



RESEARCH ARTICLE

Competition Council: From Regulation To Competition Policymaking

Amirabbas Alaedini^{ORCID}

Assistant Professor of Law, Institute of Culture and Communication, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

Corresponding Author's Email: amirabbas.alaedini@atu.ac.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.107805>

Received: 6 February 2026
Accepted: 15 May 2026

ABSTRACT

According to the Law on the Implementation of the General Policies of Article 44 of the Constitution, the Competition Council has two powers: adjudication and regulation of monopoly markets, which, according to Article 58, paragraph 5 of the aforementioned law, while granting the Competition Council the power to make policies, is one of its forms, price regulation. In recent years, the Council has been engaged in this regulation in various markets and has used various methods. However, its actions have in some cases been criticized and have been considered by some, as well as the Administrative Court of Justice, as an example of direct "pricing" that goes beyond legal authority. This research, using a descriptive-analytical method, examines the concept, limits, and distinction of the Council's "price regulation" from "pricing." It also analyzes the manner in which this matter is monitored and the nature of this institution's policymaking, looking at the Council's practical practice and the decisions of the Administrative Court of Justice. The findings of this research are the distinction of these two concepts and clarification of the availability of price regulatory for the council as a policy maker in the field of competition so that it is based beyond this jurisdiction with a variety of legal tools to regulate the market of goods and services.

Keywords: Competition Council, Policy-Making, Regulation, Price Regulation, Monopolistic Market, Pricing.

Citation: Alaedini, Amirabbas (2026). Competition Council: From Regulation To Competition Policymaking. *Iranian Journal of Public Policy*, 12 (2), 129-149.

DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.107805>

Published by University of Tehran



This Work Is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International \(CC BY-NC 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)



مقاله پژوهشی

شورای رقابت؛ از تنظیم‌گری تا سیاست‌گذاری رقابتی

امیرعباس علاءالدینی 

استادیار حقوق، پژوهشکده فرهنگ و ارتباطات، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

رایانامه نویسنده مسئول: amirabbas.alaedini@atu.ac.ir

 <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.107805>

تاریخ دریافت: ۱۷ بهمن ۱۴۰۴
تاریخ پذیرش: ۲۵ اردیبهشت ۱۴۰۵

چکیده

بر اساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شورای رقابت دارای دو صلاحیت قضاوتی و تنظیم‌گری بازارهای انحصاری است که مستند به بند ۵ ماده ۵۸ قانون مذکور _ضمن اعطای شأنیت سیاست‌گذاری به شورای رقابت_ یکی از اشکال آن، تنظیم‌گری قیمتی است. این شورا در سال‌های اخیر در بازارهای مختلف به این تنظیم‌گری پرداخته و روش‌های متنوعی به کار گرفته است. با این حال، اقدامات آن در برخی موارد با انتقاداتی مواجه شده و از سوی برخی و نیز دیوان عدالت اداری، گاه مصداق «قیمت‌گذاری» مستقیم و فراتر از اختیارات قانونی تلقی شده است. این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی، به بررسی مفهوم، حدود و تمایز «تنظیم‌گری قیمتی» شورا با «قیمت‌گذاری» می‌پردازد و با نگاهی به رویه عملی شورا و آرای دیوان عدالت اداری، چگونگی نظارت بر این امر را مورد تحلیل قرار می‌دهد. یافته‌های حاصل از این پژوهش تمیز این دو مفهوم و احراز وجود صلاحیت تنظیم‌گری قیمتی برای شورا در مقام یک سیاست‌گذار در حوزه رقابت می‌باشد تا از فراسوی این صلاحیت با ابزارهای متنوع قانونی مبادرت به تنظیم بازار کالاها و خدمات انحصاری نماید.

واژگان کلیدی: شورای رقابت، سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تنظیم‌گری قیمتی، بازار انحصاری، قیمت‌گذاری.

استناد: علاءالدینی، امیرعباس (۱۴۰۵). شورای رقابت؛ از تنظیم‌گری تا سیاست‌گذاری رقابتی. فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، ۱۲ (۲)، ۱۳۹-۱۴۹.
DOI: <https://doi.org/10.22059/jppolicy.2026.107805>

ناشر: دانشگاه تهران



مقدمه

یکی از شاخه‌های جدید حقوق که در ایران پا به عرصه وجود گذاشته، حقوق رقابت است که مقررات مربوط به آن در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ بیان شده‌اند. ضرورت تنظیم روابط بنگاه‌های اقتصادی با یکدیگر و بنگاه‌های اقتصادی با مصرف‌کنندگان و جلوگیری از اخلاص در رقابت بازاری از دلایل شکل‌گیری این شاخه از حقوق و تصویب قانون مذکور است. در این قانون ضمن بیان مقررات تشکیل شورای رقابت به عنوان نهاد متولی امر رقابت، علاوه بر ذکر رویه‌های ضد رقابتی، در ماده ۵۸ آن به صلاحیت تنظیم‌گری شورا (در بازار کالاها و خدمات انحصاری) نیز پرداخته شده است که یکی از ابعاد این صلاحیت، تنظیم‌گری قیمتی است که بدون تعریف دقیق و اشاره به ابعاد این صلاحیت، صرفاً به صورت گذرا در این خصوص صحبت به میان آمده است. اهمیت تبیین مفاهیم تنظیم‌گری قیمتی و قیمت‌گذاری در خصوص صلاحیت شورای رقابت در این است که از این طریق بتوان روشن نمود وظیفه شورا به عنوان مرجع تنظیم‌گر، تعیین قیمت دستوری و بدون ضابطه نبوده بلکه باید در جایگاه یک مرجع سیاستگذار در این حوزه مبادرت به تنظیم بازارهای کالا یا خدمات انحصاری با انواع روش‌های قانونی نماید تا در نهایت نسبت به اصلاح ساختار آن بازار قدم بردارد. در این راستا سوال اصلی پژوهش حاضر این است که با در نظر گرفتن حدود و مفهوم صلاحیت تنظیم‌گری قیمتی شورای رقابت آیا این مرجع را می‌توان نهاد سیاستگذار در حوزه رقابت و انحصار نامید؟ هر چند در خصوص تنظیم‌گری پژوهش‌های محدودی قابل مشاهده است، لیکن در زمینه تبیین صلاحیت تنظیم‌گری در قامت یک نهاد سیاستگذاری رقابتی تاکنون پژوهش جامعی صورت نپذیرفته است.

توضیحاً این‌که در ادبیات حقوقی ایران، مطالعات مربوط به صلاحیت شورای رقابت عمدتاً به تبیین وظیفه تنظیم‌گری این نهاد و نیز اختلاف صلاحیت با مراجع تنظیم‌گر فنی پرداخته شده است. برای نمونه در مقاله «موازنه صلاحیت شورای رقابت و نهاد تنظیم‌گر بخشی در صنعت مخابرات (مطالعه تطبیقی نظام‌های حقوقی ایالات متحده آمریکا و ایران)» نویسندگان در مقام بیان همین اختلاف صلاحیت بوده؛ بدین ترتیب که یکی از اهدافی که هر نهاد تنظیم‌گر در صنعت مخابرات دنبال می‌کند را حفظ و ارتقای فضای رقابتی در آن صنعت برشمرده که این موضوع را با صلاحیت نهاد شورای رقابت عنوان نهاد عام متولی امور رقابتی در تعارض می‌دانند. نویسندگان در مقاله «شورای رقابت؛ از جایگاه حقوقی تا صلاحیت قیمت‌گذاری خودرو» نیز به بیان صلاحیت تنظیم‌گری قیمتی شورا پرداخته‌اند. در این پژوهش تلاش شده تا ضمن ارائه دیدگاه شفاف نسبت به این صلاحیت و بررسی ابعاد گستره‌تری در این زمینه، به بررسی تفاوت بین مفهوم صلاحیت تنظیم‌گری با قیمت‌گذاری پرداخته شود تا از این فراسو با دیدگاه انتقادی به قانون، شایسته سیاستگذاری شورای رقابت تبیین شود. در این راستا برای درک بهتر موضوع به تصمیماتی که شورای رقابت طی سالهای گذشته در این خصوص اتخاذ نموده نگاه ویژه‌ای خواهیم داشت و همچنین گوشه چشمی به آراء صادره از دیوان عدالت اداری داشته‌ایم تا از این فراسو به چشم‌اندازی شفاف نسبت به صلاحیت موصوف دست یابیم و به راه حل مناسبی برای تصمیم‌گیری‌های آینده شورای رقابت برسیم.

مفهوم تنظیم‌گری

قبل از ورود به مفهوم تنظیم‌گری باید بیان شود که به بیان اسناد بین‌المللی (OECD, 2025:26)، سیاست تنظیم‌گری^۱ شامل مجموعه‌ای از قوانین، رویه‌ها و ابزارهایی است که توسط حاکمیت معرفی می‌شود تا طراحی، اجرا و ارزیابی پس از اجرای چنین مقرراتی را بهبود بخشد و به دنبال اطمینان از دستیابی مقررات به اهداف سیاست عمومی است. در این رابطه محققانی که در زیرشاخه‌های مختلف علوم سیاسی و رشته‌های مرتبط مانند جامعه‌شناسی، اقتصاد و مطالعات حقوقی کار می‌کنند، مفاهیمی را توسعه داده‌اند که به دنبال به تصویر کشیدن (جنبه‌هایی از) پدیده رشد سیاستگذاری هستند

(Hinterleitner, & Knill, & Steinebach, 2023:638). بعد از انقلاب صنعتی چهارم، همه‌گیری کووید-۱۹ و وضعیت اضطراری زیست‌محیطی، در کنار بسیاری از مشکلات پیچیده‌تر، همگی زمینه حکمرانی جهانی کاملاً متفاوتی را به تصویر می‌کشند که در آن چابکی و انسجام سیاستی به طور فزاینده‌ای به عنوان ویژگی‌های مورد نیاز در قلب سیاستگذاری تلقی می‌شوند. (Dunlop, C & Kamkhaji, J & Radaelli, C & Taffoni, G & Wagemann, C, 2024: 11-12) و عملاً مدل‌های سیاستگذاری در قالب تنظیم‌گری که در آن چابکی بیشتری هست، مورد توجه بیشتری قرار گرفته است. لذا و با توجه به توضیحات پیش گفته باید بیان شود که مفهوم سیاستگذاری با تنظیم‌گری پیوندی مناسب دارد که در این نوشتار سعی در تبیین همین پیوند یعنی تنظیم‌گری شورای رقابت در مقام سیاستگذاری رقابتی‌اش شده است. پرواضح است از آنجایی که شورای رقابت در ایران به عنوان نهاد تنظیم‌گر بازارهای کالا یا خدمات انحصاری شناخته می‌شود، در ابتدا باید دانست که مفهوم تنظیم‌گری چیست؟ در قوانین و مقررات موضوعه ایران مفهوم تنظیم‌گری به صورت مشخص بیان نشده است اما حقوق‌دانان و اقتصاددانان به تعریف این مفهوم پرداخته‌اند.

در کشورهای توسعه‌یافته مقوله تنظیم‌گری رقابت امری اجتناب‌ناپذیر و روبه‌رشد و مورد توجه حکمرانان است؛ بطوری که اسناد و مقالات منتشر شده، بیان می‌دارند که شاهد افزایش هزینه‌های تنظیم‌گری و نظارتی اقتصادی هستند. (Hinterleitner, & Knill, & Steinebach, 2023:640). تنظیم‌گری^۱ به عنوان یکی از ابزارهای اصلی سیاستگذاری عمومی و حکمرانی، در ادبیات آکادمیک تعریف‌های متعددی دارد و هر چند از نظر برخی اندیشمندان تعریف تنظیم‌گری امری سخت است (Windholz & Hodge, 2012:217) و تعاریف حداقلی و حداکثری در این زمینه وجود دارد؛ لیکن با لحاظ محدودیت‌های کمی در نگارش مقاله، سعی در تبیین نظر صحیح‌تر در زمینه موضوع مورد نظر شده است. یکی از تعاریف شناخته‌شده توسط بلک (Black, 2025: 26) ارائه شده است، که تنظیم‌گری را به عنوان «تلاش مداوم و متمرکز برای تغییر رفتار دیگران بر اساس استانداردها یا اهداف مشخص با هدف تولید نتایج تعیین‌شده» می‌داند. این تعریف نشان می‌دهد تنظیم‌گری فراتر از صرف وضع قانون است و شامل سازوکارهای استانداردسازی، جمع‌آوری اطلاعات و تغییر رفتار نیز می‌شود. همچنین، OECD در گزارش سیاست تنظیم‌گری ۲۰۲۵ تنظیم‌گری را به عنوان ابزار معاصر سیاستگذاری و حاکمیت توصیف می‌کند که با هدف طراحی قواعد بهتر برای هدایت قدرت تحول‌آفرین به سمت اهداف مطلوب اجتماعی و اقتصادی به کار می‌رود. (OECD, 2025: 22-24). از دیدگاه آموزشی نیز، تنظیم‌گری به عنوان ابزاری پیچیده و مورد چالش در نظام‌های حکمرانی مدرن شناخته شده است که نقش مهمی در نحوه تدوین، اجرا و ارزیابی قواعد در جهت اهداف عمومی دارد. از دید برخی، تنظیم‌گری ابزاری مدرن برای سیاست عمومی است که پیچیده، مورد مناقشه و در مرکز سیستم‌های حکمرانی قرار دارد و بر نحوه تدوین، اعمال و ارزیابی قوانین در راستای دستیابی به اهداف عمومی تأثیر می‌گذارد (Willis, 2025: 1-4). برخی نیز در تعریف تنظیم‌گری این گونه بیان داشته‌اند که "عمل قاصدانه و مستمر بخش عمومی یا خصوصی که براساس معیارهای مشخص برای تأثیر گذاشتن و شکل دادن به رفتار تنظیم‌شونده یا جریان امور یا وقایع؛ در موضوعات اقتصادی یا اجتماعی؛ با مشارکت ذی‌نفعان، با هدف تأمین منافع، خیر و رفاه عمومی که متضمن تأمین بهینه تولید و توزیع کالا و خدمت و حمایت‌های اجتماعی باشد، وضع می‌شود و پایش یا اجرای آن توسط تنظیم‌گر و یا با مشارکت ذی‌نفعان انجام می‌شود". (Hedavand & Jam, 2021:230). در مفهوم عام تعریف تنظیم‌گری نیز بیان شده؛ تنظیم‌گری حقوقی همان کارکرد و نقش حقوق موضوعه است که دولت از طریق آن وظایف و صلاحیت‌های خود را در مدیریت و اداره امر عمومی اعمال می‌کند؛ به عبارت دیگر، در این برداشت، دولت امور و تنظیم روابط میان بازیگران عرصه‌های مختلف را با استفاده از شیوه‌ها و ابزارهای کلاسیک قانون‌گذاری، وضع مقررات، حل اختلاف قضایی یا شبه‌قضایی و یا حکم به مجازات هنگام نقض قوانین و مقررات را ساماندهی می‌کند اما تنظیم‌گری حقوقی در مفهوم خاص، پارادایم جدیدی با کم و کیف خاص از مداخله دولت در نظم طبیعی روابط در بخش‌های مختلف حیات اجتماعی است که نخست در خصوص تعیین

1 . Regulation

2 . Oecd Regulatory Policy Outlook 2025

نسبت و رابطه دولت و اقتصاد و حدود و ثغور مداخله دولت در حوزه بازار آزاد مطرح گردید و امروزه به عنوان یک نظریه دولت قابل طرح است (Yavari, 2014: 632). برخی تنظیم‌گری را صرفاً در اقتصاد و نوعی حکمرانی تلقی نمودند که به منظور نظارت و هدایت بازار توسط سازمان‌های دولتی اعمال می‌شود (Momeni & Colleagues, 2016: 156). همانطور که ملاحظه گردید نویسندگان مختلف دامنه شمول تنظیم‌گری را متفاوت دیده‌اند، به گونه‌ای که برخی مفهوم تنظیم‌گری را معادلی نزدیک به حکمرانی قوای حاکمه به معنای عام دانسته‌اند و برخی دامنه شمول آن را محدودتر دانسته‌اند و برخی هم حد میانه را برگزیده‌اند. با توجه به صلاحیت‌های شورای رقابت مندرج در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مفهوم تنظیم‌گری را می‌توان بدین شکل بیان نمود که مجموعه اقداماتی است که نهاد تنظیم‌گر در راستای صلاحیت‌های قانونی خود به منظور تنظیم روابط اشخاص و بنگاه‌ها در بازار با استفاده از ابزارهای مقررات‌گذاری، نظارت و رسیدگی قضایوتی نسبت به تخلفات و شکایات انجام می‌دهد. در این تعریف سه تکلیف و اختیار مهم را می‌توان برای شورا برشمرد: ۱- سیاستگذاری (با ابزار مقررات‌گذاری) ۲- نظارت ۳- رسیدگی قضایوتی نسبت به تخلفات و شکایات. شاید در نگاه اول بهتر بود که صلاحیت قضایوتی از مفهوم تنظیم‌گری جدا شود و به عبارتی صلاحیت قضایوتی جزء مفهوم تنظیم‌گری شناسایی نگردد؛ لیکن با توجه به مفاد قانون اجرا اینگونه استنباط می‌شود که قانون رسیدگی قضایوتی را نیز جزء مفهوم تنظیم‌گری می‌داند، به عبارتی باید گفت که صلاحیت قضایوتی را نیز به نهاد تنظیم‌گر اعطاء کرده است. بند ۵ ماده ۵۸ قانون اجرا در مقام بیان دیگر وظایف و اختیارات شورای رقابت، به بیان صلاحیت‌های تنظیم‌گری آن شورا با عبارت «تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوطه» پرداخته است. اگر بنا باشد که در تبیین مفهوم تنظیم‌گری به این بند اکتفا شود، صرف مقررات‌گذاری را شامل می‌شود، این درحالی است که با عنایت به قسمت (۱) از بند (ب) ماده ۵۹ قانون باید قائل به این تفسیر بود که صلاحیت قضایوتی نیز جزئی از مفهوم تنظیم‌گری است؛ بدین توضیح که وقتی بند موصوف در خصوص ترکیب اعضای نهاد تنظیم‌گر بخشی و شرایط انتخاب آنها صحبت به میان می‌آورد، اشعار می‌دارد: «به منظور واگذاری تمام یا بخشی از اختیارات موضوع ماده ۶۱ این قانون، دو نفر از قضات به انتخاب و حکم رئیس قوه قضائیه در ترکیب اعضای نهاد تنظیم‌گر بخشی عضویت داشته باشند» و از آنجایی که ماده ۶۱ قانون در خصوص صلاحیت قضایوتی شورا می‌باشد، لذا قانونگذار با پذیرش اعطای صلاحیت قضایوتی شورا به عنوان تنظیم‌گر اصلی به نهادهای تنظیم‌گر بخشی، صلاحیت قضایوتی را جزئی از مفهوم تنظیم‌گری می‌داند. این موضوع در تصمیمات شورای رقابت نیز نمود پیدا کرده است. این شورا با اتخاذ تصمیم در جلسات ۳۵۲، ۳۵۳، ۳۵۴ و ۳۵۶ در آبان و آذر سال ۱۳۹۷ پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش برق را تصویب و به هیأت وزیران جهت طی مراحل قانونی ارائه نمود که در بند ۷ ماده ۴ این اساسنامه اختیارات ماده ۶۱ قانون اجرا به نهاد تنظیم‌گر بخش برق اعطاء شده است. همچنین است تصمیم ۴۷۲ مورخ ۱۴۰۰/۴/۲۸، در مورد اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخشی بازار پسماند و بازیافت و نیز تصمیم ۴۷۴ مورخ ۱۴۰۰/۵/۱۸ در خصوص اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخش صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و صنایع وابسته.^۲

حدود تنظیم‌گری شورای رقابت

بدواً بیان می‌دارد با تعریفی که از تنظیم‌گری ارائه شد، عملاً باید قائل به این بود که از دید مقنن شورا به عنوان سیاستگذار در بازار کالاها و خدمات انحصاری شناخته می‌شود؛ لیکن محدوده سیاست‌گذاری آن با استناد به ماده ۵۸ قانون اجرا، صرفاً کالاها و یا خدمات انحصاری بوده و ابزار سیاستگذاری تصویب دستورالعمل (قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار) می‌باشد. از سویی با

۱. تصمیمات شورای رقابت در وب سایت این شورا به آدرس www.nicc.gov.ir در دسترس عموم قرار دارند.

۲. لازم به ذکر است شورا طی تصمیم ۵۱۶ خود مورخ ۱۴۰۱/۸/۸ به این نتیجه رسید که در این بخش‌ها، نیاز به ایجاد ساختار جدید و تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخشی مستقل نیست و رسیدگی به مسائل و موضوعات رقابتی بخش‌های مزبور در ساختار کنونی شورای رقابت و با تشکیل کارگروه‌های تخصصی ذیل شورا امکان‌پذیر است و لذا پیشنهادهای ارائه شده قبلی به دولت را مسترد نمود.

توجه به اصلاح بند ۵ در سال ۱۳۹۷ و اضافه شدن عبارت «تعیین مصادیق» به ابتدای آن، شورای رقابت مرجع تشخیص مصادیق بازارهای انحصاری و تبعاً تنظیم‌گری در این بازارها می‌باشد.

تنظیم‌گری شورای رقابت در بازارهای انحصاری

در تعریف انحصار^۱ بیان شده وضعیتی است که در آن یک واحد اقتصادی کنترل کل بازار یک محصول یا خدمت خاص را در اختیار دارد و بدین‌وسیله نفوذ قابل‌توجهی در تعیین قیمت، مقدار عرضه و رقابت کلی بازار پیدا می‌کند (Williams, 2024: 1-3). قانون اجرا و در بند ۱۲ ماده ۱ نیز با تعریفی مشابه اشعار می‌دارد: «وضعیتی در بازار که سهم یک یا چند بنگاه یا شرکت تولیدکننده، خریدار و فروشنده از عرضه و تقاضای بازار به میزانی باشد که قدرت تعیین قیمت و یا مقدار را در بازار داشته باشد، یا ورود بنگاه‌های جدید به بازار یا خروج از آن با محدودیت مواجه باشد». باید توجه داشت که بازارهای انحصاری دارای شرایطی خاص هستند و انحصارگر بدون ترس از وجود (و رقابت با) سایر بنگاه‌های اقتصادی فعالیت می‌کند (Bagheri & Asgharnia, 2013: 35). با عنایت به تعریف انحصار و در راستای اعمال بند ۵ ماده ۵۸، شورای رقابت طی تصمیمات مختلف خود چندین بازار را انحصاری تشخیص داده و به تنظیم‌گری در خصوص آن‌ها پرداخته است. به طور مثال شورا طی تصمیم ۴۶۴ مورخ ۱۴۰۰/۲/۲۷ بازار پسماند _در حوزه جمع‌آوری و دسترسی فعالان صنعت بازیافت به انواع پسماند قابل بازیافت_ را انحصاری تشخیص داده و یا بر اساس تصمیم ۴۶۶ مورخ ۱۴۰۰/۳/۱۰ بازار تلفن ثابت را انحصاری برشمرده است. همچنین است تشخیص شورا مبنی بر انحصاری بودن بازار خودروهای سواری بر اساس تصمیم‌های جلسه ۱۴۸ مورخ ۱۳۹۲/۲/۱ و ۵۴۳ مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۱ (با اصلاحات بعدی آن). آنچه دارای اهمیت می‌باشد چگونگی تشخیص انحصار است، که در این رابطه تعریف بازار و محدوده آن عنصر اساسی برای این تشخیص می‌باشد. به طوری که با تغییر تعریف محدوده بازار، می‌توان یک بازار را دارای درجه تمرکز بالا (و انحصار) شناسایی کرد و یا از انحصار خارج دانست. بدیهی است هر میزان مقنن در تشخیص این امر ضوابط و پارامترهایی تعیین نماید، اختیار شورا را به عنوان تنظیم‌گر و سیاستگذار این حوزه محدود نموده و از طرفی امکان پیش‌بینی را برای بازیگران بازار در خصوص ورود یا خروج از بازار مهیا می‌کند. تصمیمات شورا در خصوص بازار خودرو موید این است که مقنن این مهم را در مورد تعیین ضوابط برای تشخیص انحصار در قانون اجرا پیش‌بینی ننموده و عملاً اختیار شورا را در این مقام موسع دیده است. در همین راستا ملاحظه می‌گردد تصمیمات شورای رقابت در تعیین محدوده بازار متفاوت می‌باشد، بطوریکه در ابتدا (سال ۱۳۹۲) صرفاً بازار خودروهای تولید داخل را مصادق انحصار تشخیص داده و در ادامه (سال ۱۴۰۱) با تغییر تعریف بازار، بازار خودروهای وارداتی و مونتاژی را نیز مشمول بازار انحصاری و تنظیم‌گری خود قرار می‌دهد. نمونه دیگر در خصوص اهمیت تشخیص بازار و محدوده آن، تصمیم ۴۶۶ مورخ ۱۴۰۰/۳/۱۰ شورا در زمینه انحصاری بودن بازار تلفن ثابت می‌باشد. حال اگر شورای رقابت به جای بازار تلفن ثابت بازار تلفن (اعم از ثابت و همراه) را از لحاظ درجه تمرکز بررسی می‌کرد، به نتایج متفاوتی دست پیدا می‌کرد. نتیجتاً شورای رقابت در وهله اول باید با تعیین محدوده بازار کالا یا خدمت مورد نظر خود از حیث جنس کالا یا خدمت و دامنه جغرافیایی، تعریف مشخصی از بازار مورد نظرش ارائه دهد، تا با توجه به این محدوده به بررسی انحصاری یا رقابتی بودن بازار بپردازد. مطالب فوق ضرورت این امر را محرز می‌کند که همانند مقررات کشورهای پیشرو در حقوق رقابت (از جمله در راهنمای FTC در آمریکا) شایسته است مقنن با اصلاح قانون ضوابط تشخیص انحصار و شرایط، معیارها و حدود مداخله تنظیم‌گری شورای رقابت را در تشخیص بازارهای انحصاری به‌صورت دقیق مشخص کند تا از اعمال سلیقه‌ای در تشخیص انحصار در راستای سیاستگذاری در این حوزه جلوگیری شده و از طرفی قابلیت پیش‌بینی برای بازیگران بازار ایجاد شود.

1. Monopoly

تنظیم‌گری شورای رقابت محدود به ابزار قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار

هدف از تنظیم‌گری برقراری تعادل بین منافع مصرف‌کنندگان و بنگاه‌های اقتصادی دارای قدرت برتر می‌باشد (Hempling, 2017:300) که این موضوع با اهداف کلان حقوق رقابت که همانا افزایش کارایی و رساندن اجتماع به بالاترین سطح رفاه می‌باشد هم راستا است (Rashvand Bukani, 2011:199). برای دستیابی به چنین اهدافی در دید کلان‌تر راهکارهای زیادی وجود دارد که در قالب سیاست‌های رقابتی^۱ قابل بیان است، لیکن شورای رقابت با توجه به صلاحیت‌های قانونی خود، تکلیف سیاست‌گذاری و تنظیم بازارهای انحصاری را تنها در سه جنبه قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار دارد و با عنایت به ماهیت شورا به عنوان مرجع اختصاصی، و حکومت اصل عدم در مورد صلاحیت‌های این قبیل مراجع و تفسیر مضیق در این زمینه، شورای رقابت بدون تصریح مقنن و مجوز آن حق ندارد فراتر از حوزه‌های مذکور اقدامی نماید (Vaezi, 2023: 224). سوالی که در این‌جا مطرح می‌شود این است که آیا دستورالعمل شورای رقابت باید همزمان مشتمل بر قواعدی در راستای تنظیم در هر سه حوزه قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار باشد، یا اینکه براساس تشخیص خود دست به تنظیم‌گری در یک یا دو یا هر سه جنبه مذکور بپردازد؟ در پاسخ به این پرسش هر چند متن قانون موید این است که در مورد هر بازار باید سیاستگذاری با تصویب دستورالعمل در هر سه حوزه (قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار) صورت پذیرد، چه آن‌که بین عبارات مذکور به جای حرف "یا" از حرف "و" استفاده شده، لیکن به نظر می‌رسد که به لحاظ اصولی هر بازاری امکان چنین تنظیم‌گری (همزمان در هر سه حوزه) را نداشته و در هر بازاری مدل یا مدل‌های خاصی سبب تنظیم‌گری بهینه و اثرگذار می‌شود، در نتیجه تکلیف شورا به استفاده از هر سه حوزه در سیاستگذاری و تنظیم‌گری منطقی نمی‌نماید. از طرفی با توجه به تعریفی که در بند ۱۲ ماده ۱ قانون اجرا نسبت به مفهوم انحصار ارائه شده است، چنین بر می‌آید که رفتار انحصارگران می‌تواند متفاوت باشد، به نحوی که برخی بر قیمت اثرگذار می‌باشند و برخی بر مقدار یا عده‌ای بر دسترسی به بازار؛ و تبعاً اقتضای این تفاوت، برخورد متناسب با آن رفتار توسط شورا خواهد بود. رویه شورای رقابت نیز نشانگر این موضوع است، بدین ترتیب که شورا در تصویب دستورالعمل تنظیم بازار پسماند در مقام سیاست‌گذاری از نوع شرایط دسترسی به بازار برآمده است؛ در حالی که دستورالعمل نحوه تنظیم هزینه ماهانه تلفن ثابت موضوع مصوبه ۷۱۶ مورخ ۱۴۰۳/۱۱/۲ قیمتی بوده و دستورالعمل تنظیم بازار روغن پایه نیز که در جلسه ۵۱۹ مورخ ۱۴۰۱/۸/۱۷ مصوب گردید، دستورالعمل مقداری می‌باشد.^۲

ضرورت رعایت مقررات مربوطه

مستند به بند ۵ ماده ۵۸ قانون اجرا شورای رقابت در مقام تصویب دستورالعمل تنظیم‌گری خود مکلف است مقررات مربوط به هر حوزه را رعایت کند. مقررات دارای دو معنای عام و خاص است و در معنای عام هم شامل قوانین می‌شود و هم تصویب‌نامه و آیین‌نامه و مصوبات دولتی و در معنای خاص به مصوبات مادون قانون گفته می‌شود. هر چند در این بند قرینه‌ای دال بر اینکه مقصود قانون‌گذار معنای عام مقررات مد نظر است یا خاص وجود ندارد، لیکن با استفاده از قیاس اولویت می‌توان به معنای عام

۱. اصطلاح «سیاست رقابتی» در وسیع‌ترین تعریف شامل، تمامی سیاست‌های مرتبط با رقابت در بازار از جمله سیاست تجاری، سیاست تنظیم‌کننده و سیاست‌های اتخاذشده توسط دولت و تنظیم‌گران برای اصلاح سیاست‌های ضدرقابتی شرکتهای خصوصی یا عمومی می‌باشد. به عبارت دیگر، سیاست رقابتی شامل مجموعه‌ای از خط‌مشی‌ها و قوانین و اقدامات برای تضمین محدود نمودن رقابت در بازار بطوری که سبب کاهش رفاه اجتماعی گردد، می‌باشد و مجموعه وسیعی از اقدامات و ابزارهایی است که توسط دولتها جهت ارتقای توان رقابت بازار دنبال می‌شود، لذا مشاهده می‌شود سیاست‌رقابتی مفهومی وسیع‌تر صلاحیت‌های موجود برای شورای رقابت در مقام سیاستگذاری می‌باشد به عبارتی سیاستگذاری شورا جزئی از مجموع سیاست رقابتی ایران است، زیرا سیاست رقابتی دارای اجزایی است که یکی از آنها حقوق رقابت می‌باشد. سایر اجزای سیاست رقابتی شامل: خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، مقررات‌زدایی، قطع اعطای یارانه خاص به شرکت‌ها و کاهش سیاست‌هایی است که علیه محصولات یا تولیدکنندگان خارجی تبعیض قابل می‌شود (Alaadini, 2011: 62-63).

۲. رک به: وب سایت این شورا به آدرس www.nicc.gov.ir

مقررات رسید؛ زیرا وقتی که شورا مکلف به رعایت مقررات در معنای خاص (مصوبات مادون قانون) باشد، به طریق اولی مکلف به رعایت مقررات در معنای عام و رعایت قوانین مربوطه نیز می‌باشد.

تنظیم‌گری شورای رقابت در قالب تصویب دستورالعمل

شورای رقابت برای بازارهای انحصاری باید اقدام به تصویب دستورالعمل بنماید و به عبارتی با قاعده‌گذاری مناسب، مبادرت به سیاستگذاری کند و از این طریق ضمن رعایت قوانین و مقررات بالادستی و مربوطه، به تعیین حقوق و تکالیف مشمولین بپردازد.

تنظیم‌گری برای شورای رقابت اختیار است یا وظیفه؟

صدر ماده ۵۸ قانون اجرا بیان می‌دارد «علاوه بر موارد تصریح شده در سایر مواد، این شورا وظایف و اختیارات زیر را نیز دارد.....» و بند پنجم آن اشعار می‌دارد «تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل تنظیم با رعایت مقررات مربوطه». آنچه که محل تشکیک و ابهام است این که مفاد بند ۵ در باب تنظیم‌گری بازارهای انحصاری برای شورای رقابت، وظیفه است یا اختیار؟ قید عنوان وظایف و اختیارات در صدر ماده در واقع قید دو مفهوم متعارض در کنار یکدیگر می‌شود. واضح است که وظیفه موجد تکلیف می‌باشد و تبعاً شخص موظف باید مبادرت به اقدام قانونی نماید و هر گونه استنکاف تخلف محسوب شده و قابل پیگیری در مراجع دارای صلاحیت خواهد بود، لیکن در صورتی که موضوعی اختیاری باشد انجام یا عدم انجام موضوع با تشخیص شخص مختار است. در خصوص دو عبارت "وظایف و اختیارات" مندرج در بند ۵ باید دو موضوع را از هم تفکیک کرد؛ موضوع اول تکلیف یا اختیار در باب تعیین مصادیق بازارهای انحصاری و دوم وجود تکلیف یا اختیار در مقام تصویب دستورالعمل تنظیم بازار.

تشخیص انحصار برای شورای رقابت وظیفه (تکلیف) است یا اختیار؟

آیا تعیین مصادیق بازارهای انحصاری برای شورای رقابت وظیفه‌ای ذاتی است و مکلف است خود مبادرت به بررسی در خصوص تمامی بازارها نماید؟ یا اینکه صرفاً در صورتی که از شرایط یک بازار به هر طریق مطلع شود باید به اظهار نظر بپردازد؟ اگر چه علی‌الظاهر ماده ۶۲ قانون^۱ در خصوص رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتی می‌باشد، لیکن باید توجه داشت که بسیاری از رویه‌های ضدرقابتی به دلیل وجود انحصار رخ می‌دهند و از طرفی با توجه به تعریف بند (۲۰) ماده ۱ قانون اجرا که بیان می‌دارد یکی از مصادیق اخلال در رقابت انحصار است، می‌توان نتیجه گرفت که آنچه در ماده ۶۲ نسبت به رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتی بیان شده، در خصوص تشخیص انحصار و تعیین مصادیق بازارهای انحصاری هم صادق است و از آنجایی که در ماده مذکور، شورای رقابت هم‌زمان به عنوان یک مرجع رسیدگی‌کننده منفعل و فعال مطرح گردیده که هم مکلف است به شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی به موضوع رسیدگی کند و هم اینکه براساس تشخیص خود رأساً به رسیدگی در خصوص رویه‌های ضدرقابتی بپردازد، باید این شکل رسیدگی را در خصوص تشخیص انحصار نیز صادق بدانیم. لذا شورای رقابت از یک سو مکلف است در صورتی که هر شخص حقیقی یا حقوقی از او درخواست نماید در خصوص انحصاری بودن یا نبودن بازاری، بررسی و اعلام نظر نماید، و هم اینکه خود رأساً مبادرت به بررسی بازارها نموده و در خصوص انحصاری بودن یا نبودن موضوع اعلام نظر کند. در نتیجه بیان می‌گردد با توجه به مرجعیت شورا در تشخیص انحصار - به موجب مقررات مختلف - باید قائل به این امر باشیم که مطلب مهم در نقش سیاستگذاری شورا در اقتصاد کشور از طریق بررسی تمام بازارها در راستای شناسایی بازارهای کالا یا خدمات انحصاری رقم می‌خورد تا در این رابطه با انتشار لیست بازارهای انحصاری و با رصد مستمر و بروزرسانی آن‌ها به سیاستگذاری رقابتی شایسته

۱. ماده ۶۲ قانون اجرا اشعار می‌دارد «شورای رقابت تنها مرجع رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتی است و مکلف است رأساً و یا بر اساس شکایت هر شخصی اعم بررسی و تحقیق در خصوص رویه‌های ضدرقابتی را آغاز و در چهارچوب ماده (۶۱) این قانون تصمیم بگیرد».

در حیطه صلاحیت خود جامعه عمل بیوشاند و هم‌چنین چشم‌انداز روشنی را به مجلس و دولت در اتخاذ تصمیمات و وضع مقررات ترسیم نماید.^۱

تصویب دستورالعمل برای شورای رقابت تکلیف است یا اختیار؟

در خصوص اینکه شورای رقابت پس از بررسی بازار و تشخیص انحصار تکلیف به تصویب دستورالعمل تنظیم بازار داشته و یا اینکه اختیار دارد حسب تشخیص خود نسبت به تصویب دستورالعمل یا عدم تصویب آن اقدام نماید، دو دیدگاه را می‌توان مطرح کرد؛ دیدگاه اول اینکه شورای رقابت پس از تشخیص انحصار بنا به دلایل ذیل مکلف است که اقدام به تصویب دستورالعمل نماید؛ در این دیدگاه می‌توان گفت که هدف از تنظیم‌گری در بازارهای انحصاری حمایت از مصرف‌کننده ضعیف در مقابل انحصارگر توانمند است تا انحصارگر نتواند از قدرت انحصاری خود سوء استفاده نماید (Hempling, 2017:301) موضع ضعف مصرف‌کنندگان و نیاز مداوم آنها به محصولات بنگاه‌های انحصاری این امکان را فراهم می‌کند که بنگاه بتواند با آسودگی خاطر و بدون تلاش، منافع مصرف‌کنندگان را به سوی خود جلب کند و آنان را چپاول کنند، امری که آشکارا برخلاف مصالح و منافع کل جامعه است (GhaffariFarsani, 2014:161). در این دیدگاه آنچه که در صدر ماده ۵۸ ذکر شده است را ناشی از کم دقتی و سهو مقنن باید دید، چه آن‌که وقتی بحث صلاحیت مرجعی در مقام حکمرانی آن مطرح می‌شود، اصل بر تکلیفی بودن صلاحیت است و عبارت "اختیارات" در صدر ماده برخلاف اصول مسلم حقوق عمومی می‌باشد. از طرفی در ماده ۵۹ قانون اجرا بدرستی مقرر شده است: "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....". با توجه به این ماده زمانی که یک بازار انحصاری نیازمند نهاد تنظیم‌گر بخشی باشد، شورای رقابت تکلیف دارد که برای تشکیل نهاد تنظیم‌گر بخشی مستقل اقدام نماید. در این راستا بیان می‌گردد؛ اولاً سیاق ماده فوق موید تکلیفی بودن وظایف نهادهای سیاست‌گذاری از جمله شورای رقابت می‌باشد و ثانیاً از مفهوم ماده صدرالذکر این استنباط می‌گردد بازار انحصاری بدون اعمال قواعد تنظیمی تنظیم‌گر در مقام سیاست‌گذار بی‌معنی است؛ بدین وصف که یا شورا خود مکلف به انجام آن است و یا در زمانی که نیاز به تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخشی مستقل احراز نماید مبادرت به پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد (تنظیم‌گر بخشی) به دولت می‌نماید. برای نمونه شورا در تصمیم ۵۱۶ خود مورخ ۱۴۰۱/۸/۸ با موضوع «عدم نیاز به تأسیس نهادهای تنظیم‌گر بخشی (موضوع ماده ۵۹) در بخش‌های نفت، برق و پسماند» به این نتیجه رسید که در این بخش‌ها، نیاز به ایجاد ساختار جدید و تأسیس نهاد تنظیم‌گر بخشی مستقل نیست و رسیدگی به مسائل و موضوعات رقابتی بخش‌های مزبور در ساختار کنونی شورای رقابت و با تشکیل کارگروه‌های تخصصی ذیل شورا امکان‌پذیر بوده و در عمل نیز صورت می‌گیرد و لذا پیشنهادهای ارائه شده قبلی به دولت را مسترد نمود. این تصمیم شورای رقابت ما را به این می‌رساند که دیدگاه اولیه شورای رقابت نسبت به موضوع نیز چنین است که صلاحیت شورا در باب سیاست‌گذاری از طریق تنظیم‌گری (قیمتی، مقداری یا شرایط دسترسی به بازار) امری است تکلیفی. یکی دیگر از قرینه‌های تکلیف شورا به تنظیم‌گری بازارهای انحصاری، بند ۲۰ ماده ۱ قانون اجرا است، که در تعریف اخلال در رقابت اشعار می‌دارد: «مواردی که موجب انحصار، احتکار... شود». این عبارت، مبین این است که موارد اخلال در رقابت الزاماً مواردی نیستند که به مرحله فعلیت رسیده باشند، بلکه بالقوه بودن آن هم برای تحقق اخلال در رقابت کفایت می‌کند، چه آنکه به فعلیت رسیدن این موارد به بازار و اقتصاد و جامعه آسیب می‌رساند؛ فلذا اقتضای عملکرد مناسب شورا در موارد مصرح در بند ۲۰ ماده ۱ (از جمله انحصار) تکلیف به ورود پیشینی از طریق تنظیم‌گری به منظور تحقق سیاست‌گذاری رقابتی صحیح است.

۱. شایان ذکر است با توجه به این تحلیل در خصوص وظایف شورای رقابت مسلماً برای اجرایی شدن آن باید متناسب با وظایف مذکور، نیروی انسانی متبحر و کافی را در اختیار داشته باشد که این مهم در عمل وجود ندارد.

دیدگاه دیگر در خصوص موضوع فوق این است که شورای رقابت به صرف تشخیص انحصار در یک بازار، تکلیفی در خصوص تصویب دستورالعمل تنظیم بازار ندارد و تصویب یا عدم تصویب دستورالعمل، بسته به احراز نیاز از سوی شورا و بنا به تشخیص آن است. اما دلایلی که برای این نظر می‌توان مطرح نمود به شرح زیر است: همانگونه که براساس ماده ۵۹ قانون اجرا وقتی تشکیل نهاد تنظیم‌گر بخشی زمانی برای شورای رقابت تکلیف می‌شود که نیازمند بودن و ضرورت نهاد تنظیم‌گر برای شورای احراز گردد، در خصوص تصویب دستورالعمل تنظیم بازار از جانب شورا نیز به همین شکل باید عمل شود، لذا در صورتی که این شورا ضرورت تنظیم بازار انحصاری را احراز کند، مکلف به تصویب دستورالعمل است. از طرف دیگر عبارت «اختیارات» صدر ماده ۵۸ قانون (که شرحش بیان گردید) مبین اختیار شورا در تدوین دستورالعمل است و اینکه مقام سیاست‌گذار با توجه به مصالح موجود مبادرت به سیاستگذاری خواهد نمود و اقتضای سیاستگذاری این است که گاهی مداخله فعالانه نداشته باشد. استدلال دیگر اینکه با توجه به کثرت بازارهای انحصاری، تصویب دستورالعمل تنظیم بازار برای همه آنها نه ممکن و نه به صلاح است، چه آنکه وقتی در بازاری سوء استفاده از وضعیت مسلط بازاری صورت نپذیرد و اخلاقی در رقابت حادث نشده باشد ضرورتی بر ورود فعالانه و تنظیم‌گری وجود ندارد؛ به عبارتی عدم حدوث اخلاقی در رقابت به منزله این است که قوانین و مقررات جاری کشور در خصوص تنظیم‌گری آن بازار کفایت می‌نماید و دستورالعمل شورای رقابت چیزی جز افزودن به حجم مقررات جاری نخواهد بود. با امان نظر به دو دسته دلایل فوق، به نظر می‌رسد که دلایل مطروحه در خصوص تکلیف شورای رقابت بر تصویب دستورالعمل تنظیم بازار در راستای سیاستگذاری رقابتی و کنترل انحصار، پس از احراز انحصاری بودن آن بازار، قوی‌تر باشند.

تنظیم‌گری قیمتی شورای رقابت

بدواً با توجه به توضیحات فوق بیان می‌دارد برای شورای رقابت می‌توان دو نوع نظارت پیشینی و پسینی را قائل شد (Hosseini, 2017:64) و در این راستا مقام سیاستگذاری شورا را (غیر از صلاحیت قضاوتی) باید واجد هر دو صلاحیت دانست، چه آنکه شورا با تصویب دستورالعمل نظارت پیشینی (ex-ante) خود را اعمال کرده و با بررسی تخطی از آن توسط مراجع تحت تنظیم، به عنوان رویه ضدرقابتی در مقام قضاوتی خود، نظارت پسینی‌اش (ex-post) را اعمال می‌نماید. دستورالعمل‌هایی که شورای رقابت براساس بند ۵ ماده ۵۸ قانون اجرا تصویب می‌کند، می‌تواند در سه حوزه قیمت، مقدار و دسترسی به بازار باشد. هر چند برخی بر این باورند که دستورالعمل چهارچوب حقوقی است که در آن ضوابط فنی و علمی برای اجرای مقررات اعم از قانون یا آیین نامه به طور دقیق و روشن بیان می‌شود و بنابراین می‌توان گفت که دستورالعمل نسبت به سایر مقررات دولتی مانند آیین نامه جنبه فنی بیشتری دارد و جزئی‌تر و دقیق‌تر است. (Emami & Ostewarsangari, 2012: 121) لیکن در مورد صلاحیت شورا در باب دستورالعمل‌نویسی با عنایت به صدر ماده ۶۲ قانون اجرا که آن را تنها مرجع رسیدگی به رویه های ضدرقابتی می‌داند و با توجه به تکلیف مقرر در ماده ۵۹ همان قانون و نیز صراحت تبصره ۲ از بند ۳ ذیل جزء ۲-۱ از ماده ۴۸ قانون برنامه هفتم توسعه که اشعار می‌دارد: «کالاها و خدمات انحصاری، صرفاً کالاها و خدماتی است که بازار آنها توسط شورای رقابت به عنوان مصادیق بازارهای انحصاری تشخیص داده شده است»؛ عملاً تصویب دستورالعمل تنظیم بازارهای انحصاری کالا یا خدمات توسط شورا چیزی فراتر از صرفاً بیان ضوابط فنی و علمی برای اجرای مقررات اعم از قانون یا آیین نامه می‌باشد؛ و خود مبین صلاحیت سیاستگذاری رقابتی و کنترل (و کاهش انحصار) توسط شورای رقابت در این بازارهاست. در اینجا ما به بررسی صلاحیت‌های شورا در خصوص دستورالعمل قیمتی که از اهمیت بیشتری برخوردار بوده و مصادیق بیشتری در عملکرد شورا دارد، می‌پردازیم لیکن قبل از ورود به آن باید بیان گردد که مداخله تنظیم‌گری شورای رقابت در قیمت‌ها باید ناظر بر اصلاح وضعیت انحصاری و شکست ساختاری بازار باشد و نه جایگزین سازوکارهای عادی تنظیم بازار.

شورای رقابت در انتخاب مبنای تعیین قیمت مختار است

در علم اقتصاد روش‌های مختلفی برای تعیین قیمت کالا یا خدمت وجود دارد. مانند روش محاسبه قیمت براساس بهای تمام شده، سقف قیمتی و غیره. شورای رقابت این اختیار را دارد که براساس تشخیص خود اقدام به تعیین یک روش (و تغییر آن در زمان دیگر بنا به مصالح و اقتضائات موجود) برای بازار کالا و خدمت نماید. لذا این شورا هیچ الزامی ندارد که برای بازارهای مختلف، از روش‌های یکسان استفاده نماید، چرا که بر مبنای قواعد فقهی- حقوقی «اذن در شیء اذن در لوازم آن» می‌باشد، تعیین نوع روش تنظیم‌گری و سیاستگذاری با توجه به اصل این صلاحیت، در اختیارات این شورا است. به طور مثال شورای رقابت در دستورالعمل تنظیم بازار خودرو مصوب جلسه ۱۴۸ مورخ ۱۳۹۲/۲/۱ از روش سقف قیمتی (Price cap) استفاده نمود، لیکن سالها بعد روش تعیین قیمت را طی مصوبه ۵۴۳ مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۱ براساس بهای تمام شده (Cost plus) تعیین نمود. لذا نمی‌توان شورا را مکلف دانست که از روش خاصی برای یک بازار استفاده نماید، مگر اینکه مقررات برای این شورا تکلیفی مقرر کرده باشند که در خصوص بازاری خاص از روشی خاص استفاده نماید؛ همان‌گونه که پایان بند ۵ ماده ۵۸ نیز ذکر شده است، این شورا در تنظیم‌گری خود باید مقررات مربوطه را رعایت نماید.

دستورالعمل شورای رقابت باید بتواند منتج به قیمت شود.

براساس اصول حقوق اداری دستورالعمل مصوبه‌ای عام‌الشمول و غیرشخصی است. عام‌الشمول به این معناست که حکم آنها شامل همه افراد یا گروهی از افراد می‌شود و همه آنها از نظر قانون برابرند؛ و غیر شخصی بدین معناست که حکم آنها ناظر به وضع حقوقی معین است، نه شخصی معین، به گونه‌ای که هر کس در آن قالب قرار گیرد، مشمول آن شناخته می‌شود (Hasanvand & Colleagues, 2023:190). بر همین اساس روش تعیین قیمت شورای رقابت مندرج در دستورالعمل آن، باید نسبت به تمامی کالاها و خدماتی که موضوع آن بازار انحصاری می‌باشد، اعمال گردد و شورا نمی‌تواند نسبت به کالا یا خدمتی که در یک بازار انحصاری قرار گرفته‌اند روش‌های متفاوتی در نظر بگیرد، زیرا روش‌های تعیین قیمت متفاوت می‌تواند منجر به قیمت‌های متفاوت شده و این موضوع خود می‌تواند تبعیض آمیز بوده و پر واضح است که تبعیض هم براساس قانون اساسی و هم مستند به مواد مختلف قانون اجرا منع شده است. دستورالعمل شورا باید به نحوی تنظیم شود که با استفاده از داده‌ها بتوان قیمت کالا یا خدمت را به نحو متقن مشخص کرد و به عبارتی باید حاوی فرمولی باشد که با جایگزین کردن اعداد در اجزاء آن فرمول، قیمت کالا یا خدمت تعیین گردد؛ همچنین این دستورالعمل باید به نحوی باشد که هر شخصی که به داده‌ها و اطلاعات مربوطه دسترسی دارد یا حداقل متخصصین امر بتوانند به نتایجی یکسان برسند.

مرجع محاسبه قیمت

چنانچه در بند قبل گفته شد دستورالعمل شورای رقابت باید به نحوی تنظیم شود که پس از وارد کردن داده‌ها و اطلاعات در اجزاء دستورالعمل و فرمول تعیین قیمت، بتوان قیمت را محاسبه کرد و به یک قیمت متقن رسید، اما سوال این است که چه شخص یا نهادی می‌تواند یا باید این قیمت را محاسبه نماید؟ در قانون اجرا در خصوص این موضوع حکمی صریحی وجود ندارد. برای این موضوع یعنی مرجع محاسبه قیمت می‌توان سه نهاد را متصور شد: اول شورای رقابت خود مرجع محاسبه باشد، دوم بنگاه انحصارگر مرجع محاسبه باشد^۱ و سوم اینکه نهادی ثالث اعم از شخص حقیقی یا حقوقی خواه دولتی یا خصوصی مرجع محاسبه قرار گیرد.

۱. بدیهی به نظر می‌رسد که اگر محاسبه به بنگاه انحصارگر سپرده شود، این بنگاه حق اعمال قیمت‌ها را مادامی که شورا یا مرجعی که شورا تعیین کرده است، تأیید نکند نخواهد داشت، چه آن‌که سپردن این امر به بنگاه انحصارگر سبب نقض غرض در باب تنظیم‌گری و نظارت بر این قبیل بازارها در راستای مقابله با سوءاستفاده بنگاه از وضعیت مسلط خود و نیز حمایت از

در این راستا می‌توان دو نظر ارائه کرد؛ نخست اینکه با عنایت به سکوت قانون‌گذار و اصل عدم صلاحیت مراجع اداری و تفسیر مضیق در صلاحیت‌های آن، شورای رقابت واجد این صلاحیت نیست که مرجع خاصی را برای محاسبه تعیین کند و لذا چون مخاطب دستورالعمل بنگاه‌های انحصارگر تحت تنظیم می‌باشند، خود مکلف به اجرای دستورالعمل از طریق محاسبه قیمت بر اساس موازین دستورالعمل می‌باشند. اما نظر دوم مبین این است که اگر چه قانون حکمی صریحی در خصوص این صلاحیت شورا ندارد، لیکن با توجه قاعده فقهی _ حقوقی «اذن در شیء اذن در لوازم آن است» و نظر به روح قانون و حق و تکلیف نظارت شورای رقابت بر اجرای دستورالعمل خود، بطور قطع می‌توان برای شورا صلاحیت تعیین مرجع محاسبه را قائل شد، چه آن که سیاست‌گذار باید در اعمال سیاست، ابزاری داشته باشد و خود بتواند این ابزار را تغییر داده و یا نظارت مستمر بر آن داشته باشد. با توجه به مراتب فوق بنظر می‌رسد استدلال دوم بیشتر منطبق با موازین حقوقی است. این نظر در شورای رقابت نیز پذیرفته شده است؛ برای نمونه شورا در این خصوص طی تصمیم جلسه ۴۶۶ خود در دستورالعمل نحوه تنظیم هزینه ماهانه تلفن ثابت، محاسبات را به شرکت مخابرات (بنگاه انحصارگر) و تأیید خود موکول نموده است. همچنین این شورا در دستورالعمل تنظیم بازار خودروی سواری مصوب جلسه ۵۴۳ مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۱ بدو محاسبات را بر عهده سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان نهاد و مقرر نمود نتایج محاسبات باید در کارگروه خودروی شورا ارائه شوند و به تصویب شورا برسد. در اصلاحات بعدی مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۵ و ۱۴۰۲/۱۰/۱۶ محاسبات قیمتی را بر عهده سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان نهاد و ابلاغ آن را بر عهده وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار داد و در نهایت در اصلاحیه مورخ ۱۴۰۴/۶/۱۱ در بند ۳-۱ از ماده ۳ دستورالعمل، محاسبه قیمت را بر مبنای احکام مندرج در دستورالعمل به شرکت‌های عرضه‌کننده خودرو واگذار نمود و بررسی صحت محاسبات را به سازمان حمایت تکلیف کرد و اعمال و اجرایی شد آن را منوط به موافقت سازمان مذکور (در مهلت یکماه) کرد.

تنظیم‌گری قیمتی یا قیمت‌گذاری؟

پیشتر صلاحیت شورا در مقام تنظیم‌گری بیان شد لیکن اشتباه مصطلحی که وجود دارد خلط دو مفهوم تنظیم‌گری قیمتی و قیمت‌گذاری است.

تفاوت تنظیم‌گری قیمتی و قیمت‌گذاری

در بین عموم جامعه شورای رقابت با نام قیمت‌گذار (بویره در بازار خودرو) شناخته می‌شود و گاهی این مفهوم ناصواب به ادبیات مسئولین نیز رسیده است. آنچه که ما در این پژوهش به آن پرداختیم این است که شورای رقابت مرجع سیاست‌گذار در بازارهای انحصاری کالا یا خدمت می‌باشد که ابزار آن تصویب دستورالعمل تنظیم‌گر قیمتی (و مقداری و شرایط دسترسی) است و نه مرجع قیمت‌گذاری. اهمیت این تفکیک از حیث بنیادین و ساختاری بوده که بر همین مبنا این تمیز در مقررات و نیز آرای صادره از دیوان عدالت اداری به عنوان بالاترین مرجع اداری نیز مشاهده می‌شود. علیرغم مراتب فوق تعریف صریحی از این دو مفهوم در مقررات ذکر نشده است. اما در ادبیات حقوق اقتصادی و اقتصاد رقابتی تمایز روشنی بین این دو مفهوم وجود دارد و تعاریف مشخصی از این دو ارائه شده که در ادامه بدان پرداخته شده است.

مصرف‌کننده است. برخی محاسبه و اعمال قیمت‌ها بر اساس دستورالعمل توسط بنگاه انحصارگر را مطرح و قائل به نظارت پسینی شورا یا نهاد تعیین شده از سوی شورا می‌باشند؛ این نظر نیز بنا به استدلال پیش گفته و نیز فقدان ابزار مناسب برای نظارت پسینی قابل دفاع نمی‌نماید.

الف) قیمت‌گذاری^۱

قیمت‌گذاری به مداخله‌ای گفته می‌شود که در آن دولت یا نهاد عمومی، مستقیماً قیمت یک کالا یا خدمت را تعیین یا تصویب می‌کند و اختیار تعیین قیمت از سازوکار بازار سلب می‌شود (OECD, 2015: 9-14).

ب) تنظیم‌گری قیمتی^۲

تنظیم‌گری قیمتی به مجموعه‌ای از قواعد، محدودیت‌ها و سازوکارهای نظارتی گفته می‌شود که بدون تعیین مستقیم قیمت، رفتار قیمت‌گذاری بنگاه‌ها را هدایت می‌کند، به‌ویژه در بازارهای دارای شکست بازار یا قدرت مسلط (Armstrong & Cowan & Vickers, 1994: 21-25). با توجه به تعاریف بالا آنچه در حقوق ایران مشاهده می‌گردد بر هر دو نوع استوار است، چه اینکه قیمت‌هایی که توسط ستاد تنظیم بازار و سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان تعیین می‌شود با رویکرد قیمت‌گذاری بوده لیکن آنچه شورا بر مبنای صلاحیت قانونی خود انجام می‌دهد، همان تنظیم‌گری قیمتی است. هر چند قیمت‌گذاری یا تعیین قیمت همان مداخله پیشینی با رویکرد دستوری است که علی‌القاعده و در شرایط عادی باید آن را مذموم بدانیم؛ لیکن در برخی موارد این پدیده در سیاست اقتصادی کشور مشاهده می‌شود که قابل توجیه می‌نماید؛ به هر صورت به دلیل کثرت این قبیل مداخلات باید نظام حقوقی-اقتصادی ایران را بیشتر قیمت‌محور^۳ بدانیم تا تنظیم‌گرایانه قیمت‌محور^۴.

توضیحاً این‌که در بند ۴ از ماده ۷ اساسنامه سازمان حمایت که به شرح وظایف و اختیارات سازمان پرداخته، بیان شده است: «بررسی و تعیین و تعدیل و کنترل قیمت انواع خدمات و محصولات تولیدی اعم از کشاورزی، صنعتی و معدنی و همچنین بررسی‌های لازمه در جهت کنترل قیمت کالاهای وارداتی در سطح عمده‌فروشی و خرده‌فروشی». در این ماده برای سازمان حمایت صلاحیت تعیین قیمت در سطحی گسترده در نظر گرفته شده که این سازمان قیمت‌گذاری خود را براساس دستورالعملی تحت عنوان «ضوابط قیمت‌گذاری کالاهای تولید داخل» مصوب هیئت تعیین و تثبیت قیمت‌ها انجام می‌دهد.

با این وجود با بررسی مقررات ایران همان‌طور که پیشتر بیان شد با نهاد نوپای شورای رقابت مواجه هستیم که صلاحیت سیاست‌گذاری در راستای رقابتی شدن و تنظیم بازارهای انحصاری کالاها یا خدمات از طریق تصویب دستورالعمل تنظیمی (قیمت، مقدار یا شرایط دسترسی) را دارد. شایان توجه است که هر چند شورا قیمت‌گذار نیست لیکن دستورالعمل تنظیم قیمت لاجرم به قیمت منتج خواهد شد و این نباید قیمت‌گذاری پنداشته شود.^۵ برای توضیح بیشتر بیان می‌دارد که نهادهای تنظیم‌گر در بسیاری موارد (همچون دستورالعمل سابق خودرویی شورا) با روش Price Cap سقف قیمت را تعیین نموده و تعیین قیمت را به اشخاص تحت تنظیم می‌سپارد و خود نظارت بر عدم تخطی از دستورالعمل و تعیین قیمت غیرمنصفانه می‌کند. نکته حائز اهمیت این‌که قانون اجرا در مقام سیاست‌گذاری و اقدامات پیشینی شورا دارای نقیصه است و سیاست‌گذاری رقابتی را محدود به صدور دستورالعمل تنظیم‌گری نموده که این امر سبب جامع نشدن سیاست‌گذاری در این حوزه خواهد شد. بدین توضیح که شایسته است مقنن با توسعه اختیارات شورا، آن‌را در مقام سیاست‌گذاری رقابتی به استفاده از ابزارهای تنظیم رفتار ترغیب کند و تنظیم‌گری قیمتی را صرفاً در شرایط خاص و موقتی مجاز بداند.

1 . Price Setting
2 . Price Regulation
3 . Price-Setting Oriented
4 . Price-Regulation Oriented

۵ . این اشتباهی است که شاید عموم مردم و حتی مراجع رسمی کشور در خصوص عملکرد شورای رقابت دارند.

رویکرد اتحادیه اروپا و آمریکا و نمونه‌های آن

آن‌چه در مورد این مفاهیم در اتحادیه اروپا و آمریکا مشاهده می‌شود با تمیز قابل شدن بین قیمت‌گذاری و تنظیم‌گری قیمتی، استفاده از هر دو با رویکرد بسیار حداقلی _بویژه در قیمت‌گذاری_ است. برای مثال بر اساس گزارش تحلیلی بنیاد کایزر (KFF) یکی از نمونه‌های تنظیم‌گری قیمت در حوزه دارو در آمریکا که (نزدیک به کنترل قیمت است) این است که با استناد به قانون کاهش تورم^۱ مکانیسمی با عنوان «مذاکره قیمت» برای داروهای تحت پوشش پزشکی^۲ بوجود آمده که طبق آن برای اولین بار دولت آمریکا از سال ۲۰۲۶ می‌تواند با تولیدکنندگان دارو قیمت‌های مشخص حداکثری^۳ برای داروهای پرهزینه تحت برنامه Medicare^۴ را مذاکره کند (Cubanski, 2025). مورد دیگر در ایالات متحده تنظیم قیمت برق و گاز در سطح فدرال توسط نهاد تنظیم‌گر آن «کمسیون تنظیم مقررات انرژی فدرال»^۵ تعیین نرخ‌های «منصفانه و معقول» بر مبنای قانون نیروی فدرال (FPA) می‌باشد که با استناد به بخش ۲۰۵ (آ) و ۲۰۶ مبادرت به این امر می‌نماید. از نمونه‌های تنظیم‌گری در اتحادیه اروپا می‌توان تنظیم رومینگ تلفن همراه بین کشورهای عضو از طریق تعیین سقف قیمتی مستقیم‌نام برد. بر اساس مواد ۷، ۸ و ۹ از آیین‌نامه تنظیم‌گرایانه (اتحادیه اروپا) به شماره ۲۰۱۲/۵۳۱ پارلمان و شورای اروپا در سه حوزه رومینگ صوت، پیامک و خدمات اقدام به تنظیم‌گری نموده است. (European Parliament and Council, 2012: 10–35). نکته آخر این که باید توجه شود شورای رقابت صرفاً از منظر رقابتی صلاحیت و تکلیف تنظیم‌گری در بازارهای انحصاری را دارد و تبعاً هر بازار از حیث فنی خود می‌تواند دارای تنظیم‌گر باشد. برای مثال سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، تنظیم‌گر فنی در حوزه ارتباطات رادیویی می‌باشد. آن‌چه باید دقت شود این که اولاً مراجع سیاست‌گذار و تنظیم‌گر فنی نباید در تنظیم‌گری رقابت وارد شوند و ثانیاً در فرض این که سیاست‌گذاری فنی در هر حوزه‌ای با موازین رقابتی و سیاست‌های رقابتی مصوب شورای رقابت در تعارض باشد، باید اولویت را برای سیاست‌های رقابتی قائل بود چه آن که قواعد رقابتی جزو مجموعه قواعد آمره می‌باشد و برای نظام بخشی به اقتصاد (که هم‌چون زنجیرهای به هم پیوسته است) نمی‌توان از آن چشم‌پوشی نمود.

بررسی رویه قضایی با تمرکز بر تصمیمات دیوان عدالت اداری در خصوص تفاوت تنظیم‌گری و قیمت‌گذاری

پیشتر گفته شد شورای رقابت در خصوص دو بازار مخابرات و خودرو به تنظیم‌گری قیمتی پرداخته است. نسبت به هر دو حوزه در دیوان عدالت اداری شکایاتی مطرح و دیوان نیز اتخاذ تصمیم نموده است. آن‌چه سبب بیان آرای مربوط به این دو حوزه می‌باشد این است که عملاً این آراء قاعده‌گذاری نموده و سایر آراء تعرضی به این موضوع نداشته و در مقام تغییر این امر نمی‌باشد، برای نمونه آرای شماره ۷۴۱ مورخ ۱۴۰۰/۰۵/۲۴ و شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۹۲۰۴۷۵ مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۱۳ می‌باشد که ضمن پذیرش صلاحیت تنظیم‌گری شورا در مقام یک سیاست‌گذار به بررسی موضوع مورد شکایات پرداخته است. قبل از تبیین این آراء آن‌چه باید مورد توجه قرار گیرد این است که ضمن تأکید بر این امر که تصمیمات تنظیم‌گری قیمتی شورا باید مستند، مستدل و به‌گونه‌ای اتخاذ شود که امکان نظارت مؤثر قضایی بر آن‌ها فراهم باشد، تربیت قضات مسلط به مبانی سیاست‌گذاری و اقتصادی در زمینه انحصار و رقابت نیز امری اجتناب‌ناپذیر است تا با علم به اثرات -بعضاً شگرف- تصمیمات قضایی بر رقابت و بازار، در آراء خود نهایت دقت را داشته باشند.

1 . Inflation Reduction Act
2 . Medicare
3 . Maximum Fair Prices
4 . Federal Energy Regulatory Commission (FERC)
5 . Federal Power Act (FPA)
6 . Price Cap Regulation

تصمیم دیوان عدالت اداری در خصوص مخابرات

شورای رقابت طی مصوبه جلسه شماره ۱۵۸ مورخ ۱۳۹۲/۰۴/۰۹ بیان می‌کند «نرخ آبونمان تلفن ثابت بابت هر خط معادل هزینه ۱۰۰ پالس در ماه منظور گردید. چنانچه مشترکان بیش از ۱۰۰ پالس در ماه از هر خط تلفن استفاده کنند، این مبلغ به صورتحساب آنان اضافه نمی‌شود و چنانچه میزان استفاده آنان کمتر از این مقدار باشد، به مأخذ ۱۰۰ پالس در صورتحساب آنها منظور خواهد شد». این مصوبه از جانب سازمان تنظیم مقررات در دیوان عدالت اداری مورد شکایت قرار می‌گیرد و دیوان نیز این چنین رأی می‌دهد: «به موجب بند ۵ ماده ۵۸ قانون اجراء سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مصوب سال ۱۳۸۷ تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالا و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط از وظایف و اختیارات شورای رقابت است و مطابق بند ۵ ماده ۵ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب سال ۱۳۸۲ تعیین سیاست نرخ‌گذاری بر کلیه خدمات در بخش‌های مختلف ارتباطات و فناوری اطلاعات و تصویب جداول تعرفه‌ها و نرخ‌های کلیه خدمات ارتباطی در چارچوب قوانین و مقررات کشور از وظایف کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات تعیین شده است. نظر به این که شورای رقابت در مصوبه مورد شکایت، نسبت به تعیین نرخ اقدام کرده است و این امر مغایر قانون صدرالذکر و از حدود اختیارات شورای رقابت خارج می‌باشد، بنابراین مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت‌اداری مصوب سال ۱۳۹۲، مصوبه مورخ ۱۳۹۲/۴/۹ یکصد و پنجاه و هشتمین جلسه شورای رقابت به شرح مذکور در گردش کار ابطال می‌شود». از این رأی دیوان عدالت‌اداری دو نوع برداشت می‌توان داشت؛ اول اینکه ابطال مصوبه شورای رقابت به این دلیل است که قیمت‌گذاری از وظایف و اختیارات کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات رادیویی بوده و شورا وارد حوزه صلاحیت کمیسیون شده است. دوم اینکه قیمت‌گذاری اساساً خارج از اختیارات شورای رقابت است. فارغ از این که برداشت دیوان در خصوص مصوبه شورا مبنی بر این که در مقام قیمت‌گذاری بوده است چه میزان درست است، اساس این تفکیک میان قیمت‌گذاری و تنظیم قیمت در خصوص صلاحیت‌های شورا دقیق می‌نماید.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه‌های شماره ۲۴۱ و ۲۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۵/۲ به اختلاف میان شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات درباره صلاحیت تعیین تعرفه خدمات ارتباطی رسیدگی کرد. موضوع پرونده، درخواست ابطال مصوبه شماره ۱۲۰ مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۷ کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و همچنین برخی ابلاغیه‌ها و دستورالعمل‌های صادره از سوی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی بود که به موجب آنها تعرفه مکالمات بین‌الملل و برخی کدهای خدماتی تعیین شده بود. شورای رقابت و تعدادی از شرکت‌های فعال در حوزه VOIP مدعی بودند که بر اساس بند ۵ ماده ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، اختیار تنظیم قیمت خدمات انحصاری صرفاً در صلاحیت شورای رقابت است و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات حق تعیین تعرفه را ندارد. در مقابل، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی با استناد به بند «ج» ماده ۵ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات اعلام کرد که تصویب جداول تعرفه‌ها و نرخ‌های خدمات ارتباطی صراحتاً در صلاحیت کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات قرار دارد و وظیفه شورای رقابت صرفاً تدوین دستورالعمل‌های تنظیم قیمت است، نه تعیین مستقیم تعرفه‌ها. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز با پذیرش این استدلال اعلام کرد که «تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت» با «تعیین قیمت و تصویب تعرفه» متفاوت است و قانونگذار اختیار تعیین تعرفه خدمات ارتباطی را به کمیسیون تنظیم

۱. این رأی در سایت دیوان عدالت اداری به آدرس <https://divanedalatl.eadl.ir> موجود است.

۲. در توضیح برداشت دیوان باید بیان شود که صرف درج عدد در دستورالعمل قیمت‌گذاری منجر به خروج از صلاحیت و انجام قیمت‌گذاری توسط شورا نخواهد بود. با اندکی دقت شاید بتوان گفت شورا در این مصوبه از طریق ملاک قرار دادن هزینه هر پالس مبادرت به تنظیم قیمت نموده و قیمت‌گذاری نموده است. آنچه نباید خلط شود این که اساساً تنظیم قیمت منجر به مشخص شدن قیمت خواهد شد. از طرفی بیان این استدلال که تعیین سیاست نرخ‌گذاری از وظایف کمیسیون است، استدلال شایسته‌ای نمی‌باشد، زیرا همانطور که بیان شد سیاست‌های رقابتی بر سیاست‌های تنظیم‌گرایانه فنی اولویت دارد.

مقررات ارتباطات واگذار کرده است. بر این اساس، مصوبه شماره ۱۲۰ کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات در حدود اختیارات قانونی آن تشخیص داده شد و درخواست ابطال آن رد گردید.^۱

تصمیمات دیوان عدالت اداری در حوزه خودرو

شورای رقابت در سال ۱۴۰۲ براساس دستورالعمل شماره ۵۴۳ مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۱ خود اقدام به تصویب قیمت خودروهای مختلف طی چندین مصوبه می‌نماید و آنها را به انتشار عمومی نیز می‌رساند. یکی از این مصوبات، مصوبه ۵۸۴ مورخ ۱۴۰۲/۴/۱۷ است. از این مصوبه و قیمت‌های اعلامی در هیئت تجدیدنظر شورا شکایت می‌شود و این هیئت مبادرت به صدور تصمیم‌های ۱۵۳ و ۱۵۹ نسبت بدان می‌کند. این مصوبات در دیوان عدالت اداری از جانب اشخاص مختلف مورد شکایت متعددی واقع می‌شود که به شعب مختلفی از دیوان ارجاع می‌گردد. شعب دیوان نیز در این خصوص تصمیمات متفاوتی اتخاذ می‌کنند. شعبه ۱۰ تجدیدنظر دیوان در رای خود بیان می‌دارد: «رای مورد شکایت جزو مصوبات عام الشمول و کلی شورای رقابت نمی‌باشد تا هر ذینفعی بتواند ابطال آن را درخواست کند و با توجه به موردی بودن مصوبه صرفاً طرفین شکایت حق اعتراض به رای مزبور را دارند. لذا چون ذینفع رای مورد اعتراض شخص دیگری غیر از شاکی است و شاکی اگرچه از خریداران خودرو می‌باشد لیکن در رای موردی شورای رقابت ذینفع نمی‌باشد لذا مستنداً به بند ب ماده ۵۳ قانون دیوان عدالت اداری قرار رد شکایت صادر می‌شود. رأی صادره قطعی است». شعبه ۳۷ تجدیدنظر دیوان اینگونه رأی صادر می‌کند: «درخصوص شکایت مطروحه با عنایت به محتویات پرونده بدو در خصوص موضوع خواسته مبنی بر احراز وقوع تخلف نظر به اینکه رسیدگی به موضوع شکایت در صلاحیت شعب بدوی دیوان عدالت اداری می‌باشد. مستنداً به تبصره ۲ ماده ۳ ماده ۱۴ قانون دیوان عدالت اداری قرار عدم صلاحیت به شایستگی شعب بدوی دیوان عدالت اداری صادر و اعلام می‌دارد و در خصوص موضوع خواسته مبنی بر اعتراض و ابطال مصوبه شورای رقابت با التفات به اینکه مستنداً به ماده ۱۲ قانون مذکور رسیدگی به موضوع شکایت در صلاحیت هیات عمومی دیوان عدالت اداری می‌باشد این مرجع خود را صالح به رسیدگی ندانسته و مستنداً به ماده ۴۸ قانون مذکور قرار عدم صلاحیت به شایستگی هیات عمومی دیوان عدالت اداری صادر و اعلام می‌دارد رای صادره قطعی است». لیکن شعبه ۹ تجدیدنظر دیوان در خصوص شکایات مختلف به این شکل رأی صادر می‌کند: «.....ملاحظه می‌شود شورای رقابت و هیات تجدیدنظر آن صلاحیتی برای قیمت گذاری مصداقی قیمت خودرو ندارند بر اساس ماده ۳۵ اصلاحی قانون دیوان متن زیر جایگزین ماده (۶۳) قانون می‌شود: ماده ۶۳ - شعبه رسیدگی کننده دیوان در مقام رسیدگی به آراء و تصمیمات مراجع مذکور در بند (۲) ماده (۱۰) این قانون به شرح زیر اقدام می‌کند: - در مواردی که رأی واجد ایراد و اشکال قانونی نباشد آن را تأیید و همچنین در مواردی که رأی دارای اشتباه یا نقصی باشد که به اساس رأی لطمه وارد نکند ضمن اصلاح رأی، آن را ابرام می‌کند. - در مواردی که موجهی برای رسیدگی در مراجع مذکور وجود نداشته باشد یا موضوع مورد رسیدگی متفی شده یا از مصادیق تخلف نباشد، مبادرت به نقض بلاارجاع می‌کند. هیات قضات شعبه ۹ تجدید نظر دیوان عقیده دارند اولاً موضوع مصداقی بوده و رسیدگی در صلاحیت شعبه دیوان است ثانیاً تصمیمات شورا و هیات تجدید نظر مصداق بند ۲ ماده ۶۳ اصلاحی قانون دیوان هستند و مستنداً به حکم برنقض بلاارجاع هر دو تصمیم فوق الذکر شورای رقابت {مصوبه ۵۸۴} و هیات تجدید نظر شورای رقابت {تصمیم ۱۵۳} در مورد قیمت گذاری خودرو که مورد شکایت شاکی می‌باشد صادر می‌گردد. رای صادره قطعی است». شورای رقابت طی مصوبه شماره ۵۹۴ مورخ ۱۴۰۲/۵/۲۱ در خصوص زمان لازم‌الاجرا بودن قیمت‌های تعیین شده برای خودروهای سواری مونتاژی و غیرمونتاژی تصمیم‌گیری کرد و ملاک عمل قیمت‌ها را تاریخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۱، یعنی زمان تصویب دستورالعمل تنظیم بازار خودرو قرار داد. مصوبه مزبور از سوی برخی اشخاص و از جمله شرکت خودروسازی مدیران در دیوان عدالت اداری مورد اعتراض قرار گرفت. شاکی با طرح دعوا در هیات

۱. رای شماره ۲۴۱ و ۲۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۰۵/۰۲ هیات عمومی دیوان عدالت اداری. تاریخ تصویب: ۱۳۹۱/۰۵/۰۲ <https://ara.divan.ir>
<http://judgment.alat.ir/judgment.aspx?idr=25522&tar=200&w=>

عمومی دیوان عدالت اداری استدلال نمود که قیمت‌های اعلامی پیش از ابلاغ رسمی به شرکت‌های ذی‌نفع وجود خارجی نداشته و تسری آنها به قراردادهای منعقدۀ پیشین، نوعی عطف به ماسبق شدن مقررۀ محسوب می‌شود که با ماده ۴ قانون مدنی مغایرت دارد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری پس از بررسی موضوع، نخست از حیث شکلی به نحوه اتخاذ تصمیم مبنای مصوبه مورد شکایت توجه ننموده و اعلام کرد که تصمیم مورخ ۱۴۰۲/۲/۱۶ شورای رقابت که اساس تصویب مصوبه ۵۹۴ بوده است در جلسه‌ای اتخاذ شده که در زمان رأی‌گیری نصاب قانونی لازم در آن وجود نداشته است. بر این اساس، تصمیم مزبور از ابتدا فاقد اعتبار قانونی تلقی شده و مصوبه‌ای که بر مبنای آن صادر گردیده نیز واجد اعتبار حقوقی نخواهد بود. از سوی دیگر دیوان به استناد به ماده ۶۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و مقررات مربوط به نحوه ابلاغ مصوبات شورای رقابت بیان نمود که تصمیمات شورا باید حسب مورد به ذی‌نفعان ابلاغ و یا در صورت عام‌الشمول بودن منتشر شود تا قابلیت اجرا پیدا کند. در پرونده مورد اشاره، مصوبه مربوط به قیمت خودروها نه به نحو قانونی به ذی‌نفعان ابلاغ شده و نه انتشار عمومی یافته بود. بنابراین هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با این استدلال که تعیین اثر مصوبه از تاریخی مقدم بر زمان ابلاغ یا انتشار آن، عملاً موجب عطف به ماسبق شدن مقررۀ و مغایر با ماده ۴ قانون مدنی است، بند ۲ مصوبه شماره ۵۹۴ مورخ ۱۴۰۲/۵/۲۱ شورای رقابت را خلاف قانون تشخیص داده و حکم به ابطال آن صادر نمود.^۱ در پرونده‌ای، شاکی که یک خریدار خودرو از شرکت سایپا بوده، تقاضای ابطال مصوبه شماره ۴۲۰ مورخ ۱۳۹۹/۲/۲۷ شورای رقابت را مطرح کرده است. استدلال او این بود که با وجود ثبت‌نام خودرو با موعد تحویل یک‌ساله و تعیین سود مشارکت و سود تأخیر، شورای رقابت در سال ۱۳۹۹ دو بار مجوز افزایش قیمت خودرو را صادر کرده و این امر باعث شده اختلاف شدیدی میان افزایش قیمت خودرو و سود اندک مشارکت ایجاد شود؛ به‌گونه‌ای که آورده مشتری که هنگام عقد قرارداد حدود ۵۰ درصد قیمت خودرو بوده، در زمان تحویل ارزش خود را از دست داده است. او استناد کرد که در یک مشارکت، طبق قواعد قانون مدنی، شریک باید در سود و زیان به نسبت سهم خود شریک باشد و افزایش قیمت بدون لحاظ سود عادلانه برای آورده مشتری، نوعی اجحاف و تفریط است. در متن مصوبه شورای رقابت، شورا با توجه به شرایط تحریم، افزایش هزینه‌های تولید و ضرورت تنظیم بازار، میزان افزایش قیمت‌های خودرو را بر اساس فرمول دستورالعمل قبلی و نرخ تورم اعلامی بانک مرکزی محاسبه و اعلام کرده و شروطی نیز برای فروش خودرو جهت جلوگیری از رفتارهای ضد رقابتی تعیین کرده است. رئیس شورای رقابت نیز در پاسخ اعلام کرد که شورا وظیفه قیمت‌گذاری ندارد، بلکه صرفاً دستورالعمل تنظیم قیمت را برای کالاهای انحصاری تدوین می‌کند و مصوبه شماره ۴۲۰ نیز در همین چارچوب و بدون ارتباط با خودرو مورد مطالبه شاکی صادر شده است. پرونده در هیأت تخصصی صنایع و بازرگانی دیوان عدالت اداری بررسی شد و هیأت اعلام کرد که طبق بند ۵ ماده ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، شورای رقابت صلاحیت تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت کالاهای انحصاری را دارد. از آنجا که مصوبه شماره ۴۲۰ شورای رقابت در راستای همین صلاحیت و بدون مغایرت با قوانین تصویب شده است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شناخته نمی‌شود. بنابراین هیأت تخصصی به استناد بند «ب» ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رأی به رد شکایت صادر کرد.^۲ همانگونه که ملاحظه می‌شود شعب مختلف دیوان عدالت اداری تصمیمات متفاوتی در خصوص موضوعی یکسان اخذ نموده‌اند، اما در خصوص بحث حاضر مهمترین تصمیم، رأی شعبه نهم است که در قسمتی از آن بیان داشته «شورای رقابت و هیأت تجدید نظر آن صلاحیتی برای قیمت گذاری مصداقی قیمت خودرو ندارند». در این خصوص ذکر چند نکته ضروری است: اول شورای رقابت و هیأت تجدیدنظر آن صلاحیت سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری قیمتی را داشته و قیمت‌گذاری برخلاف صلاحیت‌ها و شأنت شورا می‌باشد. دوم اینکه استدلال موجود در این رأی و تبعاً منطوق رأی ناصواب بوده، و این امر ناشی از خلط مبحث قیمت‌گذاری و تعیین شدن قیمت بر مبنای دستورالعمل تنظیم‌گری

۱. رأی شماره: ۱۴۰۳۱۳۹۰۰۲۵۸۶۶۴ مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۰۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (موضوع شکایت و خواسته: ابطال مصوبه شماره ۵۹۴ مورخ ۱۴۰۲/۰۵/۲۱ شورای رقابت).

۲. <https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=65716&tar=200&w> قیمت

۲. رأی شماره ۷۴۱ مورخ ۱۴۰۰/۰۵/۲۴ هیأت تخصصی صنایع و بازرگانی (عدم ابطال مصوبه شماره ۴۲۰ مورخ ۱۳۹۹/۲/۲۷ شورای رقابت): <https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=52744&tar=200&w> قیمت

قیمتی است. بدین وصف که اعلام قیمت منبعث از دستورالعمل، قیمت‌گذاری نیست؛ این در حالی است که در دادنامه مورد بحث توجه نشده که شورا قیمت‌ها را که بر مبنای دستورالعمل خود، توسط سازمان حمایت محاسبه شده بود به شرکت‌های تحت تنظیم، ابلاغ نمود. در این راستا و جهت بیان این تفکیک در صدر تمامی مصوبات شورای رقابت در خصوص اعلام قیمت خودروها بیان شده است: «در راستای اجرای ماده ۱-۳ دستورالعمل تنظیم بازار خودروی سواری مصوب جلسه ۵۴۳ شورای رقابت ... قیمت‌ها ... به تصویب شورای رقابت رسید»^۱.

تصمیمات دیوان عدالت اداری در حوزه پتروشیمی

شرکت پتروشیمی زاگرس خواستار ابطال نامه شماره ۱۴۰۱/۳/۱۰-۱/۲۵۴۳۴-ص پ مورخ ۱۴۰۱/۳/۱۰ مدیرعامل شرکت ملی صنایع پتروشیمی شد. شاکی بیان کرد شرکت‌های مبین انرژی خلیج فارس و فجر انرژی خلیج فارس به صورت انحصاری در حوزه تولید سرویس‌های جانبی (یوتیلیتی) فعالیت می‌کنند و شورای رقابت بر اساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دستورالعمل تنظیم قیمت این خدمات را تصویب کرده است. در مصوبه شماره ۴۷۹ شورای رقابت تصریح شده بود شرکت ملی صنایع پتروشیمی صرفاً باید محاسبات کارشناسی لازم را انجام دهد، اما این شرکت طی نامه یادشده، به‌طور مستقل قیمت سرویس‌های جانبی را برای سال ۱۴۰۰ تعیین و به شرکت‌ها ابلاغ کرده است که به گفته شاکی، خارج از حدود اختیارات قانونی و نوعی دخالت در وظایف شورای رقابت است. همچنین شاکی مدعی شد در تعرفه جدید قیمت‌ها نسبت به سال قبل ۲۵۳ درصد افزایش یافته که موجب افزایش شدید هزینه تولید و کاهش قدرت رقابت شرکت‌های پتروشیمی در بازار جهانی شده است. شرکت ملی صنایع پتروشیمی در پاسخ اعلام کرد که طبق مصوبات شورای رقابت، این شرکت تنها مجری دستورالعمل و مأمور استخراج و ابلاغ قیمت‌ها بر اساس فرمول مصوب شورا بوده و تصمیم مستقلی اتخاذ نکرده است. شورای رقابت نیز قبلاً بازار سرویس‌های جانبی را انحصاری تشخیص داده و در جلسات شماره ۴۷۹ و ۴۸۹ دستورالعمل مربوط به تعیین قیمت را تصویب کرده بود. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با بررسی موضوع اعلام کرد بر اساس بند ۵ ماده ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تنظیم و تصویب دستورالعمل قیمت‌گذاری کالاها و خدمات انحصاری در صلاحیت شورای رقابت است و چون نامه مورد شکایت بر پایه مصوبات شورای رقابت صادر شده و هیأت تخصصی صنایع و بازرگانی نیز پیش‌تر شکایت از مصوبات مذکور را رد کرده، دلیلی برای ابطال نامه وجود ندارد و رأی به رد شکایت و عدم ابطال نامه صادر کرد. این رأی بعداً در اجرای ماده ۹۱ قانون دیوان به موجب رأی شماره ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۲۰۹۲۵۵۷ مورخ ۱۴۰۳/۸/۲۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال گردید. آذر پرونده‌ای دیگر، چندین شرکت تولیدی فعال در صنایع پلاستیک و بسته‌بندی، خواستار ابطال دستورالعمل تنظیم بازار محصولات پتروشیمی مصوب صورتجلسه شماره ۲۶۳ مورخ ۱۳۹۵/۶/۲۹ شورای رقابت شدند. شاکیان استدلال کردند که بازار محصولات پتروشیمی رقابتی است و مشمول صلاحیت شورای رقابت در زمینه کالاهای انحصاری نمی‌شود؛ همچنین الزام شرکت‌های پتروشیمی به عرضه محصولات در بورس کالا و تعیین سازوکار قیمت‌گذاری را خارج از حدود اختیارات قانونی شورا دانستند. شورای رقابت در پاسخ اعلام کرد که بازار پتروشیمی بر اساس مطالعات مرکز ملی رقابت و شاخص‌های تمرکز، دارای ویژگی‌های انحصاری است و با استناد به بندهای ۳ و ۵ ماده ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، دستورالعمل یادشده را برای جلوگیری از انحصار و شفاف‌سازی معاملات تصویب کرده است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری پس از بررسی دفاعیات و استناد به تعریف «انحصار» در بند ۱۲ ماده ۱ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و همچنین به تبصره ۱ بند (د) ماده ۱۰۱ قانون برنامه پنجم توسعه و دستورالعمل شورای اقتصاد شماره ۴۸۰۰/۱۶۹۶۵ مورخ ۱۳۹۱/۲/۳ که فهرست

۱. برای ملاحظه مصوبات شورای رقابت در خصوص قیمت خودرو از جمله مصوبات جلسه ۵۵۷، ۵۶۶، ۵۸۴ رک به: سایت شورای رقابت سایت این شورا به آدرس www.nicc.gov.ir

۲. رأی شماره ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۰۲۰۹۲۵۵۷ مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۱۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (موضوع شکایت و خواسته: ابطال نامه شماره ۱۴۰۲/۰۴/۱۳-ص پ مورخ ۱۴۰۱/۳/۱۰ مدیرعامل شرکت ملی صنایع پتروشیمی): <https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=55224&tar=200&w> =قیمت

کالاهای انحصاری را مشخص کرده (خودرو، دخانیات، سوخت، آب، برق، گاز، تلفن، پست و فاضلاب)، اعلام کرد که محصولات پتروشیمی در زمره کالاهای انحصاری نیستند؛ لذا شورای رقابت صلاحیت قانونی برای تصویب دستورالعمل تنظیم بازار آنها را نداشته است. بر این اساس، هیأت عمومی رأی داد که مصوبه شماره ۲۶۳ مورخ ۱۳۹۵/۶/۲۹ شورای رقابت خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات بندهای ۳ و ۵ ماده ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بوده و ابطال می‌شود.^۱

تصمیمات دیوان عدالت اداری در حوزه صدا و سیما

در پرونده دیگر، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران خواستار ابطال بندهای ۱ و ۶ صورتجلسه شماره ۲۵۳ مورخ ۱۳۹۵/۳/۳۱ شورای رقابت شد. موضوع مصوبه شورای رقابت مربوط به صلاحیت شورا در رسیدگی به فعالیت‌های بازرگانی صدا و سیما، به‌ویژه پخش پیام‌های تبلیغاتی و همچنین الزام مرکز ملی رقابت به تدوین دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به این خدمات بود. سازمان صدا و سیما ادعا کرد که شورای رقابت صلاحیت ورود به فعالیت‌های این سازمان را ندارد زیرا طبق اصل ۱۷۵ قانون اساسی و قوانین خاص مربوط به صدا و سیما، این سازمان زیر نظر مستقیم مقام رهبری اداره می‌شود و تنظیم امور آن در صلاحیت نهادهای داخلی سازمان است، همچنین پخش فراگیر صوت و تصویر و از جمله پخش پیام‌های تبلیغاتی دارای انحصار قانونی است و از مصادیق انحصار موضوع بند ۱۲ ماده ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ محسوب نمی‌شود و فعالیت‌های صدا و سیما ماهیت فرهنگی و آموزشی دارند و مطابق تبصره ۲ بند (ج) ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، فعالیت‌های فرهنگی از شمول این قانون خارج هستند؛ بنابراین مصوبه شورای رقابت را خارج از حدود اختیارات آن شورا دانست. هیأت عمومی با بررسی مقررات اعلام کرد بر اساس ماده ۴۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، تمام اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های دولتی، عمومی و خصوصی مشمول مقررات فصل نهم این قانون (تسهیل رقابت و منع انحصار) هستند و مطابق ماده ۹۲ همان قانون، قوانین و مقررات مغایر با این قانون نسخ شده‌اند و طبق ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، سازمان‌هایی که در قانون اساسی ذکر شده‌اند از جمله سازمان صدا و سیما، در حکم مؤسسه دولتی محسوب می‌شوند و مشمول مقررات مذکور هستند. فعالیت صدا و سیما در حوزه پخش آگهی‌ها و پیام‌های بازرگانی از مصادیق انحصار موضوع بند ۱۲ ماده ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ محسوب می‌شود و بر اساس بند ۵ ماده ۵۸ همان قانون، شورای رقابت اختیار تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری را دارد و همچنین فعالیت بازرگانی و تبلیغاتی صدا و سیما از مصادیق فعالیت‌های فرهنگی مستثنا شده در تبصره ۲ بند (ج) ماده ۳ محسوب نمی‌شود. در نتیجه هیأت عمومی اعلام کرد که بندهای ۱ و ۶ صورتجلسه شماره ۲۵۳ مورخ ۱۳۹۵/۳/۳۱ شورای رقابت مغایرتی با قانون ندارد و در حدود اختیارات این شورا تصویب شده است.^۲

نتیجه‌گیری

هر چند شایسته است این صلاحیت برای شورا در قانون با بیان ابعادی گسترده‌تر اختیارت و اقدامات پیشینی به صراحت بیان گردد، لیکن با توجه به استدلال‌های پیش گفته و مقررات موجود باید شورای رقابت را دارای صلاحیت سیاستگذاری رقابتی بدانیم. تحلیل حدود صلاحیت سیاستگذاری شورا از طریق تنظیم‌گری قیمتی، در پرتو قانون اجرا، مبانی حقوق عمومی و الزامات سیاستگذاری اقتصادی نشان می‌دهد که این صلاحیت در نظام حقوقی ایران، ماهیتی مفید و وابسته به تحقق انحصار دارد و شورا را یک نهاد

۱. رأی شماره ۹۳۱ مورخ ۲۱/۰۹/۱۳۹۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (موضوع شکایت و خواسته: ابطال دویست و شصت و سومین صورتجلسه مورخ ۲۹/۰۶/۱۳۹۵ شورای رقابت): <https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=26983&tar=200&w> =قیمت

۲. رأی شماره ۹۴۱ مورخ ۱۵/۰۵/۱۳۹۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (موضوع شکایت و خواسته: ابطال بندهای ۱ و ۶ صورتجلسه شماره ۲۵۳ - ۳۱/۰۳/۱۳۹۵ شورای رقابت): <https://ara.divan-edalat.ir/judgment.aspx?idr=27625&tar=200&w> =قیمت

تنظیم‌گر قیمتی و نه مرجع عام قیمت‌گذاری در بازار کالاها و خدمات باید دانست. از این منظر، مداخله شورای رقابت در قیمت‌ها باید ناظر بر اصلاح وضعیت‌های انحصاری و شکست‌های ساختاری بازار باشد و نه جایگزین سازوکارهای عادی تنظیم بازار. هر چند قیمت‌گذاری اصولاً مذموم است و دولت باید اجازه دهد بازار با سازوکارهای خود مبادرت به تنظیم خود نماید لیکن مفهوم تنظیم‌گری قیمتی صرفاً در بازارهای انحصاری مقوله‌ای متفاوت از آن است و از منظر سیاستگذاری اقتصادی، تنظیم‌گری قیمتی با تعیین معیارهای شفاف و قابل سنجش، می‌تواند به کنترل انحصار و تقویت نظام اقتصادی بیانجامد. آنچه باید دقت شود این است که تنظیم‌گری قیمتی در غیر بازارهای انحصاری نامطلوب و به مثابه قیمت‌گذاری مذموم می‌باشد. در همین رابطه تجربه نظام‌های حقوقی پیشرفته نیز نشان می‌دهد که تمرکز اصلی سیاستگذاران (نهادهای) رقابتی، بر تنظیم رفتار بنگاه‌های مسلط، رفع موانع ورود به بازار و تقویت رقابت مؤثر است و تنظیم‌گری قیمتی را صرفاً در بازارهای انحصاری و آن‌هم به‌عنوان آخرین راه‌حل و در شرایط خاص اعمال می‌کنند. این رویکرد، از منظر سیاستگذاری عمومی، کارآمدتر و با اصول حکمرانی خوب سازگارتر ارزیابی می‌شود.

در حقوق ایران نیز، تفسیر موسع از صلاحیت تنظیم‌گری قیمتی شورای رقابت می‌تواند منجر به نوعی «تنظیم‌گری مضاعف» شود که نه تنها کارکرد بازار را مختل می‌کند، بلکه جایگاه نهادهای تخصصی تنظیم‌گر را نیز تضعیف می‌سازد. از این‌رو، بازتعریف نقش شورای رقابت در منظومه سیاستگذاری اقتصادی کشور و تحدید صلاحیت تنظیم‌گری قیمتی آن در چارچوب اصول حقوق عمومی، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. در نهایت، می‌توان نتیجه گرفت که کارآمدی نظام تنظیم‌گری بازار در ایران، مستلزم اصلاح قانون با رویکردی است که در آن تنظیم‌گری قیمتی شورای رقابت، نه به‌عنوان ابزار غالب، بلکه به‌عنوان راهکاری مکمل، موقتی و مبتنی بر ضوابط شفاف حقوقی به‌کار گرفته شود و با اعطای صلاحیت‌های مناسب سیاستگذاری رقابتی از طریق اصلاح قانون موجود به شورا، سعی در نظارت و تنظیم بهینه بازار نماید. چنین رویکردی، ضمن تقویت حاکمیت قانون، به ارتقای اعتماد فعالان اقتصادی و بهبود کیفیت سیاستگذاری عمومی در حوزه رقابت منجر خواهد شد.

پیشنهادهای سیاستی

۱. تدوین چارچوب حقوقی شفاف برای تنظیم‌گری قیمتی از طریق اصلاح قانون: پیشنهاد می‌شود شرایط، معیارها و حدود مداخله تنظیم‌گری قیمتی شورای رقابت در تشخیص بازارهای انحصاری به‌صورت دقیق در قانون اجرا مشخص شود تا از اعمال سلیقه‌ای در تشخیص انحصار جلوگیری گردد.
۲. تقویت تفکیک نهادی در نظام تنظیم‌گری: ضروری است مرز صلاحیت شورای رقابت با نهادهای تنظیم‌گر بخشی و مراجع تخصصی قیمت‌گذار به‌طور شفاف تعیین شود تا از تعارض نهادی و تداخل تصمیمات جلوگیری گردد.
۳. اولویت‌دهی به شایسته‌سازی و سیاستگذاری و تنظیم‌گری رفتاری: قانون باید شورای رقابت را در مقام سیاستگذاری رقابتی، به استفاده از ابزارهای تنظیم رفتار و نظارت‌های متناسب ترغیب کند و تنظیم‌گری قیمتی را صرفاً در شرایط خاص و موقتی مجاز بداند.
۴. الزام به استدلال حقوقی و قابلیت نظارت قضایی: توأم با تربیت قضات مسلط به مبانی سیاستگذاری و اقتصادی: ضمن این‌که تصمیمات قیمتی شورای رقابت باید مستند، مستدل و به‌گونه‌ای اتخاذ شود که امکان نظارت مؤثر قضایی بر آن‌ها فراهم باشد، تربیت قضات مسلط به مبانی اقتصادی در زمینه انحصار و رقابت امری اجتناب‌ناپذیر است تا عالم به اثرات بعضاً شگرف تصمیمات قضایی بر بازار باشند.
۵. نهادینه‌سازی ارزیابی اثرات سیاستگذاری تنظیم‌گری: قانون باید به نحوی تدوین شود که سیاست‌گذار را مکلف نماید تا پیش از اعمال هرگونه مداخله تنظیم‌گری قیمتی، مبادرت به ارزیابی آثار حقوقی و اقتصادی آن بر بازار و رقابت به‌عنوان سیاستگذار این حوزه نماید.

تعارض منافع

متن حاضر فاقد هرگونه تعارض منافع است.

References

1. Alaedini, A.A. (2013). Competition law in the mirror of legislative developments, Tehran: Majd Publications. [In Persian]
2. Armstrong, M., Cowan, S., & Vickers, J. (1994). Regulatory reform: Economic analysis and British experience. MIT Press.
3. Bagheri, M., & Asgharnia, M. (2013). *Monopoly and competition: Reflection on the necessity of the activity of sectoral regulatory institutions*. And isheh-haye Hoquq-e Khususi (Private Law Thoughts), 1(1), 31-60. [In Persian]
4. Black, J. (2025). Critical reflections on regulation: Sustained attempt to steer behavior through standards and outcomes. Journal of Law and the Biosciences.
5. Cubanski, J. (2025, January 23). FAQs about the Inflation Reduction Act's Medicare drug price negotiation program. Kaiser Family Foundation (KFF). <https://www.kff.org/other/issue-brief/faqs-about-the-inflation-reduction-acts-medicare-drug-price-negotiation-program/>
6. Dunlop, C. & Kamkhaji, J. & Radaelli, C. & Taffoni, G. & Wagemann, C. (2024) Designing rule making: how regulatory policy instruments matter for governance, Oxford University Press, 2024
7. Emami, M., & Ostewarsangari, K. (2012). Administrative law, Tehran: Mizan Publications. [In Persian]
8. European Parliament and Council. (2012). Regulation (EU) No 531/2012 on roaming on public mobile communications networks within the Union, OJL 172, 30.6.2012, pp. 10-35.
9. Federal Power Act, 16 U.S.C. §§ 824d-824e
10. Ghaffari Farsani, B. (2014). Competition law and its civil sanctions, Tehran: Mizan Publications. [In Persian]
11. Hadavand, M., & Jam, F. (2021). *The concept of the regulatory state: Analysis of regulation as a governance tool*. Rahbord (Journal of Strategy), 30(99), 228-266. [In Persian]
12. Hadavand, M., & Jam, F. (2022). *Redefining the concept of regulation: From a centralized approach to decentralization*. Faslamehye Hoquq-e Adari (Administrative Law Quarterly), 10(33), 246-269. [In Persian]
13. Hasanvand, M., & Colleagues. (2023). *Conceptual separation of general regulations from casespecific decisions in the judicial procedure of the Administrative Justice Court*. Novin Hoquq-e Adari (Modern Administrative Law), 5(14), 179-207. [In Persian]
14. Hempling, S. (2017). Regulation of public utility companies' performance (F. Maleki & F. Khalili). Tehran: Rah Shahr International Group Publications. [In Persian]
15. Hinterleitner, M. & Knill, C. & Steinebach, Y. (2023). The growth of policies, rules, and regulations: A review of the literature and research agenda.
16. Hosseini, M. (2017). Competition law in the mirror of the structure and decision of the Competition Council, Tehran: Majd Publications. [In Persian]
17. <https://divanedaladl.eadl.ir/>. [In Persian].
18. <https://www.nicc.gov.ir/>. [In Persian].
19. Iran Constitutional Act.
20. Jafari Langerudi, M.J. (2003). Legal terminology, Tehran: Ganj-e Danesh Publications. [In Persian].
21. Memorandum of Consumers & Producers Protection Organization. [In Persian].
22. .Momeni, F., & Colleagues. (2016). *Comparative analysis of regulation with regard to the subject of competition law from the perspective of Islamic economics and conventional economics*. Mutaleat-e Eqtasad-e Eslami (Journal of Islamic Economics Studies), 9(1), 149-176. [In Persian]
23. OECD. (2015). Competition assessment toolkit: Volume I-Principles. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/34cee4d6-en>.
24. OECD. (2025). OECD Regulatory Policy Outlook 2025. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>
25. OECD (2025). Reinforcing Regulatory Framework through Standards, Measurements and Assurance: Making Better Use of Quality Infrastructure in Policymaking. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f398be90-en>.
26. Rashvand Bukani, M. (2011). Competition law in Imam jurisprudence, Iranian law, and the European Union, Tehran: Imam Sadiq University Press. [In Persian]
27. The Law on the Implementation of the General Policies of Article 44 of the Constitution. [In Persian].
28. Vaezi, S.M. (2023). *The concept and function of "competence" in administrative law*. Pajouhesh-haye Hoquq-e Omumi (Public Law Research), 25(80), 205-238. [In Persian]
29. Williams, P. (2024). Understanding the economics of market dominance. Journal of Economics and Economic Education Research, 25(S1), 1-3. Publishing by https://www.abacademies.org/articles/understanding-the-economics-of-market-dominance-16784.html?utm_source=chatgpt.com.
30. Willis, E. (2025). Review of Introduction to Regulation and Governance, by M. Maggetti. European Journal of Risk Regulation, 1(1), <https://doi.org/10.1017/err.2025.10051>.
31. Windholz, E., & Hodge, G.A. (2012). Conceptualising Social and Economic Regulation: Implications for Modern Regulators and Regulatory Activity. Monash University Law Review, 38(49), 212-237.
32. Yavari, A. (2014). *An introduction to the concept of legal regulation*. Majalleh-ye Mutaleat-e Hoquq-e Tatbighi (Journal of Comparative Law Studies), 5(2), 629-647. [In Persian].