

گزارش قواعد کنترل حمایت‌های و امتیازات دولتی

کارگروه رقابت و تنظیم‌گری اندیشکده حکمرانی شریف

محمد مهدی جعفریان

سلیم کریم‌زاده



اندیشکده حکمرانی شریف

پژوهشکده سیاست‌گذاری شریف

دانشگاه صنعتی شریف

فهرست

فهرست	۲
خلاصه سیاستی	۳
مقدمه	۴
تاریخچه شکل گیری و توسعه قواعد کنترل حمایت های دولتی	۴
اصول اقتصادی کنترل کمک ها و حمایت های دولتی	۷
کنترل حمایت های دولتی در اتحادیه اروپا و تحلیل تجربه آن	۹
نحوه سنجش و تحلیل کمک های دولتی	۱۰
جمع بندی	۱۳
مراجع	۱۵

خلاصه سیاستی

کمک‌های دولتی در اغلب موارد می‌توانند موجبات تخریب رقابت و بروز رفتارهای ضدرقابته را فراهم آورند.

دولت‌ها، تنظیم‌گران و خصوصاً مراجع رقابت با بهره‌گیری از تحلیل‌های دقیق اقتصادی، حقوقی و مالی باید راه‌کارهای بهینه‌تری برای بهبود فضای کسب و کار و توسعه اقتصادی ارائه دهند که مبتنی بر اصل رقابت و اتکای بازار به خویش باشد.

در موارد ضرورت مانند بروز مواردی از شکست بازار نیز کمک‌های دولتی کاملاً باید معطوف به هدف مشخصی جهت ترمیم علت اصلی ایجاد مشکل باشند.

تنظیم‌گرانی می‌توانند از عهده کنترل حمایت‌ها و کمک‌های دولتی برآیند که از متخصصان خبره‌ای در زمینه حقوق، مالی و اقتصاد بهره‌برند؛ چرا که تحلیل‌های مورد نیاز و شناخت بازار خصوصاً در بازارهای نوین دیجیتال از پیچیدگی‌های بالایی برخوردار است.

با توجه به تجربه اتحادیه اروپا، همچنین ایالات متحده آمریکا و چین می‌توان گفت در سطح اول برقراری قواعد کنترل کمک‌های دولتی باید سازوکارهای مختلف افزایش شفافیت در بازار خصوصاً با بهره‌گیری از ایده‌های گره زدن منافع بازیگران مختلف به یکدیگر افزایش یابد.

در سطح دوم، بهره‌گیری از آزمون‌هایی همچون آزمون تعادل که امکان سنجش مولفه‌های مختلف رویه اعطا و پیامدهای مثبت و منفی کمک‌های دولتی را در نظر می‌گیرد، میتوان به تحلیل قاعده‌مند آثار کمک‌های دولتی در تنظیم‌گری بازار و صنعت کمک کرد و پایه‌ای شفاف برای قضاوت ایجاد کرد که می‌تواند سبب افزایش پیش‌بینی‌پذیری و قطعیت در بازار و همچنین بهبود فضای کسب و کار شود.

بازارهای پلتفرم آنلاین که از پویایی بسیار بالایی برخوردار هستند و به دلیل اثر شبکه‌ای حساسیت بالایی نسبت به مخاطب و کیفیت ارائه خدمات وجود دارد، یکی از مهم‌ترین رفتارهای تخریب‌کننده رقابت در ایران و ناکامی در توسعه اقتصادی آن رایج بودن اعطای کمک‌ها و امتیازات دولتی براساس تبعیض است که خود حاکی از اهمیت بسیار بالای اقدام جهت کنترل این دست از رفتارهاست.

مقدمه

به عقیده صاحب نظران و فعالین بازارهایی مثل بازارهای پلتفرم آنلاین، یکی از مهم‌ترین رفتارهای تخریب‌کننده رقابت در ایران و ناکامی در توسعه اقتصادی رایج بودن اعطای کمک‌ها و امتیازات دولتی براساس تبعیض است که خود حاکی از اهمیت بسیار بالای اقدام جهت کنترل این دست از رفتارهاست.

ویژگی متمایز قواعد کنترل حمایت‌های دولتی در قوانین رقابت آن است که این قواعد خود دولت‌ها و سازمان‌های دولتی را محدود می‌کند و برای آن‌ها جریمه یا مجازات در نظر می‌گیرد، در حالیکه دیگر قواعد رقابت بر شرکت‌ها و بنگاه‌ها اعمال می‌شود. از همین رو از پیچیدگی بسیار بالایی برخوردار است و رفتارهای سیاسی بسیاری نیز در آن دخیل می‌شود (Blauberger, 2009). اما این نکته قابل توجه است که به عقیده صاحب نظران، اولین اقدامی در کشورهای در حال توسعه باید صورت پذیرد تا فضای کسب و کار رقابتی شود، جلوگیری و کنترل اعطای کمک‌ها و امتیازهای دولتی است (Gal, 2004).

در این گزارش به ترتیب به تاریخچه شکل‌گیری، توسعه و اجرای قواعد کنترل حمایت‌های دولتی، تجربه اتحادیه اروپا، اصول اقتصادی حمایت‌های دولتی و قواعد کنترل آن و در نهایت نحوه سنجش آثار حمایت‌های دولتی و کنترل آن‌ها پرداخته می‌شود. ذکر این نکته ضروری است که آنچه در ادبیات بحث به State Aid مشهور است، مبتنی بر ترمی است که در اتحادیه اروپا شکل گرفته است و دلالت اصلی آن به روابط و قواعدی تجاری مرتبط با رقابت فی مابین دولت‌های عضو است. بنابراین برای پژوهشگران دقت به این مسئله بسیار مهم است.

تاریخچه شکل‌گیری و توسعه قواعد کنترل حمایت‌های دولتی

ویژگی متمایز قواعد کنترل حمایت‌های دولتی در قوانین رقابت آن است که این قواعد خود دولت‌ها و سازمان‌های دولتی را محدود می‌کند و برای آن‌ها جریمه یا مجازات در نظر می‌گیرد، در حالیکه دیگر قواعد رقابت بر شرکت‌ها و بنگاه‌ها اعمال می‌شود (Haucap & Schwalbe, 2011).

اعمال محدودیت برای کنترل کمک‌ها و حمایت‌های دولتی جهت ایجاد و تقویت رقابت منصفانه یا به عبارت دیگر جلوگیری از تخریب و تحریف رقابت در بازار، نخست به قوانین و قواعد اتحادیه اروپا و کشورهای اروپایی

برمی‌گردد. هرچند قواعد کنترل کمک‌های دولتی‌های عضو اتحادیه اروپا، شباهت بسیاری دارد با آنچه که در اواخر قرن نوزدهم در ایالات متحده آمریکا در رقابت میان ایالت‌های مختلف رخ داد، با این وجود اکثر کارشناسان معتقدند این قواعد برخاسته از قوانین اتحادیه اروپا است و ریشه در توافقات مابین کشورهای اروپایی در سال‌های پیش از شکل‌گیری اتحادیه اروپا دارد.

کشورهای اروپایی با هدف افزایش یکپارچگی و کارایی در بازار مشترک و همچنین کاهش اختلاف اقتصادی در اروپا از مدت‌ها پیش در صدد اعمال محدودیت برای کمک‌ها و حمایت‌های دولتی در بازار بوده‌اند تا با فراهم آوردن فرصت مناسب برای اصلاح سیاست‌های پایه‌ای اقتصاد و اصلاح نظام یارانه‌ای موجبات رشد پایدار اقتصادی را فراهم سازند. به طور خلاصه در معاهده پاریس^۱ (۱۹۵۱) که می‌توان آن را از معاهدات اولیه تشکیل اتحادیه اروپا دانست، تلاش برای محدود کردن کمک‌های دولتی شروع می‌شود. با این حال، کمک‌های دولتی صرفاً در بازارهایی نظیر زغال سنگ و فولاد منع می‌شود ولی در بقیه موارد نسبت به کمک‌های دولتی تعدیلاتی صورت گرفت و حتی به دولت‌ها اجازه داده شد تا برای گسترش و آزادسازی بازارهایشان از بودجه دولتی کمک بگیرند. سرانجام، در معاهده رم^۲ (۱۹۵۷)، با تصویب مواد ۸۷ و ۸۸ و ۸۹، کمک‌های دولتی در همه صنایع به صورت کلی ممنوع می‌شود و صرفاً موارد محدودی را در ماده ۸۷ از این قاعده کلی مستثنا می‌کند (Kassim & Lyons, 2013).

پس از تصویب در معاهده رم، به دلیل پیچیدگی اقتصاد سیاسی بالای موضوع، ناشی از منافع دولتی‌های عضو، احزاب و اعضای سیاسی و نگاه مردم در اتحادیه اروپا به حاکمیت قوانین فراملی، این قواعد تا مدت‌ها پیاده‌سازی را در عمل مطابق با انتظارات و تکالیف قانون نمی‌یابند. تلاش‌های کمیسیون نیز برای تدوین و تصویب مقررات در این حوزه برای سال‌ها ناموفق ماند. در دو برهه ۱۹۶۶ و ۱۹۷۲ کمیسیون برای این کار اقدام کرد که هر دویار با شکست مواجه شد (Cini, 2001).

از اواسط دهه ۷۰ میلادی، کمیسیون اتحادیه اروپا به تدریج تلاش می‌کند تا در موارد کمی کمک‌های دولتی را به چالش بکشد؛ کمک‌هایی که عمدتاً دولتی‌های عضو، آن‌ها را با تکیه بر سیاست صنعتی داخلی خود توجیه می‌کردند. در این مسیر راهبرد اصلی اتحادیه اروپا، علی‌رغم الزام دولت‌ها به شفافیت کمک‌ها و حمایت‌ها که به وضوح در مواد ۸۷ و ۸۸ آمده بود، بر پایه گزارش‌ها و شکایت‌های شرکت‌ها و کشورهای رقیب بود. این

¹ Treaty of Paris 1951

² Treaty of Rome 1957

رویه به تدریج باعث شد شرکت‌های خصوصی از اواخر دهه ۸۰ کمیسیون اتحادیه اروپا را مرجع ذی صلاحی برای شکایت راجع به کمک‌ها و حمایت‌های دولتی ببینند و وجود مرجع داوری فراملی را به سود خود بینند^۳ (Kassim & Lyons, 2013).

شکایت‌ها و دعاوی بازیگران ملی مختلف (بخش خصوصی درون کشورهای عضو) باعث شد تا کم‌کم دادگاه جریمه‌ای برای عدم شفافیت و اطلاع رسانی کمک‌ها و حمایت‌ها دولتی در نظر گیرد. در این بین مهم‌ترین جریمه و تأکید کمیسیون بر بازپس‌گیری کمک‌های غیرقانونی بود که در هیچکدام از معاهدات قبلی دیده نشده بود و در واقع با فشار بازیگران به ابزاری مهم در دست کمیسیون بدل گشت. قابل توجه‌ترین اثری که این رویه در اتحادیه اروپا برجای گذاشت آن بود که پس از مدتی اکثر کشورهای اروپایی تلاش کردند که سیاست‌های حمایتی و همچنین کمک‌های مالی خود را مورد بازنگری قرار دهند تا فرآیند بررسی به مرحله تحقیق و تفحص کمیسیون اروپا کشیده نشود. فراتر از آن اعضای اتحادیه تلاش کردند تا سیاست‌های صنعتی خود را با اصول کمیسیون اتحادیه اروپا در مورد کمک‌های دولتی وفق دهند. بر اساس آمار منتشر شده هیئت نظارت بر رسیدگی کمک‌های دولتی در اتحادیه اروپا در راستای ارزیابی میزان شفافیت و اطلاع رسانی کمک‌ها، در سال ۲۰۰۵ میلادی ۹۹ درصد کمک‌های دولتی پیش از اقدام به اطلاع کمیسیون رسیده است؛ که نشان از موفقیت نهایی راهبرد و رویکرد کمیسیون اتحادیه اروپا در بکارگیری قانون نرم^۴ دارد (Kassim & Lyons, 2013).

در نهایت، در سال‌های اخیر مرجع رقابت هر کشوری در اتحادیه موظف است تا کمک‌ها و حمایت‌های دولتی را مورد بررسی و نظارت قرار دهد و هرگاه شرکت و بنگاهی رسیدگی مرجع داخلی را نادرست تشخیص داد می‌تواند به کمیسیون اتحادیه اروپا مراجعه کند که رای او نافذ است. در سال‌های اخیر با جا افتادن اصول کلی منع حمایت‌های دولتی در جهت تخریب و تحریف رقابت، موارد کمک به تحقیق و توسعه، آموزش و همچنین کمک به بنگاه‌های کوچک و متوسط از اعمال محدودیت استثنا شده‌اند.

^۳ شروع این روند به پرونده ای در مورد صنعت موتورسیکلت بر میگردد که در آن برای اولین بار ۱۰ کشور عضو از ۱۲ عضو کمیسیون با رای دادگاه اروپا مبنی بر ممنوعیت حمایت‌های دولتی موافقت کردند. در این پرونده به پشتوانه ۱۰ کشور عضو موافق رای، اتحادیه در مقابل آلمان و اسپانیا به عنوان دو مخالف ایستاد و اعتراض آن‌ها را وارد ندانست. همین امر موجب شد تا رویه‌ای برای اعمال محدودیت و اعمال اقتدار در دیگر پرونده‌ها برای کمیسیون ایجاد شود.

^۴ Soft law approach

قوانین نرم، قواعدی هستند که به بیشتر بجای آنکه متکی بر قواعد حقوقی الزام آور باشند، بر تغییر رفتار و چارچوب دهی به رفتار استوار هستند. از همین رو منعطف هستند و برای هدف تنظیم‌گری خصوصا در جایی که تاپیش از آن قوانین سفت و سختی وجود نداشته، توصیه می‌شوند.

اصول اقتصادی کنترل کمک‌ها و حمایت‌های دولتی

به طور کلی دولت‌ها می‌توانند از طریق شرکت‌های دولتی، اعطای مسئولیت‌های خاص (مانند قانون گذاری، مجوزدهی، قیمت گذاری یا تعرفه گذاری) به برخی شرکت‌ها یا انجمن‌ها، اعطای امتیازات انحصاری (مانند امتیاز انحصاری واردات، صادرات، تولید یا توزیع یک کالا) یا امتیازات ویژه برای تعداد محدودی از فعالین بازار و نهایتاً از طریق کنترل و جهت‌دهی یارانه‌ها و کمک‌های دولتی، فرآیند رقابت منصفانه و عادلانه و همچنین کارا در یک بازار را خدشه دار کنند. دلیل این امر آن است که این کمک‌ها و امتیازات عمدتاً با افزایش قدرت بازاری منتفعان در بازار یا زمین بازی را به طریقی غیر از بازار به نفع بازیگر دیگری تغییر می‌دهد یا سبب افزایش قدرت بازاری شرکت‌های مسلط بازار می‌شود و امکان انحصاری شدن بازار افزایش پیدا میکند (International Competition Network, 2013). از همین رو اتحادیه اروپا، به صورت عمومی دخالت دولت‌ها در بازار به واسطه حمایت از یکی از ۳ نوع شرکت‌های دولتی، صاحب امتیاز انحصاری یا ویژه را ممنوع اعلام کرده است (European Commission, n.d.).

کمک‌های دولتی مدنظر قوانین رقابت که می‌توانند موجبات اخلاص در رقابت را فراهم آورند، شامل چهار ویژگی کلیدی زیر هستند:

- ۱- **اعتبار و بودجه دولتی:** کمک‌های دولتی مستلزم حضور یک انتقال و تراکنش مالی و اعتباری دولتی^۵ هستند. این تراکنش می‌تواند به صورت مستقیم و از طریق یک حمایت مالی و اعتباری مشخص باشد یا می‌تواند به صورت غیر مستقیم مانند معافیت از مالیات یا تعرفه باشد.
- ۲- **مزیت اقتصادی:** با اعطای کمک دولتی، گاه‌ها بنگاه یا بنگاه‌های دریافت کننده آن صاحب یک مزیت اقتصادی محسوس می‌شوند که آن بنگاه‌ها به صورت طبیعی در بازار قادر به تحصیل آن نبوده‌اند.
- ۳- **انتخابی بودن:** کمک‌های دولتی که به صورت انتخابی، به عبارت دیگر بر پایه تبعیض صرفاً به برخی شرکت‌ها تعلق می‌گیرد و بنگاه‌ها در دریافت آن جایگاه برابری ندارند.
- ۴- **اثر محسوس بر رقابت و تجارت:** با اعطای این کمک‌ها رقابت میان شرکت‌ها در یک بازار مرتبط^۶ دچار اختلال، انحراف یا تخریب شود به نحوی که قدرت بازاری بنگاه‌های رقیب (یا موانع ورود به بازار) تغییر

^۵ Governments' Funds

^۶ در مورد اتحادیه اروپا تجارت میان کشورهای عضو نیز ذکر شده است.

کند. به همین منظور در اتحادیه اروپا کلیه کمک‌های دولتی به ارزش بیش از ۲۰۰ هزار یورو باید به اطلاع نهاد تنظیم‌گر برسد (Friederiszick et al., 2006; Haucap & Schwalbe, 2011).

همانطور که در بالا ذکر شد، در اتحادیه اروپا کمک‌های دولتی به صورت کلی ممنوع شده است. در سال‌های اخیر در برخی موارد خاص اجازه اعطای کمک‌های دولتی با اهداف اجتماعی یا اقتصادی داده شده است؛ که شامل چهار مورد اساسی ذیل هستند: اهداف و اقدامات اجتماعی، موقعیت‌ها و پیش‌آمدهای غیرمترقبه و حوادث ناگهانی، حفاظت از آثار تاریخی و میراث فرهنگی و نهایتاً یک پروژه بزرگ اقتصادی به رسمیت شناخته شده در اتحادیه اروپا.

در کنار موارد بالا سه دسته (یا بلوک) از کمک‌های دولتی که در آن با رعایت چارچوب‌ها و الزاماتی امکان اعطای کمک وجود دارد، به رسمت شناخته شده است که عبارتند از:

۱- کمک‌های مختص نواحی کمتر توسعه یافته: دولت‌ها مجازند در برنامه‌هایی برای حمایت از نواحی

در اتحادیه اروپا که از میانگین اقتصادی اتحادیه درآمد کمتری دارند یا آمار بیکاری آنها بیشتر از متوسط اتحادیه اروپاست، به شرکت‌ها و بنگاه‌های محلی کمک کنند. در این کمک‌ها، دولت‌ها موظف اند که برنامه‌های خود را شفاف و اطلاع‌رسانی کنند، در مقابل کمیسیون اتحادیه هم بر اساس معیارهایی نظیر میزان رشد درآمد سرانه یا متوسط درآمد ناخالص داخلی، اثربخشی برنامه‌ها را به صورت دوره‌ای ارزیابی می‌کند.

۲- کمک‌های افقی: این کمک‌ها به این دلیل افقی خوانده می‌شوند که به همه شرکت‌ها و در حوزه‌های

مختلف بازار و صنعت تعلق می‌گیرند. بخش‌های واجد شرایط دریافت این کمک‌ها عبارتند از بنگاه‌های کوچک و متوسط، تحقیق و توسعه، حفاظت از محیط زیست، احیا و بازسازی شرکت‌ها، هزینه‌های بیکاری و آموزش کارکنان.

۳- کمک‌های حوزه‌ای: علی‌رغم ممنوعیت عمومی، در اتحادیه اروپا به دلیل ماهیت برخی از حوزه‌های

صنعت و بازار که بسیار غیرمتجانس و یا پراکنده هستند و همچنین در معرض تغییرات ناگهانی بسیاری هستند، اجازه اعطای کمک‌های دولتی داده شده است. مهم‌ترین صنایع واجد شرایط عبارتند از: استخراج زغال سنگ، ماهیگیری و کشاورزی (Haucap & Schwalbe, 2011).

کنترل حمایت‌های دولتی در اتحادیه اروپا و تحلیل تجربه آن

آنچه از تجربه اتحادیه اروپا مشهود است، برای کنترل حمایت‌های دولتی که موجب برهم خوردن رقابت منصفانه در بازار می‌شود، چند استراتژی مختلف را پی گرفتند.

در درجه اول، تلاش وافری هم در قوانین و هم در اجرا صورت گرفت تا کمک‌های دولتی تا حداکثر امکان هدف‌محور شوند. بدین معنا که در توافقات مختلف از جمله توافق لیسبون تلاش کردند تا این کمک‌ها با توجه به هدفی که در ترمیم هر نوعی از شکست بازار دارند، مشخصاً و صرفاً به حوزه‌های تحقیق و توسعه، نوآوری، سرمایه‌گذاری برای ایجاد بازار و توسعه و آموزش نیروی انسانی تعلق گیرد. این استراتژی کمک می‌کرد تا مشکلات ناشی از شکست بازار در صنایع مختلف به صورت اصولی برطرف شوند. همچنین تلاش می‌شد تا دولت حامی اعطای یک کمک، پس از مدت زمان معینی اثر کمک خود در ترمیم شکست بازار را بررسی کند. به عنوان مثال بر اساس آن که شکست بازار ناشی از اثرات جانبی، کالای عمومی، اطلاعات ناقص، مسائل مرتبط با همکاری و یا قدرت بازار بوده است، اثر سیاست حمایتی دولت با توجه به هدف اولیه آن ارزیابی می‌شد. بنابراین هم رویکرد ارزیابی بر اساس رویه و شکل^۷ حمایت دولت، و هم رویکرد ارزیابی بر اساس تأثیر و آثار^۸ حمایت دولتی توأمان به کار گرفته شد (Friederiszick et al., 2006; Haucap & Schwalbe, 2011).

در گام دیگری، تلاش‌های معطوف به آن بود که هر نوع کمک دولتی تا جای ممکن به صورت تبعیض و صرفاً به بخشی از شرکت‌ها یا بخشی از زنجیره محصول داده نشود. در مقابل جایگزینی که پیشنهاد می‌شد اعطای اعتبارات به همه بنگاه‌هایی بود که در یک رابطه افقی و هم سطحی با یکدیگر بودند.

از مهم‌ترین راهبردهای اتحادیه اروپا، استفاده از رویکرد «قانون نرم»^۹ بود تا به واسطه آن از شدت قوانین سخت و همچنین پسینی بکاهد؛ چراکه به دلیل ماهیت بسیار سیاسی موضوع امکان اجرای آن افزایش می‌یابد و بدین ترتیب هدف تنظیم‌گری حداقلی در بازار را نیز محقق می‌سازد. به همین دلیل راهبرد اصلی برای پیشینی کردن تنظیم‌گری را با محوریت راهکارهای افزایش شفافیت، آشکاری سازی رفتارهای متعارض با قوانین پی گرفتند (Blauberger, 2009; Cini, 2001).

⁷ Form-based Approach

⁸ Effect-based Approach

⁹ Soft law

نحوه سنجش و تحلیل کمک‌های دولتی

در اتحادیه اروپا برای تحلیل کمک‌های دولتی اختصاص یافته یا درخواست شده، به طور کلی از روشی دو سطحی استفاده می‌شود. پیش از تشریح دو سطح، لازم به ذکر است که در این مراحل باراثباتی بر دوش کشورهای عضو اتحادیه اروپا و سازمان‌ها و نهادهای دولتی است.

در سطح اول، که به سطح تحلیل واقعیات موسوم است، با هدف بررسی سازگاری کمک دولتی موضوع بحث با قوانین اتحادیه اروپا، چهار ویژگی (۱) نوع حمایت و اعتبار دولتی تخصیص یافته، (۲) انتخابی بودن (تبعیض)، (۳) مزیت اقتصادی بدست آمده برای منتفعان و (۴) اثر بر رقابت در بازار مرتبط بررسی می‌شود. مهم‌ترین راهبرد اتحادیه کمیسیون اروپایی برای اجرای سطح اول تحلیل، طراحی سازوکارهای شفافیت با روش‌های مختلف از جمله گره زدن منافع بازیگران مختلف به یکدیگر است. همچنین کمیسیون با شفاف کردن و مستحکم کردن قانون در این زمینه و ارائه راهنماها و دستورالعمل‌های مختلف تلاش کرد تا صنایع مختلف با قطعیت و پیش‌بینی پذیری بالایی به سمت ممنوعیت استفاده از کمک‌ها و حمایت‌های دولتی گام بردارند (Haucap & Schwalbe, 2011).

در سطح دوم، که پیچیدگی بالایی دارد، هدف اصلی تحلیل اقتصادی و بررسی توجیهات مختلف دولت‌ها برای اعطای حمایت‌های دولتی است. در این سطح، ابزار اصلی تحلیل آزمونی موسوم به آزمون تعادل^{۱۰} است که شامل دو مرحله اصلی برای سنجش آثار مثبت و منفی یک کمک دولتی است (Friederiszick et al., 2006).

در مرحله اول که خود شامل ۲ بخش است به بررسی آثار مثبت کمک دولتی پرداخته می‌شود. در بخش اول اهداف کمک دولتی بر اساس اظهارات و اطلاع دولت و سازمان دولتی مربوطه بررسی می‌شود. این اهداف شامل لیستی از موارد شکست بازار است که دولت باید مشخص کند کدام نوع از شکست بازار را در نظر دارد با این کمک برطرف کند. قابل ذکر است که در این سطح اتحادیه اروپا فقط کمک‌هایی را از منظر اقتصادی قابل توجیه می‌داند که یکی از انواع شکست بازار که سبب ناکارایی (اعم از خدشه در یکی از کارایی‌های

¹⁰ Balancing Test

تولیدی^{۱۱}، تخصیصی^{۱۲} یا پویایی^{۱۳}) در بازار شده است را برطرف کند یا بکاهد. همچنین اهداف می‌تواند به جز اهداف مرتبط با شکست بازار، شامل اهداف هنجاری مشخصی مانند افزایش برابری (کاهش نابرابری) باشد.

در بخش دوم از مرحله اول، تحلیل می‌شود که آیا اعطای کمک دولتی، مناسب ترین ابزار ممکن برای ترمیم شکست بازار و رسیدن به اهداف دولت است. بنابراین می‌توان استنباط کرد که حتی اگر شکست بازاری وجود داشته باشد، دلیل محکمی هنوز برای دخالت دولت وجود ندارد. دست کم آنچه باید در این مرحله مورد ارزیابی قرار گیرد، میزان و نوع اعطای کمک دولتی است تا براساس اشتباهات محاسباتی رایج دولت‌ها رقابت در بازار خدشه دار نشود. در این مرحله کمیسیون اتحادیه اروپا، در صورت تشخیص نابجا بودن اعطای کمک‌های دولتی، سیاست‌های جایگزینی مانند اصلاحات لازم در سیاست‌های مالیاتی کشورها را پیشنهاد می‌دهد تا مشکل به صورت ریشه‌ای و پایدارتر برطرف شود.

در همین راستا، پس از صدور اجازه اعطای کمک‌های دولتی نیز کمیسیون و مرجع رقابت کشورهای عضو، اثر سیاست‌ها و حمایت‌های دولتی را به صورت دوره‌ای بر رفتار بنگاه‌ها ارزیابی می‌کنند. برهمین اساس اگر تغییر رفتار محسوسی اعم از سرمایه‌گذاری و تحول در حوزه تحقیق و توسعه، میزان یا کیفیت عرضه، رفاه مصرف‌کننده، تعداد ورود و خروج بازار مشاهده نشود، تلاش می‌شود تا از اعطای مجدد حمایت‌های دولتی جلوگیری شود. آنچه از مجموعه دو بخش مرحله اول برداشت می‌شود، آن است که کمیسیون اروپا به واسطه ارزیابی‌ها و روش‌های متعدد و مختلف تلاش می‌کند تا میزان و تعداد کمک‌های مستقیم دولتی به حداقل برسد و جز در موارد ضرورت صورت نگیرد (Haucap & Schwalbe, 2011).

در مرحله دوم، همانطور که ذکر شد، به بررسی آثار منفی کمک‌ها پرداخته می‌شود. پس از احراز شرایط لازم در مرحله اول، در این مرحله بررسی آثار احتمالی ضد رقابتی و تخریب‌کننده تجارت مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و

¹¹ Productive Efficiency

به مفهوم تولید یا ارائه مجموعه‌ای از محصولات و خدمات به صورت کارا (با حداقل هزینه ممکن). به همین نسبت ناکارایی تولید عبارت است از عدم استفاده بهینه از منابع که منجر به تولید ناکارا و غیر بهینه با هزینه بالا می‌شود.

¹² Allocative Efficiency

به مفهومی اشاره دارد که در آن مصرف‌کننده ارزش بسیاری برای کالای مصرفی قائل است، بیش از هزینه اضافه (additional costs) ارائه خدمت یا محصول. بر اساس تئوری‌های نئوکلاسیک این حالت زمانی است که قیمت محصول برابر با هزینه حاشیه‌ای تولید آن باشد.

¹³ Dynamic Efficiency

این مفهوم بر خلاف کارایی تولید و تخصیص که به یک نقطه در زمان اشاره دارند، بر کارایی در یک بازه زمانی تأکید دارد. این مفهوم بررسی می‌کند که آیا تولید یک محصول در طول زمان با کارایی انجام شده است و آیا در طول زمان رفاه مصرف‌کننده افزایش پیدا کرده است یا خیر؛ فارغ از اینکه در هر نقطه از این بازه رفاه مصرف‌کننده چه وضعیتی داشته است. به همین دلیل نقش نوآوری و سرمایه‌گذاری بسیار مهم می‌شود و عدم کارایی پویا، از پیامدهای فقدان یا کمبود سرمایه‌گذاری و نوآوری در ارائه یک محصول یا خدمت است.

تنها در صورتی جواز نهایی به انجام کار صادر می‌شود که وزن و میزان مزایای مثبت نسبت به آثار منفی احتمالی سنگین تر باشد؛ به همین دلیل به این آزمون، آزمون تعادل گفته می‌شود.

آنچه در این مرحله باید در نظر گرفته شود، عبارت است از: شفاف شدن استانداردهای رفاه مرتبط با هدف اولیه اعطای کمک، تعریف بازار مرتبط و آثار احتمالی ضد رقابتی کمک دولتی. آثار احتمالی ضد رقابتی را می‌توان با بررسی دریافت کنندگان کمک دولتی، شرایط آنان در بازار پیش از دریافت کمک، مشخصه‌های بازار و دریافت کنندگان مزایا، اثر احتمالی بر زنجیره تأمین محصول یا خدمت، میزان کمک دولتی و ابزار کمک دولتی، مورد محاسبه قرار داد؛ هرچند که در عمل کار آسانی نخواهد بود (Friederiszick et al., 2006; Haucap & Schwalbe, 2011).

از زاویه نگاه اقتصادی، تنها کمکی قابل توجیه است که سبب افزایش کارایی در بازار شود. بر همین اساس با در نظر گرفتن قدرت بازاری بازیگران قبل از دریافت کمک، و تخمین قدرت بازاری آنها بعد از کمک، تنها اعطای کمک‌هایی قابل توجیه است که موجب برهم خوردن سهم بازار و یا جایگاه‌های رقبا نسبت به یکدیگر نشود. همچنین در میان مدت و بلند مدت، سبب افزایش موانع ورود به بازار نشده باشد و گلوگاهی در زنجیره تولید یک محصول یا خدمت چه به سمت پایین و چه در جهت بالای زنجیره ایجاد نکرده باشد.

از منظر استاندارد رفاه مصرف کننده^{۱۴}، در اتحادیه اروپا، با در نظر گرفتن آثار کوتاه مدتی نظیر تغییرات قیمتی که در بازار مرتبط صورت گرفته است، از زاویه نگاه مصرف کننده تغییرات رفاه اندازه گیری می‌شود. آنچه مشهود است، صرف در نظر گرفتن آثار کوتاه مدت ممکن است تحلیل غلطی بدست دهد. بنابراین به در نظر گرفتن جمیع موارد استاندارد رفاه هم از منظر تولید کننده و هم از منظر مصرف کننده در بازار مرتبط استاندارد رفاه مجموع^{۱۵} اندازه گیری می‌شود.

در نهایت پس از ارزیابی استاندارد رفاه، بازار مرتبط، مشخصه‌های دریافت کنندگان و بازار آثار منفی کمک دولتی را می‌توان به ۴ دسته براساس کارایی های تولیدی، تخصیصی و پویایی تقسیم کرد. کارایی تولید زمانی تحت تأثیر قرار می‌گیرد و دچار خدشه می‌شود که یک صنعت یا بنگاه ناکارا و با بهره‌وری کم به واسطه کمک و حمایت دولتی به صورت تصنعی زنده بماند و سقوط نجات پیدا کند. از همین رو محصول نهایی نمی‌تواند با کمترین هزینه ممکن تولید شود و مصرف کننده نیز ناراضی خواهد بود.

¹⁴ Consumer welfare standard

¹⁵ Total welfare standard

کارایی تخصیصی زمانی در یک بازار ضربه می‌بیند که به واسطه کمک دولتی بنگاه یا گروهی از بنگاه‌ها قدرت بازاری بیشتری نسبت به رقبای خود بدست آورند یا حائز موقعیت مسلط در بازار شوند و بدان واسطه موقعیت خود را تحکیم کنند یا به انحصار مختلف موانع ورود به بازار را افزایش دهند (Haucap & Schwalbe, 2011).

براساس تجربه اتحادیه اروپا، از دیگر مواردی که به واسطه کمک‌های دولتی در بازار رخ می‌دهد، تغییر در تصمیم‌گیری محل استقرار بنگاه است که نه به دلیل بهره‌وری و کارایی بیشتر بلکه به دلیل امتیازات دولتی وعده داده شده مدیران بنگاه مکان استقرار یا راه‌اندازی بنگاه را دور از منابع و یا بازار مصرف‌کنندگان ایجاد می‌کنند.

در نهایت، آنچه بسیار اهمیت دارد تخریب کارایی پویایی بازار است. کمک‌های دولتی می‌توانند سبب ائتلاف منابع یا عدم تخصیص بهینه منابع در حوزه تحقیق و توسعه شوند و در میان مدت نیز نوآوری و سپس سرمایه‌گذاری در یک صنعت یا بخشی از بازار کاهش می‌یابد. این مورد از آن جهت بسیار اهمیت دارد که کل بازار و آینده آن را در اقتصاد تحت تأثیر قرار می‌دهد.

جمع‌بندی

بنابراین ذکر شد، کمک‌های دولتی در اغلب موارد می‌توانند موجبات تخریب رقابت و بروز رفتارهای ضد رقابتی را فراهم آورند. آنچه مهم است که دولت‌ها، تنظیم‌گران و خصوصاً مراجع رقابت با بهره‌گیری از تحلیل‌های دقیق اقتصادی، حقوقی و مالی باید راه‌کارهای بهینه‌تری برای بهبود فضای کسب و کار و توسعه اقتصادی ارائه دهند که مبتنی بر اصل رقابت و اتکای بازار به خویش باشد. در موارد ضرورت مانند بروز مواردی از شکست بازار نیز کمک‌های دولتی کاملاً باید معطوف به هدف مشخصی جهت ترمیم علت اصلی ایجاد مشکل باشند.

لازم بذکر است، تنها تنظیم‌گرانی می‌توانند از عهده این امر خطیر برآیند که از متخصصان خبره‌ای در زمینه حقوق، مالی و اقتصاد بهره‌برند؛ چرا که تحلیل‌های مورد نیاز و شناخت بازار خصوصاً در بازارهای نوین دیجیتال از پیچیدگی‌های بالایی برخوردار است. به عنوان نمونه برای تشخیص و تحلیل کمک‌های دولتی از منظر اقتصادی نیاز به تحلیل‌های اقتصاد خرد برای تحلیل وضعیت شکست بازار، اقتصاد صنعتی برای بررسی اثر حمایت دولتی بر رقابت و مالیه عمومی است؛ چراکه حمایت‌های دولتی در حیطه منطقی و موضوعی اعطای مالیات-سرمایه‌گذاری رخ می‌دهند.

در نهایت با توجه به تجربه اتحادیه اروپا، همچنین ایالات متحده آمریکا و چین می‌توان گفت در سطح اول برقراری قواعد کنترل کمک‌های دولتی باید سازوکارهای مختلف افزایش شفافیت در بازار خصوصا با بهره‌گیری از ایده‌های گره زدن منافع بازیگران مختلف به یکدیگر افزایش یابد. در ادامه و در سطح دوم، بهره‌گیری از آزمون‌هایی همچون آزمون تعادل که امکان سنجش مولفه‌های مختلف رویه اعطا و پیامدهای مثبت و منفی کمک‌های دولتی را در نظر می‌گیرد، میتوان به تحلیل قاعده مند آثار کمک‌های دولتی در تنظیم‌گری بازار و صنعت کمک کرد و پایه‌ای شفاف برای قضاوت ایجاد کرد که می‌تواند سبب افزایش پیش‌بینی پذیری و قطعیت در بازار و همچنین بهبود فضای کسب و کار شود. ساده‌اندیشی راجع به هرکدام از این موارد و استناد به استدلال‌های غیرمتقن بدون سنجش همه جوانب قطعا توسعه‌هربازاری از جمله بازارهای دیجیتال و پلتفرم‌های آنلاین به دلیل پویایی بسیار بالای آن با مشکل روبرو خواهد ساخت.

در نهایت ذکر این نکته ضروری است که به عقیده صاحب نظران و فعالین بازارهایی همانند بازارهای پلتفرم آنلاین که از پویایی بسیار بالایی برخوردار هستند و به دلیل اثر شبکه‌ای حساسیت بالایی نسبت به مخاطب و کیفیت ارائه خدمات وجود دارد، یکی از مهم‌ترین رفتارهای تخریب‌کننده رقابت در ایران و ناکامی در توسعه اقتصادی آن رایج بودن اعطای کمک‌ها و امتیازات دولتی براساس تبعیض است. این خصوصیات بازارهای پلتفرم آنلاین و دیجیتال حاکی از اهمیت بسیار بالا و حیاتی اقدام جهت کنترل این دست از رفتارهاست.

مراجع

1. Blauburger, M. (2009). Of 'Good' and 'Bad' Subsidies: European State Aid Control through Soft and Hard Law. *West European Politics*, 32(4), 719–737. <https://doi.org/10.1080/01402380902945300>
2. Cini, M. (2001). The soft law approach: Commission rule-making in the EU's state aid regime. *Journal of European Public Policy*, 8(2), 192–207. <https://doi.org/10.1080/13501760110041541>
3. European Commission. (n.d.). *Competition Law Treaty Provisions for Antitrust and Cartels*. https://ec.europa.eu/competition-policy/antitrust/legislation/competition-law-treaty-articles_en
4. Friederiszick, H. W., Röller, L.-H., & Verouden, V. (2006). *European State Aid Control: An economic framework*. 60.
5. Gal, M. (2004). The Ecology of Antitrust: Preconditions for Competition Law Enforcement in Developing Countries. *Competition, Competitiveness and Development*, 23.
6. Haucap, J., & Schwalbe, U. (2011). *Economic Principles of State Aid Control*. 54.
7. International Competition Network. (2013). *State Impediments to Competition, Module V-1: Competition Advocacy*. International Competition Network. <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/training/competition-advocacy/>
8. Kassim, H., & Lyons, B. (2013). The New Political Economy of EU State Aid Policy. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 13(1), 1–21. <https://doi.org/10.1007/s10842-012-0142-9>