

مقاله
(۶)

درآمدی بر مقررات گذاری اجتماعی (social regulation)

تالیف: مهدی هداوند^۱

در یک نظام آزاد، فرض بر این است که مردم بدون دخالت دولت، زندگی اقتصادی و اجتماعی خود را تمسیت و هدایت کنند و بنابراین هرگونه مداخله (intervention) از سوی دولت در مناسبات اقتصادی و اجتماعی شهروندان، استثنایی و خلاف اصل است و لذا بایستی توجیه (justify) شود، بدین ترتیب تازمانی که زندگی جمعی شهروندان از طریق هنجارهای اجتماعی (سنت، اخلاق و باورهای عمومی) و همچنین بازارها (نظام عرضه و تقاضا) تنظیم و تمسیت می گردد. حضور مداخله جویانه دولت و استفاده از ابزارهای اجبار آمیزی همچون قوانین و مقررات اداری، پذیرفتنی نیست.

در چنین فضایی، دولت تنها، مکمل بازار است و جانشین آن نیست. دولت سعی می کند نارسایی بازار (market failure) را مرتفع نموده و ساز و کارهای پذیرفته شده اجتماعی را تکمیل کند. زیرا از سوی دیگر نمی توان نسبت به نارسایی دولت (state failure) نیز بی توجه بود و این نارسایی ها از طریق شیوه های حقوقی و سیاسی متنوع و ساز و کارهای بازار و هنجارهای اجتماعی مرتفع می گردند. برخی از نارسایی های دولت عبارتند از سوء استفاده از قدرت، اقدامات خودسرانه، سلب و تحدید حقوق و آزادیهای فردی، فسادپذیری و ناکارآمدی در عرصه صنعت و تجارت. نارسایی بازار مجموعه ای از کاستی ها و نواقصی است که در ذات مبادلات اقتصادی و کنش های اجتماعی نهفته هستند و دولت نمی تواند به نمایندگی از جامعه نسبت به آنها بی تفاوت باشد. دولت از طریق بر کردن این خلاءها و با هدف حمایت از منفعت عمومی و حفاظت از حقوق فردی، نقش مناسب و توجیه پذیر خود را ایفاء می کند.

در این مقاله سعی خواهد شد یکی از ابزارهای رایج دولت برای رفع نارسایی های بازار و در جهت بهبود برابری و ممانعت از ورود آسیب به شهروندان، یعنی "مقررات گذاری اجتماعی" به اختصار معرفی شود.

نارسایی بازار^۱

اگرچه کالاها و خدمات، اساس جامعه سرمایه داری است، در شرایطی ممکن است که بازار همه کالاها و خدمات مورد نیاز را تامین نکند، یا ممکن است آنها را به نحوی تامین کند که بر جامعه به طور کلی اثر سوء داشته باشد، بازار به تنهایی نمی تواند همه وظایف اقتصادی را به انجام رساند، برای راهنمایی، تصحیح و تکمیل آن در برخی زمینه ها، به خط مشی عمومی و مداخله فعال دولت نیاز است. بهمین دلیل نارسایی بازار

درآمدی بر مقررات گذاری اجتماعی
دیدگاه غالب در یک نظام آزاد بر این نظر استوار است که زندگی اقتصادی و اجتماعی مردم نیاز به دخالت دولت ندارد و هرگونه مداخله دولت در این مناسبات خلاف اصل است پس به توجیه نیاز دارد. اما فضای مبتنی بر کارکرد بازار با نارسایی هایی بیرویه و وسعت از جمله نظام بازار ممکن است نتواند همه کالاها و خدمات مورد نیاز جامعه را تامین کند یا با مشکل برخورد کند. بر جامعه بی چاره گذارد. در این شرایط دولت به عنوان نماینده مردم سعی می کند (از طریق قانون) اقداماتی نماید، که به این رابطه اصلاحی متقابل می باشد. از ابزارهای رایج دولت برای رفع این نارسایی ها از قبیل نارسایی و سوء استفاده از قدرت (مقررات گذاری اجتماعی) است. در این مقاله ابتدا به مفهوم نارسایی بازار می پردازیم سپس با بررسی ابزارهای دولت برای حضور در عرصه زندگی و جامعه، تغییر چهره خاکیش آن را (حکمرانی مستقیم) به (حکمرانی غیر مستقیم) یا (حکمرانی شخص ثالث) نشانده خواهیم بود. با تغییر چهره دولت، نقشهای تازه آن یعنی (سیاست گذاری و خط مشی ساز) (توزیع کنندگی دولت) (گرمه مهم تر) (مقررات گذار) گسترش می یابد (مقررات گذاری) (تولیدی است) که تا حد زیادی بیانگر حضور مداخله جویانه و موثر دولت در مناسبات اجتماعی و اقتصادی است. برای درک بهتر مفهوم (مقررات گذاری اجتماعی) به ویژگی های آن می پردازیم. ابتدا قواعد، استانداردها، مشوق ها و اجراء کننده حضور آن در زندگی مردم از قلمرو دایره گرفته تا بهداشت ایمنی توجه خواهیم کرد.

سپس به چگونگی ایجاد ساز و کارهای اصلی (مقررات گذاری اجتماعی) به عنوان بر طرف کننده نارسایی های نظام حقوقی و به ویژه کاهش دهانه کاستی ها و محدودیت های حقوق مسئولیت مدنی و شبه جرم برای جلوگیری از ورود آسیب و صدمه به افراد و ارتقاء نتایج مثبت نگاهی خواهیم داشت.

یکی از دلایلی است که فعالیت دولت را توجیه می کند. بر این اساس فعالیت دولت، تنها زمانی لازم است که بازار نارسایی داشته باشد، به شرط آن که دولت در آن شرایط ویژه، بهتر از بازار عمل کند.

نارسایی بازار و دغدغه خاطر برای تامین عدالت اجتماعی دو دلیل عقلی و اقتصادی است که برای توجیه دولت ارائه می شوند. ولی هیچ گونه تضمینی وجود ندارد که چنین دخالتی حتما به نفع اجتماع تمام شود. حقیقت این است که نارسایی دولت نیز می تواند به اندازه نارسایی بازار مصداق داشته باشد.

به طور خلاصه، نارسایی بازار، به مجموعه شرایطی اطلاق می شود که در آن اقتصاد مبتنی بر بازار نمی تواند منابع را به نحو بهینه، و آن طور که باید و شاید بین بخش ها اختصاص دهد. علل نارسایی بازار زیاد و به علاوه ممکن است دارای درجات مختلفی باشد. بنابراین در هر یک از موارد، تبعات نقش دولت و نوع شکل مداخلات دولتی می تواند کاملا با یکدیگر متفاوت باشد.^۲

انواع اصلی نارسایی های بازار در موارد زیر خلاصه می شود:

عدم تامین کالاهای عمومی (از قبیل قوانین و مقررات، دفاع، عدالت اجتماعی، وغیره)، عوارض بیرونی (از قبیل تخریب محیط زیست)، وجود انحصار طبیعی (خطوط توزیع آب و برق وغیره)، اطلاعات ناقص یا نامتقارن در بازار، رقابت ناروا، تراست ها و غیره.

بهبود برابری

تامین عدالت اجتماعی مقوله دیگری است که می تواند حتی در صورت عدم وجود نارسایی بازار، دخالت دولت را ضروری کند. در شرایط بازارهای رقابتی، ممکن است درآمد به شیوه های غیر قابل قبولی بین اقشار توزیع شود. در این شرایط افرادی که دارای اموال یا دارایی کمی هستند شاید نتوانند به منابع کافی و لازم برای تامین زندگی، در سطح استاندارد قابل قبول، دسترسی پیدا کنند، بنابراین عمل دولت برای حمایت از اقشار آسیب پذیر لازم و ضروری است.^۳

با توجه به موارد فوق می توان نقش های دولت را از منظر "رفع نارسایی های بازار" و "بهبود برابری" در سه

دولت تنها، مکمل بازار است و جایگزین آن نیست. دولت سعی می کند نارسایی بازار (market failure) را مرتفع نموده و ساز و کارهای پذیرفته شده اجتماعی را تکمیل کند.

مداخله	هدف	رفع نارسایی های بازار	بهبود برابری
حداقل		عرضه کالاهای عمومی: - دفاع و برقراری نظم و قانون - حمایت از حقوق مالکیت - مدیریت اقتصاد کلان	حمایت از فقرا: - برنامه های فقرزدایی
متوسط		کنترل عوارض بیرونی: - آموزش پایه - حفاظت از محیط	تامین اجتماعی: - بیمه های باز توزیعی - بیمه بیکاری
		تنظیم انحصار: سیاست ضد انحصار - مقررات گذاری خدمات همگانی	رفع اطلاعات ناقص: - بیمه (بهداشت، عمر، بزنشستگی) - تنظیم مالی - حمایت از
فعال		هماهنگ کردن فعالیت های بخش خصوصی: - تقویت بازارها	باز توزیع:

ابزارهای مداخله و مقررات گذاری

دولت برای ایفاء نقش خود در تنظیم مناسبات اقتصادی و اجتماعی بیش از هر چیز نیازمند ابزارهایی کارآمد و اثربخش است. ابزارهای دولت، وسایل اقدام و حضور دولت در صحنه زندگی جمعی هستند. در گذشته حضور دولت در اقتصاد و جامعه عمدتاً با "ارائه مستقیم کالا و خدمات" همراه بود که از آن می توان به "حکمرانی مستقیم" نام برد.

به مرور با تقویت چهره حاکمیتی دولت، استقلال بخش خصوصی و بسط جامعه مدنی، گزینه "حکمرانی غیرمستقیم" و یا به تعبیر دیگر "حکمرانی شخص ثالث" مورد استقبال قرار گرفت. براساس انگاره "حکمرانی خوب"، حکمرانی میان سه بخش (دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی) تقسیم شده است و از این منظر نقش دولت اعمال حاکمیت یعنی ایجاد محیط سیاسی و حقوقی بارور، نقش بخش خصوصی، تولدی کالا و خدمات و در نتیجه اشتغال و درآمدزایی و نقش جامعه مدنی تسهیل مشارکت همگانی و توسعه فرهنگی است. بدین ترتیب نقش های سنتی دولت به عنوان "تولیدکننده کالا و عرضه کننده خدمات"، "کارفرما" و "مالک" کم رنگ شده و نقش های دیگر دولت یعنی "سیاست گذار و خط مشی ساز"، "توزیع کننده ثروت" و "بویژه مقررات گذار" تقویت و گسترش یافتند.

دولت ها در این لباس جدید، نیازمند ابزارهایی توسعه یافته، متنوع و تخصصی برای برخورد با پدیده های اجتماعی و اقتصادی هستند. در یک تقسیم بندی مرسوم می توان ابزارهای اجرایی و اداری دولت را در سه گروه ابزارهای

ردیف	ابزار و روش	میزان اجباری بودن
۱	خانواده و جامعه (هنجارهای اجتماعی، سنت و اخلاق)	داوطلبانه
۲	سازمان های داوطلب (جامعه مدنی و سازمان های غیردولتی)	داوطلبانه
۳	بازارهای خصوصی	داوطلبانه
۴	اطلاع رسانی و توصیه	نیمه اجباری - نیمه داوطلبانه
۵	یارانه ها (کمک های بلاعوض، معافیت های مالیاتی، بن های کمک هزینه، وام ها و تضمین وام ها)	نیمه اجباری - نیمه داوطلبانه
۶	مزایده حقوق مالکیت (پروانه های قابل خرید و فروش)	نیمه اجباری - نیمه داوطلبانه
۷	قراردادهای دولتی (پیمان های عمومی، خرید کالا و خدمات)	نیمه اجباری - نیمه داوطلبانه
۸	بیمه دولتی	نیمه اجباری - نیمه داوطلبانه
۹	مالیات ها و پرداخت هزینه از سوی مصرف کننده	نیمه اجباری - نیمه داوطلبانه
۱۰	کوپن ها (سهامیه های خرید محدود کالا یا خدمات)	نیمه اجباری - نیمه داوطلبانه
۱۱	داوری (حل و فصل اختلافات)	نیمه اجباری - نیمه داوطلبانه
۱۲	مقررات گذاری (اقتصادی و اجتماعی)	اجباری
۱۳	صدور پروانه ها و مجوزها	اجباری
۱۴	موسسات عمومی و شرکت های دولتی	اجباری
۱۵	تامین مستقیم کالا و خدمات	اجباری

همان گونه که مشاهده شد، مقررات گذاری یکی از ابزارهای اجباری دولت محسوب می گردد. مقررات گذاری فرآیند یا اقدامی است که دولت طی آن، فعالیت های خاصی را برای افراد و بنگاه ها، مجاز یا غیرمجاز می سازد. این فعالیت ها عمدتاً خصوصی و گاهی عمومی هستند و دولت کنترل آنها را از طریق فرآیند اداری مستمر و عموماً از طریق سازمان های اداری خاص (سازمان های مقررات گذار)، در دست می گیرد. مقررات گذاری که از آن به "ساماندهی"، "تنظیم"، "تمشیت" یا "تعدیل" هم تعبیر می شود. ابزار یا فرآیندی است که تا حد زیادی بیانگر حضور مداخله جویانه و موثر دولت در مناسبات اجتماعی و اقتصادی

است. دولت‌ها بر بسیاری از محصولات و خدماتی که در بازارها عرضه می‌شوند نظارت و کنترل دارند. ماهیت مقررات براساس اقتصادی یا اجتماعی بودن تا حدی متفاوت است. مقررات گذاری اقتصادی (Economic Regulation)، قیمت، کیفیت و حجم تولید یا میزان بازگشت سرمایه یا ورود شرکتی به صنعتی خاص یا خروج از آن را کنترل می‌کند. هدف از مقررات گذاری اقتصادی غالباً اصلاح عدم تعادل‌هایی است که ممکن است در نتیجه عملکرد نیروهای بازار حاصل شود. مقررات گذاری اقتصادی، یکی از اشکال سنتی مقررات گذاری است و پیدایش مقررات گذاری اجتماعی در سال‌های اخیر صورت گرفته است.

مقررات گذاری اجتماعی (Social Regulation) به مقوله کنترل در مسایلی مانند محیط زیست، ایمنی، بهداشت، امنیت و پدیده‌های اجتماعی مانند انواع تبعیض‌هایی که در محل کار صورت می‌گیرد، اشاره دارند. این مقررات بیشتر بارفاه فیزیکی و روانی به منظور جلوگیری از ورود صدمه و آسیب به شهروندان سروکار دارند. برخی از مقررات اجتماعی عبارتند از: مقررات ناظر بر ایمنی و بهداشت کالاها، مصرفی دارویی و غذایی، خطرات شغلی، خطرات مرتبط با آب، آلودگی هوا، آلودگی صوتی و تبعیض جنسیتی یا قومی. حفاظت از محیط زیست هر دو نوع مقررات گذاری اجتماعی و اقتصادی را دربردارد، زیرا منشأ مشکلات مربوط به آن، معمولاً ماهیت اقتصادی و اثرات منفی آنها غالباً ماهیت اجتماعی دارند. مقررات گذاری اجتماعی برخلاف مقررات گذاری اقتصادی، بر صنعت خاص (مثل بانک‌ها یا مخابرات) تأکید ندارند، بلکه محور توجه آنها مشکلات یا کارکردهای وسیع‌تر مثل آلودگی، ایمنی یا امور اخلاقی است. لذا این مقررات ممکن است چند صنعت را دربرگیرند و در قلمرو چندین سازمان دولتی باشند.

مقررات گذاری چندین مزیت دارند. نخست، اطلاعات موردنیاز برای تدوین مقررات، در مقایسه با ابزارهای داوطلبانه و ترکیبی کمتر است و دولت نیاز ندارد که پیشاپیش از اولویت‌های عوامل ذیربط اطلاع داشته باشد. مثلاً دولت می‌تواند در رابطه با سطح مجاز آلودگی، استانداردی تدوین کند و انتظار تبعیت از سوی عوامل ذیربط را داشته باشد. دوم، زمانی که اقدام خاصی کاملاً نامطلوب تشخیص داده شود مثل فیلم‌های غیراخلاقی یا خشن، تدوین و تصویب مقرراتی در مورد ممنوعیت خرید و فروش آنها آسان‌تر از یافتن روش‌هایی برای ترغیب به عدم تولید و توزیع آنهاست. سوم، اگر دولت همه اطلاعات مربوط را در اختیار داشته باشد و دقیقاً بداند که به دنبال چه هدفی است، مقررات، از نظر اداری، در مقایسه با سایر ابزارها، اثربخش‌تر هستند. چهارم، مقررات گذاری به دلیل قابلیت پیش‌بینی بیشتر، امکان هماهنگی بهتر تلاش‌ها و برنامه‌ریزی را فراهم می‌سازند. پنجم، قابلیت پیش‌بینی مقررات باعث می‌شود که در مواقع بحرانی که عکس‌العمل فوری موردنیاز است، ابزار سودمندی باشند. ششم، مقررات در مقایسه با دیگر ابزارها مانند یارانه و انگیزه‌های مالیاتی، کم‌هزینه‌تر هستند. در صورت استفاده از مقررات، فقط یک سازمان اداری موردنیاز است که آنها را اعمال کند. نهایتاً زمانی که عامه مردم، خواهان اقدامی سریع و مشخصی از سوی دولت باشند، مقررات می‌توانند ابزارهای سودمندی تلقی شوند.

مقررات گذاری در عین حال، نارسایی‌هایی نیز دارد. نخست، مقررات غالباً فعالیت‌های داوطلبانه یا بخش خصوصی را منحرف می‌کند و باعث کاهش کارایی اقتصادی می‌شوند. مقررات گذاری ناظر بر قیمت و تخصیص مستقیم، عملکرد عوامل موثر در عرضه و تقاضا را محدود می‌سازند و بر ساز و کار قیمت‌تأثیر می‌گذارند. بر این اساس، گاهی باعث انحرافات اقتصادی غیرقابل پیش‌بینی در بازار می‌شوند. مثلاً محدودیت در زمینه ورود به بخش‌های صنعتی یا خروج از آنها می‌تواند باعث کاهش رقابت شود و بر قیمت‌ها تأثیر منفی بگذارد. دوم، گاهی اوقات مقررات برای تأمین امنیت بازار برای شرکت‌های موجود و محدود ساختن فرصت برای آزمون بازار از سوی دیگر شرکت‌ها مانع از نوآوری و پیشرفت‌های فنی می‌شوند. سوم، مقررات اغلب انعطاف‌ناپذیرند و امکان در نظر گرفتن شرایط خاص را نمی‌دهند. این ویژگی به تصمیمات و پیامدهایی منجر می‌شود که مورد توجه واضعان مقررات نبوده است. مقررات اجتماعی اساساً مشکل‌آفرین هستند. در بسیاری از موارد، مشخص کردن موارد قابل قبول، تحت مقرراتی خاص، تقریباً ناممکن است. به عنوان مثال، به کارگیری عبارت‌هایی مانند داروهای "سالم و موثر" با ابهام فراوانی همراه است. بنابراین، در صورت مشخص شدن مقررات خاصی، با پدید آمدن شرایط جدید، این استانداردها کاربرد نخواهند داشت. چهارم، از نظر اداری، وضع مقررات برای کلیه فعالیت‌های نامطلوب امکان‌پذیر نیست به عنوان مثال، در جهان میلیون‌ها آلوده‌کننده وجود دارد. حال اگر این ابزار در جهت تحقق اهداف اداره مورد استفاده قرار گیرد، باید برای هر یک از آلوده‌کننده‌ها مقرراتی ویژه وجود داشته باشد. سرانجام، ممکن است هزینه اعمال این ابزار به وسیله سازمان‌های اداری مقررات‌گذار زیاد باشد. هزینه‌های کسب اطلاعات، تحقیق، بررسی و تعقیب و

مقررات گذاری اجتماعی (Social Regulation)
به مقوله کنترل در مسایلی مانند محیط زیست، ایمنی، بهداشت، امنیت و پدیده‌های اجتماعی مانند انواع تبعیض‌هایی که در محل کار صورت می‌گیرد، اشاره دارند. این مقررات بیشتر بارفاه فیزیکی و روانی به منظور جلوگیری از ورود صدمه و آسیب به شهروندان سروکار دارند. برخی از مقررات اجتماعی عبارتند از: مقررات ناظر بر ایمنی و بهداشت کالاها، مصرفی دارویی و غذایی، خطرات شغلی، خطرات مرتبط با آب، آلودگی هوا، آلودگی صوتی و تبعیض جنسیتی یا قومی.

پیگرد متخلفین می تواند ارقام قابل توجهی را شامل گردد. ۶
برخی از نمونه های شایع مقررات گذاری عبارتند از:

الف - مقررات گذاری اقتصادی

- کنترل صدور و فروش کالاها و تجهیزات. (کنترل تجارت داخلی و خارجی)
- منع فعالیت های رقابت آمیز غیر شرافتمندانه مانند تبلیغات دروغین و فریبنده. (مقابل با رقابت غیر منصفانه در تجارت)

- منع اشتغالات کارگری غیر عادلانه (تنظیم منصفانه روابط کار)
- اعمال قوانین ضد انحصار، مالیات بر درآمد شرکت ها، مالیات بر درآمدهای اضافی و مانند آن به منظور پیشگیری از تمرکز مفرط قدرت اقتصادی. (اقدامات ضد تراست و تقویت رقابت)

- کنترل آیین های بانکداری، وجوه ذخیره، کارهای حسابداری و غیره. (کنترل بازارهای پولی و مالی).
- کنترل حجم پول در گردش، اعتبارات و قیمت ها و اقدام های دیگر به منظور پیشگیری از نوسان شدید در تجارت.

- کنترل ورود و خروج به بازار و نرخ گذاری خدمات و کالاها. (تنظیم بازار و نرخ گذاری)
- نظارت بر کیفیت کالاها و خدمات عرضه شده به بازار. (کنترل خروجی ها و محصولات بنگاه ها).
- تنظیم نرخ مطالبه خدمات از سوی شرکت های تولید نیرو، شرکت های تلفن و دیگر شرکت های عرضه کننده خدمات عمومی. (کنترل انحصارهای طبیعی و موسسات عرضه کننده خدمات عمومی).

ب - مقررات گذاری اجتماعی (امنیت، رفاه بهداشت، سلامت عمومی و اصول اخلاقی)

- اعمال معیارهای ایمنی در ساختمان سازی و بهره برداری از ساختمان ها، جاده ها، پل ها، بندرها، فرودگاه ها، کارخانه های سلاح هسته ای، اتومبیل ها، هواپیماها، ماشین آلات و غیره ...

- کنترل شایستگی های شغلی به یاری آزمون از پزشکان، پرستارها، داروسازان، حقوقدانان، معماران، آموزگاران و غیره و صدور پروانه برای آنها.

- اعمال معیارهای ایمنی و بهداشتی در تولید، برچسب زدن و توزیع غذا و دارو

- اعمال قواعدی در مورد بهره برداری خصوصی از معادن، جنگل ها، حیوانات وحشی، زمین های بایر و دیگر منابع طبیعی.

- ممنوعیت آلودن هوا، آب و دیگر جنبه های حفاظت از محیط زیست، جنگل ها، مراتع و گونه های گیاهی و جانوری.

- اعمال معیارهای اخلاقی در تولید و توزیع مشروبات الکلی، دارو ها، قمار، سینماها، کتاب ها، مجلات و برنامه های تلویزیون و رادیو.

- مبارزه با تبعیض، و تشویق به استخدام اقلیت ها و گروه های آسیب پذیر و محروم.

- رعایت قوانین مربوط به حداقل دستمزد و حداکثر ساعات کار.

- محدودیت برای بیگانگان در مورد دستیابی به مشاغل و استخدام شدن.

- کنترل شیوع بیماری های عفونی و همه گیر به یاری شیوه هایی چون قرنطینه.

- مقررات ناحیه بندی و منع چسباندن اعلانات به منظور حفظ زیبایی محیط زندگی.

بنابراین مقررات گذاری به معنی تصویب و به کار بردن مقررات تصویب شده توسط پارلمان یا اداره برای تاثیر گذاری بر بازار اقتصادی و پدیده های اجتماعی و یک مکانیزم ویژه محرک بر اساس اقدامات اجباری و تهدید آشکار در موارد عدم رعایت و همچنین رابطه ای خاص میان دولت و شهروندان است. مقررات گذاری یعنی استفاده از قدرت قانون و مقررات برای مقاصد اقتصادی و اجتماعی و به همین لحاظ، از سایر ابزارها متمایز است.

تعریف

مقررات گذاری اجتماعی، افراد، شرکت ها یا سطوح پائین تر حکومت را به منظور بهبود رفاه عمومی، وادار به انجام برخی اقدامات می کند. چنین مقرراتی به عنوان ابزار حکومت برای تحقق بسیاری از اهداف عمومی به کار گرفته می شوند. بسیاری از مقررات اجتماعی، از قبیل مقررات مربوط به بهداشت مواد غذایی بمنظور ممانعت از ورود آسیب به مردم مورد استفاده قرار می گیرند. برخی دیگر از این مقررات، از جمله مقررات مربوط به اراضی برای تامین فضای باز یا امکان خانه سازی، بمنظور تامین منافع عمومی بکار برده می شوند. تعیین مرزهای مقررات گذاری اجتماعی کار سختی است زیرا مقررات گذاری به عنوان یک ابزار حکومتی، فعالیت های مختلف، حوزه های متنوع خط مشی گذاری، سطوح مختلف دولت و رویکردهای اجرایی متنوعی را دربرمی گیرد. در واقع، اصطلاح مقررات گذاری اجتماعی به خودی خود گمراه کننده است زیرا معمولاً برای ارجاع به موضوعات متنوع اجتماعی،

مقررات گذاری اجتماعی، افراد، شرکت ها یا سطوح پائین تر حکومت را به منظور بهبود رفاه عمومی، وادار به انجام برخی اقدامات می کند. چنین مقرراتی به عنوان ابزار حکومت برای تحقق بسیاری از اهداف عمومی به کار گرفته می شوند. بسیاری از مقررات اجتماعی، از قبیل مقررات مربوط به بهداشت مواد غذایی بمنظور ممانعت از ورود آسیب به مردم مورد استفاده قرار می گیرند. برخی دیگر از این مقررات، از جمله مقررات مربوط به اراضی برای تامین فضای باز یا امکان خانه سازی، بمنظور تامین منافع عمومی بکار برده می شوند.

زیست محیطی، بهداشت عمومی و مقررات ایمنی مورد استفاده قرار می‌گیرد. مقررات گذاری به طور کلی، متضمن وضع قواعدی است که فعالیت‌های مجاز و ممنوع در رابطه با افراد، شرکت‌ها یا سازمانهای اداری دولت را مشخص می‌کند و همراه با مجازات یا پاداش یا هر دو می‌باشد. هدف از مقررات گذاری اجتماعی محدود یا ممنوع کردن رفتارهایی است که مستقیماً بهداشت عمومی، ایمنی، رفاه یا بهره‌وری مردم را تهدید می‌کنند. این تهدیدات شامل آلودگی محیط زیست، محیط‌های کاری فاقد ایمنی، شرایط زندگی غیربهداشتی و محرومیت‌های اجتماعی هستند. در مقابل، هدف از مقررات گذاری اقتصادی تضمین و حصول اطمینان از وجود یک بازار رقابتی برای کالاها و خدمات و اجتناب از ورود صدمه به مصرف‌کنندگان و دیگران، در مواردی است که وضعیت بازار مناسب نیست. این اهداف از طریق مقررات گذاری قیمت‌ها و یا تعیین شرایط ورود شرکت‌ها به بازارهای خاص، تحقق می‌یابند. مرز میان این دو نوع مقررات گذاری تیره و نار می‌شود وقتی که مقررات گذاری اقتصادی برای رسیدن به اهداف اجتماعی مورد استفاده قرار می‌گیرد یا آنگاه که ابزارهای اقتصادی به عنوان بخشی از مقررات گذاری اجتماعی بکار گرفته می‌شوند. این دو نوع مقررات گذاری، از این منظر که نوعاً چه کسانی تحت تاثیر مقررات گذاری قرار می‌گیرند نیز با یکدیگر متفاوت هستند. مقررات گذاری اجتماعی رفتار افراد، شرکت‌ها و سطوح پائین حکومت را مورد خطاب قرار می‌دهد، در حالیکه مقررات گذاری اقتصادی رفتار بنگاه‌های اقتصادی را مورد توجه قرار می‌دهد.

ویژگی‌های مقررات گذاری اجتماعی

مقررات گذاری اجتماعی متضمن چهار جزء کلیدی است:

- ۱- قواعدی که حاکم بر رفتارها و نتایج مورد انتظار هستند.
- ۲- استانداردهایی که به عنوان معیار تبعیت بکار می‌روند.
- ۳- تعیین مجازات‌ها (ضمانت‌های اجراء) در موارد عدم تبعیت از قواعد مزبور.
- ۴- دستگاه اداری که قواعد را اعمال و مجازات‌ها را اجرا می‌کند.

این قواعد ایجاب می‌کنند که مهلت‌هایی برای اقدام کردن و تبعیت از استانداردهای اجرائی در نظر گرفته شود. تبعیت از قواعد با توجه به تاریخ یا فرآیندی که بوسیله آن اقدامات گوناگون انجام شده یا با توجه به پیروی از استانداردهای مربوط ارزیابی می‌شود. تا جایی که تبعیت از قواعد باید با تهدید به اعمال مجازات‌ها تحمیل شود، وجود نظامهای نظارت بر تبعیت و تحقق اجراء قواعد، ضرورت دارد.

بررسی ویژگیها: قواعد، استانداردها، مشوق‌ها و اجراء

هر یک از ویژگیهای معرف مقررات گذاری اجتماعی یعنی قواعد، استانداردها، مشوق‌ها و اجراء مقررات به روش‌های گوناگونی می‌تواند طراحی شوند. تمایز اصلی در مورد شکل قواعد، میان دو دسته از قواعد وجود دارد. دسته اول قواعدی هستند که اقدامات مشخصی را که باید تقبل و تعهد شوند یا باید از آنها اجتناب شوند (قواعد ماهوی) را در بر می‌گیرند و دسته دوم قواعدی هستند که فرآیندی که باید دنبال شود (قواعد شکلی) را شامل می‌شوند. قواعد ماهوی ممکن است یک اقدام مطلوب یا اقدامات ممنوع را مشخص کنند. در عمل مقررات گذاری اجتماعی، نوعاً ترکیبی از انواع مختلف قواعد فوق‌الذکر است.

مقررات اجتماعی همچنین موقعیت‌هایی که باید قواعد اعمال شوند و همینطور شرایط مستثنی شدن از اجراء قواعد را معین می‌کنند. به عنوان مثال به مقررات مربوط به بازرسی گوشت توجه کنید. در میان سایر قواعد ماهوی، همه گوشت‌ها یا غذاهای گوشتی که مورد بازرسی قرار می‌گیرند باید با برچسب‌ها "بازرسی و قبول شده" علامت گذاری شوند. مقررات دیگر، ذبح حیوانات را بجز در موارد معین شده در مقررات مربوط ممنوع کرده و به علاوه استفاده از روشهای سنگدلانه برای ذبح حیوانات نیز ممنوع شده است. الزامات شکلی نوعاً شامل الزام به ارائه گزارش یا آئین‌های تجدیدنظرخواهی می‌گردند. به عنوان مثال در مورد صنعت گوشت، سوابق و مدارک مربوط به جایجائی حیوانات باید نگهداری شوند.

قواعد مزبور هنگامی که استانداردهای اجرائی را مقرر می‌دارند بسیار پیچیده هستند. استانداردها به عنوان معیار تعیین تبعیت از قواعد مشخص عمل می‌کنند. استانداردها عناوین مختلفی دارند. برخی از آنها ممکن است استانداردهای طراحی باشند که استفاده از مواد یا ابزارهای خاصی را که باید برای تحقق تبعیت از قواعد مورد استفاده قرار گیرند مشخص می‌کنند (مثل استانداردهای برچسب گوشت که اندازه و محل برچسب‌ها را مشخص می‌کند) یا استانداردهای اجرائی که سطح اقدام مورد انتظار را معین می‌کنند (مثل سطح کیفی هوای محیط که باید حاصل شود). معمولاً استانداردهای مرجع، بوسیله سازمانهای ملی، به عنوان معیارهای عملکرد

مقررات گذاری اجتماعی

متضمن چهار جزء کلیدی است:

- ۱- قواعدی که حاکم بر رفتارها و نتایج مورد انتظار هستند.
- ۲- استانداردهایی که به عنوان معیار تبعیت بکار می‌روند
- ۳- تعیین مجازات‌ها (ضمانت‌های اجراء) در موارد عدم تبعیت از قواعد مزبور.
- ۴- دستگاه اداری که قواعد را اعمال و مجازات‌ها را اجرا می‌کند.

مطلوب، ایجاد می شوند.

تبعیت از قواعد و استانداردها به ندرت، بصورت اتوماتیک تحقق می یابد و به معنای دقیق کلمه نیازمند ترغیب و وادار کردن است. رویکرد سنتی اینست که تبعیت از قواعد با تهدید به مجازات ناشی از قصور در رعایت قواعد یا کوتاهی در انطباق با استانداردهای معین شده، تحمیل می شود. روش جایگزین، دادن پاداش به موسسات مشمول مقررات گذاری درقبال تبعیت از مقررات یا آسان نمودن رعایت مقررات است. در عمل، مقررات گذاری اجتماعی نوین دربرگیرنده ترکیبی از شیوه های اجبار، تسهیل و تشویق کننده هستند. این رویکردها منعکس کننده پیش فرض های متفاوت در رابطه با مسائل مقررات گذاری است. در رویکرد سنتی برای اعمال مقررات، اینگونه فرض شده است که تبعیت از مقررات بدون اجبار ممکن نیست. در رویکرد جدید اینگونه فرض می شود که تبعیت از مقررات با بکارگیری روش های دیگری علاوه بر اعمال اجباری آنها امکانپذیر است.

مجازات و تحمیل، اجزاء تشکیل دهنده تمامی نظامهای اجراء مقررات هستند که برای تبعیت از مقررات طراحی شده اند. نظامهای اجراء مقررات، درصدد هستند که تبعیت از مقررات را از طریق پایش های بعدی و اعمال مجازاتها یا تبعیت داوطلبانه از طریق توضیح و معرفی منافع ناشی از تبعیت و تامین مشوقهای لازم، محقق نمایند. صرفنظر از رویکرد مربوط به اجراء و اعمال مقررات، طرح ریزی یک نظام اجراء مستلزم توجه به مساعی دیگری همچون اقدامات آموزشی، مراقبت، مساعدت فنی، بازرسی و تعقیب کیفری موارد نقض مقررات است.

گستره مقررات گذاری اجتماعی

مقررات گذاری اجتماعی جنبه های مختلفی از زندگی مردم را دربرمی گیرند. مقررات اجتماعی حاکم هستند بر آنچه ما می خوریم (بازرسی، برجسب زدن و کنترل محتویات مواد غذایی)، جایی که ما زندگی می کنیم (مقررات مربوط به زمین و ساختمان)، نگهداری بچه ها (مقررات تسهیل نگهداری کودکان) - چگونگی تحصیل ما (الزامات مربوط به حضور در مدرسه، برنامه آموزشی، کیفیت معلمان)، شرایطی که ما در آن کار می کنیم (مقررات ایمنی و بهداشت کار)، لباس هائی که ما می پوشیم (الزامات مربوط به برجسب زدن و کیفیت تولید)، ایمنی خودروهای مسافرتی (استانداردهای خودروئی و مقررات رانندگی)، کیفیت هوائی که ما استنشاق می کنیم و آبی که ما می نوشیم (مقررات محیط زیست)، تسهیلاتی که ما با استفاده از آنها روزهای بیماری را سپری می کنیم (مقررات پرستار خانگی) و چگونگی کفن و دفن ما (مقررات مربوط به تدفین).

بدین ترتیب در یک دسته بندی کلی می توان مقررات گذاری اجتماعی را در سطح تقنینی شامل عناوین زیر دانست:

- ۱- محیط زیست (هوا، آب، گونه های گیاهی و جانوری، جنگل ها و مراتع، آلاینده ها، حفاظت منابع طبیعی، ...)
- ۲- غذا و دارو (مواد غذایی، دارو ها، مواد آرایشی، تغذیه رایگان مدارس، بازرسی گوشت و غیره).
- ۳- بهداشت و ایمنی (ایمنی کالاهای مصرفی، کنترل خطرات، ایمنی منازل مسکونی، ایمنی در ساختمان سازی، ایمنی و بهداشت کار، ...)

۴- سیاست اجتماعی (معلولین، تامین اجتماعی، تامین مسکن ...)

مقررات گذاری اجتماعی می تواند در قالب وضع قوانین توسط پارلمان یا وضع مقررات توسط سازمانهای اداری صورت گیرد. بدین ترتیب قوانین مصوب پارلمان، معمولاً سازمانهای اداری متعددی را که وظیفه مقررات گذاری را برعهده دارند تاسیس کرده و حدود و وظایف آنها را مشخص می کنند. سازمانهای اداری موصوف ممکن است همان وزارتخانه های وابسته به قوه مجریه و سازمانهای اداری وابسته به وزارتخانه ها باشند و یا ممکن است سازمانهای اداری مستقل از قوه مجریه یعنی هیئت ها و کمیسیونهای مستقل که بعضاً تنها وظیفه آنها مقررات گذاری و نظارت بر اجراء مقررات است، باشند. همچنین مقررات گذاری اجتماعی ممکن است توسط قوه مرکزی و یا مقامات محلی صورت گیرد. در کشورهای فدرال نیز مقررات گذاری اجتماعی می تواند توسط دولت مرکزی یا ایالت ها صورت گیرد. تقسیم وظایف و حدود اختیارات این مقامات در قوانین ذریبط روشن شده است. در هر حال ملاحظاتی حقوقی مهمی درخصوص حدود اختیارات دستگاه های اداری برای مقررات گذاری مطرح است که معمولاً از نوع نگاه قانون اساسی به این مقوله آغاز می گردد. از آنجائیکه با توجه به اصل تفکیک قوا، وظیفه قانونگذاری (وضع قواعد کلی و نوعی موجد حق و تکلیف و دارای ضمانت اجراء) علی الاصول برعهده قوه مقننه (پارلمان) می باشد، لذا موضع و رویکرد قانون اساسی به صلاحیت مقررات گذاری قوه مجریه و سازمانهای اداری تشکیل دهنده و وابسته به آن، به عنوان یک وظیفه استثنائی در کشورهای مختلف تفاوت دارد. این بحث ذیل عنوان "قانونگذاری تفویضی" (delegated legislation) در برخی از نظامهای حقوقی شناخته می شود و با عنوان صلاحیت آئین نامه ای قوه مجریه یا صلاحیت شبه تقنینی دستگاه اداری نیز نامیده می شود.

این بحث همچنین از منظر حقوق عمومی با موضوع حدود و چگونگی مداخلات دولت در مناسبات اجتماعی و

بدین ترتیب در یک دسته بندی کلی می توان مقررات گذاری اجتماعی را در سطح تقنینی شامل عناوین زیر دانست:

- ۱- محیط زیست (هوا، آب، گونه های گیاهی و جانوری، جنگل ها و مراتع، آلاینده ها، حفاظت منابع طبیعی، ...)
- ۲- غذا و دارو (مواد غذایی، دارو ها، مواد آرایشی، تغذیه رایگان مدارس، بازرسی گوشت و غیره).
- ۳- بهداشت و ایمنی (ایمنی کالاهای مصرفی، کنترل خطرات، ایمنی منازل مسکونی، ایمنی در ساختمان سازی، ایمنی و بهداشت کار، ...)
- ۴- سیاست اجتماعی (معلولین، تامین اجتماعی، تامین مسکن ...)

نحوه جریان خسارتها در موارد مداخله مربوط می شود. مجادلات مفصلی در این زمینه در نظامهای حقوقی مختلف مطرح می باشد. معیارهای حقوقی متفاوتی برای ایجاد توازن میان منفعت عمومی و ایجاد محدودیت در حقوق فردی و مالکیت های خصوصی، در نظامهای حقوقی و بویژه در آراء محاکم ایجاد شده و بسط یافته اند. به علاوه در برخی از کشورها همانگونه که قانونگذاری (عمل تقنینی) دارای آئین و فرآیند خاصی می باشد و همانگونه که دادرسی (عمل قضائی)، دارای آئین خاص مربوط به خود می باشد، مقررات گذاری توسط قوه مجریه و سازمانهای اداری نیز دارای آئین، فرآیند و معیارهای مخصوصی است و سازمانهای اداری مکلف هستند که قواعد شکلی ویژه ای را در فرآیند شکل گیری مقررات رعایت کنند. به عنوان نمونه قانون آئین اداری (Administrative Act) مصوب ۱۹۴۶ ایالات متحده، قواعد آئینی خاصی را مقرر داشته که سازمانهای اداری را در نحوه استفاده از صلاحیت مقررات گذاری توسط آنها محدود کرده است. به علاوه امکان تجدیدنظرخواهی (apeale) و بازنگری قضائی (Judicial review) و حق دسترسی به اطلاعات و مشارکت فعال مردم و گروههای ذینفع و اشخاص متأثر از مقررات را در جریان مقررات گذار شناسائی و تضمین کرده است. این ضوابط با هدف اعمال معیارها و ارزش های حاکم در نظام های دموکراتیک بر فرآیند مقررات گذاری اداری (حمایت از دموکراسی در بوروکراسی) طراحی شده است. جذب مشارکت حداکثری مردم و اشخاص ذینفع در مسیر شکل گیری مقررات نه تنها عامل موجه سازی دموکراتیک و ارتقاء سطح پاسخگویی مقامات عمومی به مردم می گردد، بلکه موجب ارتقاء کیفیت، کارآمدی و اثربخشی مقررات نیز می شود. معیارهای آئینی در فرآیند مقررات گذاری عمدتاً ناشی از ضرورت رعایت "انصاف رویه ای" (Procedural fairness) توسط مقامات اداری و تبعیت از دو اصل مهم "عدالت طبیعی" (Natural Justice) یعنی "بی طرفی" و "استماع" می باشد.

معمولاً تصور ما اینست که مقررات گذاری اجتماعی از سوی حکومت برای تعیین حدود و رفتار موسسات خصوصی و شرکتهای ایجاد شده اند اما گاهی اوقات از مقررات گذاری اجتماعی توسط سطوح بالای حکومت برای کنترل سطوح پایین تر استفاده می شود.

برنامه های مقررات گذاری اجتماعی با توجه به زمان مداخله نیز می توانند متفاوت باشند بویژه در رابطه با مقررات گذاری خطرات احتمالی محصولاتی که جدیداً تولید شده اند از قبیل داروهای جدید که معمولاً سختگیرانه تر هستند. این بدین خاطر است که ایجاد الزامات جدید بسیار ساده تر از تحمیل آنها بصورت برگشت پذیر است. از این نظر مقررات اجتماعی را می توان در دو گروه دسته بندی نمود. "مقررات پیشینی" (Ex ante regulation) که بموجب آن در مورد کالاهائی که جدیداً تولید شده اند، پیش از آنکه بصورت عمومی قابل دسترس باشند باید اثبات شود که بی ضرر هستند. دسته دوم "مقررات پسینی" (Post regulation) هستند که بموجب آن تولیدکننده یک محصول جدید که آن را در دسترس عموم قرار داده، ایمنی آن را پس از یک ارزیابی محدودتر، تضمین می کنند. بدین ترتیب مقررات گذاری زمانی انجام می شود که ضرری واقع شود. در اصل "مقررات پیشینی" حاشیه ایمنی بیشتری را تامین می کند زیرا فرض بر این است که آزمون وسیع تری بکار گرفته می شود، در عین حال این فرآیند هزینه بر است و منجر به تاخیر در استفاده و عرضه شدن محصولاتی گران به بازار می شود. مقررات پسینی بار اثبات و نظام مسئولیت را منتقل می کند، درحالیکه محصولات سریع تر به بازار عرضه می شوند. انتخاب میان این دو روش بسته به نوع کالاها و زمانها و در کشورهای مختلف، متفاوت است.

از سوی دیگر، برنامه های مقررات گذاری اجتماعی از این جهت که چه چیزی را ضروری اعلام می کند و چه چیزی را ممنوع می کند نیز متفاوت هستند. برخی از مقررات اجتماعی صرفاً افراد یا شرکت ها را ملزم می کنند که اطلاعاتی را در رابطه با فعالیت هایشان به دیگران بدهند. مثلاً سازندگان مواد شیمیائی که دارای مواد سمی هستند مکلف می شوند که فهرست این مواد را ارائه کنند. برخی از مقررات نیز مقرر می دارند که باید فرآیند خاصی طی شود. مثلاً بموجب قوانین زیست محیطی آثار پروژه ها بر محیط زیست باید گزارش شود. برخی از مقررات، انجام کارهای خاصی را مثل برچسب زدن و نگهداری اسناد مقرر می دارند. برخی دیگر اقدامات خاصی را ممنوع اعلام می کنند، مثلاً مقررات استخدامی، هرگونه تبعیض در مسائل استخدامی را ممنوع می کنند.

گرایش به اقتصاد بازار در سالهای اخیر، منجر به انتخاب روش های متناسب با ساز و کار بازار در زمینه مقررات گذاری اجتماعی شده است. انواع مقررات گذاری اجتماعی با معیار هزینه منفعت مورد بازنگری قرار می گیرند. همچنین استفاده از روشهای مذاکره برای مقررات گذاری رواج پیدا کرده است.

سازمانهای مقررات گذار

از آنجائیکه مجالس قانونگذاری قادر به وضع قواعد تخصصی و پیچیده در تمامی حوزه های اقتصادی و اجتماعی نیستند و اساساً به دلایل سیاسی نیز تمایلی ندارند که خود را وارد جزئیاتی نمایند که منجر به رویارویی آنها با رای

معمولاً تصور ما اینست
که مقررات گذاری
اجتماعی از سوی حکومت
برای تعیین حدود و رفتار
موسسات خصوصی و
شرکتهای ایجاد شده اند اما
گاهی اوقات از مقررات
گذاری اجتماعی توسط
سطوح بالای حکومت
برای کنترل سطوح
پائین تر استفاده می شود.

دهندگان شود لذا این وظیفه را به سازمانهایی می سپارند که عمدتاً برای همین کار ایجاد شده‌اند. برای تفویض این اختیار، معمولاً قانونی که در برخی از نظام‌های حقوقی به آن "قانون توانمندساز" (Enabling act) یا "قانون مادر" (law Parent) می‌گویند، نام، وظایف، صلاحیت و چگونگی فعالیت یک سازمان اداری را مشخص می‌کنند. مثلاً کمیسیون تجارت فدرال (FTC) در ایالات متحده بموجب قانون کمیسیون تجارت فدرال مصوب ۱۹۱۴ به وجود آمده است. این قانون اتخاذ هرگونه روش غیرمنصفانه در رقابت و شیوه‌های متقلبانه را ممنوع نموده و همچنین فرآیندهایی را که FTC باید برای تعقیب متخلفان پیگیری کند، تعیین می‌کند. قانون مزبور اختیارات زیر را به FTC واگذار کرده است:

- ۱- وضع قواعد و مقررات به منظور اجراء و پیاده کردن قانون
- ۲- انجام بازرسی از فعالیت‌های تجاری
- ۳- اخذ گزارش از همکاری‌های بین ایالتی در رابطه با اقدامات تجاری
- ۴- بازرسی نقض احتمالی قوانین فدرال در زمینه‌های ضد انحصار
- ۵- انتشار یافته‌های بازرسی‌های انجام شده
- ۶- توصیه قانونگذاری جدید
- ۷- برگزاری جلسات دادرسی، استماع و حل اختلاف برای حل و فصل برخی از اختلافات خاص تجاری مربوط به مقررات FTC در زمینه قوانین ضد انحصار فدرال.

اصولاً دو نوع سازمان اداری اصلی وجود دارد، ۱- سازمانهای اجرایی تشکیل دهنده قوه مجریه نظیر وزارتخانه‌ها و سازمانهای وابسته به آنها ۲- سازمانهای مقررات گذار مستقل. تفاوت آنها در نحوه پاسخگویی آنان است. دسته اول جزئی از قوه مجریه محسوب می‌شوند و در مقابل رئیس جمهور یا وزراء مسئول هستند در حالیکه دسته دوم حداقل بلحاظ نظری مستقل از قوه مجریه می‌باشند و عزل و نصب اعضای آنها در اختیار رئیس جمهور یا وزراء نیست.

سازمانهای مقررات گذار معمولاً دارای سه کارکرد اصلی هستند. ۱- مقررات گذاری، ۲- اجراء و پیاده سازی مقررات ۳- داورى راجع به اختلافات ناشی از اجراء مقررات. مجموعه این اقدامات را "فرآیند اداری" (Administrative Procedure) می‌نامند. فرآیند اداری در اغلب نظام‌های حقوقی مطابق با الزامات آئینی خاص و تحت نظارت‌های اداری، قضائی، پارلمانی و مردمی وسیع انجام می‌شوند.

نظارت اداری توسط مقامات قوه مجریه، نظارت قضائی از سوی محاکم قضائی (عادی یا اداری) و نظارت پارلمانی نیز توسط کمیسیونهای پارلمانی صورت می‌گیرد. نظارت مردمی از طریق الزامات قانونی خاصی امکانپذیر می‌گردد. به عنوان مثال قانون آزادی اطلاعات در بسیاری از کشورها به تصویب رسیده و امکان دسترسی آزاد افراد عادی را به مدارک اداری و کلیه مستنداتی که در جریان مقررات گذاری تهیه شده‌اند به ساده‌ترین شکل ممکن، فراهم می‌سازد. هیچ چیز از دید و نظارت مردم پنهان نیست. هر کس می‌تواند یا تکمیل یک فرم ساده به انبوهی از مدارک رسمی دست یابد. سازمانهای اداری و موسسات عمومی مکلفند اتاقهایی را برای دسترسی آزاد همگان به کلیه مدارک و اسناد موسسه ایجاد نمایند. تنها استثناء اسناد و مدارک شخصی کارکنان از قبیل پرونده‌های پزشکی است. ایجاد و استقرار "شفافیت" در فرآیند تصمیم‌گیریهای عمومی و رفع موانع دسترسی مردم و گروه‌های ذینفع به اطلاعات، پذیرش آزادی گردش اطلاعات، وجود رسانه‌های آزاد و مستقل و تضمین حق آزادی بیان، در مجموع منجر به پاسخگو شدن سازمانهای اداری و مقامات عمومی در قبال تصمیمات نوعی و موردی آنان می‌گردد.

سازوکارهای اصلی

مقررات گذاری اجتماعی مستلزم چهار گام اصلی و اساسی است:

- اول - ایجاد قواعدی که رفتار یا نتایج مورد انتظار را مقرر می‌دارند.
- دوم - ایجاد استانداردهایی که تبعیت از این قواعد بر مبنای آنها ارزیابی شود.
- سوم - در نظر گرفتن مجازات‌ها و پاداش‌های لازم برای اادار کردن و ترغیب به تبعیت از این قواعد.
- چهارم - طراحی و بکار گرفتن نظام اجراء و پیاده سازی برای مراقبت و حصول اطمینان از رعایت مقررات

تحقق هر یک از این گامها به نوبه خود مستلزم اقدامات متنوعی است.

اول - قواعد: تعیین انتظارات

قواعد، هسته اصلی مقررات اجتماعی را تشکیل می‌دهند زیرا که آنها رفتارهای مورد انتظار را مقرر و تعیین می‌کنند. این واقعیت که قواعد، مکتوب و مدون هستند، آنها را از کدهای رفتاری غیرمدون از قبیل هنجارهای تعامل اجتماعی، متمایز می‌کند. قواعد "خوب" را می‌توان با توجه به حقانیت (قابلیت توجیه و پذیرش)، منصفانه بودن و قابلیت

منصفانه بودن، سخت‌ترین جنبه قواعد است زیرا مستلزم موازنه‌ای میان هماهنگی درونی (برخوردهای یکسان، مشابه و همسان و جلوگیری از رفتارهای خودسرانه و ناهنجاری) و ناهنجار پذیری مکان ممکن‌العمل متناسب با اوضاع و احوال خاص است.

پیش بینی آنها تشخیص داد. حقانیت هم به منبع حقوقی قاعده مربوط می شود و هم به تناسب قاعده با موقعیت هائی که آن قاعده نسبت به آنها اعمال می شود. ملاحظات حقوقی متعددی بر این جنبه های قواعد موجود در مقررات گذاری و شکل گیری آنها حاکم است. بطور مشخص، قواعد پایه مبتنی بر یک اختیار قانونی آشکار بوده و می بایست مطابق با فرآیندهای قاعده گذاری از پیش مقرر شده باشند.

منصفانه بودن، سخت ترین جنبه قواعد است زیرا مستلزم موازنه ای، میان هماهنگی درونی (برخوردهای یکسان، مشابه و همسان و جلوگیری از رفتارهای خودسرانه و دلخواهی) و انعطاف پذیری امکان عکس العمل متناسب با اوضاع و احوال خاص) است. قابلیت پیش بینی، در تعیین انتظارات یکدست و یکپارچه اهمیت زیادی دارد و با تدوین مقررات ساده بجای فرمولهای پیچیده حاصل می شود.

بدین ترتیب عناصر یک قاعده خوب را می توان در موارد زیر خلاصه نمود:

- ۱- ضرورت آن مورد قبول همگان باشد.
- ۲- مقتضی و متناسب با موقعیتی باشد که برای آن ایجاد شده است.
- ۳- امکان اجراء و اعمال هماهنگ و یکپارچه آن، به همراه با استثنائات معقول و متعارف وجود داشته باشد.
- ۴- انتظارات قابل پیش بینی را مقرر و معین کرده باشد.
- ۵- برای موسساتی که از آن متأثر می شوند قابل فهم باشد.

آئین قاعده سازی (فرآیندهای وضع قواعد)

بسیاری از نظام های حقوقی وضع قواعد معمولاً متضمن فرآیندها و آئینی پیچیده و مفصل هستند. هدف از این آئین ها، حمایت از شهروندان در مقابل اقدامات اداری خودسرانه و دلخواهی (arbitrary) است که از طریق علنی و باز بودن (openness) و امکان اطلاع و دسترسی به فرآیند وضع قواعد، تضمین می گردد.

این اهداف همچنین با الزام به مجموعه ای از اطلاعات عمومی (Public notifications) و امکان بازنگری و نظارت بر قواعد در حال شکل گیری، و همچنین با ایجاد فرصت برای اظهار نظر از سوی عموم (Public comments)، چه از طریق برگزاری جلسات رسمی استماع (Formal hearings) (در موارد وضع قواعد بصورت رسمی و با رعایت تشریفات قانونی (Formal rulemaking)) و چه بوسیله دریافت نظرات مکتوب که رسمیت کمتری دارند (در موارد وضع قواعد بصورت غیررسمی و بدون رعایت تشریفات)، تحقق می یابد. در برخی از نظامهای حقوقی مشخصاً فرآیند وضع قواعد مستلزم برداشتن گامها و طی مراحل زیر است:

- ۱- مرحله پیش از تدوین قاعده که شامل تجزیه و تحلیل استانداردهای احتمالی و اعلام احتمالی وضع قواعد جدید می گردد.
- ۲- مرحله قاعده پیشنهادی که شامل چاپ و انتشار قاعده پیشنهادی در نشریه رسمی دولت برای دریافت نظرات است.
- ۳- مرحله دریافت نظرات عمومی و ارزیابی آنها که با تدوین پیش نویس و نظارت و بازنگری قاعده نهائی (یا در برخی از موارد بار آن) دنبال می شود.
- ۴- مرحله قاعده نهائی که شامل چاپ و انتشار قاعده نهائی در نشریه رسمی دولت، همراه با شرح و گزارشی درباره پاسخ به نظرات و نظرات عمومی می باشد.
- ۵- اجراء و پیاده کردن قاعده یا استاندارد

وضع غیررسمی قواعد، امتیاز آشکاری از نظر هزینه پائین و صرفه جویی در زمان دارد. اما حتی وضع غیررسمی قواعد نیز می تواند سالها به طول انجامد. مسئله اصلی در زمینه وضع قواعد، ایجاد توازن میان ضرورت استفاده از تخصص و در عین حال مطلوبیت یک فرآیند منصفانه و باز است. منتقدان نتوانسته اند ضمن دستیابی به مطلوبیت علنی و شفاف بودن فرآیند مقررات گذاری مانع از زمان بر بودن و دست و پا گیر بودن آن شوند.

دوم - استانداردها: تعیین معیارها

پیچیدگی قابل توجه قواعد مستلزم مشخص کردن استانداردهای اجرائی است. استانداردها به عنوان معیارهائی برای تعیین و ارزیابی تبعیت از قواعد مربوط به کار گرفته می شوند. انواع استانداردها را می توان به شرح ذیل بیان نمود:

۱- استانداردهای طراحی و مشخصات (Design and specification standards): این استانداردها استفاده از مواد و ابزارهای خاصی را که باید در تبعیت از قواعد، به کار گرفته شوند، مشخص می کنند. مثلاً استانداردهای برچسب گوشت که اندازه برچسبی را که باید به بسته بندی گوشت الصاق شود به اینچ یا سانتی متر مشخص می کند.

۲- استانداردهای اجرائی (Performance standards): این استانداردها سطح و میزان اجراء مورد انتظار را مشخص می کنند. مثلاً میزان حداکثر روزانه گوگرد موجود در حجم مشخصی از آب.

۳- استانداردهای مرجع (Reference standards): استانداردهای طراحی یا اجرائی ایجاد شده بوسیله سازمان های

دادگاهها نوعاً به صلاحیت و تخصص سازمانهای اداری مقررات گزار سر فرود می آورند، ولی دقت نظر خاصی نسبت به فرآیند رعایت قواعد شکلی مقررات گذاری میزول می دارند. بررسی ها نشان داده است که دادگاه بر صورتی اقدامات سازمانهای مقررات گزار را ابطال می کنند که بریابند این اقدامات "خودسرانه یا هوسپازانه" (Arbitrary or capricious) بوده است یا اینکه فاقد هرگونه بنیان و اساسی بر واقعیت بوده است

استاندارد گذار ملی یا خصوصی. مثلاً این الزام که مقیاس مورد استفاده برای توزین گوشت باید مطابق با استاندارد موسسه ملی باشد.

تخصیص ویژه برای استاندارد گذاری

ایجاد استانداردها مستلزم توجه به رویکرد مطلوب (استانداردهای طراحی و مشخصات در مقابل استانداردهای اجرایی) و امعان نظر به مسائل فنی است که منجر به ایجاد استانداردهای مناسب و مقتضی می گردد. تخصص فنی برای طراحی استانداردهای مناسب و قابل دفاع امری حیاتی بوده و مستلزم مطالعات مفصل درباره نتایج بهداشتی و محیطی ارزش های متفاوت آغازین است، به عنوان مثال استاندارد گذاری در زمینه ایمنی مواد غذایی از قبیل گوشت وابسته به مطالعات تفصیلی در زمینه عوامل میکروبی موجب بیماری همراه با جزئیات فنی مربوط به فرآوری، انبارش و جابجائی گوشت است. این مطالعات می تواند توسط متخصصین سازمان اداری مقررات گذار یا با استفاده از متخصصین سازمانهای تخصصی و از طریق دستیابی به اجماع در متخصصین انجام شود. تخصص حقوقی نیز برای ایجاد قواعد و استانداردها ضروریست. تخصص حقوقی غالباً در رابطه با رعایت قواعد شکلی وضع قواعد، حفظ ارتباطات و اطلاعات و تعارض احتمالی منافع ضرورت دارد. تخصص حقوقی همچنین در صورت اعتراض و شکایت نسبت به فرآیند مقررات گذاری اهمیت خواهد داشت.

سومین تخصص مورد نیاز که بصورت روزافزون ضرورت آن درک می شود، تخصص در زمینه تجزیه و تحلیل اقتصادی است. این تخصص برای ارزیابی هزینه منفعت و بررسی نتایج اقتصادی مقررات ضرورت دارد. سازمانهای اداری مقررات گذار معمولاً از مشورت های اقتصادی لازم برای تجزیه و تحلیل های مورد نظر بهره برداری می کنند. مهارت های مدیریتی گسترده ای نیز برای هماهنگ سازی اطلاعات فنی، حقوقی و اقتصادی ضروریست. تصمیمات بایستی درباره خود فرآیند با توجه به پدیداری ایجاد قواعد، گستره درگیری هیئت های تخصصی و کارشناسی و آئین های قاعده سازی مناسب، اتخاذ شوند. همکاری با دیگر سازمانهای اداری و با دیگر سطوح حکومت اجتناب ناپذیر است.

سوم - مجازات ها و پاداش ها - ترغیب به تبعیت

یکی از چالش های کلیدی برای طراحی مقررات اجتماعی یافتن ترکیب مناسبی از مجازات و پاداش برای ترغیب و وادار کردن به تبعیت از آنهاست. طراحی مجازات ها

استفاده از مجازات ها مبتنی بر این پیش فرض است که موسسات مشمول مقررات، بخاطر ترس از جریمه شدن (یا دیگر ضمانت اجراءها) از مقررات تبعیت می کنند. مشخصاً فرض بر این است که اشخاص مشمول مقررات، هزینه ها و منافع تبعیت از مقررات را محاسبه می کنند. هزینه های مربوطه شامل هزینه های مورد انتظار ناشی از مجازات ها با در نظر گرفتن احتمال گیر افتادن است. از این منظر، مجازات مناسب، مجازاتی است که محاسبات هزینه - منفعت را به سمت تبعیت و رعایت مقررات سوق دهد.

یکی از یافته های پژوهش در باب نرخ تبعیت اینست که این نرخ نسبت به میزان مجازات، حساس است ولی حساسیت بیشتری نسبت به احتمال کشف و شناسائی تخلف دارد. به عبارت دقیق تر، تداوم و استمرار بازرسی اهمیت بیشتری در مقایسه با میزان مجازات ها دارد.

سوابق نشان می دهد که برخی از اشخاص و موسسات مشمول مقررات گذاری، جریمه ها و دیگر تنبیهات حقوقی (مدنی) را به عنوان هزینه کسب و کار در نظر می گیرند. یکی از رویکردها برای تغییر این دیدگاه، تحمیل کردن مجازاتهای کیفری است که می تواند در رابطه با تخلفات و تجاوزهای وقیحانه و بی پرده نسبت به قواعد، از قبیل سهل انگاری فاحش یا تلاش های دیگر برای برانداختن و تخریب مقررات، اعمال گردند. سازمانهای مقررات گذار معمولاً تعداد قابل توجهی از متهمین را در طول سال به دادگاه ها معرفی می کنند. مجازاتهای کیفری علاوه بر ایفاء نقش به عنوان یک عامل بازدارنده در مقابل برخی تجاوزات خاص به مقررات، به عنوان یک هشدار عمومی به اشخاص مشمول مقررات مبنی بر این که ممکن است مجازاتهای سختی در انتظار آنان باشد نیز به کار می روند.

طراحی پاداش ها

استفاده از پاداش یا مشوق ها، مبتنی بر این پیش فرض است که اشخاص مشمول مقررات، تمایل به تبعیت و رعایت مقررات دارند اما نمی دانند که چگونه باید تبعیت کنند یا اینکه استطاعت انجام اقدامات لازم را ندارند. به عنوان مثال، سازمانهای مقررات گذار، مدلهای اجرایی را طراحی می کنند که تولیدکنندگان بتوانند خود را در موقعیت های خاص، با آن تطبیق دهند. این اقدام، شرکت ها را از هزینه های ایجاد این مدلها و هماهنگ کردن خود را با چهارچوب مقرراتی که بصورت فراگیر تدوین شده اند معاف می کند.

به عنوان یک نمونه موفق که منجر به پذیرش و بکارگیری داوطلبانه استانداردهای انرژی گردیده است، تولیدکنندگانی که استانداردهای مورد بحث را رعایت کرده باشند، می توانند این وضعیت را در تبلیغ محصول خود به مصرف کنندگان اطلاع دهند و بر حسب مویلد این تبعیت، مثلاً با عنوان "ستاره انرژی" را روی محصولات خود الصاق کنند. این گواهی به معنی تایید محصول است و در انتخاب مصرف کنندگان موثر واقع می شود. بی روش دیگر "مرسوم به" خوبپلیسی " شرکت هایی که بصورت داوطلبانه موارد منضم مقررات محیط زیستی را کشف، گزارش و آن را اصلاح نمایند، مجازاتهای مدنی و کیفری آنها کاهش می یابد

مشوق ها از یاداش های مثبت برای ترغیب به تبعیت از مقررات استفاده می کنند. این مشوق ها شامل اعلان عمومی تبعیت از مقررات، اعطاء جایزه به "بهترین اقدامات" (Best practices) و نرمش بیشتر نسبت به اشخاصی که بالاترین نرخ تبعیت را داشته اند، می گردند. به عنوان یک نمونه موفق که منجر به پذیرش و بکارگیری داوطلبانه استانداردهای انرژی گردیده است، تولیدکنندگانی که استانداردهای مورد بحث را رعایت کرده باشند، می توانند این واقعیت را در تبلیغ محصول خود به مصرف کنندگان اطلاع دهند و برچسب موید این تبعیت، مثلا با عنوان "ستاره انرژی" را روی محصولات خود الصاق کنند. این گواهی به معنی تایید محصول است و در انتخاب مصرف کنندگان موثر واقع می شود. در روش دیگر مرسوم به "خودپلیسی" شرکت هایی که بصورت داوطلبانه موارد نقض مقررات محیط زیستی را کشف، گزارش و آن را اصلاح نمایند، مجازاتهای مدنی و کیفری آنها کاهش می یابد.

چهارم - نظامهای اجرا و پیاده سازی: تحقق تبعیت

نظامهای اجرایی برای تعیین موارد عدم رعایت و تصمیم به مجازات و دیگر تدابیر لازم برای تحقق تبعیت از مقررات، ضروریست. برنامه های مقررات گذاری معمولا دارای نظامهای اجرایی گسترده شامل ارتشی از بازرسان و کیفرهای فوری در موارد عدم تبعیت از مقررات هستند. در عین حال چنین نظامات اجرایی گسترده ای به ندرت به کار گرفته می شوند. جزئیات نظام اجرایی یا به اختصار، نظام تبعیت، در راهبرد اجرایی سازمانهای مقررات گذار و سبک اجرایی بازرسان، منعکس شده است. در اینجا تصمیمات کلیدی که در تاسیس یک راهبرد اجرایی، موثر واقع می شوند، مورد ملاحظه قرار می گیرند.

کشف و شناسایی موارد نقض

طراحی نظام مراقبت و بازرسی مستلزم اتخاذ تصمیماتی درباره فرآیندهای مورد استفاده در کشف و شناسایی موارد نقض مقررات و تعیین اولویت ارجحیت اهداف بازرسی است. نظامهای شکایت محور برای کشف موارد نقض، مرسوم ترین شکل مراقبت هستند. این نظامات در عین سادگی، از نظر سطح فراگیری، در هم ریخته و تصادفی می شوند. به علاوه شکایت ها می توانند به عنوان دستاویزی برای اقدام تلافی جویانه نسبت به افراد ناراضی یا به عنوان وسیله ای در دست کارفرمایان برای تنبیه کسانی که شکایت کرده اند مورد استفاده قرار گیرند. نظام های شکایت محور با استفاده از روشهایی از قبیل شماره های مجانی برای ثبت شکایت ها و ساز و کارهایی که امکان ثبت شکایت بصورت ناشناس را امکانپذیر می کنند، اصلاح شده اند.

به علت شکاف اجتناب ناپذیر میان منابع لازم برای بازرسی و نیاز به بازرسی، به ناچار بایستی اولویت های بازرسی معین شوند. توصیه کلی ارائه شده اینست که در بازرسی باید صناعی که سوابق نشان می دهد بیشترین نرخ تخلف را داشته اند و آن موسساتی که درصد بالایی از فعالیت های آنها مشمول مقررات هستند، در اولویت بازرسی قرار گیرند. این رویکرد نیازمند مبنائی تاریخی برای تعیین الگوهای تبعیت و تاریخچه ای از اشخاص و موسسات مشمول مقررات است.

یک نمونه خوب از بازرسی های هدف مند، استفاده از مدل تبعیت مودیان مالیات ها است که توسط سازمانهای مالیاتی برای بررسی اظهارنامه ها توسط ماموران مالیاتی بر مبنای الگوهای پیشین تخلفات و کشف دوباره درآمدها، بکار گرفته می شود.

یکی از مسائل مرتبط با بازرسی، تعیین اجزائی است که باید مورد بازرسی قرار گیرند. نوعا توصیه می شود که اجزاء اصلی باید مورد بازرسی قرار گیرد ولی تعیین اجزاء اصلی کار ساده ای نیست و در هر صنعتی با صنعت دیگر تفاوت دارد. رویکرد جدید اینست که انجام بازرسی مستلزم بازدید از مراحل فرآوری محصول برای تعیین نقاط اصلی قابل کنترل در فرآیند تولید می باشد تا هم شرکت مورد بازرسی و هم بازرسان تمرکز بیشتری بر آن نقاط داشته باشند.

متوسل شدن به تنبیهات

صرف نظر از فرایند و اهداف بازرسی باید آئین ها و قواعد شکلی لازم بمنظور اعمال تنبیهات و مجازات ها ایجاد گردد. مجازات های قابل اعمال و دیگر ابزارهای ترغیب به تبعیت از مقررات، معمولا به عنوان بخشی از اختیارات مربوط به مقررات گذاری اجتماعی با جزئیات کامل توسط سازمان اداری مقررات گذار مربوط، تعیین می گردند. ضروریست برای اعمال مجازات های مدنی و کیفری مراحل طی شود. مجازاتهای مدنی معمولا از طریق نظامهای حقوق اداری موجود در سازمانهای مقررات گذار از قبیل قضاوت حقوق اداری (law judges Administrative) و آئین تجدیدنظر خواهی (Appeal procedures)، اعمال می شوند. هر دو مسیر موصوف مستلزم رعایت آئین هایی برای ابلاغ موارد نقض مقررات به اشخاص و موسسات مشمول مقررات، دادن فرصت برای

طراحی نظام مراقبت و بازرسی مستلزم اتخاذ تصمیماتی درباره فرآیندهای مورد استفاده در کشف و شناسایی موارد نقض مقررات و تعیین اولویت ارجحیت اهداف بازرسی است. نظامهای شکایت محور برای کشف موارد نقض، مرسوم ترین شکل مراقبت هستند. این نظامات در عین سادگی، از نظر سطح فراگیری، در هم ریخته و تصادفی می شوند. به علاوه شکایت ها می توانند به عنوان دستاویزی برای اقدام تلافی جویانه نسبت به افراد ناراضی یا به عنوان وسیله ای در دست کارفرمایان برای تنبیه کسانی که شکایت کرده اند مورد استفاده قرار گیرند. نظام های شکایت محور با استفاده از روشهایی از قبیل شماره های مجانی برای ثبت شکایت ها و ساز و کارهایی که امکان ثبت شکایت بصورت ناشناس را امکانپذیر می کنند، اصلاح شده اند

اعتراض، تهیه مدارک و دلائل، انتصاب قضات پرونده، تحمیل مجازاتهای مناسب توسط قضات و آیین های تجدیدنظرخواهی قضائی است.

آنچه در واقعیت جریان دارد اینست که بازرسان بصورت روزمره با موسسات مشمول مقررات در تعامل هستند. بازرسان، برداشت خود از مقررته را ابراز می دارند و اختیار تشخیص خود را برای تعیین چگونگی برخورد با موارد نقض مقررات بکار می گیرند. با توجه به نقش قابل انتقاد بازرسان، یکی از چالش های مهم مدیریتی، ایجاد و پروراندن یک سبک پیاده سازی و اجرایی مطلوب در میان بازرسان است.

اینکه چه سبک اجرایی مطلوب است، موضوعی است که مورد مناقشه فراوان قرار گرفته است ولی در عین حال در مورد برخی از موضوعات اتفاق نظر وجود دارد. بازرسانی که بصورت بسیار غیررسمی ظاهر می شوند و نشان می دهند که تهدیدی برای موسسات نیستند، معمولاً اثربخشی کلی دارند. آنها جدیت لازم را نخواهند داشت. بازرسانی که بسیار خشک و قلدرمآب هستند، اگر صمیمیت نداشته باشند، رفتار آنها زنده است. اگر موسسات مشمول مقررات، تصور نمایند که تهدیدات آنها از سوی نظامهای حقوقی پشتیبانی نمی شود، مقررات گذاران به هدفشان نمی رسند.

به نظر می رسد بازرسانی که ترکیبی از انعطاف پذیری و سخت گیری را بکار می گیرند معمولاً اثربخشی بیشتری دارند، با اینهمه تعیین ترکیب مناسب مساله ساز است. یکی از سبک هائی که توصیه شده، سبک "مقابله به مثل" است که برای یادگیری مطلوب و تبعیت از مقررات مناسب تر از تطبیق دادن و قانون گرائی است. در این سبک بازرسان در ابتدا با موسسه مشمول مقررات همکاری می کنند، با این فرض که موسسه نیز همکاری خواهد کرد و بصورت داوطلبانه مقررات را رعایت می کند. اما اگر تبعیت از مقررات حاصل نشد، عکس العمل مناسب از جانب بازرسان، تهدید به مجازات است. به مفهوم دقیق تر، سبک اجرایی، برای انطباق با اوضاع و احوال خاص هر مورد و الگوهای قبلی تعامل، تعدیل می شود. این انعطاف پذیری در سبک اجراء، مشکلاتی دربردارد، زیرا سازمانهای مقررات گذار معمولاً تمایل به پیاده کردن یکپارچه و هماهنگ قواعد دارند و اصولاً هم سازمانهای مقررات گذار و هم موسسات مشمول مقررات به دنبال قاطعیت و حتمیت هستند.

نظام های گزارش دهی

بیان جزئیات نظامهای اجرایی، منجر به توسعه نظامهای گزارش دهی برای ردیابی بازرسی ها، تخلفات و مراقبت ها می گردد. چنین گزارش هائی، پایه های لازم را برای بهبود اهداف اجرایی فراهم می سازد. این امر مستلزم ایجاد سیستم هائی برای نگهداری اسناد و برای ارائه گزارش نتایج حاصل از اجراء می باشد. به عنوان مثال برخی از سازمانهای مقررات گذار، هر سه ماه یکبار گزارش بازرسی های انجام شده را منتشر می کنند که حاوی اطلاعاتی درباره بازرسی ها و موارد نقض و تخلف از مقررات است. انتشار این گزارش ها دارای کارکرد آموزشی نیز می باشد و نشان می دهد که سازمان های مقررات گذار در اجراء مقررات جدی هستند و این کار عملی بازرسان در مقابل عدم تبعیت از مقررات محسوب می شود.

بکارگیری کارکنان

یکی از چالش های اصلی که منجر به تصمیم گیری درباره اولویت ها و اهداف می شود، وجود شکاف بین نیازها و نیروی انسانی لازم برای بازرسی است. این شکاف منجر به تصمیم گیری در باب چگونگی تخصیص کارکنان به نقش های اجرایی متفاوت می گردد. این نقش ها معمولاً عبارتند از مراقبت و پاسخ دادن به شکایت ها، بازرسی های جاری و در دست اقدام و از جمله بازرسی مضاعف احتمالی برخی نقاط، پیگیری ارزیابی موارد عدم رعایت مقررات، آموزش و نظارت. چگونگی ایفاء این نقش ها، مسائل سازماندهی متعددی را برمی انگیزد که مرتبط با این سوال که هستند تا چه حدی وظایف اجرا بصورت متمرکز دنبال شوند یا این هدف که کنترل مرکزی (فرماندهی) تقویت گردد یا اینکه با تمرکززدائی، ساختار سازمانهای اداری محلی توسعه یابد. علاوه بر مسئله ترکیب مناسب تمرکز و عدم تمرکز، پیچیدگی های احتمالی دیگری نیز در رابطه با استفاده از اشخاص ثالث برای بازرسی و برای نظارت بر گزارشهای داوطلبانه سازمانهای مشمول مقررات، بروز می نماید.

مدل ایده آل واحدی برای حل و فصل مسائل سازمانهای اداری در زمینه تخصیص و بکارگیری کارکنان اداری وجود ندارد. اتخاذ رویکردهای متعدد احتمالی وابسته به موقعیت های خاص اجرایی است. یکی از این رویکردها بر مراقبت تاکید بیشتری دارد (یعنی از طریق بازرسی های گاه به گاه و اتفاقی) و اقدامات اجرایی پر سر و صدا و خیرساز برای ایجاد و پروراندن شرایط و احوال بازرسان به نحوی که تمامی موسسات مشمول مقررات گذاری متوجه شوند که ممکن است آنها نیز با این موضوع درگیر شوند. این رویکرد در صورتی مناسب خواهد

بازرسانی که بصورت بسیار غیررسمی ظاهر می شوند و نشان می دهند که تهدیدی برای موسسات نیستند، معمولاً اثربخشی کلی دارند. آنها جدیت لازم را نخواهند داشت. بازرسانی که بسیار خشک و قلدرمآب هستند، اگر صمیمیت نداشته باشند، رفتار آنها زنده است. اگر موسسات مشمول مقررات، تصور نمایند که تهدیدات آنها از سوی نظامهای حقوقی پشتیبانی نمی شود، مقررات گذاران به هدفشان نمی رسند.

بود که موسسات بسیار متفاوتی مشمول مقررات گذاری باشند و بازرسی سیستماتیک تک تک آنها در یک توالی زمانی معقول ناممکن باشد. رویکرد دیگر اینست که بر بازرسی های جاری و پیگیری ارزیابی نتایج آنها تاکید شود از طریق توجه خاص به تقویت ارائه گزارشهای داوطلبانه تا بدین ترتیب، اشخاص و موسسات مشمول مقررات، توانمندی خود را برای انطباق و تبعیت از مقررات ارتقاء دهند. این رویکرد در صورتی مناسب خواهد بود که نسبت بازرسان به موسسات مشمول مقررات، به حدی کافی باشد که امکان بازرسی منظم و متوالی فراهم گردد.

علت انتخاب مقررات گذاری اجتماعی

همانند سایر ابزارهای اداری، انتخاب مقررات گذاری اجتماعی به عنوان یک ابزار، ماهیتا یک انتخاب سیاسی محسوب می گردد که منعکس کننده موازنه ای میان ارزش ها و دورنماهاست. تصمیم درباره اینکه اساسا بایستی یک پدیده اجتماعی و اقتصادی را مقررات گذاری نمود یا نه، با تصمیم گیری درباره چگونگی طراحی و پیاده سازی مقررات اجتماعی همراه است. به همین دلیل بحث در باب شکل و نوع مقررات گذاری اجتماعی غالبا در ادامه مباحث مربوط به پذیرش یا رد اصل مقررات گذاری، مطرح می شود.

منطق انتخاب: برطرف کردن نواقص نظام حقوقی

مقررات گذاری اجتماعی برطرف کننده نارسائی نظام حقوقی و بویژه کاستی ها و محدودیت های حقوق مسئولیت مدنی و شبه جرم برای جلوگیری از ورود آسیب و صدمه به افراد و ارتقاء نتایج مثبت است. این موارد به نوبه خود ناشی از نارسائی نظام بازار هستند. به مثال آلودگی هوا توجه کنید که ناشی از نارسائی و ناتوانی شرکت ها برای درونی کردن هزینه این آلودگی و در نتیجه بروز پدیده عوارض بیرونی است. در اصل، یک فرد می تواند علیه کارخانه شکایتی را مطرح و برای اثبات ورود خسارت (وقوع شبه جرم) تلاش کند یا سهل انگاری کارخانه را (با استناد به مسئولیت) اثبات نماید و نشان دهد که این ها در نتیجه آلودگی است. اما در عمل هزینه و زمان لازم برای طرح شکایت علیه این قبیل کارخانجات بسیار زیاد است. بنابراین مقررات گذاری راه حلی مناسب محسوب می گردد.

برخلاف مقررات گذاری اقتصادی که نسبتا می توان فهرستی از نارسائی های بازار که مبنای مداخله از طریق مقررات گذاری می شوند را تهیه نمود، نارسائی هایی که مبنای منطق استفاده از مقررات گذاری اجتماعی است کمتر تعریف شده اند. این موارد عموما عبارتند از نارسائی نظامهای مسئولیت مدنی و شبه جرم یا هر دو آنها. از آنجائیکه تعریف فوق فرصت مناسبی را برای مداخله در مناسبات اجتماعی از طریق مقررات گذاری فراهم می کند، اتخاذ تصمیم برای تحمیل مقررات گذاری اجتماعی ماهیتا سیاسی است.

ملاحظات سیاسی و حقوقی

تنوع ملاحظات سیاسی و اجتماعی بر تصمیم گیری برای استفاده از مقررات گذاری اجتماعی به عنوان ابزار حکومت تاثیر می گذارد. شاید اصلی ترین عامل اینست که مقامات منتخب غالبا مقررات گذاری را ابزاری نسبتا کم هزینه می دانند، زیرا در فرآیند بودجه بندی سروکله اش پیدا نمی شود. در عین حال مقامات منتخب از پس زدن مقررات از سوی موسساتی که مقررات بر آنها تحمیل می شود و واکنش آنها بیمناک هستند. این امر باعث موازنه ای میان نتایج کوتاهی در مقررات گذاری و هزینه های ناشی از مقررات گذاری، با در نظر گرفتن واکنش احتمالی نسبت به مقررات شده است. این موازنه متضمن مفاهیم سیاسی و حقوقی متنوعی است.

ملاحظات سیاسی

طرفداران مقررات گذاری به صدماتی که مقررات گذاری مانع از آنها می شود اشاره می کنند. مخالفان بر هزینه ها و فشارهایی که مقررات گذاری تحمیل می کند، تاکید دارند. غالبا مسائل خاص مقررات گذاری، با مناقشات گسترده تری در باب مزاحمت های حکومت (intrusiveness) نسبت به حقوق فردی (The rights of individuals) پیوند می خورد. به عنوان مثال مقررات مربوط به کمربند ایمنی خودرو در ایالات متحده تا چندین سال به تاخیر افتاد بخاطر مناقشاتی که در رابطه با حق انتخاب افراد برای بستن یا نبستن کمربند بدون مداخله دولت، مطرح شد. بطور کلی باور بنیادین به آزادی های فردی و نگرانی نسبت به مداخله حکومت، مانع سیاسی مقررات گذاری اجتماعی در برخی کشورهاست. انگیزه موسسات مشمول مقررات برای تضعیف و مبارزه با مقررات گذاری اجتماعی به مراتب بیشتر از اکثریتی است که از مقررات منتفع می شوند زیرا این ها تمایل کمتری برای حمایت از مقررات دارند. سیاست ورزان بایستی با پیش بگذارند و مناقشات را هدایت کنند. به عنوان یک جایگزین بایستی

طرفداران مقررات گذاری به صدماتی که مقررات گذاری مانع از آنها می شود اشاره می کنند. مخالفان بر هزینه ها و فشارهایی که مقررات گذاری تحمیل می کند، تاکید دارند. غالبا مسائل خاص مقررات گذاری، با مناقشات گسترده تری در باب مزاحمت های حکومت (intrusiveness) نسبت به حقوق فردی (The rights of individuals) پیوند می خورد. به عنوان مثال مقررات مربوط به کمربند ایمنی خودرو در ایالات متحده تا چندین سال به تاخیر افتاد بخاطر مناقشاتی که در رابطه با حق انتخاب افراد برای بستن یا نبستن کمربند بدون مداخله دولت، مطرح شد. بطور کلی باور بنیادین به آزادی های فردی و نگرانی نسبت به مداخله حکومت، مانع سیاسی مقررات گذاری اجتماعی در برخی کشورهاست

نفرت اخلاقی کافی نسبت به سوءاستفاده از غلبه مقاومت در برابر مقررات، وجود داشته باشد. پیشینه تاریخی مقررات گذاری اجتماعی مملو از مواردی همچون نفرت اخلاقی و سوداگری های سیاسی است. مثال های زیادی از رسوائی و افشاگری های بی رحمانه و انتقاد آمیز که منجر به مقررات گذاری های وسیع شده وجود دارند. در این میان افراد سرشناسی نیز به عنوان پیشروان مقررات گذاری در حوزه های مختلف ایمنی و بهداشت محیط زیست شناخته شده اند. علاوه بر این موارد آشکار، وضع مقررات اجتماعی معمولاً مستلزم لابی های گسترده میان صاحبان منافع متعارض متاثر از مقررات، برای تأخیر در مقررات گذاری، استثناء کردن برخی از موضوعات و محدود کردن اختیارات اجرایی است.

یکی از نگرانی های مربوط به جنبه سیاسی مقررات گذاری این است که موسسات مشمول مقررات، فرایند مقررات گذاری یا اجراء آن رادست کاری کرده تا آن را به نفع خود به سرانجام رسانند و مقررات را از محتوی خالی نموده و هدف آن را عقیم کنند. در انتها درجه، موسسات مشمول مقررات، فرایند تدوین مقرراتی را که منافع آنها را به هزینه جامعه تأمین می کند، به تسخیر خود درمی آورند. این مهم ترین دلواپسی است که منجر به تلاش هایی برای مشورت بیشتر با صنایع و دیگر اشخاصی می گردد که مشمول مقررات می گردند. این امر خود بخشی از فرآیندی است که برای شکل گیری قواعد و استانداردها طی می شود.

به علاوه تلاش های بسیاری برای توجه به هزینه های پنهان اقتصادی مقررات گذاری بعمل آمده است. این تلاش باعث شده است که سازمانهای مقررات گذار هزینه ها و منافع مقررات گذاری را در مقایسه با روش های جایگزین ارزیابی نموده و تنها مقرراتی را تصویب نمایند که منافع کاملاً مثبت آن به اثبات رسیده باشد. در اصل این روش منجر به مقررات گذاری سودمند، حداقل از منظر کارآمدی اقتصادی خواهد شد. در عمل این تجزیه و تحلیل ها آکنده از عدم قطعیت و چالش های تحلیلی هستند.

ملاحظات حقوقی

مقررات گذاری موضوع چالش های حقوقی متنوعی از منظر منابع حقوقی متعدد است. در واقع عمده بحث در این خصوص رعایت آئین و فرایند قانونی مقررات گذاری است.

دادگاه ها نوعاً به صلاحیت و تخصص سازمانهای اداری مقررات گذار سر فرود می آورند، ولی دقت نظر خاصی نسبت به فرایند رعایت قواعد شکلی مقررات گذاری مبذول می دارند. بررسی ها نشان داده است که دادگاه در صورتی اقدامات سازمانهای مقررات گذار را ابطال می کنند که در بابت این اقدامات "خودسرانه یا هوسبازانه" (Arbitrary or capricious) بوده است یا اینکه فاقد هرگونه بنیان و اساسی در واقعیت بوده است. قواعدی که دادگاه تشخیص دهد، فرایند شکل گیری آنها معیوب بوده ابطال می شوند مثلاً کوتاهی در ارائه پاسخ مناسب و نشان دادن عکس العمل کافی نسبت به نظرات مردم در رابطه با پیش نویس مقررات یکی از این عیوب محسوب می گردد. در کشورهای که سنت های مشورتی جا افتاده تری در مسیر شکل گیری مقررات داشته باشند این چالش ها کمتر است.

مشکلات مقررات گذاری اجتماعی

مقررات گذاری اجتماعی به دلایل مختلفی مورد انتقاد قرار گرفته است. در پاسخ به این انتقادات، اصلاحاتی در جهت بهبود آن بعمل آمده است.

برطرف کردن محدودیت: مشوق های اقتصادی

یکی از مهم ترین انتقادات وارد شده به مقررات گذاری اجتماعی ماهیت بسیار محدودکننده آن است. این انتقاد به استفاده از رویکرد سنتی "فرمان دادن و کنترل کردن" (control-and-Command) در مقررات گذاری مربوط می شود که رویکردی محدودکننده و ناکارآمد است. ادعای می شود که اشخاص مشمول مقررات گذاری بهتر از سازمانهای مقررات گذار می توانند مسائل خود را حل کنند. انتقاد دیگر اینست که سازمانهای مقررات گذار در مراقبت، نظارت و اجراء مقررات شدیداً ناکارآمد بوده و موجب لوٹ شدن اهداف مقررات می شوند. این نواقص منجر به تأخیر، هزینه های اضافی و خفه کردن خلاقیت ها می شود. این انتقادات منجر به انتخاب جایگزینی مناسب بجای رویکرد "فرمان دادن و کنترل کردن" شده است.

یکی از اصلاحات اخیر این است که بجای استفاده از استانداردهای طراحی و مشخصات که انجام اقدامات خاصی را که باید تعهد شود مشخص می کنند از استانداردهای اجرایی (عملیاتی) که رسیدن به نتایج خاصی را مشخص می کنند استفاده شود. این تغییر موجب می شود که موسسات مشمول مقررات، راه های متنوعی را برای رسیدن به اهداف موردنظر مقررات در پیش رو داشته باشند.

علیرغم اینکه استانداردهای اجرایی امکان خلاقیت را فراهم می آورند، تجربه نشان داده است که موسسات مشمول مقررات تمایل دارند که از فن آوری مسلط در زمان حاکمیت مقررات استفاده نمایند. این موسسات

مشارکت صنایع در تدوین قواعد و تعیین استانداردها در مدل سنتی بسیار رسمی، مقطعی، زمان بر و پرهزینه است. در رویکرد جدید برای کاهش تعارضات از روشهای غیررسمی تر از قبیل اطلاع قبلی، مشاوره های غیرتشریفاتی و بکارگیری روش وضع قاعده از طریق مذاکره، استفاده می شود. به علاوه در رویکرد جدید سعی در انعطاف پذیری بیشتر قواعد بعمل آمده است

انگیزه کلی برای خلاقیت دارند. در واقع آنان انگیزه قابل ملاحظه‌ای برای انطباق با فن‌آوری‌های شناخته شده‌ای دارند که برای آنها در تبعیت از مقررات موجب در دسر نشود.

در این میان حلقه مفقوده‌ای وجود دارد که منجر به تغییر در انگیزه موسسات مشمول مقررات برای نوآوری یا انجام اقداماتی فراتر از استانداردهای حداقلی و یا هر دو شود. به رسمیت شناختن این خلاء منجر به حمایت گسترده برای استفاده از محرک‌ها و مشوقهای اقتصادی به عنوان ابزارهای مقررات‌گذاری اجتماعی شده است.

ایده کلی این است که استفاده از ابزارهای اقتصادی، هزینه‌های واقعی تصمیم‌گیری برای تبعیت از مقررات را منعکس می‌کند و منجر به ایجاد محرک‌های شبه بازاری (marketlike) در مقررات‌گذاری موسسات بمنظور تحقق هر چه بیشتر اهداف مقررات می‌گردد. محرک‌های اقتصادی که می‌توانند در مقررات‌گذاری اجتماعی به عنوان ابزارهای اقتصادی برای مقررات‌گذاری اجتماعی^۱ آدغام شوند، به اختصار عبارتند از:

- ۱- حقوق مالکیت (Property rights) و اگذاری حق مالکیت و امکان بهره‌برداری در موضوعات جمعی. مثال: واگذاری حق ماهیگیری در قلمروهای خاص شکار یا دوره‌های زمانی مشخص.
- ۲- دریافت عوارض مالیات (Charges or taxes) مطالبه هزینه یا مالیات برای عرضه برخی از محصولات یا سطح خاصی از آسیب‌رسانی. مثال: دریافت حق انشعاب یا عوارض تخلیه زباله.
- ۳- ضمانت اجراء (Performance bonds) اخذ تضمین مالی برای حصول اطمینان از انجام کار. مثال: تضمینات مالی لازم برای قراردادهای ساختمان‌سازی به عنوان شرط اخذ پروانه.
- ۴- سیستم‌های بازپس دادن گرونی (وثیقه) (Deposit refund systems) تضمین‌های نقدی یا سایر تضمینات برای بازگرداندن و تحویل ضایعات و مواد باطله مطابق با قواعد مشخص. مثال: سیستم گرونی برای ترغیب به بازگرداندن بطری‌های خالی.
- ۵- سیستم پروانه‌های قابل خرید و فروش: سیستم جیره‌بندی انتساب آلودگی که برای استفاده از ابزارهای کم هزینه، ایجاد انگیزه می‌کنند تا انتشار آلودگی کاهش یابد. مثال: سیستم پروانه کاهش آلودگی

کاهش تعارضات: شکل جدید مقررات‌گذاری و مشارکت صنایع

مشارکت صنایع در تدوین قواعد و تعیین استانداردها در مدل سنتی بسیار رسمی، مقطعی، زمان‌بر و پرهزینه است. در رویکرد جدید برای کاهش تعارضات از روشهای غیررسمی تر از قبیل اطلاع قبلی، مشاوره‌های غیرتشریفاتی و بکارگیری روش وضع قاعده از طریق مذاکره، استفاده می‌شود. به علاوه در رویکرد جدید سعی در انعطاف‌پذیری بیشتر قواعد بعمل آمده است.

به علاوه برخلاف رویکرد سنتی که هدف خود را تحمیل مقررات قرار داده بود و به علت کمبود منابع موفق نبوده است، در رویکرد جدید، هدف سازمانهای مقررات‌گذار تسهیل پیاده‌سازی مقررات و ارتقا پذیرش و همراهی جامعه با اجرای مقررات است. به علاوه رویکرد سنتی سعی در تعیین اقدامات خاص و مشخص نمودن معیارهای ارزیابی تبعیت از این اقدامات داشته درحالیکه رویکرد جدید به نتایج توجه دارد.

از تحولات دیگر در مقررات‌گذاری تاکید بر سازمانهای داوطلب به جای سازمانهای رسمی دولتی است. بدین ترتیب استفاده از اشخاص ثالث برای اعمال و پیاده‌سازی مقررات و انجام بازرسی‌ها و توجه به رویکرد "خود-تنظیمی" (Self-regulation) و همچنین مشارکت بخش عمومی و خصوصی در بخش‌های صنعتی افزایش یافته است.

۱- برای مطالعه در زمینه نارسایی بازار و توجیه مداخلات دولت مراجعه شود به: آون هیوز، "مدیریت دولتی نوین"، ترجمه دکتر سید مهدی الوانی و...، انتشارات مروارید، چاپ سوم، ۱۳۸۰ و کتاب‌های: Clarendon Press, Oxford, ۱۹۹۴. و Richard J. Pierce, Administrative law and Process, new york, foundation press, ۱۹۹۹.

Anthony J. Ogus, Regulation,

۲- آون هیوز، "مدیریت دولتی نوین"، همان

۳- برای مطالعه بیشتر در این زمینه: Anthony J. Ogus, Regulation, Clarendon press oxford. ۱۹۹۴.

۴- بانک جهانی، همان.

۵- مایکل هاوالت و ام‌راش "مطالعه خط‌مشی عمومی" ترجمه دکتر عباس منوریان و دکتر ابراهیم گلشن، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول، ۱۳۸۰، ص ۱۳۳ همچنین:

The tools of Government, A Guide to New Governance, Edited by Lester M. Salamon, Oxford university press, ۲۰۰۲.

۶- مایکل هاوالت و ام‌راش، همان، ص ۱۴۳