

شیوه‌های اعمال حاکمیت دولت بر بنگاه‌های خصوصی متولی خدمات عمومی^۱

مجید نجارزاده هنجنی*

شیدا حسین شرقی**

چکیده

اهمیت رفع نیازهای عمومی ایجاب می‌کند که علیرغم خصوصی‌سازی خدمات عمومی، دولت از طرق مقتضی و با هدف صیانت از منافع عمومی به اعمال حاکمیت بر این بازار بپردازد. موضوع این مقاله کشف و تبیین روش‌های اعمال حاکمیت دولت بر بنگاه‌های خصوصی متولی خدمات عمومی است. با توجه به یافته‌های این مقاله، مهم‌ترین و جامع‌ترین شیوه اعمال حاکمیت دولت عبارت است از سیاستگذاری عمومی که مقدمتاً مستلزم به رسمیت شناختن این موضوع به عنوان یک مسأله عمومی است. پس از سیاستگذاری عمومی، بنگاهداری دولت در یک بازار مختلط و سهامداری دولت در بنگاه‌های مختلط (الگوی خصوصی‌سازی ناقص)، ظرفیت عملی پی‌گیری سیاست‌های تأمین منافع عمومی را در اختیار دولت قرار می‌دهد. اجرای قواعد حقوق رقابت به منظور تضمین رقابت در بازار خدمات عمومی و جلوگیری از اختلال در رقابت نیز می‌تواند منجر به بهبود کارایی شود. مقرراتگذاری بخشی نسبت به ساختار بازار و کیفیت و قیمت خدمات مخصوصاً در بازارهای انحصاری می‌تواند سبب تجهیز مناسب خدمات عمومی شود.

واژگان کلیدی

خدمات عمومی، خصوصی‌سازی، حاکمیت، دولت، منافع عمومی.

^۱ تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۳/۱۲ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۴/۷

* استادیار حقوق عمومی دانشگاه علم و فرهنگ (نویسنده مسؤول)

مقدمه

خدمات عمومی^۲ موضوعاً ناظر بر نیازهای عمومی هستند و از این حیث یک «کارکرد عمومی»^۳ محسوب می‌شود.^۴ ناکارآمدی نظام خدمات عمومی، به معنای عدم رفع مطلوب نیازهای عمومی است. با توجه به این که یکی از مولفه‌های اصلی نظم عمومی^۵، آسایش عمومی است، عدم رفع مطلوب نیازهای عمومی با مختل کردن آسایش عمومی، نظم عمومی را خدشه‌دار می‌کند. دولتی که در برقراری و تأمین نظم عمومی موفق نباشد با چالش ناکارآمدی و مآلاً بحران مشروعیت^۶ مواجه خواهد شد. بنابراین دولتی که از ارائه مطلوب خدمات عمومی به مردم ناتوان و عاجز باشد، کارآمدی خود را از دست داده و بالمآل مشروعیت نخواهد داشت.^۷ بنابراین «نارسانی در ارائه خدمات عمومی، برای حکومت تبعات گسترده‌ای دارد».^۸ بر این اساس، موضوع خدمات عمومی، موضوعی راهبردی^۹ است و خصوصی‌سازی خدمات عمومی نباید سبب شکل‌گیری این تلقی در ذهن سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران امور کلان حاکمیت شود که حکومت در قبال «بازار خدمات عمومی» مسوولیتی ندارد. زیرا خصوصی‌سازی خدمات عمومی، شرایطی را ایجاد می‌کند که بدون اعمال حاکمیت دولت بر این بازار، آسیب‌های فراوانی به منافع عمومی وارد خواهد آمد.^{۱۰}

^۲ Public Services

^۳ Public Function

^۴ برای مطالعه بیشتر در این خصوص رک؛

زارعی، محمدحسین و نجارزاده هنجنی، مجید، «مفهوم خدمات عمومی و تحول آن در پرتو

دکترین کارکرد عمومی»، **مجله پژوهش حقوق عمومی**، پائیز ۱۳۹۶، دوره ۱۹، شماره ۵۶.

^۵ Public Order

^۶ Crisis of Legitimacy

^۷ کاتوزیان، ناصر، **مبانی حقوق عمومی**، تهران، نشر میزان، چاپ سوم، ۱۳۸۶، ص ۴۹.

^۸ Bew, Lord Paul, **Ethical Standards For Providers Of Public Services**, Committee On Standards In Public Life, June 2014, p.11

^۹ Strategic

^{۱۰} برای مطالعه بیشتر در این خصوص رک؛

رحمت‌اللهی، حسین و نجارزاده هنجنی، مجید، «مبانی لزوم اعمال حاکمیت دولت بر بنگاه‌های

خصوصی‌شده متولی خدمات عمومی»، **مجله حقوق اداری**، ۱۳۹۵، دوره ۴، شماره ۱۱.

در حقوق ایران با توجه به قانون اساسی، حاکمیت اصولاً نمی‌تواند نسبت به بازار خدمات عمومی، بی‌تفاوت باشد؛ طبق بند ۱۲ اصل سوم قانون اساسی، دولت موظف است همه امکانات خود را برای پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه، جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت به کار گیرد. چه این که طبق بند ۱ اصل چهل و سوم قانون اساسی، تأمین نیازهای اساسی مردم به عنوان یکی از ضوابط اقتصادی جمهوری اسلامی ایران معرفی شده است. در این راستا بند (ج) سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی، تحت عنوان سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی، بر «تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت» تأکید نموده است. بند ۱ قسمت (ه) سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی، با عنوان سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار، نیز بر لزوم تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی تأکید نموده است. بنابراین در نظام حقوقی ایران، موضوع اعمال حاکمیت دولت بر بنگاه‌های خصوصی شده به طور کلی به عنوان مسأله‌ای عمومی به رسمیت شناخته شده و بر آن تأکید شده است.

به این ترتیب با خصوصی‌سازی خدمات عمومی، این سوال اساسی طرح خواهد شد که دولت چگونه و با استفاده از چه شیوه‌هایی می‌تواند بر بازار خدمات عمومی و بنگاه‌های حاضر در آن، اعمال حاکمیت نماید و به این ترتیب منافع عموم را تأمین نماید؟

مقاله حاضر در پاسخ به این سوال، پنج شیوه سیاست‌گذاری عمومی، بنگاهداری دولت در بازار مختلط، سهامداری دولت در بنگاه‌های مختلط، اجرای قواعد حقوق رقابت و مقررات‌گذاری بخشی را پیشنهاد نموده است. بر این اساس، مقاله در پنج عنوان اصلی سازماندهی شده است؛

۱- سیاست‌گذاری عمومی

۱-۱- مفهوم‌شناسی

تمامی ابزارها و شیوه‌های اعمال حاکمیت، ریشه در خط‌مشی‌گذاری عمومی^{۱۱} دارند و هر نوع دخالت و اعمال حاکمیت دولت، مستلزم سیاست‌گذاری است. بر این اساس سیاست‌گذاری عمومی را جامع‌ترین سازه برای اعمال حاکمیت دانسته‌اند^{۱۲} و در تعریف آن گفته‌اند: مجموعه تصمیماتی است که به نام عموم و از سوی حکومت اتخاذ می‌شود و بر زندگی همه شهروندان به صورت مستقیم یا غیرمستقیم تأثیرگذار است^{۱۳}. چه این که سیاست‌گذاری یا خط‌مشی‌گذاری عمومی ناظر بر حل یک مسأله عمومی است و همین هدف عمومی است که به سیاست‌گذاری عمومی، مشروعیت می‌بخشد^{۱۴}. بنابراین اولین مرحله سیاست‌گذاری عمومی، شناسایی و به رسمیت شناختن یک مسأله عمومی است که به آن اصطلاحاً «دستورگذاری»^{۱۵} می‌گویند. بنابراین «دستورگذاری در اساس به معنی شناسایی یک مشکل یا مسأله از جانب دولت است»^{۱۶} و مسأله‌ها یا مشکلات عمومی^{۱۷}، موقعیت‌های مستلزم سیاست‌گذاری عمومی هستند. این مسائل، «... موقعیت‌های عمومی هستند که در وضعیت موجود، قابل قبول نبوده و برای حل شدن نیازمند مداخله می‌باشند. مواردی همچون تخریب محیط زیست، امنیت محیط کار، دستیابی به بهداشت و خدمات بهداشتی، حفظ حقوق شهروندان، تأمین امنیت عمومی و مواردی از این دست در این دایره جای می‌گیرند»^{۱۸}.

^{۱۱} Public Policy Making

^{۱۲} پورعزت، علی‌اصغر، **مبانی دانش اداره دولت و حکومت (مبانی مدیریت دولتی)**، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۷، ص ۴۶۵

^{۱۳} Birkland, Thomas A., **An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making**, USA: M.E. Sharpe, 2010, p.21.

^{۱۴} Garcia-Zamor, Jean-Claude and Noll, Sebastian, "Privatization Of Public Services In Leipzig: A Balancing Act Between Efficiency And Legitimacy", **Public Organiz Rev**, 2009, No. 9, p.85.

^{۱۵} Agenda Setting

^{۱۶} هاوالت، مایکل و رامش، ام، **مطالعه خط‌مشی عمومی**، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران، نشر مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۸۰، ص ۱۶۸.

^{۱۷} Public Problem

^{۱۸} ملک محمدی، حمیدرضا، «سیاست‌گذاری؛ دانش و روش»، **مجله سیاست داخلی**، ۱۳۸۵، سال اول، شماره اول، ص ۱۷۹.

۲-۱- مسأله عمومی در مدیریت خصوصی خدمات عمومی

ارائه خدمات عمومی توسط بخش خصوصی، زمینه‌ای است که به شدت مستعداً تضییع منافع عمومی و سوءاستفاده‌های اجتماعی و اقتصادی است؛ اولاً بسیاری از مصادیق خدمات عمومی به دلایل اقتصادی خاصی، پس از خصوصی سازی از شرایط انحصار قانونی به شرایط انحصار طبیعی تبدیل خواهند شد. در شرایط انحصار، فقدان ابزارهای حاکمیتی و نظارتی منجر به عدم ارائه مطلوب خدمات عمومی به مردم خواهد شد و از آنجا که خدمات عمومی، ناظر بر نیازهای عمومی هستند، اختلال در ارائه مطلوب خدمات عمومی، موجب اختلال در تأمین نیازهای عمومی خواهد شد.

پر واضح است که اختلال در تأمین نیازهای عمومی جامعه، واجد ویژگی‌های یک مسأله عمومی است. چرا که بدون مداخله حاکمیت، قابل حل و فصل نخواهد بود. ثانیاً بازار، در تأمین و توزیع برخی خدمات عمومی و در ترمیم پیامدهای جانبی منفی ناشی از تولید و ارائه برخی از خدمات عمومی، نارسایی دارد. این نارسایی منجر به ایجاد «مسائل عمومی» خواهد شد که بدون مداخله حاکمانه دولت قابل رفع نخواهد بود. چرا که بازار به تنهایی نمی‌تواند همه وظایف اقتصادی را به انجام برساند و تکمیل و هدایت بازارها مستلزم خط‌مشی عمومی است. ثالثاً سازوکار بازار و حقوق خصوصی محض، با توجه به حاکمیت اصول کلاسیکی مثل آزادی قراردادهای و لزوم تعهدات، قادر به حمایت از مصرف‌کنندگان خدمات عمومی نیست. تضییع حقوق مصرف‌کننده در بازار خدمات عمومی با توجه به گستره و قلمرو مخاطبین خدمات عمومی، تضییع حقوق همه یا اکثریت مردم خواهد بود. تضییع حقوق مردم در تأمین نیازمندی‌هایشان، مسأله‌ای عمومی است که نیازمند مداخله حاکمانه دولت است.

۳-۱- در حقوق ایران

در حقوق ایران، با توجه به قانون اساسی، حاکمیت اصولاً نمی‌تواند نسبت به بازار خدمات عمومی، بی تفاوت باشد؛ طبق بند ۱۲ اصل سوم قانون اساسی، دولت موظف است همه امکانات خود را برای پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه، جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت به کار گیرد. چه این که طبق

بند ۱۱ اصل چهارم و سوم قانون اساسی، تأمین نیازهای اساسی مردم به عنوان یکی از ضوابط اقتصادی جمهوری اسلامی ایران معرفی شده است. در این راستا بند (ج) سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، تحت عنوان سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی، بر «تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت» تأکید نموده است. بند ۱ قسمت (ه) سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، با عنوان سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار، نیز بر لزوم تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی تأکید نموده است. بنابراین در نظام حقوقی ایران، موضوع اعمال حاکمیت دولت بر بنگاه‌های خصوصی شده (به طور کلی) و بنگاه‌های خصوصی شده متولی خدمات عمومی (به طور خاص)، به عنوان مسأله‌ای عمومی به رسمیت شناخته شده و بر آن تأکید شده است. با این حال به نظر می‌رسد، سیاست‌گذاری و حفظ حاکمیت دولت پس از خصوصی سازی خدمات عمومی از چنان اهمیت و ابعاد پیچیده‌ای برخوردار است که لازم است برای آن سیاست‌گذاری مستقلی صورت بگیرد. چرا که ذکر عبارات کلی فوق‌الذکر در سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، نمی‌تواند جامع ابعاد گوناگون اعمال حاکمیت دولت بر بنگاه‌های خصوصی شده متولی خدمات عمومی باشد.

۲- بنگاهداری دولت در بازار مختلط خدمات عمومی

۲-۱- مفهوم‌شناسی

با توجه به مطلوبیت‌ها و مزایای مدیریت خصوصی از جمله بهبود کارایی و صرفه‌جویی در منابع و تجربیات نه‌چندان موفق حاصل از مدیریت‌های دولتی، اداره خدمات عمومی به شیوه دولتی و در یک بازار مطلقاً دولتی به مصلحت نیست. بنابراین منظور از استفاده از شیوه بنگاهداری دولت، نه دولتی شدن بازار خدمات عمومی، بلکه استفاده از شیوه بنگاهداری دولت در بازار خصوصی شده خدمات عمومی به عنوان یکی از شیوه‌های اعمال حاکمیت دولت بر این بازار است. بنابراین در این شیوه، با وجود بنگاه‌های خصوصی متعدد و یک یا چند بنگاه دولتی، ارائه مختلط خدمات «در سطح

بازار» وجود دارد. به همین دلیل به چنین الگویی، بازار ترکیبی یا مختلط^{۱۹} می‌گویند و این ابزار اعمال حاکمیت را ارائه مختلط^{۲۰} یا ترکیبی خدمت می‌نامند^{۲۱}. لازم به ذکر است که ایده حکمرانی خوب، با تأکیدی که بر مشارکت دولت و بازار بر مبنای کارآمدی دارد، از بنگاهداری دولت در بازار مختلط حمایت می‌کند^{۲۲}.

۲-۲- مزایای حاکمیتی

با توجه به این که «رقابت به بنگاه‌های دولتی این ظرفیت را می‌دهد که تحت تأثیر فشارهای بازار، کیفیت را بهبود بخشیده و هزینه‌ها را کاهش دهند»^{۲۳}، در بازار مختلط خدمات عمومی، هم فشارهای رقابتی وجود دارد که شرکت‌های دولتی را به سمت کارایی و کارآمدی بیشتر سوق می‌دهد و هم گزینه‌های متعدد برای انتخاب شهروندان و مصرف‌کنندگان^{۲۴}. به علاوه، حضور دولت در قامت یک شرکت در بازار خدمات عمومی، می‌تواند دولت را در نیل به اهداف حاکمیتی خود، مساعدت نماید؛ از آنجا که از یک سو «شرکت‌های دولتی ناگزیر از تطبیق برنامه‌های خود با راهبردهای کلان دولت هستند»^{۲۵} و از سوی دیگر «غالباً شبکه پیچیده‌ای از روابط بین بنگاه‌های دولتی و شرایط محیطی بازار وجود دارد»^{۲۶}، دولت با تأسیس و سازماندهی شرکت یا

^{۱۹} Mixed Market

^{۲۰} Mixed Delivery

^{۲۱} Girth, Amanda M., Johnston, Jocelyn M., Hefetz, Amir and Warner, Mildred E., "Outsourcing Public Services Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets", **Public Administration Review**, 2012, Vol.72, No.6, p.889.

^{۲۲} Cabrol, Sandro and Lazzarini, Sergio G. and Furquim De Azevedo, Paulo, "Private Entrepreneurs in Public Services: A Longitudinal Examination of Outsourcing and Statization of Prisons", **Strategic Entrepreneurship Journal**, 2013, p.7.

^{۲۳} Girth et al, Ibid, p.887.

^{۲۴} Warner, Mildred E. and Bel, Germa, "Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in The US and Spain", **Public Administration**, 2008, Vol.86, No.3, p.724.

^{۲۵} Radygin, Alexander, Simachev, Yury and Entov, Revold, "The State-Owned Company: State Failure or Market Failure?", **Russian Journal of Economics**, 2015, No.1, p.62.

^{۲۶} Op. cit, p.57.

شرکت‌هایی دولتی با صلاحیتی مشابه سایر شرکت‌های موجود در آن بازار، به عنوان یکی از بازیگران آن بازار به ایفاء نقش می‌پردازد و بر مولفه‌های مختلف آن بازار از جمله قیمت، میزان عرضه و... تأثیر می‌گذارد. در واقع مزیت استفاده از این شیوه به منظور اعمال حاکمیت بر بازار، این است که ضمن احترام به ارزش‌های رقابت بازاری، دست دولت از ارائه مستقیم خدمت کوتاه نمی‌ماند و از طریق بنگاه دولتی می‌تواند سیاست‌های خود را پیش ببرد. چرا که با حفظ سهمی از بازار برای دولت، به دولت این امکان را می‌دهد که فشارهای رقابتی را بر شرکت‌های خصوصی و غیردولتی وارد نماید.^{۲۷} مزیت دیگر ارائه ترکیبی یا مختلط خدمات، این است که اطلاعات کاملی را در خصوص ماهیت و هزینه ارائه خدمت در اختیار دولت قرار می‌دهد و به این ترتیب هزینه‌های مبادلاتی را کاهش داده و توانایی دولت را در پاسخگویی در قبال ارائه خدمت تضمین می‌کند و تضمین کیفیت خدمات، نهایتاً سبب رضایت شهروندان و مصرف‌کنندگان می‌شود.^{۲۸}

۳-۲- نمونه‌های عملی

با توجه به مزایای فوق‌الذکر «امروزه در ارتباط با نظام خدمات عمومی، دولت از حدود نظارت بر فعالیت‌های آزاد یا فراتر نهاده و در مواردی که لازم و حیاتی تشخیص می‌دهد، رأساً تأمین نیازها و منافع عمومی را بر عهده می‌گیرد و بدین منظور، نهادها و سازمان‌هایی را تأسیس و ایجاد می‌کند»^{۲۹}. این شیوه از اعمال حاکمیت، از میان کشورهای اروپایی بیشتر در سوئد وجود دارد.^{۳۰} البته در اسپانیا نیز از این الگو استفاده شده است؛ به طور مثال در خدمت جمع‌آوری زباله‌ها، از بین ده شهر بزرگ اسپانیا، مسولیت جمع‌آوری زباله‌های شهری در یک شهر به شرکتی دولتی واگذار شده است. همچنین در خدمت توزیع آب، از میان پنج شهر بزرگ این کشور، در شهر مادرید،

²⁷ Girth et al, Ibid, p.889.

²⁸ Warner et al, Ibid, p.728.

^{۲۹} باقری، محمود و اصغرینیا، مرتضی، «انحصار و رقابت؛ تأملی بر لزوم فعالیت نهادهای تنظیم‌کننده مقررات بخشی»، فصلنامه اندیشه‌های حقوق خصوصی، ۱۳۹۲، سال اول، شماره ۱، صص ۴۵-۴۶.

³⁰ Warner et al, Ibid, p.727.

یک شرکت دولتی به نام Canal de Isabel مسوول توزیع آب است.^{۳۱} در ایالات متحده آمریکا نیز، با ترکیب ارائه خدمت توسط بخش دولتی و بخش خصوصی در خدماتی مشابه، تلاش می‌شود که هم رقابت تأمین گردد و هم کنترل دولت بر ارائه خدمات در بازار حفظ شود.^{۳۲}

در خصوصی سازی بازارهای خدمات ایران نیز می‌توان مواردی از استفاده از شیوه بنگاهداری دولت را مشاهده نمود؛ در خصوصی سازی بیمه با توجه به این که طبق ماده ۲ قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی، صرفاً شرکت بیمه مرکزی ایران و شرکت بیمه ایران، در گروه سه جای گرفته‌اند و به این جهت قابل واگذاری نیستند، می‌توان از بنگاهداری دولت در بازار بیمه سخن گفت. در بانکداری نیز با توجه به این که طبق ماده ۲ قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون در گروه سه قرار گرفته و غیرقابل واگذاری‌اند، بازار مختلط وجود دارد. با توجه به بند ۱۸ ماده ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی، این شرکت‌های دولتی از مصادیق «بنگاه یا شرکت کنترل‌کننده» محسوب می‌شوند.

۳- سهامداری دولت در بنگاه‌های مختلط متولی خدمات عمومی

۳-۱- مفهوم‌شناسی

سهامداری دولت در شرکتی که خصوصی شده است، شکل دوگانه‌ای از سازماندهی شرکتی از طریق مالکیت مختلط است که حاصل ترکیب مالکیت دولت و مالکیت بخش خصوصی در شرکتی است که صلاحیت ارائه خدمات عمومی را دارد.^{۳۳} بنابراین، منظور از شرکت یا بنگاه مختلط^{۳۴}، شرکتی است که به لحاظ مالکیت سهام و سرمایه، دوگانه است؛ یعنی هم دولت و هم بخش خصوصی در مالکیت آن سهیم‌اند.

³¹ Op. cit, p.727.

³² Op. cit, p.724.

³³ Ibid.

³⁴ Mixed Firm

به الگوی سهامداری دولت در شرکت‌های خصوصی شده، خصوصی‌سازی ناقص^{۳۵} نیز اطلاق می‌شود.

۲-۳- مزایای حاکمیتی

دولت با استفاده از حقوق ناشی از سهامداری، «...کنترل واقعی بر خدمتی که به صورت ناقص، خصوصی شده است را حفظ می‌کند و می‌تواند سیاست‌های خود را به منظور تقویت مشروعیت، شکل دهد»^{۳۶}. به عبارت دیگر «بر مبنای دکترین خصوصی‌سازی ناقص، انتظار می‌رود که مدیران شرکت‌های مختلط تحت کنترل دولت، در مقایسه با هدف حداکثرسازی سود، ارزش بیشتری را به اهداف دولت بدهند»^{۳۷}. به این ترتیب هم منافع مستتر در استفاده از مکانیسم‌های مدیریت خصوصی، قابل تحقق است و هم منافع عمومی مورد نظر دولت، امکان پی‌گیری دارد. چه این که این شیوه در مقایسه با شیوه بنگاهداری دولت در بازار مختلط خدمات عمومی، ثبات بیشتری را در بازار ایجاد می‌کند. چرا که بیش از آن که به دنبال ترویج رقابت میان بنگاه‌ها باشد، به منافع اقتصادی و اجتماعی خدمات، توجه دارد^{۳۸}.

۳-۳- نمونه‌های عملی

استفاده از شیوه سهامداری دولت در بنگاه‌های متولی خدمات عمومی، در اسپانیا رواج زیادی دارد. در این کشور، اغلب شرکت‌های خدمات عمومی به واسطه سهامداری دولت یا سایر نهادهای حکومتی، تحت کنترل دولت قرار گرفته‌اند. به طور مثال، ارائه خدمت توزیع آب در شهر والنسیای اسپانیا توسط یک شرکت مختلط به نام EMIVASA صورت می‌گیرد که ۸۰ درصد سهام آن متعلق به بخش خصوصی و ۲۰ درصد آن متعلق به حاکمیت (شهرداری) است^{۳۹}.

در نظام حقوقی ایران و در فرآیند خصوصی‌سازی، ظرفیت لازم برای استفاده از

³⁵ Partial Privatization

³⁶ Garcia-Zamor et al, Ibid, p.89.

³⁷ Warner et al, Ibid, p.727.

³⁸ Op. cit, p.724.

³⁹ Op. cit, pp. 724-727.

این شیوه به منظور اعمال حاکمیت بر بنگاه‌های متولّی خدمات عمومی، وجود دارد؛ قانونگذار در بند (ب) ماده ۳ قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی مقرر نموده است که «دولت مکلف است هشتاد درصد از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت مشمول گروه دو ماده ۲ این قانون به استثناء راه و راه آهن را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید». تبصره ۱ ذیل این بند نیز تصریح نموده است که «دولت مجاز است به منظور حفظ سهم بهینه بخش دولتی در فعالیت‌های گروه دو ماده ۲ این قانون با توجه به حفظ حاکمیت دولت، استقلال کشور، عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی به میزانی سرمایه‌گذاری نماید که سهم دولت از بیست درصد ارزش این فعالیت‌ها در بازار بیشتر نباشد». در راستای اجرای این حکم، به عنوان مثال طبق بند (د) ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی «تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی با هر یک از سه گروه اقتصادی مصرّح در ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۸/۶/۷ کارگروه تصویب آیین‌نامه‌های مربوط به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی)، شرکت‌های بیمه البرز، بیمه آسیا و بیمه دانا در گروه دو قرار گرفته‌اند و بنابراین سهم دولت در این بنگاه‌ها حداکثر بیست درصد است. در بانکداری نیز با توجه به بند (ج) آیین‌نامه اخیرالذکر، سهم دولت در بانک‌های ملت، تجارت، صادرات ایران، رفاه کارگران و پست بانک ایران، حداکثر بیست درصد است. همچنین، با توجه به پیوست شماره ۲ این آیین‌نامه، شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی، شرکت‌های آب منطقه‌ای، شرکت‌های برق منطقه‌ای و شرکت‌های گاز نیز در گروه دو قرار گرفته و بنابراین سهم دولت در آن‌ها حداکثر بیست درصد خواهد بود.

۴- اجرای قواعد حقوق رقابت در بازار خدمات عمومی

۴-۱- اهمیت صیانت از رقابت

هدف غایی خصوصی‌سازی «بهبود کارایی» است که از رهگذر «رقابت» حاصل می‌شود. بنابراین در صورتی که خصوصی‌سازی منجر به ایجاد رقابت نشود، کارایی

حاصل نخواهد شد و بنابراین پروژه خصوصی‌سازی عقیم خواهد ماند. در بازار خدمات عمومی برخی ویژگی‌های ساختاری و فنی، این بازار را مستعداً ایجاد انحصار و وضعیت‌های اقتصادی مسلط و بروز رفتارهای مخل رقابت می‌نماید. در واقع، رقابت در انحصارات طبیعی، ماندنی و پایدار نیست^{۴۰} و یکی از شکست‌ها و نارسایی‌های رقابت در بازار خدمات عمومی، این است که آنها مستعداً تمرکز هستند^{۴۱}. در نتیجه در صورت عدم اعمال قواعد حقوق رقابت، منافع عمومی به خطر می‌افتد. چه این که خدمات عمومی ناظر بر رفع نیازمندی‌های عمومی بوده و با نظم عمومی مرتبط است. جوزف استیگلیتز در خصوص اجرای سیاست‌های تعدیل و خصوصی‌سازی بدون تدابیر تنظیمی، نظریه «دست رباینده دولت، دستکش مخملی خصوصی‌سازی»^{۴۲} را مطرح نموده است. بر مبنای این نظریه، «... برنامه حاصل از انتقال دارایی‌ها به بخش خصوصی بدون ضمانت‌های تنظیمی فقط توانست دست رباینده را درون دستکش مخملی خصوصی‌سازی قرار دهد. این دست رباینده همچنان به چپاول خود ادامه می‌دهد»^{۴۳}. به طور مثال، خصوصی‌سازی کامل بخش آب در بریتانیا که با پیش‌بینی تنظیم‌گری ضعیف نهادهای مستقل (و نه دولت) همراه شد، نهایتاً منجر به انحصار شد. به طوری که منتقدان در این خصوص تأکید داشتند که «دولت، انحصارات طولانی مدتی را ایجاد نموده است که در آن، شرکت‌ها فرصت طلبانه در صدد تسخیر امتیازات ناشی از موقعیت ایجاد شده هستند. تنظیم‌گران نیز در جلوگیری از این وضعیت ناتوانند»^{۴۴}. بنابراین برای جلوگیری از این چپاول، تنظیم‌گری ضروری است.

گذشته از منافع مردم، در صورت عدم کنترل بازار خدمات عمومی، خود دستگاه حاکمیت نیز به خطر می‌افتد. چرا که با خصوصی‌سازی خدمات عمومی، دولت ظرفیت

^{۴۰} استیگلیتز، جوزف، «ابزار بیشتر و اهداف گسترده‌تر؛ حرکت به سوی اجماع پساواشنگتنی»، ترجمه لیلای بندری، در **حکمرانی خوب، بنیان توسعه**، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۳، ص ۱۰۳.

^{۴۱} Warner et al, Ibid, p.723.

^{۴۲} Grabbing Hand Of State, Velvet Glove Of Privatization

^{۴۳} استیگلیتز، همان، ص ۱۶۶.

^{۴۴} Bance, P., "Opening up Public Services to Competition by Putting them out to Tender", **Annals of Public and Cooperative Economics**, 2003, Vol.74, No.1, p.41.

لازم را برای مدیریت خدمات عمومی از دست داده است و در صورت ناکارآمدی نظام غیردولتی خدمات عمومی، کارآمدی حکومت و مآلاً مشروعیت حاکمیت با چالش روبرو خواهد شد. به همین جهت است که برخی پژوهشگران معتقدند که «بازار غیررقابتی و فقدان ظرفیت مدیریت عمومی، کارآمدی حکومت‌ها را تضعیف می‌کند»^{۴۵}. با توجه به این جهات، در خصوصی سازی خدمات عمومی، «... سیاست‌های تنظیمی، از خود خصوصی سازی مهم تر هستند»^{۴۶}.

۲-۴- اقدام مقدماتی؛ توسعه رقبای بازاری

با توجه به لزوم اجرای قواعد حقوق رقابت در بازار خدمات عمومی و استعداد ساختاری مصادیق خدمات عمومی در ایجاد شرایط مسلط اقتصادی و انحصار، راهکار مقدماتی در این مسیر عبارت است از توسعه رقبای بازاری. چرا که موفقیت خصوصی سازی در این است که بازیگران بازار در هر بخش گسترش یابند و موانع ورود رقبای جدید برداشته شود. چه این که فقدان موانع ورود به بازار و نبود مقررات بازدارنده را اصلی ترین عامل تضمین رقابت می‌دانند^{۴۷}. در واقع «ورود به بازار یا شبکه باید مورد مقررات زدایی قرار گیرد تا از سوءاستفاده فعالان انحصاری شبکه از موقعیت مسلط بازاریشان جلوگیری به عمل آید»^{۴۸}. در غیر این صورت و «هنگامی که بازارهای خدمات عمومی در رسیدن به سطح قابل قبولی از رقابت ناکام بمانند، چالش‌های متعدد مدیریتی بروز خواهد کرد»^{۴۹}.

بر این مبنا، اتحادیه اروپا نیز از ۱۹۸۷ فرآیند خصوصی سازی خدمات عمومی را همراه با ایجاد رقابت در سرتاسر اتحادیه اروپا آغاز نمود و نسبت به توسعه بازار و

⁴⁵ Jing, Yijia, "Prison Privatization: A Perspective on Core Governmental Functions", *Crime Law Soc Change*, 2010, No.54, p. 267.

⁴⁶ Tarola, Ornella, "Public Utilities: Privatization without Regulation", *AUCO Czech Economic Review*, 2010, Vol.4, No.1, p. 73.

^{۴۷} رشوند بوکانی، مهدی، *حقوق رقابت در فقه امامیه، حقوق ایران و اتحادیه اروپا*، تهران، انتشارات دانشگاه امام صادق، ۱۳۹۰، ص ۱۷۳.

⁴⁸ Cox, Helmut, "The Provision of Public Services by Regulation in The General Interest or by Public Ownership?", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 1999, Vol.70, No.2, p.166.

⁴⁹ Girth et al, *Ibid*, p.889.

مکانیسم‌های رقابتی در حوزه فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی که پیش از این از رقابت و بازار به دور بودند، مبادرت ورزید. اتحادیه اروپا در گام نخست، بر صنایع شبکه‌ای متمرکز شد و ابتدا از بخش مخابرات آغاز کرد و سپس این بخش تبدیل به الگویی برای دیگر صنایع شبکه‌ای از جمله راه آهن (از ۱۹۹۱)، الکتریسیته (از ۱۹۹۶)، خدمات پستی (از ۱۹۹۷) و گاز (از ۱۹۹۸) شد.^{۵۰} در واقع «آغاز آزادسازی در بخش‌هایی بود که با مشکلات فنی کمتری مواجه بودند. فلذا بخش مخابرات اولین بخشی بود که وارد رقابت شد و به تبع آن بخش راه آهن و برق»^{۵۱}. در سال ۱۹۸۸ کمیسیون اروپا طی دستورالعملی مقرر داشت که برای تضمین ارائه خدمات تلفنی، حفظ انحصار ضروری نیست. همچنین در ۱۹۹۲ کمیسیون اروپا مقرر داشت که خدمات صوتی میان دولت‌های عضو، بیش از این نباید در انحصار اپراتورهای سنتی ملی باشند. نهایتاً طی قطعنامه ۲۲ دسامبر ۱۹۹۴ تمامی دول عضو، نسبت به آزادسازی این خدمات توافق کردند و برای اجرای آن جدول زمانی تدوین نمودند. به این ترتیب کمیسیون اروپا، به نفع برقراری رقابت در این بازار و علیه انحصار، سیاست‌گذاری کرد.^{۵۲}

۳-۴- در حقوق ایران

در حقوق ایران، قانون اساسی به طور کلی انحصار را نفی نموده است؛ بند ۶ اصل سوم به محورگونه انحصارطلبی و بند ۵ اصل چهارم و سوم نیز به منع انحصار تأکید نموده است. بند ۳ قسمت (ه) سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهار قانون اساسی، تحت عنوان سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار، با اتخاذ چنین سیاستی بر «جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات» تأکید نموده است. همچنین طبق بند ۱-۲ قسمت (د) سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهار قانون اساسی، تحت عنوان سیاست‌های کلی واگذاری، یکی از الزامات واگذاری‌ها عبارت است از «نظارت و پشتیبانی مراجع

⁵⁰ Hermann, Christoph and Flecker, Jorg, **Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe**, New York, Routledge, First Published, 2012, p.10.

⁵¹ Bance, Ibid, p.43.

⁵² Henry, Claude, "Public Service and Competition in the European Union, **IAER**, 1997, Vol.3, No.3, pp.256-258.

ذی‌ربط بعد از واگذاری برای تحقق اهداف واگذاری». همچنین بند ۱ قسمت (ه) سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، تحت عنوان سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار، بر «تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی از طریق سیاست‌گذاری و اجرای قوانین و مقررات و نظارت»، تأکید نموده است. در سطح قانونگذاری هم ماده ۵۳ قانون نحوه اجرای اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، تشکیل شورای رقابت را برای پایش رقابت پیش‌بینی نموده است و ماده ۶۲ این قانون نیز شورای رقابت را تنها مرجع رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتی معرفی نموده است.

نمونه‌ای از خصوصی‌سازی یک خدمت عمومی در ایران، بدون توجه به ارزش‌های حقوقی خصوصی‌سازی و فراموش کردن استعداد ساختاری بازار خدمات عمومی در تولید وضعیت اقتصادی مسلط، خصوصی‌سازی مخابرات است. متأسفانه خصوصی‌سازی مخابرات در ایران بنا به گزارش کمیسیون تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی، تأمین‌کننده رقابت نبوده است و صرفاً واگذاری صورت گرفته است. در قسمتی از این گزارش آمده است: «...گام اول برای خصوصی‌سازی مخابرات، آزادسازی و ایجاد یک نهاد تنظیم‌کننده مقررات مستقل است تا با واگشایی ظرفیت‌های زیرساختی کشور ایجاد بازار رقابتی را که یکی از مهم‌ترین اهداف ذکر شده در سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در اصل چهارم و چهارم قانون اساسی است، تحقق بخشد. عدم توجه به این مهم باعث ابهام‌هایی در خصوصی‌سازی شد، زیرا در آن، یک انحصار طبیعی از حاکمیت دولت به بخش غیردولتی که بیشتر به نهادهای عمومی وابسته است، واگذار شد و ماحصل آن نقض اکثر اهداف منظور شده در سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری بود...». در قسمت دیگری از این گزارش آمده است: «پروانه صادر شده برای شرکت مخابرات ایران بدون ملاحظات جلوگیری از انحصار بوده و در فعالیت‌های بعد از واگذاری شرکت مخابرات، انحصار صددرصدی تلفن ثابت، انحصار بالقوه در خدمات اینترنت پر سرعت مبتنی بر سیم و امکان ایجاد انحصار در سایر بخش‌ها به جهت عدم تصریح محدودیت در پروانه مشاهده می‌شود. بر همین اساس

نگرانی جدی در مورد حذف شرکت‌های ارائه دهنده خدمات اینترنت وجود دارد...»^{۵۳}. این در حالی بود که شورای رقابت به عنوان نهاد قانونی پایش رفتارهای ضدرقابتی در رسیدگی به این پرونده این گونه نظر داده بود: «...در واگذاری مخابرات، رویه رقابتی شکسته نشده است»^{۵۴} حتی اگر نظر شورای رقابت را ناظر بر «فرآیند واگذاری» بدانیم، باز هم نمی‌توان از این واقعیت به سادگی گذشت که فرآیند واگذاری هم طبق گزارش تحقیق و تفحص مجلس بی‌اشکال نبوده است.^{۵۵}

۵- مقرراتگذاری بخشی در بازار خدمات عمومی

۵-۱- مفهوم‌شناسی

برخلاف قواعد حقوق رقابت که دارای زبان سلیبی هستند و به منظور تأمین عدم اختلال در رقابت بازاری طراحی شده‌اند، جنس قواعد حقوقی در مقرراتگذاری بخشی، ایجابی است. یعنی نهاد مقرراتگذار با دستورات ایجابی و مثبت، الزاماتی را بر بازار خدمات عمومی تحمیل می‌کند (مقرراتگذاری ساختاری) و از بنگاه یا بنگاه‌های فعال در عرصه خدمات عمومی، رفتارهایی را مطالبه می‌کند (مقرراتگذاری رفتاری).

^{۵۳} مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، جلسه ۲۷۳ - ۱۳۸۹/۹/۳۰.

^{۵۴} صورت جلسه جلسه سیزدهم شورای رقابت مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۱۶.

^{۵۵} قسمت دیگری از این گزارش در خصوص فرآیند واگذاری تصریح نموده است که: «مزایده سهام بلوکی، دو رقیب اصلی داشت: یکی کنسرسیوم پیشگامان کویر یزد و دیگری کنسرسیوم اعتماد مبین. با وجود پذیرفته شدن هر دو شرکت تا یک روز قبل از مزایده و ابلاغ رسمی تأیید صلاحیت به هر دو شرکت، در روز قبل از برگزاری مزایده، شرکت پیشگامان کویر یزد به دلایل عدم اهلیت حذف و برای قانونی جلوه دادن مزایده، خارج از فرجه قانونی، کنسرسیوم مهر اقتصاد ایرانیان توسط سازمان خصوصی سازی، پذیرفته شد و مورد تأیید صلاحیت قرار گرفت، در حالی که برخی اعضاء این کنسرسیوم با کنسرسیوم اعتماد مبین مشترک بودند و اساساً تنها برای قانونی جلوه دادن مزایده وارد رقابت صوری شدند. نکته جالب توجه این است که پیشگامان کویر یزد خود یکی از سه پیمانکار شرکت زیرساخت برای ارائه خدمات تلفن بین الملل اینترنتی است که از امنیتی ترین بخش‌های مخابرات است. بنابر شرایط فوق، برگزاری مزایده بلوک مدیریتی، با رعایت ظاهری مقررات و کاملاً غیررقابتی به منظور واگذاری سهام به یک مجموعه خاص که بیشتر تحت مدیریت نهادهای عمومی قرار دارد، انجام گرفت» (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی جلسه ۲۷۳ - ۱۳۸۹/۹/۳۰).

به همین دلیل، مقرراتگذاری بخشی را می‌توان اقدام عملی و مشارکت دولت در تجهیز مناسب خدمات عمومی دانست. در واقع با این که امروزه دولت در ارائه مستقیم خدمات عمومی عمدتاً مسوولیتی ندارد و این مسوولیت به بخش خصوصی واگذار شده است، اما الزامات یک خدمت باید توسط حاکمیت مشخص شوند و خدمات عمومی و ملاحظات نظارتی باید همراه با هم باشند^{۵۶}. فلذا هدف مقرراتگذاری در بازار خدمات عمومی، تجهیز خدمات عمومی است. این هدف آن قدر اهمیت دارد که به اعتقاد برخی، «سازماندهی مقررات خدمات عمومی، وظیفه اساسی حاکمیت است»^{۵۷}.

در حقوق ایران، به موجب ماده ۵۹ قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی، شورای رقابت می‌تواند در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخشی را برای تصویب به هیأت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظیم‌کننده بخشی واگذار نماید.

۲-۵- مقرراتگذاری ساختاری

منظور از مقرراتگذاری ساختاری، تمهیدات نهادهای مقرراتگذار جهت کنترل ورود بنگاه‌ها به بازار خدمات عمومی و خروج بنگاه‌ها از این بازار است.

۱-۲-۵- مقرراتگذاری ورود به بازار

در مقرراتگذاری ورود به بازار خدمات عمومی از یک سو دغدغه‌های کارآمدی بنگاهی که قصد ورود به بازار را دارد مدنظر است و از سوی دیگر امکان متضرر شدن

⁵⁶ Taylor, John A. and Lips, Miriam and Organ, Joe, "Identification Practice in Government: Citizen Surveillance and the Quest for Public Service Improvement", *IDIS*, 2008, No.1, p.138.

⁵⁷ Besley, Timothy and Ghatak, Maitreesh, "Reforming Public Service Delivery", *Journal of African Economies*, 2007, Volume 16, AERC Supplement 1, p.127.

بنگاه یا بنگاه‌های موجود در آن بازار. چراکه در بازار خدمات عمومی معمولاً منابع و فرصت‌های اقتصادی با محدودیت مواجه است^{۵۸} و برخلاف سایر بازارها که تعدّد بنگاه‌ها به جهت تأثیر فشارهای رقابتی مطلوب است و کارایی را ارتقاء می‌دهد، تعدّد کنترل نشده بنگاه‌های متولّی خدمات عمومی ممکن است به جهت کاهش فرصت‌ها و محدودیت منابع اقتصادی، در نهایت به تضییع منافع عمومی منجر شود. بنابراین مقرراتگذاری ورود به بازار دو جنبه دارد؛ اولاً احراز صلاحیت بنگاه متقاضی و تحمیل الزامات و تعهداتی بر او و ثانیاً احراز ظرفیت و نیاز بازار به ورود بنگاه جدید و ارائه خدمات بیشتر.

ابزار محوری در مقرراتگذاری ورود، صدور مجوز^{۵۹} است که در قالب سندی عمومی برای فعالیت بنگاه‌ها صادر می‌شود و به موجب آن شرایط و چگونگی اداره یک بنگاه خدمات عمومی تعیین می‌شود.^{۶۰} به طور مثال در ایران، طبق بند ۱ ماده ۶ اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، صدور پروانه فعالیت و بهره برداری برای ارائه هر گونه خدمات مخابراتی و پستی از اختیارات این سازمان است. طبق بند ۴ ماده ۵ آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور، صدور، تمدید، تعلیق و ابطال پروانه شرکت در بازار برق ایران برای خریدار، مصرف‌کننده، مالک نیروگاه و عرضه‌کننده بر عهده هیأت تنظیم بازار برق است.

۲-۲-۵- مقرراتگذاری خروج از بازار

منظور از مقرراتگذاری خروج از بازار، پیش‌بینی الزامات و محدودیت‌هایی جهت خروج بنگاه‌های فعال در بازاری خاص از آن بازار است. در بازار خدمات عمومی، اهمیت مقرراتگذاری خروج از بازار مضاعف است. چرا که ممکن است خروج یک بنگاه، میزان عرضه خدمات را کاهش داده و در نتیجه، رفع نیازهای عمومی مردم مختل شود و بالمآل منافع عمومی تضییع گردد. می‌توان گفت ریشه لزوم پیش‌بینی

⁵⁸ Cox, Ibid, p.166.

⁵⁹ License

⁶⁰ Cosmo, Graham, **Regulating Public Utilities: A Constitutional Approach**, Oxford, Hart Publishing, 2000, p.33.

محدودیت‌هایی راجع به خروج از بازار خدمات عمومی، اصل استمرار و تداوم خدمات عمومی است. بر این مبنای لازم است که انحلال و ورشکستگی شرکت‌های خصوصی متولگی خدمات عمومی، وضعیتی متفاوت از سایر بازارها داشته باشد. چه این که انحلال اختیاری شرکت ارائه‌دهنده خدمات عمومی و یا اعلام ورشکستگی آن، اصل استمرار خدمات عمومی را مخصوصاً در صورتی که شرایط انحصار وجود داشته باشد، خدشه‌دار می‌نماید. بر همین اساس امروزه در کشورهای اروپایی به تقلید از حقوق آمریکا، در شیوه سنتی برخورد با مسأله ورشکستگی تجدیدنظر شده و با آن به عنوان مسأله مربوط به نظم عمومی^{۶۱} برخورد می‌شود^{۶۲}. علیرغم این اهمیت، در حقوق ایران، در مورد ورشکستگی یا انحلال بنگاه‌های متولگی خدمات عمومی هیچ قانون خاصی وجود ندارد.

در این ارتباط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در بخشی از گزارش خود در رابطه با بررسی روند واگذاری شرکت‌های توزیع نیروی برق از عدم پیش‌بینی چگونگی اعمال حاکمیت دولت در تأمین برق در صورت توقف یا ورشکستگی سهامدار خصوصی شرکت‌های توزیع نیروی برق، ابراز نگرانی نموده و به عنوان یک مثال اشاره داشته است که تجربه‌های ناموفقی نظیر خصوصی‌سازی برق در دهه ۱۹۸۰ در ایالت کالیفرنیا آمریکا وجود دارد که در آن، بخش خصوصی ارائه‌دهنده خدمات شبکه توزیع برق، تصمیم به توقف خدمات برق‌رسانی گرفت و آمریکا را با خاموشی گسترده مواجه نمود و دولت برای برقراری مجدد سرویس برق در ایالت مذکور ۲۰ میلیارد دلار هزینه نمود^{۶۳}.

بنابراین در حال حاضر ورشکستگی و انحلال آن‌ها تابع مقررات عام حقوق تجارت است. تنها مقرراتی که وضعیت خاصی را برای انحلال شرکت‌های متولگی خدمات عمومی (آن هم نه همه این شرکت‌ها) پیش‌بینی نموده‌اند، اساسنامه این شرکت‌ها است. به طور مثال تبصره ۱ ماده ۳۳ اساسنامه شرکت‌های توزیع نیروی برق،

^{۶۱} Public Order

^{۶۲} تازیکی نژاد، علی، «قوانین مکمل در برنامه خصوصی سازی ایران»، فصلنامه اطلاع رسانی

حقوقی، ۱۳۸۷، دوره جدید، سال ششم، شماره ۱۴، ص ۸۳.

^{۶۳} مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲، ص ۷.

برای انحلال شرکت بعد از تصویب مجمع عمومی عادی، لزوم تأیید وزارت نیرو را پیش‌بینی نموده است. اما اساسنامه شرکت‌های آب و فاضلاب برای انحلال این شرکت‌ها صرف تصویب مجمع عمومی فوق‌العاده را کافی دانسته‌اند!

۳-۵- مقرراتگذاری رفتاری

منظور از مقرراتگذاری رفتاری، تمهیدات نهادهای مقرراتگذار راجع به قیمت و کیفیت خدمات و به عبارت دیگر، قیمت‌گذاری و استانداردگذاری است.

۱-۳-۵- مقرراتگذاری قیمت

اصل رایگان بودن خدمات عمومی پس از خصوصی‌سازی، امروزه نه منطبق قابل دفاعی دارد و نه قابلیت اجرا. فلذا مطالبه بهاء خدمات، موضوعی پذیرفته شده است. اما واگذاری مطلق تعیین بهای خدمات به سازوکار بازار، حقوق مصرف‌کنندگان و منافع عمومی را با تهدید مواجه خواهد ساخت. به این جهت یکی از موضوعات مهم در مقرراتگذاری خدمات عمومی، مقرراتگذاری قیمت یا اصطلاحاً قیمت‌گذاری^{۶۴} است.

در بازار خدمات عمومی با توجه به حاکمیت شرایط انحصار طبیعی و شرایط اقتصادی مسکط، هدف اولیه از مقرراتگذاری قیمت، حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و تضمین دسترسی همه مردم به خدمات عمومی است. چه این که یکی از مخالفت‌های همیشگی که در مقابل خصوصی‌سازی خدمات عمومی وجود داشته و دارد، گران‌شدن این خدمات در نتیجه خصوصی‌سازی بوده است^{۶۵}. در حالی که یکی از بایسته‌های خدمات عمومی، در دسترس بودن آن‌ها برای همه اقشار مردم است. فلذا از منظر قیمت، خدمات عمومی باید به گونه‌ای تنظیم شوند که همه مردم توانایی بهره‌مندی از آن‌ها را داشته باشند. بر این اساس، در بازار خدمات عمومی استفاده از شیوه سقف قیمت^{۶۶}، تناسب بیشتری با این هدف دارد. چه این که ساختار اصلی مقرراتگذاری قیمت در مخابرات ایالات متحده امریکا، به

⁶⁴ Price Regulation

⁶⁵ Mory, Pier Angelo, "Customer Ownership of Public Utilities: New Wine in Old Bottles", **Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity (JEOD)**, 2013, Volume 2, Issue 1, p.66.

⁶⁶ Price-Cap

شکل سقف قیمت است. در قانون آب ۱۹۸۹ بریتانیا نیز، تنظیم‌گری قیمت آب با روش سقف قیمت پیش‌بینی شده است^{۶۷}. البته استفاده از شیوه سقف قیمت، نباید به گونه‌ای باشد که انگیزه اصلی بنگاه خصوصی متوکی خدمات عمومی یعنی کسب سود را از بین ببرد. نکته دیگری که در استفاده از شیوه سقف قیمت، توجه به آن ضروری است این است که در صورت وجود بازار رقابتی، شیوه سقف قیمت بعضاً نمی‌تواند متناسب باشد. چراکه ممکن است یک بنگاه با اتخاذ یک سیاست ضد رقابتی و برای منصرف کردن تقاضا از سایر رقبا اقدام به کاهش قیمت خدمات خود نماید و بدین طریق، سایر رقبا را از گردونه رقابت خارج نماید. بنابراین در شرایط وجود بنگاه‌های متعدد، باید با چنین رفتاری به عنوان اخلال در رقابت برخورد شود.

با توجه به مطالب فوق، در بازار خدمات عمومی، شیوه قیمت‌گذاری باید تلفیقی از قیمت‌گذاری تقاضا محور^{۶۸} و هزینه محور^{۶۹} باشد. یعنی هم به جنبه اجتماعی و ارتباط خدمات با نیازهای عمومی توجه شود و هم به جنبه اقتصادی و بازاری آن‌ها و در نهایت بسته به موقعیت، کیفیت، کمیّت و زمان، قیمت‌ها می‌بایست به طور مناسب تعدیل گردند. در حقوق ایران و در فضای خصوصی‌سازی بسیاری از مصادیق خدمات عمومی، قانونگذار در بند ۵ ماده ۵۸ قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، «تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت خدمات انحصاری» را در اختیار شورای رقابت قرار داد. البته طبق ماده ۵۹ این قانون، شورای رقابت می‌تواند این اختیار را به نهادهای تنظیم‌کننده بخشی واگذار نماید. همچنین قانونگذار در ادامه سیاست‌های قانون برنامه چهارم، در ماده ۲۱ «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲» مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۱۳، بر قیمت‌گذاری خدمات عمومی تأکید نموده است؛ طبق این ماده «به منظور تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقاء بهره‌وری شبکه توزیع و شفاف سازی فرآیند توزیع کالا و خدمات، دولت مکلف است با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، قیمت‌گذاری را به کالاهای و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری محدود

⁶⁷ Bance, Ibid, p.40.

⁶⁸ Demand-Based Pricing

⁶⁹ Cost-Based Pricing

کند». بنابراین، قانونگذار ایران به حساسیت‌های بازار خدمات عمومی واقف بوده و تعیین قیمت آن‌ها را به بازار واگذار نموده است.

۲-۳-۵- مقرراتگذاری کیفیت

با توجه به این واقعیت که اغلب خدمات عمومی یا دارای شرایط انحصار طبیعی هستند و یا با موقعیت مسلط اقتصادی مواجه‌اند، بدون مقرراتگذاری نسبت به کیفیت، مکانیسم‌های بازاری قادر به تأمین کیفیت مطلوب برای خدمات عمومی نیستند. به همین دلیل منتقدان خصوصی‌سازی خدمات عمومی ادعا کرده‌اند که با خصوصی‌سازی، کیفیت خدمات عمومی کاهش خواهد یافت.^{۷۰} در همین راستا، پولیت و اسمیت نشان دادند که خصوصی‌سازی در صنعت خط آهن بریتانیا به افزایش تولید و سود منجر شد، اما کیفیت محصول را کاهش داد.^{۷۱} در نتیجه مکانیسم‌های بازاری در بازار خدمات عمومی نه تنها برای ارتقاء و حفظ کیفیت، نارسایی دارند، بلکه بدون مقرراتگذاری، کیفیت خدمات کاهش خواهد یافت؛ فلذا یکی از مهم‌ترین اهداف مقرراتگذاری در بازار خصوصی شده خدمات عمومی، عبارت است از تضمین حداقلی از کیفیت برای این خدمات که در تمام فرآیندهای ارائه خدمات عمومی باید لحاظ شود.^{۷۲}

با توجه به این که در مقرراتگذاری کیفیت^{۷۳}، استانداردهای کیفی مختلفی بر بنگاه‌ها تحمیل می‌شود، استانداردگذاری را به معنای کاهش خودمختاری نهاد ارائه‌کننده خدمات دانسته‌اند.^{۷۴} فلذا برخورداری از حداقل استانداردهای لازم خدمات

⁷⁰ Ellman, Matthew, "Does Privatising Public Service Provision Reduce Accountability?", **Economics Working Papers**, Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra, 2006, No. 997, p.20.

⁷¹ Pollit, M.G and Smith, S.J, "The Restructuring and Privatisation of British Rail: Was It Really That Bad?", **Fiscal Studies**, 2002, Vol.23, No.4, p.496.

⁷² Matei, Ani and Enescu, Elis-Bianca, "Good Local Public Administration and Performance; An Empirical Study", **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, 2013, No.81, p.450.

⁷³ Quality Regulation

⁷⁴ Henrikson, Lars Skov and Smith, Steven Rathgeb and Zimmer, Annette, "At the Eve of Convergence? Transformations of Social Service Provision in Denmark, Germany and the United States", **Voluntas**, 2012, No.23, p.471.

عمومی، از جمله تعهدات شرکت‌های خصوصی خدمات عمومی است.^{۷۵} به عنوان مثال می‌توان به دو نمونه از مقرراتگذاری کیفیت در بازار خدمات عمومی ایران اشاره کرد؛ طبق بند ۲ ماده ۶ اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، اعمال استانداردها، ضوابط و نظام‌های کنترل کیفی و تأیید تجهیزات در ارائه خدمات و توسعه و بهره‌برداری از شبکه‌های مخابراتی و پستی و فناوری اطلاعات از اختیارات این سازمان است. همچنین طبق بندهای ۳، ۱ و ۱۱ ماده ۷ اساسنامه شرکت مدیریت شبکه برق ایران، تضمین کیفیت برق تولیدی در کشور (توسط نیروگاه‌های غیردولتی) و استانداردگذاری آن، بر عهده این شرکت قرار گرفته است.

نتیجه‌گیری

با توجه به ناکارایی بازار و مدیریت خصوصی محض در جلوگیری از بروز ابعاد مسأله عمومی در خصوصی‌سازی خدمات عمومی و به عبارت دیگر در مدیریت خصوصی بازار خدمات عمومی از یک سو و اهمیت راهبردی نظام خدمات عمومی در تأمین کارآمدی حاکمیت و مشروعیت بخشی به حکومت از سوی دیگر، لازم است که سیاست‌گذاران، خصوصی‌سازی خدمات عمومی و ارائه خصوصی خدمات عمومی را به عنوان یک «مسأله عمومی» به رسمیت بشناسند و این مسأله را دستورگذاری نموده و برای حل آن، به سیاست‌گذاری مستقلی پردازند و شیوه‌هایی را برای اعمال حاکمیت بر بازارهای مختلف خدمات عمومی، پیش‌بینی نمایند. در غیر این صورت، به جهت عدم تأمین نیازهای عمومی، منافع عمومی به خطر خواهد افتاد و در نتیجه، کارآمدی و مشروعیت حاکمیت و حکومت با چالش‌هایی جدی مواجه خواهد شد. به این ترتیب، گام اول در اعمال حاکمیت دولت بر بازار و بنگاه‌های خصوصی متوکی خدمات عمومی این است که حاکمیت به این باور بنیادین برسد که نظام خدمات عمومی دارای اهمیت راهبردی است و خصوصی‌سازی آن، بدون پیش‌بینی تدابیر و تمهیدات حاکمیتی، نفع عمومی را با خطر مواجه می‌نماید. به این ترتیب با به رسمیت شناخته شدن این موضوع به عنوان یک «مسأله عمومی»، سیاستگذاری عمومی موضوعیت پیدا می‌کند.

⁷⁵ Hermann et al, Ibid, p.22.

با حصول سیاستگذاری عمومی در این موضوع، زمینه لازم برای اعمال حاکمیت دولت فراهم خواهد شد. در این راستا، اجرایی نمودن الگوی خصوصی سازی ناقص، می‌تواند تأمین کننده اهرم‌های حاکمیتی برای دولت باشد؛ در واقع علیرغم پذیرش ارزش‌های خصوصی سازی خدمات عمومی پیشنهاد می‌شود که در هر بازاری، دولت نیز به بنگاهداری بپردازد تا با شکل‌گیری بازاری مختلط که حاصل تعاملات بنگاه‌های خصوصی و بنگاه یا بنگاه‌های دولتی است، دولت خود نیز به صورت مستقیم دستی بر آتش ارائه خدمات عمومی داشته باشد و با درگیر شدن در فشارهای رقابتی بازار و با استفاده از اطلاعات واقعی بازار، ضمن ارتقاء کارایی خود، به حراست از منافع عمومی بپردازد. شیوه دیگر اجرای الگوی خصوصی سازی ناقص، عبارت است از سهامداری دولت در بنگاه‌های مختلط؛ به این معنا که دولت در بنگاه‌های خصوصی شده متولی خدمات عمومی، سهمی مالکانه داشته باشد تا به این طریق هم ارزش‌های مدیریت خصوصی حاصل گردد و هم دولت بتواند با استفاده از حقوق مالکانه سهام خود، سیاست‌های عمومی خود را پی‌گیری نماید.

دو شیوه دیگر اعمال حاکمیت دولت بر بنگاه‌های خصوصی متولی خدمات عمومی ذیل ادبیات تنظیم‌گری قابل تحلیل‌اند؛ از یک سو به جهت شرایط ساختاری خاص بازارهای خدمات عمومی که آن‌ها را مستعد شکل‌گیری شرایط اقتصادی مسلط و توافقات محل رقابت می‌نماید، لازم است که حاکمیت از هر طریق ممکن در جهت توسعه رقبای بازاری اقدام نماید و سپس با اجرای قواعد حقوق رقابت به صیانت از رقابت بپردازد تا از این طریق کارایی مورد نظر طراحان خصوصی سازی تأمین گردد. از سوی دیگر لازم است که در بازارهای مختلف خدمات عمومی، نهادهای مقرراتگذار تأسیس شود تا با کنترل ورود و خروج بنگاه‌ها و همچنین قیمت و کیفیت خدمات، منافع عمومی مورد پایش قرار گیرند.

فهرست منابع:

الف: فارسی

- استیگلیتز، جوزف، «ابزار بیشتر و اهداف گسترده‌تر؛ حرکت به سوی اجماع پس‌اواشنگتنی»، ترجمه لیلا بندری، در **حکمرانی خوب، بنیان توسعه**، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۳.
- باقری، محمود و اصغر نیا، مرتضی، «انحصار و رقابت؛ تأملی بر لزوم فعالیت نهادهای تنظیم‌کننده مقررات بخشی»، **فصلنامه اندیشه‌های حقوق خصوصی**، ۱۳۹۲، سال اول، شماره ۱.
- پورعزت، علی‌اصغر، **مبانی دانش اداره دولت و حکومت (مبانی مدیریت دولتی)**، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۷.
- تازیکی‌نژاد، علی، «قوانین مکمل در برنامه خصوصی سازی ایران»، **فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی**، ۱۳۸۷، دوره جدید، سال ششم، شماره ۱۴.
- رحمت‌اللهی، حسین و نجارزاده هنجنی، مجید، «مبانی لزوم اعمال حاکمیت دولت بر بنگاه‌های خصوصی‌شده متولّی خدمات عمومی»، **مجله حقوق اداری**، ۱۳۹۵، دوره ۴، شماره ۱۱.
- رشوند بوکانی، مهدی، **حقوق رقابت در فقه امامیه، حقوق ایران و اتحادیه اروپا**، تهران، انتشارات دانشگاه امام صادق، ۱۳۹۰.
- زارعی، محمدحسین و نجارزاده هنجنی، مجید، «مفهوم خدمات عمومی و تحوّل آن در پرتو دکترین کارکرد عمومی»، **مجله پژوهش حقوق عمومی**، پائیز ۱۳۹۶، دوره ۱۹، شماره ۵۶.
- کاتوزیان، ناصر، **مبانی حقوق عمومی**، تهران، نشر میزان، چاپ سوم، ۱۳۸۶.
- ملک محمدی، حمیدرضا، «سیاست‌گذاری؛ دانش و روش»، **مجله سیاست داخلی**، ۱۳۸۵، سال اول، شماره اول.
- هاوالت، مایکل و رامش، ام، **مطالعه خط‌مشی عمومی**، ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران، نشر مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۸۰.

- Bance, P., "Opening up Public Services to Competition by Putting them out to Tender", **Annals of Public and Cooperative Economics**, 2003, Vol.74, No.1.
- Besley, Timothy and Ghatak, Maitreesh, "Reforming Public Service Delivery", **Journal of African Economies**, 2007, Volume 16, AERC Supplement 1.
- Bew, Lord Paul, **Ethical Standards For Providers Of Public Services**, Committee On Standards In Public Life, June 2014.
- Birkland, Thomas A., **An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making**, USA: M.E. Sharpe, 2010.
- Cabrol, Sandro and Lazzarini, Sergio G. and Furquim De Azevedo, Paulo, "Private Entrepreneurs in Public Services: A Longitudinal Examination of Outsourcing and Statization of Prisons", **Strategic Entrepreneurship Journal**, 2013.
- Cosmo, Graham, **Regulating Public Utilities: A Constitutional Approach**, Oxford, Hart Publishing, 2000.
- Cox, Helmut, "The Provision of Public Services by Regulation in The General Interest or by Public Ownership?", **Annals of Public and Cooperative Economics**, 1999, Vol.70, No.2.
- Ellman, Matthew, "Does Privatizing Public Service Provision Reduce Accountability?", **Economics Working Papers**, Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra, 2006, No. 997.
- Garcia-Zamor, Jean-Claude and Noll, Sebastian, "Privatization Of Public Services In Leipzig: A Balancing Act Between Efficiency And Legitimacy", **Public Organiz Rev**, 2009, No.9.
- Girth, Amanda M., Johnston, Jocelyn M., Hefetz, Amir and Warner, Mildred E., "Outsourcing Public Services Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets", **Public Administration Review**, 2012, Vol.72, No.6.
- Henrikson, Lars Skov and Smith, Steven Rathgeb and Zimmer, Annette, "At the Eve of Convergence?"

Transformations of Social Service Provision in Denmark ,Germany and the United States”, **Voluntas**, 2012, No.23.

- Henry, Claude, “Public Service and Competition in the European Union, **IAER**, 1997, Vol.3, No.3.
- Hermann, Christoph and Flecker, Jorg, **Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe**, New York, Routledge, First Published, 2012.
- Jing, Yijia, “Prison Privatization: A Perspective on Core Governmental Functions”, **Crime Law Soc Change**, 2010, No.54.
- Matei, Ani and Enescu, Elis-Bianca, “Good Local Public Administration and Performance; An Empirical Study”, **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, 2013, No.81.
- Mory, Pier Angelo, “Customer Ownership of Public Utilities: New Wine in Old Bottles”, **Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity (JEOD)**, 2013, Volume 2, Issue 1.
- Pollit, M.G and Smith, S.J, “The Restructuring and Privatisation of British Rail: Was It Really That Bad?”, **Fiscal Studies**, 2002, Vol.23, No.4.
- Radygin, Alexander, Simachev, Yury and Entov, Revold, “The State-Owned Company: State Failure or Market Failure?”, **Russian Journal of Economics**, 2015, No.1.
- Tarola, Ornella, “Public Utilities: Privatization without Regulation”, **AUCO Czech Economic Review**, 2010, Vol.4, No.1.
- Taylor, John A. and Lips, Miriam and Organ, Joe, “Identification Practice in Government: Citizen Surveillance and the Quest for Public Service Improvement”, **IDIS**, 2008, No.1.
- Warner, Mildred E. and Bel, Germa, “Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in The US and Spain”, **Public Administration**, 2008, Vol.86, No. 3.

The Implementation Methods of Government Sovereignty upon Private Firms Operating Public Services

Majid NAJARZADEH HANJANI
Sheyda HOSEIN SHARGHI

Abstract

Importance of meeting public needs require that, despite the privatization of public services, the government uses appropriate methods to impose their rule on this market aimed at safeguarding the public interest. The subject of this paper is to explore and explain the methods of applying the rule of private firms in charge of public services. According to the findings of this article, the most important and most comprehensive way to applying government rule is public policy making that primarily entails recognizing this issue as a public problem. After public policy making, company management by government in a mixed market and firm stock ownership of government in mixed firms (partial privatization), give government practical capacity to pursue public interest policies. Enforcement of competition law rules to ensuring competition in the public services market and preventing disruption of competition can also lead to improve efficiency. Sectional Regulatory of the market structure and the quality and price of services, especially in monopoly markets, could be equipped public services.

Key Words

Public Services, Privatization, Sovereignty, Government, Public Interest