



تنظیم‌گری بازار محصول و نحوه ارزیابی آن



اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران
معاونت بررسی‌های اقتصادی





تهیه کننده: مهسا رجبی نژاد

ناظر: عاطفه قاسمیان

واحد گردآوری و تحلیل آمارهای اقتصادی

معاونت بررسی‌های اقتصادی

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

دی ۱۳۹۹

از طریق پست الکترونیکی زیر می‌توانید پیشنهادهای و نظرات اصلاحی خود را به واحد مربوطه منعکس نمایید:

economic.tccim@gmail.com

استفاده از مطالب این گزارش با ذکر منبع بلامانع است.



چکیده

در سال ۱۹۹۸، OECD مجموعه‌ای از شاخص‌های تنظیم بازار محصول (PMR-Product Market Regulation) را برای ارزیابی وضعیت تنظیم‌گری یک اقتصاد معرفی و ارائه کرد. این شاخص‌ها به سیاست‌گذاران و متخصصان کمک می‌کند تا درک درستی از جایگاه کشورها در سطح بین‌المللی در مقایسه با بهترین روش اتخاذ شده داشته باشند، پیشرفت اصلاحات در طول زمان را پیگیری و همچنین پیوندهای میان اقدامات تنظیم‌گری و عملکرد اقتصادی را بررسی کنند. تنظیم بازار محصول تضمین می‌کند که بازارها به خوبی کار کرده و از سلامتی و ایمنی مصرف‌کنندگان، به ویژه از طریق رفع اختلالات بازار، محافظت می‌شود. با این حال، تنظیم بازار محصولات، اگر به درستی طراحی و ارزیابی نشود، ممکن است ورود کسب و کارهای جدید را بی‌جهت محدود کرده و رقابت بین شرکت‌های موجود را نیز محدود یا مخدوش کند.

بازارهای رقابتی برای رشد پایدار اقتصادی ضروری هستند. کانال‌هایی که از طریق آنها رقابت بازار منجر به عملکرد بهتر می‌شود، عبارتند از:

کارایی تخصیص:

تخصیص بهتر منابع به شرکت‌های با بهره‌وری بالاتر

کارایی تولید:

ایجاد انگیزه برای از بین بردن سستی، سازماندهی مجدد کار برای نیل به کارایی بیشتر و کاهش هزینه‌ها

کارایی پویا:

تازه واردها غالباً ایده‌های جدیدی به همراه دارند این در حالی است که نوآوری در بنگاه‌های قدیمی مبتنی بر وجود انگیزه است



چه چیزی باعث رشد رقابت می‌شود؟

الزامات دارا بودن بازارهای با عملکرد صحیح و رقابتی

رژیم رقابتی موثر

زیرساخت قانونی و
قضایی سالم

رژیم ورشکستگی
کارآمد

مقررات مناسب بازار
محصول دوست‌دار
رقابت

اندازه‌گیری تنظیم بازار محصولات

در سال ۱۹۹۸، OECD مجموعه‌ای از شاخص‌های تنظیم بازار محصول (PMR) را برای اندازه‌گیری وضعیت تنظیم‌گری یک کشور با برخورداری از قابلیت مقایسه در سطح بین‌المللی معرفی و ارائه کرد. این شاخص‌ها به سیاست‌گذاران و متخصصان کمک می‌کند تا:

- درک درستی از جایگاه اقتصاد ملی در مقایسه با بهترین عملکرد در سطح بین‌المللی داشته باشند.
- پیشرفت اصلاحات را در طول زمان پایش کنند.
- ارتباط میان اقدامات تنظیم‌گری و عملکرد اقتصادی را شناسایی و ارزیابی کنند.

چرا تنظیم بازار محصولات مهم است؟

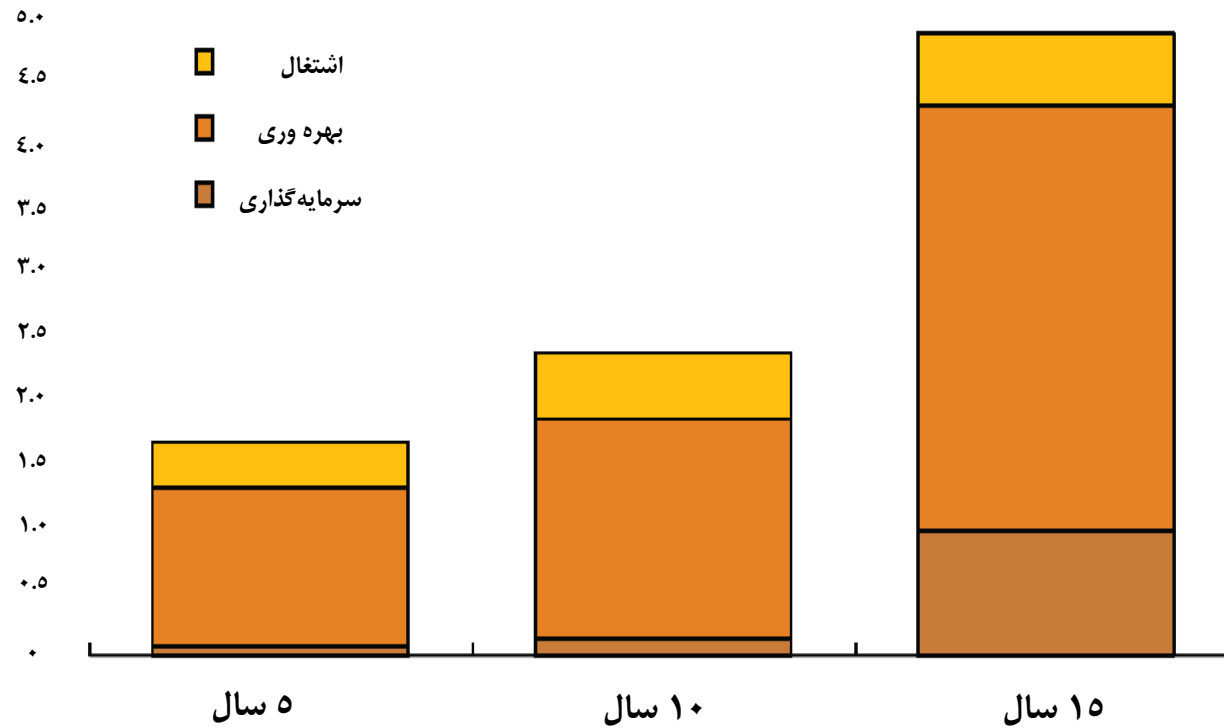
- تنظیم بازار محصول تضمین می‌کند که بازارها به خوبی کار می‌کنند و از سلامتی و ایمنی مصرف‌کنندگان، به ویژه از طریق رفع اختلالات بازار، محافظت می‌شود. با این حال، تنظیم بازار محصول، اگر به درستی طراحی و ارزیابی نشود، ممکن است ورود کسب و کارهای جدید را بی‌جهت محدود کرده و رقابت بین شرکت‌های موجود را نیز محدود یا مخدوش کند.
- بازارهای رقابتی کالا و خدمات، رشد اقتصادی را تقویت می‌کنند و سطح استاندارد زندگی شهروندان را نیز بهبود می‌بخشند. مقررات از مسیر عدم ایجاد محدودیت در ورود و خروج بنگاه‌ها و همچنین سهولت در تخصیص مجدد منابع سرمایه و نیروی کار در بنگاه‌ها و بخش‌های تجاری بر پویایی کسب و کار، سرمایه‌گذاری و نوآوری تأثیر مثبت می‌گذارند. از این رو، اصلاحات تنظیم بازار تقویت‌کننده رقابت می‌تواند با افزایش سرمایه‌گذاری و اشتغال، تولید سرانه را افزایش دهد و به کاهش نابرابری درآمدی هم کمک کند.
- دارا بودن معیارهای کمی در مورد میزان تأثیر قواعد و مقررات موجود بر تقویت یا تضعیف رقابت در هر اقتصاد از اهمیت برخوردار است. چنین معیارهای کمی و به همراه اطلاعات کیفی، برای سیاست‌گذاران بسیار مفید بوده زیرا به آن‌ها کمک می‌کند تا:
 - قوانین و مقررات ملی را با بهترین اقدامات بین‌المللی مقایسه کنند
 - زمینه‌های اصلاحات تنظیم‌گری را مشخص کرده و اولویت‌ها را تعیین کند
 - به منابع ارزشمند در رابطه با گزینه‌های سیاستی دسترسی پیدا کرده و از تجارب سایر کشورها استفاده شود
 - منافع بالقوه حاصل از اصلاحات تنظیم‌گری محرک رقابت، بررسی و ارزیابی شود

Regulations

نمونه‌هایی از مزایای اصلاح مقررات بازار محصولات

نمودار ۱- تأثیر بهبود رقابت بازار محصول بر تولید ناخالص داخلی

درصدی از GDP



منبع: OECD

- همانطور که پیشتر نیز اشاره شد، اصلاحاتی که منجر به ایجاد قواعد دوست‌دار رقابت در بازار کالاها و خدمات می‌شوند، می‌تواند به ارتقا سطح استانداردهای زندگی کمک کند.
- اعمال این نوع اصلاحات، بنگاه‌ها را به کسب فن‌آوری‌های جدید، نوآوری و استفاده کارآمدتر از منابع موجود تشویق کرده و باعث ارتقاء بهره‌وری آن‌ها هم می‌شود.
- آثار مثبت انجام اصلاحات در بازار محصول بیش از آن که در محل انجام ظاهر شود، در سایر بخش‌ها آشکار می‌شود. به عنوان نمونه افزایش رقابت در بخش‌های بالادستی، باعث بهبود بهره‌وری و اشتغال در بخش‌های پایین‌دستی و در سطحی وسیع‌تر در کل اقتصاد می‌شود.
- تجزیه و تحلیل‌های اخیر OECD نشان می‌دهد کاهش موانع تنظیم‌گری رقابت در اقتصاد، می‌تواند تأثیر مثبتی بر بسیاری از دستاوردهای کلان اقتصاد داشته باشد. به عنوان مثال مداخلات سیاستی که منجر به کاهش ۲۰ درصدی ارزش شاخص PMR در کل اقتصاد می‌شود، می‌تواند تولید ناخالص داخلی کل را تا ۵ درصد افزایش دهد (نمودار ۱).



شاخص‌های تنظیم بازار محصولات از نظر OECD چه مواردی هستند؟

- شاخص‌های تنظیم بازار محصول PMR، میزان رقابت‌پذیری محیط تنظیم‌گری یک اقتصاد را در طیف وسیعی از بخش‌های اقتصادی و حوزه‌های سیاستی اندازه‌گیری می‌کند:

خدمات حرفه‌ای	توزیع خرده‌فروشی، از جمله خرده‌فروشی داروها	تأمین خرده‌فروشی آب برای کاربران تجاری و مسکونی	حمل و نقل مسافر و بار: از طریق هوا، راه آهن، جاده و آب	ارتباطات الکترونیکی ثابت و سیار	الکتریسیته و گاز طبیعی
موانع تجارت خارجی و سرمایه‌گذاری	تهیه عمومی کالاها، خدمات و مشاغل عمومی	طراحی و ارزیابی مقررات جدید و موجود	نظام‌های صدور مجوز	بار اداری شرکت‌های نوپا	قلمرو و حکمرانی بنگاه‌های دولتی

- علاوه بر شاخص PMR در کل اقتصاد که معیار کلی از کیفیت تنظیم بازار محصول ارائه می‌دهد، مجموعه‌ای از شاخص‌های PMR بخشی، موانع تنظیم‌گری ورود شرکت و رقابت در سطح شبکه‌های خاص و بخش خدمات را هم به صورت کمی اندازه‌گیری می‌کند.
- شاخص‌های مربوط به بخش‌های شبکه‌ای، هشت صنعت را ارزیابی می‌کنند: برق، گاز طبیعی، حمل و نقل هوایی، حمل و نقل ریلی، حمل و نقل جاده‌ای، حمل و نقل آبی و همچنین ارتباطات الکترونیکی ثابت و سیار. هر یک از این شاخص‌ها از اطلاعاتی درباره نحوه تنظیم ورود و رفتار در بخش مربوطه و سطح مالکیت عمومی تشکیل شده است.
- شاخص‌های بخش خدمات شش حرفه و فعالیت (حسابداران، معماران، مهندسين عمران، آژانس‌های املاک و مستغلات، وکلا و دفاتر اسناد رسمی) و همچنین تجارت عمومی خرده‌فروشی و خرده‌فروشی داروها را شامل می‌شود.

¹ نشان دادن انطباق با یک الزام نظارتی از جمله ضرورت جمع‌آوری، پردازش، گزارش و نگهداری اطلاعات و هزینه‌های مالی و اقتصادی انجام آنها.

ساختار شاخص PMR در کل اقتصاد

شاخص PMR کل اقتصاد با استفاده از رویکرد پایین به بالا ساخته می‌شود. در اولین گام، مقادیر عددی اختصاص یافته به هر سوال در ۱۸ شاخص در سطح پایین جمع‌آوری می‌شوند. این شاخص‌های سطح پایین سپس در شش شاخص سطح متوسط تجمیع شده که در نهایت به نوبه خود در دو شاخص سطح بالا جمع می‌شوند. در هر مرحله از تجمیع، شاخص‌های ترکیبی به عنوان میانگین‌های ساده اجزای آنها محاسبه می‌شوند.

تنظیم‌گری بازار محصولات

انحرافات ناشی از مداخله دولت

مالکیت عمومی	مداخله در عملیات تجاری	ساده سازی و ارزیابی مقررات
<p>قلمرو شرکت‌های دولتی</p> <p>مشارکت دولت در بخش‌های شبکه‌ای</p> <p>کنترل مستقیم بنگاه‌ها</p> <p>حکمرانی بنگاه‌های دولتی</p>	<p>کنترل و تنظیم قیمت خرده فروشی</p> <p>مقررات فرماندهی و کنترل</p> <p>تدارکات عمومی</p>	<p>ارزیابی عوامل موثر بر رقابت</p> <p>تعامل با گروه‌های ذینفع</p> <p>پیچیدگی رویه‌های تنظیم‌گری</p>

موانع ورود داخلی و خارجی

موانع تجارت و سرمایه‌گذاری	موانع موجود در بخش‌های خدمات و شبکه	بار اداری شرکت‌های نوپا
<p>موانع سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی</p> <p>موانع مربوط به تعرفه‌ها</p> <p>رفتار متفاوت با تامین‌کنندگان خارجی</p> <p>موانع تسهیل تجارت</p>	<p>موانع موجود در بخش‌های خدمات و شبکه</p> <p>موانع موجود در بخش‌های شبکه‌ای</p>	<p>الزامات مدیریتی شرکت‌های با مسئولیت محدود و شرکت‌های تحت مالکیت شخصی</p> <p>گواهینامه‌ها و مجوزها</p>



چگونه از شاخص‌های تنظیم بازار محصولات OECD در عمل استفاده می‌شود؟

شاخص‌های PMR کامل‌ترین معیارهای کمی برای اندازه‌گیری موانع رقابت است و به طور منظم توسط سازمان OECD و همچنین دولت‌های ملی، نهادهای بین‌المللی و محققان استفاده می‌شود. نمونه‌هایی در زیر آورده شده است.

نظارت و ارزیابی کشورها توسط OECD

شاخص‌های PMR مبنای توصیه‌های سیاستی در ارزیابی‌های اقتصادی و رشد OECD است. علاوه بر این، شاخص‌های PMR داده‌های کلیدی قابل ارائه OECD به G20، مانند برنامه اصلاحات ساختاری پیشرفته G20 و گزارش‌های رشد متوازن و پایدار مبتنی بر صندوق بین‌المللی پول را ارائه می‌دهند.

کمی‌سازی اصلاحات

از شاخص‌های PMR همچنین به طور منظم توسط دانشگاهیان و سایر نهادهای ملی و بین‌المللی استفاده می‌شود تا تأثیرات بالقوه اصلاحات بازار محصول بر نتایج اقتصاد کلان، مانند اشتغال، تولید ناخالص داخلی و بهره‌وری را مشخص کند.

ابتکارات اصلاحات ملی

دولت‌های داخل و خارج از منطقه OECD از شاخص‌های PMR برای انتخاب اولویت‌های اصلاحات و ارزیابی عملکرد آنها و محیط تنظیم‌گری آنها با توجه به تجارب بین‌المللی و بهترین عملکرد استفاده کرده‌اند.

بررسی موانع رقابت

OECD با استفاده از جعبه ابزار ارزیابی رقابت، بررسی دقیقی بر روی مقررات با هدف کمک به دولت‌ها در شناسایی و رفع موانع غیرضروری رقابت انجام می‌دهد. از شاخص‌های PMR معمولاً برای انجام اولین غربالگری در بخش‌های کشور و شناسایی مکان‌هایی که چنین موانعی گسترده‌تر هستند و بیشترین سود حاصل از اصلاحات را می‌توان به دست آورد، استفاده می‌شود.

نمونه‌هایی از اصلاحات ملی در زمینه تنظیم بازار محصولات

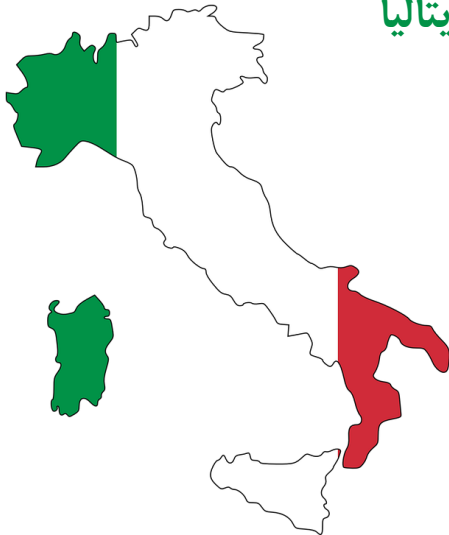
فرانسه

در سال ۲۰۱۵، به منظور کاهش موانع مقرراتی رقابت، دولت تعرفه‌های انرژی را برای مشتریان بزرگ تجاری آزاد کرد. ساعات فعالیت در روز یکشنبه را در برخی مناطق مختلف جغرافیایی افزایش داد و فعالیت خدمات مسافری را برای رقابت گشود. علاوه بر این، دولت ورود به برخی از مشاغل حقوقی را تسهیل کرد و به متخصصان این حوزه اجازه داد تا در برخی از کارمزدهای تنظیم شده، تخفیف قائل شوند.



ایتالیا

در سال ۲۰۱۴، ایتالیا اقداماتی را برای توسعه بازار عمده‌فروشی گاز و ادغام آن در بازار اروپا انجام داد، بنابراین برای فعالان بازار ایتالیا امکان دسترسی به قیمت‌های پایین‌تر را فراهم کرد.



نمونه‌هایی از اصلاحات ملی در زمینه تنظیم بازار محصولات

کره جنوبی



کره جنوبی به منظور کاهش فشار مقررات بر فعالیتهای اقتصادی، پروژه Thorn و Regulatory Guillotine را ایجاد کرد که منجر به لغو حدود ۱۰ درصد از کل مقررات اقتصادی در سال ۲۰۱۴ شد. علاوه بر این، تعداد مقررات تحت پوشش قانون غروب آفتاب، که مشمول لغو خودکار یا بازبینی منظم بودند، بین سالهای ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۷ از ۳۲ درصد به ۵۰ درصد افزایش یافت.

آفریقای جنوبی



در ژانویه ۲۰۱۶، آفریقای جنوبی پروژه InvestSA را آغاز کرد که شامل ایجاد پنجره واحد در سطح ملی و استانی بود و به سرمایه‌گذاران در تسهیل رویه‌های لازم برای شروع و راه‌اندازی یک کسب و کار و دسترسی ساده و موثر به فرآیندهای ثبت و صدور مجوز، کمک می‌کرد.

نتایج آخرین به روزرسانی PMR برای کشورهای OECD و گروهی از کشورهای غیر OECD

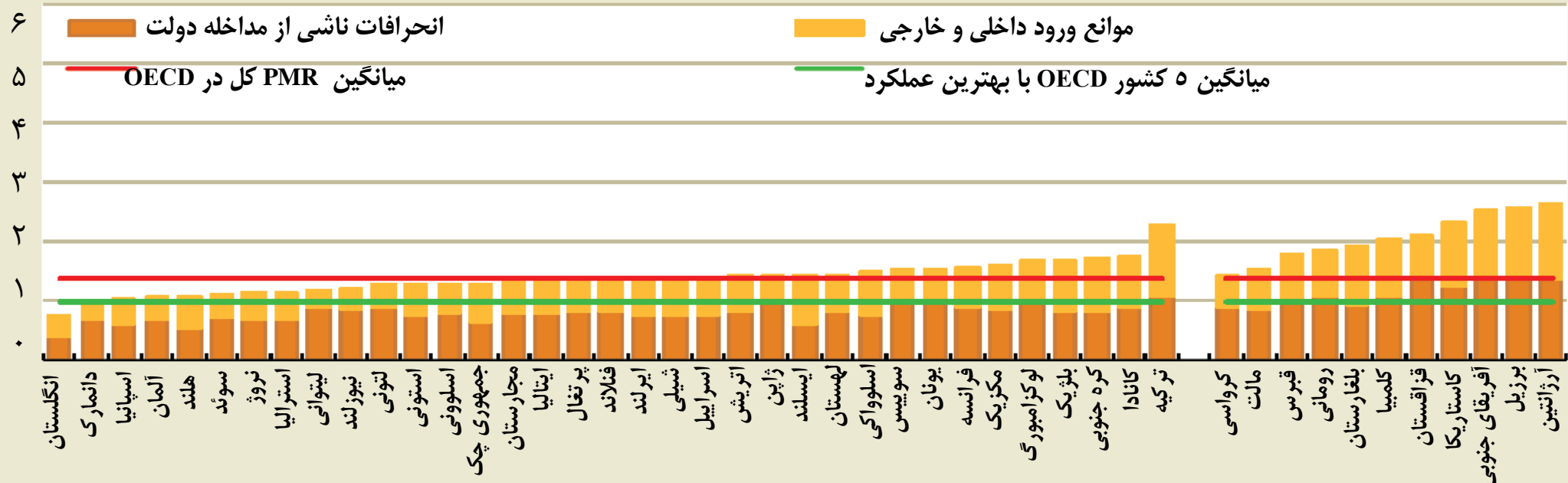
آخرین شاخص‌های PMR نشان می‌دهد اکثر کشورهای عضو OECD به طور منطقی، دارای نهادها و قواعد تنظیم‌گری محرک رقابت در بازارهای محصولات و خدمات هستند. دو دهه اصلاحات، قوانین و مقررات را به بهترین شیوه‌های بین‌المللی نزدیک کرده است. در مقابل، اقتصادهای غیر OECD در مجموع دارای چارچوب نظارتی هستند که کمتر برای رقابت مناسب است، هرچند کشورها با یکدیگر متفاوت هستند.

شاخص PMR برای ارزیابی کل اقتصاد بسیار یکپارچه است، زیرا تقریباً بیش از ۱۰۰۰ داده را دربرمی‌گیرد.

نتایج نشان می‌دهد انحرافات ناشی از مداخله دولت در اقتصاد بیش از موانع مقرراتی ورود داخلی و خارجی بنگاه‌ها است. (نمودار ۲)

نمودار ۲. شاخص PMR کل اقتصاد: دو جزء سطح بالا

شاخص از ۰ تا ۶ طبقه‌بندی می‌شود که ۰ بهترین عملکرد را در سطح بین‌المللی نشان می‌دهد.





نتایج آخرین به روزرسانی PMR برای کشورهای OECD و گروهی از کشورهای غیر OECD

مقادیر بالای انحرافات ناشی از مداخله دولت عمدتاً ناشی از توسعه گسترده مالکیت عمومی بنگاه‌ها به ویژه در بخش‌های شبکه‌ای و همچنین وجود قواعد حکمرانی شرکتی است که همچنان به بنگاه‌های دولتی این امکان را می‌دهد تا از مزیت‌های نسبی بالاتری در زمان رقابت با بنگاه‌های خصوصی برخوردار شوند.

در بسیاری از کشورها، هم کشورهای عضو OECD و هم کشورهای غیر OECD، ضعف قانونی وجود دارد که شفافیت در تعامل بین مقامات دولتی و گروه‌های ذینفع را طی فرآیندهای حقوقی تضمین می‌کند. این خلاء تنظیم‌گری، ریسک اینکه الگوی قوانین جدید تحت تأثیر فشار بی‌مورد نمایندگان مجلس قرار گیرد، را افزایش می‌دهد.

نتایج بخشی برای سال ۲۰۱۸: بخش‌های شبکه و خدمات

مقادیر شاخص‌های بخشی برای کشورهای مورد بررسی نشان می‌دهد که به طور کلی، تنظیمات نظارتی در بخش‌های شبکه‌ای - که شامل ارتباطات الکترونیکی، انرژی و حمل و نقل هستند - بیشتر از موارد رایج در بخش‌های خدمات - یعنی توزیع خرده فروشی و خدمات حرفه‌ای - است. بعلاوه، در حالی که موانع موجود در خدمات به طور کلی در اکثر کشورها زیاد است، موانع موجود در بخش‌های شبکه‌ای در کشورهای غیر OECD بیشتر از کشورهای OECD است (نمودار ۳).

این یافته‌ها نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورهای OECD و کشورهای غیر OECD می‌توان قوانین حاکم بر مشاغل و توزیع خرده فروشی را مورد ارزیابی مجدد قرار داد تا مشخص شود که آیا توازن مناسبی میان تقویت رقابت و نوآوری و حمایت از مصرف‌کنندگان و نیروی کار برقرار است یا خیر.

نمودار ۲. شاخص PMR بخشی برای بخش شبکه
شاخص از ۰ تا ۶ طبقه‌بندی می‌شود که ۰ بهترین عملکرد را در سطح بین‌المللی نشان می‌دهد.

