

## درآمدی بر مفاهیم و نظریه‌های مقررات‌گذاری اقتصادی

دکتر محمدحسین زارعی \*

عرفان شمس \*\*

### چکیده

از اوایل دهه ۱۹۸۰ تحقیقات در خصوص «مقررات‌گذاری» به‌عنوان یک روش حکومت و همچنین در خصوص دولت مقررات‌گذار، به‌طور قابل توجهی افزایش یافته است. در واقع، در بسیاری از کشورها، حکومت یا به تعبیر دقیق‌تر، حکمرانی از طریق مقررات‌گذاری تبدیل به ویژگی اصلی تحولات در حوزه حقوق، اقتصاد، سیاست و مدیریت شده است. امروزه مقررات‌گذاری علاوه بر یک روش حکومت، به‌عنوان هنر حکومت، واقعیتی نهادی، و همچنین به‌عنوان یک حوزه‌ی مطالعاتی مستقل مورد توجه قرار می‌گیرد و حتی در حال تبدیل شدن به یک گفتمان عمومی در حوزه‌های پیش گفته است. مقاله حاضر به بخشی از مهم‌ترین مباحث در خصوص مبانی نظری «مقررات‌گذاری» می‌پردازد؛ اصطلاحی که شاید در جامعه‌ی حقوقی ایران تا حدی ناشناخته است و موجب سردرگمی می‌شود. تلاش این مقاله آن است که با تعیین چارچوبی مفهومی و نظری،

---

\* استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

\*\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی.

تصویری روشن از مفهوم مقررات‌گذاری و نظریه‌های آن ارائه دهد و به برخی از مهم‌ترین پرسش‌ها در این حوزه پاسخ دهد. از این رو، پس از مقدمه‌ای در خصوص پیشینه‌ی ورود این اصطلاح به نظام حقوقی و نسبت دولت و بازار در نظریه‌های اقتصاد سیاسی رقیب، مفهوم مقررات‌گذاری توضیح داده می‌شود و سپس نظریه‌های مقررات‌گذاری مورد بررسی قرار خواهند گرفت. در این راستا، تلاش بر این بوده است که مهم‌ترین نظریه‌های مقررات‌گذاری به همراه نقدهای وارد به هر یک، مورد اشاره قرار گیرد.

### کلید واژگان

مقررات‌گذاری، دولت مقررات‌گذار، نظریه منفعت عمومی، نظریه منفعت خصوصی، کاستی‌های بازار.

## مقدمه

نقش و کارکرد دولت در اقتصاد طی دو قرن اخیر، دست‌خوش تحولات عمیقی بوده است. شاید اغراق نباشد اگر قرن بیستم را تعیین‌کننده‌ترین دوره تاریخی از نظر نقش و جایگاه دولت در اداره امور اقتصادی و سیاسی دانست. اوایل قرن بیستم، مقارن با مواجهه‌ی اقتصادهای سرمایه‌داری با بحران‌های بزرگ اقتصادی از یک طرف، و استقرار حکومت‌های مبتنی بر مارکسیسم از سوی دیگر بود. در این دوران بسیاری از نظرها به این سمت جلب شد که همه‌ی ناکارآمدی‌های نظام سرمایه‌داری، به‌صورت یک بحران فراگیر خود را نشان داده است و حکومت‌های مارکسیستی منعکس‌کننده‌ی تکامل طبیعی تاریخ بشر هستند که بدیل کامل‌تری را برای نظام‌های سرمایه‌داری ارائه کرده‌اند. بر اساس این رویکرد، برنامه‌ها و تصمیمات اقتصادی توسط دولت اتخاذ می‌شود. این تصمیمات در حالت کامل خود شامل تصمیم در مورد نوع و میزان کالاهای تولیدی و نوع و مقدار کالاهای مصرفی می‌شود. این نوع رویکرد به دولت منسوب به کسانی است که حاصل فرایند عملکرد بازار را «عادلان» ندانسته و با رویکردی ارمان‌گرایانه، تخصیص منابع و تصمیم‌گیری اقتصادی را در صلاحیت دولت می‌دانند. بنابراین، به‌طور طبیعی، دولت جایگزین بازار می‌شود و از آنجا که سازوکار بازار به‌عنوان رقیب تلقی می‌شود، سیاست‌گذاران و مجریان خود را موظف به مقابله با آن می‌بینند. این نگرش امروزه به‌خصوص پس از اثبات ناکارآمدی‌های آن در دوران پس از جنگ جهانی دوم (که همراه با اجرای سیاست‌های ملی‌سازی صنایع در بسیاری از کشورهای اروپا بود) مدافع چندانی ندارد. اما در ربع پایانی قرن بیستم، بازگشت دوباره‌ای به سوی اندیشه‌های دوره‌ی اول

به وجود آمد و رویکرد معروف به «نئولیبرالیسم» توانست اندیشه‌های دولت‌گرایی سوسیالیستی و رفاه را تا حدودی از صحنه خارج کند. در واقع، می‌توان گفت ناتوانی‌های دولت‌های سوسیالیستی در پاسخ‌گویی به خواسته‌ها و تقاضاهای مصرفی افراد جامعه و ناتوانی دولت‌های رفاه در حل معضل رکود تورمی در کشورهای سرمایه‌داری، پیش‌زمینه‌ی احیای این رویکرد بود. در این رویکرد، دولت نهادی است که باید از طریق اقدامات مختلف و از جمله به‌طور خاص وضع قوانین و مقررات، به تنظیم بازار بپردازد و شرایط مناسبی برای کارکرد آن فراهم آورد و در عین حال در حوزه‌های مختلفی که بازار قادر به پاسخ‌گویی به خواسته‌های جامعه نیست، مداخله کند. آنچه در این رویکرد بیشتر بر آن تأکید می‌شود، تنها حوزه‌ی وظایف دولت نیست، بلکه سعی در ایجاد «کارایی» در نظام اقتصادی، یکی از مهم‌ترین اهداف آن به شمار می‌رود. در ادبیات اقتصادی، حقوقی و سیاسی آن چه برای نام‌گذاری این اقدامات مختلف به کار می‌رود، اصطلاح «مقررات‌گذاری»<sup>۱</sup> است که تقریباً از دهه ۱۹۸۰ به بعد، تبدیل به شاخه‌ی مستقل مطالعاتی شده است.

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، مقررات‌گذاری پیشاپیش یک مفهوم اقتصاد سیاسی است و بحث از نظریه‌های مقررات‌گذاری، اساساً تابعی از نظریه‌های اقتصاد سیاسی در خصوص نسبت دولت و بازار یا نسبت دولت و اقتصاد است.<sup>۲</sup> می‌توان گفت اقتصاد در

---

1. Regulation.

۲. زارعی، محمدحسین، جزوه درس حقوق عمومی اقتصادی، دوره دکتری حقوق عمومی، دانشگاه شهید



شکل کلی و معمول خود، یک علم رفتارشناسی است، و در سطح خرد، هدفش توضیح این است که عاملان اقتصادی، یعنی خانوارها، مصرف‌کنندگان، کارگران و... تصمیمات خود را بر اساس چه سازوکار یا قاعده‌ای می‌گیرند. در واقع، در سطح اقتصاد خرد، بحث این است که آن چه در اقتصاد اتفاق می‌افتد، اعم از تولید یا مصرف، و یا کم شدن تولید و مصرف، ناشی از رفتار افراد است. بنابراین، سنگ بناهای اصلی علم اقتصاد، دو هویت مشخص است: اول، خانوارها و دوم، بنگاه‌ها. خانوارها از طریق دو ویژگی یا تصمیم شناخته می‌شوند و علم اقتصاد هم در پی تحلیل این دو نوع تصمیم است: نخستین تصمیم در خصوص مصرف است، این که خانوارها چه چیزی و چقدر مصرف کنند؟ تصمیم آن‌ها این است که خانوارها چقدر کار کنند و چه میزان نیروی کارشان را به بازار عرضه کنند؟ از سوی دیگر نیز بنگاه‌ها تصمیم می‌گیرند که چه میزان تولید کنند و چه میزان نیروی کار استخدام کنند؟ به این ترتیب، خانوارها سبیل تقاضا و بنگاه‌ها سبیل تولید می‌شوند. این سازوکاری در کل اقتصاد است. هنگامی که رابطه‌ی داوطلبانه و آزاد بین تولید و مصرف برقرار شود، نظام مبادله‌ی آزاد اقتصادی شکل می‌گیرد که نظامی خودبسنده است.<sup>۳</sup> با این اوصاف، پرسشی که مطرح می‌شود این است که آیا این نظام مبادله، جایی با کمبود مواجه است و نیاز به مداخله‌ی دولت دارد یا این که این نظام، مانند پازلی است که وقتی قطعات آن کنار هم قرار می‌گیرند همه چیز درست انجام می‌شود؟ آیا

← بهشتی، دانشکده حقوق، نیمسال دوم سال تحصیلی ۸۹-۱۳۸۸.

۳. نیلی، مسعود، مباحث منتخب از اقتصادی سیاسی، سلسله سخنرانی‌ها، مؤسسه پرسش، بهار ۱۳۸۹.

چیزی هست که در نظام مبادله‌ی آزاد تولید نشود؟

هر کدام از نظریه‌های اقتصاد سیاسی پاسخی متفاوت به این پرسش‌ها داده‌اند. پاسخ اقتصاد سیاسی لیبرالیسم کلاسیک را می‌توان در این عبارت کوتاه جفرسون خلاصه کرد: «بهترین حکومت، حکومتی است که کم‌تر حکومت کند».<sup>۴</sup> دفاع لیبرال‌های کلاسیک از نظام مبادله‌ی آزاد از این دیدگاه ناشی می‌شود که حکومت، معرف یک قرارداد اجتماعی میان افراد معقول و منفعت‌طلب است. این افراد تنها با سیاست‌هایی موافق خواهند بود که منافع آن‌ها را به پیش ببرد. در نتیجه، دولت باید از ورود به فعالیت‌هایی که متضمن منافع برای برخی از شهروندان و متضمن زیان برای برخی دیگر است، خودداری کند. بر اساس این دیدگاه، نقش مناسب دولت باید به یک داور یا «نگهبان شب»<sup>۵</sup> فروکاسته شود که از قوانین مالکیت خصوصی و حقوق مدنی شهروندان حمایت کند. عملاً تمامی لیبرال‌های کلاسیک، نقش دولت را تدوین و اجرای نظامی از قوانین برای حمایت از حقوق فردی می‌دانند. اما در مورد دیگر نقش‌های دولت، چنین اجماع نظری وجود ندارد. ادام اسمیت بر این استدلال بود که دولت باید پول را چاپ و بر عرضه آن نظارت کند و همین‌طور عرضه کالاهای عمومی خاصی مانند دفاع، تاسیس بنادر و جاده‌ها و نیز وضع مالیات برای تامین منابع مالی آن‌ها را انجام دهد.<sup>۶</sup> لیبرال‌های کلاسیک حتی بر این باورند که اگر بازار

۴. باری کلارک، اقتصاد سیاسی تطبیقی، ترجمه عباس حاتمی، انتشارات کویر، ۱۳۸۹، ص ۱۸۷.

5. Night Watchman State.

۶. همان، صص ۱۸۸-۱۸۷.

کاستی‌هایی نیز داشته باشد، مداخله‌ی دولت برای رفع آن کاستی‌ها، احتمالا وضع را بدتر خواهد کرد. از آن جا که دولت توانایی دست‌یابی به اطلاعات مورد نیاز را ندارد، نتیجه‌ی سیاست‌هایی که اتخاذ خواهد کرد، مبهم و غیرقطعی خواهد بود. آن‌ها در مقابل «کاستی بازار»<sup>۷</sup>، «کاستی دولت»<sup>۸</sup> را مطرح می‌کنند و معتقدند شهروندان بهترین داوران درباره‌ی رفاهشان هستند و باید قادر باشند تا آزادانه انتخاب‌هایشان را در بازار محقق سازند.<sup>۹</sup> در مقابل این رویکرد، نئولیبرال‌ها، مدافع افزایش نقش دولت در اقتصاد بوده‌اند. این دسته از اقتصاددانان، استدالات نظری پیچیده‌ای برای تبیین ضعف عملکرد بازار ارائه می‌کنند؛ ضعف‌هایی که مانع تحقق اهداف جمعی و منفعت عمومی می‌شود. نئولیبرال‌ها، دولت را نهادی با پرسنل متخصص و کاملا کارآزموده تجسم می‌کنند که با استفاده از تکنیک‌های فنی مانند تحلیل سود و زیان و بررسی تاثیرات مقررات‌گذاری، سیاست‌های عقلایی را تدوین و اجرا می‌کنند.<sup>۱۰</sup>

با این اوصاف، این مقاله به دو بخش کلی تقسیم می‌شود. در بخش اول، مفاهیم مقررات‌گذاری مورد بررسی قرار می‌گیرد و در بخش دوم، نظریه‌های مقررات‌گذاری اقتصادی مورد توجه قرار می‌گیرد. بخش دوم، خود، به دو گفتار تقسیم می‌شود. در گفتار اول، نظریه‌های منفعت عمومی به بحث گذاشته می‌شود که خود شامل دو مبحث است. در

7. Market Failure.

8. State Failure.

۹. همان، ص ۱۸۹.

۱۰. همان، صص ۲۱۱-۲۱۰.

مبحث اول، نظریه‌های اقتصادی منفعت عمومی و در مبحث دوم، برخی رویکردهای بنیادی سیاسی به مقررات‌گذاری مورد توجه قرار گیرد. در گفتار دوم نیز، نظریه‌های مختلف منفعت خصوصی مورد بحث قرار می‌گیرند. لازم به توضیح است که رویکردهای مورد بحث در این مقاله، بیشتر در سنت انگلیسی-آمریکایی مطرح شده است و به‌طور مثال، رویکردهای قاره‌ای و فرانسوی به مقررات‌گذاری مورد بحث قرار نگرفته است.

### بخش اول - مفاهیم مقررات‌گذاری

مقررات‌گذاری در زندگی مدرن سیاسی، اقتصادی و حقوقی، حوزه گسترده‌ای را به خود اختصاص داده است. همان‌گونه که نویسندگان اشاره کرده‌اند، ارائه‌ی تعریفی دقیق از مقررات‌گذاری، کاری بس دشوار است.<sup>۱۱</sup> این امر به دلیل ماهیت میان‌رشته‌ای مقررات‌گذاری و همچنین تحولاتی است که این مفهوم در سال‌های گذشته پشت سر گذاشته است. مطالعه ادبیات تحقیق در خصوص مقررات‌گذاری و تحولات آن، نشان‌دهنده‌ی آن است که این مفهوم را می‌توان در سه سطح مورد مطالعه قرار داد. در سطح اول که مفهوم محدود مقررات‌گذاری است، مقررات‌گذاری به مثابه روش و شیوه‌ای خاص از حکمرانی مورد توجه قرار می‌گیرد. در این مفهوم، مقررات‌گذاری،

---

11. Robert Baldwin & Martin Cave, *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, Oxford, 1999, pp. 1-2; Anthony I. Ogus, *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Hart Publishing, 2004, p. 1; Stephen Weatherill, *The Challenge of Better Regulation*, in: Stephen Weatherill(ed.), *Better Regulation*, Hart Publishing, 2007, p. 1.

مجموعه‌ای از قواعد و مقرراتی است که معمولاً توسط سازمان‌های اداری برای کنترل و اجرای قانون به کار می‌رود. در واقع در این مفهوم، مقررات‌گذاری به مفهوم وضع و اعلام مقررات توسط سازمان‌های اداری می‌باشد.<sup>۱۲</sup> در سطح دوم، مقررات‌گذاری به اقدامات نهادهای دولتی برای هدایت اقتصاد اطلاق می‌شود. این مفهوم از مقررات‌گذاری را می‌توان به معنای مداخله‌ی دولت در اقتصاد نیز به کار برد. این معنی از مفهوم اول وسیع‌تر است، زیرا علاوه بر مقررات‌گذاری، شامل اقداماتی مانند وضع مالیات، یارانه‌ها، توزیع ثروت و قیمت‌گذاری هم می‌شود. در واقع، مبانی و تحولات اتی مربوط به مفهوم مقررات‌گذاری نیز از این‌جا آغاز می‌شود.<sup>۱۳</sup> در سطح سوم، مقررات‌گذاری عبارت از همه‌ی مکانیسم‌هایی است که برای کنترل اجتماعی به کار می‌رود.<sup>۱۴</sup> مقررات‌گذاری در این مفهوم، شامل رویه‌هایی می‌شود که هدف آن‌ها اجبار رفتار یا تاثیرگذاری بر رفتار اشخاص و بنگاه‌ها است.<sup>۱۵</sup> بنابراین، این مفهوم نه تنها می‌تواند قواعد الزام‌آور را شامل شود، بلکه اقدامات در نظر گرفته شده برای تاثیر بر رفتار، بدون توجه به شکل و ماهیت دقیق حقوقی آن یا حتی هدف این قواعد را نیز شامل می‌شود. بنابراین در این مفهوم، مقررات‌گذاری برای نشان دادن هر نوع کنترل رفتاری، صرف‌نظر از منشا آن به کار می‌رود. سه معنای ذکر شده از مقررات‌گذاری تا حدی تغییراتی که در زمینه‌ی اقتصادی و

---

12. Baldwin & Cave, op. cit., p. 2.

13. Ibid.

14. Ibid.

15. Philip Norton, Regulating the Regulatory State, Parliamentary Affairs, Vol. 57, No. 4, Hansard Society for Parliamentary Government, 2004, p.785.

اجتماعی این مفهوم رخ داده است را مشخص می‌کند. اما به جهت روشن‌تر شدن بحث و ارائه‌ی تعریفی واحد برای مقررات‌گذاری، لازم است به تفاوت معنایی این مفهوم در اروپا و امریکا اشاره‌ای شود. تا پایان دهه ۱۹۸۰، محققین خارج از ایالات متحده امریکا گرایش داشتند که واژه‌ی مقررات‌گذاری را برای نشان دادن ابزار کلی دولت برای کنترل اقتصاد به کار ببرند (معنای دوم). از این دیدگاه، «مقررات‌گذاری» و «مداخله»<sup>۱۶</sup> تقریباً به صورت مترادف هم به کار می‌رفت.<sup>۱۷</sup> این وضعیت در امریکا متفاوت بود. در امریکا، مفهوم مقررات‌گذاری در پاسخ به رشد بی‌سابقه‌ی سازمان‌های اداری مستقل و این‌های حاکم بر تصمیم‌گیری‌ان‌ها، معنای مضیق‌تری پیدا کرده است (معنای اول). گسترش جهانی مفهوم مقررات‌گذاری و مخصوصاً تاسیس نهادهای اداری مقررات‌گذار مستقل<sup>۱۸</sup> در بخش‌های مختلف اقتصاد به‌خصوص در حوزه‌ی خدمات عمومی، منجر به برخی هم‌پوشانی‌ها و تغییرات در معانی مقررات‌گذاری و حرکت به سمت مضیق‌ترین مفهوم و دور شدن از معنای دوم شده است. این حرکت به سمت مضیق‌ترین مفهوم، با تغییری که در استفاده برخی اقتصاددانان از مفهوم مقررات‌گذاری صورت گرفت، تقویت شد. رشد «اقتصاد نهادگرا»<sup>۱۹</sup> و تحقیقات حقوقی و اقتصادی که در این زمینه صورت گرفت، این

---

16. Intervention.

17. Jacint Jordana & David Levi-Faur, The Politics of Regulation for the Age of Governance, in Jacint Jordana & David Levi-Faur (eds.), The Politics of Regulation; Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance, Edward Elgar, 2004, p.4.

18. Independent Regulatory Agencies or Regulators.

19. Institutional Economics.

تغییرات را تایید کرد. بنابراین، به نظر می‌رسد حتی در حوزه اقتصاد، معنای مضیق‌تر، یعنی وضع مقررات توسط سازمان‌های اداری مستقل برای تنظیم بازار در حال رواج و رشد است.<sup>۲۰</sup> به عبارتی، واژه «مقررات‌گذاری» را می‌توان برای نشان دادن اقدامات مختلفی که برای کنترل و هدایت اقتصاد انجام می‌شود نیز به کار برد، هرچند در هنگام استفاده از این معادل، باید به زمینه و بستر استفاده از آن، توجه داشت.

اغلب بین «مقررات‌گذاری اقتصادی»<sup>۲۱</sup> و «مقررات‌گذاری اجتماعی»<sup>۲۲</sup> فرق گذاشته می‌شود. مقررات‌گذاری اقتصادی ابزار مهمی از خط‌مشی یا سیاست دولت در اقتصادهای بازار است. مقررات‌گذاری اقتصادی خود شامل دو نوع مقررات‌گذاری است: «مقررات‌گذاری ساختاری»<sup>۲۳</sup> و «مقررات‌گذاری رفتاری»<sup>۲۴</sup>. «مقررات‌گذاری ساختاری» برای تنظیم ساختار بازار به کار می‌رود. مثال‌های «مقررات‌گذاری ساختاری» می‌تواند محدودیت‌های ورود و خروج و قوانین علیه اشخاصی باشد که بدون داشتن شرایط لازم مورد تایید، اقدام به عرضه‌ی خدمات حرفه‌ای می‌کنند. «مقررات‌گذاری رفتاری» برای تنظیم رفتار در بازار مورد استفاده قرار می‌گیرد، به عنوان مثال، کنترل قیمت، قوانین تبلیغاتی و حداقل استانداردهای کیفیت. مقررات‌گذاری اقتصادی اساساً بر انحصارات طبیعی و

---

20. Ibid.

21. Economic Regulation.

22. Social Regulation.

23. Structural Regulation.

24. Conduct Regulation.

ساختارهای بازار با رقابت محدود یا افراطی اعمال می‌شود.<sup>۲۵</sup>

مقررات‌گذاری اجتماعی شامل مقررات‌گذاری در حوزه‌ی محیط زیست، شرایط کار (بهداشت و ایمنی شغلی)، حمایت از مصرف‌کننده و کار (فرصت‌های برابر و مانند آن) است. ابزاری که در حوزه‌ی مقررات‌گذاری اجتماعی به کار گرفته می‌شود شامل مقررات‌گذاری در خصوص تخلیه‌ی مواد زیان‌آور زیست‌محیطی، مقررات ایمنی در کارخانه‌ها و کارگاه‌ها، تکلیف به درج اطلاعات بر روی بسته‌بندی کالاها یا الصاق برچسب، ممنوعیت عرضه کالاها یا خدمات خاص تا زمان دریافت مجوز و ممنوعیت تبعیض بر اساس نژاد، رنگ، مذهب، جنسیت یا ملیت در استخدام کارکنان است.<sup>۲۶</sup>

مقررات‌گذاری اساساً یک مفهوم سیاسی-اقتصادی است و بنابراین، به بهترین شکل می‌تواند با ارجاع به نظام‌های مختلف اقتصادی و شکل‌های حقوقی که از این نظام‌ها حمایت می‌کند، فهمیده شود. مفهوم مقررات‌گذاری را باید در ارتباط با دو برداشت از مقررات‌گذاری که در دو نوع سیستم یا سازمان اقتصادی متبلور است، درک کرد؛ یعنی «نظام بازار»<sup>۲۷</sup> و «نظام جمع‌گرا»<sup>۲۸</sup>. به عبارت دیگر، باید دید مفهوم مقررات‌گذاری در هر یک از این دو نظام دارای چه مولفه‌ها و ویژگی‌هایی است. در هر یک از این دو سیستم یک عنصر محوری وجود دارد. در نظام بازار، اشخاص و گروه‌ها آزاد گذاشته می‌شوند تا

25. John den Hertog, General Theories of Regulation, Economic Institute/ CLAV, Utrecht University, 1999, p. 224.

26. Ibid.

27. Market System.

28. Collectivist System.



اهداف رفاهی خود را تعقیب کنند و تنها به برخی محدودیت‌های پایه‌ای خاصی مقیدند. نظام حقوقی این ترتیبات را تحکیم و تقویت می‌کند، اما این کار را عمدتاً از طریق تعیین و تنظیم ابزارهای حقوق خصوصی انجام می‌دهد. مقررات‌گذاری در این بُعد، نقش برجسته‌ای ندارد. در نظام اقتصادی جمع‌گرا، دولت در پی هدایت یا ترغیب کردن رفتار است که فرض می‌شود بدون مداخله دولت، آن رفتار اتفاق نمی‌افتد. هدف، اصلاح و تصحیح کاستی‌های ملموس در نظام بازار جهت تحقق اهداف منافع جمعی یا عمومی از طریق مقررات‌گذاری است.<sup>۲۹</sup>

در عین حال باید توجه داشت که هر چند ما از مقررات‌گذاری در نظام‌های اقتصادی جمع‌گرا صحبت می‌کنیم، اما این بدان معنا نیست که ما از مقررات‌گذاری در نظام‌های با «اقتصاد متمرکز و برنامه‌ریزی شده»<sup>۳۰</sup> سخن می‌گوییم، چرا که اساساً مقررات‌گذاری بدون بازار بی‌معنا است.<sup>۳۱</sup> به عبارت دیگر، بازار، اساس مقررات‌گذاری است و اگر بازار از مقررات‌گذاری گرفته شود، همه چیز مقررات‌گذاری به مفهوم عام آن (کنترل هر نوع رفتار) خواهد بود. بنابراین می‌توان گفت که اساساً از مقررات‌گذاری در نظام‌های با اقتصاد متمرکز و برنامه‌ریزی شده نمی‌توان سخنی به میان آورد و جمع‌گرایانه بودن مفهوم مقررات‌گذاری بدان معنا است که مقررات‌گذاری در بستر نظام‌های اقتصاد آزاد، به دنبال

---

29. I. Ogus, op. cit., pp.1-2.

30. Planned Economy.

31. Martin Ricketts, Economic Regulation: Principles, History and Methods, in Michael Crew and David Parker (eds.), International Handbook on Economic Regulation, Edward Elgar, 2006, p. 34.

تحقق اهداف جمعی است.

با این اوصاف، پرسش این است که اگر مقررات‌گذاری، برای دلالت بر حقوقی که نظام جمع‌گرا را محقق می‌کند به کار می‌رود، ویژگی‌ها و خصایص آن چیست و چگونه این ویژگی‌ها با ویژگی‌های حقوقی نظام بازار مقایسه می‌شود؟ ویژگی‌های مقررات‌گذاری عبارتند از: نخست، مقررات‌گذاری در بر دارنده مفهوم کنترل توسط مقام مافوق است. به عبارت دیگر، مقررات‌گذاری کارکرد دستوری دارد. برای دستیابی به اهداف مورد نظر، اشخاص توسط یک مقام مافوق-دولت-ملزم می‌شوند که به روش‌های خاصی رفتار کنند و در صورتی که از این الزام متابعت نکنند، با ضمانت اجرا یا مجازات تهدید می‌شوند.<sup>۳۲</sup> دوم، مقررات‌گذاری، در قلمرو حقوق عمومی است، به این معنا که به‌طور کلی، این امر متعلق به دولت یا نهادهای وابسته به دولت است که تعهداتی که نمی‌توان آن‌ها را از طریق قرارداد خصوصی بین اشخاص ذینفع عمل کرد را اعمال کنند.<sup>۳۳</sup> سوم، از آن جا که دولت نقش بنیادینی در شکل‌گیری، تدوین و اجرای حقوق بازی می‌کند، مقررات‌گذاری نوعاً متمرکز است.<sup>۳۴</sup>

در مقابل، بر اساس نظام بازار، نظام حقوق خصوصی اساساً کارکرد «تسهیل‌کنندگی»<sup>۳۵</sup> دارد. حقوق مجموعه‌ای از ترتیبات مدون و رسمی را ارائه می‌کند که

32. I. Ogus, op. cit., p. 2.

33. Ibid.

34. Ibid.

35. Facilitative.

افراد از طریق آن می‌توانند روابط و فعالیت‌های مربوط به تحقق رفاه خود را جامه عمل بپوشانند. ترتیباتی که شامل افراد می‌شود، حقوق و تعهدات دوجانبه است که در صورت ضرورت، دادگاه آن‌ها را اجرا خواهد کرد. هر چند ممکن است گفته شود که حقوق رفتار را کنترل می‌کند، اما واقعیت این است که این «خصوصی»<sup>۳۶</sup> بودن یا فردی بودن است که آن را از دو جنبه اصلی از مقررات‌گذاری متمایز می‌کند: اجرای حقوق به افراد واگذار می‌شود نه به دولت؛ و دیگر آن که تعهدات به صورت داوطلبانه و اختیاری ایجاد می‌شود. به این معنی که در صورتی که طرفین آن تعهدات را مناسب ندانند، همیشه می‌توانند آن‌ها را با توافق تغییر یا با تعهداتی دیگر جایگزین کنند. به همین دلایل، نظام حقوقی بازار عمدتاً غیرمتمرکز است.<sup>۳۷</sup>

البته در توصیف این تفاوت‌های اساسی، تا حدی خطر ساده‌انگاری بیش از اندازه کارکردهای پیچیده و چندبعدی حقوق که نتیجه و پیامد ضروری هر سیستم اقتصادی است وجود دارد. واضح است که یکی دانستن نظام بازار منحصر با حقوق خصوصی، تسهیل‌کننده و غیرمتمرکز بودن حقوق اشتباه است. هیچ جامعه‌ای نمی‌تواند بدون این که دولت حداقلی از نظم و امنیت را با وضع و اجرای برخی تکالیف و در صورت ضرورت، نادیده گرفتن توافقات خصوصی فراهم کند، وجود داشته باشد. این امر وظیفه حقوق سنتی و غیرتنظیمی، یعنی حقوق کیفری است. از سوی دیگر، مقررات‌گذاری همیشه، دستوری،

---

36. Private.

37. Ibid, p. 2.

عمومی و متمرکز نیست. در برخی حوزه‌ها، به جای یک نهاد عمومی، مقررات‌گذاری توسط «نهادهای خود تنظیم»<sup>۳۸</sup> صورت می‌گیرد. گاهی اوقات، اهداف جمعی از طریق ابزارهایی مانند قراردادهای «فرانشیز»<sup>۳۹</sup> که شبیه به تعهدات حقوق خصوصی است، دنبال می‌شود.<sup>۴۰</sup>

پیش از ورود به بحث نظریه‌های مقررات‌گذاری، تذکر دو نکته ضروری به نظر می‌رسد. نخست آن‌که اساسا در تقسیمات حقوق، بحث از مقررات‌گذاری در حوزه «حقوق عمومی اقتصادی» قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، بر اساس این رویکرد، «حقوق اقتصادی» جزو حقوق عمومی است و به مسائلی مانند نگرش اقتصادی مندرج در قانون اساسی و نحوه‌ی ارتباط افراد با حاکمیت (از بعد اقتصادی) در حوزه اقتصاد می‌پردازد. از این جهت، مفهوم حقوق عمومی اقتصادی، به مفهوم مقررات‌گذاری در سنت انگلیسی-امریکایی نزدیک می‌شود. به دیگر سخن، حقوق عمومی اقتصادی به معنای قواعد، اصول، حوزه‌ها و ابزار مداخله‌ی دولت در اقتصاد است. در این حوزه، پرسش اصلی این است که دولت چرا، چگونه و در چه حوزه‌هایی می‌تواند (یا باید) در فعالیت‌های اقتصادی مداخله

---

38. Self-Regulatory Agencies.

39. Franchise.

«فرانشیز» به‌طور کلی به معنای امتیاز فروش یا حق مخصوص است و نوعی روش فروش کالا است که در آن، فروشنده اجازه می‌دهد تا توزیع‌کننده کالایی را مطابق شرایط قرارداد فی‌ما بین، عرضه و در مقابل، کارمزد دریافت کند. ر.ک. فرهنگ، منوچهر فرهنگ علوم اقتصادی، انتشارات ذهن آویز، چاپ یازدهم، ۱۳۸۸، ص ۴۴۰.

40. Ibid., pp. 2-3.

کند و موارد این مداخله را کدام قاعده‌ی حقوق اساسی تعریف می‌کند؟ بنابراین، اگر با این رویکرد به حقوق اقتصادی بنگریم، حقوق اقتصادی تقسیم‌بندی دیگری ندارد و نمی‌توان از عبارت «حقوق اقتصادی عمومی» یا «حقوق اقتصاد عمومی» یا «حقوق اقتصادی خصوصی» بحث نمود.<sup>۴۱</sup> نکته‌ی دوم این است که باید میان «حقوق عمومی اقتصادی» و «تحلیل اقتصادی حقوق» قائل به تفکیک شد. همان‌گونه که گفته شد، حقوق عمومی اقتصادی ناظر بر قواعد، اصول و ابزار عمل حکمرانی دولت در حوزه‌ی اقتصاد است، اما تحلیل اقتصادی حقوق در یک مفهوم کلی به معنی کاربرد نظریه‌ها، روش‌ها و تکنیک‌های اقتصادی برای بررسی شکل‌گیری، ساختار، فرایند و تاثیر قواعد حقوقی است. در این حوزه‌ی مطالعاتی از مسائلی مانند تحلیل آثار اقتصادی مجازات‌ها، تحلیل ارتباط حقوق و رانت‌جویی، تحلیل آثار و عوامل اقتصادی فعالیت‌های بازارهای شبکه‌ای، تحلیل اقتصادی زندان‌ها و موارد مشابه صحبت می‌شود.<sup>۴۲</sup> با همه این اوصاف، لازم به تاکید مجدد نیست که مباحث مندرج در این نوشتار، در قلمرو «حقوق عمومی اقتصادی» قرار می‌گیرد.

### بخش دوم- نظریه‌های مقررات‌گذاری

نظریه‌ی مقررات‌گذاری شامل مجموعه‌ای از نظریات و فرضیات در مورد این است

۴۱. یادی‌پور، مهدی، مقدمه‌ای بر حقوق و اقتصاد، ویراستار: محمود توسلی، انتشارات دانشگاه امام صادق،

۱۳۸۹، صص ۳۷-۳۸.

۴۲. همان، صص ۵۷-۵۰.

که چرا مقررات‌گذاری ظهور می‌کند و چه بازی‌گرانی در ظهور آن مشارکت دارند.<sup>۴۳</sup> در پاسخ به پرسش نخست، نظریات و فرضیات از محدوده حقوق فراتر می‌روند و حوزه‌های علوم سیاسی، اقتصاد و حتی جامعه‌شناسی را نیز شامل می‌شوند.<sup>۴۴</sup> برای درک بهتر موضوع، توجه به دو اندیشه‌ی محوری ضروری است. این اندیشه‌ها کمک می‌کنند تا کانون توجه نظریه‌های مقررات‌گذاری را تفکیک کنیم. نخست، فرض برخی نظریه‌ها این است که مرز نسبتاً روشنی بین بازی‌گران عمومی و خصوصی و نهادها وجود دارد، در حالی که دیگر نظریه‌ها معتقدند که این مرز چه در نظریه و چه در عمل کم‌رنگ شده است. دوم، برخی نظریه‌ها اساساً بر اهداف، عوامل و تأثیرات مشخص اقتصادی تمرکز می‌کنند، در حالی که نظرات دیگر، این رویکرد را با توجه به اهداف، عوامل و تأثیرات گسترده‌تر مشخص سیاسی بیان می‌کنند. هدف این بخش آن است که با بررسی نظریه‌های متفاوت مقررات‌گذاری، نقش‌های متفاوتی که این نظریه‌ها برای بازی‌گران دولتی و عمومی و نهادها قائلند، بررسی شود. این بررسی کمک می‌کند تا میزان توجه این بازی‌گران به

۴۳. نظریه‌ی مقررات‌گذاری الگوهای نوعی کنش متقابل بین بازی‌گران مقررات‌گذاری را نیز بررسی می‌کند. به عبارت دیگر، نظریه‌ی مقررات‌گذاری به این امر نیز توجه دارد که در فرآیند مقررات‌گذاری، بازی‌گران عمومی و خصوصی چگونه عمل می‌کنند و چگونه بر ظهور و شکل‌گیری مقررات‌گذاری تأثیر می‌گذارند.

۴۴. برای مثال، می‌توان به این نکته توجه کرد که بسیاری از نظریه‌های منفعت خصوصی را دانشمندان علوم سیاسی ارائه کرده‌اند. این دانشمندان اساساً تأثیر نیروهای سیاسی و دیگر گروه‌های ذینفع را بر فرآیند مقررات‌گذاری مورد توجه قرار داده‌اند.

اهدافی مانند ارتقای کارایی، بازتوزیع و دیگر اهداف گسترده اجتماعی بهتر درک شود.<sup>۴۵</sup> در این مقاله، نظریه‌های مقررات‌گذاری به دو دسته‌ی عمده تقسیم شده‌اند. در واقع، در میان نظریه‌هایی که برای مقررات‌گذاری ارائه شده است، می‌توان بر اساس «منفعت‌محور» بودن آن‌ها، دو دسته از نظریه‌ها را از هم جدا کرد: نظریه‌های منفعت عمومی و نظریه‌های منفعت خصوصی. این دو نظریه را می‌توان نظریه‌هایی رقیب به شمار آورد که استدلال‌ات مربوط به هر یک، می‌تواند قوی‌ترین استدلال‌ات برای توضیح منشا مقررات‌گذاری به شمار آید. هر یک از این نظریه‌ها بر مسئله‌ی اصلی خاصی تمرکز می‌کنند و روشن ساختن این مسئله‌ی اصلی است که تفاوت رژیم‌های تنظیمی را نمایان می‌سازد. اگر مقررات‌گذاری اساساً به عنوان مداخله دولت در اقتصاد از طریق وضع و اعمال مقررات قانونی تلقی شود، در این صورت نظریه‌های مقررات‌گذاری می‌توانند برای توضیح چرایی و چگونگی ظهور معیارها و استانداردهای مقررات‌گذاری تفسیر شوند. به‌طور خاص، نظریه‌های منفعت عمومی و منفعت خصوصی می‌توانند این امر را توضیح دهند که چه موضوعی بازی‌گران دولتی را وادار به وضع مقررات جزئی برای کنترل و مدیریت رفتار بازی‌گران خصوصی می‌کند. نظریه‌های منفعت عمومی مقررات‌گذاری، تعقیب اهداف جمعی با هدف ارتقای رفاه عمومی جامعه را به قانون‌گذاران (و دیگر اشخاص مسئول برای وضع و اجرای مقررات) منتسب می‌کنند. در مقابل، نظریه‌های منفعت

45. Bronwen Morgan and Karen Yeung, An Introduction to Law and Regulation, Cambridge, 2007, p. 16.

خصوصی، به «منفعت عمومی‌گرایی» قانون‌گذاران و سیاست‌گذاران به دیده‌ی تردید می‌نگرند و تاکید می‌کنند که مقررات‌گذاری در بیشتر موارد گروه‌های خاصی از جامعه را منتفع می‌کند و نه همیشه گروه‌هایی را که به ظاهر، دولت در صدد تامین منافع آن‌هاست.<sup>۴۶</sup>

لازم به ذکر است که نظریه‌های مقررات‌گذاری، اغلب شامل ترکیبی از عناصر توضیحی و تجویزی است. تمرکز عنصر توضیحی بر تبیین «چرا»یی ظهور مقررات‌گذاری است و عنصر تجویزی، هدف یا اهدافی را که مقررات‌گذاری «باید» تعقیب کند، تعیین می‌نماید. برای مثال، برخی نظریه‌های منفعت عمومی مقررات‌گذاری، ممکن است دلیل ظهور مقررات‌گذاری را پاسخ به «کاستی‌های بازار» بدانند، اما مقررات‌گذاری را به‌عنوان پاسخ «درست» به کاستی بازار نیز تجویز کنند، زیرا مقررات‌گذاری باید به دنبال دست‌یابی به کارایی اقتصادی باشد. در مقابل، برخی نظریه‌های منفعت خصوصی، دلیل ظهور مقررات‌گذاری را نتیجه‌ی فشار گروه‌های منفعت خصوصی برای تضمین منافع خود می‌دانند. همچنین برخی دلایل نظریه‌ی منفعت خصوصی (و نه همه آن‌ها) ممکن است همراه با اظهارنظرهای تجویزی باشند و این که آیا نتایج حاصله از فرایندهایی که بدان استناد می‌کنند، از لحاظ اقتصادی کارآمد هستند یا نه. این مثال‌ها روشن می‌کنند که نباید فرض کرد همه نظریه‌های منفعت عمومی تجویزی و همه‌ی نظریه‌های منفعت خصوصی توضیحی هستند.<sup>۴۷</sup>

---

46. Ibid., pp. 16-17.

47. Ibid., p. 17.



### گفتار اول - نظریه‌های منفعت عمومی

نظریه‌های منفعت عمومی را می‌توان در دو مبحث کلی مورد بحث و بررسی قرار داد. از همین‌رو، در مبحث اول، نظریه‌های اقتصادی منفعت عمومی و در مبحث دوم، برخی رویکردهای بنیادی سیاسی به مقررات‌گذاری مورد توجه و بررسی قرار خواهند گرفت.

### مبحث اول - نظریه‌های اقتصادی منفعت عمومی

همان‌طور که گفته شد، نظریه‌های منفعت عمومی مقررات‌گذاری، در جستجوی اهداف جمعی با هدف ارتقای رفاه عمومی جامعه هستند. توضیحات اقتصادی نظریه منفعت عمومی مهم‌ترین دلایل نظریه است. به عبارت ساده، توضیحات اقتصادی نظریه منفعت عمومی، مقررات‌گذاری را پاسخی به نواقص بازار که از آن تحت عنوان «کاستی‌های بازار» یاد می‌شود، می‌داند. اصلاح کاستی‌های بازار، رفاه عمومی جامعه را افزایش می‌دهد و بنابراین، به نفع جامعه است. می‌توان ادعا کرد کسانی که در پاسخ به کاستی‌های بازار، بر مقررات‌گذاری تاکید می‌کنند، نمایندگان نظریه منفعت عمومی هستند.<sup>۴۸</sup> به علاوه، این منفعت عمومی می‌تواند به‌عنوان بهترین شکل ممکن تخصیص منابع کمیاب برای اشخاص و کالاهای عمومی توضیح داده شود. در اقتصادهای غربی، تخصیص منابع محدود تا حد بسیار زیادی توسط سازوکارهای بازار صورت می‌گیرد. حتی

48. Mike Feintuck, 'The Public Interest' in Regulation, Oxford, 2004, pp. 33-34.

می‌توان در نظریه نشان داد که تحت شرایط خاصی، تخصیص منابع از طریق سازوکار بازار، روش بهینه‌ی تخصیص منابع است. از آن جا که این شرایط اغلب در عمل محقق نمی‌شود، تخصیص منابع به صورت مطلوب اتفاق نمی‌افتد و درخواست برای روش‌هایی جهت بهبود تخصیص به وجود می‌آید. یکی از روش‌های دستیابی به کارآمدی در تخصیص منابع، مقررات‌گذاری دولت است. بر اساس نظریه‌ی اقتصادی منفعت عمومی، مقررات‌گذاری دولت ابزار غلبه بر مشکلات انحصارات، عملکرد نامتوازن بازار، توزیع نامتقارن اطلاعات، آثار خارجی و کالاهای عمومی است.<sup>۴۹</sup>

### بند اول - انحصارات و انحصارات طبیعی

رقابت، فرض اساسی سیستم بازار است. در مواردی که رقابت به‌طور جدی از طریق انحصارات و اعمال ضد رقابتی آسیب ببیند، بازار دچار نارسایی می‌شود. حقوق رقابت یا «انتی تراست»<sup>۵۰</sup> ابزار اصلی مقابله با این مشکل است. در واقع، می‌توان گفت حقوق رقابت منجر به توسعه‌ی بازار نمی‌شود، بلکه آن را تقویت می‌کند.<sup>۵۱</sup> مقررات‌گذاری دولت که از رفتارهای انحصاری جلوگیری می‌کند، برای تضمین کارکرد درست بازار طراحی می‌شود. این نوع مقررات‌گذاری صرف‌نظر از محدودیت‌هایی که می‌تواند برای تصمیمات اشخاص خصوصی ایجاد کند، کارکرد تسهیل‌کننده دارد. در این گونه موارد،

49. John den Hertog, op. cit., p. 225.

50. Anti-Trust.

51. I. Ogus, op. cit., p. 30.

مقررات‌گذاری در خصوص فعالیت انحصاری، ممکن است شکل ضمانت اجراهای مدنی یا کیفری به خود بگیرد. ادعا شده است که نظارت‌های قانونی بر فعالیت‌های انحصاری، در مواردی که انحصار طبیعی وجود دارد، راه حل ضعیفی است.<sup>۵۲</sup> «انحصار طبیعی»<sup>۵۳</sup> نوع خاصی از انحصار است که برداشت‌های متفاوتی از آن شده است. انحصار طبیعی هنگامی اتفاق می‌افتد که برای جامعه، تولید توسط یک شرکت کم هزینه‌تر از تولید توسط چند شرکت باشد. علت این امر را می‌توان از طریق مفهومی که در اقتصاد از آن با عنوان «صرفه‌جویی‌های مقیاس»<sup>۵۴</sup> یاد می‌کنند، توضیح داد. در بیشتر صنایع، فرایند صرفه‌جویی‌های مقیاس یا به تعبیری کاهش یافتن برخی هزینه‌ها وجود دارد. با توجه به

52. Anthony I. Ogus, Regulation, Economics and the Law, Edward Elgar, 2001, p. 48.

53. Natural Monopoly.

54. Economies of Scale.

اصطلاح صرفه‌جویی‌های مقیاس به معنی تقلیل در متوسط هزینه‌ی واحد، همراه با افزایش در اندازه‌ی کارخانه یا فعالیت تا میزان معین و از آن پس، ترقی این گونه هزینه‌هاست. غالباً بر اثر افزایش اندازه و مقیاس کارخانه، کار و کسب یا صنعت، هزینه‌های واحد تولید کاهش می‌یابد و از این راه، عوایدی به دست می‌آید. در اوضاع و احوال مساعد، مقیاس بزرگ تولید، منجر به صرفه‌جویی‌های مهمی در موارد زیر می‌شود: الف) زمین (بسیار نامحتمل است که دو برابر کردن تولید، مستلزم دو برابر کردن وسعت زمین باشد)؛ ب) نیروی کار (افراد کاردان، ماهر و متخصص ممکن است تمام وقت خود را به کارهایی اختصاص دهند که به طرزی موثر انجام گیرند)؛ ج) سرمایه (واحد‌های اختصاصی ماشین‌آلات) به بهره‌برداری کامل می‌رسند و تماماً به اشتغال درمی‌آیند؛ د) خرید مواد اولیه یا خرید یک‌جا به بهای ارزان‌تر صورت می‌گیرد؛ ن) بازاریابی (هزینه تبلیغات تجاری در واحد ممکن است کم‌تر بشود)؛ و) تأمین مالی یک موسسه بزرگ با سهولت بیشتر و ارزان‌تر صورت می‌گیرد تا یک موسسه کوچک؛ ه) تحقیقات (هزینه‌های توسعه روی واحد‌های زیادتری سرشکن می‌شود). رک. فرهنگ، پیشین، ص ۳۳۶.

اینکه بخشی از هزینه‌های یک شرکت ثابت است، مقرون به صرفه‌تر آن است که تولید شرکت افزایش یابد. اما این صرفه‌جویی تا حد معینی امکان‌پذیر است و بیش از آن حد، هزینه‌های نهایی تولید شرکت رو به افزایش می‌گذارد. نمونه کلاسیک انحصار طبیعی هنگامی اتفاق می‌افتد که هزینه‌های نهایی - و همچنین میانگین هزینه‌های - یک شرکت در دراز مدت روند نزولی داشته باشد. اینجا انحصار «به‌طور طبیعی» گسترش می‌یابد، به‌طوری که مشخص می‌شود یک شرکت می‌تواند کل محصول مورد نیاز یک صنعت را ارزان‌تر از چند شرکت تولید کند. این وضعیت به‌طور معمول هنگامی اتفاق می‌افتد که هزینه‌های ثابت، یعنی هزینه‌هایی که صرف‌نظر از سطح تولید ثابت است، ارتباط تنگاتنگی با تقاضا دارد.<sup>۵۵</sup>

به عبارت دیگر، نتیجه ویژگی‌های خاص فرایند تولید در ارتباط با حجم تقاضا در بازار می‌تواند رقابت ناقص باشد؛ یعنی در اندازه‌ی معینی از تقاضا، در صورتی که تولید در یک شرکت متمرکز شده باشد، متوسط کل هزینه‌ها کاهش خواهد یافت و در این حالت، انحصار طبیعی به‌وجود می‌آید. در مقابل، در صورتی که چندین شرکت، همان میزان نهایی از کالاها را تولید کنند، هزینه‌های واحد تولید افزایش می‌یابد. یک مثال از چگونگی بروز وضعیت انحصار طبیعی، حالتی است که فرایند تولید مستلزم سرمایه‌ی اولیه بسیار زیادی است. در این حالت، به نسبتی که تولید افزایش می‌یابد، هزینه‌های ثابت

---

55. I. Ogus, op. cit., pp. 30-31.

کاهش پیدا می‌کند.<sup>۵۶</sup> به‌طور مثال، تولید و عرضه‌ی برق مستلزم سرمایه‌گذاری ابتدایی عظیمی در ماشین‌الات، دکل‌ها، کابل‌های مخابراتی و مانند این‌ها حتی پیش از وجود تقاضاست. با فرض این که این هزینه‌های ثابت، نسبت بالایی از کل هزینه‌های تولید را تشکیل می‌دهد، به محض این که سرمایه‌گذاری ابتدایی صورت گرفته باشد، در صورت تولید بیشتر، میانگین هزینه‌ی تولید واحدهای اضافی کاهش می‌یابد.<sup>۵۷</sup> بنابراین، در چنین مواردی، از یک سو از نقطه‌نظر کارایی تولیدی، مطلوب این است که تولید در یک شرکت واحد متمرکز شود و از سوی دیگر، تلاش و قصد صاحب حق انحصاری این است که برای به حداکثر رساندن سود، قیمتی را فراتر از هزینه‌های نهایی و تمام‌شده تعیین کند و این یعنی فعالیت در جهت کارایی تولیدی (تولید با حداقل هزینه) و سپس فعالیت به ضرر هدف کارایی تخصیصی.<sup>۵۸</sup> زیرا از منظر کارایی تخصیصی، نقطه‌ی مطلوب، برابر بودن هزینه‌ی نهایی و سود نهایی بنگاه است. از این رو، انحصارات طبیعی در اکثر کشورها، تابع مقررات‌گذاری دولت هستند. در این حالت، مقررات‌گذاری شامل ممانعت از ورود به

---

56. John den Hertog, op. cit., p. 226.

57. I. Ogus, op. cit., p.31.

58. Allocative Efficiency.

کارایی به‌طور کلی به معنی استفاده بهینه از منابع در دسترس است. معمولاً کارایی را به دو دسته کارایی فنی یا تکنولوژیکی و کارایی تخصیصی یا اقتصادی تقسیم می‌کنند. شرط کارآمدی فنی یک واحد یا سازمان این است که اتلاف منابع نداشته باشد و از همه‌ی عوامل استفاده شده باشد اما کارایی اقتصادی یا تخصیصی در صورتی تحقق می‌یابد که علاوه بر عدم اتلاف منابع، بهترین استفاده نیز از آن‌ها صورت گیرد که این امر معمولاً مستلزم انتخاب ترکیبی از عوامل است که کم‌ترین هزینه را در بر داشته باشد.

بازار و قیمت‌گذاری است که کارایی تخصیصی را ارتقا می‌دهد. در این روش، نتایج رقابت کامل بازار شبیه‌سازی می‌شود. از جمله شرکت‌هایی که ویژگی انحصار طبیعی را دارند می‌توان به شرکت‌های راه‌آهن، توزیع برق، خطوط لوله‌ی گاز و نفت، مخابرات و توزیع آب آشامیدنی اشاره کرد.<sup>۵۹</sup>

همچنین، مقررات‌گذاری می‌تواند از طریق تسهیل، حفظ، تصحیح یا جهت‌دهی عملکرد بازار، تخصیص را بهبود دهد. فرض مبادله‌ی کالاها و عوامل تولید در بازار، بر تایید حقوق مالکیت فردی و آزادی قراردادها استوار است. سازمان دادن و تضمین حقوق مالکیت و اجرای قراردادها از طریق یک سیستم جمعی، کارآمدتر از سیستم فردی است، زیرا «هزینه مبادلات»<sup>۶۰</sup> در بازار از طریق حقوق مالکیت و همچنین حقوق قراردادها کاهش می‌یابد.<sup>۶۱</sup> به هر حال، گروه‌های مخالف عملکرد بازار می‌توانند از آزادی قراردادها برای دست‌یابی به قدرت مسلط در بازار استفاده کنند. توافقات بین این دسته از تولیدکنندگان

59. John den Hertog, op. cit., p. 226.

60. Transaction Costs.

هزینه مبادلات یا معاملات شامل هزینه‌های تصمیم‌گیری، اطلاعات، چانه‌زنی و هزینه‌های انجام قراردادها است؛ به‌طور مثال، ممکن است پیدا کردن اطلاعات لازم در مورد کیفیت کالاهای تولید شده و همین‌طور کیفیت عوامل تولیدی مورد نیاز، هم برای مصرف‌کننده و هم تولیدکننده، هزینه زیادی داشته باشد. علاوه بر این، تهیه اطلاعات درباره حوادث و وقایع نامطمئن و تصادفی آینده نیز هزینه‌بر است.

۶۱. با فرض وجود کاستی بازار، نقش موجه دولت، دخالت در تخصیص منابع و در نتیجه تصحیح آن است. صاحب‌نظران اقتصاد بخش عمومی این زمینه حضور و دخالت دولت را «نقش تخصیصی» دولت می‌نامند. نک.

R.A. Musgrave, "The Theory of Public Finance", McGraw-Hill, 1959, p. 7.

منجر به تحمیل قیمت‌هایی فراتر از هزینه‌های نهایی و عرضه‌ی ناکارآمد کالاها در بازار می‌شود. هدف قوانین ضد انحصار، حفظ عملکرد بازار از طریق نظارت بر موقعیت‌های قدرت اقتصادی در بازار و ممنوعیت توافقات محدودکننده رقابت و یا مجازات سوءاستفاده از آن است.<sup>۶۲</sup>

### بند دوم- عملکرد نامتوازن بازار

در مورد کاستی نامتوازن بودن عملکرد بازار، مقررات‌گذاری قادر به تاثیرگذاری بر تثبیت عملکرد بازار و تحقق زودتر تعادل بازار است. عدم توازن در حوزه اقتصاد، می‌تواند هم در سطح بازارهای مختلف و هم در سطح کلان اتفاق بیافتد. در بازارهای مختلف، آنچه به‌عنوان رقابت مخرب یا افراطی شناخته می‌شود، اغلب در نتیجه‌ی ظرفیت بلااستفاده طولانی‌مدت بروز می‌کند. این اضافه ظرفیت را می‌توان در مواردی که ظرفیت تولید برای پاسخ‌گویی به تقاضا در لحظات یا زمان‌های اوج مصرف مانند اوج ساعات رفت و آمد از طریق اتوبوس یا مترو تنظیم شده است، مشاهده کرد. پیامد رقابت نوسان قیمت‌ها در بازار است. به عبارت دیگر، نتیجه‌ی رقابت افراطی این است که نه تنها سطح قیمت‌ها از متوسط کل هزینه‌ها پایین‌تر می‌آید، بلکه سطح قیمت‌ها با نوسانات گسترده‌تری نیز مواجه می‌شود. این امر موجب بی‌ثباتی و ناکارآمدی در تصمیم‌گیری تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان می‌شود. در این بخش‌ها، ابزار تنظیمی مورد استفاده، عمدتاً محدودیت اجازه‌ی فعالیت

---

62. John den Hertog, op. cit., p. 226.

اقتصادی (از طریق صدور مجوزها) است. علاوه بر آن، از ظرفیت نیز در برخی اوقات همراه با مقررات گذاری در خصوص حداقل قیمت، کاسته شده است.<sup>۶۳</sup>

صرف نظر از سطح بازارهای خصوصی، عدم توازن می‌تواند در سطح اقتصاد کلان نیز اتفاق بیفتد. «چرخه اقتصادی» یا «دور تجاری»<sup>۶۴</sup>، یعنی دوره‌های متناوب رشد و رکود اقتصادی، خصیصه اقتصادهای بازار است.<sup>۶۵</sup> در دوره چرخه اقتصادی، فرایندی در ارتباط با کالاهای بازار به وجود می‌آید که ابزار اقتصادی لیبرال کلاسیک، قادر به ترمیم و جبران آن‌ها نیست. بخشی از این امر به دلیل نبود اطلاعات، قراردادهای طولانی مدت کار و مزدهای مکفی بروز می‌کند. سیاست‌های تنظیمی دولت در زمان چرخه‌ی اقتصادی، می‌تواند با داشتن تاثیرات دائم، برای جلوگیری از اختلالات موقتی در تعادل بازار به کار روند. به‌طور سنتی، سیاست‌های چرخه‌ی اقتصادی تاثیر خود را همراه با ابزار سیاست‌های مالی و بودجه‌ای نشان می‌دهد.<sup>۶۶</sup> در واقع، ابزارهای مالی‌هی عمومی به‌عنوان ابزار در دست دولت برای تثبیت اقتصادی به کار می‌رود.<sup>۶۷</sup> از آنجا که این ابزارها معطوف به بخش‌های

63. Stephen G. Breyer, Regulation and its Reform, Cambridge, 1982, pp. 31-32.

64. Trade Cycle.

۶۵. از جمله مثال‌های دور تجاری می‌توان به بحران بیکاری اواخر دهه ۱۹۲۰ در آمریکا و بحران مالی سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ در اروپا و آمریکا اشاره کرد.

۶۶. برای مروری کلی بر اهمیت این ابزار و تئوری‌های بنیادین، نک.

Brian Snowden, Howard Vane and Peter Wynarczyk, A Modern Guide to Macroeconomics, Cambridge, Edward Elgar, 1994.

۶۷. پورمقیم، سیدجواد اقتصاد بخش عمومی، نشر نی، ویراست دوم، چاپ یازدهم، ۱۳۸۹، ص ۵۹.



خاصی نیستند و تنها بعد از گذشت مدتی اثرات آن مشخص می‌شود، در برخی اقتصادهای بازار مقررات‌گذاری مزد و قیمت توسعه یافته است. مثلاً برای مقابله با افزایش هم‌زمان مزد و قیمت، دولت‌ها در بخش‌های تعیین شده، ابزاری را برای ثابت نگه داشتن دستمزدها و قیمت‌ها در دوره‌ای بین شش ماه تا یک سال گسترش داده‌اند.<sup>۶۸</sup>

با این حال، برخی معتقدند که مداخله‌ی دولت از طریق ابزار مالیه‌ی عمومی در اقتصاد، خود موجب بحران در اقتصاد می‌شود. اندیشه‌ی بنیادی که بسیار ساده است و از مکتب حداکثرسازی ارای «داونز»<sup>۶۹</sup>ی منتج می‌شود، بیان‌گر این است که مقامات فعلی دولتی که به تاریخ انتخابات توجه دارند، برای به دست آوردن محبوبیت سیاسی، اقتصاد را دست‌کاری می‌کنند. هزینه این فعالیت‌ها این است که رفاه افراد در دست‌کاری‌ها کاهش می‌یابد. به بیان عام، سیاست‌های انبساطی پولی و مالی پیش از انتخابات موجب کاهش نرخ‌های بهره و سطح بیکاری و در عین حال، افزایش درآمد ملی می‌شود. پس از انتخابات، باید برای اجتناب از عواقب احتمالاً تورمی، این سیاست‌ها را معکوس کرد.<sup>۷۰</sup>

### بند سوم- مشکل اطلاعات

نظریه‌ی اقتصادی منفعت عمومی، مقررات‌گذاری را محدود به رقابت ناقص و

68. I. Ogus, op.cit., p. 300 and G. Breyer, op.cit., p. 60.

69. Downs.

۷۰. جان کالیز و فیلیپ جونز، مالیه عمومی و انتخاب عمومی، ترجمه الیاس نادران، آرش اسلامی و علی چشمی، انتشارات سمت، جلد دوم، ۱۳۸۸، صص. ۶۶۲-۶۶۳.

عملکرد نامتوازن بازار نمی‌کند و مشکل اطلاعات را نیز یکی از موارد کاستی بازار می‌داند. در این مورد مقررات‌گذاری دولت می‌تواند کارایی تخصیصی را افزایش دهد.<sup>۷۱</sup> نخست، دلیل کاستی بازار می‌تواند اطلاعات پنهان یا توزیع نامتقارن اطلاعات در ارتباط با قیمت، کمیت یا کیفیت کالاها باشد.<sup>۷۲</sup> در این ارتباط، تفکیک بین سه دسته از کالاها مفید است؛ «کالاهای جست‌وجو»<sup>۷۳</sup> که در آن می‌توان کیفیت محصول را پیش از خرید مشخص کرد، مانند خرید گل. «کالاهای آزمایشی»<sup>۷۴</sup> که در آن کیفیت محصول تنها پس از مصرف کالا مشخص می‌شود، مانند ماشین دست دوم و «کالاهای اعتباری»<sup>۷۵</sup> که در آن کیفیت کالا حتی پس از مصرف نیز نمی‌تواند مشخص شود، مانند خدمات مشاوره پزشکی.<sup>۷۶</sup> هنگامی که تعیین یا تشخیص کیفیت کالاها از قبل امکان‌پذیر نباشد، از یک سو خریداران حاضرند فقط میانگین قیمتی را پرداخت کنند که با قیمت کیفیت مورد انتظار مطابق است و از سوی دیگر، فروشندگان کالاها با کیفیت بالا حاضر نیستند که کالا را با آن قیمت مورد انتظار عرضه کنند و در نتیجه بازار را ترک می‌کنند. نتیجه این خواهد بود که به نسبت قیمتی که خریداران حاضرند پرداخت کنند، کیفیت کالاها مبادله شده در

---

71. John den Hertog, op. cit., p. 228.

72. Jack Hirshleifer and John G. Riley, The Analytics of Uncertainty and Information, Journal of Economic literature, Vol. 18, 1979, p. 1375.

73. Search Goods.

74. Experience Goods.

75. Credence Goods.

76. Philip Nelson, 'Information and Consumer Behavior', Journal of Political Economy, Vol. 78, 1970, pp. 315-316.

بازار کاهش می‌یابد.<sup>۷۷</sup> در این فرایند انتخاب نامطلوب، کالاهای با کیفیت توسط کالاهای بی کیفیت از بازار بیرون رانده می‌شوند که این امر ناشی از کاستی اطلاعات است. به علاوه، توزیع نامتقارن اطلاعات می‌تواند منجر به ریسک در اجرای قراردادها شود، به این معنی که طرفین از برتری اطلاعاتی خود سوءاستفاده می‌کنند، مانند نقاشانی که از رنگ نامرغوب استفاده می‌کنند یا وکلایی که مشاوره بی‌اساس می‌دهند. مشکل انتخاب نامطلوب و ریسک می‌تواند دلیل صدور مجوز، پروانه، گواهی‌نامه و دیگر مقررات تجاری برای گروه‌های حرفه‌ای مانند پیمانکاران ساختمان، آرایشگران و گچ‌کاران را توضیح دهد. از طریق این مقررات، می‌توان در خصوص دانش تجاری، مهارت حرفه‌ای و ارزش اعتباری، الزامات و شرایط حداقلی را تعیین کرد تا هزینه‌های مبادله و مشکل اطلاعات کاهش یابد.<sup>۷۸</sup> به دلیل ماهیت کالاهای اعتباری، در مواردی که احتمال ریسک بالاست، بسیار دشوار است که حداقل استانداردهای کیفیت را دقیقاً تعیین کرد. در این شرایط، ابزار خودتنظیمی که به‌طور قانونی دارای ضمانت اجراست، می‌تواند با مشکل انتخاب نامطلوب و ریسک مقابله کند، مانند سازمان‌ها و انجمن‌های صنفی و حرفه‌ای (نظام پزشکی یا کانون وکلا). نه تنها کسانی که در آن حرفه کار می‌کنند در حفظ حداقل کیفیت نفع دارند، بلکه بهتر قادرند تا مقررات مربوط به کیفیت را تدوین و اجرا کنند.<sup>۷۹</sup>

77. George A. Akerlof, 'The Markets for "Lemons": Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism', *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, 1970, p. 493.

78. Hayne E. Leland, 'Quacks, Lemons, and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standards', *Journal of Political Economy*, Vol. 87, 1979, pp. 1335-1336.

79. John den Hertog, *op.cit.*, p. 229.

### بند چهارم- آثار خارجی و کالاهای عمومی

علاوه بر مشکل اطلاعات، هزینه‌های بسیار زیاد مبادله نیز می‌تواند منجر به کاستی بازار شود. برای مثال هزینه‌های مبادله می‌تواند مانع از تحقق بازار برای استفاده‌ی کارآمد از محیط زیست شود. در اقتصاد بازار، در صورتی که تولید کالاها تا جایی که هزینه‌های نهایی معادل سود نهایی است افزایش یابد، منابع به‌طور کارا مورد استفاده قرار می‌گیرد. در بازار کامل رقابتی<sup>۸۰</sup>، تولیدکننده شخصی برای حداکثر کردن سود، تولید خود را تا جایی که هزینه‌های نهایی با قیمت بازار برابر شود، افزایش خواهد داد. به هر حال، با وجود آثار خارجی، تخصیص ناکارآمد منابع می‌تواند بروز کند. آثار خارجی، اثرات فعالیت اقتصادی هستند که تبعاتی بر شرایط تولید یا سطح سود اشخاص ثالث دارند و از خارج بازار نشأت می‌گیرند.<sup>۸۱</sup> مثالی که غالباً مورد اشاره قرار می‌گیرد، تخلیه مواد زائد یک کارخانه در رودخانه است به نحوی که شرکت‌های واقع در قسمت پایین رودخانه برای آب آشامیدنی خود، باید متحمل هزینه‌هایی جهت تصفیه آب شوند. از آن جا که هزینه‌های تولیدکننده برای تخلیه مواد زائد، بدون احتساب هزینه‌های اجتماعی است که در هزینه‌های تولید

۸۰. مفهوم رقابت کامل می‌تواند هم شامل شرایط حاکم بر رفتار بازار محصول باشد و هم بازار نهاده‌های تولید. در شرایط رقابت کامل تعداد عرضه‌کنندگان به اندازه‌ای زیاد است که هیچ یک از آنان به تنهایی قادر نیست تا با تغییر رفتار خود بر قیمت محصول اثر بگذارد. نقطه مقابل شرایط رقابت کامل، شرایط انحصاری است که تنها یک بنگاه محصول را عرضه می‌کند. رک. نیلی مسعود، مبانی اقتصاد، نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۸۷، ص ۴۶.

81. Ibid.

محاسبه نمی‌شود، تولید نسبت به آنچه از دیدگاه تخصیص کارآمد مطلوب است، افزایش خواهد یافت.<sup>۸۲</sup> مثال‌های دیگر را می‌توان سروصدای وسایل صوتی و دود نامطلوب سیگار دانست که بدون ملاحظه رفاه شخص متأثر، توسط دیگران انتخاب می‌شوند.<sup>۸۳</sup> با وجود این، بر اساس «قاعده گوز»<sup>۸۴</sup>، در صورتی که هزینه‌های مبادله مورد نظر صفر یا کم باشد، نیازی به مداخله‌ی دولت نیست و راه‌حل چانه‌زنی اختیاری (مذاکره بین طرفین) در مسئله آثار خارجی می‌تواند منجر به تخصیص کارآمد منابع شود.<sup>۸۵</sup> در خصوص هزینه‌ی مبادله باید به یک نکته توجه داشت و آن این که آثار خارجی می‌تواند منجر به تخصیص ناکارآمد منابع شود، اما هزینه‌های اداری و دیگر هزینه‌های مقابله با آن مانند هزینه‌های بازرسی از بنگاه‌ها و کارخانه‌ها می‌تواند بیشتر از مزایای اجتماعی‌ای باشد که از مقابله با آثار جانبی ناشی می‌شود. به همین دلیل است که از بسیاری هزینه‌های تبعی جزئی یا نسبتاً جزئی صرف‌نظر می‌شود.<sup>۸۶</sup> اما در صورتی که چندین شخص در فرایند چانه‌زنی درگیر باشند و عنصری از رفتار استراتژیک وجود داشته باشد، هزینه‌های چانه‌زنی مانند هزینه‌های مذاکره بین طرفین می‌تواند بسیار هنگفت باشد. در چنین مواردی دولت می‌تواند تلاش

---

82. I. Oigus, op. cit., p. 35.

۸۳. سارا کونولی و آلیستیر مونرو، اقتصاد بخش عمومی، جلد اول، ترجمه مرتضی سامتی، انتشارات نور علم، ۱۳۸۸، صص ۱۱۴-۱۱۳.

84. Coase Theorem.

85. Ronald H. Coase, 'The Problem of Social Cost', Journal of Law and Economics, Vol. 3, 1960, p. 28.

86. I. Oigus, op. cit., p. 38.

کند تا از طریق مقررات‌گذاری آثار جانبی را داخلی کند. به عنوان مثال می توان به مقررات ایمنی برای بخش‌هایی مانند خودرو و غذا، میزان انتشار صوت برای هواپیماها، تعهد به استفاده از مبدل‌های کاتالیزوری در خودروها و محدودیت انتشار مواد خطرناک در مجوزهای دولتی اشاره کرد.<sup>۸۷</sup>

همچنین کاستی‌های بازار می‌تواند از کالاهایی که ویژگی خاصی دارند ناشی شود، کالاهایی که اصطلاحاً «کالاهای عمومی»<sup>۸۸</sup> گفته می‌شوند.<sup>۸۹</sup> کالای عمومی کالایی است که استفاده از منافع آن، بین همه‌ی مردم به مثابه یک کل یا بین برخی گروه‌های جامعه تقسیم شده است.<sup>۹۰</sup> این نوع کالاها دو ویژگی خاص دارند: نخست برای عرضه‌کنندگان این کالاها محروم کردن کسانی که بابت مصرف این کالاها پولی پرداخت نمی‌کنند، بسیار دشوار یا پرهزینه است. اصطلاح فنی این حالت، «استثنای پذیری»<sup>۹۱</sup> است. دوم، مصرف این کالاها توسط یک شخص، به هزینه شخص دیگر نیست. اصطلاح فنی این حالت «غیر رقابتی بودن»<sup>۹۲</sup> است. مثال‌های سنتی این کالاها نظم عمومی، دفاع، روشنایی خیابان، حفاظت از دریاها و عرضه سیگنال‌های رادیویی و تلویزیونی است. کالاهای

---

87. John den Hertog, op.cit., p. 230.

88. Public Goods.

۸۹. برخی نویسندگان کالاهای عمومی را گونه‌ای از آثار جانبی دانسته‌اند. نک.

I. Ogas, op. cit., p. 35.

90. Ibid., p. 33.

91. Non-excludability.

92. Non-rivalness.

عمومی به دلیل مشکل «سواری مجانی»<sup>۹۳</sup> و همچنین مشکل ایجاد تمایل پرداخت برای این کالاها، نه هرگز توسط بازار تولید می‌شوند و نه با بهترین کیفیت تولید می‌شوند.<sup>۹۴</sup> امنیت ملی، مثال ناب کالای عمومی است. کالاهای عمومی به‌طور معمول توسط نهادهایی که در مالکیت عمومی هستند—در این مثال نیروهای ارتش و پلیس—تامین می‌شوند. در واقع، این امر مبتنی بر ضرورت اقتصادی نیست، زیرا یک شرکت خصوصی هم می‌تواند چنین کالایی را تامین کند، اما به یک نهاد عمومی نیاز است تا برای تامین این کالا پول لازم را جمع‌آوری کند و هم تصمیماتی در خصوص تعیین کمیت و کیفیت این کالای عمومی اتخاذ کند. جمع‌آوری پول باید توسط یک نهاد عمومی انجام شود، زیرا برای غلبه بر مشکل سواری مجانی، آن نهاد باید صلاحیت وضع مالیات را داشته باشد. کارکرد دوم نیز مستلزم دارا بودن اقتدار سیاسی برای اتخاذ تصمیماتی است که نماینده اراده جامعه باشد.<sup>۹۵</sup> اگر عرضه‌کننده‌ای از پیش کالاهایی را تولید کرده باشد، مصرف‌کنندگان و سوسه می‌شوند که بر اساس تمایل پرداخت دیگران، از آن کالاها به‌طور رایگان استفاده کنند و در نتیجه، آن‌ها را نمی‌توان از مصرف کالا محروم ساخت. بنا به این دلایل، اقتصاد بازار

### 93. Free Riding.

«سواری مجانی» یا «مفت سواری» اصطلاحی در تحلیل اقتصادی است برای اشاره به این نکته که شخصی سود تلاش‌های شخصی دیگر را می‌برد، بدون آن که هزینه آن راپردازد. این مسئله به ویژه در مورد کالاهای عمومی مشکل ساز است. نک. برایان بیکس، فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، نشر نی، ۱۳۸۹، ص ۳۲۴.

94. Hertog, op. cit., p. 230.

95. I. Ogus, op. cit., pp. 33-34.

قادر به تولید این کالاها به میزان مطلوب نیست. مقررات‌گذاری دولت برای تولید میزان بهینه‌ی کالاها، عمومی و برای الزام به پرداخت در خصوص این کالاها ضروری است. بسیاری از کالاها مانند آموزش، بهداشت، پارک‌ها و جاده‌ها جنبه‌ی کالای عمومی دارند. همچنین مقررات‌گذاری دولت در این موارد، از لحاظ نظری می‌تواند برای استفاده‌ی کارآمد از منابع اقتصادی، موثر باشد.<sup>۹۶</sup>

### مبحث دوم- رویکردهای بنیادی سیاسی به مقررات‌گذاری

رویکردهای بنیادی سیاسی به مقررات‌گذاری، به طور کلی، برداشت‌های چندوجهی‌تری را نسبت به نظریه‌های اقتصادی منفعت عمومی مقررات‌گذاری ارائه می‌کنند. در واقع، محدودیت‌های برداشت‌های اقتصادی از مقررات‌گذاری، مانع از توجه صریح به دیگر رویکردها مانند عدالت اجتماعی، سیاست‌های قیم‌مابانه (پدرسالارانه) و ارزش‌های جامعه است.<sup>۹۷</sup> از سوی دیگر، حتی در صورتی که سیستم بازار کارآمد باشد، ممکن است ثروت به گونه‌ای توزیع شود که اکثریت مردم آن را رضایت‌بخش ندانند. ثروت می‌تواند مستقیماً، به عنوان مثال از طریق کمک‌های غذایی دولت به افراد نیازمند، یا به صورت غیر مستقیم، به عنوان مثال از طریق اعطای یارانه در حوزه‌هایی مانند مسکن، بازتوزیع شود.<sup>۹۸</sup> در این مبحث چند نمونه از مهم‌ترین رویکردهای بنیادی سیاسی به

96. John den Hertog, op. cit., p. 230.

97. Bronwen and Yeung, op. cit., pp.26-27.

98. Pierce et al, op. cit., p. 13.



مقررات‌گذاری بررسی می‌شوند که مداخلات تنظیمی دولت را توجیه می‌کنند.

### بند اول - عدالت توزیعی

همان‌طور که گفته شد، هدف کارایی تخصیصی، به حداکثر رساندن رفاه اجتماعی است، اما به چگونگی توزیع رفاه بین مردم و گروه‌ها در جامعه نمی‌پردازد. هدف بسیاری از قوانین تنظیمی، بازتوزیع منابع از یک گروه به گروه دیگر است.<sup>۹۹</sup> به عبارت دیگر، مقررات‌گذاری می‌تواند از خواستی که نسبتاً متفاوت از اهداف کارایی اقتصادی است، برای دستیابی به توزیع عادلانه یا منصفانه‌ی منابع ناشی شود. در این خصوص لازم است ابتدا برخی مکاتب مهم فکری توضیح داده شود.

برای «آزادی‌گرایانی»<sup>۱۰۰</sup> مانند «نوزیک»<sup>۱۰۱</sup>، توزیع زمانی عادلانه محسوب می‌شود که فرایندی که از طریق آن منابع تحصیل می‌شوند، عادلانه باشد. بر اساس این دیدگاه، تحصیل منابع هنگامی عادلانه است که تابع معاملات متقابل پول، کالا یا کار باشد و مداخلات دولت جهت بازتوزیع منابع ناموجه و نقض حقوق فردی است؛ از این رو، مالیات بر درآمد معادل سرقت محسوب می‌شود.<sup>۱۰۲</sup> با وجود این، برخی آزادی‌گراها بر لزوم اقداماتی جهت جبران فقر شدید تاکید دارند؛ «نه به‌خاطر این که «عادلانه» است که چنین

99. Bronwen and Yeung, op. cit., p. 27.

100. Libertarians.

101. Nozick.

102. Robert Nozick, Anarchy, State and Utopia, Basic Books, 1974, pp. 169-170.

رفتار شود، بلکه به این دلیل که جلوگیری از فقر «به نفع همه» است.<sup>۱۰۳</sup> از سوی دیگر، طرف‌داران نظریه‌های لیبرال، احترام به آزادی فردی را تعدیل می‌کنند و توزیع‌های ناشی از فرایندهای بازار را با در نظر داشتن نتایج ناعادلانه آن می‌پذیرند. برخی تاکید دارند که ترتیبات اجتماعی باید همه‌ی افراد جامعه را قادر سازد که به درجه حداقلی از منابع دسترسی داشته باشند. این رویکرد ضرورتاً دربرگیرنده‌ی برخی معیارهای نیاز است، به‌عنوان مثال، معیار زندگی شایسته یا متمدنانه.<sup>۱۰۴</sup>

دیگر نظریه‌های لیبرال، از منظر متفاوتی به موضوع نگریسته‌اند. برای مثال، «جان رالز»<sup>۱۰۵</sup> دو اصل عدالت را توضیح می‌دهد که در آن اصل اول بر اصل دوم برتری دارد. به نظر وی:

«الف) هر شخصی نسبت به طرحی کاملاً کافی از آزادی‌های اساسی برابر که با طرح مشابهی از آزادی‌ها برای همگان هم‌ساز باشد، حق لغو ناشدنی یکسان دارد؛ و  
ب) نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی اعمال شده در جامعه، به دو شرط قابل قبول هستند: نخست این که این نابرابری‌ها باید مختص به مناصب و مقام‌هایی باشند که تحت شرایط برابری منصفانه فرصت‌ها، باب آن‌ها به روی همگان گشوده است؛ و دوم این که نابرابری‌ها باید بیشترین سود را برای محروم‌ترین اعضای جامعه داشته باشد (اصل تفاوت).  
... اصل اول مقدم بر اصل دوم است؛ همچنین در اصل دوم، برابری منصفانه‌ی

103. Ogus, op. cit., p.46.

104. Ibid., p. 47.

105. John Rawls.

فرصت‌ها مقدم بر اصل تفاوت است.<sup>۱۰۶</sup>

بنابه این اصول، منابع باید به‌طور مساوی توزیع شوند مگر اینکه توزیع نابرابر، به نفع محروم‌ترین و کم‌بهره‌ترین اشخاص جامعه باشد. به عبارت دیگر، اصول ناظر بر عدالت، اجازه‌ی توزیع نابرابر منابع به‌دست آمده از فرایند بازار را می‌دهد، اما تنها در صورتی که این اصول نشان دهند که توزیع نابرابر کسانی را که در کم‌ترین وضعیت رفاه قرار دارند، منتفع می‌کند. این نظریه همچنین موافق سیاست‌های بازتوزیعی از طریق مالیات و انتقال درآمدهاست.<sup>۱۰۷</sup>

اندیشه‌های سوسیال منجر به برداشت‌های مختلف از عدالت توزیعی شده است. هدف برابری، موضوع مشترک همه این اندیشه‌هاست، با این توضیح که هدف از برابری، حذف منافع اعطا شده توسط قدرت در قالب‌هایی مانند امتیازات، ثروت و حقوق است تا افراد بتوانند به‌طور مساوی و کامل در جامعه مشارکت کنند. برای برخی این اهداف با مالکیت خصوصی و فرایندهای بازار ناسازگار است؛ از این رو کنترل کامل دولتی ابزار تولید و توزیع تنها راه‌حل است؛ برای دیگران، بازار و مالکیت خصوصی می‌تواند نقش خود را در اقتصاد ادامه دهد، اما مشروط به کنترل‌های تنظیمی دولت که برای دستیابی به نتایج مطلوب ضروری است.<sup>۱۰۸</sup>

۱۰۶. جان رالز، عدالت به مثابه انصاف، ترجمه عرفان ثابتی، نشر ققنوس، چاپ دوم، ۱۳۸۵، ص ۸۴.

107. John Rawls, A Theory of Justice, Harvard University Press, 2005, pp. 278-280.

108. I. Ogus, op. cit., p. 47.

بررسی هر یک از این نظریه‌ها نشان می‌دهد که توزیع‌های ناشی از سیستم بازار، ضرورتاً عادلانه یا منصفانه تلقی نمی‌شود. از این رو این نظریات، سیاست‌های تنظیمی را چه به صورت مستقیم یا غیرمستقیم ترغیب می‌کنند. ترغیب غیرمستقیم در مواردی اتفاق می‌افتد که مقررات گذاری اساساً به موجب برخی دلایل دیگر، به عنوان مثال، کاستی‌های بازار، توجیه می‌شود. اینجا، نظریه‌های توزیعی پیشنهاد می‌کنند که تعیین کنندگان خط‌مشی، باید پیامدهای توزیعی اقدامات برنامه‌ریزی شده را پیش‌بینی و شکلی از مقررات گذاری را که منجر به نتایج عادلانه یا منصفانه خواهد شد، اتخاذ کنند. یک مثال در خصوص الودگی می‌تواند روشن کننده‌ی مطلب باشد. برای مقابله با آثار جانبی که از الودگی ناشی می‌شود، دولت می‌تواند دو سیاست متفاوت را اتخاذ کند: پرداخت یارانه برای نصب دستگاه‌های کاهش دهنده‌ی الودگی، یا وضع مالیات بر الوده‌کنندگان به دلیل تخلیه‌ی مواد الوده‌کننده در محیط زیست. از لحاظ توزیعی، سیاست نخست به نفع صاحبان بنگاه‌ها و مصرف‌کنندگان محصولات بنگاه است، در حالی که سیاست دوم، مالکین خانه‌های مجاور بنگاه را منتفع می‌کند.<sup>۱۰۹</sup>

ترغیب مستقیم می‌تواند در ارتباط با ابزار تنظیمی‌ای که اساساً برای تعقیب اهداف بازتوزیعی طراحی شده‌اند، مشاهده شود. کم کردن نابرابری‌های درآمد و رفاه می‌تواند به عنوان مهم‌ترین این اهداف تلقی شود، اما سیاست‌های بازتوزیعی دیگری نیز وجود دارند که نباید مورد غفلت قرار گیرند. برای مثال، برخی نظریه‌های عدالت به جای برابری در

---

109. Ibid., p. 47-48.

نتیجه، به برابری فرصت‌ها اشاره دارند.<sup>۱۱۰</sup> بر اساس این هدف، اقدامات باید در جهت حذف یا کاهش موانعی باشد که امکان ورود به بازار یا مشارکت در فرایندهای بازار را محدود می‌کند. با وجود این، تعیین این که چه نوع از موانع یا اشکالات باید تابع مقررات‌گذاری قرار بگیرند، چندان آسان نیست و ممکن است تنها به توافقاتی کلی دست یافت. مانند این که نباید تبعیض مبتنی بر نژاد یا جنسیت وجود داشته باشد، یا این که دسترسی به آموزش و تحصیلات نباید بر اساس درجه‌ی رفاه و ثروت باشد و بنابراین، نباید بر اساس سیستم بازار تخصیص داده شود.<sup>۱۱۱</sup>

با بررسی نظریه‌های ارائه شده در بالا، مشخص شد که اقدامات تنظیمی و مقررات‌گذاری برای اصلاح ناکارایی‌های اقتصادی باید تابع محدودیت‌های ناشی از برداشت‌های عدالت توزیعی باشد. حال باید گزاره عکس را نیز بررسی کرد: این که اقدامات بازتوزیعی باید توسط ملاحظات مربوط به کارایی اقتصادی محدود شوند. چه زیان‌های کارایی می‌تواند به صورت بالقوه از اقدامات بازتوزیعی ناشی شود؟ در پاسخ به این سوال، تنها زیان عمده این شکل از انتقال منابع بین گروه‌ها و اشخاص، هزینه‌های اداری و هزینه‌های اجرای سیاست‌های بازتوزیعی است. با این وجود، هر چند شواهد تجربی ضد و نقیض است، گفته می‌شود که انتقال ثروت، مشکلات و موانعی را برای کار کردن انتقال‌گیرنده‌ها ایجاد می‌کند و باعث بی‌انگیزگی آن‌ها برای کار کردن می‌شود.

---

۱۱۰. رالز، پیشین، صص ۸۴-۹۶.

111. Ibid., op. cit., p. 48.

همچنین میزان مالیاتی که از انتقال‌دهندگان گرفته می‌شود نیز همان تاثیر را بر آن‌ها دارد.<sup>۱۱۲</sup> به عبارت دیگر، انتقال ثروت به انتقال‌گیرندگان موجب کاهش انگیزه آن‌ها برای کار کردن می‌شود، و دریافت مالیات زیاد از انتقال‌دهندگان نیز همین تاثیر را بر آن‌ها دارد. با این اوصاف، چگونه تعادل بین عدالت توزیعی و کارایی برقرار می‌شود؟ پاسخ را باید در ایدئولوژی‌های متفاوت جست‌وجو کرد. لیبرال‌ها استدلال می‌کنند که کارایی هرگز نباید قربانی شود. دیگران معتقدند که برتری را باید به عدالت داد و تعبیری قوی از این دیدگاه به زبان «حق»‌ها<sup>۱۱۳</sup> بیان شده است: نیاز اشخاص به حداقل درآمد، آموزش، سرپناه (مسکن)، بهداشت و امنیت ان‌چنان برای کرامت انسانی ضروری است که این حقوق در کنار حقوق سنتی‌تر مانند آزادی‌های سیاسی، باید توسط ابزار حقوق اساسی تضمین شود. نتیجه این که، این استانداردهای حداقلی باید در صورت لزوم توسط اقدامات تنظیمی و مقررات‌گذاری، صرف‌نظر از هزینه‌های اقتصادی آن تامین شود: «حق برگ برنده است».<sup>۱۱۴</sup> برخی لیبرال‌ها راه‌حل میانه‌تری را اتخاذ می‌کنند: توازن بین عدالت و کارایی باید بر اساس شرایط اقتصادی و اجتماعی، و به‌طور خاص براساس درجه نابرابری که یک اقدام خاص در جهت اصلاح آن است و نیز بر اساس سطح مطلق فقر ناشی از عدم اقدام دولت، متفاوت باشد.<sup>۱۱۵</sup>

112. Ibid.

113. Rights.

114. Ibid., pp. 50-51.

115. Ibid.

### بند دوم- سیاست‌های پدرسالارانه (قیم مابانه)<sup>۱۱۶</sup>

قیم‌مابی در اصل، مداخله در آزادی فعالیت افراد است و با دلایلی توجیه می‌شود که صرفاً مدعی تامین رفاه، خیر، شادی، نیازها، منافع یا ارزش‌های شخص مجبور است.<sup>۱۱۷</sup> در حالی که اقتصاددانان از کنار گذاشتن معیار انتخاب فردی اکراه دارند، باید گفت که مداخلات قیم‌مابانه تا اندازه‌ی زیادی افراطی هستند و در آن‌ها به انتخاب افراد بی‌توجهی می‌شود. برای مثال، به وسیله قانون، افراد از سفر با وسیله نقلیه، بدون بستن کمربند ایمنی یا از کار کردن بدون پرداخت بیمه‌ی بازنشستگی منع می‌شوند. نکته حائز اهمیت آن است که این مفهوم را باید از دلایل کنترل رفتار که به تاثیر تصمیمات اشخاص بر رفاه دیگران توجه دارد (اثر خارجی)، تفکیک کنیم. نمونه‌های بسیاری از مقررات‌گذاری وجود دارد که به نظر می‌رسد از ملاحظات مربوط به سیاست‌های قیم‌مآبانه ناشی شده‌اند، اما ممکن است به جای استناد به آن، تحت عنوان کاستی‌های بازار به دلایل آثار جانبی توجیه شوند. به عنوان مثال، کوتاهی در بستن کمربند ایمنی و در واقع هر رفتار دیگری که بر سلامتی افراد اثر نامطلوب دارد، می‌تواند منجر به هزینه‌های درمانی و پزشکی‌ای شود که افراد حاضر به تقبل آن نیستند، اما از طریق پرداخت مالیات (از طریق سیستم بهداشت ملی) آن را پرداخت می‌کنند. از این رو، مالیات‌دهندگان در کاهش آن هزینه‌ها نفع دارند و

116. Paternalism.

117. Steven, Kelman, Regulation and Paternalism, Public Policy Journal, Vol. 29(2), Spring 1981, p. 220.

کنترل‌های رفتاری یکی از راه‌های دست‌یابی به کاهش هزینه‌هاست.<sup>۱۱۸</sup> با این اوصاف، می‌توان گفت هر چند اغلب در مباحثات سیاسی به انگیزه‌های قیم‌مآبانه استناد نمی‌شود، اما این امر همچنان یکی از انگیزه‌های قوی برای مقررات‌گذاری است، حتی هنگامی که دلایل دیگری مانند آثار جانبی نیز وجود دارند. در هر حال، مبنای نظری چنین سیاست‌هایی مناقشه‌انگیزاند.

برخی لیبرال‌ها که طرف‌دار برتری انتخاب فردی هستند، استدلال می‌کنند که در موارد خاصی که به دلایلی متعدد، تصمیم‌گیری دشوار است، ممکن است افراد منطقاً انتخاب را به دیگران واگذار کنند. برای مثال، ممکن است افراد بپذیرند که در مواردی مانند مصرف الکل یا مواد مخدر و سوسه می‌شوند، و مقاومت کردن در برابر آن‌ها برایشان دشوار است. مصرف الکل یا مواد مخدر می‌تواند رضایت و شادی را برای مدت کوتاهی به آن‌ها بدهد، اما در درازمدت هنگامی که هزینه‌های درمان مریضی یا دیگر هزینه‌های ناشی از مصرف الکل یا استعمال مواد مخدر به آن‌ها تحمیل می‌شود، احساس پشیمانی می‌کنند. از این رو، در صورتی که افراد از ابتدا به محروم شدن موقت از آن‌ها رضایت دهند، مطلوبیت فردی به حداکثر می‌رسد. این استدلال به دیگر حوزه‌های مشکل تصمیم‌گیری نیز توسعه پیدا کرده است. یعنی مواردی که اشخاص به‌طور چشمگیری تصمیمات «غیرمنطقی» می‌گیرند: استدلال شده است که اگر افراد از ابتدا می‌دانستند که

---

118. Cass R. Sunstein, *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, Cambridge, 1990, pp. 56-57.



چه چیزی به بهترین شکل منافع آن‌ها را تامین می‌کند، به تحمیل آن نتایج بر خود رضایت می‌دادند. در اصل، فرض این استدلالات این است که بین تمایل «واقعی» و «ظاهری» افراد تفاوت وجود دارد و مقررات‌گذاری قیم‌مآبانه با تحمیل انتخاب، صرفاً در پی عینیت بخشیدن به تمایلات واقعی افراد است.<sup>۱۱۹</sup>

استدلال‌های هم‌سو با سیاست‌های قیم‌مآبانه، دیدگاه مخالف فردگرایی دارند و فرض برتری تمایلات افراد را رد می‌کنند. از دید برخی از آنان، انتخاب یک امر اجتماعی است و ادعا می‌شود که حداقل در برخی وضعیت‌ها، «متخصصان» جامعه بهتر از اشخاص منافع آن‌ها را تشخیص می‌دهند و نتایج باید بر اساس نظر آن‌ها تعیین شود. این دیدگاه مغایر با مفاهیم پایه‌ای آزادی است و همه آن‌ها را به سادگی به دامن اقتدارگرایی می‌لغزانند. رویکرد دیگر بر مفهوم «کمال فردی»<sup>۱۲۰</sup> بنا شده است. برخی اشخاص هنگامی که جوان هستند، توانایی «خودشکوفایی» ندارند. از این رو، ارمان فردگرایی لیبرال بی‌فایده است و برای به مخاطره نیفتادن ظرفیت خودشکوفایی، مداخله ضروری است. رویکرد سوم، مبتنی بر آرمان‌های نوع‌دوستانه و احساس هم‌دردی است. بر این اساس، کسانی که انتخاب‌ها را به دیگران تحمیل می‌کنند، با اشخاصی که در وضعیت‌های دشوار تصمیم‌گیری قرار گرفته‌اند، احساس هم‌دردی می‌کنند و برای دستیابی به راه‌حلی که با احساسات و استنباط خود اشخاص سازگار است، به آن‌ها کمک می‌کنند.<sup>۱۲۱</sup>

---

119. I. Ogus, op. cit., p. 52.

120. Personal Integrity.

121. Ibid., p. 53.

این تعابیر از رویکردهای ضد فردگرایی، دچار مشکل عدم قطعیت یا ابهام است. به‌طور خاص، هیچ رهنمود روشنی در خصوص این که چه هنگامی مداخله ضروری است، ارائه نشده است. روشن است که توانایی اشخاص در به‌دست آوردن و پردازش اطلاعات و اتخاذ تصمیمات بهینه و بیشینه‌ساز سود بر آن مبناء بسیار متفاوت است. اما اقدامات مداخله‌جویانه برای تحمیل انتخاب در وضعیت‌هایی که اشخاص توانایی تصمیم‌گیری ندارند، موجب افزایش هزینه‌های مبادله می‌شود، زیرا برای مثال، تحمیل انتخاب از سوی دولت مستلزم دارا بودن اطلاعات کافی است که این اطلاعات به اسانی و بدون هزینه به دست نمی‌آید. از نتایج این رویکرد آن است که افرادی که توانایی تشخیص و تامین منافع خود را دارند هم از حق انتخاب محروم می‌شوند<sup>۱۲۲</sup>، که طبعاً توجیهی برای این دسته از افراد وجود ندارد.

### بند سوم- ارزش‌های جامعه و نسل‌های آینده<sup>۱۲۳</sup>

برخی مقررات تنظیمی به ارزش‌های جمعی و حقوق نسل‌های آینده توجه دارند. در واقع، این مقررات، منعکس‌کننده‌ی منافع و ترجیحات فردی نیستند.<sup>۱۲۴</sup> این ارزش‌های فرااقتصادی دارای طیف گسترده و متنوعی است. در این‌جا، تنها به مواردی اشاره خواهد شد که با مسامحه می‌توان از آن تحت عنوان «ارزش‌های جامعه» و «نسل‌های آینده» یاد

---

122. Ibid.

123. Community Values and Future Generations.

124. Sunstein, op. cit., p. 57.

کرد.

نظم اجتماعی نه تنها می‌تواند آنچه مردم برای خود می‌خواهند را منعکس کند، بلکه می‌تواند نشان‌دهنده‌ی آنچه برای دیگران می‌خواهند نیز باشد. به‌طور مثال، کسانی که به تئاتر نمی‌روند ممکن است به رونق و شکوفایی این هنر علاقه‌مند باشند؛ یا کسانی که زندگی در محیط شهری را ترجیح می‌دهند به حفاظت از زندگی روستایی نیز علاقه‌مند باشند. تمایلات و خواسته‌هایی از این دست، با محصولاتی که اشخاص خود تمایل به مصرف دارند، شناخته نمی‌شوند، بلکه با توسعه محیط اجتماعی، فکری و فیزیکی که خود و دیگران در آن زندگی می‌کنند، شناخته می‌شوند. در این رویکرد، تاکید بر فراهم کردن فرصت‌هایی برای اعضای جامعه به منظور توسعه و جست‌وجوی برداشت‌های متفاوت از «خیر» است، و همچنین بر تقویت این امر از طریق توجه و احترام متقابل و مشارکت فزاینده در تصمیم‌گیری‌های جمعی تاکید می‌شود.<sup>۱۲۵</sup>

«بازار غیرتنظیمی»<sup>۱۲۶</sup> یا همان بازار در مفهوم شناخته شده‌ی ان(مارکت)، ظرفیت بسیار محدودی برای دستیابی به این اهداف دارد؛ زیرا نخست، مکانیسم بازار ناتوان از توجه به تقاضای نسل‌های آینده است. دوم، در حالی که انگیزه‌های نوع‌دوستانه ضرورتاً با فرایندهای موجود در بازار ناسازگار نیست، اما اغلب مشکل «سواری مجانی» بروز می‌کند.

125. Ogus, op. cit., p. 54.

126. Unregulated Market.

منظور از بازار غیرتنظیمی بازاری است که تابع مقررات‌گذاری دولت نیست و منابع در آن، صرفاً بر اساس سازوکارهای بازار تخصیص می‌یابند.

بسیاری از افراد ممکن است برخی از دارایی‌هایشان را جهت اهداف نوع‌دوستانه صرف کنند، اما تنها در صورتی که مطمئن باشند تعداد زیادی از افراد دیگر نیز همین کار را انجام می‌دهند و یا از دارایی‌هایشان سوءاستفاده نمی‌شود. با در نظر گرفتن هزینه‌ها و مشکلات همکاری، این معضل تنها از طریق اجبارهای مقررات‌گذاری قابل حل خواهد بود.<sup>۱۲۷</sup>

### گفتار دوم- نظریه‌های منفعت خصوصی مقررات‌گذاری

تئوری‌های منفعت خصوصی مقررات‌گذاری بر این فرض بنا شده‌اند که مقررات‌گذاری از اقدامات اشخاص و گروه‌هایی ناشی می‌شود که در پی به حداکثر رساندن سود خود هستند. از این دیدگاه، مقررات‌گذاری هم می‌تواند منفعت عمومی را برآورده کند و هم می‌تواند آن را برآورده نکند، اما در صورت برآورده کردن منفعت عمومی، یک هم‌پوشانی و تصادف اتفاق افتاده است. این موضوع، محور اصلی نظریه‌های منفعت خصوصی مقررات‌گذاری است؛ بدین معنا که هر نوع ارتباط و وابستگی بین مداخلات تنظیمی و منفعت عمومی یک ارتباط محتمل‌الوقوع یا تصادفی است که تنها از طریق بررسی‌های تجربی و مطالعه‌ی بسترها و زمینه‌های خاص می‌توان آن را اثبات کرد. به‌طور خاص، تعبیر و تفاسیر اقتصادی تئوری منفعت خصوصی تمایل دارند که توجیهات منفعت عمومی مقررات‌گذاری را به چالش بکشند.<sup>۱۲۸</sup> در این گفتار، سعی می‌شود

127. Ibid.

128. Bronwen Morgan and Karen Yeung, op. cit., p. 43.

مهم‌ترین نظریه‌های منفعت خصوصی مورد بررسی قرار گیرند.

### بند اول - نظریه اسارت<sup>۱۲۹</sup>

«نظریه اسارت» اساساً توسط دانشمندان علوم سیاسی توسعه یافته است.<sup>۱۳۰</sup> مفروض این نظریه آن است که مقررات‌گذاری به مرور زمان، منافع صنایع را تامین می‌کند و نه منافع عمومی را. مثلاً فرض شده است که قانون‌گذاران از طریق نهاد مقررات‌گذار، صنایع را تحت انقیاد و سلطه‌ی مقررات‌گذاری بیشتر قرار می‌دهند. به تدریج، دیگر مسائل مهم سیاسی در دستور کار قرار می‌گیرد و نظارت بر نهاد مقررات‌گذار توسط قانون‌گذاران ضعیف می‌شود. از آن جا که نهاد مقررات‌گذار برای اطلاعاتش وابسته به شرکت‌های تحت مقررات‌گذاری است، از تعارض با آن‌ها اجتناب می‌کند. علاوه بر این، اعضای نهادهای مقررات‌گذار در شرکت‌ها و موسسات تحت مقررات‌گذاری خود، موقعیت‌های شغلی دارند که قصد نادیده گرفتن آن فرصت‌ها را ندارند. به مرور این امر منجر می‌شود که نهاد مقررات‌گذار، خود تبدیل به نماینده‌ی منافع صنعت تحت مقررات‌گذاری می‌گردد.<sup>۱۳۱</sup> نظریه اسارت از جهات مختلف قانع‌کننده نیست. نخست، نظریه اسارت

129 Capture Theory.

۱۳۰. برای دیدن تفصیل مطلب رک.

Richard A. Posner, Theories of Economic Regulation, Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 5, 1974, pp. 335-358.

131. I. Ogas, op. cit., pp. 57-58.

برای نگاهی کلی به استراتژی‌های مختلف موجود که باید توسط نهادهای مقررات‌گذار و شرکت‌های

تفاوت ناچیزی با نظریه منفعت عمومی دارد، زیرا مفروض این نظریه است که در واقع، مقررات‌گذاری، به ظاهر در راستای منفعت عمومی است. دوم، روشن نیست که چگونه یک صنعت می‌تواند در به اسارت درآوردن نهاد مقررات‌گذار موفق باشد، اما نمی‌تواند از به وجود آمدن نهاد مقررات‌گذار جلوگیری کند. سوم، نظریه اسارت معتقد است که نهادهای مقررات‌گذار به تدریج به اسارت بنگاه‌های تحت مقررات‌گذاری در می‌آیند و مقررات به نفع آن‌ها تصویب می‌شود، اما اغلب به نظر می‌رسد که مقررات‌گذاری در پی تامین منافع گروه‌های مصرف‌کننده است تا منافع بنگاه‌ها، زیرا در موارد بسیاری، بنگاه‌های تحت مقررات‌گذاری ملزم می‌شوند سطح خدماتشان را ورای آن چه خود مایلند، گسترش دهند. برای مثال، ارائه خدمات حمل و نقل، عرضه گاز، آب، برق و مخابرات به مصرف‌کنندگانی که در نقاط جغرافیایی بسیار پراکنده زندگی می‌کنند. چهارم، بیشتر مقررات‌گذاری‌ها، مانند مقررات‌گذاری زیست‌محیطی، مقررات‌گذاری ایمنی تولید و شرایط کار به دلیل تاثیر منفی بر سودآوری، مورد مخالفت صنایع و شرکت‌های موضوع مقررات‌گذاری قرار می‌گیرد. سرانجام، نظریه اسارت بیشتر یک فرضیه است تا یک نظریه. این فرضیه توضیح نمی‌دهد که چرا یک شاخه از صنعت قادر به «تسلط» بر نهاد مقررات‌گذار است و چرا برای مثال گروه‌های مصرف‌کننده نمی‌توانند از این تسلط

← موضوع مقررات‌گذاری اعمال شوند، نک.

Bruce M. Owen and Ronald R. Braeutigam, The Regulation Game: Strategic Use of the Administrative Process, Cambridge, MA, Ballinger, 1978.

جلوگیری کنند.<sup>۱۳۲</sup>

### بند دوم- نظریه شیکاگو

نظریه دیگری که از منظر منفعت خصوصی به مقررات‌گذاری می‌نگرد، بر این پایه است که مقررات‌گذاری نه تنها معطوف به اصلاح کاستی‌های بازار نیست، بلکه صنایع خصوصی در ازای حمایت از سیاست‌مداران، مقررات‌گذاری را به سمت تامین منافع خود سوق می‌دهند. این نظریه که از سال ۱۹۷۱ گسترش یافت، از سوی برخی به‌عنوان «نظریه اقتصادی مقررات‌گذاری» و از سوی دیگران «نظریه شیکاگوی دولت» نامیده شده است.<sup>۱۳۳</sup>

«تئوری مقررات‌گذاری اقتصادی» را جرج استیگلر در همان سال ۱۹۷۱ ارائه کرد. محور اصلی نظریه او این بود که «به‌عنوان یک قاعده، مقررات‌گذاری با صنعت حاصل می‌شود و اساساً برای اهداف صنعت تعیین می‌شود و عمل می‌کند».<sup>۱۳۴</sup> منافع مقررات‌گذاری برای صنایع اشکار است. دولت می‌تواند یارانه‌هایی را مستقیماً به صنایع اعطا یا ورود رقبا به شاخه‌هایی از صنعت را ممنوع کند، به‌طوری که سطح قیمت‌ها افزایش یابد. در درجه دوم، دولت راحت‌تر از یک کارتل می‌تواند حداقل قیمت‌ها را حفظ کند. سوم، دولت می‌تواند از یارانه‌های تکمیلی حمایت کند، مانند اعطای یارانه به فرودگاه‌ها که به نفع شرکت‌های هواپیمایی است.

132. Hertog, op. cit., p. 236.

133. Ibid.

134. Ogus, op. cit., p. 71.

بنابراین، از یک سو تقاضا برای مقررات‌گذاری دولت افزایش می‌یابد و از سوی دیگر، فرایند تصمیم‌سازی سیاسی این امر را برای صنایع ممکن می‌سازد که از سیاست‌ها برای اهداف خود بهره‌برداری کنند.<sup>۱۳۵</sup> در فرایند تصمیم‌سازی سیاسی، گروه‌های ذینفع برعکس افراد می‌توانند نفوذ سیاسی خود را اعمال کنند. افراد در فرایند تصمیم‌سازی سیاسی مشارکت نمی‌کنند، زیرا این مشارکت از حیث زمان، انرژی و مسائل مالی برای افراد هزینه‌بر است، در حالی که منافع آن از حیث تاثیر سیاسی کم است. همچنین مطالعات نشان داده است که تولیدکنندگان راحت‌تر از مصرف‌کنندگان سازمان می‌یابند، زیرا هزینه‌های تشکیلاتی برای تولیدکنندگان کم‌تر از مصرف‌کنندگان است. علاوه بر این، سیاست‌مداران به دنبال انتخاب مجدد هستند. صنایع متحد و متشکل می‌توانند در انتخاب مجدد به دو روش مشارکت کنند: یک، با تدارک اراء و دو، از طریق منابع عمدتاً مالی خود مانند ارائه کمک‌های مالی در مبارزات انتخاباتی، مدیریت کردن کمیته‌های جمع‌آوری کمک‌ها و دادن پیشنهاد کار به اعضای حزب. بنابراین، سیاستمداران به درخواست مقررات‌گذاری از جانب صنایع توجه می‌کنند. نتیجه این که، مقررات‌گذاری معطوف به اصلاح کاستی‌های بازار نیست، بلکه در پی تمهید انتقال درآمد به نفع صنایع در

---

135. Hertog, op. cit., p. 236.

در خصوص این موضوع، استیگلزر از مطالعات داووز و السن استفاده کرد. رک.

Anthony Downs, *The Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957.

Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1965.



ازای حمایت سیاسی است.<sup>۱۳۶</sup>

### بند سوم- بسط نظریه شیکاگو

در همان زمان که استیگر نظریه‌ی مقررات‌گذاری اقتصادی خود را مطرح کرد، پوزنر به‌طور تلویحی نخستین انتقاد خود را ارائه کرد.<sup>۱۳۷</sup> وی اعتقاد داشت که در بسیاری از موارد، مقررات‌گذاری قویا گروه‌های مصرف‌کننده خاصی را منتفع می‌کند. به‌طور نمونه، در حوزه‌هایی مانند حمل‌ونقل ریلی، عرضه گاز، آب، برق، خطوط مخابرات و توزیع محموله‌های پستی قیمت‌های یکنواختی تعیین شده است و بسته به پراکندگی جغرافیایی گروه‌های مصرف‌کننده، هزینه‌ی خدمات ارائه شده بین گروه‌های مصرف‌کننده به‌طور قابل ملاحظه‌ای متفاوت است. از جمله مثال‌های دیگر می‌توان به عرضه آب آشامیدنی به خانوارها، مدارس و خدمات آتش‌نشانی، چه به‌صورت رایگان یا به قیمتی پایین‌تر از هزینه‌های نهایی، سفرهای ریلی رایگان برای کارمندان دولت و افراد نظامی، تامین برق بیمارستان‌ها به قیمتی پایین‌تر از هزینه‌های نهایی و مانند آن‌ها اشاره کرد.<sup>۱۳۸</sup> این پدیده را که تحت عنوان «یارانه ترجیحی»<sup>۱۳۹</sup> می‌شناسند، با نظریه مقررات‌گذاری استیگر همخوانی

136. Hertog, op. cit., p. 237.

137. Richard A. Posner, 'Taxation by Regulation', Bell Journal of Economics, Vol. 2, 1971, p. 34.

138. Ibid.

139. Cross-Subsidization.

یارانه ترجیحی به معنی انتقال و استفاده از منافع و سود حاصله از یک بخش (تولیدی یا خدماتی) برای

ندارد. حتی اگر دیگر گروه‌های مصرف‌کننده ملزم باشند که برای جبران، قیمتی بالاتر از هزینه‌های نهایی برای کالاها و خدمات خود پرداخت کنند، یارانه ترجیحی بر خلاف هدف حداکثر کردن سود صنایع عمل می‌کند.<sup>۱۴۰</sup>

توجیه یارانه ترجیحی در بسط نظریه مقررات‌گذاری توسط «پلزن» ارائه شده است.<sup>۱۴۱</sup> فرض او این است که دولتمردان سیاست‌های مقررات‌گذاری خود را طوری انتخاب می‌کنند که حمایت سیاسی به حداکثر برسد. این امر که مقررات‌گذاری صرفاً صنایع را منتفع می‌کند، پذیرفتنی نیست، زیرا همان‌طور که گفته شد، مقررات‌گذاری در موارد بسیاری مصرف‌کنندگان را منتفع می‌کند. همچنین برخی گروه‌های مصرف‌کننده قادرند خود را به نحو موثری سازمان‌دهی کنند. این سازمان‌دهی به مصرف‌کنندگان این امکان را می‌دهد که مانند صنایع متحد و متشکل در فرایند شکل‌گیری مقررات‌گذاری اعمال نفوذ کنند. علاوه بر این، در مواردی ممکن است که کاهش ناچیزی نیز در سود کارتل‌ها اتفاق بیفتد، اما هزینه‌های تشکیلات و اطلاعات مورد نیاز برای مقابله با این کاهش سود، می‌تواند آن‌قدر زیاد باشد که به مثابه مانعی برای پس گرفتن کامل حمایت سیاسی عمل کند. از سوی دیگر، قیمت‌های پایین‌تر به نفع مصرف‌کنندگان است و قیمت‌های بالاتر، حمایت سیاسی بیشتری را از سوی صنعت به دنبال دارد. به نظر «پلزن»،

← حمایت از یک بخش (تولیدی یا خدماتی) دیگر است.

140. John den Hertog, op. cit., p. 238.

141. Sam Peltzman, 'Toward a More General Theory of Regulation', Journal of Law and Economics, Vol. 19, 1976, pp. 221-222.

مشکل اصلی نهادهای مقررات‌گذار، کارآمدی مقررات‌گذاری است، بدین معنی که قیمت‌ها در چه سطحی باید تعیین گردد که ارای (انتخاباتی) که از انتقال درآمد به‌دست می‌آید، درست معادل ارایی باشد که در نتیجه بالا رفتن قیمت‌ها از دست می‌رود.<sup>۱۴۲</sup> این نظریه نه تنها پدیده یارانه ترجیحی را توجیه می‌کند، بلکه پیش‌بینی می‌کند که چه بخش‌هایی از صنعت مورد مقررات‌گذاری قرار خواهند گرفت. این بخش‌ها، بخش‌های نسبتاً رقابتی و انحصاری هستند. در مورد بخش‌های نسبتاً رقابتی، صنایع و در مورد بخش‌های انحصاری، مصرف‌کنندگان منفعت زیادی در مقررات‌گذاری دارند. خواست صنایع متوسط نیز این است که قیمت‌های تعیین شده از سطح واقعی قیمت‌های موجود منحرف نشود، زیرا در قیمت‌های بالاتر توان رقابت با بنگاه‌های بزرگ را ندارند و در قیمت‌های پایین‌تر نیز به دلیل محدود بودن منابع و ظرفیت، امکان کم کردن هزینه‌های خود را ندارند و در نتیجه، دچار ضرر می‌شوند. به نظر می‌رسد که رویه‌های مقررات‌گذاری نیز این پیش‌بینی را تایید می‌کند، زیرا صنایعی که مورد مقررات‌گذاری قرار می‌گیرند یا مانند حمل و نقل ریلی و مخابرات انحصاری هستند، یا مانند شرکت‌های باربری، کشاورزی و شرکت‌های تاکسیرانی به شدت رقابتی‌اند.<sup>۱۴۳</sup>

سرانجام «کیلر»، مدل «پلزم» را با ملاحظات منفعت عمومی تکمیل کرد. در مدل او، سیاستمداران حمایت سیاسی را تنها از طریق انتقال درآمد بین گروه‌های ذینفع به‌دست

142. Ibid.

143. Hertog, op. cit., p. 238.

نمی‌آورند. از طریق افزایش کارایی اقتصادی، برای مثال، از طریق کاهش هزینه‌ها و آثار خارجی، منابعی به دست می‌آید که می‌تواند بین تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان توزیع شود؛ «سیاستمداران عاقل نسبت به استفاده از این امکان بی‌توجه نیستند».<sup>۱۴۴</sup>

«بکر» نیز کمک دیگری به نظریه شیکاگو نمود. وی بر پیامدهای رقابت بین گروه‌های ذینفع، که او آن‌ها را گروه‌های فشار می‌نامد، متمرکز شد. همان اندازه که فشار سیاسی افزایش می‌یابد، تاثیر سیاسی نیز افزایش می‌یابد و بار مالی ناشی از فشار اعمال شده نیز افزایش می‌یابد. در اعمال فشار سیاسی برخی گروه‌ها نسبت به گروه‌های دیگر موثرتر عمل می‌کنند. این امر می‌تواند ناشی از کاهش هزینه‌های اعمال فشار، مقابله‌ی کارآمدتر با مشکل سواری مجانی، دسترسی بهتر به رسانه‌ها و مسائل دیگر باشد. در این روش، درآمد از گروه‌های ضعیف‌تر به گروه‌های موثرتر به شکل یارانه‌ها یا دیگر روش‌ها مانند مقررات‌گذاری قیمت منتقل می‌شود. به عبارت دیگر، گروه‌هایی که فشار سیاسی موثرتری را اعمال می‌کنند، می‌توانند منابع را از دیگر گروه‌ها (هر چند گروه‌های ضعیف‌تر)، به نفع خود منتقل کنند.

به نظر می‌رسد که نظریه شیکاگو با نظریه مقررات‌گذاری اقتصادی بیشتر از مقررات‌گذاری اجتماعی منطبق است. در نگاه نخست، به نظر می‌رسد مقررات‌گذاری اجتماعی مانند مقررات‌گذاری در حوزه ایمنی، محیط زیست و بهداشت، کم‌تر با نظریه

144. Theodore E. Keeler, 'Theories of Regulation and Deregulation Movement', Public Choice, Vol. 44, 1984, pp. 123-125.

شیکاگو قابل توضیح است. با وجود این، توضیحات منفعت خصوصی برای مقررات‌گذاری اجتماعی هم ارائه شده است. در این مفهوم، اعمال قواعد و استانداردها به نفع شرکت‌هایی است که از این استانداردها پیروی می‌کرده‌اند. به علاوه، در مواردی که شرکت‌های بزرگ ملزم به پیروی از تکالیف اداری یا اقدامات پرهزینه می‌شوند، شرکت‌های کوچک به دلیل ناتوانی از تامین این هزینه‌ها از بازار بیرون رانده می‌شوند و در نتیجه، رقابت محدود می‌شود. الزامات حقوقی مانند استانداردها نیز اغلب بین تولیدکنندگان موجود در بازار و تولیدکنندگان جدید تبعیض قائل می‌شود. تعیین استانداردهای بالاتر برای تولیدکنندگان جدید، مانع ورود آنها به بازار می‌شود و این امر رقابت را محدود می‌کند.<sup>۱۴۵</sup>

#### بند چهارم- نظریه انتخاب عمومی<sup>۱۴۶</sup>

مدرسه‌ی انتخاب عمومی ویرجینیا انتقادی کاملاً متفاوت از نظریه منفعت عمومی اقتصادی، ارائه کرده است.<sup>۱۴۷</sup> در واقع، توضیحات منفعت عمومی برای مقررات‌گذاری، اهداف اقتصادی و اجتماعی مقررات‌گذاری را مشخص می‌کند. در این راستا، هدف، هم می‌تواند ارتقای کارآمدی بازار و هم اصلاح توزیع ثروت انجام شده از طریق سازوکار

145. Ibid., pp. 240-241.

146. Public Choice Theory.

۱۴۷. برای اطلاع از نحوه شکل‌گیری این نظریه و تاریخچه آن، رک. جیمز ای. کاپوراسو و دیوید پی. لوین، نظریه‌های اقتصاد سیاسی، ترجمه محمود عبدالله‌زاده، نشر ثالث، ۱۳۸۷، صص ۲۰۲ و ۲۰۳.

بازار باشد. با وجود این، مقررات‌گذاری می‌تواند به‌عنوان برابند نیروهای سیاسی نیز توضیح داده شود.<sup>۱۴۸</sup> نظریه انتخاب عمومی در کلی‌ترین سطح، شامل اعمال روش‌های اقتصادی در سیاست است. «این نظریه ابزار و روش‌هایی را که در نظریه اقتصادی در سطوح تحلیلی کاملاً پیشرفته ایجاد شده‌اند برمی‌گزیند و این ابزار و روش‌ها را در بخش حکومتی، در سیاست، و در اقتصاد دولتی به کار می‌بندد».<sup>۱۴۹</sup> علم سیاست به این پرسش‌ها پاسخ می‌دهد که: چه کسی، چه چیزی را و در چه موقع به‌دست می‌آورد. بنابراین مفهوم، همه انواع مقررات‌گذاری‌ها، امری سیاسی است.<sup>۱۵۰</sup> از آن جا که تصمیمات تنظیمی و مقررات‌گذاری بر گروه‌های منتفع و گروه‌های متضرر تاثیرگذار است، هر کدام از طرفین در خصوص نتایج سیاست‌های پیشنهادی با یکدیگر رقابت می‌کنند. رقابت بر سر نتایج مقررات‌گذاری، به‌طور معمول توسط گروه‌های ذینفعی هدایت می‌شود که شهروندان متأثر از تصمیمات پیشنهادی را نمایندگی می‌کنند. سازمان‌های تجاری یا سازمان‌های تولیدکنندگان، اتحادیه‌های کارگری، انجمن‌های زیست محیطی و گروه‌های مشابه، با نمایندگان مجلس، معاونان رییس جمهور و مقامات اداری در خصوص پیامدهای مقررات‌گذاری چانه‌زنی می‌کنند. این رقابت در فرایند تصمیم‌گیری، به رقابت در بازار خصوصی تشبیه شده است. گروه‌های ذینفع بر اساس منفعت شخصی اعضایشان تقاضای

148. Richard J. Pierce et al, Administrative Law and Process, Foundation Press, Third edition, New York, 1999, p. 16.

۱۴۹. کاپوراسو و. لوین، پیشین، ص ۲۰۲.

150. Pierce et al., op. cit., p. 16.

مقررات‌گذاری کم‌تر یا بیشتر را دارند و مقامات عمومی بر اساس آن چه که تامین‌کننده منافع شخصی‌شان است، مقررات‌گذاری کم‌تر یا بیشتری را عرضه می‌کنند.<sup>۱۵۱</sup> در نظریه انتخاب عمومی فرض بر این است که افراد، منفعت‌طلب و به دنبال حداکثر کردن سود شخصی هستند، خواه این افراد مصرف‌کنندگانی در بازار یا رای‌دهنده، معلم، صاحبان حرف، کارکنان شرکت‌های خصوصی و یا مقامات دولتی باشند.<sup>۱۵۲</sup>

ویژگی اصلی نظریه انتخاب عمومی، اصطلاحی است که «ان کروگر»<sup>۱۵۳</sup>، تحت عنوان «رانت‌جویی»<sup>۱۵۴</sup> به کار برده است. رانت‌جویی به معنی فعالیت سیاسی اشخاص و گروه‌ها در جهت صرف منابع کمیاب در جست‌وجوی حقوق انحصاری اعطا شده توسط دولت‌هاست.<sup>۱۵۵</sup> اصطلاح رانت‌جویی از مفهوم «رانت انحصاری»<sup>۱۵۶</sup> علم اقتصاد سرچشمه می‌گیرد. رانت انحصاری، درآمد کسب شده توسط یک فرد از مطالبه‌ی قیمت انحصاری است. انحصار به معنی فروشنده منفرد است و رانت انحصاری نیز به سود کسب شده توسط چنین فروشنده‌ای اشاره دارد. با وجود این، حتی اگر بیش از یک فروشنده هم وجود داشته باشد، ممکن است قیمتی مشابه قیمت انحصاری برقرار گردد. زمانی که کشاورزان

---

151. Ibid.

۱۵۲. جیمز پاتریک گانینگ، درک دموکراسی رویکردی بر انتخاب عمومی (تحلیل اقتصادی نهادهای

سیاسی)، ترجمه محسن رنانی و محمد خضری، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۵، ص

۵۹.

153. Ann Krueger.

154. Rent Seeking.

155. Hertog, op. cit., pp. 243-244.

156. Monopolistic Rent.

قوه مقننه را به وضع مالیاتی خاص بر واردات متقاعد می‌کنند، قیمت کالاهای شان افزایش می‌یابد. کشاورزان ممکن است در داخل کشور با یکدیگر رقابت کنند. در این فرض، قانون، عرضه‌کنندگان خارجی را در حالت عدم مزیت قرار داده و این امکان را به عرضه‌کنندگان داخلی می‌دهد که قیمت بالاتری برای کالاهای شان مطالبه کنند. در رویکرد انتخاب عمومی، سود اضافی کشاورزان، به عنوان رانت انحصاری تلقی می‌شود.<sup>۱۵۷</sup> انتخاب عمومی تنها به مواردی می‌پردازد که در آن‌ها انحصارگر با کسب امتیازات ویژه از کارگزاران دولتی به موقعیتی انحصاری دست می‌یابد. در این موارد گفته می‌شود فرد به دنبال امتیازی است که او را قادر به تحصیل رانت انحصاری از کارگزار دولتی می‌کند. انحصارهای ناشی از کمک‌های مالی به مبارزات انتخاباتی میان احزاب سیاسی، لابی‌گری با سیاست‌مداران و قانون‌گذاران و پرداخت رشوه از این قبیل‌اند.

منتقدان نظریه انتخاب عمومی معتقدند در حالی که این رویکرد درک واقع‌گرایانه‌ای از رفتار عمومی ارائه می‌دهد، اما از توضیح همه جوانب چنین رفتارهایی ناتوان است. از ایرادات نظریه انتخاب عمومی این است که برخی از اقدامات سیاسی مانند بازتوزیع درآمد یا ملاحظات زیست‌محیطی از منظر نوع دوستی یا ایدئولوژی بهتر توضیح داده می‌شود تا از منظر رفتار مبتنی بر نفع شخصی.<sup>۱۵۸</sup> همان‌گونه که منتقدان انتخاب عمومی نتیجه گرفته‌اند، هیچ نظریه‌ای در مورد دولت نمی‌تواند نیروی قوی نفع شخصی اشخاص را نادیده بگیرد.

۱۵۷. جیمز پاتریک گانینگ، پیشین، صص ۴۲۴-۴۲۲.

158. Ogus, op. cit., p.73.



اما در عین حال، نمی‌توان نقش «فضیلت مدنی»<sup>۱۵۹</sup> را نیز نادیده گرفت.<sup>۱۶۰</sup> «بر اساس این نگاه دو سویه به زندگی جمعی، تصمیمات اجتماعی فرصتی را برای شهروندان مهیا می‌کند که در فعالیت‌ها و اقدامات خصوصی‌شان بنا به دلیل یا دلایلی، به امور خاصی ارزش بالاتری از انتخاب اشخاص بدهند.»<sup>۱۶۱</sup>

در حالی که هم نفع شخصی و هم فضیلت مدنی بر رفتار عمومی تاثیر می‌گذارد، رابطه بین هدف عمومی و نفع شخصی متفاوت خواهد بود. در برخی موارد، تصمیم‌گیرنده یا نفع شخصی کمی در موضوع مورد بحث دارد، یا اصولاً هیچ‌گونه نفع شخصی ندارد. به‌عنوان مثال، نمایندگان پارلمان اغلب می‌دانند که رای آن‌ها در خصوص برخی موضوعات، اثر مشخصی بر حوزه‌ی انتخابیه‌شان ندارد. در بسیاری موارد، تصمیم‌گیرنده برای اتخاذ تصمیماتی که نفع شخصی‌اش را برآورده می‌کند دارای محدودیت‌هایی است و این می‌تواند نوعی حمایت از منفعت عمومی باشد. جنبه‌ی دیگری از رفتار عمومی که نظریه انتخاب عمومی آن را نادیده می‌گیرد، این است که جامعه به منظور هدایت رفتار عمومی در جهت اهداف جمعی، ترتیبات نهادی ایجاد می‌کند. به‌عنوان مثال، هنجارهای سازمانی می‌تواند بر رفتار عمومی تاثیر بگذارد. ساختار سازمان‌ها به گونه‌ای طراحی می‌شود تا تصمیم‌گیران در اتخاذ تصمیم این امر را در نظر داشته باشند که آیا اقداماتی که در صدد انجام آن هستند، اهداف سازمان را برآورده خواهد کرد یا نه. هنگامی که این

---

159. Civic Virtue.

160. Pierce et al, op. cit., pp. 19-20.

161. Ibid., p. 20.

سازمان یک نهاد مقررات‌گذار است، تصمیم‌گیران از اقدامات اتخاذی تحت پوشش منفعت عمومی حمایت می‌کنند، زیرا منفعت عمومی، هدف نهادهای مذکور نیز هست. به علاوه، رفتارهای عمومی می‌تواند تحت تاثیر هنجارهای حقوقی قرار بگیرد. در نهادهای مقررات‌گذار، فرایند تصمیم‌سازی توسط این‌های قانونی شکل می‌گیرد و تنظیم می‌شود. این این‌ها مقام اداری را ملزم به اتخاذ تصمیماتی می‌کند که منافع عمومی‌ای که نهاد مقررات‌گذار نیز برای آن اهداف تاسیس شده است را محقق سازد.<sup>۱۶۲</sup>

---

162. Ibid.

## نتیجه‌گیری

می‌توان گفت از زمان پیدایش علم اقتصاد، جایگاه دولت و نقش آن در اقتصاد، از مناقشه‌برانگیزترین موضوعات در اندیشه‌های اقتصادی بوده است. در واقع، نقش دولت در اقتصاد از زوایای گوناگونی مورد بررسی قرار گرفته است؛ گاه از منظر کارایی اقتصادی با هدف تخصیص بهینه منابع، گاه از منظر سیاسی و تامین منافع گروه‌ها و اشخاص مختلف، گاه از منظر فلسفه سیاسی و نظریات عدالت و.... هر کدام از این رویکردها حاوی اظهارنظرهای توصیفی و تجویزی در خصوص میزان و حدود مداخله دولت در اقتصاد بوده‌اند.

از منظر نئولیبرال‌ها، شاید بتوان نقش دولت در اقتصاد را در چند محور کلی خلاصه کرد: نخست، در عرصه تخصیص منابع، ادعا این است که مکانیسم بازار، خود قادر به تخصیص دادن منابع به نحو بهینه است. اما در مواردی، خطر انحصار بازار را تهدید می‌کند. همچنین رقبا می‌توانند از طریق توافقات میان خود، مانع از ورود رقبای دیگر به بازار شوند. بنابراین، دولت از طریق مقررات‌گذاری وظیفه حفظ کیان بازار و «تخصیص» بهینه منابع را به عهده دارد. دوم، اقتصاددانان نئوکلاسیک و همچنین «کینزین»‌ها معتقدند که با توجه به وجود «دوره‌های تجاری» در بازار، دولت وظیفه «تثبیت» بازار را به عهده دارد که عمده‌ترین نقش را از طریق سیاست‌های پولی و مالی اعمال می‌کند. سوم، به دلیل ماهیت خاص برخی کالاها، نظام بازار ناتوان از تامین آنهاست. کالاهای عمومی مثالی از این کالاها هستند که به دلیل بروز پدیده سواری مجانی بخش خصوصی تمایل به سرمایه‌گذاری و تولید در این حوزه را ندارد. بنابراین، نقش دولت در این‌جا، «تولید»

کالاهایی است که نظام بازار پاسخ‌گوی آن‌ها نیست. چهارم، برخی تعابیر سیاسی از نظریه منفعت عمومی رویکرد جامع‌تری به مفهوم منفعت عمومی دارند و رویکردهایی مانند عدالت توزیعی، ارزش‌های جامعه و نسل‌های آینده را نیز در تحلیل‌های خود مدنظر قرار می‌دهند. این رویکردها، نظام توزیعی بازار غیرتنظیمی را «عادلانه» نمی‌دانند. از این رو معتقدند که دولت باید از طریق ابزار «بازتوزیعی» در کنار ملاحظات مربوط به کارایی اقتصادی، به ملاحظات مربوط به عدالت و ارزش‌های جمعی نیز توجه کند.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، ملاحظات فوق، عمدتاً بر کاستی‌های بازار بنا شده‌اند و معتقدند دولت در مقام تامین منفعت عمومی، ناگزیر از مقابله با کاستی‌های بازار است. بنابراین، در سطح حکومت، نظریه منفعت عمومی به قانون‌گذاران و سایر افراد مسئول برای برنامه‌ریزی یا تعیین خط‌مشی‌ها با هدف تعقیب اهداف جمعی منتسب می‌شود. اما اشکار است که اثبات این فرض و قضاوت در خصوص انگیزه قانون‌گذاران امری به غایت دشوار و شاید غیر ممکن است. قوانین کار ذهن یک انسان واحد نیست و اغلب در بیان دلایل تصویب یک قانون، دلایل متعدد و گاه حتی متعارضی بیان می‌شود تا برخی انگیزه‌های شخصی و منفعت‌طلبانه‌ی تصویب قانون پنهان بماند.

برخورد تردیدآمیز با فرض «منفعت عمومی‌گرایی» و فهم این که مقررات‌گذاری، نوعاً گروه‌های خاصی را در جامعه منتفع می‌کند، منجر به ارائه یک نظریه جایگزین برای مقررات‌گذاری شد. این فهم تازه، خود حاصل دست‌آورد اقتصاد سیاسی به‌عنوان یک علم جدید است. نقطه‌ی عزیمت در اقتصاد سیاسی تاکید بر این نکته است که سیاست‌های تنظیمی و بازتوزیعی دولت، ایجاد برنده-بازنده می‌کند و مقررات‌گذاری اساساً ناتوان از

تامین منافع همه گروه‌های جامعه (منفعت عمومی) است. محققان عمدتاً امریکایی که مدافع نظریه‌ی منفعت خصوصی هستند، در تحلیل‌های خود معتقدند که فرایندهای سیاسی و مقررات‌گذاری می‌تواند توسط گروه‌های منفعت خصوصی که به دنبال منافع خود هستند، تحت تاثیر قرار بگیرد. بنابراین، نقطه عزیمت این نظریه، اساساً متفاوت از آن چیزی است که در نظریه منفعت عمومی وجود دارد. با این وجود، هر دو نظریه قسمتی از واقعیت مقررات‌گذاری را بیان می‌کنند و از این رو، از هر دو نظریه باید به‌عنوان ابزارهای تحلیلی در توضیح مقررات‌گذاری استفاده کرد.

## منابع

## الف: فارسی

۱. بیکس برایان، فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، نشر نی، ۱۳۸۹.
۲. پاتریک گانینگ، جیمز، درک دموکراسی: رویکردی بر انتخاب عمومی (تحلیل اقتصادی نهادهای سیاسی)، ترجمه محسن رنانی و محمد خضری، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵.
۳. پورمقیم، سیدجواد، اقتصاد بخش عمومی، نشر نی، ویراست دوم، چاپ یازدهم، ۱۳۸۹.
۴. دادگر، یدالله، اقتصاد بخش عمومی، قم، انتشارات دانشگاه مفید، ۱۳۸۰.
۵. رالز، جان، عدالت به مثابه انصاف، ترجمه عرفان ثابتی، تهران نشر ققنوس، چاپ دوم، ۱۳۸۵.
۶. زارعی، محمدحسین، جزوه درس حقوق عمومی اقتصادی، دوره دکتری حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق، نیم‌سال دوم سال تحصیلی ۸۹-۱۳۸۸.
۷. فرهنگ، منوچهر، فرهنگ علوم اقتصادی، نشر ذهن‌اویز، چاپ یازدهم، ۱۳۸۸.
۸. کاپوراسو، جیمز ای. و لوین، دیوید پی.، نظریه‌های اقتصاد سیاسی، ترجمه محمود عبدالله زاده، تهران، نشر ثالث، ۱۳۸۷.
۹. کالیز، جان و جونز، فیلیپ، مالیه عمومی و انتخاب عمومی، ترجمه الیاس نادران، ارش اسلامی و علی چشمی، جلد دوم، انتشارات سمت، ۱۳۸۸.

۱۰. کلارک، باری، اقتصاد سیاسی تطبیقی، ترجمه عباس حاتمی، تهران، انتشارات کویر، ۱۳۸۹.

۱۱. کونولی، سارا و مونرو، الیستیر، اقتصاد بخش عمومی، ترجمه مرتضی سامتی، جلد اول، انتشارات نور علم، ۱۳۸۸.

۱۲. هاوالت، مایکل و رامش، ام، مطالعه خط‌مشی عمومی، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۸۰.

۱۳. نیلی، مسعود، مبانی اقتصاد، نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۸۷.

۱۴. نیلی، مسعود، مباحث منتخب از اقتصاد سیاسی، سلسله سخنرانی‌های موسسه پرسش، بهار ۱۳۸۹.

۱۵. یادی‌پور، مهدی، مقدمه‌ای بر حقوق و اقتصاد، ویراستار محمود توسلی، انتشارات دانشگاه امام صادق، ۱۳۸۹.

## ب: لاتین

### A: Books

1. Alder, John, Constitutional and Administrative Law, The Macmillan Press LTD, Second edition, 1994.
2. Peter, Asch, Consumer Safety Regulation, Oxford University Press, 1988.
3. Baldwin R. and McCruden, C., Regulatory Agencies: An Introduction to Conclusions: Regulation and Public Law, in D.J. Galligan (ed.), A Reader on Administrative Law, Oxford University Press, 1996.
4. Baldwin, Robert & Cave, Martin, Understanding Regulation; Theory, Strategy and Practice, Oxford, 1999.
5. Becker, Gray S., 'Pressure Groups and Political Behavior', in Richard D. Coe and Charles K. Wilber (eds.), Capitalism and Democracy: Schumpeter Revisited, Indian University of Notre Dame Press, 1985.

6. Bernstein, M.H., *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press, 1955.
7. Breyer, Stephen G., *Regulation and its Reform*, Cambridge, 1982.
8. Bronwen, Morgan & Yeung, Karen, *An Introduction to Law and Regulation*, Cambridge University Press, 2007.
9. Burns, Seamus, *The Legislative and Regulatory Reform Bill 2006- A Legilative Trojan Horse?* in Stephen Weatherill (ed.), *Better Regulation*, Hart Publishing, 2007.
10. Caranta, Roberto., Andenas, Mads., and Fairgrieve Duncan., (eds.), *Independent Administrative Authorities*, British Institute of International and Comparative Law, 2004.
11. Craig, Paul P., *Administrative Law*, Sweet & Maxwell, Fifth edition, 2003.
12. Dewees, Donald N., (eds.), *The Regulation of Quality: Products, Services, Workplaces and the Environment*, London, Butterworths, 1983.
13. Downs, Anthony, *The Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957.
14. Fairgrieve, Duncan., *Pragmatism or Principle? The Use of Agencies in Public Service Provision in the United Kingdom*, in Roberto Caranta, Mads Andenas and Duncan Fairgrieve (eds.), *Independent Administrative Authorities*, British Institute of International and Comparative Law, 2004.
15. Feintuck, Mike, 'The Public Interest' in *Regulation*, Oxford, 2004.
16. Grobel, Annegret, *Ofcom: A Converged Regulator?*, in Colin Robinson (ed.), *Governments, Competition and Utility Regulation*, Edward Elgar, 2005.
17. Graham, Cosmo, *Regulating Public Utilities*, Hart Publishing, Oxford, 2000.
18. Jordana Jacint & Levi-Faur, David, 'The Politics of Regulation in the Age of Governance', in Jacint Jordans & David Levi-Faur (eds.), *The Politics of Regulation*, Edward Elgar, 2004.
19. Joskow, Paul L. and Noll, Roger C., 'Regulation in Theory and Practice: An Overview', in Fromm, Gray (ed.), *Studies in Public Regulation*, Cambridge, MA, The MIT Press, 1981.
20. Kahn, Alfred E., *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, Cambridge, 1988.
21. Laffont, Jean-Jacques., *Regulation and Development*, Cambridge University Press, 2005.
22. Lodge, Martin, 'Accountability and Transparency in Regulation: Critiques, Doctrines and Instruments', in Jacint Jordana & David Levy-Faur (eds.), *The Politics of Regulation*, Edward Elgar, 2004.
23. Majone, Giandomenico, *The Rise of Regulatory State in Europe*, West European Politics, 1994.



24. Manzetti, Luigi, *Regulatory Policy in Latin America: Post-Privatization Realities*, North-South Center Press, 2000.
25. Minogue, Martin, *Apples and Oranges: Comparing International Experiences in Regulatory Reform*, in Martin Minogue and Ledivina Carino (eds.), *Regulatory Governance in Developing Countries*, Edward Elgar, 2006.
26. Musgrave, R.A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, 1959.
27. Nozick, Robert, *Anarchi, State and Utopia*, Basic Books, 1974.
28. Ogus, Anthony I., *Regulation, Economics and the Law*, Edward Elgar, 2001.
29. Ogus, Anthony I., *Regulation: Legal Form and Economic Theory*, Oxford, 2004.
30. Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1965.
31. Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982.
32. Owen, Bruce M., and Braeutigam, Ronald R., *The Regulation Game: Strategic Use of the Administrative Process*, Cambridge, MA, Ballinger, 1978.
33. Pierce, Richard J. Shapiro Sidney A. and Verkuil, Paul R. *Administrative Law and Process*, New York Foundation Press, Third edition, 1999.
34. Pierson, Christopher, *The Modern State*, Routledge, 1996.
35. Prosser, Tony, *Regulation, Markets and Legitimacy*, in Jeffrey Jowell & Dawn Oliver(eds.), *The Changing Constitution*, Oxford University Press, Sixth edition, 2007.
36. Rawls, John, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 2005.
37. Ricketts, Martin, *Economic Regulation: Principles, History and Methods*, in Michael Crew and David Parker(eds.), *International Handbook on Economic Regulation*, Edward Elgar, 2006.
38. Sappington, David E.M., and Stiglitz, Joseph E., 'Information and Regulation', in Elizabeth E. Bailey(ed.), *Public Regulation: New Perspectives on Institutions and Policies*, Cambridge, M.A, MIT Press, 1987.
39. Snowden, Brian, and Vane, Howard, and Wynarczyk, Peter, *A Modern Guide to Macroeconomics*, Cambridge, Edward Elgar, 1994.
40. Sunstein, Cass R., *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, Cambridge, 1990.
41. Vass, Peter, *Regulatory Governance and Accountability: A UK Perspective on Improving the Regulatory State*, in *Regulatory Governance in Developing Countries*, Martin Minogue & Ledvinia Carino (eds.), Edward Elgar, 2006.
42. Weatherill, Stephen, *The Challenge of Better Regulation*, in Stephen Weatherill (ed.), *Better Regulation*, Hart Publishing, 2007.
43. Wilson, James Q., 'The Politics of Regulation', New York, Basic Books, 1980.

**B: Articles**

1. Akerlof, George A., 'The Markets for "Lemons": Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism', Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, 1970.
2. Becker, Gray S., 'A Theory of Competition Among Pressure Groups For Political Influence', Quarterly Journal of Economics, XCVIII (3), 1983.
3. Becker, Gray S., 'Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs', Journal of Public Economics, Vol. 28, 1985.
4. Bertelli, Anthony., 'Governinig the Quango: An Auditing and Cheating Model of Quasi-Governmental Public Authorities', Journal of Public Administration Research and Theory, 2004.
5. Brazel, Yoram, 'Measurement Cost and the Organisation Markets', Journal of Law and Economics, Vol. 25, 1982.
6. Buchanan, James M., and Tullok, Gordon, 'Polluters Profits and Political Response: Direct Control versus Taxes', American Economic Review, Vol. 65, 1975.
7. Coase, Ronald H., 'The Lighthouse in Economics', Journal of Law and Economics, Vol. 23, 1974.
8. Coase, Ronald H., 'The Problem of Social Cost', Journal of Law and Economics, Vol. 3, 1960.
9. Crew, Michael A., and Rowley, Charles K., 'Toward a Public Choice Theory of Monopoly Regulation', Public Choice, Vol. 57, 1988.
10. Dworkin, Ronald M., 'What is Equality?', Philosophy and Public Affairs, Vol. 10, 1981.
11. Hirshleifer, Jack and Riley, John G., 'The Analytics of Uncertainty and Lnformation', journal of Economic literature, Vol. 18, 1979.
12. Hertog, John den., 'General Theories of Regulation', Economic Institute/ CLAV, Utrecht University, 1999.
13. Hochman, Harold M., and Rodgers, James D., 'Pareto Optimal Redistribution', American Economic Review, Vol. 59(4), 1969 & 1970.
14. Joskow, Paul L., and Rose, Nancy L. 'The Effects of Economic Regulation', in Richard Schmalensee and Robert D. Willig(eds.), Handbook of Industrial Organization II, Amsterdam, North Holland, 1981.
15. Kalt., Joseph P. and Zupan, Mark A., 'The Apparent Ideological Behavior of Legislators: Testing for Principal-Agent Slack in Political Institutions', Journal of Law and Economics, Vol. 33, 1990.
16. Keeler, Theodore E., 'Theories of Regulation and Deregulation Movement', Public Choice, Vol. 44, 1984.
17. Kelman, Steven., 'Regulation and Paternalism', Public Policy Journal 29(2), Spring 1981.

18. Lavrijssen Saskia & de Visser, Maartje, 'Independent Administrative Authorities and the Standard of Judicial Review', *Utrecht Law Review*, Vol. 2, Issue 1 (june) 2006.
19. Leland, Hayne E., 'Quacks, Lemons, and Licensing: A Theory of Minimum Quality Standards', *Journal of Political Economy*, Vol. 87, 1979.
20. Levine, Michael E., and Forrence, Jennifer L., 'Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis', *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 6(s), 1990.
21. Lowi, Theodore., *American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory*, World Politics, 1964.
22. McChensy, Fred S., 'Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation', *Journal of Legal Studies*, Vol. 16, 1987.
23. McChensy, Fred S., 'Rent Extraction and Interest Group Organization in a Coasen Model of Regulation', *Journal of Legal Studies*, Vol. 20, 1991.
24. Minogue, Martin, 'Governance-Based Analysis of Regulation', Centre on Regulation and Competition, Working Paper Series, Paper No. 3, 2001.
25. Migue, Jean-Luck, 'Controls versus Subsidies in the Economic Theory of Regulation', *Journal of Law and Economics*, Vol. 20, 1977.
26. Nelson, Philip, 'Information and Consumer Behavior', *Journal of Political Economy*, Vol. 78, 1970.
27. Philip, Nelson, 'Advertising as Information', *Journal of Political Economic*, Vol. 82, 1974.
28. Norton, Philip, 'Regulating the Regulatory State', in *Parliamentary Affairs*, Hansard Society for Parliamentary Government, Vol. 57, No. 4, 2004.
29. Ogus, Anthony I., 'Regulatory Institutions and Structures', Centre on Regulation and Competition, Working Paper Series, Paper No. 4, October 2001.
30. Peltzman, Sam, 'Toward a More General Theory of Regulation', *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, 1976.
31. Peltzman, Sam, 'The Economic Theory of Regulation After a Decade of Deregulation', *Brooking Papers on Economic Activity: Microeconomics*, 1989.
32. Posner, Richard A., 'Taxation by Regulation', *Bell Journal of Economics*, Vol. 2, 1971.
33. Posner, Richard A., 'Theories of Economic Regulation', *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, 1974.
34. Rothschild, Michael, and Stiglitz, Joseph E., 'Equilibrium in Competitive Insurance Markets', *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 90, 1976.
35. Stigler, George J., 'The Theory of Economic Regulation', *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, 1971.
36. Stigler, George J., and Friedland, Claire. 'What Can Regulators Regulate? The

- Case of Electricity', William A. Jordan, 'Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation', Journal of Law and Economics, Vol. 15, 1972.
37. Stigler, George J., 'Free Riders and Collective Action: An Appendix to Theories of Economic Regulation', Bell Journal of Economics, Vol. 5, 1974.
38. Trebilcock, Michael J., and Hartle, D.G., 'The Choice of Governing Instrument', International Review of Law and Economics, Vol. 2, 1982.
39. Viscusi, W. Kip., 'Market Incentives for Safety', Harvard Business Review, Vol. 63, 1985.