

نگاه برنامه سوم به تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی

اشاره:

تاریخ ادبیات اقتصادی جهان در چند قرن اخیر، سیر تکاملی نظام‌های اقتصادی را نشان می‌دهد و گواه بر آن است که در هر عصری با سپری ساختن فراز و نشیب‌هایی، مکاتب اقتصادی سیر تکاملی خود را می‌پیمایند و با پیشرفت علوم و فناوری و توسعه تجارت جای خود را به نظام کامل‌تر و پیشرو می‌دهد.

نظام سرمایه‌داری نیز همانند دیگر مکاتب اقتصادی در دوران حیات خود با فراز و نشیب‌هایی روبه‌رو شده و اقتصاددانان معتقد به آن راهبردهایی را برای عبور از بحران‌ها و پیمودن سیر تکامل ارایه داده‌اند. نظام سرمایه‌داری که مبتنی بر رقابت آزاد در بازارها و حذف موانع تجاری است، به طور کلی انحصارها و دخالت دولت در امور اقتصادی را رد نمی‌کند، بلکه معتقد است که دولت و نهادهای عمومی می‌بایست در آن بخش از فعالیت‌های اقتصادی - اجتماعی وارد شود که بخش خصوصی انگیزه و تمایل به فعالیت در آنها را ندارد. در این نظام اقتصادی که پس از فروپاشی سوسیالیسم در اواخر قرن بیستم، نظام مسلط و بی‌رقیب اقتصادی در جهان شده است، انحصارها، موانع بزرگ توسعه بازار و رقابت کامل تلقی می‌شود و تنظیم و حذف تدریجی آنها بر عهده دولت و قوه مقننه است. بر اساس تفکر حاکم در این نظام، هر اندازه انحصارها تضعیف و محدود شود، فضای رقابت گسترش یافته و در نهایت رضایتمندی مصرف‌کنندگان و ارتقای بهره‌وری را تأمین خواهد کرد. نقش دولت در تنظیم انحصارها و ایجاد فضای رقابتی، موضوع اصلی مورد بحث اقتصاددانان مکتب سرمایه‌داری است.

در اقتصاد اسلامی نیز نزدیکی تفکر به نظام سرمایه‌داری در قالب مقبولیت دولت و بخش خصوصی، تأکید بر انحصارزدایی و ایجاد فضای رقابتی در اقتصاد، مشاهده می‌شود. در همین حال موضوع تنظیم انحصارها و ایجاد فضای رقابتی در قانون سومین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نیز آمده که به لحاظ اهمیت آن، در این مقاله مورد توجه قرار گرفته است.

در فصل چهارم از بخش اول فرهنگ کشور، تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی در قالب مواد ۲۸ تا ۳۴ بیان شده است. در سند برنامه (پیوست شماره ۲ لایحه برنامه جلد اول) این مقوله در سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور نیز آمده است.

گرفته که در ابتدا بررسی روندها و تحلیل مسایل و مشکلات، تحلیل مشکلات و نارسایی‌ها، بررسی تبعات و آثار ناشی از تداوم روندها و ضرورت تغییرات و نیز خطوط اصلی ساختاری نهادی و سیاسی مورد اشاره قرار گرفته و سپس رهنمودهای کلی مصوب هیأت وزیران، رهنمودهای کلی مصوب ستاد برنامه و در نهایت سیاست‌های اجرایی شامل مواد قانون و راهکارهای اجرایی، آمده است.

با توجه به اهمیت موضوع تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی در میان و بلندمدت که دورنمای توسعه کشور را ترسیم می‌کند، بررسی مباحث یاد شده در سند برنامه برای داشتن درک درست از آنچه در قانون برنامه (مواد ۲۸ تا ۳۴) آمده است، ضروری است. به همین جهت در این مقاله به تشریح آنچه در این زمینه در تصمیم‌سازی و تدوین و تصویب قانون نقش داشته می‌پردازیم.

فصل چهارم سند برنامه در سه بخش «بررسی روندها و تحلیل مسایل و مشکلات»، «رهنمودهای کلی» و «سیاست‌های اجرایی» تنظیم شده است. در بخش اول ابتدا به بررسی روندها، گرایش‌ها، شناخت و تبیین وضع موجود می‌پردازد.

بر این اساس آمده است: اسناد و شواهد موجود نشان می‌دهد که در اوایل قرن حاضر به دلیل ضعف

بخش خصوصی برای ایجاد یک حرکت اساسی در مسیر رشد و توسعه اقتصادی، نظریه تقویت دولت برای هدایت نظام اقتصادی، مورد توجه قرار گرفته و بر این اساس، توسعه اقتصادی ایران پایه‌ریزی شده است.

اگرچه در ابتدای امر، مداخله و حضور دولت در نظام اقتصادی کشور با هدف کمک به رشد بخش خصوصی و ایجاد بستر مناسب برای فعالیت آن آغاز گردید، اما به مرور زمان، این هدف تغییر کرده و در بسیاری از زمینه‌ها، دولت با ایجاد انحصارات گوناگون، جایگزین و رقیب بخش خصوصی شده و این بخش را از حضور در بسیاری از عرصه‌های کار و فعالیت محروم کرده و خود به عنوان یک انحصارگر بزرگ در عرصه اقتصاد ایران، به فعالیت پرداخته است.

در سال‌های پیش از پیروزی انقلاب اسلامی، علاوه بر آنکه انحصارات دولتی گسترش یافت، بخشی از فعالیت‌های اقتصادی نیز به انحصار وابستگان رژیم گذشته درآمد و از این طریق نیز عرصه برای حضور و رقابت مردم در فعالیت‌های اقتصادی تنگ‌تر شد.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، اگرچه اداره انحصاری واحدهای اقتصادی توسط وابستگان رژیم گذشته پایان یافت، اما بسیاری از این انحصارها زیر نظر بخش عمومی (به

مفهوم بخش دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی) قرار گرفت و در نتیجه حیطه انحصار در بخش عمومی، به شدت گسترش پیدا کرد. علاوه بر این در سال‌های اولیه پس از پیروزی انقلاب اسلامی، در نتیجه مداخله گسترده دولت در تخصیص منابع، شرایط برای شکل‌گیری انحصارات جدید نیز فراهم آمد و در نتیجه در بسیاری از عرصه‌های اقتصادی، رقابت و در نهایت کارآیی کاهش یافت.

در قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، کاهش نقش دولت مورد توجه قرار گرفت و در برخی از موارد (از جمله در زمینه تجارت خارجی) به کاهش انحصارات دولت نیز اشاره شد، اما در این برنامه در مورد انحصار و مسایل مربوط به آن به شکل همه‌جانبه، اقدام مهمی به عمل نیامد.

در برنامه دوم توسعه، پس از بهبود نسبی شرایط اقتصادی و مهیا شدن امکانات زیربنایی برای توسعه فعالیت‌های بخش خصوصی، موضوع کاهش انحصارات دولتی مورد توجه بیشتری قرار گرفت و در این خصوص در قانون برنامه دوم، تبصره خاصی نیز به تصویب رسید. در تبصره ۳۹ این قانون آمده است: «به منظور مشارکت عمومی، بهسازی نظام اداری و اجرایی کشور و تقلیل حجم تصدی دولت در طول برنامه، آن دسته از انحصاراتی که در قوانین

و مقررات موضوعه وجود دارد و رفع آنها منافی اعمال حاکمیت دولت نمی‌باشد، به پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور و همکاری دستگاه ذریبط حسب مورد با تصویب مجلس شورای اسلامی یا هیأت وزیران لغو می‌شود.

سازمان امور اداری و استخدامی کشور در آن زمان در اجرای این تبصره برای شناخت انحصاراتی که می‌توان آنها را لغو کرد، مطالعاتی انجام و بر اساس آن لایحه‌ای نیز تدوین نمود که تقدیم مجلس شورای اسلامی نگردید، لیکن مفاد آن در فصل مربوط در لایحه برنامه سوم ملحوظ شده است.

در مجموع بررسی عملکرد اقتصاد کشور در دو دهه گذشته نشان می‌دهد که دولت و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در طول سالیان متمادی یا با استفاده از قوانین و مقررات و یا از طریق استفاده از قدرت مالی، اقتصادی و گاهی سیاسی خود، کنترل بخش وسیعی از عوامل تولید و ثروت ملی را در اختیار گرفته و یا با ایجاد انحصار در بخش‌های مختلف اقتصادی، عرصه را برای فعالیت مردم به شدت تنگ کرده‌اند. بررسی‌های انجام شده پیرامون وضعیت انحصار در کشور نشان می‌دهد که در برخی از زمینه‌ها در بخش خصوصی نیز انحصار وجود دارد، اما در حال حاضر انحصار دو بخش عمومی به مراتب

وسیع‌تر و زیانبارتر از انحصار دو بخش خصوصی است.

آنچه در سند برنامه سوم آمده است، بیان شفاف و روشنی از وضعیت انحصارها و نبود فضای رقابتی در کشور می‌باشد. با این حال در همین سند تأکید شده است که بررسی میزان درآمدهای حاصل از انحصارات دولت در سال‌های مختلف نشان می‌دهد که سهم این گروه از درآمدها در کل درآمد عمومی دولت به تدریج کاهش یافته و از حدود ۱۳ درصد در سال ۱۳۴۲ به کمتر از یک درصد در سال‌های اخیر (اواخر برنامه دوم توسعه) رسیده است. این در حالی است که در طول این مدت مرتب بر تعداد انحصارات دولت افزوده شده و بخش قابل توجهی از درآمد نفت در انحصارات مختلف سرمایه‌گذاری شده است.

این گزارش می‌افزاید: به موجب ارقام موجود کل سود (مجموع سود و زیان) شرکت‌های دولتی مندرج در بخش ششم قانون بودجه سال ۱۳۷۷ پس از کسر ارقام دو بار منظور شده، برابر با ۲۷۷۴ میلیارد ریال بوده که این رقم معادل ۳ درصد درآمد شرکت‌ها در همان سال می‌باشد. این میزان سود در مقایسه با منابعی که این شرکت‌ها در اختیار دارند، بسیار اندک و محدود است. در همین حال در سال‌های گذشته دولت با استفاده از منابع نظام بانکی از انحصارات

خود حمایت فراوانی کرده است. در سال‌های ۷۸-۱۳۷۵، پنجاه شرکت بزرگ دولتی که اغلب در فعالیت‌های خود به صورت انحصاری فعالیت می‌کنند، متقاضی دریافت ۷۴ تریلیون ریال وام از نظام بانکی بوده‌اند. وابستگی شرکت‌های انحصاری دولتی به منابع بودجه عمومی یکی دیگر از مشکلات انحصار در کشور است. دولت هر ساله بخشی از زیان شرکت‌های انحصاری دولتی را از محل بودجه عمومی پرداخت می‌کند. برای مثال، به موجب لایحه بودجه سال ۱۳۷۸، دولت ۲۷۵۱ میلیارد ریال برای تأمین زیان شرکت‌های دولتی تخصیص می‌دهد.

آنچه در سند برنامه سوم آمده است، نشان می‌دهد که با وجود ضعف شرکت‌های انحصاری دولتی، نه تنها دولت از انحصارهایی که در اختیار دارد و سرمایه‌گذاری‌های قابل توجهی از منابع عمومی و بانک‌ها را جذب کرده‌اند، سود درخور توجهی نمی‌برد، بلکه این شرکت‌ها منابع قابل سرمایه‌گذاری در طرح‌های دارای بازده اقتصادی را می‌بلعند و قادر نیستند کارایی خود را افزایش دهند. با این وصف حفظ شرکت‌های بزرگ انحصاری دولت نه برای دولت و نه برای اقتصاد ملی، ثمری ندارد. چه بسا که با اضمحلال این شرکت‌ها، نه تنها از بروز خسارات بیشتر جلوگیری خواهد شد، بلکه منابع محدود اقتصادی کشور به شکل

مناسب‌تر و در جهت بهره‌گیری از مزیت‌های نسبی موجود و قابل خلق در فعالیت‌های اقتصادی، تخصیص خواهد یافت.

در تحلیل مشکلات و نارسایی‌ها در سند برنامه، کارآیی پایین در بهره‌برداری از منابع و ثروت ملی و سود اندک برای دولت، وابستگی بخشی از انحصارات دولتی به منابع عمومی و بودجه دولت، ایجاد اختلال در نظام اقتصادی توسط دولت برای حمایت از انحصارات، گرایش عوامل اقتصادی متعلق به بخش خصوصی به فعالیت‌های کم‌اهمیت و کاهش قدرت ابتکار، خلاقیت و نوآوری در جامعه و نیز کاهش قدرت دولت برای اصلاح سیاست‌های اقتصادی، از خسارت‌های سنگین وجود انحصارات ذکر شده است.

در همین سند تصریح شده است که در صورت ادامه روندهای گذشته و باقی ماندن تمامی انحصارات موجود در دست بخش عمومی، اقتصاد با پیامدهای نامطلوبی از قبیل تحلیل منابع و ثروت‌های ملی، رشد بیش از حد مصرف ملی در برخی از زمینه‌ها، کاهش توان رفاه عمومی در بلندمدت، مواجه خواهد شد و در نهایت اقتصاد ایران در عرصه بین‌المللی با مشکل مواجه شده و در میر توسعه از دیگر کشورهای جهان عقب می‌ماند. در سند برنامه، خطوط

اصلی ساختاری، نهادی و سیاستی در زمینه تنظیم انحصار و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی تشریح شده و آمده است: برای جلوگیری از بروز بحران در اقتصاد کشور، لازم است که نظام تصمیم‌گیری سریع‌تر و مؤثرتر از گذشته در جهت تقلیل انحصارات ضروری گام بردارد و از بروز انحصار در بخش خصوصی نیز جلوگیری کند. برای این منظور دولت می‌تواند در کوتاه‌مدت انحصاراتی که با قانون اساسی انطباق ندارند را حذف کند و در بلندمدت برای افزایش کارآیی در انحصارات موضوعه در قانون اساسی، برنامه‌ریزی نموده و راه را برای ورود بخش خصوصی به زمینه‌های بیشتری از کار و فعالیت هموار سازد.

بدیهی است که اجرای چنین اقدام مهمی به همکاری همه‌جانبه قوای سه‌گانه و همیاری گروه‌های سیاسی نیاز دارد. در این سند آمده است: به طور کلی اصلاحات ساختاری و نهادهای سیاستی مبتنی بر نظام بازار باید حول محورهای آزادسازی قیمت‌ها، مقررات‌زدایی - انحصارزدایی، خصوصی‌سازی، آزادسازی تجاری و آزادسازی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، متمرکز شود.

در بخش دوم (رهنمودهای کلی) رهنمودهای کلی مصوب هیأت

وزیران در ۶ بند و رهنمودهای کلی مصوب ستاد برنامه در چهار بند در سند برنامه ذکر شده است که از درون آنها سیاست‌های اجرایی شامل مواد قانونی و راهکارهای اجرایی بیرون آمده است.

در کتاب راهکارهای اجرایی قانون برنامه سوم در فصل سوم با عنوان «تنظیم انحصار و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی»، در سه بند راهکارهای اجرایی تشریح شده است.

۱- کلیه امتیازات و معافیت‌های اعطایی به شرکت‌های دولتی که موجب رجحان بخش دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی مشابه شده است، طی مدت حداکثر شش ماه توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مورد بازنگری قرار گرفته و پیشنهادات لازم برای لغو آنها به منظور ایجاد شرایط یکسان فی‌مابین بخش دولتی با سایر بخش‌ها و فراهم کردن توسعه رقابت، به مراجع ذیربط ارایه خواهد شد.

۲- دستگاه‌های اجرایی حسب مورد مکلفند، طی سال

اول برنامه به منظور توسعه رقابت، کاهش میزان انحصار، رفع تبعیض و فراهم کردن فرصت‌های برابر برای کلیه آحاد جامعه در راستای تحقق مشارکت عمومی در فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی، کلیه قوانین و مقررات جاری کشور به ویژه قانون مقررات صادرات و واردات، قانون عملیات بانکی بدون ربا، قانون تعزیرات حکومتی، قانون امور صنفی، قانون ملی شدن مؤسسات بیمه و مؤسسات اعتباری و قانون محاسبات عمومی را مورد بررسی قرار داده و با شناسایی قوانین مانع توسعه رقابت یا موجد انحصار، لوایح لازم را برای لغو و یا اصلاح آنها تهیه و به هیأت وزیران جهت طی مراحل لازم، ارایه کند.

رعایت موارد زیر در تنظیم لوایح پیشنهادی الزامی است:
الف: فراهم کردن فرصت‌ها و شرایط برابر برای بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی.

ب: مورد توجه قرار دادن توسعه و تقویت نظام‌های اطلاع‌رسانی برای پیشگیری از انحصار و توسعه رقابت.

ج: از میان برداشتن امکان کسب رانت از طریق دسترسی به امکانات دولتی و فراهم کردن شرایط لازم برای حذف قیمت‌های چندگانه از نظام اقتصادی کشور.

د: جلوگیری از اعطای مجوزهای خاص و یا هر نوع سهمیه و معافیت به افراد.

ه: منطقی کردن شرایط ورود به حرف و مشاغل مختلف.

و: حذف عوارض غیرمنطقی در فعالیت‌های اقتصادی.

ز: تسهیل شرایط برای حضور بخش‌های خصوصی و تعاونی در فعالیت‌های بانکی و بیمه‌ای.

ح: انجام اصلاحات لازم در اساسنامه شرکت‌های دولتی با رعایت موارد فوق‌الذکر به منظور فراهم کردن زمینه ورود آنها به عرصه رقابت‌های اقتصادی.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مسؤول حسن اجرای موارد فوق است.

۳- به منظور توسعه رقابت در فعالیت‌های مختلف اقتصادی و پیشگیری از بروز انحصار و مقابله با رفتارهای انحصارگرایانه،

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است، در اولین سال برنامه «لایحه ضدانحصار» را تدوین و برای تصویب به مراجع ذیربط ارایه کند. مفاد این لایحه باید به گونه‌ای تنظیم شود که از اعطا امتیازات ویژه و معافیت‌هایی خاص، برقراری رفتارهای محدودکننده رقابت، تحمیل شرایط غیرعادلانه در قراردادهای، کنترول و تبعیض در قیمت کالاها و خدمات و هرگونه استفاده از موقعیت برای ایجاد هر نوع انحصار جلوگیری کند.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تاکنون اطلاعاتی در خصوص تدوین «لایحه ضد انحصار» و نیز مراحل پیشرفت کار در این زمینه ارایه نداده است.

