



تهیه شده در:  
معاونت اقتصادی  
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران  
مردادماه ۱۳۹۷

# بررسی مسائل روز اقتصاد ایران

همکاران این شماره:

ناظر: دکتر فرشاد فاطمی

همکار: صالح نیازی



## بررسی تجارب کشورهای موفق در کوچک سازی بخش عمومی

### مقدمه

نظریه های اقتصادی مدرن دولت، دخالت حداقلی دولت در امور تصدی گری را مطرح می کنند. اهتمام دولت ها باید معطوف به تولید کالای عمومی و اصلاح موارد شکست بازار باشد. بدین ترتیب اموری نظیر دفاع، آموزش، ساخت زیرساخت ها و فراهم آوردن محیط کسب و کار رقابتی در موارد شکست بازار از وظایف دولت شمرده می شود و بیانگر این است که دولت ها باید متعهد، بستر ساز و تسهیل کننده پیدایش بازار و پاسدار فضای رقابتی باشند.

مطالعات مربوط به اندازه دولت در ادبیات اقتصادی را می توان به طور عمده در دو گروه طبقه بندی کرد. برخی از مطالعات به عوامل تعیین کننده اندازه دولت پرداخته اند و برخی دیگر رابطه اندازه دولت و رشد اقتصادی را بررسی کرده اند. در اغلب این مطالعات، سهم مخارج دولت از تولید ناخالص داخلی به عنوان شاخص اندازه دولت در نظر گرفته شده و عوامل موثر بر تقاضای دولت از کالاها و خدمات تولید شده در اقتصاد و همچنین نقش این تقاضا در فرآیند رشد اقتصادی مورد بررسی قرار گرفته است. مطالعات تجربی در



توضیح تحولات اندازه دولت<sup>۱</sup> نشان می‌دهند که متغیرهای قیمتی، درآمدی، جمعیتی، توزیع درآمد، اندازه گروه‌های ذینفع و هزینه تأمین مالی که مجموعه‌ای از عوامل اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و جمعیتی را شامل می‌شود، عوامل تعیین‌کننده‌ای در تعیین اندازه دولت هستند.

---

<sup>۱</sup> لازم به ذکر است اندازه دولت با شاخص‌های مختلفی قابل اندازه‌گیری است که رایج‌ترین تعریف مورد استفاده نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی است. در عین حال لازم است تأکید شود که رقم گزارش‌شده این شاخص معرف سهم دولت در کل اقتصاد نیست این شاخص تنها برای مقایسه روند زمانی اندازه دولت در یک کشور یا مقایسه نقش دولت در تأمین کالای عمومی در کشورهای مختلف قابل استناد است.

## ۱- انواع فعالیت‌های دولت

در یک دسته‌بندی کلی، فعالیت‌های دولت را می‌توان به سه زیر بخش بودجه‌ای<sup>۱</sup> و غیر بودجه‌ای (سیاست‌ها و تنظیم قوانین) و تصدی‌های دولت تقسیم کرد. در کشورهای در حال توسعه نقش فعالیت‌های غیربودجه‌ای و تصدی‌های دولت بالاست. بنابراین نمی‌توان تاثیر فعالیت‌های دولت بر رشد اقتصادی را محدود به نقش بودجه‌ای کرد. برای مثال، می‌توان به کشورهای دارای منابع طبیعی (بویژه نفت) اشاره کرد. در این کشورها درآمدهای حاصل از صادرات نفت سبب افزایش تصدی‌های دولت در اقتصاد می‌شود. همچنین دولت توان آن را می‌یابد که در تمام سطوح اقتصادی (اعم از خرد و کلان) دخالت کند. لذا برای محاسبه دقیق اثرگذاری اندازه دولت در این کشورها می‌بایست معیارهای غیربودجه‌ای را نیز لحاظ کرد.<sup>۲</sup>

تزریق درآمدهای ناشی از فروش نفت به بخش دولتی موجب می‌شود که اقتصاد با سرعت بیشتری به سمت دولتی شدن پیش رود و برقراری مقررات محدود کننده ابعاد وسیعتری پیدا کند. هر چند آثار اقدام‌های حاکمیتی دولت و مقررات نظارتی منتج از آن به راحتی در شاخص‌های کمی قابل پیاده سازی نیست، لیکن در نظر نگرفتن این اثرات سبب می‌شود که اندازه دولت در کشورهای صاحب منابع طبیعی کمتر از حد واقعی آن تخمین زده شود و محاسبه دقیق از تأثیر فعالیت‌های دولت بر عملکرد اقتصاد صورت نگیرد.<sup>۳</sup>

۱. دولت‌ها در کلی‌ترین شکل از سه جایگاه در فعالیت‌های اقتصادی مداخله می‌کنند:
۲. از جایگاه مقام حافظ منافع نسل‌های حاضر و آینده، به نمایندگی از جانب حکومت
۳. از جایگاه مقام منتخب اکثریت جامعه‌ای که به برنامه‌های آن رای داده‌اند
۴. از جایگاه یک کارفرمای بزرگ، در موضع بنگاه‌دار و در چهارچوب عملیات شرکت‌ها و موسسات دولتی.
۵. در ارزیابی عملکرد دولت‌ها یکی از نکاتی که باید مدنظر قرار گیرد این است که دولت‌ها بتوانند این سه جایگاه را به طور متمایز و مشخص حفظ کنند و برای توفیق در یک جایگاه، منافع گروه‌های دیگر را تضییع نکنند.<sup>۴</sup>

<sup>۱</sup> منظور از فعالیت‌های بودجه‌ای دولت، قلمرو بودجه‌ای وظایف حاکمیتی مثل امور عمرانی و زیربنایی و فعالیت رفاهی و باز توزیعی است. این فعالیت‌ها در قلمرو بودجه جاری، در قلمرو بودجه عمرانی و در بودجه بازتوزیعی و رفاهی تعریف می‌شوند.

<sup>۲</sup> نیلی و مصلحی (۱۳۸۵)

<sup>۳</sup> باز محمدی و چشمی (۱۳۸۵) - اندازه دولت در اقتصاد ایران - مجموعه پژوهش‌های اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

<sup>۴</sup> فیروزه خلعت بری (۱۳۸۴)



## ۲- سطوح فعالیت دولت

فعالیت دولت در سه سطح شامل دولت مرکزی<sup>۱</sup>، دولت عمومی<sup>۲</sup> و بخش عمومی<sup>۳</sup> به انجام می‌رسند.

### ۲-۱- دولت مرکزی

حاکمیت سیاسی دولت مرکزی یک کشور بر تمام قلمرو کشور گسترده است. دولت مرکزی می‌تواند بر تمام فعالیت واحدهای نهادی داخلی و واحدهای نهادی خارجی که دارای فعالیت اقتصادی در درون کشور هستند، مالیات وضع کند. دولت مرکزی نسبت به تأمین خدمات جمعی در جهت منافع کلی جامعه مانند دفاع ملی، ارتباط با دیگر کشورها، نظم و امنیت عمومی و عملکرد بهینه نظام اقتصادی و اجتماعی کشور پاسخگو است. بعلاوه دولت مرکزی ممکن است مخارجی برای تأمین خدمات آموزش و بهداشت که عمدتاً برای انتفاع خانوارهاست انجام داده و به واحدهای نهادی در سطوح دیگر دولت پرداخت‌های انتقالی داشته باشد. دولت مرکزی تنها سطحی از دولت است که بدنه سیاست‌گذاری آن می‌تواند سیاست‌هایی را در جهت مقاصد ملی تدوین و اجرا کند. در اکثر کشورها، دولت مرکزی بزرگترین و پیچیده‌ترین سطح دولت است. این دولت عموماً از ترکیب یک گروه مرکزی از سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها ایجاد می‌شود که یک واحد نهادی منفردی را علاوه بر واحدهای فعال تحت حاکمیت دولت مرکزی - که از یک نشان قانونی مجزا و اختیار کافی برای تشکیل واحدهای دولتی اضافی برخوردار هستند - شکل می‌دهند<sup>۴</sup>. در ایران دولت مرکزی مشتمل بر وزارتخانه‌ها و مؤسسات وابسته و همچنین سازمان‌های تأمین اجتماعی و سازمان‌های مشابه است<sup>۵</sup>.

### ۲-۲- دولت عمومی

همه واحدهای دولتی و همه مؤسسات غیر انتفاعی غیربازاری<sup>۶</sup> که توسط واحدهای دولتی و به طور عمده تأمین مالی می‌شوند را دربرمی‌گیرد<sup>۷</sup>. دولت عمومی، شرکت‌های عمومی یا شبه‌عمومی را در بر نمی‌گیرد. بسته به ترتیبات قانونی و اداری، ممکن است بیش از یک سطح دولت درون یک کشور وجود داشته‌باشد. در دستورالعمل آمارهای مالی دولت<sup>۸</sup> سه سطح دولت در نظر گرفته می‌شود: مرکزی؛ ایالتی (استانی یا

<sup>1</sup> Central Government

<sup>2</sup> Public Government

<sup>3</sup> Public Sector

<sup>4</sup> Government finance statistics manual 2014. – Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2014, pp24

<sup>5</sup> Central Bank of Iran website: <http://cbi.ir/simplelist/4488.aspx>

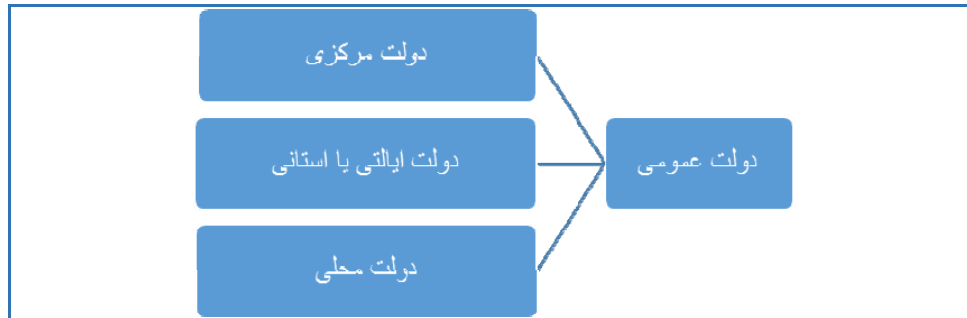
<sup>6</sup> Non-Market Nonprofit Institutions.

<sup>7</sup> GFSM 2014

<sup>8</sup> Government finance statistics system

منطقه‌ای)؛ و محلی. همه کشورها این سه سطح دولت را نخواهند داشت. علاوه بر سطوح دولت، صندوق های تأمین اجتماعی بواسطه نقشی که در سیاست مالی دارند به عنوان زیر بخش مجزایی از دولت عمومی در نظر گرفته می‌شوند.

نمودار ۱. دولت عمومی و زیربخش‌های آن<sup>۱</sup>



در ایران بر اساس تعریف دولت های ایالتی (استانی یا منطقه‌ای)، دولت استانی وجود ندارد ولی استانداری‌ها به عنوان نمایندگی‌های دولت مرکزی در استان‌ها فعالیت می‌کنند. طبق تعریف دولت محلی در ایران، دولت محلی شامل شهرداری‌ها می‌شود.<sup>۲</sup>

## ۲-۳- بخش عمومی

علاوه بر دولت عمومی، می‌بایست به آمارهای مربوط به بخش عمومی نیز توجه شود. بخش عمومی فراگیرترین سطح دولت در اقتصاد است. به عنوان مثال، شرکت‌های عمومی ممکن است فعالیت‌های دولت را به درخواست واحدهای دولتی متصدی انجام دهند. چنین امری می‌تواند شکل‌های مختلفی داشته باشد.

بخش عمومی در ایران شامل دولت مرکزی، سازمانهای تأمین اجتماعی، شهرداری‌ها، شرکت‌های دولتی، بانک‌ها (شامل بانک مرکزی)، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و نهادهای عمومی غیردولتی می‌شود.<sup>۳</sup>

<sup>۱</sup> صندوق‌های تأمین اجتماعی شامل هر یک از زیربخش‌های می‌شود. همچنین می‌تواند به عنوان یک زیربخش مجزا در نظر گرفته شود.  
<sup>۲</sup> دولت‌های استانی و محلی باید نسبت به دارایی‌های خودشان، افزایش سرمایه و بدهی‌ها و دریافت وام مختار باشند. همچنین باید در مورد چگونگی انجام مخارج دارای برخی اختیارات بوده و همچنین قادر به انتصاب کارکنان خود به صورت مستقل باشند.  
<sup>۳</sup> طبق تعریف ارائه شده توسط GFM2014 از بخش عمومی، بخش عمومی در ایران باید نهادهای عمومی غیردولتی مانند آستان قدس رضوی، بنیاد جانبازان، بنیاد شهید انقلاب اسلامی و ... را نیز دربرداشته باشد که به دلیل عدم دسترسی به اطلاعات آنها در این گزارش آماری از این بخش ارائه نشده است.

نمودار ۲. بخش عمومی و اجزای آن



۳- تبیین مفهوم اندازه دولت

با مراجعه به مطالعات (عمدتاً در اقتصادهای توسعه یافته) و کتاب‌های مرجع در اقتصاد بخش عمومی، می‌توان گفت که بر اساس حسابداری درآمدهای ملی، اندازه دولت می‌تواند هم به صورت اسمی محاسبه شود و هم به صورت واقعی. بسته به هدف از تحلیل (مثلاً انگیزه‌های سیاسی موافق یا مخالف) می‌توان نشان داد که دولت بزرگتر یا کوچکتر است. با به کارگیری کوچکترین شاخص اندازه دولت که بسته به تعداد فاکتورهایی مثل سطح سرمایه‌گذاری جدید نسبت به استهلاک، ساختار سیستم مالیاتی و درآمد از خارج یا بسته به بکارگیری بالاترین درصد مخارج می‌توان اندازه دولت را کوچک یا بزرگ نشان داد.

نکته دوم تعریف دقیق دولت است.<sup>۱</sup> در این راستا حالتی را در نظر بگیرید که یک شرکت دولتی وجود داشته و بر اساس ضوابط حداکثرسازی سود درست مثل یک بنگاه خصوصی عمل می‌نماید. آیا باید این بنگاه را زیرمجموعه دولت دانست؟ در این زمینه ممکن است یک پاسخ واحد وجود نداشته باشد. دسته‌ای از استانداردها از جمله استانداردهای تدوین حساب‌های ملی بیان می‌کنند که در احصاء شرکت‌های دولتی تنها

<sup>۱</sup> به نظر می‌رسد منظور از تعریف دقیق دولت مشخص کردن سطح دولت (مرکزی یا عمومی) است. یا اینکه باید بر دخالت‌های بودجه‌ای دولت متمرکز شد یا انواع دخالت‌های غیربودجه‌ای را نیز لحاظ کرد.



مالکیت مهم است در حالی که گروهی دیگر به نحوه عملکرد تاکید دارند به این معنی که مدعی هستند که چنانچه عملکرد یک بنگاه همانند بخش خصوصی است بایستی در محاسبه دولت به حساب نیاید. در هر صورت اگر یک بنگاه دولتی از سیاست سرمایه‌گذاری در یک منطقه فقیر تبعیت می‌کند تا از یارانه‌های متقاطع برای قیمت‌های پائین‌تر محصولاتش استفاده نماید. در این حالت حتما فعالیت‌های این شرکت در اندازه دولت حساب شود وجود دارد.<sup>۱</sup>

گر چه نتایج این نوع از مطالعات (به ویژه مطالعات مربوط به اقتصادهای توسعه یافته) می‌تواند تعیین کننده و راهگشا باشد ولی تعمیم نتایج آنها در مورد تعیین اندازه بهینه دولت و نیز بررسی اثرات هزینه‌های دولت بر رشد اقتصادی در مورد کشورهای در حال توسعه، باید با وسواس و دقت انجام گیرد؛ زیرا از یک سو این مطالعات عموماً تنها بر یک وجه از اثرات اندازه و نقش دولت بر اقتصاد متمرکز شده‌اند و آن ابعاد بودجه‌ای وظایف دولت است و از سوی دیگر کارکرد نهاد دولت در اقتصادهای توسعه یافته و در حال توسعه ممکن است متفاوت باشد. در حالی که بخش عمده‌ای از حوزه عملکرد دولت در اقتصاد به صورت دخالت‌های غیر بودجه‌ای است که می‌تواند رشد اقتصادی و حتی کارایی هزینه‌های دولت را به شدت تحت تأثیر قرار دهد. تنظیم سیاست‌ها، تدوین قوانین و ایجاد نهادها، تنظیمات و مقررات دولتی، بروکراسی دولت همگی از نوع دخالت‌های غیر بودجه‌ای دولت در اقتصاد ملی است به طوری که میزان، جهت و کیفیت این دخالت‌ها در تعیین اندازه بهینه دولت و همچنین در تأثیر نقش دولت در رشد اقتصادی بسیار با اهمیت است.<sup>۲</sup>

بنابراین شاخص نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی نمی‌تواند به عنوان شاخص اندازه دولت برای اندازه‌گیری مقیاس فعالیت‌های دولت مناسب باشد. زیرا اثرات دولت بر اقتصاد از طریق مکانیزم‌های غیر بودجه‌ای می‌تواند حتی بیش از اثرات سطح مخارج دولت باشد. برای مثال دولت با وضع قوانین و اعمال سیاست‌های حمایتی غیر بودجه‌ای، بخشی از فعالیت‌های اقتصادی را که بخش خصوصی نیز عهده‌دار ارائه آن می‌تواند باشد، در اختیار خود نگه می‌دارد. یا با ارائه وام‌های ترجیحی و مجوزهای صادرات و واردات بر حوزه تأثیر خود می‌افزاید. یا با استفاده از قدرت تنظیمی خود می‌تواند در تصمیمات و عملیات اقتصادی حضور قوی داشته و از این طریق، جدای از مخارج مستقیم، اقتصاد را به صورت غیر مستقیم تحت تأثیر قرار دهد.

<sup>۱</sup> Intermediate Public Economics, Jean Hendriks and Gareth D. Myles, MIT Press (2006)

<sup>۲</sup> نیلی و همکاران، (۱۳۸۷)؛ دولت و رشد اقتصادی در ایران، نشر نی- فصل چهارم ص ۱۵۸ الی ۲۲۷





بر اساس مبانی نظری و تجربی، مهم‌ترین توجیه دخالت‌های دولت، تلاش در جهت رفع کاستی‌های بازار در زمینه تخصیص بهینه منابع با توجه به ویژگی‌های ساختار اقتصاد داخلی و تحولات اقتصاد جهانی است. در تنظیم دخالت‌ها، تعیین اهداف، سطح و حوزه دخالت‌ها در چهارچوب برنامه‌ای هدفمند و زمان‌بندی شده و در راستای ارتقای رقابت و رقابت‌پذیری اقتصاد بسیار دارای اهمیت است. در غیر این صورت دخالت‌های دولت بیش از آن‌که موجب رفع موانع، کاستی‌ها و اختلالات بازارها شود، خود با تبدیل به عامل اختلال از کارایی تخصیص منابع کاسته و رشد اقتصادی را پائین نگه خواهد داشت. بنابراین در این راستا دو نکته دارای اهمیت است:

اول آنکه در تبیین اندازه واقعی دولت در اقتصاد ملی باید به تمامیت حضور دولت در اقتصاد توجه داشت. حضور دولت در اقتصاد با سه مکانیزم خود را نمایان می‌سازد. مکانیزم اول کانال هزینه‌های دولت است که بر اساس مقدار و ترکیب هزینه‌ها و همچنین چگونگی تأمین مالی، اقتصاد را تحت تأثیر قرار می‌دهد. مکانیزم دوم میزان مالکیت‌ها و تصدی‌های دولتی است که ساختار اقتصادی را از جهت منابع تحت اختیار و همچنین حوزه فعالیت‌های بخش خصوصی تعیین می‌کند. و مکانیزم سوم نقش دولت در تنظیم سیاست‌ها، قوانین و مقررات است که محیط قانونی، نهادی و حقوقی فعالیت اقتصادی را شکل می‌دهد.

دوم آن‌که نمی‌توان بدون توجه به اثرات دخالت‌های غیربودجه‌ای دولت، به تبیین تصویر مطلوب دخالت‌های بودجه‌ای دولت، از طریق تعیین سهم بهینه و ترکیب بهینه مخارج دولت در تولید ناخالص داخلی پرداخت. زیرا تجهیز و کارایی منابع در فرآیند رشد اقتصادی به شدت تحت تأثیر محیط قانونی، حقوقی، نهادی، سیاست‌گذاری و تنظیماتی است که دولت چهارچوب آن‌را فراهم می‌سازد.

وجود سه پدیده اقتصاد زیر زمینی، رانت جویی و فساد به ویژه در اقتصادهایی چون اقتصاد ایران که ساختار رشد اقتصادی آن مبتنی بر وفور منابع طبیعی است، می‌تواند از نتایج و آثار اختلال دخالت‌های بودجه‌ای دولت باشد.<sup>۱</sup> مطالعه‌ای که توسط بانک مرکزی اتحادیه اروپا انجام شده نشان می‌دهد که اثر منفی اندازه دولت (درصد مخارج بودجه‌ای دولت به تولید ناخالص داخلی) بر GDP سرانه در سطوح پائین‌تر کیفیت نهادی قوی‌تر است. همچنین به طور معکوس، اثر مثبت کیفیت نهادی بر GDP سرانه در سطوح پائین‌تر اندازه دولت بیشتر است.<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> نیلی و همکاران، (۱۳۸۷)؛ دولت و رشد اقتصادی در ایران، نشر نی- فصل چهارم ص ۱۵۸ الی ۲۲۷

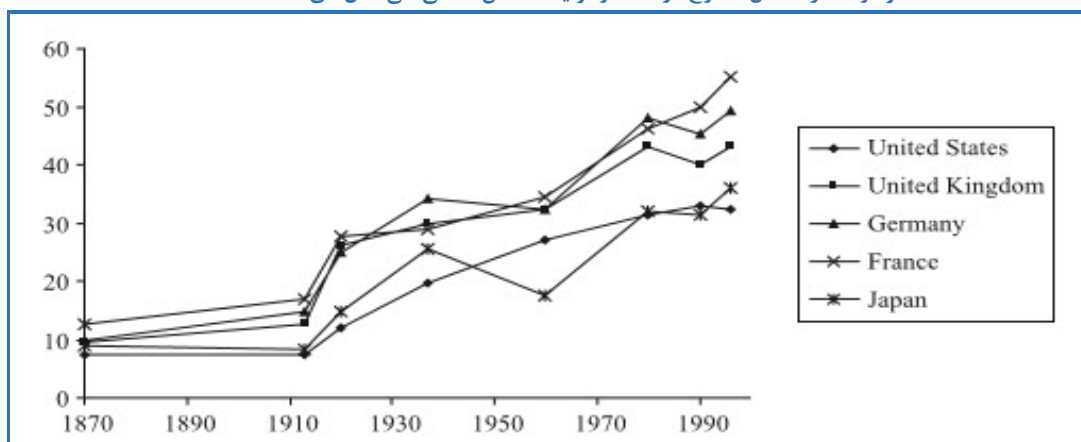
<sup>۲</sup> Economic Performance and Government Size, European Central Bank Working Paper No 1399, November 2011

#### ۴- مقایسه نقش بودجه‌ای دولت‌ها

شواهدی که از اقتصادهای توسعه یافته و در حال رشد وجود دارد حاکی از آن است که اندازه دولت‌ها و ترکیب مخارج آنها در مراحل توسعه تغییر می‌کند. به طور کلی، انتظار می‌رود که با پیشرفت در مراحل توسعه و فراهم آمدن زیر ساخت‌های لازم، ترکیب مخارج دولت‌ها به نفع مخارج جاری تغییر نماید.<sup>۱</sup>

مخارج بخش عمومی با استفاده از داده‌های کشورهای مختلف نشان می‌دهد که کشورهای مختلف با وجود تفاوت‌های واضح فرهنگی، همگی یک پدیده یکسان را تجربه کرده‌اند که آن رشد معنادار بخش عمومی است. بخش عمومی از یک بخش اقل اقتصاد در ابتدای قرن اخیر رشد کرده تا اینکه در پایان قرن بیستم سهم قابل توجهی از تولید ناخالص داخلی را در تمام کشورهای توسعه یافته به خود اختصاص داده است. تفاوت‌های اندکی در میان نمودارها برای اندازه دقیق مخارج بخش عمومی وجود دارد اما الگوی رشد برای همه یکسان است. همچنین شواهدی مبنی بر اینکه این رشد اکنون متوقف شده است وجود دارد.<sup>۲</sup>

نمودار ۳. درصد کل مخارج دولت‌ها از تولید ناخالص داخلی طی سال‌های ۱۸۷۰ تا ۱۹۹۰



چند نکته درباره مقایسه اندازه دولت مرکزی در میان کشورهای مختلف قابل توجه به نظر می‌رسد. اول اینکه، اندازه دولت مرکزی در کشورهای در حال توسعه مانند ایران در سطوح کمتری نسبت به کشورهای اروپایی توسعه یافته مانند انگلستان، فرانسه و نروژ و همچنین کشورهای بلوک شرق اروپا مثل مجارستان و لهستان قرار دارد. همچنین اندازه دولت مرکزی در کشوری مانند ترکیه که در صد نزدیک شدن به اقتصاد اروپا و پیوستن به اتحادیه اروپا می‌باشد در دهه اخیر رشد بسیار بالایی داشته است.

<sup>۱</sup> گزارش بانک مرکزی

<sup>۲</sup> Intermediate Public Economics, Jean Hendriks and Gareth D. Myles, MIT Press (2006), pp 49

دوم اینکه، سهم بسیار بالایی از اندازه دولت مرکزی در کشورهای توسعه یافته مربوط به مخارج جاری دولت مرکزی می باشد که این سهم برای کشورهای در حال توسعه مانند ایران و اندونزی کمتر است. بنابراین به نظر می رسد با افزایش سطح توسعه کشورها نقش دولت در اقتصاد بیشتر به ارائه کالاها و خدمات عمومی مانند امنیت، بهداشت و آموزش عمومی و همچنین رفاه اجتماعی و پرداخت های انتقالی محدود شده و نقش بسیار کمتری در بخش تولید و سرمایه گذاری به عهده می گیرد.

سوم، نقش دولت مرکزی در کشورهای مختلف باید در کنار نقش سطوح دیگر دولت عمومی یعنی دولت محلی و همچنین دولت ایالتی دیده شود. به عنوان نمونه نقش دولت های محلی در اقتصادهای توسعه یافته اروپایی مانند انگلستان، فرانسه و نروژ کم رنگ تر از نقش دولت های ایالتی در آمریکا و کانادا است.<sup>۱</sup>

به طور معمول در قالب نمودارهایی که در ادامه به برخی از آنها اشاره شده است، نقطه نظرات مختلفی در خصوص بخش عمومی ارائه می شود که در آنها تقسیم مخارج بخش عمومی را دنبال کرده اند و سطح مخارج را برای رسیدن به تصویر گسترده ای از بخش عمومی به کار برده اند. این نمودارها آمار جالب و اطلاعات مفیدی را ارائه می نمایند.

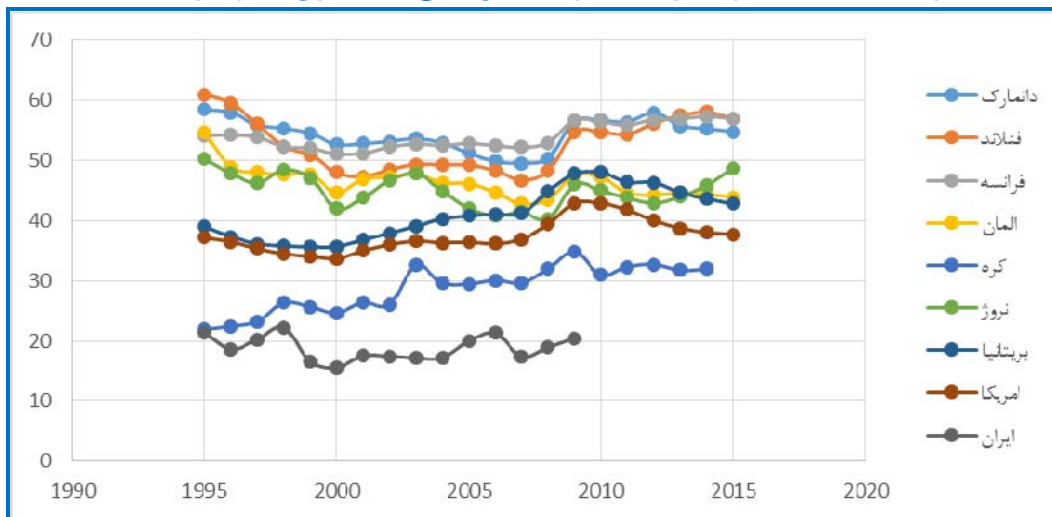
#### مخارج بودجه ای دولت ها (دولت مرکزی)

۱. خدمات عمومی کلی
۲. هزینه های دفاعی
۳. هزینه های امنیت و نظم عمومی
۴. هزینه های آموزش
۵. هزینه های سلامت
۶. هزینه های تامین اجتماعی و رفاه
۷. هزینه های مسکن و جامعه
۸. هزینه های فرهنگی، تفریحاتی و غیره
۹. هزینه های سایر امور اقتصادی
۱۰. هزینه های حمل و نقل عمومی و ارتباطات
۱۱. سایر هزینه ها<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> Government finance statistics, yearbook 2004

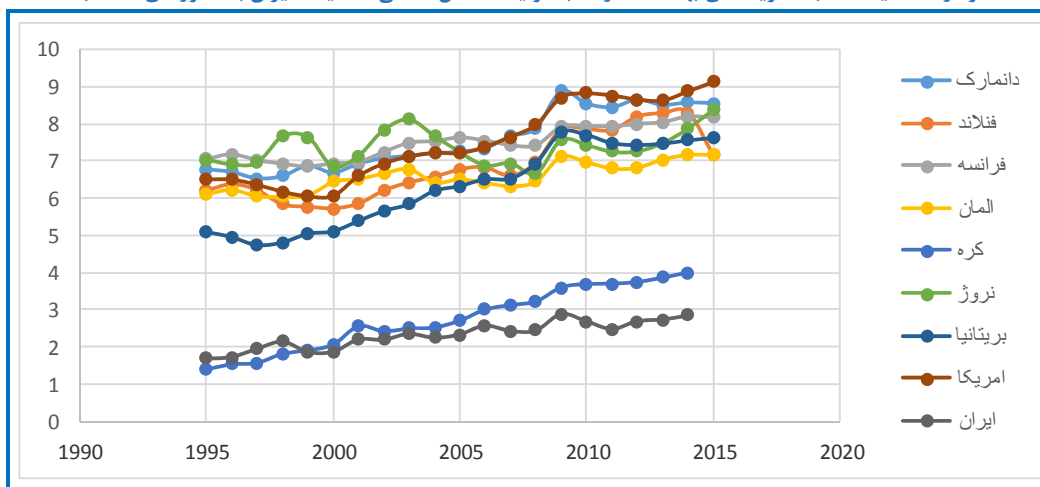
<sup>۲</sup> Intermediate Public Economics, Jean Hendriks and Gareth D. Myles, MIT Press (2006), pp ۴۹

نمودار ۴. مقایسه نسبت هزینه های دولت به تولید ناخالص داخلی (مقایسه ایران با کشورهای منتخب)



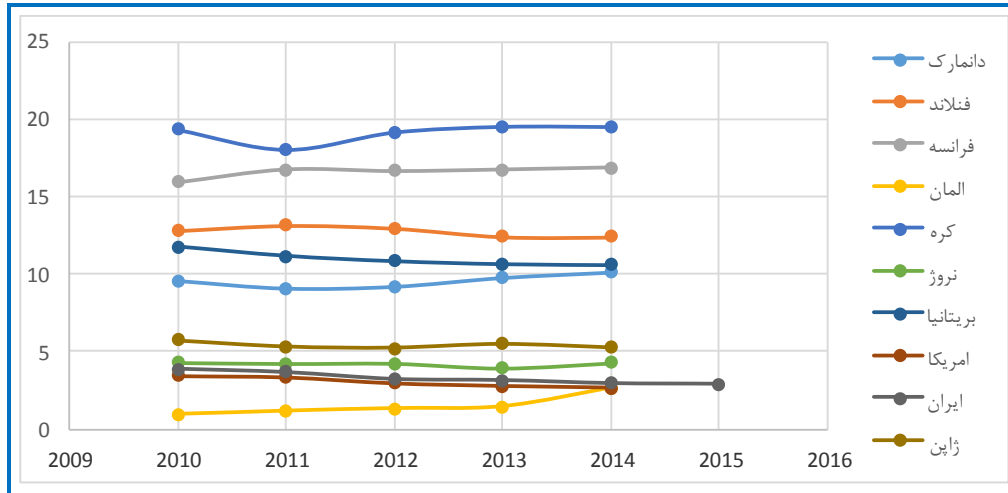
منبع: داده های سازمان توسعه و همکاری های اقتصادی - داده های ایران از بانک جهانی

نمودار ۵. مقایسه نسبت هزینه های بهداشت دولت به تولید ناخالص داخلی (مقایسه ایران با کشورهای منتخب)



منبع: داده های سازمان توسعه و همکاری های اقتصادی - داده های ایران از بانک جهانی

نمودار ۶. مقایسه نسبت هزینه‌های آموزش دولت به تولید ناخالص داخلی (مقایسه ایران با کشورهای منتخب)



منبع: داده‌های سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی - داده‌های ایران از بانک جهانی

مقایسه آمارها نشان می‌دهد که هزینه‌های دولت ایران در ایفای نقش حاکمیتی و بودجه‌ای، با اختلاف قابل توجهی کمتر از سایر کشورهای مورد بررسی است. (البته این اختلاف در بخش آموزش کمتر است). اما برای مقایسه بهتر اندازه بخش عمومی در اقتصاد ایران با سایر کشورها، لازم است به نکات مختلفی از جمله میزان مداخلات و تصدی‌گری‌های دولت در اقتصاد و همچنین نقش غیربودجه‌ای دولت مانند یارانه انرژی و مابه‌التفاوت نرخ ارز توجه کافی را داشت. بنابراین چنانچه اندازه دولت مرکزی تعدیل شود چه بسا گویای بزرگتر بودن اندازه دولت در اقتصاد ایران نسبت به بسیاری از کشورهای جهان باشیم. با توجه به اهمیت نقش غیربودجه‌ای دولت‌ها و اقدامات انجام گرفته در برخی کشورها، در بخش دوم این مطالعه به موضوع مقررات زدایی و بررسی تجارب کشورهای موفق در کاهش نقش غیر بودجه‌ای دولت پرداخته می‌شود.

## ۵- مروری بر مقررات زدایی به لحاظ نظری

مقررات‌گذاری به معنای وضع قوانین و مقرراتی توسط دولت (در مفهوم حاکمیتی آن) است که فعالیت‌های بنگاه‌ها و شرکت‌های حاضر در یک کسب و کار یا یک صنعت را محدود و کنترل می‌کند. با توجه به این مفهوم، تقریباً تمامی صنایع و کسب‌وکارها در تمام کشورها تا حدی مشمول مقررات محدودکننده می‌شوند. در بیشتر کشورها، حتی بخش‌های رقابتی اقتصاد با ملاحظاتی تحت شدیدترین مقررات‌های مربوط به فعالیت اقتصادی قرار می‌گیرند. مثال مشخص آن صنعت بانکداری است که با توجه به ملاحظات مختلف ناظر به بازار پول مشمول نظارت‌های شدید بعضاً بین‌المللی قرار دارند. به این معنا که این مقررات هستند که اعلام می‌کنند چه کاری باید انجام شود، چه کاری می‌تواند انجام گیرد و چه کاری نباید صورت پذیرد. از آن مهم‌تر فعالیت‌های خود را باید در چه زمانی و به چه نهادی گزارش دهند. در مقابل این تعریف، مقررات

زدایی در یک صنعت به مفهوم بازآرایی ساختارهای قانونی با توجه به انگیزه‌های اقتصادی، به نحوی که محیط کسب و کار بهبود یابد و رقابت در آن بخش افزایش پیدا کند. پس می‌توان گفت که هم وضع قوانین مناسب و هم حذف مقررات ناکار، هر دو برای یک کشور نیاز است.

یک بخش خصوصی کارآمد و رقابتی باعث شکل‌گیری پایه‌های مستحکم توسعه برای رسیدن به رشد اقتصادی پایدار است. در این راستا خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی فضای لازم را برای کارکرد موثر بخش خصوصی فراهم می‌کند. مقررات‌زدایی و همچنین مقررات‌گذاری لازم است با هدف بهبود رقابت و کارایی به کار گرفته شود. در واقع مقررات‌زدایی باعث توسعه رقابت در بازار، محافظت مصرف‌کننده از انحصارات تولیدی، و فراهم آوردن محیط مناسب برای افزایش رقابت در سطح بازارهای داخلی و جهانی می‌شود. این فرآیند از طریق رفع موانع ورود به بازارها، کاهش قوانین و مقررات محدودکننده کسب‌وکارها، ایجاد فرصت‌های کسب‌وکارهای مولد اشتغال و پرورش فرصت‌های وسیع تجارت و سرمایه‌گذاری، توسعه کشور را تقویت می‌کند. از این رو اغلب کشورهای پیشرو در رشد اقتصادی در دهه اخیر، آزادسازی و خصوصی‌سازی را به عنوان استراتژی غالب توسعه بخش خصوصی خود برگزیده‌اند. اما باید در نظر داشت که مسائل مرتبط با اصلاحات قوانین در این کشورها شامل طیف وسیعی از مقررات‌زدایی و بهبود مقررات موجود تا ایجاد سازوکارها و ساختارهای جدید برای وضع قوانین می‌شود. اغلب اصلاحات مقرراتی، در بخش‌های مختلف اقتصاد صورت پذیرفته‌اند. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه بخش‌هایی نظیر صنایع برق، مخابرات، حمل‌ونقل، کشاورزی و بانکداری به سمت مقررات‌زدایی حرکت کرده‌اند. این فرآیند شامل از بین بردن موانع برای ورود یا خروج از بازار، مشخص‌سازی مسیر اخذ مجوز فعالیت و قوانین تعرفه و رفع کنترل بر روی قیمت و دستمزدها است. نوع و اندازه اصلاحات در هر کشوری متفاوت است. تجارب جهانی نشان می‌دهد در جایی که نهادها ضعیف باشند، لازمه اصلاحات مقرراتی موفق، تمرکز بر روی ساختار مقررات‌گذاری و استفاده از ابزارهای در دسترس برای تطابق با ظرفیت‌های نهادی آن کشور است.

## ۶- تجربه ایران در زمینه مقررات‌زدایی

قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به دنبال تعریف نقش جدید بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد است و اهداف آن بر توسعه اقتصاد ملی از طریق گسترش سهم بخش‌های مذکور استوار است. در این سیاست‌ها و قانون مربوط به آن، به گسترش مالکیت بخش‌های غیردولتی و تسهیل حضور این بخش‌ها در فعالیت‌های اقتصادی از طریق کاهش یا حذف مقررات غیرضروری توجه شده است. بر همین اساس طی ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، به ضرورت امر مقررات‌زدایی در فعالیت‌های اقتصادی عنایت شده و هیات نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های

اقتصادی از نهادهای جدید پیش‌بینی شده‌است. به دلیل حجم بالای بروکراسی و مقررات زاید در امر سرمایه‌گذاری و سایر فعالیت‌های مولد که پیش روی فعالان اقتصادی کشور قرار دارد، قانون‌گذار از این امر در برنامه پنجم توسعه نیز غافل نمانده و در آن که اولین برنامه پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است، از جهات گوناگون به تکمیل احکام مربوط به مقررات‌زدایی در فعالیت‌ها پرداخته است. بر این اساس، ماده ۶۲ قانون برنامه پنجم توسعه مجموعه احکام گسترده‌ای برای دستگاه‌های اجرایی در خصوص ساماندهی اسناد و فرآیندهای مجوزهای صادره در کشور تبیین نموده و ماده ۷۰ این قانون نیز به دنبال تسهیل بیشتری برای فرآیندهای صدور مجوز بوده است.<sup>۱</sup> متأسفانه در بیش از ۸ سال که از ابلاغ این قانون می‌گذرد دولت در زمینه مقررات‌گذاری توفیق چندانی نداشته‌است و حتی دبیرخانه مربوطه که زیر نظر وزارت امور اقتصاد و دارایی تشکیل شده‌است حتی در احصای کلیه مقرراتی که دستگاه‌های مختلف دولتی و صنفی در سراسر کشور برای کسب و کارها حقیقی و حقوقی وضع کرده‌اند؛ توفیق کامل نداشته‌است.

## ۷- تجارب کشورهای مختلف در زمینه مقررات‌زدایی

اصلاحات مقرراتی و مقررات‌زدایی به طور مشخص در گزارش‌های مربوط به سازمان همکاری و توسعه اقتصادی<sup>۲</sup> به تغییراتی اطلاق می‌شود که باعث بهبود کیفیت مقررات، افزایش بازده عملکردی، بهینه‌تر شدن هزینه‌ها و مسائل قانونی مربوط به دولت‌ها و فعالیت‌های اقتصادی شود. از این رو اصلاحات می‌تواند به معنای بازنگری در یک قانون مشخص، حذف و بازسازی دوباره یک رژیم قانونی و نهادهای مربوط به آن یا بهبود فرآیند برای تصویب قوانین جدید و مدیریت اصلاحات قانونی باشد. مقررات‌زدایی زیرمجموعه‌ای از اصلاحات قانونی است و به حذف کامل یا قسمتی از قوانین در یک بخش برای بهبود عملکرد اقتصادی در مجموعه‌ای از کشورهای در این سازمان گفته می‌شود. در دهه‌های ۸۰ و ۹۰ میلادی و ادامه‌دار شدن این روند تا سال‌های ۲۰۰۰ میلادی، روندی در کشورهای سازمان همکاری توسعه اقتصادی آغاز شد تا هر یک از این کشورها به سمت این اصلاحات مقرراتی پیش روند و از این رو سعی در کاهش مداخلات مستقیم دولتی در فعالیت‌های اقتصادی داشته باشند. در ادامه به بیان تجربه خاص سه کشور در این حوزه و تأثیرات آن بر مؤلفه‌های اصلی اقتصاد آنها به تفکیک بخش‌های مختلف می‌پردازیم.

<sup>۱</sup> مقررات‌زدایی و جایگاه آن در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، وزارت امور اقتصادی و دارایی، شهریور ۱۳۹۰

<sup>۲</sup> OECD: Organization for Economic Co-operation and Development



این کشور در سال ۱۹۹۷ یکی از وخیم‌ترین بحران‌های اقتصادی در بین کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی را تجربه کرد. دولتمردان این کشور برای تثبیت وضعیت اقتصادی ناشی از بحران و بازسازی پایه‌های مرتبط با رشد اقتصادی پایدار، دست به اجرای یک برنامه مدون و جاه‌طلبانه در راستای اصلاحات مقرراتی و ساختاری زدند. از جمله آثار این اصلاحات، افزایش اعتماد سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی بود. ترمیم اعتماد سرمایه‌گذاران نقش مهمی را در بهبود اقتصادی در بین سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۰ ایفا کرد. هدف این اصلاحات تبدیل مدل توسعه اقتصادی کره جنوبی از مدلی به شدت مداخله‌گرایانه و متمرکز در تصمیم‌گیری اقتصادی به مدلی بازار محور و باز بر مبنای انتخاب مصرف کننده و بر مبنای انتخاب مردم بوده است. در این راستا کمیته اصلاحات مقرراتی موظف به بررسی ۱۱۰۰۰ قانون موجود در سال ۱۹۹۸ شده بود که توانست تقریباً آن‌ها را به نصف برساند. علاوه بر آن ۲۴۰۰ قانون، بهبود یافته و ۳۰۰۰ قانون مورد بازنگری قرار گرفته است. این اصلاحات به صورت عمده در ۴ بخش ارتباطات و مخابرات، صنعت برق، حمل‌ونقل جاده‌ای و حمل‌ونقل هوایی صورت پذیرفته است که به تفصیل به آن‌ها پرداخته می‌شود.

• بخش ارتباطات و مخابرات

تا سال ۱۹۹۰ یک بنگاه انحصاری ارائه دهنده خدمات مخابراتی در کره جنوبی بود. اما در نتیجه تصویب و اجرای سه قانون این انحصار شکسته شد. این قوانین شامل قانون پایه مخابراتی<sup>۱</sup>، قانون تجاری مخابرات<sup>۲</sup> و قانون امواج رادیویی<sup>۳</sup> بودند. با ادامه اجرای این مقررات در راستای آزادسازی بازار، ساختار بازار به سمت رقابتی شدن حرکت کرد. قوانین ضمنی نیز در این زمینه در سال‌های مختلف تصویب شدند، که می‌توان به مواردی از آن اشاره کرد: ایجاد رقابت در سرویس تلفن محلی، برداشته شدن محدودیت در مالکیت فردی در بخش مخابرات، امکان افزایش سهامدار خارجی در شرکت‌های ارائه دهنده سرویس از ۳۳ درصد تا ۴۹ درصد و تغییر قوانین مربوط به تعرفه‌های اپراتورها.

تغییرات در قوانین قیمت‌گذاری نیز به گونه‌ای اعمال شدند که تنها سرویس‌های تلفن‌های محلی و همچنین سرویس تلفن همراه کره جنوبی ملزم به اعلام قیمت‌های خود به وزارت ارتباطات و اطلاعات شدند و بقیه اپراتورهای سرویس‌های مخابراتی می‌توانند خود تعرفه‌هایشان را تعیین کنند. در زمینه قوانین مربوط به

<sup>1</sup> Telecommunication Basic Act (Feb. 1999)

<sup>2</sup> Telecommunication Business Act (May 1999)

<sup>3</sup> Radio Wave Act (Jan. 1999)





ورود به بازار نیز سه نوع ورود به بخش مخابرات تعریف شد. اول اینکه اجازه ورود به اپراتورهای فراهم کننده تسهیلات جانبی مخابراتی داده شد، دوم امکان ثبت پهنای باندهای مخابراتی خاص به شرکتها داده شدند و سوم اجازه ورود و فعالیت سرویسهای فراهم کننده ارزش افزوده در مخابرات داده شده‌اند. از جمله دیگر تغییرات قوانین نیز می‌توان به ایجاد یک سیستم یک‌پارچه برای نظارت بر عملکرد اپراتورهای مخابراتی نیز اشاره کرد.

از سوی دیگر، با تغییرات فوق در بخش ارتباطات و مخابرات، اثراتی نیز در این بخش در سالهای بعد بوجود آمد. در حوزه ساختار بازار پنج فراهم کننده سرویس تلفن همراه در این بازار به رقابت می‌پردازند که شرکت مخابرات کره جنوبی ۷۹ درصد از سهم بازار را به خود اختصاص می‌دهد. در حوزه قیمت نیز کره جنوبی توانست به پایین‌ترین سبد تعرفه در بین کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برسد. در واقع رقابت در این حوزه باعث کاهش ۶۴ درصدی تعرفه‌ها در بخش ارتباط داخلی راه دور، ۵۱ درصد در ارتباطات خارجی و ۱۹ درصد در بخش تلفن همراه بشود. همچنین به واسطه بهبود عملکرد شرکتها، بسته تعرفه‌های دلخواه و سبد متنوعی از سرویسهای ارزش افزوده در بخش مخابرات در دسترس قرار گرفته‌اند. لازم به ذکر است که تعداد کل کارکنان در بخش ایجاد تسهیلات در ارتباطات، از ۵۷۸۰۰ نفر قبل، به ۷۳۳۰۰ نفر بعد از انجام اصلاحات نیز رسیده است.

#### • صنعت برق

اصلاحات مقرراتی در این بخش با تجدید نظر در قانون تجاری صنایع برق توسط وزارت تجارت، صنعت و انرژی کره جنوبی در سال ۱۹۹۹ انجام شد. این تجدید نظر شامل، تسهیل شرایط برای ورود به بخش تجاری صنعت برق، افزایش محدوده فعالیت دو شرکت بزرگ در تولید و توزیع برق در این کشور، معرفی شدن اپراتورهای تجاری تخصصی برق<sup>۱</sup> برای بالا بردن رقابت در بخش خرده فروشی برای مصرف کننده و ملزم شدن شرکت صنعت برق کره جنوبی به همکاری با این اپراتورها در تامین و توزیع شبکه برق می‌شود. همچنین مسیر قانون‌گذاری در این حوزه با لغو بیش از ۲۰ مورد از اختیارات و مجوزها شکل گرفته است.

در رابطه با قیمت‌گذاری نیز در قانون جدید، قیمت‌های استاندارد متناسب با هزینه فرصت سرمایه شرکت صنعت برق کره جنوبی به عنوان قیمت مرجع در نظر گرفته شده و تعرفه‌های دلخواهی برای بهبود تخصیص منابع می‌توانند تعیین شوند. البته این تعرفه‌های دلخواه باید به اطلاع این شرکت برسند. نظارت بر ورود و

<sup>1</sup> SEBO: Specialised Electricity Business Operators

خروج به بازار برق توسط فرآیند مجوز وزارت تجارت، صنعت و انرژی صورت می‌گیرد. همچنین در قوانین اصلاحی، در مقررات مربوط به انحصارات یک‌جانبه و معاهده‌های تجاری محدودیت‌هایی اعمال شد.

قیمت برق در کره جنوبی جزء پایین‌ترین قیمت‌ها در بین کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی است. اما بر مبنای قدرت خرید از میانگین قیمت در این کشورها بالاتر است. با خصوصی شدن و بازسازی ساختار بازار، قیمت در کوتاه مدت افزایش و در بلند مدت کاهش یافت. با افزایش رقابت در بخش‌های تولید و توزیع برق، ارائه خدمات به مشتریان بهبود پیدا کرده و همچنین در بخش انتقال نیز روش‌های کارا تر مورد استفاده قرار گرفته‌اند. این در حالی است که شواهد محکمی در افزایش دستمزد و اشتغال در این بخش‌ها وجود ندارد. در زمینه‌های تصمیم‌های مربوط به سرمایه‌گذاری، برنامه‌ریزی، بودجه‌بندی، مدیریت نیروی انسانی و بازاریابی از جمله اثرات مثبت افزایش رقابت در صنعت برق بوده است.

#### • بخش حمل و نقل جاده‌ای

صنعت حمل و نقل که قبل از اصلاح قانون به ۶ دسته تقسیم می‌شد، مطابق قانون جدید این تقسیم‌بندی به ۳ دسته تقلیل پیدا کرده است. با اعمال این تغییرات، ورود به بازار تسهیل شده و رقابت نیز افزایش پیدا کرده است. تغییر قوانین در این بخش شامل تصویب قانون تجاری جدید باربری حمل و نقل جاده‌ای و تقسیم قانون قبلی به دو دسته مسافربری و باربری بوده است. این تغییرات شامل سه مورد اصلی می‌شود. اول ساده‌سازی انواع باربری در صنعت حمل و نقل جاده‌ای، ثانیاً تغییر سیستم کسب و کار در این حوزه از مجوز محور بودن به ثبت محور بودن و ثالثاً از بین بردن محدودیت هزینه حمل و نقل. در زمینه قیمت‌گذاری نیز قیمت‌ها به جز در دو مورد کامیون‌های بکسل و زباله به طور آزاد تعیین می‌شوند. در مورد جایگزینی سیستم مجوز محور بودن کسب و کار نیز محدودیت‌های ورود به بازار از کنترل مشخصات کمی به کنترل مشخصات کیفی تغییر پیدا کرده است. ساده‌سازی کسب و کارها و برداشتن محدودیت‌های مسیر در راستای افزایش رقابت صورت پذیرفته است.

هزینه‌های حمل و نقل به صورت کلی کاهش پیدا کرده و همچنین به طور خاص هزینه حمل محموله‌ها نیز با کاهش بیشتری رو به رو بوده است. پس از مقررات‌زدایی بیشتر قیمت معاملات از مکانیزم بازار تعیین و مشخص می‌شدند. از دیگر اثرات این اصلاحات، کاهش دستمزد کارکنان در این بخش‌ها بوده و این در حالیست که تعداد افراد شاغل افزایش یافته است. همچنین بهبود سرویس‌دهی و ارائه خدمات بهتر، سریع‌تر و جدیدتر از جمله دیگر اثرات مثبت بوده است.



• بخش حمل و نقل هوایی

از سال ۱۹۴۸ تا سال ۱۹۸۸ تنها یک خط هوایی<sup>۱</sup> در کشور کره جنوبی ارائه دهنده خدمات بوده است. همچنین تا قبل از این آخرین قانون مربوط به حمل و نقل هوایی در این کشور مربوط به قانون هوانوردی<sup>۲</sup> در سال ۱۹۶۱ است. مقررات زدایی در این بخش اقتصاد با هدف افزایش رقابت و فراهم ساختن سفری راحت برای شهروندان انجام شد. به این ترتیب دومین خط هوایی در سال ۱۹۸۸ تاسیس شد و شروع به سرویس دهی در محدوده داخل کشور کرد. از سال ۱۹۹۰ اجازه پروازهای بین المللی به کشورهای ژاپن، آمریکا و بعضی کشورهای جنوب شرقی آسیا به این خط هوایی داده شد. سپس از ابتدای سال ۱۹۹۴ هر دو خط هوایی فعال در بازار مشغول به ارائه سرویس دهی به تمام نقاط دنیا شدند. این در حالی است که قیمت بلیط سفرهای هوایی داخلی در سال ۱۹۹۹ به صورت کامل آزاد شدند. همچنین قیمت بلیطهای بین المللی نیز به وسیله قراردادهای جهانی هوایی تعیین می شدند و این قاعده کلی با قوانین کشورهای ارائه دهنده سرویس نیز مطابقت می کرد. بر این اساس از انجام تخفیف های قیمتی که به صورت جدی بر کار دیگر خطوط هوایی تاثیر گذار باشند نیز جلوگیری به عمل می آید. ورود و خروج به بازار نیز در این حوزه مربوط به اضافه یا کم شدن مسیر هوایی تعریف می شود. به این ترتیب با اصلاحات قوانین، ایجاد یک مسیر جدید هوایی منوط به کافی بودن تقاضا برای آن و مناسب بودن امنیت پرواز اجازه داده می شود. در پاسخ به ازدحام در فرودگاه ها نیز تنها به ساخت فرودگاه های جدید اکتفا شده است. در مرحله بعد نیز در راستای اصلاحات قوانین، قوانینی در زمینه ایمنی پرواز به تصویب رسید.

با افزایش تعداد خطوط هوایی در سیستم هوایی در سال ۱۹۸۸، نرخ تصرف<sup>۳</sup> بازار خطوط هوایی داخلی به صورت مستمر افزایش یافته است و سرویس دهی بهبود یافته است. به عنوان نمونه، در سال ۱۹۹۰ خطوط هوایی کره ای ۴۸٫۷ درصد در بازار پروازهای بین المللی را در تصرف داشتند و این عدد در سال ۱۹۹۸ به ۷۵٫۷ درصد ارتقا یافته است. بدیهی است که این میزان افزایش در تعداد خطوط هوایی در بازار داخلی باعث افزایش راحتی سفرهای هوایی برای شهروندان شده است. به این معنا که فرصت های بیشتر برای مسافرت و کیفیت مساعدتر سرویس دهی را موجب شده است. ۹۵ درصد از پروازها به موقع و بدون تاخیر صورت گرفته و به تبع آن اعتبار خطوط هوایی افزایش یافته است. همچنین این سیستم جدید به شکل گیری یک ساختار

<sup>1</sup> Air-Line

<sup>2</sup> Aviation Act (1961)

<sup>3</sup> Occupancy Rate

اقتصادی برای تعیین قیمت کمک کرده است. در عین حال تولد بیشتر خطوط هوایی در این منطقه باعث ایجاد ۶۰۰۰ شغل جدید شده و از سال ۱۹۹۰ هردو خط هوایی به سود اقتصادی مثبت و پایدار همراه با افزایش دست یافته‌اند.

## ۷-۲- مکزیک

در دهه ۱۹۸۰ کشور مکزیک یک سلسله اصلاحات مقرراتی را به عنوان عنصر اصلی در تبدیل از یک اقتصاد بسته به یک اقتصاد باز و مبتنی بر بازار اجرا کرد. سرعت بالا، قلمرو وسیع و عمق زیاد این اصلاحات حتی از اغلب کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی بیشتر بوده است. تا یک دهه قبل از آن، اقتصاد مکزیک به شدت تحت مقررات خاص ناظر بر کسب و کارها اداره می‌شد. صنایع و خدمات در بسیاری از بخش‌ها از ارتباط با خارج و رقابت بین‌المللی منع شده بودند. دولت فدرال مسئول اداره هزاران بنگاه اقتصادی در بخش‌های مختلف از هتل‌داری تا حمل و نقل و معدن بود و صادرات نقش بسیار محدودی را در اقتصاد داشته و بیشتر صنایع بر بازارهای داخلی متمرکز بوده‌اند. اصلاحات در کشور مکزیک در بخش‌های حمل و نقل هوایی، حمل و نقل جاده‌ای و ریلی، بنادر، ارتباطات و مخابرات، صنایع برق و صنایع مربوط به گاز طبیعی انجام شده است که به برخی از موارد آن‌ها اشاره می‌شود.

### • حمل و نقل هوایی

دو خط هوایی ایرومکزیکو<sup>۱</sup> و مکزیکانا<sup>۲</sup> در دهه ۱۹۸۰ دولتی بوده و به ترتیب در سال‌های ۱۹۸۹ و ۱۹۸۸ خصوصی شده‌اند. در سال ۱۹۹۵ شرکت CINTRA به عنوان شرکت هلدینگ بالادست دو خط هوایی، اجازه پیدا کرد تا این خطوط هوایی را تحت شرایط کمیسیون رقابت فدرال کنترل کند تا بتوانند به صورت مستقل کار کنند. شایان ذکر است که پس از آن دولت به طور غیرمستقیم سهم خود از کنترل این هلدینگ را در نتیجه به مالکیت در آوردن یک بانک، از ۱۵ درصد به ۵۲ درصد افزایش داد؛ اما در عملیات روزانه آن مداخله‌ای صورت نداد. در سال ۱۹۹۰ مسیرهای هوایی و قیمت بلیت به صورت محدود آزاد شدند، به این صورت که قیمت‌ها باید در وزارت حمل و نقل و ارتباطات ثبت شوند و این وزارتخانه به صورت مستمر مسیرها را از حیث رقابت پایش کرده و هرگونه ایجاد بازار انحصاری را بررسی کند. به همین ترتیب در ۱۹۹۵ قانون جدید هواپیمایی به تصویب رسید و سه سال بعد آیین‌نامه آن اجرائی شد.

<sup>1</sup> Aeromèxico

<sup>2</sup> Mexicana



در زمینه ورود و خروج به بازار، هرگونه ورود مؤسسات حمل و نقل هوایی به بازار یا ایجاد یا حذف مسیر هوایی منوط به تأیید وزارتخانه حمل و نقل و ارتباطات است. در فاصله سال‌های ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۸ ورود و خروج اندکی به بازار به چشم می‌خورد. در عمل بنگاه‌های به ظاهر ورشکسته از بازار خارج نشدند و این چنین اتفاقی در خروج از بازار ممکن است باعث ایجاد مانع در ورود شود. به این صورت که تازه واردانی که قصد ورود دارند به دلیل این برآورد که بنگاه‌های فعال در این بازار توانایی پوشش هزینه‌های خود از محل سود را ندارند، پس تصمیم به عدم ورود می‌گیرند. در زمینه رقابت نیز باید در نظر داشت که طبق قانون جدید، هرگونه تغییر در ترکیب مدیریت بنگاه CINTRA باید به تأیید کمیسیون رقابت فدرال برسد تا حدی مشکل تضاد منافع مرتفع گردد.

از جمله اثرات مقررات‌زدایی در این بخش، افزایش رقابت در بازار بوده است. در حالی که سهم بازار داخلی دو شرکت مکزیکانا و ایرومکزیکو در سال ۱۹۸۹ برابر ۹۱ درصد بوده، این سهم در سال ۱۹۹۳ به ۷۱ درصد کاهش یافته است. اما این افزایش رقابت باعث کاهش سود در شرکت مکزیکانا شد و در سال ۱۹۹۳ ایرومکزیکو این شرکت را به مالکیت خود در آورد. در سه سال ابتدایی پس از خصوصی‌سازی، مکزیکانا با زیان سنگین روبه‌رو شد و بعد از مقررات‌زدایی، در سال ۱۹۹۲ هردو شرکت‌ها با زیان مواجه شدند. اما در انتها با ادامه روند، دو شرکت ادغام شده و تحت عنوان ایرومکزیکو در سال‌های ۱۹۹۶ و ۱۹۹۷ سود بالایی را در استاندارد جهانی به دست آوردند. اما بر خلاف کاهش قیمت بنزین و رشد صعودی اقتصاد مکزیک، این سود در سال ۱۹۹۸ کاهش ۴۵ درصدی را تجربه کرد. همچنین قیمت‌های واحد هوایی (به سال ثابت و بر اساس واحد بر کیلومتر نفر)، بعد از خصوصی‌سازی کاهش یافتند اما پس از اعمال مقررات‌زدایی بیش از میزان اولیه افزایش یافتند. این تغییرات قیمت پس از اعمال اصلاحات مقرراتی، بر اثر وجود نیروهای موجود در بازار بوده است، کما اینکه ناشی از اثرات ورود و خروج از بازار تحت شرایط خاص بوده‌اند. لازم به ذکر است که قیمت‌ها در برخی بالاتر از ایالات متحده آمریکا تثبیت شده‌اند.

در جریان خصوصی‌سازی دو شرکت اصلی ایرومکزیکو و مکزیکانا بین سال‌های ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۲، نیروی کار شرکت ایرومکزیکو از تعداد ۱۱۵۰۵ به ۴۲۱۸ نفر کاهش یافت. همچنین مکزیکانا نیز تعداد نیروی کار خود را از ۱۳۹۰۶ به ۹۸۰۱ نفر کاهش داد. اما بر اثر ورود آزادانه به بازار، کل مشاغل در بخش صنعت هوایی در سال ۱۹۹۵ نسبت به سال قبل آن، ۳ درصد کاهش پیدا کرده و این در صورتی است که در طی سال‌های ۱۹۹۶ تا ۱۹۹۸ این تعداد افزایش ۲۱ درصدی را تجربه کرده است.

در بررسی شاخص‌های بهره‌وری نیز تقریباً در تمامی شاخص‌ها شاهد رشد بوده‌ایم. این شاخص‌ها شامل درآمد حاصل از هر مسافر به ازای هر شاغل در بخش، مسافت هوایی به ازای هر خدمه بخش هوایی و ضریب بار مسافر بوده است. در طی سال‌های ۱۹۹۴ تا ۱۹۹۵ درآمدها ۱۵ درصد افزایش پیدا کردند درحالی‌که هزینه‌های عملیاتی ۴ درصد و هزینه‌های اجرایی و اداری نیز ۵ درصد کاهش یافتند. این در حالیست که در سال ۱۹۹۸ نسبت به سال قبل شاهد رشد فزاینده هزینه‌ها و رشد اندک در درآمدها بوده‌ایم. شایان ذکر است که قدم بعدی برای بالا بردن رقابت در این بخش اقدام به خصوصی‌سازی شرکت CINTRA بوده است.

#### • حمل و نقل جاده‌ای (باربری)

تا قبل از انجام اصلاحات در این بخش، قوانین به شدت در کارکردهای اقتصادی مداخله می‌کردند؛ به نحوی که کرایه مسیرها توسط قوانین تخصیص داده می‌شد و انحصار یک‌جانبه آن را در تعیین قیمت‌ها نقش داشت، مسیرها نیز به صورت مستقیم از سمت مقررات تعیین می‌شدند و به صورت امتیاز انحصاری اعطاء می‌شدند. مداخله در ورود به بازار باعث مهیا شدن زمینه فساد و ناکارآمدی اقتصادی شده و نتیجه این وضع خالی ماندن فضای باری در کامیون‌ها، قیمت‌های بالا و سرویس‌دهی ضعیف شده بود. مقررات‌زدایی در سال ۱۹۸۹ کلید خورد و در لایحه اصلاحیه قانون حمل و نقل جاده‌ای فدرال طی سال‌های ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۷ به اوج خود رسید. همچنین به دلیل ساختار حکومتی و قوانین مکزیکی، دولت فدرال سه موافقتنامه با دولت‌های ایالتی برای انجام اصلاحات مقررات ایالتی نیز به امضا رساند.

در مقررات جدید هر بنگاهی که کمینه شرایط لازم برای ورود به بازار را داشته باشد اجازه ورود به کسب و کار را پیدا می‌کند. همچنین هیچ مانعی برای خروج از بازار برای بنگاه‌ها در نظر گرفته نشده است. در زمینه بزرگراه‌های غیر وابسته به دولت فدرال، این اجازه به ادارات ایالتی و شهرداری‌ها داده شده است که بتوانند مقررات خاصی را وضع کنند. برخی مجوزها نیز به حالت امتیازات انحصاری که در قبل وجود داشت بازگشتند که از این موارد می‌توان به آن دسته از محدودیت‌ها در سرمایه‌گذاری خارجی که با الزامات بین‌المللی ناسازگار بودند اشاره کرد. شایان ذکر است که در اصلاحات انجام شده هیچ محدودیتی برای قیمت‌ها اعمال نشده است.

در بررسی اثرات اصلاحات مقرراتی، می‌توان به افزایش ۹۲ درصدی واحدهای ثبت شده اقتصادی در فاصله زمانی ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۶ در این بخش اشاره کرد. از جمله اثرات بسیار مثبت، ادغام شدن بسیاری از بنگاه‌های کوچک و غیررسمی باربری کامیونی با هم و ایجاد بنگاه‌های بزرگتر با بهره‌وری بیشتر است. در این راستا صنعت به دو بخش تقسیم شد؛ بنگاه‌های بزرگ، پیشرفته و خبره و بنگاه‌های کوچک. اما در بررسی سود با



توجه به بحران سال ۱۹۹۴، بنگاه‌ها نتوانستند توفیقی کسب کنند. همچنین در بین سال‌های ۱۹۸۹ تا ۱۹۹۲، اشتغال این بخش با رشد ۵,۲ درصدی رو به رو بوده است. از سال ۱۹۸۹ حجم جابجایی (برحسب تن بر کیلومتر) رشد ۸,۶ درصدی را در هر سال تجربه کرده است. در انتها نیز افزایش رقابت در باربری کامیونی باعث ارتقا سرویس‌دهی و ایجاد نوآوری شده است.

صنعت برق: مشکل اصلی در این بخش کمبود شدید سرمایه‌گذاری ناشی از وجود یک انحصارگر یک‌جانبه دولتی بوده است. اصلاحات قوانین صنعت برق از سال ۱۹۹۲ آغاز شد. مطابق آن فعالیت خصوصی در تولید برق مجوز گرفت اما فروش آن به مصرف‌کننده نهایی دارای محدودیت بود. در سال ۱۹۹۵ نیز یک نهاد مستقل مقررات‌گذاری در برق (CRE) ایجاد شد و در این راستا قیمت‌های برق باید مورد تأیید وزارت مالیه برسند. همچنین CRE باید روش‌های محاسبه تعرفه برای سرویس‌های مرتبط با انتقال را نیز تأیید کند. در رابطه با ورود و خروج از بازار نیز، CRE مجوزها و امتیازات انحصاری را از طریق مناقصات اعطا می‌کند. بر این اساس تمامی افرادی که حداقل شرایط قانونی را داشته باشند می‌توانند برای کسب مجوز تولید برق اقدام کنند. همچنین هیچ منع قانونی برای خروج از بازار تولید کنندگان خصوصی وجود ندارد.

در راستای سهولت بخشی بیشتر مقررات در بخش صنعت برق، در سال ۱۹۹۹ دولت فدرال یک لایحه اجرایی به کنگره ارائه کرد. بر طبق آن بخش خصوصی اجازه پیدا کرد تا در صنعت برق سرمایه‌گذاری کند و به موجب آن رقابت در قیمت‌های مختلف این صنعت افزایش بیابد؛ به این ترتیب که شرکت‌های فعال در بخش‌های تولید، توزیع و انتقال به عنوان واحدهای مستقل شناسایی شدند و اجازه فعالیت پیدا کردند.

#### • حمل نقل دریایی و بنادر

در ابتدا سیستم به صورت کاملاً دولتی اداره می‌شد. و تنها لنگرگاه‌های خصوصی که توسط یک شرکت احداث شده بودند و آن شرکت مالک کامل آن بود اجازه فعالیت داشتند. در این شرایط مقررات زدایی در سال ۱۹۹۲ شروع شده و بخش خصوصی اجازه سرمایه‌گذاری سرویس‌های لنگرگاهی را به دست آورد. در سال ۱۹۹۵ امتیازات انحصاری احداث زیرساخت‌های اساسی، برنامه‌ریزی و عملیات اجرایی پایانه‌های بنادر و برخی ادارات بنادر توریستی به مناقصه گذاشته شد.

فضای رقابتی بین اپراتورهای خصوصی پایانه‌های بنادر و سرویس‌دهندگان آن‌ها به وجود آمد. از جمله اثرات قیمتی می‌توان به کاهش ۴۲ درصدی قیمت برای ارائه خدمات به محصولات کشاورزی در بنادر، کاهش ۳۵



تا ۵۰ درصدی (وابسته به محل بندر) برای کالاهای معدنی اشاره کرد. هزینه خدمات کانتینرها نیز در بندر وراکروز<sup>۱</sup> ۳۰ درصد کاهش یافته و حجم جابجایی تا ۴۷ درصد افزایش را تجربه کرده است. این افزایش در قالب بیشتر شدن انتقال ۴۰ تا ۷۵ کانتینر بر ساعت بوده است. همچنین به عنوان نمونه، ظرفیت تخلیه برای محصولات کشاورزی در بندر پروگرسو<sup>۲</sup> از ۲۵۰۰ تا ۸۰۰۰ تن در روز افزایش یافت. در بندر آکاپولکو<sup>۳</sup> نیز ظرفیت تخلیه اتومبیل‌ها از ۱۲۵ به ۲۵۰ وسیله در ساعت افزایش پیدا کرد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود اثرات این اصلاحات در زمان به نسبت کوتاهی باعث افزایش فوق‌العاده در بهره‌وری شده است.

### ۷-۳- ژاپن

از زمان روی کار آمدن دولت هوزوکاوا در ژاپن، به دلیل قلمداد شدن مقررات‌زدایی به عنوان عنصر کلیدی در بهبود اقتصادی، اصلاحات مقرراتی به عنوان برنامه‌ای برجسته و مهم در دستور کار سیاسی دولت قرار گرفت. پس، از سال ۱۹۹۶ مقررات‌زدایی به عنصر اصلی در برنامه اصلاحات ساختاری اقتصاد در ژاپن گنجانده شد. هدف اصلی اصلاحات مقرراتی تکمیل حرکت از یک مدل رشد اقتصادی تمام دولتی به سمت مدلی بر پایه بازار بوده است. مدل ابتدایی رشد اقتصادی بر مبنای دخالت‌های دولت از طریق مقرراتی که برای دهه‌ها رشد اقتصاد را مدیریت می‌کرد و از آن سو مدل بازار پایه‌ای که یک اقتصاد با کارایی بیشتر و انعطاف‌پذیرتر که نقش دولت در آن از بین رفته بود به ارمغان می‌آورد. تلاش‌های صورت گرفته باعث کاهش دخالت‌های اقتصادی در بسیاری از بخش‌ها از جمله فروشگاه‌های بزرگ خرده‌فروشی، واردات گازوئیل، مخابرات و... شده است.

#### • حمل و نقل هوایی

قانون اولیه هواپیمایی مربوط به سال ۱۹۵۲ بوده است و بر اساس آن سه خط هوایی داخلی تحت محدودیت‌های سخت‌گیرانه به ارائه خدمات هوایی پرداختند. از سال ۱۹۸۶ وزارت حمل و نقل ژاپن، واگذاری مجوزها را به خطوط هوایی برای پرواز در مسیرهای هوایی مختلف آغاز کرد. پس از آن و از سال ۱۹۹۶ محدوده اعطای حق ارائه سرویس برای خطوط هوایی افزایش پیدا کرد و از آن سال به بعد محدودیت‌های ورود به بازار نیز کاهش پیدا کردند. قیمت بلیط هواپیماها نیاز به تأیید وزارت حمل و نقل داشته ولی از سال ۱۹۹۴ تخفیفات تا ۵۰ درصد مجاز شدند. اما از سال ۱۹۹۶ با ملایم شدن مقررات در

<sup>1</sup> Veracruz

<sup>2</sup> Progreso

<sup>3</sup> Acapulco



زمینه قیمت‌گذاری، تعرفه‌های حداقلی و حداکثری معرفی شدند. در ابتدا به شرط متوازن بودن عرضه و تقاضا و با تأیید وزارت حمل و نقل مسیرهای هوایی منفرد جدید نیز می‌توانستند وارد بازار شده یا مسیرهای قدیمی از بازار خارج شوند. اما پس از آنکه در سال ۱۹۹۸ پس از ۳۵ سال اولین خط هوایی اجازه ورود به بازار را پیدا کرد، وزارت حمل و نقل تلاش‌هایی مبنی بر حذف شرط توازن عرضه و تقاضا انجام داد و در نهایت منجر به ارائه لایحه‌ای به پارلمان در سال ۲۰۰۰ شد. اما همچنان محدودیت‌هایی برای ورود در نظر گرفته شده است.

تا قبل از سال ۱۹۹۸ با وجود سه خط هوایی، رقابت زیادی در مسیرهای مسافرت هوایی صورت نمی‌پذیرفت، اما پس از آنکه در این سال اجازه ورود به مسیرها داده شد اما همچنان به دلیل وجود محدودیت‌های فرودگاهی درباره شرکت‌های هواپیمایی جدید، رقابت در این زمینه همچنان دچار ضعف بود. پس از این اصلاحات، سود شرکت‌ها به دو دلیل کاهش یافت؛ اول به دلیل افزایش تخفیف‌ها برای ایجاد رقابت و دیگر کاهش تقاضا بخاطر شرایط رکودی اقتصاد. در رابطه با اثرات قیمتی نیز می‌توان به این نکته اشاره کرد که با وجود طولانی بودن میانگین طول پرواز، قیمت‌ها ۱۰ درصد از سطح جهانی بالاتر بوده است. همچنین مقررات‌زدایی باعث افزایش حجم حمل و نقل تا ۶ درصد شده و میانگین تخفیفات در سال ۱۹۹۵ نسبت به سال قبل، از ۱۸٫۶ درصد به ۲۶٫۷ درصد افزایش یافت. از دیگر اثرات می‌توان به افزایش تکرار پروازها در مسیرهای مهم اشاره کرد. باید به این نکته نیز باید توجه داشت که با رقابتی شدن بازار، دستمزدها تا ۱۵ درصد کاهش یافته و اشتغال نیز کاهش ۱۲ درصدی را تجربه کرده است. تا قبل از اصلاح مقررات، بهره‌وری در این بخش در کشور ژاپن نسبت به استانداردهای جهانی پایین‌تر بوده است. به عنوان نمونه، در سال ۱۹۹۳ هزینه عملیاتی بر کیلومتر و میانگین هزینه بر هر صدلی بر کیلومتر حدود دو برابر ایالات متحده بوده است (البته پایین‌تر از بعضی کشورهای اروپایی)، با وجود اینکه میانگین طول مسیر و بسیاری از مشخصات فنی پرواز (نظیر نسبت بار) با این کشورها قابل مقایسه است. اما پس از اصلاحات، افزایشی نزدیک به ۳۰ درصد در بهره‌وری و ایجاد ارزش افزوده به وجود آمد.

#### • خرده‌فروشی و عمده‌فروشی و توزیع

طبق قانون خرده‌فروشی در مقیاس بزرگ مصوب سال ۱۹۷۳، گشایش فروشگاه‌های جدید و همچنین توسعه فروشگاه‌های قبلی نیازمند اعلام پیش از انجام کار است. اما پس از اصلاحات صورت گرفته در قوانین در سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۳ این فرآیند بسیار تسهیل یافته است. به این ترتیب که کمیته‌های محلی برای بررسی وضعیت کسب‌وکار حذف شدند و ایجاد فروشگاه‌های کوچکتر از ۱۰۰۰ متر مربع را کاملاً آزاد کردند. طبق قانون جدید در سال ۱۹۹۸ که جایگزین قانون قبلی شده بود، شروط اضافی گذشته نیز حذف شدند.

بر اساس راهبرد منتشر شده، شهرداری‌ها می‌توانند به کسانی که متقاضی ایجاد فروشگاه‌های بزرگ هستند، پیشنهادهای خودشان را ارائه کنند و بر اساس قانون برنامه‌ریزی شهری برای نگهداری صحیح از فضای زندگی در شهر، فروشگاه‌های بزرگ خرده‌فروشی را تحت مقررات خود قرار دهند. به این ترتیب همان‌طور که می‌بینیم، مقررات مربوط به خرده‌فروشی‌ها از سال ۱۹۹۰ شروع به کاهش کرد. در قانون قبلی اندازه و فضای مغازه‌ها، میزان ساعات باز بودن و تعداد روزهایی که می‌توانند بسته باشند به شدت تحت مقررات قرار داشت و محدود شده بود. این در حالی است که پس از آن در اصلاح مقررات این قوانین نیز بسیار تعدیل شدند.

در ابتدا محصولاتی نظیر داروها و مواد بهداشتی، تنباکو، برنج و مشروبات الکلی تحت مقررات خاص توزیع می‌شدند. درباره تنباکو نیز قیمت‌ها باید به تأیید دولت می‌رسید. از سال ۱۹۸۹ تعدیل مقررات در زمینه توزیع و عمده‌فروشی مشروبات الکلی به صورت آهسته آغاز شد. لازم به ذکر است در مقررات جدید نیز برای بازگشایی فروشگاه‌ها و مراکز خرده‌فروشی کالاهای ذکر شده، نیاز به اخذ مجوز از مراکز ذیربط الزامی بوده است. به این ترتیب هنوز رقابت در خرده‌فروشی بسیار محدود است. پس باید اصلاحات مقرراتی در زمینه رقابت نیز صورت پذیرد. محصولات دارای حق مالکیت (نظیر کتاب‌ها، مجلات معتبر و لوح‌های فشرده) از قوانین ضد انحصار در خرده‌فروشی مستثنی شدند. همچنین قوانین قیمت‌گذاری خرده‌فروشی در لوازم آرایشی و بهداشتی و داروهای عمومی از سال ۱۹۹۷ لغو شدند.

تعداد مغازه‌های خرده‌فروشی از سال ۱۹۹۰، که بیشتر شامل مغازه‌های کوچک شاغلین بین ۴ تا ۱۰ نفر، به صورت پیوسته کاهش پیدا کرد. از سال ۱۹۹۴ با آغاز مقررات زدایی گسترده، تعداد خرده‌فروشی‌ها و عمده‌فروشی‌ها به ترتیب کاهش ۵,۴ و ۸,۸ درصدی را تجربه کردند و روند کوچکتر شدن بخش عمده‌فروشی نیز ادامه یافت. درآمد فروش در خرده و عمده‌فروشی از سال ۱۹۹۳ افزایش یافته اما سود این بنگاه‌ها روند کاهشی را داشته‌اند. در بخش خرده‌فروشی، فروش محصولات افزایش یافته است، این در حالی است که بخش عمده‌فروشی کوچک شده و مجموع فروش بخش توزیع با کاهش رو به رو بوده است. اما لازم به ذکر است که تعداد فروشگاه‌هایی که ساعات و روزهای بیشتری در هفته کار می‌کنند افزایش یافته است. از سال ۱۹۹۴ در بخش عمده‌فروشی تعداد شاغلین کاهش ۹,۱ درصدی داشته، اما تغییر کمی در بخش خرده‌فروشی رخ داده است. همچنین با بهبود بهره‌وری نیروی کار در این سال‌ها دستمزدها نیز به مرور افزایش یافته‌اند. درباره شاخص‌های مربوط به بهره‌وری نیز می‌توان به نسبت تعداد فروش به تعداد



شاغلین در بخش خرده فروشی اشاره کرد که در بین سال‌های ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۷ رشد ۱۹,۶ درصدی را تجربه کرده است.

• ساخت و ساز و استفاده از زمین

قانون استاندارد ساخت و ساز، ملاک‌های مشخصی را برای ساخت و ساز خانه‌ها و بازرسی از روند آن‌ها معین کرده است. قانون مدیریت شهری و دیگر مقررات مربوط به ساخت و ساز، استفاده از زمین‌ها و ساخت و ساز املاک را تحت مقررات قرار داده و مناطق مشخصی را برای کشاورزی در نواحی مختلف داخل شهر (منطقه مسکونی) یا بیرون از آن در نظر می‌گیرد. در جریان اصلاح مقررات در این بخش، محدودیت‌های اضافه در ساخت‌وساز نیز تعدیل شدند. به جای استانداردهای فنی، سلسله قوانین مبتنی بر مسائل عملکردی جایگزین شدند و آژانس‌های خصوصی معتبر اجازه بازرسی از ساخت‌وسازها بر اساس قوانین مربوطه را پیدا کردند. ورود به صنعت ساخت‌وساز با توجه به تنوع دسته‌ها باید با کسب اجازه صنف مربوطه نیز باشد. با توجه به شرایط رقابتی حاضر در این بخش، نیاز به مقررات‌زدایی بیشتر برای افزایش رقابت حس می‌شود.

از جمله اثرات اصلاحات می‌توان به روند کاهشی سود نسبت به فروش از سال ۱۹۹۳ اشاره کرد. همچنین قیمت‌ها از سال ۱۹۹۱ تا سال ۱۹۹۵ به آهستگی کاهش پیدا کردند اما در سال‌های ۹۷-۱۹۹۶ رشد اندکی داشتند. شایان توجه است که از سال ۱۹۹۰ اشتغال در این بخش روند افزایشی پیدا کرده و هزینه‌ها ساخت‌وساز نیز کاهش یافته‌اند.

• ارتباطات و مخابرات

فعالیت‌های اقتصادی در این بخش توسط دو قانون اصلی هدایت می‌شدند؛ اول قانون تجارت مخابرات (که در سال ۱۹۹۸ مورد بازنگری قرار گرفت) و دیگری قانون تلفن و تلگراف ژاپن (که این قانون نیز در سال ۱۹۹۷ در آن بازنگری شد). تا میانه دهه ۸۰ میلادی شرکت تلفن و تلگراف ژاپن انحصار یک‌جانبه در سرویس‌دهی محلی و مکالمات تلفنی راه دور در درون کشور ژاپن را داشته است. در این راستا انحصار یک‌جانبه در ارائه سرویس‌دهی مکالمات بین‌المللی راه دور نیز در اختیار شرکت ارتباطات بین‌المللی ژاپن بوده است.

از میانه‌های دهه ۸۰ ورود به سرویس‌دهی به صورت آزاد امکان‌پذیر شد. روند مقررات‌زدایی به گونه‌ای بود که از سال ۱۹۹۷ شرط برقراری توازن در عرضه-تقاضا برای ارائه خدمات جدید حذف شد. از دیگر تغییرات اعمالی اجازه ورود شرکت‌های خارجی به صورت گسترده بود. همچنین قیود تجاری بر فعالیت‌های شرکت تلفن و تلگراف ژاپن و شرکت ارتباطات بین‌المللی ژاپن برداشته شد. از جمله دیگر اقدامات نیز می‌توان به

برداشته شدن شروط سنگین درباره مالکیت خارجی شرکت ارتباطات بین‌المللی ژاپن اشاره کرد. بر طبق اصلاحات صورت گرفته از سال ۱۹۹۸ وضع تعرفه‌های جدید نیاز به اعلان قبلی به وزارت ارتباطات پیدا کردند و همچنین بعد از بازآرایی ساختار شرکت تلفن و تلگراف ژاپن، سقف قیمتی بر روی تعرفه سرویس‌های محلی قرار داده شد اما بعد از آن زمان تنها نیاز به تأیید میزان تعرفه‌ها وجود دارد و سقف قیمتی از میان رفته بود. البته بعدها شرکت تلفن و تلگراف ژاپن در بازنگری‌های بعدی منحل شد.

پس از اعمال مقررات جدید، در وضعیت بازار تغییراتی پدید آمد. از سال ۱۹۹۷ نرخ مکالمات تلفنی راه دور و بین‌المللی در حدود ۲۵ درصد کاهش یافت اما همچنان این نرخ از میانگین کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی بالاتر بوده است. این در حالی است که تغییر خاصی در قیمت‌های مربوط به مکالمات محلی صورت نگرفت. در حوزه تلفن‌های همراه نیز شاهد کاهش هزینه سرانه خدمات ماهانه بوده‌ایم. در زمینه ارائه سرویس‌دهی نیز سطح خدمات بسیار بالا بوده و بهبود بخشیده شده است. به گونه‌ای که می‌توان به اتمام طرح دیجیتالی کردن شبکه به صورت کامل اشاره کرد. همچنین وجود نرخ بسیار پایین در نقص در تماس (حدود ۱,۷٪ از هر ۱۰۰ تماس در هر سال) و معرفی و ارائه ۸۸ سرویس جدید خدمات‌دهی نیز از جمله آثار مثبت بوده است. با افزایش ورود به بازار به خصوص در بخش تلفن همراه، تعداد شاغلان در شرکت تلفن و تلگراف ژاپن کاهش پیدا کرد. همچنین مجموع مخارج برای دستمزد در این بخش با کاهش ۵,۱ میلیارد دلاری همراه بوده است.

اما در بررسی ساختار بازار ارتباطات و مخابرات در کشور ژاپن، می‌توان به عدم وجود قوانین استوار و مستحکم درباره ایجاد یک رقابت شفاف اشاره کرد.

با وجود تمامی اصلاحات مقرراتی اعمال شده در کشور ژاپن، این کشور در دهه ۹۰ میلادی از حیث سرعت پیشرفت اقتصادی بسیار کندتر از کشورهای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی حرکت کرد و به عقیده کارشناسان یکی از علل آن دیر انجام شدن اصلاحات ساختاری بوده و این مسئله باعث عملکرد نه چندان قوی این اقتصاد در مقایسه با دیگر کشورهای سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی در دهه ۹۰ میلادی بوده است.

## ۸- جمع‌بندی و ارائه راهکارهای سیاستی

با توجه به مباحث طرح شده و توجه به تجارب سایر کشورها، نکات زیر در مورد اندازه دولت در ایران قابل طرح است:

• اندازه دولت در ایران که با معیارهای نسبت بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی مطالعه می شود در مقایسه با کشورهای توسعه یافته نه تنها بزرگ نیست بلکه به صورت معناداری از این کشورها کوچکتر است. این واقعیت نه تنها در مورد کل بودجه بلکه در مورد دو بخش مهم از وظایف دولت یعنی بهداشت و آموزش نیز صادق است. در این راستا توجه به وظایفی حاکمیتی دولت و فراهم آوردن کالاهای عمومی نباید با بهانه کوچکسازی بخش عمومی مغفول بماند.

• در کوچکسازی دولت آنچه مهم است و در سایر کشورها مورد توجه قرار گرفته است توجه به آزادسازی اقتصاد، توسعه فضای رقابتی و خروج دولت از تصدیهای غیرضروری است. متأسفانه فرآیند اجرا شده تحت عنوان خصوصی سازی در کشور در سالهای گذشته کمتر با هدف دستیابی به این سه غایت سیاستی بوده است و حتی در مواردی که این هدف گذاری صورت گرفته فرآیندهای اجرایی کمتر منجر به این سه هدف گشته است.

• اصولاً در هر موردی که دولت قصد مداخله دارد یا در پی حفظ مداخلات خود در اقتصاد است باید چند پرسش اساسی پاسخ داده شود:

○ آیا تامین کالا و خدمت مورد نظر مصداقی از موارد شکست بازار است؟

○ آیا می توان سازوکارهای موجود را به نحوی تغییر داد که شکست بازار مرتفع شود یا تقلیل یابد؟ در این صورت آیا لازم است نهادی به عنوان تنظیم کننده بلندمدت روابط در این بازار شکل گیرد؟

○ آیا حذف این شکست بازار با توجه به محدودیت های مختلف دولت از جمله محدودیت بودجه در اولویت کاری دولت قرار می گیرد؟

○ آیا دخالت می تواند خروجی های مورد انتظار را به نحو قابل ملاحظه ای بهبود بخشد؟

○ فرآیند آزادسازی اقتصاد فرآیندی دقیق و زمان بر است که لازم است با وسواس خاصی تعیین و دنبال شود و در بسیاری از موارد مدت زمان اجرا از طول عمر یک دولت طولانی تر است. لازم است اجماع لازم بین نخبگان برای آغاز و تداوم این فرآیند به وجود آید. در این میان نباید فراموش کرد این سیاست بازندگانی دارد که منافی قابل توجه را از دست خواهند داد باید عزم سیاسی قوی برای رویارویی با این گروه ها و عدم تسلیم به آنها وجود داشته باشد.



تجربه کشورهای مورد بررسی، موید این موضوع است که مقررات زدایی یک گام لاجرم در فرآیند کوچک‌سازی دولت است. اصولاً در کشورهای در حال توسعه بسیاری از مداخلات دولت دخالت‌های غیربودجه‌ای است. احصا و بازآرایی مقررات یکی از ضرورت‌های هر گونه حرکت اصلاحی موفق در این زمینه است. در این فرآیند انتخاب بخش‌هایی که کمترین مقاومت احتمالی و بیشترین اثرگذاری را دارند در گام‌های اولیه قابل توصیه است. مشاهده بهبودهای انجام گرفته در این بخش‌ها سیاست‌گذاران و عموم مردم به تعمیم این سیاست‌ها در سایر بخش‌ها ترغیب می‌کند و هزینه اصلاحات اقتصادی را کاهش می‌دهد.



## منابع و ماخذ

۱. باز محمدی و چشمی (۱۳۸۵) - اندازه دولت در اقتصاد ایران - مجموعه پژوهش های اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
۲. جایگاه مقررات زدایی در قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و بیان برخی موانع - مهدی فلاح دوست معاون دفتر برنامه ریزی و نظارت بر اجرای سیاست های اصل ۴۴؛ پایگاه اطلاع رسانی اصل ۴۴: <http://asl44.mefa.gov.ir>
۳. خلعت بری فیروزه، (۱۳۸۴)، مدیریت بودجه و ثبات اقتصادی با نگاهی به مدیریت منابع در بودجه، جامعه و اقتصاد، سال دوم، شماره ۶.
۴. مقررات زدایی و جایگاه آن در قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، معاونت امور بانکی، بیمه و نظارت بر اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی
۵. نیلی، مسعود و سیده سولماز مصلحی (۱۳۸۵)، "تاثیر فعالیت های دولت بر رشد اقتصادی - بررسی موردی: ایران -"، مجموعه مقالات شانزدهمین کنفرانس سالانه سیاست ای پولی و ارزی، پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی ج.ا.ا.
۶. نیلی و همکاران، (۱۳۸۷)؛ دولت و رشد اقتصادی در ایران، نشر نی - فصل چهارم ص ۱۵۸ الی ۲۲۷
7. Central Bank of Iran website: <http://cbi.ir/simplelist/4488.aspx>
8. Economic Performance and Government Size, European Central Bank Working Paper No 1399, November 2011
9. Government finance statistics manual 2014. - Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2014, pp24
10. Government finance statistics, yearbook 2004
11. <http://data.worldbank.org/>
12. <https://data.oecd.org/>
13. Intermediate Public Economics, Jean Hendriks and Gareth D. Myles, MIT Press (2006)
14. Introduction to deregulation in power industry, A.R.Abhyankar : Prof.S.A. Khaparde, Indian Institute of Technology Bombay
15. OECD reviews of regulatory reform, regulatory reform in Japan, OECD 1999
16. OECD reviews of regulatory reform, regulatory reform in Korea, OECD 2000
17. OECD reviews of regulatory reform, regulatory reform in Mexico, OECD 2000
18. The Efficacy of regulation in developing countries, Seema Hafeez, January 2003, United Nations
19. The OECD report on regulatory reform synthesis, Paris 1997