

به نام خدا

بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور
۶۷. اعتبارات مرکز ملی رقابت



مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۳۰۰

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۷۴۰۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۱۲/۲



مقدمه

اولین و مهم‌ترین شرط به وجود آمدن رشد اقتصادی با ثبات و پایدار، وجود ساختار سالم و کارآمد اقتصادی است. به عبارت دیگر بستر اصلی که سیاست‌ها و اهداف کلان اقتصادی می‌توانند شکل گرفته و در دسترس قرار گیرند، ساختار خرد اقتصادی و فرایند کارای تولید و عرضه و مصرف و تقاضاست که در یک بازار کارآمد شکل گیرند. تا زمانی که عملکرد بازار از علائم صحیح دستور نگرفته و به دلایل مختلف مختل شده باشند تحقق رشد پایدار، اشتغال بالا و حتی کنترل تورم نیز از دسترس دور می‌ماند.

تشخیص این مطلب در بسیاری از اقتصادهای جهان باعث شده است که در جهت اصلاح ساختارها و مکانیسم‌های بازار از طریق وضع قانون ضمانت اجرای مناسب و قدرتمندی که مانع ایجاد اختلال‌ها و انحصارها در بازار شود ایجاد نمایند. قوانین ضد انحصار و یا ایجاد رقابت و نهادهای تخصصی مجری این قوانین از سال‌ها قبل شکل گرفته و مشغول به رصد بازار و رفع موانع رقابت هستند؛ همه دولت‌ها به دنبال حصول بازار رقابتی در کشور خود هستند، یکی از مهم‌ترین ابزارها برای رسیدن به این مهم «قوانین رقابت» است. البته وجود قوانین و مقررات رقابت به تنهایی کافی نیست و باید مرجعی برای شناسایی اعمال ضد رقابتی و متخلفان وجود داشته باشد. در ایران نیز مقررات رقابت و رویه‌های ضد رقابتی برای نخستین بار در فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۷ پیش‌بینی شد. فصل نهم قانون مذکور رویه‌های ضد رقابتی را به طور کامل طی مواد (۴۳) و (۸۴) بر شمرده است.

بر اساس ماده (۵۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، به منظور انجام امور کارشناسی و اجرای فعالیت‌های دبیرخانه‌ای شورای رقابت، «مرکز ملی رقابت» در قالب مؤسسه دولتی مستقل زیر نظر رئیس‌جمهور در سال ۱۳۸۹ تأسیس شد.

با توجه به شرح وظایف مرکز ملی رقابت و نظر به اینکه این مرکز به عنوان یک مؤسسه دولتی شناسایی شده است لذا هر ساله در قالب لوایح بودجه سالیانه، اعتباراتی برای آن در نظر گرفته می‌شود.

اعتبارات بودجه‌ای مرکز ملی رقابت

همان‌طور که در جدول ۱ ملاحظه می‌شود در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ برای مرکز ملی رقابت سرجمع اعتبارات پیشنهادی (جمع اعتبارات هزینه‌ای با اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) عددی بالغ بر ۱۵/۲۵۰ میلیون تومان است که نسبت به سرجمع اعتبارات این نهاد نسبت به قانون سال ۱۳۹۹ که معادل ۹ میلیارد تومان بود حدود ۶۹/۵ درصد رشد داشته است.

جدول ۱. بودجه دستگاه‌ها اجرایی مرکز ملی رقابت در سال ۱۴۰۰ (مبالغ به میلیون ریال)

سرجمع اعتبارات پیشنهادی	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای				هزینه‌ای			عنوان	شماره طبقه‌بندی		
	برآورد ۱۴۰۰		مصوب ۱۳۹۹	عملکرد ۱۳۹۸	برآورد ۱۴۰۰					مصوب ۱۳۹۹	عملکرد ۱۳۹۸
	جمع	عمومی			جمع	اختصاصی	عمومی				
۱۵۲,۵۷۰	۱۷,۰۰۰	۱۷,۰۰۰	۱۵,۰۰۰	۰	۱۳۵,۵۷۱	۱,۰۰۰	۱۳۴,۵۷۱	۷۵,۰۰۰	۶۴,۹۳۲	مرکز ملی رقابت (شورای رقابت) ۱	۱۰۱۰۶۶

مأخذ: جدول ۷، بودجه دستگاه‌های اجرایی در سال ۱۴۰۰.

در جدول ۲ تفکیک اعتبارات هزینه‌ای مرکز ملی رقابت در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ بیان شده است که نسبت به قانون سال ۱۳۹۹ حدود ۶ میلیارد تومان افزایش داشته است. آنچه در این میان قابل توجه است این است که روال افزایش اعتبارات این نهاد در سال‌های گذشته در حدود ۱۵ درصد بوده است و برای سال ۱۴۰۰ رشدی حدود ۶۹ درصد پیشنهاد شده است. اما باید دید که آیا بودجه سالیان گذشته به‌درستی تعیین شده بوده و افزایش بودجه این شورا در لایحه بودجه امسال نیز، تکافوی مسئولیت‌ها و وظایف این شورا را می‌دهد یا خیر.

جدول ۲. اعتبارات هزینه‌ای دستگاه اجرایی برحسب فصول هزینه (هزینه عمومی و متفرقه) ۱۴۰۰ (مبالغ به میلیون ریال)

شماره طبقه‌بندی دستگاه اجرایی	عنوان دستگاه اجرایی	جبران خدمات کارکنان	استفاده کالاها و خدمات	هزینه‌های اموال و دارایی	یارانه	کمک‌های بلاعوض	رفاه اجتماعی	سایر هزینه‌ها	جمع
۱۰۱۰۶۶	مرکز ملی رقابت (شورای رقابت) ۱	۵۱,۷۱۹	۵۴,۷۴۱	۰	۰	۰	۲۶,۷۲۱	۱,۳۹۰	۱۳۴,۵۷۱

وظایف قانونی شورای رقابت

براساس فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی بخشی از مسئولیت‌های مرکز ملی رقابت به شرح زیر است:

بخشی از وظایف و مسئولیت‌های قانونی شورای رقابت

ماده (۴۳) - تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های عمومی، دولتی، تعاونی و خصوصی مشمول مواد این فصل هستند.

ماده (۴۴) - هرگونه تبانی از طریق قرارداد، توافق و یا تفاهم (اعم از کتبی، الکترونیکی، شفاهی و یا عملی) بین اشخاص که یک یا چند اثر زیر را به دنبال داشته باشد به نحوی که نتیجه آن بتواند اخلال در رقابت باشد ممنوع است:

۱. مشخص کردن قیمت‌های خرید یا فروش کالا یا خدمت و نحوه تعیین آن در بازار به طور مستقیم یا غیرمستقیم،
 ۲. محدود کردن یا تحت کنترل درآوردن مقدار تولید، خرید یا فروش کالا یا خدمت در بازار،
 ۳. تحمیل شرایط تبعیض‌آمیز در معاملات همسان به طرف‌های تجار،
 ۴. ملزم کردن طرف معامله به عقد قرارداد با اشخاص ثالث یا تحمیل کردن شروط قرارداد به آنها،
 ۵. موکول کردن انعقاد قرارداد به قبول تعهدات تکمیلی توسط طرف‌های دیگر که بنابر عرف تجاری با موضوع قرارداد ارتباطی ندارد،
 ۶. تقسیم یا تسهیم بازار کالا یا خدمت بین دو یا چند شخص،
 ۷. محدود کردن دسترسی اشخاص خارج از قرارداد، توافق یا تفاهم به بازار.
- تبصره -** قراردادهای میان تشکل‌های کارگری و کارفرمایی به منظور تعیین دستمزد و مزایا، تابع قانون کار است.

ماده (۴۵) - اعمال ذیل که منجر به اخلال در رقابت می‌شود، ممنوع است:

الف) احتکار و استنکاف از معامله

۱. استنکاف فردی یا جمعی از انجام معامله و یا محدود کردن مقدار کالا یا خدمت موضوع معامله،
۲. وادار کردن اشخاص دیگر به استنکاف از معامله و یا محدود کردن معاملات آنها با رقیب،
۳. ذخیره یا نابود کردن کالا یا امتناع از فروش آن و نیز امتناع از ارائه خدمت به نحوی که این ذخیره‌سازی، اقدام یا امتناع منجر به بالا رفتن ساختگی قیمت کالا یا خدمت در بازار شود، اعم از اینکه به طور مستقیم یا با واسطه انجام گیرد.

ب) قیمتگذاری تبعیض‌آمیز

عرضه و یا تقاضای کالا یا خدمت مشابه به قیمت‌هایی که حاکی از تبعیض بین دو یا چند طرف معامله و یا تبعیض قیمت بین مناطق مختلف به‌رغم یکسان بودن شرایط معامله و هزینه‌های حمل و سایر هزینه‌های جانبی آن باشد.

ج) تبعیض در شرایط معامله

قائل شدن شرایط تبعیض‌آمیز در معامله با اشخاص مختلف در وضعیت یکسان.

د) قیمتگذاری تهاجمی

۱. عرضه کالا یا خدمت به قیمتی پایین‌تر از هزینه تمام شده آن به نحوی که لطمه جدی به دیگران وارد کند یا مانع ورود اشخاص جدید به بازار شود،
 ۲. ارائه هدیه، جایزه، تخفیف یا امثال آنکه موجب وارد شدن لطمه جدی به دیگران شود.
- تبصره -** تشخیص لطمه جدی، برعهده شورای رقابت است.

ه) اظهارات گمراه‌کننده

هر اظهار شفاهی، کتبی یا هر عملی که:

۱. کالا یا خدمت را به صورت غیرواقعی با کیفیت، مقدار، درجه، وصف، مدل یا استاندارد خاص نشان دهد و یا کالا و یا خدمت رقبا را نازل جلوه دهد،
۲. کالای تجدید ساخت شده یا دست دوم، تعمیری یا کهنه را نو معرفی کند،
۳. وجود خدمات پس از فروش، ضمانتنامه تعهد به تعویض، نگهداری، تعمیر کالا یا هر قسمتی از آن و یا تکرار یا تداوم خدمت تا حصول نتیجه معینی را القا کند، درحالی که چنین امکان‌اتی وجود نداشته باشد،
۴. اشخاص را از حیث قیمت کالا یا خدمتی که فروخته یا ارائه شده است یا می‌شود، فریب دهد.

و) فروش یا خرید اجباری

۱. منوط کردن فروش یک کالا یا خدمت به خرید کالا یا خدمت دیگر یا بالعکس،

۲. وادار کردن طرف مقابل به معامله با شخص ثالث به صورتی که اتمام معامله به عرضه یا تقاضای کالا یا خدمت دیگری ارتباط داده شود،
۳. معامله با طرف مقابل با این شرط که طرف مذکور از انجام معامله با رقیب امتناع ورزد.

ز) عرضه کالا یا خدمت غیراستاندارد

عرضه کالا و یا خدمت مغایر با استانداردهای اجباری اعلام شده توسط مراجع ذیصلاح از جمله راجع به کاربرد، ترکیب، کیفیت، محتویات، طراحی، ساخت، تکمیل و یا بسته‌بندی.

ح) مداخله در امور داخلی و یا معاملات بنگاه یا شرکت رقیب

ترغیب، تحریک و یا وادار ساختن یک یا چند سهام‌دار، صاحب سرمایه، مدیر یا کارکنان یک بنگاه و یا شرکت رقیب از طریق اعمال حق رأی، انتقال سهام، افشای اسرار، مداخله در معاملات بنگاه‌ها و یا شرکت‌ها یا روش‌های مشابه دیگر به انجام عملی که به ضرر رقیب باشد.

ط) سوءاستفاده از وضعیت اقتصادی مسلط

سوءاستفاده از وضعیت اقتصادی مسلط به یکی از روش‌های زیر:

۱. تعیین، حفظ و یا تغییر قیمت یک کالا یا خدمت به صورتی غیرمعمول،
۲. تحمیل شرایط قراردادی غیرمنصفانه،
۳. تحدید مقدار عرضه و یا تقاضا به منظور افزایش و یا کاهش قیمت بازار،
۴. ایجاد مانع به منظور مشکل کردن ورود رقبای جدید یا حذف بنگاه‌ها یا شرکت‌های رقیب در یک فعالیت خاص،
۵. مشروط کردن قراردادهای به پذیرش شرایطی که از نظر ماهیتی یا عرف تجاری، ارتباطی با موضوع چنین قراردادهایی نداشته باشد،
۶. تملک سرمایه و سهام شرکت‌ها به صورتی که منجر به اختلال در رقابت شود.

ی) محدود کردن قیمت فروش مجدد

مشروط کردن عرضه کالا یا خدمت به خریدار به پذیرش شرایط زیر:

۱. اجبار خریدار به قبول قیمت فروش تعیین شده یا محدود کردن وی در تعیین قیمت فروش به هر شکلی،
۲. مقید کردن خریدار به حفظ قیمت فروش کالا یا خدمتی معین، برای بنگاه یا شرکتی که از او کالا یا خدمت خریداری می‌کند یا محدود کردن بنگاه یا شرکت مزبور در تعیین قیمت به هر شکلی.

ک) کسب غیرمجاز، سوءاستفاده از اطلاعات و موقعیت اشخاص

۱. کسب و بهره‌برداری غیرمجاز از هرگونه اطلاعات داخلی رقبا در زمینه تجاری، مالی، فنی و نظایر آن به نفع خود یا اشخاص ثالث،
۲. کسب و بهره‌برداری غیرمجاز از اطلاعات و تصمیمات مراجع رسمی، قبل از افشا یا اعلان عمومی آنها و یا کتمان آنها به نفع خود یا اشخاص ثالث،
۳. سوءاستفاده از موقعیت اشخاص به نفع خود یا اشخاص ثالث.

ماده (۵۸) - علاوه بر موارد تصریح شده در سایر مواد، این شورا وظایف و اختیارات زیر را نیز دارد:

۱. تشخیص مصادیق رویه‌های ضدرقابتی و معافیت‌های موضوع این قانون و اتخاذ تصمیم در مورد این معافیت‌ها در خصوص امور موردی مندرج در این قانون،
۲. ارزیابی وضعیت و تعیین محدوده بازار کالاها و خدمات مرتبط با مواد (۴۴) تا (۴۸)،
۳. تدوین و ابلاغ راهنماها و دستورالعمل‌های لازم به منظور اجرای این فصل و دستورالعمل‌های داخلی شورا،
۴. ارائه نظرات مشورتی به دولت برای تنظیم لوایح مورد نیاز،

۵. تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط (اصلاحی به موجب قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۲۲/۳/۱۳۹۷).

ماده (۵۹) - شورای رقابت مکلف است در حوزه کالاها و خدماتی که بازار آنها به تشخیص این شورا مصداق انحصار بوده و نیازمند تأسیس نهاد مستقل (تنظیم‌گر) است، پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد (تنظیم‌گر بخشی) را به دولت ارسال نماید. هیئت دولت مکلف است ظرف مدت سه ماه از دریافت پیشنهاد شورای رقابت، اقدام قانونی لازم را جهت تأسیس نهاد مزبور انجام دهد. تأسیس نهادهای تنظیم‌گر بخشی تنها به موجب قانون و با رعایت احکام ذیل امکان‌پذیر خواهد بود.

با توجه به وظایف ذکر شده فوق، این مرکز باید بتواند **اولاً** پایش مستمر و دائمی از وضعیت کالاها و کسب‌وکارهای مختلف (از جمله شاخص تمرکز، سهم بازار و ...) در بازارها داشته باشد، **ثانیاً** امکان رسیدگی و پاسخگویی سریع به موارد و شکایتهای مختلف را دارا باشد. از همین رو چنین مواردی علاوه بر توان بالای کارشناسی که نیازمند کارشناسان متعدد و توانمند است، نیازمند امکانات متناسب با آن (شعبات استانی و...) نیز می‌باشد که اگر انتظار عمل به وظایف قانونی و اثرگذاری از شورای مذکور وجود دارد نیازمند بودجه‌ای متنظر با وظایف و تکالیف آن است.

مقایسه تطبیقی بودجه شورا

برای آنکه بتوان نگاه دقیق تری به بودجه مورد نیاز برای نهاد تنظیم رقابت داشت، می‌توان مقایسه‌ای میان بودجه نهاد تنظیم رقابت ایران و نهاد متناظر آن در آمریکا به‌عنوان یکی از کشورهای دارای سابقه تقنینی در مبارزه با انحصار انجام داد. نهاد تنظیم رقابت در آمریکا که کمیسیون تجارت فدرال^۱ نام دارد، به‌عنوان اولین نهاد تنظیم رقابت در سال ۱۹۱۴ تشکیل شد. در ادامه مقایسه‌ای کوتاه میان بودجه این نهاد با مرکز ملی رقابت ایران صورت گرفته است.

جدول ۳. مقایسه بودجه نهاد تنظیم رقابت در کشورهای ایران و آمریکا

ایران	آمریکا ^۲	
۰,۶۶۳ (بودجه ۱۴۰۰)	۳۱۲,۳ (بودجه سال ۲۰۲۰)	بودجه نهاد تنظیم رقابت (میلیون دلار ^۳)
۰,۰۲	۰,۹۴	سرانه بودجه نهاد تنظیم رقابت برحسب برابری قدرت خرید (دلار)
۵۱	۴۷۸۳	بودجه نهاد تنظیم رقابت تقسیم بر درآمد سرانه برحسب برابری قدرت خرید ^۴ (۲۰۱۹)

یکی از شاخص‌ها برای مقایسه میان دو کشور، بررسی سرانه اعتبارات تخصیص داده شده به یک نهاد در دو کشور است. این شاخص بیانگر آن است که به ازای هر فرد، در دو کشور چه میزان بودجه اختصاص یافته است. علاوه بر آن، برای آنکه این مقایسه دقیق‌تر باشد، می‌توان در مقایسه بودجه نهاد تنظیم رقابت دو کشور، به‌جای استفاده از نرخ ارز بازار آزاد، از مفهوم برابری قدرت خرید استفاده کرد. در جدول فوق، در ردیف سوم، این مقایسه برای نهاد تنظیم رقابت صورت گرفته که براساس آن، سرانه بودجه نهاد تنظیم رقابت در کشور مذکور حدود ۵۰ برابر آن در ایران است.

همچنین شاخص دیگر برای آنکه مقایسه بودجه به‌صورت دقیق‌تری انجام شود، تقسیم اعتبارات نهاد تنظیم رقابت بر درآمد سرانه است. زیرا در شاخص قبلی درآمد دو کشور دخیل نشده است و بهتر است که در قیاس با درآمد کشور نیز سنجیده شود، که ردیف چهارم جدول فوق به آن پرداخته است. در این مقایسه، شاخص مذکور در کشور آمریکا حدود ۹۳ برابر بزرگ‌تر از آن در ایران است.

1. Federal Trade commission

2. <https://www.ftc.gov/about-ftc/budgets/financial-documents>

۳. هر دلار آمریکا برابر با ۲۳ هزار تومان در نظر گرفته شده است.

4. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

جمع‌بندی

۱. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ برای مرکز ملی رقابت سرجمع اعتبارات پیشنهادی (جمع اعتبارات هزینه‌ای با اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) عددی بالغ بر ۱۵/۲۵۷ میلیون تومان است.
۲. اعتبارات مرکز ملی رقابت باید مطابق با شرح وظایف آن و مسئولیت‌های محوله بر آن باشد، به عبارت دیگر، میزان افزایش اعتبارات دستگاه‌ها باید متناسب با شرح وظایف و البته برنامه‌های عملیاتی و کاربردی محوله بوده و منطقاً ارزیابی حجم کارهای خروجی چنین نهادهایی در راستای توجیه‌پذیر بودن افزایش اعتبارات آنها باید مد نظر قرار گیرد.
۳. مقایسه بودجه نهاد رقابت در ایران با کشور مذکور فاصله قابل توجهی میان بودجه این دو نهاد را نشان می‌دهد.
۴. شورای رقابت لازم است بتواند پایش مستمر از وضعیت فعالیت‌های مختلف در بازار و همچنین امکان رسیدگی و پاسخگویی سریع به شکایات مختلف را داشته باشد. تأمین چنین مواردی علاوه بر توان بالای کارشناسی که نیازمند کارشناسان متعدد و توانمند است، نیازمند امکانات متناسب با آن نیز می‌باشد.
۵. اگر انتظار عمل به وظایف قانونی و اثرگذاری از شورای مذکور وجود دارد، نیازمند بودجه‌ای متنظر با وظایف و تکالیف آن است. به نظر می‌رسد بودجه پیشنهادی برای سال ۱۴۰۰ و همچنین اعتبارات تخصیص داده شده در سال‌های گذشته تناسبی با تکالیف قانونی این شورا نداشته است. ذکر این نکته نیز ضروری است که افزایش بودجه به خودی خود نمی‌تواند کارایی و اثربخشی یک نهاد را تضمین کند، بلکه در کنار افزایش بودجه لازم است گزارش‌های نظارتی لازم در خصوص عملکرد این شورا در ایجاد رقابت و مقابله با انحصار در اقتصاد مورد توجه قرار گیرد.