

# بایسته‌های ایجاد تنظیم‌گرهای بخشی در ایران (۱): واکاوی رابطه تنظیم‌گران بخشی و تنظیم‌گر رقابت در بریتانیا، آلمان، اسپانیا و آمریکا





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۷/۲۷



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۰۸۰

### عنوان گزارش:

بایسته‌های ایجاد تنظیم‌گرهای بخشی در ایران (۱): واکاوی رابطه تنظیم‌گران بخشی و تنظیم‌گر رقابت در بریتانیا، آلمان، اسپانیا و آمریکا

نوع گزارش: طرح/ لایحه  راهبردی  نظارتی  پیش‌نویس قانونی

### نام دفتر:

مطالعات اقتصادی (گروه محیط کسب‌وکار و تنظیم‌گری بخشی)

### تهیه و تدوین کنندگان:

سیدمحمدرضا دادگستر (اندیشکده حکمرانی شریف)، محمدصادق محمدیان

### همکار:

امیرحسین قلندری (اندیشکده حکمرانی شریف)

### مدیر مطالعه:

محمدصادق محمدیان، مهدی میرزایی

### ناظران علمی:

میلاذ بیگی، مژده ناطقی

### اظهارنظرکنندگان:

احمد مرکزالمیری، مسلم آقایی طوق (دفتر مطالعات حقوقی)، نسترن پیرکفاش (دفتر مطالعات مدیریت)، محمدرضا بخشی (دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن)

### اظهارنظرکننده خارج از مرکز:

بهرنگ کمالی (عضو هیئت علمی دانشگاه خاتم (مؤسسه تپاس))

### گرافیک و صفحه‌آرایی:

منیره حاجی محمدی

### ویراستار ادبی:

اکرم وحدانی‌فر

### واژه‌های کلیدی:

- تنظیم‌گر بخشی
- تنظیم‌گر رقابت
- همکاری بین تنظیم‌گران
- تقسیم کار بین تنظیم‌گران

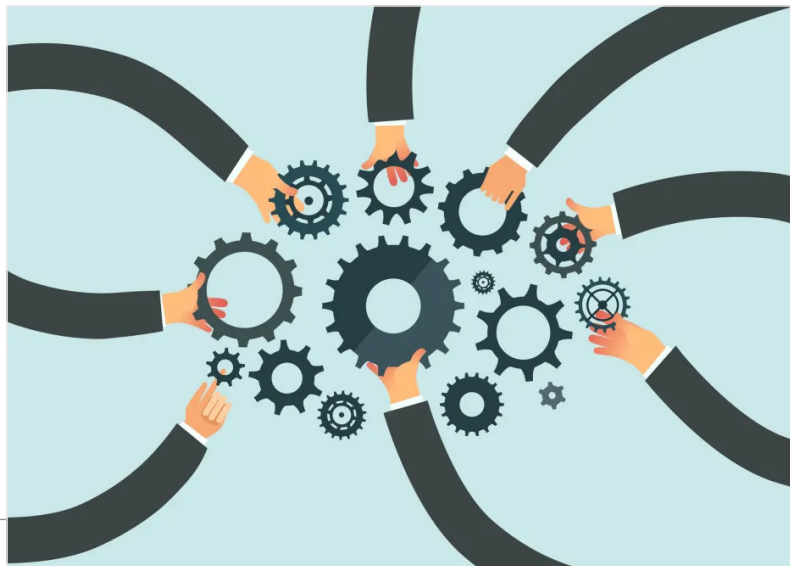
### تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۷/۰۱



## فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدبریتی.....
۸	۱. مقدمه.....
۹	۱-۱. انواع شکست تنظیم‌گری و ضرورت هماهنگی بین تنظیم‌گران.....
۱۰	۲. پیشینه.....
۱۰	۲-۱. سوابق مطالعاتی.....
۱۱	۳. چالش‌های بین تنظیم‌گران بخشی و رقابت و برخی الگوهای ارائه شده برای حل چالش‌ها.....
۱۱	۳-۱. چالش‌های بین تنظیم‌گران بخشی و رقابت.....
۱۵	۳-۲. برخی الگوهای ارائه شده برای حل چالش‌ها.....
۱۸	۴. رابطه بین تنظیم‌گران بخشی و رقابت در بریتانیا.....
۱۸	۴-۱. الگوی بریتانیایی رابطه تنظیم‌گران رقابت و بخشی.....
۲۰	۴-۲. پرونده‌هایی در زمینه رابطه تنظیم‌گران در بریتانیا.....
۲۳	۴-۳. جمع‌بندی رابطه تنظیم‌گران در بریتانیا.....
۲۴	۵. رابطه بین تنظیم‌گران بخشی و رقابت در آلمان.....
۲۴	۵-۱. الگوی آلمانی رابطه تنظیم‌گران رقابت و بخشی.....
۲۶	۵-۲. پرونده‌هایی در زمینه رابطه تنظیم‌گران در آلمان.....
۳۰	۵-۳. جمع‌بندی رابطه تنظیم‌گران در آلمان.....
۳۱	۶. رابطه بین تنظیم‌گران بخشی و رقابت در اسپانیا.....
۳۴	۶-۱. الگوی اسپانیایی رابطه تنظیم‌گران رقابت و بخشی.....
۳۶	۶-۲. پرونده‌هایی در زمینه رابطه تنظیم‌گران در اسپانیا.....
۳۸	۶-۳. جمع‌بندی رابطه تنظیم‌گران در اسپانیا.....
۳۹	۷. رابطه بین تنظیم‌گران بخشی و رقابت در ایالات متحده آمریکا.....
۴۱	۷-۱. الگوی آمریکایی رابطه بین تنظیم‌گران رقابت و بخشی.....
۴۴	۷-۲. پرونده‌هایی در خصوص رابطه تنظیم‌گران در آمریکا.....
۴۵	۷-۳. جمع‌بندی رابطه تنظیم‌گران در آمریکا.....
۴۷	۸. جمع‌بندی و پیشنهادها.....
۴۹	منابع و مأخذ.....



## بایسته‌های ایجاد تنظیم‌گرهای بخشی در ایران (۱): واکاوی رابطه تنظیم‌گران بخشی و تنظیم‌گر رقابت در بریتانیا، آلمان، اسپانیا و آمریکا

[Doi: 10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21080](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21080)

چکیده



رابطه شورای رقابت و تنظیم‌گران بخشی در ایران نشان‌دهنده وجود تزاخم در تقسیم وظایف و اختیارات است که به‌مثابه مانعی بر سر راه مقابله با پرونده‌های ضد رقابت از یک سو و تنظیم‌گری فنی و اقتصادی بخش‌های مختلف اقتصاد کشور از سوی دیگر عمل می‌کند. بررسی عملکرد نهادهای تنظیم‌گر در دیگر کشورهای جهان حکایت از آن دارد که مسئله رابطه تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی به‌عنوان مسئله‌ای غامض مورد توجه بوده است و الگوهای متفاوتی در این زمینه وجود دارد. پژوهش حاضر به تجربه چهار کشور بریتانیا (اعطای اختیارات هم‌پوشان رقابتی به نهاد رقابت و تنظیم‌گرهای بخشی و تمرکز بر تأسیس شبکه ملی رقابت جهت مدیریت اختیارات هم‌پوشان)، آلمان و آمریکا (تمرکز بر تفکیک روشن و مرزگذاری میان کارکردهای تنظیم‌گری رقابت و تنظیم‌گری بخشی) و اسپانیا (ادغام کارکردهای تنظیم‌گری رقابت و تنظیم‌گری بخشی و تأسیس ابر تنظیم‌گر ملی) می‌پردازد و تلاش می‌کند تا درس‌آموخته‌های سیاستی هر یک را شناسایی کند. در بخش انتهایی این گزارش دو پیشنهاد سیاستی در راستای بهبود رابطه شورای رقابت و تنظیم‌گران بخشی در ایران ارائه می‌گردد: ۱. اتخاذ رویکرد تسهیل‌گرانه در برابر نهادهای تنظیم‌گر بالغ و محدود کردن نقش شورای رقابت به نظارت بر عملکرد آنها؛ ۲. استفاده از راهبرد تأسیس تنظیم‌گر بخشی توسط قوانین مجلس شورای اسلامی در شماری از بخش‌ها که وضعیت بازار آنها انحصاری است، نهاد تنظیم‌گر تخصصی مشخصی وجود ندارد و شورای رقابت و دیگر نهادهای تنظیم‌گر بازار مانند سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و ستاد تنظیم بازار اختیار رسیدگی به موضوعات را ندارند.



## بیان / شرح مسئله

نوع رابطه دولت و بخش خصوصی در وضعیت اقتصاد کشور و رونق فعالیت‌های اقتصادی اثرگذار است. تنظیم‌گری به‌عنوان مهم‌ترین تجلی این رابطه، با چالش‌های مختلفی در درون کشور مواجه بوده که یکی از آن چالش‌ها، نوع رابطه تنظیم‌گران بخشی و تنظیم‌گر رقابت است. نبود توسعه و بلوغ زیست‌بوم تنظیم‌گری در کشور باعث شده است تا موارد مختلفی از تزاخم و هم‌پوشانی کارکردهای تنظیم‌گری فنی-اقتصادی و تنظیم‌گری رقابت به چشم بخورد و در نتیجه آن، نهادهای متولی تنظیم‌گری را به رقابت با یکدیگر بر سر کسب اختیارات و رسیدگی به پرونده‌ها وارد کند. در چنین شرایطی، بخش خصوصی از اطمینان و پیش‌بینی‌پذیری لازم جهت برنامه‌ریزی برای توسعه فعالیت‌های خود محروم می‌شود. از سوی دیگر، نهادهای مسئول در بخش تنظیم‌گری امکان همکاری با یکدیگر و بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و قابلیت‌های خود را در راستای حل و فصل پرونده‌های پیچیده نخواهند داشت. از شماری مصادیق مهم، که ضرورت پرداختن به مسئله رابطه نهاد رقابت و تنظیم‌گران بخشی و رفع تزاخم میان آنها را برجسته می‌سازد، می‌توان به تعرفه‌گذاری اینترنت (اختلاف شورای رقابت و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی)، صدور مجوز تأسیس داروخانه (اختلاف شورای رقابت و سازمان غذا و دارو)، قیمت‌گذاری خودرو (اختلاف شورای رقابت، وزارت صمت و ستاد تنظیم بازار) و مقابله با انحصار در بازار صوت و تصویر فراگیر (اختلاف شورای رقابت و ساترا) اشاره کرد.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بررسی مسائل تنظیم‌گری در دیگر کشورهای جهان بیانگر آن است که نحوه طراحی تنظیم‌گران رقابت و بخشی، نوع تخصیص اختیارات به آنها و جانمایی‌شان در ساختار نظام ملی تنظیم‌گری یک دغدغه بوده است. این دغدغه می‌تواند بر خاسته از ضرورت رفع تزاخم میان کارویژه‌های این دو سنخ نهاد یا تمایل به بهره‌برداری از فرصت‌های ناشی از همکاری میان آنها باشد.

این پژوهش با مرور ادبیات موجود به بررسی اشکال مختلف رابطه تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی می‌پردازد. در این پژوهش تجربه چهار کشور بریتانیا، آلمان، اسپانیا و ایالات متحده آمریکا بررسی می‌شود. بررسی‌های این پژوهش حکایت از آن دارد که مسیر طی شده توسط این چهار کشور، وجود سه نوع رویکرد مختلف نهادهای تنظیم‌گر در موارد ادغام و تملک و رسیدگی به پرونده‌های نقض رقابت را نشان می‌دهد؛ اختیارات هم‌زمان و تأسیس شبکه تنظیم‌گری رقابت (بریتانیا)، تعریف بدون هم‌پوشانی وظایف تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی (آلمان) و تا حد زیادی آمریکا) و ادغام کارکردهای تنظیم‌گری رقابت و تنظیم‌گران بخشی در یک نهاد اُبر تنظیم‌گر واحد (اسپانیا).

بریتانیا کشوری است که وجود اختیارات هم‌پوشان میان تنظیم‌گران را پذیرفته، اما برای مدیریت آن و جلوگیری از بروز تعارض، شبکه‌ای تحت عنوان شبکه رقابت بریتانیا راه‌اندازی کرده است که کانون آن «سازمان رقابت و بازار» به‌منزله تنظیم‌گر رقابت است و دیگر تنظیم‌گران بخشی نیز در آن عضویت دارند. فرایند تخصیص پرونده از خلال جلسات بررسی و مذاکره در این شبکه انجام می‌شود و استفاده از توان کارشناسی نهادهای بخشی در راستای مطالعات بازار پدیده‌های نوظهور و فناوری‌های نوپدید امری رایج است. مورد مطالعاتی دیگر آلمان است که در آن مرز روشنی میان وظایف و کارکردهای «دفتر کارتل فدرال» به‌مثابه تنظیم‌گر رقابت آلمان و دیگر نهادهای تنظیم‌گر بخشی به چشم می‌خورد. این سازمان در رسیدگی به پرونده‌های انحصار اختیارات کامل دارد و کارویژه‌های تنظیم‌گری بخشی مانند صدور مجوز و رسیدگی به تخلفات فنی نیز به نهادهای تنظیم‌گر بخشی محول شده است.

سومین مطالعه تطبیقی پژوهش حاضر به اسپانیا اختصاص دارد که به ادغام نهادهای تنظیم‌گر بخشی و رقابت در یک اُبر تنظیم‌گر تحت عنوان «کمیسیون ملی بازارها و رقابت» دست زده است. این کمیسیون، که به لحاظ قانونی مستقل از دولت و تحت نظارت پارلمان است، متشکل از چهار اداره تحقیقاتی رقابت، مخابرات، انرژی و خدمات پستی و حمل‌ونقل است و در قامت یک تنظیم‌گر چندمنظوره فعالیت



می‌کند. چهارمین مورد مطالعاتی ایالات متحده آمریکا است که دو تنظیم‌گر رقابت («کمسیون تجارت فدرال» و «بخش ضدانحصار وزارت دادگستری») و تعداد بسیار زیاد نهاد تنظیم‌گر بخشی مستقل و نهاد اجرایی دولتی (مانند وزارتخانه‌ها) با شأن تنظیم‌گری دارد که طبق قوانین و مقررات موجود، فقط تعداد کمی از آنها از اختیارات تنظیم‌گری رقابت (عمدتاً تأییدیه‌های ادغام و تملک) در بخش خود نیز برخوردارند. راهکار آمریکا برای حل مشکلات این حوزه اولاً مرز گذاری صریح بین اختیارات تنظیم‌گرهای رقابت و تنظیم‌گران بخشی و در مواردی که اختیارات همزمان اعطا شده، استفاده از ابزار تفاهم‌نامه‌ها و تشکیل شورای رقابت کاخ سفید به‌مثابه نهاد هماهنگ‌کننده بوده است. ابتکار آلمان و آمریکا در تمرکز اختیارات تنظیم‌گری رقابت در دست تنظیم‌گران رقابت، علاوه بر حل مسئله تراحم اختیارات قانونی با تنظیم‌گران بخشی، فایده دیگری نیز داشته است و آن بهره‌برداری از مزیت تخصصی شدن حول موضوعات مربوطه و انباشت دانش و تجربه است. همچنین این دو کشور به‌همراه بریتانیا با ابتزاع اختیارات تنظیم‌قیمت، مقدار و شرایط دسترسی از نهاد رقابت و اعطای انحصاری آن به تنظیم‌گرهای بخشی از مزیت تخصصی شدن در این اختیارات نیز بهره‌برده‌اند. شایان ذکر است در میان چهار کشور بررسی شده در این گزارش، اسپانیا تنها کشوری است که همه اختیارات نهاد رقابت و تنظیم‌گری بخشی را در یک نهاد ادغام کرده است و می‌توان گفت از مزیت تخصصی شدن بهره‌نمی‌برد.

### پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پژوهش پیش‌رو در نهایت این‌گونه نتیجه می‌گیرد که طراحی رابطه شورای رقابت با هر تنظیم‌گر دیگر، وابسته به ویژگی‌های آن نهاد تنظیم‌گر است. از جمله ویژگی‌های اساسی تنظیم‌گر مطلوب این است که در زمینه تصمیم‌گیری خود استقلال عمل داشته باشد، تصمیمات آن دارای اقتدار اجرایی باشند، پاسخ‌گو باشد، فعالیت‌هایش شفاف باشد و از تخصص کافی برخوردار باشد. بر این اساس، می‌توان دو سناریوی احتمالی ترسیم کرد: ۱. در صورت فعالیت یک نهاد تنظیم‌گر بخشی بالغ با مشخصات یاد شده، می‌توان این اختیارات را به تنظیم‌گر فوق واگذار کرد و صرفاً کارکرد نظارتی برای شورای رقابت در نظر گرفت. ۲. در شماری از بخش‌ها که وضعیت بازار آنها انحصاری است، نهاد تنظیم‌گر تخصصی وجود ندارد و شورای رقابت و دیگر نهادهای تنظیم‌گر بازار مانند سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و ستاد تنظیم بازار که اختیار رسیدگی به پرونده‌ها را دارند، می‌توان از راهبرد تأسیس تنظیم‌گر بخشی توسط قوانین مجلس شورای اسلامی استفاده کرد. در نهایت باید توجه داشت که رابطه این تنظیم‌گران بخشی با دولت و وزارتخانه‌ها موضوع مهمی است که می‌تواند موضوع پژوهش‌های آتی باشد.

## ۱. مقدمه

حوزه‌های اقدام تنظیم‌گری در جهان امروز به‌گونه‌ای است که منجر به تداخل کارکردها و مأموریت‌های نهاد تنظیم‌گر رقابت و نهادهای تنظیم‌گر بخشی شده است. این دوسنخ نهاد تنظیم‌گر هر یک در سطوح خاصی از زیست‌بوم تنظیم‌گری به فعالیت می‌پردازند و ادراک متفاوتی از تنظیم‌گری و رابطه با بخش خصوصی دارند؛ از این‌رو بروز اختلاف و تعارض در موقعیت‌های بروز تداخل در میان آنها امری رایج است. کشورهای مختلف برای حل این چالش‌های راهکارهای گوناگونی را به کار بسته‌اند. این گزارش به تجربه کشورهای بریتانیا، آلمان، اسپانیا و ایالات متحده آمریکا، به‌مثابه کشورهایی که سعی کرده‌اند این مسئله را مدیریت کنند، می‌پردازد که بیانگر سه الگوی متمایز است: اختیارات همزمان و تأسیس شبکه تنظیم‌گری رقابت (بریتانیا)، تعریف افزوده وظایف تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی (آلمان و آمریکا) و ادغام کارکردهای تنظیم‌گری رقابت و تنظیم‌گران بخشی در یک نهاد اُبر تنظیم‌گر واحد (اسپانیا). این گزارش با تحلیل شرایط حاکم بر زیست‌بوم تنظیم‌گری ایران نتیجه می‌گیرد که تخصیص اختیارات تنظیم‌گری اقتصادی به تنظیم‌گران بخشی متناسب با کسب ویژگی‌های مرتبط با بلوغ سازمانی و تنظیم‌گری آنها می‌تواند در حل چالش‌های رابطه تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی کارآمد و اثربخش باشد.

## ۱-۱. انواع شکست تنظیم‌گری و ضرورت هماهنگی بین تنظیم‌گران

شکست تنظیم‌گری یکی از پدیده‌های رایج در زیست‌بوم تنظیم‌گری ملی کشورهای گوناگون است. در بسیاری از موارد، نهادهای تنظیم‌گر علی‌رغم بهره‌بردن از اختیارات مقررات‌گذاری و اجرایی وسیع، دارا بودن استقلال مالی و سیاسی و دسترسی به منابع انسانی حرفه‌ای و متخصص، قادر نیستند در حوزه فعالیت خود مسائل پیش‌روی شهروندان و بخش خصوصی را حل و فصل کنند و در رسیدگی به موارد شکست بازار ناکام می‌مانند. نهاد تنظیم‌گری که نتواند به خوبی به وظایف خود عمل کند، به تدریج اعتماد ذی‌نفعان مختلف مانند مصرف‌کنندگان، صاحبان کسب‌وکارها و نهادهای سیاستگذار در سطح دولت را از دست خواهد داد و بقای خود را در طول روند تکرار شکست تنظیم‌گری، در خطر خواهد دید. نهادهای تنظیم‌گر زمانی شکست خواهند خورد که نتوانند خروجی مورد انتظاری را، که در وظایفشان ذکر شده است، با هزینه‌های معقول به دست آورند؛ نتایج اقدامات آنها برای شهروندان و بخش خصوصی زیان‌بار یا ناکارآمد باشد؛ تصمیماتشان آثار جانبی ناخواسته‌ای ایجاد کند؛ شفاف و مسئولیت‌پذیر نباشند یا با تعصب و بی‌عدالتی تصمیم بگیرند [۱].

شناخت موقعیت‌هایی که عملکرد نهادهای تنظیم‌گر با شکست مواجه می‌شود، می‌تواند به طراحی راهبردهایی به‌منظور پیشگیری از بروز این پدیده یاری رساند. به‌صورت کلی از پنج‌گونه شکست تنظیم‌گری می‌توان نام برد:

■ **شکست تحلیلی:** تحلیل وضعیت توسط نهاد تنظیم‌گر ناقص بوده و منجر به اتخاذ تصمیم نادرست شده است.

■ **شکست مداخله‌ای:** نهاد تنظیم‌گر مشکلی را به اشتباه تشخیص داده و مداخله نامناسبی را در حل آن سامان داده است. در این حالت تنظیم‌گر اساساً امری را به‌عنوان مشکل تشخیص داده که مشکل نیست (یعنی شناخت اشتباه به‌جای شناخت ناقص که در شکست تحلیلی وجود دارد).

■ **شکست هماهنگی:** مداخله تنظیمی به‌دلیل هم‌پوشانی اختیارات میان نهادهای تنظیم‌گر مختلف به نتیجه مطلوب منتهی نشده است.

■ **شکست سیاسی:** در شرایط سیاسی خاص، نهاد تنظیم‌گر تا زمان باثبات شدن وضعیت، قادر به مداخله نیست و در صورت اقدام، با شکست مواجه خواهد شد.

■ **شکست طراحی:** تنظیم‌گر از اسناد قانونی و منابع مورد نیاز محروم است [۲].

می‌توان از تمام گونه‌های یاد شده در نمونه‌های عینی شکست نهادهای تنظیم‌گر در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و فنی مختلف سراغ گرفت، اما موضوع پژوهش حاضر، نوع سوم شکست تنظیم‌گری، شکست هماهنگی، با محوریت چالش‌های رابطه تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی است. ارائه پیشنهادی سیاستی در راستای حل این شکست تنظیم‌گری، نه فقط عملکرد دو سنخ نهاد تنظیم‌گر (رقابت و بخشی) را بهبود می‌بخشد، بازدهی بیشتری برای زیست‌بوم تنظیم‌گری دارد و برای الگوهای رابطه نهادهای سیاستگذار با یکدیگر نیز درس‌آموزی‌هایی دارد. پژوهش حاضر تجربه موجود چهار کشور بریتانیا، آلمان، اسپانیا و ایالات متحده آمریکا را در زمینه الگوی رابطه نهاد تنظیم‌گر رقابت و نهادهای تنظیم‌گر بخشی (در حوزه‌های مختلف مانند رسانه، ارتباطات، انرژی، مالی، خدمات عمومی و...) بررسی می‌کند.

1. Analytical Failure  
2. Intervention Failure  
3. Coordination Failure  
4. Political Failure  
5. Design Failure



## ۲-۱. سوابق مطالعاتی

امامیان و همکاران (۱۳۹۷) در گزارش «نظام ملی تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی، مرکز پژوهش‌های مجلس» به نقد الگوی «دولت تنظیم‌گر» و ارائه مبانی نظری و ضرورت «حکمرانی تنظیم‌گرانه» و در بخش دیگری از پژوهش خود به بررسی تجارب تنظیم‌گری در چند کشور منتخب پرداخته‌اند. در این گزارش به تجربه تنظیم‌گری در اروپا، آمریکا و انگلستان پرداخته شده است. نویسندگان آن بر این باورند که توسعه دولت‌های تنظیم‌گر در کشورهای مختلف خاستگاه‌های متفاوتی داشته، اما در نهایت به شکل نسبتاً واحدی از نهادهای تنظیم‌گر منتهی شده است. برای مثال، توسعه نهادهای تنظیم‌گر در آمریکا، که بسیار پیش‌تر از انگلستان اتفاق افتاد، به‌عنوان افزایش مداخلات دولت تعبیر می‌شد، اما همین روند در انگلستان خاستگاهی متفاوت داشت و به‌منزله ابزاری برای کاهش تماس مستقیم دولت در رویدادهای اقتصادی و اجتماعی تلقی می‌شد. از منظر این گزارش، به‌طور کلی می‌توان اصلی‌ترین ویژگی‌های مشترک سه تجربه اروپا، آمریکا و انگلستان را این‌طور برشمرد: تکیه بر استقلال تنظیم‌گری؛ هدف قرار دادن رقابت و کارایی؛ کاهش ظرفیت دولت در کنترل تجارت برون‌مرزی و جریان سرمایه؛ حرکت به سمت حکمرانی تنظیم‌گرانه [۷].

همچنین مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش «درآمدی بر سازمان‌های عمومی نیمه‌مستقل ۱. مرور ادبیات و مطالعه تطبیقی» به مسئله آژانس‌ها پرداخته است. مهم‌ترین یافته‌های این گزارش به این شرح است؛ موج ایجاد آژانس‌ها از اوایل دهه ۱۹۸۰ در بسیاری از کشورهای جهان آغاز شد و در اواخر دهه ۱۹۹۰ به اوج خود رسید. بسیاری از سازمان‌های تنظیم‌گر در قالب این دسته از نهادها تأسیس شده‌اند. در این گزارش به تجربه انگلستان، فرانسه و آمریکا در زمینه تأسیس سازمان‌های عمومی نیمه‌مستقل پرداخته شده است. در دولت انگلستان در کنار دپارتمان‌های دولتی، انواع متنوعی از سازمان‌های عمومی نیمه‌مستقل وجود دارد که به اجرای سیاست‌ها در این کشور کمک می‌کنند. این نهادها به اصطلاح بازوهای اجرایی دولت نامیده می‌شوند و انواع مختلفی را در برمی‌گیرند که عبارت‌اند از: دپارتمان‌های بدون وزیر، نهادهای عمومی غیر پارلمانی و آژانس‌های اجرایی. در فرانسه، نهادهای عمومی با هویت مستقل، که عمدتاً اداره‌های عمومی‌اند، سال‌ها پیش از شکل‌گیری و گسترش موج مدیریت دولتی نوین در جهان و با هدف ایجاد سازمان‌های مستقل تخصصی ایجاد شدند که تحت قوانین سخت اداری فعالیت نمی‌کنند. این سازمان‌ها به‌علت برخورداری از استقلال حقوقی، نسبت به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ذیل وزارتخانه‌ها، از آزادی و اختیار عمل بیشتری برخوردارند. در آمریکا، آژانس‌های تنظیم‌گر مستقل از استقلال بالایی برخوردارند. پس از ایجاد کمیسیون تجارت بین‌ایالاتی در سال ۱۸۸۷، تعدادی سازمان مستقل به‌منظور تنظیم‌گری اقتصاد در این کشور ایجاد شدند که به‌عنوان آژانس‌های تنظیم‌گر مستقل شناخته می‌شوند. ویژگی‌های ساختاری این نوع از سازمان‌ها عموماً به این شکل است که رؤسای آنها برای مدت‌زمان ثابتی منصوب شده‌اند و امکان حذف و تغییر آنها به‌جز دلایلی نظیر ناکارآمدی، غفلت از انجام وظیفه، یا تخلف امکان‌پذیر نیست [۸].

## ۳. چالش‌های بین تنظیم‌گران بخشی و رقابت و برخی الگوهای ارائه شده برای حل چالش‌ها

### ۳-۱. چالش‌های بین تنظیم‌گران بخشی و رقابت

نهادهای تنظیم‌گر رقابت در جهان امروزه در زمره مهم‌ترین نهادهای تنظیم‌گر محسوب می‌شوند. با افزایش پیچیدگی مناسبات و ساختارهای اقتصاد جهانی و روند سریع پیشرفت فناوری، اکنون ماهیت فعالیت‌های اقتصادی به سمتی رفته که امکان بروز موقعیت‌های انحصار در آن آسان شده است. در این شرایط حوزه‌های مختلف اقتصاد صنعتی و اقتصاد خدماتی با بازیگرانی روبه‌رو هستند که به مدد منابع مادی و معنوی قدرتمند خود، قادرند سهمی بزرگ از بازار را به خود اختصاص دهند و با اتکا به رفتارهای ضد رقابتی یا با بهره‌گیری از راهبردهایی مانند ادغام، جلوی ظهور رقبای پیشرو را بگیرند و در نهایت به شماری از شرکت‌های کوچک با سهم بازار اندک اجازه حضور و فعالیت در بازار را بدهند. همگام با این تغییر و تحولات، نهادهای تنظیم‌گر رقابت به سمت بازتعریف الگوی مداخله خود رفته‌اند. آنها نیاز به ورود به حوزه‌های بخشی همچون اقتصاد دیجیتال، حمل‌ونقل، خدمات عمومی و رسانه را برای تقویت رقابت‌پذیری محیط کسب و کار درک کرده‌اند، اما در این حوزه‌ها با تنظیم‌گران بخشی روبه‌رو هستند که وظیفه تنظیم‌گری فنی و اقتصادی را بر عهده دارند. الگوی رابطه بین این دو نهاد تنظیم‌گر، نقش مهمی در موفقیت اقدامات ناظر بر جلوگیری از ایجاد انحصار در بخش‌های گوناگون اقتصاد کشورها دارد.

تنظیم‌گران فنی یا بخشی دارای بدنه کارشناسی آگاه و مطلع از پیچیدگی‌ها و جزئیات فعالیت شرکت‌ها و بنگاه‌های فعال در بخش خود هستند. ارتباط مستمر با این شرکت‌ها باعث شده است تا شناخت دست‌اولی از مسائل و چالش‌های پیش‌روی ایشان برای موفقیت در اقتصادهای مدرن و رقابتی امروز حاصل شود و نهاد تنظیم‌گر بر بستر این مسئله‌شناسی به تعیین ضوابط و مقررات فنی دست بزند. اما گروه ذی‌نفع مهم دیگر مصرف‌کنندگان اند که انتظار دارند بتوانند در بازار به سهولت و با قیمتی منصفانه به کالا یا خدمت مورد نیاز خود دسترسی پیدا کنند. تنظیم‌گران رقابت در شناخت دغدغه این گروه از ذی‌نفعان بازار عمق پیدا می‌کنند. پیشرفت اقتصاد ملی و حضور توأم با کامیابی در بازارهای جهانی حاصل به هم پیوستن این دو جریان شناخت است تا زمین بازی هم برای مصرف‌کنندگان و هم برای صاحبان صنایع در راستای تأمین مصالح عمومی و منافع ملی تراز شود.

اگرچه عنوان «نهاد تنظیم‌گر» قابل اطلاق به هر دو گروه تنظیم‌گران بخشی و تنظیم‌گران رقابت است، ماهیت متفاوت فعالیت این دو گروه در عمل منجر به طرح مسیرهای متمایز اعمال مقررات تنظیمی می‌شود. برای تنظیم‌گران بخشی عموماً کیفیت ضوابط و آیین‌نامه‌های فنی اهمیت دارد. آنها مراجعی‌اند که بر تعیین و اجرای صحیح استانداردهای فنی و کیفی رسیدگی می‌کنند. اما تنظیم‌گران رقابت محدود به یک بخش نیستند و جزئیات حرفه‌ای و نحوه تولید کالا و خدمت در حیطه علاقه‌مندی‌های آنها نیست. چیزی که تنظیم‌گران رقابت خود را موظف به پیگیری آن می‌داند، نقش و شیوه فعالیت بنگاه‌ها در بازار است. تنظیم‌گر رقابت دسترسی مصرف‌کننده به بهترین انتخاب در بازار را یک ارزش می‌داند، اما مسیر تحقق این ارزش برای این تنظیم‌گر مستقیماً به کیفیت تولید کالا یا خدمت ارتباط پیدا نمی‌کند. تنظیم‌گر رقابت هنگامی که از وجود بازیگران مختلف در بازار، شرایط آسان ورود بازیگران جدید و وجود اهرم‌های بازدارنده و مجازات‌کننده رفتارهای ضد رقابتی اطمینان یابد، نسبت به دسترسی خریدار به گزینه بهینه نیز سطح رضایت بخشی از اطمینان را خواهد داشت. بر این اساس، اگرچه هر دو نهاد از سنخ نهادهای تنظیم‌گر (و به احتمال زیاد از نظر سازمانی و تصمیم‌گیری مستقل) هستند، از مسیرهای گوناگونی به تنظیم مقررات دست می‌زنند که این امر منجر به بروز چالش‌های برای همکاری مشترک ایشان می‌شود.

نهادهای تنظیم‌گر رقابت و نهادهای تنظیم‌گر بخشی از منظر ساختار، اهداف و کارکردها تفاوت‌هایی دارند. نهادهای ناظر بر رقابت براساس قوانین رقابت و ضد انحصار ایجاد می‌شوند و علت ایجاد آنها عمدتاً ضرورت‌های اقتصادی (مانند ارتقای کارایی و افزایش رفاه مصرف‌کنندگان)



است. وظیفه اصلی این نهادها نیز مبارزه با رفتارهای ضد رقابتی یک جانبه و جمعی و کنترل ادغام‌هاست. وجود نهادهای رقابتی برای تنظیم کلیه بازارها الزامی است. در مقابل، ایجاد تنظیم‌گران بخشی به‌طور معمول (و نه صرفاً) در بازارهایی با تمرکز بالا، که در آنها رقابت یا موجود نیست یا بسیار ضعیف است، ضرورت دارد. در واقع در بخش‌هایی از نظام اقتصادی هر کشور، به‌جای آنکه سازوکارهای عادی رقابت برقرار باشد، نهادهای تنظیم‌گر مشغول به فعالیت‌اند و در سازوکارهایی مانند قیمت‌گذاری مداخله می‌کنند. هدف نهادهای تنظیم‌گر بخشی حفظ عدالت، حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، اجرای مقررات و استانداردها و سایر امور محوله است.

نهادهای تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی از نظر سطح استقلال نیز تفاوت‌هایی باهم دارند. نهادهای رقابتی از دستور کار یاد شده در قوانین رقابت پیروی می‌کنند؛ تحقیق و تفحص‌های لازم را فقط با استناد به معیارهای فنی و قانونی انجام می‌دهند و تصمیم‌گیری آنها تحت تأثیر فشارهای سیاسی یا اقتصادی قرار ندارد. در مقابل، نهادهای تنظیم‌گر معمولاً به دولت یا یکی از وزارتخانه‌ها وابسته‌اند و از نظر ساختاری و سلسله‌مراتب اداری، دارای شخصیت اداری مستقل و استقلال در سیاستگذاری و اجرا نیستند.

ابزارهای نهاد تنظیم‌گر رقابت تفاوت‌هایی با نهادهای تنظیم‌گر بخشی دارد. نهادهای رقابتی با ضمانت اجرای ساختاری ممکن است یک ادغام ضد رقابتی انجام شده را به بنگاه‌های کوچک تجزیه کنند یا با ضمانت اجرای نوعاً ممنوع‌کننده و سلبی، با بنگاه اقتصادی رفتار کنند؛ در حالی که نهادهای تنظیم‌گر بخشی شرایط رفتاری خاصی را بر بنگاه‌ها تحمیل، و از ابزارهای قیمت، مقدار، ورود و خروج به بازار و نظام انگیزشی استفاده می‌کنند تا بتوانند رفتار بنگاه‌های اقتصادی را تعدیل، و آن را به سمت رفاه اجتماعی هدایت کنند.

در نهایت نهادهای تنظیم‌گر معمولاً رویکردی پیش‌نگر<sup>۱</sup> به مسائل دارند و نهادهای رقابتی (به‌جز در موارد خاصی مانند ادغام‌ها)، اصولاً رویکردی پس‌نگر<sup>۲</sup> دارند و در موارد تحقیق و تفحص بیشتر با تکیه بر شکایت‌ها به جمع‌آوری اطلاعات می‌پردازند [۹]. به صورت کلی دو نقطه عزم در زمینه ضرورت پرداختن به مبحث رابطه تنظیم‌گران بخشی و تنظیم‌گری رقابت قابل بررسی است: تزامم و همکاری. در ادامه توضیحاتی درباره هر یک داده می‌شود.

## الف) التزامم

در شماری از موقعیت‌ها، تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی به‌صورت هم‌زمان اختیارات رقابتی دارند و باید به پرونده‌های ضد رقابت در یک بخش خاص رسیدگی کنند. در حالی که تنظیم‌گران رقابت در بسیاری از کشورها اختیار تام و عمومی رسیدگی به موارد انحصار و ضد رقابت دارند، ممکن است تنظیم‌گران بخشی از اختیار منحصر به بخش خود برخوردار باشند. یکی از مثال‌های آن، تنظیم‌گری رقابت در بخش مخابرات و ارتباطات هند است. مقدمه و بخش «۱۸» قانون رقابت مصوب سال ۲۰۰۲ این کشور، وظیفه «ترویج و حفظ رقابت» در اقتصاد هند را به کمیسیون رقابت هند<sup>۳</sup> تفویض کرده است. این بدان معناست که CCI صلاحیت اصلی را برای تنظیم شرایط رقابت در بازار مربوطه هند خواهد داشت. بخش «۱۸» قانون رقابت ۲۰۰۲ وظیفه‌ای را بر عهده کمیسیون گذاشته است تا رقابت عادلانه را تشویق، و از منافع بازیگران اقتصادی محافظت کند. وظیفه CCI کنترل و مهار اقدامات غیرقانونی یا اقدامات ضد رقابتی و از سوی دیگر ترویج رقابت و حفظ منافع مصرف‌کنندگان است. از طرف دیگر نهاد تنظیم‌گری مخابرات هند،<sup>۴</sup> که وظیفه تنظیم‌گری بخشی حوزه ارتباطات را بر عهده دارد، در بخش «۱۱» قانون خود دارای قدرت «تسهیل رقابت و ارتقای کارایی در بهره‌برداری از خدمات مخابراتی به‌منظور تسهیل رشد در این خدمات» است. اگر چه هدف CCI و TRAI هر دو در ترویج رقابت عادلانه مشترک است، تفاوت در رویکرد اتخاذ شده توسط هر کدام نسبت به یک هدف مشابه منجر به مواردی از تعارضات قضایی می‌شود.

1. Ex-Ante

2. Ex-post

3. Competition Commission of India (CCI)

4. Telecom Regulatory Authority of India (TRAI)

دادگاه عالی هند در حکم ۵ دسامبر سال ۲۰۱۸ خود تلاش کرد تا این موضوع را حل و فصل کند. دیوان عالی اعلام کرد که TRAI بخش مخابرات را تنظیم می‌کند و ارگانی تخصصی است و رشد سالم این بخش را در هند تضمین می‌کند؛ از طرف دیگر هدف CCI تشویق رقابت منصفانه و تضمین آزادی تجارت در بازارها و محصولات است. TRAI فقط یک بخش خاص را مدیریت می‌کند و CCI تنظیم‌گر عمومی بازار است. اختلاف مورد نظر مربوط به قراردادهای اتصال و شرایط مجوزهای مخابرات بود که در حوزه مأموریت TRAI قرار گرفت. طبق حکم دادگاه، هدف CCI با هدف TRAI متفاوت است و عملکرد آنها نیز در رعایت قراردادی که ماهیت ضد رقابتی دارد و تأثیر آن توافق در بازار در صلاحیت CCI است. این عملکرد فقط تحت پوشش CCI است و TRAI در چنین مواردی صلاحیت ندارد. دیوان عالی موافقت نکرد که در چنین مواردی صلاحیت CCI سلب شود. در نهایت دیوان عالی گفت که این TRAI است که در صورت بروز اختلافات مخابراتی ابتدا صلاحیت خود را اعمال خواهد کرد و CCI صلاحیت پیگیری خواهد داشت؛ یعنی اگر TRAI احساس کند که رویه‌ای ضد رقابتی اتخاذ شده است، اختلاف را برای داوری به CCI ارجاع خواهد داد [۱۰].

دیگر مورد تزاخم بین اختیارات تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی، ممکن است در زمینه تنظیم‌گری شبکه‌هایی مانند برق، مخابرات و راه‌آهن رخ دهد که انحصار طبیعی‌اند. در برخی از کشورها، مانند ایالات متحده آمریکا، این مسئله از طریق ترکیب قوانین رقابت و رسیدگی قضایی حل شده است که به خوبی توانسته‌اند سوءاستفاده از موقعیت غالب در بازار را ممنوع کنند. اما در دیگر کشورها تداخل قانون رقابت با قوانین دسترسی و اتصال به شبکه (که در زمره اختیارات تنظیم‌گران بخشی است) بسیار محتمل است. تنظیم‌گران بخشی معمولاً شرایط ورود به بازار را تعیین می‌کنند، اما به پیامدهای آن در زمینه رقابت رسیدگی نمی‌کنند. برای مثال، می‌توان به تنظیم‌گری مخابرات در آفریقای جنوبی اشاره کرد. شرکت مخابرات این کشور، تلکام، با تصویب قانون ارتباطات از راه دور در سال ۱۹۹۶ خصوصی‌سازی شد و ۳۰ درصد از سهام آن به کنسرسیومی متشکل از شرکت‌های اس‌بی‌سی کامیونیکیشن<sup>۱</sup> آمریکا و تلکام مالزی<sup>۲</sup> واگذار شد. در همان زمان، یک انحصار پنج‌ساله به شرکت تلکام آفریقای جنوبی در ارائه خدمات خط ثابت و شبکه تلفن عمومی با امکان تمدید یک‌ساله، بسته به عملکرد تلکام در برآورده کردن انتظارات، اعطا شد. در نتیجه شکایات و مجادلات دادگاهی زیادی از سوی اپراتورهای بخش خصوصی در ارتباط با دسترسی به شبکه طرح شد [۱۱]. در حالی که امتیاز انحصاری اعطا شده به شرکت تلکام با ضوابط تنظیم‌گری بخشی ارتباطات آفریقای جنوبی سازگار است، از چشم‌انداز تنظیم‌گری رقابت به این اقدام انتقاداتی وارد می‌شود.

## ب) همکاری

دیگر ضرورت طرح مبحث رابطه تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی، منطق همکاری است. در این وضعیت ضرورتاً اختلاف و مجادله نهادی میان تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی وجود ندارد و مأموریت‌ها و وظایف هر یک به خوبی تعریف شده و ابزارها و اختیارات دستیابی به آنها به نهادهای تنظیم‌گر تفویض شده است. اما زیست‌بوم تنظیم‌گری به حدی از بلوغ سازمانی و انباشت دانش رسیده است که در یابد با تعریف اقدامات مشترک نهادهای تنظیم‌گر و اجرایی شدن آشکالی از همکاری در قالب اشتراک داده و نیروی انسانی و مشاوره در مورد پرونده‌های بین‌بخشی، پرونده‌ها بهتر حل و فصل می‌شوند و احتمال شکست تنظیم‌گری پایین‌تر خواهد بود. این نوع از ضرورت بیشتر مرتبط با تجربه کشورهای توسعه‌یافته است که در آنها مدت‌زمانی طولانی از تشکیل و فعالیت نهادهای تنظیم‌گر می‌گذرد و به چالش‌هایی مانند تعارض‌های بین‌سازمانی در گذر زمان رسیدگی شده است.

بررسی وضعیت نهادهای تنظیم‌گر در ایران حکایت از آن دارد که ضرورت پرداختن به مسئله رابطه شورای رقابت و تنظیم‌گران بخشی بیشتر برخاسته از ضرورت نوع اول (تزاخم) است. تاکنون شورای رقابت و نهادهای تنظیم‌گر بخشی در مواردی وارد اختلافات جدی شده‌اند. یکی

1. SBC Communications

2. Telkom Malaysia



از مهم‌ترین پرونده‌ها، که منافع میلیون‌ها مصرف‌کننده ایرانی را درگیر می‌کند، مبحث تعرفه‌گذاری اینترنت است. از سال ۱۳۹۶، که نرخ اینترنت توسط سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی تصویب شد، این رقم به مدت ۶ سال ثابت باقی ماند. این درحالی بود که اپراتورها نسبت به افزایش هزینه‌ها و نبود امکان توسعه شبکه در اثر سرکوب قیمتی معترض بودند. در نهایت در دی ماه ۱۴۰۲ مجوز افزایش قیمت ۳۴ درصدی از سوی سازمان صادر شد. اما در این مرحله شورای رقابت به این پرونده ورود کرد. طبق اظهارات سخن‌گوی وقت شورا، اینترنت ثابت و همراه بازاری انحصاری تشخیص داده شده که شورا هم تجربه ورود به آن را از منظر جنس، مقدار و شرایط دسترسی در مصوبه ۶۲۳ (مورخ ۱۷ آذرماه ۱۴۰۲) خود داشته است [۱۲]. بر این اساس، درحالی که تنظیم‌گری بخشی خدمات اینترنت بر عهده سازمان تنظیم مقررات است، شورای رقابت اپراتورها را به ارائه بسته‌های حجیم و متنوع ملزم کرده و در برابر مصرف‌کنندگان خود را مرجع بررسی تخلفات اپراتورها نسبت به تعرفه‌گذاری بسته‌های اینترنت اعلام کرده است.

دیگر مورد اختلاف شورای رقابت و تنظیم‌گران بخشی، پرونده صدور مجوز تأسیس داروخانه است که به مدت چند سال سازمان غذا و دارو و شورای رقابت را وارد اختلاف نهادی طولانی مدت کرد. سرآغاز ورود شورای رقابت به موضوع انحصار در مجوزهای تأسیس و اداره داروخانه‌ها سال ۱۳۹۵ بود که شورای رقابت در جلسه شماره ۲۸۲ (مورخ ۲ اسفندماه ۱۳۹۵) خود، ضمن بررسی پرونده‌ها و استماع اظهارات شکات و دفاعیات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و نظرات کارشناسان ذی‌ربط، با استناد به تبصره «۲» ماده (۷) [قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل \(۴۴\) قانون اساسی](#)، مواد (۴) و (۱۵) آیین‌نامه تأسیس و اداره داروخانه‌ها را مصداق عدم صدور مجوز به دلیل اشباع بازار و اخلاف در رقابت در راستای حفظ وضعیت انحصاری موجود تشخیص داد و دستور توقف اجرای این مواد را صادر کرد. طبق نظر شورای رقابت، ماده (۴) آیین‌نامه مذکور با در نظر گرفتن تعداد داروخانه به‌ازای جمعیت شهرها و ماده (۱۵) آن با در نظر گرفتن حریم (فاصله) برای هر داروخانه موجب ایجاد انحصار شده بود. انجمن داروسازان و وزارت بهداشت در نیمه دوم سال ۱۳۹۶ از تصمیمات شورای رقابت در این خصوص، در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طرح شکایت کردند و دیوان عدالت اداری با صدور دستور موقت، شورای رقابت را از ادامه رسیدگی به این موضوعات تا صدور رأی نهایی از جانب هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، منع نمود. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در بهمن ماه ۱۳۹۷ ضمن تأیید تصمیم‌های شورای رقابت، رأی به ابطال ماده (۱۵) آیین‌نامه تأسیس و اداره داروخانه‌ها داد و در شهر یورما ۱۳۹۸ نیز جدول مربوط به حد نصاب جمعیتی مندرج در ماده (۴) آیین‌نامه مذکور را ابطال کرد. متعاقب آن، شورای رقابت با توجه به صلاحیت ذاتی و برطرف شدن دستور موقت دیوان عدالت اداری پیرو صدور رأی از جانب هیئت عمومی دیوان، رسیدگی به شکایات واصله در خصوص مجوز تأسیس و جابه‌جایی داروخانه را در دستور کار خود قرار داد و در جلسه شماره ۳۹۶ مورخ ۱۳۹۸/۷/۲۰ خود ضمن رسیدگی به پنج شکایت در این زمینه، به استناد ماده (۷) [قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل \(۴۴\) قانون اساسی](#) و آرای صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، نسبت به صدور رأی در این زمینه و تعیین جریمه برای استنکاف‌کنندگان از اجرای ماده (۷) و نقض کنندگان ممنوعیت‌های مصرح در قانون اقدام کرد [۱۳]. سازمان غذا و دارو این ورود شورای رقابت را نوعی مداخله در آیین‌نامه‌های داخلی این سازمان به‌عنوان تنظیم‌گری بخشی می‌داند و مخالف آن است [۱۴].

اختلاف شورای رقابت و وزارت صمت بر سر قیمت‌گذاری خودرو نیز دیگر مورد قابل توجه در زمینه اختلافات شورای رقابت و تنظیم‌گران بخشی است. در این مورد خاص، وزارت صنعت، معدن و تجارت هم به‌عنوان سیاستگذار و هم تنظیم‌گر بخش خودرو در برابر شورای رقابت قرار داشت. از سوی دیگر، ستاد تنظیم بازار نیز در برهه‌ای به‌عنوان نهاد قیمت‌گذار ورود کرد که خود منجر به تشدید چالش‌های این حوزه شد. شورای رقابت در سال ۱۳۹۱ و با انحصاری دانستن بازار خودرو در این کشور به مسئله قیمت‌گذاری ورود کرد که منجر به شکل‌گیری ساختاری در نظام تصمیم‌گیری صنعت خودروی ایران شد که از اساس با نوع سیاستگذاری این صنعت در تضاد بود و در طول زمان به بروز مشکلاتی نظیر زیان‌دهی خودروسازان، افزایش نیافتن تولید و توسعه صنعت خودرو در کشور و اختلاف شدید قیمت مصوب خودرو و قیمت خودرو در بازار انجامید [۱۵].

ورود نهادهای تنظیم‌گر بخشی به حوزه تنظیم‌گری رقابت نیز دیگر مورد تعارض شورای رقابت و تنظیم‌گران است که مهم‌ترین نمونه آن سازمان تنظیم مقررات رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر (ساترا) است. این سازمان در مردادماه ۱۴۰۲ شورای رقابت صوت و تصویر فراگیر را تشکیل داد که پیشگیری از تبعیض و تحریف رقابت، ممنوعیت تصاحب و تعاملات غیرقانونی، حفظ تنوع رسانه‌ای و حفظ منافع مصرف‌کنندگان از جمله وظایف آن اعلام شده است. بررسی و تحقیق درباره تخلفات رقابتی، رسیدگی به شکایات و اختلافات رقابتی، پیشگیری از تحریم‌ها و سوءاستفاده از قدرت بازار، تنظیم قوانین و مقررات رقابتی، اعمال قوانین رقابت، ارائه راهنمایی و مشاوره و ترویج رقابت جزو مسئولیت‌های این شورا به‌شمار می‌رود [۱۶]. در پی اعلام خبر تشکیل این شورا، مرکز ملی رقابت بیانیه‌ای صادر و اشاره کرد که شورای رقابت به‌موجب ماده (۶۲) **قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی**، «تنها مرجع» رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی است و مطابق ماده (۴۳) قانون مزبور، تمام اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های عمومی، دولتی، تعاونی و خصوصی مشمول اختیارات شورای رقابت هستند. شورای رقابت از منظر عدم استقلال نهاد تازه تأسیس، نقدهایی وارد کرد. طبق بیانیه شورا، ساترا (وابسته به سازمان صداوسیما)، فارغ از اینکه فاقد اختیارات قانونی لازم در این زمینه است، به‌دلیل حضور پررنگ رسانه‌های وابسته به صدا و سیما (همچون تلویزیون) در این بازار فاقد بی‌طرفی لازم برای دخالت در تنظیم‌گری رقابت این بازار است [۱۷].

### ۲-۳. برخی الگوهای ارائه شده برای حل چالش‌ها

مقالات و مطالعات متعددی به‌منظور رفع مسائل و چالش‌های بین تنظیم‌گران بخشی و رقابت تلاش کردند تا الگوی روابط بین این دو مدل از نهادهای تنظیم‌گر را الگوسازی کنند؛ در گزارشی که در سال ۲۰۱۹ توسط مدرسه تنظیم‌گری فلورانس منتشر شده، رابطه بین تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی در ۶ مدل دسته‌بندی شده است که عبارت‌اند از:

■ **نبود تنظیم‌گری بخشی (مداخلات پیشینی):** در این مدل، اساساً اعتقاد به تنظیم‌گری بخشی فراتر از قواعد رقابت وجود ندارد و تنها تنظیم‌گر رقابت فعالیت می‌کند. نمونه آن در نیوزلند اواخر دهه ۱۹۸۰ قابل مشاهده است.

■ **تفلیق تنظیم‌گری پیشینی و تنظیم‌گری رقابت (آبر تنظیم‌گر رقابت):** در این مدل، وظایفی از جنس تنظیم‌گری پیشینی به تنظیم‌گر رقابت برون‌سپاری می‌شود و عملاً قسمتی از وظایف تنظیم‌گران بخشی را نیز تنظیم‌گر رقابت انجام می‌دهد. تجربه‌های اخیر کشورهایی همچون استرالیا، اسپانیا، روسیه و هلند در برون‌سپاری تنظیم‌گری بخشی به تنظیم‌گر رقابت و تأسیس نوعی «آبر تنظیم‌گر» به‌عنوان مثال‌هایی از این رویکرد قابل بررسی است.

■ **تفکیک وظایف روشن بین تنظیم‌گر بخشی و تنظیم‌گر رقابت:** تفکیک وظایف و صلاحیت‌های روشن و مشخص بین تنظیم‌گران بخشی و تنظیم‌گران رقابت با تأکید بر صلاحیت ذاتی تنظیم‌گر رقابت و نقض نشدن آن توسط تنظیم‌گران بخشی، مدلی است که در بیشتر کشورهای اتحادیه اروپا دنبال می‌شود.

■ **هم‌پوشانی عمدی وظایف:** در برخی از کشورها نوعی هم‌پوشانی و هم‌زمانی صلاحیت‌ها بین تنظیم‌گران رقابت و تنظیم‌گران بخشی به‌رسمیت شناخته، و مکانیزم‌هایی برای حل تعارض و هماهنگی بین این تصمیمات در نظر گرفته می‌شود. منطق پشتیبانی‌کننده از این مدل، ایجاد رقابت بین سازمانی و میان تنظیم‌گران در راستای افزایش کیفیت تصمیمات آنهاست. بریتانیا نمونه بارز این مدل است.

■ **اعمال قواعد رقابت ذیل تنظیم‌گران بخشی:** در این مدل، قواعد رقابت وجود دارد؛ اما اعمال آن به تنظیم‌گران بخشی سپرده می‌شود. در عمل این تنظیم‌گری بخشی است که اولویت دارد، اما باید قواعد رقابت نیز لحاظ شود. مکزیک و پرو مثال‌هایی از این مدل به‌شمار می‌آیند. گفتنی است که شاید به‌دلیل نداشتن تشابه این رویکرد به فضای تنظیم‌گری رقابت در جمهوری اسلامی ایران و فاصله بسیار زیاد مؤلفه‌های آن با وضعیت کنونی تنظیم‌گری رقابت در کشور، پرداختن به آنها چندان نتواند درس‌آموخته‌های سیاستی برای سیاستگذار به دنبال داشته باشد و از این رو، موضوع گزارش حاضر نیست.



■ **ترجیح تنظیم‌گری بخشی به تنظیم‌گری پسینی رقابت‌محور:** در این مدل عملاً این تنظیم‌گر بخشی است که آن حوزه را مدیریت می‌کند و اگر قواعد رقابت با قواعد وضع شده توسط تنظیم‌گر بخشی در تعارض باشد، تصمیمات تنظیم‌گر بخشی اولویت دارد [۳]. مبتنی بر مدل ارائه شده در این گزارش، حسنی (۱۴۰۱) بیان می‌کند که در ایران نیز برخی از صاحب‌نظران با ارائه تفسیری از ماده (۵۹) **قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی**، که به موضوع تأسیس تنظیم‌گر بخشی پرداخته است، مدلی شبیه‌آبر تنظیم‌گرها را به‌عنوان مدل مطلوب می‌دانند و تأکید دارند که تنظیم‌گران بخشی باید ذیل شورای رقابت تأسیس شود و شورای رقابت شبیه‌آبر تنظیم‌گرها در برخی از کشورها عمل کند [۴].

از طرف دیگر، تأسیس نهادهای تنظیم‌گر بخشی به‌موجب قوانین گوناگون، این تفسیر و این مدل را زیر سؤال می‌برد. به‌عبارت دیگر، از آنجایی که تنظیم‌گرانی همچون سازمان تنظیم مقررات ارتباطات رادیویی به‌موجب قانون تأسیس شده و وظایف آنها توسط قانون به‌نحوی روشن شده‌اند که ارتباطی با شورای رقابت ندارند، به نظر می‌رسد مدل ابر تنظیم‌گر بودن شورای رقابت با واقعیات عرصه حکمرانی کشور فاصله دارد. لذا برخی بر این باورند مدلی شبیه مدل ششم - که اولویت و ارجحیت با تنظیم‌گر بخشی است - در ایران قابل ردیابی است (در مواردی که چنین تنظیم‌گری وجود داشته باشد).

گزارش آنکتاب در سال ۲۰۱۰ نیز نشان می‌دهد که کشورهای مختلف رویکردهای متفاوتی را برای اطمینان از هماهنگی و انسجام سیاست بین تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی انتخاب کرده‌اند. این رویکردها را می‌توان در پنج‌گونه طبقه‌بندی کرد:

● **ترکیب تنظیم‌گری فنی و اقتصادی در تنظیم‌گری بخشی و واگذاری موضوع قانون رقابت سنتی، مانند ممنوعیت رفتار ضد رقابتی و کنترل ادغام به قانون رقابت؛**

● **ترکیب تنظیم‌گری فنی و اقتصادی در تنظیم‌گری بخشی که همچنین شامل برخی یا تمام جنبه‌های قانون رقابت سنتی است؛**

● **ترکیب تنظیم‌گری فنی و اقتصادی در تنظیم‌گری بخشی که همچنین شامل برخی یا تمام جنبه‌های سنتی قانون رقابت است، درحالی که اطمینان حاصل شود تنظیم‌گر بخشی وظایف خود را در هماهنگی با تنظیم‌گر رقابت انجام می‌دهد؛**

● **سازمان‌دهی تنظیم‌گری فنی به‌عنوان حوزه عملکرد مستقل تنظیم‌گران بخشی و گنجانیدن تنظیم‌گری اقتصادی در قانون عمومی رقابت؛**

● **اکتفا به قانون رقابت که توسط تنظیم‌گر رقابت اجرا می‌شود.**

در حالی که برخی از کشورها، برای مثال هلند و پرو، نهاد تنظیم‌گر واحدی را ایجاد کرده‌اند که دارای اختیارات اجرای توأمان تنظیم‌گری‌های بخشی و رقابت باشد، اکثر کشورها تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گرهای بخشی را به‌عنوان نهادهای مجزای مجری قانون ایجاد کردند. غالباً، تنظیم‌گرهای بخشی قبل از تأسیس نهادهای رقابت ایجاد شده بودند. در صورتی که صلاحیت‌های مربوطه تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گرهای بخشی به‌وضوح توسط قانون تعریف نشده باشد، در عرصه اجرای مقررات و سیاست‌ها تضادهای قانونی ممکن است به وجود بیاید. به‌منظور جلوگیری یا رفع چنین اصطکاک‌های قانونی‌ای، معمولاً تفاهم‌نامه‌ای بین تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گرهای بخشی منعقد می‌شود. در ادامه گزارش به شماری از تجربیات رابطه بین تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گرهای بخشی پرداخته می‌شود:

■ **مدل سازمان تجمیع شده (هلند):** سازمان رقابت هلند وظیفه اجرای قانون رقابت و قوانین تنظیمی بخشی در حوزه‌هایی مانند انرژی و حمل‌ونقل را برعهده دارد. اختیارات اجرایی این نهاد تنظیم‌گر در قوانین مختلفی نظیر قانون رقابت (۱۹۹۸)، قانون برق (۱۹۹۸)، قانون گاز (۲۰۰۰)، قانون حمل‌ونقل مسافر (۲۰۰۰)، قانون راه‌آهن (۲۰۰۳) و قانون هوانوردی (۱۹۹۲) تعیین شده است. ساختار سازمانی در سازمان رقابت هلند به مدل اتاق شهرت دارد؛ زیرا اجرای تنظیم‌گری‌های بخشی را اتاق ذیل این سازمان تحت عنوان دفتر تنظیم‌گری انرژی و حمل‌ونقل برعهده دارد. سایر تنظیم‌گری‌های بخشی توسط نهادهای جداگانه، مانند سازمان مستقل پست و مخابرات، که سازمان رقابت هلند با آن همکاری دارد و هماهنگ است، انجام می‌شود.

■ **نهادهای تنظیم‌گر مجزا با صلاحیت‌های قانونی صریح (آلمان و بریتانیا):** قانون آلمان علیه انحصار و محدودیت‌های بازار رقابتی شامل قوانینی برای صنایع خاص (کشاورزی، انرژی و مطبوعات) است که مکمل قوانین کلی رقابت در این زمینه‌هاست. علاوه بر این، بازارهای زیرساخت برق، گاز، مخابرات، پست و راه‌آهن به‌طور خاص تنظیم می‌شوند. تا وقتی تنظیم‌گری بخش مقررات جامعی را در مورد صنایع خاص ارائه نکرده باشد، قوانین عمومی رقابت درباره صنایع تحت تنظیم اعمال می‌شود. در بریتانیا، سازمان تجارت منصفانه به‌عنوان تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی دارای صلاحیت همزمان‌اند. تنظیم‌گری رقابت در این کشور براساس قانون رقابت (۱۹۹۸) صورت می‌پذیرد که براساس آن تصمیم گرفته می‌شود چه تنظیم‌گری صلاحیت بیشتری برای رسیدگی به پرونده‌ای خاص دارد. همچنین رویه‌های حل و فصل اختلافات احتمالی بین تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی نیز در این قانون گنجانده شده است.

■ **نهادهای تنظیم‌گر مجزا بدون تقسیم مجدد صلاحیت‌ها (جزیره موریس و آفریقای جنوبی):** قانون رقابت جزیره موریس ایجاب می‌کند که کمیسیون رقابت به‌عنوان تنظیم‌گر رقابت کشور و تنظیم‌گرهای بخشی، تفاهم‌نامه‌ای درباره صلاحیت‌های مربوطه خود منعقد کنند. در آفریقای جنوبی، تنظیم‌گران بخشی دارای صلاحیت همزمان‌اند؛ باین حال، قانون رقابت نه به‌صراحت به سایر مقررات اجازه تقدم می‌دهد و نه صریحاً ادعای تقدم بر آن را دارد. تنظیم‌گر رقابت به مذاکره با تنظیم‌گرهای بخشی برای هماهنگی اعمال صلاحیت قضایی درباره موضوعات رقابتی در بخش‌های تنظیم‌ملازم شده است. برای مثال در سال ۲۰۰۴، تنظیم‌گر رقابت با تنظیم‌گرهای بخش‌های صوت و تصویر فراگیر و برق موافقت‌نامه‌هایی داشت که براساس این موافقت‌نامه‌ها، تنظیم‌گر رقابت، بازرسی اصلی در امور قضایی همزمان است [۵]. دیباچ در مقاله خود خاطر نشان کرده است که تنظیم‌گر رقابت نقشی محوری در مدیریت رابطه خود با تنظیم‌گران بخشی دارد. وی از ۶ گزینه نام می‌برد:

- تفویض اختیار انحصاری اجرای رقابت در بخش‌های خاص به تنظیم‌گرها علاوه بر کارکردهای ایشان در زمینه تنظیم مقررات فنی، اقتصادی و دسترسی.
- هماهنگی اجرای تنظیم‌گری رقابت بین تنظیم‌گرهای بخشی (که تنظیم‌گری‌های فنی، اقتصادی و دسترسی را نیز اجرا می‌کنند) و نهاد تنظیم‌گر رقابت.
- تفویض اختیار اجرای مقررات اقتصادی و دسترسی - علاوه بر مقررات رقابت - به تنظیم‌گر رقابت که توسط تنظیم‌گرهای بخشی مدیریت می‌شود.
- تفویض اجرای تنظیم‌گری رقابت، دسترسی، اقتصادی و فنی به تنظیم‌گر رقابت.
- تفویض انحصاری اجرای تنظیم‌گری رقابت در بخش‌ها به تنظیم‌گر رقابت با مقررات فنی، اقتصادی و دسترسی‌ای که به تنظیم‌گران بخشی داده شده است.
- تفویض اجرای تنظیم‌گری رقابت در بخش‌ها به‌صورت همزمان به تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گرهای بخشی با اجرای تنظیم‌گری‌های فنی، اقتصادی و دسترسی.

دیباچ اشاره می‌کند که الزاماً نیازی به انتخاب صرف یک گزینه و اجرای آن نیست و مرزهای بین گزینه‌های مذکور انعطاف‌پذیر است. ممکن است که در کشوری گزینه‌های متفاوتی در بخش‌های مختلف دنبال شود و این اتفاقی است که در شماری از کشورها رخ داده است [۶]. با توجه به مشکل تزاخم و ناهماهنگی بین نهاد رقابت و تنظیم‌گرهای بخشی در ایران، ضروری است تا چگونگی رابطه تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی در سایر کشورها مطالعه و مشخص شود سایر کشورها برای رفع تعارض‌های نهادی میان شورای رقابت و تنظیم‌گران بخشی از چه الگوهایی استفاده کرده‌اند. تجربه زیسته نظام‌های تنظیم‌گری در کشورهای گوناگون بیانگر آن است که تعریف نوع رابطه میان تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی به‌طور تاریخی برای ایشان مسئله‌ای بوده که تلاش شده است از طرق مختلف به آن پرداخته شود. در ادامه، به شماری از الگوهای رابطه میان تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی (تجربه بریتانیا، آلمان، اسپانیا و ایالات متحده آمریکا) پرداخته می‌شود.



## ۴. رابطه بین تنظیم‌گران بخشی و رقابت در بریتانیا



بریتانیا در زمره نخستین کشورهایی است که زیست‌بوم تنظیم‌گری پویایی متشکل از نهادهای تنظیم‌گر رقابت و بخشی را پدید آورده است. در حال حاضر، قانون رقابت در بریتانیا توسط سازمان رقابت و بازار،<sup>۱</sup> تنظیم‌گر اصلی رقابت کشور، و در بخش‌های خاص توسط تنظیم‌گران بخشی اجرا می‌شود. برای اینکه این فرایند به صورتی مؤثر پیاده شود، قوانینی در زمینه همکاری سازمان و تنظیم‌گران بخشی وجود دارد که به ترتیبات همزمانی<sup>۲</sup> معروف است. بخش‌های تحت پوشش این ترتیبات تقریباً ۲۵ درصد از تولید ناخالص داخلی بریتانیا را تشکیل می‌دهند و شامل خدماتی می‌شوند که اکثر مردم هر روز از آنها استفاده می‌کنند؛ مانند ارتباطات، انرژی، بانکداری، بیمه و آب. ماهیت ترتیبات همزمان، اختیاراتی است که به تنظیم‌گران بخشی داده می‌شود تا قانون رقابت را در صنعتی که تنظیم می‌کنند اعمال کنند. این ترتیبات ریشه در قانون رقابت (۱۹۹۸) بریتانیا دارند که آن هم برگرفته از مواد (۱۰۱) و (۱۰۲) معاهده عملکرد اتحادیه اروپا<sup>۳</sup> است. این اختیارات به قدرت بررسی و اقدام علیه: (۱) رفتار ضد رقابتی؛ شرکت‌هایی که در قراردادهای ضد رقابتی (مانند تثبیت قیمت، کارت‌ها و...) مشارکت دارند و (۲) سوءاستفاده از سلطه؛ سوءاستفاده یک شرکت از موقعیت غالبی که در بازار دارد (مانند تحمیل قیمت‌ها یا شرایط تجاری ناعادلانه، محدود کردن بازارهای تولید یا پیشرفت‌های فنی به ضرر مصرف‌کنندگان و...) ارجاع دارد. همچنین تنظیم‌گران بخشی اختیار انجام مطالعات بازار را نیز دارند [۱۸].

### ۴-۱. الگوی بریتانیایی رابطه تنظیم‌گران رقابت و بخشی

بستر همکاری میان تنظیم‌گران بخشی و سازمان رقابت و بازار، شبکه رقابت بریتانیا<sup>۴</sup> است. نکته قابل توجه درباره بریتانیا، توجه خاصی است که سیاستگذار به اهمیت رقابت در بازار داشته که به آن جایگاهی متمایز در بین کشورهای OECD داده است. در بسیاری از کشورها، از جمله اکثر کشورهای اتحادیه اروپا، ترویج رقابت به ندرت در خدمات زیرساختی مورد توجه قرار می‌گیرد؛ اما بریتانیا به این حوزه ورود کرده است. همچنین تعهد تنظیم‌گر به تأمین شرایط رقابتی در دیگر کشورها عمدتاً مربوط به ارتقای وضعیت رقابتی بازارها به صورت کلی و با محوریت بازارهای عمده‌فروشی است. اما در بریتانیا این مصرف‌کننده‌نهایی است که رقابت در نسبت با وضعیت او در بازار، سنجش و ارزیابی می‌شود [۱۹].

تنظیم‌گرهای بخشی که در ترتیبات همزمانی با سازمان رقابت و بازار همکاری دارند، عبارتند از: سازمان هواپیمایی کشوری<sup>۵</sup> (مسئول تنظیم‌گری عملیات فرودگاهی و خدمات ترافیک هوایی)، دفتر ارتباطات<sup>۶</sup> (تنظیم‌گر صوت و تصویر فراگیر، ارتباطات الکترونیکی و خدمات پستی)، سازمان بازارهای گاز و برق<sup>۷</sup> (تنظیم‌گر خدمات برق و گاز)، سازمان راهبردهای امور مالی<sup>۸</sup> (تنظیم‌گر خدمات مالی و مدیریت دعاوی)، تنظیم‌گر سیستم‌های پرداخت،<sup>۹</sup> بهبود سرویس ملی سلامت<sup>۱۰</sup> (تنظیم‌گر خدمات سلامت و بهداشت)، دفتر راه‌آهن و جاده<sup>۱۱</sup> (تنظیم‌گر خدمات ریلی و جاده)، سازمان تنظیم‌گر خدمات آب<sup>۱۲</sup> (تنظیم‌گر خدمات آب و فاضلاب) و سازمان تنظیم‌گر خدمات شهری ایرلند شمالی<sup>۱۳</sup> (تنظیم‌گر خدمات برق، گاز، آب و فاضلاب در ایرلند شمالی).

1. Competition and Markets Authority (CMA)
2. Concurrency Arrangements
3. Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)
4. UKCN
5. Civil Aviation Authority (CAA)
6. Office of Communications (Ofcom)
7. Gas and Electricity Markets Authority (Ofgem)
8. Financial Conduct Authority (FCA)
9. Payment Systems Regulator (PSR)
10. NHS Improvement
11. Office of Rail and Road (ORR)
12. Water Services Regulation Authority (Ofwat)
13. Northern Ireland Authority for Utility Regulation (NIAUR)

تنظیم‌گران مذکور تمام اختیارات CMA را برای مقابله با رفتار ضد رقابتی یا سوء استفاده از موقعیت مسلط در بخش مربوط به خود دارند. در عین حال آنها از برخی اختیارات تنظیم‌گری فنی و اقتصادی از قبیل تعیین استانداردها و صدور مجوز در حیطه کاری خود برخوردارند. اختیارات تنظیم‌گری فنی نهادهای تنظیم‌گر بخشی بنا به ماهیت و حیطه مأموریت هر سازمان متفاوت است. برای مثال، آفکام مجاز است چارچوب‌های فنی برای تخصیص طیف فرکانسی، استانداردهای بین‌اتصال شبکه‌ها، کیفیت خدمات ارتباطی، و الزامات پوشش دهی را تدوین و اجرا کند. آفجم نیز در حوزه برق و گاز، مسئول تصویب تعرفه‌های دسترسی به شبکه، تنظیم کیفیت خدمات توزیع و انتقال، طراحی مشوق‌های عملکردی برای اپراتورها، و پایش امنیت عرضه انرژی است. در حوزه آموزش، آفکوال<sup>۱</sup> بر طراحی نظام ارزیابی ملی، اعتبار بخشی به نهادهای آزمون‌گیر، استانداردهای نمرات و شیوه‌های تصحیح، و تضمین انطباق فرایندها با الزامات قانونی نظارت دارد. تنظیم‌گران می‌توانند در موارد خاص و به منظور جلوگیری از وارد آمدن خسارات قابل توجه، تدابیری موقت را برای کنترل بازار اتخاذ کنند. انجام تحقیقات بازار به صلاح دید خود تنظیم‌گر یا در پاسخ به شکایات وارده از دیگر اختیارات نهادهای تنظیم‌گر بخشی در بریتانیاست. در این راستا، تنظیم‌گران بخشی به انجام مصاحبه و بهره‌گیری از تجربه افراد مرتبط با صنعت مورد بررسی و تهیه اسناد و اطلاعات لازم موظف‌اند. تنظیم‌گران بخشی قادرند با در نظر گرفتن دستورالعمل‌های قانونی تهیه شده توسط CMA، بر شرکت‌های متخلف مجازات‌های مالی اعمال کنند. همچنین باید توجه داشت که آنها می‌توانند برای پیشگیری از تخلفات احتمالی در آینده، دستورالعمل‌هایی را تهیه و اجرا کنند. تنظیم‌گران بخشی در حوزه فعالیت خود می‌توانند جلسات مشاوره محرمانه داشته باشند و موضع خود را درباره وضعیت رقابت در صنعتشان مشخص کنند. در نهایت تنظیم‌گر بخشی مختار است در صورت اعتراف یک یا چند شرکت به نقض قانون رقابت، مجازات آنها را نسبت به چیزی که در قانون اعلام شده است تخفیف دهد. در نظام حقوقی بریتانیا، سازمان بازارها و رقابت (CMA) نقش محوری در اجرای قانون رقابت دارد، اما مطابق قوانین موجود، فاقد اختیار کلی و مستقیم برای مداخله در تعیین قیمت‌ها، مقدار تولید یا دستورالعمل‌های مربوط به دسترسی به بازار است. نظارت بر قیمت‌ها خیلی محدود و صرفاً در مواردی انجام می‌شود که یک بازیگر سهم بازار بالایی در قالب رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی و آن هم به صورت پس‌نگر دارد. برای مثال، در سال ۲۰۱۴، CMA در بررسی رویه ضد رقابتی در قیمت‌گذاری و عرضه داروهای تجویزی دخالت کرد و شرکت‌ها را بابت قیمت‌گذاری گزاف<sup>۲</sup> مجازات نمود، اما نرخ جایگزین تعیین نکرد. یا اینکه در سال ۲۰۱۹، در بازار آژانس‌های مسافرتی و پرواز، CMA الزاماتی برای نمایش شفاف قیمت‌ها اعمال کرد، اما قیمت‌نهایی را تعیین نکرد [۲۰].

CMA معمولاً تنظیم‌گران بخشی را برای وضع قوانین رویه‌ای و تعریف مجازات متناسب با رفتارهای ضد رقابتی راهنمایی می‌کند. CMA در اصلاح قوانین مربوط به رقابت، ملزم به مشورت با تنظیم‌گران بخشی است. این نهاد همچنین بر رسیدگی فقط یک تنظیم‌گر به پرونده‌ای خاص نظارت می‌کند و در صورت لزوم، پرونده را از تنظیم‌گر می‌گیرد تا خود بررسی کند. تنظیم‌گران می‌توانند درخواست تجدیدنظر از CMA در مواردی نظیر کنترل‌های قیمت، هزینه‌های دسترسی و سایر تغییرات در صدور مجوز داشته باشند. ترتیبات هم‌زمانی به CMA و تنظیم‌گران بخشی اجازه می‌دهد تا از کارکنان و متخصصان یکدیگر نیز به صورت موقت استفاده کنند. گفتنی است که مقررات هم‌زمانی به تمام جنبه‌های رابطه بین CMA و تنظیم‌گران بخشی نپرداخته است و در مواردی خاص، که امکان تصمیم‌گیری طبق این مقررات وجود نداشته باشد، CMA و تنظیم‌گران بخشی از طریق انعقاد تفاهم‌نامه به توافق بر سر رسیدگی به پرونده می‌رسند.

CMA و تنظیم‌گران بخشی همیشه قبل از رسیدگی به پرونده‌ها باهم مشورت می‌کنند و جزئیات موارد را به اشتراک می‌گذارند. بسته به ترتیبات هم‌زمانی، اصل بر این است که هر تنظیم‌گری که بهتر بتواند به موضوع رسیدگی کند عهده‌دار پرونده شود. شاخص‌های مهم در ارزیابی CMA و تنظیم‌گران بخشی در تخصیص پرونده به تنظیم‌گران عبارت‌اند از: دانش و تخصص مورد نیاز، تحت شمول قانون بخشی

1. Ofqual

2. Excessive Pricing

بودن یا نبودن موضوع مورد بررسی، ارتباطات قبلی بین شاکیان و CMA یا تنظیم‌گر بخشی، تجربه پیشینی بر خورد با شرکت‌هایی که پرونده مشابه داشتند و نقش پرونده در گسترش سیاست رقابتی در بریتانیا. در صورتی که پرونده از نظر حساسیت رقابت پذیری در سطح بالایی باشد، CMA خود عهده‌دار رسیدگی به آن خواهد شد [۲۱].

رویه رسیدگی به پرونده‌ها از این قرار است که وقتی شکایتی به CMA یا یک تنظیم‌گر بخشی ارائه می‌شود و موجب صلاحیت همزمان دو یا چند نهاد تنظیم‌گر است، طبق رویه موجود به شاکی اطلاع داده می‌شود که کدام مرجع به شکایت رسیدگی می‌کند. در راستای ترتیبات اشتراک گذاری اطلاعات بین CMA و تنظیم‌گرها، CMA و تنظیم‌گر مربوطه می‌توانند درباره هر شکایت یا موضوعی که مناسب می‌دانند، جلسات بحث و بررسی برگزار کنند.

## ۲-۴. پرونده‌هایی در زمینه رابطه تنظیم‌گران در بریتانیا

جدیدترین گزارش سالیانه ترتیبات همزمانی در ۲۴ ژوئیه ۲۰۲۴ منتشر شده است و اقدامات انجام شده مابین یکم آوریل سال ۲۰۲۳ تا ۳۱ مارس سال ۲۰۲۴ را در برمی‌گیرد. طبق گزارش، دفتر راه‌آهن و جاده مطالعه بازار تحت قانون سازمانی سال ۲۰۰۲ را در زمینه ارائه خدمات پذیرایی ایستگاه‌های راه‌آهن آغاز کرد که گزارش نهایی آن در ژوئن سال ۲۰۲۴ منتشر شد. سازمان راهبردی امور مالی مطالعه در باب بنگاه تجاری (مصوب سال ۲۰۰۲) درباره داده‌های عمده‌فروشی را در فوریه سال ۲۰۲۴ به انجام رساند. آفکام هم مطالعه بازار خود را در مورد عرضه خدمات زیرساخت ابری عمومی در اکتبر سال ۲۰۲۳ تکمیل کرد و سپس آن را به سازمان رقابت و بازار برای انجام تحقیقات بازار از منظر رقابتی فرستاد. مهلت قانونی سازمان برای رسیدگی به این پرونده آوریل سال ۲۰۲۵ است.

سال ۲۰۲۴ در زمینه هم‌افزایی تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی در بریتانیا نقطه عطفی بود که عمدتاً ناشی از تصویب قانون بازارهای دیجیتال، رقابت و مصرف‌کنندگان<sup>۱</sup> بود و در ۲۴ مه سال ۲۰۲۴ موافقت سلطنتی را به دست آورد. این قانون اختیارات رقابتی سازمان بازار و رقابت و نهادهای تنظیم‌گر بخشی بریتانیا را افزایش می‌دهد. طبق قانون بازارهای دیجیتال، تنظیم‌گران بریتانیایی قادرند از ابزارهای بهبود یافته در زمینه تنظیم‌گری رقابت، نظیر مجازات‌های سنگین‌تر در صورت عدم ایفای تعهدات تحقیقاتی و اصلاح رویه‌ها، بهره‌مند شوند. در آوریل سال ۲۰۲۳ سازمان بازار و رقابت بریتانیا شماری پرونده ناتمام داشت که در آنها صلاحیت مشترک با دیگر نهادهای تنظیم‌گر داشت: (۱) جمع‌آوری و استفاده از داده‌های تبلیغاتی و سیستم احراز هویت یکپارچه توسط متا (مشترک با آفکام)؛ (۲) اقدامات گوگل در زمینه خدمات واسطه‌گری فناوری تبلیغات باز (مشترک با آفکام)؛ (۳) رفتار اپل در خصوص توزیع برنامه‌ها در دستگاه‌های آی.او.اس و آی.پد.او.اس (مشترک با PSR، FCA و آفکام)؛ (۴) توزیع برنامه‌ها توسط گوگل (مشترک با PSR، FCA و آفکام)؛ (۵) بازار آمازون (مشترک با آفکام)؛ (۶) رفتارهای ضد رقابتی مشکوک در خصوص خدمات انتقال پول بین‌المللی در گلاسکو (مشترک با FCA)؛ (۷) خرید خدمات مستقل در تولید و پخش محتوای ورزشی (مشترک با آفکام). در این دوره سه پرونده جدید نیز وارد فرایند بررسی شدند: (۱) خرید خدمات مستقل در تولید، ایجاد و پخش محتوای تلویزیونی در بریتانیا به استثنای محتوای ورزشی (توسط آفکام)؛ (۲) نقض فصل‌های اول و دوم قانون رقابت در بخش خدمات مالی (توسط FCA)؛ (۳) تحقیقات در مورد بازار انرژی (توسط آفجم). در ادامه به صورت تفصیلی جزئیات این پرونده‌ها بررسی می‌شود:

متا: در مارس سال ۲۰۲۱، CMA تحقیقاتی را در مورد رفتار اپل در خصوص توزیع برنامه‌ها در دستگاه‌های iOS و iPadOS در بریتانیا، به ویژه، شرایط و ضوابط حاکم بر دسترسی توسعه‌دهندگان برنامه به اپ‌استور اپل آغاز کرد. این تحقیقات هنوز ادامه دارد. همچنین در ژوئن سال ۲۰۲۱، CMA تحقیقاتی را آغاز کرد درباره اینکه آیا متا از طریق نحوه جمع‌آوری و استفاده از داده‌های تبلیغاتی خاص، نسبت به رقبای، به ویژه آنهایی که خدماتی را برای آگهی‌های طبقه‌بندی شده آنلاین ارائه می‌کنند، به مزیت ناعادلانه‌ای دست یافته است. در نوامبر سال

1. Digital Markets, Competition and Consumers Act

۲۰۲۳، CMA تصمیم خود را برای پذیرش تعهدات ارائه شده توسط متا برای رفع نگرانی‌های رقابتی خود منتشر کرد. CMA نگران بود که متا بتواند از داده‌های تبلیغاتی خاص جمع‌آوری شده از کسب‌وکارها با استفاده از خدمات تبلیغاتی خود برای توسعه و بهبود محصولات خود در رقابت با آن مشتریان تبلیغاتی استفاده کند. برای مثال، داده‌های جمع‌آوری شده از تعامل کاربران با تبلیغات شخص ثالث در فیس‌بوک می‌تواند اطلاعاتی را در اختیار متا قرار دهد که آیا کاربر به یک محصول خاص علاقه دارد یا خیر، و سپس می‌تواند متا را تشویق کند تا آن کاربر را با پیشنهاد کالای تبلیغی خود هدف قرار دهد. در نهایت متا برای پاسخ‌گویی به دغدغه‌های CMA، پیشنهادهایی را ارائه کرد که مورد قبول CMA واقع شد. برای مثال، می‌توان به در نظر گرفتن گزینه انصراف<sup>۱</sup> برای مشتریان تبلیغاتی متا اشاره کرد. مشتریان تبلیغاتی متا می‌توانند از استفاده از داده‌های تبلیغاتی مرتبط خود، که توسط متا برای فعالیت یا بهبود بازار فیس‌بوک استفاده می‌شود، انصراف دهند. آنها شامل داده‌هایی است که نحوه تعامل کاربران با تبلیغات خود را نشان می‌دهد و می‌تواند به متا نشان دهد که کاربر به کدام محصولات یا خدمات علاقه‌مند است. این تعهد از طریق پیاده‌سازی یک سیستم فنی برای Facebook Marketplace برای جلوگیری از استفاده متا از چنین داده‌هایی محقق می‌شود. دیگر اقدام صورت پذیرفته در مورد پرونده متا، محدودیت‌های بیشتر در استفاده متا از داده‌های تبلیغاتی در توسعه محصول بود. طبق پیگیری CMA، متا استفاده خود را از داده‌های به‌دست آمده از تبلیغات نمایش دیجیتال و خدمات ابزار تجاری که می‌تواند برای شناسایی تبلیغ‌کنندگان استفاده شود، محدود خواهد کرد. متا در بیانیه‌ای، که در این خصوص صادر کرد، اظهار داشت که چنین داده‌هایی نباید برای توسعه محصولات متا استفاده شود که تبلیغ‌کنندگان با آن رقابت می‌کنند.

**گوگل:** در ژوئن سال ۲۰۲۲، CMA تحقیقاتی را درباره توزیع برنامه‌های گوگل در دستگاه‌های اندرویدی در بریتانیا آغاز کرد. به‌طور خاص، CMA در حال بررسی قوانین گوگل پلی است که توسعه‌دهندگان برنامه‌ها را ملزم می‌کند از سیستم پرداخت خود گوگل پلی تحت عنوان گوگل پلی بیلینگ<sup>۲</sup> برای خریدهای درون برنامه‌ای کاربران استفاده کنند. در آوریل سال ۲۰۲۳، CMA اعلامیه‌ای مبنی بر پذیرش تعهدات توسط گوگل منتشر کرد. طبق این تعهدات، توسعه‌دهندگان برنامه‌ها می‌توانند سیستم پرداخت متفاوتی را به انتخاب خود برای برنامه‌ها در نظر بگیرند. **آمازون:** در ژوئیه سال ۲۰۲۲، CMA تحقیقاتی را درباره رفتار آمازون در خصوص نحوه استفاده از داده‌های فروشندگان خرده‌فروشی آمازون آغاز کرد. این نهاد همچنین به چگونگی تعیین معیارهای آمازون برای انتخاب محصولات پیشنهادی به خریدار پرداخت و این موضوع را بررسی کرد که کدام فروشندگان قادرند محصولات خود را در بخش کالاهای با اولویت خرید بالا قرار دهند. CMA دریافت که آمازون شرایط انتخاب «پیشنهاد ویژه» در صفحات فروش را به روشی تبعیض‌آمیز تنظیم و اعمال کرده است؛ به‌صورتی که خرده‌فروشی خود آمازون و فروشندگانی که از خدمات تکمیل آمازون استفاده می‌کنند، به‌صورت غیر منصفانه نسبت به سایر فروشندگان مزیت داشتند. در نوامبر سال ۲۰۲۳، CMA از تصمیم خود برای پذیرش تعهدات ارائه شده توسط آمازون خبر داد. CMA آمازون را ملزم کرد که از داده‌های بازار فروشندگان رقیب برای به دست آوردن مزیت ناعادلانه نسبت به سایر فروشندگان استفاده نکند. همچنین وقتی آمازون تصمیم می‌گیرد که کدام محصول در بخش «جعبه خرید» (پیشنهادهای ویژه) نمایش داده شود، تضمین می‌شود که با همه پیشنهادهای محصول به‌طور یکسان رفتار شود.

■ **بخش بانکداری:** در نوامبر سال ۲۰۱۸، CMA تحقیقاتی را درباره نقض مشکوک از فصل اول ممنوعیت تریبیت ضد رقابتی توسط پنج بانک بزرگ آغاز کرد: سیتی،<sup>۳</sup> دویچه بانک،<sup>۴</sup> HSBC، مورگان استنلی<sup>۵</sup> و رویال بانک کانادا<sup>۶</sup>. در ماه مه ۲۰۲۳، CMA بیانیه‌ای صادر و اعلام کرد که بانک‌های فوق با به‌اشتراک گذاشتن اطلاعات حساس رقابتی در خصوص اوراق قرضه دولتی بریتانیا، قانون رقابت را نقض کرده و در

1. Opt-Out  
2. Google Play Billing  
3. Citi  
4. Deutsche Bank  
5. Morgan Stanley  
6. Royal Bank of Canada



یک یا چند سری از گفت‌وگوهای یک‌به‌یک درباره این موضوع شرکت داشته‌اند. سیتی و دوپچه بانک به مشارکت خود در اقدامات ضد رقابتی اعتراف کرده‌اند که طبق تصمیم CMA، دوپچه بانک از پرداخت جریمه معاف شد و سیتی مشمول تخفیف دانسته شد. سه بانک دیگر کماکان به ارتکاب هیچ‌گونه تخلفی اعتراف نکرده‌اند و تحقیقات در حال انجام است.

**بخش خدمات ارزی:** در سپتامبر سال ۲۰۲۰، FCA تحقیقاتی را درباره نقض فصل قانون رقابت توسط شرکت‌های دلار ایست،<sup>۱</sup> حافظ بروس تراول اند منی ترانسفر<sup>۲</sup> و ال سی سی ترانس اسپندینگ لیمیتد<sup>۳</sup> آغاز کرد. در نوامبر سال ۲۰۲۳، FCA بیانیه‌ای صادر کرد که نشان می‌داد برای دوره‌ای در سال ۲۰۱۷، این سه شرکت روی نرخ هماهنگ تبدیل پوند انگلیس به روپیه پاکستان تبانی کرده و بر دریافت کارمزدی ثابت به توافق رسیده بودند (این کارمزد هنگام انتقال پول از بریتانیا به پاکستان توسط شرکت مادر ال سی سی دریافت می‌شد). پس از انجام دادن تحقیقات، سه شرکت به زیر پا گذاشتن قانون رقابت بریتانیا اعتراف کردند. FCA در نهایت، جریمه ۳ هزار و ۶۰۰ پوندی برای دلار ایست، ۱۱ هزار و ۲۰۰ پوندی برای حافظ بروس و ۱۳۹ هزار و ۵۰۰ پوندی برای اسمال ورلد<sup>۴</sup> (شرکت مادر ال سی سی ترانس اسپندینگ لیمیتد) وضع کرد. یکی از ابزارهای مورد استفاده در همکاری مشترک تنظیم گر رقابت و تنظیم گران بخشی در بریتانیا، استفاده از نامه‌های مشاوره‌ای / هشدار دهنده<sup>۵</sup> است. CMA و تنظیم گران بخشی می‌توانند در شرایطی که نگرانی‌هایی وجود دارد و برخی از اقدامات ممکن است رقابت را محدود کند، اما تحقیقات رسمی در مورد آنها آغاز نشده است، نامه‌های مشاوره‌ای و هشدار دهنده صادر کنند. نامه‌های مشاوره‌ای و هشدار دهنده هر دو در زمره ابزارهای اجرایی «نرم» محسوب می‌شوند که برای افزایش آگاهی از قانون رقابت و تشویق به رعایت آن طراحی شده‌اند. از آوریل سال ۲۰۲۳ تا مارس سال ۲۰۲۴، FCA ۴ نامه هشدار دهنده و ۹ نامه مشاوره صادر کرد که بیانگر بروز وضعیت ضد رقابتی و خیم در بخش خدمات مالی بود. در این دوره PSR به یک شرکت نامه‌ای در زمینه محدودیت‌های مشارکت در فروش سیستم‌های پرداخت ارسال کرد. CMA نیز نامه‌ای سرگشاده به اپراتورهای مراکز شارژ و وسایل نقلیه برقی و اپراتورهای منطقه‌ای خدمات بزرگ‌راهی ارسال کرد تا یافته‌های مطالعه بازار CMA در مورد شارژ خودروهای برقی در بزرگ‌راه‌ها و تعهدات جاری این شرکت‌های تحت قانون رقابت را به آنها یادآوری کند.

یکی از اختیارات مهم CMA و تنظیم گران بخشی، انجام مطالعات بازار<sup>۶</sup> و تحقیقات بازار<sup>۷</sup> است. در طول بازه زمانی آوریل سال ۲۰۲۳ تا مارس سال ۲۰۲۴، که جدیدترین گزارش سالیانه ترتیبات همزمانی بریتانیا منتشر شده، روی هم یازده پرونده در سه بخش در جریان بوده است: ۱. مطالعات بازار فعال در طول دوره گزارش (خدمات ابری توسط آفکام، داده‌های عمده‌فروشی توسط FCA و پذیرایی ایستگاه‌های راه آهن توسط ORR)؛ ۲. تحقیقات بازار فعال در طول دوره گزارش (ایروپو؛ مرورگرهای موبایل و بازی‌های ابری و خدمات ابری توسط CMA)؛ ۳. پیگیری مطالعات و تحقیقات بازار که قبل از دوره گزارش انجام شده است (اکوسیستم‌های موبایل توسط CMA، مطالعه بازار سیگنالینگ توسط ORR، گیت‌های اتوماتیک بلیت و دستگاه‌های فروش بلیت توسط ORR، مطالعه بازار شبکه‌های حرارتی توسط CMA و تحقیقات بازار بانکداری خرد توسط CMA). در ادامه به جزئیات شماری از مهم‌ترین این پرونده‌ها اشاره می‌شود:

**خدمات ابری:** در اکتبر سال ۲۰۲۲، آفکام یک مطالعه بازار را در زمینه عرضه خدمات ابری در بریتانیا آغاز کرد. این مطالعه روی «سرویس‌های زیرساخت ابری» متمرکز بود که بر سرورهای فیزیکی و ماشین‌های مجازی میزبان شده در مراکز داده در سراسر جهان ساخته شده‌اند. زیرساخت ابری پایه و اساس چگونگی توسعه و اجرای نرم‌افزارهای کاربردی را فراهم می‌کند. این مطالعه بررسی کرد که شاخصه‌های

1. Dollar East  
2. Hafiz Bros Travel & Money Transfer Limited  
3. LCC Trans-Sending Limited  
4. Small World  
5. Advisory/Warning letters  
6. Market Studies  
7. Market Investigations

بازارهای خدمات ابری یا رفتار ارائه‌دهندگان خدمات ابری می‌تواند رقابت را کاهش دهد و از طریق قیمت‌های بالاتر، محصولات با کیفیت پایین‌تر یا نوآوری کمتر به مصرف‌کنندگان آسیب برساند یا خیر. افکام گزارش نهایی مطالعه بازار خود را در اکتبر سال ۲۰۲۳ منتشر کرد و بازار خدمات زیرساخت ابری عمومی را برای تحقیقات بازار به CMA ارجاع داد. افکام دریافت که رقابت بین ارائه‌دهندگان خدمات ابری عمدتاً بر جذب مشتریان جدید در هنگام ورود به این بازار متمرکز است. دیدگاه افکام این بود که رقابت توسط ویژگی‌های خاص بازار خدمات ابری محدود شده بود که تغییر و استفاده از تأمین‌کننده متفاوت را برای مشتریان دشوارتر می‌کرد.

■ **داده‌های عمده‌فروشی:** مطالعات بازار داده‌های عمده‌فروشی توسط FCA در مارس سال ۲۰۲۳ آغاز شد. بازارهای مالی عمده‌فروشی برای عملکرد مؤثر و کارآمد به داده‌ها متکی‌اند و از داده‌های عمده‌فروشی به منظور شناسایی فرصت‌های سرمایه‌گذاری، اجرای معاملات دارایی‌های مالی، ارزیابی موقعیت مالی شرکت‌ها و انجام تعهدات نظارتی استفاده می‌شود. هنگامی که بازارهای داده عمده‌فروشی به خوبی کار می‌کنند، کاربران آن داده‌ها می‌توانند تصمیمات آگاهانه‌ای در مورد موقعیت‌ها و نحوه سرمایه‌گذاری اتخاذ کنند. این مطالعه بازار سه بازار مجزا اما به هم مرتبط را بررسی کرد: ارائه معیارها در چند طبقه دارایی از جمله سهام، درآمد ثابت، کالاها، ارز خارجی و نرخ بهره؛ ارائه داده‌های رتبه‌بندی اعتباری توسط آژانس‌های رتبه‌بندی اعتباری و شرکت‌های وابسته به آنها؛ ارائه خدمات فروشنده داده‌های بازار که داده‌های تجاری، داده‌های شاخص، داده‌های رتبه‌بندی اعتباری، داده‌های مرجع و داده‌های قیمت‌گذاری و ارزش‌گذاری را پوشش می‌دهد. در اوت سال ۲۰۲۳، FCA گزارش موقت خود را درباره مطالعه بازار منتشر کرد. این گزارش حکایت از آن داشت که دلایل منطقی وجود دارد که ویژگی‌های بازار داده‌های عمده‌فروشی وجود رقابت در این حوزه را محدود می‌کند. با وجود این، دیدگاه موقت FCA این بود که ارجاع تحقیقات بازار به CMA مناسب‌ترین راه برای رسیدگی به نگرانی‌های رقابتی احصا شده توسط FCA نیست؛ زیرا FCA خود به عنوان تنظیم‌گر بخشی موقعیت بهتری برای رسیدگی به این موضوع داشت. در نهایت، FCA گزارش نهایی خود را در فوریه سال ۲۰۲۴ منتشر کرد. نتایج نشان می‌داد که کاربران در شرایط غیررقابتی ممکن است قیمت‌های بالاتری را برای داده‌هایی که خریداری می‌کنند پرداخت کنند.

■ **پذیرایی ایستگاه‌های راه‌آهن:** در ژوئن سال ۲۰۲۳، ORR یک مطالعه بازار را در زمینه ارائه خدمات پذیرایی ایستگاه‌های راه‌آهن آغاز کرد. ORR در دسامبر سال ۲۰۲۳ گزارش موقتی را درباره مطالعه خود منتشر کرد. ORR در گزارش موقت خود بیان کرد که یافته‌های آن به فقدان رقابت مؤثر در ایستگاه‌ها اشاره دارد. ORR بیان کرد که نرخ مناقصه رقابتی در انقضای اجاره‌نامه برای مراکز پذیرایی بسیار پایین بوده است. در نتیجه رایج‌ترین رویه برای اپراتورهای ایستگاه پیشنهاد تمديد یا تمدید اجاره‌نامه به شرکت پذیرایی فعلی است. ORR همچنین دریافت که ۴۷ درصد از ایستگاه‌های دارای فضای خرده‌فروشی فقط یک فروشگاه دارند و ۲۴ درصد از مراکز پذیرایی تحت پوشش اجاره‌ای «محافظت شده» تحت قانون مالک و مستأجر ۱۹۵۴ هستند که ممکن است دامنه رقابت برای اجاره این مکان‌ها را محدود کند.

### ۳-۴. جمع‌بندی رابطه تنظیم‌گران در بریتانیا

در مجموع، بریتانیا تصمیم گرفته است که برای حل اختلافات میان تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی خود، از مسیر تأسیس شبکه ملی رقابت پیروی کند. در کانون این شبکه، CMA به عنوان یگانه نهاد تنظیم‌گری رقابت بریتانیا قرار دارد، اما به وجوه حرفه‌ای فعالیت دیگر نهادهای تنظیم‌گر و احتمال بروز هم‌پوشانی اختیارات نیز توجه شده و از راهکار ترتیبات هم‌زمانی برای حل و فصل آن استفاده شده است. این روند باعث می‌شود که تنظیم‌گران بخشی، موجودیت و تصمیم‌گیری CMA را تهدیدی پیش‌روی خود در نظام بوروکراسی بریتانیا ارزیابی نکنند و تنظیم‌گری از مزایای الگوی حکمرانی مشارکتی بهره‌مند شود. در عین حال تصمیم‌گیری در این الگو تبدیل به فرایندی اجماع‌محور، طولانی‌مدت و کند می‌شود که به شهروندان و بخش خصوصی، که از پرونده‌ها تأثیر می‌پذیرند، آسیب می‌رساند.



## ۵. رابطه بین تنظیم گران بخشی و رقابت در آلمان



تنظیم‌گر رقابت آلمان دفتر کارتل فدرال<sup>۱</sup> است. این نهاد که در سال ۱۹۵۸ تأسیس شد، زیرمجموعه وزارت امور اقتصادی و اقدام اقلیمی فدرال<sup>۲</sup> است. دفتر کارتل فدرال برای رسیدگی به چالش‌ها و مشکلات رقابت در آلمان از قانون آلمان علیه محدودیت‌های رقابت (GWB)<sup>۳</sup> (مصوب سال ۱۹۵۸) استفاده می‌کند که مشروعیت بخش اقدامات و تصمیمات این نهاد است. در این راستا، مهم‌ترین وظایف دفتر عبارت‌اند از: ممانعت و مقابله با شکل‌گیری کارتل‌ها، کنترل ادغام‌ها، کنترل رویه‌های سوءاستفاده شرکت‌های قدرتمند از موقعیت مسلط خود در بازار، بررسی رویه‌های برگزاری مناقصات عمومی (از سال ۱۹۹۹) و حمایت از مصرف‌کنندگان (از سال ۲۰۱۷). دفتر قادر است تا به منظور بررسی دقیق‌تر وضعیت رقابت در بخش‌های مختلف، تحقیقات بازار مورد نیاز را انجام دهد. دفتر تصمیمات خود را براساس معیارهای استاندارد تنظیم‌گری رقابت استوار، و در تصمیم‌گیری مستقلانه عمل می‌کند. کارکنان این نهاد حدود ۳۷۰ نفرند.

دفتر کارتل فدرال از تباط خوبی با نهادهای منطقه‌ای و بین‌المللی دارد. دفتر عضو فعال شبکه رقابت اروپایی<sup>۴</sup> است که شبکه تنظیم‌گری منطقه‌ای رقابت در قاره سبز است و همه تنظیم‌گران رقابت کشورهای عضو اتحادیه اروپا در آن عضویت دارند. دفتر ریاست کارگروه ادغام شبکه را نیز برعهده دارد و توانسته شیوه‌های بهینه ادغام از منظر رقابت‌پذیری را در سطح کشورهای قاره گسترش دهد. در سطح بین‌المللی نیز دفتر با نهادهایی از قبیل شبکه بین‌المللی رقابت،<sup>۵</sup> سازمان همکاری و توسعه اقتصادی<sup>۶</sup> و کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل متحد<sup>۷</sup> مرابوده داشته است. رئیس دفتر، مسئولیت گروه راهبردی جدید شبکه بین‌المللی رقابت را برعهده دارد و همچنین یکی از اعضای کمیته رقابت OECD است [۲۲].

دفتر کارتل فدرال به جز اعمال قانون رقابت آلمان و حضور فعالانه در مناسبات منطقه‌ای و بین‌المللی تنظیم‌گری رقابت، در راستای ترویج فرهنگ رقابت اقداماتی را انجام داده است. دفتر از اوایل دهه ۱۹۸۰، کنفرانس بین‌المللی رقابت<sup>۸</sup> را به صورت سالیانه برگزار می‌نماید که در آن، کارشناسان تنظیم‌گری رقابت از بیش از شصت کشور فرصت گفت‌وگو با سیاستگذاران، صاحبان کسب‌وکار و دانشگاهیان در زمینه چالش‌های سیاستگذاری و تنظیم‌گری رقابت را پیدا می‌کنند. دیگر رویداد ترویجی دفتر، روز رقابت فرانسه و آلمان<sup>۹</sup> است. از سال ۲۰۰۴، دفتر و تنظیم‌گر رقابت فرانسه میزبان رویداد دوسالانه‌ای اند که در آن مباحث مربوط به تنظیم‌گری رقابت در حوزه‌ای خاص بررسی می‌شود که روابط بین آلمان و فرانسه را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

### ۱-۵. الگوی آلمانی رابطه تنظیم‌گران رقابت و بخشی

رسیدگی به مسائل رقابت در آلمان توسط پنج نهاد صورت می‌پذیرد: دفتر کارتل فدرال، وزیر اقتصاد و امور اقلیمی فدرال، دفترهای کارتل ایالتی، کمیسیون انحصارات (سازمانی بدون اختیارات تصمیم‌گیری رسمی) و دادگاه‌ها (دارای نقش در پرونده‌های مدنی خصوصی و موظف به فعالیت هماهنگ با دفتر). دفتر کارتل فدرال مهم‌ترین نهاد درگیر اجرای قانون رقابت در آلمان است و در مواردی که اثر فعالیت ضدرقابتی

1. Federal Cartel Office (German: Bundeskartellamt)
2. Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action
3. Gesetz gegen WettbewerbsBeschränkungen (GWB)
4. European Competition Network (ECN)
5. International Competition Network (ICN)
6. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)
7. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)
8. International Conference on Competition (IKK)
9. Franco-German Competition Day

به فراتر از قلمروی یکی از ایالات آلمان تسری پیدا می‌کند، صلاحیت ورود را می‌یابد. اختیارات اجرایی این نهاد با هیچ سازمان فدرال دیگری هم‌پوشانی ندارد، اما در برخی موارد، تصمیمات دفتر ممکن است توسط وزیر اقتصاد بی‌اثر شود. همچنین برای موارد تجدیدنظر در تصمیمات این نهاد تنظیم‌گر، دادگاه ایالتی برلین<sup>۱</sup> صلاحیت ورود دارد. در این دادگاه، یک اتاق ویژه<sup>۲</sup> وجود دارد که در آن صرفاً به پرونده‌های رقابت رسیدگی می‌شود. در نهایت امکان اعتراض به تصمیمات این دادگاه نیز ممکن است که در آن صورت پرونده به دادگاه عالی آلمان<sup>۳</sup> فرستاده و حکم نهایی در آنجا صادر می‌شود [۲۳].

دومین نهاد درگیر در قانون رقابت، وزیر اقتصاد آلمان است. وزیر در سه موقعیت امکان مداخله دارد:

طبق بخش اول قانون GWB، موافقت‌نامه‌های بین شرکت‌ها، تصمیمات انجمن‌های شرکت‌ها و رویه‌های هماهنگی که هدف یا اثر آنها جلوگیری، محدودیت یا تحریف رقابت باشد، ممنوع است. در شماری از موارد مثل موافقت‌نامه بین شرکت‌های کوچک و متوسط، که توافق آنها تأثیر قابل توجهی بر بازار ندارد و منجر به بهبود رقابت‌پذیری این شرکت‌ها می‌شود، قانونگذار استثناهایی را در اجرای این بخش قائل شده است. با این حال، حتی اگر موافقت‌نامه‌ای مصداق این استثناء نباشد، وزیر این اختیار را دارد که اگر محدود کردن رقابت برای اقتصاد عمومی و رفاه مشترک ضروری باشد، به کارتل اجازه فعالیت قانونی دهد. شرکت‌ها قادرند مستقیماً از وزیر اقتصاد درخواست معافیت کنند. این امر در صورتی امکان‌پذیر است که کارتل مدنظر، کارتلی صادراتی باشد و به تقویت حضور تولید ملی آلمان در دیگر کشورها کمک کند. وزیر می‌تواند ادغامی را که توسط دفتر کارتل فدرال ممنوع شده است، در صورتی که محدود کردن رقابت با ایجاد منافع عمومی و مزیت‌های اقتصادی جبران شود، تأیید کند.

همچنین اکثر ایالات (لاندرها) در آلمان دفاتر کارتل مخصوص به خود را دارند. این دفاتر معمولاً به پرونده شرکت‌های کوچک و بانفوذ محلی رسیدگی می‌کنند. لاندرها در آلمان همگی تابع و مجری قانون GWB هستند و قانون رقابت جداگانه‌ای ندارند. رابطه بین دفتر فدرال و این دفاتر افقی است؛ زیرا دفتر فدرال هیچ اختیاری ناظر بر این دفاتر ندارد و حوزه‌های قضایی آنها انحصاری است. در نظام حقوق رقابت آلمان، اگرچه دفتر کارتل فدرال نقش اصلی را در اجرای قوانین رقابت دارد، فاقد صلاحیت مستقیم برای قیمت‌گذاری، تعیین مقدار تولید یا تنظیم شرایط دسترسی به بازار است.

در نهایت کمیسیون انحصارها در تنظیم‌گری رقابت آلمان حضور دارد که در سال ۱۹۷۳ تأسیس شد. این نهاد پنج عضو دارد که معمولاً از کارشناسان برجسته حوزه رقابت‌اند و توسط رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند. کمیسیون نهادی مستقل است و اعضای آن نباید در بدنه قانونگذاری و اجرایی ایالات یا دولت فدرال دارای مسئولیت باشند. این کمیسیون اختیار تصمیم‌گیری ندارد و کارکردهای آن (ارزیابی وضعیت فعلی تمرکز در بازار و پیشنهاد اصلاح قانون رقابت در صورت لزوم) ماهیتی مطالعاتی دارد. اما وظیفه اصلی کمیسیون نگارش پیش‌نویس گزارش در پاسخ به درخواست دولت فدرال در زمینه تحلیل وضعیت رقابت و انحصار در بخش‌های اقتصاد آلمان است. اگرچه گزارش‌های تهیه شده توسط کمیسیون انحصارات قدرت اثرگذاری رسمی ندارند، به دلیل اعتبار و حسن شهرت کارشناسی اعضای کمیسیون در آلمان بسیار تأثیرگذارند. در بسیاری از موارد، پیشنهادها ارائه شده توسط کمیسیون به کانون بحث عمومی تبدیل می‌شود و به‌عنوان محرک برای قانونگذاری عمل می‌کند. همچنین در ساختار تنظیم‌گری اقتصادی کشور آلمان در کنار تنظیم‌گر رقابت، تنظیم‌گران بخشی نیز در حوزه‌های گوناگون حضور دارند. یکی از مهم‌ترین این تنظیم‌گرها آژانس شبکه فدرال<sup>۴</sup> است که در شهر بُن مستقر است و مسئولیت تنظیم بخش‌های برق، گاز، مخابرات، پست و راه‌آهن را بر عهده دارد. آژانس به صورت رسمی مسئول ایجاد و تقویت رقابت در بخش‌های یاد شده است؛ هر چند این کار را با همکاری دفتر کارتل فدرال انجام می‌دهد.

1. Kammergericht

2. Senat

3. German Supreme Court

4. Bundesnetzagentur



دیگر تنظیم‌گر بخشی آلمان، سازمان تنظیم‌گری مالی فدرال<sup>۱</sup> یا به اختصار بافین است. این سازمان که زیرمجموعه وزارت دارایی آلمان است، در شهرهای بُن و فرانکفورت مستقر است و وظیفه تنظیم و کنترل تمام نظام مالی آلمان را برعهده دارد. بافین به عنوان بخشی از فعالیت‌های گزارشگری مالی خود با دفتر کارتل فدرال همکاری دارد و داده‌ها و اطلاعات خود را با آن به اشتراک می‌گذارد. از سوی دیگر، بافین از تحقیقات بخشی دفتر، در صورتی که نقض قوانین مصرف‌کننده در بازارهای مالی را کشف کند، استقبال می‌کند.

دیگر تنظیم‌گر بخشی آلمان مؤسسه فدرال داروها و تجهیزات پزشکی<sup>۲</sup> است. این نهاد وظیفه دارد تا براساس قانون محصولات دارویی<sup>۳</sup> مجوز نهایی تولید و عرضه انواع دارو را صادر کند. مؤسسه در طول این فرایند صدور مجوز مزایای سلامتی، یعنی اثربخشی، ایمنی و کیفیت دارویی محصولات دارویی را بررسی می‌کند. مؤسسه نیز با دفتر برای تنظیم‌گری رقابت بهتر در صنعت دارویی همکاری و اشتراک اطلاعاتی دارد. در مجموع، مرز مشخصی میان فعالیت‌های تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی در آلمان وجود دارد و تلاش شده است که تا حد ممکن هر پرونده یک متولی مشخص برای رسیدگی داشته باشد. با این حال، رابطه تنظیم‌گران مبتنی بر تعارض نیست و در مواردی که نیاز باشد، به تقاضاهای یکدیگر برای در اختیار گذاشتن اطلاعات و دانش سازمانی پاسخ می‌دهند. این الگو نشان می‌دهد که می‌توان بدون در نظر داشتن تغییرات نهادی چشمگیر و صرفاً با تعریف روشن وظایف، رابطه تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی را به خوبی مدیریت کرد.

## ۲-۵. پرونده‌هایی در زمینه رابطه تنظیم‌گران در آلمان

■ **اقتصاد دیجیتال:** با تغییر و تحولات سریع در حوزه فناوری‌های نوین و شکل‌گیری زمینه‌های جدید فعالیت اقتصادی، اقتصاد دیجیتال در زمره اولویت‌های مهم دفتر در طول سال‌های اخیر بوده است. دفتر در این بخش توجه ویژه‌ای به شرکت‌های بزرگ دیجیتال داشته و تلاش کرده است تا با ابزارهای تنظیم‌گری خود از منافع عمومی در برابر مسائل نوپدید برآمده از فعالیت این شرکت‌ها محافظت کند. با لازم‌الاجرا شدن دهمین اصلاحیه قانون رقابت آلمان در سال ۲۰۲۱، دفتر توانست مبنای قانونی جدیدی برای اقدام مؤثرتر علیه رفتارهای ضد رقابتی شرکت‌های بزرگ پیدا کند. بر این اساس، دفتر علیه آمازون، اپل، فیس‌بوک، گوگل و پلتفرم‌های رزرو هتل آنلاین (بوکینگ و HRS) فرایند شکایت را آغاز کرده است. دفتر برای مواجهه حرفه‌ای و دقیق با مسائل اقتصاد دیجیتال، واحدهی تحت این عنوان در درون خود ایجاد کرده است که از تصمیم‌گیری‌های دفتر در زمینه اقتصاد دیجیتال پشتیبانی تخصصی به عمل می‌آورد و به پژوهش در این زمینه می‌پردازد. مبنای قانونی تنظیم‌گری اقتصاد دیجیتال توسط دفتر کارتل فدرال به اصلاحیه‌های نهم و دهم قانون رقابت آلمان بازمی‌گردد. طبق اصلاحیه نهم (۲۰۱۷)، بازارها حتی در صورت پرداخت نشدن هزینه توسط مصرف‌کنندگان هم می‌توانند وجود داشته باشند (در اقتصاد دیجیتال، کاربران اغلب مجبور نیستند برای خدماتی که دریافت می‌کنند هزینه‌ای بپردازند). همچنین در این اصلاحیه به عواملی برای ارزیابی قدرت بازار شرکت‌های اقتصاد دیجیتال، از قبیل اثرات شبکه، استفاده موازی از چند سرویس<sup>۴</sup> و دسترسی به داده‌های مربوط به رقابت، پرداخته شده است. در اصلاحیه دهم قانون رقابت آلمان (۲۰۲۱) به مسئله کنترل سوء رفتار اشاره شده است. طبق این اصل، در صورتی که دفتر کارتل فدرال تشخیص دهد عملکرد یک شرکت برای رقابت‌پذیری در سراسر بازارها از اهمیت بالایی برخوردار است، می‌تواند اقدامات خاصی را برای آن شرکت ممنوع کند. چنین رفتاری برای مثال شامل پیشنهاد دادن خدمات گروه خود به مصرف‌کنندگان در ارائه رده‌بندی با رقبا، نفوذ به بازارهای غیر تحت سلطه از طریق ابزارهای ضد رقابتی مبتنی بر عواملی غیر از عملکرد شرکت و ایجاد یا افزایش موانع ورود به بازار است. نظام تنظیم‌گری آلمان دارای تجربیاتی در زمینه چگونگی مدیریت رابطه تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی است. در خصوص مثال عینی

1. Bundesanstalt Für Finanzdienstleistungsaufsicht

2. Federal Institute for Drugs and Medical Devices (BfArM)

3. Arzneimittelgesetz (AMG)

4. Multi-Homing

رابطه بین تنظیم‌گران رقابت و تنظیم‌گران بخشی می‌تواند به پرونده فیس بوک اشاره کرد. دفتر کارتل فدرال در سال ۲۰۱۹ به فیس بوک دستور داد که جمع‌آوری و پردازش داده‌های کاربران از منابع گوناگون (مانند واتس‌آپ، اینستاگرام و وبسایت‌های شخص ثالث) بدون رضایت صریح کاربران را متوقف کند. این تصمیم براساس قوانین رقابت و به اتهام سوءاستفاده فیس بوک از موقعیت مسلط خود در بازار اتخاذ شده بود. اما این اقدام با حوزه صلاحیت نهادهای تنظیم‌گر حفاظت از داده‌ها (مانند اداره فدرال حفاظت از داده‌ها و آزادی اطلاعات آلمان)<sup>۱</sup> و همچنین نهادهای مشابه در سطح اتحادیه اروپا (مانند هیئت حفاظت از داده‌های اروپا)<sup>۲</sup> تداخل ایجاد کرد؛ زیرا این نهادها معتقد بودند که مسائل مربوط به داده‌های کاربران باید تحت قانون حفاظت از داده‌های عمومی اتحادیه اروپا<sup>۳</sup> بررسی شود، نه قوانین رقابت. اختلاف اصلی بر سر این بود که آیا دفتر کارتل می‌تواند از قوانین رقابت برای رسیدگی به مسائل حریم خصوصی استفاده کند یا خیر. فیس بوک نیز تصمیم دفتر کارتل را به چالش کشید و ادعا کرد که این نهاد از اختیارات خود فراتر رفته و قوانین رقابت را به اشتباه در حوزه حریم خصوصی اعمال کرده است [۲۴].

فیس بوک علیه تصمیم دفتر کارتل به دادگاه منطقه‌ای دوسلدورف شکایت کرد. در اوت سال ۲۰۱۹، این دادگاه به نفع فیس بوک رأی داد و اجرای تصمیم دفتر کارتل را به حالت تعلیق درآورد؛ با این استدلال که موضوع بیشتر به حفاظت از داده‌ها مربوط است تا رقابت. دفتر کارتل فدرال پرونده را به دیوان فدرال آلمان ارجاع داد. در ژوئن سال ۲۰۲۰، دیوان فدرال به نفع دفتر کارتل رأی داد و تعلیق تصمیم را لغو کرد؛ با این استدلال که سوءاستفاده فیس بوک از موقعیت مسلط بر بازار می‌تواند تحت قوانین رقابت بررسی شود. در نهایت، پرونده به دیوان عدالت اروپا<sup>۴</sup> ارجاع شد. در ۴ ژوئن سال ۲۰۲۰، این نهاد رأی داد که تنظیم‌گرهای رقابت (مانند دفتر کارتل فدرال) می‌توانند مسائل مربوط به حریم خصوصی را در چارچوب قوانین رقابت بررسی کنند؛ مشروط بر اینکه با نهادهای حفاظت از داده‌ها هماهنگی داشته باشند. این رأی راه را برای اقدامات مشابه در آینده هموار کرد.

پرونده حائز اهمیت دیگر در زمینه رابطه بین تنظیم‌گران رقابت و بخشی در آلمان، ادغام شرکت‌های او تو<sup>۵</sup> و ای-پلاس<sup>۶</sup> در سال‌های ۲۰۱۳ و ۲۰۱۴ بود. در سال ۲۰۱۳، شرکت تلفونیکا دویچ‌لند<sup>۷</sup> (مالک اپراتور O۲) اعلام کرد که قصد دارد اپراتور ای-پلاس را از شرکت مالک آن، کی‌پی‌ان،<sup>۸</sup> خریداری کند. این ادغام قرار بود تعداد اپراتورهای اصلی شبکه موبایل در آلمان را از چهار (وودافون، دویچ تلکام، او تو و ای پلاس) به سه شرکت کاهش دهد که نگرانی‌های جدی درباره کاهش رقابت در بازار مخابرات آلمان را به همراه داشت. دفتر کارتل فدرال مسئولیت بررسی این ادغام از منظر قوانین رقابت را بر عهده داشت و نگران بود که کاهش تعداد اپراتورها منجر به افزایش قیمت‌ها، کاهش کیفیت خدمات و محدود شدن گزینه‌های مصرف‌کنندگان شود. اما آژانس شبکه فدرال، که تنظیم‌گر بازار مخابرات و مسئول تخصیص فرکانس‌های رادیویی و توسعه زیرساخت‌های شبکه است، دیدگاه متفاوتی داشت و معتقد بود که این ادغام می‌تواند به بهبود کارایی شبکه و سرمایه‌گذاری در فناوری‌های جدید، مانند نسل چهارم اینترنت، به‌ویژه در مناطق روستایی، که پوشش شبکه ضعیف بود، کمک کند. همچنین از آنجایی که این ادغام ابعاد اروپایی داشت، کمیسیون اروپا نیز وارد ماجرا شد و نقش هماهنگ‌کننده را ایفا کرد. دفتر و آژانس مجبور شدند با کمیسیون اروپا همکاری کنند که این موضوع تنش‌هایی را به دلیل تفاوت در اولویت‌ها ایجاد کرد [۲۵].

دفتر کارتل فدرال ابتدا تمایل داشت ادغام را رد کند یا شروط بسیار سخت‌گیرانه‌ای اعمال کند؛ اما پس از مذاکرات با کمیسیون و آژانس، به توافقی مشروط رضایت داد. در ژوئن سال ۲۰۱۴، کمیسیون اروپا ادغام را تأیید، اما شروطی را اعمال کرد که تا حدی با نظرات دفتر کارتل

1. Der Bundesbeauftragte Für Den Datenschutz und Die Informationsfreiheit

2. EDPB (The European Data Protection Board)

3. General Data Protection Regulation (GDPR)

4. Court of Justice of the European Union (CJEU)

5. O2

6. E-Plus

7. Telefonica Deutschland

8. KPN



فدرال همراستا بود: تلفونیکا باید بخشی از ظرفیت شبکه خود را به اپراتورهای مجازی مانند فری نت اختصاص دهد تا رقابت در بازار حفظ شود؛ متعهد باشد که دسترسی رقباى آن در بازار به شبکه فورجى این اپراتور حفظ شود؛ در نهایت آنکه به منظور جلوگیری از تمرکز بیش از حد در بازار، برخی از فرکانس‌ها و دارایی‌ها را به اپراتورهای کوچک‌تر واگذار کند.

■ **انرژی:** از زمان آزادسازی بازار انرژی آلمان در سال ۱۹۹۹، فعالیت‌های رقابتی در این بازار به‌طور مستمر افزایش داشته است. امروزه رقابت تقریباً در تمام سطوح بازار تولید، تجارت و توزیع انرژی وجود دارد. مشتریان می‌توانند از میان بسته‌های پیشنهاد شده توسط تأمین‌کنندگان مختلف انرژی، یکی را انتخاب کنند. با این حال، هیچ رقابتی در شبکه‌های برق و گاز وجود ندارد؛ زیرا آنها شبکه‌های انرژی انحصار طبیعی‌اند و از مقررات آژانس شبکه فدرال و مقامات تنظیم‌گر در ایالت‌ها پیروی می‌کنند. این سیستم رقابت مؤثر در بازارهای بالادستی و پایین‌دستی را تضمین می‌کند. دفتر کارتل فدرال رقابت در این بازارها را با تکیه بر تصمیم‌گیری در زمینه‌های کنترل ادغام، کارتل و سوءاستفاده از موقعیت مسلط و انجام تحقیقات بازار تنظیم می‌کند. اختیارات تنظیم‌گری بازار انرژی در آلمان میان آژانس شبکه فدرال و دفتر کارتل فدرال تقسیم شده است و این دو نهاد باهم به تنظیم بازار انرژی این کشور دست می‌زنند. دفتر کارتل فدرال به‌طور خاص بر میزان شفافیت، از جمله شفافیت قیمت‌های عمده‌فروشی، و درجه و اثربخشی آزادسازی و همچنین میزان رقابت در سطوح عمده‌فروشی و خرده‌فروشی و در مبادلات انرژی نظارت می‌کند. دفتر و آژانس در گزارش سالیانه اقدامات خود را به اطلاع عموم شهروندان می‌رسانند. آنها همچنین با یکدیگر گزارش سالیانه قدرت بازار را در بخش برق منتشر می‌کنند که بر بخش‌های تولید و فروش برق در آلمان متمرکز است. شفافیت برای دو نهاد تنظیم‌گر اهمیت بالایی دارد. از این رو آژانس شبکه فدرال ذیل خود یک واحد شفافیت بازار ایجاد کرده است که آژانس و دفتر کارتل فدرال ذیل کارگروهی در انجام وظایف آن باهم همکاری می‌کنند. گفتنی است که در رابطه آژانس شبکه فدرال و دفتر کارتل فدرال، اختیار صدور دستورالعمل قیمتی برای آژانس شبکه در نظر گرفته شده است. این اختیارات به‌موجب قانون صنعت انرژی (مصوب ۱۹۳۵ - اصلاحیه ۲۰۰۵) به آژانس تفویض شده است. این نهاد طبق نظام تعرفه‌های تنظیم شده شبکه<sup>۱</sup> چارچوب‌های قیمت‌گذاری، شرایط دسترسی، شفافیت و الزامات فنی را برای اپراتورهای شبکه وضع می‌کند و براساس آنها نرخ‌های پیشنهادی اپراتورها را تأیید یا تعدیل می‌کند.

■ **تجارت خرده‌فروشی مواد غذایی:** بازار خرده‌فروشی مواد غذایی در آلمان بسیار متمرکز است. چهار خرده‌فروش عمده مواد غذایی Aldi, Rewe, Edeka و گروه Schwarz (که شرکت معروف Lidl نیز به آن تعلق دارد) باهم بیش از ۸۵ درصد از بازار را در اختیار دارند. سه اهرم تنظیمی دفتر کارتل فدرال به‌منظور رسیدگی به چالش‌های رقابتی در این بازار عبارت‌اند از: کنترل ادغام، کنترل رفتارهای ضد رقابتی و انجام تحقیقات بازار.

■ **سلامت:** بخش سلامت و مراقبت‌های بهداشتی در زمره بخش‌های حیاتی اقتصاد آلمان است که حدود ۱۲ درصد از کل تولید ناخالص داخلی این کشور را به خود اختصاص داده است. بیمارستان‌ها، پزشکان، شرکت‌های داروسازی، شرکت‌های تجهیزات پزشکی و شرکت‌های بیمه سلامت در زمره بازیگران فعال در این بخش‌اند. هدف دفتر کارتل فدرال از مداخله در این بخش رسیدن به شرایطی است که در آن بیماران امکان انتخاب از بین طیف گسترده‌ای از ارائه‌دهندگان خدمات را داشته باشند و بتوانند خدمات مورد نیاز خود را با بالاترین کیفیت تهیه کنند. ستون فقرات بخش سلامت آلمان، سیستم بیمه درمانی قانونی است که حدود ۹۰ درصد جمعیت آلمان در آن بیمه شده‌اند.

در حوزه مراقبت‌های استاندارد، قانون اجتماعی یک‌سری وظایف قانونی را برای صندوق‌های بیمه سلامت و انجمن‌های آنها تعریف می‌کند و به آنها اجازه فعالیت مستقل را نمی‌دهد. با وجود این، قانونگذار عرصه‌های مختلفی را برای رقابت باز کرده است. برای مثال، با اجرای قانون تقویت رقابت در نظام قانونی بیمه سلامت، تأمین مالی صندوق‌های بیمه سلامت در سال ۲۰۰۹ سامان‌دهی شد تا انگیزه‌هایی برای رقابت صندوق‌ها با یکدیگر برای جذب اعضا فراهم شود. براساس این قانون، صندوق‌های بیمه سلامت که مازاد تولید می‌کنند، می‌توانند درصد

1.Regulierte Netzentgelte

معینی از کمک‌های پرداختی به صندوق‌ها را به صورت پاداش پرداخت کنند؛ در حالی که صندوق‌هایی که نمی‌توانند نیازهای مالی خود را از محل تخصیص صندوق سلامت کشور تأمین کنند، باید کمک‌های اضافی از اعضای خود دریافت کنند. برای جلوگیری از ایجاد اختلال در ساختارهای مختلف صندوق‌های بیمه سلامت از نظر جمعیت بیمه شده و خطرهای مرتبط با سلامت، طرح جبران ساختار ریسک مبتنی بر عوارض تضمین می‌کند و تخصیصی که صندوق‌های بیمه سلامت از صندوق سلامت ملی دریافت می‌کنند تا حد زیادی برابر است. شرایط شروع رقابت با اقدامی برای توسعه بیشتر ساختار مالی و کیفیت بیمه درمانی قانونی، در اول ژانویه سال ۲۰۱۵ برای صندوق‌های بیمه سلامت معرفی شد تا به طور مستقل کمک‌های اضافی مرتبط با درآمد را به جای پرداخت‌های مقطوع قبلی وضع کنند.

دفتر کارتل فدرال در مقام تنظیم‌گر رقابت کشور تضمین می‌کند که ادغام‌های انجام شده در بخش سلامت مانع رقابت مؤثر نشوند و امکان انتخاب از بین گزینه‌های مختلف برای بیماران باقی بماند. با اجرایی شدن هشتمین اصلاحیه قانون رقابت آلمان از سال ۲۰۱۳، دفتر همچنین مسئول بررسی ادغام داوطلبانه صندوق‌های بیمه سلامت نیز شده است و هر ادغامی در این بخش باید از قبل به تأیید دفتر برسد. فعالیت شرکت‌های تولیدکننده محصولات پزشکی نیز بدون هیچ‌گونه قید و شرطی مشمول قوانین و مقررات ضد تراست و کنترل‌کننده رفتار ضد رقابتی است. بیمارستان‌ها در آلمان صرف نظر از گردانندگان آنها (مقامات شهری، کلیساها و بخش خصوصی)، به عنوان کارآفرینان مستقل شناخته می‌شوند و در جذب بیمار باهم رقابت می‌کنند. با توجه به قوانین سخت‌گیرانه آلمان در بخش سلامت، در این بخش تقریباً رقابت قیمتی وجود ندارد و حفظ رقابت در کیفیت خدمات بهداشتی و دسترسی بیمار به گزینه‌های قابل قبول متعدد اهمیت پیدا می‌کند. دفتر هنگام بررسی ادغام‌های پیشنهادی در حوزه بیمارستانی، اول از همه ارزیابی می‌کند که آیا خدمات ارائه شده توسط بیمارستان‌های مدنظر، از منظر بیماران قابل مقایسه است یا خیر. به ویژه در پروژه‌های ادغام بین بیمارستان‌های ذیل مدیریت بخش عمومی، دفتر اغلب بررسی اولیه غیررسمی از طرح‌ها انجام می‌دهد. به این ترتیب، هر گونه نگرانی احتمالی رقابتی در مورد ادغام می‌تواند در مراحل اولیه فرایندهای تصمیم‌گیری سیاسی نهادهای محلی فردی بررسی، و در صورت لزوم، راه‌حل‌های جایگزین جست‌وجو شود.

■ **رسانه:** بخش رسانه در آلمان متشکل از شماری گروه بزرگ فعال در حوزه‌های گوناگون و همچنین شرکت‌های کوچک و متوسط بخشی (چاپ، سمعی و بصری و آنلاین) است. یکی از موارد مهم تنظیم‌گری رسانه در آلمان مربوط به بخش تبلیغات است. تبلیغات نقش قابل توجهی در تأمین مالی فعالیت رسانه‌ای در این کشور دارد؛ زیرا به استثنای چند مورد، بسیاری از شرکت‌های خصوصی رسانه‌ای در آلمان محتوای خود را به صورت رایگان به مخاطبان ارائه می‌دهند و مدل‌های کسب و کار بر پایه فروش محتوای هزینه‌ای یا حق اشتراک به کاربران استوار نشده است. دغدغه دفتر آن است که بازیگران فعال در ارائه خدمات تبلیغاتی، به خصوص شرکت‌های آنلاین، که دسترسی وسیعی به داده‌های بخش بزرگی از شهروندان دارند، به صورت رقابتی، شفاف و قانونمند عمل کنند. همچنین دفتر با هدف حفظ تنوع مطبوعاتی در آلمان بر ادغام رسانه‌ها نظارت می‌کند.

■ **سوخت‌های فسیلی:** ورود دفتر کارتل فدرال به بخش سوخت‌های فسیلی به سال ۲۰۱۱ برمی‌گردد. در ماه مه آن سال، دفتر مطالعه بازاری با هدف بررسی رقابت در بازار پمپ بنزین انجام داد و دریافت که هیچ‌گونه رقابت قابل توجهی بین شرکت‌های نفتی بزرگ حاضر در بازار (بی‌پی، جت اکسون موبیل، توتال و شل) وجود ندارد و بنابراین آنها انحصار غالبی بر بازار سوخت را شکل داده‌اند. پس از انجام دادن این مطالعه، دفتر تصمیم گرفت تا نظارت سخت‌گیرانه‌تری بر موارد ادغام در این بخش داشته باشد. دفتر در مطالعه بعدی خود در سپتامبر سال ۲۰۱۲، به وجود فضای رقابتی در پالایشگاه‌ها و بخش حمل و نقل سوخت نیز پرداخت. بر اساس یافته‌های این تحقیقات، دفتر در سپتامبر سال ۲۰۱۳ واحد شفافیت بازار سوخت را راه‌اندازی کرد. این واحد به مصرف‌کننده این امکان را می‌دهد تا در لحظه، تصویری به‌روز و جامع از قیمت بنزین در منطقه خود داشته باشد و در نتیجه پمپ بنزینی با کمترین قیمت را انتخاب کند.

■ **مدیریت پسماند:** بازارهای مدیریت پسماند در آلمان را می‌توان به عنوان بازارهای منطقه‌ای یا محلی در نظر گرفت. در بسیاری از این بازارها ارائه‌دهندگان خدمت کمی حضور دارند که سهم بزرگی از بازار دارند؛ به این معنا که ساختارهای انحصاری در این بازارها وجود دارد.



بنابراین خطر روبه‌تزايدی هست که تمرکز می‌تواند موقعیت‌های مسلط را در بازار ایجاد یا تقویت کند. دفتر کارتل فدرال بر سرمایه‌گذاری‌های مشترک و انعقاد قراردادهای مدیریت پسماند نظارت می‌کند و شرایط را با اصلاح قوانین موجود برای ورود رقبای جدید به بازار فراهم می‌آورد. **ریل:** مورد مطالعاتی دیگر پرونده دویچه‌بان<sup>۱</sup> و دسترسی به زیرساخت‌های ریلی است که بین سال‌های ۲۰۲۱ و ۲۰۲۳ در جریان بود. دفتر کارتل فدرال آلمان در نوامبر سال ۲۰۲۱ تحقیقاتی را علیه دویچه‌بان، شرکت ملی راه‌آهن آلمان، آغاز کرد. این تحقیقات بر این اتهام متمرکز بود که دویچه‌بان از موقعیت مسلط خود در بازار حمل‌ونقل ریلی سوءاستفاده کرده و با محدود کردن دسترسی رقبا (شرکت‌های خصوصی مانند فلیکس‌باس)<sup>۲</sup> به زیرساخت‌های ریلی (ایستگاه‌ها، ریل‌ها، و سیستم‌های اطلاعاتی مانند زمان‌بندی حرکت قطارها و بلیت‌فروشی)، رقابت را مختل کرده است. اتهامات شامل قیمت‌گذاری غیرمنصفانه برای دسترسی به زیرساخت‌ها و ارائه اطلاعات ناکافی یا دیر هنگام به رقبا بود. این پرونده دارای هم‌پوشانی با دامنه مأموریت‌های اداره راه‌آهن فدرال<sup>۳</sup> و آژانس شبکه فدرال بود. اداره راه‌آهن فدرال بر دسترسی عادلانه به زیرساخت‌های ریلی و اجرای مقررات اتحادیه اروپا (مانند دستورالعمل‌های ریلی آن) نظارت دارد؛ در حالی که آژانس شبکه فدرال بر جنبه‌های فنی و نظارتی بازار حمل‌ونقل، از جمله تخصیص ظرفیت استفاده از شبکه ریلی، تمرکز دارد. اختلاف اصلی بر سر این بود که آیا رفتار دویچه‌بان صرفاً نقض قوانین رقابت است (دیدگاه دفتر کارتل) یا نتیجه محدودیت‌های فنی و عملیاتی در شبکه ریلی است که باید توسط نهادهای تنظیم‌گر بخشی بررسی شود.

در نوامبر سال ۲۰۲۱، دفتر کارتل فدرال تحقیقات رسمی را آغاز کرد و از دویچه‌بان خواست تا اسناد مربوط به سیاست‌های قیمت‌گذاری و دسترسی به زیرساخت‌ها ارائه دهد. در سال ۲۰۲۲، دفتر کارتل گزارش اولیه‌ای منتشر کرد که نشان‌دهنده شواهد احتمالی سوءاستفاده از موقعیت بازار بود. این گزارش نگرانی‌هایی را درباره تأثیر رفتار دویچه‌بان بر اپراتورهای خصوصی و شرکت‌های باری پدید آورد. اداره راه‌آهن فدرال و آژانس شبکه فدرال در مذاکرات با دفتر کارتل شرکت کردند و خواستار بررسی دقیق‌تر مسائل فنی (مانند ظرفیت شبکه و استانداردهای ایمنی) شدند. آنها همچنین بر این نکته تأکید داشتند که هرگونه اقدام علیه دویچه‌بان باید با مقررات اتحادیه اروپا هم‌راستا باشد. تا اواخر سال ۲۰۲۳، دویچه‌بان برخی اقدامات اصلاحی، از جمله کاهش برخی تعرفه‌های دسترسی به زیرساخت‌ها و بهبود دسترسی رقبا به سیستم‌های اطلاعاتی، را اعمال کرد. اداره و آژانس از این تغییرات استقبال کردند؛ زیرا این اقدامات به دسترسی عادلانه‌تر به زیرساخت‌های ریلی کمک کرد، بدون اینکه به ثبات شبکه یا عملیات دویچه‌بان آسیب جدی وارد شود. با وجود این، در نهایت دفتر کارتل فدرال در مارس سال ۲۰۲۴ حکم نهایی را صادر کرد و تشخیص داد که دویچه‌بان قانون ضدانحصار را نقض کرده است و غول راه‌آهن دولتی را به اعمال نفوذ بر بازار در برابر دیگر اپراتورها متهم کرد.

### ۳-۵. جمع‌بندی رابطه تنظیم‌گران در آلمان

در مجموع می‌توان گفت که در کشور آلمان الگوی اختیاردی به دفتر کارتل فدرال در پرونده‌های رقابت دنبال شده است؛ هر چند این الگو با دو اهرم به تعادل می‌رسد: (۱) طراحی نهادها و مکانیسم‌های موازی در حوزه تنظیم‌گری رقابت مانند وزارت اقتصاد، کمیسیون انحصارها، دفترهای کارتل ایالتی و دادگاه‌ها که امکان بروز اشتباه توسط دفتر کارتل فدرال را کاهش می‌دهند؛ (۲) همکاری‌های موضوعی با تنظیم‌گران بخشی در حوزه‌هایی مانند انرژی و مالی از طریق همکاری‌های دوجانبه که دفتر کارتل فدرال از این رهگذر هم از دانش تخصصی نهادهای تنظیم‌گر بخشی بهره‌مند می‌شود و هم به صورت مشارکتی به موارد نقض رقابت در پرونده‌های پیچیده رسیدگی می‌کند. باید توجه داشت که زیست‌بوم تنظیم‌گری آلمان استقلال عمل نهاد رقابت و ارزش رقابت را در پرتوی ملاحظات اقتصادی و توان صنعتی و صادراتی این کشور مورد پذیرش

1. Deutsche Bahn

2. FlixBus

3. Eisenbahn-Bundesamt

قرار می‌دهد. از این رو در موارد استثنا که بنگاه‌های صنعتی بزرگ مقیاس قدرتمند ملی شکل گرفته باشند، سیاستگذاری و تنظیم‌گری رقابت با توجه به لزوم تقویت آنها طراحی و اجرا می‌شود. در این الگو، رابطه تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی در محیط بزرگ‌تر اقتصادی تعریف می‌شود که کارویژه ملی آن تأمین بازار رقابتی در عین در نظر گرفتن سطح مطلوبی از آزادی عمل برای شرکت‌هاست. این الگو راه کوتاه‌مدت مصرف‌کننده را در اولویت قرار نمی‌دهد که می‌تواند آسیب‌های خود را در پی داشته باشد. به صورت کلی، مورد آلمان بیانگر وضعیتی است که در آن مرز روشنی میان فعالیت‌های تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی ترسیم شده است و نوعی نگاه سنتی به تنظیم‌گری را بازنمایی می‌کند که بدون در نظر داشتن تغییرات نهادی کلانی توانسته است اهداف مورد انتظار را محقق کند. این امر به خصوص برای کشورهایی اهمیت دارد که ساختار قانونگذاری و سیاستگذاری پیچیده و چندوجهی‌شان، امکان اعمال آسان تغییرات گسترده را منتفی می‌کند.

بررسی رابطه نهاد تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی در آلمان نشان‌دهنده قرابت‌هایی با تجربه ایران در این زمینه است. مشخصاً شورای رقابت ایران اکثر کارکردهای دفتر کارتل فدرال را انجام می‌دهد. با وجود این، شورای رقابت فقط نهاد تنظیم‌گر رقابت در ایران نیست و اختیارات آن در شماری از موارد با سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و ستاد تنظیم بازار هم‌پوشانی دارد. این موضوع به شکل‌گیری پدیده «رقابت تنظیم‌گران» دامن زده است که در آن هریک از تنظیم‌گران بازار تلاش می‌کنند اختیارات خود را نسبت به دیگر نهادها افزایش، و تنظیم‌شوندگان را به سمت تبعیت از مقررات خود سوق دهند.

در این زمینه، تجربه سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان قابل اشاره است. ماده (۶) اساسنامه این سازمان بیان می‌دارد: «اهداف سازمان در چهارچوب وظایف و اختیارات خود، حمایت از تولیدات داخلی و افزایش آن و حمایت از مصرف‌کنندگان در برخورد با نوسانات غیرمعمول و همکاری نهادهای ذی‌ربط در تشویق امر صادرات و بازاریابی از طریق تعیین و تعدیل و تثبیت و کنترل قیمت تولیدات و خدمات و کالاهای وارداتی داخلی و انجام تحقیقات و بررسی لازم و ارائه طرح‌های ضروری در جهت متعادل ساختن کالاهای وارداتی و تولیدی است.» طبق این ماده، سازمان دامنه عمل گسترده‌ای در زمینه انجام تحقیقات بازار دارد که یکی از کارویژه‌های اساسی نهادهای تنظیم‌گر رقابت، نظیر دفتر کارتل فدرال آلمان است. بند «۵» ماده (۷) اساسنامه سازمان نیز بیان می‌دارد: «وظایف و اختیارات سازمان به شرح زیر است: ۵- تعیین و اعلام قیمت کالاهایی که دارای نمایندگی انحصاری است و در رابطه با نیاز نهادهای دولتی و شهرداری‌ها و سایر مؤسسات بخش عمومی کشور می‌باشد.» این موضوع بیانگر آن است که سازمان حمایت در انجام کارکردهای خود به موضوع انحصار نیز توجه دارد که مقابله با مصادیق آن مأموریت اصلی شورای رقابت است. به صورت کلی، پراکندگی نهادهای تنظیم‌گر بازار و تعارض‌های میان آنها در عرصه بهره‌گیری از اختیارات در میدان عمل منجر به این شده است که ایران برخلاف آلمان از یک نهاد تنظیم‌گر رقابت واحد برخوردار نباشد. رسیدگی به این چالش از اولویت‌های طراحی نظام تنظیم‌گری ملی کشور است که در بخش پایانی گزارش به آن پرداخته خواهد شد.

## ۶. رابطه بین تنظیم‌گران بخشی و رقابت در اسپانیا

وظیفه تنظیم‌گری رقابت در اسپانیا بر عهده کمیسیون ملی بازارها و رقابت<sup>۱</sup> است. کمیسیون که به لحاظ قانونی مستقل از دولت و تحت نظارت پارلمان است، در تاریخ ۱۷ اکتبر سال ۲۰۱۳ آغاز به کار کرد. اگرچه نقطه آغاز تأسیس نهاد رقابت در اسپانیا به دادگاه ضد تراست در سال ۱۹۶۴ بازمی‌گردد، کمیسیون در سال ۲۰۰۷ و طی دهه‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ تأسیس شد که کشورهای اروپا درگیر آزادسازی صنایع مصرفی، پایان انحصارات دولتی و انطباق با قوانین اقتصادی اتحادیه اروپا شدند. در این دوره، تنظیم‌گران بخشی نیز در اسپانیا شکل گرفتند. در

1. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)



سال ۱۹۹۵ کمیسیون ملی سیستم برق<sup>۱</sup> (سلف کمیسیون ملی انرژی)،<sup>۲</sup> در سال ۱۹۹۶ کمیسیون بازار مخابرات،<sup>۳</sup> در سال ۲۰۰۳ کمیسیون تنظیم مقررات راه‌آهن،<sup>۴</sup> در سال ۲۰۱۰ شورای دولتی رسانه‌های سمعی و بصری<sup>۵</sup> و کمیسیون ملی بخش پست<sup>۶</sup> و در سال ۲۰۱۱ کمیسیون تنظیم مقررات اقتصادی فرودگاه<sup>۷</sup> ایجاد شد. در سال ۲۰۱۳، اتحاد نهادهای تنظیم‌گر و سازمان ضدانحصار در تلاش برای ارتقای استقلال آنها، ایجاد اطمینان حقوقی و اعتماد نهادی با اتخاذ دیدگاهی فراگیر از دیدگاه نظارتی و ضدتراست و با هدف ارتقای نوسازی اقتصاد به نفع مصرف‌کنندگان شکل گرفت. در نتیجه این اتحاد، ۶ کمیسیون ملی رقابت، کمیسیون ملی انرژی، کمیسیون بازار مخابرات، کمیسیون ملی بخش پست، شورای دولتی رسانه‌های سمعی و بصری، و کمیته تنظیم مقررات راه‌آهن و فرودگاه با یکدیگر ترکیب شدند و کمیسیون ملی بازارها و رقابت تشکیل شد [۲۶].

کمیسیون ملی بازارها و رقابت در عین اینکه کارکرد اجرای قانون عمومی رقابت را برعهده دارد، در زمره تنظیم‌گران چندمنظوره<sup>۸</sup> است و در حوزه‌های ارتباطات و رسانه، انرژی، حمل‌ونقل و خدمات پستی به تنظیم‌گری دست می‌زند. ساختار کمیسیون ملی بازارها و رقابت متشکل از چهار اداره تحقیقاتی رقابت، مخابرات، انرژی، و خدمات پستی و حمل‌ونقل است. ایده تأسیس تنظیم‌گر چندمنظوره در اسپانیا بر این باور استوار شده است که ادغام کارکردهای رقابت و تنظیم‌گری در یک بدنه اجرایی به دلیل وظایف تنظیمی، روش‌ها و رویه‌های مشابه و بالاتر از همه دانش و تجربه، مزایایی را به همراه دارد که تجمیع آنها برای ارزیابی صحیح موضوعات رقابت و تنظیم‌گری مفید است. هماهنگی بین بخش‌های مختلف (مخابرات، انرژی، خدمات پستی، حمل‌ونقل و رقابت) پیش از تصمیم‌گیری در مورد چگونگی مقابله با مشکلات رقابتی یا تنظیمی، فرصتی برای دستیابی به راه‌حل‌های بهینه برای چالش‌های دشوار است. ادغام عملکردهای رقابت و تنظیم‌گری به ایجاد رقابت بیشتر در بخش‌های تنظیم شده از طریق آزادسازی بیشتر کمک می‌کند و احتمال اختلاف نظر مخرب میان نهادهای مختلف در تعارض‌های مربوط به صنایع تحت تنظیم را کاهش می‌دهد [۲۷].

قانون رقابت اسپانیا به کمیسیون ملی بازارها و رقابت اختیارات وسیعی برای ترویج رقابت در اقتصاد این کشورها و مقابله با انحصارها اعطا کرده است. این کمیسیون در تصمیمات خود صرفاً باید به عامل رقابت توجه کند. با این حال، امکانی برای مخالفت با تصمیمات این کمیسیون توسط سیاستمداران در نظر گرفته شده است. طبق ماده (۶۰) قانون رقابت، وزیر امور اقتصادی و تحول دیجیتال وقتی مورد ادغامی را مغایر با منافع عمومی تشخیص داد، آن را به هیئت وزیران ارجاع دهد. در این زمان هیئت‌مدیره کمیسیون می‌تواند تصمیم بگیرد که ادغام را بلوکه کند یا آن را تحت شرایطی جدید یا با حذف شرایط پیشین انجام دهد. در این حالت، هیئت وزیران می‌تواند تصمیم کمیسیون را تأیید کند یا تصمیم بگیرد ادغام را با یا بدون قید و شرط مجاز سازد. این مسیر قانونی در موارد محدود تفسیر منافع عمومی که در ماده (۱۰، ۴) قانون رقابت به آنها پرداخته شده است، امکان اجرایی شدن دارد و به جز آنها تنها معیار تصمیم‌گیری رقابت است. این موارد محدود عبارت‌اند از:

- دفاع و امنیت ملی؛
- حفاظت از امنیت عمومی یا سلامت عمومی؛
- اصل جابه‌جایی آزاد کالاها و خدمات در قلمروی سرزمینی اسپانیا؛
- حفاظت از محیط زیست؛

1. National Electricity System Commission  
 2. National Energy Commission (CNE)  
 3. Telecommunications Market Commission (CMT)  
 4. Rail Regulation Commission (CRF)  
 5. State Council for Audio-Visual Media (CEMA)  
 6. National Postal Sector Commission (CNSP)  
 7. Airport Economic Regulation Commission (CREA)  
 8. Multitask Regulators

● ترویج تحقیق و توسعه در حوزه فناوری؛

● تضمین پشتیبانی کافی از اهداف تنظیم‌گری بخشی.

کلیه تصمیمات در مورد موضوعات رقابتی در اسپانیا قابل تجدیدنظر در دادگاه ملی<sup>۱</sup> و دادگاه عالی<sup>۲</sup> است. البته در سال‌های اخیر اکثر تصمیمات کمیسیون توسط این دو نهاد تأیید شده‌اند. در سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۲۰، دادگاه‌ها مابین ۷۰ تا ۸۰ درصد از احکام کمیسیون (جنبه‌های رویه‌ای و تحلیل ماهوی تصمیمات) را تأیید کردند؛ اگرچه موارد متعددی از احکام تجدیدنظر دادگاه‌ها نیز بوده است که دستور محاسبه مجدد جریمه شرکت‌های خاطی را برای کمیسیون ملی بازارها و رقابت صادر کرده‌اند.

● کمیسیون ملی بازارها و رقابت پنج کارکرد اصلی دارد:

● اجرای قانون آنتی تراست اسپانیا و اتحادیه اروپا؛

● ترویج رقابت؛

● حفظ انسجام و ثبات بازارها؛

● حل و فصل اختلافات بین بخش‌های اقتصادی؛

● پایش و نظارت بر بخش‌های اقتصاد (گاز و برق، الکترونیک و سمعی بصری، راه‌آهن و حمل‌ونقل هوایی و خدمات پستی).

کمیسیون وظایف خود را از طریق دو نهاد حاکم انجام می‌دهد: شورا و رئیس. شورا نهاد تصمیم‌گیری جمعی کمیسیون بازارها و رقابت است. این نهاد متشکل از ۱۰ عضو است که توسط دولت و به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و تحول دیجیتال منصوب می‌شوند. این نامزدها افرادی‌اند که در حوزه فعالیت کمیسیون اعتبار و صلاحیت حرفه‌ای دارند. انتصاب آنها باید توسط کمیسیون امور اقتصادی و تحول دیجیتال پارلمان اسپانیا تأیید شود که شایستگی ایشان و هرگونه تعارض منافع احتمالی را بررسی می‌کند. دوره عضویت هر فرد شش ساله است که قابل تمدید نیست. شورا می‌تواند به‌عنوان نهاد واحد یا از طریق کمیته عمل کند. برای این منظور، دو کمیته ذیل کمیسیون سازمان‌دهی شده است که یکی به مسائل رقابت (کمیته رقابت) و دیگری به نظارت بر بخش‌های تنظیم شده (کمیته نظارت تنظیمی) می‌پردازد. مجمع عمومی دیگر رکن ساختار حکمرانی کمیسیون بازارها و رقابت است که متشکل از تمام اعضای شورا است و ریاست آن را رئیس کمیسیون برعهده دارد [۲۸]. چهار اداره تحقیقاتی رقابت، مخابرات و سمعی بصری، انرژی و خدمات پستی و حمل‌ونقل کمیسیون به رئیس این نهاد گزارش می‌دهند. همچنین کمیسیون دارای دپارتمان ارتقای رقابت و یک اداره کنترل داخلی است که وظیفه نظارت بر ارکان کمیسیون را برعهده دارد. کمیسیون برای تضمین استقلال عمل خود اختیارات گسترده تحقیقاتی به اداره‌های مذکور اعطا می‌کند و آنها تحقیقات خود را مستقل از شورای کمیسیون انجام می‌دهند و همچنین از دولت نیز دستورالعمل دریافت نمی‌کنند.

کمیسیون ملی بازارها و رقابت در هماهنگی با اتحادیه اروپا وظیفه تنظیم‌گری خود را انجام می‌دهد. این سازگاری به‌ویژه در بخش‌های انرژی، ارتباطات، سمعی-بصری، حمل‌ونقل و پست به چشم می‌خورد. تنظیم‌گری رقابت در این بخش‌ها با هدف ادغام بیشتر در بازار منطقه‌ای اروپایی انجام می‌شود. در این راستا، کمیسیون به‌طور منظم با سایر نهادهای تنظیم‌گر اتحادیه اروپا در موضوعات مختلف در حوزه کاری خود همکاری می‌کند. در شماری از بخش‌ها، که در آن وجود قوانین ضدانحصار برای تضمین رقابت کارآمد کافی نیست، کمیسیون ملی بازارها و رقابت وظایف پایش، کنترل و حل منازعه را نیز انجام می‌دهد و در واقع فراتر از یک تنظیم‌گر رقابت صرف ظاهر می‌شود. از جمله این بخش‌ها در اقتصاد اسپانیا می‌توان به ارتباطات الکترونیکی؛ سمعی-بصری؛ بازارهای برق، گاز طبیعی و انرژی‌های تجدیدپذیر؛ پست؛ تعرفه‌های فرودگاهی و راه‌آهن اشاره کرد.

1. Audiencia Nacional

2. Tribunal Supremo



کمیسیون ملی بازارها و رقابت به منظور بهبود رقابت و تنظیم‌گری کارآمد قادر است از ابزارهای ذیل بهره‌گیرد:

- بررسی و مقابله با اقدامات ضد رقابتی بر اساس شکایات وارده یا بنا به ابتکار خود؛
  - ارائه توصیه‌هایی با هدف بهبود رقابت در بخش‌های گوناگون اقتصاد؛
  - دادن اجازه رسمی انجام ادغام‌ها و تملک‌های شرکتی و پایش آنها؛
  - نظارت بر رفتار شرکت‌هایی که در بازارهای تنظیم شده فعالیت می‌کنند و در صورت مقتضی، اجرای رویه‌های انضباطی برای اعمال خلاف مقررات بخش‌های اقتصادی؛
  - ارائه توصیه (غیر اجباری) به بخش عمومی پیش از تأیید استانداردها؛
  - ترویج ارزش‌های رقابت و تنظیم‌گری کارآمد؛
  - تضمین یکپارچگی بازار با ارائه درخواست‌های اداری ویژه به بخش عمومی در راستای صیانت از وحدت بازار؛
  - نظارت بر تنظیم و اجرای مقررات در بخش‌های انرژی، مخابرات، سمعی-بصری، پست و حمل‌ونقل؛
  - رفع موانع موجود پیش روی اقتصاد رقابتی و پویا در بازار داخلی از طریق قانون وحدت بازار؛
  - تحلیل پیشنهادی تنظیم‌گری ارائه شده توسط دولت به منظور حصول اطمینان از مطابقت آنها با رقابت و تنظیم‌گری کارآمد و در صورت لزوم، به چالش کشیدن پیشنهادهای تنظیم‌گری که قابلیت اجرا به‌عنوان قانون را ندارند.
- در بررسی اختیارات قیمت‌گذاری کمیسیون ملی بازارها و رقابت باید به این نکته توجه کرد که این نهاد تنظیم‌گر در آن واحد هم نهاد تنظیم‌گر رقابت و هم نهاد تنظیم‌گر بخشی است. در مقام تنظیم‌گری رقابت، کمیسیون فاقد صلاحیت تعیین قیمت، مقدار یا شرایط دسترسی به بازار به‌طور عمومی است. اما در حوزه‌هایی نظیر برق، گاز، مخابرات، حمل‌ونقل ریلی و پست، CNMC دارای اختیارات خاصی برای تنظیم قیمت‌ها، تعیین شرایط دسترسی به شبکه‌ها و حتی مداخله مقداری است. براساس قانون مصوب سال ۲۰۱۳ این نهاد، کمیسیون در این بخش‌ها می‌تواند تعرفه‌ها یا چارچوب‌های قیمتی را تصویب یا پیشنهاد کند (مثلاً تعرفه‌های دسترسی به شبکه گاز یا برق)؛ دستورالعمل‌هایی برای دسترسی منصفانه، شفاف و بدون تبعیض به زیرساخت‌ها صادر کند؛ ظرفیت‌گذاری شبکه یا تخصیص مقدار دسترسی را مدیریت کند (مثلاً در شبکه ریلی یا پهنای باند).

## ۱-۶. الگوی اسپانیایی رابطه تنظیم‌گران رقابت و بخشی

الگوی ارتباط بین تنظیم‌گران بخشی و رقابت در اسپانیا، مدل ایجاد آبر تنظیم‌گر است. کمیسیون ملی بازارها و رقابت در اسپانیا در نقش یک ابر تنظیم‌گر ظاهر شده است که علاوه بر انجام تنظیم‌گری رقابت، کارکردهای تنظیم‌گری بخشی را در خود ادغام کند. این امر منجر به شکل‌گیری دیوان سالاری بزرگی شده است که باید وظایف مختلفی را انجام دهد. کمیسیون در زمینه‌های بخشی کارکردهایی را انجام می‌دهد که عبارت‌اند از:

■ **سمعی-بصری:** کنترل محتوا (حصول اطمینان از اینکه محتوای سمعی-بصری با قوانین اسپانیا در زمینه‌هایی از قبیل کودکان، تبلیغات و دسترسی‌پذیری مطابقت داشته باشد)؛ ترویج آثار اروپایی (نظارت بر تعهد ارائه‌دهندگان خدمات سمعی-بصری نسبت به تأمین بودجه و پخش آثار تولید شده توسط کشورهای اروپایی که حامل ارزش‌های اتحادیه اروپا هستند)؛ نظارت بر رادیو و تلویزیون رسمی اسپانیا (نظارت با هدف حصول اطمینان از انجام وظیفه خدمت‌رسانی رسانه‌ای به عموم مردم توسط شبکه)؛ تهیه گزارش‌های رسمی درباره پیش‌نویس مقررات رسانه‌ای و پاسخ به پرسش‌های نمایندگان پارلمان در این زمینه؛ رفع و رجوع اختلافات بازیگران بازار سمعی-بصری؛ رسیدگی به شکایات

و در صورت لزوم اعمال جریمه بر شرکت‌های متخلف؛ نظارت بر اجرای الزامات (درخواست از شرکت‌ها برای اجرای قوانین و مقررات وضع شده)؛ همکاری با تنظیم‌گران رسانه‌ای جوامع خودمختار اسپانیا برای ارتقای قوانین و حضور در فعالیت‌های بین‌المللی (شرکت در مجامع بین‌المللی گوناگون نظیر گروه تنظیم‌گران اروپا برای خدمات رسانه‌های سمعی-بصری، شبکه مدیران‌های نهادهای تنظیم‌گر، کنفرانس ایبری برای شوراهای خدمات سمعی-بصری و پلتفرم ایبرو-آمریکایی برای تنظیم‌گرهای سمعی-بصری).

**انرژی:** تهیه گزارش و آیین‌نامه درباره انرژی و پاسخ به پرسش‌های نمایندگان پارلمان در این زمینه؛ نظارت بر بازار برق در سطوح مدیریت فنی، عمده‌فروشی و خرده‌فروشی؛ نظارت بر بازار گاز طبیعی در سطوح مدیریت فنی، عمده‌فروشی و خرده‌فروشی؛ نظارت بر بازار نفت و سوخت‌های فسیلی با محوریت قیمت سوخت، دسترسی به شبکه لجستیکی و مدیریت سیستم صدور گواهی‌نامه سوخت زیستی؛ مدیریت سیستم‌های تسویه حساب و رژیم اقتصادی<sup>۱</sup> گاز طبیعی و برق به‌همراه تهیه گزارش غرامت فعالیت‌های تنظیم شده و هزینه‌های دسترسی به زیرساخت؛ نظارت بر یکپارچگی و شفافیت بازارهای عمده‌فروشی انرژی؛ بررسی موارد رعایت نکردن مقررات و تصمیم‌گیری درباره جریمه‌ها؛ حل اختلافات بین بازیگران؛ ارائه اطلاعات به مصرف‌کنندگان انرژی با انتشار راهنماها و توصیه‌های کاربردی در زمینه‌های عملکرد بازار، مقایسه کیفیت خدمات شرکت‌ها، شبیه‌سازی قبض برق و روش‌های تغییر تأمین‌کنندگان انرژی و حضور در مناسبات بین‌المللی نظیر CEER و ACER به‌منظور تعریف و اصلاح تنظیم‌گری انرژی در سطح اتحادیه اروپا.

**پست:** بررسی هزینه خدمات و تأیید انطباق آنها با قوانین موجود؛ اطمینان از دسترسی اپراتورهای پستی به شبکه عمومی پست و زیرساخت‌های آن؛ تأیید شیوه‌های قیمت‌گذاری اپراتورها بر مبنای استانداردهای جهانی پست؛ نظارت بر شاخص‌های بخش پست؛ حضور در مناسبات بین‌المللی نظیر گروه تنظیم‌گرهای خدمات پست اروپا،<sup>۲</sup> کمیته استانداردسازی اروپا<sup>۳</sup> و دی‌جی‌گروپ<sup>۴</sup> و انجام مطالعات و تهیه پیش‌نویس مقررات.

**ارتباطات:** تحلیل بازار با هدف ارزیابی لزوم اعمال تعهدات تنظیمی خاص؛ تعیین و گسترش تعهدات تنظیمی برای اپراتورهای دارای سهم بازار بالا؛ محاسبه و تأیید هزینه خالص خدمات پایه اپراتورها بر مبنای استانداردهای جهانی؛ حل اختلافات داخلی میان اپراتورها و اختلافات خارجی اپراتورها با دیگر نهادهای ذی‌نفع بخش ارتباطات؛ تعیین مشخصات و شرایط فنی حمل‌پذیری<sup>۵</sup> برای تلفن ثابت و تلفن همراه؛ تهیه گزارش درباره پیش‌نویس قوانین و پاسخ‌گویی به پرسش‌های اپراتورها درباره مقرراتی که قادرند بر توسعه بازار اثر بگذارند؛ بررسی شکایات و اعمال جریمه بر اپراتورهای خاطی؛ ثبت و مدیریت داده‌های مشترکین<sup>۶</sup> و حضور در مناسبات بین‌المللی نظیر اجتماع تنظیم‌گرهای اروپایی برای ارتباطات الکترونیکی،<sup>۷</sup> گروه تنظیم‌گرهای مستقل،<sup>۸</sup> گروه تنظیم‌گرهای اروپا-مدیران‌های<sup>۹</sup> و انجمن نهادهای تنظیم‌گر ارتباطات راه دور آمریکای لاتین.<sup>۱۰</sup>

**حمل و نقل:** نظارت بر هزینه خدمات حمل و نقل و بررسی پیشنهادها به روزرسانی هزینه‌های فرودگاهی و تعرفه‌های ریلی؛ نظارت بر روند مذاکرات مابین انجمن شرکت‌های هواپیمایی و مدیران فرودگاه‌ها و تضمین شفافیت آن؛ حل و فصل اختلافات در بخش‌های حمل و نقل هوایی

1. Settlements and Economic Regimen
2. European Regulators Group on Postal Services (ERGP)
3. European Standardisation Committee (ESC)
4. DG Growth
5. Portability
6. Registers and Subscriber Data Management (SGDA)
7. Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC)
8. Independent Regulators Group (IRG)
9. Euro-Mediterranean Regulators Group (EMERG)
10. Latin American Forum for Telecommunications Regulatory Entities (REGULATEL)



وریلی؛ حضور در مناسبات بین‌المللی نظیر انجمن تسالونیک<sup>۱</sup> در بخش هوایی و گروه تنظیم‌گران راه‌آهن اروپا<sup>۲</sup> و شبکه ارگان‌های تنظیم‌گر راه‌آهن اروپایی<sup>۳</sup> در بخش ریلی؛ نظارت بر شاخص‌های کلیدی؛ ارائه مشاوره به شرکت‌های فعال در صنعت حمل‌ونقل و تهیه پیش‌نویس مقررات.

## ۲-۶. پرونده‌هایی در زمینه رابطه تنظیم‌گران در اسپانیا

طبق آخرین گزارش منتشره کمیسیون ملی بازارها و رقابت، که مربوط به سال ۲۰۲۳ است، CNMC تعداد پانزده پرونده تحقیق را در مورد نقض احتمالی قانون رقابت آغاز کرد که پنج پرونده به مرحله شروع رسیدگی انضباطی رسیدند. همچنین ۱۲۰ مشاوره درباره قانون رقابت در این سال آغاز شد که ۱۰۵ مورد در همان سال ۲۰۲۳ تکمیل شد. اداره رقابت CNMC در سال ۲۰۲۳، ۹۰۲۰۲۳ بازرسی را در چارچوب ۸ پرونده انجام داد و در مجموع دفتر مرکزی بیست شرکت مورد بازرسی قرار گرفت. همچنین مقامات اداره رقابت در دو مورد بازرسی سازمان‌دهی شده در اسپانیا توسط کمیسیون اروپا مشارکت کردند. این بازرسی‌ها در خصوص سوءاستفاده شرکت‌ها از موقعیت مسلط در بازار انجام شد. CNMC در سال ۲۰۲۳ به بیش از دویست شکایت از سوی شهروندان در خصوص رفتار ضدرقابتی شرکت‌ها رسیدگی کرد که بیانگر میزان اعتماد بالای شهروندان به آن و اعمال تنظیم‌گری رقابت به شیوه‌ای مشارکتی است [۲۹].

CNMC در مقابله با رفتار تبانی شرکت‌ها در سال ۲۰۲۳ اقدامات مؤثری انجام داد. در پرونده پایگاه داده کسب و کارها، CNMC کارتل دو شرکت اصلی خدمات پایگاه داده اطلاعات تجاری را در اسپانیا به میزان ۳۵۵۸۱۳۵ یورو جریمه کرد. با همکاری دو شرکت با اداره رقابت CNMC، یکی از شرکت‌ها از معافیت از جریمه و دیگری از تخفیف ۳۰ درصدی جریمه اعمال شده برخوردار شد. این دو شرکت پذیرفتند که توافق‌نامه‌ای بیست‌ساله بین خود دارند که به موجب آن موافقت کرده بودند در جذب مشتریان یکدیگر دخالت نکنند و از رقابت در قیمت در بازاربایی پایگاه‌های داده اجتناب ورزند. پرونده دیگر مناقصات کالاهای نظامی بود که چند شرکت فعال در صنعت دفاعی دو کارتل تشکیل دادند تا مناقصات وزارت دفاع اسپانیا را از آن خود کنند. این شرکت‌ها ۶ میلیون یورو جریمه شدند و برای ۶ نفر از مدیران آنها نیز مجازات‌هایی در نظر گرفته شد. دیگر پرونده حائز اهمیت CNMC در زمینه تبانی در سال ۲۰۲۳، پرونده آمازون/اپل بود. هر دو شرکت توافق کرده بودند که بندهایی را در قرارداد فی‌مابین خود در نظر بگیرند که طبق آنها، آمازون به عنوان توزیع‌کننده محصولات اپل در بازار اسپانیا، شرایط ویژه‌ای را برای آن در نظر گرفته بود. از جمله آنکه امکان به دست آوردن فضای تبلیغاتی در سایت آمازون توسط برندهای رقیب اپل محدود شد و اکثریت فروشندگانی که از سایت آمازون برای فروش محصولات اپل استفاده می‌کردند، این امکان را از دست دادند. این اقدامات باعث شد تا دسترسی مصرف‌کنندگان اسپانیایی اپل به محصولات این شرکت پرهزینه‌تر از گذشته شود. CNMC در نهایت جریمه ۱۹۴ میلیون یورویی برای این دو شرکت در نظر گرفت.

یکی از ابزارهای رایج CNMC در پرداختن به پرونده‌های رقابتی، تصمیمات تعهدی<sup>۴</sup> است که طی آن شرکت‌های متخلف به صورت داوطلبانه متعهد می‌شوند تعهداتی را انجام دهند تا محکوم به پرداخت جریمه یا دیگر مجازات‌های متعارف نشوند. این ابزار از حیث کاهش تشریفات و مدت‌زمان تحقیقات به افزایش اعتماد به رویه‌های تنظیم‌گری رقابت کمک می‌کند. در سال ۲۰۲۳، کمیسیون درباره پرونده باز یافت زباله‌های پلاستیکی از این ابزار بهره‌مند شد. در این پرونده، شرکت اکومبس<sup>۵</sup> متهم شده بود از موقعیت مسلط خود در بازار باز یافت زباله‌های پلاستیکی سوءاستفاده کرده و جلوی ورود شرکت‌های رقیب به قراردادهای باز یافت را دشوار ساخته است. CNMC در مارس سال ۲۰۲۲ به این موضوع ورود کرد و اقدامات پیشگیرانه را برای کاهش موقت مشکلات رقابتی این پرونده در دستور کار قرار داد. مقرر شد که با مشارکت یک دفتر اسناد

1. Thessaloniki Forum  
2. European Railway Regulators Group (IRG Rail)  
3. European Network of Railway Regulatory Bodies (ENRRB)  
4. Commitment Decisions  
5. Ecoembes

رسمی، مبلغی که یک شرکت باز یافت می‌تواند برای قراردادهای باز یافت زباله‌های جامد شهری و پلاستیک در یافت کند مشخص و محدود شود. در مارس سال ۲۰۲۳، شرکت اکومبوس اولین پیشنهاد پذیرش تعهد را به کمیسیون ارائه داد که پذیرفته نشد؛ زیرا تنظیم‌گر بر این باور بود که مشکلات رقابتی موجود در پرونده را حل نمی‌کند. دومین پیشنهاد که در اکتبر سال ۲۰۲۳ ارائه شد، از سوی کمیسیون پذیرفته شد. طبق تصمیم تعهدی اکومبوس، حداکثر محدوده‌هایی که می‌توان در تخصیص زباله به یک باز یافت کننده در اسپانیا اختصاص داد، به ۴۰ درصد محدود می‌شود؛ پیشنهاد های شرکت‌ها برای اخذ قراردادها به صورت الکترونیکی ارائه، و توسط یک ناظر خارجی مستقل پردازش می‌شود؛ زمان پردازش درخواست‌ها به شکل قابل توجهی کاهش می‌یابد و همچنین به شرکت‌ها این اختیار داده می‌شود که پیشنهاد خود را در دور دوم بهبود دهند (تا حداکثر ۱۵ درصد از رقم مناقصه). CNMC امیدوار است که با این روش، رقابت در بازار باز یافت زباله تقویت شود. دیگر پرونده‌ای که CNMC در سال ۲۰۲۳ از ابزار تصمیمات تعهدی برای حل و فصل آن استفاده کرد، پرونده شرکت بیمه DKV بود که وفق ماده (۳) قانون رقابت اسپانیا و به دلیل مشارکت در اعمال رقابت ناعادلانه متهم شده بود. شرکت DKV در طی دوران همه‌گیری کرونا به صورت یک طرفه ضمانت از کار افتادگی بیمه‌نامه یک سری از مشتریان بیمه خوداشتغالی خود را حذف کرد و به آنها اطلاع داد که باید از سرویس‌های دیگر شرکت استفاده کنند. با شکایت مشتریان از DKV، کمیسیون به پرونده ورود یافت و پس از تحقیق و بررسی اعلام کرد که شرکت نمی‌تواند مشتریان را با حذف یک خدمت مجبور به خرید خدماتی کند که نیازی به آنها ندارند. سرانجام DKV متعهد شد که از ارائه اطلاعات گمراه کننده به مشتریان خودداری کند و به کلیه مشتریان (چه آنهایی که درخواست پرداخت گرامت داشتند و چه آنهایی که درخواست نکردند) گرامت مربوط به از کار افتادگی موقت را پرداخت کند.

یکی از مهم‌ترین کارکردهای CNMC در مقام یک نهاد تنظیم‌گر رقابت، کنترل ادغام و افزایش تمرکز در سهام‌داری شرکت‌هاست. این نهاد در سال ۲۰۲۳ به ۷۳ پرونده ادغام و تمرکز رسیدگی کرد که ۶۴ مورد را تأیید کرد، ۳ مورد رد شدند و ۶ مورد هم مشروط به انجام تعهدات اعلامی CNMC مجاز اعلام شدند.

CNMC در سال ۲۰۲۳ اقدامات گوناگونی در حوزه تنظیم‌گری بخشی انجام داد. در زمینه تنظیم‌گری ارتباطات و رسانه، CNMC در چند سال گذشته مقررات سخت‌گیرانه‌ای بر بازار انتقال تماس‌های اینترنتی به خارج از کشور<sup>۱</sup> اعمال کرده بود و شرایطی را برای شرکت‌های فعال در این حوزه در زمینه‌هایی مانند دسترسی به شبکه، کنترل قیمت، شفافیت و عدم تبعیض در نظر گرفته بود. با این حال، در سال ۲۰۲۳، CNMC اعلام کرد که شرایط حاکم بر بازار را پس از تصویب مقررات تعرفه یورو رقابتی می‌داند و از این رو شرایط پیشین را لغو کرده است. کمیسیون تصمیماتی در زمینه اینترنت پهنای باند نیز اخذ کرد. این نهاد اعلام کرد که شرکت تلفونیکا<sup>۲</sup> توانسته است آزمون‌های تکرارپذیری اینترنت فیبر نوری بخش مسکونی را با موفقیت پشت سر بگذارد و CNMC به این نتیجه رسیده است که محصولات آن در شرایط مختلف قیمتی رقابتی دارند. همچنین ۲۴ مورد اختلاف اپراتورهای مخابراتی در زمینه‌های دسترسی، اتصال و ترابرد از سوی CNMC حل و فصل شد. این نهاد سه پرونده مربوط به تخلفات شرکت‌های مخابراتی را با دویست هزار یورو جریمه مختومه اعلام کرد. علی‌رغم آنکه این شرکت‌ها به دادگاه عالی شکایت برده بودند، دادگاه تجدیدنظر را رد کرد و احکام CNMC را مورد تأیید قرار داد.

یکی از دغدغه‌های مهم CNMC در تنظیم‌گری رسانه، حصول اطمینان از محافظت از کودکان و نوجوانان در برابر محتوای آسیب‌رسان مانند هرزه‌نگاری و خشونت بی‌دلیل است. در سال ۲۰۲۳، CNMC تعداد ۳۴ تحقیق اولیه را در این زمینه آغاز کرد. در خصوص پلتفرم‌های انتشار ویدئوهای غیر اخلاقی، CNMC از تنظیم‌گران ذی‌صلاح کشورهای مبدأ درخواست همکاری کرده است. همچنین در دسامبر سال ۲۰۲۳ یک فرآیند مشاوره عمومی درباره نظام‌های رده‌بندی سنی و چگونگی اطمینان یافتن از سن مخاطب در هنگام دسترسی به محتوای آسیب‌رسان اجرایی شد.

1. Termination  
2. Telefónica



تحولات مهم بازار انرژی در طول سال‌های اخیر و بی‌ثباتی‌های ژئوپولیتیک در پی جنگ روسیه و اوکراین باعث شد تا قیمت حامل‌های انرژی نوسان شدیدی پیدا کند. اسپانیا نیز از این اتفاقات مستثنا نبود و مصرف‌کنندگان با افزایش هزینه قبض‌های گاز و برق خود مواجه شدند. در این زمینه CNMC تلاش کرد تا اپراتورها به صورت دقیق و شفاف تغییرات قیمتی و علت افزایش آنها را در قبض‌ها منعکس کنند. کمیسیون در این راستا ابزاری تحت عنوان «با قبض خود آشنا شوید»<sup>۱</sup> را معرفی کرد. با این ابزار مصرف‌کنندگان می‌توانند جزئیات قراردادهای خود را با شرکت‌های تأمین‌کننده و توزیع‌کننده انرژی را مشاهده و خدمات شرکت‌ها را با یکدیگر مقایسه کنند. این ابزار به مصرف‌کنندگان این امکان را می‌دهد که انتخاب بهتری انجام دهند و خدمات مقرون‌به‌صرفه‌تری دریافت کنند. از این منظر، CNMC در افزایش شناخت مصرف‌کنندگان از بازار، که یکی از کارکردهای تنظیم‌گران بخشی است، موفق عمل کرده است.

در بخش گاز، CNMC برای مصرف‌کنندگان خانگی یک بازار تنظیم شده و یک بازار آزاد در نظر گرفته است. در بازار تنظیم شده، حداقل و حداکثر قیمت اعلام می‌شود و شرکت‌ها به رعایت آن ملزم‌اند. برای مشترکان خانگی از راهبرد تعرفه آخرین راه‌حل<sup>۲</sup> نیز استفاده شده است. طبق این سیاست، مشترکانی که کمتر از ۵۰ هزار کیلووات ساعت در ماه مصرف گاز طبیعی دارند، می‌توانند از بسته‌های مصرف ارزان‌تری استفاده کنند که نسبت به مشترکان پرمصرف قیمت مناسب‌تری دارد. با توجه به افزایش اقبال به این سیاست در بین خانوارهای کشور اسپانیا، CNMC توجه بیشتری به نظارت بر اجرای آن توسط شرکت‌ها معطوف داشته است. CNMC برای خانوارهای پرجمعیت و آسیب‌پذیر سیاستی حمایتی را در بخش برق طراحی و اجرا کرده است. طبق این سیاست که پاداش اجتماعی نامیده می‌شود، خانوارهای پرجمعیت و کم‌درآمد مشمول تخفیف ۶۵ تا ۸۰ درصدی در نرخ قبض برق تنظیم شده توسط دولت می‌شوند. از دیگر تصمیمات CNMC در بخش انرژی می‌توان به وضع عوارض دسترسی برای شبکه انتقال و توزیع برق، شبکه انتقال گاز و نیروگاه‌های محلی اشاره کرد. در این بخش، هدف تنظیم‌گر ایجاد مشوق‌هایی در راستای گذار شرکت‌ها به انرژی‌های تجدیدپذیر بوده است.

بخش حمل‌ونقل برای اقتصاد اسپانیا از اهمیت بسیاری برخوردار بوده است. این کشور در سال‌های اخیر در تلاش بوده است که با تقویت زیرساخت‌های حمل‌ونقل خود و کاهش شکاف با اقتصادهای توسعه‌یافته اروپا، از مواهب اقتصادی آن بهره‌مند شود. CNMC نیز ابزارهای تنظیم‌گری حمل‌ونقل را در این راستا بسیج کرده است. در بخش حمل‌ونقل هوایی، این نهاد تعرفه‌های فرودگاهی را افزایش داد و آن را به ۱۰،۳۵ یورو به‌ازای هر مسافر رساند. در بخش حمل‌ونقل ریلی، CNMC به سیاست آزادسازی مسیرهای مختلف و تشویق بخش خصوصی به فعالیت در آنها ادامه داد. گزارش‌ها نیز حکایت از موفقیت‌آمیز بودن این سیاست دارد و تقریباً تمام کریدورهای آزادسازی شده، با افزایش ۲۰ درصدی مسافر نسبت به دوره قبل از آزادسازی مواجه شدند که حکایت از افزایش اقبال مردم اسپانیا به حمل‌ونقل ریلی دارد. حتی در شماری از کریدورها، مانند کریدور لوآنته، شمار مسافران دوبار شد که بیانگر موفقیت‌آمیز بودن تصمیم CNMC است.

### ۳-۶. جمع‌بندی رابطه تنظیم‌گران در اسپانیا

در مجموع، کمیسیون ملی بازارها و رقابت در اسپانیا در نقش یک آبر تنظیم‌گر ظاهر شده که علاوه بر انجام تنظیم‌گری رقابت، کارکردهای تنظیم‌گری بخشی را در خود ادغام کرده است. بزرگ بودن این نهاد در کنار کیفیت متوسط دیوان سالاری اسپانیا و تجربه طولانی دخالت دولت در اقتصاد این کشور، تردیدهایی را در زمینه انجام صحیح مأموریت‌های آن به وجود آورده است. چالش کمیسیون این است که باید تعادلی میان بخش‌های مختلف تحت تنظیم به وجود آورد. اما در عمل اولویت‌بندی‌هایی صورت می‌پذیرد و بر تنظیم‌گری برخی از بخش‌ها به اندازه کافی تمرکز نمی‌شود.

1. Entiende Tu Factura  
2. Last Resort Tariff (LRT)

یکی از نقاط قوت این کمیسیون استفاده از ابزارهای مختلف تنظیم‌گری نظیر مشاوره با شرکت‌ها، اعمال جریمه، ممنوعیت ادغام و تشکیل کارتل، ارتباط با نهادهای حکومتی و تولید محتوا برای مصرف‌کنندگان است تا ضمن حفظ و بهبود کیفیت خدمات ارائه شده توسط شرکت‌های اسپانیایی، از منافع عمومی در اقتصاد این کشور حفاظت کنند. CNMC صرفاً از ابزارهای سخت بهره نبرده است، بلکه با بهره‌گیری از ابزارهای نرم تنظیم‌گری مانند افزایش آگاهی مصرف‌کنندگان یا ارائه مشوق‌های مصرف‌فره‌جویانه، در تلاش بوده تا میزان انطباق تنظیم‌شوندگان با تصمیمات خود را افزایش دهد. دیگر نکته قابل توجه این است که نرخ شکست احکام این نهاد تنظیم‌گر در دادگاه عالی اسپانیا بسیار پایین است. در عین حال ویژگی ابر تنظیم‌گری باعث شده است تا فرایند تصمیم‌گیری در CNMC کندتر از وضعیتی شود که در آن تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی منفک‌اند. همچنین به روشنی محوریت این نهاد با اداره رقابت است و دیگر اداره‌ها از اولویت کمتری نزد نهاد حکمران برخوردارند. در نهایت آنکه کمیسیون تلاش کرده تا در مواقع بحران با سرعت بیشتری تصمیمات خود را اتخاذ کند که در مواردی مانند بحران انرژی موفق بوده است [۳۰].

## ۷. رابطه بین تنظیم‌گران بخشی و رقابت در ایالات متحده آمریکا

مسئولیت تنظیم‌گری رقابت در آمریکا با کمیسیون تجارت فدرال<sup>۱</sup> است که به‌عنوان یک آژانس مستقل در نظام حکمرانی آمریکا فعالیت می‌کند. مأموریت اصلی این نهاد اجرای قانون ضد تراست (از طریق غیر کیفری) و بهبود حمایت از مصرف‌کنندگان است. کمیسیون در اجرای این مأموریت صلاحیت مشترکی با بخش ضد انحصار وزارت دادگستری<sup>۲</sup> دارد. کمیسیون در سال ۱۹۱۴ و به‌موجب قانون کمیسیون تجارت فدرال تأسیس شد و از آن زمان نقش مهمی در اجرای قانون کلیتون<sup>۳</sup>، که قانون کلیدی مقابله با انحصار در آمریکاست، ایفا کرده است. در صدر کمیسیون پنج عضو قرار دارند که از سوی رئیس‌جمهور و با تأیید مجلس سنا منصوب می‌شوند. دوره خدمت آنها هفت‌ساله است و طبق قانون صرفاً به دلیل «ناکارآمدی، غفلت از انجام وظیفه، یا تخلف در مقام خود» امکان عزلشان از سوی رئیس‌جمهور وجود دارد. کمیسیون در زمینه مقابله با فعالیت‌های اقتصادی ناعادلانه و آسیب‌زننده به رقابت مانند انحصار طلبی، ادغام‌های آسیب‌زننده به رقابت و تبانی بر سر قیمت بررسی‌ها را آغاز می‌کند.

بخش ضد انحصار وزارت دادگستری نیز نهاد دیگر فعال در عرصه تنظیم‌گری رقابت آمریکاست. این نهاد عمدتاً بر موارد کیفری مانند تبانی قیمت‌ها یا دست‌کاری مناقصات متمرکز است. بخش ضد انحصار می‌تواند به‌منظور جلوگیری از ادغام و تملک‌های ضد رقابتی اقدام دعوا کند که مصادیق گوناگونی از آن، به‌خصوص در بخش فناوری، قابل مشاهده است. همچنین دادستان‌های کل ایالات دیگر بازیگران فعال در زیست‌بوم تنظیم‌گری رقابت آمریکا هستند که می‌توانند به‌همراه کمیسیون تجارت فدرال و بخش ضد انحصار یا به‌صورت مستقل قوانین ضد انحصار ایالتی را اجرا کنند. برای مثال، در اکتبر سال ۲۰۲۰ پرونده‌ای علیه انحصار گوگل در حوزه‌های تبلیغات و جست‌وجوی اینترنتی توسط وزارت دادگستری و دادستان‌های کل ایالات‌های آرکانزاس، فلوریدا، جورجیا، ایندیانا، کنتاکی، لوئیزیانا، می‌سی‌سی‌پی، می‌سوری، مونتانا، کارولینای جنوبی و تگزاس گشوده شد.

یکی از پرسش‌های مهم درباره نهادهای تنظیم‌گر رقابت، بررسی اختیارات قیمت‌گذاری برای آنهاست. در نظام حقوقی ایالات متحده، کمیسیون تجارت فدرال و وزارت دادگستری، به‌عنوان نهادهای اصلی سیاست رقابتی، دارای اختیارات مستقیم برای دخالت در تعیین قیمت‌ها یا صدور دستورالعمل‌های قیمتی و مقداری یا شرایط دسترسی به بازار نیستند. دخالت‌های این نهادها معمولاً پسینی و از جنس

1. Federal Trade Commission (FTC)

2. Department of Justice (DOJ) Antitrust Division

3. Clayton Act



بازدارندگی یا اصلاح رفتار ضد رقابتی‌اند و اختیار تعیین مقررات قیمتی برای آنها در نظر گرفته نشده است.

اگرچه کمیسیون تجارت فدرال و وزارت دادگستری اختیارات گسترده‌ای برای اعمال تنظیم‌گری رقابت در بخش‌های مختلف اقتصاد آمریکا دارند، در شماری بخش‌های خاص و عمدتاً در موضوعات ادغام و تملک، نهادهای دیگری نیز در این وظایف شریک‌اند؛ کمیسیون ارتباطات فدرال<sup>۱</sup> موظف است در رسیدگی به ادغام‌ها در صنعت ارتباطات و رسانه اظهار نظر فنی کند؛ کمیسیون بورس و اوراق بهادار<sup>۲</sup> از وجود رقابت در بازارهای مالی اطمینان حاصل می‌کند، وزارت حمل‌ونقل<sup>۳</sup> نیز بر وجود رقابت در صنعت هوانوردی نظارت دارد و وزارت کشاورزی بنا به قانون پکرز و استاک یاردز<sup>۴</sup> به اقدامات ضد رقابتی در بازارهای کشاورزی رسیدگی می‌کند. مهم‌ترین تنظیم‌گرهای بخشی ایالات متحده عبارت‌اند از:

**۱ کمیسیون ارتباطات فدرال:** کمیسیون ارتباطات فدرال وظیفه نظارت بر بخش ارتباطات رادیویی، تلویزیونی، ماهواره‌ای و کابلی را دارد. این کمیسیون، که بر پنجاه ایالت آمریکا، ناحیه کلمبیا (دی‌سی) و سرزمین‌های آمریکایی نظارت می‌کند، بر اساس قانون ارتباطات ۱۹۳۴ آمریکا تشکیل شده است. کمیسیون ارتباطات فدرال توسط پنج عضو مدیریت می‌شود. این اعضا برای یک دوره پنج‌ساله از سوی رئیس‌جمهور آمریکا معرفی می‌شوند و به تأیید مجلس سنا می‌رسند. در کل، هفت کمیته و ۱۰ اداره ذیل کمیسیون وجود دارد که وظایف آنها به این شرح است: اخذ درخواست‌ها و رسیدگی به صدور مجوزها و پروانه‌ها؛ رسیدگی به شکایات؛ انجام بازرسی؛ تکمیل و توسعه برنامه‌های تنظیم قوانین و مقررات و شرکت در جلسات تنظیم مقررات. کمیسیون ارتباطات فدرال اختیارات گسترده‌ای در مقررات‌گذاری فنی حوزه ارتباطات دارد. این کمیسیون مسئول تعیین استانداردهای فنی، تخصیص طیف فرکانسی و نظارت بر تطابق تجهیزات ارتباطی با مقررات ایمنی و عملکردی در ایالات متحده است.

**۲ کمیسیون تنظیم‌گری انرژی فدرال:**<sup>۵</sup> کمیسیون تنظیم‌گری انرژی فدرال نهاد تنظیم‌گر بخشی آمریکا در حوزه انرژی است که دارای صلاحیت و اختیارات قانونی در خصوص فروش برق بین ایالات، نرخ برق عمده‌فروشی، مجوزدهی برقایی، قیمت‌گذاری گاز طبیعی و نرخ خط لوله نفت است. کمیسیون که در سال ۱۹۷۷ تأسیس شد، پروژه‌های گاز مایع طبیعی، برق آبی غیر فدرال و خطوط لوله گاز بین ایالات را بررسی می‌کند و به آنها مجوز می‌دهد. کمیسیون تنظیم‌گری انرژی فدرال پنج عضو دارد که از سوی رئیس‌جمهور نامزد می‌شود و مجلس سنا او را تأیید می‌کند. کمیسیون فدرال تنظیم انرژی نقش مقررات‌گذار را در حوزه‌های فنی مانند بهره‌برداری از شبکه‌های انتقال برق، قابلیت اطمینان سیستم‌های قدرت و استانداردهای اتصال به شبکه دارد. همچنین در زمینه طراحی فنی بازارهای انرژی و تأسیسات انتقال گاز طبیعی نیز ضوابط تخصصی وضع می‌کند.

**۳ اداره راه‌آهن فدرال:**<sup>۶</sup> اداره راه‌آهن فدرال تنظیم‌گر ریلی آمریکاست که از نظر نهادی زیرمجموعه وزارت حمل‌ونقل این کشور به شمار می‌آید. هدف اداره راه‌آهن فدرال، که در سال ۱۹۶۶ تأسیس شد، انتشار و اجرای مقررات ایمنی راه‌آهن، اجرای برنامه‌های حمایتی در حوزه راه‌آهن، انجام تحقیق و توسعه در حمایت از بهبود ایمنی راه‌آهن و سیاست حمل‌ونقل ریلی ملی، ارائه خدمات بازسازی خدمات مسافری راه‌آهن شمال شرقی، و متمرکز ساختن حمایت دولت از فعالیت‌های حمل‌ونقل ریلی است. تمام حمل‌ونقل ریلی مسافری و باری در شبکه ریلی ملی تابع مقررات اداره راه‌آهن فدرال است. اداره راه‌آهن فدرال بر جنبه‌های فنی ایمنی راه‌آهن، از جمله طراحی و نگهداری زیرساخت‌ها، استانداردهای عملکرد لوکوموتیوها و واگن‌ها، و سامانه‌های کنترل خودکار قطار (مانند Positive Train Control)، نظارت دارد. همچنین مقرراتی در زمینه بازرسی خطوط، سیگنال‌دهی و آموزش فنی کارکنان راه‌آهن وضع می‌کند.

1. Federal Communications Commission (FCC)  
2. Securities and Exchange Commission (SEC)  
3. Department of Transportation (DOT)  
4. Packers & Stockyards Act  
5. Federal Energy Regulatory Commission (FERC)  
6. Federal Railroad Administration (FRA)

## ۷-۱. الگوی آمریکایی رابطه بین تنظیم‌گران رقابت و بخشی

کمیسیون تجارت فدرال و بخش ضدانحصار وزارت دادگستری معمولاً پرونده‌های ادغام و تملک را براساس نوع صنعت بین خود تقسیم می‌کنند. برای مثال در حالی که کمیسیون نوعاً بر خرده‌فروشی و صنعت سلامت تمرکز دارد، بخش ضدانحصار به بانکداری، ارتباطات و رسانه می‌پردازد. هر دو نهاد می‌توانند درباره رفتارهای ضدانحصاری یک شرکت تحقیق کنند، اما معمولاً برای جلوگیری از موازی کاری توافق‌هایی بین خود صورت می‌دهند؛ هر چند که در مواردی مانند پرونده مایکروسافت در سال ۱۹۹۸، به دلیل اختلاف نظر در شیوه مواجهه با مسئله، به صورت موازی عمل کردند. در چنین پرونده‌هایی که موضوع برخورد یک شرکت بزرگ فناوری است، رویکرد کمیسیون بیشتر به تغییرات ساختاری و انحلال شرکت‌ها متمایل است؛ در حالی که وزارت دادگستری استفاده از ابزارهایی مانند جریمه‌های مالی و فشار برای تغییر رفتار شرکت‌ها را ترجیح می‌دهد. هر دو نهاد تمایل دارند که رسیدگی به پرونده‌های اساسی را خود عهده‌دار شوند که گاهی به کند شدن روند رسیدگی به پرونده می‌انجامد. برای مثال، در ژانویه سال ۲۰۲۱ بین کمیسیون و وزارت دادگستری اختلاف پیش آمد که کدام به پرونده ادغام یونایتد هلث گروپ<sup>۱</sup> و پنج هلث کر<sup>۲</sup> رسیدگی کنند. در نهایت مقرر شد که وزارت دادگستری درباره این پرونده تصمیم‌گیری کند که به تأیید ادغام دو شرکت در سال ۲۰۲۲ انجامید.

در سال‌های اخیر تلاش شده است تا تنظیم‌گران رقابت در آمریکا همکاری بیشتری با تنظیم‌گران بخشی داشته باشند. جو بایدن، رئیس‌جمهور سابق آمریکا، در ۹ ژوئیه سال ۲۰۲۱ فرمان اجرایی ۱۴۰۳۶ را با عنوان «فرمان اجرایی برای ترویج رقابت در اقتصاد آمریکا» امضا کرد که به صورت مختصر از آن با عنوان فرمان اجرایی رقابت هم یاد می‌شود. هدف این فرمان اجرایی «تلاش کل دولت برای ترویج رقابت در اقتصاد آمریکا» با تشویق اجرای جدی‌تر قانون ضد تراست اعلام شده است. این قانون تأسیس «شورای رقابت کاخ سفید»<sup>۳</sup> را به منظور هماهنگ کردن تلاش‌های بین‌سازمانی برای ترویج رقابت پیش‌بینی کرده است. اعضای این شورا از دو سطح مقامات کابینه (یا در سطح کابینه) و مشاوران و رؤسای نهادهای فدرال تشکیل شده‌اند. مقامات کابینه یا در سطح کابینه عضو شورا عبارت‌اند از: وزیر خزانه‌داری، وزیر کار، وزیر بازرگانی، وزیر کشاورزی، وزیر حمل‌ونقل، وزیر دفاع، وزیر بهداشت و خدمات انسانی، دادستان کل و نماینده تجاری ایالات متحده آمریکا. مشاوران و رؤسای نهادهای فدرال عضو شورا عبارت‌اند از: رئیس شورای مشاوران اقتصادی رئیس‌جمهور، مدیر دفتر مدیریت و بودجه، رئیس کمیسیون تجارت فدرال، رئیس کمیسیون بورس و اوراق بهادار، رئیس کمیسیون ارتباطات فدرال، رئیس هیئت حمل‌ونقل زمینی، رئیس کمیسیون دریایی فدرال، رئیس کمیسیون معاملات آتی کالا و مدیر دفتر حمایت مالی از مصرف‌کننده.

پس از صدور فرمان ۱۴۰۳۶، آژانس‌های تنظیم‌گر رقابت آمریکا روابط خود با ده‌ها آژانس بخشی فدرال، از جمله وزارت بهداشت و خدمات انسانی و سازمان غذا و داروی آن، وزارت کشاورزی و وزارت کار را گسترش دادند. کارکنان آنها کمک‌های فنی ارائه داده، آموزش‌هایی را برای کارکنان آژانس‌های تنظیم‌گر ترتیب داده و یادداشت‌های تفاهم<sup>۴</sup> را برای بهبود همکاری در تلاش‌های اجرایی منعقد کرده‌اند. بلافاصله پس از صدور فرمان اجرایی برای ترویج رقابت در اقتصاد آمریکا، وزارت دادگستری طرحی را برای اطلاع‌رسانی و اجرای این فرمان و ایجاد یک کارگروه ارائه داد. اولویت‌های این طرح عبارت‌اند از: تقویت روابط بین‌سازمانی موجود و برنامه‌های کمک فنی که از توجه تنظیم‌گرهای بخشی به مقوله رقابت حمایت می‌کند؛ ترویج تلاش‌های قانونگذاری توسط سایر آژانس‌ها برای گشودن بخش‌های حیاتی تحت صلاحیت خود به روی رقابت؛ تشویق آژانس‌هایی که استانداردهای منافع عمومی را اعمال می‌کنند تا رقابت را به‌طور مؤثرتری در مذاکرات خود در نظر بگیرند؛ ارائه نظر درباره ادغام یا معاملات مشابه تحت صلاحیت سایر آژانس‌های فدرال.

1. UnitedHealth Group  
2. Change Healthcare  
3. White House Competition Council  
4. Memoranda of Understanding (MOUs)



ابتکاری مانند ارسال نظر از سوی نهادهای تنظیم‌گر درباره پرونده‌های یکدیگر مورد استقبال کارکنان آنها واقع شده است. برای مثال آژانس‌ها در اوت سال ۲۰۲۲ نظر مشترکی را از طریق وزارت دادگستری به کمیسیون تنظیم مقررات انرژی فدرال<sup>۱</sup> درباره قوانین پیشنهادی این نهاد در خصوص برنامه‌ریزی انتقال منطقه‌ای برق و تخصیص هزینه و اتصال ژنراتور ارسال کردند. این نظر با استناد به فرمان اجرایی رقابت، نقش کمیسیون تنظیم مقررات انرژی فدرال را در حفاظت از شرایط رقابت منصفانه توصیف می‌کند. آژانس‌ها به نگرانی‌های مربوط به احیای احتمالی حق تقدم،<sup>۲</sup> که در قوانین پیشنهادی مشخص شده است، اشاره کردند؛ به این دلیل که حق تقدم مالکان فعلی انتقال برق را قادر می‌کند تا رقبا را از شرکت در مناقصه برای طراحی، ساخت و مالکیت برخی از تأسیسات جدید بین‌ایالتی محروم کند.

از جمله پیامدهای دیگر فرمان اجرایی ۱۴۰۳۶، افزایش همکاری بین نهادها در زمینه تهیه گزارش در خصوص میزان رقابت در بخش‌های مختلف اقتصاد است. برای مثال، وزارت خزانه‌داری در دو گزارش خود درباره بازار کار و موانع رقابت در توزیع مشروبات الکلی با کمیسیون تجارت فدرال و وزارت دادگستری مشورت کرد. همچنین کمیسیون تجارت فدرال با وزارت بازرگانی در خصوص مطالعه خود درباره زیست‌بوم برنامه‌های تلفن همراه مشورت کرد. این نهاد همچنین با مؤسسه ملی استاندارد و فناوری<sup>۳</sup> وزارت بازرگانی در مورد طیف وسیعی از گزارش‌ها درباره اقتصاد دیجیتال همکاری کرد.

همان‌طور که پیش‌تر ذکر شد، تعداد اندکی از نهادهای تنظیم‌گر بخشی در آمریکا برخی اختیارات رقابتی داشته‌اند؛ هرچند که در عمل چندان از آنها بهره‌ای نبرده‌اند. فرمان اجرایی ۱۴۰۳۶ بستری را فراهم کرده است که وزارت دادگستری این نهادها را به سمت اجرای تعهدات خود مبنی بر ارتقای رقابت در اقتصاد آمریکا سوق دهد. از جمله اقداماتی که وزارت دادگستری در این راستا انجام می‌دهد می‌توان به این موارد اشاره کرد: (۱) اجرای مستقیم اختیارات رقابتی توسط وزارت دادگستری زمانی که اجرای آنها در حوزه انحصاری یک سازمان نیست، یا هنگامی که ممکن است اجرا از سوی آژانس فدرال دیگری به وزارت دادگستری محول شود؛ (۲) استفاده از ظرفیت و کلای وزارت دادگستری برای حمایت از اجرای مقررات رقابت توسط آژانس‌ها؛ (۳) انعقاد تفاهم‌نامه‌هایی با آژانس‌های فدرال برای رسمی کردن تعهد مشترک آژانس‌ها در راستای افزایش ظرفیت نهادی آنها به منظور کشف و پیگیری رفتار ضد رقابتی از طریق به اشتراک گذاری اطلاعات، مشاوره، تفویض اختیار یا ارجاع پرونده، و در موارد مقتضی اجرای مشترک [۱۰].

در مقام جمع‌بندی، در ایالات متحده، رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی و بررسی ادغام و تملک‌ها به‌طور کلی در صلاحیت دو نهاد فدرال، یعنی کمیسیون فدرال تجارت و وزارت دادگستری، قرار دارد. با وجود این، در برخی حوزه‌های دارای ویژگی‌های بخشی یا زیرساختی خاص، نهادهای تنظیم‌گر بخشی نیز از اختیاراتی (عمدتاً در زمینه ادغام و تملک) در زمینه تنظیم‌گری رقابتی برخوردارند. این اختیارات گاه به‌صورت مکمل و در مواردی به‌صورت موازی با صلاحیت‌های کمیسیون و وزارت اعمال می‌شوند.

برای نمونه، کمیسیون ارتباطات فدرال در بررسی ادغام شرکت‌های ارتباطی، از جمله اپراتورهای تلفن همراه و رسانه‌ای، مکلف به ارزیابی آثار ادغام از منظر «منافع عمومی» است؛ ارزیابی‌ای که می‌تواند جنبه‌های رقابتی را نیز دربرگیرد. به‌طور مشابه، کمیسیون فدرال تنظیم انرژی در حوزه انرژی، در بررسی ادغام شرکت‌های فعال در بازارهای عمده‌فروشی برق و گاز طبیعی، موظف است براساس معیارهایی چون عدالت، کارایی و حفظ رقابت تصمیم‌گیری کند. همچنین در صنعت حمل‌ونقل ریلی، هیئت حمل‌ونقل زمینی صلاحیت بررسی ادغام شرکت‌های ریلی و ارزیابی آثار آنها را بر رقابت داراست.

مطابق با این چارچوب، به‌صورت قطعی نمی‌توان ادعا کرد که اختیارات کمیسیون تجارت فدرال و وزارت دادگستری به‌طور کامل در این حوزه‌ها سلب شده است؛ اما در عمل، نهادهای بخشی در مواردی از جایگاه تصمیم‌گیر نهایی برخوردارند یا نقش کلیدی در فرایند ارزیابی

1. Federal Energy Regulatory Commission (FERC)

2. Right of First Refusal

3. National Institute of Standards and Technology

دارند. نتیجه آنکه نظام تنظیم‌گری رقابت در ایالات متحده در موارد ادغام و تملک، به‌ویژه در بخش‌های زیرساختی، بر مبنای تقسیم کار نهادی و با تکیه بر صلاحیت‌های مکمل یا هم‌پوشان میان نهادهای رقابتی و تنظیم‌گران بخشی عمل می‌کند. در ادامه به مثال‌هایی در حوزه اختیارات این دو سنخ نهاد تنظیم‌گر در پرونده‌های ادغام و تملک پرداخته می‌شود:

**۱- ادغام تی-موبایل و اسپرینت (۲۰۱۹):** این ادغام بزرگ در صنعت ارتباطات نیازمند دریافت تأیید همزمان از وزارت دادگستری و کمیسیون ارتباطات فدرال بود. وزارت دادگستری تمرکز خود را بر آثار رقابتی ادغام گذاشت و با اعمال شروطی مانند فروش برند بوست موبایل موافقت خود را اعلام کرد. کمیسیون ارتباطات فدرال نیز به ملاحظاتی چون توسعه خدمات نسل پنجم اینترنت و پوشش روستایی توجه کرد و آن را در راستای منافع عمومی دانست.

**۲- ادغام شرکت‌های اکسلون و پیکو (۲۰۱۴):** در این ادغام در حوزه برق، کمیسیون فدرال تنظیم انرژی موظف به بررسی اثرهای آن بر بازار عمده‌فروشی برق و رقابت بود. در عین حال، نهادهای تنظیم‌گر ایالتی نیز نقش کلیدی در بررسی پیامدهای محلی این ادغام داشتند. وزارت دادگستری نیز جنبه‌های محدود رقابتی آن را بررسی کرد، اما نقش اصلی با کمیسیون فدرال تنظیم انرژی بود.

**۳- ادغام دو شرکت راه آهن کانادین پسیفیک و کانزاس سیتی ساوترن (۲۰۲۳):** بررسی این ادغام در صلاحیت هیئت حمل و نقل سطحی بود که بر رقابت در حمل و نقل ریلی و دسترسی به مسیرها نظارت می‌کند. وزارت دادگستری در این پرونده نقش مشورتی ایفا کرد و نظرات خود را به هیئت مزبور ارائه داد، اما تصمیم نهایی با همان نهاد بخشی بود.

**۴- ادغام یونایتدهلت گروپ و چنج هلت کر (۲۰۲۲):** این ادغام در حوزه خدمات سلامت و داده‌های بیمه‌ای انجام شد و با بررسی دقیق وزارت دادگستری ایالات متحده مواجه شد که نگران تسلط یونایتدهلت بر داده‌های حساس رقبا بود. با وجود مخالفت وزارت دادگستری و اقامه دعوا علیه ادغام، دادگاه فدرال در نهایت با این ادغام موافقت کرد. در این میان، وزارت خدمات سلامت و انسانی نیز در زمینه‌های فنی و داده‌ای همکاری‌هایی مشورتی با نهادهای رقابتی داشت؛ هر چند تصمیم‌گیری نهایی در اختیار دادگاه و وزارت دادگستری باقی ماند.

**۵- ادغام جت‌بلو و اسپریت ایرلاینز (۲۰۲۲-۲۰۲۴):** این ادغام در صنعت هواپیمایی، به دلیل اثر بالقوه بر رقابت در بازار پروازهای اقتصادی، با مخالفت جدی وزارت دادگستری روبه‌رو شد. وزارت حمل و نقل ایالات متحده نیز از منظر صدور مجوزهای پرواز و تخصیص مسیرها در این فرایند نقش مکمل داشت. در نهایت، دادگاه فدرال در ژانویه سال ۲۰۲۴ این ادغام را به دلیل آثار ضدرقابتی مردود اعلام کرد. موضوع مهم دیگر حقوق مصرف‌کننده است که در آمریکا به صورت شبکه‌ای از وظایف توزیع شده میان نهادهای رقابتی، قضایی و تنظیم‌گر بخشی انجام می‌شود که هر یک در قلمروی تخصصی خود به تأمین منافع مصرف‌کنندگان می‌پردازند. طبق بخش «۵» قانون کمیسیون تجارت فدرال، این نهاد موظف است از «عملیات ناعادلانه یا فریبنده در تجارت» جلوگیری کند که این شامل حفاظت از حقوق مصرف‌کنندگان در مقابل تبلیغات دروغین، تقلب، و رفتارهای ضدرقابتی است. افزون بر این، بخش «b۱۳» از همین قانون به کمیسیون اجازه می‌دهد تا علیه تخلفات اقدام قضایی کند و جبران خسارت مصرف‌کنندگان را پیگیری نماید. وزارت دادگستری مسئول اجرای قانون شرمین (به‌ویژه بخش‌های «۱» و «۲» و قانون کلایتون (بخش «۷» و «۸») است که هدف آنها جلوگیری از انحصارگرایی و ادغام‌هایی است که امکان دارد به ضرر مصرف‌کننده تمام شود. وزارت از طریق این قوانین می‌تواند علیه شرکت‌های متخلف به اقامه دعوا بپردازد و تضمین کند که حقوق مصرف‌کنندگان از طریق حفظ رقابت سالم حفظ شود.

در قوانین موضوعی برای تنظیم‌گران بخشی نیز وظایفی در خصوص حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان در نظر گرفته شده است. طبق قانون ارتباطات (مصوب سال ۱۹۳۴) و اصلاحات بعدی آن (از جمله قانون ارتباطات از راه دور مصوب سال ۱۹۹۶)، کمیسیون ارتباطات فدرال موظف است به «منافع عمومی، راحتی و امنیت» مصرف‌کنندگان در بخش ارتباطات توجه کند و مقرراتی در زمینه کیفیت خدمات، دسترسی و قیمت‌گذاری منصفانه وضع کند که به خصوص بخش‌های «۲۰۱» و «۲۰۲» این قانون به این موضوع اختصاص پیدا کرده است. وفق بخش‌های



«۲۰۵» و «۲۰۶» قانون انرژی فدرال، کمیسیون تنظیم‌گری انرژی فدرال وظیفه دارد تا نرخ‌های برق و گاز را در سطح «منصفانه، منطقی و غیر تبعیض‌آمیز» حفظ کند و از طریق انجام این وظیفه از حقوق مصرف‌کنندگان در بازار انرژی حمایت نماید.

در بخش حمل‌ونقل نیز تلاش شده است تا از رهگذر تصویب قوانین مختلف از حقوق مصرف‌کنندگان محافظت شود. قانون بازرگانی بین‌ایالتی (مصوب سال ۱۸۸۷) نخستین تلاش فدرال برای تنظیم صنعت راه‌آهن بود. براساس این قانون، نرخ‌های حمل‌ونقل باید «منصفانه و معقول» باشند و تبعیض در قیمت‌گذاری، مانند دریافت هزینه بیشتر برای مسافت‌های کوتاه‌تر نسبت به مسافت‌های بلندتر در همان مسیر، ممنوع است. این مقررات به حمایت از مصرف‌کنندگان در برابر قیمت‌گذاری ناعادلانه کمک می‌کند. قانون من-الکینز (مصوب سال ۱۹۱۰) اختیارات کمیسیون بازرگانی بین‌ایالتی را برای نظارت و تنظیم نرخ‌های راه‌آهن تقویت کرد. براساس این قانون، کمیسیون می‌تواند نرخ‌های پیشنهادی را تعلیق و بررسی کند که آیا این نرخ‌ها منصفانه و معقول‌اند یا خیر. براساس مقررات فدرال، فروشندگان بلیت موظف‌اند در صورت لغو خدمات یا عدم اجرای قرارداد، بازپرداخت‌ها را به موقع انجام دهند. برای خریدهای انجام شده با کارت اعتباری، بازپرداخت باید ظرف هفت روز کاری انجام شود و برای پرداخت‌های نقدی یا چک، این مدت بیست روز است. قانون فروش بهتر بلیت‌های آنلاین (مصوب سال ۲۰۱۶) جدیدترین تلاش قانونگذار در این بخش است. این قانون استفاده از نرم‌افزارهای خودکار برای خرید انبوه بلیت‌ها و فروش مجدد آنها با قیمت‌های بالاتر را ممنوع می‌کند. هدف این قانون حفاظت از مصرف‌کنندگان در برابر بازارهای ثانویه غیرمنصفانه و تضمین دسترسی عادلانه به بلیت‌هاست.

## ۲-۷. پرونده‌هایی در خصوص رابطه تنظیم‌گران در آمریکا

در ادامه، تجربه رابطه کمیسیون تجارت فدرال و وزارت دادگستری با دو تنظیم‌گر بخشی (وزارت کشاورزی و هیئت ملی روابط کار)<sup>۱</sup> به صورت موردی بررسی می‌شود.

از سال ۱۹۹۹، کمیسیون تجارت فدرال و وزارت دادگستری تفاهم‌نامه‌ای را با وزارت کشاورزی داشته‌اند که امکان هماهنگی و به‌اشتراک‌گذاری اطلاعات را فراهم آورده است. حتی در برخی موارد وزارت کشاورزی پرونده‌های خود را به این دو نهاد ارجاع داده است. در پرونده‌های وزارت دادگستری که دارای ابعاد کشاورزی است نیز این نهاد به تخصص وزارت کشاورزی برای درک بازارهای پیچیده این حوزه اتکا دارد. در فوریه سال ۲۰۲۲، وزارت دادگستری و وزارت کشاورزی تفاهم‌نامه جدیدی را امضا کردند که به هر دو نهاد اختیاراتی برای شروع و پیگیری نقض قانون پکرز و استاک‌یاردز داد. قانون پکرز و استاک‌یاردز شامل ممنوعیت‌های گسترده درباره طیف وسیعی از اقدامات مضر، ناعادلانه، تبعیض‌آمیز یا ضد رقابتی است. این قانون ابزاری برای حفاظت از رقابت و عادلانه بودن بازارهای کشاورزی است، اما در کنگره و کاخ سفید نگرانی‌هایی وجود دارد که این قانون کمتر اجرا شده است. فرمان اجرایی ۱۴۰۳۶ وزارت کشاورزی را مکلف ساخته است تا توانایی خود را برای اجرای قانون و به‌طور گسترده‌تر برای حفظ بازارهای رقابتی در کشاورزی بهبود بخشد. وزارت کشاورزی در سپتامبر سال ۲۰۲۲ مقررات رقابت فراگیر و یکپارچگی بازار را ذیل قانون پکرز و استاک‌یاردز تصویب کرد. در این مسیر، وزارت دادگستری به وزارت کشاورزی مشورت داد و در اجرای آن مشارکت کرد. همچنین همکاری‌هایی با دادستان کل در راستای اجرای این مقررات در ایالات به عمل آمد.

پس از تصویب مقررات رقابت در بخش کشاورزی، کمیسیون تجارت فدرال اعلام کرد با فروشندگانی که ادعاهای نادرستی مبنی بر تولید محصولاتشان در خاک آمریکا داشته باشند برخورد خواهد کرد. طبق قانون، تولیدکنندگان محصولات کشاورزی و فراورده‌ای دامی باید بر چسب‌گذاری انجام دهند و ثابت کنند که همه یا بخشی از تولیدات آنها در داخل آمریکا تولید شده است. در صورتی که اثبات شود ادعای تولیدکنندگان کذب است، کمیسیون تجارت فدرال می‌تواند تا ۴۳ هزار و ۲۸۰ دلار آنها را جریمه کند. در فوریه سال ۲۰۲۲، وزارت کشاورزی

1. National Labor Relations Board

به همراه وزارت دادگستری سامانه آنلاین فارمر فرنس<sup>۱</sup> راه‌اندازی کرد که این امکان را برای کشاورزان و دامداران فراهم آورده است تا به صورت ناشناس تخلفات ضد رقابتی را گزارش دهند. در مارس سال ۲۰۲۲، کارکنان وزارت دادگستری یک دوره آموزشی مجازی را برای کارکنان وزارت کشاورزی برگزار کردند. صدها نفر از کارکنان این نهاد در این دوره آموزشی شرکت کردند که به چگونگی شناسایی رفتارهای ضد رقابتی و چگونگی ارتقای بازارهای رقابتی از طریق قوانین و مقررات پرداخت. در این دوره مورد مطالعاتی انتقال بین منطقه‌ای برق ولتاژ بالا به عنوان نمونه‌ای از اینکه چگونه تحقیق و جمع‌آوری داده‌ها می‌تواند ابزاری مفید برای تنظیم‌گرها برای ارتقای بازارهای رقابتی باشد، ارائه شد.

در ماه مه سال ۲۰۲۲، کمیسیون تجارت فدرال تحقیقاتی را درباره معضل کمبود شیر خشک در آمریکا برای ارزیابی ریشه‌های بلندمدت بروز و ظهور این بحران آغاز کرد. پرسش اساسی پیش‌روی کمیسیون این بود که آیا کمیسیون یا سایر آژانس‌های ایالتی یا فدرال ممکن است سهواً به شکنندگی زنجیره تأمین این محصول کمک کرده باشند. کمیسیون تجارت فدرال اعلام کرد که برای ارزیابی اطلاعات دریافتی و کمک به تعیین اینکه چه تغییراتی ممکن است مورد نیاز باشد، با وزارت کشاورزی، که برنامه تغذیه مکمل ویژه برای زنان، نوزادان و کودکان را اجرا می‌کند، همکاری خواهد کرد. در ژوئیه سال ۲۰۲۲، همکاری وزارت دادگستری با وزارت کشاورزی منجر به شکایت وزارت دادگستری تحت قانون پکرز و استاک یاردز شد که ادعای کرد دو شرکت فرآورده طیور درگیر اقدامات فریبکارانه بودند تا پرورش دهندگان مرغ را در مقابل یکدیگر قرار دهند. در همان زمان، وزارت دادگستری بر اساس قانون شرم‌ن شکایتی ضد انحصار تنظیم کرد و این شکایت و حکم متعاقب آن به تبانی طولانی مدتی برای به اشتراک گذاشتن اطلاعات دستمزد و مزایا در باره کارگران فرآوری طیور پایان داد و باعث جبران خسارت کارگران شد.

دیگر نهاد تنظیم‌گر بخشی که با آن همکاری شد، هیئت ملی روابط کار بود. در ژوئیه سال ۲۰۲۲، کمیسیون تجارت فدرال و وزارت دادگستری تفاهم‌نامه‌هایی را با هیئت ملی روابط کار امضا کردند. هیئت ملی مجری قانون کار آمریکا است که حقوق نیروی کار را برای اقدامات جمعی در راستای بهبود دستمزد و شرایط کاری، سازمان‌دهی در قالب اتحادیه‌ها و چانه‌زنی جمعی تضمین می‌کند. کمیسیون، وزارت و هیئت ملی در ترویج جریان آزاد تجارت و رقابت عادلانه در بازارهای کار، از جمله از طریق حمایت از کارگران آمریکایی، منافع مشترک دارند. هدف وزارت دادگستری از انعقاد تفاهم‌نامه فوق تقویت روابط بین‌نهادی از طریق هماهنگی بیشتر در اشتراک‌گذاری اطلاعات، تحقیقات هماهنگ و فعالیت‌های اجرایی، آموزش و اطلاع‌رسانی است. هدف کمیسیون تجارت فدرال از این تفاهم‌نامه محافظت از کارگران از طریق ترویج بازارهای کار رقابتی در آمریکا و پایان دادن به اقدامات ناعادلانه‌ای است که به کارگران آسیب می‌زند. این هدف به‌ویژه در نسبت با مسائل غامض بازار کار مانند شرایط قراردادهای یک‌طرفه و تحولات نیروی کار در اقتصاد گیگ اهمیت پیدا می‌کند.

در فوریه سال ۲۰۲۲، وزارت دادگستری در یک سند رسمی به هیئت ملی توصیه کرد که تعریف خود از «کارکن» را برای توضیح تغییرات اساسی در بازارهای کار در اقتصاد گیگ ارائه دهد. این سند پیشنهاد می‌کند که رویکردی صحیح و منسجم برای طبقه‌بندی کارگران به منظور حمایت از حقوق آنها برای سازمان‌دهی بدون اعمال ممنوعیت‌های تحت قوانین ضد تراست ضروری است. همان‌طور که در تفاهم‌نامه پیش‌بینی شده است، وزارت دادگستری و هیئت ملی قصد دارند به همکاری در زمینه به اشتراک‌گذاری داده‌ها، آموزش متقابل، و کمک‌های فنی ادامه دهند تا اثربخشی مأموریت‌های مشترک خود را به حداکثر برسانند. همچنین اخیراً کمیسیون تجارت فدرال با وزارت کار تفاهم‌نامه‌ای امضا کرده است که به‌طور مشابه برای اهداف مشترک با آن نهاد همکاری کند [۱۰].

### ۳-۷. جمع‌بندی رابطه تنظیم‌گران در آمریکا

در مقام جمع‌بندی، رابطه بین تنظیم‌گران رقابت و تنظیم‌گران بخشی در آمریکا را می‌توان پیچیده و چندلایه توصیف کرد. از یک سو بعضاً بین خود کمیسیون تجارت فدرال و بخش ضد انحصار وزارت دادگستری به عنوان تنظیم‌گران رقابت در آمریکا رقابت وجود دارد که این

1. Farmer Fairness



مسئله به خصوص در مورد پرونده‌های مهم شرکت‌های بزرگ برجسته می‌شود. از سوی دیگر برخی قوانین استثنایی را برای صلاحیت عام کمیسیون تجارت فدرال و وزارت دادگستری در نظر گرفته و به صورت همزمان برخی اختیارات تنظیم‌گری فنی و تنظیم‌گری رقابت (عمدتاً در ادغام و تملک) را به تنظیم‌گران بخشی تفویض کرده‌اند. اما می‌توان گفت نحوه تقسیم کار بین تنظیم‌گران رقابت و بخشی در آمریکا تا حد زیادی مشابه تقسیم کار در آلمان است؛ زیرا اولاً رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی در عمده موارد در انحصار نهادهای رقابت است و ثانیاً حتی در مواردی که تنظیم‌گرهای بخشی اختیاراتی در این زمینه دارند، تا حد زیادی بین اختیارات متولیان رقابت (DOJ و FTC) و تنظیم‌گرهای بخشی مرزگذاری شده است. در سال‌های اخیر و به خصوص پس از فرمان اجرایی ۱۴۰۳۶ تلاش‌هایی صورت گرفته است که تا حد امکان رابطه بین تنظیم‌گران از رقابت و تعارض به سمت همکاری و هم‌افزایی تغییر کند. در مجموع تجربه ایالات متحده در زمینه رابطه تنظیم‌گران بخشی و رقابت نشان می‌دهد که می‌توان از ابزارهای مختلفی برای همکاری و هم‌افزایی و همچنین حل و فصل معدود موارد صلاحیت‌های هم‌پوشان استفاده کرد:

- ۱ **قوانین و مقررات مشخص:** قوانین پایه، مانند قانون شرم‌ن و قانون کلایتون (قوانین اصلی ضد انحصار)، صلاحیت کلی را به کمیسیون تجارت فدرال و وزارت دادگستری می‌دهند. در عین حال، قوانین خاص بخشی، اختیارات نهادهای تنظیم‌گر بخش‌های مختلف را تعیین می‌کنند. گاهی این قوانین دامنه مسئولیت هر نهاد را به طور نسبی مشخص می‌کند، اگرچه همیشه از هم‌پوشانی کامل جلوگیری نمی‌کند.
- ۲ **تفاهم‌نامه‌ها:** کمیسیون تجارت فدرال و وزارت دادگستری اغلب با تنظیم‌گران بخش‌های مختلف تفاهم‌نامه منعقد می‌کنند. این توافق‌ها چارچوبی برای همکاری، تبادل اطلاعات و هماهنگی در زمینه‌های دارای علائق مشترک نهادها ایجاد می‌کنند. این تفاهم‌نامه‌ها رویه‌هایی را برای تعیین نهاد مسئول در بررسی یک پرونده خاص یا برای مشورت و تبادل نظر در مورد مسائل مربوط به رقابت تعیین می‌کنند.
- ۳ **مشاوره و هماهنگی بین‌سازمانی:** حتی بدون تفاهم‌نامه‌های رسمی، رویه‌های غیررسمی برای مشاوره و هماهنگی بین نهادها وجود دارد. هنگامی که یک موضوع هم به حوزه رقابت و هم به تنظیم‌گری بخشی مربوط می‌شود، کارکنان نهادهای گوناگون ممکن است به طور منظم با یکدیگر در تماس باشند تا اطلاعات را به اشتراک بگذارند، دیدگاه‌ها را تبادل کنند و یک رویکرد هماهنگ را در پیش گیرند.
- ۴ **دکترین صلاحیت اولیه:**<sup>۱</sup> این دکترین قضایی به دادگاه‌ها اجازه می‌دهد تا در صورت وجود مسائل فنی یا سیاسی خاص که در حوزه تخصص یک نهاد تنظیم‌گر قرار دارد، از رسیدگی پرونده خودداری کنند و آن را به سازمان مربوطه ارجاع دهند. این امر به جلوگیری از تصمیم‌گیری‌های متناقض و تضمین رسیدگی به مسائل توسط نهادی که دارای تخصص لازم است، کمک می‌کند.
- ۵ **مصونیت ضد تراست ضمنی:**<sup>۲</sup> در موارد محدودی، دادگاه‌ها ممکن است تشخیص دهند که قانون تنظیم‌گر خاص یک بخش، به طور ضمنی قوانین ضد انحصار عمومی را هنگام کار بست در آن حوزه خاص لغو می‌کند. با این حال، این مصونیت به ندرت اعطا می‌شود و بار اثبات آن بسیار سنگین است. دادگاه‌ها معمولاً فرض می‌کنند که قوانین ضد انحصار عمومی و قوانین تنظیم‌گری بخشی به طور هماهنگ عمل می‌کنند. بخش‌های بورس و اوراق بهادار، مخابرات و حمل و نقل ریلی در زمره حوزه‌هایی بوده‌اند که از دیرباز تلاش شده است تا این مصونیت را کسب کنند.
- ۶ **تخصیص پرونده بر اساس تخصص و منابع:** در عمل، کمیسیون تجارت فدرال و وزارت دادگستری ممکن است بر اساس تخصص صنعتی و منابع موجود خود، پرونده‌های خاص را بین خود تقسیم کنند. به طور مشابه، آنها ممکن است با تنظیم‌گران بخش‌های مختلف توافق کنند که کدام نهاد در بررسی جنبه‌های خاص یک پرونده اولویت دارد.
- ۷ **تغییرات قانونی و اصلاحات ساختاری:** در طول زمان، کنگره (و گاهی رئیس‌جمهور از رهگذر فرامین اجرایی) ممکن است قوانینی را برای شفاف ساختن حوزه‌های صلاحیت یا ایجاد سازوکارهای هماهنگی جدید تصویب کند. همچنین، ممکن است تغییرات ساختاری در سازمان‌دهی نهادهای تنظیم‌گر برای بهبود هماهنگی ایجاد شود.

1. Primary Jurisdiction Doctrine

2. Implied Antitrust Immunity

## ۸. جمع‌بندی و پیشنهادها

این گزارش در تلاش بود که با توجه به تجربه چهار کشور بریتانیا، آلمان، اسپانیا و آمریکا در زمینه رابطه تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی، درس آموخته‌های سیاستی هر یک از آنها را برجسته سازد. از جمله نتایج و یافته‌های این بررسی تطبیقی آن بود که تجربه آلمان (و تا حدی آمریکا) از تجربه بریتانیا و اسپانیا قابلیت الگوگیری بیشتری برای ایران دارد. طراحی مسیر مشابه بریتانیا از لحاظ هم‌پوشانی بسیار زیاد اختیارات قانونی نهاد رقابت و تنظیم‌گرهای بخشی در موضوع تنظیم‌گری رقابت، مستلزم بلوغ زیست‌بوم تنظیم‌گری است و همچنین پیچیدگی‌های مختلفی از منظر دیوان سالارانه دارد. تجربه اسپانیا نیز، که حول تجمیع کارکردهای تنظیم‌گری رقابت و بخشی در یک نهاد ابرتنظیم‌گر واحد است، مخاطره بی‌توجهی به یک‌سری از بخش‌های خاص و عدم بهره‌گیری از مزیت تخصصی شدن را به دنبال دارد. تجربه آمریکا از آن لحاظ که هم‌پوشانی زیادی بین اختیارات قانونی نهاد رقابت و وزارت دادگستری وجود دارد یا در موارد معدودی هم‌پوشانی بین اختیارات قانونی متولیان رقابت (FTC و DOJ) از طرفی و تنظیم‌گرهای بخشی از سمت دیگر وجود دارد، الگوی مناسبی برای ایران نیست؛ اما از آن جهت که در عمده موارد مرزگذاری مشخصی بین اختیارات قانونی متولیان رقابت و تنظیم‌گرهای بخشی وجود دارد و تقسیم وظایف بین نهادهای متعدد موجب بهره‌برداری از مزیت تخصصی شدن در کارها شده است، قابل الگوگیری است (مشابه آلمان).

آلمان دارای نهادهای تنظیم‌گر رقابت و بخشی با مرزگذاری‌های مشخص است که در عین حال این مرزگذاری‌ها مانعی بر سر راه همکاری‌های مشترک میان نهادهای تنظیم‌گر نشده است. تجربه آلمان به ملاحظه دیگر سیاستگذار در ایران پاسخ می‌دهد و آن نقش آفرینی مثبت نهادهای تنظیم‌گر در فرایند توسعه اقتصادی و صنعتی کشور است که یک اولویت مهم پیش‌روی آینده اقتصاد ایران است. موضوع حائز اهمیت دیگر در آلمان این است که نهادهای تنظیم‌گر بخشی، اگرچه اختیارات رقابتی ندارند، از رهگذر دغدغه‌های تنظیم‌گری فنی و کارویژه نظارتی خود، دیدگاه‌هایشان را در مورد پرونده‌ها اعلام می‌کنند و از طرق کانال‌های غیررسمی تلاش می‌کنند اثرگذاری لازم را داشته باشند.

نوع نهادسازی و اختیارات نهاد تنظیم‌گر رقابت عامل مهمی در تعیین نوع رابطه آن با دیگر نهادهای تنظیم‌گر است. ماهیت مأموریت تنظیم‌گر رقابت به صورتی است که افزون بر دانش اقتصادی و حقوقی مورد نیاز برای احکام خود، نیازمند کسب دانش در حوزه‌های فنی خاص است. در صورتی که نیت سیاستگذار حفظ اختیارات مستقل نهاد رقابت در رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی در همه بخش‌های اقتصادی باشد، نهادهای تنظیم‌گر بخشی از مداخله در پرونده‌های رقابتی منع می‌شود و تنظیم‌گر رقابت دارای اختیارات حداکثری در رسیدگی به آنها خواهد بود (تجربه آلمان). در چنین حالتی نهادهای تنظیم‌گر بخشی می‌توانند از طریق کانال‌های محدودی مانند ارائه مشاوره غیرالزام‌آور به نهاد تنظیم‌گر رقابت در تصمیمات آن مشارکت کنند. اما در صورتی که نهادهای تنظیم‌گر بخشی در اولویت قرار گیرند، نهاد تنظیم‌گر رقابت ملزم خواهد بود که به صورت مشترک یا هماهنگ با نهادهای تنظیم‌گر بخشی به پرونده رسیدگی کند (تجربه بریتانیا).

بررسی موارد مطالعاتی در این گزارش بیانگر آن است که نوعی بده‌بستان در انتخاب الگوی رابطه تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی به چشم می‌خورد. اعطای اختیارات رسیدگی به رویه ضد رقابتی به تنظیم‌گر بخشی بدون سلب این اختیارات از نهاد رقابت مسیری است که توسط بریتانیا پیموده شده است. مزیت اساسی این الگو آن است که تنظیم‌گر بخشی از تسلط خوبی نسبت به صنعت برخوردار است و می‌تواند با دانش فنی و داده‌های جزئی که در اختیار دارد، رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی را بهتر انجام دهد. با وجود این، در این الگو اگر عمده پرونده‌ها را تنظیم‌گران بخشی پیش ببرند، از این نقطه ضعف نیز رنج می‌برد که انباشت تجربه‌ای درباره رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی شکل نمی‌گیرد. مزیت الگوی آلمان که انحصار اختیارات رقابتی در دست تنظیم‌گر رقابت است، این است که رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی در همه صنایع را یک نهاد به صورت متمرکز انجام می‌دهد و می‌تواند از مزیت تخصصی شدن حول موضوعات مختلف و انباشت تجربه بهره‌بردار؛ از جمله واقعیت‌های مهم نظام‌های تنظیم‌گری این است که در یک بازه زمانی مشخص در یک صنعت خاص، شمار محدودی اقدامات ضد رقابتی



مانند تبنانی ممکن است رخ دهد، اما شمار آنها در کل ساختار اقتصادی به مراتب بیشتر است و نوعی بازده صعودی مقیاس شکل می‌گیرد که دستیابی به آن می‌تواند به بهبود تجربیات نهاد تنظیم‌گر بینجامد.

محمدیان (۱۴۰۳) در گزارش «بررسی عملکرد و چالش‌های پیش‌روی شورای رقابت، مرکز پژوهش‌های مجلس» این مزیت تخصصی شدن را راجع به اختیارات تنظیم‌قیمت، مقدار و شرایط دسترسی بررسی کرده است؛ او بیان می‌کند که در عمده کشورهای توسعه‌یافته (نظیر آمریکا و بریتانیا) این نوع اختیارات در اختیار تنظیم‌گرهای بخشی (و نه نهاد رقابت) گذاشته شده است تا هر تنظیم‌گر بخشی بتواند به‌طور تخصصی این اختیار را فقط در صنعت تحت تنظیم خود به کار گیرد و فقط در برخی کشورها که از نظر اقتصادی در سطح پایین تری قرار دارند، این اختیارات با نهاد رقابت تلفیق شده‌اند (نظیر روسیه و اسپانیا) [۳۱]. در کشورهای مورد بررسی این پژوهش نیز دریافت شد که اختیارات تنظیم‌قیمت، مقدار و شرایط دسترسی در کشورهای بریتانیا، آلمان و آمریکا کاملاً از نهاد رقابت جدا، و در اختیار تنظیم‌گرهای بخشی مستقل از هم است. اما اسپانیا در این بین تنها کشوری است که همه اختیارات نهاد رقابت و تنظیم‌گری بخشی را در یک نهاد ادغام کرده است.

رابطه میان شورای رقابت و تنظیم‌گران بخشی در ایران دچار معضل تراحم در تقسیم وظایف و اختیارات است که از مصادیق آن می‌توان به زمینه اختلاف شورای رقابت با سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی (بر سر تنظیم قیمت اینترنت)، با سازمان غذا و دارو (بر سر تسهیل مقررات تأسیس داورخانه)، با وزارت صمت و سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان (بر سر قیمت‌گذاری خودرو) و با ساترا (بر سر نحوه تأسیس نهاد تنظیم‌گر رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر) اشاره کرد که در رسانه‌ها منتشر شده است. به نظر می‌رسد یکی از دلایل اصلی این تراحم، بند «۵» ماده (۵۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی باشد. نیل به الگوی مطلوب رابطه شورای رقابت و تنظیم‌گران بخشی می‌تواند از وقوع شمار بسیاری از تعارضات این‌چنینی در زیست‌بوم تنظیم‌گری جلوگیری کند و راه‌علاجی برای رسیدگی به مشکلات پیشین باشد.

این پژوهش با بررسی عملکرد نهادهای تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گر بخشی دریافت که کاهش تراحم میان این دو سنخ نهاد، اولویت اساسی در زیست‌بوم تنظیم‌گری کشور است. نکته مهم در این بین این است که طراحی رابطه شورای رقابت با هر تنظیم‌گر بخشی دیگر، وابسته به ویژگی‌های آن نهاد تنظیم‌گر است. از جمله ویژگی‌های اساسی یک تنظیم‌گر مطلوب این است که در زمینه تصمیم‌گیری خود استقلال عمل داشته باشد، تصمیمات آن دارای اقتدار اجرایی باشند، به‌ذی‌نفعان پاسخ‌گو باشد، فعالیت‌های آن شفاف باشد و از تخصص کافی برخوردار باشد. بر این اساس، می‌توان دو سناریوی احتمالی ترسیم کرد:

در صورتی که نهادی چنین ویژگی‌هایی را داشت، می‌توان با تسهیل‌گری بیشتری شماری از کارکردهای تنظیم‌گری اقتصادی را برای آن در نظر گرفت. یک مسئله مهم در این بین بند «۵» ماده (۵۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی است که به‌موجب آن شورای رقابت دارای اختیار «تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل تنظیم‌قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط» است. می‌توان در صورت فعالیت یک نهاد تنظیم‌گر بخشی بالغ با مشخصات یاد شده در حال حاضر (مثلاً تا حدی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی)، این اختیارات را به تنظیم‌گر فوق واگذار کرد. البته در صورت نبود نهاد تنظیم‌گر بخشی بالغ و باقی ماندن اختیارات بند «۵» ماده (۵۸) قانون مذکور در صلاحیت شورای رقابت، عوارض منفی این حالت، مشخصاً صرف وقت و توان زیاد شورا برای قیمت‌گذاری و مأموریت‌هایی نظیر آن و بازماندن از رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی موضوع مواد (۴۴) و (۴۵) قانون، اجتناب‌ناپذیر است. همچنین در شماری از بخش‌ها که وضعیت بازارشان انحصاری است و نهاد تنظیم‌گر مشخصی وجود ندارد و نیز شورای رقابت و دیگر نهادهای تنظیم‌گر بازار، مانند سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و ستاد تنظیم بازار، اختیار رسیدگی به پرونده‌ها را دارند، می‌توان از راهبرد تأسیس تنظیم‌گر بخشی توسط قوانین مجلس شورای اسلامی که در ماده (۵۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) نیز به آن اشاره شده است استفاده کرد. در اساسنامه این تنظیم‌گرهای بخشی لازم است اختیارات مربوط به قیمت‌گذاری، تعیین مقدار و شرایط دسترسی به

بازار (موضوع بند «۵» ماده (۵۸) قانون فعلی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)) به تنظیم‌گر بخشی واگذار شده و از سایر نهادها سلب شود. شایان ذکر است، در وضعیت کنونی، روند تأسیس نهادهای تنظیم‌گر بخشی از مسیرهای دیگری دنبال می‌شود که نمونه «شورای رقابت صوت و تصویر فراگیر» (که در پژوهش حاضر به آن اشاره شد) مصداقی از آن است. بررسی روند طی شده در ساحت سیاستگذاری کشور نشان می‌دهد که در مواردی مانند تأسیس تنظیم‌گر بخشی برق، فرایند تأسیس تنظیم‌گرهای بخشی به نتیجه نینجامیده است که می‌تواند ناشی از تراحم اختیارات این تنظیم‌گران بخشی با وزارتخانه‌ها باشد. بر این اساس، تحلیل دقیق موضوع تأسیس تنظیم‌گران بخشی و رابطه آنها با دولت و وزارتخانه‌ها موضوع مهمی است که می‌تواند موضوع پژوهش‌های آتی باشد.

همچنین، باید به این واقعیت نیز عنایت داشت که معماری و ساختار نهادهای تنظیم‌گر بخشی در ایران دارای ویژگی‌های خاصی است که نیاز است هنگام طراحی راهبردهای اصلاحی مورد توجه قرار گیرد؛ از جمله آنکه شماری از نهادهای تنظیم‌گر بخشی در ایران تعارض منافع با بخش تحت تنظیم خود دارند و از مشکل «درب چرخان» رنج می‌برند که نیازمند تعیین مقرراتی برای مدیران و کارکنان آنها با محوریت عدم امکان فعالیت در بخش تحت تنظیم پس از خروج از نهاد تنظیم‌گر برای مدت زمانی مشخص است. دیگر ملاحظه قابل تأمل، ضرورت شناسایی موقعیت‌های فسادآمیز در رسیدگی‌های نهادهای تنظیم‌گر است. این نهادها با توجه به اختیارات قانونی خود می‌توانند تصمیماتی بگیرند که ممکن است ضرر و زیان قابل توجهی برای شرکت‌ها به همراه داشته باشد، در نتیجه جلوگیری از امکان قرار گرفتن در موقعیت‌های فساد مانند اخذ رشوه باید مورد توجه قرار گیرد.

## منابع و مأخذ



- [1] R. Baldwin, M. Cave and M. Lodge, (2012), *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, Oxford: Oxford University Press.
- [2] M. Lodge, (2015), "Managing regulatory failure," LSE Centre for Analysis of Risk and Regulation, London.
- [3] P. Alexiadis, (2019), "Competing architectures for regulatory and competition law governance," Florence School of Regulation, Florence.
- [۴] حسنی، سیدمرتضی، (۱۴۰۱)، «بررسی انواع روابط تنظیم‌گران بخشی و تنظیم‌گران رقابت»،
- [5] Unctad, (2010), "Model Law on Competition," Unctad, Geneva.
- [6] M. M. Dabbah, (2011), "The Relationship between Competition Authorities and Sector Regulators", *The Cambridge Law Journal*, Vol. 70, No. 1.
- [۷] امامیان، سیدمحمدصادق، امیراحمد ذوالفقاری، احسان محمدزاده، و زمانیان، مرتضی. (۱۳۹۷)، «نظام ملی تنظیم‌گری ۱. مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، شماره مسلسل ۱۵۹۴۰.
- [۸] ناطقی، مزده، (۱۴۰۱)، «درآمدی بر سازمان‌های عمومی نیمه مستقل ۱. مرور ادبیات و مطالعه تطبیقی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، شماره مسلسل ۱۸۲۸۸.
- [۹] غفاری، بهنام و مینا حسینی، (۱۳۹۹)، «مطالعه تطبیقی رابطه حقوقی نهادهای رقابتی و نهادهای تنظیم‌گر بخشی؛ از تضاد تا تعامل»، ایتالیک، شماره ۲.
- [10] OECD, (2022), "Interactions between Competition Authorities and Sector Regulator," OECD, Paris.
- [11] Cuts, (2003), "Competition and Sectoral Regulation Interface," Centre for Competition, Investment & Economic Regulation, Jaipur.

[۱۲] خبرگزاری مهر، ۹ دی ۱۴۰۲.

- [۱۳] مرکز ملی رقابت، (۱۳۹۸)، «تصمیمات جدید شورای رقابت در خصوص لزوم تسهیل و تسریع در صدور مجوز تأسیس داروخانه‌ها»، ۲۴ مهر ۱۳۹۸.
- [۱۴] دیناروند، رسول، (۱۳۹۶)، «انتقاد سازمان غذا و دارو از یک برنامه خبری؛ ورود شورای رقابت به حوزه "دارو" غیرقانونی است»، ۱۹ تیر ۱۳۹۶.
- [۱۵] بخشی، محمدرضا، رسول سلیمانی، میلاد بیگی و شجاعی، سعید، (۱۴۰۲). «بررسی مسئله قیمت گذاری خودرو در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۱۷۷.
- [۱۶] «تشکیل شورای رقابت صوت و تصویر فراگیر توسط ساترا»، روزنامه دنیای اقتصاد، ۷ مرداد ۱۴۰۲.
- [۱۷] «شورای رقابت: ساترا صلاحیت تنظیمگری بازار را ندارد»، عصر ایران، ۱۵ مرداد ۱۴۰۲.
- [18] UK Competition Network (۲۰۲۴), "Concurrent competition powers," <https://www.ukcompetitionnetwork.org.uk/concurrent-competition-powers/>
- [19] UK Competition Network / Competition and Markets Authority, "UK Competition Network," GOV.UK (UK Competition Network), 3]. Available: <https://www.gov.uk/government/groups/uk-competition-network>. [دستیابی در 10 08 2025].
- [20] Competition and Markets Authority (CMA), (2025), "Annual report on concurrency 2025," GOV.UK, London.
- [21] UK Competition Network, "Decision making and case allocation," GOV.UK (UK Competition Network), 1262024. Available: <https://www.ukcompetitionnetwork.org.uk/decision-making-and-case-allocation>. [دستیابی در 10 08 2025] /
- [22] Bundeskartellamt (Federal Cartel Office), "International Cooperation," Bundeskartellamt, N/AN/A2024. Available: [https://www.bundeskartellamt.de/EN/International/International\\_node.html](https://www.bundeskartellamt.de/EN/International/International_node.html). [دستیابی در 10 08 2025].
- [23] B. (. C. Office), "Tasks and Powers," Bundeskartellamt (Federal Cartel Office), N/AN/A2024. Available: [https://www.bundeskartellamt.de/EN/AboutUs/TaskPowers/tasksPowers\\_node.html](https://www.bundeskartellamt.de/EN/AboutUs/TaskPowers/tasksPowers_node.html). [دستیابی در 10 08 2025].
- [24] Bundeskartellamt (Federal Cartel Office), "Case Facebook – Decision on data processing," Bundeskartellamt, N/A ۲۰۱۹۰۵. Available: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldungen/EN/Pressemitteilungen/۲۰۱۹\\_۰۵/۲۰۱۹\\_Facebook\\_data\\_processing.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldungen/EN/Pressemitteilungen/۲۰۱۹_۰۵/۲۰۱۹_Facebook_data_processing.html). [دستیابی در 10 08 2025].
- [25] European Commission, (2014), "Commission Decision on the Merger between Telefónica Deutschland GmbH and E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG," European Commission, Brussels.
- [26] Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), "Historia y misión," CNMC, N/AN/A2024. Available: <https://www.cnmc.es/en/about-cnmc>. [دستیابی در 10 08 2025].
- [27] Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), "Competencia y Regulación," CNMC, N/AN/A2024. Available: <https://www.cnmc.es/en/functions-organisation>. [دستیابی در 10 08 2025].
- [28] Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), "Governing Bodies," CNMC, N/AN/A 2024 Available: <https://www.cnmc.es/en/governance-organisation>. [دستیابی در 10 08 2025].
- [29] Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), (2023), "Annual Report 2023," CNMC, Madrid..
- [30] OECD, (2022), "Competition and Regulatory Policy in Spain," OECD Publishing, Paris.
- [۳۱] محمدیان، محمدصادق، (۱۴۰۳)، «بررسی عملکرد و چالش‌های پیش‌روی شورای رقابت»، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۲۰۲۳۷.



#### گزیده سیاستی

الگوی آلمان (و تا حد زیادی آمریکا) که مبتنی بر مرزگذاری صریح بین اختیارات قانونی تنظیم‌گر رقابت و تنظیم‌گران بخشی و بهره‌گیری از مزیت تخصصی شدن است، الگوی بهتری برای طراحی نسبت این تنظیم‌گران 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](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)