

نهادها و ابزارهای تنظیم‌گری و جایگاه آن در صنعت حمل‌ونقل ریلی؛ درس‌هایی برای ایران

فرشاد مومنی* و محمد عظیم‌زاده آرانی**

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۱/۳۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۲/۱۱

چکیده

امروزه تنظیم‌گری دولت از طریق نهادهای تنظیم‌گر به واسطه وجود شکست بازار در اقتصادهای مبتنی بر بازار، امری حیاتی به‌شمار می‌آید. صنعت حمل‌ونقل ریلی از جمله صنایعی است که به دلیل ویژگی‌های خاص آن، نظیر انحصار طبیعی، ماهیت چندمحصولی فعالیت، نقش خاص زیرساخت‌های آن و اثرات خارجی منجر به شکست بازار شده است و به همین دلایل، این صنعت نیازمند ایفای نقش نهادهای تنظیم‌گر است. این مقاله با روش تحلیلی-توصیفی در دو بخش تنظیم شده است؛ بخش نخست، مبانی، ماهیت و ابزارهای تنظیم‌گری را مورد بررسی قرار می‌دهد و بخش دوم به جایگاه نقش تنظیم‌گری و ابزارهای آن در صنعت حمل‌ونقل ریلی پرداخته و در نهایت، وضعیت تنظیم‌گری در صنعت حمل‌ونقل ریلی کشور ایران را مورد ارزیابی قرار داده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد ابزارهای تنظیم‌گری به حقوق عمومی رقابت و تنظیم‌گری بخشی به تفکیک بازارهای رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر قابل تقسیم هستند که هر یک کارکردهای جداگانه‌ای نسبت به یکدیگر دارند. صنعت حمل‌ونقل ریلی در بخش زیرساخت به واسطه ویژگی انحصار طبیعی، رقابت‌ناپذیر و بخش بهره‌برداری آن، رقابت‌پذیر به‌شمار می‌آید که کاربرد هر یک از این ابزارها در بخش‌های مربوطه ضروری به نظر می‌رسد. در ایران، هر چند با تصویب قانون دسترسی آزاد به شبکه ریلی، گام‌های اساسی برای تفکیک بخش‌های رقابت‌پذیر از رقابت‌ناپذیر و به رسمیت شناختن ابزارهای تنظیم‌گری برداشته شده، اما شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران به عنوان نهاد تنظیم‌گر با چالش‌های جدی از قبیل عدم استقلال، نبود سازوکار مناسب برای پاسخگویی و موازی‌کاری مواجه است.

طبقه‌بندی JEL: D24, G18

کلیدواژه‌ها: بازارهای رقابت‌پذیر، بازارهای رقابت‌ناپذیر، شکست بازار، نهاد تنظیم‌گر و حمل‌ونقل ریلی.

* دانشیار دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی، پست الکترونیکی: farshad.moneni@gmail.com

** دانشجوی دکتری اقتصاد نفت و گاز دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی - نویسنده مسئول،

پست الکترونیکی: azimzadeh.m34@gmail.com

۱- مقدمه

هر چند به لحاظ نظری در جریان غالب اقتصاد، بازار نقش اساسی ایفا می‌کند و این تصور وجود دارد که مکانیسم بازار زمانی بهترین عملکرد را از خود نشان می‌دهد که دولت در سازوکار آن مداخله‌ای نداشته باشد، اما تجربه‌های زیادی بیانگر این موضوع هستند که چنین طرز تفکری بسیار گمراه کننده است، چراکه چنین نگرشی، به خاطر بی‌توجهی یا کم توجهی به مقوله «شکست بازار» بوده است. به عبارت بهتر، در اقتصاد همیشه در برابر «شکست بازار»، «دولت حداقلی» مطرح شده، اما هیچ‌گاه نه شکست بازار و نه اندازه این دولت حداقلی تبیین نشده است و همواره این دو مقوله به مثابه جعبه سیاه‌هایی بوده که رمزگشایی نشده‌اند.

مطالعه در زمینه بازارها نشان می‌دهد «شکست بازار»، هر دو نوع بازار رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر را تهدید می‌کند. بنابراین هر یک از بازارهای رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر برای تصحیح شکست خود، نیازمند ابزارهایی متناسب با نوع خود هستند. حقوق عمومی رقابت به عنوان ابزار تنظیم‌گری بازارهای رقابت‌پذیر و تنظیم‌گری بخشی به عنوان ابزار تنظیم‌گری بازارهای رقابت‌ناپذیر به شمار می‌روند که هر یک از آن‌ها در نوع مداخله، مدت زمان و... تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای با یکدیگر دارند.

در بخش حمل‌ونقل ریلی نیز ویژگی‌های خاصی نظیر انحصار طبیعی، ماهیت چندمحصولی فعالیت، نقش خاص زیرساخت‌های آن و اثرات خارجی دست به دست یکدیگر می‌دهند تا این صنعت را با شکست بازار مواجه سازند. به واسطه شکست بازار در این صنعت، نمی‌توان این بازارها را به حال خود رها کرد، زیرا منجر به بروز رفتارهای ضد رقابتی خواهد شد. بنابراین، این صنعت نیازمند ابزارهای تنظیم‌گری در بخش‌های رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر خود است.

ماهیت، مبانی و ابزارهای تنظیم‌گری که در بخش اول مقاله به آن پرداخته خواهد شد، می‌تواند به خوبی جایگاه تنظیم‌گری در صنعت حمل‌ونقل ریلی را تبیین کند و بر این اساس، وضعیت تنظیم‌گری در صنعت حمل‌ونقل ریلی ایران، مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت.

مقاله حاضر درصدد است به این سوال پاسخ دهد که ابزارهای تنظیم‌گری چیست و چه جایگاهی در صنعت حمل‌ونقل دارند و در نهایت وضعیت کشور ایران در این زمینه، چگونه ارزیابی می‌شود. این پژوهش در راستای پاسخ به این سوال در هفت بخش تنظیم

شده است؛ پس از مقدمه، در بخش دوم به پیشینه پژوهش پرداخته شده است. بخش سوم به ارتباط میان حقوق و اقتصاد به عنوان پیدایش اصلی موضوع تنظیم‌گری اختصاص یافته است. بخش چهارم، ابزارهای تنظیم‌گری به تفکیک بازارهای رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر را مورد بررسی قرار داده است. بخش پنجم و ششم به ترتیب به جایگاه تنظیم‌گری در صنعت حمل‌ونقل ریلی و ارزیابی تنظیم‌گری در صنعت حمل‌ونقل ریلی پرداخته است و بخش نهمی مقاله با نتیجه‌گیری پایان می‌یابد.

۲- پیشینه پژوهش

پیشینه پژوهش در این مقاله به دو گروه قابل تقسیم است؛ گروه اول به منابع مرتبط با اقتصاد تنظیم‌گری و منابع و گروه دوم به تنظیم‌گری در صنعت حمل‌ونقل ریلی با تکیه بر تجارب کشورهای پیشرو اختصاص یافته که در جدول (۱) به اختصار به چند نمونه از این پژوهش‌ها اشاره شده است.

آنچه از معرفی کارهای پژوهشی مورد اشاره در جدول (۱) به دست می‌آید آن است که هر کدام جنبه‌ای از موضوع پژوهش حاضر را پوشش می‌دهند؛ گروه اول مطالعات که به اقتصاد تنظیم‌گری اختصاص یافته‌اند، هر چند فارغ از موضوع حمل‌ونقل ریلی به اهمیت تنظیم‌گری و ابزارهای آن پرداخته‌اند، اما زمینه لازم برای تجزیه و تحلیل جایگاه تنظیم‌گری در این صنعت را در بخش‌های بعدی مقاله فراهم می‌آورند. در مورد گروه دوم مطالعات که مربوط به تنظیم‌گری بخش حمل‌ونقل ریلی است باید گفت که در حوزه تنظیم‌گری در صنعت حمل‌ونقل ریلی مطالعات خارجی، پژوهش‌هایی در کشورهای دیگر به ثمر رسیده، اما به واسطه نظام متفاوت اقتصادی و حقوقی میان کشور ما و دیگر کشورهای موفق، نیازمند یک جرح و تعدیل است تا با ویژگی‌های اقتصاد کشور و به خصوص بخش حمل‌ونقل ریلی ایران سازگار شود. بنابراین بررسی ابزارهای تنظیم‌گری و جایگاه آن‌ها در حمل‌ونقل ریلی و واکاوی تجربیات کشورهای موفق در این عرصه و در نهایت ارزیابی حمل‌ونقل ریلی ایران از منظر تنظیم‌گری از نوآوری‌های این مقاله به‌شمار می‌رود که تاکنون در دیگر آثار داخلی و خارجی به آن پرداخته نشده است.

۱۰۰ فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، سال هفدهم، شماره ۶۶، پاییز ۱۳۹۶

جدول (۱) - خلاصه پیشینه پژوهش

نویسنده	عنوان پژوهش	سال	قلمرو پژوهش	
اقتصاد تنظیم‌گری	ابراهیمی	۱۳۹۴	تبیین لزوم دخالت نهادهای مستقل تنظیم‌گری در مدیریت و تنظیم بازارهای انرژی	
	یاوری	۱۳۹۳	مفهوم تنظیم‌گری حقوقی مطالعات حقوق تطبیقی	
	باقری و اصغر نیا	۱۳۹۲	نقش نهادهای تنظیم‌گر در خصوصی‌سازی صنایع خدمات عمومی	
	صادقی مقدم و غفاری فارسانی	۱۳۹۰	مطالعه تطبیقی در اهداف حقوق رقابت روح حقوق رقابت	
	دانی ^۱	۲۰۱۵	تبیین ابزارهای تنظیم‌گری رقابت و تنظیم‌گری اقتصادی، ساختن و اصلاح بازارها	
	یانگ ^۱	۲۰۱۰	سیر تطور دولت تنظیم‌گر دولت تنظیم‌گر	
	لوی ^۳ و اسپیلر ^۴	۱۹۹۴	هماهنگی نهادهای تنظیم‌گر با داشته‌های نهادی	
تنظیم‌گری در حمل‌ونقل ریلی	بازدار اردبیلی و شاکری	۱۳۹۳	تبیین ساز و کار مقررات‌گذاری در صنعت حمل‌ونقل ریلی	
	متظری و فرشیدنژاد	۱۳۸۷	تحلیل صنعت ریلی از منظر اقتصادی با تأکید بر شرایط رقابت و ورود به این صنعت	
	مارت‌لند ^۵	۲۰۰۶	بررسی صنعت حمل‌ونقل ریلی آمریکا از ۱۹۶۶ تا ۱۹۹۵	
	بیتزن ^۶	۲۰۰۳	پیامدهای معرفی رقابت برای شبکه‌های حمل‌ونقل ریلی	
	تامپسون ^۷	۲۰۰۳	تأثیر نوع مالکیت دولتی یا خصوصی بر نحوه عملکرد حمل‌ونقل ریلی	
	بامول ^۸	۲۰۰۰	پیامدهای معرفی رقابت برای شبکه‌های حمل‌ونقل ریلی	
	بامول و ویلیگ ^۹	۱۹۹۹	تأثیر محدودیت سقف قیمتی بر نهادهای و محصول نهایی	
	مک‌آوی ^{۱۰}	۱۹۶۵	فوائد تنظیم‌گری در حمل‌ونقل ریلی	
				اثرات اقتصادی تنظیم‌گری، کارتل‌های حمل‌ونقل ریلی و کمیسیون تجاری بین ایالتی

- 1- Dunne
- 2- Karen Yeung
- 3- Levy
- 4- Spiller
- 5- Martland
- 6- Bitzan
- 7- Thompson
- 8- Baumol
- 9- Willig
- 10- MacAvoy

۳- پیوند میان حقوق و اقتصاد زمینه‌ساز ضرورت بازار به تنظیم‌گری

با توجه به اینکه موضوع «تنظیم‌گری» در اقتصاد، ارتباط وثیقی با مقوله حقوق دارد، لازم است ابتدا منشا آن‌ها که به رابطه میان حقوق و اقتصاد برمی‌گردد، مورد بررسی قرار گیرد. یکی از مهم‌ترین زمینه‌های اصلی پیوند مباحث اقتصاد با حقوق، ریشه در این حقیقت دارد که این دو معرفت مانند سایر معارف بشری، ابعادی از زندگی فکری و یا اجرایی انسان را رقم می‌زند و جدا کردن آن‌ها و خط‌کشی بین آن‌ها غیرضروری و یا ناممکن است. اقتصاد نئوکلاسیک به عنوان جریان اصلی اقتصاد با تکیه بر امور بازارمحور و کارایی اقتصادی صرف، پیوند دیگر معارف با اقتصاد را یا به کلی کنار گذاشت و یا به صورت یک امر معین و داده‌شده فرض کرد (Sen, 1994). با ورود و رشد مکتب نهاد‌گرایان جدید در اقتصاد متعارف، اهمیت پیوند نهادهای حقوقی و امثال آن با اقتصاد مورد تاکید بیشتری قرار گرفت و کارهای کوز^۱ (۱۹۹۴) و نورث^۲ (۱۹۹۲) در این رابطه به تکامل بیشتر سنتزهای بین رشته‌ای مانند «حقوق و اقتصاد» کمک کرد.

در جریان غالب اقتصاد، این بحث مطرح می‌شود که بازار، محلی است که در آن مبادله صورت می‌گیرد و منظور از مکانیسم بازار هم، به طور عمومی نحوه تخصیص کالا و خدمات بر اساس عرضه و تقاضا به جای برنامه‌ریزی است. در جریان غالب اقتصاد به این توضیح اکتفا می‌شود و دیگر مباحث، فرض شده در نظر گرفته می‌شود. تجربه‌های بی‌شمار نشان می‌دهد چنین طرز برخوردی بسیار خسارت‌آفرین و گمراه‌کننده است. استروم^۳ (۲۰۰۸: ۸۳۵)، برنده جایزه نوبل اقتصاد در سال ۲۰۰۹، در این زمینه می‌نویسد: «وقتی که یک پژوهش‌گر این گزاره را بیان می‌کند که اجازه دهید فرض کنیم یک بازار رقابتی وجود دارد، قواعد شکل‌دهنده یک بازار، به ندرت شمرده می‌شوند».

نگاهی به تاریخچه علم اقتصاد نشان می‌دهد پیشگامان علم اقتصاد بسیار بیش از اندیشمندان کنونی جریان علم اقتصاد به بازار و قواعد آن توجه می‌کردند. به طور مثال، سن^۴ (۲۰۱۱: ۲۶۶) معتقد است که حتی در نگاه اسمیت نیز اقتصادهای بازاری موفق، نیازمند ارزش‌های متنوعی مانند اعتماد متقابل و اطمینان هستند. وی برای اثبات ادعای خود

1- Coase
2- North
3- Ostrom
4- Sen

به سخنی از اسمیت در کتاب «ثروت ملل» اشاره می‌کند که بیان می‌دارد: «تا زمانی که در کشوری خاص، افراد نسبت به بانک این باور را دارند که هر زمان اراده کنند، بانک می‌تواند وجه اوراق التزام مالی آن‌ها را پرداخت کند در واقع این اوراق همان نقش پول طلا و نقره را ایفا می‌کنند».

به باور شومپتر^۱ (۱۹۸۱: ۵۱۸)، دیگر اندیشمندان کلاسیک نیز به اهمیت نهادها واقف بودند، اما «در دسر تصریح چارچوب نهادی که مدنظرشان بود را متحمل نمی‌شدند و آن‌ها را مفروض در نظر می‌گرفتند».

در دوران معاصر این بحث که بازار و مکانیسم بازار فراتر از یک فرض ساده است توسط کوز (۱۹۹۲: ۷۱۷)، برنده جایزه نوبل در سال ۱۹۹۱ بررسی شد. وی در این زمینه می‌نویسد: «آنچه در بازار دادوستد می‌شود برخلاف آنچه اغلب اقتصاددانان تصور می‌کنند، اقلام فیزیکی نیست، بلکه حقوق انجام و تحقق کنش‌های مشخص و حقوقی است که افراد دارند و توسط نظام قانونی استقرار می‌یابد».

بنابراین جامعه‌ای که به دنبال تحقق رقابت در چارچوب اقتصاد مبتنی بر بازار باشد به تبع آن یک برنامه حقوقی را انتخاب خواهد کرد که بتواند به وسیله آن به اهداف آزادی‌طلبانه خود دست یابد. یکی از ابزارهای مهم اقتصاد آزاد، یک ساختار حقوقی است که فعالیت‌های اقتصادی را حمایت و تسهیل می‌کند (Renner, 1949: 49,52-3).

در ابتدا به خاطر تسلط جریان نئوکلاسیکی تصور می‌شد که هر چند ورود حقوق برای تحقق ساختار بازار امری لازم به‌شمار می‌رود، اما دامنه چنین رشته‌ای تنها باید به حقوق خصوصی محدود شود تا نقش دولت به حداقل خود برسد. در این چارچوب، نقش حقوق خصوصی این بود که یک سری سازوکارهای قاعده‌مند ارائه دهد که از طریق آن افراد بتوانند روابط و اعمال خود را شکل دهند. به عبارت بهتر، قواعد حقوق خصوصی به دنبال تقویت یک نظم خودجوش مورد نیاز اقتصاد مبتنی بر بازار بودند (باقری، ۱۳۸۵: ۴۹).

نهادگرایان و به ویژه نهادگرایان جدید برخلاف رویکرد نئوکلاسیک علاوه بر حقوق خصوصی برای حقوق عمومی نیز اهمیت زیادی قائل می‌شوند. در رویکرد آن‌ها، علاوه بر انگیزه‌های نفع‌طلبانه شخصی، نقش نهادها نیز در پیشرفت و کارکرد رشته مورد نظر واقع می‌شود و شرایط اجتماعی، فرهنگی و تاریخی و ملاحظات گروهی در امور اقتصادی و

1- Schumpeter

حقوقی تاثیرگذار است و همین باعث پررنگ‌تر شدن وجوه عمومی حقوق می‌شود، زیرا یک دشواری در مورد حقوق و اقتصاد در رویکرد نئوکلاسیک، وجود نوعی تناقض نظریه با جهان واقعی است؛ زیرا در این رویکرد، کارکرد اقتصاد در قالب انتخاب عقلانی به نوعی دستگاه حداکثرسازی نفع شخصی تقلیل می‌رود، اما در جهان واقعی با رفتارهایی از نوع دوستی و انگیزه‌های گروهی و خدمت به جامعه سروکار داریم.

علاوه بر این، تحلیل‌هایی که مبتنی بر نظریه بازی‌ها صورت گرفته است، نشانگر تاثیر مقوله نوع‌دوستی بوده و رفتار همکارانه بیشتر معلوم می‌شود. در قالب نظریه بازی‌ها، افراد رقیب با توجه به درکشان از رفتار دیگران در تلاش هستند که منافع مورد نظر خود را حفظ کنند. جالب توجه این است که یک پیام اصلی این نظریه آن است که اگر افراد با توجه به تمامی روابط و تعامل‌های فردی و اجتماعی مبادرت به همکاری کنند، بیشترین منافع را برای اجتماع فراهم خواهند آورد و از جمله خود آن‌ها نیز از یک منفعت بلندمدت و قابل اعتماد برخوردار خواهند شد (Kerkmeester, 1995).

بنابراین رویکرد عقلانی نئوکلاسیک با توجه به فرض‌های محدودکننده‌اش از جمله بازار کامل، اطلاعات کامل، ناکارآمدی مداخله دولت و موارد مشابه، نسبت به دیگر قرائت‌ها واقع‌گرایی کمتری دارد. (Cook, 1990; Green, 1994; Booth, 1993). از همین رو، توجه به حقوق عمومی و ضرورت مداخله دولت از منظر قرائت‌های دیگر حقوق و اقتصاد به ویژه رویکرد نهادگرایی، دلیلی بر شکست رویکرد نئوکلاسیکی تلقی می‌شود. رویکرد مداخله‌گرایانه از حقوق و اقتصاد بر دخالت و نظارت دولت در بازار تاکید دارد و رهاسازی بازار را مخدوش‌کننده کارایی می‌داند (Ogus, 1994).

۴- ابزارهای تنظیم‌گری به تفکیک بازارهای رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر

مطالعه در زمینه بازارها نشان می‌دهد که «شکست بازار» هر دو نوع بازار رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر را تهدید می‌کند. بازارهای رقابت‌پذیر به واسطه مواردی مانند انحصار (اجباری-قانونی) و بازارهای رقابت‌ناپذیر به خاطر دلایلی نظیر کالای عمومی و انحصار طبیعی با شکست مواجه می‌شوند. با عنایت به این مساله، حقوق عمومی رقابت به عنوان ابزار تنظیم‌گری در بازارهای رقابت‌پذیر و تنظیم‌گری بخشی به عنوان ابزار تنظیم‌گری بازارهای رقابت‌ناپذیر مورد استفاده قرار می‌گیرند (Dunne, 2015).

۴-۱- حقوق رقابت به عنوان ابزار تنظیم‌گری بازارهای رقابت‌پذیر

در بازارهای رقابت‌پذیر همان‌گونه که از اسمش پیداست، رقابت جزء لاینفک این بازارها به‌شمار می‌رود، اما همواره به خاطر کاستی‌های حقوق خصوصی نمی‌تواند رقابت را به ارمغان آورد، از این رو، منجر به تخریب رقابت می‌شود که نیاز به اجرای حقوق عمومی رقابت از سوی دولت را ضروری می‌سازد. در واقع حقوق رقابت ابزاری در دست دولت است تا به وسیله آن، نظام بازار را تقویت کند (Ogus, 1994: 30).

یکی از اساسی‌ترین مشکل‌های بازار این است که قادر نیست از تثبیت رفتارهای ضدرقابتهی فعالان عرصه اقتصاد آزاد جلوگیری کند. رفتارهای ضدرقابتهی موسسات تجاری می‌تواند به تمرکز بیش از حد ثروت اقتصادی در شرکت‌های اندکی منجر شود که اثرهای زیان‌باری بر رفاه کل جامعه به همراه دارد. از آنجا که وجود رقابت، فرض تعیین‌کننده‌ای در بازار است در صورتی که از بین برود، منجر به شکست بازار می‌شود، بنابراین به یکسری اقدامات خارج از نظام بازار نیاز است تا مانع تخریب رقابت شود (Fox and Sullivan, 1989).

بازارهای رقابت‌پذیر به عنوان محل حضور فعالان اقتصادی و تجاری، بیش از هر چیز نیازمند ضوابط و مقرراتی است تا از این طریق تجارت آزاد، برقرار و رقابت، تسهیل شود. بنابراین، وجود قواعد و مقررات تسهیل‌کننده رقابت و مقابله‌کننده با انحصار از شروط اساسی یک اقتصاد منسجم و مبتنی بر بازار بوده و بدیهی است که تدوین و قاعده‌مند کردن این فرآیند رسالت اصلی حقوق رقابت است.

۴-۲- بازارهای رقابت‌ناپذیر و ابزار تنظیم‌گری بخشی

آنچه تا به حال به شرح آن پرداخته شد مربوط به بازارهای رقابت‌پذیر بود که دولت از طریق حقوق عمومی رقابت به تنظیم‌گری این نوع بازارها می‌پرداخت، اما در برخی بازارها به خاطر برخی ویژگی‌ها نظیر انحصار طبیعی، رقابتی کردن این بازارها کار آسانی نیست و حتی در صورت رقابتی کردن چنین بازارهایی، خسارت آن برای عموم مردم بیشتر از منفعتی است که کسب می‌کنند. وجود انحصار طبیعی به واسطه دارا بودن ویژگی رقابت‌ناپذیری موجب شکست بازارهای رقابت‌ناپذیر می‌شود.

انحصار طبیعی معمولاً به دو دلیل در برخی کالاها و خدمات به وجود می‌آید؛ اول به دلیل نیاز به زیرساخت‌های بزرگ برای ایجاد تاسیسات عملیاتی، نظیر آنچه در شبکه‌های حمل‌ونقل و برخی از تاسیسات عمومی مورد نیاز است و دوم به علت وجود اثرات شبکه‌ای این نوع صنایع بر دیگر صنایع (7: Manuela, 2006). بنابراین، انحصار طبیعی ویژگی خاصی است که به‌طور عمومی از تابع تکنولوژی تولید بنگاه نتیجه شده و به‌طور طبیعی باعث می‌شود که در صنعت مورد نظر، امکان به وجود آمدن رقابت میسر نباشد. انحصار طبیعی در صنایعی وجود دارد که مقیاس اقتصادی در آن‌ها به قدری بزرگ است که تنها یک بنگاه واحد قادر است کل تقاضای بازار را تامین کند. در این صنایع با توسعه یک بنگاه که اغلب اولین بنگاه فعال در آن بخش است، رقابت به تدریج از بین می‌رود. بنابراین، در این صنایع، ممکن است انحصار از لحاظ اقتصادی کارآمدتر از رقابت باشد. به همین علت، انحصار طبیعی در زمره بازارهای رقابت‌ناپذیر قرار گرفته است (نیلی و همکاران، ۱۳۸۹: ۴۱).

چنین گفته می‌شود که دلیل وجود انحصار طبیعی در صنعتی خاص به وجود هزینه‌های اولیه نصب بالا و نیز هزینه‌های ثابت بالا در آن صنعت باز می‌گردد به نحوی که این امر باعث می‌شود در بلندمدت با افزایش میزان تولید، تابع هزینه متوسط بنگاه همواره نزولی بوده و در اصطلاح بازدهی نسبت به مقیاس در این صنایع همواره صعودی باشد. بنابراین، در چنین حالتی، در نهایت یک تولیدکننده واحد موفق می‌شود که نسبت به سایر تولیدکننده‌ها در مقیاس گسترده‌تر و با هزینه کمتر به تولید و ارائه کالا و خدماتی خاص پردازد و در نتیجه کل بازار را در دست گیرد. صنایع دارای ویژگی انحصار طبیعی، تحت عنوان کلی صنایع شبکه‌ای مورد شناسایی قرار گرفته‌اند که از آن میان می‌توان به صنایعی چون گاز و ... اشاره کرد (همان).

طرفداران وجود انحصار طبیعی به وجود آمدن رقابت در صنایع با ویژگی انحصار طبیعی را به ضرر مصرف‌کنندگان نهایی این خدمات دانسته و آن را دارای هزینه‌های اجتماعی گسترده می‌دانند. به عنوان مثال، وجود دو تولیدکننده در صنعت گاز باعث می‌شود که به منظور انتقال این خدمات، دو بار زمین حفر شود تا خطوط گاز در آن‌ها جاسازی شود (Brown, 2004). همچنین هرگاه در یک منطقه، شرکت‌های متعدد تلفن با شبکه‌های اختصاصی و تجهیزات خاص خود وجود داشته باشد، این تاسیسات تکراری

پرهزینه است و در این وضعیت، تعداد زیاد بنگاه ناموجه خواهد بود که در نهایت نارضایتی شهروندان را در پی خواهد داشت (توکلی، ۱۳۸۰: ۱۶۱).

۴-۳- تمایز ابزارهای تنظیم‌گری

مهم‌ترین تفاوت‌های حقوق رقابت مورد استفاده در بازارهای رقابت‌پذیر با تنظیم‌گری بخشی در بازارهای رقابت‌ناپذیر عبارتند از:

الف- در بخش‌هایی که رقابت‌پذیر هستند، دولت اقدامات مهمی را انجام می‌دهد، اما به دلیل ضرورت در حاشیه بازار به فعالیت می‌پردازد. به عبارت بهتر، دولت در این بخش‌ها نهادهایی را ایجاد یا تقویت می‌کند تا از طریق آن‌ها بتواند شکست بازار^۱ را رفع کند. بنابراین، دولت به هیچ وجه نمی‌خواهد در این بازارها جایگزین رقابت شود. به دیگر سخن، در بازارهایی که رقابت به عنوان یک قاعده به حساب می‌آید، رفتار و عملکرد بنگاه تحت فشار فرآیند رقابتی هدایت می‌شود و دولت نیز از طریق سازوکار حقوق رقابت که اعمال غیررقابتی را ممنوع می‌سازد، به تقویت نهاد بازار می‌پردازد (Kahn, 1988: 115).

در تنظیم‌گری بخشی، علت کنترل‌های مطرح شده این است که وظیفه اصلی تنظیم‌گری، فراهم آوردن جانشین و جایگزینی برای رقابت در انحصارهای طبیعی است (Ogus, 1994: 5). از آنجایی که رفتار انحصارهای طبیعی با اهداف کلان اقتصادی نظیر کارایی، رفاه مصرف‌کننده و آزادی فعالیت اقتصادی همسو نیست، دولت با استفاده از تنظیم‌گری در جهت تغییر رفتار بنگاه‌ها (با استفاده از شیوه‌هایی نظیر قیمت‌گذاری، سطح تولید و...) مداخله می‌کند. در نتیجه، تنظیم‌گری بخشی از مداخلات دولت است که برای جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت بازاری انحصارگر صورت می‌گیرد (لایحه قانون رقابت، ۱۳۸۴).

ب- حقوق رقابت در بازارهای رقابتی معمولاً به صورت پیشینی^۲ مداخله می‌کند که برای حمایت از مصرف‌کننده است و باعث می‌شود بهترین فعالان بازار با بهترین قیمت و کیفیت باقی بمانند در حالی که تنظیم‌گری بخشی، بیشتر حالت پسینی^۳ دارد. این امر نشان می‌دهد

1- Market Failure

2- Ex Post Regulation

3- Ex Ante Regulation

که ابزار حقوق رقابت در قالب نظارت پیشینی کافی نیست و لازم است تا تنظیم‌گری بخشی در قالب نظارت پسینی با توجه به قواعد از پیش تعیین شده نیز به فعالیت پردازد (Harker, 2006: 2).

ج- حقوق رقابت به صورت موردی و در کوتاه‌مدت در بازارهای رقابتی مداخله می‌کند در حالی که تنظیم‌گری بخشی در یک صنعت به صورت مستمر و در بازه زمانی بلندمدت است (Dunne, 2015: 41). در جدول (۲) تفاوت‌های حقوق رقابت به عنوان ابزار تنظیم‌گری در بازارهای رقابت‌پذیر و تنظیم‌گری بخشی به عنوان ابزار تنظیم‌گری در بازارهای رقابت‌ناپذیر به صورت خلاصه آمده است.

جدول (۲) - تفاوت‌های حقوق رقابت و تنظیم‌گری بخشی

ویژگی‌ها	ابزار تنظیم‌گری	بازارهای رقابت‌پذیر: حقوق رقابت	بازارهای رقابت‌ناپذیر: تنظیم‌گری بخشی
کارکرد	تسهیل رقابت	جایگزین رقابت	
نوع مداخله	پیشینی	پسینی	
مدت زمان	موردی و کوتاه مدت	مستمر و بلندمدت	

ماخذ: یافته‌های پژوهش

۴-۴- شکست تنظیم‌گری

ارائه «نظریه تصرف^۱» از سوی پازنر^۲ و استیگلر^۳، «شکست تنظیم‌گری^۴» دولت را مطرح ساخت. پازنر^۵ در مقاله خود از رویکرد تنظیم‌گری دولت با عنوان نظریه تصرف یاد کرد. نظریه تصرف بیان می‌کند دولتی که قرار است از طریق ابزار تنظیم‌گری بخشی، صنعتی را تنظیم کند، خواه به صورت طراحی شده، خواه به صورت طراحی نشده، توسط آن صنعت «تصرف» می‌شود، یعنی تنظیم‌گری، سود صنعت را به جای رفاه اجتماعی افزایش می‌دهد. استیگلر با در نظر گرفتن دو فرض به تبیین شکست تنظیم‌گری از طریق نظریه تصرف پرداخت. نخستین فرض در تحلیل استیگلر این است که قدرت سرکوب، منبع اصلی دولت

- 1- Capture Theory
- 2- Posner
- 3- Stigler
- 4- Regulatory Failure
- 5- Posner

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 برمی‌گزینند که میزان سود را بیشتر کنند. نتیجه این دو فرض این است که تنظیم‌گری در واکنش به تقاضای گروه‌های 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 باز توزیع می‌کند (هادی‌فر، ۱۳۸۹: ۳۲-۳۱).

استیگلر (۱۹۷۱: ۱۲) خود به خوبی این نکته را شرح می‌دهد: «فرض بر این است که نظام‌های سیاسی به صورت عقلانی طراحی شده‌اند و به صورت عقلانی به کار گرفته می‌شوند یعنی ابزارهای مناسبی برای تحقق خواست‌های اعضای جامعه هستند».

با مطرح شدن موضوع «شکست تنظیم‌گری»، تنظیم‌گری منتفی نشد و تنها ترکیب بازیگران در امر تنظیم‌گری تغییر کرد. به عبارت بهتر، دامنه افراد موثر در امر تنظیم‌گری گسترش یافت و از حیث بازیگران این عرصه، افزون بر حضور بخش خصوصی (اعم از شهروندان و نهادهای غیر دولتی صنفی و...)، حضور دولت و اجزای آن در امر تنظیم‌گری نیز با ایجاد نهادهای عمومی و اداره مستقل از قوه مجریه دستخوش تحول جدی شد (یاوری، ۱۳۹۳: ۶۳۵).

۵- جایگاه تنظیم‌گری در فرآیند تجدید ساختار صنعت حمل‌ونقل ریلی

فرآیند تجدید ساختار به مجموعه‌ای از اقدامات متوالی و برنامه‌ریزی شده اطلاق می‌شود که در آن، یک صنعت یا بنگاه متولی به شرایط فعالیت انحصاری و عموماً با مالکیت دولتی به یک صنعت یا چند بنگاه متعدد با شرایط فعالیت رقابتی و عموماً با مالکیت خصوصی تبدیل می‌شود (نیلی، ۱۳۹۰: ۶۷). این فرآیند در صنایع شبکه‌ای مانند حمل‌ونقل ریلی به منظور افزایش رقابت‌پذیری به ترتیب نیازمند چهار مرحله: ۱- مجزاسازی، ۲- تنظیم‌گری، ۳- آزادسازی^۱ و ۴- انتقال مالکیت به بخش خصوصی^۲ است که در همه

1- Liberalization

2- Privatization

مطالعات صورت گرفته و مرور تجربه‌های موفق، عموماً مجزاسازی^۱ به‌عنوان مرحله آغازین و انتقال مالکیت به‌عنوان مرحله پایانی فرآیند تجدید ساختار قلمداد شده است و تنظیم‌گری از کلیدی‌ترین عناصر تجدید ساختار به‌شمار می‌رود (Heinkel, 1996).

صنعت حمل‌ونقل ریلی در ادبیات اقتصادی مانند دیگر صنایع شبکه‌ای، همواره به‌عنوان یکی از بخش‌های دارای انحصار طبیعی قلمداد شده و طی سال‌ها در بسیاری از کشورها به‌صورت انحصاری در اختیار دولت قرار داشته است، اما در سال‌های اخیر، این صنعت نیز مورد تجدید ساختار قرار گرفته است، زیرا به تدریج این فرضیه مطرح شد که صنایع شبکه‌ای ادغام شده عمودی به‌طور کلی دارای ویژگی انحصار طبیعی نیستند و برخی از بخش‌های این صنایع رقابت‌پذیر هستند.

به عبارت بهتر، این صنایع شامل فعالیت‌های متمایزی هستند که ویژگی‌های اقتصادی متفاوتی از کاملاً رقابتی تا درجاتی از انحصار را دارا هستند. بنابراین، موضوع مجزاسازی به‌عنوان اولین مرحله تجدید ساختار در این صنایع مطرح شد. جدول (۳) نشان می‌دهد که در برخی بخش‌های صنایع شبکه‌ای، انحصار طبیعی وجود دارد، از این رو بخش‌های «رقابت‌پذیر» و بخش‌های «رقابت‌ناپذیر» آن مشخص شده‌اند.

جدول (۳) - تفکیک بخش‌های رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر در صنایع گاز و برق

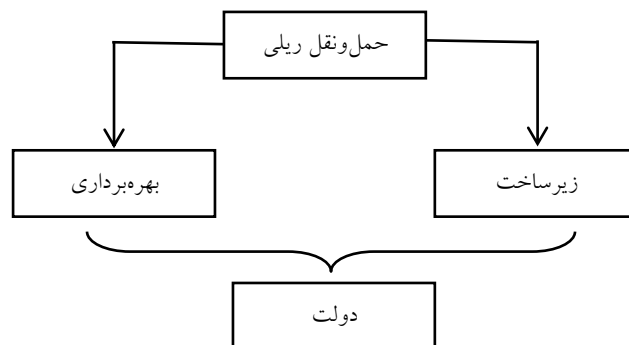
صنعت	بخش رقابت‌پذیر	بخش رقابت‌ناپذیر
برق	انتقال برق فشار قوی، توزیع محلی	تولید انرژی، خرده‌فروشی، بازاریابی و فروش
گاز	انتقال گاز فشار قوی، توزیع محلی	تولید، ذخیره، فروش

ماخذ: ابراهیمی، ۱۳۹۴: ۳۷۵

از دهه ۱۹۸۰ به منظور بهبود و افزایش کارایی صنعت حمل‌ونقل ریلی، کشورهایی اقدام به توسعه رقابت و ایجاد بازار از طریق مجزاسازی در این صنعت کردند. به‌طور کلی، زیرساخت و بهره‌برداری دو عنصر اصلی این صنعت به‌شمار می‌آید که بر اساس نمودار (۱) تا قبل از مجزاسازی تمام این صنعت به‌صورت یکپارچه در انحصار دولت بوده است.

۱- هر چند موضوع مقاله به «تنظیم‌گری» اختصاص یافته است، اما به دلیل ارتباط بسیار نزدیک مراحل مجزاسازی و تنظیم‌گری به یکدیگر در فرآیند تجدید ساختار به تبیین مرحله «مجزاسازی» نیز پرداخته خواهد شد.

نمودار (۱) - یکپارچگی در صنعت حمل و نقل ریلی



۵-۱- دسترسی آزاد به شبکه ریلی، مهم‌ترین مولفه در مجزاسازی بخش‌های رقابت‌پذیر از رقابت‌ناپذیر

با توجه به ویژگی شبکه‌ای بودن صنعت حمل و نقل ریلی، داوطلبان بالقوه ورود به این بازار، نیاز به دسترسی به زیرساخت‌های ضروری دارند. تسهیلات و زیرساخت‌هایی که رقبا بدون دسترسی به آن‌ها نمی‌توانند خدمات مورد نیاز خود را به مصرف‌کنندگان برسانند، «تسهیلات ضروری»^۱ نام دارند (جعفری چالشتی، ۱۳۹۴: ۸۱). دسترسی آزادانه به بخش‌های شبکه‌ای این صنایع از جمله مهم‌ترین «تسهیلات ضروری» به‌شمار می‌آید و در غیر این صورت «سوء استفاده از موقعیت مسلط»^۲ سبب می‌شود تا متصدی شبکه از ارائه خدمت با قیمت منطقی خودداری کنند و یا آن را مشروط به شرایط غیرمتعارف کنند. بنابراین امروزه خودداری از دسترسی آزاد به شبکه ریلی به عنوان یک رفتار ضد رقابتی ذاتی به‌شمار می‌رود و این موضوع در ماده ۲ قانون شرمین آمریکا و ماده ۸۲ معاهده اتحادیه اروپا مورد تاکید قرار گرفته است (Kotlowski, 2007: 102).

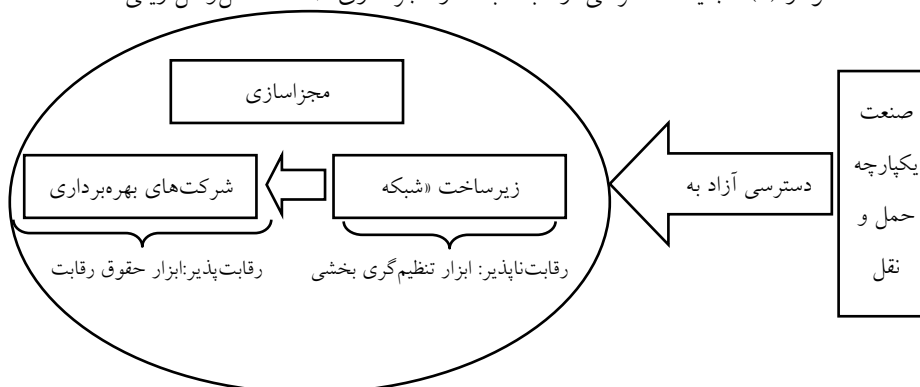
با توجه به نمودار (۲)، در صنعت حمل و نقل ریلی، شبکه ریلی به دلیل ویژگی انحصار طبیعی از مهم‌ترین «تسهیلات ضروری» این صنعت به‌شمار می‌رود که رقابت‌ناپذیری از ویژگی‌های خاص این بخش است. با مجزاسازی این بخش از بخش بهره‌بردار از طریق اصل دسترسی آزادانه به شبکه، می‌توان سازوکاری را ایجاد کرد که شرکت‌های بهره‌بردار

1- Essential Facilities Doctrine

2- Abuse of Dominant Position

دیگری به جز شرکت‌های دولتی نیز به این صنعت وارد شده و از زیرساخت‌های این صنعت استفاده کرده و رقابت‌پذیری این صنعت را ارتقا دهند.

نمودار (۲) - جایگاه دسترسی آزاد به شبکه در مجزاسازی صنعت حمل‌ونقل ریلی



۲-۵- فلسفه دسترسی آزاد به شبکه‌ها در صنایع شبکه‌ای

سرمایه‌گذاری مورد نیاز برای ایجاد زیرساخت‌های لازم احداث خطوط ریلی از یک سو، مستلزم هزینه‌های قابل توجهی است و از سوی دیگر، به واسطه اختصاصی بودن دارایی‌ها^۱ برگشت‌ناپذیر است. به عبارت دیگر، چنین سرمایه‌گذاری قابلیت استفاده برای صنایع دیگر را ندارد. بنابراین، نخست لازم است تا زیرساخت‌های مازاد بر نیاز ایجاد نشود و دوم اینکه قوانینی وضع شود تا مالکان بخش‌های رقابت‌پذیر نیز بتوانند از چنین زیرساخت‌هایی بهره‌مند شوند که دسترسی آزاد به شبکه‌ها، اشاره به همین موضوع دارد.

1- Asset Specificity

منظور از اختصاصی بودن دارایی آن است که در یک مبادله، دارایی‌ها و سرمایه‌های یک فعالیت اقتصادی تنها با صرف هزینه بالایی می‌توانند مجدد در سایر مبادلات اقتصادی مورد استفاده قرار گیرند. به همین جهت، هر چه میزان وابستگی دارایی‌های یک شرکت به مبادله مشخصی افزایش یابد، ساختار مبادلات به سمت رابطه بلندمدت و ادغام عمودی متمایل می‌شود. این تخصیص دارایی‌ها می‌تواند اشکال مختلفی از قبیل محدود بودن تکنیکی استفاده از ماشین‌آلات به یک صنعت خاص، وابستگی دانش انسانی به یک فعالیت اقتصادی مشخص، وابستگی مکانی دو نوع فعالیت مشخص نظیر ضرورت مجاورت راه آهن در کنار معادن، اهمیت یافتن یک برند خاص و در نهایت بالا بودن امکان توقف و مصادره یک فعالیت مشخص را شامل می‌شود که در تمامی آن‌ها تداوم مبادله عامل اصلی انتخاب کنشگران خواهد بود، بنابراین قیمت‌ها تنها عامل انگیزشی در این نوع مبادلات نخواهند بود (Williamson, 2005: 8-9).

در ادامه فلسفه اینکه چرا دسترسی انحصاری در مقابل دسترسی آزادانه موجب ناکارایی می شود در دو دلیل عمده بیان شده است: (Roberts, 2014: 51)

الف - تکثیر^۱

اگر هر فعال موثر بازار، خود زیرساخت های مورد نیاز احداث کند در این صورت ریسک تکثیر زیرساخت های جدید به وجود خواهد آمد تا آنجا که بخش حمل و نقل ریلی به عنوان یک کل، اشباع خواهد شد که در نتیجه کارایی کمتری را به دنبال خواهد داشت.

ب - خروج از بازار^۲

ممکن است اشخاصی وجود داشته باشند که خواهان مشارکت در بخش های خاصی از بازار حمل و نقل ریلی باشند، اما قادر نیستند تا از پس هزینه زیرساخت های مربوط به این صنعت برآیند. در این صورت، به دلیل فقدان چارچوب قانونی لازم برای دسترسی آزاد به شبکه، این افراد از مشارکت در این صنعت محروم خواهند شد.

تنظیم گری که مرحله دوم از فرآیند تجدید ساختار را تشکیل می دهد، می تواند نقش بی بدیلی را در تداوم مجزاسازی صنایع شبکه ای ایفا کند، زیرا به محض اینکه بخش های رقابت پذیر از رقابت ناپذیر تفکیک شدند، باید از طریق ابزارهای تنظیم گری مورد نظارت مستمر قرار گیرند. در صنعت حمل و نقل ریلی، بخش زیرساخت به واسطه وجود خاصیت شبکه ای و انحصار طبیعی که رقابت ناپذیری این بخش را رقم می زند از طریق ابزار تنظیم گری بخشی مورد کنترل قرار می گیرد. در مقابل این بخش، شرکت های بهره بردار که مهم ترین بخش رقابت پذیر این صنعت را تشکیل دهند به واسطه ابزار حقوق رقابت نظارت شده و با رفتارهای ضد رقابتی آنها از این طریق مقابله می شود.

حمل و نقل ریلی در ژاپن را می توان یکی از بهترین نمونه های مجزاسازی و تنظیم گری به حساب آورد، زیرا راه آهن ژاپن از ابتدا به گونه ای طراحی شد که بخش های رقابت ناپذیر آن مانند شبکه های خطوط ریلی به دولت و بخش های رقابت پذیر به بخش خصوصی واگذار شد. پس از مجزاسازی نیز این صنعت مورد نظارت مستمر دولت قرار

1- Proliferation

2- Market Exclusion

گرفت. اقدامات دولت در راستای اجبار بخش خصوصی به افزایش ضریب ایمنی، منجر به کاهش تعداد تصادفات شد. علاوه بر این، مواردی نظیر بهبود اطلاع‌رسانی و خدمات، کاهش زمان مسافرت با استفاده از قطارهای جدید، سرعت‌بخشی و همچنین افزایش تعداد حرکت قطارها به منظور اجتناب از ازدحام را می‌توان از پیامدهای مثبت خصوصی‌سازی راه‌آهن ژاپن به واسطه نظارت‌های پیوسته دولت به‌شمار آورد (فن و ایزشکر و دیگران^۱، ۱۳۸۶: ۱۶۹-۷۲).

در مقابل نمونه موفق تجدید ساختار راه‌آهن در ژاپن، می‌توان به عدم موفقیت این فرآیند در راه‌آهن انگلستان در سال ۱۹۹۲ اشاره کرد. قبل از تجدید ساختار، راه‌آهن توسط شرکت دولتی بریتیش ریل^۲ اداره می‌شد که دارای انحصار عمودی بود و توسط دولت تامین مالی می‌شد و تحت نظارت وزارت راه بود تا اینکه در سال ۱۹۹۲، قانون راه‌آهن مسیر تجدید ساختار در این صنعت را هموار ساخت. آنچه در این فرآیند از اهمیت بسزایی برخوردار است این است که تنها انتقال مالکیت به عنوان آخرین حلقه این فرآیند مورد توجه قرار گرفت بدون اینکه ابتدا مجزاسازی و تنظیم‌گری در نظر گرفته شود. به همین خاطر قانون راه‌آهن، اجازه داد تا شرکت ریل ترک^۳ به یکی از مالکان جدید بدل شد و مسئولیت بخش‌های رقابت‌ناپذیر نظیر زیرساخت‌های راه‌آهن ملی و ایستگاه‌ها را به عهده گیرد. این شرکت نیز به دلیل عدم نظارت کافی از سوی دولت، نتوانست زیرساخت‌های مورد نیاز را فراهم کند و همچنین به سرمایه‌گذاری جهت افزایش ضریب ایمنی، همت نگماشت. شکست در سرمایه‌گذاری برای زیرساخت‌های جدید به ارائه خدمات با کیفیت پایین منجر شد که در نهایت تصادفات خونباری را رقم زد و چند نفر جان خود را از دست دادند. علاوه بر این، رقابت در حمل‌ونقل ریلی به واسطه خصوصی‌سازی نتوانست قیمت بلیت را کاهش دهد. در واقع، قیمت بلیت قطار در بریتانیا جزء بالاترین‌ها در اروپاست و به نسبت قیمت بلیت اتوبوس و هواپیما، مسافرت با قطار بسیار گران‌تر تمام می‌شود (همان: ۱۶۴-۸).

جدول (۴) به معرفی نهادهای تنظیم‌گر در برخی کشورهای منتخب می‌پردازد که از طریق ابزار تنظیم‌گری بخشی، تلاش می‌کنند دسترسی آزادانه و منصفانه به شبکه ریلی

1- Von Weizsäcker, Young and Fingre

2- British Rail

3- Rail Track

فراهم شود. براساس این جدول، این مهم از طریق تعرفه گذاری مناسب و وضع استانداردهای ایمنی به وجود می آید.

جدول (۴) - نهادهای تنظیم گر صنعت حمل و نقل ریلی در برخی کشورهای منتخب

کشور	نهاد تنظیم گر مربوط به امور اقتصادی (قیمت گذاری و ...)	نهاد تنظیم گر مربوط به امور ایمنی و استاندارد
آمریکا	اداره امور ریلی فدرال (FRA) ^۱	هیات حمل و نقل زمینی (STB) ^۲
فرانسه	رگولاتور فعالیت های ریلی (ARAF) ^۳	مقام ملی امنیت (EPSF) ^۴
آلمان	آژانس شبکه فدرال (FNA) ^۵	مقام فدرال ریلی (EBA) ^۶
روسیه	آژانس فدرال حمل و نقل ریلی (FTRA) ^۷	آژانس فدرال حمل و نقل ریلی (FTRA)
آرژانتین	کمیسیون ملی مقررات گذاری حمل و نقل (CNRT) ^۸	کمیسیون ملی مقررات گذاری حمل و نقل (CNRT)

منبع: اردبیلی و شاکری، ۱۳۹۳: ۴

۶- ارزیابی تنظیم گری در صنعت حمل و نقل ریلی ایران

در ایران شرکت دولتی راه آهن به واسطه ویژگی شبکه ای این صنعت، تمام فعالیت های مربوط به حوزه حمل و نقل ریلی از جمله حمل بار و مسافر، توسعه و نگهداری خطوط و ایستگاه ها را براساس قانون به صورت انحصاری در اختیار داشت. فرآیند تجدید ساختار به منظور افزایش رقابت پذیری در این صنعت همانند دیگر کشورها در ایران نیز مورد توجه قرار گرفت. در سال ۱۳۸۴ و با هدف حمایت از حضور بخش خصوصی در و افزایش رقابت، «قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی» در مجلس شورای اسلامی تصویب شد. بر اساس این قانون، مقرر شد شرکت راه آهن جمهوری اسلامی و در راس آن هیات مدیره شرکت، نقش تنظیم گر را در این صنعت ایفا کنند. مهم ترین وظایف این نهاد تنظیم گر در جدول (۵) آمده است.

- 1- Federal Railroad Administration
- 2- Surface Transportation Board
- 3- Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires
- 4- Autorité française de sécurité ferroviaire
- 5- Federal Network Agency
- 6- Eisenbahn-Bundesamt
- 7- Federal Railway Transport Agency
- 8- Comisión Nacional de Regulación de Transporte

جدول (۵) - مهم‌ترین وظایف نهاد تنظیم‌گر در صنعت حمل‌ونقل ریلی ایران	
مهم‌ترین وظایف شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. به عنوان نهاد تنظیم‌گر	مستند قانونی
برنامه‌ریزی، هدایت و کنترل سیر و حرکت ناوگان بهره‌برداران	ماده «۳» قانون دسترسی آزاد به شبکه
تصویب بهای بلیط مسافری اعلام شده توسط شرکت‌های حمل مستقل	ماده «۹» قانون دسترسی آزاد به شبکه
صدور مجوز اموال برای سرمایه‌گذار	ماده «۵» آیین‌نامه اجرایی مواد ۲۸ و ۱۳۰ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی
شرایط و دستورالعمل‌های فنی ایمنی سیر و حرکت	ماده «۲» قانون دسترسی آزاد به شبکه
تدوین حقوق رقابتی	ماده «۵» آیین‌نامه اجرایی مواد ۲۸ و ۱۳۰ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی
تعیین مقررات و استانداردهای تولید، واردات و تعمیر و نگهداری ناوگان	ماده «۴» قانون دسترسی آزاد به شبکه
ایجاد شرایط منصفانه در دسترسی بهره‌برداران	ماده «۳» قانون دسترسی آزاد به شبکه
پیشنهاد تعرفه دسترسی توسط هیأت مدیره به وزیر راه جهت تصویب	ماده «۶» قانون دسترسی آزاد به شبکه

هر چند بر اساس قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی، اجازه ورود بخش غیردولتی به این صنعت داده شده و معجزاسازی را تسهیل کرده است، اما به نظر می‌رسد که شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران به عنوان نهاد تنظیم‌گر در این صنعت با چالش‌های جدی که مهم‌ترین آن، عدم استقلال است، مواجه است که همین معضل، موجب «شکست تنظیم‌گری» در این صنعت شده است، زیرا براساس اساسنامه شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران، اعضای هیأت مدیره به‌طور مستقیم توسط وزیر راه و شهرسازی تعیین می‌شوند و وزیر در عزل و انتصاب آن‌ها اختیار کامل دارد و در مقررات موجود نیز هیچ‌گونه ضوابطی برای عزل و نصب آن‌ها وجود ندارد.

همچنین بر اساس قانون، تمام تصمیمات هیأت مدیره در خصوص صدور تعرفه و مجوز صدور منوط به تصویب وزیر راه و ترابری است که این امر وابستگی هرچه بیشتر نهاد تنظیم‌گر به لایه سیاسی کشور را بیشتر می‌کند. آنچه روشن به نظر می‌رسد آن است که تصمیمات اساسی و کلان خارج از اختیارات نهاد تنظیم‌گر قرار دارد و به‌طور عمده در اختیار وزیر است که در جدول (۶) به آن‌ها اشاره شده است.

جدول (۶) - مستندهای قانونی دخالت وزیر راه و شهرسازی در تنظیم‌گری حمل‌ونقل ریلی

مستند قانونی	موارد دخالت وزیر راه و شهرسازی
تبصره ذیل ماده «۱» تصویب‌نامه نظام تأمین و تعیین قیمت کالا	قیمت‌گذاری خدمات حمل‌ونقل
تبصره «۱» ماده «۱» قانون دسترسی آزاد به شبکه ریلی	تدوین مشخصات فنی ناوگان
ماده «۱۱» آیین‌نامه اجرایی تعیین سهم بهینه بخش غیردولتی	صدور اسناد ریلی و نظارت بر آنها
ماده «۸» قانون دسترسی آزاد به شبکه ریلی	تصویب آیین‌نامه حدود مسئولیت شرکت‌های حمل‌ونقل در مقابل صاحبان کالا و نحوه ایفای آن
ماده «۱۱» آیین‌نامه اجرایی تعیین سهم بهینه بخش غیردولتی	مدیریت عالی ترافیک شبکه، ایمنی سیر و حرکت، اعطای مجوزهای احداث زیرساخت‌های ریلی، بهره‌برداری و سرمایه‌گذاری در زیربخش‌های ریلی

همان‌گونه که در بخش‌های پیشین مورد اشاره قرار گرفت، امروزه در کشورهای توسعه‌یافته برای رفع «شکست تنظیم‌گری»، دامنه افراد دخیل در امر تنظیم‌گری را از کارگزاران دولتی بسیار گسترده‌تر کرده‌اند و نهادهای تنظیم‌گر به صورت نهادهای مستقل از قوه مجریه و در قالب نهادهای فراقوه‌ای و با مشارکت نهادهای مدنی تخصصی درآمده‌اند.

به عنوان مثال، بر اساس جدول (۴) در آلمان که مقام فدرال ریلی به عنوان نهاد تنظیم‌گر ایمنی در این صنعت به‌شمار می‌آید و وظایفی از قبیل نظارت بر ساخت راه‌آهن، نظارت بر خطوط، تدوین استانداردهای ایمنی و فنی و اجرای آنها، صدور مجوزهای لازم برای شرکت‌های حمل‌ونقل و استفاده غیرتبعیض‌آمیز از شبکه خطوط را برعهده دارد از استقلال برخوردار است. به طور کلی نهادهای تنظیم‌گر در آلمان، طی ریزنی‌های دولت، پارلمان فدرال و پارلمان‌های محلی و از میان شخصیت‌های مطرح در این رشته برگزیده و به حکم رییس جمهور انتخاب می‌شوند، اما برای مهار آزمندی دولت پس از صدور حکم مدیران این نهاد، خود رییس جمهور نیز اختیار برکناری آنها را ندارد. برکناری مدیران این نهادها از برکناری وزرای دولت سخت‌تر است. برکناری آنها، معمولاً نیازمند استیضاح‌های خاص است. موقعیت مدیران چنین نهادهایی تا حدودی شبیه موقعیت قاضی است که باید شرایط استقلالی برای صدور رای مستقل فراهم باشد. بنابراین، تمام این فرآیندهای خاص به جهت این است که امکان اعمال فشار بر آنها به حداقل برسد (آخوندی، ۱۳۸۲: ۹۷).

موازی کاری از دیگر چالش‌های تنظیم‌گری در صنعت حمل‌ونقل ریلی است. هر چند، بر اساس قانون عمده فعالیت‌های تنظیم‌گری بر عهده شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران است، اما نهادهای دیگری نظیر کمیسیون عالی سوانح نیز به تنظیم‌گری در این صنعت می‌پردازند که برخی وظایف آن‌ها با یکدیگر تداخل دارد که نمونه‌هایی از آن‌ها در جدول (۷) آمده است.

جدول (۷) - تداخل وظایف نهادهای تنظیم‌گر در صنعت حمل‌ونقل ریلی ایران

کمیسیون عالی/کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح	وزیر راه و ترابری	شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران
آیین‌نامه اجرایی کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح		ماده ۶ اساسنامه شرکت استانداردگذاری
ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح	بر اساس وظایف نظارتی وزارتخانه	رسیدگی به شکایت مشتریان
تبصره ۷ ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح		ماده ۶ اساسنامه شرکت و ماده ۲ قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل‌ونقل ریلی تهیه دستورالعمل و رویه‌ها
بند الف ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح		تبصره ۱ ماده ۲ قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل‌ونقل ریلی وضع جرایم

نبود سازوکار مناسب برای پاسخگویی از دیگر چالش‌های تنظیم‌گری در صنعت حمل‌ونقلی ایران به‌شمار می‌آید. به علت انتخاب اعضای نهاد تنظیم‌گر (هیات‌مدیره راه‌آهن) توسط وزیر و همچنین عدم وجود چارچوب مشخصی برای عزل و نصب این افراد، در عمل این نهاد فقط در برابر نهاد سیاسی پاسخ‌و است و تصمیمات نهاد تنظیم‌گر در جهت منافع سیاسی کشور به‌جای بازیگران فعال در این صنعت است. همچنین هیچ نهاد کارشناسی غیرسیاسی بالاتری ناظر بر عملکرد نهاد تنظیم‌گری نیست و تنها مجلس شورای اسلامی به صورت غیرمستقیم بر عملکرد این نهاد نظارت دارد. با توجه به اینکه قانون در خصوص نحوه تصمیم‌گیری نهاد تنظیم‌گر سکوت کرده است، این امر براساس آیین‌نامه داخلی هیات‌مدیره صورت می‌پذیرد و به همین دلیل ضمانت قانونی برای تامین نظرات بازار و استفاده از نظرات کارشناسی و تجربه‌های بازار وجود ندارد، بنابراین باید تدابیری اندیشیده شود تا چالش‌های تنظیم‌گری در این صنعت مرتفع شود.

طراحی نهادهای تنظیم‌گر در کشورهای در حال توسعه با الگو قراردادن کشورهای پیشرو در این زمینه نظیر آمریکا و فرانسه با پیچیدگی‌ها و دشواری‌های زیادی روبه‌رو است (Gray, 1998 and Noll, 2000). مشکل اصلی در الگو قراردادن چنین کشورهایی برای تدوین نهادهای تنظیم‌گر تخصصی و مدنی، آن است که در اکثر قریب به اتفاق موارد، چنین اقتصادهایی سابقه‌ای طولانی در اتکا به اقتصاد بازار داشته و دارای نهادهای قانونی توسعه یافته مرتبط با آن هستند. در نقطه مقابل، کشورهای در حال توسعه از مشکلاتی نظیر نهادهای تنظیم‌گر ناکارآمد، عدم وجود سازوکار مناسب و ساختاریافته نظارت و کنترل^۱، نبود حاکمیت قانون، فساد گسترده اداری، تجربه فنی پایین و سیستم حسابرسی و مالیاتی ضعیف رنج می‌برند (Laffont, 1996).

بسیاری از نهادهای دولتی در این قبیل کشورها، به خصوص وزارتخانه‌های مرتبط با آمادگی و علاقه‌ای به تفویض اختیارات خود به نهادهای تنظیم‌گر مستقل از قوه مجریه ندارند، حال آنکه بر اساس پیامدهای مخاطره‌آمیز نظریه تصرف، یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های نهادهای تنظیم‌گر در هر کشور، مستقل بودن آن از دولت و کنترل‌های سیاسی است.

مشکل دیگری که عموماً در این کشورها وجود دارد، این است که تشکیلات سازمانی بسیاری از صنایع شبکه‌ای با ویژگی انحصار طبیعی در آن‌ها فقط به منظور دستیابی به اهداف سیاسی و نه حل مشکلات بازار طراحی شده‌اند به طوری که بسیاری از آن‌ها به عنوان ابزاری در دست گروه‌های ذی‌نفع یا صاحب‌منصبان سیاسی-اداری درآمده و تنها به محلی برای رانت‌جویی آنان تبدیل شده است (Guasch and Hahn 1999).

۷- نتیجه‌گیری

تنظیم‌گری دولت به عنوان یکی از مصادیق مداخله دولت در این مقاله با توجه به شکست بازار مطرح شد. دولت‌ها برای تنظیم‌گری در بازارهای رقابت‌پذیر و بازارهای رقابت‌ناپذیر از ابزارهای متفاوتی استفاده می‌کند. حقوق عمومی رقابت در راستای کاستی‌های حقوق خصوصی برای بازارهای رقابت‌پذیر مورد استفاده قرار می‌گیرد در حالی که در

بازارهای رقابت‌پذیر، حقوق رقابت قابل اعمال است. در بازارهای رقابت‌ناپذیر به دلایل مختلفی از جمله وجود انحصار طبیعی و کالاهای عمومی، قواعد حقوق عمومی رقابت قادر به تنظیم و دستیابی به اهدافی نظیر اهداف بازارهای رقابت‌پذیر نیستند. به عبارت دیگر، حقوق رقابت معمولاً در این بخش‌ها اجرا نمی‌شود، بنابراین باید این بخش از اقتصاد را از طریق تنظیم‌گری اقتصادی بخشی به عنوان ابزارهای حقوقی خاص و دارای ویژگی حقوق عمومی، کنترل کرد.

در بخش دیگری از مقاله، جایگاه ابزارهای تنظیم‌گری در صنعت حمل‌ونقل ریلی مورد بررسی قرار گرفت و یافته‌های پژوهش نشان داد که این صنعت به دلیل ویژگی‌های خاص آن نظیر انحصار طبیعی، ماهیت چند محصولی فعالیت، نقش خاص زیرساخت‌های ریلی و اثرات خارجی با شکست بازار مواجه است و همین ویژگی‌ها، موجب شده بود تا این صنعت به صورت انحصاری در اختیار دولت‌ها قرار گیرد تا اینکه این فرضیه مطرح شد که صنایع شبکه‌ای ادغام شده عمودی به طور کلی دارای ویژگی انحصار طبیعی نیستند و برخی از بخش‌های این صنایع رقابت‌پذیر هستند که هر کدام از بخش‌ها باید از طریق ابزارهای تنظیم‌گری مختص به خود مورد نظارت و کنترل قرار گیرند. بخش زیرساخت به واسطه وجود خاصیت شبکه‌ای و انحصار طبیعی باید از طریق ابزار تنظیم‌گری بخشی مورد کنترل قرار گیرد. در مقابل، شرکت‌های بهره‌بردار که مهم‌ترین بخش رقابت‌پذیر این صنعت را تشکیل دهند باید به واسطه ابزار حقوق رقابت نظارت شوند.

به موجب همین تفکر در ایران نیز در سال ۱۳۸۴ به منظور مجزاسازی بخش‌های رقابت‌پذیر از رقابت‌ناپذیر، قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل‌ونقل ریلی به تصویب رسید و بر اساس آن، شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی و در راس آن هیات‌مدیره شرکت به عنوان نهاد تنظیم‌گر این صنعت شناخته شد. هرچند بر اساس این قانون، اجازه ورود بخش غیردولتی به این صنعت داده شد، اما این شرکت به عنوان نهاد تنظیم‌گر با چالش‌های جدی از قبیل عدم استقلال، نبود سازوکار مناسب برای پاسخگویی و موازی‌کاری مواجه است که نشان‌دهنده کیفیت پایین تنظیم‌گری در این صنعت است.

منابع

الف - فارسی

- آخوندی، عباس (۱۳۸۲)، *مبانی نظری خصوصی سازی از منظر رابطه دولت-بازار*، سازمان خصوصی سازی، تهران: نشر پیشبرد.
- ابراهیمی، نصرالله (۱۳۹۴)، «تحلیل حقوقی انحصار و رقابت در بازار انرژی، با تاکید بر صنایع گاز و برق؛ چالش ها و فرصت ها»، *فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی*، دوره ۴۵، شماره ۳.
- بازدار اردبیلی، پریسا و عباس شاکری (۱۳۹۳)، «طراحی نهاد مستقل تنظیم مقررات و کنترل بازار در بخش حمل و نقل ریلی: مطالعه موردی ایران»، *شانزدهمین همایش بین المللی حمل و نقل ریلی*.
- باقری، محمود (۱۳۸۵)، «اقتصاد مبتنی بر بازار و کاستی های حقوق خصوصی»، *مجله پژوهش حقوق و سیاست*، شماره ۱۹.
- باقری، محمود و مرتضی اصغرینیا (۱۳۹۲)، «انحصار و رقابت؛ تاملی بر لزوم فعالیت نهادهای تنظیم کننده مقررات بخشی»، *فصلنامه اندیشه های حقوق خصوصی*، سال اول، شماره ۱.
- توکلی، احمد (۱۳۸۰)، *بازار- دولت، کامیابی ها و ناکامی ها*، تهران: انتشارات سمت.
- جعفری چالشتی، محمود (۱۳۹۴)، «بررسی رژیم حقوقی حاکم بر توافقاتی ائتلافی در حق اختراع»، *پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق تجاری اقتصادی بین الملل*، دانشکده حقوق دانشگاه تهران.
- صادقی مقدم، محمد و بهنام غفاری فارسانی (۱۳۹۰)، «روح حقوق رقابت (مطالعه تطبیقی در اهداف حقوق رقابت)»، *مجله علمی-پژوهشی حقوقی دادگستری*، شماره ۷۳.
- فن وایزشکر، ارنست اولریش؛ یونگ اوران آر و ماتیس فینگر (۱۳۸۶)، *محدودیت های خصوصی سازی*، ترجمه محمد صفار، تهران: نشر رسانش.
- وزارت بازرگانی (۱۳۸۳)، *لایحه قانون رقابت: مبانی نظری و تجربی کشورها*، دفتر مطالعات اقتصادی، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، چاپ اول.
- منتظری، محمد و محمدرضا فرشیدنژاد (۱۳۸۷)، *مطالعه و بررسی جنبه های اقتصادی حمل و نقل ریلی مسافری*، انتشارات انجمن مهندسی حمل و نقل ریلی ایران.

نیلی مسعود و همکاران (۱۳۹۰)، «تدوین طرح جامع شرکت ملی گاز ایران»، پژوهشکده مطالعات اقتصادی و صنعتی شریف.

نیلی، مسعود و همکاران (۱۳۸۹)، «بررسی مبانی نظری و تجربی خصوصی‌سازی بخش توزیع نیروی برق»، پژوهشکده مطالعات اقتصادی و صنعتی دانشگاه صنعتی شریف.

هادی فر، داود (۱۳۸۹)، «نهادهای حقوقی تنظیم مقررات؛ ساختار و سازوکار اجرایی»، عترت نو.

یاوری، اسدالله (۱۳۹۳)، «درآمدی بر مفهوم تنظیم‌گری حقوقی»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۵، شماره ۲.

ب- انگلیسی

Baumol, W. J. (2000), "Public Interest Standards for Canadian Rail Rate Regulation: Differential Prices, Access and Price Ceilings", Submitted to the Canada Transportation Act Review (CTAR) Panel, Available at [http://reviewcta-examenlrc.gc.ca/submissions-soumissions/june30/Baumol%20William%20J%20\(CN\).pdf](http://reviewcta-examenlrc.gc.ca/submissions-soumissions/june30/Baumol%20William%20J%20(CN).pdf).

Baumol, W. J. and R. Willig (1999), "Competitive Rail Regulation Rules- should Price Ceilings Constrain Final Products or Inputs?", *Journal of Transport Economics and Policy*, 33(January), 43-53.

Bitzan, J. (2003), "Railroad Costs and Competition: The Implications of Introducing Competition to Railroad Networks", *Journal of Transport Economics and Policy*, 37(2 (May)), 201-275.

Brown, D. (2004), *The Social Cost of Monopoly Power*, Yale University Cowls Foundation.

Coase, R.H. (1992), "The Institutional Structure of Production", *American Economic Review*, 82(4), pp. 713 -719

Dunne, N. (2015), "Competition Law and Economic Regulation: Making and Managing Markets", Cambridge University Press.

Fox, E.M and L. A. Sullivan (1989), *Cases and Materials on Antitrust*, London.

Gray, P. (1998), "Utility Regulators-Supporting Nascent Institutions in the Developing World", Public Policy for the Private Sector Note 153. World Bank, Washington, D.C.

Guasch, J., and R. Hahn (1999), "The Costs and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries", The World Bank Research Observer .

- Harker, Michael (2006), "Introducing Competition and Deregulating the British Domestic Energy Markets: A Legal and Economic Discussion", CCP Working Paper N. 6.
- Kahn, Alfred E. (1988), "The Economics of Regulation: Principles and Institutions", Cambridge, MA: The MIT Press.
- Kotlowski, Aleksander (2007), "Third-party Access Rights in the Energy Sector: A Competition Law Perspective", *Utilities Law Review*, Vol. 16, No. 3.
- Laffont, J-J. (1996), *Regulation, Privatization, and Incentives in Developing Countries*, In M. G. Quibira and J. M. Dowling, eds., *Current Issues in Economic Development—An Asian Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Levy Brian and Pablo T. Spiller, (1994), "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation", *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 10, No. 2.
- MacAvoy, P. W. (1965), "The Economic Effects of Regulation – The Trunkline Railroad Cartels and the ICC before 1900", Cambridge: MIT
- Manuela, M. (2006), *On The Origins of The Concept Of Natural Monopoly*, University of Salento, Lecce, Italy
- Martland, C. D. (1999), "Productivity and Prices in the U.S. Rail Industry: Experience from 1965 to 1995 and Prospects for the Future", *Journal of the Transportation Research Forum*, 381, 12–25.
- Noll, R. (2000), "Telecommunications Reform in Romania, In I. Kessides, ed., *Romania: Regulatory and Structural Assessment in the Network Utilities*", Report 20546-RO. Washington, D.C.: World Bank.
- Ogus, A.I (1994), "Regulation: Legal Forms and Economic Theory", Oxford University Press.
- Ostrom, E. (2008), *Doing Institutional Analysis, Digging Deeper than Market and Hierarchies*, In: C. Menard & M. M. Shirley (Eds). *Handbook of New Institutional Economics*, PP. 819- 848.
- Renner, K. (1949), *The Institutions of Private Law and Their Social Functions, Translated by a Schwarzschild*, London. -Hutchinson, A. (1997), *Life After Shopping: from Consumers to Citizens*, in Ramsay, Iain, ed. *Consumer Law in the Global Economy: National and International Dimensions*. Aldershot, Hants: Ashgate, Dartmouth.

- Roberts, Peter (2014), *Gas and LNG Sales and Transportation Agreements: Principles and Practice*, Fourth Edition, Published by Thomson Reuters.
- Schumpeter, J. A. (1981), *History of Economic Analysis*. London: Routledge.
- Sen, A. (1994), *On Ethics and Economics*, London Blackwell.
- Sen, A. (2011), "Uses and Abuses of Adam Smith", *History of Political Economy*, 43(2), pp.257- 271.
- Stigler. G (1971), "The Theory of Economic Regulation Bell", *Journal of Economics and Management Science* , Vol 2.
- Yeung, k (2010), *The Regulatory State*, Edited by Robert Baldwin, Martin Cave, and Martin Lodge, The Oxford Handbook Of Regulation.