

کلیات طرح

رفع شکست بازار در ارائه کالاها و خدمات و استفاده کارآمد از نظام بازار

(مقدماتی غیر قابل استناد)

مقدمه (دلایل توجیهی):

اداره بهینه اقتصاد کشور مستلزم استفاده کارآمد از سازوکار بازار است. با این وجود در صورت عدم چاره‌اندیشی مناسب ممکن است در عملکرد بازار شکست پدید آید که از آن تحت عنوان شکست بازار یاد می‌شود. در حالت‌های مختلفی که شکست بازار رخ می‌دهد، وظیفه دولت رفع دلایل پدید آوردنده شکست بازار است. اگر شکست بازار به واسطه انحصار رخ داده باشد، دولت باید انحصار را رفع نماید و اگر به واسطه عدم تقارن اطلاعات رخ دهد، وظیفه دولت حذف یا کاهش شکاف اطلاعاتی طرفین عرضه و تقاضاست.

متأسفانه تاکنون واکنش دولت‌های ما به انواع شکست بازار کاملاً مشابه هم بوده است: استفاده از ابزار سرکوب قیمت. تجربه نشان داده است که سرکوب قیمتی نه تنها مشکل شکست بازارها را حل نکرده؛ بلکه آن را تشدید نیز کرده و تبعات منفی دیگری نیز به بار آورده است. البته عادت دولت‌ها به استفاده همیشگی از ابزار قیمت‌گذاری دولتی برای مقابله با شکست بازار، به مرور به سایر بازارها نیز تسری پیدا کرده است. براین اساس ضروری است که ریل اقتصاد کشور به مسیر صحیح خود برگردد و دولت مواجهه کارآمد و مؤثری با شکست بازارها داشته باشد و از مداخله قیمتی در سایر بازارها خودداری نماید

یکی از بزرگترین موانع تولید، قیمت‌گذاری دستوری است که انگیزه را از سرمایه‌گذاران گرفته و لطمات زیادی به تولید وارد می‌کند. قیمت‌گذاری و سرکوب قیمتی از لحاظ منطق اقتصادی هیچ گاه منجر به تولید بیشتر و عرضه ارزان یک کالا نشده و صرفاً منجر به انتقال رانت به گیرنده کالا با قیمت سرکوب شده می‌شود. در واقع، قیمت، هزینه فرصت یک کالا بر حسب پول است که بایستی در بازار و توسط مکانیزم عرضه و تقاضا کشف و تعیین شود. در هم تنیدگی غیرقابل تصور زنجیره ارزش کالا و خدمات، برنامه ریزی متمرکز و دولتی تامین کالا و خدمات را خیالی واهی ساخته و ادعاهایی مثل رصد زنجیره همه کالاها و خدمات جهت تعیین ارزش آنها و مقابله با قاچاق و برخورد با بازار سیاه و... را به امری غیر واقعی مبدل کرده است.

سرکوب قیمتی با تعیین قیمتی کمتر از قیمت تعادلی، باعث اختلال در طرف عرضه و مازاد تقاضا شده و این امر علاوه بر تشکیل صف و توزیع رانت و همچنین شکل‌گیری بازار سیاه، مستلزم تبعات خسارت‌بار زیادی خواهد بود. از مهمترین تبعات قیمت‌گذاری دستوری می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- انحراف در تخصیص منابع
- افزایش قیمت آزاد
- ایجاد انگیزه فرار در تولیدکننده و سوق دادن تولیدکنندگان موجود به سمت تولید کالایی با کیفیت و وزن کمتر
- مقابله با نوآوری
- افزایش هزینه‌های دولت و وقوع فساد
- وقوع صف و سهمیه‌بندی
- تبدیل تورم هموار به جهش یکباره قیمت‌ها
- تشدید قاچاق
- تشدید تورم از کانال کسری بودجه
- اختلال در زنجیره تولید

با این اوصاف، دولت بایستی رسالت خود را به جای سرکوب قیمت در بازار، به مهار پایدار تورم از طریق کنترل کسری بودجه و اصلاح نظام بانکی معطوف کند. دولت مکلف است در بازارهای انحصاری به دنبال رفع انحصار در صورت امکان و قیمت‌گذاری مبتنی بر هزینه فرصت پولی در صورت عدم امکان رفع انحصار باشد. دولت بایستی سیاست بهینه خود جهت حمایت از تولیدکننده و مصرف‌کننده را بر پایه هر چه بیشتر رقابتی کردن بازارها قرار دهد. لذا این طرح به منظور الزام دولت به پشتیبانی از تولید و رفع بزرگترین مانع در مسیر آن و اتخاذ تصمیمات منطقی با قید دوفوریت تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شود.

عنوان طرح: رفع شکست بازار در ارائه کالاها و خدمات و استفاده کارآمد از نظام بازار

ماده ۱- در این قانون اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار برده می‌شود.

۱. بازار: به فضایی جغرافیایی یا مجازی اطلاق می‌شود که در آن خریداران و فروشندگان، کالاهای مشابه یا جانشین نزدیک را مبادله می‌کنند.
۲. کالا: هر شیء منقول یا غیر منقول، ملموس یا غیرملموس است که می‌تواند مورد مبادله و استفاده قرار گیرد.
۳. بنگاه: واحد اقتصادی که در تولید کالا فعالیت می‌کند، اعم از آن که دارای شخصیت حقوقی یا حقیقی باشد.
۴. شرکت: شخص حقوقی که با رعایت قانون تجارت یا قانون خاص حسب مورد تشکیل شده باشد.
۵. رقابت: وضعیتی در بازار که در آن تعدادی خریدار و فروشنده مستقل برای خرید و فروش کالا یا خدمت فعالیت می‌کنند؛ به طوری که هیچ یک از خریداران یا فروشندگان به تنهایی قدرت تعیین قیمت را در بازار نداشته باشند و برای ورود بنگاه‌ها به بازار یا خروج از آن محدودیتی وجود نداشته باشد.
۶. انحصار: وضعیتی در بازار که سهم یک بنگاه خریدار یا فروشنده از تقاضا یا عرضه بازار به گونه‌ای باشد که قدرت تعیین قیمت یا مقدار را در بازار داشته باشد یا ورود بنگاه‌های جدید به بازار یا خروج از آن با محدودیت مواجه باشد.
۷. انحصار طبیعی: وضعیتی که یک بنگاه به دلیل نزولی بودن هزینه متوسط می‌تواند کالا یا خدمت را به قیمتی عرضه کند که بنگاه دیگری با آن قیمت قادر به ورود یا ادامه فعالیت در بازار نباشد.
۸. اخلال در رقابت: مواردی که موجب انحصار، احتکار، افساد در اقتصاد، اضرار به عموم، کاهش مهارت و ابتکار در جامعه و یا سلطه اقتصادی بیگانه بر کشور شود.
۹. سرکوب قیمت: فرآیند جلوگیری از رشد قیمت کالا با استفاده از تعیین دستوری قیمت آن توسط نهاد قدرت بدون توجه به هزینه فرصت پولی کالا و به قیمتی کمتر از قیمت تعادلی بازار است. تنظیم‌گری استفاده‌ی نهادهای حاکمیتی از ابزارهای مشروع قدرت به منظور اثرگذاری بر بازارها و دستیابی به اهداف قانونی مورد نظر خود که از طریق کنش‌گری فعال در بازارها و در سطح گسترده اتفاق می‌افتد. شکست بازار: وضعیتی است که در آن بازارهای آزاد بدون مداخله‌ی نهاد حاکمیت نتوانند منابع را به طور کارآمد تخصیص دهند به طوری که تخصیص منابع توسط بازار آزاد به لحاظ اجتماعی بهینه نخواهد بود.
۱۰. اثرات خارجی: شرایطی که فعالیت‌های یک بنگاه اقتصادی نتایج مستقیم جبران نشده بر رفاه دیگر افراد یا سود سایر شرکت‌ها داشته باشد. اثرات جانبی می‌تواند مثبت یا منفی باشد.
۱۱. کالای عمومی: کالای عمومی کالایی است که استثناپذیر نباشد یعنی نتوان آن را به افرادی اختصاص داد و از افراد دیگری دریغ کرد و مصرف آن کالا توسط یک نفر مانع بهره‌مندی مصرف‌کننده دیگر از آن کالا نباشد.

۱۲. عدم تقارن اطلاعات: وضعیتی است که در اثر کمبود اطلاعات مناسب بین خریداران و فروشندگان به وجود می‌آید و در آن قیمت عرضه و تقاضا انعکاس دهنده تمام مزایا یا هزینه فرصت یک کالا نیست.
۱۳. منابع مشترک: آن دسته از مواهب طبیعی که مالکیت خصوصی بر آنها وجود نداشته و هیچ ابزار مؤثری برای تنظیم استفاده از آنها وجود ندارد. مثل درختان جنگل، مرتع مشترک، آب شیرین در سفره‌های زیرزمینی یا در رودخانه‌ها.
۱۴. منابع مشترک نوع اول: گونه‌ای از منابع مشترک و مشاعات که همواره این احتمال در مورد آنها وجود دارد برخی از ذی‌نفعان بیشتر از بقیه از این منابع استفاده کنند؛ به طوری که تداوم این وضعیت ممکن است به نابودی دائمی آن منبع منجر شود.
۱۵. منابع مشترک نوع دوم: گونه‌ای از منابع مشترک و مشاعات که امکان بهره‌برداری بهینه به صورت همزمان برای همه بازیگران و فعالان اقتصادی در آن منبع وجود ندارد.
۱۶. شکست هماهنگی: شرایطی که کنش‌گران مرتبط از هماهنگی انتخاب‌های‌شان ناتوان هستند و در نتیجه، تعادلی شکل می‌گیرد که وضع همگی آنها وخیم‌تر خواهد شد.

ماده ۲- شورای رقابت مکلف است با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط، شکل‌گیری رقابت حداکثری در بازارهای مختلف کالاها (بجز در موارد شکست بازار) مبتنی بر آزادی ورود و خروج فعالان هر دو سمت عرضه و تقاضا و همچنین مبتنی بر قواعد کارآ و منصفانه را تضمین کند. کشف قیمت کالاها و خدمات صرفاً از طریق این بازارها صورت خواهد پذیرفت و مبنای استناد در مراجع و محاکم قضایی خواهد بود. هرگونه دخالت دولت، دستگاه‌های دولتی و غیردولتی و غیردولتی عمومی، جهت اختلال در ساز و کار کشف قیمت و مبادله‌ی آزادانه‌ی کالا در این بازارها ممنوع می‌باشد.

ماده ۳- مصادیق شکست بازار منحصر در موارد انحصار طبیعی، عدم تقارن اطلاعات، کالاهای عمومی، اثرات خارجی و منابع مشترک قابل استفاده خصوصی بوده و هرگونه توسعه مصداقی به غیر از موارد گفته‌شده مجاز نخواهد بود. متخلف از مفاد این ماده مشمول مجازات ماده ۵۳۲ قانون مجازات اسلامی می‌شود.

تبصره ۱: در صورت وجود انحصار طبیعی، شورای رقابت مکلف است با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط قیمت عادلانه را مبتنی بر متوسط هزینه تولید آن کالا یا خدمت تعیین نماید.

تبصره ۲: در بازارهایی که اطلاعات عرضه‌کننده و متقاضی کالا یا خدمت متقارن نیست، شورای رقابت مکلف است با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط، تمهیدات لازم برای کاهش حداکثری شکاف اطلاعاتی را

پیاده‌سازی کند. این تمهیدات می‌تواند شامل پیاده‌سازی نظام رتبه‌بندی و ایجاد ساز و کارهایی باشد که طرفین مبادله، انگیزه‌ی سوءاستفاده از شکاف اطلاعاتی موجود را نداشته باشند.

تبصره ۳: در موارد کالاهای عمومی، نهاد تضمین کننده ارائه کارآ و بهینه هر کالا می‌تواند با همکاری شورای رقابت، ساز و کار کشف یا تعیین قیمت آن کالا را مشخص و اعلان نماید.

تبصره ۴: در موارد منابع مشترک نوع اول، شورای رقابت مکلف است با همکاری دستگاه‌های ذیربط معضل شکست هماهنگی در بهره‌برداری از این منابع را رفع نماید. در موارد منابع مشترک نوع دوم، شورای رقابت مکلف است با همکاری دستگاه‌های ذیربط، سازوکار مؤثر جهت استفاده بهینه از این منابع را طراحی و پیاده سازی نماید.

تبصره ۵: در کالاهایی که تولید آنها اثر جانبی منفی دارد، شورای رقابت مکلف است با همکاری دستگاه‌های ذیربط، حد بهینه اجتماعی میزان عرضه را مشخص نموده و با استفاده از روش‌هایی مثل راه‌اندازی بازار مبادله‌ی سهمیه یا تخصیص مستقیم سهمیه و نظارت بر اعمال آن، مانع از عرضه‌ی این کالا در سطحی بالاتر از سطح بهینه برای جامعه شود.

تبصره ۶: در کالاهایی که تولید آنها اثر جانبی مثبت دارد، شورای رقابت مکلف است با همکاری دستگاه‌های ذیربط، سازوکارها و ابزارهای موثر برای افزایش عرضه آنها تا حد بهینه اجتماعی را طراحی و پیاده‌سازی نماید. این ابزارها می‌تواند شامل تخصیص معافیت‌های مالیاتی و اعطای یارانه باشد.

ماده ۴- مستنکف یا مستنکفان از اجرای این قانون، مشمول مجازات ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی می‌شوند.

ماده ۵- از تاریخ ابلاغ این قانون، کلیه قوانین مغایر با آن از جمله قوانین ذیل ملغی خواهند بود.

- ماده ۵۱ و ۶۳ قانون نظام صنفی؛

- تبصره ۳ ماده ۱۴ قانون مربوط به مقررات پزشکی و دارویی و مواد خوردنی و آشامیدنی مصوب سال ۳۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی؛

- ماده واحده قانون نحوه توزیع قند و شکر تولیدی مصوب سال ۵۳؛

- قانون اصلاح قانون تعزیرات حکومتی مصوب سال ۷۳؛

- قانون نظام تأمین و تعیین قیمت کالا و خدمات مصوب سال ۸۰؛
- ماده ۹۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی؛
- بنده ۵ ماده ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی؛
- ماده ۲۱ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۹۳؛
- اصلاحیه قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی مصوب سال ۹۹.