

مقرراتگذاری اقتصادی؛ اصول، تاریخچه و روش‌ها

مشخصات منبع این نوشتار به شرح زیر است:

Martin Ricuets, "Economic Regulation: Principles, History and Methods", in Michael Crew and David Parker (eds.), *International Handbook on Economic Regulation*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2006, pp.34-62.

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	نظریه منفعت عمومی مقرراتگذاری
۶	انتخاب عمومی و نظریه مقرراتگذاری
۹	اقتصاد نهادگرایی جدید و مقرراتگذاری اقتصادی
۱۲	انحصار طبیعی
۱۷	مقرراتگذاری و رقابت
۲۱	روش‌های مقرراتگذاری
۲۸	نتایج
۲۹	منابع و مآخذ



مقرراتگذاری اقتصادی؛ اصول، تاریخچه و روش‌ها^۱

چکیده

این گزارش به بررسی مباحث نظری مقرراتگذاری اقتصادی و رویکردها و دیدگاه‌های مختلف درخصوص ضرورت یا عدم ضرورت نهادهای مقرراتگذار پرداخته و روش‌های مختلف مقرراتگذاری و کارآیی هریک را مورد بررسی قرار می‌دهد. منظور از مقرراتگذاری اقتصادی در این گزارش، مداخله دولت در اقتصاد به منظور تنظیم بازار - عمدتاً از طریق وضع مقررات - است. آنچه در این گزارش محوریت دارد، بررسی مقرراتگذاری از دو منظر منفعت عمومی (رویکرد سنتی) و مکتب انتخاب عمومی (رویکرد جدید) است. درون‌مایه اصلی این دو نگاه، تفاوت میان مقرراتگذاری به مثابه ابزاری برای اجرای قواعد است با مقرراتگذاری به مثابه روشی برای دستیابی به اهدافی که به طور جمعی تعیین شده‌اند. بخش قابل توجهی از گزارش به تنش میان این دو سنت در اقتصاد مقرراتگذاری می‌پردازد. در چارچوب نظریه منفعت عمومی (رویکرد سنتی)، مقرراتگذاری به این دلیل انجام می‌گیرد که بازارها، ویژگی‌های مدل رقابت کامل اقتصاد کلاسیک را ندارند و ما شاهد شکست بازاریم که براین اساس نهادهای مقرراتگذار باید برای تصحیح این شکست‌ها مداخله کنند. از این رو در این سنت، نهادهای مقرراتگذار به مثابه متخصصانی تلقی می‌شوند که به نفع منفعت عمومی عمل و شکست‌های بازار را اصلاح می‌کنند. در مقابل، مکتب انتخاب عمومی به سازوکارهای تصمیم‌گیری نهادهای مقرراتگذار از جنبه‌های سیاسی و تأثیر گروه‌های ذینفع بر آن می‌پردازد. براساس این نظریه، نظام مقرراتی به جای تحقق منافع کلی‌تر عمومی، در جهت برآورده ساختن منافع شرکت‌های مقرراتگذاری شده عمل می‌کند. علاوه بر این، دو نظریه رانت‌جویی و نهادگرایی در باب مقرراتگذاری مورد اشاره قرار گرفته‌اند.

در ادامه نویسنده به برخی از مهمترین دلایل مقرراتگذاری اقتصادی یعنی انحصار طبیعی و تقویت رقابت اشاره کرده است. در پایان نیز پنج روش مقرراتگذاری اقتصادی یعنی اصیل و عامل (کارفرما - کارگزار)، مقرراتگذاری نرخ بازدهی، شاخص قیمت خرده‌فروشی منهای مبلغ معین، تسهیم سود و امتیازدهی مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۱. مارتین ریگتز: استاد سازمان اقتصادی و رئیس دانشکده علوم انسانی دانشگاه باکینگهام (Buckingham)، انگستان.

مقدمه

مقرراتگذاری اقتصادی ابزار مهمی در سیاستگذاری دولت در اقتصادهای بازار است. ما از مقرراتگذاری در نظام‌های برنامه‌ریزی شده صحبت نمی‌کنیم. مقرراتگذاری به معنای اعمال حدی از تأثیر بر فعالیت است که با «کنترل» کامل فعالیت تفاوت دارد. ازاین‌رو، تصادفی نیست که در سال‌های اخیر به موازات کاهش مالکیت مستقیم دولتی، [موضوع] اقتصاد مقرراتگذاری^۱ به‌طور فزاینده‌ای مهم شده است. شکست‌های مشاهده شده نظام برنامه‌ریزی متمرکز، فی‌نفسه همه تلاش‌های دولت برای بهبود عملکرد اقتصادی را بی‌اعتبار نمی‌سازند. درواقع، این ایده که تدارک برخی وظایف معین و محدود، اما اساسی مقرراتگذاری توسط دولت برای پیشرفت اقتصادی ضروری است، جزء تفکیک‌ناپذیر اقتصاد کلاسیک لیبرال (برخلاف نظریه لیبرتارین)^۲ و نظریه سیاسی است.

با این حال، مقرراتگذاری یک اصطلاح دقیق نیست. برخی اشکال مقرراتگذاری، به تعیین چارچوبی از قواعد برای افراد می‌پردازند تا در روابط خود با یکدیگر آنها را رعایت کنند. در این مفهوم، حقوق قراردادهای یا حقوق مالکیت، بخشی از پایه تنظیمی^۳ اقتصاد را تشکیل می‌دهد. برای مثال، «مقرراتگذاری» مالی، که همه شرکت‌ها باید در دوره‌های زمانی معین، اطلاعات حساس مربوط به قیمت را در بازار از طریق اعلان عمومی افشا کنند، نمونه‌ای از این نوع «قاعده‌گذاری» است. مقرراتگذاری نسبت به همه مشارکت‌کنندگان در بازار اعمال می‌شود و «به اهداف و نتایج توجهی ندارد»، به این معنا که هیچ کس به‌طور قاطع نمی‌داند در نتیجه اجرای هر مورد، چه اتفاقی می‌افتد. هرچند تأثیرات و نتایج تفصیلی مقرراتگذاری شناخته شده نیست، می‌توان از آن به‌عنوان ابزاری برای کارآتر ساختن فرآیند بازار در بلندمدت دفاع کرد.^۴

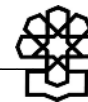
دیگر انواع مقرراتگذاری در ظاهر بیشتر تجویزی‌اند. زیرا به افراد دستور می‌دهند که اهداف خاصی را اغلب از طریق به‌کارگیری شیوه‌هایی معین، دنبال کنند. مثال این مقرراتگذاری‌ها می‌تواند دستور به بنگاه‌ها برای نصب برخی ماشین‌آلات خاص به‌منظور کاهش آلودگی یا افزایش ایمنی باشد. اقداماتی از این دست، صرفاً قواعد حاکم بر رفتار معامله‌کنندگان در بازار را تأسیس نمی‌کنند، بلکه تلاش دارند نتایج را تعیین یا آن نتایج را به چارچوبی «قابل قبول» محدود کنند. مقرراتی که

1. Economics of Regulation

2. Libertarian

3. Regulatory Base

۴. همچنین مقرراتگذاری می‌تواند بر این مبنا مورد انتقاد قرار بگیرد که بنگاه‌ها را به افشای برنامه‌های حساس خود برای رقبا پیش از زمانی که باید این امر اتفاق بیافتد، ملزم می‌کند. با این حال آنچه که در اینجا مورد بحث است، نه مطلوبیت مقرراتگذاری، بلکه ویژگی آن است.



معاملات پایین‌تر از مبلغی معین (برای مثال حداقل مزد) را ممنوع یا محدودیت‌هایی را بر ساعات کاری وضع می‌کنند، ممکن است همچنان جایی برای توافق باقی بگذارند، اما قراردادهای با ویژگی «غیرقابل قبول» را مستقیماً غیرقانونی اعلام می‌کنند.

این تفکیک میان مقرراتگذاری به‌مثابه «طراحی» اهداف مطلوب جمعی و مقرراتگذاری به‌مثابه «حکمرانی» مستمر و غیرمتمرکز فرآیند بازار، مهم است. در سطح مفهومی، این تفکیک به اندازه کافی روشن به نظر می‌رسد؛ به همان اندازه که تفکیک بین داوری که نتیجه یک بازی را تعیین کرده و داوری که تنها قواعد بازی را اجرا می‌کند، روشن است. البته برخی اوقات در عمل، بیان این تفکیک‌ها دشوار است. همه داوران خود را در برابر دور زدن قواعد یا تفسیر مقررات و شرایط آن به نفع یا ضرر منافع خاصی مسئول می‌دانند. با وجود این، این تفکیک مفهومی در مرکز بسیاری از اختلافات درخصوص نقش دولت در اقتصاد بازار قرار دارد. برای مثال، «نی»^۱ (۲۰۰۲) از نظریه پولانی^۲ (۱۹۹۴، ص ۱۴۰) حمایت می‌کند که اقتصاد بازار نیازمند مدیرانی است که «به‌طور دائم عملکرد آزاد نظام را تضمین کنند» او استدلال می‌کند که میان ظهور «دیوانسالاری حقوقی - عقلانی» (وبر ۱۹۴۷) و حمایت از نهادهای بازار، پیوندی علی وجود دارد و این ایده را با وضعیت گذار چین معاصر تطبیق می‌دهد. دیگر نویسندگان درخصوص نقش نهادهای دیوانسالار بیشتر به دیده تردید می‌نگرند، زیرا این نهادها را نه به‌عنوان اجراکنندگان صرف قواعد، بلکه به‌مثابه تصمیم‌گیرندگان مستقیمی می‌نگرند که به جای کمک به تخصیص منابع، توانایی بالقوه قابل توجهی برای برهم‌زدن نظم طبیعی دارند.^۳

بخش‌های آتی، تنش میان این دو سنت گسترده در اقتصاد مقرراتگذاری را به‌طور مفصل‌تری بحث می‌کنند. این گزارش با مقایسه نظریه رایج مقرراتگذاری اقتصادی با مکاتب فکری رقیب آغاز می‌شود. اما در بخش‌های بعد مشکل «انحصار طبیعی» و روش‌های مختلف مورد استفاده در مقرراتگذاری خدمات عمومی به بحث گذاشته می‌شوند.

نظریه منفعت عمومی^۴ مقرراتگذاری

یکی از مهمترین پیامدها و نتایج «انقلاب مارژینالیستی»^۵ دهه ۱۸۷۰، گسترش و توسعه شدیدتر و رسمی‌تر اقتصادهای رفاه نسبت به آن عاملی بود که توسط تحلیل‌های قبلی‌تر و کلاسیک سیاست

1. Nee

2. Polani

3. Ricketts Elaborates on these Points in the Context of Nee's Paper, 2002.

4. Public Interest Theory

۵. منظور از تفکر مارژینالیستی، نوعی نگاه اقتصادی است که می‌گوید هر واحد کالا در وهله نخست برای مصرف‌کننده، مطلوبیت بسیار بالایی دارد و هرچه نیازها برآورده می‌شود، از سطح مطلوبیت کاسته می‌شود [مترجم].

اقتصادی ارائه می‌شد.^۱ نظریه جدید با نظریه افرادی چون «والراس»،^۲ «پارتو»^۳ و «پیگو»^۴ (برای مثال ۱۹۳۸) پیوند خورده بود. قلب این نظریه، بررسی ویژگی‌های یک تعادل عمومی رقابتی^۵ است. در این تعادل والراسی، همه عاملان اقتصادی، از طریق حداکثر کردن رفاه خود در قیمت‌هایی که کاملاً رقابتی‌اند، مقداری از کار و سایر عوامل تولید را برای عرضه و سبد کالاهایی را برای مصرف انتخاب می‌کنند. قیمت‌ها به نحوی متعادلند که در بازار، هیچ عرضه یا تقاضای مازادی برای کالاها یا خدمات قابل مبادله وجود ندارد و همه بازارها شفافند.

نشان دادن وجود تعادل عمومی رقابتی، خود یک دستاورد فکری بزرگ بود، اما ویژگی‌های هنجاری این تعادل پایه تفکر اقتصادی درخصوص سیاستگذاری عمومی را در زمان حاضر شکل داد؛ این امر نشان داده شد که اگر همه کالاها و خدمات مبادله شوند و منافع و هزینه‌های خصوصی معادل منافع و هزینه‌های اجتماعی باشند (یعنی هیچ‌گونه آثار خارجی یا «سرریزی»^۶ وجود نداشته باشد)، نتیجه تعادل عمومی رقابتی، کارآیی پارتو^۷ است که بیان می‌دارد هیچ کس نمی‌تواند بدون قرار دادن شخص دیگر در وضعیت بدتر، در وضعیت بهتری قرار گیرد. با این حال، دستاوردهای مبادلات تضعیف شدند. حداکثر ساختن رفاه اجتماعی مستلزم آن بود که منافع نهایی اجتماعی هر فعالیت، معادل هزینه‌های نهایی اجتماعی مربوطه باشد. با توجه به اینکه شرط حداکثر کردن رفاه ازسوی هر مصرف‌کننده آن است که منفعت نهایی کالا یا خدمت باید به سطحی معادل قیمت بازاری آن کالا یا خدمت باشد و نیز شرط حداکثر کردن سود و رفاه از طرف هر تولیدکننده این است که هزینه‌های نهایی یک کالا یا خدمت باید برابر با قیمت بازاری آن کالا یا خدمت باشد همچنین با توجه به اینکه همه تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان با قیمت‌های مشابهی در بازار مواجهند، تا حدی می‌توان به صورت تجربی درک کرد که این قاعده چگونه استنتاج می‌شود. قیمت‌های تعادلی، منافع نهایی مصرف‌کنندگان و هزینه‌های نهایی تولیدکنندگان را نشان می‌دهند.

قضیه اول اقتصاد رفاه، تأثیرات بسیار پیچیده‌ای بر سیاست عمومی داشت. بسته به اینکه آن قاعده چگونه تفسیر شود، خط‌مشی عمومی می‌توانست به دو جهت کاملاً متفاوت رهنمون شود. یک واکنش به «قاعده اول» این استدلال بود که چون رقابت کامل چنان ویژگی‌های مطلوبی داشت، سیاست عمومی باید در برطرف ساختن موانع رقابت تمرکز کند. درخصوص این انتقاد که امکان

1. See Robins for a Discussion of Classical Ideas on Economic Policy, 1952.

2. Walras

3. Pareto

4. Pigou

5. General Competitive Equilibrium

6. Spill-overs

7. Pareto Efficient



دارد این رقابت به توزیع بسیار نابرابر درآمد منجر شود، می‌توان «دومین قضیه اقتصاد رفاه» را به کار برد. این قضیه برای نشان دادن اینکه هر نتیجه توزیعی مطلوب می‌تواند از طریق مالیات‌ها و دیگر انتقال‌ها به دست آید، قابل استفاده است. از این رو، بسته سیاستی پیشنهادی، حاوی دستیابی به کارایی از طریق بازارهای رقابتی و رسیدن به عدالت از طریق مالیات‌ها و انتقال‌های غیراختلال‌آمیز^۱ است. مقرراتگذاری اقتصادی تا جایی که به طور کلی در این سیستم ظاهر شود، شکل سیاست رقابت را به خود می‌گیرد.

پاسخ دیگر به قضیه اول، تأکید بر سختی شرایط شکلی بود. صرفنظر از اینکه اقتصاد واقعی در نظر کسانی که گرفتار زندگی روزمره‌اند تا چه حد رقابتی باشد، آشکار بود که اقتصاد واقعی، هیچ‌گاه الزامات و شرایط رقابت کامل را محقق نمی‌کند. در واقع، به طور تناقض‌آمیزی می‌توانست نشان داده شود که تقریباً همه رفتارهای رقابتی با رقابت کامل ناسازگارند. برای مثال، اصلاح قیمت، به سرعت این الزام شکلی را که همه معامله‌کنندگان «قیمت‌پذیر»^۲ اند را نقض می‌کند. ورود محصولات یا فرآورده‌های جدید، در کوتاه‌مدت، یک حق انحصاری را به همراه می‌آورد. تبلیغات در دنیای اطلاعات کامل زائد خواهد بود. همچنین بازده‌های فزاینده نسبت به مقیاس در برخی صنایع غلبه پیدا می‌کنند، بازارها به بازارهای غیرکامل تغییر شکل می‌دهند و برای فرض نبود منافع یا هزینه‌های خارجی، تضمینی وجود ندارد.

چنانچه از این دیدگاه دوم مشخص می‌شود، نقش مقرراتگذاری اقتصادی به طور بالقوه بسیار وسیع و گسترده است. بازارها، ویژگی‌ها و مشخصات مدل رقابت کامل را ندارند و بنابراین، نمی‌توان توقع داشت که کارایی اقتصادی را محقق کنند. برای اصلاح «شکست بازار»،^۳ به نهادهای مقرراتگذار نیاز است. باید به صناعی که هزینه‌های خود را کاهش می‌دهند یا رانه داد، زیرا هزینه نهایی تولید اضافی، پایین‌تر از قیمت سربه‌سر خواهد بود. بر فعالیت‌های آلوده‌کننده به دلیل ایجاد خسارات خارجی باید مالیات وضع شود. به شرکت‌های انحصاری دستور داده شود که قیمت‌ها را معادل هزینه‌های نهایی تعیین کنند. کالاهای با مصرف مشترک یا «کالاهای عمومی»،^۴ مانند کیفیت محیط زیست و اطلاعات عمومی، مستلزم مداخله نهادهای مقرراتگذار به منظور تضمین تدارک یک سطح کارآ از آنهاست.

از این رو در این سنت، نهادهای مقرراتگذار به مثابه متخصصانی تلقی می‌شدند که به نفع منفعت عمومی، عمل و شکست‌های بازار را اصلاح می‌کنند. به طور ضمنی فرض می‌شد که نهادهای

1. Non-distortionary Taxes and Transfers
2. Price Taker
3. Market Failure
4. Public Goods

مقرراتگذار، اطلاعات و انگیزه مناسبی دارند که بر مبنای آنها عمل می‌کنند. همچنین این ایده مستخدم عمومی متخصص، یکی از الزامات مقرراتگذاری در حوزه اقتصاد کلان بود که در دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ از «انقلاب کینزین‌ها»^۱ ناشی شد. اقتصاد به عنوان یک نظام معادله‌ها در نظر گرفته می‌شد که در آن اهداف عمومی به خوبی تعریف می‌شدند و وظایف و کارهای فنی در راستای کنترل ارزش‌های مجموعه‌ای از ابزارهای خط‌مشی به کار می‌آمدند تا بهترین نتیجه ممکن، یعنی حداکثر ساختن رفاه اجتماعی، حاصل شود. نهادهای مقرراتگذار در سنت افلاطونی، پادشاهان فیلسوف بودند. نکته اخیر به این فرضیات نسبتاً نخبه‌گرای کینزی با عنوان «پیش‌فرض‌های هاروی رود»^۲ - خیابان کمبریج که کینز در آنجا بزرگ شد - اشاره داشت. به هر حال، چه براساس نظریه تعادل کلی یا بر مبنای اقتصاد کلان کینزین‌ها، نقش نهاد مقرراتگذار آن‌گونه که طرفداران هابز در مورد آن توضیح می‌دهند، بهتر توضیح داده می‌شود. مقام حاکم، باید در مواردی که در صورت عدم تحمیل حاکم، نتیجه اجتماعی زیان‌آوری به بار می‌آید، راه حلی را تحمیل کند، زیرا اشخاص نمی‌توانند به یک توافق لازم‌الاجرا دست یابند. حقوق^۳ به نحوی ساختاربندی می‌شود که «زیان ایجاد شده از شکست‌های توافقات خصوصی را به حداقل برساند».^۴

انتخاب عمومی^۵ و نظریه مقرراتگذاری

از دهه ۱۹۶۰ به بعد، رویکرد «منفعت عمومی» به مقرراتگذاری اقتصادی در معرض انتقادهای فزاینده‌ای قرار گرفت. این امر تا حدی توسط وقوع برخی اتفاقات توضیح داده شد. مقرراتگذاری اقتصاد کلان کینزی، ثباتی ایجاد نکرد. با این حال هرچند رکود شدیدی که پیش از جنگ وجود داشت تجربه نشد؛ اما این نه بیکاری، بلکه تورم بود که تبدیل به مشکل روز شده بود. به همین ترتیب، مقرراتگذاری اقتصاد کلان بازارها در آمریکا و عملکرد صناعی که دولت کارگر انگلستان بعد از جنگ ملی کرده بود، به نظر دستاوردهای کارآ و قابل ملاحظه‌ای را به بار نیاورده بود. برای مثال، «استیگر»^۶ و «فریدلند»^۷ (۱۹۶۲) نتوانستند دلیلی پیدا کنند که چرا قیمت برق در سال‌های میانی جنگ در دولت‌هایی که اقدام به مقرراتگذاری کرده و دولت‌هایی که این کار را انجام نداده بودند، تفاوت

1. Keynesian Revolution

2. The Presuppositions of Harvey Road

3. Law

4. This is Sometimes Called the "Normative Hobbes Theorem", See, for Example, Cooter and Ulen, 1997, pp. 89-90.

5. Public Choice

6. Stigler

7. Friedland



کرده است؛ درحالی که به نظر «استیگر» (۱۹۶۴)، کمیسیون بورس و اوراق بهادار نیز موفق به ایجاد نتایج قابل تخمین نشده بود. با مشاهده نتایج عینی و روشن مقرراتگذاری، مشخص شد که این نتایج همواره با انتظاراتی که از نظریه هنجاری اقتصادی وجود دارد، مطابقت ندارند. برای مثال، مقرراتگذاری اجاره‌ها، منجر به بررسی‌هایی درخصوص هزینه‌های کارآیی آن نسبت به منافع آن شد (السن، ۱۹۷۲). برخی اوقات از مقرراتگذاری در راستای پایین‌تر نگهداشتن قیمت‌ها از هزینه‌های نهایی برای برخی گروه‌ها استفاده می‌شد که این امر مستلزم تعیین قیمت‌های بالاتر از هزینه‌های نهایی برای گروه‌های دیگر بود. ازاین‌رو، استفاده از نظام قیمت به‌عنوان یک ابزار بازتوزیعی در تضاد مستقیم با قضیه دوم اقتصادهای رفاه قرار می‌گرفت (برای مثال رک: پوزنر، ۱۹۷۱).

نتیجه این مشاهدات، دور شدن از فرض بی‌طرفی مقامات عمومی و تحلیل رفتار نهادهای مقرراتگذار و سیاستمداران با استفاده از همان تحلیلی است که می‌تواند در بخش خصوصی مورد استفاده قرار گیرد. اگر مدیران شرکت‌های با مسئولیت محدود می‌توانند نه به‌عنوان حداکثرکنندگان سنتی سود، بلکه به‌عنوان حداکثرکنندگان اندازه یا درآمد بنگاه تلقی شوند،^۱ با فرض اینکه بوروکرات‌ها (نهادهای مقرراتگذار) حداکثرکنندگان بودجه‌اند (نیسکانن ۱۹۶۸، ۱۹۷۱) یا سیاستمداران، حداکثرکنندگان رأی (داونز ۱۹۵۷، بوکانان و تولوک ۱۹۶۲، برتون ۱۹۷۴) قدم کوچک دیگری برداشته می‌شود. اگر در نظریه سنتی، کارفرمایان به‌عنوان کسانی که در پی منافع خود هستند تلقی می‌شوند، در نظریه انتخاب عمومی از آنها توقع می‌رود به محض اینکه متوجه شدند نهادهای مقرراتگذار و سیاستمداران، مستعد نفوذند، برای دستیابی به محیط مقرراتی مطلوب خود با آنها لابی کنند. به‌طور خاص، از گروه‌های تولیدکننده توقع می‌رود که قدرتمند باشند؛ زیرا در مقایسه با مصرف‌کنندگان، برای غلبه بر مشکل «اقدام جمعی» یا «سواری مجانی» در وضعیت و موقعیت بهتری قرار دارند (السن ۱۹۶۵). «استیگر» (۱۹۷۱) از این چارچوب برای ارائه نظریه معروف به «نظریه تسخیر»^۲ مقرراتگذاری استفاده کرد که دارای نتایج چشمگیری بود. براساس این نظریه، نظام مقرراتی به جای تحقق منفعت عمومی کلی‌تر، در جهت برآورده ساختن منافع شرکت‌های مقرراتگذاری شده عمل می‌کند. با این حال نظریه تسخیر توسط «پلزمن»^۳ (۱۹۷۶) به دلیل نادیده گرفتن انگیزه مقاومت گروه‌های دیگر مورد انتقاد قرار دارد، زیرا هزینه‌های نهایی مقرراتگذاری به این گروه‌ها نیز تحمیل می‌شود.

سرمایه‌گذاری منابع برای انتقال درآمد از افراد دیگر از طریق فرآیند سیاسی و مقرراتی،

1. Baumol, 1967 and Williamson, 1964.

بامول بنیانگذار ایده حداکثر کردن درآمد فروش بود. با این حال نظریه ویلیامسون جذاب‌تر به نظر می‌رسد، به این معنا که وی

به مفهوم رکود مدیریتی و تناسب رانتهای می‌پردازد.

2. Capture Theory

3. Peltzman

«رانت‌جویی»^۱ شناخته می‌شود، اصطلاحی که توسط «کروئگر»^۲ (۱۹۷۴) وضع شد. رانت‌ها هنگامی ظهور می‌کنند که فروشندگان بیش از حداقلی که حاضر به دریافت آنند، دریافت می‌کنند و خریداران، کمتر از حداکثری که حاضر به پرداخت آنند، پرداخت می‌کنند. این ویژگی تعادل رقابتی کامل است که جمع کل این رانت‌ها حداکثر می‌شود و بنابراین، هیچ رانتی در مبادله نهایی وجود ندارد. در یک تعادل رقابتی، حداکثر مبلغی که یک خریدار حاضر است برای بازده اضافی (سود نهایی آن) پرداخت کند، برابر است با حداقل مبلغی که یک تولیدکننده حاضر به دریافت آن (هزینه‌های نهایی آن) است. بنابراین، عمل مبادله داوطلبانه که منجر به منفعت متقابل می‌شود، شکلی از رانت‌جویی است که رانت‌ها را ایجاد می‌کند و کارآیی را افزایش می‌دهد. منافع مبادله شکل رانت‌های اضافه‌ای را می‌گیرد که به گروه‌های مختلف مبادله‌گر تعلق می‌یابد. با وجود این، فشار سیاسی که منجر به بازتوزیع رانت‌ها از طریق نظام سیاسی و مقرراتی می‌شود، شکلی از رانت‌جویی است که کاملاً بی‌فایده و باعث اتلاف منابع است. این امر به جای آنکه بیانگر فرآیند ایجاد رانت باشد، فرآیند اتلاف رانت را نشان می‌دهد؛ زیرا کل منابعی که برای مطالبه و به‌دست آوردن رانت سرمایه‌گذاری می‌شوند، ممکن است برابر یا حتی بیشتر از رانت‌هایی باشند که وجود دارند (تالوک،^۳ ۱۹۸۰)، «بوکانان»^۴ و دیگران (۱۹۸۰) تحلیل رانت‌جویی را به جزء مهمی از نظریه انتخاب عمومی تبدیل کرده‌اند.

این رویکرد انتخاب عمومی به نظام مقرراتی، منجر به بازاندیشی مجددی در تاریخچه رشد مقرراتگذاری به‌ویژه در ایالات متحده آمریکا شد. حتی اتفاقات تاریخی عمده مانند تأسیس و ایجاد «کمیسیون تجارت بین‌ایالتی»^۵ در سال ۱۸۸۷، که مدت‌ها به‌عنوان ابزاری برای محدود کردن قدرت انحصاری شرکت‌های راه‌آهن تلقی می‌شدند، توانستند به‌عنوان ابزاری بازتفسیر شوند که از طریق آنها، این شرکت‌های مشابه می‌توانستند از رقابت به‌طور فزاینده سخت و دشوار در دوره‌های زمانی طولانی جلوگیری کنند (برای مثال، کلگو، ۱۹۶۵). شرکت تلفن بل که اتمام حقوق انحصاری بهره‌برداری‌اش، آن را بیش از گذشته ضعیف‌تر کرده بود، در طول دهه اول قرن بیستم از مقرراتگذاری برای محدود کردن ورود [شرکت‌های] جدید [به بازار] حمایت می‌کرد. منافع شرکت هواپیمایی در حمایت از تأسیس «هیئت هواپیمایی کشوری»^۶ در سال ۱۹۳۸ روشن بود. بین سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۴ هیچ تقاضایی برای شروع به فعالیت شرکت‌های جدید هواپیمایی بین‌ایالتی

1. Rent Seeking

2. Krueger

3. Tullock

4. Buchanan

5. Inter State Commerce Commission (ICC)

6. Civil Aeronautics Board (CAB)



مورد موافقت هیئت هواپیمایی کشوری قرار نگرفت.^۱ تا سالیان متمادی، «کمیسیون ارتباطات فدرال»^۲ که در سال ۱۹۳۴ تأسیس شد، برای حمایت از درآمدهای تبلیغاتی ایستگاه‌های تلویزیونی محلی، گسترش و توسعه شرکت‌های کابلی را محدود کرد. در مقرراتگذاری در حوزه راه‌آهن، استیگر (۱۹۷۱)، با اشاره به میانگین طول مسیر و همچنین با اشاره به موضوع تقویت کشاورزی، محدودیت‌های وضع شده درخصوص میزان [مجاز] وزن کامیون‌ها بر خطوط راه‌آهن را توضیح داد. خطوط راه‌آهن با میانگین مسافت طولانی، با ورود واگن‌های موتوری کشاورزی کمتر در معرض تهدید قرار می‌گیرند و از این رو می‌توانند فشار بیشتری را تحمل کنند.

از منظر اقتصاد اثباتی^۳ و به‌عنوان ابزاری برای توضیح نتایج مقرراتگذاری، نظریه انتخاب عمومی در مقایسه با نظریه منفعت عمومی مزیت‌هایی دارد. از دیدگاه هنجاری، تأثیر نظریه انتخاب عمومی این بود که توجه از تعیین «اهداف» آرمانی به بحث در این خصوص معطوف شد که چه سازوکارهای نهادی به‌طور نسبی در دستیابی به آن اهداف مناسب خواهند بود. نظریه منفعت عمومی مقرراتگذاری، شاخه‌ای از آن چیزی است که «دمستز»^۴ (۱۹۶۹)، آن را اقتصاد هدف‌گرا یا آرمانی می‌نامد. نهادهای واقعی نباید با هدف یک نظام مقرراتی کامل که در صدد دستیابی به تخصیص کارآی منابع براساس معیار پارتو است، مقایسه شوند. آنها باید با جایگزین‌های قابل دستیابی مورد قیاس قرار گیرند. جایگزین‌هایی که وابسته به تغییرات مبهم در انگیزه انسانی یا تابع تغییرات نامشخص و بدون هزینه در قابلیت استفاده از اطلاعات نیستند. از این رو، توجه دوباره به سمت تحلیل تطبیقی نهادها یا جایگزین‌های ترتیبات حکمرانی معطوف شد. کدام قواعد بازی احتمالاً می‌توانند بهترین نتایج را در طول زمان که در عمل هم قابل دستیابی باشند، ایجاد کنند؟ این مسئله، مسئله بنیادین اقتصاد مقرراتگذاری است و ما را مجبور می‌کند که موضوعات «مبتنی بر قانون اساسی» درخصوص آثار حقوق مالکیت، قواعد رویه‌ای و انگیزه‌های فردی را در فرآیندهای مقرراتگذاری در نظر بگیریم.

اقتصاد نهادگرایی جدید و مقرراتگذاری اقتصادی

مبادله فرآیندی است که به‌وسیله آن، افراد به توافقات سودآور دوجانبه می‌رسند. این اظهارنظر اولیه، به‌طور عمده بر نگرش ما نسبت به زندگی اقتصادی، تأثیر دارد. توافقات، به‌طور واقعی در

1. For These and Other Examples See Wilson, 1980.
2. Federal Communications Commissions
3. Positive Economy
4. Demsetz

نظریه تعادل رقابتی متبلور نمی‌شوند. در یک فضای رقابتی کامل، افراد از طریق «معاملات آزاد»^۱ رفتار خود را با مجموعه‌ای از قیمت‌های معین تنظیم می‌کنند. افراد به خرید و فروش می‌پردازند، اما جستجو و چانه‌زنی نمی‌کنند. دلیلی هم برای جستجو و چانه‌زنی وجود ندارد. با وجود این، با پیروی از سنت «اجورث»^۲ (۱۸۹۱) به جای نظر «والراس» (۱۹۵۴) و با بررسی شیوه مبادله افراد و اینکه اشخاص بر مبنای منفعت متقابل خود، اقدام به معامله مجدد می‌کنند، پرتوی دیگر بر معنای نهایی «شکست بازار» افکنده شد. اگر منافع استفاده نشده‌ای برای تجارت وجود دارند، چرا مبادله‌کنندگان آزاد برای به دست آوردن آنها به توافق نمی‌رسند؟

با صورت‌بندی سؤال بدین شکل، می‌توان به دنبال نیروها و موانعی بود که بر سر راه مبادله وجود دارند. مبادله‌کنندگان ممکن است از منافع بالقوه مبادله آگاه نباشند؛ یا تضمین‌های لازم برای حقوقی که می‌خواهند مبادله کنند وجود نداشته باشد، همچنین امکان دارد از اجرا یا نظارت بر توافقات میان خود ناتوان باشند یا با فرآیندی طولانی و دشوار از چانه‌زنی و مذاکره مواجه شوند. به دیگر سخن، مبادله فرآیندی دارای هزینه و مستلزم حمایت نهادهای حقوقی است. با وجود این، انتظار می‌رود در جایی که هزینه‌های مبادله پایین است و حقوق مالکیت به خوبی تعریف شده و لازم‌الاجراست، توافقات خصوصی به منافع مبادله دست یابند. «کوز»^۳ (۱۹۶۰)، نخستین کسی بود که از این دیدگاه به نمونه‌ها و موارد «شکست بازار» پرداخت. او معتقد بود که نظام حقوق عرفی^۴ از پیش به بسیاری از پرونده‌هایی که این ایده بنیادین را نشان می‌دهد، مجهز بوده است. در دعاوی مزاحمت، دادگاه‌ها ابتدا دستور موقت صادر می‌کنند و سپس در صورتی که استمرار فعالیت زیان‌بار دارای ارزش اجتماعی کافی باشد، اجازه می‌دهند که چانه‌زنی و مذاکره خصوصی به نتیجه‌ای کارآ منجر شود. این گزاره که با حقوق مالکیت مشخص و صفر بودن هزینه‌های مبادلاتی، افراد بر سر تخصیص کارآی منابع، چانه‌زنی خواهند کرد، تحت عنوان «قاعده کوز»^۵ شناخته می‌شود.

قاعده کوز تنها در همان موقعیت‌های محدودی کاربرد دارد که اساس «تعادل عمومی والراسی»^۶ را تشکیل می‌دهد. به هر حال تبعات این قاعده برای نظریه مقررات‌گذاری اقتصادی، تا

1. Arm's Length Trades

معاملاتی که خریدار و فروشنده در پی منافع خودند و تابع عامل دیگری نیستند و در تعیین قیمت آزادی دارند، معمولاً معاملات مؤسسات وابسته به یکدیگر از این رشته معاملات نیستند [مترجم].

2. Edgeworth

3. Coase

4. Common Law

5. Coase Theorem

6. Walrasian General Equilibrium

تعادل عمومی در تحلیل نظریه اقتصاد، موازنه میان نیروهای وابسته اقتصادی است که هریک بنا بر تصمیمات انفرادی مبتنی بر سود شخصی به فعالیت می‌پردازند. به فرض رقابت آزاد، مالکیت خصوصی و آزادی قرارداد، نیروهای عرضه مؤثر بر کالاهای اقتصادی باید با قیمت‌هایی با یکدیگر برابر شوند که نیاز بیشترین شمار مبادله‌کنندگان را برآورده سازند. تعادل عمومی در یک اقتصاد، به‌طور واقعی به علت



حدی متفاوت از نتایجی است که از تحلیل رقابتی ایستا ناشی می‌شود. تعبیر هنجاری این نظریه بیان می‌دارد که حقوق باید به نحوی سازمان داده شود که «موانع بر سر راه توافقات خصوصی را برطرف کند» (کوتر و اولن ۱۹۹۷: ۸۹ و ۹۰). به عبارت دیگر، نقش نهاد مقرراتگذار، وضوح بخشیدن به حقوق مالکیت و کاهش هزینه‌های مبادله است. نهاد مقرراتگذار کوزی به جای اینکه پیش‌برنده و محقق‌کننده اهداف آرمانی باشد، تسهیل‌کننده فرآیند مبادله و تأمین‌کننده نهادهای کاهش‌دهنده هزینه‌های مبادله است. با وجود این، در دنیایی که هزینه‌های مبادله همیشه چشمگیر و قابل توجهند و هرگز به طور کامل نمی‌توانند برطرف شوند، نمی‌توان از برداشت‌های هابزی جلوگیری کرد و از این رو، فرآیند مقرراتگذاری کاملاً فارغ از اهداف و نتایج نخواهد بود. برای مثال، در مواردی که هزینه‌های مبادله صفر هستند، تخصیص اولیه حقوق مالکیت، نتایج کارآیی ندارد. اما در جایی که مبادله پرهزینه است، اینکه حقوق مالکیت به چه کسی تخصیص داده می‌شود، مهم است. مثلاً اگر حقوق^۱ فرود فرودگاه به طور مشترک به ساکنان محلی تخصیص داده شود، هزینه‌های مبادلاتی تخصیص مجدد آن به شرکت‌های هواپیمایی بسیار زیاد خواهد بود. عکس این فرآیند نیز ممکن است پرهزینه باشد، به طوری که حق‌ها گرایش دارند در نقطه‌ای که تخصیص داده شده‌اند، باقی بمانند و در طراحی یک نظام مبادلاتی مناسب برای تخصیص فضای هوایی پرتراфик، قضاوت‌های از قبل پیش‌بینی شده درخصوص نتایج مطلوب، یک عامل غیرقابل اجتناب خواهند بود.

اقتصاد نهادهای جدید به عاملی بیش از شناسایی ساده وجود هزینه‌های مبادله و اهمیت آن در سازمان اقتصادی منجر شده است (برای مرور کلی ن.ک: کسپر و استریت،^۲ ۱۹۹۸). با تفسیر نهادهای مشاهده شده به عنوان مشارکت‌کنندگان در کاهش هزینه‌های مبادله، توجه به روش‌ها و ابزارهایی معطوف شده است که از طریق آن، این نهادها توسعه می‌یابند. نهادهایی مانند پول یا مالکیت به جای اینکه «بیرونی» باشند و توسط یک مقام قدرتمند تحمیل شوند، می‌توانند به عنوان نهادهای «درونی» تفسیر شوند؛ به این معنی که از طریق کنش متقابل و پی در پی مبادله‌کنندگان در طول زمان و در یک فرآیند شبه‌تکاملی توسعه می‌یابند. کنش متقابل و پی در پی، منجر به ایجاد سنت‌های رفتاری می‌شود؛ سنت‌هایی که از طریق آنها هر مشارکت‌کننده، انگیزه‌ای برای متابعت از آنها دارد و تنها بعدها می‌تواند به صورت حقوق رسمی^۳ تدوین شود (سوگدن، ۱۹۸۶). از این رو، در

تغییر در تقاضاهای مصرف‌کننده و آمادگی‌های وی برای خرج کردن و پس انداز و سرمایه‌گذاری کردن، به سبب بسط شیوه‌های نوین فنی، تغییر روابط رقابتی، اتمام پذیرش منابع طبیعی موجود و کشف منابع طبیعی تازه در عوامل تولید مشابه، هرگز به طور مطلق وجود ندارد. مفهوم متمم، همانا تعادل خاص و جزئی است. در نظریه تعادل عمومی والراسی، همه بازارها در یک اقتصاد مورد بررسی قرار گرفته‌اند و قیمت کلیه کالاها و عوامل، تولید کالاها و عرضه‌های عوامل همزمان معین شده‌اند [مترجم].

1. Rights
2. Kasper and Streit
3. Formal Law

مفهوم وسیع، ترتیبات مقرراتی، محدود به مواردی نیستند که از طریق قانونگذاری دولت مدرن ایجاد می‌شوند و در واقع، در مواردی که دولت عمل می‌کند، اغلب به‌عنوان جایگزینی برای روش‌های خصوصی موجود خواهند بود.^۱ با این اوصاف، در بخش‌های آتی، این فعالیت‌های مقرراتگذاری دولت است که در کانون توجه قرار می‌گیرند.

انحصار طبیعی

در مواردی که یک تولیدکننده واحد به‌لحاظ فنی، قادر به تأمین همه نیازهای بازار، پایین‌تر از هزینه کل نسبت به هر ترکیب احتمالی از دو یا چند تولیدکننده است، گفته می‌شود که این بازار، یک بازار «انحصار طبیعی»^۲ است. از حیث نظری، وضعیتی که در انحصار طبیعی به‌وجود می‌آید آن است که هزینه تولید یا عرضه کالاها در یک بنگاه، ارزان‌تر از هزینه تولید یا عرضه همان کالاها در بیش از یک بنگاه است، از لحاظ تجربی، به آن معناست که انحصار طبیعی، به صنایعی مربوط می‌شود که مستلزم مخارج و سرمایه‌گذاری اولیه هنگفت و غیرقابل تفکیکی از سرمایه ثابت^۳ (و معمولاً سرمایه برگشت‌ناپذیر)^۴ است. از لحاظ تاریخی، بخش‌های مرتبط با «خدمات عمومی»^۵ مانند گاز، برق، آب و ارتباطات و همین‌طور انواع مختلف حمل‌ونقل، بیشتر موضوع انحصار طبیعی بوده‌اند. هسته اصلی این صنایع را دارایی‌های تفکیک‌ناپذیر مانند لوله‌ها، کابل‌ها، سیم‌ها، ماهواره‌ها، اتصالات خط آهن و راه‌ها، آبراه‌ها و مانند آن تشکیل می‌دهند. حتی اقتصاددانان لیبرال کلاسیک مانند «اسمیت»^۶ «میل»^۷ و «اخیراً» «بامول»^۸ و «بوکانان»^۹، ضرورت برخی از اشکال مقرراتگذاری دولت را در صورت وجود انحصار طبیعی یا «انباشت کارآیی مشترک»^۹ به رسمیت شناخته‌اند (بامول ۱۹۶۵ و بوکانان ۱۹۷۵: ۹۷). «اسمیت» به نفع مقرراتگذاری در حوزه جاده‌ای دلیل می‌آورد و «میل» مقرراتگذاری در حوزه کانال‌ها و آبراه‌ها را بحث می‌کند. پیش از این اشاره کردیم که چگونه مقرراتگذاری در حوزه راه‌آهن در قرن نوزدهم در ایالات متحده آمریکا آغاز شد و در قرن بیستم

۱. «قانون تجاری» قرون وسطی به نظامی از قواعد حاکم بر دادوستد گفته می‌شد که مبتنی بر قدرت دولت نبود. بلاندل و رابینسون، ۱۹۹۹، از امکان مقرراتگذاری داوطلبانه در دوره مدرن فارغ از مداخله دولت بحث می‌کنند.

2. Natural Monopoly

3. Fixed Capital

سرمایه ثابت، شامل دارایی‌های یک بنگاه تولیدی است که دارای خصلت نسبتاً با دوام باشد [مترجم].

4. Sunk Capital

سرمایه برگشت‌ناپذیر، سرمایه‌ای که فقط یک مورد استعمال دارد [مترجم].

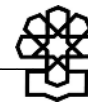
5. Public Utilities

6. Smith

7. Mill

8. Baumol

9. Extreme jointness efficiencies.



به حوزه‌های ارتباطات، رادیو و برق گسترش یافت.

در سال‌های اخیر، به جای تمرکز سنتی بر «صرفه‌جویی‌های ناشی از مقیاس»^۱ ساده در تولید، به صرفه‌جویی‌های شبکه‌ای در مصرف توجه بیشتری می‌شود. برای مثال، هر چه یک شبکه ارتباطی، مصرف‌کنندگان بیشتری جذب کند، ارزش خدمات آن بیشتر می‌شود و تا حد معینی از سطح ظرفیت، هزینه‌های ارائه خدمات برای هر واحد کم می‌شود. همچنین «صرفه‌جویی‌های ناشی از تنوع تولید»^۲ اغلب با خدمات عمومی مدرن همراه است. این صرفه‌جویی‌ها در مواردی وجود دارند که تولید محصولات متفاوت، با هم و توسط یک بنگاه، ارزان‌تر از تولید آنها توسط بنگاه‌های مجزا است. این صرفه‌جویی‌ها در نهایت دوباره از برخی نهادهای مشترک ناشی می‌شوند که می‌توانند به‌طور همزمان در تولید چندین محصول متفاوت به‌کار روند. برای مثال، در سطح خرد، در صورتی که مصرف‌کنندگان تنها با یک شرکت گاز، برق و آب سروکار داشته باشند، صرفه‌جویی‌هایی در اندازه‌گیری و صدور و ارسال صورتحساب اتفاق خواهند افتاد. بنابراین، صرفه‌جویی‌های تنوع تولید، به نفع رشد بنگاه‌های دارای تنوع تولید است تا بنگاه‌های تخصصی.

از دیدگاه کوزی، مشکل انحصار طبیعی، عدم امکان تدارک قراردادهایی است که مستلزم عرضه کارآ هستند. یک انحصارگر طبیعی که می‌تواند به تنهایی و بدون هیچ‌گونه هزینه‌ای با همه مصرف‌کنندگان خدمات مذاکره کند، براساس معیار کارآیی، به مقرراتگذاری نیاز ندارد. با وجود این، انحصارگری که باید حجم عظیمی از سرمایه را پیش از چنین توافقاتی مستهلک کند و توانایی محدودی در اعمال تبعیض‌آمیز قیمت داشته است، حداکثر ساختن سود را از طریق ایجاد محدودیت در دسترسی به شیوه‌ای ناکارآ و مطالبه قیمتی بیش از هزینه‌های نهایی دنبال می‌کند. برای غلبه بر این مشکل، به برخی از انواع فرآورده‌های جمعی نیاز است. برای مثال، توسعه ترتیبات جمعی و مبتنی بر همکاری که در آن مصرف‌کنندگان، «مالک» بنگاه انحصار طبیعی می‌شوند، می‌تواند به‌صورت کاملاً خودجوش اتفاق بیافتد (هانسن، ۱۹۹۶) اگر مصرف‌کنندگان به‌صورت جمعی،

1. Economies of Scale

تقلیل در متوسط هزینه واحد همراه با افزایش در اندازه کارخانه یا فعالیت تا میزان معین و از آن پس، افزایش این‌گونه هزینه‌ها. غالباً بر اثر افزایش اندازه و مقیاس کارخانه، کسب‌وکار یا صنعت، هزینه‌های واحد تولید کاهش می‌یابد و از این راه، عوایدی به‌دست می‌آیند. در اوضاع و احوال مساعد، مقیاس بزرگ تولید، منجر به صرفه‌جویی‌های مهمی در موارد زیر می‌شود: الف) زمین (بسیار نامحتمل است که دو برابر کردن تولید، مستلزم دو برابر کردن وسعت زمین باشد)، ب) نیروی کار (افراد کاردان، ماهر و متخصص ممکن است تمام وقت خود را به کارهایی اختصاص دهند که به طرز مؤثر انجام می‌گیرند)، ج) سرمایه (واحدهای اختصاصی ماشین‌آلات) کاملاً مورد بهره‌برداری قرار گیرند و تماماً به اشتغال درآیند، د) خرید مواد اولیه یا خرید یکجا به بهای ارزان‌تر، ه) بازاریابی (هزینه تبلیغات تجاری در واحد ممکن است کمتر شود، و) تأمین مالی یک مؤسسه بزرگ با سهولت بیشتر و ارزان‌تر صورت می‌گیرد تا یک مؤسسه کوچک، ز) تحقیقات (هزینه‌های توسعه روی واحدهای زیادتری سرشکن می‌شود) [مترجم].

2. Economies of Scope

منظور، صرفه‌جویی در هزینه‌ها توسط شرکتی است که دو یا چند حوزه بازار را به تنهایی در دست دارد و این صرفه‌جویی در صورتی که این حوزه‌ها توسط شرکت‌های مجزا اداره می‌شدند، به‌دست نمی‌آمد [مترجم].

حقوق کنترلی بر دارایی‌ها را در اختیار داشته باشند، مشروط به هزینه‌های اجتناب‌ناپذیر و ناکارایی‌های فرآیندهای انتخاب جمعی، می‌توانند تضمین کنند که انحصارگر در جهت تأمین منافع آنها عمل می‌کند.

تشکیل «باشگاه (انجمن)» یک پاسخ سازمانی به مشکل انحصار طبیعی است. لازم نیست که این انجمن در قالب «دولت» باشد، اما با وجود این، در بیشتر قرن بیستم، ملی‌سازی انحصارات طبیعی رایج و معمول بود. مثلاً در انگلستان، صنایع گاز، برق، آب، راه‌آهن و ارتباطات، از دهه ۱۹۵۰ تحت کنترل دولت قرار گرفتند.^۱ این امر بیانگر راه‌حل نهایی هابزی بود. شکست‌های توافقات خصوصی، از طریق انتصاب مدیرانی توسط دولت، تصحیح می‌شدند. به‌طور خاص، مدیران ملزم شدند که «به تحقق منفعت عمومی در همه ابعاد، کمک کنند»^۲ این حکم نسبتاً مبهم، به مرور زمان، با توصیه فنی برای گنجاندن تعیین قیمت‌های مرتبط با هزینه‌های نهایی اجتماعی و بر عهده گرفتن پروژه‌های سرمایه‌گذاری با ارزش خالص فعلی مثبت که با معیار نرخ تنزیل محاسبه می‌شدند، مورد اصلاح قرار گرفتند.^۳ در صورتی که قیمت‌گذاری کارآ منجر به زیان‌های مالی شود، «تعرفه‌های دوجزئی»^۴ شامل هزینه‌های غیرتولیدی یا هزینه‌های بالاسری پیشنهاد می‌شدند.^۵ به‌طور مؤثر از مدیران خواسته شد که زمینه را برای تحقق نتایج کارآ در بخش‌های انحصار طبیعی فراهم کنند؛ نتایجی که از حیث نظری، تنها یک بازار کامل می‌تواند آنها را در سایر بخش‌ها ایجاد کند.

انتقاداتی که در خلال دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ نهادهای مقرراتگذار را در آمریکا نشانه گرفتند، با عکس‌العمل‌های انتقادی مشابهی به عملکرد صنایع ملی شده، در انگلستان منعکس شدند. از اواخر دهه ۱۹۷۰، گزارش‌های رسمی و مطالعات علمی، عملکرد بنگاه‌های عمومی انگلستان را مورد سؤال و انتقاد قرار دادند (برای مثال N.E.D.O، ۱۹۷۶ و پرایک، ۱۹۸۱). با وجود جایگاه حقوقی این بنگاه‌ها به‌عنوان «مؤسسات عمومی»^۶ مستقل از دولت، مدیران صنایع ملی شده در معرض فشار

۱. البته ملی‌سازی تنها به انحصارات طبیعی محدود نبود، اما در انگلستان نهایتاً شامل فولاد، زغال سنگ، کشتی‌سازی، فضای ماورای جو و حتی ساخت ماشین شد.

2. Coal Nationalization Act 1944.

3. See the White Paper (1967) Nationalized Industries, Cmnd. 3437.

4. Two Part Tariffs

تعرفه‌های دوجزئی یا دوقیمتی، هزینه مرکب برای گاز و برق شامل هزینه ثابت در دوره حسابداری و هزینه در واحد گرما یا واحدهای گاز یا برق مصرفی [مترجم].

۵. در شرایط کاهش یافتن هزینه‌های متوسط که مصداق آن را می‌توان در صرفه‌جویی‌های مقیاس دید، هزینه نهایی کمتر از هزینه متوسط خواهد بود. بنابراین، تعیین قیمت‌ها معادل هزینه‌های نهایی که در کتب درسی پیشنهاد می‌شوند، منجر به زیان‌های مالی خواهند شد. این زیان‌ها می‌توانند از طریق هزینه‌های بالاسری یا هزینه‌های ثابت که ربطی به مصرف واقعی مصرف‌کنندگان ندارند، پوشش داده شوند. راه دیگر آن است که این زیان‌ها از طریق یارانه‌ها جبران شوند.

6. Public Corporations



سیاسی از جانب وزرا و همین‌طور اتحادیه‌های کارگری و دیگر گروه‌های فشار بودند و سطح قیمت‌ها، یارانه‌های مضاعف، اشتغال و طرح‌های سرمایه‌گذاری اغلب به‌شدت مورد اختلاف و مناقشه قرار داشتند. در موارد بروز زیان‌های مالی، غیرممکن بود که تعیین شود این امر نتیجه قیمتگذاری کارآست یا عملکردهای غیرکارآ. در پاسخ به این مشکل، از اواخر دهه ۱۹۷۰، اهداف معین مالی و بهره‌وری مطرح شدند.^۱

به هر حال، ابتکارهایی از این دست، منجر به آشکار شدن بیشتر مشکلات قراردادهایی می‌شدند که سیاستمداران و مدیران با آنها مواجهند. مسئله این بود که سیاستمداران برای تعیین اهداف مناسب، وضوح بخشیدن به آن اهداف و پایبندی به آنها چه انگیزه‌هایی داشتند؟ همچنین مدیران برای اینکه اطلاعات مناسب را برای هدفگذاران فراهم کنند یا برای دستیابی به اهداف به محض تعیین آنها واجد چه انگیزه‌هایی‌اند؟ آیا برخی از اهداف مرتبط ذاتاً غیرقابل تحقق و در نتیجه، جمع ناشدنی بودند؟ این سؤالات به‌طور ضمنی به بهترین پاسخ به مشکلات سازمان مربوط می‌شدند و این احتمال را مطرح کردند که بنگاه‌های عمومی ذاتاً نسبت به انواع دیگر بنگاه‌ها کارآیی کمتری دارند.^۲ به‌طور خاص، اگر دولت می‌خواست کالاها و خدمات معینی را به نمایندگی از جامعه خریداری کند، روشن نبود که چرا انعقاد قرارداد با مدیران بخش خصوصی، باید سخت‌تر از انعقاد قرارداد با مدیران بخش عمومی باشد.^۳ نبود حقوق کنترلی در بخش عمومی که بتواند از طریق سازوکار خصوصی قابل مبادله باشد، نوع انگیزه‌هایی را که می‌توانند سازمان داده شوند محدود می‌کنند. خطر تصاحب، محدودیت‌های ورشکستگی، مداخله مستقیم صاحبان سهام با سهام شخصی ممتاز و اعطای امتیازهای سهام، همگی با مالکیت دولت از بین می‌روند و غیرقانونی اعلام می‌شوند. مطالعات بسیاری در دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ تلاش کردند که عملکرد مربوط به بنگاه‌های عمومی را در مقایسه با بنگاه‌های خصوصی از این منظر حقوق مالکیت بررسی کنند.^۴

در مواردی که ملاحظات عمومی و خصوصی می‌توانستند رقیب یکدیگر تلقی شوند، غالباً گفته شده است که ملاحظات خصوصی از منظر بازدهی عوامل دارای برتری و مزیت هستند. این ادعا با تحقیق در دوره پساخصوصی‌سازی که عملکرد نسبی بنگاه‌های عمومی و خصوصی را در طیف کاملی از کشورها و صنایع بررسی می‌کند، تأیید شده است.^۵ با وجود این، استخراج نتایج

همه «انحصارات طبیعی» در قالب مؤسسات عمومی در نیامدند. اداره پست (که شامل مخابرات هم می‌شد) قبل از سال ۱۹۶۱، یک وزارتخانه دولتی بود. تنها بخش ارتباطات بود که در سال ۱۹۸۱، با تأسیس سازمان ارتباطات (BT)، از اداره پست جدا شد.

1. See White Paper (1978) The Nationalized Industries, Cmnd. 7131.

۲. اخیراً شایرلی، ۲۰۰۰، مشکلات ورود قراردادهای اجرا را در بخش بنگاه‌های دولتی چین مورد بررسی قرار داده است.

۳. این نکته مهم استدلال در اثر شلیفر، ۱۹۹۸، است.

4. Examples are Davies (1971), Forsyth and Hocking (1980), Caves and Christensen (1980), De Alessi (1974), Lindsay (1976) and Millward and Parker (1983).

5. See for example, Picot and Kaulman (1989), D' Souza and Megginson (1999) and Shirely and Walsh, 2000.

کلی درخصوص سازمان و ساختار انحصارات طبیعی سخت‌تر به نظر می‌آید، زیرا جایگزین بنگاه انحصاری دولتی، بنگاه انحصاری خصوصی بود. در نبود رقابت، هر نوع مزیت و برتری بنگاه انحصاری خصوصی در ارتباط با کارایی هزینه، نمی‌توانست بسیار زیاد باشد و می‌توانست با سوءاستفاده بزرگ‌تر قدرت انحصاری خنثی شود یا در جهت عکس تعادل عمل کند. به بیان دیگر، هر نوع پیشرفت و بهبود در کارایی فنی و هزینه که از خصوصی‌سازی ناشی می‌شد، کاملاً با بدتر شدن وضعیت کلی کارایی تخصیصی مطابقت داشت.^۱ سؤال مهم این بود که آیا مزایای قابل استنتاج و انشقاق از وجود حقوق کنترل قابل مبادله و مشوق‌های حداکثرکننده ارزش همراه با آنها، می‌توانند با برخی حمایت‌ها در مقابل محدودیت‌های تولید ترکیب شوند؟ این حمایت باید از یک نظام مقرراتی که به‌عنوان جایگزینی برای مالکیت عمومی عمل می‌کند ناشی می‌شد.

بنابراین، در صنایع انحصار طبیعی، به خصوصی‌سازی به همان اندازه توجه شد که انگیزه‌های سیاستمداران، نهادهای مقرراتگذار و دیگر ذینفعان (در نظریه انتخاب عمومی) درخصوص انگیزه‌های مدیریتی با آن روبرو می‌شوند، مورد توجه قرار گرفتند. اگر سیاستمداران و مدیران صنایع نتوانستند به اهداف «منافع عمومی» تحت عنوان ملی‌سازی دست یابند، چه دلیلی برای انتظار از سیاستمداران و نهادهای مقرراتگذار وجود داشت که بتوانند در بستر خصوصی‌سازی عملکرد بهتری داشته باشند. هنوز فرض می‌شود سیاستمداران در معرض فشارهای سیاسی، به دنبال رأی هستند و نهادهای مقرراتگذار می‌توانند به «تسخیر» درآیند و علاوه بر منافع عمومی، منافع خود را هم در نظر بگیرند. با وجود این، از منظر انتخاب عمومی، تفاوت بین خدمات ملی شده و خصوصی‌سازی شده در قواعدی است که بر مداخله احتمالی سیاسی حاکم است. در مالکیت دولتی، فشار سیاسی بر مدیران می‌تواند مستقیم، اما پنهان از افکار عمومی باشد. در خصوصی‌سازی، مدیران وظایف امین را نسبت به سهام‌داران برعهده دارند و قیمت سهام شرکت، نشان‌دهنده عملکرد مالی آن است. به‌منظور رعایت معیارهای مشخص حسابداری، حساب‌ها باید تنظیم شوند، اطلاعات حساس قیمت^۲ باید در بازار افشا شوند و مداخله

۱. کارایی فنی مستلزم آن است که ستانده برای هر سطح معینی از نهاده حداکثر شود. کارایی هزینه متضمن آن است که هر ستانده یا محصول معین، با حداقل هزینه و با در نظر گرفتن قیمت‌های حاکم، تولید شود. به‌طور آشکار، کارایی فنی شرط ضروری کارایی هزینه است اما شرط کافی نیست، مگر اینکه هیچ انتخابی بین روش‌های ممکن تولیدی یا روش‌های مختلف فنی وجود نداشته باشد. کارایی تخصیصی مستلزم آن است که قرار دادن شخصی در وضعیت بهتر از طریق تخصیص مجدد منابع، بدون قرار دادن شخص دیگر در وضعیت بدتر، غیرممکن باشد. برخی اوقات اقتصاددانان به کارایی تخصیصی تحت عنوان کارایی پارتو اشاره می‌کنند. کارایی هزینه شرط ضروری کارایی پارتو است، اما شرط کافی نیست. همان‌طور که در متن گزارش توضیح داده می‌شود، در تئوری، یک انحصارگر می‌تواند از لحاظ هزینه کارآمد باشد، اما اگر قیمت تعیین شده توسط انحصارگر بالاتر از هزینه نهایی ستانده باشد، منافع بالقوه اجتماعی از سطوح بالاتری از تولید قابل دسترس خواهند بود.

۲. درخصوص کالایی است که تقاضا برای آن در برابر تغییر قیمت حساس است و با افزایش قیمت تقاضای آن کاهش می‌یابد [مترجم].



مقرراتگذاری، خود باید با قواعد رویه‌ای هماهنگ باشد. ممکن است پیش‌بینی شود که این عوامل هزینه‌ها را افزایش و منافع مورد انتظار سیاستمداران از تلاش برای تأثیرگذاری بر تصمیمات مدیریتی را کاهش می‌دهند. از این رو، خصوصی‌سازی گرایش دارد که همراه با «سیاست‌زدایی»^۱ باشد (بویکو و دیگران، ۱۹۹۶).

مقرراتگذاری و رقابت

یکی از برجسته‌ترین ویژگی‌های نظام مقرراتی در انگلستان که با خصوصی‌سازی همراه شد، وظیفه تقویت رقابت بود که برعهده نهادهای مقرراتگذار گذاشته شد. این امر منعکس‌کننده این ایده بود که چنانچه خصوصی‌سازی همراه با گرایش به سمت بازارهای رقابتی، جایگزین قدرت انحصاری بدون مداخله شود، منافع اجتماعی بسیار بیشتری را به دنبال دارد. همچنین این موضوع، نتایج کلی مهمی را برای ماهیت نظام مقرراتی دربرداشت. نهاد مقرراتگذار می‌تواند نه به‌عنوان الزام‌کننده نتایجی خاص، بلکه به‌مثابه تأمین‌کننده «حکمرانی» برای فرآیند بازار تلقی شود. این دیدگاه بیشتر به رویکرد کوزی درخصوص «شکست بازار» نزدیک است تا رویکرد هابزی. با تقویت کردن و «تسهیل کردن» رقابت، نهاد مقرراتگذار اجازه می‌دهد که توافقات خصوصی جدید در گسترده‌ترین سطح ممکن محقق شوند. ایده نهاد مقرراتگذار به‌مثابه قاعده‌گذار فرآیندهای بازار، در ادغام اخیر نهادهای مقرراتگذار حوزه گاز و برق در یک نهاد واحد، یعنی «سازمان بازارهای گاز و برق»^۲ منعکس شده است.

هرچند نهادهای مقرراتگذار می‌توانند به‌عنوان تسهیل‌کنندگان بازار توصیف شوند، عناصری که به‌طور مستقیم‌تر مداخله‌گرا هستند، هیچ‌گاه از سطح ظاهر فراتر نمی‌روند. مشکل، تنش و چالشی است که بین دو دیدگاه متمایز درخصوص رقابت وجود دارد. یک دیدگاه بر آزمایش تحولی و فرآیندهای کشف که در آن مبادله‌گران همیشه در مقابل طرف‌هایشان در جستجوی کسب یک منفعت قطعی هستند، تأکید می‌کند. این دیدگاه، دیدگاهی «اتریشی»^۳ است که با نظریه‌های «هایک»^۴ (۱۹۴۹، ۱۹۷۸) و «شومپیتر»^۵ (۱۹۳۶، ۱۹۴۳) عجین شده است. اگر مقرراتگذاری محدود به مقتضیات و الزامات سنتی جلوگیری از زور یا تقلب باشد، نتیجه، یک «نظم رقابتی»^۶ است. دیدگاه دیگر، رقابت را بیشتر از منظر یک رقابت ورزشی می‌بیند که در آن، افرادی که هماهنگی نزدیکی با هم دارند و تلاش می‌کنند به اهداف یکسان در موقعیت‌های مشابه دست یابند، از طریق مجموعه‌ای

1. De-politicization

2. Ofgem

3. Austrian

4. Hayek

5. Shumpeter

6. Competitive Order

از قواعد بسیار رسمی و اغلب گسترده، محدود می‌شوند. مقرراتگذاری ضروری است تا از تقلب جلوگیری شود و نظامی که نتیجه می‌شود، نظامی از نوع «رقابت نظام‌مند»^۱ است.

مداخله در نظم رقابتی، نهاد مقرراتگذار را در جایگاهی مانند محافظ شکار در منطقه حفاظت شده قرار می‌دهد که بر محیط‌زیست طبیعی نظارت می‌کند و برخی اوقات، اقداماتی را برای محافظت و نگهداری از زیستگاه ضروری و کشتن حیواناتی که به صورت گونه غالب درآمده‌اند، انجام می‌دهد. از سوی دیگر، مداخله در سیستم «رقابت نظام‌مند» نهاد مقرراتگذار را در جایگاهی نزدیک‌تر به اداره‌کننده (برگزارکننده) بازی‌های المپیک قرار می‌دهد که بر پیروی از قواعد مربوط به استعمال مواد نیروزا نظارت می‌کند. آشکارا، این برداشته‌ها، برداشته‌های نسبتاً متفاوتی از فرآیند مقرراتگذاری هستند. یک دیدگاه، بر رقابت حیوان شکارگر علیه شکار نظارت می‌کند و گاهی، نقش مقام مافوق را در تغییرات مطلوب برای تعادل نیروها محقق می‌سازد. دیدگاه دیگر می‌کوشد که آرمان «عدالت رویه‌ای» را محقق کند.

در مورد انحصار طبیعی، کل ایده ترغیب و تقویت رقابت به نظر متناقض است، زیرا به نظر می‌رسد که براساس تعریف، یک تولیدکننده واحد (انحصارگر)، مزیت هزینه‌ای^۲ قطعی دارد. با وجود این، به روش‌های متعددی می‌توان هدف را تفسیر کرد. نخستین و ساده‌ترین روش برای نهاد مقرراتگذار است تا تضمین کند که به موازات پیشرفت فناوری و افزایش حجم و اندازه بازار، فعالیت‌ها از وضعیت انحصار «طبیعی» تغییر می‌یابند و به سمت رقابتی شدن حرکت می‌کنند؛ همچنین ورود جدید [به بازار] از طریق محدودیت‌های تصنعی منع نمی‌شود. این رویکرد، یک خط‌مشی به وضوح کوزی را درخصوص رفع موانع مبادله بیان می‌کند. حتی اگر موقعیت‌های انحصار طبیعی ادامه داشته باشند، با فرض اینکه مشکل سرمایه برگشت‌ناپذیر چندان جدی نباشد، برطرف ساختن موانع ورود می‌تواند بازار را «رقابت‌پذیرتر» سازد. در مواردی که رقبای بالقوه قادر باشند بازار را از رقیب کنونی بگیرند، به محض اینکه دارنده قدرت در بازار بکوشد از طریق افزایش قیمت‌ها از موقعیت انحصاری خود در بازار سوءاستفاده کند، می‌توان گفت بازار رقابت‌پذیر است. تغییرات مقرراتگذاری در شرکت‌های هواپیمایی و صنایع اتوبوس در اواخر دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ بر این مبنا استوار بودند (بامول و دیگران، ۱۹۸۲).

روش دومی که در آن رقابت در انحصارات طبیعی تسهیل شده، از طریق خط‌مشی تجزیه عمودی^۳ است. همان‌گونه که پیش از این اشاره شد، عنصر انحصار طبیعی اکثر خدمات در

1. Ordered Competition
2. Cost Advantage
3. Vertical Disintegration



دارایی‌های مربوط به شبکه نهفته است. برای مثال، در صنعت برق، انتقال و توزیع برق به صورت طبیعی انحصاری است، نه تولید آن. به همین ترتیب، در حوزه ارتباطات، انتقال سیم‌ها از مراکز تلفن خودکار به داخل ساختمان‌ها یا مراکز تجاری می‌تواند به صورت انحصار طبیعی باشد، اما این امر قطعاً در خصوص تولید تجهیزات و ابزار یا ارائه خدمات متنوع تلفنی سیمی، مصداق نمی‌یابد. بنابراین، وظیفه ترغیب و تشویق رقابت می‌تواند به عنوان خط‌مشی جدا کردن عنصر انحصار طبیعی از اقدامات و فعالیت‌های بالقوه رقابتی مجاور و فرعی آن تفسیر شود. در اصل، مقرراتگذاری می‌تواند به هسته اصلی انحصار طبیعی محدود شود و این امر معمولاً به تلاش برای تضمین دسترسی براساس شرایط برابر همه مصرف‌کنندگان رقیب منجر می‌شود. «شرکت عمومی» ملزم است قیمت‌های تنظیم شده‌ای را که بر مبنای آنها دسترسی به شبکه ممکن خواهد شد اعلام کند. این تفکیک بین عرضه دارایی‌های شبکه و استفاده از آنها در ارائه خدمات به مصرف‌کنندگان، ممکن است بدون تجزیه شرکت به اجزای تشکیل‌دهنده آن و انجام دادن آنها به صورت مجزا عملی باشد. با وجود این، در صورتی که شرکت عمومی خود در استفاده از شبکه مداخله نداشته باشد، مقرراتگذاری در خصوص یک شرکت عمومی ساده‌تر است. در خدماتی که به صورت عمودی ادغام شده‌اند و مشتریان «داخلی» خود را در برابر مصرف‌کنندگان خارجی منتفع می‌کنند، غلبه از طریق روش‌های مقرراتگذاری پرهزینه است. این نظریه احتمالاً به طور خاص درست بود، چنانچه صرفه‌جویی‌های واقعی تنوع تولیدی با ادغام اپراتورها و استفاده‌کنندگان شبکه همراه می‌شد.

در تلاش برای تحقق شرایط برابر یا عادلانه دسترسی تولیدکنندگان به یک شبکه شرکت عمومی، نهاد مقرراتگذار به میزان بسیار زیاد به دیدگاه رقابت در ورزش - یعنی رقابت نظام‌مند - نزدیک می‌شود. با وجود این، مشکل آن است که برای تحقق رقابت از این نوع نظام‌مند، نهاد مقرراتگذار در کلیت ساختار روابط قراردادی مداخله می‌کند. میزان و درجه ادغام عمودی به جای اینکه از طریق «نظم رقابتی» تعیین شود، با مقرراتگذاری مشخص می‌شود. نخستین بار، کوز (۱۹۳۷) نشان داد قلمرو یک بنگاه می‌تواند از طریق وجود هزینه‌های مبادله توضیح داده شود. فرآیند انعقاد قرارداد در داخل یک بنگاه، متفاوت از فرآیند انعقاد قرارداد ورای بازارها بود. برخی اوقات، قابلیت سودآوری یک فعالیت در صورتی که داخل بنگاه مدیریت شود، بیشتر است و گاهی استفاده از یک تولیدکننده بیرونی که از قراردادهای بازار استفاده می‌کند، ترجیح داده می‌شود. در قلمرو بنگاه، هزینه برعهده گرفتن یک فعالیت در داخل بنگاه به همان اندازه هزینه انعقاد قرارداد با یک تولیدکننده بیرونی خواهد بود. بنابراین، آشکال سازمان تجاری، نتیجه فرآیندی رقابتی بودند که از تلاش‌ها برای صرفه‌جویی در هزینه‌های مبادلاتی ناشی می‌شدند. ادغام عمودی خدمات عمومی از طریق مداخله مقرراتگذاری نه تنها برداشت‌ها در خصوص مطلوبیت رقابت نظام‌مند در دسترسی به شبکه را منعکس

می‌کند، بلکه به کارآیی مبادلاتی ساختار سازمانی حاصل شده نیز مربوط می‌شود.

به دلیل هزینه‌های برگشت‌ناپذیر بالایی که با اکثر خدمات عمومی همراه است، تکیه بر فرآیندهای رقابتی برای تضعیف قدرت انحصاری از طریق نوآوری و ورود جدید به بازار، به‌طور سنتی به عنوان یک امر غیرواقعی در این بخش‌ها تلقی شده است. همان‌گونه که ذکر شد، رقابت، باید به‌طور تصنعی فراهم شود. به‌طور گسترده‌ای دیده شده که مزایای این رقابت نظام‌مند، بیش از آثار نامطلوب آن بر کارآیی مبادلاتی است. با وجود این، در تعدادی از حوزه‌ها، مسائل مبادلاتی به نحو بارزی نمایان شده‌اند؛ برای مثال، در صنعت راه‌آهن انگلستان، تفکیک تأسیسات زیربنایی خط آهن و علامتگذاری خطوط از شرکت‌های ساخت واگن، عمدتاً به دلیل ملاحظات ایمنی و دشواری تضمین نگهداری مناسب خط آهن از طریق قرارداد، مناقشه‌برانگیز بوده است. این مورد جالب است، زیرا تفکیک شرکت‌های خط آهن و قطار به رقابت مستقیم بیشتر میان متصدیان قطار بر سر مسیرهای مشابه منجر نشده است؛ به‌طوری‌که، توجیه سنتی برای تجزیه کارکردی در این زمینه کاربرد ندارد. اهمیت بالقوه ملاحظات مبادلاتی در تصمیم اکتبر سال ۲۰۰۳ مبنی بر تعلیق برون‌سپاری تعمیر و نگهداری خط آهن توسط اپراتورهای خط آهن (شبکه راه‌آهن) و انتقال کار به واحدهای داخلی به منظور ایجاد دوباره کنترل و نظارت، بیشتر منعکس شده است.

اگر هزینه‌های مبادلاتی، مانعی بر سر راه ایجاد رقابت نظام‌مند در برخی حوزه‌ها باشند، پاسخ مقرراتگذارانه مناسب به وجود «رقابت شومپیتری»، مشکلی جدی در حوزه‌های دیگر است. برای مثال، بخش ارتباطات از دهه ۱۹۷۰ با پیشرفت‌های فنی در تلفن‌های همراه، فناوری رایانه‌ای، کابل‌های نوری و ارتباطات ماهواره‌ای تغییر شکل داده است. در موقعیت‌های فنی پویایی مانند آنچه گفته شد، نهاد مقرراتگذار یا به‌طور کامل کنار می‌ایستد یا هنگامی که می‌کوشد رقابت را «نظم» ببخشد، به روش‌هایی مداخله می‌کند که بیشتر یادآور نقش ناظر و سرپرست شکار است تا داور. برای مثال، تا سال ۱۹۹۸ در انگلستان، سازمان ارتباطات این کشور از ارائه خدمات تفریحی و سرگرمی در رقابت با شرکت‌های کابلی ممنوع شده بود، هرچند شرکت‌های کابلی بعد از سال ۱۹۹۱ توانستند خدمات تلفنی را ارائه کنند. ایده ترغیب و تشویق ورود جدید به بازار از طریق محدود کردن توانایی سازمان ارتباطات انگلستان برای پاسخ به روشی تهاجمی بود. هرچند [این سیاست] از منظر تشویق رقابت قابل توجه است، اما با هدف کوزی برای کاهش موانع توافقات خصوصی و اجازه دادن به کارکرد سازوکار بازار سازگار نیست، بلکه سیاستی هابزی است که تلاش می‌کند نتایج خاصی را به بار آورد.

اصیل و عامل (کارفرما - کارگزار)^۱

در نبود فضای رقابت‌پذیری، رقابت نهایتاً نمی‌تواند مشکل انحصار طبیعی را حل کند و مقرراتگذاری دارایی‌های اصلی، همچنان مورد توجه قرار می‌گیرد. ما پیش از این، نقدهای وارد به نظریه منفعت عمومی مقرراتگذاری را مورد اشاره قرار داده‌ایم که عمدتاً بر مشکل اطلاعات و انگیزه منفعت عمومی‌گرایان تأکید می‌کند و نهاد مقرراتگذار آگاه و خیراندیشی را فرض می‌کند که قادر است سیاست‌های بهینه را بر شرکت‌های تحت مقرراتگذاری، الزام کند. رویکرد بدیل، مقرراتگذاری را از منظر رابطه اصیل - عامل می‌بیند و بر مشکل مخاطرات اخلاقی تمرکز دارد. در اینجا فرض می‌شود عدم تقارن اطلاعات (این واقعیت که اطلاعات به‌طور مساوی در دسترس همه گروه‌های ذینفع نیست)، فعالیت‌ها و اقدامات نهاد مقرراتگذار را با محدودیت مواجه می‌سازد. برای مثال، ممکن است اطلاعات ناظر بر رفتار شرکت تحت مقرراتگذاری، در دسترس نباشد یا صرفاً با هزینه بالایی قابل دسترسی باشد. هنوز فرض می‌شود که نهاد مقرراتگذار (اصیل)، اهداف منفعت عمومی را تعقیب کند، اما هزینه‌های حال حاضر بنگاه را که به اقدامات بنگاه و همین‌طور عوامل تصادفی وابسته است نمی‌داند. باید یک «قرارداد» مقرراتگذاری^۲ منعقد شود تا تبعیت از اهداف نهاد مقرراتگذار را تنظیم و تضمین کند.

در جایی که بنگاه‌ها (عاملین) ریسک خنثی باشند، پاسخ نظری کلاسیک به «مشاهده‌ناپذیری» تلاش یک عامل این است که وی کل منفعت اضافی از تلاش اضافی را به‌دست بیاورد. برای مثال، اگر یک کشاورز ارزش محصول را دریافت کند، برخلاف یک کارگر شاغل، هیچ دلیلی برای شانه خالی کردن از تلاش نخواهد داشت. البته او ریسک همراه با نوسانات آب‌وهوایی و دیگر عوامل تصادفی را تحمل خواهد کرد، اما اگر به ریسک بی‌اعتنا باشد یا در صورت وجود بازارهای بیمه به‌خوبی توسعه‌یافته، قراردادی که «نتیجه» یا محصول را به کشاورز واگذار می‌کند، بهینه خواهد بود. اصیل (در این مثال، مالک زمین) هزینه یا اجاره‌ای را دریافت خواهد کرد که مستقل از نتیجه و محصول است. از این‌رو، تحت شرایط خاصی، غیرقابل مشاهده بودن تلاش، اهمیتی ندارد. قراردادی که یک ترتیب «امتیازدهی» کامل را ارائه می‌دهد و از طریق آن، عامل، هزینه فرانشیز را به اصیل می‌پردازد و سپس نتیجه خالص را حفظ می‌کند، انگیزه‌های تلاش بسیار قوی به‌وجود می‌آورد.

در مورد یک نهاد مقرراتگذار (اصیل) که به دنبال دستیابی به کارآیی تخصیصی و مذاکره با تولیدکننده انحصاری (عامل) است، راه‌حل مشابه برای بنگاه، دریافت کل ارزش اجتماعی محصولات و ستانده‌های خود و پرداخت هزینه‌ای معین به دولت برای حق انجام کسب‌وکار است (لویب و

1. Principle-agent

2. Regulatory "Contract"

ماگات، ۱۹۷۹، بارون و میرسون، ۱۹۸۲). اگر بنگاه بخواهد سود خود را حداکثر کند، بدون اینکه به‌طور دقیق مورد نظارت قرار بگیرد، به روش کارآیی هزینه عمل خواهد کرد. همچنین آن بنگاه سطح تولید کارآ را تعیین خواهد کرد، زیرا با فرض اینکه زمینه چنین امری می‌تواند فراهم شود، درآمد نهایی بنگاه برابر با هزینه اجتماعی نهایی خواهد بود و حداکثرسازی سود مستلزم آن است که درآمد نهایی بنگاه معادل هزینه نهایی آن تعیین شود. در اصل، این برنامه، درآمد نهایی بنگاه را با سود اجتماعی نهایی تولید هم‌تراز کرده و از هزینه‌های تحمیل ریسک جلوگیری می‌کند. از این‌رو، بنگاه مانند یک انحصارگر کاملاً تبعیض‌گر رفتار می‌کند و انتخاب‌های حداکثرکننده سود انتظاری بنگاه، از نظر اجتماعی کارآ خواهند بود.

ملاحظه دشواری‌ها و مشکلات همراه با این برنامه، دشوار نیست. این برنامه براساس ضرورت و نیاز به اطلاعات هزینه‌های بنگاه درخصوص تولید و تلاش، صرفه‌جویی می‌کند، اما مستلزم آن است که نهاد مقرراتگذار مبالغی را که نشان‌دهنده مازاد مصرف‌کنندگان ایجاد شده از تولید بنگاه است به بنگاه پرداخت کند. به‌طور آشکار، اگر بنگاه درآمدش را تنها از محل فروش به مصرف‌کنندگان تأمین کند، آن بنگاه مانند یک انحصارگر طبیعی عمل خواهد کرد. اگر بخواهد به‌طور بهینه رفتار کند، درآمد نهایی بنگاه باید منعکس‌کننده ارزش اجتماعی نهایی ستانده‌اش باشد و این مستلزم آن است که یارانه‌ها برابر مازاد مصرف‌کنندگان ایجاد شده پرداخت شوند. بنابراین، فرض می‌شود که نهاد مقرراتگذار، اطلاعات زیادی درخصوص برنامه ارزش نهایی اجتماعی برای تولید بنگاه دارد و از این‌رو، کل رویکرد هنوز در چارچوب سنتی «منفعت عمومی» نظریه مقرراتگذاری قرار دارد. همچنین برنامه مستلزم آن است که نهاد مقرراتگذار و بنگاه تحت مقرراتگذاری، درخصوص هزینه ثابت چانه‌زنی کنند. ممکن است نهاد مقرراتگذار بکوشد تا هزینه را به نحوی تنظیم کند که بنگاه برای سرمایه خود، نهایتاً به یک بازده رقابتی دست یابد، اما اطلاعات لازم برای ارزیابی و محاسبه این نرخ احتمالاً در دسترس نخواهد بود. اعطای امتیازدهی به‌عنوان یک پاداش رقابتی به بالاترین پیشنهاددهنده می‌تواند یک روش باشد، اما این امر نیز مستلزم هزینه‌های مبادلاتی است (که در ادامه بیشتر مورد بحث خواهد بود) و نیز متضمن آن است که همه پیشنهاددهندگان، مانند نهاد مقرراتگذار، فهم یکسانی از سود نهایی اجتماعی تولید داشته باشند. به‌موجب این برنامه، میزان هزینه ثابت، سود نهایی بنگاه را تعیین خواهد کرد، اما کارآیی عملکرد بنگاه را تعیین نمی‌کند. با این حال، اگر برای نهاد مقرراتگذار، ملاحظات بازتوزیعی نیز در کنار کارآیی مهم باشد، میزان هزینه مورد مذاکره قرار گرفته نیز مهم خواهد بود.^۱

1. For further discussion see Rickets, 1998.



مقرراتگذاری نرخ بازدهی^۱

نظام‌های مقرراتی واقعی در طول زمان متحول شده‌اند و تنها تدریجاً از طریق پیدایش ادبیات نظری درخصوص انعقاد قرارداد بهینه تحت تأثیر قرار گرفته‌اند. مدل اصلی مقرراتگذاری خدمات عمومی در ایالات متحده بر مبنای کنترل نرخ بازدهی سرمایه تأسیس شده بود. در جایی که اطلاعات لازم درخصوص هزینه‌ها در دسترس نهاد مقرراتگذار نیستند، معایب این سیستم از منظر قراردادی، بنیادی است. «قرارداد» مقرراتگذاری، شبیه به توافق تجاری «اضافه بر قیمت تمام شده»، تأثیرات تشویقی دارد. برخلاف مدل «اصیل - عامل» که خطوط کلی آن در بالا مطرح شد و بازدهی بنگاه را به اقدامات خود بنگاه وابسته می‌داند، مقرراتگذاری نرخ بازدهی برای بنگاه تنها به‌دست آوردن یک بازدهی «قابل قبول» را امکانپذیر می‌بیند و از این‌رو انگیزه عمل با روشی مقرون به صرفه را تضعیف می‌کند. به‌طور خاص، نرخ بازدهی غیرقابل پذیرش به همان سادگی که می‌تواند از طریق افزایش استفاده از سرمایه قابل پذیرش شود، به همان سادگی نیز می‌تواند از طریق کاهش قیمت‌ها و در نتیجه کاهش سود، قابل پذیرش باشد. این ماهیت هزینه اضافی نرخ بازدهی مقرراتگذاری یا هزینه خدمات مقرراتگذاری است که انگیزه‌هایی را ایجاد می‌کند که از صرفه اقتصادی می‌کاهند. گرایش شرکت‌های تحت مقرراتگذاری به اتخاذ و انتخاب روش‌های تولیدی به‌شدت سرمایه‌بر و به‌طور کلی «بالا بردن نرخ پایه» تحت عنوان اثر «اورچ - جانسون»^۲ شناخته می‌شود.^۳

به‌دست آوردن هزینه‌ها در شرکت‌های موضوع مقرراتگذاری، تبدیل به مشکل اصلی برای مقرراتگذاری نرخ بازدهی شده است و نهاد مقرراتگذار را به بحث‌های جزئی و تفصیلی درخصوص روش‌های تولید می‌کشاند. در این شرایط، خطر «تسخیر» افزایش می‌یابد و این موضوع به‌طور برجسته‌ای در ادبیات آمریکا نشان داده شده است. روش‌های غیرمستقیم بیشتری برای تولید اطلاعات و فراهم کردن مشوق‌ها و انگیزه‌ها از جمله استفاده از «رقابت معیار» ابداع شده است. در اینجا نهاد مقرراتگذار اطلاعات درخصوص هزینه‌ها و اجرا را میان بنگاه‌های فعال در حوزه‌های مختلف، مقایسه می‌کند. تلاش برای گمراه ساختن نهاد مقرراتگذار درخصوص وضعیت هزینه‌ها، مستلزم این خواهد بود که همه بنگاه‌ها، پاسخ‌های خود به نهاد مقرراتگذار را هماهنگ کنند. برای مثال، در صنعت آب انگلستان، وجود دستگاه‌های اندازه‌گیری کافی عامل مهمی بوده است که زیربنای مخالفت مقرراتگذارانه با ادغام میان شرکت‌های منطقه‌ای آب را تشکیل می‌دهد.

1. Rate of Return Regulation

2. Avrech-johnson

3. See Avrech and Johnson, 1962.

موانع عمل به روش کارآیی هزینه، تا حدی از طریق وجود وقفه‌های مقرراتگذاری کاهش می‌شود. اگر نهادهای مقرراتگذار نسبت به غیرقابل قبول بودن نرخ‌های بالای بازده با تأخیر واکنش نشان دهند، این تأخیر فرصتی را برای بنگاه فراهم می‌کند که از عملکرد کارآتر خود سود برد.

مقرراتگذاری شاخص قیمت خرده‌فروشی منهای مبلغ معین^۱

روش پساخصوصی‌سازی^۲ مقرراتگذاری که در انگلستان معرفی شد، به جای محدود کردن نرخ بازده، شکل محدود کردن قیمت را گرفت. این سیستم از گزارشی رسمی توسط «لیتلچایلد»^۳ (۱۹۳۸) درخصوص مقرراتگذاری ارتباطات آن کشور ظهور یافت. براساس این سیستم، یک نرخ تنظیم شده برای خدمتی معین با میانگین وزنی سبد خدمات برای یک دوره زمانی معین (به‌طور معمول ۵ سال) تعیین می‌شود. سپس به بنگاه مقرراتگذاری شده اجازه داده می‌شود که این قیمت را از طریق افزایش نرخ در شاخص قیمت خرده‌فروشی منهای یک عامل مذاکره شده X برای نشان دادن پیشرفت‌های بازدهی مورد انتظار بیش از میانگین ملی، افزایش دهد.^۴ بعضی اوقات، مانند صنعت گاز، این فرمول برای اجازه دادن به تغییرات در قیمت نهاده‌های معینی که نشان‌دهنده بخش بزرگی از هزینه‌های بنگاه تحت مقرراتگذاری و خارج از کنترل آن است، بسط می‌یابد.

به‌عنوان یک شکل قراردادی، سیستم RPI Minus X شبیه به ترتیبات یک قیمت معین است که در آن خریدار از نتیجه اطمینان دارد درحالی که عرضه‌کننده خطر می‌کند و پاداش‌هایی را از کار اضافی یا از ابداع راه‌حل‌های مبتکرانه کاهش‌دهنده هزینه، دریافت می‌دارد. از این‌رو این سیستم، از حیث ویژگی‌های انگیزه (مشوق) محور، به قرارداد اصیل - عامل که پیش‌تر مورد بحث قرار گرفت نزدیک‌تر است و از تأثیرات ناکافی اورچ - جانسون که با مقرراتگذاری نرخ بازدهی همراه است، جلوگیری می‌کند. با این حال، انتظار نمی‌رود که نتیجه به‌دست آمده، کارآیی کامل داشته باشد، زیرا برخلاف مورد لوئب و ماگات (۱۹۷۹) بنگاه در ازای محصول خود، قیمت مقرراتگذاری شده را دریافت می‌کند و نه (به استثنای موارد اتفاقی) مبلغی معادل ارزش نهایی اجتماعی را.

لیتلچایلد اساساً نظام RPI Minus X را به مثابه ابزاری برای بازداشتن خدمات خصوصی شده از سوءاستفاده کردن از موقعیت انحصاریشان در گذار از یک دوره کوتاه‌مدت به میان‌مدت تعبیر می‌کرد و این درحالی است که رقابت در یک دوره بلندتر ترغیب شده بود. با این حال، به‌عنوان یک ابزار بلندمدت برای تنظیم انحصار طبیعی، این خطر وجود دارد که ویژگی‌های مشوق محور نظام RPI Minus X تضعیف شوند. این مشکلات به فرآیند «بازچانه‌زنی»^۵ قرارداد در پایان هر دوره مقرراتگذاری مربوط می‌شوند. اگر محدودیت قیمت جدید و ارزش جدید X به سودهای موجود و به افزایش نرخ‌های بهره‌وری تولیدی به‌دست آمده در گذشته مربوط شوند، مشوق‌ها

1. Retail Price Index Minus X (RPI minus X)

2. Post - Privatization

3. Littlechild

۴. البته متوسط رشد بهره‌وری ملی در نرخ تورم و بنابراین در شاخص قیمت خرده‌فروشی منعکس می‌شود.

5. Renegotiating



مورد توافق قرار می‌گیرند. به محض اینکه پایان دوره مقرراتگذاری نزدیک می‌شود، بنگاه‌ها ترجیح خواهند داد که افزایش بهره‌وری خود را که به‌طور نامطلوبی، چانه‌زنی آتی مقرراتگذاری را تحت تأثیر قرار می‌دهد، به تأخیر بیاورند. به بیان کلی‌تر، آنها تلاش می‌کنند که هزینه‌های خود را نزد نهاد مقرراتگذار اغراق کنند و برای این منظور از مزیت اطلاعاتی خود بر نهاد مقرراتگذار استفاده خواهند کرد. تغییرات در ماهیت محصول یا در محتوای «سبد» مقرراتگذاری شده کالاهای به‌طور ضمنی به این معناست که یکی از مشکلات اصلی مذاکره، تعیین سطح تولیدی است که محدودیت قیمت نسبت به آن اعمال می‌شود.

«بیزلی»^۱ و لیتلچیلد (۱۹۸۹) استدلال می‌کنند که به‌دلیل دوره‌های معین مقرراتگذاری و این واقعیت که هر چانه‌زنی ناظر به آینده است تا اینکه اتفاقات گذشته را تنظیم و تعدیل کند، مقرراتگذاری $RPI \text{ Minus } X$ نسبت به مقرراتگذاری نرخ بازده، فضای بیشتری را برای چانه‌زنی فراهم می‌کند. در این فضای چانه‌زنی، اگر تجدیدنظرهای قیمت به دفعات بسیار زیاد اتفاق بیافتد، سرمایه‌گذاری ثابت در دارایی‌های بلندمدت و خاص، تبدیل به یک مشکل عمده می‌شود. ممکن است بنگاه‌ها نگران آن باشند که بعد از اینکه سرمایه‌گذاری انجام شد، قیمت‌های آتی در سطحی تعیین شوند که منجر به بازگشت سود کافی نشود؛ یعنی وضعیتی عکس وضعیت «تسخیر». فشار سیاسی بر نهادهای مقرراتگذار برای پایین نگهداشتن قیمت‌ها یا «پس گرفتن» سودهای گذشته، بنگاه را آسیب‌پذیر می‌کند. این امر می‌تواند منجر به آن شود که سرمایه‌گذاری بنگاه‌ها با سطوح بدهی بالاتری نسبت به سطح منصفانه تأمین مالی شود، زیرا نهادهای مقرراتگذار نمی‌توانند از تعهدات صاحبان سهام چشم‌پوشی کنند، حداقل (همان‌طور که در انگلستان وجود دارد) و نهادهای مقرراتگذار ملزم‌اند که به بنگاه‌های تحت مقرراتگذاری، اجازه تأمین مالی فعالیت‌های خود را بدهند. ممکن است نهاد مقرراتگذار تعهد کند که به روشی فرصت‌طلبانه نسبت به سهام‌داران رفتار نکند، اما ناتوانی از اعتماد به دولت‌ها (و بنابراین نهادهای مقرراتگذار) به تعهدشان نسبت به آینده، به‌طور گسترده به‌عنوان یک مشکل برجسته شناخته می‌شود. درواقع، حتی مشخص نیست که تعهد به مداخله نکردن نهادهای مقرراتگذار در یک دوره مقرراتی، بتواند ازسوی بنگاه‌ها مورد اتکا قرار گیرد.^۲

1. Beesley

۲. هلم (۲۰۰۳، ص. ۴۷۸) اشاره می‌کند که دولت «یک طرف معامله مطمئن برای قیمت معین - دوره معین» نیست. درحالی که استیگلیتز (۱۹۸۶، صص. ۸-۱۱) استدلال می‌کند که «محدودیت‌ها بر تعهد دولت» به عدم مداخله در دوره معین، اغلب مسئول دشواری اجرای اصلاحاتی هستند که نزدیک به بهبود پارتویی است.

مقرراتگذاری تسهیم سود^۱

مقرراتگذاری $RPI - X$ در اصل، برای دادن مشوق‌های قوی و برای ترغیب رفتار سودجویانه طراحی شده است. با این حال، در عمل، سودهای بیش از حد، موضوع انتقادهای بسیاری قرار گرفته‌اند و این امر منجر به ارائه پیشنهادهایی به منظور گنجاندن یک شرط صریح برای تسهیم سود در قراردادهای مقرراتگذاری خواهد شد. وضع مالیات بر سود ساده می‌تواند برخی سودهای انحصاری را به دولت منتقل کند، اما کاری درخصوص تغییر قیمتگذاری و تصمیمات تولید (ستانده) نمی‌کند. مالیات بر سود پیچیده‌تر، حالتی است که در آن نرخ مالیات با افزایش تولید انحصارگر کاهش می‌یابد. این نوع مالیات می‌تواند برای وادار کردن بنگاه‌ها به قیمت‌های پایین‌تر و افزایش تولید مورد استفاده قرار گیرد.^۲ به‌عنوان راهی دیگر، نظامی از مقرراتگذاری قیمت می‌تواند برای گنجاندن تسهیم سود با مصرف‌کنندگان از طریق تنظیمات خودکار قیمت تعبیه شود. این برنامه‌ها در سنت «منفعت عمومی» مقرراتگذاری قرار دارند به این مفهوم که کارآیی و اهداف بازتوزیعی توسط طراحان به‌طور آشکار مورد تعقیب قرار می‌گیرند، اما کار اقتصاددانان انتخاب عمومی و اقتصاددانان نهادی با ورود محدودیت‌های سیاسی و دیگر محدودیت‌ها بر فرآیند سیاسی به رسمیت شناخته شده است.

امتیازدهی^۳

با تلقی مقرراتگذاری به‌عنوان شکلی از انعقاد قرارداد در یک دوره زمانی معین میان یک نهاد دولتی و یک عرضه‌کننده خصوصی خدمات انحصاری، ارتباط نزدیک میان انواع مشخصی از مقرراتگذاری و امتیازدهی ظهور می‌یابد. این «دمستز»^۴ (۱۹۶۸) بود که با به‌روز کردن اثر «چدویک»^۵ (۱۸۵۹) پیشنهاد کرد «رقابت برای حوزه» می‌تواند جایگزین «رقابت در درون حوزه» شود و این امر می‌تواند الزام به تعیین نرخ‌های تفصیلی بازده مقرراتگذاری خدمات را کاهش دهد. در مناقصه دمستز، پیشنهاددهندگان (شرکت‌کنندگان در مناقصه)، با هم برای عرضه کل بازار در یک قیمت معین برای دوره امتیاز مشخصی رقابت می‌کنند و امتیاز به کسی داده می‌شود که پایین‌ترین قیمت را پیشنهاد دهد. از منظر مشوق‌ها، نتیجه مناقصه دمستز، شبیه به مقرراتگذاری اعمال محدودیت بر قیمت است، اما با محدودیتی که از طریق فرآیند رقابتی تعیین می‌شود نه از

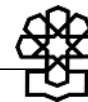
1. Profit Sharing Regulation

2. See for Example, Burns et al, 1998.

3. Franchising

4. Demsetz

5. Chadwick



طریق چانه‌زنی دوجانبه. این روش همچنین می‌تواند به مثابه روشی برای رقابت‌پذیر ساختن بازار در فواصل معین تلقی شود حتی اگر هزینه‌های جانبی از قابل اعتراض ساختن بازار بر یک مبنای مستمر جلوگیری کند.

انتخاب سازمانی میان مقرراتگذاری نرخ بازده و مناقصه دمستز در تولید (ستانده) متضمن بسیاری از ملاحظات است که توسط کوز (۱۹۳۷) درخصوص ویژگی‌های مبادلاتی بنگاه‌ها در برابر بازارها مطرح شد. مقرراتگذاری، خصوصیتی بنگاه مانند دارد، مانند انجمن‌های بلندمدت، فرآیند مستمر جمع‌آوری اطلاعات، پایش رفتار و در معرض مخاطرات اخلاقی مدیریتی بودن. ترتیبات امتیاز، با روابط معاملات آزاد و هزینه‌های مبادلاتی زیاد توصیف می‌شوند، اما مشوق‌های قوی‌تری نیز در این زمینه تلاش دارند. شباهتی ممکن است بین زنجیره مدیریت شده‌ای از فروشگاه‌ها (که از مرکز مورد نظارت و مقرراتگذاری قرار می‌گیرد) و یک زنجیره امتیاز (با قراردادهایی که با مرکز مورد مذاکره قرار گرفته است، اما با اختیارات محلی بیشتر) وجود داشته باشد. از این رو، امتیاز، عمدتاً ابزاری برای مقابله با مشکل مخاطرات اخلاقی است. سود نهایی از کار اضافی، به دارنده امتیاز می‌رسد و این انگیزه‌ای قوی برای ابداع روش‌هایی به منظور کم کردن هزینه‌ها و به کار انداختن امکانات موجود به روش کار آفرام می‌کند. همچنین اعطای امتیاز به صورت رقابتی از طریق مطالبه قیمت جاری، مزیت افشای اطلاعات مربوط به هزینه‌ها در صنعت برای نهادهای مقرراتگذار را به همراه دارد.

با این حال، مناقصه‌های امتیاز، خود موضوع مخاطرات و هزینه‌هایی می‌شوند. برای مثال، در مواردی که ماهیت خدماتی که قرار است ارائه شود به دلیل تغییرات فنی و دشواری‌های اندازه‌گیری، پیچیده است و تعیین دقیق الزامات دارنده امتیاز در قرارداد تقریباً غیرممکن است. امکان دارد از پیشنهاددهندگان درخواست شود که در صورت برنده شدن در رقابت، خود، ماهیت و استاندارد خدمتی را که می‌توانند عرضه کنند و قیمت‌های آنها را تعیین و اعلام کنند. در این شرایط، همواره امکان رفتار فرصت‌طلبانه وجود دارد. در صورتی که کیفیت واقعی پیشنهاددهندگان از قبل برای مناقصه‌گزار پنهان باشد، خطر انتخاب نامطلوب - استفاده از تولیدکنندگان کم کیفیت به دلیل اینکه تولیدکنندگان با کیفیت‌تر از بازار بیرون رانده شده‌اند - همیشه وجود دارد.^۱ امکان دیگر آن است که پیشنهاددهندگان برنده شدن در قرارداد، قیمت‌ها را پایین‌تر از هزینه‌ها اعلام دارند، اما برنامه‌ریزی کنند که با مذاکره مجدد، در آینده شرایط مساعدتری به دست آورند. هنگامی که

۱. لافونت و تیروول (۱۹۸۶) قراردادهای بهینه را در شرایط وجود اطلاعات پنهان درخصوص کارآیی بنگاه‌ها استنتاج می‌کنند، اما در حالتی که هزینه‌های بعدی قابل مشاهده باشند. نتایج آنها قراردادی را پیشنهاد می‌کند که در آن، عرضه‌کننده هزینه پیش‌بینی شده را اعلام می‌کند و هزینه‌های متجاوز از آن را متقبل می‌شود. (با ارائه «فهرست انتخاب» چنین قراردادهایی، بنگاه‌ها خود انتخاب خواهند کرد به طوری که کارآمدترین فناوری تولید بهینه برای قیمت معین را برگزینند).

سرمایه غیرقابل انتقال انباشته می‌شود، به نحوی که «منافع پیشنهاددهنده اول» برای متصدی افزایش می‌یابد، احتمال وقوع این امر بیشتر است. ممکن است الزام کردن مناقصه‌گر به ورشکستگی و عوض کردن آن با مناقصه‌گر جدید، بسیار هزینه‌برتر از مذاکره دوباره درخصوص شرایط باشد. دارنده امتیاز مناقصه‌گزار را برای «به هدر دادن» سرمایه معین بنگاه که از قبل وجود داشته است، به چالش می‌کشد.

به‌طور کلی، قراردادهای امتیاز بلندمدت که متضمن استفاده از حجم عظیمی از سرمایه پایدار معین و احتمالاً غیرقابل انتقال در شرایط بازار غیرقابل پیش‌بینی برای مذاکره و اجراست، هزینه‌بر هستند. قراردادهای اغلب مستلزم آنند که با تغییر شرایط و وقوع اتفاقات غیرقابل پیش‌بینی مورد مذاکره مجدد قرار بگیرند. به‌عنوان یک نتیجه، راه‌حل امتیاز برای انحصار طبیعی می‌تواند با گذشت زمان بسیار شبیه به مقرراتگذاری نرخ بازده به‌نظر برسد. همان‌طور که ویلیامسون^۱ (۱۹۸۵، ص ۳۵۰) اشاره کرد، مناقصه امتیازدهی می‌تواند به دستگاهی اداری متفاوت از دستگاه اداری همراه با مقرراتگذاری منجر شود؛ زیرا مناقصه امتیازدهی همواره می‌تواند به‌عنوان یک جایگزین مورد نظر برای مقرراتگذاری عمل کند.

نتایج

درون‌مایه اصلی که در خلال این فصل مورد توجه بوده است، تفاوت میان مقرراتگذاری به مثابه ابزاری برای اجرای قواعد و مقرراتگذاری به مثابه روشی برای دستیابی به اهدافی است که به‌طور جمعی تعیین شده‌اند. پذیرشی فزاینده وجود دارد که عوامل نهادی که متمایز از عوامل کاملاً فنی هستند، نقش مهمی در پیشرفت و توسعه اقتصادی بازی می‌کنند (نورث، ۱۹۹۰، ۱۹۹۱). به‌طور خاص، حاکمیت قانون، وجود دیوان‌سالاری بدون فساد و شایسته، قوه قضائیه مستقل در کنار ثبات سیاسی و پاسخگویی، همه عناصر برجسته و مهمی محسوب می‌شوند. این عناصر با اولین مفهوم (اجرای قواعد) مقرراتگذاری ارتباط نزدیکی دارند. با این حال، در مواردی که مقرراتگذاری تبدیل به برنامه‌ریزی دولت می‌شود، توسعه اقتصادی به‌طور نامطلوبی تحت تأثیر قرار می‌گیرد. برای مثال، جلیلیان و همکاران (۲۰۰۳) از اندازه‌گیری کیفیت مقرراتگذاری استفاده می‌کنند که شامل «مقررات کمی، کنترل‌های قیمت و دیگر مداخلات در اقتصاد» است (ص ۱۱) و کیفیت بالای حکمرانی تنظیمی در کنار بار کمتر ناشی از مداخلات مستقیم دولت دیده می‌شود. در معیارهای اقتصادسنجی، نشان داده شده است که حکمرانی تنظیمی با کیفیت بالا، اثر مثبتی بر رشد عملکرد اقتصاد دارد.

1. Williamson



دومین موضوع اصلی، فشار سیاسی و فشار گروه‌های ذینفع بوده که منجر به دولت مقرراتگذار در حال گسترش و مداخلات به‌طور فزاینده تفصیلی شده است. در حوزه خدمات عمومی، تأکید بر ترویج رقابت به استقرار نهادهای مقرراتگذار به‌عنوان اجراکنندگان قواعد یا «ناظران بازی» به جای برنامه‌ریزان کمک کرده است، اما حتی در این مورد، اغلب مشکل است که رسیدگی بی‌طرفانه را از تعیین نتیجه تفکیک کرد.

درون‌مایه نهایی، توسعه مقرراتگذاری به مثابه شکلی از انعقاد قرارداد بوده است. این درون‌مایه، بسط رویکرد قدیمی منفعت عمومی است که اطلاعات ناقص و مخاطرات مبادلاتی منتج را در محاسبات وارد می‌کند. در نبود مالکیت عمومی، مداخله برای تأمین کالاهای عمومی یا کنترل انحصار طبیعی، مستلزم اجرای آشکالی از انعقاد قرارداد است. با این حال، توسعه «قرارداد» دولت به طیف بسیار گسترده‌ای از فعالیت‌ها به معنی اعمال داورى‌های جمعی درخصوص تخصیص منابع از طریق انعقاد قرارداد با عرضه‌کنندگان خصوصی به جای تخصیص آنها از طریق مالکیت و مدیریت دولتی است. مذاکره‌کننده قراردادهای به نمایندگی از دولت و نهاد مقرراتگذار فرآیندهای غیرمتمرکز بازار، به لحاظ مفهومی فعالیت‌های نسبتاً متفاوت و گسترده‌ای را عهده‌دار می‌شود.

منابع و مأخذ

1. Averch, H. and Johnson, L.L, 'Behaviour of the Firm under Regulatory Constraint', American Economic Review, 52, 1962.
2. Baron, D.P. and Myerson, R.B, 'Regulating a Monopolist with Unknown Costs', Econometrica, 50, 1982.
3. Bartle, I. (ed.) (2003) 'The UK Model of Utility Regulation', Centre for the Study of Regulated Industries Proceedings 31, Bath: University of Bath.
4. Regulated Industries Proceedings 31, Bath: University of Bath.
5. Baumol, W.J, Welfare Economics and the Theory of the State, London: Bell & Sons, 1965.
6. Baumol, W.J, Business Behavior, Value and Growth, New York: Harcourt, Brace and World, 1967.
7. Baumol, W.J., Panzar, J.C. and Willig, R.D, Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1982
8. Beesley, M.E. and Littlechild, S.C, 'The Regulation of Privatized Monopolies in the United Kingdom', RAND Journal of Economics, 20, 1988.
9. Blundell, J. and Robinson, C, Regulation without the State, London: Institute of Economic Affairs, 1999.
10. Boycko, M., Shleifer, A. and Vishny, R.W, 'A Theory of Privatisation', Economic Journal, 106 (435), 1996.
11. Breton, A, The Economic Theory of Representative Government, Chicago: Aldine, 1974.
12. Buchanan, J, The Limits of Liberty, Chicago: University of Chicago Press, 1975.
13. Buchanan, J. and Tullock, G, The Calculus of Consent, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1965.

14. Buchanan, J., Tollison, R.D. and Tullock, G. (eds) *Toward a Theory of the Rent Seeking Society*, College Station: Texas A and M University Press, 1980.
15. Burns, P., Turvey, R. and Weyman-Jones, T.G, 'The Behaviour of the Firm under Alternative Regulatory Constraints', *Scottish Journal of Political Economy*, 45 (2), 1998.
16. Caves, D.W. and Christensen, L.R, 'The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of the Canadian Railroads', *Journal of Political Economy*, 88 (5), 1980.
17. Chadwick, E, 'Results of Different Principles of Legislation and Administration in Europe: Of Competition for the Field, as Compared with the Competition within the Field of Service', *Journal of the Royal Statistical Society*, 1859.
18. Coase, R, 'The Nature of the Firm', *Economica*, 4 (16), 1937.
19. Coase, R, 'The Problem of Social Cost', *Journal of Law and Economics*, 3 (1), 1960.
20. Cooter, R. and Ulen, T, *Law and Economics*, New York: Addison-Wesley, 1997.
21. Davies, D.G, 'The Efficiency of Public versus Private Firms: The Case of Australia's Two Airlines', *Journal of Law and Economics*, 14 (1), 1971.
22. De Alessi, L, 'An Economic Analysis of Government Ownership and Regulation: Theory and Evidence from the Electric Power Industry', *Public Choice*, 19 (1), 1974.
23. Demsetz, H, 'Why Regulate Utilities?', *Journal of Law and Economics*, 11 (1), 1968.
24. Demsetz, H, 'Information and Efficiency: Another Viewpoint', *Journal of Law and Economics*, 12 (1), 1969.
25. Downs, A. *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row, 1957.
26. D'Souza, J. and Megginson, W.L. 'The Financial and Operating Performance of Privatised Firms during the 1990s', *Journal of Finance*, 54 (4), 1999.
27. Edgeworth, F.Y. 'On the Determinateness of Economic Equilibrium', reprinted in Edgeworth, F.Y. (1925) *Papers Relating to Political Economy*, London: Macmillan, 1891.
28. Forsyth, P.J. and Hocking, R.D. 'Property Rights and Efficiency in a Regulated Environment: The Case of Australian Airlines', *Economic Record*, June, 1980.
29. Hansmann, H. *The Ownership of Enterprise*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996.
30. Hayek, F. *Individualism and Economic Order*, London: Routledge and Kegan Paul, 1949.
31. Hayek, F. 'Competition as a Discovery Procedure', in *New Studies in Philosophy, Politics and the History of Ideas*, London: Routledge and Kegan Paul, 1978.
32. Helm, D. 'Making Britain More Competitive: Regulation and Competition Policy', *Scottish Journal of Political Economy*, 48 (5), 2001.
33. Jalilian, H., Kirkpatrick, C. and Parker, D. 'Creating the Conditions for International Business Expansion: The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries – A Cross-country Analysis', Working Paper 54, Manchester: Centre on Regulation and Competition, University of Manchester, 2003.
34. Kasper, W. and Streit, M.E. *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*, Cheltenham, UK and Lyme, USA: Edward Elgar, 1998.
35. Kolko, G. *Railroads and Regulation 1877–1916*, New Jersey: Princeton University Press, 1965.
36. Krueger, A. 'The Political Economy of the Rent Seeking Society', *American Economic Review*, 64, 1974.
37. Laffont, J.-J. and Tirole, J. 'Using Cost Observation to Regulate Firms', *Journal of Political Economy*, 94 (3, Part 1), 1974.
38. Leibenstein, H. *General X-Efficiency Theory and Economic Development*, New York: Oxford University Press, 1978.



39. Lindsay, C. 'A Theory of Government Enterprise', *Journal of Political Economy*, 84 (5), 1976.
40. Littlechild, S. 'Regulation of British Telecommunications' Profitability', 1983, Report to the Secretary of State, Department of Industry, London. Reprinted in Bartle, 2003.
41. Loeb, M. and Magat, W. 'A Decentralised Method for Utility Regulation', *Journal of Law and Economics*, 22, 1979.
42. Millward, R. and Parker, D.M. 'Public and Private Enterprise: Comparative Behaviour and Relative Efficiency', in R. Millward et al. (eds), *Public Sector Economics*, London: Longman, 1983.
43. National Economic Development Office (NEDO) A Study of UK Nationalised Industries, London: HMSO, 1976.
44. Nee, V. 'The Role of the State in Making a Market Economy', *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 156 (1), 2002.
45. Niskanen, W. 'Non-market Decision-making: The Peculiar Economics of Bureaucracy', *American Economic Review*, 58 (2, Papers and Proceedings), 1968.
46. Niskanen, W. *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine, 1971.
47. North, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
48. North, D. 'Institutions', *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), 1991.
49. Olsen, E.O. 'An Econometric Analysis of Rent Control', *Journal of Political Economy*, 80 (6), 1972.
50. Olson, M. *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.
51. Peltzman, S. 'Toward a More General Theory of Regulation', *Journal of Law and Economics*, 19 (2), 1976.
52. Picot, A. and Kaulmann, T. 'Comparative Performance of Government-owned and Privately Owned Industrial Corporations – Empirical Results from Six Countries', *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 145 (2), 1989.
53. Pigou, A.C. *The Economics of Welfare*, 4th edn, London: Macmillan, 1938.
54. Polanyi, K. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, MA: Beacon Press, 1944.
55. Posner, R.A. 'Taxation by Regulation', *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (1), 1971.
56. Pryke, R. *The Nationalised Industries: Policies and Performance Since 1968*, Oxford: Martin Robertson, 1981.
57. Ricketts, M. 'The Geometry of Principal and Agent: Yet Another Use for the Edgeworth Box', *Scottish Journal of Political Economy*, 33 (3), 1986.
58. Ricketts, M. 'Bargaining with Regulators', in P. Newman (ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, London: Macmillan Reference, 1998.
59. Ricketts, M. 'The Role of the State in Making a Market Economy: Comment on a Paper by Victor Nee 2000', *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 156 (1), 2002.
60. Robbins, L. *The Theory of Economic Policy in English Classical Political Economy*, 2nd edn, London: Macmillan, 1952.
61. Schumpeter, J.A. *The Theory of Economic Development*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1936.
62. Schumpeter, J.A. *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: Unwin University Books, 1943.
64. Shirley, M. 'Why Performance Contracts for State-Owned Enterprises Haven't Worked', OECD, Beijing, 18–19 January, 2000.
65. Shirley, M. and Walsh, P. 'Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate', Policy Research Working Paper No. 2420, Washington, DC : The World Bank Group, 2000.

66. Shleifer, A. 'State versus Private Ownership', Journal of Economic Perspectives, 12 (4), 1998.
67. Stigler, G.J. 'Public Regulation of the Securities Market', Journal of Business of the University of Chicago, 37 (2), reprinted in Stigler (1975), 1964.
68. Stigler, G.J. 'The Theory of Economic Regulation', Bell Journal of Economics and Management Science, 2 (1), 1971.
69. Stigler, G.J. The Citizen and the State, Chicago: University of Chicago Press, 1975.
70. Stigler, G.J. and Friedland, C. 'What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity', Journal of Law and Economics, 5 (1), 1962.
71. Stiglitz, J. 'The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions', Journal of Economic Perspectives, 12 (2), 1998.
72. Sugden, R. The Economics of Rights, Co-operation and Welfare, Oxford: Basil Blackwell, 1986.
73. Tullock, G. 'Rent Seeking as a Negative Sum Game', in J. Buchanan et al. (eds), Toward a Theory of the Rent Seeking Society, College Station, Texas: A and M University Press, 1980.
74. Walras, L. Elements of Pure Economics, W. Jaffe (trans.), London: Allen and Unwin, 1954.
75. Weber, M. The Theory of Social and Economic Organization, New York: Free Press, 1947.
76. Williamson, O.E. The Economics of Discretionary Behaviour: Managerial Objective in a Theory of the Firm, London and Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1964.
77. Williamson, O.E. The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting, London: Collier Macmillan, 1985.
78. Wilson, J.Q. (ed.) The Politics of Regulation, New York: Basic Books, 1980.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۷۲۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مقرراتگذاری اقتصادی؛ اصول، تاریخچه و روش‌ها

نام گروه: گروه مطالعات محیط کسب‌وکار

مترجم: عرفان شمس

ناظر علمی: احمد مرکزالمیری

متقاضی: معاونت اقتصادی

ویراستاران تخصصی: موسی شهبازی غیاثی، مریم احمدیان

ویراستار ادبی: قاسم میرخانی

واژه‌های کلیدی:

۱. مقرراتگذاری
۲. رقابت
۳. منفعت عمومی
۴. انتخاب عمومی
۵. حقوق و اقتصاد
۶. هزینه مبادله
۷. انحصار طبیعی
۸. حقوق مالکیت

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۰/۹