

خصوصی سازی و آزادسازی در بخش مخابرات

(اصول و مباحث)

جلد دوم

تنظیم مقررات
رقابت
پروانه
هزینه
اتصال متقابل
خدمات عمومی



به نام خداوند بخشنده مهربان



I. T. R. C

مرکز تحقیقات مخابرات ایران

آزاد سازی و خصوصی سازی در بخش مخابرات

(اصول و مفاهیم)

جلد دوم

حسین هاشمی فشارکی

تالیف : برات قنبری

قنبری، برات، ۱۳۳۲-

آزاد سازی و خصوصی سازی در بخش مخابرات/تالیف برات قنبری،
حسین هاشمی فشارکی؛ برای مرکز تحقیقات مخابرات ایران-- تهران:

آفتاب گرافیک، ۱۳۸۳

۲ ج: جدول، نمودار.

(ج. ۱) ۵-۳-۹۵۵۰۱-۹۶۴

(ج. ۲) ۷-۲-۹۵۵۰۱-۹۶۴

فهرست نویسی بر اساس اطلاعات فیبا.
کتابنامه.

۱. مخابرات -- همکاری های بین المللی. ۲. سیاست مخابراتی. ۳. اتحادیه
بین المللی -- مخابرات. ۴. خصوصی سازی. الف. هاشمی فشارکی، حسین، ۱۳۳۴-
ب. مرکز تحقیقات مخابرات ایران. ج. عنوان.

۷۷۰۰ / ۹۱۴ ق ۳۸۴

کتابخانه ملی ایران ۲۲۳۸۴-۸۳ م

نام کتاب: آزاد سازی و خصوصی سازی در بخش مخابرات

ناشر: نشر آفتاب گرافیک

چاپ اول: ۱۳۸۳

شمارگان: ۳۰۰۰ جلد

طرح جلد: حجم سبز

صفحه آرائی: منصوره جدی

سرپرست فنی چاپ: داریوش مظهر سرمدی

شابک: (ج. ۲) ۷-۲-۹۵۵۰۱-۹۶۴

قیمت دوره دو جلدی: ۳۰۰۰۰ ریال

نشر آفتاب گرافیک

تهران - ابتدای خیابان استاد مطهری - خیابان منصور - شماره ۶۵ - طبقه سوم

تلفن: ۸۷۰۱۹۳۴-۸۷۰۴۳۲

جلد اول

۵	مقدمه	
۱۵	مروری بر تنظیم مقررات	فصل یکم
۱۵	۱ اهداف تنظیم مقررات	
۲۱	۲ سازمانهای تنظیم مقررات	
۳۸	۳ روند تنظیم مقررات	
۴۱	۴ اصول تنظیم مقررات مؤثر	
۵۳	اتصال متقابل	فصل دوم
۵۳	۱ اصول اتصال متقابل	
۷۶	۲ رویه های اتصال متقابل	
۸۶	۳ اصطلاحات مالی اتصال متقابل	
۱۰۷	۴ شرایط فنی و عملیاتی	
۱۴۵	الزام ارائه خدمات عام	فصل سوم
۱۴۵	۱ ارائه خدمات عام و ایجاد امکان دسترسی برای عام	
۱۵۴	۲ توصیف همگانی شدن: چگونگی تامین بودجه	
۱۷۰	۳ تامین بودجه از منابع گوناگون	

جلد دوم

۹	صدور پروانه سرویس های مخابراتی	فصل چهارم
۹	۱ مقدمه	
۱۹	۲ انواع روشهای صدور پروانه	
۲۱	۳ روند صدور پروانه	
۲۹	۴ روش صدور پروانه	
۴۴	۵ مفاد و محتوای پروانه ها	
۵۵	سیاست رقابت	فصل پنجم
۵۵	۱ اصول کلی	
۷۰	۲ اصول اصلی سیاست رقابت	

۷۸	۳	اصلاح رفتارهای ضد رقابتی	
۱۰۶	۴	ادغام مالکیت و سایر مسائل حقوقی	
۱۱۷		تنظیم مقررات قیمت گذاری	فصل ششم
۱۱۷	۱	تنظیم مقررات قیمت گذاری	
۱۲۲	۲	رویکرد تنظیم قیمت	
۱۳۰	۳	مقررات سقف قیمت	
۱۷۱		پیوست‌ها	
۱۹۹	۱	مراجع جلد اول	
۱۷۸	۲	مراجع جلد دوم	

فصل چهارم

صدور پروانه سرویس‌های
مخابراتی

فصل چهارم

صدور پروانه مخابراتی

فهرست مندرجات

۹	.....	۱	مقدمه
۹	.....	۱-۱	صدور پروانه مخابراتی
۱۰	.....	۲-۱	اهداف صدور پروانه
۱۲	.....	۳-۱	سایر موارد صدور پروانه
۱۴	.....	۴-۱	قوانین تجاری چند جانبه
۱۶	.....	۵-۱	رهنمود صدور پروانه اتحادیه اروپا
۱۹	.....	۲	انواع روشهای صدور پروانه
۲۱	.....	۳	روند صدور پروانه
۲۱	.....	۱-۳	صدور پروانه برای اپراتورهای وابسته به دولت
۲۳	.....	۲-۳	صدور پروانه برای اپراتورهای جدید - پروانه‌های منفرد
۲۴	.....	۳-۳	صدور پروانه‌های عمومی
۲۴	.....	۴-۳	پروانه‌های طیف فرکانسی
۲۵	.....	۵-۳	برگزاری مزایده طیف فرکانسی و رویه‌های ارزیابی تطبیقی و مقایسه‌ای
۲۹	.....	۴	روش صدور پروانه
۳۰	.....	۱-۴	شفافیت
۳۰	.....	۲-۴	رایزنی‌های عمومی
۳۱	.....	۳-۴	هزینه‌های صدور پروانه
۳۳	.....	۴-۴	تعادل میان قطعیت و انعطاف پذیری
۳۴	.....	۵-۴	تفکیک صدور پروانه از معاملات دولتی
۳۵	.....	۶-۴	اعطای امتیاز، BTOها و روش‌های مشابه
۳۷	.....	۷-۴	محدوده‌های سرویس دهی
۳۹	.....	۸-۴	معیارهای احراز صلاحیت
۴۲	.....	۹-۴	معیار و محک گزینش
۴۴	.....	۵	مفاد و محتوای پروانه‌ها

۱- مقدمه

۱-۱- صدور پروانه مخابراتی

با کسب پروانه توسط یک اپراتور، اپراتور مجاز می‌شود تا سرویس‌های ارتباطی را فراهم و تجهیزات مخابراتی مربوطه را اداره کند. در پروانه صادر شده شرایط و تعاریف چنین اجازه‌ای، تعیین و راهکارهای اصلی و تعهدات اپراتور مخابراتی تشریح می‌شوند. صدور پروانه مخابراتی به منظور ارائه سرویس، با بررسی داوطلبین جدید در یک شرایط رقابتی هست به طوری که یک یا چند اپراتور از بین چند متقاضی انتخاب می‌گردند. در غیر این صورت پروانه‌های عمومی^۱ صادر می‌شود. توسط این نوع پروانه هر اپراتور یا ارائه دهنده سرویس می‌تواند با مراعات شرایط و اساس پروانه عمومی اقدام به عرضه سرویس‌های مخابراتی بدون احتیاج به کسب پروانه منفرد^۲ (موضوع خاص) نماید. شرکت‌های مخابراتی وابسته به دولت اغلب به صورت انحصاری سرویس‌های مخابراتی را عرضه می‌کنند. این اپراتورها که به صورت مدیریت دولتی اداره می‌شوند نیاز به بررسی زیادی جهت صدور پروانه ندارند. در اغلب موارد صدور پروانه اپراتورهای دولتی بستگی به چگونگی خصوصی شدن آنها دارد. در صورت خصوصی شدن، پروانه صادر شده جهت این نوع اپراتورها باید حاوی تمامی شرایط مربوط به مصرف کنندگان، رقبا و دولت و تفاهم بر چگونگی ارائه سرویس توسط سرمایه گذاران باشد. با توجه به این که پروانه صادر شده دارای اهمیت خاصی از لحاظ اقتصادی است لذا باید به گونه‌ای باشد که حقوق واگذار کننده و سرمایه‌گذار کاملاً در آن مشخص شده و اطمینان لازم جهت جذب سرمایه‌گذاری میلیاردی در نصب و راه‌اندازی شبکه‌های مخابراتی و یا بهبود آن را ایجاد نماید. صدور پروانه در کشورهای مختلف از اهمیت یکسانی برخوردار نیست. در تعداد کمی از کشورها نظیر آمریکا و کانادا که از مدتها پیش بخش مخابرات آنها به صورت خصوصی اداره می‌شوند صدور پروانه به صورت سنتی نبوده و مقررات از طریق تصمیمات و تصویب، تعیین شده و به اپراتورها اعلان می‌گردد. به عنوان مثال تغییرات مقررات نرخ‌گذاری را می‌توان نام برد. در کشورهای آمریکایی لاتین اعطای پروانه به صورت سنتی هست. از آن جایی که معانی "مجوز"، "حق امتیاز"، "نماینده‌گی" و "پروانه" در قوانین کشورهای مختلف متفاوت هست، برای درک این لغات باید به مفاهیم اولیه تعریف شده در قوانین ارائه شده از طرف دولت که وظایف هر کدام را مشخص می‌کند مراجعه کرد. در متن ارائه شده به منظور سهولت، به جای تمامی این لغات، کلمه پروانه بکار برده شده است و در بیشتر مواقع معادل حق امتیاز و یا

1- general authorization

2- individual license

نماینده‌گی و یا پروانه هست. صدور پروانه می‌تواند توسط نهاد قانونی غیر وابسته به وزارتخانه و یا مستقیماً توسط وزیر مربوطه و یا نماینده وی انجام شود. در هر صورت مسئله این نیست که پروانه توسط کدام مسئول دولتی صادر می‌شود، مسئله اصلی بررسی دقیق داوطلبین بر اساس درخواست، نوع سرویس و چگونگی رقابت و حصول اطمینان از درآمد دولت در بازار آزاد هست به طوری که در نهایت موجب عرضه سرویس مناسب به عموم شود.

۱-۲- اهداف صدور پروانه

نهاد تنظیم مقررات اهداف مختلفی را در صدور پروانه مخابراتی مد نظر دارد. اهداف مشترک نهادهای کشورهای مختلف به صورت زیر قابل بیان است:

الف) تهیه آیین‌نامه سرویس‌های اصلی عمومی

در اغلب کشورها ارائه سرویس‌های اساسی به منزله سرویس‌های اصلی عمومی هست. هنگامی که روند خصوصی‌سازی بر اساس بازار باشد برای اطمینان از ارائه سرویس‌های اصلی به عموم لازم است دولت‌ها ابزار کنترلی را در دست داشته باشند.

ب) توسعه شبکه‌ها و ارائه سرویس عام

دلیل اصلی صدور پروانه برای اپراتورهای جدید مخابراتی در اغلب کشورها هست، خصوصاً زمانی که اپراتور دولتی خصوصی شده و یا بخشی از انحصارات آن گرفته می‌شود. مقررات مربوط به شبکه و پوشش سرویس اغلب در پروانه‌ها گنجانده شده است.

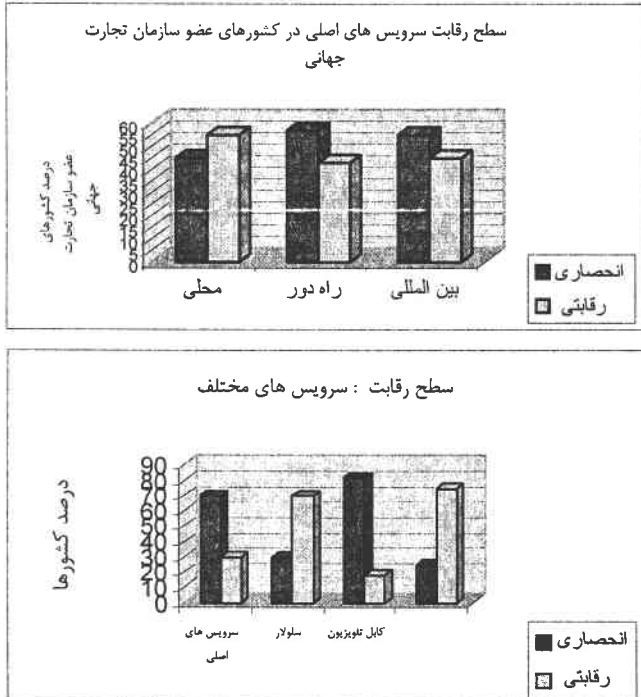
ج) خصوصی‌سازی یا تجاری کردن

با صدور پروانه، در واقع میزان حقوق و مقررات اپراتور تعیین می‌شود. پروانه مشخص می‌کند که سرمایه‌گذار چه سرویسی و بر اساس چه شرایطی باید ارائه بدهد و دولت چه انتظاراتی از اپراتور دارد.

د) تنظیم ساختار بازار

در اکثر کشورها یکی از دلایل اصلی صدور پروانه ایجاد رقابت و حذف سلطه‌گری در عرضه سرویس‌های مخابراتی هست. شکل ۴-۱ سطح رقابت در بازارهای مختلف جهانی بر اساس سرویس‌های مختلف را نشان می‌دهد.

شکل ۱- اپراتورهای رقیب در صدور پروانه



منبع: ITU (۱۹۹۹)

در بعضی از کشورها بنا به دلایل سیاسی یا مالی حق انحصار را مجاز نمی دانند. در بعضی کشورها پروانه برای یک دوره خاص صادر می شود این روش به عنوان یک حرکت انتقالی پذیرفته شده است و موجب ایجاد نقدینگی و کاهش بدهی می شود.

۵) ایجاد چارچوب رقابتی

شرایط پروانه های مخابراتی به گونه ای است که زمینه همواری را برای رقابت اپراتورهای جدید ایجاد می کند و سلطه گری اپراتورهای اصلی را محدود می نماید. با ایجاد یک چنین شرایطی تحت عناوین ایمن سازی بازار از موارد ضد رقابتی، ایجاد شرایط تجارت عادلانه مطرح می گردد.

و) تخصیص منابع محدود

منابع محدود نظیر طیف فرکانس، طرح شماره‌گذاری و حق مسیر ... باید بین اپراتورها به طور عادلانه و بر اساس نیاز عمومی تخصیص داده شود به طوری که تخصیص منابع با انجام مناقصه و یا مزایده و یا بر اساس گسترش سرویس‌های جدید انجام شود.

ز) ایجاد درآمد برای دولت

صدور پروانه جهت استفاده از طیف فرکانس و یا اپراتوری سرویس‌های مخابراتی باعث ایجاد درآمد برای دولت خواهد شد، به طوری که بعضی از این درآمدها یکبار و بعضی طی سالها تداوم خواهد داشت که به عنوان پشتوانه عملیات نهاد تنظیم مقررات می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. به علاوه صدور پروانه برای اپراتورهای جدید باعث گسترش بازارهای مخابراتی و در نتیجه افزایش درآمد مالیاتی دولت می‌گردد.

ح) حمایت از مصرف کننده

شرایط حمایت از مصرف کننده غالباً در پروانه‌های مخابراتی دیده می‌شود. موارد حمایتی می‌تواند مربوط به آیین‌نامه قیمت، شیوه صدور صورتحساب، مکانیزم‌های اعتراض (شکایت) مشترک، محرومیت ارائه سرویس‌های جدید و یا ارائه سرویس‌های لازم به مشترک (سرویس‌های اطلاعات، سرویس‌های ضروری یا سرویس‌هایی به کمک اپراتور) باشد.

ط) اطمینان از اجرای مقررات

داشتن آیین نامه شفاف و تعیین دقیق حقوق اپراتورها و نهاد تنظیم مقررات در هنگام صدور پروانه موجب افزایش اطمینان و جذب اپراتورهای جدید خواهد شد. این مساله محرکی برای سرمایه‌گذاری خارجی در کشور و در بازارهای در حال توسعه و تغییر هست.

۱-۳- سایر موارد صدور پروانه

مواردی که اپراتورها را محدود می‌کند، شامل قوانین مخابراتی، سیاست‌های بخش، آیین نامه‌ها، اعلامیه‌ها، دستورات، تصمیمات، خط مشی‌ها، راهنمایی‌ها و یا مدارک کاربردی سرویس‌های مخابراتی می‌شود عوامل اصلی زیر تعیین کننده هستند:

■ ملزومات قوانین محلی

■ سطح رشد ساختار نهاد تنظیم مقررات

در کشورهای مختلف موارد مورد بحث در رابطه با چگونگی صدور مجوز به صورتهای مختلفی اعلام می‌گردد. به عنوان مثال در کشور مکزیک کیفیت سرویس و استانداردهای مربوطه در پروانه آورده شده است در حالیکه در کشور کانادا کیفیت سرویس و استانداردهای مربوطه در تصمیمات و آیین نامه‌های مقررات درج شده است. در اروپا در دهه ۱۹۸۰ برای اولین بار خصوصی سازی و آزاد سازی از کشور انگلیس شروع شد. در آن هنگام چارچوب مقررات وجود نداشت و مفهوم تنظیم مقررات مفهومی جدید بود. پروانه صادر شده به صورت مقرراتی بود که آیین نامه امتیاز در خود آن تدوین شده بود. آیین نامه بیشتر جنبه‌های عملیات اجرایی مخابرات در انگلیس را در بر می‌گرفت و حقوق انحصاری مثل انحصار سرویس‌های پایه صوتی را محدود می‌کرد. بعضی از کشورهای اروپائی از روش مشابه کشور انگلیس استفاده کردند. بعضی از کشورها خصوصا کشورهای امریکای شمالی هیچ گونه سابقه‌ای جهت صدور پروانه به گونه‌ای که کلیه مفاد مقررات را پوشش دهد نداشتند. در کشورهای امریکا و کانادا جزئیات مقررات در آیین نامه‌ها، تصمیمات یا بخش نامه‌ها و تعرفه‌هایی که توسط نهاد تنظیم مقررات تایید شده بود گنجانده شد.

هنگامی که کشور کانادا در سال ۱۹۸۸ اولین پروانه اپراتوری سرویس‌های بین المللی مخابراتی را صادر کرد مفاد این پروانه کلا در دو صفحه تنظیم شده بود. بعدها مقرراتی به صورت آیین نامه برای ایجاد تعادل میان مقررات حاکم بر اپراتورها تنظیم گردید. کشورهایی که ساختار روشنی در رابطه با مقررات مخابراتی ندارند و در صدور پروانه برای اپراتورهای مخابراتی هستند باید با توجه به تجربه کشورهایی که خصوصی سازی و آزاد سازی را بدون تهیه مقررات و آیین نامه‌های لازم به اجرا درآورده و با مشکلات جدی مواجه شده‌اند، مقررات جامعی تهیه کنند. جدول ۴-۵ انواع نظام‌های صدور پروانه و موارد صدور آن را بیان می‌کند.

با افزایش رقابت در بازارهای مخابراتی امکان کاهش جزئیات در آیین نامه‌ها وجود دارد به طوری که اتحادیه اروپا در سال ۱۹۹۷ با این روند موافقت کرد و در جولای سال ۲۰۰۰ متون پیشنهادی پروانه‌ها کمترین شرایط را دارا بود و بیشتر موارد مهم را پوشش می‌داد. شرایط صدور پروانه در بازارهای مخابراتی کشورهای توسعه نیافته اثرات مختلفی دارد، خصوصا در کشورهایی که دچار مشکلات قانونی و اقتصادی هستند و پیش بینی می‌شود که ریسک بالایی در راستای خصوصی سازی وجود دارد. در اکثر این بازارها ساختار و آیین نامه‌های تنظیم مقررات تدوین شده است. تدوین جزئیات پروانه‌های مخابراتی به عنوان شروع خصوصی سازی و آزاد سازی اهمیت دارد. دو هدف اصلی در تهیه این جزئیات، عبارتند از:

■ اطمینان از تنظیم مقررات

هنگامی که خصوصی سازی و صدور پروانه اپراتوری سرویس‌های مخابراتی در کشوری انجام شد لازم است اصول مقررات و تعهدات اپراتورها کاملاً واضح در پروانه‌ها و یا آیین نامه‌ها درج شود به طوری که با انتشار مقررات اتصال متقابل، تعرفه‌ها و سیاست‌های پشتیبانی کننده رقابت، موفقیت خصوصی سازی حاصل شود. بی‌ثباتی و عدم تضمین اجرای مقررات سود سرمایه را کم کرده و همچنین درآمد دولت را کاهش می‌دهد.

■ تعیین حقوق انحصاری (ویژه)

ممکن است سیاست‌های بخش مخابرات چنان باشد که برای اپراتورهای متعددی پروانه صادر کند و یا حق انحصاری را در یک دوره زمانی خاص به یک اپراتور خصوصی بدهد. اعطای پروانه ممکن است در مقطعی باعث افزایش درآمد دولت شود. اما نباید فراموش کرد که وجود انحصار، رشد سرویس‌های مخابراتی را محدود کرده و از کارائی اپراتورها می‌کاهد. به طور کلی قوانین حذف انحصار باید به وضوح، با انعکاس در پروانه‌ها، به اطلاع سرمایه گذاران و اپراتورها رسیده و باعث ایجاد اطمینان بیشتر در آنها شود.

۱-۴- قوانین تجاری چند جانبه

توافق نامه عمومی تجارت سرویس‌ها^۱ (GATS) و توافق نامه سال ۱۹۷۷، WTO در رابطه با اصول مخابرات در مجمع جهانی تجارت حاوی قواعد تجاری ناظر بر مقررات صدور پروانه مخابرات هست. لازم است امضاکنندگان اصول مخابراتی WTO، کشورهایی که علاقه‌مند هستند به WTO به پیوندند، رویه‌های صدور پروانه و مقرراتی را که مطابق با قواعد تجاری WTO هست مراعات کنند. در ادامه قواعد تجاری مربوط به پیشنهاد GATS به طور خلاصه ارائه خواهد شد، زمینه اصلی تمامی این قواعد روند تکاملی به سوی صدور پروانه شفاف در بازار آزاد رقابتی هست.

۱- الزامات عمومی GATS

تمامی دولت‌های عضو WTO ملزم به اجرای تعهدات و الزامات عمومی GATS هستند. از میان این مقررات عمومی، سه مورد در ارتباط با روند صدور پروانه هست.

1- General Agreement on Trade in Services

(الف) ماده ۲- مقررات صدور پروانه باید چنان باشد که اپراتورهای کشورهای عضو WTO همانند سایر اپراتورهای کشورهای دیگر به کمک پروانه امکان دسترسی قابل قبولی به بازار داشته باشند.

(ب) شفافیت (ماده ۳)- تمامی مقررات و احکامی که تجارت را در سرویس‌ها تحت تاثیر قرار می‌دهند باید منتشر شوند. این مقررات شامل کلیه موارد اطلاعیه‌ها، الزامات صدور پروانه (در صورت وجود) و کلیه موارد مربوط به شناسایی و تایید ارائه کنندگان سرویس‌ها مبتنی بر توانایی انجام فعالیت‌های اقتصادی قانونی در کشور عضو WTO هست.

(ج) موانع تجارت (ماده ۶)- الزامات مربوط به صدور پروانه نباید مانعی برای تجارت ایجاد کند.

۲- تعهدات خاص اصول پایه مخابرات WTO

برنامه‌های گات شامل تعهدات تجاری برای سایر اعضای کشورهای عضو که سرویس‌های اصلی مخابرات را ارائه می‌دهند هست. علاوه بر این، بخشی از تعهدات توافق نامه WTO کشورهایی را ملزم به مهیا کردن دسترسی بیشتری به بازار مخابراتی‌شان می‌کند. در بعضی موارد، تکمیل و اجرای این موارد در طی چندین سال به وقوع می‌پیوندد.

کشورهای بسیاری اصول پایه مخابراتی WTO را پذیرفته و به آن ملحق شده‌اند، بر اساس تعهدات مندرج در این اصول، رویکردهای خاصی در مورد سرویس‌های مخابراتی در نظر گرفته شده است. در جدول ۴-۱ مستقیماً به دو مورد از تعهدات مرتبط با صدور پروانه اشاره شده است.

جدول ۴-۱: مقررات صدور پروانه در اصول پایه مخابراتی WTO

تعهدات صدور پروانه - اصول پایه مخابراتی WTO

دسترسی عمومی به معیارهای صدور پروانه

در صورت نیاز به صدور پروانه موارد ذیل باید در دسترس عموم باشد

الف) تمامی معیارهای صدور پروانه و دوره زمانی، که معمولاً برای تصمیم‌گیری درباره تقاضانامه دریافت پروانه لازم است.

ب) مفاد و شرایط پروانه منفرد

بنا به درخواست متقاضیان دلایل رد درخواست آنها به اطلاعشان خواهد رسید.

ج) تخصیص و استفاده از منابع محدود

کلیه رویه‌های مربوط به تخصیص و استفاده از منابع محدود مثل محدودیت فرکانسی، شماره‌ها و حق مسیر باید به صورتی

شفاف، هدمند و غیر تبعیض‌آمیز مشخص گردد. وضعیت موجود باندهای فرکانسی تخصیص داده شده باید در دسترس عموم قرار

گیرد ولی نیازی به شناسایی جز به جز فرکانس‌های تخصیص داده شده به کاربرهای دولتی نیست.

۱-۵- رهنمود صدور پروانه اتحادیه اروپا

در سال ۱۹۹۷، اتحادیه اروپا چارچوب کاملی برای صدور پروانه مخابراتی در اروپا تهیه کرد. این چارچوب با تعهدات WTO برای اتحادیه اروپا مطابقت دارد. با این که این چارچوب تنها اتحادیه اروپا را مقید می‌سازد، ولی روند مناسبی را در گسترش و توسعه روش‌های صدور پروانه برای سایر کشورها است. اتحادیه اروپا پیشنهادی در ۱۲ جولای ۲۰۰۰ برای مسائل راهبردی شبکه‌ها و سرویس‌های ارتباط الکترونیکی ارائه داده است. این پیشنهاد در ادامه و تکمیل طرح راهبردی ۱۹۹۷ و با نگرش ایجاد یکنواختی ارائه شده است. اهداف اتحادیه اروپا در طرح راهبردی ۱۹۹۷ در جدول ۴-۲ آمده است.

جدول ۴-۲: اهداف صدور پروانه اتحادیه اروپا (مربوط به سال ۱۹۹۷)

به منظور گسترش رقابت در بازارهای مخابراتی به وسیله نظام صدور پروانه باید اهداف زیر را رعایت شوند:

■ حذف کلیه موانع برای ورود به بازار، مشخص کردن موارد مربوط به اهداف، شفافیت امور، عدم تبعیض و سایر محدودیت‌های متناسب با وجود منابع محدود مثل طرح شماره‌گذاری، طیف فرکانسی و حق استفاده از مسیر

■ ساده سازی و همگن سازی روند صدور پروانه در سراسر اتحادیه اروپا

■ ایجاد شرایط شفاف برای صدور پروانه و برپایی مقررات سبک، که بر اساس الزامات مطرح شده قابل اعمال باشند.

این راهبرد باعث ایجاد اشتیاق جهت استفاده از مقررات عمومی می‌شود. کشور انگلیس به این اهداف به عنوان پروانه‌های عمومی اشاره دارد اهداف پیشنهادی جهت پروانه‌های منفرد محدود به سرویس‌هایی صوتی تلفنی و یا سرویس‌هایی که از منابع محدود استفاده می‌کنند هست. شرایط مقررات عمومی پروانه‌ها باید محدود به الزامات ضروری شود. در جدول ۴-۳ مفاد چنین شرایطی آمده است. نهادهای صادر کننده پروانه باید کلیه شرایط و معیارهای عمومی صدور پروانه را منتشر کنند. در وضعیت ایده‌آل هر شرکتی که بتواند چنین معیارهایی را رعایت کند، می‌تواند بدون هیچ گونه روند گزینشی و تصمیم‌گیری نهاد تنظیم مقررات و یا الزامات مربوط به صدور پروانه سرویس خود را ارائه دهد.

جدول ۳-۴: مقررات اتحادیه اروپا در مورد شرایط پروانه‌های عمومی

- ۱- کلیه شرایط مربوط به پروانه باید منوط به اصولی متناسب و مطابق با مقررات رقابتی اتحادیه اروپا باشد.
- ۲- شرایط عمومی مربوط به کلیه پروانه‌ها
- ۲-۱- شرایط هدفمند و برای اطمینان از مطابقت با الزامات ضروری مربوطه تنظیم می‌شوند.
- ۲-۲- تهیه اطلاعات مستدل مورد نیاز برای رسیدگی و تطابق با شرایط قابل اجرا برای انجام اهداف آماری.
- ۲-۳- شرایط پیشگیری از رفتارهای ضد رقابتی مثل رفتارهای تبعیض آمیز وضع تعرفه‌ها و ایجاد رقابت ناسالم، که در بازارهای مخابراتی پیش می‌آیند.
- ۲-۴- شرایط مرتبط با استفاده موثر و کار آمد از ظرفیت طرح شماره گذاری.
- ۳- شرایط خاص در راستای اجازه‌های عمومی برای ایجاد دسترسی عام به سرویس‌ها و شبکه‌های مخابراتی:
- ۳-۱- شرایط خاص برای حمایت از کاربران و مشترکین خصوصاً در موارد زیر:
 - تایید اولیه قرارداد مشترک استاندارد توسط نهاد تنظیم مقررات
 - تهیه مفصل و دقیق صورتحساب
 - ایجاد روندی برای حل و فصل اختلافات
 - ابلاغ و نشر هرگونه تغییر در مورد شرایط دسترسی شامل مقررات تعرفه و کیفیت سرویس‌دهی و دسترسی به سرویس‌ها.
- ۳-۲- مشارکت مالی در تهیه سرویس‌های عام مطابق با مقررات اتحادیه.
- ۳-۳- دسترسی آن دسته از اطلاعات مشترکین که برای ایجاد اطلاعات راهبردی عمومی ضروری هست.
- ۳-۴- ارائه سرویس‌های ضروری
- ۳-۵- امکان سنجی برای ارائه سرویس‌های خاص به افراد معلول
- ۳-۶- شرایط مربوط به اتصال متقابل شبکه‌ها و عملکرد داخلی سرویس‌ها، مطابق طرح راهبردی اتصال متقابل اتحادیه اروپا و اجبارهای مربوط به مقررات اتحادیه.

منبع: ECE(1997)

جدول ۴-۴: مقررات اروپا در رابطه با شرایط پروانه‌های منفرد

- شرایط خاصی که ممکن است در مورد پروانه‌های منفرد در نظر گرفته شوند عبارتند از:
- شرایط خاص مربوط به مسائل تخصیص شماره‌ها (به منظور بر آورده ساختن تدابیر ملی طرح شماره گذاری ملی)
- شرایط مربوط به استفاده سودمند و کارآمد از فرکانس‌های رادیویی
- الزامات مربوط به طراحی و برنامه‌ریزی برای شرایط محیطی و شهری که شامل شرایط مربوط به واگذاری زمینهای خصوصی و عمومی و شرایط مربوط به تسهیلات عمومی است.
- حداکثر دوره زمانی (که نباید بی دلیل، خیلی کوتاه باشد)، خصوصا برای اطمینان از استفاده کارآمد از فرکانس‌های رادیویی یا شماره‌ها و یا دسترسی به زمین‌های خصوصی یا عمومی، با توجه به این که سایر شرایط مثل تعویض و یا تعلیق به قوت خود باقی است.
- مقررات ارائه سرویس به عموم
- شرایط مربوط به اپراتورها ی قدرتمند بازار، ضمانت اتصال متقابل و کنترل قدرت چشمگیر آنها در بازار
- شرایط مالکیت که از مقررات اتحادیه اروپا تبعیت می‌کنند و تعهدات اتحادیه در مورد کشورهای جهان سوم
- الزامات مربوط به کیفیت، در دسترس بودن و دوام یک شبکه یا سرویس.
- شرایط خاص مربوط به ایجاد خطوط استیجاری
- منبع: ECE (1997)

در پیشنهاد مربوط به جولای سال ۲۰۰۰، در مورد طرح صدور پروانه، کمیسیون اروپا، تلاش خود را مبنی بر هماهنگی و کاهش الزامات صدور پروانه در اروپا از سر گرفت. طرح صدور پروانه سال ۱۹۹۷ الویت را به پروانه‌های عمومی می‌دهد، در صورتی که کمیسیون اروپایی حق استفاده از پروانه‌های منفرد را به دولت‌های عضو می‌دهد. کمیسیون اروپا به این نتیجه رسید که در اکثر رژیم‌ها، استفاده از پروانه‌های منفرد بیشتر از آن که استثنا باشد، یک اصل است. به منظور گسترش روند ورود به بازار، طرح پیشنهادی کمیسیون اروپا در سال ۲۰۰۰، کلیه سرویس‌ها و شبکه‌ها و خدمات را مربوط به پروانه‌های عمومی، می‌داند و استفاده از پروانه‌های منفرد را به فرکانس‌های رادیویی و تخصیص طرح شماره گذاری محدود می‌کند. همچنین این طرح پیشنهادی سایر شرایط تحمیلی را که برای اپراتورها وجود دارد محدود می‌نماید. در چنین شرایطی قوانین و مقررات عمومی (قابل اعمال به کلیه اپراتورها) و مقررات پروانه‌های منفرد کاملاً از یکدیگر تفکیک شده‌اند. یکی از اهداف طرح

پیشنهادی سال ۲۰۰۰ کمیسیون اروپا، اطمینان از این مسئله است که برای ورود به بازار هیچ گونه اطلاعاتی به عنوان پیش شرط لازم نیست. همچنین با این طرح، محدودیت‌هایی در رابطه با تأییدهای متعاقب برای تطبیق شرایط مطرح می‌شوند. به علاوه، با اجرای این طرح، هزینه‌های سازمانی نهادها، به میزان قابل توجهی کاهش می‌یابد و نهادهای تنظیم مقررات، مجبور به انتشار هزینه‌های سالانه خود می‌شوند. در صورتی که کل پرداخت‌های نهاد تنظیم مقررات بیشتر از هزینه‌های مربوطه شود، در سال بعد باید به تعدیل قیمت‌ها بپردازد.

۲- انواع روشهای صدور پروانه

به طور کلی سه دیدگاه مختلف در مورد صدور پروانه اپراتورهای مخابراتی وجود دارد:

۱- پروانه‌های منفرد

۲- پروانه‌های عمومی

۳- عدم نیاز به پروانه (ارائه سرویس به صورت آزاد)

در چارچوب‌های تنظیم مقررات کشورهای مختلف به این سه دیدگاه اشاره شده است. طرح پیشنهادی سال ۱۹۹۷ نیز به این سه دیدگاه پرداخته است. باید گفت که در اکثر کشورها، این دسته‌بندی در چارچوب‌های حقوقی قرار نمی‌گیرد ولی دیدگاه‌های مفیدی در مورد شرایط صدور پروانه دیده شده است. مجدداً به وضعیت موجود در امریکای شمالی توجه کنید. در این کشور جز برای طیف‌های فرکانسی (بخش ۲۱۴ پروانه‌های تسهیلاتی CRTC، پروانه‌های بین المللی و از نظر تاریخی پروانه‌های عمومی ضروری در برخی ایالات و استان‌ها)، عموماً هیچ الزامی برای اپراتورها در مورد صدور پروانه وجود ندارد. در جدول ۴-۵ در مورد ویژگی‌های این سه رویکرد اشاراتی شده است.

جدول ۴-۵: نظام‌های مختلف صدور پروانه

انواع نظام‌ها	ویژگی‌های اصلی	مثال‌ها
پروانه‌های منفرد (پروانه‌های خاص اپراتورها)	■ معمولاً سندی مفصل با ذکر جزئیات هست. ■ غالباً از طریق یک روند انتخابی رقابتی، واگذار می‌شود. ■ موارد کاربرد: (الف) اعطای پروانه به منابع یا حقوق محدود مثل طیف فرکانسی (ب) در مواردی که نهاد تنظیم مقررات علاقمند به فراهم کردن سرویسی در شرایط خاص باشد (مثلاً، جایی که اپراتور قدرت زیادی در بازار دارد)	■ سرویس‌های اصلی PSTN در بازار انحصاری ■ موبایل و سایر سرویس‌های رادیویی بی سیم یا ثابت ■ هر سرویسی که نیاز به تخصیص طیف فرکانس داشته باشد
پروانه‌های عمومی	■ در مواقعی که پروانه‌های منفرد توجیه کننده نبوده ولی در مواردیکه اهداف اصلی نهاد تنظیم مقررات توسط ایجاد شرایط عمومی قابل دستیابی باشد . ■ معمولاً شامل شرایطی مربوط به حمایت از مصرف کنندگان و بقیه نیازهای ضروری، می‌شود. ■ عموماً مستثنی از روند انتخاب رقابتی انجام می‌شود. ■ تمام اپراتورهای واجد شرایط مجاز به ارائه سرویس مشخص شده در محدوده پروانه هستند .	■ سرویس‌های انتقال اطلاعات ■ ارائه سرویس به صورت خرده فروشی ■ شبکه‌های خصوصی
ارائه سرویس‌هایی که نیاز به پروانه ندارند (سرویس‌های آزاد)	■ هیچ روندی برای پروانه دهی و یا مقرراتی برای ارزیابی شرایط در نظر گرفته نمی‌شود. ■ در موردیکه فعالیت از نظر فنی در زمره موضوعاتی قرار می‌گیرد که نیاز به تنظیم مقررات داشته ولی نیازی به الزامات اجباری صدور پروانه ندارد (مثلاً، سرویس‌های مخابراتی همگانی) ■ الزامات عمومی نیز می‌تواند از طریق مقررات عمومی تحمیل گردد (مثلاً، ثبت نام بوسیله نهاد تنظیم مقررات)	■ فراهم کنندگان سرویس‌های اینترنت (ISPها) ■ سرویس‌های ارزش افزوده

پروانه انتخابی در هر کشوری با نظام‌های قانونی آن کشور ارتباط دارد. موضوع پروانه ارتباط بسیار نزدیکی به رویه صدور آن دارد. مسئله مهمی که در شرایط صدور پروانه‌ها مطرح است، قابل اجرا بودن، وضوح و متناسب بودن آنهاست. در برخی از کشورها، اعطای پروانه‌های ارائه سرویس‌های مخابراتی کاملاً یک طرفه و از جانب نهاد تنظیم مقررات انجام می‌شود. پروانه‌ها به یک یا چند اپراتوری که واجد شرایط لازم باشند، ارائه می‌گردد و اعطای پروانه عملکردی کاملاً اداری و سازمانی دارد. در کشورهای دیگر، پروانه، قراردادی بین اپراتور و نهاد تنظیم مقررات است. این رویکرد در مواردی که از امتیازات سنتی استفاده می‌شود بکار می‌رود. در این پروانه‌ها حقوق و تکالیف اپراتور و نهاد تنظیم مقررات به صورت جز به جز مشخص شده و به امضا طرفین می‌رسد. این گونه قراردادهای در کشورهایی که چارچوب‌های حقوقی و آیین نامه‌ای در حال توسعه دارند مورد استفاده قرار می‌گیرد. با گذشت زمان، نیاز به صدور پروانه‌های منفرد در بازارهای آزاد از بین می‌رود و تنها نیاز صدور پروانه در رابطه با تخصیص عادلانه منابع محدود طیف فرکانس هست. با توجه به این مسئله لازم است صدور پروانه فرکانسی از سایر پروانه‌ها جدا و به طور مستقل صورت گیرد. فرقی نمی‌کند که چه نوع پروانه‌ای صادر خواهد شد، لازم است در نظام‌های صدور پروانه مناسب ویژگی‌هایی مثل وضوح، شفافیت و امتناع از شرایط دست و پاگیر مراعات شود.

۳- روند صدور پروانه

روندهای مختلف صدور پروانه با توجه به سیاست‌های بخش مخابرات و مجموعه مقررات و ساختار بازار یک کشور فرق می‌کند. در ذیل به پنج نوع روند مختلف صدور پروانه اشاره خواهیم داشت.

۳-۱- صدور پروانه برای اپراتورهای وابسته به دولت

روال تجدید ساختار مخابرات در اکثر کشورها، شامل خصوصی سازی شرکت‌های وابسته به وزارت پست و تلگراف و تلفن و اعطای پروانه‌های رقابتی در بخش‌های مختلف بازار هست. برخی کشورها، این مسیر را پیموده‌اند، برخی دیگر در نیمه راه هستند و کشورهای معدودی هم، هنوز در مسیر تجدید ساختار مخابرات قرار نگرفته‌اند. در بسیاری از کشورها، قدم اصلی در روند خصوصی سازی و آزاد سازی مخابرات، صدور پروانه برای اپراتورهای وابسته به دولت هست. این مرحله از کار معمولاً شامل گزینش رقابتی و سایر روال‌های عمومی و

رسمی نمی‌گردد. قوانین و مقررات اصلاح شده و یا مقررات جدیدتر مخابراتی قدرت لازم را برای صدور پروانه اپراتور وابسته به دولت در اختیار نهاد تنظیم مقررات قرار می‌دهد. روند صدور پروانه شامل شناسایی جزئی و دقیق حقوق اپراتورها و تکلیف آنها در بازار هست. گاهی در برخی موارد اپراتورهای وابسته به دولت به عنوان یک نهاد قدرتمند مرکزی عمل می‌کنند.

کمیت صدور پروانه اتحادیه اروپا^۱ (EC) اعتقاد دارد که برای اپراتورهای بازارهایی که رقابت سالم و خوبی در آنها وجود دارد، نباید پروانه منفرد صادر کرد. ولی با این وجود، در بازارهایی که رقابت کمتر در آنها مطرح است و چارچوب‌های تنظیم مقررات هنوز به طور کامل شکل نگرفته است، روند صدور پروانه منفرد برای اپراتورهای وابسته به دولت مناسب به نظر می‌رسد. حقوق و تکالیف مطرح شده در پروانه‌های اپراتورهای وابسته به دولت، عموماً باید مورد تأیید نهاد تنظیم مقررات و روند سیاست‌گذاری بخش مخابرات قرار گرفته باشد. به خصوص زمانی که اپراتورها خصوصی می‌شوند و برای اولین بار، با بازارهای رقابتی روبرو می‌گردند، مفاد پروانه‌های آنها باید بر اساس اقتصاد مبتنی بر بازار تعریف گردد. البته عاقلانه است که قبل از تعیین و تعریف شرایط پروانه‌ها و مشخص کردن مفاد آنها، ورودی‌های بازار را خوب بشناسیم. در این شناخت، می‌توان از مشاورانی حرفه‌ای و با تجربه و متخصص در زمینه خصوصی سازی و آزاد سازی بازارهای دیگر کمک گرفت. در عمل صدور پروانه برای اپراتورهای وابسته به دولت نیاز به یک روند مذاکراتی میان اپراتور و نهاد تنظیم مقررات دارد. (مذاکرات بین مشاوران حرفه‌ای، بانک‌های سرمایه‌گذار، وکلای اپراتور وابسته به دولت و نهاد تنظیم مقررات صورت می‌گیرد) نهاد تنظیم مقررات (یا هر نهاد صادر کننده پروانه) باید نقطه نظرات و دیدگاه‌های هر دو طرف (بازار و اپراتور) را در تعریف پروانه مد نظر گیرد. در این میان شرکت‌های وابسته به وزارتخانه که خواهان سیاست‌های انحصاری بوده و سایر اپراتورهایی که خواستار سیاست‌های صحیح رقابتی در بازار هستند، مسائلی در ارتباط با رقابت مطرح می‌کنند. وزارت‌های مالی و بانک‌های سرمایه‌گذار، شرکت‌های وابسته به وزارتخانه بر روی اهدای مزایای بیشتر بر بازار برای تسریع روند خصوصی سازی تأکید دارند. وزارتخانه‌های مخابرات و نهادهای تنظیم مقررات اغلب بر روی افزایش کارایی بازارهای مخابرات و ارائه سرویس‌های بهتر با کمک سیاست رقابت تمرکز می‌کنند. صدور پروانه موازی برای شرکت‌های وابسته به وزارتخانه و اپراتورهای جدید در برخی کشورها، برای سرویس‌های جدیدی مثل تلفن همراه، ارتباط دیتا، ISP و سرویس‌های ارزش افزوده به شرکت‌های وابسته به وزارتخانه

1- EC: European Commission

پروانه داده می‌شود. البته پروانه این سرویس‌ها به اپراتورهای جدید هم داده می‌شود. شرکت‌های وابسته به وزارتخانه‌ها عموماً برای گرفتن پروانه درگیر یک روند گزینشی و رقابتی نمی‌شوند. در حالی که اپراتورهای جدید مثلاً اپراتورهای جدید موبایل در یک روند رقابتی درگیر می‌گردند. این وضعیت برای صدور پروانه موبایل سلولار، هم در کشورهای توسعه یافته و هم در کشورهای توسعه نیافته وجود دارد.

در این روند مسئله رقابت عادلانه مطرح می‌گردد. باید گفت که اپراتورهای جدید در شرایط رقابتی بازار برای گرفتن پروانه مبلغی را پرداخت می‌کنند در صورتی که اپراتورهای وابسته به دولت از چنین روندی پیروی نمی‌کنند. گاهی با این موضوع بدین شکل برخورد می‌گردد که اپراتور وابسته به دولت مبلغ ثابتی را به عنوان مبلغ مناقصه و یا درصد ثابتی از آن را پرداخت نماید. این موضوع اخیراً در صدور پروانه در اردن به دومین اپراتور GSM به تحقق پیوست. هنگامی که کلمبیا، در هر سه بازار منطقه‌ای خود به دومین اپراتور سلولار پروانه داد، اپراتورهای موجود موظف به پرداخت ۹۵٪ مبلغ برد مناقصه در مناطق اعمالی شدند. در بعضی از کشورها اپراتورهای وابسته به دولت موظف به پرداخت هزینه‌های پروانه نیستند ولی اپراتورهای جدید باید هزینه‌ای را برای دریافت پروانه پرداخت کنند. بحث‌ها و استدلال‌ات بسیاری در این زمینه مطرح می‌شود، گروهی بر این باورند که چون اپراتور وابسته به دولت پروانه را بر اساس قوانین و رویه‌های قبلی گرفته است ناعادلانه است که وی مالیاتی را بنابر آنچه در قبل گرفته است، پرداخت کند، گروهی نیز اعتقاد دارند که ممکن است اپراتور وابسته به دولت دچار مخاطراتی شده و هزینه‌هایی را برای توسعه بازار متحمل شود. از مجموع این مسائل شاید بدین نتیجه برسیم که تحمیل مبلغی به عنوان مالیات پروانه قدیمی نامناسب است. البته این پاسخ صحیحی، در این مواقع نیست، توجه اصلی باید بر ایجاد سطح مساعدی برای عملکرد اپراتورها معطوف گردد و اصولاً اپراتور وابسته به دولت در نهایت باید منافع عمومی را نیز در نظر بگیرد، که از جمله این منافع عبارتند از: تعهدات راه اندازی شبکه و یا دیگر اهداف معین ارائه سرویس به عام.

۳-۲- صدور پروانه برای اپراتورهای جدید - پروانه‌های منفرد

صدور پروانه برای اپراتورهای جدید روندی گزینشی دارد. هنگامی که هیچ اپراتوری در بازار پروانه نداشته باشد، به راحتی می‌توان رویه‌ای شفاف و رقابتی در بازار ایجاد کرد.

۳-۳- صدور پروانه‌های عمومی

در پروانه‌های عمومی (پروانه‌های طبقه بندی شده) معیارها و شرایطی برای اپراتورهای خواهان پروانه تعریف شده است. ترجیحاً هر دو رویه (معیارها و شرایط) باید مورد مشورت عمومی قرار گیرند، با انجام این کار شفافیت روند صدور پروانه بالا رفته و این اطمینان حاصل می‌شود که کلیه اطلاعات مربوطه، مد نظر گرفته شده‌اند. برای صدور پروانه‌های عمومی هیچ روند گزینشی خاصی وجود ندارد و تمامی اپراتورها و ارائه کنندگان سرویس که واجد شرایط باشند، می‌توانند این پروانه را اخذ نمایند. اگر در بازار نظام پروانه‌های عمومی حاکم باشد، ارائه پروانه‌های منفرد برای همان سرویس‌ها با پیچیدگی‌هایی همراه خواهد شد. مثلاً اغلب شرایط فراهم کردن سرویس‌های ارزش افزوده در پروانه‌های عمومی آورده شده است و این در حالی است که بسیاری از اپراتورهای وابسته به وزارت خانه می‌توانند از طریق پروانه‌های منفرد خود، سرویس‌های ارزش افزوده را ارائه دهند. برای اطمینان از وجود رقابت عادلانه و سالم نهاد تنظیم مقررات موظف است شرایط و اصول پروانه‌های منفرد را با پروانه‌های عمومی مطابقت دهد. راه حل مناسب برای این مسئله بدین شکل است که، مثلاً اپراتورها اجازه ارائه سرویس‌هایی را که پروانه عمومی دارند توسط پروانه‌های منفرد نداشته باشند. در چنین شرایطی نهاد تنظیم مقررات مطمئن است سرویس‌های مشابه شرایط یکسانی را برای ارائه شدن در بازار دارند.

۳-۴- پروانه‌های طیف فرکانس

در صنعت مخابرات، بسیاری از سرویس‌ها نیاز به پروانه‌هایی برای استفاده از فرکانس‌های رادیویی دارند. پروانه‌های طیف، پروانه‌هایی هستند که به عنوان بخشی از روند پروانه‌های منفرد برای ارائه سرویس‌ها اعطا می‌شوند. مثلاً، اپراتورهای تلفن همراه به همان شکلی که برای ایجاد شبکه‌های تلفن همراه پروانه دریافت می‌کنند، به همان صورت نیز باید پروانه استفاده از طیف‌های فرکانس خاصی را بگیرند. اجازه عملکرد یک سرویس مخابراتی باید با اعطای پروانه لازم برای استفاده از طیف فرکانس مورد لزوم آن سرویس به صورت همزمان انجام شود و نهاد تنظیم مقررات نباید هیچ گونه تأخیر و ریسکی که موجب بروز عدم تطابق در سیستم شود، مرتکب گردد. در صورتی که لازم باشد دو پروانه مجزا، یکی برای ارائه سرویس‌ها و یکی برای استفاده از طیف فرکانس صادر گردد، این دو پروانه باید همزمان با هم صادر شوند. روش مناسب تهیه دو پیش نویس برای

درخواست‌های صدور پروانه هست. یکی از دلایل صدور دو پروانه سهولت مسایل سازمانی در اداره و مدیریت استفاده از طیف فرکانس است. در اکثر کشورها مدیریت بر طیف فرکانس بر عهده گروه‌های سازمانی مختلفی قرار داده شده است. البته این گروه‌های سازمانی، نباید جزو گروه‌هایی مثل تنظیم قیمت بازار و یا تنظیم مقررات رفتارهای ضد رقابتی باشند. با صدور پروانه مجزا برای فرکانس و مشخص کردن الزامات فنی، گزارش‌ها و سایر الزامات تطابقی تمام استفاده‌کننده‌ها و مشترکین طیف فرکانس استاندارد خواهد بود.

۳-۵- برگزاری مزایده و طیف فرکانسی و رویه‌های ارزیابی تطبیقی و مقایسه‌ای

طیف رادیویی یک سرمایه عمومی محدود و تحت نظر کمیسیون تنظیم مقررات دولت هست. با کمک تکنولوژی‌های جدید، بخش قابل استفاده این طیف فرکانس گسترش یافته و انتقال اطلاعات در همان پهنای باند روز به روز بهتر از قبل انجام می‌شود. برخلاف این مسئله، تعداد سرویس‌های مخابراتی روز به روز بیشتر شده و بنابراین درخواست طیف فرکانس و صدور پروانه برای آن نیز بالا رفته و نیاز به سیاست‌گذاری و در پیش گرفتن رویکردهایی برای تخصیص فرکانس دیده می‌شود. رویکردهای مورد استفاده شباهت‌هایی به دیگر رویکردهای صدور پروانه دارد اما در عین حال تفاوت‌هایی نیز دیده می‌شود. در عصر انحصاری صنعت مخابرات، وزارتخانه‌های مخابرات مسئول کلیه امور مربوط به تخصیص فرکانس بودند و بر حسب نیاز خود امور را پیش می‌بردند. در همین راستا، کشورهایی پیدا شدند که با دیدگاهی جدید بدین قضیه نگاه کرده و به دنبال روش‌هایی برای جایگزینی روش‌های انحصاری قبلی شدند. اصول پایه تنظیم مقررات مخابرات اعلام شده توسط WTO موج تازه‌ای ایجاد کرد. در ادامه الزاماتی هدفدار، زمانبندی شده، شفاف و غیر تبعیض‌آمیز برای استفاده و تخصیص منابع محدودی مثل طیف فرکانسی تعریف شده است.

رویکردهای متفاوتی برای تخصیص طیف فرکانس در مواردی که تعداد تقاضاها نسبت به موجودی خیلی بیشتر است وجود دارد. از نظر سنتی، دولت‌ها عموماً طیف فرکانس را در پاسخ به درخواست‌های خاص تخصیص می‌دهند و سپس بخش دیگری را برای اهداف مشخص در اختیار هر کس که زودتر تقاضای تخصیص فرکانس کرده باشد قرار می‌دهند. این رویکرد دارای سرعت بالا و از نظر اجرایی کم هزینه هست ولی برای فضای رقابتی موجود در بازارهای کنونی اصلاً مناسب نیست. با افزایش تعداد رقبا و بالا رفتن تقاضای لازم برای طیف فرکانسی، نگرش‌های رقابتی جدیدی مثل قرعه‌کشی، مزایده و ارزیابی‌های تطبیقی مطرح شده است.

قرعه کشی

رویکرد قرعه‌کشی رویکردی کم هزینه، شفاف و سریع هست که برای تقاضاهایی که از نظر صلاحیت و شرایط یکسان هستند استفاده می‌شود. قرعه‌کشی باید روند کیفی رسمی داشته باشد. در غیر این صورت مشکلات بیشتری در پیش خواهیم داشت. مثلاً در امریکا، تعدادی از شرکت کنندگان تنها به قصد فروش مجدد پروانه‌های طیف خود به قیمت بالاتر و گرفتن سود مناسب در این قرعه کشی‌ها شرکت کرده بودند و ثابت شد که تعدادی از برندگان قرعه کشی حتی قدرت و توانایی مالی شروع کار سرویس دهی را نداشته‌اند.

رویکردهای ارزیابی تطبیقی

بر اساس این رویکرد، نهاد تنظیم مقررات (یا هر نهاد دولتی دیگر) تصمیم‌گیری‌های لازم را در مورد تخصیص فرکانس بر عهده دارد. ارزیابی تطبیقی وسیله مناسبی برای انتخاب متقاضی واجد شرایط از میان سایر متقاضیانی است که در سطح برابری، با هم قرار دارند. همچنین با استفاده از چنین روندی نهاد تنظیم مقررات می‌تواند برای دستیابی به بخش خاصی از اهداف خود آن اهداف را با اپراتورها هماهنگ سازد. روش‌های مختلفی برای ارزیابی تطبیقی وجود دارد. در برخی مواقع، این پروانه‌ها به متقاضیانی واگذار می‌گردد که به بهترین وجه از طیف فرکانسی استفاده می‌کنند و سرویس‌ها را با کیفیت بهتر به مشترکین ارائه می‌دهند. در ارزیابی تطبیقی، معیارها و شرایط تعریف شده و منتشر می‌گردد تا متقاضیان نیز بتوانند برآوردی از وضعیت خود داشته باشند. حداقل شرایط لازم برای متقاضان عموماً شامل وجود منابع مالی، توانایی فنی و مسائل تجاری هست. از جمله معیارها، تعرفه‌های پیشنهادی، منطقه تحت پوشش (از لحاظ جغرافیایی و بر حسب استفاده کنندگان)، اهداف راه اندازی شبکه، کیفیت و گستره تعهدات و استفاده بهینه از فرکانس را می‌توان نام برد. گاهی اوقات این معیارها تنها شرایط انتخاب متقاضیان هست. این دسته بندی با توجه به معیارهای خدماتی هر کشوری متفاوت است. انتقادات بسیاری نیز مبنی بر عدم شفافیت این رویکرد وجود دارد. روند ارزیابی تطبیقی با یک مسئله درونی روبرو است زیرا اغلب نهاد های تنظیم مقررات و سایر سازمانهای تصمیم گیرنده، نمی توانند بیطرفانه قضاوت نمایند و گاهی اوقات سوءظن‌هایی بوجود می‌آید و یا اگر سوءظنی هم بوجود نیاید قابل اطمینان بودن نهادهای صادر کننده پروانه و یا نهاد تنظیم مقررات و یا هر سازمان دولتی دیگری زیر سؤال می‌رود.

انتقادات دیگری نیز در مورد سرعت این رویکرد وجود دارد. در این رویکرد ارزیابی دقیق کلیه موارد اعم از توانایی فنی، توانایی مالی و ... بسیار وقت گیر و کند انجام می‌شود. در نهایت مسئله دخالت‌های نامناسب و سؤال برانگیز نهاد تنظیم مقررات برای ارزیابی متقاضیان و روند برنده شدن و بازنده شدن آنها مورد انتقاد قرار

گرفته شده است. اغلب بر این اعتقادند رویکرد مزایده روش مناسب تری به نظر می‌رسد زیرا در این صورت قدرت و توانایی متقاضی در بازار مطرح شده و مداخلات نهاد تنظیم مقررات برای ارزیابی و تصمیم‌گیری در مورد متقاضیان به حد اقل می‌رسد.

مزایده‌ها

نهاد تنظیم مقررات مزایده‌هایی را برای متقاضیان پروانه‌های طیف که بالاترین قیمت را پیشنهاد دهند فراهم می‌کند و در نهایت بازار نقش تعیین‌کننده‌ای در انتخاب برندگان مزایده خواهد داشت. در این رویکرد نیز متقاضیان قبل از شرکت در مزایده باید معیارها و شرایط اولیه‌ای را همانند رویکرد ارزیابی تطبیقی دارا باشند. در نتیجه این اطمینان وجود دارد که تمام شرکت‌کنندگان در مزایده از نظر مالی و فنی و شرایط دیگر توانایی‌های لازم را دارا هستند.

تجربه موجود در امریکا در مورد مزایده‌ها، اهمیت تعیین معیارهای مالی، فنی و سایر مسائل تجاری را به خوبی نشان می‌دهد. در امریکا، گاهی اتفاق افتاده که اپراتوری در مزایده برنده شده ولی بعداً مشخص شده این اپراتور توانایی مالی و یا فنی لازم را نداشته است و یا حتی قصد ایجاد سرویس و استفاده از طیف فرکانسی مربوطه را ندارد.

معمول‌ترین مزایده طیف فرکانسی عبارتند از:

■ انجام مزایده یک مرحله‌ای

■ انجام مزایده‌های چند مرحله‌ای

در اواسط دهه ۱۹۹۰ در امریکا، مزایده‌های چند مرحله‌ای و به صورت همزمان به طور گسترده‌ای بکار برده می‌شد. از آنجایی که این مساله در کشورهای مختلف متفاوت است در این رویکرد برای انواع پروانه‌های مختلف طیف فرکانسی به طور همزمان مزایده‌ای برگزار می‌شود. در این رویکرد یک سری مزایده در چند مرحله برای صدور هر پروانه انجام می‌شود و هر کسی پیشنهاد خود را ارائه می‌دهد تا اینکه بالاترین قیمت مشخص شود. هر کس بالاترین قیمت را اعلام کند برنده مزایده است.

در ابتدای هر مرحله مزایده، اطلاعاتی در مورد قیمت شروع مزایده و میزان ارزش پروانه داده می‌شود. به طبع قیمت اولیه، پیشنهادات بعدی باید با قیمت بالاتری ارائه شوند. گاهی پیشنهادکنندگان می‌توانند از پیشنهادی که در دور قبل داده‌اند عدول کرده و خود را کنار بکشند که در این صورت مشمول جریمه خواهند شد. گاهی اوقات

نیز بر اساس قانون فعالیت، هر پیشنهاد دهنده‌ای که بواسطه کاهش شایستگی و عملکرد، حالت منفعل و غیر فعال بگیرد، مشمول جریمه خواهد شد. زمانی که پیشنهاد دهنده‌ای قیمت بالاتری را پیشنهاد ندهد مزایده لغو می‌گردد. در جهت بالا بردن سرعت عملکرد از کامپیوتر جهت اجرای مزایده می‌توان استفاده کرد و با توجه به دلایل امنیتی اطلاعات محرمانه و به صورت الکترونیکی دریافت می‌گردد.

در جدول ۴-۶ برخی از ویژگی‌های مزایده‌های چند مرحله‌ای همزمان کانادا نشان داده شده است.

جدول ۴-۶ ویژگی‌های مزایده‌های مرحله‌ای: مثالی از کانادا

- ۱- نکات مربوط به احراز شرایط اولیه پیشنهاد دهندگان: هر پیشنهاد دهنده باید نوع پروانه و نقاط قوت و امتیاز پروانه‌ای را که می‌خواهد مشخص کند. (پهنای باند، محدوده، جمعیت تحت پوشش)
 - ۲- مقررات فعالیت: یک پیشنهاد دهنده در صورتی فعال شمرده می‌شود که در دور کنونی پیشنهادی بالاتر از دور قبلی و یا پیشنهاد مقبولی ارائه دهد.
 - ۳- صرف نظر از پیشنهاد (جریمه‌ها): در صورتی که پیشنهاد دهنده‌ای از پیشنهاد خود صرف نظر کند باید با توجه به خسارت بوجود آمده جریمه‌ای را پرداخت کند.
 - ۴- افزایش مبلغ پیشنهادات: این مورد به منظور سرعت بخشیدن به روند مزایده، مورد استفاده قرار می‌گیرد. مبلغ پیشنهادات بر حسب پول رایج و به صورت درصدی یا مقدار ثابت هست (در طول مدت زمان مزایده تغییر می‌کنند).
 - ۵- فسخ مزایده: فسخ قرار داد از پیشنهاد دهندگان در موارد بروز اشتباهات احتمالی و یا مسائل فنی و ارتباطی حمایت می‌کند. از طرفی از عملکرد پیشنهاد دهنده در مواقع از دست دادن امتیازات و یا در شرایطی که الزامات مربوطه را فراهم نکند، ممانعت می‌کنند.
 - ۶- مقررات مربوط به توقف: در روند مزایده زمانی که هیچ پیشنهاد قابل قبولی ارائه نشود و یا پیشنهاد دهندگان انصراف دهند، مزایده متوقف می‌شود.
 - ۷- جریمه‌ها: مزایده کننده‌ای که پیشنهاد بالایی ارائه کرده باشد و از موضع خود صرف نظر کرده و یا نتواند مبلغ پیشنهادی را پرداخت کند، جریمه می‌شود.
- منبع: سازمان صنایع کانادا (۱۹۹۸)

بحث‌های بسیاری در مورد مزایده طیف مطرح هست. مزایده، روندی شفاف، کارآمد و هدفدار برای اپراتورهایی که به پروانه‌ها ارزش می‌دهند، ارائه می‌دهد. در صورت وجود روند اولیه‌ای برای ارزیابی شایستگی پیشنهاد دهندگان، این امکان بوجود می‌آید که کلیه پیشنهاد دهندگان قبل از شرکت در مزایده از نظر توانایی

مالی و یا سایر توانایی‌های فنی مورد ارزیابی و بررسی قرار گیرند. سرمایه گذاری وسیعی که پیشنهاد کننده برای برنده شدن در مزایده در نظر می‌گیرد، انگیزه وی را برای فراهم ساختن زیرساخت‌های سرویس‌های جدید نشان می‌دهد این تنها راهی است که وی موفق به بازیافت هزینه پروانه می‌گردد. مسئله قابل بحث در مورد مزایده‌های طیف این است که این مزایده‌ها، ابزاری را برای دریافت بهای بیشتر از مشترکین هست. دولت نیز می‌تواند از مزایده برای کسری بودجه و سایر الویت‌های عمومی دیگر استفاده کند. در مخالفت با روش مزایده طیف فرکانس مسایلی مطرح است. از جمله این که در نتیجه این کار، نرخ اشتراک و بکارگیری سرویس‌های بی‌سیم بالا رفته و استفاده از آنها توسط مشترکین کم درآمد کاهش می‌یابد. برخی اعتقاد دارند که هزینه‌های بالای مزایده‌ها از میزان سرمایه گذاری های لازم در زیر ساخت شبکه می‌کاهد. سوالی که مطرح است این است که، آیا یک تقاضی با شرایط مالی مناسب می‌تواند برای هر دو مورد (پرداخت هزینه مزایده و سرمایه‌گذاری در زیرساخت) مبالغ لازم را پرداخت کند یا خیر. در کشورهای اروپایی بسیاری از بانک‌ها، آژانس‌ها و مشاوران مالی آنها به علت پرداخت هزینه‌های بالای مزایده‌های طیف فرکانس موبایل¹ UMTS در شرایط بحرانی قرار گرفتند. جذب سرمایه با نرخ وام بالا باعث افت تعداد پیشنهاد دهندگان در مزایده‌های با مبالغ بالا است. یعنی قیمت‌های بالای پیشنهاد شده در مزایده‌ها، باعث دلسردی اپراتورهای ضعیف و عدم ورود آنها به بازار مخابرات می‌شود. نتیجه این امر نیز افزایش تمرکز در بازار و بالا رفتن هزینه‌های مربوط به مشترکین هست. امروزه مزایده‌های چند مرحله‌ای در استرالیا، کانادا، اسپانیا، هلند، انگلیس و آلمان برای گرفتن پروانه سرویس‌های بی‌سیم رونق گرفته است. رویکرد اخیر پروانه‌دهی UMTS (تلفن همراه نسل سوم)، موضوعات تحقیقاتی جالبی را درباره نگرش‌های مختلف صدور پروانه طیفی به وجود آورده است.

۴- روش صدور پروانه

با این که رویکردهای صدور پروانه از کشوری به کشور دیگر متفاوت است، اما در کشورهایی با سیستم مناسب در رابطه با صدور پروانه، ویژگی‌های مشترکی مشاهده می‌شود.

۴-۱- شفافیت

یکی از الزامات بنیادی صدور پروانه به شکل مناسب، شفافیت روندها هست. اهمیت این مسئله را می‌توان از اصول پایه مخابراتی WTO دریافت. (جدول ۴-۱ را ملاحظه فرمایید) شفافیت بدین معنی است که رویکردهای صدور پروانه باید باز و شفاف بوده و کلیه تصمیمات بر اساس معیارهایی که در سطح وسیعی منتشر گشته، گرفته شود. این الزامات شامل کلیه موارد اعم از فسخ و یا اعطای پروانه هست و برای کلیه پروانه‌ها به کار برده می‌شوند. از ویژگی‌های چنین رویکردی می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- چاپ و انتشار تقاضانامه به همراه قوانین رویه درخواست (مزایده یا مناقصه) و معیارهای گزینشی و صلاحیتی.
- تفکیک رویه‌های مربوط به انتخاب و صلاحیت.
- عودت پیشنهادات سر بسته رسمی مربوط به متقاضیانی که معیارهای واجد شرایط بودن را ندارند. (به صورت دست نخورده و خوانده نشده).

■ گشودن پیشنهادهای مهر و موم شده مالی متقاضیان واجد شرایط در انتظار عمومی.

رویه شفافیت درخواست‌های الکترونیکی و مزایده‌ها ممکن است متفاوت باشد.

شفافیت و وضوح به بهترین نحو می‌تواند از دید شرکت کنندگان در روند صدور پروانه، مورد ارزیابی قرار گیرد. به همین جهت نهادهای تنظیم مقررات سعی می‌کنند برای جلب نظر عموم مردم، مشترکین و متقاضیان و صاحبان پروانه‌ها و برای داشتن رویه‌ای عادلانه، به صورت شفاف عمل کنند.

گاهی اوقات، پروسه شفاف صدور پروانه از سایر رویه‌های دیگر مشکل‌تر و وقت گیرتر است. مثلاً در کشورهایی که نهاد تنظیم مقررات تازه شکل گرفته و دولت هنوز با چنین روندهایی مواجه نشده است، روند انتشار مقررات و معیارهای گزینشی زودتر از زمان مزایده کار ساده‌ای نیست. به هر حال، فقدان شفافیت، اطمینان سرمایه‌گذاران را برای شرکت در بازار مخابرات کاهش می‌دهد. فقدان شفافیت، همچنین به روند خصوصی سازی و آزاد سازی صدمه می‌زند و از سرعت آن می‌کاهد.

۴-۲- رایزنی‌های عمومی

قبل از روند صدور پروانه و در طی آن، استفاده از رایزنی و مشورت عمومی کار پسندیده‌ای به نظر می‌رسد. در شروع کار، رویه‌های پیشنهادی عموم برای صدور پروانه اغلب مفید به نظر میرسد. مشورت کردن، شفافیت

امور را در نظر متقاضیان تقویت می‌کند. مشورت کردن این امکان را به نهاد تنظیم مقررات می‌دهد که نظرات مشترکین، اپراتورهای موجود و متقاضیان آتی را به طور مستقیم در مورد صدور پروانه دریافت کند. با این روند، مفاد و شرایط صدور پروانه برای دوره‌های بعدی کامل‌تر و دقیق‌تر شده و عملکرد آن بسیار موفق‌تر خواهد شد. عموماً زمانی که صدور پروانه‌های عمومی مطرح می‌شود، مشورت و رایزنی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌گردد. با انتشار و چاپ شرایط و پیشنهادهای ارائه شده، فرصت مناسبی برای دریافت نظرات عموم فراهم می‌گردد. بالعکس در روند صدور پروانه رقابتی، راه‌های دیگری مثل کنفرانس‌های پیش از پیشنهاد، تبادل نظر کتبی، سؤال و جواب برای اطلاع از عقاید افراد ذینفع مطرح می‌شود.

مشورت در امور، به صورت رسمی و یا غیر رسمی صورت می‌گیرد. در تهیه پیش نویس برای صدور پروانه اصلی، بهتر است نهاد تنظیم مقررات نسبت به مسئله مشورت، رویکردی شفاف و رسمی داشته باشد. برای شروع کار، این نهاد می‌تواند اطلاعاتی دقیق و کامل در مورد مسائل و موضوعات مورد نظر خود منتشر کرده و عموم مردم را دعوت به مشورت و رایزنی نماید. در مواردی که نهاد تنظیم مقررات بهترین نگرش و راه حل را در اختیار ندارد، می‌تواند از نظرات عمومی استفاده کند. چنین اطلاعاتی باید به اطلاع کلیه طرف‌های ذینفع، از جمله متقاضیان آتی، دارندگان پروانه، مشترکین و سایر گروه‌های صنعتی علاقمند برسد. گاهی نیز نشست‌هایی عمومی برای تبادل نظر برگزار می‌گردد و رونوشتی از کلیه پیشنهادات به اطلاع عموم می‌رسد. اگر نهاد تنظیم مقررات، روش رایزنی و مشورت را قبل از صدور پروانه در پیش بگیرد، اعتقاد عمومی بر این اساس خواهد بود که نهاد بر اساس درک دقیق و در نظر گرفتن کلیه موارد اقدام به صدور پروانه کرده است. همچنین گروه‌های مخالف با نگرش‌های نهاد تنظیم مقررات اطمینان می‌یابند که نظراتشان مورد توجه نهاد قرار گرفته است.

۴-۳- هزینه‌های صدور پروانه

- در صنعت مخابرات، عبارت “هزینه‌های صدور پروانه” در موارد مختلفی بکار برده می‌شود. از جمله:
- هزینه پرداختی به دولت یا مقام صادر کننده پروانه به عنوان آبونمان یا “اجاره” برای اداره شبکه، ارائه سرویس یا استفاده از منابع محدود مثل شماره‌ها و طیف رادیویی.
 - پرداخت مخارج اداری و سازمانی برای جبران هزینه‌هایی که نهاد تنظیم مقررات در اداره و نظارت و مدیریت بر استفاده از طیف‌های رادیویی متحمل شده است.

■ پرداخت مخارج اداری و سازمانی برای جبران هزینه‌های نهاد تنظیم مقررات در اجرای سایر فعالیت‌های تنظیم مقرراتی مثل صدور پروانه اپراتورها، تضمین تبعیت از مفاد پروانه‌ها، حل اختلافات بینابین، تاسیس و نظارت بر دیگر چارچوب‌های تنظیم مقررات.

جداسازی انواع هزینه‌های فوق برای افزایش شفافیت و تسهیل امور، رویه مناسب و مطلوبی است که باعث مشخص شدن هزینه‌های اداری مرتبط با هزینه‌های اصلی می‌گردد. جداسازی هزینه‌های اداری صدور پروانه که مربوط به مسایل نظارتی و مدیریتی طیف هست از سایر هزینه‌های اداری باعث شفافیت و پاسخگویی بهتر در امور می‌گردد. عموماً مدیریت طیف فرکانس توسط شاخه‌ای مجزا و گاهی توسط وزارتخانه یا آژانسی مجزا برای نهاد تنظیم مقررات انجام می‌گیرد. درکل هزینه‌های اداری نباید هزینه‌های غیر ضروری اضافی را به بخش مخابرات تحمیل کند. اجرای یک برنامه جبران هزینه، شفاف‌ترین روش نیل به این هدف هست. برنامه جبران هزینه در واقع تعیین هزینه پروانه، بر اساس هزینه‌های واقعی یا پیش بینی شده نهاد تنظیم مقررات هست. زمانی که سطح کلی جبران هزینه‌ها مشخص شد، لازم است تامین هزینه‌ها از طریق حق پروانه‌ها یا شرکای بازار تامین گردد. تخصیص هزینه‌ها به عوامل مختلفی از جمله درآمدهای مخابراتی، مناطق تحت پوشش پروانه یا نوع سرویس‌ها بستگی دارد. (عامل اصلی در تخصیص هزینه‌ها، درآمد هست.) طرح پیشنهادی اتحادیه اروپا در جولای سال ۲۰۰۰، جایگزینی برای طرح صدور پروانه سال ۱۹۹۷ بود که در آن “فقدان شفافیت و هزینه‌های بالا” در میان کشورهای عضو اتحادیه به چشم می‌خورد. طرح جدید به شکل ذیل مطرح گردید:

(۱۵) می‌توان هزینه‌های اداری مربوط به فعالیت‌های مالی نهاد تنظیم مقررات در زمینه مسایل مدیریتی سیستم و اعطای حق استفاده را به اپراتورهای سرویس‌های مخابراتی تحمیل کرد. برای پوشش هزینه‌های واقعی سازمان، در رابطه با فعالیت‌های ذکر شده، این هزینه‌ها باید محدود گردند. برای نیل به این هدف باید درآمدها و مخارج نهاد تنظیم مقررات ملی از طریق گزارش سالانه در مورد میزان کلی شارژهای جمع آوری شده و هزینه‌های اداری جاری، شفاف و دقیقاً مشخص گردد. با انجام این کار، گروه‌های متعهد به پرداخت این هزینه‌ها، از متعادل بودن هزینه‌های اداری و سازمانی اطمینان لازم را حاصل خواهند کرد. هزینه‌های اداری نباید مانعی برای ورود به بازار ایجاد کند. چنین هزینه‌هایی باید متناسب با حجم معاملات سرویس‌های مربوطه تقسیم شوند تا متعهدان بتوانند در سال مالی قبل از سال شارژ اداری، هزینه‌های مربوطه

را پرداخت کنند. البته متعهدان کوچک و متوسط بازار نباید چنین هزینه‌های اداری را پرداخت کنند.

(۱۶) علاوه بر هزینه‌های اداری، هزینه‌های کاربری برای استفاده از شماره‌ها و امواج رادیویی به عنوان ابزاری برای تضمین استفاده بهینه از منابع وضع می‌گردد. چنین هزینه‌هایی نباید مانع توسعه و گسترش نوآوری سرویس‌ها و رقابت در بازار شود.

۴-۴- تعادل میان قطعیت و انعطاف پذیری

پروانه‌های مخابراتی باید تعادلی بین مقررات قطعی شده و انعطاف پذیری لازم برای تغییرات آتی از نظر تکنولوژی، ساختار بازار و سیاست‌های دولت ایجاد نماید.

در بسیاری از کشورها، به جای استفاده از پروانه‌های مربوطه به عنوان چارچوب تنظیم مقررات از آیین نامه‌های مقرراتی استفاده می‌کنند. در هر صورت در کشورهایی که دارای نظام آیین نامه‌ای توسعه یافته‌ای نیستند، باید متن پروانه‌ها به طور کامل شامل اصول نظام آیین نامه‌ای باشد تا اپراتورهای جدید جذب سرمایه‌گذاری در این بخش شوند. شرایط صدور پروانه باید به قدری انعطاف پذیر باشد که بتوان چارچوب‌های کلی آن را با حفظ هماهنگی و اتحاد کلی، توسعه و گسترش داد. صدور پروانه برای یک اپراتور، نباید مانعی در اصلاح تنظیم مقرراتی آتی به وجود آورد. برای ایجاد چنین انعطاف پذیری، راه‌های متعددی وجود دارد. از جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

■ اجازه اصلاح یک جانبه پروانه به وسیله نهاد تنظیم مقررات

■ صدور پروانه با دوره اعتبار کوتاه

■ اجازه اصلاح پروانه با رضایت دو طرفه دارنده پروانه و نهاد تنظیم مقررات

■ اجازه اصلاح یک جانبه توسط نهاد تنظیم مقررات فقط در مورد شرایط خاص پروانه که باید به عنوان بخشی

از نظام عمومی تنظیم مقررات یک کشور تعریف شده باشد، البته مشروط بر این که این اصلاحات بر مبنای یک رویکرد عادلانه و سازگار با طبیعت رقابتی صورت گیرد.

دو نگرش اول، با اصل قطعی بودن مقررات مطابقت ندارند. این دو نگرش در صورتی که مشکلاتی در جذب سرمایه گذاری و تامین هزینه برای اعطای پروانه‌های بزرگ مثل پروانه خطوط ثابت یا پروانه‌های موبایل ایجاد

نکند، می‌تواند بکار برده شود. نگرش چهارم از کلیه موارد جذاب‌تر به نظر می‌رسد. برای پیاده سازی آن، باید تفکیکی بین شرایط صدور پروانه که جزئی از طبیعت نهاد تنظیم مقررات است و شرایطی که فقط با توافق دارنده پروانه قابل اصلاح است، صورت گیرد. برای مثال، شرایط صدور پروانه در مکانیزم‌های ارائه سرویس به عموم و دسترسی همگانی یا شرایط کلی اتصال متقابل می‌تواند توسط نهاد تنظیم مقررات اصلاح گردد. شرایط دیگری که طبیعتی صرفاً قراردادی دارند یا برای ارزش اقتصادی پروانه‌ها نقشی اصلی و اساسی دارند، می‌توانند تنها با رضایت دارنده پروانه اصلاح شوند. این موارد معمولاً می‌تواند شامل شرایطی مثل مدت زمان پروانه‌ها و مبالغ قابل پرداخت توسط دارنده پروانه باشند. در جایی که نهاد تنظیم مقررات حق اصلاح شرایط کلی مقررات را دارا باشد، این اصلاحات باید به صورت شفاف بر طبق شرایط رقابتی انجام شده و پیش از آن باید رایزنی‌های لازم با دارنده پروانه و سایر گروه‌های متأثر از این شرایط صورت گرفته باشد. در برخی مواقع، حق بازنگری و مرور بر این اصلاحات مورد قبول هست.

۴-۵- تفکیک صدور پروانه از معاملات دولتی

روند صدور پروانه اپراتورهای مخابراتی باید از روند معاملات دولتی تفکیک شود. در برخی کشورها، بین این دو روند آشفتگی‌هایی به وجود می‌آید که گاه دارای نتایج معکوس برای روند صدور پروانه هست. در روند صدور پروانه برای اپراتورهای مخابراتی، نهاد تنظیم مقررات، کالاها و خدمات را با صرف بودجه عمومی خریداری نمی‌کند. در اصل، روند صدور پروانه، شامل پیشنهادهای تجاری برای سرمایه‌گذاران واجد شرایطی است که با شرایط صدور پروانه تطابق‌های لازم را دارا هستند. در اینجا نهاد تنظیم مقررات بیشتر از آن که یک خریدار باشد، یک فروشنده است.

دو پیشنهاد مهم در روند صدور پروانه مطرح است:

■ نهاد تنظیم مقررات باید فرصت مالی جذابی را برای متقاضیان صدور پروانه فراهم سازد تا در این فضا بتوانند با اپراتورهای مخابراتی و رقبای با تجربه خود فعالیت کنند. در حالی که برخی از فرصت‌های صدور پروانه به سادگی فراهم می‌گردد، برخی دیگر به خصوص آنهایی که مربوط به بازارهای متمرکز و در حال تغییر هستند باید به دقت سازماندهی شده و برای جذب متقاضیان واجد شرایط بازسازی شوند. تجربه نشان داده است که هر نوع درخواستی برای جذب متقاضیان پروانه‌های مخابراتی، تعدادی پیشنهادکننده را به خود اختصاص داده است. به

هر حال در میان این گروه‌های پیشنهاد دهنده تعدادی همواره از نظر فنی یا مالی جوابگوی اهداف نهاد تنظیم مقررات برای گسترش و توسعه سرویس‌های مخابراتی نیستند.

■ رویه معاملات دولتی معمولاً برای روند صدور پروانه مخابراتی مناسب نیست. بسیاری از کشورها برای معاملات خود، وزارتخانه‌های متمرکز دولتی دارند. رویکردهای جزئی معاملات دولتی اغلب برای کاهش فشار ایجاد شده‌اند و برای روند صدور پروانه حاصلی جز سر درگمی، تاخیر و دوری از هدف اصلی چیز دیگری به دنبال نخواهند داشت. مثلاً در معاملات رسمی دولتی جزئیات کلیه امور مربوط به کالا و خدمات مورد معامله و نظارت دقیق بر نصب و اجرا بعد از انتخاب و تحویل مد نظر گرفته می‌شود، که چنین رویکرد دقیق مدیریتی در روند صدور پروانه در بخش مخابرات نامناسب به نظر می‌رسد. همان طوری که گفته شد وضوح و شفافیت شرایط لازم، از مسایل مهم هست. با این وجود، نهاد تنظیم مقررات باید متوجه نتایج امور باشد. مسئله اساسی، تبعیت از شرایط پروانه است. از این منظر، موضوعاتی مثل انتخاب تکنولوژی و ساختار مدیریتی و استراتژیکی بازار نباید جزو شرایط صدور پروانه و معیارهای انتخاب باشد.

سایر مشکلات وقتی بروز می‌کند که بخواهیم استانداردهای رویه‌های معاملات دولتی را به رویکردهای صدور پروانه اعمال کنیم. بهترین راه، امتناع از این رویکردها و استفاده از روش‌های شفاف و ساده صدور پروانه رقابتی است که بر اساس رویه‌های پذیرفته شده بین‌المللی صدور پروانه مخابرات بنا نهاده شده باشد.

۴-۶- اعطای امتیاز، BOT^۱ها و روش‌های مشابه (مشابه بند ب ماده ۱۲۴)

پروانه اعطا شده از طرف نهاد تنظیم مقررات، حق استفاده از یک سرویس را با توجه به شرایط و مفاد مندرج در پروانه به یک اپراتور می‌دهد. صدور یک پروانه و لازم الاجرا شدن آن معمولاً منوط به رعایت حقوق عمومی یا اداری هست. همان طوری که اشاره شد، پروانه یا امتیازات دیگری از این نوع از طرف دولت در صنعت مخابرات بسیار معمول هستند. در مواردی سرمایه‌گذاران بخش خصوصی نیز وارد میدان تجاری شده و با اپراتورهای دولتی و یا انحصاری به صورت مشارکتی وارد عمل شده و تسهیلات مخابراتی را در اختیار مشترکین قرار می‌دهند.

1-BOT: Build -Operate-Transfer

(BOT) قبل از بررسی این مسایل ابتدا معنای عبارت "امتیاز" باید مورد بحث قرار گیرد. در اکثر کشورها، این واژه برای اشاره به اسنادی است که مشخص کننده قراردادی / تجاری بین دولت و بخش خصوصی (مالک یا اپراتور خصوصی به عنوان عنصر زیر ساختی اصلی مثل جاده‌های با عوارض، برنامه‌های انرژی یا شبکه‌های مخابراتی) هست. در صورتی که این امتیازات از طریق دادگاه‌های مدنی و یا داوری نقض گردد، قراردادهای اصلاحی مثل جبران خسارات مالی نیز در نظر گرفته می‌شود. دولت حق دارد به منظور حمایت از سرمایه‌گذاران و ایجاد انگیزه برای آنها، جریمه‌هایی را نیز برای امتیازات انحصاری اعطا شده قرار داده و تعهدات دارندگان امتیاز را مورد ارزیابی قرار دهد. برخی پروانه‌ها هم از ویژگی‌های تنظیم مقررات برخوردار هستند و هم از ویژگی‌های امتیاز انحصاری. البته باید گفت که تمایز و تفکیک این دو ویژگی بسیار حائز اهمیت است. رویکرد مناسب و منطقی بدین شکل است که ویژگی‌های امتیازدهی انحصاری در یک قرارداد امتیاز انحصاری بین دولت میزبان (و نه نهاد تنظیم مقررات) و سرمایه‌گنجانده شود. در اصطلاحات مالی پروژه، چنین توافقاتی به نام توافق نامه‌های حمایتی دولتی نامیده می‌شوند. باید اشاره داشت که اصطلاح امتیاز در کشورهای مختلف معانی مختلفی دارد. مثلاً در بعضی از کشورهای آمریکای لاتین مثل مکزیک، واژه امتیاز به سندی (مثلاً امتیاز Telmax) اطلاق می‌شود که اساساً یک پروانه است تا یک قرارداد تجاری، هرچند توسط دولت و یا یک صاحب امتیاز انحصاری به امضا رسیده باشد. برخی کشورها خصوصاً در آسیا، به جای اعطای یک پروانه کامل به اپراتورهای شبکه مخابرات، مستقل از دولت، امتیازاتی انحصاری به عنوان "توافق نامه‌های مخاطراتی مشترک" اعطا شده است. (مشابه بند ب ماده ۱۲۴) انواع مختلفی از این "توافق نامه‌های مشترک" بین سرمایه‌گذاران بخش خصوصی و شرکت‌های مخابراتی وابسته به وزارت متولی بخش مخابرات به چشم می‌خورد. از جمله می‌توان به BOT^۱، BTO^۲، BOO^۳ و یا ملغمه‌ای از حروف الفبایی که تنها به تصور حقوقدانان و بانکدارانی که تامین مالی پروژه را می‌کنند محدود می‌شود، اشاره کرد.

به عنوان مثال کشورها و روش‌های مشارکتی زیر را می‌توان عنوان کرد:

■ BTO: تایلند و فیلیپین

■ BOT: لبنان، هند، اندونزی (طرح‌های بهره‌برداری مشارکتی)

1- BTO : Build -Transfer-Operate

2- BOT : Build-Operate-Transfer

3- BOO : Build-Operate-Own

■ BOO: مالزی، جزایر سلیمان

به طور کلی هدف تمامی ساختارهای تامین مالی پروژه، جذب سرمایه گذاری و تخصیص منابع مدیریتی با تجربه برای توسعه مسایل زیر ساختی مخابراتی است. تغییر این ساختارها در قراردادهایی رخ می دهد که سرمایه گذار تسهیلات مورد لزوم خود را در اختیار ندارد و در درآمدهای اپراتورهای دولتی در بازگرداندن منابع مالی و مدیریتی تشریک مساعی می کند. چنین قراردادهای مالی در چین و مالزی نیز وجود دارند. مثالی از قرارداد مدیریت با درآمد مشارکتی "قرارداد همکاری تجاری" ویتنام است.

اکثر ساختارهای مطرح شده در این روش، تجربه اولیه موفقیت آمیزی در توسعه و گسترش شبکه داشته اند. دلیل این مسئله خصوصا این است که این ساختارها به عنوان پروانه برای اپراتورهای خصوصی نبوده اند بلکه به عنوان قراردادی مطرح شده که بر اساس آن طرف قراردادهای خصوصی، سرویس های مخابراتی متعلق به دولت یا اپراتور اصلی را ایجاد کرده و آنها را اداره کرده اند. این مقررات مشارکتی، بدون نقض مقررات و سیاست های مخابرات، فعالیت های بخش خصوصی را تضمین می کند. با این وجود، تجارب کشورهای لبنان، اندونزی و چند کشور دیگر عدم موفقیت طولانی مدت این طرح ها را نشان می دهد. سرمایه گذاران پروژه های BOT، امنیت بلند مدت و منافع عادلانه ای را که یک دارنده پروانه باید دارا باشد، در دست ندارند و به همین دلیل، بیشتر تمایل به حداکثر کردن منافع کوتاه مدت در سرمایه گذاری و توسعه بلند مدت شبکه ها را دارند. در روش اپراتوری به صورت BOT، در صورت انصراف سرمایه گذار، اپراتور باید بتواند به تنهایی سرویس های مربوطه را اداره کرده و در عین حال به توسعه آن نیز بپردازد. اگر تصمیم گرفته شود که امتیاز مشارکت (به صورت BOT با اپراتور دولتی) تبدیل به پروانه اپراتوری خصوصی شود، سئوالاتی جدی درباره شفافیت و وضوح چگونگی صدور پروانه باید مطرح گردد.

۴-۷- محدوده های سرویس دهی

تعریف جغرافیایی محدوده تحت پوشش پروانه، چالش های منحصر به فردی را به همراه خواهد دارد. در کشورهای مختلف، نگرش های مختلفی در این مورد مطرح می شود. در برخی موارد، پروانه های ملی صادر می شوند و در برخی مناطق دیگر، محدوده های روستایی و شهری تفکیک می شوند. در برخی موارد پروانه های ملی به موازات پروانه های منطقه ای به صورت رقابتی برای خدمات مشابهی اعطا می گردد.

برای تفکیک محدوده‌های سرویس‌دهی رویکرد واحد و صحیحی وجود ندارد، ولی با این وجود برخی رویکردها نسب به برخی دیگر، از موفقیت کمتری برخوردار هستند. رویکرد مطرح شده در برخی کشورها که از موفقیت محدودی نیز برخوردار است، اختصاص بازارهای شهری سودآور به اپراتور اصلی وابسته به دولت و اختصاص مناطق روستایی و کم درآمد به اپراتورهای بخش خصوصی هست. در اکثر موارد اپراتورهای خصوصی در این مناطق به خوبی نقش خود را ایفا نمی‌کنند.

نکات ذیل در انتخاب محدوده‌های سرویس‌های دارای پروانه حائز اهمیت است:

■ یکی از فاکتورهای اصلی موفقیت مالی است. در صورت صدور پروانه برای مناطق بومی با هزینه بالا و یا با درآمد مالی کم، باید حتما مکانیزم سرمایه گذاری تامین مالی همگانی ایجاد گردد. در این مناطق نه تنها مبلغی و یا حق امتیازی از اپراتور دریافت نمی‌شود بلکه مبلغی به عنوان یارانه نیز پرداخت می‌گردد به طوریکه اپراتوری که یارانه کمتری جهت ارائه سرویس درخواست کند برنده رقابت بوده و پروانه دریافت می‌کند.

■ تجربه نشان داده است که اپراتورهای دارای پروانه‌های منطقه‌ای اغلب برای ارائه سرویس‌های وسیع‌تر و گسترده‌تر با سایر دارندگان پروانه‌ها و اپراتورهای ملی متحد می‌شود. به عنوان مثال اپراتورهای موبایل کلمبیا و شرکت‌های اجرایی بل در منطقه امریکا را می‌توان عنوان کرد. این تغییرات اغلب بر اساس معیارهای اقتصادی ایجاد می‌شوند. شاید نهاد تنظیم مقررات تصمیم بگیرد بجای اعطای پروانه به اپراتورهایی که از نظر مالی ضعیف هستند به اپراتورهای قوی در سطح ملی پروانه بدهد. در نتیجه این کار، هزینه‌های داد و ستد و معاملات کاهش یافته و سیستمی یکپارچه بر بازار حاکم می‌گردد.

■ با اعطای پروانه به اپراتورهایی که مناطق وسیعی را در دست دارند، این امکان فراهم می‌شود که به مناطق محروم یارانه داده شود. البته این رویکرد حالتی ضد رقابتی در بازار ایجاد می‌کند، زیرا اپراتور اصلی هم می‌تواند از سود بازارهای شهری استفاده کند و هم به مناطق محروم سرویس دهی نماید در صورتی که اپراتورهای جدید تنها قادر به ارائه سرویس به بازارهای شهری هستند.

■ صدور پروانه‌های ملی و ارائه سرویس در مناطق وسیع بوسیله یک اپراتور، بسیار مورد نظر و خوشایند مشترکینی است که از سرویس‌های یکپارچه استفاده می‌کنند زیرا برای دریافت و تامین سرویس مورد نظرشان فقط باید به یک تامین کننده سرویس مراجعه کنند. این مسئله بویژه در مناطقی که با موانع فنی و یا موانع دیگر برای فرا گردی و اتصال متقابل مواجه هستیم بسیار کارآمد هست.

۴-۸- معیارهای احراز صلاحیت

تفکیک معیارهای مرتبط با صلاحیت یک متقاضی برای شرکت در روند صدور پروانه و معیارهای انتخاب از میان متقاضیان واجد شرایط، از اهمیت بسیاری برخوردار است. از آن جایی که در مورد صدور پروانه‌های عام، انتخابی صورت نمی‌گیرد، فقط معیارهای صلاحیت مد نظر گرفته می‌شود، ولی در مجوزهای منفرد، هم از معیارهای صلاحیت و هم معیارهای معمولی انتخاب مورد بررسی قرار می‌گیرند. توصیه می‌شود که روند صدور پروانه حداقل در دو مرحله انجام شود. در مرحله نخست، صلاحیت تکمیل شده و پس از آن فقط متقاضیان صلاحیت‌دار در مرحله دوم که مرحله گزینش برای صدور پروانه است وارد شوند. حداقل شرط لازم برای شرکت در یک روند گزینشی، برآورده کردن معیارهای صلاحیت است. عموماً، معیار صلاحیت محدود به داشتن منابع مالی و تجارب کافی برای ارائه موفق سرویس‌های مورد درخواست است. در برخی از کشورها نسبت به تملک افراد خارجی محدودیت‌هایی وجود دارد که باعث می‌شود حق مالکیت محلی و بومی برای اپراتورهای دارای پروانه محفوظ بماند. این محدودیت‌های در نظر گرفته شده برای مالکان خارجی، مخالف قراردادهای تجاری خارجی مثل گات است. استثنائاتی در بعضی از کشورهای عضو WTO دیده شده است که هنوز از اعمال محدودیت نسبت به مالکیت خارجی استفاده می‌کنند. البته به نظر می‌رسد این محدودیت‌ها در طول زمان از بین رفته یا خواهد رفت. اهمیت ایجاد معیارهایی شفاف و روشن برای احراز شرایط لازم دقیقاً با میزان و سطح رقابت در سرویس‌های مربوطه ارتباط دارد. اطمینان و تضمین اینکه اپراتورهای دارای پروانه‌های منفرد که از حقوق انحصاری و یا حقوق اختصاصی دیگری برخوردار می‌شوند، از نظر فنی و مالی توانایی انجام مقاصد خود را دارند بسیار حائز اهمیت است. ممکن است دارنده پروانه نتواند شرایطی مثل راه‌اندازی شبکه، پوشش خدمات و یا کیفیت مطلوب را که جزو شرایط مهم صدور پروانه هستند، برآورده سازد. در چنین شرایطی روند اجباری تبعیت از شرایط پروانه یا فسخ آن و یا برقراری مزایده مجدد نیز بسیار وقت‌گیر، هزینه‌بردار و تفرقه‌انگیز خواهد بود. اصولاً رقابت باعث نظم بخشیدن به بازار می‌شود. در یک بازار رقابتی، در صورتی که اپراتوری سرویس مناسب را در اختیار مشترکین خود قرار ندهد، مشترکین به راحتی به اپراتور دیگری روی خواهند آورد و در چنین شرایطی روند واجد شرایط بودن از اهمیت کمتری برخوردار خواهد شد. با توجه به تجارب اخیر، باید گفت حتی در بازارهایی که رقابت در آنها نسبتاً خوب تعریف شده لازم است حداقل، الزامات احراز شرایط در نظر گرفته شود. این الزامات باعث می‌شود طیف‌های با ارزش و سایر منابع محدود، به متقاضیانی تعلق پیدا کند که از نظر مالی و سایر موارد مهم از توانایی لازم برخوردار هستند. در برخی از رویکردها، صدور پروانه متقاضیان در بیش از یک مرحله، ارزیابی

می‌شود. در صدور پروانه‌های منفرد، معمولاً یک سری الزامات مقدماتی برای احراز شرایط در نظر گرفته می‌شود. این شرایط مقدماتی ممکن است باعث ایجاد محدودیت‌هایی برای متقاضیانی که ممکن است بتوانند در مرحله نهائی حضور داشته باشند گردد. برای مثال در مواردی، نهاد تنظیم مقررات در روند احراز شرایط مقدماتی مبالغ بالایی درخواست می‌کند و یا متقاضیان جهت دستیابی به اطلاعات و امکانات هزینه‌های بالائی باید بپردازند که این خود موجب دلسردی بعضی از متقاضیان می‌شود.

این گونه موارد دلسرد کننده را می‌توان به صورت زیر خلاصه کرد:

- پرداخت هزینه قابل توجهی برای ثبت نام و خرید اسناد
 - پرداخت هزینه قابل توجهی برای دسترسی به اطلاعات
 - ملاک تجربه و منابع (مثلاً حداقل تعداد مشترکین یا خطوط سرویس برای خدمات مشابه در دیگر بازارها)
- تعیین این مسئله که معیارهای احراز شرایط، در کلیه موارد، با انتخاب مرتبط بوده است یا خیر، دارای اهمیت ویژه‌ای است. شفافیت این الزام ایجاب می‌کند که به کلیه متقاضیان در مورد حداقل شرایط و معیارهای انتخاب، اطلاعات کافی داده شود.
- در جدول ۴-۷ معیارهای ممکن برای احراز شرایط در رابطه با پروانه‌های مختلف آمده است.

جدول ۴-۷: معیارهای احراز شرایط

نوع پروانه	معیارهای احراز شرایط	توجیه منطقی
شبکه ثابت رقابتی (سرویس‌های محلی یا بین‌المللی)	■ آیا متقاضی تا کنون برای ارائه سرویس رقابتی دارنده پروانه شده است و یا با اپراتور اصلی همکاری داشته است؟ ■ حداقل تعداد خطوط ثابتی که متقاضی در کشور یا بازارهای دیگر داراست (داشتن یک اپراتور بین‌المللی به عنوان شریک) ■ آیا تجارب مرتبطی را در بازارهای مشابه را دارا است (مستقیماً یا از طریق قرار داد) ■ نامه تایید شده مالی از یک بانک معتبر دارد ■ دارای برنامه تجاری شامل فاکتور مقدماتی مالی و برنامه بازاریابی است ■ دارای برنامه فنی شامل جزئیات برنامه‌ریزی شبکه، اجرا و انتخاب فن‌آوری است	■ تنها اپراتورهای مجرب قادر هستند بر چالش‌های شروع کار فائق آیند. ■ تجربه و تماس در بازارهای محلی و بین‌المللی احتمال شروع موفق را افزایش می‌دهد ■ شاهدهی بر دسترسی به منابع مالی مورد نیاز ■ طرح‌های تجاری و فنی می‌تواند جزئیات توانایی برنامه‌های خدماتی و دانش اقتصاد محلی و دیگر شرایط را نشان دهد
سرویس‌های تلفن همراه رقابتی (اولین اپراتور جدید در بازار در حال رشد)	■ شبیه مطالب فوق البته نه به دشواری آن	■ وجود رقابت باعث کاهش (اما نه حذف کامل) هزینه‌های عمومی، خرابی‌ها و نقص‌ها می‌شود ■ اهداف مهم اقتصادی و توسعه بخش، با راه‌اندازی موفقیت آمیز قابل دستیابی است ■ بر اساس مسائل انحصاری، طیف‌های ارزشمند و کمیاب به اپراتورهای منتخب تخصیص داده می‌شود

■ سرویس انتقال داده‌ها در بازارهای شدیداً رقابتی	■ بررسی در حد معمولی	■ اجازه عام بهترین رویکرد است ■ منابع محدود درگیر قضیه نیستند
سرویس‌های بی سیم با پهنای باند زیاد در بازارهای شدیداً رقابتی	■ نامه تایید شده مالی ■ شاهدهی بر تجربه موفق فعالیت‌های تجاری مشابه در هر بازار	■ طیف، منبعی محدود و ارزشمند است. نهاد تنظیم مقررات نقشی مهم در تضمین استفاده کارآمد از آن و جلوگیری از انبار کردن آن دارد.

۴-۹- معیار و محک‌گزینش

دو رویکرد اصلی برای روند گزینش وجود دارد:

■ انتخاب رقابتی مبتنی بر مزایده مثل:

■ مزایده‌ای که در آن بالاترین پیشنهاد دهنده برنده می‌شود

■ رقابت برای سرویس‌های با سوبسید محلی که در آن اپراتوری که کمترین در خواست سوبسید را داشته باشد، برنده می‌شود.

■ ارزیابی مقایسه‌ای موضوعی، روی یک یا چند معیار کیفی و کمی مزایا و معایب هر یک از این دو رویکرد قبلاً تحت عنوان مزایده طیف، قرعه کشی و رویکرد ارزیابی مقایسه‌ای مورد بحث قرار گرفته است. واضح است که رویکرد رقابتی یک مرحله‌ای (مزایده) ساده‌ترین و شفاف‌ترین رویکرد هست. این روش با توافقات تجاری بین‌المللی سازگارتر بوده و اغلب توسط موسسات مالی و سازمان‌های گسترش بین‌المللی که در طرح گسترش و توسعه مخابرات فعال هستند پیشنهاد می‌شود. با این وجود، این روش همواره منجر به انتخاب بهترین پیشنهاد دهنده نشده و در زمینه مزایده، حتی در بعضی موارد منجر به ایجاد هزینه‌های اضافی برای بخش مخابرات شده است.

جدول ۴-۸ انواع مختلف معیارهای گزینش را بیان کرده و منافع و مضرات آنها را به طور خلاصه آورده است.

جدول ۴-۸: معیارهای ممکن برای انتخاب

معیارهای انتخاب	مزایا	معایب
ارزیابی مقایسه‌ای بر اساس ارزیابی هدفمندی از معیارهای کمی و کیفی متقاضان توسط نهاد تنظیم مقررات	■ انعطاف پذیری بالا و مصلحت اندیشی برای انتخاب واجد شرایط ترین متقاضی ■ این روند به متقاضیان اجازه می دهد تا بر فاکتورهای امتزاجی خود و باورهای همشان تمرکز کرده و بر اساس آن نهاد تنظیم مقررات را مجاب نمایند.	■ شفافیت ندارد ■ متقاضیان شکست خورده نهاد تنظیم مقررات را متهم می کنند و اعتبارش را زیر سؤال می برند ■ باعث گیج شدن متقاضیان می شود و آنها به وضوح اولویت های نهاد تنظیم مقررات را درک نمی کنند
حراج واقعی: انتخاب واجد شرایط ترین متقاضی بر اساس بهترین پیشنهاد ارائه شده	■ از حداکثر شفافیت برخوردار است ■ باعث کارایی بازار می شود: پروانه به متقاضی صادر می گردد که بیشترین قیمت را پیشنهاد کرده باشد ■ پیشنهاد دهنده بالاترین قیمت، انگیزه بیشتری برای راه اندازی سرویس دارد چون علاقمند است سرمایه اش سریعتر برگردد ■ برای صدور پروانه در بازارهای رقابتی بسیار مناسب است	■ پرداخت هزینه باعث انحراف منابع مالی از فراهم کردن سرویس ها می شود (درآمد دولت) ■ متقاضیان را تحریک می کند تا منابع مربوط به سایر اولویت های مهم دیگر (مثلا گسترش و پوشش سرویس ها و ...) را به حداقل برساند
مزایده واقعی: انتخاب بر اساس معیارهای کمی و نه مالی مربوط به سرویس (مثلا زمان مورد نیاز برای ارائه سرویس، بر آورده کردن تعهدات و الزامات مربوط به ارائه سرویس ها در بالاترین قیمت به مشترکین)	■ همانند موارد بالا ■ نهاد تنظیم مقررات می تواند منابع متقاضی را بر توسعه سرویس ها یا الویت های دیگری متمرکز سازد	■ متقاضیان را ترغیب به، به حداقل رساندن استفاده از منابعی می کند که اختصاص به الویت ها داده شده اند و در معیارهای انتخابی نیامده اند. صرف نظر از این مشکل، این مورد از نظر تجاری قابل قبول هست.
مزایده ترکیبی / انتخاب رقابتی از طریق فرمولی ارزشمند	■ توافقی که اکثر منافع مزایده و گزینش رقابتی را یکجا داراست ■ به متقاضیان امتیازهایی بر اساس معیارهای انتخاب داده می شود	■ ایجاد فرمولی درست از میان فرمول هایی که بسیار مشابه هستند کار مشکلی است ■ این توافق هم مضرات انتخاب رقابتی را داراست و هم مضرات مزایده. ■ از شفافیت کمتری نسبت به مزایده واقعی برخوردار است

۵- مفاد و محتوای پروانه‌ها

مفاد مستندات پروانه‌ها با توجه به ساختار کشورها، قوانین و مقررات آنها با یکدیگر فرق می‌کند. همان طوری که در بالا اشاره شد، مفاد پروانه‌ها به میزان پیشرفت و توسعه کشورها و نهاد تنظیم مقررات آنها وابسته است. در کشورهای توسعه یافته، مفاد پروانه‌ها کوتاه‌تر و مختصرتر بوده ولی در کشورهای در حال توسعه، محتوای پروانه‌ها اغلب طولانی و شامل جزئیات کاملی است. در این کشورها چارچوب‌های مقررات برای همه اپراتورها و دیگر خدمات مرتبط کاملاً مشخص می‌شود. به عنوان مثال اگر در کشوری از قبل نظام تنظیم مقررات قیمت گذاری ایجاد شده باشد، لزومی به تعریف مجدد آن در پروانه دیده نمی‌شود و به همین شکل در کشوری که نظام تنظیم قیمت گذاری وجود نداشته باشد، باید در اسناد مربوط به صدور پروانه به مقررات مربوط به نظام قیمت گذاری اشاره شود (حتی در حد اشاره به تبعیت قیمت‌ها از نظام قیمت گذاری). اصل قطعیت یکی از اصول مهم روند صدور پروانه مناسب و منطقی است. در جدول ۴-۶ مثالی از محتوای کامل و جامع یک پروانه مشاهده می‌شود. در این مثال محتوای پروانه اپراتورهای تلفن ثابت در یک اقتصاد در حال رشد و در حالتی که چارچوب‌های تنظیم مقررات کاملاً گسترش نیافته است جامع و کامل آورده شده است. در این جدول سرویس‌های دیگری مثل سرویس‌های موبایل نیز در نظر گرفته شده است. برای برخی از سرویس‌های خاص، شرایط اضافی و مختلفی در نظر گرفته می‌شود. البته باید گفت که تمامی موارد ذکر شده در جدول ۴-۶ برای صدور پروانه سرویس‌های تلفن ثابت لازم و ضروری نیست. در بسیاری از کشورها برخی از موضوعات ذکر شده در جدول تحت عناوین قوانین، سیاست‌ها و مقررات آن کشور پوشش داده می‌شود. مقررات عمومی شامل ارائه سرویس به عموم، هزینه‌های پروانه، قوانین رقابت، روند گزارش اطلاعات، زمان انقضا و یا تمدید پروانه هست. به طور کلی، نوع اسناد حقوقی و یا قوانین حاکم بر شرایط باید از نظر قوانین محلی، لازم الاجرا باشد.

جدول ۴-۹ مفاد پروانه‌های اپراتورهای تلفن ثابت (در یک کشور رو به رشد)

مفاد	نکات
بخش اول - شناسایی طرفین و سابقه آنها	
گزارش‌ها	- تهیه سوابق، مقررات حاکم و اوضاع و شرایط صدور پروانه و ... - اهمیت قائل شدن برای نسل‌های بعدی، دولت‌ها و دادگاه‌های
شناسایی طرفین	ضمانت اینکه نهاد دارای پروانه حقیقی و حقوقی است
تعاریف	- لزوم وضوح و شفافیت شرایط صدور پروانه - تعاریف مربوطه باید در راستای تعاریف استخراج شده از قوانین و مقررات باشد مگر این که تغییری در این قوانین ایجاد شود.
بخش دوم - صدور پروانه	
شرح دامنه کاری پروانه شامل سرویس‌ها، خدمات و پروانه‌های طفیفی (طفیف فرکانسی)	- رویکردهای متفاوتی وجود دارد (مثلا صدور پروانه برای امکانات یا خدمات) - برای طفیف فرکانس اغلب پروانه جداگانه صادر می‌شود. - گاهی اوقات مشخص کردن استثنا مفید به نظر می‌رسد (مثلا دارنده پروانه اجازه انجام چه اموری را ندارد). - ممکن است لزومی برای مشخص کردن سرویس‌هایی که پروانه نمی‌خواهند وجود نداشته باشد.
حقوق انحصاری	تعیین دقیق محدودیتهای زمانی، تمدید احتمالی زمان و یا تمدید هر پیش شرط دیگر
مدت پروانه	- مدت پروانه و شرایط تجدید پروانه (در صورت وجود) - درج تاریخ‌های موثر پروانه
بخش سوم - هزینه صدور پروانه	
هزینه صدور پروانه	- معمولا براساس پیشنهادهای رقابتی - ممکن است به صورت اقساط و همراه با جریمه لغو قرارداد باشد
هزینه‌های اجرای موضوع پروانه	- هزینه‌های دوره‌ای (معمولا سالانه) - معمولا سعی بر این است که مخارج مدیریتی نهاد تنظیم مقررات جبران شود - باید برآوردی بی طرفانه نسبت به هزینه‌های بخش صنعتی صورت گیرد

هزینه‌های طیف فرکانسی	- معمولا برای پروانه‌های طیفی در نظر گرفته می‌شود - پوشش مخارج اضافی مدیریت طیف - در برخی موارد قیمت‌ها بالاتر است (اگر هزینه مالکیت پروانه وجود نداشته باشد)
بخش چهارم - شرایط عمومی پروانه	
کاربرد	این بخش شامل نیازهای اساسی و مسائل مورد علاقه عمومی است که در مورد تمام یا بخشی از پروانه‌های سرویس‌های مخابراتی اجرا می‌شود.
صلاحیت	همانند شرایط مورد نیاز جهت انتخاب متقاضی جهت حفظ پروانه (در صورت لزوم)
مالکیت و مقررات کنترل	هر گونه محدودیت در مالکیت و کنترل پروانه (همانند مالکیت مخلوط با رقبای اصلی، محدودیت‌های مالکیت خارجی)
امکانات و تجهیزات	مقررات مربوط به تجهیزاتی که ممکن است مورد استفاده قرار گیرد (مقررات تایید تجهیزات)
کتابها، نوارها، گزارش‌ها	- مقررات قابل اجرا (مثل تعیین قیمت یا مقررات مربوط به سقف در آمد) - مشخص کردن الزامات گزارش‌ها و مقررات برای فراهم کردن سایر اطلاعات مورد لزوم نهاد تنظیم مقررات
همکاری با نهاد تنظیم مقررات	تعیین ضوابط ویژه توسط نهاد تنظیم مقررات برای دستیابی به اطلاعات و امکانات و یا همکاری با نهاد تنظیم مقررات برای اهداف خاص
همکاری با سایر نهادهای دولتی	تعیین ضوابط جهت همکاری با سایر نهادها (مثل پلیس و نیروهای امنیت ملی جهت حفاظت‌های زیست محیطی، موارد بهداشتی و ایمنی. البته اگر این موارد با مقررات عمومی کاربردی پوشش داده نشوند)
دستیابی به حقوق مربوط به راه‌ها و سایر دارایی‌های عمومی	- حقوق کاربران جهت دستیابی به خیابان‌ها، پیاده‌روها، حدود جاده‌ها و سایر دارایی‌های عمومی و حق راه‌ها به منظور ایجاد، کاربری و نگهداری تسهیلات - مطلع کردن مقامات قانونی در مورد چنین حقوقی - اضافه کردن مقررات دستیابی، البته در صورتی که در جای دیگری ذکر نشده باشد (مثل پرداخت به مسائل ایمنی و رفاه عمومی، نابعیت از مقررات اعمال شده)
دسترسی به دارایی‌های خصوصی	- حقوق کاربر برای دستیابی به دارایی‌های خصوصی (مثل حقوق مربوط به مسیر عبور کابل یا مسیر عبور امواج مایکروویو) که شامل موارد مصادره نیز می‌شود - اطلاع به مقامات قانونی در مورد چنین حقوقی

بخش پنجم - شرایط خاص پروانه	
استفاده از طیف رادیویی	- معمولا تحت پروانه‌های طیفی مختلف به این موضوع پرداخته می‌شود - شامل قوانین استفاده بهینه از طیف هست
واگذاری شماره‌ها	- واگذاری شماره‌ها در صورتی که قابل اجرا باشد - در صورت امکان، بازگشت به برنامه ملی واگذاری شماره‌ها - حقوق و ضوابط مربوط به اجرای طرح واگذاری شماره‌های قابل انتقال
راهنمای سرویس‌های ویژه و اورژانس	اجبار در جهت فراهم کردن این سرویس‌ها و همکاری با سایر اپراتورها در این زمینه
سرویس‌های همگانی و ارائه سرویس به عموم	الزام به ارائه سرویس به عموم (مناطق با هزینه بالا و یا افراد کم درآمد)
قوانین شبکه و ضوابط پوشش دهی سرویس‌ها	اجبارات خاص (اکثر موارد در ضمیمه آورده می‌شود و شامل نقشه‌ها و تعداد خطوط دسترسی هست)
کیفیت سرویس دهی	- ضوابط خاص (عموما در ضمیمه ارائه شده و شامل شاخص‌های خاص، استانداردهایی که باید در تاریخی خاص اجرا شود و مراحل گزارش دهی و سایر موارد این چنینی را پوشش می‌دهد) - ممکن است این موارد در اسناد مقرراتی دیگری پوشش داده شده باشند.
تضمین اجرای ضوابط پروانه‌ها	- رجوع به جزئیات قوانین اجرا یا سایر روش‌های استفاده شده جهت تضمین اجرای ضوابط پروانه‌ها - ممکن است ضمایم و اسنادی به پروانه ضمیمه شود
بخش ششم - ارتباط با مشترکین	
شرایط و موقعیت سرویس	- این مورد عموما در اسناد تنظیم مقررات می‌آید - ممکن است شامل موارد اجباری قرارداد مشتری باشد - ممکن است شامل کد اشتراک مشتری باشد
شکایات مشترکین	- مقرراتی در زمینه ثبت و رسیدگی به شکایات مشترکین - ممکن است در اسناد تنظیم مقررات مطرح شود
حفاظت از حقوق مشترکین	- جهت آگاهی دادن به مشتری ممکن است این تمهیدات در اسناد تنظیمی و یا قرارداد مشتری ذکر شود - شامل حفاظت از حقوق خصوصی مشترک - این مقررات معمولا در راهنمای تلفن‌ها به چاپ می‌رسد

▪ مقررات مربوط به قیمت گذاری (تعرفه‌ها) ▪ مشخص کردن سرویس‌هایی که این مقررات قیمت گذاری به آنها اعمال می‌شود ▪ مشخص کردن مدت زمان بازنگری مجدد به مقررات قیمت گذاری ▪ نکات اصلی قابل اجرا بودن پروانه ▪ جزئیات ضمائم و یا اسناد تنظیم مقررات ارجاعی	مقررات قیمت گذاری
▪ روش‌های حل اختلافات ناشی از درخواست پروانه	حل اختلافات
بخش هفتم - ارتباط با سایر اپراتورها	
▪ شامل حقوق و مقررات اتصال متقابل هست	اتصال متقابل
▪ شامل ضمانت اجرایی و سایر موارد مربوط به جبران خسارات هست	رویه‌های ضد رقابتی
▪ حقوق و موارد اجباری مربوط به نظم بخشی و دسترسی به برج‌ها، کانال‌ها و غیره	دسترسی به تسهیلات مشترک بین اپراتورها (کانال‌ها، مسیرها و برج‌ها و ...)
▪ حقوق و تکالیف دارنده پروانه و سایر فراهم کنندگان سرویس‌ها در ارتباط با خرده فروشی (مثلا برای پرداخت هزینه، خدمات اینترنت، ارزش افزوده)	خرده فروشی
▪ روش‌های حل اختلافات با سایر صاحبان پروانه مثلا اختلاف بر سر اتصال متقابل	حل اختلافات
بخش هشتم - اصلاح، تجدید نظر، خاتمه و فسخ پروانه	
▪ اصلاح یک جانبه فقط باید در مورد بعضی از مسائل معین نهاد تنظیم مقررات باشد و نه مفاد تجاری پروانه ▪ محافظت‌های رویکردی ▪ بی طرف بودن در رقابت باید جزو موارد اصلی قرار گیرد	اصلاحات نهاد تنظیم مقررات
▪ در موارد لازم باعث قطعیت بیشتر می‌شود ▪ نقاط کلیدی و اصلی در مورد مسائل تجاری که تنها برای اصلاح روابط میان دارنده پروانه و نهاد تنظیم مقررات مشخص می‌شود ▪ در رقابت باید بی طرفی ایجاد شود	اصلاحات توافقات چند جانبه
▪ مشخص کردن ضمانت اجرایی و جریمه‌های مربوط به عدم رعایت موارد مشخص شده در پروانه‌ها (مثلا جریمه‌ها، تاوان وجه الضمان اجرا، فسخ)	انطباق
▪ شامل مقررات مربوط به تجدید و تمدید پروانه‌ها می‌شود	تمدید پروانه‌ها

خاتمه و فسخ پروانه	■ شامل مقررات مربوط به انقضاء، تعلیق و فسخ پروانه‌ها است ■ موارد اصلی و اساسی (معمولا موضوعات خاص و و عهد شکنی‌های حل و فصل نشده) ■ رویه کاری شامل روند سررسید موعد پرداخت
خاتمه زمان پروانه در صورت عدم تمدید	■ مشخص کردن شرایط واگذاری پروانه‌ها، حقوق مربوط به دارایی‌ها، معاملات و سایر موارد مربوط به عدم تمدید پروانه‌ها
بخش نهم - موارد کلی و عمومی	
موارد اضطراری	■ در مواردی که وقایعی خارج از کنترل دارنده پروانه رخ می‌دهد، بخش‌هایی صورت می‌گیرد
تکالیف مربوطه	■ مقررات و محدودیت‌های گمارده شده در پروانه
مقررات انتقال	■ مقررات و برنامه زمان بندی برای اجرای کامل پروانه (در صدور پروانه اپراتور اصلی و سایر اپراتورهای وابسته به وزارتخانه حائز اهمیت است)

فصل پنجم

سیاست رقابت

فصل پنجم

سیاست رقابت

فهرست مندرجات

صفحه			
۵۵	۱	اصول	۱
۵۵	۱-۱	اصول سیاست رقابت	
۵۶	۲-۱	دخالت دولت در به انجام رساندن سیاست رقابت	
۵۸	۳-۱	اثر متقابل رقابت و سیاست‌های مخابرات	
۶۷	۴-۱	تحول مخابرات، از سیاست انحصاری به سیاست رقابتی	
۷۰	۲	اصول اصلی سیاست رقابت	
۷۰	۱-۲	تعریف بازار	
۷۲	۲-۲	سدهای ورود به بازار	
۷۳	۳-۲	قدرت و نفوذ در بازار	
۷۶	۴-۲	امکانات پایه‌ای	
۷۸	۲	اصلاح رفتارهای ضد رقابتی	
۷۸	۱-۳	سو استفاده از نفوذ در بازار	
۸۱	۲-۳	امتناع از تامین امکانات پایه‌ای	
۸۳	۳-۳	یارانه‌های سراسری	
۹۵	۴-۳	فشارهای اجباری قیمت‌گذاری عمودی	
۹۸	۵-۳	قیمت‌گذاری ناعادلانه	
۹۹	۶-۳	سو استفاده از اطلاعات	
۹۹	۷-۳	محدود کردن مشترکین	
۱۰۰	۸-۳	فروش با قید و بند و ارائه مجموعه سرویس‌ها	
۱۰۲	۹-۳	سایر سو استفاده‌های اپراتورهای قدرتمند	
۱۰۳	۱۰-۳	توافقات محروم کننده	
۱۰۶	۴	ادغام مالکیت و سایر مسائل حقوقی	
۱۰۶	۱-۴	اهمیت ادغام شدن	
۱۰۸	۲-۴	تجزیه و تحلیل ادغام‌ها	
۱۱۱	۳-۴	اصلاحات مربوط به ادغام‌ها	
۱۱۲	۴-۴	معاملات مشارکتی	

سیاست رقابت

۱- اصول کلی

۱-۱- اصول سیاست رقابت

زمانی که رقابت بر پایه اقتصاد بازار مطرح می‌گردد، اپراتورها برای ارائه سرویس‌های خود به مشتریان به رقابت بر می‌خیزند و برای حفظ و جذب مشتریان هزینه‌ها را کاهش داده و سرویس‌هایی با کیفیت بهتر، ارائه می‌دهند. رقابت باعث می‌شود که مشترکین، حق انتخاب سرویس‌هایی با هزینه بهتر و کارایی بیشتر را داشته باشند. در چنین بازارهای رقابتی، یک اپراتور به تنهایی نمی‌تواند قدرت بازار را در دست بگیرد زیرا باید برای بقای خود باید پاسخگوی سایر رقبای فعال در بازار باشد. لازم به ذکر است قدرت بازار یعنی اینکه یکی از اپراتورها به صورتی تک رو و بدون در نظر گرفتن رقبای خود هزینه‌ها و سایر موارد کلیدی فروش در بازار را تنظیم و تعیین کند در این صورت در اصطلاح می‌گویند قدرت بازار را در دست گرفته است.

رقابت نا سالم

در یک بازار رقابتی سالم، نیازی به حضور دولت در راستای ارائه و اجرای یک سیستم رقابتی دیده نمی‌شود. در چنین بازارهایی تعداد زیادی اپراتور تامین کننده سرویس و تعداد زیادی مشتری وجود داشته و مشتریان با در دست داشتن اطلاعات کافی در مورد هر کدام از اپراتورهای تامین کننده سرویس، به راحتی و با آزادی کامل می‌توانند اپراتور مورد نظرشان را بدون ایجاد برخوردی منفی انتخاب نمایند. در چنین بازارهای سالمی هیچ کدام از اپراتورهای تامین کننده سرویس‌ها نمی‌توانند تاثیر مخرب روی هزینه‌های بازار و یا وضعیت موجود بازار داشته باشند.

با این وجود می‌توان گفت امکان کامل نبودن بازار رقابتی وجود دارد. در این صورت تعداد کمی از اپراتورهای بزرگ و یا اپراتورهای دارای زمینه مناسب بر بازار احاطه پیدا می‌کنند و معمولاً در این بازارها رقابت به شکل صحیح آن اجرا نمی‌شود. این امر به امکانات رفاهی مشتریان خدشه وارد کرده و ساختار صنعتی کشور را دچار ضرر و زیان می‌کند. رقابت ناسالم باعث تخصیص یافتن نامناسب منابع موجود و عامل اصلی تخریب بازار است. مواقعی که منابع بازار در جای درست خود قرار نگیرند و یا بد تخصیص داده شوند بازار تخریب می‌گردد و در نتیجه ارزش‌های مورد نظر به دست نمی‌آیند.

سیاست انحصارطلبی

سیاست انحصارطلبی، در نتیجه تخریب بازار به وجود می‌آید. در یک بازار انحصاری قیمت‌ها بالا، سطح کیفیت سرویس‌ها پایین و تسهیلات مناسب رفاهی برای مشتریان در نظر گرفته نمی‌شود. در چنین بازارهایی گاهی دیده می‌شود که اپراتورها با هم تبانی نیز می‌کنند. تبانی کردن اپراتورها مجدداً باعث افزایش قیمت‌ها و محدود شدن سرویس‌ها و در حقیقت انحصار قدرت در دست عده‌ای خاص می‌گردد. از آنجایی که رشد مخابرات تا قبل از خصوصی سازی در محیطی انحصارطلبانه بوده است. با معرفی رقابت در بازارهای مخابراتی، به این مسئله توجه شده که اگر قدرت بازار در دست اپراتورهای اصلی باشد. باعث ایجاد شکل دیگری از تخریب در بازار رقابت خواهد شد. اینجاست که اهمیت نظارت بر بازار به عنوان کارکرد اساسی نهاد تنظیم مقررات، خود را نشان می‌دهد.

۱-۲- دخالت دولت در به انجام رساندن سیاست رقابت

اهداف

به دلایل متعدد، دولت‌ها در عملکرد اقتصاد مبتنی بر بازار دخالت می‌کنند. در مورد سیاست‌ها و قوانین رقابت، هدف اصلی دولت‌ها مراقبت و جلوگیری از تخریب بازار است تا قدرت بازار به شکل نادرستی به عده‌ای خاص محدود نشود و با ایجاد جوی سالم، رقابت بیشتر شود. در مواردی دولت از دخالت خود در بازار، اهداف دیگری را دنبال می‌کند. به عنوان مثال ممکن است دولتی قوانین و سیاست‌های مربوط به شرکای خارجی را به گونه‌ای تدوین کند که مشارکت خارجی محدود شود (این عمل در جهت حمایت از صنایع داخلی صورت می‌گیرد). با توجه به این که مشارکت خصوصی مردمی اهداف دیگری را دنبال می‌کند، چنین مداخلاتی کارایی اقتصادی را که با نظر عموم مردم آن کشور سر و شکل می‌گیرد، محدود می‌کند. از نظر تاریخی مداخلات بسیاری توسط دولت‌ها برای نگهداری و حفظ و تحریک رقابت صحیح انجام شده است. در امریکا سوابق مفید و ارزشمندی در رابطه با سیاست رقابت ایجاد شده است. در بعضی از کشورها عبارت “سیاست مخالفت با تشکیل اتحادیه‌های بزرگ” به جای “سیاست رقابت” بکار برده می‌شود. عبارت “مخالفت با تشکیل اتحادیه‌های بزرگ” از یک شکل قدیمی همکاری صاحبان شرکت‌های مختلف که با هم می‌توانند بر بازار احاطه داشته باشند آمده است (برای مثال، حمل و نقل راه آهن یا مترو). صاحبان این صنایع بخش اعظم سهم خود را به یک بدنه اصلی که سهام را

به صورت امانت نگهداری می‌کند منتقل می‌کند. کنترل بازار توسط این بدنه منجر به هدایت کردن عملکرد سایر شرکت‌ها و یا اپراتورها می‌شود. اهداف چنین کاری شامل بالا رفتن هزینه‌های صنعت، محدود شدن منابع و تلاش برای کاهش رقابت است.

انواع مداخلات دولت

دولت عموماً به دو طریق دخالت خود را در سیاست رقابت بازار اعمال می‌کند. نوع اول مداخلات، اجرائی، روبنائی هست. در این گونه مداخلات دولت سعی دارد رفتار گروه یا گروه‌های خاصی را از طریق تنظیم مقررات اصلاح کند. به عنوان مثال می‌توان از تنظیم مقررات قیمت گذاری، یا قوانینی که مانع به وجود آمدن زد و بندهای مالی و یا قوانین مورد نیاز اتصال متقابل در یک شبکه رقابتی. شکل دوم مداخلات دولت، مداخلات ساختاری است. چنین مداخلاتی ساختار بازار را تحت تاثیر خود قرار می‌دهد. برای مثال، دولت از یکی شدن یا ادغام دو اپراتور اصلی شبکه مخابرات ممانعت می‌کند. یا به شکل مشابهی، دولت از یک تامین کننده قدرتمند بازار می‌خواهد که عملیات و سرویس‌های خود را به شکل نهادهای جداگانه و مستقل جدا کند و یا از محدوده مسایل تجاری کاملاً دور شود. محرومیت AT&T در سال ۱۹۸۴ در امریکا، مثال معروفی از این قضیه است.

انعطاف پذیری

دولت جهت مداخله در بازار عموماً به انعطاف پذیری و توانایی قوانین و مقررات رقابتی با توجه به شرایط بازار، نیازمند است. برخی از قوانین رقابت بسیار واضح و آشکار تنظیم می‌شوند (مثلاً قوانین در رابطه با توافقات ثابت نگه داشتن قیمت‌ها). در برخی شرایط با وجودی که قوانین رقابت وجود دارد، اما در صورت صلاحدید نهاد، قوانین جاری می‌شود. برای مثال، تفاوت قیمت‌ها در بازار همیشه و در همه موارد، نامناسب نیست و تنها زمانی که مسایل ضد رقابتی در آن مطرح باشد جلوی آن را باید گرفت.

با توجه به این که سیاست رقابت برای جلوگیری از استفاده نادرست قدرت در بازار و ممانعت از اپراتورهای قدرتمندی که رقبای خود را از بازار خارج می‌کنند ایجاد می‌شود همواره تنشی بین مسئله حفظ رقابت و اهداف آن با محافظت از اپراتورها وجود دارد. این تنش به ویژه در تنظیم مقررات مخابرات از زمان معرفی رقابت تا زمانی که مسئله رقابت به صورت خود تنظیم در آمده و نیاز به تنظیم مقررات نداشته باشد کاملاً دیده می‌شود. سیاست‌های رقابتی تنظیم شده باید امکان استفاده در شرایط مختلف را داشته باشند و مقررات مربوطه باید با انعطاف کامل و با توجه به شرایط آن بازار، به بازار اعمال گردد.

۱-۳- اثر متقابل رقابت و سیاست‌های مخابرات

برخی از کشورها دارای نهاد سیاست رقابت به صورت کلی و نهاد تنظیم مقررات سیاست رقابت، خاص صنعت مخابرات هستند. باید توجه داشت که زمانی که دو و یا تعداد بیشتری نهاد تنظیم مقررات در کشور تاسیس شده است، در صنعت، مداخلات ناسازگار و یا قوانین دوگانه به وجود نیاید. البته در تمام کشورها نهاد تنظیم مقررات سیاست رقابت خاص مخابرات وجود ندارد. مثلاً در نیوزلند با این که از گذشته قوانین رقابتی به شکل وسیعی جاری است نهاد خاص و مجزایی برای رقابت در صنعت مخابرات وجود ندارد. البته این مسئله در مورد نیوزلند امری نامتعارف است. بعضی از کشورها دارای نهاد تنظیم مقررات هستند ولی نهادی خاص برای تنظیم مقررات سیاست رقابت ندارد و بعضی از کشورها هیچ کدام را ندارند. به هر حال برای کسانی که درگیر تنظیم مقررات مخابرات هستند، درک مسئله رقابت و دسترسی به اصول پایه برای قوانین و مقررات سیاست رقابت امری مهم و ضروری هست.

بخش رقابت در نهاد تنظیم مقررات و سیاست رقابت مخابراتی

به شکل‌های مختلفی می‌توان نقش بخش رقابت در تنظیم مقررات رقابت مخابرات و نهادهای تنظیم مقررات رقابت برای کل بازار را با هم مقایسه کرد. نهادهای مجزا برای تنظیم مقررات، خود را هم درگیر فعالیت‌های آتی و هم درگیر فعالیت‌های گذشته می‌کنند. نهادهای تنظیم مقررات مخابرات، به ندرت در مسائل مربوط به سرویس‌های بازارهای مخابراتی مثل تأیید هزینه‌ها و یا شرایط مربوط به اتصال متقابل بین اپراتورها دخالت می‌کنند. در اصل، نهادهای تنظیم مقررات مخابرات معمولاً مسئول پاسخگویی به شکایات خاص هستند. آنها راهکارهای مناسبی در مورد مسائل موجود یا مسائل گذشته مخابرات که با قوانین و سیاست‌های مخابرات مطابقت ندارد، ارائه می‌دهند. در عوض نهادهای تنظیم مقررات رقابت، با نگاهی به مسائل و مشکلات گذشته و با دیدگاهی اصلاحی به مسائل نگاه می‌کنند. البته باید گفت که اکثر مسائل و مشکلات بازار توسط اپراتورهای خاصی ایجاد می‌شود که رقابت را خدشه‌دار می‌کنند. نوعاً سیاست‌های بخش تنظیم مقررات ممکن است با سیاست‌های نهاد رقابتی مغایرت داشته باشد. معمولاً سیاست‌های نهادهای تنظیم مقررات مجزا، با سیاست‌های اساسی و اصلی رقابتی، یا سازگار نبوده و یا ارتباطی به هم ندارند تا بتوانند کارایی اقتصادی بازار را بالا ببرند. سیاست رقابت معمولاً برای جلوگیری از شرکت بازار در مداخلات اجرائی بازارهای رقابتی مطرح می‌گردد. نهادهای تنظیم مقررات سنتی مخابرات، برای بدست آوردن اهداف عمومی خود با توجه به شرایط بازارهای رقابتی دست به عمل می‌زنند. نرخ‌های تأیید شده برای مخابرات توسط نهادهای تنظیم مقررات مثالی از این

دست هست. ساختارهای مالی نهادهای تنظیم مقررات سنتی با ساختارهای متداول و مرسوم بازارهای رقابتی کاملاً متفاوت است. علت حمایت نهادهای تنظیم مقررات از چنین ساختارهایی، بالا بردن میزان دسترسی مردم به سرویس‌های اصلی مخابراتی است. مثلاً این نهادها انواع کمک‌های مالی از جمله ایجاد دسترسی محلی به سرویس‌های محلی در مناطق دور، مثلاً سرویس‌دهی به مشترکین مسکونی از طریق مشترکین تجاری و یا سرویس‌دهی به مشترکین روستایی از طریق مشترکین شهری مثالهایی از این دست است. چنین ساختارهایی در یک بازه زمانی خاص می‌تواند نیازهای انحصاری عنوم را تأمین نماید ولی این ساختارها در بازارهای رقابتی غیر قابل تحمل هستند. در جدول ۵-۱ تفاوت‌های عمومی نهادهای تنظیم مقررات رقابتی و نهادهای مجزا برای تنظیم مقررات به اختصار توضیح داده شده است.

جدول ۵-۱: تفاوت‌های عمومی بین نهادهای تنظیم مقررات رقابتی و بخش رقابت در نهاد تنظیم مقررات		
ویژگی	نهاد تنظیم مقررات رقابتی	بخش رقابت در نهاد تنظیم مقررات
زمان‌بندی / روند کار	■ راهکارها را بعد از وقوع مشکل ارائه می‌دهند یعنی زمانی که شکایتی یا اطلاعاتی رسیده باشد. ■ رسیدگی به امور به صورت رسمی و طی مراحل کاری انجام می‌شود. ■ مداخله عمومی و مردمی در این قضیه بسیار اندک هست	■ هم مسائل گذشته و هم مسائل آینده را در نظر دارد. ■ تصمیم‌گیری و تعیین روال کاری هم برای مسائل عمومی و هم برای مسائل خاص انجام می‌گیرد. ■ ترکیبی از رویکردهای رسمی و نیمه رسمی است. ■ عموماً مداخلات مردمی و همگانی بیشتری دیده می‌شود
تمرکز سیاسی	■ روی کاهش مسائل اداری با هدف برداشتن موانع رقابت، متمرکز است. ■ تمرکز روی کارایی‌های خاص به منظور جلوگیری از استفاده نادرست از قدرت بازار می‌کند.	■ نوعاً سیاست‌های چند گانه هدفداری را اعمال می‌کند. ■ تنظیم مقررات سنتی (انحصاری) به منظور دنبال کردن اهداف جمعی بیش از اهداف خاص (مثلاً ارائه سرویس‌های مخابراتی به عموم) در مد نظر است.
تمرکز سیاسی		■ تنظیم مقررات در مراحل اولیه تغییر و تحولات خود و تا زمانی که بازار به حالت رقابتی در آید، بر روی رفتارهای ضد رقابتی تمرکز می‌کند (زمانی که رقابت سالمی در بازار شکل گرفت، نقش نهاد تنظیم مقررات کم رنگ‌تر می‌شود).
دامنه	■ اقتصاد باز، صنعت چند گانه. ■ قدرت مداخله و اصلاح کاملاً تعریف نشده است.	■ در زمینه خاصی از صنعت نقش دارد (و معمولاً بخش‌های تخصصی حرفه‌ای را گسترش می‌دهد). ■ قدرت و نیروهایی که تمایل دارند به صورت گسترده‌ای تعریف شوند (مطابق با اهداف و رویکردهای سیاست).

دلایل منطقی نیاز به نهاد تنظیم مقررات مخابرات

نهاد تنظیم مقررات رقابت، نقشی سازنده در صنعت مخابرات بازی می‌کند. با این وجود، تا زمانی که رقابت در بازار به شکل معقول و سالم در بیاید، حضور نهادی مجزا برای تنظیم مقررات مخابرات دیده می‌شود. دلایل زیر بیانگر علت نیاز به این حضور هست:

- نیاز: به متخصصین فنی در نهادی مجزا برای تکیه بر موضوعات کلیدی در انتقال بازار از حالت انحصاری به حالت رقابتی (مثلا شبکه‌های اتصال متقابل، کمک‌های مالی ضد رقابتی)
- نیاز به تنظیم قوانینی پیشرفته برای مشخص کردن شرایط رقابتی به صورتی واضح با توجه به نیازهای ضروری بازارهای رقابتی، نه تنها در مورد مسائل موجود و اصلاح آنها، بلکه تصحیح ساختارها و رفتارهای ضد رقابتی حاصل در صنعت مخابرات.
- نیاز به سیاست‌گذاری نه تنها در مسائل رقابتی بلکه در مسائل حائز اهمیت برای دولت (مثلا سیاست‌های ارائه سرویس عام، سیاست‌های کنترل و امنیت ملی)
- نیاز به رسیدگی و تصمیم‌گیری درباره موضوعاتی از قبیل کیفیت سرویس دهی، ایجاد و اجرای شرایط صدور مجوز، به ویژه برای اپراتورهای اصلی.

با توجه به عوامل مشخص شده، علی‌رغم وجود نهاد تنظیم مقررات رقابت در بازاری با اقتصاد باز، در یک کشور حضور نهادی مجزا برای مخابرات می‌تواند نقش مهمی را در این میان بازی کند.

اجرای سیاست رقابت بوسیله نهادهای تنظیم مقررات مخابرات

بخش نهاد تنظیم مقررات مخابرات اغلب جهت اجرای احکام و قوانین خود سیاست‌ها و قوانین رقابت را اعمال می‌کند. به عنوان نمونه، کلیات مقررات تدوین شده در کشورهای انگلیس، مالزی، کانادا و استرالیا بیان می‌گردد.

انگلستان

OFTEL نهاد تنظیم مقررات کشور انگلستان هست و در صورت بروز مشکل در رابطه با مسایل مربوط به رقابت به تنظیم مقررات می‌پردازد. در چنین شرایطی OFTEL باید کلیه امور کاری خود را با رییس کل بازارهای تجاری که مسئول اجرای سیاست رقابت در بازار است هماهنگ کند. همچنین نهاد تنظیم مقررات OFTEL مسئول اجرا و هماهنگ سازی شرایط صدور مجوز در بازارهای مخابراتی تجاری انگلیس از جمله شامل شرکت

مخابرات BT^۱ نیز می‌شود. نهاد تنظیم مقررات OFTEL راهبردهایی را تحت عنوان سیاست رقابت در بخش مخابرات به چاپ رسانده است. این راهبردها اهدافی مثل تعاریف و اصطلاحات بازار، ارزیابی قدرت بازار و برآورد توافقات انفرادی و راهبردی را تشکیل می‌دهند و به عنوان مرجعی برای اجرای رویکردهای رقابت به کار گرفته می‌شوند که شامل قوانین مرسوم و قوانین حوزه های قضایی هست و چگونگی اعمال ابزارهای استاندارد را به بخش مخابرات معین می‌کنند.

مالزی

کمیته مخابرات و سرویس‌های چند رسانه ای مالزی نیز همانند نهاد تنظیم مقررات OFTEL راهبردهایی را تعریف کرده است. راهبردهای این کمیته شامل نظرات و پیشنهادهای قانونی در زمینه سیاست رقابت، مثل بررسی دلایل کاهش قابل توجه رقابت و موقعیت‌های غالب و چیره در روند تنظیم مقررات و در راستای مخابراتی و مولتی مدیا در سال ۱۹۹۸ هست. راهبردهای ارائه شده پروسه‌های تحلیلی مورد استفاده کمیته در ارزیابی رفتارهای خاص مشخص شده است. در تنظیم این راهبردها، از ابزارهایی مثل قراردادهای و اصول تئوری رقابت استفاده شده و نحوه اعمال آنها به صنعت بومی مخابرات مشخص شده است. جدول ۵-۲ روند تحلیلی و پیشنهادی مالزی را برای ارزیابی کاهش قابل توجه رقابت در بازار نشان می‌دهد.

جدول ۵-۲ بررسی دلایل کاهش قابل توجه رقابت: رویکرد پیشنهادی مالزی (۱)			
۶.۵	مشخص کردن مفاد	شناخت بازار	ارزیابی، ساماندهی و هدایت
	حصول اطمینان از قدرت اجرای کمیته	تعریف حدود بازارهای مرتبط	برآورد و تخمینی از چگونگی و امکان کاهش قابل توجه رقابت در بازارهای مرتبط

جدول ۳-۵ دامن زدن به رقابت: رویکرد پیشنهادی مالزی (۲)

روال کاری	مشخص کردن مفاد	شناخت بازار	ارزیابی، هدایت و سازماندهی
	بررسی این که کدام قسمت از فعالیت‌های مخابراتی به درستی انجام نمی شود.	مشخص کردن کلیه منابع تقاضا برای سرویس‌ها	تعیین تغییرات احتمالی در سطح رقابت در صورت عدم حضور و مداخله کمیته (نهاد تنظیم مقررات) با توجه به آزمون‌های انجام شده
	شناسایی شرایطی که در ابتدای کار به صورت قابل توجهی مطرح هستند. شناسایی ریسک‌های اساسی در روال کاری	مشخص کردن کلیه منابع جایگزین برای تامین سرویس‌ها مشخص کردن محصولات مربوط به بازار مشخص کردن منطقه جغرافیایی بازار مشخص کردن بازارهای موقت مربوطه	تعیین تغییرات احتمالی در سطح رقابت در صورت وجود و مداخله کمیته (نهاد تنظیم مقررات) با توجه به آزمون‌های انجام شده تعیین اختلاف سطح رقابت بین دو حالت فوق ارزیابی، در زمانی که اختلاف قابل توجه شده، (با توجه به اهداف فعالیت‌ها و سیاست‌های ملی)

کانادا

در کانادا تغییرات در مقررات مخابرات بسته به سطح رقابت در بازارهای خاص مخابراتی، توسط CRTC^۱ انجام می‌شود. تحت مقررات مخابراتی حاکم، زمانی که رقابت سالمی در سرویس‌های مخابراتی در کانادا حاکم است و در آمد همه حفاظت می‌شود، نهاد تنظیم مقررات کانادا (CRTC) در حمایت از کاربران از هر گونه تنظیم مقرراتی جلوگیری می‌کند. هم چنین هیچ گونه حکم و دستوری توسط نهاد تنظیم مقررات در زمانی که بازار رقابتی سالمی وجود دارد صادر نمی‌شود. رویکرد کانادا در برخورد با تنظیم مقررات در جدول ۴-۵ آمده است.

1- CRTC: Canadian Radio-Television and Telecommunication

جدول ۵-۴- موضوع مورد مطالعه: تجزیه و تحلیل میزان ممانعت‌های CRTC کانادا در تنظیم مقررات در

زمانیکه بازار رقابتی سالمی وجود دارد

زمانی که رقابت سالم در بازار برقرار باشد، CRTC ممکن است از تنظیم مقررات برای بازارهای مخابراتی سرویس‌ها جلوگیری کند. در تصمیم مخابراتی ۹۴-۱۹، CRTC ضوابطی در بخش ۳۴ در خصوص ممانعت از تصمیم‌گیری و تنظیم مقررات توسط CRTC تعیین گردید. این ضوابط بازتاب‌هایی از پیشنهادات و اصول سیاستی - رقابتی و نکات استاندارد را به همراه داشت، که می‌توان به صورت خلاصه به آنها اشاره کرد:

■ زمانی که بازار عملاً به صورت رقابتی اداره می‌شود نهاد CRTC باید از تنظیم مقررات جلوگیری کند.
 ■ در صورتی که قدرت بازار به صورت انحصاری در دست عده‌ای قرار داشته باشد عملاً آن بازار نمی‌تواند یک بازار رقابتی باشد.

■ قدرت بازار با سه عامل ارزیابی می‌شود:

- ۱- سهام بازار در اختیار عامل یا اپراتور حاکم باشد.
- ۲- شرایط تقاضای مشتریان موجب تغییر در قیمت محصولات و یا سرویس‌ها گردد.
- ۳- شرایط تهیه محصولات در بازار که باعث تغییر قیمت محصولات در سرویس‌ها می‌شود، سایر عوامل بازار را تحت تاثیر قرار دهد.

■ داشتن سهم زیاد در بازار برای قدرتمند شدن لازم است ولی شرط کافی نیست و شرایط دیگری لازم است تا یک عامل قدرتمند و غالب در بازار بتواند برابر رفتارهای ضد رقابتی داشته باشد.

نهاد CRTC ابتدا تعریفی از یک بازار سالم ارائه می‌دهد. یک بازار سالم کوچکترین گروه از نظر تولید محصولات و از نظر مساحت

جغرافیایی است که در آن هر عامل با توان کافی و به صورتی مناسب و سالم افزایش قیمت‌ها را برای همگان قابل تحمل می‌کند.

بعد از تعریف یک بازار سالم، نهاد CRTC به ارزیابی میزان سهام بزرگترین و سایر عوامل تشکیل دهنده بازار می‌پردازد. علاوه بر ارزیابی میزان سهم بازار، نهاد CRTC، سایر جنبه‌های یک بازار قدرتمند را نیز از قبیل: در دسترس بودن جایگزین‌های مناسب در رابطه با سرویس‌ها و محصولات خاص در بازار و ورودی‌ها و گلوگاه‌ها را مورد ارزیابی قرار می‌دهد. با توجه به تمام جنبه‌های رقابتی که توسط نهاد CRTC مورد توجه قرار می‌گیرد رفتارهای رقبا (مثلاً، رقابت بر سر هزینه‌ها و یا سایر فعالیت‌های موثر بر بازار) نیز حائز اهمیت هستند.

CRTC در تصمیم ۹۴-۱۹ خود از تنظیم مقررات برای فروش، اجازه دادن و یا نگهداری از تجهیزات مربوط به مشترکین ممانعت به عمل آورد. و نهایتاً بخش ۳۴ را برای جلوگیری از تنظیم مقررات برای تعدادی از سرویس‌ها از جمله سرویس‌های بی‌سیم، سرویس‌هایی که به وسیله اپراتورهای معمولی در فاصله‌های دور هستند و سرویس‌هایی که توسط اپراتورهای اصلی در نقاط دوری قرار دارند، تعریف نمود. همچنین نهاد CRTC از ارائه تنظیم مقررات برای سایر سرویس‌های جزئی فراهم شده بوسیله اپراتورهای رقیب محلی و یا تامین کنندگان سرویس‌های جزئی اینترنت ممانعت به عمل آورد.

استرالیا

سیاست رقابت و تنظیم مقررات بخش مخابرات استرالیا مثال مناسبی در این راستا هست. دولت استرالیا در جولای ۱۹۷۷ در زمینه مقررات موجود مخابرات و رقابت استرالیا تجدیدنظر کرد. این اصلاحات مقررات اولیه رقابت را که در قانون شیوه‌های تجارت در سال ۱۹۷۴ تعریف شده بود تغییر داده و فعالیت‌های جدیدی در زمینه مخابرات به وجود آورد. در راستای این اصلاحات نهاد^۱ ACCC نقشی فعال‌تر، گسترده‌تر و مهم‌تر در تنظیم مقررات رقابت پیدا کرد و مسئولیت‌های ذیل را به عهده گرفت:

۱- تکمیل و به انجام رساندن مقررات و سیاست‌های رقابت در بخش مخابرات

۲- تنظیم مقررات اقتصادی برای اپراتورهای مخابراتی، از جمله اپراتورهای اصلی مثل Telstra.

جدول ۵-۵ دامنه فعالیتها و طرح تنظیم مقررات مخابرات توسط نهاد ACCC را نشان می‌دهد.

با بررسی چهار مثال ارائه شده از کشورهای مختلف، همپوشانی سیاست مخابرات و رقابت کاملاً مشاهده می‌شود. با توجه به مثال‌ها، می‌بینیم که برخی از نهادهای تنظیم مقررات سیاست استانداردی در رقابت داشته و قادر هستند رقابت بازار را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهند و همین طور این که چگونه تنظیم کنندگان مقررات سیاست‌های رقابت باید تنظیم مقررات رقابت را به صورت یک نهاد مستقل در تنظیم مقررات مخابرات درک کنند.

جدول ۵-۵ موضوع مورد مطالعه: مقررات مخابرات نهاد ACCC در کشور استرالیا

احکام و مقررات نهاد ACCC توسط گروه مخابرات که خود مسئول رسیدگی به بخش تنظیم مقررات نهاد ACCC در هر دو بخش اقتصادی و تطابق (برای امور رقابتی) است، تهیه می شود.

مقررات شیوه تجارت^۱ (TPA) شامل دو بخش حاکم بر موضوعات مخابراتی خاص هست. بخش از آن در مورد نکات رقابتی در بازارهایی با رفتارهای ضد رقابتی است. به طوری که این موارد در حوزه قضائی قابل پیگیری است. به علاوه در این قسمت مسئول کنترل امور بایگانی و نگهداری اسناد هست (در موقع خاص تکمیل کار نگهداری اسناد توسط ACCC از مسئولیت‌های جداگانه به حساب می‌آید)

در بخش دیگر مقررات فعالیت تجاری (TPA) چارچوب دستیابی به شبکه اپراتورهای رقیب معین می‌کند. ACCC قدرتی دارد که می‌تواند بدنه‌ای را با عنوان محکمه قابل دسترس مخابراتی^۲ (TAF) به بازار مخابرات (یا تسهیلات تنظیمی در دسترس) معرفی کند. که هر "کد دستیابی" و یا هر "تعهد دستیابی" یا مدل و وضعیت حذف شده توسط اپراتورهای خصوصی که توسط TAF معین شده را صحنه گذاری کند و در مشاجرات حکمیت کند.

نهاد ACCC تکمیل کننده فعالیت‌های مخابراتی، ارتباطات رادیویی تعیین شده در سال ۱۹۹۲ و فعالیت‌های تلسترا تعریف شده در سال ۱۹۹۱ هست. مخصوصا نهاد ACCC، به منظور اهداف ذیل تنظیم مقررات می‌کند:

- نظارت بر رفتار اپراتورهای مخابرات بین المللی
- انتشار و استخراج نکات فنی مثل تکمیل مبحث اتصال متقابل و شماره گذاری
- حکمیت در برخی از مشاجرات اپراتورها (به علاوه مشاجرات اتصال متقابل)
- تنظیم مقررات برای قیمت گذاری، از جمله ایجاد سقف قیمت برای سرویس‌های تلسترا که بقای آنها به تنظیم مقررات بستگی دارد.

■ تعیین طیف فرکانسی مورد استفاده اپراتورهای اصلی به منظور ارزیابی اثرات ضد رقابتی احتمالی آن.

نهاد ACCC بر بازارهای مخابراتی نیز نظارت می‌کند و مراقب است که ممنوعیت‌های تعریف شده TPA برای ارتقا رقابت و معاملات درست اعمال می‌شود یا خیر.

دفاع از اجرای مقررات تنظیم شده توسط نهاد تنظیم مقررات

نکته نهایی در ارتباط با تنظیم مقررات بخش مخابرات و تنظیم مقررات رقابت برای صنعت، دفاع از اجرای مقررات هست. تعدادی از نهادهای قضایی، مسئول این قضیه هستند. این دفاع همانند پوشش محافظی برای

1- TPA : Trade Practices Act 1974

2- TAF : Telecommunication Access Forum

نهادهای تنظیم مقررات در اعمال مقررات رقابت در برخی شرایط خاص هست. عموم مردم به فعالیتهایی که تحت قوانین و مقررات خاصی انجام می‌گیرد علاقمند هستند. ولی اپراتورها درمورد مقررات تنظیم شده توسط نهاد تنظیم مقررات، برای برخی فعالیتهای، به ویژه مقررات مربوط به رقابت مسئولیت پذیری لازم را از خود نشان نمی‌دهند. در اینجا لزوم وجود چنین دفاعی نسبت به اجرای صحیح مقررات خود را نشان می‌دهد. شاید سؤالی در ذهن خواننده ایجاد شود که آیا لازم است نهاد تنظیم مقررات در رابطه با قوانین ضد رقابتی به طور فعال در تنظیم مقررات درگیر باشد؟ در جواب می‌توان گفت مقررات رقابت اصولاً در رابطه با اپراتورهایی که از تنظیم مقررات پیروی می‌کنند نیست. به علاوه زمانی خواهد رسید که با توجه به شرایط، کلیه اپراتورها از مقررات آگاهی دارند و لذا دیگر نیازی به آن نیست.

۱-۴- تحول مخابرات، از سیاست انحصاری به سیاست رقابتی

در یک رقابت سالم، شرایط خاص بازار مد نظر گرفته می‌شود. اکثر بازارهای رقابتی چالش‌های مشابهی در رقابت دارند که اکثر این چالش‌ها در اثر رفتارهای خاص برخی اپراتورهای اصلی که در بازار رقابت سلطه خاصی دارند، حتی پس از ایجاد رقابت در بازار به وجود می‌آید. در حالی که اعتقاد عموم بر این است که دخالت نهاد تنظیم مقررات در جهت به انجام رساندن و تکمیل موفق حرکت از سیاست انحصاری به سیاست رقابتی مخابراتی لازم است ولی در کل، کاهش مداخلات دولت در بازارهای رقابتی مثبت ارزیابی شده است. باید گفت که تعریف سیاست رقابت در بازارهای مخابراتی نسبت به سایر بازارها مشکل‌تر و پیچیده‌تر هست.

مزایای اپراتور اصلی

طبیعت و ساختار شبکه‌های مخابراتی، مزایای بسیاری را برای اپراتورهایی که به درستی تاسیس شده‌اند ایجاد می‌کند. پیش از معرفی رقابت و با توجه به مزایای اپراتور اصلی، بازار رقابتی باید متناسب با بخش مخابرات مورد ارزیابی قرار گیرد. در این مورد مقررات اتصال متقابل بسیار مهم هست، به طوری که بدون وجود چنین مقرراتی اپراتورهای جدید هیچگاه قادر نخواهند بود از مزایای مشابه مزایای اپراتورهای اصلی برخوردار شوند. در سایر بازارها مثل بازار آهن، مواد دارویی و محصولات غذایی و ... این گونه مزایا برای شرکت‌هایی که سهم بیشتری از بازار را دارند وجود ندارد، بنابراین در چنین بازارهایی عموماً به تنظیم مقررات، با جزییات کمتری احتیاج است.

در ذیل به برخی از مزایای اپراتورهای اصلی اشاره می‌شود.

کنترل تسهیلات مورد نیاز و ضروری

معمولاً اپراتورهای اصلی کلیه تسهیلات و امکانات مورد نیاز یک سیستم دولتی یا سیستمی با تنظیم مقررات را دارا هستند. در بازارهای مخابراتی، منظور از تسهیلات و امکانات، مواردی از قبیل حقوق عمومی، ساختارهای حمایتی مثل کانال‌های اصلی، حلقه‌های محلی، طرح شماره گذاری و طیف فرکانسی هست. برای برقراری یک رقابت سالم، اپراتورهای جدید باید به این گونه تسهیلات و امکانات مجهز باشند. ایجاد تکراری و موازی چنین تسهیلاتی ممکن است از نظر فنی و اقتصادی به صرفه نباشد.

در صورتی که نهاد تنظیم مقررات رقابت، قبلاً مقرراتی را تهیه نکرده باشد، وجود این تسهیلات مزایای بیشتری را در اختیار اپراتور اصلی قرار می‌دهد. مثلاً، اپراتور اصلی با استفاده از تسهیلات ضروری این امکان را ایجاد می‌کند که اپراتور رقیب با هزینه‌های بیشتری سرویس‌ها را در اختیار مشتریان خود قرار دهد. با افزایش هزینه‌های رقابتی، قیمت تسهیلات نیز بالا می‌رود. اپراتور اصلی ممکن است قادر باشد مشتریان خود را از فشار بالا رفتن هزینه‌ها مصون نگه داشته و یا با کمک‌های مالی نادرست و یا سیاست‌های انحصاری و با کمک گرفتن از سرویس‌هایی که در آنها رقابت کمتری مطرح است، آنها را از پرداخت چنین هزینه‌هایی معاف کند. اپراتور اصلی می‌تواند با ایجاد محیطی تبعیض آمیز، تسهیلات ضروری را در اختیار برخی از رقبای قرار نداده و باعث افت در ارائه سرویس توسط این اپراتورها به مشترکین خود شود. اپراتور اصلی شاید هم تسهیلاتی با کیفیت کمتر در مقایسه با تسهیلات موجود خود، در اختیار اپراتورهای رقیب قرار دهد و در تهیه و تدارک حلقه‌های محلی برای مشتریان خودشان، تاخیر یک هفته‌ای و برای مشتریان اپراتورهای دیگر تاخیر یک ماهه به وجود آورد. همان طور که ملاحظه می‌شود این تبعیض‌ها شکل‌های مختلفی به خود می‌گیرند که برخی از این رفتارها نیز به آسانی قابل تشخیص نیستند.

مسائل اقتصادی شبکه‌های ملی ایجاد شده

اپراتورهای اصلی شبکه از "اقتصاد هدف و دامنه"^۱ که برای اپراتورهای جدید سالها طول می‌کشد تا به آن برسند، استقبال می‌کنند. ایجاد مجدد برخی تسهیلات شبکه مثل دسترسی به شبکه‌های محلی ملی (حلقه‌ها) برای اپراتورهای جدید بسیار هزینه بر هست. گاهی نیز ممکن است ظرفیت تسهیلات به اندازه کافی بزرگ باشد

و اپراتور اصلی و چندین اپراتور رقیب بتوانند به طور همزمان و بدون هیچ گونه اجباری برای پرداخت هزینه‌های مازاد، از این تسهیلات استفاده کنند.

به علاوه، اپراتورهای قدیمی، قدمت بیشتری دارند و از راه و چاه‌ها و چگونگی دسترسی به سرویس‌های محلی با نرخ‌هایی مناسب اطلاع دارند. تمام این موارد مزایایی اقتصادی برای اپراتورهای اصلی از نظر تراکم، دامنه و هدف، ایجاد می‌کنند. در رقابت برای جذب مشتری جدید، اپراتور اصلی براحتی و با قیمت مناسب‌تری می‌تواند سرویس‌های کاملی را حتی برای مشترکین در فواصل دور فراهم کند، و از آنجایی که تعداد مشترکین اپراتورهای اصلی معمولاً بیشتر از تعداد مشترکین اپراتورهای جدید است، امکان اضافه شدن هزینه‌های اضافی نیز برای اپراتور اصلی کمتر می‌شود.

اقتصاد عمودی (سرمایه گذاری همه جانبه)

بسیاری از اپراتورهای اصلی از یک مجتمع تسهیلاتی عمودی برخوردارند، به طوریکه کلیه امکانات لازم جهت ارائه سرویس‌های مختلف به مشترکین از پایین‌ترین سطح تا بالاترین سطح را در اختیار دارند. مثلاً ممکن است اپراتوری هم در شبکه‌های دسترسی محلی و هم شبکه‌های ملی با فواصل طولانی و شبکه‌های بین‌المللی فعال باشد. این گونه اپراتورها از ارائه سرویس به صورت کامل برخوردار هستند. برای اپراتورهای اصلی سرمایه گذاری جهت ایجاد سرویس‌هایی برای دسترسی محلی و حتی در فواصل طولانی و یا ایجاد ارتباطات بین‌المللی بسیار راحت‌تر و ارزان‌تر از مذاکره و ارتباط با اپراتورهای مختلفی است که نقش رقیب را هم برایشان بازی می‌کنند. همچنین اپراتورهای اصلی از اقتصاد عمودی (سرمایه گذاری همه جانبه) در طرح، ساخت، اجرا و نگهداری، شبکه به صورت متحد و یگانه استقبال می‌کنند.

کنترل بر روی استانداردهای شبکه و گسترش آنها

با توجه به تکنولوژی موجود و سبک و معماری شبکه مخابرات، مزایای بسیاری برای اپراتور اصلی وجود دارد. سایر اپراتورها این مسئله را در شبکه پذیرفته‌اند که حتی در شرایطی که ممکن است رقبا از نظر تکنولوژی پیشرو باشند با توجه به امکانات، اپراتور اصلی می‌تواند با یک شروع خوب فعالیت‌هایی را در جهت گسترش سرویس‌های جدید با ویژگی‌هایی بر پایه سوئیچینگ، انتقال و ارتقا کیفیت نرم افزارهای نصب شده در اختیار داشته باشد و از اپراتورهای جدید پیشی بگیرد.

یارانه‌های سراسری

اپراتورهای اصلی با توانایی‌هایی که دارند قادرند در ارائه برخی سرویس‌ها یارانه بدهند. این کمک‌های مالی انواع مختلفی می‌توانند داشته باشند. در اکثر کشورها، ارائه یارانه در سرویس‌های بین‌المللی کمک‌های مالی خوبی در اختیار سرویس‌های دسترسی محلی قرار می‌دهد. این کمک‌های مالی در شکل مرسوم و قدیمی خود ممکن است استفاده از تعرفه‌های زیر قیمت باشد. اپراتورهای جدید امکانات اقتصادی و فنی وسیعی جهت ارائه یارانه ندارند. گاهی اپراتورهای اصلی فعالیت‌های کاملاً ضد رقابتی در بازار ایجاد می‌کنند مثلاً سرویس‌های رقابتی مثل سرویس‌های موبایل و یا سرویس‌های دسترسی به اینترنت را با قیمت پایین‌تری نسبت به هزینه‌های صرف شده در اختیار مشترکین قرار می‌دهند. به این سرویس‌ها می‌توان از درآمد حاصل از سرویس‌های انحصاری، با قیمت پایین یا بین‌المللی یارانه داد.

سکون و سکوت مشترکین

بسیاری از ویژگی‌های بازارهای مخابراتی بوسیله سکون و سکوت مشترکین ایجاد می‌گردد. اغلب اپراتورهای جدید ادعا می‌کنند که مشترکین به راحتی از اپراتورهای اصلی که سال‌ها سرویس در اختیارشان گذاشته جدا شده و به اپراتورهای جدید نمی‌پیوندند. این مسئله به خصوص در مورد مشترکین محلی با تعداد کم و یا در زمانهایی که هزینه‌های جا به جایی مشترکین گران بوده و یا با درد سرهایی همراه باشد، صادق است (مثلاً برای برقراری ارتباط در شبکه جدید مشترکین مجبور به گرفتن شماره‌های بیشتری باشند و یا مجبور به پرداخت دو قبض تلفن باشند و یا تغییر شماره تلفن و ...). گاهی ممکن است اپراتورهای اصلی از روی عمد شرایطی را ایجاد کنند که باعث شوند جا به جایی مشترکین و دریافت سرویس از اپراتورهای جدید بسیار هزینه ساز و مشکل شود. در چنین شرایطی رفتارهای ضد رقابتی نیز به اپراتورهای اصلی کمک کرده و مزایای بیشتری را در اختیار آنها قرار می‌دهد. نهاد تنظیم مقررات در بخش رقابت با چالش‌های بسیاری روبروست. هدف نهاد بالا بردن رقابت بدون وارد آوردن هیچ گونه صدمه ناعادلانه به اپراتورهای اصلی است.

۲- اصول اصلی سیاست رقابت

۲-۱- تعریف بازار

یکی از اصول اصلی تجزیه و تحلیل سیاست رقابت، تعریف صحیح بازار است. تعریف “بازار مناسب” به

طوری‌که برای درک صحیح بازار و شناسایی موقعیت‌های قدرتمند آن، امری ضروری است. به همین ترتیب برای تجزیه و تحلیل توافقات محدودکننده و ضد رقابتی در بین اپراتورها باید تعریف صحیحی از بازار سالم داشته باشیم و بعد از آن به فشار و اثرات این توافقات بپردازیم. باید گفت قدم اول در تجزیه و تحلیل رقابت و ارزیابی سطح آن و فشارهای ناشی از رفتارهای ضد رقابتی، ارائه تعریف درست از بازار سالم هست. در تعریف بازار دو مسئله مطرح می‌گردد: محصول بازار که همان سرویس‌ها هستند و منطقه جغرافیایی که آن محصول در آنجا فروخته می‌شود. به علاوه باید مواردی را که می‌توان جانشین محصول کرد و از نظر متقاضیان یکسان است در مد نظر گرفت. مثلاً می‌توان برای سرویس بین‌المللی یک کشور که سرویس‌های تلفن IP خود را از طریق PSTN در اختیار مشترکین قرار می‌دهد و شماره‌گیری آنها با یک شماره دسترسی و یا کد خاصی است، بازار را تعریف کرد. با این وجود، این تعریف را برای سرویس‌هایی که نرم‌افزاری هستند و در آن‌ها هر دو طرف مکالمه باید پای کامپیوتر حاضر باشند تا در یک زمان از پیش تعیین شده، مکالمه خود را آغاز کنند، نمی‌توان پذیرفت. برای میانگین کاربران سرویس‌های تلفن بین‌المللی، سرویس‌های “کامپیوتر به کامپیوتر” جایگزین مناسبی نیست.

محصول در بازار

روند پیشرفته‌تر و گسترده‌تر تعریف بازار، زمانی است که فرض شود در بازار انحصار طلبی وجود دارد. در اینجا سؤالی مطرح می‌شود و آن این است که آیا انحصار طلبان می‌تواند قیمت محصول را به یک مقدار کم ولی مشخص و در یک دوره زمانی طولانی بالا ببرند؟ حال اگر کاربران به سمت محصولات جایگزین روی بیاورند و باعث شوند افزایش قیمت برای انحصار کننده مناسب نباشد، در آن صورت این محصولات جایگزین نیز در تعریف صحیح بازار مطرح هستند. تا وقتی که برای این گونه مسائل حد و مرزی تعیین نشده باشد، این تجزیه و تحلیل‌ها ادامه پیدا می‌کنند. تا زمانی برسد که محصولات جایگزین باعث افزایش نامناسب قیمت‌ها، آن هم با یک استراتژی نادرست نگردد.

اثر منطقه جغرافیایی در بازار

عامل دوم تعریف بازار، دامنه جغرافیایی آن است. هدف از تعیین محدوده جغرافیایی، شناسایی محدوده‌ای از بازار است که در آن رقبای تامین‌کننده سرویس در نزدیکی هم فعالیت داشته و مسایل و مشکلاتی رقابتی، برای اپراتورهای اصلی بازار و یا اپراتورهای انحصارطلب به وجود می‌آورند. در اینجا نیز، برای ارائه تعریفی صحیح

از بازار، باید محصولات و سرویس‌های جایگزین را نیز در نظر گرفت. در برخی از بازارهای مخابراتی، تعریف بازار از اهمیت بیشتری نیز برخوردار می‌شود، مثلاً بازار دسترسی محلی در Mumbai تحت تاثیر میزان رقابت بازار دسترسی محلی ژوهانسبورگ قرار نمی‌گیرد و این دو بازار از هم جدا هستند. در سرویس‌های اینترنت (ISP)، پست الکترونیکی و یا حتی سرویس‌هایی با مسافت طولانی بین المللی محدوده جغرافیایی درجه اهمیت کمتری در تعریف سطح رقابت بازار دارد. این چنین بازارهایی به سرعت عمومی می‌شوند. مثلاً در Mumbai، برای اپراتورها بالا بردن هزینه‌های سرویس‌هایی مثل پست الکترونیکی کار غیر ممکن نیست ولی با وجود سرویس‌های دیگری از سایر مناطق جغرافیایی مثلاً (Hotmail) بالا بردن قیمت پست الکترونیکی کار مشکلی می‌شود. همان طور که گفته شد، سرویس‌هایی که تحت قدرت بازار هستند، (مخصوصاً سرویس‌های محلی و ملی با مسافت طولانی) تعریف محصول و بازار جغرافیایی آنها وابسته به مسائل و شرایط مختلف است.

۲-۲- سدهای ورود به بازار

در ارزیابی رقابت و رفتارهای موجود در بازار، اغلب تمرکز بر روی میزان و اندازه‌ای است که یک اپراتور می‌تواند قیمت‌ها را در بازار ارائه و یا بالا ببرد. در بازاری که تامین کنندگان سرویس‌ها به راحتی بتوانند محصول جایگزین و جدید خود را به بازار معرفی کنند، تامین کنندگان قدیمی دیگر نمی‌توانند قیمت‌ها را برای مدت زمان زیادی بالا ببرند و در نتیجه با ورود این تامین کنندگان جدید در بازار، رقابت هم بیشتر می‌شود. البته برای ورود به بازار نیز سدهای مختلفی در سر راه تامین کنندگان سرویس‌ها وجود دارد. در ذیل به معمول‌ترین آنها اشاره می‌کنیم:

- محدودیت‌های دولت مثل، امتیازهای انحصاری و محدودیت‌های صدور مجوز.
- بررسی اقتصادی بر اساس مقیاس (زمانی که میزان تولید بالا باشد، قیمت واحد محصول کاهش می‌یابد. بنابراین تامین کنندگانی که تعداد مشترکین بیشتری دارند، قیمت واحد محصول برای آنها نسبت به تامین کنندگان جدید کمتر تمام خواهد شد).
- هزینه‌های ثابت / اصلی، بالا
- مواردی که جزو امتیازات و انحصارات است مثل حق کپی (این موارد ممکن است بر روی مبانی اصلی رقبا از جمله ورودی‌ها و خروجی‌های بازار تاثیر بگذارد).

در یک بازار رقابتی حتی ممکن است همزمان موارد و سدهای بسیاری در بازار وجود داشته باشد. برای مثال، شبکه‌های محلی عموماً اقتصاد مقیاسی دارند. ایجاد شبکه‌هایی بر مبنای تسهیلات محلی نیاز به سرمایه گذاری‌های عظیمی در بخش هزینه‌های ثابت دارد. اپراتورهای محلی مخابرات به مجوزهای دولتی که ممکن است حالت انحصاری و یا محدود شده داشته باشد نیاز دارند. ورود به شبکه‌های بی سیم نیز به علت محدودیت طیف فرکانسی با محدودیت‌هایی مواجه است. برخی سرویس‌های مخابراتی محلی خاص نیز ممکن است با شبکه‌هایی کار کنند که دارای شرایط خاص حق امتیاز و یا حق کپی باشند. (ایجاد مشکلاتی در سرویس‌های رقابتی) علاوه بر مسائل ذکر شده ممکن است سدهای دیگری نیز در حین هدایت و سازماندهی امور پیش آید. عدم تامین تسهیلات ضروری و یا عدم اتصال متقابل در شبکه‌ها دو مثال کلاسیک از رفتارهای ضد رقابتی اپراتورهای اصلی در مقابل اپراتورهای جدید است.

۲-۳- قدرت و نفوذ در بازار

نهادهای تنظیم رقابت (از جمله نهاد تنظیم مقررات که در رقابت بازار نقش به سزایی دارد) روی اپراتورهایی که قدرت بازار را در دست دارند تمرکز خاصی دارند. در اصل اپراتورهایی که قدرت بازار را در دست ندارند اکثراً مشکلی نیز برای اقتصاد بازار ایجاد نمی‌کنند، مثلاً اگر یک اپراتور ضعیف بازار قیمت محصولات و سرویس‌های خود را بالا ببرد، در اصل مشتریان و منافع خود را در بازار از دست می‌دهد. در ادامه با موارد مربوط به قدرت بازار و نفوذ در بازار سر و کار داریم.

قدرت تعریف شده بازار

قدرت بازار یعنی، توانایی یک سازمان یا نهاد یا اپراتور در بالا بردن قیمت‌ها نسبت به سطح معمول جامعه برای یک بازه زمانی طولانی، به طوریکه میزان فروش محصول یا سرویس کاهشی پیدا نکند و این عمل سود آور باشد. عوامل ذیل اغلب در ارزیابی یک اپراتور به عنوان اپراتور قدرتمند بازار مورد توجه قرار می‌گیرند:

- سهم اپراتور در بازار
- موانع ورود اپراتور به بازار
- روند قیمت گذاری سرویس‌ها
- سود دهی

■ اتحاد و انسجام همه جانبه

بررسی میزان سهم بودن اپراتور در بازار به پارامترهای مختلفی شامل، ارزش‌های مالی، واحدهای فروش، واحدهای تولید و ظرفیت تولید آنها، بستگی دارد. البته در ارزیابی قدرت بازار تنها نباید به میزان سهم اپراتور در بازار اکتفا کرد، با این وجود، اپراتورها بدون داشتن سهم با ارزشی در بازار نمی‌توانند رفتارهای ضد رقابتی خود را به بازار اعمال کنند و میزان سهم شدن اپراتور در بازار در تخمین قدرت بازار به عنوان نقطه‌ای مهم اعلام می‌گردد. ارزیابی سدهای ورود اپراتور به بازار هم از موارد حائز اهمیت است. میزان فشاری که در اثر ورود اپراتورهای جدید به اپراتورهای قدیمی وارد می‌شود، تعیین کننده میزان قدرتی است که این اپراتورها در بازار دارند. از عوامل دیگر در ارزیابی بازار می‌توان به روند قیمت گذاری سرویس‌ها و سود دهی آنها اشاره کرد. باید گفت که اپراتورها نمی‌توانند همزمان هم یک رقابت مالی سالم داشته باشند و هم قدرت بازار را در دست گیرند. در رقابت‌های مالی، بالا رفتن قیمت‌ها معمولاً طی یک روند خاصی پیش می‌رود و معمولاً این روند با روال و برنامه‌های اپراتورهای قدرتمند بازار سازگارتر است و گویی اپراتورهای قدرتمند بازار در شکل گیری این قیمت گذاری‌ها دخیل هستند. سود دهی معقول و منطقی اپراتورهای موجود در بازار حکایت از حضور یک بازار رقابتی سالم دارد. ولی در صورتی که میزان سود دهی اپراتورها از حد متعارف خود بیشتر باشد، این مسئله نشانگر این است که رقابت سالمی در قیمت گذاری‌ها وجود نداشته و قدرت بازار در ارزیابی قیمت‌ها در دست گروهی خاص قرار دارد.

در نهایت، در سیستم سرمایه گذاری همه جانبه، یکی از مسائل مورد توجه ارزیابی توانایی یک بازار قدرتمند در گسترش و انتقال قدرت به سایر بازارهای دیگر هست. مثلاً در بازارهای مخابراتی که اپراتورهای اصلی به صورت همه جانبه انسجام یافته‌اند، (مثلاً، یک اپراتور هم دسترسی به سرویس‌های محلی و هم سرویس‌های با فواصل طولانی و بین المللی را فراهم می‌کند). می‌توانند با توجه به مزایای رقابت در بازار، از قدرت خود در بازارهای دسترسی محلی برای بازارهای بین المللی و سرویس‌های با فواصل طولانی استفاده کنند. این اپراتورها ممکن است با تعریف نادرست هزینه‌های سرویس‌های دسترسی محلی (شامل هزینه‌های اتصال متقابل) و بالا بردن سود به منظور قطع کمک مالی به رقبای خود که سرویس‌های بین المللی و یا سرویس‌های با فواصل طولانی را در دست دارند، از قدرت خود در بازار به شکل مناسبی استفاده نکنند.

قدرتی معنی دار در بازار

از جمله مسائلی که در تجزیه و تحلیل‌های کمیته اروپایی رقابت مورد توجه قرار گرفت “قدرت معنی دار در

بازار^۱ است. در مجموعه مقررات کمیته اروپایی تدارک شبکه^۲ باز (ONP) برای اپراتورهایی که توان مشخصی در بازار دارند اجبارهای خاصی در نظر گرفته شده است. در جولای سال ۲۰۰۰ اصلاحاتی در سیاست‌های کمیته انجام شد و بر طبق این اصلاحات قرار شد در ارزیابی قدرت بازار، تمرکز کمیته بر روی موارد سستی موجود در بازار باشد. در مبحث ۴ مقررات کمیته اروپایی اتصال متقابل آمده است: “در صورتی که سازمانی در بازار، سهمی بیشتر از ۲۵٪ بازار مخابرات را داشته باشد، آن سازمان دارای قدرت معنا دار در بازار است” در این مبحث برای این اپراتورها محدودیت‌هایی در نظر گرفته شده است به طوری که آنها باید برای تمام مشترکین خود حتی کسانی که در پایانه‌های مسیر هستند و جزو آخرین مشترکین مسیر هستند سرویس‌های معقولی در نظر گیرند. عدد ۲۵٪ یک مقدار ثابت شده و قطعی نیست. تنظیم کنندگان مقررات می‌توانند اپراتورهایی با سهم کمتر از ۲۵٪ از سهم بازار را دارای قدرت معنا دار در بازار معرفی کنند و حتی اپراتورهایی با سهم بیشتر از ۲۵٪ سهم بازار را فاقد قدرت معنا دار در بازار معرفی نمایند. تنظیم کنندگان مقررات در چنین تصمیم‌گیری‌هایی عواملی به شرح ذیل را در نظر می‌گیرند:

■ توانایی اپراتور در تاثیر گذاری بر شرایط بازار

■ تغییر و تحولات متناسب با حجم بازار

■ کنترل وسایل دسترسی به مشترکین انتهایی مسیر

■ میزان دسترسی به منابع مالی

■ داشتن تجربه در ارائه تولیدات و سرویس در بازار

البته داشتن قدرت معنا دار در بازار به مفهوم در دست داشتن قدرت بازار نیست، بلکه طرح این مسئله تنها محدودیت‌های خاصی را توسط کمیته اروپایی ONP ایجاد کرده است.

میزان نفوذ در بازار

با تعیین میزان نفوذ اپراتور در بازار، می‌توان توان اپراتور را بیان کرد. با توجه به مقررات و قوانین کشورها میزان سلطه و نفوذ در بازار متفاوت است. به طور کلی دو عامل اصلی در ارزیابی میزان نفوذ در بازار عبارتند از الف: اپراتور مورد بررسی باید سهم نسبتاً بالایی در بازار داشته باشد (کمتر از ۳۵٪ نباشد و اغلب در حدود ۵۰٪ یا بیشتر را به خود اختصاص دهد) ب: توان اپراتور به گونه‌ای باشد که بتواند سد و یا موانعی برای ورود اپراتورهای

1- SMP : Significant Market Power

2- ONP: Open Network Provision

جدید ایجاد نماید.

بیشتر تعاریف حالت کیفیتی دارند تا کمیتی در جدول ۵-۶ تعریف ارائه شده توسط مقررات کمیته اروپایی آورده شده است.

جدول ۵-۶ میزان نفوذ در بازار: تعریف ارائه شده توسط کمیته اروپایی

نفوذ در بازار عبارت است از موقعیت قدرتمند اقتصادی یک اپراتور به طوری که با قدرت و نفوذ خود از رقابت موثر در بازار ممانعت به عمل می‌آورد و به شکلی مستقل از رقبای، مشتریان و حتی مشترکین خود امود مربوطه را انجام می‌دهد.

تعریف دیگری نیز توسط اتاق بازرگانی انگلیس در مورد اپراتورهای با نفوذ در بازار ارائه شده است. بر طبق این تعریف، اپراتوری که قدرت بیشتری نسبت به سایر رقبای خود در بازار داشته باشد به عنوان اپراتور با نفوذ و مسلط بر بازار شناخته می‌شود. چنین اپراتوری سهمی بالاتر از ۵۰٪ سهم بازار را در اختیار دارد. البته میزان نفوذ در بازار تنها با مقیاس سهم اپراتور در بازار مشخص نمی‌شود. ولی برخی از مفسرین، اعتقاد دارند اپراتورهایی که سهمی بالاتر از ۶۵٪ در بازار دارند، به احتمال قریب به یقین بر بازار نیز نفوذ داشته و مسلط هستند.

۲-۴- امکانات پایه‌ای

در تدوین قوانین رقابت عامل تسهیلات پایه‌ای حائز اهمیت هست. این امکانات پایه‌ای عموماً دارای یکی از ویژگی‌های ذیل هستند:

■ تا حدی در انحصار باشند و یا بر پایه انحصار طلبی تامین شوند

■ مورد نیاز اپراتورهای رقیب باشند (مثل موارد اتصال متقابل)

■ بنا به دلایل اقتصادی و فنی، امکان ایجاد مجدد آنها وجود نداشته باشد.

تعدادی از نهادهای ملی تنظیم مقررات و نهادهای چند جانبه نیز تعاریفی برای تسهیلات پایه‌ای اپراتورها ارائه داده‌اند. در جدول ۵-۷ تعریف این امکانات پایه‌ای با بر داشتی از مقاله مرجع تنظیم مقررات WTO ارائه شده است.

جدول ۵-۷ امکانات پایه‌ای : تعریف ارائه شده توسط سازمان تجارت جهانی (WTO)

امکانات پایه‌ای یعنی امکانات یک شبکه یا سرویس انتقال مخابراتی که:

الف) به شکل انحصاری بوسیله تعداد محدودی اپراتور مجزا فراهم شده باشند.

ب) از نظر اقتصادی و یا فنی برای سایر اپراتورهای ارائه کننده سرویس امکان جایگزین چنین امکاناتی وجود نداشته باشد.

برخی اوقات به جای عبارت “امکانات پایه‌ای”، از عبارت “امکانات گلوگاهی” استفاده می‌شود. البته در عبارت امکانات گلوگاهی، تاکید بر روی امکانات پایه‌ای مخابرات است که تامین آنها محدود بوده و رقبا معمولاً توانایی جایگزین کردن امکاناتی مشابه را ندارند. (خطوط دسترسی به شبکه “حلقه‌های محلی” و سوئیچ‌های محلی مثال‌هایی از این امکانات پایه‌ای هستند). حلقه‌های محلی مداراتی بین مشتری و اولین نقطه‌ای هستند که مشترک را به شبکه PSTN متصل می‌کند. همان طور که مشاهده می‌شود در اکثر کشورها حلقه‌های محلی در تعریف امکانات پایه‌ای قرار می‌گیرند زیرا:

۱- اپراتورهای رقیب برای سرویس دهی به مشترکین انتهایی مسیر به این امکانات نیاز دارند.

۲- فراهم آوردن چنین امکاناتی در انحصار اپراتورهای اصلی است.

۳- از نظر اقتصادی و فنی در حد گسترده، جایگزین چنین امکاناتی کار ساده‌ای نیست.

براین اساس، نهادهای تنظیم مقررات اروپا، امریکا، کانادا و کشورهای دیگری، اپراتورهای اصلی را ملزم کرده‌اند که شرایطی را فراهم سازند که حلقه‌های محلی نیز در اختیار سایر اپراتورهای رقیب قرار گیرد و رقابتی سالم در بازار برقرار شود. البته در صورتی که حلقه‌های محلی متنوعی اعم از ثابت و بی سیم در اختیار همه اپراتورها قرار گیرد، دیگر این موارد جزو امکانات ضروری نخواهد بود.

اپراتوری که بر امکانات پایه‌ای کنترل دارد هم انگیزه و هم وسایل مورد نیاز برای محدود کردن امکانات رقبا خود را در دست دارد. به طور کلی، اتفاق نظر عمومی بر این است که امکانات به شکلی معقول و منطقی در اختیار اپراتورها قرار گیرد. در غیر این صورت رقابت ناسالمی در بازار حاکم شده و از تسهیلات نیز به شکل صحیحی استفاده نخواهد شد.

به طور کلی می‌توان گفت وقتی یک شبکه مخابراتی کارآمد است که ISPهای مختلف، اپراتورهای بین المللی و سایر ارائه دهندگان سرویس‌های مخابراتی از خطوط دسترسی مشترک شبکه و سوئیچ‌های مشترک استفاده کنند. استفاده از چنین روندی به طبع موثر تر از این است که هر اپراتور برای سرویس دهی به مشترکین خود، خطوط دسترسی شبکه را در همان منطقه ایجاد نماید.

تعریف و تصحیح امکانات پایه‌ای در مخابرات از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است به طوری که با ارائه تعریفی کوتاه بینانه، از رقابت سالم در بازار جلوگیری کرده و به رقبا اجازه نمی‌دهد تا بتوانند به امکانات مورد لزوم خود در شبکه دست یابند و هم چنین با ارائه تعریفی بسیار وسیع و گسترده از امکانات ضروری موجب ورود اپراتورهای

غیر اقتصادی در بازار و کمتر شدن انگیزه برای سرمایه گذاری می گردد و به تبع آن پیشرفت در ساختارهای متنوع شبکه حاصل نمی شود.

۳- اصلاح رفتارهای ضد رقابتی

۳-۱- سو استفاده از نفوذ در بازار

سو استفاده از نفوذ در بازار شامل رفتارهای ضد رقابتی بیشماری است که در مجموعه مقررات و قوانین کشورهای بسیاری در سیاست رقابت آورده شده است. این مسئله شبیه به مسئله انحصارطلبی است ولی وسیع تر از آن چیزی است که در برخی قوانین انحصارطلبی آورده شده است.

تعاریف بسیار و در عین حال با مضامین مشابهی برای این قضیه ارائه شده است. ویژگی های اصلی سو استفاده از نفوذ در بازار عبارتند از:

۱- اپراتور دارای موقعیت خاصی، در بازار مربوطه است

۲- اپراتور با استفاده از موقعیت خود رفتارهایی نادرست که برای رقابت مضر است انجام دهد.

سو استفاده از موقعیت در بازار، امروزه به اشکال جدیدی خود را نشان می دهد (میکرو سافت در آمریکا). بسته به شرایط، گاهی رفتارهایی که در قبل به عنوان سو استفاده مطرح می شد، ممکن است امروزه به عنوان فعالیت در بازار پذیرفته شود. پیش از بررسی رفتارهای مختلف سود جویانه در بازارهای رقابتی ابتدا مروری بر میزان نفوذ و قدرت اپراتورها در بازار می کنیم.

چه زمان اپراتوری در بازار قدرتمند می شود؟

در ابتدای این فصل در مورد میزان نفوذ و قدرت اپراتورها در بازار مطالبی گفته شد. اولین قدم در ارزیابی قدرت بازار، ارائه تعریفی مناسب از بازار است. همانطوری که گفته شد ما ابتدا به تعریف محصول و تعریف بازار جغرافیایی پرداخته، سپس میزان نفوذ اپراتور را در بازار مورد ارزیابی قرار دادیم.

تعریف ارائه شده در مورد بازار نقش بسیار مهمی در ارزیابی میزان قدرت و نفوذ در آن دارد. در تعریفی ساده از بازار، می توان گفت که هرچه اپراتوری سهم بیشتری در بازار داشته باشد نفوذ بیشتری نیز در بازار دارد و برعکس در تعریف وسیع و گسترده از بازار می توان گفت که هرچه اپراتوری سهم کمتری در بازار داشته باشد، نفوذ کمتری نیز در بازار دارد. میزان نفوذ و سلطه اپراتور در بازار بستگی به دو عامل ذیل دارد:

۱- میزان سهام اپراتور در بازار

۲- سدها و موانع موجود در بازار

ارزیابی قدرت بازار باید بر اساس شرایط و موقعیت بازار تعریف می‌گردد و نمی‌توان یک راهکار عمومی برای ارزیابی قدرت ارائه داد. برخی بر این باورند که در صورتی که سهام اپراتوری در بازار کمتر از ۳۵٪ باشد آن موسسه قدرت و نفوذ لازم را در بازار ندارد و در صورتی که سهام موسسه در بازار بیشتر از ۶۵٪ باشد، آن موسسه احتمالا در بازار قدرتمند است. البته شواهد نشان داده است که نمی‌توان به این تعاریف اکتفا کرد زیرا داشتن سهام بالا در بازار به مفهوم داشتن قدرت زیاد در بازار نیست. زمانی که سدهای بازار ناچیز باشد، قیمت‌ها بالا رفته و خروجی‌ها کاهش می‌یابد، در نتیجه اپراتورهای جدید برای ورود به بازار تحریک شده و رقابت بالا می‌رود.

چه زمان سازمان یا موسسه‌ای از موقعیت قدرتمند خود در بازار سو استفاده می‌کند؟

حال فرض می‌کنیم که اپراتوری در بازار قدرت و نفوذ لازم را داشته باشد. حال سئوالی مطرح می‌شود: آیا ممکن است این اپراتور از موقعیت خود در بازار سو استفاده کند؟ در بازارهای مخابراتی، انواع مختلفی از سو استفاده‌ها در بازار مطرح می‌گردد. جدول ۵-۹ مثال‌هایی از این موارد را بیان می‌کند.

جدول ۵-۸: مثالهایی از سو استفاده‌های اپراتورهای قدرتمند مخابراتی

- به تاخیر انداختن یا فراهم نکردن امکانات اساسی مورد نیاز و ضروری رقبا
- ارائه امکانات و سرویس‌ها به رقبا با قیمت‌های بالا و به گونه‌ای تبعیض آمیز
- قیمت گذاری پیش از موقع و استفاده از یارانه برای سرویس‌های رقابتی با استفاده از سود سرویس‌هایی که رقابت کمتری در آنها مطرح است.
- ارائه مجموعه سرویس‌ها برای ایجاد سلطه و نفوذ بیشتر در بازار به علاوه مزایای دیگری برای مشترکین و مجبور ساختن رقبا به تهیه سرویس‌ها و تسهیلاتی که واقعا به آنها نیازی ندارند.

رفتارها و سو استفاده‌های سود جویانه عموما به دو دسته کلی تقسیم می‌شوند: “سو استفاده‌های انتفاعی” و “سو استفاده‌های استثنایی (سو استفاده‌های محروم سازی)”. مواردی مثل وضع قیمت‌هایی بالا برای مشترکین و یا ارایه سرویس‌هایی پایین به آنها در حیطه سو استفاده‌های انتفاعی قرار می‌گیرند. این گونه رفتارها موقعیت اپراتور قدرتمند بازار را به استثمار می‌کشاند و باعث کم شدن مسائل رفاهی مشتریان می‌گردد. قیمت گذاری‌های

نامناسب و عدم تامین امکانات ضروری در حوزه سوء استفاده‌های محروم سازی قرار می‌گیرند. در این صورت موانعی برای ورود و خروج اپراتورهای جدید با بازار و یا ایجاد شرایطی برای خارج شدن اپراتورهای ضعیف ایجاد می‌شود. البته رویکردهای دیگری نیز برای طبقه بندی سوء استفاده‌های اپراتورهای قدرتمند در بازار وجود دارد و می‌توان این سو استفاده‌ها را از نظر اقتصادی، قانونی و یا موارد دیگری نیز مورد بررسی قرار داد. سوء استفاده از نفوذ و قدرت در بازارهای مخابراتی در موارد دیگری از جمله عدم تامین امکانات اساسی و استفاده از یارانه‌های عمومی ضد رقابتی، ایجاد فشارهای مالی، قیمت گذاری‌های ناعادلانه، فروش با قید و بند و . . . نیز مشاهده می‌شود.

ممانعت‌های قانونی در برابر سوء استفاده از قدرت

در این میان قوانین ملی و بین المللی برای جلوگیری و ممانعت از سو استفاده‌های نامناسب از قدرت بازار تنظیم گردیده است. برخی از این مقررات کلی و عام بوده و برخی دیگر حالت خاص‌تری دارند. معاهده شماره ۸۲ پیمان EC (شماره قبلی این معاهده ۸۶ هست) مثال مناسبی از موارد سوء استفاده از قدرت را ارائه می‌دهد. این معاهده بیان می‌کند که:

“هر گونه سوء استفاده از طرف عضو یا یکی از اعضای مسئول، که دارای قدرت و نفوذی در بازارهای مشترک و یا هر بخش اصلی دیگر است، در صورتی که با بازار سازگار نبوده و بر مسائل تجاری بین اعضا تاثیر بگذارد، مورد انتقاد قرار گرفته و در مقابل ارتکاب به آن، ممانعت‌های لازم صورت خواهد گرفت.”

مسائل مطرح شده در معاهده EC به کلیه کشورهای عضو اتحادیه اروپا ابلاغ شده و مقررات گسترده‌ای در جهت جلوگیری از سو استفاده اپراتورهای اصلی مخابراتی در این کشورها ارائه شده است.

اصلاح سوء استفاده از نفوذ و قدرت در بازار

رویکردهای مختلفی برای جلوگیری، اصلاح و یا تنبیه اپراتورهای سوء استفاده کننده از قدرت خود در بازار وجود دارد. به همین منظور حضور نهاد تنظیم مقررات و یا نهاد رقابتی با قدرت، الزامی است به طوری که از قدرت لازم در راستای مقابله با اپراتورهای سودجو برخوردار باشد.

در صورتی که نهاد تنظیم مقررات تشخیص دهد که سوء استفاده‌ای در بازار رخ داده است، باید چارچوب‌های قانونی موثری را برای اصلاح وضعیت به وجود آمده در بازار فراهم کند. در جدول ۵-۹ اطلاعات مناسبی در این

زمینه ارائه شده است. البته باید گفت که برخی از این توانایی‌ها در حوزه اختیارات نهاد تنظیم مقررات و برخی دیگر در حوزه اختیارات نهاد تنظیم مقررات رقابت قرار داشته و برخی نیز در حوزه فعالیت دادگاه‌ها. در ادامه انواع دیگری از سوء استفاده‌های اپراتورهای قدرتمند و رفتارهای ضد رقابتی آنها را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

جول ۵-۹: برخی از توانایی‌های مورد لزوم نهادهای اصلاح‌گر اپراتورهایی که از قدرت نفوذ خود در بازار سو استفاده می‌کنند

- قدرت تصمیم‌گیری در برابر نهادهای قدرتمند بازار را داشتن و آن را در زمینه‌های:
 - الف) متوقف کردن رفتارهای سود جویانه
 - ب) تعیین تغییرات خاص برای محدود کردن رفتارهای سود جویانه، بکار گرفتن.
- قدرت باطل کردن مجوز اپراتورهای سودجو را دارا بودن (نکته مهم: در عمل به علت این که هیچ نهاد تنظیم مقرراتی خواهان قطع سرویس‌های عمومی نیست این مسئله با محدودیت‌هایی روبرو هست)
- قدرت لازم برای جریمه کردن اپراتور مربوطه و یا اشخاص و مسئولین خاطی را داشتن.
- قدرت لازم برای حکم به اپراتورهای سودجو برای پرداخت خسارات وارده به مشترکین و یا رقبای خود در بازار در اثر رفتارهای سوء استفاده‌جویانه آنها
- داشتن قدرت بازسازی مجدد اپراتورهای قدرتمند در بازار (مثل سرمایه‌گذاری مجدد در برخی زمینه‌های تجاری و یا جداسازی بخش‌هایی از ساختار اینگونه اپراتورها و پیوستن آنها به شرکت‌های وابسته)
- دارا بودن قدرت لازم در مورد جلوگیری از ساختارهای غیر رسمی موسسات قدرتمند بازار (مثلا پرداخت هزینه‌های جبرانی، بازسازی مجدد، متوقف کردن و یا تغییر رفتار به صورت داوطلبانه)

۳-۲- امتناع از تامین امکانات پایه‌ای

در بخش ۲-۴ موضوع امکانات پایه‌ای مطرح شد. در اینجا نیز به اختصار به این موضوع می‌پردازیم. برای اجرای سیاست سالم رقابتی در بازار اکثر کشورها، نیاز به یک حوزه قدرتمند دیده می‌شود که امکانات را در صورت نیاز در اختیار رقبا قرار دهد و کنترل مناسبی بر بازار داشته باشد. مسئله امتناع از تامین امکانات ضروری با مسئله امتناع از بستن قرارداد و معامله، دارای ارتباط نزدیک است، به طوری که در بعضی از کشورها موضوع امتناع تحت قانون سیاست رقابت می‌باشد (البته نه در تمام شرایط).

برخی از متخصصان مخابراتی، نهادهای تنظیم مقررات و نهادهای تنظیم مقررات رقابتی را از گسترش مقرراتی که امکانات پایه‌ای را علاوه بر اپراتورهای اصلی در اختیار سایر رقبا نیز قرار دهد برحذر می‌دارند. به نظر این افراد وجود یک چنین امکاناتی مانع ایجاد امکانات اساسی لازم توسط اپراتورهای جدید می‌گردد. از طرفی

اکثر متخصصان مخابراتی اعتقاد دارند که رقابت سالم با وادار کردن اپراتورهای اصلی به در دسترس قرار دادن امکانات پایه‌ای برای سایر رقبا با سرعت مناسبی شدت خواهد گرفت. در راستای در اختیار گذاشتن سرویس‌های مخابراتی برای عموم، در صورت وجود اتصال متقابل اپراتورهای جدید با امکانات اپراتورهای اصلی شامل PSTN و سوئیچینگ مربوطه، سیگنالینگ، سامانه‌های پشتیبانی بهره‌برداری^۱ OSS و بانک‌های اطلاعاتی باعث سرعت گرفتن معرفی سرویس‌های رقابتی جدید می‌شوند. لازم به ذکر است که اکثر مسائل مربوط به امکانات پایه‌ای مخابرات مربوط به امکانات اتصال متقابل است.

سوء استفاده از امکانات پایه‌ای مربوط به شبکه‌های محلی

اعلامیه دسترسی کمیته اروپایی ۱۹۹۸^۲، مثال مناسبی از چگونگی استفاده از امکانات پایه‌ای شبکه و مقررات و سیاست‌های رقابت در بخش مخابرات هست (توجه اصلی به مقررات رقابت در بخش دسترس هست). در این اعلامیه چگونگی سوء استفاده اپراتور صاحب شبکه مخابراتی از امکانات پایه‌ای، در جهت گسترش شبکه دسترسی، بیان می‌گردد به علاوه، موارد نحوه اعمال مقررات و قوانین رقابت نیز مورد بررسی قرار می‌گیرد. این موارد شامل: ۱- مقررات آزاد سازی بازارهای خاص مخابراتی ۲- همپوشانی قدرت بین موسسات EU و موسسات ملی و بین نهادهای تنظیم مقررات رقابت و نهادهای تنظیم مقررات در بخش‌های خاص هست. در این لایحه بازار با رویکردی سنتی تعریف شده است و برای تعریف محصولات مجزای بازار از مسائلی همچون تقاضای جایگزین و بالا بردن هزینه‌ها به شکلی دائمی استفاده شده است. بر اساس تجزیه و تحلیل‌های کمیته، دسترسی به شبکه‌های مخابراتی، بازار مجزایی نسبت به سرویس‌های استفاده کنندگان نهایی، هست. تمرکز اصلی این لایحه بر روی ارزیابی بازارهای قدرتمند و موارد سوء استفاده از بازارهای دسترسی شبکه هست. اولین قانون مطرح شده فهم قدرت در بازار هست که طبق تعریف شرکتی که کنترل امکانات اساسی شبکه را بر عهده دارد، از نظر مقررات EU دارای قدرت بوده و حتی می‌تواند از این موقعیت خود سوء استفاده کند (معاهده شماره ۸۲ پیمان EC). کمیته اعتقاد دارد زمانی اپراتوری از قدرت خود در بازار سوء استفاده می‌کند که دسترسی‌های لازم را در شبکه در اختیار دیگران قرار ندهد و یا در ارائه این سرویس‌هایش از حد تاخیر کرده و یا قیمت‌ها را بی‌دلیل بالا ببرد. در همین راستا، مسائل دیگری نیز چون اتصال و دسته بندی عناصر مورد لزوم شبکه بدون توجه کافی، ایجاد ساختار شبکه به گونه‌ای که دسترسی رقبا به شبکه مشکل باشد، تبعیض گذاشتن بین

1-OSS: Operational Support Systems

2- The European Commission' s 1998 " Access Notice"

اپراتورهای رقیب به صورتی که سایر اپراتورهای رقیب تحت فشار مالی قرار گیرند که از جمله موارد سوء استفاده در بازارهای مخابراتی هستند.

۳-۳- یارانه‌های سراسری

در برخی از بازارهای مخابراتی اپراتورهای اصلی با استفاده از موقعیتی که در بازار دارند، یارانه‌هایی را می‌دهند که به ساختار یک رقابت سالم در بازار صدمه وارد می‌کند. موضوع مورد توجه این است که اپراتور قدرتمند در بخشی از بازار می‌تواند قیمت‌ها را نسبت به سطح عادی آن بازار بالاتر برده و یا قیمت‌ها را در سطح خاصی نگه دارد، سپس با استفاده از سود حاصله از این طریق و نفوذی که در بازار دارد، به بخش دیگری از بازار خود که در سطح بالای رقابت قرار دارد، یارانه بدهد. در نتیجه، مجدداً در کل بازار یک عدم تناسب برای سایر اپراتورها ایجاد شده و اپراتور مربوطه نفوذی مضاعف بر بازار پیدا می‌کند. این مسئله باعث یارانه دهی جایگزین بین سرویس‌ها و گروهی از مشترکین می‌شود و سرویس‌هایی که رقابت بیشتری در آنها مطرح است از سایر سرویس‌ها کمک مالی دریافت می‌کنند و اغلب این کمک‌های مالی، رقابت را از مسیر درست خود خارج می‌کند. با توجه به آنکه امکان استفاده از یک چنین یارانه‌هایی برای اپراتورهای جدید وجود ندارد، لذا اپراتورهای جدید قادر نیستند قیمت‌های خود را به پای قیمت‌های پایین اپراتورهای اصلی برسانند و همین مسئله سدی بر سر راه ورود اپراتورهای جدید به بازار هست. به علاوه باعث خروج اپراتورهای جدید از بازار و یا باعث عدم گسترش و افزایش سرمایه توسط آنها می‌شود. به علت وجود الگوهای غلط انحصارطلبی و سیاست‌های یارانه دهی، سرویس‌های مخابراتی پیش از این از نظام صحیحی پیروی نمی‌کردند، در حال حاضر نیز بر سر راه نهادهای تنظیم مقررات سدها و موانعی وجود دارد که از رقابت سالم در بازار ممانعت می‌کند. در زمان انحصار طلبی، دولت با استفاده از منابع مالی سرویس‌هایی مثل سرویس‌های بین‌المللی، سرویس‌های راه دور و سرویس‌های تجاری، به سایر سرویس‌های محلی، مسکونی و روستایی یارانه می‌داد. در حال حاضر، علی‌رغم مزایا و منافع، یارانه دهی جایگزین در دوران سیاست انحصارطلبی، سیاست متعادل کردن مجدد نرخ سرویس‌ها، جای آن را گرفته. روند جدید با هدف نزدیک کردن قیمت سرویس‌های مختلف به هزینه‌های برآورد شده هست. در این روش نرخ تعادل در بازارهای رقابتی به سرمایه‌گذاری نزدیک است. البته تداوم روند فعلی به مفهوم نادیده گرفتن مشترکین کم درآمد و دور افتاده در دریافت سرویس‌ها نیست. نهادهای تنظیم مقررات، سیاست گذاران مسائل رقابتی بر این

باورند که برای دستیابی به اهداف اصلی و عمومی بازار، یارانه‌های تلویحی و مجازی باید هر چه سریعتر جای خود را به یارانه‌های واضح و صریح بدهند.

ممانعت در برابر یارانه‌های جایگزین

در اکثر کشورها، قوانین مربوط به ممانعت استفاده از یارانه‌های جایگزین و ضد رقابتی، در مقررات و قوانین و چارچوب‌های تنظیم مقررات آنها آورده شده است. بر اساس موافقت نامه سال ۱۹۹۸ WTO در مورد اصول پایه‌ای مخابرات، تمام کشورها باید چنین مقرراتی را تعریف کنند. مقاله مرجع تنظیم مقررات WTO کلیه کشورهای عضو را در مقابل ارزیابی رقابت بازار و ممانعت از ایجاد مسائل ضد رقابتی ملزم دانسته است. یارانه‌های جایگزین ضد رقابتی از جمله موارد مطروحه در مسائل ضد رقابتی است. ممانعت‌های ملی در برابر یارانه‌های جایگزین در سطوح مختلفی شامل، قوانین، تنظیم مقررات، رویکردهای تنظیم مقررات و مقررات صدور مجوز تعریف می‌شود. در اغلب موارد در متن مجوزها، ممانعت از یارانه دهی جایگزین درج می‌گردد. به عنوان مثال، دفتر هماهنگی صدور مجوز کشور ایرلند را می‌توان نام برد به طوری که در بند ۱۴ قوانین صدور مجوز این کشور ریاست دفتر صدور مجوز را، مسئول رسیدگی به شکایات صاحبان مجوز نسبت به یارانه‌های جایگزین می‌کند. در بند ۳ نیز قوانین صدور مجوز وضعیت اپراتورهای قدرتمند در بازار را معین می‌کند به طوری که بر اساس این قانون، کلیه صاحبان مجوزها باید حساسی دقیقی از وضعیت خود داشته باشند تا مسئولین مربوطه به راحتی بتوانند به ارزیابی‌های خود در مقابل یارانه‌های جایگزین ناعادلانه بپردازند. کمیته تنظیم مقررات کشور اردن نیز ممانعت‌های وسیعی در مسائل رقابتی هنگام صدور مجوز برای شرکت مخابرات اردن قرار داده است. این ممانعت‌ها به شرح ذیل هستند:

“کلیه صاحبان مجوز، چه به صورت مجزا و چه با یکدیگر نباید در مسائل ضد رقابتی درگیر شده به این مسائل دامن بزنند. و به خصوص صاحبان مجوز نباید: . . . در یارانه دهی‌های جایگزین ضد رقابتی داخل شوند. “در اکثر کشورها ممانعت‌هایی در مقررات صدور مجوز و یا در مجموعه مقرراتشان برای اپراتور اصلی ذکر شده است. البته تا زمانی که این ممانعت‌های به طور وسیع و گسترده برای اپراتور اصلی، شناسایی و ارزیابی نشوند و یا از یارانه دهی‌های جایگزین ضد رقابتی جلوگیری نگردد، این مجموعه مقررات موثر نخواهند بود. موارد مبهم و موثر در بررسی شامل: حسابداری تفکیک شده، تفکیک و جداسازی از نظر ساختاری، بررسی اسناد و مدارک هست.

حسابداری تفکیک شده

جهت مطلع شدن و ارزیابی و تشخیص وجود یارانه‌های جایگزین می‌توان از تفکیک حسابداری جهت سرویس‌های گوناگون استفاده کرد. نهادهای تنظیم مقررات، اپراتورهای اصلی را ملزم به تفکیک حسابداری جهت سرویس‌های مختلف کرده است. در بند ۸، مقررات اتصال متقابل E.U. مطالبی را در این راستا ذکر کرده است. در این ماده قانونی کلیه اعضا باید از بکارگیری حسابداری تفکیک شده توسط اپراتورهای قدرتمند شبکه مخابراتی در فعالیت‌های اتصال متقابل خود و سایر فعالیت‌های تجاری اطمینان حاصل کنند. اجرای این قانون زمانی که اپراتور اصلی هر دو سرویس نهایی و سرویس اتصال متقابل را در ارتباط با اپراتورهای جدید فراهم میکند، به صورت یک اجبار در می‌آید. علاوه بر این این تفکیک حسابداری و ثبت اطلاعات مالی باید هم برای سرویس‌های اتصال متقابل داخلی و هم سرویس‌های اتصال متقابل برای دیگران بکار گرفته شود. در جولای ۲۰۰۰، کمیته اروپایی مسئولیت جدیدی را به نهاد تنظیم مقررات کشورهای عضو در رابطه با اتصال متقابل پیشنهاد کرد، به طوریکه بنا به بند ۱۱، مقررات اتصال متقابل، نهاد تنظیم مقررات را مسئول رسیدگی به فعالیت‌های خاص مربوط به اتصال متقابل و سایر شبکه‌های دسترسی قرار داد، طبق این ماده نهاد تنظیم مقررات باید قدرت لازم را در زمینه درخواست حسابداری تفکیک شده از اپراتورها در موارد ذکر شده داشته باشد.

نهادهای تنظیم مقررات در اکثر کشورها، رویکردهای بسیاری را برای تفکیک حساب‌های مالی در نظر گرفته‌اند. این حسابرسی‌های مالی دامنه وسیعی از سرویس‌های مختلف را در بر می‌گیرند. در کانادا و ایالات متحده رویکردهای بسیار دقیقی در رابطه با این مسئله ایجاد شده است.

هدف از این حسابرسی‌های مالی تفکیک هزینه هر سرویس به صورت جداگانه برای هر اپراتور است تا ارزیابی و برآوردی از هزینه و سود مربوط به ارائه آن سرویس به دست آید. با این روند می‌توان از میزان سود سرویس‌ها مطلع می‌شویم همچنین در این راستا تشخیص سرویس‌هایی که قادر به پوشش دادن هزینه‌های خود نیستند و نیاز به یارانه از سرویس‌های پر درآمد هستند شناسایی می‌گردد. در عمل برای چنین حسابرسی لازم است اپراتورها برای کلیه سرویس‌های ارائه شده، به صورت جداگانه حسابرسی کنند. از آنجایی که در بخش مخابرات با تنوع وسیعی از سرویس‌ها مواجه هستیم، نهاد تنظیم مقررات شاید نیازی به ارزیابی هزینه‌های هر سرویس خاص به صورت جداگانه نداشته باشد و تنها با حسابرسی دقیقی از سرویس‌های مرتبط بین اپراتورها به منظور خود برسد. تمرکز اصلی نهاد تنظیم مقررات بر روی حسابرسی سرویس‌های اپراتورهای قدرتمند بازار و هزینه‌های سرویس‌هایی که رقابت بیشتری در بازار دارند هست. با این تفکیک حسابداری نهاد ناظر از میزان سود

سرویس‌های انحصاری و سرویس‌هایی که رقابت کمتری در بازار دارند مطلع می‌شوند. در ضمن، نهاد متوجه می‌شود که آیا یارانه دهی به نفع رقابت بازار، بوده است یا خیر؟ حسابداری تفکیک شده باعث شفافیت در روند بررسی هزینه‌ها و قیمت گذاری اپراتورهای اصلی می‌گردد.

تفکیک حساب‌ها: موضوع هزینه و سود

بسته به نوع بازار مخابرات هر کشوری میزان و موضوع تفکیک حسابداری تعریف و تعیین می‌گردد. به طور کلی هر چقدر رقابت در بازار بیشتر باشد، روند تفکیک حساب‌ها مشکل‌تر و پیچیده‌تر می‌گردد. در بازاری که تمام بخش‌های آن به صورتی فعال رقابتی سالم دارند، دیگر نیازی به تفکیک حسابداری مالی و نگرانی نسبت به یارانه‌های جایگزین وجود ندارد و در چنین بازاری، هیچ اپراتوری موقعیت قدرتمند خود را در بازار از دست نمی‌دهد. هم چنین در چنین بازارهایی به دلیل اینکه دیگر نیازی به دادن یارانه دهی به برخی سرویس‌ها نیست، لذا، سطح قیمت‌ها از سطح رقابتی بازار بالاتر نخواهد رفت. در جداول ۵-۱۰ و ۵-۱۱ و ۵-۱۲ به صورت خلاصه با سه طرح مختلف تفکیک حسابداری سرویس‌ها آشنا خواهید شد:

جدول ۵-۱۰: طرح تفکیک حساب‌رسی نوع A: هیچ رقابتی در سرویس‌های اصلی تلفنی وجود ندارد ولی در سرویس‌های سلولار و دارای ارزش افزوده وجود دارد (مثلا، دسترسی به اینترنت و یا سرویس‌های تجارت بین الملل)			
شرح گروه اول - سرویس‌های انحصاری		شرح گروه دوم - سرویس‌های رقابتی	
درآمد	۵۰۰۰	درآمد	۱۰۰
هزینه‌ها		هزینه‌ها	
سرویس‌های شبکه دسترسی محلی	۲۵۰۰	سرویس‌های مخابراتی سلولار	۳۰۰
شبکه سرویس‌های راه دور	۱۰۰۰	سرویس‌هایی با ارزش افزوده (شامل دسترسی به اینترنت و تجارت الکترونیکی)	۲۰۰
شبکه سرویس‌های بین المللی	۴۰۰		
مجموع هزینه‌ها	۳۹۰۰	مجموع هزینه‌ها	۵۰۰
مازاد مثبت	۱۱۰۰	کسری	(۴۰۰)

مسائل مختلفی در مورد طرح‌های دسته بندی شده مطرح است. طرح A، نشان می‌دهد که اپراتور باید از سود حاصله از سرویس‌های انحصاری در سرویس‌های رقابتی هزینه کند. در ارزیابی میزان این یارانه نیز عوامل مختلفی مطرح هست. هزینه ارائه سرویس جدید برای اپراتورها در سال‌های اولیه بالا هست. حال اگر کسری گروه دوم طرح A عمر کوتاهی داشته باشد دیگر نگران مشکلات ضد رقابتی نخواهیم بود. در صورتی که یارانه‌های جایگزین افزایش پیدا کنند (کسری درآمد داشته باشند) رقابت در سرویس‌های سلولار و یا سرویس‌هایی با ارزش افزوده برای اپراتور جدید خیلی مشکل می‌شود و ممکن است اپراتور جدید حتی از صحنه تجارت بیرون رانده شود.

جدول ۵-۱۱: طرح تفکیک حسابداری نوع B: هیچ رقابتی در سرویس‌های دسترسی محلی وجود ندارد و لی رقابت در سرویس‌های سلولار و سرویس‌های راه دور و سرویس‌های دارای ارزش افزوده وجود دارد (دسترسی به اینترنت و یا سرویس‌های تجاری بین المللی)

شرح گروه اول - سرویس‌های انحصاری		شرح گروه دوم - سرویس‌های رقابتی	
درآمد	۲۵۰۰	درآمد	۲۶۰۰
هزینه‌ها		هزینه‌ها	
سرویس‌های شبکه دسترسی محلی	۲۵۰۰	سرویس‌های مخابراتی تلفن همراه	۳۰۰
		سرویس‌هایی با ارزش افزوده (شامل دسترسی به اینترنت و تجارت الکترونیکی)	۲۰۰
		شبکه سرویس‌های با راه دور	۱۰۰۰
		شبکه سرویس‌های بین المللی	۴۰۰
مجموع هزینه‌ها	۲۵۰۰	مجموع هزینه‌ها	۱۹۰۰
مازاد / کمبود	۰	مازاد مثبت	۷۰۰

طرح B یک نوع حسابداری تفکیکی فرضی را برای اپراتوری که هزینه‌ها و درآمد دسترسی محلی خود را متعادل کرده نشان می‌دهد. در این طرح در آمد حاصله از دسترسی محلی تنها برای پوشش دادن هزینه‌های سرویس‌های محلی کفایت می‌کند. مشخص است که این اپراتور می‌تواند به سرویس‌های انحصاری خود از طریق سرویس‌های رقابتی‌اش یارانه دهد.

به طور کلی می‌توان گفت اگر سطح و درجه تفکیک سازی مالی زیاد شود، ممکن است حالتی ضد رقابتی در مسائل یارانه دهی ایجاد شود و باعث تخریب بازار شود. این مسئله در طرح نوع C نشان داده شده است.

جدول ۵-۱۲: طرح تفکیک حسابداری نوع C: (همانند فرضیات طرح B) هیچ رقابتی در سرویس‌های دسترسی محلی وجود ندارد ولی در سرویس‌های تلفن همراه و یا سرویس‌های دارای ارزش افزوده وجود دارد (دسترسی به اینترنت و یا سرویس‌های تجاری بین المللی)			
۲۶۰۰	درآمد	۱۷۰۰	درآمد حاصله از مصرف کنندگان انتهایی
		۸۰۰	درآمد دسترسی محلی حاصله از رقبا
		۲۵۰۰	مجموع سودها
	هزینه‌ها		هزینه‌ها
۳۰۰	سرویس‌های مخابراتی سلولار	۲۴۰۰	شبکه سرویس‌های دسترسی محلی
۲۰۰	سرویس‌هایی با ارزش افزوده (شامل دسترسی به اینترنت و تجارت الکترونیکی)	۱۰۰	هزینه فراهم کردن سرویس‌های دسترسی محلی به رقبا
۱۰۰۰	شبکه سرویس‌های راه دور		
۴۰۰	شبکه سرویس‌های بین المللی		
۱۹۰۰	مجموع هزینه‌ها	۲۵۰۰	مجموع هزینه‌ها
۷۰۰	مازاد مثبت	*	مازاد / کمبود

هزینه تمام شده و درآمد طرح‌های تفکیک‌های نوع B و C مشابه یکدیگر هست. با این وجود طرح C هزینه و درآمد اپراتور اصلی را برای سرویس‌های دسترسی محلی به صورت دسترسی انتهایی

و دسترسی محلی رقبا جدا کرده است. این طرح حالتی از فعالیت‌های یارانه‌دار ضد رقابتی اپراتورها را نشان می‌دهد.

درواقع اپراتور، میزان پرداختی رقبا را هشت برابر هزینه‌های انجام شده قرار می‌دهد (هزینه ۱۰۰ بوده ولی درآمد دسترسی محلی از رقبا ۸۰۰ می‌باشد). این مسئله باعث افزایش قیمت سرویس اپراتورهای رقیب می‌گردد و این اپراتورها توان رقابت با اپراتور اصلی را از دست می‌دهند. در طرح C به صورت دقیق‌تری حسابداری‌های تفکیک شده آمده است و به نظر می‌رسد یارانه‌های جایگزین بیشتری از سرویس‌های انحصاری مثل سرویس‌های دسترسی محلی به سرویس‌های رقابتی داده می‌شود.

طرح C، سایر مشکلات بالقوه‌ای را که نیاز به بررسی‌های بیشتری دارد نشان می‌دهد. بعنوان مثال ممکن است اپراتور اصلی، خودش سرویس‌های رقابتی‌اش را با قیمت پایینی نسبت به رقبایش به بازار ارائه دهد.

با مقایسه‌ای میان این سه طرح، لزوم طراحی سیستم حسابداری مالی تفکیکی و در نظر داشتن مسائلی همچون یارانه دهی جایگزین در مسئله رقابت حسابداری سرویس‌ها با توجه به شرایط بازار لازم به نظر می‌رسد.

تفکیک حسابداری مالی سرویس‌ها: موضوع تخصیص هزینه‌ها

در عمل ممکن است که هزینه‌های مربوط به اپراتورهای مخابرات را از هم جدا کنیم. در برخی کشورهایی که رقابت بالایی در بازار مطرح بوده و مدیران و مسئولین امور با دقت کافی مراکز سود دهی بازار و سایر منابع مالی بازار را تحت نظر دارند، روند تفکیک حسابداری سرویس‌ها نیز گسترش و توسعه یافته است. البته باید گفت که این مسئله در مورد اپراتور اصلی مخابرات به شکل کامل و دقیق مصداق ندارد.

در سیاست انحصار طلبی، شناسایی و تفکیک هزینه‌های مربوط به سرویس‌های مختلف مورد لزوم نیست. در این سیستم‌ها مدیران و مسئولین نهادهای تنظیم مقررات مخابرات، بیشتر روی سود کلی متمرکز می‌شوند تا سودآوری هر سیستم به صورت جداگانه. در این وضعیت اگر سرویسی ضرر بدهد، این ضرر با سود سایر سرویس‌ها پوشش داده خواهد شد و دیگر نیازی به ریز شدن در هزینه‌ها دیده نمی‌شود.

علت برخی از مسائل و مشکلات مربوط به تفکیک حساب‌های مالی، مربوط به ساختار و طبیعت هزینه سرویس‌های مخابراتی است. به طوری که می‌توان بسیاری از هزینه‌های فعالیت اپراتوری را که چندین سرویس را ارائه می‌دهد، در یک مقوله عمومی و اشتراکی دید.

تخصیص هزینه‌های عمومی و اشتراکی به یک سرویس کار مشکلی است. بر این اساس چنین هزینه‌هایی اغلب به چند سرویس تخصیص داده می‌شود، یا بین چند سرویس توزیع می‌گردد. روش‌های مختلفی برای تخصیص چنین هزینه‌هایی موجود هست که به روش اتخاذ شده از طرف اپراتورها بستگی دارد.

با توجه به طبیعت و ساختار تخصیص هزینه‌ها، اپراتورهای اصلی این شانس را دارند که به سرویس‌هایی که رقابت کمتری در آنها وجود دارد هزینه‌های بیشتری اختصاص دهند. این جابجایی هزینه، به ظاهر چنین نشان می‌دهد که سرویس‌هایی که رقابت بیشتری بین آنها مطرح است، با هزینه کمتر و سود بیشتری در اختیار بازار قرار می‌گیرند. به عنوان مثال یک اپراتور ممکن است در تفکیک هزینه‌ها ۹۵٪ هزینه پرسنل اداری خود را به سرویس‌های پایه تلفنی اختصاص دهد به دلیل این که ۹۵٪ سود اپراتور نیز از طریق این سرویس‌ها تامین می‌گردد. اما در عمل، بالغ بر ۳۰٪ زمان کارکنان و پرسنل، صرف رقابت با اپراتورهای جدید در سرویس‌هایی با ارزش افزوده، سرویس‌های اینترنت و تجارت الکترونیک و سرویس‌های دیگری که تنها ۵٪ سود اپراتورها را به خود اختصاص می‌دهند می‌شود.

این روش تفکیک هزینه‌ها، ظاهراً اپراتور اصلی سرویس‌های رقابتی خود را با هزینه پایین به بازار عرضه می‌کند و می‌تواند نهاد تنظیم مقررات را نیز قانع کند که این قیمت‌ها، زیر هزینه‌های صورت گرفته نیست و از سود حاصله از سرویس‌های دیگر یارانه‌ای را نیز برای آنها در نظر نگرفته است.

برای تفکیک کردن هزینه‌ها و حساب‌های مالی، راه حل ساده و آسانی در دست نیست و در صورت بروز هر گونه مشکلی در یارانه‌های جایگزین ضد رقابتی، نهاد تنظیم مقررات خود باید آستین بالا بزند و ساختار مناسبی برای هزینه‌های اپراتور اصلی ترسیم نماید. در این میان نهاد تنظیم مقررات می‌تواند از کمک و همفکری مسئولین مجرب مخابرات و مشاورین اقتصادی کمک بگیرد.

گاهی اوقات می‌توان از محک‌های بین المللی نیز کمک گرفت. بعنوان مثال دو نوع سرویس

مثل:

۱- سرویس مکالمه محلی که توسط اپراتور اصلی تامین می گردد.

۲- سرویس های تلفن سلولار برای مشترکین انتهایی را که رقابت در هر دوی این سرویس ها وجود دارد، را در نظر بگیرید. با کمک یک مطالعه اجمالی و آگاهی از معیار بازار متوجه می شویم که اپراتور اصلی حتی بیشتر از دو برابر هزینه سرویس مکالمه محلی برای آن هزینه می کند ولی هنگام ارائه سرویس از نوع تلفن همراه، تنها معادل نصف این هزینه را مطالبه می کند. در چنین شرایطی، نهاد تنظیم مقررات باید نظارت بیشتری بر هزینه ها و قیمت های اپراتور اصلی داشته باشد تا بتواند از فعالیت های یارانه دهی جایگزین ضد رقابتی در صورت بروز جلوگیری کند.

تفکیک حساب ها و حسابرسی مالی، هم برای نهاد تنظیم مقررات و هم برای اپراتور ایجاد چالش می کند. البته راه های ساده تر و معیارهای راحت تری نیز برای شناسایی و ارزیابی یارانه های جایگزین در بازار مخابرات، موجود هست ولی در هر حال از هر سیستم و روشی هم که استفاده شود، نهایتاً باید اذعان کرد که تفکیک حساب ها و حسابرسی مالی یکی از ابزارهای مهم و با ارزش نهاد تنظیم مقررات است.

روند تفکیک حساب ها و حسابرسی مالی نیز با موانع و مشکلاتی همراه است. در این روند باید وضعیت تخصیص هزینه ها مشخص شود و نیاز به منابع عظیمی دارد. نهاد تنظیم مقررات کشورکانادا در دهه اخیر بیشترین وقت خود را صرف پیش بردن فاز سوم پروژه تفکیک حساب ها کرد. با توجه به این موارد نباید تنها وسیله شناسایی و ممانعت از یارانه دهی جایگزین ضد رقابتی را تفکیک حساب ها و حسابرسی دقیق دانست. در کشورهایی که منابع محدود است، بهتر است از سیستم محک زنی و تفکیک حساب ها به صورت کلی و در سطوح بالا استفاده شود.

تفکیک ساختاری و روند محروم سازی

نهاد تنظیم مقررات و نهادهای تنظیم رقابت مخابراتی دو روند به نام های تفکیک ساختاری و روند محروم سازی را در شرایط وجود یارانه دهی جایگزین و ضد رقابتی در پیش گرفته اند. این دو سیستم تنها زمانی که فعالیت های جدی ضد رقابتی از جمله یارانه دهی های عمومی ضد رقابتی، قیمت گذاری ناعادلانه، استفاده ضد رقابتی از اطلاعات و دانش موجود و رفتارهای تبعیض آمیز در بازار مشاهده گردد، مورد استفاده قرار می گیرند.

برای مثال، فعالیت‌های تجاری سرویس تلفن همراه می‌تواند توسط یک شرکت مستقل و جدا از سرویس تلفن خطوط ثابت انجام شود. البته ممکن است سهامداران هر دو تامین کننده سرویس یکی باشند ولی این کار ما را مطمئن می‌سازد که اپراتور اصلی در سیستم سلولار برای رقبای خود تبعیض ناعادلانه قائل نمی‌شود. برای حصول اطمینان از این موضوع، اپراتورهای ارائه دهنده سرویس‌های تلفن همراه همان طوری که قبلاً صحبت شد لازم است قوانین و مقرراتی در مورد میزان هزینه ارتباط متقابل تدوین کنند. به عنوان مثال خدمات ISPها و انواع سرویس‌های موبایل از جمله سرویس‌هایی هستند که در بخش مخابرات اغلب می‌توان آنها را به این شکل تفکیک کرد.

زمانی که روند تفکیک ساختارها در دستور کار نهاد تنظیم مقررات قرار می‌گیرد، شرکت‌های تفکیک شده از یک شرکت بزرگ در کنار یکدیگر و در کنار رقبای خود به فعالیت خواهند پرداخت. این شرکت‌های باید کلیه امور خود از جمله حسابرسی‌ها، مدیریت، دفاتر کاری، تسهیلات و ... را از یکدیگر جدا سازند.

در رابطه با تفکیک سازی، نهاد تنظیم مقررات درجات و شرایط جداسازی را مشخص می‌کند. گسترش و توسعه نامناسب این روند خود چالش‌هایی را به همراه خواهد داشت. در این راستا نهاد باید دو هدف اصلی را در مد نظر داشته باشد: ۱- میزان تفکیک و جداسازی اپراتور بزرگ به حدی باشد که از یارانه‌های جایگزین و ضد رقابتی، ساخت و پاخت‌ها و از سایر فعالیت‌های ضد رقابتی جلوگیری شود. ۲- موارد نا کار آمد و نامناسبی را که در اثر این تفکیک سازی ممکن است ایجاد شود به حداقل برساند.

ممکن است دو شرکت تفکیک شده که تنها از نظر اداری فعالیت‌های مشترکی مثل مسائل اداری، حسابرسی‌ها و ... دارند، پتانسیلی برای رفتارهای ضد رقابتی و یارانه دهی پنهانی پیدا کنند و ممکن است به منافعی دست یابند که در صورت تفکیک کامل آنها این منافع صدمه ببیند. در این راستا باید دو شرکت حتی از نظر مکان اداری و محل استقرار مدیرانشان از هم تفکیک شوند، چون ممکن است دو مسئول با هم تبانی کنند و از فرصت‌های خود در بازار سوء استفاده نمایند. در اصل تفکیک ساختاری دو شرکت با جداسازی واقعی دو شرکت از جمله در مدیریت، مسائل بنیادی و اساسی، اطلاعات و دانش فنی، حسابرسی‌ها و سایر فعالیت‌های دیگر همراه هست. در غیر این صورت تفکیک ساختاری دروغین و ظاهری هست.

اولین سؤالی که قبل از هر چیز به ذهن می‌رسد این نیست که آیا باید تفکیک ساختاری صورت گیرد یا خیر، در جواب این سؤال باید دید آیا مزایای این روند بر معایب سنگینی میکند یا خیر؟ یکی از معایب تفکیک سازی ساختاری، هزینه‌های اضافی برای ایجاد و تاسیس شرکت‌های جداگانه و حواس پرتی‌های ایجاد شده برای مشترکین و پرسنل شرکت‌ها پس از تفکیک هست. علی رقم تمام این موارد، تفکیک سازی ساختاری ممکن است تنها راه مطمئن قابت سالم در بازار باشد.

شرکت‌هایی که از هم تفکیک شده‌اند می‌توانند تحت مالکیت مشترکی فعالیت کنند. روند محروم سازی به این شکل است که یک اپراتوری مثل اپراتور اصلی از طریق یک شرکت مجزا، در مسائل خاصی مثل فروش سرویس برای برخی و یا همه اپراتورها محرومیت ایجاد می‌کند.

برخی از اپراتورها از روند محروم سازی حمایت می‌کنند. آنها اعتقاد دارند در صورتی که اختیار امور در دست یک شرکت مجزا باشد که با نظر سهامداران مجزای خود اداره می‌شود، این بهتر از آن است که تنها یک بازوی اجرایی و یا یک شرکت مادر (مثلا اپراتور اصلی) در صحنه حضور داشته باشد. در صورت فقدان روند محروم سازی، نهاد تنظیم مقررات با حجم بالایی از فعالیت‌های مرتبط با شناسایی و رسیدگی به مسائل ضد رقابتی مربوط به این شرکت‌های وابسته مواجه خواهد بود. ولی هنگامی که در بازار شرکت‌های مجزایی وجود دارند، مدیریت این شرکت‌ها باید طبق نظر سهامداران خود عمل کنند. شاید بهتر است بگوییم این شرکت‌ها توسط یک بازوی قوی اداره می‌شوند.

تفکیک ساختاری: اعلامیه ریاست بخش رسانه‌های اتحادیه اروپا

مثال مناسب، اعلامیه تفکیک ساختاری مربوط به مالکیت کامل است که توسط اتحادیه اروپا در سال ۱۹۹۹ ارائه شد. در این اعلامیه، فعالیت‌های تلویزیونی از طریق کابل باید به شرکت‌های مستقل دیگر داده می‌شود. اتحادیه اروپا در راستای جدا سازی خطوط شبکه کابلی تلویزیونی از شبکه‌های مخابراتی با مشکلات بسیاری رو برو بوده است.

در اعلامیه آمده است که در حال حاضر در مورد مسئله تفکیک ساختارها در حداقل ارزیابی‌های ممکنه قرار دارد و در آینده برنامه‌های وسیع‌تری در راستای ارزیابی موارد مربوط به روند محروم سازی در پیش خواهد گرفت.

مدل محروم سازی شرکت AT & T

معروف‌ترین مثال محروم سازی مخابرات در سال ۱۹۸۴ مربوط به جداسازی AT&T از شرکت‌های بهره‌برداری منطقه‌ای بل^۱ (RBOC) امریکا هست به طوری که هم از نظر ساختاری و هم از نظر مالکیت از هم جدا شدند و کلیه فعالیت‌های سرویس‌های بین‌المللی و سرویس‌های راه دور آنها از سرویس‌های محلی تفکیک گردید. این روند محروم سازی با موفقیت بسیاری همراه بوده است.

با این روش کلیه اپراتورهای ارائه دهنده سرویس‌های راه دور امکان دسترسی مخابرات محلی را از طریق RBOC به صورت یکسان پیدا کردند. بنابراین تمام رقبای سرویس‌های راه دور از طریق مشابهی همانند RBOC بدون هیچ گونه تبعیضی به سرویس‌های مخابراتی دسترسی یافتند. چنین روند محروم سازی با توجه تمرکز سرویس‌ها در بازار، از بروز یارانه‌های عمومی ضد رقابتی بین اپراتورهای اصلی و اپراتورهای محلی به مقدار زیادی می‌کاهد.

باید گفت که در کشورهایی مثل امریکا که بازار هایشان تحت قدرت بوسیله اپراتورهای بزرگ اداره می‌شوند، بیشتر از روند محروم سازی به عنوان یک راه علاج و چاره استفاده می‌شود.

البته ممکن است این دیدگاه تغییر کند. اتحادیه اروپا در مورد روند محروم سازی برخی از شرکت‌ها، از ریاست بخش مخابرات اتحادیه خواست تا در این امر تجدید نظر کند. با توجه و تمرکز به این روند در سراسر دنیا، شاهد روند سریع‌تر خصوصی سازی و آزاد سازی مخابرات خواهیم بود و نظر به تغییرات بازار و مسائل مالی و اقتصادی آن، این روند نیز مزایا و معایبی خواهد داشت. برای مثال بهتر است تجارت الکترونیکی، GSM و مخابرات سیار، بر اساس یک مبنای منفک و جداگانه فعالیت داشته باشند تا این که بخش‌هایی از یک اپراتور ارائه دهنده سرویس‌های متنوع باشند. در نهایت در کشورهایی که محدودیت رقابت وجود دارد استفاده از روش محروم سازی در جهت ایجاد اپراتورهای قوی در شرایط بحرانی در راستای ارائه سرویس‌های مخابراتی مطلوب برای مشترکین هست.

۳-۴- فشارهای اجباری قیمت گذاری عمودی

یکی از رفتارهای ضد رقابتی اپراتورهای اصلی استفاده از روند قیمت گذاری عمودی است. در این روند اپراتور اصلی سرویس‌هایی را در دو یا چند بازار عمودی که اغلب به نام بازارهای با جریان بالا رونده و بازارهای با جریان پایین رونده شناخته می‌شوند، ارائه می‌دهد. مثلاً در بازار تولید و فروش نفت، اغلب به جای اصطلاحات بالا رونده و پایین رونده، اصطلاحات عمده فروشی و خرده فروشی را بکار می‌رود.

فشارهای قیمت گذاری عمودی، زمانی رخ می‌دهد که یک اپراتور قدرتمند بازار، سرویس‌های خاص و ورودی‌های اصلی بازار را که سایر اپراتورهای رقیب و اپراتورهای خرده فروش از آنها استفاده می‌کنند، در اختیار داشته باشد.

به عنوان مثال اپراتورهای اصلی اغلب سرویس‌های سوئیچینگ و سرویس‌های دسترسی محلی را در اختیار دارند. اپراتوری که چنین امکاناتی را در اختیار دارد به عنوان عمده فروش به شمار می‌آید ولی از این امکانات جهت ارائه سرویس‌های خرده فروشی در بازار مثل دسترسی به اینترنت استفاده می‌کند. در ارائه چنین سرویس‌هایی عموماً در بازار رقابت وجود دارد. به عبارت دیگر: اپراتور اصلی و سایر اپراتورهای رقیب در سرویس‌های خرده فروشی مثل دسترسی به اینترنت با هم رقابت دارند.

در شرایط فشار مالی، معمولاً اپراتور اصلی قیمت سرویس‌های عمده فروشی خود را (که بیشتر اپراتورهای رقیب استفاده می‌کنند) بالا می‌برد که این کار، خود به ضرر اپراتورهای رقیب است، به علاوه قیمت سرویس‌های خرده فروشی خود را (مثلاً دسترسی به اینترنت) ثابت نگاه می‌دارد. چنین روندی باعث می‌شود منافع و درآمد کلی اپراتورهای رقیب کاهش یابد. در صورتی که اپراتور اصلی هزینه سرویس‌های خرده فروشی خود را (مثلاً دسترسی به اینترنت) در چنین شرایطی کاهش دهد این فشار برای اپراتورهای رقیب مضاعف می‌گردد.

پس همان طور که دیدیم اپراتور اصلی می‌تواند با بالا بردن قیمت سرویس‌های عمده فروشی خود و همزمان، پایین آوردن قیمت سرویس‌های خرده فروشی خود رقابتی خود را تحت فشار بگذارد. جدول ۵-۱۳ مثالی از فشارهای قیمت گذاری رقبا با استفاده از قیمت گذاری عمودی را نشان می‌دهد.

جدول ۵-۱۳: مثالی از فشارهای اجباری قیمت گذاری عمودی	
۹۰ واحد	هزینه تسهیلاتی مثل حلقه اختصاصی برای اپراتور اصلی در ابتداء
۱۲۰ واحد	قیمت تعیین شده رقابتی توسط اپراتور اصلی برای حلقه
۲۰ واحد	هزینه فراهم سازی سرویس های خرده فروشی برای مصرف کنندگان انتهایی مسیر (مثلا سرویس های اختصاص داده شده برای دسترسی به اینترنت) به علاوه هزینه حلقه (مثلا هزینه بازاریابی و صدور صورتحساب)
۱۳۰ واحد	قیمت تعیین شده از طرف اپراتور اصلی برای سرویس های دسترسی اختصاص داده شده برای مصرف کنندگان انتهایی مسیر

با توجه به این مثال متوجه می شویم که برای رقبا هیچ حد و حاشیه ای در نظر گرفته نشده است. اپراتور رقیب مجبور است سرویس های عمده فروشی را با قیمتی بالا (۱۲۰ واحد) خریداری نماید و تصور کنید که این اپراتور به دلایلی قبل از سرویس دهی به مشترکین خود مبلغی حدود ۲۰ واحد را هم برای سایر هزینه های جاری، خرج کند، با توجه به هزینه پرداخت شده برای سرویس های عمده فروشی، این اپراتور باید حداقل سرویس را با قیمت ۱۴۰ واحد در اختیار مشترکین قرار دهد و می بینیم که اپراتور اصلی همان سرویس را با مبلغی معادل ۱۳۰ واحد در اختیار مشترکین قرار می دهد که با توجه به این شرایط اپراتورهای رقیب دیگر توان رقابت با اپراتور اصلی را ندارند.

الزامات مربوط به هزینه سرویس های عمده فروشی

نهاد تنظیم مقررات به منظور جلوگیری از روش هایی که ایجاد فشار در بازار می کند، مقرراتی را برای عمده فروشان تعریف می کند. (جدول ۵-۱۴)

کار قیمت گذاری سرویس های عمده فروشی توسط نهاد تنظیم مقررات و بازارهای تنظیم رقابت، در مقایسه با تفکیک حساب ها و یا تخصیص هزینه، کاری به تقریب ساده تر است. با مشاهده مثال جدول ۵-۱۵ می بینیم که هزینه مربوط به سرویس های اصلی فرقی نمی کند که ۹۰ واحد باشد یا ۱۲۰ واحد یا هر رقم دیگری، مسئله مهم این است که الزامات قیمت گذاری سرویس های عمده فروشی توسط اپراتورهای اصلی در بازار رعایت گردد.

جدول ۵-۱۴: اصول اصلی برای قیمت گذاری سرویس‌های عمده فروشی

شرایط کاربرد:

- ۱- این اصول در قبال اپراتورهای انحصاری و قدرتمند فراهم آوردن سرویس‌های عمده فروشی اعمال می‌شود.
 - ۲- هنگامی که در ارائه سرویس‌ها به صورت خرده فروشی همانند ارائه سرویس‌ها به صورت عمده فروشی مشکلاتی ایجاد شود و رقابت وجود داشته باشد، اصول مطرح شده همانند تنظیم قیمت در ارائه سرویس‌های عمده در رابطه با ارائه سرویس‌های خرده فروشی اعمال خواهد شد.
- قوانین اصلی:
- اپراتور اصلی باید شواهدی دال بر اینکه قیمت‌های خرده فروشی‌اش مجموع هزینه‌های ذیل هست، در اختیار نهاد تنظیم مقررات قرار دهد:
- الف - هزینه‌ای که اپراتورهای رقیب به اپراتور اصلی برای سرویس‌های عمده فروشی پرداخت می‌کنند (البته باید ثابت شود که اپراتور اصلی واقعا متحمل چنین هزینه‌هایی شده است یا خیر) به علاوه
- ب - سایر هزینه‌های جاری که اپراتور اصلی برای در اختیار گذاشتن سرویس‌های عمده فروشی متحمل می‌گردد، مثلا بازاریابی، صدور صورت حساب‌ها و سایر هزینه‌های مرتبط

یک مثال از کشور کانادا

در اثر شکایات رسیده از طرف اپراتورهای مختلف که با هم رقابت دارند در کشور کانادا، نهاد تنظیم مقررات این کشور^۱ (CRTC) الزاماتی برای موارد مربوط به هزینه‌های سرویس‌های عمده فروشی با توجه به شرایط خاص بازار در نظر گرفت. در آن بازار، نهاد تنظیم مقررات کشور کانادا، یک برنامه سرویس دهی به عموم به شکل استفاده از یارانه برای کسری بودجه و موارد مربوط به یارانه دهی اپراتورهای قدرتمند در مناطق پر هزینه را در نظر گرفت.

تمام اپراتورها اعم از اپراتورهای قدیمی و جدید باید در شرایط خاص در روند پرداخت یارانه مشارکت کنند. اپراتورهای اصلی هزینه‌های بسیاری را از طریق این همکاری و مشارکت متقبل می‌شوند. بر اساس نظر نهاد تنظیم مقررات کانادا، اپراتورهای اصلی ملزم به پرداخت هزینه سرویس‌های دسترسی محلی نیستند و این امر پتانسیلی برای فشارهای مالی عمودی ایجاد می‌کند.

1-CRTC : Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission

۳-۵- قیمت گذاری ناعادلانه

در صورت به کارگیری این روش، قیمت سرویس‌ها به قدری پایین در نظر گرفته می‌شود که بازار انحصاری شده و رقبا از میدان خارج می‌شوند. بحث‌های زیادی در مورد دلایل و علل بروز چنین روندی در بازار وجود دارد. علی‌رغم تفاوت‌های بسیار مقررات رقابت در کشورهای مختلف، اما همیشه امکان مواجه شدن با قیمت گذاری ناعادلانه وجود دارد (جدول ۵-۱۵)

جدول ۵-۱۵: قیمت گذاری ناعادلانه چیست؟

- به طور کلی عوامل ذیل در بروز قیمت گذاری ناعادلانه دخیل هستند:
- اپراتور مربوطه باید قدرتی در بازار داشته باشد (قدرتی که بتواند قیمت‌ها را به صورت افقی بالا ببرد)
- این اپراتور باید سرویس‌هایی را زیر قیمت استاندارد هزینه کند. البته این استاندارد در کشورهای مختلف متفاوت است. با توجه به قوانین رقابت این قیمت باید زیر قیمت میانگین کل هزینه‌ها و یا نزدیک یا زیر میانگین هزینه‌های متغیر باشد.
- شواهد کافی برای یک سیاست قیمت گذاری عادلانه باید وجود داشته باشد و به برش‌های سطحی و پراکنده قیمت‌ها نباید اکتفا کرد.
- اپراتوری که قیمت‌های ناعادلانه را برای خارج کردن رقبا مطرح کرده است، معمولاً انتظار دارد پس از حذف رقبا ضرر خود را جبران کند.

مقررات رقابت ملی در اکثر کشورها مانع از قیمت گذاری ناعادلانه می‌شود. البته ممکن است این ممانعت‌ها توسط نهاد تنظیم مقررات مخابرات و یا سایر سیاست‌گذاران مخابراتی صورت گیرد. به هر حال لازم است نهاد تنظیم مقررات ابزارهایی را برای رسیدگی و متوقف ساختن این نوع قیمت گذاری‌ها و اصلاح آنها و تنظیم جریمه مناسب در اختیار داشته باشد.

در جهت جلوگیری از قیمت گذاری ناعادلانه توسط بعضی از اپراتورها، روش‌های متفاوتی وجود دارد. از جمله، ممکن است از اپراتورهای خاطی جریمه‌ای دریافت شود و یا این که اپراتور خاطی خسارات اپراتورهای متضرر را جبران کند و یا این که این دو روند همزمان با هم صورت گیرد. روند دیگری که نهاد تنظیم مقررات در مقابل این گونه قیمت گذاری‌های ناعادلانه در پیش گرفته است، استفاده از ابزارهای تنظیم مقررات قیمت گذاری در بازار است.

در صنعت مخابرات اثبات قیمت گذاری ناعادلانه کار ساده‌ای نیست. همان طوری که قبلاً نیز گفته شد، در صنعت مخابرات جداسازی و تفکیک هزینه‌ها در مورد برخی از سرویس‌ها کار ساده‌ای نیست و در بسیاری از قیمت گذاری‌های مخابراتی برای شناسایی این مسئله از هزینه‌های مربوط به میانگین هزینه‌های متغیر و ¹LRIC استفاده می‌شود.

۳-۶- سوء استفاده از اطلاعات

اپراتورهای اصلی سرویس‌های تلفن محلی و یا سایر سرویس‌های انحصاری دیگر اطلاعات ارزشمندی در مورد اپراتورهای رقیب خود که با آنها در ارتباط متقابل هستند، در اختیار دارند. مثلاً، اپراتور رقیب برای اینکه سرویس اینترنت را در اختیار یک مشترک تجاری خود قرار دهد به مدارات دسترسی محلی نیازمند است که در اختیار اپراتور اصلی است.

در چنین حالتی اپراتور اصلی نباید امکان سوء استفاده از اطلاعات اپراتور رقیب را داشته باشد. برای مثال، روش کاری اپراتور اصلی نباید بدین صورت باشد که دیدگاه‌های مشترکین را تغییر داده و با استفاده از اطلاعاتی که در دست دارد کاری کند مشترکین از ادامه فعالیت با اپراتورهای دیگر امتناع کنند و یا برای تامین سرویس‌های خود به اپراتور اصلی رو بیاورند.

اکثر اطلاعاتی را که اپراتورهای اصلی در مورد سایر اپراتورها دریافت می‌کنند و از این اطلاعات سوء استفاده می‌نمایند، هنگامیکه دو طرف در ارتباط متقابل هستند گردآوری می‌شود.

۳-۷- محدود کردن مشترکین

اپراتورهای شبکه مخابرات ممکن است طی توافقاتی که با مشترکین خود به امضا می‌رسانند، ترتیبی اتخاذ کنند که این مشترکین دیگر نتوانند برای دریافت تسهیلات و سرویس‌های مورد نیاز خود به سایر اپراتورها روی آورند و یا این که انجام این کار با زیان و مشکلات عدیده‌ای همراه باشد. به عنوان مثال، بستن قراردادهای بلند مدت، ارائه تخفیف ویژه برای قراردادهای انحصاری و خاص و یا

ارائه سرویس‌هایی که با یک تکنولوژی خاص و یا سخت افزار خاصی عمل می‌کند تا مشترکین مجبور شوند برای دریافت سرویس به همان اپراتور قبلی مراجعه کنند.

البته نباید گفت که تمام این توافقات قید و بند دار ضد رقابتی هستند و در اکثر آنها تضمینی برای دخالت نهاد تنظیم مقررات وجود ندارد. با این وجود مواقعی وجود دارد که اپراتور قدرتمند بازار مشترکین را به منظور یک فعالیت ضد رقابتی در قید و بند خود قرار می‌دهد که شایسته است در چنین شرایطی نهاد تنظیم مقررات این موضوع را مورد بررسی قرار دهد. در کل اپراتورهای قدرتمند با به قید و بند کشیدن مشترکین خود و بستن توافقات انحصاری به رقابت سالم بازار صدمه وارد می‌کنند.

آنچه مسلم است این است که، حتی در صورت عدم موافقت مشترکین برای بستن قراردادهای طولانی مدت، اپراتور اصلی نباید از ارائه سرویس‌های انحصاری به مشترکین خودداری کند.

البته راه‌های دیگری نیز برای محدود کردن مشترکین، بوسیله اپراتورهای قدرتمند بازار وجود دارد که به میزان رقابت بازار بستگی دارد. هر چقدر اپراتور مخابراتی قدرتمندتر باشد و توافقاتی که به امضا می‌رساند بیشتر به بازار صدمه بزند، نهاد تنظیم مقررات و نهاد تنظیم رقابت باید محکم‌تر برخورد کند. باید گفت نهاد تنظیم مقررات و نهاد تنظیم رقابت، باید با دقت و هوشیاری بیشتری این توافقات را مد نظر داشته باشند.

۳-۸- فروش‌های با قید و بند و ارائه مجموعه سرویس‌ها

فروش با قید و بند فروش، محصول و یا سرویسی است که خریدار، محصول و یا سرویس دیگری را هم باید همراه تقاضای اصلی‌اش خریداری کند. منظور از مجموعه سرویس‌ها این است که مجموعه‌ای از محصولات و یا سرویس‌های چند گانه (اجزاء سرویس‌ها و یا محصولات چند گانه) به صورت مجتمع و با هم در اختیار خریدار قرار گیرد و به وی تحمیل شود.

البته باید گفت فروش‌های با قید و بند و یا فروش مجموعه سرویس‌ها همیشه در جهت سوء استفاده گرایانه و ضد رقابتی نیست. مثلاً ممکن است دو سرویس و یا دو محصول به دلایل ایمنی و یا وابستگی‌های فنی با هم در یک مجموعه قرار گیرند. گاهی نیز ممکن است بر اساس تقاضای مشترکین برای داشتن چند سرویس با هم چنین خدماتی از سوی اپراتورها در اختیار مشترکین قرار گیرد.

جنبه‌های ضد رقابتی

ممکن است فروش‌های با قید و بند، اثرات بدی برای مشترکین و رقبا ایجاد کند و از این طریق توسط اپراتور قدرتمند بازار سوء استفاده‌هایی صورت گیرد. به عنوان مثال، ممکن است محصول و یا سرویسی که رقابت بالایی در بازار دارد، با محصول و یا سرویس دیگری که در بازارهایی با رقابت کم و به صورت انحصاری قرار دارد در یک مجموعه و در کنار هم قرار گیرند. در چنین حالتی محصول اول، قیمت بالا و محصول دوم، قیمتی پایین پیدا می‌کند و سود و منفعت خوبی هم در نظر گرفته می‌شود. گاهی، اپراتورها همراه قرارداد فروش سرویس‌های خود قرارداد سرویس نگهداری سرویس مربوطه را نیز با مشترک می‌بندند البته این حالت اغلب در بازارهای سرویس‌هایی با رقابت بالا رخ می‌دهد. در صنعت مخابرات ارائه مجموعه سرویس‌ها با استقبال خوبی همراه هست. مثلاً، در کشور کانادا، مجموعه سرویس‌های تلفن بی‌سیم، سرویس دسترسی به اینترنت و سرویس‌های کابلی تلویزیون با قیمتی ۱۰٪ کمتر از قیمت فروش تکی ارائه می‌شود. این روند گاهی برای مشترکین هم مناسب‌تر است، به طوری که مشترک مجبور به پرداخت تعداد زیادی از انواع قبض‌های مختلف نیست. با تمام این تفاسیر نهاد تنظیم مقررات وظیفه رسیدگی به مسائل مختلف از جمله ممانعت از ایجاد رفتارهای ضد رقابتی در ارائه مجموعه سرویس‌ها را به عهده دارد.

مداخلات نهاد تنظیم مقررات

مداخلات نهاد تنظیم مقررات در مورد مجموعه سرویس‌ها بسیار محدود است. البته امکان ارائه سرویس‌ها به صورت مجموعه، توسط اپراتور اصلی ممکن است در اختیار سایر رقبا نباشد. اپراتوری قدرتمند و یا انحصارطلبی وقتی حالت جدی به خود می‌گیرد که سرویس‌هایی انحصاری مثل سرویس تلفن محلی در مجموعه قرار گیرد. با توجه به اینکه برخی از سرویس‌های مورد نیاز سایر اپراتورها، از طریق اپراتور اصلی تامین می‌شود در این صورت اپراتورهای استفاده کننده از این سرویس‌ها، رقیب اپراتور اصلی هستند. در چنین شرایطی حضور نهاد تنظیم مقررات الزامی است زیرا اپراتور اصلی هم سرویس‌های خرده فروشی را ارائه می‌دهد و هم سرویس‌های عمده فروشی، ولی اپراتورهای رقیب تنها سرویس‌های خرده فروشی را در اختیار دارند. گاهی نیز ممکن است اپراتور اصلی سرویس‌های عمده فروشی و سرویس‌های اصلی خود را به صورت مجموعه سرویس‌ها و با شرایط خاصی در اختیار اپراتورهای رقیب قرار دهد، در چنین شرایطی علاوه بر سرویس‌های اصلی سایر سرویس‌ها نیز

در اختیار اپراتور رقیب قرار می‌گیرد و این کار رقابت سالم بازار را بر هم زده و باعث سود و منفعت بیشتر اپراتور اصلی می‌گردد.

وضعیت سرویس‌های تفکیک شده

لازم است نهاد تنظیم مقررات به منظور جلوگیری از رفتارهای ضد رقابتی ناشی از ارائه مجموعه سرویس‌های خرده فروشی، مقرراتی را تنظیم نمایند و در شرایط بسیار بحرانی و حاد، نهاد به طور کلی با این قضیه برخورد کرده و از ارائه چنین سرویس‌هایی کلاً جلوگیری کند (البته روش‌های دیگری نیز وجود دارد). حتی زمانی که سرویس‌های انحصاری و یا سرویس‌های اصلی با سایر سرویس‌ها در یک مجموعه قرار گیرند نیز باید تدابیری برای ارتباط بین اپراتور اصلی و اپراتورهای جدید اتخاذ شود. در چنین شرایطی نهاد می‌تواند الزاماتی مثل حراج و فروش مجدد را برای اپراتور به صورت الزام در آورد. تنها در صورتی که اپراتور قدرتمند، سرویس‌های انحصاری را در دسترس رقبا قرار دهد و آنها نیز بتوانند به شکلی معقول این سرویس‌ها را به صورت بخشی از مجموعه سرویس‌های رقابتی تجدید فروش کنند، آنگاه اپراتور قدرتمند بازار اجازه دارد سرویس‌های انحصاری را به عنوان بخشی از سرویس‌های تفکیک شده در اختیار مشترکین قرار دهد. در چنین شرایطی ضوابط مربوط به تنظیم مقررات می‌تواند در چارچوب‌های نهاد تنظیم مقررات تعریف شود. باید گفت با تعریف این مقررات، از ارائه مجموعه سرویس‌هایی که علیه رقابت بازار هستند ممانعت به عمل می‌آید. این مقررات و شرایط شامل صدور مجوز یا سایر راهکارهای خاص و جهت‌گیری‌های نهاد تنظیم مقررات در ارتباط با این مسئله هست.

۳-۹- سایر سوء استفاده‌های اپراتورهای قدرتمند

در بخش ۳ گفتیم که سوء استفاده‌های اپراتورها از موقعیت قدرتمند خود در بازار به دو عامل بستگی دارد:

۱ - داشتن یک بازار قدرتمند ۲ رفتارهای ضد رقابتی اپراتورهای قدرتمند.

باید گفت سوء استفاده از قدرت انواع و اقسام مختلفی دارد. نهاد تنظیم مقررات و نهاد رقابتی وظیفه دارد رفتارهایی مثل به استثمار کشیدن مشترکین، محروم ساختن رقبا از برخی مسائل و صدمه زدن به رقابت بازار را همواره مورد بررسی و توجه قرار دهد. در جدول ۵-۱۶ با انواع دیگر سوء استفاده از قدرت در صنعت مخابرات و صنایع دیگر آشنا می‌شویم.

جدول ۵-۱۶: اشکال دیگر سوء استفاده از موقعیت قدرت در بازار

فهرست ذیل شامل انواع مختلفی از سوء استفاده از قدرت است. (فهرست تهیه شده کامل و جامع نیست)

■ قیمت‌های بالا و بیش از اندازه: شاید در بخش مخابرات سوء استفاده‌های قدرتی و انتفاعی مثل بالا بردن بی‌رویه قیمت‌ها و یا انحصارطلبی حالت عادی به خود گرفته باشد. باید گفت قیمت بالای سرویس‌ها جزو رفتارهای ضد رقابتی سوء استفاده جویانه به حساب نمی‌آید بلکه حالت انتفاعی از مشترکین است.

■ محدودیت منابع: اپراتور قدرتمند بازار ممکن است از دخالت و سرمایه گذاری در مسائل زیر بنایی شبکه مخابرات و ارائه سرویس به مشترکین جدید امتناع کند و ترجیح دهد به تعداد محدودی از مشترکین سرویس دهد. با اینکار از منافع خود مطمئن است و نیازی به تکاپوی اضافی ندارد.

■ امتناع از معامله و کنار آمدن: امتناع اپراتورهای مخابراتی از سر و کار داشتن با رقبای خود همیشه و در تمام شرایط ضد رقابتی نیست و تا زمانی که به رقابت سالم بازار صدمه‌ای نرساند، مخرب نیست. معمولی‌ترین مثال از امتناع قرارداد و محروم سازی اپراتورهای رقیب توسط اپراتورهای اصلی در فراهم کردن تسهیلات ضروری مثل تامین حلقه‌های محلی مورد نیاز اپراتورهای رقیب هست.

■ تبعیض‌های ناعادلانه: اپراتور قدرتمند بازار ممکن است بین مشترکین و یا رقبای خود تبعیض‌هایی از قبیل مسائل مربوط به قیمت‌ها و وضعیت‌های ارائه سرویس‌ها قائل شود. (شامل خودش هم می‌شود) نهاد تنظیم مقررات وظیفه دارد هر جا چنین رفتارهایی حالت انتفاعی و استثماری به خود گرفت و باعث محروم شدن رقبای مشترکین از برخی سرویس‌ها و تسهیلات رفاهی گردید، از ادامه آن جلوگیری کند. البته باید گفت که نهاد تنظیم مقررات تنها با بخشی که به ضرر بازار است مخالفت می‌کند و به سایر جنبه‌های آن که زیان آور نیستند کاری ندارد. مجموعه قوانین موجود در این راستا از کشوری به کشور دیگر فرق می‌کند.

■ سوء استفاده از سایر منابع مالی: یکی دیگر از سوء استفاده‌های اپراتورهای قدرتمند بازار، مربوط به توافقات محروم سازی صدور مجوز IP و تلاش در جهت انحصاری کردن بازارهای مشابه هست.

۳-۱۰- توافقات محروم کننده

انواع توافقات محروم کننده

در بخش مخابرات نهاد تنظیم مقررات و نهاد تنظیم رقابت، وظیفه بررسی و رسیدگی به پتانسیل توافقات ضد رقابتی اپراتورها را بر عهده دارند. نهاد تنظیم مقررات، برخی قوانین و مقررات حاکم بر بازار را، پیش از هر گونه شکایتی از طرف رقبا (مثلا صدور مجوز) تصویب و تنظیم می‌کند ولی گاهی این نهادها بنا به شکایات رسیده به

مسائل ضد رقابتی بازار رسیدگی می‌کنند.

مثلا توافقات مربوط به ارتباط متقابل از جمله مواردی است که توسط نهاد تنظیم مقررات به شکل معمول و منظم دنبال می‌شود.

توافقات افقی: این توافقات بین اپراتورهای رقیب هم بسته می‌شود و حالت ضد رقابتی دارد. این توافقات، توانایی رقبا را برای رقابت مستقل محدود می‌کند.

توافقات عمودی: توافقات بین فراهم کنندگان سرویس‌های خرده فروشی و سرویس‌های عمده فروشی در بازارهای یکسان و مربوط به هم، به نام توافقات عمودی شناخته می‌شود. این توافقات باعث محدود شدن بازار شده و باعث محرومیت برخی رقبا و محدود شدن برخی از تسهیلات رفاهی مشترکین می‌گردد. در توافقات عمودی از نوع پیچیده آن، قیمت‌های خرده فروشی در یک بازار در منطقه جغرافیایی خاص ثابت نگه داشته شده و حق توزیع انحصاری به برخی از اپراتورها داده می‌شود.

نهاد تنظیم مقررات تنها مانع توافقات افقی و عمودی که، اثراتی ضد رقابتی دارند، می‌شود. باید گفت که توافقات افقی دارای اشکال مثبت و مفیدی مثل پذیرفتن استانداردهای مشترک و یا سایر مشخصات محصولات و سرویس‌ها و یا مشخصات فنی مشترک هست. استاندارد سازی محصولات باعث کارآمدتر شدن آنها، ایجاد رقابت سالم در بازار و هم چنین ایجاد بازاری باز همراه با افزایش تولید می‌گردد. برخی از توافقات عمودی نیز به نفع بازار است، مثلا در توافقات انحصاری بازاریابی، اپراتور برای گسترش بازار جدید سرمایه گذاری تحریک شده و با این روند از مشترکین حمایت بیشتری به عمل می‌آید.

در جدول ۵-۱۷ سه نوع از توافقات مطرح شده در صنعت مخابرات و صنایع دیگر آمده است: تثبیت قیمت‌ها، تئانی در مزایده^۱ و توافقات تخصیص بازار. (دو مورد اول از نوع توافقات افقی بوده ولی مورد سوم می‌تواند عمودی یا افقی باشد.)

جدول ۵-۱۷: مثالهایی از روش های استفاده شده به عنوان توافقات محدود کننده

■ استفاده از تثبیت قیمت‌ها: به منظور مدیریت بر قیمت‌ها، توافق نامه‌هایی به نام تثبیت قیمت‌ها بین رقبا بسته می‌شود. ساده‌ترین این توافق نامه‌ها مربوط به مخارج مشترکین است. توافق نامه‌های دیگری مثل توافقات تکمیلی برای افزایش قیمت‌ها، جلوگیری از کاهش قیمت‌ها و ایجاد فرمولی متحدالشکل برای قیمت‌ها و یا کنار زدن قیمت‌های پایین محصولات بازار به منظور انتقال تقاضا به محصولاتی با قیمت‌های بالاتر.

■ تبانی در مزایده: تبانی بین برگزار کنندگان مزایده برای تعیین برنده مزایده و قیمت پیشنهادی وی. این نوع مزایده‌ها شکل‌های مختلفی دارد. البته برخی از برگزار کنندگان مزایده در پاسخ به یک پیشنهاد خاص، مزایده را رد نمی‌کنند. گاهی نیز ممکن است با اعلام قیمت‌های بالا و یا شرایط خاص، باعث حذف سایرین گردند. گاهی نیز در حین کار چرخش‌هایی را انجام می‌دهند مثلاً بی درنگ به سمت خاصی جهت می‌گیرند. تمام این رویکردها ارزش قیمت‌ها را برای تمام برگزار کنندگان مزایده پایین می‌آورد.

■ استفاده از تخصیص بازار: تخصیص بازار بوسیله توافق نامه‌های عمودی و افقی تکمیل و به انجام می‌رسد. تخصیص بازار باعث تضعیف رقابت بین اپراتورها می‌شود. در توافق نامه‌های افقی، رقبا بازار را بر اساس منطقه جغرافیایی و یا برحسب نوع محصول تخصیص می‌دهند و هر اپراتوری اجازه دارد در بازار خود فعالیت کند و اپراتورها اجازه رقابت در بازارهای یکدیگر را ندارند. چنین توافق نامه‌هایی ضد رقابتی بوده و باید در مقابل آنها موضع گرفته شود. در توافق نامه‌های عمودی، در یک پریود زمانی خاص، انحصار طلبی‌های محلی و منطقه‌ای رخ می‌دهد. این رویکرد برای سرمایه گذاری در بازار و ارتقا و پیشرفت آن انجام می‌گیرد. رقابت اپراتورها در ارائه سرویس‌ها و محصولات جایگزین، از فشار چنین توافق نامه‌های ضد رقابتی می‌کاهد.

توافقات انجام شده بسته به شرایط ممکن است اثرات ضد رقابتی داشته باشند. پاره‌ای از آنها در نتیجه برخی ممانعت‌های قانونی و اصلاحات ساختاری به وجود می‌آیند. این توافق نامه‌ها و ضمانت نامه‌های محدود کننده، عموماً کاربردی شبیه توافق نامه‌های مربوط به سوء استفاده از قدرت دارند و می‌توانند شامل جرمه‌ها، هزینه‌های جبران خسارات و خرابی‌ها، فسخ توافق نامه‌ها و تنظیم توافق نامه‌های جدید گردند.

شواهد اثرات ضد رقابتی

رویکردهای قانونی به موارد مربوط به تنظیم مقررات مانند توافق نامه‌های محدود کننده، با یکدیگر متفاوت‌اند. در برخی از مقررات به شکل کامل و مطلق از اجرای چنین توافق نامه‌هایی ممانعت می‌شود و در برخی از مقررات تنها به مواردی به عنوان موارد مغایرت اشاره شده است.

مثلا در کشور امریکا، کلیه توافقی نامه‌های تبانی گرایانه در مورد تثبیت قیمت‌ها و یا تخصیص بازار صرف نظر از معقول بودن یا نبودنشان، غیر قانونی است و در صورتی که ثابت شود، ۱) چنین توافقی نامه‌هایی وجود دارند.

۲) عواقبی ضد رقابتی دارند اپراتورها به شدت تنبیه می‌شوند.

در ماده ۸۱ عهد نامه اتحادیه اروپا، از کلیه توافقی نامه‌هایی که “ممکن است مانع رقابت سالم بازار شده و یا محدودیت ایجاد کنند و یا اثری تخریب کننده و ضد رقابتی داشته باشند ممانعت به عمل می‌آید.” ماده ۸۱ هم چنین از تثبیت قیمت‌ها و توافقی نامه‌های تخصیص بازار و سایر توافقی نامه‌های محدود کننده و تخریب کننده بازار ممانعت به عمل می‌آورد.

در کشور کانادا رویکرد دیگری در نظر گرفته شده است که بر اساس آن از بستن توافقی نامه‌ایی که بی‌جهت باعث کاهش رقابت می‌گردد، جلوگیری می‌کند. بر این اساس ابتدا باید ثابت شود که چنین توافقی نامه‌های وجود دارند و دوم آنکه ثابت شود این توافقی نامه‌ها بی‌جهت رقابت را کاهش می‌دهند. تعیین چنین الزاماتی برای ممانعت از بسته شدن چنین توافقی نامه‌هایی در کشور کانادا نشانه ضعف پیگردهای قانونی موفق هست.

۴- ادغام مالکیت و سایر مسائل حقوقی

۴-۱- اهمیت ادغام شدن

مسایل مربوط به مالکیت و ادغام و سایر ترکیبات موجود (در اینجا به اختصار همه این موارد را ادغام می‌نامیم) عموماً به نهادهای تنظیم مقررات و یا نهادهای رقابتی و یا سایر شاخه‌های دولتی ارجاع داده می‌شود. در سال‌های اخیر در صنعت مخابرات در کشورهای مختلف به شکل وسیعی با این گونه ادغام‌ها مواجه بوده‌ایم.

برخی از این ادغام‌ها نه تنها اثرات منفی روی رقابت بازار ندارند بلکه اثراتی مثبت مثل بالا بردن کارایی تولید در نتیجه موجب اقتصادی دامنه‌دار و هدفمند شده است. به علاوه چنین ادغام‌هایی ممکن است باعث ایجاد تشریک مساعی و همکاری بیشتری شده و منجر به نوآوری و ایجاد مهارت‌های جدید و فراهم شدن منابع اضافی برای گسترش تولیدات و سرویس‌های جدید گردد.

موارد مربوط به ادغام مالکیت‌ها و سایر موارد مربوطه همانند رفتارهای ضد رقابتی مورد بررسی قرار می‌گیرند. مسئله قابل توجه این است که اپراتور ادغام شده ممکن است صاحب قدرت بیشتری در بازار شود و امکان سوء استفاده بیشتری از قدرت خود در بازار داشته باشد. نهادهای تنظیم مقررات در کشورهای مختلف کنترل‌هایی برای ممانعت از جمع شدن قدرت بازار و جلوگیری از ضرر و زیان سایر اپراتورها و مشترکین به اجرا می‌گذارند.

بهر است به جای تنظیم مقرراتی در جهت جلوگیری از سوء استفاده از قدرت ترتیبی اتخاذ کنیم که قدرت بیش از اندازه در اختیار برخی اپراتورها قرار نگیرد. در عمل، دیدگاه‌های ممانعتی به وسیله نهادهای تنظیم رقابت بنا می‌شود و عموماً به بررسی تأثیرات یک ادغام خاص در بازار روی رقابت می‌پردازد.

انواع مختلف ادغام‌ها و مالکیت‌ها

ادغام اپراتورها به سه صورت انجام می‌گیرد:

ادغام افقی: این گونه ادغام‌ها بین اپراتورهای واقعی و با پتانسیل رقابتی که موقعیت مشابهی را در زنجیره تولید بازار دارند، اتفاق می‌افتد.

ادغام عمودی: معمولاً بین اپراتورهایی در سطوح مختلف زنجیره تولید (مثل بین تولید کنندگان و خرده فروشان) رخ می‌دهد.

سایر ادغام‌ها: همانند ادغام‌هایی که در بین مسایل تجاری غیر مربوط رخ می‌دهد:

از آنجایی که ادغام‌های افقی از تعداد رقابای بازار می‌کاهد، تجدید نظرهای انجام شده عموماً روی این ادغام‌ها صورت می‌گیرد. باید گفت اصولاً ادغام‌هایی که بین اپراتورهای فعال بازار و اپراتورهای رقیب آنها صورت می‌گیرد عموماً مورد تجدید نظر و بررسی قرار می‌گیرند.

در صنعت مخابرات ادغام‌های عمودی نیز مورد توجه هستند. در صورتی که اپراتور تامین کننده سرویس‌های ضروری با اپراتور دیگری ادغام شود ممکن است این امر تهدیدی برای سایر اپراتورهای بازار باشد. مثلاً فرض کنید، یک اپراتور قدرتمند تامین کننده سرویس‌های دسترسی محلی با یک اپراتور تامین کننده سرویس اینترنت در هم ادغام شوند. در چنین شرایطی اولین سئوالی که به ذهن می‌رسد این است که آیا ISP‌های دیگر قادر به دستیابی به سرویس‌های محلی به شکلی عادلانه و بدون تبعیض خواهند بود یا خیر. در چنین مواقعی باید تجدید نظرها و رسیدگی‌های جدی در مورد حفظ ISP‌های دیگر صورت گیرد که رقیب ترکیب ادغام شده هستند.

۴-۲- تجزیه و تحلیل ادغام‌ها

در برخی از حوزه‌های قانونی و قضایی، ادغام اپراتورها باید همراه با بررسی و مصوبه‌های لازم قبل از انجام ادغام باشد. نهادهای رقابتی بر اساس شرایط بازار ممکن است از چنین ادغام‌هایی ممانعت به عمل آورند. این کار در صورتی که نهاد تشخیص دهد که ادغام دو اپراتور به ضرر رقابت سالم است انجام می‌شود. در راستای حل این مسئله توسط نهادهای تنظیم رقابت، در کشورهای مختلف راهکارهای مختلفی با هدف کمک به اپراتورها و رایزنی با آنها برای تنظیم معیارها و ضوابطی درست و منطقی ارائه شده است.

در سال ۱۹۹۷ بخش قانون گذاری و کمیته تجارت فدرال امریکا، راهکارهایی را برای ادغام افقی ارائه کرد. این راهکارها شامل یک تجزیه و تحلیل پنج مرحله‌ای از موضوعات ذیل هست:

■ تعریف بازار

■ شناسایی اپراتورهای بازار و میزان سهم آنها در بازار

■ شناسایی پتانسیل‌های اثرات مخرب ادغام

■ تجزیه و تحلیل سدهای ورود به بازار

■ ارزیابی بهره‌وری و کارایی ادغام اپراتورها

مرحله اول: در بخش ۲-۱ اهمیت تعریف بازار مورد بحث و بررسی قرار گرفت. تعریف بازار یکی از موارد مهم و کلیدی در ارزیابی و تخمین ضد رقابتی بودن و یا نبودن یک ادغام است. چه بسا امکان دارد اپراتورهای ادغام شده در نقش رقیب برای یکدیگر ظاهر شوند. در یک بازار محدود، ممکن است نتیجه بگیریم که اپراتورها باید در بازارهای مختلف و به صورت کاملاً مجزا فعالیت کنند، در صورتی که با ارائه تعریفی وسیع و گسترده از بازار، بدین نتیجه می‌رسیم که نهادهای ادغامی نیز می‌توانند در رقابت سالمی با سایر اپراتورها وارد عمل شوند. با توجه به تعریف بازار محدود، چنین نتیجه‌گیری می‌شود که اپراتورهای ادغام شده در بازارهای کوچک صاحب قدرت بیش از اندازه‌ای خواهند شد.

مرحله دوم، شناسایی اپراتورهای رقیب در بازارهای مربوطه و ارزیابی میزان سهام آنها در بازار است. با ارزیابی سهم اپراتور در بازار می‌توانیم برداشت مستقیمی از قدرت بازار و همچنین پتانسیل سوء استفاده از بازار را تخمین بزنیم. در این ارزیابی ما نه تنها اپراتورهای واقعی شرکت کننده بازار را مورد ارزیابی قرار می‌دهیم، بلکه سایر اپراتورهایی که احتمالاً وارد بازار می‌شوند را در نظر می‌گیریم.

در چنین ارزیابی‌هایی توجه ما عمدتاً روی افزایش موقعیت قدرتمند اپراتورهای ادغام شده، متمرکز است. گاهی نیز ممکن است با کاهش تعداد اپراتورهای بازار، موافقت نامه‌های ضد رقابتی بین آنها به امضا برسد. ارزیابی موانع ورود اپراتورهای جدید از دیگر مسائلی هست که با آن روبرو هستیم. اگر بدین نتیجه برسیم که با ادغام اپراتورها هیچ سد و مانعی برای ورود اپراتورهای جدید به وجود نمی‌آید، دیگر لزومی به ممانعت و مخالفت با روند ادغام اپراتورها دیده نمی‌شود.

در ارزیابی، میزان بهره‌وری و کارایی چنین ادغام‌هایی باید در نظر گرفته شود. در این رابطه کلیه منافع شامل دستاوردهای رفاهی و تعادل بین موارد اولیه و اثرات ضد رقابتی باید مورد بررسی قرار گیرند.

از نظر تئوری، در صورتی که با ادغام اپراتورها به منافع قابل توجهی دست یابیم، حتی در صورت خطر مسائل ضد رقابتی نباید با این روند مخالفتی صورت گیرد. البته در عمل، نهاد تنظیم رقابت نمی‌تواند کلیه جنبه‌های مثبت و منفی اثرات ناشی از ادغام اپراتورها را مورد بررسی قرار دهد. همچنین ممکن است منافع ادغام اپراتورها، ضررهایی نیز برای اپراتورها و مشترکین به همراه داشته باشد که به سادگی نتوان آن موارد را مورد ارزیابی و بررسی قرار داد. به علاوه مشکل دیگر نیاز به اسباب و تجهیزاتی برای اطمینان از حصول و دستیابی به چنین منافع‌هایی است.

چنانچه یکی از اپراتورها در شرایط سخت مالی قرار داشته باشد می‌تواند علی‌رغم اثرات ضد رقابتی با اپراتور دیگری ادغام شود. در چنین وضعیتی نهاد تنظیم رقابت ترجیح می‌دهد که سرویس‌های همگانی از طریق اپراتور ادغام شده ارائه گردد تا از طرف اپراتوری که در مرحله ورشکستگی قرار دارد. با این وجود، این گونه معاملات نیز باید به دقت مورد بررسی قرار گیرند. باید گفت برخی اوقات ادغام اپراتورها بهترین راه حل نیست. مثلاً در شرایط ورشکستگی یک اپراتور، اپراتور دیگری می‌تواند ظرفیت سرویس دهی خود را بالا برده و از امکانات اپراتور شکست خورده استفاده نماید و تسهیلات رفاهی بهتری را ارائه دهد. در مسائل اقتصادی ورشکستگی مسئله دردناکی است ولی در بازار اثر منفی بلند مدتی ندارد.

اطلاعاتی در مورد تجدید نظر بر روی ادغام اپراتورها

اپراتورهای ادغامی باید اطلاعاتی را در اختیار نهادهای مسئول تجدید نظر بر روی مسائل ضد رقابتی قرار دهند. روند استاندارد بدین شکل است که گروهی که مسئول رسیدگی به پیشرفت امور می‌شوند باید اطلاعاتی را از اپراتورها دریافت کنند. این اطلاعات معمولاً در تطابق با مقررات پیش از ادغام توسط نهاد تنظیم رقابت، و در

مراحل اولیه تجدید نظر مورد استفاده قرار می‌گیرد. (مثلا ارزیابی موارد ضد رقابتی و تجدید نظر بر روی معاملات پیشنهادی).

مفاد این مقررات که قبل از ادغام اپراتورها از سوی نهاد تنظیم مقررات و یا نهادهای قانونی دیگر به اپراتورها اعلام می‌گردد، شامل اطلاعات ذیل است:

- شناسایی اپراتورهای درگیر با معاملات پیشنهادی
- توصیف و تشریح موضوعات معاملات و سایر مسایل تجاری
- زمان بندی معاملات
- اطلاعات مالی اپراتورهای درگیر (شامل منافع، دارایی‌ها و کپی گزارش‌های مالی سالانه و . . .)
- تشخیص سود و بهره مربوطه و ساختار سازمانی اپراتورهای درگیر.
- توصیف محصول و سرویس بازاری که اپراتور در آن فعالیت دارد.
- تنظیم و تهیه اطلاعات اولیه، زمان و فرصت مناسب، به نهاد تجدید نظر کننده جهت بررسی مسائل و در صورت لزوم درخواست اطلاعات بیشتر را می‌دهد به علاوه نهاد تنظیم مقررات نیز فرصت تجزیه و تحلیل و بررسی و ارزیابی تصمیمات نهاد تجدید نظر کننده را پیدا می‌کند.
- ممکن است نهاد تنظیم رقابت به اطلاعات بیشتری در مورد اپراتورهای ادغامی نیاز داشته باشد که این اطلاعات اضافی از گروه‌های دیگری مثل رقبا و مشترکین جمع آوری خواهد شد. این اطلاعات بسیار حساس و محرمانه هستند.
- نهاد تنظیم رقابت معمولاً اطلاعات ذیل را مورد بررسی قرار می‌دهد:
- تولیدات، مشترکین، تامین کنندگان، سهام بازار و مسائل مالی
- فعالیت رقبا و سهام رقبا در بازار
- امکان استفاده از محصولات و سرویس‌های جایگزین
- تاثیر پتانسیل موجود رقابتی (شامل رقابت خارجی نیز می‌شود)
- سرعت تغییرات فنی و یا سایر تغییرات و تحولات بازار و فشار آن بر رقابت
- ساختار و میزان تنظیم مقررات در بازار
- کیفیت تجدید نظرهای انجام شده، به میزان اطلاعات جمع آوری شده از اپراتورهای ادغامی بستگی دارد و اینکه چقدر این اطلاعات در دسترس نهاد تنظیم مقررات قرار گرفته باشد.

۴-۳- اصلاحات مربوط به ادغام‌ها

هدف از تنظیم مقررات کنترل ادغام، ممانعت از ایجاد رفتارهای ضد رقابتی در بازار است. برای تحقق و دستیابی به این مهم، سه روش معمول اصلاحی به شرح ذیل در دسترس هست:

■ ممانعت از ادغام و یا تجزیه کردن

اولین رویکرد ممانعت اپراتورها از ادغام است و در صورتی که قبلاً چنین کاری انجام شده باشد، باید به تجزیه اپراتورهای ادغام شده بپردازیم.

■ محروم سازی جزئی

دومین رویکرد، محروم سازی جزئی است. اپراتور ادغام شده باید ملزم شود تا در رابطه با مواردی که نشانگر اثرات ضد رقابتی است فعالیت و یا سرمایه گذاری نکند. در این صورت اجازه خواهد داشت تا در زمینه‌های دیگر فعالیت نماید.

■ تصویب موقعیت / تنظیم مقررات

رویکرد سوم، تنظیم مقررات و الزاماتی برای اپراتورهای ادغامی است تا توسط آن از فعالیت‌های ضد رقابتی جلوگیری یا از میزان آنها کاسته شود. این مسئله می‌تواند از طریق تنوع وضعیت‌ها در یک زمان و الزامات مداوم بدست آید.

دو رویکرد اولی، رویکردهایی ساختاری و رویکرد سوم، رفتاری است. رویکردهای رفتاری نیاز به تنظیم مقررات و مداخلات دائمی دارند. اصلاحات ساختاری، معمولاً در بلند مدت موثر بوده و نیاز به مداخلات دولتی و دائمی کمتری دارند.

البته باید اذعان داشت، محروم سازی جزئی و یا فشارهای رفتاری تأثیر کمتری در مقایسه با ممانعت از ادغام و یا در پیش گرفتن اقدامات جداسازی برای اپراتورهای ادغام شده بازی می‌کنند. محروم سازی جزئی اثرات ضد رقابتی را کاهش داده و باعث حذف آنها می‌شود. به علاوه چنین رویکردهایی منافع تجاری مناسبی را برای اپراتورهای ادغام شده در بر دارد. رویکردهای اصلاحی توسط بسیاری از نهادهای تنظیم مقررات مورد استقبال قرار گرفته است.

حالا نوبت اصلاحات رفتاری است. برخی از اپراتورهای پیشنهاد شده برای ادغام در یکدیگر، پتانسیل ایجاد اثرات ضد رقابتی دائمی دارند. رویکرد برخورد با چنین اپراتورهایی دقیقاً همانند رویکردی است که در مورد

اپراتورهای قدرتمند سو استفاده گر بازار در ابتدای فصل توضیح دادیم، هست. یک اپراتور ادغام شده ممکن است از طریق نهاد تنظیم مقررات و یا مجموعه مقررات موجود به اشکال مختلفی تحت فشار باشد. برای مثال، اگر اپراتور ادغام شده سهام و قدرتش در بازار بالا رود، نهاد تنظیم مقررات ممکن است از مقررات پیش گیرانه در مقابل این اپراتور استفاده کند. به همین شکل ممکن است نهاد تنظیم مقررات در مورد اپراتور ادغام شده‌ای که قدرت کمی در بازار دارد تصمیماتی بگیرد و میزان و درجه تنظیم مقرراتش را تغییر دهد.

۴-۴- معاملات مشارکتی

در برخی شرایط، رقابتی مخابراتی وارد معاملات مشارکتی می‌گردند. تجزیه و تحلیل مسائل رقابتی چنین رویکردهایی نیز مشابه توافق نامه‌های محدود کننده هست. در ابتدای این فصل مواردی راجع به تجزیه و تحلیل ادغام و راه‌های اصلاح آن ارائه گردید که در مورد معاملات مشارکتی نیز کاربرد دارد. سئوالی که در این راستا در ذهن می‌آید این است که آیا چنین رویکردهایی باعث کاهش قابل توجه رقابت و یا ایجاد خدشه به قدرت بازار رقبا و یا مشترکین می‌گردد یا خیر. معاملات مشارکتی همانند ابزاری برای انحصارطلبی ضد رقابتی بین اپراتورهایی است که می‌خواهند به شکل دیگری رقابت کنند. چنین معاملاتی می‌توانند باعث ایجاد و یا تقویت قدرت بازار گردند.

فصل ششم

تنظیم مقررات قیمت گذاری

فصل ششم

تنظیم مقررات قیمت گذاری

فهرست مندرجات

صفحه	
۱۱۷	۱ مقررات قیمت گذاری
۱۱۹	۱-۱ ایجاد تعادل در اهداف مقررات قیمت گذاری
۱۲۰	۲-۱ تعادل مجدد قیمت ها
۱۲۲	۲ رویکرد تنظیم مقررات
۱۲۳	۱-۲ تعیین قیمت احتیاطی
۱۲۶	۲-۲ تنظیم مقررات نرخ بازگشت سرمایه (ROR)
۱۲۹	۳-۲ مقررات نرخ بازگشت سرمایه با ایجاد انگیزه
۱۲۹	۴-۲ انواع مقررات حاکم بر مقررات نرخ بازگشت سرمایه با ایجاد انگیزه
۱۳۰	۳ مقررات سقف قیمت
۱۳۰	۱-۳ بازنگری
۱۳۱	۲-۳ فرمول پایه سقف قیمت
۱۳۳	۱-۲-۳ شاخص های قیمت و نسبت آن
۱۳۵	۲-۲-۳ شاخص پایه فرمول سقف قیمت
۱۳۶	۳-۲-۳ سبد سرویس
۱۳۷	۳-۳ محاسبه متغیر های سقف قیمت (با توجه به آینده و گذشته)
۱۳۸	۴-۳ عامل تورم
۱۳۸	۲-۴-۳ ضوابط انتخاب
۱۴۰	۲-۴-۳ شاخص های تورم موثر
۱۴۱	۳-۴-۳ سایر عوامل تورم
۱۴۲	۴-۴-۳ دوره تنظیم
۱۴۳	۵-۴-۳ مکانیزم تنظیم عامل تورم I
۱۴۴	۵-۳ عامل بهره وری (کاهش هزینه)
۱۴۴	۱-۵-۳ تعیین عامل بهره وری (فاکتور X)
۱۴۵	۲-۵-۳ تعیین عامل بهره وری به روش تجربی
۱۴۹	۶-۳ الگوسازی توسط نهاد تنظیم مقررات
۱۵۳	۷-۳ الگوسازی در نهادهای تنظیم مقررات
۱۵۴	۸-۳ الگوسازی در نهاد تنظیم مقررات و تطبیقات

۱۵۴	 سرویس‌های سقف دار و بدون سقف	۹-۳
۱۵۶	 سید سرویس‌ها	۱۰-۳
۱۵۹	 محدودیت‌های قیمت گذاری سرویس‌های منفرد	۱۱-۳
۱۶۰	 مروری بر طرح‌های سقف قیمت گذاری و مدت زمان آنها	۱۲-۳
۱۶۱	 متغیرهای طرح سقف قیمت	۴
۱۶۱	 فاکتور رشد هزینه گمرکی تجهیزات وارداتی	۱-۴
۱۶۳	 کیفیت سرویس دهی	۲-۴
۱۶۶	 سرویس‌های جدید	۳-۴
۱۶۶	 مقررات سقف قیمت و تعادل مجدد قیمت‌ها	۴-۴
۱۶۷	 نرخ‌های محاسباتی بین المللی	۵-۴

تنظیم مقررات قیمت گذاری

۱- مقررات قیمت گذاری

این قسمت به بررسی اهداف خاص روش‌های تعدیل قیمت و رویکرد نهادهای تنظیم مقررات برای دستیابی به این اهداف، می‌پردازد. رویکرد اساسی تنظیم قیمت همزمان با تغییر ساختار مخابرات از حالت انحصار به رقابت، حاصل می‌گردد. تنظیم مقررات قیمت گذاری برای بهره‌برداری مناسب از عملکرد رقابت در بازار می‌باشد. امروزه مقررات سقف قیمت، شکل کاملاً پذیرفته شده مقررات تنظیم قیمت گذاری در بخش مخابرات می‌باشد. پیش از پرداختن به این مساله، اهداف مقررات تنظیم قیمت گذاری، سایر رویکردها در مقررات تنظیم قیمت گذاری، به خصوص مقررات نرخ بازگشت سرمایه و متغیرهای آن بررسی می‌گردد.

از نتایج رقابت، تعدیل قیمت می‌باشد. اهداف اصلی تنظیم قیمت را می‌توان در قالب سه گروه اصلی زیر

دسته بندی کرد:

- اهداف مالی
- عوامل موثر در کرائی
- اهداف ایجاد تعادل

اهداف مالی

یکی از اهداف مهم تنظیم قیمت در واقع اطمینان از این مساله است که اپراتورها درآمد کافی برای تامین مالی فعالیت‌ها و سرمایه گذاری‌های آتی خود داشته باشند. "درآمد کافی" یعنی حداقل میزان درآمدی که اپراتور باید برای برآورده کردن اهداف مالی خود به دست آورد. به منظور هماهنگی و تطابق از نتایج بازارهای رقابتی، درآمد کافی باید با میزان درآمد مورد نیاز اپراتور مطابقت داشته باشد تا از نظر مالی تامین کننده عملیات و سرمایه گذاری‌های وی باشد. این جنبه از اهداف مالی ممکن است به عنوان تعیین "پایه درآمد" برای اپراتورها تصور شود.

برخی از مقررات سنتی قیمت گذاری مثل مقررات نرخ بازگشت سرمایه ^۱(ROR)، به اپراتورها اجازه دریافت درآمدی بیش از درآمد کافی را نمی‌دهند. این جنبه از اهداف مالی از اخذ درآمدهای اضافی که به دلیل موقعیت‌های انحصاری موجود در بازار دریافت می‌گردد، جلوگیری می‌کند. این موضوع که در اهداف مالی به

عنوان "سقف" قیمت در نظر گرفته می‌شود، با استفاده از برخی شرایط خاص در قالب‌های دیگر مقررات قیمت گذاری به خصوص مقررات سقف قیمت؛ تعدیل یافته است.

عوامل موثر در کارآیی

مقررات قیمت گذاری باید باعث افزایش بهره‌وری در تامین سرویس‌های مخابراتی شود. بهره‌وری را می‌توان با استفاد از راه‌های مختلفی اندازه‌گیری کرد. سه عامل اصلی بهره‌وری در ذیل مورد بررسی قرار گرفته‌اند:

عامل تخصیص مناسب:

این عامل زمانی قابل دستیابی است که قیمت سرویس‌ها کمبود آنها را منعکس کند. در یک بازار کارآمد قیمت سرویس‌ها برابر هزینه نهایی تولید هر واحد و با در نظر گرفتن سود اندکی برای هر سرویس تنظیم می‌شود. در بخش مخابرات، قیمت سرویس‌های راه دور و بین‌المللی به طور سنتی بسیار بالاتر از هزینه تمام شده آنها تعیین می‌شوند در حالی که قیمت مکالمات محلی کمتر از هزینه تمام شده آنها است. این مساله یکی از مثال‌های موجود در رابطه با عدم بهره‌وری به دلیل تخصیص نابجا است. این روش قیمت گذاری انگیزه استفاده از چنین سرویس‌هایی را کاهش می‌دهد. از سوی دیگر تعیین قیمت مکالمات محلی پایین‌تر از قیمت تمام شده باعث تشویق مصرف بیش از اندازه مکالمات محلی می‌گردد که از نظر اقتصادی مشکلاتی ایجاد می‌کند.

عامل تولید:

از دو نظر این عامل بررسی می‌شود. یکی مربوط به موثرتر کردن ورودی (سرمایه، کار، غیره) برای سطح معینی از خروجی است. برخی از مقررات تنظیم قیمت باعث کاهش تولید و نتیجتاً کاهش بهره‌وری می‌شوند. به طور مثال مقررات نرخ بازگشت سرمایه به عنوان مقرراتی برای تشویق اپراتورها در جهت استفاده از درصد بالایی از سرمایه فاقد بهره‌وری و ایجاد سطح معینی از خروجی به کار برده می‌شود. درجبه دوم تولید برای بهره‌وری، لازم است که تولید سرویس‌ها تا حد ممکن دارای بهره‌وری باشد، البته این مورد با حداقل کردن تمام ورودی‌ها قابل دستیابی است. در هر دو صورت عدم بهره‌وری، در واقع گویای وضعیتی است که هزینه‌های اپراتور حداقل نشده باشند و این حالت زمانی رخ می‌دهد که میزان حقیقی خروجی بر اساس ورودی داده شده کمتر از مقدار پیش بینی شده است.

عامل انعطاف‌پذیری:

انعطاف‌پذیری زمانی قابل دستیابی است که با گذشت زمان ارزش منابع به بالاترین ارزش کاربردی خود برسند. از جمله ارزش‌های کاربردی می‌توان به سرمایه‌گذاری داری بهره‌وری، تولید بهینه، تحقیق و توسعه و بحث در

رابطه با تکنولوژی‌ها و ایده‌های جدید اشاره کرد. انعطاف پذیری با هدف بهره‌وری شامل تغییر از یک نوع کارکرد دارای بهره‌وری منابع به نوع دیگری از کارکرد دارای بهره‌وری منابع می‌باشد.

اهداف ایجاد تعادل

بسیاری از تصمیمات نهاد تنظیم مقررات در رابطه با تنظیم قیمت‌های سرویس‌های مخابراتی از اهداف ایجاد تعادل تاثیر گرفته اند. اهداف ایجاد تعادل عموماً مربوط به توزیع عادلانه سودهای نهایی بین افراد جامعه است. نهادهای تنظیم مقررات مخابراتی در تنظیم مقررات قیمت گذاری ابتدا دو جنبه از ایجاد تعادل را در نظر می‌گیرند:

تعادل حقوق اپراتور-کاربر: مربوط به توزیع منافع بین کاربران و اپراتورها می‌شود. بسیاری، اعطاء پروانه به اپراتورهای انحصاری برای دریافت سود زیاد بدون ایجاد بهبود یا توسعه در سرویس را عادلانه نمی‌دانند. با توجه به این مساله، هدف اغلب نهادهای تنظیم کننده مقررات اطمینان از تقسیم عادلانه منافع حاصل از بهبود تکنولوژی بین اپراتورها و کاربران است. مقررات سقف قیمت دارای مکانیزمی برای تقسیم سود حاصل از تولید است.

تعادل حقوق کاربر-کاربر: این حقوق مربوط به توزیع سود بین کاربران مختلف مخابراتی است. به طور مثال در کلمبیا مشترکینی که در رده اقتصادی پایین‌تری هستند به نسبت مشترکین رده‌های بالای اقتصادی، برای سرویس‌های مکالمه مشابه مبلغ کمتری را می‌پردازند. این رویکرد نشان دهنده سیاست‌های دولت در جهت بهبود تساوی حقوق کاربر-کاربر است.

۱-۱- ایجاد تعادل در اهداف مقررات قیمت گذاری

موضوع اصلی مقررات قیمت گذاری، طراحی و پیاده سازی رویکردهای موثر و کم هزینه نهاد تنظیم مقررات برای دستیابی اپراتورها به اهداف اجتماعی مطلوبی است که در بالا مورد بررسی قرار گرفت. مقررات با تعیین هزینه‌های مستقیم اپراتورهای مخابراتی در مراحل اجرایی باعث ایجاد حصارهای اقتصادی می‌شود. در عین حال این مسائل محدودیت‌های غیر مستقیمی برای مشترکین ایجاد می‌کند به طوری که انتخاب اپراتور و یا سرویس را از آنها سلب می‌کند. یکی از اهداف عملی در طراحی رویکردهای مقررات قیمت گذاری باید به حداقل رساندن محدودیت مقررات برای دستیابی به اهداف باشد. مقررات قیمت گذاری باید به گونه‌ای باشد که با حداقل سود، هزینه‌ها را پوشش دهد.

عملاً به دلیل تداخل سه هدف مهم نهاد تنظیم مقررات، یعنی اهداف مالی، بهره‌وری و تساوی حقوق؛ در

بسیاری موارد اختلافاتی در رابطه با مقررات قیمت گذاری مخابراتی وجود دارد. ممکن است برخی اهمیت یکی از این اهداف را بیش از بقیه بدانند. این مساله بدان معناست که نهاد تنظیم مقررات در مرحله پیاده سازی مقررات قیمت گذاری باید با سنجش اهداف، تعادل لازم را بین آنها برقرار کند.

۱-۲- تعادل مجدد قیمت‌ها

عبارت تعادل به معنای تغییر قیمت سرویس‌های مختلف مخابراتی مطابق هزینه‌های تولید آن است. در حال حاضر ساختار قیمت‌های مخابراتی در بسیاری کشورها بشدت نامتعادل است، به طوری که قیمت برخی سرویس‌ها بسیار بالاتر از قیمت تمام شده و قیمت برخی دیگر پایین‌تر از قیمت تمام شده تعیین شده‌اند.

قیمت اتصالات تلفن، آبونمان ماهیانه و هزینه مکالمات محلی در بسیاری کشورها به شکل سنتی بسیار پایین‌تر از هزینه تمام شده تعیین می‌شود. کسری درآمد ایجاد شده به واسطه این نوع قیمت گذاری توسط قیمت مکالمات راه دور و بین المللی که بسیار بالاتر از هزینه تمام شده برای آن تعیین شده است به صورت یارانه تامین می‌شود.

ساختارهای نامتعادل قیمت در شرایط رقابتی پایدار نیستند. رقبای جدید معمولاً وارد بخش‌هایی از بازار می‌شوند که میزان سود آنها بالاتر (مکالمات راه دور و بین المللی) است. بنابراین اپراتورهای اصلی به دلیل خطر از دست دادن مشتری در بخش‌های پر منفعت‌تر، تحت فشار قرار خواهند گرفت تا سوبسید را کاهش دهند. ساختارهای سنتی و نامتعادل قیمت معمولاً باعث عدم بهره‌وری می‌گردند به دلیل این که قیمت‌های بالاتر از هزینه تمام شده باعث تشویق اپراتورها برای ورود به بازار می‌شود که این مساله غیر اقتصادی است. قیمت‌های پایین‌تر از هزینه تمام شده نیز باعث عدم ایجاد انگیزه برای ورود به بازار اقتصادی حتی برای اپراتورهایی که توان پایین آوردن هزینه تمام شده را دارند، خواهد شد.

در نتیجه توسعه فناوری هزینه سرویس‌های مخابراتی نسبت به یکدیگر با سرعت‌های مختلفی کاهش یافته است. این مساله باعث عدم تعادل بیشتر قیمت‌های مخابراتی شده است. در مناطقی که بازارهای آزاد مخابراتی، رقابتی هستند قیمت سرویس‌های مختلف به سوی هزینه‌های آن سرویس‌ها میل می‌کند اما در شرایط انحصاری یا غیر رقابتی چنین نیست و ممکن است لازم باشد نهاد تنظیم مقررات، اقداماتی به منظور اطمینان از هم ترازی سطح قیمت‌ها و هزینه‌ها به عمل آورد. از روش‌های قیمت گذاری موثر در شرایط انحصاری می‌توان روش قیمت گذاری Ramsey را مطرح کرد.

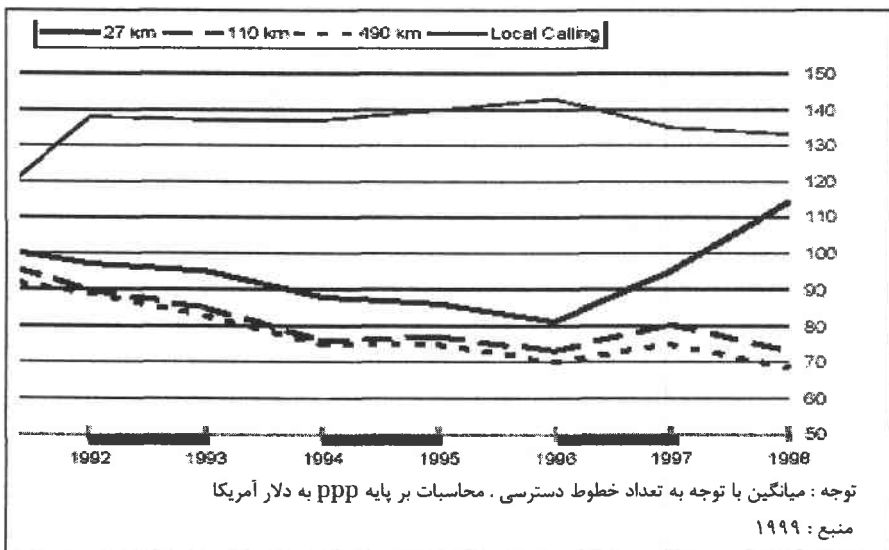
در سال‌های اخیر بسیاری از کشورهای صنعتی در نرخ‌های خود بازنگری کرده‌اند و آنها را مجدداً متعادل نموده‌اند. از سال ۱۹۹۰، OECD مقایسات گسترده‌ای در ارتباط با قیمت‌ها در ۲۹ کشور عضو خود انجام داد.

اثرات تعادل مجدد قیمت‌های کشورهای عضو در شکل ۶-۱ آورده شده است. همانطور که در شکل مشاهده می‌شود از سال ۱۹۹۰، قیمت میانگین مکالمات محلی در کشورهای عضو OECD بیش از ۳۰ درصد افزایش یافته است. اما قیمت میانگین مکالمات راه دور (با فاصله مکانی ۱۱۰ تا ۴۹۰ کیلومتر) در همین دوره زمانی تقریباً ۳۰ درصد کاهش یافته است.

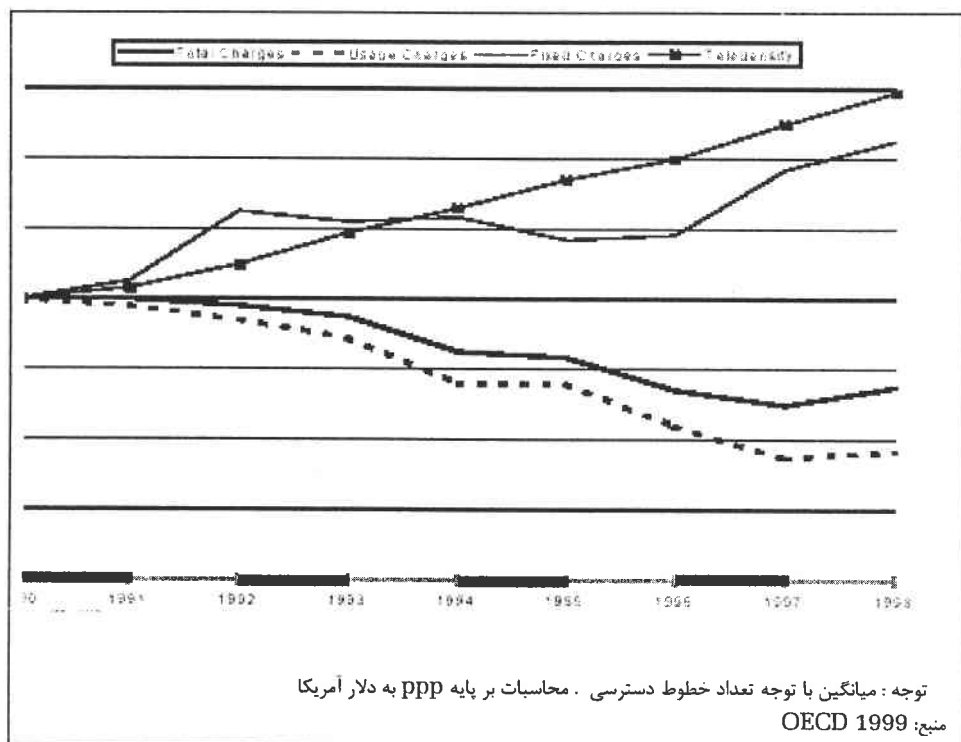
شکل ۶-۲ اثر تعادل مجدد قیمت سرویس‌های تجاری را نشان می‌دهد. مشاهده می‌شود که در دوره زمانی ۱۹۹۸-۱۹۹۰ هزینه‌های ثابت (حق اتصال و اشتراک) بیش از ۲۰ درصد افزایش و هزینه‌های کارکرد بیش از ۲۰ درصد کاهش یافته است در همین زمان میزان کاهش کلی تقریباً ۱۲ درصد بود. برخلاف تعادل مجدد نرخ‌ها، ضریب نفوذ کلی تلفن در کشورهای عضو OECD به طور یکنواختی افزایش یافته است. ارتباط میان تعادل دوباره و رفاه کاربران مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

هر دو شکل اشاره بر این مطلب دارد که تعادل نرخ‌ها در مجموع باعث کاهش قیمت‌ها در اکثر کشورها شده است. ایجاد تعادل در نرخ‌ها در عین حال با نزدیک کردن قیمت به هزینه تمام شده برای سرویس‌ها باعث افزایش رفاه اجتماعی شده است. این مساله در مطالعات انجام شده در کشورهای دیگر در رابطه با متعادل نمودن نرخ، به تفصیل بررسی شده است. بنابراین حتی با صرف نظر از ایجاد رقابت باید در نظر داشت که متعادل نمودن نرخ‌ها از اهمیت بالایی برخوردار است.

شکل ۶-۱: شاخص ایجاد تعادل در تعرفه‌های کشورهای عضو OECD با توجه به فاصله _ مکالمات محلی



شکل ۶-۲: شاخص قیمت های خدمات تجاری و ضریب نفوذ تلفن در کشورهای OECD



۲- رویکرد تنظیم قیمت

طی سال‌های گذشته رویکردهای مختلفی برای قانونمند کردن قیمت‌های سرویس‌های مخابراتی ایجاد شده‌اند. هدف برخی از این رویکردها که بر پایه قوانین طراحی شده‌اند، علاوه بر دستیابی به اهداف تعیین مقررات، دستیابی به اطمینان و پایداری نیز هست. هدف برخی دیگر از رویکردها نیز، بیشتر موارد خاص و رعایت احتیاط در این زمینه بوده است.

جهت بررسی این اهداف، نخست پیرامون دو رویکرد رایج قیمت گذاری یعنی: تعیین قیمت با دیدگاه سنتی و مقررات نرخ بازگشت سرمایه، بحث می‌کنیم. سپس مقررات با ایجاد انگیزه (مشوق) مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس به تجزیه و تحلیل چگونگی دستیابی به اهداف گسترده مقررات قیمت گذاری - به خصوص به اهداف بهره‌وری، مالی و ایجاد تعادل توسط رویکردهای مطرح شده می‌پردازیم.

۱-۲- تعیین قیمت احتیاطی

به طور سنتی، در بسیاری از کشورها، تمرکز مقررات تنظیم قیمت بر اهداف اجتماعی، اقتصادی و مالی بوده است. این مساله به خصوص در مواردی که شبکه‌های مخابراتی توسط دولت اداره می‌شود صدق می‌کند. در چنین شرایطی معمولاً قیمت‌ها چنان تعیین می‌گردند که باعث ترویج اهداف تساوی حقوق مشتریان شوند. در بسیاری از این کشورها هیچ گونه تجزیه و تحلیلی در رابطه با اثرات اقتصادی چنین سیاست گذاری‌هایی انجام نشده است.

معمولاً از ویژگی‌های مقررات تعیین قیمت احتیاطی، تعیین قیمت پایین‌تر از هزینه تمام شده برای مکالمات محلی، اشتراک و هزینه اتصال است. این کمبود توسط تعیین قیمت مکالمات بین المللی و در مواردی مکالمات راه دور، بالاتر از هزینه تمام شده؛ جبران می‌شود.

از اهداف تاکید شده در این نوع قیمت گذاری ایجاد امکان ارائه سرویس‌های اولیه تلفنی به عموم هست. به علاوه ممکن است در این روش قیمت گذاری، قیمت بر اساس ارزش اصلی سرویس تعیین شود. باید ذکر گردد که در اصل مربوط به سرویس فرض می‌ود که یک خریدار، قیمت مربوط به ارزش سرویس را پرداخت خواهد کرد. در برخی موارد، برای برخی از مشتریان، این ارزش بالاتر از افراد دیگر است. بر همین اساس، در این روش برای اشتراک و اتصال سرویس‌ای مشابه هزینه بالاتری از مشترکین تجاری به نسبت مشترکین خانگی دریافت می‌گردد. اگر فرض کنیم که مشترکین تجاری، کاربران اصلی سرویس‌ای راه دور و بین المللی هستند و این قبیل سرویس‌ها برای آنان دارای ارزش بیشتری است در این صورت لازم است برای ارائه چنین سرویس‌هایی نرخ بالاتری از آنها دریافت شود.

در بسیاری از کشورها، رویکرد تعیین قیمت احتیاطی، یک سیستم مداخله جویانه تلقی می‌شود. در اکثر موارد ساختار قیمت گذاری وزارتخانه، توسط دولت یا وزیر، به دقت اداره می‌شود و این عمل باعث می‌شود بشدت از عملکرد مناسب وزارتخانه به عنوان یک واحد تجاری کاسته شود. در برخی موارد بدون در نظر گرفتن و محاسبه اثرات اجتماعی و اقتصادی؛ قیمت تلفن به دلیل جبران کسری بودجه دولت، افزایش می‌یابد. در برخی نظام‌ها درآمد تلفن متعلق به اپراتورهای دولتی، به عنوان بخشی از درآمد دولت محسوب می‌شود. هزینه‌ها و مخارج اپراتورهای دولتی، که شامل سرمایه گذاری نیز می‌شود؛ در بودجه عمومی دولت قرار می‌گیرد. مدیریت ضعیف مالی دولت باعث شده است که معمولاً درآمد لازم در وزارتخانه‌ها تامین نگردد. چنین مقرراتی باعث عدم دسترسی اپراتور به سرمایه مورد نیاز برای به روز رسانی شبکه خود می‌گردد. به علاوه این مساله باعث کاهش انگیزه در اپراتورها برای نوآوری و کاهش هزینه می‌شود بنابراین اهداف انعطاف پذیری در بهره‌وری دچار اخلال

می‌گردد. عملاً چنین اپراتورهایی از لحاظ کیفیت اجرایی ضعیف بوده و دارای کارمندان بسیاری هستند. این مساله منجر به عدم دستیابی به اهداف نظام و ارتقاء بهره‌وری خواهد شد.

سرمایه گذاری بلند مدت باید بتواند بخش عمده‌ای از هزینه‌های اپراتور مخابراتی را تامین کند. به هر حال دولت، وابسته به نقدینگی است و در برخی موارد نقدینگی اپراتورهای دولتی را برای اولویت‌های مالی دیگر خود به کار می‌برد. این مساله در مواردی که قوانین روشنی برای تعیین قیمت‌ها موجود نباشد و بودجه، نیازهای درآمدی محاسبه شده (شامل سرمایه گذاری بلندمدت) را تامین نکند؛ رایج‌تر است. در برخی موارد ممکن است نقدینگی کافی در اختیار اپراتور قرار بگیرد تا بتواند توسط آن نیاز عملکرد روزمره خود را تامین نماید اما ممکن است این نقدینگی به اندازه‌ای نباشد که اپراتور بتواند شبکه خود را توسعه دهد.

نتیجه چنین عملکردی، کمبود تامین خدمات مخابراتی و ایجاد لیست انتظار برای خدمات است. در برخی کشورها قیمت خدمات مخابراتی تنها به دلیل تامین نیازهای درآمدی دولت و بدون توجه به نیازهای درآمدی خاص اپراتورهای مخابراتی، افزایش یافته است. روند افزایش نرخ تلفن به جای بهبود خدمات مخابراتی صرف تامین اولویت‌های دیگر دولت مانند ارائه یارانه به خدمات پستی و کمک به سایر بودجه‌ها می‌شود.

در برخی کشورها به دلیل ایجاد امکان استفاده مشترکین کم درآمد از خدمات تلفنی، نرخ خدمات محلی در سطح پایینی نگه داشته شده است (اهداف تساوی بین مشترکین). در واقع، کاربران اصلی خدمات تلفن در این کشورها افراد کم درآمد نیستند. با وجود قیمت‌های پایین کاربران ویژه خدمات تلفنی، هزینه‌ای بسیار کمتر از مقدار معینی که می‌توانند به خدمات تلفن اختصاص دهند، پرداخت خواهند نمود. در عین حال اپراتور نمی‌تواند شبکه خود را به منظور ارائه خدمات به کاربران دیگر توسعه دهد. این مساله باعث از میان رفتن اهداف تساوی حقوق مشتری - مشتری و مشتری - اپراتور می‌گردد. در اینصورت خانواده‌های کم درآمد، به خصوص در مناطق روستایی و دور افتاده، به دلیل عدم دسترسی هیچگونه یارانه‌ای دریافت نمی‌کنند. به طور خلاصه می‌توان گفت تجربه نشان داده است که بخش مخابرات در صورت استفاده از رویکردهای تعیین قیمت احتیاطی (حداقل در یک دوره بلند مدت) به ندرت به اهداف اقتصادی، اجتماعی خود دست پیدا خواهد کرد.

رویکردهای سنتی تعیین احتیاطی قیمت، معمولاً باعث ایجاد ساختارهای قیمت گذاری فاقد بهره‌وری می‌شود. جدول ۱ تفاوت‌های اصلی میان نمونه قیمت‌هایی که معمولاً از این نوع قیمت گذاری ناشی شده‌اند و نمونه قیمت‌هایی را نشان می‌دهد. که از روش قیمت گذاری بر اساس هزینه تمام شده تعیین شده و منجر به رقابت می‌شود.

جدول ۶-۱ نتایج تعیین احتیاطی قیمت

سرویس	تعیین قیمت احتیاطی	قیمت گذاری بهره‌وری بر اساس هزینه تمام شده
حق اتصال	قیمت بسیار پایین: معمولاً کمتر از ۵۰ دلار. لیست انتظار برای تقاضای سهمیه	میزان حق اتصال با توجه به هزینه‌های افزایشی ایجاد خطوط تعیین می‌شود.
اشتراک	قیمت نسبتاً پایین: معمولاً کمتر از ۳ دلار در ماه. تراکم شبکه برای تقاضا سهمیه به کار برده می‌شود.	با توجه به هزینه‌های افزایشی سرویس‌های محلی، شامل سوئیچ مراکز محلی و سهم شبکه از حلقه‌های محلی؛ تعیین می‌شود. هزینه سرویس‌های محلی در مناطق مختلف سرویس دهی، بر اساس تراکم و عوامل دیگر، به میزان قابل توجهی با یکدیگر تفاوت دارند. به دلیل تقاضای کاربران تجاری برای کیفیت بالاتر و نگهداری از سرویس، هزینه‌های بالاتری از آنها دریافت می‌شود.
مکالمات محلی	قیمت بسیار پایین، هزینه مکالمات محلی محاسبه نمی‌شود و تنها وجه ثابتی، ماهانه دریافت می‌شود.	هزینه مکالمات محلی بر پایه دقایق محاسبه می‌شود و در برخی موارد نرخ اضافی برای برقراری مکالمه دریافت می‌شود. برای مکالمات انجام شده در زمان غیر پیک و مکالمات تبلیغاتی، تخفیف در نظر گرفته می‌شود.
مکالمات راه دور	قیمت بالا و نواحی متعدد. قیمت مکالمه با دورترین فواصل معمولاً ۲۰ برابر (یا بیشتر)، بیش از نرخ مکالمات محلی است.	هزینه مکالمات بر پایه دقایق محاسبه می‌شود، با در نظر گرفتن کاهش ممکن برای زمان مکالمه. تخفیف در زمان غیر پیک، نسبت میان مکالمات راه دور و محلی در حدود ۵ به ۱ یا حتی کمتر است. تمایل بسیار به تعیین قیمت‌ها مستقل از فاصله.
مکالمات بین الملل	معمولاً قیمت بسیار بالا، به خصوص برای کشورهای با مسافت بیشتر. نرخ‌های محاسباتی در سطح بالایی نگه داشته می‌شود و تعداد مدارها به منظور در کنترل داشتن پرداخت‌های تسویه در سطح پایین می‌باشد.	هزینه مکالمات بر پایه دقایق محاسبه می‌شود، با در نظر گرفتن کاهش ممکن برای زمان مکالمه. تخفیف در زمان غیر پیک. نسبت میان مکالمات بین المللی و راه دور (ملی) ۱ به ۳ است، و با توجه به اصلاح نرخ‌های محاسباتی کاهش می‌یابد.

منبع: برگرفته از ITU (1998a)

۲-۲- تنظیم مقررات نرخ بازگشت سرمایه (ROR)

تنظیم مقررات نرخ بازگشت سرمایه شکل قانونمدار مقررات قیمت گذاری است. برخلاف روش تعیین احتیاطی قیمت، مقررات نرخ بازگشت سرمایه باعث ایجاد اطمینان نسبی برای اپراتور می‌شود به طوری که اپراتور می‌تواند بر اساس یک روند روبه رشد به نیازهای درآمدی خود دست یابد. ماهیت مقررات نرخ بازگشت سرمایه، بسیار ساده است. در ابتدا نیاز مالی اپراتور محاسبه می‌شود، سپس قیمت سرویس‌های منفرد اپراتور مطابق آن تنظیم می‌شود تا درآمد مجموع سرویس‌ها بتواند نیازهای مالی اپراتور را پوشش دهد.

به منظور محاسبه نیازهای مالی اپراتور، ابتدا نهاد تنظیم مقررات هزینه‌های عملکرد و خدماتی اپراتور را بررسی می‌کند. معمولاً در چنین مواردی لازم است بررسی نهاد تنظیم مقررات موشکافانه و دقیق باشد تا اطمینان حاصل کند که هزینه‌ها لزوماً و احتیاطاً برای ارائه سرویس‌ها صرف شده‌اند. در صورت منفی بودن جواب ممکن است پایه نرخ‌های پیشنهادی مورد قبول نهاد تنظیم مقررات واقع نشود، در این صورت اجازه افزایش قیمت برای پوشش چنین هزینه‌هایی به اپراتور داده نمی‌شود.

گام بعدی در محاسبه نیازهای درآمدی اپراتور، تنظیم مقررات نرخ بازگشت سرمایه اپراتور است. در واقع برای ایجاد شرایط مناسب مالی برای اپراتور و نیز به منظور جذب سرمایه‌های جدید، مقررات نرخ بازگشت سرمایه به اپراتور اجازه می‌دهد تا نه تنها هزینه‌های عملکردی و خدماتی خود را پوشش دهد بلکه بر اساس نرخ‌هایی که ارائه می‌دهد بازگشت عادلانه‌ای نیز داشته باشد. نهاد تنظیم مقررات نرخ بازگشت سرمایه مناسبی را برای سرمایه به کار برده شده در دوره زمانی مشخص (معمولاً یک تا سه سال) تعیین می‌کند. این مقررات نرخ بازگشت سرمایه معمولاً بر اساس بازنگری شرایط مالی بازار و در نظر گرفتن هر موضوع خاص صنعتی مربوط به اپراتور (موارد مربوط به مسائل مالیاتی) تعیین می‌گردد.

بر اساس مقررات نرخ بازگشت سرمایه مصوب، درآمد اپراتور محاسبه می‌شود (درآمد کلی که ممکن است در یک دوره زمانی مشخص حاصل شود). لازم است درآمد از هزینه مجموع سرویس‌های ارائه شده تامین شود. در صورتی که درآمد اپراتور بیش از مقدار مجاز تعیین شده در مقررات نرخ بازگشت سرمایه باشد، نهاد تنظیم مقررات روش‌هایی را برای کاهش قیمت سرویس‌ها به کار خواهد برد تا نرخ بازگشت سرمایه اپراتور را پایین آورده و به سطح مجاز برساند. بالعکس در صورت عدم دستیابی اپراتور به درآمد مورد نظر بر اساس مقررات نرخ بازگشت سرمایه مجاز، وی می‌تواند به منظور افزایش درآمدهای خود درخواست افزایش قیمت سرویس‌ها بکند.

درواقع مقررات نرخ بازگشت سرمایه به منظور ایجاد تعادل میان درآمدهای کلی اپراتور و مجموع مخارج وی طراحی شده است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که این مقررات برای تعادل درآمد حاصل از یک سرویس خاص با هزینه آن سرویس، طراحی نشده است. نتیجتاً در این روش نمی‌توان دقیقاً بر ساختار قیمت‌ها نظارت داشت.

در عمل هنگام استفاده از مقررات نرخ بازگشت سرمایه، ساختار هزینه‌ها معمولاً بین قیمت‌های تعیین شده بر پایه هزینه تمام شده و قیمت‌های حاصل از تعیین احتیاطی قیمت (سقف قیمت) قرار می‌گیرد.

نقایص موجود در تنظیم مقررات نرخ بازگشت سرمایه (ROR)

نقایص موجود در مقررات نرخ بازگشت سرمایه به طور خلاصه در جدول ۶-۲ آورده شده است. ضعف اصلی این مقررات، عدم ایجاد انگیزه قوی در اپراتورها به منظور کاهش هزینه‌های عملکرد می‌باشد. معمولاً اپراتورها می‌توانند از طریق افزایش نرخ‌ها تمام یا بخشی از هزینه‌های خود را پوشش دهند اما اجازه ندارند سود اضافی را با کاهش نرخ‌ها به دست آورند. در نتیجه مقررات نرخ بازگشت سرمایه باعث ترویج اهداف بهره‌وری مقررات قیمت‌گذاری و یا مقررات دیگر نمی‌شود.

لازم است نارسایی‌های موجود در مقررات نرخ بازگشت سرمایه مشخص شود. در حقیقت حدود نیم قرن است که اپراتورها در برخی کشورهای صنعتی تحت شرایط مقررات نرخ بازگشت سرمایه به خوبی فعالیت کرده و از دست‌آوردهای تکنولوژی بهره می‌برند و سود حاصل را در قالب قیمت‌های پایین در اختیار مشتریان قرار می‌دهند. با وجود این، به دلیل ضعف‌های این روش بسیاری از قانونگذاران در کشورهای صنعتی از مقررات نرخ بازگشت سرمایه با ایجاد انگیزه به جای مقررات نرخ بازگشت سرمایه استفاده می‌کنند.

با گسترش شبکه در کشورهای صنعتی، نگرانی از ناکارآمدی‌های موجود در مقررات نرخ بازگشت سرمایه بیشتر نمایان شد. مهمترین هدف در بسیاری از کشورهای توسعه یافته ایجاد زیرساخت‌های شبکه به منظور جوابگویی به تقاضاهای بدون پاسخ می‌باشد. این مهم نیاز به سرمایه‌گذاری‌های کلان دارد، در نتیجه نگرانی در ارتباط با سرمایه‌گذاری در مقررات نرخ بازگشت سرمایه در کشورهای در حال توسعه از اهمیت چندانی برخوردار نیست. شرایط سیاسی و اقتصادی بسیاری از کشورهای در حال توسعه، موجب به حداقل رسیدن تفاوت میان مقررات نرخ بازگشت سرمایه با ایجاد انگیزه و مقررات نرخ بازگشت سرمایه شده است. در حقیقت هر شکل از مقررات قیمت‌گذاری که بر پایه قانون باشد و از نظر اقتصادی قابلیت بقا داشته باشد بر روش تعیین قیمت احتیاطی که در حال حاضر در بعضی کشورهای در حال توسعه پیاده سازی می‌شود؛ ارجحیت دارد.

جدول ۶-۲ نقایص مقررات نرخ بازگشت سرمایه

کمبود انگیزه برای به حداقل رساندن هزینه ها

■ در مقررات نرخ بازگشت سرمایه قیمت‌ها چنان تنظیم شده‌اند که هزینه‌های اپراتور تامین گردد، بنابراین می‌توان مشاهده نمود که اپراتور تمایل اندکی برای کاهش پایه نرخ‌ها یا هزینه‌های عملکرد خود دارد. در بازارهای رقابتی که بازار، تعیین کننده سطح قیمت است اندک افزایشی در هزینه‌ها باعث کاهش سود می‌شود. بنابراین در بازار رقابتی رعایت محدوده هزینه‌ها اصلی ترین هدف اپراتورها است.

کمبود پیشرفت های تولیدی و ابتکاری

■ با گذشت زمان، در یک بازار انحصاری (به نسبت شرایط مناسب رقابتی) مقررات نرخ بازگشت سرمایه اثر کمی در بهبود بهره‌وری اپراتور اصلی دارد و در کل انگیزه چندان در اپراتور برای افزایش بهره‌وری ایجاد نمی‌کند.

جهت گیری سرمایه‌ها

■ مقررات نرخ بازگشت سرمایه، باعث ایجاد انگیزه در اپراتور برای افزایش میزان سرمایه، می‌شود. هر مقدار که هزینه سرمایه گذاری بیشتر باشد؛ پایه نرخ بالاتر و نرخ بازگشت سرمایه برای اپراتور بیشتر می‌شود. بنابراین اپراتور به منظور افزایش خروجی تشویق به استفاده از ورودی‌های غیر بهره‌ور می‌شود. اپراتور از نسبت بالای سرمایه به کار، استفاده می‌کند. این نتیجه را اثر Aversch-Johnson مینامند که اسامی دو اقتصاددانی است که این رابطه را تشریح کرده‌اند. این اثر بیانگر عدم دستیابی به بهره‌وری ماکزیمم است.

هزینه تعیین مقررات

■ در مقررات نرخ بازگشت سرمایه، اپراتور و نهاد قانونگذار زمان و پول قابل ملاحظه‌ای صرف می‌کنند. پایه نرخ‌ها باید به طور مداوم توسط اپراتور محاسبه و تنظیم شود و توسط نهاد تنظیم مقررات بازنگری گردد، هزینه سرمایه گذاری و دیگر مخارج نیز باید متداوماً تعیین شود. بازنگری نرخ‌ها، ارائه گزارش‌ها و مخارج متحمل شده توسط نهاد تنظیم مقررات و اپراتورها باید در دوره‌های منظم، محاسبه شوند.

ایجاد محدودیت

■ در این روش لازم است نهاد قانونگذار اکثر جنبه‌های بهره‌برداری و مدیریتی اپراتور را جزء به جزء مورد بررسی قرار دهد. این کار شامل تحقیق در رابطه با لایه‌های نرخ پایه نیز می‌شود. با گذشت زمان ممکن است این مقررات جای خود را به محدودیت‌های تعیین شده از سوی نهاد تنظیم مقررات در رابطه با عملکرد اپراتور به عنوان یک واحد تجاری عادی بدهد.

نارسایی در انتقال به محیط رقابتی

■ مقررات نرخ بازگشت سرمایه معمولاً کند است و عموماً امکان قیمت گذاری انعطاف پذیر لازم برای عملکرد مناسب را به اپراتورها نمی‌دهد.

■ ایجاد مقدمات رقابت در برخی از بخش‌های مخابرات به همراه مقررات نرخ بازگشت سرمایه در بخش‌های انحصاری بدین معناست که اپراتورهای وابسته تمایل دارند در محیط‌ها و شرایط ضد رقابتی کار کنند.

۳-۲- مقررات نرخ بازگشت سرمایه با ایجاد انگیزه

عبارت «مقررات نرخ بازگشت سرمایه با ایجاد انگیزه» معمولاً به منظور پاسخ به ضعف‌های موجود در مقررات سنتی نرخ بازگشت سرمایه به کار برده می‌شود. تا کنون کشورهای معدودی در جهان از فواید مقررات نرخ بازگشت سرمایه با ایجاد انگیزه بهره‌مند شده‌اند.

این نوع مقررات برای اپراتورها حالات تشویقی و تنبیهی داشته و توسط آن برای دستیابی به اهداف، انگیزه ایجاد می‌شود.

معمولاً موارد زیر را می‌توان در انواع مختلف مقررات توسعه یافته نرخ بازگشت سرمایه مشاهده نمود:

- در اغلب موارد اپراتور در تعیین اهداف و دستیابی به آنها مشارکت می‌کند.
- به نسبت مقررات سنتی نرخ بازگشت سرمایه، اپراتور دارای انعطاف پذیری بیشتری است. در این حالت معمولاً نهاد قانونگذار از پیش وظایف مدیریتی مشخصی را برای اپراتور تعیین نمی‌کند. مثلاً ممکن است برای کاهش هزینه‌های عملکرد از اپراتور قدردانی شود اما روش کاهش این نرخ‌ها به طور دقیق برای اپراتور تعیین نمی‌گردد.
- نهاد قانونگذار برخی از عملکردهای اپراتور را محدود می‌کند.
- تشویق و تنبیه معین شده توسط نهاد قانونگذار با ایجاد انگیزه در اپراتور باعث بهبود عملکرد وی می‌گردد.

۴-۲- انواع مقررات حاکم بر مقررات نرخ بازگشت سرمایه با ایجاد انگیزه

در این بخش برخی از طرح‌های مشوق که در صنعت مخابرات ایالات متحده آمریکا پیاده سازی شده‌اند به طور خلاصه مورد بررسی قرار می‌گیرند. این نوع مقررات به طور نمونه جایگزین مقررات سنتی نرخ بازگشت سرمایه شده‌اند.

تعیین محدوده مقررات نرخ بازگشت سرمایه

در مقررات توسعه یافته، نهاد قانونگذار محدوده یا دامنه‌ای را برای درآمدهای قانونی اپراتور تعیین می‌کند و قیمت‌ها را چنان تعیین می‌کند که درآمد در محدوده قانونی قرار گیرد. در صورتی که دامنه درآمد بسیار کم باشد، انگیزه اپراتور همانند انگیزه وی در مقررات سنتی نرخ بازگشت سرمایه کم می‌شود. در صورت بالا بودن درآمد، انگیزه اپراتور برای کاهش هزینه‌های عملکرد و بهبود عملکرد؛ افزایش می‌یابد. به طور مثال به جای تعیین دقیق مقررات نرخ بازگشت سرمایه به میزان ۱۲٪، محدوده آن بین ۱۰٪ و ۱۴٪ تعیین می‌گردد.

تعیین مهلت قانونی برای نرخ‌ها

این روش را می‌توان با عقد پیمان نامه بین نهاد قانونگذار و اپراتور پیاده کرد. در این روش تحقیقات و

بررسی‌های نهاد قانونگذار در رابطه با درآمدهای اپراتور در یک دوره زمانی ثابت معلق می‌شود. این شکل از مقررات با ایجاد انگیزه اغلب در آغاز استفاده از مقررات سقف قیمت به کار برده می‌شود و به دلیل امکان افزایش درآمد، اپراتور تشویق به کم کردن هزینه‌های عملکرد خود می‌شود.

تقسیم درآمدها

با استفاد از این روش اپراتور می‌تواند درآمد بیشتری کسب کند. به هر حال درآمدها در محدوده خاصی با مشتریان تقسیم می‌شود. با توجه به این که مقررات نرخ بازگشت سرمایه از پیش تعیین می‌شود، دامنه تقسیم درآمد در این روش متغیر است. در طرح‌های مختلف تقسیم درآمد این دامنه‌ها با یکدیگر متفاوت هستند. در نمونه‌ای از این طرح می‌توان مشاهده نمود که اپراتوری به صورت قانونمند بین ۱۴٪ تا ۱۰۰٪ از درآمدها را برای خود بر می‌دارد و بین ۱۰٪ تا ۱۴٪ از درآمدهایش را تقسیم می‌کند و لذا سقف درآمد را در حد ۱۴٪ تعیین می‌کند.

۳- مقررات سقف قیمت

۳-۱- بازنگری

در مقررات سقف قیمت برای تعیین حداکثر افزایش قیمت مجاز سرویس‌های یک اپراتور، در طی سال‌های مشخص، از فرمول معینی استفاده می‌شود. این فرمول بدین منظور طراحی شده است که به اپراتور مجوز دهد تا از طریق افزایش قیمت، افزایش مخارج اجتناب ناپذیر (مانند مالیات و تورم و...) خود را پوشش دهد. به هر حال برخلاف مقررات نرخ بازگشت سرمایه، این فرمول اجازه افزایش نرخ برای پوشش تمام مخارج را به اپراتور نمی‌دهد. در عین حال این فرمول اپراتور را موظف به کاهش منظم قیمت‌ها می‌کند چرا که ممکن است در بخشی از عملکردش کاهش هزینه داشته باشد.

مقررات سقف قیمت برتری‌هایی بر مقررات نرخ بازگشت سرمایه دارد:

- باعث ایجاد انگیزه برای بهره‌وری بیشتر می‌شود.
 - مراحل اجرایی قانونگذاری را ساده و موثر می‌کند.
 - باعث انعطاف پذیری بیشتر قیمت گذاری می‌شود.
 - امکان مداخله و مدیریت نهاد تنظیم مقررات در جزئیات امور را کاهش می‌دهد.
 - امکان سهام شدن در سود حاصل از کم شدن هزینه‌ها را برای اپراتورها و مشترکان ایجاد می‌کند.
 - با محدود کردن افزایش قیمت، از رقبا و مشترکین حمایت می‌کند.
 - فرصت پرداخت یارانه جابگزین را محدود می‌کند.
- برای عملی کردن این مزایا، مقررات سقف قیمت باید در محیطی موثر و با روشی سازگار پیاده سازی شود.

مقررات سقف قیمت با ایجاد انگیزه، همانند قواعد بازار رقابتی عمل می‌کند. قواعد بازار رقابتی اپراتورها را ملزم به کاهش هزینه‌ها می‌کند و پس از محاسبه افزایش هزینه‌های اجتناب ناپذیر اثرات آن را به شکل قیمت‌های تمام شده پایین‌تر به مشترکین انتقال می‌دهد. فرمول سقف قیمت نیز دارای اثرات مشابهی است.

مقررات سقف قیمت در واقع ابزاری است برای قانونمند کردن قیمت‌ها. فرمول سقف قیمت میزان تغییر قیمت‌ها را با توجه به سطح اولیه آن تعیین می‌کند. سطح اولیه قیمت‌ها ممکن است توسط نهاد قانونگذار تعیین شود. البته این امکان وجود دارد که نهاد قانونگذار دوره انتقالی را در نظر بگیرد که اپراتور موظف باشد در پایان آن به سطح یا دامنه قیمت‌های مورد نظر خود دست پیدا کند. فرمول مربوط به تعیین میزان مالی سقف قیمت اپراتور کاملاً وابسته به سطح اولیه قیمت‌ها است. این مساله از اهمیت بسیاری برخوردار است که قانونگذار اطمینان حاصل کند که سطح اولیه قیمت مطابق برآورد درآمدی اپراتور، تعیین شده است.

۳-۲- فرمول پایه سقف قیمت

راه‌های بسیاری برای بیان فرمول سقف قیمت وجود دارد. در رابطه با ساده‌ترین شکل آن می‌توان گفت فرمول سقف قیمت، اپراتور را مجاز می‌کند که سالانه برابر با تورم اندازه‌گیری شده و کمتر از افزایش بهره‌وری (پایین آمدن هزینه‌ها) محاسبه شده برای تورم مورد نظر؛ قیمت‌های خود را افزایش دهد. شکل پایه ساده شده فرمول سقف قیمت در جدول ۶-۳ آورده شده است:

جدول ۳-۶ فرمول پایه ساده شده سقف قیمت

میزان افزایش قیمت مجاز برای یک سال $X - I =$ قیمت پایه

یادداشت:

(۱) $I =$ عامل تورم برای یک سال(۲) $X =$ عامل بهره‌وری

(۳) این عوامل در همین فصل با جزئیات بیشتر مورد بررسی قرار می‌گیرند

مثال:

در سال ۲۰۰۰، قیمت ۱۰۰ است

 $I = 5$ $X = 3$ بنابراین افزایش قیمت مجاز برای سال ۲۰۰۱ برابر است با $3 - 5 + 100 = 102$

با توجه به همین مثال ساده می‌توان مشاهده کرد که اپراتورها برای در نظر گرفتن اثر تورم، قیمت‌های خود را بالا می‌برند. افزایش ۵ درصدی قیمت ناشی از تورم به طور کامل به مشترکین منتقل نمی‌شود. در این مثال فرض شده است که کاهش هزینه‌ها در صنعت مخابرات ۳ درصد باشد. این کاهش در هزینه‌ها به واسطه پیشرفت تکنولوژی، هزینه‌های پایین‌تر سوئیچینگ و انتقال و بسیاری عوامل دیگر نتیجه می‌شود. بنابراین در مثال بالا اپراتور باید فواید ایجاد شده به واسطه کاهش هزینه را با کاهش ۳ درصدی قیمت‌های خود در سال ۲۰۰۱ به مشترکین منتقل کند.

در این مثال اپراتور هر گونه سود حاصل از مقیاس در نظر گرفته شده جهت کاهش هزینه‌های خود به میزان کمتر از ۳ درصد را نیز دریافت می‌کند. اگر عملکرد اپراتور مناسب باشد، ممکن است باعث کاهش هزینه‌های حقیقی خود به میزان ۱۰ درصد شود. در چنین مواردی اپراتور سود کاهش هزینه‌های خود را از ۳٪ مفروض به ۱۰٪ خواهد رساند. ممکن است درآمدهای اضافی که از چنین عملکردهای موثری حاصل می‌شود به عنوان سود به سهامداران اعطا شود و یا برای اهداف دیگر مانند سرمایه‌گذاری‌های جدید، به کار برده شود. به علاوه می‌توان از این درآمدها برای کاهش بیشتر قیمت‌ها (برای اهداف رقابتی) استفاده کرد. به هر حال چنین کاهش‌های اضافه‌ای مورد نظر و خواست نهاد تنظیم مقررات نیست. فرمول سقف قیمت حداکثر کاهش لازم قیمت را معین می‌کند.

۳-۲-۱- شاخص‌های قیمت و نسبت آن

فرمول سقف قیمت جدول ۳-۶، بسیار ساده سازی شده است. در عمل اپراتورهای مخابراتی هیچگاه سرویس واحدی را با یک قیمت واحد ارائه نکرده و دامنه‌ای از سرویس‌های مختلف را با قیمت‌های مختلف ارائه می‌دهند. بنابراین فرمول نمونه سقف قیمت، از شاخص‌های قیمت که توسط اپراتور تعیین می‌شود استفاده کرده و تنها قیمت یک سرویس در آن دخیل نیست. در چنین مواردی لازم است اپراتور، قیمت‌های واقعی خود را پایین‌تر از شاخص قیمت کالا یا خدمات^۱ (PCI) نگه دارد.

در فرمول سقف قیمت، نقش قیمت‌های سرویس‌های مختلف با یکدیگر متفاوت است بنابراین قیمت سرویس‌های اصلی سهم نسبتاً بالاتری را به خود اختصاص می‌دهند. مثال ساده این موضوع اپراتوری است که فقط دو سرویس مکالمات محلی و بین المللی را ارائه می‌دهد. برای محاسبه شاخص قیمت‌های حقیقی اپراتور^۲ (شاخص حقیقی قیمت) می‌توان از نسبت درآمدهای حاصل از این سرویس‌ها استفاده کرد. به طور مثال فرض کنید که درآمد سرویس محلی ۷۵٪ کل درآمد اپراتور است و سهم درآمد مکالمات بین المللی ۲۵٪ آن است. برای تعیین رابطه بین شاخص حقیقی قیمت اپراتور و شاخص سقف قیمت، نسبت‌های مشابه همین نسبت‌ها به کاربرده می‌شود.

حال فرض کنید که از فرضیات مشابه جدول ۳-۶ در رابطه با افزایش قیمت استفاده کنیم. در سال ۲۰۰۱، برای افزایش قیمت‌ها از ۱۰۰ به ۱۰۲ مجوز داده خواهد شد. بنابراین فرض می‌کنیم که ۱۰۲، شاخص سقف قیمت است. برای تعیین این مساله که قیمت‌های حقیقی اپراتور در سال ۲۰۰۱ به شاخص سقف قیمت = ۱۰۲ می‌رسد یا نه، باید شاخص سقف قیمت را با شاخص حقیقی قیمت اپراتور مقایسه کنیم.

جدول ۳-۶ شامل مثال‌هایی است که شاخص حقیقی قیمت اپراتور را برای سال ۲۰۰۱ با شاخص سقف قیمت = ۱۰۲ آن مقایسه می‌کند.

1-PCI : Price Cap Index (شاخص قیمت کالا یا خدمات است که اعلام می شود)

2-API : Actual Price Index

جدول ۶-۴ استفاده از شاخص های قیمت - محاسبه ساده شده API

قاعده پایه سقف قیمت: شاخص قیمت حقیقی > شاخص سقف قیمت شاخص نرخ حقیقی برای سال ۲۰۰۱ باید با شاخص سقف قیمت سال ۲۰۰۱ برابر و یا از آن کمتر باشد. هدف از ارائه این مثال محاسبه شاخص قیمت حقیقی برای سال ۲۰۰۱ و اطمینان از تطابق تغییر قیمت پیشنهادی با فرمول پایه سقف قیمت است. شاخص قیمت حقیقی سال ۲۰۰۱ محصول شاخص سقف قیمت سال ۲۰۰۰ و میانگین نسبی تغییر قیمت از سال ۲۰۰۰ تا سال ۲۰۰۱ است.	
<u>مفروضات:</u> (۱) شاخص قیمت حقیقی، شاخص سقف قیمت و تمامی قیمت ها را در سال ۲۰۰۰ برابر ۱۰۰ می گیریم. (۲) در سال ۲۰۰۱ داریم $۱۰۲ =$ شاخص سقف قیمت (به طور مثال ۲% افزایش در سال ۲۰۰۰) (۳) شاخص ها با توجه به میزان درآمد سنجیده می شوند (۴) اپراتور فقط ۲ سرویس را فراهم می کند: (الف) سرویس های محلی = ۷۵% کل درآمد (ب) سرویس های بین المللی = ۲۵% کل درآمد (۵) میانگین نسبی تغییر قیمت برابر است با مجموع محاسبات زیر برای هر سرویس: تغییر قیمت (که به صورت تقسیم قیمت در سال ۲۰۰۱ به قیمت در سال ۲۰۰۰ معین می شود) ضربدر درآمد مربوطه (که بصورت تقسیم درآمد سرویس مربوطه بر کل درآمد معین می شود)	
<u>مثال (الف):</u> تغییرات پیشنهادی افزایش قیمت سرویس های محلی از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۱ برابر ۱% (از ۱۰۰ به ۱۰۱) افزایش قیمت سرویس های بین المللی برابر ۴% (از ۱۰۰ به ۱۰۴) میانگین تغییر قیمت محاسبه شده: سرویس های محلی: $۱,۰۱ \times ۰,۷۵ = ۰,۷۵۷۵$ سرویس های بین المللی: $۱,۰۴ \times ۰,۲۵ = ۰,۲۶۰۰$ مجموع: $= ۱,۰۱۷۵$ از آنجائی که شاخص قیمت حقیقی برای سال ۲۰۰۰ برابر ۱۰۰ بود، شاخص قیمت حقیقی برای سال ۲۰۰۱ نیز از ۱۰۰ حاصل می شود و در اینجا میانگین نسبی تغییر قیمت برابر است با $۱۰۱,۷۵ = ۱,۰۱۷۵ \times ۱۰۰$. بنابراین شاخص سقف قیمت از شاخص نرخ حقیقی بیشتر می شود ($۱۰۱,۷۵$ کمتر از ۱۰۲ است). از آنجائی که قیمت پیشنهادی سال ۲۰۰۱ کمتر از PCI است، نهاد تنظیم مقررات خواستار کاهش بیشتر قیمت ها نخواهد شد.	
<u>مثال (ب):</u> تغییرات پیشنهادی افزایش قیمت سرویس های محلی از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۱ برابر ۴% (از ۱۰۰ به ۱۰۴) افزایش قیمت سرویس های بین المللی برابر ۱% (از ۱۰۰ به ۱۰۱) میانگین تغییر قیمت محاسبه شده: سرویس های محلی: $۱,۰۴ \times ۰,۷۵ = ۰,۷۸۰۰$ سرویس های بین المللی: $۱,۰۱ \times ۰,۲۵ = ۰,۲۵۲۵$ مجموع: $= ۱,۰۳۲۵$ از آنجائی که شاخص قیمت حقیقی برای سال ۲۰۰۰ برابر ۱۰۰ بود، شاخص قیمت حقیقی برای سال ۲۰۰۱ نیز از ۱۰۰ حاصل می شود و در اینجا میانگین نسبی تغییر قیمت برابر است با $۱۰۳,۲۵ = ۱,۰۳۲۵ \times ۱۰۰$. بنابراین شاخص سقف قیمت از شاخص قیمت حقیقی کمتر می شود ($۱۰۳,۲۵$ بیش از ۱۰۲ است). از آنجائی که قیمت پیشنهادی سال ۲۰۰۱ بیش از شاخص سقف قیمت است، توسط نهاد تنظیم مقررات تصویب نخواهد شد و نهاد تنظیم مقررات خواستار کاهش بیشتر خواهد بود.	

این مثال‌های ساده نشان‌دهنده خصوصیات پایه شاخص‌های فرمول سقف قیمت به شرح ذیل هست:

- ممکن است قیمت‌های حقیقی اپراتور (مطابق آنچه توسط شاخص حقیقی قیمت محاسبه شده است) از سقف قیمت (که توسط شاخص سقف قیمت محاسبه شده) برای آن سال کمتر شود.
- اپراتور دارای اختیار زیادی در قیمت گذاری است، ممکن است افزایش برخی از قیمت‌ها بیش از میانگین نسبی پیش بینی شده برای تغییر قیمت‌ها و برای برخی پایین‌تر باشد.
- قیمت سرویس‌هایی که نقش بیشتری در یک شاخص دارند بیش از سرویس‌های دیگر روی آن شاخص تاثیر خواهند گذاشت. بنابراین ممکن است قیمت سرویس‌های اصلی (که با توجه به درآمد محاسبه می‌شود) به اندازه قیمت سرویس‌های کم اهمیت‌تر، افزایش نیابد.

۳-۲-۲- شاخص پایه فرمول سقف قیمت

جدول ۵-۶ با استفاده از نظریه شاخص قیمت که در بالا تشریح شد فرمول سقف قیمت را مجدداً بیان می‌کند. در این فرمول فرض شده است که قیمت‌ها برای هر سال محاسبه خواهد شد. علامت «t» برای نشان دادن دوره زمانی مناسب (مثلاً یک سال) به کار برده شده است. در عمل به جای یک سال می‌توان از دوره زمانی‌های مختلفی استفاده کرد.

عامل تورم و کاهش هزینه‌های مربوط به جدول ۵-۶ در بخش‌های بعدی مفصلاً مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

جدول ۵-۶ فرمول پایه سقف قیمت با استفاده از شاخص‌ها

در مقررات سقف قیمت لازم است:

$$\text{API}^t \geq \text{PCI}^t \text{ ها } t \text{ برای تمام}$$

و این بدان معناست که شاخص قیمت حقیقی برای یک دوره زمانی مشخص باید همیشه برابر یا کمتر از شاخص سقف قیمت برای همان دوره زمانی شود. برای هر سال نسبت به سال گذشته شاخص سقف قیمت مطابق فرمول زیر تنظیم می‌شود:

$$\text{PCI}^t = \text{PCI}^{t-1} \times (1 + I^t - X)$$

بنابراین PCI^t برای سال t برابر خواهد بود با PCI سال گذشته ($t-1$) ضربدر حاصل ۱ به علاوه عامل تورم برای سال t (I^t) منهای عامل بهره‌وری (X).

مفروضات:

(۱) API^t در واقع شاخص قیمت حقیقی در سال t است. شاخص قیمت حقیقی نیز میانگین نسبی تغییرات قیمت است که توسط اپراتور هزینه می‌شود.

(۲) PCI^t شاخص سقف قیمت در سال t است. PCI نیز میانگین نسبی تغییر در حداکثر قیمت مجاز برای اپراتور است.

(۳) I^t عامل تورم در زمان t است

(۴) X عامل بهره‌وری است (کاهش هزینه)

(۵) مرسوم است که عامل‌های I^t و X به صورت درصدی تعیین شوند. به خصوص زمانی که خارج از مبحث محاسبات سقف قیمت حقیقی به این دو عامل رجوع می‌کنیم. باید توجه نمود که در فرمول سقف قیمت این متغیرها به دسیمال و نه عبارات درصدی، بیان می‌شوند.

مثال:

با استفاده از فرضیات مشابه جدول‌های ۳-۶ و ۴-۶ برای شاخص سقف قیمت، برای مدت زمانی که عامل تورم ۵٪ و عامل بهره‌وری ۳٪ باشد، حداکثر مقدار افزایش مجاز برای میانگین نسبی تغییر قیمت ۲٪ خواهد بود.

فرمول $\text{PCI}^t = \text{PCI}^{t-1} \times (1 + I^t - X)$ زیر را خواهد داشت:

$$1.02 = 1.00 \times (1 + 0.05 - 0.03)$$

۳-۲-۳- سبد سرویس

در مقررات سقف قیمت، معمولاً سرویس‌ها در یک یا چند سبد سرویس دسته‌بندی می‌شوند. عموماً سبدهای سرویس مختلف دارای شاخص‌های سقف قیمت متفاوتی هستند.

به طور مثال امکان دارد یک سبد سرویس مسکونی، ایجاد شود تا افزایش قیمتی را که بر مشترکین مسکونی تأثیر می‌گذارد محدود کند. ممکن است این سبد شامل نرخ اتصال برای مکالمات محلی مسکونی، حق اشتراک ماهیانه و نرخ‌های استفاده از مکالمات بین‌المللی و محلی باشد. به همین صورت سبد جداگانه دیگری شامل سرویس‌های مورد استفاده مشترکین تجاری نیز تعریف می‌شود.

ممکن است محدودیت‌هایی در رابطه با تغییرات کلی و یا نسبی قیمت سرویس‌هایی که از مقررات سقف قیمت پیروی می‌کنند وجود داشته باشد. در صورتی که شاخص قیمت حقیقی برای سرویس موجود در سبد با فرمول سقف قیمت تطابق داشته باشد و محدودیت قیمت گذاری تک سرویس نقض نشود؛ اپراتورها می‌توانند قیمت سرویس‌های منفرد را در سبدها عوض کنند.

مثالی در رابطه با محدودیت قیمت گذاری تک سرویس، قانونی است که در آن تاکید شده قیمت تک سرویس نباید سالانه بیش از ۱۰٪ افزوده شود. ممکن است چنین مقرراتی برای محدود کردن اثر تعادل مجدد قیمت‌ها بر کاربران مسکونی به کاربرده شود. در مواردی ممکن است سبدهای سرویس برای محدود کردن و یا جلوگیری از پرداخت یارانه جایگزین سرویس‌های قابل رقابت (مانند مکالمات راه دور و بین الملل) برای سرویس‌های انحصاری (مانند مکالمات محلی و دسترسی) به کاربرده شوند.

۳-۳- محاسبه متغیرهای سقف قیمت (با توجه به آینده یا گذشته)

فرمول پایه سقف قیمت شامل متغیرهای بسیاری است که لازم است این متغیرها محاسبه شوند. به منظور تقلید از بازارهای رقابتی حالت ایده آل این است که فرمول سقف قیمت را با توجه به آینده تعیین کنیم. متغیرهایی همچون عامل‌های تورم (I) و عامل بهره‌وری (افزایش بهره‌وری (X)) و نسبت‌هایی که برای محاسبه شاخص‌ها به کار می‌روند باید بر اساس مقادیر مورد انتظار در آینده تعیین شوند.

به هر حال، اغلب نهادهای تنظیم مقررات فقط عامل کاهش هزینه را بر پایه هزینه‌ها در آینده تعیین می‌کنند و عامل تورم و نسبت شاخص‌ها بر اساس آخرین اطلاعات موجود از گذشته تعیین می‌شوند.

دلایل عملی بسیاری برای تعیین عامل تورم و نسبت شاخص‌ها بر اساس اطلاعات گذشته وجود دارد:

■ در بسیاری از نظام‌های اقتصادی عامل تورم سال قبل پیشگویی مناسبی برای تعیین تورم در سال بعد می‌باشد.

■ روند پیش بینی تورم و تقاضا و متغیرهای درآمد که برای پیش بینی نسبت شاخص‌ها الزامی است، روندی پیچیده، وقت گیر و بسیار بحث انگیز داشته و احتمالاً نیاز به دستکاری نیز دارد.

■ در رویکرد پیش بینی، به منظور ایجاد تعادل در خطاهای موجود، انجام اصلاحات الزامی می‌باشد. این کار باعث پیچیدگی و عدم اطمینان نهاد تنظیم مقررات می‌شود.

تعیین عامل تورم و نسبت شاخص‌ها بر اساس اطلاعات تاریخی دارای معایبی نیز هست. به طور مثال ممکن است تورم به میزان قابل توجهی نسبت به گذشته تغییر کند. این معایب با کوتاه کردن پریود زمانی تنظیم عامل تورم و یا ایجاد مکانیزم‌های هدف یابی که در ذیل توضیح داده شده است، تعدیل می‌یابند.

در عمل ممکن است شاخص‌های نسبی بر اساس مخارج یا درآمد تعیین شوند. معمولاً از نظر تئوری نسبت هزینه‌ها انتخاب بهتری است، اما در عین حال در اغلب موارد اطلاعات قابل اطمینان و صحیحی از هزینه‌ها در دسترس نیست. بنابراین نهادهای تنظیم مقررات برای محاسبه شاخص‌های مجموع در فرمول سقف قیمت؛ نسبت درآمد را به کار می‌برند. نهادهای تنظیم مقررات باید در مواردی که قیمت‌ها متعادل نبوده و یارانه جایگزین بین سرویس‌ها وجود دارد، در انتخاب نسبت‌ها بسیار هوشیار باشند. در این گونه موارد ممکن است تفاوت بسیاری میان نسبت‌های درآمد و هزینه وجود داشته باشد و استفاده از نسبت درآمد باعث محاسبه اشتباه شاخص قیمت حقیقی شود.

رویکرد دیگر تعیین نسبت‌های ثابت و عدم تغییر آنها در دوره‌های زمانی مختلف است. این رویکرد از لحاظ اجرایی ساده‌تر است و با تعیین استراتژیک قیمت‌ها امکان هر گونه دستکاری در فرمول سقف قیمت توسط اپراتور را محدود می‌کند. در این رویکرد تنها انتخاب ممکن تعیین نسبت‌ها بر پایه معیارهای هزینه با توجه به آینده است.

۳-۴- عامل تورم

در فرمول سقف قیمت عامل تورم جهت محاسبه اثرات تغییر، مخارج اپراتور در نظر گرفته شده است. به طور مثال با ثابت ماندن تمام متغیرها، عامل تورم ۵ درصدی؛ اپراتور را مجاز به افزایش قیمت‌های میانگین خود به میزان ۵٪ می‌کند.

۳-۴-۱- ضوابط انتخاب

در اکثر نظام‌های اقتصادی از شاخص‌های مختلفی برای اندازه‌گیری تورم استفاده می‌شود. به طور مثال از شاخص قیمت مصرف کننده یا شاخص قیمت خرده فروشی (CPI^1 یا RPI^2) برای محاسبه تغییر قیمت کالاها و سرویس‌های خریداری شده توسط مصرف کنندگان (مانند مواد غذایی، حمل و نقل مسافران، مصرف برق مسکونی و غیره) استفاده می‌شود. شاخص قیمت تولیدکننده (PPI^3) تغییر قیمت سرویس‌ها و کالاهای خریداری شده توسط صنایع تولیدی دیگر (حق الزحمه کارگران، کرایه ترابری، مصرف برق صنعتی و غیره) را محاسبه می‌کند.

برای توسعه و بسط یک فرمول سقف قیمت، نهادهای تنظیم مقررات باید عامل تورم مناسبی را به کار برند (I). البته می‌توان یکی از شاخص‌های موجود تورم را انتخاب کرده و یا یک عامل تورم جدید را محاسبه نمود. نهادهای تنظیم مقرراتی که موفق به پیاده سازی مقررات سقف قیمت شده اند، به این نتیجه رسیدند که لازم

1- Consumer Price Index

2- Retail Price Index

3- Product Price Index

است ضوابط و معیارهای خاصی برای انتخاب یک شاخص تورم مناسب برای استفاده در عامل تورم؛ به کار برده شود. ضوابطی که اغلب مورد استفاده قرار می گیرند در جدول ۶-۶ آورده شده اند.

ممکن است شرایط خاص ملی در مناطق مختلف الزاماتی را برای در نظر گرفتن ضوابط خاص دیگر بوجود آورد. بعید است که یک معیار تورم بالقوه یک بعدی، بالاترین رتبه را در میان سایر ضوابط کسب کند. در نهایت باید گفت که گزینش باید بر پایه قضاوت های صحیح نهاد تنظیم مقررات انجام گیرد.

جدول ۶-۶ ضوابط گزینش عامل تورم

فاکتور تورم منعکس کننده تغییرات ایجاد شده در هزینه ها و مخارج اپراتور باشد

■ عامل تورم در صورتی مفید و کارآمد است که تغییرات ایجاد شده در مخارج اپراتور را منعکس کند. این مساله به خصوص در شرایط ناپایدار اقتصادی که عامل تورم باید تاثیر تغییرات عمده و ناگهانی در نرخ مبادلاتی کشور را نشان دهد؛ و نیز برای اپراتورهایی که بخش عمده ای از تجهیزات خود را با ارز خارجی خریداری می کنند حائز اهمیت است.

دسترسی به منبع مستقل اطلاعات

■ لازم است مقررات سقف قیمت برای کلیه اپراتورها معتبر باشد. سرمایه گذاران بخش خصوصی در این صنعت باید اطمینان کافی به منبع اطلاعات داشته باشند.

امکان دسترسی بموقع به عامل تورم وجود داشته باشد

■ عامل تورم باید با تاخیر کمتر از ۶ ماه و ترجیحا بین ۲ تا ۴ ماه در دسترس باشد تا فرمول سقف قیمت در مقابل هر گونه تغییر در ورودی هزینه های اپراتور، سریعاً عکس العمل نشان دهد.

قابل درک باشد

■ بهتر است عامل تورم نه تنها در اختیار تمام اپراتورها باشد بلکه عموم مردم از آن اطلاع کافی داشته باشند.

ثبات داشته باشد

■ مقادیر برخی از شاخص های آماری پس از انتشار اولیه اصلاح می گردد. به طور مثال در ماه مارس سال ۲۰۰۱، CPI مربوط به ژانویه ۲۰۰۱ برابر ۱۲۳،۴۷ اعلام شد. این مقدار در ماه جون سال ۲۰۰۱ اصلاح شده و برابر ۱۲۳،۵۸ اعلام گردید. در صورت امکان، عامل تورم باید چنان انتخاب شود که اصلاحات زیاد و مکرر روی آن صورت نگیرد.

با عامل بهره وری کل در اقتصاد مطابقت داشته باشد

■ انتخاب شاخص نرخ اثر مستقیمی بر چگونگی محاسبه عامل کاهش هزینه X خواهد داشت زیرا کاهش هزینه از طریق این عامل اپراتور را تحت تاثیر قرار می دهد. همان طوری که مطرح خواهد شد در نظر گرفتن متغیرهای خاص در فرمول سقف قیمت بستگی به این دارد که شاخص قیمت برای اقتصاد باز به کار برده می شود یا برای ورودی های اصلی اپراتور.

۳-۴-۲ - شاخص های تورم موثر

پس از در نظر گرفتن معیارهای گزینش مطرح شده، گام بعدی بررسی معیارهای تورم موجود در کشور است. بانک مرکزی کشور و یا دفاتر آماری دولت (در صورت وجود چنین دفاتری) معمولاً تعدادی از شاخص ها را منتشر کرده و در دسترس عموم قرار می دهند. در برخی کشورها این آمار توسط وزارتخانه های دولتی مانند وزارت دارایی، آمار، برنامه و بودجه و یا توسعه اقتصادی منتشر می شود.

معیارهای شاخص تورم موثر بصورت شاخص های قیمت برای اقتصاد گسترده و یا اقتصاد غیرگسترده طبقه بندی می شوند. برخی از این معیارها به منظور انعکاس تغییر قیمت سرویس های داخلی یا ملی، به کارگرفته می شود. به طور مثال شاخص قیمت تولید ناخالص داخلی (GDP) هزینه یک سبد ثابت کالا و سرویس که GDP را در سال پایه خاص، شکل می دهد، محاسبه می کند. این مقدار در دوره زمانی های مشخص به روز می شود. مشابه GDP، شاخص قیمت تولید ناخالص ملی (GNP) پوشش اقتصادی گسترده ای دارد.

یک شاخص مرتبط، شاخص کاهش قیمت GDP یا GNP است. کاهش قیمت به طور سنتی از تقسیم هزینه سبد کالاها (با قیمت رایج) و سرویس هایی که GDP (یا GNP) را تشکیل می دهد، بر هزینه همان سبد با قیمت ثابت به دست می آید. بنابراین شاخص کاهش قیمت نه تنها تغییر خالص قیمت را منعکس می کند بلکه در صورت تغییر نسبت های ضمیمه اجزاء GDP (یا GNP)، آنها را نیز منعکس می کند.

عموماً شاخص های GDP (GNP) و کاهش قیمت، مبنا قرار می گیرند. این شاخص ها تغییر قیمت سبدهای بزرگ کالا و سرویس ها را منعکس می کنند. اغلب نهادهای تنظیم مقررات از جمله در ایالات متحده آمریکا و کانادا از یکی از این شاخص های اقتصادی گسترده به عنوان عامل تورم در فرمول سقف قیمت خود استفاده می کنند.

از شاخص های قیمت مصرف کننده^۱ (CPI) و یا شاخص قیمت خرده فروشی (RPI) در جهت محاسبه تغییر بهای پرداختی توسط مصرف کنندگان استفاده می شود. معمولاً توسط این شاخص ها، هزینه یک سبد ثابت کالا و یا سرویس را که در یک سال مشخص توسط مصرف کنندگان خریداری می شود محاسبه می کنند و در دوره زمان های مشخص آن را به روز می رسانند. بزرگترین عیب این روش دید محدود آن است زیرا اپراتورهای مخابراتی فقط بخشی از هزینه های خود را از طریق بازارهای مصرف کنندگان خرده فروشی تامین می کنند. بنابراین می توان مشاهده نمود که CPI یا RPI عامل های نسبتاً ضعیفی برای انعکاس عامل تورم در ساختار هزینه های اپراتور هستند.

سایر معیارهای تورم که دارای دید محدودتری نسبت به دسته قبل هستند عبارتند از شاخص های

قیمت تولیدکننده، صنعت و عمده فروشی. معمولاً این شاخص‌ها تغییرات قیمت پرداختی توسط شرکت‌های با اقتصاد گسترده و یا بخش‌های خاص اقتصادی را اندازه‌گیری می‌کنند.

نهادهای تنظیم مقررات برخی از کشورهای اروپایی شاخص‌های قیمت خرده فروشی را به عنوان فاکتور تورم در فرمول سقف قیمت خود انتخاب کرده‌اند. در حقیقت در این موارد سقف قیمت بر اساس فاکتور تنظیم «RPI-X» تعیین می‌شود، کشور انگلیس در ابتدای پیاده سازی مقررات خصوصی سازی مخابرات در اوائل دهه ۱۹۸۰ از این روش استفاده می‌کرده است.

۳-۴-۳- سایر عوامل تورم

بر اساس ضوابط عمومی که در برآورد شاخص‌های موجود تشریح شد، لازم است نهاد تنظیم مقررات فواید و مضرات هر شاخص موجود را به عنوان بخشی از عامل تورم در نظر بگیرد. ممکن است نهاد تنظیم مقررات به این نتیجه برسد که هیچیک از شاخص‌های ملی موجود مناسب نیست. جدول ۶-۷ برخی از پیشنهادها می‌تواند برای تعیین و یا انتخاب عامل تورم را نشان می‌دهد.

جدول ۶-۷ پیشنهادهایی برای تعیین و یا انتخاب عامل تورم

- یک روش، استفاده از شاخص قیمت کشورهای دیگر است (یا تورم محاسبه شده توسط سازمان ملل و/یا نهادهای مالی بین المللی، بانک های توسعه منطقه ای، بانک جهانی، منابع مالی بین المللی^۱ و..)
- به طور مثال در کشور آرژانتین برخی از صنایع همگانی قانونمند از شاخص قیمت تولید کننده در ایالات متحده آمریکا استفاده می کنند. از این روش، با ایجاد ارتباط بین درآمد و ارز پایه، به سرمایه گذاران خارجی اطمینان کافی داده می شود..
- روش دیگر، ایجاد مقیاس جدید برای تورم است به طوری که هزینه های ساختاری اپراتورها را دقیق تر منعکس کند. ممکن است این شاخص «مربک» جدید، ترکیبی از چند شاخص مختلف موجود باشد.
- به طور مثال در کشور کلمبیا نرخ های دسترسی اتصال متقابلی که توسط اپراتورهای راه دور و بی سیم به اپراتورهای شبکه مکالمات بین المللی پرداخت می شود به صورت ماهانه و بر پایه یک شاخص مرکب از اجزاء زیر، می باشد:
- شاخص نرخ مبادلاتی (ایالات متحده به کلمبیا) و میانگین حق گمرک رایج؛ ارزش: ۰,۳۸
- شاخص حداقل دستمزد صنعتی در کشور کلمبیا؛ ارزش: ۰,۲۹
- شاخص قیمت تولیدکننده در کشور کلمبیا؛ ارزش: ۰,۳۳
- به همین ترتیب در کشور شیلی نرخ دسترسی که توسط اپراتورهای موبایل برای پایان دهی مکالمات به اپراتورهای شبکه PSTN پرداخت می شود به صورت ماهانه و بر پایه یک شاخص مجموع که از اجزاء زیر تشکیل شده است می باشد:
- شاخص اجزاء کالاها و سرویسهای وارداتی مربوط به شاخص قیمت عمده فروشی در کشور شیلی؛ ارزش: ۰,۲۶۳
- شاخص قیمت عمده فروشی در کشور شیلی؛ ارزش: ۰,۵۴۲
- شاخص قیمت مصرف کننده در کشور شیلی؛ ارزش: ۰,۱۹۵

منبع مثال آرژانتین: Green and Pardina(1999)

۳-۴-۴- دوره تنظیم

نهاد تنظیم مقررات باید در مورد تعیین دوره زمانی لازم برای تنظیم تغییرات شاخص تورم در فرمول سقف قیمت و نیز زمان مجاز اپراتور به منظور سازگاری نرخهای خود تصمیماتی اتخاذ کند. این موضوع به عنوان دوره تناوب ایجاد تطبیق در فرمول سقف قیمت مطرح می شود. در کشورهای صنعتی دوره تطبیق معمولاً یک سال است که به دلیل پایین بودن و تقریباً ثابت بودن نرخ تورم در چنین کشورهایی دوره مناسبی محسوب می شود.

بسیاری از کشورهای در حال توسعه، اقتصاد ناپایدارتری دارند و دوره ایده آل برای این کشورها کمتر از یک

سال، مثلاً ۳ یا ۶ ماه می‌باشد. کوتاه بودن دوره زمانی، به روز رسانی، باعث کاهش اثر احتمالی افزایش، یا کاهش تورم در مخارج اپراتور خواهد داشت. نهادهای تنظیم مقررات باید همواره فواید تطبیق مداوم را به هزینه‌های اجرایی تغییر و چاپ قیمت‌های جدید به صورت برنامه‌ای منظم و کوتاه مدت، ترجیح دهند.

۳-۴-۵- مکانیزم تنظیم عامل تورم (I)

یک رویکرد برای برخورد با ناپایداری اقتصادی استفاده از یک مکانیزم متعادل کننده در تنظیم فرمول سقف قیمت است. در این رویکرد نهاد تنظیم مقررات یک شاخص قیمت را به عنوان استاندارد ملی عامل تورم در یک دوره نسبتاً طولانی برای تطبیق، انتخاب می‌کند. به هر حال ممکن است در موارد توسعه اقتصادی عظیم و غیرمنتظره، انجام تطبیق سریع به عنوان نقطه شروع مجدد؛ لازم باشد.

به طور مثال ممکن است در زمان کاهش یا افزایش قابل توجه شاخص تورم ملی منتخب، تطبیق صورت گیرد. در کشورهایی که دارای تورم پایدار و نسبتاً پایینی هستند، این مقدار کاهش یا افزایش بین ۱۰ تا ۲۰ درصد است.

در عین حال می‌توان برای تنظیم عامل تورم، مکانیزم تطبیق را به تغییرات کلیدی دیگر، که به طور جدی بر هزینه عملکرد یک سیستم مخابراتی تاثیر می‌گذارد، اضافه کرد. در بسیاری کشورها جدی‌ترین تغییر بالقوه افت پول ملی است. این عامل باعث کاهش هزینه‌های کارگری شده و به میزان چشمگیری هزینه تجهیزات، سرویس‌های مشاوره خارجی، پرداخت‌های فاینانس (قرض خارجی) و غیره را افزایش می‌دهد. مکانیزم متعادل کننده مناسب برای این نوع تغییرات در جدول ۶-۸ آورده شده است.

جدول ۶-۸ نقش عامل تورم در قبال تغییرات نرخ مبادلات ارز

تغییرات عمده در نرخ مبادلاتی ارز، می تواند بر مکانیزم تنظیم عامل بهره وری در فرمول سقف قیمت تاثیر بگذارد. ممکن است تطبیق و تنظیم معیارهای تورم ملی در مدت زمان لازم انجام نگیرد و نتواند اثر واقعی تغییرات عمده نرخ تبادل ارز را منعکس کند. این مورد در سال ۱۹۹۷ در اندونزی یعنی زمانی که بحران اقتصادی آسیا باعث شد رویه اندونزی به شدت افت کند (از ۲۴۰۰ رویه برابر یک دلار به ۱۴۰۰۰ رویه برابر یک دلار). در مقایسه، شاخص های تورم اندونزی نسبتاً ثابت ماند. از آنجائی که اپراتورهای مخابراتی تجهیزات مورد نیاز خود را با استفاده از ارزهای خارجی خریداری می کنند، افت رویه منجر به افزایش قابل توجه هزینه های عملکرد گردید ولی این افزایش در شاخص های تورم ملی منعکس نشد. لازم است مکانیزمی برای تنظیم و تطبیق تغییرات بازار ارز با تورم در نظر گرفته می شود. به طور مثال در مواردی که تغییر درصد میانگین نرخ مبادلاتی ماهانه به میزان معینی بیش از تغییر درصد مشابه در عامل بهره وری (مثلاً ۲۰ تا ۳۰ درصد) در همان دوره مشخص شود. برای نشان دادن این مطلب یک آستانه ۲۵ درصدی را در نظر می گیریم. اگر رویه اندونزی در طول دوره مربوط ۳۵٪ افت کند، اما مقیاس تورم ملی تا ۳۰٪ افزایش داشته باشد نباید مکانیزم متعادل کننده به کار برده شود. اما اگر مقیاس تورم فقط ۵٪ افزایش داشته باشد، تطبیق باید صورت می گرفت.

۳-۵- عامل بهره وری (کاهش هزینه)

عامل بهره وری در فرمول سقف قیمت گنجانده شده است، این فاکتور بر پایه برآورد افزایش بهره وری اپراتور در دوره ای مشخص، تعیین می شود. این متغیر که معمولاً عامل X یا تعادل بهره وری نامیده می شود، در واقع به این دلیل در فرمول گنجانده شده تا اطمینان حاصل شود که دست آوردهای بهره وری اپراتور به طور کلی یا جزئی در قالب قیمت های پایین به مصرف کنندگان منتقل می شود. به طور مثال اگر تمامی متغیرهای دیگر ثابت نگه داشته شوند و عامل بهره وری برابر ۳٪ باشد، این عامل موجب کاهش قیمت های سالانه بصورت ۳٪ کاهش در میانگین قیمت های مصرف کننده خواهد شد.

انتخاب مناسب عامل بهره وری عامل بحرانی و مهمی برای بقاء طولانی مدت سقف قیمت است. انتخاب عامل بهره وری معمولاً جنجال برانگیزترین جنبه پیاده سازی مقررات سقف قیمت می باشد. عامل بهره وری باید متناسب با نظام مقرراتی، نوید سود بیشتر را به مصرف کنندگان بدهد. در صورتیکه عامل بهره وری بسیار پایین تعیین شود، اپراتور سود بیش از اندازه ای را به دست آورده و نظام مقرراتی بد نام خواهد شد. در صورت انتخاب عامل بهره وری بسیار بالا، اپراتور قادر به دستیابی به نیازهای درآمدی خود نخواهد بود.

۳-۵-۱- تعیین عامل بهره وری (فاکتور X)

عامل بهره وری را می توان به دو فاکتور «متعادل کننده» و «تعادل پایه» تقسیم کرد. تعادل پایه باید منعکس کننده دست آوردهای رشد بهره وری اپراتور از گذشته تا به حال باشد. در صورتیکه اثر تورم روی اپراتور در گذشته نسبت به اپراتورهای دیگر پایین تر باشد، مقدار آن با فاکتور تعادل پایه منعکس می شود. به همین ترتیب تغییر

شرایط عملکرد اپراتور باید با عامل متعادل کننده منعکس گردد. به طور مثال فاکتور متعادل کننده باید نشانگر مقررات سقف قیمت و رقابت و یا خصوصی سازی باشد.

دو رویکرد اصلی برای تعیین عامل بهره‌وری وجود دارد. رویکرد اول که روش بهره‌وری در گذشته یا روش بهره‌وری تاریخی نامیده می‌شود؛ از اطلاعات تاریخی بهره‌وری اپراتور استفاده می‌کند تا تعادل پایه تعیین شود. پس از محاسبه تعادل پایه، سایر فاکتورهای متعادل کننده مشخص به آن اضافه یا کم می‌شود تا در عمل تغییر شرایط اپراتور معین شود. این فاکتورهای متعادل کننده بر اساس ارزیابی‌های نهاد تنظیم مقررات و یا روش‌های پیش بینی کننده دیگر، تعیین می‌شوند. در کل این رویکرد بر پایه درک بهره‌وری در گذشته و تطبیق استوار است و می‌تواند شاخص مناسبی برای بهره‌وری در آینده محسوب شود. پیاده سازی این رویکرد بستگی به در دسترس بودن اطلاعات خاص دارد. محاسبات کاملاً وابسته به اطلاعات بوده و برای محاسبه دقیق به اطلاعات بسیار دقیق، مطمئن و با جزئیات کافی برای دوره زمانی مورد نظر نیاز داریم.

رویکرد دیگر که روش ارزیابی توسط نهاد تنظیم مقررات نامیده می‌شود، در مواقعی مورد استفاده قرار می‌گیرد که بخش مخابرات در گذشته تحت تاثیر مقررات قیمت گذاری تبعیض آمیز بوده باشد (و یا به طور کلی تاکنون قانونمند نشده باشد). به علاوه در مواردی که بخش مخابرات به طور غیر بهره‌ور تحت مالکیت عمومی عمل می‌کند و یا تغییرات ساختاری بسیار مهمی در آن ایجاد می‌شود، در چنین مواردی عوامل متعادل کننده بسیار مهم‌تر از عوامل موثر در تعادل پایه محسوب می‌شوند. احتمالاً در چنین مواردی عامل بهره‌وری ارزیابی شده تنها چاره عملی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه است. در استفاده از روش ارزیابی توسط نهاد تنظیم مقررات، معمولاً اطلاعات بهره‌وری تاریخی برای تعیین عامل بهره‌وری تاریخی در دسترس نمی‌باشد.

۳-۵-۲- تعیین عامل بهره‌وری به روش تجربی

نهاد تنظیم مقررات می‌تواند برای تعیین عامل بهره‌وری (X) از روش‌های تجربی استفاده کند. این روش اغلب در کشورهایی که جلوتر از دیگران مقررات قیمت گذاری را پیاده سازی کرده‌اند (انگلیس، آمریکا و کانادا) مورد استفاده قرار گرفته است. روش ارجح برای تعیین عامل بهره‌وری انجام مطالعاتی برای به دست آوردن یک عامل کلی برای بهره‌وری^۱ (TFP) با استفاده از اطلاعات تاریخی در رابطه با اپراتور و یا بخش مخابرات است. در جدول ۶-۹ چگونگی استفاده از عامل کلی بهره‌وری نشان داده شده است.

جدول ۶-۹ عامل کلی بهره‌وری

بهره‌وری در واقع محاسبه چگونگی استفاده موثر یک نهاد از ورودی برای تولید خروجی است. می‌توان گفت که بهره‌وری، مقیاسی برای کارکرد موثر است. یک مقیاس معمول و تقریباً نسبی بهره‌وری در مخابرات، تعداد خطوط (یک خروجی) برای میزان سرمایه به کارگرفته شده (ورودی) است. تعداد خطوط تقسیم بر سرمایه، یک مقیاس نسبی است که نشان می‌دهد با افزایش سرمایه یا تجهیزات سرمایه گذاری شده، می‌توان تعداد کل خطوط را افزایش داد. به همین ترتیب یک اپراتور مخابراتی دارای خروجی‌های بسیار بیشتری از تعداد خطوط است.

TFP (که آن را به عنوان بهره‌وری چند عامله می‌شناسیم) کارکرد موثر یک اپراتور، یک شرکت صنعتی یا اقتصادی؛ را در استفاده از تمامی ورودی‌ها برای تولید تمامی خروجی‌ها محاسبه می‌کند. در صورتیکه اپراتور با میزان ورودی مشابه گذشته خود خروجی بیشتری داشته باشد و یا با ورودی کم تر خروجی بیشتری تولید کند، TFP افزایش پیدا می‌کند. بنابراین TFP برابر است با نرخ حجم خروجی به حجم ورودی. رابطه زیر برای TFP صادق است: $TFP = Q / Z$ که در آن Q شاخص مجموع خروجی و Z شاخص مجموع ورودی است. باید توجه شود که در مقررات سقف قیمت توجه اولیه بر تغییرات شاخص TFP است تا مقدار آن. تغییرات شاخص TFP از رابطه زیر پیروی می‌کند:

$$\Delta TFP = \Delta Q / \Delta Z$$

مثال:

در صورتی که شاخص حجم خروجی به میزان ۵٪ افزایش یابد، (به طور مثال $Q = ۱.۰۵$) و افزایش شاخص حجم ورودی ۲٪ باشد (مثلاً $Z = ۱.۰۲$)؛ تغییر شاخص TFP برابر ۲.۹۴٪ می‌شود.

$$TFP = ۱.۰۵ / ۱.۰۲ = ۱.۰۲۹۴$$

$$\Delta TFP = ۰.۰۲۹۴$$

- تغییرات TFP حدوداً ۲.۹۴٪ خواهد بود
- باید توجه کرد که به منظور ساده سازی، نهادهای تنظیم مقررات در تجزیه و تحلیل‌ها اغلب رابطه ضربی بین TFP، Q و Z را توسط یک رابطه افزودنی تقریب می‌زنند. در این مثال اگر خروجی ۵٪ و ورودی ۲٪ افزایش یافته باشد؛ می‌توان گفت که TFP تقریباً ۳٪ افزایش یافته است:

$$\Delta TFP = \Delta Q - \Delta Z$$

تقریب:

$$= ۵\% - ۲\%$$

$$= ۳\%$$

لازم است بر این نکته تاکید شود که اگر چه این تقریبات رایج، بی طرفانه است ولی در تمام موارد دقیق نیست. با این که در مثال مطرح شده تقریب (۲.۹۴٪) به عدد حقیقی (۳٪) نزدیک است، در تمام موارد چنین نیست. عموماً هر میزان که تغییرات TFP بیشتر باشد عدم دقت تقریب نیز بیشتر می‌شود.

بهره‌وری در گذشته - تعادل پایه

مقررات سقف قیمت تمایل به پیروی از انضباط و ترتیبات موجود در پارامترهای بازار رقابتی را دارند. این پارامترها اپراتورها را ملزم به بهبود بهره‌وری و انتقال سود بهره‌وری در قالب قیمت‌های پایین به مصرف کننده،

البته پس از محاسبه افزایش قیمت‌های ورودی‌ها، می‌کند. اگر تمامی بخش‌های اقتصادی به طور رقابتی کار کنند، قیمت‌های موجود با سرعتی برابر با تفاوت بین نرخ رشد قیمت‌های ورودی و رشد بهره‌وری، رشد می‌کند. در صورتی که عملکرد اپراتورهای مخابراتی را مشابه شرکت‌های معمولی در نظر بگیریم، نهاد تنظیم کننده مخابرات می‌توانست با محدود کردن افزایش قیمت اپراتورها، بر اساس نرخ تورم قیمت، نظم و مقررات بازار را برقرار کند. در چنین شرایطی لازم است اپراتور همانند یک شرکت معمولی قادر به دستیابی به سود بهره‌وری و انتقال این سود به مشتریان خود (البته پس از تاثیر نرخ تورم ورودی) باشد. اگر نرخ تورم قیمت ورودی را برای اپراتورها، مشابه با شرکت‌های دیگر در نظر بگیریم، لازم است عامل بهره‌وری صفر در نظر گرفته شود. لازم است در رابطه با عملکرد اپراتورها، عامل بهره‌وری با توجه به موارد ذیل در نظر گرفته شود:

■ اپراتورها سریع‌تر از شرکت‌های اقتصادی دیگر قادر به افزایش بهره‌وری خود هستند

■ قیمت‌های ورودی که توسط اپراتور مورد استفاده قرار می‌گیرد بسیار کندتر از قیمت‌های ورودی که توسط شرکت‌های دیگر در اقتصاد بازار استفاده می‌شود، رشد می‌کنند. (این موضوع تحت عنوان تفاضل قیمت ورودی یا IPD^1 بررسی می‌شود)

معمولاً اپراتورهای مخابراتی به دلیل تغییرات سریع تکنولوژی در صنعت مخابرات باید سریع‌تر از شرکت‌های دیگر از رشد بهره‌وری سود ببرند. همچنین با توجه به کاهش هزینه‌های واحد پردازش، سوئیچینگ و انتقال؛ اپراتورهای مخابراتی دارای تورم قیمت ورودی پائین‌تری هستند.

در صورتی که اپراتور بتواند به رشد بهره‌وری سریع‌تری دست یابد و یا نرخ تورم ورودی آن پایین‌تر از شرکت‌های اقتصادی دیگر باشد، لازم است سود حاصل را در قالب قیمت‌های پایین‌تر به مشترکین خود منتقل کند.

به طور مثال اگر فرض کنیم نرخ رشد سالانه مورد انتظار برای بهره‌وری اپراتور ۳٪ باشد، نرخ رشد مشابه در دیگر شرکت‌های اقتصادی برابر ۱٪ خواهد بود. انتظار می‌رود که در صنایع، قیمت‌های ورودی سالانه ۰٫۵٪ افزایش یابد و به همین ترتیب نرخ رشد قیمت‌های ورودی در شرکت‌های اقتصادی دیگر ۲٫۵٪ باشد. در چنین شرایطی عامل بهره‌وری (X) تقریباً ۴٪ می‌شود. $(X = [2.5 - 0.5] + [3 - 1]) = 4\%$. در این رابطه باید توجه شود که عامل بهره‌وری را به منظور ساده سازی، با اضافه و کم کردن متغیرهای مختلف، تقریب زده‌ایم. همان‌طور که در جدول ۶-۹ اشاره شد این تقریب برای ارقام کوچک و محاسبات ضربی که از نظر ریاضی صحیح هستند معمولاً تقریب عادلانه‌ای محسوب می‌شود.

جدول ۶-۱۰ نتایج برخی از تحقیقات در رابطه با عامل کلی بهره‌وری (TFP) را برای صنعت ارتباطات کشور ایالات متحده آمریکا و به طور کلی نحوه اجرا و عملکرد عامل کلی بهره‌وری را در اقتصاد آمریکا نشان می‌دهد. بر اساس جدول ۶-۱۰ و مطالعات و تحقیقات دیگر (از جمله تحقیقات انجام شده در مخابرات کشور کانادا) به نظر می‌رسد که رشد بلند مدت بهره‌وری در ارتباطات آمریکای شمالی بین ۲٪ تا ۲٫۵٪ بیش از رشد بازار اقتصادی مرتبط در آن کشور بوده است. تاریخ برخی از این تحقیقات، گذشته و ممکن است اخیراً میزان بهره‌وری تغییر کرده باشد.

انتخاب عامل تورم بر انتخاب متغیرهای دیگر برای محاسبه تعادل پایه، تاثیر خواهد گذاشت. در صورت انتخاب یک شاخص تورم معمولی برای عامل تورم (مانند GDP-PI یا CPI یا RPI و...)، همان طور که در مثال قبلی اشاره شد؛ تعادل بهره‌وری پایه باید محاسبه شود. در این حالت در واقع از یک رویکرد تفاضلی استفاده می‌شود. با توجه به ارقام موجود در جدول ۶-۱۰، تعادل پایه بین ۲٪ تا ۲٫۵٪ پیشنهاد می‌شود. البته در صورت اختصاص شاخص مشخص به بخش مخابرات، تعادل پایه مناسب در واقع تقریب TFP مخابرات است. این حالت مربوط به رویکرد مستقیم می‌شود. بر اساس این رویکرد ارقام موجود در جدول‌های ۶-۹ و ۶-۱۰ تعادل پایه‌ای بین ۳٪ تا ۳٫۵٪ را پیشنهاد می‌کند.

تطبیق بهره‌وری بر اساس گذشته

اغلب نهادهای تنظیم کننده مقررات برای منظور کردن تغییرات مهم ایجاد شده در شرایط عملکرد اپراتور، نرخ تعادل پایه (آفست پایه) را با عامل‌های دیگر مطابقت داده‌اند. ذیلاً برخی از عامل‌های تطبیق را بررسی می‌کنیم. این عامل‌های تطبیق اغلب بر پایه روش‌های پیش بینی یا محک زنی، مانند سری‌های زمانی یا تحقیقات روش‌های اقتصاد آماری متقاطع (جداگانه) در بخش‌ها؛ تعیین می‌شوند.

عامل ایجاد انگیزه

پس از آنکه مقررات سقف قیمت، به عنوان نوعی مقررات قیمت بر پایه قانون، جای مقررات نرخ بازگشت سرمایه را گرفت، اپراتورهای صنعتی می‌توانند انتظار رشد بیشتری را نسبت به گذشته داشته باشند. برخی از تنظیم کنندگان مقررات، نرخ تعادل پایه را به سود سهام بهره‌وری کاربر (CPD^۱) مرتبط می‌کنند. مطالعات اقتصادی بسیاری در رابطه با طرح‌های قیمت گذاری بر اساس ایجاد انگیزه در بهره‌وری اپراتورهای مخابراتی صورت گرفته است. در مجموع نتایج مطالعات و بررسی‌ها نشان می‌دهد مقرراتی که ایجاد انگیزه می‌کند بر رشد بهره‌وری تاثیری مثبت داشته است.

سود سهام بهره‌وری کاربر باید منعکس کننده بهترین تخمین افزایش نرخ رشد بهره‌وری در بخش بوده و انگیزه بیشتری ایجاد نماید. این متغیر به عامل کششی نیز نسبت داده شده زیرا تغییر آن در طول مدت اجرای سقف قیمت، مجاز است. مثلاً ممکن است در ابتدای اجرای طرح مقدار آن بالا و در پایان مقدارش کاهش یابد. سود سهام بهره‌وری کاربر در کشورهای امریکا و کانادا معمولاً زیر ۱٪ در سال بوده است.

تنظیم رقابت در بازار

تغییر ساختار دیگری که می‌تواند بر مقدار عامل بهره‌وری مقررات سقف قیمت تاثیر بگذارد، افزایش رقابت در بازار است. البته باید گفت که تاثیرات افزایش رقابت در بازار مسئله چندان واضح و روشنی نیست. از طرفی افزایش رقابت همانند تغییر ساختار در نظام مقرراتی، باعث کارآمد شدن عملکرد اپراتورها و در نتیجه بالا رفتن نرخ رشد بهره‌وری می‌شود، در چنین شرایطی اگر اثر سود سهام بهره‌وری اعمال نشده باشد به عامل بهره‌وری بالاتری دست خواهیم یافت.

از جهت دیگر، افزایش رقابت، بازار را از حالت انحصاری خارج ساخته و باعث افزایش حضور اپراتورهای جدید در بازار می‌شود. در نتیجه این امر، نرخ رشد خروجی اپراتور اصلی در کوتاه مدت کاهش می‌یابد. این مسئله منجر به کاهش نرخ رشد بهره‌وری و بروز مشکلاتی در زمینه کاهش عامل بهره‌وری خواهد داشت. شواهد تجربی در زمینه تاثیر رقابت بر افزایش بهره‌وری متفاوت و مختلف بوده است ولی با توجه به مطالعات و تحقیقات جدید در زمینه سری‌های زمانی آماری اقتصادی در بخش‌های مختلف باید گفت که حتی پس از در نظر گرفتن نقش عوامل دیگر، ارتباطی میان رقابت و افزایش بهره‌وری مشاهده نمی‌شود.

عامل خصوصی سازی

از نظر تئوری، خصوصی سازی باید باعث افزایش بهره‌وری گردد. مطالعات اقتصادی، مسائل نظری را ثابت کرده و اخیراً نشان داده است که با روند خصوصی سازی، بهره‌وری حداقل حدود ۰.۵٪ تا ۱٪ در سال افزایش می‌یابد.

۳-۶- الگو سازی توسط نهاد تنظیم مقررات

بعضی مواقع، میزان بهره‌وری گذشته شاخص مناسبی برای تخمین میزان بهره‌وری آینده نیست. در مواردی که مقررات قیمت گذاری پیاده سازی نشده باشد و یا بخش به صورت کارآمد اداره نشود و یا در معرض تغییرات ساختاری بسیار مهمی قرار گرفته باشد، از روش الگوسازی استفاده می‌شود.

در چنین شرایطی و یا در مواردی که شاهد تغییرات فاحشی در ساختار اپراتور و یا محیط عملکرد آن هستیم، ممکن است عامل بهره‌وری بر اساس پیش داوری‌های نهاد تنظیم مقررات تعریف شود. باید گفت در این شرایط تجارب بین المللی در رابطه با مقررات سقف قیمت، الگوی مناسبی است.

به علت فقدان اطلاعات جزئی خاص در یک بازه زمانی برای محاسبه عامل کلی بهره‌وری، ممکن است روند الگوسازی، تنها روش عملی برای کشورهای در حال توسعه باشد. دلایل ذیل برای عدم استفاده از روش تاریخی و استفاده از این روند مطرح می‌شوند:

■ با وجود سطح پایین ضریب نفوذ تلفن و خصوصی سازی اپراتورهای دولتی مخابرات، انتظار می‌رود میزان بهره‌وری بهبود یابد.

■ بی‌ثباتی‌های خاص اقتصادی و سیاسی و فقدان چارچوب‌های قانونی محکم و شفاف، ممکن است بر سطح بهره‌وری تاثیر بگذارد.

■ شواهد موجود در رابطه با دستاوردهای تکنولوژی و امکان رشد و پیشرفت در بخش مخابرات در کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد، رشد بهره‌وری در این کشورها باید از رشد بهره‌وری در کشورهایی با اقتصاد صنعتی بیشتر و سریعتر باشد. در نتیجه لازم است در این کشورها سطح بالاتری برای عامل بهره‌وری در نظر گرفته شود. از طرف دیگر در برخی از کشورهای در حال توسعه عملکرد مخابرات چنان کارآمد است که نباید هدف چنین دستاوردهایی قرار گیرد.

کشورهایی که طرح‌های متعدد سقف قیمت را به کار برده‌اند معمولاً به مرور زمان، عامل بهره‌وری را افزایش داده‌اند. همان طوری که در جدول ۶-۱۰ مشاهده می‌شود بین سال‌های ۱۹۸۴ تا ۱۹۸۹ عامل بهره‌وری در شرکت BT حدود ۳٪ افزایش داشته است. این چنین مقررات محکمی در نتیجه کارایی بسیار بالا و فراتر از انتظار اپراتورهای قانونمند ایجاد شده است. به علاوه افزایش عمده عامل بهره‌وری از یک مقدار نسبتاً کم حاکی از دور اندیشی نهاد تنظیم مقررات و توجه اولیه به برآورده شدن نیازهای درآمدی اپراتور هست.

باید گفت که هیچ کدام از طرح‌های سقف قیمت، هر چقدر هم که با دقت طرح شده باشند، کامل و پایدار نیستند. البته روند تنظیم مقررات خوب و مناسب برای دستیابی به پیشرفت‌های سیاسی و رشد بازار نیز به همین شکل هست. تغییرات اعمال شده به مقررات سقف قیمت شرکت BT به خوبی این مسئله را نشان می‌دهد. BT اولین شرکت مخابراتی است که در معرض مقررات سقف قیمت قرار گرفت. همان طوری که در جدول ۶-۱۱ نشان داده شده است، در طی سال‌ها تغییراتی اساسی روی این مقررات انجام گرفته است.

جدول ۶-۱۰: خلاصه‌ای از طرح‌های سقف قیمت گذاری BT

مدت زمان	بهره‌وری	سرویس‌هایی که در معرض مقررات سقف قیمت قرار دارند	سایر محدودیت‌های مربوط به مقررات سقف قیمت گذاری	سرویس‌های اصلی که در معرض مقررات سقف قیمت قرار ندارند
۱۹۸۴-۸۹	۳	اشتراک سرویس‌های محلی و ملی	حق اشتراک مسکونی ($RPI+2$)	تلفن‌های اجاره‌ای و بین المللی، سرویس‌های اپراتورها، هزینه‌های اتصال و ارتباط، تلفن‌های همگانی
۱۹۸۹-۹۱	۴,۵	اشتراک سرویس‌های محلی و ملی	حق اشتراک ($RPI+2$) حق اتصال ($RPI+2$) مدارات خصوصی ($RPI+10$)	تلفن‌های اجاره‌ای و بین المللی، تلفن‌های همگانی
۱۹۹۱-۹۳	۶,۲۵	اشتراک و هزینه سرویس‌های محلی و ملی، تلفن‌های بین المللی، هزینه‌های تخفیف داده شده	حق اشتراک مسکونی و تک خط ($RPI+2$) حق اشتراک کاربران چند خطی ($RPI+5$) تعداد ارتباطات و اتصالات ($RPI+2$) مدارات خصوصی (RPI) صورت حساب‌های میانی مسکونی (RPI)	اجاره تلفن و تلفن‌های عمومی
۱۹۹۳-۹۷	۷,۵	اشتراک و هزینه سرویس‌های محلی و ملی، تلفن‌های بین المللی، هزینه‌های برقراری ارتباط	کلیه کاربران ($RPI+2$) کلیه هزینه‌های شخصی در بازار محدود شده به (RPI) شامل هزینه‌های اتصال، مدارات خصوصی (RPI)	مکالمات تلفن عمومی

۱۹۹۸ - ۲۰۰۱	۴,۵	هزینه‌های خرده فروشی: حق اشتراک ارتباطات بومی و محلی، تلفن‌های ملی و بین المللی، بر اساس پایین‌ترین الگوی مصرف هزینه، ۸۰٪ برای مشترکین	تضمین تجارت، شامل حق اشتراک (RPI)، مصادرات خصوصی آنالوگ (RPI)	تلفن‌های همگانی
	۸	هزینه‌های شبکه: سرویس‌های دسترسی غیر رقابتی (آغازش مکالمه و پایان دهی مکالمه تلفنی، انتقال محلی) و ارتباط متقابل سرویس‌های خاص.	سرویس‌ها به سه مجموعه سرویس تقسیم می‌شوند: هر سبد تحت مقررات $RPI \pm 8$ سقف قیمت قرار دارد	

منبع: OECD ، (۲۰۰۰) oftel

باید گفت که هیچ کدام از طرح‌های سقف قیمت، هر چقدر هم که با دقت طرح شده باشند، کامل و پایدار نیستند. البته روند تنظیم مقررات خوب و مناسب برای دستیابی به پیشرفت‌های سیاسی و رشد بازار نیز به همین شکل هست. تغییرات اعمال شده به مقررات سقف قیمت شرکت BT به خوبی این مسئله را نشان می‌دهد. BT اولین شرکت مخابراتی است که در معرض مقررات سقف قیمت قرار گرفت. همان طوری که در جدول ۶-۱۱ نشان داده شده است، در طی سال‌ها تغییراتی اساسی روی این مقررات انجام گرفته است.

تنظیم کنندگان مقررات سقف قیمت، می‌توانند از تجارب کشور انگلیس در تنظیم مقررات خود استفاده کنند. شرکت BT در زمان خصوصی سازی بیشتر از آن که بخواهد فاکتور خاصی را تعریف کرده و به تعریف عامل بهره‌وری و سایر جزئیات بپردازد، مقررات سقف قیمت را پذیرفته بود. در سایر کشورها نیز پس از پذیرفتن مقررات سقف قیمت و بالا رفتن تجارب نهاد تنظیم مقررات در این زمینه، به تخمین و ارزیابی عامل بهره‌وری می‌پردازند. جدول‌های ۶-۱۱ و ۶-۱۲ مثال‌هایی از عامل بهره‌وری فعلی که به وسیله نهاد تنظیم مقررات در کشورهای مختلف پذیرفته شده است را در دنیا نشان می‌دهد. همان طور که ملاحظه می‌کنید در نمونه‌های انتخابی، تغییراتی در عامل بهره‌وری مشخص شده توسط نهاد، مشاهده می‌شود. زمانی که تعدادی از اپراتورها درگیر

تنظیم مقررات سقف قیمت می‌شوند، نهاد تنظیم مقررات عامل بهره‌وری را در محدوده‌ای بین ۳,۵٪ تا ۴,۵٪، به عنوان عامل بهره‌وری اولیه بر آورد می‌کند. این عدد با روند تفاضلی محاسبه عامل بهره‌وری سازگاری دارد.

جدول ۶-۱۲: عامل بهره‌وری طرح‌های ایالتی منتخب (سقف قیمت گذاری) ایالات متحده آمریکا	
ایالت	عامل بهره‌وری
Connecticut	۵
Delaware	۳
Georgia	۳
Illinois	۴,۳
Maine	۴,۵
Massachusetts	۴,۱
Michigan	۱
New York	۴
North Carolina	۲
Ohio	۳
Rhode Island	۴
Wisconsin	۳

جدول ۶-۱۱: عامل بهره‌وری طرح‌های ملی بعضی کشورهای منتخب (مقررات سقف قیمت)	
کشور	عامل بهره‌وری
آرژانتین	۵,۵
استرالیا	۷,۵
کانادا	۴,۵
شیلی	۱,۱
کولومبیا	۲
دانمارک	۴
فرانسه	۴,۵
ایرلند	۶
مکزیک	۳
پرتغال	۴
انگلیس	۴,۵
امریکا	۶,۵

۷-۳- الگوسازی در نهادهای تنظیم مقررات

■ رویکرد تفاضلی

تفاضل بهره‌وری در بلند مدت^۱ بر اساس تجربه بین بخش مخابرات و اقتصاد، عموماً بین ۲٪ تا ۲,۵٪ یا بالاتر پذیرفته شده است. زمانی که انتظار می‌رود بخش مخابرات با سرعت بالاتری نسبت به سایر بخش‌های اقتصادی رشد کند، می‌توان مقدار این الگو را بالاتر در نظر گرفت.

مقدار تفاضل قیمت ورودی^۲ IPD بین بخش مخابرات و اقتصاد مقداری مثبت و کمتر از ۱٪ است. برای مثال زمانی که دستمزد یکی از پرسنل مخابرات از حقوق متوسط کارمندی در بخش دیگر سریعتر افزایش یابد

1- Long – Term historical productivity differential

2- Input Price Differential

مقدار تفاضل قیمت ورودی کم می‌شود. به عکس، در صورتی که میزان بهبود بهره‌وری در بخش مخابرات افزایش یابد، مقدار تفاضل قیمت ورودی بالا می‌رود.

■ رویکرد مستقیم

معمولا بهره‌وری بلند مدت بر اساس تجربه در بخش مخابرات در حدود ۳٪ تا ۳٫۵٪ درصد بیشتر از سایر بخش‌ها می‌باشد. در صورتی که بهره‌وری در بخش مخابرات از آنچه در صنعت انتظار می‌رود بیشتر شود این الگو می‌تواند در محدوده بالاتری در نظر گرفته شود.

۳-۸- الگوسازی در نهاد تنظیم مقررات و تطبیقات

می‌توان به منظور تعدیل اثرات ایجاد شده به واسطه مقررات با ایجاد انگیزه، رقابت و خصوصی سازی و با شرایط ایجاد شده به واسطه کاربرد آنها، تطبیقاتی انجام داد. در جدول ۶-۱۳ خلاصه ای از ارزیابی و تخمین الگوها آورده شده است. پیشنهاد می‌گردد هر کشور بر اساس وضعیت ملی خاص خود یک ^۱ TFP مناسب و مطالعات الگوسازی درستی داشته باشد.

جدول ۱۳: خلاصه ای از الگوی تخمین عامل بهره وری (%)

رویکرد تفاضلی	رویکرد مستقیم	تبادل پایه
۲ تا ۲٫۵	۳ تا ۳٫۵	
عوامل تنظیم، عوامل تطبیق		
مقررات با ایجاد انگیزه	۰٫۵ تا ۱	
رقابت	*۰	
خصوصی سازی	۰٫۵ تا ۱	
* نکته: در صورتی که در خصوصی سازی، رقابت دخیل گردد، این مقدار می‌تواند تا ۰٫۵ افزایش یابد. منبع: اساس آن مروری بر McCarthy Tetrault و بر فرهنگ و تجارب موجود در رابطه با مقررات سقف قیمت در کشورهای صنعتی است. این ارزیابی و تخمین‌ها ممکن است برای کشورهای در حال توسعه کمتر از کشورهای صنعتی قابل اعمال باشد. کلیه این تخمین‌ها از طبیعت مشابهی برخوردارند. پیشنهاد می‌گردد هر کشور از TFP و مطالعات الگوسازی متناسب با کشور خود استفاده کند.		

۳-۹- سرویس‌های سقف دار و بدون سقف

یکی از مسایلی که نهاد با آن روبروست، انتخاب سرویس‌هایی است که می‌خواهیم آنها را قانونمند کنیم. به

طور کلی نهاد، مقررات سقف قیمت را به سرویس‌هایی که به صورت انحصاری و یا بر اساس قدرت و سلطه اپراتور اصلی فراهم می‌شوند، اعمال می‌کند.

بسیاری از بازارها، بین سرویس‌های پایه‌ای که دارای سقف قیمت هستند و سرویس‌هایی که سقف قیمت برایشان تعریف نشده تفاوت قائل شده‌اند. معمولاً سرویس‌هایی که در بازار به صورت کاملاً رقابتی ارائه می‌شوند در طرح‌های سقف قیمت جای نمی‌گیرند. در رابطه با این مقوله نکات ابهامی وجود دارد و نهادهای تنظیم مقررات دارای رفتارهای متفاوتی برای یک سرویس مشابه هستند. جداول ۶-۱۴ و ۶-۱۵، انواع سرویس‌های تحت پوشش طرح‌های سقف قیمت را در بعضی از کشورها بیان می‌کند.

در برخی موارد به منظور ترویج رقابت و حفظ حقوق کاربران، مقررات سقف قیمت در مورد سرویس‌ها به اجرا در می‌آید. هزینه‌های دسترسی اتصال متقابل شامل مقررات سقف قیمت جهانی است که کاربر می‌تواند به این سرویس‌ها بصورت "خرده فروشی" و یا "عمده فروشی" دسترسی داشته باشد. با اجرای این سیستم تحت شرایط رقابتی، بهره‌وری بیشتری خواهیم داشت و هزینه‌های مربوطه در هزینه‌های خرده فروشی منعکس خواهد شد.

جدول ۶-۱۵: پوشش سرویس‌ها در طرح‌های منتخب مقررات سقف قیمت آمریکا	
ایالت	سرویس‌های اصلی و غیر رقابتی
Connecticut	سرویس‌های اصلی
Delaware	سرویس‌های اصلی و سایر سرویس‌ها
Georgia	سرویس‌های غیر رقابتی *
Illinois	کلیه سرویس‌ها
Maine	سرویس‌های غیر رقابتی *
Massachusetts	سرویس‌های غیر رقابتی
Michigan	سرویس‌های اصلی
New York	سرویس‌های اصلی
North Carolina	سرویس‌های اصلی
Ohio	سرویس‌های اصلی *
Rhode Island	سرویس‌های اصلی
Wisconsin	سرویس‌های اصلی و سایر سرویس‌ها

جدول ۶-۱۴: پوشش سرویس‌ها در طرح‌های منتخب ملی، مقررات سقف قیمت	
کشور	سرویس‌های پوشش داده شده
آرژانتین	سرویس‌های اصلی
استرالیا	سرویس‌های اصلی و موبایل
کانادا	سرویس‌های اصلی محلی
شیلی	سرویس‌های دسترسی و محلی
کلمبیا	سرویس‌های محلی
دانمارک	سرویس‌های اصلی و ISDN
فرانسه	سرویس‌های اصلی
ایرلند	سرویس‌های اصلی و ISDN
مکزیک	سرویس‌های اصلی
پرتغال	سرویس‌های اصلی و سرویس‌هایی با خطوط استیجاری
انگلیس	سرویس‌های اصلی مسکونی
امریکا	سرویس‌های دسترسی داخل بین ایالت‌ها

* به استثنا سرویس‌های اصلی مسکونی.

سرویس‌های دسترسی می‌توانند به صورت سبد سرویس جداگانه و به صورت مجزا از سرویس‌های خرده فروشی قرار گیرند تا اپراتور قدرتمندی که هم روی هزینه‌های سرویس‌های عمده فروشی و هم روی هزینه‌های سرویس‌های خرده فروشی کنترل دارد، نتواند هزینه اجباری برای رقباى خود ایجاد کند.

۳-۱۰ - سبد سرویس‌ها

ابتدا سرویس‌هایی که باید تحت مقررات سقف قیمت قرار گیرند، انتخاب می‌شوند سپس ساختاری برای تنظیم مقررات آنها طراحی می‌شود. از ویژگی‌های این مقررات انعطاف پذیر بودن قیمت‌های اپراتور مربوطه است. در زمان نیاز به تعادل مجدد قیمت‌ها، در طرح سقف قیمت، وجود چنین انعطافی بسیار کارساز است. هم چنین مواقعی وجود دارد که اپراتور در بازار با رقابت روبروست و باید بلافاصله پاسخگوی این رقابت باشد، در چنین شرایطی نیز انعطاف پذیر بودن قیمت‌ها به اپراتور بسیار کمک خواهد کرد. با این وجود به دلایل خاصی عموماً نهاد تنظیم مقررات انعطاف پذیری قیمت‌ها را همواره محدود می‌کند.

یکی از دلایل این محدودیت این است که اپراتور نتواند در یارانه‌های جایگزین نامناسب شرکت کند. چنین محدودیتی را می‌توان با استفاده از طرح سقف قیمت در زمان ایجاد یک مجموعه سرویس یا سبد سرویس پیاده سازی کرد. در جدول ۶-۱۶ محدودیت‌ها و مسائل مربوط به انعطاف پذیری قیمت‌ها در قالب یک مثال ذکر شده است.

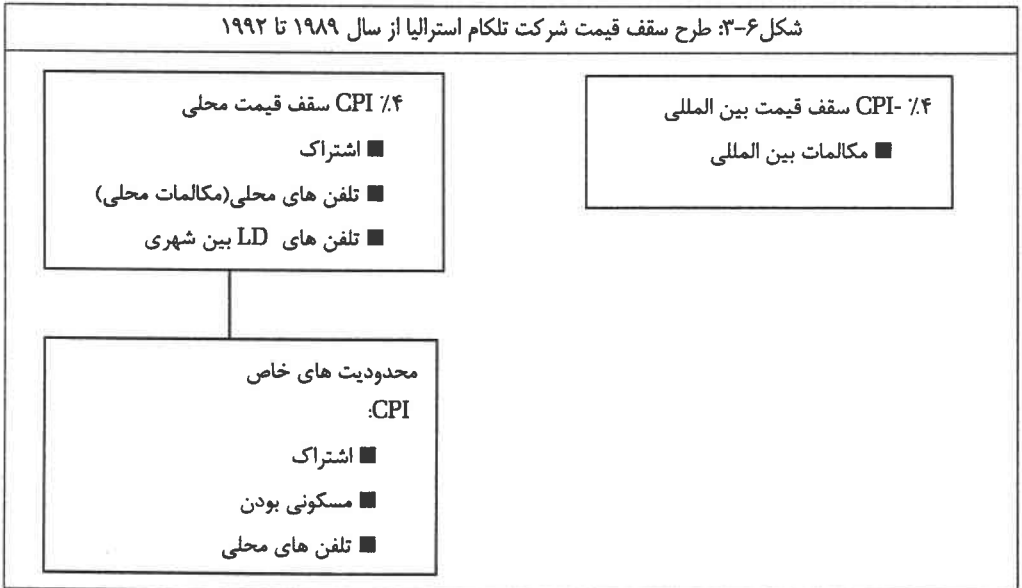
معمولاً سرویس‌های دارای سقف قیمت را در بیش از یک سبد قرار می‌دهند. شکل‌های ۳-۶ و ۴-۶ سبد سرویس‌های طرح سقف قیمت شرکت تلکام استرالیا را نشان می‌دهند. سرویس‌های مختلف در سبدهای متفاوت قرار داده شده و سرویس‌هایی که از ویژگی‌های مشابهی برخوردارند، در یک سبد قرار گرفته‌اند.

جدول ۶-۱۶: چگونه سبد سرویس ها انعطاف قیمت ها را محدود کرده و تحت تاثیر قرار می دهد.

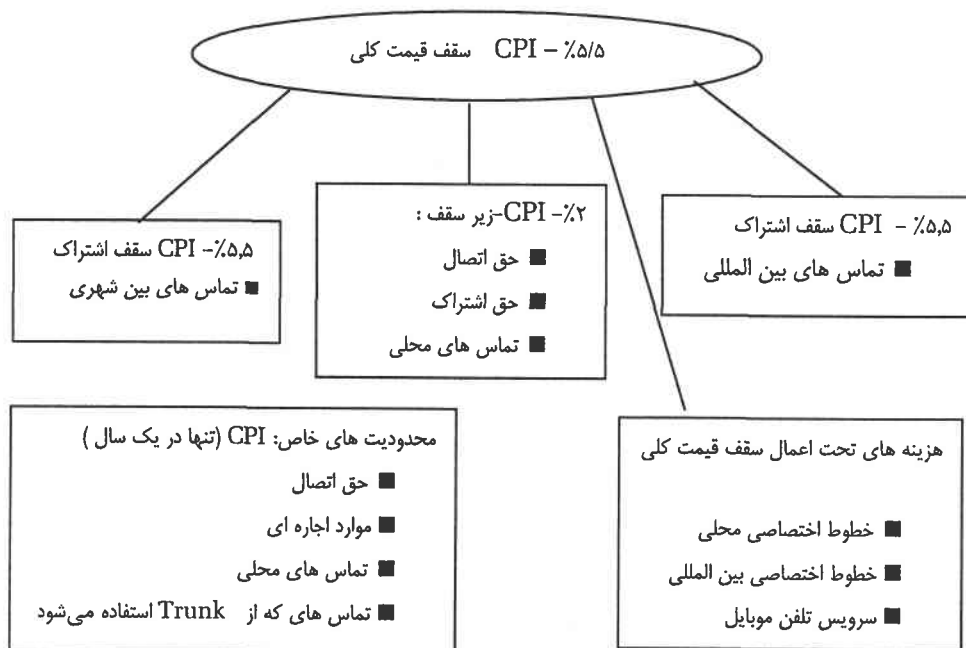
طرح سقف قیمت را برای یک مجموعه سرویس که شامل سرویس های بین المللی و سرویس های مربوط به مشترکین مسکونی است در نظر بگیرید. فرض کنید که هر دو دارای شاخص سقف قیمت برابری باشند. هنگامی که کلیه قیمت ها ثابت نگه داشته شود، کاهش قیمت های مکالمات راه دور مسکونی (مثلا حدود ۳۰٪) را می توان توسط افزایش (حدود ۳۰٪ و با فرض درآمد مشابه) در نرخ حق اشتراک مسکونی متعادل نمود.

برای اعمال نرخ تعادل و تعادل مجدد، سرویس های مسکونی و بین المللی می توانند در سبدهای جداگانه قرار گیرند. در صورت انجام چنین حالتی، کاهش هزینه یک سرویس با افزایش هزینه سرویس دیگر، تنظیم نخواهد شد.

در عمل، نهاد تنظیم مقررات نباید مانعی برای تکمیل تعادل مجدد قیمت ها برای اپراتور ایجاد کنند. محدودیت ها یا توافق نامه های قیمت گذاری را می توان خصوصا برای محدود کردن افزایش قیمت سرویس های حساس به کار برد تا تاثیر کمتری روی انعطاف پذیری کل قیمت های اپراتورها داشته باشد.

شکل ۶-۳: طرح سقف قیمت شرکت تلکام استرالیا از سال ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۲


شکل ۶-۴: طرح سقف قیمت شرکت تلکام استرالیا از سال ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۵



اغلب نهادهای تنظیم مقررات اقدام به ایجاد و تعریف مقررات فرعی سقف قیمت برای سبدهای مختلف سرویس کرده‌اند. محدودیت‌های مربوط به قیمت گذاری سبد سرویس‌ها فشاری برای اپراتورهایی که قیمت گذاری انعطاف پذیر دارند ایجاد می‌کند. شکل ۴-۶ سرویس‌های کاربران با سقف قیمت فرعی ۲٪-CPI از سبد سرویس و با سقف قیمت کلی ۵.۵٪-CPI را نشان می‌دهد.

الزامات مربوط به ارائه سبد سرویس‌ها در واقع برای برقراری رقابت هست. معیارهای ذیل، ضوابط عمومی در رابطه با اعمال الزامات سقف قیمت بر سبد سرویس‌ها است:

- میزان رقابت هر سبد سرویس
- همانندی سرویس‌ها (شامل تشابه در کسش قیمتی تقاضا)
- میزان و قابلیت جایگزینی هر سرویس

۱۱-۳- محدودیت‌های قیمت گذاری سرویس‌های منفرد

می‌توان برای تغییرات نسبی و مطلق هزینه سرویس‌های منفرد و سبد سرویس‌ها محدودیت‌هایی قائل شد. اصولاً در مواقعی که مشترکین مسکونی در اثر تعادل مجدد هزینه‌ها به سرعت افزایش پیدا کنند، این موضوع مورد توجه قرار می‌گیرد.

مقدار مجاز افزایش هزینه هر سرویس در سبد سرویس‌ها، با وزن آن سرویس در سبد نسبت عکس دارد. در نتیجه، در صورتی که افزایش مجاز به یکی از سرویس‌ها اعمال شود، قیمت سرویس‌هایی که وزن نسبتاً کمی دارند افزایش قابل توجهی پیدا می‌کند و شاهد کاهش‌های جبرانی کمتری در هزینه سرویس‌های با وزن نسبتاً زیاد خواهیم بود. به عکس، اگر سرویسی در سبد سرویس وزن نسبتاً زیادی داشته باشد باید بتواند در صورت اعمال افزایش مجاز، هزینه‌ها را تعدیل کند وگرنه کاهش‌های جبری در سرویس‌هایی با وزن نسبتاً کم رخ خواهد داد. دو گزینه مختلف برای محدود کردن کاهش و یا افزایش قیمت‌ها مطرح است.

یکی از این روش‌ها "banding" نام دارد که مسائل مربوط به قیمت گذاری را متناسب با تورم بازار محدود می‌کند. مثلاً نهاد تنظیم مقررات در رابطه با افزایش هزینه حق اشتراک مشترکین مسکونی نمی‌تواند بیشتر از $(CPI + 5\%)$ میزان تورم به علاوه 5% تجاوز کند. اگر عامل بهره‌وری (X) برابر 4% و عامل تورم (I) برابر 7% باشد، میانگین وزن قیمت‌ها حدوداً برابر $(3\% = 4\% - 7\%)$ افزایش خواهد داشت. هزینه حق اشتراک مشترکین مسکونی ماکزیمم حدود $(12\% = 5\% + 7\%)$ افزایش خواهد داشت. این مثال تنها یک محدودیت نسبی را نشان می‌داد. در شکل ۶-۳ همان طوری که ملاحظه می‌کنید تلکام استرالیا در مورد مشترکین محلی و تلفن‌های محلی خود محدودیت‌های خاص و منحصر به فرد CPI را به کار برده است.

نوع دیگر محدودیت‌ها از نوع محدودیت‌های مطلق هست. مثلاً اگر نهاد تنظیم مقررات تصور کند که نرخ‌های مربوط به سرویس‌های فواصل دور ملی ممکن است خیلی سریع افت پیدا کند، محدودیتی مطرح می‌شود که بر اساس آن، میانگین قیمت این سرویس بیشتر از 20% در سال کاهش پیدا نکند.

توجه داشته باشید که محدودیت‌های نسبی بر محدودیت‌های مطلق ارجحیت دارند، زیرا نهاد می‌تواند با قطعیت بیشتری به سمت تعیین قیمت‌های واقعی سرویس‌ها گام برداشته و بر اساس تورم بازار حرکت کند. محدودیت‌ها ممکن است رو به بالا و یا رو به پایین باشند، ولی لزوماً برابر و متقارن نیستند. مثلاً اگر در مقررات سقف قیمت هزینه‌های دسترسی نیز قرار گرفته باشد، محدودیت نسبی در یک حد بالا و پایین (مثلاً با فاکتور تورم $5\% \pm$) قرار دارد.

بسیاری از نهادهای تنظیم مقررات روش محدودیت در انعطاف پذیری قیمت را برای اپراتورها پیاده کرده‌اند. باید دقت شود که این محدودیت‌ها متناسب با ساختارهای موجود بوده و حالت تحمیلی برای اپراتورها نداشته

باشد. به منظور تنظیم محدودیت‌های مربوط به تعادل مجدد نرخ‌ها و حمایت از مصرف‌کننده، لازم است در مورد افزایش بی‌مورد قیمت‌ها و یا ارائه یارانه‌های ضد رقابتی، داوری و قضاوت لازم انجام شود. لازم به ذکر است که محدودیت‌های بسیار زیادی وجود دارد به طوری که انعطاف‌پذیری را به حداقل می‌رساند.

۳-۱۲- مروری بر طرح‌های سقف قیمت گذاری و مدت زمان آنها

هر چقدر مدت زمان طرح سقف قیمت طولانی‌تر باشد، اپراتور انگیزه بیشتری برای بهبود کارایی خود پیدا می‌کند. در تئوری، مدت زمان طرح سقف قیمت باید نامحدود بوده و نهاد تنظیم مقررات مداخله‌ای در تنظیم قیمت‌های آتی نکند. در عمل چنین طرحی نه امکان‌پذیر است و نه مطلوب. نهاد تنظیم مقررات قادر نیست با قطعیت میزان رشد بهره‌وری آتی را تخمین بزند بنابراین نمی‌تواند سطح عامل بهره‌وری مناسب برای یک دوره زمانی نامحدود مشخص کند. اگر عامل بهره‌وری به شکل نامناسب تعریف شود، اپراتور درآمد ناکافی و سود بالای غیر قابل قبولی به دست خواهد آورد. در نتیجه در یک طرح واقعی سقف قیمت معمولاً نهاد تنظیم مقررات، در یک پریود زمانی هیچ تغییر و اصلاحی در عامل بهره‌وری ایجاد نمی‌کند و در پایان این مدت زمان مروری بر طرح دارد. این دوره زمان‌ها عموماً سه تا پنج ساله هستند.

مدت زمان طرح باید به اندازه کافی طولانی باشد تا انگیزه‌های موثر و کارآمد ایجاد شود، البته نه آنقدر طولانی که توسعه بازار بر این نظام تاثیر مخرب داشته باشد. در بخش الگو سازی نهاد که در بالا مطرح شد روندی محتاطانه و پیرو سیستم‌های قبلی، پیشنهاد گردید که بر اساس آن یک عامل بهره‌وری اولیه تنظیم می‌شود. در چنین شرایطی، لازم است به سرعت طرح مورد نظر به منظور حداقل کردن فشارهای منفی و اشتباهات محاسباتی، یا خطاهای موجود در تعیین عامل بهره‌وری شود.

روند بازنگری طرح سقف قیمت باید با دقت طراحی شده باشد. اصلی‌ترین متغیری که باید مورد بازنگری و در برخی مواقع تنظیم مجدد گردد، عامل بهره‌وری است. این جنبه از بازنگری شامل برخی موضوعات پیچیده برای نهاد تنظیم مقررات است.

در صورتی که افزایش بهره‌وری اپراتورها منجر به افزایش قابل توجه عامل بهره‌وری گردد، اپراتور سود و منفعت بسیاری خواهد برد. ممکن است در اثر فشارهای مختلفی که بر نهاد تنظیم مقررات وارد می‌گردد، عامل بهره‌وری به صورت صعودی تنظیم شود. شاخص‌های مختلفی از جمله نرخ برگشت سرمایه اپراتور برای تنظیم مجدد عامل بهره‌وری به کار می‌روند. با چنین رویکردی اپراتورها انگیزه لازم را برای افزایش بهره‌وری خود ندارند چون می‌دانند که هر ذخیره ناشی از افزایش بهای هزینه، باعث افزایش عامل بهره‌وری در روند بازنگری می‌شود (با توجه به رابطه $I-X$ عامل بهره‌وری اثر منفی دارد). نهاد تنظیم مقررات توسط مقررات سقف قیمت،

دوره بازنگری طرح، به ارزیابی مقررات نرخ بازگشت سرمایه نیز می‌پردازد. انتخاب بهترین موارد ایجاد کننده انگیزه نهایتاً بر اساس قضاوت نهاد تنظیم مقررات صورت می‌گیرد.

رویکرد تنظیم مجدد عامل بهره‌وری، به ارزیابی نهاد در مورد نیاز اپراتورها جهت دستیابی به منافع برای بالا بردن توانایی‌های خود و جذب سرمایه در مقایسه با سود مصرف کننده از قیمت‌های پایین‌تر، بستگی دارد. در چنین شرایطی به منافع دو طرف یعنی کاربران و اپراتورها توجه می‌شود. در این شرایط به کارآمد بودن و بهره‌وری دوجانبه نیز اهمیت نسبی داده می‌شود. هر چقدر میزان منافع مشترک متناسب با منافع کوتاه مدت کاربر بیشتر باشد، نهاد تلاش خود را با تنظیم عامل بهره‌وری بالاتر در مدت زمان بازنگری به منظور کاهش سود بیشتر می‌کند.

۴- متغیرهای طرح سقف قیمت

در این قسمت با برخی از متغیرهای اصلی مقررات سقف قیمت آشنا می‌شویم. نهادهای تنظیم مقررات، بر اساس وضعیت بازار مخابرات، برخی از این متغیرها را در طرح سقف قیمت خود وارد می‌کنند.

۴-۱- فاکتور رشد هزینه گمرکی تجهیزات وارداتی

همان طوری که قبلاً اشاره شد، یکی از عوامل موثر در تغییر قیمت‌های اپراتورها، تورم بازار است. گاهی اپراتور با تغییرات خاصی در قیمت‌های ورودی مواجه می‌شود که خارج از کنترل بوده و میزان آنها از عامل تورم هم بالاتر است. در جدول ۱۰ مثالی در این مورد ارائه شده است. نهادهای تنظیم مقررات باید در مورد تاثیر دادن متغیر منتقل کننده هزینه که منجر رشد خارجی (هزینه وارداتی) یا عامل Z نیز نامیده می‌شود و با توجه به این عامل فرمول سقف قیمت تصمیم‌گیری کنند.

استفاده از عامل Z در طرح سقف قیمت اجباری نیست و بسیاری از نهادهای تنظیم مقررات مانند کشور آمریکا عامل Z را در طرح‌های سقف قیمت خود وارد نکرده‌اند. نهاد تنظیم مقررات اعتقاد دارد، عوامل رشد خارجی محدودی وجود دارند که در عامل تورم در نظر گرفته نشده‌اند. در طرح‌های سقف قیمت گذاری اکثر کشورهای در حال توسعه، عامل Z وارد نشده است. ولی باید گفت که در کشورهایی که رشد خارجی (هزینه وارداتی) بالایی دارند، وضعیت کاملاً متفاوت است.

جدول ۶-۱۷: مثالی از تغییرات غیر منتظره و خارج از کنترل قیمت‌های ورودی اپراتورها

عوارض گمرکی تجهیزات وارداتی از جمله تجهیزات مخابراتی از ۲۰٪ به ۴۰٪ افزایش یافته بنابراین اپراتور مخابرات با یک افزایش قابل توجه قیمت ورودی مواجه می‌شود. فرض کنید که تجهیزات جدید خریداری شده برای ۲۰٪ هزینه‌های سالانه اپراتور محاسبه شود، به این ترتیب افزایش هزینه گمرکی باعث می‌شود هزینه‌های کلی با نرخ ۴٪ افزایش پیدا کنند. این تغییرات به صورت کامل و تمام در فاکتور تورم منعکس نمی‌گردند. با فرض این که خرید تجهیزات خارجی جدید با احتساب ۵٪ هزینه‌های اقتصاد انجام گرفته باشد، شاخص تورم در اقتصاد گسترش یافته تنها ۱٪ افزایش خواهد یافت. در نتیجه، اپراتور باید ۳٪ افزایش باقیمانده را در هزینه‌هایش وارد کند.

در صورتی که نهاد بخواهد فاکتور Z را در تنظیمات خود وارد کند، فرمول جدید به صورت ذیل خواهد بود:

$$PCI^t = PCI^{t-1} \times (1 + I^{t-1} - X \pm Z^{t-1})$$

باید توجه داشت که کاربرد عملی عامل I از نظر سازمانی چالش برانگیز بوده و اختلاف نظرهای بسیاری ایجاد می‌کند. با تنظیم درست این فاکتور می‌توان بسیاری از عدم قطعیت‌های به وجود آمده را حذف کرد. بر اساس موارد مطرح شده در جدول ۶-۱۱، نهاد تنظیم مقررات به منظور بالا بردن اطمینان و قطعیت در تنظیم مقررات قیمت باید فاکتور رشد هزینه گمرکی تجهیزات وارداتی را تعریف و مشخص کند. در چنین تعاریفی باید معیارها و محک‌ها عمو هستند و تحت شرایط خاص و فشارهای موجود، اپراتورها انگیزه خود را برای کنترل قیمت‌ها از دست ندهند.

در تئوری، اثر رشد هزینه گمرک تجهیزات باید در سرویس‌های دارای سقف قیمت و هم در سرویس‌های بدون سقف قیمت وارد شود. البته اثر این عامل تنها به سرویس‌های دارای سقف قیمت که در فرمول قرار دارند وارد می‌شود. در عمل، نهاد می‌تواند از بخش‌هایی از درآمد و یا سایر موارد برای تخصیص این اثر به سرویس‌های دارای سقف قیمت استفاده کند.

عموماً، نهاد تنظیم مقررات عامل رشد گمرک تجهیزات وارداتی را طراحی می‌کند تا اپراتورها تغییرات قیمت این عامل را در فرمول سقف قیمت وارد کنند. مسئولیت این امر بر عهده خود اپراتور است و نهاد تنظیم مقررات تنها زمانی که از وی درخواست شود در این مورد پاسخگو خواهد بود.

ممکن است یک عامل خارجی مخارج اپراتور را در مواردی افزایش داده و در موارد دیگری نیز کاهش دهد. بررسی مواردی که باعث افزایش هزینه‌ها و مخارج اپراتور می‌شود بر عهده خود اپراتور بوده و بستگی به علاقمندی اپراتور دارد. گاهی هزینه‌های اپراتور کاهش پیدا میکند که در این موارد اپراتور انگیزه‌ای برای بررسی موضوع ندارد. در صورت وجود عامل Z لازم است از انتقال صرفه جویی در مخارج و هزینه‌ها به مشترکین مطمئن شود.

جدول ۶-۱۸: تغییرات رشد هزینه واردات از خارج چیست؟

- موارد ذیل در رابطه با ارزیابی افزایش هزینه‌هایی است که ممکن است توسط عامل Z پوشش داده شوند:
- لازم است فعالیت‌های قانون گذاری، قضایی و یا مربوط به وزارتخانه که فشار قابل توجهی بر اپراتورها دارند، مد نظر گرفته شوند. چنین فعالیت‌هایی معمولاً خارج از کنترل اپراتورهاست. با توجه به اهمیت این مسائل، بهتر است حد و مرزی برای الزامات آنها در نظر گرفته شود. این محدوده می‌تواند بین ۱٪ تا ۲٪ سود حاصله باشد.
 - نهادهای تنظیم مقررات باید فقط مواردی را که در محدوده ریسک‌های تجاری قرار ندارند مورد توجه و رسیدگی قرار دهند. در ارزیابی هزینه‌هایی که باید در عامل Z مورد توجه قرار گیرند، نهاد تنظیم مقررات، باید مد نظر داشته باشد که اپراتورها تا آنجایی که ممکن است هزینه‌های تولید را کاهش دهند.
 - هزینه‌های عامل Z نباید در فرمول سقف قیمت منعکس شود و هم چنین نباید به گونه‌ای باشد که فشار خاصی بر اپراتور وارد کرده و یا نامتناسب باشد. وجود این عامل به این دلیل است که به اپراتور نشان دهد یک واقعه پیش بینی نشده هنوز برای فاکتور تورم محاسبه نشده و باید در قیمت‌های هزینه شده بوسیله اپراتورهای بازارهای رقابتی منعکس گردد.
 - وقایعی مثل افت‌های اقتصاد، که بر کل بدنه اقتصاد تاثیر می‌گذارد، نباید باعث افزایش عامل Z گردند. چنین وقایعی ممکن است باعث ایجاد فشارهای منفی بر تقاضای سرویس‌ها شده و توانایی اپراتورها را در تعادل مجدد قیمت‌ها کاهش دهند. هدف از تعریف عامل Z ضمانت نرخ بازگشت سرمایه اپراتورها نیست و چنین ضمانتی با اهداف مقررات سقف قیمت در بازارهای رقابتی نیز سازگار نیست.
 - هزینه‌های مربوط به عامل Z باید قابل سنجش و شناخته شده باشند و اپراتور باید بتواند در دوره‌های مالی این هزینه‌های خاص را تخمین بزند.

۴-۲- کیفیت سرویس دهی

همانند سایر سرویس‌ها، سرویس‌های مخابراتی نیز یک عنصر کیفیت و یک عنصر قیمت دارند. در تئوری اپراتور مخابراتی با استفاده از مقررات سقف قیمت می‌تواند با پایین آوردن کیفیت سرویس‌های خود، به سود بیشتری دست پیدا کند. این نظریه در مورد اپراتورهای اصلی یا اپراتورهای قدرتمند بازار، در بازارهای انحصاری که سرویس‌ها در معرض فشارهای رقابتی سایر اپراتورها قرار ندارد، صادق است.

کیفیت سرویس دهی در مخابرات جنبه‌های مختلفی دارد. که به شکل مرسوم با شاخص‌هایی همانند شاخص‌های ذیل اندازه‌گیری می‌شود:

- سرعت برقراری تماس
- تاخیر در شنیدن صدای بوق
- دقت برقراری ارتباط

● نرخ مکالمات ناموفق

● رسیدگی به خرابی‌ها

● صحت صورت حساب‌ها

در صورتی که نهاد تصمیم بگیرد کیفیت سرویس دهی یک اپراتور تحت مقررات سقف قیمت باشد، رویکردهای مختلفی پیش رو دارد. روند مرسوم و اصلی، تنظیم اهداف کیفیت سرویس دهی و تعریف استانداردهای مربوط به هر شاخص هست. در روند فرعی، شاخص‌ها به صورت موردی یا بر اساس مجوز، از قبل، تعیین می‌شوند. (مثل تعیین جریمه‌های نقدی و یا جریمه‌های قابل پرداخت به اپراتور)

در یک رویکرد خلاقانه تمام متغیرهای کیفیت سرویس دهی با هم یکی شده و در فرمول سقف قیمت به عنوان عامل Q قرار داده می‌شود. این رویکرد جدید به تازگی در تعداد معدودی از ایالت‌های امریکا به اجرا در آمده است. جدول ۶-۹ خلاصه‌ای از این رویکرد را در یکی از ایالت‌های امریکا نشان می‌دهد. اخیراً در کلمبیا رویکردهای مشابهی در سطح ملی پذیرفته شده است. باید گفت که این رویکرد با مقررات با ایجاد انگیزه سازگاری دارد. در چنین شرایطی این امتیاز وجود دارد که مکانیزم قیمت در بازارهای رقابتی به کیفیت سرویس دهی هم مرتبط می‌شود. در فرمول ذیل ارتباط بین عامل Q و فرمول پایه سقف قیمت نشان داده شده است:

$$PCI^t = PCI^{t-1} \times (1 + I^t - X - Q^t)$$

جدول ۶-۱۹: مثالی از فاکتور - طرح ایالت Rhode Island

طرح مقررات قیمت گذاری اپراتور اصلی در ایالت رود ایسلند، (NYNEX) شامل عامل تطبیق کیفیت سرویس دهی SQAF می‌شود، که به صورت زیر در فرمول سقف قیمت گنجانده شده است:

$$PCI^t = PCI^{t-1} \times (1 + I^t - X \pm SQAF^t)$$

شرکت اپراتوری NYNEX هر ماه گزارش‌هایی را برای تنظیم مقررات در مورد کیفیت سرویس دهی تهیه می‌کند. همانطوری که در جدول ذیل ملاحظه می‌کنید، ماکزیمم مقدار شاخص کیفیت سرویس SQI، ۲۴ است. بنا به ارزیابی نهاد تنظیم مقررات میزان گذر به صورت ماهیانه برابر ۲۵ است. فرمول سقف قیمت یک بار در سال تنظیم می‌گردد و برای هر ۱۲ ماهی که NYNEX امتیازی در SQI به دست نیاورد، SQAF، ۰،۰۴۱۷٪ افزایش می‌یابد. توجه داشته باشید که NYNEX در عرض ۶ ماه امتیازی دریافت نمی‌کند و SQAF برابر ۲۵٪ شده و باعث می‌شود قیمت‌ها برای جبران ضعف کیفیت سرویس دهی برای دوره زمانی بعدی کاهش پیدا می‌کند.

امتیاز	NYNEX	
۲ ۱ .	<۱۲ ۱۲,۰-۱۳,۹۹ >=۱۴,۰	نصب و راه اندازی سفارش های جدید در عرض ۵ روز کاری تکمیل نشده است (%)
۲ ۱ .	<۲,۵ ۲,۵-۳,۴۹ >=۳,۵	در مدت زمان مقرر، نصب انجام نشده است (%)
۴ ۲ .	<۴۰ ۴۰-۴۴,۲۹ >=۴۵	تعداد خطوط خارج از سرویس بیشتر از ۲۴ ساعت (%)
۲ ۱ .	<۱۱ ۱۱,۰-۱۳,۹۹ >=۱۴	گزارش های تعمیرات تکراری (%)
۴ ۲ .	<۱۴,۰ ۱۴,۰-۱۶,۹۹ >=۱۷	زمان پاسخ به درخواست تعمیر سرویس (ثانیه)
۲ ۱ .	<۴,۰ ۴,۰-۵,۹۹ >=۶,۰	زمان پاسخ به راهنمای تلفنی (ثانیه)
۲ ۱ .	<۲,۵ ۲,۵-۴,۴۹ >=۴,۴۹	میانگین زمان دسترسی به مدارات (ساعت)
۲۲		مجموع موارد فرعی (مقدار ماکزیمم در دسترس)
۲ ۱ .	<۴,۰ ۰,۴-۴,۹۹ >=۵	گزارشات مشکلات مشترکین از هر ۱۰۰ خط در مراکز تلفن (CO) ^۱
۲۰		مجموع موارد فرعی (مقدار ماکزیمم موجود با فرض مرور موارد ۱۰ مرکز اصلی)
۴۲		مجموع نقاط ممکن در هر ماه

هدف از تنظیم فاکتور Q این است که کاهش کیفیت سرویس‌ها به همراه کاهش قیمت برای مشترکین باشد. به عکس ممکن است بالا رفتن کیفیت منجر به افزایش قیمت‌ها شود. در مواردی که سطح کیفیت دیگر قابل قبول نباشد، نهاد تنظیم مقررات مجبور می‌شود برای سرویس‌هایی که حداقل قیمت را دارند، حداقل استانداردها را تعریف کند. توجه داشته باشید که ممکن است تلفیق عامل Q و مقررات سقف قیمت از نظر سازمانی پیچیده و چالش برانگیز باشد. معدودی از نهادهای تنظیم مقررات از روش مقررات سقف قیمت و کیفیت سرویس دهی به طور همزمان استفاده می‌کنند.

۴-۴- سرویس‌های جدید

یکی از اهداف کلیدی بخش مخابرات به خصوص در معرفی سرویس‌های جدید، افزایش و ترویج نوآوری است. نهاد تنظیم مقررات باید ارزیابی صحیحی در مورد مقررات سقف قیمت سرویس‌های جدید داشته باشد. در صورتی که تصمیمات اتخاذ شده نهاد تنظیم مقررات مثبت و صحیح باشد، مقررات سقف قیمت انعطاف لازم را جهت پوشش سرویس‌های جدید را خواهد داشت.

نهادهای تنظیم مقررات بدین نتیجه رسیده‌اند که در بازار رقابت تنظیم مقررات قیمت، برای سرویس‌های جدید، مورد علاقه اپراتورها نیست.

در صورت عدم تنظیم قیمت، نهاد تنظیم مقررات باید اطمینان حاصل کند که سرویس معرفی شده واقعا جدید است یا خیر؟ اپراتورها به منظور جلوگیری از تنظیم مقررات قیمت، تمایل دارند که سرویس‌های موجود را مجدداً به عنوان سرویس‌های جدید در یک مجموعه قرار دهند. به منظور جلوگیری از سردرگمی، ممکن است نهاد تعریف مناسبی از سرویس جدید را بر اساس معیارهای ذیل ارائه دهد:

- آیا سرویس جدید، تکنولوژی جدید و یا قابلیت عملکردی جدیدی دارد؟
- آیا سرویس جدید، جایگزین یکی از سرویس‌های موجود می‌شود و در نتیجه استفاده از آن دامنه سرویس‌های در دسترس گسترده‌تر می‌شود.

۴-۳- مقررات سقف قیمت و تعادل مجدد قیمت‌ها

نهاد تنظیم مقررات، باید دوره زمانی مشخصی را برای تعادل مجدد قیمت‌ها، تعریف کند. مدت دوره زمان گذر باید تا جایی که امکان دارد کوتاه باشد و با توجه به سطح تعادلی قیمت‌ها نباید بیشتر از ۵ تا ۷ سال طول بکشد. در صورتی که چنین طرحی به اجرا درآید، قیمت‌ها در ابتدای طرح سقف قیمت نسبت به زمانی که چنین طرحی موجود نباشد، بسیار به هزینه‌ها نزدیک‌تر می‌شود. در بسیاری از کشورها، اپراتورها از سوی نهاد مجاز

هستند که یک دوره زمانی محدود چند ساله را برای تعادل مجدد نرخ‌های خود در نظر بگیرند. مسئله متعادل شدن قیمت‌ها، مقررات سقف قیمت را بهتر به اجرا در می‌آورد. قیمت‌های جدید به وضوح به قیمت‌های موجود در بازارهای رقابتی نزدیک‌تر خواهند بود.

نهادهای تنظیم مقررات تازه تاسیس عموماً با مسئله تعادل مجدد نرخ‌ها و معرفی مقررات قیمت روبرو هستند. اصولاً ممکن است فرصتی ایجاد نشود که پس از تکمیل مقررات سقف قیمت به تعادل مجدد نرخ‌ها بپردازیم، بنابراین لازم است که روند تعادل مجدد نرخ‌ها بخشی از خود طرح باشد. نهاد می‌تواند برای برخی یا تمام قیمت‌های سرویس‌های تنظیم مقررات شده خود، اهداف خاص یا محدودی را تعریف کند. برخی از نهادهای تنظیم مقررات تنها زمان پایان دوره را مشخص می‌کنند در حالیکه برخی دیگر، اهداف میان مدت را هم در نظر می‌گیرند. به هر حال، با چنین رویکردهایی نهاد تنظیم مقررات از حرکت صحیح اپراتورها مطلع خواهد شد. در صورتی که روند حرکتی بدین صورت باشد، اپراتور باید برای تعادل مجدد نرخ‌ها انعطاف‌پذیری کافی را در قیمت‌هایش رعایت کرده باشد.

تعیین دوره زمانی گذر برای تعادل مجدد نرخ‌ها قبل از پیاده سازی طرح سقف قیمت یکی از نکاتی است که در طرح مقررات قیمت گذاری مطرح می‌شود. در کانادا طی این دوره انتقالی مقررات نرخ بازگشت سرمایه را برای اپراتورهای اصلی تنظیم می‌کنند. در کشورهایی با اپراتورهای انحصاری و یا مالکیت خصوصی مربوط به یک اپراتور قدرتمند، برخی از روش‌های تنظیم مقررات قیمت گذاری به برخی دیگر ارجحیت دارند. در کل می‌توان گفت گزینه معقول و منطقی، تعادل مجدد نرخ‌ها با استفاده از یک نظام تنظیم مقررات قیمت، مناسب است.

۴-۵- نرخ‌های محاسباتی بین المللی

توسعه مخابرات و مسائل خصوصی سازی بازارهای مخابراتی، فشار معکوسی را به نرخ‌های محاسباتی بین المللی وارد کرده است. نرخ‌های محاسباتی در واقع مبالغی است که بر اساس توافقات سنتی برای برقراری اتصال متقابل اپراتورهای بین المللی به منظور پایاندی به ترافیک بین شبکه‌های آنها مبادله می‌شوند. در دهه‌های پایانی قرن بیستم، سطح نرخ‌های محاسباتی سرویس‌های بین المللی، بالاتر از هزینه‌های ایجاد این سرویس‌ها بوده است.

این منافع مالی به خصوص در کشورهای توسعه یافته، منبع مالی مهمی برای پرداخت سوبسید جایگزینی است. در کشورهایی که تماس‌های بین المللی بیشتری دارند، مسئله نرخ‌های محاسباتی بین المللی باعث ایجاد عدم تعادل در پرداخت شده است. امریکا و کشورهای دیگری، برای حل و فصل این عدم تعادل، خواستار کاهش

نرخ اتصال متقابل شدند. این درخواست و پاسخ ITU به آن، رقابت سرویس‌های بین‌المللی و توسعه و پیشرفت‌های فناوری منجر به کاهش قابل توجه نرخ‌ها شده است.

یکی از فناوری‌های پیشرفته‌ای که باعث ایجاد اختلال در نظام محاسباتی شده است، تلفن‌های اینترنتی یا انتقال صدا از طریق اینترنت یا "VOIP" هست. تلفن‌های اینترنتی همانند یک گذرگاه فرعی هستند که اپراتورهای آنها سرویس‌های خود را زیر قیمت قراردادی اپراتورهای شبکه‌های PSTN قیمت گذاری می‌کنند. رویه رو به پایین نرخ محاسباتی بین‌المللی باعث شده است که در بسیاری از کشورها، اپراتورها برای جبران ضایعات بالقوه ایجاد شده از پرداخت‌های بین‌المللی، به سمت ایجاد سود از طریق سرویس‌های ملی حرکت کنند. معمولاً تصور می‌شود تقاضا برای مکالمات بین‌المللی دارای کاهش قیمتی است. کاهش نرخ‌های بین‌المللی منجر به افزایش تعداد مکالمات می‌شود. از طرف دیگر دسترسی محلی و مکالمات محلی معمولاً دارای کاهش کمتری هستند. در نتیجه در تعادل مجدد نرخ‌ها، اپراتورهایی که هر دو سرویس را فراهم می‌کنند، سود بیشتری خواهند برد.

تعادل مجدد نرخ‌های مکالمات بین‌المللی و ملی مفهوم مهمی برای تنظیم مقررات سقف قیمت دارد. در بسیاری از کشورها، تعادل مجدد، هم معقول بوده و هم ضروری است. بر این اساس، محدودیت‌های قیمت گذاری نباید اپراتور را از انعطاف‌پذیری قیمت گذاری در جهت اجرا و تکمیل تعادل مجدد، محروم سازد. طبیعتاً زود گذر بالقوه قیمت‌های بین‌المللی و نامعلوم بودن پاسخ مشترکین، باعث شود پیاده‌سازی طرحی با اجزا ثابت برای فرمول سقف قیمت، در حد اقل زمانی که تعادل مجدد نرخ‌ها صورت گیرد، برای نهاد تنظیم مقررات سودمند باشد.

پیوست‌ها

WTO REGULATION REFERENCE PAPER

This Reference Paper forms part commitments of most of the original 69 signatories to the Agreement on Basic Telecommunications. Several signatories committed to somewhat different working. Others have subsequently committed to Implement the regulatory framework set out in the Reference Paper.

REFERENCE PAPER

The following are definitions and principles on the regulatory framework for the basic telecommunications services.

Definitions

Users mean service consumers and service suppliers.

Essential facilities

mean facilities of a public telecommunications transport network or service that:

(a) are exclusively or predominantly provided by a single or limited number of suppliers;

and

(b) cannot feasibly be economically or technically substituted in order to provide a service.

A major supplier

is a supplier which has the ability to materially affect the terms of participation (having regard to price and supply) in the relevant market for basic telecommunications services as a result of:

(a) control over essential facilities; or

(b) user of its position in the market.

1. Competitive safeguards

1.1 Prevention of anti-competitive practices in telecommunications

Appropriate measures shall be maintained for the purpose of preventing suppliers who, alone or together, are a major supplier from engaging in or continuing anti-Competitive practices. to provide services.

The anti – competitive practices referred to above shall include in particular:

(a) Engaging in anti – competitive cross – subsidization;

- (b) Using information Obtained from competitors with anti – competitive results; and
- (c) Not making available to other services suppliers on a timely basis technical information about essential facilities and commercially relevant information, which are necessary for them to provide services.

2. Interconnection

2.1 This section applies to linking with suppliers providing public telecommunications transport networks or services in order to allow the users of one supplier to communicate with users of another supplier and to access services provided by another supplier, where specific commitments are undertaken.

2.2 Interconnection to be ensured

Interconnection with a major supplier will be ensured at any technically feasible point in the network Such interconnection is provided .

- (a) Under non-discriminatory terms, conditions (including technical standards and specifications) and rates and of a quality no less favorable than that provided for its own like services or for like services of non-affiliated service suppliers or for its subsidiaries or other affiliates;
- (b) In a timely fashion on terms, conditions (including technical standards and specifications) and cost-oriented rates that are transparent, reasonable. having regard to economic. feasibility, and sufficiently unbundled so that the supplier need not pay for network component or facilities that it does not require for the service to be provided; and
- (c) Upon request. at points in addition to the network termination points offered to the majority of users, subject to charges that reflect the cost of construction of necessary additional facilities

2.3 Public Availability of the Procedures Interconnection Negotiations

The procedures applicable for interconnection to a major supplier will be made publicly available.

2.4 Transparency of Interconnection Arrangements

It is ensured that a major supplier will make publicly available either its interconnection agreements or a reference interconnection offer.

2.5 Interconnection: Dispute Settlement

A service supplier requesting interconnection with a major supplier will have recourse, either:

- (a) at any time or
- (b) after a reasonable period of time which has been made publicly known to an independent domestic body, which may be a regulatory body as referred to in paragraph 5 below, to resolve disputes regarding appropriate terms, conditions and rates for Interconnection within a reasonable period of time, to the extent that these have not been established previously

3. Universal Service

Any Member has the right to define the kind of universal service obligation it wishes to maintain. Such obligations will not be regarded as anti-competitive per se, provided they are administered in a transparent, non-discriminatory and competitively neutral manner and are not more burdensome than necessary for the kind of universal service defined by the Member

4. Public Availability of Licensing Criteria

Where a license is required, the following will be made publicly available:

- (a) all the licensing criteria and the period of time normally required to reach a decision concerning an application for a license; and
- (b) the terms and conditions of individual licenses.

The reasons for the denial of a license will be made known to the applicant upon request.

5. Independent Regulators

The regulatory body is separate from, and not accountable to, any supplier of basic Telecommunications services. The decisions of and the procedures used by regulators shall be impartial with respect to all market participants.

6. Allocation and Use of Scarce Resources

Any procedures for the allocation and use of scarce resources, including frequencies, numbers and rights of way, will be carried out in an objective, timely, transparent and non-discriminatory manner. The current state of allocated frequency bands will be made publicly available, but detailed identification of frequencies allocated for specific government uses is not required.

مراجع

مراجع جلد دوم

فصل چهارم

Bolivia (Republica de). ۱۹۹۵. Reglamento a la Ley de Telecomunicaciones. La Paz.

<http://www.sittel.gob.bo/lgsrtl.hbn>

CRTC (Canadian Radio-television and Telecommunications). ۱۹۹۷a. Price Cap Regulation and Related Issues, Telecom Decision CRTC ۹۷-۹. ۱ May, Ottawa.

<http://www.atc.gc.ca/archive/decisions/۱۹۹۷/DT۹۷-۹.htm>

۱۹۹۷b. Implementation of Price Cap Regulation - Decision Regarding Interim Local Rate Increases and Other Matters, Telecom Decision CRTC ۹۷-۱۸, ۱۸ December,

Ottawa. <http://www.atc.gc.ca/archive/decisions/۱۹۹۷/OT۹۷-۱۸.htm>

ITU (International Telecommunication Union). ۱۹۹۸a. World Telecom Development Report ۱۹۹۸: Universal Access. Geneva.

http://www.itu.int/ti/publicationSlWTDR_۹/irxiex.htm

۱۹۹۷b Charging and Accounting in International Telecommunication Services - Accounting Rate Principles for International Telephone Services. Recommendation D.۱۴۰. Geneva.

۱۹۹۷b. Pricing of Telecommunications Services From ۱۹۹۷ - Second Consultative Document on BT- Price Controls and Interconnection Charging, London.

<http://www.oftel.gov.uk/pricing/pri۱۹۹۷a/intro.htm>

۱۹۹۸. Statement on Principles of Affordability, Issued by the Director General of Telecommunications, London.

<http://www.oftel.gov.uk/pricing/rvtd\۱۱۱.htm>

۱۹۹۹. Price Control Review: Future Developments in the Competitiveness of UK Telecommunications Markets, A Consultative Document issued by the Director General of Telecommunications, London.

<http://www.oftel.gov.uk/pricing/prc۱۹۹.htm>

۲۰۰۰a, Price Control Review: A consultative document issued by the Director General of Telecommunications on possible approaches for future retail price and network charge controls, March, London



فصل پنجم

ACCC (Australian Competition and Consumer Commission). ۱۹۹۹. Anti-competitive Conduct in Telecommunications Markets: An Information Paper, Australia. <http://www.accc.gov.au/telco/competition/antdis.html>

Australia (Commonwealth of). ۱۹۹۹. Summary of the Trade Practices Act ۱۹۷۴ and additional responsibilities of the Australian Competition and Consumer Commission under other legislation, Australia. http://www.accc.gov.au/pubs/tpa_summary/httoc.htm

CEC (Commission of the European Communities). ۱۹۹۰.a. Framework Directive of ۲۸ June on the establishment of the internal market for telecommunication services through the implementation of open network provision ONP, (۹۰/۳۸۷/EEC, OJ L ۱۹۲/۱, ۲۴.۰۷.۹۰). <http://www.ispo.cec.be/infosoc/legregid.cs/۹۰۲۸۷eec.html>

۱۹۹۰.b. Services Directive of ۲۸ June on Competition in the Markets for Telecommunications, (۹۰/۳۸۸/EEC, OJ L ۱۹۲, ۲۴.۷.۱۹۹۰).

۱۹۹۱. Guidelines on the Application of EEC competition rules in the telecommunications sector, (۹۲/C ۲۳۳/۰۲; OJ C۲۳۳/۲, ۰۶.۰۹.۹۱). <http://www.ispo.cec.be/infosoc/legreg/d.cs/۹۱C۲۳۳.۲.html>

۱۹۹۱b. Treaty Establishing the European Community, (OJ C ۳۴۰, ۱۰.۱۱.۱۹۹۷). http://europa.eu.int/lex/en/treaties/dat/lec_cons_treaty_en.pdf

۱۹۹۷ c. Notice on the definition of the relevant market for the purposes of community competition law, (OJ C ۳۷۹, ۱۲.۹۷).

۱۹۹۸. Commission Notice of ۳۱ March on application of the competition rules to access agreements in the telecommunications sector, (OJ ۹۸/C ۲۶۵/۰۲, ۲۲.۸.۹۸). <http://www.Ispo.cec.be/intosoc/telerompolicy/en/ojC۲۶۵-۹۸en.Html>

۱۹۹۸. (Working Party on Telecommunications and Intonation Services Policies)
Cross-ownership and Convergence: Policy Issues (OECD .DSTI/ICCP/TISP.۹۸,۲/Final),
Paris

۲۰۰۸. OFTEL's ۲۰۰۰-۲۰۰۶ Review of the Mobile Market, Statement issued by the
Director General of Telecommunications, London.

فصل ششم

Evans, D.S. and Heckman, J.J. ۱۹۸۴. "A Test for Subadditivity of the Cost Function with an Application to the Bell System." American Economic Review, Vol. ۷۴:۶۱۵-۶۲۳.

Analysis. ۱۹۹۵. *The Costs, Benefits and Funding of Universal Service In the UK*, July, london.

-. ۱۹۹۷. *The Future of Universal Service in Telecommunications in Europe, Final Report for EC DGXIII/a ۱*, London.

Barros, P.P. and Seabra, M.C. ۱۹۹۹. -Universal service: does competition help or hurt?-*Information*

Martins - Alho, C, and Mayo, J,W, ۱۹۹۳. ~am and Pricing of Telecommunications Services: EvKlence and elfare Implications." RAND Journal of Economic B Vol. ۷۴, No, ۳.

Melody, W.H. "Net/Wrk Cost Analysis: Col apCS and Methods,-In Telecom Reform: PrincijJles PolDeS and Regulatory Proactices, ed, W,H. Melody, Chapter ۱۷. Denmar ۱<.: Stougaard Jensen/Scantryk ALS, Scalan M, and Neu W. ۱۹۹۹, Part ۱- Summary Report, Study on the re-examination of the scope of universal Service in the telecommunications sector of the European Union, in the context of the ۱۹۹۹ Review; Study for the European Commissoo DG Infom\aoon Society, April, Germany: WissenschaftUiches Institute fur Kornmunikationsdienste GmbH.

-' ۲۰۰۰. Part ۱۱- Substantive Text, Study on the re-examination of the scope of universal service in the Telecommunications sector of the European Union, in the context of the ۱۹۹۹ Review, (Study for the European Commission DG Information Society), April, Germany: WissenschaftUiches Institut fur Kommunikationsdienste GmbH
Mirman, L.J. and Sibley, D, ۱۹۸۰, -optina Nonlinear Prices for Multiproduct Monopolles,^ Ben Journal of Economics Vol. ۱۱ : ۶۵۹-۶۷۰.

Fraser, R. ۱۹۹۵. "The Relationship between the Costs on Prices of a Multi-Product Monopoly; the Role of Price-Cap Regulation." *Journal of Regulatory Economics*, Vol. ۸:۲۳-۳۱, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers

مروری بر محتویات این کتاب

چارچوب پایدار برای سازمان تنظیم مقررات براساس وظایف

تدوین مقررات و تضمین اجرای آن

واگذاری پروانه خدمات مخابراتی

مدیریت منابع کمیاب (طیف فرکانس و طرح شماره گذاری)

حل مسائل اتصال متقابل

تعریف دقیق از دسترسی عام و خدمات عام

تعرفه (بکارگیری مبنای هزینه در وضع تعرفه و ابلاغ خط مشی تعرفه)

کیفیت سرویس

حفظ رقابت

اصول اتصال متقابل

ارتباط دو شبکه مخابراتی به منظور برقراری امکان ارتباط کاربران دو شبکه یا دسترسی به امکاناتی که در شبکه دیگر فراهم می شود.

بررسی موضوع دسترسی بین اپراتوری به عنوان بخش جامعی از اتصال متقابل

تنظیم پیمان نامه های تجاری ، فنی ، عملیاتی به منظور ساده سازی اتصال متقابل

ایجاد ترم های استاندارد اتصال متقابل

رفع مشکلات به شکل مستقل در زمان لازم

انتخاب خط مشی مناسب در مورد ارائه خدمات عام

امکان دسترسی

گسترش سیاست های فرهنگی - توسعه اقتصادی

به منظور برطرف کردن ناهمخوانی میان مناطق مختلف (روستایی - شهری)

تقویت و ترغیب توزیع متعادل جمعیت

هماهنگی تعریف خدمات عام با شرایط بومی

صدور پروانه

صدور پروانه برای اپراتورهای وابسته به دولت

صدور پروانه برای اپراتورهای جدید - پروانه های منفرد

صدور پروانه های عمومی

پروانه های طیف فرکانسی

اصل رقابت

در رقابت بر پایه اقتصاد بازار ، ارائه دهندگان خدمات مخابراتی برای ارائه خدمات به مشتریان به رقابت می پردازند و برای حفظ و جذب مشتریان

کیفیت خدمات را بالا برده و هزینه ها را کاهش می دهند.

مشتریان با داشتن اطلاعات کافی به انتخاب می پردازند.

هیچ کدام از ارائه دهندگان خدمات مخابراتی نباید تأثیر مخرب بر بازار داشته باشند.

سازمان تنظیم مقررات با رعایت بی طرفی در تصمیم گیری متضمن ایجاد محیط سالم رقابتی خواهد بود.

اهداف مقررات قیمت گذاری مناسب

اهداف مالی

عوامل مؤثر در کارایی

اهداف ایجاد تعادل