

تحلیل نظری و کاربردی سیر تکوین تنظیم بازار از کنترل‌های ایجابی تا حدود سلبی: تجربه ایران

احمد صلاح منش

عضو هیات علمی دانشگاه شهید چمران اهواز
salahmanesh@yahoo.com.au

افسانه شفیعی

عضو هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی
afsanehsafiee2003@yahoo.com

می‌توان نسبت به کارایی بالاتر تنظیم در اقتصاد ایران نسبت به
تصدی‌گری بخش دولتی امیدوار بود.

مقررات تنظیمی / مالکیت عمومی / دولت / اصل 44 قانون

اساسی / ایران

چکیده

مقدمه

با انجام مروری بر ادبیات موجود در خصوص نحوه تعامل دولت با بخش خصوصی، به‌سادگی می‌توان دریافت که هیچ‌یک از دو دیدگاه حدی دولت یا بازار قادر به رفع نیازهای اقتصاد امروز نیست. در عوض آنچه که به‌عنوان راه‌حل مسایل اقتصادی موجود در نظر گرفته می‌شود، مشارکت دولت و بازار است؛ مشارکتی که از طریق ایفای نقش تخصیصی بازار/ نظارتی دولت قابل تحقق می‌باشد. این مساله در بسیاری از کشورهای جهان مورد توجه قرار داشته و در بسیاری از آن‌ها با واگذاری صنایع به بخش خصوصی و برقراری چارچوب‌های تنظیمی، حرکت قابل توجهی به این سمت صورت گرفته است. در حقیقت، واگذاری

این مطالعه به تحلیل نظری و تجربی ابزارهای تنظیم در برابر مالکیت عمومی در ایران و کشورهای منتخب می‌پردازد. به منظور انجام بررسی، با مرور ابزارهای تنظیمی (در دو شکل کلی ضوابط ایجابی و سلبی) به مقایسه منافع و هزینه‌های ناشی از به‌کارگیری هر یک از این گروه ابزارها در برابر مالکیت عمومی صنایع پرداخته شده است. در نهایت، با حصول اطمینان از فزونی منافع تنظیم در برابر مالکیت عمومی، صرف‌نظر از تأثیرات منفی ناشی از به‌کارگیری مفرط تنظیمات در اقتصاد، این نکته حاصل می‌شود که تنها با برخورداری از چتر ضوابط سلبی (مواد تسهیل رقابت) و حفظ اعتدال در اعمال تنظیمات ایجابی است که

صنایع به بخش خصوصی مولد زمینه گسترده‌تر برای نقش تخصصی بازار بوده و اعمال چارچوب‌های تنظیمی ضامن حمایت از زیربخش‌های بازار در مقابل رویه‌های ضدرقابتی می‌باشد. با وجود چنین چارچوب‌هایی می‌توان نسبت به تقویت توان بخش خصوصی و نقش پررنگ آن در حرکت به سمت مدارهای بالاتر توسعه اطمینان حاصل کرد. این مساله‌ای است که با بازنگری در سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی و تغییر حوزه تصدی دولت و بخش خصوصی، ضروری می‌نماید و مطالعه حاضر درصدد بررسی جنبه‌های مختلف نظارت در چنین فضایی است.

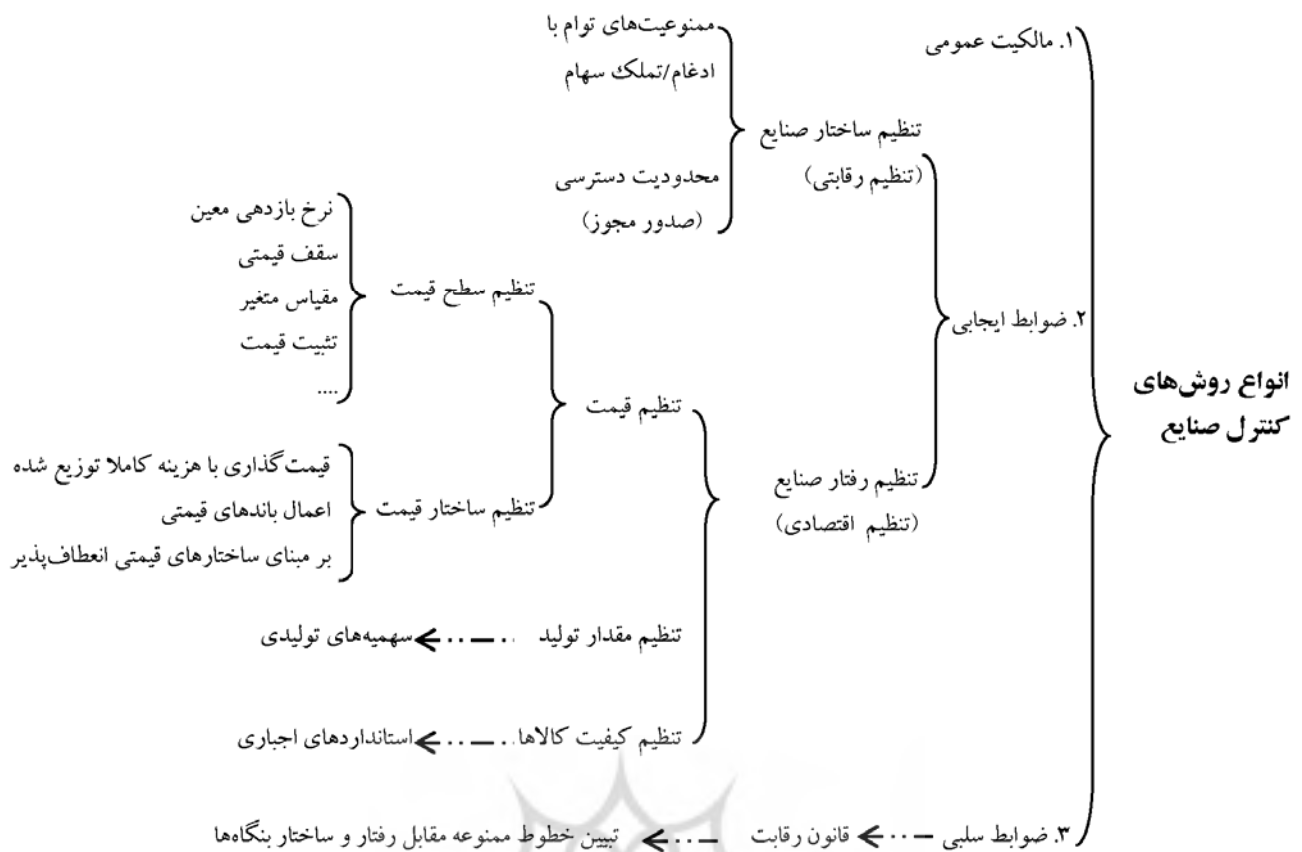
مطالعه در پنج بخش تنظیم شده است: نخست در بخش دوم، به نقش دولت در اقتصاد و ابزارهای نظارتی پرداخته می‌شود. بخش سه به مقایسه هزینه‌ها و فواید دو ابزار «مالکیت عمومی» در مقابل «تنظیم» اختصاص دارد و سپس در بخش چهار تجربه کشورهای منتخب در زمینه استفاده از ابزار تنظیم بررسی می‌شود. در بخش پنج به بررسی تجربه تنظیم در ایران و تحولات نقش دولت در این اقتصاد پرداخته شده و در نهایت در بخش پایانی جمع‌بندی و پیشنهادات ارائه می‌شود.

1. نقش دولت در اقتصاد و ابزارهای نظارتی

نظریه‌های نوین اقتصادی توصیف مناسبی را از شرایطی که طی آن نظام قیمت‌ها قادر است در اقتصاد آزاد نتایج بهینه به بار آورد، فراهم می‌آورند. طبق این نظریه‌ها ماحصل تعادل رقابتی «بهینه پرتو» خواهد بود که در آن بدون نیاز به وجود مداخلات دولتی، رفاه اجتماعی به حداکثر می‌رسد. با اینحال، این نظریه‌ها شرایطی را نیز برمی‌شمارند که طی آن رفاه اجتماعی تنها با اعمال مداخلات (تنظیمات) بازاری از سوی دولت افزایش می‌یابد. این شرایط متناظر با بروز «شکست» یا به عبارتی هرگونه «نقصان» در بازار است و طی آن تصمیمات بخش خصوصی به پیامدهای پایین‌تر از حد بهینه اقتصادی منتهی

می‌شود. در یک تقسیم‌بندی کلی شکست‌های بازار در دو سطح قابل بررسی هستند: الف - شکست در ساختار بازار که در آن عمدتاً شرط دسترسی آزاد واحدهای اقتصادی به بازار نقض می‌شود و بنابراین انحصارات شکل می‌گیرند؛ ب - شکست در سازوکار بازار که در آن با بروز رفتارهای غیرمنصفانه رفاه اجتماعی کاهش می‌یابد. تبعات ناشی از هر دو شکست بازاری در سه سطح 1- تخصیص منابع (بروز ناکارآمدی در نتیجه تولید کمتر از حد بهینه و قیمت‌های بالاتر از حد رقابتی)؛ 2- اشتغال منابع (گسترش حجم منابع بیکار بنا بر کاهش تولید نسبت به سطح بهینه اجتماعی)؛ 3- توزیع درآمد (بنا بر افزایش سطح قیمت‌ها به نسبت سطح تعادل رقابتی و انتقال مازاد رفاه مصرف‌کنندگان در شکل سود اقتصادی به تولیدکنندگان) نمود می‌یابد. [1]

به تناسب دامنه بروز شکست‌های فوق در بازار و نوع نظام اقتصادی حاکم در هر کشور، گستره مداخلات اقتصادی دولت تعیین می‌شود. این مداخلات در یک تقسیم‌بندی کلی به دو صورت الف) کنترل نابازاری و ب) کنترل بازاری قابل تقسیم‌بندی است. [2] در کنترل نابازاری دولت خود به عنوان یک تولیدکننده بزرگ در اقتصاد حضور می‌یابد. این نوع مداخله به معنای بنگاهداری دولت در بخش‌های مختلف است و اصطلاحاً تحت عنوان «مالکیت عمومی» [3] خوانده می‌شود. مالکیت عمومی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه همچنان مشاهده می‌شود و حتی دول اروپای غربی نیز تا مدت‌ها صنایع کلیدی خود را به این صورت اداره می‌کردند. [4] استفاده از این روش، در حال حاضر در بسیاری از نقاط جهان مرسوم است؛ هرچند که به تدریج گرایش موجود نسبت به این روش، به نفع کنترل‌های بازاری یا به عبارتی اعمال تنظیمات، رو به کاهش گذارده است. این نوع کنترل‌ها به نحو مندرج در نمودار (1) متعدد بوده و دامنه‌ای از روش‌های مختلف را در بر می‌گیرد.



ماخذ: یافته‌های پژوهش حاضر

نمودار 1- انواع روش‌های کنترل در صنایع (مالکیت عمومی در برابر ضوابط تنظیمی)

1-1. ضوابط ایجابی (مقررات تنظیمی)

مقررات تنظیمی که به صورت ایجابی بر بنگاه تحمیل می‌شود، طیف گسترده‌ای از ضوابط را در هر دو حوزه ساختار [8] و رفتار [9] صنایع (و بنگاه‌های زیرمجموعه) در بر می‌گیرد. در تنظیم ساختار صنایع، بحث‌های توأم با ورود بنگاه‌های جدید و همچنین امکان گسترش بنگاه‌ها از طریق ادغام/تملک سهام مورد نظر قرار می‌گیرد. از این طریق، تلاش می‌شود درجه رقابت حاکم بر صنعت مشمول تنظیم، تحت کنترل قرار گیرد. با اینحال، باید توجه داشت که تنظیم ساختار صنایع لزوماً به حاکمیت شرایط رقابتی‌تر منتج نمی‌شود. به طور دقیق‌تر، هنگامی که ورود به یک صنعت خاص، مشروط به دریافت مجوز از سوی تنظیم‌کنندگان [10] مربوطه باشد، فضای حاکم بر صنعت تحت تنظیم به سمت نوعی انحصار مصنوعی حرکت کرده و زمینه‌های رقابت کاهش می‌یابد. [11]

طبق نمودار، هرگاه دولت درصدد کنترل صنایع به روشی غیر از برقراری مالکیت عمومی برآید، اقدام به تحمیل ضوابط خاص بر ساختار و رفتار صنایع می‌نماید. این ضوابط به دو صورت: 1- ایجابی؛ 2- سلبی قابل بررسی هستند. در تشریح ضوابط ایجابی که اصطلاح تحت عنوان «مقررات تنظیمی» یا «تنظیم» [5] خوانده می‌شود، باید اشاره داشت این قبیل کنترل‌ها به صورت مستقیم و به صورت دستورالعمل‌های (کدهای) مقرراتی بر صنایع تحمیل می‌شود. لذا، کدهای مربوطه به عنوان قید مقابل تصمیمات بهینه‌سازی بنگاه‌ها به شمار می‌رود. این در حالی است که ضوابط سلبی به عنوان چارچوبی در نظر گرفته می‌شود که تا زمانی که از سوی بنگاه مورد تجاوز قرار نگیرد، از کمترین تداخل در تصمیمات بهینه‌سازی بنگاه برخوردار است. این قبیل ضوابط در یک چارچوب کلی با عنوان قانون رقابت [6] خوانده می‌شود. [7] در ادامه به تشریح هر یک از این دو نوع ضوابط و مقایسه دقیق‌تر آن‌ها پرداخته شده است.

در مقابل، تنظیم رفتار صنایع مبین شرایطی است که طی آن کنترل یا دخالت دولت برای رفع هرگونه سوء استفاده بنگاه‌ها از قدرت بازاری [12] ایشان صورت می‌گیرد. در واقع، این شیوه مداخله اشاره به آن دسته ضوابط مصوب تنظیم‌کنندگان دارد که طی آن برخی رویه‌ها برای بنگاه‌های تجاری (به‌ویژه در زمینه قیمت‌گذاری، سطح تولید، کیفیت و یا انجام تبلیغات)، لازم یا ممنوع می‌شود. در ادامه، به این موارد به‌طور دقیق‌تر پرداخته شده است.

- تنظیم قیمت: [13] تنظیم قیمت از جمله معمول‌ترین روش‌های تنظیم در صنایع به‌شمار می‌رود. در این روش یک توافق بلندمدت بین نهاد تنظیم‌کننده و بنگاه انحصاری انجام می‌شود که طی آن بنگاه تقاضای مصرف‌کنندگان را در حد معقول و با حداقل هزینه برآورده سازد و تنظیم‌کننده به بنگاه اجازه می‌دهد، قیمتی را مطالبه کند که هزینه‌هایش را پوشش دهد. [14] تنظیم قیمت در صنایع به دو طریق اعمال می‌شود: 1- تنظیم سطح قیمت: 2- تنظیم ساختار قیمت. تنظیم سطح قیمت به طرق مختلف قابل انجام است که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از: تنظیم بر مبنای نرخ بازدهی معین [15]، تعیین سقف قیمتی [16]، مقیاس متغیر [17]، تثبیت قیمت [18] می‌باشد. [19] در رابطه با تنظیم بر اساس ساختار قیمت، به‌جای تعیین یک رقم مطلق به‌عنوان قیمت، به تعیین الگویی مناسب برای انجام قیمت‌گذاری پرداخته می‌شود. [20]
- تنظیم مقدار: [21] در این روش تنظیمی که عمدتاً با هدف تثبیت شرایط حاکم بر بازار و یا ممانعت از گسترش تولید محصولات نامطلوب اجتماعی صورت می‌گیرد، سهمیه‌های تولیدی تعیین می‌شود که بنگاه‌ها حق ندارند بیشتر از آن تولید کنند. در این خصوص گاه از نرخ‌های تصاعدی مالیات و یا الزام به صدور کالای مازاد بر سهمیه، در رابطه با بنگاه‌هایی که تمایل به تولید بالاتر دارند، استفاده می‌شود. [22]
- تنظیم کیفیت: [23] در این روش تنظیمی که با هدف حمایت از مصرف‌کننده و حتی افزایش قدرت رقابت‌پذیری کالاهای تولید داخل اعمال می‌شود، استانداردهای مشخصی برای کالاها در نظر گرفته می‌شود و صنعت تحت تنظیم

ملزم به تامین استانداردهای مربوطه خواهد بود. تنظیم کیفیت به‌مراتب سخت‌تر از تنظیم قیمت می‌باشد؛ چراکه، اولاً اندازه‌گیری کیفیت کار مشکلی است و ثانیاً در بسیاری موارد کیفیت مولفه‌ای چندبعدی است که در آن صورت مستلزم وزن‌دهی به هر یک از ابعاد مورد نظر می‌باشد. در این شرایط، ضروری است تنظیم‌کنندگان علاوه بر برخورداری از اطلاعات مکفی نسبت به جزییات عمل واحدهای تحت تنظیم، تحلیل‌های مبتنی بر هزینه - فایده دقیقی را نیز به انجام رسانند. [24]

2-1. ضوابط سلبی (قانون رقابت)

قانون رقابت در برگیرنده مجموعه ضوابطی است که از سوی دولت تصویب می‌شود و در هر دو زمینه ساختار و رفتار صنایع خطوط قرمز عمل بنگاه‌ها را مشخص می‌سازد. در تشریح دقیق‌تر این دسته ضوابط و وجوه تمایز آن با مورد قبل، باید اشاره داشت که در این دسته ضوابط، هرگز مقدار تولید و یا سطح قیمت به بنگاه دیکته نمی‌شود، بلکه هرگاه بنگاه با تحدید تولید و یا تحمیل قیمت‌های غیرمنصفانه [25] و یا تهاجمی [26] درصد ایجاد اختلال در رقابت برآید، آنگاه طبق ضوابط و از طریق مقامات رقابت [27] با وی برخورد می‌شود. همچنین در این روش تنظیمی، ادغام/تملک سهام (اقدامات تاثیرگذار بر ساختار صنایع) به خودی خود ممنوع نیست، بلکه هرگاه نتیجه چنین اقداماتی، اختلال در رقابت باشد، تحت پیگرد قرار می‌گیرد. [28]

در مجموع، ضوابط ایجابی و ضوابط سلبی را می‌توان تنظیماتی در جهت بهبود ساختار و رفتار صنایع در اقتصاد در نظر گرفت، با این توصیف که:

مورد اول (تنظیمات ایجابی) مستقیماً به بنگاه دیکته می‌شود و دومی تنها فضای عمل آن را تحت تاثیر قرار می‌دهد. به‌طور دقیق‌تر، در تنظیمات ایجابی با شدت بیشتری به ارائه چارچوب‌های حاکمیتی در خصوص ساختار صنایع (بحث‌های مرتبط با ادغام و صدور مجوز) و عملکرد آن (قیمت‌گذاری و ...) پرداخته می‌شود؛ حال آنکه، در قانون رقابت (تنظیمات سلبی) مادامی که رویه ضدرقابتی رخ ندهد، مداخله‌ای صورت نمی‌گیرد. [29]

نکته دیگر آنکه، قانون رقابت گستره بسیار وسیعی از صنایع را شامل شده و تور خود را بر بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی پهن می‌کند. لذا دارای ماهیت افقی است. اما مقررات تنظیمی دارای ماهیت عمودی می‌باشد؛ به این معنی که، یک صنعت خاص را در نظر گرفته و روی آن متمرکز می‌شود. به عبارتی، قانون رقابت مجموعه جامعی به‌شمار می‌رود که با هدف حفظ فضای رقابتی در بازار، تمامی بنگاه‌ها اعم از دولتی و غیردولتی را تحت شمول قرار داده تا فضای رقابت کامل را به‌صورت مصنوعی در بازار برقرار سازد. [30] در مقابل، ضوابط ایجابی، صنایع خاص (و عمدتاً کلیدی) را نشانه می‌گیرد و با هدف بهبود کارایی و حفظ منافع مصرف‌کنندگان، کدهای عملکردی مشخصی را به صنایع مشمول تنظیم دیکته می‌کند.

وجه تمایز دیگر میان ضوابط سلبی و ایجابی در نتیجه این واقعیت است که تنظیمات ایجابی (کدهای مقرراتی)، صراحتاً به قیمت‌گذاری، تعیین سهمیه‌های تولیدی و ... در صنایع می‌پردازند. پس، لازم است در طول زمان متناسب با شرایط درونی صنایع و بنگاه‌های زیر مجموعه مورد بازبینی قرار گیرند. در اینجاست که لزوم برخورداری تنظیم‌کنندگان از اطلاعات تخصصی و فنی بنگاه احساس می‌شود. این در حالی است که قانون رقابت به‌صورت چارچوبی برای عمل بنگاه‌ها، رویکرد کلی خود را به‌سمت ممانعت از بروز رویه‌های انحصارطلبانه در بازار معطوف می‌دارد. لذا، به تناسب تغییر شرایط تولید در بنگاه‌ها دلیلی برای بازبینی این قانون (مگر در شرایط خاص) وجود ندارد. در نهایت، بررسی شواهد تجربی نشان می‌دهد که در اقتصاد وجود هر دو نوع ضوابط ضرورت دارد؛ هرچند، لازم است میان این دو دسته مقررات و عملکرد مجریان در هر بخش، سازگاری وجود داشته باشد. به‌طور دقیق‌تر، در بسیاری موارد وجود متصدیان مسلط، همچنین ماهیت چند محصولی برخی بنگاه‌ها، و وجود هزینه‌های عظیم مشترک و ... فراهم‌آورنده فرصت‌هایی مناسب برای بروز رفتارهای غیرمنصفانه است. در این شرایط، در عین حال که اقتصاد نیازمند برخورداری از چتر ضوابط سلبی (قانون رقابت) است، به استفاده از تنظیمات بخشی کارآمد (ضوابط ایجابی) در خصوص صنایع خاص نیاز دارد. با اینحال،

نکته‌ای که وجود دارد شدت به‌کارگیری این قبیل ضوابط است که در بخش سه با پرداختن به منافع و هزینه‌های ضوابط تنظیمی مورد بررسی دقیق‌تر قرار می‌گیرد.

2. مقررات تنظیمی: منافع و هزینه‌ها [31]

گستره ابزارهای مقابل تنظیم‌کنندگان برای تنظیم صنایع و تعیین درجه کارایی آن متعدد است. بهره‌گیری از هر یک از این ابزارها مضامین گسترده‌ای را به‌لحاظ تحلیل‌های مبتنی بر هزینه - فایده دربر دارد. به عبارتی، اعمال تنظیمات اگرچه توأم با منافع متعدد است، هزینه‌هایی را نیز در بر دارد. همچنین، اگر شدت اعمال تنظیمات از حد متعارف عدول کند، بخشی از منافع آن نیز به هزینه مبدل می‌شود. در ادامه منافع و هزینه‌های ناشی از اعمال مقررات تنظیمی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

1-2. منافع ناشی از تنظیم کارآمد

در گسترده‌ترین مفهوم، منافع ناشی از اعمال ضوابط تنظیمی را می‌توان به‌صورت زیر در نظر گرفت:

- تضمین منافع مصرف‌کنندگان با توجه به قیمت و کیفیت کالاها و خدمات؛
 - تضمین اینکه بنگاه‌های کارآمد قادر به تامین مالی فعالیت‌های خود هستند؛
 - تضمین پایداری بازار؛
 - ارتقای کارایی.
- سه هدف اول به‌لحاظ محتوایی کاملاً مشخص هستند. بالاینحال، موردی که به ارتقای کارایی مربوط است نشان‌دهنده اصلی‌ترین منفعت ناشی از اعمال ضوابط تنظیمی بوده و در خور توجه دقیق‌تر است.

کارایی، در یک دسته‌بندی کلی، از سه بعد مختلف می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. این سه بعد عبارت‌اند از:

- کارایی تولیدی (مولد) ایستا [32] که از بهبود در عملکرد واحدهای فعال برحسب کاهش هزینه‌ها، افزایش سطح تولید و ایجاد انعطاف‌پذیری بالاتر در عملکرد، قابل استحصال است. [33]
- کارایی تخصیصی [34] که نمود آن در قیمت‌گذاری‌های کاملاً مبتنی بر هزینه [35] به‌خوبی متبلور می‌شود.

مقایسه‌ای هر یک از هزینه‌های تنظیم در شرایط مالکیت عمومی و مالکیت خصوصی در صنایع ارائه شده است.

جدول 1- بررسی مقایسه‌ای هزینه‌های تنظیم بر حسب نوع مالکیت: مالکیت عمومی در مقابل خصوصی

نوع مالکیت	وضعیت تنظیم	هزینه‌های مرتبط با اعمال قدرت بازاری	هزینه تصدی‌گری دولت	هزینه اعمال تنظیمات
خصوصی	تنظیم نشده	زیاد	-	-
	تحت تنظیم	کم	-	زیاد
عمومی	تنظیم نشده	نامشخص	بالا	-
	تحت تنظیم	کم	بالا	متوسط

ماخذ: (2005) Meade و یافته‌های پژوهش حاضر

طبق جدول (1)، هزینه‌های اعمال تنظیمات به سه دسته تقسیم می‌شود: 1- هزینه‌های مرتبط با اعمال قدرت بازاری؛ 2- هزینه‌های تصدی‌گری دولت؛ 3- هزینه‌های اعمال تنظیمات. در شرایطی که بنگاه مورد نظر تحت مالکیت خصوصی اداره شود و هیچگونه چارچوب‌های تنظیمی در مقابل آن قرار نداشته باشد، انتظار می‌رود بنگاه مورد نظر با هدف حداکثرسازی تابع هدف، هزینه‌های رفاهی قابل توجهی را از طریق بهره‌گیری از قدرت بازاری خود برجای گذارد. به‌منظور کاهش هزینه‌هایی از این دست، سه راه‌حل بکار گرفته می‌شود:

راه‌حل اول عبارت است از اعمال چارچوب‌های تنظیمی مقابل بنگاه که با فرض کارآمدی تنظیمات، آثار رفاهی بهره‌گیری از قدرت بازاری در بنگاه مربوطه کاهش خواهد یافت. هرچند، هزینه‌های توأم با تدوین مقررات تنظیمی و اعمال نظارت‌های مستمر بالا خواهد بود.

راه‌حل دوم، اداره صنایع مورد نظر تحت مالکیت دولتی است. در واقع، این راه‌حل به‌جای اتکا به سازوکار بازار، دولت را متصدی اداره بنگاه‌ها قرار می‌دهد و دیگر مقررات تنظیمی اعمال نمی‌شود. در چنین شرایطی، اگرچه هزینه‌های توأم با تدوین و اجرای مقررات تنظیمی در صنایع مربوطه صفر است، همچنان هزینه‌های توأم با تصدی‌گری دولت در سطح بسیار بالایی قرار

کارایی پویا [36] که از به‌کارگیری فناوری جدید و تعدیل سرمایه‌گذاری‌ها به تناسب ظرفیت‌های جدید انجام می‌شود. [37] مساله کارایی و آثار ناشی از آن در خصوص ضوابط ایجابی (به‌لحاظ تاثیرپذیری آن از تغییرات شرایط درونی صنایع و بنگاه‌های زیرمجموعه) مورد توجه بسیار قرار دارد. [38] به‌عبارتی، اعمال تنظیمات ایجابی هنگامی می‌تواند توأم با کارایی باشد که تنظیم‌کنندگان از اطلاعات کامل در خصوص فضای عمل صنایع و بنگاه‌های زیرمجموعه برخوردار باشند. این در حالی است که عدم تقارن اطلاعات در بیشتر مواقع چالش مقابل تنظیم‌کنندگان است. این مشکل گاه موجب می‌شود که تنظیم‌کنندگان نسبت به یکی از ابعاد سه‌گانه کارایی توجه بیشتری نسبت به سایر وجوه نشان دهند. به‌طور مثال، ممکن است عمده تمرکز تنظیم‌کنندگان بر منافع ناشی از ارتقای کارایی تخصیصی باشد؛ حال آنکه، نسبت به بهره‌گیری از منافع کارایی پویا توجه نشود. در این صورت، انگیزه‌های سرمایه‌گذاری جدید از بین خواهد رفت. به‌عنوان مثالی دیگر، ممکن است تنظیم‌کنندگان مشوق‌های قدرتمندی را در خصوص بهبود کارایی پویا ارائه دهند، حال آنکه در زمینه‌های تخصیصی، نتایج چندان کارآمد نباشد. در این صورت ممکن است نارضایتی‌هایی در خصوص عملکرد تنظیمات ایجاد شود. بنابراین، در شرایط نقصان اطلاعات، لازم است توجه به سه جنبه فوق به‌صورتی باشد که توازن نسبی میان هر سه جنبه برقرار شود تا منافع ناشی از اعمال تنظیمات به حداکثر برسد. [39] در غیراین‌صورت، آنچه که از تنظیم صنایع حاصل می‌شود، به‌عوض منفعت، هزینه‌ای خواهد بود که به هزینه‌های تنظیم افزوده می‌شود.

2-2. هزینه‌های تنظیم؛ تصدی دولتی یا خصوصی

اعمال مقررات تنظیمی اگرچه با هدف جبران شکست‌های بازاری و ارتقای کارایی صورت می‌گیرد، برحسب آنکه مالکیت بخش مورد نظر برعهده بخش عمومی یا خصوصی باشد، هزینه‌های مستقیم (هزینه‌های تدوین و اجرای مقررات) و غیرمستقیم (آثار ناشی از اعمال تنظیمات بر تصمیمات تخصیصی بنگاه) متفاوتی را برجای می‌گذارد. در جدول (1) تصویر

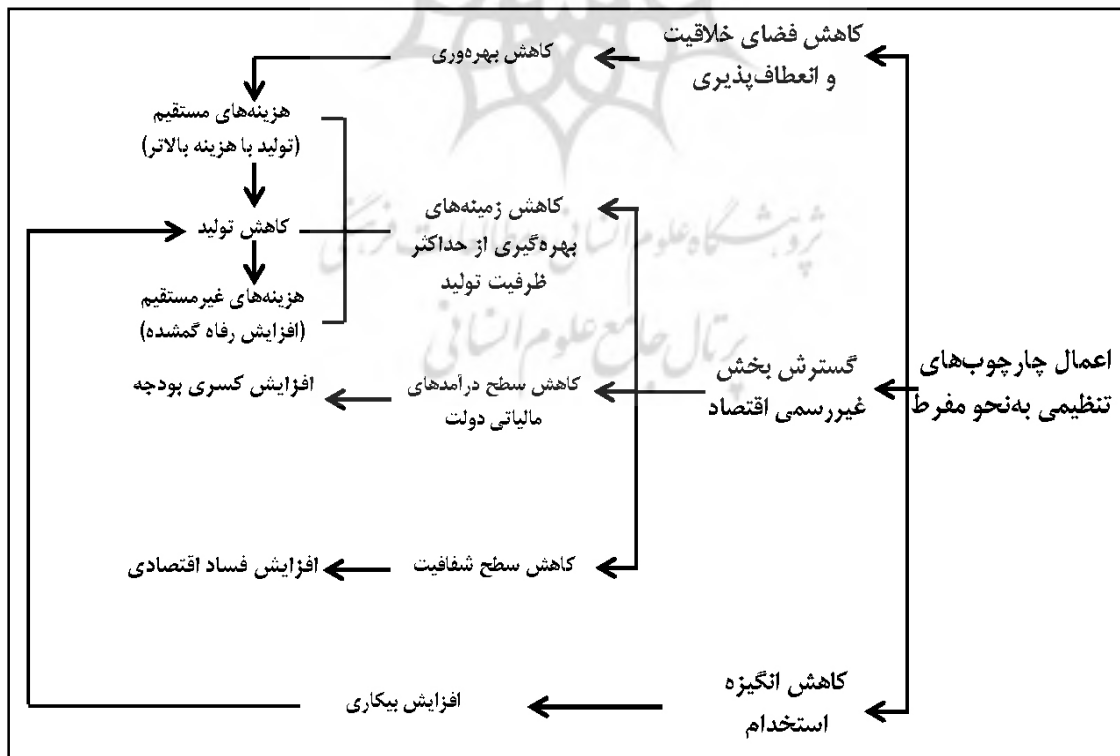
دارد. همچنین، هیچ تضمینی مبنی بر عدم بهره‌گیری متصدیان صنعت مربوطه از قدرت بازاری خود وجود ندارد. به عبارتی، در بسیاری موارد شواهد تجربی نشان داده است که حتی انحصارات عمومی نیز به بهره‌گیری سوء از قدرت بازاری خود پرداخته‌اند. [40] پس هزینه‌های رفاهی توأم با بهره‌گیری از قدرت بازاری نیز بر مجموع هزینه‌ها افزوده خواهد شد.

در برابر دو راه حل فوق، راه حل سومی نیز وجود دارد که در آن صنعت مورد نظر تحت تصدی بخش عمومی قرار داشته باشد و مقررات تنظیمی نیز اعمال شود. در این حالت، انتظار می‌رود هزینه‌های (رفاهی) مرتبط با سوءاستفاده از قدرت بازاری در صنایع مربوطه ناچیز باشد، اما هزینه‌های تصدی‌گری به‌علاوه هزینه‌های تدوین مقررات تنظیمی بسیار بالا خواهد بود.

توجه به نکات فوق به‌درستی می‌تواند ارائه‌دهنده تحلیلی مناسب از تغییر جهت‌گیری‌های اخیر نسبت به نقش دولت در اقتصاد باشد. به عبارتی، تا مدت‌ها قبل مالکیت عمومی در بسیاری از نقاط جهان (به‌ویژه اروپای غربی) چهره قالب هر اقتصاد بود. این مساله به‌لحاظ ضمانت اجرای بالای سیاست‌های

اتخاذ شده در هر صنعت نکته مثبتی به‌شمار می‌رفت. اما منافع ناشی از این ضمانت اجرای بالا در مقابل هزینه‌های سنگین تصدی‌گری در بخش عمومی ناچیز بود. لذا با گذشت زمان، گرایش به سمت واگذاری صنایع به بخش خصوصی پدید آمد. این گرایش تا حد زیادی ناشی از این واقعیت بود که اختلاف هزینه تنظیم در تصدی‌های خصوصی به‌نسبت تصدی عمومی بسیار کمتر از اختلاف هزینه تصدی‌گری بخش خصوصی به‌نسبت عمومی است. [41] بنابراین، آنچه که امروز در بیشتر نقاط جهان مورد توجه قرار دارد عبارت از گسترش واگذاری به‌انضمام تدوین چارچوب‌های تنظیمی سازگار [42] (سلبی و ایجابی) می‌باشد. لذا، این امر را می‌توان علت گرایش کنونی بسیاری از کشورها به سمت حذف مالکیت‌های عمومی در صنایع عنوان کرد.

باینحال، در تدوین چارچوب‌های تنظیمی (به‌ویژه ضوابط ایجابی) باید به یک نکته توجه داشت و آن اینکه هرگونه افراط در بهره‌گیری از این ابزار می‌تواند اثرات سوء برجای گذارد و لذا هزینه‌های غیرمستقیم اعمال تنظیم را افزایش دهد. در نمودار (2) مهمترین آثار نامطلوب ناشی از تنظیم مفرط ارائه شده است.



ماخذ: یافته‌های پژوهش حاضر

نمودار 2- بررسی آثار ناشی از تنظیم اقتصادی مفرط و غیرهدفمند

3. بررسی تجربه تنظیم در کشورهای منتخب

از اوایل دهه 1970م، آنکتاد درگیر مباحث مرتبط با چارچوب بندی فضای عملکرد صنایع از طریق تنظیم آن‌ها (با ابزار قانون رقابت) و ارتباط آن با مفاهیم توسعه‌ای بوده است و تحقیقات گسترده‌ای را در این خصوص به انجام رسانده است. نتایج تحقیقات این سازمان نشان دهنده تاثیرات مثبت ناشی از واگذاری امور به بخش خصوصی در عین برقراری چارچوب‌های تنظیمی در کنار آن است. این مساله از سوی بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه نیز مورد توجه قرار گرفته است؛ به نحوی که، در حال حاضر بسیاری از کشورها مترصد گسترش تصدی‌گری بخش خصوصی در عین برخورداری از قانون رقابت (ضوابط سلبی) و همچنین تنظیم کنندگان بخشی هستند که به طور موردی به تنظیم صنایع منتخب (ضوابط ایجابی) می‌پردازند. در بخش حاضر به تجربه چند کشور در زمینه تنظیم صنایع (به کارگیری قانون رقابت) پرداخته شده است.

• استرالیا

در استرالیا قانون خاصی در خصوص تنظیم عمومی قیمت‌ها از سوی دولت فدرال وجود ندارد، اما مجوز اعمال آن در شرایط ضروری برای این نهاد وجود دارد. دولت استرالیا قادر است به کنترل قیمت بپردازد؛ هرچند که با اعمال «اصلاحات رقابتی» در این کشور دامنه کالاهای مشمول کنترل در حال کاهش است. یکی از روش‌های مورد استفاده در این خصوص تعیین سقف قیمت است. در این ارتباط بخش هفتم از قانون تجارت این کشور به کمیسیون مصرف کننده و رقابت استرالیا [47] اجازه می‌دهد تا تحت نظارت دولت مرکزی در صنایع مختلف به کنترل قیمت بپردازد. این کنترل قیمت به طرق مختلف زیر انجام می‌شود:

- 1) نظارت بر قیمت، هزینه و سود صنعت یا بنگاه (با لحاظ مسئولیت برای مدیران شرکت‌ها در نوع سیاست‌های قیمتی اتخاذ شده توسط آنها)؛
- 2) اعمال نظارت دقیق بر عملکرد بنگاه‌ها و آزمون قیمت‌های مختلف در شرایطی که عملکرد بنگاه مورد نظر ناکارآمد

همان گونه که در نمودار (2) مشخص است، اولین تاثیر ناشی از اعمال چارچوب‌های تنظیمی مفرط در فضای خلاقیت و انعطاف پذیری فعالان بازاری نمود می‌یابد. به عبارتی، هرگاه در اعمال تنظیمات افراط شود و نحوه اعمال آن به حالت کنترل - دستور [43] نزدیک تر باشد، زمینه‌های بروز خلاقیت از سوی عاملان اقتصادی کمتر شده و بنابراین زمینه‌های افزایش بهره‌وری در صنعت مربوطه محدود می‌شود. [44]

در رابطه با تاثیرات ناشی از گسترش اقتصاد زیرزمینی به عنوان کانال دیگر اثرگذاری تنظیم مفرط در اقتصاد، می‌توان به کاهش ظرفیت‌های تولید و به تبع آن کاهش درآمدهای مالیاتی دولت اشاره کرد؛ ضمن اینکه، کاهش سطح شفافیت در اقتصاد نیز چالش مهمی است که در نتیجه تحرک عوامل تولید به سمت فعالیت‌های زیرزمینی ایجاد می‌شود.

مشکل سومی که در نتیجه اعمال مفرط مقررات تنظیمی بر بنگاه‌ها حادث می‌شود، کاهش انگیزه آن‌ها برای گسترش فضای عمل و به تبع آن استخدام است. همچنین، طبق شواهد تجربی، بخش عمده‌ای از تنظیمات مقابل بنگاه‌ها در رابطه با شرایط استخدام می‌باشد که آن نیز خود تاثیرات نامطلوبی بر انگیزه استخدام در بنگاه‌ها و افزایش بیکاری برجای می‌گذارد. [45]

ماحصل تمامی موارد فوق، افزایش هزینه‌های تولید (بنابر کاهش فضای بهره‌وری) و کاهش سطح تولید است که نمود عینی آن به صورت هزینه‌های رفاهی در اقتصاد متبلور می‌شود. به عبارتی، ابزاری [46] که در نظر است تا با افزایش سطح کارایی تخصیصی در اقتصاد، زمینه‌ساز ارتقای سطح رفاه اجتماعی باشد، با عملکرد مفرط در اقتصاد، می‌تواند مولد ناکارایی باشد.

در نهایت باید توجه داشت که پرداختن به موارد فوق به عنوان هزینه‌های ناشی از تنظیم مفرط هرگز به معنای بد بودن ماهیت تنظیم نیست، بلکه بدان معناست که تنظیمات باید مبتنی بر جهت‌گیری‌های صحیح اقتصادی و با توجه به قیدهای موجود در اقتصاد اعمال شوند و تنها در آن صورت است که به کارگیری آن‌ها می‌تواند منافع گسترده‌ای را به ارمغان آورد.

به نظر آمده و امیدی به بهبود آن در زمان‌های بعدی نیست؛
(3) کسب اطلاعات دقیق‌تر از بنگاه در شرایطی که حتی اعمال
کنترل‌های شدید قیمتی نیز بر عملکرد بنگاه موثر واقع
نشود. [48]

• روسیه

در روسیه، قیمت‌ها از سال 1990م آزاد شد و در حال حاضر
تنها تعداد کمی از کالاها در این کشور مشمول کنترل قیمت
می‌باشد. تنها استثنا، قیمت کالاهای دارویی است که به شدت
تحت کنترل بوده و به این ترتیب امکان خریداری دارو برای تمامی
افشار درآمدی فراهم شده است. استثنای مهم دیگر تسهیلات
عمومی (گاز، برق، مخابرات، راه‌آهن و سایر خدمات حمل‌ونقل
محلی) است که مشمول تعرفه قابل توجه هستند. قانون رقابت این
کشور به مقامات ضدانحصاری اجازه می‌دهد که محدودیت‌هایی را
در خصوص قیمت‌گذاری بنگاه‌های تولیدی مسلط اعمال کنند. به
این ترتیب، هرگاه مشخص شود که قیمت‌های یک بنگاه مسلط در
سطح فراتر از حد بالا یا پایین قرار دارد، بنگاه مربوطه از طریق
مقام فدرال مجبور به تعدیل قیمت خواهد شد. این مقام حتی
می‌تواند در خصوص تعیین مقدار تولیدی بنگاه‌های مسلط بازاری
نیز کنترل‌هایی را اعمال کند.

• چین

در کشور چین اعمال کنترل‌های قیمتی در بسیاری از موارد
در خصوص شرکت‌های خارجی و همچنین شرکت‌های
سرمایه‌گذاری مشترک ممنوع می‌باشد. نیروهای بازاری در این
کشور تعیین‌کننده قیمت بیش از 90 درصد کالاها بوده و تنها اگر
کالای مورد نظر بسیار ضروری باشد، مشمول کنترل قیمت
خواهد بود. در این کشور پیش‌نویس قانون ضد انحصار تهیه شده
است و در خصوص قیمت‌های انحصاری نیز تمهیداتی در نظر
گرفته شده است؛ به نحوی که امکان سوءاستفاده از قدرت
انحصاری (با اخذ قیمت‌های بالا) و همچنین استفاده از شیوه‌های
قیمت‌گذاری تهاجمی وجود ندارد. [49]

نتایج بررسی فوق نشان می‌دهد اگرچه در کشورهای مورد
بررسی فضای رقابت بخش خصوصی تا حد زیادی گسترش یافته

است، در هیچ‌یک امکان رقابت آزاد وجود ندارد. همچنین،
جهت‌گیری موارد فوق‌الذکر به سمتی که در آن رفته‌رفته
مداخلات مستقیم بازاری دولت (کنترل‌های قیمتی) مبدل به
چارچوب‌سازی در قالب حاکمیت قوانین رقابتی شود. با چنین
جهت‌گیری، در حالی شرایط سوءاستفاده واحدهای اقتصادی از
قدرت بازاری‌شان محدود می‌شود که نیاز به مداخله مستقیم در
امور داخلی آن‌ها نیز کاهش می‌یابد. این نکته مهمی است که
باید مورد توجه سیاست‌گذاران در اقتصاد ایران - به‌ویژه پس از
ابلاغ بند ج سیاست‌های کلی اصل 44 - و گسترش فضای
عملکرد بخش خصوصی قرار داشته باشد و تنها طریق آن
برخورداری از یک قانون رقابت مدون، تنظیمات هدفمند و
ضمانت اجرای بالای هر یک قوانین مربوطه است. در قسمت
بعد، به‌طور دقیق‌تر به تجربه ایران پرداخته خواهد شد.

4. بررسی سابقه مالکیت عمومی و تنظیم در اقتصاد

ایران

بررسی سابقه مالکیت عمومی و تنظیم در تاریخ معاصر
اقتصاد ایران نشان می‌دهد که این مداخله ابتدا در نتیجه تأثیرات
نامطلوب دو جنگ جهانی و حاکمیت دیدگاه‌های اقتصاد توسعه
در کشور ضرورت یافت و دولت در بسیاری از زمینه‌ها با ایجاد
انحصارات گوناگون، جایگزین و رقیب بخش خصوصی شد
(گسترش تنظیم ساختار از طریق مالکیت عمومی). شروع
برنامه‌های عمرانی در سال 1327 و ضعف بخش خصوصی در
پیشبرد اهداف برنامه‌ها دلیل دیگری برای مشارکت فعال‌تر دولت
در اقتصاد (به‌عنوان متصدی) بود. طی این دوران اگرچه مالکیت
عمومی چهره غالب مداخلات اقتصادی دولت را تشکیل می‌داد؛
برخی ضوابط تنظیمی - به‌ویژه کنترل‌های قیمتی - نیز در
خصوص صنایع منتخب اعمال می‌شد. این امر به‌ویژه با تاسیس
«اداره بررسی قیمت‌ها» در واحد بازرگانی وزارت بازرگانی وقت و
«اداره برآورد قیمت کالاها» در وزارت اقتصاد به‌عنوان دو دستگاه
متولی اعمال تنظیمات ایجابی، به‌طور جدی پیگیری می‌شد.
همچنین از سال 1351 موضوع تعیین نرخ کالاها و خدمات عرضه
شده در بازار به‌طور جدی مطرح شد (مصادیق تنظیم قیمت). در

نتیجه این امر، کمیسیون‌های نظارت در شهرستان‌ها تشکیل شده و به دنبال آن «قانون مجازات متخلفین از مقررات نظام صنفی» برای تامین ضمانت اجرایی نرخ‌های تعیین شده (ایجابی) از طرف کمیسیون‌های نظارت به تصویب رسید. [50]

شرایط فوق تا سال 1352 تداوم یافت و از این هنگام بروز اولین شوک نفتی و به تبع آن افزایش سریع تقاضای موثر در کشور بدون برخورداری از زیرساخت‌های مناسب اقتصادی و توان ناکافی بنگاه‌ها در پاسخگویی به مازاد تقاضای مذکور، شتاب رشد سطح عمومی قیمت‌ها (تورم) را رقم زد. این امر پرننگ شدن نقش دولت در قیمت‌گذاری کالاها را به دنبال داشت. به‌طور دقیق‌تر، در همین دوران، به منظور تعیین، تعدیل و تثبیت قیمت تولیدات داخلی کشور و کالاهای وارداتی و خدمات و انجام بررسی‌ها و تهیه طرح‌های لازم در جهت متعادل ساختن و پیشگیری از افزایش نامتناسب قیمت‌ها، «مرکز بررسی قیمت‌ها» تشکیل گردید و طی آن با جمع‌آوری اطلاعات مربوطه در این مرکز، قیمت کالاهای صنعتی - معدنی و وارداتی محاسبه و برای تصویب به شورای قیمت‌ها به ریاست نخست‌وزیر ارایه می‌شد. این مرکز در سال بعد به عنوان یک نهاد اقتصادی، وظیفه تعیین قیمت خرده فروشی و خدمات را نیز به عهده گرفت (گسترش دامنه تنظیم ایجابی قیمت‌ها). شایان ذکر است در همان زمان که مرکز بررسی قیمت‌ها تاسیس شد، «صندوق حمایت از مصرف‌کننده» نیز به منظور تهیه فهرست کالاهایی که مصرف‌کنندگان یا تولیدکنندگان آن می‌بایست مورد حمایت قرار می‌گرفتند، تشکیل گردید. این صندوق در سال 1356 به صورت «سازمان حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان» تغییر نام داد و دامنه وظایف آن گسترده‌تر شد. [51] با توصیفات به‌عمل آمده، مشخص می‌شود که طی دوران پیش از انقلاب اسلامی حوزه مداخلات تنظیمی صورت گرفته بیشتر معطوف به تنظیم ساختار (در قالب مالکیت عمومی) و تنظیم قیمت (مقررات ایجابی) بوده است.

از هنگام پیروزی انقلاب اسلامی، نقش‌آفرینی دولت در اقتصاد به مراتب پرننگ‌تر شد. این مساله به‌طور اصلی در نتیجه تصویب اصل (44) قانون اساسی و تعمیم گستره مالکیت عمومی

صنایع کلیدی و تصدی‌گری دولت رخ داد. هرچند، در کنار آن مشکلات پس از پیروزی انقلاب اسلامی همچون ورشکستگی نظام بانکی به‌علت پرداخت بی‌رویه اعتبارات و خروج شدید سرمایه از کشور، آغاز جنگ تحمیلی و تحریم اقتصادی توجیه‌گر ضرورت و تداوم تصدی‌گری دولت بود. این در حالی بود که به‌موازات افزایش حوزه تصدی‌های دولت، در حوزه نظارتی (رفتار بازار) نیز دامنه مداخلات دولت تشدید شد. در تشریح مداخلات نظارتی دولت طی این دوران باید گفت در بهمن‌ماه 1358 به موجب مصوبه شورای انقلاب، «مرکز بررسی قیمت‌ها» و «سازمان حمایت تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان» با عنوان جدید «سازمان حمایت از مصرف‌کننده و تولیدکننده» در هم ادغام و دامنه وظایف آن بسیار گسترده شد. اهم این وظایف عبارت بودند از: تعیین قیمت کالاهای وارداتی؛ تثبیت قیمت کالاهای وارداتی مشابه تولید داخلی از طریق پرداخت مابه‌التفاوت؛ تعیین قیمت تولیدات داخلی و خدمات؛ پرداخت یارانه به کالاهای اساسی و نظارت و پیگیری امور مرتبط با قیمت‌گذاری‌های صورت گرفته. همچنین، طبق اساسنامه‌ای که به تصویب شورای انقلاب رسید، مجمع عمومی سازمان «حمایت از مصرف‌کننده و تولیدکننده» بالاترین مرجع قیمت‌گذاری در کشور شده و نمایندگان مجمع عمومی تحت عنوان «هیات تعیین و تثبیت قیمت‌ها»، جزیی از ارکان رسمی این سازمان شدند. [52] به‌عبارت دقیق‌تر، طی این دوران دولت نه تنها اداره امور اقتصاد را به طور متمرکز در دست داشت، بلکه مقررات تنظیمی به‌ویژه ضوابط ایجابی (تنظیم قیمت)، نیز با شدت زیادی بر صنایع و اصناف اعمال می‌شد.

علاوه بر موارد فوق، در سال 1359 قانون نظام صنفی به‌عنوان یکی از مستحکم‌ترین و جامع‌ترین قوانین مرتبط با نحوه برخورد با جرایم اقتصادی نیز تصویب شد. از مزایای این قانون سپردن بخشی از مسایل بازار به اتحادیه‌های صنفی و شورای مرکزی اصناف وقت بود که با عنایت به تخصص اینگونه مراکز به بررسی و تحلیل و کارشناسی امور مربوط به بازار، بازوی مطمئنی برای مقامات قضایی رسیدگی‌کننده به تخلفات به‌شمار می‌رفتند. البته، به‌رغم استخوان‌بندی محکم این قانون، با عنایت

به اینکه صلاحیت رسیدگی به تخلفات مذکور را به مراجع دادگستری تفویض نموده بودند و از طرفی مراجع قضایی خود مشغول مسایل مهم دیگری بودند، کمتر به چنین جرایمی توجه شد و در نتیجه باعث شد قانون نظام صنفی در مرحله عمل کم رنگ و تأثیری در بهبود وضعیت بازار نداشته باشد. در پاسخ به این مشکل، ستادهایی بنام ستادهای مبارزه با گران‌فروشی تشکیل شد، ولیکن چون نخبه و خیره در مسایل اقتصادی و پیچیدگی‌های آن نبودند و بدون رعایت جهات فنی تصمیم‌گیری می‌کردند، توفیق چندانی به دست نیاوردند.

با مشخص شدن ناکارآمدی ستادهای مبارزه با گران‌فروشی، مسئولین در صدد علت‌یابی و رفع مساله برآمدند. آن‌ها دلیل مشکل را در مرحله اجرای قانون دانستند و برخورد شدیدتری را آغاز کردند. پس همزمان با پیدایش شرایط حاد در بازار (متاثر از جنگ تحمیلی) در اردیبهشت ماه سال 1362 دادگاه‌ها و دادسراهای انقلاب متولی رسیدگی به تخلفات صنفی شدند و با مصوبه شورای عالی قضایی، مجازات گران‌فروشان تا ده برابر میزان گران‌فروشی افزایش یافت. [53]

گرچه صالح بودن دادسراها و دادگاه‌های انقلاب که در آن زمان ابهت لازم را دارا بودند به مراتب موجب متوحش شدن متخلفین اقتصادی و صنفی شده بود، صلاحیت‌های دیگری که اینگونه مراجع داشتند به مرور زمان باعث شد تا آن‌طور که باید اهمیت لازم به اینگونه پرونده‌ها اعمال نشود و نتایج مطلوب حاصل نشود. به‌منظور رفع این مشکل، دادسراهای ویژه امور صنفی تاسیس شد. این به‌نوبه خود از بهترین ابتکارات انجام شده در خصوص مبارزه با تخلفات صنفی بود، چرا که از یک طرف این دادسراها فارغ از رسیدگی به سایر پرونده‌ها بودند که این خود باعث می‌شد از یکسو تمام وقت کارکنان این دادسراها و محاکم صرف رسیدگی به امور پرونده‌های مطروحه و صرف کمترین زمان لازم در انجام رسیدگی‌ها شود. از سوی دیگر استفاده از افراد متخصص و اهل نظر در مسایل بازار و مشارکت آحاد مردم در ارائه گزارشات و اعلام تخلفات به دادسراهای مزبور نیز باعث شد در آن دوره کوتاه موفقیت‌های چشمگیری در مبارزه با متهمان اقتصادی و کنترل تورم و ساماندهی بازار حاصل شود.

شرایط فوق تا سال 1367 تداوم یافت. در این سال، با مصوبات مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام تحت عنوان «قانون تعزیرات حکومتی»، دادسراهای ویژه که به حق موفقیت‌های چشمگیری در بهبود وضعیت آشفته بازار در مراکز استان‌ها داشتند، منحل شدند. در این دوره با توجه به جامع بودن قانون مصوب، امکان تثبیت شرایط بازار در حد مناسب پدید نیامد. لذا، به تدریج و با اجرایی شدن سیاست‌های تعدیل اقتصادی دوران برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی (72-1368)، شرایط تورمی در اقتصاد حاکم شد. بدین‌روی، حساسیت مسولین نسبت به تشدید قیمت‌گذاری در اقتصاد افزایش یافت. لذا، مجلس شورای اسلامی خواستار قیمت‌گذاری تعدادی از اقلام کالاهای اساسی شد و مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز به دلیل بالا بودن تورم در کشور تشکیل جلسه داد و در خصوص سیاست‌های قیمت‌گذاری تصمیماتی را اتخاذ کرد (تشدید تنظیمات قیمتی). [54] علاوه بر این، با توجه به تمام عوامل پیش آمده در آن زمان مقرر شد تا برای رفع یک معضل اجتماعی رسیدگی به کلیه تخلفات اقتصادی در بخش دولتی و غیردولتی به دولت محول شود. بنابراین، از مورخ 1373/8/7 با ایجاد ساختار جدیدی متشکل از ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار و کمیسیون‌های هماهنگی تعزیرات حکومتی در استان‌ها و همچنین دو سازمان مجری آن یعنی «سازمان بازرسی و نظارت» و «سازمان تعزیرات حکومتی»، شروع به کار نمودند. [55]

شرایط فوق طی سال‌های بعد تداوم داشت، تا آنکه در برنامه سوم توسعه (83-1379)، در کنار تشدید تنظیمات بر رفتار فعالان بازاری، موضوع رقابتی کردن ساختار فعالیت‌ها در اقتصاد مورد تاکید قرار گرفت. لذا، سیاست‌گذاران مترصد تغییر در اندازه و ماهیت دولت برآمدند و هدف‌گیری خود را به سمت تقویت فضای مطمئن و قانونمند برای تمامی فعالان، حذف انحصارات، تمرکززدایی از ساختار اداری و اقتصادی و به عبارتی کاهش حجم مالکیت عمومی، در کنار سایر اهداف برنامه قرار دادند. [56] البته، واقعیتی بنام اصل (44) قانون اساسی همچنان مانع تحقق کامل اهداف سیاست‌گذاران (در کاهش حجم مالکیت عمومی و بازتنظیم ساختار) در این برنامه بود. رویکرد فوق در برنامه چهارم

توسعه نیز مطمح نظر قرار داشت؛ هرچند، حاکمیت اصل (44) قانون اساسی همچنان به عنوان محدودیت به شمار می‌رفت. [57] در نهایت، ابلاغ بندهای «الف» [58] و «ج» [59] سیاست‌های کلی اصل (44) تا حدود زیادی منجر به رفع مشکلات فوق طی دوران برنامه چهارم توسعه گردید. در یک بیان کلی می‌توان رویکرد این بندها را در تحول ماهیت دولت از تصدی‌گری به نظارت و توسعه فعالیت بخش غیردولتی دانست. با ابلاغ این سیاست‌ها، و تصویب قانون اجرای آن [60]، حرکت فضای تنظیمی اقتصاد ایران از شرایط مالکیت عمومی به سمت نظارت بر عملکرد بازار سرعت گرفت. به‌طور دقیق‌تر، مجموعه‌ای از ضوابط سلبی در قالب فصل نهم از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی با عنوان «مواد تسهیل رقابت» تصویب شد که دایره شمول آن تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های عمومی، دولتی، تعاونی و خصوصی قرار داشت. به‌علاوه، ماده 59 از این قانون، مجریان امر (اعضای شورای رقابت) [61] را به تشکیل تنظیم‌کنندگان بخشی در خصوص هر یک از صنایع مواجه با شرایط انحصار طبیعی را حسب ضرورت، مجاز می‌سازد. [62] عملکرد این تنظیم‌کنندگان که با هماهنگی شورا صورت می‌پذیرد، تصویب ضوابط و مقررات ایجابی (تنظیم قیمت) در خصوص صنایع تحت تنظیم و نظارت بر اجرای صحیح ضوابط در این صنایع است. با این اقدام، در عین تامین فضای رقابتی در اقتصاد، امکان حمایت از مصرف‌کنندگان محصولات این صنایع (خواه مصرف‌کنندگان نهایی و خواه واحدهای تولیدی دست پایین) فراهم آمده است. در کنار قانون فوق، قانون دیگری نیز تحت عنوان قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان در سال 1388 به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است که طی آن نیز مجموعه مقررات سلبی ناظر بر حمایت از مصرف‌کننده از طریق انجمن ملی حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و انجمن‌های غیردولتی حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان (که ملزم به فعالیت تحت نظارت انجمن ملی هستند) ماهیت اجرایی یافته است. در واقع، به‌مجرد بازتنظیم ساختار بازار (با کاهش حجم تصدی‌های دولتی) در نتیجه ابلاغ سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی، فضای تنظیمی به سمت

تشدید نظارت‌ها بر رفتار فعالان بازاری و جایگزینی ضوابط قیمت‌گذاری با ممانعت از بروز رویه‌های ضدرقابتی در حال حرکت می‌باشد.

در نهایت، نکته‌ای که می‌باید مورد توجه قرار گیرد تعدد مجریان قوانین ناظر بر رقابت به‌صورت شورای رقابت (مواد تسهیل رقابت در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل 44)، انجمن ملی حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان (قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان)، سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و سازمان تعزیرات حکومتی (قانون نظام صنفی) است. در این خصوص لازم است با ایجاد هماهنگی‌های لازم میان متولیان امر، زمینه‌های افزایش ضمانت اجرای قوانین و احتراز از هرگونه عملکرد موازی فراهم آید.

جمع‌بندی

مطالعه حاضر با پرداختن به شرایط شکست بازار به‌معنای شرایطی که طی آن تصمیمات بخش خصوصی به پیامدهای پایین‌تر از حد بهینه اقتصادی منتهی می‌شود، به توجیه ضرورت مداخله اقتصادی دولت می‌پردازد. این مداخله به تناسب دامنه شکست در بازار و نوع نظام اقتصادی حاکم در هر کشور به دو صورت کنترل نابازاری (تصدی‌گری دولت) و کنترل بازاری (مداخله مستقیم و غیر مستقیم در فعالیت‌های اقتصادی) تقسیم می‌شود. در کنترل نابازاری دولت خود به‌عنوان یک تولیدکننده بزرگ در اقتصاد حضور می‌یابد. در مقابل، کنترل بازاری مستقیم دولت (وضع مقررات تنظیمی) مبین شرایطی است که طی آن دولت کنترل‌هایی را بر فعالیت اشخاص و بنگاه‌ها (در زمینه‌های قیمت‌گذاری، سطح تولید، و یا انجام تبلیغات) وضع می‌کند. بررسی روش‌های فوق نشان داد که گرایش موجود در بسیاری از کشورها به سمت ایجاد چارچوب‌های تنظیمی در عین حذف تصدی‌های دولتی است. این تغییر جهت‌گیری تا حد زیادی منتج از این واقعیت است که هزینه تصدی‌گری دولتی در مقایسه با بخش خصوصی بسیار بیشتر از منافعی است که از بابت نازل بودن هزینه تنظیم صنایع دولتی در مقایسه با صنایع خصوصی حاصل می‌شود. البته، در تدوین چارچوب‌های تنظیمی باید به

یک نکته توجه داشت و آن اینکه بهره‌گیری مفرط و غیرهدفمند از ابزار تنظیم می‌تواند منافع گسترده ناشی از آن را کاهش دهد. به عبارتی، لازم است تنظیمات مبتنی بر جهت‌گیری‌های هدفمند اقتصادی و با توجه به قیده‌های موجود در اقتصاد اعمال شوند و در آن صورت می‌تواند منافع گسترده‌ای را به‌ارمغان آورد. از جمله پیش‌شرط‌های موثر در این خصوص، حاکمیت چارچوبی مدون تحت عنوان «قانون رقابت» است که اکنون مورد توجه و استقبال بیش از یکصد کشور جهان قرار دارد. این قانون با ایجاد فضایی برای رقابت منصفانه، در عین آنکه حدود فعالیت بنگاه‌ها را مشخص می‌کند، می‌تواند جهت‌گیری تنظیمات بازاری را نیز دقیق‌تر و منسجم‌تر سازد.

در رابطه با تحولات فضای تنظیمی در اقتصاد ایران می‌توان سه مرحله را به لحاظ نوع ابزارهای مورد استفاده، متصور شد: 1- گسترش مالکیت عمومی توأم با تنظیم صنایع منتخب که عمدتاً در قالب مقررات اجباری (قیمت‌گذاری دستوری) صورت گرفته است (دوران پیش از انقلاب اسلامی)؛ 2- تشدید مالکیت عمومی (تصویب اصل 44 قانون اساسی) به انضمام شکل‌گیری دستگاه‌های نظارتی که عمده فعالیت آن‌ها ابلاغ ضوابط اجباری و نظارت بر حسن اجرای ضوابط بوده است (دوران پس از انقلاب اسلامی تا پیش از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی)؛ 3- حرکت به سمت تصدی‌گری بخش خصوصی و واگذاری صنایع در بخش عمومی (طبق بندهای «الف» و «ج» سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی) در عین تأمین چارچوب‌های قانونی سلبی (تصویب مواد تسهیل رقابت و قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان) و جایگزینی ضوابط قیمت‌گذاری با اقدامات کنترل بازاری. [63] در واقع، ابلاغ بندهای فوق در حالی زمینه‌ساز گسترش ورود بخش خصوصی به فضای کسب است که با تدوین نهادهای حقوقی پشتیبان رقابت در بازار (قانون رقابت)، در عمل امکان پایداری فعالان خصوصی در بازار به‌وجود آمده است. در واقع، تصویب مواد تسهیل رقابت (فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل 44) را می‌توان به‌عنوان نقطه تحول در عرصه سیاست‌های تنظیمی برشمرد. چراکه با اجرایی شدن این مواد و تشکیل

نهادی مدون جهت اجرای آن (شورای رقابت) احتمال هرگونه عملکرد موازی در بخش تنظیمی اقتصاد به‌شدت کاهش یافته است. در کنار قانون فوق، قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان نیز با هدف ممانعت از بروز روبه‌های غیرمنصفانه در حمایت از مصرف‌کنندگان می‌تواند به‌منزله پیشرفت دیگری در فضای تنظیمی اقتصاد ایران به‌شمار رود. این قانون از طریق انجمن ملی حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و انجمن‌های غیردولتی حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان قابلیت اجرایی یافته است. البته، با توجه به تصویب دو قانون فوق و اجرای آن از سوی مجریان متفاوت (شورای رقابت و انجمن ملی حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان)، ضروری است تمهیداتی به‌عمل آید تا سازگاری میان دو نهاد مزبور و حوزه فعالیت هر یک، همچنین برقراری تعامل مناسب با سایر متولیان نظارتی (سازمان حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و سازمان تعزیرات حکومتی) برقرار شود.

پی‌نوشت

1. حسینی و شفیعی (1386)، صص 4-6.
2. رنانی (1376)، ص 74.
3. Public Ownership.
4. گریفین (1383)، ص 187.
5. Regulation.
6. Competition Law.
7. تحت مقررات رقابتی، بنگاه آزاد است تا هنگامی که حدود مقررات رقابتی را زایل ننموده است، مطابق با تصمیمات بهینه‌سازی خود عمل نماید.
8. Structure.
9. Behavior:
رفتار بنگاه عبارت از مجموعه اقداماتی است که بنگاه به‌کار می‌گیرد تا خود را با شرایط بازار تطبیق دهد. بنگاه‌ها برای کسب سهم بیشتر بازار و همچنین به‌منظور افزایش سود خود ممکن است دست به اقداماتی بزنند که در نهایت منجر به کاهش رقابت در بازار شود. این اعمال بنگاه‌ها به «رفتارهای راهبردی» معروف می‌باشد. اقدامات راهبردی پیچیده‌تر از رفتارهای ساده‌ای

15. Rate of Return:

در این روش آستانه مشخصی از نرخ بازدهی/نرخ سود برای صنعت تحت تنظیم مجاز اعلام می‌شود. سپس، متناظر با نرخ تعیین شده و براساس پیش‌بینی‌های به‌عمل آمده از سطح هزینه‌ها و فروش صنعت، قیمت از سوی تنظیم‌کنندگان تعیین می‌شود.

16. Price Cap:

در این روش که عمدتاً با هدف کاهش ناکارایی x در صنایع اتخاذ می‌شود، سقف قیمتی تعیین می‌شود تا بنگاه با انگیزه افزایش حاشیه سود، نسبت به کاهش سطح هزینه‌ها اقدام کند. در این روش قیمت‌گذاری، عمدتاً سقف‌های قیمتی با توجه به رشد سطح عمومی قیمت‌ها (CPI) منهای فاکتور کارایی (x)، تعدیل می‌شود. لذا، این روش گاه تحت عنوان سقف قیمت -CPI خوانده می‌شود. لذا، بنگاه تنها هنگامی قادر خواهد بود از سود بالاتر برخوردار باشد که کارایی خود را افزایش دهد.

17. Sliding Scale:

این روش تلفیقی از دو روش قبل است. بدین طریق که اگر سطح سود بنگاه‌ها از حد مشخصی تجاوز کند، بنگاه ملزم خواهد بود محصول خود را با قیمت کمتر عرضه کند تا رفاه مصرف‌کنندگان نیز افزایش یابد.

18. Price Setting:

در این روش که عمدتاً در صنایع تحت مالکیت دولت بکار گرفته می‌شود، قیمتی به‌عنوان قیمت مبنا در نظر گرفته می‌شود که لزوماً هم قیمت سقف نیست.

19. Kirkpatrick (2004), P. 20.

20. Vogelsang (1999), P.p. 4-11.

21. Quantity Regulation.

22. برای کسب اطلاعات بیشتر مراجعه شود به:

E. L. Gleaser et al (2001). "A Reason for Quantity Regulation". *Journal of American Economic Review*, 91(2): 431-435

23. Quality Regulation.

24. برای کسب اطلاعات بیشتر مراجعه شود به:

Bos, Dieter (2003). "Regulation: Theory and Concepts". *International Handbook on Privatization* (edited by David Parker and David Saal): 477-496

25. Unfair Pricing.

همچون تعیین قیمت و سطح تولید می‌باشد. برای مثال بنگاه‌های قدیمی برای جلوگیری از رقابت و مصون ماندن از تهدید رقبای بالقوه، ممکن است کارخانه را در مقیاس وسیع ایجاد کنند تا برای تازه واردها فضایی باقی نماند. به عبارت دیگر بنگاه با دخالت مدبرانه در بازار و تاثیرگذاری بر عناصر بازار و شرایط رقبا می‌تواند سهم بازار و سود خود را افزایش دهد. این رفتارها در دو گروه 1- رفتارهای مبتنی بر همکاری و 2- رفتارهای مبتنی بر عدم همکاری قابل تقسیم‌بندی هستند.

10. Regulators.

11. طبق نظریه‌های اقتصاد خرد، یکی از متغیرهای اساسی که در شکل‌گیری رقابت و انحصار در بازارها نقش دارد، موانع ورود می‌باشد، زیرا ورود به بازار یکی از شروط لازم برای تحقق رقابت در بازارها محسوب می‌شود. موانع ورود به دلایل متعدد در بازارها ظاهر می‌شود که بخشی از آن در نتیجه دخالت‌های دولت صورت می‌گیرد. برای مثال حق ثبت (Patent)، حق تولید یا فروش انحصاری امتیازی است که از طرف دولت به مخترعین و نوآوران داده می‌شود و به‌عنوان یک مانع ورود در مقابل سایر بنگاه‌ها قرار می‌گیرد. در کنار این موارد، دریافت مجوز انحصاری برای انجام فعالیت نیز نوع دیگری از موانع ورود به‌شمار می‌رود که موجبات شکل‌گیری انحصار مصنوعی در بازار را پدید می‌آورد. با این توصیف می‌توان موانع ورود را در چهار گروه کلی به‌صورت: 1- مزیت مطلق هزینه‌های بنگاه‌ها؛ 2- صرفه‌های مقیاس؛ 3- تفاوت کالا و 4- مجوزهای ورود دانست.

12. مقصود از قدرت بازاری (Market Power) توانایی بنگاه‌ها در تغییر قیمت بازاری کالاها و خدمات بدون از دست رفتن بخش عمده فروش می‌باشد.

13. Price Regulation.

14. مشکل دسترسی به اطلاعات کافی و برآورد هزینه‌های بنگاه و تعیین قیمت مناسب و همچنین مشکل برآورد نرخ بازدهی کافی برای تمایل بنگاه به سرمایه‌گذاری، از جمله مشکلات در این خصوص می‌باشند.

مقصود قیمتی است که تولیدکننده با بهره‌گیری سوء از قدرت بازاری خود، در سطح بالایی تعیین نماید و منجر به کاهش رفاه مصرف‌کنندگان و اخلال در رقابت شود.

26. Predatory Pricing.

مقصود قیمتی است که تولیدکننده با هدف شکست رقبا، در سطحی پایین‌تر از هزینه متوسط خود تعیین کند تا از این طریق رقبا را از بازار بیرون راند. بدیهی است پس از خروج رقبا و افزایش قدرت انحصاری تولیدکننده مورد نظر، وی قادر خواهد بود تا قیمت‌های انحصاری از مصرف‌کنندگان دریافت دارد.

27. Competition Authority:

مقام رقابت، نهاد یا مجموعه نهادهایی است که ضامن اجرای قانون رقابت می‌باشد. این نهاد ضامن پیشگیری از تبانی، سوءاستفاده از قدرت انحصاری توسط یک بنگاه مسلط و سایر رفتارهای ضد رقابتی بوده و از ادغام و یا تملکی که نافی رقابت باشد، ممانعت می‌کند. همچنین وقتی که ساختار صنعت به سمت محدود کردن رقابت تغییر کند، مقامات رقابت راه‌حل‌های ساختاری از قبیل محرومیت‌های اجباری را در پیش می‌گیرند. این در حالی است که مقامات تنظیم‌کننده در ابتدا قواعدی را تعیین می‌کنند که به رفتار مشارکت‌کنندگان در بازار چارچوب می‌بخشند. بدین ترتیب هم‌پوشانی قابل ملاحظه‌ای بین مقام رقابت و آژانس‌های تنظیم‌کننده در بسیاری از زمینه‌ها می‌تواند وجود داشته باشد.

28. در چارچوب نمونه‌ای قانون رقابت آنکتاد در سال 2000 (Model Law on Competition, 2000) چنین آمده است:

«هرگاه ادغام، تملک سهام، سرمایه‌گذاری مشترک، تملک توام با اعمال کنترل، یا مدیریت بهم پیوسته به هر یک از صور افقی، عمودی یا مختلط، منجر به بروز نتایج زیر شود، ممنوع اعلام می‌شود:

توافق صورت گرفته منجر به افزایش قدرت سوءاستفاده از قدرت بازاری گردد (به‌طور مثال، بنگاه یا بنگاه‌هایی که عملکرد مشترک دارند، امکان تعیین سودآور قیمت‌ها را در سطحی بالاتر از قیمت رقابتی طی دوره‌ای از زمان به دست آورند).

سهم بازاری ایجاد شده در کشور یا بخش، منجر به ظهور بنگاه مسلط یا کاهش سطح رقابت در بازاری شود که تحت تسلط تعداد معدودی از بنگاه‌ها قرار دارد.»

29. به عبارت دیگر شکست ساختار به آن مفهومی که در تنظیمات ایجابی وجود دارد مطرح نیست. یک استثناء در این میان ادغام مشروط (مادامی‌که رویه ضد رقابتی ایجاد نکند) است که به نحو مندرج در قبل، در قانون رقابت مجاز شمرده می‌شود.

30. UNCTAD (2000), P.3.

31. مقصود از تنظیم در این قسمت به‌طور خاص ضوابط ایجابی است. چراکه، قانون رقابت (تنظیمات سلبی) را می‌توان همچون ظرفی در نظر گرفت تمامی صنایع اعم از دولتی و غیردولتی تحت پوشش آن مشغول قرار می‌گیرند و هدف از اعمال آن حفظ فضای رقابتی در بازار است. اما آنچه که ماهیت پویا دارد و مقابل تصمیم دولت برای انتخاب میان مداخله در متغیرهای عملکرد صنایع خصوصی (ضوابط ایجابی) و یا مالکیت عمومی آن صنعت قرار می‌گیرد، هزینه‌های توام با اعمال این دسته ضوابط است. برای کسب اطلاعات بیشتر مراجعه شود به:

Meade, Richard. (2005). "Regulation vs. Ownership in Electricity Sector: The Role of Governance". Conference on the European Electricity Market.

32. Static Productive Efficiency.

33. اجرای قانون رقابت منجر به تشدید رقابت میان بنگاه‌های داخل می‌شود و مدیران و سرمایه‌داران انگیزه بیشتری خواهند داشت تا بر ارتقای عملکرد واحد تولیدی خود متمرکز شوند. در این خصوص مطالعات تجربی گسترده‌ای به عمل آمده است که بیشتر آن‌ها به‌وضوح نشان می‌دهند هر قدر فضای بازار مورد بررسی رقابتی‌تر باشد، درجه کارایی بنگاه‌های فعال در صنعت بالاتر است. شدت این مساله به‌حدی است که در کشورهای در حال‌گذار عامل اصلی بهبود بهره‌وری، تشدید رقابت در بازار محصولات این کشورها طی سال‌های اخیر بوده است.

34. Allocative Efficiency.

مؤسسات اقتصادی دولتی نسبتاً کم بود و اقتصاد بخش خصوصی در مواردی که بیم استفاده از قدرت انحصاری می‌رفت تحت نظارت و مراقبت گسترده مقررات دولتی قرار گرفتند.

رویه فوق ادامه یافت، تا اینکه واکنش‌هایی به صورت انتقاد همزمان از اقتصاد کینزی، دولت رفاه و اقتصاد مختلط ظهور کرد. پس کاهش حجم دولت از طریق فروش مؤسسات دولتی به بخش خصوصی پیشنهاد شد. لذا بسیاری از شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی (در بخش‌های مختلف از جمله ارتباطات و مخابرات، آب و برق و گاز) به منظور افزایش کارایی به بخش خصوصی واگذار شدند. این پدیده اگر چه منجر به بهبود شرایط اقتصادی شد، مشکلاتی را پدید آورد. به عبارتی شرکت‌های دولتی خصوصی شده که به طور عمده برخوردار از مقیاس فعالیت گسترده بودند، در نهایت یا مبدل به انحصارات خصوصی شدند و یا با یکی دیگر از موارد شکست بازاری روبرو گردیدند و در عمل هدف افزایش کارایی تحقق نیافت. اما اینبار راه حل ارائه شده، استمداد از دولت در جایگزین شدن با بازار نبود. بلکه از دولت خواسته شد تا نقش «ناظری مسئول» را در اقتصاد داشته باشد و در هنگام بروز شکست‌های بازاری، راه‌کار جبران آن مورد شکست - و نه اداره صنعت مربوطه - را اتخاذ نماید. این مساله در خصوص کالاهای عمومی با تقبل مسئولیت «تامین» به جای «تولید» و در شرایط وجود پیامدهای جنبی با استفاده از ابزار مالیات‌ها حل شد. در مواردی که خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی منجر به ظهور انحصار خصوصی شد، سیاست‌گذاران به این نتیجه رسیدند که باید از «مقررات تنظیمی» استفاده شود.

42. Sustainable Regulatory Framework.

43. Command – Control System:

نظام کنترل - دستور به‌رغم کاربرد گسترده طی مدت‌های طولانی در زمان کنونی طرفدار چندانی ندارد. زیرا این روش متناظر با هزینه‌های اجرایی زیاد و همچنین انعطاف‌ناپذیری بی‌جهت نسبت به برخی از صنایع بوده و خلاقیت‌ها نیز در به‌کارگیری آن فرصت ظهور ندارند. بدین ترتیب، شرایط اقتصادی ممکن است به‌طور منفی تحت تاثیر قرار گیرد. مصداق

35. Fully Cost-based Pricing.

36. Dynamic Efficiency.

37. Burns (2000), P2.

38. این مساله به نحوی که در قسمت 2-2 عنوان شد ناشی از

حوزه تمرکز محدود ضوابط ایجابی است که همانا متغیرهای عملکرد صنایع به‌طور خاص می‌باشد. لذا، به تناسب تغییرات فنی در شرایط عمل صنایع، لازم است در ضوابط تعیین شده در خصوص متغیرهای عملکرد نیز بازبینی‌هایی صورت پذیرد.

39. Burns (2002), P.p. 1-4.

40. به‌طور مثال می‌توان به روش قیمت‌گذاری در بسیاری از انحصارات عمومی پرداخت. در این صنایع چون هیچگونه رقیبی وجود ندارد پس تلاش چندان برای ارتقای کارایی صورت نمی‌گیرد؛ در عوض در صنعت مورد نظر، به راحتی از روش حاشیه سود برای قیمت‌گذاری استفاده می‌شود و بار ناکارآمدی‌های هزینه‌ای صورت گرفته به مصرف‌کننده انتقال می‌یابد.

41. در تشریح روند تکامل گرایش‌ها موجود در جهان به سمت

جایگاه اقتصادی دولت، می‌توان به دوران شکست نظریه‌های سرمایه‌داری در دهه 1930م، اشاره داشت که طی آن اقتصاد جهان به سمت ارائه تعریفی جدید برای دولت و حوزه مداخلات آن پیش رفت. در این دوران دولت شگرد اقتصاددانان لیبرال کنار گذاشته شد و به جای آن در بسیاری مناطق، به ویژه آمریکا و بسیاری مناطق اروپای غربی، دولت مداخله‌گر برای کاهش بیکاری گسترده و راهنمایی اقتصادها به سمت دولت رفاه، ظاهر شد. این امر موجب پیدایش بخش عظیمی از فعالیت‌های اقتصادی دولتی شد که قسمتی از آن از طریق ملی کردن بعضی بنگاه‌های خصوصی و قسمتی هم از طریق سرمایه‌گذاری از محل وجوه عمومی در مؤسسات اقتصادی جدیدالتاسیس دولتی حاصل شد. بدین ترتیب، اقتصاد مختلط به وجود آمد؛ هرچند که الگوی آن در مناطق مختلف، متفاوت بود. در اروپای غربی مؤسسات اقتصادی دولتی در رشته‌های مختلف حاکم بودند و به عبارتی الگوی حاکم اقتصاد آن به‌طور عمده «مالکیت عمومی» بود. حال آنکه، در آمریکا وضع کاملاً متفاوت بود. در این کشور تعداد

48. دفتر مطالعات اقتصادی (1382)، ص 11.
49. دفتر مطالعات اقتصادی (1382)، ص 12.
50. به کیش (1380) صص 160-168.
51. پایگاه اطلاعاتی سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان.
52. علاوه بر دستگاه‌هایی که تاکنون اشاره شد، شورای اقتصاد نیز همواره نقش تعیین‌کننده‌ای در قیمت‌گذاری کالاها و خدمات توسط دولت داشته است. این شورا از سال 1316 در کشور تاسیس شد و در سال 1351 با تصویب قانون برنامه و بودجه، به‌عنوان یک نهاد قانونی در هماهنگی امور اقتصادی کشور کوشیده است. یکی از وظایف اساسی این شورا، قیمت‌گذاری برخی کالاها و خدمات مهم در کشور است. در این شورا، فرآیند قیمت‌گذاری معمولاً به این صورت بود که ابتدا سازمان یا شرکت تولیدکننده، قیمت تمام شده کالا را بر اساس هزینه‌های تولید محاسبه و به شورای اقتصاد پیشنهاد می‌کرد. شورا نیز پیشنهاد مزبور را برای تهیه گزارش توجیهی و اظهارنظر به سازمان برنامه و بودجه ارسال و در نهایت با توجه به نظرات سازمان برنامه و بودجه، قیمت پیشنهادی تصویب یا تعدیل می‌شد.
53. پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان تعزیرات حکومتی.
54. همان.
55. سازمان نظارت و بازرسی بر قیمت‌ها در سال 1384 با سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان ادغام شد.
56. حسینی و شفیعی (1386)، ص 18.
57. همان.
58. توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی.
59. توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی.
60. قانون اصلاح موادی از برنامه چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم.

عملی این مساله را می‌توان در یافته‌های اواخر دهه 1970م بسیاری از کشورهای غربی یافت که طی آن عنوان شد، وضع مقررات تنظیمی بیش از حد لازم و به‌صورت انعطاف‌ناپذیر، منجر به ایجاد محدودیت در رشد اقتصادی می‌شود. نکته دیگر آن است که بنابر شواهد تجربی در این نظام تنظیمی، بنگاه‌ها انگیزه بیشتری برای تقلب و گریز از مقررات دارند، زیرا این مقررات را به‌عنوان عاملی خارجی در نظر می‌گیرند که برای متضرر ساختن آن‌ها عمل می‌کند و هرگز توجه نمی‌کنند که هدف از آن، حفظ منافع اجتماعی است و خود آن‌ها نیز از آن بهره‌مند خواهند شد. با این توصیف، به‌خوبی مشخص می‌شود که چرا بکارگیری این نظام، در برخی موارد مغایر با منافع اجتماعی بوده و در مواردی که حافظ منافع اجتماع باشد، ضمانتی برای اجرای صحیح و کامل ندارد.

44. Black (1999), P.p. 45-46.

45. یک نمونه عملی، می‌توان به مورد بولیوی اشاره کرد. در این کشور به‌عنوان یکی از کشورهای برخوردار از تنظیمات مفرط اقتصادی، حدود 82 درصد از کسب‌وکارها به بخش غیررسمی انتقال یافته است. کمترین تاثیر منفی این انتقال در آن است که کارآفرینان با نگرانی از آشکار شدن فعالیت اقتصادی خود در بخش غیررسمی، عمدتاً سطح تولید خود را در حد پایین‌تر از حد بهینه نگه داشته‌اند و در نتیجه آن، زیان‌های مستقیم (عدم بهره‌گیری از صرفه‌های مقیاس) و غیر مستقیم (رفاه گمشده به‌انضمام اثرات توزیع درآمدی) در اقتصاد ایجاد شده است. همچنین، از آنجا که درصد پایینی از کسب‌وکارهای موجود در بخش رسمی فعال هستند، مالیات کمی نیز جمع‌آوری می‌شود و بنابراین میزان وجوه دریافتی برای انجام امور عمرانی نیز بسیار کم است. برای کسب اطلاعات بیشتر مراجعه کنید به:

Meade, Richard (2005). "Regulation vs. Ownership in Electricity Sector: The Role of Governance". Conference on the European Electricity Market, 2005.

46. مقصود از ابزار، مقررات تنظیمی است.

47. Australian Competition and Consumer Commission.

61. طبق ماده 53، به منظور نیل به اهداف فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل 44، شورایی تحت عنوان شورای رقابت شکل می‌گیرد.

62. متن ماده 59 بدین شرح است:

«شورای رقابت می‌تواند در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخشی را برای تصویب به هیأت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظیم‌کننده بخشی واگذار نماید.

ترکیب اعضای نهادهای تنظیم‌کننده بخشی به پیشنهاد شورای رقابت با تصویب هیأت وزیران تعیین می‌شود. شرایط انتخاب اعضای این نهادها، مطابق بند «ب» ماده (53) این قانون است و اعضای آن‌ها در حیطه وظایف و اختیارات تفویض شده، مسئولیت‌های پیش‌بینی شده در این قانون برای اعضای شورای رقابت را برعهده دارند. در هر حال هیچ نهاد تنظیم‌کننده بخشی نمی‌تواند معیار با این قانون یا مصوبات شورای رقابت در زمینه تسهیل رقابت تصمیمی بگیرد یا اقدامی کند.»

63. روند فوق، مبین تکامل فضای تنظیمی در اقتصاد ایران از مالکیت عمومی به سمت بکارگیری مقررات تنظیمی (سلیبی به‌عوض ایجابی) می‌باشد.

منابع

احمدزاده، عزیز، «بررسی تجربه قیمت‌گذاری در ایران». معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی. ش. ث. 1389. 89/211

حسینی، سیدشمس‌الدین و افسانه شفیعی، تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران؛ تاملی در سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی. فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی. شماره 43. 1386.

حسینی، سیدشمس‌الدین و افسانه شفیعی، نقش دولت در توسعه اقتصادی. فصلنامه اقتصاد و جامعه. شماره 11، 1386.

دفتر مطالعات اقتصادی، «روش‌های خصوصی‌سازی، تجارت کشورها و نحوه انتخاب روش مناسب برای ایران». معاونت

برنامه‌ریزی و امور اقتصادی - وزارت بازرگانی. ش. ث. 82/178، 1382.

دفتر مطالعات اقتصادی، «نقش مقررات تنظیمی در اقتصاد و جایگاه قانونی آن»، معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی - وزارت بازرگانی، 1382.

رنانی، محسن، «بازار یا نابازار: بررسی موانع نهادی کارایی نظام اقتصادی بازار در اقتصاد ایران». سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اقتصادی. چاپ اول، 1376.

گریفین، کیت، راهبردهای توسعه اقتصادی. ترجمه حسین راغفر و محمد حسین هاشمی. نشر نی. چاپ دوم، 1382.

معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی، لایحه تسهیل رقابت: مبانی نظری و تجربه کشورها. شرکت چاپ و نشر بازرگانی. چاپ اول، 1384.

Alderson, Wroe. (1937). "A Marketing View of Competition". *Journal of Marketing*, Vol. 1, No. 3: 189-190

Black, Julia (1999). "Using rules efficiently" in *Regulation and Deregulation*. McCrudden. 1st pub.

Bos, Dieter (2003). "Regulation: Theory and Concepts". *International Handbook on Privatization* (edited by David Parker and David Saal): 477-496

Burns, Phil and Estache, Antonio. (1998). "Information, Accounting and the Regulation of Concessed Infrastructure Monopolies". *European Center for Applied Research in Economics*. No. 2034

Djankov, Simeon and Peter Murrell. (2002). "Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey," *Journal of Economic Literature*, Vol. 40(3), 739-792.

E. L. Gleaser et al (2001). "A Reason for Quantity Regulation". *American Economic Review*, 91(2): 431-435

Kirkpatrick, Colin, David Parker, and Yin-Fang Zhang (2004). "Price and Profit Regulation in Developing and Transition Economies, Methods Used and Problems Faced: A Survey of the Regulators". *Centre on Regulation and Competition. Working Paper Series*, No. 88.

United Nations Conference on Trade and Development (2000), "Model Law on Competition", TD/RBP/CONF.5/7

United Nations Conference on Trade and Development (2001), "The Relationship between A Competition Authority and Regulatory Bodies, Including Sectoral Regulators". TD/B/COM.2/CLP/23

Vogelsang, Ingo (1999). "Optimal Price Regulation for Natural and Legal Monopolies". CIDE Seminar on Structural Reform and Regulation in the Energy Sector. Boston University

<http://www.moc.gov.ir>

<http://www.tazirat.gov.ir>

Meade, Richard (2005). "Regulation vs. Ownership in Electricity Sector: the Role of Governance". Conference on the European Electricity Market.

Newbery D.M. (1998). "Rate of Return Regulation versus Price Regulation for Public Utilities". In the New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, Macmillian Reference.: 205-210

Samuels, Warren J. (1967). "Edwin E. Witte's Concept of the Role of Government in the Economy". *Land Economics*, Vol. 43, No. 2: 131-147

Stiroph, Kevin J. and Philip E. Strahan. (2003). "Competitive Dynamics of Deregulation: Evidence from U.S. Banking". *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 35, No. 5: 801-28

