

ترغیب ادغام بنگاههای صنعتی در جهت ارتقای توان رقابتی

فرزاد مرادپور، عضو هیات علمی موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی

دنیای اقتصاد

جهانی شدن اقتصاد و تشدید فضای رقابت اقتصادی بین کشورها موجب شده که افزایش مقیاس بنگاهها به ضرورتی اجتنابناپذیر برای بقای آنها بدل شود. گسترش بازارهای ملی به بازارهای جهانی از سویی فرصت‌های صرفه‌های مقیاس را توسعه داده و برخورداری اقتصادهای کوچکتر را نیز از چنین صرفه‌هایی میسر ساخته، اما از سوی دیگر ارتقای فناوریها و ضرورت هرچه بیشتر تحقیق و توسعه و نیز تشدید فعالیت های بازاریابی و خدمات مشتریان و دیگر هزینه‌ها و مخاطرات (بویژه در بازارهای صادراتی) قابلیت‌هایی را ضروری ساخته که غالباً بنگاه‌های بزرگتر از آن برخوردارند.

این در حالی است که در ایران مقیاس فعلی بنگاهها به جهت تعدد و پراکندگی بالای بنگاهها در بسیاری از رشته‌های صنعتی، اجازه بازیگری به آنها را در بازارهای ساختار یافته جهانی نمی‌دهد، لذا اتخاذ سیاست‌های رقابت مدیریت شده و ترغیب بنگاهها به ادغام و یکپارچه‌سازی به منظور تقویت توان و قابلیت رقابت بین‌المللی آنها بویژه در دوران پسابرجام و نیز در تمهید الحاق آتی به سازمان جهانی تجارت، اجتنابناپذیر بنظر می‌رسد. از این رو پژوهشی به منظور ترغیب ادغام بنگاههای صنعتی در جهت ارتقای توان رقابتی در موسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی صورت گرفت که خلاصه ای از آن در پی می‌آید.

روند فزاینده تصویب قوانین ملی رقابت در جهان در دهه های اخیر با تشدید روندهای ادغام و تملک بنگاهها در ابعاد ملی و فراملی همراه بوده است. با وجود آنکه ضوابط کنترل کننده موجود در قوانین رقابت و ضد انحصار کشورها نقشی بازدارنده نسبت به افزایش تمرکز در قالب ادغام بنگاهها دارد اما تجربیات متعدد بین‌المللی حاکی از اتخاذ سیاست‌های مشخصی از سوی دولت‌ها جهت ترغیب ادغام بنگاهها و شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ مقیاس بویژه در مقاطعی از توسعه است که به بیان نمونه‌هایی از آنها می‌پردازیم.

در ژاپن مقررات ناظر بر حفظ رقابت از دهه پنجاه تا نود میلادی با سهل‌گیری در اجرا از سوی کمیسیون تجارت منصفانه روبرو بود و محدودیت‌های قوانین رقابت در تشکیل بنگاه‌های بزرگ به‌نحو گسترده‌ای نادیده گرفته شد. نقش فعالانه دولت ژاپن در تشویق ادغام و ترتیبات کارتلی با تاکید بر صادرات (وضع اهداف عملکردی صادراتی و سهم از بازار جهانی در ازای حمایت‌های

دریافتی بنگاه‌ها از جمله کنترل واردات) و نیز حفظ رقابت در قالب انحصار چندجانبه (به‌جای تمرکز منابع و یارانه بر یک تولیدکننده) بویژه در دهه‌های نخست این مقطع قابل مشاهده است. ژاپن حتی در چشم انداز ساختار صنعتی سال ۲۰۱۰ خود نیز درصدد اصلاح کاهش سودآوری ناشی از تعدد بنگاه‌های خود در هر یک از رشته‌های فعالیت‌های صنعتی از طریق تسهیل ادغام بنگاه‌ها برآمد. اگرچه در مقررات کنونی ژاپن در ممنوعیت ترکیب‌های تجاری (ادغام و تملک) ای که به محدود شدن اساسی رقابت منجر می‌شود، معافیت‌های قابل توجهی پیش‌بینی نشده است، اما خفیف بودن ضمانت‌های اجرایی تخطی از مقررات قانون ضد انحصار و عدم بازدارندگی آنها گویای آن است که سیاست‌گذاران اقتصاد ژاپن هیچ‌گاه به‌دنبال اجرای جدی و سخت‌گیرانه قانون مذکور نبوده‌اند و افزایش صادرات و حفظ و تقویت موقعیت رقابتی بنگاه‌های ژاپنی در بازارهای بین‌المللی، اهمیتی بیشتر از وجود و حفظ رقابت در بازارهای داخلی آن کشور داشته است.

در کره جنوبی از اواخر دهه هفتاد سیاست حمایت از شکل‌گیری شرکت‌های بزرگ یکی از اولویتهای برنامه توسعه اقتصادی کره شد به طوری که ادغام یا ترکیبی از بنگاه‌ها در جایی که توان رقابت بین‌المللی بتواند به نحو قابل توجهی بهبود یابد و یا در جایی که بتواند موجب افزایش صادرات شود مجاز گردید. نقش فعالانه دولت کره در تشویق بنگاه‌های بزرگ با سیاست کنترل مجوزهای ورود و فعالیت و اعطای اعتبارات یارانه ای با وضع الزامات عملکردی ناظر بر حداقل میزان صادرات یا شمار محصولات صادراتی در این مقطع به نحو بارزی قابل مشاهده است. در اوایل دهه ۱۹۸۰ سهم تمرکز سه بنگاه‌ی متوسط تمام صنایع در کره ۶۲ درصد بوده است که نسبت به سهم ۵۶ درصدی ژاپن در همان زمان تمرکز بالاتری را نشان می‌دهد که به محدود بودن ورود بنگاه‌های جدید در کره برخلاف ژاپن نسبت داده می‌شود. سیاست مذکور تا سال ۱۹۹۹ در کره جنوبی دنبال گردید و سپس جای خود را به معیار اقتصادی ارتقای کارایی داد. از آن پس اما کمیسیون تجارت منصفانه گاه حمایت خود از افزایش قدرت رقابت بنگاه‌های داخلی در عرصه‌های بین‌المللی را در پوشش افزایش کارایی پنهان کرده است.

چینی‌ها نیز در دهه ۱۹۹۰ کوشیدند سیاست ترغیب ادغام و شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ را به منظور تقویت رقابت بین‌المللی بنگاه‌ها و کاستن از شکنندگی آنها در اثر شوک الحاق به گات و سازمان جهانی تجارت دنبال کنند. در تصویب قانون ضد انحصار چین در سال ۲۰۰۷ نیز انعطاف‌های مهمی در خصوص ادغام گنجانده شد که از عزم دولت چین بر استمرار این سیاست حکایت داشت. ماده ۲۸ این قانون به وزارت بازرگانی این کشور اجازه می‌دهد در صورت وجود منافع عمومی تمرکز

و آثار مثبت آن حتی با وجود آثار ضد رقابتی ادغامها، تصمیم به عدم منع تمرکز بگیرد. شرط منافع عمومی مطابق با تفسیر صورت گرفته توسط کنگره ملی خلق چین عواملی چون تقویت توسعه صنایع موثر بر حیات اقتصاد ملی و امنیت ملی، تضمین اشتغال، توسعه پیشرفت فناوری و تقویت رقابت بین المللی بنگاههای داخلی را شامل می‌شود. برنامه های حمایتی دولت چین از ادغام و تملک را می توان از جمله در قالب تبدیل بدهی به سهام، خرید سهام و برخی رفتارهای ترجیحی و حتی اقدامات سلبی (در خصوص بنگاههای سرباز زنده از ادغام) مشاهده کرد.

در آلمان سالها (۱۹۷۴-۱۹۵۷) قانون رقابت این کشور اساساً فاقد ضوابط کنترل ادغام بود. پس از درج ضوابط کنترل ادغام در قانون رقابت از سال ۱۹۷۴ نیز معافیت‌هایی از ضوابط مزبور در قانون رقابت پیش‌بینی گردید و از جمله در ماده ۴۲ به وزارت امور اقتصادی و انرژی این کشور اجازه داده شد تا اگر تملک یا ادغام یا به طور کلی هر اقدام تمرکززایی میان بنگاه‌های آلمانی رخ دهد و به واسطه محدود شدن جدی رقابت در نتیجه این تمرکز از سوی اداره کارتل فدرال ممنوع اعلام گردد چنانچه ثابت شود وقوع تمرکز مذکور به سود کل اقتصاد این کشور بوده و یا به سود منافع عمومی باشد مجوز اجرای آن را صادر کند تنها بدین شرط که مخل نظام اقتصاد بازار نباشد. بررسی یک دوره حدود سی ساله (۱۹۷۴-۲۰۰۷) حاکی از پذیرش قریب نیمی از درخواستهای استفاده از این اختیار وزارتی بوده است. مقرر مزبور در آخرین اصلاح قانون رقابت آلمان در سال ۲۰۱۳ نیز همچنان به قوت خود باقی است.

قانون رقابت هند نیز به دولت مرکزی این کشور اختیارات مهمی را تفویض نموده است. مطابق ماده ۵۴ این قانون دولت هند می تواند هر گروه از بنگاه‌ها را بر اساس ملاحظات منافع عمومی و امنیتی از اعمال قانون رقابت یا هر گونه مقررات آن، تا مدتی معین مشمول معافیت نماید. مطابق با ماده ۵۵، کمیسیون رقابت هند موظف به رعایت دستورالعملهای دولت مرکزی در خصوص مسایل سیاستی است و تشخیص مصادیق مسایل سیاستی نیز با دولت است. بعلاوه مطابق با ماده ۵۶ دولت می تواند به تشخیص خود فعالیت کمیسیون را به حالت تعلیق درآورد.

قانون رقابت مالزی (مصوب سال ۲۰۱۰) اساساً فاقد مقرراتی است که صریحاً به موضوع ادغام اختصاص یافته باشد و صرفاً مقرراتی در خصوص ممنوعیت موافقت‌نامه‌های ضد رقابتی و نیز ممنوعیت سوء استفاده از موقعیت مسلط بر بازار وجود دارد که ناظر بر رفتار بنگاه است. مسکوت ماندن کنترل ادغام و ابهام در این خصوص را با وجود ادغامهای بزرگی که در این کشور پیش و پس

از تصویب قانون رقابت رخ داده است، نباید غفلت قانون‌گذار تلقی کرد بلکه باید اغماض آگاهانه در این خصوص به حساب آورد.

بنابراین سیاست ترغیب ادغام بنگاهها و شکل‌گیری بنگاههای بزرگ در قالب انعطافهای عملی نسبت به اجرای ضوابط رقابتی در ژاپن، انعطافهای قانونی در قالب معافیت از ضوابط رقابتی بر اساس ملاحظات توان رقابت بین‌المللی و صادرات در کره و اعمال چنین ملاحظاتی در قالب معیار منافع عمومی و اختیارات دولت در احراز آن در چین، آلمان و هند و یا خلا قانونی فراهم‌کننده چنین انعطافی در مالزی منعکس گردیده است.

مطالعات پیشین صورت‌گرفته در خصوص کشورمان غالباً حاکی از بالا بودن تمرکز در بخش عمده یا مهمی از فعالیت‌های صنعتی کشور است. البته برخی صنایع به جهت هزینه‌های ثابت بالای خود در سراسر جهان صناعی متمرکز به شمار می‌آیند که دو صنعت فولاد و داروسازی در کنار صناعی چون صنایع شیمیایی و خودرو در این گروه قرار می‌گیرند. علاوه بر این کشورهای در حال توسعه و در حال گذار و اقتصادهای نوظهور عموماً نسبت به کشورهای توسعه‌یافته درجه تمرکز بالاتری در بخش بزرگی از صنایع دارند که به عواملی چون محدودتر بودن تقاضای داخلی، سابقه سیاست‌های جایگزینی واردات و حتی سهم قابل توجه اقتصاد غیررسمی نسبت داده می‌شود. در عین حال همین مطالعات گویای فقدان مقیاس در عمده فعالیت‌های صنعتی کشورمان با در نظر داشتن ابعاد اقتصاد است که دستیابی به مقیاس لازم را در گروه صادرات قرار می‌دهد.

مطالعه موردی دو صنعت فولاد و داروسازی نیز حاکی از آن است که صرف‌نظر از چند بنگاه بزرگ دولتی فولاد که از حداقل مقیاس لازم برخوردارند وضعیت استفاده از صرفه‌های مقیاس به جهت تعدد و تکثر واحدهای کوچک در هر دو صنعت بسیار نازل است. در صنعت فولاد حجم ظرفیت عظیمی از صدور مجوز تاسیس بدون در نظر داشتن صرفه‌های مقیاسی و آمایش سرزمینی صورت گرفته است که در مراحل اولیه فعالیت‌اند و در اولویت نخست برای ادغام قرار دارند. در صنعت داروسازی نیز وجود چند هلدینگ بزرگ دولتی فرصتی را برای ادغام واحدها یا خطوط با تولیدات مشابه در هر هلدینگ برای دستیابی به صرفه‌های مقیاسی فراهم آورده است که در اولویت برای ادغام هستند. متأسفانه تلاشهای پیشین در این خصوص به جهت مشکلات حقوقی، مدیریتی، منابع انسانی، فرهنگی و تعارضات منافع سهامداران ناکام مانده است.

در اوایل دهه ۱۳۸۰ استفاده از ظرفیت مهم ادغامها براساس مصوبه سال ۱۳۸۱ دولت مبنی بر اصلاح قانون تجارت مورد توجه سیاست‌گذاران کشور قرار گرفت. همچنین سیاست تشویق ادغام مواد

۳۹ و ۴۰ برنامه چهارم و ۱۰۵ و ۱۵۰ برنامه پنجم انعکاس یافت (در برنامه پنجم توسعه، وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف به اجرای چنین سیاستی گردید). اما به علت عدم توجه کافی به اهمیت این موضوع در سنوات گذشته، عدم ایجاد انگیزه کافی برای بنگاه‌ها، همچنین فقدان برنامه‌ای منسجم و هدفمند در این خصوص و نبود زیرساخت‌های اقتصادی و حقوقی مکفی، سیاست مذکور توفیق چندانی نیافته و فاقد اثرگذاری لازم بوده است.

یکی از زیرساخت‌های حقوقی ضروری برای پیشبرد برنامه ادغام، وجود مقررات شکلی در قانون تجارت کشور است، اما نه در قانون تجارت و نه در اصلاحیه قسمتی از قانون تجارت که به مقررات حاکم بر شرکتهای سهامی اختصاص دارد هیچ اشاره‌ای به مقوله ادغام شرکت‌ها نشده است (اگرچه، مقرراتی در لایحه تجارت مصوب دی‌ماه ۱۳۹۰ کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس به نحوه و تشریفات ادغام میان شرکتهای اختصاص یافته اما این لایحه در شرایط فعلی هنوز به تصویب نهایی نرسیده و صورت قانون نیافته است).

در فصل نهم قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶ (قانون رقابت) که به مقررات حقوق رقابت اشاره دارد، موادی به مقوله ادغام اختصاص یافته است. در این مواد (بویژه ماده ۴۸) قانون‌گذار معیارهایی برای تشخیص ادغام‌های مضر و ضد رقابتی تعیین کرده است. در صورت وقوع ادغام‌های ضد رقابتی، شورای رقابت قادر است تا یک یا چند مورد از تصمیمات مذکور در ماده ۶۱ آن قانون را در خصوص این نوع ادغام‌ها اتخاذ کرده و از جمله آن را ابطال یا بنگاه حاصل از ادغام را تجزیه کند. در تمهید معیارهای ادغام‌های ممنوع اولاً ابهامات عدیده‌ای ملاحظه می‌شود و ثانیاً قانون‌گذار توجهی به سیاست تشویق ادغام‌ها که مدنظر قوانین برنامه بوده است نداشته است. همین رویکرد در پیش‌بینی معافیت‌های مقرر در ماده یاد شده مشاهده می‌شود. قانون مزبور جهت کنترل و نظارت بر ادغام‌ها برخلاف نظام‌های حقوقی دیگر از یک معیار واحد نظیر کاهش اساسی رقابت که انعطاف بیشتری داشته و قدرت تحلیل و بررسی موشکافانه‌تری از وضع بازار و مولفه‌های موثر در رقابت به نهاد اجراکننده می‌دهد، استفاده نکرده است؛ بلکه به‌طور نوعی موارد ممنوعیت را برشمرده است که همین امر از معایب نظام حقوقی حاکم بر کنترل ادغام‌ها در کشورمان به‌شمار می‌رود. متأسفانه این شیوه‌ی قانون‌نویسی اجازه‌ی موازنه‌ی بین مزایا و مضرات یک ادغام معین و تعیین تکلیف آن بر حسب مصلحت‌اندیشی و تحلیل هزینه-فایده را به شورای رقابت نمی‌دهد. ملاحظاتی در خصوص برخی از مواد این قانون ذیلاً آمده است.

اگرچه قانون رقابت در مواد ۴۷ و بند ۶-ط ماده ۴۵ معیار کلی اخلاص در رقابت را به عنوان معیار ممنوع بودن تملک معرفی می کند اما در خصوص ادغام به طور مشخص ۴ دسته از ادغامها را ممنوع می دارد که علاوه بر موارد توسل به اعمال مخل رقابت مذکور در ماده ۴۵ و ایجاد تمرکز شدید در بازار، دو مورد افزایش نامتعارف قیمت و ایجاد بنگاه یا شرکت کنترل کننده در بازار را در بر می گیرد که دو مورد اخیر کاملاً زاید به نظر می رسد. چراکه تغییر غیر متعارف قیمت، ضمن ذکر موارد سوء استفاده از وضعیت مسلط در ماده ۴۵ آمده است و مقوله ایجاد بنگاه کنترل کننده هم با تعریفی که از آن در بند ۱۸ ماده ۱ قانون مزبور آمده است که مصادیقی چون تشکیل هلدینگ ها را در بر می گیرد عمدتاً ناظر بر تملک است که چنانچه منجر به اخلاص در رقابت شود ممنوع گردیده است و وجهی از آن برای ادغام به نظر نمی رسد که بخواهد بدون قید و شرط ممنوع گردد.

تبصره ۱ ماده ۴۸ که در صدد بیان معافیت های ادغام است صرفاً دو مورد پیشگیری از توقف فعالیت بنگاهها و شرکتها و دسترسی آنها به دانش فنی را چنانچه جز از طریق ادغام امکان پذیر نباشند، هر چند به تمرکز شدید و ایجاد بنگاه یا شرکت کنترل کننده بینجامد، مجاز می دارد که در مقایسه با آنچه در تجربیات بین المللی بدان پرداخته شد لازمست این معافیت ها توسعه یابد.

با عنایت به اینکه ضوابط حاکم بر اعطای مجوز تاسیس و فعالیت بنگاههای صنعتی در کشور از جمله دستورالعمل صدور جواز تاسیس و پروانه بهره برداری برای طرح های واحدهای صنعتی مصوب سال ۱۳۹۲ وزارت صنعت فاقد ضابطه ای ناظر بر ملاحظه ظرفیت های عملی بالفعل و بالقوه فعالیت های صنعتی و نیز ملاحظه شرایط رقابت در بازار است این امر به تعدد و تکرر واحدها و اتلاف منابع و ظرفیت های خالی تولید انجامیده است که لازمست از ایجاد چنین وضعیتی اجتناب گردد.

مالیات متعلقه از مهمترین عوامل بازدارنده ادغام بنگاهها قلمداد گردیده است چرا که به استناد بند "ز" ماده ۱۱۱ اصلاحی قانون مالیاتهای مستقیم مصوب ۱۳۸۰ و آیین نامه اجرایی مصوب ۱۳۸۳ آن، انتقال دارایی ها به میزان مازاد قیمت دفتری مشمول مالیات است، اما به نظر می رسد تبصره ۱ ماده ۱۴۹ قانون مالیاتهای مستقیم اصلاحی ۹۴/۴/۳۱ که افزایش بهای ناشی از تجدید ارزیابی دارایی های اشخاص حقوقی را مشمول پرداخت مالیات بر درآمد نمی داند و در عین حال هزینه استهلاک ناشی از افزایش تجدید ارزیابی را هزینه قابل قبول تلقی نمی کند در صورتیکه بتوان آنرا بر جریان ادغام صادق دانست رافع بخشی از دغدغه های بازدارنده خواهد بود. آیین نامه اجرایی این تبصره که در شش ماهه نخست سال ۹۵ تصویب می شود می تواند روشن گر ابهام در این خصوص باشد.

ماده ۱۰۵ قانون برنامه پنجم در تجویز ادغام و تعیین برخی رویه های آن (بند الف) و موظف ساختن دولت به پیش بینی دامنه مفید و مجاز ادغامها (بند ب) و ماده ۱۵۰ در موظف ساختن وزارت صنعت، معدن و تجارت به رعایت محور راهبردی تمهید ادغام و شکل گیری بنگاه های بزرگ رقابت پذیر در تدوین راهبرد توسعه صنعتی و معدنی در جهت افزایش نرخ رشد ارزش افزوده بخش صنعت (بند ج) مفاد مرتبط را تشکیل می دهند که در بردارنده برخی تسهیلات ادغام در خصوص نیروی کار و مالیات نیز هست. در عین حال قید منع تمرکز در نتیجه ادغام و عدم لحاظ معافیت واجد بازدارندگی در این خصوص است.

براساس مباحث فوق، پیشنهادهای زیر جهت تقویت فرآیند ادغام بنگاه های کشور قابل ارایه است:

۱- رفع خلاء قانونی مربوط به مقررات شکلی و رویه های ادغام: پیگیری تسریع در تصویب لایحه تجارت یا (در صورت طولانی بودن روند تصویب لایحه تجارت) تصویب مقررات مربوط به ادغام در لایحه تجارت به صورت قانونی مستقل (تا در زمان تصویب لایحه تجارت، این قانون مستقل به آن الحاق شود).

۲- اصلاح قانون سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی: حذف بندهای ۲ و ۴ ماده ۴۸ در خصوص ادغام های ممنوع و اصلاح تبصره ۱ ماده ۴۸ (به دلیل مکفی نبودن معافیت های مندرج در قانون رقابت در مقایسه با تجربیات بین المللی) به نحوی که در بردارنده معافیت مربوط به انجام تحقیق و توسعه و یا توان صادراتی و قابلیت رقابت بین المللی و نیز ملاحظه منافع عمومی و امنیتی و کارایی اقتصادی نیز باشد.

۳- اصلاح نحوه صدور مجوز فعالیت های صنعتی: اصلاح دستورالعمل صدور جواز تأسیس و پروانه بهره برداری برای طرح های واحدهای صنعتی مصوب ۱۳۹۲ وزارت صنعت، معدن و تجارت در اعطای مجوز از طریق ملحوظ کردن ظرفیتهای موجود صنعتی و شرایط رقابتی در صدور مجوز تأسیس فعالیت های صنعتی (به منظور احتراز از تعدد و تکثر بی رویه واحدها و اتلاف منابع و ظرفیتهای خالی تولید)

۴- تداوم مشوق های پیش بینی شده ادغام در برنامه پنجم و گسترش آن برای برنامه ششم توسعه: شامل تداوم مشوق های مرتبط با موضوع ادغام در ماده ۱۰۵ قانون برنامه پنجم برای برنامه ششم و در نظر گرفتن مشوق های جدید مانند اولویت در ثبت شرکت های ادغامی و نیز تسهیلات بانکی برای بازسازماندهی شرکت های ادغامی