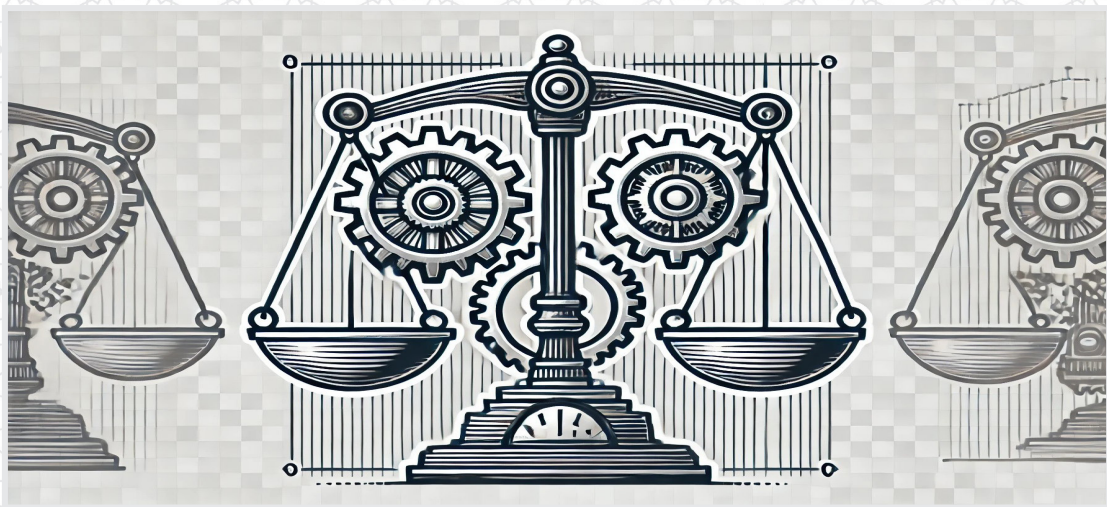


بررسی عملکرد و چالش‌های پیش‌روی شورای رقابت



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۲۳۷
کد موضوعی: ۲۲۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۸/۲۲

عنوان گزارش:
بررسی عملکرد و چالش‌های پیش‌روی شورای رقابت

نوع گزارش: طرح/ لایحه راهبردی نظارتی

نام دفتر:
مطالعات اقتصادی (گروه محیط کسب و کار و تنظیم‌گری بخشی)

تهیه و تدوین:
محمدصادق محمدیان دستنائی

ناظر علمی:
میلاذ بیگی

اظهار نظرکننده:
علی نصیری اقدم

گرافیک و صفحه آرایی:
منیره حاجی محمدی

ویراستار ادبی:
سیده مرضیه موسوی راد

واژه‌های کلیدی:

۱. شورای رقابت

۲. رقابت

۳. رقابت‌پذیری

۴. تنظیم‌گری

۵. رفتار ضد رقابتی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۱۰/۰۱



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۹	۱. مقدمه
۱۱	۲. بررسی مختصری از تاریخچه تأسیس شورای رقابت
۱۲	۳. بررسی عملکرد شورای رقابت
۲۲	۴. چالش‌های اصلی پیش‌روی شورای رقابت
۳۲	۵. جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی
۳۴	منابع و مآخذ

فهرست جدول‌ها

جدول ۱. عملکرد شورای دوم (۱۳۹۴ تا سه‌ماهه اول ۱۴۰۰) براساس فراوانی دستور جلسات مرتبط با وظایف مختلف شورای رقابت	۱۲
جدول ۲. عملکرد شورای رقابت در بازه زمانی ۱۳۹۶/۰۱/۰۱ تا ۱۴۰۲/۱۰/۳۰ براساس تعداد آراء و دستورالعمل‌های صادر شده	۱۳
جدول ۳. وضعیت آرای ماده (۶۱) در بازه زمانی ۱۳۹۶/۰۱/۰۱ تا ۱۴۰۲/۱۰/۳۰	۱۴
جدول ۴. نمونه ۶۰ تایی از آرای ارسالی شورای رقابت به دادگستری‌ها در بازه زمانی ۱۳۹۵ الی پایان مهرماه سال ۱۴۰۲	۱۶
جدول ۵. خلاصه آماری آرای ماده (۶۱) شورای رقابت ارسالی به دادگستری‌ها جهت اجرا بازه سال‌های ۱۳۹۵ تا پایان مهرماه سال ۱۴۰۲	۱۹
جدول ۶. آمار آرای حاوی جریمه نقدی، ارسال شده به دادگستری‌ها جهت اجرا، به تفکیک نوع اشخاص محکوم‌علیه، بازه سال‌های ۱۳۹۵ تا پایان مهرماه سال ۱۴۰۲	۲۰
جدول ۷. نتیجه درخواست‌های ابطال مصوبات شورای رقابت که تاریخ تنظیم دادنامه آنها نزد دیوان عدالت اداری بین سال‌های ۱۳۹۶ تا بهمن‌ماه سال ۱۴۰۲ ثبت شده است	۲۱
جدول ۸. بودجه مصوب شورای رقابت از ابتدای تأسیس تاکنون	۲۹

فهرست شکل

شکل ۱. نمودار برخی جریمه‌های نقدی بنگاه‌های اقتصادی توسط شورای رقابت ارسال شده به دادگستری‌ها جهت صدور اجرائیه - بازه سال‌های ۱۳۹۵ تا پایان مهرماه سال ۱۴۰۲ (مبالغ به میلیون تومان)	۲۴
---	----



بررسی عملکرد و چالش‌های پیش‌روی شورای رقابت

چکیده



شورای رقابت به موجب ماده (۵۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام) تأسیس و اولین جلسه آن در سال ۱۳۸۸ تشکیل شد. با بررسی فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی متوجه می‌شویم که مهم‌ترین هدف تأسیس شورای رقابت مقابله با رفتارهای مخل رقابت بوده است. هم‌اکنون پس از گذشت ۱۵ سال از تأسیس این شورا، شواهد نشان می‌دهد که این نهاد نتوانسته، آن‌گونه که قانونگذاران بنا داشته‌اند با رفتارهای ضد رقابتی درون اقتصاد به مقابله برخیزد که دلیل اصلی این عدم توفیق، نقص‌های قانونی بوده است. مهم‌ترین چالش نهاد شورای رقابت در رسیدن به این مهم، عدم اجرای احکام شورای رقابت توسط واحدهای اجرای احکام دادگستری‌هاست. همچنین هر چند میزان جریمه‌ها در قانون بسیار کم و غیر بازدارنده طراحی شده‌اند، اما حتی هیچ اطلاعی از وصول یا عدم وصول همین جریمه‌های غیر بازدارنده برای شورای رقابت در دست نیست. مبالغ غیر بازدارنده جریمه‌های نقدی و محدود بودن محدوده استفاده از آن توسط شورا و پیشینی نبودن نظارت شورای رقابت بر معاملات ادغام و تملک، سایر نقص‌های قانونی است که مانع موفقیت شورای رقابت در رسیدگی مؤثر به رفتارهای ضد رقابتی بوده است. سایر چالش‌های مهم شورای رقابت شامل تراحم وظایف شورای رقابت و دولت در امر تنظیم‌گری بخشی و عدم همکاری نهادهای عمومی غیر دولتی در ارائه گزارش و کاهش سهم بازار و مالکیت خود در بازارهای کالا و خدمات و بنگاه‌های اقتصادی (ماده (۶) قانون اجرا) هستند.

۱. در این پژوهش هر جا از لفظ «قانون اجرا» استفاده شده، منظور قانون «اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» است.



بیان / شرح مسئله

با حضور بخش خصوصی در بخش تولید در اقتصاد، دغدغه تنظیم‌گری نیز به وجود می‌آید. توضیح آنکه بنگاه خصوصی به دنبال بیشینه کردن سود خود است و این بیشینه کردن سودهای شخصی به‌طور غیرمتمرکز و بدون حضور دولت، در بسیاری از موارد به بیشینه شدن کارایی و تولید در جامعه منتهی نمی‌شود که به این مهم «شکست بازار» گفته می‌شود. دلیل این امر، وجود اطلاعات نامتقارن، آثار خارجی، قدرت بازار بالای بازیگران (انحصار) و... است. در نتیجه دولت‌ها به‌عنوان نهاد مقوم و مکمل بازار پس از ایجاد امنیت و محافظت از حقوق مالکیت خصوصی و اجرای قراردادها همواره به منظور افزایش کارایی و جبران شکست‌های بازار اقدام به مداخله در بازارها می‌کنند. یکی از مداخلات صحیح دولت در اقتصاد، مقابله با رفتارهای ضد رقابتی نظیر تبانی، انواع سوءاستفاده از وضعیت اقتصادی مسلط (مانند تحمیل شرایط قراردادی انحصاری) و... است. چراکه این رفتارها سبب بروز شکست بازار خواهند شد. در ایران، نهاد شورای رقابت با الگوگیری از تجربیات جهانی، با هدف مقابله با رفتارهای ضد رقابتی تأسیس شد. اکنون پس از گذشت ۱۵ سال از تأسیس این نهاد، ضروری است که عملکرد این نهاد مورد بررسی قرار گرفته و چالش‌های اصلی پیش‌روی شورا در رسیدن به اهداف خود و نیز راهکارهای غلبه بر این چالش‌ها شمرده شود.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

- بیشترین رسیدگی‌های شورای رقابت (در دوره دوم) نسبت به وظایف مصرح خود از لحاظ میزان صرف زمان با معیار تعداد دستور جلسه بدین ترتیب است: اول، پرونده‌های امتناع و تأخیر در صدور مجوز و در رتبه‌های بعدی به ترتیب رسیدگی به سایر رویه‌های ضد رقابتی (به غیر از امتناع یا تأخیر در صدور مجوز)، تنظیم قیمت و مقدار و شرایط دسترسی به بازار، تصویب دستورالعمل‌های داخلی شورا، پیشنهاد تأسیس و اساسنامه تنظیم‌گر بخشی برای کالاها و خدمات دارای بازار انحصاری، نظارت بر سهم بازار و درصد مالکیت نهادهای عمومی غیر دولتی در بازارهای تولید کالا و خدمات و در نهایت رسیدگی به اعطای امتیاز دولتی به صورت تبعیض آمیز.
- دیوان عدالت اداری در عمل مانعی تعیین‌کننده بر سر راه شورا برای رسیدن به اهداف خود نبوده است. چراکه برای مثال از حدود ۳۷ دادخواست ابطال مصوبات شورای رقابت که در بازه سال‌های ۱۳۹۶ تا پایان بهمن‌ماه سال ۱۴۰۲ نزد دیوان عدالت ثبت شده، مجموعاً تنها ۴ مورد پذیرش دیوان عدالت اداری قرار گرفته است.
- تصمیم‌های شورای رقابت که برای اجرا به دادگستری‌ها راجع می‌شود عموماً به طرز صحیحی اجرا نمی‌شوند؛ در موارد آرای توقف رویه ضد رقابتی، معمولاً واحدهای اجرای احکام دادگستری‌ها همین احکام را صرفاً به محکوم علیه اعلام می‌کنند. در مورد جریمه‌های نقدی، برخلاف مقررات مربوطه تاکنون دادگستری‌ها، گزارشی از وصول این جریمه‌ها به مرکز ملی رقابت ارائه نکرده‌اند و اجرا یا عدم اجرای آنها به کلی در هاله‌ای از ابهام است.
- میزان جریمه‌های نقدی که شورا می‌تواند اشخاص متخلف را با آن مجازات کند طبق آخرین تعدیل تورمی هیئت‌وزیران در شهریورماه سال ۱۴۰۲ میزان ۸۵۸,۶ میلیون تومان تا ۱,۰۷۳۳ میلیارد تومان بوده که برای بنگاه‌های اقتصادی اعدادی بسیار کوچک و غیربازدارنده است. همچنین طبق داده‌های دریافتی از مرکز ملی رقابت و با استفاده از داده‌های شاخص قیمت مصرف‌کننده خانوارهای شهری مرکز آمار، متوسط جریمه وضع شده توسط شورای رقابت علیه بنگاه‌های اقتصادی (دولتی و غیردولتی) به استناد بند «۱۲» ماده (۶۱) قانون اجرا در بازه سال‌های ۱۳۹۵ تا پایان مهرماه سال ۱۴۰۲ در مجموعه‌ای از آرای که برای اجرا به دادگستری‌ها راجع شده‌اند، مبلغ ۶۰۸ میلیون تومان به قیمت‌های ثابت بهمن‌ماه سال ۱۴۰۲ است. این عدد برای بنگاه‌های اقتصادی کاملاً غیربازدارنده بوده و خود نشان از چرایی عدم

موفقیت شورا در مقابله با رفتارهای ضد رقابتی دارد. جریمه نقدی یکی از مهم‌ترین ابزارهای نهادهای رقابت در سراسر جهان است. محدود بودن محدوده استفاده از جریمه نقدی به ممنوعیت‌های ماده (۴۵) و عدم امکان قانونی استفاده از آن در پرونده‌های تبانی (ماده (۴۴)) دیگر نقص قانونی پیش‌روی شورای رقابت است. امکان قانونی نظارت پیشینی مؤثر بر معاملات ادغام و تملک توسط نهاد رقابت، مورد تأیید تجربیات موفق سایر کشورهاست که نهاد رقابت ایران فاقد این امکان قانونی است.

■ بخش قابل توجهی از زمان و انرژی شورای رقابت صرف موضوعات مرتبط با تنظیم‌گری بخشی به‌ویژه تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار در بازارهای انحصاری (بند «۵» ماده (۵۸)) شده است. از طرفی در کشورهای توسعه‌یافته مشخصاً آمریکا، نهاد اتحادیه اروپا و انگلستان تجربه تلفیق تنظیم‌گری رقابت و تنظیم‌گری بخشی دیده نمی‌شود، اما در فصل نهم قانون اجرا در مورد بازارهای انحصاری (بند «۵» ماده (۵۸)) این دو در یک نهاد (شورای رقابت) تلفیق شده‌اند که این امر سبب ایجاد تراحم بین دولت و شورای رقابت شده است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی / نظارتی یا سیاستی

لازم است موانع اجرایی و حقوقی موجود که مانع اجرای کامل ماده (۷۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی (اجرای آرای شورای رقابت توسط واحدهای اجرای احکام دادگستری‌ها) می‌شود احصا و به سرعت رفع شود. همچنین لازم است در راستای تقویت قدرت شورای رقابت در مقابله با رفتارهای ضد رقابتی، مبالغ جریمه‌های نقدی ارتقای قابل توجهی یابند به طوری که بازدارندگی کافی را داشته باشند. همچنین لازم است در راستای تقویت قدرت شورای رقابت در مقابله با رفتارهای ضد رقابتی، ممنوعیت‌های ماده (۴۴) (انواع تبانی) مشمول بند «۱۲» ماده (۶۱) (جریمه نقدی) قرار گیرد.

همچنین لازم است شورای رقابت همانند تجربه‌های موفق نهادهای رقابت در سایر کشورها، امکان قانونی نظارت مؤثر پیشینی بر معاملات ادغام و تملک داشته باشد. البته در صنایعی که صنایع منتخب سیاست‌های صنعتی و توسعه‌ای دولت هستند، لازم است نظارت بر ادغام و افزایش (کاهش) تمرکز در بازارها ذیل سیاست‌های صنعتی دولت صورت پذیرد. همچنین به منظور کاهش تراحم بین وظایف دولت و شورای رقابت و نیز اجرای بهتر سیاست‌های صنعتی دولت، یک راهکار که البته نیاز به بررسی‌های بیشتری دارد، این است که وظایف تنظیم‌گری بخشی مصرح در بند «۵» ماده (۵۸) یعنی تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار در صنایع با ساختار بازار انحصاری، در مورد صنایعی که در برنامه سیاست صنعتی دولت هستند از شورای رقابت منتزع و ذیل سیاست‌های توسعه‌ای دولت اعمال شوند. این مهم علاوه بر کاهش تراحم‌ها بین شورا و دولت و افزایش کیفیت اجرای سیاست‌های صنعتی، سبب می‌شود شورا بتواند بر مقابله با رویه‌های ضد رقابتی موضوع مواد (۴۴ تا ۴۸) که خود امری بسیار پیچیده است متمرکز شود.

در نهایت با توجه به اینکه بسیاری از نهادهای مشمول ماده (۶) (نهادهای عمومی غیردولتی) خود را نسبت به شورای رقابت پاسخ‌گو نمی‌دانند، شورای رقابت به تنهایی نمی‌تواند مفاد ماده (۶) را اجرا کرده و لازم است قوه قضائیه در این زمینه به شورا کمک کند.

۱. مقدمه

در ادبیات اقتصادی، افزایش رقابت در اکثر موارد سبب افزایش کارایی و رفاه جامعه شناخته شده است. افزایش رقابت در یک بازار از دو طریق کاهش موانع قانونی ورود بازیگران جدید (نظیر تسهیل صدور مجوز) و مقابله با رفتارهای ضد رقابتی (نظیر تبانی، قیمت‌گذاری تهاجمی، سوءاستفاده از وضعیت اقتصادی مسلط و...) صورت می‌پذیرد. فشار رقابت می‌تواند سبب شود عرضه‌کنندگان به منظور افزایش سهم بازار خود، قیمت محصولات خود را کاهش دهند، با نوآوری، کیفیت محصولات خود را افزایش داده و قابلیت‌های اختصاصی جدید روی آن سوار کنند و در نهایت خدمات پس از فروش بهتری ارائه دهند. همه این موارد سبب افزایش رفاه مصرف‌کننده و کل جامعه خواهد شد.

البته این همه ماجرا نیست و در شرایطی افزایش رقابت می‌تواند رفاه بلندمدت مصرف‌کننده و جامعه را بکاهد [۱]. در واقع باید گفت مانند «آزادی بازارها»، «رقابت» نیز به خودی خود هدف نبوده، بلکه ابزاری است که برای رسیدن به اهداف اقتصادی از جمله ارتقای رقابت‌پذیری محصولات داخلی و رفاه بلندمدت کل جامعه، مورد استفاده قرار می‌گیرد و هر جا نقش مخربی در رسیدن به اهداف اقتصادی بازی کند کنار گذاشته می‌شود. در این راستا باید بین دو مفهوم «رقابت» و «رقابت‌پذیری» تفکیک قائل شد. افزایش رقابت‌پذیری، یکی از اهداف اقتصادی دولت‌ها در سطح جهان است. در ایران نیز سیاستگذار، در سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، «افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی» را به عنوان هدف اجرای این سیاست‌ها تعیین کرده است. رقابت‌پذیری در سطح ملت‌ها و اقتصادها به عنوان معادل بهرهوری به کار گرفته می‌شود [۲]. اما رقابت‌پذیری در سطح محصول، بنگاه و صنعت، معنایی نزدیک به مزیت رقابتی^۱ دارد. برای مثال هر چقدر محصولات یک صنعت در یک کشور امکان رقابت بیشتری در دو بُعد قیمت و کیفیت (اعم از قابلیت‌ها و تمایزهای اختصاصی) با سایر محصولات در بازارهای بین‌المللی داشته باشد، آن صنعت از رقابت‌پذیری بالاتری برخوردار است.

یکی از اشتباهاتی که ممکن است صورت بگیرد، همیشه هم راستا دانستن رقابت و رقابت‌پذیری است. در برخی اظهارنظرهای کارشناسی، کاهش رقابت در صنایع، همیشه مساوی کاهش رقابت‌پذیری آن صنایع قلمداد می‌شود. در صورتی که بین رقابت و رقابت‌پذیری در برخی شرایط واگرایی وجود دارد. به این معنا که افزایش رقابت در یک کسب و کار می‌تواند رقابت‌پذیری صنعت و به تبع آن رقابت‌پذیری اقتصاد را کاهش دهد و برعکس. یک نمونه از این واگرایی، اعطای انحصار موقت در پی ثبت اختراع است. در واقع جامعه با اعطای انحصار موقت به بازیگری که نوآوری انجام داده است (کاهش رقابت) از رفاه کوتاه‌مدت خود صرف‌نظر می‌کند به امید آنکه با ایجاد انگیزه نوآوری در بین تولیدکنندگان و به دنبال آن تحقق نوآوری‌های بعدی بنگاه‌ها، در بلندمدت رقابت‌پذیری صنایع و کل اقتصاد و به تبع آن رفاه کل خود را افزایش دهد. در ادبیات اقتصادی به این اثر مثبت کاهش رقابت بر انگیزه نوآوری اثر شومپیتری رقابت^۲ گفته می‌شود [۳]. از نمونه‌های دیگر واگرایی رقابت و رقابت‌پذیری، کاهش هزینه تمام شده محصول در صنایع با هزینه‌های ثابت بالا در اثر ادغام تعداد زیادی بنگاه کوچک و تأسیس چند بنگاه بزرگ را می‌توان نام برد.

اکنون پاسخ به این سؤال مهم است که آیا بازار آزاد به تنهایی و بدون مداخله دولت می‌تواند اقتصاد را از منافع رقابت بهره‌مند سازد یا مداخله دولت در این مورد ضروری است؟ بهتر است فارغ از مسئله رقابت، ابتدا این سؤال را به صورت کلی مطرح کرد که آیا مداخله دولت در اقتصاد به جز تضمین حقوق مالکیت خصوصی و اجرای قراردادهای ایجاد امنیت، ضرورت دارد؟ پاسخ این سؤال آری است؛ ضرورت مداخله دولت در اقتصاد را می‌توان به شکست بازار^۳ در بازارهای متشکل از بازیگران خصوصی نسبت داد. این بازیگران که شامل تولیدکنندگان کالاها و خدمات و همچنین

1. Competitive Advantage
2. Schumpeterian Effect of Competition
3. Market Failure



مصرف‌کنندگان می‌شوند به دنبال بیشینه کردن سود یا مطلوبیت شخصی خود هستند. در مواقعی که این رفتار بیشینه‌سازی سود و مطلوبیت شخصی، نتواند با بیشینه‌سازی کارایی و تولید در جامعه هم‌گرا شود شکست بازار رخ می‌دهد. در این موارد، مداخلات صحیح دولت می‌تواند افزایش دهنده رفاه^۱ بوده و رفاه اجتماعی را نسبت به خروجی بازار آزاد افزایش دهد. این شکست بازارها عموماً ناشی از انواع بسیار زیاد اطلاعات نامتقارن، آثار خارجی و قدرت بازاری^۲ (ناشی از ابعاد فنی کسب و کارها یا رفتار استراتژیک بازیگران)، هستند.

برای بیان برخی از مصادیق وجود اطلاعات نامتقارن در بازارها، می‌توان به رابطه کارکن و کارفرما، بیمار و پزشک، بیمه‌گذار و بیمه‌گر و فروشنده و خریدار اشاره کرد. همچنین آلاینده‌های زیست‌محیطی فعالیت یک واحد تولیدی، یک مثال از آثار خارجی منفی و سرریز دانش و فناوری از یک بنگاه به سایر بنگاه‌های آن صنعت یا از یک صنعت به سایر صنایع در اقتصاد، از مصادیق آثار خارجی مثبت هستند. همچنین وجود موانع فنی ورود بازیگران جدید به یک بازار با ساختار متمرکز (مثلاً در صنایع انحصار طبیعی)، مصادیق وجود قدرت بازاری است.

در همین راستا ضرورت وجود قانون رقابت و نهاد رقابتی که مبتنی بر آن قانون رفتارهای ضد رقابتی مقابله کند از آنجا نشئت می‌گیرد که بازیگران اقتصاد ممکن است با رفتارهای فردی مبتنی بر بیشینه کردن سود، مانع شکل‌گیری رقابت کافی در بازار و در نتیجه، کاهش رفاه جامعه شوند. برای مثال چند تولیدکننده بزرگ می‌توانند با تبانی، مقدار تولید خود را کاهش داده تا قیمت فروش محصول خود را افزایش دهند و یا چند تولیدکننده ممکن است با ادغام، درجه تمرکز در بازار را خیلی افزایش داده، به طوری که سبب شود بنگاه جدیدالتأسیس امکان یابد رفتارهای انحصاری از خود بروز دهد. مثال دیگر اینکه یک تولیدکننده می‌تواند با انعقاد قراردادهای انحصاری با بنگاه‌های قبل و بعد از خود در زنجیره تولید، برای ورود رقیب جدید در بازار مانع ایجاد کند. رفتارهای ضد رقابتی انواع مختلفی دارند که در اینجا فقط به چند مورد از آن اشاره شد. دولت‌ها برای جلوگیری از این رفتارها با تصویب قوانین رقابت، این رفتارها را جرم‌انگاری کرده و برای آن مجازات تعیین می‌کنند تا کمک کنند جامعه از مزایای رقابت بهره‌مند شود.

تاریخچه تصویب اولین قوانین رقابت در دوره مدرن، به تصویب قانون شرمین در سال ۱۸۹۰ در آمریکا بازمی‌گردد، اما توسعه فراگیر و گسترده قوانین رقابت و تأسیس نهادهای رقابت در عمده کشورهای جهان از دهه ۱۹۹۰ شروع و طی دهه‌های بعد ادامه یافت. در دهه‌های ۸۰، ۹۰ و ۲۰۰۰ اندیشه‌های خصوصی‌سازی رواج یافت و با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در دهه ۹۰ اقبال به این سیاست‌ها اوج گرفت. منطق اقتصادی پشت این ایده آن بود که بخش خصوصی بهتر از دولت می‌تواند کالاها و خدمات را تولید و عرضه کند و نیازی به تولید و عرضه مستقیم کالاها و خدمات توسط دولت نیست، بلکه دولت باید با خصوصی‌سازی عرضه تولید کالا و خدمت را به بخش خصوصی واگذار کرده و خود به‌عنوان تنظیم‌گر بخش خصوصی فعالیت کند. ایده تأسیس تنظیم‌گرهای مستقل بخشی نیز در همین دوره رواج یافت. برای مثال انگلستان نهادهای مستقلی تأسیس کرد تا صنایعی که توسط دولت تاچر خصوصی شده بود را تنظیم‌گری کنند. این ایده در دهه ۹۰ میلادی به کشورهای بسیاری سرایت یافت [۴].

در ایران نیز قانون رقابت ذیل قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) در سال ۲۰۰۸ میلادی (۱۳۸۶ شمسی) به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که در بخش‌های بعد توضیحات بیشتری درباره تصویب این قانون در ایران ارائه می‌شود. در ادامه، در بخش دوم، تاریخچه تأسیس نهاد شورای رقابت در ایران بررسی می‌شود. در بخش سوم، با ارائه آمارهایی عملکرد شورای رقابت مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بخش چهارم، چالش‌های اصلی پیش‌روی شورای رقابت احصا و مورد بحث قرار می‌گیرد و در بخش پنجم، جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی ارائه می‌شود.

۲. بررسی مختصری از تاریخچه تأسیس شورای رقابت

در ۱۰۰ سال گذشته در اکثر کشورها، قوانین رقابت و نهادهای مرتبط با آن برای مقابله با رفتارهای ضد رقابتی و تسهیل موانع ورود به بازار تأسیس شده‌اند. در ایران در ابتدای انقلاب، در اصل (۴۴) قانون اساسی ورود بخش خصوصی به صنایع بزرگ اعم از بانکداری، بیمه، هواپیمایی، معادن بزرگ و ... منع شد که در نتیجه آن سبب شد بخش خصوصی نقش بسیار کوچکی در اقتصاد ایران بازی کند، اما از دهه هفتاد شمسی به تدریج این محدودیت‌ها برداشته و به بخش خصوصی اجازه داده شد در فعالیتهای مذکور نقش آفرینی کند.

هم‌زمان با این روند افزایش سهم بخش خصوصی در اقتصاد، تلاش‌هایی برای رقابتی کردن ساختار صنایع مختلف آغاز شد. بدین منظور در ماده (۳۵) قانون برنامه سوم توسعه، دولت مکلف شد اقدامات قانونی برای لغو انحصار و جلوگیری از فعالیتهای انحصارگرانه را انجام دهد. در این ماده قانونی آمده است: «دولت مکلف است انحصاراتی را که به موجب دستورالعمل‌ها و مقررات مصوب خود و یا اعطای امتیاز تخصیص منابع ایجاد شده‌اند طی مدت یک سال لغو کند. در ارجاع کار و انجام معامله توسط بخش دولتی و عمومی، نباید بین دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و عمومی با بخش تعاونی و خصوصی تبعیض قائل شد. همچنین دولت مکلف است ظرف یک سال پس از تصویب برنامه سوم، اقدامات قانونی برای لغو انحصار و جلوگیری از فعالیتهای انحصارگرانه معمول نماید [۵].»

این رویکرد در قانون برنامه چهارم توسعه نیز تداوم پیدا کرد. در بند «الف» ماده (۳۸) این قانون آمده است: «دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه چهارم در قلمروهای اقتصادی که انحصار طبیعی و یا قانونی وجود دارد و همچنین در قلمروهایی که انحصارات جدید ناشی از توسعه اقتصادی شبکه‌ای و فناوری اطلاعات و ارتباطات به وجود می‌آید با رعایت حقوق شهروندان، لایحه تسهیل شرایط رقابتی و ضد انحصار را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند [۶].» همچنین در بند «الف» ماده (۴۰) این قانون آمده است: «دولت موظف است شرایط پیشگیری از ایجاد تمرکز، اعمال بروز قدرت، انحصار، دامنه مفید و مجاز ادغام‌ها را تدوین و در تدوین لایحه تسهیل رقابت و کنترل انحصار پیش‌بینی نماید [۶].» و نهایتاً در بند «ه» ماده (۴۱) این قانون آمده است: «دولت موظف است در برنامه چهارم، در جهت بهبود فضای کسب و کار در کشور و زمینه‌سازی توسعه اقتصادی و تعامل با جهان پیرامون، اقدام‌های ذیل را به عمل آورد: ... ه) لایحه جامع تسهیل رقابت و کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات را در سال نخست برنامه چهارم تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند [۶].»

در این راستا هیئت وزیران وظیفه تدوین پیش‌نویس لایحه تسهیل رقابت و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات را بر عهده وزارت بازرگانی وقت (با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی) قرار داد [۷]. سرانجام این پیش‌نویس در آبان‌ماه سال ۱۳۸۳ در قالب ۴۵ ماده از سوی وزارت بازرگانی به هیئت دولت ارائه شد. این پیش‌نویس از اسفندماه سال ۱۳۸۳ در دستور کار کمیسیون اقتصادی هیئت دولت قرار گرفت و سرانجام با تغییرات جزئی در تاریخ ۱۳۸۴/۰۴/۲۶ در هیئت وزیران تصویب شد و در قالب لایحه ۴۶ ماده‌ای «مقررات تسهیل‌کننده رقابت و ضوابط مربوط به کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات» در تاریخ ۱۳۸۴/۰۵/۱۱ به مجلس شورای اسلامی ارسال شد.

هم‌زمان در تاریخ ۱۳۸۴/۰۳/۰۱ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی توسط رهبر معظم انقلاب ابلاغ شد. در این راستا در تاریخ ۱۳۸۶/۰۲/۱۹ لایحه «اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی» از سوی دولت وقت به مجلس شورای اسلامی ارسال شد. در مجلس شورای اسلامی پس از ادغام این دو لایحه در یکدیگر، در نهایت قانون «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۰۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در تاریخ ۱۳۸۷/۰۳/۲۵ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد. با تصویب مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۱ عنوان این قانون به قانون «اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» تغییر کرد. در این قانون مفاد مربوط به لایحه «مقررات تسهیل‌کننده رقابت و ضوابط مربوط به کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات» در فصل نهم قرار گرفته است.



اولین جلسه شورای رقابت در تاریخ ۱۳۸۸/۰۵/۰۷ برگزار شد و از آن تاریخ شورای رقابت در قالب فصل نهم قانون «اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» به فعالیت می‌پردازد. هم‌اکنون قانون اجرا با آخرین اصلاحات مجموعاً دارای ۹۳ ماده است که ۴۲ ماده آن (۴۵٪ تعداد مواد) به فصل نهم اختصاص دارد.

۳. بررسی عملکرد شورای رقابت

وظایف «اصلی» شورای رقابت در قانون اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی را به ترتیب مواد، می‌توان در چند عنوان طبقه‌بندی کرد:

- ۱ نظارت بر سهم بازار و درصد مالکیت نهادهای عمومی غیردولتی در بازارهای تولید کالا و خدمات (ماده (۶)).
- ۲ تدوین و ابلاغ راهنماها و دستورالعمل‌های لازم به منظور اجرای فصل نهم قانون اجرا و دستورالعمل‌های داخلی شورا (بند «۳» ماده (۵۸)).
- ۳ تعیین مصادیق و تنظیم‌گری بازارهای انحصاری از حیث قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار (بند «۵» ماده (۵۸)).
- ۴ پیشنهاد تأسیس و اساسنامه تنظیم‌گر بخشی برای کالاها و خدمات دارای بازار انحصاری به تشخیص شورا (ماده (۵۹)).
- ۵ رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی تشریح شده در تبصره «۲» ماده (۷) و مواد (۴۴ تا ۴۸) (ماده (۶۱)).

در این بخش به بررسی عملکرد نهاد شورای رقابت در عمل به این وظایف پنج‌گانه می‌پردازیم. در جدول ۱، عملکرد شورای دوم (۱۳۹۴ تا ۱۴۰۰) بر اساس فراوانی دستور جلسات نشان داده شده است. طبق این داده‌ها، بیشترین مورد که مورد رسیدگی شورا در بازه ۱۳۹۴ تا سه‌ماهه ابتدایی ۱۴۰۰ قرار گرفته است، موضوع مجوز هاست (۳۵٫۵ درصد). به همین ترتیب رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی غیر از امتناع و تأخیر در صدور مجوز با ۳۴ درصد و تنظیم‌گری بازارهای انحصاری از حیث قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار با ۱۷٫۳ درصد در رتبه‌های بعدی قرار دارند.

جدول ۱. عملکرد شورای دوم (۱۳۹۴ تا سه‌ماهه اول ۱۴۰۰) بر اساس فراوانی دستور جلسات مرتبط با وظایف مختلف شورای رقابت

ردیف	عنوان وظیفه شورا	تعداد موضوع (دستور جلسه) مطرح شده	درصد
۱	نظارت بر سهم بازار و درصد مالکیت نهادهای عمومی غیردولتی در بازارهای تولید کالا و خدمات (ماده (۶))	۱۷	۲۰٫۴
۲	تدوین راهنماها و دستورالعمل‌های لازم به منظور اجرای فصل نهم قانون اجرا و دستورالعمل‌های داخلی شورا (بند «۳» ماده (۵۸))	۳۶	۵
۳	تعیین مصادیق و تنظیم‌گری بازارهای انحصاری از حیث قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار (بند «۵» ماده (۵۸))	۱۲۲	۱۷٫۳
۴	پیشنهاد تأسیس و اساسنامه تنظیم‌گر بخشی برای کالاها و خدمات دارای بازار انحصاری (ماده (۵۹))	۲۵	۳۰٫۵
۵	رسیدگی به امتناع و تأخیر در صدور مجوز (ماده (۶۱))	۲۵۱	۳۵٫۵
۶	رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی غیر از امتناع و تأخیر در صدور مجوز (ماده (۶۱))	۲۴۰	۳۴
۷	رسیدگی به اعطای امتیاز دولتی به صورت تبعیض‌آمیز (ماده (۵۲)) ^۱	۱۶	۲٫۳
۸	جمع	۷۰۷	۱۰۰

مأخذ: گزارش عملکرد شورا و مرکز ملی رقابت «دوره دوم» (۱۴۰۰-۱۳۹۴) [۸].

۱. شورا برای رسیدگی به ممنوعیت موضوع ماده (۵۲) اختیارات چندانی ندارد. در چارچوب قانون فعلی، شاید تنها ابزار شورا، تدوین دستورالعمل مرتبط با ممنوعیت اعطای تبعیض‌آمیز کمک‌های دولتی مبتنی بر بند «۳» ماده (۵۸) باشد. ماده (۵۲) بیان می‌دارد: «هرگونه کمک و اعطای امتیاز دولتی (ریالی، ارزی، اعتباری، معافیت، تخفیف، ترجیح، اطلاعات یا مشابه آن)، به صورت تبعیض‌آمیز به یک یا چند بنگاه یا شرکت که موجب تسلط در بازار یا اختلال در رقابت شود، ممنوع است». در نتیجه رسیدگی به ممنوعیت موضوع ماده (۵۲) شاید بتواند ذیل وظایف بند «۳» ماده (۵۸) شمرده شود.

سهم یک موضوع در کل دستور جلسات می‌تواند یک معیار تقریبی و نه دقیق برای قضاوت در این باره باشد که شورا چه سهمی از منابع خود از جمله وقت اعضای شورا و توان کارشناسی این مجموعه را صرف چه موضوعاتی کرده است؟ با این معیار تقریبی می‌توان گفت که عمده منابع شورا صرف رسیدگی به رفتارهای ضد رقابتی (جمعاً ۶۹.۵ درصد) و البته بخش قابل توجهی (۱۷.۳ درصد) نیز صرف تنظیم‌گری بازارهای انحصاری شده است.

همچنین جدول ۲، عملکرد شورای رقابت را در بازه زمانی ابتدای سال ۱۳۹۶ تا پایان بهمن‌ماه سال ۱۴۰۲ از حیث خروجی‌ها (آرا و دستورالعمل‌های صادر شده) بررسی می‌کند. دلیل انتخاب ابتدای سال ۱۳۹۶ به‌عنوان مبدأ بررسی، این نکته است که طبق بررسی‌های صورت گرفته، آمار و داده‌ها در شورای رقابت پیش از سال ۱۳۹۶ به خوبی ثبت و جمع‌آوری نشده‌اند. همچنین شورای رقابت در کنار آرای ماده (۶۱)، دستورالعمل‌های بندهای «۳ و ۵» ماده (۵۸) و اساسنامه‌های مصوب موضوع ماده (۵۹)، بعضاً تصمیمات دیگری نیز اتخاذ می‌کند که به دلیل اینکه در چارچوب رأی یا دستورالعمل نبوده‌اند در جدول ۲ آورده نشده‌اند.

جدول ۲. عملکرد شورای رقابت در بازه زمانی ۱۳۹۶/۰۱/۰۱ تا ۱۴۰۲/۱۰/۳۰ بر اساس تعداد آرا و دستورالعمل‌های صادر شده

ردیف	عنوان	تعداد
۱	تعداد کل آرای ماده (۶۱)	۱۳۰
۲	تعداد کل دستورالعمل‌های مصوب موضوع بند «۳» ماده (۵۸)	۱ (دستورالعمل تشکیل کارگروه اقتصاد دیجیتال طبق تصمیم ۵۹۰ شورای رقابت).
۳	تعداد کل دستورالعمل‌های مصوب موضوع بند «۵» ماده (۵۸)	۷ <ul style="list-style-type: none"> ۱ دستورالعمل تنظیم قیمت سرویس‌های جانبی (یوتیلیتی) شرکت‌های پتروشیمی فجر و مبین (تصمیم ۳۳۶). ۲ اصلاح دستورالعمل ادغام و تملک (تصمیم ۴۳۱). ۳ دستورالعمل تنظیم بازار ورق گرم فولادی با ضخامت کمتر از ۵ میلی‌متر (تصمیم ۴۳۱). ۴ دستورالعمل تنظیم بازار پسماند (تصمیم ۴۶۴). ۵ دستورالعمل نحوه تنظیم هزینه ماهیانه تلفن ثابت (تصمیم ۴۶۶). ۶ دستورالعمل تنظیم بازار روغن پایه (تصمیم ۵۱۹ و ۵۵۶). ۷ دستورالعمل تنظیم بازار خودرو سواری (تصمیم ۵۴۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی).
۴	تعداد اساسنامه‌های پیشنهادی تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخشی مستقل که توسط شورا به دولت ارسال شده است. ^۱	۳ <ul style="list-style-type: none"> ۱ اساسنامه پیشنهادی تنظیم‌گر بخش برق، ارسال به دولت در تاریخ ۱۳۹۷/۰۹/۲۶. ۲ اساسنامه نهاد تنظیم‌کننده بخش نفت و گاز و صنایع مرتبط و وابسته ارسال شده به دولت در تاریخ ۱۴۰۰/۰۶/۱۶. ۳ اساسنامه نهاد تنظیم‌کننده بخش پسماند ارسال به دولت در تاریخ ۱۴۰۰/۰۶/۲۷.

مأخذ: گزارش ارسالی مرکز ملی رقابت و اطلاعات منتشر شده در پایگاه اینترنتی شورای رقابت.

۱. البته شورای رقابت در دوره سوم در سال ۱۴۰۱ با ارسال نامه رسمی به دولت، کلیه پیشنهادها تأسیس تنظیم‌گر بخشی که این شورا به دولت ارائه کرده است (مجموعاً ۳ پیشنهاد تأسیس) را پس گرفته و تأسیس نهادها تنظیم‌گر مستقل بخشی را مستلزم بررسی بیشتر کارشناسی توسط این نهاد دانسته است.



از آنجاکه هدف اصلی تأسیس نهاد شورای رقابت مقابله با رفتارهای ضد رقابتی بوده است، این پژوهش بیشتر بر بررسی این وظیفه شورا تمرکز دارد. در همین راستا در ادامه، وضعیت عملکرد شورای رقابت در رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی (موضوع ماده (۶۱)) مورد بررسی بیشتر قرار خواهد گرفت.

۳-۱. رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی (موضوع ماده (۶۱))

رفتارهای ضد رقابتی در تبصره «۲» ماده (۷)، مواد (۴۴ تا ۴۸) و ماده (۵۲) قانون اجرای سیاست‌های اصل (۴۴) قانون اساسی ممنوع اعلام شده‌اند. تبصره «۲» ماده (۷) امتناع و تأخیر در صدور مجوز را ممنوع دانسته است. ماده (۴۴) به موضوع تبانی پرداخته است. ماده (۴۵) چند مورد از رفتارهای ضد رقابتی را مشخص کرده است. از جمله: احتکار و استنکاف از معامله، قیمت‌گذاری تبعیض آمیز، تبعیض در شرایط معامله، قیمت‌گذاری تهاجمی، اظهارات گمراه‌کننده، فروش یا خرید اجباری، عرضه کالا یا خدمت غیر استاندارد، مداخله در امور داخلی و یا معاملات بنگاه یا شرکت رقیب، سوءاستفاده از وضعیت اقتصادی مسلط، محدود کردن قیمت فروش مجدد و در نهایت کسب غیر مجاز و سوءاستفاده از اطلاعات و موقعیت اشخاص. در ماده (۴۶) به کارگیری کارکنان و مدیران به‌طور هم‌زمان در بنگاه‌های دارای فعالیت مشابه به قصد اخلاص در رقابت ممنوع دانسته شده است. مواد (۴۷ و ۴۸) به ممنوعیت‌های فرایند ادغام و تملک پرداخته است. ماده (۵۲) نیز کمک‌های اقتصادی تبعیض آمیز دولت را که سبب تسلط در بازار یا اخلاص در رقابت شود ممنوع دانسته است.

مطابق ماده (۶۲) این قانون، شورای رقابت تنها مرجع رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی است و این شورا اختیار دارد در صورت احراز هر یک از رویه‌های ضد رقابتی موضوع مواد (۴۴ تا ۴۸) و تبصره «۲» ماده (۷) قانون اجرا، مطابق یکی از بندهای ماده (۶۱) درباره شخص خاصی تصمیم‌گیری کند (شایان ذکر است طبق قانون اجرا، شورای رقابت امکان رسیدگی به ماده (۵۲) در قالب ماده (۶۱) را ندارد). در جدول ۳، اطلاعاتی از وضعیت آرای ماده (۶۱) شورا آمده است.

جدول ۳. وضعیت آرای ماده (۶۱) در بازه زمانی ۱۳۹۶/۰۱/۰۱ تا ۱۴۰۲/۱۰/۳۰

ردیف	عنوان	تعداد
۱	تعداد کل آرای ماده (۶۱)	۱۳۰
۲	فراوانی هر یک از بندهای ۱ تا ۲ گانه ماده (۶۱) در آرای ماده (۶۱) شورا	بند «۱»: ۳ بند «۲»: ۲ بند «۳»: ۸۳ بند «۴»: ۱۴ بند «۶»: ۱ بند «۱۲»: ۴۵
۳	تعداد کل آرای ماده (۶۱) ارسالی به دادگستری (موضوع ماده (۷۰))	۹۲
۴	تعداد کل آرای ماده (۶۱) که کل یا بخشی از آن توسط هیئت تجدیدنظر شورا نقض یا اصلاح شده است.	۸
۵	تعداد کل آرای ماده (۶۱) که کل یا بخشی از آن توسط دیوان عدالت اداری ابطال شده است.	۱ («نقص» رأی ۵/۹۲/۰۰ ت هیئت تجدیدنظر شورای رقابت توسط شعبه ۵ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری به علت نقص شکلی رسیدگی).

مأخذ: گزارش ارسالی مرکز ملی رقابت.

مطابق اطلاعات جدول ۳، شورای رقابت طی سال‌های ۱۳۹۶ الی ۱۴۰۲ هر سال به‌طور متوسط تقریباً ۱۸ رأی ماده (۶۱) صادر کرده است. مطابق تبصره «۲» ماده (۷) و ماده (۶۱) قانون اجرا، شورای رقابت می‌تواند با رفتارهای ضد رقابتی موضوع تبصره «۲» ماده (۷) و مواد (۴۴) تا (۴۸) قانون اجرا از طریق هر یک از بندهای ۱۲ گانه ماده (۶۱) مقابله کند. در ذیل، پر استفاده‌ترین این بندها توسط شورای رقابت احصا شده‌اند:

- بند «۱»: دستور به فسخ هر نوع قرارداد، توافق و تفاهم متضمن رویه‌های ضد رقابتی موضوع مواد (۴۴) تا (۴۸) این قانون.
- بند «۲»: دستور به توقف طرفین توافق یا توافقی‌های مرتبط با آن از ادامه رویه‌های ضد رقابتی مورد نظر.
- بند «۳»: دستور به توقف هر رویه ضد رقابتی یا عدم تکرار آن (عملاً بند «۲» می‌تواند زیرمجموعه بند «۳» قرار گیرد).
- بند «۴»: اطلاع‌رسانی عمومی در جهت شفافیت بیشتر بازار.
- بند «۶»: دستور به واگذاری سهام یا سرمایه بنگاه‌ها یا شرکت‌ها که برخلاف ماده (۴۷) این قانون حاصل شده است.
- بند «۱۲»: تعیین جریمه نقدی از ۱۰ میلیون ریال تا یک میلیارد ریال، در صورت نقض ممنوعیت‌های ماده (۴۵) این قانون.

طبق جدول ۳، در آرای شورای رقابت در بازه زمانی یاد شده، «توقف رویه ضد رقابتی» و «جریمه نقدی» به ترتیب با ۸۵ و ۴۵ بار تکرار، پر تکرارترین تصمیمات شورای رقابت بوده‌اند.

ماده (۷۰) قانون اجرا بیان می‌کند: «تصمیمات قطعی شورای رقابت یا هیئت تجدیدنظر حسب مورد توسط واحد اجرای احکام مدنی دادگستری اجرا می‌شود». در همین راستا مطابق اطلاعات جدول ۳، در بازه زمانی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۲ شورای رقابت ۹۲ رأی (از کل ۱۳۰ رأی) را جهت اجرا به دادگستری‌ها ارسال کرده است. همچنین جدول ۴، یک نمونه ۶۰ تایی از آرای شورای رقابت در بازه سال‌های ۱۳۹۵ تا پایان مهرماه سال ۱۴۰۲ که جهت اجرا به دادگستری‌ها ارسال شده است را ارائه می‌دهد.



جدول ۴. نمونه ۶۰ تایی از آرای ارسالی شورای رقابت به دادگستری هادرباز ه زمانی ۱۳۹۵ الی پایان مهر ماه سال ۱۴۰۲

ردیف	مخاطب درخواست	شماره و تاریخ مصوبه شورا / هیئت تجدیدنظر	محکوم له	محکوم علیه	تصمیم شورای رقابت / هیئت تجدیدنظر
۱	مجتمع قضایی عدالت تهران	۲۵۰ ۱۳۹۵/۰۲/۲۷	شرکت خصوصی	شرکت خصوصی	توقف استفاده از علامت شرکت محکوم‌له - جریمه. پانصد میلیون ریال
۲	مجتمع قضایی عدالت تهران	۲۵۳ ۱۳۹۵/۰۳/۲۷	شرکت خصوصی	سازمان صداوسیما	توقف رویه ضد رقابتی و یک. میلیارد و پانصد میلیون ریال جریمه
۳	دادگستری کل استان قم	۳۰۹ ۱۳۹۶/۰۷/۱۰	شخص حقیقی	دانشگاه علوم پزشکی قم	صدور مجوز داروخانه شبانه‌روزی
۴	دادگستری کل استان کرمانشاه	۳۰۹ ۱۳۹۶/۰۷/۱۰	شخص حقیقی	دانشگاه علوم پزشکی کرمانشاه	صدور مجوز داروخانه شبانه‌روزی
۵	مجتمع قضایی عدالت تهران	۳۱۶ ۱۳۹۶/۰۹/۱۳	شخص حقیقی	سازمان مدارس غیردولتی و توسعه مشارکت‌های مردمی	جریمه یکصد میلیون ریال
۶	دادگستری کل استان قم	۳۰۹ ۱۳۹۶/۰۷/۱۰	شخص حقیقی	دانشگاه علوم پزشکی قم	صدور مجوز داروخانه شبانه‌روزی
۷	مجتمع قضایی عدالت تهران	مصوبه ۹۶/۱۶/ هیئت تجدیدنظر ۱۳۹۶/۰۹/۲۰	شرکت خصوصی	شرکت خصوصی	عدم استفاده از عنوان مرتبط با محکوم‌له و هشتصد میلیون ریال جریمه
۸	مجتمع قضایی عدالت تهران	۲۴۲ ۱۳۹۴/۱۲/۰۳	شرکت خصوصی	شرکت خصوصی و شخص حقیقی	عدم عضویت در هیئت مدیره شرکت و واگذاری سهام شرکت محکوم‌علیه در شرکت محکوم‌له
۹	مجتمع قضایی عدالت تهران	۳۳۹ ۱۳۹۷/۰۴/۰۴	-	شرکت خصوصی	توقف رویه ضد رقابتی و جریمه دو میلیارد و یکصد و سی و شش میلیون ریال
۱۰	مجتمع قضایی عدالت تهران	مصوبه ۹۶/۲۹/ هیئت تجدیدنظر ۱۳۹۶/۱۲/۲۶	شرکت خصوصی - انجمن منفی - شرکت خصوصی	وزارت جهاد کشاورزی	الزام وزارت جهاد کشاورزی به رفع هرگونه اعمال رویه ضد رقابتی و انحصار در مورد واردات شکر
۱۱	دادگستری شهرستان جلفا	۳۶۷ ۱۳۹۷/۱۱/۲۹	-	اداره آموزش و پرورش شهرستان جلفا و هادیشهر	توقف رویه ضد رقابتی
۱۲	دادگستری تهران	۳۶۲ ۱۳۹۷/۱۰/۱۷	شرکت خصوصی	سازمان امور مالیاتی کشور	دستور به توقف رویه ضد رقابتی و عدم تکرار آن
۱۳	مجتمع قضایی شهید صدر تهران	۳۷۰ ۱۳۹۷/۱۲/۲۰	شرکت خصوصی	سازمان صداوسیما	دستور به توقف رویه ضد رقابتی
۱۴	مجتمع قضایی عدالت تهران	۲۷۹ ۱۳۹۵/۱۱/۱۱	شرکت خصوصی	شرکت خصوصی	یک میلیارد و شصت و هشت میلیون ریال
۱۵	مجتمع قضایی عدالت تهران	۲۹۵ ۱۳۹۶/۰۳/۱۰	شخص حقیقی	وزارت بهداشت (وزیر وقت: آقای سیدحسین قاضی‌زاده هاشمی)	صدور مجوز داروخانه و جریمه نقدی یک میلیارد ریال
۱۶	دادگستری کل استان فارس	۳۹۶ ۱۳۹۸/۰۷/۲۰	شخص حقیقی	دانشگاه علوم پزشکی شیراز	جریمه نقدی دویست و پنجاه میلیون ریال
۱۷	دادگستری کل استان فارس	۳۹۶ ۱۳۹۸/۰۷/۲۰	شخص حقیقی	دانشگاه علوم پزشکی شیراز	صدور مجوز داروخانه و جریمه نقدی دویست و پنجاه میلیون ریال
۱۸	دادگستری کل استان لرستان	۳۹۶ ۱۳۹۸/۰۷/۲۰	شخص حقیقی	دانشگاه علوم پزشکی لرستان	صدور مجوز داروخانه

ردیف	مخاطب درخواست	شماره و تاریخ مصوبه شورا / هیئت تجدیدنظر	محکوم له	محکوم علیه	تصمیم شورای رقابت / هیئت تجدیدنظر
۱۹	دادگستری تهران	۳۸۵ ۱۳۹۸/۰۵/۰۵	شخص حقیقی	وزارت علوم (وزیر وقت: دکتر منصور غلامی)	مدور مجوز موسسه آموزش عالی و جریمه یکصد میلیون ریال
۲۰	دادگستری تهران	۳۹۵ ۱۳۹۸/۰۷/۱۳	شرکت خصوصی	شرکت خصوصی	توقف رویه ضدرقابتی و جریمه یک میلیارد ریال
۲۱	دادگستری رفسنجان	۴۲۶ ۱۳۹۹/۰۴/۱۴	شخص حقیقی	دانشگاه علوم پزشکی رفسنجان	توقف رویه ضدرقابتی
۲۲	دادگستری تهران	مصوبه ۹۶/۱۷/ هیئت تجدیدنظر ۱۳۹۶/۱۰/۰۴	شرکت خصوصی	شرکت مخابرات ایران	توقف هرگونه رویه ضدرقابتی و عدم تکرار آن
۲۳	دادگستری تهران	۴۳۷ ۱۳۹۹/۰۷/۱۹	شرکت خصوصی	شرکت خصوصی	توقف رویه ضدرقابتی
۲۴	دادگستری کل استان فارس	۴۳۸ ۱۳۹۹/۰۸/۰۳	شخص حقیقی	دانشگاه علوم پزشکی شیراز	مدور مجوز داروخانه و جریمه نقدی سیصد و نود و هفت میلیون ریال
۲۵	دادگستری کل استان خوزستان	۴۵۴ ۱۳۹۹/۱۲/۰۲	شخص حقیقی	شرکت پخش فراورده‌های نفتی خوزستان	جریمه نقدی سیصد و نود و هفت میلیون ریال
۲۶	دادگستری کل استان گیلان	۴۳۸ ۱۳۹۹/۰۸/۰۳	شخص حقیقی	دانشگاه علوم پزشکی گیلان	مدور مجوز داروخانه و جریمه نقدی سیصد و نود و هفت میلیون ریال
۲۷	مجتمع قضایی شهید بهشتی تهران	۴۰۳ ۱۳۹۸/۰۹/۲۳	انجمن صنفی کارفرمایی	شرکت ملی پخش فراورده‌های نفتی ایران	اعمال حق العمل شرکت‌های برند و جایگاه‌های معمولی به‌طور یکسان
۲۸	دادگستری کل استان اصفهان	۴۴۷ ۱۳۹۹/۱۰/۱۳	شخص حقیقی	اداره کل آموزش و پرورش استان اصفهان	توقف رویه ضدرقابتی
۲۹	دادگستری شهرستان کاشان	۴۴۷ ۱۳۹۹/۱۰/۱۳	شخص حقیقی	اداره آموزش و پرورش کاشان	توقف رویه ضدرقابتی
۳۰	دادگستری شهرستان کاشان	۴۴۷ ۱۳۹۹/۱۰/۱۳	شخص حقیقی	اتحادیه خیاطان و پوشاک شهرستان کاشان	توقف رویه ضدرقابتی
۳۱	دادگستری استان سمنان	۴۷۶ ۱۴۰۰/۰۶/۰۸	شخص حقیقی	سازمان نظام مهندسی ساختمان سمنان	توقف رویه ضدرقابتی
۳۲	دادگستری کل استان فارس	۴۷۳ ۱۴۰۰/۰۵/۱۱	شخص حقیقی	دانشگاه علوم پزشکی شیراز	مدور مجوز داروخانه و جریمه نقدی سیصد و نود و هفت میلیون ریال
۳۳	مجتمع قضایی شهید صدر تهران	۴۵۴ ۱۳۹۹/۱۲/۰۲	شخص حقیقی	اداره کل راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای استان تهران	توقف رویه ضدرقابتی
۳۴	مجتمع قضایی شهید صدر تهران	۴۷۷ ۱۴۰۰/۰۶/۱۵	شرکت خصوصی- شرکت خصوصی	معاونت بهداشت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	دستور به توقف رویه ضدرقابتی
۳۵	دادگستری تهران	۳۸۴ ۱۳۹۸/۰۴/۲۹	شرکت خصوصی	سازمان انرژی اتمی ایران	دستور به توقف رویه ضدرقابتی و رقابتی کردن فضای حاکم بر بازار رادیو ایزوتوپ‌ها
۳۶	دادگستری کل آذربایجان غربی	۴۷۳ ۱۴۰۰/۰۵/۱۱	شخص حقیقی	رئیس دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی آذربایجان غربی	مدور مجوز جابه‌جایی داروخانه و جریمه نقدی سیصد و نود و هفت میلیون ریال
۳۷	دادگستری کل استان اصفهان	۵۰۰ ۱۴۰۱/۰۵/۰۴	شخص حقیقی	اداره کل میراث فرهنگی و منابع دستی اصفهان	تمدید مجوز خانه مسافر
۳۸	دادگستری کل استان اصفهان	۴۹۷ ۱۴۰۱/۰۴/۲۱	شخص حقیقی	سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی اصفهان	مدور مجوز مرکز خدمات کشاورزی غیردولتی
۳۹	دادگستری کل استان گلستان	۵۰۴ ۱۴۰۱/۰۶/۰۸	شخص حقیقی	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی گلستان	مدور مجوز داروخانه



ردیف	مخاطب درخواست	شماره و تاریخ مصوبه شورا/ هیئت تجدیدنظر	محکوم له	محکوم علیه	تصمیم شورای رقابت/ هیئت تجدیدنظر
۴۰	دادگستری کل استان قزوین	۵۱۷ ۱۴۰۱/۰۸/۱۰	شخص حقیقی	اداره کل راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای استان قزوین	صدور مجوز حمل‌ونقل بین‌شهری کالا
۴۱	دادگستری تهران	۵۱۲ ۱۴۰۱/۰۷/۱۹	شخص حقیقی	اتحادیه حمل‌ونقل کالای شهری تهران	توقف رویه ضد رقابتی و صدور مجوز دفتر حمل‌ونقل کالای شهری
۴۲	دادگستری کل استان کردستان	۵۱۳ ۱۴۰۱/۰۷/۲۶	شخص حقیقی	سازمان نظام دامپزشکی استان کردستان	صدور مجوز تأسیس داروخانه دامپزشکی
۴۳	دادگستری شهرستان فردیس	مصوبه ۰۱/۱۰۶/ هیئت تجدیدنظر ۱۴۰۱/۰۶/۲۸	شخص حقیقی	اتحادیه نانوایان و قنادان فردیس	توقف رویه ضد رقابتی و تمدید پروانه کسب
۴۴	مجتمع قضایی شهید صدر تهران	۵۲۴ ۱۴۰۱/۰۹/۰۵	شخص حقیقی	سازمان نظام دامپزشکی جمهوری اسلامی ایران	الزام به عضویت محکوم‌له در سازمان مذکور
۴۵	مجتمع قضایی شهید صدر تهران	۵۲۹ ۱۴۰۱/۰۹/۲۲	-	شرکت خصوصی	توقف رویه ضد رقابتی و جریمه نقدی دویست و نود و نه میلیون و دویست هزار ریال
۴۶	مجتمع قضایی شهید صدر تهران	۵۱۳ ۱۴۰۱/۰۷/۲۶	-	شخص حقیقی	جریمه نقدی دو میلیارد و نهصد و نود و دو میلیون ریال
۴۷	دادگستری شهرستان فیروزآباد	۵۳۷ ۱۴۰۱/۱۰/۲۷	شخص حقیقی	جهاد کشاورزی شهرستان فیروزآباد	توقف رویه ضد رقابتی و صدور مجوز تخصیص زمین
۴۸	دادگستری کل استان آذربایجان غربی	۵۴۵ ۱۴۰۱/۱۱/۱۸	شخص حقیقی	سازمان نظام دامپزشکی استان آذربایجان غربی	توقف رویه ضد رقابتی از طریق صدور مجوز تأسیس داروخانه دامپزشکی
۴۹	-	۵۲۵ ۱۴۰۱/۰۹/۰۸	شرکت خصوصی	شرکت خصوصی	توقف رویه ضد رقابتی
۵۰	دادگستری کل استان فارس	۵۲۶ ۱۴۰۱/۰۹/۱۲	شخص حقیقی	شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی منطقه فارس - اداره کل راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای استان فارس	توقف رویه ضد رقابتی و صدور مجوز
۵۱	دادگستری تهران	۵۵۱ ۱۴۰۱/۱۲/۰۶	شرکت خصوصی	شرکت مخابرات ایران	توقف رویه ضد رقابتی و جریمه نقدی سه میلیارد و یکصد و هشتاد میلیون ریال
۵۲	مجتمع قضایی شهید صدر تهران	۵۴۸ ۱۴۰۱/۱۱/۲۵	-	شرکت خصوصی	جریمه نقدی دو میلیارد و نهصد و نود و دو میلیون ریال
۵۳	دادگستری کل استان فارس	۵۳۴ ۱۴۰۱/۱۰/۱۳	شخص حقیقی	پلیس راهور استان فارس	توقف رویه ضد رقابتی مبنی بر صدور مجوز تأسیس آموزشگاه رانندگی در شهرستان خرامه
۵۴	مجتمع قضایی شهید صدر تهران	۴۰۸ ۱۳۹۸/۱۰/۲۸	-	شرکت خصوصی	جریمه نقدی هشتصد میلیون ریال
۵۵	دادگستری شهرستان فارس	۵۶۱ ۱۴۰۲/۰۵/۲۹	شرکت خصوصی	شهرداری فارس	توقف رویه ضد رقابتی از طریق الزام مشتکی‌عنه به صدور مجوز فعالیت به تعداد ۱۵۰ دستگاه خودرویی تاکسی بی‌سیم در حق شاکی
۵۶	دادگستری کل استان کردستان	۵۸۸ ۱۴۰۲/۰۴/۳۱	شخص حقیقی	سازمان نظام دامپزشکی استان کردستان	صدور مجوز
۵۷	دادگستری شهرستان فارس	۵۸۴ ۱۴۰۲/۰۴/۱۷	شخص حقیقی	اداره اماکن نیروی انتظامی شهرستان فارس	الزام به تأیید شاکی توسط مشتکی‌عنه جهت صدور مجوز فروش لوازم صید و شکار
۵۸	دادگستری کل استان آذربایجان شرقی	۵۷۸ ۱۴۰۲/۰۳/۲۷	شخص حقیقی	شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی آذربایجان شرقی	توقف رویه ضد رقابتی از طریق الزام به صدور مجوز تأسیس جایگاه سوخت
۵۹	دادگستری کل استان قزوین	۵۹۳ ۱۴۰۲/۰۵/۱۷	شخص حقیقی	شرکت آب منطقه‌ای قزوین	صدور مجوز تخصیص آب جهت پرورش ماهی
۶۰	مجتمع قضایی شهید صدر تهران	۴۶۳ ۱۴۰۰/۰۲/۲۰	-	شرکت خصوصی	هر شرکت به جریمه سه میلیارد و یکصد و هشتاد میلیون ریال

برخی خلاصه‌های آماری این آرا در جدول ۵ آورده شده است. اگرچه طبق اصلاحیه تبصره «۲» ماده (۷) قانون اجرا مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۱۵ امتناع و تأخیر در صدور مجوز مصداق «اخلال در رقابت» موضوع ماده (۴۵) قانون اجرا و مشمول مجازات‌های ماده (۶۱) است^۱، اما برای مشخص کردن سهم آرای صدور مجوز، این گروه آرا در جدول ۵، با عنوان متفاوتی دسته‌بندی شده‌اند. همان‌طور که مشخص است بیشتر موضوعات این پرونده‌ها بحث مجوزهای اصناف (عمدتاً صدور مجوز داروخانه) بوده است (۴۵ درصد از کل آرا). همچنین ۳۶ درصد این آرا، حاوی دستور به توقف رویه ضد رقابتی (به غیر از رویه ضد رقابتی عدم صدور مجوز) و در نهایت ۶۴ درصد کل این آرا بدون جریمه نقدی (و ۳۶ درصد حاوی جریمه نقدی) هستند.

جدول ۵. خلاصه آماری آرای ماده (۶۱) شورای رقابت ارسالی به دادگستری‌ها جهت اجرا، بازه سال‌های ۱۳۹۵ تا پایان مهرماه سال ۱۴۰۲

ردیف	نوع رأی	تعداد
۱	صدور (تمدید) مجوز	۲۰
۲	صدور (تمدید) مجوز + جریمه نقدی	۷
۳	توقف رویه ضد رقابتی	۱۵
۴	توقف رویه ضد رقابتی + جریمه نقدی	۷
۵	جریمه نقدی	۸
۶	سایر	۳
۷	جمع	۶۰
۸	جمع صدور مجوز	۲۷
۹	جمع توقف رویه ضد رقابتی	۲۲
۱۰	جمع جریمه نقدی	۲۲

مأخذ: پردازش اطلاعات جدول ۴.

در جدول ۶، آمار احکام «جریمه نقدی ارسالی شده به دادگستری‌ها جهت اجرا» به تفکیک نوع اشخاص محکوم‌علیه در نمونه ۶۰ تایی آرای جدول ۴ آورده شده است. از ۹ مورد «سازمان دولتی و بالاترین مقام آنها» که محکوم‌علیه واقع شده‌اند، ۶ مورد مربوط به دانشگاه‌های علوم پزشکی و مرتبط با صدور مجوز داروخانه بوده است.

۱. البته برای نخستین بار در اصلاحیه مصوب ۱۳۹۳/۰۴/۰۱ امتناع و تأخیر در صدور مجوز مصداق ممنوعیت‌های ماده (۴۵) قانون اجرا دانسته شد.

جدول ۶. آمار آرای حاوی جریمه نقدی، ارسال شده به دادگستری ها جهت اجرا، به تفکیک نوع اشخاص محکوم علیه، بازه سال‌های ۱۳۹۵ تا پایان مهرماه سال ۱۴۰۲

ردیف	نوع شخص محکوم علیه	تعداد آرا
۱	بنگاه‌های اقتصادی	۱۱
۲	سازمان‌های دولتی و بالاترین مقام آن سازمان‌ها	۹
۳	سازمان صداوسیما	۱
۴	شخص حقیقی	۱
۵	جمع	۲۲

مأخذ: همان.

* بنگاه‌های اقتصادی شامل شرکت‌های دولتی و غیردولتی می‌شود.

* سازمان‌های دولتی شامل وزارتخانه‌ها، دانشگاه‌های علوم پزشکی و سایر ادارات دولتی است.

۱-۳. نقش هیئت تجدیدنظر در اجرای ماده (۶۱)

در هر رسیدگی قضایی و شبه قضایی وجود یک هیئت تجدیدنظر امری ضروری به نظر می‌رسد. مطابق اطلاعات جدول ۳، در بازه سال‌های ۱۳۹۶ الی پایان بهمن ماه سال ۱۴۰۲ تعداد ۸ رأی از کل ۱۳۰ رأی صادر شده توسط شورای رقابت کل یا بخشی از آنها نقض یا اصلاح شده‌اند. این میزان برابر حدود ۶ درصد کل آراست که رقمی کوچک به حساب می‌آید. اگرچه ممکن است این ۶ درصد آرا جزء پرونده‌های مهم محسوب شوند، اما داده‌ها حکایتگر این مطلب است که بخش بسیار زیادی از آرای شورای رقابت (۹۴ درصد) با یا بدون ورود به هیئت تجدیدنظر بدون تغییر قطعی می‌شوند.

البته طبق قانون فعلی کلیه تصمیمات شورای رقابت - اعم از دستورالعمل‌ها - در هیئت تجدیدنظر قابل تجدید نظر هستند. با توجه به وزن بالای قضات در ترکیب هیئت تجدیدنظر موضوع ماده (۶۴) قانون اجرا (۳ عضو از ۷ نفر عضو) در مقایسه با ترکیب شورای رقابت (۲ عضو از ۱۲ عضو دارای حق رأی)، به نظر می‌رسد این هیئت مرجع مناسبی برای تجدیدنظر دستورالعمل‌های مصوب شورا مخصوصاً دستورالعمل‌های بند «۵» ماده (۵۸) که درباره تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار بازارهای انحصاری است نباشد. زیرا معمولاً بار فنی این دستورالعمل‌ها در مقایسه با بار حقوقی آنها بسیار بیشتر است. ضمناً همان گونه که در ادامه توضیح داده می‌شود دیوان عدالت اداری اختیار ابطال دستورالعمل‌های مصوب شورا را دارد. بنابراین اگر هیئت تجدیدنظر از فرایند تجدیدنظر دستورالعمل‌های شورا حذف شود، این دستورالعمل‌ها بدون امکان رسیدگی مجدد باقی نمی‌مانند.

۲-۳. نقش دیوان عدالت اداری در اجرای ماده (۶۱)

مطابق ماده (۶۳) قانون اجرا (مصوب ۱۳۹۷)، کلیه تصمیمات شورای رقابت صرفاً قابل تجدیدنظر در هیئت تجدیدنظر است، اما دیوان عدالت اداری با استناد به اصول (۱۷۰ و ۱۷۳) قانون اساسی و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی^۱ خود را دارای صلاحیت برای تجدیدنظر در آرای قطعی و دستورالعمل‌های مصوب شورای رقابت دانسته و در موارد شکایت اشخاص حقیقی و حقوقی از آرا و دستورالعمل‌های شورا به این پرونده‌ها ورود کرده است. طبق اطلاعات جدول ۷، در بازه سال‌های ۱۳۹۶ تا پایان بهمن ماه سال ۱۴۰۲ حدود ۳۷ درخواست ابطال مصوبات

۱. برای مثال تبصره «۲» ماده (۳) قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۱۰) رسیدگی به شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از عمومی و خصوصی از آرا و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری را در صلاحیت شعب تجدیدنظر دیوان دانسته است و تبصره «۳» همین ماده مراجع اختصاصی اداری را چنین تعریف کرده است: «مقصود از مراجع اختصاصی اداری کلیه مراجع و هیئت‌هایی است که به موجب قوانین و مقررات قانونی، خارج از مراجع قضایی تشکیل می‌شوند و اقدام به رسیدگی به اختلافات، تخلفات و شکایاتی می‌کنند که در صلاحیت آنها قرار داده شده است».

شورا (اعم از رأی و دستورالعمل) از سوی اشخاص شاکی یا محکوم‌علیه نزد دیوان عدالت اداری ثبت شده که از این تعداد یک رأی ماده (۶۱) شورا توسط دیوان عدالت اداری ابطال شده است (در نتیجه می‌توان ادعا کرد از ۱۳۰ رأی صادر شده توسط شورای رقابت در بازه سال‌های ۱۳۹۶ تا بهمن‌ماه سال ۱۴۰۲ نیز تنها ۱ رأی توسط دیوان عدالت اداری ابطال شده است). همچنین دیوان در این بازه زمانی، تعداد ۳ دستورالعمل شورا را مورد ابطال جزئی یا کلی قرار داده است؛ با بررسی دستورالعمل‌های ابطال شده دوباره به این نتیجه می‌توان رسید که از کل ۸ دستورالعمل مصوب شورا در بازه زمانی سال‌های ۱۳۹۶ تا بهمن‌ماه سال ۱۴۰۲ تنها ۱ دستورالعمل توسط دیوان عدالت اداری مورد ابطال قرار گرفته است. در نهایت می‌توان گفت با توجه به اینکه دیوان عدالت اداری در بازه زمانی مذکور اکثر قریب به اتفاق آرای ماده (۶۱) شورا را تأیید کرده است، در نتیجه دیوان عدالت اداری در عمل، مانعی بر سر راه شورای رقابت در امر مجازات مرتکبین رفتارهای ضد رقابتی نبوده است.

جدول ۷. نتیجه درخواست‌های ابطال مصوبات شورای رقابت که تاریخ تنظیم دادنامه آنها نزد دیوان عدالت اداری بین سال‌های ۱۳۹۶ تا بهمن‌ماه سال ۱۴۰۲ ثبت شده است

ردیف	عنوان	تعداد
۱	تعداد کل آرای ماده (۶۱) که کل یا بخشی از آن توسط دیوان عدالت اداری ابطال شده است.	۱ (نقض رأی ۵/۹۳/۰۰ ت هیئت تجدیدنظر شورای رقابت توسط شعبه ۵ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری به علت نقص شکلی رسیدگی)
۲	تعداد کل دستورالعمل‌های مصوب شورا که کل یا بخشی از آن توسط دیوان عدالت اداری ابطال شده است.	۳ ۱- ابطال مصوبه ۱۵۸ شورا (تعیین نرخ آبونمان تلفن ثابت)، ۲- ابطال مصوبه ۲۶۳ شورا (انحصار محصولات پتروشیمی)، ۳- ابطال بند «۲» ماده (۴) دستورالعمل تنظیم بازار خودرو سواری.
	کل درخواست‌های ثبت شده نزد دیوان عدالت اداری	حدود ۳۷

مأخذ: اطلاعات دریافتی از مرکز ملی رقابت و پایگاه اینترنتی دیوان عدالت اداری.

تا به اینجا، گزارش مختصری از عملکرد شورای رقابت ارائه شد. در ادامه به بررسی چالش‌های اصلی پیش‌روی شورای رقابت پرداخته می‌شود.



۴. چالش‌های اصلی پیش‌روی شورای رقابت

۴-۱. عدم اجرای احکام ماده (۶۱) شورا توسط قوه قضائیه

شورای رقابت، امکان قانونی اجرای احکام خود را ندارد و در این زمینه به دادگستری‌ها نیازمند است؛ ماده (۷۰) قانون اجرا بیان می‌دارد: «تصمیمات قطعی شورای رقابت یا هیئت تجدیدنظر حسب مورد توسط واحد اجرای احکام مدنی دادگستری اجرا می‌شود». در واقع اگر آرای پس از ابلاغ، توسط محکوم‌علیه اجرا نشود، شورای رقابت از دادگستری‌ها برای اجرای حکم کمک می‌گیرد. بررسی‌های انجام شده درباره آرای توقف رویه ضد رقابتی (بندهای «۲ و ۳» ماده (۶۱)) که در عمل اکثر آرای ماده (۶۱) شورا را دربر می‌گیرد، حاکی از آن است که در بازه زمانی مورد بررسی جداول ۳ و ۴، دادگستری‌ها تنها جنبه اعلامی حکم را اجرا می‌کنند. یعنی دادگستری‌ها صرفاً حکم شورا را به محکوم‌علیه اعلام می‌کنند و در صورت عدم اجرای حکم توسط محکوم‌علیه، اقدامی توسط واحدهای اجرای احکام دادگستری‌ها صورت نمی‌پذیرد. این مطلب بدین معناست که خیلی از آرای شورای رقابت عملاً در اقتصاد کشور تغییری را رقم نمی‌زنند.

در مورد بند «۱۲» ماده (۶۱) قانون اجرا یعنی جریمه‌های نقدی، برای مرکز ملی رقابت مشخص نیست که چه میزان از این جریمه‌ها از اشخاص محکوم‌علیه اخذ شده است؟ مطابق ماده (۲۱) آیین‌نامه اجرایی «نحوه تحقیق و بازرسی، رسیدگی به شکایات و اجرای آرای شورای رقابت» که در تاریخ ۱۳۹۵/۰۶/۱۴ توسط هیئت وزیران به موجب ماده (۷۱) قانون اجرا تصویب شده است، برگ رسید پرداخت جریمه‌های نقدی باید برای شورا ارسال شود، اما طبق اعلام مرکز ملی رقابت تاکنون هیچ رسید پرداختی برای شورا و مرکز ملی رقابت ارسال نشده است. همچنین به رغم پیگیری‌های مکرر شورای رقابت و کمیسیون اصل (۹۰) از قوه قضائیه تاکنون هیچ اطلاعاتی از اخذ این جریمه‌ها از سمت دادگستری‌ها و سایر ارکان قوه قضائیه به شورای رقابت واصل نشده است. در نتیجه با توجه به سابقه اجرای احکام توقف رویه ضد رقابتی توسط دادگستری‌ها می‌توان گفت احتمال اینکه هیچ‌یک یا اکثر این جریمه‌ها اخذ نشده باشند وجود دارد.

البته اینکه چرا واحدهای اجرای احکام دادگستری‌ها احکام شورا را بدین نحو اجرا می‌کنند نیاز به بررسی بیشتری دارد و ممکن است نقص‌های قانونی سبب این مهم شده باشد، اما با توجه به مطالب گفته شده می‌توان گفت هدف اصلی قانونگذاران و طراحان فصل نهم قانون اجرا از تأسیس شورای رقابت - یعنی مقابله با رویه‌های ضد رقابتی - در عمل بر زمین مانده است. البته این به معنای بی‌عملی اعضای شورای رقابت نیست. اعضای شورا در هر ۳ دوره، تلاش بسیاری در بررسی پرونده‌ها و صدور رأی مبذول داشته‌اند، اما این تلاش‌ها به معنای اجرا شدن آرا و مقابله کافی با رویه‌های ضد رقابتی در اقتصاد نیست.

با توجه به توضیحات ارائه شده، تفاوت در مرجع صدور رأی (شورای رقابت) و مرجع اجرای رأی (قوه قضائیه) یکی از ریشه‌های اجرا نشدن آرای این حوزه است. در ایران، فصل نهم قانون اجرا، در واقع دو کار مهم انجام داد: اول آنکه رفتارهای ضد رقابتی را ممنوع و جرم‌انگاری کرد و دوم، نهاد شورای رقابت را تأسیس کرد، به طوری که شورا، هم بررسی اولیه پرونده‌ها و هم وظیفه صدور حکم را بر عهده دارد (ماده ۶۲). اما این امکان وجود داشت که قانون، فقط رفتارهای ضد رقابتی را که پیش از آن ممنوع نبوده است ممنوع کرده، اما رسیدگی به پرونده‌ها را به نظام قضایی و دادگاه‌ها واگذار کند (و در صورت تأسیس نهاد رقابت، فقط بررسی اولیه پرونده‌ها را جزو وظایف او قرار دهد).

طبق بررسی خشنودی و حسینی (۱۳۹۵)، در برخی کشورها که در رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی موفق عمل کرده‌اند، نهاد رقابت در مقابله با رفتارهای ضد رقابتی مسئول صدور حکم نیست، بلکه نظام قضایی عهده‌دار صدور حکم است؛ برای مثال در کشور آمریکا نهاد FTC^۲ که نهاد اصلی رقابت است در کنار وزارت دادگستری وظیفه بررسی‌های اولیه پرونده‌ها را بر عهده دارد و رأی نهایی درباره تخلفات ضد رقابتی افراد، در دادگاه‌ها صادر می‌شود. در واقع در این چارچوب، نهاد رقابت نقشی مانند دادستان و دادسرا را ایفا می‌کند. در استرالیا نیز تقسیم کار مشابهی بین نهاد رقابت و دادگاه‌ها برقرار است [۹].

۱. کسی که حکم علیه او صادر شده است.

از قضا در ایران در طراحی قانون شورای رقابت اختلاف نظر وجود داشت. در پیش‌نویس لایحه‌ای که توسط وزارت بازرگانی وقت به دولت ارائه شد شورای رقابت تنها مرجع رسیدگی به تخلفات ضد رقابتی شناسایی و واجد اختیار صدور رأی در نظر گرفته شد، اما در همان زمان در پیش‌نویس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وقت که در شهریورماه سال ۱۳۸۲ به هیئت وزیران تقدیم شد، دادگاه‌های دادگستری مرجع دارای صلاحیت صدور حکم و تجدیدنظر شناسایی شده بودند [۷]. اما در نهایت چارچوب پیشنهادی وزارت بازرگانی وقت در دولت و سپس مجلس مورد موافقت قرار گرفت.

این طراحی هرچند از مزایای مهمی نظیر کاهش اطاله دادرسی در پرونده‌های ضد رقابتی برخوردار بود، اما از ابتدا با چالش‌های بزرگی نیز همراه بوده که مهم‌ترین چالش این طراحی، عدم اجرای مؤثر آرای شورای رقابت توسط قوه قضائیه است؛ از آنجا که مراحل مختلف تشکیل پرونده و صدور حکم در دادگستری و نظام قضایی طی نشده است، واحدهای اجرای احکام دادگستری‌ها همانند آرای محاکم قضایی با این آرا رفتار نمی‌کنند و معمولاً اجرای این آرا روی زمین می‌ماند.

در نهایت با توجه به توضیحات داده شده، اگرچه در قانون، شورای رقابت فقط نقش دادستان و بررسی اولیه پرونده را برعهده می‌گرفت و رأی محکومیت توسط دادگاه‌ها صادر می‌شد کیفیت اجرای احکام در پرونده‌های ضد رقابتی را ارتقا می‌داد، اما اطاله دادرسی و تخصصی نبودن دادگاه‌های دادگستری نقاط ضعف مهم دیگری بود که دادرسی رقابت را با چالش مواجه می‌کرد [۹]. توضیح بیشتر آنکه مطابق ماده (۲۹) قانون «بهبود مستمر محیط کسب و کار»، مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶، قوه قضائیه و دولت مکلف به انجام اقدامات قانونی لازم برای تنظیم آیین دادرسی تجاری و تشکیل دادگاه‌های تجاری شده‌اند، اما هم‌اکنون این دادگاه‌ها تشکیل نشده و صرفاً در برخی از استان‌ها، دعوای تجاری در شعب خاص بررسی می‌شوند [۱۰]. همچنین هنوز آیین دادرسی تجاری به قانون تبدیل نشده است. در جهت اجرای این حکم، لایحه «آیین دادرسی تجاری» در دوره هشتم مجلس، در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۵ اعلام وصول شد. سپس در اجرای ماده (۱۴۱) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (ارجاع مجدد لوایح معوق مانده در دوره پیشین)، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۵/۴/۱۳، این لایحه دوباره در دوره نهم اعلام وصول شد. در نهایت، مواد مربوط به موضوع مورد بحث در قالب مواد (۴۸۲) الی (۴۹۰) «لایحه تجارت» (در فصل سوم با عنوان «دادگاه تجارت») در تاریخ ۱۴۰۳/۱/۲۸ به تصویب مجلس یازدهم رسید و برای اعلام نظر به شورای نگهبان ارسال شد.

در صورت گسترش دادگاه‌های تجاری و تربیت قضات آشنا به حقوق رقابت، مشکل عدم وجود تخصص در قوه قضائیه برای رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی تا حدودی رفع می‌شود، اما کماکان مشکل سرعت پایین دادرسی به قوت خود باقی است. در هر حال به نظر می‌رسد تا نقطه‌ای که بتوان فرایند صدور حکم را به داخل نظام قضایی برد و از مزایای اجرای بهتر احکام بهره برد فاصله بسیاری داریم و فعلاً به صورت میان مدت، بهترین کار برای ارتقای اجرای احکام شورا، حفظ شأن صدور حکم برای شورا (مواد ۶۱ و ۶۲) و هم‌زمان برطرف کردن نقص‌های قانونی و اجرایی پیش‌روی شورای رقابت و دادگستری‌ها برای اجرای آرای شورا است.

۲-۴. مبالغ غیربازدارنده جریمه‌های نقدی

جریمه نقدی در کنار دستور به توقف فرایند ادغام چند بنگاه یا حکم به تجزیه یک بنگاه بزرگ، از مهم‌ترین ابزارهای نهادهای رقابت و دادگاه‌ها در جهان برای مقابله با رویه‌های ضد رقابتی است. در قسمت قبل توضیح داده شد که اخذ جریمه‌های نقدی مصوب شورا در عمل با اما و اگرهای بسیاری مواجه است، اما فارغ از اجرای این احکام خود مبالغ جریمه اعداد بسیار پایین و غیربازدارنده‌ای هستند. در بند «۱۲» ماده (۶۱) نسخه اولیه قانون اجرا، مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۸ مبلغ جریمه باید بین ۱ میلیون الی ۱۰۰ میلیون تومان باشد. مطابق ماده (۸۴) قانون اجرا، مبالغ جزای نقدی مندرج در فصل نهم این قانون هر سه سال یک‌بار متناسب با رشد شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی که توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به‌طور رسمی اعلام می‌شود، با پیشنهاد شورای رقابت و تصویب هیئت وزیران تعدیل می‌شود.

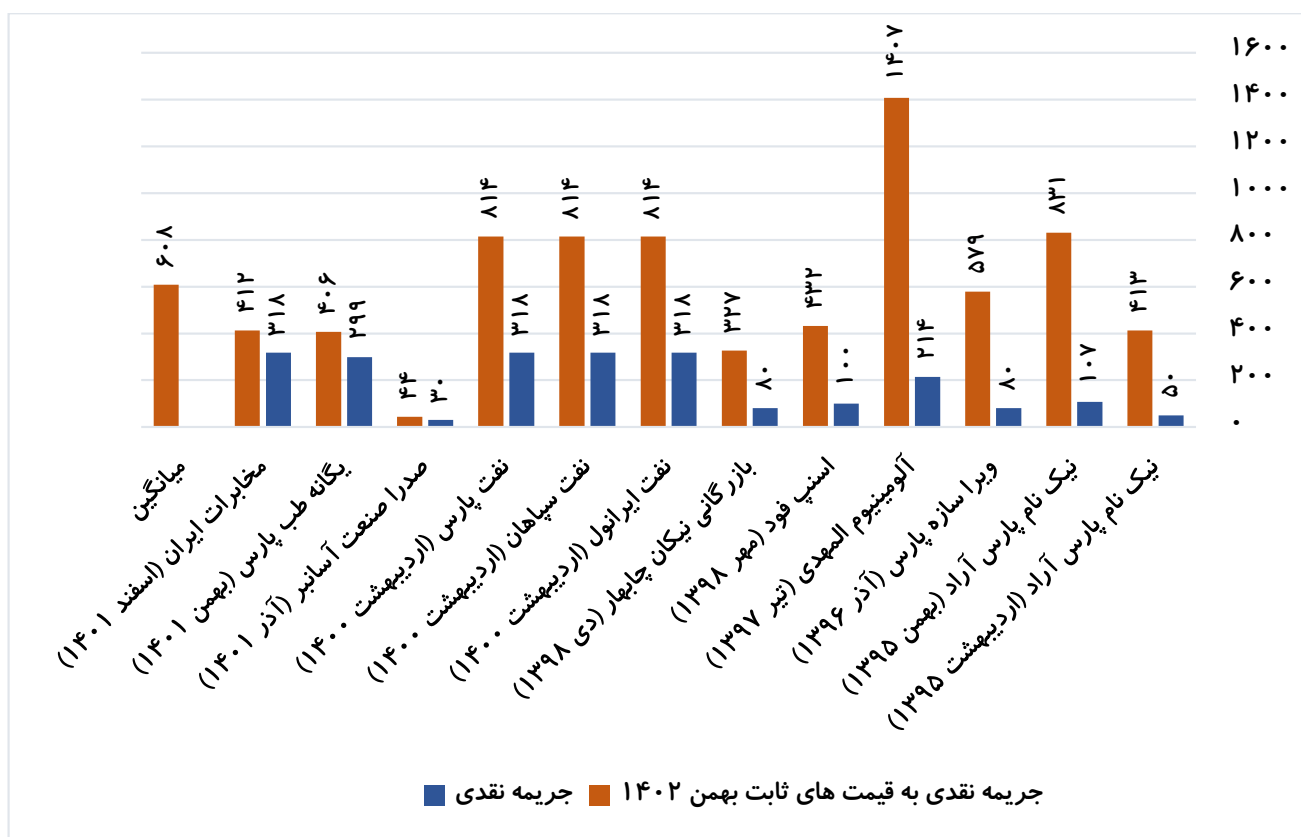
اینکه در فضای تورمی اقتصاد ایران، این اعداد هر سه سال یک‌بار تعدیل تورمی می‌شوند خود یکی از عوامل کاهش بازدارندگی مبالغ جریمه

است. آخرین تعدیل جریمه نقدی بر اساس مصوبه مورخ ۱۴۰۲/۰۶/۲۹ هیئت وزیران میزان ۸۵۸,۶ میلیون تومان تا ۱,۰۷۳۳ میلیارد تومان است. حتی این مقادیر جدید برای خیلی از بنگاه‌های بزرگ که گردش مالی چند ۱۰۰ میلیارد یا چند ۱۰ هزار میلیاردی دارند بازدارندگی ندارد. بهتر است جریمه نقدی بنگاه‌های اقتصادی به صورت نسبتی از فروش سالیانه آن شرکت‌ها باشد که هم به طور خودکار با تورم تعدیل شود و هم برای هر بنگاه متناسب با اندازه فروش و قدرت مالی آن اعمال شده تا از این طریق بازدارندگی کافی ایجاد شود.

برای مقایسه می‌توان به جریمه ۵ میلیارد دلاری شرکت بزرگ فیسبوک توسط نهاد رقابت آمریکا (FTC) اشاره کرد. در سال ۲۰۱۹ برای شرکت فیسبوک به اتهام نقض حریم خصوصی کاربران و استفاده تجاری از داده‌های خصوصی آنها مبلغ ۵ میلیارد دلار (معادل تقریباً ۹ درصد درآمد سال ۲۰۱۸ این شرکت [۱۱]) جریمه نقدی تعیین شد. در نهایت این شرکت پذیرفت در ازای عدم طرح پرونده در دادگاه این جریمه را بپردازد و مقررات جدید FTC برای محافظت از داده‌ها و حریم خصوصی کاربران را اعمال کند [۱۲].

در شکل ۱، تجزیه و تحلیل اطلاعات جریمه‌های نقدی بنگاه‌های اقتصادی در نمونه‌ای از آرا که در بازه سال‌های ۱۳۹۵ تا پایان مهرماه سال ۱۴۰۲ به تصویب شورای رقابت رسیده و جهت اجرا و اعمال ماده (۷۰) قانون اجرا به دادگستری ارسال شده‌اند (اطلاعات جدول ۴) آمده است.

شکل ۱. نمودار برخی جریمه‌های نقدی بنگاه‌های اقتصادی توسط شورای رقابت ارسال شده به دادگستری ها جهت صدور اجرائیه - بازه سال‌های ۱۳۹۵ تا پایان مهرماه سال ۱۴۰۲



مأخذ: محاسبات محقق مبتنی بر تجزیه و تحلیل اطلاعات جدول ۴.

* تعدیل تورمی با استفاده از داده‌های «شاخص قیمت مصرف کننده (CPI) مرکز آمار برای خانوارهای کل کشور» محاسبه شده است.

* نام شرکت‌هایی که جریمه شده‌اند در محور افقی آمده است. اعداد داخل پرانتز، تاریخ صدور رای توسط شورای رقابت است.

مطابق اطلاعات شکل ۱ میانگین مبلغ جریمه شرکت‌ها به قیمت‌های ثابت ۱۴۰۲ تنها ۶۰۸ میلیون تومان است. اگرچه اظهار نظر درباره مبلغ یک جریمه بدون در نظر گرفتن نوع جرم دقیق نیست، اما شکل نشان می‌دهد که به‌طور کلی مبالغ جریمه به نسبت فعالیت بنگاه‌های اقتصادی اعداد کمی هستند. حتی اگر این جریمه‌ها اخذ شده باشند، به علت مبالغ بسیار پایین (به نسبت درآمد و فروش شرکت‌ها) اثر بازدارنده کافی جهت عدم تکرار رفتارهای ضد رقابتی توسط بنگاه‌های اقتصادی به وجود نمی‌آید.

۳-۴. محدود بودن بند جریمه نقدی به محدودیت‌های نقض ماده (۴۵) قانون اجرا

بند «۱۲» ماده (۶۱) قانون اجرا به شورا اجازه می‌دهد که تنها در موارد نقض ممنوعیت‌های ماده (۴۵)^۱ قانون از جریمه نقدی استفاده کند. با توجه به اینکه یکی از مهم‌ترین رفتارهای ضد رقابتی به‌ویژه در بازارهایی که از درجه تمرکز بالایی برخوردارند انواع «تبانی» است و همچنین جریمه نقدی مهم‌ترین یا حداقل یکی از مهم‌ترین ابزارهای نهادهای رقابت در اجرای قوانین رقابت و ضد تراست در همه کشورهاست، لازم است نهاد رقابت ایران بتواند از این ابزار برای رسیدگی به همه رفتارهای ضد رقابتی از جمله انواع تبانی روی قیمت، مقدار و... (ماده (۴۴)) نیز استفاده کند، اما نقص قانونی فعلی به شورا اجازه نمی‌دهد رفتارهای مبتنی بر تبانی را با جریمه نقدی مجازات کند. همچنین برای اینکه ضمانت اجرای آرای شورا در بندهای «۱۱ تا ۱۱» ماده (۶۱) ارتقا یابد، راهکارهایی نظیر افزودن این امکان قانونی که شورا بتواند اشخاصی را که به هریک از این بندهای ۱۱ گانه (نظیر توقف رویه ضد رقابتی) محکوم شده و پس از مدت معلومی حکم صادره را اجرا نمی‌کنند جریمه کند، شاید بتواند مؤثر باشد.

۴-۴. پیشینی نبودن نظارت شورای رقابت بر ادغام و تملک

مواد (۴۷ و ۴۸) قانون اجرا، به غیر از ۲ مورد، هرگونه ادغام و تملکی که باعث اختلال در رقابت یا تمرکز شدید در بازار شود را ممنوع دانسته است. تنها موارد استثنا حالت‌هایی است که دستیابی به دانش فنی و یا پیشگیری از توقف بنگاه، جزء از طریق ادغام امکان پذیر نباشد. مطابق بند «۳» ماده (۵۸) شورای رقابت می‌تواند دستورالعمل مرتبط با ادغام و تملک (مواد ۴۷ و ۴۸) را تدوین و ابلاغ کند. در همین راستا، شورای رقابت دستورالعمل ادغام و تملک را در قالب تصمیم ۳۵۱ تصویب و ابلاغ کرده، اما در ماده (۴۹) گفته شده است: «بنگاه‌ها و شرکت‌ها می‌توانند در مورد شمول مواد (۴۷ و ۴۸) این قانون بر اقدامات خود از شورای رقابت کسب تکلیف کنند». این بدان معناست که شرکت‌ها، هیچ تکلیفی مبتنی بر اعلام قبلی تصمیم ادغام و تملک خود به شورای رقابت ندارند. البته پس از آنکه معامله ادغام و تملک صورت گرفت، اگر شورای رقابت آن را مصداق رویه ضد رقابتی موضوع مواد (۴۷ و ۴۸) تشخیص داد می‌تواند دستور به فسخ و ابطال آن قرار داد دهد. در نتیجه می‌توان گفت شورای رقابت روی فرایندهای ادغام و تملکی که منجر به افزایش تمرکز بازار می‌شوند نظارت دارد، اما این نظارت او پسینی (Ex-Post) یا گذشته‌نگر^۲ است. جلوگیری از انجام یک ادغام نسبت به تجزیه شرکت جدید حاصل شده بسیار کار ساده‌تر و کم‌هزینه‌تری است. در کشورهای توسعه‌یافته، از معدود مواردی که به نهاد رقابت امکان نظارت پیشینی (Ex-Ante) یا آینده‌نگر^۳ داده‌اند، نظارت بر فرایندهای ادغام و تملک است.^۴ برای نمونه در کشور آمریکا، شرکت‌ها موظفند در بسیاری از موارد، تصمیم ادغام و تملک خود را همراه با اطلاعات مورد نیاز، به FTC (نهاد رقابت آمریکا) اعلام کنند. FTC در مهلت قانونی خود باید پرونده ادغام و تملک را بررسی کرده و اگر نیاز به دریافت اطلاعات بیشتری است آن را درخواست کند [۱۳]. در نهایت اگر FTC آن ادغام و تملک را موجب تمرکز در بازار و اختلال در رقابت تشخیص داد می‌تواند با طرح موضوع در دادگاه‌های فدرال، فرایند ادغام و تملک را با رأی قاضی متوقف و لغو کند [۱۴].

۱. شامل احتکار، قیمت‌گذاری تبعیض‌آمیز، قیمت‌گذاری تهاجمی، تبعیض در شرایط معامله، اظهارات گمراه‌کننده، فروش یا خرید اجباری، عرضه کالا یا خدمت غیراستاندارد، مداخله در امور داخلی و یا معاملات بنگاه یا شرکت رقیب، سوءاستفاده از وضعیت اقتصادی مسلط، محدود کردن قیمت فروش مجدد و مورد آخر کسب غیرمجاز و سوءاستفاده از اطلاعات و موقعیت اشخاص.

2. Backward-Looking

3. Forward-Looking

۴. تدوین و ابلاغ راهنماها و دستورالعمل‌ها، دیگر امکان قانونی نهادهای رقابت برای مداخلات پیشینی است. در ساختار قانونی ایران، بند «۳» ماده (۵۸) قانون اجرا، چنین اختیاری را به نهاد رقابت داده است.



مهم‌ترین بستر شکل‌گیری رفتار ضد رقابتی، داشتن موقعیت مسلط اقتصادی و تمرکز بالا، ادغام و تملک از مهم‌ترین راه‌های افزایش تمرکز در بازارهاست. برای همین کشورهای توسعه‌یافته، امکان قانونی نظارت پیشینی نهاد رقابت خود بر فرایند ادغام و تملک را فراهم کرده‌اند تا با سریع‌ترین و کم‌هزینه‌ترین روش، جلوی افزایش تمرکز شدید در بازارها در موارد غیر ضرور را بگیرند، اما نقص قانونی فعلی در قانون اجرا، امکان نظارت پیشینی را برای نهاد رقابت ایران فراهم نمی‌کند.

نکته مهمی که ضروری است ذکر شود این است که در صناعی که در برنامه سیاست صنعتی دولت هستند، لازم است نظارت پیشینی شورای رقابت بر فرایند ادغام و تملک ذیل سیاست‌های صنعتی دولت اعمال شود. چرا که در برخی موارد که انگیزه‌های بازار آزاد نمی‌تواند تمرکز کافی را در صنایع ایجاد کند، ممکن است یکی از ابزارهای دولت به منظور افزایش انگیزه و توانمندی مالی برای سرمایه‌گذاری و نوآوری در یک صنعت منتخب، پیگیری افزایش تمرکز در بازار از طریق فرایندهای ادغام و تملک باشد.

۵-۴. تزامم وظایف و اختیارات شورای رقابت و دولت در امر تنظیم‌گری بخشی

در فصل نهم قانون اجرا، اختیارات شورای رقابت برای رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی همانند قوانین رقابت کشورهای توسعه‌یافته، عمدتاً از جنس ورود گذشته‌نگر (پسینی) است. در کشورهای توسعه‌یافته، از معدود مواردی که به موجب قانون رقابت، نهاد رقابت می‌تواند مداخله پیشینی کند فرایند ادغام و تملک است.

در قسمت قبل توضیح داده شد که در قانون رقابت ایران (فصل نهم قانون اجرا)، برخلاف رویه جاری برخی کشورهای توسعه‌یافته، امکان نظارت پیشینی برای شورای رقابت در ادغام و تملک تعبیه نشده، اما از طرفی در قانون رقابت ایران، وظایف و اختیارات پیشینی دیگری برای شورای رقابت طراحی شده است. طبق قانون اجرا، شورای رقابت در دو جا وظایفی از جنس تنظیم‌گری بخشی بازارها که به صورت پیشینی اعمال می‌شوند دارد: یکی ماده (۵۹) این قانون که شورای رقابت را مکلف به ارائه اساسنامه پیشنهادی نهادهای تنظیم‌گر بخشی مستقل در بازارهایی که به تشخیص آن شورا مصداق انحصار بوده و نیازمند تأسیس نهاد مستقل تنظیم‌گر هستند کرده است و دیگری بند «۵» ماده (۵۸) که تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی بازار در بازارهای انحصاری را به شورای رقابت سپرده است.

۱-۴-۵. لزوم تنظیم‌گری قیمت و مقدار بازارهای انحصاری توسط تنظیم‌گرهای بخشی به جای نهاد رقابت

هر چند بند «۵» ماده (۵۸) ابزار پیشگیری‌کننده از وقوع رفتارهای ضد رقابتی است (مثلاً تنظیم مقدار تولید یا قیمت در یک بازار انحصاری سبب می‌شود امکان اینکه بنگاه‌ها با کاهش مقدار عرضه، قیمت فروش محصول خود را افزایش داده و به زیان مصرف‌کننده سود خود را افزایش دهند از بین می‌رود)، اما تجربه کشورهای توسعه‌یافته حاکی از آن است که تنظیم قیمت و مقدار به منظور پیشگیری از وقوع رفتارهای ضد رقابتی، توسط تنظیم‌گرهای بخشی صورت می‌پذیرد و نه نهاد رقابت. فلسفه این امر آن است که تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار، یک تنظیم‌گری آینده‌نگر و پیشینی است و نیاز به دقت و چابکی بالا و از طرفی جمع‌آوری مستمر اطلاعات از بازار مورد هدف دارد تا مقررات بتواند هم‌زمان با تغییرات فناوری در آن صنعت و سایر تغییرات متغیرهای اقتصادی در بازارهای مرتبط، خود را انطباق دهد. لحاظ پیچیدگی‌های فنی که با ابعاد اقتصادی ترکیب می‌شوند، پیچیدگی این‌گونه تنظیم‌گری‌ها را دو چندان می‌کند. از این رو برای هر صنعت که نیازمند این‌گونه تنظیم‌گری‌هاست نیاز است یک سازمان با تعداد کافی کارشناس متخصص وجود داشته باشد و نهاد رقابت توانایی لازم را ندارد که این وظیفه را ناظر به همه بازارها و صنایع انحصاری انجام دهد.

بررسی دستور جلسات شورای رقابت در جدول ۱ نشانگر این است که بخش عمده‌ای از وقت شورا به اختیارات تنظیم‌گری بخشی (عمدتاً بند «۵» ماده (۵۸)) سپری شده است. برای مثال طی دوره دوم فعالیت شورا تعداد ۶۵ جلسه از ۲۶۲ جلسه برگزار شده (حدود ۲۵ درصد) موضوع خودرو در دستور کار شورا بوده که عمده آن مرتبط با تنظیم قیمت و شرایط دسترسی به بازار (بند «۵» ماده (۵۸)) است [۸].

مطالعه ارتباط تنظیم‌گران بخشی و نهاد رقابت در سایر کشورهای دنیا نشانگر این مطلب است که در اغلب کشورهای توسعه‌یافته مشخصاً

آمریکا، اتحادیه اروپا (منظور نهاد اتحادیه اروپاست نه کشورهای عضو) و انگلستان، تنظیم قیمت و مقدار و شرایط دسترسی به بازار از نهاد رقابت جدا بوده و کاملاً در اختیار نهاد تنظیم‌گر بخشی قرار دارد که یا مستقل است و یا ذیل یکی از وزارتخانه‌های دولت است. همچنین در این کشورها نهاد رقابت و وظیفه یا اختیار مشارکت در طراحی و پیشنهاد اساسنامه تنظیم‌گران بخشی که در ماده (۵۹) قانون اجرا متوجه شورای رقابت دانسته شده را ندارد.

البته در برخی کشورها نظیر اسپانیا و روسیه، اختیارات نهاد رقابت و تنظیم‌گری بخشی در یک نهاد متمرکز شده‌اند. در اسپانیا «کمیسیون ملی بازارها و رقابت (CNMC)»^۱ یک کمیسیون مستقل از دولت و تحت نظارت پارلمان است که در اکتبر سال ۲۰۱۳ از ادغام نهاد ضد تراست و تنظیم‌گرهای بخشی تأسیس شده است. ذیل این کمیسیون اداره رقابت وجود دارد که تنظیم‌گری رقابت و ضد تراست را انجام می‌دهد. همچنین اداره‌های دیگری نیز وجود دارند که هر یک تنظیم‌گر بخشی یکی از حوزه‌های انرژی، ارتباطات، صوت و تصویر و... هستند [۱۵]. در روسیه، نیز نهاد ضد انحصار FAS^۲ مسئول اجرای قانون ضد تراست روسیه است. این نهاد در سال ۲۰۰۴ تأسیس شد و در سال ۲۰۱۵، نهاد تعرفه‌گذاری فدرال^۳ در آن ادغام شد و در نتیجه این نهاد اختیارات گسترده در امور قیمت‌گذاری بازارهای مختلف را به دست آورد [۱۶]. با بررسی نهادهای رقابت کشورهای جهان مشخص می‌شود که طراحی‌ای که در قانون رقابت ایران در مورد اختلاط وظایف تنظیم‌گری بخشی و تنظیم‌گری رقابت صورت گرفته است مشابه تجربه کشورهای توسعه یافته نیست. البته این نتیجه‌گیری به این معنا نیست که مدل پیاده شده در کشورهای مذکور بهترین مدل برای ایران است بلکه برای ارائه الگوی بهینه متناسب ایران، استدلال‌های دیگری باید ذکر شود. هدف از این بررسی صرفاً رسیدن به پاسخ این سؤال بود که چارچوب اجرا شده در ایران چقدر با تجربیات کشورهای توسعه یافته مشابهت دارد. در وضعیت کنونی با اینکه هیچ تنظیم‌گر بخشی مستقل موضوع ماده (۵۹) قانون اجرا تأسیس نشده است، اما بین شورای رقابت و دولت اصطکاک‌های زیادی وجود دارد که تقریباً همه آن به امر تنظیم‌گری بخشی باز می‌گردد. مهم‌ترین عامل اصطکاک در وضعیت فعلی بند «۵» ماده (۵۸) قانون اجراست. شورای رقابت به واسطه انحصاری بودن بازارهای داخلی در صنایع خودروسازی، برخی محصولات پتروشیمی، ارتباطات، ریل و... هر از چندی دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار صادر می‌کند که این امر در عمل با مأموریت تنظیم‌گری بخشی ذیل وزارتخانه‌های متبوع در تعارض است. همچنین این شورا تا به حال سه پیشنهاد تأسیس تنظیم‌گر بخشی مستقل در صنایع برق، پتروشیمی و پسماند را تصویب و به دولت ارسال کرده است (البته شورای سوم در سال ۱۴۰۱ طی نامه‌ای به دولت این سه پیشنهاد را پس گرفته است). این پیشنهادها با شمار زیادی از اختیارات فعلی وزارتخانه‌ها در تعارض بوده (مورد پسماند با اختیارات فعلی شهرداری‌ها در تعارض است) و عملاً عامل ایجاد اصطکاک بین دولت و شورا بوده است. گفتنی است تراحم وظایف و اختیارات شورا و صداوسیما (ساترا) در امر تنظیم‌گری اقتصادی صوت و تصویر فراگیر نیز وجود دارد که بررسی آن نیاز به مجال دیگری دارد.

با توجه به توضیحات داده شده می‌توان ادعا کرد که با توجه به پیچیدگی‌های فنی و اقتصادی صنایع و بازارهای انحصاری و نیاز به دقت و سرعت بالا برای تنظیم‌گری‌های پیشینی و جلونگر و همچنین با توجه به تجربه کشورهای توسعه یافته، تنظیم‌گری بخشی بازارهای انحصاری نظیر تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی در توان نهاد رقابت نبوده و هر صنعت که بازار محصول آن انحصاری است نیازمند نهادهای تنظیم‌گر تخصصی هستند. اینکه این نهادهای تخصصی از دولت مستقل باشند با ذیل آن تعریف شوند سؤال است که پاسخ آن نیازمند بحث و بررسی مفصلی است، اما حداقل در برخی صنایع درباره نسبت تنظیم‌گرهای بخشی و دولت می‌توان تحلیل مشخصی ارائه داد که در ذیل ارائه می‌شود.

1. National Markets and Competition Commission
2. Federal Antimonopoly Service
3. Federal Tariffs Service

۲-۵-۴. لزوم فعالیت تنظیم‌گرهای بخشی ذیل سیاستگذار توسعه‌ای در صنایع منتخب سیاست صنعتی

یکی از مداخلات دولت که به دلیل وجود شکست بازار اتفاق می‌افتد مداخلات توسعه‌ای دولت است. در این نوع مداخلات، برخی صنایع که رشد آنها اثر سرریز دانش و فناوری بر کل اقتصاد دارد و سازوکار بازار نمی‌تواند سبب سرمایه‌گذاری کافی در آن صنایع شود انتخاب شده و مورد حمایت دولت قرار می‌گیرند. در برخی مواقع نیز، آثار جانبی در این صنایع جدی نیست، اما سرمایه‌گذاری در آن صنایع هم نیازمند مبالغ بسیار زیاد در افق بلندمدت بوده و هم با خطر (ریسک) مواجه است و یک نظام مالی پیشرفته برای تأمین مالی بیرونی^۱ و اشتراک ریسک^۲ نیز وجود ندارد، در نتیجه بخش خصوصی انگیزه و توان سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها را ندارد؛ در این موارد دولت با اتخاذ سیاست‌هایی ریسک سرمایه‌گذاری در این صنایع را کاسته و سودآوری آن را افزایش می‌دهد. در نهایت نتیجه این حمایت‌ها، بزرگ شدن سهم آن صنایع از کل تولید ناخالص داخلی خواهد بود.

مداخلات توسعه‌ای (سیاست‌های صنعتی) خیلی از اوقات با کاهش میزان یا کیفیت مصرف کوتاه‌مدت به سطحی پایین‌تر از خروجی بازار آزاد (نظیر تعرفه‌گذاری روی واردات برخی کالاها) و کمک به باز تخصیص منابع اقتصاد به بخش‌هایی که بیشترین منافع را «در افق بلندمدت» برای کل اقتصاد دارند همراهند، اما این سیاست‌های توسعه‌ای کاملاً با مقوله تنظیم‌گری بخشی هم‌پوشانی دارند. برای مثال ممکن است در یک بسته سیاست توسعه‌ای، برای گسترش یک صنعت نوپا، لازم باشد با محدودیت واردات و با اعطای درجه‌ای از انحصار به بازیگران داخلی، سودآوری یک فعالیت تولیدی بالا رفته و ریسک سرمایه‌گذاری در آن صنعت کاهش یابد تا هم انگیزه ورود سرمایه‌گذاران جدید به صنعت فراهم شود و هم منابع داخلی شرکت‌های داخلی آن صنعت از محل سود افزایش یافته تا با آن منابع داخلی، شرکت‌ها اقدام به تحقیق و توسعه، انتقال فناوری و انباشت سرمایه فیزیکی کنند. حال اگر یک تنظیم‌گر بخشی مستقل را در نظر بگیریم که تابع هدفی که بیشینه می‌کند رفاه «کوتاه‌مدت» مصرف‌کننده است، این نهاد سعی می‌کند کل سودی که بازیگران از انحصار ناشی از محدودیت واردات به دست می‌آورند را از طریق تنظیم قیمت (یا مقدار تولید)، به اضافه رفاه^۳ مصرف‌کننده تبدیل کند. در واقع اهداف این تنظیم‌گر بخشی مستقل با این بسته سیاستی که به دنبال توسعه آن صنعت است در تعارض بوده و در عمل مانعی برای این سیاست توسعه‌ای است.

البته از طرفی در این مواقع به دلیل انحصار قانونی ناشی از سیاست‌های توسعه‌ای دولت (نظیر محدودیت واردات) اگر درجه تمرکز بازار بالا باشد، امر تنظیم‌گری بخشی از طریق تنظیم قیمت و مقدار فروش انحصارگران اجتناب‌ناپذیر است. زیرا ممکن است بازیگران صنعت منتخب، رفتار انحصاری نشان داده و با کاهش مقدار عرضه به کمتر از مقدار بهینه، قیمت‌های فروش خود را افزایش دهند. اما با توجه به توضیحات ارائه شده، در این صنایع لازم است تنظیم‌گرهای بخشی ذیل سیاستگذار توسعه‌ای - یعنی دولت - و اهداف او کار کنند. همچنین شایان ذکر است برای دولت، به عنوان سیاستگذار توسعه‌ای، علاوه بر رفاه بلندمدت در اقتصاد، رفاه کوتاه‌مدت مصرف‌کنندگان نیز مهم است و اگر دولت متولی تنظیم‌گری بخشی بازارهای انحصاری باشد، این چنین نیست که اجازه دهد تولیدکنندگان انحصاری با کاهش عرضه، محصول خود را با قیمت‌های خیلی بالا به مصرف‌کنندگان بفروشند.

شایان ذکر است در مورد صناعی که در برنامه سیاست صنعتی دولت نیستند، ملاحظات ایجاد تنظیم‌گر مستقل کمتر است، اما ساختار تنظیم‌گر بخشی آن هم نیاز به بررسی جداگانه دارد.

۳-۵-۴. بودجه و امور اداری استخدامی شورا

از آنجا که بودجه و امور استخدامی و گسترش ساختار شورا در دست دولت بوده (سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری استخدامی) و اصطکاک‌های موجود بین شورا و دولت بر آنها سایه افکنده است. در این بخش مختصری در این باره بحث می‌شود. در جدول ۸ بودجه مصوب مجلس شورای اسلامی برای شورای رقابت که با عنوان «مرکز ملی رقابت» در قوانین بودجه منعکس می‌شود ارائه شده است.

1. External Finance
2. Risk Sharing
3. Surplus

جدول ۸. بودجه مصوب شورای رقابت از ابتدای تأسیس تاکنون - مبالغ به میلیارد تومان

سال	منابع جدول ۷	منابع جداول ۹ و ۱-۷	بودجه کل	رشد بودجه کل نسبت به سال قبل (%)
۱۴۰۳	۴۹۰.۷	۵	۵۴۰.۷	۲۴
۱۴۰۲	۳۹۰.۲	۵	۴۴۰.۲	-
۱۴۰۱	-	-	-	-
۱۴۰۰	۱۵۰.۳	-	۱۵۰.۳	۱۸
۱۳۹۹	۱۳	-	۱۳	۵
۱۳۹۸	۱۲۰.۴	-	۱۲۰.۴	۵۳
۱۳۹۷	۸۰.۱	-	۸۰.۱	۱۳
۱۳۹۶	۷۰.۲	-	۷۰.۲	۱۳
۱۳۹۵	۶۰.۴	-	۶۰.۴	۳۳
۱۳۹۴	۴۰.۸	-	۴۰.۸	۸۵
۱۳۹۳	۲۰.۶	-	۲۰.۶	۳۰
۱۳۹۲	۲	-	۲	۳۳
۱۳۹۱	۱۰.۵	-	۱۰.۵	۱۵
۱۳۹۰	۱۰.۳	-	۱۰.۳	۳۰
۱۳۸۹	-	۱	۱	-

مأخذ: قوانین بودجه سالیانه مصوب مجلس شورای اسلامی.

در طراحی فعلی که شورا وظیفه تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار در کلیه بازارهای انحصاری را برعهده دارد، بودجه و نیروی انسانی فعلی شورا تکافوی این وظیفه به‌علاوه رسیدگی به رفتارهای ضد رقابتی به‌صورت پسینی را نمی‌دهد. زیرا برای تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار در یک صنعت باید گروهی از متخصصان زبده به‌طور مستمر شرایط بازار و همچنین شرایط فنی و فناوری آن صنعت را پیش‌کنند. حال اگر این وظیفه به کلیه صنایعی که دارای بازار داخلی انحصاری (چه انحصار قانونی ناشی از سیاست‌های صنعتی دولت و چه انحصار ناشی از محدودیت‌های طبیعی ورود بازیگر جدید) هستند تعمیم یابد خود، بودجه و ساختار گسترده‌ای را می‌طلبد. اگر آن صنایع، صنایع منتخب سیاست‌های صنعتی باشند و لازم باشد ملاحظات توسعه‌ای نیز لحاظ شود، این وظایف دوچندان خواهند شد. لذا بودجه فعلی و کمیت و کیفیت کارشناسان فعلی شورا و مرکز ملی رقابت قطعاً کافی نیست. اما اگر وظایف مربوط به بند «۵» ماده (۵۸) از شورای رقابت منتزع شده و شورای رقابت تنها به مأموریت اصلی خود یعنی رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی به‌صورت پسینی و نظارت بر ادغام و تملک‌ها به‌صورت پیشینی بپردازد، بار سنگینی از وقت اعضای شورا و بدنه کارشناسی برداشته شده و بودجه فعلی (۵۴.۷ میلیارد تومان در سال ۱۴۰۳) حتی برای ارتقای کیفیت نیروی انسانی و بدنه کارشناسی می‌تواند قابل قبول باشد.

در شرایط فعلی که دولت، شورا را به‌واسطه دخالت در امر تنظیم‌گری بخشی به‌موجب بند «۵» ماده (۵۸) و ماده (۵۹) مزاحم خود می‌بیند^۲ بعید است بودجه و ساختار سازمانی شورا، ارتقای قابل توجهی یابد، اما با کاهش این تراحم‌ها حتی فضا برای افزایش بودجه شورا برای رسیدگی هر چه بهتر به رفتارهای ضد رقابتی آماده‌تر خواهد شد.

۱. در جداول قانون بودجه سال ۱۴۰۱، بودجه مرکز ملی رقابت (شورای رقابت) به‌طور مستقل بیان نشده است.
 ۲. برای نمونه حجت‌الاسلام رئیسی، رئیس‌جمهور وقت در تاریخ ۱۶ مردادماه سال ۱۴۰۲ با اشاره به اختلاف‌نظر دولت و شورای رقابت درباره قیمت‌گذاری خودرو که به ماده (۵۸) بند «۵» قانون اجرا باز می‌گردد، اظهار داشت: «اعضای شورا می‌توانند بگویند ما خودمان تشخیص می‌دهیم حتماً هم تشخیص‌شان نادرست نیست، در عالم خودشان تشخیصی می‌دهند، ولی آیا تصمیم‌شان با سیاست‌های کلان و کلی منطبق است؟ که این خودش قابل بحث است و آن یعنی یک اشکال [۲۰].»

۶-۴. عدم همکاری نهادهای عمومی غیر دولتی در اجرای ماده (۶)

طبق بند «۱» ماده (۶) قانون اجرا، «نهادهای عمومی غیر دولتی» موظف شده‌اند گزارش مجموع مالکیت مستقیم و غیر مستقیم کلیه شرکت‌های تابعه و وابسته خود را در هر بازار تولید کالا و خدمات هر ۶ ماه یک‌بار به شورای رقابت ارسال کنند. در بند «۲» این ماده و تبصره مربوط به آن، این نهادها از اینکه در هر بازار کالا یا خدمات مالکیت مستقیم یا غیر مستقیم بیش از ۴۰٪ سهم بازار را داشته باشند منع شده و نظارت بر اجرای این بند بر عهده شورای رقابت گذاشته شده است. همچنین طبق بند «۳» این ماده و تبصره‌های این بند، این نهادها می‌توانند به‌طور مستقیم و غیر مستقیم حداکثر ۴۰٪ مالکیت هر بنگاه اقتصادی را داشته باشند و موظف هستند در صورت مالکیت مازاد بر ۴۰٪، گزارش کاهش درصد مالکیت خود تا رسیدن به زیر ۴۰ درصد را هر ۶ ماه یک‌بار به شورای رقابت ارسال کنند. شورای رقابت تاکنون ۱۴ صندوق بازنشستگی، ۲۶ نهاد عمومی غیر دولتی و همه شهرداری‌های کشور با تمرکز بر ۹ شهرداری کلان‌شهر را مشمول این ماده تشخیص داده است [۱۷]. اجرای این حکم به پررنگ شدن نقش بخش خصوصی در اقتصاد کشور کمک کرده و اقتصاد کشور را به اهداف ابلاغ سیاست‌های کلی اصل (۴۴) نزدیک‌تر خواهد ساخت، اما عملاً بسیاری از این نهادها این حکم قانونی را اجرا نمی‌کنند. با توجه به اینکه بسیاری از نهادهای مشمول ماده (۶) خود را نسبت به شورای رقابت پاسخگو نمی‌دانند، شورای رقابت به تنهایی نمی‌تواند این حکم قانونی را اجرا کند و لازم است قوه قضائیه در این زمینه به شورا کمک کند. در بند «۱» این ماده عدم ارائه اطلاعات و یا خلاف واقع بودن آن توسط نهادهای موضوع این ماده را مشمول حکم ماده (۷۲) قانون اجرا دانسته است. طبق ماده (۷۲)، دادگاه می‌تواند با شکایت شورا این نهادها را در صورت احراز تخلف به ترکیبی از مجازات‌های حبس تعزیری و جزای نقدی محکوم کند.

پس از سه بار اصلاح این ماده قانونی در سال‌های ۱۳۹۳، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۷ در نهایت شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) به این موضوع ورود کرده و در جلسه مورخ ۲۸ مهرماه سال ۱۳۹۹ تکالیفی را برای دستگاه‌های ذی‌ربط در این موضوع تعیین کرده است. مصوبه این شورا در خصوص تدوین و تصویب آیین‌نامه اجرایی ماده (۶) و نیز تهیه لایحه اصلاحی این ماده تصمیماتی اتخاذ شده است. همچنین در این مصوبه، شورای رقابت مکلف شده که به‌منظور ارتقای بهره‌برداری از اقدامات انضباطی و جرائم مصرح در ماده (۶)، یک کمیته مشترک نظارتی-قضایی متشکل از وزارت دادگستری، دادستانی کل کشور، سازمان بورس و اوراق بهادار، دیوان محاسبات کشور و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط را تشکیل دهد و گزارش سالیانه عملکرد این کمیته را به شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) ارائه کند [۱۸]. در تاریخ اسفندماه سال ۱۴۰۱ به‌موجب مصوبه شماره ۵۵۱ شورای رقابت، این شورا از ظرفیت ماده (۷۲) استفاده و علیه ۱۳ نهاد عمومی غیر دولتی که به این شورا گزارش ارسال نکرده‌اند شکایت کرد [۱۹]. گفتنی است که هیچ‌یک از این پیگیری‌ها تاکنون نتیجه قابل توجهی نداشته است.

شایان ذکر است اگرچه بر اجرای حکم ماده (۶) قانون اجرا، فوایدی مترتب است، اما اجرای آن می‌تواند آسیب‌هایی را نیز به همراه داشته باشد. توضیح آنکه خیلی از اوقات بخش خصوصی انگیزه سرمایه‌گذاری در بخش‌هایی از اقتصاد نظیر زیرساخت‌ها که نیازمند سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت است را ندارد. این امر بدان دلیل است که طولانی شدن مدت پروژه‌ها سبب می‌شود نااطمینانی‌های مرتبط با پروژه افزایش یابد و «بازده تعدیل شده باریسک»^۱ این سرمایه‌گذاری‌ها کاهش یابد. در کشورهای در حال توسعه که نااطمینانی‌های ناشی از عدم ثبات سیاسی و اقتصاد کلان بیشتر است این مشکل جدی‌تر نیز هست. در این شرایط لازم است دولت اقدام به سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها کند. در صورت عدم تکافوی بودجه دولت برای این سرمایه‌گذاری‌ها، سرمایه‌گذاری نهادهای عمومی غیر دولتی در این بخش‌ها می‌تواند سودمند باشد. از طرفی محدودیت سقف ۴۰٪ مالکیت بنگاه و سهم بازار مانع ورود این نهادها به این سرمایه‌گذاری‌ها بوده و ممکن است کل اقتصاد را از انجام آن پروژه‌ها محروم سازد.

۴-۷. سایر چالش‌ها

سایر چالش‌های پیش‌روی شورای رقابت که از درجه اهمیت کمتری برخوردارند شامل موارد زیر می‌شود:

■ تعداد پایین اعضای اقتصاددان متخصص در اقتصاد رقابت و سازمان‌دهی صنعتی

طبق ماده (۵۳) قانون اجرا، فقط ۲ نفر از ۱۵ عضو شورا صاحب‌نظر اقتصادی هستند. برای همین دو نفر نیز قید تخصص در اقتصاد رقابت و سازمان‌دهی صنعتی لحاظ نشده است. با توجه به ابعاد اقتصادی بسیار تخصصی موضوعات مورد بحث در شورا این نسبت بسیار پایین است. همچنین صاحب‌نظران اقتصادی باید از بین افرادی انتخاب شوند که مفهوم رقابت و ربط آن با توسعه را به صورت علمی درک می‌کنند. شایان ذکر است حتی در بین افراد صاحب‌نظر اقتصادی در کشور، تعداد افرادی که بر رابطه رقابت و توسعه واقف باشند بسیار اندک است.

■ عدم عضویت رئیس یا یکی از اعضای شورای رقابت در شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی

طبق ماده (۴۲) قانون اجرا، عمده وظایف و اختیارات شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مربوط به نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) است. همچنین در بند «۳» جزء «ه» این سیاست‌ها «جلوگیری از ایجاد انحصار، توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات» به عنوان یک سیاست کلی مطرح شده است. با اینکه این بند با وظایف شورای رقابت مرتبط است، اما از شورای رقابت کسی در این شورای عالی عضویت ندارد. این در حالی است که افراد مختلفی مانند رئیس سازمان خصوصی‌سازی، رئیس دیوان محاسبات، رئیس سازمان صداوسیما، سه نماینده مجلس، رئیس اتاق بازرگانی، رئیس اتاق تعاون، رئیس سازمان بورس و سه نفر خبره اقتصادی به پیشنهاد وزیر اقتصاد (و حکم رئیس‌جمهور) عضو این شورای عالی هستند.

همچنین وظایف و اختیارات شورای رقابت در ماده (۶) قانون اجرا (نظارت بر سهم بازار و مالکیت نهادهای عمومی غیردولتی بر بنگاه‌های اقتصادی) با بسیاری از بندهای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و اهداف تصریح شده در ابلاغیه این سیاست‌ها نظیر «گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی» و «افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی» مرتبط است و از این جهت نیز حضور رئیس یا نماینده شورای رقابت در این شورای عالی ضروری به نظر می‌رسد.

■ عدم تخصیص شعب تخصصی اجرای احکام به غیر از شهر تهران

در بند «۲» بخشنامه شماره ۱۰۰/۳۵۷۲۵/۹۰۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۱۵ رئیس محترم وقت قوه قضائیه، دادگستری‌ها مکلف به تعیین شعب تخصصی اجرای آرای شورای رقابت در مراکز استان‌ها و شهرهای مهم شده‌اند، اما این مهم فقط درباره شهر تهران عملی شده است (شعبه ۷۷ دادگاه حقوقی مجتمع قضایی شهید صدر، به عنوان شعبه تخصصی اجرای احکام شورای رقابت در شهر تهران تعیین شده است). تخصیص شعب تخصصی اجرای احکام سبب از سردرگمی خارج شدن شهروندان برای پیگیری آرای که به نفع ایشان صادر شده و همچنین باعث ایجاد رویه ثابت در مواجهه با احکام شورای رقابت توسط دادگستری‌ها می‌شود.

■ تجدیدنظر دستورالعمل‌های مصوب شورای رقابت در هیئت تجدیدنظر

با اینکه بخش عمده دستورالعمل‌های شورا ماهیت فنی و اقتصادی دارند و نه حقوقی، اما با اصلاحات قانون در سال ۱۳۹۷ تمامی تصمیمات شورا از جمله دستورالعمل‌های مصوب، در هیئت تجدیدنظر قابل تجدیدنظر هستند. این در حالی است که وجه قضایی ترکیب هیئت تجدیدنظر بسیار پررنگ‌تر از شورای رقابت است. همچنین این در حالی است که دستورالعمل‌های مصوب شورا توسط دیوان عدالت اداری قابل بطلان هستند و این خود نوعی نظارت پسینی بر این مصوبات است.

■ عدم امکان رسیدگی به نقض ممنوعیت اعطای کمک‌های تبعیض آمیز به بنگاه‌ها توسط دستگاه‌های دولتی موضوع ماده

(۵۲) در قالب ماده (۶۱)

اگرچه در ماده (۵۲) اعطای کمک تبعیض آمیز توسط دولت به بنگاه‌ها که موجب اختلال در رقابت شود ممنوع دانسته شده، اما این ممنوعیت عملاً ضمانت اجرایی ندارد. چرا که شورای رقابت طبق قانون اجرا، این اختیار را ندارد که دستگاه‌های دولتی متخلف را جریمه کرده یا دستور



به توقف تصمیمات آنها در این باره دهد. شورای رقابت صرفاً می‌تواند طبق بند «۳» ماده (۵۸) دستورالعمل‌هایی مرتبط با این ممنوعیت را به تصویب برساند که اجرای این دستورالعمل‌ها نیز دوباره فاقد ضمانت اجراست.

شایان ذکر است اعطای یارانه دولتی در قالب یک برنامه سیاست صنعتی به همه بنگاه‌های یک صنعت که واجد معیارهای مشخصی باشند تبعیضی موجه است و نباید موضوع این ممنوعیت باشد. چرا که ممکن است دولت در قالب یک برنامه سیاست صنعتی بخواهد یک صنعت را نسبت به سایر صنایع مورد حمایت بیشتری قرار دهد یا با تشویق یک رفتار مشخص، شیوه تولید در یک صنعت را از یک الگوی قدیمی به یک الگوی جدید و بهینه (مثلاً رعایت حداقل تیراژ تولید یا تغییر شیوه آبیاری در بخش کشاورزی) تغییر دهد. این ممنوعیت فقط باید به صورتی اعمال شود که به سیاست‌های صنعتی لطمه‌ای وارد نشود.

۵. جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی

■ شورای رقابت با هدف مقابله با رفتارهای ضد رقابتی در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶ تأسیس و اولین جلسه آن در سال ۱۳۸۸ برگزار شد و هم‌اکنون ۱۵ سال از تأسیس آن (از تاریخ برگزاری اولین جلسه) می‌گذرد. طبق آمارهای شورای رقابت، در این سال‌ها تمرکز این شورا، اولاً بر رسیدگی بر دعاوی صدور مجوز و سپس سایر دعاوی و پرونده‌های مربوط به رفتارهای مخل رقابت بوده است. همچنین تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار در بازارهای انحصاری و تدوین اساسنامه پیشنهادی تنظیم‌گرهای بخشی، وقت و تمرکز قابل توجهی از شورای رقابت را به خود اختصاص داده‌اند. برای مثال طی دوره دوم فعالیت شورا تعداد ۶۵ جلسه از ۲۶۲ جلسه برگزار شده (حدود ۲۵ درصد) موضوع خودرو در دستور کار بوده که عمده آن مرتبط با تنظیم قیمت و شرایط دسترسی به بازار (بند «۵» ماده (۵۸)) بوده است [۸].

■ همان‌طور که در گزارش به آن اشاره شد شورای رقابت نتوانسته است در عمل در مقابله با رفتارهای ضد رقابتی به اهداف تأسیس این قانون دست پیدا کند. البته دلیل این امر نه الزاماً به عملکرد اعضای شورا که به طراحی و نقص‌های قانون باز می‌گردد. مهم‌ترین دلیلی که مانع توفیق شورا در مقابله با رفتارهای ضد رقابتی شده، عدم اجرای مؤثر آرای شورا توسط واحدهای اجرای احکام دادگستری‌ها است. طبق ماده (۷۰) قانون اجرا، آرای شورای رقابت و هیئت تجدیدنظر حسب مورد باید توسط واحد اجرای احکام دادگستری‌ها اجرا شوند، اما عملاً دادگستری‌ها آرای توقف رویه ضد رقابتی اعم از دعاوی امتناع و تأخیر در صدور مجوز و غیر آن را صرفاً به محکوم‌علیه اعلام می‌کنند. در مورد جریمه‌های نقدی هر چند میزان جریمه‌ها در قانون بسیار کم و غیر بازدارنده طراحی شده‌اند، اما حتی هیچ اطلاعی از وصول یا عدم وصول همین جریمه‌های غیر بازدارنده هم برای شورای رقابت در دست نیست. به نظر می‌رسد در اسرع وقت باید موانع قانونی و اجرایی عدم اجرای کامل احکام شورای رقابت توسط قانونگذار و دادگستری‌ها برطرف شده تا زحمات این شورا در بررسی دقیق پرونده‌ها و صدور رأی بی‌نتیجه نماند و همچنین اقتصاد از مقابله با رفتارهای ضد رقابتی بهره‌مند شود.

■ متوسط جریمه‌های مصوب شده توسط شورای رقابت علیه بنگاه‌های اقتصادی از میان‌آرایی که برای اجرا به دادگستری‌ها ارجاع شده‌اند در بازه سال‌های ۱۳۹۵ تا پایان مهرماه سال ۱۴۰۲ به قیمت‌های ثابت بهمن‌ماه سال ۱۴۰۲ میزان ۶۰۸ میلیون تومان بوده است. این عدد برای بسیاری از بنگاه‌های اقتصادی دارای کمترین میزان قدرت بازدارندگی است. جریمه نقدی از مهم‌ترین ابزارهای نهادهای رقابت برای مقابله با رفتارهای ضد رقابتی در کشورهای در حال توسعه است. در نتیجه این ابزار شورا باید تقویت شود. تقویت این ابزار با اصلاح قانون اجرا از طریق افزایش مبالغ جریمه‌ها برای بنگاه‌های اقتصادی و همچنین تعمیم جریمه نقدی به رفتار ضد رقابتی «تبانی» (موضوع ماده (۴۴) قانون اجرا) امکان‌پذیر است.

پیشینی نبودن نظارت شورای رقابت بر معاملات ادغام و تملک نیز یکی از چالش‌های مهم شورای رقابت قلمداد می‌شود. از آنجا که جلوگیری از یک ادغام که منجر به افزایش شدید تمرکز در بازارها می‌شود بسیار ساده‌تر و کم‌هزینه‌تر از ابطال یک ادغام و تجزیه شرکت تازه تأسیس است، نهادهای رقابت در کشورهای توسعه‌یافته، امکان قانونی نظارت مؤثر پیشینی بر معاملات ادغام و تملک را دارا هستند. در ایران نیز بنابر دلایل گفته شده لازم است شورای رقابت واجد این امکان قانونی باشد. البته در صناعی که جزو صنایع منتخب برنامه سیاست صنعتی دولت هستند، لازم است نظارت پیشینی شورا بر ادغام و تملک‌ها، ذیل و هماهنگ با سیاست صنعتی دولت پیش رود.

اصلی‌ترین چالش شورای رقابت در مواجهه با دولت مسئله تنظیم‌گری بخشی است. بند «۵» ماده (۵۸) قانون اجرا و ماده (۵۹) این قانون با اختیارات و وظایف فعلی وزارتخانه‌های دولتی تزامم‌های بسیاری دارد. بررسی ساختارهای تنظیم‌گری بخشی و تنظیم‌گری رقابت در کشورهای توسعه‌یافته نشان می‌دهد در این کشورها وظایف تنظیم‌گری رقابت و تنظیم‌گری بخشی از یک دیگر جدا دانسته شده و در یک سازمان تلفیق نشده‌اند. اما تجربه نهاد رقابت در ایران نه تنها در این زمینه مغایر با تجربه کشورهای توسعه‌یافته است، بلکه سبب اصطکاک‌های بسیار بین این نهاد با دولت شده است.

همچنین مستقل عمل کردن تنظیم‌گری بخشی از دولت (به‌عنوان سیاستگذار توسعه‌ای) در یک صنعت که در اولویت حمایت دولت است، می‌تواند در اجرای برنامه سیاست صنعتی دولت اختلال ایجاد کند. در نتیجه در این صنایع لازم است تنظیم‌گری بخشی، ذیل و هماهنگ با سیاست صنعتی دولت صورت پذیرد. در صورت عدم هماهنگی تنظیم‌گری بخشی با سیاستگذاری صنعتی، با یک تزامم ساختاری مواجه خواهیم بود که این تزامم سبب به ثمر نرسیدن سیاست‌های صنعتی دولت در اجرا خواهد شد.

انتزاع وظایف تنظیم‌گری بخشی در بازارهای انحصاری (مشخصاً بند «۵» ماده (۵۸)) از شورای رقابت و انتقال آن به دولت در صنایع مورد هدف در برنامه سیاست صنعتی دولت، فوایدی از جمله کاهش اصطکاک بین شورا و دولت، آزاد شدن بخش قابل توجهی از وقت اعضای شورا و بدنه کارشناسی مرکز ملی رقابت و بهبود اجرای سیاست‌های صنعتی دارد. این امر سبب می‌شود شورا و مرکز ملی رقابت با همین بودجه و ساختار فعلی بتواند خیلی بهتر از گذشته به رسیدگی به رفتارهای ضد رقابتی و نظارت بر معاملات ادغام و تملک (در صورت اصلاح قانون) بپردازند که رسیدگی به این امور، خود بسیار زمان‌بر و پیچیده است. همچنین این کاهش اصطکاک بین شورا و دولت فضا را برای افزایش بودجه و توسعه ساختار شورا فراهم‌تر می‌کند. البته هر چند پیشنهاد انتزاع وظایف تنظیم‌گری بخشی از شورای رقابت قابل تأمل است اما این پیشنهاد نیاز به بررسی‌های بیشتری دارد.

طبق ماده (۶) قانون اجرا، نهادهای عمومی غیر دولتی موظف شده‌اند در بازارهای فروش کالا و خدمات حداکثر ۴۰ درصد سهم بازار و همچنین به‌طور مستقیم و غیرمستقیم حداکثر ۴۰ درصد مالکیت در هر بنگاه اقتصادی داشته باشند. همچنین این نهادها موظف شده‌اند گزارش مجموع مالکیت مستقیم و غیرمستقیم کلیه شرکت‌های تابعه و وابسته خود در هر بازار کالا و خدمات را هر ۶ ماه یک‌بار به شورای رقابت ارسال کنند. اگرچه شورای رقابت پیگیری‌های بسیاری در این راستا انجام داده، اما تاکنون در عمل نتیجه خاصی محقق نشده است. با توجه به اینکه بسیاری از نهادهای مشمول ماده (۶) خود را نسبت به شورای رقابت پاسخ‌گو نمی‌دانند، شورای رقابت به تنهایی نمی‌تواند این حکم قانونی را اجرا کرده و لازم است قوه قضائیه در این زمینه به شورا کمک کند.

در پایان باید اشاره کرد ماده (۶۹) قانون اجرا، شورای رقابت را موظف دانسته است گزارش عملکرد سالیانه اجرای فصل نهم این قانون را تنظیم و برای عموم منتشر کند. اگرچه شورای رقابت در انتشار دستور جلسات و تعداد زیادی از مصوبات جلسات بر روی پایگاه اینترنتی خود عملکرد قابل قبولی داشته، اما تا به حال گزارش عملکرد سالیانه‌ای از این نهاد به صورت عمومی منتشر نشده است. در صورتی که شورا به این وظیفه قانونی خود عمل می‌کرد بسیاری از یافته‌های این پژوهش می‌توانست خیلی زودتر دسته‌بندی شده و به سمع و نظر سیاستگذار برسد.



- [۱] بیگی، میلاد و محمد صادق، محمدیان. مخاطرات تسهیل صدور مجوز در کسب و کارهای مستلزم تحقیق و توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲.
- [2] M. E. Porter, The competitive advantage of nations, New York: Simon & Schuster, 1990.
- [3] P. Aghion, N. Bloom, R. Blundell, R. Griffith and P. Howitt, "Competition and innovation: An inverted-U relationship," Quarterly Journal of Economics, vol. 120, no. 2, pp. 701-726, 2005.
- [4] F. Trillas, "Independent Regulators: Theory, evidence and reform Proposals," IESE working paper, 2010.
- [۵] قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۸.
- [۶] قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱.
- [۷] معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی، لایحه قانون رقابت، مبانی نظری و تجربه کشورها، ۱۳۸۴.
- [۸] گزارش عملکرد شورا و مرکز ملی رقابت «دوره دوم» (۱۴۰۰-۱۳۹۴)، روابط عمومی مرکز ملی رقابت، ۱۴۰۰.
- [۹] خشنودی، رضا، و حسینی، مینا. ماهیت حقوقی شورای رقابت و تجدیدنظر از آرای آن، فصلنامه تحقیقات حقوقی، جلد ۷۵، ۱۳۹۵.
- [۱۰] گزارش پیش احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار ۱۴۰۰، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، جلد ۲، ش ۱، ۱۴۰۱.
- [11]. "<https://www.cnbc.com/2019/07/24/facebook-to-pay-5-billion-for-privacy-lapses-ftc-announces.html> ," 2019. [Online].
- [12]. "<https://www.justice.gov/opa/pr/facebook-agrees-pay-5-billion-and-implement-robust-new-protections-user-information> ," 2019. [Online].
- [13] "<https://www.ftc.gov/about-ftc/mission/enforcement-authority> ," 2024. [Online].
- [14] "<https://www.ftc.gov/enforcement/merger-review> ," 2024. [Online].
- [15] "<https://www.cnmc.es/en/sobre-la-cnmc/que-es-la-cnmc> ," 2022. [Online].
- [16]. "<https://www.themoscowtimes.com/business/article/putin-approves-plan-to-merge-anti-monopoly-watchdog-with-rival-agency/525718.html> ," 2015. [Online].
- [17]. "<https://www.nicc.gov.ir> ," 1402. [Online]. Available: <https://www.nicc.gov.ir/center/news-center/1868-or-6-44-pr-br.html> .
- [18]. "<https://www.nicc.gov.ir/center/news-center/1469-6-2.html> ," 1401. [Online].
- [19]. "<https://mehrnews.com/x33GLP> ," 1402. [Online].
- [20]. "<https://www.iribnews.ir/00GWdg> ," 1402. [Online]

گزیده سیاستی

هدف تأسیس نهاد شورای رقابت در ایران مقابله با رفتارهای ضد رقابتی بوده است. رفع موانع اجرایی و قانونی اجرای مؤثر آرای شورای رقابت توسط دادگستری‌ها و افزایش قانونی مبالغ جریمه‌های نقدی به‌منظور بازدارنده شدن آنها، لازمه موفقیت نهاد رقابت در ایران است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir