

رگه‌آزایی عملکرد شرکت‌های خدمات عمومی

آزمون با اختیار بازار، قیمت‌گذاری و حدود اختیارات

نویسنده: اسکات هملینگ

فهرست مطالب

۱۸	پیش‌گفتار
۲۳	مقدمه
۲۷	درباره نویسنده
۲۹	فهرست اختصارات

فصل اول: فائزین رگولاتوری: اهداف، اختیارات، حقوق و مسئولیت‌ها

۳۳	۱. الف. اهداف رگولاتوری
	۱. ب. اهداف فائزین رگولاتوری
	۱. ب. ۱. اختیارات
	۱. ب. ۲. مسئولیت‌ها
	۱. ب. ۳. حقوق
	۱. ب. ۴. روش‌ها
	۱. ج. موضوعات و منابع قانون رگولاتوری
	۱. ج. ۱. موضوعات
	۱. ج. ۲. منابع

بخش اول: ساختار بازار: از انحصار تا رقابت - چه کسی می‌تواند چه چیزی را به چه شخصی بفروشد؟

فصل دوم: الگوی قدیمی انحصار ارائه خدمات عمومی

۵۱	۲. الف. حق امتیاز خرده‌فروشی انحصاری
	۲. الف. ۱. بیان انحصار در قانون
	۲. الف. ۲. هفت شکل مختلف انحصار
	۲. الف. ۲. الف. خدمات جدید ارائه‌شده توسط شرکت‌های غیرمتصدی
	۲. الف. ۲. ب. تامین خدمات توسط خود مشتریان

۲. الف. ۲. ج. تامین خدمات گروهی

۲. الف. ۲. د. شرکت‌های خدمات عمومی دارای امتیازهای انحصاری در مناطق

مجاور به عنوان رقیب: رقابت محلی و حاشیه‌ای

۲. الف. ۲. ه. حق امتیاز انحصاری برای یک خدمات خاص

۲. الف. ۲. و. رقابت برای حق امتیاز انحصاری

۲. الف. ۲. ز. عدم انحصار قانونی

۲. الف. ۳. فسخ حق امتیاز

۲. الف. ۳. ۱. اختیار فسخ

۲. الف. ۳. ۲. توجیه فسخ

۲. الف. ۴. گزینه‌ها: رگولاتوری برای مسئولیت امتیاز انحصاری

۲. ب. تعهد ارائه خدمات

۲. ب. ۱. هدف مبارزه با تبعیض

۲. ب. ۲. هدف دسترسی شهروندان

۲. ب. ۳. هدف توسعه اقتصادی

۲. ب. ۴. محدودیت‌های ارائه خدمات

۲. ب. ۵. قراردادهایی که تعهد را تضعیف می‌کنند.

۲. ج. پذیرفتن قوانین رگولاتوری

۲. د. کیفیت خدمات

۲. د. ۱. مبانی قانونی

۲. د. ۲. مولفه‌های کیفیت: قدیمی و جدید

۲. د. ۳. الزامات رگولاتوری

۲. د. ۳. الف. منابع قانونی: مقررات، قوانین و فرمان‌ها

۲. د. ۳. ب. انواع الزامات رگولاتوری: ورودی‌ها و نتایج

۲. د. ۳. ج. اصلاحات: مجازات‌های مالی و اقدامات جهت‌دار

۲. د. ۳. د. محدودیت "امتیازهای ویژه مدیریت"

۲. ه. حق استفاده از املاک خصوصی برای ارائه خدمات عمومی

- ۱.۵.۲. اختیارات، اهداف و محدودیت‌ها
- ۲.۵.۲. اصطکاک بخش‌های عمومی و خصوصی
- ۳.۵.۲. نقش دولت فدرال
- ۴.۵.۲. مسئولیت محدود در قبال سهل‌انگاری/قصور
- ۱.۶.۲. محدودیت عمومی و توجیهات آن
- ۲.۶.۲. طرفین و دفاعیات
- ۳.۶.۲. ۱. استثنائات قوانین عمومی
- ۲.۶.۲. ۴. عدم مصدنیت: سهل‌انگاری فاحش
- ۲.۶.۲. ۵. اراۀ ظات دی-ایالتی

فصل سوم: اعطای مجوز رقاات

- ۳.الف. خلاصه‌ای از پیشینه تاریخی
 - ۳.الف.۱. برق
 - ۳.الف.۲. گاز
 - ۳.الف.۳. مخابرات
 - ۳.الف.۴. سه متغیر
- ۳.ب. از بین بردن انحصار قانونی در بخش خرده‌فروشی
 - ۳.ب.۱. حق امتیاز (فرانشیز) انحصاری
 - ۳.ب.۲. تعهد ارائه خدمات^۱
 - ۳.ب.۳. پذیرش رگولاتوری^۲
 - ۳.ب.۴. کیفیت خدمات
 - ۳.ب.۵. اجازه استفاده از املاک خصوصی جهت ارائه خدمات عمومی^۳
 - ۳.ب.۵.الف. نوع فروشنده

1- obligation to serve

2- consent to regulation

3- eminent domain powers

۳.ب.۵.ب. نوع فن آوری

۳.ب.۶. مسئولیت محدود برای سهل انگاری

۳.ج. پرسش های قانونی

۳.ج.۱. تعاریف: "هزینه های غیر قابل جبران" و "سودهای آتی"

۳.ج.۲. انتظار سهام داران از سودهای آتی

۳.ج.۲.الف. قرارداد غیررقابتی

۳.ج.۲.ب. هیچ قراردادی مانع رقابت نمی شود.

۳.ج.۳.۱. بازار سهام داران از بازگشت هزینه های غیر قابل جبران

۳.ج.۳.الف. تصرف،

۳.ج.۳.۲. قانون موضوعه (رویه قضایی)

۳.ج.۳.ج. نتایج یا استثنای اتخاذ شده

۳.ج.۳.۱. عمده فروشی به

۳.ج.۳.۲. خرده فروشی برق

۳.ج.۳.۳. خط لوله های گاز طبیعی

۳.ج.۳.۴. مخابرات

۳.ج.۳.د. بند قرارداد

۳.ج.۴. نتیجه گیری درباره استدلال های قانونی

فصل چهارم: بهینه ساختن رقابت

۴.الف. رقابت بهینه: تعاریف، اهداف و معیارها

۴.الف.۱. تعریف رقابت

۴.الف.۲. اهداف رقابت

۴.الف.۳. رقابت بهینه: معانی و روش های سنجش

۴.ب. جداسازی: کاهش کنترل متصدی بر "تاسیسات ضروری"

۴.ب.۱. تعریف جداسازی

۴.ب.۲. اصل ضدتراست^۱

۴.ب.۲.الف. انحصار طلب‌هایی که ممکن است به طور انحصاری عمل نکنند.

۴.ب.۲.ب. منشاء نظریه تاسیسات ضروری

۴.ب.۲.ج. نمونه‌هایی از تاسیسات ضروری

۴.ب.۲.د. امتناع متصدی در به اشتراک گذاری تاسیسات ضروری: توجیه کسب و کار

۴.ب.۲.ه. نقش ضدتراست در رگولاتوری خدمات عمومی

۴.ب.۳. مبنای قانونی: ممنوعیت "ترجیح بلامرّج"^۲

۴.ب.۴.الف. عرضه‌فروشی گاز و برق

۴.ب.۴.ب. خدمات گرمایش و سرمایش

۴.ب.۴.ج. مخابرات^۳

۴.ب.۴.د. محدودیت‌های متصدی در تعهد به اشتراک گذاری تاسیسات

۴.ب.۴.ه. نرخ‌های جداگانه برای بی‌سرفه رقابتی

۴.ب.۴.الف. تفکیک هزینه

۴.ب.۴.ب. عنصر کلی هزینه‌های افزایشی بلند مدت

۴.ب.۵. جداسازی برای کاهش وسوسه

۴.ب.۵.الف. جداسازی عملکردی

۴.ب.۵.ب. جداسازی شرکتی

۴.ب.۵.ج. نظام‌نامه اخلاقی

۴.ب.۵.د. انتقال نظارت به یک نهاد مستقل

۴.ب.۵.ه. واگذاری^۲

۴.ب.۶. اثرات جداسازی بر اقتصادهای عمودی

1- antitrust

۲- undue preference = ترجیح بلامرّج بدین معناست که یکی از دو امر مساوی از جمیع جهات، بدون دلیل قابل قبول و روشنی بر دیگری رجحان یابد.

۳- divestiture = تقسیم یک واحد یا بنگاه اقتصادی بزرگ به چند واحد یا بنگاه کوچک‌تر یا واگذاری و فروش بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی.

- ۴.ب.۶.الف. خدمات جانبی در صنعت برق و از بین رفتن بهره‌وری
- ۴.ب.۶.ب. اطلاعات بازاریابی گاز
- ۴.ب.۶.ج. مخابرات؛ از شرکت‌های تابعه و غیرتابعه تا باند پهن
- ۴.ب.۷.۱. تاسیسات گلوگاهی و تنش‌های جدید
- ۴.ب.۷.الف. باند پهن
- ۴.ب.۷.ب. شبکه هوشمند
- ۴.ج. کاهش موانع موجود بر سر راه ورود نهادهای غیرتاسیساتی
- ۴.ج.۱. حریف موانع موجود بر سر راه ورود
- ۴.ج.۲. مزایای ورود به بازار
- ۴.ج.۳. اولویت‌ها و تنبیهات به مشتریان
- ۴.ج.۴. قراردادهای بلندمدت
- ۴.ج.۵. موانع ورود در بازار ماهیچه‌ای عمومی تحت نظارت رگولاتوری
- ۴.ج.۵.الف. تغییر تامین کنندگان
- ۴.ج.۵.ب. صدور صورت حساب ماهانه
- ۴.ج.۵.ج. اطلاعات موجود درباره مشتریان
- ۴.ج.۵.د. نام شرکت متصدی

فصل پنجم: نظارت بر رقابت برای مقابله با رفتار ضدرقابتی

- ۵.الف. قیمت‌گذاری ضدرقابتی
- ۵.الف.۱. فشار بر (انقباض) قیمت^۱
- ۵.الف.۲. قیمت‌گذاری نابودکننده
- ۵.ب. فروش مشروط
- ۵.ب.۱. تعریف و مثال‌ها
- ۵.ب.۲. "فروش مشروط فن‌آوری" در صنایع خدمات عمومی
- ۵.ج. ایجاد اختلال در بازار

د. بازننگری در تفکیک

د. سناریوی رقابت کافی

د. سناریوی رقابت ناکافی

۲۹۳

بخش دوم: قیمت گذاری: فروشندگان تا چه اندازه می‌توانند هزینه در یافت کنند و چه کسی در این باره تصمیم گیرنده است؟

۲۹۷

فصل ششم: "قیمت‌های عادلانه و منطقی" در بازارهای غیر رقابتی:
نرخ‌های هزینه محمول که توسط نهاد رگولاتوری تعیین می‌شوند.
عالف. معادلات تعیین نرخ

عرب. قیمت‌های "عادلانه و منطقی" به چه معنا است؟

عرب. ۱. هدف قانونی: حمایت از منافع - بیدار و فروشنده

عرب. ۲. محدودیت قانونی: بند تصرف

عرب. ۲. الف. وظیفه رگولاتوری: ابرام گذاشتن به انتظارات قانونی سهام‌داران

عرب. ۲. الف. ۱. انتظار اساسی: فرصت‌های بازده مناسب و عادلانه

عرب. ۲. الف. ۲. انتظار اتخاذ رویه مناسب و صرفه استماع

عرب. ۲. ب. محدودیت‌های انتظارات قانونی سهام‌داران

عرب. ۳. تشخیص نهاد رگولاتوری طبق استاندارد "عادلانه و منطقی"

عرب. ۴. نقش قانون‌گذار، کمیسیون و دادگاه

عرج. اقدامات و انفعالات نسنجیده: چه کسی هزینه ناکارآمدی و اتلاف هزینه‌ها و منابع را می‌پذیرد؟

عرج. ۱. اصول احتیاط

عرج. ۲. اقدامات نسنجیده

عرج. ۲. الف. عملکرد ضعیف با توجه به شاخص‌های عینی

عرج. ۲. ب. عدم موفقیت در استفاده از روش‌های مدیریت منطقی

ع.ج.۲. عدم موفقیت در نظارت بر پیمانکاران و کارکنان
 ع.ج.۳. عدم موفقیت در تعریف راهکارهایی برای جبران خسارت توسط
 تامین کنندگان خطا کار
 ع.ج.۴. عدم توجه به انتقادهای رسمی

ع.ج.۳. انفعال نسجیده

ع.ج.۳. الف. راه حل جبران هزینه‌های تحقق نیافته
 ع.ج.۳. ب. قیاس جبران هزینه‌های تحقق نیافته: چه کسی از ظرفیت فروخته شده
 بهره‌مند می‌شود؟

ع.ج.۱. دفاع در برابر ممنوعیت: "حق امتیاز مدیریت"
 ع.ج.۵. مسئولیت ارائه مدارک برای اثبات اقدامات سنجیده و نسجیده
 ع.ج.۵. الف. عدم کلی: فرض قانونی قابل انکار^۱ در مورد احتیاط
 ع.ج.۵. ب. احترام به تخصص شرکت خدمات عمومی
 ع.ج.۶. پیامدهای مالی عدم پذیرش هزینه‌ها
 ع.د. اقدامات عاقلانه به همراه نتایج غیراقتصادی: چه کسی هزینه‌های به وجود آمده در صورت
 بدشانسی را تقبل می‌کند؟

ع.د.۱. اقدام سنجیده تضمین کننده جبران هزینه‌ها نیست
 ع.د.۲. سه نقطه بر روی طیف تخصیص ریسک
 ع.د.۳. چهار محدودیت موجود بر سر راه اقدامات رگولاتوری

ع.ه. تغییرات در مبانی هزینه‌ها

ع.ه.۱. نرخ‌های منطقه‌ای

ع.ه.۲. سقف قیمت‌ها

ع.ه.۳. شکل‌های جایگزین رگولاتوری

ع.و. انحراف از مبانی هزینه

ع.و.۱. آیا انحراف از هزینه‌ها برای دستیابی به یک هدف قانونی لازم است؟

ع.و. ۲. چگونه نرخ با هزینه مقایسه می‌شود؟

ع.و. ۳. سست شدن ارتباط میان نرخ و نتیجه

۳۶۵

فصل هفتم: قیمت‌های «عادلانه و منطقی» در بازارهای «رقابتی»:

نرخ‌های بازار-محوری که توسط فروشندگان تعیین می‌شوند.

۷.الف. قیمت‌های تعیین‌شده توسط فروشندگان می‌توانند «عادلانه و معقول» باشند-مشروط بر

این که فروشندگان قدرت خاصی در بازار برخوردار نباشد.

۷.ب.۱. مسپ‌های احتراز از رگولاتوری

۷.الف.۲. حده‌فرای برق: بررسی تک‌تک فروشندگان

۷.ب. نظارت و حل اختلاف: به‌منظور جلوگیری از کسب قدرت در بازار، رگولاتوری

باید به ارزیابی و نظارت بپردازد.

۷.ب.۱. تعهد ارزیابی

۷.ب.۲. تعهد نظارت

۷.ج. قانون نهادهای تکنیک‌ها و روش‌هایی برای ارزیابی و نظارت

۷.ج.۱. ارزیابی فروشندگان

۷.ج.۱.الف. ارزیابی قدرت بازار افقی و عمودی

۷.ج.۱.الف.۱. قدرت بازار افقی

۷.ج.۱.الف.۲. قدرت بازار عمودی

۷.ج.۱.ب. سایر موانع ورود

۷.ج.۱.ب. معاملات شرکت‌های وابسته

۷.ج.۲. نظارت بر فروشندگان و مجازات متخلفان

۷.د. آیا نرخ‌ها در زمان کمبود عادلانه و منطقی هستند؟

۷.ه. آینده نرخ‌های بازار-محور

۳۸۹

فصل هشتم: تبعیض: چه زمانی جانبداری «تابه‌جا» است؟

۸.الف. تبعیض تابه‌جا

۸الف.۱. تفاوت نرخ‌ها بر اساس تفاوت هزینه‌ها توجیه نمی‌شود.

۸الف.۲. تفاوت نرخ‌ها با تاثیر صد رقابتی

۸ب. تبعیض به جا

۸ب.۱. مشخصات مشتریان مختلف

۸ب.۲. راهبردهای مختلف توافق و پیشینه قراردادها

۸ب.۳. تخفیف قیمت به منظور حفظ مشتریان

۸ب.۴. تفاوت‌های محصولات

۸ج. تخریب رینه در داخل سیستم‌های شرکت‌های هلدینگ

۸ج.۱. سیستمی که صورت متمرکز به برنامه‌ریزی و اداره دارایی‌های شرکت‌های

خدمات عمومی

۸ج.۲. سیستم‌هایی که کتب و کار خدمات عمومی و غیر عمومی را با هم ترکیب می‌کنند.

فصل نهم: اصل نرخ ثبت‌شده: "نرخ ثبت‌شده" تنها نرخ قانونی است. ۴۰۹

۹الف. نرخ ثبت‌شده: اهداف و اصول

۹ب. تصمیمات کمیسیون برای دادگاه‌ها الزام‌آور است.

۹ب.۱. دادگاه‌های فدرال

۹ب.۲. دادگاه‌های ایالتی

۹ج. تصمیمات کمیسیون فدرال برای کمیسیون‌های ایالتی الزام‌آور است.

۹د. کمیسیون باید به نرخ‌های خود احترام بگذارد.

۹ه. استفاده از نرخ‌های بازار-محور

۹ه.۱. عدم کارایی قانون ضد تراست و خسارات قرارداد

۹ه.۲. در صورت نقض نرخ‌های بازار-محور توسط فروشنده، "عطف به ماسبق" مجاز

است.

۹و. استفاده از قانون ضد تراست

۹ز. استفاده از ضوابط و شرایطی غیر از نرخ‌گذاری

۹ح. تقلب مانعی بر سر راه اجرای اصل نرخ ثبت‌شده محسوب نمی‌شود.

۱۰الف. سه مبنای مختلف

۱۰الف.۱. مبنای مبتنی بر قانون

۱۰الف.۲. مبنای مبتنی بر قانون اساسی

۱۰الف.۳. مبنای مبتنی بر سیاست گذاری

۱۰ب. چهار توضیح مختلف

۱۰ب.۱. پرداخت مالیات کمتر از میزان برآوردشده

۱۰ب.۲. تفاوت‌های استهلاک مالیاتی

۱۰ب.۳. "عُدور" در رت حساب مستقیم" برای هزینه‌های تولید گاز

۱۰ب.۴. هزینه‌های "مختص" دیگر

۱۰ج. هفت استثناء

۱۰ج.۱. "اطلاعیه قبلی" رگولاتور

۱۰ج.۲. "تعویق" هزینه‌های خدمات عمومی

۱۰ج.۳. معاملات شرکت‌های وابسته

۱۰ج.۴. هزینه‌هایی که پیش‌بینی آن‌ها سخت است

۱۰ج.۵. خود-اصلاحی کمیسیون

۱۰ج.۶. لغو قضایی تصمیمات کمیسیون درباره نرخ‌ها

۱۰ج.۷. استرداد سودهای غیرقانونی

پیمان دستخوش اصلاحات دولتی می‌شود؟

۱۱الف. اصل: کمیسیون نمی‌تواند به طرفین اجازه دهد از تعهدات قراردادی خود عدول کنند.

۱۱ب. استثنای "منافع عمومی"

۱۱ج. یک استاندارد - فرض قانونی قابل انکار

۱۱د. سه راه برای حفظ و تحکیم جایگاه نهاد رگولاتوری

۱۱ه. فرار از احتمال: تقلب، اجبار و بی‌قانونی

۱۱.و. کاربردهای خاص

۱۱.و.۱. قراردادهای بازار-محور

۱۱.و.۲. اشخاص غیر از صاحبان امضاء^۱

۱۱.و.۳. کاربرد این اصل در مورد تعرفه‌ها

۴۷۷

بخش سوم: اختیارات: ایالتی، دولتی و آینده

۴۷۹

فصل در زده .۱. رابطه فدرال-ایالتی

۱۲.الف. محدودیت‌های تصمیم فدرال

۱۲.الف.۱. قاعده تدریج

۱۲.الف.۱.ب. در حوزه اختیارات تجاری کنگره

۱۲.الف.۱.ب. خارج از حوزه اختیارات تجاری کنگره

۱۲.الف.۲. متمم دهم

۱۲.الف.۳. اختیار قانونی نهاد

۱۲.ب. محدودیت‌های اقدام ایالتی

۱۲.ب.۱. بند تجارت "غیرفعال"

۱۲.ب.۱.الف. تبعیض

۱۲.ب.۱.ب. مسئولیت

۱۲.ب.۲. اصل برتری

۱۲.ب.۲.الف. حق تقدم صریح

۱۲.ب.۲.ب. به دست آوردن حق تقدم در حوزه‌های مختلف

۱۲.ب.۲.ج. تعارض در حق تقدم

۱۲.ب.۲.ج.۱. به طور کلی

۱۲.ب.۲.ج.۲. بررسی خرید خرده از شرکت خدمات عمومی طبق قراردادهای

حقوقی کمیسیون فدرال رگولاتوری انرژی توسط دولت

۱۲. ب. ۲. د. استنباط در برابر حق تقدم
۱۲. ج. رگولاتوری در داخل محدوده‌ها: ۶ مدل تعامل فدرال-ایالتی
۱۲. ج. ۱. تقسیم‌بندی‌های واضح و مشخص
۱۲. ج. ۱. الف. بین ایالتی-درون ایالتی
۱۲. ج. ۱. ب. خرده‌فروشی-عمده‌فروشی
۱۲. ج. ۱. ج. مجتمع-مجزا
۱۲. ج. ۱. د. انتقال-توزیع
۱۲. ج. ۱. ه. توزیع محلی و سیستم انتقال انرژی عمده
۱۲. ج. ۲. پشتیبانی دولت فدرال از ایالت‌ها
۱۲. ج. ۳. پشتیبانی ایالت‌ها، دولت فدرال
۱۲. ج. ۴. هیئت‌های تنظیم
۱۲. ج. ۵. پیمان‌های منطقه‌ای
۱۲. ج. ۶. تداخل حوزه‌های قضایی

فصل سیزدهم: آینده اختیارات قانونی

۱۳. الف. ساختار بازار
۱۳. الف. ۱. ارزیابی ترتیبات جایگزین
۱۳. الف. ۲. تعریف خدمات اجباری
۱۳. الف. ۳. خدمات جهانی
۱۳. الف. ۴. ویژگی‌های دیگر
۱۳. ب. قیمت‌گذاری
۱۳. ج. روابط قضایی ایالتی-فدرال
۱۳. ج. ۱. وابستگی‌های متقابل
۱۳. ج. ۲. تعهد ارائه خدمات
۱۳. ج. ۳. آمادگی زیرساخت‌ها
۱۳. د. ساختار شرکت و تغییر کنترل کنندگان

پیش‌گفتار

مفهوم رگولاتوری در سال‌های اخیر در ادبیات اقتصادی ما فراوان شنیده می‌شود. این مفهوم به چه معنا است، مکانیسم آن چیست و چه حوزه‌هایی را در بر می‌گیرد؟ به طور کلی، رگولاتوری در لغت به معنی کنترل و هدایت بر اساس قاعده، اصل، روش یا قانون است. بنابراین، به طور اختصار می‌توان گفت که نهاد رگولاتوری بر اساس قانون، جهت نظارت و کنترل و حصول اطمینان از انطباق با مقررات قانونی و دستیابی به اهداف مورد نظر شکل می‌گیرد. رگولاتوری (Regulation) به معنای تنظیم رفتاری به قصد اصلاح و هدایت به حد مطلوب است، اما معنای دیگر آن مقررات است. در زبان انگلیسی، این کلمه به نوعی استفاده می‌شود که کاربرد مقررات‌گذاری نیز اشاره دارد. در بسیاری از موارد، «تنظیم مقررات» به عنوان معادل این کلمه در زبان فارسی و اداری ما انتخاب شده است (مانند سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی ایران).^۱ از آنجا که محدوده فعالیت‌های نهاد رگولاتوری بسیار گسترده است (وضع مقررات، نظارت بر اجرای آن، کمک به ایجاد رقابت آزاد، رفع موانع موجود بر سر راه ورود رقبای جدید به بازار، جرمه متخلفان، حل اختلافات و غیره)، اغلب مقررات تنها یکی از وظایف آن به شمار می‌رود و معنای فارسی انتخاب‌شده نمی‌تواند معادل دقیقی برای آن باشند، به همین دلیل، در این کتاب از معادل بین‌المللی «رگولاتوری» برای آن استفاده شده است.

ضرورت ایجاد نهاد رگولاتوری

همه بخش‌های اقتصادی نیاز به رگولاتوری دارند تا سازمان‌دهی شده و از ایجاد اختلاف و بی‌نظمی در آن‌ها جلوگیری به عمل آید. ایجاد یک نهاد رگولاتوری برای نظارت بر روابط حاکم بین شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی ضروری است. این نهاد باید به صورت مستقل برای تعیین تعرفه‌ها، مقررات، ارائه خدمات بهینه مستمر و بدون تبعیض به مشتریان بر اساس قانون در کنار سازمان‌های دولتی تشکیل شود.

یکی از پرسش‌هایی که اغلب مطرح می‌شود این است که رابطه نهاد رگولاتوری و حاکمیت به چه نحوی است؟ آیا این نهاد جزئی از حاکمیت است؟ آیا یک دستگاه دولتی، مقررات مورد نظر را تنظیم می‌کند؟ آیا

می‌توان این نهاد را به قوه مقننه متصل کرد؟ در حال حاضر، در اغلب کشورها، نهادهای رگولاتوری توسط دولت انتخاب شده و بودجه مورد نیاز آن‌ها نیز توسط دولت تخصیص داده و کنترل می‌شود. در بسیاری از حالات، مرزبندی بین دولت، یا حتی نهاد قانون‌گذار و نهاد رگولاتوری بسیار دشوار است. مجلس‌های کشورها قوانینی وضع می‌کنند که در کل کشور و در همه بخش‌ها لازم‌الاجرا هستند. دولت‌ها، بر اساس این قوانین، اقدام به تدوین مقررات جزئی‌تری می‌کنند. در عین حال، نهادهای رگولاتوری در یک حوزه معین، چارچوب‌ها و ضوابط لازم را تعریف می‌کنند.

از آن جا که سازمان‌های انحصاری دولت نیازی به رگولاتوری ندارند، هنگامی که بحث خصوصی‌سازی مطرح می‌شود، این نیاز به رت بسیار چشمگیری حس خواهد شد، چرا که معرفی رقبا در بازارهای تازه خصوصی‌شده این نیاز را بیشتر می‌کند. در واقع، رگولاتوری به عنوان مرجعی بین‌رقبای تازه‌وارد و شرکت‌های متصدی قدیمی عمل می‌کند. بنابراین، تکامل از حالت سیاست‌های انحصارگرایی بازارهای مختلف به حالتی رقابتی نیازمند مداخله قانون‌گذار است و بدون توجه به این مسأله، احتمال شکل‌گیری یک رقابت مناسب دیده نمی‌شود. به بیان دیگر، سر‌نوره گذار از بازارهای انحصاری به رقابتی، نقش رگولاتوری در سازمان‌دهی امور بسیار حیاتی و چشمگیر است.

اما آن‌چه در این میان مهم به نظر می‌رسد، غیرذینفع بودن و استقلال این رگولاتوری و جداسازی آن از دولت از یک سو و رقبای فعال در بازار از سوی دیگر است. چنین استقلال با ثبات بالا رفتن میزان تطابق مقررات با مقررات تجارت بین‌المللی خواهد شد. البته این عدم وابستگی، بست به ساختار قانونی، اقتصادی و فرهنگی هر کشوری متفاوت است. در سراسر جهان، تعداد نهادهای ملی رگولاتوری که مستقل هستند، زیاد نیست. به همین دلیل است که در بیشتر کشورها، این نهادها توسط دولت انتخاب و بودجه آن‌ها نیز توسط دولت تعیین و کنترل می‌شود. هر قدر میزان استقلال نهاد رگولاتوری از دولت بیشتر باشد، میزان بی‌طرفی آن هم بیشتر و فشارهای مداخله‌جویانه از ناحیه امور اجرایی یا سیاسی نیز کمتر می‌شود. توجه به عدم وابستگی این نهاد، به ویژه در جایی مهم است که دولت مسئولیت خصوصی‌سازی را بر عهده می‌گیرد. رسیدن به چنین استقلال، بستگی به اعتبار و قدرت نهاد رگولاتوری دارد. در نهایت، این استقلال به مفهوم عدم وابستگی این نهاد به قوانین و نهادهای حاکم بر کشور نیست، چرا که سازمان‌های رگولاتوری در مقابل مجلس و دولت مسئول هستند.

حیطه مسئولیت و فعالیت نهادهای رگولاتوری

امور انرژی و خدمات عمومی، اعم از برق، آب، گاز، مخابرات، به همراه بانک‌ها، خدمات درمانی، ایمنی و سلامت شغلی و عمومی، امنیت سایبری، محیط زیست، کالاها و خدمات مختلف موجود در بازار، وسایل نقلیه و..... حوزه‌های مختلفی هستند که به رگولاتوری نیاز دارند.

رگولاتوری در واقع، قانون نظارت و کنترل شرکت‌ها (به‌عنوان مثال، شرکت‌های خدمات عمومی یا همان یوتیلیتی‌ها) با هدف تأمین منافع عمومی است. در راستای تأمین منافع عمومی و منافع همه ذینفعان، رگولاتور، ایجاد می‌کند:

۱- شرکت‌های، خدمات می‌دهد. خدمات خود را به مشتریانی که در حوزه خدماتی آن‌ها قرار داشته و می‌توانند از عهده پرداخت هزینه‌ها، گونه خدمات برآیند، بدون تبعیض و به صورت ایمن و قابل اطمینان عرضه کنند؛

۲- در صورت عدم ارائه خدمات در حد قابل قبول، نهاد رگولاتوری می‌تواند طبق قانون و مقررات تصویب‌شده، شرکت عرضه‌کننده خدمات را جریمه، نقایص کرده و حتی نسبت به ابطال مجوز فعالیت آن اقدام کند؛

۳- شرکت‌های خدمات عمومی باید از سلامت مالی قابل قبول برخوردار باشند و با سندسازی و پنهان‌کاری‌های مختلف، میالنی بیش از حق واقعی خدمات ارائه‌شده، دریافت نکرده یا در حق جامعه و مردم اجحاف نکنند؛

۴- هزینه‌های ناشی از بازدهی نامناسب حاصل از فرسودگی و فن‌آوری‌های قدیمی، که از محل ذخیره استهلاک جبران نشده‌اند، تلفات بین راهی و غیره و نیز هزینه‌های ناشی از، وده‌ایست به حساب مصرف‌کنندگان منظور نشده و از مردم اخذ نگردد؛

۵- سود معقولی برای سرمایه منظور شود، به طور که، موجب جذب سایر سرمایه‌گذاران و رقابتی‌تر شدن بازار شود.

در واقع، وجود یک نهاد رگولاتوری همانند وجود یک توافق‌نامه قانونی میان دولت و شرکت‌های ارائه‌کننده خدمات مربوطه است، که بر طبق آن، شرکت ارائه‌کننده خدمات متعهد می‌شود که خدمات خود را به صورت ایمن، قابل اطمینان و بدون تبعیض و برابر تعرفه ارائه دهد. در مقابل، دولت یا نهاد رگولاتوری نیز

متعهد می‌شود تا تعرفه‌های مربوطه را بر اساس تمام هزینه‌های مشروع و قانونی این شرکت‌ها به گونه‌ای عادلانه و منطقی محاسبه کند که شامل سود معقولی برای آن‌ها باشد.

قیمت‌گذاری غیر اصولی که منافع ذینفعان و مصرف‌کنندگان را مد نظر قرار نمی‌دهد، نبود ارتباط شفاف بین شرکت‌های خدمات عمومی و مشتریان، عدم وجود بازار بانبات و دارای انحصار طبیعی، نبود بازار مالی شفاف، بهینگی، رقابتی و بدون تبعیض، تحمیل همیشگی هزینه‌های ناشی از فرسودگی تاسیسات تولید و شبکه انتقال به مشتریان و سوءمدیریت را می‌توان از جمله دلایل نیاز به ایجاد نهاد رگولاتوری برشمرد. در این راستا، روم است این‌ها، مورد نیاز این نهاد و ترکیب هیئت عالی رگولاتوری مشخص شود تا وظایف و محدوده اختیارات این نهاد بر کشور مورد مطالعه قرار گرفته و سپس به تصویب قانون گذار برسد.

نهاد رگولاتوری در ایران و سایر کشورها

سال‌های دهه ۱۹۸۰ میلادی، شروع موج خصوصی‌سازی در کشورهای مختلف دنیا بود. انگلستان پیشگام خصوصی‌سازی در جهان بوده و تا سال ۱۹۸۷، بخش قابل توجهی از دارایی‌های دولت آزاد و به بخش خصوصی واگذار شد. به این ترتیب، انگلستان در بخش خصوصی‌سازی در جهان مقام نخست را دارد.

در خاورمیانه نیز پاکستان از جمله کشورهایی بود که از اوایل دهه ۱۹۸۰، این عرصه روی آورد و سهام و مالکیت بخش‌های مختلفی از اقتصاد اعم از بانک‌داری، حمل و نقل، انرژی، ارزی، ارتباطات، نفت و گاز، راه‌آهن و بنادر را به بخش خصوصی که اغلب با مشارکت سرمایه‌گذاران خارجی ایجاد شده، منتقل کرد.

از آغاز دهه ۹۰ تا پایان سال ۱۹۹۷، نیمی از کشورهای عضو اتحادیه اروپا، بخشی از مالکیت دولتی را به خصوصی تبدیل کردند. شایان ذکر است در کشورهایی مانند آمریکا، کانادا، آلمان، ترکیه، بلغارستان و سایر کشورها، سازمان‌های رگولاتوری فعال هستند. البته طبق مطالعات موردی، نمونه‌هایی از رگولاتوری در ایران مشاهده شده است که عبارتند از شرکت ملی صنایع پتروشیمی، مخابرات، شورای شهر، بورس، بانک مرکزی، اتاق بازرگانی، کمیته ملی المپیک و نظام پزشکی. سیستم رگولاتوری در آمریکا بسیار تکامل یافته و پیشرفته است. رگولاتوری آمریکا ابتدا به صورت کمیسیون فدرال نیرو در سال ۱۹۳۰ وابسته به هیئت وزیران تأسیس شد. در ۱۹۳۵، تبدیل این کمیسیون به یک نهاد مستقل توسط رئیس جمهور و مجلس

سنا تایید شد. کنگره در سال ۱۹۷۷، قانون وزارت انرژی را با هدف یکپارچگی امور انرژی تصویب کرد ولی تاکید داشت کمیسیون فدرال رگولاتوری انرژی مستقل باقی بماند، در نتیجه وزارت انرژی فاقد قضاوت قانونی اداره امور شد. در سال ۲۰۰۵، در پی تصویب قانونی، قدرت این کمیسیون در اعمال جریمه برای اختلال در بازار برق و گاز طبیعی افزایش یافت. رئیس جمهور و کنگره نمی‌توانند تصمیمات کمیسیون را ملغی کنند.

برای تحقق اهداف مدنظر، نهاد رگولاتوری باید با ثبات، برخوردار از دانش کافی، مقتدر، بی‌طرف، سریع، مستقل و شفاف باشد. نتیجه حضور چنین نهادی، در نهایت به سود مردم و فعالان اقتصادی جامعه خواهد بود. اما این سازمان در مدت کوتاهی که از عمرش می‌گذرد با چالش‌های زیادی روبرو بوده و در این مدت شاهد فراز و نشیب‌های متعددی بوده است. در هر صورت، از آن جا که امروز در دنیا نهاد رگولاتوری نقشی خطیر و موثر دارد و به ویژه در زمینه خصوصی‌سازی و انجام پروژه‌های مشارکت عمومی-خصوصی (PPP) جایگاهی ویژه می‌یابد، توجه ویژه به این نهاد نوپا در ایران و تبیین وظایف و کارکردهای آن، به توسعه کشورمان کمک شایانی خواهد کرد.

در این راستا، بررسی جنبه‌های مهم رگولاتوری، از جمله، اهداف مبانی قانونی، محدودیت‌ها، موانع موجود، نقش رقابت در شکوفایی صنایع، افزایش کیفیت خدمات عمومی، روش‌های تعیین تعرفه‌ها، استانداردها، نقش رگولاتوری در افزایش مشارکت بخش خصوصی و سایر ابعاد آن را راه‌ت زیادی برخوردار است. به همین دلیل، در جهت آگاهی‌رسانی به همکاران و هم‌وطنان، این کتاب با عنوان «رگولاتوری عملکرد شرکت‌های خدمات عمومی» ترجمه و منتشر شد تا از منابع و تجارب کشورهای پیشرو، آگاهی‌ای که در این زمینه تجربه داشته‌اند، استفاده شود. امید است که این کتاب در جهت افزایش آگاهی سیاست‌گذاران و مدیران بخش‌های دولتی و خصوصی و روشن ساختن جنبه‌های مختلف حوزه رگولاتوری مفید واقع شود.

فرهاد مالکی-مترجم و ناشر