



نیاسته های محیط رقابتی داخلی: العادضدرقابتی ارکان حکومت

(حرکت به سمت دولت دوستدار رقابت به جای دولت ضد رقابت)

کمیون بازرگانی داخلی و خدمات توزیعی

تدوین: دکتر محمد طاهر احمدی شاد مہری (عضو هیات علمی دانشگاه فردوسی مشهد)

مہدی حلج ایمنی (دانشجوی دکتری دانشگاه فردوسی مشهد)

و محمد علی شیرینی (دیر کمیون)

خلاصه مدیریتی

محیط رقابتی و کسب و کار آزاد لازمه رشد و توسعه پایدار است. محیط رقابتی با ایجاد بستری منصفانه برای فعالان اقتصادی بالقوه و بالفعل، منافعی از قبیل تخصیص بهینه منابع و کارایی، مزیت‌های نسبی و رقابتی، نوآوری و ابداع، بهبود مداوم بهره‌وری و سطح استاندارد زندگی به همراه دارد. متأسفانه اقتصاد ایران دارای مشکلات مزمنی است که طی سالیان دراز حرکت به سمت محیط رقابتی را با موانع اساسی مواجه کرده است. به هر حال طی سال‌های اخیر، آسیب‌های جدی از جانب ارکان حکومت به اقتصاد وارد آمده که موجب تشدید وضعیت غیررقابتی اقتصاد شده است.

تحقق محیط رقابتی داخلی مستلزم توجه به سه وجه «قانون»، «ساختار» و «رفتار» است که باید به صورت «بستر قانونی منصفانه»، «ساختار غیرمتمرکز تولیدی» و «رفتارهای غیرانحصارگرایانه» شکل گیرند. در اقتصاد ایران رقابت و محیط رقابتی اغلب از جانب ارکان حکومت تهدید و تخریب شده است. بنابراین ضرورت دارد که اقتصاد ایران از جنبه ابعاد رقابتی دائماً بررسی شود، تا ضمن آگاهی واقع‌بینانه از وضعیت موجود، مشکلات و اولویت‌ها شناسایی شوند. به همین جهت، این پژوهش با محوریت «ابعاد ضدرقابتی ارکان حکومت» به این موضوع پرداخته است.

ابعاد ضدرقابتی ارکان حکومت در اقتصاد ایران به ۷ طبقه قابل تقسیم هستند که عبارتند از: قوانین غیرمنصفانه، بی‌ثباتی قوانین و بی‌اعتمادی به متولیان در وجه قانونی محیط رقابتی؛ عدم آزادسازی‌های اقتصادی و مالکیت‌های دولتی-شبه دولتی در وجه ساختاری محیط رقابتی؛ و نهایتاً عدم پذیرش ساز و کار بازار (با مداخلات در بازارها) و مشکلات تعامل فعالان اقتصادی با سازمان‌های دولتی در وجه رفتاری محیط رقابتی. هر یک از ابعاد هفت‌گانه بالا، به وسیله معیارهای مختلف سنجیده و ارزیابی شدند و سرانجام نتیجه گرفته شد که در حال حاضر «بی‌ثباتی قوانین» مهمترین عامل ضدرقابت از وجه قانونی، «بنگاه‌های شبه دولتی» مهمترین عامل ضدرقابت از وجه ساختاری و «واردات غیرهدفمند» مهمترین عامل ضدرقابت از وجه رفتاری است که باید در اولویت‌های سیاست‌گذاری ارکان حکومت مورد توجه قرار گیرند.

بر این اساس تأیید می‌شود که مانع اصلی محیط رقابتی اقتصاد ایران، گستره تسلط بنگاه‌های شبه‌دولتی و دولتی بر اقتصاد است که البته با بی‌ثباتی در قوانین، مشکلات تعامل با سازمان‌های دولتی و واردات غیرهدفمند تشدید یافته است. از یک سو بنگاه‌های دولتی و شبه دولتی، بانک‌ها و سازمان تأمین اجتماعی موجب گسترش مشکلات و تنگناها برای فعالیت اقتصادی شده‌اند؛ و از سوی دیگر ارکان حکومت با تصمیمات روزمره و لحظه‌ای موجب بی‌ثباتی قوانین و تعدد و تناقضات قانونی و نهایتاً ناهماهنگی میان دستگاه‌های اداری شده‌اند. در حالی که ارکان حکومت از عمل به وظایف و تعهدات اصلی خود در سطوح خرد و کلان (جلوگیری از قاچاق کالا، ثبات اقتصاد کلان و ...) باز مانده‌اند، تعامل با بانک‌ها و سایر سازمان‌های دولتی و نظارتی سخت‌تر شده است و در نتیجه فعالان اقتصادی در رفع نیازهای تولید و بازار با مشکلات اساسی مواجه شده‌اند. در این شرایط نه تنها انگیزه تولید و سرمایه‌گذاری از بین رفته بلکه تداوم چندین ساله آن موجب خروج بیشتر سرمایه‌ها و فعالان اقتصادی از بازارهای داخلی شده است که صدمات جبران‌ناپذیری را به اقتصاد وارد کرده است.

به نظر می‌رسد به عنوان اولین قدم باید دولت ضدرقابت به دولت دوستدار رقابت تغییر رویه دهد تا بتوان الزامات ساز و کار بازار را فراهم آورد و از منافع آن جامعه را بهره‌مند نمود. به ویژه در شرایط کنونی که رغبتی برای حرکت و سیاست‌گذاری واقعی در این عرصه فراهم شده است، لازم است ابعاد ضدرقابتی ارکان حکومت و همچنین فقدان عملکردهای بهبوددهنده رقابت دائماً توسط نماینده بخش خصوصی شناسایی و اولویت‌ها و راهکارهای پیشنهادی جزئی به ارکان حکومتی ارائه شوند.

کلمات کلیدی

رقابت، محیط رقابتی، ابعاد ضدرقابتی ارکان حکومت

۱- مقدمه

اقتصاد ایران دارای مشکلات مزمنی است که طی سالیان دراز حرکت به سمت محیط رقابتی را با موانع و مشکلاتی روبه‌رو کرده است. به هر حال طی سال‌های اخیر، آسیب‌های جدی از جانب ارکان حکومت به محیط اقتصادی وارد شده که موجب تشدید وضعیت غیررقابتی بازارها و در نتیجه غیررقابتی‌تر شدن محیط اقتصاد داخلی شده است. به همین جهت این سؤالات مطرح است؛ چه عملکردهایی از جانب ارکان حکومت موجب تشدید و ادامه محیط غیررقابتی اقتصاد ایران شده است؟ ابزارها و سیاست‌هایی که موجب تشدید محیط غیررقابتی شده‌اند، کدامند؟ مشکلات قانونی که مانع رقابتند، کدامند؟ در همین راستا، مطالعه حاضر تلاش نموده تا با ارائه چارچوب محیط رقابتی، ابعاد ضدرقابتی ارکان حکومت را شناسایی و طبقه‌بندی کند. به ویژه آن که در شرایط کنونی رغبت برای حرکت و سیاست‌گذاری جدی در این عرصه فراهم شده است و ضرورت دارد که ابعاد ضدرقابتی ارکان حکومت بررسی، وضعیت موجود روشن‌تر و مهمترین موانع، مشکلات و اولویت‌های سیاست‌گذاری برای محیط رقابتی شناسایی شوند تا بتوان راهکارهای پیشنهادی را به ارکان حکومتی ارائه کرد.

۲- سه وجه محیط رقابتی داخلی

رقابت از جمله ویژگی‌های بازار است. از آن جایی که تعریف رقابت به خودی خود آسان نیست، بر اساس دو مفهوم متضادش یعنی «تمرکز بازار» و «قدرت بازار» شناخته می‌شود که آن‌ها نیز از ویژگی‌های بازار هستند. تمرکز بازار به ساختار بازار اشاره دارد و بر اساس قدرت کنترل مقدار در بازار توسط چند بنگاه تعریف و تعیین می‌شود. اما قدرت بازار یک مفهوم رفتاری است که بر مبنای توانایی تعیین قیمت بالاتر برای سود بیش از سطح نرمال تعریف می‌شود. بنابراین دو حد افراطی به صورت‌های «ساختار کاملاً متمرکز و انحصاری» و «ساختار کاملاً غیرمتمرکز و بدون وجود قدرت بازاری» وجود خواهد داشت که طیفی از بازارها را با درجات مختلف تمرکز و قدرت در بر می‌گیرند.

بر این اساس، بازاری که در بردارنده ساختار غیرمتمرکز تولید و رفتارهای غیرانحصارگرایانه (حالت افراطی دوم) باشد، یا به عبارت دیگر در بازار کنترل‌های مقداری و قیمتی توسط بنگاه یا بنگاه‌های محدودی وجود نداشته باشد، به عنوان وضعیت مرجع یا ایده‌آل (مانند بازار رقابت کامل) تعریف می‌شود؛ و سپس بیان می‌شود که هرچقدر ساختار بازارهای واقعی (در سطوح خرد و کلان) به ساختار این وضعیت مرجع نزدیک شوند و یا رفتار طرفین بازارهای واقعی به رفتارهای طرفین بازار در وضعیت مرجع نزدیک شوند، محیط آن‌ها رقابتی‌تر خواهد شد. برای مثال، اگر وضعیت ایده‌آل «صنعت یا منطقه الف» بازار رقابت کامل است، هرچقدر ساختار بازار از جهت تعدد تولیدکنندگان، تحرک آزاد منابع و نهاده‌های تولیدی و آزادی ورود و خروج بنگاه‌ها بهتر شود و همچنین از رفتارهای انحصاری در بازار کاسته شود، آن‌گاه این صنعت یا منطقه محیط رقابتی‌تری خواهد داشت.

بنابراین محیط رقابتی باید دارای دو وجه «ساختار غیرمتمرکز تولیدی» و «رفتارهای غیرانحصارگرایانه» باشد. ساختار غیرمتمرکز تولیدی از یک سو به معنای دسترسی آزاد به نهاده‌های تولید و آزادی ورود و خروج به فعالیت اقتصادی است و از سوی دیگر به نبود ساختار تولیدی دولتی- شبه‌دولتی اشاره دارد. به همین ترتیب رفتارهای غیرانحصارگرایانه، از یک سو به عدم قدرت قیمت‌گذاری بالاتر از سطح رقابتی تفسیر می‌شود و از سوی دیگر به این موضوع اشاره دارد که منع قدرت بازاری، نباید به عدم پذیرش ساز و کار بازار و یا مداخلات قیمت و مقدار در بازار منتهی شود. محیط رقابتی علاوه بر دو وجه ساختاری و رفتاری یاد شده، مستلزم «بستر یا چارچوب قانونی منصفانه» است. هر بازاری در یک بستر قانونی شکل می‌گیرد که ویژگی‌های آن چارچوب قانونی، شکل‌گیری و تداوم ساختار و رفتار بازار را تعیین می‌کند. بنابراین اگر چارچوب قانونی متناسب با وضعیت ایده‌آل رقابت تعیین نشده باشد و تشویق‌گر انحصار و مداخله در بازار باشد، ساختار و رفتار بازار رقابتی شکل نمی‌گیرد و یا در صورت وجود رو به زوال می‌رود. چارچوب قانونی از جهات مختلف شرایط رقابت را بر هم زده و شرایط غیررقابتی را بر ساختار و رفتار بازار حاکم می‌کند. برای مثال اگر قواعد منصفانه‌ای وضع نشود، بنگاه‌هایی از موقعیت و امتیازات ویژه بهره‌مند می‌شوند. یا این که اگر بی‌ثباتی قوانین و تضاد قوانین اتفاق افتد، اجرا و نظارت بر قوانین ماهیت بی‌طرفانه خود را از دست داده و فرصت‌های رانتی را برای گروهی ایجاد می‌کند. بنابراین تحقق محیط رقابتی داخلی و یا رقابت داخلی در کسب و کار، مستلزم توجه به سه وجه «قانون»، «ساختار» و «رفتار» است که در شکل (۱) به طور خلاصه نشان داده شده و در بخش بعد به مصادیق آن در اقتصاد ایران پرداخته می‌شود.

	<ul style="list-style-type: none"> • وجود قوانین و قواعد منصفانه • جلوگیری از رانت در اجرا و نظارت بر قوانین • اعتماد به متولیان (در مراحل وضع، اجرا و نظارت) و شفافیت در عملکرد آنها 	چارچوب قانونی منصفانه
	<ul style="list-style-type: none"> • آزادسازی اقتصادی و کاهش تصدی‌گری دولت • جلوگیری از شکل‌گیری ساختار تولیدی شبه دولتی و انحصارات • دسترسی آزاد و یکسان به نهاده‌های تولید و آزادی ورود و خروج از فعالیت 	ساختار غیرمتمرکز تولید
	<ul style="list-style-type: none"> • عدم قدرت قیمت‌گذاری به منظور کسب سود بالاتر از نرمال • پذیرش ساز و کار بازار و عدم مداخلات قیمتی-مقداری در بازار • سهولت تعامل منصفانه و برابر با دستگاه‌های دولتی و یا وابسته به دولت 	رفتارهای غیرانحصارگرایانه

شکل (۱): سه وجه ایجاد محیط رقابتی داخلی

۳- ابعاد ضد رقابتی ارکان حکومت

در بخش قبلی مشخص شد که وضعیت محیط رقابتی داخلی در گرو چگونگی سه وجه «قانونی»، «ساختاری» و «رفتاری» بازار است. هر یک از این سه وجه ارتباط تنگاتنگی با عملکرد ارکان حکومت دارند. ارکان حکومت بستر قانونی را ایجاد و حفظ می‌کنند. به همین ترتیب، ارکان حکومت اقتصاد را به سمت آزادسازی اقتصادی بیشتر یا در مقابل تصدی‌گری بیشتر دولت و بخش‌های وابسته به دولت پیش می‌برند؛ و همچنین ارکان حکومت اقتصاد را به سمت پذیرش بیشتر ساز و کار بازار و یا در مقابل مداخلات بیشتر در بازارها به نفع نفوذ اداری سوق می‌دهند. بنابراین ارکان حکومت در حرکت به سمت سه وجه محیط رقابتی و یا ایجاد اختلال در آنها نقش کلیدی و مهمی را به عهده دارند.

اگرچه اقتصاد ایران طی سالیان دراز حرکت به سمت یک محیط رقابتی باز مانده است، اما طی سال‌های اخیر، آسیب‌های جدی از جانب ارکان حکومت به سه وجه محیط رقابتی وارد شده که موجب تشدید وضعیت غیررقابتی بازارها و در نتیجه غیررقابتی‌تر شدن محیط اقتصاد داخلی شده است. به همین دلیل، در این بخش سه وجه یاد شده و ابعاد هر یک، بر اساس گزارش‌های بین‌المللی و نظرسنجی از فعالان اقتصادی مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۳-۱- ابعاد ضد رقابتی بستر قانونی

موارد قانونی محل رقابت بسیاریند که تغییر سریع قوانین، عدم پایداری دولت به تعهدات، قوانین انحصاری و رانتهی دولت، رابطه‌مداری به جای ضابطه‌مداری، عدم شفافیت در سیاست‌گذاری و عدم صداقت در سیاست‌ها از جمله مهمترین آنها محسوب می‌شوند. این موارد در قالب سه بعد «قوانین غیرمنصفانه»، «بی‌ثباتی قوانین» و «بی‌اعتمادی به متولیان قانون» طبقه‌بندی و بررسی می‌شوند که بخشی از نتایج آن نیز در نمودار (۱) آورده شده است.

۱- قوانین غیرمنصفانه: فلسفه وضع قانون ایجاد رویه‌ای برای شکل‌گیری منظم روابط است. بر این اساس، قانون با صورت‌دهی نوع روابط، از یک سو قدرت و منفعت طرفین را تعیین می‌کند و از سوی دیگر امکان برنامه‌ریزی در اجتماع انسانی را فراهم می‌آورد. بر پایه این دو کارکرد، چارچوب قانونی ممکن است موجب شکل‌گیری رقابت و محیط رقابتی و یا در مقابل دوری از آنها شود. هنگامی که قوانین، جانبدارانه وضع شوند به طوری که گروهی امتیازات خاصی را بدست آورند، آثار ضدانگیزشی توزیع غیرمنصفانه قدرت و منفعت و همچنین تلاش و یا ترس مداوم از تغییر قوانین، موجب محیط انحصاری و یا محیط در بردارنده رقابت به معنای «نزاع» می‌شود. در این حالت توان اقتصادی طرفین به جای برنامه‌ریزی برای گسترش فعالیت اقتصادی، صرف بقا و بیرون راندن سایر رقبای بازار می‌شود.

از آن جایی که در اقتصاد ایران رقابت اغلب از جانب دولت تهدید می‌شود و دولت (همان گونه که در ادامه بیان می‌شود) گستره مالکیت و تصدی‌گری قابل توجهی دارد، یکی از جنبه‌های مهم قوانین غیرمنصفانه این است که دولت برخوردی دوگانه با بخش دولتی-شبه دولتی در مقایسه

با بخش خصوصی دارد. به همین دلیل، در ارزیابی این بعد از مشکلات قوانین، دو گزینه مقدماتی «قوانین انحصاری و رانتهی دولت» و «رابطه‌مداری به جای ضابطه‌مداری» استفاده شده است. بر این اساس مشخص شد که این دو گزینه با سهم تقریباً ۲۰ درصد در اولویت اول و دومشان و به علاوه به ترتیب با سهم ۳۰ درصد و ۴۵ درصد در اولویت‌های سوم و چهارمشان، به ترتیب در رده‌های پنجم و سوم اولویت‌بندی ابعاد ضدقابلی قوانین قرار گرفته‌اند.

۲- بی‌ثباتی قوانین: آسیب دیگر بستر قانونی برای محیط رقابلی آن جا ظاهر می‌شود که قوانین و قواعد (اعم از منصفانه و غیرمنصفانه) ثبات خود را از دست می‌دهند و در نتیجه امکان اجرا و نظارت متساوی آن‌ها از بین می‌رود. بی‌ثباتی قوانین با ایجاد تعدد و تضاد در قوانین موجب تعدد و تضاد در اجرا و نظارت می‌شود. این تضادها دو پیامد اساسی و مخرب برای اقتصاد به همراه دارند. اول آن که موجب اختلاف میان ارکان حکومتی می‌شود که همین امر نیز موجب تضعیف عملکرد آن‌ها شده و نهایتاً عکس‌العمل آن‌ها در مهار این پدیده و در نتیجه تصمیم‌گیری‌های جدید و متضاد مجددی را ایجاد می‌کند. دوم آن که فعالان اقتصادی را با انبوهی از قوانین و مقررات و تفاوت‌ها در اجرا و قضاوت روبرو می‌کند که آنگاه با توجه به سیستم بروکراتیک عظیم ایران برای هر کسی و در هر لحظه‌ای ممکن است قوانین متفاوتی اعمال شود و در نتیجه اشخاصی بتوانند منافع قابل توجهی کسب کنند و اشخاص دیگری متضرر شوند.

البته باید تأکید داشت که بی‌ثباتی قانونی متفاوت از پویایی و تحولات قوانین است. در واقع طی گذشت زمان متناسب با شرایط و خواسته‌های جدید طرفین بازار و چگونگی وضعیت اولیه، لزوم تغییر قوانین احساس می‌شود و تغییرات به وسیله تحولات اجتماعی و سیاسی دنبال می‌شود. در نتیجه شکل جدیدی از روابط مبتنی بر قوانین جدید شکل می‌گیرد که انتظار است شرایط مساعدتری را فراهم آورد. در این چارچوب، قانون‌های گذشته اگرچه موجب شکل‌گیری مناسبات قدرت و منفعت نامطلوب می‌شوند، به هر حال می‌توانند ساختاری جهت شکل‌گیری منسجم و بادوام ایجاد کنند و از این حیث کارکرد خود را داشته باشند.

اما اگر قوانین دچار بی‌ثباتی شوند، با تعدد و تضادهای ایجاد شده، قانونی عمل کردن بسیار سخت و برای آینده برنامه‌ریزی کردن بسیار سخت‌تر خواهد شد، که این‌ها به معنای از دست رفتن کارکرد قوانین و مقررات خواهد بود. در این حالت، بستر قانونی نه تنها چارچوبی برای برنامه‌ریزی ارائه نمی‌دهد بلکه موجب به هم ریختگی سیستم اقتصادی کشور و بیرون راندن فعالان اقتصادی و ایجاد فرصت برای گسترش فعالیت غیرمولد می‌شود. بنابراین بی‌ثباتی قوانین شرایط ناهمگونی برای فعالان اقتصادی بازار بر حسب شرایط زمانی و مکانی ایجاد می‌کند که مسلماً همگی نمی‌توانند منصفانه باشند، ضمن آن که فرصت و انگیزه رانت‌خواری را فراهم می‌آورند. برای سنجش این بعد از مشکلات قانونی، گزینه «تغییر سریع قوانین» در نظر گرفته شده است. بر این اساس گزینه «تغییر سریع قوانین» تقریباً ۳۵ درصدی از اولویت اول و ۲۵ درصد از اولویت دوم را در مشکلات قانونی به خود اختصاص داده است. بنابراین تقریباً ۶۰ درصد فعالان اقتصادی (در میان انتخاب‌کنندگان این گزینه) معتقدند که اصلاح رویه نامناسب «تغییر سریع قوانین» باید از مهمترین اولویت‌های ارکان حکومت (اول و دوم) باشد.

به جهت شناخت جنبه‌های این تغییر سریع قوانین، در سؤال دیگری مشکلات آن مورد توجه قرار گرفت. نتایج نشان داد که «بی‌ثباتی قوانین» تقریباً با سهم ۳۷ درصد و ۳۴ درصد در اولویت اول و دوم قرار گرفته است (مجموعاً ۷۱ درصد) که نشان‌دهنده بیشترین سهم در هر یک نسبت به سایر مسائل نظام قانونی مانند «ناهماهنگی بین دستگاه‌های اداری» و «بوروکراسی زائد» است. در رتبه‌های بعدی «ناهماهنگی میان دستگاه‌های اداری» و «بوروکراسی زائد» قرار گرفته‌اند (گزارش نظرسنجی مرداد ۱۳۹۲). لازم به توجه است که «ناهماهنگی میان دستگاه‌های اداری» خود تحت تأثیر «بی‌ثباتی قوانین» و تغییر دائمی آن‌ها است. تغییر سریع قوانین و مقررات به دلیل مشکلاتی مانند عدم امکان اجرا در بعضی بخش‌ها، عدم آمادگی سازمان‌ها برای اجرای آن قوانین و یا حتی مشکلات در اطلاع‌رسانی موجب کاهش قابلیت هماهنگی میان سازمان‌های دولتی می‌شود؛ که در ادامه سازمان‌ها و ادارات مرکزی به منظور رفع آن‌ها به تلاش برای تغییر مجدد آیین‌نامه‌ها و یا راهکارهای کوتاه‌مدت روی می‌آورند که خود موجب مشکلات دیگر می‌شود.

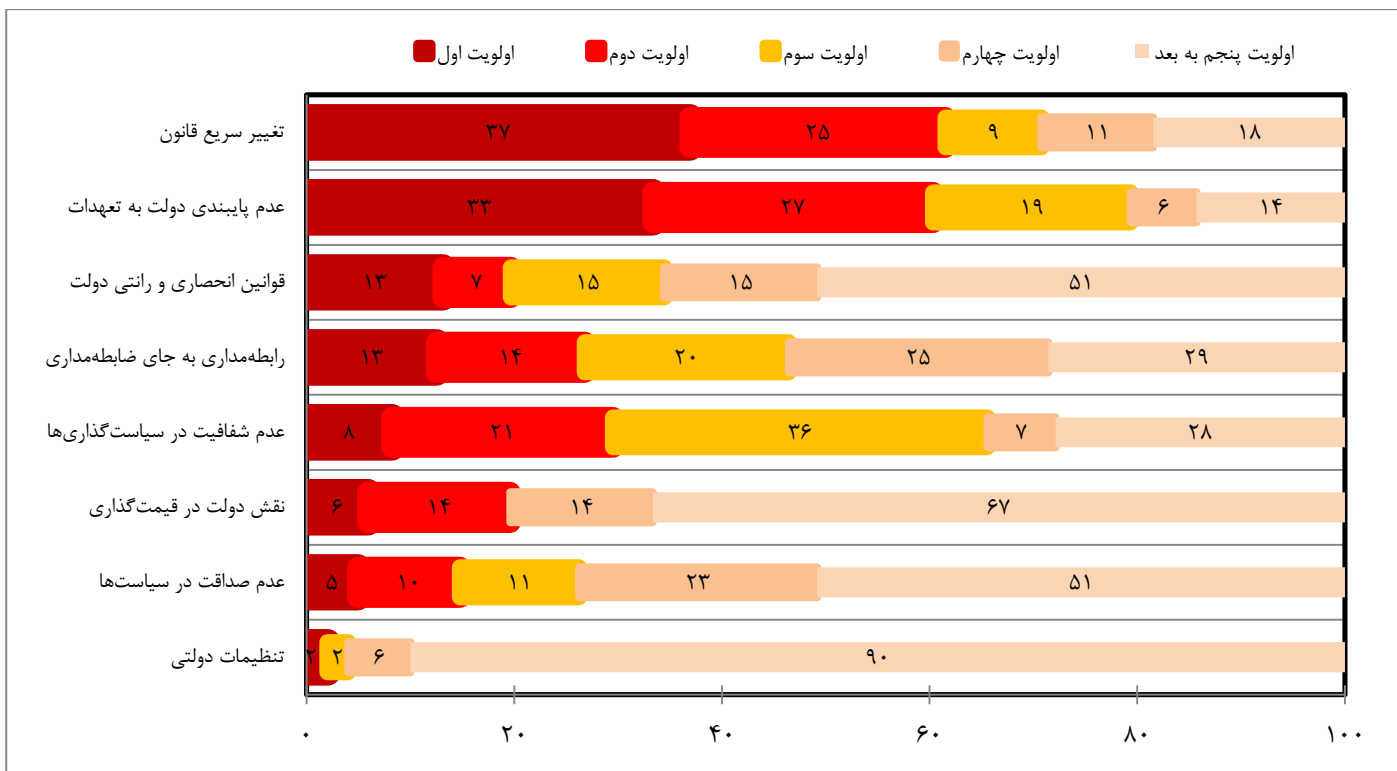
۳- بی‌اعتمادی به متولیان: همچنان که بیان شد، قانون تعیین‌کننده نحوه توزیع قدرت و منفعت در جامعه است. بر این اساس سومین آسیب بستر قانونی برای محیط رقابلی آن جا ظاهر می‌شود که متولیان قانون اعتماد و شفافیت خود را از دست می‌دهند. بی‌اعتمادی، نبود شفافیت و یا نبود صداقت موجب از دست رفتن مشروعیت متولیان قانون می‌شود، که آن نیز عدم تبعیت از قوانین و در نتیجه پیامدهای منفی دیگر را به همراه دارد. حتی اگر قوانین و قواعد باثبات باشند، اما ضمانت اجرایی برای آن‌ها وجود نداشته باشد و یا نااطمینانی پدید آید، قانون کارکرد

نظم‌دهی و تسهیل روابط را از دست می‌دهد و همانند حالت بستر قانونی غیرمنصفانه، روابط تنها در سطح حداقلی و تا جایی که قدرت‌های مسلط بازار اجازه دهند، پیش می‌رود ضمن آن که همواره تلاش و یا ترسی از تغییر قوانین یک سویه وجود خواهد داشت.

هنگامی که نبود تضمین از جانب خود متولیان قانون باشد، این به معنای یک امتیاز ویژه خواهد بود که در نتیجه تلاش همه گروه‌ها را در اتصال به این منبع عظیم رانت سوق می‌دهد؛ زیرا که متولیان قدرت وضع قوانین غیرمنصفانه و حداکثر استفاده از قوانین به جهت رانت‌زایی را در خود دارند. بنابراین در این قسمت به آسیب سوم توجه می‌شود که برای آن سه معیار «عدم پایداری دولت به تعهدات»، «عدم شفافیت در سیاست‌گذاری» و «عدم صداقت در سیاست‌ها» در نظر گرفته شده است. نتایج هر یک از این موارد روشن و مبرهن است، برای مثال عدم شفافیت در سیاست‌گذاری و یا عدم صداقت در سیاست به معنای این خواهد بود که متولیان قانون به دنبال کسب اجباری و ناگهانی منفعتی از شخص است که این ناطمینانی خود موجب حلقه دیگری از پیامدهای ناگوار اقتصادی خواهد بود.

نتایج نشان می‌دهد که «عدم پایداری دولت به تعهدات» بیشترین سهم از اولویت دوم را داشته است که نشان‌دهنده اهمیت آن بعد از «تغییر سریع قوانین» است. در مجموع ۶۰ درصد این گزینه به اولویت‌های اول و دوم اختصاص داشته است. همچنین ۴۲ درصد از گزینه «عدم شفافیت در سیاست‌گذاری‌ها» به اولویت‌های سوم و چهارم اختصاص داشته است. بنابراین به نظر می‌رسد که دو گزینه «عدم پایداری دولت به تعهدات» و «عدم شفافیت در سیاست‌گذاری‌ها» به ترتیب در اولویت‌های دوم و چهارم اهمیت ابعاد ضدرقابتی بستر قانونی قرار گرفته‌اند. همچنین اولویت‌های بخش‌های مختلف نشان می‌دهد که برای بخش‌های صنعت و معدن، «پایداری دولت به تعهدات» انتظار اصلی فعالان اقتصادی بوده، در حالی که از نگاه فعالان بخش‌های بازرگانی و خدمات و کشاورزی «عدم تغییر سریع قوانین» از اهمیت بالاتری برخوردار بوده است (گزارش نظرسنجی مرداد ۱۳۹۲).

به طور خلاصه و کلی، این گونه نتیجه‌گیری می‌شود که «ثبات قانونی» و «عمل به تعهدات» مهمترین دغدغه حال حاضر فعالان اقتصادی است که توجه همه ارکان حکومت به ایجاد یک رویه قانونی باثبات و معقول را می‌طلبد. این نتایج لزوم توجه ارکان حکومت به ایجاد رویه‌های قانونی باثبات و تلاش جدی برای عمل به آن را توصیه می‌نماید زیرا که تداوم رویه قبلی، آثار مخربی بر عملکرد محیط کسب و کار در بخش‌های اقتصادی خواهد گذاشت. تناقضات و تغییرات سریع قوانین با ایجاد مشکلاتی از قبیل ناهماهنگی میان سازمان‌های اداری و گسترش فساد اقتصادی در آن‌ها، موجب عدم شفافیت، انحصار و غیرمنصفانه‌تر و غیررقابتی‌تر شدن محیط کسب و کار می‌شود که نهایتاً کاهش انگیزه فعالیت اقتصادی مولد و عدم سرمایه‌گذاری به منظور تولید بیشتر را موجب می‌شود.



نمودار (۱): اولویت‌های ابعاد ضدرقابتی دولت در وجه «قانونی»

۲-۳- ساختار دولتی-شبه دولتی ضد رقابت

امروزه اغلب اقتصاددانان معتقدند که بازار رقابتی بهترین ساز و کار و جهت‌دهنده به فعالیت‌های اقتصادی است. بازار رقابتی منافعی مانند کارایی و تخصیص بهینه منابع، ابداع و نوآوری، رقابت‌پذیری و رشد مداوم بهره‌وری و نهایتاً سطح زندگی بالاتر را به همراه دارد. به همین دلیل بیان می‌شود که در حوزه‌هایی که بخش خصوصی قادر به تولید است و منفعتی را برای خود و جامعه فراهم می‌آورد، دولت نباید دخالت کند. دولت باید به جای این که به عنوان تولیدکننده وارد بازار شود و رقابتی بخش خصوصی را با استفاده از ابزارهای قانونی و دولتی از صحنه اقتصاد بیرون کند، به عنوان یک ناظر فعال و بی‌طرف به بهبود محیط کسب و کار برای فعالان اقتصادی کمک نماید. در این حالت، وظیفه دولت این است که شرایط منصفانه‌ای را برای رقابت فعالان اقتصادی فراهم آورد و تلاش کند اقتصاد کشور بر اساس ساز و کار رقابت بتواند به بهترین عملکرد دست یابد.

هرگاه دولت به دخالت‌های مستقیم در بازار و ایفای نقش تصدی‌گری روی آورد، ساز و کار بازار رقابتی مختل می‌شود که در نتیجه اقتصاد با دور شدن از محیط رقابتی از منافع آن بی‌بهره می‌ماند. بر این اساس «آزادسازی اقتصادی» (به طور کلی) و اندازه «مالکیت و تصدی‌گری دولت در زمینه‌های فعالیتی مختص بخش خصوصی» به عنوان معیارهای سنجش ابعاد دخالت دولت در ساختار بازارها و دوری محیط از وضعیت رقابتی تلقی شده که در ادامه به هر یک پرداخته می‌شود.

۱- آزادسازی اقتصادی: آزادی اقتصادی جنبه‌های مختلفی دارد که حقوق مالکیت خصوصی، آزادی کسب و کار، آزادی مالی، آزادی تجارت بین‌المللی، آزادی از فساد، آزادی از تسط دولت بر ساختار و رفتار بازارها از جمله مهمترین آن‌ها محسوب می‌شوند. بر همین اساس مؤسسه فریزر شاخص آزادی اقتصادی جهانی را بر اساس پنج شاخص فرعی اندازه دولت (مخارج دولت، مالیات‌ها و تصدی‌گری‌ها)، ساختارهای قانونی و امنیت حقوق مالکیت، دسترسی به پول با ارزش، آزادی در تجارت بین‌المللی و نهایتاً نظارت بر بازارها اندازه‌گیری می‌کند. همچنین مؤسسه هریتیج، شاخص آزادی را بر اساس ده شاخص فرعی حقوق مالکیت، آزادی از فساد، آزادی مالی دولت، اندازه دولت، آزادی کسب و کار، آزادی نیروی کار، آزادی پولی، آزادی تجارت، آزادی سرمایه‌گذاری و آزادی مالی محاسبه و گزارش می‌دهد. بنابراین شاخص‌های فریزر و هریتیج از نظر گستره در نظر گرفته شده می‌توانند مبنای مناسبی برای سنجش و ارزیابی تحولات آزادسازی‌های اقتصادی در یک کشور و یا در میان کشورها باشند که از این جهت مورد توجه قرار می‌گیرند.

طی بیش از سه دهه اخیر، اقتصاد ایران علی‌رغم بهبود تدریجی و خفیف در سطح آزادسازی اقتصادی از حیث رتبه و جایگاه جهانی به شدت تنزل یافته است. بر اساس شاخص آزادسازی پنج‌گانه فریزر^۱ ایران از رتبه ۹۷م در سال ۱۹۸۰ میلادی (۱۳۵۹ خورشیدی) به رتبه ۱۱۲م در سال ۲۰۱۰ میلادی (۱۳۸۹ خورشیدی) سقوط کرده است (گزارش مؤسسه فریزر ۲۰۱۲). همچنین بر اساس شاخص ده‌گانه هریتیج^۲ ایران از رتبه ۱۳۵م در سال ۱۹۹۶ میلادی (۱۳۷۵ خورشیدی) به رتبه ۱۶۸م در سال ۲۰۱۳ میلادی (۱۳۹۲ خورشیدی) سقوط کرده است (گزارش مؤسسه هریتیج در سال ۲۰۱۳). خلاصه‌ای از وضعیت ایران در جدول (۱) مشاهده می‌شود.

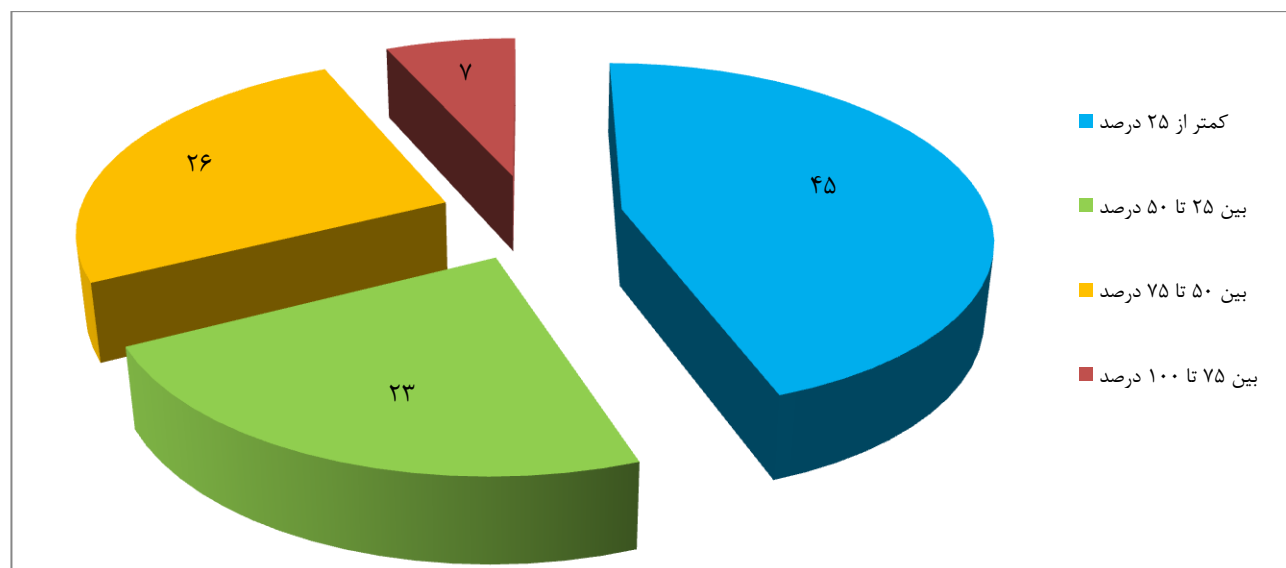
این شواهد اولاً نشان‌دهنده پیشرفت و شتاب سایر کشورها برای پذیرفتن ساز و کار بازار و حرکت به سمت محیط رقابتی و منافع حاصل از آن است و ثانیاً نشان می‌دهد که کشوری مانند ایران با داشتن جمعیتی بیش از یک درصد جمعیت جهان و مساحتی بیش از یک درصد خشکی‌های جهان متأسفانه حتی در بین صد کشور اول دنیا از نظر درجه آزادی اقتصادی نیست. در واقع باید بیان نمود که اقتصاد ایران علی‌رغم وجود پتانسیل‌های انسانی و محیطی نتوانسته در جایگاه متناسب خود در اقتصاد جهانی و همچنین در جایگاه متناسب اقتصادی برای شهروندان خود دست یابد. گستردگی حضور دولت در اقتصاد موجب شده بخش اعظمی از پتانسیل موجود به صورت پنهان باقی مانده و یا در صورت استفاده به دلیل ساز و کار غلط حاکم بر آن‌ها، اتلف شود.

جدول (۱): وضعیت آزادسازی‌های اقتصادی ایران در جایگاه جهانی (رتبه)

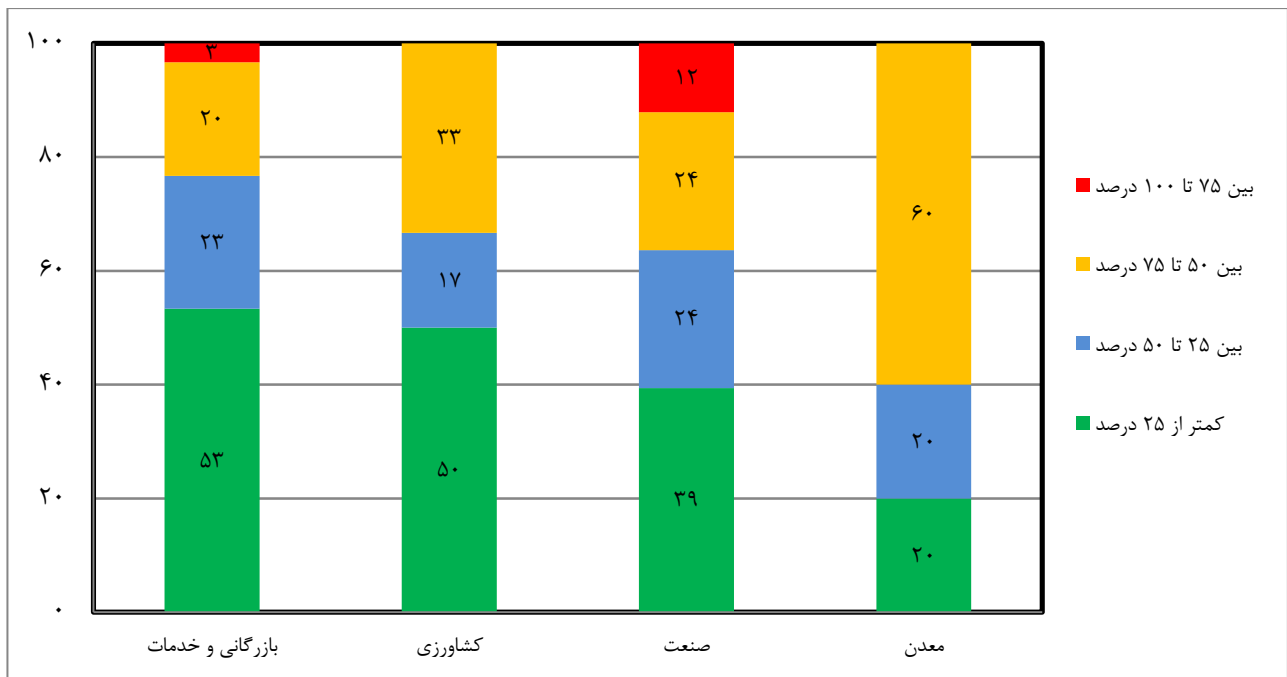
شاخص ده‌گانه هریتیج					شاخص پنج‌گانه فریزر			
۲۰۱۳	۱۹۹۶	شاخص فرعی	۲۰۱۳	۱۹۹۶	شاخص فرعی	۲۰۱۰	۱۹۸۰	شاخص فرعی
۱۱۳	-	آزادی نیروی کار	۱۱۳	-	آزادی نیروی کار	۷۵	۷۲	اندازه دولت
۱۷۲	۱۱۱	آزادی پولی	۱۷۲	۱۱۱	آزادی پولی	۶۰	۹۰	ساختارهای قانونی
۱۷۵	۱۱۱	آزادی تجارت	۱۷۵	۱۱۱	آزادی تجارت	۶۸	۳۱	دسترسی به پول با ارزش
۱۷۱	۱۳۵	آزادی سرمایه‌گذاری	۱۷۱	۱۳۵	آزادی سرمایه‌گذاری	۱۳۴	۹۸	آزادی تجارت بین‌الملل
۱۷۱	۱۳۳	آزادی مالی	۱۷۱	۱۳۳	آزادی مالی	۱۳۵	۹۳	تنظیمات بازارها
۱۷۸	۱۴۲	کل کشورها	۱۷۸	۱۴۲	کل کشورها	۱۴۴	۱۰۴	شاخص کل
رتبه ۱۳۵م شاخص کل در گزارش ۱۹۹۶ ← رتبه ۱۶۸م شاخص کل در گزارش ۲۰۱۳						رتبه ۹۷م در گزارش ۱۹۸۰ ← رتبه ۱۱۲م در گزارش ۲۰۱۲		

۲- مالکیت بخش دولتی: در راستای تکمیل ابعاد ضدرقابتهی ساختار اقتصادی، گستره تسلط بخش دولتی بر بازارها از نگاه فعالان اقتصادی ارزیابی شد. نتایج نظرسنجی از فعالان اقتصادی در مورد گستردگی مالکیت دولتی در نمودار (۲) آورده شده است. بر این اساس، در ۴۵ درصد از موارد سهم بخش دولتی کمتر از ۲۵ درصد اظهار شده است. در مقابل در حدود ۲۳ درصد از فعالان اقتصادی، سهم بخش دولتی را در فعالیت اقتصادی خود بین ۲۵ تا ۵۰ درصد دانسته‌اند، بیش از ۲۵ درصد از فعالان اقتصادی بیان کرده‌اند که سهم بخش دولتی در زمینه فعالیت آن‌ها بین ۵۰ تا ۷۵ درصد است و نهایتاً ۷ درصد سهم بخش دولتی را بیش از ۷۵ درصد اظهار کرده‌اند. بنابراین می‌توان ادعا کرد که در بیش از ۵۵ درصد موارد، بخش دولتی حداقل یک چهارم بازار را در اختیار داشته و در بیش از ۳۲ درصد موارد نیز، حداقل نیمی از بازار را در اختیار داشته است که همگی سهم قابل توجه مالکیت و تصدی‌گری دولت در ساختار بازارها را نشان می‌دهد.

در نمودار (۳) گستره تسلط بخش دولتی در زمینه‌های مختلف فعالیت اقتصادی به تفکیک چهار بخش «صنعت»، «کشاورزی»، «معدن» و «بازرگانی و خدمات» آورده شده است. بر این اساس، در بخش‌های بازرگانی و خدمات و کشاورزی بیشتر از ۵۰ درصد از فعالان اقتصادی، سهم بخش دولتی را در زمینه‌ی فعالیت خود کمتر از ۲۵ درصد دانسته‌اند. در مقابل، در بخش معدن تقریباً ۶۰ درصد فعالان اقتصادی معتقد به مالکیت و تصدی‌گری دولت با سهم بیش از ۵۰ درصد بوده‌اند که نشان‌دهنده تسلط اساسی دولت بر فعالیت‌های این بخش است. در بخش صنعت، در حدود ۶۰ درصد از فعالان اقتصادی حضور بخش دولتی در زمینه فعالیت خود را حداقل به اندازه یک چهارم صنعت فعالیت خود و در حدود ۳۶ درصد حداقل به اندازه نیمی از صنعت اظهار کرده‌اند که این نیز بسیار قابل توجه است. بنابراین در مجموع به نظر می‌رسد که مالکیت و تصدی‌گری دولت در بخش‌های صنعت و معدن بیش از سایر بخش‌ها است و از این جهت کاهش فعالیت‌های مستقیم دولت در این بخش‌ها باید مورد توجه قرار گیرد.



نمودار (۲): سهم بخش دولتی از فعالیت‌های اقتصادی



نمودار (۳): سهم بخش دولتی به تفکیک بخش‌های صنعت، معدن، کشاورزی و بازرگانی و خدمات

۳-۳- عدم پذیرش ساز و کار بازار و بخش خصوصی

پیامدهای منفی دولت برای محیط رقابتی اقتصاد ایران فقط به ساختار بازار و میزان آزادسازی اقتصادی و یا مالکیت و تصدی‌گری دولت محدود نمی‌شود، بلکه دولت از ابعاد دیگری مانند «تنظیمات بازار» و «مشکلات تعامل بخش خصوصی با سازمان‌های دولتی» موجب تشدید محیط غیررقابتی می‌شود. این ابعاد دخالتی دولت که با عدم پذیرش ساز و کار بازار و یا عدم پذیرش برابر بخش خصوصی همراه است، رفتار طرفین بازار را از حالت رقابتی و منصفانه خارج کرده و یا اساساً مانع رفتار متناسب شرایط رقابتی می‌شود. این ابعاد که به وجه رفتاری محیط رقابتی مربوط می‌شوند، در این جا مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۱- مداخلات در بازارها: «تنظیمات مقداری و قیمتی بازار» یکی از ابزارهای متداول دولت به منظور اداره ساز و کار بازار است که ارتباط زیادی با نزدیکی و یا دوری از محیط رقابت دارد. هر بازاری نیازمند این است که دولت ضمن پذیرش ساز و کار بازار، تنظیماتی را به منظور بهبود عملکرد طرفین بازار دنبال نماید. اگر تنظیمات بازار از سوی دولت دنبال نشود، در نتیجه بازار رها شده و بستر لازم برای ساز و کار مناسب آن شکل نخواهد گرفت و اگر این تنظیمات به دلایلی (مانند نگرش دولت) سبک و سیاق مداخلات را به خود گیرد، موجب می‌شود که نفوذ اداری جایگزین ساز و کار بازار شده و در نتیجه موجب دوری از محیط رقابتی و منافع آن شود.

تنظیمات مورد نیاز بازار در سطح کلان برای سه بازار اعتبارات، نیروی کار و کسب و کار قابل تعریف است که توسط مؤسسه فریزر محاسبه می‌شود. «تنظیمات بازار اعتبارات» بر اساس مواردی از قبیل تملک بانک‌ها، رقابت بانک‌های خارجی، اعتباردهی به بخش خصوصی، کنترل نرخ بهره و نرخ بهره حقیقی منفی سنجش می‌شود. میزان این شاخص نسبت به ۱۹۸۰ میلادی (۱۳۵۹ خورشیدی) از ۲/۷ به ۶/۳ افزایش داشته است که بهبود قابل توجهی را نشان می‌دهد (هر یک از شاخص‌های تنظیمات از صفر تا ده هستند که میزان بالاتر آن‌ها نشان‌دهنده وضعیت بهتر است). به هر حال رتبه ایران از این حیث از ۹۳م به ۱۲۹م تنزل یافته است که با توجه به وضعیت حال حاضر کشورها به دلیل بحران مالی جهانی، وضعیت مناسبی نیست. «تنظیمات بازار کار» بر اساس مواردی از قبیل حداقل دستمزد، چانه‌زنی جمعی، مقررات کار و هزینه‌های استخدام و اخراج سنجش می‌شود که آمار آن از ۲۰۰۲ برای ایران در دسترس است. این شاخص طی سال‌های اخیر با نوسان عمده‌ای همراه نبوده و دامنه‌ای از ۴ تا ۴/۵ را تجربه کرده است که وضعیت مطلوبی را نشان نمی‌دهد (گزارش مؤسسه فریزر ۲۰۱۲).

«تنظیمات کسب و کار» بر اساس مواردی از قبیل کنترل قیمت‌ها، الزامات اداری، هزینه‌های بوروکراسی، شروع کسب و کار، رشوه‌خواری و پارتی‌بازی، محدودیت‌های جواز و رضایت مالیاتی سنجیده می‌شود. این شاخص از ۲۰۰۴ برای ایران محاسبه و گزارش شده است. این شاخص

طی این دوره نسبتاً کوتاه با تلاطماتی همراه بوده است به طوری که طی سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۸ از ۵ به ۷ ارتقا یافته، اما بعد از آن با یک روند کاهشی به کمتر از ۵/۵ رسیده است. به هر حال اقتصاد ایران در جایگاه ۱۳۲م در تنظیمات بازار کار و ۱۰۴م در تنظیمات کسب و کار قرار دارد که رتبه‌های بسیار پایین است (گزارش مؤسسه فریزر ۲۰۱۲). به هر حال همه این شاخص‌ها نشان‌دهنده کیفیت پایین تنظیمات دولت در بازارها است که به جای فراهم آوردن بستر لازم برای ساز و کار مطلوب بازار بیشتر به سمت مداخلات پیش‌رفته و نفوذ اداری را افزایش و رقابت را کاهش داده است.

البته دولت می‌تواند از ابعاد دیگری هم موجب مداخله و به هم ریختگی ساز و کار بازار شود که برای مثال می‌توان از «واردات غیرهدفمند» و یا اهمال در کنترل مرزها به منظور جلوگیری از «قاچاق کالا» نام برد. این موارد با ایجاد تغییرات ناگهانی در مقدار و قیمت کالا، موجب برهم خوردن رقابت منصفانه و در نتیجه خروج فعالان اقتصادی داخلی از بازار به نفع فعالان خارجی می‌شود، در حالی که الزاماً به دلیل کارایی و کارآمدی پایین‌تر فعال داخلی نسبت به فعال اقتصادی خارجی نیست. «واردات غیرهدفمند» و «قاچاق کالا» هر یک با بیش از ۳۰ درصد سهم در اولویت‌های چهارم و پنجم (و البته ۱۲ درصد و ۲۸ درصد به ترتیب در اولویت اول) مورد توجه فعالان اقتصادی قرار گرفته‌اند (گزارش نظرسنجی مرداد ۱۳۹۲).

۲- مشکلات تعامل با سازمان‌های دولتی: بنگاه‌های اقتصادی در مراحل مختلف بهره‌برداری تا تولید نظیر صدور مجوزها، تأمین سرمایه و تسهیلات لازم، تأمین مواد اولیه، پرداخت‌ها و دریافت‌ها، پیگیری شکایات و ... با سازمان‌های نظارتی و دولتی در تعامل هستند. اگر روند اداری با چالش‌ها و مشکلات کمتری همراه باشد، شرایط مساوی‌تری برای فعالان بازار فراهم خواهد بود، در وقت و زمان فعالان اقتصادی صرفه‌جویی می‌شود و انگیزه آن‌ها افزایش می‌یابد. در این شرایط می‌توان اطمینان داشت که فعال اقتصادی کارآتر و کارآمدتر از منافع و ضروریات بهره‌مند شده و بازار شرایط رقابتی را تجربه کند. در مقابل اگر تعامل بخش خصوصی و فعالان اقتصادی با سازمان‌های دولتی با چالش‌های اساسی روبه‌رو باشد، شرایط برای سوء استفاده بنگاه‌های دولتی-شبه دولتی و یا گسترش فساد و رابطه‌مداری فراهم می‌شود که در نتیجه اقتصاد از شرایط رقابتی و کسب و کار آزاد دور خواهد شد.

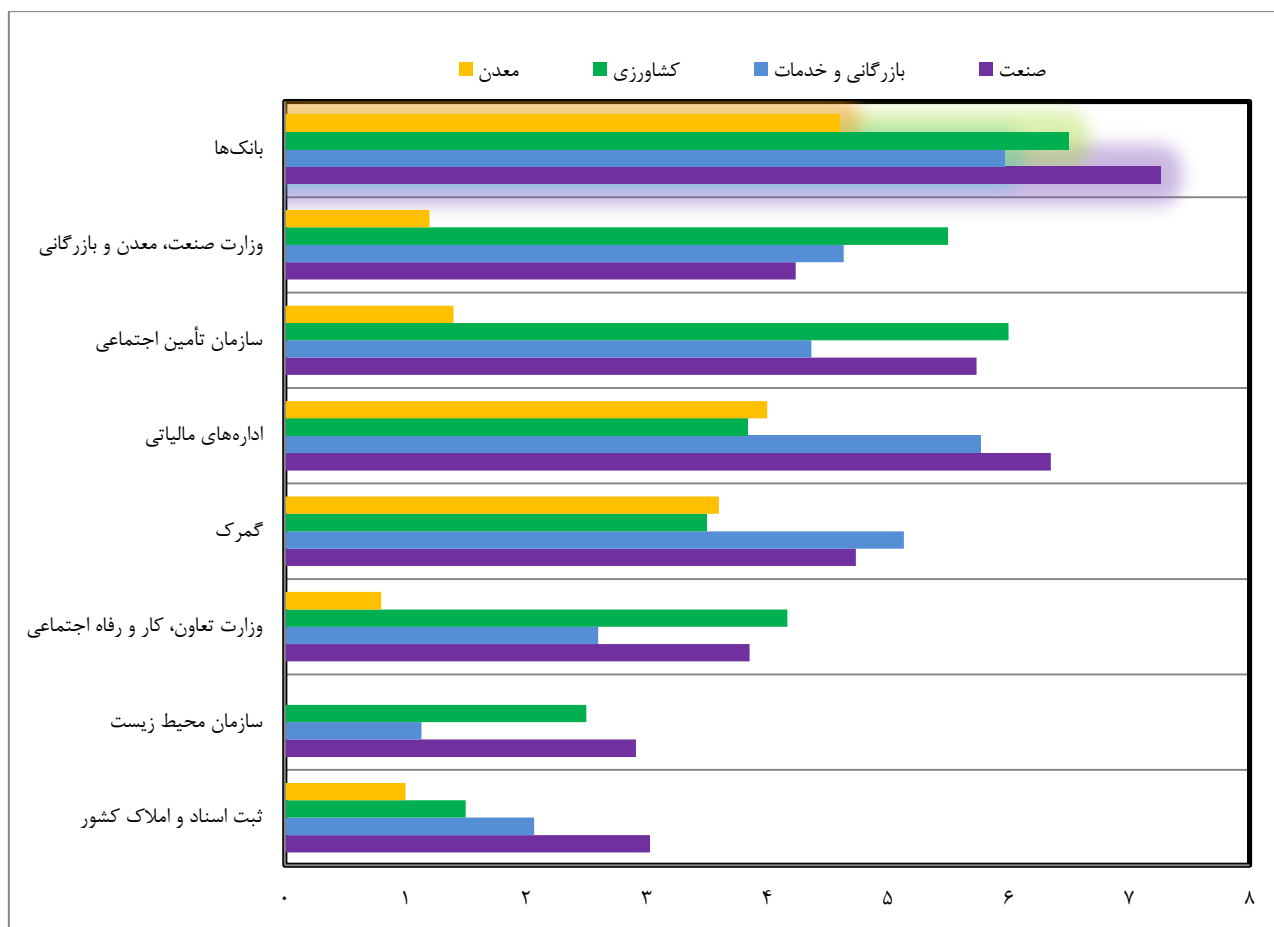
بر اساس آن چه بیان شد، «نوع مشکلات تعامل با سازمان‌های دولتی و نظارتی» مورد توجه قرار گرفتند. نتایج نشان می‌دهد که ۴۰ درصد از فعالان اقتصادی (در میان انتخاب‌کنندگان این گزینه)، «عدم شناخت مدیران دولتی از بخش تولید» را مشکل اولیه و اصلی در تعامل با سازمان‌های دولتی دانسته‌اند و اولویت اصلی سیاست‌گذاری در این زمینه را به آن اختصاص داده‌اند. همچنین بر اساس نتایج بدست آمده، «آیین‌نامه‌های زائد و دائماً در حال تغییر» با تقریباً ۳۷ درصد سهم اولویت دوم در جایگاه و اهمیت بعدی قرار گرفته است (گزارش نظرسنجی مرداد ماه ۱۳۹۲).

در مرحله بعد، «سازمان‌های دولتی با بیشترین مشکل» مورد توجه قرار گرفتند. هر بنگاه در طول دوره حیات اقتصادی خود با سازمان‌های دولتی مختلفی در تعامل است که اداره‌های مالیاتی، بانک‌ها، بیمه‌ها، گمرک، ثبت اسناد و تأمین اجتماعی از مهمترین آن‌ها محسوب می‌شوند. این مسئله که فعالان اقتصادی در مواجهه با کدام یک از سازمان‌های دولتی بیشتر احساس مشکل کرده‌اند، بسیار حایز اهمیت است. نتایج نشان می‌دهد که تقریباً ۵۴ درصد از فعالان اقتصادی، بانک‌ها را در اولویت اول و دوم سازمان‌های مشکل‌آفرین قلمداد کرده‌اند، که رقم بسیار قابل توجهی است. در اولویت دوم نیز، «اداره مالیات‌ها» و «سازمان تأمین اجتماعی» با ۲۹ درصد و ۲۱ درصد بیشترین اهمیت را داشته‌اند. بنابراین از این نتایج مشخص می‌شود که فعالان اقتصادی بیشترین مشکلات را در مرحله اول با «بانک‌ها» و پس از آن با «سازمان تأمین اجتماعی»، «اداره مالیات‌ها»، «وزارت صنعت، معدن و بازرگانی» و سپس «گمرک» داشته‌اند (گزارش نظرسنجی مرداد ۱۳۹۲).

در نمودار (۴) وضعیت بر حسب بخش‌های مختلف نشان داده شده است که نتایج قبلی را تأیید می‌کند. البته چندین تفاوت قابل اشاره است. اول آن که برای فعالان بخش بازرگانی و خدمات، مسئله گمرک نسبت به صنعت اهمیت بیشتری داشته است. دوم آن که سازمان‌های تأمین اجتماعی و محیط زیست برای بخش صنعت در مقایسه با بخش بازرگانی و خدمات از اهمیت بیشتری برخوردار بوده‌اند. سوم آن که اداره‌های مالیات برای همه بخش‌ها به استثنای کشاورزی جایگاه دوم را داشته است. هر سه مورد اختلاف با توجه به ماهیت فعالیت این بخش‌ها منطقی به نظر می‌رسد.

بر اساس شواهد بالا، نهادهایی که فعالان اقتصادی از لحظه تصمیم به تولید دائماً با آن‌ها در تعامل هستند (مانند بانک‌ها و سازمان تأمین اجتماعی) دارای بیشترین مشکلات برای فعالان بوده و در بالاترین اولویت‌ها قرار گرفته‌اند؛ در حالی که «سازمان ثبت اسناد و املاک کشور» و «سازمان محیط زیست» که تعامل مداوم کمتری را می‌طلبند، در پایین‌ترین اولویت‌ها جای گرفته‌اند. این مسئله پیامدهای ناگواری را برای تولید

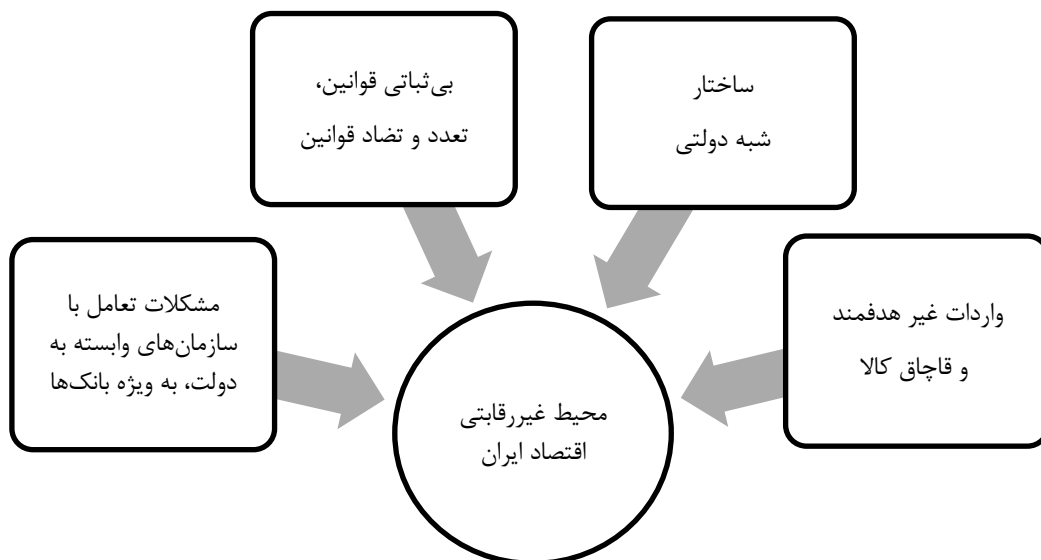
به همراه دارد. برای مثال، هر فعال اقتصادی در تمام طول دوران حیات اقتصادی خود تحت عناوین مختلف با بانک‌ها در ارتباط است. حال اگر این نهادهای مالی نتوانند نیازهای فعالان اقتصادی را به نحو مطلوب تأمین کنند، با توجه به این که جایگزینی برای آن‌ها وجود ندارد، فعالان اقتصادی از گسترش تولید و فعالیت اقتصادی باز می‌مانند و چه بسا انگیزه‌های تولید و سرمایه‌گذاری جامعه از دست رود. به علاوه این نهادها به این دلیل که دائماً در ارتباط با بخش تولید هستند، هر نوع سوء تصمیم و عملکردی در آن‌ها خود به خود آسیب جدی به فعالان اقتصادی خواهد زد. برای مثال اگر بانک‌ها از عملکرد مطلوب خود فاصله گیرند و در تخصیص منابع و تسهیلات به نحو صحیح عمل نکنند، آن‌گاه شرایط رقابتی و منصفانه بازار از دست می‌رود و خود به خود فعالان خوب به خارج از گود رانده شده و جای آن‌ها را سوء استفاده‌کنندگان و بنگاه‌های دولتی و شبه دولتی خواهند گرفت.



نمودار (۴): سازمان‌ها مشکل‌آفرین به تفکیک بخش‌های اقتصادی

۳-۴- مهمترین ابعاد غیررقابتی

بر اساس آنچه تا به حال بیان شد، جوانب ضدرقابتی ارکان حکومت برای اقتصاد ایران در سه وجه قانونی، ساختاری و رفتاری شناسایی و توصیف شدند که مهمترین آن‌ها در شکل زیر آورده شده است.

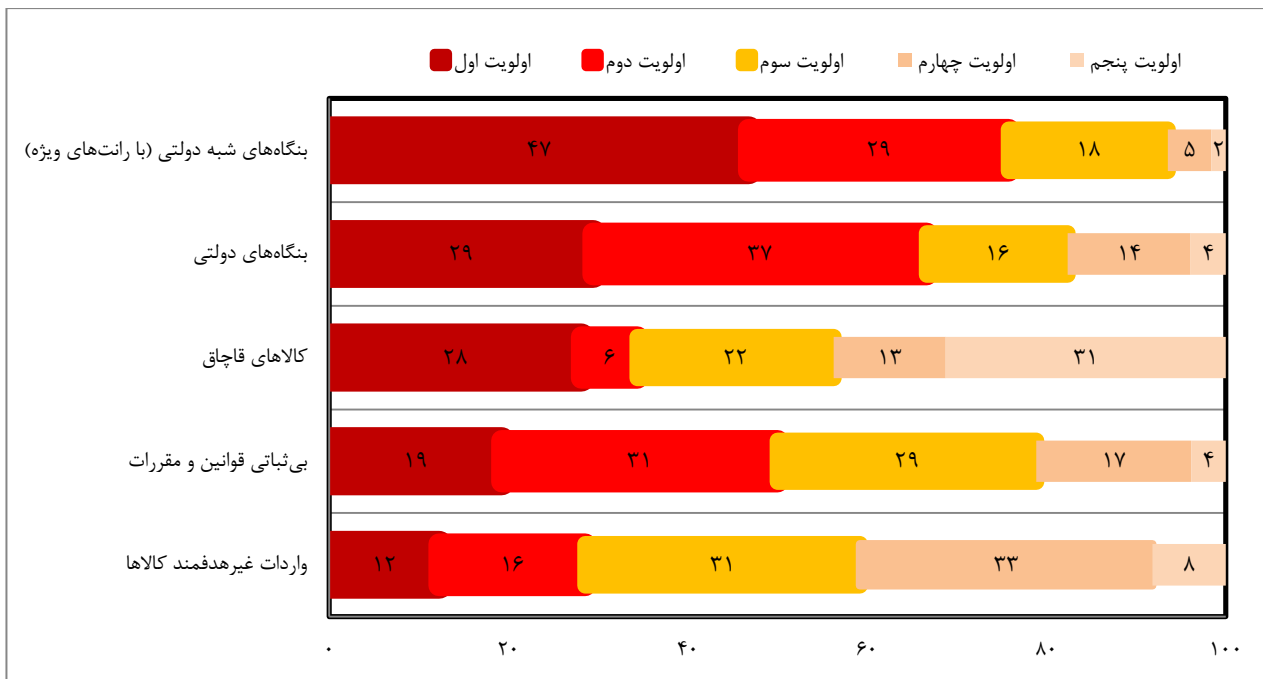


شکل (۲): مهمترین عوامل تأثیرگذار بر تشدید محیط غیررقابتی اقتصاد ایران

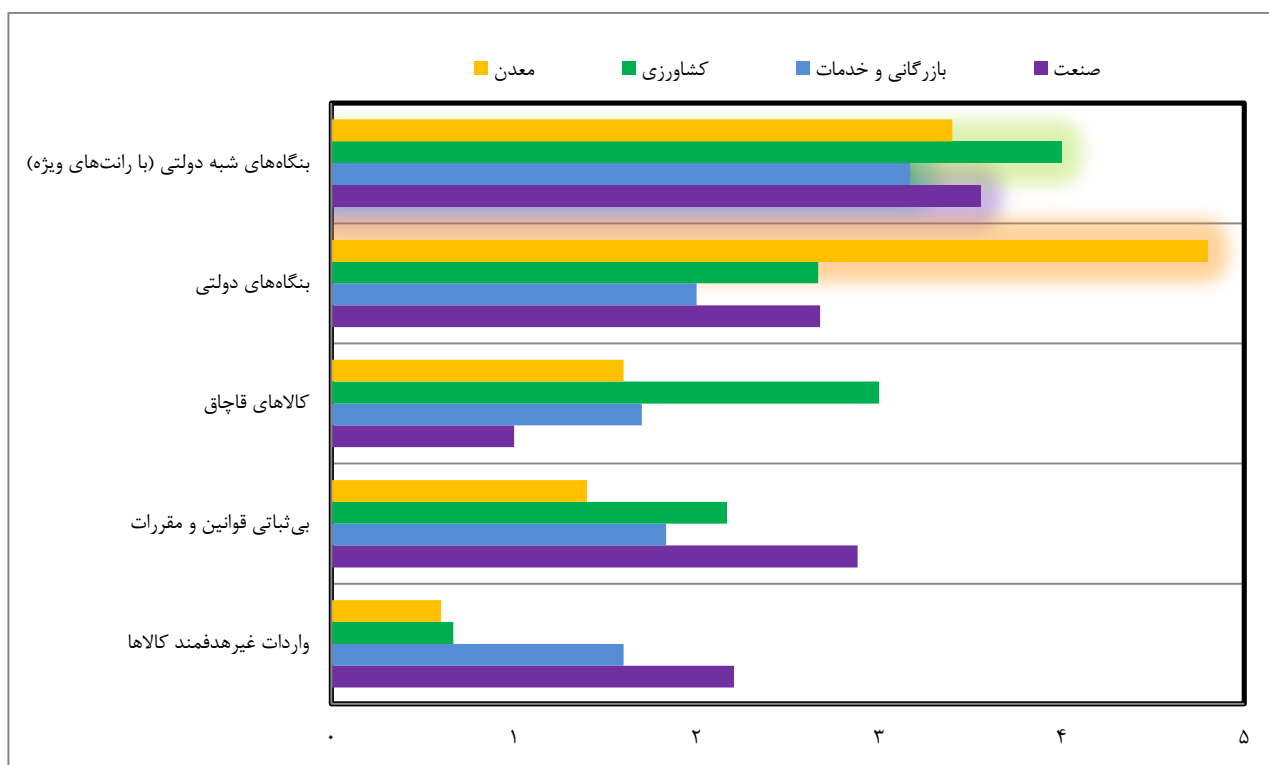
بر این اساس، «بی‌ثباتی قوانین» به عنوان مهمترین عامل ضد رقابت از وجه قانونی، «بنگاه‌های دولتی» و «بنگاه‌های شبه دولتی با رانت‌های ویژه» به عنوان مهمترین عوامل ضد رقابت از وجه ساختاری و «واردات غیرهدفمند» و «قاچاق کالا» به عنوان مهمترین عوامل ضد رقابت از وجه رفتاری در نظر گرفته شدند؛ و از فعالان اقتصادی خواسته شد که این عوامل را بر اساس اهمیت‌شان در محیط غیررقابتی ایران اولویت‌بندی نمایند. خلاصه نتایج در نمودارهای (۵-الف) و (۵-ب) آورده شده است.

بر اساس نمودار (۵-الف)، «بنگاه‌های شبه دولتی (با رانت‌های ویژه)» بیشترین سهم از اولویت اول را به خود اختصاص داده به طوری که تقریباً ۵۰ درصد از فعالان اقتصادی (در میان انتخاب‌کنندگان این گزینه) اظهار داشته‌اند که این بنگاه‌ها مهمترین عامل شرایط غیررقابتی اقتصاد ایران هستند. به همین دلیل اصلاح ساختار شبه دولتی موجود باید در اولویت اصلی سیاست‌گذاری ارکان حکومت برای رقابت قرار گیرد. بنگاه‌های دولتی با تقریباً ۳۷ درصد سهم در اولویت دوم در جایگاه بعدی قرار گرفته و پس از آن «بی‌ثباتی قوانین» و «واردات غیرهدفمند» هر کدام با تقریباً ۳۰ درصد سهم در اولویت سوم در جایگاه‌های بعدی قرار گرفته‌اند.

اولویت‌های بخش‌های «صنعت»، «بازرگانی و خدمات»، «کشاورزی» و «معادن» به طور جداگانه در نمودار (۵-ب) مشخص شده است. هم‌چنان که مشاهده می‌شود، نتایج قبلی تأیید می‌شود به طوری که حل مسئله «بنگاه‌های شبه دولتی» هم‌چنان مهمترین دغدغه و اولویت از نگاه فعالان اقتصادی سه بخش صنعت، بازرگانی و خدمات و کشاورزی به حساب می‌آید. البته این تفاوت وجود دارد که برای فعالان اقتصادی بخش معادن، بنگاه‌های دولتی اولویت اول را داشته‌اند (قبلاً نیز اشاره شد که دولت بر بخش معادن تسلط داشته که در نتیجه این تفاوت طبیعی است). هم‌چنین در بخش صنعت، پیگیری «ثبات در قوانین» حتی نسبت به بنگاه‌های دولتی هم اهمیت بالاتری داشته است. بنابراین «بی‌ثباتی قوانین» به فعالان بخش صنعت ضرر و آسیب بیشتری وارد کرده است. بر این اساس، به نظر می‌رسد که پاسخ فعالان اقتصادی این گفته را تأیید می‌کند که مانع اصلی محیط غیررقابتی اقتصاد ایران، وجود بنگاه‌های شبه‌دولتی و دولتی در اقتصاد است که البته بی‌ثباتی در قوانین و واردات غیرهدفمند آن را تشدید کرده است.



نمودار (۵-الف): اولویت‌های مهمترین عوامل رقابت ناسالم و انحصار



نمودار (۵-ب): اولویت‌های مهمترین عوامل رقابت ناسالم و انحصار به تفکیک بخش‌های اقتصادی

۴- نتیجه‌گیری

محیط رقابتی و کسب و کار آزاد لازمه رشد و توسعه پایدار است. محیط رقابتی با ایجاد بستری مناسب و منصفانه برای فعالیت همه فعالان اقتصادی بالقوه و بالفعل می‌تواند منافعی از قبیل تخصیص بهینه منابع و کارایی، مزیت‌های نسبی و رقابتی، نوآوری و ابداع، بهبود مداوم بهره‌وری و در نتیجه سطح استاندارد زندگی را به همراه داشته باشد. تحقق محیط رقابتی داخلی مستلزم توجه به سه وجه «فانون»، «ساختار» و «رفتار» است

که در شکل (۱) به طور خلاصه نشان داده شدند. بر اساس آن، یک محیط رقابتی باید دارای سه وجه «بستر قانونی منصفانه»، «ساختار غیرمتمرکز تولیدی» و «رفتارهای غیرانحصارگرایانه» باشد که مناسب نبودن ابعاد هر یک موجب دوری از محیط رقابتی خواهد شد.

در اقتصاد ایران محیط رقابتی و رقابت اغلب از جانب ارکان حکومت تهدید می‌شود. به همین جهت در این پژوهش به بررسی ابعاد ضدرقابتی ارکان حکومت و یا به عبارت دیگر، ابعادی از ارکان حکومت که موجب تشدید شرایط غیررقابتی می‌شوند، پرداخته شد. بر این اساس ۷ بعد ضدرقابتی برای ارکان حکومت شناسایی شدند. از نظر وجه قانونی، سه بعد قوانین غیرمنصفانه، بی‌ثباتی قوانین و بی‌اعتمادی به متولیان موجب تخریب بستر قانونی لازم برای رقابت شده‌اند. از نظر وجه ساختاری، دو بعد حرکت کند آزدسازی‌های اقتصادی و گستردگی مالکیت‌های دولتی-شبه دولتی موجب ساختار متمرکز تولیدی و در نتیجه محیط غیررقابتی شده‌اند. از نظر وجه رفتاری، دو بعد عدم پذیرش ساز و کار بازار (با مداخلات در بازارها) و مشکلات تعامل فعالان اقتصادی با سازمان‌های دولتی تشدیدکننده شرایط غیررقابتی بوده‌اند.

هر یک از ابعاد هفت‌گانه بالا، از طریق معیارهای مختلف سنجیده و ارزیابی شدند که نهایتاً نتیجه گرفته شد، در حال حاضر «بی‌ثباتی قوانین» به عنوان مهمترین عامل ضدرقابت از وجه قانونی، «بنگاه‌های دولتی» و «بنگاه‌های شبه دولتی با رانت‌های ویژه» به عنوان مهمترین عوامل ضدرقابت از وجه ساختاری و «واردات غیرهدفمند» و «قاچاق کالا» به عنوان مهمترین عوامل ضدرقابت از وجه رفتاری هستند. در این میان نیز اولویت به ترتیب وجوه ساختاری، قانونی و رفتاری است که باید در اولویت‌های سیاست‌گذاری ارکان حکومت مورد توجه قرار گیرند.

نتایج این گفته را تأیید می‌کند که مانع اصلی محیط رقابتی اقتصاد ایران، وجود بنگاه‌های شبه‌دولتی و دولتی در اقتصاد است که البته بی‌ثباتی در قوانین، مشکلات تعامل با سازمان‌های دولتی و واردات غیرهدفمند آن را تشدید کرده است. از یک سو، بنگاه‌های دولتی و شبه‌دولتی، بانک‌ها، اداره‌های مالیاتی و سازمان تأمین اجتماعی موجب مشکلات و گسترش تنگناها برای فعالیت فعالان اقتصادی شده‌اند؛ و از سوی دیگر، ارکان حکومت با قوانین و سیاست‌های روزمره و لحظه‌ای موجبات بی‌ثباتی قوانین و تعدد و تناقضات قانونی و نهایتاً ناهماهنگی میان سازمان‌های اداری و عدم امکان تعامل مناسب با آن‌ها را موجب شده‌اند. این در حالی است که ارکان حکومت از عمل به وظایف و تعهدات اصلی خود در سطوح خرد و کلان (مانند جلوگیری از قاچاق کالا، ثبات اقتصاد کلان و ...) باز مانده‌اند. در این شرایط نه تنها انگیزه تولید و سرمایه‌گذاری وجود نداشته بلکه تداوم این شرایط موجب خروج تدریجی سرمایه‌ها و فعالان اقتصادی بالفعل و بالقوه از بازارهای داخلی شده است. به نظر می‌رسد به عنوان اولین قدم باید دولت ضدرقابت به دولت دوستدار رقابت تغییر رویه دهد تا سپس بتوان الزامات ساز و کار بازار را فراهم آورد و از منافع آن جامعه را بهره‌مند نمود.

سپاسگزاری

تقدیر و تشکر از زحمات جناب آقای مهندس شافعی رئیس محترم اتاق مشهد و همچنین اعضای محترم هیات نمایندگان آن اتاق، جناب آقای مهندس کبیر دبیر محترم اتاق مشهد، جناب آقای مهرآور کارشناس محترم امور اقتصادی اتاق مشهد، جناب آقای فروغان گرانسایه رئیس محترم کمیسیون بازرگانی داخلی و خدمات توزیعی اتاق ایران و کلیه اعضای محترم کمیسیون که در تدوین و تهیه این گزارش همکاری و هماهنگی‌های لازم را به عمل آوردند.

همچنین تشکر از جناب آقای دکتر سلطانی نایب رئیس اتاق ایران که با حمایت‌های معنوی خود باعث انجام این پروژه بودند. در انتها از مرکز تحقیقات و بررسی‌های اقتصادی اتاق ایران جهت همکاری در نظر سنجی انجام شده در هیات نمایندگان اتاق تشکر و قدردانی می‌شود.

مراجع

- [۱] اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، وضعیت آزادی کسب و کار و محیط رقابتی در اقتصاد داخلی، نظرسنجی مرداد ۱۳۹۲.
- [2] Heritage Foundation, *Index of Economic Freedom*, 2012.
- [3] Fraser Institute. *Fraser Index of The Economic Freedom of the World: The Areas and Components of the EFW Index*, 2013.

^۱. شاخص آزادی اقتصادی فریزر از سال ۱۹۷۰ تا ۲۰۰۰ هر پنج سال یکبار و از سال ۲۰۰۰ تا کنون، به صورت سالیانه محاسبه و گزارش شده است.

^۲. شاخص آزادی هریتیج از سال ۱۹۹۵ تا کنون به صورت سالیانه محاسبه و گزارش شده است.