

## نقد و آسیب شناسی نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران از منظر حقوق رقابت

\*مرتضی اصغرینیا<sup>۱</sup>، ولی رستمی<sup>۲</sup>

۱. دکتری حقوق عمومی پردیس بین‌المللی دانشگاه تهران، کیش، ایران

۲. عضو هیأت علمی و استاد گروه حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

(دریافت: ۱۳۹۹/۱۱/۱۲ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۲/۳)

## Critique and Pathology of Iran's Economic Regulatory Law System From Competition Law Perspective

\*Morteza Asgharnia<sup>1</sup>, Vali Rostami<sup>2</sup>

1. Ph.D. in Public Law, University of Tehran, Kish International Campus

2. Professor of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran

(Received: 31/Jan/2021)

Accepted: 3/March/2021

## Abstract:

Iran's economic regulatory law system over more than a decade of existence and role-playing in the form of iran's competition legal system has faced various challenges in the process of achieving predetermined goals, especially facilitating competition and prohibition of monopoly. In this legal system, the competition council and regulatory bodies have a very important role in achieving the goals envisaged by the legislator. In this regard, considering the observations and reviews and based on the findings of the researches in the present article, iran's economic regulatory law system is currently suffered from various defects at different levels and dimensions, so that each of these has a significant direct or indirect impact on the operation of the legal system, as well as on the healthy competition status in the market. Institutional or structural, legislative or regulatory, functional or executive, environmental and external defects are the most important types of defects to this legal system, each of which has its own unique examples. Hence, in the current article, in order to prevent the occurrence of disorder status of economic competition in iran, and also in view of the necessity of proper realizing of the provisions of chapter IX of the "Implementation of General Principles of Article 44 of the Constitution Law", in particular, the facilitating of competition, the prohibition of monopoly and increasing efficiency, the necessary solutions has been expressed for the improvement of the economic competition status and solving, fast and properly, the defects of iran's economic regulatory law system.

**Key Words:** Competition Law, Legal Pathology, Economic Regulation, Natural Monopoly.

**JEL:** K200, K210, K230, L120, L130.

## چکیده:

نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران در طول بیش از یک دهه نقش آفرینی در قالب نظام حقوق رقابت ایران، شاهد بروز و ظهور آسیب‌های گوناگونی در فرآیند دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده به ویژه تسهیل رقابت و منع انحصار بوده است. در نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران، شورای رقابت و نهادهای تنظیم‌کننده بخشی و تنظیم‌گر دارای نقش و جایگاه بسیار والایی به منظور تحقق اهداف پیش‌بینی شده از سوی قانونگذار می‌باشند. در این زمینه، چنانکه بر اساس مشاهدات و یافته‌های پژوهش در مقاله حاضر ملاحظه می‌گردد، در حال حاضر این نظام حقوقی از آسیب‌های مختلفی در سطوح و ابعاد گوناگون رنج می‌برد؛ به طوری که هر یک از این آسیب‌ها به طور معناداری به طور مستقیم و یا غیرمستقیم بر وضعیت عملکرد این نظام حقوقی و نحوه ظهور و بروز رقابت سالم در سطح نظام بازار اثرگذار بوده‌اند. "آسیب‌های نهادی و ساختاری"، "آسیب‌های تقنینی و مقررات‌گذاری"، "آسیب‌های کارکردی و اجرایی" و "آسیب‌های محیطی و بیرونی" مهمترین انواع آسیب‌های نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران می‌باشند. از این رو، در مقاله حاضر به منظور برون‌رفت از وضعیت نابسامان رقابت اقتصادی در کشور و نیز با توجه به لزوم تحقق هر چه مطلوبتر مفاد فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به ویژه تسهیل رقابت و منع انحصار و افزایش کارایی و سطح رضایت و رفاه عمومی شهروندان، راهکارهای لازم رعایه ای در راستای بهبود وضعیت رقابت اقتصادی در چارچوب نظام حقوق رقابت ایران و نیز رفع هر چه سریعتر و مطلوبتر آسیب‌های نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصاد ایران ارائه گردیده است.

**واژه‌های کلیدی:** حقوق رقابت، آسیب شناسی حقوقی، مقررات اقتصادی، انحصار طبیعی.

طبقه‌بندی JEL: K200, K210, K230, L120, L130.

## ۱- مقدمه

تنظیم مقررات اقتصادی<sup>۱</sup> از جمله کارکردهای مهم دولت‌های مدرن به ویژه در نظام‌های حقوقی کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه می‌باشد. در حال حاضر با توجه به قوانین و مقررات موضوعه جمهوری اسلامی ایران، اشخاص و نهادهای ذی صلاح متعددی مشتمل بر: شورای رقابت، نهادهای تنظیم‌کننده بخشی یا رگولاتوری (تنظیم‌گر) و هیأت وزیران و وزراء با برخورداری از حدود اختیارات و تکالیف قانونی متفاوت، اقدام به تنظیم مقررات اقتصادی در چارچوب نظام حقوق رقابت ایران به منظور تسهیل رقابت و منع انحصار می‌نمایند. با این حال، با توجه به تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و نهادسازی حقوقی انجام گرفته در ذیل این قانون و پیش‌بینی فعالیت شورای رقابت موضوع ماده ۵۳ قانون و نهادهای تنظیم‌کننده بخشی (تنظیم‌گر) موضوع ماده ۵۹ قانون مذکور، نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران را می‌بایست در چارچوب این نهادهای قانونی مورد بررسی قرار داد. (قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ۱۳۸۹) در این راستا، هر گونه انحراف از چارچوب و ضوابط قانونی مقرر شده در قانون مذکور به ویژه فصل نهم آن با عنوان "تسهیل رقابت و منع انحصار"، به عنوان آسیب حقوقی نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران، قابل شناسایی بوده و متعاقباً نیازمند انجام اقدامات اصلاحی لازم به منظور دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده از سوی مقنن در زمینه بهبود و افزایش سطح رقابت اقتصادی در چارچوب نظام حقوق رقابت ایران می‌باشد.

حقوق رقابت یکی از ساحت‌های مهم و پرنفوذ حقوق عمومی اقتصادی است. بازخوانی تاریخی تحولات اقتصادی و حقوق عمومی حاکی از آن است که مبانی حقوق عمومی قواعد حقوق رقابت از تئوری‌های دولت و عدالت متأثر بوده است و در این میان هر یک از نظام‌های حقوقی و سیاسی بر مبنای پایه‌های فلسفی و سیاسی ویژه به موجه‌سازی و کاربرد این قواعد پرداخته‌اند. (باقری و فلاح زاده، ۱۳۸۸: ۶۳) مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تنظیم مقررات در نظام حقوقی ایران می‌تواند توسط اشخاص واجد صلاحیت نظیر: هیأت وزیران، کمیسیون از وزیران و یا هر یک از وزراء در حوزه‌های مختلف مورد نیاز از جمله در زمینه حوزه‌های اقتصادی انجام پذیرد. (قانون اساسی جمهوری

اسلامی ایران، ۱۳۵۸) با این حال، مطابق ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، نهادهای تنظیم‌کننده بخشی یا تنظیم‌گر نیز می‌توانند با تفویض اختیار از سوی شورای رقابت پس از تصویب هیأت وزیران در حوزه تسهیل رقابت و منع انحصار اقدام به مقررات‌گذاری و تنظیم مقررات نمایند.

ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و متعاقب آن تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را شاید بتوان نقطه آغازی برای سامان‌دهی وضعیت رقابت اقتصادی در کشور و بهبود وضعیت تقنینی و مقررات‌گذاری حوزه رقابت در نظام حقوقی ایران دانست؛ به نحوی که انتظار می‌رفت علاوه بر تحول بنیادین و فراگیر در حوزه اقتصادی، بازتاب و دستاوردهای بزرگ دیگری نیز در حوزه اجتماعی برای کشور به همراه داشته باشد. با این وجود، علی‌رغم اینکه تصویب و ابلاغ قانون مذکور به طور عام و فصل نهم آن به طور خاص مبدأ تحولات عظیمی در حوزه اقتصاد و نظام بازار کشور به شمار می‌آید و سرآغاز بسیاری از تصمیمات و اقدامات قانونی ضدانحصار در کشور گردیده است؛ (سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ۱۳۸۴) همچنان با گذشت بیش از یک دهه از تصویب قانون مذکور و فعالیت نهاد خطیر و با اهمیت شورای رقابت، وضعیت رقابت اقتصادی در سطح کشور با آسیب‌های متعدد "نهادی و ساختاری"، "تقنینی و مقررات‌گذاری"، "کارکردی و اجرایی" و "محیطی و بیرونی" مواجهه نموده است. بی‌گمان، این وضعیت متأثر از عوامل و شرایط مختلف حقوقی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. از این رو است که با گذشت بیش از یک دهه از حیات و نقش‌آفرینی این نظام حقوقی، نقد و آسیب‌شناسی نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران با رویکرد تسهیل رقابت و منع انحصار در شرایط کنونی کشور امری بسیار مهم و ضروری به شمار می‌رود.

سؤالی که مقاله حاضر در پی پاسخگویی به آن است، عبارت است از اینکه وضعیت نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران به منظور تسهیل رقابت و منع انحصار چگونه ارزیابی می‌شود و آسیب‌ها و نقاط ضعف و قابل بهبود آن چیست؟ فرضیه اصلی مقاله حاضر نیز عبارت است از اینکه در حال حاضر رقابت اقتصادی در ایران علی‌رغم قانونگذاری و نهادسازی و متعاقباً تنظیم مقررات اقتصادی انجام گرفته در یک دهه اخیر به منظور تسهیل رقابت و منع انحصار در کشور، به ویژه پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل

انحصار، مطالعات و پژوهش‌های علمی بسیار محدودی از سوی نهادهای تخصصی، محققان و پژوهشگران در قالب برخی گزارش‌ها، کتاب‌ها، پایان‌نامه‌ها و مقالات انجام گرفته است که بی‌شک نسبت به خلأها، کاستی‌ها و نیازمندی‌های حقوقی و قانونی موجود در کشور در این حوزه بسیار اندک و ناچیز به نظر می‌رسد.

چنانکه با تدقیق در این موارد ملاحظه می‌گردد، در اندک پژوهش‌های انجام گرفته در حوزه تنظیم مقررات اقتصادی، سه نکته جلب توجه می‌نماید: نخست آنکه؛ در پژوهش‌های انجام شده رویکرد جامع، وکل‌نگری به وضعیت تنظیم مقررات اقتصادی در ایران وجود نداشته است. دوم آنکه؛ تلاش برای یافتن راهکارهای بهبود وضعیت تسهیل رقابت و منع انحصار در بازارها و در میان بنگاه‌های اقتصادی به عنوان اهداف اصلی پژوهش‌های انجام شده مد نظر قرار نگرفته است و عموماً این پژوهش‌ها جنبه توصیفی داشته‌اند و فاقد رویکرد حل مسأله می‌باشند. و سوم آنکه؛ پژوهش‌های انجام شده عمدتاً فاقد توانایی لازم به منظور اثرگذاری مطلوب در حوزه تسهیل رقابت و منع انحصار بوده و قابلیت اجرایی لازم در عالم واقع به دلیل عدم جامعیت و عدم تطبیق با شرایط نظام بازار در کشور بوده‌اند. از این رو، این پژوهش در نوع خود بدیع و جدید بوده و از جمله مواردی است که به عنوان یک پژوهش کاربردی در شرایط کنونی کشور، می‌تواند بسیار مفید و راهگشا بوده و به مثابه راهنمایی برای قانونگذاران، اشخاص و نهادهای مقررات‌گذار و مأموران عمومی قوه مجریه در زمینه حکمرانی تنظیمی، سیاستگذاری، قانونگذاری و تنظیم مقررات اقتصادی در حوزه رقابت اقتصادی می‌باشد.

مداخلات تنظیمی دولت در بازار دارای سابقه طولانی است و از جمله موضوعات مجادله‌آمیز، به ویژه در ربع پایانی قرن بیستم بوده است. سابقه تاریخی دخالت دولت در اقتصاد از طریق تنظیم، به منظور بهره‌گیری بیشتر از مزایای رقابت و حداقل کردن زیان‌های ناشی از انحصار منجر به تدوین اصولی شده است که بر اساس آن سیاست‌های عمومی مرتبط با واحدهای تجاری مختلف اجراء می‌شود. این سیاست‌ها، همانند حفاظتی برای یک اقتصاد آزاد به شمار می‌روند. بدون وجود این قبیل سیاست‌ها و کنترل‌ها، بنگاه‌های انحصاری حداکثرکننده سود که لاجرم قدرت بازاری را کسب می‌کنند، ممکن است با محدود کردن سطح تولید و یا افزایش سطح

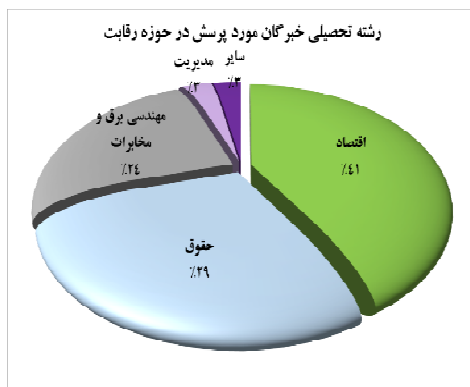
۴۴ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری و تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، وضعیت مطلوبی نداشته و به دلیل وجود برخی آسیب‌ها در نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران، افزایش مناسب سطح رفاه عمومی شهروندان، بیشینه‌سازی منافع عمومی جامعه، تأمین حقوق مصرف‌کنندگان و سرمایه‌گذاران و ظهور کارآیی اقتصادی در سطح نظام بازار با مشکلات و موانع اجرایی متعددی مواجه بوده و ظهور این آسیب‌های حقوقی، منجر به بروز نابسامانی‌های گسترده در حوزه رقابت و انحصار گردیده است.

به طور کلی برای تنظیم مقررات در صنایع شبکه‌ای و همگانی دو هدف اصلی "حمایت از مصرف‌کننده" و "حمایت از سرمایه‌گذار" ذکر می‌گردد؛ به نحوی که نهاد رگولاتوری و تنظیم‌کننده بخشی به صورت توأمان و در راستای تحقق هر دوی این اهداف به موازات یکدیگر تلاش می‌کند تا عرضه مطمئن و مستمر کالاها و خدمات عمومی و همگانی را جهت تأمین رفاه عمومی و شهروندان جامعه تضمین نماید. (اصغرینیا و باقری، ۱۳۹۲: ۵۷)

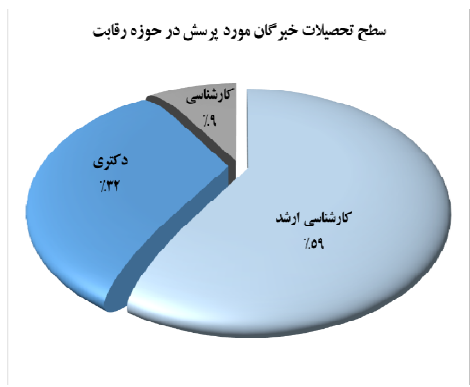
لذا، در مقاله حاضر تلاش گردیده است تا بهیچ پاسخی صحیح، منطقی و کاربردی و منطبق بر نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران و هماهنگ با اوضاع و احوال سیاسی-اقتصادی دست‌یافت و پیشنهادات و راهکارهای اجرایی مورد نیاز در جهت اصلاح وضعیت موجود به منظور افزایش سطح رقابت و منع انحصار چارچوب نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران و افزایش میزان کارآیی و سطح رفاه عمومی شهروندان و تأمین منافع عمومی جامعه ارائه نمود. لازم به ذکر است که در رابطه با نقد و آسیب‌شناسی نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران به منظور تسهیل رقابت و منع انحصار، تا کنون تحقیق و پژوهش مستقلی صورت نگرفته است. لذا با توجه عدم وجود غنای علمی مورد نیاز در این زمینه با وجود ورود مفاهیم و ادبیات تنظیم مقررات و رگولاتوری در یک دهه اخیر به کشور و همچنین تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۹ و درک حاصل شده از نقش، جایگاه قانونی و کارکردهای نهادهای رگولاتوری و تنظیم‌گر در زمینه تنظیم مقررات اقتصادی، مزیت‌های مورد نظر از ظهور رقابت و محو انحصار و لزوم تنظیم مقررات به منظور تسهیل رقابت و منع

بازیگران بازار برق مشتمل بر: مدیران ارشد شرکت های تولید، توزیع، انتقال برق، بازیگران بازار ارتباطات و فناوری اطلاعات مشتمل بر: مدیران ارشد اپراتورهای ارتباطی تلفن همراه، ثابت و اینترنت توزیع شده و پس از جمع آوری نظرات آنان، از نتایج آن در مقاله حاضر به منظور نقد و آسیب شناسی نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران از منظر حقوق رقابت بهره گیری شده است.

در ذیل، اطلاعات مربوط به رشته تحصیلی، سطح تحصیلات، و محل خدمت اشتغال خبرگان مورد پرسش در حوزه رقابت، در قالب نمودارهای به شرح ذیل در زمینه رشته تحصیلی خبرگان مورد پرسش در حوزه رقابت (نمودار شماره ۱)، سطح تحصیلات خبرگان مورد پرسش در حوزه رقابت (نمودار شماره ۲) و محل خدمت و اشتغال خبرگان مورد پرسش در حوزه رقابت (نمودار شماره ۲-۴) آورده شده است:



نمودار ۱. رشته تحصیلی خبرگان مورد پرسش در حوزه رقابت



نمودار ۲. سطح تحصیلات خبرگان مورد پرسش در حوزه رقابت

قیمت ها، از آن در خلاف جهت منافع اجتماع بهره گیرند. بنابر این لازم است دولت در موقع لزوم مداخله کرده و برای محدود کردن سوء استفاده از موقعیت انحصاری گام بردارد. (دفتر مطالعات اقتصادی معاونت برنامه ریزی و امور اقتصادی، وزارت بازرگانی، ۱۳۸۴: ۶۸-۶۷)

این مقاله در قالب سه بخش تهیه و تنظیم گردیده است؛ ابتدا بر اساس بررسی ها، مشاهدات انجام گرفته و مبتنی بر داده های حاصله از پرسشنامه تکمیل شده از سوی خبرگان حوزه رقابت، در بخش نخست آسیب های نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران مورد شناسایی قرار گرفته و سپس در بخش دوم آسیب های نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران در قالب چهار دسته مورد نقد قرار گرفته و در پایان نیز، در بخش سوم با توجه آسیب های مورد شناسایی قرار گرفته بر اساس مشاهدات انجام گرفته و نیز نظرات خبرگان حوزه رقابت اقتصادی در کشور، راهکارهای حقوقی لازم به منظور بهبود وضعیت نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران ارائه گردیده است.

روش تحقیق در مقاله حاضر کتابخانه ای بوده و در بیان مطالب با بهره گیری از منابع موجود (کتاب ها، مقالات، گزارش های رسمی) فارسی و انگلیسی و قوانین و مقررات مربوطه، در بررسی و تحلیل نتایج حاصله از داده های پرسشنامه های تکمیل شده از سوی خبرگان حوزه رقابت، از شیوه توصیفی-تحلیلی استفاده گردیده است.

## ۲. بررسی و شناسایی آسیب های نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران:

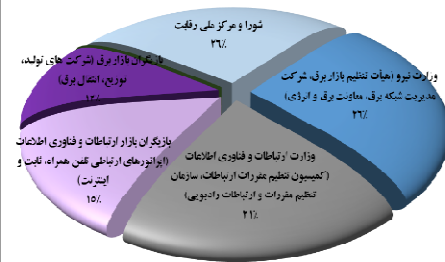
با توجه به فعالیت شورا و مرکز ملی رقابت وفق مواد ۵۳ و ۵۴ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات وفق ماده ۵ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و هیأت تنظیم بازار برق وفق ماده ۱۲ قانون سازمان برق ایران و آیین نامه اجرایی هیأت تنظیم بازار برق، پرسشنامه های تهیه شده میان خبرگان حوزه رقابت اقتصادی در کشور مشتمل بر: اعضای شورای رقابت، مدیران ارشد مرکز ملی رقابت، اعضای کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، مدیران ارشد سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، اعضای هیأت تنظیم بازار برق وزارت نیرو، مدیران ارشد شرکت مدیریت شبکه برق ایران، و معاونت برق و امور انرژی وزارت نیرو،

۱. از تعداد ۵۰ پرسشنامه توزیع شده میان خبرگان مورد پرسش در حوزه رقابت، تعداد ۴۳ پرسشنامه تکمیل گردیده که از داده های آن ها، در انجام پژوهش حاضر بهره گرفته شده است.

مقررات تنظیمی، عدم وجود استقلال ساختاری و مالی<sup>۴</sup> شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) از نهاد حاکمیت، عدم وجود نهاد سیاست گذار و خط مشی ساز<sup>۵</sup> در حوزه رقابت به منظور تهیه، تدوین و ابلاغ سیاست های جامع، شفاف و نظام مند، عدم وجود نهاد برنامه ریز<sup>۶</sup> در حوزه رقابت به منظور تهیه، تدوین و ابلاغ برنامه های کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت، عدم پیش بینی مناسب ساز و کارهای حقوقی لازم جهت حمایت از حق بر اقتصاد شفاف و رقابتی<sup>۷</sup> شهروندان، عدم وجود ارتباط ساختاری و سلسله مراتبی مناسب و شفاف میان شورای رقابت، هیأت تنظیم بازار برق و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، عدم پیش بینی استقلال سازمانی<sup>۸</sup> مناسب در ترکیب اعضای شورای رقابت، هیأت تنظیم بازار برق و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، عدم پیش بینی تنظیم بازار برق و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات به لحاظ خبرگی در موضوعات و دانش تخصصی مورد نیاز، عدم روشن و مشخص بودن حدود وظایف و اختیارات تنظیمی<sup>۹</sup> هیأت تنظیم بازار برق و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات به دلیل تقدم زمانی آغاز به فعالیت نهادهای مذکور نسبت به شورای رقابت.

حق بر اقتصاد شفاف و رقابتی از جمله مهمترین محورهای ۲۲ گانه مندرج در منشور حقوق شهروندی است. این حق که اساساً به عنوان یکی از بنیادین ترین حقوق اقتصادی شهروندان محسوب می گردد، در ذیل بند (ژ) منشور حقوق شهروندی ابلاغی از سوی ریاست محترم قوه مجریه و رئیس جمهوری اسلامی ایران درج گردیده و در قالب ۵ ماده در ذیل مواد ۶۸ تا ۷۲ منشور، بدان پرداخته شده است. پراکندگی بسیار زیاد قوانین و مقررات مربوط به حق بر اقتصاد شفاف و رقابتی شهروندان، عدم وجود قانون جامع و خاص در ارتباط با تأمین و تضمین حق اقتصاد شفاف و رقابتی شهروندان، عدم وجود عدم پیش بینی ضمانت اجراهای قوی و مؤثر در ارتباط با برخی از مقررات موضوعه مرتبط با حق بر اقتصاد شفاف و رقابتی شهروندان و در نتیجه دشواری استیفای کامل این حق، عدم وجود تناسب میان عنوان برخی از قوانین و مقررات پشتیبان حق اقتصاد شفاف و رقابتی با حق مورد اشاره، عدم تدوین

محل خدمت و اشتغال خبرگان مورد پرسش در حوزه رقابت



نمودار ۳. محل خدمت و اشتغال خبرگان مورد پرسش در حوزه رقابت

### ۳. انواع آسیب های نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران

با توجه به مشاهدات صورت گرفته و نیز بر اساس نظرات خبرگان مورد پرسش در حوزه رقابت، آسیب های نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران از منظر حقوق رقابت در ذیل چهار دسته "آسیب های نهادی و ساختاری"، "آسیب های تقنینی و مقررات گذاری"، "آسیب های کارکردی و اجرایی" و "آسیب های محیطی و بیرونی" قابل ملاحظه و بررسی می باشند.

#### ۳-۱- آسیب های نهادی و ساختاری نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران

آسیب های نهادی یا ساختاری نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران، اساساً ناظر بر آسیب های مرتبط با فقدان و نبود نهاد سازمانی متولی و یا وجود خلأ و کاستی هایی در زمینه ساختار نظام حقوقی مذکور می باشد. چنانکه در ذیل نمودار شماره ۴ بر اساس یافته های پژوهش ملاحظه می گردد، این آسیب ها عبارتند از: عدم ایجاد نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر)<sup>۱</sup> در برخی از مهمترین حوزه های انحصار طبیعی نظیر: صنایع نفت و گاز، حمل و نقل ریلی و هوایی و ... به منظور تسهیل رقابت و منع انحصار، عدم پیش بینی و فقدان ابزارهای نظارتی<sup>۲</sup> و اعمال مقررات مناسب از سوی نهادهای حافظ رقابت<sup>۳</sup> و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) به منظور نظارت بر وضعیت اجرای مناسب مفاد

4. Structural & Financial independence  
5. Policy-making institutions  
6. Planning institutions  
7. Right to a transparent and competitive economy  
8. Organizational Independence  
9. Regulatory rights & responsibilities

1. Regulatory bodies  
2. Supervision tools  
3. Competition authorities

تنظیم مقررات یا مقررات گذاری اقتصادی، در دو دهه اخیر به عنوان یکی از مهمترین کارویژه های دولت های حقوقی در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه در سطح جهان مورد شناسایی قرار گرفته است. این نوع از مقررات که در معنای خاص آن به منظور تسهیل رقابت و تنظیم یا منع انحصار در صنایع دارای انحصار طبیعی نظیر: صنعت برق و مخابرات (ارتباطات و فناوری اطلاعات)، حمل و نقل و ... تهیه و تنظیم می گردد، لازم است تا به منظور اثربخشی در حوزه رقابت اقتصادی دارای وصف کارآمدی باشد. (اصغر نیا و رستمی، ۱۳۹۷: ۵۵)

راسخ در کتاب خویش تحت عنوان بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، ویژگی های قانون را به دو نوع ذاتی و عرضی قابل تقسیم دانسته است. از نظر وی منظور از ویژگی های ذاتی قانون، آن دسته از وجوه ممیز و عناصر مقوم است که بدون وجود آن ها اساساً قانون تشکیل نمی شود. اگر قاعده ای ویژگی های "حداقلی" و یا "کارکردگرا" بی نظیر: الزام آور بودن، عام بودن، امری بودن، علنی بودن، واضح بودن، معطوف به آینده بودن، مفید قطعیت بودن، مصوب مرجع ذیصلاح بودن را دارا نباشد از موقعیت یک قانون برخوردار نخواهد شد. از دیدگاه راسخ مراد از ویژگی های عرضی قانون نیز، آن دسته از ویژگی هایی نظیر: پاسخگویی نیازهای جامعه، منعکس کننده نظر اکثریت، تأمین کننده منفعت عموم، منطبق با اخلاق، معطوف به عدالت، اجرا و اعمال مستمر، کارآمد، انجام شدنی است. (راسخ، ۱۳۸۴: ۲۸-۲۷)

بیگ زاده در کتاب خود با عنوان شیوه نامه نگارش قانون، به برخی از مهمترین شاخص ها و ضوابط لازم الرعایه در فرآیند تصویب قانون اشاره نموده است. بر این مبنا در حوزه تنظیم مقررات اقتصادی نیز می بایست از هر گونه تنظیم مقررات مبهم و مجمل، تنظیم مقررات تکراری و متعارض، تنظیم مقررات غیرقابل اجراء، مثل آوردن های بی مورد، به کار بردن زمان آینده به جای حال، پیچیده نویسی، فعل سازی نادرست، آوردن حشو، حذف ارکان اصلی جمله، پرهیز از حذف بدون قرینه، زیاده گوئی، حصر و احصای نادرست، ذکر کلمات مبهم و دوپهلو، ذکر تعاریف غیرلازم، ماده پردازی بی مورد، وضع ماده تکراری و غیرضرور، عامیانه نویسی، ذکر مترادفات، استفاده نکردن از پرنانتر در متن، تخصیص اکثر احتراز و پرهیز گردد و با به کارگیری درست اصطلاحات، رعایت حریم معنایی مواد قانون و رسم الخط واحد التفات به اصول استنباطی و تفسیری مورد رعایت قرار گیرد. (بیگ زاده، ۱۳۸۷: ۱۷۲-۱۰۵)

چنانکه در ذیل نمودار شماره ۵ بر اساس یافته های

قوانین و مقررات لازم مورد نیاز در زمینه اجرای سیاست های کلی نظام ابلاغی از سوی مقام رهبری و در نتیجه عدم تدوین فرآیندهای اجرایی و عملیاتی سیاست های کلی مربوط به حق بر اقتصاد شفاف و رقابتی شهروندان، معطل ماندن اجرای برخی از سیاست های کلی نظام مرتبط با حق بر اقتصاد شفاف و رقابتی به واسطه عدم پیش بینی نهادهای قانونی مجری و ناظر در ارتباط با این حق و نیز عدم ذکر صریح و شفاف حقوق و تکالیف قانونی نهادهای متولی در این زمینه در قالب قوانین و مقررات مربوطه از جمله مهمترین خلأها و نارسایی های قانونی در ارتباط با حق بر اقتصاد شفاف و رقابتی شهروندان در نظام حقوقی ایران می باشد. (اصغر نیا و رستمی، ۱۳۹۹: ۴۸۲)

متئوس<sup>۱</sup> در ارتباط با اصل استقلال و اصل پاسخگویی، در مقاله خود با عنوان "چرا نهادهای حافظ رقابت ملی می بایست مستقل باشند و چگونه این نهادها می بایست پاسخگو باشند؟"، با اشاره فلسفه و چرایی استقلال نهادهای حافظ رقابت و تنظیم گر (گولاتوری) از نهاد دولت، با ارائه تعریف از استقلال نهادهای حافظ رقابت ملی و اشاره به نهادهای تنظیم گر درون وزارتخانه ای، به بررسی نتایج استقلال این نهادها از قوای سه گانه مجریه، مقننه و قضائیه و یا فعالیت این نهادها در ذیل یکی از این قوای مذکور و نیز ساز و کار پاسخگویی آنها پرداخته است. (متئوس، ۲۰۰۷)

شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات هر کدام در مقاطع مختلف زمانی، در راستای سیاستگذاری های انجام گرفته مرتبط با تنظیم بازار، تسهیل رقابت و منع انحصار و همچنین تنظیم روابط بازیگران بازارهای انحصاری و رقابت پذیر با حیطة وظایف، تکالیف و اختیارات قانونی مشخص و مصرح در قانون در طی سالیان گذشته اقدامات متعارض و بعضاً متناقض تنظیم گرایانه ای را در زمینه جهت بخشی به فعالیت بازیگران حوزه مخابراتی و بازار ارتباطی کشور از خود بروز داده اند که منجر به تداخل صلاحیت های تنظیمی آن ها با یکدیگر گردیده است. (اصغر نیا و رستمی، ۱۳۹۲: ۹۹)

### ۳-۲- آسیب های تقنینی و مقررات گذاری نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران:

آسیب های تقنینی و مقررات گذاری نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران، اساساً ناظر بر آسیب های مرتبط با فقدان قوانین و مقررات دارای ضمانت اجرای مؤثر و بازدارنده و عدم رعایت اصول لازم الرعایه در ارتباط با وضع قوانین و تنظیم مقررات خوب و کارآمد می باشد.

1. Abel Mateus

اقتصادی به عنوان سرمایه‌گذاران و شهروندان به عنوان مصرف‌کنندگان کالا و خدمات، اصلاحات مکرر و غیرقابل پیش‌بینی بودن بسیاری از مقررات تنظیمی از سوی نهادهای تنظیم‌کننده بخشی (تنظیم‌گر).

با تحول مفهوم دولت و به تبع آن گسترش فزاینده صلاحیت‌ها و اقتدارات، همواره امکان سوء استفاده، استبداد و خودکامگی مقامات عمومی و تضییع حقوق شهروندان وجود دارد. بنابر این، باید اقتدار وسیع دولت در محدوده موازین و اصول حقوقی و قانونی مهار گردد. در این راستا، اصل تناسب<sup>۷</sup> از جمله اصول کلی حقوقی است که اجازه نمی‌دهد مقامات عمومی با این بهانه که دارای صلاحیت اختیاری هستند، از موقعیت سوء استفاده نمایند. (زارعی و مرادی برلیان، ۱۳۹۲: ۱۸-۱۷).

تنظیم مقررات اقتصادی ایران از نظر خبرگان مورد پرسش در حوزه رقابت در ارتباط با رعایت اصل تناسب میان تخلفات بازیگران بازار و جرائم از پیش تعیین شده در نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران، اهم تصویب‌نامه‌های وضع شده از سوی هیأت وزیران در نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران عبارتند از:

- تصویب‌نامه شماره ۲۷۰۵۶۶/ت/۴۴۴۹۰ مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۲۶ هیأت وزیران با موضوع "آئین‌نامه تعیین میزان جرایم نقدی متناسب با عمل ارتكابی در رویه‌های ضد رقابتی موضوع بند (۱۲) ماده (۶۱)"

- تصویب‌نامه شماره ۱۵۴/۱۵۳۱۷۵۳ هـ مورخ ۵/۱/۱۳۹۴ هیأت وزیران با موضوع "تعیین جریمه‌های نقض تعهدات اپراتورهای متقاضی ارتقای پروانه فعالیت در بخش تلفن همراه، تلفن ثابت و ارتباط داده و فناوری اطلاعات"

- تصویب‌نامه شماره ۴۶۱۸/ت/۵۳۷۷۲ هـ مورخ ۱۳۹۵/۱/۲۳ هیأت وزیران با موضوع "جرائم نقدی موضوع بند (۱۲) ماده (۶۱) و مواد (۷۳)، (۷۵)، (۷۶) و (۷۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی"

- تصویب‌نامه شماره ۳۰۰۸ / ت / ۵۳۵۳۷ هـ مورخ ۱۳۹۶/۳/۱۶ هیأت وزیران با موضوع "اقدامات لازم برای مبارزه با قیمت‌شکنی (دامپینگ)"

پژوهش ملاحظه می‌گردد، این آسیب‌ها عبارتند از: عدم وجود قوانین و مقررات لازم به منظور تسهیل رقابت و منع انحصار، عدم وجود ضمانت‌اجراهای مؤثر و کارآمد در قوانین، مقررات و پروانه‌های بازیگران بازار به منظور کاهش زمینه بروز اقدامات و رویه‌های ضد رقابتی، تنظیم مقررات اقتصادی بدون هر گونه توجه به عوامل زمانی و مکانی و شرایط حاکم بر بازار، میزان بسیار کم تعداد مقررات ناظر بر تسهیل رقابت و منع انحصار در مقایسه با تعداد کل مقررات تنظیمی، عدم تهیه و تدوین شاخص‌ها و سنج‌های نظارتی<sup>۱</sup> متناسب با هر بازار، خدمت و کالا از سوی شورای رقابت و نهادهای تنظیم‌کننده بخشی، عدم اتخاذ رویکردهای علمی- تخصصی، جامع، کارآمد، و منطبق بر اصول در تنظیم مقررات اقتصادی از سوی شورای رقابت و نهادهای تنظیم‌کننده بخشی (تنظیم‌گر)، عدم رعایت اصل تناسب میان تخلفات بازیگران بازار و جرائم از پیش تعیین شده در نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران، عدم رعایت اصل تخصص در فرآیند تصمیم‌سازی و تنظیم مقررات و نیز اصول حرفه‌ای و تخصصی در تهیه و تنظیم پیش‌نویس مقررات اقتصادی در قالب دستورالعمل‌ها و مصوبات تنظیمی از سوی شورای رقابت و نهادهای تنظیم‌کننده بخشی (تنظیم‌گر)، عدم رعایت مناسب اصل سازگاری<sup>۲</sup> میان مقررات تنظیمی با یکدیگر در ارتباط با تسهیل رقابت و منع انحصار از سوی شورای رقابت و نهادهای تنظیم‌کننده بخشی (تنظیم‌گر)، عدم رعایت مناسب اصل شفافیت<sup>۳</sup> مقررات تنظیمی در ارتباط با تسهیل رقابت و منع انحصار، عدم رعایت مناسب اصل هدفمندی<sup>۴</sup> و نتیجه‌محوری مقررات تنظیمی در ارتباط با تسهیل رقابت و منع انحصار، عدم اعمال بازنگری‌های دوره‌ای<sup>۵</sup> منظم در ارتباط با مقررات حوزه رقابت به منظور تسهیل رقابت و منع انحصار، عدم توجه به نوآوری‌ها و ابتکارات<sup>۶</sup> جدید کشورهای پیشرو در زمینه تسهیل رقابت و منع انحصار، عدم تعیین ساز و کارهای مناسب برای احراز صلاحیت بازیگران جدید متقاضی ورود به بازار، عدم وجود فرآیند شفاف و مدون در ارتباط با فراهم‌سازی شرایط مشارکت بازیگران بازار و ذینفعان در تصمیم‌سازی و مقررات‌گذاری در حوزه رقابت، عدم انجام حمایت‌های حقوقی متوازن و منصفانه از بنگاه‌های

1. Key performance indicator (KPI)
2. Principle of compatibility
3. Principle of transparency
4. Principles for purposeful
5. Periodic reviews
6. Innovations & Initiatives

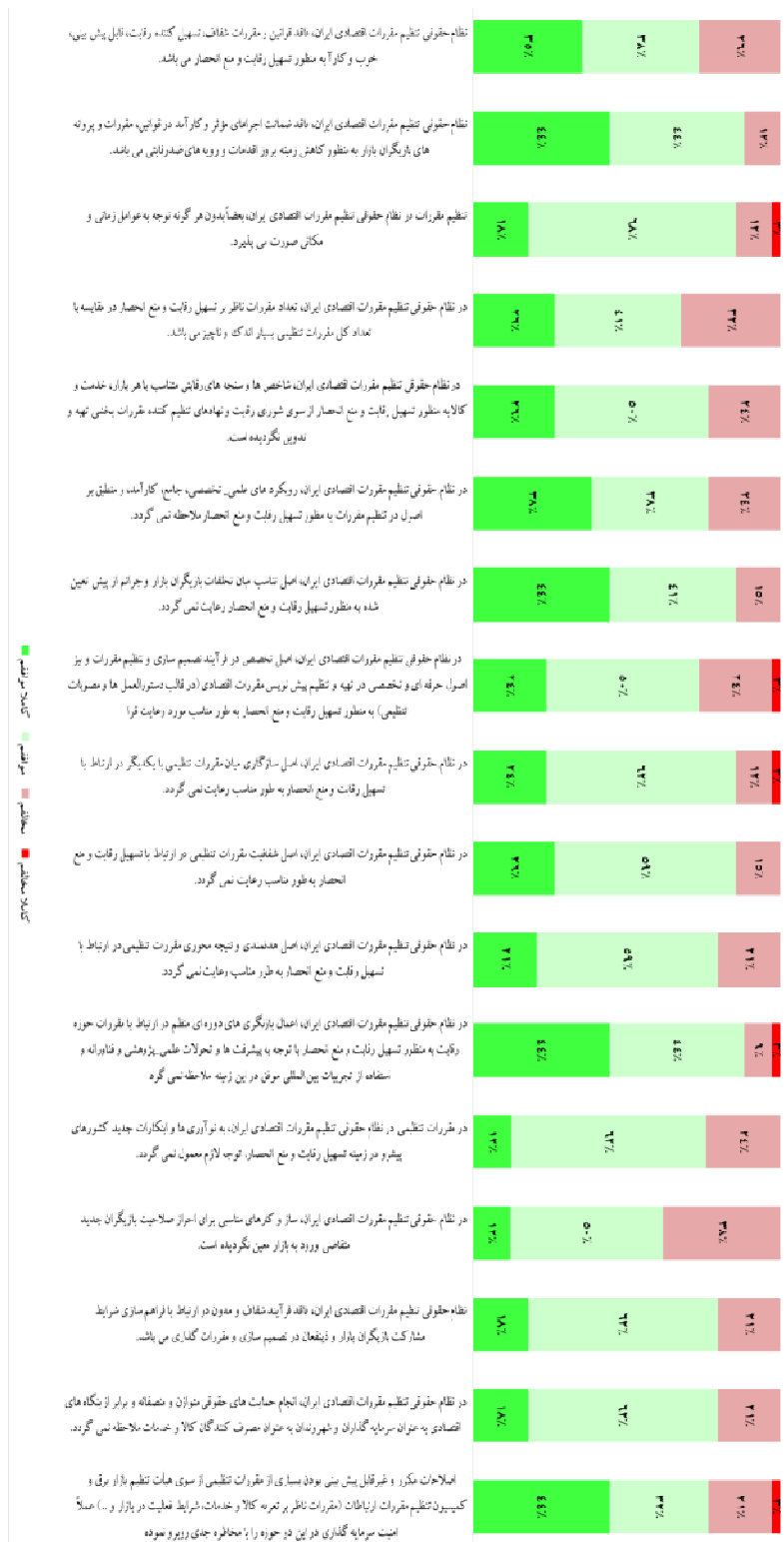
7. Principle of proportionality



نمودار ۴. آسیب های نهادی و ساختاری نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران از نظر خبرگان مورد پرسش در حوزه رقابت



آسیب‌های تقنینی و مقررات‌گذاری نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران از نظر خیر موزد پرسش در حوزه رقابت



نمودار ۵. آسیب های تقنینی و مقررات گذاری نظام حقوقی



نمودار ۶. آسیب های کارکردی و اجرایی نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران از نظر خبرگان مورد پرسش در حوزه رقابت



**نمودار ۷. آسیب‌های محیطی و بیرونی نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران از نظر خبرگان مورد پرسش در حوزه رقابت**

مسئولیت‌پذیری از سوی شورای رقابت، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و هیأت تنظیم بازار برق، عدم وجود عزم و اراده جدی متولیان نهادهای حافظ رقابت و نهادهای تنظیم‌کننده بخشی (تنظیم‌گر) در برخورد و مواجهه با اقدامات و رویه‌های ضد رقابتی<sup>۴</sup>، تغییر دولت‌ها و آشفتگی در تصمیم‌سازی و مقررات‌گذاری در حوزه رقابت، عدم اهتمام شورای رقابت به تسهیل رقابت و منع انحصار در تمامی حوزه‌های رقابت‌پذیر.

### ۳-۴- آسیب‌های محیطی و بیرونی نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران

آسیب‌های محیطی و بیرونی نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران، اساساً ناظر بر آسیب‌های غیرمستقیم و خارجی نظام حقوقی مذکور بوده که به طور قابل توجهی بر وضعیت

### ۳-۳- آسیب‌های کارکردی و اجرایی نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران

آسیب‌های کارکردی و اجرایی نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران، اساساً ناظر بر آسیب‌های مرتبط با نحوه اجرای اصول حقوقی لازم‌الرعایه در زمینه تنظیم مقررات اقتصادی و نیز آسیب‌های کارکردی نهادهای حافظ رقابت و تنظیم‌کننده بخشی (تنظیم‌گر) در چارچوب نظام حقوقی مذکور می‌باشد. چنانکه در ذیل نمودار شماره ۶ بر اساس یافته‌های پژوهش ملاحظه می‌گردد، این آسیب‌ها عبارتند از: عدم رعایت مناسب اصل حاکمیت قانون<sup>۱</sup> و اصل سلسله مراتب اداری<sup>۲</sup> از سوی شورای رقابت، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و هیأت تنظیم بازار برق، عدم رعایت مناسب اصل پاسخگویی<sup>۳</sup> و

1. Principle of the rule of law
2. Principle of administrative hierarchy
3. The accountability principle

4. Anti-competitive activities & practices

گاز، صنعت آب و برق، صنعت مخابرات، صنعت حمل و نقل ریلی و هوایی به منظور تسهیل رقابت و منع انحصار در ذیل نظارت عالی شورای رقابت.

-پیش بینی و به کارگیری ابزارهای نظارتی و اعمال مقررات مناسب از سوی شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) به منظور اعمال نظارت قانونی بر وضعیت اجرای مناسب مفاد مقررات تنظیمی از سوی دارندگان پروانه و بازیگران بازار.

-تأمین استقلال ساختاری و مالی شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) از نهاد حاکمیت از طریق اصلاح ساختار تأمین بودجه و پیش بینی ساز و کارهای حقوقی لازم به منظور عضویت اشخاص غیردولتی<sup>۶</sup> در آنها و الزام به پاسخگویی نهادهای مذکور در ارتباط با تصمیمات متخذه و مقررات اقتصادی تنظیمی.

-تعیین و ایجاد نهاد سیاستگذار و خطی مشی ساز در خارج از ساختار شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) و یا انجام اعمال سیاست گذاری و خط مشی سازی در حوزه رقابت از سوی شورای رقابت به طور انحصاری و یا انجام انجام اعمال سیاست گذاری و خط مشی سازی در حوزه رقابت از سوی نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) صرفاً در بخش مربوطه با نظارت عالی شورای رقابت به منظور تهیه، تدوین و ابلاغ سیاست ها و خط مشی های جامع، شفاف و نظام مند در حوزه رقابت اقتصادی.

-تعیین نهاد برنامه ریز در خارج از ساختار شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) و یا انجام برنامه ریزی در حوزه رقابت از سوی شورای رقابت به طور انحصاری و یا انجام انجام برنامه ریزی در حوزه رقابت از سوی نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) صرفاً در بخش مربوطه با نظارت عالی شورای رقابت به منظور تهیه، تدوین و ابلاغ برنامه های کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت<sup>۷</sup> در حوزه رقابت اقتصادی.

-پیش بینی و تمهید مناسب ساز و کارهای حقوقی لازم جهت حمایت از حق بر اقتصاد شفاف و رقابتی شهروندان در قالب قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و مقررات موضوعه از سوی اشخاص ذی صلاح در قوه مجریه، شورای رقابت، نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر).

-ایجاد ارتباط ساختاری و سلسله مراتبی مناسب و شفاف میان شورای رقابت، هیأت تنظیم بازار برق وزارت نیرو و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به

ظهور و بروز رقابت اقتصادی اثرگذار می باشد. همان طور که در ذیل نمودار شماره ۷ بر اساس یافته های پژوهش ملاحظه می گردد، این آسیب ها عبارتند از: تأثیرگذاری بسیار معنادار عوامل سیاسی و ملاحظات امنیتی<sup>۱</sup> بر وضعیت تصمیم سازی و مقررات گذاری نهادهای حافظ رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر)، عدم وجود فرهنگ رقابت<sup>۲</sup> پذیری در جامعه و عدم التزام درونی<sup>۳</sup> بازیگران بازار به رعایت رقابت سالم و منصفانه<sup>۴</sup> در بازار.

وجود فرهنگ رقابت در جوامع به طور معناداری بر وضعیت ظهور و بروز رقابت اقتصادی در نظام بازار اثرگذار می باشد. (گزارش کارگروه حمایت از شبکه رقابت بین المللی، ۲۰۱۵)

#### ۴- راهکارهای پیشنهادی به منظور بهبود وضعیت

##### نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران:

چنانکه با شناسایی آسیب های نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران در بخش دوم مقاله ملاحظه گردید، در حال حاضر نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران با آسیب های نهادی و ساختاری، آسیب های تقنینی و مقررات گذاری، آسیب های کارکردی و اجرایی و آسیب های محیطی و بیرونی مواجه می باشد. اگر چه میزان اثرگذاری منفی تمامی آسیب های مورد شناسایی و تبیین قرار گرفته به یک میزان نمی باشد؛ با این حال با توجه به پیوستگی این آسیب ها و آثار آن ها بر وضعیت نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران، ضروری است با به کارگیری رویکردی جامع و کل نگر در ارتباط با نظام حقوقی مورد بحث، به طور مجزا برای هر یک از آسیب های بروز یافته در چارچوب نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران راهکار پیشنهادی ویژه ای به منظور تسهیل رقابت و منع انحصار در سطح بازارهای رقابت پذیر و بهبود وضعیت نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران ارائه شود. از این رو، در ادامه راهکارهای اصلاحی پیشنهادی لازم به منظور بهبود وضعیت نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران، بهبود وضعیت رقابت اقتصادی در کشور، افزایش میزان کارایی در جامعه، تأمین مناسب حقوق مصرف کنندگان و سرمایه گذاران و افزایش سطح رفاه اجتماعی شهروندان ارائه می گردد:

-ایجاد و فعالیت نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) در تمامی صنایع دارای ویژگی انحصار طبیعی<sup>۵</sup> نظیر: صنعت نفت و

1. Political factors & security considerations
2. Competition culture
3. Lack of internal commitment
4. Fair competition
5. Natural monopoly industries

6. Non governmental membership

7. Short-term & Medium-term & Long-term planning

رقابت اقتصادی سالم در بازار.

- اتخاذ رویکردهای علمی- تخصصی، جامع، کارآمد، و منطبق بر اصول در تنظیم مقررات اقتصادی از سوی شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر).

- رعایت مناسب اصل حاکمیت قانون و اصل سلسله مراتب اداری از سوی شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر).

- رعایت مناسب اصل پاسخگویی و مسئولیت پذیری از سوی شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر).

- رعایت مناسب اصل سازگاری میان مقررات تنظیمی با یکدیگر در ارتباط با تسهیل رقابت و منع انحصار از سوی شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر).

- رعایت مناسب اصل شفافیت در فرآیند تهیه و تنظیم مقررات اقتصادی از سوی شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر).

- رعایت مناسب اصل هدفمندی و نتیجه محوری در فرآیند تهیه و تنظیم مقررات اقتصادی از سوی شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر).

- رعایت اصل تناسب از سوی شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) در ارتباط با تخلفات بازیگران بازار و جرائم از پیش تعیین شده به منظور تحقق امر بازدارندگی و جلوگیری از بروز اقدامات و رویه های ضد رقابتی.

- رعایت اصل تخصص در فرآیند تصمیم سازی و تنظیم مقررات و نیز اصول حرفه ای و تخصصی در تهیه و تنظیم پیش نویس مقررات اقتصادی در قالب دستورالعمل ها و مصوبات تنظیمی از سوی شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر).

- اعمال بازنگری های دوره ای منظم در ارتباط با مقررات حوزه رقابت اقتصادی به منظور تسهیل رقابت و منع انحصار توسط نهادی خارج از شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) و یا توسط شورای رقابت و یا توسط نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) با نظارت عالی شورای رقابت.

- تعیین ساز و کارهای مناسب برای احراز صلاحیت بازیگران جدید متقاضی ورود به بازارهای با ویژگی انحصار طبیعی از سوی شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر).

- اعمال توجه از سوی شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) به نوآوری ها و ابتکارات جدید کشورهای پیشرو در زمینه تسهیل رقابت و منع انحصار.

عنوان نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) فعال در حوزه بازار برق و مخابرات کشور و سایر نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) در حال ایجاد و تأسیس در حوزه رقابت اقتصادی.

- تمهید قانونی لازم به منظور تأمین استقلال سازمانی مناسب در ترکیب اعضای شورای رقابت، هیأت تنظیم بازار برق وزارت نیرو و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و سایر نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) در حال ایجاد و تأسیس به منظور افزایش سطح اعتماد عمومی شهروندان و اثربخشی بیشتر مقررات تنظیمی.

- تعیین و پیش بینی ترکیب مناسب در ارتباط با اعضای شورای رقابت، هیأت تنظیم بازار برق وزارت نیرو و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و سایر نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) در حال ایجاد و تأسیس به لحاظ خبرگی در موضوعات و دانش تخصصی مورد نیاز.

- تعیین روشن و شفاف حدود وظایف و اختیارات تنظیمی هیأت تنظیم بازار برق وزارت نیرو و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و تعیین تکلیف بازیگران بازار در خصوص وضعیت صحت اعتبار قانونی مقررات تنظیمی سابق از سوی نهادهای مذکور.

- تهیه و تصویب قوانین و تنظیم مقررات لازم به منظور تسهیل رقابت و منع انحصار از طریق ارائه طرح های قانونی پیشنهادی از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی و نیز لوائح قانونی لازم از طریق تصویب هیأت وزیران با اخذ نظرات مشورتی از شورای رقابت بر اساس مفاد بند ۴ ماده ۵۸ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و از طریق ارائه طرح ها و یا از طریق تصویب لوائح قانونی بر اساس مفاد اصل ۷۴ قانون اساسی در حوزه رقابت اقتصادی.

- تعیین و پیش بینی ضمانت اجراهای مؤثر و کارآمد در ذیل قوانین، مقررات و پروانه های بازیگران بازار به منظور کاهش زمینه بروز اقدامات و رویه های ضد رقابتی.

- اعمال توجه لازم از سوی شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) به عوامل زمانی و مکانی و شرایط حاکم بر بازار در کلیه مراحل و فرآیندهای تنظیم مقررات اقتصادی.

- تهیه و تدوین شاخص ها و سنجه های نظارتی متناسب با هر بازار، خدمت و کالا از سوی شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) به منظور حصول اطمینان از وجود

نمایند با توسل به ابزارهای تنظیمی در جهت تضمین و صیانت از منافع عمومی جامعه و همچنین انجام هر چه مطلوبتر وظایف حاکمیتی خود عمل نمایند. مقررات گذاری اقتصادی که خود طیف وسیعی از مقررات گذاری در حوزه بازارهای مالی و غیرمالی را شامل می گردد، نوعی از مداخله دولت در عرصه اقتصاد به منظور تنظیم بازار از طریق وضع مقررات بوده که به منظور اجرای سیاست ها و فرآیندهای خط مشی ساز به کار می رود و عملی است که دولت در آن اقدامات و فعالیت های خاصی را برای افراد و بنگاه های اقتصادی مجاز و یا ممنوع می سازد و نحوه ورود به بازار و خروج از آن و فعالیت در آن را برای بنگاه های اقتصادی، مشخص و معین می نماید. این فعالیت ها، عمدتاً از طریق فرآیند اداری مستمر و عموماً از طریق سازمان های اداری خاص (نهادهای تنظیم کننده بخشی یا مقررات گذار یا تنظیم گر) انجام می پذیرد.

مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تنظیم مقررات در نظام حقوقی ایران توسط اشخاص واجد صلاحیت نظیر: هیأت وزیران، کمیسیون های وزیران و یا هر یک از وزراء در حوزه های مختلف از جمله حوزه های اقتصادی مجاز شناخته شده است. با این وجود مطابق ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) نیز می توانند با تفویض اختیار از سوی شورای رقابت پس از تصویب هیأت وزیران در حوزه تسهیل رقابت و منع انحصار به اقدامات تنظیم گرایانه و تنظیم مقررات بپردازند.

در مقاله حاضر تلاش گردید با توجه وضعیت نابسامان رقابت اقتصادی در کشور در حال حاضر و نیز با توجه به لزوم تحقق هر چه مطلوبتر مفاد فصل نهم قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به ویژه تسهیل رقابت و منع انحصار و افزایش کارایی در جامعه، آسیب های نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران مورد شناسایی و نقد قرار گیرد و با توجه به آسیب های مورد شناسایی قرار گرفته، راهکارهای پیشنهادی لازم به منظور بهبود وضعیت نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران ارائه گردد. از این رو، چنانکه ملاحظه گردید این نظام حقوقی در طول بیش از یک دهه حیات و نقش آفرینی، شاهد بروز و ظهور آسیب های گوناگونی در فرآیند دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده به ویژه تسهیل رقابت و منع انحصار بوده است. بر اساس یافته های پژوهش مبتنی بر مشاهدات انجام گرفته و نظرات خبرگان مورد پرسش در حوزه رقابت، این آسیب ها در ذیل ۴ دسته کلی "آسیب های نهادی و ساختاری نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی

- ایجاد فرآیند شفاف و مدون از سوی شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) در ارتباط با فراهم سازی شرایط مشارکت بازیگران بازار و ذینفعان در تصمیم سازی و مقررات گذاری در حوزه رقابت اقتصادی از طریق پیش بینی در ذیل قوانین و مقررات مرتبط.

- انجام حمایت های حقوقی متوازن و منصفانه از بنگاه های اقتصادی به عنوان سرمایه گذاران و شهروندان به عنوان مصرف کنندگان کالا و خدمات از طریق پیش بینی های قانونی در ذیل قوانین و مقررات حوزه رقابت اقتصادی.

- اجتناب و خودداری شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) از انجام اصلاحات مکرر و غیرقابل پیش بینی در ارتباط با مقررات اقتصادی تنظیمی سابق.

- ایجاد عزم و اراده جدی در میان متولیان شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) در برخورد و مواجهه با اقدامات و رویه های ضد رقابتی ناقضین قوانین و مقررات حوزه رقابت اقتصادی.

- اتخاذ سیاست های کلان در حوزه رقابت و به کارگیری ابزارهای حقوقی لازم به منظور تحقق به هنگام سیاست های کلان متخذه در حوزه رقابت به منظور عدم تأثیرپذیری آن با تغییر دولت ها و جلوگیری از آشفتگی در تصمیم سازی و مقررات گذاری در حوزه رقابت.

- ارائه گزارش های دوره ای و منظم فصلی (سه ماهه) و سالیانه در زمینه تسهیل رقابت و منع انحصار در تمامی حوزه های رقابت پذیر و وضعیت رقابت اقتصادی کشور از سوی شورای رقابت به رئیس جمهور و نیز ارائه گزارش در حوزه های مربوطه از سوی نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم کننده) به شورای رقابت.

- اقدام مؤثر و جلوگیری از اثرگذاری عوامل سیاسی و ملاحظات امنیتی بر وضعیت تصمیم سازی و مقررات گذاری شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر).

- انجام اقدامات فرهنگی لازم از سوی نهادهای متولی حوزه فرهنگ با مشارکت شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) در راستای نهادینه سازی فرهنگ رقابت پذیری در جامعه به منظور تمهید شرایط رقابت اقتصادی سالم و منصفانه بازیگران بازار.

## ۵- جمع بندی و نتیجه گیری

رشد و توسعه مفاهیم و ادبیات تنظیم مقررات اقتصادی در دو دهه اخیر در بسیاری از کشورهای جهان، سبب گردیده است تا بسیاری از دولت ها، ضمن سیاستگذاری و متعاقباً تنظیم مقررات و اعمال نظارت بر اجرای مقررات تنظیمی، تلاش

اقتصادی می باشد.

بی گمان، کاربست و اجرای صحیح و به هنگام راهکارها و پیشنهادات اصلاحی ارائه شده در مقاله حاضر در ارتباط با نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران، می تواند با توجه به ظرفیت های قانونی بسیار مناسب پیش بینی شده از سوی مقنن در ذیل قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به ویژه فصل نهم قانون با عنوان "تسهیل رقابت و منع انحصار" و تمهید شرایط لازم جهت فعالیت هماهنگ و منطبق بر اصول شورای رقابت و نهادهای تنظیم کننده بخشی (تنظیم گر) موضوع ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی منجر به بهبود وضعیت رقابت اقتصادی در سطح نظام بازار و نیز افزایش میزان کارایی و سطح رفاه عمومی شهروندان در جامعه گردد.

ایران"، "آسیب های تقنینی و مقررات گذاری نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران"، "آسیب های کارکردی و اجرایی نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران"، "آسیب های محیطی و بیرونی نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران" قابل تقسیم بندی می باشند.

عمده آسیب های ظهور یافته در قالب این نظام حقوقی جدید التاسیس مربوط به نقض برخی از مهمترین اصول حقوق عمومی نظیر: اصل حاکمیت قانون، اصل تضمین احترام به قلمرو صلاحیت ها، اصل مسئولیت پذیری، اصل پاسخگویی، اصل سازگاری میان مقررات تنظیمی، اصل شفافیت، اصل هدفمندی و نتیجه محوری، اصل تناسب، اصل تخصص در فرآیند تصمیم سازی و تنظیم مقررات و نیز اصل رعایت قواعد شکلی، انشایی و نگارشی در تهیه و تنظیم پیش نویس مقررات

## منابع

پژوهشی کمیسیون حقوق بشر اسلامی ایران و مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری، چاپ پژوهشکده تحقیق و توسعه علوم انسانی سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه ها (سمت).  
بیگ زاده، صفر، ۱۳۸۷. "شیوه نامه نگارش قانون"، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، تهران، انتشارات مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، چاپ سوم.  
تصویب نامه شماره ۱۵۴/ت/۱۷۵۳-۵ مورخ ۵/۱/۱۳۹۴ هیأت وزیران با موضوع "تعیین جریمه های نقض تعهدات اپراتورهای متقاضی ارتقای پروانه فعالیت در بخش تلفن همراه، تلفن ثابت و ارتباط داده و فناوری اطلاعات"  
تصویب نامه شماره ۵۶۶/ت/۲۷۰۵ مورخ ۴۴۴۹۰ مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۲۶ هیأت وزیران با موضوع "آئین نامه تعیین میزان جرایم نقدی متناسب با عمل ارتكابی در رویه های ضد رقابتی موضوع بند (۱۲) ماده (۶۱)"  
تصویب نامه شماره ۳۰۰۸ / ت / ۵۳۵۳۷ ه مورخ ۱۳۹۶/۳/۱۶ هیأت وزیران با موضوع "اقدامات لازم برای مبارزه با قیمت شکنی (دامپینگ)"  
تصویب نامه شماره ۴۶۱۸/ت/۵۳۷۷۲ ه مورخ ۱۳۹۵/۱/۲۳ هیأت وزیران با موضوع "جرائم نقدی موضوع بند (۱۲) ماده (۶۱) و مواد (۷۳)، (۷۵)، (۷۶) و (۷۸) قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی"

"اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی"  
"آیین نامه اجرایی هیات تنظیم بازار برق"  
"قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی"  
"قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران"  
"قانون سازمان برق ایران"  
"منشور حقوق شهروندی جمهوری اسلامی ایران"  
اصغرینیا، مرتضی و باقری، محمود. (۱۳۹۲)، "انحصار و رقابت؛ تاملی بر لزوم فعالیت نهادهای تنظیم کننده مقررات بخشی"، *اندیشه های حقوق خصوصی*، دوره ۱، شماره ۱، (۳۱ تا ۵۹).  
اصغرینیا، مرتضی و رستمی، ولی. (۱۳۹۲)، "نقد و تحلیل رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص اختلاف صلاحیت شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات"، *فصلنامه حقوقی نقد رأی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری*، دوره ۲، شماره ۴ و ۵، (۹۹ تا ۱۲۶).  
اصغرینیا، مرتضی و رستمی، ولی. (۱۳۹۷)، "درآمدی بر ویژگی های مقررات اقتصادی خوب و کارآمد در حقوق رقابت"، *فصلنامه حقوق اداری مرکز آموزش مدیریت دولتی*، سال پنجم، شماره ۱۵، (۷۳ تا ۵۵).  
اصغرینیا، مرتضی و رستمی، ولی. (۱۳۹۹)، "حقوق رقابت و حق بر اقتصاد شفاف و رقابتی در منشور حقوق شهروندی"، چاپ در کتاب مجموعه مقالات حقوق شهروندی؛ کاوش ها و چالش ها، با همکاری معاونت

تناسب در نظام حقوقی اتحادیه اروپایی با نگاهی به آرای دیوان عدالت اداری ایران"، تهران، انتشارات خرسندی، چاپ اول.

فلاح زاده، علی محمد و باقری، محمود. "مبانی حقوق عمومی حقوق رقابت (با نگاهی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)"، فصلنامه حقوق، دوره ۳۹، پاییز ۱۳۸۸ - شماره ۳، (از صفحه ۶۳ تا ۸۲).

International Competition Network (ICN) Advocacy Working Group Report, "Competition Culture Project", 14th ICN Annual Conference, Sydney, 29 April – 1 May 2015.

دفتر مطالعات اقتصادی معاونت برنامه ریزی و امور اقتصادی، وزارت بازرگانی. (۱۳۸۴)، "لایحه قانون رقابت؛ مبانی نظری و تجربه کشورها" چاپ اول.

راسخ، محمد. (۱۳۸۴)، "بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری"، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، انتشارات مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، تهران، چاپ اول.

زارعی، محمدحسین و مرادی برلیان، مهدی. (۱۳۹۲)، "اصل

Mateus, A.M. (2007). "Why Should National Competition Authorities be Independent and How Should They Be Accountable?", European Competition Journal, European Competition Journal, VOL. 3 NO. 1, pp. 17-30.