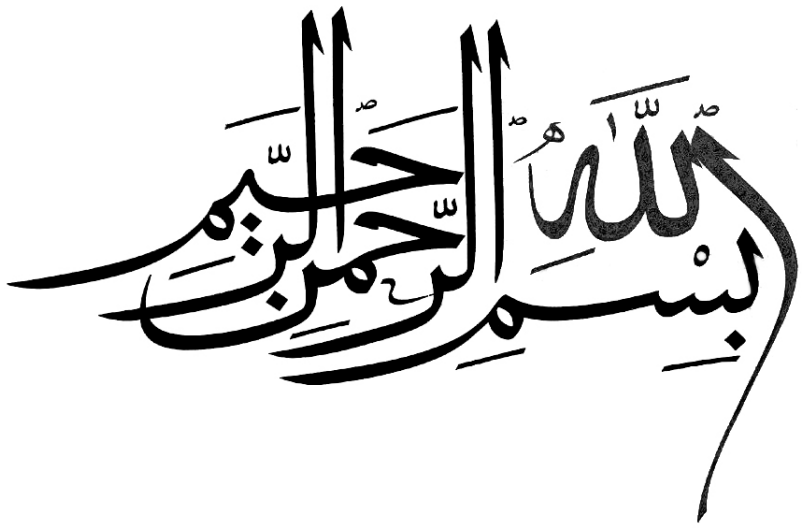

بسم الله الرحمن الرحيم

نهادهای حقوقی تنظیم مقررات؛ ساختار و سازوکار اجرایی

ناشر: عترت نو

نویسنده: داود هادی فر

به سفارش: سازمان خصوصی سازی

چاپ اول: بهار ۱۳۸۹

شمارگان: ۱۰۰۰

چاپ، صحافی: عترت چاپ

شابک:

قیمت: ۶۰۰۰ تومان

آدرس: تهران / خیابان انقلاب / روبروی دانشگاه تهران / خیابان فخررازی / خیابان وحید نظری / کوچه فرزانه / پلاک ۱ / طبقه چهارم / واحد ۱۳ شماره تماس: ۹-۶۶۴۸۱۶۳۸

نهادهای حقوقی تنظیم مقررات؛

ساختار و سازوکار اجرایی

با همکاری:
جهاد دانشگاهی دانشگاه تربیت مدرس

مجری:
دکتر داود هادی فر
عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهریار ـ شهر قدس

کارفرما:
سازمان خصوصی‌سازی
مدیریت مطالعات و برنامه‌ریزی

بهار ۱۳۸۹

فهرست مطالب

عنوان **صفحه**

پیشگفتار ۲۳

فصل اول: ادبیات تنظیم مقررات

۱-۱- مروری بر ادبیات مقررات‌گذاری و رگولاتوری..... ۲۹
۱-۱-۱- کلیات ۲۹
۱-۱-۱-۱- مقدمه ۲۹
۱-۱-۱-۲- ماهیت تنظیم مقررات ۳۱
۱-۱-۲- دلایل استفاده از تنظیم مقررات ۳۸
۱-۱-۲-۱- انحصار و انحصار طبیعی ۳۹
۱-۱-۲-۲- سودهای بادآورده و غیرمترقبه..... ۴۳
۱-۱-۲-۳- پیامدهای خارجی ۴۳
۱-۱-۲-۴- فقدان اطلاعات کافی..... ۴۴
۱-۱-۲-۵- تداوم و در دسترس بودن..... ۴۵
۱-۱-۲-۶- رفتار ضدرقابتی و قیمت‌گذاری سلطه‌گرانه..... ۴۶
۱-۱-۲-۷- کالاهای عمومی و مخاطرات اخلاقی ۴۷
۱-۱-۲-۸- قدرت چانه‌زنی نابرابر ۴۷
۱-۱-۲-۹- کمبود و جیره‌بندی..... ۴۷
۱-۱-۲-۱۰- سیاست‌های اجتماعی و توزیع عادلانه ۴۸

۱-۱-۲-۱۱- عقلایی کردن و هماهنگی ۴۸
۱-۱-۲-۱۲- برنامه‌ریزی ۴۹
۱-۱-۳- تنظیم مقررات در بازارهای انحصار طبیعی ۵۱
۱-۱-۴- نظریه تنظیم مقررات ۵۵
۱-۱-۴-۱- رهیافت استیگلری..... ۵۷
۱-۱-۴-۲- مدل استیگلر - پلتزمن ۵۸
۱-۱-۴-۳- مدل بکر ۶۲
۱-۱-۴-۴- مثالهایی از کارکرد تئوری ها ۶۷
۱-۱-۵- ابزارهای تنظیم مقررات ۶۹
۱-۱-۵-۱- کنترل قیمت ۶۹
۱-۱-۵-۲- کنترل مقدار تولید یا خدمات..... ۷۹
۱-۱-۵-۳- کنترل ورود و خروج ۸۰
۱-۱-۵-۴- کنترل متغیرهای دیگر..... ۸۷
۱-۱-۶- جمع‌بندی و خلاصه..... ۸۸
۱-۲- شناخت معیارهای مقررات‌گذاری، سطوح مقررات‌گذاری و شرایط الزام رگولاتور..... ۹۰
۱-۲-۱- شناخت معیارهای مقررات‌گذاری ۹۰
۱-۲-۱-۱- چارچوب حقوقی ۹۰
۱-۲-۱-۲- اختیارات قانونی..... ۹۲
۱-۲-۱-۳- شرایط لازم برای مقررات‌گذار ۱۲۷
۱-۲-۲- جمع‌بندی و خلاصه..... ۱۳۱
۱-۲-۳- نهادها و ساختارهای تنظیم مقررات ۱۳۲
۱-۲-۳-۱- نهاد خود تنظیم گر.....۱۳۳
۱-۲-۳-۲- مقامات محلی ۱۳۵
۱-۲-۳-۳- مجلس ۱۳۶

۱-۲-۳-۴- دادگاه و هیأت داوری..... ۱۳۷
۱-۲-۳-۵- وزارتخانه‌های دولت مرکزی ۱۳۸
۱-۲-۳-۶- سازمان‌های تنظیم مقررات..... ۱۳۹
۱-۲-۳-۷- مدیر عامل ۱۴۱
۱-۲-۳-۸- نتیجه‌گیری..... ۱۴۲
۱-۳- ساختارهای حقوقی ونهادهای مقررات‌گذاری، جایگاه دولت و بخش خصوصی در نهادهای تنظیم مقررات..... ۱۴۴
۱-۳-۱- نظام‌های رگولاتوری ۱۴۴
۱-۳-۲- تصمیم‌گیری در رگولاتوری ۱۴۷
۱-۳-۲-۱- تصمیم‌گیری فردی ۱۴۸
۱-۳-۲-۲- هیأت تصمیم‌گیری رگولاتوری..... ۱۴۸
۱-۳-۲-۳- هیأت مشاوران ۱۴۸
۱-۳-۲-۴- رگولاتوری تمام وقت یا پاره وقت ۱۴۹
۱-۳-۳- تامین مالی نهاد رگولاتوری ۱۴۹
۱-۳-۴- رگولاتوری و جایگاه بخش خصوصی ۱۵۱
۱-۳-۵- جمع‌بندی و خلاصه..... ۱۵۲

فصل دوم: بررسی وضعیت موجود نهادهای حقوقی تنظیم مقررات در کشور

۲-۱- شناخت وضعیت موجود رگولاتوری در ایران ۱۵۷
۲-۱-۱- مقدمه ۱۵۷
۲-۱-۲- فضای کسب و کار در ایران ۱۵۸
۲-۱-۳- نظام تصمیم‌گیری اقتصادی در ایران..... ۱۶۲
۲-۱-۴- نهادهای تاثیرگذار در اقتصاد ایران ۱۶۴
۲-۱-۴-۱- نهاد رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام ۱۶۴
۲-۱-۴-۲- قوه مجریه ۱۶۴

۲-۱-۴-۳- قوه مقننه ۱۶۵
۲-۱-۵- مقررات‌گذاری بر اساس سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ۱۶۷
۲-۱-۵-۱- مقدمه ۱۶۷
۲-۱-۵-۲- مقررات‌گذاری و مقررات‌زدایی ۱۶۹
۲-۲- انواع نهادهای مقررات‌گذاری در ایران ۱۷۳
۲-۲-۱- مقدمه ۱۷۳
۲-۲-۲- نهادهای مقررات‌گذاری در بازارهای رقابتی (عدم وجود انحصار طبیعی)..... ۱۷۴
۲-۲-۲-۱- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار بازرگانی داخلی ۱۷۴
۲-۲-۲-۲- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار پول ۱۹۱
۲-۲-۲-۳- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار بیمه ۲۱۰
۲-۲-۳- نهادهای مقررات‌گذاری در بازارهای دارای انحصار طبیعی ۲۱۹
۲-۲-۳-۱- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار برق ۲۱۹
۲-۲-۳-۲- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار مخابرات..... ۲۲۹
۲-۲-۳-۳- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار خدمات حمل ونقل ریلی..... ۲۳۷
۲-۲-۳-۴- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار خدمات حمل ونقل هوایی ۲۴۳
۲-۲-۳-۵- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار خدمات حمل ونقل دریایی ۲۵۰
۲-۲-۳-۶- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار خدمات حمل و نقل زمینی..... ۲۵۶
۲-۳- تحلیل نقاط ضعف و قوت نهادهای تنظیم مقررات در ایران..... ۲۶۲
۲-۳-۱- مقدمه ۲۶۲
۲-۳-۲- نهاد مقررات‌گذاری ملی..... ۲۶۳
۲-۳-۳- نهادهای مقررات‌گذاری در بازارهای رقابتی (عدم وجود انحصار طبیعی)..... ۲۷۲
۲-۳-۳-۱- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار بازرگانی داخلی ۲۷۲
۲-۳-۳-۲- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار پول ۲۷۹

۲-۳-۳-۳- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار بیمه ۲۸۷
۲-۳-۴- نهادهای مقررات‌گذاری در بازارهای دارای انحصار طبیعی ۲۹۳
۲-۳-۴-۱- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار برق ۲۹۳
۲-۳-۴-۲- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار مخابرات ۳۰۰
۲-۳-۴-۳- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار خدمات حمل ونقل ریلی ۳۰۷
۲-۳-۴-۴- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار خدمات حمل ونقل هوایی ۳۱۴
۲-۳-۴-۵- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار خدمات حمل ونقل دریایی ۳۲۱
۲-۳-۴-۶- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار خدمات حمل ونقل زمینی ۳۲۸
۲-۳-۵- جمع‌بندی ۳۳۵

فصل سوم: بررسی تطبیقی ساختار و سازوکار اجرایی نهادهای حقوقی تنظیم مقررات

۳-۱- پیشگفتار ۳۴۵
۳-۲- آمریکا ۳۴۶
۳-۲-۱- مقدمه ۳۴۶
۳-۲-۲- ساختار سیاسی ۳۴۶
۳-۲-۳- ساختار اقتصادی ۳۴۹
۳-۲-۴- مقررات‌گذاری ۳۵۰
۳-۲-۴-۱- مقدمه ۳۵۰
۳-۲-۴-۲- ساختار حقوقی نظام مقررات‌گذاری ۳۵۲
۳-۲-۴-۳- مقررات‌گذاری ایالتی و فدرال ۳۵۴
۳-۲-۴-۴- مدل مقررات‌گذاری ۳۵۵
۳-۲-۴-۵- مروری بر نهادهای مقررات‌گذاری ۳۵۹
۳-۲-۵- خلاصه و جمع‌بندی ۳۷۶
۳-۳- آلمان ۳۷۸

۳-۳-۱- مقدمه ۳۷۸
۳-۳-۲- ساختار سیاسی ۳۷۹
۳-۳-۳- ساختار اقتصادی ۳۸۰
۳-۳-۴- مقررات‌گذاری ۳۸۲
۳-۳-۴-۱- مقدمه ۳۸۲
۳-۳-۴-۲- مدل مقررات‌گذاری ۳۸۳
۳-۳-۵- مروری بر نهادهای مقررات‌گذاری ۳۸۷
۳-۳-۵-۱- نهاد مقررات‌گذاری رقابت ۳۸۷
۳-۳-۵-۲- نهاد مقررات‌گذاری صنعت حمل‌ونقل ریلی ۳۹۱
۳-۳-۵-۳- نهاد مقررات‌گذاری صنعت مخابرات ۳۹۳
۳-۳-۵-۴- نهاد مقررات‌گذاری صنعت انرژی ۳۹۵
۳-۳-۶- خلاصه و جمع‌بندی ۴۰۰
۳-۴- انگلستان ۴۰۱
۳-۴-۱- مقدمه ۴۰۱
۳-۴-۲- ساختار سیاسی ۴۰۱
۳-۴-۳- ساختار اقتصادی ۴۰۴
۳-۴-۴- مقررات‌گذاری ۴۰۵
۳-۴-۴-۱- مقدمه ۴۰۵
۳-۴-۴-۲- ساختار حقوقی مقررات‌گذاری ۴۰۷
۳-۴-۴-۳- مدل مقررات‌گذاری ۴۱۱
۳-۴-۵- مروری بر نهادهای مقررات‌گذاری ۴۱۷
۳-۴-۵-۱- نهاد مقررات‌گذاری رقابت ۴۱۷
۳-۴-۵-۲- نهاد مقررات‌گذاری صنعت مخابرات ۴۲۲
۳-۴-۵-۳- نهاد مقررات‌گذاری صنعت برق و گاز ۴۲۶
۳-۴-۵-۴- نهاد مقررات‌گذاری صنعت حمل و نقل ریلی ۴۲۹

۳-۴-۵-۵- نهاد مقررات‌گذاری صنعت حمل ونقل هوایی ۴۳۲
۳-۴-۶- خلاصه و جمع‌بندی..... ۴۳۳
۳-۵- ترکیه ۴۳۴
۳-۵-۱- مقدمه ۴۳۴
۳-۵-۲- ساختار سیاسی ۴۳۵
۳-۵-۳- ساختار اقتصادی..... ۴۳۵
۳-۵-۴- مقررات گذاری ۴۳۷
۳-۵-۴-۱- مقدمه ۴۳۷
۳-۵-۴-۲- مدل مقررات‌گذاری ۴۳۸
۳-۵-۴-۳- ارتباط نهادهای دیگر با رگولاتورها..... ۴۴۲
۳-۵-۵- مروری بر نهادهای مقررات‌گذاری ۴۴۳
۳-۵-۵-۱- نهاد مقررات‌گذاری رقابت..... ۴۴۳
۳-۵-۵-۲- نهاد مقررات‌گذاری صنعت مخابرات ۴۴۵
۳-۵-۵-۳- نهاد مقررات‌گذاری صنعت انرژی..... ۴۴۸
۳-۵-۵-۴- نهاد مقررات‌گذاری بازار سرمایه ۴۵۱
۳-۵-۵-۵- نهاد مقررات‌گذاری صنعت مالی ۴۵۳
۳-۵-۵-۶- سایر نهادهای مقررات‌گذاری..... ۴۵۵
۳-۵-۶- جمع‌بندی و خلاصه..... ۴۶۰
۳-۶- مقایسه تحلیلی وضعیت مقررات‌گذاری در ایران و کشورهای منتخب ... ۴۶۲
۳-۶-۱- مقدمه ۴۶۲
۳-۶-۲- مدل مقررات‌گذاری ۴۶۲
۳-۶-۳- نظام تصمیم‌گیری..... ۴۶۵
۳-۶-۴- ارتباط بین رگولاتور بخشی و رگولاتور فرابخشی ۴۶۸
۳-۶-۵- استقلال نهادهای مقررات‌گذاری ۴۶۹
۳-۶-۶- پاسخگویی..... ۴۷۱

فصل چهارم: بررسی وضعیت نهادهای حقوقی تنظیم مقـررات در بخـش‌هـای مختلف اقتصادی

۴-۱- مقررات‌گذاری در صنعت بانکداری ۴۷۷
۴-۱-۱- مقدمه ۴۷۷
۴-۱-۲- دلایل تنظیم مقررات در بخش بانکی ۴۷۸
۴-۱-۲-۱- حمایت از سیستم مالی در مقابل ریسک‌های سیستمی ۴۷۹
۴-۱-۲-۲- حمایت از مصرف‌کننده در مقابل رفتارهای فرصت‌طلبانه ۴۸۰
۴-۱-۲-۳- افزایش کارایی سیستم مالی ۴۸۳
۴-۱-۲-۴- دستیابی به سایر اهداف اجتماعی ۴۸۵
۴-۱-۳- دستیابی به اهداف ۴۸۶
۴-۱-۴- ابزارهای مقررات‌گذاری در بخش بانکی ۴۹۱
۴-۱-۵- تنظیم مقررات احتیاطی و نظارت ۴۹۴
۴-۲- مقررات گذاری در صنعت بیمه ۴۹۸
۴-۲-۱- مقدمه ۴۹۸
۴-۲-۲- عملیات بیمه و اهداف تنظیم مقررات ۴۹۸
۴-۲-۳- مشخصه‌های بازار بیمه و دلایل تنظیم مقررات آن ۵۰۰
۴-۲-۴- عمده‌ترین موارد شمول تنظیم مقررات در صنعت بیمه ۵۰۵
۴-۲-۴-۱- تنظیم مقررات توانایی ایفای تعهدات ۵۰۵
۴-۲-۴-۲- تنظیم مقررات نرخ ۵۰۶
۴-۲-۴-۳- تنظیم مقررات بیمه نامه ۵۰۷
۴-۲-۵- ابزارهای تنظیم مقررات بیمه ۵۰۷
۴-۲-۵-۱- سازماندهی یک تنظیم کنندهٔ مقررات بیمه ۵۰۹
۴-۲-۵-۲- ادارهٔ مشارکتی و نظارتهای داخلی ۵۱۰
۴-۲-۵-۳- استانداردهای احتیاطی(توانایی ایفای تعهدات) ۵۱۰
۴-۲-۵-۴- راهکارهای خاص IAIS برای بازارهای در حال ظهور ۵۱۵

۴-۳- مدل‌های مقررات‌گذاری در صنعت مالی ۵۱۶
۴-۳-۱- ادغام‌های مالی ۵۱۷
۴-۳-۲- آربیتراژ رگولاتوری ۵۱۸
۴-۳-۳- مدل رگولاتور رهبر ۵۲۰
۴-۳-۴- مدل رگولاتور یک پارچه ۵۲۱
۴-۳-۵- مدل رگولاتور کارکردی ۵۲۳
۴-۳-۶- انتخاب مدل مناسب مقررات‌گذاری ۵۲۵
۴-۳-۷- پشتیبانی از مقررات‌گذاری ۵۲۵
۴-۳-۷-۱- حمایت سیاسی ۵۲۶
۴-۳-۷-۲- حمایت قانونی ۵۲۶
۴-۳-۷-۳- تامین مالی رگولاتور ۵۲۷
۴-۳-۷-۴- نیروی انسانی ماهر ۵۲۸
۴-۳-۷-۵- بازنگری مداوم ۵۲۸
۴-۳-۸- اجرای مقررات‌گذاری ۵۲۹
۴-۳-۸-۱- پیش شرطهای ورود به بازار ۵۲۹
۴-۳-۸-۲- مقررات‌گذاری حین فعالیت ۵۳۰
۴-۳-۸-۳- نظارت ۵۳۲
۴-۳-۸-۴- الزامات اجرا ۵۳۳
۴-۳-۹- نمونه ای اصلاح نظام مقررات‌گذاری مالی: انگلستان ۵۳۳
۴-۴- مقررات‌گذاری صنعت حمل و نقل ریلی ۵۳۶
۴-۴-۱- مقدمه ۵۳۶
۴-۴-۲- تفکیک عمودی ۵۳۸
۴-۴-۲-۱- انگیزه ۵۳۸
۴-۴-۲-۲- میزان لازم تفکیک و دسترسی ۵۳۹
۴-۴-۲-۳- ورود به بازار ۵۴۰

۴-۴-۲-۴- هماهنگی ۵۴۰
۴-۴-۳- مقررات‌زدایی ۵۴۲
۴-۴-۴- خصوصی سازی همراه با دسترسی انتخابی ۵۴۴
۴-۴-۴-۱- تفکیک افقی در برابر تفکیک عمودی ۵۴۴
۴-۴-۴-۲- مقررات‌گذاری به وسیله امتیاز واگذاری ۵۴۴
۴-۴-۵- تجارب دیگر کشورها در زمینه مقررات‌گذاری راه‌آهن ۵۴۵
۴-۴-۵-۱- آمریکا ۵۴۶
۴-۴-۵-۲- آلمان ۵۴۷
۴-۴-۵-۳- ژاپن ۵۴۹
۴-۵- مقررات‌گذاری صنعت حمل ونقل هوایی ۵۵۱
۴-۵-۱- مقدمه ۵۵۱
۴-۵-۲- علل مقررات‌گذاری و مقررات‌زدایی در صنعت هوایی ۵۵۲
۴-۵-۳- ابزارهای اعمال مقررات در صنعت هوایی ۵۵۵
۴-۵-۳-۱- تعیین قیمت ۵۵۵
۴-۵-۳-۲- وضع مقررات ورود و خروج و تعیین مسیرها ۵۵۶
۴-۵-۳-۳- انواع دیگر ابزارها ۵۵۷
۴-۵-۴- ساختارهای متفاوت رقابتی مختلف در بخش حمل و نقل ۵۵۸
۴-۵-۴-۱- رقابت بین شیوه‌های مختلف حمل و نقل ۵۵۸
۴-۵-۴-۲- رقابت فضایی ۵۵۹
۴-۵-۴-۳- رقابت ناشی از فرضیه قابلیت رقابت بامول ۵۶۰
۴-۵-۴-۴- رقابت دمستز ۵۶۲
۴-۵-۵- فرضیه بازارهای قابل رقابت وپیش‌فرض‌های آن ۵۶۳
۴-۵-۵-۱- فرضیه بازارهای قابل رقابت ۵۶۴
۴-۵-۵-۲- یکسان بودن بهای بلیت و فقدان تفاوت کیفیت محصولات ۵۶۵
۴-۵-۵-۳- وجود رفت و آمد کافی برای حفظ رقابت در تمامی مسیرها ۵۶۶

۴-۵-۶- نقد قابلیت کاربرد فرضیه بازارهای قابل رقابت در صنعت هوانوردی. ۵۶۸
۴-۵-۶-۱- رفتارهای استراتژیک برای ایجاد تهدیدهای معتبر برای ممانعت از ورود. ۵۶۹
۴-۵-۶-۲- هنگامی که تهدیدهای ورود پوچ باشند ۵۷۴
۴-۵-۷- تجربه رگولاتوری در صنعت هوایی ۵۷۶
۴-۵-۷-۱- تجارب مقررات‌گذاری قیمت ۵۸۰

فصل پنجم: ارائه پیشنهادات در مورد ساختار و سازوکار اجرایی نهادهای حقوقی تنظیم مقررات

۵-۱- مقدمه ۵۸۵
۵-۲- مروری بر یافته‌های حاصل از طرح ۵۸۷
۵-۲-۱- مقدمه ۵۸۷
۵-۲-۲- ساختار حقوقی نظامهای تنظیم مقررات در ایران ۵۸۷
۵-۲-۲-۱- جایگاه قانونی ۵۸۷
۵-۲-۲-۲- ساختار تشکیلاتی ۵۹۰
۵-۲-۳- چارچوب نظام مقررات‌گذاری در ایران ۵۹۰
۵-۲-۳-۱- اهداف مقررات‌گذاری ۵۹۰
۵-۲-۳-۲- انعطاف‌پذیری و پیش‌بینی‌پذیری ۵۹۰
۵-۲-۳-۳- بازنگری دوره‌ای(RIA) ۵۹۱
۵-۲-۴- سازوکار اجرایی مقررات‌گذاری در ایران ۵۹۲
۵-۲-۴-۱- نظام تصمیم‌گیری ۵۹۲
۵-۲-۴-۲- شفافیت و پاسخگویی ۵۹۴
۵-۲-۴-۳- ضمانت اجرایی ۵۹۵
۵-۲-۴-۴- ابزارهای مقررات‌گذاری ۵۹۵
۵-۲-۴-۵- نظام قیمت و تعرفه‌گذاری ۵۹۶
۵-۲-۴-۶- ورود و خروج از بازار ۵۹۷

۵-۲-۴-۷- تأمین مالی و منابع انسانی رگولاتورها ۵۹۷
۵-۳- نظام مطلوب مقررات‌گذاری در کشور ۵۹۸
۵-۳-۱- اصول حاکم بر نظام مقررات‌گذاری مطلوب.....۵۹۸
۵-۳-۱-۱- تناسب ۵۹۸
۵-۳-۱-۲- پاسخگویی.....۵۹۹
۵-۳-۱-۳- سازگاری ۵۹۹
۵-۳-۱-۴- شفافیت ۶۰۰
۵-۳-۱-۵- هدف‌گذاری ۶۰۰
۵-۳-۲- ساختار نظام مقررات گذاری مطلوب در کشور.....۶۰۱
۵-۳-۲-۱- ساختار کلان (فرا سازمانی) نظام مقررات‌گذاری ۶۰۴
۵-۳-۲-۲- ساختار خرد (درون سازمانی) نظام مقررات‌گذاری.....۶۱۱
۵-۳-۳- سازوکار اجرایی نظام مقررات‌گذاری مطلوب در کشور ۶۱۳
۵-۳-۳-۱- نظام تصمیم‌گیری ۶۱۴
۵-۳-۳-۲- استقلال رگولاتوری.....۶۱۵
۵-۳-۳-۳- نظام داوری و ضمانت اجراء ۶۱۶
۵-۳-۳-۴- ابزارهای مقررات‌گذاری ۶۱۷
۵-۳-۳-۵- نظام پاسخگویی ۶۱۹
۵-۴- مدل پیشنهادی برای مقررات گذاری بازار پول ۶۲۱
۵-۴-۱- مروری بر وضعیت کنونی نظام مقررات‌گذاری بازار پول ۶۲۱
۵-۴-۲- مدل پیشنهادی ۶۲۴
۵-۴-۲-۱- اصول حاکم بر مدل.....۶۲۴
۵-۴-۲-۲- ساختار مقررات‌گذاری بخش.....۶۲۵
۵-۴-۲-۳- سازوکارهای اجرایی مقررات‌گذاری بخش ۶۲۸
۵-۵- مدل پیشنهادی برای مقررات‌گذاری بازار بیمه ۶۳۰
۵-۵-۱- مروری بر وضعیت کنونی نظام مقررات‌گذاری بازار بیمه ۶۳۰

۵-۵-۲- مدل پیشنهادی ۶۳۲
۵-۵-۲-۱- اصول حاکم بر مدل ۶۳۲
۵-۵-۲-۲- ساختار مقررات‌گذاری بخش ۶۳۲
۵-۵-۲-۳- سازوکارهای اجرایی بخش ۶۳۶
۵-۶- مقررات‌گذاری بازارهای بانکی و بیمه در بلند مدت ۶۳۷
۵-۷- مدل پیشنهادی برای مقررات‌گذاری بخش حمل ونقل هوایی ۶۳۹
۵-۷-۱- مروری بر وضعیت کنونی نظام مقررات‌گذاری بازار حمل و نقل هوایی. ۶۳۹
۵-۷-۲- مدل پیشنهادی ۶۳۹
۵-۷-۲-۱- اصول حاکم بر مدل ۶۴۱
۵-۷-۲-۲- ساختار مقررات‌گذاری بخش ۶۴۱
۵-۷-۲-۳- سازوکارهای اجرایی بخش ۶۴۵
۵-۸- مدل پیشنهادی برای مقررات‌گذاری بخش حمل ونقل ریلی ۶۴۶
۵-۸-۱- مروری بر وضعیت کنونی نظام مقررات‌گذاری بازار حمل و نقل ریلی ۶۴۶
۵-۸-۲- مدل پیشنهادی ۶۴۸
۵-۸-۲-۱- اصول حاکم بر مدل ۶۴۸
۵-۸-۲-۲- ساختار مقررات‌گذاری بخش ۶۴۸
۵-۸-۲-۳- سازوکارهای اجرایی بخش ۶۵۴
۵-۸-۳- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ۶۵۴
منابع ۶۵۹

فهرست جداول

جدول ۱-۱. رابطه رقابت و تنظیم مقررات ۳۶
جدول ۱-۲. دلایل استفاده از تنظیم مقررات ۵۰
جدول ۱-۳. مقایسه شیوه‌های مختلف قیمت‌گذاری ۷۴
جدول ۱-۴. انواع سازمان‌های تنظیم مقررات ۱۴۳
جدول ۱-۵. مقایسه نظام‌های رگولاتوری ۱۴۵
جدول ۱-۶. مقایسه انواع نظام‌های رگولاتوری از منظر پاسخگویی ۱۴۷
جدول ۱-۷. منابع مالی نهادهای رگولاتوری در کشورهای OECD ۱۵۰
جدول ۲-۱. جایگاه شاخص‌های کسب وکار ایران در میان ۱۷۸ کشور جهان سال ۲۰۰۹....۱۶۰
جدول ۲-۲. گروه‌بندی سطوح قوانین و تصمیمات درباره اقتصاد کشور..... ۱۶۳
جدول ۲-۳. سطح تصمیم‌گیری در ساختار اقتصاد کلان ایران ۱۶۶
جدول ۲-۴. وظایف رگولاتوری نهادهای مختلف در بخش بازرگانی داخلی..... ۱۹۰
جدول ۲-۵. تفکیک سهم سپرده‌های شبکه بانکی به دولتی و غیردولتی ۱۳۸۱-۱۳۸۶ (درصد)... ۱۹۶
جدول ۲-۶. وظایف نهادهای مختلف رگولاتوری در بازار پول..... ۲۰۹
جدول ۲-۷. سهم بازار شرکتهای بیمه از درآمد ناشی از حق بیمه ۱۳۸۱-۱۳۸۶ (درصد) ۲۱۳
جدول ۲-۸. وظایف نهادهای مختلف در رگولاتوری بازار بیمه ۲۱۸
جدول ۲-۹. تولید برق در ایران در سال ۱۳۸۷ ..... ۲۲۱
جدول ۲-۱۰. وظایف نهادهای مختلف در رگولاتوری بازار برق..... ۲۲۸
جدول ۲-۱۱. بازار مخابرات در ایران ۱۳۸۷ ..... ۲۳۰
جدول ۲-۱۲. وضعیت منطقه‌ای ساختار مخابرات ایران ۲۰۰۸..... ۲۳۱
جدول ۲-۱۳. وظایف نهادهای مختلف در رگولاتوری در بازار مخابرات ۲۳۶
جدول ۲-۱۴. وضعیت برخی از شاخص‌های صنعت حمل ونقل ریلی ۱۳۸۷ ..... ۲۳۸
جدول ۲-۱۵. وظایف نهادهای مختلف در بازار خدمات ریلی..... ۲۴۲
جدول ۲-۱۶. بازار صنعت هوایی در ایران در سالهای ۱۳۸۷-۱۳۸۶ ..... ۲۴۴
جدول ۲-۱۷. وظایف نهادهای مختلف در بازار صنعت هوایی ۲۴۹
جدول ۲-۱۸. وظایف نهادهای مختلف در بازار خدمات دریایی ۲۵۵
جدول ۲-۱۹. وظایف نهادهای مختلف در بازار خدمات حمل و نقل جاده‌ای ۲۶۱

جدول ۲-۲۰. خلاصه وضعیت رگولاتوری شورای رقابت در زمینه استقلال ۲۶۵
جدول ۲-۲۱. خلاصه وضعیت رگولاتوری شورای رقابت در زمینه ابزارها ۲۶۸
جدول ۲-۲۲. خلاصه وضعیت رگولاتوری شورای رقابت در زمینه پاسخگویی ۲۷۰
جدول ۲-۲۳. خلاصه وضعیت رگولاتوری شورای رقابت در زمینه تصمیم‌گیری ۲۷۱
جدول ۲-۲۴. خلاصه وضعیت رگولاتوری بخش بازرگانی داخلی در زمینه استقلال ۲۷۴
جدول ۲-۲۵. خلاصه وضعیت رگولاتوری بخش بازرگانی داخلی در زمینه ابزارها ۲۷۶
جدول ۲-۲۶. خلاصه وضعیت رگولاتوری بخش بازرگانی داخلی در زمینه پاسخگویی ۲۷۷
جدول ۲-۲۷. خلاصه وضعیت رگولاتوری بخش بازرگانی داخلی در زمینه تصمیم‌گیری..... ۲۷۹
جدول ۲-۲۸. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار پول در زمینه استقلال ۲۸۱
جدول ۲-۲۹. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار پول در زمینه پاسخگویی ۲۸۳
جدول ۲-۳۰. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار پول در زمینه تصمیم‌گیری..... ۲۸۴
جدول ۲-۳۱. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار پول در زمینه ابزارها ۲۸۶
جدول ۲-۳۲. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار بیمه در زمینه استقلال ۲۸۸
جدول ۲-۳۳. وضعیت رگولاتوری بازار بیمه در زمینه ابزارهای تصمیم‌گیری ۲۹۰
جدول ۲-۳۴. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار بیمه در زمینه پاسخگویی ۲۹۱
جدول ۲-۳۵. خلاصه وضعیت رگولاتوری در زمینه تصمیم‌گیری ۲۹۲
جدول ۲-۳۶. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار برق در زمینه استقلال ۲۹۴
جدول ۲-۳۷. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار برق در زمینه ابزارها ۲۹۶
جدول ۲-۳۸. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار برق در زمینه پاسخگویی ۲۹۸
جدول ۲-۳۹. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار برق در زمینه تصمیم‌گیری..... ۲۹۹
جدول ۲-۴۰. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار مخابرات در زمینه استقلال ۳۰۱
جدول ۲-۴۱. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار مخابرات در زمینه ابزارهای تصمیم‌گیری.... ۳۰۳
جدول ۲-۴۲. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار مخابرات در زمینه تصمیم‌گیری..... ۳۰۴
جدول ۲-۴۳. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار مخابرات در زمینه پاسخگویی ۳۰۶
جدول ۲-۴۴. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار خدمات ریلی در زمینه استقلال..... ۳۰۸
جدول ۲-۴۵. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار خدمات ریلی در زمینه ابزارها..... ۳۱۰
جدول ۲-۴۶. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار خدمات ریلی در زمینه پاسخگویی..... ۳۱۲
جدول ۲-۴۷. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار خدمات ریلی در زمینه تصمیم‌گیری ۳۱۳

جدول ۲-۴۸. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار صنعت هوایی در زمینه استقلال ۳۱۵
جدول ۲-۴۹. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار خدمات هوایی در زمینه ابزارها ۳۱۷
جدول ۲-۵۰. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار خدمات هوایی در زمینه پاسخگویی ۳۱۹
جدول ۲-۵۱. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار خدمات هوایی در زمینه تصمیم‌گیری ۳۲۰
جدول ۲-۵۲. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار صنعت دریایی در زمینه استقلال..... ۳۲۲
جدول ۲-۵۳. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار خدمات دریایی در زمینه ابزارها ۳۲۴
جدول ۲-۵۴. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار خدمات دریایی در زمینه پاسخگویی ۳۲۶
جدول ۲-۵۵. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار خدمات دریایی در زمینه تصمیم‌گیری..... ۳۲۷
جدول ۲-۵۶. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار حمل و نقل زمینی در زمینه استقلال ۳۲۹
جدول ۲-۵۷. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار حمل و نقل زمینی در زمینه ابزارها..... ۳۳۱
جدول ۲-۵۸. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار حمل و نقل زمینی در زمینه پاسخگویی ۳۳۳
جدول ۲-۵۹. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار حمل و نقل زمینی در زمینه تصمیم‌گیری ... ۳۳۴
جدول ۳-۱. برخی شاخصهای مهم اقتصادی آمریکا..... ۳۵۰
جدول۳-۲. نهادهای مقررات‌گذاری مستقل در آمریکا..... ۳۷۶
جدول ۳-۳. برخی شاخص‌های اقتصادی آلمان..... ۳۸۲
جدول ۳-۴. برخی شاخصهای اقتصادی انگلستان..... ۴۰۵
جدول ۳-۵. عملکرد نهادهای حقوقی رقابت در انگلستان ۴۱۸
جدول ۳-۶. برخی شاخصهای اقتصادی ترکیه..... ۴۳۷
جدول ۳-۷. نهادهای تنظیم مقررات در ترکیه..... ۴۵۷
جدول ۳-۸. مقایسه ویژگیهای نهادهای مقرراتگذاری در ایران وکشورهای منتخب..... ۴۷۳
جدول ۴-۱. ابزارهای تنظیم مقررات در بخش بانکی..... ۴۹۳
جدول ۴-۲. ساختار رگولاتوری بخش مالی در برخی کشورهای دنیا (۱۹۹۹) ۵۲۳
جدول۴-۳. وضعیت موجود نظام مقررات گذاری در آمریکا..... ۵۴۶
جدول۴-۴. وضعیت موجود مقررات گذاری راه‌آهن در آلمان ۵۴۸
جدول۴-۵. وضعیت موجود مقررات گذاری راه‌آهن در ژاپن ۵۵۰

فهرست نمودارها

نمودار ۱-۱. وضعیت انحصارگر در بازار ۴۰
نمودار ۱-۲. خط‌مشی بهینه تنظیم مقررات، مدل پلترزمن ۶۱
نمودار ۱-۳. خط‌مشی بهینه تنظیم مقررات، مدل پلترزمن ۶۴
نمودار ۲-۱. سازمان اجرایی تنظیم مقررات در بخش بازرگانی داخلی ۱۷۷
نمودار ۲-۲. ساختار رگولاتوری در بازار پول ۲۰۱
نمودار ۲-۳. ساختار سازمانی رگولاتوری در بازار بیمه ۲۱۶
نمودار ۲-۴. بازار برق ایران ۲۲۲
نمودار ۲-۵. گردش ارایه خدمات در بازار برق ۲۲۳
نمودار ۲-۶. ساختار رگولاتوری در بازار برق ایران..... ۲۲۶
نمودار ۲-۷. ساختار نهاد رگولاتوری در بازار مخابرات..... ۲۳۴
نمودار ۳-۱. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری رقابت در آمریکا ۳۶۱
نمودار ۳-۲. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری راهآهن در آمریکا..... ۳۶۳
نمودار ۳-۳. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری بخش ارتباطات در آمریکا ۳۶۵
نمودار ۳-۴. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری صنعت هوایی در آمریکا ۳۷۱
نمودار ۳-۵. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری انرژی در آمریکا ۳۷۴
نمودار ۳-۶. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری رقابت در آلمان ۳۹۰
نمودار ۳-۸. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری بخش شبکهای در آلمان ۳۹۹
نمودار ۳-۹. ساختار حقوقی مقررات‌گذاری در انگلستان..... ۴۱۰
نمودار ۳-۱۰. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری رقابت در انگلستان (شفیعی ۱۳۸۸) ۴۲۱
نمودار۳-۱۱. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری مخابرات و ارتباطات در انگلستان ۴۲۴
نمودار ۳-۱۲. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری انرژی در انگلستان ۴۲۸
نمودار ۳-۱۳. نظام مقررات‌گذاری راه آهن در انگلستان..... ۴۳۱
نمودار ۳-۱۴. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری حمل و نقل هوایی در انگلستان..... ۴۳۳
نمودار ۳-۱۵. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری رقابت در ترکیه..... ۴۴۵
نمودار۳-۱۶. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری ICT در ترکیه ۴۴۸
نمودار ۳-۱۷. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری انرژی در ترکیه ۴۵۱

نمودار ۳–۱۸. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری بازار سرمایه در ترکیه ۴۵۳
نمودار ۳–۱۹. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری بخش مالی در ترکیه ۴۵۵
نمودار ۴–۱. مدل رگولاتور رهبر در مقررات‌گذاری نظام مالی ۵۲۱
نمودار۴–۲. مدل رگولاتور یک پارچه در مقررات‌گذاری نظام مالی..... ۵۲۲
نمودار ۴–۳. مدل رگولاتور کارکردی در مقررات‌گذاری نظام مالی ۵۲۴
نمودار۴–۴. ساختار نظام مقررات‌گذاری مالی در انگلستان سال ۱۹۹۷ ..... ۵۳۵
نمودار۴–۵. ساختار نظام جدید مقررات‌گذاری در انگلستان سال ۲۰۰۰ ..... ۵۳۶
نمودار ۵–۱. شمای نظام مطلوب مقررات‌گذاری کلان در ایران ۶۱۰
نمودار ۵–۲. ساختار خرد (درون سازمانی) نظام مقررات‌گذاری..... ۶۱۳
نمودار ۵–۳. شمای کلی ساختار مقررات‌گذاری بخش بانکی کشور..... ۶۲۷
نمودار ۵–۴. شمای کلی ساختار مقررات‌گذاری بخش بیمه کشور..... ۶۳۵
نمودار ۵–۵. شمای کلی ساختار مقررات‌گذاری بخش حمل و نقل هوایی کشور..... ۶۴۴
نمودار ۵–۶. شمای کلی ساختار مقررات‌گذاری بخش حمل و نقل ریلی کشور ۶۵۳

پیشگفتار

امروزه هر چند حضور گسترده دولت در فعالیتهای اقتصادی در بین اندیشمندان اقتصادی مورد نکوهش قرار گرفته، لیکن دخالت محدود آن در موارد ناکارآمدی نظام بازار از جمله شکل‌گیری انحصارات، وجود کالاهای همگانی، اطلاعات نامتقارن و پیامدهای خارجی امری بدیهی و غیر قابل انکار است. دخالت دولت در اقتصاد به سه شیوه امکان‌پذیر است؛ اولاً دولت از کانال نحوه هزینه کرد و تأمین مالی مخارج خود می‌تواند فعالیتهای اقتصادی را تحت تأثیر قرار دهد، ثانیاً بر اساس میزان مالکیت‌ها و تصدی‌های خود می‌تواند حوزه فعالیت سایر بخشهای اقتصادی را مشخص نماید و ثالثاً دولت با تدوین و تنظیم قوانین و مقررات می‌تواند بستر انجام فعالیتهای اقتصادی را تحت تأثیر قرار دهد. در این میان باز تعریف نقش و وظایف دولت و همچنین شیوه انجام این وظایف و تعیین حوزه دخالت آن در اقتصاد از اهمیت بسیاری برخوردار است. بدین منظور در کشور ما نیز اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و برنامه خصوصی‌سازی در دستور کار قرار گرفته است. در این راستا به منظور بسترسازی مناسب برای انجام فعالیتهای بخش خصوصی و نیل به اهداف خصوصی-سازی، لازم است چارچوب قانونی و سازوکارهای نظارتی لازم با در نظر گرفتن نظرات فعالان این بخش، تدوین و اجرایی گردد. این چارچوب قانونی و اجرایی که باید ناظر بر فعالیت بخشهای دولتی و خصوصی و روابط فی مابین آنها باشد و بر وضع قوانین و مقررات نظارتی، سازوکارهای اجرایی اعمال حاکمیت و همچنین تصمیم‌گیری، داوری و نظارت نماید، می‌تواند توسط نهادهای حقوقی تنظیم مقررات

تدوین و اجرایی گردد. از طرف دیگر عدم توجه به مقوله تنظیم مقررات و تأسیس نهادهای تنظیم‌گر به خصوص در رابطه با واگذاری شرکتهای دولتی و توسعه بخش خصوصی در کشور می‌تواند نیل به اهداف حاصل از خصوصی‌سازی از جمله افزایش کارایی و بهره‌وری، کاهش هزینه‌های تولید و توزیع، افزایش سودآوری و بهبود عملکرد مدیریتی و سایر مزایای حاصله در محیط بازار رقابتی را مورد تردید قرار دهد. به عنوان مثال شرایط طبیعی حاکم بر نحوه انجام برخی فعالیتهای اقتصادی همچون ارائه خدمات آب‌رسانی، تولید و توزیع برق، مخابرات و راه آهن و همچنین برخی بخشهایی که در آنها ویژگیهای محدود بودن حجم بازار، کنترل مواد اولیه، کنترل نیروی کار، ادغام شرکتها به صورت تراست، هلدینگ و کارتل و سایر موارد ناکارآمدی نظام بازار مشاهده می‌شود می‌تواند منجر به ایجاد انحصارات خصوصی و رفتارهای انحصارگرایانه این بخش و در نتیجه عدم دستیابی به اهداف مذکور و کاهش رفاه عمومی جامعه شود. به هر حال در سایه فعالیت نهادهای تنظیم مقررات، توازن لازم بین منافع بخش خصوصی، دولتی و مصرف کنندگان حاصل شده و با حفظ رقابت و ممانعت از بروز رفتار انحصارگرایانه و فراهم آوردن بستر مناسب برای دستیابی به مزایای اقتصاد بازار، می‌توان رفاه جامعه را افزایش داد.

با توجه به اهمیت موارد پیشگفت و ضرورت تشکیل، بهبود عملکرد و توسعه فعالیت نهادهای تنظیم مقررات در کشور، سازمان خصوصی‌سازی اقدام به سفارش طرح پژوهشی با عنوان «بررسی تطبیقی ساختار و سازوکار اجرایی نهادهای حقوقی تنظیم مقررات در حوزه انحصارات، Regulatory Body، با رویکرد ارائه مدل در این خصوص»، نموده است. کتاب پیش رو حاصل این پژوهش است که توسط جهاد دانشگاهی دانشگاه تربیت مدرس انجام گردیده و در صدد است تا ضمن بررسی ساختارهای حقوقی و نهادی سازمانهای تنظیم مقررات و مطالعه وضعیت مقررات‌گذاری و نهادهای تنظیم مقررات در کشورهای آمریکا، آلمان، انگلستان و ترکیه در حوزه‌های بانکداری، بیمه، حمل و نقل ریلی و حمل و نقل هوایی و

مقایسه آنها با وضعیت موجود کشور به ارائه مدل نظام مطلوب مقررات‌گـذاری در این حوزه‌ها بپردازد.

امید است که این کتاب بتواند در راستای تـشکیل و بهبـود فعالیـت سـازمانهای تنظیم مقررات در بخشهای مذکور مفید واقع شود. مطالعه این کتاب را بـه اسـاتید، صاحبنظران، تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران در حوزه‌های یاد شده توصیه می‌نمایم.

در پایان لازم است از زحمات ارزشمند آقای دکتر داود هادی‌فر، پژوهـشگر طـرح پژوهشی و همچنین زحمات مدیر مطالعات و برنامه‌ریزی و همکاران این مـدیریت که در مراحل تـألیف، ویـرایش و انتـشار ایـن کتـاب نهایـت مـساعی را نمودنـد، سپاسگزاری نمایم.

حیدری کرد زنگنه
معاون وزیر امور اقتصادی و دارایی
و رئیس کل سازمان خصوصی‌سازی

فصل اول

ادبیات تنظیم مقررات

۱-۱- مروری بر ادبیات مقررات‌گذاری و رگولاتوری

۱-۱-۱- کلیات

۱-۱-۱-۱- مقدمه

جوهر اقتصاد آزاد، این است که یکایک عوامل اجازه داشته باشند، تصمیمات خود را آزادانه بگیرند. هر مصرف کننده تصمیم می‌گیرد چقدر خرج کند، چقدر پس انداز کند و چند ساعت کار کند. شرکت‌ها تصمیم می‌گیرند کدام فرآورده‌ها را تولید کنند، چه مقدار از هر فرآورده را تولید کنند، چه قیمتی برای فرآورده‌ها بگذارند، چه مقدار سرمایه گذاری کنند، از چه نهاده هایی استفاده کنند و از کدام عرضه کنندگان این نهاده‌ها را خریداری کنند. در تمام اقتصادهای نوین، کارگزاری به نام دولت نیز وجود دارد که درباره موضوعاتی چون نرخ مالیات بر درآمد، میزان هزینه کردن در دفاع ملی و نرخ رشد عرضه پول تصمیم گیری می‌کند. اینگونه تصمیم‌های دولت هم بر رفاه عوامل اثر می‌گذارد، هم بر چگونگی رفتارشان. برای مثال افزایش دادن نرخ مالیات بر درآمد برخی را ترغیب می‌کند کم‌تر کار کنند و برخی را هم ترغیب می‌کند که دست از کار بردارند. مالیات بر درآمد بر چگونگی رفتار کارگران هم اثر می‌گذارد اما در نهایت خود کارگران هستند که تصمیم می‌گیرند چند ساعت کار کنند. دولت در نقش مرجع تنظیم مقررات، در حقیقت انتخاب عوامل را محدود می‌کند. تعریف متداول‌تر از تنظیم مقررات[1] عبارت است از "محدودیت اعمال شده توسط دولت بر ترجیحات افراد یا سازمان‌ها که با پشتوانه اعمال مجازات بکارگرفته می‌شود" (Stone,1982). همانگونه که از دیرباز خاطر نشان شده است قدرت اعمال زور، منبع اصلی دولت است و تنظیم مقررات، به کارگیری این قدرت به منظور محدودسازی تصمیمات عوامل اقتصادی

1. Regulation

است. بر خلاف مالیات بر درآمد که انتخاب‌های افراد را محدود نمی‌کند (هرچند بر رفاهشان اثر می‌گذارد) تنظیم مقررات بر انتخاب‌های عوامل محدودیت وارد می‌کند. به عنوان مثال حداقل دستمزد از جمله مقرراتی است که حقوق پرداختی توسط شرکت‌ها به کارکنان‌شان را معین می‌کند. تنظیم مقررات اقتصادی به طور معمول به محدودیت‌هایی اطلاق می‌شود که دولت بر تصمیمات شرکت‌ها درباره قیمت، کمیت و ورود به بازار و خروج از آن اعمال می‌کند. وقتی صنعتی تحت تنظیم مقررات قرار گیرد عملکرد آن از لحاظ بهره‌وری و تخصیص منابع توسط نیروی بازار و فرآیندهای اجرایی دولت تعیین می‌شود، ولی حتی اگر هم دولت بخواهد، نمی‌تواند تمام تصمیمات را تنظیم کند زیرا از لحاظ اجرایی برای دولت میسر نیست که شرکت‌ها و مصرف کنندگان را به طور کامل تحت نظارت قرار دهد. در نتیجه دخالت دولت هرچقدر هم که بزرگ باشد، نیروهای بازار می‌توانند نقش مهمی را ایفا کنند. برای مثال دولت طبق مقررات هواپیمایی، تنها قیمت‌ها را کنترل می‌کند و کیفیت خدمات تحت نظارت جدی نیست، این حالت شرکت‌های هواپیمایی را ترغیب می‌کند تا رقابت را از حوزه قیمت به حوزه کیفیت ببرند. حتی در اقتصادهای تحت کنترل دولت مثل شوروی سابق نیز نیروهای بازار کارساز هستند. دولت تولید و قیمت را تنظیم می‌کند اما قیمت متناسب (موثر)[1] در بازار تنظیم می‌شود. اگر کالایی دچار کمبود عرضه باشد مردم برای آن صف می‌کشند و بالعکس کالای دارای مازاد عرضه دچار افت قیمت می‌شود. در سالهای اخیر جریان واگذاری مالکیت بخش دولتی و اعتماد به بخش خصوصی در عرضه‌ی کالاها و خدماتی که قبلاً توسط دولتها ارائه می‌گردید (حتی در بخشهایی نظیر مخابرات، برق و آب) افزایش یافته است. از طرفی چون خصوصی‌سازی اغلب منجر به ایجاد یک انحصارگر خصوصی می‌گردد، بنابراین وجود شکلهایی از تنظیم مقررات دولتی برای حمایت از مصرف‌کنندگان الزامی به نظر می‌رسد. حتی در مواقعی که

۱. قیمت موثر عبارت است از هزینه ای که بنگاهها به دولت می‌پردازند به اضافه ارزش وقتی که در صف صرف می‌شود. در صف ماندن مردم در نهایت قیمت موثر در بازار را مشخص می‌کند.

بازار، انحصار چندجانبه و رقابتی است نیز تنظیم مقررات دولتی برای جلوگیری از سوءاستفاده از موقعیت مسلط، ایجاد کارتل و توسعه سیاستهای رقابتی موثر، ضروری است. اهمیت مسأله تنظیم مقررات، به قدری است که در سطح بین‌المللی نیز شکلهایی از مقررات‌گذاری در حوزه‌هایی نظیر بازار کار، کیفیت محصولات، محیط زیست، بهداشت، امنیت و نظایر آن ایجاد گردیده است (Verheyb Zwart 2003). بطورکلی تغییر در سیاستهای بخش عمومی در طول دو دهه‌ی اخیر و کاهش مالکیت و مسئولیت دولت در تهیه و ارائه خدمات (و متناظر آن افرایش مالکیت و ارائه خدمات توسط بخش خصوصی) به حدی بوده است که گاهی این پدیده، گسترش "دولت مقرراتگذار"[1] یا اضافه شدن "دست مرئی"[2] رگولاتور به "دست نامرئی"[3] بازار نامیده شده است (Majone, 1997). صاحب‌نظران و نظریه‌پردازان حوزه تنظیم مقررات، همواره با زیرکی و بصورت عاقلانه‌ای از ارائه‌ی تعریف دقیق و روشن برای کلمه "Regulation" چشم پوشیده‌اند و تلاش خاصی در این زمینه انجام نداده‌اند (Dibadj, 2006). بطور کلی، "تنظیم مقررات" پدیده‌ای است که تعریف روشن و دقیق از آن بسیار سخت است و مفهوم و حوزه تحقیق آن همواره مورد بحث قرار دارد، تا جایی که ارائه رهیافت عملی برای تنظیم مقررات در حوزه علم سایبرنتیک[4] قلمداد شده است (Morgan, Yeung, 2007). بطور ساده "تنظیم مقررات" را می‌توان دخالت مستقیم بخش عمومی در ترکیب قراردادها و توافقات بخش خصوصی قلمداد کرد.

۱-۱-۱-۲- ماهیت تنظیم مقررات

دخالت دولت در اقتصاد همواره موضوع مباحثه‌انگیز در ادبیات اقتصادی بوده است و از این منظر موافقان و مخالفانی داشته است. اما این دو گروه همواره اذعان

1 . Regulatory State
2 . Visible hand
3 . Invisible hand
4 . Cybernetics

داشته‌اند که مکانیسم بازار همواره نمی‌تواند از عهده وظایف خویش برآید و لازم است تا گونه‌هایی از دخالت دولت در اقتصاد در بازار تعریف گردد. یکی از انواع مداخلات دولت که به منظور تاثیرگذاری بر رفتار بنگاه‌ها و افراد در بخش خصوصی انجام می‌شود عنوان تنظیم مقررات دارد از گونه‌های دیگر دخالت دولت می‌تواند از مخارج و هزینه‌های دولت، مالیات‌ها، مالکیت بنگاه‌های اقتصادی نام برد. در ادبیات اقتصادی تنظیم مقررات به این گونه تعریف شده است" تلاش دولت به منظور کنترل تصمیم‌های بخش خصوصی" (Noll,1983)، یا" اعمال قوانین و مقررات از سوی دولت و ضمانت اجرایی گذاشتن برای این قوانین" (Baldwin,1999)؛ در این تعریف تنظیم مقررات گونه‌ای قانونگذاری است که با هدف تاثیرگذاری بر رفتار بخش خصوصی و تصمیم‌های وی در بازار اعمال می‌شود که البته دارای ضمانت اجرایی از سوی دولت نیز می‌باشد. ولی امروزه تعاریف دقیق‌تری از تنظیم مقررات ارائه شده است تا بتواند طیف وسیعی از کارکردهای دولت را در قالب تنظیم مقررات پوشش دهد. از جمله این کارکردها عبارتند از: استانداردگذاری در بازار، قیمت‌گذاری، تقسیم منابع کمیاب در بازار، رفع اختلاف و داوری بین بازیگران بازار است که در تعاریف جدید در حیطه تنظیم مقررات جای می‌گیرد. سه تعریف از تنظیم مقررات به طور کلی در ادبیات اقتصادی آمده است: در حالت بسیار محدود، تنظیم مقررات نوعی از حکمرانی تلقی می‌شود که مقرراتی به منظور نظارت و هدایت بازار توسط سازمانهای دولتی اعمال می‌شود. در تعریف وسیعتر از تنظیم مقررات همه گونه تلاش های دولت به منظور هدایت بازار را شامل تنظیم مقررات می‌شود. این تعریف در عین حال در برگیرنده تعریف اول نیز می‌شود، چرا که علاوه بر نظارت، فعالیتهایی همچون مالیات‌گذاری، یارانه دهی، بازار توزیع و مالکیت دولتی همه در حوزه تنظیم مقررات قرار می‌گیرد. تعریف سوم از تنظیم مقررات باز هم حوزه آن را وسیع‌تر می داند و در برگیرنده همه گونه مکانیسم‌های کنترل اجتماعی اعم از آگاهانه، تعمدی یا غیر تعمدی می‌شود. به عنوان مثال اثرات بازار بر روی هنجارهای اجتماعی یا بسیاری از قوانین و مقررات

اجتماعی در حوزه تنظیم مقررات قرار می‌گیرد (Baldwin, etal 1998). تا قبل از دهه ۱۹۸۰ محافل علمی خارج از آمریکا تعریفی که از تنظیم مقررات ارائه می‌دادند عبارت بودند از ابزارهایی که دولت برای کنترل اقتصاد و جامعه بکار می‌گیرد. (تعریف دوم) در اینجا لغت تنظیم مقررات (Regulation) و دخالت (Intervention) معمولاً به جای یکدیگر بکار می‌رفت. اما در آمریکا به طور معمول تعریف اول که تعریف محدودتری قلمداد می‌شد از تنظیم مقررات مستفاد می‌شد و بعدها با توجه به موج گسترده اصلاحات اقتصادی در دنیا و ایجاد نهادهای تنظیم مقررات تعریف ها عمدتاً محدود به همان تعریف اول شد. تنظیم مقررات در بازار ابتداً به منظور حل اختلاف بر سر منابع کمیاب بین گروه های ذینفع در بازار شکل گرفت. به طور مثال کمیسیون ارتباطات فدرال [1] (FCC) برای حل مسأله استفاده از طیف فرکانس تشکیل شد. یا هیأت هوانوردی غیر نظامی [2] (CAB) به منظور مدیریت و نظارت بر فعالیت های پست هوایی تشکیل شد. موضوع منابع کمیاب اقتصادی در بازار نیز از جمله موضوعاتی بوده است که ضرورت تنظیم مقررات را در اقتصاد ایجاب نموده است و دولتها در قالب فعالیتهای تنظیم مقررات این امر را انجام داده‌اند. موضوع دیگری که از دهه ۱۹۸۰ در دنیا مطرح شد، طرحهای خصوصی‌سازی و آزادسازی بود، که توسط کشورهای مختلف آغاز گشت. تا قبل از شروع مباحث خصوصی‌سازی عمده انحصارات طبیعی در اختیار دولتها قرار داشت، بنابراین مقررات‌گذاری از طریق قوانین حاکم بر شرکتهای دولتی اعمال می‌گشت، ولی همگام با خصوصی‌سازی بسیاری از انحصارات از جمله شرکتهای هواپیمایی، مخابراتی، تولید برق، راه‌آهن مباحث مربوط به کنترل و اعمال نظارت بر شرکتهای خصوصی شده اهمیت بالایی یافتند. چرا که با توجه به ویژگیهایی که چنین بازارهایی داشتند (انحصار طبیعی) مشکلات ناشی از انحصار همچون قیمت-های نامتعارف یا سطح کیفی نامناسب خدمات، امکان بروز می‌یافت. بنابراین تلاش-

1. Federal Communications commission
2. Civil Aeronautics Board

های گسترده‌ای در قالب تنظیم مقررات برای این بخش‌ها صورت گرفت. مباحث عمده ای که بعدها در این گونه بازارهای آزادسازی شده به وجود آمد، موضوع مربوط به حفظ حقوق مشتریان بود که به دلیل ویژگیهای بازار انحصاری می‌توانست، سطح کیفی خدمات یا کالاهایی ارائه شده به مشتریان دچار افت شود، به همین دلیل استانداردگذاری و موافقت نامه‌های سطح خدمات (SLA)[1]. توسط نهادهای تنظیم مقررات به وجود آمد تا بتواند دغدغه های مربوط را رفع نماید. بعدها موضوعاتی همچون پیامدهای خارجی[2] تولید در حوزه مقررات گذاری بازارها قرار گرفت. به عنوان مثال الزام به تولید، همراه با تضمین معیارهای زیست محیطی و وضع استانداردهای مختلف به منظور جلوگیری از پیامدهای خارجی از جمله این تلاش ها برای بهبود و هدایت موثر بازارها بود.

تحولات مفهوم تنظمیم مقررات همواره ارتباط تنگاتنگی با مفهوم رقابت داشته است و طی دهه های اخیر این ارتباط دچار تغییرات مفهومی بسیار شده است. در دهه ۱۹۷۰ استیگلر[3] بیان می کند که "تنظیم مقررات و رقابت، دوستان قدیمی و دشمنان آشکار یکدیگر هستند و در تابلو هر نهاد رگولاتوری می بایست نوشته شود که: ورود رقابت ممنوع" (Stigler,1975) اگر چه این نگاه به ارتباط بین تنظیم مقررات و رقابت هنوز در محافل اقتصادی و سیاسی وجود دارد اما منعکس کننده ارتباط دقیق این دو مفهوم نمی‌باشد و تنظیم مقررات و رقابت در اقتصادهای امروز ارتباط جدانشدنی با یکدیگر دارند، به نحوی که بعضاً در بازار از تکنیک های «تنظیم مقررات برای رقابت » استفاده می شود که نشان می دهد، لازمه رقابت در فضای اقتصادی کنونی حضور تنظیم مقررات است. به این ترتیب تنظیم مقررات با رقابت ماهیت مکملی پیدا نموده اند و در بازارهای رقابتی امروز به منظور بهبود، از تنظیم مقررات استفاده می‌شود.

در ادبیات اقتصادی رابطه بین رقابت و تنظیم مقررات در پنج گروه تقسیم‌بندی

1. Service level agreement
2. Externalities
3. Stigler

شده است: مقررات زدایی [۱]، باز مقررات گذاری [۲]، تنظیم رقابت [۳]، و تنظیم مقـررات برای رقابت [۴] و متارگولیشن [۵] که بیان کننده تفاوت ها و بعضاً تـضادهایی اسـت کـه مفهوم تنظیم مقررات تاکنون وجود داشته است. در دهه ۱۹۷۰ مقررات‌زدایی لازمه به وجود آمدن رقابت شمرده می شد و یکی از شروط اصلی تشکیل بازار رقابتی قلمداد می شد. مفهوم "باز مقررات گذاری" به اصطلاحات مقررات‌گذاری و آزاد سـازی در شکل نوین مقررات گذاری باز مـی گـردد. "بـاز مقـررات‌گـذاری" بـه بـازنگری در اهداف و تنظیمات مقررات گذاری می پـردازد. مزیـت مفـاهیم "تنظـیم رقابـت" و "تنظیم مقررات برای رقابت" نسبت به" باز مقررات‌گذاری" امکان توسعه رقابت بـه همراه کنترل های دولتی است. "تنظیم مقررات برای رقابت" و" تنظیم رقابت" دارای تفاوت در میزان دخالت مقامات دولتی و توانائیهای آنهـا در کنتـرل و هـدایت بـازار هستند. در حالی که هر دو سیاست الزام به ایجاد و تقویت ظرفیتهای حکمرانـی دارد ولی « تنظیم مقررات برای رقابت » سیاستهای مداخله جویانه تـری را در خـود دارد و در نهایت « متا- رگولیشن » بیان می کند که علاوه بر مقـررات گـذاری مـستقیم افراد و شرکتها در بازار، فرآیند تنظیم مقررات شامل "خود مقررات گذاری[۶]" مـی-شود. به عبارت دیگر، دولت بـر نظـارت درونـی (خـود کنترلـی) شـرکتها و سـایر سازمانها، به منظور تطابق با اهداف کنتـرل اعمـال مـی نمایـد. نظـارت و دخالـت مستقیم در اینجا، جای خود را به نظارت بر خود رگولاتوری بنگـاه هـا و شـرکتها، می‌دهد و بنگاه ها و شرکتها خود اقدام به تنظیم مقررات در بازار می نمایند، ولی با شرایط و ضوابطی که توسط دولت معین شده است.

جدول ۱-۱ خلاصه این مباحث را نشان می دهد.

---

1 . Deregulation
2 . re- regulation
3 . regulation of competition
4 . regulation for competition
5 . Meta-regulation
6 . Self - Regulation

جدول ۱-۱. رابطه رقابت و تنظیم مقررات

انواع رقابت	انواع تنظیم مقررات	مقامات رگولاتوری	مثال
مقررات گذاری شده	بازارهای خود رگولاتور	بدون رگولاتور (کنار رفتن دولت)	قوانین حمایتی از مصرف کننده
مقررات گذاری شده	تنظیم رقابت	سازمان رقابت ملی	جلوگیری از انحصار از طریق مقررات گذاری ادغام عمودی و افقی
مقررات گذاری شده	مقررات گذاری برای رقابت	مقامات رگولاتوری بخشی و سازمان رقابت ملی	ضوابط خاص بخش ها مانند اتصال متقابل در مخابرات
متارگولیشن	خود رگولاتوری	مقامات رگولاتوری و سازمان رقابت ملی	نهادسازی و برای خود رگولاتوری

منبع: Jordana, 2004

تنظیم مقررات در اصل یک مفهوم سیاسی- اقتصادی است و درک مفهوم آن در چارچوب مباحث سازمان‌های اقتصادی و شکل‌های حقوقی مختلف حاکم بر این سازمان‌ها، مناسب تر خواهد بود. در ادبیات اقتصادی- حقوقی دو نوع نظام را می‌توان تعریف کرد. در نوع اول که به اصطلاح نظام بازار[1] نامیده می‌شود، اشخاص و گروه‌ها در پی‌گیری اهداف رفاهی خود آزاد هستند و تنها محدودیت‌های خاص ساده‌ای وجود دارد. ساختار حقوقی، اغلب در قالب قوانین، این نظام را پشتیبانی می‌کند و تنظیم مقررات نقش اساسی در این وضعیت ندارد. نوع دوم، نظام مبتنی بر مالکیت بخش عمومی[2] است که در آن دولت تلاش می‌کند رفتارهایی را هدایت یا تشویق نماید که فرض شده است بدون دخالت دولت اتفاق نخواهند افتاد. هدف اصلی این نظام، اصلاح ناکارایی‌هایی سیستم بازار در جهت منافع جمعی و عمومی است. در بعضی فرهنگ‌های حقوقی، مفاهیم دقیقی برای ابزارهایی که به این منظور بکار می روند، وجود دارد. برای مثال اصطلاح" wirtsschafsverwaltungsrecht" در

1. market System
2. collectivist system

آلمانی و "droit public économique" در فرانسوی برای این منظور وجود دارد. اما در انگلیسی اصطلاح ویژه‌ای وجود ندارد و بنابراین اصطلاحات "Regulation" و "Regulation Law" برای نشان دادن قوانینی که در نظام مبتنی بر مالکیت بخش عمومی بکار می روند، استفاده می شود. مهمترین تفاوت‌های آن با قوانین موجود در نظام بازار را می‌توان به سه قسمت تقسیم کرد: اولاً، تنظیم مقررات به مسأله کنترل توسط مقام عالی و به یک کارکرد دستوری و رهنمودی اشاره دارد. به عبارت دیگر، یک قدرت بالاتر(دولت) اشخاص و گروه‌ها را مجبور به رفتار خاصی می‌کند و تخطی از آن مجازات و تنبیه به همراه دارد. ثانیاً، این قوانین عمومی هستند و توسط توافقات و معاهدات بین بخش خصوصی قابل تغییر نیستند و تنها توسط دولت یا نهادهای وابسته به دولت قابلیت اجرایی دارند. ثالثاً، به دلیل آنکه دولت نقش اساسی در تشکیل و اجرای این قوانین دارد، اغلب بصورت متمرکز[1] هستند. از طرف دیگر، درنظام بازار، قوانین بیشتر وظیفه تسهیل‌گری دارند و این قوانین مجموعه ای از توافقات منسجم بین افراد و گروه‌ها است، که به تقویت فعالیت‌ها و روابط رفاه جویانه آنها کمک می کند. این توافقات براساس حقوق مشترک[2] بنا نهاده شده اند و در صورت بروز مشکل، نیاز به محاکم قضایی خواهد بود. این نوع قوانین از دو منظر با تنظیم مقررات تفاوت دارند: اولاً این اشخاص(نه دولت‌ها) هستند که احکام را وضع و اجرا می‌نمایند.ثانیاً، الزامات بصورت داوطلبانه‌ای پذیرفته شده اند و احتمال تغییر عقیده نسبت به پذیرش آن توسط گروه‌های متاثر از این قوانین وجود دارد و به همین دلیل این قوانین اغلب بصورت غیرمتمرکز هستند. در توضیحات مذکور و بیان تمایز قوانین حاکم بر نظام بازار و قوانین حاکم بر نظام مالکیت بخش عمومی، عملکرد پیچیده و چند وجهی قوانینی که بر هر نظام اقتصادی نیاز است بسیار ساده تصویر شده است و روشن است که یافتن نظام بازاری که فقط با قوانین

1. Centralized
2. mutual rights

غیرمتمرکز، تسهیل گر و خصوصی اداره شود، غیـرممکن اسـت و هـیچ جامعـه‌ای بدون نیاز به دولتی که مسئولیت انجام دادن و ایجاد حداقل‌هایی از نظم و امنیـت از طریق اعمال و اجرای الزامات خـاص (و حتـی در بعـضی مواقـع زیرپـا گذاشـتن توافقات بخش خصوصی) را دارد، وجود ندارد و این همان حقوق جزاء اسـت کـه شامل قوانین غیر رگولاتوری و سنتی می‌باشد. بـرعکس، تنظـیم مقـررات همـواره دستوری، عمومی و متمرکز نیست. در بعضی حوزه‌ها، تنظیم مقررات بیشتر از آنکه توسط بخش عمومی ایجاد و اجرا گردد توسط نهادهای خود رگولاتـوری[1] تنظـیم می‌گردند و در مواقعی، تنظیم مقـررات مـی‌توانـد بـه شـکل ابـزار اقتـصادی غیـر دستوری باشد که در این حالت افراد و بنگاه ها انجـام فعالیـت‌هـای غیـر مطلـوب جامعه را به شرط پرداخت مالیات و هزینه بیشتر می‌توانند انجام می دهند.

۱-۱-۲- دلایل استفاده از تنظیم مقررات

دولت‌ها براساس انگیزه‌های گوناگونی (نظیر محدود کردن قدرت اقتصادی یک بنگاه، تامین منافع بنگاه خاص و یا حتی به منظور بهره‌بـرداری سیاسـی) اقـدام بـه تنظیم مقررات می‌نمایند. این انگیزه‌ها توسط صاحب‌نظران و کارشناسان از روش‌ها و زوایای مختلف مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد کـه در اینجـا بـه توضـیحات تکنیکی و اقتصادی که همواره از طرف دولت‌ها در توجیـه مقـررات‌گـذاری و بـه منظور تامین منافع عمومی اعمال می‌گردد، می‌پردازیم.

به طور کلی در اغلب اسـتدلال‌هـایی کـه در حمایـت از مقـررات‌گـذاری بیـان می‌شود به مسأله شکست بازار[2] اشاره می‌گردد. در بعضی از بخش‌ها یا شرایط نیـز حالت فقدان بازار[3] بوجود می‌آید (به عنوان مثال خانوارها قادر به خرید هوای پاک یا محیط آرام و ساکت در منطقه مسکونی خود نیستند) که در این حالت‌هـا تنظـیم مقررات، به علت آن که بازار کنترل نشده قادر به تامین منـافع عمـومی نمـی‌باشـد،

1. Self-Regulatory
2. Market Failure
3. Market absence

توجیه‌پذیر است.[۱] مسایل دیگری همچون انحصار طبیعی وپیامدهای خارجی[۲] تخصیص منابع کمیاب اقتصادی در بازار و حفظ حقوق مصرف کنندگان و ارائه کالا و خدمات با کیفیت وکمیت متناسب از جمله موضوعات دیگری است که ضرورت یک نهاد رگولاتوری را ایجاب می نماید.

۱-۱-۲-۱- انحصار و انحصار طبیعی[۳]

۱-۱-۲-۱-۱- انحصار و کاهش مطلق در رفاه جامعه[۴]

اگر بنگاهی تنها تولیدکنندهٔ کالایی باشد که هیچ جانشین نزدیکی برای آن وجود ندارد، آن بنگاه انحصارگر نامیده می‌شود. بازاری که انحصارگر در آن فعالیت می‌کند، بازار انحصاری نامیده می‌شود. قیمت‌گذاری انحصاری زمانی ایجاد و ادامه می‌یابد که سه عامل زیر وجود داشته باشد:

الف - یک فروشنده واحد تمام بازار را تصاحب نماید.

ب-کالایی که به فروش می‌رسد منحصربفرد باشد و جانشین نزدیک و کافی برای آن وجود نداشته باشد.

ج-موانع اساسی برای وجود بنگاه‌های جدید به صنعت وجود داشته باشد یا خروج از بنگاه بسیار سخت باشد.

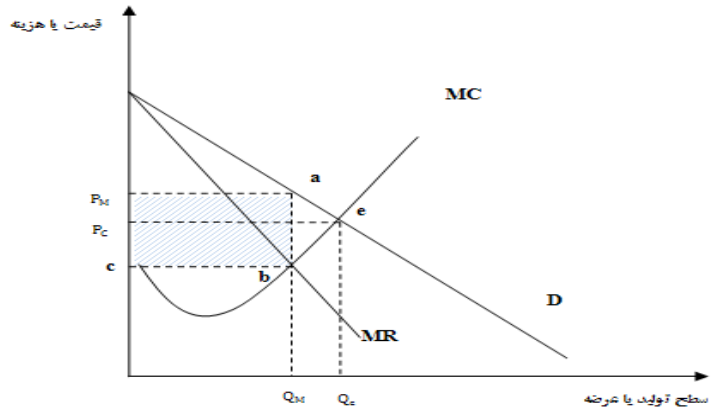
انحصارگر بدون ترس از رقابت سایر بنگاه ها فعالیت می‌کند. منحنی تقاضایی که انحصارگر با آن مواجه است، برخلاف بازار رقابت کامل یک منحنی تقاضای نزولی است. در نتیجه در مقایسه با بازار رقابت کامل، مقدار کالایی کمتر و با قیمت بیشتر به فروش می‌رسد و بنابراین رفاه جامعه (مجموع رفاه تولید کننده و مصرف کننده) کمتر از حالتی است که رقابت کامل وجود دارد. وضعیت انحصارگر در بازار را می‌توان بوسیله شکل زیر نشان داد: (Gilardi 2008)

---

۱. برای توضیحات بیشتر نگاه کنید به J. Francis, The Politics of Regulation, Oxford, 1993, Ch 1

2. Externalities
3. Natural Monopoly
4. Deadweight loss of society

نمودار ۱-۱. وضعیت انحصارگر در بازار



انحصارگر یک بنگاه حداکثرکنندهٔ سود است که سود خود را با تولید بـه انـدازهٔ Q_M، که در این مقدار از تولید هزینه نهایی برابر بـا درآمـد نهـایی اسـت، حـداکثر می‌کند. قیمتی که این مقدار کالا در آن به فروش می رسد از منحنی تقاضا بدسـت می آید، در شکل فوق این قیمت برابر با P_M است که بیش از هزینه نهایی انحصار گر است و سود نیز برابر با مستطیل هاشورخورده P_M(abc) است. اگـر وضـعیت بازار به شکل رقابتی بود، مقدار تولیدQ_C و قیمت آنP_C بود. بنابراین همان طور که از شکل مشخص است، در بازار انحصاری قیمت بالاتر و مقدار تولید کمتر از بازار رقابتی است.[1] همان طور که اشاره شد، انحصارگر به منظور حداکثر کردن سودش، قیمت را بالاتر از هزینه نهایی قرار می‌دهد. اگر مصرف کننـدگان قیمـتP_M را کـه بالاتر از قیمت رقابتی است متحمل شوند، کاهش رفاهی به اندازهٔ سـود انحـصارگر P_M(abc) و مثلث(abe) را تجربه می‌کند. در حالی که انحصارگر تنها میزان سـود

۱. اما ذکر این نکته ضروری است که بالاتر بودن قیمت از هزینه نهایی، همواره به معنی بالاتر بودن سود از سطح رقابتی آن نیست. به طور مثال، قیمت می تواند بالاتر از هزینه نهایی باشد در حالی که به علت وجود هزینه ثابت بالا، سود صفر یا نزدیک به صفر باشد.

را کسب می‌کند. بنابراین در کل، جامعه کاهش رفاهی به اندازهٔ مثلث (abe) را تجربه می‌کند. به این مثلث، کاهش رفاه مطلق ناشی از انحصار گفته می‌شود. مثلث کاهش رفاه مطلق سطح زیر منحنی تقاضا، بالای هزینه نهایی و در سمت راست تولید تعادلی انحصارگر Q_M می‌باشد. به این کاهش رفاه مطلق، کارایی از دست رفته جامعه نیز گفته می‌شود.

۱-۱-۲-۱-۲- انحصار طبیعی

در بعضی از بازارها، حالت بهینه این است که تنها یک بنگاه تمامی ستانده مورد نیاز بازار را تولید کند. به بازاری که هزینه کل تولید دو یا چند بنگاه بیش از هزینه کل تولید یک بنگاه است، بازار انحصار طبیعی گفته می‌شود. در صورتی که یک بنگاه بتواند کل تولید مورد نیاز بازار(Q) را با هزینه کمتری در مقایسه با دو یا چند بنگاه انجام دهد، بنگاه انحصار طبیعی گفته می‌شود. فرض کنید که $(q_1, q_2, \dots, q_k)$ ستانده $K \geq 2$ بنگاه باشد و مجموع ستانده آنها برابر با ستانده کل بازار باشد یعنی:

$$Q = (q_1 + q_2 + \cdots + q_k)$$

اگر تابع هزینه هر بنگاه رابا $C(q_i)$نشان دهیم و یک بنگاه بتواند مقدار Q را با هزینه کمتری در مقایسه با مجموع K بنگاه تولید کند، خواهیم داشت:

$$C(Q) < C(q_1) + C(q_2) + \cdots + C(q_k)$$

در این صورت کم هزینه‌ترین (کاراترین) روش تولید این است که یک بنگاه کل ستانده بازار Q را تولید کند. اگر نابرابری فوق برقرار باشد گفته می‌شود که تابع هزینه در Q دارای خاصیت زیرجمعی است. بنابراین "زیرجمعی"[1] تابع هزینه شرط لازم برای وجود انحصار طبیعی است. انحصار طبیعی به دو دلیل اصلی بوجود می‌آید: وجود صرفه‌های مقیاس[2] و صرفه‌های قلمرو[3]. صرفه‌های مقیاس به این معنا است که هزینه متوسط کل بنگاه با افزایش تولید کاهش یابد. صرفه‌های مقیاس یا بازدهی فزاینده به

1. Subadditive
2.Economics of scale
3. conomics of scope

مقیاس می‌تواند دلائل مختلف مدیریتی یا تکنولوژیک داشته باشد. یک دلیل اصلی به وجود آمدن صرفه‌های مقیاس، وجود هزینه‌های ثابت بالاست. هزینه‌های ثابت در صنایع مخابرات و سایر صنایعی که نیاز به شبکه دارند قابل توجه است. در این حالت با افزایش تولید، هزینه ثابت متوسط کاهش می‌یابد که سبب ایجاد فشاری در جهت کاهش هزینه متوسط کل می‌گردد. اما توجه به این نکته ضروری است که وجود هزینه ثابت بالا لزوماً به معنی وجود صرفه‌های مقیاس نیست. صرفه‌های مقیاس می‌تواند تنها در محدوده‌های خاصی از تولید وجود داشته باشد، به طور مثال مدیر یک بنگاه ممکن است در مقیاس بالای تولید قادر به تحت کنترل گرفتن صحیح عملکرد بنگاه نباشد و در نتیجه ناکارایی ناشی از مقیاس بزرگ بر مزیت‌های هزینه‌ای و تکنولوژیکی ناشی از این مقیاس غلبه کند. وجود صرفه‌های مقیاس بستگی به افزایش یا کاهش هزینه متوسط در بلند مدت دارد. هزینه متوسط نیز از دو جزء هزینه‌های ثابت متوسط و هزینه‌های متوسط متغیر تشکیل شده است و این که هزینه متوسط کل افزایش یا کاهش می‌یابد بستگی به ترکیب اثر اجزاء آن دارد. انحصار طبیعی برای بنگاهی که تنها یک محصول ارائه می‌کند به معنی وجود صرفه‌های مقیاس در محدودهٔ تولید و در رابطه با تقاضای حال و آیندهٔ آن است. اما زمانی که بنگاه چندین کالا عرضه می‌کند، هزینه متوسط به روشنی قابل تعریف نیست[1]. زمانی که بیش از یک کالا توسط بنگاه تولید می‌شود، انحصار طبیعی می‌تواند به دلیل وجود صرفه‌های قلمرو نیز به وجود آید. مهمترین دلیل به وجود آمدن صرفه‌های قلمرو استفاده از داده‌های مشترک برای تولید کالاهای مختلف است. وجود این داده‌های مشترک (مانند تأسیسات و تجهیزات مورد نیاز و یا دانش تولید) سبب می‌شود که تولید همزمان چند کالا ارزان‌تر از تولید آنها به طور جداگانه باشد. همانند صرفه‌های مقیاس، صرفه‌های قلمرو نیز می‌تواند تنها در محدودهٔ خاصی از تولید وجود داشته باشد. همچنین صرفه‌های قلمرو می‌تواند با صرفه‌های مقیاس و یا بدون آن به وجود بیاید. وظیفه دولت‌ها و رگولاتورها شناسایی

۱. در این موارد، اقتصاددانان معیارهای گوناگونی را برای آزمون وجود صرفه‌های مقیاس ایجاد کرده‌اند. ایده اصلی مشابه وضعیت بنگاه تک محصولی است: بنگاه چند محصولی دارای صرفه های مقیاس است اگر یک افزایش در تولید تمام محصولاتش منجر به افزایش متناسب در هزینه کل تولیداتش نشود.

محدوده‌های خاصی از فرآیند تولید است که در آن بطور طبیعی انحصار وجود دارد و این این قسمت‌ها باید مقررات‌گذاری و کنترل شوند و سایر قسمت‌ها در حالت رقابتی و بدون دخالت باقی بماند.

۱-۱-۲-۲- سودهای بادآورده و غیرمترقبه[1]

یک بنگاه ممکن است بدلیل دسترسی به منابع بسیار ارزان قیمت نسبت به آنچه که در بازار وجود دارد سودهای غیرمترقبه بدست آورد. این مسأله که گاهی به آن رانت اقتصادی نیز گفته می‌شود، بدلایل گوناگون اتفاق می‌افتد. دسترسی به منابع معدنی غنی و دارای شرایط استخراج آسان یا مالکیت یک دارایی که به یکباره ارزش آن افزایش شدید پیدا کرده است، به عنوان نمونه‌های مختلف این مسأله مطرح می‌گردند. در این وضعیت‌ها تنظیم مقررات به منظور انتقال سود به مالیات‌دهندگان یا بهره‌مند شدن مصرف‌کنندگان و جامعه از این سودها، مورد استفاده قرار می‌گیرد. توجیه مقررات‌گذاری زمانی که سودهای بادآورده بدلیل حوادث تصادفی بوجود می‌آید بیشتر از زمانی است که سرمایه‌گذاری‌ها، تلاش‌ها و تحقیقات برنامه‌ریزی شده انجام گرفته است. به عبارت دیگر به منظور تشویق نوآوری در محصولات یا حوزه‌ها و جستجوی روش‌های کارآتر، اجازه استفاده از سودهای اضافی یا غیرمترقبه به عوامل اقتصادی داده می‌شود.

۱-۱-۲-۳- پیامدهای خارجی[2]

دلیل تنظیم مقررات بر پیامدهای خارجی (یا سرریزها[3]) این است که قیمت تولیدات منعکس کننده هزینه واقعی به تولیدکنندگان آن کالا نیست و در نتیجه اضافه مصرف بوجود می‌آید.[4] پیامدهای خارجی می تواند مثبت یا منفی باشد به

1. Windfall Profits
2. Externalities
3. Spillovers
4. Breyer, Regulation and Its Reform, 23-6; Ogus, Regulation: Legal Form and Economic Theory, Oxford 1994, 35-8

این معنی که گاهی لازم است دولت با مقررات‌گذاری منافعی را که در نتیجه یک فعالیت تولیدی به جامعه می رسد به نحوی به تولید کننده آن بپردازد تا تولید آن محصول به سطح بهینه خویش دست یابد. برای مثال آموزش بـه عنـوان خـدمتی محسوب می‌شود که عموماً دارای پیامدهای خارجی مثبت بـرای جامعـه اسـت و لازم است تا دولت با دادن یارانه به فعالیتهای آموزشی چنین فعالیتهـایی را بـرای ارائه‌کنندگان آن سود آور نماید، مثالی دیگر در مورد فعالیتهای کـشاورزی اسـت که عمدتاً همراه با پیامد مثبت خارجی همراه هستند (تأمین امنیت غذایی، کـاهش آلودگی زیست محیطی) و نیاز به حمایت دولت بـرای ادامـه فعالیـت دارنـد. در مورد پیامدهای منفی خارجی می‌توان بـه عنـوان نمونـه، تولیدکننـدگان لاسـتیک خودرو نام برد که ممکن است به منظور پایین آوردن قیمت‌ها مواد آلاینده حاصل از تولید لاستیک را به جای تصفیه و پالایش به درون رودخانه‌ها بریزنـد، کـه در این صورت قیمت لاستیک نمایانگر هزینه واقعی تحمیل شده بر جامعه نیـست و هزینه برطرف کردن آلودگی‌ها لحاظ نشده است. برآیند این عمل، منجر به جلـب نظر صنایع مختلف برای انجام فعالیتهای آلوده‌زا خواهد بود (لاستیک‌های زیـادی تولید و فروش می‌رود) و منابع اندکی از طرف بنگاه‌ها برای جلوگیری از آلودگی یا تولید محصولات بدون آلودگی، تخصیص پیـدا خواهـد کـرد. در ایـن حالـت استفاده از تنظیم مقررات به منظـور جلـوگیری از اتـلاف و هـدر رفـتن منـابع و همچنین حراست کردن جامعه در مقابل عوامل برون‌زا از درونی‌کردن[1] هزینه‌هـای سرریز توجیه پذیر است.

۱-۱-۲-۴- فقدان اطلاعات کافی[2]

بازارهای رقابتی زمانی بطور درسـت عمـل مـی‌کننـد کـه مـصرف‌کننـدگان در خصوص ارزیابی محصولات رقابتی اطلاعات کافی داشته باشند. بازار ممکن اسـت

1. internalization
2. Information Inadequacies

در تولید اطلاعات کافی، موفق نباشد و این مسأله به دلایل مختلفی اتفاق می‌افتد:

- تولید اطلاعات هزینه‌بر است. به عنوان نمونه تحقیق در خصوص اثرات یک دارو بسیارگران است.
- تولیدکننده اطلاعات، پاداش مناسبی از طرف سایر استفاده کنندگان اطلاعات (سایر تولیدکنندگان دارو) دریافت نکند.
- انگیزه تولید اطلاعات اندک باشد یا انگیزه تحریف اطلاعات وجود داشته باشد.
- مصرف‌کننده تجربه و تخصص کافی در خصوص استفاده از اطلاعات تکنیکی تولید شده را نداشته باشد.
- در نتیجه تبانی در بازار یا وجود اندک رقبا، جریان نشر اطلاعات پایین‌تر از سطح مورد نیاز مصرف‌کنندگان است و تولیدکنندگان به عنوان یک گروه متحد از آگاهی‌دادن به مشتریان نسبت به خطرات احتمالی یا معایب محصول خودداری می‌نمایند. به عنوان مثال، پیش از تنظیم مقررات توسط دولت ایالات متحده، اطلاعات دقیق در خصوص طول عمر لامپ‌ها، میزان نیکوتین سیگار، میزان مصرف سوخت خودروها و نحوه مواظبت از لباس‌ها برای خریداران وجود نداشت.

تنظیم مقررات با تامین دسترسی وسیع و دقیق اطلاعات و همچنین قابل تهیه کردن اطلاعات (از لحاظ مالی و زمانی) مصرف‌کنندگان را در مقابل اطلاعات ناکافی و نامناسب حمایت می‌کند و پیامد این مسأله تشویق فعالیت‌های سالم و رقابتی خواهد بود.

۱-۱-۲-۵- تداوم و در دسترس بودن

در بعضی مواقع نظیر زمانی که تقاضا دوره‌ای است (نظیر مسافرت هوایی به مکانهای تفریحی در ایام تعطیل) و بنگاه‌ها فرآیند بستن و دوباره بازکردن عملیات را انجام می‌دهند، بازار قادر به تولید یا ارائه خدمت بصورت مداوم و در سطح مورد نیاز مصرف‌کنندگان نمی‌باشد. که در این وضعیت تنظیم مقررات سبب می‌گردد ارائه سرویس در مواقع تقاضاهای بسیار اندک نیز تداوم داشته باشد. ارائه

یارانه در وضعیت‌های خلوت و غیرشلوغ و تـامین منـابع ایـن یارانـه‌هـا از طریـق مسافران در زمان‌های شلوغ، مبحث عدالت را درکنار سیاست‌های اجتماعی مطـرح می‌نماید. از نقطه نظر بعضی کالاها و خدمات (برای مثال خدمات آب رسانی) ایـن مسأله به عنوان یک سیاست اجتماعی می‌تواند مطرح گردد و این نوع خدمات بایـد با حداقل استانداردهایی در دسترس همگان قرار داشته باشد. در بازار کنترل نـشده، تولیدکننده تنها مشتریان پربازده را پوشش می‌دهد و این نوع خدمات ممکن اسـت به افراد فقیرتر یا از لحاظ جغرافیایی پراکنده‌تر ارائه نگردد. تنظیم مقررات به منظور ایجاد نتایج مطلوب اجتماعی قابل توجیه است حتی اگر تاثیر یارانـه‌هـای مقطعـی، ناکارا و ناعادلانه قلمداد شود.

۱-۱-۲-۶- رفتار ضدرقابتی و قیمت‌گذاری سلطه‌گرانه[1]

دلیل ناکارآمدی بازارها تنها به خاطر فقـدان رقابـت بوجـود نمـی‌آیـد بلکـه در بعضی مواقع رفتار بنگاه‌ها طوری است که رقابـت ناسـالم ایجـاد مـی‌شـود. ظهـور اصلی این پدیده در قیمت‌گذاری سلطه‌گرانه اتفاق می‌افتد. در این حالت یک بنگـاه قیمت‌ها را به امید آنکه رقبا را از بازار خـارج نمایـد، پـایین‌تـر از هزینـه‌هـا قـرار می‌دهد. به عبارت دیگر هدف بنگاه تسلط بر بازار و استفاده از موقعیت خود بـرای جبـران هزینـه پرداخـت شـده بـرای چیرگـی بـازار و افـزایش سـود بـه هزینـه مصرف‌کنندگان می‌باشد. پیش‌شرط اعمال قیمت‌گذاری سلطه‌گرانه ایـن اسـت کـه بنگاه باید قادر باشد در قیمت‌های پایین‌تر بیـشتر از رقبـای خـود مقاومـت کنـد و همچنین قادر باشد قیمت‌ها را به صورت مداوم بالا نگاه دارد که بتوانـد ضـررهای قبلی را جبران نماید. هزینه ورود و خروج از بازار نیز باید طوری باشد کـه ظهـور بنگاه‌های جدید به آسانی و به سرعت صورت نگیرد. هدف تنظیم مقـررات تـداوم رقابت و حمایت مصرف‌کنندگان از تأثیرات منفی تسلط بـازار توسـط بنگـاه‌هـای اعمال‌کننده قیمت‌گذاری سلطه‌جویانه می‌باشد.

---

1. Predatory Pricing

۱-۱-۲-۷- کالاهای عمومی و مخاطرات اخلاقی[1]

بعضی کالاها نظیر خدمات امنیتی و دفاعی منافع مشترک برای جامعه دارد و مطلوب تمامی افراد است اما هزینه جلوگیری از استفاده این خدمات برای کسانی که هیچ پولی پرداخت نکرده‌اند (سواری مجانی) [2] اغلب بسیار هزینه‌بر است، بنابراین بازار در ارائه این خدمات رغبتی نشان نمی‌دهد و در این حالت وجود رگولاتور برای حل مشکل سواری مجانی و تنظیم مالیات، لازم خواهد بود. به طور مشابه زمانی که مسأله مخاطرات اخلاقی وجود دارد و مصرف بیش از اندازه بوجود می‌آید، بدون آنکه هزینه تحمیل شده بر جامعه تامین گردد. به عنوان نمونه زمانی که هزینه‌های پزشکی توسط بیماران پرداخت نگردد و توسط دولت یا شرکت‌های بیمه تقبل شود، به منظور جلوگیری از مصرف بیش از اندازه یا نادرست از این خدمات نیاز به تنظیم مقررات وجود دارد.

۱-۱-۲-۸- قدرت چانه‌زنی نابرابر

یکی از پیش‌شرط‌های تخصیص عادلانه و کارای منابع وجود قدرت چانه‌زنی برابر در بازار است. اگر قدرت چانه‌زنی نابرابر باشد، تنظیم مقررات به منظور حمایت از ذینفعان خاص توجیه‌پذیر است. برای نمونه، اگر بیکاری در کشور شایع باشد، نمی‌توان فرض کرد که کارگران به طور کارا در جهت حفظ منافع خود با کارفرمایان مذاکره نمایند. بنابراین وجود رگولاتور به منظور حفاظت از امنیت و سلامت کارگران توجیه‌پذیر است. (Ramanadham, 2002)

۱-۱-۲-۹- کمبود و جیره‌بندی

تنظیم مقررات زمانی که کالاهای اندکی برای عرضه وجود دارد، بیشتر از مکانیسم‌های بازار توجیه‌پذیر است. به عنوان مثال در زمان کمبود نفت، منافع

---

1. Moral Hazard
2. free riders

عمومی بر کارایی اولویت دارد و به جای استفاده از قیمت به عنوان ابزار تخصیص، نفت براساس اولویت‌های مشخص شده توزیع می‌گردد.

۱-۱-۲-۱۰- سیاست‌های اجتماعی و توزیع عادلانه

"کارایی تخصیص" به معنی حداکثر نمودن رفاه است، اما به مسأله توزیع رفاه میان افراد یا گروه‌ها در جامعه توجهی ندارد. تنظیم مقررات به منظور توزیع دوباره ثروت یا انتقال منابع به گروه‌های آسیب‌دیده ممکن است مورد استفاده قرار گیرد. بی‌اعتمادی به تصمیم های سوداگرانه افراد نیز به عنوان دلیلی بر وجود تنظیم مقررات مطرح می‌گردد. از نقطه نظر سیاست‌گذاری، جامعه ممکن است تصمیم به کنار گذاشتن ترجیحات افراد در بعضی از زمینه‌ها نماید و اقدام به مقررات‌گذاری نماید. برای نمونه بستن کمربند ایمنی در وسایل نقلیه در اغلب کشورها اجباری است. در حالت شدید این نوع کنترل، تصمیمات حتی در مواقعی که فرض می‌شود شهروندان اطلاعات کامل دارند، اعمال می‌گردد. در موارد دیگری نیز دولت در جهت اعمال بعضی سیاست‌ها از تنظیم مقررات به منظور جلوگیری از تبعیضات نژادی، جنسی یا سنی استفاده می‌کند.

۱-۱-۲-۱۱- عقلایی کردن[1] و هماهنگی

در اغلب شرایط انجام قراردادهای خصوصی برای افراد برای سازماندهی رفتارها یا ابتکارات به شیوه کارا بسیار هزینه‌بر است، به عبارت دیگر هزینه معاملات بسیار زیاد است. بنگاه‌های موجود در یک صنعت ممکن است بسیار کوچک و از لحاظ جغرافیایی پراکنده باشند و نتوانند به صورت کارا تولید نمایند و یا بنگاه، مدل‌های مختلف و ناسازگاری از تولیدات را توسعه داده است که در این شرایط تنظیم مقررات به عنوان وسیله‌ای جهت عقلایی کردن فرآیند تولید (به عنوان نمونه استانداردسازی ابزارها در جهت ایجاد شبکه‌های کارا) و همچنین

1. Rationalization

هماهنگی بازار استفاده می‌گردد. نهاد مقررات‌گذار متمرکز، در این حالت نسبت به "توافقات شخصی-حقوقی" مزیت دارد، چرا که در این حالت اطلاعات به صورت کارا در میان کانال‌های عمومی جریان می‌یابد و با وجود نهاد مسئول در قبال تعیین استانداردهای حمایتی صرفه‌های اقتصادی ایجاد می‌شود. قابل ذکر است که این دلیل بر وجود تنظیم مقررات بیشتر از آنکه بر پایه جلوگیری از یک رفتار نامطلوب باشد، براساس تمایل به ایجاد یک عمل مطلوب استوار است.

۱-۱-۲-۱۲- برنامه‌ریزی

بازارها به صورت منطقی ترجیحات مصرفی افراد را پاسخ می‌دهند، اما این بازارها به احتمال زیاد قادر به شناسایی تقاضاهای نسل‌های آتی و فعالیت‌های نوع‌دوستانه[1] نیستند (برای نمونه محیط زیست به صورت شخصی کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد). همچنین در مسأله فعالیت‌های نوع‌دوستانه مسأله بالقوه "سواری مجانی" نیز مطرح است. بسیاری از مردم زمانی اقدام به انجام این نوع فعالیت‌ها می‌کنند که مطمئن شوند افراد دیگر نیز همان کار را انجام خواهند داد. بنابراین برنامه‌ریزی به این مفهوم است که تنظیم مقررات جهت تامین این گونه انگیزه‌ها الزامی است.

1. altruism

جدول ۱-۲. دلایل استفاده از تنظیم مقررات

دلیل یا توجیه	هدف اصلی تنظیم مقررات	مثال
انحصار و انحصار طبیعی	▪ خنثی‌کردن تمایل به افزایش قیمت یا کاهش تولید ▪ مهار منافع حاصل از سودهای اقتصادی ▪ شناسایی حوزه‌هایی که دارای خاصیت انحصار طبیعی هستند.	خدمات رفاهی عمومی مانند آب و برق
سودهای بادآورده و غیرمترقبه	انتقال منافع و سودهای حاصله به مصرف‌کنندگان یا پرداخت‌کنندگان مالیات	بنگاه منبع و ذخیره بسیار ارزانی را کشف کند.
پیامد خارجی	مجبور ساختن تولید کننده یا مصرف‌کننده به تحمل هزینه‌ها بصورت کامل و جلوگیری از انتقال هزینه‌های یک بنگاه به جامعه یا به بنگاه‌های دیگر	آلوده کردن رودخانه توسط کارخانه
فقدان اطلاعات کافی	آگاه ساختن مصرف‌کنندگان و تقویت عملکرد مکانسیم‌های بازار	اجباری ساختن نصب برچسب بر روی داروها، مواد غذایی و نوشیدنی‌ها
تداوم و در دسترس بودن خدمات	اطمینان از ارائه خدمات ضروری در حد مورد نیاز جامعه	خدمات حمل و نقل در مناطق دورافتاده
رفتار ضد رقابتی و قیمت‌گذاری سلطه‌گرانه	جلوگیری از رفتارهای ضدرقابتی	قیمت‌گذاری پایین‌تر از هزینه‌ها در بخش حمل و نقل
کالاهای عمومی و مخاطرات اخلاقی	تقسیم هزینه‌ها زمانی که سود فعالیتها تقسیم می‌شود اما مسأله سواری مجانی وجود دارد.	خدمات دفاعی، امنیتی و بهداشتی
قدرت چانه‌زنی نابرابر	حمایت از عوامل اقتصادی آسیب‌پذیر زمانی که بازار توانایی آن را ندارد.	مباحث سلامت و ایمنی در محیط کار
کمبود و جیره‌بندی	تخصیص کالاهای کمیاب مورد نیاز جامعه	کمبود مواد سوختی در مواقع خاص

دلیل یا توجیه	هدف اصلی تنظیم مقررات	مثال
سیاستهای اجتماعی و توزیع عادلانه	▪ توزیع برطبق نیاز جامعه ▪ جلوگیری از رفتار یا نتایج نامطلوب	حمایت از کسانی که براثر اعمال سیاستها یا حوادث آسیب دیده‌اند.
عقلایی کردن[1] و هماهنگی	حمایت از تولید کارا زمانی که هزینه‌های معاملاتی مانع بدست آوردن منافع شبکه‌ای یا کارایی‌های ناشی از مقیاس از طریق بازار می‌گردد.	تولید پراکنده در کشاورزی و ماهیگیری
برنامه‌ریزی	▪ حمایت از نیازهای نسل‌های آتی ▪ هماهنگی در فعالیتهای نوع‌دوستانه	فعالیت های زیست محیطی

Source: Baldwin, R. Cave, M. (1999)

۱-۱-۳- تنظیم مقررات در بازارهای انحصار طبیعی

در طی سالهای اخیر خصوصی سازی شرکتهایی که در بازارهای دارای انحصار طبیعی فعالیت داشته اند، رشد روزافزونی داشته است. شروع برنامه‌های خصوصی-سازی در اینگونه بازارها الزاماً موجب ایجاد رقابت در این گونه بازارها نمی‌شود و در بسیاری از موارد منجر به ایجاد نهادهای رگولاتوری به منظور حمایت از مصرف‌کنندگان و حفظ انگیزه در بنگاه‌ها برای ارائه خدمات و کالاها در سطح مطلوب شده است. ساختار نهادهای رگولاتوری در اینگونه بازارها، در کشورهای مختلف بستگی به توانایی کشور در پیاده‌سازی نظام مقررات گذاری دارد و به این ترتیب روشهای مختلفی از مقررات گذاری در شکل و اهداف به وجود آمده اند. در برخی از این نهادها، قیمت‌های پوششی[2] قیمت ها را در سطح معینی محدود می‌سازد، تا به این طریق بنگاه‌ها برای کسب سود اقدام به کاهش هزینه‌های عملیات خویش نمایند. گاهی اوقات نیز نرخ بازگشت سرمایه[3] معینی در نظر

1. Rationalization
2. price caps
3. Rate of return

گرفته می شود که در این حالت بنگاه سود معینی را برای ارائـه خـدمات دریافـت خواهد نمود. به همین ترتیب تفاوت‌هایی نیز در ترتیبات نهادی رگولاتورها وجـود دارد. که این موضوع می‌تواند شامل گستره‌ای از ایجاد نهادهای مقررات‌گـذاری در هر یک از بخش‌ها باشد و یا در موارد دیگر تمام بخش‌ها تحت پوشش یـک نهـاد مقررات‌گذاری فرابخشی قرار می گیرنـد. برخـی مـوارد رگولاتـور دارای اسـتقلال بالایی است و در برخی از موارد دیگـر شـدیداً توسـط دولـت کنتـرل مـی شـود. (Majone, 2003) دو ملاک عمده برای ارزیابی یک نظام مقررات‌گذاری خـوب اغلب عبارتند از: توانـا سـاختن بنگـاه (فعـال در بـازار انحـصاری) بـرای افـزایش سرمایه‌گذاری در یک میزان هزینه‌های قابل پذیرش، ایجاد انگیزه بـرای کـارایی در فعالیت، قیمت‌گذاری و نوآوری مقررات‌گذاری و همچنین می‌بایست تـأمین کننـده درخواست‌های اغلب در تعارض، هر دو سرمایه‌گـذاران و مـصرف‌کننـدگان در بـازار باشد. (Young, 2001) به طور معمول مصرف کنندگان کیفیت بالاو قیمت پـائین را طلب می کنند، در حالی که سرمایه گذاران و بنگاه های یک میزان سود معین را انتظار دارند. در ادبیات اقتصادی مهمترین دلیل شکست بازار در صنایع زیرساختی[1] سـاختار هزینه این نوع صنایع است، که همان انحصار طبیعی را موجب می شود (همچون آب، برق، گاز، مخابرات) ولی این موضوع از لحاظ تئوریک، دلیل کافی برای دخالت دولت در این گونه صنایع نمی باشـد. (Baumol, Panzar, Willig; 1982) بـه عنـوان مثال از طریق قیمت گذاری بهینه دوم[2] و وضع مقررات می توان بـه کـارایی در بـازار دست یافت، ولی همچنان مسأله وجود هزینه‌های اولیه بالا بـرای ورود بـه بـازار ایـن گونه صنایع باعث می شود تا تهدیدی ناشی از ورود رقبا وجود نداشـته باشـد. یکـی دیگر از دلایل دیگر که می‌تواند منجر به شکست بازار در صـنایع زیرسـاختی شـود، وجود خاصیت مکملی بین فعالیتهای این صنایع و بقیه بنگاه های اقتـصادی اسـت. ارائه خدمات شبکه ای زیرساختی باعث افزایش تقاضا بـرای طیـف گـسترده‌ای از

1. utilities
2. second – best pricing

محصولات در بازار می‌شود، همچون وسایل ارتباطی مختلف در بخش مخابرات، لوازم برقی و گازی که در نتیجه توسعه شبکه های دسترسی بیشتر مورد تقاضا قرار می‌گیرند. از سوی دیگر همه صنایع دیگر، از صنایع زیرساختی به عنوان نهادهای تولید استفاده می نمایند و تابع هزینه آنها مستقیماً تحت تأثیر این صنایع بالا دستی است. اگر چنانچه در عمل نیز مشاهده می شود، دیگر صنایع در فضای رقابت کامل فعالیت نکنند، گسترش نهاده های زیرساختی باعث منافع خارجی[1] برای این صنایع می‌شود. (به عنوان مثال یک شرکت لوازم خانگی سودی معادل مابه التفاوت قیمت و هزینه نهایی خویش ضرب در میزان افزایش تولید ناشی از زیرساختها دریافت می کند) از آنجا که صنایع دسترسی نمی‌توانند چنین منافع اجتماعی حاصل شده را توسط آنها ایجاد می شود را نصیب خود سازند، این خطر وجود دارد که در چنین بازارهایی پس از خصوصی‌سازی و مقررات زدایی سرمایه گذاری به میزان بهینه اجتماعی صورت نپذیرد و قیمت در سطح بالایی قرار گیرند. سومین دلیل شکست بازار در صنایع زیرساختی مربوط به مفهوم «کالاهای شایسته»[2] است. مصرف‌کنندگان بعضاً ممکن است مقادیر کمتری از آنچه سیاست‌گزاران انتظار دارند، از یک کالا مصرف کنند. عواملی همچون فقدان اطلاعات، سیاستهای خدمات دسترسی عام[3] می تواند سود دهی در این بازار را تحت تأثیر قرار دهد. همچنین موضوع دیگری که در این رابطه قرار داد مفهوم اقتصاد انباشت[4] است. به طور معمول در صنایعی همچون مخابرات، برق و گاز به طور کلی صنایع شبکه‌ای[5] ارائه خدمات در مراکز پرجمعیت و دارای مصرف کننده بیشتر، دارای قیمت تمام شده پائین تری نسبت به ارائه خدمات در مناطق کم تراکم جمعیتی است. که این موضوع باعث می شود، که برخی از نواحی، به همین دلیل از دستیابی به چنین خدماتی محروم بمانند یا هزینه های بسیار بالایی را متحمل شوند. به هر حال آنچه

1. xternalities
2. Merit goods
3. universal Service obligation
4. Ecomomics of density
5.Network Industry

در مورد شکست بازار در صنایع زیرساختی عنوان شد، این نتیجه را نمی‌دهد که مقررات‌گذاری و رگولاتوری بخش یک انتخاب کامل و بی نقص خواهد بود و می‌توان در مقررات‌گذاری نیز نمونه هایی از شکست در تنظیم کارآمد بازار را مشاهده کرد و می‌توان مواردی برشمرد که مقررات گذاری نیز دارای نقصان است. (Waterson, 1984)

اول، رگولارتور ممکن است رفاه اقتصادی را حداکثر نکند، این نهاد می‌تواند تحت سلطه و نفوذ یک گروه خاص دارای نفع در بازار باشد. فشارهای وارده بر رگولاتوری می‌تواند سیاسی یا اجتماعی باشد و به هر روی باعث جهت‌دار شدن تصمیم‌ها و فرآیندها در بازار شود.

دوم، هزینه ها و تقاضا به طور معمول تابعی از طیف وسیعی از متغیرهای انتخابی است (مدیریت، هزینه های تبلیغات، کیفیت محصول، تحقیق و توسعه) و تنها تحت تأثیر ستاده نیستند. کنترل یک یا گروهی از این متغیرها باعث جهت-گیری در انتخاب خواهد شد. کنترل یک متغیر مثلاً قیمت نهاده باعث رفتار بنگاه به طور اساسی در جهت حداکثر سازی سود با توجه به این محدودیت خواهد شد و همین موضوع بنگاه را از بهینه اجتماعی فعالیت خویش دور خواهد ساخت.

سوم، تصمیمات امروز بنگاه‌ها در بازار بستگی به پیش بینی آنها از تصمیم‌ها و مقررات رگولاتور در آینده دارد و البته در تصمیم‌های رگولاتور و دولت همواره نااطمینانی‌هایی وجود دارد و این نااطمینانی باعث می شود تا بنگاه‌ها همواره در سرمایه‌گذاری‌های خویش این موضوع را در نظر داشته باشند که هزینه‌های سرمایه‌گذاری عظیم آنها می‌تواند تحت تأثیر تصمیم‌هایی از سوی رگولاتور قرار گیرد که پس از انجام این سرمایه گذاری ها، اتخاذ می شود.

چهارم، آنکه اطلاعات ناکامل و نامساوی بین رگولاتور و بنگاه وجود دارد. در هنگام وجود یک تولید کننده در بازار (صنایع زیرساختی اغلب این گونه اند) این بنگاه تنها منبع ارائه اطلاعات به رگولاتور است و رگولاتور نیز نمی تواند به طریق دیگری از هزینه‌ها و درآمدها اطلاع یابد، بنابراین بنگاه انحصاری در بازار می‌تواند

اطلاعات را براساس منافع خویش تنظیم نموده و در اختیار رگولاتور قرار دهد. به عنوان مثال رگولاتور هنگامی که بخواهد هزینه واقعی یک خدمت یا کالا برای ارائه سرویس خدمات عام استخراج نماید هیچ راهی برای دستیابی به جز بنگاه موجود در بازار وجود ندارد و البته این بنگاه نیز هزینه را براساس منافع خود تنظیم می-نماید، چرا که در نهایت براساس این هزینه ها از دولت بابت ارائه خدمات پول دریافت خواهد نمود.بنابراین رگولاتور در صنایع زیرساختی لازم است تا موضوعات زیر مورد توجه قرار داشته باشد (Helm,Yarrow; 1998):

۱- ادغام عمودی: موضوع اینکه بنگاهی که دارای انحصار طبیعی است آیا اجازه فعالیت در بازارهای رقابتی پیشین یا پسین خود را دارد یا خیر.

۲- آزادسازی: آیا بازار دارای خاصیت انحصار طبیعی است یا خیر که در صورت پاسخ منفی چگونگی ورود بنگاه های دیگر در بازار باید مشخص شود.

۳- ساختار منطقه‌ای: آیا بنگاه دارای انحصار طبیعی یک انحصارگر در سطح ملی است یا اینکه در سطح جغرافیایی کوچکتری دارای انحصار است.

۴- مقررات‌گذاری قیمت محصول: کدام یک از محصولات و خدمات بنگاه انحصاری می بایست تحت مقررات‌گذاری قیمت قرار گیرند و از چه شیوه‌ای می-بایست استفاده شود.

۵- مقررات قیمت دسترسی: رگولاتور می‌بایست معین نماید که تحت چه ضوابط و قیمتی، سایر بنگاه‌ها می تواند به خدمات بنگاه انحصاری دسترسی داشته باشند.

۶- مقررات‌گذاری دیگر: همچون سطح و کیفیت خدمات ارائه شده یا مقررات و ضوابط استانداردهای ارائه خدمات.

۱-۱-۴- نظریه تنظیم مقررات

چرا دولت به محدودسازی تصمیمات عوامل در اقتصاد بازار آزاد دست می‌زند؟ یکی از اهداف نظریه تنظیم مقررات پاسخ دادن به این پرسش است. در این نظریه باید پیش‌بینی شود که چه کسانی از تنظیم مقررات سود می‌برند، چه صنایعی

محتمل‌ترین گزینه برای تنظیم هستند و تنظیم مقـررات چـه شـکل‌هـایی بـه خـود می‌گیرد. بررسی درست این موضوعات به درک درست اثرات تنظیم مقررات کمک می‌کند. در این بخش به تحولات ادبیات در این رابطه پرداخته شده است و به این پرسش می‌پردازد که چرا تنظیم مقررات انجام می‌شود؟ این تحول سه مرحله داشته است. نخستین فرض این است که تنظیم مقـررات در بـازار بـه دلیـل نارکارآمـدی انجام می‌شود. این نظریه در آغاز نظریه منافع عمومی[1] نام داشت و به تازگی نظریه اثباتی تحلیل تجویزی[2] (NPT) نام گرفته است. به علت آن که شـواهد تجربـی بـا نظریه NPT همخوانی نداشت، اقتـصاددانان و کارشناسـان علـوم سیاسـی نظریـه تصرف[3] (CT) را تدوین کردند. حرف اصلی نظریه CT این است که سازمانی که قرار است صنعتی را تنظیم کند، خواه به صورت طراحی شـده، خـواه بـه صـورت طراحی نشده، توسط آن صنعت "تصرف" مـی‌شـود. یعنـی تنظـیم مقـررات سـود صنعت را افزایش می‌دهد نه رفاه اجتماعی را. به دلایلی که شرح داده خواهـد شـد NPT و CT در واقع نظریه نیستند بلکه فرض‌ها یا گزاره‌هـایی دربـاره تنظیمـات تجربی هستند و در تباین با مرحله سوم تحول این نگـرش قـرار دارنـد کـه نظریـه اقتصادی تنظیم مقررات[4] (ET) نام دارد که نظریه به معنای واقعی آن است و پـیش فرض‌هایی آزمون پذیر به دست می‌دهـد کـه تبعـاتی منطقـی دارنـد. نظریـه ET پیشرفت مهمی بود و برخی از فعالیت‌های مشاهده شده مرجع تنظـیم مقـررات در بازارها را توضیح می‌دهد ولی هنوز شواهد بسیاری با آن همخوان نیست.

چکیده شواهد نشان‌گر آن است که تنظیم مقررات با ناقص بـودن بـازار ارتبـاط چندانی ندارد (برخلاف NPT) و از حمایت صـرف از تولیدکننـده فاصـله زیـادی دارد. (بر خلاف CT) تنظیم مقررات براساس آن که صنعت تحت تنظیم چه باشد، گروه‌های ذینفع مختلفی را تقویت می‌کند. بنابراین برای تشریح این پدیده نظریه‌ای

1. Public Interest Theory
2. Normative Perspective Theory
3. Capture Theory
4. Economic Theory of Regulation

جدید لازم است. همچنین نظریه‌ای لازم است که شرح دهد چرا تنظیم مقـررات و مقررات زدایی (ناقص یا کامل) در صنایعی مانند راه آهن، مخـابرات بـین شـهری، حمل ونقل جاده‌ای، هواپیمایی، گاز طبیعی و نفت رخ داده است.

۱-۱-۴-۱- رهیافت استیگلری[1]

مقاله‌ای که جرج استیگلر، برنده جایزه نوبل در سال ۱۹۷۱ به نام "نظریه تنظـیم اقتصادی" نوشت نقطه عطف مهمی در نظریه تنظیم مقررات بود. ارزش این مقالـه به پیش‌بینی‌های آن (بیشتر در راستای نظریـه CT) ارتبـاط چنـدانی نداشـت بلکـه ناشی از رویکرد آن به پرسش "چرا تنظیم مقررات انجام می‌شود؟" بود. استیگلر بر خلاف NPT و CT مجموعه فرض‌هایی را مطرح کرد و بر اساس آن‌ها پیش بینی کرد که چه صنایعی و به چه صورت باید تحت تنظیم مقررات قرار گیرند.

نخستین فرض در تحلیل استیگلر این است کـه قـدرت سـرکوب، منبـع اصـلی دولت است. گروه ذینفعی که بتواند دولت را به عدم استفاده از قدرت سرکوب، در راستای منافع خود متقاعد کند به افزایش سود دست می‌یابد. فرض بعدی این است که عوامل به طور منطقی کنش‌هایی را بر می‌گزینند که میـزان سـود را بیـشتر کنـد. نتیجه این دو فرض این است که تنظیم مقررات در واکنش به تقاضـای گـروه‌هـای ذینفعی است که در پی بیشینه‌سازی درآمد خود هستند. یعنی گروه ذینفعی با توسل به مقررات و به دست دولت، ثروت را از سایر بخش‌های جامعه به سوی خود بـاز توزیع می‌کند. استیگلر خود به خوبی این نکته را شرح می‌دهد:

" فرض بر این است که نظام‌های سیاسی به صورت عقلانی طراحی شـده‌انـد و به صورت عقلانی به کار گرفتـه مـی‌شـوند یعنـی ابزارهـای مناسـبی بـرای تحقـق خواست‌های اعضای جامعه هستند. "

براساس چنین نگرش پایه‌ای است که می‌توان نظریه‌ای پی افکند که پـیش‌بینـی کند چه صنایعی و به چه صورتی تحـت تنظـیم قـرار مـی‌گیرنـد. در ادامـه برخـی

1 . Stiglerian Approach

مدل‌های رسمی این دستورالعمل و پیش‌بینی‌های حاصل از آن‌ها را بررسی می‌کنیم.

۱-۱-۴-۲- مدل استیگلر - پلتزمن[1]

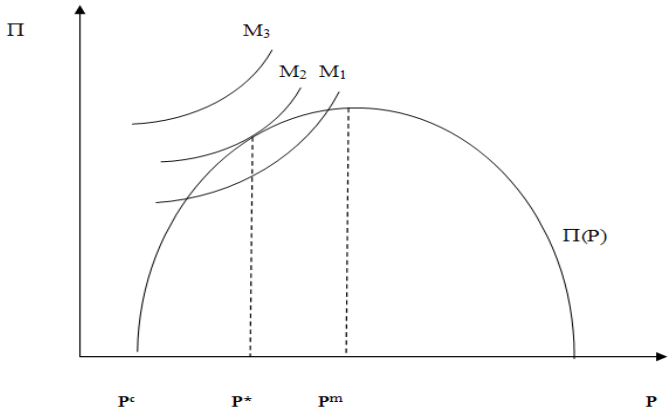
مقاله استیگلر نقطه پایان این تحلیل نبود و خودش درباره عامل‌های مختلفی بحث کرد که مشخص می‌کنند کدام گروه‌های ذینفع تنظیم مقررات را کنترل می‌کند. سام پلتزمن(۱۹۷۶) با انتشار مقاله‌ای تحلیل استیگلر را صورت بندی کرد. صورت بندی ارائه شده توسط استیگلر- پلتزمن دارای سه عنصر بسیار مهم است. نخست آن که تنظیم مقررات باعث توزیع مجدد ثروت می‌شود. به نظر استیگلر- پلتزمن تعیین کننده اصلی صورت بندی تنظیم مقررات، روش انتقال ثروت میان اعضاء جامعه است. دوم آن که، میل به حفظ قدرت و ماندن در آن، محرک اصلی رفتار قانون‌گذار است و در نتیجه قانون برای حداکثر سازی پشتوانه‌ای سیاسی طراحی می‌شود. سوم آن که گروه‌های ذینفع برای ارائه پشتیبانی سیاسی در ازای برخورداری از مقررات دلخواه خود، با همدیگر رقابت می‌کنند. در نتیجه، محتمل است که تنظیم مقررات به نفع گروه‌هایی باشد که سازمان‌دهی بهتری دارند (بنابراین در ارائه پشتیبانی سیاسی کارآمدتر هستند) و از مقررات دلخواه خود سود بیش‌تری می‌برند (بنابراین برای کسب پشتیبانی سیاسی به سرمایه گذاری بیشتری تمایل دارند). به بیان بهتر، محتمل است که تنظیم مقررات به نفع گروه‌های ذینفع کوچک باشد که ترجیحات خود را به خوبی بروز می‌دهند و به ضرر گروه‌های ذینفع بزرگ باشد که از این لحاظ ضعیف هستند. چنین دلیلی را باید در شناخت و پیاده‌سازی جست. برای آنکه گروه ذینفعی لزوم مقررات خاصی را پیدا کند، باید تمام اعضا گروه قابلیت آن را داشته باشند که سود زیادی از آن ببرند. رفتار هر گروه ذینفع توسط تمایلات یک یک اعضا آن تعیین می‌شود. قابلیت بهره فراوان گرفتن از مقررات برای برخی گروه‌ها کافی نیست. مهم آن است که تمام اعضای گروه به سود زیادی دست یابند، زیرا فقط در این صورت است که برای

1 . Stigler/Peltzman Model

سرمایه‌گذاری روی منابع به منظور شناخت مسائل و کارهای لازم برای حصول به مقررات مطلوب، انگیزه دارند. طبق این استدلال، احتمال در نظر گرفتن تنظیم مقررات در راستای منافع خودی برای گروه‌هایی بیش‌تر است که سود سرانه‌شان از مقررات به طور نسبی زیاد باشد. البته تشخیص تمایل به مقررات خاص، کافی نیست. مقررات باید اجرا شود تا فایده داشته باشد. اجرای مقررات نیز به حمایت سیاسی (هم به صورت پول دادن، هم به صورت رأی دادن) قانون‌گزاران نیاز دارد تا لایحه مناسب را بنویسند، پیشنهاد کنند و به تصویب برسانند. در اینجا گروه‌های بزرگ دست بالا را ندارند، زیرا دچار معضل بهره‌برداری بدون هزینه کردن می‌شوند. فردی که از سوی گروه ذینفع خود کمک مالی می‌کند به نفع تمام اعضای گروه عمل می‌کند ولی هزینه فقط روی دوش خودش قرار دارد. برای مثال عضو اتحادیه‌ای که ۵۰ دلار کمک مالی می‌کند کل هزینه را متحمل می‌شود ولی افزایش قدرت سیاسی حاصل از این کمک، نصیب تمام اعضای اتحادیه می‌شود. این گرایش به کم‌تر از حد کمک کردن در گروه‌های بزرگ قوی‌تر است زیرا اثر نهایی کمک یک نفر کم است اما هزینه‌ای که متحمل می‌شود مستقل از اندازه گروه است. روشن است که اگر تمام اعضا چنین رویه‌ای در پیش بگیرند میزان کمک خیلی کم خواهد بود. اما در گروه‌های ذینفع کوچک، بهره‌وری بدون هزینه، ضعیف‌تر است زیرا کمک هر عضو سهم به نسبت بزرگ‌تری در اثرگذاری نهایی گروه دارد. بنابراین گروه‌های کوچک هم از لحاظ شناخت ضرورت تنظیم مقررات و هم از لحاظ اجرای مقررات، مزیت بیشتری دارند و به سود سرانه از مقررات، در این گروه‌های زیاد است. بنابراین تا حدی روشن می‌شود که چرا بیشتر مقررات به نفع تولیدکنندگان است. گروه‌های تولیدکنندگان به طور معمول اندک شمارند و هر شرکت سود زیادی از مقررات می‌برد. اما شمار مصرف‌کنندگان به طور معمول به میلیون‌ها نفر بالغ می‌شود. بنابراین زیان مقررات اگر در مجموع زیاد هم که باشد برای هر مصرف کننده اندک است. فرض اصلی مدل استیگلر – پلتزمن این است که افراد کنترل کننده مرجع تنظیم مقررات، (قانون‌گزاران) خط‌مشی‌ها را طوری

انتخاب می‌کنند که پشتوانه سیاسی‌شان به حداکثر برسد. این فرض تنها فرض ممکن نیست، اما فرض معقولی است، زیرا قانون‌گزاران دوست دارند دوباره انتخاب شوند و این هدف با حداکثرسازی پشتوانه سیاسی است که به بهترین وجه محقق می‌شود. قانون‌گزاران به هنگام تصمیم‌گیری درباره خط‌مشی‌های دولت (شامل خط‌مشی‌هایی غیر از تنظیم قیمت و ورود به بازار) در مورد اندازه‌ی گروه منتفع از تنظیم مقررات و میزان سود انتقال یافته به آنان تصمیم می‌گیرند. برای مثال قانون‌گذار درباره ساختار قیمت تصمیم می‌گیرد و با این کار مشخص می‌کند کدام مصرف‌کنندگان منتفع شوند (قیمت کم‌تر از هزینه بپردازند)، کدام مصرف‌کنندگان متضرر شوند (قیمت بیش‌تر از هزینه بپردازند) و شرکت‌ها چه مقدار نفع ببرند (میزان سود). حال این مسأله را که محتمل‌ترین صنایع برای تنظیم مقررات کدام صنایع هستند به صورت عمقی‌تر بررسی می‌کنیم. پلتزمن برای این منظور مدلی فراهم کرده است که مختص تنظیم قیمت و ورود به بازار است. قانون‌گذار/مقررات‌گذار قیمت را طوری انتخاب می‌کند که پشتوانه سیاسی آنها به حداکثر برسد. فرض می‌کنیم که تابع پشتوانه سیاسی $M(P,\Pi)$ باشد که در آن p قیمت و Π سود صنعت است. فرض بر آن است که $M(P,\Pi)$ با افزایش قیمت کاهش یابد، زیرا وقتی قیمت بالا برود مخالفت سیاسی مصرف‌کنندگان افزایش می‌یابد. ولی $M(P,\Pi)$ با افزایش سود صنعت افزایش می‌یابد، زیرا شرکت‌ها در واکنش به آن پشتیبانی خود را افزایش می‌دهند. سود به قیمت بستگی دارد و تابع سود را به $\Pi(p)$ نشان می‌دهد. به ویژه $\Pi(p)$ به ازای تمام قیمت‌های کم‌تر از Pm (قیمت انحصاری) با افزایش p افزایش پیدا می‌کند و به ازای تمام قیمت‌های بیش‌تر از Pm با افزایش P کاهش پیدا می‌کند. تابع سود در شکل (۱-۲) نشان داده شده است. لازم به توجه است که اگر در $P<Pm$ قانون‌گزار قیمت را افزایش دهد مخالفت مصرف کننده افزایش می‌یابد زیرا $M(P,\Pi)$ با افزایش P کاهش می‌یابد، اما پشتیبانی صنعت هم افزایش می‌یابد زیرا $\Pi(P)$ با افزایش P افزایش می‌یابد و $M(P,\Pi)$ با افزایش Π افزایش می‌یابد.

نمودار ۱-۲. خط مشی بهینه تنظیم مقررات: مدل پلترزمن



حال قیمتی را که تحت $\Pi=\Pi(P)$ تابع پشتیبانی سیاسی را بیشینه می‌کند مشخص می‌کنیم. برای این کار در شکل بالا منحنی‌های بی‌تفاوتی قانون‌گزار را ترسیم کرده‌ایم. منحنی M_1 معرف تمام جفت قیمت‌ها و سودهایی است که به میزان M_1 پشتیبانی سیاسی پدید می‌آورند. لازم به توجه است که منحنی بی‌تفاوتی دارای شیب مثبت است و بیان‌گر این واقعیت است که اگر قیمت بالاتر برود (بنابراین پشتیبانی مصرف کننده کاهش یابد) باید سود افزایش یابد (که پشتیبانی صنعت را افزایش دهد) تا همان میزان پشتوانه سیاسی قبلی حاصل شود. از آن جا که $M(P,\Pi)$ با افزایش P کاهش می‌یابد و با افزایش Π افزایش می‌یابد پشتیبانی سیاسی در راستای شمال غربی دستگاه مختصات افزایش می‌یابد به گونه‌ای که $M_3>M_2>M_1$ است. قیمت بهینه برای قانون‌گزار که با P^* بین قیمت رقابتی P^c (سود برابر با صفر) و قیمت انحصاری P^m (حداکثر سود صنعت) قرار دارد. بنابراین می‌توان نتیجه‌گیری کرد که قانون‌گذار/مقررات گذار قیمت را طوری تنظیم نمی‌کند که سود صنعت حداکثر شود و این پیش‌بینی با پیش‌بینی "نظریه تصرف" فرق دارد. با مشخص شدن قیمت تنظیمی بهینه، به دیدگاه مهمی در این باره دست پیدا می‌کنیم، که کدام صنایع احتمال دارد بیشترین سود را از تنظیم مقررات ببرند. اگر قیمت تعادلی که در غیاب تنظیم در

صنعت حاصل می‌شود به قیمت تنظیمی P^* نزدیک باشد، آن گاه اجرای تنظیم نامحتمل خواهد بود. گروه ذینفعی که از تنظیم مقررات می‌توانست سود ببرد توقع منفعت زیادی را نخواهد داشت زیرا قیمت کمابیش تغییر نمی‌کند. بنابراین توجیهی برای سرمایه‌گذاری از منابع برای تنظیم صنعت وجود ندارد. همچنین طبق این استدلال، از آن جا که قیمت تنظیمی بین P^c و P^m قرار دارد محتمل‌ترین صنایع برای تنظیم آن‌هایی هستند که یا به طور نسبی رقابتی هستند (بنابراین قیمت تعادل غیر تنظیمی به P^c نزدیک است) یا به طور نسبی انحصاری هستند (بنابراین قیمت تعادل غیرتنظیمی به P^m نزدیک است). در هر دو مورد برخی از گروه‌های ذینفع سود چشم‌گیری از تنظیم قیمت می‌برند. صنعت رقابتی به نفع شرکت‌ها و صنعت انحصاری به نفع مصرف کنندگان است. مشاهدات نشان‌گر آن است که در واقع در همین دو حد نهایی است که تنظیم اقتصادی اعمال می‌شود. صنایع انحصاری شامل صنایعی نظیر مخابرات محلی و راه دور، خدمات عمومی برق و گاز و راه‌آهن می‌شود و صنایع نسبتاً رقابتی نیز شامل بخش‌هایی نظیر کشاورزی (تنظیم به صورت پشتیبانی قیمتی است)، حمل و نقل جاده ای، تاکسی‌رانی، تولید نفت خام و گاز طبیعی و خدمات امنیتی را در برمی‌گیرد.

۱-۱-۴-۳- مدل بکر[1]

اساس مدل‌سازی استیگلر- پلتزمن از نظریه اقتصادی تنظیم مقررات این است که قانون‌گذار یا مقررات‌گذار طوری خط‌مشی تنظیم مقررات را انتخاب می‌کند که پشتیبانی سیاسی به حداکثر برسد. اما در فرمول‌بندی «گری بکر» رقابت گروه‌های ذینفع محوریت دارد و با این فرض که «سیاست‌مداران، احزاب سیاسی و رأی دهندگان و.... فشار گروه‌های فعال را انتقال می‌دهند» نقش قانون‌گذاری مقررات برای افزایش سود گروه‌های ذینفع با نفوذتر به کار می‌رود.

برای حفظ سادگی، فرض می‌کنیم که با دو گروه ذینفع ۱ و ۲ سرو کار داریم. هر

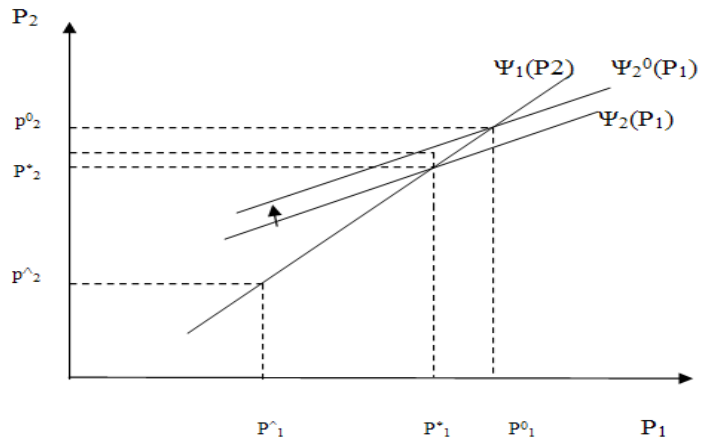
1. Becker Model

گروه ذینفع می‌تواند با اثرگذاری بر خط‌مشی مرجع تنظیم مقررات، سود خود را افزایش دهد. ثروتی که به گروه ۱ انتقال می‌یابد به فشاری که قانون‌گزاران و مقررات‌گذاران وارد می‌کند (P_1) و فشار اعمال شده توسط گروه ۲ (به نام P_2) بستگی دارد. مقدار فشار با تعداد اعضای گروه و مقدار منابع به کار گرفته شده تعیین می‌شود. اگر فشار گروه ۱ بیش‌تر از گروه ۲ باشد به معنای آن است که گروه ۱ در فرآیند سیاسی تأثیر بیش‌تری می‌گذارد و بنابراین ثروت بیش‌تری به آن انتقال می‌یابد. اگر T میزان افزایش ثروت گروه ۱ بر اثر تنظیم مقررات باشد آن گاه $T=I(P_1,P_2)$ است که $I(P_1,P_2)$ تابع تأثیر نامیده می‌شود. فرض بر آن است که $I(P_1,P_2)$ با افزایش فشار گروه ۱ افزایش می‌یابد و با افزایش فشار گروه ۲ کاهش می‌یابد. فرض بر آن است که ثروت گروه ۲ باید به میزان $(1+x)T$ به ازای $x\geq 0$ کاهش یابد تا ثروتی به میزان T به گروه ۱ انتقال یابد. وقتی که $x>0$ باشد کاهش ثروت گروه ۲ از ثروت انتقال به گروه ۱ بیش‌تر است. این ثروت «ناپدید شده» را با xT اندازه‌گیری می‌کنند و زیان ناشی از تنظیم مقررات است. یک ویژگی مدل بکر ثابت بودن سر جمع تأثیرات است یعنی در تعیین میزان کنش مرجع تنظیم مقررات (که با انتقال ثروت اندازه‌گیری می‌شود) تأثیر یک گروه در مقایسه با گروه دیگر اهمیت دارد. هر گروه با توجه به میزان اعمال فشاری که گروه دیگر انتخاب کرده است، برای حداکثرسازی ثروت خود، میزان اعمال فشار خود را برمی‌گزینند. گروه‌ها برای آن که فشار خود را افزایش دهند باید منابع بیش‌تری را صرف کنند بنابراین دوست ندارند فشار بیش از حد وارد کنند. از طرف دیگر اگر گروهی فشار کم‌تری وارد کند اثر گذاری گروه دیگر افزایش می‌یابد. بنابراین با کاهش یافتن P_1 اثرگذاری نسبی گروه ۱ کاهش می‌یابد و ثروت کم‌تری نصیب این گروه می‌شود. با در نظر گرفتن سود و هزینه فشار می‌توان مقدار بهینه P_1 برای تمام مقدارهای P_2 را به دست آورد. این مقدار بهینه فشار که توسط گروه ۱ اعمال می‌شد با $\Psi_1(P_2)$ نشان داده می‌شود و در نمودار (۳-۱) ترسیم شده است. $\Psi_1(P_2)$ را «تابع بهترین پاسخ» گروه ۱ می‌نامند زیرا بیان‌گر آن است که بهترین میزان فشار گروه ۱ (برحسب سود این گروه) در پاسخ به میزان فشار گروه ۲ چیست.

برای مثال اگر گروه ۲ فشاری برابر با P_2 اعمال کند میزان فشار بهینه گروه ۱ برابر با $\Psi_1(P_2)$ است که در نمودار (۳-۱) ترسیم شده است. چون هر چه گروه ۲ فشار بیشتری وارد کند اثرگزاری گروه ۱ کم‌تر می‌شود حالت بهینه برای گروه ۱ این است که فشار بیشتری وارد کند تا افزایش فشار گروه ۲ را جبران کند یعنی با افزایش P_2 مقدار $\Psi_1(P_2)$ افزایش می‌یابد که در نمودار (۳-۱) نشان داده شده است.

تعادل سیاسی در جفت فشاری پدید می‌آید که هیچ کدام از گروه‌ها برای تغییر دادن فشار خود انگیزه‌ای گذاشته باشند. به عبارت دیگر جفت فشار (P_1^*,P_2^*) در صورتی تعادل سیاسی پدید می‌آورد که در صورت اعمال فشار P_2^* توسط گروه ۲، فشاری که سود گروه ۱ را به حداکثر می‌رساند فشار P_1^* باشد و برعکس یعنی در صورت اعمال فشار P_1^* توسط گروه ۱، فشاری که سود گروه ۲ را به حداکثر می‌رساند فشار P_2^* باشد. بنابراین تعادل سیاسی در تقاطع دو تابع بهتری پاسخ $\Psi_1(P_2)$ و $\Psi_2(P_1)$ رخ می‌دهد زیرا گروه‌های ذینفع به طور همزمان فشار بهینه‌ای وارد می‌کنند. بنابراین در شکل ۱-۳ جفت فشار (P_1^*,P_2^*) معرف تعادل سیاسی است.

نمودار ۱-۳. خط مشی بهینه تنظیم مقررات: مدل پلترزمن



تعادل سیاسی هر دو گروه ذینفع را وامی‌دارد طوری در اعمال فشار سرمایه‌گذاری کنند که بر فرآیند سیاسی اثر بگذارند. فشار بهینه هر گروه به فشار

اعمالی توسط گروه دیگر وابستگی زیادی دارد زیرا اثرگذاری نسبی است که خط‌مشی مرجع تنظیم مقررات را تعیین می‌کند. در نتیجه معضل بهره‌وری بی‌هزینه که به طور ذاتی در تمام گروه‌ها وجود دارد آن اندازه که در گذشته گمان می‌رفت اهمیت ندارد. چون تمام گروه‌ها دچار بهره‌وری بی‌هزینه هستند شدت نسبی بهره‌وری بی‌هزینه اهمیت پیدا می‌کند. وقتی که شدت بهره‌وری بی‌هزینه در گروه ۱ کم‌تر از گروه ۲ باشد (برای مثال به خاطر آن که گروه ۱ اعضا کم‌تری دارد) گروه ۱ نسبت به گروه ۲ از مزیت نسبی برخوردار خواهد بود و فرقی نمی‌کند که گروه ۱ دچار معضل شدید بهره‌وری بی‌هزینه به معنای مطلق باشد یا نباشد. نکته مهم دیگر در مورد تعادل این است که کارآیی «پاره تویی» ندارند. هر دو گروه می‌توانند منابع کم‌تری صرف کنند و به تأثیر نسبی مشابهی دست یابند. چون اثرگذاری نسبی است که اهمیت دارد دست آورد سیاسی مشابهی به دست می‌آید اما هر دو گروه هزینه کم‌تری متحمل می‌شوند. رقابت بهره‌برداران کابلی برای به دست آوردن حق بخش تلویزیون کابلی در محله‌های بروکلین، کوینیز، استاتن آیلند و برونکس نیویورک نمونه‌ای از این پدیده است:«تمام خواستاران حق امتیاز، مشاوران روابط عمومی و حقوق‌دانان با نفوذی استخدام کردند که فهرست نام‌شان یادآور کتاب افراد شهیر شهرداری و مقامات حکومتی سابق بود.. ..[قائم مقام یکی از شرکت‌های داوطلب] اعتراف کرده است که این دوستان هشداری (که هر کدام‌شان به طور طبیعی ماهی ۵۰۰۰ دلار حقوق می‌گرفتند) همدیگر را از میدان خارج می‌کردند.»[1] گروه‌ها برای اثرگذاری بر فرآیند سیاسی با هم رقابت می‌کنند و برای کسب ثروت از منابع اقتصادی خود تا آخر استفاده می‌کنند در نتیجه دچار ناکارآیی «پاره تویی» می‌شوند.

اکنون می‌توانیم با استفاده از نظریه تعادل سیاسی فرض‌های آزمون‌پذیری درباره خواص تنظیم مقررات ارائه دهیم. یک نتیجه مهم این است که اگر زیان ثابت نهایی ناشی تنظیم مقررات، x، افزایش یابد آن گاه میزان فعالیت تنظیم مقررات

1. Lauuro landro, " New York Today Picks Its Cable –TV Winners for Four Boroughs,". *Wall Street Journal*", Nowember 18, 1981, pp. 1, 22.

(اندازه‌گیری شده بر حسب مقدار انتقال ثروت T) کاهش می‌یابد. افزایش x به معنای آن است که ثروت دریافتی توسط گروه ۱ هر چه قدر که باشد زیان بیشتری نصیب گروه ۲ می‌شود. این زیان بالقوه بیشتر، گروه ۲ را تحریک می‌کند تا فشار بیشتری اعمال کند. بنابراین اثر افزایش x بر رفتار گروه ۲ به صورت تغییر تابع بهترین پاسخ از $\Psi_2(P_1)$ به $\Psi_2^0(P_1)$ جلوه می‌کند نمودار (۳-۱). برای مثال اگر پیش‌بینی شود که گروه ۱ فشار P_1^* را اعمال می‌کند آن گاه گروه ۲ نیز فشار P_2^* را اعمال می‌کند نه P_2^* را، زیرا (به علت افزایش مقدار x) به ازای مقدار مفروضی از T زیان بیشتری نصیب گروه ۲ می‌شود. در نتیجه تعادل سیاسی جدیدی (P_1^0, P_2^0)حاصل می‌شود که به معنای افزایش فشار گروه ۲ است زیرا $P_2^0 > P_2^*$ است. همچنین فشار گروه ۱ نیز افزایش می‌یابد زیرا $P_1^0 > P_1^*$ است. تابع بهترین پاسخ گروه ۱ تغییر نمی‌کند، نسبت به افزایش فشار اعمال شده توسط گروه ۲ واکنش شدیدی انجام می‌دهد. البته در کل افزایش فشار گروه ۱ کم‌تر از افزایش فشار گروه ۲ است به طوری که در مجموع فشار تنظیم مقررات کم‌تر است. یکی از تبعات مهم مدل بکر این است که احتمال اجرای خط‌مشی‌های تنظیم افزایش دهنده رفاه بیش‌تر از خط‌مش‌هایی است که رفاه را افزایش نمی‌دهند. فرض کنید صنعت A دارای انحصار طبیعی باشد و صنعت B رقابتی باشد. در این صورت زیان ثابت ناشی از تنظیم صنعت B بیشتر از صنعت A است زیرا صنعت B از قبل در حال رسیدن به رفاع بهینه است ولی صنعت A این گونه نیست. این وضعیت طبق تحلیلی که توضیح داده شد به معنای آن است که فشار برای اجرای تنظیم در صنعت A بیشتر از صنعت B است. طبق مدل بکر صنایع دستخوشی نارسایی بازار، نامزد محتمل‌تری برای تنظیم هستند (زیان ثابت ناشی از تنظیم مقررات به‌طور نسبی کم یا حتی منفی است). احتمال سود بردن گروه‌های ذینفع هم بیشتر است و بنابراین فشار بیشتری اعمال می‌کنند. گروه‌های متضرر از تنظیم مقررات زیاد ضرر نمی‌کنند زیرا زیان ثابت کم است، بنابراین چنین گروه‌هایی نیز فشار کمتری علیه تنظیم مقررات وارد می‌کنند. مدل بکر برخلاف مدل تنظیم

مقررات استیگلر/ پلتزمن تا حدی توجیه کننده NPT است. بازار دچار نارسایی است اما تنظیم مقررات می‌تواند سود به بار آورد. تنظیم مقررات منفعت زیادی برای برخی گروه‌های ذینفع دارد و زیان سایر گروه‌ها نیز اندک است (در مقایسه با گروه‌های ذینفع صنایعی که دستخوش نارسایی بازار نیستند) زیرا زیان ثابت زیاد نیست. در نتیجه در صنایع دستخوش نارسایی بازار فشار به نسبت زیادی برای تنظیم مقررات وجود داشته باشد. اما طبق مدل بکر، برخلاف NPT، تنظیم مقررات فقط در موارد نارسایی بازار رخ نمی‌دهد. اثرگذاری نسبی گروه‌های ذینفع است که فعالیت تنظیم مقررات را تعیین می‌کند و این اثرگذاری هم توسط اثرات رفاهی تنظیم مقررات تعیین می‌شود هم توسط کارآیی نسبی گروه‌های ذی‌نفع در اعمال فشار به مقررات گذاران و قانون‌گزاران.

۱-۱-۴-۴- مثالهایی از کارکرد تئوری ها

- **برنامه بادام زمینی ایالات متحده**

نظام سهمیه‌بندی بادام‌زمینی نمونه‌ای از بهره‌بردن گروهی کوچک از مقررات است که به هزینه گروهی بزرگ انجام می‌گیرد. دولت فدرال ایالات متحده از سال ۱۹۴۹ برنامه‌ای را اجرا کرده است که شمار کشاورزان فروشنده بادام زمینی در ایالات متحده را محدود می‌کند. واردات هم به شدت محدود شده است. در صدر این محدودیت‌ها، استفاده از حمایت‌های قیمتی برای تضمین پوشش دادن هزینه‌های تولید هر ساله توسط سهمیه بادام زمینی کشاورزان قرار دارد. به طور معمول نتیجه چنین نظامی این است که حداقل قیمت فروش حدود ۵۰ درصد از قیمت جهانی بیش‌تر است. برآوردها نشان می‌دهد که میانگین انتقال سالانه پول از مصرف کننده به تولیدکننده برای دوره‌ی ۱۹۸۷-۱۹۸۲ معادل ۲۵۵ میلیون دلار (برحسب ارزش دلار در سال ۱۹۸۷) بوده است و میزان زیان ثابت مربوطه نیز ۳۴ میلیون دلار بوده است. شمار بادام کاران در سال ۱۹۸۲ برابر با ۲۳۰۴۶ نفر بود، بنابراین به طور میانگین ۱۱۱۰۰ دلار نصیب هر کشاورز می‌شود. در این برنامه

میانگین هزینه هر مصرف‌کننده فقط ۱/۲۳ دلار است. کم‌تر مصرف کننده‌ای حاضر است به خاطر به دست آوردن ۱/۲۳ دلار، برای لغو برنامه بادام زمینی وقت بگذارد و هزینه کند. در حالی که این برنامه به طور میانگین ۱۱۱۰۰ دلار نصیب بادام کاران می‌کند، روشن است تداوم این برنامه برای بادام کاران اهمیت دارد.

- **مالیات‌گذاری از طریق تنظیم مقررات**

تنظیم مقررات اقتصادی وجوه پیچیده بسیاری دارد که یکی از آن‌ها جلوگیری از یارانه متقابل است که در آن از درآمد فروش یک محصول برای تأمین یارانه فروش محصول دیگری استفاده می‌شود. یعنی قیمت یک محصول را بیش‌تر از میانگین هزینه آن تعیین می‌کنند و قیمت محصول دوم را زیر هزینه متوسط در نظر می‌گیرند. این گونه قیمت‌گذاری معمولا با حداکثرسازی سود همراه است. ریچارد پوسنر[1] (۱۹۷۴) یارانه متقابل را تبیین کرده است و این نظر را مطرح کرده است که یکی از کارکردهای تنظیم مقررات کمک به نقش دولت در توزیع مجدد منابع است. از این دیدگاه، یارانه متقابل، ابزاری برای توزیع مجدد ثروت و انتقال آن از یک گروه مصرف‌کنندگان به گروه دیگر مصرف‌کنندگان است. برای مثال، تنظیم قیمت مستلزم حساب کردن قیمت یکنواختی برای ارائه خدمات تلفن محلی است. بنابراین، مصرف‌کننده شهرنشین همان مبلغی را می‌پردازد که مصرف‌کننده روستانشین، در حالی که در شهر هزینه نهایی اتصال به سامانه کم است و در روستا خیلی بیش‌تر است. مثال دیگر قیمت‌گذاری در خدمات هواپیمایی است که طبق مقررات سازمان رگولاتور هوایی آمریکا نرخ مسیرهای هم طول در اغلب موارد یکسان است در حالی که میانگین هزینه در مسیرهای کم تراکم خیلی بیش‌تر از مسیرهای پر تراکم است. در استدلال پوسنر فرض بر این است که جامعه به توزیع مجدد منابع و انتقال آن از یک دسته از مصرف‌کنندگان به یک دسته دیگر از مصرف‌کنندگان است و نتیجه‌گیری می‌کند که با یارانه متقابل می‌تواند به این هدف کمک کرد. در عمل به

1. Posner Richard

نظر می‌رسد که هزینه یارانه دادن به مصرف‌کنندگان نواحی دارای تراکم جمعیتی کم را مصرف‌کنندگان نواحی دارای تراکم جمعیتی زیاد می‌پردازند. تحلیل پوسنر را در پرتو مدل بکر می‌توان تفسیر کرد. یارانه متقابل می‌تواند بیان‌گر این نکته باشد که برخی مصرف‌کنندگان (آن‌هایی که قیمتی کم‌تر از هزینه می‌پردازند) در مقایسه با سایر مصرف کنندگان (آن‌هایی که قیمتی بیش‌تر از هزینه می‌پردازند) اثر نسبی بیش‌تری بر فرآیند سیاسی می‌گذارند، یارانه متقابل را با NPT (به علت ناهمخوانی آن با حداکثرسازی رفاه) یا CT (به علت ناهمخوانی آن با حداکثر سازی سود) نمی‌توان تشریح کرد اما می‌توان آن را حاصل رقابت گروه‌های ذینفع برای اثرگذاری بر خط‌مشی دولت در راستای افزایش ثروت خودشان نامید.

۱-۱-۵- ابزارهای تنظیم مقررات[1]

اقتصاد تنظیم مقررات بطور کلی به مبحث اعمال محدودیت‌ها توسط دولت بر تصمیمات بنگاه‌ها از طریق ابزارهای قیمت، مقدار و نحوه‌ی ورود و خروج می‌پردازد. اگرچه تنظیم مقررات شامل گروه وسیعی از اعمال محدویت‌ها بر تصمیمات بنگاه‌ها می‌تواند باشد، سه ابزار کنترل کننده‌ی اساسی که معمولاً توسط نهادهای تنظیم مقررات استفاده می‌شوند عبارتند از: "قیمت"، "مقدار" و "تعداد بنگاه‌ها". از دیگر ابزارهای کنترلی می‌توان به اعمال محدودیت بر روی "کیفیت محصول"، "تبلیغات" و "سرمایه‌گذاری" اشاره کرد.

۱-۱-۵-۱- کنترل قیمت

قیمتها، مشخص کنندهٔ نهایی میزان عرضه تولیدکنندگان و همچنین میزان تقاضای مصرف‌کنندگان است. به منظور حداکثرسازی رفاه جامعه قیمت یک مکان یا خدمت می‌بایست منعکس کنندهٔهزینه‌های متحمل شده برای تولید آن باشد. این هزینه‌ها نه

1 . Viscusi, W. Kip; Harrington, Joseph E; Vernon, John M.; Economics of regulation and antitrust. Cambridge, Mass. MIT Press, 2005

تنها می‌بایست هزینه‌های مستقیم تولید کنندگان را پوشش دهد بلکه هزینه‌های غیرمستقیم که ممکن است به دلیل تولید آن محصول بر دیگران تحمیل شود (مانند آلودگی) نیز پوشش دهد. از سوی دیگر قیمتها می‌بایست شرایط تقاضا را نیز منعکس نمایند. قیمت کالا یا خدمتی که تمایل به پرداخت آن بالاست، می‌بایست بالاتر از قیمت کالا یا خدمتی باشد که تمایل به پرداخت آن پایین‌تر است. در هر قیمت معین، مقادیر عرضه و تقاضا در بازار مشخص خواهد شد و به هنگام افزایش قیمت، عرضه تمایل به افزایش و تقاضا تمایل به کاهش خواهد داشت و شرایط عکس نیز در هنگام کاهش قیمت وجود خواهد داشت. تعادل بهینه هنگامی روی خواهد داد که تصمیمات مصرفی و تولیدی به یکدیگر منطبق گردند. در این هنگام یک تعادل پایدار قابل تصور خواهد بود مگر آنکه شرایط بازار تغییر نماید[1]. به منظور حداکثر کردن منافع اجتماعی تولید و مصرف یک کالا یا خدمت خاص، مصرف‌کنندگان می‌بایست هزینه تولید یک واحد اضافی را بپردازند که این همان هزینه نهایی تولید است. بنابراین بسته به موقعیت، کیفیت، کمیت و زمان که اثرگذار بر هزینه هستند قیمتها می‌بایست به طور متناسب تعدیل گردند. زمان ارائه خدمت به خصوص در مورد خدمات عمومی همانند ارتباطات، آب و برق بسیار حایز اهمیت است. برای مثال هزینه ارائه خدمت در زمان غیرپیک[2] برای یک تماس تلفنی می‌تواند بسیار پایین باشد. به هر حال به منظور پاسخگویی به تقاضای اضافی که در زمان پیک[3] ایجاد می‌شود لازم است تا تجهیزات متناسب که هزینه‌های اضافی را تحمیل می‌کنند نصب گردند و البته چنین هزینه‌هایی را الزاما افرادی می‌بایست بپردازند که در زمان پیک اقدام به مصرف می‌نمایند. قیمت‌گذاری می‌بایست اهداف زیر را نیز در خود داشته باشد:

۱) شکل دادن ارتباط بین عرضه وتقاضا؛ به عبارت دیگر به تعادل رساندن بازار حتی در هنگامی که یک بازار رقابتی وجود ندارد. بدین معنی که با قیمت‌گذاری مناسب می‌بایست مقادیر مصرف و تولید خدمات مخابراتی را با یکدیگر برابر

1. Kerf , m , at al (1998) Concessions for Infrastructure
2. Off- Peak
3. Peak

نمود اما در اینجا بسته به شیوه قیمت‌گذاری این که چه میزان عرضه یا تقاضا صورت می‌گیرد و تعامل در چه سطحی برقرار خواهد شد متفاوت خواهد بود.

۲) کسب درآمد و پوشش هزینه‌های ارائه خدمات از جمله دیگر اهداف قیمت‌گذاری است. البته همانطورکه ذکر شد چنانچه بنگاه مخابراتی، دولتی باشد این هدف می‌تواند کم‌رنگ باشد ولی چنانچه بنگاهی بخواهد اقتصادی اداره گردد این هدف از اهمیت بالایی برخوردار است.

۳) انتقال اطلاعات به مشتریان در مورد خدمات مختلف و دادن امکان به آنها برای انتخاب از بین خدمات مختلف ارائه شده و مصرف بهینه خدمات ارائه شده براساس نیاز مشتریان.

۴) مهیا کردن زمینه برای رقابت؛ آن چه در نهایت از ارائه یک سیستم قیمت‌گذاری دنبال می‌شود آن است که زمینه را برای ارائه خدمات به صورت رقابتی فراهم آورد و چرا که با فرض کارایی بازار رقابتی، قیمت‌گذاری اولین گام برای رسیدن به چنین هدفی می‌باشد. چرا که در یک پروسه خصوصی‌سازی و آزاد سازی به خصوص در مورد اپراتور اصلی این نکته از اهمیت اساسی برخوردار است. که به صورت تجاری مدیریت شود و از حالت فرآیند محوری که ویژگی ارائه خدمات دولتی است خارج شود.

۱-۱-۵-۱-۱- شیوه‌های قیمت‌گذاری

با توجه به ساختار بازار و نهادهای مداخله کننده در آن و همچنین تعداد بنگاه‌های مشارکت‌کننده در بازار شیوه‌های مختلفی را برای قیمت‌گذاری خدمات در بازارهای انحصار طبیعی وجود دارد که در اینجا به شیوه‌های عمده اشاره می‌شود:

- **شیوه قیمت‌گذاری تقاضا محور**[1]

متداول‌ترین شیوه قیمت‌گذاری در اغلب کشورها در گذشتهٔ نه چندان دور به

1. Demand – based pricing

این صورت بوده است. بدین معنی که با بررسی پرداخت مصرف کننده برای یک واحد خدمات، قیمت‌گذاری صورت می‌گرفته است. بدیهی است که چنین شیوه قیمت‌گذاری تنها هنگامی قابل اجرا است، که بحث سودآوری برای اپراتور مطرح نباشد یا به عبارت دیگر اپراتور و ارائه کننده خدمات دولتی باشد. همچنین با این فرض، دیگر ما با تعدد اپراتورها روبرو نخواهیم بود و یک اپراتور اصلی مسئولیت کامل و انحصار ارائه خدمات را بر عهده دارد و اجازه ورود به بازار توسط سایر تولید کنندگان وجود ندارد. البته نیاز به ذکر نیست که به دلیل ارائه خدمت به شیوه دولتی با کاهش کیفیت روبرو خواهیم بود. به دلیل عدم وجود رقابت، استفاده از تکنولوژیهای جدید توسط اپراتور اصلی، به جز در مواقع ضرورت، صورت نخواهد گرفت و به روال همیشگی کیفیت خدمات ارائه شده پایین خواهد بود.

- **شیوه قیمت‌گذاری هزینه محور**[1]

الزامات اداره نمودن اقتصادی بنگاه و افزایش کارایی و بهره‌وری آن و آغاز پروسه خصوصی‌سازی و آزاد سازی، شیوهٔ قیمت‌گذاری مرسوم را نیز تغییر می‌دهد و اپراتورها ناچار هستند تا در قیمت گذاری خدمات خویش، هزینه‌های انجام شده برای ارائه خدمات را ضرورتاً در نظر داشته باشد. شیوه قیمت‌گذاری هزینه محور، بر مبنای قیمت‌گذاری هزینه‌های تولید و عرضه خدمات است و به نوعی از شیوهٔ قیمت‌گذاری مارک آپ[2] استفاه می‌شود. بدین معنی که هزینه تمام شده ارائه خدمات به علاوه درصدی از سود به عنوان قیمت ارائه خدمات اعلام می‌شود. این شیوه هنگامی مناسب خواهد بود که کشور بخواهد به سمت فرآیند خصوصی‌سازی و آزاد سازی حرکت نماید. در چنین حالتی اپراتور دولتی ارائه خدمات را براساس هزینه تمام شده، می‌بایست به عنوان اولین گام در این راه قلمداد نماید؛ فارغ از اینکه رقبایی در بازار وجود داشته باشند یا خیر. از آنجا که به هنگام مطرح شدن تجاری اداره کردن بنگاه، همیشه این مشکل وجود دارد که

1. Cost – based pricing
2. Mark - up

اپراتورها از قدرت انحصاری خویش سوء استفاده نمایند و قیمتهای ناعادلانه را ارائه کنند، لذا نهاد تنظیم کننده مقررات در امر قیمت‌گذاری دخیل خواهد بود و براساس فاکتورهای مختلف اقدام به قیمت‌گذاری برای اپراتورها خواهد نمود.

- **شیوه قیمت‌گذاری بازار محور**[1]

به هنگام ورود رقبای جدید و مهیا شدن شرایط برای رقابت در بازار قیمت خدمات ارائه شده، در بازار تعیین خواهد شد و این عرضه و تقاضای بازار خواهد بود که قیمت نهایی را مشخص خواهد نمود. در این شیوه قیمت‌گذاری، سطح قیمتها تا حدودی بالاتر خواهد رفت به خصوص در مورد خدمات در مناطق کم جمعیت که در گذشته از یارانه‌های متقاطع[2] استفاده می‌کرده است، این موضوع نمود بیشتری دارد. اما با این حال رقابت باعث خواهد شد تا تنوع و کیفیت خدمات ارائه شده افزایش یابد و اپراتورها با بکارگیری تکنولوژیهای جدید تلاش خواهند نمود تا سهم بیشتری از بازار را در اختیار داشته باشند. در این شیوهٔ قیمت‌گذاری شرایط ورود به بازار سهل‌گیرانه‌تر از حالت‌های قبل می باشد و اپراتورها با احراز شرایط حداقلی می توانند به عرضه رقابت وارد شوند؛ اما باید بتوانند در این بازار به موجودیت خویش ادامه دهند. در شیوه‌های قیمت‌گذاری گذشته، دولت یا سازمان تنظیم مقررات ممکن است برای اپراتورها (اصلی یا جدید) امتیازاتی را در نظر گیرد تا بتوانند خود را برای رقابت مهیا نمایند؛ مثلا یک دوره زمانی یا حوزه جغرافیایی را به صورت انحصاری برای آنها در نظر گیرند. ولی در شرایط رقابتی این امتیازات برداشته خواهد شد و بنگاه‌ها ناچار خواهند بود تا در شرایطِ سختِ رقابتی عمل نمایند. البته مسلم است که وجود یک نهاد ناظر همچون سازمان تنظیم مقرارت در این شرایط نیز ضروری خواهد بود چرا که همواره احتمال سوء استفاده و بر هم خوردن شرایط رقابتی وجود دارد و سازمان تنظیم مقررات متعهد به حفظ شرایط رقابتی خواهد بود.

---

1. Market – based pricing

۲. جبران زیان ارایه یک خدمت از طریق درآمد مازاد خدمت دیکر . م

جدول ۰-۳. مقایسه شیوه‌های مختلف قیمت‌گذاری

عناوین شیوه	وضعیت بازار	سیاست دولت	سطح قیمت	کیفیت ارائه خدمات	قیمت‌گذار	یارانه متقاطع	اداره اقتصادی بنگاه	تنوع خدمات	پوشش هزینه	ورود به بازار
قیمت‌گذاری تقاضا محور	انحصاری	ارائه خدمات دولتی	پایین	پایین	سیاست‌مداران	بلی	خیر	کم	خیر	ممنوع
قیمت‌گذاری هزینه محور	انحصاری انحصار چندجانبه	خصوصی‌سازی و آزاد سازی	متوسط	خوب	سازمان تنظیم مقررات	خیر	بلی	متوسط	بلی	براساس پروانه ومحدود
قمیت‌گذاری بازار محور	رقابتی	آزادسازی	بالا	عالی	بازار	خیر	بلی	بالا	بلی	براساس احراز شرایط و آزاد

منبع: مستندات ITU, 2004

۱-۱-۵-۱-۲- اهداف اصلی تنظیم مقررات قیمت‌گذاری[۱]

از جمله اهداف اصلی تنظیم مقررات را می‌توان به دسته کلی تقسیم نمود:

- **اهداف مالی**

همانطور که گفته شد در هر شیوهٔ قیمت‌گذاری یکی از اهداف اصلی تأمین و تضمین درآمد کافی برای اپراتورها و سرمایه‌گذاران است که در قبل به آن پرداخته شد.

- **اهداف ایجادکارایی**

مقررات قیمت‌گذاری می‌بایست موجب افزایش بهره‌وری در تأمین سرویس‌های مخابراتی شود بهره‌وری در ارائه خدمات از سه طریق ۱) تخصیص مناسب ۲) بهره‌وری عوامل تولید ۳) انعطاف پذیر شدن تولید قابل حصول خواهد بود.

- **اهداف ایجاد تعادل**

نهادهای تنظیم مقررات در تنظیم مقررات دو جنبه از تعادل را بیشتر مد نظر

۱. قنبری، هاشمی فشارکی (۱۳۸۳)

قرار دارند.

الف) تعادل حقوق اپراتور – مشتری: مربوط به توزیع حقوق بین کاربران و اپراتورها است به عبارت دیگر قیمت‌گذاری باید به نحوی باشد که باعث شود ضمن آنکه منافع اپراتورها حاصل شود از جمله تضمین سود مناسب، حقوق کاربران از جمله تنوع و بهبود خدمات را نیز حاصل کند.

ب: تعادل حقوق کاربر به کاربر: این موضوع مربوط به توزیع منافع حاصل به صورت عادلانه در بین کاربران است. نمونه‌ای از آن قیمت‌گذاری زمان اوج و غیراوج است یا قیمت‌گذاری با توجه به سطح درآمدی که نوعی از برنامه‌های آمایش سرزمین را دنبال می‌کند.

با توجه به سه هدف کلی باید این نکته حائز اهمیت است که گاهی اوقات این سه هدف در تعارض با یکدیگر قرار می‌گیرند. این موضوع وظیفه نهاد قیمت‌گذاری را برای ایجاد نوعی تعادل در رسیدن به اهداف یاد شده مشکل‌تر می‌نماید.

۱-۱-۵-۱-۳- روشهای تکنیکی قیمت‌گذاری

یک مشخصه عمده خدمات عمومی به طور کلی آن است که هزینه متوسط آن از هزینه نهایی آن بیشتر است. هزینه نهایی استفاده از خدمات عمومی به طور معمول صفر یا نزدیک به صفر است. این موضوع خود باعث می‌شود که شیوه قیمت‌گذاری در خدمات عمومی دچار مشکل گردد. چرا که قیمتها باید دو ویژگی را برآورده سازند ۱) کارایی (اقتصادی و فنی) ۲- پوشش هزینه‌ها. استفاده از قیمتهای نهایی برای تضمین کارایی کافی خواهد بود، اما در این بازار قیمتهای نهایی حاصل از هزینه نهایی، پوشش دهنده هزینه‌ها نخواهند بود. آنچه در ادبیات قیمت‌گذاری خدمات عمومی نیز بحث شده است، عمدتاً پیرامون پرداختن به همین موضوع است.

- **قیمت‌گذاری براساس هزینه یابی همراه با یارانه مستقیم**

هاتلینگ[1] (۱۹۳۸) بیان می‌کند که خواص مطلوب قیمت‌گذاری براساس هزینه

1. Hotelling

نهایی مانع از آن خواهد بود که از هزینه متوسط به منظور تشخیص هزینه صحیح استفاده گردد. پیشنهاد هتلینگ آن است که قیمت براساس هزینه نهایی تعیین گردد، اما سایر هزینه‌های باقی مانده از طریق یارانه‌ای که توسط یک مالیات غیرتخریبی[1] جمع‌آوری می‌شود، تأمین گردد. اما ایرادات چندی به نظر هتلینگ وارد است؛ اول آنکه مالیات غیرتخریبی معمولا وجود ندارد و تقریبا تمامی انواع مالیاتها باعث تخریب بازار می‌گردند و دوم میل نهایی به پرداخت مصرف کنندگان می‌تواند همیشه کمتر از هزینه کل تولید خدمت باشد؛ که این خود باعث می‌گردد که کالا تولید نشود. این انتقادات باعث گردید تا به این موضوع توجه شود که پوشش هزینه‌ها توسط خود استفاده‌کنندگان به طور مستقیم انجام گیرد.

- **قیمت‌گذاری دو قسمتی**[2]

از منظر تئوریک تعرفه‌بندی چند قسمتی تنها روش مؤثر دستیابی به قیمتهای پوشش دهنده هزینه است؛ بدون آنکه ناکارایی ناشی از عدم برابری قیمت و هزینه نهایی رخ دهد. این روش به این صورت است که واحدهای ابتدایی در قیمتهایی بالاتر از هزینه نهایی و باقی مانده آنها در هزینه نهایی فروخته می‌شود. به عبارت دیگر در این روش سعی نمی‌شود از هر مصرف کننده حداکثر قیمتی را که برای یک واحد خدمت حاضر به پرداخت است، دریافت شود. ایجاد چنین تبعیض قیمتی در بازار البته مشروط به آن خواهد بود که خدمت ارائه شده این قابلیت را داشته باشد.

- **قیمت‌گذاری رمزی**[3] **و بوتیکس**[4]

رمزی (۱۹۲۷) به منظور اخذ مالیات بهینه در دو بازار از یک کالا پیشنهاد می‌کند تا نرخ مالیات به طور معکوس با کشش قیمتی خود کالا در هر بازار ارتباط داشته باشد؛ تا از این طریق مالیات بهینه اخذ گردد و بار اضافی ناشی از هر نرخ مالیات یکسان می‌شود. بوتیکس(۱۹۶۱) ایده رمزی را بررسی مجدد نموده و در قیمت‌گذاری

1. non-distorting taxes
2. Tow part pricing
3. Ramsey, f, (1927) " A contribution of theory of taxation , economic journal , 37
4. bioteux

خدمات عمومی از آن استفاده می‌نماید. هدف در اینجا پوشش تمام هزینه‌های متغیر و غیرمتغیر از طریق تعرفه دو قسمتی بر خدمات گوناگون، البته با شرط حداقل هزینه به منظور کارایی اقتصادی است؛ به این ترتیب قیمت‌ها براساس کشش قیمتی خودی تقاضا وضع می‌شوند و قیمت با کشش قیمتی خودی رابطه عکس دارد.

- **قیمت‌گذاری براساس بار حداکثر**[1]

قیمت‌گذاری خدمات عمومی می‌تواند تحت تأثیر نوسانات دوره‌ای و فصلی در تقاضا باشد. روش قیمت‌گذاری براساس بار حداکثر قیمت کارا را در بین دوره های تقاضا و نوسانات و براساس سطوح مختلف ظرفیت تعیین می‌کند. هزینه نهایی کالای ازدحام پذیر در هنگامی که نزدیک به حداکثر ظرفیت از آن بهره‌برداری صورت گیرد، افزایش می‌یابد و این هزینه ازدحام بر مصرف کنندگان تحمیل خواهد شد؛ از این رو هزینه‌های مصرف در زمان اوج بالاتر از هزینه‌های مصرف در زمان غیر اوج است.

۱-۱-۵-۱-۴- جمع‌بندی

مقررات‌گذاری قیمتی، بنگاه را مجبور به خرید یا فروش یک کالا در "قیمت خاص" یا در یک بازه‌ی مشخص می‌نماید. اگر دولت نگران این مسأله باشد که انحصارگر، قیمت‌ها را بسیار بالا تعیین می‌کند، می‌تواند سقف قیمت(حداکثر قیمت فروش) برای انحصارگر تعیین نماید. برای مثال کمیسیون ارتباطات فدرال[2] در سال ۱۹۸۹ اقدام به تعیین سقف قیمت برای نرخ‌های مکالمات راه دور شرکت AT&T[3] نمود. از طرف دیگر اگر دولت نگران قیمت‌گذاری سلطه‌گرانه[4] از

1. Peak / off peak pricing
2. Federal Communication Commission(FCC)
3. American Telephone & Telegraph

۴. Predatory Pricing یا destroyer pricing زمانی اتفاق می‌افتد که یک بنگاه به منظور حذف رقبای خود یا جلوگیری از ورود رقبای جدید، تولیدات یا خدمات خود را در قیمت‌های بسیار پایین‌تر عرضه می‌نماید. این عمل بیشتر در حالت انحصاری یا نزدیک به انحصار اتفاق می‌افتد. در اغلب کشورها این عمل جزو اعمال ضد رقابتی و مشمول قوانین آنتی‌تراست محسوب می‌گردد. البته قابل ذکر است که تشخیص و اثبات وقوع این اتفاق از منظر حقوقی مشکل است.

طرف بنگاه‌های موجود باشد، ممکن است اقدام به تعیین قیمت حداقل(کف قیمت) نماید. همچنین مقررات‌گذار نه‌تنها می‌تواند یک قیمت خاص را تعیین نماید، بلکه می‌تواند یک نظام و ساختار قیمتی نیز تعریف نماید. برای مثال می‌توان به بازار مکالمات بین شهری یا هزینه اینترنت اشاره کرد که قیمت‌ها در زمان‌ها و روزهای مختلف متفاوت تعریف می‌شود. مشخص نمودن یک نظام قیمتی برخلاف تعیین یک قیمت خاص پیچیدگی تنظیم مقررات اقتصادی را افزایش می‌دهد و می‌تواند به از دست رفتن رفاه بیشتر منجر گردد. در عمل، مقررات‌گذاری قیمتی ابزاری است که نهاد مقررات‌گذار بوسیله‌ی آن به هدف محدود کردن سود صنعت، دست پیدا می‌کند و نهاد مقررات‌گذار معمولاً به نحوی قیمت‌گذاری می‌کند که بنگاه تحت مقررات گذاری[1] نرخ بازده نرمال را بدست آورد. از آنجایی که سود بنگاه به عوامل متعددی بستگی دارد و قیمت تنها یکی از آن عوامل به شمار می‌آید، نهاد مقررات‌گذار برای رسیدن به هدفش که همانا حصول نرخ بازده نرمال برای بنگاه است با مشکلات زیادی مواجه است. مقررات‌گذار همواره در خصوص اعمال تغییرات قیمت در قبال پاسخ به وضعیت هزینه‌ها و شرایط تقاضای جدید با وقفه زمانی عمل می‌کند و این مسأله باعث خواهد شد که بنگاه تحت مقررات گذاری میزان بسیار کمتر یا بسیار زیادتری از نرخ بازده نرمال بدست آورد. برای نمونه در دوران تورمی به خاطر عدم تعدیل قیمت‌ها توسط نهادهای مقررات‌گذاری، بنگاه‌های ارائه کننده خدمات عمومی نرخ‌های پایین‌تر از حد نرمال بدست می‌آورند؛ که این مسأله باعث پایین آمدن کیفیت خدمات یا تولیدات می‌گردد. (صنعت برق ایران یکی از نمونه‌های بارز این مسأله می‌تواند قلمداد گردد) در حالت دیگر، بنگاه تحت مقررات گذاری که به نوآوریهای جدیدی در تکنولوژی تولید دست یافته است تا زمانی که نهاد مقررات‌گذار متوجه انتقال به پایین تابع هزینه این بنگاه گردد و بخواهد قیمت‌ها را کاهش دهد، بنگاه مذکور سودهای بالاتر از حد نرمال بدست خواهد آورد.

1. Regulated Firm

۱-۱-۵-۲- کنترل مقدار تولید یا خدمات

در بسیاری از مواقع رگولاتور به جای استفاده از ابزارهای کنترل قیمتی از ابزارهای غیر قیمتی را در بازار اعمال می نماید. به عنوان مثال از قوانین محدودیت ماهیگیری و شکار یا قوانین ضد انحصار می توان نام برد. مقررات گذاری مقدار[1] در بخش مالی نیز مرسوم است. در آمریکا مقررات بانکی، برای سالهای طولانی فعالیتهای بانکی بین ایالتی را ممنوع نموده بود. (داشتن شعبه در چندین ایالت)در بسیاری از کشورها، بانک های تجاری برای فعالیت در زمینه های مختلف دارای محدویت هستند؛ مثلا سرمایه گذاری در مستغلات یا قرض کردن از منابع خارجی یا ممنوعیت وام دادن به گروه های خاص (laporta, 2000).

در ادبیات اقتصادی محدودیتهای مقداری چندان پذیرفته شده نیست و بیشتر ابزار قیمتی مانند تعرفه‌گذاری و مالیاتها برای کنترل بازار پیشنهاد می شود. با این حال مقررات گذاری در بسیاری از کشورها، اغلب به دلایل سیاسی اعمال می‌شود. بدین معنی که در بسیاری از موارد دلایل محکمی برای حمایت از مقررات‌گذاری مقدار وجود ندارد، ولی به دلیل ضعف اطلاعات و نااطمینانی های موجود در بازار رگولاتور به مقررات گذاری مقدار اقدام می‌کند. در برخی از بازارها نیز مقررات گذاری مقدار به دلیل منابع کمیاب اقتصادی در آن بازار صورت می‌گیرد. از جمله به عنوان مثال، تخصیص میزان معینی از طیف فرکانس به اپراتورهای بازار مخابرات به خاطر کمیابی ذاتی این منبع است و وجود چنین محدویتی باعث ایجاد محدودیت در عرضه خدمات مرتبط می شود. گونه ای دیگر از اعمال مقررات-گذاری مقدار مربوط به پیامدهای خارجی ناشی از تولید است. به عنوان مثال صنایع آلوده کننده محیط زیست اغلب با محدودیتهای مقداری مواجه هستند و رگولاتور از این طریق اقدام به کنترل آلودگی های زیست محیطی می‌نماید. مقررات‌گذاری در مورد میزان تولید یا ارائه خدمات می‌تواند همواره با ابزار

1. Quantity Regulation

مقررات‌گذاری قیمتی یا بدون آن اعمال گردد. برای مثال این ابـزار کنترلـی توسـط اپک[۱] در مورد صادرات نفت مورد استفاده قرار می‌گیرد و تصمیم این سـازمان (بـا وجود آنکه قیمت‌ها در سطح جهانی تعیین می‌گردد) بازار نفت را تحت تاثیر قـرار می‌دهد. در نوع دیگری از مقررات‌گذاری مقداری، که اغلب بر ناوگان حمل و نقل اعمال می‌گردد، تمامی تقاضا در قیمت تعیین شده، پوشش داده می‌شود.

۱-۱-۵-۳- کنترل ورود و خروج[۲]

کنترل تعداد بنگاه‌ها (و همچنین قیمت) از متغیرهای اساسـی در تعیـین کـارایی تخصیص و بهره‌وری[۳] بازار می‌باشد. ورود در سطوح مختلف می‌تواند کنترل شود:

الف) ورود بنگاه‌های جدیـد بـه صـنعت کنتـرل شـود همـانطور کـه عمومـاًدر مقررات‌گذاری خدمات عمومی انجـام مـی‌گیـرد. ورود اپراتـور دوم تلفـن همـراه (ایرانسل) در سال ۸۵ بعد از ۱۳ سال به بازار مخابرات ایران را می‌توان آغـاز ورود بنگاه‌های جدید در حوزه ارتباطات در ایران قلمداد کرد.

ب) در کنار کنترل ورود بنگاه‌های جدید، نهاد مقررات‌گذار همچنین مـی‌توانـد ورود بنگاه‌های تحت مقررات گذاری موجود را نیز تحت نظـارت قـرار دهـد؛ بـه عبارت دیگر افزایش وسعت فعالیت‌ها را محدود سازد. بـه عنـوان مثـال کمیـسیون ارتباطات فدرال ایالات متحـده محـدویت‌هـایی را بـرای ورود AT&T بـه بـازار کامپیوتر در دهه‌ی ۱۹۸۰ وضع نموده بود.

ج) شکل دیگر کنترل، می‌تواند کنترل ورود بنگاه به نـواحی جغرافیـایی خـاص باشد. به بیان دیگر مناطق و نواحی خاصی از کشور یا منطقه را برای فعالیت بنگـاه تعیین می‌نماید و از ورود بنگاه‌ها بـه نـواحی دیگـر جلـوگیری مـی‌نمایـد. هـدف مقررات‌گذاری اینجا این است که مجموعه وسیع‌تری از مصرف‌کننـدگان را نـسبت به وضعیت بازار آزاد تحت پوشش قرار دهد و به تعداد زیادتری از مـردم خـدمات

---

۱. سازمان کشورهای تولید کننده نفت

2. Entry and Exit
3. Allocative and productivity Efficiency

رسانی نماید. رسیدن به این هدف ممکن است بنگاه تحت مقـررات گـذاری را بـا یک بازار بدون سود مواجه سازد و بنگاه تحت مقررات گذاری تمایل به خـروج از بازار داشته باشد، که در این صورت مقررات‌گذار می‌تواند اعمال قانون نمایـد و از خـروج بنگـاه جلـوگیری نمایـد. امـا مهمتـرین موضـوع در ایـن بحـث موضـوع مجوزها[1] است که در ادامه به آن بیشتر پرداخته می شود:

۱-۱-۵-۳-۱- مجوزها

مجوزها اجازهٔ ارائه خدمات و بهره‌برداری از منـابع را بـه دارنـدهٔ آن مـی‌دهنـد و معمولاً قواعد و شرایط این مجوزها و تعهدات اپراتور را تعریف می‌کنند. مجوزها بـه متقاضیان ورود به بازار، طی فرآیند رقابتی ارائه مجوز، اعطـاء مـی‌شـوند کـه در ایـن فرآیند چند اپراتور از میـان تعـدادی متقاضـی انتخـاب مـی‌شـوند. در مـوارد دیگـر مجوزهای کلی صادر می‌شود که بر اساس آنها هر بنگاهی که شـرایط عمـومی ارائـه خدمات را داشته باشد، بدون دریافت مجوز موردی مجاز به ارائه خدمات مـی‌باشـد. ارائه مجوز یک توسعه جدید در بازار به شمار مـی‌رود. از لحـاظ تـاریخی در بیـشتر بازارها اپراتورهای دولتی در یک بازار انحصاری ارائه خدمات می‌دادند. ارائه خدمات مخابراتی، خدمات پستی حمل و نقـل جـاده‌ای و سـایر خـدمات دولتـی بخـشی از مدیریت عمومی شناخته می‌شدند و مجوزها امری ضروری تلقی نمی‌شدند. بـسیاری مجوزها برای اپراتورهای متصدی کار، بخشی از فرآیند خصوصی‌سازی بـه حـساب می‌آمدند. تعیین الزامـات و اختیـارات بـرای اپراتورهـا و سـرمایه‌گـذاران در بخـش اطمینان حاصل می‌کند. در اقتصادهای در حال گذار و نوظهـور ارائـه مجـوز اهمیـت ویژه‌ای دارد. مجوزها برای سرمایه‌گذاران و وام‌دهندگان یک اطمینـان نـسبی فـراهم می‌کند و اعتمادی را که لازمه سرمایه‌گذاران برای ایجاد و ارتقاء زیرساخت‌ها در این اقتصادها می‌باشد، فراهم می‌کند.مجوزها در همه کشورها از اهمیت یکسان برخوردار نیستند. در تعدادی از کشورها مثل آمریکا و کانادا که اپراتورهای مخابراتی انحصاری

1. Licenses

در مالکیت خصوصی بوده‌اند مجوزهای مخابراتی وجود نداشته است. در عوض شرایط و قواعد تنظیمی و ناظر بر کار از طریق دستورات و تعیین قیمت اعمال می‌شدند. در برخی کشورها مثل کشورهای آمریکای لاتین به اپراتورهای خصوصی معافیت‌هایی اعطا می‌شده است. در حالی که اصطلاحات مجوز، امتیاز و فرانشیز در قوانین حقوقی کشورهای مختلف به طور متفاوتی تعریف می‌شده‌اند، اما به طور کلی به مفهوم واحدی اشاره دارند. همه این اصطلاحات به سند قانونی اشاره دارند که توسط تنظیم کننده بازار یا دیگر مقامات صلاحیت‌دار دولتی اعطا می‌شوند و حقوق و تعهدات یک ارائه‌کننده خدمات عمومی را تعریف می‌کند. در اکثر قریب به اتفاق موارد آنچه که درباره مجوز گفته می‌شود در مورد امتیاز و فرانشیز نیز به کار می‌رود. مجوزها را گاه دولت به طور مستقیم اعطاء می‌کند و گاه رگولاتورهای مستقل این کار را انجام می‌دهند. فرآیند ارائه مجوز یکی از مهم‌ترین فرآیندهای اصلاح بخش در حال واگذاری به بخش خصوصی است و درجه رقابت، میزان درآمد دولت در بازار و کارآیی عرضه خدمات وابسته به آن است (ITU, 2004).

۱-۱-۵-۳-۲- اهداف ارائه مجوز

رگولاتورها و سایر نهادهای دولتی از ارائه مجوز به اپراتورهای بازار اهداف مختلفی دارند. اهداف رایج از ارائه مجوز به شرح زیر می‌باشند:

- **تنظیم ارائه یک خدمت عمومی و ضروری**

ارائه خدمات دولتی بخش مهمی از خدمات عمومی در اکثر کشورها است. در این کشورها، در حالیکه تلاش جهت خصوصی‌سازی با تکیه بر نیروهای بازار در جریان است؛ اکثر دولت‌ها کنترل‌هایی را به منظور تضمین ارائه خدمات پایه در جهت حفظ منافع عمومی اعمال می‌کنند. برای اعملا این‌گونه کنترل‌ها مجوزها ابزار مهمی به شمار می‌روند.

- **گسترش شبکه‌ها و خدمات**

این مسئله یک دلیل عمده برای ارائه مجوز در اکثر کشورها می‌باشد. الزامات

پوشش خدمات در همه مناطق و گسترش شبکه‌ها معمولاً در مجوزها گنجانده می‌شوند. این مسئله بویژه در جایی که یک اپراتور دولتی خصوصی می‌شود یا درجه‌ای از انحصار به اپراتور اعطاء می‌شود مطرح است. مجوزها ابزار مهمی برای توسعه سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها و ارتقاء خدمات عمومی و اهداف دسترسی عمومی در کشورهای در حال توسعه می‌باشند.

- **خصوصی‌سازی تجاری**

مجوز در جایی که متصدی فعالیت، خصوصی می‌شود، لازم است. مجوز، حقوق و تعهدات اپراتور را معین می‌کند و یک مرحله کلیدی در فرآیند خصوصی‌سازی است. مجوز مشخص می‌کند که سرمایه‌گذار چه می‌خرد و دولت نیز از اپراتور و سرمایه‌گذار چه انتظاری دارد.

- **تنظیم ساختار بازار**

یک بعد مهم تنظیم مقررات تعریف ساختار بازار بخش مرتبط و به خصوص تعداد اپراتورهایی که برای ارائه خدمات مجوز می‌گیرند، می‌باشد. در بیشتر کشورها هدف اولیه از ارائه مجوز افزایش رقابت در بازار بوده است. یکی از اهداف اصلی ارائه مجوز تضمین دوام ارائه خدمات و بهره‌مندی از رقابت به وجود آمده با ورود اپراتور جدید می‌باشد. در حالیکه ارائه مجوز می‌تواند رقابت را افزایش دهد تعهدات آن نیز می‌تواند ابزاری جهت محدود کردن دسترسی به بازار باشد. در بعضی کشورها درجه‌ای از انحصار در بازار حفظ شده است، که دلیل آن منافع مالی یا سیاسی دولت‌ها می‌باشد. به عنوان مثال دولت‌ها به بعضی اپراتورهای خصوصی درجه‌ای از انحصار را برای زمان مشخص اعطاء کرده‌اند؛ گرچه این عمل موجب کاهش کارآیی بازار می‌شود، اما دولت‌ها این مشکل را یک مسئله دوران گذار تلقی می‌کنند که برای ایجاد درآمد و به منظور کاهش بدهی ناگزیر، از آن شده‌اند. در این موارد آزادسازی مرحله به مرحله تحقق پیدا می‌کند.

- **بنا نهادن یک چارچوب رقابتی**

مجوزها زمینه‌هایی را که اپراتورها از موقعیت برترشان در بازار سوء استفاده کنند را محدود می‌سازند. این ساز و کارها شرایط تجارت عادلانه و رقابتی را به وجود می‌آورند.

- **تخصیص منابع محدود**

منابع محدود و مورد نیاز برای عملیات ارائه خدمت مانند مانند طیف رادیویی در خدمات مخابراتی بایستی بین اپراتورها به طور منصفانه، مؤثر و در راستای منافع عمومی تخصیص داده شوند. این تخصیص منابع غالباً نیازمند متعادل سازی منافع و حق تقدم‌های رقابتی است. به طور مثال طیف فرکانس ممکن است به بالاترین نرخ مزایده واگذار شود و یا با هزینه پائین به منظور کاهش هزینه‌ها یا تشویق ایجاد خدمات واگذار گردد.دستیابی به حقوق ناشی از این نوع منابع می‌تواند یک منبع درآمدی برای دولت باشد، ولی محدودیت‌های اقتصادی و غیره در مورد دسترسی می‌تواند ایجاد خدمات جدید را به تأخیر بیندازد و هزینه‌های بیشتری به مصرف کننده تحمیل کند.

- **ایجاد درآمد برای دولت**

ارائه مجوز به اپراتور می‌تواند درآمدهای قابل توجهی برای دولت‌ها ایجاد کند. یک مزایده برای مجوزهای جدید می‌تواند درآمدهای مقطعی ایجاد کند. به علاوه، وجوه دریافتی بابت مجوزها، غالباً یک منبع درآمد پیوسته برای سرمایه گذاری عملیات رگولاتور بازار یا مقاصد دیگر ایجاد می‌کند. به علاوه ارائه مجوزها به اپراتورهای جدید با گسترش بازار باعث افزایش درآمدهای مالیاتی دولت‌ها از بخش می‌شود.

- **اطمینان تنظیمی**

وجود یک مجوز به خاطر تعریف روشن حقوقی و تعهدات اپراتور و رگولاتور به طور قابل ملاحظه ای اطمینان را در نظام‌های تنظیمی افزایش می‌دهد. قطعیت و

اطمینان نظام‌های تنظیمی یک موضوع مهم در مبحث ارائه مجوز می‌باشد؛ بخصوص در جاهائی که جذب اپراتورهای جدید و سرمایه‌گذاری‌های تازه در میان است. این مسئله بویژه در مواردی که سرمایه‌گذاری خارجی با خطر ریسک مواجه است و یا اقتصاد در حال گذار می‌باشد بیشتر اهمیت پیدا می‌کند.

۱-۱-۵-۳-۳- ارائه مجوز و دیگر ابزارهای تنظیمی

در بیشتر کشورها مجوزها فقط یک عنصر از چارچوب نظام تنظیمی را تشکیل می‌دهند. دیگر قواعدی که اپراتورها را هدایت می‌کنند در قوانین و سیاست‌های بخش، مقررات‌گذاری، دستورات، اصول کلی و جهت‌گیری‌های عمومی لحاظ شده‌اند.گذشته از آن که حقوق و تعهدات اپراتورها در مجوزها تعیین شده باشند یا ابزارهای دیگر، این دو از طریق دو عامل تعریف می‌شوند:

۱ ـ الزامات قانونی

۲ ـ میزان توسعه چارچوب مقررات گذاری

برخورد بعضی کشورها با موضوعاتی که در مجوزهای برخی دیگر لحاظ شده‌اند با ابزارهای تنظیمی می‌باشد. برای مثال در مکزیک کیفیت اهداف و استانداردهای خدمات برای Telmex پیش از خصوصی‌سازی آن در مجوز مشخص شده بود. در کانادا اهداف و استانداردهای کیفیت خدمات در دستورات و تصمیمات رگولاتور مشخص شد. خصوصی‌سازی و آزادسازی برای اولین بار در اروپا و بریتانیا در اوایل دهه ۱۹۸۰ روی داد. در آن زمان مفهوم تنظیم مقررات برای انگلستان تازگی داشت. در آن زمان هیچ چارچوب تنظیمی وجود نداشت بنابراین مجوز مطرح شده برای "بریتیش تله کام[1]" دارای یک ساختار خودساخته کامل بود. این سند به اکثر ابعاد و جنبه‌های عملیات "بریتیش تله‌کام" می‌پرداخت و دربردارنده حقوق انحصاری، مانند انحصار محدود برای خدمات پایه‌ای صوتی بود. مشابه آن مجوز مرکوری[2]، اولین رقیب در بریتانیا، شامل یک سند تنظیمی جامع و منصفانه باری این اپراتور بود.

1. British Telecom
2. Mercury

مدل‌های مشابه در کشورهای دیگر اروپایی که اپراتورهای دولتی خصوصی می‌شوند و به اپراتورهای جدید مجوز داده می‌شد پذیرفته و اعمال می‌شد. در برخی کشورها بویژه در شمال آفریقا هیچ سابقه‌ای از لیسانس‌های جامعی که نظام‌های تنظیمی مشروح ارائه دهند وجود نداشت. در ایالات متحده و کانادا قواعد مشروح تنظیمی نوعاً شامل تنظیمات، تصمیم گیری‌ها، دستورات یا تعرفه‌های اعمال شده توسط تنظیم کننده بودند. بر این اساس وقتی کانادا برای اولین بار در ۱۹۹۸ سیستم ارائه مجوز را برای اپراتورهای مخابرات ایجاد کرد، تنظیم کننده خیلی کوتاه (در ۲ صفحه) لیسانس‌هایی برای اپراتورهای خدمات بین‌المللی منتشر کرد. قواعدی که ناظر بر عملکرد اپراتورها باشند در دیگر ابزار تنظیمی ایجاد شده بود.کشورهایی که چارچوب تنظیمی روشن ندارند و می‌خواهند به اپراتورهای جدیدالتأسیس مجوز ارائه دهند یا سرمایه‌های جدید را جذب کنند نیازمند توسعه مجوزهای جامع و منصفانه هستند. کشورهایی که به خصوصی‌سازی یا آزاد سازی را بدون مجوزهای مشروح و روشن و یا دیگر ابزارهای تنظیمی روی آورده‌اند، با مشکلات جدی در زمینه فقدان اطمینان و قطعیت در ساختارهای تنظیمی مواجه خواهند شد. در دیگر کشورها که چارچوب تنظیمی وجود نداشته است قطعیت و اطمینان با استفاده از مجوزهای جامع به دست آمده است. از آن جمله می‌توان به مجارستان اوگاندا، مراکش و اردن اشاره کرد. مجوزهای جامع‌تر و کامل‌تر به موفقیت خصوصی‌سازی و ورود رقبای جدید منجر می‌شوند.

- **قطعیت در تنظیم**

در جائی که خصوصی‌سازی قبل از توسعه یک چارچوب تنظیمی صورت می‌گیرد، حقوق و تعهدات اپراتورها بایستی به روشنی در مجوزها تعریف شوند. قطعیت در تنظیم در مورد مسائل کلیدی به افزایش موفقیت برنامه خصوصی‌سازی و برنامه‌های رشد و توسعه و ورود به بازارهای جدید منجر می‌شود. عدم قطعیت به کاهش علاقه سرمایه‌گذار خواهد انجامید. و در نتیجه به کاهش درآمد دولت از محل صدور مجوز و خصوصی‌سازی منجر می‌شود.

- **تعریف حقوق انحصاری**

بخش سیاستگذاری می‌تواند به اپراتورهای انحصاری یا دارای انحصار دوجانبه برای مدت زمان مشخص مجوز ارائه کند. اعطای حقوق انحصاری به طور کلی درآمد دولت را از بابت خصوصی‌سازی و ساز و کارهای ارائه مجوز افزایش می‌دهد. اما در شرایط انحصاری کارآمدی اپراتورها کاهش می‌یابد که به زیان مصرف کننده می‌باشد. اگر سیاستگذار انحصاری را برای اپراتور در نظر می‌گیرد باید آن را به صورت شفاف در مجوز بگنجاند تا برای سرمایه‌گذاران و وام‌دهندگان ایجاد اطمینان کند.

۱-۱-۵-۴- کنترل متغیرهای دیگر

اساس اقتصاد تنظیم مقررات محدود ساختن رفتار بنگاه از طریق قیمت، مقدار و کنترل ورود و خروج است. بطور واضح، بنگاه‌ها متغیرهای تصمیم‌گیری بسیار دیگری نیز دارند که یکی از انها کیفیت محصول یا خدمت است. نهاد مقررات‌گذار ممکن است حداقل استانداردهایی برای اطمینان از کیفیت خدمت یا محصول وضع نماید. برای نمونه مقررات‌گذار استانداردهایی را برای نوسانات برق تنظیم می‌نماید. یک دلیل برای استفاده اندک از مقررات‌گذاری کیفی مربوط به سخت بودن اجرای آن می‌باشد. برای کنترل هر متغیر، عوامل و فعالان اقتصادی باید در مورد آن متغیر و نوع محدودیت‌های بر آن تفسیر و تعریف یکسانی داشته باشند؛ که این موضوع در مورد قیمت و مقدار روشن و شفاف است، ولی کیفیت معمولاً به سادگی قابل تعریف نیست. برای مثال کیفیت خدمات هوایی شامل موارد متعددی نظیر به موقع بودن پروازها، امنیت پروازها، خدمات پذیرایی، وضعیت صندلی‌ها و حمل بار می‌باشد. در حقیقت، مقررات‌گذار تلاش می‌کند برای کنترل کیفیت تمام موارد فوق را کنترل نماید که این مسأله هزینه‌بر خواهد بود و تنها از میان متغیرهای مذکور، امنیت پرواز توسط مقررات‌گذار کنترل می‌گردد. بنابراین رگولاتور معمولاً محدودیت‌های سختی را برای کیفیت محصولات و خدمات (به

غیر از سالم بودن و امنیت) اعمال نمی‌کند. اعمال محدودیت بر تبلیغات کالاها و خدمات خاص نیز در بعضی از کشورها و بازارها اجرا می‌گردد که نمونه بارز آن، محدودیت تبلیغ سیگار در رسانه‌های عمومی است. همچنین در مورد محتوای تبلیغات و برای جلوگیری از ضرر، زیان و فریب‌خوردن مصرف‌کنندگان، نیز دولت‌ها اعمال محدودیت می‌نمایند. متغیر دیگر که گاهی توسط نهادهای تنظیم مقررات کنترل می‌گردد"سرمایه‌گذاری بنگاه" است. برخلاف دیگر متغیرهای تصمیم‌گیری این نوع مقررات‌گذاری دخالت دولت در فرآیند تولید قلمداد می‌گردد. از نمونه‌ی بارز این نوع مقررات‌گذاری می‌توان به الزام دریافت "گواهی نیاز"[1] توسط بیمارستان‌ها قبل از شروع پروژه سرمایه‌گذاری در آمریکا اشاره کرد که هدف از این مقررات‌گذاری جلوگیری از دوباره‌کاری است.

۱-۱-۶- جمع‌بندی و خلاصه

در این بخش مفاهیم اساسی تنظیم مقررات از دیدگاههای مختلف مورد بحث قرار گرفت و تعاریف متفاوتی از تنظیم مقررات که در برگیرنده طیف وسیعی از نظریات حول میزان دخالت دولت در اقتصاد بود؛ ارائه گردید. تحولات مفهوم تنظیم مقررات همواره ارتباط تنگاتنگی با مفهوم رقابت داشته است. تنظیم مقررات و رقابت در اقتصادهای امروز ارتباط جدانشدنی با یکدیگر دارند، به نحوی که بعضاً در بازار از تکنیک های « تنظیم مقررات برای رقابت» استفاده می‌شود که نشان می-دهد، لازمه رقابت در فضای اقتصادی کنونی حضور تنظیم مقررات است. در قسمت دیگر این بخش به ذکر دلایل استفاده از تنظیم مقررات پرداخته شد و بیان شد که به طور کلی در اغلب استدلال‌هایی که در حمایت از مقررات‌گذاری بیان می‌شود به مسأله شکست بازار اشاره می‌گردد. در بعضی از بخش‌ها یا شرایط نیز حالت فقدان بازار بوجود می آید، که در این حالت‌ها تنظیم مقررات، به علت آن که بازار کنترل نشده قادر به تامین منافع عمومی نمی‌باشد، توجیه‌پذیر است.

---

1. Certificate of Need

از به کارگیری رهیافت استیلگر در قبال نظریه تنظیم مقـررات بـه چهـار نتیجـه اصلی رسیده‌ایم. این نتایج شکل تنظیم مقررات را مشخص مـی‌کننـد و پـیش‌بینـی می‌کنند که کدام صنایع تحت تنظیم قرار می‌گیرند. نخست آن که، تنظیم مقررات به سود گروه‌های به نسبت کوچک و دارای تمایل قوی به تنظیم مقـررات و بـه زیـان گروه‌های به نسبت بزرگ و دارای تمایل ضعیف به تنظیم مقررات گرایش دارد. در بسیاری از موارد پیامد این ویژگی آن است که تنظیم مقررات به نفع تولیدکننـدگان است. دوم آن که حتی اگر تنظیم مقررات به نفع تولیدکنندگان باشد خط‌مشی‌ها (به ویژه قیمت) طوری تنظیم نمی‌شود که سود صنعت را به حداکثر برساند. قیمـت‌هـا کم‌تر از میزان حداکثر کننده سود تنظیم خواهد شد، زیرا گروه‌هـای مـصرف‌کننـده اثر محدود کننده‌ای دارند. سوم آن که صنایع به نسبت انحصاری محتمل‌ترین نامزد تنظیم هستند، زیرا در چنین صنایعی، تنظیم مقررات بیشترین اثر را بر رفاه برخی از گروه‌ها دارد. سرانجام آن که وجود نارسایی در بازار، تنظیم مقـررات را محتمـل‌تـر می‌کند، زیرا سود برخی گروه‌های ذینفع نسبت به زیان سایر گروه‌های ذینفـع زیـاد است و در نتیجه اثر بیشتری برفرآیند قانون‌گذاری می‌گذارند.

در قسمت آخر این بخش نیز ابزارهای تنظیم مقررات مورد بررسی قرار گرفـت و بیان شد که قیمت‌گذاری و کنترل ورود و خروج از بـازار بـه عنـوان مهمتـریـن ابزارهای تنظیم مقررات شناخته می شود و البته ابزارهای دیگری نیز وجـود دارنـد ولی از لحاظ کارآمدی این دو ابزار بهترین می‌باشند.

۱-۲- شناخت معیارهای مقررات‌گذاری، سطوح مقررات‌گذاری و شرایط الزام رگولاتور

۱-۲-۱- شناخت معیارهای مقررات‌گذاری

در این بخش به بیان معیارهای مقررات‌گذاری می‌پردازیم که یک سازمان یا نهاد مقررات‌گذار به منظور دستیابی به اهداف خویش بر اساس توصیه ها و تجارب بین المللی(OECD, 2005[۱]، بانک جهانی 2006)[۲] می بایست از آنها تبعیت نماید. برای اینکه یک سازمان مقررات‌گذار بتواند قوانین و مقررات اصولی و مناسب برای بخش تحت نظارت خود تصویب نماید، لازم است در ایجاد سازمان مقررات‌گذار نیز برخی معیارها و اصول خاص رعایت شود. (OECD 2005) لذا معیارهایی که در ادامه به آنها اشاره می‌کنیم، ترکیبی از اصول کلی توصیه شده برای ایجاد سازمان مقررات‌گذار و معیارهای ناظر بر فعالیت رضایت‌بخش آن است.

۱-۲-۱-۱- چارچوب حقوقی

۱-۲-۱-۱-۱- خلق قانون

سازمان مقررات‌گذار باید بر اساس قانون به وجود آمده باشد. این قانون بهتر است ترجیحاً قانون مکتوبی باشد که توسط قوه مقننه به تصویب رسیده و حوزهٔ نفوذ، اختیارات، وظایف و مسئولیت‌های سازمان مقررات‌گذار را بدرستی مشخص نماید. این بدان دلیل است که قوانین تصویب شده توسط قوه مقننه (قوانین اولیه[۳]) بیش از سایر انواع احکام و قوانین ملاک اراده و اجماع سیاسی مبنی بر تشکیل و

---

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به
OECD (2008) "Measuring Regulatory Quality" www.SourceOECD.org

۲. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به
Guasch J. and Spiller P(1999) "Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story", The World Bank ,Washington, D

3. Primary Law

بقای یک سازمان مقررات‌گذار مستقل هستند. علاوه بر این، قوانین اولیه نسبت به سایر احکام حکومتی با ثبات‌تر و دائمی‌تر هستند. هرچند که اینگونه قوانین قابل تغییرند، ولی تغییر آنها بدون طی یک فرآیند کامل قانونی در قوه مقننه امکان‌پذیر نیست. البته در برخی از کشورها سازمان‌های مقررات‌گذار از طریق احکام صادر شده از جانب رئیس جمهور و یا نخست‌وزیر ایجاد شده‌اند. لکن احکام صادر شده توسط قوه مجریه، نسبت به قوانین تصویب شده توسط قوه مقننه معایبی دارند. یکی از این معایب آن است که تغییر احکام دولتی نسبتاً آسان است. با صدور چنین احکامی دولت توانایی بیشتری برای دخالت در کار سازمان مقررات‌گذار پیدا می‌کند و به این ترتیب استقلال سازمان مقررات‌گذار تا حدودی به خطر می‌افتد. از طرف دیگر هربار که دولت عوض می‌شود، احتمال تغییر این احکام وجود دارد. علاوه بر این، فرآیند تصویب قوانین در قوه مقننه غالباً از فرآیند صدور احکام دولتی توسط رئیس جمهور، نخست وزیر و هیأت وزیران شفاف‌تر است. بنابراین، در صورتیکه قوانین ناظر بر ایجاد سازمان مقررات‌گذار از جانب قوه مقننه تصویب شده باشد، تغییر این قوانین بدون بحث‌های اجتماعی و آگاهی عمومی از آنچه که قرار است تغییر داده شود، مشکل خواهد بود.

۱-۲-۱-۱-۲- اصول و رویه‌ها در قانون باید تصریح شده باشند.

اصول، رویه‌ها، فرآیندها و سیاست‌های مقررات‌گذاری باید در قانون مشخص شده باشند، که ترجیحاً بهتر است این قانون، قانون اولیه باشد. حوزه نظارت نهاد مقررات‌گذار، سیاست‌های عمومی و روش‌هایی که این نهاد باید از آنها تبعیت نماید، وظایف و مسئولیت‌هایی که باید به عهده بگیرد، و قدرت‌ها و اختیاراتی که در اختیار دارد، باید به صراحت و دقت در قانون تعریف شده باشند.

۱-۲-۱-۲- اختیارات قانونی

۱-۲-۱-۲-۱- به سازمان مقررات‌گذار قدرت تصمیم‌گیری نهایی اعطاء گردد.

مناسب‌تر آن است که سازمان مقررات‌گذار، در داخل حوزه قانونی خود قدرت تصمیم‌گیری نهایی داشته باشد، بدون اینکه برای تصمیم اتخاذ شده، نیاز به دریافت تأیید از هیچ نهاد یا سازمان دولتی دیگری داشته باشد. این قدرت تصمیم‌گیری، چه از لحاظ نظری و چه عملی، مهمترین رکن استقلال نهاد مقررات‌گذار است. در برخی کشورها سازمان‌های مقررات‌گذار، تنها نقش مشاور را دارند و در امور مربوط به تنظیم و وضع مقررات همچون تعیین تعرفه‌ها، تنها می‌توانند در سمت مشاور دولت یا یکی از وزارتخانه‌ها انجام وظیفه نمایند. میزان تأثیرگذاری آرای مشاوره‌ای سازمان مقررات‌گذار نیز از کشوری به کشور دیگر متفاوت است، بطوریکه در بعضی کشورها این نظر مشورتی تقریباً همیشه مورد پذیرش دولت یا وزارتخانه ذیربط قرار می‌گیرد، حال آنکه در برخی دیگر از کشورها این نظر مشورتی تنها بصورت نمایشی و تشریفاتی ابراز می‌گردد و تأثیری در تصمیم نهایی ندارد. برخی سازمان‌های بین-المللی مانند بانک جهانی(۲۰۰۵)، بر این عقیده‌اند که نقش مشورتی برای سازمان‌های مقررات‌گذار "بهترین رویه[1]" و "معیار آرمانی" برای تأسیس سازمان‌های مقررات-گذار نیست. بنابراین به نظر بانک جهانی، سازمان مقررات‌گذار بهتر است تنها در مراحل اولیهٔ تأسیس و در دوران‌گذار از مقررات‌گذاری دولتی به مقررات‌گذاری مستقل، نقش مشورتی داشته باشد. در چنین حالتی نیز آرای مشورتی سازمان مقررات‌گذار باید بصورت علنی و عمومی اعلام شود. همچنین باید تاریخ مشخصی برای تبدیل وضعیت سازمان مقررات‌گذار از حالت مشورتی به مستقل وجود داشته باشد. برخی از کشورهای درحال توسعه علی‌رغم وعده‌هایی که در این زمینه داده‌اند، تا کنون حاضر به تبدیل وضعیت سازمان‌های مقررات‌گذار خود نشده‌اند. به عقیده بانک جهانی عدم توانایی اتخاذ تصمیمات نهایی استقلال سازمان مقررات‌گذار و شفافیت کل فرآیند مقررات‌گذاری را به خطر می‌اندازد.

1. Best Practice

۱-۲-۱-۲-۲- تعیین حداقل اختیارات قانونی

نهاد مقررات‌گذار باید حداقل اختیارات قانونی زیر را داشته باشد:

- **تعیین تعرفه‌ها**

تعرفه‌ها باید در سطحی منطقی تعیین شوند، بطوریکه مقدار آنها هم برای مصرف‌کنندگان و هم برای شرکت‌ها و بنگاه‌های فعال در حوزه نظارت سازمان مقررات‌گذار مناسب باشد. مهمترین و محوری‌ترین دلیل پیدایش یک سازمان مقررات‌گذار، وضع تعرفه برای خدمات زیرساختی است، که عرضه آنها بصورت انحصاری انجام می‌شود. تعیین تعرفه مهمترین فرآیندی است که مصرف‌کننده را در برابر سوءاستفاده‌های احتمالی از قدرت انحصاری حمایت می‌نماید. از طرف دیگر، در غیاب رقابت، این تعرفه‌ها هستند که انگیزهٔ سرمایه‌گذاری و بالابردن کارآیی را برای بنگاه‌های تحت نظارت فراهم می‌نمایند. هرچند که قانون و مجوزها، امتیازات و پروانه‌های صادر شده، باید روش‌های بکارگرفته شده در محاسبه تعرفه را به روشنی و وضوح مشخص نمایند، اما در نهایت بکاربستن این روش‌ها، انجام محاسبات و بکاربردن اصول مشخص شده در قانون برای انجام این محاسبات به عهده نهاد مقررات‌گذار است. علاوه بر وضع تعرفه، سازمان مقررات‌گذار باید اختیار حل و فصل مسائل فرعی و جنبی مرتبط با تعرفه‌ها را نیز داشته باشد. برخی از این مسائل عبارتند از:

- تخصیص هزینه و ریسک
- تعیین دارائی‌های پایه[1]
- فروض مربوط به هزینه سرمایه

هرچند که تعیین روش‌های محاسبه تعرفه در قانون اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد، لکن بهتر است در متن قانون تنها اصول کلی محاسبه تعرفه بیان شود و از ذکر جزئیات بیش از حد در متن قانون پرهیز گردد. سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک

1. Asset Base

جهانی، ارائه یک برنامه تفصیلی و جزء به جزء برای محاسبه تعرفه را تنها در مراحل اولیهٔ خصوصی‌سازی و برای جذب اعتماد سرمایه‌گذاران توصیه نموده‌اند. ارائه چنین برنامه‌ای بخصوص زمانی ضروری است که در زمان شروع مذاکره با سرمایه‌گذاران خصوصی هنوز هیچ سازمان مقررات‌گذاری بوجود نیامده باشد. در مجموع، بهتر است قبل از شروع هرگونه مذاکره برای خصوصی‌سازی ابتدا یک سازمان مقررات‌گذار بوجود بیاید تا بتواند درباره امکان‌پذیر بودن و عملی بودن نظام مقررات‌گذاری پیشنهادی به دولت مشاوره بدهد.

یکی از مسائلی دیگری که احتمال دارد در زمان خصوصی سازی دارائی‌های دولتی بروز نماید، "مخاطره اخلاقی[1]" است. مخاطره اخلاقی هنگامی بروز می‌کند که دولت تمایل داشته باشد ارزش دارائی‌هایی را که قصد فروش آنها را دارد، بیش از حد جلوه دهد تا قیمت فروش آنها را به حداکثر رسانده و حداکثر منافع کوتاه-مدت را از فروش این دارائی‌ها بدست آورد. یکی از منافع ایجاد یک نهاد مقررات-گذاری، پیش از شروع فرآیند خصوصی سازی، آن است که این سازمان می‌تواند از یک طرف مانع ایجاد مخاطره اخلاقی در مراحل اولیهٔ خصوصی سازی شود و از طرف دیگر مراقب منافع بلندمدت مصرف‌کنندگان و بخش تحت نظارت خود شود. در برخی کشورها، عدم مواجهه جدی با مسائلی نظیر مخاطره اخلاقی و سایر انگیزه-های مخرب مشکلاتی را بر سر راه خصوصی سازی ایجاد نموده که از جمله این کشورها می‌توان به کشور برزیل اشاره نمود (Minogue M Cariño L, 2006).

هر روش قیمت‌گذاری یا تعیین تعرفه‌ای که پیش گرفته شود، به هرحال مجموعه‌ای از مسائل بروز خواهد کرد، که باید به شیوه‌ای ماهرانه، منصفانه و توسط کارشناسانی که دارای مهارت‌های تکنیکی کافی هستند مورد بررسی و حل و فصل قرار بگیرد. در چنین مواقعی سازمان مقررات‌گذار باید اختیار و آزادی کافی برای عمل داشته باشد. این مسائل تقریباً همیشه بطور ضمنی در ارتباط با قدرت تعرفه‌بندی هستند، هرچند که قانون و اسناد واگذاری امتیاز نیز ممکن است

1. Moral Hazard

حاوی رهنمودهای خاص برای برخورد با این مسائل باشند. برخی اوقات مسکوت ماندن این مسائل در قانون و اسناد واگذاری امتیاز ممکن است مشکلاتی را ایجاد نماید. برای مثال در برزیل، به سازمان مقررات‌گذار این اختیار تام داده شده بود که برای محاسبه مجدد نرخ‌های تعرفه، دارائی‌های شرکت‌های تحت پوشش خود را ارزش‌گذاری نماید. عرضه‌کنندگان ادعا نمودند که به آنها قول داده شده بود که در تعیین قیمت دارائی، قیمت‌های خرید دارائی‌ها در زمان خصوصی‌سازی بعنوان ارزش دارائی در نظر گرفته می‌شود، در حالی برخی دیگر ادعا می‌نمودند که چنین قولی از جانب سازمان مقررات‌گذار داده نشده است. این اختلاف در شرایطی پیش آمد که موضوع در قانون و در اسناد واگذاری امتیاز نیز به کلی مسکوت گذاشته شده بود. از چشم‌انداز استانداردهای مقررات‌گذاری، در اینجا نکته اساسی این نیست که حق با کدامیک از طرفین اختلاف است، بلکه نکته اساسی آن است که چنین نکات اساسی در محاسبه تعرفه باید یا در قانون یا در اسناد واگذاری امتیاز تصریح شده باشد، تا هم تعرفه‌ها تا حدودی برای مصرف‌کنندگان و سرمایه‌گذاران قابل پیش‌بینی باشد و هم رهنمودهای کلی برای وضع تعرفه‌ها در اختیار سازمان مقررات‌گذار قرار بگیرد.

از دیگر مسائلی که ذاتاً به تعیین تعرفه مربوط می‌شود، مسئله یارانه‌های متقاطع[1] است. البته بخشی از مسئله یارانه‌های متقاطع به طرز تلقی افراد از هزینه‌ها و ریسک‌ها و نحوهٔ توزیع آنها بین مصرف‌کنندگان و گروه‌های مختلف مربوط می‌شود. قضاوت‌های مربوط به تخصیص هزینه و ریسک، قضاوت‌هایی به شدت ذهنی هستند که سازمان مقررات‌گذار گریزی از آنها ندارد. تخصیصی که به نظر یک فرد موجه می‌رسد، ممکن است به نظر فرد دیگری یارانه متقاطع جلوه کند. این یکی از جنبه‌های ذاتی تعرفه‌بندی است. نکته حقوقی مهم در اینجا آن است که سازمان مقررات‌گذار باید در مورد تخصیص هزینه و قضاوت‌های مشابه آن تا حدودی آزادی عمل داشته باشد. اما مشکل دیگری که احتمال بروز آن وجود دارد آن است

1. Cross Subsidy

که یارانه‌های متقاطع بصورت تعمدی، بصورت جزئی ساختاری از نرخ‌های تعرفه درآیند. برای مثال یارانه‌ها ممکن است بصورت انتقال از مشتریان بزرگ به مشتریان کوچک و یا برعکس ظهور نمایند. گاهی نیز ممکن است، به قصد رسیدن به اهداف اجتماعی، یارانه‌های متقاطع بصورت صریح در ساختار تعرفه گنجانده شوند. برای مثال ممکن است در راستای اهداف توسعه اقتصادی و حمایت از برق‌رسانی روستایی، برای مشتریان کم‌درآمد یارانه در نظر گرفته شود. می‌توان گفت که لحاظ نمودن چنین یارانه‌های متقاطعی در تعرفه‌بندی ذاتاً ناکارآست، ولی واقعیت‌های اجتماعی و سیاسی کشورها اغلب چنین یارانه‌هایی را اجتناب ناپذیر می‌کند. برخی صاحب‌نظران بر این عقیده‌اند که یارانه‌های متقاطع تحت مدیریت یک سازمان مقررات‌گذار هدفمندتر از زمانی خواهند بود که تحت مدیریت سیاسی قرار دارند. به هرحال تا آنجا که به وظایف و اختیارات سازمان مقررات‌گذار مربوط می‌شود، سئوالات اساسی که در رابطه با یارانه‌های متقاطع باید به آنها پاسخ داده شود، به شرح زیرند:

- قانون چه یارانه‌های متقاطعی را مجاز شمرده است؟
- سازمان مقررات‌گذار برای نظارت بر یارانه‌های متقاطع و حصول اطمینان از هدفمند بودن و شفافیت آنها تا چه اندازه آزادی عمل دارد؟

در صورتیکه قرار است یارانه‌های متقاطع وجود داشته باشند، باید وجود آنها در قانون یا در قراردادهای واگذاری امتیاز صریحاً ذکر گردیده و همچنین به صراحت بیان گردد که سازمان مقررات‌گذار در قبال اعمال این یارانه‌ها، موظف است یا دارای حدی از اختیار است. در صورتیکه در خصوص وضع یا اعمال این یارانه‌ها اختیاراتی برای سازمان مقررات‌گذار در نظر گرفته شده، حدود این اختیارات باید صراحتاً در قانون ذکر شود. در نهایت در تأسیس یک سازمان مقررات‌گذار مستقل، مهمترین نکته حقوقی آن است که این سازمان باید توانایی وضع تعرفه‌ها و انجام کلیهٔ فعالیت‌های لازم برای وضع تعرفه‌ها را داشته باشد. علاوه براین، در متن قانون، اسناد واگذاری امتیاز و سیاست‌های لازم‌الاجرا که از جانب دولت به سازمان

مقررات‌گذار دیکته می‌شود، باید "رهنمودهای" لازم و "وضوح" کافی در رابطه با روش‌های بکار گرفته شده و یارانه‌های متقاطع مورد استفاده وجود داشته باشد تا کلیه طرف‌های ذی‌نفع بتوانند انتظارات منطقی از روش تعرفه‌بندی داشته باشند. هرچند که "وضوح" و "رهنمودها" مهم هستند، اما در نظر گرفتن آزادی عمل برای سازمان مقررات‌گذار جهت مقابله این سازمان با شرایطی که مدام در حال تغییرند نیز لازم و مطلوب است.

- **سازمان مقررات‌گذار باید توانایی تعیین استانداردهای مربوط به کیفیت خدمات فنی و مصرفی شرکت‌های تحت نظارت خود را داشته باشد**

پس از تعیین تعرفه‌ها، مهمترین وظیفه سازمان مقررات‌گذار تعیین حداقل کیفیت خدمات بنگاه‌هایی است که در بخش تحت نظارت سازمان مقررات‌گذار فعالیت می‌کنند. اگر این بنگاه‌ها برای فعالیت در بخش مورد بحث جواز دریافت نموده‌اند، استانداردهای کیفیت خدمت می‌تواند در جواز صادر شده ذکر گردد. این استانداردهای شامل کیفیت خدمات، تعامل با مصرف‌کنندگان، امنیت، تعهدات اجتماعی (مانند تعهد گسترش خدمت)، و مجموعه‌ای از سایر موارد می‌شوند که ذاتاً اقتصادی نیستند و به همین جهت نیز در تعرفه‌بندی گنجانده نمی‌شوند. (Cook,1999) سازمان مقررات‌گذار بتواند با اقتدار استانداردهایی را که بنگاه‌های تحت نظارتش در چارچوب آنها فعالیت می‌کنند، مشخص نماید. همانند روش‌های بکار بسته شده در رابطه با تعرفه‌بندی، در اینجا نیز هم سرمایه‌گذاران و هم مصرف‌کنندگان حق دارند، بدانند که چه انتظاراتی می‌توانند داشته باشند. از آنجا که وضع استانداردها فرآیندی ذاتاً پیچیده و تکنیکی است، شاید بهترین حالت آن باشد که تفویض قدرت به سازمان مقررات‌گذار در قالب معیارهایی کلی صورت بگیرد و نه در قالب مفاد قانونی تفصیلی و جزئی، بطوریکه سازمان مقررات‌گذار آزادی عمل نسبتاً گسترده‌ای در زمینه وضع استانداردها داشته باشد. مواردی که وضع استاندارد برای آنها اجباری است باید در قانون تصریح شود، لکن قانون باید حتی‌الامکان به سازمان مقررات‌گذار این اختیار را نیز بدهد که در سایر حوزه‌های مربوط نیز به

ارائه و وضع استاندارد بپردازد. همچنین سازمان مقررات‌گذار باید در طول زمان و با اطلاع‌رسانی کافی و مناسب، آزادی عمل تغییر استانداردها را نیز داشته باشد. در اکثر کشورهای در حال توسعه، استانداردهای کیفیت خدمات تجاری و تکنیکی باید به مرور زمان و در طول دوره‌های متناوب وضع گردند.

۱-۲-۱-۲-۳- انعطاف‌پذیری و قابلیت پیش‌بینی مقررات

- **تصمیمات باید بر اساس پیشینه حقوقی[1] مشخص اتخاذ گردد**

قابل پیش‌بینی بودن و سازگاری از خصوصیات مطلوب مقررات وضع شده هستند. فرآیند قانون‌گذاری فرآیندی تکراری است. هر قانونی که وضع می‌شود باید تصویر واضحی از سیاست‌های کلی و رویه‌های اتخاذ شده در اختیار شرکت-کنندگان در بازار قرار دهد. بنابراین، هرچند مقررات‌گذاران ممکن است از لحاظ قانونی ملزم به پیروی از پیشینه‌های حقوقی نباشند، لکن توصیه می‌شود که تا حد امکان از این پیشینه‌ها پیروی نمایند مگر آنکه دلایلی قابل اثبات برای عدم پیروی ایشان وجود داشته باشد. هنگامی که مسئله‌ای پیش می‌آید که دارای هیچگونه پیشینه حقوقی نیست، قوانینی که در مورد آن وضع می‌شود، بر عموم مردم اثراتی می‌گذارند که بعنوان اثرات اولیه تلقی می‌شوند. هنگامی که مسائلی مشابه مسئله اول برای بارهای دوم، سوم و. .. پیش می‌آید، عموم مردم انتظار دارند که در مواجهه با واقعیات و موقعیت‌های مشابه، عکس‌العمل مشابهی را از مسئولین ببینند، به عبارت دیگر مردم انتظار دارند که مقررات‌گذار مسئله ثانویه پیش آمده را به همان شکلی حل و فصل نماید که در حالت اولیه حل و فصل شده بود، مگر اینکه دلایل خاصی برای حل و فصل قضیه به صورتی متفاوت وجود داشته باشد، که در این‌صورت نیز مقررات‌گذار موظف است این دلایل را بصورت شفاف و علنی برای مردم توضیح دهد. به شیوه‌ای مشابه، هنگامی که مقررات‌گذاران سیاست‌های خود را اعلام و یا قوانین را به نحو خاصی تفسیر می‌کنند، عاقلانه خواهد بود اگر

1. Precedence

در آینده نیز به این سیاست‌ها و تفاسیر وفادار بمانند. با این کار می‌توان به عموم مردم، به خصوص افراد ریسک‌گریز، اطمینان داد که نظام مقررات‌گذاری مستحکم و با ثبات است.

- **اگر مقررات‌گذار در جایی قصد عدول از پیشینه را دارد، باید مراتب را به اطلاع عموم مردم برساند**

هنگامی که عدول از رویه‌های پیشین ضروری می‌شود، مقررات‌گذار باید ابتدا احتمال گرفته شدن تصمیماتی را که با رویه‌های پیشین مغایرت دارد را به اطلاع مردم برساند و برای تمام طرفین ذینفع این امکان را فراهم سازد تا نظر خود را در ارتباط با مسئله مطروحه بیان دارند. هرچند که قابل پیش‌بینی بودن، سازگاری و ثبات از خصوصیات مطلوب یک نظام مقررات‌گذاری هستند، لکن پیروی از این اصول نباید در جهانی که مدام در حال تغییر است، باعث عدم انعطاف‌پذیری نظام مقررات‌گذاری شود. عدم انعطاف در شرایطی که تطبیق و انعطاف مورد نیاز است، می‌تواند همان اندازه نظام مقررات‌گذاری را بی‌ثبات نماید که ناسازگاری و غیر قابل پیش‌بینی بودن در شرایط دیگر. همراه با تغییر مالکیت و ساختار بخش تحت نظارت، ایجاد تغییر در نظام مقررات‌گذاری نیز اجتناب ناپذیر است. مدیریت موفق این تغییر یکی از خصوصیات مهم یک نظام مقررات‌گذاری موفق است. برای چنین مدیریت موفقی لازم است که پیش از انجام تغییر به کلیهٔ ذی‌نفعان اخطار لازم داده شده و منطق ایجاد تغییر برای آنها توضیح داده شود. این اطلاع رسانی دارای اهداف مضاعف است. اولاً اطلاع رسانی به ذی‌نفعان این امکان را می‌دهد که خود را برای وقوع تغییرات آماده کرده و با آنها تطبیق دهند. ثانیاً اطلاع رسانی به موقع به افراد فرصت می‌دهد که نظرات خود را به اطلاع مسئولان برسانند. این نظرات ممکن است تغییرات ایجاد شده را تأیید کنند، با آنها مخالف باشند و یا قصد تعدیل آنها را داشته باشند. به هر حال، اطلاع‌رسانی مانند لایهٔ محافظی عمل می‌کند که به مردم امکان می‌دهد دربارهٔ تحولاتی که در شرف وقوع است فکر کنند، آنها را نقد کرده و بر آنها اثر بگذارند و در نهایت خود را با آنها وفق دهند. با اطلاع رسانی مناسب، مقررات‌گذار می‌تواند بین منافع

ناشی از سازگاری و ثبات و مخاطرات ناشی از عدم انعطاف تعادل برقرار نماید.

- **تغییرات باید تدریجی و آینده‌نگر باشند**

هر تغییر اساسی در رویه‌های حقوقی و سیاستگذاری باید تا آنجا که ممکن است آینده‌نگر بوده و به صورت تدریجی اعمال شود. علاوه بر اطلاع‌رسانی مناسب، سازمان مقررات‌گذار باید تغییرات اساسی را بصورت تدریجی و نه بصورت ناگهانی اعمال نماید. این نحوهٔ اعمال تغییر از بروز اختلالات غیرضروری جلوگیری و به افراد متأثر از تغییر امکان می‌دهد که خود را با تغیرات وفق دهند و به این ترتیب تعادل لازم بین انعطاف‌پذیری و جمود ایجاد می‌شود.

۱-۲-۱-۲-۴- حمایت از حقوق مصرف کنندگان

- **حمایت از مصرف‌کنندگان**

مهمترین و محوری‌ترین هدف مقررات‌گذاری حفاظت و حمایت از مصرف-کننده در کوتاه‌مدت و بلندمدت است. برای رسیدن به این هدف بهتر است سازمان‌های مقررات‌گذار یک "بیانیهٔ حقوق مصرف‌کننده[1]" اختیار نمایند. چنین بیانیه‌ای باید دارای خصوصیات حداقلی زیر باشد (Cook, 1999):

الف: حداقل استاندارد کیفیت برای مصرف‌کننده

بنگاه‌ها و شرکت‌های خدمات‌رسان باید موظف باشند حداقل استانداردهای خدمت‌رسانی را که مصرف‌کنندگان حق برخورداری از آنرا دارند، حفظ نمایند. همانطور که قبلاً نیز ذکر شد، یکی از مهمترین اهداف به وجود آمدن سازمان مقررات‌گذار حمایت از مصرف‌کنندگان است و تعیین حداقل استانداردهای خدمت‌رسانی یکی از مهمترین کارکردهای یک سازمان مقررات‌گذار است که برای حفاظت از منافع مصرف‌کنندگان انجام می‌شود. برای به انجام رساندن وظایف مرتبط با این کارکرد، سازمان مقررات‌گذار باید مجموعه‌ای از استانداردها در اختیار

1. Consumer Statement of Rights

داشته باشد که برای شرکت‌های ارائه دهندهٔ خدمات دقیقاً مشخص نماید که چه انتظاراتی از آنها وجود دارد و برای مصرف‌کنندگان نیز مشخص کند که چه انتظاراتی می‌توانند از شرکت‌های خدمت‌رسان داشته باشند. این استانداردها باید علنی و منتشر شده باشند. برخی از این استانداردها به شرح زیرند:

- ارائه زمانبندی برای وصل شدن به شبکه خدمت‌رسانی
- موازین مربوط به قطعی خدمت (مثلاً برنامه زمانی برای قطع برق یا آب در صورتی‌که چنین برنامه‌ای لازم باشد)
- تعیین حداکثر زمان مجاز برای پاسخگویی به سئوالات و شکایات مصرف-کنندگان و درخواست‌های آنها برای اطلاعات
- ارتباط با مشتریان
- درستی و دقت قبوض و صورتحساب‌ها
- کیفیت کنتورها و دفعات خواندن آنها
- حفظ و نگهداری خطوط (مانند سیم‌های برق و تلفن و یا لوله‌های آب)
- گسترش خدمات
- حفظ و نگهداری اطلاعات شخصی مصرف‌کنندگان
- حفظ امنیت عمومی

سازمان مقررات‌گذار باید شرکت‌های تحت نظارت خود را موظف نماید که بصورت دوره‌ای و نظام‌مند گزارش‌هایی ارائه دهند که در آنها میزان موفقیت آنها در زمینه حفظ استانداردهای فوق مشخص شده باشد. در این گزارش‌ها باید موارد زیر مشخص شده باشد:

- هرگونه تخطی از استاندارهای فوق و چگونگی اصلاح این تخطی
- محل بروز و مدت زمان قطعی خدمت و تعداد مصرف‌کنندگانی که تحت تأثیر این قطعی خدمت قرار گرفته‌اند.
- شکایات دریافت شده از مشتریان و اینکه این شکایات در چه مرحله‌ای از بررسی قرار دارند.

• آمارهای مربوط به سئوالات و پرس‌وجوهای مشتریان، صدمات و جراحات مرتبط با تجهیزات شرکت خدمت‌رسان و پرسنل آن، و هر نوع اطلاعات دیگری که ممکن است برای نظارت بر عملکرد شرکت‌های تحت نظارت مهم تلقی شود.

گزارشی که کلیهٔ موارد فوق‌الذکر در آن رعایت شده باشد باید بطور مرتب در اختیار سازمان مقررات‌گذار قرار بگیرد و سازمان مقررات‌گذار نیز باید آنرا منتشر نماید، هرچند که گزارش‌ها باید به نحوی ویرایش گردند که اطلاعات شخصی مشتریان که ممکن است در برخی از گزارش‌ها موجود باشد فاش نگردد.

ب: باید برای جلوگیری از تخطی شرکت‌ها از استانداردهای خدمت‌رسانی تدابیری اندیشیده شود

برای شرکتی که استانداردهای تصویب شده را نقض کرده باشد باید جریمه در نظر گرفته شود. میزان این جریمه باید با خطایی که شرکت مرتکب آن شده متناسب باشد، اما نکته‌ای که باید حتماً در تعیین میزان جریمه به آن توجه شود، آن است که جریمه در نظر گرفته شده باید همیشه شامل جبران خسارت و ارائه غرامت به مشتریانی باشد که در اثر تخطی از استانداردهای رایج متضرر شده‌اند. تدابیر اندیشیده شده برای جبران خسارات وارده به مشتریان می‌تواند شامل موارد مختلفی باشد که برخی از آنها بدین شرح‌اند: بازگرداندن وجوه قبوض پرداخت شده از جانب مشتریان، ارائه تخفیف، پرداخت غرامت و ضبط وجوهی که مشتریان به شرکت پرداخت نموده‌اند و اختصاص این وجوه به جبران خسارت مشتریان. اگر خطای سر زده از شرکت خدمت‌رسان جدی باشد و یا به تعداد زیادی از مصرف‌کنندگان آسیب رسانده باشد، جریمه‌های سنگینتری نیز می‌توان برای شرکت در نظر گرفت. برای مثال سازمان مقررات‌گذار می‌تواند جواز شرکت خاطی را مشروط یا معلق نماید. در صورتی‌که الگویی از رفتارهای خلاف استاندارد وجود داشته و شرکت به دفعات مرتکب خطا شده و یا دست به فریب مسئولین زده باشد، سازمان مقررات‌گذار باید بتواند جواز شرکت را باطل نماید.

ج: مشتریان باید برای حل و فصل شکایاتشان دسترسی آسان به سازمان مقررات‌گذار داشته باشند

شرکت‌ها باید موظف باشند بدون دخالت سازمان مقررات‌گذار شکایات مصرف‌کنندگان را رسیدگی نموده و به سئوالات آنان پاسخ دهند. اما متأسفانه اینگونه رسیدگی‌ها همیشه از جانب شرکت‌ها صورت نمی‌گیرد. به همین جهت نیز مشتریان باید امکان دسترسی آسان به سازمان مقررات‌گذار را برای رسیدگی به شکایات‌شان داشته باشند. شرکت‌ها باید موظف باشند که اطلاعات تماس سازمان مقررات‌گذار را در اختیار مشتریانشان قرار دهند و سازمان مقررات‌گذار نیز باید به نوبهٔ خود نیروی انسانی لازم برای رسیدگی به شکایات مشتریان را در اختیار داشته و دستورالعمل مشخص و منتشر شده‌ای نیز برای اینگونه رسیدگی‌ها داشته باشد. رسیدگی به شکایات می‌تواند در مراحل مختلفی انجام بگیرد که از جملهٔ آنها میانجیگری رسمی و غیر رسمی است. اما کلیه این دستورالعمل‌ها باید در نهایت به یک محکمه یا دادگاه ختم شود که در صورتیکه هرگونه میانجیگری رسمی و غیر رسمی نتوانست اختلاف طرفین را برطرف نماید؛ بتوان در آن هر مورد را با توجه به محتوای حقوقی آن مورد بررسی و قضاوت قرار داد. سازمان مقررات‌گذار باید سوابق کلیهٔ شکایات واصله را نگهداری و هرچند وقت یکبار گزارش دقیقی از انواع شکایات دریافت شده از هریک از شرکت‌های خدمت‌رسان ارائه داده (مثلاً برای شکایات مربوط به نقص صورتحساب، قطعی خدمات و یا صدمات و جراحات شخصی وارد شده به مشتریان) و این گزارش‌ها را با گزارش‌های منتشر شده از جانب خود شرکت‌ها مطابقت دهد.

د: سازمان مقررات‌گذار باید برای مشتریان نیز تعهداتی تعریف نماید

سازمان مقررات‌گذار باید مسئولیت‌های مشتریان را در قبال شرکت‌های ارائه دهندهٔ خدمت مشخص نماید. شرکت‌های تحت نظارت نهاد مقررات‌گذار نیز خود حق دارند که از مشتریانشان انتظاراتی داشته باشند. بدون چنین انتظاراتی این شرکت‌ها نمی‌توانند وظایف مورد انتظار را بخوبی انجام دهند. برای مثال برخی از این انتظارات عبارتند از: پرداخت به موقع صورتحساب‌ها، اعمال قوانین مربوط به

کم فروشی خدمات، دسترسی منطقی بـه منـازل مـشتریان، و احتـرام مـشتریان بـه دارائی‌های شرکت و استفاده توأم با مسئولیت از این دارائی‌هـا از جانـب مـشتریان. شرکت‌ها باید اجازه استفاده از امکانات سازمان مقررات‌گـذار و نیـروی انتظـامی را برای اعمال حقوق خود و مسئولیت‌های مشتریان داشته باشند.

۱-۲-۱-۲-۵- اصل تناسب

- **تصویب مقررات باید حداقل مقدار ممکن برای رسیدن به اهداف کارآیی و عدالت باشد**

سازمان مقررات‌گذار باید از تصویب بیش از حد مقررات پرهیز نماید بطوریکـه مقررات وضع شده باید حداقل مقرراتی باشند که برای رسیدن به اهداف کـارآیی و عدالت مورد نیاز هستند. مقررات جدیـد بایـد تنهـا در شـرایط زیـر وضـع گردنـد (Cook, 1999):

- **هنگامی که مصداقی عینی از "شکست بازار" مشاهده گردد که به هیچ طریق دیگری نیز قابل برطرف کردن نباشد.**

بازارها همیشه به نحوی از انحاء ناقص هستند. به همین خاطر است که کـشورها در اکثر مواقع "سیاست‌های رقابت‌زا[1]" اتخاذ نموده و نهادهایی را بـرای اجـرای ایـن سیاست‌ها، ایجاد می‌نمایند. البته گاهی نیز شرایطی بوجود می‌آید که رقابـت توانـایی بقای در بازار را ندارد. بازارهای ناقص به دلایل چندی بوجود مـی‌آینـد؛ بـرای مثـال جریان ناکافی یا نامتقارن اطلاعات، علائم قیمتـی[2] ضـعیف، سوءاسـتفاده و تبـانی، و انحصار طبیعی از جمله عواملی هستند که موجب نقص بازار می‌شوند. البتـه دخالـت سازمان مقررات‌گذار در بازار نیز خود از مصادیق نقص بازار محسوب می‌شود و لـذا لزوم یا عدم لزوم مقررات‌گذاری به موارد زیر بستگی دارد:

- وخامت نقص موجود در بازار
- آیا نقص بازار را می‌توان- مثلاً از طریق دخالت سـاختاری- بـصورت قابـل

1. Competition Policy
2. Price Signal

ملاحظه‌ای کاهش داده یا بکلی از بین برد، بدون اینکه مشکلات عمدهٔ جدیدی ایجاد گردد؟

- آیا فایده‌های وضع مقررات جدید به آن اندازه زیاد هست که هزینه‌های ناشی از وضع مقررات را توجیه نماید؟

مهمترین نتیجه‌ای که بحث فوق بدست می‌دهد آن است که مداخله مقرراتی در بازار باید با قضاوت صحیح محاسن این مداخله انجام شود. علاوه براین، نوع و شدت مداخله مقرراتی باید با میزان و شدت نقص در بازار هماهنگی داشته باشد. برای مثال هنگامی که چند شرکت در بازار وجود دارند که به ظاهر باید با هم رقابت کنند اما در عمل بر سر قیمت با یکدیگر تبانی کرده‌اند، نیازی نیست که مقررات کامل و فراگیر قیمتی بر بازار تحمیل شود. اقدام متناسب در این شرایط آن است که خاطیان را جریمه و به افراد متضرر غرامت پرداخت گردد. برعکس هنگامی که انحصار طبیعی در بازار وجود داشته باشد، هیچ فرد یا شرکت خطاکاری وجود ندارد که جریمه شود، بلکه یک شکست بازار ذاتی وجود دارد که تنها می‌توان آنرا از طریق اعمال مقررات فراگیر برطرف نمود. مثال‌های فوق نشان می‌دهند که مقررات‌گذار باید مجموعه‌ای از ابزارهای مقرراتی در اختیار داشته باشد تا بتواند با توجه به درجه نقص بازار و آسیب‌هایی که از این نقص متوجه جامعه می‌شود، پاسخ متناسبی از خود بروز دهد. چنین پاسخ متناسبی برای مصرف‌کنندگان و شرکت‌های موجود در بازار نیز مهم و سودمند خواهد بود.

- **هنگامی که به احتمال زیاد منافع اقتصادی و اجتماعی وضع مقررات از هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی آن بیشتر باشد**

هزینه‌های مقررات‌گذاری ممکن است بسیار بالا باشد. سختی مقررات‌گذاری باعث می‌شود که هزینه‌های مبادلاتی ناشی از آن بالا باشد. اولاً با وجود یک نظام مقررات‌گذاری، برای رقابت‌کنندگان در بازار فرصتی فراهم می‌شود که با استفاده یا سوءاستفاده از سازمان مقررات‌گذار منافع خود را تأمین نمایند. ثانیاً، مقررات‌گذار ممکن است دچار اشتباهاتی شود که باعث زیان‌های هنگفت می‌شوند و منابع

جامعه را به هدر می‌دهند. بخاطر وجود این ریسک‌ها، بهتر است وضع مقررات تنها در مواردی انجام گیرد که پیش‌بینی می‌شود فایده‌ها به وضوح از هزینه‌ها بیشتر باشند. البته بیان این اصل آسانتر از عمل بدان است. همچنین این نکته نیز باید در نظر گرفته شود که عدم وضع مقررات مناسب در جایی که وضع آن ضروری است نیز ممکن است بسیار گران تمام شود. بسیاری عدم اقدام به موقع مقررات‌گذاران بخش انرژی فدرال (ایالات متحده آمریکا) را یکی از عوامل اصلی ایجادکننده- یا حداقل تشدیدکنندهٔ- بحران انرژی کالیفرنیا می‌دانند. برخی عقیده دارند که سازمان مقررات‌گذار خود باید توسط یک مقررات‌گذار ثانویه که هزینه‌ها و فایده‌های مقررات پیشنهادی را می‌سنجد، تنظیم و مقررات‌گذاری شود. برخی دیگر نیز معتقدند همانطور که مطالعات "ارزیابی اثر زیست محیطی"[1] هزینه‌ها و فایده‌های زیست محیطی یک طرح اقتصادی یا اجتماعی را می‌سنجند باید مطالعات "ارزیابی اثر مقرراتی[2]" نیز وجود داشته باشند که هزینه‌ها و فایده‌های ناشی از مقررات جدید پیشنهادی را بسنجند. اما باید توجه داشت که برخی از این پیشنهادها به نظر افراطی می‌رسند. اگر مقررات‌گذاری خود کاری گران و پر هزینه است، اعمال لایه-های اضافه مقررات‌گذاری برای نظارت بر مقررات‌گذار، بی‌شک پرهزینه‌تر خواهد بود. به هر حال، ذکر این نکته نیز ضروری است که "ارزیابی اثر مقرراتی" اصطلاحی است که برای توضیح فرآیندی بکار می‌رود که طی آن سازمان مقررات-گذار مراحل زیر را به انجام می‌رساند:

- تعریف اهداف
- مشخص نمودن نشانه‌ها
- تشخیص روشهای رسیدن به اهداف

طی فرآیند فوق‌الذکر با الزام سازمان‌های مقررات‌گذار به انجام تحلیل‌های هزینه- فایده پیش از انجام عمل مقررات‌گذاری تفاوت دارد. الزام سازمان‌های

1. Environmental Impact Assessment
2. Regulatory Impact Assessment

مقررات‌گذار به تحلیل هزینه- فایده بار سنگینی را بـر دوش ایـن مؤسـسات مـی-گذارد، که این بخصوص در مورد سازمان‌های مقررات‌گذار نوپا کـه در کـشورهای در حال توسعه وجود دارند، صدق مـی‌کنـد. لکـن نـوع متعـادل‌تـر "ارزیـابی اثـر مقرراتی" که در چارچوب مراحل فوق به آن اشاره شد، نیازمند صرف منابع زیادی نیست، و متضمن رویه‌های حقوقی منطقی و درجه‌بندی شده خواهد بود. همچنـین درپیش گرفتن روشی مانند روش مرحله‌ای فوق مـی‌توانـد بـه مقـررات‌گـذاران در ارزیابی مقرراتی که قبلاً وضع شده نیز کمک کند و برای آنان مشخص نماید که آیا مقررات پیشین به اهداف مورد نظر خود دست یافته‌انـد یـا خیـر. نکتـه کلیـدی در اینجا آن است که مقررات‌گذار باید در مورد زمان و نحوهٔ مداخلـه خـود قـضاوت دقیقی انجام دهد. همچنین سـازمان مقـررات‌گـذار بایـد آزادی عمـل کـافی بـرای ارزیابی فایده روش‌های مختلف حل مسئله و مقایسه این فایـده‌هـا بـا هزینـه‌هـای انتظاری را داشته باشد. به همین دلیل هم قوانین حـاکم بـر مقـررات‌گـذاری نبایـد دست و پای مقررات‌گـذار را ببنـدد. آزادی عمـل و توانـایی قـضاوت حرفـه‌ای و منطقی که مقررات‌گذار بر اساس آنها عمل مـی‌کنـد، از الزامـاتی هـستند کـه بایـد بصورت مورد به مورد و در هر پیشامد و حادثه جدیدی رعایت گردند.

- **جایی که انحصار طبیعی جزئی از صنعت است**

هنگامی که در صنعتی صرفه‌های مقیاس قابل توجه وجود دارد و خـدمت ارائـه شده از جانب آن صنعت نیز یکی از خدمات ضروری تلقی می‌شود- برای مثال در مورد شبکه‌های انتقال و توزیع برق- به احتمال زیاد انحصار طبیعی در بازار وجـود خواهد داشت. در این شرایط، بازار رقابتی یا نمی‌تواند وجود داشته باشد و یا ایجاد آن بسیار پرهزینه است، بنابراین اعمال مقرراتی که تحت آن قیمت‌هـا، نحـوهٔ ارائـه خدمت، روابط قراردادی بین مشتری و شرکت وکیفیت خـدمات مـشخص شـوند، راه‌حل برتر محسوب می‌شود. می‌توان گفت که در شرایط وجـود انحـصار طبیعـی مقررات‌گذاری که پیش از خصوصی‌سازی انجام گیرد، از اتخاذ سیاست‌های رقابتی که بعد از خصوصی‌سازی صورت گیرد بهتر است. هرچنـد بـرای وضـع مقـررات

حاکم بر انحصار طبیعی روش‌های بیشماری وجود دارد، اما بر انحصار طبیعی‌ای که در عرضه خدمات ضروری بوجود می‌آید باید مقررات اعمال گردد. در صنعت برق، این غیر عادی نیست که جزئی از صنعت رقابتی و جزئی از آن انحصار طبیعی باشد. خدمات انتقال نیرو، بیشتر مواقع انحصار طبیعی است حال آنکه تولید برق و عرضهٔ آن در سطح خرده‌فروشی می‌تواند غیر انحصاری باشد. در ارتباطات راه دور به نظر می‌رسد که تنها "حلقه‌های محلی[1]" به انحصار طبیعی نزدیک باشند. این در حالی است که در صنعت آب و فاضلاب، کلیهٔ اجزاء صنعت که در یک محله یا منطقه خاص واقع شده‌اند، به احتمال زیاد انحصار طبیعی هستند. برخی از شرکت‌های برق بصورت عمودی با یکدیگر ادغام شده‌اند[2]. مقررات‌گذار باید به دقت شرکت‌ها را تحت نظر بگیرد و مطمئن شود که هیچ شرکتی از تنگناهای انحصاری برای تقویت موقعیت خود در بخش رقابتی بازار استفاده نمی‌کند. این مسئله در صنعت "ارتباطات راه دور" نیز حیاتی است و در بخش حمل و نقل ریلی بخصوص حمل و نقل ریلی مسافر نیز دارای اهمیت بسیار است. همچنین مقررات‌گذار باید مراقب باشد که مبالغی که برای تولید خدمات رقابتی هزینه شده است، به خدمات انحصاری ارائه شده توسط شرکت اختصاص نیابد، زیرا به این ترتیب شرکت‌ها می‌توانند به فعالیت رقابتی خود یارانهٔ متقاطع بپردازند. اینها نکات پیچیده‌ای هستند و مقررات‌گذار برای رعایت آنها به ابزارهای حقوقی و حسابداری بسیار، قضاوت حرفه‌ای و مهارت‌های فنی احتیاج دارد تا بتواند با مسئله قدرت عمودی بازار به نحوه‌ای متناسب برخورد نماید.

---

1. Local Loop

۲. در مدیریت و اقتصاد خرد، ادغام عمودی به نوعی از سازمان صنعتی اطلاق می‌شود که در آن یک شرکت صنایع بالادستی و پایین دستی خود را تحت کنترل خود در می‌آورد. شرکتهایی که بصورت عمودی با یکدیگر ادغام می‌شوند در یک ساختار عمودی یا سلسله مراتبی قرار دارند که در انتهای هرم به یک مالک مشترک ختم می‌شود.

- **جایی که قدرت بازاری شرکت‌ها بالاست (برای مثال بدلیل عدم طراحی مناسب بازار یا سوءاستفاده‌ها)**

غالباً قدرت بازاری زیاد یک شرکت می‌تواند برای رقابت خطرناک باشد و آن بازار را نابود کند. قدرت بازاری بالا زمانی وجود دارد که یک یا چند شرکت می‌توانند قیمت‌ها را به بازار دیکته کنند و یا زمانیکه عرضه یک محصول خاص (یا مجموعه‌ای از محصولات نزدیک به هم و مشابه) توسط یک شرکت یا تعداد محدودی از شرکت‌ها صورت گیرد. قدرت بازاری می‌تواند عمودی یا افقی یا هردو باشد. قدرت بازاری عمودی زمانی اتفاق می‌افتد که یک شرکت علاوه بر تسهیلات تولیدی مستقر در بخش رقابتی (مانند توزیع برق و در اختیار داشتن سهم قابل توجهی از تولید برق) تسهیلات تولیدی مستقر در بخش‌های تنگنا[1] را نیز در مالکیت خود داشته باشد. قدرت بازاری افقی نیز زمانی در بازار بوجود می‌آید که بخشی یا طبقه‌ای از یک صنعت در مالکیت متمرکز یک شرکت یا تعداد محدودی از شرکت‌ها باشد، مثلاً مالکیت متمرکز بر تجهیزات تولید برق وجود داشته باشد. مسائلی از این دست علاوه بر صنعت برق در صنعت ارتباطات راه دور و حمل و نقل ریلی (مثلاً خدمات ریل و قطار) نیز بروز می‌کنند. هنگامی که مشخص شد که قدرت بازاری استفاده از نیروهای رقابتی بازار برای رسیدن به نتایج بهینه را غیر ممکن کرده است، مقررات‌گذاران باید دخالت کنند. دامنه این دخالت بسته به نوع مشکل است که ممکن است منظم و سیستماتیک، مجزا و منحصر به فرد و یا رفتاری باشد. بنابراین بسته به نوع مشکل اقدام اصلاحی صورت گرفته می‌تواند به یکی از صورت‌های زیر باشد: هنگامی که یک شکست سیتمیک وجود دارد و به وضوح مشخص شده که نقص‌های جدی در طراحی صنعت یا بازار وجود دارد، ممکن اعمال یک نظام کامل مقررات که از پیش تعیین شده ضروری گردد (برای مثال اعمال یک ساختار قیمتی کاملاً تنظیم شده و مقرراتی). البته اعمال نظام کامل

---

۱. Bottleneck Facilities، منظور از بخش تنگنا بخشی از یک شبکه (مانند شبکه تولید برق) است که کلیه تولیدات شبکه (مانند برق) برای رسیدن به دست مصرف‌کننده نهایی باید از آن عبور نمایند.

مقرراتی یک اقدام موقتی است و اقدام اصلی که باید انجام بگیرد تجدید ساختار صنعت و بازار و پیاده‌سازی یک ساختار بهتر است. هرچند که پیاده‌سازی یک چنین ساختاری وقت‌گیر است، اما به هرحال مقررات‌گذاری پاسخ پرهزینه‌ای برای طراحی اشتباه محسوب می‌شود و بهترین راه‌حل در این شرایط اعمال ساختارهای جدید است.

- اعمال قیمت سقف برای برخی از تولیدکنندگان که در مواضع و موقعیت‌های مشکل‌ساز مستقر هستند.
- صدور دستور واگذاری دارایی[1] در مواردی که قدرت بازاری به شدت متمرکز باشد (برای مثال زمانی که سهم شرکتی از بازار ۵۰ درصد یا بیشتر باشد).
- تدوین نظام نامه‌های رفتاری در مواردی که سوءاستفاده و رفتارهای سودجویانه مشاهده شده است (برای مثال تبانی[2] و تثبیت قیمت[3]).

همانطور که در بخش‌های قبل نیز ذکر شد، هنگامی که مقررات‌گذاران در قبال تشویق و تقویت رقابت مسئول هستند، باید بازار را به دقت تحت نظر بگیرند و هنگامی که بازار شکست می‌خورد، اقدامات مناسب انجام دهند.

- **هنگامی که لازم است از مصرف‌کننده حمایت شود**

حمایت از مصرف‌کنندگان در برابر قدرت انحصاری، یکی از وظایفی است که از سازمان مقررات‌گذار انتظار انجام آن می‌رود. حتی زمانی که مصرف‌کنندگان امکان انتخاب رقابتی را دارند، صرف وجود حق انتخاب بین شرکت‌های خدمت-رسان مختلف، به معنای آن نیست که مصرف‌کنندگان دیگر هیچ نیازی به حمایت ندارند. مصرف‌کنندگان باید در برابر کلاه‌برداری و رویه‌های فروش گمراه کننده حمایت شوند؛ شرکت‌ها نباید اجازه داشته باشند مشتریانشان را با یکدیگر عوض کنند، مگر اینکه تعویض شرکت ابتدا به اطلاع مشتری رسیده و موافقت وی جلب

1. Divestiture
2. Collusion
3. Price-Fixing

شده باشد؛ حتی در بازارهای رقابتی نیز باید برخی الزامات برای شرکت‌های خدمت‌رسان وجود داشته باشد که این الزامات می‌تواند در مجوزهای کار این شرکت‌ها ذکر شده باشد؛ در اکثر کشورها مشتریان می‌توانند خدمات تلفن خود را از هر شرکتی که مایل باشند خریداری نمایند، بدون اینکه نیازی به تغییر شماره تلفن خود داشته باشند، (قابلیت انتقال محلی شماره تلفن[1])؛ کلیه موارد فوق از جمله حمایت‌هایی محسوب می‌شوند که مقررات‌گذار برای مصرف‌کنندگان به عمل می‌آورد. حوزه‌هایی که در آن حمایت از مصرف‌کننده، باید بطور اجباری و مستمر صورت بگیرد، باید در قانون مشخص شده باشد. در خارج از این حوزه‌ها نیز قانون باید برای مقررات‌گذار تا حدودی آزادی عمل باقی بگذارد تا مقررات-گذار بتواند تصمیم بگیرد که مصرف‌کننده در چه حوزه‌های دیگری به حمایت احتیاج دارد. همچنین قانون باید به مقررات‌گذار آزادی عمل کافی بدهد تا مقررات‌گذار بتواند تعیین نماید که چه اقداماتی برای فراهم آوردن سطح لازم حمایت، لازم و ضروری هستند.

- **هنگامی که مقررات‌گذار برای اجرای سیاست‌های اجتماعی اتخاذ شده از جانب دولت باید اقداماتی انجام دهد و وضع مقررات به نظر کاراترین اقدام ممکن می‌رسد.**

گاهی قانون یا سیاست‌های اتخاذ شده از جانب دولت چنین ایجاب می‌نمایند که مقرراتی برای رسیدن به اهداف اجتماعی وضع گردند. این اهداف معمولاً از طریق فعل و انفعالات عادی بازار قابل برآورده شدن نیستند. برخی از مواردی که در آن مقررات‌گذاری از جانب دولت و بخاطر سیاست‌های اتخاذ شده دولت اجباری است به شرح زیرند (Cook, 1999).

- یارانه برای خانوارهای کم‌درآمد
- تشویق توسعه اقتصادی و گسترش نظام عرضه خدمات
- ملاحظات مربوط به امنیت ملی

1. Local Number Portability

- نگرانی‌های زیست محیطی
- تخصیص منابع و یا سایر پیامدهای خارجی

موارد فوق هیچکدام مسائل اقتصادی تلقی نمی‌شوند و لـذا مقـررات‌گـذاری در شرایط فوق مسئله‌ای بحث برانگیـز اسـت. برخـی ایـن گونـه مقـررات‌گـذاری را غیرکارآ می‌دانند، درحالیکه برخی دیگر آنرا نوعی مالیات‌گیری غیـر مـستقیم تلقـی می‌کنند. برخی از سازمان‌های بین‌المللی نظیر بانـک جهـانی توصـیه مـی‌کننـد کـه مقررات‌گذار بهتر است مقررات‌گذاری در موارد فوق را، تنها زمانی انجام دهـد کـه قانون یا سایر سیاست‌های لازم‌الاجرای دولتی آنرا اجباری نموده باشـند. در برخـی از کشورها، سازمان‌های مقررات‌گذار برای مقررات‌گذاری در موارد فوق‌الـذکر نیـز دارای اختیار و آزادی عمل هستند و برای مثال در حالتی که بتوانند استدلال نمایند، اقدامات فوق، منافع عمومی جامعه را تأمین می‌نماید، می‌توانند به مقـررات‌گـذاری بپردازند، (برای مثال اگر بتوانند ثابت کنند که مقررات‌گذاری دارای منـافع زیـست-محیطی است یا به نفع خانوارهای کـم‌درآمـد تمـام مـی‌شـود). امـا در بـسیاری از کشورها- بخصوص کشورهایی که نرخ‌های تعرفه بسیار پایین دارند- عقیده بر این است چنین آزادی عملی باعث اختلالات قیمتی شده و استحکام مالی شرکت‌هـایی را که تحت نظارت و کنترل سازمان مقررات‌گذار قرار دارند به خطر می‌اندازد.

- **مقررات وضع شده باید معطوف به یک هدف خاص و متناسب با مشکلی باشند که قصد مقابله با آنرا دارند**

هنگامی که مقررات‌گذاری ضروری است، باید مقررات وضع شده به خوبی هدف-گذاری شده باشند و متناسب با مشکلی باشد، که قصد حل آنـرا دارد. همچنـین سـایر گزینه‌های ممکن که توانایی حل مشکل را دارد نیز باید در کنار مقررات‌گـذاری مـورد بررسی و سنجش قرار بگیرند. سازمان مقررات‌گذار باید از لحاظ حقوقی این توانـایی را داشته باشد که شیوه‌ها و رویه‌های مقررات‌گذاری خود را تغییر دهـد تـا بتوانـد بـا صرف حداقل هزینه به هدف مطلوب خود برسد. مقررات، بسته بـه اینکـه جایگـاه و میزان بکارگیری آنها چگونه است، می‌توانند ابزارهایی بـسیار مناسـب مفیـد یـا بـسیار

ناکارآمد باشند. هدف هر مقرراتی افزایش کارآیی است، لکن کلیه مقررات وضع شده ممکن است آثار ناخواسته‌ای نیز داشته باشند، به همین دلیل وضع مقررات هماهنگ و متناسب هرچند که پیچیده‌تر است، اما راهی است که در پیش گرفتن آن نسبت به سایر روش‌های مقررات‌گذاری ارجح است. مقررات‌گذاران برای اینکه بدانند چه راهی را باید در پیش بگیرند، نخست باید مشکلی را که سر راه آنان قرار گرفته با دقت هرچه تمام‌تر تعریف و نتایج و آثار مطلوب مورد نظرشان را به خوبی مشخص نمایند. هنگامی که نتایج و آثار مطلوب مشخص شدند، کلیهٔ گزینه‌ها و راه‌های منطقی رسیدن به هدف را بررسی نموده و بالاخره مشخص نمایند که کدامیک از این گزینه‌ها و راه‌ها با احتمال بیشتری به هدف مشخص شده دست می‌یابند و یا با احتمال کمتری به نتایج ناخواسته و نامطلوب منجر می‌شوند. در سنجش گزینه‌های مختلف مطرح کردن شفاف مسئله با مردم و مشورت با آنها غالباً بسیار با ارزش است. همانطور که در قسمت‌های قبل نیز ذکر شد، مقررات‌گذار باید ابزارهای زیاد و آزادی عمل کافی برای بکاربردن این ابزارها در اختیار داشته باشد. هرقدر نقش مقررات‌گذار مشورتی‌تر بوده و دست و پای آن در طراحی راه‌حل‌ها بسته‌تر باشد، احتمال تصویب مقررات ناکارآمد یا غیرکارآمد نیز به همان نسبت افزایش می‌یابد.

- **اقدامات باید متناسب باشد**

مقررات‌گذار باید در مقابل هر رویدادی با توجه به شدت و اهمیت آن عکس-العمل نشان دهد. برای مثال باطل کردن مجوز شرکتی که مرتکب یک خطای کوچک در صدور قبض شده یا برای مدت کوتاهی قطعی خدمت داشته، اقدامی به شدت افراطی تلقی می‌شود. از طرف دیگر و در سر دیگر طیف، سرزنش یا نکوهش صرف شرکتی که خدماتش به طور مداوم و در منطقهٔ جغرافیایی وسیعی دچار قطعی می‌شوند، اقدامی ناکافی برای حل مشکل و جبران خسارت مصرف-کنندگان محسوب می‌شود. مثال‌های بسیار دیگری از این دست نیز وجود دارند، اما در تمام موارد یک اصل کاملاً روشن وجود دارد و آن این که، اقدامات به اجرا درآمده از جانب مقررات‌گذار، در تمام موارد باید با مشکلی که قصد مقابله با آنرا

دارند، متناسب باشند. اقدامات اصلاحی انجام گرفته از جانب مقررات‌گذار باید برای شرکتی که اقدامات در مورد آن انجام می‌شود مناسب باشند. برای مثال اگر شرکت مورد بحث یک شرکت خصوصی باشد، جریمه‌ها و مجازات‌های مالی که سودآوری شرکت را تحت تأثیر قرار می‌دهند می‌توانند کاملاً مؤثر باشند. البته این تنها در صورتی است که مقررات‌گذار به شرکت مجازات شده اجازه ندهد که هزینه‌های مالی ناشی از پرداخت جریمه را به مصرف‌کنندگان تحمیل نماید. از سوی دیگر، مجازات‌ها و جریمه‌های مالی در نظر گرفته شده برای یک شرکت دولتی که برای آن سودآوری به اندازه شرکت خصوصی اهمیت ندارد، انگیزهٔ کمتری برای اصلاح رفتار ایجاد می‌کند. در عوض، برای شرکت‌های دولتی که از لحاظ سیاسی حساس‌تر هستند، انتقاد و سرزنش علنی، بخصوص اگر این انتقاد با ارائه مدارک محکم انجام گرفته و مورد تبلیغ وسیع نیز قرار بگیرد، می‌تواند مؤثرتر باشد. برخی صاحب‌نظران چنین ادعا نموده‌اند که برای اینکه شرکت‌های دولتی انگیزه کافی برای تبعیت از مقررات را داشته باشند، مقررات‌گذاران باید بتوانند اطلاعات بیشتری در مورد این شرکت‌ها جمع‌آوری نمایند و یا برخی از مسائل داخلی آنها، مانند انتخاب یا عزل مدیران، تحت کنترل و نظارت سازمان مقررات-گذار قرار بگیرد. شاید چنین اقداماتی در برخی شرایط ارزش بررسی را داشته باشد، اما آنچه که مهم است آن است که مجموعه‌های متفاوتی از اقدامات هستند که برای شرکت‌های خصوصی و دولتی ایجاد انگیزه می‌کنند و این تفاوت‌ها باید برای انجام اقدامات مؤثر در قبال این دو گروه از شرکت‌ها مورد توجه قرار بگیرد. بنابراین نکته کلیدی در اینجا آن است که اقدام انجام شده تنها از لحاظ وسعت و دامنه نیست که باید با مشکل مورد نظر متناسب باشد بلکه باید با توجه به طبیعت طرفین درگیر در مسئله با دقت طراحی و اجرا گردد.

- **انتقال مسئولیت‌های مقررات‌گذاری**

سازمان مقررات‌گذار می‌تواند مسئولیت‌های خود را به سایر سازمان‌ها یا نهادها واگذار نماید. برای مثال مسئولیت‌ها می‌توانند از سازمان‌های مقررات‌گذار ملی به

سازمان‌های منطقه‌ای یا محلی یا سازمان‌های غیر دولتی (NGOها) واگذار شوند. هرچند که در این حالت سازمان مقررات‌گذار ملی مسئول عملکرد مطلوب سازمان‌های ثانوی خواهد بود. واگذاری مسئولیت به سایر سازمان‌ها که اقدامات آنها بر حوزه کوچکتری متمرکز است و اختیارات کمتری نیز دارند، می‌تواند تناسب اقدامات انجام شده را افزایش دهد. نمونه‌ای از واگذاری مسئولیت‌ها هنگامی رخ می‌دهد که مسئولیت نظارت بر شرکت‌های توزیع برق محلی به یک مقررات‌گذار محلی واگذار گردد، درحالیکه مسئولیت نظارت و تنظیم بقیه بخش‌های صنعت برق (بجز بخش توزیع) در اختیار مقررات‌گذار ملی باقی بماند. به شیوه‌ای مشابه، در صنعت برق برخی اوقات مسئولیت نظارت بر برنامه‌ریزی سیستم و قابل اطمینان بودن آن به یک سازمان خصوصی غیر انتفاعی واگذار می‌شود. این سازمان غیرانتفاعی تمام توجه خود را بر بخش‌هایی که در مورد آنها مسئولیت دارد متمرکز می‌نماید، هرچند که در مقابل سازمان مقررات‌گذار اصلی نیز پاسخگو خواهد بود. یکی از محاسن واگذاری مسئولیت‌ها از منظر متناسب بودن اقدامات آن است که سازمان‌های محلی و منطقه‌ای که مسئولیت به آنها واگذار می‌شود غالباً حوزه تمرکز و قدرت کمتری دارند و همین کمتر بودن قدرت و حوزه تمرکز امکان اقدامات نامتناسب از جانب این سازمان‌ها را کاهش می‌دهد. البته روی دیگر این معادله آن است که قدرت مقررات‌گذاری غیر متمرکز می‌تواند باعث عدم وضوح و هرج و مرج گردد. به همین دلیل نیز اگر قرار است مسئولیت‌ها واگذار گردد، باید در تعیین و تعریف مسئولیت سازمان‌ها و نهادهایی که مسئولیت به آنها واگذار می‌شود، دقت زیادی به خرج داد.

- **فعالیت‌ها و روش‌ها باید بطور مرتب مورد بازبینی و بررسی قرار بگیرند.**

سازمان‌های مقررات‌گذار باید بصورت دوره‌ای و بطور منظم فعالیت‌ها و روش‌های خود را مورد بازبینی قرار دهند تا مناسب بودن اقدامات خود را بررسی کرده و احتیاج های خود را در موقعیت‌هایی که مدام در حال تغییرند تشخیص دهند. در این بازبینی‌های دوره‌ای، باید هرجا که لازم است از نظرات و آراء عموم

مردم نیز استفاده شود. این بازبینی باید بصورت دوره‌ای و علنی انجام و شامل فعالیت‌ها، روش‌ها و اختیارات قانونی سازمان مقررات‌گذار بشود. با این کار سازمان مقررات‌گذار می‌تواند آثار اقداماتی را که انجام داده بخوبی درک نماید و این اقدامات را مورد ارزیابی و تجزیه و تحلیل قرار دهد. همچنین سازمان‌های مقررات‌گذار باید اختیارات و قدرت‌های قانونی خود را نیز مورد مرور و بازبینی قرار دهند تا مطمئن شوند که کلیه ابزارهای حقوقی لازم را برای مواجهه متناسب با مشکلات و موقعیت‌هایی که با آنها سروکار دارند، در اختیار دارند.

۱-۲-۱-۲-۶- پاسخگویی[1]

هرچند بهتر است که سازمان مقررات‌گذار مستقل بوده و تصمیمات خود را بدون دخالت دولت یا بخش خصوصی اتخاذ نماید، اما در عین حال این نهاد باید طوری طراحی گردد، که پاسخگو نیز باشد. در خصوص مسائل مدیریتی، مقررات-گذار نباید با سایر نهادهای دولتی تفاوت زیادی داشته باشد. کلیهٔ نظارت‌های مالی و مدیریتی که بر سایر سازمان‌های دولتی اعمال می‌گردد باید در خصوص سازمان مقررات‌گذار نیز معمول گردد. اما در عمل رسیدن به تعادل بین استقلال و پاسخگویی مسئله پیچیده‌ای است. در خصوص تصمیماتی که سازمان مقررات‌گذار در گذشته اتخاذ نموده، تنها راهی که می‌توان بدون به خطر انداختن استقلال از پاسخگویی این سازمان اطمینان حاصل نمود، فرآیند قضایی است. این بدان معنی است که تنها دادگاهی که از قبل مسئول این کار شده، حق داشته باشد تصمیمات یک سازمان مقررات‌گذار را لغو کند و بجز این دادگاه هیچ نهاد دولتی دیگر توان لغو این تصمیمات را نداشته باشد.

- **برای بررسی عملکرد سازمان مقررات‌گذار باید جلسات بررسی برگزار گردد**

"کمیسیون‌های مجلس"، "وزارتخانه‌های مربوطه" و یا "گروه‌های مأموریت ویژه" باید جلسات رسیدگی برای بررسی عملکرد سازمان مقررات‌گذار تشکیل

1. Accountability

دهند. یکی از محاسن تشکیل چنین جلسات رسیدگی آن است که در این جلسات عملکرد سازمان مقررات‌گذار می‌تواند از دیدگاه آینده‌نگرانه مورد بررسی قرار بگیرد. چنین نظارتی باید از جانب آن دسته از مسئولین صورت بگیرد، که از لحاظ قانونی توانایی ایجاد تغییرات اساسی را داشته و تصمیمات آنها برای سازمان مقررات‌گذار الزام آور است. این بدان معنی است که مسئولین تصمیم‌گیرنده باید از هر دو قوه مقننه و مجریه انتخاب شده باشند. در صورتیکه جلسات نظارتی با چنین سطح بالایی تشکیل شود، نه تنها عملکرد سازمان مقررات‌گذار، بلکه عملکرد کل نظام مقررات‌گذاری را نیز می‌توان مورد بازبینی و نظارت قرار داد. فرآیند فوق دو مزیت اساسی دارد: اول آنکه این فرآیند، طرفین ذی‌نفع را متوجه مسائل داخلی کرده و آنها را وا می‌دارد که بر فرآیند مقررات‌گذاری متمرکز گردند و عملکرد خود را ارزیابی نمایند و از دیگران دربارهٔ نحوه بهبود کارها اطلاعات کسب نمایند. دوم اینکه صرف وجود یک فرآیند بازبینی و بررسی عملکرد دوره‌ای باعث می‌شود که نارضایتی‌هایی که از سازمان مقررات‌گذار وجود دارد بصورت سازنده‌تری مطرح گردند و آثار اخلالی آنها کاهش پیدا کند.

- **باید از متخصصین و کارشناسان بیرونی برای تهیه گزارش درباره عملکرد سازمان مقررات‌گذار استفاده شود**

دولت یا قوه مقننه باید هرچند وقت یکبار گروهی از کارشناسان بیرونی را که از لحاظ مادی ذی‌نفع نیستند، به کار بگمارند، تا عملکرد کلی سازمان مقررات‌گذار یا برخی مسائل خاص را مورد بررسی قرار داده و در مورد آنها گزارشی تهیه نمایند، (این گروه می‌تواند شامل کارشناسان بین‌المللی و کارکنان سازمان‌های مقررات‌گذار کشورهای مجاور یا مشابه نیز باشد). این شیوه نه تنها برای بررسی عملکرد سازمان مقررات‌گذار بلکه برای بررسی کل نظام مقررات‌گذاری نیز می‌تواند مفید باشد. با بکارگیری این کارشناسان بیرونی می‌توان نظرات و شیوه‌های نوین انجام امور را به داخل سیستم وارد کرد. با این شیوه، هم مقررات‌گذاران و هم سیاست‌گزاران می‌توانند به مسائل مقرراتی از دیدگاه‌های مختلف نگاه کنند و از

تجربیات بین‌المللی درس‌هایی برای نحوه انجام امور در آینده بیاموزند.

- **حسابرسی‌های دوره‌ای**

سازمان‌های مقررات‌گذار از لحاظ شیوه‌های مناسب ارزیابی و نظارت تفاوت زیادی با سایر انواع سازمان‌ها ندارند. این بدان معنی است که سازمان مقررات‌گذار نیز مانند سایر سازمان‌ها از ارزیابی دوره‌ای عملیات خود توسط حسابرسان بیرونی بهره بسیار می‌برد. این حسابرسان (یا مشاوران) می‌توانند شیوهٔ سازماندهی، فرآیندها و نحوهٔ ارتباط برقرار کردن سازمان مقررات‌گذار با عموم مردم و دولت را ارزیابی نمایند. یکی از مزایای این حسابرسان آن است که ایشان نسبت به افراد داخل سازمان تعامل و ارتباط آزادتری با افراد درگیر در فرآیند مقررات‌گذاری دارند و لذا می‌توانند سازمان را هم از درون و هم از بیرون مورد مشاهده قرار دهند. این مشاوران بیرونی علاوه بر حسابرسی‌های مدیریتی می‌توانند، سازمان را از لحاظ سیاستی نیز مورد حسابرسی قرار دهند. حسابرسی سیاستی می‌تواند آثار و نتایج سیاست‌های اتخاذ شده را مشخص نماید. این نوع حسابرسی هم برای مقررات‌گذاران و هم سیاستمداران مفید است زیرا معمولاً طرفداران احزاب سیاسی مختلف درباره سیاست‌های اتخاذ شده ادعاهایی می‌کنند که ممکن است درست باشد یا نباشد. در چنین مواردی تجزیه و تحلیلی که از جانب یک گروه بی‌طرف انجام می‌شود، می‌تواند مفید باشد. انجام حسابرسی‌های مدیریتی و سیاستی می‌تواند از طریق ایجاد چشم‌اندازهای جدید و ارائه تحلیل‌های حرفه‌ای و بی‌طرفانه از مسائلی که در داخل محافل مقررات‌گذاری مورد بحث است، فرهنگ مقررات‌گذاری را ارتقاء دهد.

- **سازمان مقررات‌گذار باید یک گزارش سالانه علنی به دولت تسلیم نماید**

سازمان مقررات‌گذار باید موظف باشد، حداقل هر سال یکبار گزارشی از فعالیت‌های خود را به مقامات قوه مقننه، قوه مجریه یا هردو ارائه دهد. این گزارش باید علنی بوده و حداقل شامل موارد زیر باشد:

- توضیح کامل بودجه سازمان مقررات‌گذار و نحوه هزینه شدن این بودجه

- تسلیم فهرست مدیران و کارکنان ارشد سازمان و سمتی که در دوره گزارش‌دهی در سازمان اشغال نموده‌اند
- تعداد پرونده‌هایی- بجز پرونده‌های شکایت مشتریان- که سازمان مقررات-گذار در دوره گزارش‌دهی حل و فصل نموده، شرح مختصری از نتایج این پرونده-ها و مدت زمانیکه رسیدگی به آنها طول کشیده است.
- نتیجه پرونده‌های فرجام خواهی شده یا در انتظار فرجام و نتیجه پرونده‌هایی که در دورهٔ گزارش‌دهی فرجام خواهی آنها به نتیجه رسیده است.
- تعداد شکایات مشتریان (به تفکیک نوع شکایت، شرکتهایی که علیه آنها شکایت شده، و نحوه حل و فصل شکایات اعم از اینکه از طریق مذاکره، میانجیگری یا محاکمه حل و فصل شده باشند) که در دورهٔ گزارش‌دهی به آنها رسیدگی شده، تعداد جلسات رسیدگی تشکیل شده و تعداد شرکت‌کنندگان در این جلسات.

بار دیگر یادآوری می‌شود که گزارش فوق باید علنی بوده و برای عموم مردم قابل دسترسی باشد.

۱-۲-۱-۲-۷- فرآیند مقررات‌گذاری و شفافیت[1]

فرآیند تصمیم‌گیری سازمان مقررات‌گذار باید حداقل از دو جهت معتبر باشد (Smith,1997). اولاً، فرآیند تصمیم‌گیری باید با معیارهای مرسوم عدالت و انصاف سازگاری داشته باشد. ثانیاً این فرآیند باید سرمایه‌گذاران را که در کشورهای درحال توسعه قسمت اعظم آنها ممکن است خارجی باشند نیز قانع نماید. راضی کردن هردوی این معیارها بدین معنی است که فرآیند تصمیم‌گیری ممکن است از کشوری به کشور دیگر تفاوت داشته باشد؛ ولی با این حال برخی از اصول وجود دارد که در هر شرایطی سازمان مقررات‌گذار باید بدانها پایبند بماند. شفافیت یکی از این اصول است. برخی صاحب‌نظران سه اصل مهم را برای فرآیند مقررات‌گذاری برشمرده‌اند: شفافیت، شفافیت، شفافیت. فرآیند تصمیم‌گیری که مقررات‌گذار بر

1.Transparency

اساس آن تصمیماتش را اتخاذ می‌کند باید در تمام مراحل کاملاً باز باشد: کلیه افراد علاقمند باید بتوانند در مراحل تصمیم‌گیری نظرات خود را به اطلاع سازمان مقررات‌گذار برسانند؛ اطلاعاتی که مقررات‌گذار بر اساس آن تصمیماتش را اتخاذ می‌کند باید برای عموم قابل دسترس باشد؛ مقررات‌گذار باید تصمیمات گرفته شده و دلایل اتخاذ آنها را بطور کامل برای مردم توضیح دهد؛ کل فرآیند تصمیم‌گیری باید توأم با درستی و صداقت باشد. همانطور که در ادامه نیز اشاره خواهد شد، شفافیت انضباط فکری و دقت کل فرآیند تصمیم‌گیری را افزایش می‌دهد.

- **تصمیمات باید پس از احراز شرایطی جهان شمول اتخاذ شوند**

سازمان مقررات‌گذار تا زمانیکه پاره‌ای شرایط کلی احراز نشده نباید تصمیمی بگیرد، مگر در مواقع اضطراری. این مواقع اضطراری باید از پیش تعریف شده باشند. مقررات‌گذار باید از گرفتن تصمیمات اضطراری پی‌درپی و مداوم خودداری کند. زیاد شدن تعداد تصمیمات اضطراری را می‌توان بعنوان نشانه‌ای از بیماری یا نقص فرآیند تلقی کرد. بنابراین شرایط زیر باید پیش از اتخاذ تصمیم احراز شده باشند و انحراف از این فرآیند باید امری نادر باشد:

- **اطلاعیه قانونی**

مقررات‌گذار موظف است کلیهٔ طرفین ذی‌نفع را از مسئله‌ای که در حال بررسی است آگاه نماید. حتی در موارد نادری که مسئله در حال بررسی محرمانه تلقی شده و افشای جزئیات آن امکانپذیر نیست، بازهم عموم مردم حق دارند که کلیت مسئله در حال بررسی را بدانند. هرچند که معنای اطلاعیه قانونی از کشوری به کشور دیگر متفاوت است، اما الزام مقررات‌گذار به صدور این اطلاعیه برای منصفانه و معتبر بودن فرآیند مقررات‌گذاری لازم است. در بهترین حالت، فرآیندهای مقررات‌گذاری باید در اطلاعیه‌های قانونی رسمی درج و منتشر گردند، اما این اطلاعیه‌ها می‌توانند مضمون اخبار درج شده در مطبوعات نیز بوده و از سایر روش‌ها نیز به اطلاع عموم برسند.

- **در اطلاعیه‌های قانونی باید اطلاعات معنی‌دار و کافی به عموم مردم داده شود**

اطلاعیه قانونی باید مسئله مورد بررسی را به مردم بشناساند، مشخص نماید که این مسئله نخستین بار از جانب چه فرد یا سازمانی برای بررسی مطرح شده و برنامه کامل بررسی این مسئله نیز باید به اطلاع عموم برسد. این اصل یک اصل کاملاً ساده است، بدان معنی که اطلاعیه‌های عمومی باید مسئله مطرح شده را به کلیهٔ طرفین ذی‌نفع توضیح دهد، مکان و زمان بررسی مسئله را افشاء نماید، و به افراد ذی‌نفع اطلاع دهد که چگونه می‌توانند در خصوص مسئله اظهار نظر نمایند. عموم مردم باید امکان داشته باشند اطلاعات و نظرات خود را در خصوص مسئله مورد بررسی در اختیار سازمان مقررات‌گذار قرار دهند. این نکته کاملاً ساده است. مشارکت معنی‌دار عمومی در صورت عدم اطلاع رسانی کافی و به موقع امکانپذیر نخواهد بود.

- **اقدامات اضطراری صورت گرفته باید متعاقباً مورد بررسی و مرور قرار بگیرند**

در موارد اضطراری ممکن است اقدامی بدون رعایت فرآیندهای فوق صورت بگیرد، لکن پس از برطرف شدن اضطرار باید برای طرفین ذی‌نفع این امکان فراهم شود که در مرور و بررسی مسئله مشارکت داشته باشند. همچنین معیارهایی که برای تعریف شرایط اضطراری استفاده می‌شوند، باید صراحتاً در قانون بیان شده باشند. همانطور که پیشتر نیز ذکر شد، شرایط اضطراری قاعدتاً شرایط نادری هستند، ولی بهرحال گاه و بیگاه اتفاق می‌افتند. مشارکت عموم در تجزیه و تحلیل‌های بعدی از این تصمیمات اضطراری می‌تواند نقایص این تصمیمات را آشکار و مقررات‌گذار را در رفع آنها یاری نماید. تصمیمات گرفته شده در مواقع اضطراری مهمترین تصمیماتی هستند که بهتر است قانونگذار در زمینه آنها به شیوه‌ای گذشته نگر (در مقابل شیوه‌های آینده‌نگر که در فوق به آنها اشاره شد) رفتار نماید، زیرا تصمیماتی که عجولانه اتخاذ می‌شوند، باید در فرصتهای بهتر و هنگامی که وقت بیشتری در اختیار است مورد مرور و تجدید نظر قرار بگیرند.

- **تصمیمات مقررات‌گذار باید بصورت کتبی منتشر و در اختیار عموم مردم قرار بگیرند**

کلیه تصمیماتی که مقررات‌گذار اتخاذ می‌نماید باید بصورت کتبی منتشر

گردیده و در دسترس عموم مردم قرار بگیرد. هیچ تصمیمی اعتبار و مرجعیت ندارد مگر اینکه کتبی و منتشر شده باشد.

- **تصمیمات باید در قالب یک بیانیه یا اطلاعیه به وضوح بیان شده باشند**

مقررات‌گذار باید تصمیمات خود را در یک بیانیه یا اطلاعیه به اطلاع عموم مردم برساند. متن این اطلاعیه باید به گونه‌ای تنظیم گردد که برای کلیهٔ افراد یا گروه‌های متأثر از تصمیم قابل فهم باشد. اگر مقررات‌گذار مقرراتی وضع نموده که رعایت مفاد آن برای افراد و گروه‌هایی الزامی است، این افراد و گروه‌ها باید دقیقاً بدانند که چه انتظاراتی از آنها وجود دارد و از چه دستورالعمل‌هایی باید پیروی نمایند. لذا این دستورالعمل‌ها نیز باید به وضوح در اطلاعیه قید شده و برای کلیهٔ افراد ذی‌نفع قابل فهم باشد.

- **کلیه شواهدی که به آنها استناد شده باید توصیف شده و مورد تجزیه و تحلیل قرار بگیرند**

توضیح صرف تصمیم گرفته شده به تنهایی کافی نیست. مقررات‌گذار باید همچنین اطلاعات و شواهدی را که بر آن تکیه نموده نیز توصیف و نحوه استفاده از اطلاعات مزبور در رسیدن به تصمیم اتخاذ شده را نیز توضیح دهد. این اطلاعات و شواهد، جز در موارد استثنائی، باید در دسترس عموم مردم قرار داشته باشند تا مردم نیز خود بتوانند آنها را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهند. دو دلیل اصلی برای ارائه این اطلاعات و شواهد وجود دارد. دلیل اول آن است که ارائه این شواهد و اطلاعات مقررات‌گذار را ملزم می‌کند که در گرفتن تصمیمات خود منضبط‌تر عمل نماید و از گرفتن تصمیمات غیر منطقی، سلیقه‌ای و دلبخواهی بپرهیزد. دلیل دوم آن است که افشای اطلاعات و تجزیه و تحلیل‌های انجام گرفته روی این اطلاعات جزئی از شفافیت و رعایت انصاف در فرآیند تصمیم‌گیری است. به این ترتیب کلیهٔ شرکت‌کنندگان در فرآیند مقررات‌گذاری و طرف‌های ذی‌نفع در این فرآیند می‌توانند به وضوح نحوه سبک سنگین کردن اطلاعات و تحلیل آن توسط رگولاتور را ببینند.

- **باید خلاصه‌ای از نظریاتی که طی فرآیند تصمیم‌گیری ارائه شده‌اند، منتشر گردد**

هدف از ارائه این خلاصه نظرات نیز اعمال انضباط بیشتر بر خود مقررات‌گذار است. با ارائه خلاصه‌ای از نظراتی که طرفین ذی‌نفع طی فرآیند تصمیم‌گیری ابراز نموده‌اند و توضیح اینکه مقررات‌گذار چگونه این نظرات را تجزیه و تحلیل نموده است، مقررات-گذار می‌تواند طرفین ذی‌نفع را تا حدودی مطمئن کند که از نظرات آنان در رسیدن به تصمیم خود استفاده کرده است و نسبت به این نظرات بی‌تفاوت نبوده است.

- **دلایل گرفته شدن تصمیم باید مورد بحث و مناظره تفصیلی قرار بگیرد**

الزام مقررات‌گذار به ارائه دلیل برای تصمیماتش به سه هدف عمده انجام می‌شود. اولاً اینکار به عموم مردم نشان می‌دهد که هریک از رویکردهای اختیار شده از جانب مقررات‌گذار چه تأثیری بر تصمیماتش داشته است. ثانیاً با ارائه دلائل برای تصمیمات افراد معترض راحت‌تر می‌توانند علیه این تصمیمات به دادگاه شکایت نمایند. و ثالثاً اینکار مقررات‌گذار را وامی‌دارد در فرآیند تصمیم‌گیری خود منضبط‌تر باشد.

- **سلسله مراحل گرفته شدن هر تصمیم باید علنی بوده و منتشر شود**

سلسله مراحلی که طی آن مقررات‌گذار تصمیماتش را گرفته و این تصمیمات را توجیه و منتشر می‌کند باید تعریف شده و به اطلاع عموم برسند. هیچ فرآیند تصمیم‌گیری نمی‌تواند شفاف و منصفانه باشد مگر اینکه سلسله مراحل و فرآیندهای تصمیم‌گیری از پیش تعیین و منتشر شده باشند و در زمان تصمیم‌گیری نیز این فرآیندها و سلسله مراتب به دقت رعایت گردند. همه افراد و گروه‌های ذی‌نفع حق دارند بدانند سلسله مراحل تصمیم‌گیری و برنامه زمانی این سلسله مراحل چه هستند و زمان شروع مراحل مهم تصمیم‌گیری چه موقعی است. این افراد و گروه‌ها باید بدانند برای شرکت در هریک از این مراحل چه باید بکنند و همچنین هر اطلاعات دیگری که برای شرکت کامل آنها در فرآیند تصمیم‌گیری لازم است نیز باید در اختیار آنها قرار بگیرد. تصمیم‌گیری نباید طبق فرآیندهای خاص و فاقد عمومیت صورت بگیرد و سلسله مراحل از پیش تعریف شده تصمیم‌گیری نیز نمی‌توانند بی‌دلیل مورد تخطی قرار گرفته و نقض شوند. در

صورت تخطی از سلسله مراحل تعریف شده مقررات‌گذار باید عدم تمایل و بی‌رغبتی خود نسبت به این امر را به وضوح بیان نماید و بطور کلی تخطی از این سلسله مراحل تنها در دو حالت امکانپذیر است. حالت اول زمانی است که دلیل موجهی برای این تخطی وجود داشته باشد، که در اینصورت نیز باید مراتب به اطلاع کلیه افرادی که تحت تأثیر این تخطی قرار می‌گیرند برسد. حالت دوم زمانی است که کلیه طرفین متأثر از این تخطی با آن موافق باشند و مقررات‌گذار نیز تصمیم بگیرد که به این اجماع عمومی رضایت دهد. البته یادآوری این نکته نیز ضروری است که قواعد حاکم بر سلسله مراحل تصمیم‌گیری لازم نیست که حتماً انعطاف ناپذیر و غیر قابل تغییر باشند.

- **تصمیم‌گیری باید روشمند باشد**

اعضای هیأت تصمیم‌گیری سازمان مقررات‌گذار، حداقل دو شیوه کلی برای تصمیم‌گیری دارند. ۱- تصمیم‌گیری بر اساس رأی اکثریت، ۲- تصمیم‌گیری بر اساس اجماع بدون رأی‌گیری. روش اول شفاف‌تر و مسئولانه‌تر است، اما روش دوم همکارانه‌تر و توأم با اتحاد بیشتر است (Smith, 1997).

- **دسترسی به کلیه اسناد مرتبط با تصمیم‌گیری باید برای عموم مردم آزاد باشد**

برای رعایت اصل شفافیت این نکته از حداکثر اهمیت برخوردار است که اسنادی که در اختیار سازمان مقررات‌گذار قرار دارد، بخصوص آن دسته از اسناد که در تصمیم‌گیری از آنها استفاده می‌شود، برای عموم مردم نیز قابل دسترسی باشد. دلایل این امر ساده هستند. در صورتیکه سازمان مقررات‌گذار اسناد مورد استفاده در تصمیم‌گیری را از عموم مردم مخفی نماید، اعتماد مردم به مقررات‌گذار کم می‌شود. نه تنها این اسناد باید در اختیار عموم مردم باشد، بلکه افرادی که در مورد این اسناد و اطلاعات موجود در آنها قانع نشده‌اند و قصد اعتراض به استفاده از آنها را دارند، باید به راحتی امکان انجام این کار را داشته باشند. این تنها بخشی از شفافیت است، اما ارزش عملی آن این است که مقررات‌گذار نه تنها می‌تواند از اطلاعات موجود در اسناد استفاده نماید، بلکه انتقادات و نظرات مخالف منتقدین

این اسناد را نیز به این شیوه در اختیار خواهد داشت. برای درک بهتر اهمیت این مسئله می‌توان حالت مقابل آن یعنی حالتی را که اسناد مورد استفاده مقررات‌گذار محرمانه تلقی شده و از مردم پنهان می‌شوند را در نظر گرفت. بسیار دشوار بتوان تصور کرد که در این حالت تصمیمات گرفته شده استحکام و اهمیت خود را از دست ندهند. علاوه براین به احتمال قریب به یقین در چنین حالتی تصمیمات اتخاذ شده در نظر عموم مردم نیز اعتبار کمتری خواهند داشت. هرچند که اسناد باید در اکثریت قریب به اتفاق موارد برای عموم مردم قابل دسترسی باشند، اما چند استثناء جزئی نیز وجود دارد که در ادامه به آنها اشاره می‌کنیم.

- **معیارهای مورد استفاده برای محرمانه در نظر گرفته شدن اسناد باید معیارهای مناسبی باشند**

سازمان مقررات‌گذار نباید هیچ سندی را محرمانه تلقی کند، مگر آنکه قانون با ذکر دلایل موجه کل سند یا بخش‌هایی از آنرا محرمانه تلقی نموده باشد (برای مثال مسائل مربوط به کارکنان، پیش‌نویس قوانین که هنوز نهایی نشده‌اند، و اسرار تجاری). بحث محرمانه بودن فقط به تلقی مقررات‌گذار از اسناد و محرمانه بودن آنها مربوط می‌شود و طرف‌های درگیر در موضوع حق ندارند به بهانه محرمانه بودن، مدارک و اسناد خود را از سازمان مقررات‌گذار پنهان نمایند. این غیر عادی نیست که برخی از افراد یا گروههایی که مقررات‌گذار با آنها سروکار دارند، از مقررات‌گذار بخواهند که اسناد و اطلاعات آنها را محرمانه نگه دارد. لکن موافقت مقررات‌گذار با این کار باید امری غیر عادی و نادر باشد. مقررات‌گذار تنها زمانی می‌تواند با درخواست طرفین برای محرمانه نگه داشتن مدارک موافقت نماید، که قانون یا مقرره‌ای از پیش این اسناد یا مدارک را در زمره مدارک محرمانه تلقی کرده باشد. بطور معمول اسناد مربوط به کارکنان، اسناد و مدارک مربوط به دعاوی قضائی که در حال بررسی در دادگاه بوده یا در حال آماده‌سازی برای ارسال به دادگاه هستند، اسناد تجاری که محرمانه بودن آنها قابل احراز باشد و یا اسنادی که افشای زودهنگام آنها بهای سهام یک شرکت را بطور غیر منطقی و غیر منصفانه تحت تأثیر قرار می‌دهند، از اسنادی هستند که مطابق قانون محرمانه تلقی می‌شوند. در اینجا منظور آن نیست که کلیهٔ رده‌های اسناد که محرمانه تلقی شده-

اند، برشمرده شوند، بلکه قصد آن است که براین نکته تأکید گردد که سازمان مقررات-گذار حق ندارد هیچ سندی را محرمانه تلقی کند، مگر آنکه قانون این سند را در زمرهٔ مدارک محرمانه قرار داده باشد. در برخی موارد قانون برای محرمانه تلقی کردن یا نکردن سندی به مقررات‌گذار آزادی عمل و اختیار داده است. اما در این مورد نیز صرف قرار گرفتن سند در این گروه از اسناد به معنای آن نیست که سند بطور خودکار در رده اسناد محرمانه قرار می‌گیرد. "بار اثبات[1]" محرمانه بودن یک سند و اطلاعات موجود در آن، بطور کامل بر دوش طرفی است که درخواست قرار گرفتن سند در رده اسناد محرمانه را داشته است. در نهایت محرمانه بودن اسناد به آن معنی است که سازمان مقررات‌گذار و سایر طرفهای درگیر در امر مقررات‌گذاری که به اسناد دسترسی دارند، حق ندارند که آنرا در اختیار افراد یا گروه‌هایی در خارج از فرآیند مقررات-گذاری قرار دهند. به عبارت دیگر محرمانه بودن بدان معنی نیست که مقررات‌گذار یا سایر طرف‌های درگیر در فرآیند تصمیم‌گیری حق دسترسی به اسناد را ندارند. محرمانه بودن تنها به این معنی است که کسی حق ندارد این اسناد را در اختیار افرادی خارج از فرآیند تصمیم‌گیری قرار دهد. قوانین اولیه باید از قبل معیارهایی را که برای شناسایی اسناد محرمانه مورد استفاده قرار می‌گیرد مورد شناسایی قرار داده و اعلام نموده باشد و همچنین باید نظامی برای مدیریت و ذخیره‌سازی اطلاعات محرمانه ایجاد نموده باشد. بهترین حالت آن است که رده‌هایی از اطلاعات و اسناد که باید در زمره اطلاعات و اسناد محرمانه قرار بگیرند، توسط قانون مشخص شده باشند. با این حال قانون نباید سازمان مقررات‌گذار را مجبور نماید که کلیهٔ اسناد یا اطلاعات موجود در یک رده را جزو اسناد محرمانه تلقی کند، بلکه باید در این زمینه تا حدودی به مقررات‌گذار آزادی عمل بدهد. اما در صورتیکه سندی خارج از رده‌های تعیین شده از جانب قانون قرار بگیرد، مقررات‌گذار نباید هیچگونه آزادی عملی در خصوص محرمانه تلقی کردن یا نکردن اسناد مزبور داشته باشد و باید موظف باشد که اسناد را در زمره اسناد غیر محرمانه تلقی کند. در صورتیکه سندی در رده اطلاعات و اسناد محرمانه قرار بگیرد،

1. Burden of Proof

صاحبان سند باید مقررات‌گذار را مجاب نمایند که محرمانه تلقی کردن آن توجیه منطقی دارد. در صورتیکه رده‌های محرمانه در قانون تعریف نشده باشد، مقررات‌گذار پیش از آنکه رده محرمانه یا غیر محرمانه را به هیچ نوعی از اطلاعات یا اسناد اطلاق نماید باید خود به تعیین رده‌ها بپردازد تا از قضاوت‌های موردی و فاقد عمومیت پرهیز گردد. اما باز هم تأکید می‌گردد که در مورد موضوعی که تا این اندازه به شفافیت و انصاف مرتبط است بهتر است که قانون به اظهار نظر بپردازد و نه سازمان مقررات‌گذار.

۱-۲-۱-۳- شرایط لازم برای مقررات‌گذار

۱-۲-۱-۳-۱- اعمال قوانین[1]

مقررات‌گذار باید توانایی اعمال کامل تصمیمات، مقررات، استانداردها و همچنین سیاست‌های عمومی اتخاذ شده را داشته باشد و به همین سبب باید مجموعه‌ای از ابزارهای تأدیبی در اختیار داشته باشد که بتواند متناسب با تخطی صورت گرفته از آنها استفاده نماید. مقررات‌گذار در صورتیکه ابزارهای لازم برای اعمال تصمیماتش را در اختیار نداشته باشد، نمی‌تواند به تعهدات خود وفا نموده و وظایف خود را انجام دهد. بنابراین قانون باید این ابزارها را در اختیار مقررات‌گذار قرار دهد. در این خصوص دو نکته وجود دارد که باید مورد بررسی قرار بگیرند. نخست "چگونگی اعمال" و سپس "ابزارهای تأدیبی موجود" که در صورتیکه مشخص شد یکی از شرکت‌های تحت نظارت مرتکب خلافی شده بتوان از آنها استفاده کرد (Smith, 1997).

- **چگونگی اعمال**

مقررات‌گذار می‌تواند تصمیمات خود را به دو شیوه کلی اعمال نماید. در شیوه اول مقررات‌گذار خود توانایی صدور حکم دارد. وظیفه اعمال این حکم نیز به عهده دولت است که از ظرفیت نیروهای انتظامی خود برای اعمال این حکم

1. Authorization

استفاده می‌کند. شیوه دوم آن است که مقررات‌گذار تصمیم خود را از طریق دادگاه اعلام نماید. در این حالت اگر شرکتی که حکم برایش صادر شده از حکم اطاعت نکند، سازمان مقررات‌گذار باید به دادگاه برود تا به حکم صادر شده اثر و اعتبار قانونی بدهد و بتواند آنرا اعمال نماید. شیوه اول مستقیم تر و کارآتر است، اما در شیوه دوم بیشتر می‌توان طرفین ذی‌نفع را در مقابل سوءاستفاده‌های احتمالی حمایت نمود. یکی از معایب شیوه دوم آن است که دادگاه ممکن است سعی کند که تصمیمات خود را جایگزین تصمیمات مقررات‌گذار نماید. با این حال هر دو روش فوق اگر به درستی اجرا شوند می‌توانند مؤثر باشند.

- **اقدامات تأدیبی در دسترس مقررات‌گذار**

دومین مسئله، مسئله اقدامات تأدیبی است که مقررات‌گذار برای اعمال احکام صادر شده می‌تواند از آنها استفاده کند. در برخی کشورها تنها اقدام تأدیبی که مقررات‌گذار می‌تواند از آن استفاده کند، تعلیق یا ابطال جواز شرکت خاطی است. چنین اقدام تأدیبی در برخورد با خاطی همانند استفاده از سلاح‌های اتمی در زمان جنگ است. از تعلیق یا ابطال جواز باید به عنوان آخرین راه‌حل و هنگامی که کلیه اقدامات تأدیبی دیگر به شکست انجامیده و خسارات وارد شده نیز بیش از حد بوده، استفاده کرد. بنابراین اگر لغو جواز تنها اقدام تأدیبی تعریف شده باشد، مقررات‌گذار هنگام مواجهه با یک خطای کوچک هیچ وسیله تأدیبی در اختیار نخواهد داشت. بنابراین لازم است که قانون در زمینه مجازات خاطیان اختیار عمل گسترده‌ای به مقررات‌گذار بدهد تا مقررات‌گذار بتواند هر فرد یا شرکت خاطی را مناسب با خطایی که از وی سرزده مجازات نمایند. لذا علاوه بر لغو یا تعلیق جواز، مقررات‌گذار باید بتواند از مجموعه‌ای از اقدمات تأدیبی دیگر نیز استفاده کند که برای مثال می‌توان به جریمه مالی، بازپس-دادن وجوه پرداختی مشتریان، تخفیف و... اشاره کرد.

۱-۲-۱-۳-۲- جمع‌آوری اطلاعات

سازمان مقررات‌گذار باید افراد و شرکت‌های تحت نظارت خود را ملزم به

تولید و ارائه اطلاعاتی نماید که برای انجام وظایف مقررات‌گذاری لازم هستند و شفافیت فرآیندها را افزایش می‌دهند. سازمان مقررات‌گذار بدون در اختیار داشتن اطلاعات کامل، دقیق و مستند نمی‌تواند کار خود را انجام دهد. این منطقی نیست که فرض کنیم کلیه افراد و شرکت‌های تحت نظارت، خود بصورت داوطلبانه اطلاعات در اختیار مقررات‌گذار قرار خواهند داد. شکی نیست که این افراد و شرکت‌ها، هنگامی که افشای اطلاعات برایشان زیان‌آور باشد، انگیزه‌ای قوی برای مخفی نگه داشتن آن خواهند داشت. به همین سبب نیز لازم است که ابزارهای قانونی لازم در اختیار مقررات‌گذار قرار بگیرد تا با استفاده از این ابزارها مقررات-گذار بتواند افراد و شرکت‌های تحت نظارت خود را به تولید و ارائه اطلاعات وادار نماید. هرچند که افراد و شرکت‌ها باید حق آنرا داشته باشند که در مقابل درخواست‌های غیر منطقی و نامربوط برای اطلاعات مقاومت نمایند و یا درخواست مخفی نگه داشته شدن اطلاعاتی را بدهند که قانون محرمانه بودن آنها را به رسمیت می‌شناسد- لکن این افراد یا شرکت‌ها باید بتوانند ادعای خود را مبنی بر غیرمنطقی یا نامربوط بودن درخواست اطلاعات ثابت نمایند، و مقررات‌گذار یا دادگاهی که به موضوع رسیدگی می‌کند باید قانع گردند که اطلاعات درخواست شده نامربوط است و نمی‌بایست در اختیار مقررات‌گذار قرار بگیرد. همچنین الزام به تولید اسناد و اطلاعات مورد نیاز نیز باید در قانون صراحتاً بیان شده باشد. از جمله این الزامات قانونی، الزام شرکت‌ها به ارائه گزارش‌های ادواری (برای مثال سالانه یا فصلی) است که اطلاعات مورد نیاز مقررات‌گذار در آنها ارائه شده باشد.

- **سازمان مقررات‌گذار باید شرکت‌های تحت نظارت خود را ملزم به استفاده و رعایت اصول مناسب حسابداری نماید**

سازمان مقررات‌گذار باید بتواند شرکت‌های تحت نظارت خود را ملزم به استفاده از آن دسته از اصول حسابداری نماید که رعایت آنها برای انجام وظایف نظارتی سازمان مقررات‌گذار ضروری است. بیشتر کشورها یک سیستم جامع حسابداری دارند که کلیه شرکت‌ها برای تهیه گزارش‌های مالی و همچنین برای

مقاصد مالیاتی ملزم به استفاده از آن هستند. برای بیشتر مقاصد مقررات‌گذاری و نظارتی، این اصول حسابداری کافی هستند. در صورتی که این قواعد و سیستم‌های جامع برای کل کشور وجود نداشته باشند، مقررات‌گذار باید توانایی اعمال آنها را بر شرکت‌های تحت نظارت خود داشته باشد. برخی مواقع نیز لازم است که روش‌های حسابداری مالی خاصی برای مقاصد مقررات‌گذاری مورد استفاده قرار بگیرند که برای مثال می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- وقتی شرکتی چند فعالیت را با هم انجام می‌دهد که برخی از آنها تحت نظارت سازمان مقررات‌گذار قرار دارد و برخی قرار ندارد، ممکن است لازم شود که شرکت برای این فعالیت‌های مختلف حساب‌های جداگانه نگهداری کرده، مدیریت این فعالیت‌ها را از هم جدا نموده و اقدامات مشابه دیگری نیز برای جداسازی این دو گروه فعالیت انجام دهد.
- هنگامی که برخی هزینه‌ها که می‌توان آنها را با ارائه دلایل موجه جزو هزینه‌های کسب و کار تلقی کرد، قابل پوشش دادن از طریق دریافت وجه از مصرف‌کنندگان نیستند.

با موارد فوق‌الذکر باید از لحاظ حسابداری برخوردهای متفاوتی بشود و سازمان مقررات‌گذار نیز باید قدرت اعمال قواعد حسابداری متفاوت را در مواقع لازم داشته باشد.

- **مقررات‌گذار باید مسائل و اختلافات ایجاد شده بین افراد و شرکت‌های تحت نظارت خود را حل و فصل نماید**

هنگامی که بین شرکت‌های تحت نظارت سازمان مقررات‌گذار یا بین این شرکت‌ها و مشتریانشان اختلافی پیش می‌آید، سازمان مقررات‌گذار باید بتواند از طریق صدور حکم این اختلاف را رفع کند. آندسته اختلافاتی که حل آنها به سازمان مقررات‌گذار مربوط می‌شود باید در قانون مشخص شده باشد. برای اینکه مقررات ساری بین شرکت‌های تحت نظارت و مشتریان بصورت یکسان و سازگار رعایت گردد، بهتر است که در قانون این چنین تصریح گردد که کلیهٔ اختلافات حل نشده

بین شرکت‌های تحت نظارت یا بین شرکت‌ها و مشتریان توسط سازمان مقررات‌گذار میانجی گری یا داوری شود. هنگامی که اختلاف ایجاد شده بین دو شرکت باشد قانون باید به دقت مشخص نماید که این اختلاف در چه مواقع باید توسط سازمان مقررات‌گذار حل و فصل گردد و چه موقع باید مانند یک اختلاف تجاری عادی در دادگاه بررسی و حل و فصل شود. قانون بخصوص باید در این زمینه واضح باشد تا از ایجاد اختلاف بین دادگاه و سازمان مقررات‌گذار اجتناب شود.

- **سازمان مقررات‌گذار باید مشوق رقابت باشد**

سازمان مقررات‌گذار باید هرجا که امکانپذیر بوده و مناسب است به تقویت و تشویق رقابت بپردازد. برخی از ابعاد بازار برق انحصار طبیعی هستند و برخی ابعاد آن چنین نیستند. در مورد کلیه صنایع زیربنایی دیگر مانند راه‌آهن، گاز طبیعی و ارتباطات راه دور نیز وضع به همین منوال است. برای مثال هرچند خطوط انتقال و توزیع برق انحصاری هستند و احتمالاً در آینده نیز چنین باقی خواهند ماند، تولید و احتمالاً عرضه خرده‌فروشی برق می‌توانند رقابتی باشند و در بسیاری مناطق نیز در حال حاضر این ابعاد صنعت برق رقابتی هستند. سازمان مقررات‌گذار باید اختیارات قانونی کافی برای تشویق رقابت را داشته باشد و هنگامی که چنین تشخیص داده شده که در بخشی رقابت از تنظیم و مقررات‌گذاری بهتر است، سازمان مقررات‌گذار باید توانایی و اختیار قانونی لازم برای طراحی یک دوره گذار تا رسیدن به رقابت و پس از آن نیز حفظ و تداوم رقابت را داشته باشد.

۱-۲-۲- جمع‌بندی و خلاصه

در این بخش به بیان معیارهای مقررات‌گذاری پرداخته شد، که یک سازمان یا نهاد مقررات‌گذار به منظور دستیابی به اهداف خویش بر اساس توصیه‌ها و تجارب بین‌المللی، می بایست از آنها تبعیت نماید. بدین منظور در سه قسمت چارچوب-های حقوقی، اختیارات رگولاتور و شرایطی که برای یک رگولاتوری مناسب الزامی است بیان شد.

از لحاظ حقوقی نهاد تنظیم مقررات می‌بایست بر اساس قانون بـه وجـود آمـده باشد و هرچه قوانین به قـوانین اولیـه (همچـون قـانون اساسـی) نزدیـک‌تـر باشـد مناسب‌تر است. همچنین اصول، رویه‌ها، فرآیندها و سیاست‌هـای مقـررات‌گـذاری باید در قانون مشخص شده باشند. سازمان مقررات‌گذار، در داخـل حـوزه قـانونی خود قدرت تصمیم‌گیری نهایی داشته باشد، بدون اینکه برای تـصمیم اتخـاذ شـده، نیاز به دریافت تأیید از هیچ نهاد یا سازمان دولتی دیگری داشته باشد. ایـن قـدرت تصمیم‌گیری، چه از لحاظ نظری و چه عملی، مهمترین رکن استقلال نهاد مقررات-گذار است. این تصمیم‌گیری می‌بایست شامل حوزه هایی همچـون تعرفـه‌گـذاری، تعیین استانداردها و حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان باشد. البته سازمان مقـررات-گذار باید از تصویب بیش از حد مقررات پرهیز نماید بطوریکه مقررات وضع شده باید حداقل مقرراتی باشند که برای رسیدن به اهداف کارآیی و عـدالت مـورد نیـاز هستند. مقررات وضع شده باید معطوف به یک هدف خاص و متناسب با مـشکلی باشند که قصد مقابله با آنرا دارند. سازمان‌های مقررات‌گذار باید بصورت دوره‌ای و بطور منظم فعالیت‌ها و روش‌های خود را مورد بازبینی قرار دهند تا مناسـب بـودن اقدامات خود را بررسی کرده و احتیاج های خود را در موقعیت‌هـایی کـه مـدام در حال تغییرند تشخیص دهند. در این بازبینی‌های دوره‌ای، باید هرجا کـه لازم اسـت از نظرات و آراء عموم مردم، کارشناسـان و سـایر مقامـات همچـون مجلـس نیـز استفاده شود. مقررات‌گذار برای اعمال کامـل تـصمیمات، مقـررات، اسـتانداردها و همچنین سیاست‌های عمومی اتخاذ شده می‌بایست قدرت لازم را داشته باشد و بـه همین سبب باید مجموعه‌ای از ابزارهای تأدیبی در اختیار داشـته باشـد کـه بتوانـد متناسب با تخطی صورت گرفته از آنها استفاده نماید. که ایـن ابزارهـا مـی‌بایـست شفاف و متناسب باشند. ابزارهای ذکر شده می بایست جنبـه‌هـای تـشویقی را نیـز داشته باشند و موضوعاتی همچون رقابت مورد حمایت قرار گیرند.

۱-۲-۳- نهادها و ساختارهای تنظیم مقررات

تنظیم مقررات را انواع نهادها می‌توانند انجام دهند و در سـطوح مختلـف قابـل

انجام است، همچنین ماهیت نهاد تنظیم مقررات نـه تنهـا بـر سـبک و راهبردهـای تنظیم مقررات بلکه بر میزان موفقیت اهداف تنظـیم مقـررات اثـر مـی‌گـذارد. اگـر "تنظیم مقررات" به معنای تـدوین مجموعـه‌ای از دسـتورها و اثرگـذاری آگاهانـه دولت باشد، نهادهای تنظیم مقررات را به دسـته‌هـای زیـر مـی‌تـوان تقـسیم کـرد (Armstrong,atal; 1994):

- نهاد خود تنظیم گر[1]
- مقامات محلی[2]
- مجلس[3]
- دادگاه و هیأت داوری[4]
- وزارتخانه‌های دولت مرکزی[5]
- سازمان‌های تنظیم مقررات[6]
- مدیر عامل[7]

۱-۲-۳-۱- نهاد خود تنظیم‌گر

خود تنظیم گری به طور معمـول بـه تنظـیم اسـتانداردهای رفتـار، توسـط یـک سازمان و برای اعضایش اطلاق می‌شود. کنترل‌های مورد بحث همگی، داوطلبانه و غیر رسمی است یا تا حدی تحت نظارت دولت و یا سـاختاربندی قـانونی اسـت. نظام‌های خود تنظیم‌گری در بازارها دارای سابقه طولانی هستند. سازمان‌های صنفی بر اساس اختیارات اعطایی به آنها در منشورهای اعلام شـده توسـط دولـت عمـل می‌کرده‌اند و بر مسائلی چون شرایط کار، دستمزدها، میزان تولید و کیفیت فرآورده نظارت می‌کردند. در حال حاضر سازمان‌های خودتنظیم‌گر در انبوهی از حرفه‌هـا و

1. Self regulator
2. Local authorities
3. Parliament
4. courts and tribunals
5. Central government department
6. Regulatory agencies
7. Directors general

بخش‌ها مثل تبلیغات، مطبوعات و ورزش فعالیت می‌کند. سازمان‌های خود تنظیم‌گر با آنکه منافع و ساختارهای نهادی و اغلب حقوقی شبیه سازمان‌های خصوصی را دارند، می‌توانند در سطح دولتی هم عمل کنند و تنظیم مقررات ورود به صنف، تدوین مقررات داخلی و برقرار کردن نظم را بر عهده داشته باشند. برای مثال کانون وکلا که حرفه وکلا را کنترل می‌کند نمونه آشنایی از نهادهای خود تنظیم‌گر است. برخی از نهادهای خود تنظیم‌گر تحت نظارت‌های پیچیده دولت قرار دارند. به طور مثال در انگلستان در قانون خدمات مالی[1] مصوب سال ۱۹۸۶ نظام مالی شامل سه سطح نظارت ریاستی، وزارتی و حقوقی وضع شده است. سازمان سابق دفتر بیمه و سرمایه‌گذاری[2] (SIB) در لایه میانی قرار داشت که رییس و اعضا آن را وزیر اقتصاد و رییس بانک مرکزی انگلستان به طور مشترک نصب و عزل می‌کردند. سازمان SIB مقررات، اصول و قوانین عملکرد شرکت‌های سرمایه‌گذاری را به طور رسمی اعلام می‌کرد. نظارت بر عملکرد سازمان‌های خود تنظیم‌گر[3] (SRO) که طبق قانون ۱۹۸۶ و مقررات SIB به صورت روزانه کسب و کار سرمایه‌گذاری را تنظیم می‌کردند به عهده SIB بود (سازمان SRO شرکت‌هایی ضمانتی هستند و بر خلاف SIB اختیاراتشان قراردادی است نه نشات گرفته از قانون). سازمان SIB می‌بایست به صورت سالانه به وزیر اقتصاد گزارش می‌داد و وزیر هم به مجلس گزارش می‌داد ولی سازمان‌های SRO فقط طبق قانون شرکت‌ها گزارش سالانه ارائه دهند.

سازمان‌های خود تنظیم‌گر نهادهایی هستند که سیاست‌گزاران به چندین دلیل آنها را به نهادهای دولتی یا سازمان‌های قانونی ترجیح می‌دهند و این دلایل به غیر از کارکرد آنها در کوچک نگه داشتن دولت یا تمایل به دوری از تقابل با گروه‌های نیرومند است. مهمترین دلایل عبارت است از تخصص این سازمان‌ها در حوزه خاص و آشنایی با آن حوزه، سرعت ایجاد آنها، تمایل و قابلیت آنها در تدوین

1. Financial service Acts
2. Securities and Investment Board
3. Self regulatory Organizations

سریع قواعد، گرایش آنها به نوآوری، ظرفیت آنها برای ایجاد صنعت دارای قابلیت رقابت بین المللی، کارایی و سرعت اجرایی شان و استقلال آنها از دولت است. اما با توجه به آن که سازمان‌های خصوصی رویه‌ها و تمهیدات دولتی را اجرا می‌کنند نگرانی‌هایی پیش می‌آید. پرسش اصلی این است چگونه می‌توان چنین سازمان‌هایی را در نظام حکومتی پاسخ‌گو و «نهادینه» کرد. در مورد لزوم نظارت دستگاه حکومت بر سازمان‌های خود تنظیم‌گر، نقش دادگاه‌ها در تحقیق و تفحص درباره چنین سازمان‌هایی، چگونگی طراحی فرآیندها و ساختارها سازمانی خود تنظیم‌گری به منظور فرا رفتن از منافع اعضاء و چگونگی رسیدگی مناسب به شکایت علیه اعضا صنف توسط سازمان تعیین شده توسط اعضاء، مسائلی وجود دارد.

۱-۲-۳-۲- مقامات محلی

مقامات محلی، تنظیم مقررات را براساس کنترل دمکراتیک و شناخت تفصیلی از یک حوزه انجام می‌دهند و در کنترل‌شان بیش‌تر از سازمان‌ها یا دولت مرکزی، ملاحظات خاص محلی را در نظر می‌گیرند. اما در برخی شرایط خاص می‌توان به سراغ تنظیم متمرکز رفت، مثل مواردی که کنترل هماهنگ یا اجرای استانداردهایی یکنواخت در شماری از مکان‌ها لازم است، مثل مواردی که برای تحقق مزیت‌های فناوری‌های خاصی تجمع تخصص‌ها در نهادی مرکزی ضروری است، یا مواردی که پیوند تنگاتنگ با خط‌مشی‌های دولت مرکزی لازم است، مواردی که تضاد منافع یا سیطره منافع مسلط در سطوح محلی دردسر ساز است یا مواردی که صرفه مقیاس از طریق تمرکز حاصل می‌شود. قرن‌ها است که انبوهی از مسائل در کشورهای مختلف در سطح محلی تنظیم شده است. برای مثال موضوعاتی چون دستمزد در روستاها، قیمت‌گذاری برای فرآورده‌هایی خاص و عرضه غلات در دوران کمبود توسط مقامات محلی انجام می‌شده است. در آغاز قرن نوزدهم کارکردهای تنظیمی محلی را نه تنها مقامات بلکه سازمان‌های متنوعی چون سازمان‌های شهرداری، اهالی محله، پلیس و مجموعه‌ای از سازمان‌های تخصصی انجام می‌دادند. فشار صنعتی شدن و شهرنشینی

سبب شد تا در دهه‌ی ۱۹۳۰ مقامات محلی و دولت‌های محلی ساختارمندی مسوولیت تنظیم مقررات درباره مجموعه‌ای از موضوعات مثل کنترل توسعه، برنامه‌ریزی، بهداشت زیست محیطی، فضاهای عمومی و حمایت از مصرف‌کننده را به عهده بگیرند. در برخی از حوزه‌های دیگر خدماتی چون خدمات انتظامی، آتش‌نشانی، مددکاری اجتماعی، گردآوری زباله، آموزش و پرورش و تهیه مسکن توسط مقامات محلی مقررات‌گذاری و ارائه شد.

۱-۲-۳-۳- مجلس

در قرن هیجدهم و نوزدهم مجلس در انگلستان با تصویب لوایحی که حدود فعالیت مجاز را با تفصیل زیاد مشخص می‌کرد، شماری از صنایع را به‌طور مستقیم کنترل می‌نمود. (صنعت راه‌آهن در قرن گذشته نمونه بارزی از تنظیم مقررات توسط مجلس است). قوانین با شرایط خاص مورد نظر همساز بودند به طوری که درباره هر خط راه‌آهن، تأسیسات آب رسانی، تأسیسات گاز رسانی یا نیروگاه جدیدی لایحه خاص آن‌ها توسط کمیته تخصصی مربوطه به بحث گذاشته می‌شد. بنابراین قانون‌هایی که تدوین می‌شد همتراز مجوزهای بهره‌برداری و آمیزه‌ای از قوانین بود که در مقررات تأسیسات خدمات عمومی نوین یافت می‌شوند. تجارب صنعت راه‌آهن در قرن گذشته نشان‌گر شماری از ضعف‌های تنظیم مقررات توسط مجلس است. رسیدگی تک به تک به لوایح که توسط کمیته‌های جداگانه انجام می‌شد به یکنواختی یا انسجام مقررات لطمه می‌زد. دست کم تا هنگامی که قانون مقررات راه‌آهن گلادستون[1] در سال ۱۸۴۴ به تصویب نرسیده بود هیچ‌گونه، نظام اصول و مقررات عام وجود نداشت. در اجرای قوانین توسط دادگاه‌ها و قضات نیز در اغلب موارد از مقاصد کمیته‌های متولی عدول می‌شد. نمایندگان عضو کمیته‌های مجلس از توصیه‌های مقامات ناراحت می‌شدند و آن‌ها را اغلب نادیده می‌گرفتند. به این ترتیب سطح تخصص پایین بود و به عدم انسجام دامن می‌زد. در ضمن مجلس برای مشاوره دادن به کمیته‌ها در زمینه مقررات

1. Gladstone

راه‌آهن، سازمان کارشناسی تأسیس نکرده بودند و از تخصص شرکت‌های راه‌آهن استفاده نمی‌کرد. در ضمن، نظام در برابر سیطره منتقدان آسیب‌پذیر بود. منتقدان راه‌آهن از چنان نفوذی در مجلس و کمیته‌ها برخوردار بودند که به لوایح چنان که باید رسیدگی نمی‌شد (طبق گزارش فوستر[1] در سال ۱۸۴۵ دست کم ۱۵۷ نماینده مجلس سهام‌دار راه‌آهن بودند). سرانجام آن که نهاد مجلس از پس نظارت کافی بر اجرای قوانین برنمی‌آمد. حداکثر نرخ‌ها را معین می‌کردند اما خبری از بازنگری در آن‌ها نبود یا در این زمینه غفلت وجود داشت. در نتیجه شرکت‌ها با سوء استفاده از جایگاه مسلط یا انحصاری‌شان یا بهره‌برداری از پیشرفت فناوری‌ها که از هزینه‌ها می‌کاست سود بیش از حدی می‌بردند. حتی پس از تصویب قانون راه‌آهن در سال ۱۸۴۴ و تنظیم نرخ برگشت سرمایه برای دوره‌ای بیست و یک ساله، باز هم شرکت‌ها، راه‌هایی برای دور زدن کنترل‌ها پیدا می‌کردند که رقیق‌سازی ارزش سهام و سرمایه‌گذاری بیش از حد از جمله‌ی آن‌ها است.

۱-۲-۳-۴- دادگاه و هیأت داوری

تنظیم مقررات توسط سازمان‌های قضایی به ویژه در بخش حمل و نقل پیشینه‌ای طولانی دارد و هنوز هم در برخی کشورها، ادامه دارد. پس از ناکامی مجلس انگلستان در تنظیم مقررات راه‌آهن، برای تدوین مقررات نرخ‌ها و اولویت‌ها هیأتی قضایی به نام کمیسیون راه‌آهن در سال ۱۸۷۳ در انگلستان تأسیس شد که در سال ۱۸۸۸ بسیار قوی شده بود (و نام آن به کمیسیون راه‌آهن و کانال تغییر یافته بود). این نهاد دارای اختیارات دادگاه عالی بود و ریاست آن به عهده یک قاضی بود که دو کارشناس قضایی هم با وی همکاری می‌کردند. پرونده‌ها نیز قبل از آمدن به این کمیسیون براساس رویه‌های حقوقی و شواهد توسط وکلا دعاوی بررسی می‌شد. تاریخچه این کمیسیون نشان‌گر طفره رفتن شرکت‌های راه‌آهن از رویه‌های قانونی و پر هزینه بودن و ناکارآیی عملکرد آن در زمینه نرخ‌ها بود. در نتیجه این کمیسیون در

1. Foster

سال ۱۹۲۱ جای خود را به هیأت داوری نرخ‌های راه‌آهن داد که ماهیت قضایی ضعیف‌تری داشت. نام این سازمان در سال ۱۹۴۷ به هیأت داوری ترابری تغییر یافت ولی روال‌های آن همچنان ماهیت حقوقی نیرومندی داشت و نشست‌هایی طولانی شبیه دادگاه‌های رسیدگی به اتهامات مجرمین برگزار می‌کرد. به طور خلاصه می‌توان گفت در تجربه انگلستان از روال‌های محاکمه‌دار در سازمان‌های قضایی تنظیم مقررات استفاده می‌شد و دادگاه‌ها و هیأت‌های داوری در کل نتوانستند در محیط پیچیده، متغیر و پر از حساسیت سیاسی تنظیم اقتصادی از پس تصمیم‌گیری یا سیاست‌گزاری برآیند. در برخی موارد، سازمان تخصصی و کارشناسی تنظیم مقررات در واکنش به عدم کفایت این‌گونه سازمان‌های قضایی ایجاد شدند.

۱-۲-۳-۵- وزارتخانه‌های دولت مرکزی

پاسخ‌گویی به مجلس نقطه قوت شیوه وزارت‌خانه‌ای است، ولی به دلایلی چند در قرن بیستم کنترل وزارتی جای خود را به سازمان‌های تنظیم مقررات داد. یک دلیل لزوم رسیدگی به کارها در «خارج از حوزه سیاسی» بود تا برنامه‌ریزی درازمدت بخشی و تدوین خط‌مشی‌ها استمرار داشته باشد و انتخاب متقاضیان مختلف مجوزهای بهره‌برداری عاری از جهت‌گیری‌های سیاسی باشد. در ضمن خطر دخالت سازمان‌ها در امور تجارت روزمره و تصمیم‌های مدیریتی کم‌تر از خطر دخالت وزراء است. با اجتناب کردن از نظام‌های وزارتی می‌توان اندازه دولت مرکزی را در حد قابل مدیریتی نگه داشت. همچنین جای شک وجود دارد که وزارت‌خانه‌های دولتی بتوانند همان سطح از تخصصی و کارآیی را در موضوعات مورد نظر فراهم کنند که سازمان‌های تخصصی می‌توانند. سازمان‌هایی که وظیفه‌ای خاص دارند و می‌توانند متناسب با بخش مورد نظر به شغل‌ها ساختار بدهند و شرایط اشتغال را مشخص کنند. سرانجام آن که اگر قرار باشد در پاسخ به فشار افکار عمومی نظام تازه‌ای از تنظیم مقررات ارائه شود کنترل وزارتی به اندازه ایجاد سازمان جدید تنظیم مقررات نمی‌تواند عمل دولت را بارز جلوه دهد.

۱-۲-۳-۶- سازمان‌های تنظیم مقررات

سازمان تنظیم مقررات از سوی دولت مرکزی عمل می‌کنند اما وزارتخانه دولتی نیستند و یکی از قدرت‌های نهادی‌شان قابلیت ترکیب کردن کارکردهای دولتی است. این سازمان‌ها اغلب درباره اختلافات‌های طرف‌های درگیر تصمیم‌گیری می‌کنند، مقررات را اعلام و اجرا می‌کنند. کار سازمان تنظیم مقررات به طور معمول معطوف به بخشی خاص (مثل هواپیمایی غیرنظامی) یا معضلی خاص (مثل بهداشت و ایمنی) است. شمار چنین سازمان‌هایی در نیم قرن گذشته چند برابر شده است. نخستین سازمان تنظیم مقررات انگلستان که به پیروی از کمیسیون‌های بزرگ تنظیم مقررات ایالات متحده (که با تأسیس کمیسیون تجارت بین‌ایالتی در سال ۱۸۸۷ آغاز شد) تأسیس شد سازمان مستقل تلویزیون که در سال ۱۹۵۴ تأسیس شد که براساس منافع عمومی و به صورت مستقل برای برنامه‌سازان تلویزیون مجوز بهره‌برداری صادر می‌کرد. در دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ سازمان‌های زیادی در حوزه‌ی تنظیم مقررات تأسیس شد که شرکت تجدید سازمان صنعتی (IRC) در سال ۱۹۶۶، دفتر روابط نژادی (۱۹۶۵)، کمیسیون انحصارها (۱۹۶۵) و سازمان هواپیمایی کشوری (۱۹۷۲) از جمله آن‌ها هستند. این روند در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ ادامه یافت و سازمان‌هایی مانند سازمان محیط‌زیست (۱۹۹۶) شکل گرفت. مالکیت عمومی در بخش تأسیسات خدمات عمومی ایجاد سازمان‌های تنظیم مقررات در انگلستان را تا حدی به تأخیر انداخت ولی چند عامل (اغلب در ارتباط با ملاحظات محدودیت‌های دادگاه‌ها، هیأت‌های داوری و ادارات مرکزی) به نفع انجام تنظیم مقررات توسط سازمان‌های تخصصی مستقل بود. طی قرن بیستم سیاست‌گزاران و قانون‌گزاران به طور فزآینده‌ای متوجه شدند که صنایع و فعالیت‌های خاصی به صورت خاص و مستمری از کنترل نیاز دارند. برای مثال در مورد تبعیض یا صدا و سیما نمی‌شد فقط به شکایت‌های که گاهی افراد در دادگاه‌های عادی می‌کنند اتکا کرد. در ضمن این نگرش وجود داشت که چنین حوزه‌هایی به تدوین خط مشی‌ها و راهبردهای فراگیر نیاز دارند که انجام آن به صورت مورد به مورد و توسط دادگاه‌هایی که کارمندان کم شماری دارند میسر نیست. در ضمن

آمیزه‌ای از کارکردها مثل قضاوت، تدوین خط‌مشی و اجرا، لازم احساس می‌شد، که ارائه ترکیب آن‌ها در دادگاه یا هیأت داوری میسر نبود و توسط وزارتخانه‌ها نیز قابل انجام نبود، زیرا وزارتخانه‌ها استقلال نداشتند و یا بدتر از آن سمت‌گیری سیاسی داشتند. عوامل دیگر مانند رشد فناوری‌های جدید و افزایش اهمیت مسائل اجتماعی الزام به تصمیم‌گیرندگان و سازمان‌های تخصصی نیاز داشت که بتوانند افراد پر قابلیت را جذب کنند و تخصص‌های لازم برای بخش‌های خاص تنظیم مقررات را، به آن‌ها آموزش دهند. بنابراین سازمان تنظیم مقررات جایگاهی برجسته در صحنه دولت پیدا کرد. طبق معمول براساس قانونی اصلی به وزیر اختیار داده می‌شد این سازمان را به مثابه بنگاهی حقوقی تأسیس کند و رییس و اعضای هیأت مدیره آن را منصوب کند. این سازمان کارکنان خاص خود را داشت و مستقل از وزارت‌خانه عمل می‌کرد ولی وزیر دارای اختیارات کلی برای انتصاب‌های کلیدی و هدایت آن بود. به‌طور خلاصه می‌توان گفت که مزیت سازمان تنظیم مقررات نسبت به وزارتخانه این بود که استمرار بیشتری در زمینه خط‌مشی‌ها داشت، گستره وسیع‌تری از کارکردها را با موفقیت درهم می‌آمیخت، بدون جهت‌گیری‌های سیاسی قضاوت می‌کرد و تخصص‌های ویژه سطح بالایی را فراهم می‌کرد. سازمان تنظیم مقررات در مقایسه با دادگاه‌ها نیز ظرفیت و منابع بیشتری برای تدوین برنامه‌ها و خط‌مشی‌های بخشی دارند و می‌توانند قضاوت را با مجموعه‌ای از کارکردهای دیگر مثل اجرای مستقیم ترکیب کنند. نگرانی‌های اصلی در مورد سازمان‌های تنظیم مقررات به ترکیب کردن کارکردها مربوط می‌شود. خطر دائمی این است که حالت از این جا مانده و از آن جا رانده پیدا کنند به طوری که قضاوت‌های سازمان تنظیم مقررات آغشته به ملاحظات سیاست‌گزاری انگاشته شود، اتکا به نشست‌های عمومی و محاکمه‌ای در برنامه‌ریزهای دشواری پدید آورد و نگرش سیاسی بی‌طرفی در قضاوت‌ها و قابلیت سازمان تنظیم مقررات برای تدوین برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها را تضعیف کند.

۱-۲-۳-۷- مدیر عامل

خصوصی‌سازی شرکت‌های خدمات عمومی انگلستان که از دهه ۱۹۸۰ آغاز

شد تحت تأثیر قوانین قرار گرفت که نه به هیأت مدیره‌ها یا کمیسیون‌ها بلکه به یک فرد یعنی مدیرعامل اختیارات تنظیم مقررات اعطاء می‌کرد. سازمان‌هایی این گونه را می‌توان سازمان تنظیم مقررات انگاشت اما مدیران عامل، مقررات‌گزاران منفرد و مستقلی در صنایع خود هستند. مدیرعامل توسط وزیر منصوب می‌شود و باید براساس وظایف قانونی کلی اختیارات خود را عملی کنند. تصمیمات مدیرعامل قابل تجدیدنظر در دادگاه یا قابل استیناف در کمیسیون انحصارها و ادغام‌ها است و مدیرعامل از طریق گزارش‌های سالانه و کنترل‌های مالی خزانه‌داری باید در قبال دولت پاسخ‌گو باشد. ممیزی و بررسی ارزش دارایی توسط اداره‌ی کل ممیزی و حسابداری، تحقیق و تفحص کمیته حساب‌های عمومی، کمیته‌های گزینش و کمیسیون مدیریت مجلس از جمله نظارت‌های مجلس است. مدیرعامل باید طبق قانون کارهای عمده‌ی خود مانند تغییر شرایط مجوز بهره‌برداران یا دستورهای اجرایی را به رایزنی عمومی بگذارد. منطق اعطای اختیارات تنظیم مقررات به یک فرد این است که نظارت بر عملکرد نظام‌های تنظیم مقررات خارج از کشور، به ویژه ایالات متحده، دولت را ترغیب کرد نظام سریع‌تری برای تنظیم مقررات ایجاد کند که دچار دیوان سالاری کم‌تری باشد. تعیین مقررات‌گذار مستقل و منفرد برای صنعت دچار دیوان‌سالاری بیهوده نباشد و کارکنان کمی داشته باشد. در ضمن این دیدگاه وجود داشت که اگر مسئولیت تنظیم مقررات به یک فرد واگذار شود نه به جمعی از افراد ناشناخته، افکار عمومی اعتماد بیشتری به تنظیم مقررات پیدا می‌کند. اما در دهه ۱۹۹۰ که نشاندن کمیسیون‌ها به جای مدیرهای عامل بارها مطرح شد و دولت به سراغ اصطلاحاتی رفت تا از خطرات تنظیم مقررات فردی بکاهد.

۱-۲-۳-۸- نتیجه‌گیری

انواع مختلف نهادهای تنظیم مقررات ضعف‌ها و قوت‌های مختلفی دارند. در کل می‌توان گفت که سازمان‌های خود تنظیم‌گر دانش تخصصی فراوانی دارند ولی از

لحاظ پاسخ‌گو بودن به عموم ضعیف هستند، مقامات محلی از لحاظ پاسخ‌گویی دمکراتیک قوی هستند ولی از لحاظ هماهنگی ضعیف هستند، مجلس از لحاظ اقتدار دمکراتیک قوی و از لحاظ بررسی دقیق و با ثبات ضعف دارد، دادگاه‌ها و هیأت‌های داوری از لحاظ بی‌طرفی قوی و از لحاظ برنامه‌ریزی ضعیف هستند، وزارت‌خانه‌ها از لحاظ هماهنگی با دولت قوی هستند ولی از لحاظ بی‌طرفی ضعف دارند، سازمان‌های تنظیم مقررات از لحاظ تخصص و کارکردهای ترکیبی، قوی هستند و از لحاظ پاسخ‌گو بودن ضعف دارند و مدیران عامل از لحاظ تخصصی و مشخص بودن مسئولیت‌ها قوی هستند و ضعف‌شان گسترش یافتن وابستگی به نظرات شخصی است. براساس نوع و بسامد موضوعات و مسائلی که رخ می‌دهد مشخصات مطلوب مقررات‌گذاران در هر بستر مفروض تنظیم مقررات فرق می‌کند. ممکن است الگوی موضوعات و مسائل طوری باشد که ظرفیت‌های خاصی برای تنظیم مقررات لازم باشد. بنابراین اگر قرار باشد از میان داوطلبان مختلف مجوز یا امتیاز بهره‌برداری یکی انتخاب شود شاید گزینه دادگاه یا سازمان تنظیم مقررات بهتر باشد. از طرف دیگر چنانچه قابلیت تدوین خط مشی‌های دارای پیوند تنگاتنگ با راهبردهای اقتصادی دولت و پاسخ‌گو بودن مدنظر باشد کفه ترازو به سوی وزارت‌خانه‌ها سنگین می‌شود. برای انتخاب معیارهای محک‌زدن عملکرد تنظیم مقررات و انجام‌گیری مناسب وظایف تنظیم مقررات باید مشخص‌تر و قاطعانه‌تر عمل کرد.

جدول ۱-۴. انواع سازمان‌های تنظیم مقررات

نهاد	مثال	قوت‌ها	ضعف‌ها
خود تنظیم‌گر	نهادهای صنفی	تخصص کارکنان، حمایت صنعت یا صنف، قابلیت تدوین مقررات که از نظر اعضا پذیرفته است.	معطوف به منافع خود و اعضا نه منافع عمومی. ضعف در پاسخ‌گویی. محدودیت در بررسی قضایی. مسأله‌دار بودن استقلال ساز و کارهای شکایت. لزوم نظارت دولت
مقامات محلی	بهداشت و محیط زیست	پایه دمکراتیک و شناخت محلی	ضعف هماهنگی منطقه‌ای و عدم انسجام، دخالت یا کنترل واقعی دولت مرکزی، ضعف تخصصی در مقایسه با گردآوری دانش، تعارض منافع با سایر کارکردها (مثل ارائه خدمات)
مجلس	راه‌آهن قرن نوزدهم	اقتدار دمکراتیک قوی و پاسخ‌گویی قوی	انسجام کمیته‌ها و فقدان اصول فراگیر، ضعف در پایشگری اجرایی، محدودیت تخصصی
دادگاه و هیأت داوری	بخش ترابری	بی‌طرفی و گشودگی رویه‌ها	تعارض خط‌مشی آن با دولت باعث تصعیف تنظیم مقررات می‌شود، گهگاهی بودن تدوین خط‌مشی در رویه‌های قضایی، محدودیت تخصصی و قابلیت برنامه‌ریزی و تدوین رهنمود
وزارت خانه‌های دولت مرکزی	استخراج نفت	هماهنگی قوی با خط‌مش‌های دولت و پاسخ‌گویی وزیر به مجلس	سمت‌گیری سیاسی، کوتاه مدت بودن افق برنامه‌ریزی وزرا، تمایل به دخالت‌های روزانه، رنگ و بوی دولتی داشتن، محدودیت تخصص، پویایی کم‌تر نسبت به سازمان تنظیم مقررات
سازمان‌های تنظیم مقررات	هواپیمایی کشور	استقلال داشتن از دولت، تخصص ویژه مقررات گزار، استمرار سیاست‌گزاری و قابلیت برنامه‌ریزی صنعتی، ترکیب کردن قضاوت، سیاست‌گزاری و اجرا	کاهش کارآیی کارکردها به علت ترکیب کردن کارکردها، محدودیت پاسخ‌گویی، دخالت وزارتی و همستیزی خط‌مش‌های سازمان تنظیم مقررات و وزارت خانه‌ها

نهاد	مثال	قوت‌ها	ضعف‌ها
مدیرعامل	شرکت‌های خدمات عمومی	محوریت مسئولیت فردی، قاطعیت	محدودیت تجربه فردی در قبال تجربه گروهی، فشار زیاد به یک فرد، کیش شخصیت، هراس از دمدمی بودن و سیطره‌ی فرد، محدودیت پاسخ‌گویی، عدم انسجام خط‌مش تعویض مدیرعامل

Source: Armstrong, Cowan, Vickers;(1994)

۱-۳- ساختارهای حقوقی و نهادهای مقررات‌گذاری، جایگاه دولت و بخش خصوصی در نهادهای تنظیم مقررات

۱-۳-۱- نظام‌های رگولاتوری[1]

نظام رگولاتوری ابزاری است که بدان وسیله اهداف رگولاتوری تحقق می‌یابد (Hood et al; 2001). یک نظام شامل یک ساختار نهادی و اختصاص وظایف و مسئولیت‌ها برای انجام فعالیت‌های رگولاتوری است. ساختار نهادی مشتمل بر قوانینی است که از رفتارهای مورد انتظار بنگاه‌ها یا استانداردها استخراج شده است و معین کننده آن است که چه نوع دعاوی، از طریق چه مکانیسمی بررسی شود و رفتارهای منطبقی بر قانون چگونه ارزیابی شود. از آنجا که تنوع بسیاری در وضع قوانین و استانداردها و اختصاص مسئولیت‌ها برای فعالیت‌های رگولاتوری می‌تواند وجود داشته باشد، بنابراین یک دسته‌بندی مشخص از نظام‌های رگولاتوری وجود ندارد. اما با بررسی این موضوع در نظام‌های مختلف تمایزاتی مشاهده می‌شود که بر مبنای آن می‌توان یک دسته‌بندی انجام داد. نظام‌های سنتی تجویزی[2] و شیوه‌های نوین‌تری همچون روش‌های سیستم – پایه[3] و عملکرد – پایه[4] از جمله نظام‌های

1. regulatory regimes
2. prescriptive regulation
3. System - based
4. performance - based

رگولاتوری قابل تشخیص هستند. هر کدام از این نظام‌ها مستلزم نقش دولت در اجرا و تضمین مقررات‌گذاری است این نظام‌ها در نوع مقررات‌گذاری و استانداردها و ابزارهای مورد استفاده دارای تفاوت هستند. بسیاری از رگولاتورها اصولاً از روش‌های تجویزی استفاده می‌نمایند که پیشاپیش قوانین و استانداردها به بنگاه‌ها و عاملان بازار اعلام می‌شود ولی نظام‌های دیگری نیز مورد استفاده قرار گرفته است. در جدول ۱-۵ یک دسته‌بندی از این نظام‌ها مشاهده می‌شود.

جدول ۱-۵. مقایسه نظام‌های رگولاتوری

	رگولاتوری تجویزی	**رگولاتوری سیستم – پایه**	**رگولاتوری عملکرد – پایه**
تمرکز رگولاتوری	فعالیت‌های تجویزی و از پیش تعیین شده	فرآیند یا سیستم	نتایج یا خروجی‌ها
رسیدگی به دعاوی	انطباق با فعالیت‌های از پیش تعیین شده	سیستم قابل پذیرش تولید	دستیابی به نتایج مطلوب
ماهیت مقررات و استانداردها	جزیی و دارای مشخصات کامل	تشخیص فرآیند محور	تشخیص هدف محور
پایه دستیابی به اهداف رگولاتوری	انطباق با اهداف از پیش تعیین شده	سیستم‌های مناسب کنترلی طراحی شده برای رسیدن به اهداف	اهداف رگولاتوری در نتایج لحاظ شده است
مثال	رویه غالب در آمریکا در زمینه محیط‌زیست	امنیت غذایی، بهداشت صنعتی و انرژی هسته‌ای ایمن، نیروگاه‌های برق ایمن	کیفیت آب و هوا، کارایی انرژی، جنگلداری، خطوط لوله نفت و گاز

Source: May (2007)

یکی از روش‌های نوین رگولاتوری نظام سیستم پایه است که به عنوان نظام فرآیند- پایه یا مدیریت -پایه نیز شناخته می‌شود. منطق کلی این فرآیند آن است که رگولاتوری تجویزی در هنگام مراجعه با بنگاه‌های دارای فرآیندهای پیچیده دارای نواقصی است و نمی‌تواند به طور کارایی عملیات رگولاتوری را انجام دهد. در نظام سیستم پایه اهداف رگولاتوری از طریق ایجاد سیستم‌های مناسب برای نظارت بر فرآیندهای تولید بنگاه‌ها به اهداف خویش دست می‌یابد. شیوه دیگر رگولاتوری تأکید

بر خروجی‌ها است که روش عملکرد پایه نامیده می‌شود. در این روش به جای تأکید بر چگونگی دستیابی به اهداف و ایجاد الزام برای بنگاه‌ها تنها بر نتایج فعالیت نظارت می‌شود. تمرکز رگولاتوری در این روش بر آن است که بنگاه به سطح معینی از استانداردها یا کیفیت تولید دست یابد. یکی از وجوه عمده تمایز بین این نظام‌ها تمایز در روش‌های پاسخگویی در این نظام‌ها است و تمایزاتی که در سطوح مختلف پاسخگویی در این نظام‌ها مشاهده می‌شود. به طور کلی چهار سطح پاسخگویی در نظام‌های رگولاتوری قابل تشخیص است که در زیر به طور خلاصه می‌آید:

الف- سطح پایه: در این سطح، پاسخگویی براساس محتوای قوانین و مقررات تصویب شده و منتشر شده انجام می‌پذیرد. این سطح پاسخگویی، به نام سطح قانونی هم نامیده می‌شود که مسائلی همچون عدالت و تناسب قوانین مقررات در آن مطرح است. فرا رفتن بنگاه‌ها و صنایع از آنچه ملاحظات رگولاتور برای حفظ منافع عمومی بوده است و غیرضروری بودن قوانین استانداردها در این سطح قابل بررسی است (Howard, 1994).

ب- سطح بروکراتیک: سطح دوم پاسخگویی در بکارگیری قوانین و مقررات و اجرای آن است. این سطح شامل هر دو رگولاتور و صنعت مرتبط می‌باشد. نکته کلیدی آن است که رگولاتور نمی‌بایست از قدرت خویش در جهت خواسته‌های خود و سوء استفاده از آن گام بردارد. نکته دیگر آن است که صنعت مقررات گذاری شده ممکن است که الزامات رگولاتوری را برآورده سازد اما در عین حال پاسخگویی کامل نداشته باشد. برای مواجهه با هر دو این مشکل حدی پاسخگویی بروکراتیک پیش‌بینی شده است (Behn, 2001).

ج- پاسخگویی حرفه‌ای: سطح سوم پاسخگویی چیزی است که به نوعی کنترل درونی برای بنگاه‌ها و صنایع محسوب می‌شود و آن عدم تخطی از اصول حرفه‌ای و کار خویش است که در قالب منشورهای اخلاقی و حرفه‌ای دیده می‌شود. این نوع کنترل در حقیقت به خلاف کنترل بروکراتیک که نوعی کنترل بیرونی است یک کنترل درونی محسوب می‌شود.

د- پاسخگویی سیاسی: مسئولیت اعضای انتخاب شده برای رگولاتوری در برابر

نقاط ضعف نظام رگولاتوری پاسخگویی سیاسی نامیده می‌شود. در این سطح رگولاتوری می‌بایست در برابر عملکرد کلی عملیات رگولاتوری پاسخگو باشد و تلاش برای رفع نقص‌ها در قوانین، مقررات و ساختار را انجام دهد.

براساس تعاریف ارائه شده برای انوع مختلف پاسخگویی حال می‌توان به ارائه تمایزات این روش‌های پاسخگویی در رژیم‌های مختلف پرداخت که این موضوع در جدول زیر خلاصه شده است.

جدول ۱-۶. مقایسه انواع نظام‌های رگولاتوری از منظر پاسخگویی

نظام‌های رگولاتوری / سطوح پاسخگویی	نظام تجویزی	نظام سیستم پایه	نظام عملکرد پایه
قانونی	شفافیت در وضع قوانین و استانداردها	شفافیت در ایجاد شناخت سیستم‌های مطلوب	شفافیت در شناخت اهداف مطلوب
بروکراتیک	نظارت در جهت انطباق با قوانین وضع شده	نظارت بر مناسب بودن سیستم مدیریت	نظارت بر تطابق با اهداف عملکرد
حرفه‌ای	اجرای تصمیمات از طریق قدرت رگولاتوری	تصمیمات طراحی سیستم توسط صنایع و بنگاه‌ها	انطباق و تأثیر اهداف عملکرد توسط بنگاه‌ها و صنایع
سیاسی	مراقبت از طریق شکایت و طرح دعوا درباره فرآیند رگولاتوری	مراقبت از طریق نقص‌های متوالی در سیستم‌ها	مراقبت از طریق نتایج نامطلوب مداوم

منبع: May (2007)

۱-۳-۲- تصمیم‌گیری در رگولاتوری

یکی از مشخصه‌های عمده نهادهای رگولاتوری چگونگی اخذ تصمیم در این نهادها است. چرا که چنین نهادهایی به طور روزمره نیاز به اخذ تصمیمات متنوع در مورد بازار و عوامل حاضر در آن دارند. به منظور تصمیم‌گیری در نهاد رگولاتوری شیوه‌های مختلفی برای تصمیم‌گیری وجود دارد. از جمله تصمیم‌گیری فردی یا تصمیم‌گیری توسط اعضا یک کمیسیون که در این بخش به مروری بر این

موضوع می‌پردازیم (Sugden Roger, 1993):

۱-۳-۲-۱- تصمیم‌گیری فردی

سازگاری در تصمیمات رگولاتوری نکته اساسی در کاهش نااطمینانی در محیط بازار است. مهمترین مزیت رگولاتوری انفرادی[1] سطح اطمینانی است که در نتیجه تصمیم‌های اتخاذ شده توسط یک نفر حاصل می‌شود. مزیت دیگر آن سرعت در تصمیم‌گیری جدای تصمیمات اتخاذ شده نسبت به تصمیم‌گیری‌های جمعی است که نیاز به اجماع نظرات گروه تصمیم‌گیرنده دارد. اگر چه سرعت تصمیم‌گیری بستگی زیادی به نوع تصمیم و ماهیت آن دارد ولی به هر حال تصمیم‌گیری فردی در این مورد تأخیراتی که در نتیجه عدم توافقات گروه رگولاتوری ممکن است به وجود آید را، ندارد. از سوی دیگر می‌توان گفت که رگولاتوری انفرادی می‌تواند منجر به عدم پوشش تمام نظرات کارشناسی مرتبط با بخش مورد را بشود و حتی می‌تواند بیشتر تحت تأثیر عقاید و آرای جناحی و فردی باشد.

۱-۳-۲-۲- هیأت تصمیم‌گیری رگولاتوری[2]

هیأت رگولاتوری که افراد متنوعی که هر کدام دارای تجربیاتی مختلف در بخش مورد نظر هستند می‌توانند تصمیمات جامع‌تر و دارای تورش‌های کمتری نسبت به تصمیم‌گیری فردی داشته باشند. به علاوه هیأت رگولاتوری می‌تواند استقلال خویش را نسبت به رگولاتوری انفرادی بهتر حفظ نماید. اما به هر حال وجود اختلاف در مورد تصمیم‌های گرفته شده می‌تواند روند تصمیم‌گیری را به تعویق اندازد.

۱-۳-۲-۳- هیأت مشاوران

یکی دیگر از روش‌های اتخاذ تصمیمات رگولاتوری استفاده از یک هیأت

1. Individual Regulation
2. Regulatory Board

مشورتی برای رگولاتوری انفرادی است. در این هیأت برخی کارشناسان بخش حضور دارند که می‌توانند نظرات کارشناسی و مشورتی خود را در اختیار رگولاتور قرار دهند.

۱-۳-۲-۴- رگولاتوری تمام وقت یا پاره وقت

از روش‌های دیگر تصمیم‌گیری آن است که همانند شرکت‌های تجارتی قسمتی از تصمیمات به یک فرد اجرایی (مدیرعامل) سپرده شود و تنها درمواقع ضروری اعضای هیأت مدیره وارد عمل شوند. در این حالت هم تا اندازه‌ای تصمیم‌گیری‌ها سرعت بیشتری می‌یابد و هم آنکه از اتخاذ تصمیم‌های یکسویه جلوگیری می‌شود.

۱-۳-۳- تامین مالی نهاد رگولاتوری

یکی از مسائل مهم در طراحی ساختار نهاد رگولاتوری مسأله تأمین مالی و چگونگی کسب درآمد و انجام هزینه‌های مرتبط برای این نهاد است. این مسأله از آن جهت دارای اهمیت کلیدی است که به طور مستقیم با موضوع پاسخگویی و ضمانت اجرایی ارتباط می‌یابد. متداول‌ترین شیوه تأمین هزینه‌های رگولاتور از طریق درآمدهای عمومی و بودجه دولتی بوده است که مشخص است با توجه به گستردگی وظایف، تأمین هزینه‌ها از طریق بودجه عمومی به خصوصی در هنگامی که بودجه با انقباض مواجه می‌شود، می‌تواند مشکل‌زا باشد. از سوی دیگر چنین روشی راه را برای تسلط کامل دولت بر نهاد رگولاتوری باز می‌گذارد و بر استقلال این نهاد تأثیرگذار است. به دلیل چنین مسائلی روش‌های دیگری نیز برای تأمین مالی نهاد رگولاتوری پیشنهاد شده است. به طور کلی دو روش عمده برای تأمین مالی رگولاتورها وجود دارد که یکی از آنها همانطور که در بالا توضیح داده شد. استفاده از منابع عمومی است که موجب هدایت و سلطه دولت بر رگولاتور می‌شود و نقش دولت را در تصمیم‌گیری رگولاتور پررنگ می‌کند. اما روش دیگر کسب درآمد از طریق حق مجوزها و تعرفه‌ها و جرایم است که می‌تواند بر

بنگاه‌های حاضر در بازار وضع و اخذ شود. رگولاتور می‌تواند بابت حق استفاده از منابع کمیاب (نظیر طیف فرکانس در حوزه مخابرات) مبالغی را دریافت کند یا بابت ورود به بازار یا اعمال برخی از جرایم به دلیل تخطی از مقررات توسط بنگاهی. البته هر کدام از این روش‌ها دارای مزایا و معایب مربوط به خود است به عنوان مثال در هنگام استفاده از منابع دولتی هر چند از استقلال نهاد رگولاتوری تا حدودی کاسته می‌شود اما به دلیل برخورداری از منابع عمومی درآمدها ثبات بیشتری دارد و امکان برنامه‌ریزی بیشتر است. در حالی که در حالت استفاده از منابع غیر دولتی و دریافت از بنگاه‌ها استقلال رگولاتور افزایش می‌یابد اما در عین حال بی‌ثباتی در منابع درآمدی و عدم امکان برنامه‌ریزی دقیق بر روی آن را فراهم می‌سازد. برای رفع این مشکل در برخی از کشورها ترکیبی از درآمدهای عمومی و درآمدهای اختصاصی (درآمدهای ناشی از فعالیت رگولاتوری) تعریف شده است و بدین ترتیب توانسته‌اند به یک حالت بینابینی برای این موضوع دست یابند. در جدول شماره (۳-۳)چگونگی تأمین مالی نهادهای رگولاتوری در کشورهای عضو OECP آورده شده است. همانطور که مشاهده می‌شود در اکثر بخش‌های خدمات عمومی رجحان کلی به سمت استفاده از منابع حاصل از فعالیت‌های رگولاتوری است.

جدول ۱-۷. منابع مالی نهادهای رگولاتوری در کشورهای OECD

	بودجه دولتی به تنهایی	عوارض و تعرفه‌ها	مختلط (بودجه دولتی و عوارض)	سایر
رقابت	۲۸	–	۵	–
مالی	۴	۲۳	۶	۳
انرژی	۸	۱۲	۶	–
مخابرات	۵	۱۷	۸	۲

منبع: OECD (2006)

۱-۳-۴- رگولاتوری و جایگاه بخش خصوصی

در نتیجه توسعه نظام اقتصادی بازار دولت‌ها به این موضوع که حضور بخش خصوصی در اقتصادی می‌بایست تقویت گردد، اذعان دارند و بنابراین تلاش‌های گسترده‌ای را برای حضور بخش خصوصی در بازارهای مختلف انجام می‌دهند. اگرچه تا مدت‌ها بخش خصوصی تنها به عنوان حداکثر کننده منافع فردی شناخته می‌شد که در پی منافع آنی و سریع است و دولت به عنوان نهاد دنبال کننده اهداف بلندمدت و اجتماعی معرفی شده بود؛ اما تغییر شرایط بازار باعث شده است که این مرزبندی‌های شفاف از بین برود. موری[1] (۱۹۷۵) می‌گوید که تغییر شرایط به نظر می‌رسد به سمتی باشد که ترکیبی از بخش عمومی و خصوصی و تصمیمات خصوصی و دولتی با مرزبندهای نامشخص جایگزین مسئولیت‌های کاملاً مشخص قبلی شده باشد. موضوع مشارکت دولت و بخش خصوصی موضوع جدیدی نیست بلکه در سال ۱۹۶۰ هنگامی که دولت فدرال آمریکا از مشارکت بخش خصوصی در تصمیم‌گیری و اجرای زیرساخت‌های بین شهری استفاده نمود (Fosler, 1985). مشارکت بخش دولتی و خصوصی می‌تواند چتری را فراهم سازد که در سایه آن ضمن حفظ منافع عمومی سرمایه‌گذاری بالقوه بخش خصوصی را ارزش افزوده‌های آن نیز حاصل شود. تجربه مشارکت بخش خصوصی و دولتی در بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که برای رگولاتوری لازم است تا توازنی بین منافع عمومی و خصوصی حاصل آید. رگولاتوری می‌بایست به نحوی طراحی و هدایت شود که رفاه جمعی را برآورده سازد در عین حال که رقابت و مزایای اقتصادی بازار نیز از بین نرود و برای این موضوع نیز لازم است تا یک چارچوب قانونی مشخص که مشخص‌کننده نقش دولت و بخش خصوصی و روابط آنها با یکدیگر باشد وضع شود. اقتصاددانان اعتقاد دارند که رگولاتوری راهی برای کنترل بازارهای ناقص است. رگولاتوری عنصر اساسی برای حفظ

1. Murray

رقابت در بازارهای ارائه خدمات عمومی در کشورهای در حال توسعه است. تجربیات در این کشور نشان می‌دهد که وجود یک نهاد سازمان یافته رگولاتوری همراه با قوانین و چارچوب‌های معین قبل از اجرای برنامه‌های مشارکت بخش خصوصی از الزامات است. چرا که دولت همواره به دنبال منافع اجتماعی است و این توجه زیاد به منافع اجتماعی باعث می‌شود که بعضاً منافع بخش خصوصی در هنگام وضع قوانین و مقررات در نظر گرفته نشود و لذا انگیزه‌های لازم برای حضور بخش خصوصی در بازار فراهم نمی‌شود. بنابراین لازم است تا در فرآیند تصمیم‌گیری‌ها و وضع مقررات برای بازار نظرات بازیگران آن بازار نیز مدنظر باشد. تا آنها نیز بتوانند منافع خویش را در بازار از طریق یک فرآیند دمکراتیک پیگیری نمایند. البته لازم به ذکر است که روزهای گذشته نشان می‌دهد که بخش خصوصی خود نیز در وضع مقررات بازار نقش پررنگی ایفا نموده است از جمله تشکیل اتحادیه‌های کارگری و سند یکاهای بخشی از مثال‌های بارزی هستند که بخش خصوصی سعی نموده است تا خود را وارد حوزه مقررات‌گذاری و رگولاتوری نماید. اگر چه میزان نفوذ و تأثیر این نهادها در بازار از بازاری به بازار دیگر و از کشوری به کشور دیگری بسیار متفاوت بوده است اما به هر حال سابقه آن وجود دارد که دولت با استفاده از همین پتانسیل بالقوه می‌تواند به بسیاری از اهداف بلند مدت خویش دست یابد.

۱-۳-۵- جمع‌بندی و خلاصه

در این بخش چهار موضوع عمده مورد بحث قرار گرفت. نظام‌های رگولاتوری، تصمیم‌گیری در رگولاتوری و الزامات آن، موضوع تامین مالی نهاد رگولاتوری که نقش اساسی در استقلال و پاسخگویی آن دارد و جایگاه بخش خصوصی در رگولاتوری.

نظام رگولاتوری ابزاری است که بدان وسیله اهداف رگولاتوری تحقق می‌یابد. با بررسی این موضوع در نظام‌های مختلف رگولاتوری تمایزاتی مشاهده می‌شود

که بر مبنای آن می‌توان یک دسته‌بندی انجام داد. نظام‌های سنتی تجویزی[1] و شیوه‌های نوین‌تری همچون روش‌های سیستم – پایه[2] و عملکرد – پایه[3] از جمله نظام‌های رگولاتوری قابل تشخیص هستند. هر کدام از این نظام‌ها مستلزم نقش دولت در اجرا و تضمین مقررات‌گذاری است این نظام‌ها در نوع مقررات‌گذاری و استانداردها و ابزارهای مورد استفاده دارای تفاوت هستند. یکی از وجوه عمده تمایز بین این نظام‌ها تمایز در روش‌های پاسخگویی در این نظام‌ها است و تمایزاتی که در سطوح مختلف پاسخگویی در این نظام‌ها مشاهده می‌شود. به طور کلی چهار سطح پاسخگویی در نظام‌های رگولاتوری قابل تشخیص است . یکی از مشخصه‌های عمده نهادهای رگولاتوری چگونگی اخذ تصمیم در این نهادها است. چرا که چنین نهادهایی به طور روزمره نیاز به اخذ تصمیمات متنوع در مورد بازار و عوامل حاضر در آن دارند. به منظور تصمیم‌گیری در نهاد رگولاتوری شیوه‌های مختلفی برای تصمیم‌گیری وجود دارد: تصمیم‌گیری فردی، هیأت تصمیم‌گیری رگولاتوری، هیأت مشاوران و رگولاتوری تمام وقت یا پاره وقت. از دیگر مسائل مهم در طراحی ساختار نهاد رگولاتوری مسأله تأمین مالی و چگونگی کسب درآمد و انجام هزینه‌های مرتبط برای این نهاد است. این مسأله از آن جهت دارای اهمیت کلیدی است که به طور مستقیم با موضوع پاسخگویی و ضمانت اجرایی ارتباط می‌یابد و درنهایت الزام به حضور بخش خصوصی در فرآیند تصمیم‌گیری در رگولاتوری هم منجر به قوانین کارآمدتر می شود و هم باعث تعهد بیشتر بازیگران بازار به انجام قوانین و مقررات وضع شده خواهد شد.

1. prescriptive regulation
2. System - based
3. performance - based

فصل دوم

بررسی وضعیت موجود نهادهای حقوقی تنظیم مقررات در کشور

۲-۱- شناخت وضعیت موجود رگولاتوری در ایران

۲-۱-۱- مقدمه

مقررات‌گذاری و نظارت بر فعالیتهای اقتصادی در ایران دارای سابقه طولانی است و توجه دولتمردان را در ادوار مختلف همواره به خود جلب می‌نموده است و دولتها به دلایل اغلب غیر اقتصادی، نظارت‌های مختلفی را بر بازارها اعمال می‌نموده‌اند. اما ایجاد نهادهایی تخصصی به منظور نظارت و کنترل بازار سابقه چندانی ندارد و شاید بتوان ایجاد بانک مرکزی در ایران در سال ۱۳۳۹ را سرآغاز ایجاد چنین نهادهایی در ایران نام برد و اگرچه بسیار قبل از آن اتحادیه‌ها و مجامع صنفی غیر دولتی در کشور اقدام به مقررات‌گذاری در بازارهای زیر مجموعه خویش می‌نمودند. در سالهای بعد در بازارهای رقابتی دیگر همچون بیمه، حمل و نقل زمینی و هوایی نیز سازمانهایی این چنین شکل گرفتند؛ ولی در بازارهای شبه انحصاری یا دارای انحصار طبیعی به دلیل حضور شرکتهای دولتی شاهد پیدایش چنین نهادهایی نبوده‌ایم. تنها در سالهای اخیر با شروع مباحث خصوصی‌سازی و آزادسازی در زمینه انحصارات دولتی ضرورت چنین سازمانهایی برای کنترل بازارهای آزادشده و دستیابی به اهداف آزادسازی در بازارها در کشور ایجاد شده است.

در بخش حاضر به منظور بررسی وضعیت موجود مقررات‌گذاری و نهادهای تنظیم مقررات در کشور ابتدا مروری بر وضعیت کنونی فضای کسب وکار و فعالیت اقتصادی در ایران صورت می‌گیرد و به ارزیابی این موضوع پرداخته می‌شود که قوانین و مقررات وضع شده در حوزه اقتصاد ایران، دارای چه عملکردی نسبت به سایر کشورها داشته است. سپس به بررسی نظام تصمیم‌گیری اقتصادی در کشور و نهادهای موثر و تاثیرگذار در آن پرداخته می‌شود؛ چرا که یکی از موضوعات مهم در برنامه‌ریزی‌های توسعه در کشور توجه به فرایندها و چگونگی تصمیم‌گیری و آثار آنها در حوزه اقتصاد قلمداد می‌شود و کیفیت تصمیمات اتخاذ

شده، نهادهای فعال، وظایف و نقش هر یک و ارتباط آن‌ها با یکدیگر در فرایند مقررات‌گذاری می‌تواند نتایج متفاوتی را در دستیابی به اهداف توسعه حاصل آورد.سپس با مروری بر قانون سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مقررات و نهادهای مرتبط با مقررات‌گذاری در این قانون بررسی خواهد شد. در بخش بعد با یک تقسیم بندی نهادهای مقررات‌گذار در اقتصاد ایران به دو بخش نهادهای فعال در بازارهای رقابتی و نهادهای فعال در بازارهای انحصاری صورتبندی می‌شود و در هر یک از بازارهای مورد بررسی ساختار، قوانین و تطابق این نهادها با معیارهای "رگولاتوری خوب" مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

۲-۱-۲- فضای کسب و کار در ایران

از نمودهای بارز نتایج مقررات‌گذاری در اقتصاد، آثاری است که مقررات‌گذاری بر فضای کسب وکار هر بازار به جا می‌گذارد و میزان سهولت و روانی انجام کسب و کار را معین می‌کند. به منظور بررسی فضای کسب و کار اقتصادی در کشور از گزارش کسب وکار بین‌المللی که همه ساله توسط بانک جهانی منتشر می‌شود[۱]؛ استفاده می‌کنیم. گزارش مذکور درخصوص چارچوب بهبود فضای کسب وکار و شناسایی چالش‌های موجود جهت ارتقای وضعیت فضای کسب و کار است. در گزارش منتشره شاخص‌های کمی مربوط به مقررات کسب و کار و حمایت ازحقوق مالکیت در میان ۱۷۸ کشور جهان مورد مقایسه قرار می‌گیرد. در این گزارش مقرراتی که ده مرحله از عمر یک کسب و کار(از زمان شکل‌گیری تا انحلال) را متاثر می سازد به شرح ذیل مورد ارزیابی و مقایسه قرار می گیرد:

۱ - شروع کسب و کار(فرآیند ثبت شرکت)

۲ - اخذ مجوزها (تمامی فرآیند لازم الرعایه از اخذ مجوز تا تأسیس و راه اندازی یک کارگاه را شامل می شود)

---

۱. برای مطالعه بیشتر مراجعه شود به:http://www.doingbusiness.org /

۳ - استخدام و اخراج نیروی کار
۴ - ثبت مالکیت (فرآیند لازم جهت ثبت دارایی در دفتر اسناد رسمی می باشد)
۵ - اخذ اعتبار
۶ - حمایت از سرمایه گذاران (سهامداران)
۷ - پرداخت مالیات
۸ - تجارت فرامرزی
۹ - انحلال یک فعالیت
۱۰ - الزام آور بودن قراردادها

بانک جهانی با استناد به ۱۰ شاخص فوق، رتبه سهولت کسب و کار را محاسبه و به صور ت مقایسه ای برای تمامی ۱۷۸ کشور گزارش می نماید. لازم به ذکر است در روش شناسی به جهت آسان سازی و امکان پذیر ساختن برخی محاسبات، مفروضاتی در مطالعه وارد شده اند که به نوبه خود تاحدودی از دقت محاسبات می کاهد.

جدول ۲-۱ جایگاه ایران را در هر یک از این شاخص های ده گانه نشان میدهد که همانطور که مشاهده می شود در اکثر شاخص ها رتبه ایران بالای یکصد می باشد که منعکس کننده وضعیت نامطلوب مقررات و قوانین کسب و کار در ایران نسبت به کشورهای دیگر است.

جدول ۲-۱. جایگاه شاخص‌های کسب وکار ایران در میان ۱۷۸ کشور جهان سال ۲۰۰۹

شاخص	رتبه ایران	مقادیر زیر شاخص
تأسیس و راه اندازی یک شرکت	۹۶	
رویه ها (تعداد)		۸
زمان انجام (روز)		۴۷
هزینه (درصد از درآمد سرانه)		۴.۶
حداقل سرمایه مورد نیاز (درصد از درآمد سرانه)		۱
اخذ مجوز	۱۶۵	
رویه ها (تعداد)		۱۹
زمان انجام (روز)		۶۷۰
هزینه (درصد از درآمد سرانه)		۵۱۴.۲
استخدام و اخراج نیروی کار	۱۴۷	
شاخص سختی استخدام (۰-۱۰۰)		۱۱
شاخص چسبندگی ساعات کار(۰-۱۰۰)		۶۰
شاخص سختی اخراج (۰-۱۰۰)		۵۰
شاخص چسبندگی اشتغال (۰-۱۰۰)		۴۰
هزینه های اخراج(حقوق هفتگی)		۹۱
ثبت مالکیت	۱۴۷	
رویه ها (تعداد)		۹
زمان انجام (روز)		۳۶
هزینه (درصد از ارزش دارایی)		۱۰.۶
اخذ اعتبار	۸۴	
شاخص حقوق قانونی(۰-۱۰)		۵
شاخص اطلاعات اعتباری(۰-۶)		۳
پوشش ثبت توسط نهاد دولتی (درصد از جمعیت بزرگسال)		۲۱.۷
پوشش ثبت توسط نهاد خصوصی (درصد از جمعیت بزرگسال)		۰
امنیت سرمایه گذاری	۱۶۴	
شاخص افشاء(۰-۱۰)		۵

شاخص	رتبه ایران	مقادیر زیر شاخص
شاخص مسئولیت مدیر(۰-۱۰)		۴
شاخص سهولت دادخواست سهامداران(۰-۱۰)		۰
شاخص حمایت از سهامداران(۰-۱۰)		۳
پرداخت مالیات	۱۰۴	
پرداختها (تعداد در هر سال)		۲۲
زمان (ساعات در هر سال)		۳۴۴
نرخ کلی مالیات (درصد ار سود)		۴۴.۲
تجارت خارجی	۱۴۲	
اسناد برای صادرات (تعداد)		۸
زمان برای صادرات (روز)		۲۶
هزینه صادرات (دلار/کانتینر)		۱۰۱۱
اسناد برای واردات (تعداد)		۱۰
زمان برای واردات (روز)		۴۲
هزینه واردات (دلار/کانتینر)		۱۶۵۶
اجرای قراردادها	۵۶	
رویه ها (تعداد)		۳۹
زمان لازم برای دادرسی (تعداد روز)		۵۲۰
هزینه (درصد از ارزش مورد دعوی)		۱۷
انحلال یک فعالیت	۱۰۷	
زمان (سال)		۴.۵
هزینه (درصد از ارزش ملک)		۹
نرخ بازگشت (سنت به ازای هر دلار)		۲۳.۱

منبع: doing business, 2009

در بعد مقررات تنظیمی مشاهده می‌شود که شاخص هایی همچون اخـذ مجـوز و ثبت مالکیت از میانگین کلی رتبه سهولت کسب وکار در ایران (در سال ۲۰۰۹ برابر بـا ۱۴۲ است) نیز بالاتر است و البته شاخص های دیگر نیز از جایگاه مطلوبی برخـوردار

نیستند. نکته قابل ذکر آن است که شاخص‌ها می‌تواند تحت تاثیر عوامل دیگری همچون ریسک سیاسی نیز قرار داشته باشند و الزاماً ناشی از مقررات کسب و کار در کشور نمی‌باشند. سهولت مقررات‌گذاری و شفافیت مقررات وضع شده از جمله عوامل مهم در تعیین جایگاه هر کشور در این رتبه‌بندی می‌باشد.

۲-۱-۳- نظام تصمیم‌گیری اقتصادی در ایران

در یک تقسیم‌بندی تصمیمات کلان در ایران را می‌توان طبق جدول (۴-۲) در چهار سطح دسته‌بندی نمود. دسته اول شامل قوانین پایه حقوقی است. این تصمیمات چهارچوب‌های حقوقی و قانونی را برای سیاستگذاری اقتصادی و اداره امور اقتصاد و حوزه عمل اقتصادی فعالان اقتصادی را مشخص می‌کنند. اصولی از قانون اساسی که مربوط به حدود و حقوق فعالیت‌ها، مالکیت یا مبادلات اقتصادی است در این دسته‌بندی قرار می‌گیرند. این تصمیم‌ها در یک فرایند طولانی شکل می‌گیرند. دسته دوم قوانین و مقرراتی هستند که سیستم اقتصادی را تبیین می‌کنند. این مقررات چارچوب‌ها، روش‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری اقتصادی را تعیین می‌کنند. تصمیم‌گیری در مورد متغیرهای کلان اقتصادی همچون نرخ بهره، نرخ ارز یا میزان و نرخ مالیات‌ها، تجارت خارجی در این حوزه قرار می‌گیرند. دسته سوم تصمیمات و سیاست‌هایی است که به کلیت یک بخش اقتصادی و مسایل آن می‌پردازد. شیوه‌های ایجاد، حمایت‌های دولتی، محدودیت‌ها، تسهیلات، معافیت‌ها از جمله مسایلی هستند که در این قسمت قرار می‌گیرند. دسته چهارم تصمیماتی که بخش‌های مختلف یک بخش اقتصادی را در کنار هم مورد ارزیابی قرار می‌دهند. راهبردهای ترجیحی، چگونگی اجرای قوانین و مقررات، دستورالعمل‌ها در این حوزه قرار دارند (نیلی و همکاران ۱۳۸۴).

جدول ۲-۲. گروه بندی سطوح قوانین و تصمیمات درباره اقتصاد کشور

گروه تصمیمات	عنوان تصمیمات وقوانین	تعریف	مصادیق
گروه اول	پایه حقوقی	مشخص کننده چارچوب‌های حقوقی و قانونی برای سیاستگذاری اقتصادی و اداره امور اقتصاد	اصول مربوط به قانون اساسی
گروه دوم	کلان اقتصادی	مشخص کننده مقررات، چارچوب‌ها روش‌ها و فرآیندهای تصمیم گیری	نظام مالیاتی،نظام تجاری، نظام ارزی
گروه سوم	تصمیمات کلان در بخش اقتصادی	تصمیمات مربوط به کلیت بخش اقتصادی و مسایل مربوط به زیر بخش‌های آن	شیوه‌های ایجاد و توسعه بخش،محدودیت‌ها، فعالیت‌ها و حمایت‌های بخشی
گروه چهارم	تصمیمات بخش	تصمیمات مربوط به زیر بخش‌های اقتصادی	راهبردهای ترجیحی، تسهیلات بخشی، قوانین مربوط به زیر بخش‌ها

منبع: استخراج مولف با استفاده از گزارش تفضیلی طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور، جلد نهم

بر اساس قانون اساسی در ایران تفکیک قوای سه‌گانه وجود دارد، که بر این اساس مجلس شورای اسلامی عهده‌دار قانونگذاری در کشور است و ناظر بر اجرای قوانین محسوب می شود و دولت نهاد اجرای قوانین ومقررات وضع شده از سوی مجلس است. اما مجلس در ایران برای پیشبرد بهتر امور بخشی از وظایف مقررات گذاری را در قالب شوراهای عالی و همچنین مقررات‌گذاری‌های جزیی را در اختیار دولت قرار داده است. به این ترتیب عمده مقررات‌گذاری‌ها در حوزه اقتصاد بر عهده دولت است و دولت خود نیز ناظر بر اجرای قوانین در چنین مواردی است، هرچند

که نظارت عالیه مجلس در همه حال وجود دارد. در بخش بعد مروری بـر نهادهـای تاثیرگذار بر تصمیم‌گیری‌های اقتصادی در ایران انجام می شود.

۲-۱-۴- نهادهای تاثیرگذار در اقتصاد ایران

نهادهای تاثیرگذار بر تصمیمات اقتصادی را می‌توان به نهادهای قـانون‌گـذاری، اجرایی و نظارتی تقسیم نمود. که البته تعیین دقیـق مرزهـا و حـدود آن‌هـا مـشکل است؛ چراکه نهادها بعضاً وظیفه قانونگذاری، نظارت و اجرا را به صورت همزمـان دارا هستند. این نهادها در کشور به صورت زیر دسته‌بندی می‌شوند:

۲-۱-۴-۱- نهاد رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام

عمدتاً عهده‌دار نظارت و تعیین‌کننده خط ومشی‌های کلـی اقتـصادی اسـت. در مواردی که اختلافی بین نهادهای تصمیم‌گیری در سطوح پایین نیز روی دهد، رفـع اختلاف در این سطح صورت می‌پذیرد. نهاد رهبری و تشخیص مصلحت به عنوان بخش مشورتی آن، بالاترین مرجع تصویب کننده راهبردهای کلان را بر عهده دارد.

۲-۱-۴-۲- قوه مجریه:

شامل:

- هیئت دولت
- معاونت‌های ریاست جمهوری
- وزارتخانه‌ها
- شوراهای عالی
- شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان

قوه مجریه و زیر بخش‌های آن عهده دار امـور اجرایـی اسـت کـه بعـضاً امـور نظارتی نیز در سطح بالای آن صـورت مـی‌گیـرد. قـوه مجریـه دخیـل در اکثریـت فعالیت‌های اقتصادی از بعد اجرا، نظارت و برنامه‌ریزی است.

- شوراهای عالی

بر اساس قانون اساسی کشور، دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار کند. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تایید رییس‌جمهور لازم الاجرا است. کارکرد عمده این شوراها ایجاد چارچوبی برای هماهنگی بین تصمیماتی است که محدوده‌ای وسیع‌تر از یک وزارتخانه را در بر می‌گیرند. از جمله مهمترین این شوراها در حوزه تصمیمات اقتصادی شورای اقتصاد، شورای پول، اعتبار که شورای اقتصاد عمدتا در حوزه سیاستگذار بخش مالی دولت است و شورای پول و اعتبار در حوزه پولی تصمیم‌گیری می‌نماید.

- شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان

دولت در طی سال‌های گذشته به منظور واگذاری تقسیم‌گیری‌ها به سطوح پایین‌تر شوراها، کمیته ها ستادهای مختلفی در استان‌ها تشکیل داده است. که در قانون برنامه سوم توسعه تمام آن‌ها در قالب شورای برنامه‌ریزی توسعه استان قرار گرفت. بر اساس قانون شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت و هماهنگی در امور برنامه‌ریزی، توسعه و عمران استان‌ها در چارچوب، سیاست‌ها، خظمشی کلان کشور انجام وظیفه می‌نماید.

۲-۱-۴-۳- قوه مقننه:

شامل:

- مجلس شورای اسلامی
- کمیسیون‌های تخصصی
- دیوان محاسبات کشور

مجلس شورای اسلامی در مقام تنها مرجع قانونگذاری در کشور است و مطابق قانون اساسی بر عملکرد قوای دیگر نظارت می‌کند. مجلس تعیین‌کننده راهبردها و سیاست‌های کلان بخش‌های مختلف اقتصادی است. نقش دیگر مجلس شرکت در

شوراهای عالی به عنوان نماینده یا ناظر است که بر تصمیمات گرفته شده در آن حوزه‌ها کنترل و نظارت دارد. در جدول شماره (۲-۳) چگونگی انجام تصمیم-گیری‌ها در سطح کشور از بعد تصویب، اجرا و نظارت و نهادهای مرتبط آورده شده است والبته لازم به ذکر است که تقسیم‌بندی فوق بدلیل گستردگی حوزه قوانین و تصمیمات انخاذ شده جامعیت نداشته و بعضا تداخلاتی در آن وجود دارد؛ اما با این حال عمده ترین تصمیم‌های اقتصادی را در بر می‌گیرد.

جدول ۲-۳. سطح تصمیم‌گیری در ساختار اقتصاد کلان ایران

گروه تصمیمات	عنوان تصمیمات	نهاد تصویب کننده	نهاد مجری	نهاد ناظر
گروه اول	تصمیمات پایه حقوقی	رأی گیری عمومی	قوای سه گانه با محوریت قوه مجریه	شورای نگهبان، مجلس شورای اسلامی
گروه دوم	تصمیمات کلان اقتصادی	نهاد رهبری و مجمع تشخیص مصلحت	قوه مجریه	مجمع تشخیص مصلحت، مجلس شورای اسلامی
گروه سوم	تصمیمات کلان اقتصادی در بخش‌ها	مجلس شورای اسلامی، شوراهای عالی	قوه مجریه	مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات کشور، بازرسی کل کشور و نهادهای نظارتی دیگر
گروه چهارم	تصمیمات بخشی	شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، وزارتخانه های مربوط	قوه مجریه	قوه مجریه، بازرسی کل کشور و نهادهای نظارتی دیگر

منبع: گزارش استراتژی توسعه صنعتی کشور (۱۳۸۴)

۲-۱-۵- مقررات‌گذاری بر اساس سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

۲-۱-۵-۱- مقدمه

بر اساس قانون اساسی در ایران "بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت وخدمات می شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی وتعاونی است." بر این مبنا فعالیتهای عمده اقتصادی انحصاراً در اختیار دولت قرار گرفته و بر اساس قانون بخش خصوصی اجازه ورود به این حوزه‌ها را نداشته است، ولی بر اساس مقتضیات اقتصادی کشور و لزوم مشارکت بخش خصوصی به عنوان محرکه اصلی اقتصاد در ایران از اوایل سال ۱۳۸۴ فعالیتهایی به منظور اصلاح و توسعه قوانین اقتصادی در کشور آغاز گشت‌که نتیجه آن منجر به ابلاغ سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری شد. این ابلاغیه به منظور شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی، گسترش مالکیت بخش خصوصی، ارتقای کارایی بنگاههای اقتصادی و بهره‌وری آنها، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی و کاستن از بار مالی دولت در تصدی فعالیت های اقتصادی به طور کلی دارای ویژگیهای زیر است:

۱) این قانون در برگیرنده تمامی فعالیت‌های اقتصادی بخش‌های اقتصادی کشور است.

۲) کلیه قوای کشور مخاطب این قانون هستند و در اجرایی شدن آن سهم دارند.

۳) آن بخش از فعالیت های دولت که همچنان در انحصار دولت باقی می‌ماند باید مورد باز تعریف قرار گیرد.

۴) در کلیه امور انتفاعی، واگذاری مالکیت‌ها به همراه واگذاری فعالیت‌ها الزامی است.

۵) قانون ناظر بر کلیه مفاد سیاست‌های ابلاغی است – نه فراتر و نه فروتر از آن.

۶) این قانون در راستای سایر قوانین پایه‌ای کشور وضع شده است و در چارچوب سیاست های ابلاغی اصل ۴۴ تدوین شده است.

۷) فعالیت‌های حوزه سلامت، آموزش، تحقیقات و فرهنگ مشمول این قانون نیست و توسعه و واگذاری در این بخش‌ها بر اساس لایحه جدید خواهد بود.

۸) نهادهای اجرایی، نظارتی و حاکمیتی جدیدی برای سیاست‌گذاری و تصدی-گری تعریف شده‌اند.

۹) نقش دولت، بخش تعاونی، بخش خصوصی و بخش عمومی غیر دولتی در فعالیت‌های اقتصادی نسبت به هم شفاف گردیده و قلمرو و دامنه مجاز فعالیت هریک تعیین شده است.

۱۰) حوزه های مهم و بخش‌های اساسی اقتصاد شامل مصادیق صدر اصل (۴۴) امکان واگذاری دارند و با اجرای این قانون وظایف تصدی‌گری دولت کاهش می-یابد و دولت از طریق واگذاری سهام شرکت های صدر اصل (۴۴) به بخش‌های غیر دولتی سهم خود را از ۸۰ درصد به ۲۰ درصد کاهش می‌دهد.

۱۱) مفهوم رقابت و انحصار و مقررات کلی ناظر بر آنها تبیین شده است.

۱۲) رویکردهای حمایتی و تشویقی دولت مانند توسعه بخش تعاون و اجرای سهام عدالت تعیین شده است.

۱۳) با ایجاد شورای عالی اصل (۴۴) و تبیین وظیفه گزارش‌دهی بر اساس بند به بند مواد قانون، ابعاد نظارتی قانون به طور کامل مورد توجه قرار گرفته است.

۱۴) عدم اقدام در خصوص هریک از احکام و مواد مندرج در قانون ارجاع به هیأت‌های تخلفات اداری را به دنبال دارد و لذا تمامی احکام دارای ضمانت اجرایی لازم می‌باشد.

۱۵) به عنوان یک قانون مادر، احکام و تکالیف لازم برای مراجع ذیربط به منظور تدوین قوانین مکمل این قانون تدبیر شده است. (لایحه بهبود کسب و کار-لوایح حذف مقررات زاید در هر بخش)

۱۶) نمایندگان بخش‌های خصوصی و تعاونی رسماً در نهادهای سیاست‌گذاری کشور وارد شده‌اند.

۱۷) هیچ امتیاز خاصی برای بخش دولتی نسبت به سایر بخش ها وضع

نگردیده است.

۱۸) کلیه امتیازات و حقوق خاص دولتی نیز لغو گردیده و یا دولت مکلف به تعمیم آنها به سایر بخش‌ها شده است.

ار آنجا که در متن سیاستهای ابلاغی اشاره شده است که اجرای این سیاستها نیازمند تدوین و تصویب قوانین جدید و یا تغییر برخی قوانین موجود می‌باشد، " قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی "در سال ۱۳۸۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که بر اساس این قانون برخی نهادها ومقررات جدید وضع و حوزه مقررات‌گذاری ونهادهای مربوطه به طور خاص مورد توجه قانون گذار قرار گرفته است.

۲-۱-۵-۲- مقررات‌گذاری[1] و مقررات‌زدایی[2]

سیاستهای کلی اصل ۴۴ وقوانین و مقررات مرتبط با آن دارای اهداف وسیع می‌باشد که شاید یکی از بارزترین آنها را بتوان مربوط به حوزه مقررات گذاری و مقررات زدایی در اقتصاد دانست. که در این قسمت به مروری بر قوانین و مقررات و نهادهای قانونی مرتبط با مباحث مقررات گذاری در این قانون پرداخته می شود:

۲-۱-۵-۲-۱- شورای رقابت

بر اساس ماده ۵۳ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ شورای رقابت به عنوان یک رگولاتور فرابخشی (ماده۴۳) تشکیل می‌شود، که وظایف این شورا اهدافی است که در فصل نهم این قانون دنبال می‌شود. با توجه به گستره وسیع حوزه تعریف شده برای این شورا و با عنایت به قدرت اجرایی که در قانون برای شورا در تشخیص تخلفات بروز رفتار انحصارگرایانه یا مانع رقابت و صدور احکام در این موارد در نظر گرفته شده با تشکیل آن شورای رقابت تبدیل به اصلی ترین

1. .Regulation
2.. Deregulation

نهاد رگولاتوری در حوزه فعالیتهای انحصاری خواهد شد،که همان وظایف تضمین فضای رقابتی (مواد ۴۴و۴۷) جلوگیری از اعمال رفتارهای ضد رقابتی (ماده ۴۵)، جلوگیری از انحصار به منظور ادغام (ماده ۴۸) در کلیه بخش‌های اقتصادی است، که البته بر اساس ماده ۵۰ این قانون، صنوف مشمول قانون نظام صنفی که به عرضه جزیی(خرده فروشی) کالا یا خدمات می پردازند از شمول این قانون معاف می-باشند. 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 تنظیمی‌خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظیم‌کننده بخشی واگذار نماید.(ماده ۵۹)

شورای رقابت دارای پانزده عضو می‌باشد که نمایندگانی از مجلس (سه نفر)، قوه قضاییه (دو نفر)،دولت (مجموعا ۸ نفر) و یک نماینده از اتاق بازرگانی و یک نماینده از اتاق تعاون در این شورا عضویت دارند.(ماده ۵۳) و بر خلاف سایر کشورها که تعداد اعضاء شورای رقابت در آنها اندک است شورای رقابت در کشور دارای افراد بیشتری است. بر اساس ماده ۵۴ به منظور انجام امور کارشناسی و اجرایی و فعالیتهای دبیرخانه‌ای شورای رقابت، مرکز ملی رقابت در قالب موسسه-ای دولتی ومستقل زیر نظر رییس‌جمهور تشکیل می‌شود.

۲-۱-۵-۲-۲- هیأت نظارت بر مقررات زدایی وتسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت های اقتصادی

بر اساس تبصره ۴ ماده ۷ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ "رییس جمهور موظف است تا هیأتی را مأمور نظارت بر مقررات زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه های فعالیت اقتصادی نماید.این هیأت موظف است برای مواردی که تحقق این اهداف محتاج به قانون است، لوایح مورد نیاز را تهیه وتقدیم هیأت دولت نماید." در عین حال بر اساس ماده ۷ این قانون تمامی نهادهای مشمول این قانون موظفند تا ترتیبی اتخاذ نمایند که رویه‌های صدور مجوز در حداقل زمان

ممکن صورت گیرد و مرجع رسیدگی به شکایات در مورد صدور مجوزها "ستاد سرمایه گذاری استان" است که به ریاست استاندار در هر استان تشکیل می‌شود و در صورتی که موضوع مربوط به دستگاههای فرا استانی باشد هیأتی متشکل از معاونین دستگاههای ذیربط به ریاست وزیر امور اقتصادی ودارایی یا معاون وی به موضوع رسیدگی خواهد کرد.

۲-۱-۵-۲-۳- قوه قضاییه

بر اساس ماده ۳۲ این قانون قوه قضاییه مکلف است برای رسیدگی به تخلفات و جرایم ناشی از این قانون شعب خاصی را تعیین کند. این شعب به طور اختصاصی به موارد تخلف از قانون می پردازد. این رسیدگی عام بوده و موارد رسیدگی موضوع این قانون مقرر است تا در لایحه ای که از سوی قوه قضاییه ارایه می شود، آورده شود.

۲-۱-۵-۲-۴- مؤسسه استاندارد وتحقیقات صنعتی ایران

بر اساس ماده ۳۳ این قانون مؤسسه استاندارد وتحقیقات صنعتی ایران مکلف به انطباق نظام های ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین المللی و اعمال آن می باشد و به نظر می رسد که بخشی از وظایف رگولاتوری که همان استانداردگذاری است به این موسسه واگذار شده است.

۲-۱-۵-۲-۵- شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴

هرچند در ماده ۴۲ این قانون به صراحت به وظایف رگولاتوری این نهاد اشاره نشده است ولی به دلیل نظارت عالیه این شورا بر حسن اجرای قانون و وظیفه ایجاد تمهیدات لازم برای تشویق سرمایه گذاری و بهبود فضای کسب وکار می-توان گفت که این شورا بخشی از وظایف رگولاتوری را بر عهده دارد.

۲-۱-۵-۲-۶- مقررات‌گذاری ملی و مقررات‌گذاری بخشی

ایجاد نهادهای تنظیم مقررات در سطح ملی در کشورهای مختلف دارای سابقه‌ای طولانی است و بیش از ۱۰۶ کشور تا سال ۲۰۰۶ اقدام به تأسیس چنین نهادهایی نموده اند. (مرکز پژوهش های مجلس ۱۳۸۵) به طور معمول اهداف کشورها از تدوین مقررات و قوانین رقابتی در سطح ملی حفظ منافع بنگاههای اقتصادی و مصرف‌کنندگان و حمایت از حقوق مالکیت معنوی است و به این ترتیب تمام کشورها موارد مشابه را که موجب اختلال در رقابت می‌شود را محدود و ممنوع نموده‌اند. (همان) تأسیس شورای رقابت در ایران بر اساس قانون سیاستهای کلی اصل ۴۴ نیز با وظایف در نظر گرفته شده برای آن در همین راستا تفسیر می شود و این نهاد در پی آن است تا خلاء وجود چنین نهادی را در سطح ملی بپوشاند. بر اساس فصل نهم این قانون تفصیل مواردی که رفتارهای ضد رقابتی محسوب می‌شود آمده است وگستره آن به همه بخش‌های اقتصادی است. (ماده ۴۳) اما یکی از مسایل مهمی که در هنگام ایجاد نهادهای ملی رقابت، پیش می آید مساله تضاد و هم‌پوشانی برخی از قوانین ومقررات رقابتی در سطح ملی و در سطح بخشی است، که البته در این قانون در ماده ۵۹ بیان شده است که در هر حال هیچ نهاد تنظیم کننده بخشی نمی‌تواند مغایر با قانون یا مصوبات شورای رقابت در زمینه تسهیل رقابت تصمیمی بگیرد یا اقدامی انجام دهد. هرچند که صراحت ماده مذکور تکلیف را روشن نموده است ولی به هر حال ایجاد یک ارتباط منطقی و شفاف بین حوزه ملی و حوزه بخشی رقابت در قانون پیش‌بینی نشده است. در بخش‌های دیگری از همین قانون نیز می‌توان به مواردی این چنینی اشاره نمود از جمله وظایف هیأت نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه‌های فعالیت اقتصادی که به وضوح با وظایف رگولاتورهای بخشی همپوشانی دارد و البته مرجع رسیدگی به شکایات احتمالی از صدور مجوز نیز بر عهده نهادی دیگر (ستاد سرمایه‌گذاری استان) گذارده شده است.

۲-۲- انواع نهادهای مقررات‌گذاری در ایران

۲-۲-۱- مقدمه

هرچند که پیدایش نهادهای مقررات‌گذاری در ایران دارای سابقه‌ای طولانی است و دولتها در همه حال به دنبال نوعی نظارت و دخالت در بازارها بوده‌اند اما موضوع نهادهای تنظیم مقررات[1] امری نو در ایران تلقی می‌شود و همراه با برنامه-های آزادسازی و خصوصی‌سازی در بسیاری از کشورها از جمله ایران مطرح شده است. از آنجا که خصوصی‌سازی در صنایع زیرساختی[2] (برق، مخابرات، گاز، حمل و نقل) که غالبا دارای انحصار طبیعی است، نیز بر اساس قوانین آغاز گشته و از سوی دیگر چنین صنایعی در اغلب کشورها همچون ایران در مالکیت بنگاه‌های بزرگ دولتی بوده است، لذا این نگرانی پیش آمده است که واگذاری، بدون تمهیدات لازم موجب ایجاد انحصارات خصوصی می‌شود که نظارت‌های قانونی پیشین را هم ندارد. یکی از این تمهیدات تأسیس نهادهای تنظیم مقرراتی است که بتواند در هر حوزه، مانع از بروز رفتارهای انحصاری شود و در عین حال به اهدافی که از خصوصی‌سازی در این بخش‌ها دنبال می شود، نیز دست یابد. به این ترتیب اصلاحاتی در مقررات و قوانین به منظور ایجاد چنین نهادهایی انجام شد و آنچه در این بخش می‌آید، مروری است بر وضعیت کنونی این نهادها در ایران و تحلیل نقاط قوت و ضعف این نهادها، تا بر آن اساس بتوان پیشنهادهای لازم را به منظور بهبود ارایه نمود.

تقسیم‌بندی که در اینجا ارایه می شود، بر اساس ماهیت بازاری است که نهاد یا نهادهای مقررات‌گذاری در آن فعالیت می‌نمایند و به این ترتیب بازارها به دو دسته رقابتی و دارای انحصار طبیعی تقسیم‌بندی شده‌اند و در هر بازار نهادهای مرتبط با مقوله مقررات‌گذاری شناسایی شده‌اند. البته در برخی از بازارها مثلا بازار آب

1. Regulatory Bodies
2. Utilities

مقررات‌گذاری از گذشته‌های دور صورت می‌گرفته است، ولی به دلیل آنکه رویکرد نوین نهادی و مقرراتی در زمینه مقررات‌گذاری در آنها تاکنون شکل نگرفته است بررسی به چنین بازارهایی تسری نیافته است و مطالعه محدود به بازارهایی شده است که دارای سازوکارها و مقررات مدون رگولاتوری هستند تنها استثناء در این زمینه مربوط به نهاد مقررات گذاری ملی رقابت است که در بخش ۴.۵ به معرفی آن به دلیل اهمیت آن پرداخته شد و در این فصل به دلیل عدم دارا بودن ساختار مشخص معرفی نشده است ولی در فصل بعد بر اساس قوانین و مقررات موجود و بر اساس شاخص‌های ارایه شده تحلیلی در مورد نقاط ضعف و قوت این نهاد انجام شده است.

۲-۲-۲- نهادهای مقررات‌گذاری در بازارهای رقابتی (عدم وجود انحصار طبیعی)

نهادهای مقررات گذاری در بازارهای رقابتی در ایران دارای سابقه ای نسبتاً طولانی هستند چرا که در این بازارها به دلیل تعدد بنگاهها (هرچند دولتی) لازم بوده است تا حداقلی از شرایط رقابتی در بازار لحاظ شده باشد، که در این بخش به مروری بر ساختار و عملکرد و چگونگی مقررات گذاری در این بازارها می‌پردازیم.

۲-۲-۲-۱- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار بازرگانی داخلی

۲-۲-۲-۱-۱- مقدمه

مجموعه نظارت بر امور اصناف در سالهای قبل از انقلاب اسلامی یعنی تا سال ۱۳۵۰ در شهرداریها متمرکز بوده و صدور پروانه کسب نیز توسط شهرداریها انجام می‌شده است. در سال ۱۳۵۰ اولین قانون نظام صنفی تصویب و به موجب آن اتاق اصناف تأسیس گردیده و متولی امور اصناف و صدور مجوز کسب برای واحد های صنفی شد. اتحادیه های صنفی که قبلاً به طور خود جوش برای انجام هماهنگی بین کار اعضای هر صنف به وجود آمده بودند، اغلب امور مربوط به تهیه کالا،

قیمت‌گذاری و موارد تشکیلاتی و اداری را سامان می‌دادند. از زمان تشکیل اتاق اصناف پروانه‌های کسب شهرداریها تبدیل به پروانه کسب صادر از این اتاق با نظارت اتحادیه صنفی شد و پرونده واحدهای صنفی نیز در اتحادیه تشکیل می-گردید. در حقیقت اتحادیه ها عملاً همکاری خود را با عنوان زیر مجموعه اتاق اصناف با این سازمان جدید التأسیس شروع کردند. سال ۱۳۵۷ با پیروزی انقلاب اسلامی اتاق اصناف منحل و در ابتدا کمیته امور صنفی برای ساماندهی و اداره امور اتحادیه‌ها و اصناف تشکیل گردید، سپس در سال ۱۳۶۱ شورای اصناف تأسیس و کلیه امور هماهنگی و ساماندهی مربوط به کمیته امور صنفی و اتحادیه ها به این شورای جدید التأسیس منتقل گردید. شورای اصناف متولی امور اصناف شد و در رأس اتحادیه‌های صنفی قرار گرفت، در این زمان کار صدور پروانه به وسیله اتحادیه‌ها و شورای اصناف توأمان انجام می‌گردید. سال ۱۳۶۸ با اصلاح قانون نظام صنفی در مجلس شورای اسلامی مجامع امور صنفی تأسیس و امور اصناف از شورای اصناف تحویل این مجامع گردید. قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۵۰ توسط شورای انقلاب در سال ۱۳۵۹ اصلاح و در سال ۱۳۶۸ با اصلاح مجدد آن در مجلس شورای اسلامی، مجامع امور صنفی با تفکیک صنوف تحت عنوان مجمع توزیعی – خدماتی و تولیدی –خدمات فنی تأسیس گردیده و شروع به کار نمودند. علیرغم این که قانون نظام صنفی در سال ۶۹و۱۳۷۱ با اصلاحاتی در مجلس روبرو شد، هیچ گاه نتوانست خواسته های اصناف را به طور کامل بر آورده نماید. لذا با پیگیری مجامع امور صنفی خصوصاً با تدوین پیش نویس قانون نظام صنفی و ارسال آن به وزارت بازرگانی تغییر قانون یاد شده مورد درخواست از سوی مجامع امور صنفی قرار گرفت. در سالهای ۱۳۷۷–۷۸ پیش‌نویس‌های قانون نظام صنفی به نظرخواهی مجامع صنفی سراسر کشور گذارده شد و در سال ۱۳۸۰ نیز در کمیسیون لوایح هیأت دولت مورد بررسی و کارشناسی قرار گرفت و بالاخره در ابتدای سال ۱۳۸۱ طرح قانون نظام صنفی توسط نمایندگان مجلس و متعاقب آن لایحه نظام صنفی توسط دولت به مجلس شورای اسلامی ارسال گردید

و در سال بعد به تصویب رسید[۱].

۲-۲-۲-۱-۲- رگولاتوری در بخش بازرگانی داخلی

بخش بازرگانی داخلی مجموعه‌ای از طیف‌های متنوعی از خدمات و کالاهایی را شامل می‌شود، که زیر مجموعه وزارت بازرگانی، در کشور مشغول به فعالیت هستند. گستردگی و تنوع کالاها و خدمات در این بخش فعالیت رگولاتوری در آن را فراتر از یک بخش خاص برده است. عمده فعالیتهای مقررات‌گذاری این بخش به صورت خود رگولاتوری[۲] است و فعالان در هر بازار، به صورت جداگانه اقدام به ایجاد رگولاتورهای کوچک در حوزه فعالیت خویش نموده‌اند. دولت در این بخش تلاش نموده است تا حداقل دخالت را اعمال نماید و به فعالان بازار برخی اختیارات مقررات گذاری و رگولاتوری را که از گذشته وجود داشته است، حفظ نموده است. ولی به دلیل گستردگی بخشها و طیف وسیع کالاها وخدمات ارایه شده در این بخش نهادهای بسیاری درگیر در امر رگولاتوری این بخش می‌باشد که برخی از این نهادها به دلیل عدم کارکرد رگولاتوری اقتصادی در فعالیتهای رگولاتوری بخش آورده نشده اند[۳] و از سوی دیگر وظایف رگولاتوری در بخش بین نهادهای مختلف توزیع شده است و تفکیک وظایف بعضاً می‌تواند بسیار مشکل باشد. شمای کلی نهادهای فعال رگولاتوری در این بخش در نمودار شماره (۲-۱) آمده است.

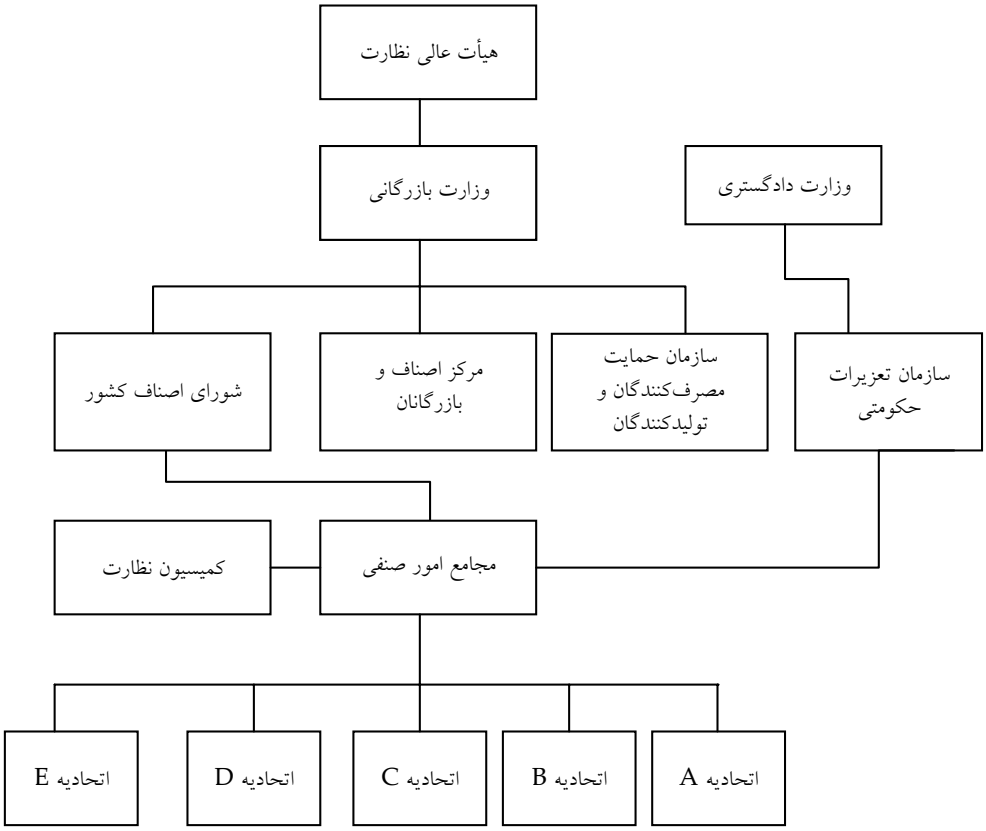
---

۱. برگرفته از پایگاه اطلاع رسانی مرکز امور اصناف و بازرگانان

2. Self Regulation

۳. نهادهایی همچون ادارات اماکن نیروی انتظامی بیشتر رگولاتوری اجتماعی پیگیری می نمایند . م

نمودار ۲-۱. سازمان اجرایی تنظیم مقررات در بخش بازرگانی داخلی



همان طور که در نمودار مشاهده می‌شود، عالی‌ترین مقام تصمیم‌گیر در این بخش هیأت عالی نظارت بر سازمان های صنفی کشور است، که از جمله هفت وزیر عضو آن هستند. ترکیب هیأت عالی نظارت بر سازمانهای صنفی کشور به قرار زیر است: (قانون نظام صنفی، ماده ۵۳)

الف – وزیر بازرگانی (رئیس هیأت)

ب – وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی

ج – وزیر کشور

د – وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
هـ – وزیر دادگستری
و – وزیر امور اقتصادی و دارائی
ز – وزیر صنایع و معادن
ح – فرماندهی نیروی انتظامی کشور
ط – شهردار تهران
ی – رئیس شورای اصناف کشور
ک – روسای مجامع امور صنفی شهرستان تهران

هیأت عالی نظارت وظیفه نظارت بر کلیه اتحادیه‌ها، مجامع امور صنفی، شورای اصناف کشور و کمیسیون‌های نظارت را بر عهده دارد و بالاترین مرجع نظارت بر امور اصناف کشور است. هیأت عالی نظارت دارای دبیرخانه‌ای در وزارت بازرگانی است که امور اجرایی آن را انجام می‌دهد.وظایف هیأت عالی نظارت عبارتند از: (قانون نظام صنفی، ماده ۵۵)

الف – تشخیص ضرورت برقراری حدود صنفی و تعیین سقف تعدادی برای صنوف و صدور دستورالعمل در این زمینه ها.

ب – ابطال انتخابات یا عزل هیأت رئیسه اتحادیه ها یا مجامع امور صنفی شهرستانها به پیشنهاد کمیسیون نظارت.

ج – ابطال انتخابات یا عزل هیأت رئیسه شورای اصناف کشور.

د – رسیدگی به اختلاف بین کمیسیون نظارت و مجامع امور صنفی یا شورای اصناف کشور.

هـ – تعیین دستورالعمل نظارت بر چگونگی صدور پروانه کسب در سطح کشور.

و – تعیین دستورالعمل نظارت بر حسن انجام وظایف قانونی و ایجاد هماهنگی بین کمیسیونهای نظارت، اتحادیه ها و مجامع امور صنفی کشور و شورای اصناف کشور و نظارت بر فعالیت آنها در حدود مفاد این قانون.

ز – ارائه راهکارهای اجرایی مناسب برای صدور کالا و خدمات واحدهای صنفی با رعایت قوانین و مقررات جاری کشور.

ح – سایر مواردی که به موجب قانون نظام صنفی به هیأت عالی نظارت محول گردیده است.

وزارت بازرگانی در یک بعد از وظایف کلی خویش، وظیفه تنظیم بازار را بر عهده دارد، که این وظیفه را «دفتر برنامه‌ریزی، تأمین، توزیع و تنظیم بازار» انجام می‌دهد.(قانون اهداف و وظایف وزارت بازرگانی) اما قسمت عمده وظایف مربوط به تنظیم مقررات در بخش بازرگانی داخلی به «مرکز امور اصناف و بازرگانان» سپرده شده است، این مرکز دولتی و وابسته به وزارت بازرگانی است که براساس ضوابط و مقررات قانونی فعالیت می کند، که اموری همچون سیاستهای کلان قیمت‌گذاری، ورود و خروج به بازار، تهیه دستورالعمل‌ها و ضوابط مربوط به اصناف، امور آموزشی در این حوزه را بر عهده دارد. وظایف این مرکز عبارتند از (وزارت بازرگانی ۱۳۸۸):

۱. تدوین قوانین و مقررات مورد نیاز برای ایفای نقش کارآمد اصناف در اقتصاد ملی.

۲. برنامه ریزی و سیاست گزاری انتخابات تشکلهای صنفی در چارچوب قانون نظام صنفی.

۳. تهیه و تنظیم آیین نامه ها، ضوابط و دستورالعملهای مربوط به امور اصناف و بازرگانان

۴. برنامه ریزی و سیاستگزاری برای ارتقاء سطح آموزش دانش و مهارت فنی حرفه ای اصناف.

۵. ایجاد بانکهای آمار، اطلاعات و پایگاه های اطلاع رسانی اصناف، بازرگانان و تشکل های صنفی.

۶. برنامه‌ریزی و سیاست‌گزاری ایجاد و پراکنش واحدهای صنفی.

۷. برنامه‌ریزی و سیاست‌گزاری برای ساماندهی واحدهای صنفی بدون پروانه

کسب.

۸. بررسی مسائل و مشکلات کلان اصناف، بازرگانان و تشکلهای صنفی.

۹. برگزاری گردهمائی و نشستهای تخصصی اصناف، بازرگانان و تشکلهای صنفی.

۱۰. پیگیری سیاستهای خاص در سطح اصناف.(نصب برچسب قیمت، صدور فاکتور، رعایت استانداردهای اجباری و. ..)

۱۱. تعیین ضابطه قیمت‌گذاری کالا و خدمات صنفی با همکاری دستگاههای ذیربط در چارچوب قانون نظام صنفی.

۱۲. پیگیری مشکلات کلان حقوقی اصناف با هماهنگی دستگاههای ذیربط.

۱۳. برنامه‌ریزی، سیاستگذاری و تدارک مجاری قانونی برای بهره‌مندسازی اصناف و تشکلهای صنفی از تسهیلات حمایتی و معافیتها.

۱۴. برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری لازم برای بهره مند سازی اصناف از دانش و فن‌آوری روز (تجارت الکترونیکی و. ..)

۱۵. بسترسازی تعامل اصناف و تشکلهای صنفی با بنگاههای اقتصادی داخلی، خارجی و نهادهای مدنی.

۱۶. تعامل با سازمانهای بین المللی و تخصصی به منظور بهره مندی اصناف و تشکلهای صنفی کشور از اطلاعات، خدمات و فرصتهای برنامه ریزی، پشتیبانی و آموزشی.

۱۷. برنامه‌ریزی و سیاستگذاری برای ایجاد و تقویت فرهنگ و تحقیق و پژوهش در تشکلهای صنفی.

۱۸. حمایت و پشتیبانی از اصناف تولیدی کشور از طریق ارائه برنامه های مناسب جهت تأمین مواد اولیه، قطعات و دستگاههای مورد نیاز.

۱۹. هدایت اصناف کشور در راستای ارتقاء بهره وری در تولید و خدمات.

۲۰. هدایت و حمایت از اصناف کشور در زمینه برگزاری نمایشگاههای داخلی و خارجی.

۲۱. هماهنگی با موسسات مالی و اعتباری، بانکها و شرکتهای سرمایه گذاری و بیمه به منظور تسریح و بهبود در انجام فعالیتهای اقتصادی و بازرگانی اصناف کشور.

۲۲. بررسی و تجزیه و تحلیل مقایسه‌ای جایگاه اصناف در اقتصاد ایران و سایر کشورها.

۲۳. برنامه ریزی برای تشویق و ترغیب واحدهای صنفی به ایجاد تشکلهای صادراتی با هدف حضور موثر در بازارهای خارجی.

۲۴. اعمال سیاستهای تشویقی و ترغیبی برای مشارکت اصناف در ایجاد بانک، بیمه، موسسات و شرکتهای سرمایه‌گذاری.

۲۵. تعامل با شرکتهای بازرگانی و صنعتی از قبیل اتاقهای بازرگانی و صنایع و معادن و اتاق تعاون.

۲۶. برنامه ریزی سیاستگذاری و نظارت بر مراحل تأسیس و فعالیت فروشگاههای زنجیره ای و چند منظوره ای.

۲۷. بررسی مسائل و مشکلات خاصی که تأثیر قابل توجه بر فعالیتهای عادی اصناف دارد، از قبیل حراجها، نمایشگاههای خاص، بازارهای مقطعی، روز بازارها و ..

۲۸. بررسی مسائل مربوط به صدور مجوز برگزاری نمایشگاههای عرضه مستقیم کالا.

۲۹. مشارکت در تعیین ضوابط و مقررات مربوط به فعالیت پیله وران، شرکتهای تعاونی، مرز نشینان و بازارچه های مرزی.

۳۰. تعیین ضوابط و نظارت بر عملکرد شرکتهای خارجی، شعبات و نمایندگی‌های آنها از جهت عرضه کالا و خدمات، خدمات پس از فروش، ممنوعیت فعالیت در حوزه کالاهای قاچاق، صدور تاییدیه، عملکرد و تعداد مراکز آنها و سایر موارد مرتبط.

۳۱. تعیین ضوابط و نظارت بر نحوه فعالیت نمایندگی و شعبات شرکتهای خودروسازی خارجی که اقدام به ورود خودرو می نمایند از نظر خدمات پس از فروش و تعداد نمایندگی‌های مورد نیاز و سایر موارد مرتبط.

۳۲. حمایت و هدایت از اصناف در راستای استفاده از ظرفیتهای ایجاد مشاغل

پایدار.

۳۳. مطالعه و تحقیق در راستای ایفای نقش کارآمد اصناف در ارتقاء تولید ناخالص داخلی و ملی.

۳۴. بررسی و مطالعه محدودیتها و قابلیتهای موجود در بخش اصناف به منظور تأسیس شهرک‌های صنفی و هدایت واحدهای صنفی جهت استقرار در آنها.

۳۵. مشارکت در برنامه‌ریزی نظام تجاری شهرها.

۳۶. انجام وظایفی که به موجب مصوبات هیئت عالی نظارت و یا ابلاغیه وزارت بازرگانی به مرکز محول می گردد.

۳۷. تهیه گزارش دوره ای، عملکرد اجرای ق. ن. ص به ویژه ارائه گزارش سالانه به کمیسیونهای اقتصادی، برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی.

۳۸. انجام سایر وظایف ناشی از قوانین و مقررات مربوط.

بخشی از این وظایف ذکر شده را، شورای اصناف کشور که یک نهاد غیردولتی و متشکل از نمایندگان هیأت رئیسه مجامع امور صنفی شهرستان‌های کشور است، انجام می‌دهد. این شورا با هماهنگی دبیرخانه هیأت عالی نظارت تشکیل می‌شود و بیشتر امور هماهنگی مجامع امور صنفی را در کل کشور، به صورت یکپارچه انجام می‌دهد. شورای اصناف کشور متشکل از نمایندگان هیئت رئیسه مجامع امور صنفی شهرستانهای کشور است (قانون نظام صنفی، ماده ۴۲). وظایف شورای اصناف کشور بر اساس قانون نظام صنفی عبارتند از:

۱-ارائه نظرات مشورتی به مجامع امور صنفی کشور در جهت اجرای صحیح قانون نظام صنفی و مقررات مربوطه و قوانین موضوعه و همچنین بررسی جامع مجموعه قوانین و مقررات حمایتی و یا محدود کننده اصناف و پیگیری اصلاح آن از طریق مراجع قانونی.

۲- ارائه نظرات مشورتی در مورد مسائل صنفی، اقتصادی و بازرگانی به وزارت بازرگانی و دیگر وزارت خانه ها و سازمانها ذیربط

۳- بررسی و تحقیق در مورد وضعیت اصناف و سازمانهای صنفی و بنگاههای

کوچک سایر کشورها و همکـاری و حمایـت از اجـرای طـرح هـای تحقیقـاتی و پژوهشی مرتبط با اصناف.

۴- همکاری لازم با مجامع امور صنفی، سازمانها و ارگانهای ذیـربط بـه منظـور برگزاری نمایشگاههای تخصصی و بازرگانی در داخل و خارج از کشور در جهـت حمایت از صنوف تولیدی و توسعه صادرات غیر نفتـی و ایجـاد زمینـه هـای لازم برای آمادگی صنوف با محیط رقابتی ناشی از پیوستن به سازمان جهانی تجارت.

۵- همکاری و معاضدت با مجامع امور صنفی شهرستانها جهـت حـل و فـصل مشکلات و مسایل آنها.

۶- پیگیری ایجاد و تنظیم روابط کاری منظم با وزارت‌خانه‌های بازرگانی، امـور اقتصادی و دارایی، صنایع و معادن، جهاد کشاورزی، کار و امور اجتمـاعی کـشور، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، سـازمان امور مالیاتی، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و سازمان تـامین اجتمـاعی در جهت حفظ حقوق اصناف کشور و ایجاد رابطـه مطلـوب متقابـل بـین سـازمانهای صنفی و اصناف و وزارت خانه ها و سازمانهای ذیربط.

۷- تهیه آمار و اطلاعات از وضعیت اصناف و سازمانهای صنفی کشور از طریق مجامع امور صـنفی در دوره هـای زمـانی سـالانه و ارایـه آن بـه معاونـت توسـعه بازرگانی داخلی وزارت بازرگانی و همچنین ایجاد پایگاه اطلاع رسانی کارآمد.

۸ - برگزاری دوره های آموزشی در رشته های مختلـف بازرگـانی و اقتـصادی متناسب با احتیاجات جامعـه اصـناف کـشور بـا همکـاری مجـامع امـور صـنفی و براساس برنامه‌های مصوب وزارت بازرگانی

۹- ارائه پیشنهادات به منظور بهبود و رفع مشکلات جاری و بهـسازی و نـوین سازی اصناف و سازمانهای صنفی از جمله توسعه تجارت الکترونیکی و اسـتاندارد کالاها و خدمات صنفی به وزارت بازرگانی

۱۰- همکاری لازم با اتاق های بازرگانی و صـنایع و معـادن ایـران و تعـاون و تعامل با سایر سـازمانها و نهادهـای تخصـصی داخلـی و خـارجی در زمینـه هـای

مختلف فعالیت های صنفی.

۱۱- تنظیم بودجه سالیانه و تسلیم آن تا اول بهمن ماه هر سال به دبیر خانه هیأت عالی نظارت جهت رسیدگی و تصویب هیأت عالی نظارت

۱۲- تنظیم تراز نامه مالی سالیانه و تسلیم آن تا پایان اردیبهشت ماه هر سال به دبیر خانه هیأت عالی نظارت جهت رسیدگی و تصویب هیأت عالی نظارت

۱۳- اجرای مصوبات و بخشنامه های هیأت عالی نظارت در چارچوب قانون نظام صنفی، قوانین موضوعه و آیین‌نامه‌های مربوطه

۱۴- انتشار نشریه تخصصی به منظور معرفی جامعه صنفی کشور و نیز ارتقاء سطح اطلاعات و آگاهی مسئولین سازمانهای صنفی و اصناف

۱۵- پیگیری تشکیل بانک اصناف، موسسه اعتباری، صندوق قرض الحسنه، بیمه، شرکت تعاونی اعتبار و دیگر موسسات پولی، بانکی، مالی و اعتباری توسط مجامع امور صنفی کشور طبق مقررات جاری و انجام هماهنگی با شبکه بانکی کشور در جهت بهره مندی صنوف از تسهیلات بانکی.

۱۶- پیگیری ایجاد شهرکهای صنفی توسط اتحادیه ها و مجامع امور صنفی کشور به منظور تمرکز تدریجی کالاهاو معاملات عمده فروشی در میادین و همچنین انتقال صنوف آلاینده به خارج از شهرها

۱۷- مشارکت در مراجع، شوراها و کمیسیون های مسوول سیاستگذاری در امور اقتصادی، اجتماعی و بازرگانی مرتبط با حوزه اصناف و بازرگانان.

در کنار شورای اصناف کشور« سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان» قرار دارد. سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان از ادغام مرکز بررسی قیمت‌ها و سازمان حمایت تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان سابق در سال ۱۳۵۸ تشکیل و اساسنامه آن به تصویب شورای انقلاب رسید. به موجب ماده ۳ اساسنامه، سازمان دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی می‌باشد و به صورت شرکت سهامی اداره می‌شود و وابسته به وزارت بازرگانی است. همچنین بر اساس مصوبه شماره ۱۹۰۱/۸۵۰۸۱ مورخ ۱۳۸۴/۵/۱۲ شورای عالی اداری کلیه وظایف و

اختیارات سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات موضوع تصویب نامه شماره ۷۳۵۲۰۲/م مورخ ۱۳۸۳/۷/۲۰ و آیین نامه اجرایی شماره ۴۰۷۳۱ مورخ ۱۳۸۳/۸/۲ ستاد پشتیبانی تنظیم بازار که با قوانین ومقررات موجود مطابقت دارد، به سازمان حمایت محول گردید. اهم فعالیتهای این سازمان، که زیر نظر وزارت بازرگانی قرار دارد، امور نظارتی و تعزیراتی و حمایتی از تولید داخلی است. بسیاری از حمایت‌ها و تشویق‌های دولتی از طریق این سازمان اعمال می‌شود. اهداف و وظایف این نهاد عبارتند از:

۱. حمایت از تولیدات داخلی و افزایش آن

۲. ·حمایت از مصرف کنندگان در قبال نوسانات غیر معمول قیمت‌ها

۳. انجام تحقیقات و ارایه طرحهای ضروری در جهت متعادل ساختن قیمت‌های وارداتی و تولیدی

۴. تشویق صادرات از طریق همکاری با سازمانهای ذیربط

۵. بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالاهای تولیدی و وارداتی و خدمات مشمول در تمام بخشها اعم از دولتی، تعاونی، خصوصی و نهادها

۶. اعمال نظارت بر اجرای قیمت ها و رسیدگی به تخلفات بر اساس قانون تعزیرات

۷. تدوین و اجرای روشهای کارآمد بازرسی و نظارت و اجرای طرحهای ویژه نظارتی

۸. نظارت بر شبکه‌های توزیع کالاها وخدمات و مبارزه با عرضه و توزیع کالاهای قاچاق به عنوان دستگاه کاشف

تخلفات احتمالی توسط تولیدکنندگان و اصناف توسط این سازمان رسیدگی و به سازمان تعزیرات حکومتی برای اعمال قانون، اعلام می‌شود. سازمان تعزیرات حکومتی تعزیرات حکومتی به عنوان یک مرجع اختصاصی رسیدگی به تخلفات اقتصادی است. مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در مورخ ۶۷/۱۲/۲۳ با تصویب دو قانون تحت عنوان قانون تعزیرات حکومتی و قانونی تعزیرات حکومتی امور

بهداشتی، درمانی رسیدگی به تخلفات بخش غیر دولتی را به محاکم انقلاب اسلامی و دولتی را به کمیسیونهای تحت نظارت وزارت کشور محول نمود و این امر تا اواسط سال ۱۳۷۳ ادامه یافت؛ لیکن به لحاظ ضرورت کنترل دولت بر امور اقتصادی و لزوم هماهنگی مراجع قیمت گذاری و توزیع کالا و خدمات و اجرای مقررات و ضوابط مربوط به آن، با تصویب ماده واحده قانون اصلاح قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۷۳/۷/۱۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام، کلیه امور تعزیرات حکومتی بخش دولتی و غیر دولتی، اعم از بازرسی و نظارت،رسیدگی و صدور حکم قطعی و اجرای آن به دولت محول گردید تا بر اساس قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۶۷/۱۱/۲۳ اقدام نمایند.

مجامع امور صنفی رکن نظارتی در سطح شهرستان است که از نمایندگان اتحادیه ها تشکیل می گردد وناظر بر اتحادیه‌های صنفی مربوط به هر شهر است. این مجامع با انتخاب اتحادیه‌ها شکل می‌گیرد و وظایف آن پیگیری وظایف شورای اصناف در سطح شهرستان است. وظایف و اختیارات مجامع امور صنفی به شرح زیر است: (قانون نظام صنفی، ماده ۳۷)

الف – ایجاد هماهنگی بین اتحادیه ها، نظارت بر عملکرد آنها و راهنمایی صنوف.

ب- تنظیم و تصویب آئین نامه های مالی، استخدامی، اداری، آموزش و تشکیلاتی اتحادیه ها و تغییرات آنها.

ج – اظهار نظر در مورد ضوابط خاص داخلی اتحادیه های تحت پوشش برای صدور پروانه کسب جهت بررسی و تصویب کمیسیون نظارت.

د- نظارت بر حسن اجرای اقدامات اتحادیه ها در خصوص صدور پروانه کسب از جهت تطبیق با مقررات این قانون و آئین نامه های آن.

ه – تأیید، انتخابات و معرفی نمایندگان اتحادیه ها به اداره های امور مالیاتی، هیئتهای حل اختلاف مالیاتی و سایر مراجعی که به موجب قانونی معرفی نماینده از طرف صنوف به عمل می آید.

و – اجرای مصوبات هیئت عالی نظارت و کمیسیون نظارت.

ز – نظارت بر اجرای مقررات فنی، بهداشتی، ایمنی، انتظامی، حفاظتی، بیمه گزاری، زیباسازی و سایر مقررات مربوط به واحدهای صنفی که از طرف مراجعه ذیربط وضع می شود. همچنین همکاری با مأموران انتظامی در اجرای مقررات.

ح – رسیدگی به اعتراض افراد صنفی نسبت به تصمیمات اتحادیه ها .

ط – انتخاب و معرفی یک نفر نماینده از بین اعضاء هیئت رئیسه به کمیسیون نظارت برای نظارت بر حسن اجرای انتخابات هیئت مدیره اتحادیه ها.

ی – پیشنهاد تشکیل اتحادیه جدید یا ادغام اتحادیه ها یا تقسیم یک اتحادیه به دو یا چند اتحادیه برای اتخاذ تصمیم به کمیسیون نظارت.

ک – تعیین نوع و نرخ کالاها و خدماتی که افراد هر صنف می توانند برای فروش، عرضه یا ارائه کنند و پیشنهاد آن برای اتخاذ تصمیم به کمیسیون نظارت و اعلام مصوبه کمیسیون به اتحادیه ها برای ابلاغ به افراد صنفی با هدف جلوگیری از تداخل صنفی.

ل – جمع‌آوری اطلاعات و آمار لازم با وسائل مقتضی برای تعیین حدود و تعداد واحدهای صنفی متناسب با جمعیت و نیازها و ارائه آن به کمیسیون نظارت جهت تصمیم‌گیری.

م – تنظیم ساعات کار و ایام تعطیل واحدهای صنفی با توجه به طبیعت ونوع کار آنان و ارائه برنامه برای اتخاذ تصمیم به وسیله کمیسیون نظارت.

ن – همکاری و معاضدت با سایر مجامع امور صنفی و اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون.

س – تصویب بودجه، ترازنامه و صورتهای مالی اتحادیه ها پس از رسیدگی به آنها و نظارت بر عملیات مالی اتحادیه‌ها.

ع – درجه‌بندی واحدهای صنفی، در موارد لزوم، طبق ضوابط و مقرراتی که توسط وزارت بازرگانی و با کسب نظر نیروی انتظامی و اتحادیه های ذیربط تهیه می شود و به تصویب کمیسیون نظارت می‌رسد.

ف – اجرای برنامه های عملی، آموزش و پژوهشی مورد نیاز برای ارتقاء سطح آگاهی های هیئت مدیره اتحادیهها با همکاری دستگاههای دولتی ذیربط در چارچوب مقررات.

ص – تنظیم ترازنامه و صورتهای مالی سالانه و تسلیم آن ظرف دو ماه بعد از پایان هر سال مالی به کمیسیون نظارت برای رسیدگی و تصویب.

در سطح بعد اتحادیه‌ها قرار دارند که بیشتر امور مربوط به ورود و خروج بازار را کنترل می‌نمایند و مجوزهای لازم برای ورود به بازار صادر نموده و ضوابط اجرایی آن را کنترل می‌نمایند. اتحادیه ها به عنوان مجریان مقررات و قوانین مصوب در پایین ترین سطح نظام مقررات گذاری قرار دارند. تأمین مالی اتحادیه‌ها بر عهده اعضای اتحادیه‌ها است و از طریق حق عضویت سالانه از اعضاء دریافت می‌شود. وظایف و اختیارات اتحادیه ها عبارت است:

الف– ارائه پیشنهاد برای تهیه، تنظیم یا تغییر ضوابط صدور پروانه کسب و انواع پروانه های لازم برای مشاغل، به مجمع امور صنفی.

ب– اجرای مصوبات و بخشنامه های هیئت عالی نظارت و کمیسیون نظارت که در چارچوب این قانون به اتحادیه ها ابلاغ می گردد.

ج – ارائه پیشنهاد درباره امور اصناف به مجمع امور صنفی.

د – صدور پروانه کسب با دریافت تقاضا و مدارک متقاضیان با رعایت قوانین و مقررات مربوط.

هـ – ابطال پروانه کسب و تعطیل محل کسب طبق مقررات این قانون و اعلام آن به کمیسیون نظارت و جلوگیری از ادامه فعالیت واحدهای صنفی که بدون پروانه کسب دایر می شوند یا پروانه آنها به عللی باطل می گردد.

و – تنظیم بودجه سال بعد و تسلیم آن تا آخر دی ماه هر سال به مجمع امور صنفی جهت رسیدگی و تصویب.

ز – تنظیم ترازنامه سالانه و تسلیم آن تا پایان خردادماه هر سال به مجمع امور صنفی برای رسیدگی و تصویب.

ح – ایجاد تسهیلات لازم برای آموزشهای مورد نیاز افراد صنفی به طور مستقیم یا با کمک سازمانهای دولتی یا غیر دولتی.

ط – تشکیل کمیسیونهای رسیدگی به شکایات، حل اختلاف، بازرسی واحدهای صنفی، فنی و آموزشی و کمیسیونهای دیگر مصوب هیئت عالی نظارت.اعضای کمیسیونهای مذکور بین سه تا پنج نفرند که از میان اعضای دارای پروانه کسب به پیشنهاد اتحادیه و تصویب مجمع امور صنفی ذیربط تعیین می شوند.

ی – کارمزد وصول مالیات، عوارض و هزینه خدمات وزارتخانه ها، شهرداریها و سازمانهای وابسته به دولت.

کمیسیون نظارت در شهرستانهای مراکز استانها و در سایر شهرستانهای هر استان تشکیل می‌گردد. وظایف و اختیارات کمیسیون نظارت به شرح زیر است (قانون نظام صنفی، ماده ۴۹):

الف ـ ادغام اتحادیه‌ها یا تقسیم یک اتحادیه به دو یا چند اتحادیه و موافقت با تشکیل اتحادیه جدید

ب ـ نظارت بر انتخابات اتحادیه‌ها و مجامع امور صنفی

ج ـ رسیدگی و بازرسی عملکرد اتحادیه‌ها و مجامع امور صنفی و تطبیق دادن اقدامات انجام شده آنها با قوانین و مقررات

د ـ رسیدگی به بودجه، ترازنامه و صورتهای مالی مجامع امورصنفی و تصویب آنها

هـ ـ سایر مواردی که در قانون نظام صنفی پیش‌بینی شده است

جدول شماره (۵-۱) خلاصه‌ای از وظایف و اختیارات نهادها و سازمانهای مرتبط در این بازار را نشان می‌دهد. نکته لازم به ذکر آن است که بسیاری از وظایف مربوط به سطح مربوطه به آن نهاد است و برای سطوح دیگر مصداق ندارد ولی در عین حال تداخل وظایف نیز بعضاً مشاهده می‌شود.

جدول ۲-۴. وظایف رگولاتوری نهادهای مختلف در بخش بازرگانی داخلی

	هیأت عالی نظارت بر سازمانهای صنفی کشور	وزارت بازرگانی	مرکز اصناف و بازرگانان	شورای اصناف کشور	سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان	سازمان تعزیرات حکومتی	مجمع امور صنفی	کمیسیون نظارت	اتحادیه
سیاستگذاری و برنامه‌ریزی	بند (ز) ماده ۵۵	قانون وزارتخانه	قانون مرکز	آیین نامه اجرایی ماده ۴۵					
تهیه دستور العمل و رویه ها	بند (الف) و (ه) ماده ۵۵		قانون مرکز				بند (ب) ماده ۳۷		
قیمت‌گذاری و اصلاح تعرفه		قانون وزارتخانه	قانون مرکز		قانون وظایف سازمان		بند (ک) ماده ۳۷		
استانداردگذاری	بند (الف) ماده ۵۵		قانون مرکز		قانون وظایف سازمان		بند (م) ماده ۳۷		
تضمین شرایط رقابت		قانون وزارتخانه				قانون وظایف سازمان			
تضمین کیفیت					قانون وظایف سازمان				
مجوزهای ورود به بازار		قانون وزارتخانه							بند (د) (ه) ماده ۳۰
نظارت بر فعالیت فعالان بازار در حسن اجرای قوانین	بند (و) ماده ۵۵			آیین نامه اجرایی ماده ۴۵	قانون وظایف سازمان	قانون وظایف سازمان	بند (و) (ز) ماده ۳۷	بند (ج) ماده ۴۹	بند (ه)ماده ۳۰

	هیأت عالی نظارت بر سازمانهای صنفی کشور	وزارت بازرگانی	مرکز اصناف و بازرگانان	شورای اصناف کشور	سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان	سازمان تعزیرات حکومتی	مجمع امور صنفی	کمیسیون نظارت	اتحادیه
وضع جرایم وتنبیهات در صورت عدم اجرای قوانین						قانون وظایف سازمان			بند (ه)ماده ۳۰
رفع اختلاف و دعاوی بین بنگاهها				آیین نامه اجرایی ماده ۴۵					
رسیدگی به شکایت مشتریان وبنگاهها از رگولاتور	بند (د) ماده ۵۵			آیین نامه اجرایی ماده ۴۵	قانون وظایف سازمان		بند (ح) ماده ۳۷		
رسیدگی به شکایت مشتریان از بنگاهها					قانون وظایف سازمان			ماده ۴۹	

توضیح: منظور از قانون اشاره نشده، قانون نظام صنفی است.

۲-۲-۲-۲- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار پول

۲-۲-۲-۲-۱- مقدمه

اولین بانکی که در ایران تأسیس شد، شعبه یک بانک انگلیسی بود که مرکز آن در لندن و حوزه فعالیت آن جنوب آسیا به ویژه هندوستان بود. این بانک، "بانک جدید شرق" خوانده می شد. در سال ۱۲۶۶ هجری شمسی ابتدا شعبه ای در تهران ایجاد کرده و سپس به ایجاد شعب در اصفهان، بوشهر، تبریز، رشت، شیراز و مشهد اقدام

نمود. در سال ۱۲۶۹ هجری شمسی، بانک داراییهای خود را به "بانک شاهی ایـران" که این بانک نیز بانکی انگلیسی بود فروخت و از آن پس بانک شاهی ایران جانـشین بانک جدید شرق شد. رویتر انگلیسی با عطای وام به ناصرالدین شاه قاجار امتیـازات بزرگی از وی گرفت که یکی از آنها حق تأسیس بانک بـود. در سـال ۱۲۶۷ هجـری، امتیاز اول لغو شد و امتیاز دیگری به مدت ۶۰ سال که اساس آن تشکیل بانک شاهی و انحصار انتشار اسکناس بود به وی اعطا گردید. مقر این بانـک لنـدن بـود و بانـک تابع قوانین انگلستان بـود. بانـک از سـال ۱۲۶۹ کـار خـود را آغـاز کـرده و "اولـین اسکناس بانکی" را در ایران منتشر نمود. در سال ۱۳۰۹ حق انحصاری نشر اسـکناس از بانک خریداری شد و به بانک ملی ایران واگذار گردید. این بانـک تـا سـال ۱۳۲۷ یعنی پایان مدت امتیاز ۶۰ ساله خود در ایران فعالیت کرد و سپس تا سـال ۱۳۳۱ نیـز بدون مجوز تحت نام "بانک انگلیس در ایران و خاورمیانه" به کـار خـود ادامـه داد. پس از تأسیس بانک شاهی، امتیاز تأسیس بانک دیگـری بـه نـام "بانـک استقراضـی ایران" به یکی از اتباع روسیه تزاری واگذار شد. مدت امتیاز این بانک ۷۵ سـال بـود. بانک در سال ۱۲۷۰ هجری شمسی با افتتاح یک اداره مرکزی و شعباتی در چند شهر شمال کشور کار خود را آغاز کرد. در سال ۱۲۷۷ دولت روسیه کلیه سهام این بانـک را خرید و آن را تحت کنترل بانک دولتی پترزبورگ درآورد. در سال ۱۳۰۱ بر اساس توافق قبلی بین ایران و اتحاد جماهیر شوروی سابق، بانک به دولت ایران واگذار شد. این بانک هیچ‌گاه نتوانست سپرده قابل ملاحظه‌ای جذب کند و در انجام فعالیت‌هـای بانکی چندان موفق نبود. در سال ۱۳۱۲ این بانک در بانک کشاورزی ایران ادغام شد. بانک عثمانی یک بانک انگلیسی بود که با سرمایه مشترک انگلیس و فرانسه در ترکیه امروزی تأسیس شد. این بانک در سال ۱۳۰۱ شعبه ای در تهـران و شـهرهای غربـی ایران تأسـیس نمـود. بانـک ایـران و روس در سـال ۱۳۰۳ از سـوی اتحـاد جمـاهیر شوروی سابق و به منظور تسهیل مبادلات بازرگانی بین دو کشور تأسـیس شـد. اداره مرکزی آن در تهران بود و شعباتی نیز در شهرهای شمالی ایران داشت. فعالیت بانـک در ابتدا منحصر به انجام امور مالی مؤسسات بازرگانی وابسته به دولـت شـوروی در

ایران و مبادلات بازرگانی بین دو کشور بود. بانک روس و ایران قبل از پیروزی انقلاب اسلامی تنها بانک خارجی بود که در ایران به عملیات بانکی اشتغال داشت. مرکز قانونی بانک تهران بود و فعالیت های آن بر اساس قوانین بانکی ایران صورت می گرفت. فکر تأسیس یک بانک جدید با سرمایه و مدیریت ایرانی قبل از انقلاب مشروطیت، یعنی ده سال قبل از تأسیس بانک شاهی ایران به وجود آمد. در این زمان "حاج محمد حسین" که از صرافان بزرگ بود، پیشنهاد تأسیس بانکی با سرمایه مشترک دولت ایران و مردم را به ناصرالدین شاه ارائه داد، اما متأسفانه طرح مورد موافقت قرار نگرفت. پس از استقرار مشروطیت نمایندگان اولین دوره مجلس تأسیس یک بانک ملی را خواستار شدند، اما سرمایه لازم فراهم نیامد. اولین بانک ایرانی در سال ۱۳۰۴ به نام "بانک پهلوی قشون"، از محل وجوه بازنشستگی نظامیان و برای سامان دادن به امور مالی ارتش بوجود آمد. سپس نام آن به "بانک سپه" تغییر کرد. فعالیت‌های بانکی این بانک در آغاز تأسیس محدود بود. در سال ۱۳۰۵ با استفاده از وجوه صندوق بازنشستگی کشور، "مؤسسه رهنی ایران" تأسیس شد. این موسسه که تحت نظارت وزارت دارایی فعالیت می کرد، در مقابل اخذ وثیقه منقول به افراد وام به بهره پایین ارائه می کرد. این مؤسسه پس از تأسیس بانک ملی ایران، جزیی از این بانک شد و از سال ۱۳۱۸ که بانک رهنی به وجود آمد، به "بانک کارگشایی" تغییر نام یافت. قانون اجازه تأسیس بانک ملی ایران در ۱۴ اردیبهشت ۱۳۰۶ به وسیله مجلس شورای ملی تصویب شد. بر اساس این قانون دولت مکلف شد که بانکی به نام "بانک ملی ایران" تأسیس کند. سرمایه بانک ۱۵ میلیون ریال در نظر گرفته شد. در سال ۱۳۰۷ بانک ملی با سرمایه ۲۰ میلیون ریال تأسیس شد و علاوه بر مسئولیت نگاهداری حسابهای دولت، حق نشر اسکناس نیز در سال ۱۳۱۱ به این بانک واگذار شد. بانک ملی ایران از همان ابتدای تأسیس شکل شرکت سهامی را داشت و اما در سال ۱۳۱۷ انتقال سهام بانک به غیر دولت ممنوع شد. بانک ملی با توجه به محدودیتهای نظام بانکی تا پیش از سال ۱۳۳۵ کلیه وظایف بانک مرکزی در اقتصاد را نیز به عهده داشت. پس از تأسیس بانک مرکزی وظایف مزبور به این بانک

واگذار گردید. با وجود عدم منع قانونی تأسیس بانک در ایـران و بـا وجـود توسـعه بانک های ملی و سپه و بانک های خارجی، هیچ بانک خصوصی با سرمایه ایرانی تـا بعد از جنگ جهانی در کشور تأسیس نشد و در نتیجه فعالیت های بانکی در سراسـر کشور، در دست چند بانک باقی ماند. با تصویب اولین طرح برنامه عمرانی کـشور در سال ۱۳۲۷، نیاز به وجود موسسات اعتباری افزایش یافت. در تیرماه ۱۳۲۸ دولت بـه منظور کمک مالی به واحدهای تولیدی خصوصی "بانک برنامه" را ایجاد کرد. سـپس "بانک بازرگانی ایران" به عنوان اولین بانک خصوصی به صورت شرکت سـهامی در بهمن ماه ۱۳۲۸ تأسیس شد و در سال ۱۳۲۹ فعالیتهای بانکی خـود را آغـاز کـرد. از سال ۱۳۲۹ تا سال ۱۳۵۰، ۲۱ بانک خصوصی در ایران تأسیس شـد. عـلاوه بـر ایـن "بانک اقتصادی ایران" در سال ۱۳۳۸ تأسیس و در سال ۱۳۴۱ منحل گردید. "بانـک ایران و غرب" نیز که در سال ۱۳۳۸ تأسـیس شـده بـود، در سـال ۱۳۴۳ بـه "بانـک اعتبارات تعاونی توزیع" تغییر نام یافت. از سال ۱۳۵۱ تا سال ۱۳۵۷، ده بانـک دیگـر نیز در ایران تأسیس شد. تعداد شعبات بانک ها در سال ۱۳۵۷ بـالغ بـر ۸۲۷۰ شـعبه بود. در سال ۱۳۳۹ "بانک مرکـزی ایـران" بـا سـرمایه ۳۶۰۰ میلیـون ریـال از محـل تفاوت ارزیابی پشتوانه اسکناس تأسیس شد. به موجب قـانون پـولی و مـالی کـشور فعالیتهای غیر انتفاعی بانک ملی ایران مانند نشر اسکناس، بانکداری دولت و عملیات مشابه آن به بانک مرکزی واگذار گردید. بانک که در مرداد ماه ۱۳۳۹ رسما کار خـود را آغاز کرد، مسئولیت اداره نظام پولی و اعتبار و کنترل سـازمان بـانکی کـشور را بـه عهده گرفت. سرمایه بانک مرکزی در سال های بعـد افـزایش یافـت. "اولـین قـانون بانکی کشور" در سال ۱۳۳۴ به تصویب کمیسیون‌های مـشترک دو مجلـس رسـید و برای اولین بار مقررات خاصی برای تشکیل بانک و عملیات بانکی بـه اجـرا گـذارده شد. بر اساس این قانون بانک طبق مقـررات عمـومی تـشکیل شـرکت هـا و قـانون تجارت باید تأسیس شود. علاوه بر این هیأتی به نام هیئت نظـارت بـر بانکهـا بـرای نظارت و مراقبت در اجرای قانون بانکی و کنترل سازمان و عملیات اعتباری بانک ها به وجود آمد. اجازه تأسیس بانک، تعطیل بانک پس از تأسیس، اجرای سیاست پـولی

و اعتباری کشور، اجازه معاملات ارزی بانک‌هـا و تنظـیم مقـررات خـاص نـاظر بـر روابط بانک ها و مشتریان آنها به این هیئت محول شد. این قـانون شـامل ۵ قـسمت بود که به ترتیب به تأسیس بانک، سرمایه و اندوخته بانک هـای داخلـی و خـارجی، حدود عملیات بانک ها با اشاره به عملیات ممنوع و ذخایر قانونی، هیئت نظارت بـر بانک ها، مقررات ناظر بر تطبیق وضع بانک‌های موجود با قانون بانکداری و مقررات مربوط به انحلال بانک‌ها اختصاص یافته بود. در سال ۱۳۳۹ قانون دیگری که جامع-تر از قانون اولیه بود، به نام "قانون بانکی و پـولی کـشور" بـه تـصویب دو مجلـس رسید. این قانون تا ۱۸ تیرماه ۱۳۵۱ اجـرا و در تـاریخ مزبـور قـانون جدیـد پـولی و بانکی کشور به تصویب رسید که امروزه نیز بخش‌های عمده‌ای از آن مـورد اسـتفاده قرار می‌گیرد.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن ۱۳۵۷ تجدید نظر در نظام بانکی کشور ضروری شد. در خرداد ۱۳۵۸ شورای انقلاب لایحه‌ای را به تصویب رسانید که بـر اساس آن نظام بانکی کشور ملی شد. بر اساس این لایحه ۲۸ بانک، ۱۶ شرکت پس انداز و وام مسکن و ۲ شرکت سرمایه گذاری ملی اعـلام شـدند. در مـورد هـشت بانک دیگر که دولتی بودند، یعنی بانک های ملی، سپه، بیمه ایـران، رفـاه کـارگران، اعتبارات صنعتی، تعاون کشاورزی، توسعه کشاورزی و بانک رهنی ایـران، لزومـی به تغییر مالکیت نبود. از ۲۸ بانک مورد اشاره در بـالا ۱۵ بانـک متعلـق بـه بخـش خصوصی ایرانی و ۱۳ بانک در تملک مالکین خصوصی ایرانی و خـارجی بودنـد. در تاریخ هفتم مهرماه ۱۳۵۸ لایحه قانونی اداره امور بانک ها بـه تـصویب شـورای انقلاب اسلامی رسید. در این لایحه ارکان بانک ها به شکل زیر مشخص شدند: ۱- مجمع عمومی بانک ها (ریاست مجمع با وزیر اقتصادی و دارایی و در غیاب وی با وزیر بازرگانی است)، ۲- شورای عالی بانک ها (ریاست شـورای عـالی بانـک هـا رئیس کل بانک مرکزی است)، ۳- هیئت مدیره هر بانک، ۴- مدیر عامل هر بانـک و ۵- بازرسان قانونی هر بانک.

پس از ملی شدن بانک ها، مسئله ادغام بانک ها مورد نظر قـرار گرفـت و سـاختار

نظام بانکی کشور به صورت زیر درآمد: الف) "بانک های تجاری" که عبارتند از: ۱- بانک ملی، ۲- بانک سپه، ۳- بانک رفاه کارگران، ۴- بانک صادرات ایران، ۵- بانک تجارت (با ادغام ۱۲ بانک به وجود آمد)، ۶- بانک ملت (با ادغام ۱۰ بانک به وجود آمد). ب) "بانک های تخصصی" که عبارتند از: ۱- بانک صنعت و معدن (این بانک با ادغام سه بانک صنعتی، یک شرکت سرمایه گذاری و دو صندوق ضمانت صنعتی و معدن ایجاد شده است)، ۲- بانک مسکن (این بانک با ادغام دو بانک ساختمانی و ۱۶ شرکت سرمایه گذاری ساختمانی و پس انداز مسکن به وجود آمده است)، ۳- بانک کشاورزی (این بانک با ادغام دو بانک تعاون کشاورزی و توسعه کشاورزی و موسسات اعتباری وابسته به وزارت کشاورزی به وجود آمده است). این روند تا سال ۱۳۷۷ ادامه یافت و در آن سال بانکهای خصوصی مجددا در ایران اجازه فعالیت یافتند و در حال حاضر بانکهای خصوصی متعددی ذر کشور در حال فعالیت هستند و از سوی دیگر بر اساس سیاستهای جدید دولت در راستای تفاسیر جدید از اصل ۴۴ قانون اساسی کشور خصوصی سازی بانک های دولتی نیز در دستور کار دولت قرار گرفته است.[1] جدول شماره (۵-۲) سهم بانکداری دولتی و غیردولتی را در بازار ایران در طی سالهای ۱۳۸۱-۱۳۸۶ نشان می دهد.

جدول ۲-۵. تفکیک سهم سپرده‌های شبکه بانکی به دولتی و غیردولتی ۱۳۸۱-۱۳۸۶ (درصد)

	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶
سهم سپرده‌های بانک‌های غیر دولتی از کل سپرده‌های شبکه بانکی	۱.۶	۳.۴	۷	۱۲	۱۵.۷	۱۸
سهم سپرده‌های بانک‌های دولتی از کل سپرده‌های شبکه بانکی	۹۸.۴	۹۶.۶	۹۳	۸۸	۸۴.۳	۸۲
مجموع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

منبع: بانک مرکزی ایران-گزارش اقتصادی و ترازنامه (۱۳۸۶)

۱. تقوی مهدی (۱۳۸۷)"اقتصاد کلان"انتشارات پیام نور

۲-۲-۲-۲-۲- رگولاتوری بازار پول

بخش پولی کشور از جمله بخش هایی است که سابقه طولانی در تنظیم مقررات و رگولاتوری در کشور دارد. این بخش با توجه به اهمیتی که همواره در اقتصاد کشور داشته است دارای ساختار منسجم و قاعده‌مند مقررات‌گذاری بوده است. بانک مرکزی در ایران به عنوان رگولاتور اصلی بخش پولی کشور محسوب می شود که با تصویب قانون پولی و بانکی کشور در تاریخ هفتم خردادماه ۱۳۳۹، بانک مرکزی ایران تشکیل شد. طبق فصل دوم قانون مذکور کلیه امور مربوط به چاپ اسکناس و ضرب سکه و پشتوانه آن به بانک مرکزی محول و همچنین طبق مواد ۱۴ و ۱۸ فصل مزبور انتشار اسکناس که قبلاً به موجب قانون مصوب ۳۰ تیرماه ۱۳۳۳ با هیأت مشترکی بود، منحصراً به بانک مرکزی ایران واگذار گردید. اصولاً به دنبال تفکیک عملیات تجاری از چاپ اسکناس و سیاست‌های پولی و اعتباری، لزوم ایجاد بانک مرکزی ایران با هدف نظارت و هدایت فعالیت بانک‌های کشور، تنظیم اعتبارات حفظ ثبات قیمت‌ها، حفظ ارزش پول، کنترل دقیق امور ارزی و هدایت پس‌اندازهای کشور به سوی سرمایه‌گذاری‌های مولد مطرح شد. رسالت اصلی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر آن است که با اجرای سیاستهای پولی و اعتباری شرایط مساعد برای پیشرفت اقتصادی کشور را فراهم سازد و در اجرای برنامه‌های مختلف اعم از برنامه‌های تثبیت و توسعه اقتصادی پشتیبان دولت باشد. وظایف بانک مرکزی بر اساس قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ عباتند از:

- حفظ ارزش داخلی و خارجی پول ملی کشور
- انتشار اسکناس و ضرب سکه‌های فلزی رایج کشور
- تنظیم مقررات مربوط به معاملات ارزی و ریالی
- نظارت بر معاملات طلا و وضع مقررات مربوط به آن
- نظارت بر صدور و ورود ارز و پول رایج کشور
- تنظیم کننده نظام پولی و اعتباری کشور

- نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری
- تنظیم حجم اعتبارات بانکی و ایجاد هماهنگی، متناسب با نیازهای پولی کشور
- نگهداری از حساب‌های کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت
- نگهداری کلیه ذخایر ارزی و طلای کشور
- نمایندگی دولت در سازمان‌های مالی و بین‌المللی
- در اختیار داشتن تصدی تمام عملیات انتشار اوراق بهادار دولتی
- انعقاد موافقت نامه پرداخت و اجرای قراردادهای پولی، مالی، بازرگانی و ترانزیتی دولت و سایر کشورها

همانطور که از وظایف بانک مرکزی بر می‌آید یکی از وظایف اصلی بانک، مقررات‌گذاری و تنظیم نظام پولی و بانکی کشور و مقررات مربوطه است که در قانون مربوط به صراحت بدان اشاره شده است. بانک مرکزی در ایران دارای یک ساختار شرکتی است که تحت نظارت هیأت عامل فعالیت می نماید. اما این بانک دارای ارکان دیگری نیز به شرح زیر می‌باشد:

- مجمع عمومی
- شورای پول و اعتبار
- هیأت نظارت اندوخته اسکناس
- هیأت نظار

مجمع عمومی به ریاست رییس جمهور تشکیل می شود و وظایفی به شرح زیر دارد:

- رسیدگی و تصویب ترازنامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
- رسیدگی و اتخاد تصمیم نهایی نسبت به گزارشهای هیأت نظار
- رسیدگی و اتخاذ تصمیم درباره پیشنهاد تقسیم سود ویژه بانک
- انتخاب اعضای هیأت ناظران به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی

همانطور که مشاهده می‌شود مجمع عمومی تقریبا دارای هیچ وظیفه رگولاتوری در بازار پولی کشور نمی‌باشد. وظیفه اصلی مقررات‌گذاری و رگولاتوری در بخش را "شورای پول و اعتبار" بر عهده دارد که ریاست آن بر عهده رئیس کل بانک مرکزی است و نمایندگانی از دولت و مجلس و قوه قضاییه در آن حضور دارند و نماینده بخش خصوصی در آن رییس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن است. در قانون به صراحت عنوان دقیق وظایف این شورا آورده نشده است ولی آنچه از محتوای آن بر می آید آن است که تصمیم سازی راجع به وظایف اصلی بانک مرکزی در این شورا انجام می شود و بانک مرکزی بازوی اجرایی این شورا برای اجرای مصوبات و قوانین و مقررات پولی و بانکی است. مطابق بند الف ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ شورای پول و اعتبار به منظور مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست‌های کلی بانک مرکزی و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور تشکیل و علاوه بر رسیدگی سازمان برنامه و بودجه، مقررات استخدامی و آئین-نامه‌های داخلی و همچنین اظهار نظر نسبت به ترازنامه بانک مرکزی، مطابق ماده ۱۸ قانون فوق وظایف مشورتی نیز بر عهده دارد. در ردیف ۴ این بند، شورا مکلف به اظهار نظر در مسائل بانکی، پولی و اعتباری کشور است، یعنی اگر در بند الف ماده ۱۸ اتخاذ تصمیم درباره سیاست‌های کلی بانک مرکزی بر عهده شورا قرار گرفته، ولی در مورد مسائل پولی و بانکی صراحت ندارد و از طرف دیگر معرف وجود نوعی از قدرت اتخاذ تصمیم درباره مسائل پولی و بانکی و اعتباری اختیار در دست دولت است. به نظر می‌رسد در نظام مقررات‌گذاری بازار پول در ایران، نهاد تصمیم‌گیر و اثرگذار هیأت وزیران می باشد، که به خصوص در مورد نحوه ورود و فعالیت در بازار و نرخ های بهره تصمیم‌گیری می نماید. به طور خلاصه وظایف شورای پول و اعتبار عبارتند از:

- رسیدگی و تصویب سازمان و بودجه و مقررات استخدامی و آیین نامه های داخلی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
- رسیدگی و اظهار نظر نسبت به ترازنامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

جهت طرح در مجمع عمومی

- رسیدگی و تصویب آیین‌نامه‌های مذکور در قانون پولی و بانکی
- اظهارنظر در مسایل بانکی، پولی و اعتباری کشور و همچنین اظهار نظر نسبت به لوایح مربوط به وام یا تضمین اعتبار و هر موضوع دیگری که از طرف دولت به شورا ارجاع می‌شود.
- ارائه نظر مشورتی و توصیه به دولت در مسائل بانکی، پولی و اعتباری کشور که به نظر شورا در وضعیت اقتصادی وبویژه در سیاست اعتباری کشور موثر خواهد بود.
- اظهار نظر درباره هر موضوعی که از طرف رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در حدود قانون به شورای مذکور عرضه می گردد.

هیأت نظارت اندوخته اسکناس عهده دار نظارت بر حسن اجرای مفاد ماده پنج قانون پولی و بانکی کشور از طریق تحویل و نگهداری اسکناسهای چاپ شده و همچنین نگاهداری حساب دارایی های موضوع ماده ۵ قانون فوق الذکر و صورت جواهرات ملی و تنظیم مقررات مربوط به نمایش و نظارت بر ورود و خروج آنها از خزانه بانک و به علاوه نظارت بر معدوم کردن اسکناس هایی که باید از جریان خارج شود، می باشد.

هیأت ناظران به عنوان حسابرس داخلی بانک محسوب می شود و عملیات حسابرسی، رسیدگی به ترازنامه پایان سال بانک مرکزی، رسیدگی به عملیات بانک از لحاظ انطباق آنها با موازین قانونی و تهیه گزارش برای مجمع عمومی سالانه را بر عهده داردو وظایف زیر را بر عهده دارد:

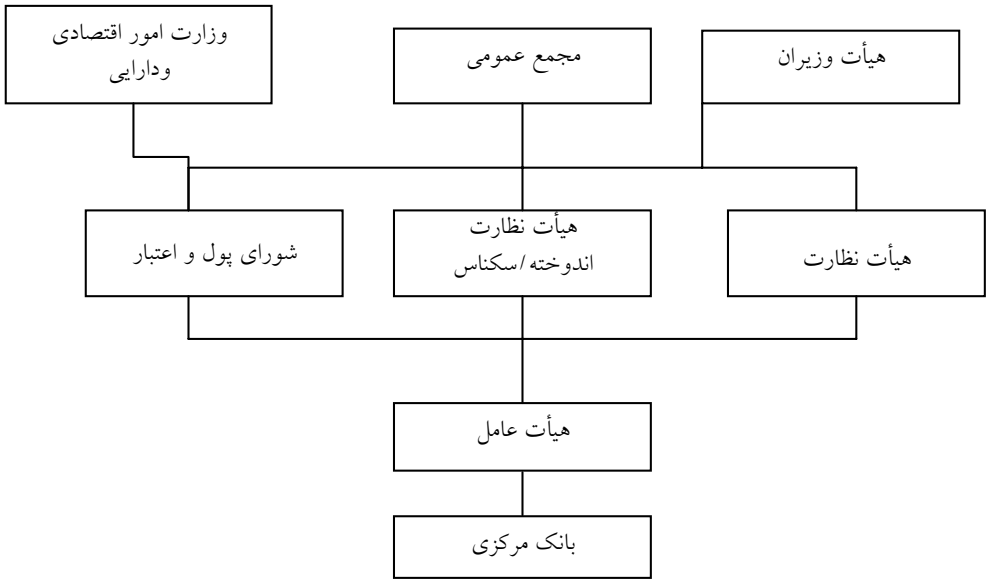
- هیأت ناظران مسئول رسیدگی به حسابها و تعهدات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است که نسبت به صحت این حسابها و تعهدات اظهار نظر می‌کند.
- رسیدگی به ترازنامه پایان سال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و تهیه گزارش برای مجمع عمومی سالانه
- رسیدگی به صورت ریز دارایی‌ها و بدهی‌ها و خلاصه حسابهای بانک و

گواهی آنها برای انتشار

- رسیدگی به عملیات بانک از لحاظ انطباق آنها با موازین قانونی

نمودار شماره (۲-۲) ساختار سازمانی نهادهای فعال رگولاتوری در بازار پول را نشان می دهد.

نمودار ۲-۲. ساختار رگولاتوری در بازار پول



در اجرای سیاست پولی، بانک مرکزی می‌تواند مستقیماً از قدرت تنظیم‌کنندگی خود استفاده نموده و یا به طور غیرمستقیم از اثرگذاری بر روی شرایط بازار پول به عنوان انتشار دهنده پول پرقدرت (اسکناس و مسکوک در جریان و سپرده‌های نزد بانک مرکزی) استفاده نماید. بر همین اساس دو نوع ابزار سیاست پولی قابل تفکیک می‌باشد که ابزارهای مستقیم (عدم اتکا بر سازوکار بازار) و غیرمستقیم (مبتنی بر سازو کار بازار) سیاست پولی نامیده می‌شوند. ابزارهای سیاست پولی در ایران بر مبنای تفکیک مذکور به شرح ذیل می‌باشد:

۱- ابزارهای مستقیم

کنترل نرخ‌های سود بانکی: در کشور ما با اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا و معرفی عقود با بازدهی ثابت و مشارکتی، ضوابط تعیین سود و یا نرخ بازده مورد انتظار ناشی از تسهیلات اعطایی بانکها و حداقل و حداکثر سود و یا بازده مورد انتظار بر طبق ماده (۲) آیین‌نامه فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا بر عهده شورای پول و اعتبار می‌باشد. همچنین بر طبق ماده (۳) آیین‌نامه فصل چهارم قانون مذکور بانک مرکزی می‌تواند در تعیین حداقل نرخ سود(بازده) احتمالی برای انتخاب طرحهای سرمایه‌گذاری و یا مشارکت و نیز تعیین حداقل و یا عندالزوم حداکثر نرخ سود مورد انتظار و یا نرخ بازده احتمالی برای سایر انواع تسهیلات اعطایی بانکی دخالت نماید.

سقف اعتباری: این نوع ابزارهای پولی با ایجاد محدودیتهای اعتباری و اعطای اعتبارات مستقیم به همراه منظور کردن اولویت در امر اعطای اعتبارات بانکی در مورد بخش‌های خاص اقتصادی عملاً اقدام به جهت‌دهی اعتبارات به سمت بخش‌های مورد نظر می‌نماید. براساس ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی می تواند در امور پولی و بانکی دخالت و نظارتهایی داشته باشد که از جمله مفاد آن محدود کردن بانکها، تعیین نحوه مصرف وجوه سپرده‌ها و تعیین حداکثر مجموع وامها و اعتبارات در رشته‌های مختلف است.

۲- ابزارهای غیرمستقیم

نسبت سپرده قانونی: نسبت سپرده قانونی از جمله ابزارهای سیاست پولی بانک مرکزی می‌باشد. بانکها موظفند همواره نسبتی از بدهیهای ایجاد شده و بطور اخص سپرده‌های اشخاص نزد خود را در بانک مرکزی نگهداری کنند. بانک مرکزی از طریق افزایش نسبت سپرده قانونی حجم تسهیلات اعطایی بانکها را منقبض و از طریق کاهش آن، اعتبارات بانکها را منبسط می‌نماید. بر طبق ماده (۱۴) قانون پولی و بانکی نسبت سپرده قانونی از ۱۰ درصد کمتر و از ۳۰ درصد بیشتر نخواهد بود و بانک مرکزی ممکن است برحسب ترکیب و نوع فعالیت بانکها نسبتهای متفاوتی

برای آن تعیین نماید.

اوراق مشارکت بانک مرکزی: اجـرای بهینـه سیاسـتهای پـولی توسـط بانـک مرکزی، توسط ابزار اصلی و محوری عملیات بازار باز صورت می‌گیرد که به بانکها انعطاف لازم را در مدیریت نقدینگی و مداخله در بازار پولی اعطاء مـی‌نماینـد. بـه منظور توسعه و بسط عملیات بازار باز و اجرای سیاستهای پولی از حیث مـدیریت نقدینگی و تاثیر بر بازار پول و سرمایه، یافتن بـدیلهای مناسـب در قالـب مـوازین شرع مقدس اسلام بعد از اجرای قانون عملیات بانکی بدون ربا از جایگـاه ویـژه‌ای برخوردار گردید. اوراق قرضه به جهـت مبتنـی بـودن بـر بهـره، اصـولاً در اسـلام پذیرفته شـده نیـست. لـیکن اوراق مـشارکت و سـهیم نمـودن سـرمایه‌گـذاران در فعالیتهای اقتصادی و پرداخت سودهای واقعی نه‌تنها با مـانع مواجـه نیـست بلکـه مورد تشویق نیز می‌باشد. برای اولین بار، براساس ماده ۹۱ قـانون برنامـه سـوم بـه بانک مرکزی اجازه داده شد که با تصویب شورای پول و اعتبار، از اوراق مـشارکت بانک مرکزی استفاده نماید. شایان ذکر است کـه براسـاس برنامـه چهـارم توسـعه، انتشار اوراق مشارکت بانک مرکـزی بـا تـصویب مجلـس شـورای اسـلامی مجـاز خواهد بود. انتـشار و عرضـه اوراق مـشارکت بانـک مرکـزی از جملـه ابزارهـای سیاست انقباضی و اجرای عملیات بازار باز می‌باشد؛ بطوری که با عرضه این اوراق از حجم نقدینگی کاسته‌شده و وجوه این اوراق نزد بانک مرکزی مسدود می‌گـردد. در بخش پایه پولی نیز انتشار این اوراق موجب افزایش جزء بدهیهای بانک مرکزی و کاهش پایه پولی خواهد شد. لذا در مجموع انتشار اوراق موجبات کـاهش رشـد نقدینگی را فراهم می‌سازد. در واقع سیاستگذار پولی را قادر می‌نماید تـا در مواقـع لزوم از طریق کنترل نقدینگی، دستیابی به نرخ تورم پایین را میسر سازد.

سپرده ویژه بانکها نزد بانک مرکزی: یکی از مهمترین اقـداماتی کـه در جهـت استفاده مطلوب از ابزارهای غیرمستقیم پولی در چـارچوب قـانون عملیـات بـانکی بدون ربا صورت گرفت، اجازه افتتاح حساب سپرده ویژه بانکها نزد بانـک مرکـزی است که در اواخر سال ۱۳۷۷ به تصویب شورای پول و اعتبار رسید. هدف اصـلی

از اجرای این طرح، اعمال سیاستهای پولی مناسب جهت کنترل و مهار نقـدینگی از طریق جذب منابع مازاد بانکها بوده است. لازم به ذکر است کـه بانـک مرکـزی بـه سپرده ویژه بانکها نزد خود براساس ضوابط خاصی سود پرداخت می‌کند.

هدف اصلی نظارت بانکی توسط بانک مرکزی، حفظ ثبات نظام مالی و افزایش اعتماد به آن از طریق کاهش ریسک برای سپرده‌گذاران و سایر بـستانکاران اسـت[1] (بانک مرکزی ۱۳۸۸). از این رو نظارت در پی آن است تا اطمینان یابد بانـک‌هـا و موسسات اعتباری به شیوه‌ای ایمن و صحیح عمل نموده؛ در مقابله با ریـسک‌هـای فراروی خود، از سرمایه و ذخایر کافی برخوردارند. به موجب ماده ۱۰ قانون پـولی و بانکی کشور، مصوب تیرماه ۱۳۵۱، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مـسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری، براساس سیاسـت کلـی اقتـصادی کـشور می‌باشد. بانک مرکزی ج.ا.ا. که به موجب بند "ب" ماده ۱۱ قـانون پـولی و بـانکی کشور (مصوب تیرماه سال ۱۳۵۱)، وظیفه نظارت بر بانک‌ها و موسسات اعتباری را برعهده دارد. در بند ب ماده ۱۱، نظارت بر بانکها و موسـسات اعتبـاری بـه عنـوان یکی از وظایف و اختیارات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران برای تنظیم نظـام پولی و اعتباری کشور اعلام شـده اسـت .در راسـتای حـسن اجـرای نظـام پـولی کشور،ماده ۱۴ قانون مذکور ابزارهای نظارتی بانک مرکزی برای مداخلـه در امـور پولی و بانکی را اعلام نموده اسـت. در حـوزه نظـارت بـر بانـک هـا و موسـسات اعتباری، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران درچارچوب وظایف قانونی یادشده، از راه هایی هم چون تعیین نسبت‌های احتیاطی و نیز تـدوین مقـررات مربـوط بـه حفظ سلامت و ثبات سیستم بانکی اهتمام می‌ورزد.

نهاد تاثیرگذار دیگر در رگولاتوری بازار پول وزارت امـور اقتـصادی وداراریـی است که بر اساس قانون تأسیس آن عهـده دار نظـیم سیاسـتهای اقتـصادی و مـالی کشور و ایجاد هماهنگی در امـور زمـانی و اجـرای سیاسـتهای مالیـاتی و تنظـیم و

---

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به پایگاه اطلاع رسانی بانک مرگزی. م

اجرای برنامه همکاری‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری‌های مشترک با کشورهای خارجی است. ولی این وزارتخانه بر اساس قانون دارای وظایف و مسئولیتهایی نیز در بخش پولی و بانکی کشور است که البته عمده این وظایف به دلیل دولتی بودن اکثریت بانک‌ها است و مداخله از طریق اظهار نظر در قالب عضویت در هیأت مدیره بانک‌ها صورت می‌گیرد که در اینجا به نظر می‌رسد که تفکیک بین بخش اپراتوری(بنگاهی) و بخش مقررات‌گذاری و سیاستگذاری صورت نگرفته است. در زیر اهم این مسئولیتهای این وزارتخانه آورده شده است: (قانون وظایف وزارتخانه)

- برقراری ارتباط مستمر با شرکتهای دولتی، بانکها، بیمه‌ها و دستگاههای اجرایی ذی‌ربط به منظور دریافت اطلاعات و گزارشهای موردی و ادواری.
- بررسی و اتخاذ تصمیم نسبت به خط مشی و برنامه‌های پیشنهادی هیأت مدیره، بانکها و بیمه‌ها برای دوره عملیات سال بعد.
- بررسی و اتخاذ تصمیم نسبت به بودجه سالانه، اصلاح بودجه و متمم بودجه پیشنهادی شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها
- بررسی و اتخاذ تصمیم درخصوص صورتهای مالی و گزارشهای هیأت مدیره و بازرسان قانونی و حسابرسان شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها
- ارزیابی عملکرد هیأتهای مدیره و مدیران عامل شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها براساس گزارشهای دریافتی مربوط
- اتخاذ تصمیم در مورد نصب و عزل مدیرعامل و اعضاء هیأت مدیره شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها
- اتخاذ تصمیم در مورد میزان حقوق و مزایای مدیرعامل و اعضاء هیأت مدیره شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها
- اتخاذ تصمیم نسبت به انتخاب بازرس قانونی و حسابرس شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها
- اتخاذ تصمیم در مورد میزان حق الزحمه بازرس قانونی و حسابرس شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها

- اتخاذ تصمیم نسبت به میزان اندوخته‌ها و نحوه تقسیم سود شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها
- تصمیم نسبت به مطالبات لاوصول و کفایت ذخیره مطالبات مشکوک‌الوصول شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها
- تصویب آئین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، استخدامی و سایر آئین‌نامه‌های مورد عمل شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها
- اتخاذ تصمیم درباره سازش و ارجاع امور شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها به داوری و همچنین استرداد دعوی (در مواردی که در اساسنامه جزو وظایف مجمع عمومی باشد)
- اتخاذ تصمیم در مورد اخذ وام و اعتبار از بانکها و مؤسسات اعتباری
- اتخاذ تصمیم در مورد مشارکت و سرمایه‌گذاری شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها در شرکتها و مؤسسات
- اتخاذ تصمیم در مورد فروش دارائیهای ثابت و امحا و حذف دارائیهای شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها
- تصمیم در مورد تغییر مواد اساسنامه شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها
- اتخاذ تصمیم درخصوص انحلال شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها
- اتخاذ تصمیم نسبت به تغییر سرمایه شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها
- بررسی و اتخاذ تصمیم نسبت به سایر موضوعاتی که با رعایت اساسنامه و قوانین و مقررات مربوط در دستور جلسه مجامع عمومی شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها قرار می‌گیرد.
- تهیه مقدمات و برگزاری مجامعی که ریاست آنها با وزیر امور اقتصادی و دارایی است.
- راه‌حل یابی و اعلام نظر درخصوص مسائل و مشکلاتی که وزارتخانه‌ها، سازمانها و مؤسسات دولتی و تعاونی و خصوصی، شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منعکس می‌کنند.

• پیگیری رفع نقایص و نارسایی‌های موجود در حسابهای شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها که توسط بازرسان قانونی و حسابرسان گزارش می‌شود و همچنین پیگیری اجرای تصمیمات متخذه در مجامع عمومی شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها.

• ارائه رهنمودهای لازم به هیأتهای مدیره شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها به منظور بهبود امور حسب مورد.

• اظهارنظر نسبت به طرحها و لوایح پیشنهادی مربوط به شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها با هماهنگی واحدهای ذی‌ربط.

• اظهارنظر در مورد تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌ها و سایر مقررات مربوط به شرکتهای دولتی، بانکها و بیمه‌ها و اصلاحیه‌های مربوط.

لازم به ذکر است که بر اساس قانون سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، خصوصی‌سازی گسترده‌ای در نظام بانکی کشور آغاز شده است و بسیاری از بانک‌های دولتی در حال واگذاری به بخش غیر دولتی است و در همین راستا مقررات جدیدی برای بانکها وضع شده است. از جمله در ماده ۵ قانون مذکور بانکهای غیر دولتی، مؤسسات مالی و اعتباری و سایر بنگاههای واسطه پول صرفاً در قالب شرکت سهامی عام وتعاونی عام مجاز به فعالیت هستند و بر اساس تبصره ۲ ماده ۶ این قانون وزارت امور اقتصادی ودارایی موظف به حسن اجرای قانون مذکور و انجام وظایف رگولاتوری در موارد مرتبط به این قانون است و در عین حال همچنان وظایف این وزارتخانه در بانک‌های دولتی به عنوان عضو هیأت مدیره حفظ شده است.

بنا به اهمیت بازار پول نهادهای دیگری هم در رگولاتوری بازار پول نقش دارند که از آن جمله می توان به هیأت وزیران و مجلس شورای اسلامی نام برد. هیأت وزیران در حال حاضر مجوزهای ورود به بازار پول (مجوز به بانک خصوصی) را بر اساس پیشنهاد بانک مرکزی ارایه می‌کند. (قانون اجازه تأسیس بانک‌های غیردولتی، ۱۳۷۹) ودر ضمن با اجازه‌ای که قانون (قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی متناسب با نرخ بازدهی در بخشهای مختلف اقتصادی، ۱۳۸۵) به

دولت داده است اولویتهایی را در ارایه تسهیلات به بخش‌های مختلف اقتصادی می‌تواند در نظر بگیرد[۱]. مجلس شورای اسلامی نیز با قوانین مصوب خویش کنترل هایی را بر بازار پول اعمال می‌کند. به عنوان مثال در "قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی متناسب با نرخ بازدهی در بخشهای مختلف اقتصادی[۲]" عنوان شده است که دولت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلفند ساز و کار تجهیز و تخصیص منابع بانکی را چنان سامان دهند که سود مورد انتظار تسهیلات بانکی در عقود با بازدهی ثابت طی برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران به طوری کاهش یابد که قبل از پایان برنامه نرخ سود این گونه تسهیلات در تمامی بخشهای اقتصادی یک رقمی گردد.که به این ترتیب نوعی قیمت گذاری در بازار محسوب می شود که توسط مجلس اعمال می شود. جدول شماره (۲-۶) نشان دهنده وظایف نهادهای مختلف رگولاتوری در بازار پول را نشان می دهد.

۱. به طور مثال در حال حاضر بانک ها اجازه دادن تسهیلات برای بخش مسکن را ندارند. م
۲. مجلس شورای اسلامی ،۱۳۸۵

جدول ۲-۶. وظایف نهادهای مختلف رگولاتوری در بازار پول

	شورای پول و اعتبار	وزارت امور اقتصادی و دارایی	بانک مرکزی	هیأت نظارت	هیأت عامل	هیأت وزیران
سیاستگذاری و برنامه ریزی	ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی کشور	قانون وزارتخانه				
تهیه دستور العمل و رویه ها			ماده ۱۰ قانون پولی و بانکی کشور			
قیمت گذاری و اصلاح تعرفه	ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی کشور		ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور			قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی
استانداردگذاری			ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور			
تضمین شرایط رقابت			ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور			
تضمین کیفیت			ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور			
مجوزهای ورود به بازار						قانون اجازه تأسیس بانک های غیردولتی
نظارت بر فعالیت فعالان بازار در حسن اجرای قوانین		قانون وزارتخانه	ماده ۱۱ بند (ب) (ه) قانون پولی و بانکی کشور	قانون پولی و بانکی کشور(نظارت بر رگولاتور دارد)		
وضع جرایم وتنبیهات در صورت عدم اجرای قوانین			قانون پولی و بانکی کشور(بستگی به جرم دارد)			

	شورای پول و اعتبار	وزارت امور اقتصادی و دارایی	بانک مرکزی	هیأت نظارت	هیأت عامل	هیأت وزیران
رفع اختلاف و دعاوی بین بنگاهها					ماده ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور	
رسیدگی به شکایت مشتریان وبنگاهها از رگولاتور			ماده ۴۲ و ۴۴ قانون پولی و بانکی کشور			
رسیدگی به شکایت مشتریان از بنگاهها			ماده ۴۴ و۴۲ قانون پولی و بانکی کشور			

۲-۲-۲-۳- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار بیمه

۲-۲-۲-۳-۱- مقدمه

وجود بیمه به شکل حرفه‌ای و امروزی آن برای اولین بار در سال ۱۲۶۹ هجری شمسی در کشور مطرح گردیده است. در این سال مذاکراتی بین دولت ایران و سفارت روس بعمل آمد و متعاقب آن امتیاز فعالیت انحصاری در زمینه بیمه و حمل و نقل برای مدت ۷۵ سال به یک تبعه روس واگذار شد. با این وجود نامبرده ظرف مهلت سه سالی که جهت آغاز فعالیت بیمه‌ای برای وی در نظر گرفته شده بود قادر به تأسیس شرکت بیمه مورد نظر نگردید و به همین جهت این امتیاز از وی سلب شد. آغاز فعالیت جدی در زمینه بیمه را می‌توان سال ۱۳۱۰ هجری شمسی دانست. زیرا در این سال قانون و نظامنامه راجع به ثبت شرکتها در ایران به تصویب رسید و متعاقب آن بسیاری از شرکتهای بیمه خارجی اقدام به

تأسیس شعبه یا نمایندگی در ایران نمودند. تأسیس شرکت بیمه ایران را می‌توان نقطه عطفی در تاریخ فعالیت بیمه دانست زیرا از آن پس دولت با در اختیار داشتن تشکیلات اجرائی مناسب قادر به کنترل بازار و نظارت بر فعالیت مؤسسات بیمه خارجی گردید. دو سال بعد از تأسیس شرکت سهامی بیمه ایران یعنی در سال ۱۳۱۶ قانون بیمه در ۳۶ ماده تدوین و به تصویب مجلس شورای ملی رسید. پس از آن نیز مقررات دیگری در جهت کنترل و نظارت بر فعالیت مؤسسات بیمه از طریق الزام آنها به واگذاری ۲۵ درصد بیمه‌نامه‌های صادره بصورت اتکائی اجباری به شرکت سهامی بیمه ایران وضع شد و الزام به بیمه کردن کالاهای وارداتی و صادراتی و اموال موجود در ایران و ایرانیان مقیم کشور نزد یکی از مؤسسات بیمه که در ایران به ثبت رسیده‌اند بر استحکام شرکتهای بیمه افزود. شرکت سهامی ایران با حمایت دولت به فعالیت خود ادامه داد و این حمایت منجر به تقویت نقش این شرکت در بازار بیمه کشور و توقف تدریجی فعالیت شعب و نمایندگی‌های شرکتهای بیمه خارجی گردیده بود بطوری که در سال ۱۳۱۸ بیش از ۷۵ درصد از بازار بیمه‌ای کشور در اختیار شرکت بیمه ایران قرار گرفت و پنج شرکت بیمه خارجی که در آن‌زمان در ایران فعالیت می‌کردند جمعاً موفق به کسب کمتر از ۲۵ درصد از حق بیمه بازار شدند.

این روند کماکان ادامه یافت تا آنکه در سال ۱۳۳۱ بر اساس مصوبه هیئت دولت کلیه شرکتهای بیمه خارجی موظف شدند جهت ادامه فعالیت خود در ایران مبلغ ۲۵۰ هزار دلار به عنوان ودیعه نزد بانک ملی ایران تودیع نمایند و پس از آن نیز منافع سالیانه خود را تازمانی‌که این مبلغ به پانصد هزار دلار برسد بر آن بیفزایند. این تصمیم موجب تعطیل شدن کلیه نمایندگی‌ها و شعب شرکتهای بیمه خارجی در ایران به استثنا دو شرکت بیمه خارجی گردید و شرایط را برای گسترش فعالیت شرکتهای بیمه ایرانی فراهم ساخت. اولین شرکت بیمه خصوصی ایرانی به نام شرق در سال ۱۳۲۹ هجری شمسی تأسیس گردید. پس از آن تا سال ۱۳۴۳ به تدریج هفت شرکت بیمه خصوصی دیگر به نامهای آریا- پارس- ملی-

آسیا- البرز- البرز امید و ساختمان و کار به ترتیب تأسیس و به فعالیت بیمه پرداختند. همان‌طور که اشاره شد از سال ۱۳۱۶ کلیه شرکتهای بیمه موظف گردیدند ۲۵ درصد از امور بیمه‌ای خود را به‌صورت اتکائی اجباری به شرکت بیمه ایران واگذار نمایند. این واگذاری عمدتاً از طریق ارسال لیستهایی به نام "بردرو" که حاوی کلیه اطلاعات راجع به بیمه‌نامه‌های صادره و خسارتهای پرداخت شده توسط این شرکتها بود انجام می‌گرفت. بدیهی است ارائه اطلاعات به شرکت بیمه رقیب هیچگاه نمی‌توانست مورد رضایت و علاقه شرکتهای بیمه واگذارنده باشد. از سوی دیگر با افزایش تعداد شرکتهای بیمه ضرورت اعمال نظارت بیشتر دولت بر این صنعت و تدوین اصول و ضوابط استاندارد برای فعالیت‌های بیمه‌ای به منظور حفظ حقوق بیمه‌گذاران و بیمه‌شدگان احساس می‌گردید. به همین جهت در سال ۱۳۵۰ بیمه مرکزی ایران به منظور تحقق اهداف فوق تأسیس شد. تأسیس بیمه مرکزی ایران قوام بیشتری به صنعت بیمه کشور داد و از آن پس شورایعالی بیمه که یکی از ارکان بیمه مرکزی ایران می‌باشد ضوابط و مقررات مختلفی را در رابطه با نحوه انجام عملیات بیمه در کشور و نرخ و شرایط انواع بیمه‌نامه تصویب نمود. رشد سریع اقتصادی ناشی از افزایش قیمت نفت و تبع آن حجم سرمایه‌گذاری‌ها موجب توسعه بازار بیمه کشور در دهه ۱۳۵۰ گردید و مجدداً شرکتهای بیمه خارجی را علاقمند به سرمایه‌گذاری در ایران نمود. بطوری که در سالهای ۱۳۵۳ - ۱۳۵۴ چهار شرکت بیمه جدید به نامهای تهران- دنا- حافظ- ایران و آمریکا با مشارکت سرمایه‌گذاران خارجی تأسیس گردید و به ترتیب تعداد شرکتهای بیمه خصوصی - ملی گردید و اداره آنها به دولت سپرده شد. در سالهای ۱۳۶۰ و ۱۳۶۱ صدور بیمه‌نامه در ده شرکت بیمه ملی شده به نامهای امید- شرق- پارس- آریا- ساختمان و کار- تهران- حافظ- دانا -ملی و توانا متوقف گردید و تنها سه شرکت بیمه ایران- آسیا- البرز به فعالیت جاری خود ادامه دادند. در سال ۱۳۶۷ به موجب قانون اداره امور شرکتهای بیمه مالکیت سهام شرکتهای بیمه آسیا و البرز به دولت منتقل شد و با ادغام ده شرکت بیمه دیگر شرکت دولتی به نام بیمه دانا شکل گرفت تا منحصراً در زمینه بیمه اشخاص فعالیت نمایند. کلیه سهام شرکتهای بیمه

ایران، آسیا، البرز و دانا طبق این قانون متعلق بـه دولـت بـوده هـر یـک از شـرکتها دارای اساسنامه‌ای جداگانه شدند. مدیر عامل و اعضاء هیأت مدیره شرکتهای بیمـه با پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارائی و تصویب مجمع عمومی انتخاب و با حکم وزیر امور اقتصادی و دارائی منصوب می شوند و عزل مدیر عامل و اعضاء هیـأت مدیره شرکتهای بیمه با پیشنهاد هر یک از اعضاء مجمع عمومی و تـصویب مجمـع با حکم وزیر امور اقتصادی و دارائی انجام می گیرد. رئیس کل بیمه مرکـزی ایـران بدون حق رای در جلسات مجمع عمومی شرکتهای بیمه، حضور می‌یابد. شرکتهای بیمه ایران، آسیا، البرز و دانا با رعایت قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه گری و قانون اداره امور شرکتهای بیمه طبق مقررات اساسنامه مربوط اداره خواهند شد و در موارد پیش‌بینی نشده مـشمول قـانون تجـارت مـی باشـند و در صـورتی تـابع مقررات عمومی مربوط به دولت و مؤسساتی که با سرمایه دولت تشکیل شده، می-گردند که در مقررات مزبور صراحتاً از آنها نام برده شـده باشـد. در سـالهای اخیـر تعداد قابل توجهی شرکت بیمه توسط بخـش خـصوصی تأسـیس شـده اسـت کـه فضای بیمه کشور را تقریبا رقـابتی نمـوده اسـت.جـدول شـماره (۲-۷) نمایـانگر وضعیت کلی بازار بیمه کشور در طی سالهای۱۳۸۱-۱۳۸۶ است.

جدول ۲-۷. سهم بازار شرکتهای بیمه از درآمد ناشی از حق بیمه ۱۳۸۱-۱۳۸۶ (درصد)

	۱۳۸۱	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶
ایران	۵۵.۷۹	۵۳.۹۴	۵۳.۰۱	۵۲.۷۷	۵۰.۷۴	۴۷.۱۶
آسیا	۲۴.۵۰	۲۲.۳۱	۱۹.۶۴	۱۷.۲۲	۱۷.۵۲	۱۵.۳۶
البرز	۵.۴۴	۷.۳۶	۷.۰۷	۶.۸۵	۷.۴۴	۷.۲۶
دانا	۱۳.۲۶	۱۳.۴۳	۹.۱۲	۹.۴۰	۷.۹۸	۸.۰۳
بازار دولتی	۹۸.۹۹	۹۷.۰۴	۸۸.۸۳	۸۶.۲۴	۸۳.۶۷	۷۷.۸۳
پارسیان	۰.۰۰	۱.۴۲	۸.۱۴	۸.۱۸	۵.۶۱	۷.۱۵
ملت	۰.۰۰	۰.۰۷	۰.۴۳	۱.۰۴	۴.۰۵	۳.۸۳
بازار غیر دولتی	۱.۰۱	۲.۹۶	۱۱.۱۷	۱۳.۷۶	۱۶.۳۳	۲۲.۱۶
مجموع	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

منبع: بیمه مرکزی ایران (۱۳۸۸)

۲-۲-۲-۳-۲- ساختار رگولاتوری

بازار بیمه ایران در حال حاضر با وجود بیمه‌های متعدد دولتی و خصوصی یک از آزادترین بازارهای موجود در کشور قلمداد می‌شود، که بیمه‌های دولتی و خصوصی بسیاری در آن مشغول به فعالیت هستند. سابقه رگولاتوری در این بازار به تأسیس بیمه مرکزی در سال ۱۳۵۰ بر می‌گردد. در ماده ۱ قانون تأسیس بیمه مرکزی و بیمه‌گری چنین آمده است: «به منظور تنظیم، تصمیم و هدایت امر بیمه در ایران و حمایت بیمه‌گذاران و بیمه‌شدگان و صاحب حقوق آنها، همچنین اعمال نظارت دولت بر این فعالیت مؤسسه‌ای به نام بیمه مرکز ایران طبق مقررات این قانون تأسیس می‌گردد.». اهم وظایف رگولاتوری بخش براساس قانون به بیمه مرکزی ایران سپرده شده است و شورای عالی بیمه به عنوان نهاد تصمیم‌گیر در آن به مقررات گذاری می‌پردازد.

ارکان اصلی بیمه مرکزی ایران عبارتند از:

- مجمع عمومی
- شورای عالی بیمه
- هیأت عامل
- بازرسان

مجمع عمومی بیمه مرکزی ایران مرکب از وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر کار و امور اجتماعی، هیأت عامل و بازرسان بدون داشتن حق رای است(ماده ۷ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران) که به تعیین خط مشی کلی بیمه مرکزی، تصویب بودجه و ترازنامه سالانه، انتخاب بازرسان است که به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی تشکیل می‌شود. وظایف مجمع عمومی به شرح زیر است. (ماده ۹ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران)

الف- تعیین خط مشی کلی.

ب- رسیدگی و اظهار نظر نسبت به گزارش سالانه رئیس کل بیمه مرکزی ایران.

ج- رسیدگی و تصویب بودجه و ترازنامه و حساب سود وزیان و ترتیب تقسیم سود.

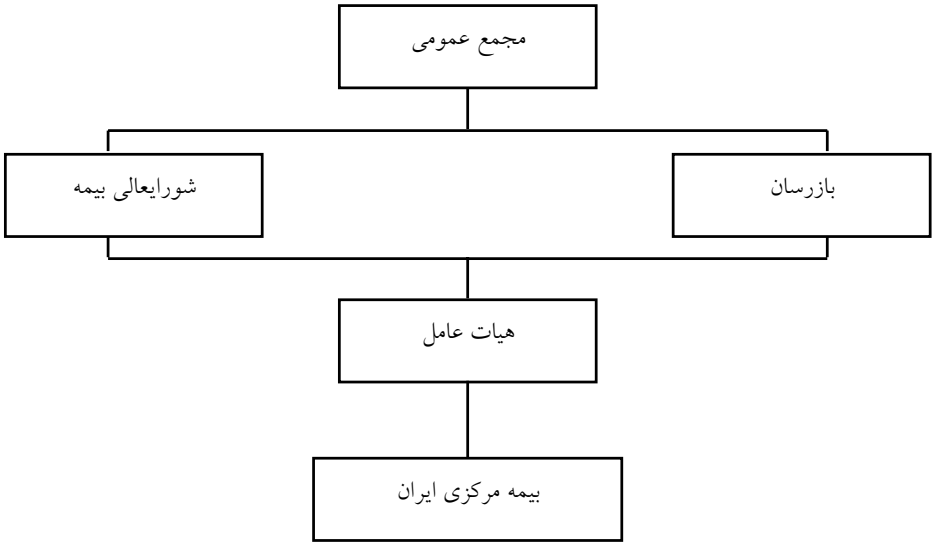
د- تصویب سازمان و آیین‌نامه‌های مالی و اداری بیمه مرکزی ایران.
ه- تصویب مقررات استخدامی با رعایت بند پ ماده ۲ قانون استخدام کشوری.
و- انتخاب بازرسان.
ز- تعیین حقوق رئیس کل و اعضا هیأت عامل و حق الزحمه بازرسان.
ح- تصمیم نسبت به هر موضوعی که از طرف رئیس کل بیمه مرکزی ایران جزو دستور قرار داده شده باشد.

شورای‌عالی بیمه مرجع تنظیم مقررات، استانداردگذاری و تعیین نرخ‌ها و تعرفه برای شرکتهای فعال در بازار است. که به ریاست رئیس کل بیمه مرکزی تشکیل می‌شود. وظایف شورای عالی بیمه به شرح زیر است:

- رسیدگی و اظهار نظر نسبت به صدور پروانه تأسیس یا لغو پروانه موسسات بیمه طبق مقررات این قانون و پیشنهاد آن به مجمع عمومی
- تصویب نمونه ترازنامه که باید مورد استفاده مؤسسات بیمه قرار گیرد
- تعیین انواع معاملات بیمه و شرایط عمومی بیمه‌نامه‌ها و نظارت بر امور بیمه‌های اتکایی
- تعیین میزان کارمزد و حق بیمه مربوط به رشته‌های مختلف بیمه مستقیم
- تصویب آیین‌نامه‌های لازم برای هدایت امر بیمه و فعالیت موسسات بیمه
- رسیدگی و اظهارنظر نسبت به گزارش بیمه مرکزی ایران در باره عملیات و فعالیتهای موسسات بیمه در ایران که حداقل هر شش ماه یکبار باید تسلیم شود
- اظهار نظر در باره هرگونه پیشنهاد که از طرف رئیس شورای عالی بیمه به آن ارجاع می شود
- انجام سایر وظایفی که این قانون برای آن تعیین نموده است.

هیأت عامل امور اداری و سازمانی بیمه مرکز را بر عهده دارد و بازرسان وظایف سازمان حسابرسی را در این سازمان بر عهده دارند. نمودار شماره (۲-۳) ساختار کلی رگولاتوری در بازار بیمه را نشان می‌دهد:

نمودار ۲-۳. ساختار سازمانی رگولاتوری در بازار بیمه



بیمه مرکزی ایران مجری قوانین و مقرراتی است که توسط شورای عالی بیمه وضع می‌شود. همچنین تهیه آئین‌نامه‌ها و مقرراتی که برای حسن اجرا امر بیمه در ایران لازم باشد را بر عهده دارد. به علاوه بیمه‌های اتکایی اجباری نیز که یک فعالیت تجاری در بازار بیمه محسوب می‌شود توسط بیمه مرکزی انجام می‌شود. به این ترتیب که شرکتهای بیمه مختلف براساس قانون ملزم به اتکایی نمودن بخشی از بیمه‌نامه‌های صادره خویش نزد بیمه مرکزی ایران هستند. بیمه مرکزی ایران دارای وظایف و اختیارات زیر است: (ماده ۵ قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران)

- تهیه آیین‌نامه و مقرراتی که برای حسن اجرای امر بیمه درایران لازم باشد با توجه به مفاد این قانون تهیه اطلاعات لازم از فعالیتهای کلیه موسسات بیمه که در ایران کار می کنند.
- انجام بیمه‌های اتکایی اجباری
- قبول بیمه‌های اتکایی اختیاری از مؤسسات داخلی یا خارجی

- واگذاری بیمه‌های اتکایی به مؤسسات داخلی یا خارجی در هر مورد که مقتضی باشد
- اداره صندوق تامین خسارتهای بدنی و تنظیم آیین‌نامه آن موضوع ماده ۱۰ قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسائل نقلیه موتوری زمینی در مقابل شخص ثالث مصوب دی ماه ۱۳۴۷
- ارشاد و هدایت و نظارت بر مؤسسات بیمه و حمایت از آنها در جهت حفظ سلامت بازار بیمه و تنظیم بر امور بیمه اتکایی و جلوگیری از رقابت های مکارانه و ناسالم

بیمه مرکزی ایران تابع قوانین و مقررات مربوط به دولت و دستگاه‌هایی که با سرمایه دولت تشکیل شده‌اند نمی‌باشد. مگر آنکه به صراحت در قانون از بیمه مرکزی نام برده شده باشد ولی نسبت به مواردی که در قانون پیش بینی نشده باشد بیمه مرکزی ایران تابع قانون تجارت است. جدول شماره (۵-۵) نشان دهنده وظایف نهادهای مختلف در رگولاتوری بازار بیمه را نشان می‌دهد. همانطور که در جدول مشاهده می‌شود برخی از وظایف رگولاتوری در بخش در قوانین پایه نص صریح نداشته ولی در مقررات و رویه‌های داخلی این وظایف در حال انجام است و البته به طور مثال در مورد بند " رسیدگی به شکایت مشتریان وبنگاهها از رگولاتور" اگرچه در قوانین و مقررات موجود در زمینه مقررات‌گذاری بخش، صراحت در این زمینه وجود ندارد ولی بر اساس قوانین و مقررات عمومی کشور این حق برای بنگاهها و مشتریان وجود دارد که در مورد تصمیم‌های اتخاذ شده از طریق مراجع قضایی اعتراض نمایند.

جدول ۲-۸. وظایف نهادهای مختلف در رگولاتوری بازار بیمه

	مجمع عمومی بیمه مرکزی	شورایعالی بیمه	بیمه مرکزی ایران	هیأت دولت
سیاستگذاری و برنامه‌ریزی	بند (الف) ماده ۹			
تهیه دستورالعمل و رویه‌ها		بند ۵ ماده ۱۷	بند ۱ ماده ۵	
قیمت‌گذاری و اصلاح تعرفه		بند ۴ ماده ۱۷		مصوبه دولت در زمینه نرخ حق بیمه شخص ثالث(به عنوان مثال)
استانداردگذاری		بند ۳ ماده ۱۷		قانون حداقل سرمایه مؤسسات بیمه غیردولتی(به عنوان مثال)
تضمین شرایط رقابت			بند ۷ ماده ۵	
تضمین کیفیت			بند ۱ ماده ۵	
مجوزهای ورود به بازار		بند ۱ ماده ۱۷		قانون تأسیس موسسات بیمه غیر دولتی
نظارت بر فعالیت فعالان بازار در حسن اجرای قوانین			بیمه مرکزی بر اساس وظایف نظارتی آن را انجام می‌دهد	
وضع جرایم وتنبیهات در صورت عدم اجرای قوانین			بند ۲ ماده ۵	
رفع اختلاف و دعاوی بین بنگاهها			بیمه مرکزی بر اساس وظایف نظارتی آن را انجام می دهد.	

	مجمع عمومی بیمه مرکزی	شورایعالی بیمه	بیمه مرکزی ایران	هیأت دولت
رسیدگی به شکایت مشتریان وبنگاهها از رگولاتور				
رسیدگی به شکایت مشتریان از بنگاهها			بیمه مرکزی بر اساس وظایف نظارتی آن را انجام می دهد.	

توضیح: منظور از قانون ذکر نشده قانون تأسیس بیمه مرکزی بیمه ایران است.

۲-۲-۳- نهادهای مقررات‌گذاری در بازارهای دارای انحصار طبیعی

۲-۲-۳-۱- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار برق

۲-۲-۳-۱-۱- مقدمه

در زیر مجموعه وزارت نیرو، شرکت مادر تخصصی توانیر مسئولیت برنامه-ریزی، هماهنگی، نظارت و ارزیابی در مسایل تولید، انتقال و توزیع نیروی برق کشور را عهده دار است و بر شرکت ها و سازمان های زیر مجموعه مدیریت دارد. ۱۶ شرکت برق منطقه‌ای که وظیفه تأمین، تولید و انتقال برق را بر عهده دارند، این شرکت‌ها در حالی که خود زیرمجموعه شرکت مادر تخصصی توانیر هستند در محدوده جغرافیایی تحت مدیریت خود نقش کارفرمایی و وظیفه مدیریت و هماهنگی شرکت‌های زیرمجموعه و تامین تولید، انتقال و فروش برق (در سطح انتقال) را برعهده دارند. این شرکت‌ها عبارتند از: برق منطقه ای آذربایجان، اصفهان، باختر، تهران، خراسان، خوزستان، زنجان، سمنان، سیستان و بلوچستان، غرب، فارس، کرمان، گیلان، مازندران، هرمزگان و یزد که به صورت شرکت‌های سهامی اداره می شوند و ۱۰۰ درصد سهام آنها به صورت دولتی و در اختیار

شرکت توانیر می‌باشد. مالکیت تأسیسات تولید، انتقال در منطقه نیز به شرکت های برق منطقه ای تعلق دارد. براساس اساسنامه جدید شرکت های برق منطقه ای نمایندگی سهام در مجامع عمومی شرکت برعهده اعضای هیأت مدیره شرکت مادر تخصصی توانیر و ریاست آن بر عهده رییس هیأت مدیره شرکت مادر تخصصی توانیر می باشد. ۳۹ شرکت توزیع نیروی برق که وظیفه نگهداری، بهره برداری و توسعه شبکه ای توزیع برق و ارائه برق مطمئن به مشترکین را برعهده دارندرکیب سهام بصورت گروه الف: شرکت توانیر ۴۰٪ سهام بصورت ممتاز و گروه ب:اشخاص حقیقی دارای ۶۰٪ سهام عادی. از این ۳۹ شرکت برخی پوشش استانی دارند و برخی دیگر با توجه به وسعت جغرافیایی منطقه تحت پوشش، به صورت شرکت‌های توزیع شهرستان و حتی در شهر بزرگی همچون شهر تهران، سه شرکت توزیع فعالیت دارند. ۳۳ شرکت مدیریت تولید که به امر نگهداری و بهره برداری از نیروگاه‌ها می پردازند شرکت‌های مدیریت تولید که به صورت شرکت‌های غیردولتی تأسیس شده‌اند عهده دار بهره برداری از یک یا چند نیروگاه می‌باشند. در حال حاضر این شرکت‌ها طی قراردادی که با شرکت‌های برق منطقه-ای دارند به صورت پیمانکار، خدمات بهره‌برداری از تأسیسات تولید برق را ارائه می‌نمایند. شرکت مدیریت شبکه برق ایران که به امور مربوط به راهبری، پایش شبکه‌های تولید و انتقال برق، اداره و توسعه بازار برق و خرید و فروش عمده برق در داخل و خارج از کشور، ایجاد امکانات دسترسی به شبکه برق کشور برای متقاضیان دولتی و غیر دولتی به منظورخرید، فروش و ترانزیت برق می‌پردازند. (توانیر ۱۳۸۷) در حال حاضر سه فعالیت عمده تولید، انتقال و توزیع برق در کشور از یکدیگر تفکیک شده است اگرچه بنگاههای ارایه کننده هر یک از این خدمات عمدتا دولتی هستند. توان تولید برق در ایران در سال ۱۳۸۷ در نیروگاههای مختلف دولتی و خصوصی در جدول شماره (۵-۶) آمده است. همانطور که مشاهده می‌شود حدود سه درصد از کل تولید برق کشور توسط بخش خصوصی در سال ۱۳۸۷ صورت می‌گرفته است و بقیه تولید توسط دولت صورت می‌گیرد. در بخش‌های

انتقال وتوزیع بخش خصوصی تاکنون امکان ورود به بازار را نداشته است.

جدول ۲-۹. تولید برق در ایران در سال ۱۳۸۷

	بخاری	گازی	چرخه ترکیبی	دیزلی	برقابی	برق بادی
وزارت نیرو	۷۵	۱۵۸	۸۱	۱۵۸	۱۰۳	۱۱۳
صنایع بزرگ	۹	۲۸				
بخش خصوصی	۲	۲۱				

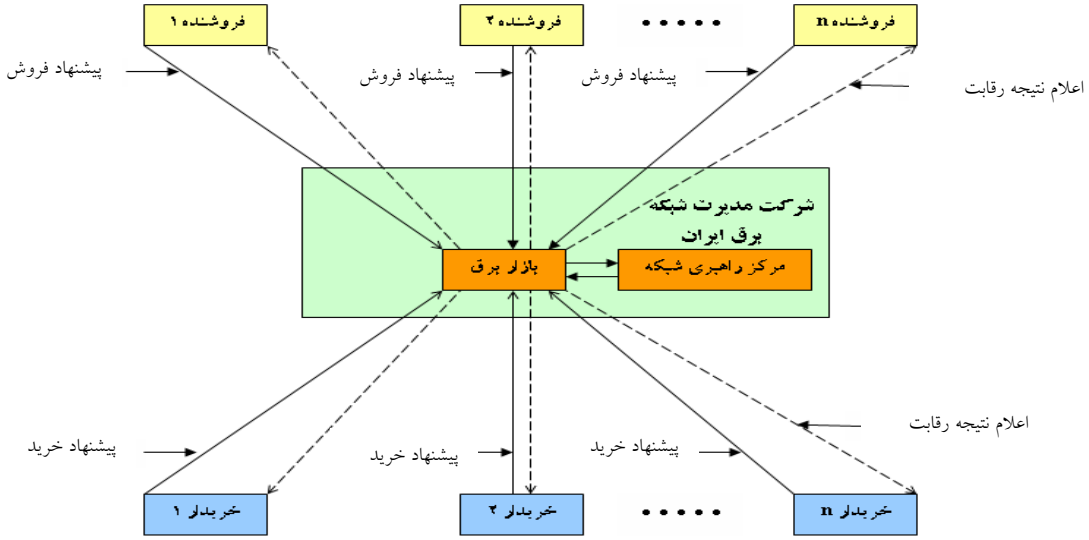
منبع: توانیر (۱۳۸۷)

۲-۲-۳-۱-۲- رگولاتوری در بازار برق

بازار برق ایران در گذشته‌ای نه چندان دور دارای ساختاری یکپارچه و دارای انحصار عمودی بوده است که وظایف تولید، انتقال و توزیع را دولت، یکجا بر عهده داشته است و از آنجا که این بازار یک بازار انحصار طبیعی شمرده می‌شد وجود چنین ساختاری نیز در آن کاملاً پذیرفته شده بود. اما به مرور زمان، الزام وجود انحصار در این بازار زیر سوال رفت و ضرورت وجود یک بازار رقابتی برق در کشورهای مختلف بیشتر مورد توجه قرار گرفت و دولت اقدام به تغییر ساختار کلی صنعت برق نمود و فعالیتهای اصلی تولید، انتقال و توزیع از نظر سازمانی و حسابداری از یکدیگر تفکیک شدند. در سال ۱۳۸۱ طرح کلی تجدید ساختار صنعت برق ایران در شرکت توانیر به تصویب رسید (۱۳۸۵، IGMC). و بازار برق ایران به صورت رسمی در سال ۱۳۸۲ آغاز به کار کرد. در سال بعد شرکت مدیریت شبکه برق ایران (IGMC) تشکیل شد که عهده‌دار تشکیل و هدایت بازار برق شد. بر این اساس یک فضای رقابتی در بخش‌های رقابت‌پذیر (تولید و فروش) ایجاد گردید و شبکه‌های انتقال و توزیع به صورت انحصاری در اختیار دولت باقی ماندند. براساس طراحی اولیه و مرحله اول اجرایی شدن بازار مقرر شد که در مرحله اول بازار صرفاً به صورت بازار خرید و فروش عمده تشکیل شود و شرایط دسترسی آزاد برای همه تولیدکنندگان و خریداران فارغ از نوع مالکیت آنها (خصوصی یا دولتی) انجام پذیرد.

این بازار مبتنی بـر یـک مکـانیزم برگـزاری مناقـصه سـاعت بـه سـاعت اسـت کـه فروشندگان برق به بازار، پیشنهادهای خود برای تولید انرژی و نرخ آن را به شـرکت مدیریت بازار منعکس می‌نمایند و مدیر بازار بـر اسـاس نیـاز اعـلام شـده از سـوی خریداران(شرکت های توزیع) اقدام به برقراری معاملات می نمایـد. نمـودار شـماره (۵-۴) این ساختار طراحی شده را نشان می‌دهد.

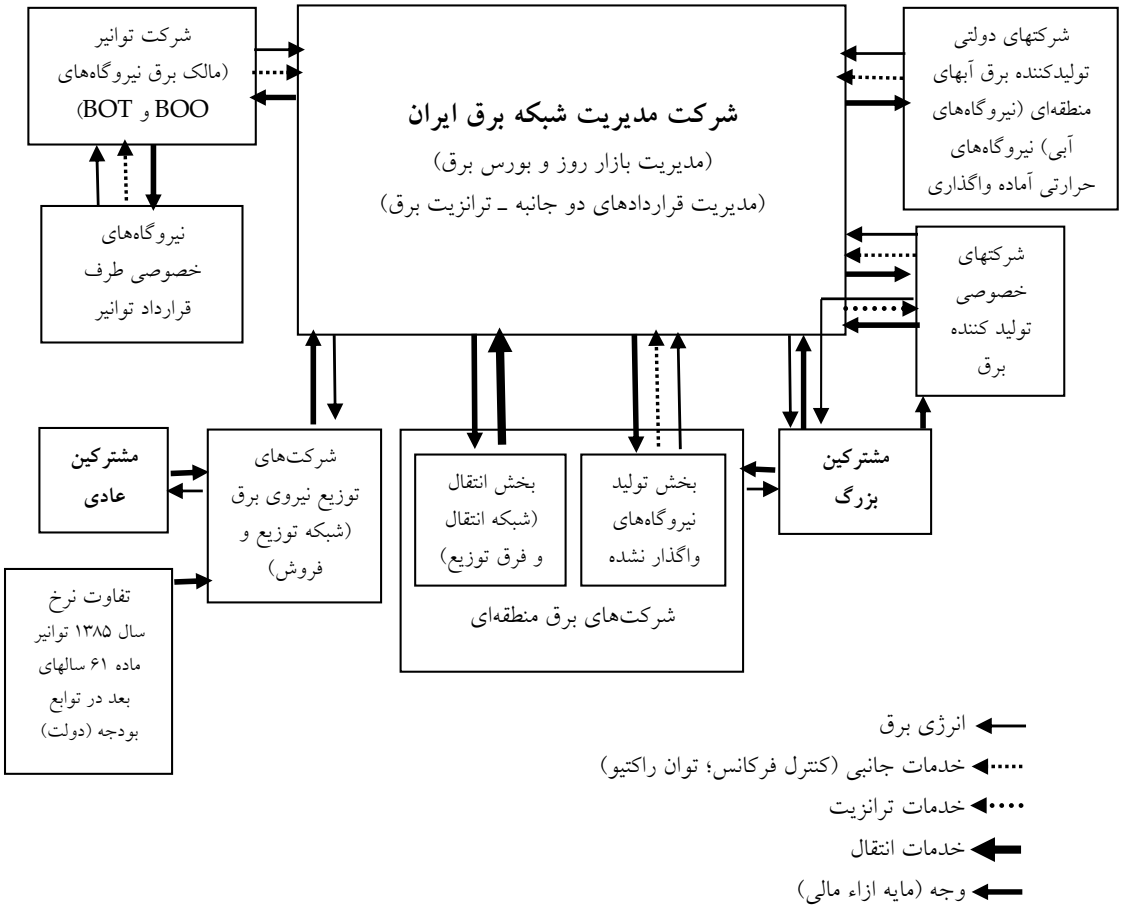
نمودار ۲-۴. بازار برق ایران (سازمان توسعه برق ۱۳۸۷)



بر اساس قانون، وضع مقررات فنی و تجاری حاکم بـر بـازار بـر عهـده وزارت نیرو قرار گرفت که وزارت نیرو این وظیفه را به «هیأت تنظیم بازار» تفویض نموده است. مدیریت بازار تشکیل شده بر عهده «شرکت مدیریت شبکه برق ایـران» قـرار گرفته است، که در واقع این شرکت مجری تصمیم‌های اتخاذ شـده توسـط «هیـأت تنظیم بازار» است. اساسنامه شرکت مدیریت شبکه به نحوی است که ایـن شـرکت از نظر اجرایی و عملیاتی مستقل از تمامی ذی نفعان بازار است. از جملـه وظـایف

این شرکت انجام مبادلات خرید و فروش در بازار و تبادل اطلاعـات خریـداران و فروشندگان است و کلیه امور اقتصادی و مالی را در بازار این شرکت انجام می‌دهد. وظایف فنی و ایمنی شبکه به عهده «مرکز توزیع امکانـات[1]» اسـت. گـردش ارایـه خدمات در بازار برق ایران در نمودار (۵-۵) آمده است.

نمودار ۲-۵. گردش ارایه خدمات در بازار برق (سازمان توسعه برق ۱۳۸۷)



1. Dispatching

براساس مطالب ارایه شده عالی‌ترین مقام تنظیم مقررات در بازار «هیأت تنظیم بازار» می‌باشد، که قسمت اعظم وظایف رگولاتوری را در بخش بر عهده دارد، ولی برخی از وظایف همچنان در اختیار وزارت نیرو قرار دارد و وزارتخانه اثرگذاری شدیدی بر بازار دارد، به خصوص آنکه هر دو طرف بازار یعنی عرضه‌کنندگان و خریداران عمدتاً دولتی هستند و بخش تولیدکنندگان و خریداران خصوصی جزء کوچکی از بازار را تشکیل می‌دهند که قدرت اثرگذاری بر بازار را ندارند. وظایف هیأت تنظیم بازار عبارتند از (آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور ۱۳۸۴):

۱ـ نظارت مستمر بر حسن اجراء آیین‌نامه.

۲ـ رفع ابهام و همچنین اتخاذ تصمیم در موارد پیش‌بینی نشده در این آیین‌نامه. این تصمیمات لازم الاجرا می‌باشد و می‌باید بلافاصله برای اطلاع وزیر نیرو گزارش شود.

۳ـ تدوین و ابلاغ رویه‌های اجرائی (از جمله در خصوص قرائت لوازم اندازه گیری و محاسبه انرژی خریداری و یا فروخته شده، ثبت و مبادله اطلاعات و پیشنهاد و قبول نرخ ها، رسیدگی به شکایات و اختلافات، گردش‌کار برای مبادلات مالی).

۴ـ صدور، تمدید، تعلیق و ابطال پروانه شرکت در بازار برق ایران برای خریدار، مصرف‌کننده، مالک نیروگاه و عرضه‌کننده.

۵ـ صدور تاییدیه‌های لازم درخصوص قراردادهای فی‌مابین مدیر بازار و مرکز با خریدار، مصرف‌کننده، مالک نیروگاه و عرضه‌کننده.

۶ـ تدوین شاخصهای کارآمدی بازار و نظارت بر عملکرد بازار و مرکز و گردش سالم و کارآمد بازار برق.

۷ـ تدوین و ابلاغ رویه تعیین خسارت.

۸ـ تدوین پیشنهاد گسترش دامنه بازار برق از حیث برقراری بازار خدمات جانبی، بازار خرده‌فروشی و نظایر آن، با توجه به ارتقاء سطح دانش و تجهیزات دست اندرکاران و ارائه آن به وزیر نیرو جهت تصویب.

۹ـ تدوین پیشنهاد اصلاح و یا تکمیل مفاد این آیین‌نامه، با توجه به تجربیات حاصله و موارد مطرح شده، برای بهبود عملکرد و پیشرفت بازاربرق و ارائه آن به وزیر نیرو جهت تصویب.

از آنجا که این هیئت تنظیم بازار تشکیلات سازمانی مستقلی ندارد، برخی امور از طریق دبیرخانه آن انجام می‌شود. این دبیرخانه عهده‌دار انجام بررسی‌های لازم و امور اجرائی در حیطه وظایف هیئت، از جمله موارد زیر است:

- بررسی و تهیه گزارش در باره طرح‌ها، سؤالات و سایر موضوعات ارجاعی به هیئت و همچنین تدوین "متن پیشنهادی برای تصویب" درباره موارد مندرج در دستورجلسات هیئت؛
- ایجاد ارتباط و همکاری با فعالین بازار، موسسات علمی و پژوهشی و متخصصین امر به منظور جلب مشارکت آنان برای اظهار نظر و ارائه طرح‌ها و پیشنهادها.
- تبادل اطلاعات با نهادهای مسئول در حوزه فعالیت‌های هیئت.
- ایجاد نظام اطلاع‌رسانی در حوزه فعالیت‌های هیئت؛

همچنین مسائلی که نیازمند کار کارشناسی و بررسی‌های بیشتری، به منظور تصمیم‌گیری نهائی، می‌باشند را از طریق کارگروههای تخصصی به انجام می‌رساند. در حال حاضر اعضای هیئت با حکم وزیر نیرو انتخاب شده و دوره عضویت آنان دو سال است.

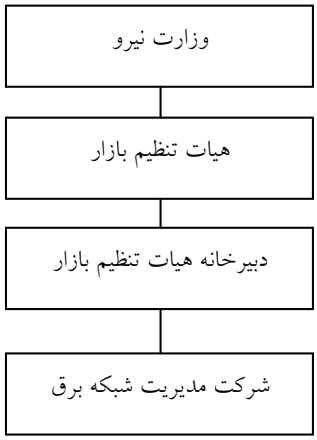
سازمان مدیریت شبکه برق ایران به دنبال خصوصی‌سازی صنعت برق، طرح تشکیل آن در دستورکار قرار گرفت. این شرکت نقش واسطه و مدیر را در بازار دارد، که ارتباط بین خریداران و فروشندگان برق را از لحاظ تکنیکی و قیمتی برقرار می‌کند. این شرکت عهده دار مرکز ملی راهبری و پایش شبکه برق (دیسپاچینگ) است و استانداردهای شبکه را نیز تعیین و ابلاغ می نماید. اهداف این شرکت به شرح زیر تعیین شده است: (اساسنامه مدیریت شبکه برق)

– راهبری و پایش شبکه انتقال برق کشور به منظور حفظ پایداری این شبکه.

– فراهم ساختن امکان دسترسی عام و عاری از تبعیض به شبکه برق کشور.
– ایجاد اداره و برنامه‌ریزی برای توسعه عملیات بازار برق و بورس برق.
– انجام وظایفی که وزارت نیرو در جهت حصول اطمینان از تأمین برق و توسعه رقابت در تولید و توزیع برق به عنوان کارگزار به این شرکت محول شد.

به منظور راه‌اندازی بازار برق و تنظیم محاسبات در این بازار و تسهیل مشارکت بخش خصوصی در تولید برق، آئین نامه تعیین روش، نرخ و شرایط خرید و فروش برق در شبکه برق کشور تدوین شده که پس از نهایی شدن در سال ۱۳۸۲ از سوی وزارت نیرو ابلاغ شد. مطابق این آئین‌نامه نرخ برق درساعات روزهای مختلف و ماههای گرم و عادی متفاوت است. پیش از ایجاد شرکت مدیریت شبکه سراسری برق، شرکت توانیر وظیفه مدیریت بازار را بر عهده داشت. نمودار شماره (۲-۶) نشان دهنده ساختار رگولاتوری در بازار برق ایران است.

نمودار ۲-۶. ساختار رگولاتوری در بازار برق ایران



شرکت مدیریت شبکه برق ایران به عنوان مجری مصوبات هیأت تنظیم بازار است وعلاوه بر آن امور مربوط به استانداردگذاری و کنترل پایایی شبکه بر عهده این شرکت قرار دارد اساسنامه این شرکت کاملاً غیرانتفاعی است. هزینه‌های این

شرکت هم توسط معاملات برق تامین می شود. سود فعالیت شرکت قابل تقسیم بین سهام‌داران نیست. به‌این‌ترتیب، شبهۀ سود رسانی به توانیر به‌عنوان شرکت مادر تخصصی شرکت مدیریت شبکۀ برق از بین می‌رود، چرا که توانیر خود به‌عنوان یکی از ذی‌نفعان بازار مطرح است. بازرسی و نظارت بر تأسیسات تولید و انتقال برق از جملۀ وظایف شرکت بر شمرده شده است. این نیز در واقع تفویض بخشی از اختیارات قانونی وزارت نیرو به شرکت مدیریت شبکۀ برق ایران به‌عنوان کارگزار وزارتخانه است. دستورات شرکت مدیریت شبکۀ برق ایران برای تمامی‌فعالان صنعت لازم‌الاجرا است و باید اطلاعات مورد نیاز شرکت را در اختیار آن قرار دهند. (اساسنامه مدیریت شبکه برق) هرچند که نهادهای دیگر در مقررات گذاری نقش اساسی ندارند ولی به هرحال هیأت دولت و مجلس شورای اسلامی بعضا از طریق مقررات گذاری قیمتی در حوزه مقررات‌گذاری این بخش وارد می‌شوند. همچنین به دلیل تعریف نشدن حوزه سرویس خدمات عام[1] در بخش، تصمیم های اخذ شده در این زمینه بر بنگاهها تحمیل می‌شود. در جدول شماره (۲-۱۰) خلاصه وظایف رگولاتوری در بازار برق و نهادهای انجام دهنده آن آمده است.لازم به ذکر است در مواردی از وظایف نهادهای اشاره شده (رسیدگی به شکایات) مرجع نهایی محسوب نمی شوند و برای بنگاهها و مشتریان این اختیار وجود دارد که بر اساس قوانین عمومی رسیدگی ها را با مراجع قضایی ارجاع دهند.

1. Universal Service Access

جدول ۲-۱۰. وظایف نهادهای مختلف در رگولاتوری بازار برق

	وزارت نیرو	هیأت تنظیم بازار	شرکت مدیریت شبکه برق
سیاستگذاری و برنامه ریزی	قانون وزارتخانه و ماده ۱۲ قانون سازمان برق ایران		
تهیه دستور العمل و رویه ها		آیین‌نامه اجرائی هیأت تنظیم بازار برق	
قیمت گذاری و اصلاح تعرفه		ماده ۵ آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور	
استانداردگذاری			بند۳ و ۱۱ماده ۷ اساسنامه
تضمین شرایط رقابت			بند ۴ ماده ۷ اساسنامه
تضمین کیفیت			بند ۱ ماده ۷ اساسنامه
مجوزهای ورود به بازار		بند ۴ ماده ۵ آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور	
نظارت بر فعالیت فعالان بازار در حسن اجرای قوانین			بند ۳ ماده ۷ اساسنامه
وضع جرایم وتنبیهات در صورت عدم اجرای قوانین		ماده ۹ آیین‌نامه اجرائی هیأت تنظیم بازار برق	
رفع اختلاف و دعاوی بین بنگاهها		ماده ۹ آیین‌نامه اجرائی هیأت تنظیم بازار برق	
رسیدگی به شکایت مشتریان وبنگاهها از رگولاتور		ماده ۹ آیین‌نامه اجرائی هیأت تنظیم بازار برق	
رسیدگی به شکایت مشتریان از بنگاهها		ماده ۹ آیین‌نامه اجرائی هیأت تنظیم بازار برق	

۲-۲-۳-۲- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار مخابرات

۲-۲-۳-۲-۱- مقدمه

بخش مخابرات در ایران طی سال‌های اخیر با میانگین رشد ارزش افزوده معادل ۱۵/۶ درصد در سال یکی از بخش‌های دارای رشد بالا در کشور بوده است.[۱] با ورود تلفن همراه در سال ۱۳۷۳به ایران شتاب رشد بخش فزونی نیز یافته است. بازار مخابرات در ایران تنها در بخش تلفن ثابت همچنان انحصاری باقی مانده است و علی‌رغم تلاش‌هایی که دولت از سال ۱۳۸۱انجام داده است همچنان این بخش عمدتاً در انحصار دولت باقی مانده است. در سایر بخش‌ها به طور عمده آزادسازی صورت گرفته است و اگرچه همچنان سهم اپراتورهای دولتی از کل بازار در اکثریت می‌باشد اما این سهم به مرور رو به کاستی گذارده است. جدول شماره (۲-۱۱) نشان دهنده وضعیت کلی بازار مخابرات در ایران می‌باشد.در جدول تحلیل ریسکی که توسط بیزینس مانیتور (Business monitor) ارایه شده است ایران از نظر اقتصاد مخابرات در جایگاه دهم از ده کشور منطقهٔ خاور میانه قرار گرفته است همچنین از لحاظ تنظیم مقررات نیز جایگاه این چنینی دارد. ایران بر اساس محاسبات بیزینس مانیتور دارای پایین‌ترین امتیاز در استقلال رگولاتوری است و این نه تنها نشان دهندهٔ عدم استقلال رگولاتور است بلکه نشان از حضور دولت در سطوح مختلف این بخش است. به علاوه حفظ تسلط کامل بر شرکت مخابرات ایران (TCI) و شرکت ارتباطات سیار (MCI) ورود بخش خصوصی را با مشکلاتی مواجهه نموده است. اگرچه در مخابرات ایران تا حدودی آزادسازی صورت گرفته است و رقابت در بخش موبایل و دیتا و اینترنت وجود دارد اما محدودیت‌های دولتی هنوز بالا است. جدول شماره (۲-۱۲) شرایط کلی را برای بخش مخابرات از نگاه بیزینس مانیتور نشان می‌دهد.

---

۱. مرکزآمار ایران –سالنامه آماری

جدول ۲-۱۱. بازار مخابرات در ایران ۱۳۸۷

نام شرکت	مالکیت	بازار	سهم بازار موبایل (٪)	سهم بازار تلفن ثابت (٪)
شرکت مخابرات ایران (TCI)	دولت (۱۰۰٪)	خط ثابت (محلی، راه‌دور و بین‌الملل) موبایل، دیتا	۷۵/۴	۹۹
تالیا	مجتمع صنایع رفسنجان (RIC)	موبایل (GSM900)	۴/۴	–
ایرانسل	MTN (۴۹٪) توسعه صنایع الکترونیک ایران (۵۱٪)	موبایل (GSM900)	۲۰/۱	–
شرکت مخابرات موبایل اصفهان (MTCE)	شرکت مخابرات استان اصفهان (۵۱٪) تلکوم مالزیا (۶۹٪)	موبایل (GSM900)	۰/۱	–
شرکت مخابرات کیش (TKC)	لیبن سل (Liban cell) (۱۰۰٪)	موبایل (GSM900) اینترنت (Diulup, Wlan)	۰	–
پارس آنلاین	خصوصی (۱۰۰٪)	اینترنت (Dialup, ADSL Wimax)	–	–
داتک تلکام	خصوصی (۱۰۰٪)	اینترنت (Dialup, ADSL Wimax DirectFiber, VOIP)	–	–

منبع: محاسبات مولف با استفاده از اطلاعات سایت شرکتها

جدول ۲-۱۲. وضعیت منطقه‌ای ساختار مخابرات ایران ۲۰۰۸

عنوان / کشور	محدودیت‌هایی که بر بازده بالقوه اثرگذارند[1]		محدودیت‌هایی که بر بازده مورد انتظار اثرگذارند[2]		میانگین کلی	رتبه منطقه‌ای
	بازار مخابرات	ساختارکشور	استقلال رگولاتور	ریسک کشور		
عربستان سعودی	۷۲/۵	۷۶/۷	۷۰	۶۹/۷	۷۲/۷	۱
بحرین	۵۰	۹۶/۷	۷۰	۷۱/۴	۶۷/۶	۲
بحرین	۴۹/۵	۸۰	۸۰	۷۲/۱	۶۴/۹	۳
کویت	۵۲/۵	۶۶/۷	۶۰	۸۲/۹	۶۱/۷	۴
اسرائیل	۴۹/۵	۶۶/۷	۸۰	۷۲/۲	۶۱/۷	۴
امارات متحده عربی	۵۲/۳	۷۶/۷	۴۰	۸۲/۴	۶۰/۹	۶
عمان	۴۵	۷۳/۳	۷۰	۷۸/۴	۶۰/۷	۷
اردن	۴۴	۶۶/۷	۸۰	۵۳/۹	۵۶/۴	۸
ترکیه	۴۶	۵۵/۳	۷۰	۵۴/۳	۵۳/۱	۹
ایران	۵۲/۵	۵۶/۳	۱۰	۶۱/۳	۴۸/۴	۱۰

منبع: BMI, 2008

۲-۲-۳-۲-۲- رگولاتوری در بازار مخابرات

بازار مخابرات را شاید بتوان یکی از بازارهای پیشرو در دارا بودن یک نهاد تنظیم مقررات به شیوه نوین دانست. صنعت مخابرات از گذشته‌های دور در ادبیات اقتصادی به عنوان یک صنعت انحصار طبیعی شمرده می‌شد و بنابراین شرکتهای مخابراتی در اکثر کشورها در اختیار دولتها قرار داشتند. با گذشت زمان و شروع برنامه‌های خصوصی‌سازی یکی از بازارهای مورد توجه برای خصوصی‌سازی و آزادسازی، بازار

۱. منظور از محدودیت‌هایی که بر بازده بالقوه اثر گذارند ارزیابی حجم و پتانسیل رشد بازار مخابرات در هر کشور است.
۲. منظور از محدودیت‌هایی که بر بازدهی مورد انتظار اثر گذارند ارزیابی شرایط سیاسی، اقتصادی و قانونی است که بر بازدهی پیش‌بینی شده بخش اثر گذارند.

مخابرات بود که البته به سرعت نیز در کشورهای مختلف مورد استقبال قرار گرفته و هم اکنون با بازارهای مخابرات آزاد شده در کشورهای مختلف مواجه هستیم. بازار مخابرات در ایران براساس الگویی که از اتحادیه بین‌المللی مخابرات (ITU) گرفت از سال ۱۳۸۱ شروع به آزادسازی فعالیت‌های خویش نمود. بعدها در سال ۱۳۸۴ براساس هیأت وزیران و به استناد به قانون وظایف و اختیارات وزیران ارتباطات و فناوری اطلاعات اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی تصویب و این سازمان تشکیل گردید. وظایف و اختیارات این سازمان عباتند از: (اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی)

– صدور پروانه فعالیت و بهره‌برداری برای ارائه هرگونه خدمات مخابراتی و پستی شامل شرایط، ضوابط و چگونگی جبران خسارت ناشی از عدم اجرای آن در چارچوب مصوبات کمیسیون.

– اعمال استانداردها، ضوابط و نظام‌های کنترل کیفی و تایید نمونه تجهیزات (Approval Type) در ارائه خدمات و توسعه و بهره‌برداری از شبکه‌های مخابراتی، پستی و فناوری اطلاعات کشور.

– تدوین و ارائه پیشنهاد در خصوص تعیین فعالیت‌ها و بهره‌برداری‌های غیرمجاز پستی و مخابراتی، تعیین جریمه در هر مورد و اعلام اعمال آن در چارچوب قوانین و مقررات پس از طی مراحل قانونی.

– تدوین و تنظیم مقررات، آیین‌نامه‌ها، جدول‌های تعرفه و نرخ‌های کلیه خدمات در بخش‌های مختلف ارتباطات و فناوری اطلاعات، تعیین کف یا سقف آنها به منظور حصول اطمینان از رقابت سالم و تداوم ارائه خدمات و رشد کیفی آنها برای تصویب توسط کمیسیون در چارچوب قوانین و مقررات.

– وصول مبالغ حق‌الامتیاز صدور پروانه، هزینه استفاده از فرکانس، هزینه جبران خسارت و سایر وجوهی که طبق قوانین و مقررات مربوط به تصویب می‌رسد و واریز آن به حساب‌های خزانه.

– نظارت بر عملکرد دارندگان پروانه‌ها در چارچوب مفاد پروانه‌های صادر

شده و رسیدگی به تخلفات و ملزم نمودن آنان به انجام تعهدات و وظایف از طریق اخطاریه یا لغو موقت یا دائم امتیازها و پروانه‌های بهره‌برداری.

– تدوین و پیشنهاد دستورالعمل‌ها و ضوابط مربوط به اتصال متقابل شبکه‌های مخابراتی و رایانه‌ای از نظر امنیت، ایمنی اتصالات و تعرفه‌های آنها به کمیسیون و نظارت بر اعمال صحیح آنها.

– تدوین و پیشنهاد دستورالعمل‌ها به کمیسیون و اعمال مصوبات در موارد زیر:

الف– چارچوب توافق‌نامه‌های درجه و سطح خدمات به منظور شفاف‌سازی کیفیت خدمات در مقابل هزینه آن، در شبکه‌های پستی، مخابراتی و فناوری اطلاعات.

ب– نامگذاری دامنه‌ها(Domain Names)، تعیین شماره‌ها و کدها در شبکه‌های پستی، مخابراتی و فناوری اطلاعات.

پ– حمایت از حقوق استفاده‌کنندگان خدمات پستی و مخابراتی و نظارت مستمر بر اعمال صحیح آنها.

ت– تدوین و پیشنهاد دستورالعمل‌های لازم به منظور تنظیم روابط ارائه‌کنندگان خدمات پستی و مخابراتی.

ث– پیشنهاد اصلاح قوانین پستی، مخابراتی و ارتباطی.

– کلیه وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مندرج در قانون استفاده از بی‌سیم‌های اختصاصی و غیرحرفه‌ای– مصوب۱۳۴۵– و اصلاحات بعدی آن و کلیه تعهدات بین‌المللی مرتبط که جمهوری اسلامی ایران بر اساس قانون ملزم به رعایت آنها می‌باشد.

– انجام امور تحقیقاتی و ارائه آموزش‌های تخصصی مرتبط و اطلاع‌رسانی عمومی در زمینه ارتباطات مجاز رادیویی با استفاده از توانمندی‌های بخش‌های دولتی و غیر دولتی.

– تهیه و انتشار گزارشات دوره‌ای از وضعیت و کیفیت ارائه خدمات پستی و مخابراتی در کشور و مقایسه تطبیقی آن در منطقه و جهان.

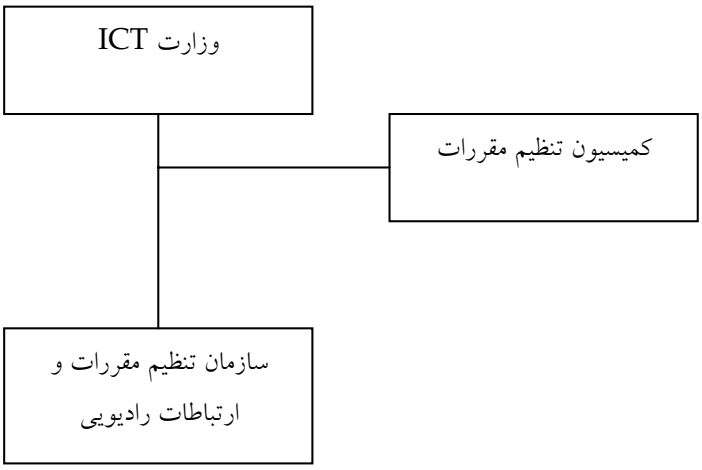
– حمایت از صاحبان صنایع، انجمن‌ها و اتحادیه‌های ارائه‌کنندگان خدمات

مخابراتی و ارتباطی و هدایت و راهبری آن در جهت کاهش امور اجرایی سازمان.

– انجام امور مرتبط که از طرف وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات ارجاع می‌گردد.

این سازمان بنابر اساسنامه خود دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و اعتبارات مورد نیا سالانه آن زیر ردیف بودجه وزارتخانه متبوع خویش است و رئیس این سازمان معاون وزیر است. نمودار شماره (۲–۷) نشان دهنده جایگاه سازمان تنظیم مقررات در ساختار رگولاتوری بخش است.

نمودار ۲–۷. ساختار نهاد رگولاتوری در بازار مخابرات



نهاد اصلی دیگری که در تنظیم مقررات این بخش دارای نقشی اساسی است کمیسیون تنظیم مقررات است و براساس جهت‌گیریهای برنامه چهارم توسعه، برای رفع انحصار در سرمایه‌گذاری، تنظیم روابط اقتصادی و حقوقی و تقویت رقبای غیردولتی سرمایه‌گذار، نهاد «تنظیم مقررات و داوری» در کشور تأسیس شده است. نهاد «تنظیم مقررات و داوری» به منظور برقراری فضای رقابتی در سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری، توانمندسازی رقبای غیردولتی، تنظیم روابط اقتصادی، حقوق و داوری نهایی در هر بخش اقتصادی با شرایط نسبتا انحصاری تشکیل شده است. این کمیسیون شامل ۷ نفر بوده که ریاست آن به عهده وزیر ارتباطات و فناوری

اطلاعات است و بقیه اعضاء نیز دولتی هستند. از جمله رئیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات به عنوان دبیر این کمیسیون است. این کمیسیون براساس ماده ۵ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با هدف اصلاح و تجربه ساختار بخش‌های ارتباطی کشور تشکیل گردیده است.کمیسیون تنظیم مقررات با استفاده از امکانات معاونت امور مخابراتی و اداره کل ارتباطات رادیویی ایجاد شد و به عنوان نهاد تصمیم‌گیر برای رگولاتوری در بخش عمل می‌نماید.وظایف این کمیسیون عبارتند از: (قانون وزارتخانه)

۱. تایید شرایط صدور اجازه فعالیت
۲. تعیین چارچوب قیمت‌گذاری کالا و خدمات انحصاری
۳. تنظیم مقررات تعرفه، مقررات رقابت، مقررات حمایت از حقوق مصرف‌کننده
۴. تضمین و تعیین تعرفه‌های دسترسی به شبکه پایه
۵. تعیین کیفیت، ایمنی و استاندارد خدمات
۶. حل و فصل اختلافات فنی و مهندسی و تجاری میان بنگاه‌ها و میان بنگاه‌ها و دولت
۷. اعلام ضوابط حل اختلافات بین بنگاه‌ها و مشتریان
۸. نظارت بر رعایت قوانین ضد انحصار و نظارت بر رعایت شرایط رقابتی

در سالهای اخیر با توجه به ورود اپراتورهای جدید مخابراتی در بخش تلفن همراه و همچنین اپراتورهای خدمات اینترنت (همچون ISP و PAP) رگولاتوری در بخش نقش ویژه‌ای یافته است و می‌توان گفت بازار خدمات مخابراتی و ارتباطی شکل گرفته است ولی یکی از مشکلاتی که این سازمان همواره به عنوان رگولاتور در بازار با آن روبه‌رو بوده است ضمانت اجرایی تصمیم‌ها به خصوص در مقابل اپراتورهای دولتی بوده است که بعضاً باعث مشکلات شده است (هادی‌فر، ۱۳۸۵). به علاوه وجود اپراتورهای بزرگ دولتی در بخش باعث شده است تا مباحث مربوط به قواعد رقابتی و دسترسی به شبکه و تعرفه‌های اتصال متقابل همواره مورد اعتراض

بخش خصوصی قرار داشته باشد. (همان) جدول شماره ۲-۱۳ به طور خلاصه توزیع وظایف مقررات گذاری بین نهادهای مختلف حاضر در بخش را نشان می دهد که همانطور که مشاهده می شود عمده وظایف در سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و کمیسیون مربوط متمرکز شده است.

جدول ۲-۱۳. وظایف نهادهای مختلف در رگولاتوری در بازار مخابرات

	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	کمیسیون تنظیم مقررات	سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی
سیاستگذاری و برنامه‌ریزی	ماده ۴ قانون	بند (ه) ماده ۵ قانون	
تهیه دستورالعمل و رویه‌ها		بند (د)ماده ۵ قانون	بند ۸ ماده ۶ اساسنامه
قیمت‌گذاری و اصلاح تعرفه		بند (ج) ماده ۵قانون	
استانداردگذاری		قانون وزارتخانه	بند ۲ ماده ۶ اساسنامه
تضمین شرایط رقابت		قانون وزارتخانه	
تضمین کیفیت			بند ۶ ماده ۶ اساسنامه
مجوزهای ورود به بازار			بند ۱ ماده ۶ اساسنامه
نظارت بر فعالیت فعالان بازار در حسن اجرای قوانین			بند ۳ ماده ۶ اساسنامه
وضع جرایم وتنبیهات در صورت عدم اجرای قوانین			بند ۳و۵ ماده ۶ اساسنامه
رفع اختلاف و دعاوی بین بنگاهها			بند ۶ ماده ۶ اساسنامه
رسیدگی به شکایت مشتریان وبنگاهها از رگولاتور		قانون وزارتخانه	
رسیدگی به شکایت مشتریان از بنگاهها			بند ۸ ماده ۶ اساسنامه

توضیح: منظور از قانون ذکر نشده قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است.م

۲-۲-۳-۳- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار خدمات حمل ونقل ریلی

۲-۲-۳-۳-۱- مقدمه

طی قرنهای گذشته ایران پلی ارتباطی میان شرق و غرب بوده است و کالاها از طریق جاده های معروفی مثل جاده ابریشم و جاده مروارید و نیز جاده‌های هندوستان که از ایران باستان عبور می‌کردند از این کشور می‌گذشتند. در حال حاضر به واسطه جایگاه منطقه‌ای ایران به عنوان رابط و واسط مناسب در بخش حمل و نقل ریلی و پل ارتباطی منطقه، عوامل مهمی مثل کیفیت، ایمنی، هزینه پایین و زمان کوتاه‌تر در حمل و نقل کالاها و مسافرین همواره مورد توجه بوده است. چرا که حمل و نقل و ارتباطات پیش زمینه هر نوع توسعه اقتصادی هستند، دولتمردان ایران توجه ویژه‌ای به توسعه حمل و نقل و ارتباطات به ویژه از طریق راه آهن داشته و دارند. در این راستا ساخت راه آهن مشهد- سرخس برای خلق مسیر بین قاره‌ای جدیدی آغاز شد که آسیا را به اروپا متصل می کند. همچنین ساخت راه‌آهن امیرآباد (بندری در نزدیکی دریای خزر) این بندر را به اولین بندر مهم ایران تبدیل کرد که به شبکه راه آهن متصل شده بود. همچنین ایران ساخت خط آهن کرمان – زاهدان را نیز آغاز کرد که راه آهن سرتاسری آسیا از طریق آن و نیز از طریق خط زاهدان – مسیر جاوه(تفتان) و کویته (پاکستان) به اروپا و خاورمیانه متصل خواهد شد. با توجه به توسعه مناسب راه آهن در جمهوری اسلامی ایران و اتصال آن به راه‌آهن خاورمیانه و اروپا از طریق خط آهن ترکیه در مرز رازی – کاپیکوی، از طریق راه آهن آذربایجان در مرز جلفا که ایران را به قفقاز متصل میکند، شبکه سرتاسری قفقاز، کشورهای تازه استقلال یافته و راه آهن روسیه به راه‌آهن آسیای میانه و از طریق راه آهن ترکمنستان در مرز سرخس و راه آهن پاکستان در مرز مسیر جاوه(تفتان) نتیجه می‌گیریم که با استفاده درست از زیرساخت و امکانات و تسهیلات حمل و نقل موجود مثل بنادر، ترمینالهای دریایی حمل و نقل کانتینر، مناطق آزاد تجاری و حمل و نقل کالا به اروپا، شمال اروپا، جمهوری های آسیای مرکزی، خاور دور و کشورهای حوزه خلیج فارس، امکانات

گسترده ای برای توسعه راه آهن جمهوری اسلامی ایران وجود دارد. در سال‌های ۸۵ و ۸۶ جمعا حدود ۴۶ میلیون مسافر و ۱۳/۵ میلیون تن بار توسط شرکت‌های فعال در بازار خدمات ریلی (شامل بخش خصوصی و دولتی) جابجا شده‌اند. با توجه به نیازهای موجود در کشور و برنامه افزایش قیمت انرژی در کشور، حجم بازار خدمات ریلی در آینده به شدت افزایش خواهد یافت.جدول شماره (۵-۱۱) وضعیت برخی شاخص های کلان این صنعت را در ایران نشان می‌دهد.

جدول ۲-۱۴. وضعیت برخی از شاخص های صنعت حمل ونقل ریلی ۱۳۸۷

شاخص	واحد	مقدار
طول کل خطوط ریلی	کیلومتر	۱۲۸۰۶
طول خطوط راهآهن دوخطه موجود	کیلومتر	۱۳۶۷
تعداد کل واگنهای باری و مسافری	دستگاه	۲۳۲۳۲
تعداد کل لکوموتیو	دستگاه	۶۴۷
تناژ بار کل حمل شده	میلیون تن	۳۳
تعداد مسافر جابجا شده	میلیون نفر	۲۶

منبع: وزارت راه و ترابری،گزارش عملکرد ۱۳۸۷

۲-۲-۳-۳-۲- ساختار رگولاتوری بخش

در گذشته کلیه بازار خدمات جابجایی بار و مسافر توسط شبکه راه‌آهن در انحصار شرکت‌های دولتی بود. مجموعه بازیگران بازار راه‌آهن بخش‌های دولتی و غیر دولتی هستند، اما نقش بخش دولتی بسیار پررنگ است. از نظر ساختاری، راه‌آهن یکی از زیرمجموعه‌های وزارت راه است. کلیه امور راه‌آهن در حوزه جابجایی بار و مسافر در کشور توسط شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران مدیریت می‌شود. البته مدیریت جابجایی مسافرین توسط شرکت قطارهای مسافری رجا انجام می‌شود. سایر نهادهای دولتی مهم در این بخش عبارتند از شرکت راه‌آهن شهری تهران و حومه (مترو)، شرکت و نقل ریلی نیرو و شرکت خدمات مهندسی خط و ابنیه فنی راه‌آهن. در سال ۱۳۸۴ و با هدف حمایت از حضور بخش خصوصی در بازار ریلی و افزایش رقابت، "قانون دسترسی آزاد به شبکه

حمل و نقل ریلی" در مجلس شورای اسلامی تصویب شد. بر اساس این قانون، شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی و در رأس آن هیأت مدیره شرکت نقش رگولاتور را در بازار خدمات ریلی بازی می‌نمایند و وزیر راه و ترابری نیز سیاست‌های کلان در بازار خدمات ریلی را تعیین می‌نماید. مبتنی بر این قانون کلیه بخش‌های خصوصی و تعاونی در قالب شرکت‌های حمل و نقل ریلی و در چارچوب ضوابط و مقررات شرکت راه‌آهن ج.ا.ا می‌توانند به خرید واگن و انتقال بار و مسافرت مبادرت کنند. لازم به ذکر است در سال ۱۳۸۷ تعداد ۸۰۰ واگن مسافری دولتی و ۵۲۴ واگن بخش خصوصی وجود دارد که بر اساس اهداف برنامه چهارم توسعه می‌بایست، کلیه امور بخش مسافری به بخش غیر دولتی واگذار شود[1]. همچنین بر اساس تبصره ۲ بند ب ماده ۳ قانون سیاستهای کلی اصل ۴۴ بخش های غیردولتی مجاز به فعالیت در این زمینه شده اند و سهم هریک از بخش های دولتی و غیردولتی بر اساس آیین‌نامه‌ای که توسط شورای‌عالی اجراء سیاستهای اصل ۴۴ به تصویب می‌رسد، معین خواهد شد. به این ترتیب فضای قانونی لازم برای ورود بخش غیردولتی مهیا شده است.

در هر بازاری سه دسته بازیگر فعالیت می‌نمایند که عبارتند از: (۱) سیاست‌گذار، (۲) رگولاتور و (۳) تصدی. نهاد رگولاتور خود از ۳ رکن مقنن، مجری و داور تشکیل شده است. به منظور توسعه بازار ضروری است این سه بازیگر از یکدیگر مستقل و وظیفه هریک در برابر دیگری در قانون مشخص گردد، همچنین ارکان رگولاتور نیز به درستی تعریف و تبیین شده باشند. بر اساس قوانین موضوعه در بازار خدمات ریلی، هیأت دولت و وزیر راه و ترابری سیاست‌گذار، مجموعه شرکت راه‌آهن ج.ا.ا، هیأت مدیره شرکت و کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح و کمیسیون عالی رگولاتور و مجموعه شرکت‌های دولتی و غیردولتی در این بخش تصدی‌گر (اپراتور) هستند.

بر اساس ماده ۱۰ قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی، هیأت مدیره

---

۱. دفتر اطلاعات و آمار حمل و نقل وزارت راه و ترابری ، ۱۳۸۷

راه‌آهن در اصل نقش کمیسیون و تصمیم‌گیر و شرکت راه‌آهن نقش مجری تصمیمات را بر عهده دارد. کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح راه‌آهن، مستقر در نواحی، و کمیسیون عالی جلوگیری از سوانح نیز وظیفه داوری و رسیدگی به شکایات را بر عهده دارند، البته لازم به ذکر است که حوزه وظایف این کمیسیون‌ها مربوط به مقررات‌گذاری در زمینه استانداردهای فنی و ایمنی است و مقررات-گذاری اقتصادی را انجام نمی‌دهد. قوه قضاییه در کنار این نهادها در سطح بالاتر همچنان وظیفه قضاوت نهایی را عهده‌دار است. بر اساس این قانون، وزیر راه و ترابری و هیأت دولت نقش سیاست‌گذار و برنامه‌ریز در بخش حمل و نقل همچنان بازی می‌نمایند. در قانون اختیار تعیین ضوابط صدور مجوز فعالیت و همچنین تعیین تعرفه برای وزیر و نهادهای سیاست‌گذار دیده شده است که این وظایف اصولا از وظایف رگولاتور است. البته قابل توجه می‌باشد که قانون مذکور با هدف تعریف و تعیین رگولاتور تهیه نشده است و هدف اصلی قانون‌گذار ایجاد زمینه آزادسازی بازار خدمات ریلی بوده است، لذا در آن به صورت پراکنده و ناقص به تعیین رگولاتور، اجزای آن و وظیفه هریک اشاره شده است. با این حال به نظر می‌رسد که وظایف عمده رگولاتوری در شرکت راه آهن جمهوری اسلامی قرار گرفته است این شرکت دارای هدف[1] حمل ونقل بار و مسافر به وسیله راه آهن و انجام امور مربوط به تجهیز و توسعه و ایجاد و نگهداری و بهره برداری از خطوط و تأسیسات راه آهن کشور است و دارای وظایف زیر است:

- تأمین امر حمل ونقل کشور (بارو مسافر) از طریق راه آهن.
- انجام امور مربوط به ایجاد، توسعه ونگهداری خطوط و تأسیسات راه آهن وبهره برداری از آنها.
- انجام مطالعات وتحقیقات و فعالیت در زمینه صنعت راه آهن.
- تشکیل شرکتهای تابعه و یا مشارکت با بخش دولتی یا غیر دولتی ویا

۱. ماده واحده قانون تشکیل شرکت راه آهن ج.ا.ا و اساسنامه مصوبه ۱۳۶۶/۶/۲۹ مجلس شورای اسلامی

مشارکت در شرکتهای دیگر و خریداری سهام شرکتهای مذکور.

– تنظیم و تدوین آئین‌نامه‌های مالی، معاملاتی و استخدامی شرکت و اجرای آن پس از تصویب هیأت وزیران.

– برنامه‌ریزی و فراهم نمودن امکانات آموزشی لازم و کافی در کلیه سطوح جهت تامین پرسنل متخصص مورد نیاز.

– انعقاد قراردادهای لازم باموسسات داخلی و خارجی در زمینه فعالیتهای موضوع شرکت با رعایت اصول ۷۷،۸۱و۸۲ قانون اساسی و سایر قوانین ومقررات مربوطه.

– خرید و فروش و اجاره هر گونه اموال منقول و غیرمنقول در جهت اهداف شرکت با رعایت آئین‌نامه‌های مالی و معاملاتی شرکت.

– قبول هرگونه مال و یا حقی که به شرکت می‌گردد با رعایت قوانین و مقررات مربوطه.

– تحصیل و اعطای اعتبار یا وام در داخل کشور به منظور اجرای مقاصد شرکت در چهارچوب قوانین و مقررات مربوطه.

– ایجاد و بکارانداختن انواع سرویسهای مخابراتی و تأسیسات برقی اختصاصی در طول شبکه راه آهن و ایستگاهها و تأسیسات وابسته به آن با توافق سازمانها و وزارتخانه‌های مربوطه.

– عضویت در سازمانها و مجامع بین المللی که فعالیت آنها در رابطه با امور شرکت باشد با تصویب مجلس شورای اسلامی و رعایت مقررات مربوطه.

جدول (۲–۱۵) خلاصه‌ای از وظایف و اختیارات نهادها و سازمانهای مرتبط در بازار خدمات ریلی را نشان می‌دهد. نکته مهم آن است که اولا قوانین یاده شده با رویکرد رگولاتوری تهیه نشده‌اند و بنابراین هرچند وظایف رگولاتوری در قوانین اشاره شده است ولی صراحت لازم را ندارد و موضوع دیگر آن که تداخل وظایفی که بعضا مشاهده می‌شود به دلیل تفکیک مقررات‌گذاری اقتصادی و مقررات مربوط به ایمنی در نهادهای فعال در بخش است. به عنوان مثال در موضوع رسیدگی به شکایات وجه غالب مقررات و نکات ایمنی است و رسیدگی به

شکایات در مورد مقررات و ضوابط اقتصادی در قانون تصریح ندارد هرچند که بـر اساس وظایف نظارتی شرکت راه‌آهن این موضوع بـه آن ارجـاع مـی‌شـود و البتـه قوانین عمومی و دادگاه‌ها نیز راه حل نهایی محسوب می‌شود.

جدول ۲-۱۵. وظایف نهادهای مختلف در بازار خدمات ریلی

	وزیر راه و ترابری	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا	کمیسیون عالی/کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح
سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی	قانون وزارتخانه		
تهیه دستور العمل و رویه ها		ماده ۶ اساسنامه شرکت و ماده ۲ قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی	تبصره ۷ ماده ۵ آئین نامه اجرایی کمیسیون های جلوگیری از سوانح
قیمت گذاری و اصلاح تعرفه	قانون وزارتخانه و ماده ۶ قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی		
استانداردگذاری		ماده ۶ اساسنامه شرکت	آئین نامه اجرایی کمیسیون های جلوگیری از سوانح
تضمین شرایط رقابت			
تضمین کیفیت	تبصره ۲ ماده ۱ قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی		
مجوزهای ورود به بازار		ماده ۱ قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی	
نظارت بر فعالیت فعالان بازار در حسن اجرای قوانین		تبصره ۱ماده ۲ قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی	

	وزیر راه و ترابری	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا	کمیسیون عالی/کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح
وضع جرایم وتنبیهات در صورت عدم اجرای قوانین		تبصره ۱ ماده ۲ قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی	بند الف ماده ۱ آئین نامه اجرایی کمیسیون های جلوگیری از سوانح
رفع اختلاف و دعاوی بین بنگاهها		شرکت بر اساس وظایف نظارتی انجام می دهد.	
رسیدگی به شکایت مشتریان وبنگاهها از رگولاتور	بر اساس وظایف نظارتی وزارتخانه صورت می گیرد.		ماده ۱ آئین نامه اجرایی کمیسیون های جلوگیری از سوانح
رسیدگی به شکایت مشتریان از بنگاهها			ماده ۱ آئین نامه اجرایی کمیسیون های جلوگیری از سوانح

۲-۲-۳-۴- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار خدمات حمل ونقل هوایی

۲-۲-۳-۴-۱- مقدمه

در اواخر جنگ جهانی اول در سال ۱۲۹۶ شمسی زمان حضور اولین هواپیما در خاک ایران است. این هواپیما متعلق به روسیه بود. پیشرفت سریع کشورهای توسعه یافته در زمینه صنعت، تکنولوژی و بازرگانی، مسؤولین امر را متوجه صنعت نوپا و پرشتاب هواپیمایی نمود. به دنبال تمایل کشورها نسبت به استفاده از این تکنولوژی، در بهمن ماه سال ۱۳۰۴ ایران به موجب قانونی، حق انحصاری هواپیمایی در ایران را به شرکت هواپیمایی آلمانی به نام یونکرس، واگذار نمود. شرکت مزبور در سال ۱۳۰۵ شعبه خود را در ایران افتتاح و با وارد کردن چند فروند هواپیمای یونکرس، خطوط هوایی به شهرهای مشهد، شیراز، بندرانزلی و بوشهر دایر و حمل و نقل پست و مسافر از راه هوا را به عهده گرفت. در سال ۱۳۱۷ باشگاه خلبانی با ۲۰ فروند هواپیما تأسیس

شد. در مرداد ماه ۱۳۲۵ دولت اقدام به تشکیل اداره‌ای تحت عنوان اداره کل هواپیمایی کشوری نمود. اداره مذکور پس از یکسال فعالیت با بودجه‌ای بالغ بر سیصد هزار تومان محل آن به فرودگاه مهرآباد انتقال یافت. حدود سه سال بعد یعنی در تاریخ ۲۸ تیر ماه ۱۳۲۸ قانون هواپیمایی کشوری به تصویب مجلس وقت رسید و اداره کل هواپیمایی کشوری زیر نظر وزارت راه قرار گرفت. در سال ۱۳۵۳ اداره مذکور تحت عنوان سازمان هواپیمایی کشوری زیر پوشش وزارت جنگ قرار گرفت، تا این که با به ثمر رسیدن انقلاب شکوهمند اسلامی در تاریخ ۱۳۵۷/۱۲/۶ با تصویب شورای انقلاب، سازمان از پیکره وزارت جنگ منتزع و به وزارت راه و ترابری ملحق گردید. سازمان هواپیمایی کشوری امروزه اعمال حاکمیت بر صنعت حمل و نقل هوایی را عهده دار است. حال حاضر در حدود ۱۳ شرکت هواپیمایی داخلی در ایران فعالیت می‌نمایند که بزرگترین آنها شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (هما) با حدود ۴۰ ناوگان است. در کل بازار صنعت هوایی کشور با ۷۰ فرودگاه عملیاتی و تعداد مسافر در حدود ۲۰ میلیون نفر در سال امکان توسعه قابل توجهی را دارد. جدول شماره (۲-۱۶) وضعیت بازار صنعت هوایی داخلی را بر اساس سهم بازیگران آن نشان می‌دهد.

جدول ۲-۱۶. بازار صنعت هوایی در ایران در سالهای ۱۳۸۶-۸۷

	آریا	آسمان	ارم	ایران ایر	ایران ایر تور	تابان	زاگرس	ساها	قشم فارس	کاسپین	کیش ایر	ماهان	نفت ایر
تعداد مسافر ۱۳۸۶	۲	۳۰	۲	۶۷	۲۲	۷	۰	۳	۲	۶	۸	۲۳	۱
درصد از بازار در ۱۳۸۶	٪۱	٪۱۷	٪۱	٪۳۹	٪۱۳	٪۴	٪۰	٪۲	٪۱	٪۳	٪۵	٪۱۳	٪۱
تعداد مسافر ۱۳۸۷(صدهزارنفر)	۱	۳۱	۱	۶۹	۱۳	۱۰	۱	۳	۳	۸	۱۷	۱۸	۱
سهم از بازار ۱۳۸۷(درصد)	٪۱	٪۱۸	٪۱	٪۳۹	٪۷	٪۶	٪۱	٪۲	٪۲	٪۵	٪۱۰	٪۱۰	٪۱

منبع: سازمان هواپیمایی کشوری(۱۳۸۸)

۲-۲-۳-۴-۲- ساختار رگولاتوری بخش

در گذشته بازار خدمات جابجایی بار و مسافر در انحصار شرکت دولتی هما

بود ولی با توسعه و آزادسازی بازار در حال حاضر تعداد ۱۳ شرکت داخلی در بازار فعال هستند از بخش‌های دولتی و غیر دولتی تشکیل شده‌اند، اما نقش بخش دولتی بسیار پررنگ است. از نظر ساختاری، صنعت حمل و نقل هوایی یکی از زیرمجموعه‌های وزارت راه و ترابری (بخش حمل و نقل) است. کلیه امور صنعت هوایی در حوزه جابجایی بار و مسافر در کشور توسط سازمان هواپیمایی کشوری مدیریت می‌شود. البته امور تصدیگری و جابجایی جابجایی مسافرین و بار توسط شرکت‌های هواپیمایی انجام می‌شود و این سازمان فقط نقش مدیریت، ساماندهی و نظارت بر بازار را بر عهده دارد. قوانین مربوط به صنعت هوایی کشور در طول ۷۰ سال اخیر دائماً تغییر کرده و به روز شده است. طی این مدت وظیفه رگولاتوری سازمان هواپیمایی به تدریج پررنگ‌تر و ارتقاع یافته تر شده است. بر اساس قوانین موضوعه در بازار صنعت هوایی، هیأت دولت و وزیر راه و ترابری سیاست‌گذار، مجموعه شورای عالی هواپیمایی، کشوری و سازمان هواپیمایی کشوری، رگولاتور و مجموعه شرکت‌های دولتی و غیر دولتی در این صنعت، بخش تصدی (اپراتور) را عهده‌دار هستند. قابل توجه می‌باشد که در حوزه صنعت هوایی کشور یک قانون مشخص برای وظیفه رگولاتوری تصویب نشده و وظیفه سیاست‌گذاری و رگولاتوری در قوانین مختلف و به صورت پراکنده تصویب شده است. که به نظر می‌رسد که عمده وظایف رگولاتوری در حال حاضر در سازمان هواپیمایی کشوری متمرکز است. وظایف سازمان هواپیمایی کشوری به قرار زیر است: (قانون اصلاح ماده ۵ قانون هواپیمائی کشوری)

الف– ایجاد، توسعه بهره برداری و نگهداری فرودگاه ها و دستگاه های ناوبری و مخابراتی، رادیویی و تلگرافی و تلفنی که مخصوص تنظیم رفت و آمد هواپیماها و تامین بی خطری پرواز آنها می باشد و به طور کلی هر نوع نظارت و مساعدتی که به منظور پیشرفت هواپیمایی کشوری و تامین بی‌خطری پرواز لازم باشد.

ب – نظارت در فعالیت هواپیمایی کشوری طبق مقررات مربوط به منظور جلوگیری از وقوع مخاطرات و رقابت‌های مضر بین متصدیان حمل و نقل هوایی و

حفظ مصالح عمومی.

ج – تربیت متخصصین فنی هواپیمایی کشوری با هماهنگی دستگاههای ذیربط

د – اهتمام در پیشرفت و توسعه هواپیمایی کشوری و تشویق صنایع مربوطه.

ه – مطالعات در تحقیقات علمی و فنی در مسایل مربوط به هواپیمایی کشوری و ایجاد تسهیلات و تشویق افراد و موسسات صلاحیت دار به انجام این امور و تهیه موجبات آن.

بر اساس سایر قوانین و مقررات سازمان هواپیمایی کشوری دارای وظایف زیر نیز می باشد: (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳)

– تهیه و تدوین ونشر استانداردهای ملی وضوابط ومعیارها در زمینه های هوانوردی وحمل ونقل هوایی ونظارت بر اجرای آنها.

– تهیه وتدوین مقررات و دستورالعملهای مربوط به کنترل فضای کشور ونظارت بر تامین سلامت و بی‌خطری پرواز هواپیماهای داخلی و خارجی غیرنظامی.

– برقراری ارتباط هوایی درون وبرون مرزی وصدوراجازه پروازها.

– سیاستگذاری و برنامه‌ریزی تجهیزات و سیستم‌های ارتباطی وناوبری ورادارى، روشنایی سطوح پروازی، امنیتی، ایمنی زمینی وتایید نوع ومحل نصب آنها بر حسب نیاز فزودگاهها ومسیر هوایی ونظارت بر بهره برداری صحیح از آنها طبق استاندارد های مصوب.

– نظارت بر ساخت و مونتاژ، تعمیرو نگهداری، خرید و اجاره انواع هواپیما وصدور کلیه گواهینامه‌های پروازی وتهیه وتدوین مقررات ودستورالعمل های مربوطه براساس استاندارد های ملی و بین المللی هواپیمایی کشوری.

– تهیه وتدوین مقررات ودستورالعملهای مربوط به ساخت، توسعه تجهیز، اداره و نگهداری فرودگاهها و نظارت بر اجرای آنها.

– تصویب مطالعات فرودگاهی و طرحهای جامع فرودگاهها.

– بررسی همه جانبه سوانح و حوادث هواپیمایی غیر نظامی جهت کشف

علت یا علل آن در سطح کشور و تهیه دستورالعملهای پیشگیری وارائه توصیه های لازم به منظور جلوگیری از حوادث وسوانح احتمالی هوایی و زمینی وسایل پرنده.

– صدور مجوز ایجاد فرودگاهها و تأسیس شرکتهای حمل ونقل هوایی و سایر موسسات هوایی ازجمله باشگاههای هوانوردی، مراکز آموزش هوانوردی، دفاتر خدمات مسافرت هوایی و نظارت برفعالیت آنها به منظور ایجاد رقابت سالم وسازنده در جهت ارائه خدمات مطلوب به مسافرین داخلی و خارجی واستفاده کنندگان.

– تهیه وتدوین دستورالعملهای امنیتی، حفاظتی وحراستی فرودگاهها و هواپیماها با رعایت استانداردهای بین المللی ومقررات و مصوبات شورای امنیت ملی جهت حفاظت از فرودگاهها و پرواز هواپیماها وتنظیم روابط بازرگانی مربوطه.

– تهیه وتدوین دستورالعملهای تسهیلاتی در فرودگاهها با توجه به استانداردهای بین المللی جهت انجام خدمات بهینه به مسافر، هماهنگی نهادها وسازمانهای مستقر در فرودگاههای کشور.

– مطالعه وبرنامه ریزی وتعیین سیاستها و خط مشی های فنی و اقتصادی وبازرگانی حمل و نقل هوایی داخلی و بین المللی کشور.

– تنظیم وتوزیع مسیرهای پروازی شرکتهای حمل ونقل هوایی داخلی و خارجی در داخل کشور بر حسب امکانات فرودگاهها به منظور ایجاد هماهنگی وتامین نیازمندیهای مسافر، بار ومحمولات پستی.

– سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در زمینه آموزش وتربیت نیروی انسانی متخصص فرودگاهی و هوانوردی.

– تهیه طرحها، موافقتنامه‌ها و قراردادهای هوایی بین‌المللی با سایر کشورها براساس سیاستهای دولت جمهوری اسلامی ایران.

– دولت جمهوری اسلامی ایران عضویت در سازمان بین‌المللی هواپیمائی (ایکائو) و سایر مجامع جهانی مربوطه براساس سیاستهای مطالعات وتحقیقات علمی و فنی درمسائل مربوط به هوانوردی کشوری و ایجاد تسهیلات وتشویق افرادو موسسات صلاحیتدار به انجام این امور.

– سیاستگذاری وبرنامه‌ریزی فعالیت نهادهای مرتبط با خدمات حمل و نقل هوایی و فرودگاهی وهوانوردی مستقر در فرودگاهها ونظارت بر آنها طبق مقررات مصوب.

نهاد دیگر مقررات‌گذار شورای عالی هواپیمایی کشوری است که برخی دیگر از وظایف رگولاتوری بخش رایر عهده دارد وظایف این شورا عبارتند از: (ماده ۶ قانون هواپیمایی کشوری)

الف – مطالعه و اظهار نظر در مسائل مربوط به هواپیمایی کشوری که از طرف وزیر راه یا یکی از اعضای شورا به آن ارجاع می گردد.

ب – اظهار نظر راجع به صدور پروانه های بهره برداری هوایی یا الغا یا توقیف موقت یا محدود ساختن اختیارات مندرجه در آنها که طبق مواد ۱۷ و ۱۸ این قانون به شورا ارجاع می شود.

ج – تصویب نرخ حمل و نقل هوایی مسافر و بار که باید به میزان عادله تعیین گردد.

در نسخه‌های جدید قوانین سعی در اصلاح و شفاف نمودن وظیفه رگولاتور و نحوه ارتباط آن با بخش‌های سیاست‌گذار و تصدی داشته‌اند. جدول (۲–۱۷) خلاصه‌ای از وظایف و اختیارات نهادها و سازمانهای مرتبط در بازار صنعت هوایی را نشان می‌دهد البته لازم به ذکر است در برخی از موارد قانون صراحت نداشته ولی در مقررات داخلی به موضوع اشاره شده است به عنوان مثال در مورد " رسیدگی به شکایت مشتریان و بنگاهها از رگولاتور" وزارتخانه بر اساس وظایف نظارتی خویش موضوعات این چنینی در "دفتر ارزیابی عملکرد و پاسخگویی به شکایات" رسیدگی می‌شود ولی در قوانین پایه اشاره‌ای به طور خاص به آن نشده است.

جدول ۲-۱۷. وظایف نهادهای مختلف در بازار صنعت هوایی

	وزیر راه و ترابری	شورای عالی هواپیمایی کشوری	سازمان هواپیمایی کشوری
سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی	قانون وزارتخانه		قانون وظایف سازمان
تهیه دستورالعمل و رویه‌ها			قانون وظایف سازمان
قیمت‌گذاری و اصلاح تعرفه		بند(ب)ماده ۶ قانون هواپیمایی کشوری	
استانداردگذاری			بند(الف)ماده ۵ قانون هواپیمایی کشوری
تضمین شرایط رقابت			بند(ب)ماده ۵ قانون هواپیمایی کشوری
تضمین کیفیت			بند(الف)ماده ۵ قانون هواپیمایی کشوری
مجوزهای ورود به بازار		بند(ب)ماده ۶ قانون هواپیمایی کشوری	
نظارت بر فعالیت فعالان بازار در حسن اجرای قوانین			بند(ب)ماده ۵ قانون هواپیمایی کشوری
وضع جرایم وتنبیهات در صورت عدم اجرای قوانین			ماده ۱۶ قانون هواپیمایی کشوری
رفع اختلاف و دعاوی بین بنگاهها			بر اساس وظایف نظارتی سازمان صورت می گیرد.
رسیدگی به شکایت مشتریان و بنگاهها از رگولاتور	بر اساس وظایف نظارتی وزارتخانه صورت می گیرد.		
رسیدگی به شکایت مشتریان از بنگاهها			بر اساس وظایف نظارتی سازمان صورت می گیرد.

۲-۲-۳-۵- نهادهای مقررات گذاری در بازار خدمات حمل ونقل دریایی

۲-۲-۳-۵-۱- مقدمه

بازار خدمات دریایی و بنادر شامل خدمات تخلیه و بارگیری، واردات و صادرات، عملیات کانتینری، شناورهای ورودی، عملیات لنجها و عملیات مسافری است که عمدتا توسط شرکت‌های کارگزاری و مردم انجام می‌شوند. اعمال حاکمیت دولت در سواحل و بنادر به منظور فراهم ساختن تسهیلات لازم جهت گسترش امور تجارت دریایی و ارتباطات ساحلی و همچنین وصول حقوق و عوارض متداول، درمجموع قسمتی از وظایف سازمان بنادر ودریانوردی را تشکیل می‌دهد که سابقه تنظیم تاریخی آن به سال ۱۲۲۹ برابر ۱۸۱۴ میلادی باز می‌گردد. در آن سالها در بندر بوشهر اداره‌ای به‌عنوان "شعبه گمرکات جنوب" تأسیس گردید. این اداره وظیفه داشت ضمن مراقبت از سواحل ایران از ورود و صدور کالاهای قاچاق از راههای دریایی جنوب نیز جلوگیری نماید و در حقیقت وظایف امور بندری و دریایی را نیز شعبه گمرکات جنوب برعهده داشت. در سال ۱۳۰۶ شمسی تأسیسات وتجهیزات اداره بندرانزلی در شمال کشور از دولت روسیه تحویل واداره امور آن به مامورین ایرانی سپرده شد و نیز راه آهن سرتاسری ایران، بندرترکمن را از کنار دریای خزر به بندر امام خمینی(ره) در کرانه خلیج فارس متصل ساخت. از سال ۱۳۰۷ پس از افتتاح راه شوسه تهران–خرمشهر، بندر خرمشهر در جنوب کشور اهمیت فراوان پیدا کرد و امر تجارت دریایی آن رونق یافت و به‌منظور اداره امور بنادر کشور (اداره کل بنادر) در سال ۱۳۱۴ در تهران تأسیس گردید و کلیه امور بنادر ایران در آن متمرکز شد. در این زمان ضمن ایجاد بندر جدیدی در نوشهر نسبت به توسعه و تکمیل باراندازهای بندر خرمشهر و همچنین ایجاد تأسیسات بندری لازم در سایر بنادر شمال و جنوب کشور نیز اقدام گردید. براساس آئین نامه ثبت و بهره برداری شناورها استفاده از شناورها در آبهای داخلی و ساحلی ایران موکول به ثبت آنها و اخذ گواهینامه مربوطه در یکی از بنادر ایران می‌باشد. در سال ۱۳۳۸ براساس توافق

دو وزارت راه و گمرکات وانحصارات بنگاه کل بنـادر و کـشتیرانی از وزارت راه بـه وزارت گمرکات و انحصارات منتقل گردید. درسال ۱۳۳۹ بنگاه کل بنادر و کشتیرانی به سازمان بنادر و کشتیرانی تبـدیل و بـر مـسئولیت و اختیـارات آن افـزوده گردیـد. براساس آن، اعمال حاکمیت در آبهای ساحلی و تولیت کلیه امـور بنـدری و دریـایی کشور واجرای مقررات بندری و کشتیرانی ساحلی و مراقبت در توسـعه کـشتیرانی و بازرگانی و وصول حقوق و عوارض بندری و ثبت شناورهای تابع کشور به عهده آن گذاشته شد. در همین سال اداره کل بندر خرمشهر که مستقلاً انجام وظیفه مـی نمـود تابع سازمان بنادر و کشتیرانی گردید. از بهمن ماه ۱۳۴۸ سـازمان شخـصیت حقـوقی پیدا نمود ووظایف و اختیارات، ارکان و تشکیلات آن اعـلام گردیـد. در سـال ۱۳۵۳ مجددا این سازمان مجددا به وزارت راه وترابری انتقال یافت.

۲-۲-۳-۵-۲- ساختار رگولاتوری بخش

در بازار خدمات دریایی بخشی از امور تصدی توسـط دولـت و بخـشی دیگـر توسط بخش خصوصی انجام می‌شود. شرکت کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران بـه عنوان یکی از بزرگترین بازیگران بازار می‌باشد، بخش خـصوصی اغلـب در قالـب شرکت‌های کارگزاری و یا فعالیت‌های خـرد ماننـد انتقـال مـسافر و فعالیـت‌هـای بارگیری و عملیات لنج فعالیت می‌نمایند. در این میان سازمان بنـادر و دریـانوردی به عنوان رگولاتور در بخش عمل می‌نماید و نقش مدیریت، ساماندهی و نظارت بر بازار را بر عهده دارد. قوانین مربوط به صنعت دریایی کشور در طول ۸۰ سال اخیر دایما تغییر کرده و به روز شده است. طی ایـن مـدت وظیفـه رگولاتـوری سـازمان بنادر و دریانوردی به تدریج پررنگ‌تر و ارتقاع یافته‌تر شده است.

بر اساس قوانین موضوعه در بازار صنعت دریایی کشور، هیأت دولـت و وزیـر راه و ترابری سیاست‌گذار، مجموعه شـورای عـالی سـازمان بنـادر و دریـانوردی و سازمان بنادر و دریانوردی، رگولاتور و مجموعه شرکت‌های دولتی و غیر دولتی در این صنعت، بخش تصدی (اپراتور) را عهده‌دار هستند. قابل توجه می‌باشـد کـه در

حوزه صنعت دریایی کشور یک قانون مشخص برای وظیفه رگولاتوری تصویب نشده و وظیفه سیاست‌گذاری و رگولاتوری در قوانین مختلف و به صورت پراکنده تصویب شده است. بر این اساس وظایف سازمان بنادر و دریانوردی به شرح زیر است: (آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی)

۱. اداره امور بندری و امور دریایی بازرگانی کشور.

۲. ایجاد وتکمیل وتوسعه ساختمانها وتأسیسات و تعمیرگاههای بندری ودریایی بازرگانی ووسایل و تجهیزات مربوطه وبهره برداری ازآنها.

۳. تهیه وتنظیم واجرای مقررات بندری و دریایی و کشتیرانی بازرگانی طبق قوانین مربوطه.

۴. تنظیم امور مربوط به راهنمایی کشتیها با تصویب شورایعالی سازمان.

۵. اداره امور تخلیه و بارگیری وحمل ونقل کالا در محوطه بنادر وانبارداری در بنادر کشور(بنادری که سازمان دارای اداره یا شعبه است)

۶. اداره شبکه های مخابراتی (رادیویی، تلگرافی، تلفنی، تله تایپ وغیره) در دریا وخشکی برای تماس با کشتیها و بنادر تابعه و تهیه و تامین وسائل مربوطه با همکاری وزارت پست وتلگراف وتلفن.

۷. نظارت کامل درامور کشتیرانی ساحلی و بازرگانی ومجاهدت در توسعه آنها وتامین ایمنی عبور و مرور و انجام هر نوع اقدامی که در پیشرفت وتوسعه فعالیت کشتیرانهای بازرگانی وساحلی لازم است.

۸. اداره و برقرار نمودن علائم ووسائل روشنایی دریایی و رودخانه ای برای تامین ایمنی عبور و مرور کشتیها و شناورها.

۹. ثبت کشتیها و شناورهای بازرگانی و تفریحی وغیره دارای تابعیت کشور واجرای مقررات مربوطه.

۱۰. اعطای گواهینامه‌های صلاحیت فنی، دریایی وغیره به افراد واحدهای دریایی طبق مقررات مربوطه.

۱۱. وصول حقوق و عوارض بندری، رودخانه‌ای وحق تخلیه وبارگیری

وباربری وانبارداری وسایردرآمدهایی که برطبق مقررات مربوط به وسیله سازمان یا سایر سازمانهای دولتی برای سازمان وصول می شود.

۱۲. اجرای قانون دریایی ایران و انجام وظایف مقرردر قانون راجع به اجازه تأسیس سازمان بنادر و کشتیرانی وسایر قوانین مربوط.

۱۳. تعیین نحوه استفاده ونرخ بهره برداری از تأسیسات وتجهیزات بندری واموال منقول وغیرمنقول سازمان واجرای آن پس از تصویب شورای عالی.

۱۴. تحقیق و مطالعه درامور بندری ودریایی و کشتیرانی بازرگانی.

۱۵. تهیه وتنظیم برنامه سال بعد و همچنین برنامه‌های درازمدت واجرای آنها پس از تصویب شورای عالی سازمان.

۱۶. بررسی طرح موافقت نامه ها وقراردادهای بین المللی مربوط به امور بنادر وکشتیرانی ودریانوردی بازرگانی جهت تقدیم به مراجع مربوط.

۱۷. عضویت در سازمانهای بین المللی مربوط به بنادر وکشتیرانی با موافقت شورایعالی سازمان و تصویب مجلس شورای اسلامی.

۱۸. شرکت درکنفرانسها ومجامع بین المللی مربوط به بنادر وکشتیرانی.

۱۹. تعیین منطقه آزاد در صورت لزوم و تهیه مقررات وشرایط استفاده از آن با موافقت شورای عالی سازمان وتصویب مجلس شورای اسلامی.

۲۰. دراختیار گرفتن واداره خطوط راه آهن از سوزن ورودی تا سوزن خروجی به محوطه بندر وهمچنین دارا بودن واگنها ولکودیزلها ووسائل ضروری دیگر جهت تامین تخلیه و بارگیری برای حمل به انبارهای سربازو سرپوشیده.

۲۱. تأسیس آموزشگاه تعلیم راهنمایان و یا کارکنان دریانوردی بازرگانی واعزام دانشجو برای تحصیل دررشته های تخصصی به خارج از کشوربا توجه به احتیاجات سازمان.

۲۲. صدور اجازه تأسیس اسکله و سایر تأسیسات وتجهیزات ضمن تصویب طرح مربوط با داشتن حق نظارت دراجراء وبهره برداری.

۲۳. صدور اجازه تأسیس دفتر، خانه ملوانان، رستوران وانبار وسایر تأسیسات

لازم به درخواست متقاضیان صلاحیتدار، سازمان می تواند با توجه به امکانات خود در بنادر، زمین برای تأسیسات مزبور از طریق اجاره واگذار نماید.

۲۴. واگذاری آن قسمت از خدمات سازمان که انجام آن از طرف بخش خصوصی به صرفه و صلاح می باشد به موسسات خصوصی واجد صلاحیت.

۲۵. اهتمام در پائین آوردن نرخ کرایه حمل کالا به بنادر ایران با تجهیزات بنادر وتسریع در امر تخلیه بارگیری واز بین بردن مدت انتظار نوبت کشتیها به منظور کمک به اقتصاد کشور.

بر اساس ماده ۵ آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی، شورای عالی بنادر و کشتیرانی از ارکان این سازمان می باشد؛ شورای عالی از وزیر دارایی، وزیر راه، وزیر اقتصاد، فرمانده نیروی دریایی و مدیر عامل سازمان برنامه یا معاونان آنها تشکیل می‌شود و دارای وظایفی به شرح زیر می باشد:

۱. تعیین خط مشی کلی سازمان.

۲. تأیید تعرفه‌های حقوق و عوارض بندری جهت پیشنهاد برای تصویب مراجع مربوط.

۳. تصویب بودجه سازمان.

۴. تصویب گزارش سالانه سازمان.

۵. اتخاذ تصمیم در مورد تحصیل وام یا اعتبار داخلی از بانکها و مؤسسات دولتی.

۶. انتخاب اعضای هیأت عامل.

۷. اتخاذ تصمیم درباره ارجاع دعاوی به داوری و تعیین داور و ختم دعوی به صلح.

۸. تصویب طرح تشکیلات و شرح وظایف واحدهای تابع سازمان و آیین‌نامه‌های استخدام، بازنشستگی، بیمه، پس‌انداز و وام مسکن کارکنان بارعایت تبصره ماده (۱۱۲) قانون استخدام کشوری.

۹. تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملات و سایر آیین‌نامه‌های اجرایی سازمان.

۱۰. تعیین حقوق و مزایای مدیر عامل و سایر اعضای هیأت عامل سازمان.

۱۱. رسیدگی و اتخاذ تصمیم نسبت به موضوعات دیگری که در حدود مقررات این آیین‌نامه در دستور شورای عالی گذاشته می‌شود.

در نسخه‌های جدید قوانین سعی در اصلاح و شفاف نمودن وظیفه رگولاتور و نحوه ارتباط آن با بخش‌های سیاست‌گذار و تصدی داشته‌اند. جدول (۲-۱۸) خلاصه‌ای از وظایف و اختیارات نهادها و سازمانهای مرتبط در بازار صنعت دریایی را نشان می‌دهد. توضیح ضروری آنکه در قوانین ومقررات رویکرد رگولاتوری وجود نداشته است ولی بسیاری از وظایف بنا به وظایف نظارتی و مقررات و آیین نامه های داخلی انجام می شود و البته در هر حال قوانین عمومی راهکار نهایی خواهد بود.

جدول ۲-۱۸. وظایف نهادهای مختلف در بازار خدمات دریایی

	وزارت راه و ترابری	شورای عالی سازمان بنادر و کشتیرانی	سازمان بنادر و دریانوردی (کشتیرانی)
سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی	قانون وزارتخانه	بند ۱ ماده ۵ آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی	
تهیه دستورالعمل و رویه‌ها			بند ۳ ماده ۳ آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی
قیمت‌گذاری و اصلاح تعرفه		بند ۲ ماده ۵ آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی	بند ۱۳ ماده ۳ آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی
استانداردگذاری			بند ۱۳ ماده ۳ آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی
تضمین شرایط رقابت			بر اساس وظایف نظارتی صورت می گیرد
تضمین کیفیت			ماده ۳ آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی
مجوزهای ورود به بازار			بند ۲۲و ۲۳ ماده ۳ آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی

	وزارت راه و ترابری	شورای عالی سازمان بنادر و کشتیرانی	سازمان بنادر و دریانوردی (کشتیرانی)
نظارت بر فعالیت فعالان بازار در حسن اجرای قوانین			بند ۱۳ ماده ۳ آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی
وضع جرایم و تنبیهات در صورت عدم اجرای قوانین			بر اساس وظایف نظارتی صورت می گیرد.
رفع اختلاف و دعاوی بین بنگاهها			بر اساس وظایف نظارتی صورت می گیرد.
رسیدگی به شکایت مشتریان و بنگاهها از رگولاتور	بر اساس وظایف نظارتی صورت می گیرد.		
رسیدگی به شکایت مشتریان از بنگاهها			بر اساس وظایف نظارتی صورت می گیرد.

۲-۲-۳-۶- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار خدمات حمل و نقل زمینی

۲-۲-۳-۶-۱- مقدمه

صنعت حمل نقل در کشور از یکی از پرسابقه‌ترین صنایع در کشور است و شامل دو زیرحوزه باری و مسافر است. به طور متوسط در حدود ۸ تا ۹ درصد درآمد سرانه هر فرد به حمل و نقل اختصاص می‌یابد که عمده آن شامل حمل و نقل عمومی و جاده‌ای می‌شود. انجام امور مربوط به حمل و نقل از ابتدا توسط بخش خصوصی انجام می‌شده است و دولت‌ها عمدتا نقش مدیریت پایانه‌ها را بر عهده داشته‌اند. با گسترش ارتباطات در سطح جهان و تسهیل رفت و آمد، مدیریت حمل و نقل بسیار گسترده‌تر و بزرگتر شده‌است. در همین راستا دولت جهت ساماندهی امور مربوطه و اعمال نقش حاکمیتی خود و حفاظت از حقوق مصرف‌کنندگان اقدام به ایجاد سازمانی نموده‌است.

اولین بار در سال ۱۳۶۱ "معاونت حمل‌ونقل جاده‌ای" به‌عنوان یکی از پنج معاونت "وزارت راه و ترابری" در ساختار تشکیلاتی این وزارتخانه مطرح گردید. در آخرین وضعیت سازمانی، قبل از جدا شدن از "وزارت راه و ترابری"، این معاونت به‌عنوان یکی از ۹ معاونت وزارتخانه بود. در سال ۱۳۶۷ به‌منظور بهره‌برداری، توسعه و نگهداری و همچنین احداث پایانه‌های عمومی و مجتمع‌های خدماتی رفاهی- بین‌راهی، تأسیس شرکت سهامی خاص پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه باربری به تصویب رسید. پس از تشکیل این شرکت که ریاست مجمع عمومی آن با وزیر راه و ترابری بود عملاً بخشی از امور جاری در امور حمل‌ونقل عمومی برعهده این شرکت دولتی قرار گرفت. در سال ۱۳۷۳ در پنجاهمین جلسه "شورای عالی اداری کشور"، بنا به پیشنهاد مشترک "وزارت راه و ترابری" و "سازمان امور اداری و استخدامی کشور" با جدایی وظایف حمل‌ونقل جاده‌ای از تشکیلات وزارت متبوع و ادغام آن در "شرکت سهامی خاص پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه باربری"، "سازمان حمل‌ونقل و پایانه‌های کشور" ایجاد و اولین تشکیلات "سازمان حمل‌ونقل و پایانه‌های کشور" در سال ۱۳۷۴ به تصویب رسید. این سازمان در بدو تأسیس دارای دو شرکت وابسته به نام‌های "شرکت حمل‌ونقل جمهوری اسلامی ایران" و" شرکت حمل‌ونقل بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران" بود که در سال ۱۳۸۱ طبق مصوبه شورای عالی اداری، "شرکت حمل‌ونقل جمهوری اسلامی ایران" از سازمان منفک شد. در آخرین تغییر تشکیلاتی کلیه وظایف، نیروی انسانی، تجهیزات، تعهدات و اعتبارات "معاونت راهداری وزارت راه و ترابری" به سازمان حمل‌ونقل و پایانه‌های کشور منتقل و معاونت مذکور از تشکیلات" وزارت راه و ترابری" حذف شد سپس اداره امور" دبیرخانه شورای عالی ترابری کشور" از سازمان منتزع و به "وزارت راه و ترابری "منتقل گردید و نام سازمان به "سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای" تغییر یافت.

۲-۲-۳-۶-۲- ساختار رگولاتوری بخش

طی سالیان گذشته ساختار نهادی حاکم بر بخش حمل و نقل جاده‌ای تغییرات

زیادی نموده است؛ که بخشی از این تغییرات در قسمت قبل توضیح داده شد. در حال حاضر از نظر ساختار کلان کشور امور مربوط حمل و نقل جاده‌ای ذیل بخش راه و ترابری و وزارت مربوطه مدیریت می‌شود. این مجموعه شامل پایانه‌های باری و مسافری در سطح کل کشور، امور ترانزیت کالا از کشور، امور توزیع و انتقال کالا و مسافر در کشور توسط شرکت‌های باری و مسافرتی، واردات و صادرات کالا و ورود و خروج مسافر در مرزهای کشور از طریق زمینی می‌باشد. برای مدیریت و اعمال حاکمیت دولت در این حوزه و در کنار بخش ستادی وزارت راه و ترابری، شورای عالی ترابری کشوری و سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای وجود دارند. با توجه با اساسنامه سازمان و همچنین وظایف و اختیارات شورای مذکور، این دو نهاد کل امور حمل و نقل در کشور را مدیریت می‌نمایند. کلیه شرکت‌های فعال در مسافربری و باربری و پایانه‌های عمومی و تأسیسات رفاهی و جانبی بین راهی باید بر اساس ضوابط این سازمان و تحت مجوز آن فعالیت نمایند. قابل توجه می‌باشد که در حوزه حمل و نقل جاده‌ای کشور یک قانون مشخص برای وظیفه رگولاتوری تصویب نشده و وظیفه سیاست‌گذاری و رگولاتوری در قوانین مختلف و به صورت پراکنده تصویب شده است. وظایف سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای به قرار زیر است:

- تنظیم خط مشی‌ها، سیاستها و برنامه های حمل و نقل جاده‌ای و ایجاد هماهنگی اجرایی بین زیربخشهای مختلف حمل و نقل و نظارت وکنترل در امور حمل و نقل جاده‌ای وارائه پیشنهادات لازم به منظور رعایت بهره‌وری اقتصادی وتسهیل در ارتباطات به هنگام تصویب پروژه های راهسازی کشور.
- احداث، بهره‌برداری، توسعه و نگهداری پایانه‌های عمومی وسائل نقلیه باربری و سایر تأسیسات مورد نیاز همچون، تیر پارکها و تأسیسات رفاهی وجانبی بین راهی، مراکز توزین و کنترل و هدایت ترابری.
- نظارت بر عملکرد شرکتهای مسافربری مستقردر پایانه‌های مسافری به منظور حصول اطمینان از حسن اجرای ضوابط و مقررات جابجایی مسافر.

- تهیه و تنظیم لوایح، تصویب نامه‌ها، آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های لازم درخصوص امور ترابری داخلی و بین المللی وارائه آنها به شورایعالی هماهنگی ترابری کشور ویا سایر مراجع جهت تایید وتصویب وپیگیری مراحل تصویب.
- صدور مجوز فعالیت شرکتهای حمل ونقل جاده ای و سایر پروانه ها و مجوزهای لازم در فعالیتهای حمل ونقل داخلی و بین المللی.
- فراهم ساختن مقدمات لازم به منظور تسهیل در امور ترانزیت و صادرات.
- فراهم ساختن امکانات و تسهیلات لازم به منظور ارتقاء سطح ایمنی، خدمات و کاهش ضایعات زیست محیطی در حمل ونقل جاده‌ای کشور.
- بررسی و تعیین نوع وتعداد و مشخصات ناوگان موجود و موردنیاز حمل ونقل جاده ای وهمکار ی درتامین وتوزیع آن.
- تمرکز آمار و اطلاعات پایه‌ای حمل ونقل جاده‌ای با همکاری سازمانها و موسسات ذیربط وتشکیل بانک اطلاعاتی.
- صدور مجوز احداث تأسیسات و مجتمع های خدماتی- رفاهی بین راهی توسط بخشهای دولتی، تعاونی وخصوصی.
- صدور مجوز بهره برداری ویژه از شبکه راههای کشور از قبیل، پروانه تردد وسایل نقلیه خارجی و مجوزهای ویژه عبور بارهای ترافیکی درچارچوب ضوابط ومقررات مربوطه.
- برنامه‌ریزی آموزش عمومی وتخصصی جهت کارکنان سازمان وفراهم ساختن زمینه‌های لازم به منظور ایجاد گسترش تخصص‌های مورد نیاز ناوگان ترابری جاده‌ای کشور از طریق مراکز آموزشی داخلی و خارجی.
- انجام امور بازرگانی در بخش حمل ونقل جاده‌ای ودر راستای اهداف و وظایف اساسی سازمان در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه.
- انجام مطالعات کاربردی واجرای پروژه‌های پژوهشی مورد نیاز سازمان.

شورای‌عالی هماهنگی ترابری کشور نهاد مقررات‌گذار دیگر در بخش می باشد که البته وظایف فرابخشی در صنعت حمل و نقل دارد و دارای وظایف زیر است:

(آیین‌نامه ترکیب شورای‌عالی هماهنگی ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا)

الف – تصویب برنامه‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی ترابری کشور.

ب – بررسی و تصویب ضوابط پیشنهادی وزارت راه و ترابری در مورد روابط بین مؤسسات ترابری و کامیون‌داران و اتوبوس‌داران.

ج – تصویب آیین‌نامه مربوط به صدور اجازه تأسیس مؤسسات – دفاتر – شعبه‌ها و نمایندگیهای ترابری خارجی که می‌خواهند در کشور فعالیت‌کنند.

د – بررسی و اظهار نظر درباره پیشنهاد پیوستن موافقتنامه‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و قراردادهای دو جانبه یا چند جانبه با دولتها و مؤسسات‌خارجی.

ه – بررسی و اظهار نظر در مورد پیشنهادهای مربوط به سیاست نرخ گذاری و خدمات ترابری.

و – تعیین ضابطه و معیارهای لازم با همکاری دستگاههای مربوط برای ایجاد و اداره و توسعه مؤسسات ترابری اعم از این که در داخل و یا درخطوط بین‌المللی فعالیت داشته باشند.

ز – تصویب ضوابط و معیارهای پیشنهادی در مورد امور مربوط به ترابری سازمانهای دولتی (به استثنای نیروهای مسلح).

ح – اتخاذ سیاستهای لازم برای تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در امور مربوط به ترابری.

ط – بررسی و اظهار نظر نسبت به طرح لوایح قانونی و مقررات لازم در مورد رسیدگی به موارد تخلف از مقررات ترابری کشور.

ی – بررسی اظهار نظر در مورد طرحهای مربوط به تشکیل شرکتهای دولتی در زمینه امور ترابری و خدمات جنبی آن با رعایت ماده ۱۱ قانون تغییرنام وزارت راه و ترابری.

در نسخه‌های جدید قوانین سعی در اصلاح و شفاف نمودن وظیفه رگولاتور و نحوه ارتباط آن با بخش‌های سیاست‌گذار و تصدی داشته‌اند. جدول (۲–۱۹) خلاصه‌ای از وظایف و اختیارات نهادها و سازمانهای مرتبط در بازار خدمات حمل

و نقل جاده‌ای در کشور را نشان می‌دهد. همانطور که در جدول مشاهده می‌شود برخی از وظایف بر اساس مقررات وقوانین پایه تصریح نشده است ولی بر اساس وظایف کلی سازمان یا وزارتخانه این وظایف در قالب آیین‌نامه‌ها و مقررات داخلی انجام می‌شود.

جدول ۲-۱۹. وظایف نهادهای مختلف در بازار خدمات حمل و نقل جاده‌ای

	وزارت راه و ترابری	شورای عالی هماهنگی ترابری کشوری	سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای
سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی	قانون وزارتخانه	بندهای (الف) ماده ۲ آیین‌نامه ترکیب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا	بند (الف) ماده ۶ اساسنامه
تهیه دستورالعمل و رویه‌ها		بندهای (ب) و (ج) ماده ۲ آیین‌نامه ترکیب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا	
قیمت‌گذاری و اصلاح تعرفه		بندهای (ه) ماده ۲ آیین‌نامه ترکیب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا	
استانداردگذاری			بند (الف) ماده ۶ اساسنامه
تضمین شرایط رقابت			
تضمین کیفیت			
مجوزهای ورود به بازار			شرح وظایف اساسی سازمان
نظارت بر فعالیت فعالان بازار در حسن اجرای قوانین			شرح وظایف اساسی سازمان

	وزارت راه و ترابری	شورای عالی هماهنگی ترابری کشوری	سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای
وضع جرایم وتنبیهات در صورت عدم اجرای قوانین			بر اساس وظایف نظارتی سازمان صورت می گیرد.
رفع اختلاف و دعاوی بین بنگاهها			بر اساس وظایف نظارتی سازمان صورت می گیرد.
رسیدگی به شکایت مشتریان و بنگاهها از رگولاتور	بر اساس وظایف نظارتی وزارتخانه صورت می گیرد.		
رسیدگی به شکایت مشتریان از بنگاهها			بر اساس وظایف نظارتی سازمان صورت می گیرد.

۲-۳- تحلیل نقاط ضعف و قوت نهادهای تنظیم مقررات در ایران

۲-۳-۱- مقدمه

برای تحلیل نقاط قوت و ضعف نهادهای مقررات‌گذار در ایران از ملاک‌ها و استانداردهایی که زمینه مقررات‌گذاری خوب[1] توسط نهادهای بین‌المللی منتشر شده است[2]، استفاده می‌کنیم و برآن اساس ارزیابی را در چهار حوزه مقررات-

1. Good Regulation
2. Brown at al (2006)" Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems" The World Bank ,Washington, D
Brown, A(2006) Measuring Effectiveness of Regulatory Agencies "Legitimacy, Credibility, and Transparency" The World Bank ,Washington, D
OECD (2008) "Measuring Regulatory Quality" www.SourceOECD.org
OECD (2008) "Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers" Regulatory Policy Division , Version 1.1

گذاری شامل "استقلال رگولاتوری"، "پاسخگویی وکنترل" رگولاتـور، "ابزارهـای تصمیم‌گیری" در آن و "فرآینـد تـصمیم‌گیـری" در رگولاتـوری صـورت خواهـد گرفت. در هریک از این حوزه ها شاخص‌هایی معرفی خواهند شد و بـرآن اسـاس به تحلیل و ارزیابی وضعیت موجود مقررات‌گذاری و ساختارهای آن در کشور می پردازیم. بازارهایی که مورد ارزیابی قرار می گیرند به دو دسته رقابتی و بـا ویژگـی انحصار طبیعی همانند بخش قبل تقسیم می شوند و بر اسـاس قـوانین و مقـررات موجود این نهادها اقدام به مقایسه ساختارها و فرآیندها با وضعیت مطلوب می‌شود. از آنجا که در بازارهای مورد بررسی دستگاهها و سازمانهای متعددی ممکـن اسـت در حوزه مقررات‌گذاری در آن بازار دخیل باشند در هر بازار سعی شـده اسـت تـا تحلیل بر اساس نهادی انجام شود که بیشترین وظایف مقررات‌گذاری را بـر عهـده دارد و دارای ماهیت مقررات‌گذاری در آن بازار است و نهادهای دیگر بـر اسـاس میزان نقشی که در مقررات‌گذاری بخش برعهده دارند مورد تحلیل قرار گرفته اند و به طور خاص مورد اشـاره قـرار گرفتـه‌انـد. چگـونگی تحلیـل بـر اسـاس تطـابق معیارهای "مقررات‌گذاری خوب" که در چهار دسته اشاره شـده قـرار دارنـد، بـر وضعیت کنونی نهاد یا نهادهای مقررات‌گذار در هر بازار است. نکته قابـل ذکـر آن است که به دلیل هموشانی برخی از قوانین و عدم صراحت قـانون در تمیـز وجـوه اختلاف حوزه تحت پوشش این قوانین بعضا ممکن است تحلیل ها به گونه دیگـر نیز قابل تفسیر باشد ولی در این مطالعه سعی شـده اسـت در حـد امکـان از بـروز چنین مشکلاتی با ارایه توضیحات لازم اجتناب شود.

۲-۳-۲- نهاد مقررات‌گذاری ملی

۲-۳-۲-۱- نهاد مقررات‌گذاری ملی در زمینه رقابت (شورای رقابت)

همانگونه که در بخش (۲-۱-۴) (نهادهای تاثیرگـذار در اقتـصاد ایـران) عنـوان گردید، نهاد نوبنیان شورای رقابت به عنوان بالاترین مرجع تصمیم‌گیـری در حـوزه انحصارات و مقررات‌گذاری درآنها، دارای دامنه اختیـارات وسـیع بـرای نظـارت و

کنترل همه بازارهای کشور خصوصا بازارهای دارای ماهیت انحصاری است. این شورا یک نهاد ملی و فرابخشی است که در بازارهای مختلف حتی بازارهای دارای رگولاتور قدرت تصمیم‌گیری دارد و تصمیمات این شورا برای همه فعالان بازار لازم‌الاجرا است. در ادامه به بررسی جنبه‌های مختلف این شورا در ابعاد چهارگانه اشاره شده می پردازیم.

۲-۳-۲-۱-۱- استقلال

هرچند در بند ۴ ماده ۵۶ قانون اصل ۱۴۴ به شورای رقابت در رسیدگی و تصمیم گیری مطابق مقررات فصل مربوط به تسهیل رقابت و منع انحصار استقلال کامل داده شده است. ولی بر اساس ماده ۵۴ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی دبیرخانه شورای رقابت در قالب موسسه‌ای مستقل زیر نظر رئیس جمهور تشکیل می شود، که موجب وابستگی این نهاد رگولاتور به دولت می گردد. همچنین برای ۸ نفر از ۱۵ نفر اعضاء شورای رقابت پیشنهاد سایر مراجع و حکم رئیس جمهور جزء شرایط انتخاب است که نشاندهنده وابستگی این رگولاتور به قوه مجریه است، هرچند نمایندگان قوای مقننه و قضائیه در کنار نمایندگان تخصصهای مختلف و نمایندگان بخش خصوصی نیز در این شورا حضور دارند. شایان توجه است در سایر کشورها نیز نهاد مشابه این شورا وابسته به قوه مجریه یا مجلس یا تلفیقی از این دو نهاد فعالیت می کنند.

۱. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶)

جدول ۲-۲۰. خلاصه وضعیت رگولاتوری شورای رقابت در زمینه استقلال

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱	وجود قانون درباره وظایف و مسئولیتهای رگولاتوری	X		فصل نهم قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی	
۲	معین بودن نقش سایر نهادها در قوانین مرتبط رگولاتوری		X	ماده ۵۹ قانون اصل ۴۴	در قانون این نهاد بالادست سایر نهادها در رگولاتوری موارد مندرج در این قانون مثل بروز رفتار انحصارگرایانه قرار دارد.
۳	دخالت مقامات دولتی در تصمیم گیری رگولاتوری	X		مواد ۵۳ و ۵۴ قانون اصل ۴۴	در این نهاد قوه مجریه و رئیس جمهور نقش تعیین کننده را داراست.
۴	انتخاب، انتصاب و غزل رییس رگولاتوری توسط دولت	X		تبصره ۱ بند الف ماده ۵۳ قانون اصل ۴۴	رئیس شورا با انتخاب اعضاء که خود وابسته دولت هستند و حکم رئیس جمهور انتخاب می شوند. انتخاب و انتصاب دولتی است اما رئیس جمهور در عزل با محدودیت های ماده ۵۵ و ۵۶ قانون اصل ۴۴ مواجه است.
۵	بودجه دولتی برای رگولاتوری	X			
۶	استقلال در هزینه کرد بودجه توسط رگولاتور		X		
۷	وجود تشکیلات و سازمان مستقل		X	ماده ۵۴ قانون اصل ۴۴	مرکز ملی رقابت زیر نظر رئیس جمهور فعالیت می‌کند.

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۸	تغییر مقامات رگولاتوری همراه با تغییر دولت		X	ماده ۵۵ و بند ۱ ماده ۵۶ قانون اصل ۴۴	دوره تصدی اعضاء (بجز دو عضو قاضی) ۶ سال است و هیچ یک از اعضاء را نمی توان بر خلاف میل از عضویت شورا بر کنار کرد مگر در موارد خاص مصرح در قانون
۹	الزام به وجود شرایط و ترتیبات قانونی برای تغییر مقامات رگولاتوری	X		ماده ۵۶ قانون اصل ۴۴	تغییر اعضاء رگولاتوری طبق شرایط خاص کاملا تعریف شده در قانون صورت می پذیرد.
۱۰	ممنوعیت داشتن شغل همزمان برای مقامات رگولاتوری	X		بند ۴ ماده ۵۵ قانون اصل ۴۴	
۱۱	وجود پیش شرط قانونی داشتن تجربه برای تصدی پست در رگولاتوری		X		در تعیین ترکیب اعضاء شورای رقابت در قانون سعی گردیده افراد متخصص حضور داشته باشند ولی پیش شرط دارا بودن تجربه دیده نمی شود.
۱۲	وجود رویه رسمی برای انتخاب اعضای شورا /کمیسیون تنظیم مقررات	X		ماده ۵۳ قانون اصل ۴۴	معمولا اعضا شورا با حکم رئیس جمهور و پیشنهاد نهادهای مرجع منصوب می شوند.
۱۳	وجود دوره قرنطینه برای مقامات رگولاتوری پس از برکناری از شغل		X		در قانون اشاره نشده است.
۱۴	وجود ارتباط مالی و سازمانی با فعالان بازار(بنگاهها و مشتریان)		X		شورا ماهیت دولتی دارد و بر اساس قانونمنع مداخله کارکنان دولت عمل می شود.

۲-۳-۲-۱-۲- ابزارها

به نظر می رسد دامنه گسترده ای از ابزارهای اعمال حاکمیت در اختیار این رگولاتور دارای دامنه وسیع حضور در اقتصاد قرار گرفته است، هرچند این نهاد در کشور از برخی ابزار در اختیار نهادهای مشابه در سایر کشورها محروم است:

ماده ۶۱- هرگاه شورا پس از وصول شکایات یا انجام تحقیقات لازم احراز کند که یک یا چند مورد از رویه‌های ضدرقابتی موضوع مواد (۴۴) تا (۴۸) این قانون توسط بنگاهی اعمال شده است، می‌تواند حسب مورد یک یا چند تصمیم زیر را بگیرد:

۱- دستور به فسخ هر نوع قرارداد، توافق و تفاهم متضمن رویه‌های ضد رقابتی موضوع مواد (۴۴) تا (۴۸) این قانون.

۲- دستور به توقف طرفین توافق یا توافق‌های مرتبط با آن از ادامه رویه‌های ضدرقابتی مورد نظر.

۳- دستور به توقف هر رویه‌ضدرقابتی یا عدم تکرار آن.

۴- اطلاع‌رسانی عمومی‌در جهت شفافیت بیشتر بازار.

۵- دستور به عزل مدیرانی که برخلاف مقررات ماده (۴۶) این قانون انتخاب شده‌اند.

۶- دستور به واگذاری سهام یا سرمایه بنگاهها یا شرکتها که برخلاف ماده (۴۷) این قانون حاصل شده است.

۷- الزام به تعلیق یا دستور به ابطال هرگونه ادغام که برخلاف ممنوعیت ماده (۴۸) این قانون انجام شده و یا الزام به تجزیه شرکتهای ادغام شده.

۸- دستور استرداد اضافه درآمد و یا توقیف اموالی که از طریق ارتکاب رویه‌های ضدرقابتی موضوع مواد (۴۴) تا (۴۸) این قانون تحصیل شده‌است از طریق مراجع ذی‌صلاح قضائی.

۹- دستور به بنگاه یا شرکت جهت عدم فعالیت در یک زمینه خاص یا در منطقه یا مناطق خاص.

۱۰- دستور به اصلاح اساسنامه، شرکتنامه یا صورتجلسات مجامع عمومی‌یا هیأت مدیره شرکتها یا ارائه پیشنهاد لازم به دولت درخصوص اصلاح اساسنامه‌های

شرکتها و مؤسسات بخش عمومی.

۱۱- الزام بنگاهها و شرکتها به رعایت حداقل عرضه و دامنه قیمتی در شرایط انحصاری.

۱۲- تعیین جریمه نقدی از ده میلیون (۱۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال تا یک میلیارد (۱.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال، در صورت نقض ممنوعیت‌های ماده (۴۵) این قانون.

در قوانین موضوعه سایر کشورها در زمینه رگولاتوری به ابزارهای استانداردگذاری و نظارت بر کیفیت ارایه خدمات و کالا برای تولید کالا و ارائه خدمات اشاره شده است که از این ابزار بصورت مستقیم به عنوان ابزارهای اعمال حاکمیت رگولاتوری برای شورای رقابت نام برده نشده است.

جدول ۲-۲۱. خلاصه وضعیت رگولاتوری شورای رقابت در زمینه ابزارها

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱	وجود قدرت تعرفه و قیمت گذاری و اصلاح آن برای رگولاتور	X		بند ۱۱ ماده ۶۱ اصل ۴۴	
۲	وجود ابزارهای نظارت بر کیفیت ارایه خدمات و کالا		X		
۳	وجود ابزارهای استاندارد گذاری		X		
۴	ابزار کنترل ورود وخروج به بازار	X		بندهای ۶ و ۹ ماده ۶۱ اصل ۴۴	
۵	ابزار کنترل حسن اجرای قوانین	X		ماده ۶۱ قانون اصل ۴۴	دستور به انجام اصلاحات یا وضع اقدامات تنبیهی
۶	نیاز به آموزش و تخصص خاص برای کارکنان رگولاتوری		X		در قانون اصلاح موادی از قانون برنامه. ... چنین چیزی دیده نشده است ولی ممکن است در مراحل بعدی تأسیس این دبیرخانه شورا این موضوع دیده شود.

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۷	توانایی قضاوت و حل اختلاف در بازار	X		ماده ۶۳ قانون اصل ۴۴	تصمیمات شورا در هیأت تجدید نظر قابل تجدید نظر است
۸	توانایی وضع جرایم و تنبیهات برای عدم اجرای قانون	X		ماده ۶۱ قانون اصل ۴۴	
۹	وجود گروههای کارشناسی در رگولاتوری برای زمینه های مختلف فعالیت	-	-		هنوز تشکیلات مرکز ملی رقابت معلوم نیست
۱۰	وجود دستمزد های انگیزشی برای کارکنان ومدیران رگولاتوری	X		تبصره ۳ ماده ۵۴ قانون اصل ۴۴	آئین نامه تشویق اعضاء شورای رقابت و کارکنان مرکز ملی رقابت
۱۱	وجود بخش رسیدگی به شکایات مشتریان	X		مواد ۶۳ و ۶۴ قانون اصل ۴۴	هیأت تجدید نظر

۲-۳-۲-۱-۳- پاسخگویی و کنترل

با توجه به قانون اصل ۴۴ شورای رقابت از سه طریق اصلی مورد نظارت و در معرض پاسخگویی قرار می گیرد:

۱- طبق ماده ۵۳ سه نماینده مجلس از بین اعضای کمیسیونهای اقتصادی، برنامه و بودجه و محاسبات و صنایع و معادن از هر کمیسیون یک نفر به انتخاب مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر در شورای رقابت حضور دارند.

۲- همچنین طبق ماده ۶۹ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی شورای رقابت موظف گردیده امکان دسترسی عموم به ضوابط، آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط با این فصل را فراهم و گزارش عملکرد سالیانه اجراء این فصل را تنظیم و برای عموم منتشر کند.

۳- روال تجدید نظرخواهی از هیأت تجدید نظر طبق ماده ۶۳ نیز اهرم نظارتی دیگر برای پاسخگو بودن شورای رقابت در عملکرد خود است.

جدول ۲-۲۲. خلاصه وضعیت رگولاتوری شورای رقابت در زمینه پاسخگویی

ردیف	عناوین شاخص ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۱	وجود نهادی برای شکایت از تصمیم‌های رگولاتوری		X		در قانون مرجع مستقیمی برای شکایت از رگولاتورها وجود ندارد
۲	الزام ارایه گزارش های دوره ای رگولاتوری	X		ماده ۶۹	گزارش عملکرد سالیانه
۳	استفاده رگولاتوری از مشورت های عمومی		X		
۴	فرصت قانونی برای بیان نظرات بخش خصوصی		X	ماده ۵۳ قانون اصل ۴۴	در فصل قانونی فعلی بصورت مستقیم چنین موردی دیده نشده است(احتمالا در آیین نامه ها و مقررات این مورد در نظر گرفته می شود). ولی نمایندگان اطاق بازرگانی و صنایع و معادن و اطاق تعاون به عنوان نمایندگان بخش خصوصی در شورا حاضر هستند.
۵	نظارت مجلس بر نهاد رگولاتوری	X		ماده ۵۳ قانون اصل ۴۴	سه نماینده مجلس در شورای رقابت به عنوان ناظر وجود دارند.
۶	امکان تغییر تصمیم رگولاتوری در اثر فعالیتهای قانونی بنگاهها	X		ماده ۶۶ قانون اصل ۴۴	اشخاص خسارت دیده می توانند دادخواست بدهند
۷	حضور مصرف کنندگان/مشتریان در فرآیند تصمیم گیری		X		مصرف کنندگان و مشتریان در فرایند تصمیم گیری حضور ندارند.
۸	زمان بر بودن فرآیند تصمیم گیری				قابل بررسی نمی باشد.

۲-۳-۲-۱-۴- تصمیم‌گیری

شورای رقابت در تشخیص مصادیق رویه‌های ضدرقابتی و اخلال در بازار و اتخاذ تصمیمات در قالب ۱۲ بند تعریف شده در ماده ۶۱ قانون که طیف گسترده ای از اقدامات تنبیهی–اصلاحی را در بر می گیرد دارای اختیار قانونی است. طبق ماده ۵۷ قانون اصل ۴۴ جلسات شورا با حضور دو سوم اعضاء و به ریاست رئیس و در غیاب او نایب رئیس رسمیت خواهد داشت. تصمیمات شورا با رأی اکثریت اعضای صاحب رأی مشروط بر آن‌که از پنج رأی کمتر نباشد معتبر خواهد بود و همچنین تصمیمات شورا درخصوص ماده (۶۱) قانون (موضوع تصمیمات اصلاحی و تنبیهی متخذه هنگام احزار اعمال رویه های ضد رقابتی) در صورتی اعتبار خواهد داشت که رأی حداقل یک قاضی عضو نیز در آن مثبت باشد. این بدین معنی است که در تصمیم گیری در مورد اقدامات ۱۲ گانه تنبیهی و اصلاحی باید دارای حداقل رای یک قاضی عضو شورا باشد.

جدول ۲-۲۳. خلاصه وضعیت رگولاتوری شورای رقابت در زمینه تصمیم‌گیری

ردیف	عناوین شاخص ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۱	فرآیند متمرکز تصمیم‌گیری	X		ماده (۶۲) قانون اصلاح موادی از قانون اصل ۴۴	رقابت تنها مرجع رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتی است
۲	تصمیم‌گیری در کمیسیون/شورا	X		ماده ۵۳ قانون اصل ۴۴	
۳	حق وتو برای اعضای کمیسیون/شورای تصمیم گیری		X		
۴	امکان مجازات شدن در برابر تصمیم های اتخاذ شده توسط اعضای کمیسیون/شورا		X		بند ۳ ماده ۵۶
۵	وجود رای ممتاز در کمیسیون / شورا		X	ماده ۵۷ قانون اصل ۴۴	هرچند رای افراد برابر است ولی برای تصمیمات موضوعه ماده ۶۱ رای یک عضو قاضی شرط لازم است.

ردیف	عناوین شاخص ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۶	مستند بودن فرآیند تصمیم گیری		X		در قانون اشاره نشده است ولی به طور یقین در دبیرخانه و مقررات اجرایی آن این موضوع مد نظر قرار می گیرد.
۷	الزام گزارش فنی برای پشتیبانی از تصمیم		X		در قانون اشاره نشده است ولی به طور یقین در دبیرخانه و مقررات اجرایی آن این روال مد نظر قرار می گیرد.
۸	اعلام عمومی موضوع مذاکرات کمیسیون/شورا از قبل		X		در قانون پایه اشاره نشده است.
۹	حضور بخش خصوصی در فرآیند تصمیم گیری		X	ماده ۵۳ قانون اصل ۴۴	نمایندگان اطاق بازرگانی و صنایع و معادن و اطاق تعاون به عنوان نمایندگان بخش خصوصی در شورا حاضر هستند.

۲-۳-۳- نهادهای مقررات‌گذاری در بازارهای رقابتی (عدم وجود انحصار طبیعی)

۲-۳-۳-۱- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار بازرگانی داخلی

بخش بازرگانی داخلی عمده ترین حوزه اقتصادی از نظر حجم مبادلات است که تمام بخش‌های دیگر اقتصادی به طور مستقیم و غیر مستقیم درگیر این بخش می باشند. بر اساس بررسی های انجام شده در بخش دوم این گزارش پایین‌ترین سطح مقررات‌گذاری در این بازار را اتحادیه های صنفی انجام می دهند که به طور مستقیم با بنگاهها ومشتریان در بازار در ارتباط هستند. سایر نهادهای بالادستی در این حوزه عمدتاً نقش نظارتی وسیاستگذاری دارند و بر حسن اجرای قوانین در

بازار در سطوح مختلف نظارت دارند. در این بخش در ادامه به بررسی جنبه‌های مختلف مقررات‌گذاری در بخش با تأکید بر وظایف ومقررات مربوط به اتحادیه-های صنفی پرداخته می شود.

۲-۳-۳-۱-۱- استقلال

براساس قانون جدید نظام صنفی مصوب سال ۱۳۸۲ مجلس شورای اسلامی، شورای اصناف کشور به عنوان سخن‌گوی اصناف و طرف قابل اتکا در تعامل دولت با بخش خصوصی شناخته شده است. در این قانون، اتحادیه‌های صنفی تا حدودی مسئولیت بازرسی و نظارت را بر عهده دارند و خود در چارچوب قوانین تعیین شده از سوی شورای عالی نظارت و شورای اصناف کشور اقدام به کنترل بازار تحت سیطرهٔ خویش می‌نمایند. بنابراین در این بازار خود رگولاتوری برقرار است، که سیاستهای کلی و قوانین توسط شورای عالی نظارت تعیین شده است. علی رغم آنکه قانون مذکور اختیارات تازه‌ای را در این باب به اتحادیه‌ها واگذار نموده است، ولی نقش سایر نهادهای تأثیرگذار بر بازار از جمله سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان، سازمان تعزیرات حکومتی و سازمان بازرگانی شهرستان به روشنی تبیین نشده است. اما در مقایسه با قانون گذشته به نظر می‌رسد که نقش‌ها تا حدودی بهتر تبیین شده است. آنچه به نظر می‌رسد آن است که تصمیمات اساسی و کلان خارج از اختیارات این اتحادیه‌ها قرار دارد و عمدتاً در اختیار شورای عالی نظارت قرار دارد و البته وزارت بازرگانی نیز از طریق ستاد تنظیم بازار و زیر مجموعه‌های خویش نقش بسیار پررنگی را در تصمیمات رگولاتوری دارد.

جدول ۲-۲۴. خلاصه وضعیت رگولاتوری بخش بازرگانی داخلی در زمینه استقلال

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱	وجود قانون درباره وظایف و مسئولیتهای رگولاتوری	X		فصل سوم قانون نظام صنفی	
۲	معین بودن نقش سایر نهادها در قوانین مرتبط رگولاتوری		X	قانون نظام صنفی	نقش نهاد های نظارتی همچون تعزیرات حکومتی و سازمان حمایت مشخص نشده است
۳	دخالت مقامات دولتی در تصمیم-گیری رگولاتوری	X		قانون نظام صنفی	رویه‌ها ودستورالعمل‌ها همگی توسط مقامات منصوب دولتی تدوین می شوند.
۴	انتخاب، انتصاب و غزل رییس رگولاتوری توسط دولت		X	ماده ۲۲ قانون نظام صنفی برای اتحادیه ها	برای دستگاههای دیگر همچون هیأت عالی نظارت چنین امری مصداق ندارد.
۵	بودجه دولتی برای رگولاتوری		X	ماده ۳۱ ق.ن.ص	برای دستگاههای دیگر همچون هیأت عالی نظارت چنین امری مصداق ندارد.
۶	استقلال در هزینه کرد بودجه توسط رگولاتور	X		ماده ۳۱ ق.ن.ص	
۷	وجود تشکیلات وسازمان مستقل	X		ت ۱ ماده ۲۱ ق.ن.ص	برای همه نهادهای دیگر نیز مصداق دارد
۸	تغییر مقامات رگولاتوری همراه با تغییر دولت		X		به دلیل انتخاب توسط اعضای اتحادیه ها چنین امری روی نمی دهد.
۹	الزام به وجود شرایط و ترتیبات قانونی برای تغییر مقامات رگولاتوری	X		ماده ۲۲ ق.ن.ص	برای نهادهای دولتی درگیر مصداق ندارد.

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱۰	ممنوعیت داشتن شغل همزمان برای مقامات رگولاتوری		X		در قانون به آن اشاره نشده است.
۱۱	وجود پیش شرط قانونی داشتن تجربه برای تصدی پست در رگولاتوری		X		در قانون به آن اشاره نشده است ولی از اعضای صنف انتخاب می شوند.
۱۲	وجود رویه رسمی برای انتخاب اعضای شورا /کمیسیون تنظیم مقررات	X		ماده ۲۲ ق.ن.ص	برای نهادهای دولتی درگیر مصداق ندارد.
۱۳	وجود دوره قرنطینه برای مقامات رگولاتوری پس از برکناری از شغل		X		در قانون اشاره نشده است.
۱۴	وجود ارتباط مالی و سازمانی با فعالان بازار(بنگاهها و مشتریان)	X		ماده ۳۱ ق.ن.ص	هزینه ها از طریق اعضا تامین می شود.

۲-۳-۳-۱-۲- ابزارها

بنابه ماهیت نهادهای خود رگولاتور بسیاری از ابزارهای تصمیم‌گیری در اختیار رگولاتور قرار ندارد و بر همین اساس نیز این نهادها در کشور دارای اختیارات و ابزارهای محدودی می‌باشند. شاید بتوان از مهمترین ابزارهای آنها به کنترل ورود و خروج به بازار نام برد و ابزارهای دیگر همچون کنترل کیفیت، قیمت‌گذاری و... در اختیار نهادهای دیگر است و این ابزارها به صورت قانون مصوب، در اختیار اتحادیه‌ها تنها برای اجرا وجود دارد. اختیارات مربوط به رفع اختلاف بین فعالان بازار به کمیسیون نظارت واگذار شده است که همگی اعضای آن دولتی و تنها یک نماینده از مجمع صنفی دارد. در ضمن رگولاتور دارای ضمانت اجرای کافی برای انجام تصمیمات خود بین بنگاه‌ها ندارد؛ چرا که از سویی نظارتها از سوی نهادهای دیگر صورت می‌گیرد که تماماً دولتی هستند.

جدول ۲-۲۵. خلاصه وضعیت رگولاتوری بخش بازرگانی داخلی در زمینه ابزارها

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱	وجود قدرت تعرفه و قیمت-گذاری و اصلاح آن برای رگولاتور		X		در موارد موضوعیت توسط دولت تعیین می شود.
۲	وجود ابزارهای نظارت بر کیفیت ارایه خدمات و کالا	X		بند (ه) ماده ۲۸ ق.ن.ص	
۳	وجود ابزارهای استانداردگذاری		X		در موارد موضوعیت توسط دولت تعیین می شود.
۴	ابزار کنترل ورود وخروج به بازار	X		بند (د) ماده ۳۰ ق.ن.ص	
۵	ابزار کنترل حسن اجرای قوانین	X		بند (ه) ماده ۲۸ ق.ن.ص	
۶	نیاز به آموزش و تخصص خاص برای کارکنان رگولاتوری		X		در قانون اشاره نشده است
۷	توانایی قضاوت و حل اختلاف در بازار		X		بر اساس ماده ۴۹ ق.ن.ص کمیسیون نظارت این کار را انجام می دهد.
۸	توانایی وضع جرایم و تنبیهات برای عدم اجرای قانون	X		بند (ه) ماده ۲۸ ق.ن.ص	
۹	وجود گروههای کارشناسی در رگولاتوری برای زمینه‌های مختلف فعالیت		X		در قانون اشاره نشده است و البته به دلیل حوزه فعالیت کوچک مصداق هم ندارد.
۱۰	وجود دستمزدهای انگیزشی برای کارکنان و مدیران رگولاتوری		X		در قانون اشاره نشده است
۱۱	وجود بخش رسیدگی به شکایات مشتریان		X		به طور مستقل وتخصصی وجود ندارد.

۲-۳-۳-۱-۳- پاسخگویی و کنترل

به دلیل ماهیت دموکراتیک انتخاب اعضای اتحادیه‌ها پاسخگویی در آن از سطح مطلوبی برخوردار است و اعضای اتحادیه در راستای منافع اعضاء گام بر می‌دارند. شکایت از عملکرد رگولاتور به طور معمول به مجامع امور صنفی واگذار می‌شود، که این مجمع نیز منتخب اعضای اتحادیه‌ها هستند.(بند (ح) ماده ۳۷ ق.ن.ص) عملکرد رگولاتور در این بازار به شدت تحت کنترل نهادهای مرتبط همچون هیأت عالی نظارت، شورای اصناف قرار دارد و این نهادها می‌توانند به راحتی در تصمیم‌های رگولاتور دخالت نمایند و در عین حال رگولاتور ملزم است تا گزارش‌های سالیانه‌ای را به اعضای هیأت رئیسه مجامع صنفی ارایه دهد. این گزارش‌ها توسط خود رگولاتور تهیه می‌شود و معمولاً شامل عملکرد فعالیتها در طول سال می‌باشند. در اتحادیه‌ها به طور معمول به دلیل آنکه خود رگولاتوری وجود دارد، منافع مصرف کنندگان کمتر در نظر گرفته می‌شود و از سوی دیگر به دلیل تعداد زیاد مصرف کنندگان و کم بودن قدرت تأثیرگذاری فردی آنها سازمانهای دیگر منافع مصرف کنندگان را حمایت می‌نمایند.

جدول ۲-۲۶. خلاصه وضعیت رگولاتوری بخش بازرگانی داخلی در زمینه پاسخگویی

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۱	وجود نهادی برای شکایت از تصمیم های رگولاتوری	X		بند (ح)ماده ۳۷ ق.ن.ص	مجامع صنفی رسیدگی به شکایات را برعهده دارند
۲	الزام ارایه گزارش های دوره ای رگولاتوری		X		گزارش های مالی سالانه ارایه می‌شود.
۳	استفاده رگولاتوری از مشورت های عمومی		X		در مقررات برای اتحادیه اشاره نشده است و البته برای نهاد های دیگر نیز وجود ندارد.

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۴	فرصت قانونی برای بیان نظرات بخش خصوصی		X		در قانون اشاره نشده است و البته مصداق هم ندارد چون به صورت خد رگولاتوری ادراه می شود.
۵	نظارت مجلس بر نهاد رگولاتوری		X		به صورت غیر مستقیم وزارت بازرگانی این کار را انجام می دهد.
۶	امکان تغییر تصمیم رگولاتوری در اثر فعالیتهای قانونی بنگاهها		X		عمده مقررات در سطوح بالا وضع می شود و تصمیم های رگولاتور ارجاع به آنها دارد ولی از طریق نهاد قضایی امکانپذیر است.
۷	حضور مصرف کنندگان/مشتریان در فرآیند تصمیم گیری		X		
۸	زمان بر فرآیند بودن تصمیم گیری				قابل بررسی نمی باشد.

۲-۳-۳-۱-۴- تصمیم‌گیری

هر چند حوزه مسائلی که رگولاتور (اتحادیه) می‌تواند راجع به آن تصمیم‌گیری نماید بسیار محدود است ولی شیوه تصمیم‌گیری دموکراتیک بوده و حداقل در حوزه تعیین شده، تحت تأثیر کمترین دخالت سایر نهادها است، هرچند که اتحادیه ها مجری مقرراتی هستند که توسط سطوح بالاتر ابلاغ شده است. تصمیم‌گیری توسط اعضای هیأت مدیره صورت می‌گیرد و همه اعضاء هیأت مدیره دارای رأی یکسانی هستند. تصمیم‌های اتخاذ شده معمولاً از طریق نامه به اعضاء ابلاغ می‌شود و البته بسته به اهمیت تصمیم از طریق رسانه‌های جمعی نیز اعلام می‌شود.

جدول ۲-۲۷. خلاصه وضعیت رگولاتوری بخش بازرگانی داخلی در زمینه تصمیم‌گیری

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۱	فرآیند متمرکز تصمیم-گیری		X		تصمیم های مختلف در سطوح مختلف اخذ می شود.
۲	تصمیم‌گیری در کمیسیون/شورا	X		ماده ۲۲ ق.ن.ص	در سطوح بالاتر نیز تصمیم گیری شورایی است.
۳	حق وتو برای اعضای کمیسیون/شورای تصمیم‌گیر		X		در قانون اشاره نشده است.
۴	امکان مجازات شدن در برابر تصمیم های اتخاذ شده توسط اعضای کمیسیون/شورا				غیر قابل ارزیابی و البته در قانون برای منع چنین رفتاری اشاره وجود ندارد.
۵	وجود رای ممتاز در کمیسیون / شورا		X		در قانون اشاره نشده است.
۶	مستند بودن فرآیند تصمیم گیری	X			در مقررات شیوه تصمیم گیری بر اساس رای اکثریت است.
۷	الزام گزارش فنی برای پشتیبانی از تصمیم		X		در قانون اشاره نشده است.
۸	اعلام عمومی موضوع مذاکرات کمیسیون/شورا از قبل		X		در قانون اشاره نشده است.
۹	حضور بخش خصوصی در فرآیند تصمیم گیری		X		در اتحادیه ها همه اعضا از بخش خصوصی هستند ولی نماینده مصرف کنندگان وجود ندارد.

۲-۳-۳-۲- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار پول

بانک مرکزی به عنوان رگولاتور اصلی در بازار پول شناخته می‌شود که به همراه شورای پول و اعتبار تقریباً تمامی وظایف رگولاتوری را انجام می دهند. بانک مرکزی

بنا به سابقه‌ای که در این بازار دارد و مقررات پشتیبان محکمی که برای آن وجود دارد و همچنین دامنه اختیاراتی که به این نهاد داده شده است، توانایی اثرگذاری بالایی بر بازار دارد. تحلیل ارایه شده در این بخش بر مبنای قوانین ومقرراتی است که بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار بر اساس آن در حال فعالیت است.

۲-۳-۳-۲-۱- استقلال

بحث مربوط به استقلال بانک مرکزی و اثرات آن در اقتصاد از جمله مباحثی بوده است که مورد توجه بسیار در ادبیات اقتصادی بوده است و نظریات در له یا علیه استقلال بانک مرکزی گفته شده است، ولی غالب نظریات بر استقلال بانک مرکزی تأکید دارند و استقلال بانک مرکزی را عامل مهمی در جهت ثبات سیاستهای پولی و حفظ ارزش پول ملی و کاهش نرخ تورم دانسته‌اند.

رئیس بانک‌مرکزی در ایران بر اساس ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه به پیشنهاد رئیس‌جمهور و بعد از تأئید مجمع عمومی بانک مرکزی با حکم رئیس جمهور منصوب می‌شود و البته قائم مقام نیز به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأئید مجمع عمومی منصوب می‌شود. به این ترتیب اختیار عزل ونصب رییس بانک مرکزی بر عهده رییس جمهور قرار دارد. اگرچه در قانون و مقررات پولی کشور نقش نهادهای دیگر تصریح شده است، اما هنوز محدودهٔ اختیارات این نهادها به درستی تبیین نشده است و این موضوع باعث شده است تا بعضاً برداشتهای مختلفی از آن صورت گیرد و تصمیم‌گیری در نهاد پولی در برخی از موارد با مشکل روبرو شود. به دلیل انتصاب رئیس کل بانک مرکزی توسط رئیس جمهور این نهاد به شدت تحت تأثیر تغییر و تحولات سیاسی قرار دارد و دولت و مجلس می‌توانند به راحتی در زمینه قوانین و مقررات پولی و تصمیم‌های دیگر بانک مرکزی اظهار نظر و دخالت داشته باشند. از سوی دیگر به دلیل استفاده بانک مرکزی از منابع بودجه عمومی و عدم استقلال در تعیین نوع هزینه‌های خویش بنابراین در اینجا نیز کانالی برای محدودیت استقلال آن به وجود می‌آید.

جدول ۲-۲۸. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار پول در زمینه استقلال

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱	وجود قانون درباره وظایف و مسئولیتهای رگولاتوری	X		قانون پولی و بانکی کشور	
۲	معین بودن نقش سایر نهادها در قوانین مرتبط رگولاتوری		X		به طور کامل مشخص نشده است مثلا میزان دخالت دولت یا مجلس البته موضوع قابل تفسیر است.
۳	دخالت مقامات دولتی در تصمیم گیری رگولاتوری	X			مصوبات دولت در زمینه نرخ بهره به عنوان مثال
۴	انتخاب، انتصاب و غزل رییس رگولاتوری توسط دولت	X		ماده ۱۰ قانون برنامه چهارم توسعه	
۵	بودجه دولتی برای رگولاتوری	X		بند (ه) ماده ۱۰ ق.پ.ب	
۶	استقلال در هزینه کرد بودجه توسط رگولاتور		X	بند (د) ماده ۱۰ ق.پ.ب	بر اساس بودجه سالانه عمل می نماید.
۷	وجود تشکیلات وسازمان مستقل	X		بند (ج) ماده ۱۰ ق.پ.ب	
۸	تغییر مقامات رگولاتوری همراه با تغییر دولت	X			در موارد عمده مشاهده شده است.
۹	الزام به وجود شرایط و ترتیبات قانونی برای تغییر مقامات رگولاتوری		X		در قانون اشاره نشده است و در اختیار دولت است.
۱۰	ممنوعیت داشتن شغل همزمان برای مقامات رگولاتوری	X		بند (ه) ماده ۱۰ ق.پ.ب	مشمول قانون منع مداخله کارکنان دولت

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱۱	وجود پیش‌شرط قانونی داشتن تجربه برای تصدی پست در رگولاتوری		X		قانون الزام ندارد ولی معمولا رعایت شده است.
۱۲	وجود رویه رسمی برای انتخاب اعضای شورا /کمیسیون تنظیم مقررات	X		بند (ب) ماده ۱۸ ق.پ.ب	شورای پول و اعتبار این وظیفه را دارد که در قانون معین شده است.
۱۳	وجود دوره قرنطینه برای مقامات رگولاتوری پس از برکناری از شغل		X		در قانون اشاره نشده است.
۱۴	وجود ارتباط مالی و سازمانی به فعالان بازار(بنگاهها و مشتریان)		X		مشمول قانون منع مداخله کارکنان دولت

۲-۳-۳-۲-۲- پاسخگویی

ساختار پولی گسترده کشور و حساسیت‌های موجود در این نهاد باعث شده است تا مراکز متعدد تصمیم‌گیری همچون دولت و مجلس نسبت به این نهاد توجه ویژه‌ای داشته باشند و هرگونه تحولات و تصمیم‌گیری در بانک مرکزی به شدت تحت کنترل آنها قرار داشته باشد. علی رغم این موضوع در قانون به صورت مدون امکان شکایت و اعتراض نسبت به تصمیم‌های رگولاتور برای فعالان بازار وجود ندارد و بنگاه‌ها و مشتریان نمی‌توانند به نحوی در مورد تصمیم‌های اتخاذ شده توسط رگولاتور اظهار نظر و اعتراضی داشته باشند. هر چند نهادهایی همچون دیوان عدالت اداری وجود دارد که پیگیری مسائل کلی را انجام می‌دهد ولی این قابلیت در ذات قانون دیده نشده است. از سوی دیگر الزام قانونی نیز به ارایه گزارش‌های دوره‌ای نسبت به نحوه عملکرد این نهاد به بخش خصوصی و بنگاه‌ها وجود ندارد. هر چند که این نهاد در برابر دولت و مجلس مکلف به ارایه گزارش است. نکته دیگر در موضوع پاسخگویی امکان قانونی حضور بنگاه‌ها و مصرف-

کنندگان در شورای پول و اعتبار فراهم شده است (رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن) ولی با توجه به ترکیب شورا به نظر می‌رسد که اثرگذاری چندانی این حضور تاکنون نداشته است.

جدول ۲-۲۹. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار پول در زمینه پاسخگویی

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۱	وجود نهادی برای شکایت از تصمیم های رگولاتوری		X		نهاد تخصصی برای این کار وجود ندارد ولی از طریق نهاد قضایی قابل انجام است
۲	الزام ارایه گزارش های دوره ای رگولاتوری	X		ماده ۲۴ ق.پ.ب	
۳	استفاده رگولاتوری از مشورت های عمومی		X		در قانون اشاره نشده است.
۴	فرصت قانونی برای بیان نظرات بخش خصوصی		X		در قانون اشاره نشده است.
۵	نظارت مجلس بر نهاد رگولاتوری	X			به صورت غیر مستقیم ولی مستند قانونی مصرح ندارد
۶	تغییر تصمیم رگولاتوری در اثر فعالیتهای قانونی بنگاهها		X		در قانون اشاره نشده است ولی از طریق نهاد قضایی قابل انجام است.
۷	حضور مصرف کنندگان/مشتریان در فرآیند تصمیم گیری		X		در قانون اشاره نشده است.
۸	زمان بر فرآیند بودن تصمیم گیری				غیر قابل ارزیابی

۲-۳-۳-۲-۳- تصمیم‌گیری

فرآیند تصمیم‌گیری در نهاد رگولاتوری بخش پولی در کشور بسیار متمرکز است و تقریباً تمام تصمیم‌های عمده در مورد نرخ‌های بهره، سپرده قانونی و... توسط شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی گرفته می‌شود و در سطوح پائین‌تر اجازه انعطاف به بنگاه‌ها و مشتریان داده نشده است. در تصمیم‌گیری‌های اتخاذ شده هر چند ممکن است گزارش‌های فنی و تخصصی برای توجیه تصمیم تهیه شود اما قوانین مدونی برای وجود چنین گزارش‌هایی وجود ندارد. از سوی دیگر محتوای جلسات تصمیم‌گیری از قبل تشکیل جلسه اعلام عمومی نمی‌شود. بنابراین امکان نقد نظرات قبل از اتخاذ تصمیم وجود ندارد و تصمیم‌ها در شورای پول و اعتبار تنها پس از اتخاذ اعلام می‌شود که غالباً نیز امکان اعتراض به این تصمیم‌ها برای بنگاه‌ها وجود ندارد. موضوع دیگر در فرآیند تصمیم‌گیری آن است که اگرچه حق وتو برای هیچ یک از اعضای شورا وجود ندارد ولی تجربه کشورهایی مانند ایران نشان می‌دهد که ترکیب شورا غالباً با نظر رئیس شورا خود را هماهنگ می‌سازد.

جدول ۲-۳۰. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار پول در زمینه تصمیم‌گیری

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۱	فرآیند متمرکز تصمیم‌گیری	X		ماده ۱۸ ق.پ.ب	عمدتا توسط شورای پول و اعتبار اخذ می شود.
۲	تصمیم‌گیری در کمیسیون/شورا	X		ماده ۱۸ ق.پ.ب	
۳	حق وتو برای اعضای کمیسیون/شورای تصمیم‌گیر		X		در قانون اشاره نشده است.
۴	امکان مجازات شدن در برابر تصمیم‌های اتخاذ شده توسط اعضای کمیسیون/شورا		X		غیر قابل ارزیابی و البته منع آن نیز اشاره نشده است.

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۵	وجود رای ممتاز در کمیسیون / شورا		X		در قانون اشاره نشده است.
۶	مستند بودن فرآیند تصمیم گیری	X			تصریح در قانون ندارد ولی بر اساس آیین نامه داخلی عمل می شود.
۷	الزام گزارش فنی برای پشتیبانی از تصمیم		X		در قانون اشاره نشده است.
۸	اعلام عمومی موضوع مذاکرات کمیسیون/شورا از قبل		X		در قانون اشاره نشده است.
۹	حضور بخش خصوصی در فرآیند تصمیم‌گیری		X		در قانون اشاره نشده است.

۲-۳-۳-۲-۴- ابزارها

نهاد رگولاتوری بخش پولی(بانک مرکزی) دارای اهرم ها و ابزارهای متعدد برای کنترل و هدایت بازار است و بنابراین به خوبی می‌تواند بازار را در جهت سیاستهای از پیش تعیین شده پیش ببرد در ضمن تصمیم‌های اتخاذ شده دارای ضمانت اجرایی قوی نیز می‌باشد و دولت و مجلس در عین اینکه در تصمیم‌ها دخالت می‌کنند ولی پشتوانه قوی نیز برای اجرای تصمیم‌های اتخاذ شده هستند و بدین ترتیب می‌توانند جرایم و مجازات‌هایی را برای بنگاه‌هایی که قوانین و مقررات اجرا ننماید را وضع نموده حتی پروانه فعالیت آنها را باطل نموده و آنها را از بازار خارج نمایند.

جدول ۲-۳۱. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار پول در زمینه ابزارها

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱	وجود قدرت تعرفه و قیمتگذاری و اصلاح آن برای رگولاتور	X		ماده ۱۴ ق.پ.ب	البته دولت و مجلس نقش تعیین کننده دارند.
۲	وجود ابزارهای نظارت بر کیفیت ارایه خدمات و کالا	X		ماده ۱۴ ق.پ.ب	
۳	وجود ابزارهای استاندارد گذاری	X		ماده ۱۴ ق.پ.ب	
۴	ابزار کنترل ورود وخروج به بازار		X	قانون اجازه تأسیس بانک های غیردولتی	در اختیار هیأت دولت و به پیشنهاد بانک مرکزی صورت می گیرد.
۵	ابزار کنترل حسن اجرای قوانین	X		ماده ۴۲ ق.پ.ب	
۶	نیاز به آموزش و تخصص خاص برای کارکنان رگولاتوری	X			برای مشاغل تعریف شده است.
۷	توانایی قضاوت و حل اختلاف در بازار	X			هیأت عامل این کار را انجام می دهد ولی تصریح قانونی ندارد.
۸	توانایی وضع جرایم و تنبیهات برای عدم اجرای قانون	X		ماده ۴۲ ق.پ.ب	
۹	وجود گروههای کارشناسی در رگولاتوری برای زمینه‌های مختلف فعالیت	X			سازمان تشکیلات قانونی وجود دارد.
۱۰	وجود دستمزدهای انگیزشی برای کارکنان ومدیران رگولاتوری		X		مانند سایر کارکنان دولت پرداختی صورت می گیرد.
۱۱	وجود بخش رسیدگی به شکایات مشتریان		X		به طور مستقل وتخصصی وجود ندارد البته بخش پاسخکویی و رسیدگی به شکایات وجود دارد.

۲-۳-۳-۳- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار بیمه

ساختاری که رگولاتوری بازار بیمه در ایران دارد همانند رگولاتوری بازار پول می باشد. به این ترتیب که وظایف مقررات گذاری بر عهده شورای عالی بیمه است و وظایف اجرایی رگولاتوری را بیمه مرکزی ایران انجام می دهد. علی رغم اینکه در قوانین موجود در این بازار شورای عالی بیمه اختیارات وسیعی دارد ولی دولت همچنان اختیارات قانونی در زمینه نرخ‌گذاری و مجوزهای ورود به بازار را برای خود حفظ نموده است و رگولاتوری تحت تاثیر سیاستهای اتخاذ شده دولت قرار دارد. در ادامه به بررسی قوانین ومقررات بازار بر اساس ملاک‌های چهارگانه ارایه شده پرداخته می‌شود.

۲-۳-۳-۳-۱- استقلال

در قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران وظایف و مسئولیتهای بیمه مرکزی ایران معین شده است در این قانون از اختیارات و وظایف بیمه مرکزی نام برده شده است ولی محدوده این قوانین و اختیارات بسیار اندک است و می‌توان گفت وظایف به صورت شفاف بیان نشده است. در این قانون نقش برخی نهادها بیان شده است اما به نقش نهادی مهم و تأثیرگذاری همچون هیأت دولت که بعضاً اقدام به مقررات‌گذاری در این بازار می‌کند مشخص نشده است. از آنجا رئیس بیمه مرکزی توسط وزیر اقتصاد انتخاب می‌شود بنابراین وزیر یا مقامات دیگر دولتی می‌توانند تصمیم‌گیری‌های رگولاتوری تأثیر داشته باشند و البته در شورای عالی بیمه نیز تقریباً همگی دولتی یا منصوب از طرف دولت هستند و تنها نماینده بخش خصوصی مدیرعامل یکی از مؤسسات بیمه به انتخاب سندیکای بیمه‌گران ایران است. بودجه بیمه مرکزی ایران عمدتاً از محل درآمدهای حاصل از بیمه‌های اتکایی تأمین می‌شود و وابستگی کمی به بودجه دولتی دارد. تعیین چگونگی هزینه کرد درآمدها توسط مجمع عمومی صورت می‌گیرد که با توجه ترکیب آن کاملاً دولتی محسوب می‌شود. اختیار انتصاب و عزل رئیس کل بیمه مرکزی با وزیر امور

اقتصادی و دارایی است و برای عزل نیز نیاز به گذراندن ترتیبات قانونی خاصی نیست. در عین حال اینکه در قانون داشتن تجربه و سابقه به عنوان پیش شرط برای ریاست بیمه مرکزی یا عضویت در شورای عالی بیمه وجود ندارد.

جدول ۲-۳۲. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار بیمه در زمینه استقلال

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱	وجود قانون درباره وظایف و مسئولیتهای رگولاتوری	X		قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران	
۲	معین بودن نقش سایر نهادها در قوانین مرتبط رگولاتوری	X		ماده ۶ ق.ت.ب.م	به طور کامل نقش همه نهادها از جمله هیأت دولت ومجلس مشخص نشده است
۳	دخالت مقامات دولتی در تصمیم گیری رگولاتوری	X			از طریق عضویت مقمات دولتی در شورای عالی بیمه و مقرراتگذاری توسط دولت ومجلس
۴	انتخاب، انتصاب و عزل رییس رگولاتوری توسط دولت	X		ماده ۱۹ ق.ت.ب.م	
۵	بودجه دولتی برای رگولاتوری	X		ماده ۲ ق.ت.ب.م	
۶	استقلال در هزینه کرد بودجه توسط رگولاتور	X		ماده ۴ ق.ت.ب.م	
۷	وجود تشکیلات وسازمان مستقل	X		ماده ۳ ق.ت.ب.م	
۸	تغییر مقامات رگولاتوری همراه با تغییر دولت	X			در موارد عمده مشاهده شده است.
۹	الزام به وجود شرایط و ترتیبات قانونی برای تغییر مقامات رگولاتوری		X		در قانون ذکر نشده است.

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱۰	ممنوعیت داشتن شغل همزمان برای مقامات رگولاتوری	X		ماده ۲۶ ق.ت.ب.م	
۱۱	وجود پیش شرط قانونی داشتن تجربه برای تصدی پست در رگولاتوری		X		قانون الزام ندارد
۱۲	وجود رویه رسمی برای انتخاب اعضای شورا /کمیسیون تنظیم مقررات	X		ماده ۱۰ ق.ت.ب.م	
۱۳	وجود دوره قرنطینه برای مقامات رگولاتوری پس از برکناری از شغل		X		در قانون ذکر نشده است.
۱۴	وجود ارتباط مالی و سازمانی به فعالان بازار(بنگاهها و مشتریان)	X		بند ۴ ماده ۵ ق.ت.ب م	رگولاتور بیمه اتکایی در بازار است.

۲-۳-۳-۳-۲- ابزارها

عمده ابزارهای تصمیم‌گیری رگولاتوری این بازار در اختیار شورای عالی بیمه قرار دارد، که البته هیأت وزیران نیز در مواردی اقدام به نرخ گذاری در این بازار می‌نماید، هر چند که براساس قانون این وظیفه بر عهده شورای بیمه عالی بیمه قرار دارد. تصویب دستورالعمل‌ها و رویه‌ها از جمله وظایف شورای عالی بیمه است که در وظایف بیمه مرکزی نیز مشاهده می‌شود. بیمه مرکزی به عنوان ناظر حسن اجرای قوانین و مقررات دارای ضمانت‌های اجرایی لازم برای این کار می‌باشد و تقریباً تمامی قراردادها و بیمه‌نامه‌های صادره در این بازار به طور مستقیم یا غیرمستقیم دارای تأئیدیه بیمه مرکزی می‌باشد.

افرادی که در بیمه مرکزی مشغول به فعالیت هستند الزام به دارا بودن دوره‌های آموزشی خاص برای ورود به آن را ندارند ولی آموزش‌های عمومی و اختصاصی که طبق قوانین عمومی دولت بیان شده است در این نهاد نیز وجود دارد و به اجرا در می‌آید. رگولاتوری در این بخش دارای گروه کارشناسی برای هر زمینه در بازار است و تصمیم‌گیریهای اصلی با مشورت این گروه‌های کارشناسی صورت می‌گیرد.

جدول ۲-۳۳. وضعیت رگولاتوری بازار بیمه در زمینه ابزارهای تصمیم‌گیری

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱	وجود قدرت تعرفه و قیمتگذاری و اصلاح آن برای رگولاتور	X		بند۴ ماده ۱۷ ق.ت.ب.م	توسط دولت نیز بعضا مقرراتی تعیین می شود.
۲	وجود ابزارهای نظارت بر کیفیت ارایه خدمات و کالا	X		بند ۱ ماده ۵ ق.ت.ب.م	
۳	وجود ابزارهای استاندارد گذاری	X		بند ۱ ماده ۵ ق.ت.ب.م	
۴	ابزار کنترل ورود وخروج به بازار		X	قانون تأسیس موسسات بیمه غیر دولتی	در اختیار دولت است ولی در وظایف شورای عالی بیمه هم آمده است.(بند ۱ ماده ۱۷ ق.ت.ب.م)
۵	ابزار کنترل حسن اجرای قوانین	X		بند ۱ ماده ۵ ق.ت.ب.م	
۶	نیاز به آموزش و تخصص خاص برای کارکنان رگولاتوری	X			برای مشاغل تعریف شده است.
۷	توانایی قضاوت و حل اختلاف در بازار	X		بند ۷ ماده ۵ ق.ت.ب.م	
۸	توانایی وضع جرایم و تنبیهات برای عدم اجرای قانون	X		بند ۱ ماده ۵ ق.ت.ب.م	
۹	وجود گروههای کارشناسی در رگولاتوری برای زمینه های مختلف فعالیت	X			در چارت سازمانی آنها آمده است.
۱۰	وجود دستمزد های انگیزشی برای کارکنان ومدیران رگولاتوری		X		مانند سایر کارکنان دولت پرداختی صورت می گیرد و تصریح قانونی ندارد
۱۱	وجود بخش رسیدگی به شکایات مشتریان	X			بر اساس مقررات داخلی صورت می گیرد.

۲-۳-۳-۳-۳- پاسخگویی و کنترل

تصمیم‌های رگولاتوری در این بخش عمدتاً توسط شورای عالی بیمه گرفته می‌شود و چنانچه فعالان بازار به این موضوع شکایتی داشته باشند می‌توانند از طریق نماینده خویش که عضو شورا در این آنجا مطرح شود. ولی به غیر این راه ابزارهای قانونی که بتوان به تصمیم‌های رگولاتوری اعتراض نمود وجود ندارد. ولی با این حال تصمیم‌های رگولاتوری از طریق دولت و مجلس به صورت غیرمستقیم تحت نظارت و کنترل است. در ضمن براساس قانون رگولاتوری موظف به ارایه گزارش‌های دوره‌ای از عملکرد به مجمع عمومی است. رگولاتوری الزامی برای استفاده از مشاوره‌های عمومی و دریافت نظرات کارشناسان قبل از تصمیم‌گیری‌ها ندارد و در قانون نیز چنین موضوعی مطرح نشده است و دستور جلسات شورای عالی بیمه نیز از قبل اعلام همگانی نمی‌شود.

جدول ۲-۳۴. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار بیمه در زمینه پاسخگویی

ردیف	عناوین	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۱	وجود نهادی برای شکایت از تصمیم های رگولاتوری		X		نهاد تخصصی برای این کار وجود ندارد (دیوان عدالت اداری) یا وزارتخانه مربوطه
۲	الزام ارایه گزارش های دوره ای رگولاتوری		X		در قانون اشاره نشده است ولی صورت می پذیرد
۳	استفاده رگولاتوری از مشورت های عمومی		X		در قانون اشاره نشده است.
۴	فرصت قانونی برای بیان نظرات بخش خصوصی	X		بند ۷ ماده ۱۰ ق.ت.ب.م	نماینده بخش خصوصی عضو شورایعالی بیمه است.
۵	نظارت مجلس بر نهاد رگولاتوری	X			به صورت غیر مستقیم صورت می گیرد.
۶	امکان تغییر تصمیم رگولاتوری در اثر فعالیتهای قانونی بنگاهها	X		بند ۷ ماده ۱۰ ق.ت.ب.م	
۷	حضور مصرف کنندگان/مشتریان در فرآیند تصمیم گیری		X		در قانون اشاره نشده است.
۸	زمان بر بودن فرآیند تصمیم گیری				غیر قابل ارزیابی

۲-۳-۳-۳-۴- تصمیم‌گیری

تصمیم‌گیری‌های عمده در رگولاتوری این بازار را شورای عالی بیمه انجام می‌دهد که در این شورا هر چند رئیس کل بیمه مرکزی رئیس آن محسوب می‌شود ولی بدون حق رأی می‌باشد و رأی‌گیری براساس اکثریت نسبی آرا می‌باشد. ولی با توجه به ترکیب این شورا تصمیم‌گیری مطابق نظر دولت خواهد بود. در این شورا حق وتو برای اعضا وجود ندارد و هر کس در شورا یک رای برابر با دیگر اعضا دارد. اعضای شورا در دادن رأی دارای اختیار هستند و تحت مجازات یا جریمه بابت نوع رأی خویش قرار نمی‌گیرند. فرآیند تصمیم‌گیری هر چند که مستند شده است ولی از نظر قانونی الزامی نمی‌باشد و در ضمن تصمیم‌گیریها از نظر قانونی نیاز به یک گزارش فنی پشتیبان ندارد.

جدول ۲-۳۵. خلاصه وضعیت رگولاتوری در زمینه تصمیم‌گیری

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۱	فرآیند متمرکز تصمیم گیری	X			در شورای عالی بیمه صورت می گیرد
۲	تصمیم گیری در کمیسیون/شورا	X		ماده ۱۷ ق.ت.ب.م	در شورای عالی بیمه صورت می گیرد
۳	حق وتو برای اعضای کمیسیون/شورای تصمیم‌گیر		X		در قانون اشاره نشده است.
۴	امکان مجازات شدن در برابر تصمیم های اتخاذ شده توسط اعضای کمیسیون/شورا		X		سابقه ای وجود ندارد و البته منع آن در قانون اشاره نشده است.
۵	وجود رای ممتاز در کمیسیون / شورا		X		در قانون اشاره نشده است
۶	مستند بودن فرآیند تصمیم‌گیری	X			در شورای عالی بیمه بر اساس رای اکثریت صورت می پذیرد.
۷	الزام گزارش فنی برای پشتیبانی از تصمیم		X		در قانون اشاره نشده است
۸	اعلام عمومی موضوع مذاکرات کمیسیون/شورا از قبل		X		در قانون اشاره نشده است
۹	حضور بخش خصوصی در فرآیند تصمیم‌گیری	X		بند ۷ ماده ۱۰ ق.ت.ب.م	

۲-۳-۴- نهادهای مقررات‌گذاری در بازارهای دارای انحصار طبیعی

۲-۳-۴-۱- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار برق

نهاد رگولاتوری در این بازار دارای سابقه اندکی است و به دلیل ساختار انحصاری بازار که تماماً در اختیار دولت بوده است نیاز به چنین نهادی نیز نبوده است. در شکل جدید به وجود آمده نیز بازار عمده فروشی برق به دلیل ساختار این صنعت آزاد سازی شده است ومقررات گذاری های انجام شده هم در این سطح می باشد. در حال حاضر نهاد رگولاتوری(شرکت مدیریت شبکه برق ایران) ذیل وزارت نیرو به صورت نهادی مستقل شکل گرفته است ولی نهاد تصمیم گیری آن(هیأت تنظیم بازار برق) در وزارتخانه می‌باشد. تحلیل‌های ارایه شده این بخش متمرکز بر عملکرد این دونهاد در رگولاتوری بخش است.

۲-۳-۴-۱-۱- استقلال

براساس آئین‌نامه اجرایی هیأت تنظیم بازار برق، این هیأت به عنوان مرجع ناظر بر بازار برق و رسیدگی به مسائل و روابط بین خریداران و فروشندگان، مدیر بازار (شرکت مدیر شبکه برق) و سایر فعالین بازار است. در قانون مذکور نقش سایر نهادها به روشنی معین نشده است و جایگاه نهادهایی چون وزارت نیرو به عنوان مداخله‌کنندگان بازار تبیین نشده است. از آنجا که اعضای هیأت تنظیم بازار تماماً توسط وزارتخانه تعیین می‌شوند، بنابراین تحت تأثیر کامل وزارتخانه قرار دارند. ولی از سویی دیگر لازم به ذکر است که، بخش خصوصی سهم کوچکی از بازار را در اختیار دارد. هیأت تنظیم مقررات دارای دبیرخانه است و ساختار مستقلی ندارد و بنابراین تمامی اعضای آن در استخدام وزارتخانه هستند. به طور کلی می‌توان گفت که در این بازار یک رگولاتور با تعاریف استاندارد وجود ندارد ولی در عین حال اکثر وظایف رگولاتوری در حال انجام است.

جدول ۲-۳۶. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار برق در زمینه استقلال

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱	وجود قانون درباره وظایف و مسئولیتهای رگولاتوری	X		آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور و آیین‌نامه اجرائی هیأت تنظیم بازار برق	
۲	معین بودن نقش سایر نهادها در قوانین مرتبط رگولاتوری	X			ولی نقش وزارت نیرو و هیأت دولت ذکر نشده است.
۳	دخالت مقامات دولتی در تصمیم گیری رگولاتوری	X		بند ۱ ماده ۵ آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور	
۴	انتخاب، انتصاب و غزل رییس رگولاتوری توسط دولت	X		بند ۱ ماده ۵ آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور	
۵	بودجه دولتی برای رگولاتوری	X			هر دونهاد مدیریت شبکه برق وهیأت تنظیم بازار دولتی هستند.
۶	استقلال در هزینه کرد بودجه توسط رگولاتور		X		در قانون اشاره نشده است و بودجه دولتی است.
۷	وجود تشکیلات وسازمان مستقل	X		اساسنامه شرکت مدیریت شبکه برق ایران	هیأت تنظیم به صورت یک دفتر در وزارتخانه و دارای دبیرخانه است
۸	تغییر مقامات رگولاتوری همراه با تغییر دولت	X			در موارد عمده مشاهده شده است.

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۹	الزام به وجود شرایط و ترتیبات قانونی برای تغییر مقامات رگولاتوری		X		در قانون اشاره نشده است.
۱۰	ممنوعیت داشتن شغل همزمان برای مقامات رگولاتوری	X			بر اساس قانون، منع مداخله کارکنان دولت. ولی در قانون اشاره نشده است.
۱۱	وجود پیش شرط قانونی داشتن تجربه برای تصدی پست در رگولاتوری		X		قانون الزام ندارد.
۱۲	وجود رویه رسمی برای انتخاب اعضای شورا /کمیسیون تنظیم مقررات		X		توسط وزیر به مدت دو سال انتخاب می شوند.
۱۳	وجود دوره قرنطینه برای مقامات رگولاتوری پس از برکناری از شغل		X		در قانون اشاره نشده است.
۱۴	وجود ارتباط مالی و سازمانی به فعالان بازار(بنگاهها و مشتریان)		X		بر اساس قانون منع مداخله کارکنان دولت

۲-۳-۴-۱-۲- ابزارها

با مروری بر قوانین موجود به نظر می‌رسد که اکثر ابزارهای تصمیم‌گیری در اختیار رگولاتور بخش وجود ندارد و دامنه عمل رگولاتور در بازار بسیار محدود است. رگولاتور در این بازار بیشتر نقش نظارتی در حسن اجرای قوانینی دارد که در مراجع دیگر به تصویب رسیده است. اختیار تنظیم مقررات این رگولاتورکمتر به عنوان یک بازوی مشورتی برای وزارتخانه عمل می‌کند و عملاً ابزارهای تصمیم‌گیری در اختیار وزارتخانه است. البته بخشی از ابزارها نیز در اختیار شرکت

مدیریت شبکه برق به عنوان مدیر بازار قرار دارد که عمده ابزارها فنی است و البتـه این شرکت نیز زیر نظر وزارتخانه مشغول به کار است.

جدول ۲-۳۷. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار برق در زمینه ابزارها

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱	وجود قدرت تعرفه و قیمت گذاری و اصلاح آن برای رگولاتور	X		بند ۳ ماده ۵ آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور	
۲	وجود ابزارهای نظارت بر کیفیت ارایه خدمات و کالا	X		بند ۶ ماده ۵ آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور	
۳	وجود ابزارهای استاندارد گذاری	X		ماده ۸ آیین‌نامه اجرائی هیأت تنظیم بازار برق	از جمله وظایف دبیرخانه هیأت تنظیم بازار است.
۴	ابزار کنترل ورود وخروج به بازار		X	بند ۴ ماده ۵ آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور	
۵	ابزار کنترل حسن اجرای قوانین	X		بند ۱ ماده ۵ آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور	
۶	نیاز به آموزش و تخصص خاص برای کارکنان رگولاتوری		X		برای مشاغل تعریف شده است.
۷	توانایی قضاوت و حل اختلاف در بازار	X		تبصره ۱ بند ۵-۱ آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور	

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۸	توانایی وضع جرایم و تنبیهات برای عدم اجرای قانون	X		تبصره ۱ بند ۵-۱ آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور	
۹	وجود گروههای کارشناسی در رگولاتوری برای زمینه های مختلف فعالیت	X		ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی هیأت تنظیم بازار برق	ساختار بسیار کوچک است و در دبیرخانه متمرکز است.
۱۰	وجود دستمزد های انگیزشی برای کارکنان ومدیران رگولاتوری		X		مانند سایر کارکنان دولت پرداختی صورت می‌گیرد.
۱۱	وجود بخش رسیدگی به شکایات مشتریان	X		تبصره ۱ بند ۵-۱ آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور	به طور مستقل و تخصصی وجود ندارد ولی در وزارتخانه وجود دارد.

۲-۳-۴-۱-۳- پاسخگویی و کنترل

شکایات و درخواست‌های بررسی فعالان بازار در کمیته‌ای کارشناسی که توسط «هیأت تنظیم بازار» انتخاب می‌شوند مطرح می‌شود. ولی راجع به شکایات مربوط به نحوه عملکرد رگولاتور قانون موجود مسکوت است. البته در کشور نهادهایی مانند «دیوان عدالت اداری» وجود دارد که به طور کلی می‌تواند به شکایات بپردازد، ولی فعالیتهای آنها جنبه تخصصی ندارد. در حال حاضر به دلیل آنکه اکثر بازیگران بازار خود دولتی هستند و بنابراین شکایتی به طور معمول رخ نمی‌دهد و اگر هم موردی پیش آید به صلاحدید وزارتخانه موضوع قابل حل خواهد بود.

هر چند که سهم بخش خصوصی در بازار اندک است اما در مجموعه قوانین

رگولاتوری نقشی برای بخش خصوصی دیده نشده است و بخش خصوصی عملاً تابع سیاستها و برنامه‌های رگولاتور است بدون آنکه توانایی اظهار نظر قانونی در مورد تصمیم‌های رگولاتوری یا تغییر آنها را داشته باشد و البته در برابر بخش خصوصی نیز پاسخگو نمی‌باشند. پاسخگویی آنها در قالب یک بروکراسی دولتی تعریف شده است.

جدول ۲-۳۸. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار برق در زمینه پاسخگویی

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۱	وجود نهادی برای شکایت از تصمیم های رگولاتوری		X		نهاد تخصصی برای این کار وجود ندارد ولی از طریق مراجع قضایی یا نهاد موجود در وزارتخانه قابل انجام است.
۲	الزام ارایه گزارش های دوره ای رگولاتوری		X		در قانون اشاره نشده است.
۳	استفاده رگولاتوری از مشورت های عمومی		X		در قانون اشاره نشده است.
۴	فرصت قانونی برای بیان نظرات بخش خصوصی		X		در قانون اشاره نشده است.
۵	نظارت مجلس بر نهاد رگولاتوری		X		به صورت غیر مستقیم وجود دارد.
۶	امکان تغییر تصمیم رگولاتوری در اثر فعالیتهای قانونی بنگاهها		X		در قانون اشاره نشده است ولی از طریق وزارتخانه یا مراجع قضایی قابل انجام است.
۷	حضور مصرف کنندگان/مشتریان در فرآیند تصمیم گیری		X		در قانون اشاره نشده است.
۸	زمان بربودن فرآیند تصمیم گیری				غیر قابل ارزیابی

۲-۳-۴-۱-۴- تصمیم‌گیری

فرآیند تصمیم‌گیری در رگولاتوری بسیار متمرکز است و تصمیم‌گیری توسط اعضای هیأت تنظیم بازار صورت می‌گیرد که توسط وزیر انتخاب می‌شود. محدودیت تصمیم‌گیری رگولاتوری در این بخش توسط آیین‌نامه اجرایی مربوطه تعیین شده است و تصمیم‌هایی راجع به ورود و خروج از بازار و قیمت‌گذاری در اختیار این هیأت است و حوزه تصمیم‌های مربوط به چگونگی اجرای قوانین و مقررات و نظارت بر حسن اجرای آن و تأثیر قراردادها و موافقت‌های صورت گرفته در بازار نیز بر عهده این هیأت به همراه وزارتخانه مربوط است.

جدول ۲-۳۹. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار برق در زمینه تصمیم‌گیری

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۱	فرآیند متمرکز تصمیم گیری	X			تصمیم گیری توسط هیأت نظارت بر بازار برق انجام می شود.
۲	تصمیم گیری در کمیسیون/شورا	X		آیین‌نامه اجرائی هیأت تنظیم بازار برق	
۳	حق وتو برای اعضای کمیسیون/شورای تصمیم گیر		X		در قانون وجود ندارد.
۴	امکان مجازات شدن در برابر تصمیم های اتخاذ شده توسط اعضای کمیسیون/شورا		X		در قانون وجود ندارد ولی منع آن نیز اشاره نشده است.
۵	وجود رای ممتاز در کمیسیون / شورا		X		در قانون وجود ندارد.
۶	مستند بودن فرآیند تصمیم گیری	X		آیین‌نامه اجرائی هیأت تنظیم بازار برق	
۷	الزام گزارش فنی برای پشتیبانی از تصمیم		X		در قانون اشاره نشده است.

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۸	اعلام عمومی موضوع مذاکرات کمیسیون/شورا از قبل		X		در قانون وجود ندارد.
۹	حضور بخش خصوصی در فرآیند تصمیم گیری		X		در قانون اشاره نشده است.

۲-۳-۴-۲- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار مخابرات

بازار مخابرات در برگیرنده طیف وسیعی از خدمات حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات است که از جمله بازارهایی است که از گذشته دور در ادبیات اقتصادی به عنوان بازار دارای انحصار طبیعی شناخته می شده است. در این بازار دولت بازیگر اصلی قلمداد می شود که در سالهای اخیر آزادسازی در بخش‌های مختلف آن از جمله بخش ارتباطات تلفن همراه و دیتا است که در حال حاضر بخش خصوصی نقش پررنگی در ارایه خدمات در بازار را بر عهده دارند. در این بازار سازمان تنظیم مقررات به عنوان نهاد اصلی مقررات گذاری محسوب می شود که عهده دار امور اجرایی است و تصمیم‌گیری‌ها عمدتاً توسط کمیسیون تنظیم مقررات صورت می گیرد. در این بخش به مروری بر نقاط ضعف و قوت این دو نهاد می پردازیم.

۲-۳-۴-۲-۱- استقلال

در قانون رگولاتوری به طور شفاف وظایف و مسئولیت‌های رگولاتوری تعیین شده است ولی در این قانون به صراحت نقش سایر نهادها، همچون وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات معین نشده است. به همین دلیل و البته به دلیل آنکه رئیس رگولاتوری معاون وزیر محسوب می‌شود، وزیر می‌تواند در تصمیم‌های رگولاتوری دخالت بسیار داشته باشد. به علاوه اختیار عزل و نصب رئیس رگولاتوری و تمامی اعضای کمیسیون تنظیم مقررات نیز بر عهده وزیر بوده و بنابراین دولت احاطه کامل بر تصمیم‌های رگولاتوری دارد. منابع بودجه‌ای سازمان رگولاتوری از طریق بودجه

عمومی تأمین می‌شود که این موضوع نیز تا حدودی شرایط استقلال آن را محدود می‌نماید. در عین حال که رگولاتوری در مخابرات دارای درآمدهای اختصاصی نیز می‌باشد (درآمد حاصل از حق فرکانس) ولی خود اختیار هزینه کرد آن را ندارد و براساس بودجه‌های مصوب سالانه چنین کاری صورت می‌گیرد.

سازمان رگولاتوری براساس قانون دارای تشکیلات و ساختار مستقل است. ولی به طور معمول دوره ریاست آن با دوره ریاست وزیر انطباق داشته است. اعضای کمیسیون تنظیم مقررات همگی دولتی هستند و از شرکتهای خصوصی زیر مجموعه بخش، عضوی در آن وجود ندارد. این اعضاء نیز از طریق وزیر و سه نفر از آنها با تأیید هیأت وزیران انتخاب می‌شوند، البته لازم به ذکر است که رئیس کمیسیون تنظیم مقررات وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات است.

جدول ۲-۴۰. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار مخابرات در زمینه استقلال

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱	وجود قانون درباره وظایف و مسئولیتهای رگولاتوری	X		ماده۶ اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی	
۲	معین بودن نقش سایر نهادها در قوانین مرتبط رگولاتوری	X			ولی نقش نهادهای نظارت بر رگولاتوری به طور کامل مشخص نشده است
۳	دخالت مقامات دولتی در تصمیم گیری رگولاتوری	X		ماده ۷ اساسنامه	رییس رگولاتوری معاون وزیر است.
۴	انتخاب، انتصاب و غزل رییس رگولاتوری توسط دولت	X		ماده ۷ اساسنامه	
۵	بودجه دولتی برای رگولاتوری	X		ماده ۳ اساسنامه	
۶	استقلال در هزینه کرد بودجه توسط رگولاتور		X		بر اساس بودجه مصوب عمل می نماید.
۷	وجود تشکیلات وسازمان مستقل	X		ماده ۲ و ۴ اساسنامه	
۸	تغییر مقامات رگولاتوری همراه با تغییر دولت	X		ماده ۷ اساسنامه	در موارد عمده مشاهده شده است.

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۹	الزام به وجود شرایط و ترتیبات قانونی برای تغییر مقامات رگولاتوری		X		در قانون اشاره نشده است.
۱۰	ممنوعیت داشتن شغل همزمان برای مقامات رگولاتوری	X			بر اساس قانون منع مداخله کارکنان دولت عمل می شود.
۱۱	وجود پیش شرط قانونی داشتن تجربه برای تصدی پست در رگولاتوری		X		قانون الزام ندارد ولی معمولا رعایت شده است.
۱۲	وجود رویه رسمی برای انتخاب اعضای شورا /کمیسیون تنظیم مقررات		X		در قانون اشاره نشده است.
۱۳	وجود دوره قرنطینه برای مقامات رگولاتوری پس از برکناری از شغل		X		در قانون اشاره نشده است.
۱۴	وجود ارتباط مالی و سازمانی به فعالان بازار(بنگاهها و مشتریان)		X		بر اساس قانون منع مداخله کارکنان دولت عمل می شود.

۲-۳-۴-۲-۲- ابزارها

براساس قانون رگولاتوری ابزارهای متنوعی برای کنترل و هدایت بـازار در اختیـار رگولاتوری وجود دارد که رگولاتوری می‌تواند فراخور موضوع از آنها استفاده نمایـد. این ابزارها دارای ضمانت اجرایی لازم برای شرکت‌های بخش خصوصی هستند اما در مقابل شرکتهای دولتی کمتر کارآمدی داشته‌اند. افرادی که در رگولاتـوری مـشغول بـه کار هستند، عمدتاً از معاونت مخابراتی و اداره کل ارتباطات رادیویی هستند کـه دارای ارتباط وثیق با اپراتورهای دولتی هستند ولی این افراد دارای سابقه طولانی در مخابرات هستند و تجارب مناسبی را در این بخش دارند. رگولاتوری دارای اختیـارات گـسترده در به وجود آوردن شرایط رقابتی در بازار دارد و برای این کار نیز ضمانت‌های اجرایی لازم در قانون برای وی دیده شده است.

جدول ۲-۴۱. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار مخابرات در زمینه ابزارهای تصمیم گیری

ردیف	عناوین شاخص ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱	وجود قدرت تعرفه و قیمت‌گذاری و اصلاح آن برای رگولاتور	X		بند ۴ ماده ۶ اساسنامه	در برخی از مورد برخی نرخها دولت ومجلس تصمیم می گیرند. همچنین در وظایف کمیسیون هم آمده است.
۲	وجود ابزارهای نظارت بر کیفیت ارایه خدمات و کالا	X		بند ۲ ماده ۶ اساسنامه	
۳	وجود ابزارهای استانداردگذاری	X		بند ۲ ماده ۶ اساسنامه	
۴	ابزار کنترل ورود وخروج به بازار	X		بند ۱ ماده ۶ اساسنامه	در وظایف کمیسیون همآمده است.
۵	ابزار کنترل حسن اجرای قوانین	X		بند ۶ ماده ۶ اساسنامه	
۶	نیاز به آموزش و تخصص خاص برای کارکنان رگولاتوری	X			برای مشاغل تعریف شده است ولی الزام قانونی وجود ندارد.
۷	توانایی قضاوت و حل اختلاف در بازار	X		وظایف و اختیارات کمیسیون تنظیم مقررات	
۸	توانایی وضع جرایم و تنبیهات برای عدم اجرای قانون	X		بند ۶ ماده ۶ اساسنامه	
۹	وجود گروههای کارشناسی در رگولاتوری برای زمینه های مختلف فعالیت	X			در چارت سازمانی آمده است.
۱۰	وجود دستمزدهای انگیزشی برای کارکنان ومدیران رگولاتوری		X		مانند سایر کارکنان دولت پرداختی صورت می گیرد.
۱۱	وجود بخش رسیدگی به شکایات مشتریان		X		به طور مستقل وتخصصی وجود ندارد ولی از طریق وزارتخانه یا نهاد قضایی قابل انجام است.

۲-۳-۴-۲-۳- تصمیم‌گیری

عمده تصمیم‌گیریها در رگولاتوری این بخش توسط کمیسیون تنظیم مقررات انجام می‌پذیرد و سازمان تنظیم مقررات مجری و ناظر تصمیم‌های اتخاذ شده است و البته این سازمان ضمانت‌های اجرایی نیز برای اعمال این تصمیم‌ها در اختیار دارد. با توجه به ترکیب اعضای کمیسیون تنظیم مقررات و ریاست وزیر و دبیری معاون وزیر در آن لذا عمده تصمیم‌ها با نظر وزیر گرفته می‌شود و سایر اعضای کمیسیون تنها نظر مشورتی دارند. مصوبات کمیسیون حداقل با رأی چهار نفر تأئید می‌شود. هر چند که در قانون در مورد چگونگی رسیدن به تصمیم نهایی صحبت شده است اما در مورد فرآیند آن بحثی به عمل نیامده است. به عنوان مثال اینکه آیا یک تصمیم‌گیری الزاماً نیاز به تحلیل فنی و گزارش‌های کارشناسی دارد یا خیر یا اینکه چه نهادهایی در این فرآیند تصمیم‌گیری ممکن است مداخله داشته باشند به صورت مستند در نیامده است. تصمیم‌های رگولاتوری از طریق پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان به اطلاع عمومی می‌رسد ولی دستور جلسات از پیش اعلام عمومی نمی‌شود.

جدول ۲-۴۲. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار مخابرات در زمینه تصمیم‌گیری

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۱	فرآیند متمرکز تصمیم گیری	X			در کمیسیون تنظیم مقررات صورت می گیرد.
۲	تصمیم گیری در کمیسیون/شورا	X		قانون وظایف و اختیارات وزارتخانه	در کمیسیون تنظیم مقررات صورت می گیرد
۳	حق وتو برای اعضای کمیسیون/شورای تصمیم گیر		X		در قانون اشاره نشده است.
۴	امکان مجازات شدن در برابر تصمیم های اتخاذ شده توسط اعضای کمیسیون/شورا		X		موردی مشاهده نشده است ولی منع آن در قانون اشاره نشده است.
۵	وجود رای ممتاز در کمیسیون / شورا		X		در قانون اشاره نشده است

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۶	مستند بودن فرآیند تصمیم گیری	X		قانون وظایف و اختیارات وزارتخانه	فرایند در کمیسیون مشخص است.
۷	الزام گزارش فنی برای پشتیبانی از تصمیم		X		در قانون اشاره نشده است.
۸	اعلام عمومی موضوع مذاکرات کمیسیون/شورا از قبل	X			الزام قانونی وجود ندارد ولی از طریق سایت این سازمان صورت می گیرد.
۹	حضور بخش خصوصی در فرآیند تصمیم‌گیری		X		الزام قانونی وجود ندارد

۲-۳-۴-۲-۴- پاسخگویی و کنترل

با توجه به ساختار دولتی نهاد رگولاتوری و پاسخگویی مجموعه دولت در برابر مجلس، این نهاد در برابر مجلس پاسخگو است ولی به هر حال این نوع پاسخگویی معمولاً محدود به شرایط خاص است و در شرایط کلی‌تر مرجع رسیدگی به شکایات از تصمیم‌های گرفته شده خود رگولاتوری است هر چند که در قوانین اشاره به رسیدگی به شکایات شده است (وظایف کمیسیون تنظیم مقررات) ولی رویه‌ای مشخص برای رسیدگی و چگونگی پاسخگویی به آن بیان نشده است. در فرآیند تصمیم‌گیری بنگاه‌ها و مصرف‌کنندگان در بازار نقشی را ندارد و کمیسیون تنظیم مقررات یا سازمان تنظیم مقررات خود تصمیمات را اتخاذ می‌کنند و مقرراتی نیز به صورت مدون برای ورود بنگاه‌ها یا مشتریان در فرآیند تصمیم‌گیریها وجود ندارد.

جدول ۲-۴۳. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار مخابرات در زمینه پاسخگویی

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۱	وجود نهادی برای شکایت از تصمیم های رگولاتوری		X	بند ۶ وظایف و اختیارات کمیسیون	نهاد تخصصی برای این کار وجود ندارد. در کمیسیون برخی شکایات رسیدگی می شود.
۲	الزام ارایه گزارش-های دوره ای رگولاتوری		X		در قانون اشاره نشده است.
۳	استفاده رگولاتوری از مشورت‌های عمومی		X		در قانون اشاره نشده است ولی از طریق سایت این سازمان صورت می گیرد.
۴	فرصت قانونی برای بیان نظرات بخش خصوصی		X		در قانون اشاره نشده است.
۵	نظارت مجلس بر نهاد رگولاتوری	X			به صورت غیر مستقیم
۶	تغییر تصمیم رگولاتوری در اثر فعالیتهای قانونی بنگاهها		X		در قانون اشاره نشده است ولی از طریق وزارتخانه(دفتر پاسخگویی به شکایات) یا نهاد قضایی قابل پیگیری است.
۷	حضور مصرف کنندگان/مشتریان در فرآیند تصمیم گیری		X		در قانون اشاره نشده است.
۸	زمان بر فرآیند بودن تصمیم گیری				غیر قابل ارزیابی

۲-۳-۴-۳- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار خدمات حمل ونقل ریلی

هرچند که بر اساس قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل ونقل ریلی اجازه ورود بخش غیر دولتی به بازار خدمات ریلی داده شده است ولی به نظر می‌رسد که ساختار بخش متناسب با اهداف رگولاتوری در آن تغییر ننموده است. در این بازار شرکت راه‌آهن ج.ا.ا به عنوان نهاد مجری مقررات محسوب می‌شود و تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در بخش بر عهده وزارتخانه است. کمیسیون یا شورایی نیز به منظور تصمیم‌سازی و انجام وظایف رگولاتوری در بخش دیده نشده است و عمده تصمیمات توسط وزارت راه و ترابری انجام می‌گیرد. در این بخش شرکت راه آهن ج.ا.ا به عنوان رگولاتور بخش قلمداد می شود که عمده وظایف اجرایی رگولاتوری را در بازار بر عهده دارد.

۲-۳-۴-۳-۱- استقلال

همانطور که پیشتر اشاره شد، استقلال رگولاتور از سایر بازیگران بازار (سیاست‌گذار و بخش تصدی) شرط لازم توسعه بازار است. در جدول (۲-۴۴) شاخص‌های استقلال رگولاتوری در بازار خدمات ریلی به تفکیک بررسی شده است. بر اساس اساسنامه شرکت راه‌آهن، اعضای هیأت مدیره مستقیماً توسط وزیر راه و ترابری تعیین می‌شوند و وزیر در عزل و انتصاب آنها اختیار کامل دارد و در مقررات موجود نیز هیچ گونه ضوابطی برای عزل و نصب آنها وجود ندارد. همچنین بر اساس قانون کلیه تصمیمات هیأت مدیره در خصوص صدور تعرفه و مجوز صدور منوط به تصویب وزیر راه و ترابری است که این امر وابستگی هرچه بیشتر رگولاتور به لایه سیاسی کشور را بیشتر می‌نماید. آنچه روشن به نظر می‌رسد آن است که تصمیمات اساسی و کلان خارج از اختیارات رگولاتور (مجموعه راه‌آهن) قرار دارد و عمدتاً در اختیار وزیر قرار دارد و البته راه‌آهن از طریق بخش ستادی و مالکیت شبکه ریلی و زیر مجموعه‌های خویش نقش بسیار پررنگی را در تصمیم‌گیری و اجرای آن دارد.

جدول ۲-۴۴. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار خدمات ریلی در زمینه استقلال

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱	وجود قانون درباره وظایف و مسئولیتهای رگولاتوری		*		قانون مشخص و جداگانه درباره رگولاتوری بخش وجود ندارد و قوانین مختلفی وجود دارد.
۲	معین بودن نقش سایر نهادها در قوانین مرتبط رگولاتوری	*			در قانون دسترسی آزاد برخی عنوان شده است.
۳	دخالت مقامات دولتی در تصمیم‌گیری رگولاتوری	*			عمده مقررات به تایید وزیر می بایست برسد و رییس رگولاتوری معاون وزیر محسوب می شود.
۴	انتخاب، انتصاب و عزل رییس رگولاتوری توسط دولت	*		ماده ۱۴ اساسنامه شرکت راه آهن	
۵	بودجه دولتی برای رگولاتوری	*		ماده ۴ اساسنامه شرکت راه آهن	
۶	استقلال در هزینه کرد بودجه توسط رگولاتور		*		توسط هیأت مدیره تعیین می شود که به دلیل بودجه دولتی قابلیت استقلال عمل وجود ندارد.
۷	وجود تشکیلات و سازمان مستقل	*		ماده ۱ اساسنامه شرکت راه آهن	
۸	تغییر مقامات رگولاتوری همراه با تغییر دولت	*			در موارد عمده مشاهده شده است.
۹	الزام به وجود شرایط و ترتیبات قانونی برای تغییر مقامات رگولاتوری		*		در قانون اشاره نشده است.
۱۰	ممنوعیت داشتن شغل همزمان برای مقامات رگولاتوری		*		مشمول قانون منع خدمات کارکنان دولت می‌باشند.
۱۱	وجود پیش شرط قانونی داشتن تجربه برای تصدی	*			فقط برای ۳ نفر از اعضای هیأت مدیره راه‌آهن

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
	پست در رگولاتوری				
۱۲	وجود رویه رسمی برای انتخاب اعضای شورا /کمیسیون تنظیم مقررات		*		کمیسیون مقررات گذاری ندارد.
۱۳	وجود دوره قرنطینه برای مقامات رگولاتوری پس از برکناری از شغل		*		در قانون اشاره نشده است.
۱۴	وجود ارتباط مالی و سازمانی به فعالان بازار (بنگاهها و مشتریان)		*		البته در قانون صریحا به این گونه موارد اشاره نشده است ولی بر اساس قانون منع مداخله کارکنان دولت منشاء قانونی دارد.

۲-۳-۴-۳-۲- ابزارها

همانطور که پیشتر اشاره شد رگولاتور دارای ۳ رکن اصلی تصویب، اجرا و داوری است. در کنار نهاد تصمیم‌گیر همیشه یک نهاد یا سازمان مجری وجود دارد که وظیفه اجرای تصمیمات شورا یا کمیسیون تصمیم‌گیر را بر عهده دارد. در بخش راه‌آهن هیأت مدیره نقش تصمیم‌گیر و شرکت راه‌آهن نقش مجری را بر عهده دارد. با توجه به ضرورت عدم دخالت در بازار، رگولاتور همیشه اختیارات و ابزارهای محدودی برای تصمیم‌گیری و نظارت بر بازار دارد و شاید مهمترین ابزار آن کنترل ورود و خروج به (از) بازار و تعیین استاندارد است و سایر ابزارها مانند جریمه، و قیمت گذاری و... در اختیار نهادهای دیگر است. برخی از این ابزارها در قانون بر عهده هیأت مدیره و شرکت راه‌آهن نهاده شده است. خوشبختانه به علت ماهیت صنعت ریلی و این موضوع که مدیریت و مالکیت خطوط ریلی در اختیار شرکت راه‌آهن ج.ا.ا قرار دارد، مصوبات و تصمیمات هیأت مدیره از ضمانت اجرایی برخوردار است.

جدول ۲-۴۵. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار خدمات ریلی در زمینه ابزارها

ردیف	عناوین	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱	وجود قدرت تعرفه و قیمت‌گذاری و اصلاح آن برای رگولاتور		*	ماده ۶ قانون دسترسی آزاد به شبکه ریلی	تهیه ضوابط قیمت‌گذاری و اصلاح آن بر عهده هیأت مدیره راه‌آهن ولی تصویب آن در اختیار وزیر راه و ترابری است.
۲	وجود ابزارهای نظارت بر کیفیت ارایه خدمات و کالا	*		ماده ۱ قانون دسترسی آزاد به شبکه ریلی	
۳	وجود ابزارهای استانداردگذاری	*		ماده ۱ و۴ قانون دسترسی آزاد به شبکه ریلی	تصویب در اختیار وزیر راه و ترابری است.
۴	ابزار کنترل ورود و خروج به بازار		*		در اختیار وزیر راه و ترابری است.
۵	ابزار کنترل حسن اجرای قوانین	*		ماده ۲ قانون دسترسی آزاد به شبکه ریلی	پس از تصویب هیأت وزیران
۶	نیاز به آموزش و تخصص خاص برای کارکنان رگولاتوری		*		در قانون اشاره نشده است ولی برای مشاغل آموزشهای عمومی وتخصصی وجود دارد.
۷	توانایی قضاوت و حل اختلاف در بازار	*		ماده ۲ قانون دسترسی آزاد به شبکه ریلی	با تصویب هیأت وزیران
۸	توانایی وضع جرایم و تنبیهات برای عدم اجرای قانون	*		ماده ۲ قانون دسترسی آزاد به شبکه ریلی	
۹	وجود گروههای کارشناسی در رگولاتوری برای زمینه های مختلف فعالیت		*		در قانون اشاره نشده است.

ردیف	عناوین	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱۰	وجود دستمزدهای انگیزشی برای کارکنان و مدیران رگولاتوری		*		در قانون اشاره نشده است.
۱۱	وجود بخش رسیدگی به شکایات مشتریان	*		تبصره ۳ ماده ۲ قانون دسترسی آزاد به شبکه ریلی	کمیسیون عالی سوانح به بخشی از شکایات در زمینه ایمنی می پردازد.

۲-۳-۴-۳-۳- پاسخگویی و کنترل

به علت انتخاب اعضای رگولاتوری (هیأت مدیره راه‌آهن) توسط وزیر و همچنین عدم وجود چارچوب مشخصی برای عزل و نصب این افراد، عملا رگولاتور فقط در برابر نهاد سیاسی پاسخ‌گو است و لذا تصمیمات رگولاتور در جهت منافع سیاسی کشور می‌باشد نه شرکت‌های فعال در بازار. از سوی دیگر هیچ نهاد کارشناسی غیر سیاسی بالاتری ناظر بر عملکرد رگولاتوری نیست و تنها مجلس شورای اسلامی به صورت غیر مستقیم بر عملکرد این نهاد نظارت دارد. با توجه به اینکه قانون در خصوص نحوه تصمیم‌گیری رگولاتوری و اخذ نظرات بازار سکوت نموده است، این امر بر اساس آیین‌نامه داخلی هیأت مدیره صورت می‌پذیرد و به همین دلیل ضمانت قانونی برای تأمین نظرات بازار و استفاده از نظرات کارشناسی و تجربه‌های بازار وجود ندارد.

جدول ۲-۴۶. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار خدمات ریلی در زمینه پاسخگویی

ردیف	عناوین	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۱	وجود نهادی برای شکایت از تصمیم‌های رگولاتوری		*		برای موارد خاص در مرحله اول کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح راه‌آهن، مرحله بعد کمیسیون عالی رسیدگی به سوانح راه‌آهن و در نهایت قوه قضاییه
۲	الزام ارایه گزارش‌های دوره‌ای رگولاتوری		*		در قانون رگولاتوری اشاره نشده است ولی گزارش های عملکرد دوره ای منتشر می شود.
۳	استفاده رگولاتوری از مشورت های عمومی		*		الزامی در قوانین ومقررات وجود ندارد.
۴	فرصت قانونی برای بیان نظرات بخش خصوصی		*		در قانون اشاره نشده است.
۵	نظارت مجلس بر نهاد رگولاتوری	*			به صورت غیر مستقیم
۶	تغییر تصمیم رگولاتوری در اثر فعالیتهای قانونی بنگاه‌ها	*			راهکار قانونی در قانون اشاره نشده است ولی با مراجعه به مراجع قضایی قابل انجام است.
۷	حضور مصرف‌کنندگان/مشتریان در فرآیند تصمیم‌گیری		*		در قانون اشاره نشده است
۸	زمان بر فرآیند بودن تصمیم‌گیری		*		این امر تابع ساختار بروکراتیک در کشور است و زمانبری آن همانند سایر تصمیم‌گیری‌ها در کشور است.

۲-۳-۴-۳-۴- تصمیم‌گیری

در این بازار حوزه تصمیم‌گیری رگولاتوری بسیار وسیع است. بر اساس مواد ۱، ۲، ۳، ۴ و ۱۰ قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی، رگولاتوری دارای اختیار تصمیم‌گیری در بخش‌های فنی، استاندارد، مدیریت و برنامه‌ریزی دسترسی به شبکه ریلی، مدیریت رقابت، کنترل ورود و خروج به بازار، تدوین تعرفه‌ها و قیمت‌ها چه در بخش مسافر و چه در بخش باری است. طبق اساسنامه، اعضای هیأت مدیره هریک دارای رای یکسانی می‌باشند و تصمیمات توسط این اعضا انجام می‌شود. البته این اعضا دارای مصونیت در تصمیم‌گیری نیستند ولی می‌توانند استقلال رای داشته باشند. بر اساس ماده ۱۰ قانون فوق الذکر کلیه تصمیمات رگولاتوری برای شرکت‌های فعال در بازار لازم‌الاجرا است که این حکم قانونی ضمانت بسیار خوبی برای تصمیمات رگولاتور است.

جدول ۲-۴۷. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار خدمات ریلی در زمینه تصمیم‌گیری

ردیف	عناوین	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۱	فرآیند متمرکز تصمیم‌گیری		*		برخی تصمیمات توسط دولت، برخی توسط زیر و برخی توسط مجموعه راه‌آهن گرفته می‌شود.
۲	تصمیم‌گیری در کمیسیون/شورا		*		کمیسیون تنظیم مقررات در قانون پیش بینی نشده است. البته هیأت مدیره راه آهن برخی تصمیمات را می گیرد.
۳	حق وتو برای اعضای کمیسیون/شورای تصمیم گیر		*		در قانون اشاره نشده است.
۴	امکان مجازات شدن در برابر تصمیم های اتخاذ شده توسط اعضای کمیسیون/شورا		*		قانون در خصوص مصونیت اعضای هیأت مدیره در قبال تصمیمات خود سکوت نموده است.

ردیف	عناوین	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۵	وجود رای ممتاز در کمیسیون / شورا		*		در قانون اشاره نشده است.
۶	مستند بودن فرآیند تصمیم‌گیری	*			در قانون اشاره نشده است ولی بر اساس رویه های داخلی عمل می شود.
۷	الزام گزارش فنی برای پشتیبانی از تصمیم		*		در قانون اشاره نشده است.
۸	اعلام عمومی موضوع مذاکرات کمیسیون/شورا از قبل		*		در قانون اشاره نشده است.
۹	حضور بخش خصوصی در فرآیند تصمیم‌گیری		*		در قانون اشاره نشده است.

۲-۳-۴-۴- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار خدمات حمل ونقل هوایی

در بازار خدمات حمل و نقل هوایی سازمان هواپیمایی کشوری به عنوان رگولاتور اصلی در بازار شناخته می‌شود هرچند که در قانون به صراحت از این سازمان به عنوان رگولاتور بخش نامبرده نشده است. در کنار این سازمان شورای عالی هواپیمایی کشور به عنوان نهاد تصمیم‌گیر در بازار قرار دارد و وزارت راه و ترابری نیز نقش سیاستگذاری را دارند. در بخش حاضر به مروری بر ویژگی‌های این بخش در تطابق با معیارهای مقررات‌گذاری خوب با تمرکز بر دو نهاد سازمان هواپیمایی کشوری و شورای عالی هواپیمایی کشوری می‌پردازیم.

۲-۳-۴-۴-۱- استقلال

همانطور که پیشتر اشاره شد، استقلال رگولاتور از سایر بازیگران بازار (سیاست‌گذار و بخش تصدی) شرط لازم توسعه بازار است. در جدول (۶-۲۹) شاخص‌های استقلال رگولاتوری در صنعت هوایی به تفکیک بررسی شده است.

در بخش رگولاتوری صنعت هوایی، شورای عالی هواپیمایی کشوری رکن تصمیم‌گیر و سازمان هواپیمایی کشوری رکن مجری را بر عهده دارد. اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری در ماده ۶ قانون هواپیمایی کشوری مشخص شده‌اند. با توجه به ساختار شورا و اعضای آن به نظر می‌رسد این شورا از استقلال نسبی‌ای برخوردار است و اعضای آن توسط یک نفر تعیین نمی‌شود. البته قابل توجه می‌باشد که نقش وزیر راه و ترابری در این شورا را نمی‌توان نادیده گرفت اما اعضای شورا دارای حق رأی یکسان هستند و از استقلال رأی برخوردار می‌باشند. به نظر می‌رسد بخشی از تصمیمات اساسی و کلان خارج از اختیارات رگولاتور (مجموعه شورا و سازمان هواپیمایی کشوری) قرار دارد و عمدتاً در اختیار وزیر قرار دارد و البته سازمان هواپیمایی از طریق بخش ستادی و مالکیت فرودگاه‌ها و زیر مجموعه‌های خویش نقش بسیار پررنگی را در تصمیم‌گیری و اجرای آن دارد.

جدول ۲-۴۸. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار صنعت هوایی در زمینه استقلال

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱	وجود قانون درباره وظایف و مسئولیتهای رگولاتوری	*		قانون هواپیمایی کشوری	البته قانونی با عنوان مشخص رگولاتوری وجود ندارد.
۲	معین بودن نقش سایر نهادها در قوانین مرتبط رگولاتوری	*			در قوانین مختلف آمده است اما همچنان میزان وحدود وظایف به نظر مبهم می رسد.
۳	دخالت مقامات دولتی در تصمیم گیری رگولاتوری	*		ماده ۵ قانون هواپیمایی کشوری	رییس سازمان هواپیمایی کشوری معاون وزیر است.
۴	انتخاب، انتصاب و عزل رییس رگولاتوری توسط دولت	*		ماده ۵ قانون هواپیمایی کشوری	رییس سازمان معاون وزیر است.
۵	بودجه دولتی برای رگولاتوری	*		ماده ۵ قانون هواپیمایی کشوری	
۶	استقلال در هزینه کرد بودجه توسط رگولاتور		*		بر اساس بودجه مصوب عمل می نماید.

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۷	وجود تشکیلات و سازمان مستقل	*		ماده ۵ قانون هواپیمایی کشوری	
۸	تغییر مقامات رگولاتوری همراه با تغییر دولت	*			رییس سازمان معاون وزیر است که امکان تغییر وجود دارد.
۹	الزام به وجود شرایط و ترتیبات قانونی برای تغییر مقامات رگولاتوری		*		در قانون اشاره نشده است.
۱۰	ممنوعیت داشتن شغل همزمان برای مقامات رگولاتوری	*			مقامات رگولاتوری فقط مشمول قانون منع خدمات کارکنان دولت می‌باشند.
۱۱	وجود پیش شرط قانونی داشتن تجربه برای تصدی پست در رگولاتوری		*		در قانون اشاره نشده است.
۱۲	وجود رویه رسمی برای انتخاب اعضای شورا /کمیسیون تنظیم مقررات		*	قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری	در قانون تنها اعضا معرفی شده اند.
۱۳	وجود دوره قرنطینه برای مقامات رگولاتوری پس از برکناری از شغل		*		در قانون اشاره نشده است.
۱۴	وجود ارتباط مالی و سازمانی به فعالان بازار (بنگاهها و مشتریان)		*		در قانون صریحاً به این گونه موارد اشاره نشده است

۲-۳-۴-۴-۲- ابزارها

همانطور که پیشتر اشاره شد رگولاتور دارای ۳ رکن اصلی تصویب، اجرا و داوری است. در کنار نهاد تصمیم‌گیر همیشه یک نهاد یا سازمان مجری وجود دارد

که وظیفه اجرای تصمیمات شورا یـا کمیـسیون تـصمیم‌گیـر را بـر عهـده دارد. در صنعت هـوایی شـورای عـالی هواپیمـایی کـشوری نقـش تـصمیم‌گیـر و سـازمان هواپیمایی کشوری نقش مجری را بر عهده دارد. با توجه به ضرورت عدم دخالـت در بازار، رگولاتور همیشه اختیارات و ابزارهـای محـدودی بـرای تـصمیم‌گیـری و نظارت بر بازار دارد و شاید مهمترین ابزار آن کنترل ورود و خروج به (از) بـازار و تعیین استاندارد و ضـوابط فنـی، جریمـه و قیمـت‌گـذاری و تعیـین تعرفـه اسـت. خوشبختانه در قانون و طی ۷۰ سال این ابزارها به تدریج به رگولاتـوری در بخـش صنعت هوایی داده شده است اگر چه هنوز وظیفه داوری بـه آن داده نـشده اسـت. خوشبختانه به علت ماهیت صنعت هوایی و این موضـوع کـه مـدیریت و مالکیـت فرودگاه‌ها در اختیار سازمان هواپیمایی کشوری و دستگاه‌های وابـسته بـه آن قـرار دارد، مصوبات و تصمیمات رگولاتوری از ضمانت اجرایی برخوردار است.

جدول ۲-۴۹. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار خدمات هوایی در زمینه ابزارها

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱	وجود قدرت تعرفه و قیمت‌گذاری و اصلاح آن برای رگولاتور	*		بند ج ماده ۶ ق.ه.ک	وظیفه بر عهده شورای عالی هواپیمایی است.
۲	وجود ابزارهای نظارت بر کیفیت ارایه خدمات و کالا	*		بند ب ماده ۵ ق.ه.ک	
۳	وجود ابزارهای استانداردگذاری	*		بند الف ماده ۵ ق.ه.ک	
۴	ابزار کنترل ورود و خروج به بازار	*		بند ب ماده ۶و ماده ۱۵ ق.ه.ک	وظیفه بر عهده شورای عالی هواپیمایی است.
۵	ابزار کنترل حسن اجرای قوانین	*			به طور کلی عنوان شده است.
۶	نیاز به آموزش و تخصص خاص برای کارکنان رگولاتوری		*		در قانون اشاره نشده است ولی برای مشاغل وجود دارد.

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۷	توانایی قضاوت و حل اختلاف در بازار		*		در قانون به صراحت اشاره نشده است ولی در مراحل اولیه اینکار صورت می گیرد.
۸	توانایی وضع جرایم و تنبیهات برای عدم اجرای قانون	*			با ارجاع به قوه قضاییه انجام می‌شود
۹	وجود گروه‌های کارشناسی در رگولاتوری برای زمینه‌های مختلف فعالیت	*			در قانون اشاره نشده است ولی بر اساس چارت تشکیلاتی سازمان دارای دفاتر تخصصی است.
۱۰	وجود دستمزدهای انگیزشی برای کارکنان و مدیران رگولاتوری		*		در قانون مربوطه اختیارات به هیأت وزیران داده شده است ولی در قانون مدیریت خدمات کشوری همه این اختیارات حذف شده‌است
۱۱	وجود بخش رسیدگی به شکایات مشتریان		*		در قانون اشاره نشده است.

۲-۳-۴-۴-۳- پاسخگویی و کنترل

با توجه به نحوه تعیین اعضای رگولاتوری (شورای عالی هواپیمایی کشوری) در قانون و تعیین شرایط حداقلی برای آنها، رگولاتور می‌تواند، در برابر نهاد سیاسی مستقل‌تر عمل نماید. در این ساختار با توجه به اینکه رئیس آن توسط وزیر راه و ترابری تعیین می‌شود و وزیر اختیار عزل و نصب آن را دارد، لذا رگولاتور تا حدی به وزارت مذکور پاسخ‌گو است و می‌تواند تصمیمات رگولاتور را بر اساس رویکردهای سیاسی هدایت نماید. یک نقطه ضعف نیز حضور نماینده بزرگترین شرکت‌های فعال در بازار (بخش تصدی) در شورای فوق‌الذکر می‌باشد که این امر این رویکرد کاملا ضد رقابتی است. از سوی دیگر هیچ نهاد کارشناسی غیر سیاسی بالاتری ناظر بر

عملکرد رگولاتوری نیست و تنها مجلس شورای اسلامی به صورت غیر مستقیم بر عملکرد این نهاد نظارت دارد. با توجه به اینکه قانون در خصوص نحوه تصمیم‌گیری رگولاتوری و اخذ نظرات بازار سکوت نموده است، این امر بر اساس آیین‌نامه داخلی هیأت مدیره صورت می‌پذیرد و به همین دلیل ضمانت قانونی برای تأمین نظرات بازار و استفاده از نظرات کارشناسی و تجربه‌های بازار وجود ندارد.

جدول ۲-۵۰. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار خدمات هوایی در زمینه پاسخگویی

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۱	وجود نهادی برای شکایت از تصمیم‌های رگولاتوری	*			در قانون به طور خاص پیش بینی نشده است ولی وزارتخانه (دفتر پاسخگویی به شکایات) و نهاد قضایی وجود دارد.
۲	الزام ارایه گزارش‌های دوره‌ای رگولاتوری		*		در قانون رگولاتوری اشاره نشده است ولی گزارش های عملکرد دوره ای منتشر می شود.
۳	استفاده رگولاتوری از مشورت های عمومی		*		در قانون اشاره نشده است.
۴	فرصت قانونی برای بیان نظرات بخش خصوصی		*		در قانون اشاره نشده است.
۵	نظارت مجلس بر نهاد رگولاتوری	*			به صورت غیر مستقیم
۶	تغییر تصمیم رگولاتوری در اثر فعالیتهای قانونی بنگاه‌ها		*		در قانون رگولاتوری اشاره نشده است ولی با مراجعه به مراجع قضایی قابل انجام است.
۷	حضور مصرف‌کنندگان/مشتریان در فرآیند تصمیم‌گیری		*		در قانون اشاره نشده است.
۸	زمان بر فرآیند بودن تصمیم‌گیری		*		این امر تابع ساختار بروکراتیک در کشور است و زمانبری آن همانند سایر تصمیم‌گیری‌ها در کشور است و در قانون الزام زمانی وجود ندارد.

۲-۳-۴-۴-۴- تصمیم‌گیری

بر اساس مواد قانون هواپیمایی کشوری و اصلاحیه‌های بعدی آن، رگولاتوری دارای اختیار تصمیم‌گیری در بخش‌های فنی، استاندارد، مدیریت و برنامه‌ریزی دسترسی به منابع صنعت هوایی (فرودگاه‌ها)، مدیریت رقابت، کنترل ورود و خروج به بازار، تدوین تعرفه‌ها و قیمت‌ها چه در بخش مسافر و چه در بخش باری است. طبق اساسنامه، اعضای شورای عالی هواپیمایی کشوری هریک دارای رأی یکسانی می‌باشند و تصمیمات توسط این اعضا انجام می‌شود. البته این اعضا دارای مصونیت در تصمیم‌گیری نیستند ولی می‌توانند استقلال رأی داشته باشند.

جدول ۲-۵۱. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار خدمات هوایی در زمینه تصمیم‌گیری

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۱	فرآیند متمرکز تصمیم‌گیری	*		قانون هواپیمایی کشوری	البته اختیارات بین شورا و سازمان هواپیمایی تقسیم شده است.
۲	تصمیم‌گیری در کمیسیون/شورا	*		ماده ۶ ق.ه.ک	
۳	حق وتو برای اعضای کمیسیون/شورای تصمیم‌گیر		*		در قانون اشاره نشده است.
۴	امکان مجازات شدن در برابر تصمیم های اتخاذ شده توسط اعضای کمیسیون/شورا	*			قانون در خصوص مصونیت اعضای هیأت مدیره در قبال تصمیمات خود سکوت نموده است.
۵	وجود رای ممتاز در کمیسیون / شورا		*		در قانون اشاره نشده است
۶	مستند بودن فرآیند تصمیم گیری	*			در قانون پایه اشاره نشده است ولی بر اساس مقررات داخلی عمل می شود.
۷	الزام گزارش فنی برای پشتیبانی از تصمیم		*		در قانون اشاره نشده است

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۸	اعلام عمومی موضوع مذاکرات کمیسیون/شورا از قبل		*		در قانون اشاره نشده است
۹	حضور بخش خصوصی در فرآیند تصمیم گیری	*		ماده ۶ ق.ه.ک	در قالب عضویت نمایندگان اتاق بازرگانی و اتاق صنایع و معادن

۲-۳-۴-۵- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار خدمات حمل ونقل دریایی

ساختار رگولاتوری این بخش مشابه بخش حمل ونقل هوایی است که در آن سازمان بنادر و دریانوردی مجری مقررات‌گذاری و شورای عالی سازمان بنادر و کشتیرانی تصمیم‌های عمده بخش را اتخاذ می نماید. با توجه به اینکه این بخش از گذشته دور همراه با حضور بخش خصوصی در آن بوده است، لذا قوانین و مقررات متناسب‌تری با فضای مقررات‌گذاری برای آن وضع گردیده است که در ادامه به بررسی این قوانین با تأکید بر قوانین دو نهاد یاد شده پرداخته می‌شود.

۲-۳-۴-۵-۱- استقلال

همانطور که پیشتر اشاره شد، استقلال رگولاتور از سایر بازیگران بازار (سیاست‌گذار و بخش تصدی) شرط لازم توسعه بازار است. در جدول (۶-۳۳) شاخص‌های بررسی استقلال رگولاتوری در صنعت دریایی ارایه شده است. ساختار رگولاتوری در بخش خدمات دریایی در آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی مصوب مجلس شورای اسلامی تا حدی مشخص گردیده است. سازمان بنادر و دریانوردی (کشتیرانی) نقش رگولاتور را دارد. مهمترین رکن سازمان شورای عالی سازمان است که این شورا رکن تصمیم‌گیر و بدنه سازمان بنادر و دریانوردی رکن مجری را بر عهده دارد. بر اساس ماده پنج آیین‌نامه فوق‌الذکر چهار وزیر و معاون رئیس جمهور اعضای شورای سازمان را تشکیل می‌دهند. با توجه به ساختار شورا

و اعضای آن به نظر می‌رسد این شورا اگرچه از استقلال نسبی‌ای برخوردار است اما اعضای آن کاملاً سیاسی و غیر بخشی هستند. البته قابل توجه می‌باشد که نقش وزیر راه و ترابری در این شورا را نمی‌توان نادیده گرفت اما اعضای شورا دارای حق رای یکسان هستند و از استقلال رای برخوردار می‌باشند. با توجه اعضای شورا و همچنین اختیارات قانونی آن، نظر می‌رسد این رکن دارای ظرفیت مناسبی است اما مهمترین ایراد آن نزدیک بودن آن به سطح سیاسی می‌باشد. البته سازمان بنادر و دریانوردی از طریق بخش ستادی و مالکیت بنادر و زیر مجموعه‌های خویش نقش بسیار پررنگی را در تصمیم‌گیری و اجرای آن دارد.

جدول ۲-۵۲. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار صنعت دریایی در زمینه استقلال

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱	وجود قانون درباره وظایف و مسئولیتهای رگولاتوری		*		قانونی برای این منظور وجود ندارد و فقط برخی از وظایف رگولاتوری به صورت پراکنده در قوانین وجود دارد.
۲	معین بودن نقش سایر نهادها در قوانین مرتبط رگولاتوری		*		در قوانین به صورت پراکنده وجود دارد.
۳	دخالت مقامات دولتی در تصمیم گیری رگولاتوری	*		ماده ۹ آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی	
۴	انتخاب، انتصاب و عزل رییس رگولاتوری توسط دولت	*		ماده ۹ آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی	رییس سازمان معاون وزیر است.
۵	بودجه دولتی برای رگولاتوری	*		ماده ۱۵ آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی	
۶	استقلال در هزینه کرد بودجه توسط رگولاتور		*		بر اساس بودجه مصوب عمل می نماید.

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۷	وجود تشکیلات و سازمان مستقل	*		ماده ۱ آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی	
۸	تغییر مقامات رگولاتوری همراه با تغییر دولت	*			رییس سازمان معاون وزیر است.
۹	الزام به وجود شرایط و ترتیبات قانونی برای تغییر مقامات رگولاتوری		*		در قانون اشاره نشده است.
۱۰	ممنوعیت داشتن شغل همزمان برای مقامات رگولاتوری	*			مقامات رگولاتوری فقط مشمول قانون منع خدمات کارکنان دولت می‌باشند.
۱۱	وجود پیش شرط قانونی داشتن تجربه برای تصدی پست در رگولاتوری		*		فقط برای اعضای هیأت عامل
۱۲	وجود رویه رسمی برای انتخاب اعضای شورا /کمیسیون تنظیم مقررات	*		ماده ۶ آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی	اغلب وظایف رگولاتوری را سازمان بنادر و کشتیرانی بر عهده دارد.
۱۳	وجود دوره قرنطینه برای مقامات رگولاتوری پس از برکناری از شغل		*		در قانون اشاره نشده است.
۱۴	وجود ارتباط مالی و سازمانی به فعالان بازار (بنگاهها و مشتریان)		*		در قانون صریحا به این گونه موارد اشاره نشده است

۲-۳-۴-۵-۲- ابزارها

در صنعت دریایی شورای عالی سازمان بنادر و دریانوردی نقش تصمیم‌گیر و سازمان نقش مجری را بر عهده دارد. با توجه به ضرورت عدم دخالت در بازار، رگولاتور همیشه اختیارات و ابزارهای محدودی برای تصمیم‌گیری و نظارت بر بازار دارد و شاید مهمترین ابزار آن کنترل ورود و خروج به (از) بازار و تعیین استاندارد و

ضوابط فنی، جریمه و قیمت‌گذاری و تعیین تعرفه است. خوشبختانه در قانون و طی ۷۰ سال این ابزارها به تدریج به رگولاتوری در بخش صنعت دریایی تا حدی داده شده است اگر چه هنوز اختیار کامل قیمت‌گذاری و داوری به آن داده نشده است. خوشبختانه به علت ماهیت صنعت دریایی و این موضوع که مدیریت و مالکیت بنادر در اختیار سازمان بنادر و دریانوردی و دستگاه‌های وابسته به آن قرار دارد، مصوبات و تصمیمات رگولاتوری از ضمانت اجرایی مناسبی برخوردار است.

جدول ۲-۵۳. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار خدمات دریایی در زمینه ابزارها

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱	وجود قدرت تعرفه و قیمت‌گذاری و اصلاح آن برای رگولاتور	*		ماده ۵ آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی	تغییر تعرفه تا ۳۰ درصد بر عهده سازمان و شورای عالی سازمان است ولی تغییرات بیشتر برعهده مجلس شورای اسلامی است.
۲	وجود ابزارهای نظارت بر کیفیت ارایه خدمات و کالا	*		بند ۱۰و۱۲و۱۳ ماده ۳ آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی	
۳	وجود ابزارهای استانداردگذاری	*		بند ۱۰و۱۲و۱۳ ماده ۳ آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی	
۴	ابزار کنترل ورود و خروج به بازار	*		بند ۲۲و۲۳ ماده ۳ آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی	
۵	ابزار کنترل حسن اجرای قوانین	*		ماده ۱۲ آیین‌نامه سازمان بنادر و کشتیرانی	
۶	نیاز به آموزش و تخصص خاص برای کارکنان رگولاتوری		*		در قانون اشاره نشده است ولی آموزش های تخصصی برای مشاغل وجود دارد.

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۷	توانایی قضاوت و حل اختلاف در بازار		*		در قانون اشاره نشده است ولی در مراحل اولیه صورت می گیرد.
۸	توانایی وضع جرایم و تنبیهات برای عدم اجرای قانون		*		با ارجاع به قوه قضاییه انجام می‌شود
۹	وجود گروه‌های کارشناسی در رگولاتوری برای زمینه‌های مختلف فعالیت	*			در قانون اشاره نشده است ولی سازمان دارای دفاتر تخصصی است.
۱۰	وجود دستمزدهای انگیزشی برای کارکنان و مدیران رگولاتوری		*		در قانون مربوطه اختیارات به هیأت وزیران داده شده است ولی در قانون مدیریت خدمات کشوری همه این اختیارات حذف شده‌است
۱۱	وجود بخش رسیدگی به شکایات مشتریان		*		در قانون اشاره نشده است

۲-۳-۴-۵-۳- پاسخگویی و کنترل

با توجه به تعیین اعضای رگولاتوری (شورای عالی سازمان) در قانون، رگولاتور می‌تواند مستقل عمل نماید، اما در هر صورت به علت ماهیت اعضای آن، رویکرد و عملکرد سیاسی دارد. وزیر راه و ترابری رئیس شورا است و اختیار او همانند سایر اعضا می‌باشد اما در مقام پاسخگویی به سایر نهادها فقط وزیر راه و ترابری پاسخگو است، اما در کل رگولاتور بخاطر ماهیت اعضای آن به کسی پاسخ‌گو نیست و تنها در چارچوب قوانین وزیر به مجلس پاسخگو است و مجلس شورای اسلامی به صورت غیر مستقیم بر عملکرد این نهاد نظارت دارد.

جدول ۲-۵۴. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار خدمات دریایی در زمینه پاسخگویی

ردیف	عناوین شاخص ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۱	وجود نهادی برای شکایت از تصمیم‌های رگولاتوری		*		در قانون به طور خاص پیش بینی نشده است ولی وزارتخانه (دفتر پاسخگویی به شکایات) و نهاد قضایی وجود دارد.
۲	الزام ارایه گزارش‌های دوره‌ای رگولاتوری		*		در قانون اشاره نشده است ولی گزارش عملکرد سالانه منتشر می شود.
۳	استفاده رگولاتوری از مشورت های عمومی		*		در قانون اشاره نشده است
۴	فرصت قانونی برای بیان نظرات بخش خصوصی		*		در قانون اشاره نشده است
۵	نظارت مجلس بر نهاد رگولاتوری	*			به صورت غیر مستقیم
۶	تغییر تصمیم رگولاتوری در اثر فعالیتهای قانونی بنگاه‌ها		*		در قانون اشاره نشده است ولی با استفاده نهاد قضایی قابل انجام است.
۷	حضور مصرف‌کنندگان/مشتریان در فرآیند تصمیم‌گیری		*		در قانون اشاره نشده است
۸	زمان بر فرآیند بودن تصمیم‌گیری		*		این امر تابع ساختار بروکراتیک در کشور است و زمانبری آن همانند سایر تصمیم‌گیری‌ها در کشور است و در قانون الزام زمانی وجود ندارد.

۲-۳-۴-۵-۴- تصمیم‌گیری

بر اساس قوانین موجود و اصلاحیه‌های بعدی آن، رگولاتوری دارای اختیار تصمیم‌گیری در بخش‌های فنی، استاندارد، مدیریت و برنامه‌ریزی به منظور دسترسی به منابع صنعت دریایی (بنادر و آبها و سواحل)، مدیریت رقابت، کنترل ورود و خروج به بازار، تعیین محدود تعرفه‌ها و قیمت‌ها چه در بخش مسافر و چه در سایر بخش‌ها است. اگرچه طبق اساسنامه، اعضای شورای عالی سازمان هریک دارای رای یکسانی می‌باشند و تصمیمات توسط این اعضا انجام می‌شود اما به علت جایگاه رئیس شورا و تخصصی بودن موضوع و جایگاه سایر اعضا، عموماً تصمیم‌گیر اصلی وزیر راه و ترابری است. البته این اعضا دارای مصونیت در تصمیم‌گیری نیستند ولی می‌توانند استقلال رای داشته باشند. با توجه به اینکه قانون در خصوص نحوه تصمیم‌گیری رگولاتوری و اخذ نظرات بازار سکوت نموده است، این امر بر اساس نظرات اعضای شورا صورت می‌پذیرد و به همین دلیل ضمانت قانونی برای تأمین نظرات بازار و استفاده از نظرات کارشناسی و تجربه‌های بازار وجود ندارد.

جدول ۲-۵۵. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار خدمات دریایی در زمینه تصمیم‌گیری

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۱	فرآیند متمرکز تصمیم‌گیری	*			اختیارات بین شورا عالی و سازمان هواپیمایی تقسیم شده است.
۲	تصمیم‌گیری در کمیسیون/شورا	*			برخی از تصمیم ها در شورای عالی سازمان گرفته می شود.
۳	حق وتو برای اعضای کمیسیون/شورای تصمیم‌گیر		*		در قانون اشاره نشده است.
۴	امکان مجازات شدن در برابر تصمیم‌های اتخاذ شده توسط اعضای کمیسیون/شورا		*		قانون در خصوص مصونیت اعضای هیأت مدیره در قبال تصمیمات خود سکوت نموده است.
۵	وجود رای ممتاز در کمیسیون / شورا		*		در قانون اشاره نشده است.

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۶	مستند بودن فرآیند تصمیم-گیری	*			در قانون پایه اشاره نشده است ولی بر اساس مقررات داخلی عمل می شود.
۷	الزام گزارش فنی برای پشتیبانی از تصمیم		*		در قانون اشاره نشده است.
۸	اعلام عمومی موضوع مذاکرات کمیسیون/شورا از قبل		*		در قانون اشاره نشده است.
۹	حضور بخش خصوصی در فرآیند تصمیم‌گیری		*		در قانون اشاره نشده است.

۲-۳-۴-۶- نهادهای مقررات‌گذاری در بازار خدمات حمل ونقل زمینی

شبکه گسترده و وجود بنگاههای بسیار در این بازار باعث شده است تا بازار خدمات حمل ونقل ریلی اهمیت وجایگاه ویژه ای در مباحث مقررات گذاری داشته باشد. عمده وظایف رگولاتوری در این بازار را "سازمان راهداری و حمل ونقل جاده ای" انجام می دهد و وزارت راه و ترابری در این بازار نقش سیاستگذار را بر عهده دارد. شورای عالی ترابری نیز به عنوان تصمیم‌گیر در برخی از زمینه ها در بخش فعالیت می نماید. در این بخش از مطالعه به بررسی ویژگیهای رگولاتوری در این بازار بر اساس معیارهای پیش گفته شده پرداخته شده است.

۲-۳-۴-۶-۱- استقلال

در جدول (۲-۵۶) شاخص‌های استقلال رگولاتوری در صنعت حمل و نقل زمینی به تفکیک بررسی شده است. در بخش رگولاتوری خدمات حمل و نقل جاده‌ای، شورای عالی ترابری کشوری رکن تصمیم‌گیر و سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای رکن مجری را بر عهده دارد. اعضا و وظایف شورای عالی هماهنگی ترابری کشوری در قانون "آئین‌نامه ترکیب شورایعالی هماهنگی ترابری کشور و

وظایف و اختیارات شورا" تعریف و تعیین گردیده است. با توجه به ساختار شورا و اعضای آن به نظر می‌رسد این شورا از استقلال نسبی‌ای برخوردار است و اعضای آن توسط یک نفر تعیین نمی‌شود. البته قابل توجه می‌باشد که نقش وزیر راه و ترابری در این شورا را نمی‌توان نادیده گرفت اما اعضای شورا دارای حق رای یکسان هستند و از استقلال رای برخوردار می‌باشند. به نظر می‌رسد بخشی از تصمیمات اساسی و کلان خارج از اختیارات رگولاتور (مجموعه شورا و سازمان مذکور) قرار دارد و عمدتاً در حوزه اختیارات وزیر است، البته سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای از طریق بخش ستادی و مالکیت پایانه‌ها و زیر مجموعه‌های خویش نقش معمولی را در تصمیم‌گیری و اجرای آن دارد.

جدول ۲-۵۶. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار حمل و نقل زمینی در زمینه استقلال

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱	وجود قانون درباره وظایف و مسئولیتهای رگولاتوری	*		اساسنامه سازمان راهداری و حمل ونقل جاده ای	البته قانونی با عنوان مشخص رگولاتوری وجود ندارد.
۲	معین بودن نقش سایر نهادها در قوانین مرتبط رگولاتوری		*		وظایف سازمان و شورای عالی ترابری و همچنین نهادهای نظارتی دیگر به طور کامل معین نشده است.
۳	دخالت مقامات دولتی در تصمیم گیری رگولاتوری	*		ماده ۱۰ اساسنامه سازمان	
۴	انتخاب، انتصاب و عزل رییس رگولاتوری توسط دولت	*		ماده ۱۰ اساسنامه سازمان	رییس سازمان معاون وزیر است
۵	بودجه دولتی برای رگولاتوری	*		ماده ۱۳ اساسنامه	
۶	استقلال در هزینه کرد بودجه توسط رگولاتور		*		بر اساس بودجه سالانه عمل می شود.
۷	وجود تشکیلات و سازمان مستقل	*		ماده ۲ اساسنامه	
۸	تغییر مقامات رگولاتوری همراه با تغییر دولت	*		تبصره ۱ ماده ۱۲ اساسنامه	رییس سازمان معاون وزیر است

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۹	الزام به وجود شرایط و ترتیبات قانونی برای تغییر مقامات رگولاتوری		*		در قانون اشاره نشده است.
۱۰	ممنوعیت داشتن شغل همزمان برای مقامات رگولاتوری		*		مقامات رگولاتوری فقط مشمول قانون منع خدمات کارکنان دولت می‌باشند.
۱۱	وجود پیش شرط قانونی داشتن تجربه برای تصدی پست در رگولاتوری	*		تبصره ۲ ماده ۱۲ اساسنامه	فقط برای اعضاء هیأت مدیره شرط مدرک دانشگاهی وجود دارد.
۱۲	وجود رویه رسمی برای انتخاب اعضای شورا /کمیسیون تنظیم مقررات	*			در قانون فقط به اعضاء شورای عالی ترابری اشاره شده است.
۱۳	وجود دوره قرنطینه برای مقامات رگولاتوری پس از برکناری از شغل		*		در قانون اشاره نشده است.
۱۴	وجود ارتباط مالی و سازمانی به فعالان بازار (بنگاهها و مشتریان)		*		در قانون صریحا به این گونه موارد اشاره نشده است ولی قانون منع مداخله کارکنان دولت وجود دارد.

۲-۳-۴-۶-۲- ابزارها

در صنعت حمل و نقل جاده‌ای، شورای عالی ترابری کشوری نقش تصمیم‌گیر و سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای نقش مجری را بر عهده دارد. با توجه به ضرورت عدم دخالت در بازار، رگولاتور همیشه اختیارات و ابزارهای محدودی برای تصمیم‌گیری و نظارت بر بازار دارد و شاید مهمترین ابزار آن کنترل ورود و خروج به (از) بازار و تعیین استاندارد و ضوابط فنی، جریمه و قیمت‌گذاری و تعیین تعرفه است. خوشبختانه بخاطر قدمت صنعت و طی ۷۰ سال ابزارهای لازم

در این بخش به تدریج به رگولاتوری داده شده است اگر چه هنوز وظیفه داوری به آن داده نشده است. خوشبختانه به علت ماهیت صنعت و این موضوع که مدیریت و مالکیت بخش محدودی از صنعت در اختیار سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای و دستگاه‌های وابسته به آن قرار دارد، توسعه بخش بر اساس مکانیزم بازار و فضای رقابتی شکل گرفته است و بدین شکل با دخالت حداقلی دولت در بازار، توسعه بازار نسبت به سایر بخش‌ها از پیشرفت بهتری برخوردار بوده است.

جدول ۲-۵۷. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار حمل و نقل زمینی در زمینه ابزارها

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۱	وجود قدرت تعرفه و قیمت‌گذاری و اصلاح آن برای رگولاتور	*			شورای عالی ترابری این کار را انجام می دهد که البته در شرح وظایف آن شفاف نیست.
۲	وجود ابزارهای نظارت بر کیفیت ارایه خدمات و کالا	*		شرح وظایف ابلاغی سازمان	البته به علت ساختار صنعت و بازار این ابزارها محدود است
۳	وجود ابزارهای استانداردگذاری	*		شرح وظایف ابلاغی سازمان	
۴	ابزار کنترل ورود و خروج به بازار	*		شرح وظایف ابلاغی سازمان	شورای عالی ترابری ضوابط را تصویب می کند.
۵	ابزار کنترل حسن اجرای قوانین	*		شرح وظایف ابلاغی سازمان	
۶	نیاز به آموزش و تخصص خاص برای کارکنان رگولاتوری		*		در قانون اشاره نشده است ولی برای مشاغل آموزش های تخصصی وجود دارد.
۷	توانایی قضاوت و حل اختلاف در بازار		*		در قانون اشاره نشده است ولی در مراحل ابتدایی صورت می گیرد.

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیح
۸	توانایی وضع جرایم و تنبیهات برای عدم اجرای قانون		*		در قانون اشاره نشده است والبته توسط قوه قضاییه انجام می‌شود
۹	وجود گروه‌های کارشناسی در رگولاتوری برای زمینه‌های مختلف فعالیت		*		در قانون پایه اشاره نشده است ولی سازمان دارای دفاتر تخصصی می باشد.
۱۰	وجود دستمزدهای انگیزشی برای کارکنان و مدیران رگولاتوری		*		در قانون مربوطه اختیارات به هیأت وزیران داده شده است ولی در قانون مدیریت خدمات کشوری همه این اختیارات حذف شده‌است
۱۱	وجود بخش رسیدگی به شکایات مشتریان		*		در قانون اشاره نشده است

۲-۳-۴-۶-۳- پاسخگویی و کنترل

با توجه به تعیین اعضای رگولاتوری (شورای عالی) در قانون، رگولاتور می‌تواند مستقل عمل نماید، اما در هر صورت به علت ماهیت اعضای آن، رویکرد و عملکرد سیاسی دارد. وزیر راه و ترابری رئیس شورا است و اختیار او همانند سایر اعضا می‌باشد اما در مقام پاسخگویی به سایر نهادها فقط وزیر راه و ترابری پاسخگو است، اما در کل رگولاتور بخاطر ماهیت اعضای آن به کسی پاسخ‌گو نیست و تنها در چارچوب قوانین وزیر به مجلس پاسخگو است و مجلس شورای اسلامی به صورت غیر مستقیم بر عملکرد این نهاد نظارت دارد.

جدول ۲-۵۸. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار حمل و نقل زمینی در زمینه پاسخگویی

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۱	وجود نهادی برای شکایت از تصمیم‌های رگولاتوری	*			در قانون به طور خاص پیش بینی نشده است ولی وزارتخانه (دفتر پاسخگویی به شکایات) و نهاد قضایی وجود دارد.
۲	الزام ارایه گزارش‌های دوره‌ای رگولاتوری	*			در قانون پایه اشاره نشده است ولی گزارش عملکرد سالانه منتشر می شود.
۳	استفاده رگولاتوری از مشورت های عمومی		*		در قانون اشاره نشده است.
۴	فرصت قانونی برای بیان نظرات بخش خصوصی		*		در قانون اشاره نشده است.
۵	نظارت مجلس بر نهاد رگولاتوری	*			به صورت غیر مستقیم
۶	تغییر تصمیم رگولاتوری در اثر فعالیتهای قانونی بنگاه‌ها		*		در قانون اشاره نشده است ولی از طریق نهاد قضایی قابل انجام است.
۷	حضور مصرف‌کنندگان/مشتریان در فرآیند تصمیم‌گیری		*		در قانون اشاره نشده است.
۸	زمان بر فرآیند بودن تصمیم‌گیری		*		این امر تابع ساختار بروکراتیک در کشور است و زمانبری آن همانند سایر تصمیم‌گیری‌ها در کشور است و در قانون الزام زمانی وجود ندارد.

۲-۳-۴-۶-۴- تصمیم‌گیری

بر اساس قوانین موجود، رگولاتوری دارای اختیار تصمیم‌گیری در بخش‌های فنی، استاندارد، مدیریت و برنامه‌ریزی دسترسی به منابع انحصاری جاده‌ای (پایانه‌ها مسافری و باری)، مدیریت رقابت، کنترل ورود و خروج به بازار در بخش‌های مسافر و بار است. البته نکته قابل توجه ان است که تا حد ممکن دولت از دخالت در تعیین نرخ‌ها و قیمت‌ها پرهیز می‌نماید و تعرفه خدمات عموما توسط مکانیزم بازار تعیین می‌شود. طبق آیین‌نامه مربوطه، اعضای شورای عالی ترابری کشوری هریک دارای رای یکسانی می‌باشند و تصمیمات توسط این اعضا گرفته می‌شود. این اعضا دارای مصونیت در تصمیم‌گیری نیستند ولی دارای استقلال رای هستند. با توجه به اینکه قانون در خصوص نحوه تصمیم‌گیری رگولاتوری و اخذ نظرات بازار سکوت نموده است، این امر بر اساس نظرات اعضای شورا صورت می‌پذیرد و به همین دلیل ضمانت قانونی برای تأمین نظرات بازار و استفاده از نظرات کارشناسی و تجربه‌های بازار وجود ندارد.

جدول ۲-۵۹. خلاصه وضعیت رگولاتوری بازار حمل و نقل زمینی در زمینه تصمیم‌گیری

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۱	فرآیند متمرکز تصمیم‌گیری	*			البته اختیارات بین شورا و سازمان تقسیم شده است.
۲	تصمیم گیری در کمیسیون/شورا	*			موضوعات تصمیم گیری در شورای عالی ترابری بر اساس قانون محدود است.
۳	حق وتو برای اعضای کمیسیون/شورای تصمیم‌گیر		*		در قانون اشاره نشده است.
۴	امکان مجازات شدن در برابر تصمیم های اتخاذ شده توسط اعضای کمیسیون/شورا		*		قانون در خصوص مصونیت اعضای شورا در قبال تصمیمات خود سکوت نموده است.
۵	وجود رای ممتاز در کمیسیون / شورا		*		در قانون اشاره نشده است

ردیف	عناوین شاخص‌ها	بلی	خیر	مستند قانونی	توضیحات
۶	مستند بودن فرآیند تصمیم گیری	*			در قانون پایه اشاره نشده است ولی بر اساس مقررات داخلی عمل می شود.
۷	الزام گزارش فنی برای پشتیبانی از تصمیم		*		در قانون اشاره نشده است
۸	اعلام عمومی موضوع مذاکرات کمیسیون/شورا از قبل		*		در قانون اشاره نشده است
۹	حضور بخش خصوصی در فرآیند تصمیم گیری		*		در قانون اشاره نشده است

۲-۳-۵- جمع‌بندی

در این بخش براساس شاخص‌های معرفی شده در چهار گروه: استقلال در نهاد رگولاتوری، ابزارهای مقررات‌گذاری، پاسخگویی رگولاتور و فرایند تصمیم‌گیری آن؛ اقدام به تحلیل ده نهاد رگولاتور در ایران شد. این نهادها در سه دسته تقسیم شده بودند که عبارتند از:

الف- نهادهای ملی شامل مرکز ملی رقابت

ب- نهادهای بازار رقابتی شامل بانک مرکزی ایران، بیمه مرکزی ایران و اتحادیه‌های صنفی در بخش بازرگانی داخلی

ج- نهادهای بازار انحصاری شامل هیأت تنظیم بازار در بازار برق، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی، سازمان هواپیمایی کشور، سازمان بنادر و کشتیرانی، سازمان راهداری و حمل ونقل جاده‌ای

در بین نهادهای مورد بررسی روش‌های مختلف مقررات‌گذاری را می‌توان به سه دسته تقسیم نمود:

- نهادهای خود رگولاتور: تنها نهاد موجود در این بررسی که به صورت خودرگولاتوری اداره می‌شود؛ اتحادیه‌های صنفی هستند. این نهادها دارای تعدد

بسیار و ساختار تشکیلاتی کوچکی می‌باشند. هرچند که حوزه‌ی تصمیم‌گیری این نهادها محدود می‌باشد؛ ولی دارای استقلال عمل بالایی می‌باشند. این نهادها دارای کمترین تاثیرگذاری از تلاطمات سیاسی هستند و فرایندهای دموکراتیک برای انتخاب اعضا را دارا هستند.

– سازمان مقررات‌گذار دارای کمیسیون یا شورا: روش تصمیم‌گیری در مورد وظایف مختلف رگولاتوری در اکثر سازمان‌ها و نهادهای مورد بررسی به صورت تصمیم‌گیری در کمیسیون یا شورا بوده است. اگرچه درجات مختلفی از میزان استقلال این کمیسیون و حیطه نظارت و موضوعات قابل تصمیم‌گیری مشاهده می‌شود؛ ولی وجه غالب همان تصمیم‌گیری اجماعی است.

– سازمان مقررات‌گذار بدون کمیسیون یا شورا: اگر چه تنها مثال بارز در این زمینه شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران می‌باشد؛ ولی همچنان که گفته شد سازمان‌های دیگر همچون سازمان راهداری و حمل ونقل جاده یا سازمان بنادر کشتیرانی اگرچه دارای نهاد شورا یا کمیسیون است ولی عمده تصمیم‌گیریها در این شورا متمرکز نشده است.

در ادامه به جمع‌بندی وضعیت نهادهای مقررات‌گذاری در چهار گروه شاخص‌های اشاره شده، پرداخته می‌شود و لازم به ذکر است که موضوعات وجه غالب را بیان می‌دارد و ممکن است استثنائاتی نیز در هر زمینه در سازمانها و نهادهای رگولاتوری در باب مسائل مطرح شده وجود داشته باشد.

الف– استقلال:

می‌توان گفت که نهادهای تنظیم مقررات مستقل(RIA) براساس معیارهای بین‌المللی در این زمینه وجود ندارد و نهادهای مورد بررسی در این گزارش اگر چه بعضاً دارای ساختار سازمانی و مالی مستقل می‌باشند ولی به نظر می‌رسد که بدلیل ماهیت دولتی و نوع انتخاب اعضای کمیسیون یا شوراها و همچنین روسای سازمان‌ها امکان استقلال در تصمیم‌گیری‌ها فراهم نباشد و این نهادها تحت تاثیر نوسانات سیاسی قرار دارند.

در معدودی از نهادهای مورد بررسی، قانون مشخص و مدونی برای رگولاتوری و وظایف آن وجود دارد(سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، اتحادیه‌های صنفی و مرکز ملی رقابت) و در بقیه سازمان‌ها اگرچه قوانین محکمی وجود دارد ولی رویکرد تهیه این قوانین ناظر به محیط رقابتی و قواعد مقررات‌گذاری در آن نیست. در عمده قوانین یادشده نقش نهادهای مختلف درگیر در حوزه مقررات‌گذاری بخش به درستی تبیین نگشته است و همین موضوع باعث تداخلاتی در این زمینه می‌شود(به عنوان مثال حوزه تصمیم‌گیری بانک مرکزی، دولت و مجلس درباره نرخ بهره)

به غیر از اتحادیه‌های صنفی، بقیه نهادهای رگولاتوری مورد بررسی از استقلال عمل در هزینه‌کرد بودجه برخوردار نبوده‌اند و در مواردی همچون سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی که دارای منابع درآمدی غیر بودجه‌ای (از محل حق فرکانس و مجوز ورود) بوده است نیز این استقلال عمل مشاهده نمی‌شود. البته عدم استقلال این نهادها در موضوع انتخاب و انتصاب و عزل اعضای کمیسیون‌ها و شوراها و همچنین روسا و مدیران نهادهای مقررات‌گذار نیز مشهود است و می‌توان گفت که تقریباً چنین فرایندهایی کاملاً در اختیار دولت قرار دارند.

اما نکته‌ای که متاسفانه به نظر می‌رسد در قوانین مورد بررسی مغفول مانده است و حداقل در بررسی‌های انجام شده، اشاره به آن دیده نشده است؛ موضوع اهمیت و ارزش اطلاعات و داده‌هایی است که اعضای نهادهای رگولاتوری کسب کرده و با خود دارند که در صورت انفصال از نهاد رگولاتوری به راحتی به شرکت‌های موجود قابل انتقال است و می‌تواند موجبات نقض قواعد رقابتی را فراهم آورد. تجربه کشورهای موفق در این زمینه حاکی از وجود دوره قرنطینه برای افراد عضو نهادهای رگولاتوری است تا از انتشار چنین اطلاعات ارزشمندی به صورت رانت‌جویانه جلوگیری شود و دست آخر اینکه اگرچه در قوانین ایران موضوع منع مداخله کارکنان در معاملات دولتی وجود دارد؛ ولی این قانون پوشش دهنده‌ی تمامی الزامات نیست. به عنوان مثال یکی از اعضای کمیسیون تنظیم مقررات، وزیر

ارتباطات و فناوری اطلاعات است که وی به طور همزمان و براساس قانون رئیس مجمع شرکت‌های مخابراتی استانی نیز می‌باشد یعنی در این مورد تفکیک بین رگولاتور (کمیسیون تنظیم مقررات) و بنگاه‌های موجود در بازار(شرکت مخابرات استانی) صورت نگرفته است. این موضوع در مورد بازارها و نهادهای دیگر نیز قابل مشاهده است.

ب- ابزارهای مقررات‌گذاری

در ایران بدلیل تورم‌های بالا در اقتصاد از گذشته‌های دور دولت همواره اقدام به مقررات‌گذاری قیمتی می‌نموده است که در بخش‌های مختلف این وظیفه به رگولاتور براساس قانون واگذار شده است. هرچند که تجارب گذشته نشان می‌دهد که دولت و مجلس هرجا لازم دانسته است این اختیار را از رگولاتور سلب نموده است و خود اقدام به مقررات‌گذاری قیمت نموده است. بنابراین یکی از مهمترین ابزارهای مقررات‌گذاری یعنی قیمت و تعرفه، وضعیت مبهمی دارد. هرچند که تلاش‌هایی برای آزادسازی در برخی بازارها صورت گرفته است اما آزادسازی قیمت‌ها کمتر صورت گرفته است.

از جمله دیگر ابزارهای موثر در اختیار رگولاتورها، ابزار قضاوت و رفع اختلاف بین بازیگران بازار است که باتوجه به آنکه اغلب بازارهای مورد بررسی دارای ساختاری با حضور غالب شرکت‌های دولتی داشته‌اند و در حال حاضر نیز این چنین است، احتمالاً نیاز کمتری به وجود چنین ابزاری برای رگولاتور احساس می‌شده است ولی با گام گذاشتن به مرحله خصوصی‌سازی و آزادسازی به نظر می‌رسد که ایجاد نهادهای رگولاتوری دارای این ابزار و البته مستقل از بازیگران بازار برای تضمین رقابت ضروری باشد. از جمله ابزارهای دیگر مقررات‌گذاری، ابزارهای درونی همچون دستمزدهای انگیزشی برای کارکنان رگولاتوری یا آموزش‌های ویژه است که اولی براساس قانون جدید خدمات کشوری بطور کامل حذف شده است و در مورد دوم نیز مقررات و قوانین الزامات محکمی را فراهم ننموده‌اند.

لازم به ذکر است برخی ابزارهای فنی و استانداردگذاری در هر بخش وجود داشته و در اختیار رگولاتور قرار دارد ولی عمده ابزارهای اقتصادی مقررات‌گذاری همچون قیمت‌گذاری و ورود و خروج به بازار در اختیار رگولاتور نمی‌باشد. البته این موضوع وجه غالب است و در بازارهایی همچون راه‌آهن، بازرگانی داخلی، برق اختیارات رگولاتور در زمینه ورود و خروج پررنگ می‌باشد.

ج- پاسخگویی و کنترل رگولاتور

پاسخگویی در نهاد مقررات‌گذاری موضوعی پیچیده است چرا که از یک سو براساس تجارت بین‌المللی و ادبیات رگولاتوری عنوان می‌شود که سازمان تنظیم مقررات می‌بایست دارای استقلال در تصمیم‌گیری باشند و از سوی دیگر وجود چنین استقلالی بعضاً ممکن است از میزان پاسخگو بودن این نهاد در برابر ذینفغان بکاهد. البته با فرض پاسخگو بودن یک نهاد، اینکه چنین نهادی در مقابل کدام دسته از ذینفعان (دولت، بنگاه‌ها یا مشتریان) پاسخگو است نیز مسأله مهمی است. در ایران به غیر از اتحادیه‌های صنفی، تمام نهادهای دیگر رگولاتوری در برابر دولت ملزم به پاسخگویی می‌باشند که این پاسخگو بودن می‌تواند به مجلس نیز تسری یابد و به نظر می‌رسد که در این زمینه مشکل خاصی وجود ندارد ولی موضوع مهم پاسخگویی در برابر سایر ذینفعان همچون بنگاه‌ها و مشتریان است. در بررسی‌های انجام گرفته، مشاهده می‌شود که اگر چه براساس مقررات دولت این سازمان‌ها از طریق دفاتر ارزیابی عملکرد و پاسخگویی به شکایات ملزم به رسیدگی به شکایات هستند ولی در زمینه مقررات‌گذاری اقتصادی چنین دفاتری به طور معمول فاقد قدرت تصمیم‌گیری می‌باشند و در نهایت نهاد قضایی می‌تواند به چنین شکایاتی رسیدگی نماید. هرچند به نظر می‌رسد که در برخی از موارد حتی امکان چنین چیزی هم وجود ندارد؛ چرا که به عنوان مثال شرکت‌های بیمه‌ای فعال در بازار امکان این را ندارند که به تصمیم‌های رگولاتور در مورد نرخ‌های مصوب اعتراض داشته باشند.

از جمله عوامل دیگر پاسخگو بودن رگولاتور، حضور نمایندگان بخش خصوصی (بنگاه‌ها و مشتریان) در فرایند تصمیم‌گیری و امکان ارائه نظرات خویش در فرایند تصمیم‌سازی است. در ایران حضور بخش خصوصی در نهادهای رگولاتوری از طریق نماینده اتاق بازرگانی و صنایع معادن در برخی کمیسیون‌ها یا شوراها از جمله شورای رقابت، شورای عالی بیمه، شورای عالی هواپیمایی حضور دارد و در سایر نهادها بخش خصوصی حضوری ندارد.

اما از جمله موضوعات نادیده شده در فرایند تصمیم‌گیری سازمان تنظیم مقررات در کشور، الزام قانونی برای استفاده از مشورت و نظرخواهی عمومی است. اصولاً در کشورهای موفق در زمینه مقررات‌گذاری (از جمله آمریکا) در فرایند تصمیم‌گیری و در حین تدوین مقررات، رگولاتور موظف است تا نظرات بخش خصوصی را در زمینه مقررات در حال تدوین جویا شده و توضیحات و توجیهات لازم را در قبول یا رد نظرات ارائه شده بیان کند و در صورت عدم رضایت ارائه‌کنندگان نظرات، راهکارهای قانونی برای حل موضوع پیش‌بینی شده است. در بررسی انجام شده در این گزارش در قوانین و مقررات به چنین موضوعی برخورد نشده است و از جمله نقاط ضعف فرایند مقررات‌گذاری و پاسخگویی نهاد رگولاتوری در ایران محسوب می‌شود.

د- تصمیم‌گیری

شاید بتوان اصلی‌ترین ویژگی یک نهاد مقررات‌گذاری را همانطور که از نام آن پیداست؛ تصمیم‌گیری در مورد مقررات در حوزه زیر مجموعه خویش دانست؛ که براساس قانون به آن تفویض شده است. شیوه‌ی متعارف و پذیرفته شده تصمیم‌گیری در نظام رگولاتوری عمدتاً از طریق شورایی است که اعضای چنین شورایی دارای استقلال و قدرت اظهارنظر در موضوعات مورد بررسی فارغ از فشارهای بیرونی را دارند. همانطور که بیان شد شیوه‌ی غالب تصمیم‌گیری در نهادهای تنظیم مقررات در ایران بصورت شورایی(کمیسیونی) است. فرایند تصمیم‌گیریها براساس ضوابط داخلی مستند بوده و غالباً براساس رای اکثریت شورا

اخذ می‌شود. ولی الزاماً به منظور اخذ یک تصمیم، گزارش فنی و توجیهی مورد نیاز نیست هرچند که نهادهای مختلف بسته به حساسیت موضوع از چنین گزارش‌هایی استفاده می‌نمایند. حیطه موضوعات مورد تصمیم‌گیری البته در نهادهای مختلف متفاوت است. برخی از نهادها تنها مجری قوانین و مقررات وضع شده از سوی نهادهای مقررات‌گذار دیگر هستند(همچون اتحادیه‌ها) و برخی دیگر تا حدود زیادی دارای اختیار در زمینه مقررات‌گذاری اقتصادی می‌باشند(شورای عالی بیمه). البته نهاد ملی(شورای رقابت) در این زمینه یک مورد خاص محسوب می‌گردد که حوزه وسیع تصمیم‌گیری را حداقل براساس قوانین وضع شده دارد و البته مقررات وضع شده نیز اولویت بر مقررات رگولاتورهای بخشی دارد که چالشی که هم‌اکنون قابل پیش‌بینی است چگونگی رفع اختلاف بین تضادهایی است که رگولاتورهای بخشی و رگولاتور ملی رقابت به وجود خواهد آمد.

فصل سوم

بررسی تطبیقی ساختار و سازوکار اجرایی نهادهای حقوقی تنظیم مقررات

۳-۱- پیشگفتار

فصل سوم از کتاب حاضر مربوط به مطالعه تطبیقی در مورد ساختار حقوقی، سازوکار و عملکرد نهادهای تنظیم مقررات در دیگر کشورها است. کشورهایی که در این مطالعه انتخاب شده اند عبارتند از آمریکا، انگلستان، آلمان و ترکیه است. کشور آمریکا به این دلیل انتخاب شده است که پرسابقه‌ترین کشور در زمینه مقررات‌گذاری بوده و اصولاً بسیاری از صنایع آن که دارای خصوصیات انحصاری طبیعی بوده‌اند، مدت‌ها است که از طریق بخش خصوصی اداره می شوند و در عین حال نوع نظام مقررات‌گذاری در آن به شیوه‌ای بوده است که در یک مطالعه این چنینی لزوم بررسی آن وجود دارد. انگلستان یکی از موفق ترین کشورها در زمینه پیاده‌سازی برنامه‌های خصوصی‌سازی و آزادسازی است و از این رو نهادهای تنظیم مقررات در زمینه انحصارات را به عنوان یک مکمل فرآیند خصوصی‌سازی به خوبی ایجاد و سازماندهی نموده است. آلمان به این دلیل در این مطالعه مورد توجه بوده است که ساختار ویژه ای از مقررات‌گذاری را در خود دارد و در عین اینکه دارای بازاری آزاد بوده، نهادهای مقررات‌گذار را نیز با حداقلی از وظایف ایجاد نموده است و بالاخره، ترکیه از جمله کشورهایی است که اصلاحات اقتصادی خویش را در سالهای اخیر آغاز نموده است و از سوی دیگر شباهت اقتصادی بسیاری با ایران دارا است و لذا در این مطالعه مورد توجه قرار گرفته است. این مطالعه پس از بررسی نهادهای مقررات گذاری عمدتاً در حوزه انحصارات در کشورهای مورد مطالعه، در بخش بعد مقایسه‌ای تحلیلی از دستاوردهای مطالعه در کشورهای مورد بررسی و نتایج حاصل از مطالعات انجام شده در فاز دوم این مطالعه درباره ایران ارائه نموده است.

۳-۲- آمریکا

۳-۲-۱- مقدمه

ایالات متحده امریکا که در بسیاری از موارد به اختصار ایالات متحده (United States) خوانده می‌شود، یک جمهوری مبتنی بر فدرالیسم است که در برگیرنده پنجاه ایالت می‌باشد. چهل و هشت ایالت از کل ایالات امریکا، به صورت متمرکز قرار داشته و ایالت آلاسکا و مجمع‌الجزایر هوایی دو ایالتی هستند که اولی در شمال غربی کانادا و دومی در اقیانوس آرام قرار گرفته است. همچنین ایالات متحده جزایر و قلمروهای کوچکی نیز در اقیانوس آرام و دریای کارائیب دارد. این کشور در قاره امریکای شمالی، از شما با کانادا و از جنوب با مکزیک همسایه است، البته ایالت آلاسکا که در مجاورت کشور روسیه، در سال ۱۸۶۲ به مبلغ ۷/۲ میلیون دلار از این کشور خریداری شده است. ایالات متحده امریکا با بیش از ۹ میلیون کیلومتر مربع وسعت، سومین (در برخی از آمارها چهارمین) کشور پهناور جهان محسوب می‌شود. جمعیت این کشور قریب به ۳۰۰ میلیون نفر می‌باشد که از این نظر نیز سومین کشور پر جمعیت جهان به شمار می‌رود. امریکا یکی از کشورهایی است که بیشترین تنوع نژادی و گوناگونی فرهنگی را در جهان دارد. قریب به ۷۹ درصد مردم ایالات متحده در شهرها (و حومه آنها) زندگی می‌کنند؛ همچنین بیش از ۵۰ درصد این شهرنشینان نیز در شهرهای بالای ۵۰ هزار نفر اقامت دارند. در سال ۲۰۰۶، ایالات متحده دارای ۲۵۴ شهر بالای ۱۰۰ هزار نفر، ۹ شهر بالای یک میلیون نفر و ۴ شهر بین‌المللی (نیویورک، لس‌انجلس، شیکاگو و هوستون) بوده است.

۳-۲-۲- ساختار سیاسی

ایالات متحده امریکا، قدیمی‌ترین کشوری است که در آن نظام فدرالی حاکم

بوده است. این کشور یک نظام جمهوری منطبق بر قانون اساسی است که در آن تصمیم‌گیری بر اساس اکثریت، صورت گرفته و حقوق اقلیت‌ها نیز از طریق قانون به رسمیت شناخته شده است. با به رسمیت شناختن قانون فدرالیسم در ایالات متحده، استقلال هرکدام از ایالت‌های این کشور مورد تایید قرار گرفته و تفاوت‌های ساختاری موجود در هرکدام از این ایالت‌ها، پویایی بی‌نظیری به سیستم حکومتی این کشور بخشیده است. وجود تنوع در ساختارهای اجتماعی، فعالیت انواع گوناگونی از قوای حکومتی را طلب می‌نماید.

در ایالات متحده امریکا، مردم تابع سه نوع دولت فدرال[1]، ایالتی[2] و محلی[3] می‌باشند. وظایف دولت محلی عمدتاً مربوط به امور شهری و محلات می‌شود. عمدتاً قانونگذاران و قوه مجریه در حکومت محلی با رای مستقیم مردم محلی انتخاب می‌شود؛ اما در دولت فدرال و ایالتی، صاحبان مناصب دولتی و قضایی با معرفی دولت و تایید کنگره برگزیده می‌شوند. دولت‌های ایالتی کاملاً مشابه هم بوده و فرماندار هر ایالت به طور مستقیم با رای مردم انتخاب می‌شود.کنگره ایالات متحده شامل دو مجلس سنا[4] و نمایندگان[5] می‌باشد که وظیفه تنظیم مقررات فدرالی، اعلام وضعیت جنگ، تایید معاهدات بین‌المللی، اختیار خزانه، احضار به دادگاه و نیز سوال و استیضاح اعضای دولت را دارد. کنگره ایالات متحده از اختیارات فراوانی برخوردار است؛ از جمله این اختیارات می‌توان به انتشار پول، گرفتن وام، وضع مالیات، تنظیم مقررات تجارت داخلی و بین‌المللی، اعلان جنگ و اصلاح قانون اساسی اشاره کرد (Clark, 1998).

کلیه قوانین تصویب شده در حکومت‌های محلی و ایالتی باید توسط قوه قضائیه این کشور مورد بررسی قرار گرفته و در صورت مغایرت با قانون اساسی ملغی اعلام شود. قانون اساسی ایالات متحده امریکا، در حقیقت در برگیرنده ساختار و

1. Federal
2. State
3. Local
4. Senate
5. House of Representatives

مسئولیت‌های دولت فدرال و تنظیم کننده روابط آن با تک‌تک ایالت‌ها و نیز تنظیم کننده روابط ایالات مختلف با همدیگر می‌باشد. اصلاح قانون اساسی امریکا نیازمند موافقت سه چهارم ایالت‌ها است. تاکنون قانون اساسی امریکا ۲۷ بار مورد بازبینی و اصلاح قرار گرفته است (Scheb et al, 2002). «دیوان عالی قضایی»[1] ایالات متحده در بالاترین جایگاه قضایی این کشور قرار دارد. دادگاه‌های فدرال،[2] دیوان عالی ایالات[3] و دادگاه‌های ایالتی،[4] در جایگاه‌های بعدی اهمیت قرار دارند. دیوان عالی قضایی و دادگاه فدرال که توسط رئیس‌جمهور و با تایید مجلس سنا انتخاب می‌شوند، وظیفه تفسیر قوانین و برگشت دادن آن در صورت مغایرت با قانون اساسی را در کلیه سطوح بر عهده دارد. دیوان عالی کشور که توسط قاضی‌القضات اداره می‌شود، نه عضو دائم دارد. با در نظر گرفتن نقش قضایی دیوان عالی، این مرجع عمدتاً نقش حل اختلافات میان قوه مجریه و مقننه و یا دولت‌های ایالتی و دولت فدرال را بر عهده دارد. با توجه به اینکه وظیفه تفسیر قانون نیز به دیوان عالی ایالات متحده واگذار شده است، مشاهده می‌شود که این نهاد با صدور حکم در اغلب موارد زمینه سیاستگذاری‌های خود را فراهم می‌نماید. رئیس جمهور به عنوان فرمانده کل قوای نظامی، در راس هیأت اجرایی قرار دارد. تایید رئیس جمهور برای تبدیل شدن مصوبات مجلس به قانون الزامی می‌باشد؛ همچنین وی وظیفه تشکیل کابینه و تعیین مناصب حکومتی و نیز اجرای قوانین حکومت فدرال را بر عهده دارد. انتخاب رئیس جمهور با رأی مستقیم مردم صورت نگرفته و از طریق سیستم کالج‌های انتخاباتی[5] که در آن، آرای الکترال در میان ایالت‌های مختلف توزیع شده است، انجام می‌شود. رئیس جمهور ایالات متحده به عنوان اصلی‌ترین پیشنهاد دهنده قوانین و لوایح در سطوح مختلف حکومتی این کشور شناخته می‌شود. همچنین مهمترین منبع قدرت رئیس جمهور برای اجرای قوانین

1. Supreme Court of the United States
2. United States federal Judges
3. State Suprime Court
4. State Judge
5. Electoral College

مورد نظر خود، داشتن حق وتو برای رد مصوبات کنگره می‌باشد، به‌گونه‌ای که بدون امضای رئیس جمهور، مصوبات مجلس جنبه قانون به خود نمی‌گیرد. رئیس قوه مجریه، فرمانده کل‌قوای نظامی در ایالات متحده نیز می‌باشد.

۳-۲-۳- ساختار اقتصادی

ایالات متحده، یکی از توسعه‌یافته‌ترین اقتصادهای جهان به شمار می‌رود که در طول‌دهه‌های اخیر قدرت بلامنازع اقتصادی جهان محسوب شده است. تولید ناخالص داخلی این کشور در سال ۲۰۰۷، بالغ بر ۱۳،۶۶۸ میلیارد دلار بوده است. با تبدیل تولید اسمی به تولید ناخالص بر حسب قدرت برابری خرید،[1] تولید ایالات متحده بیش از ۱/۵ برابر تولید چین، ۳ برابر ژاپن و ۵ برابر آلمان خواهد بود. بررسی وضعیت اجزای تولید ناخالص داخلی امریکا نشان می‌دهد که مصرف بخش خصوصی، بزرگترین قسمت تولید ناخالص این کشور را تشکیل می‌دهد و در طول ۳۰ سال اخیر همواره بر اهمیت و وزن این بخش افزوده شده است. مصرف بخش خصوصی در سال ۲۰۰۷، حدود ۹،۷۱۰ هزار میلیارد دلار از تولید ناخالص این کشور را تشکیل داده است. سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و هزینه‌های دولت بعد از دهه ۱۹۸۰، تقریباً روند مشابهی داشته‌اند. در طول این مدت همواره هزینه‌های دولت بیشتر از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی بوده و تنها در سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰، سرمایه‌گذاری خصوصی بر هزینه‌های دولت پیشی گرفته است. روند تغییرات نرخ بهره در اقتصاد ایالات متحده نشان می‌دهد که ثبات قیمت‌ها، یکی از مهمترین ویژگی‌های اقتصاد ایالات متحده در طول سال‌های اخیر بوده است. بعد از رشد شدید قیمت‌ها در سال‌های ۸۵-۱۹۸۰، اقتصاد ایالات متحده همواره از یک روند منطقی در رشد قیمت‌ها برخوردار بوده و نوسانات اندکی را در این متغیر شاهد بوده است.

نیروی کار شهری در اقتصاد ایالات متحده در سال ۲۰۰۸ برابر با ۱۵۴/۴ میلیون

---

1. Purchasing Power Parity (PPP)

نفر بوده و نرخ مشارکت نیروی کار در این سال با اندکی کاهش به ۶۵/۷ درصد رسیده است. روند کاهش بیکاری تا زمانی که اولین نشانه‌های رکود اقتصادی در اقتصاد ایالات متحده مشاهده گردید ادامه داشته است؛ اما با آغاز بحران، نرخ بیکاری با نرخ بی‌سابقه‌ای رو به افزایش گذاشته و در عرض کمتر از یک‌سال بیش از ۵/۸ درصد افزایش یافت.

جدول ۳-۱. برخی شاخص‌های مهم اقتصادی آمریکا

شاخص	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸
GDP اسمی (میلیارد دلار)	۱۱۶۵۸.۹	۱۲۴۲۱.۹	۱۳۱۷۸.۴	۱۳۸۰۷.۶	۱۴۲۶۴.۶
رشد اقتصادی(درصد)	۳.۶	۲.۹	۲.۸	۲	۱.۱
نرخ تورم (درصد)	۳.۳	۳.۴	۲.۵	۴.۲	-۰.۱
نرخ بیکاری(درصد)	۵.۵	۵.۱	۴.۶	۴.۶	۵.۸

منبع: BMI, 2009

۳-۲-۴- مقررات‌گذاری

۳-۲-۴-۱- مقدمه

سابقه تأسیس نهادهای تنظیم مقررات مستقل در آمریکا به سال ۱۸۸۹ باز می گردد که در آن سال کمیسیون تجارت بین ایالتی[1] (ICC) از وزارت کشور جدا شد. علت این جدایی نیز ناشی از تغییر قوانین پایه یا تلاش برای موضوع تفکیک قوا نبود، بلکه قانون گذاران در آن زمان مشاهده می کردند که قوانین رسمی وزارتی باعث عدم کارایی و ناسازگاری در این دو نهاد شده است. مفهوم "کمیسیون مستقل" در زمان "طرح نو"[2] به وجود آمد و سازمانهایی همچون کمیسیون اوراق و ارز (SEC)[3] هیأت روابط ملی کار (NLRB)[4] مرکز هوانوردی

1. Interstate Commerce Commission

۲. New Deal طرحی اقتصادی در زمان روزولت در امریکا در سالهای ۱۹۳۳ تا ۱۹۳۵ بود با هدف اصلاحات اقتصادی در آن کشور . م

3. Securities & Exchang Commission

4. National Labor Relations Board

غیر نظامی (CAA)[1] بر اساس مدل (ICC) شکل گرفتند. علت انتخاب چنین رویکردی آن بود که سازمانهای مستقل مقررات گذاری با چنین ساختاری بسیار شبیه به ساختار شرکتهایی است که قرار است تا تحت مقررات گذاری قرار گیرند و به این ترتیب کنترل آنها به صورت مؤثری انجام می گیرد. به همین ترتیب ساختار کمیسیونی مستقل باعث ایجاد ثبات و تداوم برای سازمان می شود که آن را قادر می سازد تا تخصص های لازم را کسب کند. چگونگی تطبیق چنین نهادی در ساختار دولتی و قانونی آن زمان آمریکا از مشکلات اساسی این سازمانها بود. چرا که از سویی دولت و مشخصاً رئیس جمهور مسئولیت عزل و نصب مقامات دولتی را بر عهده داشت، که این اختیار در تضاد با ماهیت چنین نهادهایی بود. ولی ضرورت وجود چنین نهادهایی باعث شدکه یک تفسیر مجدد از قانون اساسی در سال ۱۹۳۴ صورت گیرد. بر این اساس در زمان ریاست جمهوری هوور (Hoover) وی هفت نفر را برای کمیسیون فدرال تجارت (FTC)[2] تعیین نمود. بر اساس قوانین جدید اعضای کمیسیون تنها به دلایل خاصی قابل بر کنار شدن بودند؛ از جمله ناتوانی در انجام وظایف یا قصور محرز. روند ایجاد نهادهای تنظیم مقررات تا اوایل دهه هفتاد در آمریکا ادامه داشت. در طی این سالها کمیسیون انرژی فدرال (FPC)[3] در سال ۱۹۳۵ کمیسیون اوراق بهادر دارند در سال ۱۹۳۸ و کمیسیون هوانوردی غیر نظامی در سال ۱۹۴۰ تشکیل شد. اما از دهه هفتاد به بعد موج مقررات زدایی در آمریکا آغاز شد. تا سال ۱۹۷۷، ۱۷ درصد از تولید ناخالص ملی آمریکا را صنایع کاملاً مقررات گذاری شده ایجاد می نمودند. که درسال ۱۹۸۸ این رقم به ۶/۶ درصد رسید. در طی این سالها بخش های حمل ونقل هوایی، راه آهن، زمینی دچار تغییر قوانین شد و مقررات آسان گیرانه تری وضع شد و به تدریج در سایر قوانین نیز تجدید نظرهایی صورت گرفت.

1. Civil Aeronautics Authority
2. Federal Trade Commission
3. Federal Power Commission

۳-۲-۴-۲- ساختار حقوقی نظام مقررات‌گذاری

نظام مقررات گذاری در آمریکا برگرفته از نظام حقوقی مبتنی بر "کامن لا[۱]" است و بنابراین با تکیه بر چنین نظام حقوقی مقررات گذاری در آن کشور شکل گرفته است. وجود اصولی همچون آزادیهای فردی و حقوق فدرالی، ویژگیهای متمایزی را به نظام مقررات گذاری این کشور داده است. بر این اساس اگرچه سازمان های مقررات گذار در آمریکا بر اساس قانون دارای اختیارات مقررات گذاری هستند، ولی دادگاهها و احکام صادره از سوی آنها در نتیجه شکایت ذینفعان مقررات گذاری را از حیطه این سازمان ها خارج نموده است. به علاوه نظام فدرالی باعث شده است تا مقررات گذاری در سطوح ایالتها دچار چندگونگی و تفاوت شود. در آمریکا امور اجرایی بر اساس قانون اساسی بر عهده رئیس جمهور است که بخش اجرایی شامل ۱۵ وزارتخانه است؛که عضو کابینه محسوب می‌شوند و نهادهای مستقل مقررات گذاری فدرال که زیر نظر رئیس جمهور قرار دارند. محدوده اختیارات رئیس جمهور در سطح ملی و بین المللی است و امور ایالتی را در بر نمی گیرد. نهادهای مقررات گذاری در خارج از یک دپارتمان (وزارتخانه) اجرایی فعالیت می نمایند. که اغلب آنها در زیر مجموعه قوه مجریه قرار دارند؛ اگر چه برخی نیز در زیر مجموعه قوه مقننه قرار دارند. در اغلب موارد این سازمانها بر اساس قانون کنگره شکل گرفته اند. سازمان تنظیم مقررات بر اساس قانون، دارای استقلال عملکرد هستند. این سازمانها بر خلاف سازمانهای دیگر که دارای رئیس یا مدیر کل منتصب از جانب رئیس جمهور هستند؛ دارای کمیسیون، هیأت یا نظایر آن هستند که شامل پنج یا هفت نفر اعضایی است که قدرت را در آن نهاد در اختیار دارند. رئیس جمهور اعضای کمیسیون یا هیأت ها را با تأیید مجلس سنا تعیین می کند و دوره انتخاب اعضاء از دوره ریاست

---

۱. Common Law : در حقوق کامن لا منبع اصلی قانون قواعدی است که قضات در دادگاه ها آنرا مورد تطبیق و اجرا قرار داده اند.م

جمهوری بیشتر است (اغلب شش ساله) و به این ترتیب رئیس جمهور توانایی تغییر تمامی اعضای کمیسیون را ندارد، ولی رئیس جمهور رئیس کمیسیون را از میان اعضاء انتخاب می کند. بر اساس قانون، قدرت رئیس جمهور در عزل اعضاء کمیسیون محدود است و تنها به دلایل روشن و مشخص می تواند این کار را انجام دهد (مواردی همچون ناتوانی فیزیکی، تخلف از قانون و غیره) به علاوه اغلب این کمیسیون ها شامل این قانون هستند که تمامی اعضا نمی توانند از یک حزب باشند؛ حتی اگر رئیس جمهور قدرت انتصاب داشته باشد این قانون می بایست رعایت شود. در عمل به دلیل جابجایی زیاد در این کمیسیون ها رییس جمهور می‌تواند اکثریت را به وسیله منتصبان خود کسب کند و کنگره هم عملاً دارای ظرفیت کمی برای جلوگیری از این روند است (Shane at al, 2003).

کنگره از طرق دیگر می تواند بر سازمان های تنظیم مقررات نظارت داشته باشد. یکی اینکه همه سازمان های تنظیم مقررات بر اساس قوانین کنگره تاسیس شده‌اند و همین موضوع می تواند در مواقع لزوم با اصلاح قوانین، نوعی نظارت را ایجاد نماید. دیگر آنکه بر اساس "قانون بازنگری کنگره[1]" سازمان ها ملزم هستند تا مقررات خویش را قبل از ابلاغ، به کنگره ارائه نمایند. کنگره توانایی وتو نمودن این مقررات را دارد و در نهایت کنگره می تواند از قدرت خویش در تخصیص بودجه برای هدایت و نظارت بر نهادهای مقررات گذار استفاده نماید، اما چنین اهرم فشاری عملی نخواهد بود مگر آنکه توسط هردو مجلس (کنگره وسنا) و همچنین رییس جمهور مورد تایید باشد. بخش اجرایی نیز در طی سالها راه‌هایی برای اعمال نفوذ بر رگولاتورها یافته است. در سال ۱۹۸۱ رییس جمهور ریگان قانونی را ابلاغ نمود که سازمان‌ها را ملزم می‌داشت که متناسب بودن را در مقررات‌گذاری های خویش مدنظر داشته باشند. بر اساس این قانون رگولاتور تنها هنگامی می‌تواند اقدام به مقررات‌گذاری نماید که منافع چنین مقررات‌گذاری برای جامعه بیش از هزینه‌های ناشی از آن باشد. به این منظور سازمان‌ها ملزم شدند تا

1. Congressional Review Act

تحلیل هزینه – فایده از مقررات وضع شده خویش بـه "دفتـر مـدیریت بودجـه[1]" ارائه نموده و به تأیید آن برسانند. به علاوه لازم بود تا این سازمان ها برنامـه ای از اهداف سالانه خود را به دفتر مدیدریت بودجه ارائـه نماینـد. بـالاخره اینکـه نظـام قضایی نیز بر اساس قانون نظام اداری آمریکا دارای قدرت بازنگری و لغو مقرراتی را دارند که بر خلاف اصول مسلم قانون اساسی است. دادگاه می تواند بـا شـکایت مدعی العموم یا ذینفعان در بازار در هر مرحله از فرآیند مقـررات گـذاری مـانع از تصویب قانون شده و اجبار به اصلاح و تطبیق آن با اصـول قـانون اساسـی شـوند (Verhey, Zwart, 2003).

۳-۲-۴-۳- مقررات‌گذاری ایالتی و فدرال

اگرچه مقررات گذاری در آمریکا معمولاً در سطح ملـی دیـده مـی شـود، ولـی بعضاً ایالتهای مختلف مقررات گذاری خاص خود را در زمینه های مختلف اعمـال می نمایند. به عنوان مثال قیمت گذاری آب و برق در برخی از ایالتها صـورت مـی گیرد؛ در حالی که در برخی دیگر قیمت گذاری آزاد است. وجود رگولاتور ایـالتی در اولویت مقررات گذاری در آمریکا قرار دارد و بـر اسـاس قـوانین فـدرال نمـی بایست قوانین ایالتی را تحت الشعاع قوانین فدرال قرار دارد و علی‌رغم تلاش های صورت گرفته هنوز قوانین ایالتی بر قوانین فدرال ارجحیت دارد. دلایلی کـه بـرای این موضوع عنوان شده است عبارتند از:

- شرایط محلی و ایالتی می تواند بر هزینه و منافع یـک سیاسـت اثـر گـذار باشد بنابراین مقررات می بایست با شرایط محلی انطباق یابند.
- شهروندان در هر ایالت ممکن است ترکیب متفاوتی از کالاهای عمـومی را خواستار باشند بنابراین قدرت انتخاب بیشتری به مالیات دهندگان داده می شود.
- قوانین فدرال تنوع زیستی و قومی را در هر منطقه در نظر نمـی گیـرد و به عنوان مثال مسأله آلودگی می تواند در یـک ایالـت موضـوعی مهمـی قلمـداد

1. Office of Management Budject

شود در حالی که در ایالتی دیگر بـه دیگـر ویژگیهـای اقلیمـی ضـرورت بحـث درباره آن وجود ندارد.

اما به هر حال رگولاتوری در سطح ملی نیز دارای منافعی است از جمله:

- رگولاتور ملی دارای مزیت در اطلاعات نسبت به رگولاتور ایـالتی اسـت. مثلاً اداره غذا و داروی آمریکا (FDA)[1] از نقـاط مختلـف نتـایج آزمایـشگاهی را برای یک دارو می تواند جمع آوری کند که منجر به تصمیم‌گیری بهتر می شود.
- در مورد کالاهایی که در سطح ملی توزیع می شوند رگولاتور ملـی کـاراتر است چرا که مثلاً یک تولید کننده درگیر قوانین ایالتهای مختلف که می تواند بعضاً با یکدیگر تفاوت داشته باشند، نمی شود.
- برخی از مسائل مقررات گذاری فراتر از حوزه یک ایالـت اسـت همچـون مباحث زیست محیطی که آلودگی در یک ایالت آسیب به کل کشور وارد می آورد.

به هر حال نظام مقررات گذاری در آمریکا ترکیبی از مقـررات فـدرال و ایـالتی است که بسته به نوع و اهمیت آن مقررات در نظـام فـدرالی اولویـت بـا مقـررات گذاری ملی یا ایالتی خواهد بود (Bryner, 1987).

۳-۲-۴-۴- مدل مقررات‌گذاری

مدل مقررات گذاری آمریکا در صنایع زیر ساختی عمدتاً بـه صـورت مقـررات گذاری مستقل است که تأکید بر نهادهای تخصصی در هر حـوزه دارد کـه در یـک چارچوب قانون محور و با مقرراتی دقیق فعالیت می کنند و از سـوی دیگـر تأکیـد بسیاری نیز بر دریافت نظرات عمـومی[2] قبـل از تـصویب مقـررات دارد. در نتیجـه ساختار، دارای قوانینی است که دادگاه ها (شامل دادگاه عالی) نقـش اساسـی را در مقررات گذاری دارند و در حقیقت دادگاه ها و حوزه های مرتبط می توانند محتـوا و شکل مقررات را تغییر دهند. (البته این موضوع در سـطح فـدرال بـیش از سـطح

1. Food and Drug Administration
2. Public hearing

ایالتی مصداق دارد) مقررات‌گذاری در آمریکا اغلب به عنوان یک نظام بسیار منبع محور[1] قلمداد می‌شود که تحت سلطه قضات است و نیاز به تعداد زیادی قاضی و افراد حرفه ای (اقتصاددان، حسابدار و غیره) برای اجرا دارد. بنابراین نظام مقررات-گذاری در آمریکا بسیار مقررات محور است و بیشتر بر ضرورت اجرای قوانین تأکید دارد تا آنکه این قوانین در واقعیت منافع ذینفعان را در نظر می‌گیرد یا خیر.[2] بر خلاف بسیاری از کشورها که مسائل مختلف مقررات‌گذاری از طریق گفتگو و مدیریت حل می‌شود در آمریکا اکثر مسائل به دادگاهها ارجاع می شوند. دادگاه ها نقشی مهم در محدود نمودن اعمال نفوذ از سوی کنگره، ریاست جمهوری و حتی مقام های قضایی بر سازمان مقررات‌گذاری دارند و دادگاه‌ها دارای اختیار برای مواجهه و بررسی جنبه های گوناگون تصمیم‌های رگولاتوری را دارند که طیف این تصمیم‌ها می‌تواند از اعطای اختیارات به رگولاتوری از سوی کنگره تا قانونمندی و عادلانه رفتار نمودن سازمان مقررات‌گذاری با طرف‌های بازار باشد (Stern, 1999).

نقش دادگاه‌ها در ایجاد جایگزین برای مقررات‌گذاری نیز است. در آمریکا فعالیت قانونی بخش خصوصی تکمیل کننده نظام مقررات‌گذاری پراکنده آن است، که می‌تواند دارای مزایای متعددی باشد. این شیوه می تواند مقررات نامطلوب را قبل از اجرا شناسایی و اصلاح کند؛ که احتمالاً باعث کاهش هزینه های رگولاتوری و دخالت مستقیم دولت می‌شود. وجود چنین شیوه ای باعث می شود که نهاد رگولاتوری در برابر تصمیم‌های خویش پاسخگوتر باشد و امکان تصمیم‌های نادرست را کاهش می دهد، ولی در عین حال باعث می شود تا نوآوری و مسئولیت پذیری رگولاتوری، در مقابل کاهش یافته و هزینه‌های مقررات‌گذاری افزایش یابد. این نظام تصمیم‌گیری و مقررات گذاری با انتقاداتی نیز مواجه است از جمله آنکه کل مجموعه مقررات‌گذاری در آمریکا از صنعت اتومبیل‌سازی و فولاد

1. resource intensive system

۲. در ادبیات به این موضوع Regulatory Capture گفته می شود و موقعیتی در مقررات گذاری است که منافع عمومی بیش از منافع فعالان بازار در قوانین لحاظ شده باشد. م

بزرگتر است (OECD, 1999). هزینه های بالای مقررات‌گـذاری و خطـر بـالقوه ناشی از کیفر خواست‌ها باعث افزایش غیر ضروری هزینه‌های کـسب و کـار مـی-شود. بر اساس یافته‌های OECD تعداد موارد شکایت از مقررات گـذاری در طـی سالهای ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ چهار برابر شده است و هزینه کلی آن برابر با ۲/۷ درصد از GDP یعنی چهار تا پنج برابر هزینه مقررات‌گذاری در سـایر کـشورهای OECD بوده است.(OECD, 1999). ولی یکی از نقاط قـوت رونـد مقـررات‌گـذاری در آمریکا شفافیت آن است که لازمه ایجاد و توسعه یک محیط رقابتی است. مکانیسم اولیه برای ایجاد شـفافیت در مقـررات‌گـذاری در آمریکـا استانداردسـازی سیـستم مشورت عمومی[1] در هنگام مقررات‌گذاری است. قانون رویه هـای اداری[2] مـصوب سال ۱۹۴۶ حقی قانونی برای شهروندان ایجاد کرده است که آنهـا مـی بایـست در فرآیند مقررات‌گذاری مورد مشورت قرار گیرند و حداقل رویه ها در این مـورد در مقررات‌گذاری باید اعمال شود. این فرآیند "تذکر و اصلاح"[3] باعث ایجاد مباحـث عمومی راجع به مقررات و افزایش کیفیت و مقبولیـت سیاسـت‌گـذاری مـی‌شـود. فرآیند اخذ چنین مشورت‌های عمومی بـدین گونـه اسـت کـه پـس از ارائـه یـک پیشنهاد مقررات در طی مدت ۳۰ روز نظرات و پیشنهادات عمومی اخذ می‌شـود و در قانون نهایی و همراه با آن دلایل و توجیهات لازم برای هر یک از نظـرات اخـذ شده می‌بایست عنوان گردد. مقررات‌گـذاری در آمریکـا در مقایـسه بـا بـسیاری از کشورهای OECD متفاوت است، اگر چـه اهـداف سیاسـتی دارای تـشابه بـسیار هستند. نظام مقررات‌گذاری در آمریکا بر اساس دو فرم اساسی مقررات گذاری بنـا شده است که پشتیبانی کننده پویایی اقتصاد و تعدیلات بازار است:

- جایگاه سیاسی نظام فدرال که بر اساس ارزش‌های تاریخی در مورد آزادی اقتصادی و حمایت از رقابت بنا شده اسـت و باعـث شـده اسـت تـا رگولاتورهـا، تمایل به ابزارهای سیاستی، همچون مقررات‌گـذاری اجتمـاعی و روش‌هـای بـازار

1. Public consultation
2. Administration public Act
3. notice and comment

محور داشته باشند که تقویت کننده رقابت است و نسبت به رقابت اقتصادی و مالکیت عمومی خنثی است. در سالهای پس از جنگ مقررات‌گذاری اغلب به منظور ایجاد شرایط رقابتی مورد استفاده قرار گرفته و نه برای محدود کردن رقابت و جایگزین شدن سیاست‌های دیگر استفاده شده است.

- فرآیند باز و قابل اعتراض مقررات‌گذاری، انحصار اطلاعاتی و قدرت گروههای خاص را تضعیف نموده و در عین حال باعث تقویت کارآفرینی، ورود به بازار، رضایت مشتری و جستجوی دائم برای مقررات‌گذاری بهتر شده است.

مقررات‌گذاری در آمریکا دارای چارچوبی مطلق اما ملهم از اصول رقابتی است. شاهد این موضوع آن است که نظارت های رقابتی به عنوان یک ابزار از اکثر بخش‌های اقتصادی در طی بیست سال اخیر برداشته شده است. مسائلی همچون رفتارهای انحصاری در صنایع شبکه ای که کشورهای دیگر اغلب از طریق مالکیت عمومی آن را حل کرده اند، در آمریکا از طریق مقررات‌گذاری اقتصادی با حداقل دخالت دولت حل و فصل شده است. مسائلی دیگر چون کیفیت خدمات و مسائل مربوط به توزیع که در کشورهای دیگر از طریق مقررات‌گذاری اقتصادی رفع شده است؛ در آمریکا از طریق سیاست رقابت خنثی و مقررات‌گذاری اجتماعی رفع مشکل شده است. در مورد مقررات گذاری صنایع زیر ساختی[1] در آمریکا به طور کلی سه نوع روش مالکیت صنایع زیر ساختی وجود دارد که هر یک نیز نظام مقررات گذاری مربوط به خود را دارد:

- مالکیت خصوصی که از سوی دولت به آنها قدرت انحصاری داده شده است و مقررات گذاری از سوی دولت برای قیمت و نوع خدمات اعمال شود.
- مالکیت و فعالیت توسط دولتهای محلی که قیمتها و سیاستها تعیین می‌شوند (اغلب برای بخش آب و برق)
- روش تعاونی که اعضای آن مشتریان اصلی در مناطق شهری است. تعاونی‌های برق، تلفن، آب به منظور فعالیت در حوزه‌هایی که بخش خصوصی

1. Utilities

قادر به فعالیت نیست، تشکیل شده‌اند. این صنایع با وام با نرخ بهره پایین از سوی دولت حمایت می‌شوند و مقررات‌گذاری ترکیبی از مقررات‌گذاری دولتی و خود رگولاتوری است (McNabb, 2005).

۳-۲-۴-۵- مروری بر نهادهای مقررات‌گذاری

۳-۲-۴-۵-۱- نهاد مقررات‌گذاری رقابت

آمریکا دارای دو نهاد نظارت بر سیاست رقابتی در سطح ملی است که هر یک دارای ترتیبات نهادی متفاوتی است. یکی "بخش ضدتراست"[1] وزارت دادگستری است به جای آنکه در یک وزارتخانه بخشی قرار گیرد، در این وزارتخانه است و این موضوع ناشی از قانون شرمن است. نهاد دیگر کمیسیون تجارت فدرال (FTC)[2] است که نهادی مستقل است که از لحاظ حقوقی در میانه قانون گذاری و اجرا قرار دارد. بنابراین آمریکا دارای دو نهاد تضمین رقابت است که هردو دارای ترکیبی از حقوقدانان و اقتصاددانان است. وظایف این دو نهاد علی رغم شباهت آنها به طریقی تفکیک شده است که مانع از دوباره کاری وتضاد در اجرا شود. استقلال و شفافیت در دو نهاد تا حدودی رعایت می شود. "بخش ضدتراست" دارای اختیار تفکیک تصمیم گیری است که توسط مقامات سیاسی بالاتر تحت نفوذ قرار نمی گیرد. بر اساس قانون می بایست در مورد مقررات خویش اعلام عمومی و دریافت نظرات را از قبل داشته باشد و قوانین توسط خود بخش قابلیت اجرایی نمی یابد بلکه می بایست توسط قضات مستقل فدرال تأیید و ابلاغ شود. در FTC استقلال از طریق دوره تصدی ثابت اعضای کمیسیون تضمین می شود. "بخش ضدتراست" و اعضای کمیسیون FTC توسط رئیس جمهور تعیین می‌شوند که منوط به تأیید مجلس سنا است، به علاوه در FTC رئیس کمیسیون توسط رئیس جمهور تعیین می شود ولی بیش از سه نفر از ۵ نفر در کمیسیون

1. Anti Trust Division
2. Federal Trade Commission

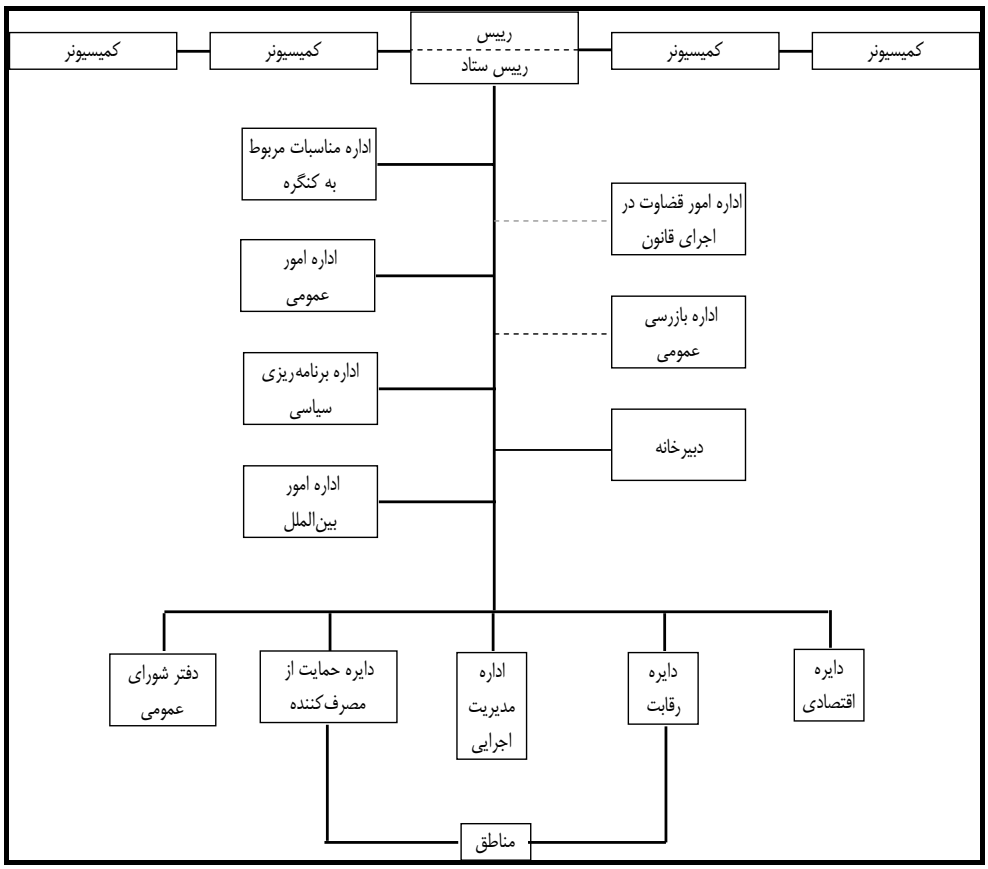
نمی‌تواند از یک حزب سیاسی باشد. تصمیم‌های نهایی توسط کمیسیون یا دادگاه‌ها (در مواردی که موضوع به دادگاه ارجاع شده باشد.) همراه با جزئیات و توضیحات کامل است و هر تصمیمی قبل از اتخاذ در معرض مشورت عمومی و نظرات افراد ذینفع قرار می‌گیرد که بعضاً اصلاحاتی را در مراحل نهایی از این طریق می پذیرد. ارتباط نهادهای رقابتی با نهادهای مقررات‌گذاری و سیاستگذاران تا حدودی به دلیل ساختار نهادی آنها متفاوت است. از آنجا که روسای سایر نهادها و رگولاتورها همچنین توسط رئیس جمهور تعیین می شوند بنابراین قاعدتاً دارای سطح سیاسی یکسانی هستند.

"بخش ضدتراست" به عنوان بخشی از نظام اجرایی همچون یک وزارتخانه نسبت به سایر دستگاه ها عمل می کند و بنابراین دارای ارتباطات قوی تری در ایجاد مقررات اقتصادی در دولت دارد. FTC به عنوان یک سازمان مستقل به عنوان یک نهاد خارجی نسبت به بقیه دستگاه ها قلمداد می شود. هر دو نهاد رقابتی نسبت به سایر نهادهایی که در زمینه های دیگر همچون مخابرات، انرژی، حمل ونقل فعالیت دارند بیرونی قلمداد می شوند. یکی از جنبه های بارز دیگر این قانون نظام حاکمیت فدرال در آمریکا است که باعث ایجاد استثنائاتی در سطح ملی و ایالتی شده است. بر اساس "دکترین فعالیت ایالتی"[1] برخی از فعالیتهای ضد رقابتی چنانچه سیاست آن ایالت، آن را الزام کرده باشد، از شمول "قانون ضدتراست" خارج می شود. تصمیم هایی که ناشی از این دکترین می شود؛ در برگیرنده مقررات گذاری حمل و نقل، بهداشت و بیمارستان ها و سایر خدمات حرفه ای، خرده فروشی، صنایع زیر ساختی، اجاره بها و غیره می شود. این دکترین نشان می دهد که "سیاست رقابت ملی" اگر چه نسبت به "سیاست مقررات‌گذاری ملی" دارای اولویت است ولی در برابر ارزش های دیگر سیاسی همچون فدرالیسم دارای اعتبار و اولویت کمتری است. اما به هر حال هنگامی که قوانین و مقررات ایالتی باعث آسیب رسانی کلی به مقررات رقابتی در سطح ملی شود؛ کنگره این

1. State action doctrine

اختیار را دارد تا بر اساس مقررات فدرال به اصلاح آن بپردازد (wise, 1993). در نمودار شماره (۳-۱) تشکیلات سازمانی نهاد مقـررات‌گـذاری رقابـت در آمریکـا آمده است.

نمودار ۳-۱. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری رقابت در آمریکا (شفیعی۱۳۸۸)



۳-۲-۴-۵-۲- نهاد مقررات‌گذاری صنعت حمل ونقل ریلی

اولین نهاد تنظیم مقررات مستقل در آمریکا به منظور سامان دهی به امـور حمـل و نقل ریلی بین ایالتهای مختلف در آمریکا به وجود آمـد. کمیـسیون تجـارت بـین

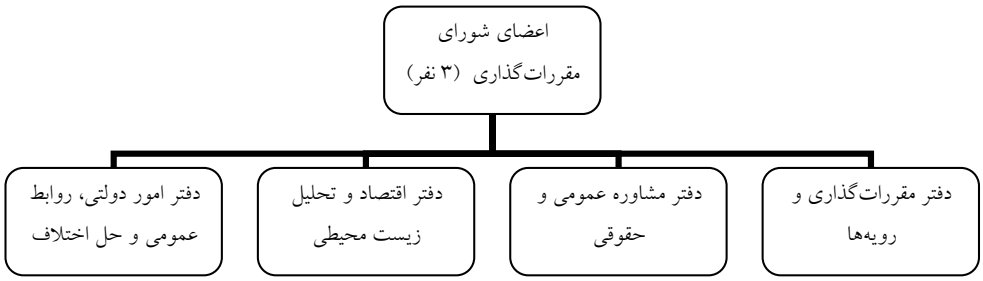
ایالتی (ICC) در سال ۱۸۸۷ به عنوان یک نهاد مقررات‌گذاری مستقل تشکیل شد. که پنج عضو کمیسیون آن توسط رئیس جمهور با تأیید سنا انتخاب می شدند. هدف اولیه ICC نرخ‌گذاری عادلانه و حذف تعرفه های ترجیحی و مقررات‌گذاری سایر جنبه-های حمل و نقل ریلی بود. البته بعدها وظایف مقررات‌گذاری حوزه‌های دیگری همچون ارتباطات نیز به این نهاد سپرده شد که پس از ایجاد نهاد مقررات گذاری مستقل برای هر یک از حوزه از این نهاد اختیارات گرفته شد. در دهه ۱۹۷۰ که برنامه های مقررات‌زدایی در آمریکا به شدت پیگیری می شد بسیاری از اختیارات ICC از بین رفت و بالاخره در سال ۱۹۹۵ این نهاد به طور کلی منحل شده و وظایف باقی مانده آن که عمدتاً در حوزه حمل و نقل زمینی بود به "هیأت حمل ونقل زمینی" (STB)[1] که نهادی تازه تأسیس بود، منتقل شد. STB نهاد مقررات‌گذاری اقتصادی در حوزه حمل و نقل ریلی است که عهده دار تنظیم قیمت‌ها، رفع اختلاف و رسیدگی به ادغام ها در بخش است. STB از نظر تصمیم‌گیری مستقل می باشد اگر از نظر سازمانی وابسته به دپارتمان حمل و نقل است. وظایف این سازمان در حوزه های زیر تعریف می شود (Spychalski, 2004):

۱. نرخ های حمل و نقل ریلی و خدمات مرتبط
۲. بازآرایی ساختار حمل و نقل (ادغام، فروش خطوط، ساخت خطوط جدید و خارج ساختن خطوط قدیمی)
۳. صدور مجوز شرکتهای حمل ونقل
۴. خدمات حمل و نقل درون شهری (ریلی و جاده ای)

هیأت مدیره این نهاد دارای سه عضو می باشد که توسط رئیس جمهور برای یک دوره پنج ساله انتخاب می شوند.(نمودار ۳-۲)

1. Surface Transportation Board

نمودار ۳-۲. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری راه‌آهن در آمریکا



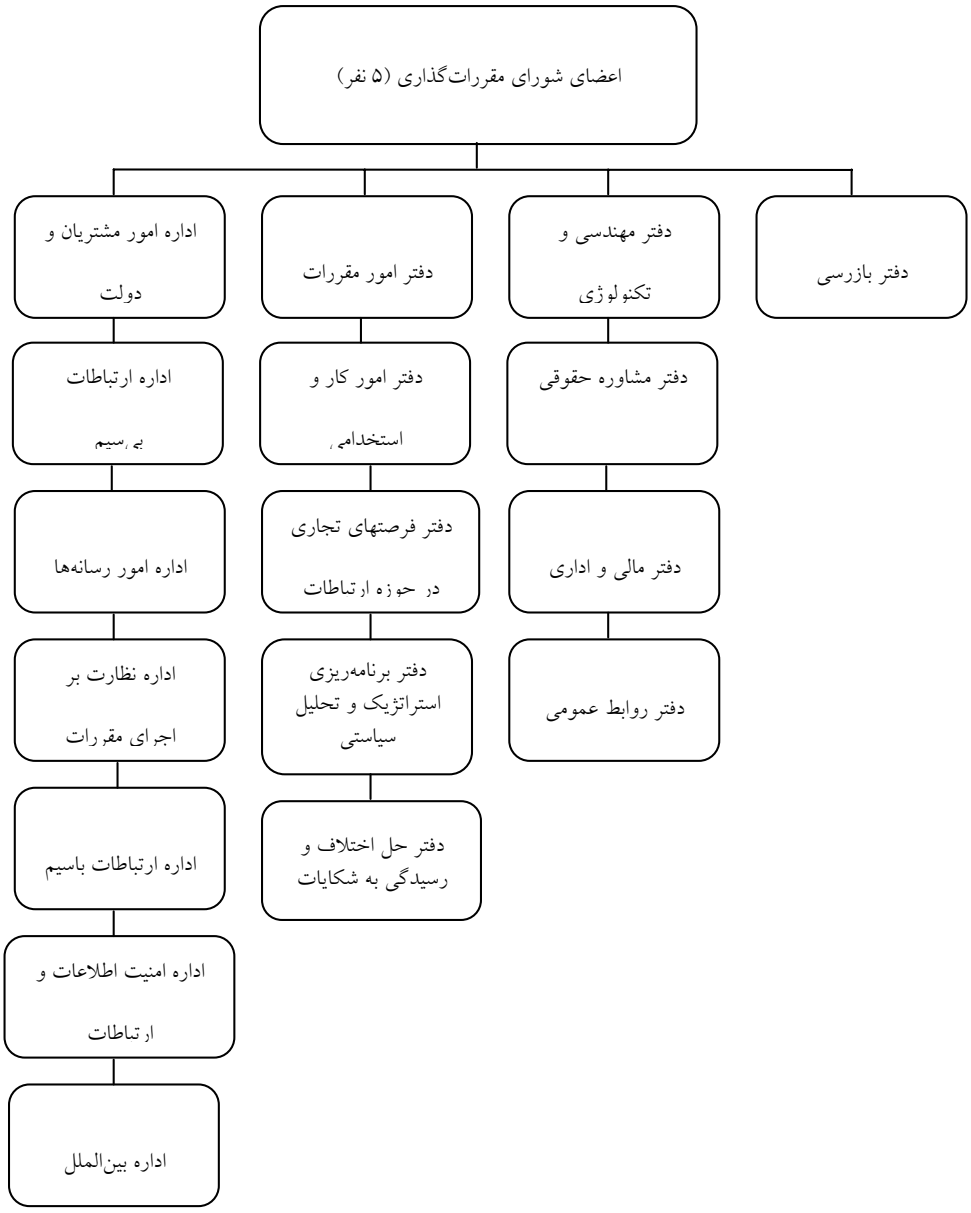
۳-۲-۴-۵-۳- نهاد مقررات‌گذاری صنعت مخابرات

آمریکا یکی از پیشگامان انجام اصلاحات در بخش مخابرات در دنیا است. بازآرایی ساختار AT&T که منجر به تقسیم این شرکت به دو شرکت راه دور و هفت شرکت محلی بود؛ گامی به سوی رقابتی نمودن بازار بود. بازار مخابرات در آمریکا یکی از بزرگترین‌ها در دنیا است و نه شرکت از اپراتورهای بزرگ دنیا آمریکایی هستند. مقررات‌گذاری تلفن در آمریکا از قرن نوزدهم آغاز شد. نهاد تنظیم مقررات مستقل یعنی کمیسیون ارتباطات فدرال (FCC) در سال ۱۹۳۴ تشکیل شد و جانشین کمیسیون رادیو فدرال شد و عهده دار همه استفاده‌های دولتی از طیف رادیویی فرکانس (شامل رادیو و تلویزیون) و تمامی مخابرات بین ایالتی (کابلی، ماهواره ای) و ارتباطات بین‌الملل شد. یکی از جنبه‌های مهم مقررات‌گذاری FCC مربوط به شرکت تلفن و تلگراف آمریکا (AT&T) بود که برای سالهای طولانی این توافق وجود داشت که AT&T دارای انحصار طبیعی است. FCC نرخ‌های تلفن را با توجه به یک سود معین برای AT&T مشخص می‌ساخت و از قیمت‌های تبعیضی جلوگیری می نمود. در سال ۱۹۶۰ به سایر شرکتها اجازه ورود به بازار مخابرات راه دور را داد؛ در سال ۱۹۷۰ خدمات بیشتری مشمول آزادسازی شد. در سال ۱۹۹۶ قانون جدید مخابرات در کنگره به تصویب رسید که در نتیجه دادخواستی بود که دپارتمان ضد انحصار بر علیه

AT&T اقامه شده بود و منجر به تقسیم AT&T شد. قانون ۱۹۹۶ تـلاش نمـود که در مخابرات محلی رقابت بیشتری ایجاد شود. به این طریق که شرکت های مادر محلی مجبور شدند تا به اپراتورهای محلی امکان دسترسی بدهند. FCC به وسـیله پنج عضو کمیسیون اداره می شود که توسط رئیس جمهور انتخاب و پـس از تأییـد سنا برای یک دوره پنج ساله انتخاب می شوند. (نمودار ۳-۳) که البته به دلیل آنکـه دوره ها متفاوت است رئیس جمهور به طور همزمان نمی تواند همه آنها را انتصاب کند و البته بیش از سه نفر نمی تواند از یک حزب باشد و هیچ کـدام نمـی تواننـد ارتباط مالی با شرکتهای تحت مقـررات‌گـذاری داشـته باشـند. ایـن سـازمان دارای وظایف زیر است:

- آموزش و اطلاع رسانی عمومی و نماینده دولت فـدرال در ارتبـاط در امـور ارتباطی با سایر نهادهای دولتی
- اجرای قانون ارتباطات و همچنین مصوبات کمیسیون
- انجام امور مخابراتی ماهواره ای و بین المللی
- مقررات‌گذاری امور رادیویی و تلویزیونی
- مقررات‌گذاری ارتباطات رادیویی، تخصیص فرکانس مورد نیاز شرکت های مخابراتی، کشتیرانی و هواپیمایی وافراد

نمودار ۳-۳. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری بخش ارتباطات در آمریکا



- **فرآیند تصمیم‌گیری در FCC**

کمیسیون اغلب مقررات را بر اساس قوانین مصوب کنگره تصویب می کند. کمیسیون مراحل متعددی را برای تدوین یک قانون جدید طی می کند که این مراحل به مصرف کنندگان و بنگاه‌ها این فرصت را می‌دهد که نظرات خویش را در مورد آن قانون بیان کنند. که در زیر این مراحل می‌آید:

۱. آگهی در خواست (NOI)[1]: کمیسیون یک NOI را منتشر می کند تا اطلاعاتی جامع راجع به موضوع بدست آورد یا ایده هایی را در مورد آن شناسایی نماید. NOI پس از یک مطالعه اولیه توسط FCC یا براساس یک درخواست از بیرون منتشر می شود.

۲. آگهی قواعد پیشنهادی: پس از دریافت نظرات عمومی در پاسخ به NOI کمیسیون یک پیش نویس از قانون را منتشر می کند که این پیشنهاد شامل تغییرات اعمال شده در مقررات را نشان می دهد.

۳. آگهی اضافی برای قواعد پیشنهادی: FCC ممکن است یکی از موضوعات که در نظرات اولیه بیشتر مورد توجه بود دوباره به نظر خواهی عمومی بگذرد تا به این ترتیب دقت بیشتری راجع به موضوع مورد حساسیت صورت گیرد.

۴. گزارش و دستور: پس از ملاحظه نظرات FCC یک "گزارش و دستور" منتشر می کند که این "گزارش و دستور" معین کننده اصلاحات در قوانین فعلی است. خلاصه ای از این "گزارش و دستور" در "ثبت فدرال"[2] قرار می گیرد. خلاصه "ثبت فدرال" بیان می کند که چه زمانی مقررات مورد اجرا قرار می گیرد.

۵. دادخواست برای تجدید نظر: اگر فرد یا بنگاهی در مورد گزارش منتشر شده دارای اعتراضی است می تواند دادخواستی ظرف ۳۰ روز نسبت به آن به "ثبت فدرال" ارائه دهد.

۶. یادداشت تذکاریه: در پاسخ به اعتراض برای تجدید نظر FCC یک

1. Notice of inquiry
2. Federal Register

یادداشت تذکاریه منتشر می‌کند که بیان می‌کند کـه قـانون تغییـر نمـوده یـا قـانون مذکور تغییر نمی‌کند.

۷. آگهی عمومی: آگهی عمومی برای بیان اینکه تصمیمی گرفته شـده اسـت یـا موضوعی که بر اساس قانون اتفاق خواهد افتـاد. اگـر درخواسـت نظـرات در ایـن مرحله شده باشد، زمان و چگونگی آن اعلام خواهد شد.

۸. جلسه عمومی: جلسه عمومی به منظور ارائه نظریـات در قالـب گروهـی در مورد موضوعات عمده، توسط FCC تشکیل می شـود. FCC در مـورد قـانون از حضار سؤال می پرسد و در حقیقت FCC با دریافت نظرات کارشناسی اقـدام بـه اصلاح مجدد قانون می‌کند.

۹. شکایت قضایی: بر اساس قوانین اداری چنانچه گروه‌های ذینفـع نـسبت بـه تصمیماتی که مقرر است، گرفته شود همچنـان دارای اعتـراض هـستند مـی‌تواننـد شکایات خود را در دادگاه های فدرال مطرح کنند مگر آنکه روش‌های دیگـری در قانون دیده شده باشد. اعتراض می‌بایست به صورت مستدل نشان دهـد کـه گـروه ذینفع از قانون چگونه زیان می‌بینند. این گروه‌ها باید اثبات کنند که قوانین در حـال وضع حقوق اساسی آنها را پایمال می کند. که در صورت اثبـات ادعـا FCC مـی-بایست به بازنگری مقررات پیشنهادی خود بپردازد (OECD, 1999).

- **نهاد مقررات‌گذاری صنعت حمل ونقل هوایی**

حرکت به سمت یک صنعت هوایی مبتنی بـر بـازار در آمریکـا از اواسـط دهـه ۱۹۷۰ آغاز شد. تـصویب قـانون مقـررات زدایـی خطـوط هـوایی در سـال ۱۹۷۸ مقررات‌گذاری قیمت و ورود به بازار را حـذف نمـود و شـرایط را تعطیـل کـردن رگولاتور بخش در همان هیأت هوانوردی غیر نظامی (CAB) بـود، فـراهم نمـود. تلاشهای بعدی در مورد خصوصی سازی، بسیاری از خطوط هـوایی دولتـی را بـه بخش خصوصی واگذار شد، اگر چه در آمریکا و اغلب دیگر کشورها همچنان این علاقه که مالکیت خطوط هوایی به خارجی‌ها واگذار نشود، وجـود دارد. در حـالی که تسهیل مقررات در برخی بازارهای بین‌المللی روی می‌داد، توافق های دو طرفـه در

بسیاری از موارد رقابت را در اغلب بازارهـا محـدود مـی سـاخت و دولتهـا مالکیـت خارجی را بر خطوط هوایی داخلی محدود می‌ساختند. تنها استثناء، اتحادیه اروپا بـود که بر اساس قوانین خویش، چنین محدودیتهایی را بین کشورهای عضو منع می نمود. به غیر از محدوده اتحادیه اروپا، شرکت های هواپیمایی از رقابت در بخش مسافری به طور کلی در دیگر کشورها منع شدند. (این موضوع حقوق کابوتاژ[1] نامیده مـی شـود.) دولت فدرال در آمریکا از سال ۱۹۱۸ از خطوط هوایی خصوصی برای خدمات پست هوایی استفاده نمود و مقرر بود که حمل و نقل هوایی فقط بـه محمولـه هـای پـستی اختصاص داشته باشد. قانون "پست هوایی کلی"[2] در سال ۱۹۲۵ فضایی رقابتی بـرای پست هوایی ایجاد نمود و در سال ۱۹۳۴ برای هماهنگی و ارتباط مناسب بین خطوط، بخشی از قانون کمیسیون تجارت بین ایالتی (ICC) به موضوع حمـل و نقـل هـوایی اختصاص یافت. در سال ۱۹۳۸ صنعت هوایی دارای قانونی مجزا شـد کـه مقـررات-گذاری اقتصادی آن توسط "هیأت هوانوردی غیر نظامی" صورت گرفت و حفاظت و ایمنی پرواز تحت نظارت اداره فدرال هوایی (FAA)[3] قرار گرفت. همچـون بـسیاری دیگر از صنایع در بحران بزرگ در آمریکا سیاستگذاران صـنعت هـوایی بـه دنبـال آن بودندکه آشفتگی‌های ایجاد شده از نظام بازار را در مورد قیمت هـا از طریـق دخالـت دولت و اعمـال مقـررات‌گـذاری قیمـت و ورود و خـروج و کنتـرل سـاختار بـازار، سوبسیدها و تقسیم‌های راجع به ادغام داده شد. این مقررات گذاری طی چهار دهه در آمریکا ادامه یافت که دو مورد از این مقررات گذاری بسیار دارای اهمیـت بـود یکـی اعمال محدودیت ورود به بازار و دیگر نرخ گذاری بود. اعمال مقررات توسط "هیأت هوانوردی غیر نظامی" در طی این سالها به نحوی بود که در برخـی از خطـوط پایـه انحصاراتی ایجاد شده بود و به عنوان مثال در سال ۱۹۵۸، تعداد ۲۳ خط هوایی کـاملاً انحصاری در اختیار چند شرکت بود. بقیه ۵۷ خط نیز دارای انحصار دوگانه بود. تسلط "هیأت هوانوردی غیر نظامی" بر خطوط پایه باعث کنترل شکل دهی شـبکه خطـوط

1. cabotage
2. Keily Air mail
3. Federal Aviation Administration

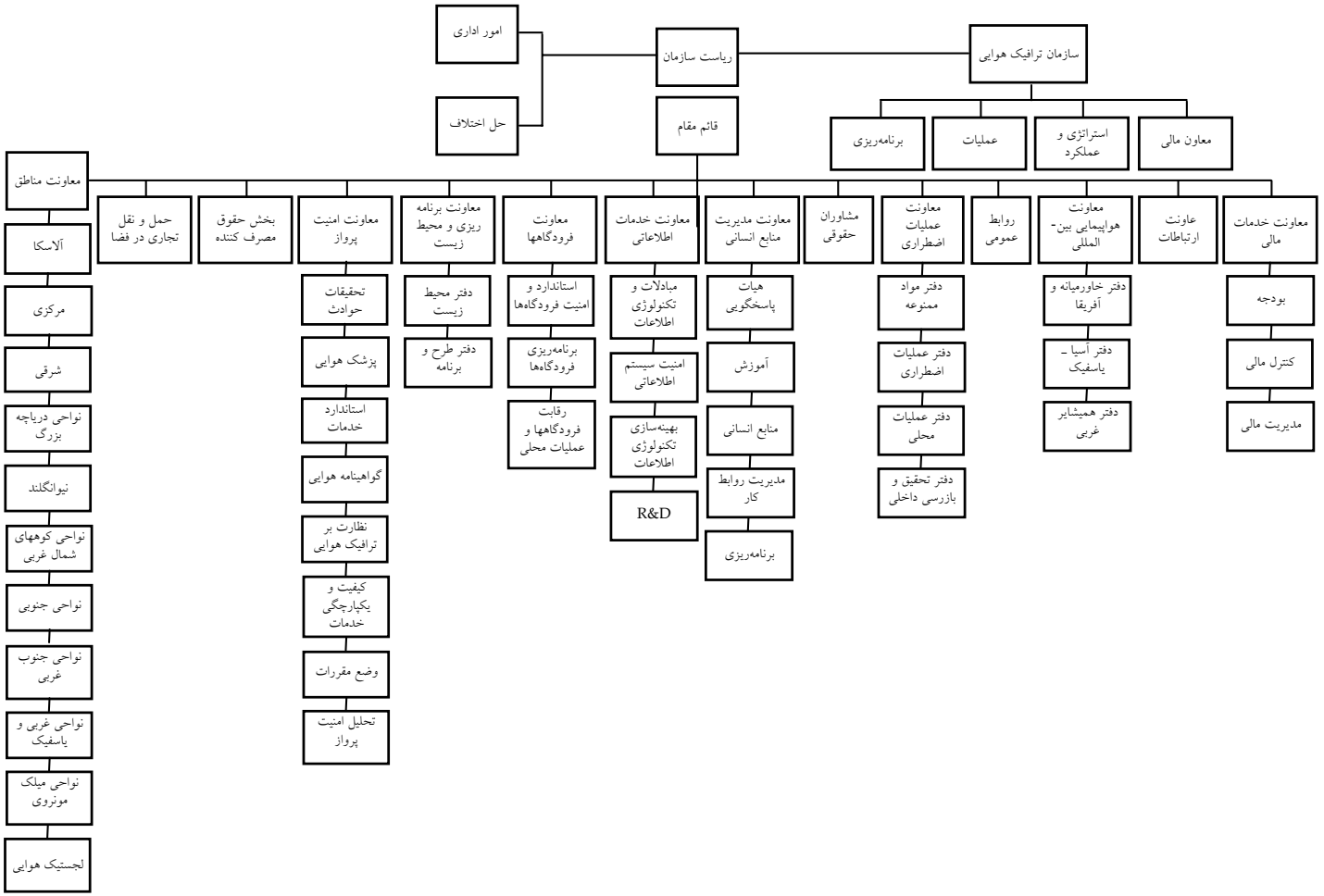
هوایی، توسط وی شد. در طول زمان، CAB از این قدرت برای ایجاد انواع یارانه‌های متقاطع برای تأمین مالی اپراتورهـای ضـعیف تـر و همچنـین ایجـاد سـرویس بـرای مسیرهایی که دارای سود آوری کمتری بود؛ استفاده نمـود. وجـود چنـین رویـه ای و همچنین قرار داشتن فرودگاه ها در مراکز جمعیتی و سیستم نقطه بـه نقطـه مقـررات-گذاری مانع از این می‌شد تا اپراتورهای هوایی اقدام به بهبود بخشی خطوط به منظـور کاهش هزینه‌ها یا کیفیت خـدمات و بکـارگیری تکنولـوژی و الگوهـای سـفر کننـد. مقررات‌گذاری قیمت دومین ابزار اصلی کنترل توسط دولت بـود. "هیـأت هوانـوردی غیر نظامی" دارای این اختیار بود که ورود به بازار را به منظور رقابت مخرب محدود سازد؛ اما وجود خطوط انحصاری زمینه بروز قیمت گذاری انحـصاری را فـراهم مـی کرد و بنابراین نیاز به مقررات گذاری قیمت ضروری به نظـر مـی رسـید. تغییـر قابـل توجهی که در قانون ۱۹۳۸ نسبت به قانون ۱۹۳۴ روی داد آن بود که به جـای تمرکـز بر سود اضافه بر روی حداکثر نرخ تمرکز شد. بر اساس قانون بـه "هیـأت هوانـوردی غیر نظامی" اختیار کنترل حداقل و حداکثر کرایه ها بر اسـاس صـلاحدید داده شـده بود. نرخ‌گذاری در مورد کرایه‌های پست هوایی نیـز توسـط "هیـأت هوانـوردی غیـر نظامی" اعمال می شد. تا بدین ترتیب از جایگزین شدن غیر بهینه خدمات جلوگیری شود. درکنار مقررات‌گذاری فدرال یک مقررات‌گذاری ایالتی نیـز بـه مـرور زمـان بـه وجود آمد، که از مقررات‌گذاری فدرال استثناء بود چرا که در برخی از مواقع اپراتورها تنها درون یک ایالت خطوط پروازی برقرار می‌نمودند و دارای مقررات ساده‌تری بودند و بسیاری از مقررات فدرال در مورد این خطوط اعمال نمی‌گشت، به عـلاوه "هیـأت هوانوردی غیر نظامی" در سطح فدرال مقررات‌گذاری کیفیت نیز اعمـال مـی‌نمـود و الزاماتی را برای خطوط پروازی از نظر کیفیت خدمات ارائـه شـده اعمـال مـی‌نمـود. الزاماتی در مورد فضای بین صندلیها، غذا، خدمه پروازی و غیره از جمله این مقـررات بود (Borenstien at al, 2006).

- **مقررات‌زدایی صنعت هوایی**

در اواسط دهه ۱۹۷۰مقررات گذاری صنعت هوایی دچار تغییرات اساسی شد. فشارهای سیاسی بسیار در مورد عدم کارایی اقتصادی مقررات گذاری توسط "هیأت هوانوردی غیر نظامی" باعث شد قانونی که در سال ۱۹۷۸ به تصویب برسد ک مقرر داشت تا سال ۱۹۸۳ مقررات بسیاری حذف شود و تا سال ۱۹۸۵ "هیأت هوانوردی غیر نظامی" به طور کلی منحل گردد. تنها بخش مهم از رگولاتوری، ادامه برنامه ارائه یارانه و نظارت بر خطوط دارای عدم سودهی، تحت برنامه "خدمات ضروری هوایی" (EAS)[1] بود. مقرر بود که "خدمات ضروری هوایی" تا دهه پایان ۱۹۸۰ ادامه یابد، اما فشارهای سیاسی تا کنون باعث ادامه آن شده است. پس از مقررات زدایی، بسیاری از سرمایه گذاران از فرصت پیش آمده استفاده نموده و وارد بازار شدند، همچنین متوسط قیمت ها، شروع به کاهش نمود. بازار دچار تغییرات اساسی شد و تنوع قیمت ها به وجود آمد. ورود آزاد باعث شد تا شرکت های هوایی اقدام به سازماندهی مجدد پروازهای خویش نمایند. بر اساس قانون هوانوردی غیر نظامی در سال ۱۹۳۸ کلیه وظایف مقررات گذاری هواپیمایی غیر نظامی به سازمان مستقل واگذار شد که وظایف ایمنی و مقررات گذاری اقتصادی را انجام می داد؛ وظایف مقررات گذاری اقتصادی بر عهده "هیأت هوانوردی غیر نظامی" قرار گرفت پس از انجام اصلاحات اقتصادی در بخش، عمده وظایف اقتصادی به اداره هوانوردی فدرال (FAA) منتقل شد و دولت به جز در موارد خاص و برخی یارانه ها برای خطوط زیان ده مقررات‌گذاری اقتصادی دیگری در بازار انجام نمی‌دهد. در نمودار (۳-۴) تشکیلات سازمانی این نهاد آمده است.

1. Essential Air service

نمودار ۳-۴. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری صنعت هوایی در آمریکا



- **نهاد مقررات‌گذاری صنعت برق**

کمیسیون مقررات‌گذاری انرژی فدرال (FERC)[1] در آمریکا یک سازمان مستقل مقررات‌گذاری در زمینه فروش برق بین ایالتی، نرخ‌های عمده فروشی برق، مجوزهای برقابی، قیمت‌گذاری گاز طبیعی، خطوط لوله گاز بین ایالتی و پروژه‌های غیر فدرال انرژی آب است. این کمیسیون پس از کمیسیون انرژی فدرال که در سال ۱۹۲۰ ایجاد شده بود و عهده‌دار توسعه انرژی برقابی بود؛ به وجود آمده است. در سال ۱۹۳۵ کمیسیون انرژی فدرال تبدیل به یک نهاد مقررات‌گذاری مستقل شد که دارای پنج عضو کمیسیون بود، که به پیشنهاد رئیس جمهور و تأیید سنا انتخاب می‌شدند. در آن هنگام کمیسیون انرژی فدرال مقررات‌گذاری انرژی برقابی و برق بین ایالتی را انجام می‌داد. در سال ۱۹۳۸ "قانون گاز طبیعی" اختیار مقررات‌گذاری بین خطوط گاز بین ایالتی را به این کمیسیون داد و در سالهای بعد صدور مجوز تجهیزات گاز و استخراج نیز در حوزه این نهاد قرار گرفت. در سال ۱۹۷۷ کمیسیون انرژی فدرال به کمیسیون مقررات‌گذاری انرژی فدرال تغییر نام داد و البته استقلال خود را نیز حفظ نمود. این کمیسیون همچنین عهده دار رسیدگی به شکایات از دپارتمان انرژی در مورد تعیین قیمت های نفت و غیره شد و به این ترتیب قدرت بیشتری نیز پیدا کرد. بعدها بر اساس قانون دپارتمان انرژی، مقررات‌گذاری خطوط بین ایالتی نفت نیز از کمیسیون تجارت بین ایالتی به FERC منتقل شد. در سال ۱۹۸۳ مقررات گذاری فدرال در مورد قیمت گاز توسط کنگره لغو شد و FERC مسئولیت گسترش رقابت در هر دو بخش گاز طبیعی و برق را بر عهده گرفت. در سال ۲۰۰۵ قانون سیاست انرژی اختیارات FERC را به منظور ایجاد استانداردهای سیستم انتقال و وضع جرایم در بازار برق و گاز را افزایش داد. این کمیسیون بر اساس همین قانون دارای اختیارات زیر است (Studebaker, 2000):

- مقررات‌گذاری انتقال و فروش گاز به منظور فروش مجدد در ایالتها

1. Federal Energy Regulatory commission

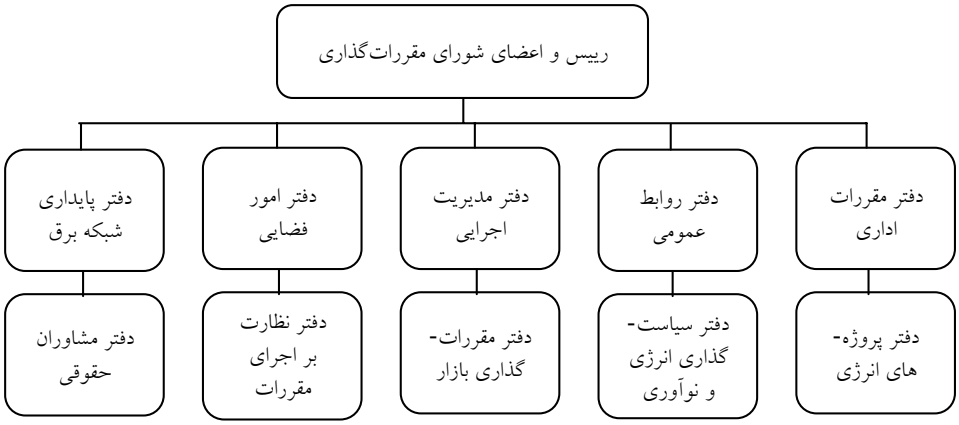
- مقررات‌گذاری انتقال و فروش عمده برق بین ایالتها
- صدور مجوز، بازرسی پروژه های خصوصی، مربوط به شهرداری و ایالتی برق آبی
- تأیید نصب و انحصال تجهیزات گاز بین ایالتی شامل خطوط، مخازن
- حفاظت از پایدار ماندن سیستم انتقال بین ایالتی
- نظارت و کنترل بازار انرژی
- وضع جرایم در مقابل فعالان بازار در صورت عدم رعایت مقررات
- نظارت مالی و حسابداری بر فعالیت بنگاه‌های تحت مقررات‌گذاری

علاوه بر مقررات‌گذاری فدرال که توسط FERC انجام می شود در سطح ایالتی و خرده فروشی نیز مقررات گذاری صورت می گیرد. در سطح ایالتی نیز مقررات گذاری برای نیروگاه ها و شرکت های فروشنده خصوصی معمولاً توسط کمیسیون یا افرادی صورت می گیرد که در سطح ایالت انتخاب می شوند. برای تجهیزات مربوط به شهرداری اغلب خود مقررات گذاری (Self – regulation) وجود دارد. اغلب این بنگاه ها مستقل هستند و نرخ های خود را با حداقل دخالت ایالتی یا فدرال تعیین می نماید. شرکت های تعاونی برق شبیه شرکت های متعلق به شهرداری عمل می کنند. این شرکت ها اغلب زمانی شکل می گیرند که شرکت های خصوصی حاضر به ارائه خدمات نیستند و توسط گروه های مصرف کننده عمده تشکیل می شوند و البته از یارانه های ایالتی نیز برخوردار می شوند. شرکت-های تعاونی و شهرداری در اغلب زمینه ها دارای استقلال عمل هستند؛ مگر در مورد نرخ های ارائه خدمات که ایالتها اغلب در این زمینه ملاحظات خاص خود را اعمال می نمایند. در سطح فدرال البته به دلیل آنکه اثرات مستقیم بر مصرف کنندگان نهایی وجود ندارد؛ مقررات گذاری قیمتی کمتر است، ولی در سطح ایالتی مقررات گذاری دارای محدودیتهای بیشتری است.

FERC یک نهاد مقررات گذاری مستقل است که در زیر مجموعه دپارتمان انرژی آمریکا قرار دارد.کنگره و رئیس جمهور به طور همزمان بر تصمیمات این نهاد نظارت دارند و تمام تصمیم های FERC توسط دادگاه های فدرال قابل تجدید نظر

است.FERC از نظر مالی مستقل می باشد و هزینه های آن به طور مستقیم از صنایع تحت مقررات گذاری به صورت عوارض و مالیات سالانه دریافت می شود. اگرچه FERC از دپارتمان انرژی مستقل است، در سالهای اخیر FERC اقدام به توسعه داوطلبانه سازمانهای انتقال منطقه ای و سیستم مستقل اپراتوری کرده است، تا به این طریق تبعیض های غیر اختیاری در دسترسی به شبکه را حذف نماید.

نمودار ۳-۵. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری انرژی در آمریکا



- **مدل مقررات‌گذاری در صنایع برق آمریکا**

دو مدل اصلی برای توسعه رقابت در بخش برق در آمریکا همواره مورد بحث بوده است. مدل اول "مدل مدیر پورتفولیو"[1] بوده است که در این مدل توزیع کنندگان محلی ساختار سنتی خود را حفظ می کنند؛ که بر آن اساس در نرخ هایی معین خدمات گروهی خرده فروشی را ارائه دهند. در این مدل توزیع کننده به جای آنکه خود اقدام به تأسیس نیروگاه نماید، بر اساس مکانیسم رقابتی، برق را از بازار عمده فروشی با پایین ترین قیمت ممکن می خرد. قیمت از مصرف کنندگان خرد

1. Protfolio manager model

اخذ می شود؛که در یک بازار انحصاری مقررات گذاری شده، خرید را انجام می-دهند. اما مقررات گذاری در بخش تولید برق به جای آنکه بر اساس روش حسابداری هزینه تمام شده انجام پذیرد، بر اساس هزینه نهایی و قیمت بازار صورت می‌گیرد. این روش رقابت عمده فروشی در قوانین ۱۹۸۷ (قانون صنایع عمومی زیر ساختی) و ۱۹۹۲ (سیاست انرژی) انعکاس یافته است. این مدل باعث توسعه بخش مستقل برق و بازار عمده فروشی رقابتی شد و سیستم انحصاری خرده فروشی حفظ نمود. مدل دوم "انتخاب مصرف کننده"[1] یا "چرخش خرده‌فروشی"[2] نام دارد. دراین مدل خریداران جزء می‌توانند به بازار عمده فروشی به طور مستقیم دسترسی داشته باشند و همچنین عرضه‌کنندگان برق می توانند شرکت‌هایی دارای نیروگاه باشند، یا بازاریاب‌هایی که بسته‌های خدمات برق را به فروش می رسانند. در این بازار، نیروگاهها می‌توانند در بازار نقد اقدام به فروش برق نمایند یا آنکه با واسطه ها، قراردادهای طولانی مدت فروش منعقد نمایند. نقش شرکت‌های توزیع در این میان ارائه خدمات دسترسی به بازار برق و همچنین خدمات اندازه‌گیری و صدور قبض است. قیمت‌های دسترسی و خدمات انتقال تا زمانی که انحصاری هستند؛ همچنان تحت مقررات‌گذاری است. در سال ۱۹۹۴ برای اولین بار این مدل در ایالت کالیفرنیا بکار گرفته شد و بعدها در ایالتهای دیگر نیز مورد استفاده قرار گرفت. مدل "مدیر پورتفولیو" دارای اصلاحات و تغییرات کمتری در ساختار صنعت است و نقش مقررات‌گذاری در آن پررنگ است. در این مدل رگولاتور عهده‌دار نظارت بر چگونگی خرید، ظرفیت تولید دارد. در حالی که مدل "انتخاب مصرف کننده" تغییرات بنیادی بیشتری در ساختار صنعت ایجاد می‌نماید و نظارت رگولاتوری بر آن کمتر است (Delmas, 2003).

1. customer choice
2. retial wheeling

جدول۳-۲. نهادهای مقررات‌گذاری مستقل در آمریکا

نام سازمان	مخفف	تعداد اعضای کمیسیون	حوزه تحت مقررات گذاری
کمیسیون تجارت بین ایالتی (۱۸۸۷)	ICC	۷	راه آهن (۱۸۸۷)، حمل ونقل زمینی (۱۹۳۵)، انتقال آب (۱۹۴۰)، تلفن (۱۹۳۴-۱۹۱۰)، خطوط نفت(۱۹۷۷-۱۰۹۶)
کمیسیون ارتباطات فدرال (۱۹۳۴)	FCC	۷	تلفن (۱۹۳۴)، بخش تلویزیونی رادیویی (۱۹۳۴)، تلویزیون کابلی (۱۹۶۸)
کمیسیون اوراق بهادر و ارز (۱۹۳۴)	SEC	۵	اوراق بهادر (۱۹۳۴)
کمیسیون برق فدرال	FEC	۵	عمده فروشی برق (۱۹۳۵)
کمیسیون مقررات گذاری انرژی فدرال	FERC	۵	گاز طبیعی (۱۹۳۸)، خطوط نفت (۱۹۷۷)
هیأت هوانوردی غیر نظامی	CAB	۵	خطوط هوایی
هیات حمل و نقل زمینی	STB	3	حمل و نقل ریلی و جاده ای (۱۹۹۵)

منبع: OECD (1999)

۳-۲-۵- خلاصه و جمع‌بندی

آمریکا اولین کشوری است که نهادهای مقررات گذاری مستقل را در ساختار سیاسی و اقتصادی خویش به وجود آورده است. این کشور دارای ساختاری فدرالی از لحاظ سیاسی است و رقابت و آزادی اقتصادی جزء اصول مسلم اقتصادی در آن کشور است، که همین موضوع بر شکل و سازوکار نهادهای تنظیم مقررات تاثیرگذار بوده است. نظام مقررات گذاری در آمریکا از لحاظ ساختار و نیروی انسانی یک نظام "منبع محور" نامیده می شود و مقررات گذاری در آمریکا سالانه مخارج زیادی بر بودجه عمومی تحمیل می کند. این نظام مقررات گذاری در مراحل مقررات‌گذاری تأکید بسیار بر دریافت نظرات عمومی و ذینفعان بازار دارد

و هر مرحله از مقررات‌گذاری می تواند توسط نظام قضایی روند مقررات‌گذاری اصلاح، بازنگری و حتی متوقف شود. چارچوب مقررات‌گذاری در این کشور کاملا مبتنی بر مقرراتی است که به جزیی ترین امور نیز پرداخته است و تمام تصمیم-گیری‌ها به این ترتیب بر اساس همین حجم گسترده قوانین صورت می‌گیرد. مقررات‌گذاری در آمریکا در سطوح فدرال و ایالتی وجود دارد و بعضا ممکن است که حتی اختلافاتی بین این نهادها در سطوح مختلف به وجود آید که نظام فدرالی باعث ایجاد حقوق بسیار برای ایالت ها و مقررات‌گذاری در آنها شده است، با این حال در صورت بروز اختلافات کنگره وارد موضوع خواهد شد. نهادهای تنظیم مقررات در حوزه های مختلف در آمریکا وجود دارد که برخی همچون "کمیسیون تجارت فدرال" و "بخش ضد تراست" برای کل اقتصاد مقررات‌گذاری می نمایند و برخی همچون "کمیسیون ارتباطات فدرال" و "هیات حمل و نقل زمینی" به صورت بخشی مقررات‌گذاری می نمایند. در ادامه برخی ار نقاط قوت و ضعف نهادهای تنظیم مقررات در آمریکا برگرفته از نتایج مطالعات انجام شده آمده است:

نقاط قوت:

- استقلال نهادهای تنظیم مقررات
- پیش‌بینی پذیر بودن رگولاتور
- حضور موثر بخش خصوصی در فرآیند تصمیم‌گیری
- رفع مشکلات و نواقص مقررات در فرآیند تصمیم‌گیری
- سابقه حضور طولانی نهادهای مقررات‌گذار در اقتصاد و اهتمام به اصول رقابت و آزادی اقتصادی
- وجود رویه مشخص برای انتخاب اعضای کمیسیون‌های تنظیم مقررات

نقاط ضعف:

- هزینه بالای نظام مقررات‌گذاری به دلیل گستردگی آن
- عدم انعطاف‌پذیری در مواجهه با مسایل مختلف پیش آمده در اقتصاد
- فرآیند طولانی و زمان بر تصمیم‌گیری

- امکان پیش آمدن Regulatory Capture (ترجیح منافع عمومی ودولت بر منافع بخش خصوصی)

۳-۳- آلمان

۳-۳-۱- مقدمه

آلمان کشوری است در اروپای مرکزی، که در حاشیه و ساحل دریای بالتیک و شمال واقع شده است، این کشور بزرگترین اقتصاد اروپا و پنجمین اقتصاد بزرگ دنیا از نظر تولید ناخالص داخلی است. تولید ناخالص داخلی این کشور ۲۵۸۵[1] میلیارد دلار می‌باشد که ۰/۹ درصد آن اختصاص به بخش کشاورزی دارد و بخش‌های صنعت و خدمات به ترتیب ۲۹/۱ و ۷۰ درصد آن را تشکیل می‌دهند. صادرات یک عامل کلیدی در گسترش اقتصاد آلمان می‌باشد آلمان با صادراتی به مبلغ ۱۱۳۳ میلیارد دلار، بزرگترین کشور صادرکننده جهان است. و واردات این کشور نیز بعد از آمریکا، در رده دوم جهان قرار دارد. صنعت آلمان و در صدر آن صنعت خودروسازی آلمان نقش عمده‌ای در این صادرات دارند، تنها صادرات بخش خودرو، ۴۰ درصد از صادرات آلمان را تشکیل می‌دهد. ضمن اینکه صنایع دیگرآلمان مانند الکترونیک و مواد شیمیایی و ماشین‌آلات در سطح دنیا نیز کم رقیب هستند. نظام اقتصادی آلمان به عنوان اقتصاد اجتماعی آزاد توصیف می شود. یعنی دخالت دولت در اقتصاد در حداقل است. ولی در عین حال دولت عهده‌دار مجموعه بزرگی از خدمات اجتماعی است. دولت آزادی فعالیت‌های اقتصادی را تضمین کرده و در عین حال برای ایجاد تعادل اجتماعی نیز تلاش می‌کند. سیستم قضایی آن دادگاه قانون اساسی فدرال می‌باشد که نصف قضات آن توسط بوندستاک[2] و نصف دیگر توسط بوندس‌رات[3] انتخاب می‌شوند.

---

1. CIA ,The World Fact book ,Germany ,2007
2. Bumdestag
3. Bundesrat

۳-۳-۲- ساختار سیاسی[1]

دولت و نظام حکومتی در آلمان جمهوری پارلمانی است و قانون اساسی بر حفاظت از آزادی فردی تأکید می‌کند و قدرت را در ساختار فدرالی تقسیم می‌کند. صدراعظم در دولت فدرالی رهبر قوه مجریه است و حقوق رییس‌جمهور عمدتاً تشریفاتی است و صدراعظم قدرت قانونگذاری و قوه مجریه را به کار می‌برد. رئیس‌جمهور توسط همایش اتحادیه[2] که آن را به فارسی اجلاس فدرال نیز می‌گویند انتخاب می‌شود. همایش اتحادیه، از کل نمایندگان بوندستارک، به علاوه به تعداد همین نمایندگان، از نمایندگان برگزیده شده در مجلس‌های ایالتی تشکیل شده است. این برگزیدگان لزوماً عضو مجلس ایالتی یا سیاستمدار رسمی نیستند وممکن است از چهره‌های فرهنگی و هنری باشند. صدراعظم را نیز بوندستاک انتخاب می‌کند. وی را پیش از انتخابات مجلس فقط با رای عدم اعتماد مطلق(دو سوم آراء) می‌توان برکنار کرد. منظور از سازنده این است که مجلس باید جانشینی برای او داشته باشد و تا زمانیکه مشخص نباشد چه کسی به جای او می‌نشیند، نمی‌توان او را برکنار کرد. حکومت یا به اصطلاح دیگر کابینه از صدراعظم و وزیران تشکیل شده است. صدراعظم لزوماً عضو مجلس است. وزیران معمولاً از دل مجلس درمی‌آیند، اما حتماً لازم نیست چنین باشد و صدراعظم در عمل قدرتمندترین قدرت سیاسی است. آلمان یک اتحادیه است و اعضای اتحادیه، ایالت‌های آن هستند که ۱۶ ایالت را شامل می‌شود و به دلیل برخورداری آنها از خودمختاری در امور مختلف نظام سیاسی و اداری، آلمان فدرالی خوانده می‌شود و سیاست در سطح ایالتی همانند سطح کشوری دارای ارگان‌های خود براساس تقسیم قواست. ایالت‌ها نیز قوه مقننه، مجریه و قضاییه خود را دارند. اعضای مجلس‌های ایالتی مستقیماً از طرف مردم انتخاب می‌شوند. حکومت ایالتی از درون مجلس ایالتی درمی‌آید و رئیس آن عضو فراکسیونی است که بیشترین آراء را در

1. The economist intelligence agency, country profile, germany, 2006
2. Bundesver sum lung

مجلس ایالتی دارند. مجلس ایالتی به عنوان قوه مقننه عهده‌دار وظیفه قانونگذاری در سطح ایالتی است. تنظیم بودجه ایالتی نیز بر عهده مجلس ایالتی است. این ارگان، هم قوه مجریه ایالتی را از درون خود برمی‌گزیند و هم بر آن نظارت دارد. طبق اصل ۵۰ قانون اساسی، ایالت‌ها و به بیان مشخص‌تر حکومت‌های ایالتی، از طریق بوندس رات در امور سیاسی، در سطح فدرال و نیز در رابطه با اتحادیه اروپا دخالت می‌کنند. انتخاباتی برای بوندس رات وجود ندارد و اعضای آن (۶۹ نفر) از نمایندگان مجلس‌های ایالتی، ایالت‌های ۱۶ گانه تشکیل شده است و ترکیب بوندس رات بالقوه قابل تغییر است هر زمانی که هر یک از ایالت‌های ۱۶ گانه انتخاباتی را برگزار کنند (EIU, 2009).

مجلس مرکزی بوندستاک نام دارد. انتخاب نمایندگان آن توسط مردم، همزمان در سطح کل اتحادیه صورت می‌گیرد. انتخابات بوندستاک هر چهار سال یکبار است. بوندستاک ۶۶۲ عضو دارد که ۳۲۸ عضو آن توسط انتخابات عمومی مشخص می‌شود و ۳۳۴ عضو دیگر نیز توسط فهرست احزاب موجود در دولت و حکومت تعیین می‌شوند. بوندستاک قوه مقننه در سطح کل اتحادیه است. وظیفه تصویب قراردادهای بین‌المللی و بودجه عمومی کشور نیز بر عهده این مجلس مرکزی است. نمایندگان مجلس در فراکسیون‌های حزبی و در صورت ضعیف بودن حزبشان به لحاظ کمی، در گروه‌های حزبی گرد آمده و خط‌مشی سیاسی خود را پیش می‌برند. بوندستاک یک پارلمان کاری است و در مقایسه با بسیاری کشورهای دیگر کمتر خصلت نمایش دارد.

۳-۳-۳- ساختار اقتصادی[1]

ساختار اقتصاد آلمان به صورت اقتصاد بازار اجتماعی است و دولت طیف گسترده‌ای از خدمات اجتماعی را ارائه می‌کند سیاست‌های پولی بانک مرکزی آلمان توسط بانک مرکزی اروپا تعیین می‌شود بخش خدمات با در برگرفتن ۷۰

1. The economist intelligence unit, country commerce, Germany, august, 2007

درصد از تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۶، ۶۳/۸ درصد از نیروی کار را در اختیار داشت. بخش صنعت نیز با داشتن صنایعی مانند خودروسازی (بخش پیشگام صنعت)، ماشین‌سازی، صنایع شیمیایی، که در سطح جهانی و بین‌المللی توان رقابت بالایی دارند، از ارکان مهم تولید در آلمان می‌باشد. این بخش ۲۹/۱ درصد از تولید ناخالص داخلی را ایجاد نموده و ۳۳/۴ درصد از کل نیروی کار آلمان را در اختیار دارد. بخش کشاورزی نیز تنها ۰/۹ درصد از کل تولید ناخالص داخلی آلمان را تولید می‌کند و این مقدار تولید توسط ۲/۸ درصد از کل نیروی کار آلمان صورت می‌گیرد. عمده محصولات بخش کشاورزی آلمان شامل گندم، جو، سیب زمینی، چغندرقند، ماکیان و احشام و دام می‌باشد. بخش تجارت خارجی از اهمیت زیادی برخوردار است و صادرات نقش کلیدی را در تولید ناخالص داخلی این کشور ایفا می‌کند. کسری بودجه دولت نیز در سال ۲۰۰۷ نسبت به سال ۲۰۰۶ کاهش یافته است. این کاهش به خاطر افزایش درآمد بودجه دولت و کاهش مخارج بودجه در سال ۲۰۰۷ می‌باشد و باعث شده تا کسری بودجه در سال ۲۰۰۷ به ۲/۶درصد تولید ناخالص داخلی برسد.[1]

1. CIA,The World Fact book,2007

جدول ۳-۳. برخی شاخص های اقتصادی آلمان

شاخص	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸(تخمین)
GDP اسمی (میلیارد دلار)	۲۷۵۰.۱۴	۲۷۹۰.۹۹	۲۹۱۶.۷۳	۳۳۲۱.۷	۳۵۶۲.۱۹
رشد اقتصادی(درصد)	۱.۲	۰.۸	۳	۲.۵	۱.۳
نرخ تورم (درصد)	۱.۷	۱.۵	۱.۶	۲.۳	۲.۶
نرخ بیکاری(درصد)	۱۰.۶	۱۱.۷	۱۰.۸	۹	۷.۸

منبع: BMI, 2009

۳-۳-۴- مقررات‌گذاری

۳-۳-۴-۱- مقدمه

آلمانها با افتخار اقصاد خویش را یک" بازار اقتصادی اجتماعی"[1] می نامند تا نشان دهند که اقتصادی که پس از جنگ جهانی دوم در این کشور شکل گرفته است دارای ابعاد مادی و اجتماعی (انسانی و حقوق بشری) است. آنها بر کلمه بازار به این دلیل تاکید دارند که پس از تجربه نازیها در این کشور می‌خواهند تا اقتصاد از حداقل دخالت دولت برخوردار باشد و تنها نقش دولت در اقتصاد حمایت از رقابت و جلوگیری از بروز رفتارهای ضدرقابتی باشد. واژه اجتماعی بدین لحاظ به کار می رود که اقتصاد در آلمان تنها برای افراد ثروتمند منفعت ایجاد نخواهد کرد بلکه تمامی اقشار جامعه اعم از کارگران و مزدبگیران خرد نیز می بایست از مواهب اقتصادی بهره‌مند باشند. واژه "سوسیال" برای تمایز با نظام سوسیالیستی انتخاب شده است و تاکید بر تفاوت بین این دو نوع نگرش وجود دارد. آلمان اولین کشور اروپایی محسوب می‌شود که چنین نهادی برای حمایت از رقابت را در دهه ۱۹۲۰ ایجاد نمود، ولی در سالهای پس از جنگ اقدام به تجدید ساختار آن نمود. تأکید بر جنبه‌های اجتماعی و خدمات تامین اجتماعی در آلمان در طی سالها موجب شد؛ تا یکی از پرهزینه‌ترین نظام‌های تأمین اجتماعی در آلمان به وجود آید و به ناچار

1. Social market economy

دخالت دولت را در اقتصاد افزایش داد. در دهه ۱۹۸۰ هلموت کهل[1] صدراعظم وقت آلمان تلاش نمود تا برنامه های خصوصی سازی و آزادسازی را در اقتصاد آلمان پیاده سازد ولی اتحاد دو آلمان در سال ۱۹۸۹ باعث شد که بسیاری از برنامه های اصلاحات اقتصادی نیمه تمام بماند. ولی بعد ها با تسریع روند شکل گیری پول واحد اروپایی و الزامات اتحادیه برای کشورهای عضو این اصلاحات شدت گرفت. در دهه ۹۰ آلمان مقررات زدایی در صنایع زیرساختی را آغاز نمود، که بیشتر در هماهنگی با مقررات اتحادیه اروپایی بود.

۳-۳-۴-۲- مدل مقررات‌گذاری

در آلمان برای بخش‌هایی دسترسی به شبکه در صنایع شبکه‌ای و قیمت‌گذاری، نهاد دفتر کارتل فدرال[2] (FCO) وظایف اساسی مقررات‌گذاری را تحت قانون رقابت انجام می‌دهد. نظام مقررات‌گذاری در آلمان دارای هزینه‌های اجرایی کمتر نسبت به کشورهای دیگر و کمتر در معرض اغراض سیاسی قرار دارد. این نظام مقررات‌گذاری به نحوی تنظیم شده است تا کمترین دخالت دولت در آن وجود داشته باشد به این ترتیب به جزء در موارد ضروری، همچون دسترسی به شبکه‌ها (شبکه ریلی، خطوط مخابرات، انتقال برق) ورود و خروج به بازار آزاد است و تنها شرایط حداقلی برای ورود اعلام شده است. به عنوان مثال در بازار مخابرات، برق، گاز، راه‌آهن، هواپیمایی، حمل‌ونقل جاده‌ای با لحاظ حداقل شرایط ورود به بازار بدون مانع می‌تواند، صورت گیرد. در آلمان اصلاحات شدید اقتصادی به دلیل ساختار سیاسی آن نادر بوده است. ساختار سیاسی همراه با قدرت وتو در سیستم فدرال و وجود دولت ائتلافی باعث جلوگیری از اصلاحات شدید اقتصادی در این کشور شده است. (Bollhoff, 2002) بنابراین اصلاحات اقتصادی و مقررات‌گذاری در آلمان نسبت به سایر کشورهای اروپایی از روند کندتری

1. Helmut Kohl
2. ederal Cartel Office

برخوردار بوده است. اما یکی از محرک‌های اصلی توسعه نهادهای مقررات‌گذاری در آلمان توصیه‌هایی بوده است که از سوی اتحادیه اروپایی به کشورهای عضو می‌شده است و این کشورها الزام دارند تا به چنین توصیه‌هایی عمل نمایند. در زمینه مقررات‌گذاری این اتحادیه الزام دارد تا نهادهای مستقل مقررات‌گذاری که از ارائه‌کنندگان خدمات مجزا هستند در کشورهای عضو ایجاد شود. (90/388/EEC) کمیسیون اروپا برای ایجاد نهادهای مقررات‌گذاری استانداردهای کلی را برای اعضاء اعلام داشته است. علی‌رغم این در آلمان یک سیاست کلی برای ایجاد نهادهای تنظیم مقررات بکار گرفته نشده است ولی آنها دارای وجوه مشترک بسیاری هستند. اغلب آنها بر پایه قانون مجلس شکل گرفته‌اند و مسئولیت مقررات‌گذاری در حوزه وزارت مربوطه را دارند. آنها از سطح بالایی از خودمختاری برخوردار هستند در حالی که از لحاظ سیاسی نزدیک و وابسته به وزارتخانه مربوطه هستند. ولی رگولاتورهای بخشی به انحاء گوناگون متفاوت هستند؛ به عنوان مثال برای بخش پست و مخابرات دارای سازمان مقررات گذاری است که دارای استقلال بسیاری است، در بخش راه آهن سازمانی دولتی عهده دار نظارت بخش است و در بخش انرژی خود رگولاتوری وجود دارد. با مروری بر سازمان مقررات‌گذاری آلمان در بخش راه‌آهن، مالی، خدمات پستی، مخابرات مشاهده می‌شود که دارای ویژگی‌های زیر هستند (OECD, 2004):

قدرت اجرایی: آنها بر روی کاربرد و اجرای مقررات متمرکز هستند و سیاست‌گذاری در اختیار وزارتخانه است.

استقلال: آنها به طور معمول از درجه بالایی از استقلال برخوردار هستند که بخشی به دلیل قوانین مربوط است و بخشی دیگر به دلیل انتخاب‌های سیاسی وزارتخانه است.

پاسخگویی: آنها به طور قانونی در برابر وزارتخانه پاسخگو هستند اگر چه ممکن است که تصمیم‌های نهایی را خود به تنهایی بگیرند و تصمیم‌های آنها با مانع دادگاه مواجه شود. پاسخگویی سیاسی از طریق گزارش‌های سالانه صورت می‌گیرد.

شفافیت: میزان شفافیت در این نهادها بسیار متنوع و متغیر است. بسیاری از سازمان‌ها تصمیم‌های خود را قبل از اخذ منتشر می‌کنند برخی الزام دارند در روزنامه رسمی نیز منتشر کنند.

مدیریت و انتصاب: آنها دارای یک رئیس و دو معاون هستند که در یک فرآیند سیاسی انتخاب می‌شوند. شورای مشورتی که در دولت وجود دارد پیشنهاددهنده افراد است.

منابع مالی: اغلب بودجه و منابع مالی این نهادها از طریق بودجه عمومی تأمین می‌شود و با بودجه وزارت مربوطه همراه است. در برخی موارد از طرق دیگر تأمین مالی صورت می‌گیرد.

مشورت و فرآیند تصمیم‌گیری: قانون اداری در آلمان یک فرآیند یکسان را مقررات‌گذاری فراهم نموده است ولی برخی دارای فرآیندهای تصمیم‌گیری خاص خود هستند. که البته توسط دولت کنترل یا ارزیابی نمی‌شوند.

دادخواست و شکایت: اولین مرجع شکایت به طور معمول خود رگولاتور است (در مورد رگولاتور مخابرات دادگاه است). شکایت به طور معمول اجرای تصمیم‌های رگولاتور را به تأخیر می‌اندازند.

هماهنگی: به طور کلی الزام و چارچوبی برای هماهنگی با وزارتخانه وجود ندارد. وزارتخانه‌ها بعضاً ممکن است سازمان رگولاتوری را مورد مشورت قرار دهد. تنها سازمان رگولاتوری "شبکه فدرال" در بین رگولاتورهای بخشی ملزم است تا دفتر کارتل فدرال در مورد موضوعات رقابتی مشورت و هماهنگی نماید که البته این رگولاتور چندین بخش را با هم تحت مقررات گذاری دارد. در موضوعات مشترک با دفتر کارتل فدرال (حوزه قانون رقابت) ارتباط بین رگولاتورها و دفتر کارتل فدرال ممکن است به وجود آید. هماهنگی افقی بین رگولاتورها ممکن است روی دهد.

در آلمان اگر چه نظام فدرالی برقرار است ولی در مورد مقررات‌گذاری عمدتاً قوانین فدرال و ایالت‌ها یکسان هستند و تفاوتی در قوانین وجود ندارد. تنها

رگولاتورها در سطح هر یک ممکن است دفاتری داشته باشند که عهده‌دار وظایف رگولاتوری در آن ایالت است. ابزارهای سیاست مقررات‌گذاری سیاست‌های شفافی است که به منظور بهبود کیفیت محیط مقررات‌گذاری بر پایه‌ای پیوسته و پویا بکار گرفته می‌شود. تجربیات در کشورهای OECD نشان می‌دهد که یک سیاست مقررات‌گذاری کارا دارای سه جزء اساسی که با هم مورد توجه قرار می‌گیرند. اول آنکه در بالاترین سطوح سیاسی پذیرش داشته باشد دوم آنکه دارای استانداردهای اندازه‌گیری کیفیت مقررات‌گذاری باشد و یک سیستم مدیریت مقررات‌گذاری وجود داشته باشد تا کیفیت آن را کنترل و بهبود بخشد. در آلمان برخی مؤلفه‌های سیاست مقررات‌گذاری در طول زمان ایجاد شده است. در سال ۱۹۸۴ چک‌لیستی تهیه شد که طیف وسیعی از مؤلفه‌هایی که هنگام وضع مقررات لازم است مورد توجه گیرد در خود داشت که در سال‌های بعد اصلاح شد. در حال حاضر دستورالعملی غیر الزامی به منظور راهنمایی برای بررسی اثرات رگولاتوری آماده شده است که این چک‌لیست دارای سؤالات زیر است (OECD, 2004):

- آیا این مقررات به طور کلی لازم است؟
- جایگزین چنین مقرراتی چیست؟
- آیا لازم است که مقررات در سطح فدرال اجرا شود؟
- آیا قانون جدیدی برای اجرای این مقررات لازم است؟
- آیا اقدام فوری لازم است؟
- آیا حیطه این قانون باید تا حد امکان گسترش یابد؟
- آیا دوره زمانی که این مقررات در حال اجرا است باید محدود باشد؟
- آیا مقررات دارای حداقل برروکراسی و قابل فهم است؟
- آیا مقررات قابلیت اجرا دارد؟
- آیا یک رابطه منطقی هزینه ـ فایده در مورد آن مصداق دارد؟

اگرچه در آلمان اصلاحات بر اساس منویات اتحادیه اروپایی از دهه ۹۰ آغاز شده بود ولی در برخی از بخش ها از جمله بخش انرژی تا سال ۲۰۰۳ همچنان

اساس کار بر خود رگولاتوری بود و دولت کمترین دخالت را در بازار انرژی نمود، ولی پس از آن با اصلاحاتی که در قوانین خویش به وجود آورد سعی نمـود تـا بـر اساس مدل انگلستان یعنی نهادهای تنظیم مقررات بخشی عمل نماید که این همـان چیزی بود که از سوی کمیسیون اروپا هم به کشورهای عضو پیشنهاد شده بود ولی آلمان مسیر دیگری را برای مقررات گذاری طی نمود و آن ایجاد یک نهاد مقـررات گذاری فرا بخشی برای حوزه هـای مخـابرات، پـست، بـرق و گـاز و راه آهـن را تشکیل داد که در حقیقت همان رگولاتور مخابرات (Reg, TP). بـود کـه توسـعه یافته بود و ساختار سازمانی آن را حفظ نموده بود و عنوان سازمان شبکه فدرال[1] را بخود گرفت. در سال ۲۰۰۶ اما بخش ریلی از حوزه این رگولاتـور جـدا شـد و در زیر مجوعه مستقلی قرار گرفت. (Muller, 2006) به این ترتیب نظام مقـررات-گذاری در آلمان بر پایه دو نهاد استوار است یکی دفتر کارتل فدرال (BkartA) و دیگری سازمان شبکه فدرال که البته در بخش های دیگر هم رگولاتور وجـود دارد ولی این رگولاتورها رگولاتور مستقل محسوب نمی شوند که البته تصمیمات اخـذ شده در سازمان فدرال شبکه می بایست تایید دفتر کارتل فدرال را به همراه داشـته باشد. در قانون سال ۲۰۰۵ به خصوص البته ناسازگاریهایی نیز وجود دارد که از آن جمله بر اساس این قانون دفاتر فدرال (ایالتی) رگولاتوری برای رقابت برخی امـور مقررات‌گذاری انرژی (برای بنگاههای دارای کمتـر از صـد هـزار نفـر مـشتری) را انجام می دهند در حالی که بـرای مخـابرات تمامـا از طریـق رگولاتـور فرابخـشی (سازمان شبکه فدرال) مقررات گذاری صورت می گیرد.

۳-۳-۵- مروری بر نهادهای مقررات‌گذاری

۳-۳-۵-۱- نهاد مقررات‌گذاری رقابت

دفتر کارتل فدرال[2] در سال ۱۹۵۸ در برلین تأسیس شد. تا سال ۱۹۷۳ وظیفه آن

1. Federal Network Agency
2. Federal Cartel Office

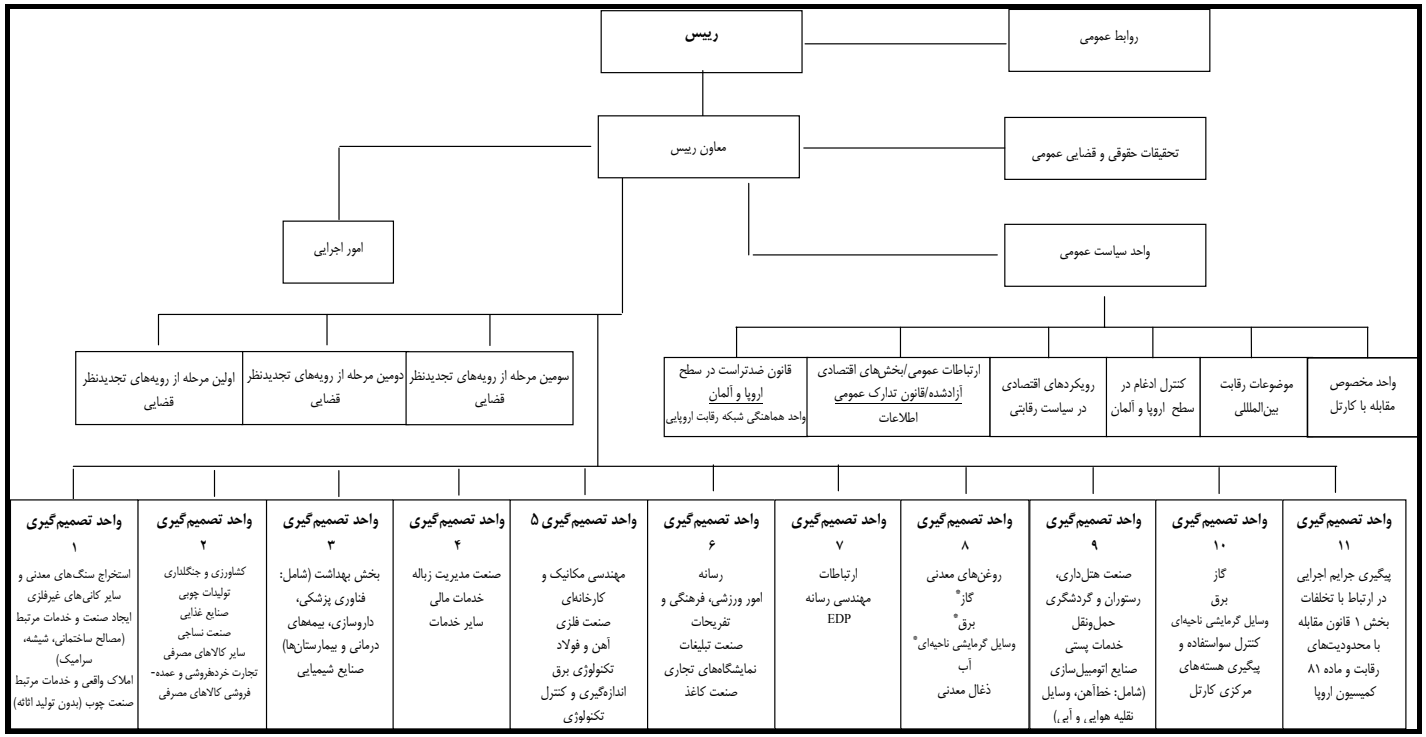
محدود به کنترل و جلوگیری از تشکیل کارتل و تسلط بر بازار بود. تعریف چگونگی نحوه عمل و اعمال مجازات در مورد تجارت ناعادلانه حوزه مسئولیت‌های این سازمان قرار نداشت و تجارت ناعادلانه به عنوان رفتار مجرمانه تلقی براساس قانون‌های دیگر تعریف و شناخته می‌شد و اصولاً این نهاد فقط در حوزه‌های معین شده به کنترل را انجام می‌داد. در آن سال‌ها بخش‌های مهم اقتصاد همچون کشاورزی، صنایع زیرساختی، بانکداری و بیمه از شمول قوانین رقابت معاف بود. علت این معاف بودن به دو دلیل توجیه می‌شد. اول آنکه قانون کارتل یک توافق سیاسی بود. در دهه ۱۹۵۰ اغلب نمایندگان صنایع در آلمان مخالفت قانون کارتل بودند و آن را مخالف رشد و توسعه صنعت می‌دانستند. بنابراین تا حدودی شمول قانون محدود گشت. برخی توجیهات هم مربوط به ویژگی‌های این صنایع و نیاز به خودکفایی اقتصادی در برخی از بخش‌ها با توجه به شرایط آن زمان در اروپا بود. موضوعاتی همچون حمایت از صنایع و حفظ و سیستم بانکی و بیمه‌ای از جمله توجیهاتی بود که در این زمینه بیان می‌شد. اما با بروز فشارها برای ورود به اتحادیه اروپایی منجر به ایجاد بحث‌های در مورد مقررات‌زدایی از بسیاری از بخش‌های اقتصادی شد در نهایت نتیجه جدیدی از قانون کارتل تهیه شد و حوزه تحت پوشش آن گسترش یافت. وظیفه دفتر کارتل اجرای قانون کارتل است. اصلاحات سال ۱۹۷۳ به این دفتر اختیار کنترل ادغام‌ها را نیز بر عهده گرفت. چارچوب سازمانی این نهاد در طول زمان با ثبات بوده است بدون آنکه تغییرات اساسی در آن صورت گیرد. مهمترین بخش این سازمان واحدهای تصمیم‌گیری آن است که به بررسی و اتخاذ تصمیم در مورد نقض قانون کارتل می‌پردازد. این واحدها توسط بخش‌های صنایع مختلف تشکیل شده‌اند. یک واحد دارای ده تا دوازده کارمند است که بیش از نیمی از آنها وظیفه تحقیق و تفحص در آن صنعت را دارند. بقیه اعضای یک واحد مسئولیت تهیه گزارش و سایر امور مرتبط را دارند. براساس قانون کارتل دفتر کارتل حق جستجو و کنترل اسناد و اوراق شرکت‌های مظنون به نقض قوانین رقابت را دارد. این نهاد با پنج واحد تصمیم‌گیری آغاز بکار

نمود. که چهار مورد از واحدها در زمینه‌های بخشی صنعت فعالیت داشتند و واحد پنجم به عنوان واحد هماهنگ‌کننده و بازنگری شناخته می‌شد. در حال حاضر این نهاد دارای دوازده بخش تصمیم‌گیری که در بخش‌های مختلف اقتصادی اعمال نفوذی می‌نمایند.

وظایف عمده‌ای که این نهاد در حال حاضر عهده دارد، همان وظایف توسعه رقابت و جلوگیری از بروز رفتارهای ضدرقابتی در بازار است. این نهاد در سطح فدرال اعمال حاکمیت می‌نماید و در هر ایالت یک نهاد رقابتی با دامنه نفوذ محلی مشغول به فعالیت است و در هنگامی که دامنه فعالیت ضد رقابتی فراتر از یک ایالت قرار داشته باشد موضوع به دفتر کارتل فدرال ارجاع می‌شود. به منظور اطمینان از تفکیک دقیق وظایف نهاد ملی و ایالتی قانون کارتل موضوعات را با شرح جزئیات و شرایط برای هر بخش آورده است. در شرایط استثنایی وزارت اقتصاد و تکنولوژی[1] هم به عنوان نهاد رقابتی وارد عمل می‌شود. در سطح اروپا کمیسیون اروپا در بروکسل مسئولیت رقابت را دارد. سازمان شبکه‌ای فدرال برای برق، گاز، مخابرات، پست و راه‌آهن مرتبط با موضوعات رقابتی هستند. که وظیفه آنها ایجاد یک رقابت کارا در بازار شبکه‌ای تحت پوشش خویش است. به علاوه کمیسیون انحصارات به عنوان یک نهاد مستقل مشورتی در حوزه رقابت و مقررات‌گذاری فعال است. این نهاد دارای پنج عضو می‌باشد که برای یک دوره چهار ساله توسط صدراعظم به پیشنهاد دولت فدرال انتخاب می‌شوند. این کمیسیون می‌بایست هر دو سال یکبار گزارش‌هایی در مورد موقعیت رقابتی و شرایط انحصاری را در اقتصاد را به دولت ارائه دهد. این کمیسیون درجه انحصار و قدرت رقابتی بنگاه‌ها را در اقتصاد مورد سنجش قرار داده و موارد خاص مشاوره به دولت فدرال می‌دهد (Coen, at al; 2002). نمودار شماره (۳-۶) تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری رقابت در این کشور را نشان می دهد.

1. Ministry of Economics and technology

نمودار ۳-۶. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری رقابت در آلمان (شفیعی، ۱۳۸۸)



۳-۳-۵-۲- نهاد مقررات‌گذاری صنعت حمل‌ونقل ریلی

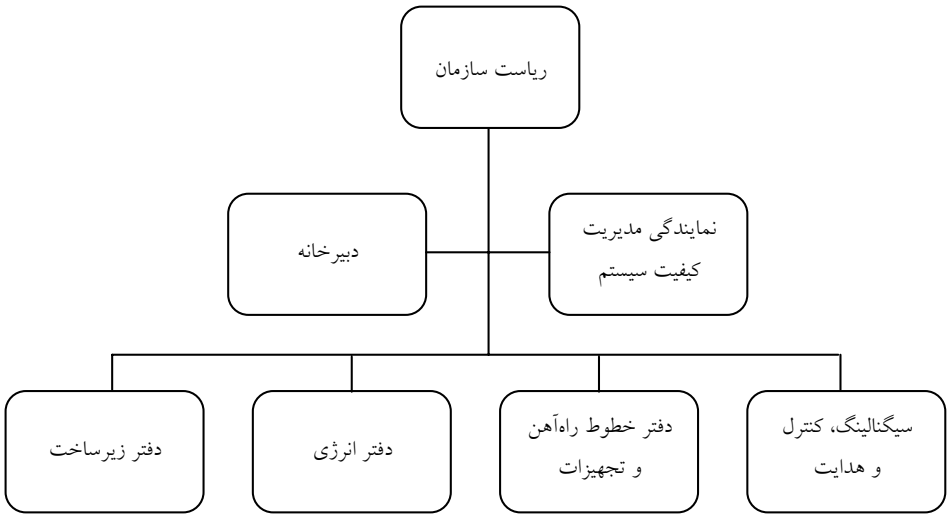
در سال ۱۹۹۴ آلمان براساس رهنمودهای کمیسیون اروپا اقدام به اصلاحات در بخش حمل‌ونقل ریلی خویش نمود که باعث تغییرات اساسی در بخش گردید. اهدافی که از این اصلاحات دنبال می‌شد به قرار زیر بود:

- تبدیل دو شرکت حمل‌ونقل ریلی دولتی به شرکت سهامی واحد
- کاهش بار مالی ناشی از سیستم حمل‌ونقل ریلی در بودجه عمومی
- جلوگیری از دست رفتن بیشتر سهم بازار مسافر و کالا
- انطباق با الزامات قوانین اروپایی و دسترسی غیر تبعیض‌آمیز به شبکه راه‌آهن توسط شرکت‌های حمل‌ونقل ریلی

به منظور سامان‌دهی به بازار "دفتر فدرال راه‌آهن" (EBA) تشکیل شد. که در زیر مجموعه وزارت راه قرار داشت و عهده‌دار رگولاتوری بخش بود. وظایف عمده این سازمان عبارت بودند از: نظارت بر ساخت راه‌آهن، نظارت بر خطوط، تدوین استانداردهای ایمنی و فنی و اجرای آنها، صدور مجوزهای لازم برای شرکت‌های حمل‌ونقل همچنین "دفتر فدرال راه‌آهن" استفاده غیر تبعیض‌آمیز از شبکه خطوط را توسط شرکت‌ها تضمین می‌نمود. اما این موقعیت بخشی شرکت و قدرت آن باعث نمی‌شد که مقامات دیگر (دفتر فدرال کارتل) در حوزه رقابت دخالتی در آن نداشته باشند. علی‌رغم آن در حوزه مقررات‌گذاری "دفتر فدرال راه‌آهن" مستقل است و نیاز به تأثیر دفتر فدرال کارتل نیست ولی به هر حال می‌بایست یکدیگر را از تصمیم‌های اتخاذ شده توسط یکدیگر آگاه سازند. تا قبل از آزادسازی دولت تسلط کامل بر بخش حمل‌ونقل ریلی داشت که براساس همکاری بین شرکت راه‌آهن دولتی و وزارتخانه استوار بود. در هنگام اصلاحات نقش وزارتخانه تغییر نمود و رگولاتور به وجود آمده نقش واسط را بین وزارتخانه و بنگاه‌ها موجود در بازار پیدا نمود ولی برخی وظایف از جمله توزیع یارانه‌های بخش که از گذشته در صنعت مرسوم بود در اختیار وزارتخانه باقی ماند و همچنین

وظایف بر رگولاتور را بر عهده گرفت. شرکت‌های قصد ورود به بازار را دارند می‌بایست حداقلی از استانداردها و شرایط لازم را داشته که این موضوع به تایید "دفتر فدرال راه‌آهن" می‌رسد. اما یکی از موضوعات مهم در بازار دسترسی به شبکه است که در آلمان تنها یک شرکت عمده ارائه‌کننده خدمات شبکه وجود دارد که دارای ۳۶۰۰۰ کیلومتر خط راه‌آهن است (Deutsche Bahn). اگر چه در شهرک‌ها و بنادر نیز خطوطی وجود دارد که متعلق به دیگر شرکت‌ها است. شرکت دویچه بن بنابراین بزرگترین ارائه‌کنندگان خدمات شبکه است که به طور هم‌زمان بزرگترین سرویس‌دهنده در سایر بخش‌ها (مسافر و بار) نیز می‌باشد. که چنین موضوعی موقعیتی انحصاری به این شرکت می‌داد ولی در اصلاحیه قانونی انجام شده شرکت به دو قسمت اپراتوری و خدمات شبکه تقسیم شد و از نظر مالی و حسابداری نیز کاملاً تفکیک گشتند، بنابراین یک شرکت مستقل ارائه خدمات شبکه شکل گرفت که می‌توانست دسترسی را به صورت عادلانه برای همه شرکت‌های حمل‌ونقل (اپراتورها) فراهم کند.

نمودار ۳-۷. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری راه‌آهن در آلمان



۳-۳-۵-۳- نهاد مقررات‌گذاری صنعت مخابرات

تا دهه ۱۹۸۰ بخش مخابرات در آلمان به صورت دولتی اداره می‌شد و دولت انحصار کامل را در بخش دارا بود. در سال‌های بعد همراه با اصلاحات آغاز شده در اتحادیه اروپایی دولت شروع به آزادسازی و خصوصی‌سازی بخش مخابرات نمود و اقدام به ایجاد نهاد جدید مقررات‌گذاری نمود. نهاد پست، تلگراف و تلفن در آلمان (PTT) در سه مرحله تبدیل به نهاد مقررات‌گذاری جدید شد. در مرحله آغازین عملیات اجرایی به سه شرکت دولتی، خدمات پستی، پست بانک و مخابرات تقسیم شد. وزارت پست و مخابرات عهده‌دار نظارت و مقررات‌گذاری‌های لازم بود. در سال ۱۹۹۴ در مرحله دوم اصلاحات اقدام به جداسازی بخش مقررات‌گذاری از بخش اجرایی شد. سه شرکت دولتی تبدیل به شرکت‌های سهامی شدند. در مرحله سوم اصلاحات تصمیم به آزادسازی کامل بازار مخابرات تا سال ۱۹۹۸ اخذ شد. براساس قانون جدید مخابرات رگولاتور خاص بخش ایجاد شد که نهاد در زیر مجموعه وزارت اقتصاد محسوب می‌شد. تا سال ۱۹۹۸ آلمان دارای نهادهای مقررات‌گذاری بر مقررات‌گذاری صنایع زیر ساختی نبود رگولاتوری اولین نهاد مقررات‌گذاری مخابرات و پست اولین سازمان مقررات‌گذاری به شکل جدید آن در آلمان بود. به منظور تشکیل این نهاد مدل‌های مختلف مقررات‌گذاری با استفاده از تجربیات آمریکا و انگلستان مورد بررسی قرار گرفت. رگولاتوری مخابرات در آلمان دارای ساختاری شبیه نهادهای قضایی است که دارای قدرت تصمیم‌گیری و ابزارهای مقررات‌گذاری است. ساختار نهادی از دفتر کارتل فدرال اخذ شده است که دارای ساختاری مشابه است به طور قانونی و رسمی وظایف رگولاتوری مخابرات و وزارتخانه کاملاً تفکیک شده است. رگولاتوری مسئولیت اخذ تصمیم‌ها و وضع مقررات را بر عهده دارد و وزارتخانه عمدتاً سیاست‌گذار و ناظر بر فعالیت رگولاتوری است. اما در مقایسه با سایر نهادهای مشابه میزان دخالت و نظارت وزارتخانه در فعالیت‌های رگولاتوری محدود است، ولی به هر حال به طور غیررسمی دخالت‌های وزارتخانه وجود دارد

(Coen, 2002). رابطه دفتر کارتل فدرال با رگولاتوری براساس قانون کارتل معین شده است. ماده ۸۲ قانون کارتل حوزه فعالیت هر یک از این دو نهاد را به وضوح مشخص نموده است اما در مواردی که آن موضوع وجه غالب بخشی نداشته باشد لازم است تا موافقت هر دو نهاد جلب شود. دفتر کارتل فدرال دارای این اختیار است بر روی برخی مقررات و تصمیم‌های اتخاذ شده توسط رگولاتوری نظراتی را اعمال می‌نماید از جمله تصمیم‌ها در مورد دسترسی به شبکه یا اتصال متقابل. از سوی دیگر رگولاتور مخابرات نیز می‌تواند در مواردی که بخش مخابرات تحت تأثیر قرار می‌گیرد در مورد تصمیم‌های دفتر کارتل فدرال اعمال نظر نماید. که چنین پیچیدگی در تصمیم‌گیری و اعمال قدرت بین این دو نهاد محل مباحاث بسیاری در این کشور شده است. وظایف نهاد مقررات‌گذاری بخش مخابرات در آلمان به قرار زیر است (OECD, 2004):

- توسعه رقابت در بازار مخابرات
- صدور مجوز، مدیریت فرکانس و تخصیص آن و شماره‌گذاری
- کنترل فعالیت‌های ضد رقابتی
- مقررات‌گذاری قیمت در مورد بازیگران اصلی بازار
- تهیه دستورالعمل‌های اتصال متقابل و دسترسی به شبکه
- نظارت بر بازار
- کنترل و هدایت سرویس خدمات عام

این نهاد براساس قانون مخابرات در سال ۱۹۹۶ مستقل از وزارتخانه (وزارت اقتصاد و کار) است و تصمیم‌های آن تنها در دادگاه‌های فدرال قابل نقض است. براساس قانون رگولاتوری موظف است مشورت‌های عمومی را داشته باشد و تصمیم‌های رگولاتوری قبل از اتخاذ می‌بایست، منتشر شود. این تصمیم‌ها قبل از اتخاذ باید همراه با دلایل توجیهی کافی باشد و گزارش توجیهی به همراه داشته باشد. ساختار سازمانی رگولاتوری براساس رهنمودهای اتحادیه اروپایی به صورت یک نهاد مجزا و مستقل است که در زیر مجموعه وزارت اقتصاد و کار قرار دارد.

ریاست این نهاد توسط دولت تعیین می‌شود. این سازمان دارای پنج بخش قانون‌گذاری به شرح زیر است:

- بخش قانون‌گذاری مربوط به صدور مجوز و سرویس خدمات عام
- بخش قانون‌گذاری مربوط به مقررات‌گذاری قیمت
- بخش قانون‌گذاری کنترل رفتارهای ضد رقابتی در بازار
- بخش قانون‌گذاری دسترسی و اتصال متقابل
- بخش قانون‌گذاری مربوط به پست و قیمت‌گذاری آن

رگولاتوری در کنار خود دارای یک نهاد مشورتی است که شامل نه نماینده از دو پارلمان آلمان هستند. موضوعات مورد مشورت محدود هستند. عمدتاً تصمیم‌های مربوط به صدور مجوز، تخصیص فرکانس و سرویس خدمات عام عمدتاً می‌بایست مورد تأثیر این نهاد مشورتی باشد. این نهاد مشورتی به صورت پیوسته از فعالیت‌ها و تصمیم‌های رگولاتوری آگاهی می‌یابد ولی حق دخالت در این تصمیم‌گیری‌ها را ندارد هر چند که می‌تواند نظرات خویش را اعلام عمومی نماید. ولی به هر حال حضور افراد سیاسی در این گروه مشورتی استقلال این نهاد را از دسته‌بندی‌های سیاسی نقض می‌کند. البته رگولاتور موظف به ارائه گزارش به پارلمان نیز است که این گزارش هر دو سال یکبار ارائه می‌شود. از سال ۲۰۰۳ این سازمان وارد حوزه های دیگر اقتصادی از جمله برق، گاز نیز شد و بر همان اساس وساختار پیشین و با گستره بیشتر با نام سازمان شبکه فدرال به فعالیت ادامه داد

۳-۳-۵-۴- نهاد مقررات‌گذاری صنعت انرژی

وزارت اقتصاد و کار مسئولیت سیاست‌گذاری در بخش انرژی آلمان را بر عهده دارد. و دفتر کارتل فدرال عهده‌دار تضمین رقابت در این بازار است. این بازار دارای یک سازمان رگولاتوری تا سال ۲۰۰۳ وجود نداشت و بازیگران بازار از طریق عقد قراردادهای دو یا چند جانبه فعالیت خویش را در بازار انجام می‌دادند. چارچوب مقررات‌گذاری بخش انرژی تا قبل از ۲۰۰۳ دارای دو مؤلفه اساسی بود.

قانون صنعت انرژی و قانون رقابت. در اصلاحات صورت گرفته در سال ۱۹۹۸ تغییرات اساسی به منظور توسعه رقابت در بازار صورت گرفت. این اصلاحات دارای سه قسمت اساسی بود:

کاهش موانع ورود به بازار: انحصار قانونی در مورد عرضه برق و گاز به مشتریان از بین رفت و شرایط و الزامات خاص برای تولید برق (به جزء برق اتمی) از میان برداشته شد. شرایطی که در گذشته به بنگاه مسلط در بازار اجازه می‌داد تا مانع ورود رقبا شود، حذف شد و بنگاه‌های عرضه‌کننده اجازه داده شد تا اقدام به مبادلات با عرضه‌کنندگان در سایر کشورها کنند.

وضع مقررات دسترسی غیر تبعیض‌آمیز به شبکه انتقال و عرضه برق: این مقررات شامل تعهداتی بود که اپراتورهای شبکه را ملزم می ساخت تا حداقل الزامات را خواستار باشند و به صورت سالانه طیفی از قیمت‌های نرمال و متناسب را ارائه کنند و سیستم شبکه خود را مجزا از سایر فعالیت‌های خود اداره نمایند.

افزایش شفافیت حسابداری: به منظور شناسایی یارانه متقاطع[1] و جداسازی به قسمت‌های تولید، انتقال توزیع و برق غیر تجاری الزامی می‌شد. در حقیقت می‌توان گفت که تا قبل از ۲۰۰۳ نظام مقررات‌گذاری انرژی در آلمان به جای آنکه یک رگولاتور بخشی داشته باشد. دارای مقرراتی بود که به خوبی تبیین شده بود و سازمان رقابت نیز وجود داشت. هدف از چنین مقرراتی‌گذاری که "مقرراتی‌گذاری دسترسی"[2] نامیده می‌شود، افزایش و تضمین رقابت در شرایط خاصی است که دسترسی به بخشی خدمات و شبکه یک بنگاه مسلط دارای انحصار ناشی از ادغام عمودی در بازار، برای حصول رقابت ضروری است. از یک سو به دلیل رفتارهای غیر رقابتی در شرایطی که تسلط در بازار وجود دارد، سازمان‌های رقابت در مقایسه با رگولاتورهای بخشی بهتر عمل می‌نمایند و از سوی دیگر اطمینان از سطح مشخصی رقابت نیاز به اطلاعات بسیار و هزینه‌های فراوان دارد تا شرایط دسترسی و ضوابط آن

---

۱. یارانه متقاطع مربوط به هنگامی که منافع از سرویس‌های سوده به مصرف سرویس‌های زیان‌ده برسد

2. Access Regulation

برای بنگاه‌ها مشخص شود. به هر حال رگولاتورهای بخشی با سازمان رقابت دارای تفاوت‌هایی در مقررات‌گذاری هستند که عبارتند از:

اول آنکه رگولاتورهای بخشی اغلب به دنبال کاستن از عواقب منفی ناشی از قدرت انحصاری در بازار هستند در حالی که سازمان رقابت به دنبال کاهش این قدرت است. که این دو دیدگاه درباره میزان قدرت انحصاری قابل قبول اثر بسیاری خواهد گذاشت.

دوم رگولاتورهای بخشی اغلب طیف وسیعی از رفتارها را نظارت و کنترل می‌نمایند در حالی که سازمان رقابت برای مشکلات ساختاری کاربرد بهتری دارند.

سوم آنکه رگولاتورهای بخشی اغلب یک نگاه پیشگیرانه در مقررات دارند در حالی که سازمان‌های رقابت یک نگاه درمانی و اقدام رفع مشکل پس از رخ دادن آن می‌نمایند.

چهارم رگولاتورهای بخشی دخالت‌های بیشتری در بازار می‌کند و نیاز به اطلاعات بسیار دارد در حالی که سازمان‌های رقابت عمدتاً پس از بروز شکایت و مشاهده رفتارهای ضد رقابتی عکس‌العمل نشان می‌دهند.

پنجم آنکه رگولاتورهای بخشی اهداف بیشتری را دنبال می‌نمایند. بنابراین توانایی بیشتری را نسبت به سازمان‌های رقابت در حل‌وفصل مواجه با اهداف متضاد دارند.

در سال ۲۰۰۳ بر اساس قوانین اتحادیه اروپایی آلمان بخش برق خود را از حالت خود رگولاتوری خارج نمود و اختیارات رگولاتوری بخش را به سازمان شبکه فدرال سپرد. در حال حاضر در آلمان پس از اصلاحات انجام شده پس از سال ۲۰۰۳ ساختار بازار برق به صورت رقابتی در بخش تولید و عرضه و توزیع درآمده است و بخش توزیع به صورت یک انحصار طبیعی با آن رفتار شده است و مقررات‌گذاری در آن انجام می‌شود. اما از آنجا که برخی شرکتهای فعال در بازار دارای یک انحصار عمودی بودند که تمامی مراحل تولید، انتقال و توزیع را انجام می دادند این الزام مقرر شد تا به تفکیک شرکتها از نظر مالی وحسابداری وحقوقی پرداخته شود و به این ترتیب در هر یک از سه بخش تولید، انتقال و توزیع شرکتهای مجزا در بازار حضور دارند.

۳-۳-۵-۴-۱- ارتباط سازمان شبکه فدرال با دفتر کارتل فدرال

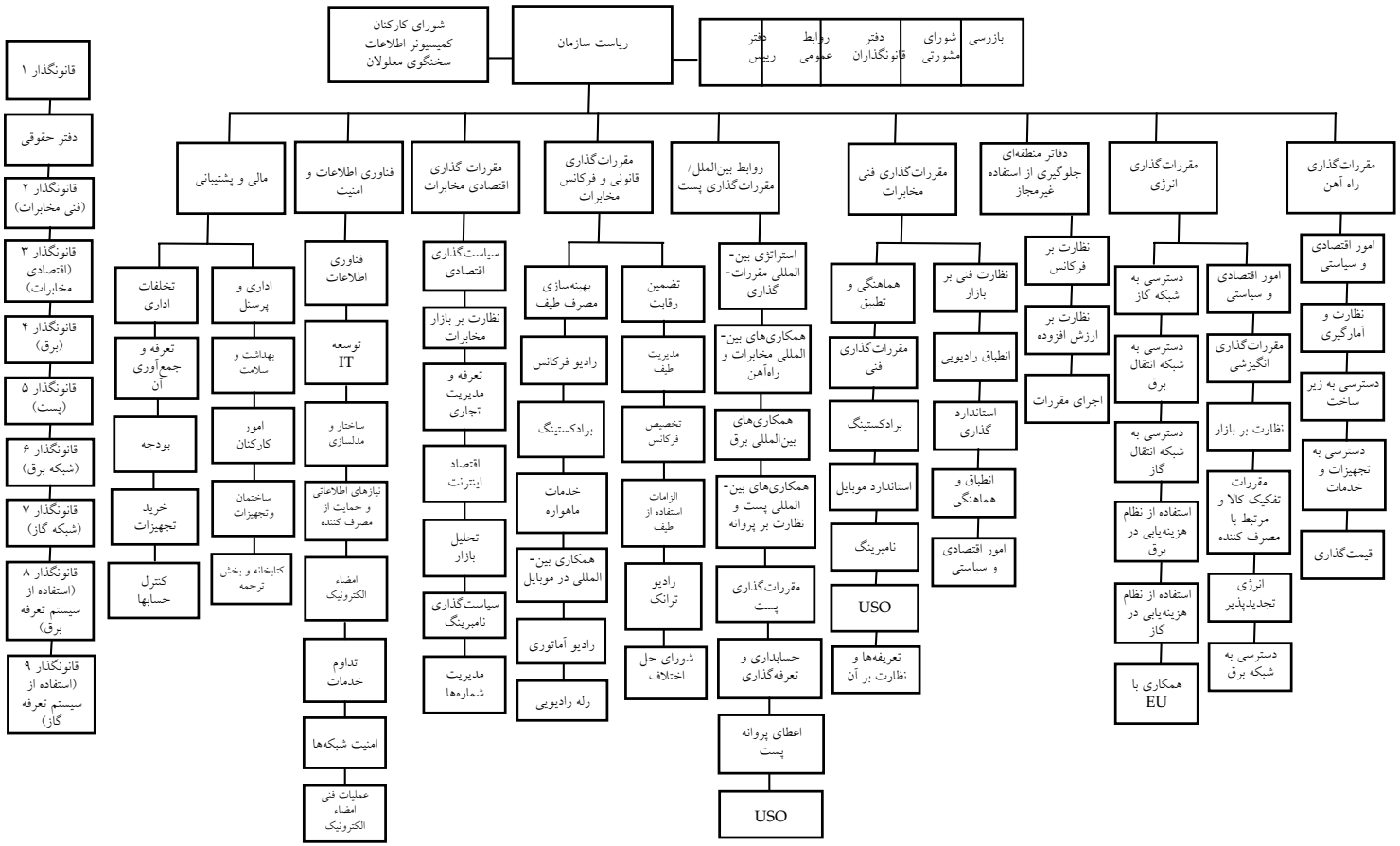
در موضوعاتی همچون مقررات‌گذاری قیمت، تعرفه‌های اتصال متقابل شفافیت مالی قانون مخابرات به قانون رقابت[1] (ARC) ارجاع می‌یابد. رگولاتور تنها می‌تواند به تعریف بازار پرداخته در توافق با دفتر کارتل فدرال مقررات را اجرا نماید. بنابراین یک ارتباط تنگاتنگ و نزدیک بین رگولاتور و دفتر کارتل فدرال لازم است تا ملاک‌های واحدی برای ارزیابی مقررات‌گذاری در بخش بکار گرفته شود. رگولاتور مسئول اجرای قانون مخابرات در مورد اعمال ضد رقابتی است ولی دفتر کارتل فدرال تنها در حوزه‌هایی که بنگاه مسلط در ارائه خدمات دارد وارد می‌شود. تصمیم‌گیری رگولاتور در مورد مقررات‌گذاری قیمت، اتصال متقابل و غیره تنها زمانی که دفتر کارتل فدرال فرصت اظهار نظر راجع به آن را یافته باشد. ولی الزامی به ارائه نظرات وجود ندارد و همچنین رگولاتور محدود به نظرات دفتر کارتل فدرال نمی‌شود. دفتر کارتل فدرال نظراتی غیر الزام‌آور در هر مورد برای رگولاتور در مورد شرایط رقابتی و آثاری که این تصمیم بر وضعیت رقابتی می‌گذارد ارسال می‌دارد، ولی به هر حال توافق برسد موضوعات مورد تصمیم‌گیری الزامی است. چرا که در صورت عدم توافق کار به نها قضایی می‌تواند، کشیده شود (Ogus, 2004).

۳-۳-۵-۴-۱- تصمیم‌گیری در سازمان شبکه فدرال

تصمیم‌گیری در سازمان شبکه فدرال از طریق "هیأت‌های مقررات گذاری[2]" صورت می‌گیرد. این هیات‌های مقررات‌گذاری تضمین کننده شفافیت و استقلال تصمیم‌گیری در سازمان هستند. هیأت مقررات‌گذاری، یک گروه مشورتی است که تصمیم‌گیری آنها شبیه یک روال قضایی است. این هیأت‌ها مرکب از یک رئیس و دو معاون است و برای مقررات‌گذاری در حوزه مربوطه دارای صلاحیت هستند. در حال حاضر در سازمان شبکه فدرال ۹ هیات مقررات‌گذاری در حوزه‌های مختلف وجود دارد (نمودار۳-۸).

1. ACT against Restraints of Competion
2. Ruling Chambers

نمودار ۳-۸ تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری بخش شبکه‌ای در آلمان



۳-۳-۶- خلاصه و جمع‌بندی

مقررات‌گذاری در آلمان به دلیل ساختار اقتصادی و سیاسی که پس از جنگ جهانی دوم پیدا کرده است، دارای سابقه ای طولانی است، ولی شکل مقررات‌گذاری در سالهای اخیر به دلیل شکل گیری اتحادیه اروپایی تغییر یافته است. در آلمان مدل مقررات‌گذاری مبتنی بر سازمان رقابت است و حوزه های بخشی یا به صورت خود- رگولاتوری هستند و یا آنکه حوزه وظایف محدودی را بر عهده دارند. ساختار مقررات‌گذاری منبعث از ساختار سیاسی این کشور دارای دچار تحولات شدید نبوده است و دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی بر خلاف آمریکا به دلیل شکست بازار نیست، بلکه به دلیل حفظ منافع عمومی است،که دولت وظیفه آن را بر عهده دارد. بنابراین زمینه حضور و دخالت دولت در تصمیم‌گیری‌های رگولاتور فراهم است، هرچند که بر اساس قانون استقلال رگولاتورها تصریح شده است. رگولاتورها در این کشور در برابر مجلس پاسخگو بوده، ولی اعضای کمیسیون رگولاتوری به پیشنهاد هیأت ویژه‌ای در دولت و تایید دولت انتخاب می‌شوند. سیاست‌های مقررات‌گذاری را وزارتخانه ذیربط معین می‌نماید، هرچند که سیاستهای کلان اتحادیه اروپایی حاکم بر کلیه سیاستهای اتخاذ شده است و می‌توان گفت که بیشتر اصلاحات مقررات‌گذاری صورت گرفته نیز یر همین مبنا بوده است. در زیر خلاصه‌ای نقاط قوت و ضعف در نظام مقررات‌گذاری در آلمان، حاصل از مطالعه انجام شده آمده است:

نقاط قوت:

- نظام مقررات‌گذاری کوچک و کارآمد و کم‌هزینه
- ایجاد استقلال از طریق سیستم حزبی
- حضور بخش خصوصی به صورت خود – رگولاتوری در بسیاری از بخش‌ها
- مقررات‌گذاری غیر متمرکز و بر اساس شرایط ایالتی

نقاط ضعف:

- تداخل وظایف رگولاتورهای ایالتی و ملی
- عدم حضور بخش خصوصی در تصمیم‌گیری‌های سازمان‌های دولتی مقررات‌گذار

۳-۴- انگلستان

۳-۴-۱- مقدمه

بریتانیا و ایرلند شمالی به مجموعه‌ای متشکل از انگلیس، ولز، اسکاتلند و ایرلند شمالی اطلاق می‌شود. این کشور در منابع فارسی اغلب به طور خلاصه انگلیس خوانده می‌شود. انگلیس در سواحل شمال‌غربی اروپا قرار دارد و شامل دو جزیره اصلی است. یکی که اسکاتلند، ولز و انگلیس را در خود جای داده و دیگری ایرلند شمالی را. این کشور با کانال مانش از فرانسه که در غرب آن قرار دارد جدا می‌شود. این کشور هنوز به کشورهای عضو اتحادیه اروپا نپیوسته است. واحد پول آن پوند است و مقیاس‌های وزن و طول آن سیستم غیرمتریک. دولتمردان آن می‌گویند پیش از آنکه پیوستن این کشور به اتحادیه اروپا به رفراندوم گذاشته شود باید مجموعه‌ای از اتفاقات اقتصادی در این کشور روی دهد. این کشور دارای جمعیت ۶۰،۵۸۷،۳۰۰ نفر بوده که در مساحت ۲۴۴،۸۲۰ کیلومتر مربع سکنی گزیده اند. انگلیس مجموعه‌ای از فرهنگ‌های متفاوت است. در طول سال‌های گذشته افراد زیادی از ملیت‌های گوناگون به ویژه هندی، بنگلادشی و چینی به این کشور مهاجرت کرده‌اند. لندن، این روزها بیشتر شبیه به شهری چند ملیتی است تا شهری انگلیسی، با این حال با دور شدن از مراکز بزرگ جمعیتی، هنوز بافت سنتی انگلیسی در این کشور حفظ شده است. امید به زندگی در این کشور برای زنان ۸۱ سال و برای مردان ۷۶ سال است و دین اصلی آن مسیحیت. ۲/۷ درصد از مردم آن مسلمان هستند.

۳-۴-۲- ساختار سیاسی

در قرن بیستم جامعه انگلیس برخلاف بسیاری از جوامع اروپایی دیگر شاهد تغییر و تحولات دفعتی، افراطی و عمیق در ساختار سیاسی –اجتماعی، حکومتی و اقتصادی خود، نظیر آنچه در اروپای غربی و شرقی رخ داد نبوده است. از سوی

دیگر در مقایسه با بسیاری از دیگر کشورهای اروپایی، روند نوسازی و توسعه اقتصادی نیز در انگلیس بسیار کم هزینه تر تمام شد. شاید به جرات بتوان گفت که در میان اکثر کشورهای اروپایی و همچنین دیگر کشورهای مهم جهان، بریتانیا تنها کشور مهم، برجسته و با تاریخ طولانی و تنها قدرت بزرگ جهان است که فاقد قانون اساسی مکتوب به معنای مرسوم و رایج کلمه است، یعنی این کشور فاقد سند مکتوب رسمی است که نحوه فعالیت و کارکرد بخش های مختلف نظام سیاسی کشور و نوع حقوق و آزادی های سیاسی و مدنی را – شهروندان می‌توانند از آن برخوردار باشند – تعیین و تجویز می کند. انگلستان به این معنا، فاقد سندی به نام "قانون اساسی" است، اما دارای نوعی "قانون سیاسی" – به معنای قواعد پذیرفته شده و مورد اتفاق – است که از آن بعضاً تحت عنوان "قانون اساسی عرفی" یا نانوشته (غیر مکتوب و غیر مدون) یاد می شود، یعنی مجموعه قواعدی که به نحوه انتقال و اجرای قدرت مربوط می گردد. لیکن این قواعد در متن مدونی گرد نیامده، بلکه در قوانینی عادی، عرف، آداب و رسوم بطور پراکنده و موردی دیده می شوند که در مجموع ساختار سیاسی کشور را مشخص می‌سازند. علت فقدان قانون اساسی در این کشور را می توان در دو عامل اساسی پیدا کرد: اول، سنت ریشه دار و تاریخی و دوم، تداوم شکلی از دولت در انگلستان که قرن‌ها پیش از پیدایش اندیشه قانون اساسی در این کشور وجود داشته است. وانگهی بخش زیادی از آنچه اصطلاحاً به "قانون اساسی بریتانیا" موسوم است در شکل قانون موضوعه یا قانون مدون نوشته شده است. بدین ترتیب عرف از منابع عمده قانون اساسی بریتانیا محسوب می شود و بخشی از آن مشتمل است بر سنت، سابقه، رویه قضایی و تفسیرهای حقوقی و قضایی اعمال شده در گذشته که امروز نیز در دادگاه ها و محاکم بر اساس آنها عمل می شود. همچنین مجموعه ای از میثاق‌ها نیز وجود دارند که در واقع همان قواعد غیر رسمی رفتار یا قواعد غیر رسمی برای اداره امور به شمار می روند که سیاستمداران، زمامداران وقت، مقامات قضایی، نمایندگان مجلس، کارکنان دولت و اعضای جامعه آنها را پذیرفته اند که از

جمله مهم‌ترین آنها می توان به موارد زیر اشاره کرد: توشیح طرح‌ها و لوایح پس از تصویب مجالس عوام و اعیان، حق دولت برای استعفا پس از رای عدم اعتماد در مجلس عوام، حمایت اعضای دولت از کلیه تصمیمات حکومت، که در غیر این صورت باید استعفا دهند. نوع حکومت انگلستان به صورت سلطنت مشروطه و دموکراسی پارلمانی می باشد. انگلستان جزو معدود کشورهایی است که روز ملی استقلال نداشته و از قرن دهم میلادی همواره به صورت یک هویت مستقل مطرح بوده است. رئیس دولت در انگلستان، ملکه الیزابت دوم می باشد که در سال ۱۹۵۲ به این مقام رسید. البته ملکه، قدرت قانونی خود را به نخست وزیری که با توافق مجلس معرفی شده است تفویض می نماید. به طور کلی دولت ملکه، شامل نخست وزیر و سایر وزرای انتخابی مجلس در کابینه می باشد. در حالت کلی دولت قوای سه‌گانه این کشور را زیر نظر داشته و بسیاری از هماهنگی های لازم میان این قوا توسط دولت انجام می گیرد. نخست وزیر، وزرای کابینه خود را اکثرا از هم حزبی‌های خود در مجلس عوام و مجلس لرد ها انتخاب می کند. در انگلستان پادشاه به صورت تئوریکی دارای قدرت بسیار زیادی است اما اغلب اختیارات وی حالت تشریفاتی دارد. پادشاه یا ملکه جزء مکمل مجلس محسوب می شود و به صورت تشریفاتی به مجلس اجازه قانون گذاری و نظارت می دهد و هیچ مصوبه مجلس بدون امضاء پادشاه به قانون تبدیل نمی شود.

در انگلستان همانند سایر کشورهای آزاد جهان، مجلس عوام که نمایندگان آن با آرای مستقیم مردم انتخاب می‌شوند، قوی‌ترین نهاد صلاحیت‌دار در پیش برد امور محسوب می‌شود. سیستم قانون‌گذاری در انگلستان به صورت دو مجلسی بوده و توسط مجلس عوام و مجلس لردها (که اعضای آن انتصابی هستند) صورت می-پذیرد. مجلس عوام نسبت به مجلس لردها از قدرت بیشتری برخوردار است. این مجلس ۶۴۶ عضو دارد که با آرای مستقیم مردم انتخاب می شوند. مجلس لردها نیز ۷۰۰ عضو(غیر ثابت) دارد که متشکل از لردهای غیر توارثی، لردهای توارثی و اسقف‌های کلیسا می‌باشد. هر یک از کشورهای ولز، اسکاتلند و ایرلند شمالی نیز

مجالس قانون‌گذاری مجزا داشته و هر کدام دولت خود را تحت نظارت نخست وزیر اداره می‌کند. این پنج مجلس به طور یکپارچه قوه مقننه پادشاهی متحد انگلستان را تشکل می‌دهند.[1] در حالت کلی می‌توان گفت که پادشاهی انگلستان دارای ۳ قانون بسیار مشابه است که در انگلستان و ولز، ایرلند شمالی و اسکاتلند اجرا می شود. قضات انگلستان انتصابی و غیر قابل عزل بوده و از میان وکلای کار آزموده انتخاب می شوند. قوه قضائیه انگلستان مرکب از سه دستگاه قضایی است. دادگاه استیناف (که اعضای آن توسط ملکه انتخاب می شود)، دیوان عالی بریتانیای کبیر و مجلس قضایی اسکاتلند به صورت یکپارچه اجزاء تشکیل‌دهنده سیستم دادرسی و قضایی این کشور می‌باشند.

۳-۴-۳- ساختار اقتصادی

تولید ناخالص داخلی آن در سال ۲۰۰۶ میلادی بر اساس اعلام بانک جهانی ۱۹۲۸ هزار میلیارد دلار بود. ۷۵ درصد این تولید در بخش خدمات است و ۲۴/۱ درصد آن در بخش صنعت می باشد. بر اساس آمار صندوق بین‌المللی پول در سال ۲۰۰۵ اقتصاد انگلستان، لقب پنجمین اقتصاد بزرگ دنیا را به خود اختصاص داده است. انگلستان پنجمین واردکننده و هفتمین صادرکننده بزرگ در جهان محسوب می‌شود و مهمترین شرکای تجاری این کشور ایالات متحده، آلمان و فرانسه هستند. ویژگی جالب توجهی در سطح کشاورزی این کشور به چشم می‌خورد. در این بخش همچون دیگر کشورهای اروپایی بهره‌وری نیروی انسانی و تولید به میزان بالایی وجود دارد و در حدود ۶۰ درصد خوراک کشور تنها با ۱.۵ درصد نیروی کار تامین می‌گردد. بخش خدمات به سوی شغلهایی از جمله بانکداری، بیمه و خدمات کسب و کار سوق داده شده و در حدود ۸۰ درصد نیروی کار در این بخش فعال هستند. از این رو بخش بزرگی از تولید ناخالص داخلی انگلستان بوسیله بخش خدمات پوشش داده می‌شود. زغال سنگ، گاز طبیعی و نفت از جمله

1. Official UK parliament website. (www.parliament.uk)

مهمترین ذخایر محسوب می‌شوند. دولت انگلستان در طی ۲۰ سال گذشته مالکیت دولتی و عمومی را کاهش داده و برنامه‌های رشد خدمات و کمکهای اجتماعی را مشروط و محدود نموده است. همچنین دولت مالیاتهای همگانی را در جهت آموزش و پرورش، خدمات بهداستی و حمل و نقل افزایش داده است. انگلستان به طور نسبی با سطح پایین تورم، بیکاری و نرخ بهره، یکی از نیرومندترین اقتصادهای اروپا است.

جدول ۳-۴. برخی شاخص‌های اقتصادی انگلستان

شاخص	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸
GDP اسمی (میلیارد دلار)	۲۲۰۱.۲	۲۲۷۹	۲۴۲۶.۹	۲۸۰۷.۱	۲۶۷۶.۸
رشد اقتصادی(درصد)	۲.۸	۲.۱	۲.۸	۳	۰.۷
نرخ تورم (درصد)	۱.۳	۲	۲.۳	۲.۳	۳.۶
نرخ بیکاری(درصد)	۲.۷	۲.۷	۲.۹	۲.۷	۲.۸

منبع: BMI, 2009

۳-۴-۴- مقررات‌گذاری

۳-۴-۴-۱- مقدمه

از سال ۱۹۸۰ موجی از خصوصی‌سازی در جهان آغاز شد که هر سال کشورها به خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی خود پرداختند. هدف اساسی خصوصی-سازی‌ها آن بوده است که از مداخلات مخرب و سیاسی دولت ها و نیز سرمایه-گذاری در حوزه‌های بی فایده جلوگیری شود و انتظار آن می‌رود که خصوصی سازی در هر یک از انواع خود منجر به کاهش هزینه‌های تولید و افزایش کیفیت خدمات ارائه شده به مشتریان گردد. در برخی صنایع به ویژه الکتریسیته و مخابرات، خصوصی‌سازی به مجزاسازی[1] فعالیت های یک صنعت در طول زنجیره ارزش تعریف شده است. به عنوان مثال صنایع با درجه بالایی از ادغام عمودی

1. Unbundling

مانند برق می توانند به واحد های مجزا از جمله با مسئولیت‌های مستقل تولید برق، انتقال و توزیع تقسیم شده و به صورت زنجیره ارزش در مجموعه فعالیت‌هایی عرضه گردد که ماهیت انحصاری ندارد و مابقی بخشهایی چون توزیع برق که دارای انحصار طبیعی است به صورت رگولاتوری مدیریت شود. در سال ۱۹۷۹دولت محافظه کار انگلستان تصمیم گرفته بود که مرزهای اقتصاد دولتی را به سمت عقب برگرداند. این اقدام به صورت آرام با اطمینانی روز افزون انجام می شد به طوری که ابتدا صنایع دارای بازار رقابتی خصوصی گردید. پس از پیروزی مجدد محافظه کاران در سال ۱۹۸۳ فرآیند خصوصی سازی با شرکت مخابرات انگلستان آغاز گردید و سپس صنایع گاز انگلستان به بخش خصوصی واگذار شد. موفقیت در انتخابات ۱۹۱۷ راه خصوصی سازی فرودگاه ها، تامین آب و برق را هموار ساخت و باعث شد تا آخرین مراحل خصوصی سازی صنایع عمده انجام شود. در انگلستان نخستین رگولاتور مستقل به عنوان اداره صنعت مخابرات (Oftel)[1] ایجاد شد که توسط یک رئیس اداره منصوب از طرف دولت به مدت ۵ سال مدیریت می‌گردید. اداره تنظیم مقررات صنعت مخابرات دارای بودجه و ساختار سازمانی مجزا از دولت و متعلق به خود بود. و اداره مستقل قانون‌گذاری توسط یک رئیس کل یا مدیر کل اداره می‌شود و ارتقاء رقابت به عنوان یک وظیفه اولیه رگولاتور ها تعریف می شود. این اداره، خصوصی سازی صنایع مخابرات انگلستان را در دستور کار خود قرار داد و باعث حرکت بنگاه به سمت کارایی و ارتقاء تکنولوژیک و سرمایه‌گذاری گردید اما در جهت نیل به بازار رقابتی رگولاتوری به طور موقت در ۷ سال ادامه یافت. سپس اداره مذکور به سرعت خود را به عنوان قهرمان رقابت و کاهش قیمت در تقابل با آشکار مخابرات انگلستان بنا نهاد. بعد از این نهاد، در سال ۱۹۸۶ نیز به دنبال خصوصی سازی صنایع گاز انگلستان اداره مشابهی به عنوان اداره عرضه گاز (Ofgas) تشکیل شد.

1. Office of telecommunication

۳-۴-۴-۲- ساختار حقوقی مقررات‌گذاری

مدل مقررات گذاری در انگلستان را می توان براساس چهار سوال کلیدی تشریح و ارزیابی کرد، که این سئوالات را سیاستگذاران می بایست در هنگام ایجاد یک نهاد رگولاتوری در این کشور، مد نظر داشته و پاسخی مناسب برای آن داشته باشند. این سئوالات به خصوص در مورد صنایع زیرساختی (آب، برق، گاز، مخابرات) که ارتباط مستقیم با رفاه عمومی دارد، اهمیت بسیار دارد. این سئوالات عبارتند از (Henry at al, 2001):

۱- چرا مقررات‌گذاری صورت می گیرد؟ مقررات گذاری خود یک هدف نمی باشد بلکه در پی برآوردن اهدافی است که می‌بایست از ایجاد چنین نظامی انتظار می رود. بنابراین اهداف نمایی مقررات‌گذاری می‌بایست به روشنی شناسایی شود.

۲- مقررات‌گذاری چیست؟ تعریف شفاف فعالیتهای رگولاتوری الزامی است. از آغاز قانونگذاری و سیاستگذاری تا فرآیندها، نظارت بر خروجی های فعالیت رگولاتوری می بایست دقیق و روشن باشد.

۳- چه کسی چه کاری را انجام می دهد و چرا انجام می دهد؟ ساختار نهادی برای مقررات‌گذاری، کارایی و تناسب متدولوژی مقررات‌گذاری و ابزارهای مورد استفاده و توازن آنها در همه سیستم منجر به اثر بخشی سیاست مقررات‌گذاری خواهد شد.

۴- مقررات‌گذاری چگونه پاسخگو و شفاف خواهد بود؟

موضوعاتی دیگری که در رگولاتوری می‌بایست مورد توجه باشد انتخاب‌هایی است که در اجرا با آن مواجه است به عنوان مثال:

- تمرکز بر عملکرد و خروجی فعالیت رگولاتوری یا تأکید بر نهاده‌های مورد استفاده (هزینه صورت گرفته برای مقررات‌گذاری)

- استفاده از ابزارهای بازاری برای مقررات‌گذاری یا ابزارهای غیر بازاری مثلاً صدور مجوزهای قابل خرید و فروش در مبحث مقررات‌گذاری زیست محیطی یا

استفاده از مکانیسم دستور و نظارت[1]

– اینکه آیا اهداف اجتماعی (خدمات دسترسی عام) توسط بنگـاه هـا از طریـق یارانه متقاطع یا حقوق انحصاری از طریق یک مکانیسم بازاری برای بنگاه‌هـا ارائـه شود یا از طریق مکانیسم‌های مالیاتی و تشویقی توسط دولت لحاظ نمودن عام این مباحث برای ایجاد یک نظام مقررات‌گذاری همواره در سطح جامعه مباحثـه انگیـز خواهد بود چرا که پیچیدگی و ظرافت های بسیاری را خواهد داشت. در انگلـستان از سال ۱۹۸۴ که بریتیش تلکام (BT)[2] به عنوان اولین صنعت مقررات‌گذاری شـده خصوصی شد. این مباحث به وجود آمد. اما قوت این چارچوب مقـررات‌گـذاری به نحوی بود که در انگلستان توسط دو حـزب کـارگر و محافظـه‌کـار در سـالهای متمادی مودر تأثیر قرار گرفته و پیاده سازی شد.

یکی از اصول «مقررات‌گذاری خوب» هدفمندی[3] است که در چارچوب نهـادی مقررات‌گذاری در انگلستان لحاظ شده است. تقسیم افقی نقـش‌هـا مـسئولیت‌هـای رگولاتوری به منظور پیگیری سه هدف آرمانی از مقررات‌گذاری انجام شـده اسـت این سه هدف عبارتند است:

۱– مقابله با سوء استفاده از قدرت انحصاری و رفتارهای ضد رقابتی

۲– پیامدهای خارجی[4] نمی بایست در منافع و زیان‌های بنگـاه‌هـای خـصوصی منعکس باشد.

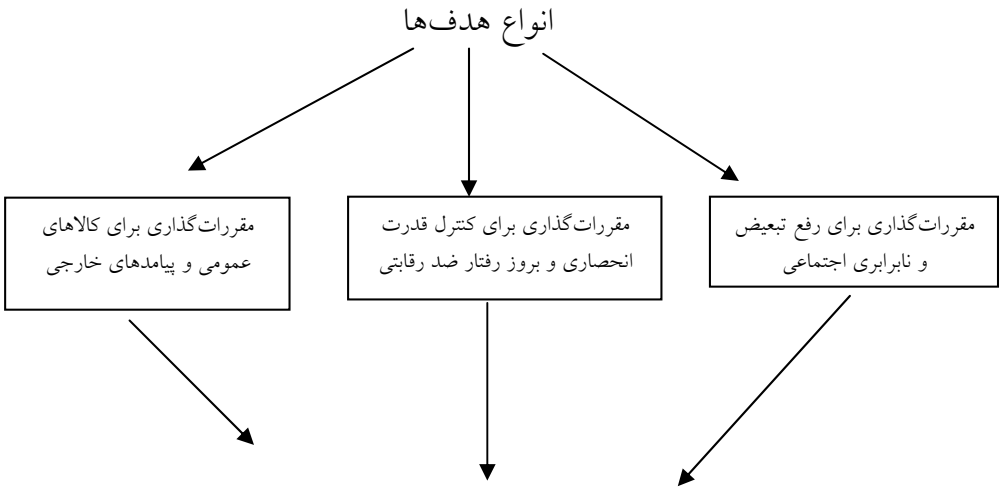
۳– مقابله با تبعیض اجتماعی و نابرابری

ایـن نـوع تقـسیم بنـدی بـه منظـور تحقـق کـارایی، اثـر بخـشی و شـفافیت و پاسخگویی رگولاتور انجام شده است. در این چارچوب می توان به درستی گفـت که رگولاتورهای مقابله با قدرت انحصاری که – رگورلاتورهـای اقتـصادی نامیـده می شود – الزامی برای برآوردن عدالت اجتماعی ندارنـد. تقـسیم افقـی وظـایف بـه

1. Comnand and control
2. British telecom
3. Targeting
4. Externalities

منظور برآوردن اهداف نمی تواند بدون توجه به سلسله مراتب عمودی مسئولیت ها برای سه سطح فعالیتهای رگولاتوری مورد بررسی قرار گیرد. (سیاستگذاری و قانونگذاری، نظارت و اجرا) که از جمله وظایف مسلم دولت است. به خصوص هنگامی تقسیم ها (کلان) مربوط به جامعه، یا همه مصرف کنندگان و در موضوعاتی اساسی همچون ایمنی و سلامتی (برای مثال استاندارد کیفیت آب نوشیدنی) باشد، لذا این تصمیم ها لازم است که توسط دولت و وزارت خانه مربوط مورد توجه و نظارت باشد. ساختار نهادی بنابراین می تواند به صورت یک چارچوب «دو-مسیری» که در نمودار (۳-۹) نشان داده شده است خلاصه شود.

نمودار ۳-۹ ساختار حقوقی مقررات‌گذاری در انگلستان



نهاد	نقش
دولت و دپارتمان های آن	– سیاست مقررات گذاری – وضع مقررات و استانداردها براساس الزامات اتحادیه اروپایی و قوانین داخلی – صدور مجوز و پروانه های فعالیت – اعطای مسئولیت به رگولاتورها
رگولاتورها	– مشاوره به دولت – وضع برخی مقررات و استانداردها براساس اختیارات داده شده – اجرای مقررات گذاری – نظارت بر بنگاه ها و مشتریان

منبع: (henry at al, 2001)

از نظر سازمانی رگولاتورهای بخشی در انگلستان وابسته به وازرتخانه های مربوط هستند. هر نهاد رگولاتوری توسط یک مدیرکل هدایت می شود که وی از سوی وزیر مربوط انتخاب می شود. مدیرکل مسئولیت تمامی تصمیم های اتخاذ شده را بر عهده داشته ولی لازم به ذکر است که این مسئولیتها و اختیارات اندک است و عملا وزارت مرتبط دخالت در امور رگولاتورها دارد. اموری همچون

صدور مجوزهای ورود، سیاستگذاری، وضع قیمتها همگی در اختیار وزارتخانه قرار دارد که تا حدود زیادی استقلال این نهادها را خدشه دار می کند ولی با این حال نظام حزبی قوی در این کشور تا حدودی مانع از بروز رفتارهای جانبگرابانه در بازار از سوی رگولاتورها می‌شود. به علاوه بر اساس قانون هنگامی که وزیر مدیرکل را انتخاب می کند نمی تواند به راحتی آن را تغییر دهد مگر آنکه شواهد کافی در مورد عدم صلاحیت وی ارائه نماید. رگولاتورها به این ترتیب همچون سایر نهادهای دولتی دیگر در مقابل مجلس پاسخگو هستند (Thatcher, 1998).

یکی از مشکلاتی که نهادهای مقررات‌گذار در انگلستان با آن مواجه بوده اند، جایگاه انتصابی(غیرانتخابی) آنها بوده است، که همواره مورد انتقاد بوده است. بنابراین این نهادها سعی نموده‌اند تا از طریق ایجاد رویه‌های شفاف تصمیم‌گیری فراتر از آنچه قانون آنها را ملزم داشته است، به این انتقادها پاسخ دهند. به این ترتیب رگولاتورها تلاش نموده‌اند تا گروههای ذینفع را در فرآیند تصمیم‌گیری خویش وارد نمایند و تصمیم‌های مهمی چون بازنگری قیمت‌ها، توافقات دسترسی به شبکه، استاندارد و کیفیت خدمات، با یک درخواست مشورت عمومی آغاز می-شود و سپس دوره‌ای زمانی برای ارائه نظرات در نظر گرفته می شود. "پانل های مشورتی" غیر رسمی نیز توسط رگولاتور در هنگام چنین تصمیم‌گیری هایی تشکیل می شود تا توصیه ها و پیشنهادهای اصلاحی خود را به رگولاتور ارائه دهند. به علاوه رگولاتور اقدام به انتشار حجم وسیعی از اطلاعات درباره موضوعات مرتبط با صنعت و بازار می نماید. رگولاتور همچنین الزام دارد تا نظرات مصرف کنندگان را در فرآیند تصمیم‌گیری لحاظ نماید، به این منظور علاوه بر مشورت با اتحادیه های مصرف کنندگان می بایست از طریق نظر سنجی از نظرات آنان آگاه شود (Verhey, Zwart, 2003).

۳-۴-۴-۳- مدل مقررات‌گذاری

مدل مقررات‌گذاری در انگلستان بر مبنای نهادهای مقررات‌گذاری مستقل است

که البته این نهادها کوچک و تخصصی در حوزه‌های مختلف هستند. در مقایسه با آمریکا فرآیند مقررات‌گذاری دارای رسمیت و بروکراسی کمتری است و بنابراین دادگاه در این نظام مقررات‌گذاری نقش حداقلی را دارد واغلب شکایات توسط کمیسیون رقابت که یک نهاد مستقل فرابخشی است، رسیدگی می‌شود. روش مقررات‌گذاری با مقررات کمتر و انعطاف‌پذیری بیشتر باعث شده است تا فرآیند مقررات‌گذاری در انگلستان سریع‌تر و با هزینه‌های کمتری همراه باشد ولی در عین حال باعث شده است تا امنیت خاطر و پیش‌بینی پذیری کمتری را برای بنگاهها به همراه داشته باشد. به علاوه از منظر استقلال نظام مقررات‌گذاری در انگلستان از فرآیند سیاسی وتحولات آن مستقل نیست و به عنوان مثال دولت می تواند یک نفر را برای ریاست رگولاتوری و تصمیم‌گیری در آن انتخاب کند. (تصمیم‌گیری می-تواند شورایی نباشد) (STERN, 1999). در این کشور رگولاتوری عامل بسیار مهمی در ایجاد یک فضای هدایت‌گر برای مدیران شرکتها بوده است و رویکرد هزینه های تولید ویا افزایش کیفیت خدمات را تقویت نموده است. رگولاتورها، همچنین با تضمین دسترسی به شبکه‌های توزیع، برای بنگاههای جدید، رقابت را افزایش داده‌اند. همچنین رگولاتورها از اینکه در جهت منافع یک گروه سیاسی خاص تغییر رویه دهند، پرهیز نموده‌اند. در واقع تجربه انگلستان نشان داده است که رگولاتورها توانسته‌اند توازن دشوار بین منافع مصرف کنندگان، رقبا، سرمایه گذاران یا به طور کلی ذی نفعان را برقرار ساخته و توانسته‌اند که یک میل عمومی به رگولاتوری در کشور ایجاد کنند. به عبارت دقیقتر، رگولاتورها موظف بوده‌اند تا بین عوامل زیر توازن ایجاد کنند:

- تعیین حداقل قیمت به منظور حفظ منافع مصرف‌کنندگان (حداکثر سازی منافع مصرف کنندگان)
- تضمین سود کافی برای شرکتها به منظور تأمین مالی هزینه‌های سرمایه‌ای صنعت
- مهیا ساختن محیطی هدایت‌کننده برای بنگاههای جدیدالورود وگسترش

رقابت (مؤاخذه رفتارهای ضد رقابتی توسط عرضه کنندگان موجود)

- حفظ سطح کیفیت خدمات بنگاهها (اطمینان از اینکه سود آوری بیشتر با کاهش هزینه کیفیت انجام نشده باشد)

- تشخیص بخشهایی از صنعت که واقعاً با انحصار طبیعی مواجه اند. (انحصار طبیعی، انحصاری است که حاصل صرفه‌های ناشی از مقیاس یا صرفه‌های ناشی از تنوع تولید باشد.)

- در نظر گرفتن ملاحظات اجتماعی و زیست محیطی

دستیابی به توازن بین مؤلفه های فوق به هیچ عنوان ساده نبوده و به همین دلیل رگولاتور ها با انتقادهای زیادی مواجه خواهند شد، به عنوان مثال خواست عمومی تمرکز به یک یا چند هدف است و نارضایتی عمومی از سیستم رگولاتوری بیشترین و محتمل‌ترین پیامد، پس از خصوصی‌سازی است. هرچند که رگولاتوری در انگلستان از جمله مثالهای رگولاتور موفق در بین سایر کشورها می باشد، اما باید توجه داشت که این نهاد در انگلستان معایب خاص خود را دارد. شرکتهای تحت تنظیم این نهاد، اغلب در مورد هزینه‌های برآورد الزامات رگولاتورها از جمله اطلاعات مالی شکایت دارند. انگلستان در یک روش نوآورانه سه اصل عددی را به منظور تنظیم رژیم مقررات استفاده نمودند:

- رد روش نرخ بازده(تعیین سود بر مبنای میزان معینی از سود از پیش توافق شده برای بنگاه)

- رد کنترل مستقیم دولتی(الزامی به حضور دولت در همه زمینه ها وجود ندارد)

- رد فرضیه دائمی بودن انحصار(انحصار طبیعی می تواند از بین برود)

با تکیه بر اصول فوق، انگلستان روش تعیین سقف قیمت را برگزید. یک روش اعمال قدرت رژیم جدید، اجازه فعالیت به بنگاه انحصاری از طریق لیسانس به طور موقت یکساله داده می شود و قیمت های بنگاه نیز منطبق با شاخص قیمت خرده فروشی (CPI) تنظیم شده است و تنها با تغییرات efficiency کم یا زیاد

می شود. البته ایجاد سقف قیمت تا حدی می تواند مـؤثر باشـد، کـه قـانون گـذار دسترسی به اطلاعات بنگاه داشته باشد؛ به عبارت دیگر ناکارآمـدی رگولاتـوری در مورد هزینه‌ها توسط بنگاه، زمانی کاهش خواهـد یافـت کـه انحـصار اطلاعـات در اختیار بنگاه نباشد. اما آنچه تاکنون دیده شده آن است که انحـصار اطلاعـات مـالی بنگاه تا حد زیادی اعمال شده است. روش قراردادی در نهایت منجر بـه وابـستگی زیادی به دادگاه‌ها اقدام مراجع قانونی می‌گردد. اکنون در ادامه ویژگی‌هـای کلیـدی سیستم جدید انگلستان بررسـی مـی شـود کـه عبارتنـد از: تعیـین سـقف قیمـت، رگولاتور مستقل و ارتقاء رقابت.

۳-۴-۴-۳-۱- تعیین سقف قیمت منطبق با شاخص قیمت خرده فروشی

در یک بازار رقابتی قیمت‌ها از تقابل عرضه و تقاضا تعیین می شود، اما در بازار انحصاری قیمت‌گذاری بنگاه انحصارگر تا جایی ادامه می یابد که بنگاه جدیـد وارد نشود. در بازار تنظیم شده، رگولاتور باید قیمتـی را انتخـاب کنـد کـه بـه تقلیـد از شرایط بازار رقابتی باشد، این قیمت باید نه آنچنان بالا باشد که سود زیادی را برای انحصارگر حاصل نموده و همه منافع مصرف‌کننده را به انحصارگر منتقل کنـد، نـه آنچنان پایین باشد که انگیزه سرمایه‌گذاری در صنعت کاهش یابد. بنـابراین سـقف قیمت رگولاتور باید به نحوی باشد که نرخ بازدهی سرمایه مطلوبی عاید رگولاتور گردد و هزینه‌های عملیاتی را جبران نماید و هزینه‌های مالی تـأمین سـرمایه را نیـز پرداخت نماید. در بررسی این روش رگولاتورها در انگلستان و آمریکا (همچنـین اروپا و ژاپن) به ندرت با انحصار خالص و بنابراین بـه نـدرت بـا انحـصار کامـل اطلاعات مواجه است. در این شرایط تمام رگولاتورها می توانند از منابع اطلاعـات بیرون از شرکت تحت امر در فرآیند قیمت‌گذاری محصولات شـرکت هـای مـورد نظر بهره جویند. در مرحله بعدی سؤال این است که چه قیمتی باید به عنوان سقف قیمت تعیین شود، این مسئله بستگی به هزینه‌های عملیـاتی و هزینـه‌هـای سـرمایه دارد. این منابع اطلاعات هر چند در مورد شرکت ها می تواند متفاوت باشد اما بـه

طور کلی در قالب دسته های ذیل قابل مقایسه هستند: هزینه‌های عملیاتی شرکت-های داخلی و خارجی، روند هزینه‌ها در کل اقتصاد (هزینه‌های عملیاتی و هزینه-های سرمایه)، ارزیابی مهندسان خبره، بازار مالی و روشهای تأمین نقدینگی، مقایسه میزان بهره برداری از ظرفیت. در این شرایط بنگاه‌ها مایلند تا با افزایش هزینه های سرمایه به تناسب هزینه‌های عملیاتی قیمت سقف را بالاتر ببرند. در نتیجه افزایش هزینه سرمایه، ارزش افزوده بالاتر را به سهامداران اعطاء نموده و باعث می شود نرخ بازدهی بیش از میزان هزینه واقعی سرمایه باشد. در مورد ارزیابی دارایی های شرکت یکی از مناقشات اصلی کشور انگلستان آن است که عمده صنایع عمومی با قیمت هایی پایین تر از ارزیابی حسابرسی در زمان واگذاری به بخش خصوصی فروخته شده اند. روشهای گوناگونی به منظور تخمین هزینه سرمایه وجود دارد، مدیر عامل بخش اداره رگولاتوری از مدل محاسبه نرخ رشد سود تقسیم شده استفاده می‌کند. در مورد تعیین سقف قیمت روشهای زیر وجود دارد:

- کاهش موقتی قیمت‌ها، مدیریت مربوط به امور آب و فاضلاب در دوره کاهش قیمت را در یک دوره انجام داده است. در دوره نخست که به صورت داوطلبانه از سوی شرکت آب و فاضلاب انجام می‌شود و در دوره دوم به اصطلاح موقتی نامیده می شود، یک دوره زمانی مشخص می‌شود که در طی دوره باید شرکت به ثبت هدف برسد.

- افزایش سرمایه‌گذاری بدون افزایش قیمت، در صنایع عمومی با برنامه‌های سرمایه گذاری قابل توجه سطح مورد نیاز سرمایه گذاری می تواند بدون افزایش قیمت، افزایش یابد و اغلب به صورت داوطلبانه انجام می‌شود. افزایش سرمایه-گذاری در الکتریسیته و گاز از جمله موارد قابل اشاره در سال ۷-۱۹۹۴ می‌باشد.

- کاهش سهم بازار هنگامی که رگولاتور به منظور افزایش رقابت سهم بازار بنگاه‌های انحصاری را کاهش می دهد باعث مداخله در بازار می شود که به موجب آن اگر کاهش قیمت‌های انحصارگر به افزایش تولید مشروط شده باشد، در آن صورت کاهش تولید باعث افزایش قیمتها می‌گردد.

۳-۴-۴-۳-۲- رگولاتورهای مستقل

اصل محوری بعدی، طرد کنترل مستقیم دولت است که توسط خصوصی سازی حاصل شده است. در ایجاد رگولاتوری اندیشه اساسی آن بوده است که تلاش شود تا فاصله‌ای بین دولت، سیاسیون و شهرداری‌ها از فرآیند تصمیم‌گیری حفظ شود. این اندیشه به دو روش عملی گردید؛ یکی آن که اعطاء مجوز فعالیت بر اساس یک سری قوانین مشخص صورت گیرد و دوم آن که تعیین مدیر کل با وظایف قانون‌گذاری مشخص از یک دوره زمانی مشخص به طوری که آنان در واقع نگهبانان مجوزهای اعطاء شده و نقش کلیدی اعمال و بازنگری قوانین را بر عهده دارند. از سوی دیگر رئیس کل اداره رگولاتوری در قانون‌گذاری محدود به وظایف عمومی خود هستند. این وظایف از صنعت به صنعت متفاوت بوده و به طور کلی دنبال روی سیاست هایی است که بر روند خصوصی سازی حاکم بوده است. این وظایف عمدتاً شامل ارتقاء رقابت (به جز در مورد صنعت آب)، اطمینان از توان تأمین مالی صنایع عمومی است.

۳-۴-۴-۳-۳- ارتقاء رقابت

سومین عامل محوری، ارتقاء رقابت است. به این مبنا رگولاتوری صنایع به عنوان یک بهینه دوم تعریف می‌شود و بهینه نخست آن است که کنترل صنایع به عهده یک بازار رقابتی باشد. این جا مسئله اساسی آن است که ایجاد رقابت در صنایع زیرساختی[1]، وقتی که شبکه‌ها ارتباط بین تولید کننده و مصرف کننده را بر عهده دارند، پیچیده‌تر از آن است که در ابتدا به نظر می رسد و رقابت به خودی خود اتفاق نمی‌افتد. در این فرایند رقابت مدیریت شده از مسیر رگولاتوری تعریف شده است.

1. Utilities

۳-۴-۵- مروری بر نهادهای مقررات‌گذاری

۳-۴-۵-۱- نهاد مقررات‌گذاری رقابت

رگولاتور صنایع زیرساختی وظیفه حمایت از مصرف‌کنندگان در برابر بروز انحصار را داشته، بدین معنی که رگولاتور حق تنظیم قیمت یا سود انحصارگر را دارد. این حق به رگولاتور اجازه می‌دهد که به طور مؤثری توان کنترل آن صنایع داشته باشد و کافیست که رگولاتور قیمتی را تنظیم کند که از هزینه‌های عرضه کننده کمتر بوده و بازگشت سرمایه را کاهش دهد. اعطاء چنین قدرتی به یک نهاد کوچک، پر ریسک بوده و لازم است که این قدرت کنترل، متوازن شود. در انگلستان هنگامی که رگولاتورها در دهه ۱۹۸۰ به وجود آمدند، یک نهاد ناظر و جایگزین نیز تدبیر شد، با این نگاه که در نهایت کل سیستم بر سه موضوع تمرکز داشته باشد:

۱) مدلی که توسط رگولاتورها به کار گرفته می شود
۲) مفاد تصمیمات اتخاذ شده توسط رگولاتورها کنترل شود
۳) قابل پذیرش بودن تصمیم ها در عموم جامعه

بنابراین سه نهاد اصلی، سه نقش فوق را بر عهده گرفتند:

شورای رقابت[1] (که پیش از این شورای انحصار و ادغام‌ها نامیده می شد.)، کمیته منتخب توسط پارلمان و دادگاه قضایی جدول زیر توازن سه نهاد فوق در هر سه مرحله از رگولاتوری نشان می دهد.

1. Competition Commission

جدول ۳-۵. عملکرد نهادهای حقوقی رقابت در انگلستان

	شورای رقابت	کمیته منتخب مجلس	بازرس قضایی	رسانه ها و مشاوران
مدل رگولاتور	معمولاً تصمیم گیری نمی کند	می تواند نظر دهد	بررسی آن که روش (مدل) صحیح است	
مفاد (محتوای) تصمیمات	تصمیم گیری در صورت درخواست	می‌تواند اظهار نظر کند	تصمیم گیری می کند فقط در مورد این که تصمیم مستدل است	به رگولاتور اطلاعات بیشتری می دهد
قابلیت پذیرش	به عنوان تسهیل کننده عمل می کند	می تواند قبول یا رد نماید		توضیحات را ارائه می‌دهد

۳-۴-۵-۱-۱- چارچوب نهادی

هر رگولاتور صنایع عمومی در انگلستان به وسیله مواد قانونی متفاوت در انگلستان بنا نهاد شده است. مواد قانونی به وزارتخانه های هر بخش یک دبیر دولت در بخشهای صنعت و تجارت (به وسیله صنایع گاز، برق و مخابرات) و بخش محیط زیست (صنعت آب و فاضلاب) اختصاصی می دهد، با این مأموریت که رگولاتورهای هر صنعت را به مدت محدودی مشخص کنند و رگولاتورها فقط در صورت عدم صلاحیت [1] یا سوء مدیریت می توانند برکنار شوند. همچنین ماده قانونی، مجموعه ای از مأموریت[1] را به برای رگولاتورها و وزیر صنعت مشخص می کند که در هر صنعت متفاوت است. هنگامی که رگولاتور که الزامات جواز فعالیت شرکتهای انحصاری را صادر می کند، شرکت ممکن است آن را قبول نکند، در صورتی که شرکت باور داشته باشد، که الزامات جواز فعالیت غیر منصفانه تنظیم شده است. از شورای رقابت درخواست اصلاحیه

1. Functions

یا تجدید نظر می نماید. شورای رقابت انگلستان در سال ۱۹۹۱ جانشین شورای ادغام‌ها و انحصارها (MMC) گردید. "شورای رقابت " انگلستان حدود سی عضوی پاره وقت داشته که از صفوف مختلف تولید و تجارت دانشگاه، اتحادیه اصناف[1]، قوه مقننه و سایر حرفه ها و افراد تمام وقت دولتی انتخاب می شوند. هیئت کوچکی از اعضای شورا با تخصص های مرتبط با صنعت مورد نظر به عنوان کمیته تحقیق و تفحص از آن صنعت انتخاب می شوند و این تعداد شامل یک گروه ۴ تا ۶ نفره از اعضاء می باشد و تنها مرجع ارائه گزارش در مورد نتایج تحقیق و تفحص می‌باشند و در نهایت گزارش هیئت ۴ تا ۶ نفره باید توسط تمامی اعضاء شورا تصویب گردد.

۳-۴-۵-۱-۲- سازوکار اجرایی شورای رقابت

به منظور شروع یا اجرای یک تحقیق و بازرسی، رگولاتور به صورت رسمی ارجاعیه ای به شورا ارسال می کند که شامل شرایط صدور مجوزی است که برای شرکت انحصاری تنظیم شده است. این شرایط شامل موارد زیر است:

- شرایطی که تحت آن بنگاه تحت کنترل قیمتی (با اعمال سقف قیمت) می تواند ادامه فعالیت دهد یا فعالیت آن منقضی خواهد شد و به نقض کننده منافع عمومی خواهد بود.
- در صورتی که بنگاه نقض کننده منافع عمومی باشد، آیا اصلاحیه ها می توانند موارد نقض را برطرف کنند؟
- به طور معمول شورا باید طی ۶ ماه دعوی رگولاتور و انحصارگر را پاسخ دهد که البته زمان آن قابل افزایش نیز می باشد.
- رویه کمیته تحقیق منتخب به این صورت است که از تمام ذینفعان آن ارجاعیه شامل رگولاتور، شرکت انحصاری و شعبه های مرتبط دولتی در مورد شواهد و مستندات و سایر درخواست‌ها استعلام می‌شود. گروه تحقیق با ذینفعان

1. Trade unions

عمده ملاقات داشته و گاه از برخی تسهیلات و تجهیزات کارخانه انحصاری نیز بازدید می‌شود. پس از بررسی مشاهدات و مستندات گروه تحقیق و تفحص گزارش را به تصویب شورای رقابت می‌رسانند که شامل موارد زیر است:

- اطلاعات واقعی در مورد شرکت انحصاری و در مورد آن صنعت
- دیدگاه‌های شرکت در مورد سقف قیمت
- دیدگاه‌های رگولاتور
- دیدگاه‌های سایر ذینفعان
- در نهایت نتیجه‌گیری شورای رقابت

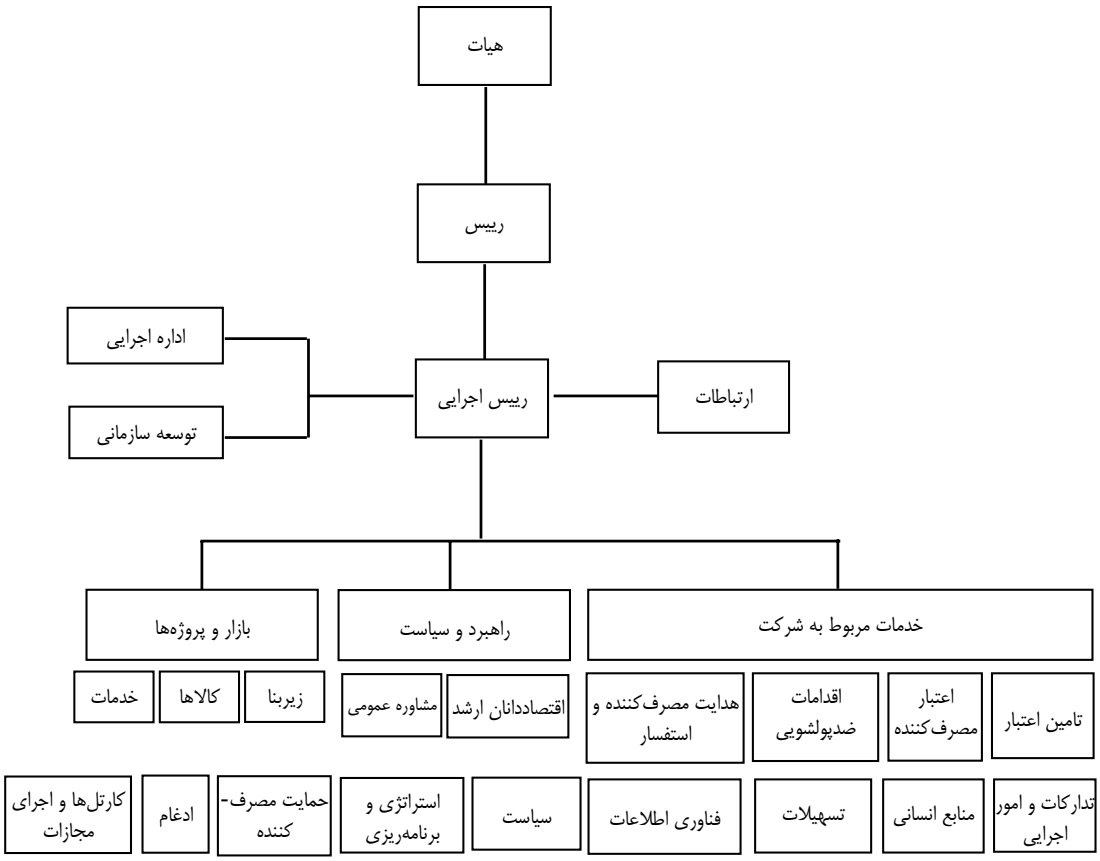
سپس یک نسخه از گزارش به رگولاتور، یک نسخه به شرکت انحصاری ارسال می‌شود. در بین سالهای ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۷ شورای رقابت به شش مناقشه کنترل قیمت رسیدگی نموده است که عبارتند از: بررسی گاز انگلستان (دو نوبت)، نیروگاه برق – آبی اسکاتلند، آب حوزه جنوب غرب، صنعت آب پورتس موت[1] و صنعت برق ایرلند شمالی.

در فاصله سالهای فوق شورای رقابت همچنین قیمت گذاری اولیه سازمان فرودگاه های انگلستان پس از تصویب قانون فرودگاه های کشور در سال ۱۹۸۶ را به جای تصمیم‌گیری در رگولاتور خاص خود به انجام رسانید. این فعالیت ها، مجموعه قانون های موضوعه ای[2](قانون موضوعه: رویه ای است که نخست یک قاضی آن را انجام می‌دهد و پس از وی بقیه قضات به استناد وی، آن رویه را به کار می گیرند) را ایجاد کرده است که برای صنایعی که به صورت مجزا بررسی می شوند، استفاده شود. با این وجود شورای رقابت به اهمیت سازگاری در مدل های ارزیابی هر صنعت دست یافته است و این خود به علت آن است که برخی از اعضای شورای رقابت در چندین کمیته تحقیق و تفحص فعالیت داشته اند و به رویه ای واحد رسیده‌اند. این وحدت رویه باعث شده است که برخی از

1. Ports Mouth Water
2. Case Law

رگولاتورها از مدل شورای رقابت در تنظیم مقررات صنایع تحت نظارت خود استفاده کنند و این امر انگیزه انحصار گران را به منظور درخواست بررسی از شورای رقابت و حصول نتیجه به نفع انحصارگر را کاهش داده است. در نهایت اگر بنگاه انحصاری همچنان با رگولاتور و شورای رقابت به توافق نرسد پرونده به دادگاه ارجاع داده می شود. در نمودار شماره (۹-۲) نمودار سازمانی این نهاد در انگلستان آمده است.

نمودار ۳-۱۰. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری رقابت در انگلستان (شفیعی ۱۳۸۸)



۳-۴-۵-۲- نهاد مقررات‌گذاری صنعت مخابرات

در انگلستان در ابتدا صنایع مخابرات در نوامبر ۱۹۸۴ خصوصی شد، در سال ۱۹۸۳ رقیب بعدی به نام ارتباطات مرکوری مجوز فعالیت گرفت و در سال ۱۹۹۱ انحصار دو جانبه صنعت مخابرات انگلستان با ایجاد رقابت کامل پایان یافت، به طوری که در حال حاضر ۷۰ شرکت، خدمات مخابراتی ارائه می دهند که شامل بنگاه های کابل سازی، ارتباطات رادیویی، ۴ شبکه موبایل و شرکت های عرضه کننده خدمات به مشتریان خاص در حال فعالیت هستند. در انگلستان نخستین رگولاتور مستقل به عنوان اداره صنعت مخابرات (Oftel)[1] ایجاد شد که توسط یک رئیس اداره منصوب از طرف دولت به مدت ۵ سال مدیریت می گردید. اداره تنظیم مقررات صنعت مخابرات دارای بودجه و ساختار سازمانی مجزا از دولت و متعلق به خود بود. و اداره مستقل قانون گذاری توسط یک رئیس کل یا مدیر کل اداره می شود و ارتقاء رقابت به عنوان یک وظیفه اولیه رگولاتور ها تعریف می شود. این اداره، خصوصی سازی صنایع مخابرات انگلستان را در دستور کار خود قرار داد و باعث حرکت بنگاه به سمت کارایی و ارتقاء تکنولوژیک و سرمایه گذاری گردید اما در جهت نیل به بازار رقابتی رگولاتوری به طور موقت در ۷ سال ادامه یافت. پس از آن در مدتی از فعالیت نهاد تنظیم مقررات فوق شماری از مصرف کنندگان و سازمانها در خواست ایجاد یک نهاد تنظیم مقررات واحد در صنعت مخابرات را داشتند و مهمترین علت آن بود که صنعت مخابرات و ارتباطات از زیر ساخت یکسانی برخوردار بودند و در نتیجه نهاد تنظیم مقررات واحدی باید بر این چند صنعت[2] وضع می گردید. نخستین پیشنهاد رسمی که توسط حزب کار ارائه شد، در سال ۱۹۹۵ به عنوان "آینده مخابرات انگلستان" مطرح شد. در نوامبر ۲۰۰۳ حزب کارگر مانیفیست بازرگانی خود را با تاکید به باز گردانی

1. Office of telecommunication

۲. به طور کلی شامل: صنایع مخابرات، ارتباطات و اسپکتروم

رگولاتوری واحد شامل صنایع مخابرات، ارتباطات و طیف تصویب نمود. در تاریخ مراحل اجرای ایجاد اداره تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات تحت ماده قانونی اداره مخابرات[1] مصوب در مارس ۲۰۰۲ هموار شد. این تبصره به دولت اجازه داد تا به اداره تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات بودجه تخصیصی داده و هیئت مدیره اداره تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات تعیین شود. قرار بر آن شد که آن بخشهای از ارتباطات و مخابرات که تحت دستورالعملهای Oftel انجام می شد، ساختار حقوقی خود را به منظور تنظیم مقررات بخش تلفن حفظ کند تا زمانی که اداره تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات بتواند قدرت قانونی و وظایف آنرا بر عهده گیرد.

۳-۴-۵-۲-۱- مدل تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات

پس از ایجاد اداره تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات، طیف وسیعی از مدلهای تنظیم مقررات مختلف به آن شرکت وارد شده بود، در یک سر این طیف وجود یک مدیر کل منفرد در اداره تنظیم مقررات مخابرات[2] شروع می شد و در انتهای طیف رادیویی ساختار شورایی رگولاتر شرکت فناوری اطلاعات و مخابره رادیویی[3] قرار داشت. همچنانچه در لایحه قانونی اداره تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات اشاره شده بود. نخستین هدف آن بود که نظام اداره تنظیم مقررات اداره تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات با ترکیب مدلهای موجود به مدلی واحد دست یابد. نتیجه و مدل نهایی مدلی شبیه به ساختار اداره شرکتهای خصوصی گردید و شامل رئیس هیئت مدیره و مدیر اجرایی، هیئت مدیره مستقل بعلاوه تعدادی از اعضای اجرایی گردید. این ساختار تاثیر مهمی در شکل‌گیری و توانایی تصمیم‌گیری سریع بویژه در دوره آغاز اداره تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات گردید. همچنین انتخاب رئیس هیئت مدیره قبل از انتخاب مدیر عامل از طریق فرآیند نولان[4] می‌باشد. طراحی هیئت مدیره به نوعی است که تعداد بسیار کمتری از یک شورای معمولی داشته باشد. (نولان، روشی است که طی آن

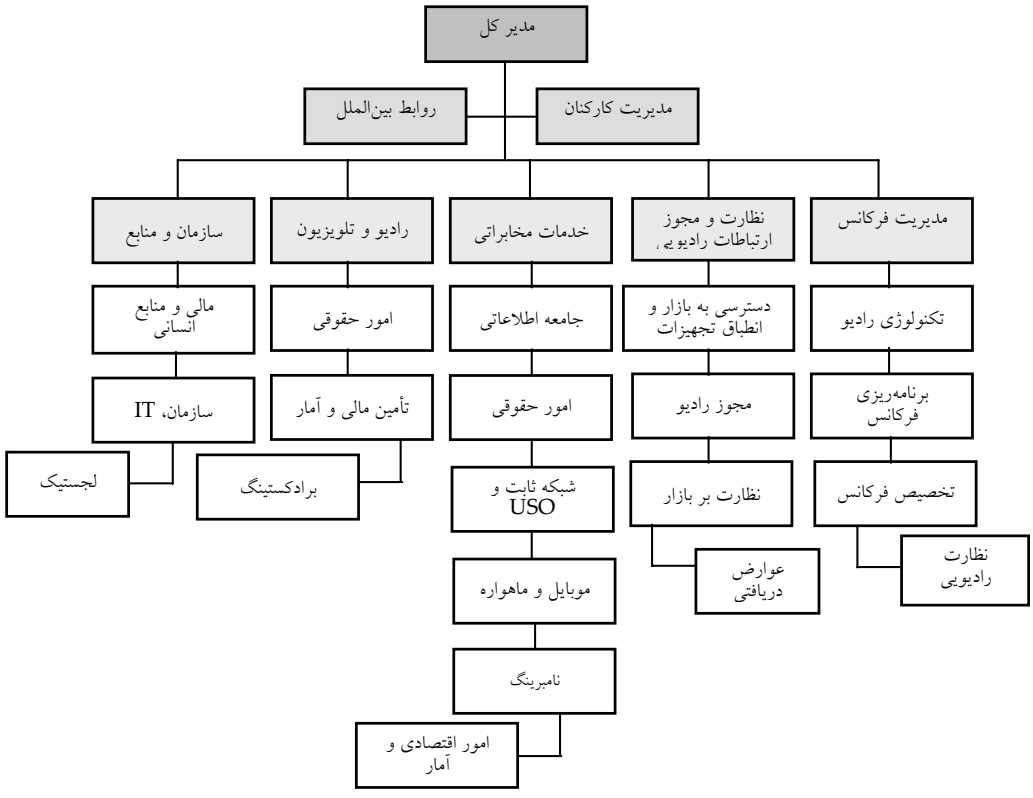
1. Oftel

۲. همان

3. I T C and Radio Authority
4. Nolan Process

انتصابات دولتی انجام می‌شود. این فرآیند در ابتدا در سال ۱۹۹۵ در شورای نولان ایجاد گردید و در حال حاضر توسط اداره مقامات عالی[1] مرتبه دولت، تعیین می‌گردد.) اما سایر تصمیمات که از درجه اهمیت کمتری برخوردارند با هماهنگی کمتری نیز انجام می‌گیرد، ایجاد هیئت مفاد حقوقی[2]، هیئت مصرف کننده[3]، تعیین الزامات قانونی[4] برای مجموعه‌ای از تنظیم مقررات مشاوره‌ای[5] مجموعه‌ای از ساختارهایی است که به فراخوار نیاز در طی زمان فعالیت اداره تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات شکل گرفته‌اند.

نمودار۳-۱۱. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری مخابرات و ارتباطات در انگلستان



1. Office of Commissioners
2. Content Board
3. Consumer Panel
4. Statutory requirement
5. advisory Committee

۳-۴-۵-۲-۲- ماموریت اداره تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات

هیئت مدیره اداره تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات و مدیر اجرائی آن به دنبال نوعی از تنظیم مقررات هستند که ماموریت زیر را اجرا نمایند. بیانیه ماموریت: **"اداره تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات، فراتر از رضایت مشتریان شهروندی قرار دارد، که توسط یک نظام تنظیم مقررات، رقابت را تشویق می-کند.** "روشی که اداره تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات در تنظیم مقررات صنعت مخابرات و ارتباطات به هفت اصل کلی بنا نهاده شده است که در برنامه سال ۶-۲۰۰۵ تعریف گردیده است:

۱- اداره تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات به تنظیم مقررات به جای مداخله در اقتصاد می‌پردازد و در موارد لزوم مداخله محکم، سریع و کارآمد انجام خواهد داد.

۲- اداره تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات هر جا که از لحاظ وظیفه قانونی مشخص شده باشد، در بازار مداخله می‌کند و به منظور تحقق سیاستهایی که بازار ها به تنهایی به آن نمی رسند، عمل می‌کند.

۳- اداره تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات به منظور نایل شدن به اهداف سیاستی همواره روشهایی را تعقیب می‌کند که از حداقل سازو کار مداخله جویانه بهره جوید.

۴- اداره تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات در تلاش است، تا تضمین کند که نتیجه مداخلات رگولاتوری بر مبنای شواهد[1]، متناسب با صنعت، سازگار (سازگاری بین مجموعه قوانین)، قابل محاسبه[2]، شفاف در اندازه گیری[3] و ارائه نتایج، باشد.

۵- اداره تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات، مقرراتی را تنظیم می کند که به

1. Evidence-base Regulation
2. Accountable
3. Deliberation

صورت جزء به جزء تعیین شده باشد و به طور عمومی در برنامه های سالانه با همراه اهداف سیاستی مورد نظر، اعلام شده باشد.

۶- اداره تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات، به طور ثابت و دائمی تحقیقات بازار انجام داده و تلاش می کند که در درک فناوری پیشرو باشد.

۷- اداره تنظیم مقررات مخابرات و ارتباطات، به طور گسترده ای با سهامداران ذیربط مشورت می نماید و تأثیرات تنظیم مقررات را قبل از اجرا بر بازار مخابرات بررسی می کند.

۳-۴-۵-۲-۳- استقلال و ارتباط با سایر نهادها

آفتل (OFTEL) اولین نهاد مقررات گذاری در حوزه صنایع زیر ساختی بوده است که بعدها به آفکام(OFCOM) تغییر نام داد. مسئولیت تصمیم گیری در آفکام بر عهده مدیر کل بوده که از سوی نخست وزیر انتخاب می شود. ولی وزارت صنعت وتجارت (DTI)[1] تا حدودی در وظایف این نهاد دخالت دارد، چرا که تفکیک دقیقی بین وظایف این نهاد و وزارت مربوطه صورت نگرفته است. صدور مجوزها برای اپراتورها توسط وزارت تجارت و صنعت صورت می گیرد به علاوه این وزارتخانه می تواند مانع اصلاحات پروانه فعالیت اپراتورها شود (Bollhoff, 2005). بنابر این به نظر می رسد که این نهاد دارای استقلال اندکی است و در عمل وزارتخانه عمده وظایف رگولاتوری را انجام می دهد و به این ترتیب جایگاه آفکام بیشتر نقشی مشاوره‌ای است. نهاد دیگر مرتبط با آفکام کمیسیون رقابت است که در مواردی که رگولاتور بخشی و بنگاه در مورد شرایط پروانه به توافق نرسند به این نهاد مراجعه می‌شود و نقش داوری را در اختلافات بین بنگاه و رگولاتور بر عهده دارد.

۳-۴-۵-۳- نهاد مقررات‌گذاری صنعت برق و گاز

1. Departman of Trade and Industry

مرجع بازارهای برق و گاز قدرت و نفوذ خود را از ماده قانونی صنعت گاز در مصوب سال ۱۹۸۶ و ماده قانونی صنعت برق مصوب سال ۱۹۸۹ به منظور اعمال قدر ت بر گرفته است، این قدرت از طریق جریمه‌های مالی به علت نقض مقرراتی است که موارد قانونی شده فوق تصریح شده است. همچنین با تصویب ماده قانونی الزام رقابت در سال ۱۹۹۸، اداره تنظیم مقررات برق و گاز، دارای اختیار مضاعف از طریق اداره تجارت سالم[1] گردید تا به رفتارهای ضد رقابتی پایان دهد و توأمان جریمه های مالی را نیز اعمال کند. سایر اولویتهای اداره تنظیم مقررات برق و گاز عبارتند از:

- کمک به ایجاد عرضه مطمئن و پایدار انرژی در انگلستان با ارتقاء رقابت در بازارهای گاز و برق و تنظیم آنها به نحوی که سرمایه گذاری کافی دراین صنایع انجام شود.
- همکاری و توجه به تغییرات شرایط جوی و لحاظ آنهابه منظور توسعه پایدار کشور

در سال ۲۰۰۰ دو رگولاتور بخشی برق وگاز با یکدیگر ادغام شده و "دفتر بازار گاز و برق" (OFGEM[2]) تشکیل شد، وظایف مقررات گذاری را در هر دو بازار بر عهده گرفت.

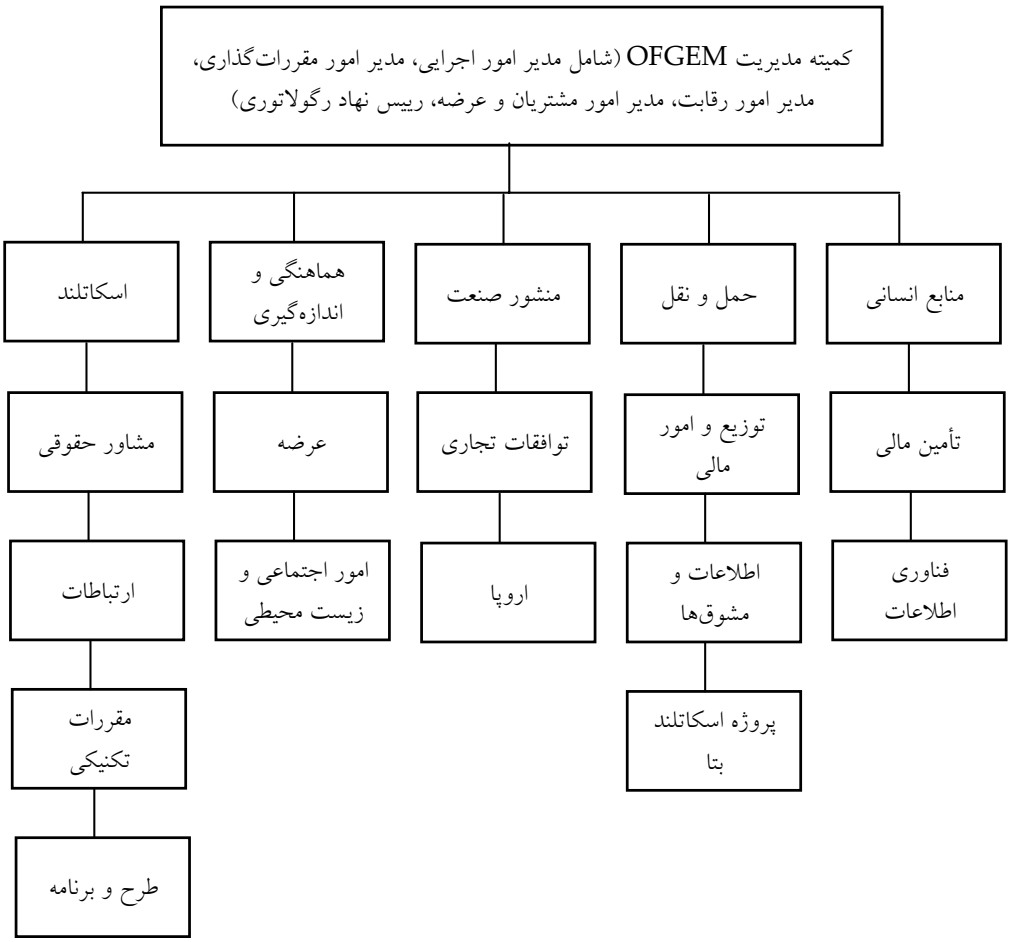
۳-۴-۵-۳-۱- ساختار حقوقی اداره تنظیم مقررات برق و گاز

اداره تنظیم مقررات برق و گاز، تمام تصمیمات راهبردی و اولویتها و سیاستها را مشخص می‌کند. نهاد تنظیم بازار گاز و برق توسط یک تیم مدیدریت ارشد و سه کمیته حمایت می شود. کمیته ها عبارتند از: کمیته ممیزی و بازرسی[3]، کمیته پرداخت غرامت[4]، کمیته اجرایی[5]. اعضای اصلی نهاد تنظیم مقررات شامل ۵ نفر است. در این نهاد نیز در مجموع ۲۲ نفر مسئولیتهای اصلی نهاد را عهده دار می

1. Office of Fair Trade
2. Office of Gas and Electricity Market
3. Audit Committee
4. Remuneration Committee
5. Enforcement Committee

باشند. این نهاد در زیر مجموعه وزارت صنعت و تجارت است و تحت نظارت آن فعالیت می نماید. از لحاظ حقوقی ارتباطی نزدیک بین رگولاتور و وزارتخانه است و عمده تصمیم‌ها را وزارتخانه می‌گیرد. این تصمیم ها شامل تعیین قیمت ها و اصلاحات در پروانه فعالیت در بازار است. کمیسیون رقابت نیز مرجع حل اختلاف بین بنگاهها و رگولاتور است.

نمودار ۳-۱۲. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری انرژی در انگلستان



۳-۴-۵-۴- نهاد مقررات‌گذاری صنعت حمل و نقل ریلی

در انگلستان راه آهن جزء آخرین بخش هایی بود که توسط دولت آزاد سازی شد. قبل از انجام اصلاحات، راه آهن توسط شرکت دولتی بریتیش ریل[1] اداره می شد که دارای انحصار عمودی بود و توسط دولت تامین مالی می شد و تحت نظارت وزارت راه بود. قانون راه آهن سال ۱۹۹۳ اصلاحاتی را در صنعت ایجاد نمود که قسمت اصلی آن تفکیک بریتیش ریل بود. جدا نمودن شبکه خطوط از خدمات باری ومسافری باعث جداسازی عمودی و افقی در این صنعت شد و نهادهای زیر شکل گرفت:

- شرکت خطوط آهن[2] که به عنوان شرکتی مستقل در سال ۱۹۹۴ ایجاد شد و در سال ۱۹۹۶ خصوصی شد و مسئولیت مدیریت زیر ساخت(شبکه و ایستگاهها) را بر عهده داشت و اموری همچون برنامه‌ریزی حرکت، سیگنالینگ و فراهم نمودن دسترسی به خطوط و ایستگاهها را بر عهده داشت.
- شرکت‌های قطار که صاحب قطار هستند و آنها را به بخش خصوصی اجاره می دهند.
- شرکت‌های اپراتور بار و مسافر که می بایست فرانشیز پرداخت می‌نمودند.
- شرکت‌های قطار مسیرهای ویژه بین بنادر، فرودگاهها و غیره

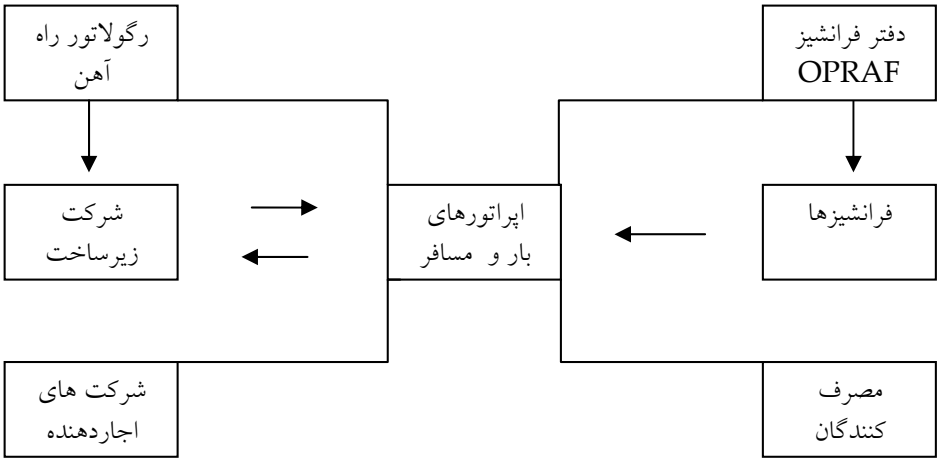
به منظور مقررات گذاری این سیستم پیچیده این شرکت ها با یکدیگر در قالب توافقات قراردادی همکاری می نمودند. در این بخش همچون دیگر بخش ها یک رگولاتور واحد ایجاد نشد بلکه دو رگولاتور ایجاد شد. علت وجود دو رگولاتور نیز این بود که زیرساخت راه آهن به عنوان یک انحصار طبیعی قلمداد شد و به این ترتیب وجود یک رگولاتور تضاد در منافع ایجاد می‌نمود. چرا که از سویی می بایست به آن یارانه تعلق می گرفت و از سوی دیگر لازم بود، مبالغی از اپراتورها

1. British Rail
2. Rail Track

به عنوان هزینه دسترسی به شبکه، دریافت شود. "دفتر مقررات‌گذاری راه آهن"[1] به عنوان نهاد مقررات‌گذاری اولیه و اصلی یکی از این دو رگولاتور بود. این نهاد همچون سایر نهادهای رگولاتوری چون عمل می‌نمود و وظایف رگولاتوری را انجام می‌داد. صدور مجوزهای ورود به بازار، افزایش رقابت و جلوگیری از بروز رفتارهای ضد رقابتی، تعیین هزینه‌های دسترسی و نظارت بر آن و همچنین نظارت بر قرادادهای منعقده بین اپراتور شبکه و اپراتورهای بار و مسافر و نظارت بر عملکرد شرکت اپراتور شبکه از جمله این وظایف بود. رگولاتور دوم "دفتر وضع تعرفه مسافری راه‌آهن[2]" بود، که به عنوان نهاد تعرفه‌گذار به منظور مذاکره و نظارت بر قراردادهای تعرفه با شرکت‌های اپراتوری بود. به دلیل ویژگی زیان ده بودن راه‌آهن در بخش مسافری شرکت‌های حاضر در این حوزه وابسته به یارانه-های دولتی هستند. هدف نهایی دفتر وضع تعرفه مسافری راه آهن، توزیع یارانه‌ها وتضمین کیفیت خدمات در حداقل هزینه‌های ممکن بود. اما چنین نظام مقررات-گذاری دارای مشکلاتی نیز بود. مشکل اساسی، عدم توازن بین شرکت زیر ساخت و شرکت‌های اپراتوری بود و قراردادها می‌توانست کاملا یکطرفه بسته شوند. همچنین تداخل وظایف دو رگولاتور نیز از جمله مشکلات بود. بعدها در سال ۱۹۹۷ دولت اقدام به اصلاحاتی مجدد در بخش نمود. ابتدا شروع به ملی کردن بخش‌هایی از صنعت نمود وسپس با اصلاحاتی ضعف‌های اساسی قانون راه‌آهن را از بین برد. مهمترین پیشنهاد، اصلاح ساختار رگولاتوری بخش و ایجاد "نهاد استراتژیک راه آهن[3]" بود، که نهادی برای سازماندهی بلندمدت بخش بود. قانون حمل ونقل در سال ۲۰۰۰ نهاد استراتژیک راه‌آهن را یک نهاد جامع نامیده است، که وظایف "دفتر وضع تعرفه مسافری راه آهن" را در خود دارد و به همراه دفتر مقررات‌گذاری راه آهن به فعالیت می‌پردازد.

1. Office of Rail Regulation
2. Ofiice of Rail Passenger Franchising
3. Strategic Rail Authority

نمودار ۳-۱۳. نظام مقررات‌گذاری راه‌آهن در انگلستان (compos ,1999)



۳-۴-۵-۴-۱- نقش سایر نهادها در مقررات گذاری بخش

قبل از آزادسازی "هیأت حمل ونقل ریلی انگلستان[1]" که هدایت کننده شرکت حمل ونقل دولتی راه آهن بود، تحت نظارت وزارت حمل ونقل قرار داشت. اگرچه بین سیاستهای کلی و برنامه‌های روزمره تفکیک صورت گرفته بود، ولی دخالت سیاسی بالایی در بخش صورت می گرفت. بعد از اصلاحات مقررات-گذاری نیز این روند اصلاح نشد و وزراء دخالت خود را در تصمیم‌گیری‌های روزمره رگولاتورها حفظ نمودند. در قانون سال ۲۰۰۰ رابطه بین رگولاتور اولیه (دفتر مقررات‌گذاری راه آهن) و نهاد استراتژیک راه آهن با وزارتخانه تغییرکرد. ولی با این وجود دخالت دولتی همچنان وجود دارد و اموری همچون صدور مجوزها و مدت زمان قرادادها را وزارتخانه در اختیار دارد و البته قانون نیز این اجازه را به آن داده است. نهاد فرابخشی رقابت (شورای رقابت) به عنوان مرجع حل اختلاف بین رگولاتور و اپراتورها محسوب می‌شود و در مواردی که اپراتورها

1. British Rail Board

با تصمیم‌های رگولاتور موافقت نداشته باشند، امکان شکایت نـزد شـورای رقابـت وجود دارد.

۳-۴-۵-۵- نهاد مقررات‌گذاری صنعت حمل ونقل هوایی

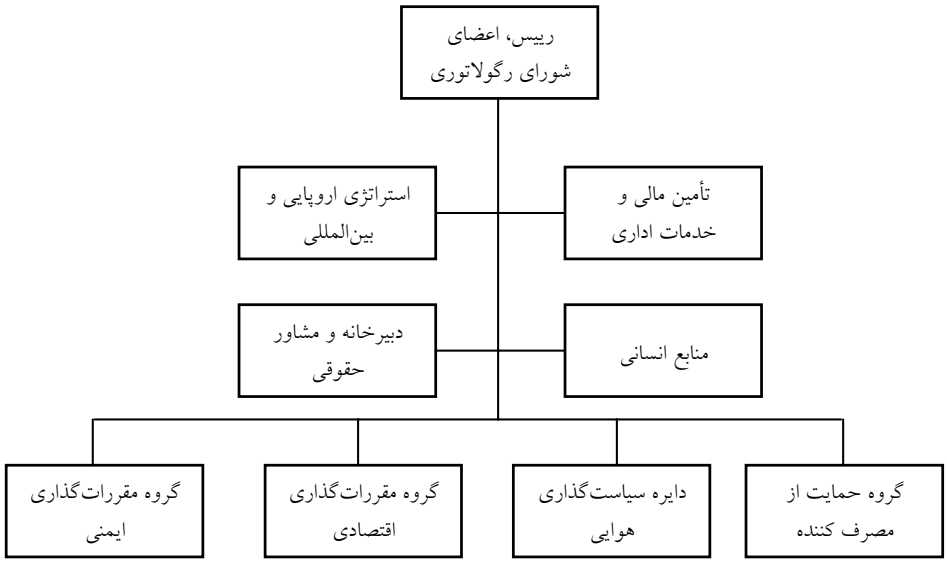
نهاد مقررات گذاری صنعت هوایی در انگلستان در سال ۱۹۷۲ تاسیس شـد. تـا قبل از تاسیس این نهاد مسئولیت مقررات گذاری بخش در اختیار وزارت حمـل و نقل[1] بود. سازمان هواپیمایی غیرنظامی[2] یک شرکت دولتی است که تمام حوزه های صنعت هوایی را در انگلستان مقررات گذاری می نمایـد و ارتبـاط آن بـا دولـت از طریق گروه صنعتی و استاندارد دفتر کابینه است. وظایف این نهاد عبارتند از:

- صدور مجوزهای خلبانی، پرواز و مهندسی پرواز
- مقررات‌گذاری ایمنی پرواز
- مقررات‌گذاری تجهیزات پروازی
- صدور پروانه برای شرکتهای هواپیمایی
- مقررات‌گذاری اقتصادی
- توسعه و سیاستگذاری صنعت هوایی

هزینه‌های این سازمان تماماً از طریق حق عضویت و حق صـدور مجـوز بـرای شرکتهای هواپیمایی صادر می شود و اتکایی به بودجه دولتی نـدارد. ایـن نهـاد در برابر مجلس از طریق وزرات حمل و نقل پاسخگو است و رییس و اعضای هیـات مدیره آن ار سوی وزارتخانه تعیین می‌شوند.

1. Department of Transport
2. Civil Aviation Authority

نمودار ۳-۱۴. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری حمل و نقل هوایی در انگلستان



۳-۴-۶- خلاصه و جمع‌بندی

نهادهای تنظیم مقررات در انگلستان پس از برنامه‌های خصوصی‌سازی گسترده در این کشور تشکیل شده‌اند و البته به نظر می‌رسد که ساختار های جدید و مستقل برای چنین نهادهایی به وجود آمده اند اما همچنان دولت به دلیل مسایل سیاسی و اجتماعی کنترل شدیدی بر این نهادها صورت می‌گیرد و می‌توان گفت که عملا سازمان‌های تنظیم مقررات مستقل در این کشور وجود ندارد. با این حال سیستم حزبی در این کشور باعث شده است تا در طول سالها اقداماتی به منظور افزایش شفافیت و پاسخگویی انجام دهند. مدل مقررات‌گذاری در این کشور عمدتا بر مبنای نهادهایی است که دارای اختیار مذاکره با ذینفعان در بازار است و به این ترتیب نوعی مقررات‌گذاری انعطاف پذیر را به وجود آورده است. تصمیم‌گیری در نهادهای تنظیم مقررات در این کشور بر عهده مدیرکل یا رییس این نهادها است و این فرد نیز توسط وزارت مربوط انتخاب می‌شود، که البته اخیرا اصلاحاتی در این

زمینه صورت گرفته است ونظام تصمیم‌گیری شورایی در حال جایگزین شدن است. نهادهای تنظیم مقررات بخشی به هنگام اختلاف با ذینفعان بازار می توانند به نهاد رقابت ملی به عنوان داور رجوع کنند و در غیر این صورت نهاد مقررات-گذاری ملی (رقابت)در حوزه های بخشی کمتر دخالت می‌نماید. در زیر برخی نقاط قوت و ضعف نظام مقررات‌گذاری در انگلستان می‌آید:

نقاط قوت

- انعطاف پذیری نظام مقررات گذاری
- حضور بخش خصوصی در فرآیند تصمیم گیری
- کوچک و کم هزینه بودن نظام مقررات گذاری

نقاط ضعف

- عدم استقلال رگولاتورها
- پیش بینی پذیری اندک نظام مقررات گذاری

۳-۵- ترکیه

۳-۵-۱- مقدمه

ترکیه، سرزمینی در غرب آسیا و جنوب شرق اروپا، در نیمکره شمالی (۳۵ تا ۲۴ درجه عرض شمالی و ۲۶ تا ۴۵ درجه طول شرقی) با وسعتی معادل ۸۱۴۵۷۸ کیلومتر مربع (۲۳۷۲۰ کیلومتر مربع در قاره اروپا) از دو شبه جزیره آناتولی (۹۷ درصد خاک ترکیه و بخش آسیایی) و تراس شرقی (۳ درصد خاک ترکیه و بخش اروپایی) تشکیل یافته است. ترکیه از سه طرف به دریا راه دارد و دو همسایه اروپایی و شش همسایه آسیایی دارد، از شمال شرق، ۶۱۰ کیلومتر مرز را با کشورهای مشترک‌المنافع و از شرق ۴۵۴ کیلومتر مرز با ایران و از طرف جنوب با عراق و سوریه و از غرب با یونان و بلغارستان مرز مشترک دارد و دریاهای سیاه، مرمره و اژه (شمال غرب و غرب)، مدیترانه(جنوب) از طریق دو تنگه بسفر و

داردانل به دریاهای آزاد مرتبط می شوند و از لحاظ جغرافیایی موقعیت مناسب بحری به این کشور می‌دهند. ترکیه حدود ۷۲ میلیون نفر جمعیت دارد، که حدوداً ۷۵ درصد مردم سنی و ۱۵ تا ۲۵ درصد هم علوی هستند. با اینکه حکومت ترکیه لائیک است ولی بسیاری از مردم هنوز به دین اسلام پایبند هستند. همچنین در ترکیه حدود ۷۵ درصد مردم ترک و ۲۰ درصد نیز کرد هستند که بیشتر در جنوب خاور کشور زندگی می‌کنند اما به تدریج با مهاجرت در نواحی دیگر مخصوصا استانبول و آنکارا جمعیت چشمگیری را تشکیل داده اند.

۳-۵-۲- ساختار سیاسی

ترکیه دارای ساختاری سیاسی مبتنی بر پارلمان است و از زمان تأسیس آن در سال ۱۹۲۳ این ساختار را حفظ نموده است. قانون اساسی ترکیه چارچوب قانونی کشور را معین می کند و ترکیه را به عنوان یک کشور با دولت مرکزی واحد می‌شناسد. رئیس حکومت در ترکیه رئیس جمهور است که بیشتر نقشی تشریفاتی دارد. رئیس جمهور برای پنج سال از طریق رأی مستقیم مردم انتخاب می شود. دولت و بخش اجرایی توسط نخست وزیر هدایت می شود و شورای وزیران دولت را تشکیل می دهد. قوه مقننه دارای ساختاری یک مجلسی است این مجلس دارای ۵۵۰ عضو است که از طریق رأی الکترال برای یک دوره پنج ساله انتخاب می شوند و براساس قانون تنها احزابی که حداقل ده درصد از آراء را در انتخابات کسب کنند، حق داشتن نماینده در پارلمان را دارند. نظام قضایی در ترکیه مستقل از قوای دیگر است و دادگاه قانون اساسی برتطابق قوانین مجلس با قانون اساسی نظارت دارد.

۳-۵-۳- ساختار اقتصادی

اقتصاد پویای ترکیه ترکیبی از صنعت و تجارت مدرن همراه با بخش کشاورزی سنتی است، که هنوز ۳۰ درصد از اشتغال این کشور را در خود دارد. ترکیه دارای

بخش خصوصی قدرتمند و در حال رشد است، ولی دولت به عنوان یک فعال اقتصادی بزرگ همچنان محسوب می‌شود. ترکیه دارای بخش پوشاک و پارچه‌ای است که یک سوم از اشتغال صنعتی ترکیه را شامل می شود، که در رقابتی شدید در بازارهای جهانی حضور دارد. اما بخش‌های دیگر همچون اتومبیل و صنایع الکترونیک در حال رشد در سبد صادرات ترکیه هستند. در حال حاضر به دلیل کند رشد اقتصادی در دنیا، اقتصاد ترکیه نیز متأثر گردید و رشد سال ۲۰۰۸ تا حد ۱/۵ درصد پیش‌بینی می‌شود که نزول کند. در سال ۲۰۰۷ بخش کشاورزی در ترکیه دارای سهم ۸/۷ درصد بخش صنعت ۲۸/۳ درصد و بخش خدماد ۶۳ درصاد از کشور را به خود اختصاص داده‌اند و آمارهای سالهای ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۷ نشان از رشد مداوم سهم بخش خدمات و کاهش بخش کشاورزی در اقتصاد ترکیه است. تورم در اقتصاد ترکیه در طی سالهای نه چندان دور همواره از مشکلات اساسی بوده است، ولی پس از برنامه اصلاحات اقتصادی در سال ۲۰۰۵ نرخ تورم به ۷/۷ درصد رسید که کمترین نرخ در سالهای قبل از آن بود ولی این نرخ در سال ۲۰۰۸ به ۱۰ درصد رسیده است. علی‌رغم بهبود اقتصادی از سال ۲۰۰۴ به بعد که عمدتاً به دلیل هجوم سرمایه‌گذاری خارجی در این کشور، حمایت IMF و سیاست مالی سخت‌گیرانه بوده‌اند اما اقتصاد ترکیه هنوز دارای کسری عظیم حساب جاری و بدهی های خارجی است. در حال حاضر ادامه اصلاحات اقتصادی، روند پیوستن به اتحادیه اروپایی و اصلاحات قضایی در ترکیه همچنان ادامه دارد و این خود باعث جذب سرمایه گذاریهای بیشتر خارجی می شود. حجم سرمایه‌گذاریهای درجا در سال ۲۰۰۸ در ترکیه بالغ بر ۸۵ میلیارد دلار بوده است. یکی از جنبه‌های بارز اقتصاد ترکیه در سالهای اخیر توسعه صنعت توریسم بوده است. براساس داده-های تراز پرداختهای بانک مرکزی ترکیه دریافتی ترکیه از گردشگران خارجی در سال ۲۰۰۷ حدود ۱۸/۵ میلیارد دلار بوده است. تعداد توریست ها طی همین سال به ۲۳/۳ میلیون نفر رسیده است و انتظار آن بوده است که در سال ۲۰۰۸ این ارقام رشد ده درصدی را داشته باشد.

جدول ۳-۶. برخی شاخص‌های اقتصادی ترکیه

شاخص	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸(تخمین)
GDP اسمی (میلیارد دلار)	۳۹۲	۴۸۲.۴	۵۲۸.۲	۶۴۶.۶	۷۲۹.۵
رشد اقتصادی(درصد)	۹.۴	۸.۴	۶.۹	۴.۷	۱.۱
نرخ تورم (درصد)	۸.۶	۸.۲	۹.۶	۸.۸	۱۰.۴
نرخ بیکاری(درصد)	۱۰	۱۱.۲	۱۰.۵	۱۰.۶	۱۲.۳

منبع:BMI, 2009

۳-۵-۴- مقررات‌گذاری

۳-۵-۴-۱- مقدمه

پس از مدت‌های طولانی آشفتگی‌های سیاسی و اقتصادی در کشور ترکیه در نیمه دوم دهه ۱۹۷۰ این کشور اصطلاحات اقتصادی خویش را با رویکرد آزادسازی و خصوصی سازی آغاز نمود. اصلاحات در رژیم تجاری، هسته اصلی برنامه ی اصلاحات اقتصادی بود که از جمله آزاد سازی نرخ ارز و رها کردن سیاست جایگزینی واردات و توسعه صادرات از جمله این اصلاحات بود. یکی دیگر از برنامه های اصلاحات اقتصادی در ترکیه موضوع کاهش اندازه دولت و بخش عمومی بود که در دهه‌ی ۱۹۸۰ پیگیری می شد. این اصلاحات وسیع اقتصادی تغییر بسیاری در ساختار و سازوکارهای موجود اقتصادی در آن کشور به وجود آورد ولی علی‌رغم آن دستاوردهای چندانی را حاصل این کشور ننمود، که برخی از محققان علت اصلی آن را ضعف در برنامه‌های تنظیم مقررات و سیاست-های رقابتی عنوان نموده‌اند (Zenginobuz, 2001). ایجاد نهادهای تنظیم مقررات در کشور ترکیه به دهه ۱۹۸۰بر می‌گردد، ولی توسعه این نهادها و گسترش آنها در دهه ۹۰ روی می‌دهد. که اولین آنها هیات بازار سرمایه[1] بود که نهادی نیمه

1. Board of capital markets

مستقل بود و به منظور تنظیم بازار سرمایه ایجاد شده بود. در سال‌های بعد پس از انجام برنامه‌های خصوصی‌سازی و آزاد سازی به تدریج اهمیت نهادهای تنظیم مقررات روشن‌تر گردید و در دهه ۱۹۹۰ قوانین لازم برای ایجاد نهادهای تنظیم مقررات به تصویب رسید.

۳-۵-۴-۲- مدل مقررات‌گذاری

نهادهای مستقل تنظیم مقررات در ترکیه از نظر سیاسی در حوزه اجرایی قرار دارند و دارای استقلال از جانب دولت یا هر نهاد دیگری هستند. این نهادها از نظر تاریخی در ترکیه، نوع جدید از حمکرانی را، در برابر آنچه که به طور سنتی از طریق یک نظام متمرکز و قوی با دخالت در بازار وجود داشت نشان می دهند. آغاز برنامه خصوصی‌سازی و آزاد سازی به همراه شرایط اقتصادی و شرایط ورود به اتحادیه اروپایی موجبات ایجاد چنین نهاد هایی را در ترکیه فراهم نمود. علی‌رغم وجود برخی انتقادات، این نهادها در نظام سیاسی و اجرایی ترکیه قرار گرفته‌اند و مشغول به فعالیت هستند هر چند که فعالیت آنها در چار چوب کلی دکترین سیاسی در ترکیه تعریف نشده است و قوانین موضوعه لازم در دادگاه های عالی که مشخص کننده ماهیت این نهادها باشد، هنوز به وجود نیامده است (Öztürk, 2003). در طی سالهای اخیر فضای قانونی و مقررات‌گذاری اقتصادی در ترکیه تغییر بسیاری نموده است، که اولین و مهم ترین عامل تأثیر گذار بر این تغییر را می توان به تلاش‌هایی که این کشور در راستای پیوستن به اتحادیه اروپایی انجام می دهد؛ نسبت داد (OECD, 2002). پیوستن به اتحادیه اروپا یکی از اولویت های اساسی ترکیه از گذشته های دور بوده است. ترکیه یک قرارداد همکاری در سال ۱۹۶۴ با اتحادیه اروپا به امضا رسانده است و در سال ۱۹۸۷ تقاضای عضویت را به این اتحادیه داد. اتحادیه اروپا در سال ۱۹۹۹ ترکیه را به عنوان کشور کاندیدای عضویت بر اساس ملاک‌های برابر با سایر کشور ها پذیرفت (OECD, 2002). در سال ۲۰۰۴ در نهایت اتحادیه اروپا اقدام به شروع مذاکرات ورود و ایجاد چارچوبی برای آن

نمود. ترکیه اصلاحات بسیاری را مرتبط با «معیارهای سیاسی کپنهاگ» برای مذاکرات ورود و معیارهای اتحادیه اروپا تا سال ۲۰۰۱ انجام داد است. برنامه ملی ترکیه و گزارش سالانه اتحادیه اروپا در مورد ترکیه اصلاحات سیاسی و اقتصادی بسیاری را پیش‌بینی نموده بود، که بر آن اساس پیشرفت‌های بسیاری صورت گرفت. عامل اساسی بعدی که محیط مقررات‌گذاری در ترکیه را متأثر ساخت بحران اقتصادی و مالی بود که در فوریه ۲۰۰۱ در این کشور روی داد. بحران باعث شد که اصلاحات مقررات‌گذاری به عنوان یک ضرورت جهت بهبود اقتصاد مورد توجه قرار گیرد. در همان سال دولت ترکیه برنامه گسترده اصلاحات اقتصادی را به منظور بهبود و بازآرایی ظرفیت‌های مالی، اقتصادی و اداری و تطبیق آن با ساختار جدید را آغاز نمود (OECD, 2002). عامل اساسی بعدی که مرتبط با عامل دوم بود، انجام تعهداتی بود که کشور ترکیه در برابر بانک جهانی و صندوق بین‌المللی بود متعهد شده بود (OECD, 2002). که این موضوع باعث شد که بسیاری از قوانین و مقررات را باز نویسی و اصلاح شود و در این راه از مشاورت-های فنی این دو نهاد نیز استفاده نمود و در نهایت OECD ترکیه را تشویق به انجام اصلاحاتی در زمینه مقررات‌گذاری، گسترش رقابت که برای آزاد سازی صنایع شبکه ای لازم بود، نمود. عواملی که ذکر شد عوامل اصلی تغییر شکل نظام مقررات‌گذاری در ترکیه بود. اما به علاوه ترکیه با حجم عظیمی از قوانین و مقررات مواجه بوده است؛ به طور مثال در بین دوره ژانویه ۲۰۰۱ تا دسامبر ۲۰۰۵ پارلمان ترکیه ۸۳۰ مصوبه جدید داشت یا به عبارت دیگر سالانه ۱۶۶ قانون که این قوانین اغلب شامل تغییرات اساسی در قوانین و مقررات بوده است. اگر سایر نهاد های مقررات‌گذاری همچون کابینه و رگولاتورها را در نظر بگیریم، رقم مقررات-گذاری بسیار بالا می‌رود. دوم، ترکیه سازمان‌های تنظیم مقررات مستقلی را ایجاد نمود و اقدام به بازنگری نهادهای موجود در این راستا کرد و مقررات‌گذاری و نظارتی بخشی را به این سازمان‌ها سپرد. ایجاد چنین نهادهایی قسمتی از ترتیباتی بود که توسط IMF و EU گذاشته شده بود و همچنین تلاش برای نظارت بیشتر

بر انحصارات دولتی خصوصی شده بود. هر رگولاتور بر اساس قانونی خاص شکل گرفت که مشخص کننده اهداف مقررات‌گذاری در هر بخش بود و به رگولاتور استقلال تصمیم‌گیری از طریق قانونی و استقلال بودجه می داد (OECD, 2002). مهمترین سازمان‌های مقررات‌گذاری جدید که ایجاد شدند، عبارت بودند از «هیأت نظارت و مقررات‌گذاری بانکی»[1] و«هیأت ارتباطات»[2] بودند که از سال ۲۰۰۰ آغاز به فعالیت کردند.«هیأت تنظیم مقررات بازار انرژی»[3] و «هیأت شکر»[4] در سال ۲۰۰۱ و «هیأت استخدام عمومی»[5] و «هیأت مقررات‌گذاری بازار تنباکو و مشروبات»[6] در سال ۲۰۰۲ تأسیس شدند. به این نهادها اختیار قانونی برای وضع مقررات ثانویه همچون رویه‌ها، استانداردها و تصمیم‌های الزام آور در حوزه مقررات‌گذاری خویش اعطاء شد. در نتیجه این نهادها نه تنها نقش اساسی در حوزه‌های بخشی ایفاء نمودند، بلکه بر نظام مقررات‌گذاری و تصمیم‌گیری ترکیه نیز اثرات مهمی داشتند. سوم آنکه ترکیه بر اساس چارچوب هایOECD در سال ۲۰۰۴ از طریق پارلمان اقدام به وارد نمودن «فرآیند ارزیابی اثرات رگولاتوری»[7] در«قانون خدمات عمومی»[8] نمود، که البته این موضوع باعث ایجاد تضادهایی در سایر قوانین شد، ولی به هر حال در سال ۲۰۰۷ چارچوبی برای وضع مقررات و قوانین توسط نهادهای مقررات‌گذاری تصویب شد، تا به این ترتیب مشکلات و موانع مقررات‌گذاری‌های بخشی رفع گردد.

اما مقررات‌گذاری در ترکیه پس از وضع قانون ارزیابی اثرات رگولاتوری با انتقاداتی نیز مواجه بوده است.اولین دلیل مخالفت با مقررات‌گذاری به دلایل ایدئولوژیک باز می‌گردد. برای مثال بایرام اغلو[9] (۲۰۰۳) بیان می دارد که مقررات-

1. Banking regulation and supervision Board
2. Tele communication Board
3. Energy market regulatory Board
4. Sugar Board
5. Public Procurement Board
6. Tobacco , Tobacco products and Alcoholic Beverage Market regulation Board
7. Regulatory Impact assessment Process
8. Public Administration Law
9. Bayramoglo

گذاری به شکل نوین ابزاری است که مبنایی کاپیتالیستی و مبتنی بر رقابت بین-المللی دارد. انتقاد دیگر در این مورد بود،که چنین فرآیند مقررات گذاری بسیار زمان بر و دارای هزینه است. بایرام اغلو(۲۰۰۳) بر اساس گزارش دفتر بودجه کنگره آمریکا و گزارش OECD فرآیند مقررات گذاری از طریق نهادهای مقررات‌گذاری مستقل دارای هزینه های بسیار و زمان طولانی می داند. به هر حال نظام مقررات‌گذاری در ترکیه در حال حاضر در حال اجرا است و مذاکرات ورود به اتحادیه اروپا همچنان انگیزه اصلی سیاستمداران برای اصلاحات اقتصادی محسوب می شود. نقاط ضعف و قوتی که می توان برای این نظام مقررات‌گذاری برشمرد به قرار زیر است (ALP, Kilick, 2004): ادامه یافتن مذاکرات ورود به اتحادیه و الزام به وجود ساختارهای اقتصادی و سیاسی متناسب و بازنگری قوانین و مقررات و تطبیق آن ها با مقررات اتحادیه اروپایی باعث ایجاد یک پشتوانه سیاسی قوی برای ادامه انجام اصلاحات اقتصادی و حمایت از نهادهای تنظیم مقررات مستقل می شود. از جمله نقاط قوت دیگر نظام مقررات‌گذاری در ترکیه وجود نهادهای جدید مستقل مقررات‌گذاری است که اولاً دارای بدنه کارشناسی است دوم آن که از لحاظ قانونی دارای استقلال بالایی هستند که مانع دخالت سیاسی در آن کشور می شود و اهداف بلند مدت را تعقیب می‌کنند و نظام پاسخ گویی ایجاد شده، باعث دریافت بازخور از صنایع و افزایش اعتبار مقررات-گذار می شود، که این موجب مقررات‌گذاری بهتر می شود. از سوی دیگر علی‌رغم تمهیدات اندیشیده شده نظام مقررات‌گذاری در ترکیه دارای نقاط ضعفی نیز می-باشد. از جمله آنکه فرآیند مقررات‌گذاری در نهاد های تنظیم مقررات در ترکیه نسبت به فرآیند قانون‌گذاری دارای مراحل کمتری است؛ وجود رویه های کمتر در قانون و طی مراحل مقررات‌گذاری خود یک ضعف عمده است؛ که باعث می‌شود کیفیت مقررات تصویب شده از سوی کمسیون تنظیم مقررات که به روزنامه رسمی برای چاپ ارسال می گردد و برخی مقررات خاص که به این نهاد ارسال نمی‌شود و در بولتن‌های دوره‌ای این نهادها منتشر می‌شود، کاهش یابد. این در حالی است

که فرآیند قانون‌گذاری در ترکیه دارای مراحل فراوانی در دولت، مجلس و ریاست جمهوری است، که این فرآیند طولانی کیفیت قوانین وضع شده را تا حدود زیادی تضمین می کند (ALP KILICK, 2004). ضعف اساسی دیگر نظام مقررات-گذاری در ترکیه مربوط به تمایلات سیاسی و مبنای مقررات گذاری نهادهای تنظیم مقررات مستقل است. از آن جا که در ترکیه نهادهای تنظیم مقررات بر اساس آیین نامه[1] به وجود آمده اند که قوانین دسته دوم محسوب می‌شوند، دارای ضمانت اجرایی کمتری نسبت به قوانین پایه و دسته اول هستند و لذا در ساختار سیاسی می‌تواند مورد تفسیر های مختلف قرار گیرد و کمتر مورد اجرا قرار گیرد.

۳-۵-۴-۳- ارتباط نهادهای دیگر با رگولاتورها

رابطه رگولاتورها در ترکیه با دولت از طریق وزارتخانه مربوط است، که تحت نظر نخست وزیر یا یکی از وزراء قرار دارند. یکی از جنبه های مهم این ارتباط مربوط به فرآیند انتصاب اعضای کمیسیون رگولاتورها است، شورای وزیران (کابینه) مسئولیت آن را بر عهده دارد و در طی این فرآیند، چانه زنی‌های طولانی صورت می‌گیرد و این موضوع خاص زمانی که دولت ائتلافی است، نمی‌باشد و در هنگامی که دولت در اختیار یک حزب نیز است، تاخیر ناشی از چانه زنی وجود دارد (Sezen, 2007). از سوی دیگر رگولاتورها موظف به ارسال سالانه گزارش عملکرد برای شورای وزیران هستند، اما شورای وزیران دارای یک رویه مشخص برای بررسی این گزارش ها و ارزیابی آنها نیست. همچنین وزاری مربوط نیز دارای قدرت تعریف شده ومشخص به منظور نظارت بر رگولاتورها نیستند. رگولاتورها در ترکیه در ارتباط مستقیم با پارلمان قرار ندارند و از نظر قانونی الزامی برای ارائه گزارش وجود ندارد، ولی از سال ۲۰۰۵ رگولاتورها موظف شدند تا بودجه خویش را به تصویب پارلمان برسانند. علاوه بر موارد ذکر شده ولی روش‌هایی برای

1. by - law

نظارت بر رگولاتورها وجود دارد، از جمله "بازنگری قضایی[1]" از طریق "شورای کشور[2]" که به عنوان دادگاه استیناف اداری عمل می کند و قدرت لغو مصوبات رگولاتورها را دارد. در کنار آن نوعی دیگر از نظارت تحت نظر رییس‌جمهور و نخست وزیر وجود دارد. اما چنین کنترل هایی دایمی نبوده و بر اساس درخواستهای موردی بررسی صورت می گیرد و در نهایت "دادگاه حسابرسی[3]" نظارت مالی بر فعالیت رگولاتورها دارد. به طور خلاصه می توان رابطه نهادهای مقررات‌گذار با دولت و سایر نهادهای مرتبط به درستی و با شفافیت تبیین نشده است و قانون صراحت لازم را در این زمینه ندارد و آن را می توان ناشی از سنت قدیمی در نظام بروکراسی ترکیه دانست که دولت را در مرکز همه امور از جمله اقتصاد می‌داند و بخش خصوصی همیشه نقشی حاشیه‌ای داشته است (Cetin, at al 2007).

۳-۵-۵- مروری بر نهادهای مقررات‌گذاری

۳-۵-۵-۱- نهاد مقررات‌گذاری رقابت

آژانس رقابت[4] نهادی است که مسئولیت اجرای قانون رقابت ترکیه[5]را بر عهده دارد که در سال ۱۹۹۴ تصویب شده است. شورای رقابت، نهاد تصمیم‌گیر CA است که تصمیم‌گیری‌ها را در این سازمان انجام می دهد. این شورا دارای ۷ عضو می باشد که به پیشنهاد وزرا، نهاد های دولتی و غیر دولتی توسط هیأت وزیران به مدت ۶ سال انتخاب می‌شوند. قانون رقابت استقلال کامل مالی و اداری را به CA داده است و تحت نفوذ هیچ نهاد دولتی حتی هیأت وزیران که انتصاب آن ها را بر عهده دارند، قرار نمی‌گیرد. تصویب قانون رقابت و ایجاد سازمان رقابت بیشتر به دلیل الزاماتی بود که ترکیه در پیوستن به اتحادیه اروپایی می بایست انجام می داد. بر

1. Judicial Review
2. Council of State
3. Court of Audit
4. Competition Agency
5.Turkish competition law

اساس قوانین اتحادیه اروپایی کشورهای عضو الزامات مختلفی در مورد سیاست ها و قوانین مالیاتی و رقابتی را دارند و از سال ۱۹۹۶ که فرآیند پیوستن ترکیه به اتحادیه اروپایی آغاز گشت این کشور شروع به انطباق قوانین و مقررات خویش با قوانین اتحادیه اروپایی نمود. این نهاد از نظر قانونی از دولت، استقلال دارد. استقلال اجرایی و مالی توسط قانون معین شده است اگر چه این نهاد مرتبط به «وزارت تجارت و صنایع»[1]است؛ قانون رقابت الزام دارد که مستقل عمل نماید به این معنی که هیچ سازمان، نهاد یا مقامی نمی‌تواند بر تصمیم‌های نهایی سازمان رقابت تأثیر بگذارد. بودجه این سازمان از طریق وزارت مربوط به پارلمان اعطا میشود ولی قابلیت کنترل و دخالت در آن را ندارد. این نهاد منابع مالی خود را از محل وضع جرایم و عوارضی که وضع می‌کند. این سازمان با هدف غایی حمایت از رقابت در بازار شکل گرفته است و به این منظور فعالیت های زیر را انجام می دهد:

– وضع جرایم درمورد فعالیت هایی که موجب تخریب رقابت یا مانع از آن در بازار می شود، از طریق ارزیابی و بازرسی های دوره ای در بازار

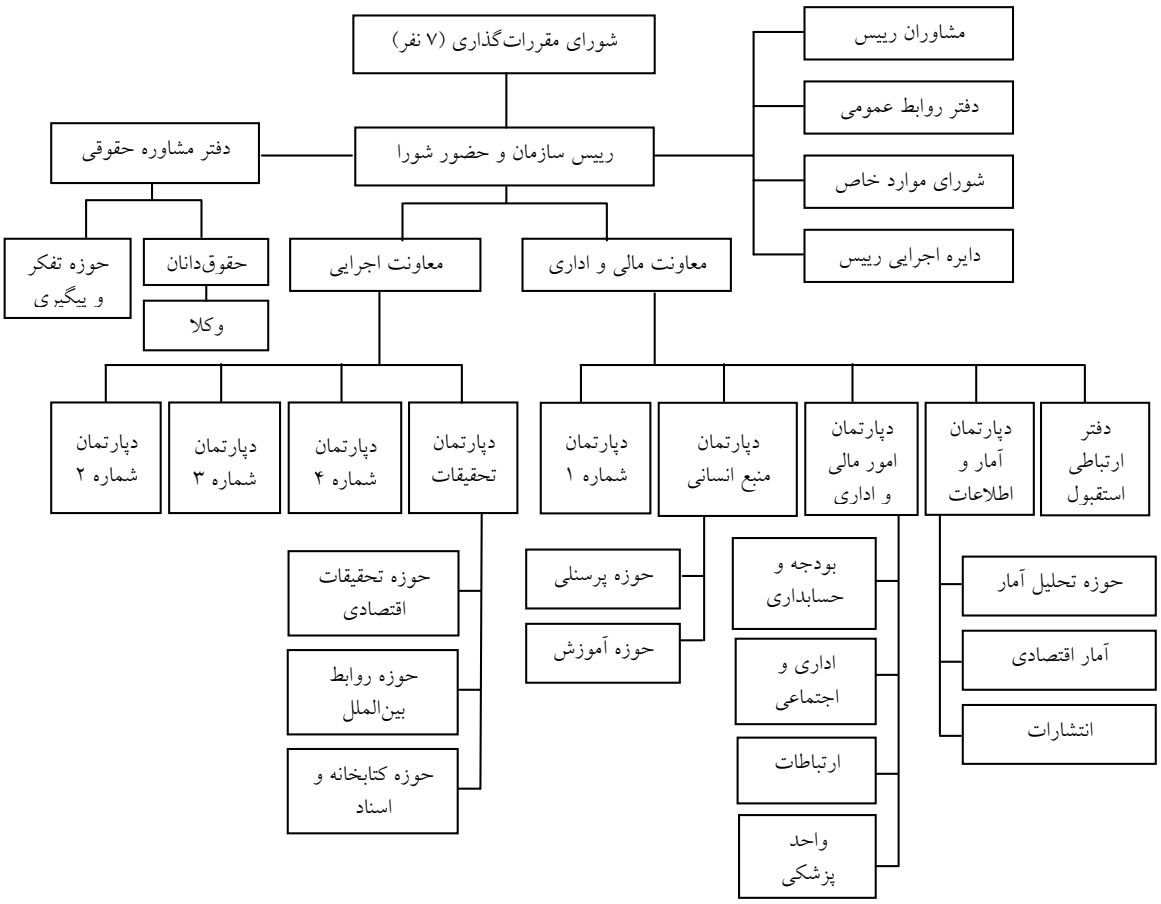
– وضع مقررات ثانویه برای حل موارد مورد اعتراض فعالان بازار در موضوع رقابت

– جلوگیری از انحصار در بازار طریق ادغام، تبانی، همکاری مشترک

– در هنگام خصوصی‌سازی تعیین سهم واگذاری به نحوی که موجب انحصار نشود.

1. Ministry of trade and Industry

نمودار ۳-۱۵. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری رقابت در ترکیه



۳-۵-۵-۲- نهاد مقررات‌گذاری صنعت مخابرات

خصوصی‌سازی شرکت دولتی «ترک تلکام»[1] در سال ۱۹۹۴ آغاز شد. که البته با مانع دادگاه قانون اساسی مواجه شد، ولی بالاخره در سال ۱۹۹۶ مشکلات قانونی حل و فصل شد. بر اساس قانون خصوصی سازی این شرکت، اصلاحات بخش نیز همراه با آن صورت می گیرد و ایجاد نهاد مستقل رگولاتوری از جمله موضوعاتی است در این

1.Turk Telecom

قانون مورد توجه قرار می گیرد (قانون۴۱۶۱) وظایف این نهاد عبارتند از:

۱- نظارت بر اپراتورهای مخابراتی و ارائه‌کنندگان سرویس از جمله شرکت مادر" ترک تلکام"

۲- صدور مجوز های فعالیت و ورود به بازار

۳- واسطه برقراری قراردادهای اتصال متقابل در صورت لزوم

۴- مقررات گذاری تعرفه ها برای اپراتورهای مسلط و ایجاد رویه ای برای محاسبه تعرفه برای سایر اپراتورها

۵- نظارت بر فرکانس رادیویی و تخصیص آن

۶- ارائه پیشنهاد به وزارت حمل و نقل[1] برای چارچوب مجوزهای جدید همراه با توسعه تکنولوژی

۷- همکاری با دولت و سازمان های امنیتی دولتی در مورد ارتباطات بی سیم

۸- تهیه پیش نویس سیاست ملی ارتباطات و مخابرات

۹- ارائه پیشنهاد در مورد اصلاح قوانین موجود یا وضع قوانین جدید

این نهاد زیرمجموعه وزارت حمل و نقل مشغول به فعالیت است؛ دارای هفت عضو کمسیون می باشد که برای یک دوره پنج ساله توسط هیأت وزیران انتخاب می شوند. این نهاد به طور مستقیم از درآمدهای عمومی استفاده نمی کند و منابع درآمدی آن عمدتاً از حق صدور و سهم اپراتوری است و تنها در صورت لزوم از منابع بودجه عمومی استفاده می نماید. نهاد مهم دیگر در مقررات گذاری مخابرات در ترکیه وزارت حمل و نقل است که در حوزه مخابرات دارای وظایف زیر است:

– مشخص نمودن ضرورت‌ها و اصول لازم برای توسعه خدمات مخابراتی بر اساس معیارهای فنی، اقتصادی و نیازهای اجتماعی و امنیت ملی

– معین نمودن تقاضا و الزامات خدمات ارتباطی و هماهنگ نمودن آن

– مقررات‌گذاری، بازرسی و هماهنگ نمودن خدمات ارتباطی ارائه شده توسط نهادهای دولتی شهرداری‌ها و سایر مقامات مگر در مواردی که در حوزه اختیارات

1. Ministry of Transport

آژانس مخابرات (TA)[1] قرار میگیرد.

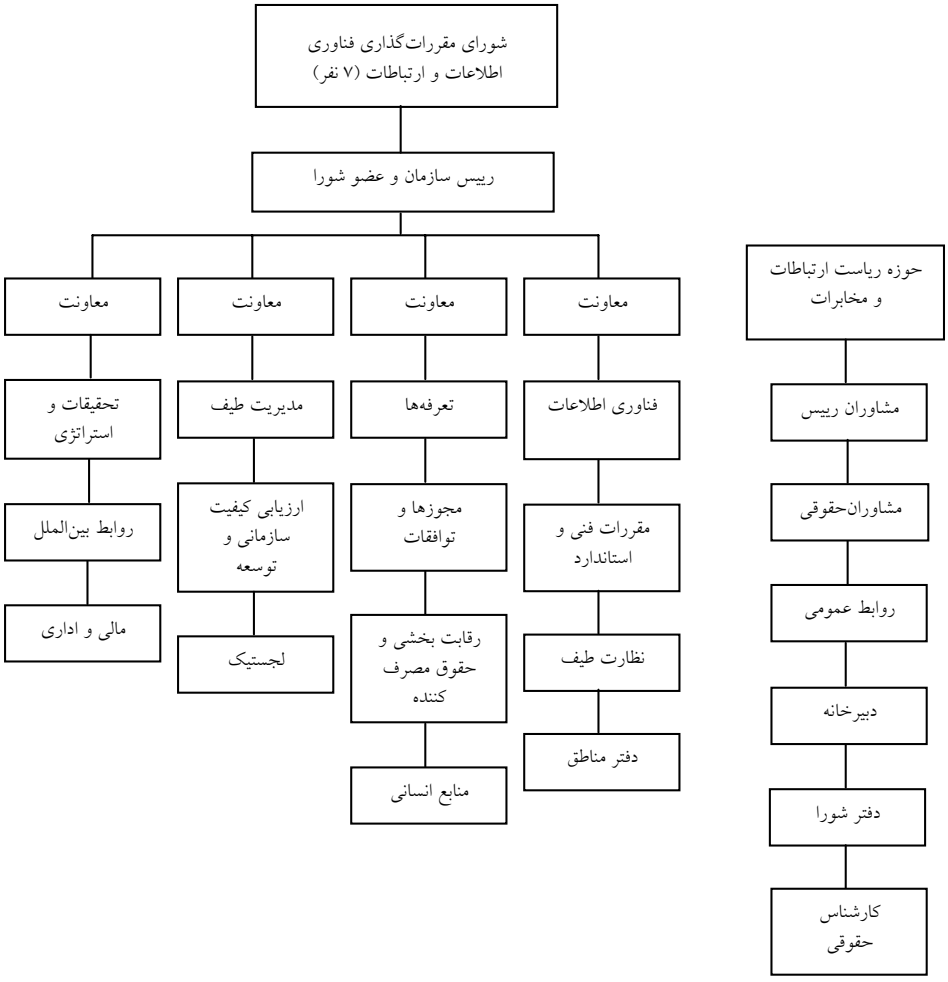
- مشارکت در فعالیت ها و معاهدات بین المللی
- نظارت بر توسعه و تجهیز صنایع تولیدی مخابراتی

به طور کلی وزارت خانه مسئولیت سیاست‌گذاری را دارا است و وظایف مقررات‌گذاری آن عمدتاً به TA منتقل شده است.نهاد مقررات‌گذاری مخابرات در مقابل به طور کلی در مقابل پارلمان پاسخگو است به جای آنکه در مقابل دولت یا وزارت مربوط پاسخ گو باشد، ولی گزارش‌های سالانه در مورد برنامه ها، قوانین وضع شده و عملکرد به دولت ارائه می‌شود. نظام بازنگری و اعتراض نسبت به تصمیم‌های آژانس مخابرات از طریق سیستم فضایی است که در دو سطح قرار دارد. دادگاه عمومی و دادگاه عالی. تصمیم های رگولاتوری در دو سطح قابل مطرح شدن است ولی هنگامی که شکایتی در مورد قانونی مطرح می‌شود اجرای آن قانون متوقف نمی‌ماند تا این که دادگاه رای به عدم اجرای آن دهد. ولی فرآیند دادرسی طولانی است و می تواند یک تا دو سال طول بکشد. که این یکی از ضعف های مقررات‌گذاری محسوب می شود. فرآیند تصمیم‌گیری در رگولاتوری در اکثر کشورهای OECD با استفاده از مشورت‌های عمومی است، چنین مشورت‌هایی به بهبود تصمیم های اتخاذ شده و شفافیت در روند آن کمک می‌کند. بر این اساس آژانس مخابرات و وزارت حمل و نقل از فرآیندی به نام «کاغذ سبز»[2]استفاده میکنند. به این طریق از طریق انتشار یک پیش نویس اولیه از سیاست یا مقررات اقدام به دریافت نظرات و پیشنهادهای گروه های ذینفع می شود. اگر چه حکم قانونی در ارتباط با چنین رویه‌ای در قانون مرتبط دیده نشده است. لازم به ذکر است که این نهاد در سالهای اخیر به نهاد فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICTA[3]) تغییر نام یافته است و وظایف حوزه فناوری اطلاعات را نیز بر عهده دارد. تشکیلات سازمانی این نهاد در نمودار (۳-۱۶) آمده است.

---

1. Telecommunication Agency
2. Green paper
3. ICT Authority

نمودار۳-۱۶. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری ICT در ترکیه



۳-۵-۵-۳- نهاد مقررات‌گذاری صنعت انرژی

در اوایل دهه هشتاد همچون سایر کشورهای اروپایی صنعت برق ترکیه توسط دولت به صورت یک شرکت دارای انحصاری عمومی اداره می‌شد ولی دولت به دلیل نیاز به جذب سرمایه گذاری خصوصی در این بخش اصلاحاتی را آغاز نمود. در سال ۱۹۸۲ انحصار بخش عمومی در تولید برق از بین رفت و بخش خصوصی

اجازه یافت تا اقدام بـه تأسـیس نیروگـاه و فـروش آن بـه شـرکت دولتـی «تـک» (TEK) شد. در سال ۱۹۸۴ TEK بازآرایی شـد و تبـدیل بـه شـرکت دولتـی بـا کارکرد تجاری شد.در طی سال های بعد شیوه های مختلفی برای جـذب سـرمایه-گـذاری خـارجی در بخـش بـرق ترکیـه صـورت گرفـت[1] (BOT و غیـره). در سال۱۹۹۳ شرکت TEK بر اساس برنامه‌های خصوصی سازی به دو شرکت دولتی تقسیم شد. شرکت تولید و انتقال برق ترکیه (TEAS) و شرکت توزیع برق ترکیـه (TEDAS) این دو شـرکت بودنـد. در سـال هـای ۱۹۹۴ و ۱۹۹۵ دادگـاه قـانون اساسی ترکیه خصوصی کردن صنعت برق را غیر قانونی اعلام نمود که بـرای حـل این مشکل در سال ۱۹۹۹ پارلمان یک اصلاحیه در مورد قانون اساسی به تـصویب رساند که اجازه خصوصی نمودن صنایع زیر ساختی و اجازه داوری بـین‌المللـی در موارد اختلاف را داد. در سال ۲۰۰۱ «قانون بازار برق» به منظـور ایجـاد یـک بـازار قوی و شفاف، پایدار و رقابتی به تصویب رسید؛ همزمـان بـا تـصویب ایـن قـانون TEAS تبدیل بـه سـه شـرکت دولتـی تبـدیل شـد. شـرکت انتقـال بـرق ترکیـه (TEIAS) شرکت تجارت و قراردادهای برق ترکیه (TETAS) و شرکت تولیـد برق (EUAS) تحت نظارت یک نهاد مقررات‌گذاری که در قانون پیش بینی شـده بود با نام «نهاد مقررات‌گذاری بازار بـرق»[2](EMRA) مـشغول بـه فعالیـت شـد. همراه با اصلاحات در بخـش بـرق در حـوزه هـای گـاز طبیعـی، پتروشـیمی نیـز اصلاحاتی به وجود که مسئولیت مقررات‌گذاری آن برعهده EMRA قرار گرفـت نام جدید نهاد مقررات گذاری «بازار انرژی» را به خـود گرفـت. ایـن نهـاد توسـط هیئت مدیره که دارای نه عضو می باشد که توسط هیأت وزیـران بـرای یـک دوره شش ساله انتخاب می شوند. وظایف عمده EMRA عبارت اند از:

۱- تهیه چار چوب و صدور مجوز های جدید
۲- مقررات گذاری ثانویه در بخش
۳- اجرای قانون بازار برق
۴- به کارگیری کدهای جدید توزیع و انتقال برق

1. Build,Oparate,Transfer
2. Electricity Market Regulation Authority

۵- مقررات‌گذاری تعرفه ها بر فعالیت‌های انتقال و توزیع و خدمات خرده فروشی به مشتریان خرد

۶- تعیین مشتریان عمده

۷- مقررات گذاری خدمات عمده فروشی TETAS (شرکت تجاری و قرار داد های ترکیه)

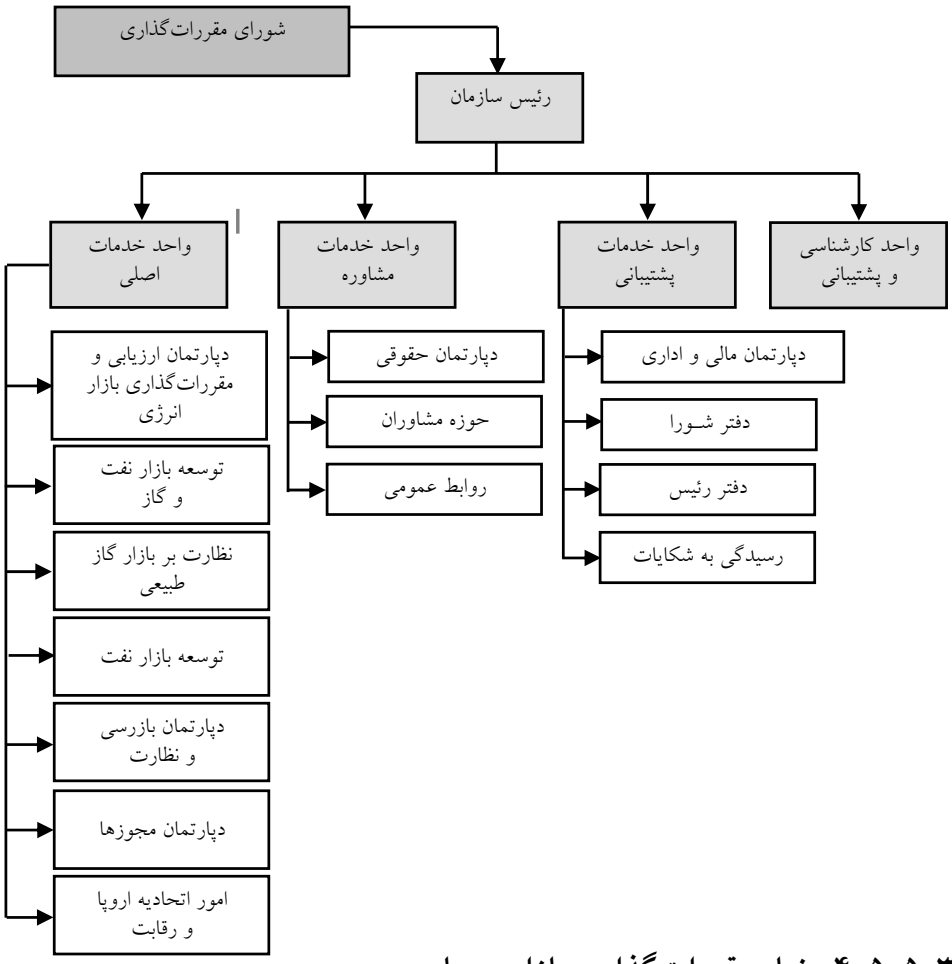
۸- برگزاری مناقصه برای شبکه‌های توزیع گاز

۹- حفظ حقوق مصرف‌کنندگان

۱۰- وضع تنبیهات و جرایم بر گروه‌های نقض کننده قانون

نهاد مقررات گذاری بازار برق از نظر سازمانی مستقل است و از بودجه دولتی سهمی ندارد و درآمد خود را از خدماتی و حق صدور مجوز هایی که ارائه می دهد، تأمین می کند. این نهاد در زیر مجموعه وزارت انرژی و منابع طبیعی ترکیه قرار دارد. وزارت انرژی و منابع ترکیه تنها در حوزه سیاست گذاری وارد می شود و بر روی شرکت ها و صنایع بخشی تسلطی ندارد. ولی به دلیل ساختار طولانی مدت دولتی برق در ترکیه چنین اصلاحاتی در عمل با مشکلاتی مواجه بوده است و تفکیک بین وظایف چندان روشن نمی باشد و به نظر می رسد که دولت به دلایل سیاسی در پی حفظ سیطره خویش در بخش برق بوده است (CETIN, OGUZ 2007). به عنوان مثال در سال ۲۰۰۳، رگولاتور قصد داشت یک برنامه قیمت‌گذاری هزینه محور بر اساس مناطق را آغاز کند. قیمت‌گذاری منطقه‌ای باعث می شد که قیمت ها در مناطقی که استفاده غیر قانونی اندک بود، کاهش یابد که اغلب شامل غرب ترکیه بود و قیمت ها در شرق و جنوب شرق افزایش می‌یافت چرا که در این مناطق استفاده غیر قانونی بالا بود. اما دولت به دلایل سیاسی و محدودیت های بودجه ای مخالف چنین رویکردی بود و در نتیجه کل برنامه حذف شد. مورد دیگری از مشکلات نهادی مربوط به جایگاه نهاد رقابت (CA) و نهاد مقررات‌گذاری بازار برق است. در بازار برق نهاد مقررات گذاری بازار برق دارای اختیارات وسیعی در مورد مسأله رقابت است. در عین حال CA نیز حق تأثیر یا عدم تأثیر هر گونه ادغام یا کسب سود توسط بنگاه ها دارد. در عمل عدم وجود شفافیت در حوزه مقررات تعریف شده برای هر یک از این دو نهاد موجب ایجاد تضاد و اختلافاتی شده است (OGUZ CETI 2007).

نمودار ۳-۱۷. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری انرژی در ترکیه



۳-۵-۵-۴- نهاد مقررات‌گذاری بازار سرمایه

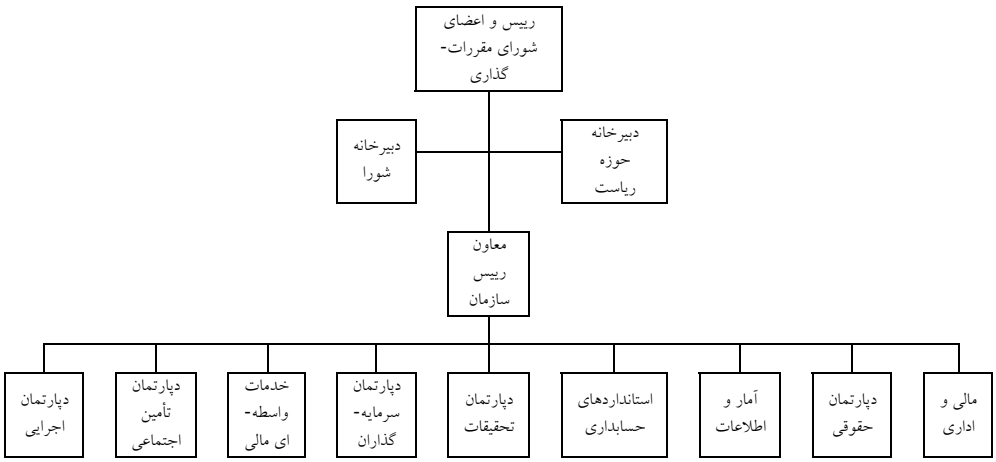
هیأت بازار سرمایه (CMB)[1] در سال ۱۹۸۱ ایجاد شده است و آخرین آن ها مربوط به نهاد استخدام دولتی[2]است. هیأت بازار سرمایه همزمان با تصویب قانون بازار سرمایه ایجاد شده است که این قانون چار چوبی را برای ایجاد یک بازار

1. Capital Market Board
2. Public procurement Agency

رسمی سرمایه فراهم نموده است. هیأت بازار سرمایه وظیفه ایجاد و توسعه بازار سرمایه و ساز و کارهای حمایت از حقوق سرمایه گذاران و فعالین بازار را دارد. این نهاد یک نهاد دولتی مستقل است که اختیار تصمیم گیری های مستقل بر اساس قانون به آن داده شده است. بر اساس قوانین اداری ترکیه، این نهاد به وزارت مالیه[1] ترکیه ارتباط می یابد ولی براساس قانون اساسی ترکیه ایجاد نهادهای مستقل پیش بینی نشده است و قانون‌گذاران به همین دلیل این نهاد را به عنوان «همکار» وزارتخانه قلمداد نموده‌اند و بنابراین هر گونه اتخاذ تصمیم و وضع جرایم و مقررات‌گذاری با تأثیر وزارت مالیه در بازار سرمایه انجام می شد. ولی این دامنه عمل وزارتخانه و نظارت برعملکرد هیأت بازار سرمایه در قوانینی که در سال های ۱۹۹۲ و ۱۹۹۹ وضع شد، به شدت محدود گردید. با این تغییرات حاصل شده هیأت بازار سرمایه قادر شد به طورمستقل اقدام به مقررات گذاری، نظارت و وضع جرایم در بازار سرمایه کند و در عین حال این نهاد ارتباط خود را با وزارت مالیه قطع نموده و به صورت یک نهاد مستقل زیر نظر وزارت کشور فعالیت می کند. این نهاد دارای هفت عضوهیأت مدیره می باشد که برای یک دوره شش ساله توسط کابینه انتخاب می شوند.

1. Ministry of finance

نمودار ۳-۱۸. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری بازار سرمایه در ترکیه



۳-۵-۵-۵- نهاد مقررات‌گذاری صنعت مالی

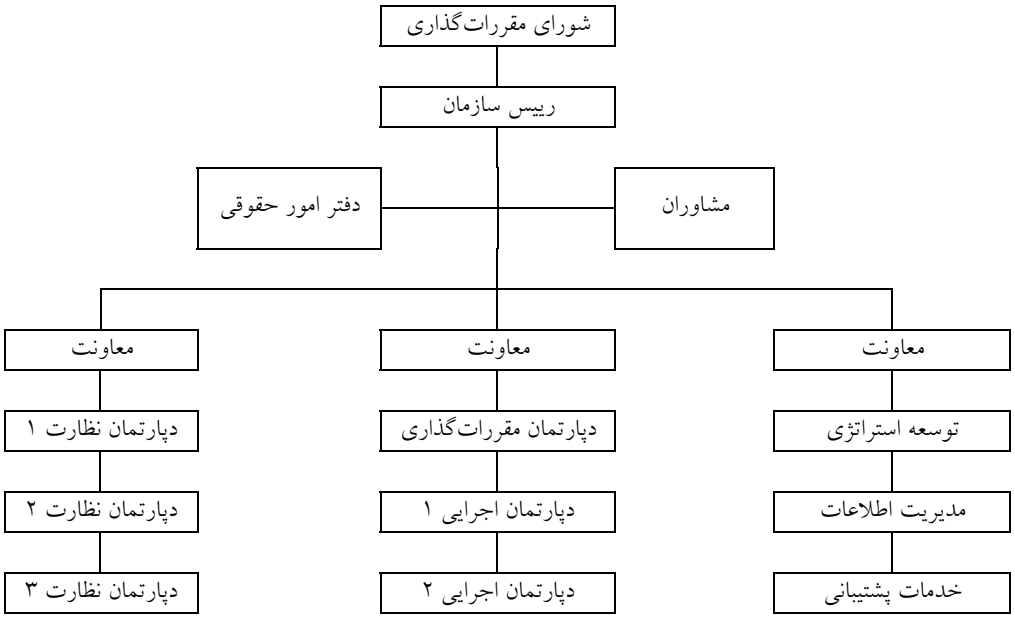
سازمان مقررات‌گذاری و نظارت بانکی(BRSA)[1] در سال ۱۹۹۴ هم زمان با تصویب قانون بانکداری که تغییرات عمده‌ای را در ساختار بانکی ترکیه ایجاد نموده است، ایجاد شد. صنعت بانکداری ترکیه در دهه ۱۹۹۰ دارای مشکلات عدیده ای بود که عمدتاً به دلیل فضای تورمی اقتصاد و کسری بودجه دولت بود که اقتصاد ترکیه برای سال های متمادی با آن مواجه بوده است. این موضوع به همراه برداشته شدن موانع ورود به بازار و ضعف چار چوب مقررات گذاری باعث ایجاد بانک های متعدد در ترکیه شده بود که نظارت را نیز بر آن‌ها مشکل می‌نمود. در آن زمان اکثراً بانک‌های کوچک دارای پورتفوی دارایی ضعیفی بودند به نحوی که به مرور زمان در حال ورشکستگی و عدم پرداخت دیون می شوند و می بایست به صندوق بیمه که زیر نظر بانک مرکزی در آن زمان فعالیت می‌کرد، منتقل می‌شدند. بانکداری ترکیه در سال ۱۹۹۷ در مرز بحران قرار داشت و بانک جهانی

1. Banking Regulation and supervision Agency

وصندوق بین المللی پول کمک های بیشتر را منوط به بازآرایی ساختار بانکی کشور نمودند. بازآرایی ساختار بانکی کشور با مشکلات فراوان همراه شد و در سالهای ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱ بحران‌هایی نیز ایجاد نمود، ولی تازمانی که سازمان مقررات‌گذاری و نظارت بانکی ایجاد نشد، هیچ‌گونه توافق رسمی با IMF[1] منعقد شد. بالاخره سازمان مقررات‌گذاری و نظارت بانکی به عنوان تنها نهاد مقررات-گذاری در بازار به رسمیت شناخته شد و ورود و خروج به بازار توسط این نهاد کنترل گردید. هیأت مدیره این نهاد دارای هفت عضو می‌باشد که توسط وزارت مربوط معرفی و توسط هیأت وزیران انتخاب می‌گردند. منابع مالی این سازمان از طریق حق نظارتی است که از بانکها و نهادهای مالی زیر نظر گرفته می‌شود و این سازمان به منابع مالی دولت اتکایی ندارد.

1. International Monetary fund

نمودار ۳-۱۹. تشکیلات سازمانی نهاد مقررات‌گذاری بخش مالی در ترکیه



۳-۵-۵-۶- سایر نهادهای مقررات‌گذاری

۳-۵-۵-۶-۱- سازمان شکر (SA) [1]

در ترکیه دو کالای استراتژیک کشاورزی وجود دارد یکی از آن ها شکر است و دیگر تنباکو که بخش اعظمی از کشاورزی ترکیه را به خود اختصاص داده است. سیاست‌های حمایتی کشاورزی در ترکیه به طور معمول توسط دولت طی معمول توسط دولت طی سال ها صورت گرفته است و البته بخش بزرگی از تولید این محصول را نیز خود دولت بر عهده داشته است. ولی با شروع برنامه های خصوصی سازی و آزاد سازی این بخش نیز دچار تغییر ساختار شد ولی دولت به

1. sugar Agency

دلیل حساسیت هایی که در این بخش وجود داشته است نیاز بـه ایجـاد یـک نهـاد تنظیم مقررات دید. سازمان شکر در سال ۲۰۰۱ شروع به فعالیت نمود کـه اعـضای آن توسط هیأت وزیـران بـه پیـشنهاد وزارت مختلـف، بخـش خـصوصی وتولیـد کنندگان انتخاب می شوند. بر خلاف سایر نهاد های تنظـیم مقـررات در ایـن نهـاد اعضای هیأت مدیره اجازه داشتن شغل دیگر را دارند و در حقیقـت اکثـر اعـضای هیأت مدیره کارکنان دولت در سایر بخش ها هستند.

۳-۵-۵-۶-۲- سازمان تنظیم مقررات دخانیات و مشروبات (TTAMRA)[1]

این سازمان درسال ۲۰۰۲ تأسیس شده است وعهده دار مقـرراتگـذاری بـازار تنباکو و مشروبات اسـت. ایـن سـازمان همچنـین دارای وظـایف مقـرراتگـذاری اجتماعی در مورد کاهش مـصرف ایـن محـصولات اسـت. هماننـد سـازمان شـکر اعضای هیأت وزیران انتخاب می شوند.

۳-۵-۵-۶-۳- سازمان استخدام عمومی (PPA)[2]

این سازمان درسال ۲۰۰۲ تأسیس شد. و به عنوان نهاد پذیرنده شکایات در همه زمینه های مربوط به استخدام دولتی مشغول به کار شد. توسـعه و اعمـال مقـررات گذاری های ثانویه مرتبط با استخدام عمومی، طراحی و ابلاغ فرم های قرارداد کـار از جمله وظایف دیگر این نهاد است. اعضای هیأت مدیره این نهاد ۱۰ نفر هـستند که توسط وزارتخانه ها و سازمان های مختلف پیشنهاد می شـوند و توسـط هیـأت وزیران برای یک دوره پنج ساله انتخاب می شوند.

1.Tobacco,Tobacco products and Alcoholic Beverage Market Regulation
2. Public procurement Agency

جدول ۳-۷. نهادهای تنظیم مقررات در ترکیه

نام نهاد	سال تاسیس	بخش مرتبط	ترکیب و انتصاب هیات مدیره	منبع درآمد	نظارت مالی	نظارت قضایی
سازمان‌رقابت (CA)	- ۱۹۹۷	- همه بخش ها	- هفت نفر عضو - دوره شش ساله (قابل تمدید) معرفی توسط: - مقامات دولتی (۲) - وزارت صنایع (۱) - وزارت مرتبط با نهاد برنامه‌ریزی (۱) - دادستانی (۱) - شورای وزیران (۱) - اتحادیه بازرگانان (۱) - انتصاب هیأت وزیران	- ۲ در هزار سرمایه ثبتی شرکتها - ۵ درصد از جرایم وضع شده - درآمد ناشی از انتشارات	- سازمان حسابرسی	- شورا ی وزیران

نام نهاد	سال تاسیس	بخش مرتبط	ترکیب و انتصاب هیات مدیره	منبع درآمد	نظارت مالی	نظارت قضایی
سازمان مخابرات (TA)	- ۲۰۰۰	- مخابرات	- ۷ نفر عضو - دوره پنج ساله (قابل تمدید) معرفی توسط: - وزیر ارتباطات (۴نفر) - وزیر صنایع و اتحادیه بازرگانان (۱نفر) - بخش مخابرات(۲ نفر) - انتصاب توسط هیأت وزیران	- درآمد حاصل از حق فرکانس و جرایم - ۱ به ۱۰۰۰ حق صدور مجوز - سهم اپراتوری - درآمد ناشی از مشاوره و انتشارات - بودجه عمومی (در صورت لزوم)	- سازمان حسابرسی	- نهادهای قضایی منطقه ای یا ملی

- سازمان تنظیم مقررات بازار انرژی (MRA)	- ۲۰۰۱	- برق و گاز طبیعی	- ۹ نفر عضو – دوره شش ساله (قابل تمدید) – مستقیماً توسط هیأت وزیران انتخاب می شوند.	- حق صدور مجوز - یک درصد از حق انتقال - حداکثر ۱ در هزار از درآمد اپراتورهای ملی گاز	- هیأت عالی نظارت (زیر نظر نخست وزیر)	- نهاد قضایی

نام نهاد	سال تاسیس	بخش مرتبط	ترکیب و انتصاب هیات مدیره	منبع درآمد	نظارت مالی	نظارت قضایی
سازمان مقررات گذاری و نظارت بانکی (BRSA)	- ۲۰۰۰	- بانک و خدمات مالی	- ۷نفر اعضای هیأت مدیره - دوره شش ساله (قابل تمدید) - انتصاب توسط هیأت وزیران به پیشنهاد وزیر مربوطه	- درآمد خاص: تا ۳ از ۱۰۰۰ دارایی بانکی	– نظارت توسط کمیته منتخب وزیر و شامل یک بازرس از نهاد حسابرسی، یک بازرس از وزارت مالیه، یک بازرس از نخست وزیری	- نهادهای قضایی منطقه‌ای
هیأت بازار سرمایه (CMB)	- ۱۹۹۸	- بازار سرمایه	- ۷ نفر - دوره شش ساله (قابل تمدید) - معرفی: - وزیر مربوطه (۲ نفر) - وزارت مالیه (۱ نفر) - وزارت صنایع (۱ نفر) - BRSA (۱ نفر) - اتحادیه بازرگانان ترکیه (۱ نفر) - اتحادیه نهادهای واسطه گری مالی ترکیه (۱ نفر) - انتصاب توسط هیأت وزیران	- درآمد خاص: ۳ از هزار ارزش بازار - بودجه عمومی (در صورت لزوم)	– وزارت مربوطه (وزارت کشور)	- نهادهای قضایی منطقه‌ای

نام نهاد	سال تاسیس	بخش مرتبط	ترکیب و انتصاب هیات مدیره	منبع درآمد	نظارت مالی	نظارت قضایی
هیأت عالی رادیو و تلویزیون (HBRT)	۱۹۹۴	رادیو و تلویزیون	- ۹نفر عضو - دوره پنج ساله (قابل تمدید) معرفی توسط: - احزاب سیاسی در پارلمان (۵ نفر) - شورای خبرنگاران و مطبوعات (۱ نفر) - شورای امنیت ملی (۱نفر) - شورای آموزش عالی (۲نفر)	- حق فرکانس سالانه - ۵ درصد درآمد تبلیغات رادیویی و تلویزیونی - جرایم - بودجه عمومی (در صورت لزوم)	شورای عالی نظارت (زیر نظر نخست وزیر)	نهاد قضایی منطقه‌ای در آنکارا
سازمان استخدام دولتی (PPA)	۲۰۰۲	همه دستگاههای عمومی	- ۱۰ نفر عضو - دوره پنج ساله (غیر قابل تمدید) معرفی توسط: - وزیر سرمایه (۲نفر) - وزیر زیر ساخت و مسکن (۳نفر) - خزانه داری (۱نفر) - شورای وزیران (۱نفر) - حسابرسی (۱نفر) - اتحادیه بازرگانان (۱نفر) اتحادیه کارگری (۱نفر)	- ۵ در ۱۰۰۰ ارزش قراردادهای سالانه - حق شکایات - درآمد انتشارات - بودجه عمومی (در صورت لزوم)	نهاد حسابرسی	نهاد قضایی منطقه‌ای

نام نهاد	سال تاسیس	بخش مرتبط	ترکیب و انتصاب هیات مدیره	منبع درآمد	نظارت مالی	نظارت قضایی
سازمان شکر (SA)	۲۰۰۱	شکر و مواد قندی	-۷نفر عضو -دوره پنج ساله (قابل تمدید) معرفی توسط: -وزارت صنایع(۱نفر) -وزارت کشاورزی (۱نفر) -وزارت مرتبط با تجارت خارجی (۱نفر) -شرکتهای تولید کننده شکر (۱نفر) -اتحادیه تولید کنندگان (۱نفر) -شرکتهای خصوصی (۱نفر)	-۵ در ۱۰۰۰ درآمد حاصل از فروش داخلی شرکتها	هیأت عالی نظارت (زیر نظر نخست وزیر)	نهاد قضایی منطقه‌ای
سازمان مقررات‌گذاری تنباکو و مشروبات (TTAMRA)	۲۰۰۲	تنباکو، دخانیات و مشروبات	-۷ نفر عضو -دوره پج ساله (قابل تمدید) معرفی توسط: -وزیر مالیه (۱نفر) -وزیر بهداشت (۱نفر) -وزیر کشاورزی (۱نفر) -معاونت خزانه داری (۱نفر) -معاونت تجارت خارجی (۱نفر) -اتحادیه بازرگانان (۱نفر) -وزارت مرتبط با شرکت TEKEL (۱نفر)	- ۴ در ۱۰۰۰ درآمد حاصل از تولید تنباکو، مشروبات (واردات) -حق صدور مجوز	هیأت عالی نظارت (زیر نظر نخست وزیر)	نهاد قضایی منطقه‌ای

منبع: گردآوری توسط محققین طرح

۳-۵-۶- جمع‌بندی و خلاصه

نهادهای تنظیم مقررات مستقل در ترکیه نهادهای نسبتا جدیدی در ساختار سیاسی و اقتصادی ترکیه محسوب می شوند که عمدتاً بر اساس رهنمودهایی که از سوی نهادهای بین المللی ارائه شده است تشکیل شده اند و به همین ترتیب

علیرغم اینکه به موضوع استقلال این نهادها در قوانین تأسیس آنها اشاره شده است، ولی در عمل نهادهای مقررات گذار تحت نفوذ دولت می باشند. همچنین به دلیل آنکه اعضای کمیسیون ها و شوراها اکثراً شخصیت حقوقی بوده و نمایندگان سازمان ها و وزرات خانه های مختلف هستند، لذا از این جنبه نیز استقلال این نهادها مورد خدشه است. وضع قوانین جدید برای این نهادها نیز از سوی دیگر باعث شده است تا با نظام بروکراتیک سابق چالش هایی را داشته باشد. نهاد رقابت در این کشور به عنوان رگولاتور مسلط محسوب می شود که رگولاتورهای بخشی ملزم به هماهنگی با قوانین و مقررات این نهاد هستند.در زیر برخی نقاط قوت و ضعف این نهادها آمده است:

نقاط قوت

- تصریح قانونی برای استقلال این نهادها
- وجود سازو کار و قوانین مشخص برای فعالیت نهادهای مقررات گذار
- حمایت سیاسی دولت از روند ایجاد وفعالیت این نهادها در اقتصاد

نقاط ضعف

- عدم استقلال نهادهای مقررات گذار
- عدم حضور بخش خصوصی به طور کارا در فرآیند تصمیم گیری
- عدم وجود نهاد تخصصی برای شکایت ذینفعان از رگولاتور
- عدم وجود تعریف شفاف از نقش دولت در رگولاتوری

۳-۴- مقایسه تحلیلی وضعیت مقررات گذاری در ایران و کشورهای منتخب

۳-۶-۱- مقدمه

در پایان این قسمت از مطالعه به مروری بر خلاصه وضعیت و جایگاه حقوقی و قانونی نهادهای مقررات گذاری در کشورهای منتخب در این مطالعه می پردازیم و سپس وضعیت این کشورها در مؤلفه های مختلف با موقعیت ایران مورد تطبیق و سنجش قرار داده تا به این ترتیب بتوان به دیدگاهی کلی از جایگاه و عملکرد نظام مقررات‌گذاری در کشور در مقایسه با سایر کشورها دست پیدا کرد. در این قسمت برخی از حوزه‌های دارای اهمیت با تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است و در مواردی به دلیل تنوع نهادهای مقررات گذاری اقدام به مقایسه در قالب یک نهاد مشخص برای کشورهای مورد مطالعه محدود شده است و در پایان این بخش جدولی خلاصه از نتایج استخراجی از فصل آمده است.

۳-۶-۲- مدل مقررات گذاری

منظور از مدل مقررات‌گذاری شیوه ای که در یک کشور به منظور پاسخگویی به نیازهای اساسی رگولاتوری بکار گرفته می شود. این مدل ها عمدتاً مبتنی بر نوع قوانین و مقرراتی است که در کشورهای مختلف مورد استفاده قرار می گیرد در بررسی انجام گرفته در این مطالعه چهار کشور آمریکا، انگلستان، آلمان و ترکیه از لحاظ مدل مقررات‌گذاری مورد بررسی قرار گرفتند که نتایج حاصل به شرح زیر بوده است:

مدل مقررات‌گذاری در کشور آمریکا مبتنی بر قانون و دادگاه[1] است. در این نظام مقررات گذاری به منظور رفع ابهامات تا حد امکان سعی شده است تا برای

1. rule and court based model

جزئیات مختلف مقررات و قانون وضع شده و بـه ایـن ترتیـب بنگـاه هـا، مـصرف-کنندگان و رگولاتور کاملاً مبتنی بر این قوانین وضع شده عمـل مـی نماینـد. در ایـن نظام مقررات‌گذاری اختیار عمل رگولاتور بـسیار محـدود بـوده و دادگـاه هـا نقـش اساسی را در رفع ابهامات موجود در مقررات را دارند. چنـین نظـام مقـررات‌گـذاری برای فعالان و ذینفعان بازار این مزیت را دارد که کاملاً دارای قابلیت پیش‌بینی‌پـذیری است، از این رو آنها می‌توانند براساس قوانین و مقررات موضوعه با اطمینان خاطر به فعالیت بپردازند و در موارد ابهام نیز دادگاه‌ها سریعاً اقدام به رفع مشکل می‌نمایند. اما از سوی دیگر در این مدل مقررات‌گذاری، ضرورت اجرای قـوانین و وجـود قـوانین متعدد، باعث می شود تا موضوع مقررات‌گذاری جانبگیرانه[1] را باعث شـود. بـه ایـن معنی که چنین نظام مقررات‌گذاری با تأکید بسیار بر اجـرای قـانون، ایـن را در نظـر نمی‌گیرد که آیا اصولاً چنین مقرراتی منافع فعالان بازار را تأمین می‌کند یا بـر خـلاف منافع آنان عمل می‌نماید. در این نظام مقررات گذاری، به ایـن ترتیـب چنانچـه یـک حزب سیاسی بتواند پست‌های سیاسی در دولت یا مجلس احـراز نمایـد ایـن خطـر وجود دارد که با مقرراتی که آنها وضع مـی‌کننـد و عـدم امکـان انعطـاف در اجـرای قوانین، مقررات‌گذاری جانب‌گیرانه بروز نماید.

مدل مقررات‌گذاری در انگلستان دارای شیوه ای کاملاً متفاوت از آمریکا اسـت. مقررات‌گذاری در انگلستان بر مبنای سازمان مقررات‌گذاری[2] اسـت. در ایـن مـدل سازمان مقررات‌گذاری دارای اختیارات و استقلال عمل بالا در اتخاذ تـصمیم‌هـا و اجرای آن در حوزه مقررات‌گذاری خویش دارد. مزیت عمده چنین روش مقررات-گذاری انعطاف پذیری و سرعت در اتخاذ تصمیم‌های لازم در شـرایط مختلـف در بازار است به این ترتیب که سازمان رگولاتوری براساس اختیارات خـویش تقنـین، اجرا و داوری را خود انجام می‌دهد. این مدل اگرچه باعث می شود کـه بـه هنگـام بروز مشکلات به سرعت بتوان از طریق گفتگو و مباحثه بین فعالان بازار رفع ایـراد

1. Regulatory capture
2. Regulatory office model

نمود، ولی باعث ایجاد نااطمینانی برای فعالان بازار مـی شـود و قـدرت پـیش بینـی رفتارهای رگولاتوری و نوع تصمیم هایی که ممکن است اخذ نماید را، مـشکل مـی کند. ویژگی این روش نسبت به مدل مورد استفاده در آمریکا کم هزینه بودن اجـرای چنین روشی است. نظام مقررات‌گذاری در آمریکا با توجه به حجم وسـیع قـوانین و مقررات موجود دارای هزینه اجرایی بالایی است در حالی که در این مـدل مقـررات-گذاری در انگلستان هزینه های مقررات گذاری بسیار کمتر است.

مدل مقررات‌گذاری در ترکیه به پیروی ازمدلی است که در انگلستان بکار مـی-رود یعنی اختیار عمل وسیع سازمان های مقررات‌گذار، منتهی با این تفاوت کـه بـه دلیل ساختار سیاسی موجود در ترکیه این نهادهای مقررات گذاری دارای اختیارات عمل مانند سازمان‌های مقررات‌گذاری در انگلستان نمی‌باشند.

اما گونه دیگر مقررات‌گذاری مورد بررسی مدل مورد اسـتفاده در کـشور آلمـان است. در آلمان مبنای مقـررات‌گـذاری براسـاس سـازمان رقابـت[1] اسـت و عمـده اختیارات در حوزه سازمان رقابت قرار دارد. این سازمان به یک سـازمان فرابخـشی محسوب می شود دارای اختیارات فراوان در حوزه مقررات گـذاری اسـت ولـی از آنجا که آزادسازیهای قیمتی و ورود و خروج، در اکثر بازارها رخ داده است عمـده وظایف باقی‌مانده این سازمان مربوط به حفظ قواعد رقابـت و جلـوگیری از بـروز رفتارهای ضدرقابتی است. در این نظـام مقـررات گـذاری، رگولاتورهـای بخـشی دارای وظایف محدود هستند (بالعکس انگلستان که دارای اختیارات وسـیع اسـت) ولی نهادهای مقررات گذاری بخشی دارای اختیار عمل بالا در زمینه تـصمیم‌گیـری در حوزه اختیار هستند. چنین شیوه مقررات گذاری کمتر در معرض خطر مقررات-گذاری جانب گیرانه است، چرا که اولاً حوزه مقررات گذاری برای نهادهای بخشی محدود است و دوم آنکه وجود یک نهاد فرابخشی، نظارت بیشتری را از جنبه های سیاسی بر آن ایجاد می‌کنـد کـه مـانع از چنـین موضـوعی مـی‌شـود. چنـین شـیوه مقررات‌گذاری نسبت به دو روش مورد استفاده در آمریکا و انگلستان از هزینه‌های

1. competition agency based model

بسیار کمتری برای اجرا برخوردار است و به طور کلی آزادی عمل بیشتری را به فعالان بازار می‌دهد.

در مقایسه با نظام مقررات گذاری این کشورها و آنچه در ایران در حال اجرا است به نظر می‌رسد که شیوه مقررات گذاری متفاوتی در ایران در حال اجرا است که معروف به مدل وزارتخانه – محور[1] است. در این نظام مقررات‌گذاری دپارتمان یا سازمان دولتی عهده دار مقررات گذاری برای بنگاه دولتی دارای انحصار طبیعی در بازار است. آنچه در ایران مشاهده می شود آن است که سازمان‌های دولتی وابسته به یک وزارتخانه (در بخش های راه آهن، هواپیمایی، حمل و نقل جاده‌ای برق) برای بنگاه‌های انحصاری دولتی که در آن حوزه قرار دارند، اقدام به مقررات-گذاری می نمایند و در پی آزاد سازی های صورت گرفته در سالهای اخیر این شیوه مقررات‌گذاری همچنان حفظ شده است. البته می توان به مواردی همچون بازار مخابرات نیز اشاره نمود که سازمان رگولاتوری با معیارهای متداول این گونه سازمان‌ها به وجود آمده است. چنین نظام مقررات گذاری بسیار متاثر از تلاطمات سیاسی است و باعث می شود که مقررات‌گذاری جانب گیرانه[2] امکان بروز یابد و به این ترتیب مشاهده شود که یک تصمیم فارغ از اینکه آیا چنین تصمیمی منافع ذینفعان بازار را حاصل می کند، تنها بر اساس سلائق سیاسی اخذ شود. چنین مدل مقررات‌گذاری عمدتاً در کشورهای اروپای شرقی مشاهده می‌شود که در حال گذار از نظام‌های سیوسیالیستی به نظام‌های مبتنی بر بازار هستند.

۳-۶-۳- نظام تصمیم‌گیری

تصمیم‌گیری و مقررات گذاری مهمترین مشخصه نهادهای تنظیم مقررات است و بنابراین از اهمیت بالایی و شناسایی و درک ویژگیهای یک نهاد مقررات گذاری در بازار دارد. شیوه متداول تصمیم‌گیری در نهادهای تنظیم مقررات، تصمیم‌گیری

1. ministry basd model
2. capture regulation

شورایی است. شوراها (کمیسیون) به عنوان رکن تصمیم گیری در نهاد مقررات-گذاری قرار دارند. اعضای این شوراها بین پنج تا هفت نفر هستند که البته بسته به بازار، اهمیت و حوزه مقررات گذاری می تواند تعداد افراد عضو بیشتر یا کمتر باشد.

در کشورهای مورد مطالعه و همچنین ایران عمده مقررات گذاری و تصمیم-گیری‌ها از طریق شورایی صورت می گیرد ولی به عنوان مثال در آمریکا اختیار حوزه تصمیم گیری وسیع بوده و در آلمان این اختیارات بسیار محدود است. شیوه تصمیم‌گیری عمدتاً منعکس کننده ساختار سیاسی و متأثر از آن در هر کشور نیز است. به عنوان مثال در آمریکا، نظام فدرالی حاکم و ساختار سیاسی آن کشور برای رگولاتور این الزام را داشته است که در تمامی فرآیندهای مقررات گذاری همواره اقدام به دریافت نظرات و پیشنهادهای رسیده از ذینفعان نماید و این الزام برای آن وجود دارد که دلایل یا مستندات کافی در رد یا قبول یک پیشنهاد ارائه نماید چرا که در غیر این صورت این حق برای آن دینفع (بنگاه یا مشتری) وجود دارد که با رجوع به دادگاه و البته ارائه مستندات و ادله کافی حتی مانع از اتخاذ یک تصمیم شود. به طور کلی فرآیند تصمیم‌گیری در آمریکا بر این مبنا است که در طول فرآیند تصمیم‌گیری حداکثر اشکالات و ایرادات ناشی از یک قانون از طریق دریافت نظرات و پیشنهادها، قبل از اجرا رفع گردد تا از این طریق کمترین هزینه-های ممکن چه از لحاظ مقررات‌گذاری (بازنگری قانون و اصلاح آن) و چه از لحاظ اثرات منفی بر فعالیت اقتصادی بخش را داشته باشد. در انگلستان تا قبل از سال ۲۰۰۳ تصمیم های رگولاتوری به صورت شورایی اتخاذ نمی شد، ولی بعدها با اصلاحاتی که در نظام مقررات‌گذاری این کشور روی داد تصمیم گیری شورایی شد و برای جلوگیری از نفوذ سیاسی، رگولاتورها الزام به پاسخگویی در برابر پارلمان را پیدا کردند و در مقابل دولت اگرچه رئیس و اعضای کمیسیون آن را انتخاب می کند، پاسخگو نیستند.

از جمله موضوعات مهم دیگر در مبحث تصمیم‌گیری، چگونگی حضور بخش خصوصی در فرآیند آن است. از آنجا که رگولاتوری در نهایت می‌بایست تأمین

کننده منافع بنگاه‌ها و مشتریان که معمولاً در بخش خصوصی قرار می گیرند، باشد و به منظور جلوگیری از بروز «مقررات‌گذاری جانب گیرانه»، لزوم حضور بخش خصوصی در فرآیند تصمیم‌گیری وجود دارد. در کشورهای مورد مطالعه طرق مختلفی برای حضور بخش خصوصی در اخذ تصمیم ها تمهید شده است. به عنوان مثال در آمریکا حضور و دخالت بخش خصوصی از طریق ارائه نظرات و پیشنهادهایی که الزام قانونی برای رسیدگی دارد و رگولاتور متعهد است تا نظرات و انتقاداتی که از یک قانون یا مقررات در حال تدوین از سوی ذینفعان می‌شود را همراه با دلایل یا مستندات کافی رد یا قبول نماید و چنانچه حتی اقناع ذینفع با چنین مستنداتی از سوی رگولاتور صورت نگرفت، مراجعه به دادگاه صورت خواهد گرفت. به این ترتیب بخش خصوصی می تواند به شدت پیگیر منافع یا مانع از زیان-هایی باشد که از سوی رگولاتوری در قالب قوانین و مقررات برای وی ممکن است حادث شود، باشد. در انگلستان به دلیل حضور اتحادیه های قوی کارفرمایی و کارگری نوعی از دیگر از حضور بخش خصوصی در فرآیند تصمیم‌گیری رگولاتوری مشاهده می شود. به این ترتیب که پس از وضع قوانین و مقررات نمایندگان اتحادیه ها و ذینفعان در هر بخش می توانند به صورت قانونی نظرات و پیشنهادهای خود را پیگیری نموده و آنها را اعمال نمایند، به علاوه دریافت نظرات عمومی نیز از طریق نظرسنجی و دریافت پیشنهاد مرسوم است. در آلمان نیز کم بیش برای حضور بخش خصوصی در فرایند تصمیم گیری روشی همانند انگلستان پیش-بینی شده است. اما در ترکیه گونه‌ای دیگر از حضور بخش خصوصی مشاهده می-شود و آن حضور نماینده بخش خصوصی در شورا (کمیسیون) رگولاتوری است. این روش اگرچه در ظاهر به نظر می رسد که حضور بخش خصوصی را پررنگ‌تر از مدل های قبل دیده است ولی بعضاً نداشتن حق رأی یا حق وتو در شوراها چنین حضوری را بدون اثر می نماید. مشابه این در ایران نیز مشابه می شود که نماینده اتاق بازرگانی و صنایع و معادن در برخی از شوراهای رگولاتوری حضور دارند، ولی همانند ترکیه حضور بخش خصوصی نمادین است.

۳-۶-۴- ارتباط بین رگولاتور بخشی و رگولاتور فرابخشی

یکی از موضوعاتی که در نظام مقررات گذاری کشورها می تواند منشاء بروز مشکل گردد، ارتباطی است که نهاد مقررات گذاری فرابخشی (ملی) با نهادهای مقررات گذاری بخشی دارد. نهادهای مقررات گذاری فرابخشی در بعد مقررات-گذاری اقتصادی عمدتاً مربوط به حوزه رقابت است و در مطالعه حاضر مقررات-گذاری های اجتماعی (محیط زیست، توزیع درآمد) مورد توجه نبوده است. در مورد سازمان های رقابت در مطالعه انجام شده سه گونه ارتباط بین این دو دسته از نهادها مشاهده می شود. در کشورهای آمریکا، ترکیه سازمان مقررات گذاری فرابخشی در هنگام اخذ تصمیم‌ها و وضع مقررات و ضمانت اجرایی آنها در موقعیتی برتر نسبت به رگولاتورهای بخشی قرار دارند. البته باید به این موضوع توجه داشت که با توجه به نظام فدرالی در آمریکا بعضاً ممکن است که قوانین و مقررات فدرالی اولویت بر مقررات گذار فرابخشی داشته باشد. ولی در مورد غیر از این همواره اولویت قوانین و تصمیم های اتخاذ شده با رگولاتور فرابخشی است در ترکیه نیز همین موضوع مصداق دارد، البته در ترکیه به دلیل نوپا بودن نظام مقررات گذاری و عدم تفکیک صحیح مقررات و قوانین بعضاً مشکلاتی بین رگولاتورهای بخشی و رگولاتور ملی به وجود آمده است. ولی در هر حال تفکیک در حوزه وظایف وجود ندارد بلکه تفکیک در سطح وظایف است. در کشور آلمان شیوه‌ای خاص از ارتباط وجود دارد و آن هم به دلیل ساختار اقتصادی آزاد شده آن است. در آلمان رگولاتور فرابخشی (رقابت) عمده وظایف باقیمانده برای رگولاتورها را انجام می‌دهد چرا که رگولاتورهای بخشی به دلیل آزادسازی‌های صورت گرفته یا به صورت خود رگولاتوری اداره می شوند و یا به صورت نهادهای مستقل که دارای حوزه وظایف بسیار محدود هستند بنابراین نقش اساسی را در مقررات گذاری رگولاتور فرابخشی ایفاء می نماید ولی در عین حال رگولاتور دیگر فرابخشی نیز در حوزه‌های شبکه ای وجود دارد و به صورت تفکیک شده به تصمیم‌گیری می پردازد. در انگلستان روشی که به منظور مشکل

ارتباط بین رگولاتورهای فرابخشی و بخشی بکار گرفته شده است بـه ایـن ترتیـب است که تفکیک در حوزه وظایف صورت گرفته است و وظایف مربوط به رقابـت به صورت کلی به رگولاتور فرابخشی سپرده شـده اسـت و هـر رگولاتـور بخـشی وظایف رگولاتوری خاص در حوزه را منهای وظایف رگولاتـور فرابخـشی انجـام می‌دهد و بنابراین تفکیک دقیق بین وظایف این دو نوع نهاد به وجود آمـده اسـت، البتـه رگولاتـور فرابخـشی در ایـن کـشور بـه عنـوان مرجـع حـل اخـتلاف بـین رگولاتورهای بخشی و ذینفعان بازار نیز محسوب می شود.

در ایران رگولاتور فرابخشی در حوزه رقابت براساس قانون اصل ۴۴ به تازگی در شرف تشکیل است ولی آنچه در قانون مصرح است آن است که اولویت مقررات در قوانین رگولاتور فرابخشی بر رگولاتورهای بخشی وجود دارد ولی با این حال هنـوز ابهامات زیادی در مورد نحوه شیوه در عمل وجود دارد که ارائه تحلیـل بیـشتر را در این زمینه به دلیل عدم فعالیت این نهاد تاکنون، غیرممکن می سازد.

۳-۶-۵- استقلال نهادهای مقررات‌گذاری

اسـتقلال رگولاتـوری از آن رو دارای اهمیـت اسـت کـه ایـن نهـاد سـه نقـش مقررات‌گذاری، اجرا و کنترل را با هم در یک بازار یا در کل بازارها بر عهـده دارد و بنابراین عدم داشتن استقلال باعث می شود که به راحتـی تحـت تـأثیر نوسـانات سیاسی در کشور قرار گیرد و به جای آنکه در پی رسیدن به اهداف از پیش تعیـین شده مقررات گذاری باشد، حافظ منافع گروه یا جناحی باشد که اختیار دولت و در نتیجه آن نهاد مقررات‌گذاری را در دست دارد، باشد. لذا در کـشورهای مختلـف و در مطالعات متعدد تأکید بر ضرورت وجود استقلال نهاد مقررات‌گـذاری از جنبـه-های مختلف از دولت و بنگاه های فعال در بازار، شده است.

در کشورهای بررسی شده در این مطالعه نیز موضوع استقلال نهاد مقررات‌گذاری در ساختار حقوقی و قانونی رگولاتور مـورد توجـه بـوده اسـت و هـر یـک از ایـن کشورها به طریقی در پی اعطای استقلال به این نهادها بـوده انـد: در آمریکـا از نظـر

جایگاه سیاسی رگولاتورهای بخشی به عنوان مجموعه ای از بخش اجرایی (دولت) قلمداد می‌شوند و اعضای شورا (کمیسیون) توسط رئیس جمهور با تأیید کنگره انتصاب می‌گردند. منتهی در قانون پیش‌بینی شده است که اعضای انتصابی دوره خدمتی بیش از دوره چهارساله ریاست جمهوری داشته باشند و در ثانی حتی اگر رئیس جمهور حق انتصاب داشته باشد نمی تواند تمامی اعضاء شورا (کمیسیون) را از یک حزب انتخاب کند. بنابراین وجود نظام دو حزبی در آمریکا و تقسیم قدرت در بین این دو حزب توانسته است تا حدودی استقلال را به این نهادها اعطاء کند، هر چند که این استقلال کامل نیست و نقصان‌هایی نیز در آن وجود دارد. نهادهای رگولاتوری در آمریکا هر چند در زیر مجموعه یک وزارتخانه ممکن است قرار داشته باشند ولی به عنوان نهادهای مستقل محسوب می‌شوند. در انگلستان سازمان-های مقررات‌گذاری در زیر مجموعه وزارتخانه ها قرار دارند ولی به عنوان یک دپارتمان دولتی غیر وزارتی[1] محسوب می‌شوند. در چنین نهادهایی در انگلیس اگرچه توسط وزیر، اعضای شورا (کمیسیون) و رئیس آن انتخاب می شوند، ولی در برابر مجلس پاسخگو هستند و وزیر حق دخالت در امور مربوط به مقررات‌گذاری در حوزه اختیارات اعطاء شده از سوی مجلس به وی را ندارد، با این حال دولت همچنان راههای برای نفوذ بر تصمیم‌گیری‌های رگولاتور را دارد.

چگونگی تضمین استقلال نهادهای مقررات گذاری در آلمان از طریق کنترل حزبی و قوانین پایه ای که تصریح بر استقلال چنین نهادهایی دارد. نهادهای مقررات گذار مستقل هر چند در مجموعه وزارت خانه مربوط دسته‌بندی می‌شوند ولی براساس قانون رئیس و معاونان چنین نهایی از یک فرآیند سیاسی انتخاب گذر کرده و شورای مشورتی متمرکزی که در دولت وجود دارد، پیشنهاد دهنده این افراد است. در نهادهای مقررات گذاری بخشی در آلمان همچون رگولاتور شبکه (BNA) بر خلاف کشور انگلستان که رگولاتور از طریق نظام شورایی دارای استقلال است،

1. Non – ministrial government departman

استقلال از طریق یک سیستم درونی نظارت قضایی[۱] که بر تصمیم‌های رگولاتور نظارت می کند، تأمین می‌شود. از این رو رسمیت بالا و طی مراحل مختلف قانونی زیاد برای اتخاذ تصمیم، مانع از بروز رگولاتوری جانب‌گیرانه است و استقلال رگولاتور را در این نهاد تضمین می نماید. در ترکیه نهادهای مقررات‌گذار براساس قانون از نظر مالی و سازمانی مستقل شناخته می شوند. هر چند که هر نهاد مقررات گذاری در یک بخش خاص در زیر مجموعه وزارت مربوط محسوب می‌شود ولی ترکیب شوراهای تصمیم‌گیری به نحوی تعیین شده است که تا حدودی استقلال را حفظ نماید و البته بخش خصوصی نیز در آن نماینده دارد ولی همچنان اختیار انتصاب اعضای شوراها عمدتاً بر عهده دولت است.

در ایران نهادهای مقررات گذاری دارای تنوع بسیاری از لحاظ ساختار حقوقی هستند و از جمله تنها نهاد مقررات گذاری تصریح که استقلال در قانون آن ذکر شده است یعنی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی که دارای کمیسیون است از استقلال مالی و تصمیم‌گیری برخوردار نبوده و اعضای کمیسیون آن کاملاً دولتی هستند. در سایر نهادهای رگولاتوری به دلیل آنکه مقررات نوین تدوین نشده است رویکرد استقلال در آنها وجود ندارد.

۳-۶-۶- پاسخگویی

منظور از پاسخگویی، پاسخگو بودن نهاد مقررات‌گذار در برابر دولت، بنگاه‌ها و مصرف‌کنندگان و به طور کلی ذینفعان مقررات گذاری است. پاسخگویی رابطه مستقیم با شفافیت درنظام مقررات‌گذاری دارد و لذا کشورهای مختلف سعی در ایجاد شفافیت در فرآیندها و روش های کسب درآمد و اتخاذ تصمیم و قبول و پاسخگویی به شکایات نموده‌اند. البته لازم به ذکر است که پاسخگویی ارتباط تنگاتنگی با استقلال نهاد مقررات‌گذاری دارد و توازن بین این دو مقوله خود از موضوعات بسیار مهم در ایجاد یک نهاد مقررات‌گذاری کارا است.

---

۱. judicial review: منظور از نظارت قضایی نوعی از نظارت است که در آلمان و فرانسه مرسوم بوده و به منظور تطبیق مقررات با قوانین پایه وجود دارد.

در کشور آمریکا سازماندهی فرآیند تصمیم‌گیری به نحوی است که نهاد مقررات-گذار همواره در برابر ذینفعان و به خصوص بنگاه‌ها و مشتریان می‌بایست پاسخگو باشد. فرآیند دریافت نظرات و اعمال نظرات که دارای ضمانت اجرایی قوی است تضمین کننده این موضوع است به خصوص آنکه دادگاه های ویژه فدرال در این زمینه وجود دارد که در هر مرحله از تصمیم‌گیری به شکایات از نهاد رگولاتوری رسیدگی می‌کنند. رگولاتورها الزام به استفاده از مشورت‌های عمومی دارند و بنگاه‌ها و مصرف‌کنندگان به راحتی می‌توانند با ارائه مستندات و دلایل توجیهی کافی تصمیم رگولاتور را تغییر یا حتی ملغی نمایند. در انگلستان پاسخگویی به نحوه دیگری وجود دارد و آن هم به دلیل وجود اتحادیه‌های قوی کارگری و کارفرمایی است که در نظام تصمیم‌گیری تأثیر گذار بوده و دو مرحله قبل از اتخاذ تصمیم از طریق دریافت مشورتهای عمومی و پس از اخذ تصمیم از طریق از روال انجام شکایات پیگیر منافع سازمانی خویش هستند. از سوی دیگر مقامات نهادهای مقررات‌گذاری در انگلستان اگرچه از طریق دولت انتخاب می شوند ولی نظارت مجلس را دارند و در برابر مجلس پاسخگو می‌باشند. که با توجه به سیستم حزبی مانع از بروز رفتارهای جانب‌گیرانه از سوی رگولاتوری می‌شود.

در آلمان در نهاد مقررات‌گذار شکلی از روال قضایی وجود دارد که به صورت یک نهاد ناظر درونی در مقررات‌گذاری عمل می‌نمایند. این نهاد به بررسی و مطابقت مقررات و قوانین وضع شده با قوانین پایه می‌پردازد که خود نوعی پاسخگویی را موجب می‌شود و از سوی دیگر وجود یک سیستم حزبی قوی مانع از جهت‌گیری‌های حزبی از سوی رگولاتورهای می‌شود، البته سیستم دریافت شکایات از رگولاتورها نیز از نظر قانونی تعبیه شده است و بنگاه‌ها و افراد می-توانند رگولاتور را وادار به پاسخگویی در برابر تصمیم‌های خویش نمایند.

شیوه پاسخگویی نهادهای مقررات‌گذاری در ترکیه از طریق طی نمودن روال قضایی است و افراد و بنگاه‌ها می‌توانند به دستگاه قضایی شکایات خود را برده و رگولاتور را ملزم به پاسخگویی نمایند. این شیوه تقریباً همان چیزی است که در قوانین مقررات‌گذاری در ایران نیز به صورت ضمنی وجود دارد. چرا که در

بسیاری از قوانین مقررات گذاری اصولاً اشاره ای به چگونگی اعتراض به تصمیم-های رگولاتور وجود ندارد و تنها براساس قوانین عمومی کشور همچون سایر نهادهای دولتی پیگیری شکایات می‌تواند از طریق دستگاه قضایی که البته به صورت تخصصی هم در این زمینه عمل نمی‌کند، صورت گیرد. همچنین نوع انتخاب و انتصاب مقامات رگولاتوری در ایران به نحوی است که براساس قوانین موجود به طور مستقیم و برابر مجلس پاسخگو نیستند و مجلس می‌تواند نظارت کلی بر وزارتخانه و زیرمجموعه‌های آن داشته باشد.

جدول ۳-۸. مقایسه ویژگیهای نهادهای مقررات‌گذاری در ایران وکشورهای منتخب

	آمریکا	انگلستان	آلمان	ترکیه	ایران
مدل مقررات‌گذاری	مبتنی بر قانون و دادگاه، مقررات گذاری با جزئیات بسیار و پرهزینه	مبتنی بر سازمان مقررات گذاری و تعامل با ذینفعان	مبتنی بر سازمان رقابت و هزینه کم	مبتنی بر سازمان رقابت	مبتنی بر وزارتخانه
شیوه تصمیم‌گیری	از طریق شورا	از طریق شورا و یا مدیرکل	از طریق هیأت مقررات‌گذاری	از طریق شورا	از طریق شورا در اغلب موارد
حضور بخش خصوصی در تصمیم‌گیری	از طریق حضور در فرآیند و اعمال نظرات	از طریق اتحادیه ها	حضور مستقیم ندارد	حضور در شورای تصمیم گیری	حضور در شورای تصمیم-گیری البته در برخی موارد
ارتباط بین رگولاتور بخشی و فرابخشی	اولویت با رگولاتور فرابخشی در زمینه رقابت	تفکیک وظایف بین رگولاتورهای بخشی و فرابخشی و نقش داوری برای رگولاتور فرابخشی	اولویت با رگولاتور بخشی و نقش مشورتی برای رگولاتور فرابخشی	اولویت با رگولاتور فرابخشی	اولویت با رگولاتور فرابخشی
استقلال	تصریح در قانون و سیستم حزبی	تصریح در قانون و پاسخگویی به مجلس	سیستم درونی هیات مقررات گذاری و تصریح در قانون	تصریح در قانون و انتخاب اعضا از حوره های مختلف	عدم تصریح در اکثر موارد
پاسخگویی	پاسخگویی در برابر بخش خصوصی و کنگره	پاسخگو در برابر مجلس	پاسخگو در برابر مجلس	پاسخگو در برابر دولت	پاسخگو در برابر دولت

	آمریکا	انگلستان	آلمان	ترکیه	ایران
مقررات‌گذاری متمرکز یا توزیع شده	متمرکز ولی ایالات دارای حدی از قدرت در مقررات-گذاری هستند	متمرکز	متمرکز ولی ایالات دارای حدی از قدرت مقررات‌گذاری هستند	متمرکز	متمرکز
رویه قانونی برای انتخاب اعضای شورا (کمیسیون)	به انتخاب رئیس جمهور و تأکید کنگره	به انتخاب دولت	به انتخاب دولت به پیشنهاد کمیسیون ویژه	به انتخاب دولت	به انتخاب دولت
تأمین مالی رگولاتور	درآمد ناشی از حق مالکیت و بودجه دولتی	درآمد ناشی از حق حاکمیت سهم از اپراتورها بودجه دولتی	درآمد ناشی از حق حاکمیت از اپراتورها بودجه دولتی	سهم از اپراتورهای درآمد ناشی از حق حاکمیت – بودجه دولتی	درآمد از حق حاکمیت (در موارد خاص) بودجه دولتی
سیاست گذاری رگولاتوری	رگولاتور	وزارت خانه مرتبط	وزارت خانه مرتبط	وزارت خانه مرتبط	وزارت خانه مرتبط
انتصاب رگولاتور (مورد مخابرات)	رئیس جمهور با تأیید سنا	وزارت کشور با توصیه وزارت مربوط	رئیس جمهور با توصیه شورای مشورتی دولت	هیأت وزیران به پیشنهاد وزارت خانه مربوط	وزارت خانه با تأیید هیأت دولت
دوره انتصاب رگولاتورها (مورد مخابرات)	۵ سال قابل تمدید	۳ تا ۵ سال قابل تمدید	۵ سال قابل تمدید	۵ سال قابل تمدید	ذکر نشده است.
تعداد اعضای انتخابی کمیسیون (مورد مخابرات)	۵ نفر	۹ نفر	۱ نفر	۷ نفر	۷ نفر

منبع: گردآوری محققین طرح

فصل چهارم

بررسی وضعیت نهادهای حقوقی تنظیم مقررات در بخش‌های مختلف اقتصادی

۴-۱- مقررات‌گذاری در صنعت بانکداری

۴-۱-۱- مقدمه

اقتصاد، شبکه‌ای از بازارهای مختلف است که برخی از این بازارها (که می‌توان برحسب نوع فعالیت به بخش‌های مختلف تفکیک کرد) در صورت رهاشدن و اتکاء صِرف به نیروی نامرئی بازار، در انجام وظیفه اصلی خود یعنی رساندن مطلوبیت جامعه به نقطه بهینه، ناتوان خواهند بود. به‌همین دلیل وجود تنظیم‌کننده و ناظر در حیطه قوانین و مقررات، در این نوع بازارها ضروری و اجتناب ناپذیر است. پاسخ به سؤلاتی همچون وظیفه تنظیم مقررات به عهده چه نهاد یا سازمانی است و اینکه آیا در حیطه خدمات عمومی قرار دارد و اینکه بخش خصوصی قادر به انجام آن هست یا نیست، مبنای انشقاق دیدگاهها در نحوه تنظیم مقررات بوده‌اند. تنظیم مقررات در سیستم مالی همچون سایر بخش‌ها، دارای اهداف متنوعی است. هرچند برخی از این اهداف همچون حمایت از مشتری، دارای کاربرد مشترک با سایر بخش‌های اقتصاد هستند. برخی از این اهداف نیز به‌دلیل نوع وظایف خاص سیستم مالی منحصر به این بخش است. حفاظت و حمایت از کل اقتصاد در مقابل ریسکهای سیستمی(خطراتی که کل نظام اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهند) یکی از مهمترین اهداف انحصاری، مقررات تنظیمی و احتیاطی در حوزه مالی است. جلوگیری از استفاده نامطلوب(مقاصد مجرمانه و پولشویی) از مؤسسات مالی، حمایت از محرمانه بودن اطلاعات مشتریان نزد مؤسسات مالی و به‌طور مشخص در بخش بانکی تخصیص اعتبارات به سمت بخش‌های مورد نظر از دیگر اهداف تنظیم مقررات در سیستم مالی هستند. به منظور ایجاد یک نظام مقررات‌گذاری مناسب برای بخش مالی لازم است تا بین بخش های مختلف این بازار تمایز قایل شد ولی امروزه تفکیک بین نهادهای مالی مشکل بوده و به دلیل ادغام های صورت گرفته و گستردگی تنوع خدمات ارایه شده در بخش نمی توان

انتظار بازارهایی کاملا گسسته را داشت. از این رو نهادهای مقررات گذاری و مدل‌های بکار گرفته شده در بخش مالی دچار تحول شده اند و غالب مدل‌ها به سوی یکپارچگی نظام مقررات‌گذاری و وحدت رویه در وضع مقررات پیش رفته است. به همین منظور در این مطالعه ابتدا در دو بخش جداگانه به بررسی مهمترین ویژگیهای مقررات گذاری در دو بخش عمده بازار مالی یعنی بخش بانکی و بخش بیمه پرداخته شده است و سپس اقدام به معرفی مدل های موجود به منظور مقررات گذاری بخش مالی، می‌شود، که دربرگیرنده هر دو بخش خواهد بود.

۴-۱-۲- دلایل تنظیم مقررات در بخش بانکی

یک نظام مالی کارآمد از طریق تسهیل مبادلات، تجهیز منابع و تخصیص سرمایه در طول زمان و مکان به عملکرد اقتصاد کمک می‌نماید. مؤسسات مالی خدمات مربوط به پرداخت و گستره‌ای از محصولات مالی را به شرکتها و مردم ارائه می‌کنند با این هدف که هزینه و خطر سرمایه‌گذاری، تولید و تجارت کالا و خدمات را کاهش دهند. بازارهای مالی همچنین منبع مهمی از اطلاعات در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی هستند. به طور مثال خانوار در تخصیص درآمد خود بین مصرف و پس انداز از نرخهای بازدهی استفاده می‌کنند که در بازارهای مالی تعیین می‌گردند. با توجه به اهمیت جایگاه نظام مالی در عملکرد اقتصادی، سلامت بخش مالی و به‌ویژه شبکه بانکی همواره مورد توجه سیاستگذاران در بخش عمومی بوده و دولتها پیوسته در تلاشند با تنظیم مقررات و ایجاد سیستم نظارتی کارآمد، سلامت این بخش مهم از اقتصاد را تأمین نمایند. رابرت میتون[1] (۱۹۹۰) به‌درستی اشاره می‌کند که هدف اصلی تنظیم مقررات بخش مالی باید تضمین عملکرد کارا و مؤثر نظام مالی در به‌کارگیری، انتقال و تخصیص منابع در طول زمان و مکان تحت شرایط نااطمینانی باشد. بنابراین باید اذعان داشت تنظیم مقررات مالی دارای اهدافی متنوع‌تر و فراتر از تسهیل تخصیص کارای منابع است.

1. RobertC.Moeton

همانطور که اشاره شد حداقل می‌توان چهار دلیل و منطق برای تنظیم مقررات مالی عنوان کرد:

۱- حمایت از سیستم مالی در مقابل ریسک‌های سیستمی.

۲- حمایت از مصرف کننده (مشتری) در مقابل رفتارهای فرصت طلبانه.

۳- افزایش کارایی سیستم مالی.

۴- دستیابی به دامنه وسیعی از اهداف اجتماعی از صاحب‌خانه کردن افراد تا مقابله با جرمهای سازمان یافته.

در ادامه هر یک از اهداف چهارگانه تنظیم مقررات و معیارهای لازم برای دستیابی به هر یک به تفصیل ارائه شده‌اند.

۴-۱-۲-۱- حمایت از سیستم مالی در مقابل ریسک‌های سیستمی

حفاظت از بازارها و نهادهای مالی در مقابل شوکهایی که می‌توانند به‌وجود آورنده ریسک‌های سیستمی باشند هدف اولیه و اصلی تنظیم مقررات مالی محسوب می‌شود. ریسک سیستمی، خطری است که در پی حادثه‌ای ناگهانی و پیش‌بینی نشده در ابعاد گسترده‌ای شکل می‌گیرد و در ابعادی وسیع‌تر، فعالیت‌های اقتصادی را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. این حوادث می‌تواند مبدأی در داخل یا خارج نظام مالی داشته باشد. یک شکست تکنولوژیک در مرحله‌ای حساس از سیستمهای پرداخت یا تسویه و یا یک شوک سیاسی مانند اشغال نظامی نمونه‌هایی از شوک‌هایی هستند که می توانند ریسک‌های سیستمی ایجاد نمایند. در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان معیارهای کنترل و تنظیم ریسک‌های سیستمی در بازارپول و سرمایه را به ۹ گروه اصلی تفکیک کرد (Gup, 2000).

۱- نظارت و کنترل دارایی‌ها،

۲- استانداردهای کفایت سرمایه،

۳- بیمه سپرده،

۴- استانداردهای افشاسازی،

۵- آزمونهای تناسب و شایستگی ورود،
۶- سقف‌گذاری بر نرخ سپرده‌ها،
۷- الزامات نقدینگی،
۸- ذخایر قانونی
۹- محدودیت در خطوط اعتباری و سایر محصولات مالی،

بدون تردید معیارهای فوق علاوه بر مقابله با ریسک‌های سیستمی می‌توانند دارای اثرات منفی بر عملکرد بانکها باشند. به طور مثال اعمال برخی محدودیتها در خطوط اعتباری بانکها، آنها را در برآورده‌کردن نیازهای در حال تغییر مشتریان خود با چالش روبرو ساخته و ممکن است بانک یا هر مؤسسه مالی که تنظیم مقررات در آن اعمال شده است را تضعیف نماید. سقف‌گذاری بر نرخ بهره سپرده‌ها برای مقابله با ایجاد رقابت شدید در بازار سپرده‌ها نیز می‌تواند بازار مالی را در مقابل ریسک‌های سیستمی آسیب پذیرتر نماید. اعمال سقف نرخ بهره سپرده‌ها می‌تواند انگیزه خروج سرمایه از حساب‌های بانکی و حرکت آن به‌سمت دارایی‌های پربازده‌تر خارج از شبکه بانکی را افزایش دهد و این موضوع در نهایت می‌تواند شبکه بانکی را با "سختی اعتبار"[1] و کمبود منابع مالی روبرو سازد. برخی از معیارها نظیر محدودیت در دسترسی جغرافیایی که دارای اهدافی چندگانه در چارچوب تنظیم مقررات است نیز می‌تواند دارای اثرات جانبی منفی باشد. هدف اعمال محدودیت‌های جغرافیایی دسترسی بهتر بنگاهها و خانوارهای محلی به اعتبارات بانکی است. در عین حال این خطر وجود دارد که با این کار، تنوع مؤسسات مالی مقررات‌گذاری شده کاهش یافته و در مقابل شوک‌های محلی آسیب‌پذیرتر شوند.

۴-۱-۲-۲- حمایت از مصرف کننده در مقابل رفتارهای فرصت‌طلبانه

دومین دلیل تنظیم مقررات و نیز علت وجودی تنظیم مقررات در بخش مالی،

1. Credit Crunch

حمایت از مصرف‌کنندگان(مشتریان) در مقابل قیمتهای اضافی و یا رفتارهای فرصت‌طلبانه تهیه‌کنندگان خدمات مالی(یا شرکت‌کنندگان در بازارهای مالی) است. اجرای قوانین ضدتراست، مشخص‌ترین ابزار سیاستی برای مقابله با قیمتهای اضافی است. سیاستهای رقابتی در تلاش هستند تا از یک سو از قیمت‌گذاری انحصاری جلوگیری نمایند و از سوی دیگر از نیروهای بازار برای تقویت کارایی در تخصیص منابع بخش مالی و همچنین تخصیص منابع بین بخش مالی و سایر بخشهای اقتصادی استفاده نمایند. ایالات متحده امریکا نخستین کشوری است که قوانین ضدتراست را در کلیه بخشهای اقتصادی به‌کار گرفته است. طی دهه گذشته از سوی اتحادیه اروپا نیز، تلاشهای گسترده‌ای برای ایجاد بازار مالی یکپارچه به منظور افزایش رقابت و کاهش قیمتها برای استفاده کنندگان از خدمات مالی صورت گرفته است. بررسی کیفیت خدمات مالی و بانکی که به مشتریان عرضه می‌شود مستلزم داشتن اطلاعات اقتصادی درستی است که اکثر مشتریان از آن بی‌بهره هستند. بیشتر خدمات مالی به‌گونه‌ای است که زمان انعقاد قرارداد، در زمان جاری است؛ اما مبادله منافع قرارداد به زمانی در آینده موکول می‌شود. پس از آنکه تصمیم‌گیری صورت گرفت و قرارداد به مرحله نهایی رسید؛ بررسی اینکه علت یک نتیجه ناموفق، بدشانسی بوده است و یا یک مشاوره بد، کار دشواری می‌باشد. در واقع مشتریان با مشکل "عدم تقارن اطلاعات"[1] در ارزیابی خدمات مالی روبرو هستند. بنابراین همواره این خطر وجود دارد که مشتری اقدام به یک سرمایه‌گذاری نادرست نماید و یا یک کارگزار فاقد صلاحیت را، برای اجرای یک قرارداد انتخاب کند. مشتریانی که از مهارت چندانی در امور مالی برخوردار نیستند در مقابل عدم صلاحیت، بی‌دقتی و کلاه‌برداری کاملاً آسیب‌پذیر هستند. به منظور کمرنگ کردن مشکل عدم تقارن اطلاعات، تنظیم‌کنندگان مقررات، آزمونهایی تحت عنوان "تستهای تناسب و شایستگی ورود" را در مورد مؤسسات مالی اجرا می‌کنند تا بتوانند کیفیت آنها را قبل و بعد از ورود به عرصه فعالیت تعیین نمایند. هدف از

1. Asymmetric Information

اجرای دقیق و سختگیرانه قوانین و اعمال برخی مجازاتها، جلوگیری از استفاده مؤسسات مالی از اطلاعات نامتقارن به‌ضرر مشتریان می‌باشد. قوانین تجاری و دستورالعملهای لازم‌الاجرا مشوقی برای اجرای رویه‌هایی است که ارائه خدمات مالی صادقانه و شایسته را به مشتریان تضمین نموده و باعث می‌شود کارکنان مؤسسات و بانکها به‌گونه‌ای رفتار کرده که به حسن شهرت آن مؤسسه و یا بانک بیانجامد. قوانین مربوط به "تضاد منافع"[1] و "مقتضیات متناسب با مشتری"[2] از دیگر معیارهای تنظیم مقررات هستند که کارکرد مشابهی دارند. بیمه سپرده، یکی دیگر از روشهای مقابله با مشکل اطلاعات نامتقارن است. بیمه کردن، سپرده‌گذاران را از نظارت بر بانک مورد نظر که بسیار پرهزینه خواهد بود رها می‌کند.(از جمله مؤسسات بیمه کننده می‌توان به DID[3] در اتحادیه اروپا و PBGC[4] در امریکا نام برد. PBGC یک مؤسسه وابسته به‌دولت است که صندوقهای بازنشستگی را تا سقف هر نفر ۳۰۰۰۰ دلار بیمه می‌نماید) "استانداردهای افشاسازی"[5] نیز به اصلاح مشکل عدم تقارن اطلاعات کمک می‌کند. به‌طورمثال در مورد اوراق بهادار می‌توان گفت منتشرکنندگان این اوراق از نظر اطلاعات نسبت به سرمایه‌گذاران دارای مزیت هستند یا به‌عبارت دیگر سرمایه‌گذاران به طور کامل از اطلاعاتی که مؤسسه مالی منتشرکننده اوراق بهادار در اختیار دارد برخوردار نیستند. البته در اینجا بازهم مشکل سرمایه‌گذاران کم‌اطلاع، حادتر است. مؤسسات حرفه‌ای سرمایه‌گذاری از اهرمهای لازم برای دریافت اطلاعات کلیدی برخوردار بوده و نیز تجربه و تخصص لازم در این زمینه را دارا هستند. در مقابل برخی موارد سرمایه‌گذاران کم‌اطلاع از هیچ کدام از ابزارهای فوق‌الذکر بهره‌مند نیستند، به همین منظور دولتها اقدام به استانداردسازی روشهای حسابداری نموده‌اند به‌گونه‌ای که مؤسسات مالی موظف باشند در تواتر منظم، اطلاعات مالی که روشن‌کننده چشم‌انداز مالی ایشان است را منتشر نمایند تا

1. Conflict of Interest
2. Customer Suitability Requirements
3. Deposit Insurance Directive
4. Pension Benefit Guaranty Corporation
5. Disclosure Standards

در این شرایط حتی سرمایه‌گذاران خرده‌پا نیز بتوانند از صرفه‌های اقتصادی ناشی از مقیاس در جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها استفاده نمایند. شفاف‌سازی اطلاعات می‌تواند تا مرحله‌ای پیش رود که اطلاعات به‌طورکامل در معرض استفاده عموم قرار گیرد. کشور امریکا "تجارت درونی[1]" را غیرقانونی اعلام کرده است تا از سودجویی مقامات درون‌سازمانی و کسانی که اطلاعات بیشتری دارند به ضرر بیرونی‌ها جلوگیری گردد. به‌تازگی کشورهای اروپایی و ژاپن نیز طرح ممنوعیت تجارت درونی را به‌اجرا درآورده‌اند. ذخایر قانونی، الزامات سرمایه و الزامات نقدینگی به این منظور طراحی شده‌اند که از یک‌سو مؤسسه ارائه کننده خدمات مالی بتواند به‌درستی پاسخگوی تعهدات خود به مشتریان باشد و از سویی دیگر در سطح کلان، سیستم مالی را در مقابل ریسکهای سیستمی محافظت کنند. در مجموع می‌توان گفت کسانی که وظیفه تنظیم‌کنندگی مقررات را برعهده دارند از طرف مشتریان کم‌اطلاع در حال کنترل و نظارت بر مؤسسات مالی می‌باشند (Herring, Litan, 1995).

۴-۱-۲-۳- افزایش کارایی سیستم مالی

سیاست رقابتی و اجرای قوانین ضدتراست از جمله ابزارهای کلیدی در افزایش کارایی نظام مالی محسوب می‌شوند. در اینجا علاوه بر ترتیبات کنترل قیمت، تأکید اصلی بر حداقل سازی موانع ورود به صنعت خدمات مالی است. از این‌رو "آزمون تناسب و شایستگی ورود" که با هدف حمایت از مشتری شکل گرفته است، برخلاف اصول رقابتی و غیرضروری به‌نظر می‌رسد. با این وجود، برای بانک یا مؤسسه مالی بسیار مهم است که بتواند یک مشتری را حفظ نماید. به‌همین دلیل حسن شهرت یکی از رموز موفقیت در بازارهای مالی محسوب می‌شود. موضوع حسن شهرت خطر انتخاب نادرست و مسائل غیراخلاقی نظیر کلاه‌برداری و امثالهم را از مشتری دور می‌کند؛ مگر زمانی که منافع به‌دست آمده از مشتری توسط مؤسسه مالی بسیار زیاد باشد و یا منافع کارمندان از منافع صاحبان مؤسسه مذکور

1. Insider Trading

متفاوت و درتقابل باشد. به هر حال اعتماد اولیه به نگرانی یک موسسه در مورد حسن شهرتش یک راه تمام عیار برای مشکل نامتقارن بودن اطلاعات نیست. بنابراین از آنجا که ایجاد حسن شهرت فرایندی زمان‌بر می‌باشد؛ اعتماد اولیه به حسن شهرت برای ارزیابی اولیه یک بنگاه مالی، خود یک عامل محدود کننده برای ورود محسوب می‌شود. همین موضوع؛ هزینه معاملات را نسبت به آنچه در یک بازار رقابت کامل وجود دارد بالا می‌برد. به همین دلیل استفاده از آزمونهای تناسب و شایستگی ورود، این امکان را به تازه‌واردها می‌دهد تا کیفیت و شایستگی خود را با سهولت بیشتری نشان دهند و به این شکل فضای رقابتی را تقویت نمایند. باید در نظر داشت اگر موانع ورود بسیار سختگیرانه وضع شده باشد بدون تردید به اهداف کارایی و رقابت لطمه وارد می‌نماید. عملیات کارآمد بازارهای مالی وابسته به اعتمادی بستگی دارد که به لطف پایبندی بازارها و مؤسسات مالی به قوانین و رویه‌های عادلانه و شفاف به‌دست می‌آید. در حقیقت این اعتماد یک کالای عمومی محسوب می‌شود که جریان سرمایه را در بازارهای مالی افزایش می‌دهد و تخصیص منابع توسط بازارهای مالی را در طول زمان و مکان مؤثرتر می‌نماید. اما این احتمال وجود دارد که این کالای عمومی درصورتی‌که منافع خصوصی بنگاه کمتر از منافع عمومی آن باشد کمتر از میزان لازم تولید شود. به این معنی که برخی مؤسسات سودجو در شرایط اعتماد موجود، ممکن است بتوانند اصطلاحا از "سواری مجانی"[1] بهرمند شده و از کم‌اطلاعی نسبی مشتریان سوء استفاده نمایند. به منظور جلوگیری از این عوامل تحریک‌کننده ؛ دو دسته معیار در نظر گرفته شده‌اند: یکی "قوانین راهنمای کسب و کار"[2] و دیگری "قوانین مربوط به تضاد و تقابل منافع". بازارهای مالی اطلاعاتی را تهیه می‌کنند که در تصمیمات تمرکززدائی از اقتصاد بسیار مؤثر و کمک‌کننده هستند. قیمتهای تعیین‌شده در بازارهای مالی، توسط خانوار برای تخصیص درآمد بین مصرف و پس‌انداز و همچنین نحوه

1. Free riding
2. Conduct of Business Rules

مدیریت ثروت مورد استفاده قرار می‌گیرد. این قیمتها به تصمیم‌گیری بنگاهها در انتخاب پروژه‌های سرمایه‌گذاری و نحوه تأمین مالی آنها کمک می‌کنند. بنابراین درصورتی‌که اطلاعات شفاف و باکیفیت در تواتر زمانی مناسب در اختیار تمام عوامل بازار قرار گیرد؛ بازارهای مالی علائم قیمتی بهتر و تخصیص منابع کارآمدتری ارائه خواهند نمود. افشاسازی و لزوم وجود جریان سیال اطلاعات صرفاً به منتشرکننده ابزارهای مالی محدود نیست بلکه مؤسسات مالی ارائه کننده خدمات را هم شامل می‌شوند. همانطور که از مطلب فوق مستفاد می‌گردد منطق حاکم بر استانداردهای افشاسازی علاوه بر کارایی، حمایت از مصرف‌کننده را نیز دنبال می‌نماید. در نهایت، اگر به‌طور مرتب نتیجه کار دست‌اندرکاران تنظیم مقررات با معیار هزینه – فایده؛ مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد، کارایی نظام مالی باز هم افزایش خواهد یافت. این مورد می‌تواند بخش کلیدی جریان تنظیم مقررات، در هر زمان و مکان باشد.

۴-۱-۲-۴- دستیابی به سایر اهداف اجتماعی

دولتها همواره تلاش می‌کنند تا از نقش محوری بازارهای مالی برای دستیابی به سایر اهداف اجتماعی استفاده نمایند. به طور مثال دولتهایی که دچار کسری بودجه هستند به‌جای تأمین این کسری از طریق افزایش مالیات و یا استقراض، از منابع سیستم بانکی استفاده می‌کنند. در طول زمان این وام‌دهی سیاسی اثرات مخربی بر کارایی و سلامت سیستم مالی می‌گذارد. برای نمونه می‌توان به تجارب کشورهای اروپای شرقی و مرکزی و بحران جنوب شرقی آسیا اشاره کرد.

بخش مسکن اغلب از دخالت دولت در سیستم مالی منتفع شده است. به‌طور مثال دولتها به آن دسته از مؤسسات مالی که به شکل تخصصی در بخش مسکن فعال هستند امتیازات ویژه‌ای از جمله در حوزه تنظیم مقررات می‌دهند. تضمین ابزارهای مالی که با پشتوانه وامهای رهنی شکل گرفته‌اند و یا تنزیل نرخهای بهره وامهای رهنی از محل مالیات بردرآمد از دیگر روشهایی است که دولتها برای

تشویق افراد به خرید خانه به‌کار می‌گیرند. در برخی از کشورها که هنوز سقف نرخ بهره بر سپرده‌ها اعمال می‌شود دولت به آن دسته از بانکها که در بخش مسکن وام اعطا می‌کنند اجازه داده است تا با نرخ بالاتری به سپرده‌ها سود پرداخت کنند. بسیاری از کشورها برای تأمین مالی صادرات، یارانه‌هایی پرداخت می‌کنند. گاهی از طریق تضمین و یا بیمه کردن و برخی اوقات از طریق ارائه تسهیلات ویژه از طریق بانک مرکزی به صادرات کمک می‌کنند. بحث تسهیلات تکلیفی یکی دیگر از روشهایی است که دولتها با هدف آمایش سرزمین و توسعه بخشها و مناطق محروم از طریق تنظیم مقررات به آن دست می‌یابند. پولشویی یکی دیگر از حوزه‌هایی است که دولتها با استفاده از قوانین و مقررات، برای دستیابی به اهداف اجتماعی، شبکه بانکی را محدود نموده‌اند. گفتنی است پولشویی توسط قاچاقچیان و دلالان مواد مخدر و جرائم سازمان یافته برای مخدوش کردن منشأ پول استفاده می‌شود. به‌طور مثال در امریکا تمام بانکها موظفند تمام معاملات نقدی ۱۰۰۰۰ دلار و بیشتر را گزارش نمایند. یک هدف اجتماعی دیگر که نخستین بار توسط توماس جفرسون[1] در چارچوب تنظیم قوانین و مقررات مطرح شد جلوگیری از متمرکز شدن قدرت سیاسی و اقتصادی در بخش مالی به‌ویژه در بین بانکها است. برای نمونه در امریکا، بانکها اجازه ندارند وارد فعالیتهای اقتصادی درحوزه خطوط هوایی گردند. به‌طور کلی فعالیتهای غیربانکی در امریکا برای بانکها با محدودیتهای زیادی مواجه است (Davies, 1998).

۴-۱-۳- دستیابی به اهداف

پس از بررسی اهداف چهارگانه تنظیم مقررات در بخش مالی آشکار است که ۳ دسته از این اهداف نه‌تنها در بخش مالی کاربرد دارند بلکه در بخشهای ارائه‌کننده برخی محصولات و خدمات غیرمالی نیز قابل استفاده می‌باشند. هرچند روشها و ابزارهای دخالت، از طریق تنظیم مقررات، از بخشی به بخش دیگر متفاوت است؛

1. Thomas Jefferson

اما هدف حمایت از مشتری در مقابل رفتارهای فرصت‌طلبانه موضوعی است که در بخشهای مختلف مانند خدمات دارویی، غذایی و بسیاری دیگر از بخشها با خدمات مالی مشترک است. به‌طور مشابه، تقویت کارایی بازارها هدفی است که تنظیم مقررات در بسیاری از صنایع (علاوه بر صنعت خدمات مالی) دنبال می‌کند. همانطور که اشاره شد دولتهایی که دچار مشکلات بودجه‌ای هستند همواره در تلاشند تا بسیاری از اهداف اجتماعی خود را از طریق روشهایی خارج از ترازنامه خود در صنعت خدمات مالی پیگیری کنند. هرچند فضای مقررات‌زده صنعت مالی، این بازار را در مقابل این تلاشها آسیب‌پذیر می‌نماید اما با این وجود، این ویژگی منحصر به بازار خدمات مالی نیست و در سایر بخشها هم دیده می‌شود. اما یک دلیل و انگیزه برای تنظیم مقررات صنعت خدمات مالی وجود دارد که کاملاً متمایز بوده و در سایر بخشها وجود ندارد. ریسکهای سیستمی علت بسیاری از قوانین در صنعت مالی هستند که در سایر صنایع وجود ندارد. به‌علاوه درون بخش مالی نگرانی نسبت به ریسک سیستمی توجه را به سمت بانکها معطوف می‌نماید. بانکها در ریسک‌های سیستمی چه نقشی دارند؟ بسیاری از خدماتی که صنعت بانکداری معاصر ارائه می‌کند با آنچه مؤسسات مالی غیربانکی انجام می‌دهند تمایز چندانی ندارند و همین مسأله از میزان اهمیت بانکها نسبت به آنچه درگذشته وجود داشت کاسته است. این موضوعی است که باید درجای دیگری به آن پرداخت. ویژه بودن بانکها ناشی از وظایف متمایزی است که منحصراً بر عهده بانکها قرار دارد، اهمیت آن وظایف برای اقتصاد و کارکردها بر آسیب پذیری ترازنامه بانکها در برابر شوکهای نقدینگی به‌واسطه این وظایف و کارکردها عوامل اصلی این ویژه‌گی محسوب می‌شوند. به‌عنوان اولین و بارزترین وظیفه، همواره بانکها منبع اصلی تأمین مالی غیربازار در اقتصاد بوده‌اند. بانکها، اطلاعاتی درخصوص استقراض‌کنندگان احتمالی و فرصتهای سرمایه‌گذاری آنها؛ جمع‌آوری می‌نمایند. سپس با استفاده از سرمایه انسانی متخصص و فناوری مالی، پروژه‌های سرمایه‌گذاری مد نظر استقراض‌کنندگان را مورد بررسی قرار داده و تأمین مالی

می‌کنند. این عمل مهمترین مشارکت بانکها در چرخه اقتصاد است. دارایی‌هایی که بانکها در این فرایند کسب می‌کنند غالباً غیرنقد هستند و مشخص کردن ارزش این دارایی‌ها برای دیگران به سادگی میسر نیست. بعد از نهایی شدن مراحل وام دهی؛ بانکها در تمامی مراحل ارائه وام به وام‌گیرنده نظارت دارند که این نظارت، بازدهی سرمایه‌گذاری را افزایش می‌دهد. زیرا سرمایه‌گذار در جریان نظارت؛ برتلاشهای خود خواهد افزود و در اتخاذ تصمیمات عملیاتی که در راستای اهداف پیشنهادی درهنگام تصویب وام بوده دقت بیشتری خواهد کرد. نقش بانک به‌عنوان ناظر طرح، عملکرد مالی و بازدهی‌های این واسطه مالی را در طول زمان افزایش می‌دهد. بانکها برای تأمین منابع مالی لازم وامدهی نیازمند تجهیز پس‌انداز در طرف بدهی ترازنامه خود هستند. دومین کارکرد متمایزی که توسط بانکها به اجرا درمی‌آید جذب نقدینگی موجود در جامعه به‌عنوان اصلی‌ترین رکن سپرده‌پذیر در اقتصاد می‌باشند. بانکها با ارائه خدمات قابل اعتماد و امن سپرده‌های دیداری را جذب می‌کنند و با ارائه سود نسبتاً قطعی، محل مناسبی برای سرمایه‌گذاری محسوب می‌شوند. بانکها از یک‌سو در تلاش هستند تا منابع بیکار جامعه را برای تأمین منابع سرمایه‌گذاری تجهیز نمایند و همزمان از طرف سپرده‌گذاران خود عملیات تسویه و پرداخت را انجام دهند. بنابراین با در نظر گرفتن حجم زیادی از معاملات متنوع، سبد دارایی بانکها بسیار متنوع و دربردارنده دارایی‌هایی است که بخشی از آن مطالبات مستقیم با قدرت نقدشوندگی بالا با قابلیت تأمین تقاضای نقدینگی بانکها است اما بخش قابل توجهی از دارایی‌های بانکها از قدرت نقدشوندگی بسیار کمی برخوردارند. در این شرایط وجود یک سیستم پرداخت متعادل و قابل اعتماد بانکی برای اقتصاد بسیار ضروری است. بانکها علاوه بر سپرده‌های دیداری؛ اقدام به جمع‌آوری نقدینگی افراد تحت عنوان سپرده‌های مدت‌دار می‌نمایند. از نظر تئوری، سپرده‌گذار زمانی مشتاق به سپرده‌گذاری خواهد بود که بازده این سپرده، ریسک و مصرف به‌تعویق افتاده وی را جبران کند. به‌علاوه این سپرده‌ها بایستی بتوانند با سایر ابزارهای موجود در بازار رقابت کنند. این

کارکردها(پرداخت وامها، تسویه دریافت و پرداختها و افتتاح حساب)کم و بیش به‌طور همزمان انجام می‌شوند. بانکها دارایی غیرنقد پرخطر و بلندمدت وام‌گیرندگان را به دارایی امن با نقدینگی بالا در کوتاه‌مدت تبدیل می‌کنند. نتیجه اجرای سه کارکرد فوق به طور همزمان افزایش آسیب‌پذیری ترازنامه بانکها در برابر شوکهای نقدینگی است. هرچند این سه وظیفه معمولاً با هم هماهنگ و سازگار هستند–البته برخی محققین اعتقاد دارند بانکها در نظارت بر وامها نوعی مزیت دارند زیرا آنها می‌توانند جریان وجوه وام‌گیرندگان را از طریق حسابهای معاملات مشاهده نمایند (Lewis, 1991; Fama, 1985; Blac, 1975) - اما یک برداشت غیرمنتظره از سپرده‌هایی که منبع تأمین وجوه وامهای بلندمدت و غیرنقد هستند می‌تواند بروز بی‌ثباتی را به‌دنبال داشته باشد. بی‌ثباتی در سیستم بانکی به اعتماد و اطمینان در سیستم مالی آسیب می‌رساند و نقش آن در تسهیل تخصیص کارای منابع و در نهایت رشد اقتصادی را با مشکل روبرو می‌کند. بین سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۵ بیش از ۷۵ درصد اعضای صندوق بین‌المللی پول مشکلات بانکی پرهزینه و بسیار جدی را تجربه کردند. در ۶۹ کشور این زیانها، سود خالص کل سیستم بانکی را از بین برد و در موارد زیادی این ارزش را تا سطوح منفی تنزل داد. ۱۰ کشور نیز در حدود ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی خود را صرف نجات سیستم بانکی خود کردند (Davies, 1998). باید توجه داشت که هزینه‌های اشاره شده، هزینه‌های مستقیم سرمایه‌گذاری است و هزینه‌های ضمنی تحمیل شده به سیستم بانکی را شامل نمی‌شود. این هزینه‌های ضمنی از طریق اختلال در نظام پرداخت، قطع جریان اعتباری به سمت استقراض کنندگان از بانکها و خروج پس اندازها از سیستم مالی در طول بحران به بدنه اقتصاد کشورها تحمیل می‌گردد. منطق تنظیم مقررات احتیاطی بانکها برای مقابله با ریسک‌های سیستمی با این پیش فرض شروع می‌شود که سه کارکرد اصلی که بانکداری را متمایز می‌کنند- ایجاد وام،ارائه خدمات پرداخت، و گشایش سپرده- در عملکرد نظام مالی محوریت دارند و این اهمیت ساختارهای مالی بانکها را که در مقابل بحران آسیب‌پذیر

هستند افزایش می‌دهد. بانکها موظف هستند مطالبات سپرده‌گـذاران را بـه محـض درخواست یا گذشت زمانی کوتاه فراهم نمایند. همین مسأله می‌توانـد زمینـه سـاز بروز بحران خروج سرمایه از بانکها باشد. در واقع اهرم مالی بانکها (نسبت حقـوق صاحبان سهام به دارایی) از سایر بنگاههای مالی و غیرمالی کمتر است. بخش قابـل توجهی از دارایی بانکها دارای نقدینگی پایینی هستند. یک شـایعه مبنـی بـر اینکـه میزان زیان یک بانک بیش از حقوق صاحبان سهام آن است کافی است تـا عواقـب بحران را به شکل مواج گسترش دهد. حتـی سـپرده‌گـذارانی کـه بـه اصـل شـایعه توجهی ندارند با افزایش خروج دارایی‌ها از بانک به دلیل نگرانـی از عـدم توانـایی بانک در بازپرداخت سپرده‌هایـشان، اقـدام بـه خـروج سـپرده‌هـای خـود از بانـک می‌نمایند. شکست یـک بنگـاه غیربـانکی معمـولاً در اکثـر کـشورها منبـع نگرانـی سیاستی محسوب نمی‌شود. به واقع، شکست یک بنگاه غیربانکی، اغلب چشم انداز را برای بنگاههای باقیمانده در آن صنعت بهبود مـی‌بخـشد. در نقطـه مقابـل، یـک شوک که به یک بانک آسیب برسـاند بـه طـور قابـل ملاحظـه‌ای بـه سـایر بانکهـا گسترش می‌یابد. انتقال مسری شوکها ممکن است به دلیل اینکه دارایی‌هـا مـستقیماً در معرض شوک اصلی و بانک زیان دیده قـرار گرفتـه باشـند و یـا صـرفاً وجـود احتمال خطر، اعتماد سپرده‌گذاران نسبت به توانایی بانکها برای ایستادگی در مقابل شوک وارده را کاهش داده و به حداقل می رسـاند. صـاحبان پـس انـدازها تـلاش می‌کنند تا از خود در برابر بانکهای ضعیف تر که بیشتر در معرض خطر قرار دارنـد با خارج کردن سپرده‌ها حمایت کرده و وجوه خود را به بانکهای قوی‌تـر و آنهـایی که از دولت مطالباتی دارند سپرده‌گذاری کنند. نتیجه، فرار به سمت کیفیت اسـت و وحشت بانکی نه تنها سرمایه ویژه بانکها را تحت فشار قرار می‌دهد بلکـه ظرفیـت بخش مالی برای تأمین وجوه مورد نیاز پروژه‌هایی که کاملاً از نظر اقتصادی توجیـه پذیر هستند را از بین می‌برد و نظارت بر آنها تا رسیدن به نتیجه مـشخص را زایـل می‌گرداند. وقتی بانکها شکست می‌خورند و بازارها متوقف می‌شوند، آنها در انجام وظیفه اصلی خود یعنی کانالیزه کردن وجوه بـه سـمت بهتـرین فرصـتهای سـرمایه

گذاری قاصر خواهند بود. ممکن است برخی بنگاهها از آن‌پس امکان دسترسی به اعتبارات را نداشته باشند. ممکن است به مخارج سرمایه گذاری هم از بعد کیفیت و هم از بعد کمیت صدمه وارد شود. اگر مشکل به‌وجود آمده، سیستم پرداختها را نیز تحت تأثیر قرار دهد،این شوک مستقیماً سطح مصرف را نیز کاهش خواهد داد که عواقب ناخوشایندی برای رشد اقتصادی در پی خواهد داشت. ترس از چنین عاقبتی سیاستگذاران را تشویق به اقدام برای جلوگیری از بروز چنین مشکلاتی در شبکه بانکی می‌نماید. تنظیم مقررات احتیاطی و نظارت در نگاه نخست برای مقابله با این آثار برونی صورت می‌گیرد. مدیران و سهام داران یک بانک شاید بتوانند زیانهایی که به دلیل شکست احتمالی بانک خودشان به آنها تحمیل می‌شود (مانند کاهش ارزش سهام، از دست دادن شغل و از بین رفتن حسن شهرت) را تحمل نمایند، اما پذیرش زیانهای ناشی از آثار برونی مربوط به شکست سایر بانکها و بخش واقعی اقتصاد بسیار دردناک و غیر قابل تحمل خواهد بود. در این‌صورت اگر قیمت بازار عادلانه ای برای ریسک آثار برونی پرداخت شود، ریسک پذیری بانک و سپرده‌گذاران افزایش خواهد یافت. درتنظیم مقررات احتیاطی و نظارت باید به منظور مقابله با ریسک پذیری بیش از اندازه بانکها و موسسات مالی تمهیداتی درنظر گرفته شوند.

۴-۱-۴- ابزارهای مقررات‌گذاری در بخش بانکی

برای دستیابی به اهداف اشاره شده در ادبیات تنظیم مقررات، ابزارهای زیادی تعریف شده‌اند.که برخی از مهمترین آنها عبارتند از:

– قوانین رقابت و ضد تبانی: این قوانین در همه بازارها و از جمله بازارهای مالی به منظور توسعه رقابت و افزایش کارایی بازار مورد استفاده قرار می گیرد.

– کنترل دارایی[1]: معین نمودن نوع و میزان دارایی های برای بانک یا موسسه مالی

– کفایت سرمایه[1]: تعیین حداقل سرمایه لازم برای ورود به بازار یا باقی ماندن

1. Asset restrictions

در آن

– بیمه سپرده[۲]: تضمین همه یا بخشی از انواع سپرده ها به منظور حفظ حقـوق مصرف کنندگان در بازار مالی

– آزمون‌های تناسب: مجموعه ای از ملاک های ورود به بازار مالی

– الزامات سرمایه‌گذاری: محدویت هـا و ضـوابط سـرمایه‌گـذاری بانـک‌هـا و مؤسسات مالی را تعیین می کند.

این ابزارها در جدول (۴–۱) به صورت خلاصه و به همراه نـوعی اهـدافی کـه آنها دنبال می نمایند، ارائه شده‌اند. لازم به ذکر است که برخی از این ابزارهـا دارای کاربردهای چندگانه هستندو هریک از این ابزارها ممکن است بتواند چندین هـدف را به صورت همزمان محقق سازد.

1. Capital adequacy
2. Deposit insurance

جدول ۴-۱. ابزارهای تنظیم مقررات در بخش بانکی

ابزار معیار	ریسک سیستمی	حمایت از مصرف‌کننده	افزایش کارایی	اهداف اجتماعی
اجرای قوانین ضدتراست وتبانی/سیاست رقابتی		✓	✓	✓
کنترل دارایی ها	✓			✓
استانداردهای کفایت سرمایه	✓	✓	✓	
قوانین هدایت کننده تجارت		✓	✓	✓
قوانین تضاد منافع		✓		
مقتضیات متناسب با مشتری		✓		
بیمه سپرده	✓	✓	✓	
استانداردهای افشاء سازی	✓	✓	✓	
آزمونهای تناسب و شایستگی ورود	✓	✓		
سقف گذاری بر نرخ بهره سپرده ها	✓			✓
سقف گذاری بر نرخ بهره وام‌ها		✓		✓
الزامات سرمایه گذاری				✓
الزامات نقدینگی	✓	✓		
الزام گزارش‌دهی در مورد معاملات بزرگ				✓
ذخایر قانونی	✓	✓		
محدودیت در دسترسی جغرافیایی				✓
محدودیت در کلیه خطوط اعم از خدمات اعتباری و سایر محصولات مالی	✓			✓

منبع:Herring,Litan (1995)

۴-۱-۵- تنظیم مقررات احتیاطی و نظارت

"پشتیبان مالی"[1] مجموعه‌ای مفصل از مکانیزم‌های نهادی است که گردآوری شده تا از اقتصاد در مقابل شوکهای مستقیم ناشی از فرار همه‌گیر مشتریان از بانکها حمایت نماید. این پشتیبان را می‌توان به صورت یک سری فیوز یا مدارشکن‌هایی تصور کرد که طراحی شده اند تا از گسترش شوک از یک بانک به شبکه مالی و تخریب آن جلوگیری به عمل آید. در اینجا می‌توان پشتیبان را به صورت مجموعه ای هماهنگ از شش مدار شکن دانست که در مراحل مختلف گسترش یک بحران بانکی وارد عمل می شوند. مدارشکن‌های اشاره شده در فوق به ترتیب قرار گرفتن در مدار به شرح زیر می‌باشند (Gup, 2000):

۱- صدور مجوز تأسیس: این کارکرد برای یافتن مشکلاتی همچون رفتارهای غیرعقلایی، غیررقابتی و متقلبانه از سوی صاحبان بانک و مدیرانی که بانک را در معرض خطر ورشکستگی قرار می‌دهند طراحی شده‌اند. این مرحله شامل آزمونهای تطابق و شایستگی است که مالکان و مدیران بانک باید پشت سر بگذرانند تا برای دریافت مجوز تأسیس بانک حائز شرایط گردند.

۲- نظارت احتیاطی: زمانی که مدیران برخی مؤسسات مالی با اقدامات خود، مؤسسات مالی را در معرض ریسک عدم توانایی بازپرداخت دیون خود قرار می دهند، نظارت احتیاطی از انجام چنین رفتار مخاطره‌آمیزی توسط مدیران مؤسسات مالی جلوگیری می نماید. نظارت احتیاطی هم جنبه اهرم و هم جنبه کیفیت را مورد توجه قرار می دهد. استانداردهای کفایت سرمایه، که از همگونی نسبی در سطح بین‌المللی برخوردار شده است تلاش می کند تا ریسک اهرمی را کاهش داده و قابلیت بانکها در مواجهه با زیانهای پیش بینی نشده را افزایش دهد. ناظران با استفاده از الزامات سرمایه، قوانین متنوع، اعمال محدودیت به سیستم وام‌دهی به هم مرتبط و

1. Financial Safety Net

یا اعمال ممنوعیت بر برخی انواع دارایی‌ها سعی می‌کنند تا ریسک دارایی‌ها را تحت کنترل درآورند. بررسیهای بانکی تنها بر فرآیندها و رویه‌های کنترل ریسک دارایی‌های بانکی متمرکز نیست بلکه هر یک از دارایی‌ها نیز به صورت انفرادی مورد بررسی قرار می‌گیرند تا مشخص شود آیا ارزش واقعی آنها اظهار شده است و اینکه آیا میزان ذخایر برای مقابله با زیانهای وام، کفایت می نماید.

۳- حق فسخ: اگر نظارت احتیاطی نتواند بانک را از خطر در معرض ورشکستگی قرار گرفتن باز دارد و شوک مخربی که از آن به کرات صحبت به میان آمد رخ دهد، حق فسخ، این امکان را به متولی تنظیم مقررات می‌دهد تا قبل از اعلام زیان ده شدن و وارد آمدن زیان به سپرده‌گذاران، آن را به تصرف درآورد. اگر سپرده‌گذاران بتوانند بر اقدام سریع، به موقع و دقیق متولی تنظیم مقررات (رگولاتور) قبل از سقوط سهام بانک تکیه نمایند انگیزه‌ای برای هجوم برای دریافت سپرده‌ها از بانک در صفهای طویل وجود نخواهد داشت. اما متولی نظارت و تنظیم مقررات در اجرای دقیق حق فسخ با مشکلات تکنیکی و سیاسی زیادی روبروست. نتیجه آن است که در عمل بانکهایی که قادر نیستند مطالبات سپرده‌گذاران را پرداخت نمایند تا مدتها پس از رسیدن به نقطه زیان‌دهی اجازه فعالیت می‌یابند.

۴- اگر حق فسخ دیر به اجرا درآید و نتواند از رسیدن بانک به مرحله زیان‌دهی جلوگیری نماید شاید بیمه سپره بتواند از سپرده‌گذاران حمایت کند و انگیزه آنها را برای خروج از سایر بانکها، حتی آنهایی که در معرض تهدید قرار دارند از بین می‌برد. در پاسخ به بحران بانکی در دوران رکود بزرگ، ایالات متحده شرکت بیمه سپرده فدرال[1] را در سال ۱۹۳۳ تأسیس کرد تا از سپرده‌های کوچک را در مقابل زیان حمایت گردد. کم وبیش در سایر کشورها نیز سیستم بیمه سپرده وجود داشته است اما این بیمه‌ها از ساختاری طول و دراز و پیچیده برخوردار بوده‌اند. تنها طی ۳۰ سال گذشته کشورهای جهان به طور جدی اقدام به ارائه بیمه

1. Federal Deposit Insurance Corporation

سپرده به صورت کارآمد و بدون پیچیدگیهای خاص نموده اند. هرچند در ابتدا به نظر می‌رسد که بیمه سپرده با هدف حمایت از مصرف کننده و مشتری به‌وجود آمده باشد، اما این بیمه می‌تواند نقش مهمی در تثبیت سیستم بانکی در مقابل شوکها بازی نماید. در هر صورت، حمایت همچنان کامل و بدون نقص نیست و برخی از سپرده‌گذاران در مقابل زیانهای بانکی آسیب پذیر هستند و همچنان احتمال هجوم برای خارج کردن سپرده‌ها از بانکها در شرایط بحرانی باقی است.

۵- حتی اگر هجوم برای بازپس‌گیری سپرده‌ها در سایر بانکها یا سایر مؤسسات مالی رخ دهد، آخرین وام دهنده (مرجع نهایی) میتواند مؤسسات و بانکها را از طریق قرض‌دهی در قبال دارایی‌های غیرنقد ایشان توانمند سازد تا مطالبات طلب کاران خود را بپردازند به‌جای اینکه مجبور باشند آن دارایی‌های غیرنقد را به دلیل نیاز مبرم به نقدینگی با قیمت‌های بسیار نازل به حراج بگذارند. معمولاً بانک مرکزی به عنوان آخرین مرجع وامدهی عمل می نماید زیرا از منابع مالی لازم برای دخالت در بازار پول در پاسخگویی به تقاضای اضافی برای نقدینگی برخوردار است.

۶- حتی اگر آخرین مرجع وام‌دهی (بانک مرکزی) برای حل مشکل نقدینگی بانکها به آنها وام ندهد، مقامات پولی می‌توانند از طریق ضوابط، نگهداری حد مشخصی از ذخایر توسط بانکها را اجباری کرده و به این ترتیب تقاضای عمومی برای نقدینگی را خنثی نمایند و از فرار سرمایه‌ها به سمت نقدشوندگی و جدا شدن از سایر بخشهای سیستم مالی جلوگیری نمایند. در اغلب کشورهای مدرن، مقامات پولی همواره کنترل‌های سیاستی را بر پایه پولی اعمال می‌نمایند.

مدار شکن‌های فوق نقش اساسی در سیستم پشتیبان مالی دارند و در کشورهای صنعتی عمده توانسته‌اند با موفقیت از سرایت بحران بانکی از یک بانک به شبکه بانکی و مالی جلوگیری نمایند. به‌طور مثال در دهه ۱۹۳۰ میلادی این مدار شکن‌ها توانستند مانع بسیاری از تنش‌ها و شوکهای مسری از یک مؤسسه سپرده پذیر به سایر بخشهای سیستم گردند. در بحران بانکی سوئد در دهه ۱۹۹۰، Riksbank

توانست از گسترش شوکها و بروز بحران در شبکه مالی خود جلوگیری نماید و زیانهای وارده به بخش واقعی اقتصاد را به حداقل برساند. در حقیقت، سیستم‌های بانکی در اقتصادهای بازار با حمایت ضمنی مقامات پولی و تنظیم‌کننده مقررات خود در حال فعالیت هستند. دخالت متولی تنظیم مقررات در زمان بروز بحران موضوعی کاملاً پذیرفته شده در اقتصادهای مبتنی بر بازار است. شبکه پشتیبان مالی موفق شده است تا فرار از شبکه بانکی، وحشت بانکی و ایجاد اختلال در شبکه مالی را با موفقیت کاهش دهد. البته شبکه پشتیبان می‌تواند دارای معضلاتی نیز باشد. اتکاء بیش از اندازه بانکها به شبکه پشتیبان و اتخاذ ریسک بیشتر از یک سو باعث می‌شود که بانکها از توجه کافی به میزان خطری که پذیرفته اند خود را بی‌نیاز احساس کنند و از سوی دیگر هرچه بانک دسترسی بیشتری به شبکه پشتیبان داشته باشد تصور خواهد کرد که می‌تواند موضع ریسکی‌تری اتخاذ نماید بدون اینکه نگران عواقب احتمالی چنین اقدامی باشد. نتیجه این خواهد بود که احتمال سقوط شدید و نابودی کامل بانکها افزایش خواهد یافت.این "کج‌منشی"[1] شبکه پشتیبان، بر تعدد و شدت مشکلات بانکی می‌افزاید. در شرق اروپا و آسیای شرقی نمونه‌های بسیار خوبی در مورد مؤسساتی که ریسک بیش از اندازه‌ای پذیرفتند و در نهایت متحمل خسارات زیادی شدند وجود دارد. منشأ بحران مالی جهان در سال ۲۰۰۷ میلادی نیز دقیقاً از همین کج منشی شکل گرفت. همانطور که قبلاً اشاره شد، از سال ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۵ میلادی سه چهارم اعضای صندوق بین‌المللی پول دچار بحرانهای بانکی و مالی پرهزینه و مشکل‌آفرینی شدند. برای مثال، هزینه واقعی بحران اعتبارات و پس انداز در ایالات متحده در حدود ۵ درصد تولید ناخالص داخلی این کشور برآورد می‌شود. این هزینه برای ژاپن ۵ تا ۱۰ برابر بیشتر بوده است. در کشورهای کمترتوسعه‌یافته که ابعاد بحران بزرگ تر و منابع مالی کمتری برای حل آن وجود داشته است و حتی هزینه بحران از ظرفیت مالی این کشورها فراتر رفته است (GUP, 2000).

1. Moral Hazard

۴-۲- مقررات‌گذاری در صنعت بیمه

۴-۲-۱- مقدمه

کسب و کار بیمه، در شکوفائی و توسعهٔ جامعه اهمیت بسزایی یافته و پایداری آن به عنوان یک بازار مالی برای اقتصاد ضروری است. برخی عقیده دارند که سقوط بیمه از منظر اقتصاد کلان، اثرات عظیمی در بر خواهد داشت و بیمه صنعتی است که بزرگی آن مانع از این می‌شود که اجازهٔ سقوط داشته باشد. ولی به دلیل برخی ملاحظات، صحت عملکرد بازارهای بیمه، به خصوص وقتی در چارچوب مفهوم کلی اطمینان از رقابت در بازار به آن نگاه می‌شود، شکننده است. اهمیت توان ایفای تعهدات بیمه‌گران به اقتصاد و رابطهٔ نامتعادل بین بیمه‌گران و جمعیت بیمه شده، قانون‌گذاران را به سمت این سیاست سوق می‌دهد که لازم است این بخش به شدت قانونگذاری شود. این مقررات شامل موارد زیر می‌باشد: قوانین اعطای مجوز، نظارت مداوم، و مداخله در روابط بیمه گر- بیمه شده. تنظیم مقررات رقابت به هدف حمایت و حفظ رقابت از طریق جلوگیری از تبانی و سوءاستفاده از قدرت بازار و نیز تنظیم راهکار برای رفتارهای تجاری و رقابت عادلانه است.

۴-۲-۲- عملیات بیمه و اهداف تنظیم مقررات

بیمه، ابزاری برای مدیریت و برخورد با ریسک (وجود احتمال رخداد خسارت در آینده) است. بیمه، ابهام رخداد خسارت را با یک هزینهٔ کمتر جایگزین می‌کند. عملی بودن بیمه براساس سه فعالیت زیر است (IAIS, 1997).

انتقال خطرپذیری[1]: خطرپذیری از فرد ریسک گریز[2] (به دلیل اصل فایدهٔ نهایی نزولی، مردم ترجیح می‌دهند یک ارزش نامطمئن از دست داده و به جای آن

1. Risk transfer
2. risk averse

یک ارزش مطمئن برابر را حفظ کنند و حاضرند هزینهٔ بیشتری برای حذف آنچه یک خطر نامطلوب می‌دانند بپردازند) به بیمه‌گر بی‌تفاوت نسبت به ریسک[1] منتقل می‌شود (تا زمانی که ارزش مورد نظر، یکسان باقی بماند، بیمه‌گر هیچ ترجیحی نسبت به آن نخواهد داشت).

ثانیاً، ادغام خطرپذیری[2]: از طریق بیمهٔ چندین بیمه‌گذار، عدم اطمینان، بیمه شده تبدیل به اطمینان بیمه‌گر می‌شود؛ بیمه‌گر پیش‌بینی می‌کند که چنین خطری برای برخی از مشتریانش پیش خواهد آمد. این ایده، ماهیت اصلی "قانون اعداد بزرگ" اصل بنیادی در بیمه می‌باشد: ریسک تجمعی کوچکتر از مجموع ریسکهای جداگانه‌ای است که آنها را پوشش می‌دهد. به منظور ادغام خطرپذیری، باید خطرات تقریباً متجانس (برای اجتناب از یارانه متقابل بیمه‌های با ریسک بالا توسط بیمه‌های با ریسک پایین) و مستقل باشند (تا نتوان خسارت‌های یک ریسک را با حق بیمه کم بر سایر موارد بیمه شده پوشش داد).

سوم، تخصیص ریسک[3]: قیمتی که هر بیمه شده می‌پردازد باید متناسب با ریسکی باشد که با آن مواجه است. بین هزینهٔ پالایش این طبقه‌بندی و سود حاصل از طریق متناسب ساختن حق بیمه با خطرها تعادل وجود دارد. خروجی کلی سه فعالیت اقتصادی ذکر شده بیان می‌کند که بیمه از نظر اقتصادی مطلوب است. انعقاد قرارداد بیمه بدون اثرات خارجی[4]، رفاه اجتماعی را بهبود می‌بخشد؛ در عین حال همزمان، انواع خاصی از بیمه موجب می‌شوند که تمهیدات مقرون به صرفه‌ای اندیشیده شوند. به علاوه، بیمه، بیمه شدهٔ ریسک گریز را تشویق می‌کند که سرمایه‌گذاری‌هایی انجام دهد که درغیر این‌صورت در آنها مردد بود و بدین ترتیب موجب رشد اقتصادی می‌شود. ضمناً بیمه عمر به عنوان یک سرمایه‌گذاری دراز مدت و ابزار پس‌انداز عمل می‌کند. این نوع بررسی عملیات بیمه از نظر اقتصادی، یکی از تعاریف آن را روشن

1. risk neutral
2. risk Pooling
3. risk allocation
4. Externalities

می‌سازد؛ " یک ذخیرهٔ استراتژیک[1]" به منظور تعادل اقتصادی.

بیمه، اهداف اجتماعی غیراقتصادی نیز دارد. بیمه، هنجارهای بیمه شده را تغییر داده و حتی بر تفکر هنجاری آنها نیز تأثیر می‌گذارد. ۱) به دلیل انگیزه‌ای که شرکتهای بیمه، در مورد تنوع[2] و نیز کاهش ریسک دارند، تمهیداتی اندیشیده و در تلاش اجتماعی برای جلوگیری یا به حداقل رسانی ریسک تلاش می‌کنند؛ مثلاً شرکتهای بیمه، مؤسسان نیروهای اطفای حریق آمریکا بودند و برنامه‌های سلامت عمومی مانند واکسیناسیون را اجرا کردند. ۲) شرکتهای بیمه، هنجارهای فردی را تحت تأثیر قرار داده و تغییر می‌دهند و این کار از طریق الزام افراد به اقدامات امنیتی به عنوان شرط ضروری یک قرارداد بیمه می‌باشد. سوم اینکه، بیمه بر "افکار عمومی"[3] تأثیر می‌گذارد. شرکتهای بیمه محکومیت مذهبی - اخلاقی بیمه عمر به ارزش‌گذاری منفی به زندگی را به یک تصویر معکوس تغییر دادند. آنها خرید بیمه عمر را به عنوان یک تعهد اخلاقی لازم نسبت به افراد وابسته به فرد معرفی کردند. به علاوه، بیمه یک معیار تصحیحی را تشکیل داده است: بیمه بخشی از سرمایه خسارت دیدگان را به آنها باز گردانده و بدین ترتیب دو دستگی را در میان اقشار جامعه کاهش می‌دهد. و نهایتاً اینکه برخی بیمه را به عنوان یک"اقدام آموزشی" تعریف کرده‌اند: بیمه مسؤلیت‌پذیری عمومی برای کاهش ریسک را تقویت کرده و از طریق افزایش همبستگی اجتماعی (تعهد برای بخشیدن و حق دریافت کمک در صورت زیانهای خاص) در توسعهٔ تفکر اخلاقی کمک می‌کند.

۴-۲-۳- مشخصه‌های بازار بیمه و دلایل تنظیم مقررات آن

به منظور بحث در مورد مزایا و معایب تنظیم مقررات بیمه و تحلیل مشکلات حاصل از تنظیم مقررات رقابت، لازم است مشخصه‌هایی را که بازار بیمه را از سایر بازارها متمایز می‌کند، مورد بحث قرار داده و دلایل تنظیم مقررات این بازار را

1. Strategic buffer
2. diversify
3. public debates

بررسی کنیم. مشخصهٔ مهم صنعت بیمه، مسألهٔ بنیادی " اطلاعات نامتقارن دوجانبه[1]" می‌باشد (OECD, 2001): بیمه شده در فهم قراردادهای بیمهٔ پیچیده، مشکل زیادی داشته و توانایی ارزیابی تناسب و صحت آن را ندارد. این جنبه از عدم تقارن به عنوان " عدم شفافیت" شناخته می‌شود. محصولات بیمه‌ای را می‌توان به عنوان، کالای تجربی یا "کالای باورگونه" تعریف کرد زیرا بیمه شده تنها بعد از اتمام قرارداد، می‌تواند ارزش آن را ارزیابی کند (و ممکن است توانایی آن را هم نداشته باشد). از طرف دیگر، بیمه‌گران با مشکل کمبود اطلاعات مربوط به خطرات مطرح در مورد یک بیمه شدهٔ خاص مواجه هستند. این جنبه از عدم تقارن منجر به دو پدیدهٔ بسیار مباحثه برانگیز می‌گردد: "انتخاب معکوس[2]" و مخاطرات اخلاقی[3].

طرفهایی با خطرپذیری بالا که انگیزهٔ بیشتری برای بیمه شدن دارند، حق بیمهٔ نسبتاً کمی می‌پردازند (به دلیل عدم توانایی بیمه‌گر در ارزیابی ریسک عملی آنها). در نتیجه، تعداد مدعیان (اصحاب دعوی) و میزان خسارت افزایش می‌یابد. در نتیجه، حق بیمه افزایش می‌یابد که به نوبهٔ خود موجب می‌شود طرفهایی که خطرپذیری پایینی دارند، از خرید بیمه خودداری نمایند. این زنجیرهٔ وقایع منجر به این می‌شود که تنها ریسکهای بالا تحت پوشش بیمه باقی بمانند. پیامد درازمدت ممکن در حذف بخشهای بیمه‌ای "خوب"، سقوط کل بازار است. سایر فاکتورهای رخ دادن انتخاب معکوس عبارتند از: غیریکنواختی احتمال خسارت در بین بیمه-شدگان، ریسک‌گریزی طرفهای با ریسک پایین (که تعیین کنندهٔ کشش تقاضا خواهد بود) و سطح آگاهی بیمه شده در رابطه با ریسکهایی که با آن مواجه هستند. موضوع دیگر آن است که رفتار بیمه شده پس از خرید یک بیمه نامه تغییر می‌کند و ممکن است تلاشهای خود را در جهت کاهش ریسک کم کند. این مسأله منجر به ریسکهای بالاتر و هزینه‌های بیمه بیشتر می‌گردد. زمینهٔ توسعهٔ مخاطرات اخلاقی، تغییر در رفتار بیمه شده و عدم توانایی بیمه‌گر در پیش‌بینی زودهنگام این

1. dual asymmetric information
2. adverse selection
3. moral hazards

تغییر یا جلوگیری از آن از طریق حذف این رفتار از پوشش قرارداد بیمهٔ او می‌باشد. پدیدهٔ بالا، به عنوان اساس دو شکست کلاسیک در بازار یعنی اطلاعات نامتقارن و اثرات خارجی تلقی می‌شود (افزایش ریسک مخاطرات اخلاقی، یک اثر خارجی منفی است، با این حال باید اشاره شود که عملیات اجتماعی بیمه را می‌توان به عنوان اثرات خارجی مثبت تفسیر نمود؛ بیمهٔ اجباری برخی اوقات براساس این طرز فکر مطرح می‌گردد). این شکستهای بازار به عنوان توجیهی برای تنظیم مقررات مطرح می‌گردند. ولی دلیل اصلی تنظیم مقررات، یک مشخصهٔ بنیادی دیگر از بازار بیمه است: نیاز به ثبات مالی بالا، به دلیل طبیعت "طولانی مدت" محصولات بیمه‌ای و این واقعیت که بیمه، مبتنی بر اعتماد است. مشخصهٔ"طولانی مدت " به این معنی است که در مرحلهٔ خرید بیمه، مصرف کننده، تنها یک قول دریافت می‌کند. در نتیجه، توان ایفای تعهدات بیمه‌گر نسبت به سایر نهادهای تجاری به اطمینان بیشتری نیازمند است زیرا ارزش یک محصول قولی (تعهدی) کاملاً بسته به توانایی حفظ آن است. اعتماد، یک عنصر حیاتی برای تمایل بیمه شده در مورد سرمایه‌گذاری نزد بیمه‌گر یا اتکا به خدمات آنها برای برنامه‌ریزی‌های آینده است. تحلیل سطح کلان نیز از تنظیم مقررات بیمه و حفظ توان ایفای تعهدات حمایت می‌کند: بیمه‌گر، وجوه و سرمایه‌های زیادی در اختیار دارد؛ به همین ترتیب، شکست آنها تأیید بسیار زیادی بر روی بسیاری از بیمه‌گذاران و ذینفعان خواهد داشت (به خصوص در بیمهٔ عمر که در آن هیچ امکانی برای یافتن جایگزینی برای خسارت پس‌انداز عمر وجود ندارد). ثبات صنعت بیمه، مانند سایر بازارهای مالی، یک عنصر حیاتی برای موازنهٔ اقتصادی کلی است. تهدید دیگری که توسط برخی عناصر ساختاری بازار بیمه اعمال مطرح می‌گردد، به عنوان بحث ظرفیت[1] یا بحث رقابت مخرب شناخته می‌شود. صنعت بیمه، مانند دسترسی به بازار محدودهٔ ملموسی ندارد (مگر اینکه موانع تنظیم مقررات برای ورود ایجاد

1. Capacity argument

شود). در نتیجه، ممکن است ظرفیت بیش از حد[1] به وجود آید. این مسأله به همراه مشخصهٔ طولانی مدت بودن منجر به رقابت مخرب می‌شود: ممکن است بیمه‌گران مجبور شوند سیاست تبعیض قیمت را قائل شوند که به تدریج پوشش لازم در کار خود را از دست خواهد داد. (به دلیل مشخصه "طولانی مدت بودن" زمان زیادی تا کشف این مسأله می‌گذرد). روشن است که چنین سقوطی، توان ایفای تعهدات بیمه‌گر را تهدید خواهد کرد. این سناریو، یک استدلال منطقی برای تنظیم مقررات صنعت بیمه است.

سه مشخصهٔ اقتصادی مرتبط با نیازهای خاص به عنوان توجیه تنظیم مقررات (یا صحیحتر اینکه به عنوان دلیلی برای بکارگیری سیاست رقابتی) مطرح شده‌اند (OECD, 2001):

۱) نیاز به همکاری به منظور ارزیابی صحیح ریسک و تنظیم صحیح نرخها: موفقیت صنعت بیمه به شدت وابسته به اندازهٔ پایگاه داده‌ای که به آن متکی است می باشد؛ " قانون اعداد بزرگ" نیازمند پایهٔ آماری گسترده‌ای برای ارزیابی و دسته‌بندی ریسک و تنظیم حق بیمه‌های مناسب است. یک برداشت احتمالی از این پایگاه داده این است که عملا یک انحصار طبیعی می‌باشد. بدین ترتیب در زمرهٔ مورد توافق‌ترین توجیهات تنظیم مقررات قرار می‌گیرد. ولی ولو اینکه یک پایگاه دادهٔ مشترک رسمی تأسیس نشود، برای اجتناب از عدم کارایی و جلوگیری از تنظیم نرخ نادرست، بیمه‌گران به همکاری اطلاعاتی نیاز دارند.

۲) همکاری لازم در جهت بیمهٔ مجدد (بیمهٔ اتکایی): بیمه‌گران مجدد، بیمه شدگان را مجبور می‌کنند تا از تعاریف و دسته‌بندیهای تقریباً مشابه آنها استفاده کنند زیرا تولید بیمه مجدد "مناسب"[2] برای هر بیمه شده بطور مجزا، بسیار هزینه‌بر است.

۳) همکاری برای "بیمهٔ مشترک": برخی ریسکها به حدی بزرگ هستند که یک بیمه‌گر آن را بیمه نخواهد کرد. در نتیجه، همکاری بین بیمه گران تنها راه

1. excessive capacity
2. tailored

پوشش آنهاست.

مشخصه‌های بازار و دلایل تنظیم مقرراتی که در بالا ذکر شد، دو هدف تنظیم مقرراتی کلی را شکل می‌دهند: حمایت از صنعت و حمایت از مصرف کننده.

مورد اول، اساساً از عملیات اقتصادی بیمه و توجیهات بالا ناشی می‌شود. ماهیت این حمایت، اطمینان از توانایی ایفای تعهدات و ثبات شرکت های بیمه و بازار بیمه در کل است. هدف حمایت از مصرف‌کننده به شدت وابسته به مورد اول می‌باشد ولی برخی دلایل جانبی نیز در آن دخیل هستند. هسته این رویکرد این است که بیمه شده در مقایسه با بیمه‌گر نسبتا ضعیف‌تر است: آنها با قراردادهای استاندارد ولی پیچیده‌ای رو به رو هستند (که موجب عدم شفافیت می شود)؛ در ارزیابی ریسک مشکل دارند و به دلیل اینکه بیمه گران مجبور به عمومیت دادن موارد بیمه هستند، در معرض طبقه‌بندی‌های نامناسب ریسک می‌باشند. برای حمایت از مصرف کنندگان، تنظیم مقررات ایفای تعهدات کافی نیست: شرکت‌های بیمه ممکن است نه تنها تبعیض قیمتی قائل شوند، بلکه ممکن است با سوء استفاده از نقاط ضعف نسبی مصرف‌کنندگان در قیمت‌ها مبالغه کنند. (به خصوص اگر رقابت محدود باشد). در نتیجه، محافظت از مصرف کننده، یک هدف مشخص مسؤولان سازمان تنظیم مقررات بیمه است که سعی در دستیابی به تعادل اصلاحی در بازار بیمه دارند. تعاریف معمول اهداف تنظیم مقررات در ادبیات تنظیم مقررات حقوقی، "تضمین دسترسی" "عادلانه" هستند. "بیمه باید برای همه افرادی که نیازمند آن بوده یا ملزم به داشتن آن هستند، در دسترس باشد. منظور از دسترسی به معنی دسترسی با قیمتی منطقی است." بخشی از این رویکرد، گرایش ذاتی آن به حل تناقضات و تبانی‌ها به نیابت از مصرف‌کننده است. این گرایش (به صورت بالقوه) بهره‌وری اقتصادی دارد. زیرا توسط بیمه‌گر تنظیم شده و محاسبات حق بیمه بر مبنای آن تعیین می‌گردد.

تنظیم مقررات البته دارای ایراداتی نیز هست، بزرگ‌ترین تهدیدی که تنظیم مقررات نرخ برای قیمت‌گذاری رقابتی و کارایی بازار مطرح می‌کند، این است که

سازمان تنظیم مقررات قیمت های نادرستی را تعیین یا تأیید می‌کند و بدین وسیله موجب عدم کارایی و اختلال می شود. حتی اگر سرمایه‌گذاری بالایی بر روی هزینه‌های اجرایی شود، سازمان‌های تنظیم مقررات همواره در مقام پایین‌تر قرار خواهند داشت: دانش آنها براساس اطلاعاتی است که از فیلتر بیمه گران گذشته است (در حالی که بیمه گران، خود، اطلاعات کاملی ندارند). در نتیجه، احتمال تنظیم قیمت نامناسب بسیار زیاد است به خصوص اگر سازمان تنظیم مقررات سعی در تنظیم مقررات نرخ های حق بیمه خالص و نیز سایر عناصر قیمتی داشته باشد. به طور تجربی، سازمان‌های تنظیم مقررات معمولاً نرخ ها را بالاتر از قیمت رقابتی تعیین می کنند. مثلاً در دهه ۱۹۸۰، حق بیمه های عمر که در بلژیک بسیار بالا تعیین شده بود، سه برابر قیمت‌های بازار انگلستان بودند.

۴-۲-۴- عمده‌ترین موارد شمول تنظیم مقررات در صنعت بیمه

توجیهات و اهداف ذکر شده در بخش قبل موجب شده است که قانون گذاران، سه نوع اصلی تنظیم مقررات بیمه را تعیین کنند: تنظیم مقررات توانایی ایفای تعهدات، نرخ و بیمه نامه. پس از یک بررسی کوتاه این سه نوع تنظیم مقررات، نقدی رقابتی از آنها ارائه می‌کنیم (IAIS, 1997).

۴-۲-۴-۱- تنظیم مقررات توانایی ایفای تعهدات

در این نوع تنظیم مقررات، سه روش اعمال می شود:

۱) ملزومات فنی مورد نیاز و شرایط اعطای مجوز: حداقل ملزومات سرمایه-ای، محدودیت در ساختار صنفی در مالکیت و گاه ممنوعیت ورود در کسب و کارهایی به جز بیمه و سرمایه‌گذاری‌های مشابه است. با این روش‌ها، از ثبات مالی شرکت های بیمه و کفایت منابع مالی اولیه آنها برای پوشش تعهداتشان اطمینان حاصل می‌شود. این نظارت، مسؤولان تنظیم مقررات بیمه را به شدت در شکل‌دهی ساختار بازار درگیر می کند، زیرا از طریق تأیید تهیه کنندگان بیمه قبل از ورود آنها

به بازار نفوذ زیادی کسب و اعمال می کنند.

۲) نظارت بر امنیت و درستی سازمان تنظیم مقررات: سرمایه‌های بیمه گران باید در عمل بیشتر از تعهدات آن‌ها به انضمام "حاشیه توانایی ایفای تعهدات"[1] باشد. با وجود خطر انحلال در صورت تصمیم نماینده بیمه (IC)، این نوع تنظیم مقررات بر بررسی‌های مالی سالانه سازمان تنظیم مقررات توسط شرکت‌های بیمه، نظارت بر سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌ها، بررسی گسترده و ملزومات بهبود توانایی ایفای تعهدات تکیه دارد.

۳) یکی از ابزارهای تنظیم مقررات توانایی ایفای تعهدات، وجه‌الضمان است. در صورت انحلال یا عدم توانایی ایفای تعهدات، این وجوه باید از بیمه‌گذار، ذی نفعان و ارباب دعوی محافظت کند و این محافظت باید بهتر از محافظتی باشد که طبق قوانین ورشکستگی عادی اعمال می‌گردد. این وجوه، که معمولاً توسط شرکت‌های باقی مانده برحسب ارزیابی سهام بازار آنها تأمین می‌شود، پرداخت مالی که باید به بیمه‌گذاران یک بیمه‌گر ورشکسته داده شود را پوشش می دهد.

۴-۲-۴-۲- تنظیم مقررات نرخ

تنظیم مقررات نرخ، براساس سه جزء ضروری است: عدم آگاهی کامل مصرف کننده؛ عدم تقارنی که مصرف کننده را در وضعیت نسبتاً ضعیف‌تری قرار می‌دهد؛ و مشکلات شکست:"تنظیم مقررات نرخ‌های حق بیمه عموماً به این هدف است که اطمینان حاصل شود درآمد یک بیمه‌گر برای پوشش خطرات (با یک حاشیه منطقی) مناسب است، بدون اینکه برای خریداران بیش از حد گران بوده یا ناعادلانه باشد."

چند نوع تنظیم نرخ وجود دارد:

قیمت‌های مدیریت شده: دستورالعمل تنظیم مقررات کامل نرخ‌ها، یک روش نادر که هنوز موجود است؛

پیش تأیید: رگولاتور، نرخ های بیمه‌ای را که بیمه گران پیشنهاد کرده اند، تأیید کند:

---

1. margin of solvency

دسته بندی و استفاده: عادی ترین نوع تنظیم مقررات نرخ است که در آن بیمه-گران می توانند به صورت یک جانبه نرخ ها را تغییر دهند ولی رکولاتور ممکن است در مرحله بعد آنها را رد کند؛

نرخ‌گذاری قابل انعطاف: بیمه گران در تغییر نرخ‌ها در محدوده تعیین شده توسط سازمان تنظیم مقررات آزاد هستند، تنظیم نرخ رقابتی باز: حداقل دخالت دولتی با مرجعیت جزئی سازمان تنظیم مقررات که به IC تنها برای رد کردن نرخهای "ناعادلانه غیر منطقی یا بیش از حد" حق وتو می‌دهد.

۴-۲-۴-۳- تنظیم مقررات بیمه نامه

تنظیم مقررات بیمه نامه، عموماً متمرکز بر حمایت از مصرف‌کننده است: لازم است به منظور حل مشکل تعادل (ناآگاهی‌های مصرف کننده) بدون ضرر رساندن به کارایی حاصل از کاهش هزینه‌های تراکنش از طریق قراردادهای استاندارد، بیمه نامه ها نیز مورد نظارت قرار گیرند. این تنظیم مقررات براساس لزوم مقررات اجباری و پیش تأیید قراردادهای بیمه و تغییرات مداوم آنها توسط سازمان‌های تنظیم مقررات است. با اینکه اثر توزیعی این مقررات مورد تردید است، به دلیل اینکه بیمه گران تمام تلاش خود را برای وزن‌دهی آنها و به حساب آوردن ارزش آنها در نرخ‌ها و حق بیمه آنها کرده‌اند، وارد کردن این مقررات مانع از (یا کاهش دهنده) مشکل حذف این بخش های بیمه به دلیل انتخاب معکوس می شود به خصوص اگر به همراه تنظیم مقررات نرخ باشد. این مسأله هم چنین از مصرف کنندگان در مقابل اثرات ناهماهنگی شناختی (خوش بینی بیش از حد، تأثیر وقایع اخیر، نوع ارائه و دست کم گرفتن سودهای آینده مانند حقوق بازنشستگی) حمایت می کند.

۴-۲-۵- ابزارهای تنظیم مقررات بیمه

تنظیم‌کنندگان مقررات بیمه در سراسر جهان بطور نسبی به شش ابزار تنظیم

مقررات متکی هستند که عبارتند از:

- الزامات ورود
- توانایی ایفای تعهدات (الزامات سرمایه‌ای)
- الزامات ترازنامه
- الزامات مربوط به همکاری با سایر مؤسسات مالی
- الزامات پاسخگویی
- الزامات دولتی

در سال ۱۹۹۴ از میان تنظیم‌کنندگان مقررات بیمه، شرکت بین‌المللی با ایجاد انجمن ناظرین بیمه (IAIS) پیشرفت قابل توجهی در زمینه مقررات گذاری کسب نمودند. از زمان تشکیل این انجمن، IAIS مستنداتی منتشر نمود که هدف از انتشار آنها استانداردسازی رویکرد بین‌المللی در رابطه با مقررات بیمه و بهبود همکاری‌های بین‌المللی بود. این مستندات شامل موارد زیر می‌شود:

- اصول اصلی و هسته‌ای بیمه
- اصول نظارتی بیمه
- راهکارهایی در رابطه با مقررات بیمه و نظارت برای اقتصاد بازار در حال پدیدار شدن
- توافق نامه‌های بیمه
- یادداشت تفاهم نمونه (مدل)
- استاندارد نظارت بر اعطاء مجوز
- استاندارد نظارت بر بازرسی‌های در محل
- استاندارد نظارت بر سایر موارد مشتق

از این موارد سند اصلی، سند اول است که به روزآوری و جایگزین شده است. اصول هسته‌ای که در مقیاس بزرگتر دنباله‌روی اصول هسته‌ای تنظیم کنندگان مقررات بانکداری بین‌المللی می‌باشد، تلاش برای هماهنگ‌سازی روش‌ها و رویکردهای تنظیم مقررات در سراسر دنیا را منعکس می‌کند. با اینکه دراین مرحلهٔ

ابتدایی اصول با عبارات بسیار کلی آورده شده‌اند، راهکارهای مفیدی که در بهترین نمونه‌های بین‌المللی پذیرفته شده‌اند را فراهم می‌کنند.

۴-۲-۵-۱- سازماندهی یک تنظیم کنندهٔ مقررات بیمه

اصول IAIS بیان می‌کند که لازم است تنظیم کنندهٔ مقررات سازماندهی شود تا مؤثر باشد. بدین معنی که می‌بایست جوابگو و مستقل باشد و کارمندان ماهر و قدرت کافی داشته باشد و نهایتاً دارای عملکردی شفاف باشد.

صدور مجوز (الزامات ورود) وتغییرات کاربری

اصول IAIS در رابطه با الزامات ورود شامل موارد زیرمی‌شود:

- کلیهٔ شرکت‌هایی که می‌خواهند متعهد بیمه در بازار خانگی شوند باید برای این کار مجوز دریافت کنند.
- تنظیم کنندهٔ مقررات می‌بایست در اعطاء مجوز تناسب مالکان، رؤسا، مدیریت ارشد و طرح تجاری شامل طرح سرمایه و توان مالی مورد نظر برای ایفای تعهدات را مورد ارزیابی قرار دهد.
- تنظیم کنندهٔ مقررات می‌بایست هرگونه تغییر درکاربری یک شرکت بیمه را مورد تجدید نظر قرار دهد و الزامات شفافی در رابطه با تغییرات کاربری ایجاد نماید.
- ممکن است یک تنظیم کنندهٔ مقررات بخواهد در ارائهٔ مجوز دسترسی به بازار خانگی، به کارهای نظارتی انجام شده توسط یک تنظیم کنندهٔ مقررات که در حوزهٔ دیگری عمل می‌کند؛ اعتماد کند، به این شرط که بخش عمدهٔ حوزهٔ کاری و قلمرو دو تنظیم کنندهٔ مقررات معادل یکدیگر باشد.
- تنظیم کنندهٔ مقررات می‌بایست تغییرات مالکیت و کاربری را مورد بازنگری قرار دهد و در هنگام بروز تغییرات، شرایط شفافی تعیین کند.در این شرایط بصورت تلویحی ذکر شده است که تنظیم کنندهٔ مقررات دارای قدرت قانونی است تا یک مجوز را صادر نماید و پس از صدور آن را پس بگیرد. (این مسأله بطور

واضح وصریح در اصول IAIS آورده شده است).

۴-۲-۵-۲- ادارهٔ مشارکتی و نظارت‌های داخلی

پیچیدگی و اندازهٔ شرکت‌های بیمه منجر شده تا بسیاری از تنظیم‌کنندگان مقررات استانداردهایی را برای ادارهٔ مشارکتی و نظارت‌های داخلی بیمه‌گران اعمال کنند. در اصول IAIS پیشنهاد شده است که تنظیم‌کنندگان مقررات می‌بایست با توجه به موارد زیر الزامات را تعیین کنند.

- نقش‌ها و مسؤلیت‌های هیأت مدیره
- نظارت‌های داخلی که مورد تأیید اعضاء هیأت مدیره و مدیرعامل است و بصورت داخلی اعمال می‌شود(بازنگری این موارد برای تنظیم‌کنندهٔ مقررات می‌بایست میسر باشد)
- اشتباهات سهوی احتیاطی عملکرد بیمه‌گر توسط هیأت مدیره.
- تفاوت میان استانداردهای مشارکتی محلی و شعبات شرکت‌های مشارکتی در سایر حوزه‌ها

در برخی حوزه‌ها، استانداردهای تنظیم کنندهٔ مقررات برای ادارهٔ مشارکتی بیش از این الزامات اولیه گسترش یافته است تا موضوعاتی مانند سیاست‌های داخلی و راهنمای روندها، پروسه‌های پذیرش سیاست‌های حکومتی، الزامات مجزا نمودن وظایف و غیره را پوشش دهد.

۴-۲-۵-۳- استانداردهای احتیاطی (توانایی ایفای تعهدات)

شرکت‌های بیمه به دلیل ماهیت تجاری‌شان در معرض خطر هستند. این اصل بطور گسترده مورد توافق است که سرمایه در یک مؤسسهٔ مالی باید بتواند خسارت‌های غیرمنتظره را پوشش دهد[1]. این نوع سرمایه یک حائل ضروری است

---

۱. این مفهوم نقش سرمایه در یک مؤسسهٔ مالی، کاملاً از نقش سرمایه در یک شرکت غیرمالی مجزا است . در یک شرکت غیرمالی، سرمایه بعنوان منبع تأمین مالی عملیات تجاری در نظر گرفته می‌شود (IAIS 2003)

تا اختلافات میان مخارج و سودهای حقیقی و مورد انتظار را تأمین کند. قدرت ایفای تعهدات معیاری از سرمایه است بطوری که تفاوت میان دارایی‌ها و دیون یک بیمه‌گر را اندازه‌گیری می‌کند. تفاوت میان قدرت ایفای تعهدات و سرمایهٔ حسابداری بواسطهٔ محدودیت‌های قوی معین می‌شود که تنظیم کنندهٔ مقررات در رابطه با شمول و یا مستثنی کردن دارایی‌های اصلی وضع می‌کند.[1] هر چند هر دو مفهوم قابل مقایسه هستند. راهکار IAIS در رابطه با ایفای تعهدات کاملاً مبهم است. در این راهکار قید شده است که فقط لازم است سطوح مینیمم سرمایه به وضوح تعریف شود بطوری که می‌بایست اندازه، پیچیدگی و خطرات تجاری بیمه‌گر را منعکس کند. در عمل اغلب تنظیم کنندگان مقررات بیمه مطابق مقیاس عملکرد بیمه‌گر، یک سطح مینیمم ثابت از سرمایه را برای دریافت مجوز و برخی الزامات سرمایه‌ای تعدیل‌پذیر، تحمیل می‌کنند. این الزامات بطور عمده‌ای در حوزه‌های مختلف متفاوت است الزامات قابل افزایش معمولاً به درآمد حق بیمه یا مسؤلیت‌های ادعای خسارت برجسته مربوط می‌شود. در این زمینه، قوانین و مقررات بیمه کمتر از مقررات بانکداری پیشرفت کرده است. بطوری که تلاش بیشتری برای ایجاد ارتباط الزامات سرمایه‌ای با ریسک‌هایی که واقعاً توسط شرکت مورد سؤال برعهده گرفته می‌شوند وجود دارد. معیار توانایی ایفای تعهدات به شدت براندازه‌گیری دارایی‌ها و مسؤلیت‌ها تکیه دارد. در اصول IAIS توصیه شده است که استانداردها با توجه به دارایی‌ها ومسؤلیت‌های بیمه‌گران تعیین شوند.

راهکارها در رابطه با مسؤلیت‌ها پیشنهاد می‌کنند که تنظیم‌کنندگان مقررات می‌بایست بطور واضح و شفاف مشخص کنند که چه مواردی باید بعنوان مسؤلیت‌های شرکت در نظر گرفته شود. این موارد شامل ادعاهای خسارتی می‌شوند که اتفاق افتاده‌اند ولی هنوز پرداختی در رابطه با آنها صورت نگرفته است، ادعاهای خسارتی که رخ داده‌اند ولی هنوز گزارش نشده‌اند، مقادیر بدهی به سایرین، مقادیر مورد مباحثه و

۱. بطور مثال ممکن است تنظیم کنندهٔ مقررات دارایی‌هایی که به شکل سرمایه در شرکت‌های مرتبط نگهداری می‌شوند و یا وام‌های اعضاء هیأت مدیره یا مدیر عامل و یا شرکاء مرتبط با آنها را مستثنی نماید.

مشاجره، حق بیمه‌هایی که از پیش دریافت شده‌اند، مجموعه تدارکات فنی توسط مأمورین و مقدار اعتباری که برای مقادیر قابل پوشش توافق‌نامه‌های بیمهٔ اتکایی قابل تخصیص هستند. راهکارها توصیه می‌کنند که تنظیم‌کنندهٔ مقررات باتوجه به دارایی‌ها می‌بایست الزاماتی را تنظیم کند تا موارد مختلف از جمله الزامات گوناگون حدودی که ممکن است به دارایی‌ها تحمیل شود تا در کلاسهای مشخص باقی بمانند(مانند کلاس دارایی)، حفاظت از دارایی‌ها، تطبیق الزامات برای دارایی‌ها و مسؤلیت‌ها (خصوصاً در مواردی که ریسک‌های دنباله‌دار وجود دارند) و قابلیت تبدیل به پول دارایی‌ها را معین نماید. معیار توانایی ایفای تعهدات نه تنها از دامنهٔ دارایی‌ها و مسؤلیت‌های ذکر شده تأثیر می‌گیرد بلکه از روش ارزیابی آنها نیز متأثر است. در واقع اندازه‌گیری مسؤلیت-های مرتبط با فعالیت ادعای خسارت مهمترین ریسک ساده برای توانایی ایفای تعهدات یک بیمه‌گر است. مسؤلیت‌ها با توجه به ادعاهای خسارات برجسته (ادعاهای خسارتی که برخلاف بیمه نامه‌های موجود هستند و باید در پرونده قرار بگیرند) و ادعاهای خسارات آینده (ادعاهای خسارتی که بر خلاف بیمه نامه‌های موجود هستند و تا زمان ارزیابی باید رخ دهند) بوجود خواهد آمد. متفاوت بودن اندازه‌گیری این مسؤلیت‌ها می‌تواند اثر اساسی روی اندازه‌گیری توانایی ایفای تعهدات بیمه‌گر بگذارد. در اصول IAIS پیشنهاد شده است که لازم است تنظیم‌کنندگان مقررات استانداردهایی را برای ارزیابی این مسؤلیت‌ها و تدارکات فنی حاصل، تعیین کنند. این کار معمولاً با عطف به بدنهٔ استانداردهای حسابداری مرتبط کشور انجام می‌گیرد. با اینکه اغلب کشورها چنین استانداردهایی را تعیین می‌کنند، با توجه به این مطلب که آیا تنظیم کنندهٔ مقررات اجازه می‌دهد تا تخفیف ارزش زمانی پول در ارزیابی مسؤلیت-های آتی در نظر گرفته شود یا خیر و یا با توجه به حدی که حاشیهٔ احتیاطی یا محافظه کارانه به مسؤلیت ارزیابی شده اضافه می‌شود تا عدم قطعیت اندازه‌گیری شود، نمونه-های مختلف متفاوت هستند.اصول IAIS علاوه بر تعیین استانداردهای ارزیابی مسؤلیت‌ها، تنظیم کنندگان مقررات را ملزم می‌نماید تا در موارد مناسب برای ارزیابی دارایی‌ها نیز استانداردهایی تعیین کنند. مجدداً باید اشاره نمود که با توجه به مجاز

بودن تحقیقات و نیز این مطلب که آیا تنظیم کنندهٔ مقررات ارزیابی کامل بازار به بـازار را تحمیل می‌کند یا خیر، نمونه‌ها متفاوت هستند.

سایر اصول

در مجموع ۱۷ اصل پایه و هسته‌ای وجود دارد. علاوه بر نواحی کلیـدی اعطـاء مجوز، حکومت و توانایی ایفای تعهدات، اصـول دامنـهٔ گـسترده‌ای از موضـوعات ثانویه را پوشش می‌دهند که عبارتند از:

- استفاده از مشتقات و سایر ابزار مالی خـارج از تـراز نامـه (محـدودیت‌هـای موجود در استفاده از آنها، الزامات افشاء و ایجاد کنترل‌های داخلی).
- بیمهٔ مجدد یا بیمهٔ اتکایی (بازنگری تدارکات بعلاوهٔ قواعد تا حدی که بتوان بیمهٔ اتکایی را در ارزیابی دارایی‌ها و مسؤلیت‌ها به حساب آورد)
- هدایت بازار(الزام به اطمینان از اینکه شـرکت‌هـای بیمـه در کلیـهٔ زمـان‌هـا بـا درستکاری، مهارت، علاقمندی، عملکرد بی طرفانه و یکسان و احتیاط عمل می‌کنند.)
- گزارش‌دهی مالی (ایجاد الزامات گزارش‌دهی محاسـباتی متنـاوب بـه تنظـیم کنندهٔ مقررات)
- بازدید از محل (حق بازدید و سرکشی و دریافت اطلاعات)
- ضمانت‌های اجرایی قانون (قدرت تعیین ضـمانت اجرایـی و مالیـاتی بـرای شرکت‌هایی که استانداردهای احتیاطی را رعایت نمی‌کنند و نیز هدایت شـرکت‌هـا برای متوقف کردن موارد نامطمئن)
- عملیات خـارج از مـرز (بیمـه‌ای کـه هـیچ یـک از شـرکت‌هـای بیمـه کـه عملکردشان در حدود مرزهای بین‌المللی است نمی‌توانند از مقررات مربوط بـه آن بگریزند و یک کنسول‌گری فعال بین تنظیم کنندگان مقررات بین‌المللی وجـود دارد – این اصل در یک توصیه نامهٔ مجزا که در اسناد هماهنگی یـا همکـاری مـشترک موجود است، بسط داده می‌شود)
- اصل محرمانگی اطلاعات (به معنای محدودیت‌های حرفه‌ای محرمانه بودن

اطلاعات دریافت شده بواسطهٔ فعالیت‌های تنظیم کنندهٔ مقررات است)

با اینکه موضوع شرکت‌ها بطور شفاف در اصول IAIS مشخص نشده است اما در میان تنظیم‌کنندگان مقررات بیمه در سراسر جهان، رایج است تا کسب و کاری که می‌تواند در ترازنامهٔ یک بیمه‌گر برای یک شرکت بیمه‌ای دیگر انجام شود را محدود نمایند. IAIS پذیرفته است که ممکن است بیمه‌گران نیاز قانونی داشته باشند تا به تجارت‌های خارج از ترازنامه و یا مشتقات آن تشویق شوند. به همین ترتیب IAIS پیشنهاد می‌کند که تنظیم کنندگان مقررات با توجه به این فعالیت‌ها الزاماتی راتعیین کنند از جمله اینکه محدودیت‌هایی برای استفاده از آنها تعیین کنند، تا حدی موقعیت‌های خارج از ترازنامه را افشاء کنند و از کنترل‌های داخلی برای اندازه‌گیری و پایش این موقعیت‌ها استفاده کنند. علاوه بر این نوع تجارت معمولاً تنظیم‌کنندگان مقررات، مقرر می‌کنند که فعالیت‌هایی به غیر از بیمه بصورت فرعی(کمکی) و یا در شرکت‌های جداگانه در ساختار شرکتی دارایی غیرعملیاتی انجام شود.

نظارت

اصول IAIS این مسئله را بطور شفاف بیان نموده است که نظارت احتیاطی مناسب بیمه‌گران هم باید بصورت بازرسی در محل باشد و هم بصورت پایش از راه دور، در رابطه با پایش از راه دور، راهکارها پیشنهاد می‌کنند که یک پروسه می-بایست برای موارد زیر ایجاد شود:

- تعیین دیدگاه و تناوب گزارشات ارائه شده توسط شرکت‌های بیمه.
- تعیین الزامات محاسباتی این گزارشات.
- اطمینان از اینکه بازرسی‌های خارجی دارای استاندارد قابل قبولی هستند.
- انجام بازرسی‌های منظم برای بازبینی تجارت شرکت ورسیدگی به بایگانی‌ها، دفاتر و حساب‌ها.
- داشتن قدرت برای درخواست و دریافت هرگونه اطلاعاتی که تنظیم کنندهٔ

مقررات در حوزهٔ قضایی خود لازم می‌داند تا از شرکت‌های دارای مجوز کسب کند.

۴-۲-۵-۴- راهکارهای خاص IAIS برای بازارهای در حال ظهور

راهکارهای خاصی که توسط IAIS برای اقتصادهای بازار در حال پیدایش تهیه شده است، منعکس‌کنندهٔ شناسایی چالش‌های منحصربه فردی است که صنایع بیمه در بازارهای درحال پیدایش با آن مواجه می‌شوند. IAIS در عین شناسایی منحصر به فرد بودن اقتصاد بازارهای در حال پیدایش، تشخیص داده است که دامنهٔ گسترده‌ای از تجربیاتش و پیاده‌سازی اصول آن نیاز به این دارد که با هر موقعیتی مطابقت داده شود. راهکارها متذکر شده‌اند که بی‌ثباتی در صنایع بیمهٔ بازارهای در حال پیدایش کاملاً به دلیل ترکیبی از محیط اقتصادکلان ناپایدار و مدیریت سهل انگارانهٔ شرکت‌هایی است که بسیاری از آنها متعلق به دولت است. بطور کلی اشتباهات سهوی تنظیم‌کنندهٔ مقررات سهل‌انگاری بوده است و اغلب نیاز به بازدید دارد. IAIS رهنمودهای زیر را عرضه می‌کند:

- ایجاد زیرساخت قانونی لازم برای عملکرد مؤثر بازار(خصوصاً در بسیاری کشورها لازم است که نه تنها مقررات بیمه تقویت شود بلکه لازم است اساس اصول حسابداری، کدهای تجاری و قوانین شرکتی نیز تقویت گردد)
- ایجاد یک نهاد نظارتی بیمه با قدرت کافی برای ارائه مجوز، اعمال استانداردهای احتیاطی و تحمیل ضمانت اجرایی، مهارت‌ها و سرمایه‌گذاری (تنظیم کنندهٔ مقررات می‌بایست از نهادهای سیاسی مستقل باشد و صنعت نیز به همین صورت می‌بایست در استفاده از قدرت و منابع مسؤل و جوابگو باشد.
- تشویق مکانیزم‌هایی که خودشان تنظیم مقررات را برعهده دارند مانند کدهای صنعتی راهبردی و بدنه‌های اعتبار نامه‌های تخصصی.
- افزایش نظم بازار از طریق افشاگری، رقابت و حکومت داخلی مناسب.
- جداسازی شرکت‌های بیمه از سایر فعالیت‌های مالی و تجاری، بیمه از بیمهٔ خوداتکایی، و همچنین فعالیت‌های بیمه عمر از بیمهٔ غیرعمر(این محدودیت‌ها از

محدودیت‌هایی که معمولاً در بازارهای توسعه یافته مجاز هستند، قوی‌تر می‌باشند)

- کنترل روند اعطاء مجوز به شرکت‌های بیمه و حق عملکرد جاری آنها از طریق الزامات سرمایه‌ای مینیم صریح (در بازارهای در حال پیدایش، کمبود سرمایهٔ جمع‌آوری شده یک مسئله رایج است)
- به حساب آوردن بازرسی‌های درمحل، در نظارت جاری و وضع قانون اندازه‌گیری و قواعد پایش برای ارزیابی دارایی‌ها و مسؤلیت‌ها
- از آن جایی که مشکل اغلب بازارهای در حال پیدایش، فرصت‌های محدود سرمایه‌گذاری و افشاگری ناکافی است، می‌بایست به روندهای ارزیابی و مدیریت ریسک‌های شرکت‌ها توجه خاص نمود و با توجه به گوناگونی، تطابق ارزیابی دارایی و سایر موارد، استانداردها را تعیین نمود.
- پایش بیمهٔ اتکایی از نزدیک و دوری از مانع شدن دسترسی خانگی به بیمه-گران خارجی با کیفیت بالا (بیمهٔ اتکایی ابزار مهمی در ارزیابی پشتیبانی سرمایهٔ خارجی است ولی درعین حال در بازارهای در حال پیدایش بعنوان ابزاری برای انتقال پول نقد جاری به خارج، مورد سوءاستفاده قرار گرفته است)
- در مراحل اولیهٔ توسعهٔ بازار، تنظیم کنندهٔ مقررات می‌بایست نرخ حق بیمه‌ها و محصولات بیمه را تثبیت نماید (لازم است این کار از نزدیک مورد پایش قرار بگیرد و به این مسئله نیز توجه شود که بمحض اینکه بازار به اندازهٔ کافی بالغ شد حداقل حق بیمهٔ تعیین شده به بازار بازگردانده شود)

۴-۳- مدل‌های مقررات‌گذاری در صنعت مالی

به طور کلی دو مدل مختلف درباره ساختار رگولاتوری بخش مالی موجود است. یکی بر مبنای نهاد ها است و دیگر بر مبنای کارکردها است. اولی بر مبنای ایجاد سازمان‌های جداگانه برای مقررات‌گذاری بخش‌های مختلف مالی است، در حالی که دومی بر مبنای ایجاد سازمان‌های جداگانه مقررات‌گذاری برای تنظیم مقررات برای مواجهه با علل شکست بازار در بخش‌های مختلف مالی است. اگر چه تمایز بین

مقررات‌گذاری نهادی و کارکردی در عمل وجود دارد، ولی در عمل اغلب کشورها دارای ساختاری تجمیعی از هر دو این مدل هستند.

روش متداول در مقررات‌گذاری بخش مالی رویکرد نهادی بوده است، به این ترتیب که سازمان‌های جداگانه برای هر قسمت از کل صنعت مالی همچون "بانک"، " بیمه "، شرکت های سرمایه‌گذاری، شرکت‌های اوراق بهادار و غیره ایجاد شده است. در شکل خالص از این مدل، رگولاتور نهادی نه تنها مسئول مقررات‌گذاری رفتار های احتیاطی در حوزه خویش است بلکه مسئولیت هدایت بازار و رفتار های رقابتی را نیز بر عهده دارد. در اغلب موارد رگولاتور های تک – کارکردی مسئولیت هدایت بازار یا مقررات گذاری رقابت را بر عهده دارند یا هر دو در کنار هم توسط یک رگولاتور انجام می شود. این مدل متداول، در طی سال‌های اخیر مورد انتقاد بوده است، چرا که عواملی همچون نوآوری‌های تکنولوژیک، جهانی شدن و انتظارات مشتریان بر کارکرد های بازار مالی اثر گذار بوده است. دو عامل اساسی پیش برنده تغییرات در بخش مالی و نهادهای مرتبط با آن، افزایش اهمیت ادغام های مالی[1] و آربیتراژ رگولاتوری [2] بوده است (Carmichael, Pomerleano, 2002).

۴-۳-۱- ادغام‌های مالی

در برخی از کشورها، جداسازی خدمات مالی خاص از طریق نهادها توسط قانون اعمال شده است، اغلب میزان جداسازی و نوع خدمات قابل ارایه توسط بنگاه‌های خاص در هر بخش مالی به بازار واگذار شده است، ولی الزام به تفکیک به هر حال وجود دارد. در دهه‌های اخیر، رویه‌های ادغام مالی رو به گسترش نهاده است و بنگاه ها در بخش های مختلف تمایل به ارایه سرویس در سایر بخش‌ها نیز پیدا نموده‌اند. این موضوع به دلیل وجود صرفه‌های ناشی از مقیاس [3] و صرفه‌های

1. Financial Conglomerates
2. Regulatory Arbitrage
3. Economics of scale

ناشی از تنوع [1] در این بازار بوده است،که بنگاه‌ها برای بهره‌برداری از منـافعی کـه در سایر بخش‌های مالی با توجه به توانائی ها و مزیت های خود دارند اقدام نموده‌انـد و نهاد های دیگر مالی را به صورت اقماری یا به صورت ایجاد شرکت‌های هلدینگ در کنار فعالیت اصلی خود بنا نموده‌اند. متداول‌ترین این نوع ادغام‌ها ایجاد شـرکت‌هـای بیمه، سرمایه‌گذاری و سایر نهاد های مالی غیر بانکی توسط بانک‌ها بوده است. شـیوه ادغام البته می‌تواند متفاوت باشد. یک شیوه ادغام وجود تفکیک حقـوقی در سـاختار چنین بنگاه‌هایی است یعنی بانک، بیمه و سایر نهادها تحت عنـاوین حقـوقی جـدا و با صورت‌های مالی جداگانه وجود داشته باشند. صورت دیگر وجود همه بخـش هـا در ذیل یک عنوان حقوقی و در یـک صـورت مـالی اسـت. در هـر حـال رهبـری و هدایت بنگاه‌ها و تصمیم‌ها به صورت واحد بـرای هـر مجموعـه اخـذ مـی‌شـود بـه صورت به صورت یک شخصیت اقتصادی محسوب می‌شوند.

۴-۳-۲- آربیتراژ رگولاتوری

به منظور مقررات‌گذاری کارآمد لازم است تا بار تحمیل شده مقررات‌گذاری بر شرکت‌ها و نهادهای موجود در یک بخش متناسب با میزان شکـست بـازار و نـوع آن، حداقل باشد و البته بنگاه‌ها نیز برای کاسـتن ایـن بـار حـداکثر تـلاش خـود را خواهند کرد. تحت مقررات‌گذاری نهادی [2] که درآن یک بنگـاه بـا رگولاتـورهـای متعدد مواجه است، مقررات‌گذاری می تواند از حالت خنثی بودن [3] خارج شود. بـه عنوان مثال تحت مقررات‌گذاری نهادی، سپرده‌گیران بانکی و غیر بـانکی (همچـون مؤسسات مالی، شرکت‌های مـالی) اغلـب دارای رگولاتورهـای جداگانـه هـستند، علی‌رغم این واقعیت که هر دو گروه فعالیـت یکـسانی را انجـام مـی‌دهنـد. تـضاد هنگامی تقویت می‌شود که در برخی از کشورها از جملـه آمریکـا مقـررات‌گـذاری ایالتی و فدرال نیز وجود داشته باشد. هنگامی که یک نهاد مالی قادر به انتخاب بین

1. Economics of scope
2. Institutional regulatory
3. Neutrality

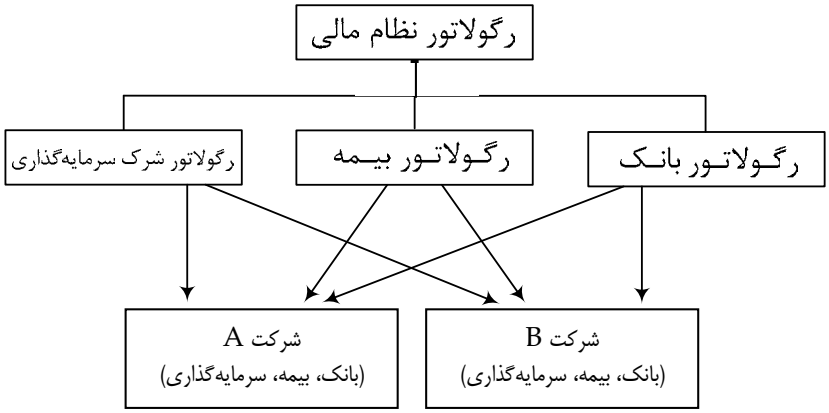
رگولاتورهای مختلف از طریق شکل سازمانی و خدمات قابل ارایه خود یا حتی تغییر عنوان خود باشد، تمایل به آربیتراژ بین رگولاتورهای بالقوه به منظور حداقل کردن بار رگولاتوری و استفاده از تسهیل‌کننده‌ترین قوانین هر رگولاتور، به وجود خواهد آمد. این مشکل هنگامی که ادغام مالی نیز امکان داشته باشد، حادتر می‌شود و بنگاه ادغامی از طریق تغییر فعالیت‌های خود در یک بخش و انتقال آن به بخش دیگر بار مقررات‌گذاری را به راحتی کاهش می‌دهد. آربیتراژ رگولاتوری در تعدادی از کشورهای آسیایی بسیار متداول بوده است و یکی از دلایل بحران دهه ۱۹۹۰ در این کشورها ذکر شده است. دشواری این مسأله از آنجا نشات می‌گیرد که در ساختار متداول، حوزه تحت پوشش رگولاتور، به وسیله عنوان بنگاه‌ها و شرکت‌ها معین شده است. به عنوان مثال رگولاتور بانک تنها عهده‌دار مقررات-گذاری بانک ها است، نه آنکه عهده دار مقررات‌گذاری فعالیت‌ها و خدماتی باشد، که " بانکی" شناخته می‌شود. این قضیه باعث ایجاد فرصت آربیتراژ برای نهادهای جدید است تا خدمات بانکی را تحت عناوین مختلف ارایه دهند و به این ترتیب بتوانند از حوزه مقررات‌گذاری رگولاتور اصلی در امان باشند. به این ترتیب، از آنجا که چنین نهادهایی به دلیل خارج شدن از پوشش مقررات‌گذاری، ریسک بیشتری را متوجه فعالیت‌های مالی می‌کنند، لذا کل سیستم مالی را در معرض ریسک قرار می‌دهند. مواجهه با این مشکل نیاز به ادغام رگولاتورها در سطحی است که شکاف‌های مقررات‌گذاری را به حداقل برساند یا باز تعریفی از حوزه وظایف رگولاتورها براساس کارکردها و نه براساس عناوین بنگاه‌ها صورت گیرد. به منظور مواجهه با چالش‌های موجود ناشی از ادغام مالی و آربیتراژ رگولاتوری در کشورهای مختلف سه روش مقررات‌گذاری پیشنهاد شده است، که اگر این سه روش از لحاظ مفهومی با یکدیگر متفاوت هستند ولی در عمل در برخی از کشورها ساختاری شامل دو یا حتی دو سه این مدل‌ها را شکل داده‌اند.

۴-۳-۳- مدل رگولاتور رهبر [1]

یکی از بزرگترین چالش‌های ساختار متداول مقررات‌گذاری که به دلیل ادغام-های مالی روی می‌دهد آن است که هر رگولاتور به تنهایی نتواند، ریسک کلی ناشی از فعالیت یک بنگاه را در حوزه مقررات‌گذاری خود، به درستی ارزیابی نماید. چرا که بنگاه دارای فعالیت‌های متنوع مالی است و هر کدام نیز تحت پوشش یک نوع مقررات‌گذاری خاص است. در میان کشورهایی که "ساختار بر مبنای نهاد"، برای نظام مقررات‌گذاری خویش انتخاب نموده‌اند، بسیاری یک رگولاتور رهبر را به عنوان مقررات‌گذار کل بخش مالی در نظر گرفته اند تا به این ترتیب هماهنگی بین رگولاتورهای زیر بخش و مقررات مرتبط برای مقررات-گذاری شرکت ها. بنگاه‌ها زیر مجموعه به وجود آید. در این روش یک رگولاتور جایگاه بالاتری را از لحاظ حقوقی و قانونی دارا است و عهده‌دار مقررات‌گذاری کل نظام مالی است و رگولاتورهای اقماری در هر زیر بخش به فعالیت‌های رگولاتوری مربوط به خویش می‌پردازند. موفقیت چنین مدلی بستگی به هماهنگی بین رگولاتورها و وجود ظرفیت‌های قانونی و تمایل برای اشتراک گذاشتن اطلاعات در بین رگولاتورها است. همچنین این موضوع دارای اهمیت است که رگولاتور رهبر دارای قدرت قانونی لازم به منظور اقدام مناسب در برابر رگولاتورها و بنگاه‌ها زیر مجموعه داشته باشند. این مدل اگر چه تا حدودی مشکل ناشی از ادغام‌های مالی را حل می‌کند امّا به هر حال موضوع آربیتراژ رگولاتوری همچنان به عنوان یک مشکل در چنین ساختاری باقی می‌ماند.

1. Lead regulator Model

نمودار ۴-۱. مدل رگولاتور رهبر در مقررات‌گذاری نظام مالی

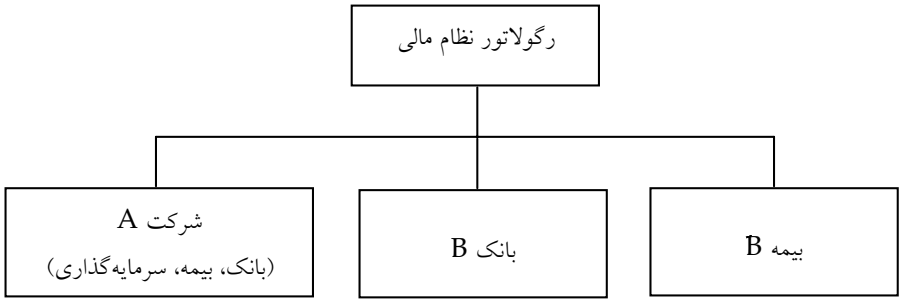


۴-۳-۴- مدل رگولاتور یک پارچه [1]

واژه " رگولاتـور یـک پارچـه " در برگیرنـده طیـف وسـیعی از سـاختارهای رگولاتوری است. که یک سر این طیف مربوط به رگولاتوری است که بخش بانک و بیمه را با هم مقررات‌گذاری می نماید (همچون کانادا) و در سر دیگر این طیـف همه نوع مقررات‌گذاری مربوط به بخش مالی تحت پوشـش یـک رگولاتـور قـرار می‌گیرد (همچون سنگاپور) آنچنان که تایلور و فلمینگ [2] (۱۹۹۹) بیان می‌کننـد، در بسیاری از کشورها که برخی از اشکال گوناگون مقررات‌گذاری یـک پارچـه را بـه کار گرفته‌اند، نیاز به مقررات‌گذاری "ادغام‌های مالی" به صورت کاراتر و دسـتیابی به کارآمدی در مقررات‌گذاری عامل اصلی در به کارگیری چنـین رویکـردی بـوده است. از سوی دیگر "آربیتراژ رگولاتوری" به عنوان موضوعی است که بـه وسـیله اتخاذ چنین مدلی، مسائل ناشی از آن به حداقل می‌رسد. در این مـدل از آنجـا کـه یک رگولاتور عهده‌دار مقررات‌گذاری در کل حوزه مالی است، بنابراین بنگـاه‌هـای حاضر در صنعت با مقررات یکسانی مواجه هستند و این ترتیب زمینه آربیتـراژ بـه حداقل می رسد. این چارچوب الزام دارد تا قوانین ارتباط بین بنگاه‌ها و خدمات و محصولات آنها را تعریف و معین نماید.

1. Integrated Regulator Model
2. Taylor and Fleming

نمودار۴-۲. مدل رگولاتور یک پارچه در مقررات‌گذاری نظام مالی



دلیل مقررات‌گذاری یک پارچه را می‌توان توجه بیشتر به مقررات‌گذاری احتیاطی[۱] در سیستم مالی دانست. هماهنگ نمودن ساختار رگولاتور با ساختار ادغام‌یافته بنگاه‌های بخش، باعث می‌شود تا چنین بنگاه‌هایی به طور کلی مناسب‌تر مقررات‌گذاری شوند و از سوی دیگر رگولاتور بهتر می‌تواند از منابع محدود رگولاتوری (اطلاعات، نیروی انسانی، بودجه) استفاده نماید. مهمترین مشکل چنین نظام مقررات‌گذاری آن است که مشتریان و مصرف کنندگان بالقوه تصور می‌کنند که همه خدمات مالی و محصولات مرتبط که توسط یک رگولاتور مقررات‌گذاری می‌شود از یک درجه از حمایت دولتی برخوردار است. در حالی که در عمل چنین چیزی وجود ندارد و هر بخش مالی ریسک مربوط به خود را دارد و این مشکل، مخاطرات اخلاقی[۲] برای رگولاتور به دنبال دارد. اگرچه از لحاظ متدولوژیک ایده رگولاتوری یک پارچه جذاب است ولی به منظور پیاده سازی کامل آن راه زیادی باقی است. در برخی از کشورها حرکت به سمت یک پارچه‌سازی کامل به دلیل ساختارهای داخلی با مانع مواجه شده است. این موانع می تواند قانونی، سیاسی یا حتی اجتماعی باشد. جدول شماره (۴-۲) تجارب برخی از کشورها را در این زمینه نشان می‌دهد.

---

۱. rudential Regulation: مقررات گذاری به منظور کاهش ریسک سپرده گیران و حفظ ثبات سیستم مالی. م
2. Moral Hazard

جدول ۴-۲. ساختار رگولاتوری بخش مالی در برخی کشورهای دنیا (۱۹۹۹)

ساختار رگولاتوری مالی		تعداد کشورها
سازمان های مقررات گذاری جداگانه در هر بخش مالی		۳۵
ترکیب اوراق بهادار و بیمه		۳
ترکیب بانک واوراق بهادار		۹
ترکیب بانک و بیمه		۱۳
رگولاتور یک‌پارچه	بانک مرکزی	۳
	غیره	۱۰

منبع: Courtis (۱۹۹۹)

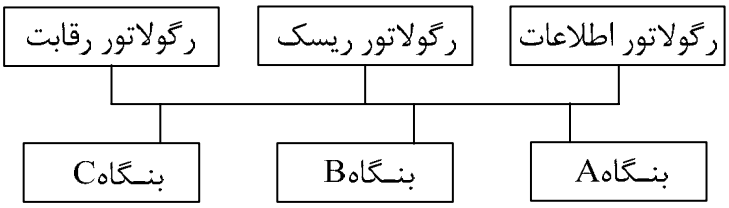
۴-۳-۵- مدل رگولاتور کارکردی [1]

مدل سوم پیشنهادی برای ساختار رگولاتوری پاسخی است به چهار منشأ؛ شکست بازار یعنی: رفتار ضد رقابتی، هدایت بازار، اطلاعات نامتقارن و ناپایداری سیستمیک. وجه تمایز این مدل آن است که هر رگولاتور یک کارکرد (فعالیت) را مقررات‌گذاری می نماید، فارغ از نوع بنگاه‌هایی که چنین کارکردی را دارا هستند. بنابراین برای مثال رگولاتور رقابت، مسئولیت موضوع رقابت در حوزه بانک ها، بیمه‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری و همچنین تمام بخش‌های دیگر اقتصادی را دارا است. نقطه قوت این روش آن است که همه انواع رگولاتورهای تخصصی را تحت یک پوشش واحد قرار می‌دهد و به این ترتیب باعث افزایش کارآمدی و تقویت خنثایی مقررات‌گذاری می‌شود، بدون آنکه تضاد در اهداف مقررات‌گذاری در هر سازمان به وجود آید. تعریف رگولاتورها براساس کارکرد علاوه بر آنکه مانع از بروز آربیتراژ رگولاتوری می شود، موجب هماهنگ شدن مقررات در حوزه‌های تحت پوشش مقررات‌گذاری می شود. استرالیا یکی از معدود کشورهایی است که چنین روشی را به صورت کامل اجرا نموده است و البته در برخی از

1. Functional Regulator Model

کشورها نیز رگولاتور های یک پارچه بخشی در ساختار داخلی خود اقدام به مقررات‌گذاری براساس کارکرد نموده‌اند. مقررات‌گذاری کارکردی اگر چه جذاب است، چرا که سازمان های مقررات گذار را در هماهنگی با شکست‌های بازار تعبیه می کند، امّا به صورت کامل فارغ از تضاد های مقررات گذاری نیست. در واقع حذف همپوشانی مقررات‌گذاری و تضاد ها از منظر نظری غیرممکن است. برخی تضادها در بین اهداف رگولاتوری در طول زمان و خود به خود به وجود می آیند و الزاماً هم قابل پیش بینی نیستند. ساختار نهاد محور از طریق بسط حوزه مقررات-گذاری سازمان‌های تنظیم مقررات اقدام به رفع چنین تضاد هایی می‌نمایند، ولی به هر حال اگر چه باعث حل مشکل در یک موضوع شود، ولی به قیمت از دست رفتن یکپارچگی مقررات‌گذاری به صورت کلی می‌شود. مقررات‌گذاری کارکردی تلاش می نماید تا تضاد را از طریق تقسیم مقررات هر صنعت بین رگولاتورهای مختلف بر طرف نماید که هر کدام، بخشی از رفتار یک بنگاه که در حوزه مقررات‌گذاری خود قرار دارند، پوشش می‌دهند. اگر چه این موضوع باعث حذف تضاد می‌شود ولی به هر حال به دلیل مواجهه یک بنگاه با چندین رگولاتور به صورت بالقوه می‌تواند موجب بروز تضاد شود. به عنوان مثال رگولاتور بانک ممکن است به دنبال هدف "کفایت سرمایه" ادغام دو بانک را بپذیرد ولی رگولاتور رقابت چنین امکانی را میسر نداند.

نمودار ۴-۳. مدل رگولاتور کارکردی در مقررات‌گذاری نظام مالی



۴-۳-۶- انتخاب مدل مناسب مقررات‌گذاری

مدلی مناسبی که در همه شرایط مناسب با سیستم مالی باشد وجود ندارد. مدل ایده‌ال موضوعی است که با توجه به نیازها و شرایط تدوین می‌شود. این شرایط می‌تواند شامل مرحله توسعه مالی، محیط قانونی و میزان مهارت‌ها و دانش رگولاتوری باشد. از آنجا که سیستم مالی بسیار متکی به بانک است ادغام مقررات‌گذاری در مراحل آغازین چندان توصیه نمی‌شود. اول آنکه در یک سیستم بانک محور[1]، بعید است که دچار مشکلات ناشی از عدم شفافیت بازار شود. در چنین سیستمی منافع بیشتری از مقررات گذاری احتیاطی نسبت با سایر روش‌ها وجود دارد. به هر حال به جز سنگاپور، کشورهایی که به سمت ادغام نهاد مقررات‌گذاری مالی رفته اند، نهادی مستقل ومجزا از بانک مرکزی را ایجاد نموده‌اند. اگرچه چنین تفکیکی برای حفظ تمرکز رگولاتوری نهاد مقررات گذار و اطمینان از پوشش تمام نهادهای مالی (نه تنها بانک‌ها) مفید است، ولی این موضوع به قیمت حذف وظیفه مقررات‌گذاری احتیاطی بانک مرکزی بر بانک ها خواهد بود. در نظامهای بانک محور ثباتی که از نظارت بانک مرکزی حاصل می‌شود می‌تواند منافع حاصل از ادغام را پوشش دهد. به منظور انتخاب روش مقررات‌گذاری در نظام مالی بنابراین لازم است تا ملاحظات این چنین مدنظر باشد (Carmichael Pomerleano, 2002).

۴-۳-۷- پشتیبانی از مقررات‌گذاری

میزان هزینه های ناشی از مقررات گذاری موضوعی است که اغلب نادیده گرفته می‌شود. به عنوان مثال اگر وظیفه رگولاتور به سادگی تنها رفع شکست بازار تفسیر شود، هزینه‌های مقررات‌گذاری می‌تواند حتی از هزینه‌های شکست بازار فراتر رود. اثربخشی رگولاتوری در نهایت در دو موضوع خلاصه می‌شود: میزان حمایت و پشتیبانی از رگولاتور و تصمیم‌های آن (اثربخشی ناشی از حمایت سیاسی، قانونی و مالی که رگولاتور را قادر به انجام وظایف خویش می‌کند.) و

---

۱. سیستمی که در آن بانک ها سهم اصلی را در نظام مالی دارند.م

اجـرای رگولاتـوری (اثربخـشی ناشـی از ابزارهـا و تکنیـک‌هـای مـورد اسـتفاده رگولاتوری).که در ادامه به این دوموضوع پرداخته می شود. پـشتیبانی از رگولاتـور تاثیر مستقیم بر کارایی آن در دارد.این پشتیبانی می‌توانـد شـامل حمایـت سیاسـی، مقررات و قوانین مناسب، تامین مالی رگولاتور، در دسترس بـودن نیـروی انـسانی ماهر برای وی و بالاخره نظارت و پاسخگو نمودن رگولاتور، باشـد. ایـن الزامـات حمایتی پیش شرطی برای مقررات‌گذاری کارآمد است.(همان منبع)

۴-۳-۷-۱- حمایت سیاسی

موضوع اشتراک دیدگاه دولت و رگولاتور در بکارگیری نـوع خاصـی از مقـررات گذاری بسیار حائز اهمیت است. هم نظر بودن در مورد نقش و میزان قدرت رگولاتور در بازار و تعامل مثبت با دولت از جمله پیامدهای این اشتراک نظر است. این موضوع بر نحوه پاسخگویی رگولاتور و مسئولیت آن در برابر دولت نیز اثرگذار است.ترکیـب مناسب آن است که در عین حال که رگولاتور می تواند تصمیم گیـری مـستقل انجـام دهد ولی کاملا پاسخگو در برابر تصمیم ها و آثار ناشی از آن باشد.

۴-۳-۷-۲- حمایت قانونی

احتمـالا مهمتـرین مولفـه حمایـت کننـده از رگولاتـور قـانونی اسـت کـه هـر رگولاتوری به منظور انجام وظایف خویش بدان نیاز دارد. نوع ومیـزان قـدرتی کـه رگولاتور برای انجام وظایف بدان احتیاج دارد بسته به نوع شکستی است که بـازار با آن مواجه است. برای مثال مقرراتی که رگولاتور در بازار بـدان احتیـاج دارد مـی تواند از جمله موارد زیر باشد:

- مقررات‌گذاری افشای اطلاعات اوراق قرضه و سرمایه گذاری ها
- مقررات‌گذاری هدایت بازار به منظور توسعه کارا و روشمند کـشف قیمـت، مبادلات و تصفیه حسابها
- مشخص نمودن شرایط اعطای پروانه ورود و نظارت بر نهادهای مالی

- مقررات‌گذاری آگهی‌های سرمایه گذاری و مشارکت
- مقررات‌گذاری ایجاد و تطبیق رویه های تجمیع سرمایه
- مقررات‌گذاری قراردادهای منعقده با مشتریان وجلوگیری از تقلب
- ممانعت از اقدامات وعملیات غیر قانونی
- وضع جرایم بر رفتارهای خلاف قانون
- وجود رویه‌های مناسب برای هدایت بازار
- واگذاری وظایف به خود رگولاتورها در مواقع مناسب
- وضع معیار برای ارزیابی خود رگولاتورها

فعالیتهای رگولاتوری که در یک بازار ادغام شده فعالیت می‌کند البته می‌تواند شامل وضع مجازات برای کسانی که نقض قانون می‌کنند باشد. از این رو قانون می بایست چنین اجازه‌ای را به رگولاتور بدهد. یعنی رگولاتور بخشی از وظایف نهاد قضایی در کشور را بتواند انجام دهد.

۴-۳-۷-۳- تأمین مالی رگولاتور

یکی دیگر از پیش نیازهای مقررات گذاری کارا تأمین مالی مناسب رگولاتور است. بدون داشتن منابع مطمئن مالی رگولاتور قادر به جذب نیروی‌های ماهر که عهده دار تحلیل و بازرسی، جلوگیری از اعمال خلاف قانون یا اجرای آنها در بازار هستند، نمی باشد. به طور کلی دو روش عمده برای تأمین مالی رگولاتور به کار گرفته شده است. یکی تأمین از طریق دولت و دیگری از طریق وضع مالیات بر روی بنگاهها در بازار. مزیت تامین مالی بودجه ای آن است که هزینه های رگولاتوری از طریق مالیات دهندگان که در نهایت منفعت نهایی را از مقررات گذاری می برند، تحمیل می شود. نقطه ضعف چنین روشی آن است که نهاد رگولاتور می بایست در کسب سهم از بودجه همیشه با سایر دستگاههای دولتی در رقابت باشد. این موضع گاهی می تواند موجب تضاد هم شود. بودجه رگولاتور در مواقعی که بودجه با مشکل کسری مواجه است به طور معمول به دلیل عدم حساسیت اجتماعی یکی از اهداف اولیه برای کاهش

است و این درحالی است که اقتصاد در زمانی که در حال رونق گرفتن است با رگولاتوری مواجه است که به دلیل کمبود بودجه از فعالیت های خود کاسته است.مزیت روش دریافت از بنگاهها آن است که بودجه سازگاری بیشتری با سیکل های تجاری دارد و البته از بودجه دولتی مستقل است. موضع دیگر آنکه چون صنعت خود هزینه مقررات‌گذاری را مستقیماً می‌پردازد خود نیز نظارت بر هزینه‌های رگولاتوری و مقررات‌گذاری خواهد داشت.

۴-۳-۷-۴- نیروی انسانی ماهر

هر رگولاتور به منظور مقررات‌گذاری دقیق نیاز به نیروی انسانی کارآمد و حرفه‌ای دارد و به این منظور دولتها در بسیاری از کشورها رگولاتورها را از مقررات دولتی استخدام معاف نموده‌اند و به آنها این امکان را داده‌اند تا نیروی انسانی را متناسب با نیازهای خویش استخدام و با دستمزدهای تشویقی آنها را به کار گیرند. رگولاتورها نیز همانند با بهره گیری از روش بخش خصوصی در امتیاز و پاداش‌دهی به نیروی انسانی تلاش می‌کنند تا تمرکز را بر دستاوردها و ماحصل نتایج نیروی انسانی قرار دهند. اما یکی از مشکلات رگولاتورها همچنان آن است که نیروی ماهر به سرعت توسط بنگاههای حاضر در بخش با دستمزدهای بالاتر جذب می‌شود.

۴-۳-۷-۵- بازنگری مداوم

حمایت از هر یک از طرق اشاره شده به منظور انجام صحیح وظایف توسط رگولاتور است. اما این موارد به تنهایی انجام دقیق وظایف را تضمین نمی کند. یعنی می بایست علاوه بر توجه به مقوله کارایی در رگولاتوری به موضوع اثر بخشی نیز توجه داشت. به منظور حصول اطمینان از اثربخش بودن مقررات‌گذاری برای بازار لازم است تا بازنگری‌های دوره‌ای و منظم در وظایف رگولاتور صورت گیرد. در زیر برخی معیارهایی که بر آن اساس می بایست اثربخشی را مورد ارزیابی قرار داد آمده است:

۱- خنثایی رقابت: به این معنی که مقررات وضع شده توسط رگولاتور بر تمام بازیگران بازار بار یکسانی را تحمیل نماید و مانع از بروز راههای برای تخریب رقابت شود.

۲- شفافیت

۳- انعطاف پذیری

۴- پاسخگویی

۴-۳-۸- اجرای مقررات‌گذاری

علاوه بر حمایت‌های مطرح شده در بخش قبل که در اثربخش شدن مقررات-گذاری دارای اهمیت است، موضوع ابزارهای و تکنیک‌هایی که رگولاتور به منظور مقررات‌گذاری مورد استفاده قرار می‌دهد نیز از اهمیت برخوردار است. این ابزارها به چهار دسته تقسیم شده‌اند:

۴-۳-۸-۱- پیش شرطهای ورود به بازار

به عنوان یک قاعده کلی برای رقابت نیاز به آزادی ورود به بازار است. اما بسیاری از رگولاتورهای مالی برخی محدویت‌ها را برای ورود به بازار مالی وضع می کنند که در ادامه برخی از آنها به تفصیل می‌آید.

۴-۳-۸-۱-۱- صدور پروانه

متداول‌ترین شیوه محدود سازی ورود به بازار صدور پروانه فعالیت است. که به این طریق می توان حداقلی از اطمینان را برای مصرف‌کنندگان خدمات مالی فراهم آورد.این پروانه به طور معمول می‌تواند شامل موارد زیر باشد:

- تجربه و تخصص نیروی انسانی ومدیریت بنگاه
- نیاز به طرح تجاری فعالیت
- تعهدات مدیران در برابر وظایفی که بر عهده گرفته اند.
- الزام به ارایه انواع فرم هایی که مورد نیاز رگولاتور است.

- تحمیل محدویت های مالکیت

۴-۳-۸-۱-۲- محدویت مالکیت

محدویت مالکیت یکی از پیش‌شرط‌های ورود به بازار است و به عنوان یک عنصر بازدارنده برای اعمال ضد رقابتی مورد استفاده قرار میگیرد. به عنوان مثال بسیاری کشورها بانکها را از مالکیت سایر مؤسسات مالی منع می کنند.

۴-۳-۸-۱-۳- الزامات سرمایه

الزامات سرمایه در دو قالب می‌تواند بیان شود: یکی حداقل سرمایه لازم و دیگری حد نصاب سرمایه در گردش. این دو هریک اهداف جداگانه‌ای را دنبال می‌کنند. رگولاتورهای هدایتگر بازار[1] به طور معمول از الزام حداقل سرمایه به عنوان ابزاری برای اطمینان از وجود اعتباری در پس بدهی‌هایی که این موسسات ایجاد می کنند، استفاده می‌کنند. حدنصاب سرمایه در گردش هدفی دیگر را دنبال می‌کند. این حدنصاب برای مواجهه با زیان هایی است که به طور دوره ای این بنگاهها با آن مواجه می‌شوند، مورد استفاده قرار می‌گیرد. بنابراین متناسب با مقیاس و ریسک‌پذیری نهاد مالی تنظیم می‌شود.

۴-۳-۸-۲- مقررات‌گذاری حین فعالیت

برخی از مقررات در حین فعالیت بنگاهها در بازار الزام می‌یابد که در زیر برخی از این الزامات ومقررات مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۴-۳-۸-۲-۱- الزامات ساختار بازار

ساختار یک صنعت به دلیل اثرگذاری بر رفتار بنگاهها دارای اهمیت است. مقررات‌گذاری مرتبط با ساختار فرض اولیه را بر مقررات‌گذاری رقابت قرار می‌دهد که شامل کنترل ادغام‌ها، منع تفکیک نهادها و برخی استثنائات در این زمینه است.

۴-۳-۸-۲-۲- مقررات ضد تبانی

---

1. arket Conduct Regulator

این موضوع جز رفتارهای ضد رقابتی محسوب می‌شود و اصولاً هرگونه فعالیت که موجبات برهم خوردن قواعد رقابت می‌شود را در بر می‌گیرد.مالیات ها ابزاری است که ممکن است توسط رگولاتورها یا دولت به منظور کنترل رفتار رقابتی بکار گرفته شود.

۴-۳-۸-۲-۳- افشای اطلاعات

افشای اطلاعات یکی روش‌های حمایت از مصرف‌کنندگان در بازار و ایجاد رقایت در بازار است. مقررات‌گذاری افشای اطلاعات به طور معمول در برگیرنده اشکال زیر است:

- افشای اطلاعات به صورت کلی شامل افشای اطلاعات در فعالیت‌های در حال انجام، اطلاعات قیمتها و تعرفه‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها
- مقررات افشای اطلاعات حسابداری
- مقررات افشای اطلاعات برای افزایش سرمایه
- گزارش‌های خاص به رگولاتور

۴-۳-۸-۲-۴- قوانین هدایت بازار

به منظور حمایت از مصرف‌کنندگان و بروز رفتارهای ضد رقابتی در بازار لازم است تا رگولاتورها مقررات مناسب را وضع نمایند. الزامات ترازنامه و نقدینگی موضوعات مرتبط با پاسخگویی و همکاری با سایر نهادهای مالی از جمله دیگر مقررات لازم حین فعالیت در بازار محسوب می شود.

۴-۳-۸-۳- نظارت[1]

علاوه بر آنکه نیاز به وضع مقررات در نظام مالی است، لازم است تا مطابقت فعالیت های نهادهای مالی با این مقررات نیز مورد توجه قرار داشته باشد. که سه روش عمده برای این کار پیشنهاد شده است: رویه دریافت شکایات، نظارت بیرونی[2]، نظارت دورنی[1]

1. Surveillance
2. Off site monitoring

۴-۳-۸-۳-۱- دریافت شکایات

کم هزینه‌ترین و کم مداخله‌ترین روش انطباق قوانین با فعالیت بنگاهها تکیه بر شکایاتی است که مشتریان از نهادهای مالی انجام می‌دهند. این روش در زمانی که نظارت های مستقیم هزینه زیادی در بردارد، مناسب بوده و البته این ریسک نیز وجود دارد که به دلیل عدم آشنایی مشتریان با قوانین ومقررات نهادهای مالی بتوانند سوء استفاده از این موضوع نمایند.

۴-۳-۸-۳-۲- نظارت بیرونی

این نوع نظارت شامل دریافت اطلاعات و آمار و گزارش‌های دوره‌ای است که نهادهای مالی می‌بایست به رگولاتور ارایه دهند. این روش بیشتر به منظور نظارت بر افشای اطلاعات توسط بنگاهها صورت می‌گیرد و همچنین بررسی کلی وضعیت مالی و ریسک مؤسسه در بازار است.

۴-۳-۸-۳-۳- نظارت درونی

این روش که مراجعه مستقیم به بنگاهها برای بررسی تطبیق مقررات با فعالیت‌ها است یکی از پرهزینه‌ترین روش های نظارت است. این نظارت به روش‌های مختلف و در دوره‌های زمانی متفاوت و با جزییات مختلف قابل انجام است.

۴-۳-۸-۴- الزامات اجرا[2]

تکینک‌هایی که برای حل مشکلات ومسایل احتمالی در بازار بکار گرفته می-شود دارای طیفی است که از پیگیری قضایی برای عدم انجام مقررات توسط بنگاهها است تا روش‌های پیشگیرانه برای حل مشکلات است، که می بایست توسط رگولاتور تمهیدات لازم برای انجام آن پیش بینی شود.

---

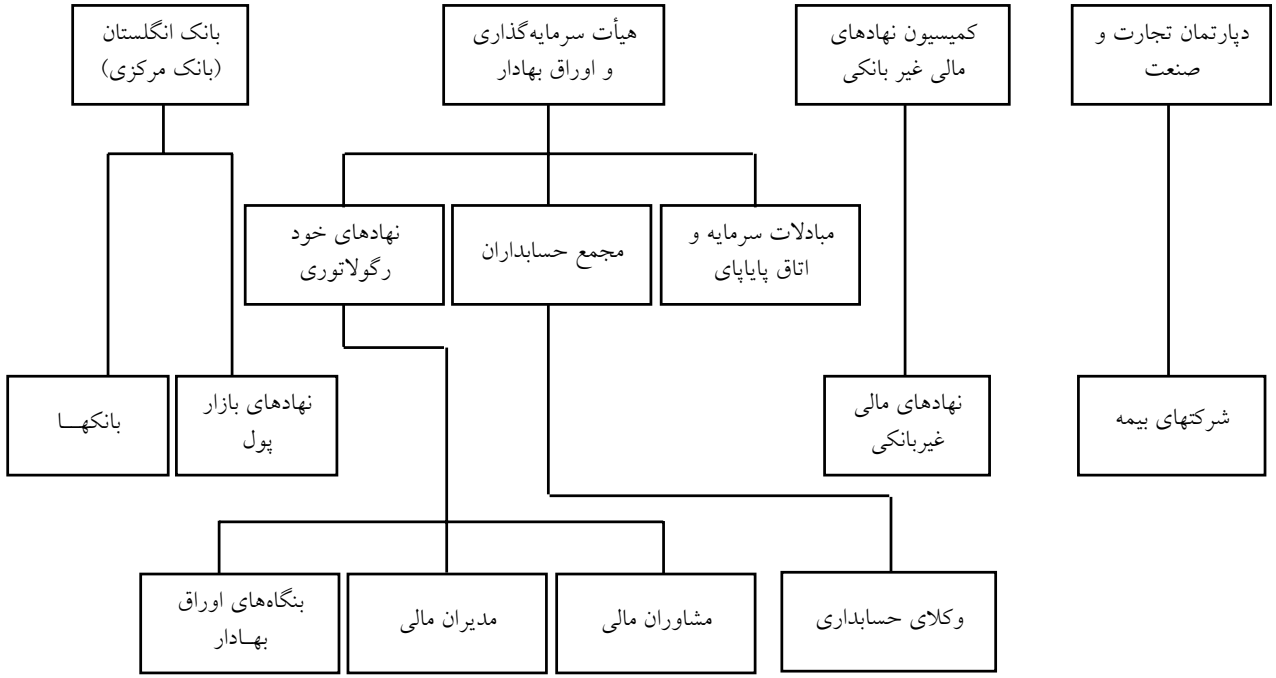
1. On site monitoring
2. Enforcement

۴-۳-۹- نمونه‌ای اصلاح نظام مقررات‌گذاری مالی: انگلستان

قبل از قانون سال ۲۰۰۰ خدمات مالی[1] مقررات‌گذاری در این کشور به دو صورت خود رگولاتوری و سازمان مقررات‌گذار در بخش‌های جداگانه مالی وتحت قوانین مختلف انجام می گرفت. در بخش بانکی، بانک انگلیس[2] (بانک مرکزی) عهده دار مقررات‌گذاری بانک‌ها و سایر موسسات پولی بود ومقررات‌گذاری بر اساس قانون بانکی سال ۱۹۸۷ انجام می شد و دیگر نهادهای پولی نیز براساس قانون خدمات مالی سال ۱۹۸۶ توسط بانک انگلیس هدایت می شدند. رگولاتور دیگر هیات سرمایه‌گذاری و اوراق بهادار[3] (SIB) بود که بر اساس قانون خدمات مالی سال ۱۹۸۶ عهده دار مقررات‌گذاری نهادهای خود-رگولاتور و اتاق مبادلات سرمایه و اتاق پایاپای بود. رگولاتور دیگر که در بازار مالی حضور داشت کمیسیون نهادهای غیر بانکی[4] بود. نهادهای غیر بانکی برای مبادلات خرد مالی تشکیل شده‌اند و بر اساس شیوه تعاونی عمل می‌کنند.این نهادها در انگلستان دارای سابقه‌ای طولانی هستند و البته به همین دلیل از گذشته قوانین خاص خود را داشته‌اند. مقررات‌گذاری شرکتهای بیمه زیر نظر دپارتمان صنعت و تجارت (وزارتخانه مربوط) بود و این وزارتخانه به صورت مستقیم عهده دار مقررات‌گذاری بخش بیمه بود. نمودار شماره (۴-۴) ساختار نظام مقررات‌گذاری انگلستان را در سال ۱۹۹۷ و قبل از اصلاحات نظام مالی نشان می‌دهد (Heffernan, 2005). همانگونه که در نمودار مشخص است تا قبل از اصلاحات نظام مقررات‌گذاری مالی در انگلستان، چهار رگولاتور برای بخش‌های مختلف بازار وجود داشته است.

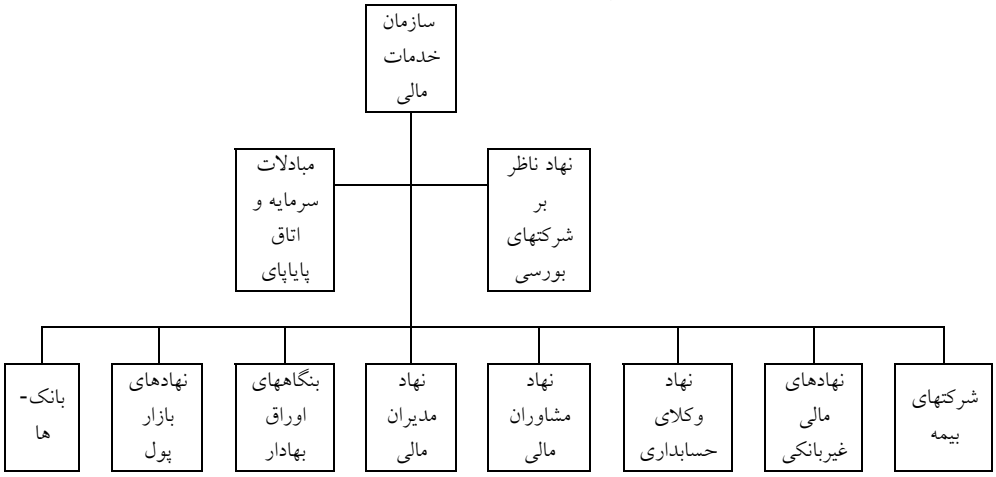
1. Financial Service Act
2. Bank of England
3. Securities and Investment Board
4. Building Societies Commission

نمودار۴-۴. ساختار نظام مقررات‌گذاری مالی در انگلستان سال ۱۹۹۷



پس از انجام اصلاحات در نظام مالی در انگلستان سازمان خدمات مـالی[1] (FSA) به عنوان یک نهاد مستقل غیر دولتی تشکیل شد. این نهاد دارای ساختاری شبه قضایی است و به صورت شرکتی اداره می‌شود وتوسط شرکتهای تحت مقررات‌گذاری، تامین مالی می‌شود. وظایف این نهاد پس از اصلاحات انجام شده به تمام بخـش‌هـای مـالی گسترش یافت و مقررات‌گذاری تمام حوزه‌های مالی را بر عهده گرفت. این نهاد زیـر نظر وزارت خزانه‌داری قرار دارد و از آن طریق بـه مجلـس پاسـخگو اسـت. اعـضای هیات مدیره آن توسط وزارت خزانه‌داری برای یک دوره هفت ساله معین می‌شود. این هیأت سیاستهای کلی را مشخص می کند ولی امور روزمره بـر عهـده بخـش اجرایـی است. در نظام مالی جدید تمامی بخش‌های مـالی تحـت پوشـش یـک قـانون و یـک رگولاتور قرار دارند. بانک انگلیس تنها عهده دار سیاستهای پولی و مالی شد و وظایف مقررات‌گذاری آن به رگولاتور نهاد مالی (FSA) منتقـل شـد. نمـودار شـماره (۴-۵) ساختار نظام مقررات‌گذاری جدید را در انگلستان نشان می دهد، که دارای رگولاتوری واحد شده است (Heffernan, 2005).

نمودار۴-۵. ساختار نظام جدید مقررات گذاری در انگلستان سال ۲۰۰۰



1. Financial Service Authority

۴-۴- مقررات‌گذاری صنعت حمل و نقل ریلی

۴-۴-۱- مقدمه

کشورهای مختلف به منظور بهبود صنعت حمل و نقل ریلی خویش از دهه ۱۹۸۰ اقدام به تقویت رقابت ایجاد بازار در این صنعت نمودند. به طور کلی سه رویه مختلف به این منظور مورد استفاده قرار گرفته است: تفکیک عمودی، خصوصی سازی و مقررات‌زدایی (Robinson, 2007). هر سه این روش‌ها تغییرات اساسی را نسبت به گذشته ایجاد نموده‌اند امّا این سه روش الزاماً سازگار با دیگر روش‌ها نیست و مزیت هر کدام از این روش‌ها محل بحث است.

یک روش تشویق شرکت‌های راه‌آهن به رقابت با یکدیگر، الزام به ارایه دسترسی رقابتی شرکت‌ها به خطوط آهن است. در گذشته، به صورت انتزاعی تمام خطوط آهن در دنیا دارای ساختاری یکپارچه بودند که یک شرکت اجازه دسترسی انحصاری به خطوط متعلق به دولت را داشت. البته شرکت های مختلف در نواحی یا کشورهای جدا قرار داشتند و اجازه دسترسی به خطوط دیگر شرکت‌ها در مناطق یا کشورهای دیگر ممنوع یا محدود بود. بنابراین این امکان وجود داشت که محموله‌ای از یک مقصد توسط یک شرکت بارگیری شود و توسط شرکتی دیگر انتقال به منطقه‌ای دیگر یابد. در این حالت شرکت‌ها اقدام به عقد توافقات دو یا چند جانبه می‌کردند تا ترافیک خود را با یکدیگر تعویض نموده و به این ترتیب مجبور به تخلیه و بار گیری در مبادی ورودی و خروجی نباشند. امّا به هر حال دو شرکت لکوموتیو، خط آهن، ایستگاه و تجهیزات کنترلی مربوط به خود را داشت. در ادبیات اقتصادی گفته می‌شود که این شرکت ها به صورت افقی در مناطق مختلف تفکیک شده امّا به صورت عمودی در یک منطقه تمامی فعالیت‌های مرتبط با حمل و نقل را بر عهده دارد. در آغاز دهه ۸۰، تعدادی از کشورها به خصوص در اروپا شروع به تفکیک عمودی صنعت حمل و نقل نمودند و الزام داشتند که شرکت‌های مختلف بتوانند دسترسی به شبکه راه‌آهن یابند. در برخی از موارد

شرکت مسلط[1] (شرکت دولتی موجود) به شرکت های مستقل عملیات[2] و زیر ساختی به منظور تقویت رقابت، تقسیم شدند. ایده تفکیک عمودی عمدتاً به دلیل وجود تجربیاتی بود که در حوزه‌های دیگر اقتصادی که داری خاصیت شبکه‌ای بودند، همچون مخابرات و برق، آزمایش شده بودند، یا حمل و نقل جاده‌ای که شرکت‌های مختلف حمل و نقل از شبکه ایجاد شده که تحت مدیریت شرکتی دیگر است به صورتی رقابتی استفاده می نماید.

روش دوم ایجاد رقابت برای مدیریت شرکت حمل و نقل ریلی از طریق حضور بخش خصوصی است. از گذشته دور تا دهه ۱۹۹۰ خدمات حمل و نقل ریلی در اکثر کشورها توسط شرکت های دولتی ارایه می‌شد. استثناء در این زمینه در آمریکای شمالی بود که همه نوع خدمات حمل بار در آمریکا و یکی از دو شرکت در کانادا به صورت خصوصی ارایه می‌شد. در آغاز دهه ۱۹۸۰ بسیاری از کشورها شروع به واگذاری و انتقال این شرکت‌ها به بخش خصوصی کردند. از جمله روش ها فروش یکجا یا واگذاری به صورت اجاره یا مدیریت پیمان برای دوره های ۱۰ تا ۵۰ ساله بوده است. این ایده موجب ایجاد رقابت در بازار برای کنترل شرکت می‌شود و به این ترتیب باعث کاهش هزینه‌ها و بهبود کیفیت خدمات خواهد شد. سرمایه‌گذاران یا مدیرانی که اقدام به کاهش هزینه ها یا بهبود سرویس دهی ننمایند، یا در رقابت برای کنترل شرکت بازنده می‌بودند و یا چنان چه مدیریت هم می‌کردند دچار ور شکستگی می‌شدند. روش آخر افزایش رقابت از طریق کاستن از کنترل دولتی بر روی قیمت‌ها بر روی انواع خدمات قابل ارایه است. اگرچه وجود شرکت‌های خصوصی دارای سابقه‌ای طولانی در آمریکای شمالی بوده است این شرکت‌ها به سختی و با شدت توسط سازمان‌های دولتی تحت مقررات‌گذاری قرار داشته و اموری همچون قیمت‌گذاری، ارایه خدمات و ادغام تحت نظارت سازمان‌های مقررات‌گذاری بوده است. قدرت دخالت این

1. Incumbent
2. Operation

رگولاتورها در امور شرکت های خصوصی در کانادا از سال ۱۹۶۷ و در آمریکا از سال ۱۹۸۰ محدود شد و برخی از کشورهای آمریکای لاتین که راه‌آهن خود را خصوصی کرده بودند نیز به چنین کاری را ادامه دادند و به نحوی اقدام به مقررات‌زدایی در بازار نمودند.

اگر چه این سه روش به اشکال مختلف در عمل به کار گرفته شده است امّا بحث‌انگیزترین روش‌ها تصمیم در مورد ایجاد رقابت از طریق تفکیک عمودی بوده است. تفکیک عمودی به طور اساسی در تضاد با مقررات‌زدایی و البته تضاد کمتر با خصوصی‌سازی است. در هنگام تفکیک عمودی نیاز به دخالت عادلانه دولت در صنعت وجود دارد، در حالی که روش مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی موجب کاهش دخالت دولت در صنعت می‌شود. سیاست تفکیک عمودی می‌تواند تا میزانی که مقررات‌گذاری یا مالکیت دولت محدود به شرکت‌های زیر ساختی شود، دخالت دولت را محدود کند، چرا که در این نوع شرکت‌ها نگرانی از بروز انحصار بیشتر است. امّا تا زمانی که برخی از بخش‌های صنعت دارای خاصیت انحصاری قلمداد شود، دولت می بایست به عنوان رگولاتور یا مالک حضور داشته باشد. در این حالت صدور اجازه دسترسی از سوی دولت بسیار پیچیده‌تر است چرا که دولت مسئولیت هماهنگی خطوط و شرکت‌ها در دسترسی به شبکه را دارد. خصوصی‌سازی می تواند همراه یا بدون تفکیک انجام شود. امّا مقررات‌زدایی بدون تفکیک ممکن نیست، چرا که به منظور جلوگیری از تمایلات انحصاری ادغام عمودی نیاز است تا مقررات گذاری وجود داشته باشد و یا آنکه این صنعت کاملاً تفکیک شده باشد (همان منبع).

۴-۴-۲- تفکیک عمودی

۴-۴-۲-۱- انگیزه

همه کشورهایی که تفکیک عمودی را به ترتیبی که بیان شد، انجام داده‌اند، در پی ایجاد رقابت بین اپراتورهای راه‌آهن بوده‌اند امّا برخی دیگر، اهداف دیگری را

نیز دنبال می‌نمودند. در استرالیا، رقابت، انگیزه اولیه بود که پس از قانونی که در زمینه دسترسی آزاد صنایع شبکه‌ای وضع شده بود، اقدام صورت گرفت. برای کمیسیون اروپا (EC) بهبود خدمات بین المللی نیز دارای اهمیت بود. کمیسیون اروپا همواره نگران این موضوع بوده است که تأخیرها و ناکارآمدی‌ها در واگذاری صنعت راه‌آهن در کشور های مختلف مانع از بهبود کیفیت و رشد خدمات حمل و نقل راه دور در اروپا شود. اتحادیه اروپا امیدوار بود که اپراتوری شبکه توسط یک شرکت، منجر به بهبود خدمات می‌شود. برخی کشورهای اسکاندیناوی به در پی آن بودند که با تفکیک بتوانند صنعت حمل و نقل ریلی و جاده‌ای را در موقعیتی برابر قرار دهند. هدف ایجاد هزینه‌های دسترسی برای خطوط راه‌آهن و بزرگراه‌ها بود که منعکس کننده هزینه اجتماعی آنها از جمله تصادفات و آلودگی هوا باشد تا به این طریق شرکت‌های حمل بار و مسافر براساس چنین ترجیحاتی اقدام به انتخاب بین نوع زیرساخت (جاده یا ریل) کنند.

۴-۴-۲-۲- میزان لازم تفکیک و دسترسی

تفاوت در اهداف و شرایط منجر به تفاوت در میزان لازم تفکیک و دسترسی در شبکه است. به عنوان مثال استرالیا الزام دارد که دسترسی به همه شبکه برای اپراتورها ضروری است، ولی نیازی به جداسازی عملیات شرکت‌های زیر ساخت و شرکت‌های اپراتوری وجود ندارد. شبکه ملی خطوط بین ایالتی و شبکه درون ایالتی نیوساوت ولز[1] تنها توسط شرکت‌های مجزای زیر ساختی ارایه و کنترل می‌شود. در سایر ایالت ها شرکت‌های دارای انحصار عمودی وجود دارد. در این حال تنها دو شرکت زیر ساختی برای خطوط بین ایالتی و شبکه درون ایالتی نیوساوت ولز در دست بخش عمومی است در حالی که بقیه شرکت‌ها که دارای انحصار عمودی نیز بعضاً هستند به صورت خصوصی اداره می‌شوند. در سال ۱۹۹۱ کمیسیون اروپا یک سری دستورالعمل‌ها را منتشر کرد که مشخص کننده فرصت

1. New south wales

زمانی بود که برای شرکت‌های راه‌آهن قرار داده بود تا اجازه دسترسی را برای انواع خدمات را فراهم نمایند. این دستورالعمل‌ها همچنین الزام داشت که شرکت های دارای ادغام عمودی حساب‌های مالی خود را در بخش زیر ساخت و اپراتوری از یکدیگر جدا نموده و اقدام به شفاف‌سازی حساب‌ها در حوزه زیر ساخت و اپراتوری نمایند.

۴-۴-۲-۳- ورود به بازار

تجربیات اولیه در مورد تفکیک عمودی بیان می‌کند که تشویق به ورود اپراتورهای مستقل راه‌آهن بیش از حد مورد انتظار سخت است. هنگامی که یک شرکت یکپارچه دارای ادغام عمودی به شرکت‌های زیر ساختی و اپراتوری تقسیم می‌شود، شرکت مسلط اپراتور با تهدیدهای اندکی از جانب رقبا رو به رو است و شرکت های دیگر توان رقابت را با وی نخواهند داشت. اگر یک شرکت دارای ادغام عمودی باشد ودر عین حال الزام به ارایه دسترسی به دیگر شرکت‌های رقیب را داشته باشد، شرکت های کمی تمایل به ورود خواهند داشت. یک دلیل دیگر وارد نشدن به بازار می تواند آن باشد که ورود شرکت های جدید با موانعی همچون نبود نیروی انسانی مناسب، لکوموتیو و سایر تجهیزات مواجه باشد به خصوص هنگامی که با یک بازار کوچک مواجه باشیم.

۴-۴-۲-۴- هماهنگی

یکی از مشکلات بسیار عدیده در راه تفکیک عمودی مسأله هماهنگی است که بسیار مشکل به نظر می‌رسد. تفکیک عمودی مبادله‌ای بین منابع حاصل از رقابت در بازار و هزینه هماهنگی بین قسمت های جدید تفکیک شده است. یک شرکت اپراتوری قطار نمی‌تواند خدماتی مطمئن و با سرعت را در بخش مسافری ارایه دهد، مگر آن که شرکت زیرساختی،(شرکت ارایه دهنده خدمات شبکه) خطوط را در استانداردهای بالا نگهداری نماید و در زمان‌های مقرر آنها را آماده استفاده داشته

باشد. قبل از تفکیک، هماهنگی بین شرکت زیرساخت و اپراتور در یک شرکت صورت می گرفت. هر چند که ممکن است این دو فعالیت در دو بخش کاملاً مجزا صورت می‌گرفته است امّا به هر حال در مقابل یک مقام مسئول بودند. پس از تفکیک، هماهنگی می بایست از طریق توافقات قراردادی بین بنگاه های مجزا باشد که بعضاً ممکن است منافع متضاد داشته باشند، اگر ارایه کننده خدمات شبکه دارای قدرت انحصاری باشد چنین توافقاتی باید تحت نظارت یک رگولاتور دولتی، صورت گیرد. راه حل کلیدی برای این مشکل، وضع شرایط و هزینه های دسترسی به نحوی است که انگیزه‌های مناسب و لازم را برای هر دو اپراتور شبکه و اپراتور قطارها فراهم نماید. موضوع مهم آن است که زیر ساخت دارای ویژگی، هزینه‌ها ثابت بالا و صرفه های مقیاس است، بنابراین هزینه های مدیریت یک واحد خدمات اضافه به طور معمول کمتر از هزینه متوسط است، به خصوص زمانی که با ظرفیت اضافی در شبکه مواجه باشیم. قرار دادن قیمت برابر با هزینه نهایی باعث استفاده کارا از ظرفیت موجود شبکه می شود امّا موجب می شود که شرکت اپراتور شبکه درآمدی که برای حفظ خود در شرایط ایده آل لازم است را به دست نیاورد. یک راه‌حل، که در کشور های اسکاندیناوی به کار گرفته شده است آن است که دولت از طریق یارانه زیان ناشی از قیمت گذاری هزینه نهایی را جبران کند. روش متداول دیگر اجازه دادن به اپراتور شبکه است تا با تبعیض بین مشتریان خود حداکثر قیمتی را که هر کدام حاضر به پرداخت هستند را دریافت کند. تبعیض قیمت باعث عدم استفاده از منافع عمومی و یارانه‌ها می‌شود ولی مباحث مربوط به قیمت‌گذاری عادلانه برای هر یک از اپراتورهای قطار را به وجود می آورد. مشکل بزرگتر در مورد هزینه‌های دسترسی و شرایط مربوط به آن است که در اپراتورهای قطار می‌تواند بسیار متنوع باشد، چرا که ممکن است هر کدام از اپراتورهای قطار نیاز به زیر ساختی خاص با هزینه‌ای متفاوت داشته باشند به عنوان مثال شرکت قطار پرسرعت با شرکت حمل بار دارای نیازهای زیر ساختی متفاوتی هستند که البته هزینه‌های متفاوتی نیز ایجاد می‌کند. این موضوع به خصوص هنگامی که شبکه

دارای ظرفیت خالی نیست و نیاز به ایجاد زیر ساخت‌های جدید است اساسی بوده و بر هزینه‌ها تأثیر زیادی دارد. پیچیدگی مسأله هماهنگی منجر به این بحث شد که آیا اپراتور شبکه می‌بایست استانداردهای الزامی و شرایط دسترسی را یک سویه اعلام کند تا دیگر شرکت‌ها خود را با آن هماهنگ نمایند یا آن که هزینه‌ها و شرایط در هر مورد می‌بایست تک به تک بررسی شود. روش ارایه قیمت و شرایط استاندارد روشی شفاف‌تر و مانع از بروز تأخیر و هزینه‌های بالقوه ناشی از روش مذاکره است و کمیسیون اروپا به همین منظور استانداردهای هزینه و دسترسی را برای سرویس‌های بین‌المللی وضع نموده است.

۴-۳-۳- مقررات‌زدایی[1]

آمریکا و کانادا پس از آگاهی از این موضوع که مقررات گذاری منجر به شتاب یافتن روند سقوط صنعت حمل و نقل شده است. اقدام به مقررات زدایی نموده‌اند. کمیسیون تجارت بین ایالتی (ICC) در طی سالها، دارای اختیارات فراوانی در زمینه مقررات‌گذاری در صنعت شده بود تا این که در سال ۱۹۸۰ کنگره آمریکا به دلیل مسائل مالی شرکت ها قدرت مقررات‌گذاری ICC را در مورد تعرفه حمل بار، ادغام ها یا واگذاری محدود نمود.

ICC قدرت تعرفه‌گذاری را می توانست در دو حالت اعمال نماید. هنگامی که مشتریان جایگزین‌های اندکی برای جا به جایی بار خویش توسط راه‌آهن داشتند و دوم هنگامی که تعرفه‌ها به میزان بیش از ۱۸۰ درصد از هزینه های متغیر راه‌آهن برسد و حتی در این صورت هم ICC می بایست در مورد این که نرخ بازگشت سرمایه شرکت راه‌آهن معقول است، مطمئن شود. چنین قوانینی اختیارات مقررات-گذاری ICC را به شدت محدود نمود. در حال حاضر اغلب تعرفه‌ها از طریق مذاکره بین شرکت‌ها و مشتریان با ICC وضع می شود که امروزه به هیأت حمل

1. Deregulation

و نقل زمینی (STB) تغییر نام یافته است. در کانادا هم کم و بیش به شکل آمریکا رفتار شده است. طرفداران مقررات زدایی به دلیل افزایش کارایی و کاهش قیمت حاصل، از حذف تنظیم مقررات قیمت و محدودیت‌های بازار دفاع می‌کنند. کارایی معمولاً از دو منبع نشأت می‌گیرد: اول اینکه به جای سازمان‌های تنظیم مقررات، بازار قیمت‌ها را تعیین می‌کند. در حمل و نقل راه‌آهن، به افراد و شرکت‌های مناطق روستایی و دور دست با هزینه سایر مصرف کنندگان خدمت رسانی می‌شود. انتظار می‌رود مقررات‌زدایی بر مسیرهای پر ترافیک و سودده تمرکز کرده و خطوط کوچکتر و دور دست را ندیده بگیرد. با اینکه این روش به زیان برخی از مصرف-کنندگان است، ولی در کل برای جامعه سودمند است. منبع دوم این است که مقررات‌زدایی پتانسیل کاهش قیمت‌ها را نیز داراست. به دلیل عملکرد ضعیف تنظیم مقررات، در بسیاری از صنایع، قیمت‌ها بالاتر از قیمت حاشیه‌ای هستند. در عین حال در مورد کیفیت سرویس، مقررات‌گذاری نشده و در نتیجه شرکت‌ها بر روی کیفیت محصول یا میزان خدمت رقابت کرده و قیمت‌ها را بالا می‌برند. در چنین مواردی اگر بازار به صورت رقابتی تعریف شود، رقبای جدید ممکن است قیمت‌های غیر واقعی سایر شرکت‌ها را تنزل دهند و در نتیجه کلیه شرکت‌ها در قیمت‌های خود بازنگری خواهند کرد.

مخالفان مقررات زدایی نیز نظرات خود را دارند. آنها عقیده دارند که مقررات-زدایی باعث می‌شود شرکت‌های کوچک‌تر از عرصه خارج شوند و شرکت‌های باقی‌مانده به صورت چند قدرتی[1] (چند فروشندگی) عمل نمایند که حاصل آن افزایش شدید قیمت‌ها می‌باشد. علاوه بر آن، ممکن است کیفیت سرویس به دلیل عدم نظارت افت نماید. هم‌چنین بر دیدگاه مصرف کنندگانی که در بالا به آنها اشاره شد (محروم از خدمات) نیز تأکید دارند.

1. Oligopolistic

۴-۴-۴- خصوصی‌سازی همراه با دسترسی انتخابی

۴-۴-۴-۱- تفکیک افقی در برابر تفکیک عمودی:

در آمریکای لاتین و ژاپن، روش سوم اصلاحات انجام شده است و آن خصوصی سازی بوده است. برخلاف اروپا و استرالیا، ژاپن و کشور های آمریکای لاتین شرکت دولتی راه‌آهن را به صورت افقی و براساس مناطق تفکیک نمودند که هر شرکت در یک منطقه دارای انحصار عمودی بود. آمریکای لاتین و به میزان کمتر ژاپن عناصر دو استراتژی قبل را به کار گرفتند. به خصوص محدوده شرکت ها به نحوی تعیین و طراحی شده است که برخی اشکال رقابت به طور مستقیم یا غیر مستقیم ایجاد شود و مقررات گذاری آسان بخصوص برای بخش حمل بار و مسافربری بین شهری به کار گرفته شد. در ژاپن نواحی تعیین شده برای دو شرکت منطقه ای با یکدیگر همپوشانی نداشته است بنابراین تأکید آنها بر رقابت غیر مستقیم بوده است. بخش مسافری، اولویت اولیه در ژاپن داشته است چرا که بخش بار عمدتاً تحت تأثیر کشتی رانی کم اهمیت بوده است. در آمریکای لاتین نواحی به نحوی تعیین شده است که تا حدودی همپوشانی بین مناطق تحت پوشش شرکت‌ها وجود داشته باشد تا به این طریق رقابت مستقیم تیز ایجاد شود. مثلاً در مکزیک سه شرکت منطقه ای حمل بار به وجود آمده است. به طور خلاصه در ژاپن و کشورهای آمریکای لاتین شرکت ها، دارای الزام دسترسی هستند امّا به شکل بسیار محدودتر نسبت به روش‌های قبل. حق استفاده محدود از شبکه دیگر شرکت ها برخی مواقع به منظور گسترش رقابت و در برخی مواقع به منظور تصحیح طراحی های لازم در شبکه انجام شده است.

۴-۴-۴-۲- مقررات‌گذاری به وسیله امتیاز واگذاری:

آمریکای لاتین و ژاپن این موضوع را که صنعت خصوصی شده راه‌آهن در آنجا نیاز به مقررات گذاری دارد را می‌دانستند، بنابراین اقدام به مقررات‌گذاری البته با شدتی کمتر از آن چه در آمریکا و کانادا جریان داشت، نمودند. مقررات‌گذاری‌های

انجام شده در دو نوع قابل تقسیم بندی است: احتیاطی و قراردادی. تحت مقررات-گذاری احتیاطی سازمان تنظیم مقررات آزادی عمل زیادی برای وضع تعرفه‌ها را داشت. سازمان در اغلب مواقع به وسیله مقررات و قوانین موضوعه که ملاحظاتی را درباره تصمیم‌گیری الزام می داشت کنترل می شد. از سوی دیگر مشتریان و شرکت ها می‌توانستند به نهاد مستقلی هم چون دادگاه شکایت خویش را درباره عملکرد رگولاتور ببرند.

تحت روش قراردادی بالعکس دولت قراردادی را به شرکت ارایه می داد که جزئیات آن در مورد تعرفه ها و سایر شرایط خدمات معین بود. قرارداد اغلب برای یک دوره زمانی مشخص بود و ارایه قرارداد از طریق یک فرآیندی رقابتی بود. سازمان تنظیم مقررات بر انطباق فعالیت های شرکت با مفاد قرارداد منعقده با دولت نظارت می‌نمود. روش احتیاطی در آمریکا در صنایع زیر ساختی بسیار مورد استفاده بوده است امّا روش قراردادی در کشور های در حال توسعه بیشتر به کار گرفته شده است. البته بخش بار و مسافر اشکال مختلفی از واگذاری را داشته اند در بخش بار عمدتاً دولت انتظار داشته است که بخش در آمدزا بوده و بتواند خود را از نظر اقتصادی هدایت کند در حالی که بخش مسافری را با یارانه ها مورد حمایت قرار داده است، بخصوص در خصوص حمل و نقل بین شهری که مناطق پر جمعیت را به یکدیگر متصل می نماید. قراردادهای واگذاری بخش بار اغلب به شرکت هایی واگذار می شود که بالاترین پیشنهاد را داشته یا بیشترین سرمایه گذاری را داشته باشند. قراردادهای مسافری در عوض به شرکت های داده می شود که کمترین یارانه را درخواست نمایند. قراردادهای باری اغلب ۳۰ سال یا بیشتر بوده است در حالی که قراردادهای بخش مسافری کوتاه‌مدت است.

۴-۴-۵- تجارب دیگر کشورها در زمینه مقررات‌گذاری راه‌آهن

در این بخش، تجارب تنظیم مقررات و مقررات زدایی در راه‌آهن کشورهای آمریکا، آلمان و ژاپن بررسی و در قالب جداولی خلاصه شده ارایه می‌گردد.

۴-۴-۵-۱- آمریکا

کشور آمریکا دارای با سابقه ترین نظام مقررات گذاری در دنیا در زمینه راه‌آهن است. در طی سالیان متمادی دو بخش بار و مسافر دچار تحولات بسیاری بوده انـد ودر حال حاضر بخش باری به دلیل سوده بودن کاملا رقابتی بوده و بخش مسافری همچنان در تملک دولت بوده و از یارانه های دولتـی اسـتفاده مـی نمایـد. جـدول شماره (۴-۳) خلاصه ای از وضعیت موجود مقررات گذاری در صنعت حمل ونقل ریلی آمریکا را نشان می دهد.

جدول۴-۳. وضعیت موجود نظام مقررات گذاری در آمریکا

نهادها	رقابت و مقررات زدایی	سیاست و حاکمیت	منابع
بدنه سیاسی سازمان تنظیم مقررات	– راه‌آهن باری خصوصی سهم بالایی از بازار حمل و نقل باری را در اختیار دارد. – صنعت مقررات زدایی شده و STB به عنوان سازمان تنظیم مقررات عمل می کند – شرکتهای راه‌آهن تصمیمات تجاری مستقل می‌گیرند (تنظیم کرایه‌ها، توافقات محرمانه با حمل کننده‌ها، سرمایه گذاری‌های ساخت و ساز، کنار گذاشتن خطوط) – STBحداکثر نرخ برای کالاهای مشخص را تعیین، ادغامها را تأیید و با رفتارهای غیر رقابتی یا حمل ککندگان سلطه جو برخورد می‌کند. – رقابت کامل بین حمل کننده‌های باری راه‌آهن، رقابت بین راه‌آهن، کامیون و قایق وجود دارد. – به نیمی از مبادی راه‌آهن تنها یک حمل کننده خدمت ارایه می دهد. – شرکتهای راه‌آهن مالک زیرساخت خود هستند. – در مورد حقوق دسترسی به خطوط مذاکرات دو جانبه انجام می‌گردد.	– STB وابسته به وزارت حمل و نقل آمریکا بوده و در نتیجه سازمان تنظیم مقررات مستقلی نیست. – تغییرات عمده از طریق ادغام صورت گرفته و هیچ برنامه ادغامی برای آینده تعیین نشده است.	– راه‌آهن باری آمریکا یارانه دولتی دریافت نمی کند (بر خلاف آمتراک، تنها تأمین کننده دولتی خدمات راه‌آهن مسافری) – شرکتهای راه‌آهن باید بودجه سرمایه‌گذاری خود را به صورت مستقل تأمین کنند. – تأمین بودجه جهت سرمایه گذاری‌های بزرگ مشکل است زیرا خطوط راه‌آهن هنوز هزینه سرمایه خود را به دست نمی‌آورند – سرمایه گذاری خصوصی مجاز است، اغلب خطوط به صورت شرکتی یا توابع شرکتی اداره می شوند.

منبع:Luger, 2002

۴-۴-۵-۲- آلمان

در اکثر کشورهای اروپایی، سیستمهای راه‌آهن تحت مالکیت و مدیریت دولت بوده است. این مسأله به دلیل اهمیت اقتصادی راه‌آهن در اروپا در انتقال مسافر و بار در طی رشد صنعتی دهه‌های گذشته می‌باشد. به دلیل اهمیت کلیدی خطوط آهن در توسعهٔ اقتصادی این کشورها، دولتها مستقیماً در برنامه‌ریزی و ساخت خط آهن ملی خود درگیر بوده‌اند. هنگامی که در شروع دههٔ ۷۰، حمل و نقل هوایی و جاده‌ای، سریعا شروع به رشد کرد، سهم بازار را از دست راه‌آهن خارج کرده و خسارت روزافزون راه‌آهن تبدیل به یک بار مالی برای بودجهٔ ملی شد. در اتحادیه اروپا، سهم بازار از ۲۱ درصد در ۱۹۷۰ به ۸ درصد در ۱۹۸۸ افت کرد (Luger, 2002). که این موضوع شامل آلمان غربی و شرقی در آن زمان شد. پس از ادغام دو آلمان، کشور در انطباق با قوانین اتحادیه اروپایی گام برداشت. قوانین جدید اتحادیه اروپا عبارت بود از: (۱) جداسازی مدیریتی کامل راه‌آهن از دولت (۲) رفع هر گونه مسئولیت اقتصادی دولت از راه‌آهن، (۳) بازآرایی مجدد ساختار مالی به منظور اطمینان از دوام کسب و کار راه‌آهن، (۴) جداسازی مالی زیرساخت (۵) معرفی رقابت در راه‌آهن. سازمان‌دهی مجدد دولت به منظور ایجاد این سه بازار بوده است: (۱) بازاری برای حمل مسافران (۲) بازاری برای حمل بار(۳) بازاری برای زیرساخت و خدمات مکمل مرتبط با حمل و نقل. در جریان اصلاحات راه‌آهن آلمان، مسئولیت برنامه ریزی، سازماندهی و امور مالی حمل و نقل مسافری شهری و محلی به مقامات محلی مانند استانداری‌ها و شهرداری‌ها واگذار گردید. آنها تقاضای خدمات حمل و نقل مسافری محلی و شهری در محدوده خود را شناسایی کرده و سپس از طریق مناقصه عمومی، خدمات مربوطه را خریداری می‌کردند. پس از این فعالیتها به نظر می رسد آزادسازی بازار راه‌آهن آلمان در مقایسه با سایر بازارهای اقتصادی اروپایی عملکرد خوبی داشته است. کلیه بازارها به جز بازار حمل و نقل مسافری راه دور، جذابیت لازم اقتصادی را داشته و دسترسی به خطوط استاندارد شده و تحت مدیریت سازمان تنظیم مقررات است.

جدول۴-۴. وضعیت موجود مقررات گذاری راه‌آهن در آلمان

منبع اثر گذاری	رقابت و مقررات زدایی	سیاستها و حاکمیت	منابع
– بدنه سیاسی ملی (دولت آلمان، استانها، وزارت ترابری) – سازمان تنظیم مقررات (دفتر راه‌آهن فدرال، آژانس شبکه فدرال)	– اهمیت متوسط راه‌آهن برای توسعه اقتصادی آلمان (توزیع تقریبا یکنواخت سهم مسافری و باری) – بازار راه‌آهن آلمان برای همه مؤسسات راه‌آهن که دارای تأییدیه فنی باشند باز است. – DBAG شرکت حمل بار و مسافر است که به صورت یک مؤسسه تجاری عمل می‌کند ولی هنوز ۱۰۰ درصد در اختیار دولت است. – DBAG مستقلا تصمیصات تجاری را اتخاذ کرده و حسابهای را جدای از دولت نگهداری می‌کند. گزارش دهی این سازمان به صورت بخشی می باشد. – در بخش بار، رقابت کامل داخلی راه‌آهن و بین راه‌آهن و سایر شیوه‌های حمل و نقل برقرار است. فشار سایر شیوه‌ها موجب رشد سریعتر رقبا نسبت به DB AG شده است. – در بخش مسافری رقابت بین شیوه‌های مختلف به صورت محدود در راه دور به دلیل سوددهی کم. قراردادهای راه نزدیک در مناقصه‌های عمومی واگذار می‌گردد. – زیرساخت و عملیات جدا نیستند و زیر ساخت متعلق به DB AG است.	– اصلاحات راه‌آهن ۱۹۹۴ تا به حال ادامه دارد. قوانین اروپایی در تنظیم مقررات آلمان لحاظ شده است. – ادامه مالکیت DB AG در آینده مشخص نیست. IPO به تأخیر افتاده و انگیزه‌های سیاسی کماکان قوی تر از انگیزه‌های اقتصادی است.	– ۱۰ سال پس از شروع اصلاحات، DB AG بالاخره سوددهی خود را در سال ۲۰۰۴ اعلام نمود. – از ۱۹۹۴، ۸۶ میلیارد یورو در زیرساخت سرمایه گذاری شده است که بودجه آن از محل یارانه‌های دولتی تأمین می‌گردد. – از ۲۰۰۳، بودجه دولتی تنها صرف سرمایه‌گذاری زیرساخت می شود و سایر سرمایه‌گذاری ها برعهده خود DB AG است. – با افزایش سطح قروض DB AG به بالاتر از سطح مجاز آژانسهای نرخ گذاری، سرمایه‌گذاری خصوصی و جریانهای مالی آینده مورد نیاز خواهد بود.

منبع:Luger, 2002

۴-۴-۵-۱- ژاپن

بخش اعظم ژاپن، کوهستانی بوده و سرزمینهای همواری در امتداد ساحل شرقی که شهرهای پرجمعیت در آن متمرکز است وجود دارد، بنابراین شرایط جغرافیایی ژاپن به سود راه‌آهن است. شرکتهای گروه راه‌آهن ژاپن (JR) به تنهایی سالانه بین ۸/۵ تا ۹ میلیارد مسافر را جابجا کرده‌اندکه سه برابر مجموع حجم مسافری Amtrak آمریکا، DB AG آلمان و RZD روسیه است و بیش از ۹۰ درصد کیلومتر راه‌آهن ژاپن به خدمات مسافری اختصاص دارد. بطور خلاصه به نظر می-رسد سیستم راه‌آهن مسافری ژاپن در وضعیت خوبی قرار دارد. خصوصی‌سازی شرکت ملی راه‌آهن ژاپن، تا به حال موفقیت‌آمیز بوده است و نیمی از اپراتورهای راه‌آهن مسافری خصوصی به صورت سود ده عمل کرده و نیاز به یارانهٔ دولتی ندارند. البته در هنگام مقایسهٔ راه‌آهن ژاپن با سایر کشورها باید مشخصه‌های خاص آن را نیز در نظر گرفت که مهمترین آنها این است که سوددهی عملیات یکپارچه و زیرساخت، کاملاً وابسته به تقاضای زیاد خدمات مسافری راه‌آهن است. تنظیم مقررات کرایه‌های حمل و نقل راه‌آهن مسافری، براساس سیستم سقف قیمت[1] است که باید مورد تأیید وزارتخانه مربوط باشد. قیمت سقف باید هزینهٔ اپراتور راه‌آهن را پوشش دهد. تغییرات در کرایه تا زمانی که از سقف قیمت تعیین شده بالاتر نباشد باید به وزارتخانه گزارش شود ولی نیازمند تأییدیه نیست. هزینه‌های دسترسی به زیرساخت، سهمی نسبتاً جزئی در تنظیم مقررات راه‌آهن ژاپن دارند، زیرا اکثر اپراتورها زیرساخت مخصوص به خود را دارند. برخلاف کرایه‌های راه-آهن مسافری، قیمت دسترسی و شرایط استفاده از زیرساخت نیازمند تأیید وزارتخانه است.

1. Price Cap

جدول۴-۵. وضعیت موجود مقررات گذاری راه‌آهن در ژاپن

منبع اثر گذاری	رقابت و مقررات زدایی	سیاستها و حاکمیت	منابع
- بدنه سیاسی ملی (برای مثال دولت، وزارت ترابری/ راه‌آهن) - بدنه سازمان تنظیم مقررات خارجی (برای مثال مرجع ترابری)	- راه‌آهن ژاپن به شدت در اختیار خدمات مسافری است. وضعیت جغرافیایی به سود صنعت راه‌آهن است. - اکثریت اپراتورهای راه‌آهن خصوصی هستند. JR ها هونشو کاملا خصوصی سازی شده و JR های کوچکتر و JR باری هنوز عمدتا در اختیار دولتند. - مؤسسات راه‌آهن به صورت تجاری عمل کرده و سودده هستند ولی از سقف قیمتی وزارتخانه تجاوز نمی کنند. - ورود و خروج به بازار تا وقتی که اپراتورها با ملزومات تجاری و امنیتی مطابق باشند، آزاد است -در بخش باری JR باری در معرض رقابت کامل با سایر شیوه‌های حمل و نقل قرار دارد، ولی در عین حال با مشکلات اقتصادی رو در روست. - در بخش مسافری JRها با سایر اپراتورهای خصوصی راه‌آهن، سایر شیوه‌های حمل و نقل و ورود رقبا به بازار رقابت کامل دارند. - زیرساخت و اپراتورها یکپارچه هستند.	- اصلاحات JNR تا به حال موفق بوده است ولی شناوری بورس از خصوصی شدن کامل همه JRها که هدف نهایی اصلاحات است جلوگیری کرده است. - راه‌آهن اکثرا مقررات زدایی شده و اکثریت قوانین و مقررات بازار دارند.	- در کل انتظار نمی‌رود JRها و اپراتورهای راه‌آهن خصوصی به یارانه دولتی نیاز داشته باشند. -JR های هونشو بخشی از سود خود را به عنوان یارانه به خطوط کوچکتر محلی زیانده می‌پردازند. - JR های هونشو سود و استهلاک زیرساخت خود را پوشش داده، مالیات قابل توجهی پرداخته و هنوز سودده هستند. -JRهای کوچکتر هنوز یارانه دولتی دریافت می‌کنند زیرا تقاضای مسافری کافی برای عملکرد سودده را ندارند.

منبع:Luger, 2002

۴-۵- مقررات‌گذاری صنعت حمل ونقل هوایی

۴-۵-۱- مقدمه

از بدو آغاز فعالیت صنعت هوایی، تنظیم مقررات یکی از وجوه اصلی آن بوده است، ولی در دهه هفتاد به یکباره همه چیز دستخوش تغییرات اساسی گردید و مقررات‌زدایی به حذف قیمت‌گذاری و موانع ورود منجر گردید. باید توجه داشت که اطلاق مقررات‌زدایی به این فرآیند چندان درست نیست. زیرا این لغت حاکی از عدم وجود نظارت یا کنترل دولت بر ساختار یا نحوه اداره این صنعت است[1]. توصیف دقیق‌تر این واژه این است که کنترل‌های قانونی این صنعت طی سه دهه گذشته تغییرات شگرفی داشته و آزادی خطوط در اتخاذ تصمیمات بیشتر شده و شرکت‌های جدید در صورت کسب شرایط حداقلی، امکان آغاز فعالیت و رقابت با سایرین را پیدا کرده‌اند. بسیاری از صاحب‌نظران عقیده دارند که این تغییرات در مقررات، در مجموع به افزایش کیفیت خدمات و کاهش قیمت‌ها منجر شده است[2]. تغییرات به این گستردگی تاکنون در هیچ صنعتی وجود نداشته و چنین آثار مثبتی در هیچ جای دیگر مشاهده نشده است. این دوره به واسطه ایجاد منافع رفاهی گسترده برای مردم، از منظر اجتماعی بسیار مهم بوده و از نظر اقتصادی نیز، بررسی این دوره برای درک اثرات مقررات زدایی بر قیمت، کیفیت و تنوع محصولات، کارآیی تولید و مواردی این چنینی مهم است. به عبارت دیگر، بررسی این دوره می‌تواند اتفاقات پیش آمده در اقتصاد را پس از حذف دولت نشان دهد. از سوی دیگر با توجه به اینکه از اواسط دهه ۷۰ تا اواسط دهه ۸۰ میلادی، صنایع مختلف آمریکا، که پیش از آن، تحت کنترل دولت قرار داشتند، تدریجاً از این مقررات رهایی یافتند، لذا بررسی این صنایع و خصوصاً هوانوردی، پیشینه خوبی برای خصوصی‌سازی این صنعت فراهم می‌آورد.

---

1. Carstensen, 1989
2. Kahn, 1989; Levin, 1987

۴-۵-۲- علل مقررات‌گذاری ومقررات‌زدایی در صنعت هوایی

یکی از مهم‌ترین اتفاقات صنعت هوایی، اختراع هواپیماهای پهن‌پیکر بود که موجب افزایش چشمگیر ظرفیت شرکت‌های هوایی در بسیاری از مسیرها شده و جبران هزینهٔ صندلی‌های مازاد، برای شرکت‌های هوایی بدون تعدیل قیمت مشکل ساخته بود. اتفاق دوم تحریم نفتی کشورهای عربی در سال ۱۹۷۳ بود که به افزایش بسیار سریع هزینه‌های سوخت و تورم منجر گردید. این وقایع با کاهش تقاضای مسافر و افزایش ظرفیت و قیمت سوخت، ضربهٔ سختی را بر شرکت‌های هوایی وارد کرد. البته عملکرد ضعیف رگولاتورها نیز در ایجاد این شرایط بی‌تأثیر نبود. زیرا در این زمان بسیاری از مسافران در بازارهای داخلی درون ایالتی که توسط رگولاتور قانونمند نشده بودند، با نرخ‌های پائین‌تر مسافرت می‌کردند. به این ترتیب زمینه برای بروز انتقاد از نظام مقررات‌گذاری در بسیاری از کشورها از جمله آمریکا به وجود آمد و تلاش‌هایی به منظور مقررات‌زدایی صورت گرفت. انتقادات وارده بر چهار محور استوار بودند:

۱) سیستم قیمت‌گذاری و یارانه متقاطع ذاتاً و در عمل موجب تخصیص ناکارای منابع گردیده بودند. زیرا همانطور که در بحث قیمت به عنوان یکی از ابزارهای اعمال مقررات خواهیم گفت، در این سیستم، قیمت در بازارهای دارای تقاضای زیاد بسیار بالا بوده و به ایجاد صرفه‌های حاصل از تراکم[1] وسیع در این مسیرها انجامیده بود. در مقابل، قیمت در مسیرهای کم تقاضاتر که صرفه‌های حاصل از تراکم کمتری را ایجاد می‌کردند، بسیار پائین‌تر بود.

۲) محدودیت‌های ورود به بازار، منجر به ایجاد رانت‌هایی گردیده بود که خود را به صورت هزینه‌های اضافه ناشی از عدم کارآمدی هزینه‌ای یا کیفیت فراتر از نیاز خدمات نشان می‌داد. این رانت‌ها به اعمال سودجویانه منتهی می‌شد، هر چند در مورد شرکت‌ها از طریق مقررات گذاری قابل تعدیل بود. زیرا با توجه به نبود

1. Economies of Density

امکان رقابت قیمتی، تلاش شرکت‌ها برای ارائه خدمات با کیفیت‌تر منجر به حذف سود بالقوه ناشی از اعمال مقررات گذاری می‌گردید، ولی معمولاً در مواجهه با اتحادیه‌های کارگری چندان کارآمد نبود.

۳) در آن زمان این باور دیر پا که مقررات‌گذاری، حمایت از مردم را در مقابل از بین رفتن قابلیت‌های صنعت حمل و نقل و جریان آزادانه نقل و انتقال کالاها در صورت ورشکستگی خطوط شبکه‌ای انجام می‌دهد، از بین رفت. حامیان مقررات‌زدایی عقیده داشتند که ورشکستگی و حذف شرکت‌های ناکارآمد یا ضعیف اثر نامطلوب بلندمدتی بر صنعت نخواهد داشت، زیرا شرکت‌های تازه یا رقبای فعلی، دارایی‌های این شرکت‌ها را خریداری کرده و همان خدمات را ارائه خواهند کرد که در عمل نیز همین اتفاق افتاد.

۴) حامیان مقررات‌زدایی مدعی گردیدند که حتی اگر با توجه به زیرساخت‌ها در برخی شیوه‌های حمل و نقل نظیر راه‌آهن انحصار طبیعی وجود داشته باشد، آن نیز تحت‌الشعاع نیروهای بازار قرار می‌گیرد. چرا که بخشی از رقابت از جانب سایر شیوه‌های جایگزین یا شرکت‌هایی که جانشین‌های ناکامل ارئه می‌کنند، ایجاد می‌شود.

در مواجهه با این شرایط، رگولاتور صنعت هوایی در آمریکا با توجه به الزام تضمین نرخ بازدهی معقول برای شرکت‌های هوایی، اجازه افزایش نرخ را به آن‌ها داده و موافقت‌نامه‌هایی بین شرکت‌ها برای کاهش ظرفیت در مسیرهای اصلی برقرار ساخت. این اقدامات که به گرانتر شدن نرخ تعرفه‌ها منجر گردید، اثر چندانی بر وضعیت مالی شرکت‌های هوایی نگذاشت و با وجود افزایش نرخ و محدودیت ظرفیت، خطوط هوایی در اواسط دهۀ ۱۹۷۰ درآمدهای عملیاتی بسیار ناچیزی داشتند. از همین رو، حمل و نقل هوایی به دلیل بی‌عدالتی[1] و فساد گسترده در اعطای مجوزها و انتقادات عملکرد هیئت هوانوردی کشوری(CAB) در حمایت از تصمیمات قیمتی و تخصیص مسیرها، درکانون توجه عموم مردم قرار گرفت[2]. در

1. Corruption
2. Carstensen, 1989, 112-114

سال ۱۹۷۴، با توجه به فشار افکار عمومی، دولت رییس‌جمهور فورد[1] با این استدلال که قوانین موجود بیش از حد ظالمانه بوده و سهم بالایی در تورم دارد، بر اصلاحات تنظیمی دولتی اصرار ورزید. در سال ۱۹۷۵ سناتور ادوارد کندی خواستار بررسی مجدد وضعیت این صنعت در کمیسیون فرعی سنا در مورد رویه و عمل اداری[2] گردیده و این نتیجه حاصل شد که چنانچه محدودیت‌های دولت بر رقابت برداشته شوند، قیمت‌های بلیط بطور خودکار کاهش خواهند یافت. کارکنان CAB نیز در گزارش خود در سال ۱۹۷۵ به همین نتیجه رسیدند. بر اساس این گزارش، صنعت هوانوردی «بطور طبیعی رقابتی، و نه انحصاری» است و CAB من بعد نمی‌توانست عام‌المنفعه بودن، کنترل تازه‌واردان یا قیمت‌گذاری را توجیه کند. بر همین اساس، CAB در ابتدا به رهبری جان ای رابسون[3] و بعداً به رهبری آلفرد ای کان[4] که در سال ۱۹۷۷ دبیر CAB شد، شروع به کاهش سلطه خود در این صنعت نمود. کان که یک اقتصاددان بود، سایرین را متقاعد کرد که هیئت بایست آزادی بیشتری به شرکت‌های هوایی برای قیمت‌گذاری و دسترسی آسانتر به مسیرها بدهد. بر این اساس، اولین گام مقررات‌زدایی با رفع موانع ورود برداشته و برای اولین بار پس از دهه ۶۰ امکان ورود به مسیرهای فعال برای خطوط جدید فراهم گردید. پس از آن، در سال ۱۹۷۷ با رفع کنترل قیمت‌ها، مقررات‌زدایی تشدید گردیده و قیمت‌ها کاهش چشمگیری یافتند. اولین گام‌های قانونی در راستای مقررات‌زدایی شرکت‌های هوایی در نوامبر سال ۱۹۷۷ توسط کنگره در آمریکا برداشته شد و به موجب آن به شرکت‌های هوایی حمل بار آزادی فعالیت در مسیرهای داخلی و دریافت بهایی توافقی بر مبنای تمایل مشتریان داده شد. یک سال پس از تصویب این لایحه، کنگره اعلام کرد CAB در صورت تشخیص «مناسب، مایل و قابل» بودن خطوط جدید، می‌تواند به شرکت‌های باری جدید مجوز فعالیت بدهد. بنابراین مقررات‌زدایی پست

1. Ford Administration
2. Senate Subcommittee on Administrative Practice and Procedure
3. John E. Robson
4. Alfred E. Kahn

هوایی پیش از بخش مسافری انجام گردید.

پس از مشاهده تبعات مثبت این اقدامات، کنگره در سال ۱۹۷۸ قانون مقررات‌زدایی هوایی(ADA)[1] را تصویب نمود که براساس آن قدرت CAB بر روی خطوط هوایی در ۱۹۸۱ و قدرت آن در تعیین تعرفه‌ها در ۱۹۸۳ و خود این هیأت ژانویه ۱۹۸۵ ملغی می‌گردیدند. در عمل، تغییرات با سرعت بیشتری اتفاق افتاد و یکسال بعد، با تصویب این قانون، تمامی خطوط قادر به ورود به مسیرهای جدید گردیدند. نهایتاً در ۱۹۸۰ CAB امکان کاهش نامحدود تعرفه‌ها و انعطاف‌پذیری بالا را برای خطوط فراهم آورد. در این زمان قیمت‌گذاری مستقل خطوط توسط CAB مورد حمایت قرار گرفته و به تبع آن خیلی پیشتر از اول ژانویه ۱۹۸۳ فضای صنعت هوانوردی مقررات‌زدایی گردیده و رقابتی شد.

۴-۵-۳- ابزارهای اعمال مقررات در صنعت هوایی

در دوره تسلط مقررات‌گذاری، عمده‌ترین اهداف سیاست‌های "هیات هوانوردی غیرنظامی" در آمریکا این بود که صنعت حمل و نقل هوایی را از نظر مالی توجیه پذیر نموده و به این ترتیب خدمات آن‌را گسترش دهد. برای دستیابی به این هدف CAB کنترل قیمتی، تعداد رقبا و ساختار مسیرها را به طور وسیع مورد استفاده قرار می‌داد.

۴-۵-۳-۱- تعیین قیمت

تعیین تعرفه‌ها توسط CAB دارای چهار ویژگی عمده بود:

۱. تعرفه‌ها با در نظر گرفتن حاشیه سود معقول برای خطوط تعیین می‌گردیدند. این هدف تا سال ۱۹۶۰ صراحتاً اعلام نگردیده بود ولی در این سال، کمیتهٔ بررسی نرخ بلیط‌های مسافری داخلی (DPFI)[2] حاشیه سود برای مسیرهای داخلی ۱۰/۵

1. Air Deregulation Act
2. Domestic Passenger Fare Investigation

درصد و در سال ۱۹۷۰ برابر ۱۲ درصد تعیین گردید. قبل از جنگ جهانی دوم و تعیین این رویه، نظر به اینکه راه‌آهن رقیب عمده خطوط هوایی به شمار می‌رفت، تعرفه‌های هوایی براساس تعرفه‌های خدمات درجه یک راه‌آهن تعیین می‌گردیدند.

۲. این تعرفه‌ها بدون در نظر گرفتن هزینه‌ها و مستقل از آن تعیین می‌گردیدند و حداقل تا سال ۱۹۷۰سودآوری مهم‌ترین فاکتور تعیین تعرفه‌ها توسط CAB بود. ولی در این سال تعرفه مسافر داخلی با مرتبط‌ساختن هزینه‌ها به طول مسیر در اصل محلی از اعراب برای هزینه‌ها در نظر گرفت. با این حال، CAB برای مسیرهای بالای ۴۰۰ مایل تعرفه‌ها را فراتر از هزینه‌ها در نظر گرفته و برای مسیرهای کوتاه‌تر از ۴۰۰ مایل،تعرفه‌ها را پائین‌تر از هزینه‌ها در نظر می‌گرفت. اعمال این سوبسید متقاطع برای مسیرهای کوتاه در مقابل مسیرهای بلند، با هدف گسترش خدمات پروازی در مسیرهای کم‌مسافر که عمدتاً در مسیرهای کوتاه بودند، صورت می‌گرفت.

۳. تغییرات تعرفه‌ها نوعاً به جای تغییر در تک تک مسیرها به صورت عمومی بوده و از همین رو انعطاف‌پذیری تعرفه‌ها را کاهش داده و به تحریف ساختار تعرفه‌ها منجر می‌شد.

۴. CAB به شدت با رقابت قیمتی مخالفت می‌کرد و درخواست‌های تغییر تعرفه که توسط آن به عنوان عکس العمل رقابتی برای مواجهه با تعرفه‌های رقبا در نظر گرفته می‌شد، توسط CAB پذیرفته نمی‌شد. زیرا CAB نگران بود رقابت قیمتی منجر به رقابت مخرب منجر و عدم سودآوری صنعت گردد.

۴-۵-۳-۲- وضع مقررات ورود و خروج و تعیین مسیرها

پس از وضع قانون خدمات هوانوردی ۱۹۳۸، شانزده خط هوایی به عنوان خطوط اصلی شناسایی گردیدند. این خطوط از قوانین ورود معاف گردیده و به عنوان خطوط مجاز در نظر گرفته شدند. هیأت خدمات هوانوردی(CAB) تا سال ۱۹۷۸ حتی به یک خط اجازه فعالیت به عنوان خط اصلی را نداده و در فاصله سال‌های

۱۹۵۰ تا ۱۹۷۴ درخواست پذیرش ۷۹ شرکت را رد کرد. در زمان مقررات‌زدایی تنها ۱۰ عدد از خطوط اصلی باقی مانده بودند و ۶ خط دیگر در این خطوط ادغام گردیده بودند. این هیأت چه زمانی که شرکتی می‌خواست به صنعت هوانوردی وارد شود و چه زمانی که یکی از خطوط موجود تمایل به آغاز فعالیت در یکی از مسیرهای موجود داشت، مدارک زیادی را درخواست کرده و آن‌را تحت فشار قرار می‌داد. فرایند ثبت درخواست یک شرکت برای فعالیت در یکی از مسیرهای موجود، بسیار پرهزنیه و طولانی بود. با وجود اینکه هیأت مذکور به خطوط جدید اجازه ورود را به شکلی که به طور جدی با خطوط اصلی رقابت نمایند، نمی‌داد، ولی در مسیرهای کوتاهی که خطوط اصلی آن‌ها را ترک کرده بودند، خطوط هوایی منطقه‌ای اجازه ورود داشتند. هرچند در فاصلهٔ سال‌های ۱۹۶۹-۱۹۷۴ با اعمال قانون عدم پذیرش فعالیت در مسیرها، هیأت مذکور از ورود خطوط فعال در سایر مسیرهای موجود جلوگیری می‌نمود، ولی مقدار اندکی از این درخواست‌ها پذیرفته می‌شدند. مثلاً در فاصلهٔ سال‌های ۱۹۶۵- ۱۹۷۴ تنها ۱۰ درصد از تقاضاهای خطوط فعال برای ورود در سایر مسیرهای موجود توسط CAB مورد قبول قرار گرفت. CAB در بازارهای پرمسافر تمایل بیشتری به اعطای اجازه ورود داشت تا اینکه به واسطه افزایش تعداد رقبا و افزایش سطح رقابت در این بازارها، تعرفه‌ها را کاهش دهد. با این وجود، قاعده کلی مورد استفاده CAB این بود که در هر مسیر بیش از دو یا سه خط به ارائه خدمات نپردازند.

۴-۵-۳-۳- انواع دیگر ابزارها

انواع دیگر ابزارهای مقررات گذاری مورد استفاده توسط نهادهای مقررات‌گذار صنعت هوایی عبارتند از:

- مقررات ایمنی هوایی
- مقررات دسترسی
- استانداردهای مربوط به بار، مسافر و پرواز

- مقررات توافقات فیمابین شرکتها
- مقررات نظارت و مونیتورینگ پرواز

۴-۵-۴- ساختارهای متفاوت رقابتی مختلف در بخش حمل و نقل

۴-۵-۴-۱- رقابت بین شیوه‌های مختلف حمل و نقل

اولین نوع رقابت موجود در بازار در نتیجه رقابت بین شیوه‌های مختلف حمل و نقل ایجاد می‌شود. بنابراین، با وجود اینکه ممکن است راه‌آهن یا خط لوله در بازاری خاص انحصارگر طبیعی باشند، ولی باز هم ممکن است سایر شیوه‌های حمل و نقل برای آن‌ها رقابت ایجاد نمایند. بخشی از این رقابت صرفاً ناشی از تغییرات تکنولوژیک است. امروزه حمل و نقل کامیونی برای انواع کالاها، در مسیرهای کوتاه رقیبی فعال برای راه‌آهن به شمار می‌رود. همچنین در کالاهای غیر فله‌ای و پر ارزش در مسیرهای بلند نیز رقیب سایر شیوه‌ها به شمار می‌رود. از سوی دیگر، برای کالاهای فله، حمل و نقل قایقی در رودخانه‌ها و کانال‌ها رقبای سرسختی برای خطوط راه‌آهن و لوله به شمار می‌روند. دیگر امروزه با قطعیت نمی‌توان گفت که خدمات مسافری بین شهری راه‌آهن نقش غالب را در این مسیرها ایفا می‌نماید. زیرا مؤسسات کرایه اتوموبیل، هوانوردی تجاری و اتوبوس‌های پرسرعت بخش اعظمی از سهم بازار این مسیرها را تحت تملک خود درآورده‌اند. بنابراین هرچند این شیوه‌ها به دلیل گران‌تر یا کم‌سرعت‌تر بودن جانشین‌های کاملی نیستند، با این وجود همچنان دارای این مزیت هستند که بسیار رقابتی هستند. مدل اقتصادی سنتی شرکت غالب با حاشیه رقابتی سایر شرکت‌ها[1] برای تحلیل این نوع رقابت کاملاً مناسب است. بر اساس این مدل، وجود حاشیه رقابتی، رانت‌های شرکت غالب را تا حد زیادی کاهش خواهد داد. بنابراین گسترش سایر شیوه‌های حمل و نقل، به خودی خود تسلط بازاری خطوط هوایی را کاهش خواهد داد.

1. dominant firm with a competitive fringe of firms

۴-۵-۴-۲- رقابت فضایی

در برخی از موارد انحصارگر طبیعی می‌تواند مواجه با رقابت از سوی شرکت‌هایی گردد که با همان وسیله حمل و نقل در بازارهای همسایه به ارائه خدمت می‌پردازند. مثلاً اگر یک فرودگاه یا بندر اقدام به افزایش بی‌رویه قیمت‌ها نماید، بخشی از رفت و آمد آن به همسایه‌ها منتقل خواهد شد. زیرا هر چند ممکن است تسهیلات جایگزین راحتی کمتری برای مشتریان داشته باشند، ولی اگر اختلاف قیمتی زیاد باشد، برخی این جایگزینی را انجام خواهد داد. مطابق همین استدلال بود که در اواخر دهه ۹۰ خطوط راه‌آهن مکزیک به بخش خصوصی واگذار گردید. پیش از این اقدام، انحصار دولتی، راه‌آهن را به هفت شرکت منطقه‌ای غیر متمرکز تفکیک کرده بود. استدلال چنین وضعی این بود که هیچکدام از شرکت‌ها از قادر به سوء استفاده از موقعیت خود نخواهد بود. زیرا در این صورت، صنعت خود را به بخش‌های دیگر کشور منتقل کرده و مبادی ورودی و خروجی واردکنندگان و صادرکنندگان تغییر پیدا خواهد کرد. البته حتی در حال حاض نیز راه‌آهن مکزیک کاملاً مقررات‌زدایی نشده و دولت همچنان حق مداخله در بحث‌های مرتبط با تعرفه‌ها را برای خود محفوظ نگاه داشته است. رقابت بین شبکه‌های ملی نیز می‌تواند به همین شکل ایجاد شود. مثلاً برای پروازهایی که از آمریکای شمالی به شهرهای درجه دو یا فراتر از آن‌ها انجام می‌گیرد، لوفت هانزا و خط ملی آلمان از طریق مرکز فرانکفورت رقیبی برای بریتیش ایرویز با مرکزیت لندن خواهند بود. رقابت این‌چنینی مبتنی بر فرض توانایی خطوط هوایی یک کشور در برقراری پرواز به مقاصدی در داخل کشورهای دیگر است. آزاد سازی حمل و نقل هوایی در اروپا عمدتاً متکی بر اجازه دستیابی به آسمان‌های باز[1] در مسیرهای بین‌المللی بین کشورهای عضو این اتحادیه است. این آزاد سازی در سال ۱۹۹۷ با ارائه اجازه پرواز هر خط اروپایی در مسیرهای داخلی سایر خطوط که

1. open skies

تحت عنوان کابوتاژ[1] شناخته می‌شود، به اوج خود رسید. یکی از بحث‌های موجود این است که با توجه به محدودیت‌های موجود در میزان مالکیت خارجیان در خطوط آمریکایی، چنانچه اجازه خرید شرکت‌های داخلی به خارجیان داده شده و یا امکان برقراری پروازهای داخلی برای خطوط خارجی فراهم آید، رقابت در صنعت هوانوردی آمریکا افزایش چشمگیری خواهد داشت.

۴-۵-۴-۳- رقابت ناشی از فرضیه قابلیت رقابت بامول

تئوری قابلیت رقابت[2] بامول و همکاران، اثر بسیار زیادی بر مبحث مقررات‌زدایی خصوصاً در هوانوردی گذاشت. در بسیاری از بازارهای هوانوردی درجه دو، تنها یک یا دو شرکت به ارائه خدمات می‌پردازند. انحصار طبیعی این بازارها در نتیجه صرفه‌های حاصل از تراکم به دلیل زیر ساخت‌ها نیست. زیرا فرودگاه‌ها چه در اصل و چه به صورت صوری، مجزای از عملیات پرواز هستند و صرفه‌های ناشی از تراکم در سطوح عملیاتی و غالباً در هواپیماها مطرح می‌شوند. از آنجا که برای آغاز فعالیت، خطوط باید در هر فرودگاه هزینه‌هایی نظیر تیم و تجهیزات پشتیبانی زمینی، تیم خدمات مشتریان و بازاریابی منطقه‌ای صورت پذیرد، این شرکت‌ها توانایی استفاده از صرفه‌های ناشی از هزینه ایستگاه‌ها[3] را نیز دارند. زیرا این هزینه‌ها غالباً صرفنظر از تعداد پروازها، یکسان هستند. بامول بیان کرد که تحت شرایط خاصی شرکت‌های فعال نخواهند توانست به رانت‌های انحصار محض، یا انحصار دوجانبه دسترسی پیدا کنند. زیرا در صورت وجود رانت، همواره تهدید ورود سایرین به بازار برای کسب این رانت وجود خواهد داشت. مثلاً یونایتد و نورث‌وست در بازار پرواز بدون توقف از شیکاگو به ممفیس، انحصارگران دو جانبه به شمار می‌رفتند. بامول اعتقاد داشت نیازی به اعمال مقررات در این بازار نیست زیرا هر دو می‌دانند که هر قیمتی بالاتر از هزینه

1. cabotage
2. contestability theory
3. economies in station costs

متوسط، سایر خطوط نظیر ایرترن ایرویز را برای ورود به بازار تحریک کرده و نهایتاً منجر به ایجاد جنگ قیمتی خواهد گردید. پس از مقررات‌زدایی نیز بحث‌ها حول این بوده است که تئوری فوق خصوصاً در بازارهای کوچکی نظیر شیکاگو و دس‌موینس آیووا در عمل چگونه جواب داده است؟ شروط اصلی وجود بازارهای قابل رقابت این است که تازه‌واردان بالقوه با هزینه‌هایی معادل شرکت فعال مواجه باشند، به محض مشاهده رانت قادر به ورود به بازار باشند و متحمل هیچگونه هزینه از دست رفته برای ورود یا خروج نباشند. زیرا از آنجا که قیمت براساس حداقل هزینه شرکت فعال تعیین می‌گردد، تازه‌واردان هرگز قادر به بازیابی هزینه‌های ورود نخواهند بود. از آنجا که تمامی شرکت‌ها از تکنولوژی واحد بهره می‌برند، بی‌شک، تازه‌واردان بالقوه هزینه‌ای مشابه فعالان بازار خواهند داشت. با وجود اینکه این امر تا حدودی درست است، ولی در عمل نشان داده شد که رقابت‌پذیری آن نوشدارویی که برخی از اقتصاددانان در سال ۱۹۷۸ عنوان می‌کردند، نیست. در بسیاری از فرودگاه‌های ایالات متحده، یک یا دو خط هوایی رقمی بالای ۸۵ درصد مسافران را جابجا می‌کردند. این فرودگاه‌ها عمدتاً فرودگاه‌هایی بودند که به عنوان مراکز اصلی خطوط انتخاب شده بودند. هنوز هم اقتصاد دانان در مرد اینکه قیمت‌های بالاتر این فرودگاه‌ها ناشی از رفتار رانت‌جویانه خطوط بوده یا اینکه صرفاً به دلیل کیفیت بالاتر خدمات در مراکز اصلی بوجود آمده‌اند، با یکدیگر به توافق نرسیده‌اند. در این مراکز اصلی غالباً بین خطوط در مسیرهای اصلی به سایر مراکز رقابت وجود دارد ولی در مسیرهای تغذیه‌کننده[1] این مراکز انحصار وجود دارد. یکی از دلایل این امر وجود هزینه‌های از دست رفته است. زیرا باید هزینه‌هایی را در ایستگاه‌ها متحمل شد که قابل پس‌گرفتن نیستند. علاوه بر این، نمی‌توان هزینه‌های بازاریابی را برای شناساندن محصول پس گرفت و از همه مهم‌تر، زیان‌های مالی دوره اولیه عملکرد شرکت با ضریب ظرفیت پائین تا زمان جذب مشتریان کافی قابل بازگشت نیستند. تمامی این

1. feeder routes

مسائل فرضیه "بزن و در رو[1]" بامول را زیر سوأل می‌برند.

۴-۵-۴-۴- رقابت دمستز

آخرین شکل رقابت در بازار که در سال‌های اخیر خصوصاً در حمل و نقل روستایی و مسافران راه‌آهن توجه زیادی را به خود معطوف کرده است، با توجه به نام هارولد دمستز[2]، تحت عنوان رقابت دمستز شناخته می‌شود. این تئوری در صنایع حمل و نقل غالباً تحت عنوان تعهد رقابتی، پیشنهادی یا توافقی(مجاز)[3] شناخته می‌شود. این مدل ادعا می‌کند که حتی در صورت وجود انحصار طبیعی نیز امکان به مزایده گذاشتن حق فعالیت در بازار وجود خواهد داشت. این مزایده تا جایی ادامه پیدا خواهد کرد که برای شرکت برنده انگیزه ارائه خدمات پرکیفیت و اتخاذ رویکردی برای کنترل افزایش هزینه‌ها را فراهم آورد. امروزه رقابت دمستز در سیستم ارائه خدمات اتوبوس شهری در کشورهای پیشرفته رایج است. یکی دیگر از کاربردهای جدید این تئوری در خصوصی‌سازی خدمات ریلی مسافری صورت گرفته است. غالباً سیستم قبلی حمل و نقل ریلی دولتی به دو بخش زیرساخت و حمل واگن تفکیک شده است. معمولاً بخش زیر ساخت در مالکیت دولت باقی مانده یا تحت اعمال مقررات خواهد بود و برای ارائه خدمات بر روی این زیرساخت‌ها قراردادهای رقابتی با افراد واجد شرایط منعقد می‌گردد. بهترین مثال این بحث انگلستان است. در حال حاضر اتحادیه اروپا تمامی اعضا را ملزم به تفکیک خطوط ملی راه‌آهن به شرکت‌های زیرساخت و عملیاتی می‌نماید. حق فعالیت در بخش‌های عملیاتی داخلی و بین‌المللی به تمامی رقبای ذی‌صلاح داده شده و برنده باید حق‌الامتیازی معادل شرکت فعلی به شرکت زیرساخت پرداخت نماید. در تئوری، این نوع رقابت با کاهش قیمت‌ها تا سطحی برابر با هزینه متوسط به حذف رانت انحصاری منجر خواهد گردید. برای دستیابی به این قیمت، باید

1. hit and run
2. Harold demsetz (1968)
3. competitive contracting, tendering or franchising

منابع تولید در قیمت‌های بازار آزاد برای تمامی متقاضیان قابل دستیابی بوده و تعداد متقاضیان ارائه خدمات آنقدر بزرگ باشد که تبانی بین متقاضیان را غیر ممکن سازد. غالباً شرط اول چندان مشکل ساز نیست. در اصل، مشکل مربوط به پیش شرط دوم است. چرا که به موازات گسترش تئوری دمستز در مورد حمل و نقل مسافری در سراسر دنیا، تراکم بازار در نتیجه ایجاد تعداد معدودی شرکت‌های چند ملیتی که متقاضیان اصلی ارائه خدمات هستند، افزایش یافته است. برخلاف سه جایگزین بالایی که حامی بازار آزاد شده یا مقررات صفر هستند، رقابت دمستز در مقایسه با این سیستم‌ها، منجر به پیدایش سطح بالاتری از کنترل مقرراتی خواهد گردید. در این رقابت، نهاد منعقد کننده قرارداد که عموماً دولت است، تعیین کننده شرایط قرارداد است. از آنجا که تمامی بحث این تئوری در مورد هزینه‌ها و از بین بردن ناکارآمدی‌ها است، در مواردی که باور بر این است که انجام دولتی عملیات ناکارآمد است، از این تئوری استفاده می‌شود. رقابت دمستز برای ایجاد امکان دستیابی به منافع ناشی از خصوصی‌سازی به موازات استمرار حضور بخش دولتی به منظور تعدیل قدرت انحصاری یا تأمین اهداف اجتماعی دیگری نظیر کاهش حجم ترافیک اتوبان‌ها یا فراهم آوردن امکانات آمد و شد برای ساکنان شهرهای همسایه محروم از این امکانات به کار می‌رود و بنابراین در ایجاد یا القای کارآمدی به سیستم بسیار مؤثر است.

۴-۵-۵- فرضیه بازارهای قابل رقابت وپیش‌فرض‌های آن

در زمان مقررات‌زدایی باور غالب در بین مردم و حتی سیاست‌گزاران این بود که خدمات هوانوردی ذاتاً انحصاری نبوده و در معرض ریسک رقابت مخرب نیز قرار ندارند. این باور با توجه به فرضیه بازارهای قابل رقابت و دو پیش‌فرض آن که یکی از آن‌ها صریح و در مورد کیفیت خدمات بود و دیگری به صورت ضمنی و در رابطه با حجم رفت و آمد بالا بود، ایجاد شده بود. ذیلاً این سه پیش‌فرض درباره نحوه عملکرد بازارهای هوایی که بعدها اثبات گردید چندان واقعی نبوده و

قابلیت استناد اندکی داشتند مورد معرفی قرار می‌گیرد.

۴-۵-۵-۱- فرضیه بازارهای قابل رقابت[1]

اولین پیش‌فرض این بود که بازارهای هوانوردی ذاتاً رقابتی هستند. این فرض بر این اساس بود که ظاهراً خطوط هوایی دارای هزینه متغیر بالا و هزینه ثابت پایین هستند. علاوه بر این از نظر فیزیکی نیز هواپیماها بسیار سیار بوده و به راحتی قابل ورود یا خروج به/از بازارها هستند. تجربه واقعی رقابت در بازارهای درون ایالتی نشان داد که در نتیجه رقابت در هر مسیر قیمت‌ها بسیار کاهش خواهد یافت. این کاهش قیمت تقریباً در تمامی مسیرها یکنواخت بود. این قیمت‌های پائین کاملاً در تضاد با قیمت‌های بالا در مسیرهای قابل مقایسه میان ایالتی پرتراکم که بر اساس قیمت‌های CAB تعیین می‌گردیدند، بودند[2]. در فضای نظری، به محض ایجاد امکان ورود به بازار، در تمامی مسیرهای ممکن، رقابت بالقوه و بالفعل به وجود خواهد آمد. در نتیجه شرکت‌های فعال برای باقی‌ماندن در بازار مجبور به کاهش قیمت‌ها در سطح رقابتی خواهند گردید. به این ترتیب، دست نامرئی بازار به کنترل قیمت‌ها پرداخته و خدمات کارآمدتری را ایجاد خواهد نمود. این ایده کاملاً نو، به صورت رسمی در مقاله بامول، پانزار و ویلینگ[3] تحت عنوان بازارهای قابل رقابت عنوان شد[4]. این مقاله بیان می‌کرد که " اگر موانع ورود به حدی اندک باشند که رقبا قادر به ورود یا خروج به بازار با هزینه اندکی باشند، آنگاه حتی بازارهای بسیار متمرکز نیز رقابتی عمل خواهند کرد." عملکرد خطوط هوایی تجاری مثال خوبی برای این مدل به شمار می‌رود. بر مبنای مشاهداتی که در آن‌ها رقابت منجر به کاهش قیمت‌ها گردید و با در نظر گرفتن این واقعیت که هواپیماها بدون در نظر گرفتن هزینه‌های عملیاتی، به راحتی قابل به استفاده در یک مسیر یا

1. Contestable Markets
2. McCraw 1984,267
3. Bamoul, Panzar &Willing
4. Bamoul et al. 1982

انتقال به مسیری دیگر هستند، می‌توان استدلال کرد که ساختار صنعت در بخش هوایی بسیار سیال بوده و هزینه‌های ساختاری اندکی دارد. لذا، صرف نظر از میزان تمرکز بازار، تهدید ورود رقبا به بازار برای محدود ساختن توانایی خطوط برای استثمار مشتریان کفایت می‌کند[1].

اشکال این تحلیل بود که صرفاً ناظر بر خود هواپیما بوده و هزینه‌های دیگر نظیر هزینه خدمات زمینی، مداخل ورودی به فرودگاه[2] و کادر پرواز در هر فرودگاه در نظر گرفت. این‌ها هزینه‌های از دست‌رفته‌ای[3] هستند که هر کدام از خطوط هنگام خروج از بازار باید متحمل گردد و تحت عنوان هزینه‌های التزامی[4] شناخته می‌شوند که در ادامه بحث مورد معرفی و محاسبه قرار خواهند گرفت. البته به نظر می‌رسد بامول و همکارانش از الزام هواپیماها به استفاده از خدمات زمینی آگاه بوده باشند ولی در مقاله خود به بررسی ویژگی‌های اقتصادی این نوع سرمایه‌گذاری‌ها نپرداخته‌اند.

۴-۵-۵-۲- یکسان بودن بهای بلیت و فقدان تفاوت کیفیت محصولات[5]

یکی دیگر از فروض مدل بازارهای قابل رقابت که براساس تجربیات پیشین صنعت و تمایل آشکار مشتریان به جایگزینی سریع ارائه کنندگان خدمات مسافرتی بنا شده و توسط سیاست‌گزاران مورد استفاده قرار گرفت، این است که هزینه سفر باید در تمامی مسیرها و برای مشتریان نسبتاً یکنواخت باشد. به این ترتیب، اگر تهدید معتبری برای رقابت در یک بازار وجود داشته باشد، یک فعال عاقل سعی در استثمار مشتریان نخواهد کرد. چرا که این کار فرصت ورود رقبا را فراهم خواهد کرد. مدل ضمنی مبتنی بر این فرض بود که هر خط هوایی باید تمام صندلی‌های خود را در قیمت از قبل تعیین شده بفروشد و در صورت تمایل به افزایش، آن را

1. Levine 1987,443-444
2. Slot
3. Sunk Cost
4. Commitment Cost
5. Product Differentiation

از طریق هیئت مدیره اعمال نماید. دوماً بحثی که خیلی در مورد قابلیت رقابت مهم است، این است که فرض گردید واردشونده جدید به بازار مواجه با موانع ناشی از عدم آگاهی مشتریان با این خط جدید نبوده و مشتریان نیز خطوط موجود را به وی ترجیح نخواهند داد. این فروض در تئوری بازارهای قابل رقابت لحاظ شده است ولی همانند بازارهایی که در آن‌ها انتخاب مشتری عامل اصلی است، با صراحت کامل لحاظ نشده است. نگرش کالایی به عرضه خدمات هوایی، این واقعیت عینی را که امکان آربیتراژ[1] خدمات هوایی توسط مشتریان وجود نداشته و بنابراین صلاح[2] قوی خطوط هوایی در تغییرات قیمت است، نادیده می‌گیرد. این دید همچنین اهمیت بحث ایمنی وتمایل مشتریان را نادیده می‌گیرد. هر چند ظاهراً این سه مورد کاملاً واضح است، ولی در آن زمان سیاست‌گزاران کاملاً از پیش‌بینی پتانسیل بروز تمایز محصولات ناتوان بودند. این افراد صرفاً فکر می‌کردند که افزایش قیمت در تمامی مسیرها به صورت یکسان اعمال خواهد گردید که منجر به جذب تازه‌واردانی خواهد شد که توسط مشتریان همانند فعالان فعلی ارزیابی گردیده و به همان اندازه مطلوب خواهند بود. این در حالی است که همانگونه که در بحث ارزیابی آثار مقررات‌زدایی بر کیفیت خدمات هوانوردی عنوان شد، سابقه خطوط و ذهنیت مشتریان از آن‌ها، خصوصاً در مورد پیشینه حوادث آن‌ها در شش ماه اخیر بیشترین تأثیر را در برآورد مشتریان از قابلیت اعتماد مشتریان به خط و در نتیجه کیفیت خدمات و تمایل به پرداخت آنان خواهد داشت.

۴-۵-۵-۳- وجود رفت و آمد کافی برای حفظ رقابت در تمامی مسیرها

یکی دیگر از فروض اساسی ولی ضمنی این مدل، وجود مسافرت هوایی کافی در تمامی مسیرها به حدی که رقابت را به عنوان تهدیدی ماندگار در این بازارها حفظ کند، بود. در اینجا نیز تجربه تگزاس و کالیفرنیا کاملاً بررسی نشده بود و از همین رو

1. Arbitrage
2. Discretion

این مطلب درک نشده بود که این مسیرها دارای آن چنان تقاضای بالای مسافری بودند که انجام چندین سفر روزانه را بین این دو شهر از منظر اقتصادی توجیه می‌نمود. تقاضا در این مسیر آنقدر بالا بود که حتی چندین خط هوایی قادر به فعالیت با درصد بالایی از صندلی‌های خود بودند. این حجم بالای تقاضا برای اطمینان از قابلیت رقابت بازارها ضروری است. زیرا اگر تقاضا اندک باشد، علیرغم توجیه فنی به کارگیری هواپیما در این مسیرها، توجیه اقتصادی برای این کار وجود نخواهد داشت. تازه‌واردان به بازار دارای مسافران اندک، برای رقابت با سایرین باید در چندین مسیر فعالیت نمایند تا بتوانند مسافران کافی را برای تداوم فعالیت خود جذب نمایند[1]. این امر به معنی نیاز به یک شبکه پروازی بوده و دیگر به معنای ورود صرف به بازاری خاص با یک یا چندین پرواز در این مسیر نخواهد بود. همواره مسیرهایی نظیر نیویورک و لوس‌آنجلس وجود داشته‌اند که حجم بالای مسافر این مسیرها تضمینی برای فعالیت در آن‌ها بدون نیاز به ارائه خدمات در مسیرهای دیگر است. ظرفیت قابل استفاده هواپیماها یکی از مهم‌ترین عوامل توجیه کننده فعالیت یا عدم فعالیت در هر بازار است. بنابراین، در صورت تغییر ترجیحات زمانی مسافران و عدم توجیه اقتصادی تداوم فعالیت هواپیماها، حتی فعالیت در مسیرهای پرمسافرت نیز می‌تواند مشکل‌ساز باشد. یکی دیگر از پیچیدگی‌های دنیای واقعی این است که زمان حرکت و رسیدن به مقصد برای بسیاری از مسافران مهم است. بنابراین برای بسیاری از مسافران پروازی را که در ساعات اولیه بعد از ظهر انجام می‌شود نمی‌توان به عنوان جایگزینی برای برای پروازی که در ساعات اولیه صبح انجام می‌شود در نظر گرفت. برای پاسخگویی به نیازهای متفاوت مسافران مختلف نیاز به ایجاد امکان انتخاب زمان مسافرت برای مسافران است. این کار تقاضا را تفکیک کرده و عرضه موجود را برای مسافران در هر زمان مشخص کاهش خواهد داد. به همین دلیل بود که سیستم مرکز- شعاع با تمرکز بر این ویژگی‌ها پدیدار گردیده و مورد استقبال مشتریان قرار گرفت.

1. Levine 1987

۴-۵-۶- نقد قابلیت کاربرد فرضیه بازارهای قابل رقابت در صنعت هوانوردی

چنانچه گفتیم، فرض بازارهای قابل رقابت توسط قانون‌گزاران برای مقررات‌زدایی مورد استفاده قرار گرفت. ولی تجربه پس از مقررات‌زدایی نشان داده است که: اولاً خطوط فعال دارای مزیت نسبی بالایی درمقایسه با تازه‌واردان هستند زیرا صنعت حمل و نقل اساساً شبکه‌ای بوده و خطوط فعال در حال حاضر دارای شبکه‌ای فعال از مراکز هستند ولی تازه‌واردان باید همزمان در چندین بازار وارد شوند تا بتوانند شبکه خدماتی مورد نیاز مشتریان را ایجاد کنند[1]. ثانیاً خطوط فعال دارای انگیزه کافی برای تسلط فرودگاه مرکز با تعداد بالای مسافران هستند زیرا مجموعه مشتریان ورودی و خروجی به مرکز را در اختیار آنان قرار خواهد داد و امکان قیمت‌گذاری صلاحدیدی فوق‌العاده را برای آن‌ها بوجود خواهد آورد[2]. هنگامی که خط فعال این مرکز را در تسلط خود گرفت، قادر به حمایت از آن در مقابل تازه‌واردان از طریق اعمال رقابت انتخابی خواهد بود. در مقابل، سایر خطوط فعال نیز دارای انگیزه چندانی برای اعمال رقابت قیمتی در/خارج از آن مرکز نیستند. زیرا نتیجه جنگ قیمتی آن‌ها تنها کاهش درآمد برای تمامی آن خطوط خواهد بود[3]. این واقعیت‌ها حاکی از آن هستند که باید جرح و تعدیلاتی در فرضیه بازارهای قابل رقابت انجام داد تا بتوان آن‌را به عنوان مبنایی تئوریک برای سیاست‌گزاری‌ها مورد استفاده قرار داد. ساده‌ترین راه برای انجام این کار استفاده از مقاله دیکسیت تحت عنوان "پیشرفت های اخیر در تئوری انحصار چند جانبه" است. وی این بررسی را در قالب دو بحث زیر انجام داده:

۱- رفتارهای استراتژیک برای ایجاد تهدیدهای معتبر جهت ممانعت از ورود تازه واردان

۲- تعیین شرایطی که تحت آنها تمامی تهدیدها پوچ هستند.

---

1. Levine, 1987; Bailey & Williams, 1988
2. Werden et al., 1991
3. Peteraf 1993

۴-۵-۶-۱- رفتارهای استراتژیک برای ایجاد تهدیدهای معتبر برای ممانعت از ورود

دیکسیت مشابه ایتون و لیپسی، اسکلینگ، سالوپ و دیگران عنوان می‌کند که فضای هر صنعتی باید در عمل مورد مطالعه تجربی قرار گیرد تا بتوان گفت که رقابت‌پذیر و ماندگار است یا خیر و بتوانیم تصمیم بگیریم که آیا توجه قانون‌گزارانه به آن ضرورت دارد یا خیر. استفاده از واژه التزام در این بحث دقیق‌تر است زیرا این واژه سر درگمی‌های ناشی از استفاده از لغت هزینه‌های از دست رفته را نخواهد داشت. چرا که عموماً اقتصاددانان هزینه‌های از دست رفته را مشابه مخارج انجام شده[1] که هیچ سنخیتی با یکدیگر ندارند، در نظر می‌گیرند. بهترین نمونه این نگرش، کتاب کال و هولاهان[2] است که می‌گوید:" هزینه های پیشین برای یک اقتصاددان مهم نیستند. چرا که این هزینه‌ها از دست رفته بوده و در محاسبه هزینه فرصت لحاظ نخواهند گردید". التزام به هزینه‌های انجام شده که مهمترین آنها ظرفیت از دست رفته است، نقشی محوری در این بحث دارد. در واقع، بود یا نبود این هزینه‌ها است که پیش‌بینی انحراف یا عدم انحراف از نتایج رقابتی را تعیین خواهد کرد. مثلاً چنانچه صرفه‌های حاصل از مقیاس وجود داشته و تنها یک بنگاه در بازار فعال باشد، اگر هزینه‌های از دست رفته در این بازار وجود نداشته باشند، لزوماً این بنگاه قادر به کسب سود بالا نخواهد بود.

مهمترین ویژگی این التزام‌ها یا ظرفیت از دست رفته عبارت است از اینکه:

۱) این هزینه‌ها باید پیش از اتخاذ تصمیم ورود تازه‌واردان برای آنها مشخص باشد.

۲) این هزینه‌ها غیر قابل بازگشت باشند: زیرا ظرفیت از دست رفته در صورتی که نتوان آن را بدون هزینه نقد کرده و به پول تبدیل نمود، تنها برای ممانعت از ورود سایرین به کار خواهد رفت. از آنجا که التزام هزینه‌آور است، به اندازه هزینه‌های انجام شده از سود انتظاری فعالان نسبت به سطح سود انحصار کامل خواهد کاست.

---

1. Bygones
2. Call and Holahan (1983:148)

مثال‌های عینی برای این هزینه‌ها وجود نداشته و باید از طریق داشتن یا عدم داشتن برخی ویژگی‌های مذکور مورد شناسایی قرار گیرند. مثلاً هزینه‌های فروش مجدد تجهیزات در بازار کارآ را نمی‌توان بصورت هزینه‌های از دست رفته یا التزامی در نظر گرفت. بنابراین، محوریت بحث، التزام و جایگاه آن بر حرکات فرضی فعالان فعلی بازار (I) و تازه واردان یا افراد متمایل به ورود (E) خواهد بود. بر این اساس، فعالان فعلی بنگاه‌هایی هستند که پیش از سایرین به بازار التزام پیدا کرده و وجوهی را پرداخت کرده‌اند که غیر قابل تکرار[1] و غیر قابل بازگشت[2] هستند یعنی حتی در بلند مدت، دیگر نیازی به التزام مجدد برای انجام آنها نبوده و قابل پس گرفتن هم نیستند. در این مدل‌ها فرض می‌شود شرکت‌ها در پی تعیین مجموعه‌ای از حرکت‌ها در یک بازی دنباله‌دار بوده و حرکت‌هایی را انتخاب خواهند کرد که سود انتظاری آنها را افزایش می‌دهد. تازه‌وارد بودن یا فعال بودن در بازار، یک موقعیت در این بازی است. سپس درخت بازی به نحوی حل می‌شود که راه حل تعادلی را ارائه نماید. دیکسیت فرض می‌کند که بازی را باید رو به عقب حل کرد یعنی اینکه حرکات آتی رقیب را پیش‌بینی کرده و آنها را هم اکنون در تصمیم‌گیری لحاظ کرد. این کار پیشاپیش دیدی از شرایط مورد نیاز برای رفتار عقلایی سودگرایانه ایجاد می‌نماید. نشان داده شده است که وضعیت التزامی فعالان بازار در تعیین ارزش بازی بسیار مهم است. یکی از راه‌های رفع تمایز بین فعالان فعلی و تازه‌واردان فراهم آوردن تمامی فروض نئوکلاسیکی نظیر تکنولوژی معین، تقاضا و قیمت عوامل تولید است که بنگاه‌ها مطابق فرض با آن‌ها مواجه هستند. می‌دانیم که روابط فرضی بین فعالان فعلی و تازه واردان، بین این دو تمایز به وجود می‌آورد. می‌توان قیمت بازاری این تمایز یعنی حق التزام را که صرفاً برای فعالان فعلی وجود دارد، محاسبه کرد. زیرا برخلاف فروض نئوکلاسیک فوق فعالان فعلی و تازه‌واردان عوامل تولید خود را از بازارهای متفاوت و با هزینه‌های مختلف تأمین

1. Non-Repeatable
2. Non-Recoverable

می‌نمایند در بازار سرمایه هر فرصت سودآوری بهای خود را خواهد داشت و بـر ایـن مبنا می‌توان بهایی برای این هزینه‌ها و موقعیت حاصل از آن‌ها تعیین کرد. این موقعیت دقیقاً مشابه هر عامل دیگری از قبیل انواع مختلف حقوق مالکیت است کـه تملـک آن برای مالک مزیت ایجاد می‌کند. در بحث کلاسیک موانع ورود، می‌توان ایـن مزیـت را مشابه مانع مطلق[1] ورود بین[2] که منحصراً در اختیار دارنده آن است در نظر گرفت. یکی از آثار تملک این حق مالکیت ضمنی این است که که به سادگی توسـط آن مـی‌تـوان هزینه‌های التزام را به معادل پولی تبدیل کرد. بنابراین برای خریدار یا بنگـاه دارنـده آن دارای ارزشی مالی بوده و از همین رو همواره رقابتی برای تملک ایـن حـق یـا بنگـاه دارنده آن وجود خواهد داشت. فعالان بازار همواره قادر به فروش این حق به تازه‌وارد بالقوه بوده و بدون تغییر سایر شرایط، حداقل وجوه سرمایه‌گذاری شده خود را بدست خواهند آورد. از آنجا که در بیشتر بحث‌ها تنها تفاوت بین فعالان، تـازه‌واردان و سـایر شرکت‌ها این حقوق مالکیت هستند، همواره امکان فروش رقابتی ایـن دارایـی وجـود دارد که خود را در ارزش بازاری شرکت‌های فعال نشان می‌دهـد. ایـن بحـث معـادل پیشنهاد رقابتی برای امتیاز انحصاری است که توسط دمستز مطرح گردید. بنابراین یکی از شرایط اشاره شده برای هزینه‌های از دست رفته یعنی عدم توانایی نقد کـردن آن‌هـا در نتیجه فرض نقش محدود بازارها ایجاد شده است که با رفـع آن، برطـرف خواهـد شد. در مدل‌هایی که بر حرکات رقابتی در بازار تأکید دارند، هزینه‌های التـزام یکـی از مؤلفه‌های اصلی بحث هستند. زیرا این هزینه‌ها مبنایی برای تهدیـد معتبـر تـازه‌واردان توسط فعالان بازار هستند. زیرا هر چند پس از انجام هزینه‌های التزامی، در نظر نگرفتن این هزینه‌ها برای فعالان بازار عقلایی بوده و نتیجتـاً بـه حـداکثر سـود آن‌هـا خواهـد انجامید، ولی تازه‌واردی که متحمل آن نشده اسـت نمـی‌توانـد از آن صـرفنظر نمایـد ومقدار واقعی این هزینه‌ها در تصمیم‌گیری‌ها بـسیار مهـم هـستند. دیکـسیت شـرایط تعادلی را که در آن بنگاه جدیدی به بازار وارد نمی‌شود، به شرح زیر بیان می‌کند:

1. Absolute Barrier
2. Bain, 1956

$$P_m - P_d \ \phi \ c \ \phi \ P_d - P_w$$

که در آن:

P_m عبارت از سود انتظاری فعالان انحصاری بازار،

P_d تقسیم سود با تازه وارد تحت توافق انحصار دوگانه،

c هزینه‌های التزامی و

P_w سود در صورت جنگ (رقابت) بین دو طرف است.

توجه داشته باشد که در بحث بامول و ویلینگ نیز هر چند صراحتاً بیان نشده است، ولی چنانچه هزینه‌های التزامی وجود نداشته یا اندک باشند، بازارها قابل رقابت خواهند بود. البته چنانچه شفرد[1] عنوان کرد، چنانچه یکی از مؤلفه‌های هزینه‌های التزامی برای غیر قابل رقابت ساختن بازار کفایت نماید، در اینصورت تئوری بامول دیگر موضوعیت نخواهد یافت.

حال که جایگاه این هزینه‌ها روشن شد، سوأل این است که فعالان چگونه مزیت پیدا کرده و به شکل انحصارگر بالقوه یا احتمالی در می‌آیند. از آنجا که زمان در این بحث مهم است، باید بحث مزایای اولین فعال[2] ویلیامسون[3] (۱۹۷۵) و به طور وسیع‌تر دیدگاه شومپیتر را درباره سود به عنوان پاداش نوآوری در نظر بگیریم. در عمل باید این پرسش را مطرح کرد که: جایگاه ویژه هزینه‌های التزامی در قیاس با سایر منابع احتمالی ایجاد کننده سود و حافظت کننده در برابر رقابت کجاست؟ این بحث دارای اهمیت ویژه‌ای است. زیرا اقتصاد صنعتی مدرن اهمیت تمامی هزینه‌ها به استثنای هزینه‌های التزامی را در تأمین سودآوری به شدت کاهش داده است. البته بازسازی وجوه خاص هزینه‌ها مشکل است. علاوه بر این، باید روابط هزینه‌های ضروری را در طی زمان معین نماییم. همچنین، اگر از منظر حقوق مالکیت به بحث نگاه کنیم، التزام تنها یکی از هزینه‌های محتمل موجود در

1. Scheferd
2. First Mover Advantage
3. Williamson

مزیت‌های حاصل از هزینه مطلق است. انواع دیگر این هزینه‌ها را نیز می‌توان منابع طبیعی خاص یا تکنولوژی‌های غیر قابل تقلید عنوان کرد. لحاظ این هزینه‌ها در مطالعات تجربی بسیار پیچیده است.

معمولاً در مطالعات تجربی سود بدست آمده در صنایع متفاوت بر اساس مجموعه برون‌زایی از متغیرها نظیر صرفه‌های حاصل از مقیاس صورت می‌گیرد تا از این طریق بتوان متغیرهای مستقلی برای توضیح سود ناشی از اتخاذ رفتار انحصارگر یا انحصارگر چند جانبه تعریف کرد. ولی در اقتصاد صنعتی متعارف، تأکید بر روی روابط متقابل بنگاه‌ها بوده و بازی‌ها به عنوان بخشی اساسی در توصیف این رفتارها استفاده می‌شوند. ایتن و لیپسی[1] در این رابطه می‌گویند:

"مشاهدات بین حاکی از آن بودند که نمی‌توان مسائل انحصار چندجانبه را بدون در نظر گرفتن عینی احتمال ورود به درستی تحلیل نمود. دیکسیت و لیپسی تا زمانی که صرفاً بر روی التزام تکیه کرده و تهدیدها را در نظر نگیرند، توانایی تحلیل ممانعت از ورود توسط فعالان بازار را بدون استفاده از یکی از مدل‌های پایه انحصار چندجانبه نخواهند داشت"

در هر حال، افرادی که فرضیه‌های خود را براساس التزام مورد آزمون قرار می‌دهند، باید در پی یافتن متغیرهای جایگزینی برای هزینه‌های التزامی به عنوان متغیر مستقل باشند. این کار اگر غیر ممکن هم نباشد، چندان ساده نخواهد بود. البته این هزینه‌ها از صنعتی به صنعت دیگر کاملاً متفاوت خواهد بود. بنابراین باید این رفتارها به صورت موردی بررسی قرار گیرند.

مثال واقعی برای کاربرد این تئوری، لندن اکسپرس در زمان تأسیس در مسیر لندن- سنگاپور است[2] که با توجه به اینکه شرکتی در حال ورود به بازار بوده و در پی گسترش سطح فعالیت خود نبود، قابلیت استناد بالایی دارد. بررسی این شرکت نشان می‌دهد که بازار هوانوردی مطابق تعریف تئوری بازارهای قابل رقابت، رقابت

1. Eaton & Lipsey
2. M.E.Beesley, "Commitment, sunk costs, and entry to the airline industry, Reflections on experience" 1986

پذیر است. همچنین ارزیابی حقوق مالکیت در برآورد هزینه‌های التزامی اهمیت بالایی دارد. در مورد این شرکت توانایی باقی ماندن در بازار از اهمیت بالایی برخوردار بوده و هزینه آن، تأمین و حفظ شرایطی بود که آن را قادر به ایجاد مزیت و تحمل ریسک‌های ورود نموده و آن را چنان جذاب نماید تا سرمایه‌گذاران را مایل به پذیرش ریسک سرمایه نماید. این ریسک شامل عکس العمل فعالان بازار است که با توجه به ساختار قانونی بازار، عمده‌ترین ریسک از بعد هزینه‌ای بوده و عبارت از مشکلات مدیریتی است که تنها غلبه بر آن‌ها می‌تواند از شرکت در برابر سایرین حفاظت نماید. لازم به ذکر است که بررسی تجربی سود صنایع مختلف حاکی از آن است که هزینه‌های التزامی به عنوان یکی از متغیرهای اصلی به سادگی کمی‌پذیر نبوده و غالباً ناظر بر گذشته صنعت مورد بررسی هستند. همچنین مواجهه با آن‌ها به عنوان متغیری برونزا که تمامی شرکت‌های مرتبط را تحت‌الشعاع قرار دهد، کاملاً سخت است ولی در بین این متغیرها، به غیر از آنهایی که متعلق به موانع مطلق ورود هستند، بقیه اهمیت کمتری داشته و قابل صرفنظر کردن هستند.

از همین رو اعمال فرضیه بازارهای قابل رقابت توسط بامول و سیاست‌گزاران در زمان مقررات‌زدایی با وجود اینکه با بررسی دقیق هزینه‌ها به خصوص هزینه‌های التزامی و ساختار نهادی و قانونی بازار صورت نگرفته است، ولی با توجه به اینکه بر اساس این بررسی بازار رقابت‌پذیر بوده است، نادرست نبوده است. لذا برای تضمین حفظ رقابت در بازار و استفاده از منافع آن، الزامی برای توجه قانون‌گزاران و اعمال مقررات بر این صنعت وجود ندارد.

۴-۵-۶-۲- هنگامی که تهدیدهای ورود پوچ باشند

محور دوم که خصوصاً در مطالعات بامول و ویلینگ مورد توجه قرار گرفته است، توجه به شرایط پس از ورود است که محدودیت‌هایی بر رفتار فعالان فعلی بازار ایجاد خواهد کرد. نحوه تعریف هزینه‌های از دست رفته در مقالات دیکسیت قبلاً ذکر شد ولی بامول و ویلینگ اعتقاد دارند:

این هزینه‌ها متکی بر گذر زمان هستند. به این نحو که در بلند مدت تمامی هزینه‌های از دست رفته برابر صفر می‌گردد. یعنی این هزینه‌ها در یک دوره معین مثبت بوده و برای بنگاه وجود دارند ولی بعدها دیگر نباید در نظر گرفته شود. این هزینه‌ها حتی در صورت توقف کامل تولید نیز از بین نخواهند رفت. تنها هنگامی که بنگاه آغاز به فعالیت می‌نماید این هزینه ها به وقوع خواهند پیوست و پس از آن، چنانچه در محور اول نیز اشاره شد، قابل بازپس‌گیری نیستند.

با این تعریف نیز یافتن مثال‌های عینی چندان ساده نیست. این هزینه‌ها مشابه هزینه‌های ثابت نظیر اجاره کردن دارایی‌ها از بازار که قابل اجتناب هستند، در نظر گرفته می‌شوند. البته این هزینه‌ها از منظر تجهیزات مورد استفاده برای تأمین عرضه بازار از طریق اجاره آن‌ها خود را نشان داده و میزان استفاده هزینه‌های از دست‌رفته التزام به فعالیت در هر بازار را تعیین می‌نماید. هزینه‌های مذکور بر مبنای وضعیت پویای بازار و نه با توجه به بررسی‌های مقطعی بازار تعیین می‌گردند. خطوط هوایی به عنوان فعالیت‌هایی که دارای هزینه‌های از دست رفته اندک در مسیرهای خاص (جفت شهرها) هستند، ذکر شده‌اند. براین اساس صنعت هوانوردی دارای هزینه‌های ثابت بالایی هستند که غالباً از هزینه‌های از دست‌رفته بسیار بیشتر هستند. مثلاً هواپیما را می‌توان به سادگی در یک مسیر دیگر مورد استفاده قرار داد. این بحث نتیجه می‌گیرد که در صورت نبود هزینه‌های از دست رفته، فعالیت در بازار به معنای وجود مزیت نیست. نتیجتاً در صورت وجود هزینه‌های از دست رفته، بنگاه عقلایی، وضعیت فعالان بازار را به تازه‌واردان ترجیح خواهد داد. این حالت نیز مجدداً الگوی نحوه فعالیت عقلایی برای حداکثر سازی سود نظیر اتخاذ تصمیمات بر مبنای اطلاعات پیش از اتخاذ فعالیت‌ها را نتیجه خواهد داد و بنابراین انتخاب بازار مبتنی بر انتخاب فعالان فعلی بوده و چنانچه در مثال عینی در بخش آثار مقررات‌زدایی بر کیفیت خدمات دیدیم، سابقه خطوط و شناخته شده بودن آن نقش بالایی در انتخاب مشتریان داشته و مشتریان در تعیین باقی ماندن فعالان در بازار یا حذف آن‌ها نقش خواهند داشت.

۴-۵-۷- تجربه رگولاتوری در صنعت هوایی

ایالات متحده و انگلستان، پیشگامان اصلاح مقررات هستند. در ایالات متحده در سال‌های ۱۹۷۸ و ۱۹۸۰، مقررات‌زدایی کامل خطوط هوایی و حمل کامیونی کاملاً محقق گردیده و آزادسازی چشمگیری در مقررات حمل و نقل ریلی در سال ۱۹۸۰ به وجود آمد. انگلستان در اواسط دهه ۸۰ دست به کار شد و فرودگاه‌های ملی، خطوط هوایی، شرکت‌های اتوبوس‌رانی، کشتی‌های باربری و راه‌آهن را خصوصی نمود. سایر کشورها از قبیل نیوزیلند، اطریش، کانادا، سوئد، شیلی و آرژانتین نیز از همین الگو تبعیت کردند. با این وجود، تصور اینکه الغای کامل مقررات اقتصادی در صنعت حمل ونقل عملی شده است، تصوری غلط است. اعمال مقررات یا همان چیزی که در مالکیت دولتی به صورت کنترل مستقیم مطرح می‌گردید، در جاهای زیر که در آن‌ها انحصار طبیعی نامطلوب وقدرت بازاری وجود دارد، همچنان وجود دارد: خطوط لوله، زیر ساخت‌های راه‌آهن، فرودگاه‌های اصلی فاقد رقبای نزدیک (فضایی)، جاده‌های پولی (مشمول عوارض عبور) و مسافرانی که به یک شیوه خاص حمل و نقل یا شرکتی معین دلبستگی دارند. امروزه آنچه در عمل برای اعمال مقررات در اینگونه بازارها مورد استفاده قرار می‌گیرد، رقابت دمستز است که از طریق قیمت فرانشیزی و به صورت یک الگوی عمودی یکپارچه که بخش عمومی به عنوان تصمیم‌گیر در رأس آن قرار دارد و بخش خصوصی به عنوان مهره اجرایی، مورد استفاده قرار می‌گیرد. دمستز (۱۹۶۸) اعتقاد داشت که اعمال قیمت فرانشیزی می‌تواند مزایای رقابت بازاری را به صنایعی با ویژگی‌های انحصار طبیعی دیکته کند. کارآیی این تئوری بر دو فرض مهم استوار است: (۱) ورودی‌های موردنیاز جهت تولید بایست برای بسیاری از پیشنهاددهندگان بالقوه در قیمت‌های تعیین‌شده در بازارهای آزاد، در دسترس باشد. (۲) هزینهٔ تبانی رقبای پیشنهاددهندهٔ قیمت بایست بطور سرسام‌آوری بالا باشد. مکانیزم اجرایی این تئوری، برقراری مزایده برای انتقال

حق بهره‌برداری از زیرساخت‌ها در این بازارها است که توسط برخی از قبیل پوسنر[1] (۱۹۷۲)، ویلیامسون(۱۹۷۶)، گولدبرگ[2] (۱۹۷۷)، بوشنل[3] و اورن[4] (۱۹۹۴) از ابعاد گوناگون مورد انتقاد قرار گرفته است. نکته محوری این انتقادات این است که "قدرت ثانویه" ناشی از سابقه قبلی انجام خدمات، تعداد شرکت‌های شرکت کننده در مناقصه، حمایت قدرت سیاسی و. .. می‌تواند این مزایده‌ها را تحت الشعاع قرار داده و اطلاعات قیمتی یا هزینه‌ای برنده را ملاک قرار داده یا به دولت دیکته نماید و در نتیجه انحرافاتی از نتایج مطلوب ایجاد نماید. با این وجود، آلترناتیوهای پیشنهادی برخی از افراد نظیر انگل[5] (۲۰۰۱)، موفق نبوده و همچنان استفاده از این شیوه در جایگزینی قیمت پیشنهادی به جای اعمال مقررات در صنایع مذکور رایج است.

در ایالات متحده کمیته حمل و نقل زمینی فدرال[6] چنانچه یکی از خطوط راه‌آهن در بازاری خاص غالب بوده و قیمتی درحد ۸۰ درصد بیشتر از میانگین هزینه متغیر داشته باشد، همچنان قادر به اعمال نظر است. برخورد با چنین خطی منوط به دریافت شکایت از جانب سایر فعالان است. چنانچه در برخی از موارد اعمال مقررات مورد نیاز باشد، قیمت بر اساس اصل قیمت بازاری مقید[7] که عبارت از قیمت تئوریکی است که تازه‌واردان کارآمد مطالبه خواهند کرد، تعیین خواهد شد. این قیمت صرفاً بر اساس قیمت رقیبی که در بازار جایگزین دیگر فعالیت می‌کند، تعیین خواهد شد. البته واضح است که اینم متد برای بازارهای خاص نظیر بازار حمل کالاهای فله مثل ذغال سنگ، حبوبات، سنگ معدن و مواد شیمیایی قابل استفاده است. اصلاح مقررات خطوط لوله، که بهترین نمونه انحصار طبیعی است، در ایالات متحده با شیوه کاملاً متفاوتی انجام شد. زیرا قانون‌گزاران این بخش به جای آنکه در بخش‌های قانون‌گزاری حمل و نقل باشند، در کمیسیون انرژی سنا

1. Posner
2. Goldberg
3. Bushnell
4. Oren
5. Engel
6. Federal Surface transportation board
7. constrained market price

قرار گرفته‌اند. به صورت تاریخی، خطوط لوله مایع، خطوط حمل نفت و فرآورده‌های آن، بر اساس حداکثر بازده هزینه جایگزینی این خطوط قیمتگذاری می‌گردیدند. از اوایل دهه ۹۰، این رویه با اعمال سقف قیمتی[1] تغییر کرده و قیمت‌ها تنها به اندازه یک درصد کمتر از شاخص قیمتی تولید کننده برای کالاهای نهایی قابل افزایش گردیدند. بنابراین، وجود نرخ تورم پائین در اواخر دهه ۹۰ به معنای کاهش این قیمت در برخی سال‌ها بوده است. به همین علت، مذاکرات در این مورد، نهایتاً در سال ۲۰۰۱، منجر به بازنگری فرمول و تغییر قیمتی برابر با شاخص قیمتی تولید کننده گردید. با این وجود حتی در این صنعت نیز نشانه‌هایی از اصلاحات قانونی به چشم می‌خورد. بر اساس مطالعات، دست کم ۷۰ درصد حمل این موارد در بازارهایی انجام می‌شود که چندین خط لوله موجود بوده یا رقبای دیگری نظیر کشتی‌های باری در آن‌ها وجود دارد. در نتیجه، شرکت‌های حمل و نقل لوله‌ای می‌توانند در بازارهایی که شواهدی از رقابت بالقوه یا بالفعل وجود داشته یا در آن‌ها خطوط لوله و سایر حمل و نقل کننده‌ها آزادانه قیمت را تعیین می‌کنند، درخواست معافیت از مقررات نمایند. یکی دیگر از شیوه‌های حمل و نقل که در این اواخر مورد توجه قانون‌گزاران قرار گرفته است، جاده‌های خصوصی عوارضی است. در قدیم جاده‌های عوارضی عمدتاً توسط سازمان‌های دولتی یا شبه‌دولتی مورد بهره‌برداری قرار می‌گرفتند ولی اخیراً فعالیت بخش خصوصی که بعضاً به صورت مشارکت بخش خصوصی- دولتی نیز دیده می‌شود، مورد حمایت قانون‌گزاران قرار گرفته است. در این جاده‌ها، بخش خصوصی از سرمایه خود برای ساخت تسهیلات جدید استفاده کرده و در ازای آن مجوز دریافت عوارض را برای چندین سال کسب می‌نماید. حتی در برخی از موارد، جاده در انتهای دوره تحت قرارداد "ساخت، بهره‌برداری و انتقال" به دولت بازگردانده می‌شود. ساختار قانون‌گزاری جاده‌های عوارضی در کشورهای مختلف کاملاً متفاوت است. مثلاً، در فرانسه و اندونزی، مقررات مستقیم اعمال می‌گردد و

1. price caps

بهره‌بردار برای افزایش عوارض باید از دولت کسب اجازه نماید. در اسپانیا سقف قیمت اعمال شده و تغییرات عوارض بر مبنای تغییرات شاخص‌های قیمتی فولاد، نفت خام و نیروی کار در سطح ملی تعیین می‌گردد. در ایالات متحده، جاده‌های عوارضی ویرجینیا و کالیفرنیا بر اساس نرخ بازگشت سرمایه مورد قانون‌گزاری قرار می‌گیرند. اخیراً، در ایلیونز، یکی از جاده‌های عوارضی مشروط به جدولی از حداکثر قیمت‌های قابل قبول در طی سال‌های آتی به بخش خصوصی واگذار گردید. در انگلستان، یکی از جاده‌های عوارضی که جدیداً در شمال بیرمنگام ساخته شده است، از اعمال مقررات مستثنی گردیده است. زیرا به موازات آن، جاده‌ای شلوغ ولی مجانی وجود دارد.

در برخی از کشورها به نحو کاملاً متناقضی نیاز به تعریف مراجع قانون‌گزار جدید برای نظارت بر شرکت‌های سابقاً دولتی که خصوصی گردیده‌اند، احساس شده است. در این کشورها، مقررات ضمنی در زمان دولتی بودن با مقررات صریح جایگزین شده است. از بسیاری از جهات، ابداع شیوه‌های قانون‌گزاری نوآورانه به جای آمریکا در انگلستان و سایر کشورهای اروپایی که حداکثر مقدار ممکن خصوصی‌سازی را انجام داده‌اند، به چشم می‌خورد. مثلاً هنگامی که در سال ۱۹۸۷، سه فرودگاه اصلی نزدیک لندن توسط یک شخص[1] خریداری گردیدند، نیاز به ساختاری جدید برای قانون‌گزاری به وجود آمد. به این ترتیب که افزایش هزینه‌های نشست و برخاست هواپیما و سایر هزینه‌ها در حد کسری از افزایش شاخص قیمت خرده فروشی مصرف‌کننده صورت می‌گرفت. این مقدار هر پنج سال یکبار توسط قانون‌گزار بررسی و مورد تجدید نظر قرار می‌گیرد. این شیوه اعمال سقف قیمتی به صورت شاخص قیمتی مصرف کننده منهای درصدی از آن، در بسیاری از بخش‌های دولتی واگذار شده اعمال گردیده است.[2]

1. baa plc
2. rees and Vickers (1995)

هنگامیکه در اواسط دهه ۹۰ کارکنان راه‌آهن انگلستان به صورت عمودی[1] تفکیک شده و خصوصی گردیدند، دولت اقدام به تأسیس دفتری برای قانون‌گزاری راه‌آهن نمود که وظیفه آن به جای نظارت بر قیمت پرداختی توسط مشتری، معطوف بر هزینه‌های پرداختی شرکت‌ها برای دستیابی به ریل‌های راه‌آهن بود. یکی دیگر از وظائف این شرکت، هدف‌گذاری کاهش هزینه برای شرکت‌های زیرساخت و اطمینان از انتقال صرفه‌جویی‌های هزینه‌ای به شرکت‌های عملیاتی بود. وظیفه دیگر این شرکت، تضمین فراهم بودن شرایط دستیابی تمامی شرکت‌ها به زیر ساخت‌ها بدون اعمال هر گونه تبعیض بود. از سوی دیگر، با توجه به اینکه تعرفه‌های راه‌آهن از نظر سیاسی حساسیت‌زا هستند و در برخی از مسیرهای پر رفت و آمد، راه‌آهن سهم بسیار بالایی را به خود اختصاص می‌دهد، از سوی نهاد قانون‌گزار دیگری با استفاده از مدل شاخص قیمتی مصرف کننده منهای درصدی از آن مورد قیمت‌گذاری قرار می‌گرفتند.

۴-۵-۷-۱- تجارب مقررات‌گذاری قیمت

در رابطه با تنظیم قیمت سه موضوع مهم ۱)سطح قیمت و اینکه فراتر از انحصار نباشد، ۲) ساختار قیمت و تعیین قیمت‌های متفاوت برای گروه‌های گوناگون و ۳) بررسی اثر قیمت بر روی کیفیت خدمات مطرح هستند. با این وجود دو الگوی رایج وجود دارد که ذیلاً توضیح داده خواهد شد:

۴-۵-۷-۱- ۱- تعیین نرخ بازده (یا هزینه‌محور)

در این روش قیمت بر اساس «هزینه بعلاوه نرخ عادلانهٔ بازده» (مبتنی بر قیمت‌گذاری براساس هزینه متوسط) است و موجب می‌شود تعرفه‌ها بر اساس نرخ بازده از پیش‌تعیین شده تعیین شوند و عبارت از هزینه‌های عملیاتی بنگاه به علاوه نرخ بازده سرمایه‌گذاری آن هستند. قیمت‌ها تعدیل می‌شوند تا اینکه نرخ بازده

1. vertically

سرمایه شرکت درسطحی ثابت حفظ شود. چنانچه نرخ بازده شرکت پائین‌تر از آن سطح قرار گیرد، تنظیم‌کننده اجازه می‌دهد قیمت‌ها افزایش یابند. این رویه در ایالات متحده رایج بوده و در حال انتقال به کشورهای در حال توسعه است.

۴-۵-۷-۱- ۲- تعیین سقف قیمت (یا قیمت‌محور)

این روش در طی خصوصی‌سازی صنایع خدمات همگانی بریتانیا در انگلستان در اواسط دهۀ ۱۹۸۰ بوجود آمد و در حال حاضر در صنایع همگانی در حال توسعه در کشورهایی نظیر آرژانتین، برزی و شیلی مورد استفاده واقع شده است. در این روش، به قیمت‌ها اجازه داده می‌شود تا بوسیلۀ فرمول RPI-X افزایش یابند که این تعرفه را از طریق افزایش در شاخص قیمت خرده‌فروشی تعدیل‌شده توسط یک عامل کارایی مانند X که عایدی‌های بهره‌وری موردانتظار و دیگر تغییرات را توضیح می‌دهد، افزایش می‌دهد. هدف این سیستم اساساً دادن مشوقی خودکار به شرکت کنترل‌شده جهت ارتقاء بهره‌وری است، همزمانی که به مشتریان این امکان را می دهد تا از چنین بهبودهایی ازطریق تعرفه‌های کاسته‌شده در زمانی بازنگری بهره‌مند گردند. تثبیت تعرفۀ اولیه با یک قانون تعدیل خودکار که برای سال‌های مشخصی اعتبار دارد، همراهی می‌شود. در طی دوران اولیه، مزایای کلیۀ عایدی‌ها بطور کامل به سمت صاحب امتیاز سرازیر می‌شود. در عوض، هیچ افزایش هزینۀ واقعی به مصرف‌کننده منتقل نمی‌شود مگر در شرایط غیرمتعارفی مانند افزایش سریع قیمت خرید انرژی. انعطاف‌پذیری و آسانی کنترل نسبتاً بیشتر موجب شده که سقف قیمتی به نوع مرجحی از کنترل دولت‌ها مبدل گردند. سقف قیمتی زمانی که شرایط رقابتی یا بازار به آن نیاز دارد، به شرکت امکان می‌دهد تعدیل قیمت‌ها را به سرعت انجام دهد. زیرا نیازی به بررسی جامع هزینه‌ها و عایدی‌ها نیست. در عوض، تأمین سقف قیمتی به صنعت همگانی این امکان را می‌دهد تا قیمت‌ها را بگونه‌ای که مایل است تعدیل کند مشروط بر اینکه قیمت متوسط برای سبد خاصی از خدمات بیشتر از حداکثر ارزش آن نباشد (کلین و ایروین ۱۹۹۶، وارل ۱۹۹۷). به نظر می‌رسد تعدیل قیمت RPI-X بطور مشخص

به نظر می‌رسد که بسیار عالی‌تر از تعدیل قیمت نرخ بازده باشد، اما تفاوت واقعی میان آنها آنقدرها هم نیست. (ارگاس ۱۹۹۴، جونز ۱۹۹۴، یارو ۱۹۹۴). بطور مثال، بنا به نظر جونز (۱۹۹۴) قدرت تشویقی طرح قیمت‌گذاری انحصاری جهت تأثیرگذاری بر کارآیی بستگی به این ندارد که آیا این مورد هزینه را کاهش دهد یا شرایط RPI-X. بلکه قدرت این طرح به طول شکاف تعدیل و انتظارات تعدیل قیمت‌ها در انتهای شکاف بستگی خواهد داشت. شکاف تعدیلی دوره‌ای است که در آن قیمت‌ها تنظیم می‌شوند. هرچه این شکاف طولانی‌تر باشد، قدرت تشویقی سیستم بالاتر خواهد بود. انتخاب عملی برای طراحی کنترل قیمتی متکی بر استمرار میان سیستم‌های قیمت‌گذاری زلاندنو و شیلی است که محدودیت‌هایی را بر آنچه ممکن است عملی باشد، تعریف می‌کنند. مدل بسیار سادهٔ زلاندنو و مدل پیچیدهٔ شیلی به نکات نهایی طیف مدل‌های عملی قیمت‌گذاری حال حاضر اشاره دارد. بسیاری از راه حل‌های میانی بین این دو مدل امکان‌پذیر است.

فصل پنجم

ارائه پیشنهادات در مورد ساختار و سازوکار حقوقی و اجرایی نهادهای حقوقی تنظیم مقررات

۵-۱- مقدمه

فصل پنجم این کتاب به جمع‌بندی یافته‌ها و ارائـه مـدل پیـشنهادی، بـا هـدف بازآرایی نظام مقررات گذاری در کشور می‌پردازد. این فصل در سه بخش عمده بـه موضوعات زیر می‌پردازد:

ابتدا مروری بر یافته‌های حاصل از طرح در مورد نظام مقررات‌گذاری در ایـران می‌شود. نتایج حاصل عمدتاً از فصل دوم در مورد وضـع موجـود نظـام مقـررات-گذاری در کشور و مقایسه تطبیقی آن با کشورهای آمریکا به عنوان کـشور پیـشرو در تاسیس نهادهای تنظیم مقررات، انگلستان نمونه موفق از برنامه هـای خـصوصی سازی، آلمان کشوری با نظام متمرکز مقررات‌گذاری و ترکیه کـشوری بـا نهادهـای تازه تاسیس در حوزه مقررات‌گذاری در فصل سوم این طرح استخراج شده اسـت. دسته بندی موضوعات مطرح شده به نحوی است تا بر مدل پیـشنهادی در قـسمت بعد انطباق داشته باشد و سـپس راهکارهـا و پیـشنهادهایی بـه منظـور مواجهـه بـا مشکلات بیان شده ارائه شده است. هرچند ممکن است پیـشنهادها کلـی بـه نظـر رسد، ولی لازم است به این موضوع توجه شود که راهکارهـای مـذکور بـرای کـل نظام مقررات‌گذاری کشور بوده که در برگیرنده طیف وسیعی از بخش هـای بعـضاً ناهمگون است. با این حال ادعای این پـژوهش ایـن مـی‌باشـد کـه سـاختار کـلان حقوقی کشور که حاکم بر تمامی بخش ها است، ایجـاد کننـده مـسایل ذکـر شـده است و می‌توان با تغییر قوانین و البته مهم تر از آن نگرش‌ها، مقوله مقررات گذاری را در کشور سامان بخشید.

در بخش بعد به معرفی مدل پیشنهادی بـر اسـاس وجـوه مختلـف آن پرداختـه می‌شود. مدل مذکور حاصل یافته های طرح بوده که با توجـه بـه نظـام حقـوقی و قانونی کشور تعدیلاتی در آن صورت گرفته اسـت. وجـوه اصـلی مـدل در چهـار بخـش سـاختار حقـوقی، چـارچوب مقـررات‌گـذاری، سـاز وکـار اجرایـی نظـام مقررات‌گذاری و اختیارات نهاد مقررات‌گذار، قرار گرفته است. تلاش شده است تا

تمامی الزامات تشکیل نهاد مقررات گذار در وجوه ذکر شده آورده شود، البته لازم به ذکر است که برای هر بخش با توجه به مقتضیات آن لازم است تا تغییراتی در مدل پیشنهادی داده شود، ولی وجه غالب مدل بر اساس نیازهای تنظیم مقررات در حوزه انحصارات شکل گرفته است و این موضوعی بوده است که در طرح مذکور بر آن تأکید بوده است. اصول حاکم بر مدل پیشنهادی در بخش های مختلف، آورده شده است، این اصول برگرفته از معیارهای بین‌المللی است که مورد پذیرش عام بوده و کشورهای مختلف با درجات مختلف توسعه یافتگی در پی پیاده سازی آنها می‌باشند، هرچند که موفقیت در اجرای آن تابعی از شرایط سیاسی و چارچوب قانونی هر کشور است.

قسمت سوم این فصل در پی آن است تا مدل پیشنهاد شده در بخش قبل را برای چهار بخش البته ناهمگون صنعت بانکداری، صنعت بیمه، صنعت حمل و نقل ریلی و صنعت حمل ونقل هوایی کاربردی نماید. ناهمگون از این جهت که بخش بانک و بیمه به طور کلی از مصادیق انحصار طبیعی شمرده نمی‌شوند و البته دارای سابقه طولانی در داشتن نهاد تنظیم مقررات بخشی بوده‌اند. دو بخش دیگر از مصادیق انحصار طبیعی بوده و در یکی اصلاحات نظام مقررات گذاری آغاز شده و البته در حال ادامه است (بخش حمل ونقل هوایی) ولی در بخش دیگر، رگولاتور بخشی با تعاریف آمده در این گزارش وجود نداشته و در آغاز تشکیل چنین نهادهایی در بخش مذکور است. آنچه در این بخش آمده است حاصل مطالعات انجام شده در فصل چهارم این مطالعه و جلسات کارشناسی با خبرگان هر یک از بخش های مذکور بوده است و به همین دلیل پیشنهادهای ارائه شده متناسب با هر بخش دارای گستردگی یا تخلیص است.

۵-۲- مروری بر یافته‌های حاصل از طرح

۵-۲-۱- مقدمه

در این مطالعه اقدام به تحلیل ده نهاد رگولاتوری در بخش‌های مختلف شده است. تأکید طرح بر نهادهای مقررات‌گذار اقتصادی بوده است و در حوزه مقررات‌گذاری اجتماعی ورود صورت نگرفته است. این نهادها در سه دسته تقسیم شده‌اند که عبارتند از:

الف- نهادهای ملی (فرابخشی) شامل مرکز ملی رقابت

ب- نهادهای بازار رقابتی شامل بانک مرکزی ایران، بیمه مرکزی ایران و اتحادیه‌های صنفی در بخش بازرگانی داخلی

ج- نهادهای بازار انحصاری شامل هیأت تنظیم بازار در بازار برق، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات، شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی، سازمان هواپیمایی کشور، سازمان بنادر و کشتیرانی، سازمان راهداری و حمل ونقل جاده‌ای

۵-۲-۲- ساختار حقوقی نظامهای تنظیم مقررات در ایران

۵-۲-۲-۱- جایگاه قانونی

به طورکلی ادبیات مربوط به تنظیم مقررات علی‌رغم سابقه طولانی در بعد اجراء از منظر قوانین کشور پدیده ای نوین قلمداد می‌شود و به تازگی تلاش هایی برای بسط آن در حوزه قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری صورت گرفته است. می‌توان گفت که نهادهای تنظیم مقررات با وصف‌های انجام شده درباره آن، که بتوانند به طور همزمان تقنین، اجرا و داوری را انجام دهند، در ساختار قانونی و حقوقی کشور جایگاهی ندارند و در یک جمع‌بندی کلی به جز در موارد خاص (شورای رقابت، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی) موضوع مقررات‌گذاری به

شکل نوین آن و با وجود نهاد بازار دیده نشده است. نهادهای مقررات‌گذار کنونی در کشور عمدتاً دارای قوانین مصوب مجلس برای تشکیل هستند و به همین دلیل از درجه بالایی از استحکام حقوقی برخودار هستند، ولی در عین حال به دلیل تغییرات اقتصادی و تحولات محیطی صورت گرفته برخی از این قوانین نیاز به روزآمدی دارند تا بتوانند پاسخگوی نیازهای جدید در بازارهای تازه شکل یافته باشند. در بین نهادهای مورد بررسی روش‌ها و ساختارهای مختلف مقررات‌گذاری شناسایی شده است که می‌توان آنها را به سه دسته تقسیم نمود:

– نهادهای خودرگولاتور: تنها نهاد موجود در این بررسی که به صورت خودرگولاتوری اداره می‌شود؛ اتحادیه‌های صنفی هستند. این نهادها دارای تعدد بسیار و ساختار تشکیلاتی کوچک و پراکنده می‌باشند. هرچند که حوزه‌ی تصمیم‌گیری این نهادها محدود می‌باشد؛ ولی دارای استقلال عمل بالایی می‌باشند. این نهادها دارای کمترین تاثیرگذاری از تلاطمات سیاسی هستند و فرایندهای دموکراتیک برای انتخاب اعضا را، دارا هستند.

– سازمان مقررات‌گذار دارای کمیسیون یا شورا: روش تصمیم‌گیری در مورد وظایف مختلف رگولاتوری در اکثر سازمان‌ها و نهادهای مورد بررسی به صورت تصمیم‌گیری در کمیسیون یا شورا بوده است. اگرچه درجات مختلفی از میزان استقلال این کمیسیون و حیطه نظارت و موضوعات قابل تصمیم‌گیری مشاهده می‌شود؛ ولی وجه غالب همان تصمیم‌گیری اجماعی است.

– سازمان مقررات‌گذار بدون کمیسیون یا شورا: اگر چه تنها مثال بارز در این زمینه شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران می‌باشد؛ ولی همچنان که گفته شد سازمان‌های دیگر همچون سازمان راهداری و حمل ونقل جاده یا سازمان بنادر کشتیرانی اگرچه دارای نهاد شورا یا کمیسیون است ولی عمده تصمیم‌گیریها در این شورا متمرکز نشده است.

البته در بازارهایی همچون بازار برق تفکیکی بین نهاد رگولاتور در بعد تصمیم‌گیری و اجراء وجود دارد. در این بازار تصمیم‌های در هیأت مقررات‌گذاری مستقر در

وزارت‌خانه صورت می‌گیرد، ولی اجرا در سازمان مدیریت شبکه برق انجام می‌گیرد.

بر مبنای مطالعات انجام شده دراین طرح، مدل مقررات گذاری مورد استفاده در ایران یک مدل وزارتخانه–محور است. در این مدل رویکرد غالب مقررات گـذاری وجود یک سازمان دولتی برای مقررات گذاری بنگاه یا بنگاه‌های دارای انحصار در بازار است. در طی سالهای اخیر با توجه به آزادسازیهای انجام شده در اقتصاد ایران و پدید آمدن بنگاه‌های متعدد در بخش‌های مورد مطالعـه ایـن گـزارش (راه آهـن، بیمه، بانک و هواپیمایی) حفظ این رویکرد خالی از اشکال نمی‌باشـد. چـرا کـه در چنین مدل‌های مقررات‌گذاری بروز پدیده "مقـررات گـذاری جانبگیرانـه" وجـود دارد. این در حالی است که در بازارهای آزادسازی شده لازم است تا حضور بخش غیردولتی و نیز اثراتی که بر بازار می‌گذارد، در قوانین مربوط دیده شود. این مشکل در ایران تا حدی است که برخی از نهادهای مقررات گذار در کشور علی‌رغم انجام وظایف رگولاتوری در بازار هنوز دارای یک قانون مشخص رگولاتوری نمی‌باشـند و قوانین موجود همچنان براساس الزامات گذشته، که امروزه ممکن است ضرورت خود را از دست داده باشند، تدوین شـده اسـت. از آن جملـه مـی‌تـوان بـه انجـام امورحاکمیتی و تصدی‌گری در برخی از رگولاتورهای کشور (بیمه مرکزی، شرکت راه‌آهن) اشاره نمود. یکـی از موضـوعاتی دیگـری کـه در نظـام مقـررات گـذاری کشورها می‌تواند منشاء بروز مشکل گردد، ارتباطی است که نهاد مقـررات گـذاری فرابخشی (ملـی) بـا نهادهـای مقـررات گـذاری بخـشی دارد. در ایـران رگولاتـور فرابخشی در حوزه رقابت براساس قـانون اصـل ۴۴ بـه تـازگی در شـرف تـشکیل است، ولـی آنچـه در قـانون مـصرح اسـت، اولویـت مقـررات گـذاری رگولاتـور فرابخشی بر رگولاتورهای بخشی وجود است، ولـی بـا ایـن حـال هنـوز ابهامـات زیادی در مورد شیوه اجراء در عمل وجود دارد که ارائـه تحلیـل بیـشتر را در ایـن زمینه به دلیل عدم فعالیت این نهاد تاکنون، غیرممکن است.

۵-۲-۲-۲- ساختار تشکیلاتی

شیوه‌ی متعارف و پذیرفته شده تصمیم‌گیری در نظام رگولاتوری عمدتاً شورایی است، که اعضای چنین شورایی دارای استقلال و قدرت اظهارنظر در موضوعات مورد بررسی فارغ از فشارهای بیرونی را دارند. همانطور که بیان شد شیوه‌ی غالب تصمیم‌گیری در نهادهای تنظیم مقررات در ایران بصورت شورایی(کمیسیونی) است. فرایند تصمیم‌گیریها براساس ضوابط داخلی مستند بوده و غالباً براساس رای اکثریت شورا، تصمیمات اخذ می‌شود. ولی در این ساختار بخش غیر دولتی عمدتا حضوری ضعیف دارد و گاه اصلا دیده نشده است. غیر از این موضوع، از بعد دورنی مشکل عمده ای در ساختار نهادهای تنظیم مقررات در کشور مشاهده نمی‌شود.

۵-۲-۳- چارچوب نظام مقررات گذاری در ایران

۵-۲-۳-۱- اهداف مقررات گذاری

دولت‌ها براساس انگیزه‌های گوناگون (نظیر محدود کردن قدرت اقتصادی یک بنگاه، تأمین منافع بنگاه خاص و یا حتی به منظور بهره‌برداری سیاسی) اقدام به تنظیم مقررات می‌نمایند. ولی لازم است تا هدفی که از مقررات گذاری دنبال می‌شود، از قبل تعیین شود و در راستای آن اقدام به مقررات‌گذاری شود. در ایران به نظر می‌رسد به دلایل ذکر شده در بخش قبل بعضاً اهداف مقررات گذاری متناسب با شرایط محیطی اقتصاد تغییر نکرده است. به عنوان مثال می‌توان از رویکرد تعرفه‌ای دولت در سالهای گذشته نام برد، که همواره هدف دولت یک سیاست تقاضا–محور بوده، که هدف خود را افزایش دسترسی قرار داده است، در حالی که به نظر می‌رسد، در شرایطی که بخش خصوصی وارد بازار شده است، لازم است تا نسبت به این نگرش بازنگری به عمل آید.

۵-۲-۳-۲- انعطاف‌پذیری و پیش‌بینی‌پذیری

از جمله ویژگیهای مهم نظام مقررات‌گذاری پیش بینی پذیر بودن آن است. بنگاههای فعال در بازار باید اطمینان از نحوه تصمیم گیریها در آینده داشته باشند تا بر آن اساس بتوانند فعالیت آینده خود را تنظیم نمایند. این موضوع در نظام مقررات‌گذاری ایران به نظر مغفول مانده است و کمتر مورد توجه بوده است و از این محل بعضاً زیان هایی را متوجه بخش خصوصی نموده است و البته در برابر تحمیل چنین زیان هایی نیز مسئولیت را نپذیرفته است.

۵-۲-۳-۳- بازنگری دوره‌ای (RIA)[1]

ارزیابی اثرات مقررات‌گذاری ابزاری است به منظور بهبود فرآیند تصمیم گیری و عملکرد رگولاتور است. این ارزیابی شامل مجموعه ای از ارزیابی سیستماتیک از تحلیل هزینه و فایده برای مقررات جدید و همچنین مقررات موجود است. از آنجا که هدف نهایی مقررات گذاری دستیابی به هدف کارایی است و همچنین شرایط بازار در طول زمان دارای تغییر است، لذا لازم است تا به صورت دوره ای اقدام به بازنگری و بررسی دوباره مقررات موجود و همچنین مقرراتی که برای اجرای پیشنهاد می‌شود است. به منظور پیاده سازی برنامه «ارزیابی اثرات مقررات‌گذاری» OECD چک لیستی را به شرح زیر برای ارزیابی رگولاتوری آماده نموده است (OECD, 1990):

۱- آیا مشکلی که به منظور رفع آن مقررات‌گذاری صورت گرفته یا می‌گیرد به درستی تعریف شده است؟

۲- آیا عکس العمل دولت در برابر این مشکل، توجیه پذیر است؟

۳-آیا این مقررات‌گذاری، بهترین عمل ممکن است؟

۴- آیا مبنایی قانونی برای مقررات‌گذاری وجود دارد؟

۵- سطح مناسب برای مقررات‌گذاری (دولت ایالتی، ملی) برای حل این مشکل

1. Regulatory Impact assessment

کدام است؟

۷- آیا اثراتی که مقررات‌گذاری در سطح اقتصاد ایجاد می‌کند، روشن است؟

۸- آیا مقررات‌گذاری، شفاف، سازگار، جامع و در دسترس استفاده کنندگان است؟

۹- آیا همه ذینفعان امکان ارائه نظرات خود، راجع به مقررات وضع شده را دارند؟

۱۰- آیا شکایات در مورد مقررات‌گذاری دریافت و ترتیب اثر داده می‌شود؟

استفاده از برنامه ارزیابی اثرات مقررات‌گذاری به خصوص در شرایطی که کشور در حال گذار از دوره خصوصی‌سازی و آزادسازی است، اهمیت بیشتری می‌یابد، چرا که شرایط اقتصادی و بازار دچار تغییرات گسترده ای می‌شود که ضرورت بازنگری در مقررات را پدید می‌آورد. ارزیابی اثرات مقررات‌گذاری به عنوان یک برنامه مهم و تکمیلی برای نظام مقرات گذاری پیشنهاد می‌شود. می‌توان با قاطعیت گفت که در قوانین رگولاتوری موجود در کشور پیش بینی برای چنین موضوعی در هیچ کجا صورت نگرفته است و قوانین حسب شرایط تغییر نمی‌نمایند، مگر با یک فرآیند طولانی قانون‌گذاری که بعضاً موضوع قبل از تصویب بدون اثر می‌شود.

۵-۲-۴- سازوکار اجرایی مقررات‌گذاری در ایران

۵-۲-۴-۱- نظام تصمیم‌گیری

رگولاتوری به دلیل آنکه در جایگاه قانون گذار در بازار قرار می‌گیرد، بنابراین شیوه تصمیم گیری و تصویب مقرراتی که در بازار اجراء می‌شود، دارای اهمیت است. در ایران نهادهای مقررات گذار دارای تنوع بسیاری از لحاظ ساختار تصمیم‌گیری هستند و از جمله معدود نهاد مقررات گذاری که استقلال تصمیم-گیری در قانون آن تصریح شده است یعنی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی است که از استقلال مالی و تصمیم گیری برخوردار نبوده و اعضای کمیسیون آن کاملاً دولتی هستند. در سایر نهادهای رگولاتوری به دلیل آنکه

مقررات نوین تدوین نشده است، رویکرد استقلال در آنها وجود نـدارد[۱]. از سـوی دیگر با بررسی قوانین موجود و دریافت نظرات کارشناسان هر بخـش ایـن نتیجـه حاصل شده است که حوزه تصمیم‌گیری بسیار محدود بـوده و رگولاتـوری امکـان مقررات‌گذاری در تمامی‌زمینه‌های مرتبط با بازار تحت پوشش را ندارد، بـه عـلاوه نظام تصمیم‌گیری توزیع شده است. نظام‌های تصمیم‌گیری شورایی هنـوز در همـه نهادهای مقررات‌گذاری وجود نداشته و اگر وجـود دارد اعـضای شـورا، براسـاس تجربه و تخصص کمتر انتخاب شده، بلکه بیشتر براساس نهادهـای حاضـر و مـوثر در بازار سهمیه بندی شده است. از جمله مؤلفه‌های دیگر یک نظام تـصمیم گیـری کارآمـد، حـضور نماینـدگان بخـش خـصوصی (بنگـاه‌هـا و مـشتریان) در فراینـد تصمیم‌گیری و امکان ارائه نظرات خویش در فرایند تصمیم‌سـازی اسـت. در ایـران حضور بخش خصوصی در نهادهای رگولاتوری از طریق نماینده اتـاق بازرگـانی و صنایع معادن در برخی کمیسیون‌ها یا شوراها از جمله شورای رقابت، شورای عالی بیمه، شورای عالی هواپیمایی دیده شده است و در سایر نهادهـا بخـش خـصوصی حضوری ندارد. از دیگر موضوعات نادیده شده در فراینـد تـصمیم‌گیـری سـازمان تنظیم مقررات در کشور، الزام قانونی برای استفاده از مشورت و نظرخواهی عمومی است. اصولاً در کشورهای موفق در زمینـه مقـررات‌گـذاری (از جملـه آمریکـا) در فرایند تصمیم‌گیری و در حین تدوین مقررات، رگولاتور موظف اسـت تـا نظـرات بخش خصوصی را در زمینه مقررات در حال تـدوین جویـا شـده و توضـیحات و توجیهات لازم را در قبول یا رد نظرات ارائـه شـده بیـان کنـد و در صـورت عـدم رضایت ارائه‌کنندگان نظرات، راهکارهای قانونی برای حل موضوع پیش‌بینـی شـده است. در بررسی انجام شده در این گزارش در قوانین و مقررات به چنین موضوعی برخورد نشده است و از جمله نقاط ضعف فرآیند مقررات‌گذاری نهاد رگولاتـوری در ایران محسوب می‌شود.

---

۱. در این زمینه ایجاد مرکز ملی رقابت با شرایط ذکر شده قانونی برای آن یک استثناء بوده والبته در عمل ارزیابی از آن وجود ندارد.م

۵-۲-۴-۲- شفافیت و پاسخگویی

موضوع پاسخگویی از جنبه‌های مهم کارکردی رگولاتوری است. هم به دلیل آنکه استقلال به آن اعطاء می‌شود و هم به دلیل آنکه دارای قدرت مقررات گذاری و وضع جرایم و تنبیهات می‌شود، یعنی آنچه در یک نظام سیاسی مدرن به صورت تفکیک قوا تعریف شده است(قانون گذاری، اجرا و داوری) به صورت یکجا در این نهاد جمع شده است. لذا پاسخگو بودن در برابر تصمیم‌ها و مقررات وضع شده و نتایج حاصل از آن اهمیت بسیار دارد. ایجاد تناسب بین استقلال و پاسخگویی در رگولاتوری از جمله دغدغه‌های اولیه در طراحی نظام رگولاتوری است. در ایران به دلیل ساختار سیاسی عموماً نهادهای مقررات گذار دارای استقلال با تعاریف آمده نمی‌باشند و البته به همین ترتیب میزان پاسخگویی آنها در برابر تصمیم‌ها و عملکرد خویش، به خصوص در برابر بخش خصوصی بسیار اندک بوده است. در کشور به غیر از اتحادیه‌های صنفی، تمام نهادهای دیگر رگولاتوری در برابر دولت ملزم به پاسخگویی می‌باشند، که این پاسخگو بودن می‌تواند به مجلس نیز تسری یابد و به نظر می‌رسد که در این زمینه مشکل خاصی وجود ندارد، ولی موضوع مهم پاسخگویی در برابر سایر ذینفعان همچون بنگاه‌ها و مشتریان است. در بررسی‌های انجام گرفته، مشاهده می‌شود که اگر چه براساس مقررات، دولت این سازمان‌ها را از طریق "دفاتر ارزیابی عملکرد و پاسخگویی به شکایات" ملزم به رسیدگی به شکایات نموده است، ولی در زمینه مقررات‌گذاری اقتصادی چنین دفاتری به طور معمول فاقد قدرت تصمیم‌گیری می‌باشند و در نهایت نهاد قضایی می‌تواند به چنین شکایاتی رسیدگی نماید. هرچند که در برخی از موارد حتی امکان چنین چیزی هم وجود ندارد؛ به عنوان مثال شرکت‌های بیمه‌ای فعال در بازار امکان این را ندارند که به تصمیم‌های رگولاتور در مورد نرخ‌های مصوب اعتراض داشته باشند. بنابراین به نظر می‌رسد لازم است تا تغییراتی در ساختار و ساز و کار اجرایی موجود نهادهای تنظیم مقررات در کشور ایجاد گردد.

موضوع دیگر بسیار نزدیک به مساله پاسخگویی، شفافیت عملکرد است. این شفافیت می‌تواند از مرحله تصمیم‌گیری تا زمان اجراء و سپس نظارتهای پس از آن

باشد. به هرحال بخش خصوصی انتظار دارد تا بتواند به همه اطلاعات موجود دسترسی داشته باشد، تا بتواند برآن اساس تصمیم‌گیری صحیح نموده و البته از عدم بروز هرگونه رانت نیز اطمینان یابد. از مجموع مباحث مطرح شده، پیشنهادهای ذیل به منظور اصلاح نظام پاسخگویی نهادهای مقررات گذار در کشور، ارائه می‌شود:

۵-۲-۴-۳- ضمانت اجرایی

یکی از وظایف ذاتی رگولاتورها توانایی داوری و وضع جرایم و تنبیهات در صورت عدم اجرای مقررات توسط بنگاهها و فعالان بازار است. در ایران اگرچه دولت قدرت فائقه در بازار بوده است، ولی با حضور نهادهای تنظیم مقررات گونه ای اخلال در این روند رخ داده است، چون بعضاً شرکتهای دولتی در برابر نهاد تنظیم بازار دولتی، قرار گرفته است. از سوی دیگر مشکلی که همواره در بررسی ها و نظرخواهی های انجام شده مورد تأکید کارشناسان بخش بوده است، ساختار تفکیک شده قوای سه گانه حکومتی و عدم تعریف نقش رگولاتوری در این ساختار بوده است، که باعث عدم وجود ضمانت اجرایی کافی برای اعمال و پیاده سازی مقررات شده است. عدم تناسب تنبیهات با نوع تخلفات و گسترش فعالیتها و نبود مقررات تشویقی وتنبیهی کافی و متناسب برای این نوع فعالیتها از جمله مشکلات مطرح شده در نظام مقررات‌گذاری کشور بوده است.

۵-۲-۴-۴- ابزارهای مقررات‌گذاری

رگولاتورها ابزارهای مختلفی را به منظور اعمال مقررات در اختیار دارند و قانون اختیار استفاده از آنها را به این نهادها واگذار نموده است. این ابزارهای مجموعه‌ای از ابزارهای اقتصادی و نظارتی است تا بدان وسیله رگولاتور بتواند به اهداف از پیش تعیین شده خویش، دست یابد. در زیر به برخی از مهمترین آنها و وضعیت آن در نظام مقررات‌گذاری کشور پرداخته می‌شود. لازم به ذکر است

برخی ابزارهای فنی و استانداردگذاری در هر بخش وجود داشته و در اختیار رگولاتور قرار دارد ولی عمده ابزارهای اقتصادی مقررات‌گذاری، همچون قیمت‌گذاری و ورود و خروج به بازار در اختیار رگولاتور نمی‌باشد. البته این موضوع وجه غالب است و در بازارهایی همچون راه‌آهن، بازرگانی داخلی، برق اختیارات رگولاتور در زمینه ورود و خروج پررنگ می‌باشد.

۵-۲-۴-۵- نظام قیمت و تعرفه‌گذاری

در نظام مقررات گذاری رویکرد غالب می‌بایست استفاده از مکانیسم‌های بازاری برای تعیین قیمت‌ها و تعرفه باشد، ولی در بسیاری از موارد به دلیل وجود انحصارات در منابع، لازم است تا رگولاتور اقدام به وضع انواع تعرفه‌های ارائه خدمات، هم بنگاه‌ها به یکدیگر و هم بنگاه‌ها به مصرف کنندگان نماید. در ایران بدلیل تورم‌های بالا در اقتصاد از گذشته‌های دور دولت همواره اقدام به مقررات‌گذاری قیمتی می‌نموده است، که در بخش‌های مختلف این وظیفه به رگولاتور براساس قانون واگذار شده است. هرچند که تجارب گذشته نشان می‌دهد که دولت و مجلس هرجا لازم دانسته است، این اختیار را از رگولاتور سلب نموده است و خود اقدام به مقررات‌گذاری قیمت نموده است. بنابراین یکی از مهمترین ابزارهای مقررات‌گذاری یعنی قیمت‌گذاری، وضعیتی مبهم دارد. هرچند که تلاش‌هایی برای آزادسازی در برخی بازارها صورت گرفته است، اما آزادسازی قیمت‌ها کمتر صورت گرفته است. چالش اساسی دیگر در اینجا، آن است که به دلیل عدم وجود بازار برای بسیاری از خدمات و تولیدات، کشف قیمتی صورت نگرفته است و لازم است تا رگولاتور خود اقدام به وضع تعرفه‌ها و قیمت نماید. در ادبیات رگولاتوری روش‌های مختلفی برای قیمت‌گذاری از بعد سیاستگذاری و تکنیکی وجود دارد که در فاز اول این طرح به صورت مختصر به آن اشاره شده است و در هر حال قیمت گذاری می‌بایست دو ویژگی کارایی (اقتصادی و فنی) و پوشش هزینه‌ها را در بر داشته باشد. اهمیت قیمت‌گذاری در ایران به دلیل عدم

وجود تجارب قبلی قیمت‌گذاری خدمات انحصاری (دسترسی‌ها و غیره) این الـزام را به وجود می‌آورد که رگولاتورهای بخشی براساس مقتضیات بخش خـود اقـدام بهره‌گیری از روش‌ها و تکنیک‌های قیمت‌گذاری در بخش خود نمایند.

۵-۲-۴-۶- ورود و خروج از بازار

از جمله ابزارهای مهم دیگر در اختیار رگولاتـور تنظـیم انـدازه بـازار و کنتـرل ورود وخروج است. در ایران به جـز در برخـی از فعالیتهـای کـم اهمیـت ورود و خروج در صنایع بزرگ همچون بانک، بیمـه را دولـت کنتـرل مـی‌نمایـد، هرچنـد رگولاتور بخشی مسئول کنترل مقررات ورود به بازار است. در این زمینه لازم است تا این ابزار در اختیار رگولاتور بخش قرار گیرد، هرچند دولت می‌تواند سیاسـتهای کلان و اندازه مطلوب بازار را خود تعیین نماید.

۵-۲-۴-۷- تأمین مالی و منابع انسانی رگولاتورها

یکی از وجوه اختیار رگولاتورها، چگونگی تأمین مالی و منابع انسانی مورد نیاز رگولاتورها است. براساس قوانین موجود رگولاتورهای مختلف گونه‌های مختلفـی برای تأمین مالی دارند و البته شکل نهادی آنها نیز چنین امری را ایجاب می‌کند بـه عنوان مثال بیمه مرکزی ایران و راه آهن جمهوری اسلامی دارای ساختاری شـرکتی بود و بخشی از هزینه‌های خود را از محل فعالیت اپراتـوری کـسب مـی‌کننـد. (در بیمه مرکزی فعالیت بیمه اتکایی وجـود دارد و در شـرکت راه آهـن بخـش بـار و زیرساخت درآمدزا است). از سوی دیگـر برخـی از رگولاتورهـای دیگـر در ازای مقررات‌گذارهای انجام شده خویش از شرکت‌های زیر مجموعه دریافتی ندارند (به عنوان مثال بانک مرکزی ایران و سازمان هواپیمایی کشوری) همچنین از نظر تأمین نیروی انسانی رگولاتورهای کشور تابع قوانین عمـومی اداری و اسـتخدامی کـشور هستند که با توجه به نیاز این سازمان ها به جذب نیروهای متخـصص لازم اسـت تا تسهیلاتی برای آنها در نظر گرفته شود.

۵-۳- نظام مطلوب مقررات‌گذاری در کشور

برای ارائه نظام مقررات گذاری مطلوب، در چهار بخش مورد نظر در این مطالعه، ابتدا به اصول حاکم بر مقررات گذاری خوب پرداخته شده است. این اصول تعیین کننده چارچوب های کلان ایجاد یا بهبود عملکرد نهاد تنظیم مقررات در کشور است. پس از آن مولفه‌های اصلی یک نظام مقررات گذاری که برای تمامی بخش ها مشترک می‌باشد؛ توضیح داده شده و ملاک‌ها و پیشنهادهایی برای پیاده‌سازی آن در هر بخش فارغ از ویژگیهای خاص آن بخش عرضه می‌گردد. سپس برای هر یک از بخش‌ها مروری بر وضعیت کنونی آنها شده و مسایل و مشکلات عمده‌ای که در بعد مقررات‌گذاری با آن مواجه هستند، آمده است و در نهایت مدلی برای نظام مقررات‌گذاری درهر بخش، ارائه شده است.

۵-۳-۱- اصول حاکم بر نظام مقررات‌گذاری مطلوب

۵-۳-۱-۱- تناسب

رگولاتورها می‌بایست تنها زمانی که لازم است، اقدام به مداخله در بازار نمایند. مقررات و راه حل‌های پیشنهادی رگولاتور، می‌بایست متناسب با ریسک و هزینه‌های فعالیت تحت مقررات‌گذاری باشد. موضوعات زیر می‌بایست مدنظر رگولاتور باشد:

- اقدام سیاستی می‌بایست متناسب با مشکل شناخته شده باشد.
- تمام راه‌حل‌ها برای دستیابی به هدف می‌بایست مدنظر باشد، بسا که راه حل‌های جایگزین ارزان ترو کارآمد تری نیز وجود داشته باشد.
- در بررسی نتایج سیاستها به بنگاه‌های کوچک اهمیت بیشتری داده شود، چرا که آسیب پذیری آنها بیشتر است.
- اقدامات بیشتر می‌بایست جنبه ارشادی داشته باشد تا جنبه تنبیهی و تحکمی

۵-۳-۱-۲- پاسخگویی

رگولاتورها می‌بایست در برابر اقدامات خود پاسخگو بوده و البته توانایی دفاع از عملکرد خویش را نیز داشته باشند.توجه به موضوعات زیر ضروری است:

- پیش نویس مقررات می‌بایست قبل از تصویب منتشر شود و همه ذینفعان می‌بایست در فرآیند تصمیم گیری مورد مشورت قرار گیرند.
- رگولاتورها می‌بایست به طور شفاف توضیح دهند که چگونه و چرا به تصمیم نهایی در موردی خاص رسیده‌اند.
- رگولاتورها و مجریان مقررات می‌بایست استانداردها و ملاک‌های روشنی را برای قضاوت راجع به عملکرد خویش ارائه دهند.
- یک رویه قابل دسترس، شفاف و کارآمد شکایت و بازخواست از رگولاتور وجود داشته باشد.
- رگولاتورها می‌بایست کانال‌ها و رویه‌های مشخصی را برای پاسخگویی به وزراء، پارلمان و دولت داشته باشند.

۵-۳-۱-۳- سازگاری

قوانین و استانداردهای دولتی می‌بایست دارای پیوستگی بوده و قابلیت اجرای همزمان داشته باشند. اهم نکات در این مورد عبارتند از:

- مقررات رگولاتورها می‌بایست با یکدیگر سازگاری داشته باشد و قابلیت اجرای همزمان را داشته باشد.
- رگولاتورهای جدید می‌بایست مقررات سایر رگولاتورهای موجود (داخلی یا خارجی) را در نظر داشته باشد و در مقررات گذاری خویش لحاظ کنند.
- مقررات‌گذاری می‌بایست پیش‌بینی‌پذیر باشد، تا بتواند به ذینفعان ثبات و اطمینان برای فعالیت بدهد.
- رگولاتورها می‌بایست مقررات‌گذاری سازگار را در تمام کشور و در همه مناطق داشته باشند.

۵-۳-۱-۴- شفافیت

رگولاتورها می‌بایست دارای فرآیندهایی باز و شفاف بوده و مقرراتی ساده و قابل بکارگیری ارائه نماید.

– اهداف سیاسی می‌بایست به صورت شفاف تعریف شده و به صورت کارآمدی به همه گروههای ذینفع ارتباط یابد.

– مشاوره‌های کارآمد قبل از انتشار مقررات می‌بایست صورت گیرد تا اطمینان حاصل شود که نظرات ذینفعان و کارشناسان مدنظر قرار گرفته است.

– زمان کافی و اطلاعات لازم برای اظهار نظر راجع به پیش نویس مقررات در اختیار عموم قرار گیرد.

– گروههای تحت مقررات گذاری می‌بایست از الزامات مقررات آگاهی کافی داشته باشند.

– به گروه‌های تحت مقررات گذاری زمان کافی و حمایت‌های لازم به منظور تطبیق با مقررات جدید داده شود.

– عواقب ناشی از عدم اجرای مقررات می‌بایست به صورت شفاف توضیح داده شود.

۵-۳-۱-۵- هدف‌گذاری

مقررات‌گذاری می‌بایست متمرکز بر مشکلات باشد و حداقل آثار جانبی را داشته باشد.

–مقررات‌گذاری می‌بایست بر روی مشکلات متمرکز باشد و نمی‌بایست دارای پراکندگی باشد.

–هر جا که مناسب باشد رگولاتورها می‌بایست روش «هدف – محور» را دنبال کنند و به گروههای مقررات گذاری شده این انعطاف پذیری و اجازه داده شود که خود تصمیم بگیرند که چگونه به هدف تعیین شده دست یابند.

–راهنمایی و حمایت می‌بایست متناسب با نیاز گروه‌های مختلف باشد.

– مقررات‌گذاری می‌بایست ابتدائاً معطوف به فعالیتهایی باشد،که دارای ریسک بالاتری در بازار است.

– رگولاتورها می‌بایست به صورت دوره ای و سیستماتیک بررسی نمایند که آیا مقررات‌گذاری هنوز لازم و کارآمد است یا خیر. اگر جواب منفی است می‌بایست مقررات اصلاح یا حذف شود.

۵-۳-۲- ساختار نظام مقررات‌گذاری مطلوب در کشور

برای ارائه ساختار مقررات گذاری در دو سطح به موضوع پرداخته شده است. سطح کلان مقررات گذاری که منظور جایگاه نهاد مقررات گذار در مجموعه ساختار حقوقی و قانونی کشور است، که به طور معمول در اکثر کشورها نهاد مقررات‌گذار جزیی از بخش اجرایی محسوب می‌شوند و در زیر مجموعه دولت قرار می‌گیرند. در این حال ممکن است که نهاد مقررات گذار را بتوان، در زیر مجموعه یک وزارتخانه معین تعریف نمود یا در زیر مجموعه ریاست جمهوری یا نخست وزیری. ساختار پیشنهادی برای ایران، قرار گرفتن نهادهای تنظیم مقررات بخشی در زیر مجموعه وزارت خانه‌ها است. چرا که در حال حاضر ساختار حقوقی و قانونی بر این مبنا شکل گرفته است و برای اصلاح نیاز به کمترین تغییرات است و از سوی دیگر موضوع پاسخگویی نظام اجرایی در برابر قوه مقننه نیز حفظ می‌شود. برای رگولاتورهای فرا بخشی جایگاه همانگونه که در حال حاضر مقرر است در مجموعه ریاست جمهوری است. وجه دیگر ساختار مربوط به ساختار درونی یا خرد نهاد مقررات‌گذار است که چگونگی تشکیل آن و حوزه‌های دورنی آن را شامل می‌شود. که می‌تواند متناسب با مقتضیات هر بخش تغییراتی در آن داده شود، ولی چارچوب کلی آن به شکل ارائه شده حفظ شود. قبل از ارائه ساختار مطلوب پیشنهادهایی کلی برای اصلاح ساختار به شرح زیر پیشنهاد می‌گردد:

۱- تدوین قوانین جدید برای رگولاتورهای بخشی با رویکرد بازارهای

آزادسازی شده و حضور بخش غیردولتی در آن. پیشنهاد رگولاتور بخشی به این دلیل است که به دلایل سیاسی و اقتصادی موجود کشور، وجود چنین رگولاتورهایی در حال حاضر، تنها نیاز به اصلاح اندکی در قوانین وجود دارد، اگرچه می‌توان در برخی از حوزه ها رگولاتور فرابخشی ایجاد نمود.

۲- تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری (اپراتوری از مقررات‌گذاری) که در برخی از رگولاتورها هنوز این امر انجام نشده است. به نظر می‌رسد که سه موضوع سیاست‌گذاری، رگولاتوری و اپراتوری و چگونگی انجام آن توسط هریک از ذینفعان بازار مباحث بسیار دارد.

۳- باز تعریف جایگاه سیاسی و حقوقی نهاد مقررات‌گذاری در قوانین پایه کشور (قوانین وزارتخانه‌ها و غیره). پذیرش نهاد رگولاتور به عنوان انجام دهنده وظایف مقررات‌گذاری، اجرا و داوری (وظایفی که در ساختار حقوقی کشور بین قوای سه‌گانه تقسیم شده است) موضوعی است که می‌بایست در کلیه قوانین پایه توجه به آن صورت گیرد. در حال حاضر اولاً چنین نهادهایی در ساختار حقوقی کشور جایگاهی نداشته و تنها در ذیل وزارتخانه‌ها قابل تعریف هستند (استثناء در این مورد شورای رقابت است) که این موضوع نیاز به بازنگری دارد تا به نحوی مقررات‌گذاری به عنوان بخشی از وظایف حاکمیت از سیاستگذاری جدا شود.

۴- تفکیک مقررات‌گذاری‌های اقتصادی از مقررات‌گذاری‌های اجتماعی. در این گزارش به فعالیت‌های رگولاتوری معطوف به مقررات گذاری‌های اقتصادی پرداخته شده است، ولی بعضا مقررات گذاری‌های اجتماعی (حفظ محیط زیست، مقررات ایمنی و سایر اهداف اجتماعی) در رگولاتورهای بخشی وجود دارد؛که لازم است درصورت الزام چنین مقرراتی، کارایی اقتصادی مدنظر قرار گیرند.

۵- از جمله موضوعات همواره مباحثه انگیز در مقررات‌گذاری حوزه سیاستگذاری و مقررات‌گذاری نهادهای مقررات‌گذاری است. با مرور بر قوانین نهادهای مقررات گذاری در ایران این نکته به روشنی مشاهده می‌شود که سیاست-گذاری در هر بخش از جمله وظایف وزارتخانه و شوراهای عالی مرتبط است. در

شرح وظایف رگولاتور به درستی تبیینی از سیاست‌گذاری وجود ندارد. که لازم است موضوع در بازنگری قوانین مد نظر باشد.

۶- تعیین رابطه رگولاتورهای بخشی با شورای رقابت: اگرچه در قانون اصل ۴۴ در مورد رگولاتورهای بخش انحصارات تعیین تکلیف شده است (هرچند در این مورد نیز ابهاماتی وجود دارد) ولی مشکل اصلی در رابطه با رگولاتورهای دیگر بازارهای غیر انحصاری همچون بانک و بیمه است؛ که به طور خاص صحبتی از آنها به عمل نیامده است و لازم است تا رابطه این نوع نهادها با شورای رقابت معین گردد.

۷- حذف امتیازات ویژه شرکت‌های دولتی در فرآیند مقررات‌گذاری: در قوانین موجود برخی از شرکتهای دولتی بنا به ضرورت‌های زمان دارای امتیازاتی از جمله حضور در فرآیند تصمیم‌گیری بوده‌اند. لازم است تا با شناسایی این امتیازات و مزایا در هر بخش زمینه تغییر قوانین به منظور حذف این مزایا فراهم شود.

۵-۳-۲-۱- ساختار کلان (فرا سازمانی) نظام مقررات‌گذاری

ساختار کلان مقررات‌گذاری به طور کلی شامل سه نقش عمده می‌شود که این سه نقش عبارتند از: سیاست‌گذار، رگولاتور و اپراتور. برای طراحی ساختار کلان نظام مقررات‌گذاری در ایران توجه به ساختار حقوقی و تشکیلاتی حال حاضر کشور شده است. باید توجه نمود که با توجه به بازار مورد بررسی از لحاظ دارا بودن مصادیق انحصار طبیعی تفاوتهایی در ساختار پیشنهادی به وجود خواهد آمد. هم به دلیل ویژگیهایی که این بازارها دارا هستند و هم به دلیل قوانین و مقررات مرتبط با آنها. به این منظور یک ساختار چهار سطحی برای بازارهای دارای انحصار طبیعی پیش‌بینی شده است که در ادامه توضیح داده خواهد شد و در نمودار (۲۰-۱) شمایی کلی از این ساختار آمده است و برای بازارهای غیر از آن یک سطح یعنی سطح رگولاتوری فرابخشی خذف شده و نقش داوری به آن سپرده می شود. ارتباط این بازارها با رگولاتور رقابت (رگولاتور فرابخشی در ایران) تنها در حوزه

رقابت است که حتی در برخی از قوانین کشورهای دیگر حوزه‌هایی همچون بانک و بیمه از شمول قوانین مربوط به رقابت معاف بوده و قوانین مربوط به خود را در این زمینه دارند.

۵-۳-۲-۱- ۱- سطح سیاست‌گذاری

هر چند که از نظر مقررات‌گذاری ایده‌ال لازم است تا وظایف سیاست‌گذاری در اختیار رگولاتور باشد، ولی در بسیار از کشورها چنین امری صورت نمی‌گیرد و بنا به ملاحظات سیاسی سیاستمداران در امور رگولاتوری دخالت دارند. بنابراین در پیشنهاد ارائه شده سطح اول به نهادهای سیاسی یعنی وزارتخانه‌های بخشی و غیر بخشی سیاست‌گذار در حوزه رگولاتورها اختصاص دارد. چگونگی ارتباط بین وزارتخانه و رگولاتور فرابخشی و اخذ تصمیمات، رویه‌ای است که در حال حاضر از طریق هیأت وزیران اجرا می‌شود. لازم به ذکر است که در این سطح نهادهای دیگری همچون شوراهای عالی وجود دارند، که هر چند ممکن است وظایف مشخص رگولاتوری نداشته باشند، ولی دارای برخی وظایف رگولاتوری هستند که لازم است تا وظایف رگولاتوری را رها نموده و به امور سیاستگذاری کلان بخش بپردازند. تعیین رابطه این شوراها (شوراهای عالی) با وزارتخانه‌ها در حال حاضر تعریف شده است، ولی با ایجاد رگولاتورهای بخشی به نظر می‌رسد که تداخل در وظایف رگولاتوری ممکن است بروز نماید و لذا لازم است تا وظایف رگولاتوری از شوراهای عالی گرفته شده و این شوراها تنها به وظایف سیاستگذاری کلان در حوزه خویش بپردازند. بنابراین به صورت خلاصه پیشنهادهایی برای اصلاح در این سطح به شرح زیر ارائه می‌شود:

- قرار گرفتن تمامی امور سیاستگذاری بخشی در اختیار وزارتخانه و شورای عالی مرتبط، به ترتیبی که در حال حاضر موجود است.
- جدا شدن تمامی وظایف مقررات‌گذاری از وزارتخانه و شورای عالی مرتبط و واگذاری آن به رگولاتور بخشی. لازم به ذکر است که برخی از وظایف

مقررات‌گذاری حتی در خارج از این دو نهاد وجود دارد که پیشنهاد می‌شود با احصاء وظایف مقررات گذاری هر بخش، اقدام به تمرکز تمامی مسئولیتهای مقررات گذاری شود.

- تعیین شفاف رابطه وزارتخانه، شورای عالی، مجلس شورای اسلامی و سایر نهادهای سیاستگذار با مسایل مقررات گذاری بخش (تفکیک عمودی یا افقی حوزه مسئولیتها)

۵-۳-۲-۱- ۲- سطح رگولاتوری فرا بخشی

رگولاتوری‌هایی که در این مطالعه عمدتاً مورد توجه است رگولاتوری اقتصادی است وکمتر به رگولاتورهای اجتماعی (به عنوان مثال محیط زیست) توجه شده است که نوعی رگولاتورهای فرابخشی هستند. ضمن توجه به این موضوع که رگولاتورهای بخشی تابع مقررات‌گذاری‌های رگولاتورهای اجتماعی بر اساس قانون هستند موضوع را به رگولاتورهای اقتصادی محدود می‌کنیم. با توجه به تشکیل مرکز ملی رقابت در ایران بر اساس قانون اصل ۴۴ که یک رگولاتوری فرا بخشی با اختیارات فراوان محسوب می‌شود، چگونگی مواجهه با رگولاتورهای بخشی می‌تواند از بخشی به بخش دیگر متفاوت باشد. به خصوص آن که در ماده ۵۹ قانون اصل ۴۴ به صراحت در مورد بازارهای دارای مصداق انحصار طبیعی اختیار تشکیل مقررات‌گذار بخشی به این شورا داده شده است و حتی ترکیب اعضای این شورای مقررات‌گذاری بخشی نیز به پیشنهاد این شورا با لحاظ مقررات بند "ب" ماده ۵۳ همان قانون و تایید رییس جمهور تعیین می‌شود. به هر حال به نظر می‌رسد که علی رغم پیش‌بینی‌های انجام شده در قانون برخی کاستی‌ها همچنان در این ارتباط وجود دارد که در زیر برخی پیشنهادها در مورد چگونگی ارتباط شورای رقابت به عنوان نهاد رگولاتوری فرابخشی و رگولاتوری بخشی ارائه می‌شود:

- مصادیق انحصار طبیعی در مورد کالا و خدمات از سوی شورای رقابت به

منظور تشکیل رگولاتورهای بخشی تعیین شود.

– تمام وظایف مقررات‌گذاری بخشی را به رگولاتور بخش واگذار نمود یا آنکه تفکیکی در نوع و حوزه دخالت صورت داد.

– در مورد مقررات‌گذاری رقابت می‌توان تفکیکی افقی (در حوزه های مورد مداخله شورای رقابت و رگولاتور بخشی) یا تفکیک عمودی (در سطح مداخله شورای رقابت و رگولاتور بخشی) انجام داد.

– شورای رقابت می‌تواند به عنوان محل رسیدگی به شکایات از رگولاتورهای بخشی توسط بنگاهها یا مصرف کنندگان باشد.

– با توجه به عدم صراحت قانون در مورد چگونگی ارتباط حوزه‌های عدم شمول مصداق انحصار طبیعی با شورای رقابت همچون بخش بانکی و بیمه لازم است تا در قوانین مربوط در این رابطه پیش بینی صورت گیرد.

– در رابطه با رگولاتورهای موجود در بخش های دارای مصداق انحصار طبیعی، وظایف مقررات گذاری و ترکیب شورای مقررات گذاری بخشی بر اساس قانون اصل ۴۴ بازنگری شود.(از جمله این بخش‌ها بخش مخابرات و ارتباطات و بخش برق)

– دستورالعمل ها و مقررات لازم در مورد چگونگی ارتباط رگولاتورهای بخشی با یکدیگر در موارد همپوشانی حوزه های مقررات‌گذاری تدوین شود.

۵-۳-۲-۱- ۳- سطح رگولاتوری بخشی

رگولاتورهای بخشی در حال حاضر در کشور در بخش‌های مختلف حضور دارند، که البته از نظر ساختار اجرایی، جایگاه قانونی و قدرت تصمیم‌گیری دارای درجات متفاوتی هستند. از یک سو با رگولاتوری همچون بانک مرکزی رو برو هستیم که داری جایگاه قانون بسیار مستحکم بوده و تصمیمات آن از درجه بالایی از اعتبار برخوردار است و خود به صورت کاملاً مستقل از وزارت مربوط است. از سوی دیگر رگولاتوری در بخش برق داریم که تنها بخشی از وظایف وزارتخانه

مربوط به آن محول شده است. با این حال در پیشنهاد مطرح شده برای ساختار کلان، هر دو این نهادها، در سطح بخشی قرار می‌گیرند. برای ایجاد رگولاتورهای بخشی بر اساس قانون اصل ۴۴ پیش بینی هایی صورت گرفته است و در زیر برخی پیشنهادهای حاصل از مطالعات این پروژه آمده است:

- تجمیع تمامی وظایف مقررات‌گذاری بخش در رگولاتور بخشی این وظایف شامل وظایف منفک شده از شورای عالی مرتبط با بخش، وزارتخانه و همچنین وظایف مقررات‌گذاری که در شرکتهای دولتی حاضر در بخش وجود داشته است.
- تعیین حوزه مقررات‌گذاری و مسئولیت رگولاتور و چگونگی ارتباط آن با سایر رگولاتورهای بخشی و فرابخشی
- ایجاد نهاد تنظیم مقررات برای بخش‌هایی که دارای رگولاتور با تعاریف ارائه شده نمی‌باشند.

۵-۳-۲-۱- ۴- سطح اپراتوری

اپراتورهای موجود را می‌توان به سه دسته کلی تقسیم نمود که البته ممکن است در بخشی همه این مواد مصداق نداشته باشد، ولی به طور معمول در بازارهای انحصاری چنین تقسیم‌بندی قابل مشاهده است. اول اپراتورهای زیر ساخت که به معمول در بخش‌های شبکه‌ای که از جمله مصادیق انحصار طبیعی هستند، وجود دارند. این اپراتورها در برخی از بخش‌ها در کشور شکل گرفته‌اند (از جمله بخش حمل و نقل هوایی و بخش ارتباطات) ولی در برخی دیگر هنوز شکل نگرفته اند(بخش حمل ونقل ریلی) در ایجاد چنین شرکتهایی بایستی به نکات زیر توجه نمود:

- شیوه اداره این شرکتها بر مبنای ملاحظات اقتصادی بوده و بر اساس چارچوب یک شرکت تجاری اداره شود.
- هیچ‌گونه وظایف حاکمیتی به این نوع شرکت‌ها واگذار نشود و فقط عهده دار ارائه خدمات زیرساخت (شبکه) بر اساس رویه های از پیش تعیین شده

رگولاتور باشند.

– برای شروع فعالیت اقدام به اخذ پروانه فعالیت همچون سایر بازیگران بازار نماید. در قالب این پروانه الزامات اپراتور درمورد چگونگی ارائه خدمات به سایر اپراتورها و همچنین عدم انجام رفتار تبعیض آمیز و سایر تعهدات آورده شود.

– شیوه حمایت در قالب ارائه یارانه و یا سایر شیوه‌های حمایتی بر اساس صلاحدید رگولاتور تعیین شود. برای این کار لازم است تا قیمت تمام شده ارائه سرویس شبکه تعیین شده و در صورت نیاز به حمایت دولت، اقدام لازم صورت گیرد.

– شرکت زیرساخت(شبکه) در سایر فعالیتهای اپراتوری بخش دخالت مستقیم نداشته باشد، تا چارچوب رقابت دچار خدشه نشود.

– شیوه ارائه خدمات زیرساخت(شبکه) برمبنای قراردادهای دو یا چند طرفه با نظارت رگولاتور بخشی باشد.

– سهام این شرکت می‌تواند متعلق به دولت یا بخش غیر دولتی باشد، مگر آنکه تصریح قانونی در این زمینه وجود داشته باشد. به هر حال در بلندمدت می‌توان حتی چنین شرکتهایی را نیز کاملاً به بخش غیر دولتی سپرد و دولت را از حضور در آن منع نمود.

دوم اپراتورهای مسلط[1] که به طور معمول قبلاً دارای انحصار دولتی بوده‌اند و دارای سهمی قابل توجه از بازار هستند، این اپراتوها بسیاری از وظایف حاکمیتی همچون «الزام خدمات عام[2]» را نیز معمولاً متقبل می‌شوند و البته به دلیل سهم بازار و قدرتی که دارند، به راحتی می‌تواند قواعد رقابتی را بر هم بزنند. پیشنهادهای زیر در همین راستا ارائه می‌شوند:

– واگذاری این شرکتها به بخش غیردولتی و الزام به کسب پروانه فعالیت در بازار از سوی رگولاتور بخش

1. incumbent
2. Universal service obligations

– عدم وجود هرگونه وظایف حاکمیتی در این نوع شرکتها یا هرگونه دارایی یا امتیازی که قواعد رقابت عادلانه را بر هم بزند.

– عدم وجود امتیاز یا ترجیح به واگذاری "الزام خدمات عام" به این نوع شرکتها مگر در شرایط رقابتی و قابل ارائه برای همه اپراتورها و بر اساس قیمت تمام شده خدمات مورد تایید رگولاتور بخش

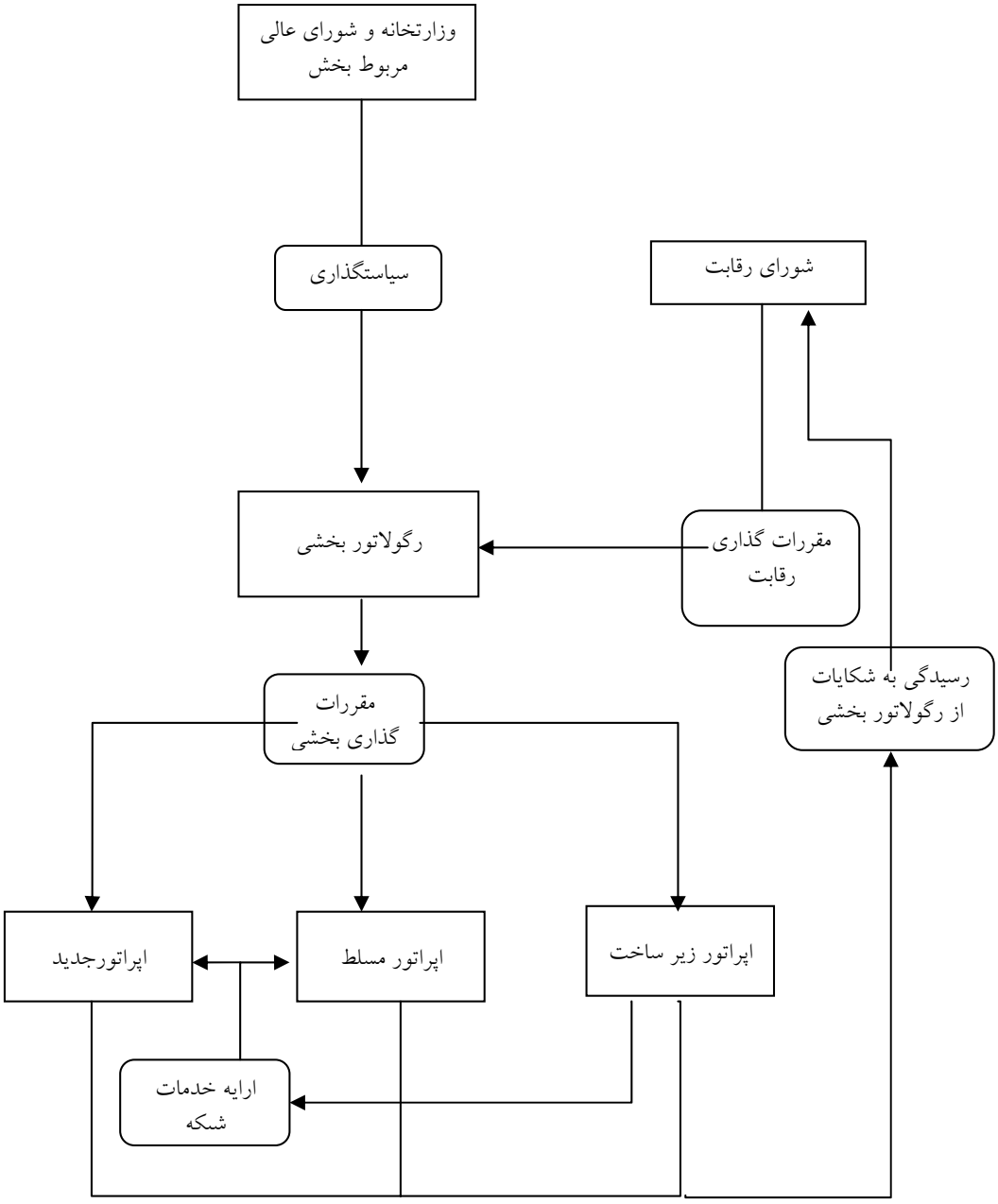
– وارد نمودن الزامات رقابت عادلانه در پروانه فعالیت به دلیل نقش مسلطی که در بازار دارند.

سوم اپراتوهای تازه وارد؛[1] که عمدتاً اپراتورهای غیردولتی هستند که در پی آزادسازی انجام شده در بخش وارد شده‌اند. این اپراتوها به طور معمول مورد تهدید از سوی اپراتور مسلط هستند و مشکل غالب آنها دستیابی به زیر ساخت و یا نحوه ارتباط با اپراتور مسلط بازار است که رگولاتور می‌تواند متناسب با بخش بعضاً امتیازاتی را برای آنها در نظر گیرد و یا محدویتهایی را بر اپراتور مسلط وارد نماید. در این راستا پیشنهادهای زیر ارائه می‌گردد:

– دریافت مجوز فعالیت در بازار از رگولاتور
– انعقاد قراردادهای دریافت خدمات زیرساخت از اپراتور زیرساخت
– فراهم آوردن شرایط رقابت عادلانه در بازار در برابر اپراتور مسلط

1. New entrant

نمودار ۵-۱. شمای نظام مطلوب مقررات گذاری کلان در ایران



۵-۳-۲-۲- ساختار خرد (درون سازمانی) نظام مقررات‌گذاری

طراحی ساختار خرد نظام مقررات‌گذاری ممکن است کمی‌مشکل باشد. چرا که این شبهه را ایجاد می‌نماید که تفاوت‌های بین بخشی را لحاظ نمی‌کند. اما آنچه در اینجا ارائه می‌شود؛ تنها ساختار کلان سازمانی است که می‌تواند بر اساس مقتضیات هر بخش تعدیل شود. این ساختار دارای سه سطح به شرح زیر می‌باشد و در نمودار (۵-۱) شمایی کلی از آن آمده است.

۵-۳-۲-۲-۱- کمیسیون یا شورای مقررات گذاری

اگر چه در همه نظام‌های مقررات گذاری مورد مطالعه در این پژوهش شورایی بودن مقررات گذاری وجود ندارد، ولی روند کلی کشورها به سوی تصمیم گیری و مقررات گذاری شورایی بوده است. در مورد چگونگی انتخاب، انتصاب و ویژگیهای فردی و سازمانی و تعداد اعضاء شورا در این گزارش به طور مفصل گفته شده است و البته در پیشنهادهای فصل اخیر نیز در این باب اشاراتی داشته است و همچنین لازم به ذکر است که در قانون اصل ۴۴ نیز در باب تشکیل شورای مقررات گذاری بخشی و چگونگی ترکیب آن مقرراتی وضع گردیده است. شورای مقررات‌گذاری عهده‌دار تصمیم گیری و مقررات گذاری در ساختار می‌باشد و مسئولیت تصمیم‌ها و پاسخگویی بر عهده اعضای این شورا است. اهم موضوعاتی که در تشکیل شورا می‌بایست مورد توجه قرار گیرد عبارتند از:

۱- نحوه انتصاب، انتخاب و عزل اعضای شورا
۲- دوره زمانی مسئولیت اعضای شورا
۳- رعایت تجربه و تخصص در تعیین اعضای شورا
۴- وجود یا عدم شغل همزمان برای اعضای شورا و چگونگی حفاظت از اطلاعات که اعضای شورا پس از کنار رفتن با خود همراه دارند.
۵- مشخص شدن حوزه اختیارات و تصمیم‌گیری و سطوح تصمیم گیری اعضای شورا و تمرکز تصمیم‌گیری‌های مقررات گذاری در آن

۶- واگذاری قدرت داوری و حل اختلاف
۷- وجود دستمزدهای انگیزشی برای اعضای شورا
۸- چگونگی حضور بخش غیر دولتی در شورا

۵-۳-۲-۲-۲- رئیس سازمان

ریاست سازمان مقررات گذار رابط بین شورا و بخش کارشناسی است. رئیس سازمان به طور معمول در تجربه سایرکشورها به طور همزمان عضویت شورا را نیز دارد. ولی در تصمیم‌گیری‌ها دارای امتیاز یا حق رای ویژه در کمیسیون نیست. رئیس سازمان همچنین مسئولیت امور اداری و سازمانی نهاد مقررات گذار و ارتباط آن با سایر دستگاهها را بر عهده دارد. اگر ریاست سازمان عضو شورا باشد، بهتر است به منظور جدا نمودن وظایف اجرایی از وظایف شورا یک قائم مقام که عهده دار وظایف اجرایی باشد، در ساختار پیش بینی شود.

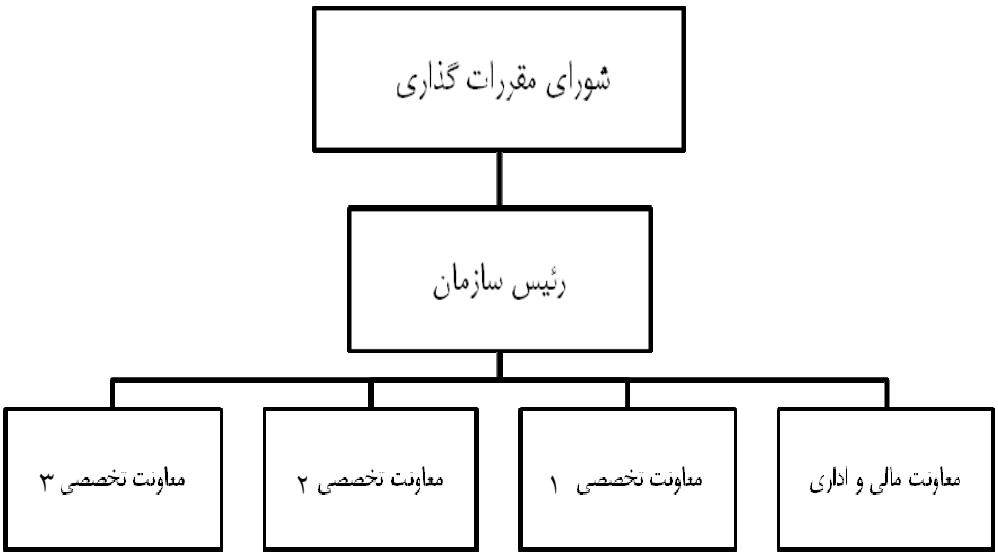
۵-۳-۲-۲-۳- سطح معاونت‌های تخصصی

بسته به ویژگیهای بخش معاونتهای مختلف با زیر مجموعه‌های تخصصی می‌توانند در نهاد مقررات‌گذار حضور داشته باشند. در گزارش، به بخشهای مورد نیاز در ساختار خرد مقررات‌گذاری اشاره شده است، اما بخش‌های نظارتی و مشورتی، نهاد پاسخگویی به شکایات، نهاد تحقیق و توسعه، نهاد اجرای مقررات صدور پروانه و مجوزها، استانداردگذاری و ایمنی از جمله حوزه‌های مورد نیاز در این سطح است، که متناسب با بخش مربوط می‌بایست طراحی و پیش بینی شود. می‌توان برخی از مهمترین حوزه‌های مورد نیاز را به قرار زیر اشاره نمود:

۱- بخش حقوقی و مشاوره مقررات و تطبیق مقررات
۲- بخش مقررات گذاری اقتصادی
۳- بخش مقررات گذاری فنی و ایمنی
۴- بخش مقررات گذاری‌های اجتماعی

۵- بخش دریافت مشورت‌های عمومی
۶- بخش رسیدگی به شکایات
۷- بخش نظارت بر اجرای مقررات
۸- بخش تهیه ارزیابی عملکرد و تهیه گزارش‌های دوره‌ای رگولاتوری

نمودار ۵-۲. ساختار خرد (درون سازمانی) نظام مقررات گذاری



۵-۳-۳- سازوکار اجرایی نظام مقررات‌گذاری مطلوب در کشور

نظام مقررات گذاری مطلوب در کشور می‌بایست دارای سازوکار و فرآیندهای مشخص، برای رسیدن به اهداف از پیش تعیین شده باشد. به این منظور در این بخش اهم سازوکارها، وظایف و اختیارات این نهادها در کشور پیشنهاد می‌گردد. تأکید برآن است که پیشنهادهای این بخش جنبه عام داشته و قابل بکارگیری در هر بخش می‌باشد.

۵-۳-۳-۱- نظام تصمیم‌گیری

منظور از نظام تصمیم‌گیری شیوه و سازوکار رسیدن به تصمیم و فرآیند تصمیم سازی در نهاد رگولاتوری است. ویژگی هایی که برای این نظام تصمیم گیری پیشنهاد می‌شود؛ عبارتند از:

– استقلال رگولاتور از هرگونه فشار از پایین دست و بالا دست به منظور اتخاذ تصمیم (چگونگی اعطای استقلال به رگولاتوری ومیزان آن موضوعی است که در ساختار و فرآیندهای مختلف قابل بحث است)

– تصمیم‌گیری‌های مهم به صورت شورایی انجام گیرد.(با ویژگی های ذکر شده برای شورای مقررات گذاری در بخش قبل)

– نظام تصمیم‌گیری باید شفاف باشد و همه مراحل آن مستند شده وجود داشته باشد.

– هرگونه رای ممتاز در تصمیم گیری ممنوع بوده و افراد تصمیم‌گیر در بیان نظرات فنی استقلال رای داشته باشند.

– راه‌حل‌هایی برای مواقع اضطراری و عدم رسیدن به تصمیم در شرایط عادی پیش بینی شود.

– شیوه حضور بخش خصوصی در فرآیند تصمیم‌گیری برای ارائه رأی ونظر خویش به صورت قانونی دیده شود.

– گزارش‌های فنی وپشتیبان برای اخذ تصمیم‌ها تهیه گردد.

– تصمیم‌گیری و به طور کلی مقررات‌گذاری معطوف به مشکل پیش آمده یا محتمل باشد و در غیر این صورت مکانسیم بازار به عنوان راه‌حل پیش فرض قلمداد شود.

– قبل از اتخاذ تصمیم نظرات ذینفعان بازار در آن لحاظ شده باشد. در اینجا یک فرآیند اخذ نظرات عمومی لازم است تا به صورت قانونی پیش بینی شود.

– در صورت امکان نظام تصمیم گیری غیر متمرکز شود. به عنوان مثال برخی

از سطوح تصمیم‌گیری می‌تواند به انجمن های صنفی در بازار واگذار نمود تا فعالان بازار خود راجع به مسایل، تصمیم گیری نمایند.

چگونگی ایجاد یک نظام تصمیم گیری با ویژگیهای فوق با توجه به ساختار هر بخش می‌تواند متفاوت باشد، ولی الزام به اتخاذ چنین رویه ای در تصمیم گیری، بسیاری از مشکلات مقررات گذاری را که می‌تواند منشاء بروز اختلاف و رسیدن ضرر و زیان به ذینفعان بازار باشد را، بر طرف می‌نماید.

۵-۳-۳-۲- استقلال رگولاتوری

همانطور که گفته شد موضوع استقلال رگولاتوری را می‌بایست از دو بعد ساختار و فرآیندها مورد بررسی قرار داد. استقلال رگولاتوری علی رغم داشتن دلایل تکنیکی، اغلب تابع جهت‌گیری‌های سیاسی است. با این حال در زیر به شرح برخی از مهمترین الزامات ایجاد یک نظام مقررات‌گذاری مستقل اشاره می‌شود:

- وجود قانون درباره تشکیل رگولاتوری: اگرچه همه ارکان سیاسی دولت و به طور کلی حاکمیت بر اساس قانون شکل می‌گیرد، ولی سطح قوانین و مراجع تصویب آن در ایجاد ثبات وقدرت به آن نهاد نقشی اساسی دارد. بنابراین تدوین قوانین در مجلس اولین گام در جهت اعطای استقلال به رگولاتور است.(لازم به ذکراست که در کشور برخی از رگولاتورهای موجود بر اساس قانون مجلس تشکیل نشده‌اند)
- معین بودن نقش سایر نهادها در رویه ها وسازوکارهای نهاد رگولاتوری: رگولاتوری به دلیل وظایفی که برعهده می‌گیرد و دامنه اختیارات وسیعی که دارد، همواره می‌تواند در معرض دخالت سایر بازیگران سیاست قرار گیرد.(به این موضوع در مبحث پاسخگویی بیشتر پرداخته می‌شود)
- ایجاد تشکیلات وسازمان مستقل برای رگولاتوری: نهادهای مقررات گذار می‌بایست دارای تشکیلاتی مستقل از وزارتخانه مربوط باشند، که البته این موضوع در قانون آن می‌بایست تصریح شده باشد.

– ایجاد ثبات در مدیریت رگولاتوری: وجه غالب نظام سیاسی بر این مبنا است که تغییر دولت، می‌بایست منجر به تغییر تمامی ارکان آن نیز گردد. متمایز نمودن نظام مقررات‌گذاری از این موضوع و جدا نمودن آن از چنین تغییراتی می‌تواند گامی مهم برای اعطای استقلال به رگولاتور باشد.

– تأمین مالی رگولاتور: ازجمله مباحث تاثیرگذار بر استقلال رگولاتور چگونگی تأمین مالی رگولاتور است. آنچه در حال حاضر وجود دارد وابستگی رگولاتورها به بودجه‌های دولتی است. یکی از بهترین شیوه‌ها که تضمین کننده بخشی از استقلال رگولاتور است، تأمین مالی رگولاتور از طریق عوارض، مالیات، حق ورود یا عناوینی از این دست است که از فعالان بازار اخذ می‌شود. اگرچه پیشنهاد این روش برای تمامی بخش ها در کشور توصیه نمی‌شود، ولی روند کلی در کشورهای مختلف به این سو بوده است و می‌توان در بلند مدت با توانمند شدن شرکت ها و اتخاذ تدابیر مناسب وابستگی رگولاتورها را از بودجه‌های دولتی قطع نمود. برای شروع در نظر گرفتن ردیف‌های بودجه‌ای مستقل برای رگولاتورهای بخشی که البته در اغلب موارد وجود دارد، می‌تواند اولین گام باشد.

– انعطاف‌پذیرتر نمودن جذب و ایجاد دستمزدهای انگیزشی به خصوص برای اعضای شورای مقررات‌گذاری. این موضوع از آنجا اهمیت دارد اعضای شوراها حق فعالیت کسب درآمد در سایر بخش‌های دولتی یا خصوصی را ندارد، لذا می‌بایست از این لحاظ تأمین شوند.

۵-۳-۳-۳- نظام داوری و ضمانت اجراء[1]

از جمله نقش‌های کلیدی رگولاتور در بازار نقش داوری و حل اختلاف است. در هر بازار می‌تواند تضاد منافع به وجود آید و این تضاد منافع علی رغم وجود مقررات در این زمینه (هرچند که بر اساس نظرات کارشناسان در این طرح حتی بعضاً چنین قوانینی وجود ندارد) می‌تواند منجر به اختلاف شود، که در اینجا نقش

1. Authorization

رگولاتوری به عنوان داور اهمیت می‌یابد. در عین حال بر اساس همین نقش و وظیفه، می‌بایست توان اجرای تصمیم‌ها و بکار بستن آنها را نیز داشته باشد. بنابراین یک رویه شبه قضایی می‌بایست در نهاد رگولاتور پیش بینی شود تا بتواند به حل اختلاف، اجرای مقررات و وضع جرایم وتنبیهات در صورت عدم اجرای آنها بپردازد. نوع اختلافات، سطح آنها و طرف های درگیر البته می‌تواند متفاوت باشد. به عنوان مثال می‌توان برخی از اختلافات را به انجمن های صنفی در هر بازار ارجاع داد و از تمرکز تمام تصمیم‌ها در رگولاتوری جلوگیری کرد. پیشنهادهایی که در این قسمت می‌توان ارائه داد به شرح زیر است:

– اعطای نقش داوری به رگولاتور به دلیل ماهیت تخصصی آن در مورد مسایل و مشکلات بازار تحت پوشش

– تدوین قوانین متناسب به منظور فراهم نمودن ضمانت اجرایی کافی برای حسن اجرای تصمیم های متخذه

– سطح‌بندی نمودن مسائل بازار و مستند نمودن چگونگی حل اختلاف در هر زمینه

۵-۳-۳-۴- ابزارهای مقررات‌گذاری

رگولاتورها برای اعمال حاکمیت خویش و تحقق اهداف نیاز به ابزارهایی دارند که یکی از مهمترین آنها به دلیل اهمیت، مستقلاً در بخش قبل، توضیح داده شد. ولی علاوه بر آن، ابزارهای دیگری نیز در اختیار رگولاتورها وجود دارد که برخی از مهمترین آنها عبارتند از:

– وضع تعرفه و قیمت گذاری کالا وخدمات در بازار

– ابزارهای نظارت بر استانداردها و کیفیت خدمات (همچون مونیتورینگ شبکه)

– کنترل ورود وخروج از بازار

– کنترل منابع کمیاب تولید در بازار(به عنوان مثال مدیریت طیف در بخش

مخابرات)

- دریافت و کنترل اطلاعات بازار و شرکتها و گزارش های دوره ای از آنها
- ابزارهای امنیتی وکنترل بازار و شبکه

از مجموعه مطالعات انجام شده در این گزارش پیشنهادهای ذیل برای بهبود عملکرد نهادهای تنظیم مقررات در کشور ارائه می‌شود:

- تمرکز ابزارهای مقررات‌گذاری در نهاد رگولاتوری: در حال حاضر در برخی از بخش ها از جمله بانک و بیمه تمامی ابزارها در اختیار رگولاتور قرار ندارد.
- تفکیک فعالیتهای مختلف در یک بازار از نظر حسابداری و مالی به منظور جلوگیری از بروز مساله یارانه‌های متقاطع در بازار و تضمین شفافیت و رقابت
- استفاده از تکنیک‌های مناسب قیمت گذاری هر بخش برای استفاده از منابع انحصاری و خدمات دسترسی و همچنین خدمات ارائه شده به مصرف کنندگان. لازم به ذکر است بسیاری از روش های قیمت‌گذاری‌های کنونی تکافوی هزینه‌های بخش را نمی‌نماید.
- تغییر سیاستهای کلان قیمت گذاری در بخش‌های مختلف. به نظر می‌رسد که هنور وجه غالب در بسیاری از بازارها در ایران روش قیمت‌گذاری تقاضا-محور است. در شرایطی که شرکتهای متعدد خصوصی در بازار وجود داشته باشند، اتخاذ چنین رویکردی باعث ضرر و زیان به بنگاهها خواهد شد.
- مشخص نمودن الزامات خدمات دسترسی و الزامات خدمات عام و چگونگی تأمین و قیمت‌گذاری آن. این الزامات می‌توان بسته به بخش در پروانه اپراتور وارد شود و یا آنکه انجام آنها به عهده اپراتور مسلط قرار گیرد و البته یارانه نیز دریافت نماید. چگونگی ارائه این نوع خدمات در هر بخش می‌تواند متفاوت باشد، ولی استخراج قیمت تمام شده و واگذاری بر اساس مناقصه برای اکثر بخش-ها روش کارآمدی محسوب می‌شود.
- تدوین قوانین برای چگونگی دستیابی به اطلاعات شرکتها و حفظ محرمانگی آنها

- ایجاد یک نظام امنیتی تعریف شده در بازارهای مربوط برای اعمال وظایف حاکمیتی دولت در این زمینه

۵-۳-۳-۵- نظام پاسخگویی

به دلیل حجم بسیار زیاد اختیارات و استقلالی که به رگولاتور داده می‌شود، ایجاد مکانیسمی که کنترل کننده و ناظر بر آن باشد، حائز اهمیت است. نظام پاسخگویی مجموعه قواعدی است که رگولاتور را در برابر دولت، بنگاهها، مشتریان و تمامی‌ذینفعان احتمالی دیگر پاسخگو می‌نماید و از منافع هر یک از این گروهها در برابر تصمیم های بعضاً ناعادلانه رگولاتوری حمایت می‌کند. برقراری نظام پاسخگویی، علاوه بر رسیدگی به شکایات ذینفعان می‌تواند منجر به وضع قوانین کاراتر نیز شود؛ چرا که در نتیجه تعامل همه فعالان بازار و با هدف حداقل کردن زیان خود، هدف کارایی را حاصل می‌نماید. پاسخگویی می‌تواند جنبه های مختلفی داشته باشد که عبارتند از:

- رسیدگی و پاسخگویی به شکایت مشتریان و بنگاهها از رگولاتور
- پاسخگویی رگولاتور در برابر دولت ومجلس

هریک از موارد ذکر شده می‌تواند فرآیندهای مشترک یا جداگانه ای را در درون نظام رگولاتوری ایجاب نماید که در زیر پیشنهادهایی برای اجرای این فرآیندها در نظام مقررات گذاری ارائه می‌شود:

- پیش‌بینی نهادی برای رسیدگی به شکایات بخش خصوصی و سایر ذینفعان بازار از فعالیت و عملکرد رگولاتوری و معین نمودن فرآیند آن. (در حال حاضر با وجود شورای رقابت این وظیفه می‌تواند به این نهاد واگذار شود) اگر چه در حال حاضر نیز به صورت ضمنی نهاد یا نهادهایی برای ارائه شکایت وجود دارد، اما اولاً این نهادها تخصصی عمل نمی‌نمایند و در ثانی سازوکاری مشخص برای ارجاع شکایات و طبقه بندی نوع شکایات وجود ندارد.
- ارائه گزارش‌های دوره ای از عملکرد و میزان موفقیت رگولاتوری در

دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده خویش به دولت وسایر ذینفعان بازار

- طراحی فرآیندی نظامند برای دریافت مشورت‌های عمومی و الزام رگولاتوری به پاسخگویی و توجیه بکارگیری یا عدم بکارگیری پیشنهادهای دریافت شده (این فرآیند از اهمیت خاصی در نظام مقررات گذاری برخوردار است و موجبات نظارت پیش از اجراء را فراهم می‌آورد)

- فراهم آوردن امکان شکایت از رگولاتوری، در مورد قوانین و مقررات وضع کرده و امکان الغای آن توسط ذینفعان در صورت اثبات دلایل، در یک سازوکار مشخص، که به این ترتیب می‌توان از "مقررات گذاری جانبگیرانه" جلوگیری به عمل آورد.(نظارت پس از اجراء)

- یکی از مشکلاتی که نهادهای تنظیم مقررات در کشور دارند، چگونگی پاسخگویی آنها در برابر مجلس است. براساس قوانین موجود، هر وزارتخانه از طریق وزیر آن در برابر عملکرد خویش مقابل مجلس پاسخگو است و این پاسخگویی به نهادهای زیر مجموعه نیر تسری می‌یابد و از آنجا که برای نهادهای تنظیم مقررات پیش بینی استقلال آنها از وزارتخانه شده است، در اینجا نوعی تناقض وجود دارد. از سویی وزیر می‌بایست در برابر عملکرد زیر مجموعه خویش که نهاد رگولاتوری نیز جزء آنها است، پاسخگو باشد و از سوی دیگر مقرر است که نهاد رگولاتوری مستقل باشد. بنابراین لازم است تا در بازنگری قوانین به این موضوع توجه شود. پیشنهاد مشخص می‌تواند به این شکل مطرح شود که رگولاتور تنها در برابر مجلس پاسخگو باشد.

- تدوین مقررات دسترسی عادلانه به اطلاعات: موضوع دسترسی به اطلاعات به عنوان یک حق برای بنگاهها در نظر گرفته شود و زمینه دسترسی عادلانه به اطلاعات برای همه ذینفعان بازار فراهم شود[1].

۱. یک نمونه از چنین مقرراتی وجود دوره قرنطینه برای اعضای کمیسیون مقررات گذاری است که در آن دوره حق حضور در بنگاههای حاضر در بازار را ندارند.

۵-۵- مدل پیشنهادی برای مقررات‌گذاری بازار پول

۵-۵-۱- مروری بر وضعیت کنونی نظام مقررات‌گذاری بازار پول

وظیفه اصلی مقررات‌گذاری و رگولاتوری در بخش پولی را "شورای پول و اعتبار" بر عهده دارد که ریاست آن بر عهده رئیس کل بانک مرکزی است و نمایندگانی از دولت و مجلس و قوه قضاییه در آن حضور دارند و نماینده بخش خصوصی در آن رئیس اتاق بازرگانی و صنایع ومعادن است. در قانون پولی و بانکی کشور به صراحت عناوین دقیق وظایف این شورا آورده نشده است، ولی آنچه از فحوای آن بر می‌آید آن است که تصمیم‌سازی راجع به وظایف اصلی بانک مرکزی در این شورا انجام می‌شود و بانک مرکزی بازوی اجرایی این شورا برای اجرای مصوبات و قوانین و مقررات پولی و بانکی است. مطابق بند الف ماده ۱۸ قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ شورای پول و اعتبار به منظور مطالعه و اتخاذ تصمیم درباره سیاست های کلی بانک مرکزی و نظارت بر امور پولی و بانکی کشور تشکیل و علاوه بر رسیدگی سازمان برنامه و بودجه، مقررات استخدامی و آئین‌نامه‌های داخلی و همچنین اظهار نظر نسبت به ترازنامه بانک مرکزی،مطابق ماده ۱۸ قانون فوق وظایف مشورتی نیز بر عهده دارد. در ردیف ۴ این بند، شورا مکلف به اظهار نظر در مسائل بانکی، پولی و اعتباری کشور است، یعنی اگرچه در بند الف ماده ۱۸ اتخاذ تصمیم درباره سیاست های کلی بانک مرکزی بر عهده شورا قرار گرفته، ولی در مورد مسائل پولی و بانکی صراحت ندارد و از طرف دیگر معرف وجود نوعی از قدرت اتخاذ تصمیم درباره مسائل پولی و بانکی و اعتباری اختیار در دست دولت است. به نظر می‌رسد علی رغم تأکیداتی که مبنی بر استقلال بانک مرکزی در قانون بوده است، ساختار کنونی بازار پولی کشور به نحوی سازماندهی شده است که قدرت اصلی را دولت در اختیار دارد و عملاً دولت سیاست‌گذار ومقررات‌گذار بخش بوده است. البته ذکر این نکته ضروری است که به دلیل حساسیت‌هایی که وجود داشته است مجلس نیز راساً اقدام به مقررات-

گذاری در بخش نموده است، بنابراین می‌توان گفت که این بازار دارای رگولاتوری واحد نبوده است و بنا بر اقتضائات سیاسی و اقتصادی؛ دولت، مجلس، شورای پول و اعتبار و بانک مرکزی اقدام به مقررات‌گذاری نموده اند. ولی نکته ای اساسی در اینجا مغفول مانده است و آن عدم تفکیک سیاستگذاری پولی و مقررات‌گذاری بانکی است که اگر نگوییم، اهدافی متضاد دارند ولی دارای هدف‌هایی کاملاً متفاوت هستند به طور خلاصه اهداف مقررات گذاری بخش بانکی را می‌توان به قرار زیر بر شمرد:

۱- حمایت از سیستم مالی در مقابل ریسک‌های سیستمی.

۲- حمایت از مصرف‌کننده (مشتری) در مقابل رفتارهای فرصت طلبانه.

۳- افزایش کارایی سیستم مالی.

۴- دستیابی به دامنه وسیعی از اهداف اجتماعی از صاحب‌خانه کردن افراد تا مقابله با جرمهای سازمان یافته.

و اگر بخواهیم عمده‌ترین هدف سیاستگذاری پولی را نام ببریم کنترل قیمت ها وحفظ ارزش پول ملی است. با این تفاسیر و توجه به این موضوع که در حال حاضر تفکیکی بین این دو موضوع رخ نداده است، شاید بتوان دلیل حضور نهادهای مهم سیاسی در مقررات‌گذاری بخش توجیه نمود. علاوه بر این مورد ذکر شده، اهم مشکلاتی که در مقررات گذاری بخش بانکی در کشور وجود دارد را می‌توان به صورت زیر خلاصه نمود:

۱- منفک بودن مقررات‌گذاری بازارهای مالی از یکدیگر و امکان بروز آربیتراژ رگولاتوری در پی آزادسازی انجام شده در بخش مالی کشور. در کشور هم اکنون شاهد حضور ادغام‌های مالی هستیم و بنگاههای ظاهراً جدا در بخش‌های مختلف مالی حضور دارند که هر کدام دارای رگولاتورهای جداگانه هستند.

۲- عدم تمایز بین وظایف سیاستگذاری پولی بانک مرکزی (چاپ و نشر اسکناس، خزانه‌داری، مبادلات بین المللی و غیره) با وظایف مقررات گذاری بانکی

۳- به دلیل موضوع اشاره شده در بند ۲ عدم وجود مقررات‌گذاری مستقل در

نظام بانکی. لازم به ذکر است که سیاستهای پولی به دلیل اهمیتی که دارند در حوزه اختیارات شورای پول و اعتبار است ولی الزام به مقررات‌گذاری بخش بانکی در چنین سطحی وجود ندارد.

۴- عدم دارا بودن ابزارهای مناسب نظارتی به منظور کنترل و اجرای مقررات بانکی و ضمانت اجرایی برای آنها. این موضوع توسط کارشناسان بخش اشاره شده است و با توجه به گستردگی عملیات و حساسیت‌های آن در این زمینه نقصان وجود دارد.

۵- عدم حضور بخش غیر دولتی یا به طور کلی بخش اپراتوری (بانک‌ها) در فرآیند تصمیم‌گیری‌های رگولاتوری. ادغام موضوع سیاست‌گذاری پولی و مقررات گذاری بانکی علت این امر خوانده می‌شود. همچنین با توجه به سابقه کوتاه مدت حضور بخش غیر دولتی، قوانین با توجه به شرایط جدید تغییر ننموده است. (به عنوان یک مثال می‌توان از عضویت همزمان وزارت امور اقتصادی ودارایی در هیأت مدیره بانک‌های دولتی به عنوان اپراتور بخش و شورای پول و اعتبار به عنوان شورای مقررات‌گذاری بخش نام برد که خلاف اصول مقررات گذاری مستقل است) لازم به ذکر است که حضور نماینده اتاق بازرگانی را به عنوان نمایندگی از بانکها، نباید تلقی نمود.

۶- عدم وجود امکان شکایت از تصمیم‌های اخذ شده توسط بخش غیر دولتی. اصولا سطح تصمیم گیری به گونه ای بوده است که امکان هرگونه شکایت را از بین برده است و البته هیچ مکانیسم قانونی برای آن پیش بینی نشده است (علت دوباره باز می‌گردد به عدم روزآمدی قوانین با توجه به حضور بخش غیردولتی در بازار؛ در گذشته نه چندان دور تمامی بانک ها و موسسات مالی دولتی بوده اند و نیاز به چنین فرآیندی احساس نمی‌شده است)

۷- دخالت دولت و مجلس به صورت غیر نظام‌مند در تصمیم‌گیری‌های مقررات‌گذاری. این موضوع علی رغم تأکیداتی است مبنی بر استقلال بانک مرکزی که در ادبیات اقتصادی درباره آن وجود دارد.

۸- عدم وجود شورا یا کمیسیون مقررات‌گذاری بانکی (شورای پول و اعتبار اگر چه ممکن است به این موضوع بپردازد ولی سطح تصمیم‌ها بسیار کلان است) ترکیب کنونی این شورا غیرحرفه ای و غیرتخصصی قلمداد می‌شود و بیشتر به منظور سیاست‌گذاری مطلوب است.

۹- عدم وجود توانایی تعرفه‌گذاری و قیمت‌گذاری در بازار

۱۰- معین نبودن رابطه شورای رقابت با رگولاتور بخش. بر اساس قانون اصل ۴۴ شورای رقابت می‌تواند در مقررات‌گذاری‌های بخش انحصارات دخالت کامل داشته باشد، ولی در مورد مقررات‌گذاری‌های بخش های غیر انحصاری ابهام وجود دارد، به خصوص آنکه در بسیاری از کشورها موضوع رقابت در بخش پولی و بانکی از حیطه نهاد رقابت ملی خارج شده است ودر اختیار رگولاتور بخش قرار گرفته است. (به عنوان نمونه می‌توان از مقررات کمیسیون اروپا در مورد رقابت در بخش پولی نام برد)

۵-۴-۲- مدل پیشنهادی

برای ارائه مدل پیشنهادی، مولفه های مدل را در سه بخش اصول حاکم بر مدل، ساختار اجرایی و سازوکارهای لازم تقسیم بندی می‌نماییم. مدلی که در اینجا پیشنهاد می‌شود برای رفع مشکلات کوتاه مدت بخش ارائه شده است و مدل نهایی پس از ارائه مدل برای بخش بیمه به صورت یکپارچه ارائه می‌شود. تأکید بر آن است که ابتدا می‌بایست به مشکلاتی که در کوتاه مدت قابل رفع هستند، پرداخته شود و سپس به سوی اجرای مدل بلندمدت بخش مالی گام نهاد.

۵-۴-۲-۱- اصول حاکم بر مدل

اصول حاکم برمدل در بخش (۵-۳-۲) برای نهادهای تنظیم مقررات به صورت کلی آورده شده است این اصول شامل موارد زیر است:

- اصل تناسب
- پاسخگویی

- سازگاری
- شفافیت
- هدف‌گذاری

از آنجا که مبسوط این اصول در بخش قبل آمده است در اینجا از ذکر دوباره آن خودداری می‌شود، اما به این اصول می‌توان موارد دیگری نیز اضافه نمود از جمله:

- استقلال: که دارای اهمیتی کلیدی برای مقررات گذاری بخش دارد.
- پیش‌بینی‌پذیری: به دلیل حساسیت بالای بخش مالی و پولی هرگونه تصمیم گیری می‌بایست از قبل قابل پیش بینی بوده باشد تا بازیگران بازار بتواند تمهیدات لازم را برای مواجهه با آن تدارک ببینند.
- کامل بودن و وضوح قوانین: برای هر مشکلی که در بخش به وجود می‌آید می‌بایست قوانینی وجود داشته باشد و این موضوع برای ثبات بخشیدن به سیستم مالی دارای اهمیت است.
- اصل تفکیک: جدا نمودن سه حوزه سیاستگذاری، مقررات گذاری و اپراتوری از جمله وجوه بارز نظام مقررات گذاری می‌بایست قلمداد شود. بدون چنین تفکیکی انتظار یک نظام مقررات گذاری ایده‌ال را نمی‌توان داشت.

۵-۴-۲-۲- ساختار مقررات‌گذاری بخش

۵-۴-۲-۱- ۱- ساختار کلان مقررات‌گذاری بخش

هرچند جایگاه بانک مرکزی به عنوان رگولاتور بخش پولی ومالی کشور جایگاهی مستحکم است و ایجاد تغییرات درآن نیاز به مقدمات فراوان دارد، ولی در ارائه ساختار کلان در این بخش به این مساله پرداخته نمی‌شود و بر پیشنهادهای زیر متمرکز می‌شویم:

۱- تفکیک وظیفه سیاست‌گذاری پولی و مقررات‌گذاری بانکی از یکدیگر. وظیفه سیاستگذاری پولی می‌تواند همچنان در اختیار شورای پول واعتبار قرار داشته باشد ولی مقررات‌گذاری بانکی می‌بایست به بانک مرکزی واگذار گردد. به

این ترتیب می‌توان به چند موضوع مهم سامان بخشید:

الف: کاهش دخالت نهادهای سیاسی در مقررات‌گذاری بانکی و فراهم نمودن زمینه استقلال بیشتر برای رگولاتور

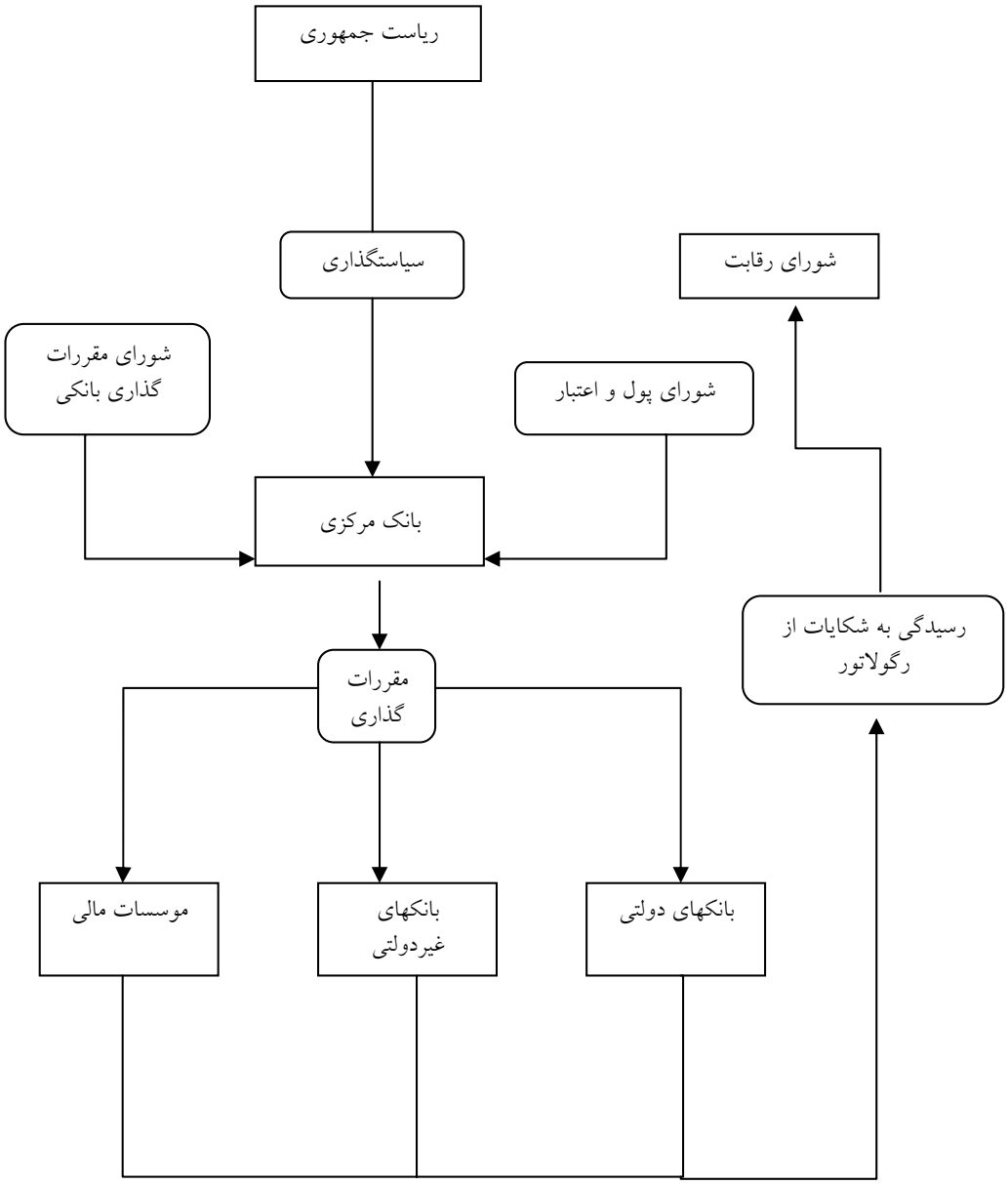
ب: ایجاد نهاد یا شورایی تخصصی به منظور مقررات گذاری بخش بانکی کشور(لازم به توجه است که ترکیب کنونی شورای پول و اعتبار واجد شرایط یک نهاد تخصصی مقررات‌گذاری نیست) شورای تازه تأسیس با حضور نمایندگان بخش اپراتوری (به ویژه بخش خصوصی) در بانک مرکزی تشکیل می‌شود. این شورا می‌بایست بر اساس موازین ذکر شده در این طرح در مورد شوراهای مقررات‌گذاری شکل گیرد و به خصوص حدی از استقلال در تصمیم‌گیری به آن اعطاء شود.

ج: جدا نمودن ارتباط سازمانی اپراتورها (بانکهای دولتی) با رگولاتور بخش (عدم حضور وزارت امور اقتصادی و دارایی در مقررات گذاری بانکی به دلیل حضور در هیأت مدیره بانک‌های دولتی)

۲- واگذاری وظایف مقررات گذاری رقابت در بخش بانکی به بانک مرکزی. با توجه به عدم تصریح قانون (قانون اصل ۴۴ در مواد ۵۹ و ۶۰) در این زمینه لازم است تا شورای رقابت به دلیل ویژگیهای این بخش و تجارب بین المللی در این زمینه موضوعات مرتبط با رقابت در بخش را به بانک مرکزی واگذار نماید. البته شورای رقابت به عنوان مرجع رسیدگی به شکایات از عملکرد بانک مرکزی همچنان باقی بماند.

۳- متمرکز شدن وظایف مقررات گذاری بانکی در بانک مرکزی: وظایف مقررات‌گذاری بانکی در طیفی که از مجلس شروع می‌شود و تا هیأت وزیران و سپس وزارت امور اقتصادی ودارایی وشورای پول واعتبار ودر نهایت بانک مرکزی پراکنده است و در زمان های مختلف بنا به صلاحدید سیاسی هر یک از این نهادها اقدام به مقررات‌گذاری نموده‌اند. لازم است تا بانک مرکزی به عنوان نهاد ناظر مقررات‌گذاری بانکی اقدام به مقررات‌گذاری انحصاری نموده و قانون مانع از مقررات‌گذاری‌های نهادهای گوناگون شود.

نمودار ۵-۳. شمای کلی ساختارمقررات‌گذاری بخش بانکی کشور



نمودار (۵-۳) شمای کلی از ساختار پیشنهادی مقررات گذاری بخش را ارائه می‌دهد. در این ساختار شورای پول واعتبار به عنوان سیاستگذار پولی کشور فعالیت خواهد نمود که البته می‌تواند همچنان در ساختار بانک مرکزی فعالیت نماید ولی به هر حال تفکیکی بین این دو نوع وظایف صورت می‌گیرد. سیاستگذاری بر عهده دولت و به طریق اولی مجلس قرار می‌گیرد و بانک مرکزی با تشکیل شورای مقررات گذاری بخش بانکی استقلال عمل بیشتری در این حوزه پیدا می‌کند. ترکیب و ضمانت اجرایی تصمیم های اتخاذ شده توسط این شورا می‌بایست به نحوی باشد که اهداف مقررات گذاری بخش را تحقق بخشد.

۵-۴-۲-۱- ۲- ساختار خرد مقررات گذاری بخش

ساختار خرد (دورنی) مقررات‌گذاری بخش نیاز به اصلاحات عمده ندارد جز آنکه آن بخش از وظایف بانک مرکزی که مربوط به حوزه سیاست‌گذاری پولی است مشخص و رابطه آن با شورای پول و اعتبار معین گردد. در رابطه با تشکیل شورای مقررات‌گذاری بانکی حداقلی از معیارهای گفته شده در بخش (۵-۳-۲-۲) که مربوط به چگونگی تشکیل شورای های مقررات‌گذاری است از جمله حضور بخش اپراتوری، تخصص وتجربه اعضاء و استقلال در تصمیم‌گیری رعایت شود.

۵-۴-۲-۳- سازوکارهای اجرایی مقررات‌گذاری بخش

در مورد سازوکارهای اجرایی بخش در چهار بخش کلیات نظام تصمیم گیری، استقلال، نظام داوری و ضمانت اجراء و ابزارهای مقررات گذاری در بخش قبل بیان شده است که قابل اعمال برای این حوزه می‌باشد و در تنها در اینجا برخی از مهمترین سازوکارها که بخش پولی در این زمینه دچار نقصان است، اشاره می‌شود:

- عدم استقلال در مقررات‌گذاری بخش که با تفکیک سیاستگذاری پولی و مقررات گذاری بانکی می‌توان میزان بیشتری از استقلال را انتظار داشت.
- تدوین قوانین به منظور ایجاد ضمانت اجرایی لازم برای نظارت و اعمال

تصمیم‌های متخذه توسط رگولاتـور(کـه در حـال حاضـر یکـی از ضـروری‌تـرین فعالیتهای مورد نیاز برای شـروع اصـلاح نظـام مقـررات گـذاری بخـش از سـوی کارشناسان بخش قلمداد شده است)

- فراهم نمودن زمینه حضور بخش اپراتوری(به خصوص بخـش غیردولتـی) در فرآیند تصمیم‌گیری که می‌تواند از طریق حضور در شورای مقررات گـذاری یـا رویه های اخذ مشورتهای عمومی به صورت قانونی تمهید شود.

- ایجاد یک مکانیـسم رسـیدگی بـه شـکایات بـه صـورت قـانونی و دارای ضمانت های اجرایی لازم. توجه به این نکته مهم است که اصولا بانک مرکـزی بـه دلیل جایگاه رفیع، بدون قوانین لازم الاجـراء، پاسـخگو در برابـر بخـش اپرتـوری نخواهد بود. همچنین چگونگی ارجاع شکایات به شورای رقابت و سطح رسیدگی به آنها از قبل تعیین شوند.

- تجمیع تمامی ابزارهای مقررات‌گذاری بـانکی در بانـک مرکـزی از جملـه تعرفه‌گذاری، مقررات ورود و خروج که در حال حاضر در خارج از بانـک راجـع به آن تصمیم‌گیری می‌شود.

- پرکردن خلاء های قانونی: اگرچه در کشور قوانین پولی و بانکی مـصوب وجود دارد، ولی با توجـه بـه تغییـرات صـورت گرفتـه در بازارهـای مـالی، تنـوع خدمات، حضور بخش غیر دولتی و پدید آمدن ادغام های مـالی در بـازار بـه نظـر می‌رسد که در زمینه‌های ذکر شده دارای خلاء قانونی و عدم وجود قوانین متناسب باشد و نیاز است تا قوانین به هنگام و دارای جامعیت گردد. در حال حاضر بنـا بـه گفته کارشناسان بخش علی رغم وجود مشکل ولی قوانین لازم برای حل آن وجود ندارد یا آنکه قوانین موجود پاسخگوی نیاز نمی‌باشد.

- تعریف الزامات خدمات عام در حوزه بانکی: تاکنون به دلیل ساختار دولتی بخش بانکی کشور، موضوع الزامات خدمات عام چندان مورد توجـه نبـوده اسـت ولی با حضور بخش خصوصی و پدید آمدن موضوع رقابت در بازار لازم اسـت تـا حوزه الزامات خدمات عام وچگونگی ارائه آن توسط بانکها (دولتـی و غیردولتـی)

مشخص گردد. درغیر این صورت قواعد رقابت در بسیاری از موارد به همین دلیل نقض خواهد شد.(به عنوان مثال توزیع تسهیلات تکلیفی دولت یا ارائه خدمات بانکی در مناطق دارای عدم صرفه اقتصادی از جمله این موضوعات می‌باشند که در حال حاضر به همان شیوه سابق در حال ادامه است)

۵-۵- مدل پیشنهادی برای مقررات‌گذاری بازار بیمه

۵-۵-۱- مروری بر وضعیت کنونی نظام مقررات‌گذاری بازار بیمه

بازار بیمه ایران از جمله بازارهای آزاد سازی شده است این بازار در حال حاضر یکی از رقابتی‌ترین بازارهای مالی در کشور محسوب می‌شود و بخش غیردولتی نقشی پررنگ در آن دارد. وظایف رگولاتوری این بازار را بیمه مرکزی ایران بر اساس قانون تأسیس بیمه مرکزی مصوب سال ۱۳۵۰ به عنوان بخش اجرایی و شواری عالی بیمه به عنوان مقررات‌گذار انجام می‌دهد. بیمه مرکزی ایران مجری قوانین و مقرراتی است که توسط شورای عالی بیمه وضع می‌شود. همچنین تهیه آئین‌نامه‌ها و مقرراتی که برای حسن اجرا امر بیمه در ایران لازم باشد را بر عهده دارد. به علاوه بیمه‌های اتکایی اجباری نیز که یک فعالیت تجاری در بازار بیمه محسوب می‌شود توسط بیمه مرکزی انجام می‌شود. به این ترتیب که شرکتهای بیمه مختلف براساس قانون ملزم به اتکایی نمودن بخشی از بیمه‌نامه‌های صادره خویش نزد بیمه مرکزی ایران هستند. هرچند که بیمه مرکزی به همراه شورای عالی بیمه به عنوان رگولاتور بخش محسوب می‌شود، ولی دولت در بخش بیمه بسیاری از وظایف رگولاتوری را حفظ نموده است از جمله می‌توان به تعرفه‌گذاری در برخی از خدمات بیمه‌ای و استانداردگذاری اشاره نمود. برخی از مشکلات موجود در نظام مقررات‌گذاری بخش که حاصل یافته‌های این پژوهش است، به شرح زیر ارائه می‌شود:

۱- عدم تفکیک فعالیتهای حاکمیتی (مقررات‌گذاری) از فعالیتهای تصدیگری. از

جمله می‌توان به اپراتوری بیمه اتکایی توسط بیمه مرکزی ایران اشاره نمود. به عنوان مثالی دیگر حضور همزمان وزارت امور اقتصادی و دارایی در هیأت مدیره شرکت های بیمه دولتی و شورای عالی بیمه به عنوان یک ضعف در نظام مقررات گذاری است.

۲- عدم وجود شورای مقررات‌گذاری مطلوب (شورای عالی بیمه اگرچه وظایف شورای مقررات‌گذاری را انجام می‌دهد اما با تعاریف مطلوب از الزامات شورای مقررات‌گذاری تفاوت دارد) هرچند که وظایف آن را برعهده دارد. ترکیب کنونی شورای عالی بیمه ترکیبی حرفه‌ای و تخصصی برای مقررات‌گذاری بخش محسوب نمی‌شود و حداکثر می‌تواند عهده‌دار سیاستگذاری کلان بخش باشد.

۳- عدم وجود استقلال رگولاتور در زمینه مقررات‌گذاری و دخالت غیر نظام مند دولت و مجلس در فرآیند مقررات‌گذاری

۴- عدم توانایی تعرفه‌گذاری در برخی از حوزه‌های بیمه ای،تعرفه گذاری یکسان و سیاستگذاری نا مناسب تعرفه ای توسط دولت. به عنوان یک نمونه می توان به نرخ‌گذاری بیمه شخص ثالث اتومبیل اشاره داشت که پایین بودن بیش از حد آن باعث شده است که بسیاری از بیمه‌های خصوصی به سمت آن راغب نبوده و بار زیان آن را بیمه‌های دولتی به خصوص بیمه ایران تحمل نماید. نظام تعرفه‌گذاری کنونی همچنین مانع از بروز هرگونه ابتکار در نحوه و کیفیت ارائه خدمات در زمینه یاد شده است.

۵- وجود ساختار شرکتی برای نهاد مقررات‌گذار بخش. (رگولاتورها می‌بایست دارای ساختار سازمانی دولتی بوده و رابطه مالی با اپراتوهای بخش نداشته باشند) به عنوان مثال تکلیف به مؤسسات بیمه مبنی بر منظور کردن ۲۵ درصد حق بیمه‌های مربوط به بیمه‌های غیرزندگی و ۵۰ درصد حق بیمه‌های مربوط به بیمه‌های زندگی نزد بیمه مرکزی و مجاز شدن بیمه مرکزی برای نگهداری موجودی‌های نقد تا سقف مشخصی به صورت حساب جاری یا سپرده نزد بانک ملت یا خرید سهام و مشارکت در بانک‌ها و شرکت‌های دیگر از جمله مواردی

است که با وظایف رگولاتوری آن در تضاد است.

۶- عدم وجود ابزارهای نظارتی لازم برای اعمال مقررات و ضمانت اجرایی لازم برای آنها و تأکید بر نظارت‌های تعرفه‌ای و حسابداری به جای نظارت مالی

۷- عدم وجود تشکل‌های حرفه‌ای (خودرگولاتوری) برای بخش های مورد نیاز(به عنوان مثال کانون آکچوئری در صنعت بیمه که می‌تواند برخی ازمشکلات را رفع نماید البته با داشتن برخی اختیارات قانونی)

۸- حضور شرکت بیمه ایران به عنوان یک اپراتور در ترکیب شورای عالی بیمه[1] (بیمه ایران از مزیتی برخوردار است که سایر شرکتهای بیمه از آن برخوردار نمی‌باشند)

۵-۵-۲- مدل پیشنهادی

مدلی که در اینجا برای رگولاتوری صنعت بیمه پیشنهاد می‌شود همانند بخش بانکی برای اجرا در کوتاه مدت بوده و در بلندمدت لازم است تا تغییراتی در آن ایجاد شود که همراه با مدل پیشنهادی برای بخش بانکی در بلندمدت ارائه خواهد شد.

۵-۵-۲-۱- اصول حاکم بر مدل

اصولی که بر نظام مقررات گذاری در بخش بیمه پیشنهاد می‌شود همان اصولی است که برای بخش بانکی ارائه شده است و لذا همان اصول را به عنوان اصول حاکم بر مقررات گذاری بخش قرار می‌دهیم.

۵-۵-۲-۲- ساختار مقررات‌گذاری بخش

۵-۵-۲-۲-۱- ساختار کلان مقررات‌گذاری بخش

بیمه مرکزی ایران زیر نظر مجمع عمومی مرکب از وزیر امور اقتصادی و

---

۱. ماده ۱۰ قانون تاسیس بیمه مرکزی ایران

دارایی، وزیر کار و امور اجتماعی، هیأت عامل و بازرسان بدون داشتن حق رأی اداره می‌شود. در حال حاضر بیمه مرکزی ایران تابع قوانین و مقررات عمومی مربوط به دولت و دستگاههایی که با سرمایه دولت تشکیل شده اند نمی‌باشد. ساختاری که برای مقررات‌گذاری بخش پیشنهاد می‌شود تغییر ماهیت شرکت بیمه از شرکت سهامی به سازمان دولتی است که می‌تواند زیر نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار داشته باشد. وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان سیاستگذار وظایف سیاستگذاری را انجام خواهد داد. شورای عالی بیمه در مدل پیشنهادی از وظایف سیاستگذاری فارغ بوده وتنها عهده دار وظایف مقررات‌گذاری را به عنوان شورای مقررات‌گذاری بخش خواهد بود. به طور کلی برای ساختار کلان بخش پیشنهادهای زیر ارائه می‌گردد:

- تغییر ماهیت بیمه مرکزی از حالت شرکتی به حالت سازمانی: بر اساس قوانین موجود (قانون برنامه چهارم توسعه) لازم است تا امور حاکمیتی در قالب سازمان های دولتی انجام پذیرد. پس از تفکیک وظیفه بیمه گری اتکایی از بیمه مرکزی تمامی وظایف آن حاکمیتی خواهد بود ولازم است تا ماهیت آن نیز به سازمان تغییر یابد.

- تغییر ترکیب شورای عالی بیمه: شورای عالی بیمه در حال حاضر به عنوان نهاد تصمیم گیر در رگولاتوری بخش فعال است که البته با توجه به ترکیب فعلی آن به نظر می‌رسد در انجام مقررات‌گذاری‌های تخصصی بخش دچار مشکل باشد. به عنوان یک راه‌حل کوتاه مدت می‌توان تمامی وظایف مقررات گذاری بخش را از شورای عالی بیمه جدا نمود و به همراه وزارت امور اقتصادی و دارایی تنها عهده دار سیاستگذاری باشد و شورایی جدید با ترکیب تخصصی به عنوان نهاد تصمیم-گیر تشکیل شود.

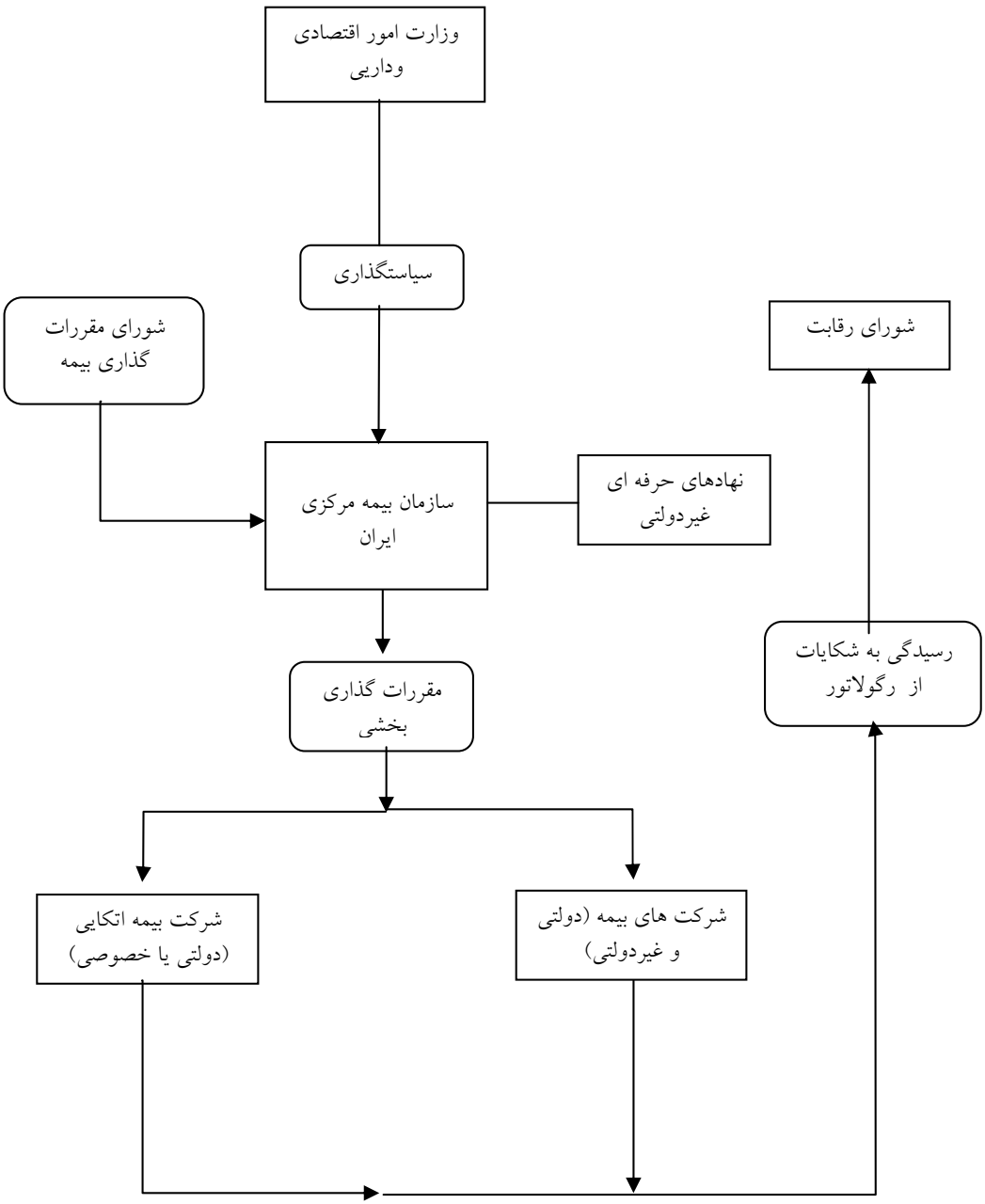
- تفکیک وظایف تصدی‌گری از اپراتوری در بیمه مرکزی ایران: یکی از مشکلات عمده مقررات‌گذاری در حال حاضر در بیمه مرکزی ایران انجام فعالیت بیمه اتکایی که نوعی فعالیت اپراتوری قلمداد می‌شود، است. بنابراین لازم است تا

با فراهم نمودن زمینه ایجاد چنین شرکتهایی در کشور توسط بخش دولتی یا خصوصی این فعالیت را از بیمه مرکزی جدا نمود. شرکت بیمه اتکایی می‌تواند بر اساس ضوابط و استانداردهای تعیین شده از سوی بیمه مرکزی اقدام به دریافت پروانه فعالیت و انجام خدمات بیمه گری اتکایی نماید.(لازم به ذکر است که موضوع در قانون برنامه پنجم پیشنهاد شده است)

- نظام‌مند نمودن دخالت وزارت امور اقتصادی ودارایی در حوزه وظایف آن: تعیین رابطه وزارت امور اقتصادی و دارایی با بیمه مرکزی و چگونگی رابطه ومیزان دخالت آن در تصمیم‌گیری‌ها لازم است تا قاعده‌مند گردد، به خصوص آنکه حضور بخش خصوصی این الزام را ضروری تر می‌نماید. تفکیک حوزه سیاستگذاری از مقررات گذاری به عنوان یک راهکار مطرح است.
- قرار گرفتن شورای رقابت به عنوان مرجع شکایت از رگولاتور بخش.
- ایجاد نهادهای مقررات گذاری حرفه ای غیردولتی در بخش و واگذاری قانونی بخشی از وظایف مقررات‌گذاری به آنها. یکی از خلاءهای موجود در رگولاتوری بخش عدم وجود نهاد خود رگولاتور در بخش برای ارزیابان ریسک(آکچوئری) است. موضوعی که در سایر بخشها مسبوق به سابقه است.(همچون کانون وکلا، انجمن نظام مهندسی و غیره) چنین نظارتهایی در ساختار رگولاتوری بخش در حال حاضر به صورت سیستماتیک وجود ندارد.
- عدم دخالت وزارت امور اقتصادی وداریی در مقررات گذاری بخش هم به دلیل حفظ استقلال رگولاتور و هم به دلیل حضور این وزارتخانه در هیأت مدیره شرکتهای بیمه دولتی
- خارج نمودن شرکت بیمه ایران از ترکیب شورای مقررات گذاری بخش

نمودار (۵-۴) ساختار کلان مقررات گذاری بخش را نشان می‌دهد.

نمودار ۵-۴. شمای کلی ساختار مقررات‌گذاری بخش بیمه کشور



۵-۵-۲-۲-۲- ساختار خرد مقررات گذاری بخش

برای تغییر در ساختار خرد پس از جدا شدن بخش بیمه اتکایی از سازمان بیمه مرکزی و می‌بایست بر اساس مشخصات بیان شده در بخش (۱۸-۲-۲) اقدام به تشکیل شورای مقررات‌گذاری بخش نمود.

۵-۵-۲-۳- سازوکارهای اجرایی بخش

در این بخش برخی از مهمترین پیشنهادهایی که برای بهبود مقررات گذاری در بخش ضروری است، به شرح زیر بیان می‌شود:

- اعطای استقلال در تصمیم‌گیری که می‌بایست در قوانین پایه بر آن تاکید شده و چگونگی حضور دولت و مجلس در فرآیند تصمیم‌گیری از پیش تعیین شده باشد. موضوعات مطرح شده در مورد ایجاد شورای مقررات‌گذاری در بخش (۵-۷-۲-۲) می‌تواند در اعطای استقلال به رگولاتوری مفید باشد.
- تدوین قوانین به منظور ایجاد ضمانت اجرایی لازم برای نظارت و اعمال تصمیم های متخذه توسط رگولاتور
- متمرکز نمودن وظایف مقررات‌گذاری: بیمه مرکزی همانند بخش بانکی کشور با عدم تمرکز در وظایف مقررات‌گذاری بازار بیمه مواجه بوده و لازم است تا ضمن تفکیک صریح حوزه سیاستگذاری از حوزه مقررات گذاری تمرکز در وظایف مقررات گذاری در بیمه مرکزی ایران روی دهد.(به عنوان مثال نرخ گذاری برخی از خدمات بیمه ای در بیرون از این نهاد صورت می‌پذیرد)
- تعیین رابطه شورای رقابت با بیمه مرکزی و شورای مقررات گذاری بیمه: همانند موضوع ذکر شده در مورد بانک مرکزی در اینجا نیز لازم است تا حوزه وظایف و میزان دخالت هر یک از این دو نهاد در بازار بیمه معین گردد. تجارب دیگر کشورها حاکی از مستثنی نمودن بخش بیمه و رقابت در آن از قانون رقابت ملی به صورت کلی یا جزیی و واگذاری آن به رگولاتور بخش است.

۵-۶- مقررات‌گذاری بازارهای بانکی و بیمه در بلند مدت

مدل پیشنهادی برای نظام مقررات گذاری بخش بانک و بیمه مدل رگولاتوری یک پارچه نظام مالی است که در فاز چهارم به تفضیل بدان پرداخته شده است.[۱] برای این منظور لازم است تا یک بازنگری در ساختار کنونی مقررات‌گذاری بانک مرکزی و بیمه مرکزی رخ دهد. تاکید این گزارش آن است که در حال حاضر شروع پیگیری یکپارچه سازی مالی توصیه نمی‌شود و قبل از آن لازم است تا توصیه‌های بیان شده برای دوره کوتاه مدت برای دو بخش بانک و بیمه عملی گردد. چرا که هنوز بازارهای مالی کشور به سوی ادغام کامل نرفته‌اند، هرچند نشانه‌هایی از آن مشاهده می‌شود. از سوی دیگر نهادهای فعلی (بانک مرکزی و بیمه مرکزی) از اعمال کامل مقررات ناقص موجود، (به گفته کارشناسان بخش) ناتوان هستند و قبل از رفتن به سوی یکپارچه‌سازی نهاد مقررات‌گذاری بخش مالی نیاز به تأمین پیش شرط‌های بیان شده در بخش‌های پیشین است. دلایلی که برای حرکت به سوی مقررات‌گذاری یکپارچه بخش مالی ارائه می‌شود به قرار زیر است:

۱- افزایش تعداد ادغام های مالی: امروزه و پس از آزادسازیهای انجام شده در بازار مالی کشور نهادهای مالی وابسته یکدیگر در حال افزایش است. اگر در گذشته شاهد شرکت های جداگانه بانکی و بیمه‌ای بوده‌ایم امروزه شاهد حضور بنگاه‌هایی هستیم که تقریباً تمامی بخش مالی موجود در کشور حضور دارند و در حقیقت بنگاه هایی شکل گرفته است که همه انواع خدمات مالی را انجام می دهند. بنابراین لازم است تا به منظور جلوگیری از پدیده آربیتژاژ رگولاتوری در کشور یک نهاد مالی مشترک که پوشش‌دهنده تمامی بخش‌هایی مالی است و برای تمامی آنها مقررات‌گذاری می‌نماید، تشکیل شود.

۲- خنثایی رقابت: با توسعه نهادهای مالی تعیین حد و مرز انواع خدماتی این

---

۱. موضوع یکپرچه سازی نظام مقررات گذاری بخش مالی به دلیل بحران سال ۲۰۰۹ در دنیا در معرض نقدهای جدی قرار گرفته است و لذا به خصوص برای کشوری همچون ایران با نظام توسعه نیافته مالی ، بکارگیری چنین نظامی در کوتاه مدت توصیه نمی شود چرا که نظام های کنونی را نیز ممکن است دچار آسیب گرداند.م

نهادها ارائه می‌دهند. مشکل شده است. بنابراین بسیار متحمل است که مقررات گذاری توسط نهادهای مختلف، توازن رقابت را بین این نهادها ومحصولات بعضاً مشابه از بین ببرد. (مانند بیمه عمر در شرکتهای بیمه و پس اندازهای اقساطی در بانک ها)

۳- انعطاف مقررات‌گذاری: مقررات گذاری یکپارچه اجازه انعطاف بیشتری را نسبت به مقررات‌گذاری جداگانه فراهم می سازد. به عنوان مثال هنگامی که محصول جدید مالی به وجود می آید مسلماً تعیین حدود و ویژگیهای آن در رگولاتورهای جداگانه مشکل بوده و می‌تواند منجر به ناکارآمدی محصول شود.

۴- کارایی رگولاتوری: هر چند که اندازه گیری صرفه های مقیاس مشکل می باشد، ولی با وجود رگولاتوری یکپارچه توانایی و امکانات مالی و نیروی انسانی و بهتری می‌تواند دراختیار رگولاتور قرار گیرد.

۵- پاسخگویی بهتر: تحت سیستم یکپارچه به دلیل آنکه تمامی حوزه مالی مشمول مقررات‌گذاری یک رگولاتور واحد است، بنابراین پاسخگویی نهاد مقررات گذار بیشتر خواهد بود. وجود نهادهای مقررات گذار جداگانه و با همپوشانی وظایف می‌تواند باعث شود تا رگولاتورها بتوانند از پاسخگویی طفره روند.

همانطور که اشاره شد، در بررسی انجام شده در این گزارش در راه یکپارچه سازی رگولاتوری بخش بانک و بیمه موانعی وجود دارد که در حال حاضر انجام آن عملی نمی‌باشد، لذا به دنبال راه‌های جایگزین دیگری خواهیم بود که بتواند بخشی از مسائل مشکلات بخش مالی را پوشش دهد. یک راه حل برای رفع مشکلات بیان شده استفاده از یک شورای مشورتی و نظارتی واحد برای دو بخش بانک و بیمه است که متشکل از روساء و اعضای شورای پیشنهادی مقررات گذاری بانکی و شورای عالی بیمه خواهد بود. حوزه وظایف این شورا، می‌تواند بسیار متغیر باشد. این شورا می تواند محلی برای تبادل اطلاعات و مشورت باشد و یا حتی می تواند بخشی از تصمیم‌های مقررات گذاری دو بخش را بر عهده گیرد. شاید مهمترین هدف این شورا هماهنگ نمودن فعالیتهای مقررات گذاری رگولاتورهای جداگانه باشد. این شورا می‌تواند در سطحی بالاتر از رگولاتورهای

دو حوزه بانک و بیمه قرار داشته باشد که چگونگی انتخاب اعضاء، فرآیند تصمیم گیری، حوزه تصمیم گیری و ضمانت اجرایی مصوبات آن بسته به میزان انتظاراتی است که از آن وجود دارد، ولی به هر حال به عنوان یک گام اولیه برای هماهنگی در مقررات‌گذاری دو بخش، می‌تواند پیشنهاد شود.

۵-۷- مدل پیشنهادی برای مقررات‌گذاری بخش حمل ونقل هوایی

۵-۷-۱- مروری بر وضعیت کنونی نظام مقررات‌گذاری بازار حمل و نقل هوایی

صنعت حمل و نقل هوایی یکی از زیرمجموعه‌های وزارت راه و ترابری (بخش حمل و نقل) است. کلیه امور صنعت هوایی در حوزه جابجایی بار و مسافر در کشور توسط سازمان هواپیمایی کشوری مدیریت می‌شود. رییس این سازمان معاون وزیر بوده و توسط هیأت دولت انتخاب می‌شود. البته امور تصدی‌گری و جابجایی جابجایی مسافرین و بار توسط شرکت‌های هواپیمایی انجام می‌شود و این سازمان فقط نقش مدیریت، ساماندهی و نظارت بر بازار را بر عهده دارد. هر چند به نظر می‌رسد که وجه غالب مقررات‌گذاری مربوط به بخش مقررات‌گذاری فنی است و مقررات‌گذاری اقتصادی کمتر مورد توجه است. شرکت فرودگاههای کشور وظیفه ساماندهی و ایجاد، اداره، نگهداری، توسعه، تکمیل، تجهیز و بهره برداری فرودگاههای کشور و ایستگاه‌های ناوبری ارتباطی و ارائه خدمات و فعالیتهای جنبی فرودگاهی هوانوردی و پروازی را دارا می‌باشد. این شرکت به صورت یک شرکت ارائه کننده خدمات زیرساخت است و به صورت دولتی اداره می‌شود. سیاستگذاری بخش را وزارت راه و ترابری به همراه شورای‌عالی هواپیمایی انجام می‌دهد. که البته نقش شورای‌عالی هواپیمایی کمرنگ بوده وعمده وظایف سیاستگذاری را وزارتخانه بر عهده دارد. هرچند که قانون برخی از وظایف کلیدی مقررات‌گذاری نیز همچون تعیین تعرفه بر عهده شورای‌عالی هواپیمایی قرار داده

است. در زیر خلاصه‌ای از مشکلات و مسائل مقررات‌گذاری احصاء شده در صنعت حمل و نقل هوایی آمده است:

– عدم به هنگام بودن قانون هواپیمایی کشوری (قانون مرجع برای رگولاتوری بخش) و عدم وجود رویکرد مقررات گذاری اقتصادی در آن (در این قانون از شرکت هما به عنوان یک اپراتور نام برده شده است و دارای امتیازاتی است)

– عدم تفکیک کامل بین وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری در بخش (بر اساس گفته‌های کارشناسان بخش موضوع امری خاتمه یافته نیست)شرکت فرودگاههای کشور به عنوان اپراتور ارائه دهنده خدمات شبکه و زیر ساخت دارای برخی از وظایف حاکمیتی همچون توسعه فرودگاهها نیز است.

– تخصصی نبودن شورای‌عالی هواپیمایی برای رسیدگی به مسایل مقررات گذاری بخش به خصوص مقررات‌گذاری اقتصادی. ترکیب شورای عالی هواپیمایی بیشتر متناسب با وظایف سیاستگذاری کلان در بخش است.

– حضور شرکت هما به عنوان اپراتور در شورای عالی هواپیمایی کشوری. این امتیاز را قانون منحصر به این شرکت نموده است در حالی که برای سایر اپراتورها چنین حقی قائل نشده است[1].

– عدم وجود قانون راجع به تشکیل انجمن‌های تخصصی در بخش و وظایف و اختیارات آنها. این امکان وجود دارد که برخی از وظایف مقررات گذاری به نهادهای غیردولتی موجود در بخش واگذار شود.

– عدم وجود فرآیند قیمت‌گذاری شفاف و البته آزادسازی قیمتها: عدم آزادسازی قیمت در بخش باعث شده است تا انگیزه‌های بهبود کیفیت خدمات در پروازهای داخلی از بین برود. قیمت‌گذاری بر عهده شورای عالی هواپیمایی است که بر اساس پیشنهاد های رسیده از سازمان هواپیمایی کشوری تصمیم‌گیری می‌نماید.

– عدم تعریف حوزه الزام خدمات عام (USO) برای صنعت هوایی و شرکت

۱. آیین‌نامه شورای عالی هواپیمایی کشوری مصوب مجلس شورای اسلامی ۱۳۶۰

مسلط بازار یعنی شرکت هما و استفاده از روش‌های غیر شفاف به منظور تأمین هزینه‌های الزام خدمات عام برای این شرکت. (لازم به ذکر است که در برخی از خطوط که این موضوع انجام گرفته است، شرکتهای هواپیمایی مشکل در دریافت یارانه آن از دولت داشته اند)

– عدم وجود امکان شکایت از تصمیم‌های اتخاذ شده توسط رگولاتور. اصولا به دلیل اینکه شورای عالی هواپیمایی به عنوان نهاد مقررات گذار قلمداد می‌شود و امکان شکایت و تغییر مصوبات آن تقریباً غیر ممکن است و البته فرآیندی هم برای آن پیش بینی نشده است.

– دخالت غیر نظامند دولت و مجلس در تصمیم‌های رگولاتور و بر اساس صلاحدید سیاسی. تغییرات سریع رئیس سازمان در دوره‌های مختلف گواهی بر این موضوع است.

– عدم وجود ضمانت اجرایی لازم در مورد مقررات‌گذاری بخش. این موضوع به خصوص در مورد رابطه سازمان هواپیمایی کشوری و شرکت فرودگاههای کشور به نحوی است که عملاً سازمان هواپیمایی کشوری هیچگونه نظارتی بر شرکت فرودگاهها به عنوان اپراتور ارائه کننده خدمات زیر ساخت ندارد.

۵-۷-۲- مدل پیشنهادی

۵-۷-۲-۱- اصول حاکم بر مدل

اصول بیان شده در بخش (۱۸-۱) به عنوان چارچوب مورد پذیرش برای ارائه مدل مقررات گذاری در مجموعه صنعت حمل و نقل هوایی ارائه می‌گردد.

۵-۷-۲-۲- ساختار مقررات گذاری بخش

۵-۷-۲-۲-۱- ساختار کلان مقررات گذاری بخش

ساختار کنونی مقررات‌گذاری بخش تقریباً به نحوی چیده شده است که نیاز به

تغییرات چندانی در آن احساس نمی‌شود و با تغییراتی اندک می‌توان به مدل مقررات‌گذاری ایده‌ال بخش دست یافت. در ساختار پیشنهادی وظیفه سیاستگذاری بر عهده وزارت راه وترابری به همراه شورای‌عالی هواپیمایی قرار دارد. البته لازم است تا تغییری در ترکیب این شورا رخ دهد چرا که به هنگام دارا بودن صرف وظایف سیاستگذاری نیازی به حضور بخش اپراتوری در آن نمی‌باشد. شورای‌عالی هواپیمایی پس از این تغییر هرگونه وظیفه مقررات‌گذاری را انجام نخواهد داد و با ترکیبی که دارا است هماهنگی‌های کلان را با سایر بخش‌ها انجام خواهد داد. سازمان هواپیمایی کشوری به عنوان رگولاتور بخش عهده دار وظایف مقررات-گذاری بخش خواهد بود و شورایی به نام شورای مقررات‌گذاری به عنوان بازروی تصمیم‌گیری آن در سازمان تشکیل خواهد شد. شرکت فرودگاههای کشور به عنوان اپراتور ارائه کننده خدمات زیر ساخت از انجام هرگونه فعالیت حاکمیتی از جمله توسعه فرودگاهها منع گردد و به عنوان یک شرکت اپراتوری زیر نظر سازمان تنظیم مقررات و بر اساس ضوابط تعیین شده از سوی آن به صورت یک شرکت تجاری به ارائه خدمات به شرکتهای هواپیمایی بپردازد. سازمان هواپیمایی کشوری ناظر بر روابط بین شرکتهای هواپیمایی و شرکت فرودگاههای کشور خواهد بود. سایر شرکتهای هواپیمایی بار و مسافر به تحت نظارت سازمان هواپیمایی کشوری بدون هرگونه تبعیض به فعالیت خواهند پرداخت. شورای رقابت به عنوان مرجع رسیدگی به شکایات از رگولاتور بخش (سازمان هواپیمایی کشوری) و رفع اختلاف بین آنها قرار می‌گیرد. خلاصه پیشنهادهایی که برای بازنگری ساختار کلان بخش لازم است به قرار زیر است:

– به روز نمودن قانون هواپیمایی کشوری با رویکرد رگولاتوری اقتصادی در بخش و البته با هماهنگی شورای رقابت چرا که این بخش از مصادیق انحصار طبیعی برخوردار است و مشمول قانون اصل ۴۴ می‌شود.

– جدا نمودن موضوع سیاستگذاری از مقررات‌گذاری: شورای عالی هواپیمایی کشور در حال حاضر بخشی از وظایف مقررات‌گذار بخش را برعهده دارد. با توجه

به ترکیب این شورا پیشنهاد می‌گردد که وظایف مقررات گذاری از جمله قیمت-گذاری از حوزه وظایف این شورا جدا شده و این شورا به همراه وزارت راه و ترابری صرفاً به سیاستگذاری کلان و بین بخشی بپردازند. سطح شورا و اعضای آن این الزام را ایجاد می‌نماید که شورا در مسائل مقررات‌گذاری بخش همچون رقابت، تعرفه‌گذاری ومقررات ورود و خروج وارد نگردد.

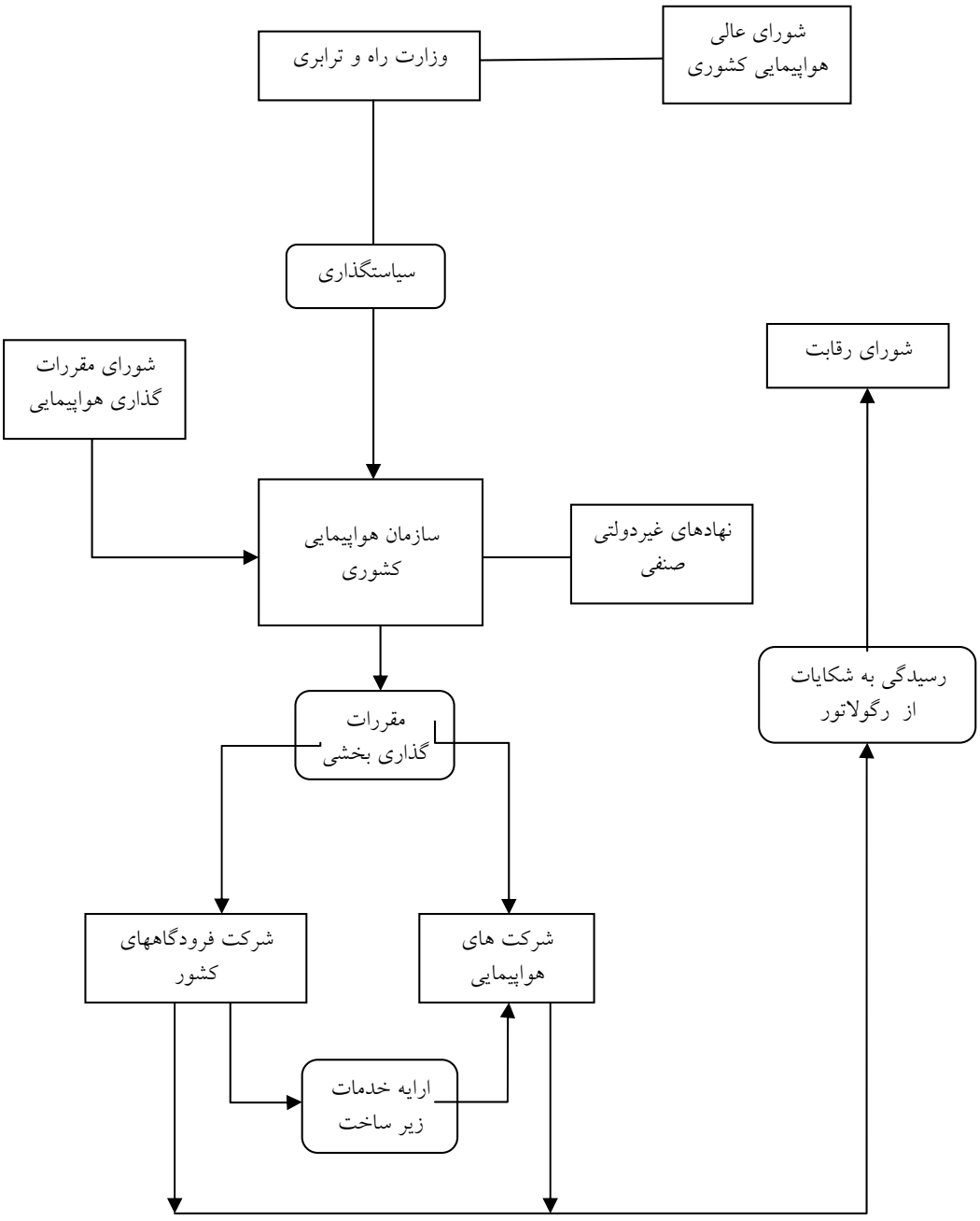
– ایجاد شورایی با رویکرد مقررات‌گذاری بخش که تمامی‌وظایف مقررات گذاری را بر عهده داشته باشد. در تشکیل این شورا الزامات اشاره در این گزارش در مورد تشکیل شورای مقررات‌گذاری رعایت گردد.

– جدا سازی تمامی فعالیتهای حاکمیتی از شرکت فرودگاههای کشور به عنوان شرکت ارائه دهنده خدمات زیرساخت بخش و فعالیت این شرکت به عنوان یک شرکت مبتنی بر ملاحظات اقتصادی

– ایجاد نهادهای خودرگولاتور در بخش به منظور واگذاری بخشی از وظایف مقررات‌گذاری به این نهادها (در حال حاضر انجمن صنفی شرکتهای هواپیمایی وجود دارد)

– تعیین رابطه سازمان هواپیمایی کشوری به عنوان رگولاتور بخشی با شورای رقابت به عنوان رگولاتور فرابخشی چرا که به نظر می‌رسد در بخش زیرساخت، این بخش از مصادیق انحصارطبیعی قلمداد شده و بنابراین مشمول ماده ۵۹ قانون اصل ۴۴ خواهد بود. نمودار (۵–۵) ساختار کلان مقررات‌گذاری بخش را نشان می‌دهد.

نمودار ۵-۵. شمای کلی ساختارمقررات‌گذاری بخش حمل و نقل هوایی کشور



۵-۷-۲-۲-۲- ساختار خرد مقررات گذاری بخش

ساختار خرد مقررات‌گذاری بخش شامل سازمان هواپیمایی بـه همـراه شـورای مقررات گذاری است. اگرچه در بررسی‌های انجام شده در کشورهای مورد نظر در این مطالعه سه کشور آمریکا، آلمان و ترکیه فاقد شورای مقـررات گـذاری در ایـن بخش بوده اند و تصمیم‌گیری توسط ریاست سازمان صورت می‌گرفته اسـت ولـی پیشنهاد تصمیم گیری شورایی و در نتیجه تشکیل شورای مقررات‌گذاری بـه دلیـل منافع بسیاری که دارد، پیشنهاد می‌شود. البته لازم به ذکر است که حجـم مقـررات-گذاری‌های فنی در این سازمان بسیار بیشتر از مقررات‌گذاری‌های اقتصادی است و مقررات فنی هم تحت نظارت شدید نهادهای بین‌المللی است. مجدداً برای تشکیل شورا در بخش رعایت شرایط ذکر شده بـرای تـشکیل شـورهای مقـررات‌گـذاری بخشی پیشنهاد می‌گردد.

۵-۷-۲-۳- سازوکارهای اجرایی بخش

سازوکارهای اجرایی کلی برای نظام مقررات‌گذاری بخش همچون سایر بخش-ها چنان که گفته شد است و در این بخش برخی از ضروری‌ترین ایـن سـازوکارها پیشنهاد می‌شود که برای شروع اصلاحات نظام مقررات‌گذاری بخش ارائه می‌شود:

- ایجاد فرآیند قیمت‌گذاری شـفاف و حرکـت بـه سـوی آزادسـازی قیمتهـا: استفاده از روش‌های مختلف قیمت‌گذاری به خصوص پس از حذف یارانـه‌هـا بـه منظور افزایش کیفیت خدمات بخش لازم است.
- تعریف حوزه الزام خدمات عام (USO) برای صنعت هـوایی و چگـونگی ارائه این خدمات توسط اپراتورهای مختلف.
- تدوین نظام پاسخگویی و رسیدگی به شکایت از تـصمیم‌هـای اتخـاذ شـده توسط رگولاتور. شکایات در مورد نحوه دسترسی به زیرساخت، قراردادهـای بـین رقبای بازار و شکایات مصرف‌کنندگان ودر نهایت شـکایت از تـصمیم‌هـای اتخـاذ

شده رگولاتور از جمله مواردی است که نیاز به فرآیندی از پیش تعیین شده دارد.

– مشخص نمودن چگونگی پاسخگویی سازمان هواپیمایی کشوری در برابر دولت و مجلس. این موضوع مشکلی است که در ساختار قانونگذاری و حقوقی کشور وجود دارد و پذیرش چنین نهادهایی را با مشکل مواجه می‌نماید. البته وجود شورای رقابت به عنوان مدلی جدید قابل تعمیم است.

– ایجاد ضمانت اجرایی لازم در مورد مقررات گذاری و تصمیم های اتخاذ شده توسط شورای مقررات گذاری بخش.لازم به ذکر است که در صورتی که همانطور که در قانون اصل ۴۴ اشاره شده است، (ماده ۵۹)، با ایجاد چنین نهادی ذیل شورای رقابت خود به خود ضمانتهای اجرایی را از قانون مذکور کسب خواهد نمود.

۵-۸- مدل پیشنهادی برای مقررات‌گذاری بخش حمل ونقل ریلی

۵-۸-۱- مروری بر وضعیت کنونی نظام مقررات‌گذاری بازار حمل و نقل ریلی

صنعت حمل و نقل ریلی در کشور از جمله صنایع دارای انحصار طبیعی است که طی سالها به صورت کاملا دولتی اداره می‌شده است و تنها در سالهای اخیر بخش خصوصی و غیر دولتی توانسته است در پاره ای از بخش‌های آزادسازی شده وارد شود. ساختار مقررات گذاری این صنعت قبل از آزاد سازیهای انجام شده عمدتا به صورت تفکیک وظایف اپراتوری و مقررات‌گذاری بخش مسافر در اختیار شرکت رجاء و اپراتوری و مقررات‌گذاری بخش بار در اختیار شرکت راه آهن جمهوری اسلامی بوده است. پس از آزادسازی‌های انجام شده شرکتهای غیر دولتی در بخش سوده راه‌آهن یعنی بخش بار و برخی از مسیرهای مسافری وارد شده‌اند و مجوزهای فعالیت خویش را نیز از شرکت راه آهن و شرکت رجاء دریافت می‌دارند. البته شرکت راه آهن در برنامه‌های خود قصد دارد تا تمامی واگن‌های باری خود را واگذار نموده و تنها عهده دار امور زیر ساخت و مقررات‌گذاری شود

و مقرر است تا شرکت رجاء نیز به بخش غیردولتی واگذار شود. از بررسی انجام شده در این بخش مشکلات زیر برای مقررات گذاری صنعت حمل ونقل ریلی به شرح زیر به نظر می‌رسد:

- عدم تفکیک فعالیت اپراتوری (تصدی‌گری) از فعالیت رگولاتوری (حاکمیتی) در شرکت راه آهن جمهوری اسلامی و وجود ساختار شرکتی برای آن.این شرکت در حال حاضر علی رغم اینکه عهده دار مقررات‌گذاری راه آهن است، ولی همچنان به صورت سهامدار از سوی دولت در برخی از شرکتهای نیمه دولتی حضور دارد و فعالیت اپراتوری را به صورت غیر مستقیم انجام می‌دهد.

- عدم تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری در شرکت رجاء.شرکت رجاء بخشی از امور حاکمیتی مربوط به بخش مسافر را به عهده دارد وحتی در برخی از موارد خود به انعقاد قرارداد با شرکتهای غیردولتی برای ارائه خدمات مسافری اقدام می‌نماید.

- عدم وجود سازمان رگولاتوری مستقل با تعاریف مطلوب بیان شده در این گزارش و شورای مقررات گذاری برای بخش. تصمیم های عمده ومقررات گذاری در طیفی شامل دولت، وزارت راه و ترابری، شرکت راه آهن و شرکت رجاء پراکنده است.

- عدم تعریف حوزه الزام خدمات عام (uso) برای صنعت حمل و نقل ریلی و چگونگی ارائه این نوع خدمات به خصوص در بخش مسافری

- عدم وجود شرکت مستقل اپراتوری شبکه و زیر ساخت. زیرساخت راه آهن به صورت مشترک در اختیار شرکت راه آهن و شرکت رجاء است.

- عدم امکان ایجاد خطوط و شبکه مستقل برای اپراتورها که برای توسعه بخش می‌تواند مفید باشد. (امکان به صورت BOT ممکن است)

- ساختار غیر نظامند تعرفه‌گذاری در بخش خدمات حمل و نقل و زیر ساخت و تعرفه گذاری تقاضا محور در بخش به خصوص در بخش مسافری

۵-۸-۲- مدل پیشنهادی

۵-۸-۲-۱- اصول حاکم بر مدل

اصول حاکم بر مدل پیشنهادی در این بخش همان است که در بخش های قبل ارائه شد و از ذکر دوباره آن خودداری می‌شود.

۵-۸-۲-۲- ساختار مقررات‌گذاری بخش

۵-۸-۲-۲-۱- ساختار کلان مقررات‌گذاری بخش

راهکار پیشنهادی به منظور مقررات‌گذاری بخش حمل و نقل ریلی استفاده از روش تفکیک عمودی بخش است که در فاز چهارم این طرح به تفصیل به آن پرداخته شده است. چرا که از سویی هنوز بخش دولتی حضوری قوی، در ساختار اپراتوری دارد و از سوی دیگر بخش خصوصی نیز به نظر هنوز آنچنان توانمندی نیافته است تا به صورت کامل وارد بازار شود. در این بخش به دلیل آن که به نظر می‌رسد یک ساختار نظام یافته مقررات‌گذاری شکل نیافته است با تفصیل بیشتری به موضوع پرداخته می‌شود و در هر سطح راهکارها بیان می‌شود.

سطح سیاست‌گذاری

سیاستگذاری را می‌توان به دو حوزه سیاستگذاری کلان حمل ونقل که شامل حمل ونقل ریلی نیز می‌شود و سیاستگذاری بخش راه‌آهن تقسیم نمود. در حال حاضر وزارت راه وترابری به همراه شورای عالی هماهنگی[1] ترابری عهده دار این مسئولیت می‌باشند. به منظور سیاستگذاری در این سطح پیشنهادهای زیر ارائه می‌گردد:

- تمرکز بر سیاستگذاریهای کلان صنعت حمل ونقل و تعیین اولویت های

۱. اصولا با توجه به ترکیب شورای هماهنگی ترابری کشور ، این شورا سیاستگذاری کل بخش حمل و نقل را انجام می دهد و بنابراین وزارت راه وترابری نقشی مهم تر در سیاستگذاری حمل و نقل ریلی برعهده دارد.م

سرمایه گذاری بخش حمل ونقل

- تعیین چارچوب توسعه حمل و نقل کشور با توجه به برنامه های توسعه
- واگذاری امور مقررات گذاری بخشی همچون تعیین تعرفه ها بـه رگولاتـور بخشی
- سایر وظایف مصرح سیاستگذاری ذکر شده در وظایف وزارتخانه و شـورای عالی راه و ترابری

حوزه دیگر سیاستگذاری مربوط به سیاستگذاری های مربوط بـه بخـش حمـل ونقل ریلی است که می‌تواند به سازمان تازه تأسیس راه آهن بـه عنـوان رگولاتـور بخش واگذار شود.

سطح رگولاتوری

راهکـار پیـشنهادی در ایـن بخـش تغییـر ماهیـت شـرکت راه آهـن جهمـوری اسلامی‌ایران از شکل شرکتی به سازمانی دولتی با وظایف مقـررات گـذاری بخـش حمل ونقل ریلی در دو حوزه بار ومسافر است. به این منظور لازم است که تمـامی فعالیتهای اپراتوری مستقیم (از جمله می‌توان در حال حاضر در بخش بار مثـال زد) و اپراتوری غیرمستقیم (سهامداری شرکتهای اپراتوری در بخش که در حال حاضـر به نمایندگی از دولت این وظیفه را دارد) از این سازمان منفک شود. سهام دولت در شرکتهای اپراتوری می‌تواند به وزارتخانه به عنوان نماینده دولـت واگـذار شـود تـا طی یک پروسه زمانبندی شده نسبت به واگذاری آن به بخش خصوصی اقدام شود و یا حتی بنا به صلاحدید در اختیار دولت باقی بمانـد، ولـی بـه هرحـال هـر نـوع فعالیت اپراتوری از سازمان پیشنهادی رگولاتوری جدا شود.تصمیم گیـری در ایـن سازمان در شورایی به نام شورای مقررات‌گذاری راه‌آهن انجام خواهد پـذیرفت. در اینجا همچون مدل ارائه شده در بخش‌های قبل شورای رقابت ناظر بر رگولاتـور و عهده‌دار رسیدگی به شکایات از رگولاتور بخشی خواهد بود. لازم به ذکر است که بر اساس قانون تشکیل چنین سازمانی نیاز به مجوز شورای رقابـت دارد، چـرا کـه

بخش راه‌آهن جزء مصادیق انحصار طبیعی شمرده می‌شود ولذا بر اساس ماده ۵۹ قانون اصل ۴۴ نیاز به تایید شورا برای تأسیس آن می‌باشد. به علاوه برای تقویت حضور بخش خصوصی در نظام مقررات‌گذاری می‌توان بخشی از وظایف مقررات‌گذاری را برعهده نهادهای غیردولتی صنفی در بخش واگذار نمود خلاصه پیشنهادهای مربوط به این موضوع عبارتند از:

- تشکیل سازمان مستقل تنظیم مقررات راه آهن در زیر مجموعه وزارت راه وترابری و شورای مقررات گذاری مربوطه
- انحلال شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران و واگذاری وظایف حاکمیتی و مقررات‌گذاری آن به سازمان تنظیم مقررات راه آهن
- واگذاری تمامی وظایف حاکمیتی و مقررات‌گذاری شرکت قطارهای مسافری رجاء به سازمان تنظیم مقررات راه آهن

سطح اپراتوری

در بخش اپراتوری با چند گروه شرکت مواجه خواهیم بود که به آنها خواهیم پرداخت:

شرکت زیر ساخت راه‌آهن: پس از انحلال شرکت راه آهن جمهوری اسلامی و واگذاری وظایف مقررات‌گذاری وحاکمیتی آن به سازمان راه‌آهن شرکت زیرساخت راه‌آهن به عنوان یک شرکت اپراتوری در بخش ارائه خدمات شبکه تشکیل خواهد شد که این شرکت عهده دار مجموع وظایف کنونی شرکت راه‌آهن و شرکت رجاء در بخش زیر ساخت خواهد بود. این شرکت بر اساس ملاحظات اقتصادی اداره خواهد شد و بر اساس قراردادهایی زیر نظر سازمان راه آهن اقدام به ارائه خدمات زیرساخت (اعم از ریل، ایستگاه، سیگنالینگ و غیره) به متقاضیان (اپراتورهای بار ومسافر) خواهد نمود. این شرکت همچون سایر بازیگران بازار پروانه فعالیت خود را از سازمان راه آهن دریافت خواهد نمود و هرگونه ارائه خدمات شبکه بر اساس قیمت تمام شده و با تایید سازمان راه آهن صورت

می‌گیرد. این شرکت بر اساس قانون شرکتهای دولتی اداره خواهد شد که سهامدار آن وزارتخانه به نمایندگی از دولت می‌باشد. در مواردی که دولت به منظور امور توسعه‌ای، الزاماتی را برای این شرکت ایجاد می‌کند، دولت متعهد خواهد بود که از طریق یارانه این شرکت را تأمین مالی نماید. این شرکت هیچگونه وظایف حاکمیتی را بر عهده نخواهد داشت و سازمان راه آهن بر حسن عرضه خدمات در بازار و رقابت عادلانه نظارت خواهد نمود. ادارات کل راه‌آهن در استانها همگی پس از جدا شدن و بازآرایی به نحوی که فارغ از امور حاکمیتی باشند،زیر مجموعه این شرکت خواهد بود. لازم به ذکر است که در دوره انتقالی می‌توان بخشی از وظایف حاکمیتی را همچنان در این شرکت نگه داشت ولی توجه به این نکته ضروری است که به دلیل فعالیت اقتصادی این شرکت دارا بودن هرگونه وظایف حاکمیتی رقابت را در بازار مخدوش خواهد نمود.

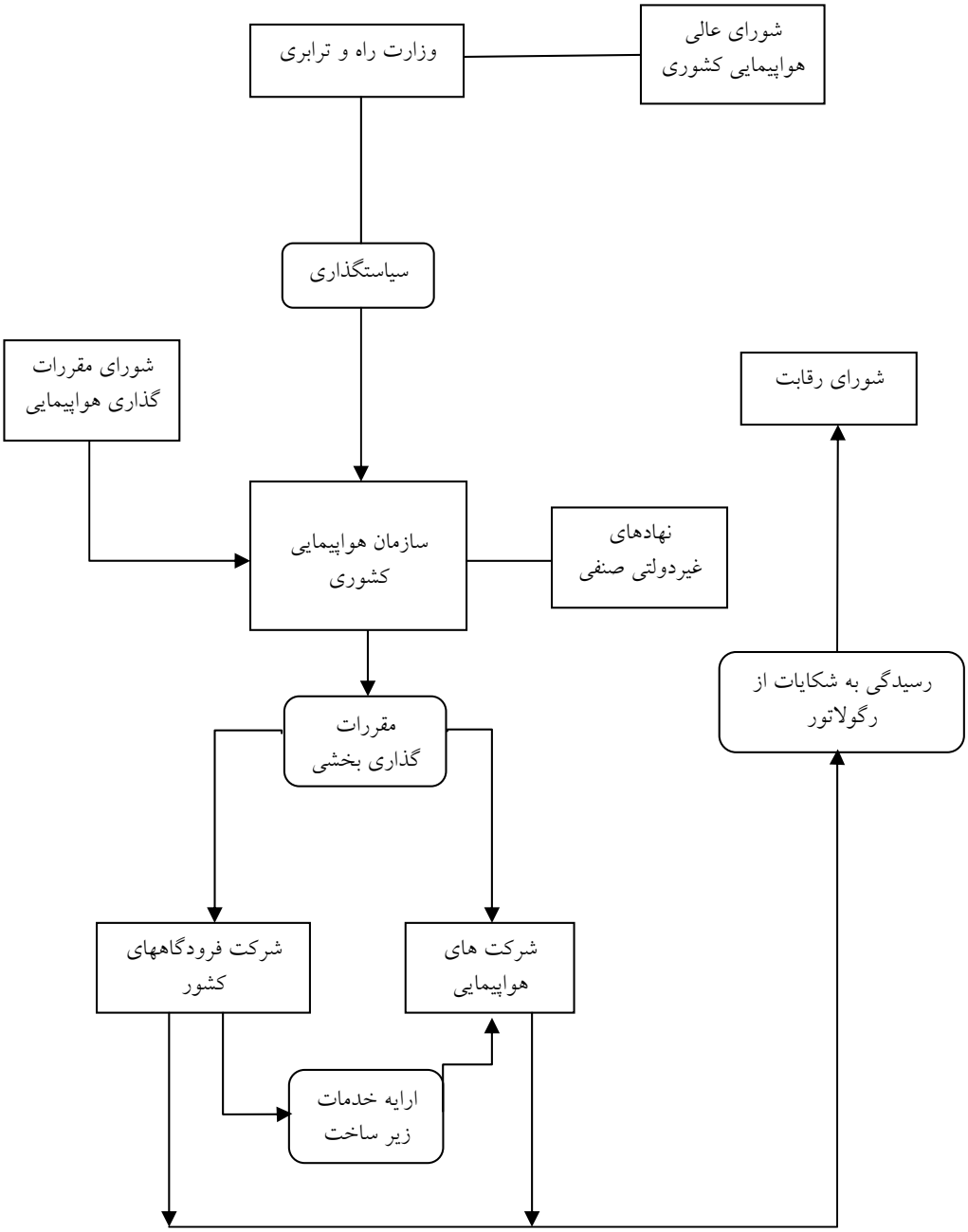
شرکت قطارهای مسافری رجاء: این شرکت در حال حاضر بخش عمده خدمات مسافری را در صنعت حمل ونقل ریلی ارائه می‌دهد. در عین حال این شرکت بخشی از وظایف حاکمیتی را نیز بر عهده دارد. (کنترل ایستگاهها، قرارداد با شرکتهای مسافری دیگر و غیره) پس از تشکیل سازمان راه‌آهن به عنوان رگولاتور بخش می‌بایست تمامی وظایف حاکمیتی از این شرکت جدا شده و به سازمان راه‌آهن واگذار شود. لازم است تا شرکت رجاء به عنوان یک اپراتور بخش مسافر اقدام به دریافت پروانه فعالیت از سازمان راه‌آهن نماید و در این پروانه وظایف و الزامات خدمات عام در صورت ضرورت دوباره برای آن تعریف شود. البته این امکان برای سایر شرکتهای مسافری نیز وجود دارد که چنین خدماتی را ارائه نموده و از دولت در ازای آن یارانه دریافت دارند. از آنجا که مقرر است تا کل شرکت رجاء به بخش غیردولتی واگذار شود بنابراین سهام این شرکت تا واگذاری کامل به وزارتخانه منتقل خواهد شد تا پس از مدتی فرآیند واگذاری به اتمام برسد.

سایر شرکتهای اپراتوری بار و مسافر: در حال حاضر شرکتهای اپراتوری مسافر قراردادهای فعالیت خود را با شرکت رجاء منعقد می‌نمایند و شرکتهای بار این کار با

شرکت راه‌آهن انجام داده ومی‌دهند. لازم است تا این شرکتها مجـدداً پروانـه فعالیـت خود را از سازمان راه‌آهن دریافت نموده و به ادامه فعالیت بپردازند. لازم به ذکر اسـت که برخی از این شرکتها در حوزه باری دارای انحصار جزیی(به دلیل نوع واگنهـای در اختیار) هستند که لازم است تا رگولاتور برای هریک از این اپراتورها تمهیدات خاص به منظور جلوگیری از بروز رفتارهای ضدرقابتی پیش بینی نماید.

در نمودار شماره (۵-۶) شمای کلی ساختارکلان مقررات‌گذاری بخش آمده است.

نمودار ۵-۶. شمای کلی ساختارمقررات‌گذاری بخش حمل و نقل ریلی کشور



۵-۸-۲-۲-۲- ساختار خرد مقررات گذاری بخش

پس از تشکیل سازمان راه آهن به عنوان نهاد مقررات گذار بخش با تایید شورای رقابت، لازم است تا ساختار درونی آن به نحوی طراحی گردد تا بتواند به عنوان یک سازمان تنظیم مقررات مستقل عمل نماید.ایجاد شورای مقررات گذاری راه آهن با ویژگیهای ذکر شده در این گزارش و تضمین استقلال آن از تلاطمات سیاسی و ایجاد یک نظام مستقل بودجه ای به عنوان راهکارهایی است که برای ایجاد این سازمان پیشنهاد می‌شود.تأکید بر جدا بودن این سازمان از انجام هرگونه فعالیت اپراتوری وتمرکز وظایف مقررات گذاری در آن از جمله ضرورت های ایجاد این سازمان است. در بخش های قبل به تفصیل درباره ساختار خرد نظام مقررات گذاری صحبت شده است که قابل اعمال در این بخش می‌باشد.

۵-۸-۲-۳- سازوکارهای اجرایی بخش

پیشنهادهای مربوط به سازوکارهای اجرایی به دلیل تغییرات زیادی که در بخش به وجود می‌آید و بعضاً عدم وجود آنها در حال حاضر به صورت کامل در بخش (۵-۲) آمده است. لذا از دوباره‌گویی آنها خودداری می‌شود و در صورتی که نیاز به تطبیق آنها در مجموعه راه‌آهن وجود داشته باشد، الزامات دورنی بخش برآنها تاثیر گذار است و لذا به صورت خاص در اینجا پیشنهادی ارائه نمی‌شود.

۵-۸-۳- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این بخش ضمن مروری بر یافته‌های حاصل از طرح در مورد ویژگیهای نظام مقررات‌گذاری در ایران، اقدام به دسته بندی نقاط ضعف و مشکلات شده است و سپس با دریافت نظرات کارشناسی از بخش‌های مختلف وضمن بهره‌گیری از تجربیات سایر کشورها تلاش شده است تا مدل مقررات گذاری مطلوب در کشور ارایه شود. مدل مذکور در سه بخش کلی اصول حاکم بر مدل، ساختار اجرایی مدل

مقررات‌گذاری و سازوکارهای اجرایی پیشنهاد شده است. با توجه به این که در هریک از بخش‌های مورد نظر این مطالعه، تفاوت‌های معنی‌داری از جهت توسعه-یافتگی نظام مقررات‌گذاری وجود داشت؛ لذا ابتدا چارچوب مدل کلی به تفصیل ارایه شد و سپس برای هر یک از بخش‌ها مبتنی بر مقتضیات هریک مدلی برگرفته از نتایج حاصل از فازهای گذشته و نشست‌های کارشناسی انجام شده استخراج و ارایه شده است. هرچند که مساعی بسیار صورت گرفته است تا تمامی جزئیات و الزامات لازم برای راه‌اندازی یک نظام مطلوب مقررات‌گذاری در مدل پیش‌بینی گردد ولی به دلیل تنوع بخشی و همچنین تعریف این مطالعه نیاز به بررسی‌های بیشتر در هر بخش وجود دارد و پیشنهاد می‌گردد به دلیل کارکردهای حیاتی نهادهای تنظیم مقررات در بازار مطالعات بیشتری در هر بخش به صورت جداگانه و با ورود به جزئیات بیشتر انجام شود. دستاوردهای این مطالعه می‌تواند به سیاستگذاران بخشی و فرابخشی کمک نماید تا در هنگام شروع اصلاحات مقررات‌گذاری در بخش، الزامات نهادهای مقررات‌گذار را بهتر شناسایی نموده و در نتیجه تصمیماتی کاراتر اتخاذ نمایند.

منابع

منابع

- منابع فصل اول

1. Baldwin. R, Cave. M (1999) “Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice” *Oxford University Press*
2. *Baumol, W. J., Panzar, J, and Willig,R.D.(1982),*Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*., New York, Harcourt Brace Jovanovich.*
3. Becker. G (1983)”A Theory of competition among pressure groups for political influence “*Quarterly journal of Economics*, Vol 98
4. Behn RD (2001) "Rethinking democratic Accountability" *Brooking Institution press, WashingtonBreyer,*
5. Belleflamme, P. ‘ Versioning in the information economy: theory and applications’ CESIfo Economic Studies, 2005 - CESifo Group
6. Brown, A C et al. (2006) “Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems” *World Bank Publications*; edition1
7. de Rosa, D. and N. Malyshev (2008), "Regulatory Institutions: A Blueprint for the Russian Federation", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 10, OECD Publishing.
8. Dibadj, R. (2006) “Rescuing Regulation”, *State University of New York Press*.
9. Fosler. R.S (۱۹۸۵) "Public- private partner ship: New opportunities for meeting social needs". Public Administration Review vol 46, No 4
10. Francis J. (1993) “ The Politics of Regulation” *Oxford university press*
11. Gönenç, R., M. Maher and G. Nicoletti (2000), "The Implementation and the Effects of Regulatory Reform: Past Experience and Current Issues", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 251, OECD Publishing.
12. Hertog. Johan den (1999)” GENERAL THEORIES OF

REGULATION" *Economic Institute/ CLAV, Utrecht University*
13. *HELM, DIETER , YARROW, GEORGE (1998)" THE ASSESSMENT: THE REGULATION OF UTILITIES" OXFORD REVIEW OF ECONOMIC POLICY, VOL.4, NO. 2*
14. Hood. C, at al (2001) "The Government risk: understanding the risk regulation Regimes "*Oxford university press.*
15. Howard, P (1994) "The death of common sense: How law is suffocating America", *Random House, New York.*
16. Lauuro landro, (1981) " New York Today Picks Its Cable –TV Winners for Four Boroughs,". *Wall Street Journal*", Nowember 18,
17. Majone, G. (1997) "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *JOURNAL OF PUBLIC POLICY*., VOL 17; NUMBER 2, pages 139-168
18. Majone Giandomenico (2003) "Regulating Europe" edition published in the Taylor & Francis
19. May, j, p (2007) "Regulatory regimes and accountability" regulation Governance", *Willy*, 1, 8.
20. Morgan, B. Yeung, K. (2007) "An Introduction to Law and Regulation" *Cambridge University Press*
21. Murray, M (1975) "Privatization: towards a concept for comparative policy analysis". *Journal of public policy*. Vol 8
22. Myerson,RB. Satterthwaite, MA. "Efficient mechanisms for bilateral trading" INTERNATIONAL LIBRARY OF CRITICAL WRITINGS IN ECONOMICS, 2000
23. OECD (2005) "Reviews of Regulatory Reform "Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis
24. Ogus. A. I. (2004) "Regulation: Legal Form and Economic Theory" *Hart Publishing Oxford and Portland*, Oregon,
25. Peltzman S (1976) "Toward a more general theory of regulation" *The Journal of Law and Economics* , vol. 19
26. Peltzman. Sam (1989) "The economic theory of regulation after decade of deregulation " *university of Chicago*
27. Posner A.Richard, (1974) "Theories of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics*, The RAND Corporation, vol. 5(2)
28. Shapiro, Carl Hal R. "Versioning: The Smart Way to Sell Information (HBR OnPoint Enhanced Edition)", HBR OnPoint Article, 2000
29. Stigler. G (1971) "The theory of economic regulation "*Bell journal of economics and management Science* , vol 2
30. Stone, A. (1982) "Regulation and its alternatives", *Congressional*

Quarterly Press, Washington, DC,
31. Viscusi, W. Kip; Harrington, Joseph E; Vernon, John M.; (2005) "Economics of regulation and antitrust " ,*Cambridge, Mass*. MIT Press,
32. Verheyb Luc Zwart Tom (2003) " Agencies in European and Comparative Perspective" Published by Intersentia nv
33. Gilardi Fabrizio (2008) "Delegation in the Regulatory State" *Edward Elgar* Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA
34. Minogue M Cariño L (2006) "Regulatory Governance in Developing Countries "
35. *Edward Elgar* Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA
36. COOK Paul (1999) "PRIVATIZATION AND UTILITY REGULATION IN DEVELOPING COUNTRIES: THE LESSONS SO FAR" *Annals of Public and Cooperative Economics*
37. HELM DIETER (1994)" British Utility Regulation: Theory, Practice, and Reform" l Oxford Review of Economic Policy , VOL 10, NO. 3
38. Armstrong, Mark.; Cowan, Simon.; Vickers, John (1994)" Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience" , *MIT Press*
39. Cook Paul at al (2004)" Leading Issues in Competition, Regulation and Development" *Edward Elgar* ,Cheltenham, UK , Northampton, MA, USA
40. Sugden Roger (1993) "INDUSTRIAL ECONOMIC REGULATION:A framework and exploration" *Routledge Publishing*
41. Ramanadham(2002) " PRIVATIZATION AND AFTER Monitoring and regulation" edition published in the *Taylor & Francis*
42. Guasch J. and Spiller P(1999) "Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story", *The World Bank* ,Washington, D
43. Brown at al (2006)" Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems" *The World Bank* ,Washington, D
44. OECD (2008) "Measuring Regulatory Quality" www.SourceOECD.org
45. OECD (2008) "Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers " Regulatory Policy Division
46. Waterson, M. (1984), Economic Theory of the Industry. Cambridge, Cambridge University Press.
47. Young Alison (2001)" The Politics of Regulation Privatized Utilities in Britain" PALGRAVE PUBLISHING

- منابع فصل دوم

- **منابع فارسی**

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران "بررسی مقایسه ای شاخص های فضای کسب و کار در ایران و جهان"،۱۳۸۷
۲. نیلی و همکاران (۱۳۸۴): "گزارش تفضیلی طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور" دانشگاه صنعتی شریف، انتشارات علمی
۳. وزارت بازرگانی (۱۳۸۸) مجموعه قوانین و مقررات
۴. آئین‌نامه اجرایی انتخابات هیأت رئیسه مجامع امور صنفی (موضوع ماده ۳۶ قانون نظام صنفی)
۵. قانون نظام صنفی
۶. شورای اصناف کشور (۱۳۸۸) مجموعه قوانین و مقررات
۷. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۸) مجموعه قوانین و مقررات
۸. قانون پولی و بانکی کشور
۹. قانون بانکی و پولی کشور (۱۳۳۹)
۱۰. لایحه قانونی اداره امور بانک ها
۱۱. قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی متناسب با نرخ بازدهی در بخش‌های مختلف اقتصادی
۱۲. قانون اجازه تأسیس بانک های غیردولتی
۱۳. تقوی مهدی (۱۳۸۷)"اقتصاد کلان"انتشارات پیام نور
۱۴. بانک مرکزی ایران (۱۳۸۶) گزارش اقتصادی و ترازنامه
۱۵. بیمه مرکزی ایران (۱۳۸۸) مجموعه قوانین و مقررات
۱۶. قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران
۱۷. قانون تأسیس موسسات بیمه غیر دولتی
۱۸. وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (۱۳۸۸) مجموعه قوانین و مقررات
۱۹. اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی
۲۰. قانون جدید وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فنآوری اطلاعات
۲۱. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی کشور (۱۳۸۸) مجموعه قوانین و مقررات
۲۲. هادی فر، داود (۱۳۸۵) بررسی آزادسازی و خصوصی سازی در بخش ICT کشور " طرح

مطالعاتی،سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور
۲۳. وزارت راه و ترابری (۱۳۸۸) مجموعه قوانین و مقررات
۲۴. قانون تغییر نام (وزارت راه) به (وزارت راه و ترابری) و تجدید تشکیلات و تعیین وظایف آن
۲۵. قانون دریایی
۲۶. قانون راجع به اجازه تأسیس سازمان بنادر و کشتیرانی
۲۷. قانون هواپیمائی کشوری
۲۸. قانون اصلاح ماده ۵ قانون هواپیمائی کشوری
۲۹. قانون تشکیل شرکت سهامی راه آهن جمهوری اسلامی ایران و اساسنامه آن
۳۰. وزارت راه و ترابری (۱۳۸۷) "کتاب جامع آمار صنعت حمل و نقل کشور "تهـران، وزارت راه و ترابری، دفتر آمار
۳۱. اساسنامه شرکت راهداری وحمل و نقل جاده ای کشور
۳۲. آئین نامه ترکیب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا
۳۳. وزارت نیرو (۱۳۸۸) مجموعه قوانین و مقررات
۳۴. آیین‌نامه اجرایی هیأت تنظیم بازار برق
۳۵. آیین‌نامه تعیین شرایط و روش خرید و فروش برق در شبکه برق کشور
۳۶. آیین‌نامه تعیین نرخ، شرایط و روش خرید خدمات انتقال در شبکه برق کشور
۳۷. شرکت مادر تخصصی توانیر (۱۳۸۷)" آمـار تفـصیلی صـنعت بـرق ایـران ویـژه مـدیریت راهبردی درسال ۱۳۸۷" دفتر فناوری اطلاعات و آمار-اطلاع رسانی و آمار
۳۸. سامانه قوانین ومقررات کشور، (۱۳۸۸)، مجلس شورای اسلامی
۳۹. بانک قوانین کشور(۱۳۸۸) معاونت آموزش دادگستری کل استان تهران

- **منابع لاتین**

1. World bank (2009)"Doing Business 2009 "International Bank for Reconstruction and Development ,The World Bank
2. Brown at al (2006)" Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems" The World Bank ,Washington, D
3. OECD (2008) "Measuring Regulatory Quality" www.SourceOECD.org
4. OECD (2008) "Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers" Regulatory Policy Division , Version 1.1

- **پایگاههای اطلاعاتی**

1. http://www.rmto.ir(سازمان راهداری وحمل و نقل جاده ای)
2. http://www.mrt.ir(وزارت راه و ترابری)
3. http://tarh.majlis.ir/(پایگاه اطلاع رسانی قوانین مجلس)
4. http://ghavanin.ir(دادگستری استان تهران پایگاه اطلاع رسانی قوانین)
5. http://www.cppo.ir(سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان)
6. http://www.shorayeasnaf.ir/(شورای اصناف کشور)
7. http://www.nbasnaf-tehran.com/fa(بازرسی ونظارت شورای اصناف کشور)
8. http://www.dolat.ir/(پایگاه اطلاع رسانی دولت)
9. http://www.moc.gov.ir/(وزارت بازگانی)
10. http://www.asnaf.ir/(مرکز امور اصناف و بازرگانان)
11. http://www.centinsur.ir/(بیمه مرکزی ایران)
12. http://www.cbi.ir(بانک مرکزی ج.ا.ا)
13. http://www.moe.org.ir(وزارت نیرو)
14. http://www.igmc.ir/(شرکت مدیریت شبکه برق ایران)
15. http://www.ict.gov.ir/(وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعالت)
16. http://www.cra.ir(سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی)

- منابع فصل سوم

- **منابع فارسی**

۱. شفیعی، افسانه و همکاران (۱۳۸۸)"طراحی و تدوین چارت تشکیلاتی مرکز رقابت ایران"طرح پژوهشی در مرکز مطالعات و پژوهشهای بازرگانی

- **منابع انگلیسی**

1. Alp Ali , Kılıç Salim (2004) “The Design of a Regulatory Regime to Achieve High Quality Regulation: An Evaluation of Turkey’s Regulatory System” The ISE Review ,Volume: 10 No: 37

2. Barnes, Catherine A. (1983)Journey from Jim Crow: The Desegregation of Southern Transit,Columbia University Press,
3. Bryner C. Gary(1987) Regulatory Reform in the United States: A Comparative Perspective, International Review of Administrative Sciences 1987; 53; 197
4. Borenstein Severin and Rose Nancy L. (2006) How Airline Markets Work, Or Do They?:Regulatory Reform in the Airline Industry, Preliminary Draft
5. Böllhoff,Dominik(2002)" Developments in Regulatory Regimes– An Anglo-German
6. Bureau of Economic Analysis(2008) www.bea.gov
7. Bureau of Labour Statistics (2008) www.bls.gov
8. Business monitor online (2009),country reports
9. Comparison onTelecommunications, Energy and Rail", aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter,Bonn
10. Campos, Javier. Cantos ,Pedro Sánchez(1999) "Regulating Privatized Rail Transport "World Bank Policy Research Working Paper No. 2064
11. Clark, B. (1998). Political economy: A comparative approach. Westport, CT: Preager
12. Cetin Tamer, Oguz Fuat (2007) "The politics of regulation in the Turkish electricity market" Energy Policy 35 (2007) 1761–1770
13. Coen ,David. Héritier , Adrienne. Böllhoffm, Dominik (2002) "Regulating the Utilities:Business and Regulator Perspectives in the UK and Germany" Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society
14. Ferguson , McHenry(1967) Elements of American government", New York, McGraw-Hill
15. Delmas Magali Tokat Yesim(2003)" Deregulation Process, Governance Structuresand Efficiency: The U.S. Electric Utility Sector, RESEARCH PAPER SERIE ,Stanford
16. Digital Fact Pack, 2007 , adage.com/digital/article?article_id=116136
17. Economist intelegence report (2009):Germany, USA ,Turkey , UK
18. EI Sidlow, BM Henschen (1998) "Handbook of Selected Court Cases to Accompany West/Wadsworth's American Government Texts" Published in Wadsworth Pub Co
19. Gilardi Fabrizio(2005) "Agencies in Western Europe The

Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory" The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 598; 84
20. McNabb David E.(2005) Public Utilities Management Challenges for the 21st Century, Edward Elgar Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA
21. Stone, Richard D. (1991)" The Interstate Commerce Commission and the railroad industry: a history of regulatory policy". New York
22. Shane,Peter, Merrill, Richard; Mashaw, Jerry (2003), Administrative Law: The American Public Law Process pp.228-29
23. SEZEN. S (2007)" INDEPENDENT REGULATORY AGENCIES IN TURKEY:ARE THEY REALLY AUTONOMOUS?" Public Admin. Dev. 27, 319–332
24. Stern Jon (1999) Styles Of Regulation: The Choice of Approach to Utility Regulation in Central and Eastern Europe, City University London - Centre for Competition and Regulatory Policy - Department of Economics
25. Spychalski John C. Swan, Peter F. (2004) US rail freight performance under downsized regulation, Utilities Policy 12 (2004) 165–179
26. Studebaker John M (2000) Electricity retail wheeling Handbook"Tke Fairmont Press INC
27. Sosay Gul , Zenginobuz Unal (2007)Independence and Accountability of Regulatory Agencies in Turkey, ARAŞTIRMA RAPORU RESEARCH PAPERS
28. Scheb et al., (2002) Introduction to the American Legal System (The West Legal Studies Series), www.wildy.com
29. OECD (1999)"REGULATORY REFORM IN THE UNITED STATES" OECD Reviews of Regulatory Reform
30. OECD(2004) "GERMANY:Consolidating Economic and Social Renewal" OECD Reviews of Regulatory Reform
31. OECD (2002)"GOVERNMENT CAPACITY TO ASSURE HIGH QUALITY REGULATION" OECD REVIEWS OF REGULATORY REFORM
32. Ogus, Anthony(2004) " Comparing regulatory systems:institutions, processes and legal forms in industrialised countries" in the" Leading Issues in Competition, Regulation and Development" Published by Edward Elgar Publishing Limited

33. Öztürk, E. (2003). Türk İdare Sisteminde Rekabet Kurulunun Yeri ve Diğer Bağımsız İdari Otoritelerle Karşılaştırılması (The Status of the Competition Authority in Turkish Administrative System and Its Comparison with Other Independent Administrative Authorities). Ankara: Rekabet Kurumu.
34. NationMaster, Media Statistics, 2007, www.nationmaster.com
35. Wise Michael(1993) " THE ROLE OF COMPETITION POLICY IN REGULATORY REFORM" OECD Journal of Competition Law and Policy
36. U.S. Census Bureau , www.census.gov
37. U.S. Dept. of Homeland Security , www.dhs.gov
38. Zenginobuz Unal (2001) "Competition Policy in Turkey" ARAŞTIRMA RAPORU RESEARCH PAPERS
39. THATCHER MARK (1998) "Regulating the Regulators: The Regulatory Regime for the British Privatised Utilities" Lecturer in Public Administration and Public Policy, London School of Economics, Oxford University Press
40. Verhey,L Zwart,T(2003)"Agencies in European and Comparetive prespective " ,Intercentia,Antwerp

- منابع فصل چهارم

1. Donald W. Koran, "The Welfare Effects of Airline Fare Deregulation in the U.S," Journal of Transport Economics &Policy 18(may 1983):177-89
2. Kahn ,Alfred E, "Deregulation & Vested Interests: The Case of Airlines" in Roger G.Noll&BruceM.Owen, eds., The Political economy of Deregulation(Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1983), p.140.
3. David R. Graham, Daniel P. Kaplan, & David S. Sibley, "Efficiency & Competition in the Airline Industry," Bell Journal of Economics 14 (Spring 1983): 118-38
4. Steven A. Morrison & Clifford Winston, the Evolution of the Airline Industry (Washington, D.C. Brookings Institution, 1995)
5. Steven Morrison & Clifford Winston, the Economic Effects of Airline Deregulation (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1989)
6. Steven Morrison & Clifford Winston, Enhancing the Performance of

the Deregulated Transportation Systems (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1986)
7. M.E.Beesley, "Commitment, sunk costs, and entry to the airline industry, Reflections on experience" 1986
8. Simat, Helliesen & Eichner, inc., "The Intrastate Air Regulation Experience in Texas & California" Paul W. MackAvoy & John W. Snow, eds., "Regulation of Passenger Fares & Competition Among the Airlines"(Washington, D.C.: American Institute for Public Policy Research, 1977)
9. Douglas W. Caves, Laurits R. Christensen, et al, "An Assessment of the Efficiency Effects of U.S Airlines Deregulation via an International Comparison" in Elizabeth E. Bailey, ed. Public Regulation: New Perspectives on Institutions & Policies (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1987)
10. Nancy L. Rose, "Fear of Flying? An Economic Analysis of Airline Safety", Journal of Economic Perspectives 6, (spring 1992), 75-94
11. Ian Savage , International Handbook on Economic Regulation, chapter 16, in "Economic Regulation of Transport: Principles & Experience" Cheltenham, UK – Northampton, MA, U.S.A 2006
12. Wolfran, Catherine, "Competitive Bidding For the Early US Airmail Routes", UC Berkeley and NBER, December 2004.
13. S. Ran Kim and A. Horn, "Regulation Policies Concerning Natural Monopolies in Developing and Transition Economies", United Nations, March 1999.
14. Sephen C Littlechild, "Competitive Bidding for a Long-term Electricity Distribution Contract", June 2001, University of Cambrige, UK.
15. Antonio Estache and Gines De Rus, "Privatization and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators", WBI Development Studies, 2000, World Bank.
16. Merton, Robert C. (1990) "The Financial System and Economic Performance." Journal of Financial Services Research 4, no. 4.
17. Herring, Richard J., and Robert E. Litan(1995)" Financial Regulation in the Global Economy"Washington, D.C.: Brookings Institution
18. Fama, Eugene F. (1985) "What's Different About Banks?" Journal of Monetary Economics 15: 29–39
19. Lewis, M. K(1991) "Theory and Practice of the Banking Firm." In

Survey of Monetary Economics, vol. 2, edited by C. Green and D. T. Llewellyn. London: Blackwell Press,
20. Gup, Benton (2000)"The new financial architecture: banking regulation in the 21st century" Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, Printed in the United States of America
21. IAIS(2003)" Insurance core principles and methodology" Principles No. 1
22. IAIS,(1997)"Guidance on Insurance Regulation and Supervision for Emerging Market Economies" Guidance Paper No. 1
23. OECD,(2001)" Insurance Regulation and Supervision in Latin America" OECD Proceedings
24. OECD,(2001)" INSURANCE REGULATIONAND SUPERVISION IN THE OECD COUNTRIES" Policy Issues in Insurance, No. 3
25. OECD (2003) "Insurance Regulation and Supervision in Latin America A COMPARATIVE ASSESSMENT"published books
26. Carmichael ,Jeffrey ,Pomerleano ,Michael(2002)" The Development and Regulation of Non-Bank Financial Institutions"World bank group,Washington.
27. Taylor, Michael W., and Alex Fleming. (1999) "Integrated Financial Supervision: Lessons from Northern European Experience." Policy Research Working Paper 2223. World Bank, Development Research Group, Private and Financial Sectors Development Unit, Washington, D.C., November. Processed.
28. Courtis, Neil, ed.(1999). How Countries Supervise Their Banks, Insurers, and Securities Markets. London: Central Banking Publications.
29. Heffernan , Shelagh (2005)" Modern Banking" John Wiley & Sons Ltd, England
30. Robinson ,Colin(2007)" Utility Regulation In Competitive Markets, Problems and Progress"Edward Elgar Publishing , UK
31. Luger Katrin (2002)" Chinese Railways Reform and Efficiency Improvement Opportunities" Publisher