

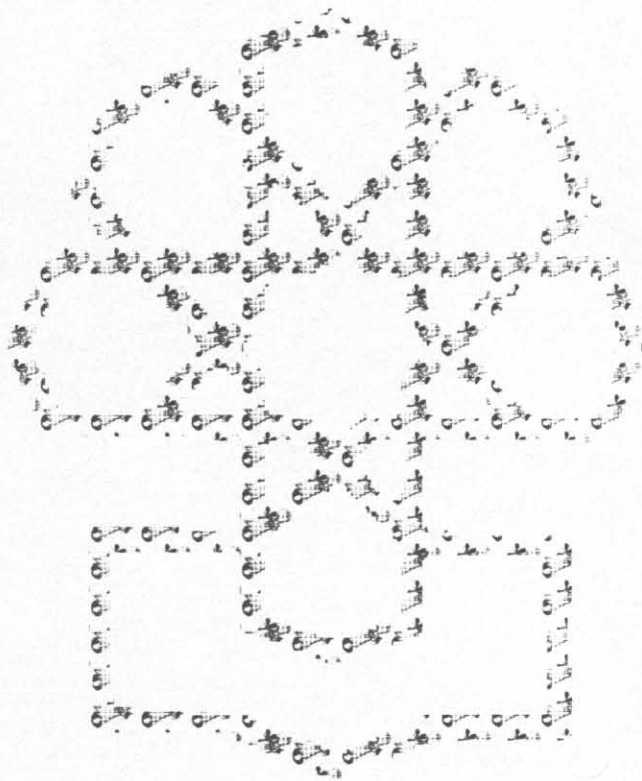
۲۹۲۱



۴۸۲۳



تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی در لایحه برنامه سوم



معاونت پژوهشی
مهر ۱۳۷۸

کار: دفتر بررسی‌های اقتصادی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی مآرایی
شماره: ۱۱۷۹۲
تاریخ: ۷۸/۷/۲۸

کد گزارش: ۲۰۰۴۸۲۳

بسمه تعالی

تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی در لایحه برنامه سوم

کد گزارش: ۲۰۰۴۸۲۳

۱- مقدمه

قبل از ارائه هرگونه تحلیلی ابتدا لازم است، به دلیل تفاوت ماهوی مواد مندرج در این فصل، طبقه‌بندی از مواد آن ارائه گردد. به طور کلی می‌توان مواد مندرج در این فصل را به سه گروه تقسیم نمود.

گروه اول: موادی که به خصوصی سازی انحصارات دولتی در امور زیربنایی اختصاص دارد و آن را به عنوان راه حلی برای رقابتی کردن و در نتیجه کارایی آن فعالیت‌ها می‌داند (مواد ۲۹، ۳۱ و ۳۴).

گروه دوم: موادی که به خصوصی سازی انحصارات دولتی در امور بازرگانی یا فعالیت‌های تولیدی کالاهای مصرفی اختصاص دارد (مواد ۳۰، ۳۲ و ۳۳).

گروه سوم: ماده‌ای که به انتقال فعالیت از یک شرکت دولتی به سایر شرکت‌های دولتی اختصاص دارد (ماده ۳۵).

حال به کمک این طبقه‌بندی، قادر خواهیم بود که به تحلیل آثار اقتصادی مواد مختلف مندرج در فصل ۴ لایحه برنامه سوم توسعه بپردازیم.

۲- اظهارنظر در رابطه با مواد گروه اول (مواد ۲۹، ۳۱ و ۳۴)

در این جا دو بحث می‌باید به طور مستقل مورد توجه قرار گیرند: اول، آیا لزومی به خصوصی سازی در این فعالیت‌ها وجود دارد و دوم، آیا خصوصی سازی لزوماً منجر به رقابتی شدن بازار در نتیجه کارایی بیشتر آن می‌گردد.

در رابطه با فعالیت‌های مورد اشاره در این مواد پاسخ به هر دو سؤال فوق تقریباً منفی است. در ادبیات توسعه اقتصادی، اعتقاد غالب بر این است که امور زیربنایی تا مرحله‌ای خاص از توسعه می‌باید در اختیار دولت باشد.

استدلال عمده این است که اولاً، بخش خصوصی در کشورهای توسعه نیافته توان (مالی، فنی و اجرایی) انجام چنین سرمایه‌گذاری‌هایی را ندارند و دیگر این که، گسترش این فعالیت‌ها به دلیل داشتن حربه‌های خارجی مثبت (Externalities) در توسعه اقتصادی ضرورت دارند.

بدین ترتیب باور بر این است که این نوع فعالیت در اختیار دولت باشد (برای روشن شدن بهتر این موضوع می‌توان به حجم سرمایه‌گذاری‌های ریالی و ارزی سازمان‌ها و وزارتخانه‌های مسئول و نیز گسترش تشکیلاتی‌شان مراجعه نمایند).

در رابطه با سؤال دوم، مطلب مهم این است که حتی در صورت خصوصی شدن این فعالیت‌ها، شرایط انحصاری از بین نرفته و ساختار بازار رقابتی نخواهد شد. دلیل این امر هم به مقوله‌ای تحت عنوان «انحصار طبیعی» برمی‌گردد.

اگر به طور ساده علت بروز وضعیت انحصاری را براساس مشکل ورود سایر بنگاه‌ها به یک فعالیت

خاص توضیح دهیم. آنگاه می‌توان انواع انحصارات را براساس موانع ورود طبقه‌بندی کرد. از این زاویه دو دسته مانع وجود دارند:

۱- موانع فنی (وجود صرفه‌های اقتصادی در مقیاس بزرگ و دانش ویژه تکنولوژی تولید با هزینه پایین).

۲- موانع قانونی (حق ثبت اختراع یا پاتنت و اعطاء فرانشیز (امتیاز ویژه) به فعالیت خاص).

به طور کلی مقابله با کلمه انحصارات که در این فصل بدان پرداخته شده است، تنها از طریق لغو فرانشیز صورت می‌گیرد. در حالی که در رابطه با این فعالیت‌ها مانع فنی نیز وجود داشته و این انحصارات در زمره انحصارات طبیعی هستند و لغو فرانشیز به تنهایی نمی‌تواند شرایط رقابتی را در این بازارها به وجود آورد و منجر به تغییر در ساختار بازار گردد. شاید بتوان با تفکیک مراحل مختلف در این نوع فعالیت‌ها و واگذاری برخی مراحل به بخش خصوصی تا حدودی کارایی را در این فعالیت‌ها افزایش داد.

بنابراین به طور خلاصه استدلال این است که اولاً، این فعالیت در حال حاضر نمی‌باید خصوصی شوند و برای خصوصی‌سازی ابتدا باید کار را در بخش‌های بیشتر (برای مثال بیمه‌ها، بانک‌ها، بازار سرمایه، برخی فعالیت‌های صنعتی و...) شروع کرد و تنها در مراحل بالای توسعه اقتصادی است که می‌توان به خصوصی‌سازی امور زیربنایی نیز فکر کرد (کمتر از دو دهه است که خصوصی‌سازی خطوط راه‌آهن و امکانات ارتباطات در کشور انگلیس مورد توجه قرار گرفته است).

ثانیاً، حتی در صورت خصوصی‌کردن این فعالیت‌ها، ما مواجه با انحصارات طبیعی خواهیم شد و ساختار رقابتی حاکم نخواهد گردید.

۳- اظهار نظر در رابطه با مواد گروه دوم (مواد ۳۰، ۳۲ و ۳۳)

عمدتاً بروز انحصارات در این فعالیت‌ها نیز ناشی از اعطای فرانشیز می‌باشد و این که این فعالیت‌ها در زمره فعالیت‌هایی که در مقوله «انحصارات طبیعی» قرار بگیرند، نیستند.

بنابراین خصوصی‌سازی و آزادسازی در این فعالیت‌ها، منجر به رقابتی شدن ساختار بازار آنها می‌گردد به طور کلی می‌توان گفت اعطای فرانشیز به فعالیت‌هایی که قادرند در مقیاس کوچک به طور کارا عمل نمایند، توجیه اقتصادی ندارد.

۴- اظهار نظر در رابطه با مواد گروه سوم (ماده ۳۵)

این ماده از لحاظ ماهیتی با مواد دیگر سنخیت ندارد. اصولاً با اعمال این ماده تغییری در ساختار بازار صنعت بیمه رخ نمی‌دهد و این ساختار همچنان به صورت انحصار چندجانبه دولتی (الیگوپولی دولتی) باقی می‌ماند.

تنها تأثیری که اعمال این ماده دارد این است که امکان دسترسی به پرتفوی شرکت سهامی بیمه ایران را برای سایر شرکت‌های دولتی (بیمه‌های آسیا، البرز و دانا) فراهم می‌آورد. بدین ترتیب احتمالاً اعمال این ماده منجر به ضرر بیمه ایران و انتفاع سایر شرکت‌های بیمه دولتی می‌گردد.

به طور خلاصه در موضوع این ماده تنها انتقال فعالیت از یک واحد دولتی به سایر واحدهای دولتی مطرح می‌باشد. در صورتی که اگر واقعاً قرار بر مقابله با انواع انحصارات بود، می‌باید که به مشکل اساسی ساختار صنعت بیمه می‌پرداختیم که بحث ضرورت وجود بیمه مرکزی و شورای عالی بیمه و نقش آنها را نیز

شامل می‌گردد.

۵- سایر نکات

۱- ماده ۳۶ نیاز به یک بحث مستقل دارد. دامنه اعمال این ماده بسیار وسیع خواهد بود (حتی شامل مغازه‌های کوچک بقالی که امتیاز توزیع ارزاق را دارند نیز می‌گردد).

۲- در تنظیم مواد این فصل از لایحه برنامه سوم توسعه، هیچ‌گونه چارچوب و انسجام منطقی به چشم نمی‌خورد. به نظر می‌رسد در این روش، قصد این چنین بوده است که تنها نظرات سازمان‌های و ارگان‌های مختلف جمع‌آوری گردیده و در این فصل بدون لحاظ هیچ‌گونه انسجام منطقی این نظرات کنار هم آمده است. می‌باید با دقت تغییر ساختار بازارها این فصل تنظیم می‌گردد.

۳- مسئله تغییر ساختار بازار فراتر از مسئله خصوصی سازی است. خصوصی سازی به عنوان برداشتن بزرگ‌ترین مانع قانونی بر سر راه ورود بنگاه‌ها به فعالیت‌های مختلف و کارآمدن آنها شرط لازم است ولی شرط کافی نمی‌باشد. (در غیر این صورت در بخش خصوصی در کشورهای غربی نمی‌باید که خطر بروز انحصارات وجود می‌داشت).

۴- فصل ۴ این لایحه در خوش‌بینانه‌ترین حالت تنها به حل مشکل بروز انحصارات ناشی از اعطای فرانسیز می‌پردازد و راه حلی برای مقابله با انواع دیگر انحصارات ارائه نمی‌کند.

۵- یک چارچوب پیشنهادی منطقی برای تنظیم این فصل می‌توانست این باشد که اولاً، بدانیم در چه فعالیت‌هایی و با چه روشی می‌باید خصوصی سازی صورت بگیرد. ثانیاً، دولت می‌باید فرصت‌های یکسان برای کلیه فعالان بخش خصوصی در این رشته فعالیت‌ها به وجود آورده و لذا ایجاد هرگونه رانت به هر شکل اکیداً پرهیز کند. ثالثاً، آنگاه در صورت بروز انحصارات دولت می‌باید روش مقابله با انواع انحصارات را بداند و نیز روش‌هایی برای جلوگیری از ایجاد کارتل‌ها و تراست‌ها داشته باشد.

البته قبل از همه این کارها باید فضای مناسب وجود داشته باشد. بحث «فضاسازی مناسب» مقوله بسیار با اهمیتی است که بحث مستقلی را می‌طلبد.

گروه بندی مواد تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت های اقتصادی

پیشنهادها	آیا خصوصی سازی در این فعالیت منجر به تغییر ساختار بازار می گردد؟	آیا خصوصی سازی در فعالیت مندرج در این مواد توصیه می گردد؟	گروه مواد فصل ۴
<p>۱- تنها واگذاری برخی خدمات به بخش خصوصی توصیه می گردد.</p> <p>۲- در صورت حل مشکلات جذب سرمایه های خارجی، شرکت های چند ملیتی فعال می گردند.</p>	خیر	خیر	گروه ۱ (مواد ۳۱، ۲۹ و ۳۴): خصوصی سازی انحصارات دولتی در امور زیرساختی
	بله	بله	گروه ۲ (مواد ۳۰، ۳۲ و ۳۳): خصوصی سازی انحصارات دولتی در امور غیر زیربنایی
<p>تنها در لایحه بحث انتقال فعالیت از یک شرکت دولتی به سایر شرکت های دولتی مطرح است و تغییر ساختار بازار مورد نظر نیست که در این مورد باید تمهیدات لازم اندیشیده شود.</p>	—	—	گروه ۳ (ماده ۳۵): انتقال بخشی از فعالیت ها