

سوال : ناتوانی در تنظیم بازار کالاها که از وظایف اصلی

وزارت بازرگانی است

تنظیم بازار به عنوان یکی از مهمترین مسئولیت های وزارت بازرگانی و به تعبیر دولت به معنای ایجاد رابطه منطقی فی مابین تولید - مصرف واردات و صادرات در مدیریت وزارت بازرگانی دولت نهم بر مبنای اصول علمی و براساس محورهای ذیل تجدید ساختار گردید .

الف: تکیه بر ایجاد ذخیره استراتژیک برای کالاهای اساسی که در موقع بهم خوردن تعادل بین عرضه و تقاضا بسرعت در بازار تزریق و در کمترین زمان ممکن بازار را به اعتدال برساند و برای اولین بار در آبان ۸۴ (ابتدای استقرار دولت نهم) وزارت بازرگانی جدول ایجاد ذخیره استراتژیک برای ۲۲ قلم کالاهای اساسی را تنظیم با محاسبه تسهیلات مورد نیاز به دولت ارائه که تصویب و مبنای کار هرساله قرار گرفت

ب: پایش دائمی و مستمر و دقیق چهارموفه فوق الذکر ، از روزهای اولیه استقرار دولت نهم ایجاد بانک اطلاعاتی مولفه های فوق برای کالاهای اساسی در دستور کار وزارت بازرگانی قرار گرفت که پس از ۱۸ ماه تلاش مستمر همکاران وزارت بازرگانی این بانک اطلاعاتی تشکیل و با نام WWW.CMRD.IR در اختیار برنامه ریزان وزارت بازرگانی، دولت و عام مردم قرار گرفت و اکنون اطلاعات چهارگانه اصلی از سال ۱۳۶۰ تا به امروز در این بانک جمع آوری و مورد دسترسی برنامه ریزان بازرگانی کشور می باشد .

ج: تمرکز زدایی از سیاست گذاری تنظیم بازار که از ابتدای مدیریت جدید وزارت بازرگانی با تشکیل شوراها کنترل و نظارت در استانها زیر نظر رییس سازمان بازرگانی و برگزاری جلسات منظم هفتگی در هر استان جهت پایش مستمر بازار و ارائه پیشنهاد برای رفع مشکل و شروع به اقدام براساس ذخایر کالاهای اساسی که در اختیار هر استان قرار گرفته بود نقش بسیار موثری در جلوگیری از وقوع یا توسعه بحران در سطح استان داشته است.

د: برگزاری مستمر و منظم و هفتگی جلسات تنظیم بازار با حضور شخص وزیر بازرگانی جهت تجزیه و تحلیل گزارشات منظم هفتگی واصله از استانها و اتخاذ تصمیم جهت جلوگیری از وقوع بحران

هـ: تغییر رویکرد از مقابله با بحران به پیش بینی بحران و جلوگیری از ایجاد آن

بازار به عنوان یک نهاد هماهنگ‌کننده اجتماعی دارای این قابلیت است که منافع فردی را به رفاه اجتماعی رهنمون کند، با اینحال در بسیاری موارد امکان نقض این امر وجود دارد. بروز نوسانات فصلی در مصرف، اختلال در تولید، وقوع حوادث غیر مترقبه و ... از جمله مواردی هستند که می‌تواند به بروز اختلال در بازار منجر شود. در این شرایط، سازوکار بازار از تامین حداکثر رفاه اجتماعی ناتوان خواهد بود و لذا دولت به عنوان نهاد تنظیم کننده وظیفه اعمال تنظیمات در بازار را بر عهده می‌گیرد. در اقتصاد ایران به دلیل وجود موارد متعدد نقض کارکرد صحیح بازار، دولت وظیفه تنظیم بازار را به عهده دارد. در این راستا وزارت بازرگانی به عنوان متولی اصلی تنظیم بازار، در صورت بروز هرگونه اختلال، موظف به مداخله و استفاده از ابزارهای در اختیار خود برای ایجاد تعادل می‌باشد. ابزارهای موجود در این ارتباط اگرچه متعدداند، در شرایطی از کارایی در بکارگیری برخوردارند، که موانع ناشی از قوانین مصوب، شوک‌های خارجی و ... در حداقل خود قرار داشته باشد و در اقتصاد سازوکار مقابله با رفتارهای ضد رقابتی از ضمانت اجرای بالا برخوردار باشد.

۱- دلایل بی‌نظمی بازار

عمده‌ترین دلایل بروز بی‌نظمی در بازار را می‌توان به صورت زیر برشمرد:

الف. عدم تامین، تهیه، تولید و توزیع محصولات (کالاها و خدمات) مورد نیاز بازار به لحاظ کمی و کیفی که خود متأثر از مولفه‌های مربوط به حوزه‌های درون بنگاهی (عدم استفاده از ظرفیت کامل، ناکار آمدی، ...) و بیرون بنگاهی (عدم امکان تهیه و دستیابی به عوامل تولید، بی‌ثباتی تقاضا، ...) است.

ب. نبود یا ضعف سیستم‌های توزیع و فروش به نحوی که امکان ایجاد دسترسی به کالاها و خدمات در زمان، مکان و شرایط دلخواه بازار و متقاضیان در دسترس آنان نباشد.

ج. عدم سرمایه گذاری کافی در زیرساختهای توزیع از جمله بنادر، راهها، جاده‌ها، و وسایل حمل و نقل زمینی، دریایی و هوایی، انبارها و پایانه‌ها و نیز نداشتن یا ضعف کانال‌های توزیع مطلوب از جمله نهادهای عمده‌فروشی و خرده‌فروشی مطلوب باعث می‌شود تا بسیاری از کالاها و خدمات به‌طور مطلوب در اختیار متقاضیان قرار نگیرد.

د. موانع ناشی از برخی عوامل محیطی از جمله بعضی از سیاست‌ها و قوانین و مقررات که باعث به هم خوردن نظم بازار می‌شوند.

همه فقدان بازار برای برخی کالاها. گاهی اوقات ماهیت کالاها و خدماتی که موردنظر است، ممکن است چنان باشد که شکل‌دهی بازار برای آنها ناممکن و یا بسیار پرهزینه باشد. کالاهای عمومی به مفهوم اقتصادی آن چنین کالاهایی هستند. و. ماهیت ناقص بازار به‌لحاظ ساختار

گاهی امکان شکل‌گیری بازار وجود دارد، ولی بنا به دلایلی بازارها ناقص هستند. در بازار ناقص بنابه دلایلی یکی از اجزای اصلی بازار در انجام وظایف اصلی خود ناتوان هستند. نقایص در طرف عرضه، طرف تقاضا و یا مدیریت بازار ممکن است به علل مختلف وجود داشته باشد. از این رو سازوکار مداخله در بازار باتوجه به نوع نقص موجود ممکن است یک فرمول واحد نداشته باشد. غالباً در بازارهای ناقص دولت‌ها صرفاً از طریق مداخله ارشادی در مدیریت بازار می‌توانند به‌نوعی در جهت زدودن نقایص اقدام کنند.

۲- روش‌های تنظیم بازار

تنظیم بازار در یک بیان کلی عبارت از مجموعه مقررات، سیاست‌ها و راهبردهایی است که جهت حمایت از عاملین اصلی بازار و با توجه به ابزار مناسب اقتصادی بین متغیرهای اصلی بازار اعمال می‌شود. ابزار و سیاست‌های تنظیم بازار در دو گروه سیاست داخلی (مشمول بر سیاست کنترل عرضه، سیاست قیمتی، سیاست پرداخت جبرانی، صندوق تثبیت، پرداخت یارانه-های مصرفی و تولیدی) و سیاست‌های مرزی (مشمول بر محدودیت‌های واردات-تعرفه و موانع غیرتعرفه‌ای- و یارانه صادرات) قابل تقسیم‌بندی است که در جدول ۱ به توضیح هر یک پرداخته شده است.

جدول ۱ - ابزارهای تنظیم بازار به تفکیک سیاست‌های مرزی و داخلی

سیاست‌های مرزی		سیاست‌های داخلی	
ابزار	توضیح		
یارانه‌های صادراتی	یارانه صادراتی یکی از سیاست‌های دولت در تنظیم بازار است که طی آن دولت به صادرکنندگان یارانه پرداخت می‌کند.		
محدودیت‌های وارداتی	تعرفه و محدودیت‌های واردات یکی دیگر از سیاست‌های حمایتی دولت در سیاست تجاری قلمداد می‌شود. این سیاست‌ها با هدف حمایت از تولیدکنندگان داخلی در مقابل کالاهای خارجی اعمال شده و از سوی دیگر برای دولت نیز جنبه درآمدزایی دارند.		
کنترل عرضه	بر اساس این سیاست، زمانی که عرضه محصول افزایش می‌یابد، دولت به‌عنوان خریدار وارد بازار شده و اقدام به خرید می‌کند. به این سیاست اصطلاحاً سیاست ذخیره احتیاطی گفته می‌شود.		
سیاست قیمتی	قیمت تضمینی	طی این سیاست به منظور حمایت از تولیدکنندگان و جلوگیری از کاهش حداقل قیمت اعلام شده، دولت برای کالاهای خاصی قیمت‌های تضمینی اعلام می‌کند. چنانچه قیمت در بازار آزاد از حداقل قیمت اعلام شده کمتر باشد، دولت موظف است برای جلوگیری از ضرر و زیان تولیدکنندگان، نسبت به خرید محصولات مورد نظر اقدام کند.	
	قیمت کف	این سیاست برای حمایت از تولیدکنندگان به کار می‌رود. هدف از این سیاست، تثبیت درآمد تولیدکنندگان است و در این حالت دولت قیمت را بالاتر از قیمت بازار قرار می‌دهد.	
	سقف قیمت	هنگامی که مصرف‌کنندگان توانایی پرداخت قیمت تعادلی یک کالا را نداشته باشند، دولت برای حمایت از آنها سیاست سقف قیمت را اعمال می‌کند.	
	تفین قیمت	دولت با استفاده از این سیاست، عرضه و تقاضای محصولات خاص را کنترل می‌کند. اینگونه قیمت‌گذاری، اغلب برای کالاهایی که خرید آنها در انحصار دولت است و بیشتر برای حمایت از مصرف‌کنندگان بکار می‌رود.	
پرداخت جبران	طی این سیاست دولت مابه‌التفاوت قیمت تعیین شده و قیمت دریافتی توسط تولیدکننده را پرداخت می‌کند.		
صندوق تثبیت	بر اساس این سیاست، دولت بخشی از ضرر و زیان تولیدکنندگان را زمانی که قیمت بازار از قیمت هدف کمتر باشد، از محل وجوهی که قبلاً توسط دولت و تولیدکنندگان ذخیره شده است، پرداخت می‌کند.		
یارانه مصرف‌کننده	یارانه‌های مصرفی شامل پرداخت‌هایی است که جهت ایجاد تعدیل در توزیع درآمدها، تعدیل آثار ناشی از فشارهای بازار و تصحیح الگوی مصرفی کشور به سمت تشویق مصرف کالاهای تولید داخل به مصرف‌کنندگان پرداخت می‌شود.		
یارانه تولیدکننده	هنگامی که اثرات خارجی مثبت کالاهایی که بخش خصوصی آنها را تولید می‌کند زیاد باشد، اما سطح تولید آن در سطح پایین‌تر از حد بهینه قرار داشته باشد، دولت با اعطای یارانه بر هر واحد کالا، سطوح مصرف و تولید را با کاهش هزینه‌های نهایی، افزایش خواهد داد.		

۳- تنظیم بازار در اقتصاد ایران

از سال ۱۳۸۰ تاکنون وظیفه تنظیم بازار در کشور بر عهده کارگروه تنظیم بازار (به استناد به مصوبه شماره ۲۳۹۴۱ مورخ ۱۳۸۱/۶/۲۴ هیات وزیران) و ستاد بررسی و کنترل قیمتها (به استناد به بخشنامه شماره ۱۱۰۴۶ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۳) قرار دارد. براساس مصوبه شماره ۲۳۹۴۱ وزارت بازرگانی موظف است به منظور برنامه ریزی، پشتیبانی و ایجاد هماهنگی های لازم در تامین و توزیع کالاهای اساسی، حساس و ضروری از طریق تنظیم عرضه کل و نیز ایجاد تمهیدات لازم به منظور تنظیم بازار داخلی و جلوگیری از نوسانات بی رویه قیمتها و همچنین فراهم کردن نمودن زمینه مناسب جهت ذخیره سازی استراتژیک کالاهای اساسی اقدامات لازم را به عمل آورد. همچنین براساس بخشنامه شماره ۱۱۰۴۶ افزایش قیمت کالاها و خدمات و تعرفه ها باید براساس نظر این ستاد صورت گیرد. همچنین، مهندسی مجدد فرآیند توزیع و نوسازی شبکه های توزیع در طول برنامه چهارم جزو برنامه های وزارت بازرگانی قرار دارد.

۴- موانع موجود در تنظیم بازار

۱-۴. موانع قانونی

تنظیم بازار از موضوعات مهمی است که از نظر قانون برنامه چهارم مغفول نمانده و برخی از بندهای این قانون به تنظیم بازار اختصاص یافته است. با این حال، برخی از بندهای مرتبط با این موضوع به نحوی طرح شده است که در بکارگیری کارآمد این ابزار مساله ساز است. برخی از مهمترین این موارد عبارتند از:

الف. بند ماده ۳۳

بر اساس این ماده، برقراری هرگونه مالیات و عوارض برای صادرات کالاهای غیر نفتی و خدمات در طول برنامه ممنوع می باشد. دولت مجاز است بمنظور صیانت از منابع و استفاده بهینه از آنها، عوارض ویژه ای را برای صادرات مواد اولیه فرآوری نشده وضع و دریافت کند. تشخیص این قبیل مواد برعهده شورای عالی صادرات خواهد بود. میزان عوارض به پیشنهاد مشترک وزارتخانه های بازرگانی، امور اقتصادی و دارائی، صنایع و معادن و جهاد کشاورزی و تصویب هیأت وزیران تعیین و تصویب خواهد شد.

صادرات کالا و خدمات از اخذ هرگونه مجوز به استثنای استانداردهای اجباری و گواهی های مرسوم در تجارت بین الملل (مورد درخواست خریداران) معاف می باشند.

ب. ماده ۳۶ برنامه چهارم توسعه

بر اساس این ماده، ماده (۱۱۴)، قانون برنامه سوم توسعه برای دوره برنامه چهارم (۸۸-۱۳۸۴) تنفیذ می گردد. و تنظیم بازار داخلی موجب ممنوعیت صدور نمی گردد همچنین بمنظور تنظیم بازار داخلی و جبران کمبود احتمالی، وزارت بازرگانی مجاز است در مواردی که

تشخیص می‌دهد از طریق واردات بدون انتقال ارز نسبت به جبران نیازهای داخلی اقدام کند. طی این دو ماده از یکسو تنظیم بازار کالایی مدنظر است (لذا بر قیمت‌گذاری و توزیع آن در داخل نظارت می‌شود)، و از سوی دیگر صادرات آن مجاز شمرده شده است. این امر می‌تواند موجب اختلالاتی در تنظیم بازار و افزایش قیمت کالاها شود. شایان ذکر است در اغلب موارد تنظیم بازار برای کالاهای نهایی که مورد استفاه عموم مردم قرار می‌گیرد ضرورت می‌یابد ولی این کالاها، فراوری نشده محسوب نمی‌شوند. از این رو ضرورت امر تنظیم بازار آنها بعضاً با اتخاذ مقررات و اعمال محدودیت در صادرات امکان پذیر می‌شود لیکن به موجب قانون مذکور وضع چنین محدودیت‌هایی با مشکل مواجه خواهد بود.

۲-۴. سایر موانع

علاوه بر موانع قانونی برشمرده، می‌توان موارد دیگری را یافت که بر کارایی تنظیمات انجام شده از سوی وزارت بازرگانی در بازار تاثیر نامطلوب برجای می‌گذارد:

الف. تعدد مراجع قیمت‌گذاری و ارجاع موضوع تنظیم بازار به دستگاه‌های گوناگون. به‌الطبع هرگونه عدم هماهنگی میان این دستگاه‌ها می‌تواند مشکلاتی در خصوص نظم بازار ایجاد کند.

ب. عدم برخورداری از قانون رقابت مدون در بازارها در جهت مقابله کارآمدتر با هرگونه اقدام ضدرقابتی از سوی تولیدکنندگان و عرضه‌کنندگان در بازار. در این خصوص " لایحه تسهیل رقابت و کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات " به‌عنوان رویکردی جدید در تنظیم بازار، تدوین و تقدیم مجلس شده است.^۱

۵- جمع‌بندی

در مجموع اگرچه وزارت بازرگانی به‌طور رسمی مجری تنظیم بازار در اقتصاد ایران شمرده شده است، در راستای بهره‌گیری از ابزارهای موجود در مقابل وزارت بازرگانی برای تنظیم بازار برخی مشکلات به‌لحاظ قانونی و نهادی وجود دارد که این مشکلات عبارت‌اند از:

۱. حاکمیت برخی مواد قانونی همچون ماده ۳۳ و ۳۶ قانون برنامه چهارم که در عین ضروری دانستن تنظیم، آن را به‌هیچ‌عنوان مانعی در برابر سیاست‌های صادراتی نمی‌داند و در شرایط بروز کمبود، تامین بازار از طریق واردات را توصیه کرده است؛
۲. عدم وجود هماهنگی لازم میان مراجع متعدد دخیل در امر قیمت‌گذاری کالاها؛
۳. عدم برخورداری از قانون رقابت مدون در جهت مقابله جدی با هرگونه رفتار غیررقابتی.

^۱ - البته نهادهایی همچون سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و سازمان تعزیرات حکومتی در حال حاضر مشغول به نظارت بر تخلفات بازاری هستند. اما برخورداری از قانون رقابت مدون ضمانت اجرا اقدامات ممانعت‌کننده از رفتارهای ضدرقابتی در بازار را افزایش خواهد داد.