

قانون رقابت و پیش‌شرط‌های اجرای موثر آن

سیدشمس‌الدین حسینی

(دکترای اقتصاد و عضو هیأت علمی دانشگاه پیام نور)

sshossieini@yahoo.com

افسانه شفیعی

(دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه علامه طباطبائی و عضو هیأت علمی موسسه پژوهش‌های بازرگانی)

Afsanehsafiee2003@yahoo.com

مطالعه نشان می‌دهد که اگرچه ابزارهای سیاست رقابتی (قانون رقابت، آزادسازی و خصوصی‌سازی) متعدّدند، می‌توان نوعی وابستگی متقابل را میان آنها دریافت. به‌طور مثال، قانون رقابت در عین آنکه یک ابزار منحصر و به‌لحاظ ماهیتی کاملاً متفاوت از دو ابزار آزادسازی و خصوصی‌سازی است، پیش‌شرط بکارگیری این دو ابزار به‌شمار می‌رود. چراکه آزادسازی و خصوصی‌سازی بدون برخورداری از حقوق رقابتی، ممکن است تنها اسباب جایگزینی موانع دولتی رقابت به‌وسیله موانع خصوصی شده و بدین ترتیب رفاه اجتماعی کاهش یابد. در مقابل، با بکارگیری صحیح و همزمان این دو ابزار، در عین تضمین کارآمدی در اجرای سیاست‌ها، بهبود بهره‌وری حاصل از رقابت، تحدید عملکردهای ضدرقابتی، تامین فضای هرچه امن‌تر کسب‌وکار برای سرمایه‌گذاران و تحریک نوآوری‌ها در بازار، حاصل می‌شود.

سیاست رقابتی / قانون رقابت / آزادسازی / خصوصی‌سازی /

الزامات واگذاری و اقتصاد ایران

چکیده

تصویب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی - به‌عنوان نوعی سیاست رقابتی - به‌معنای پذیرش تحول در نقش دولت و بازار در اقتصاد ایران است. اثربخشی این سیاست‌ها در راستای اهداف برشمردده آنها، چون رشد و کسارایی، تنها در سایه بسترسازی‌های مناسب امکان‌پذیراند. مطالعه حاضر با درک این مهم، به بررسی مبانی نظری سیاست رقابتی و ابزارهای مختلف آن، به‌ویژه قانون رقابت، پرداخته و سپس پیش‌شرط‌های موثر بر اجرای قانون رقابت در کشورهای در حال توسعه را مورد ارزیابی قرار داده است. در نهایت الزامات اجرای این قانون در اقتصاد ایران با توجه به ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ارزیابی شده است.

در راستای بررسی پیش شرط‌های اجرای موثر قانون رقابت، این مطالعه علاوه بر آنکه برخورداری از منابع مالی، انسانی و سازوکارهای قانونی مناسب را ضروری می‌شمارد، بر اهمیت باورهای اقتصادی - اجتماعی حاکم و فرهنگ رقابتی نیز تاکید می‌ورزد، چرا که با وجود طیفی از دیدگاه‌های موافق و مخالف نسبت به نقش دولت در اقتصاد، اجرای این قانون تا حد زیادی تحت تاثیر بینش‌ها قرار می‌گیرد.

مطالعه در نهایت با پرداختن به پراگندگی و عدم انسجام در قوانین و مقررات رقابتی اجرا شده طی تاریخ اقتصاد ایران، با اشاره به بند ج سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، به عنوان یک جزء از سیاست رقابتی، اهمیت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را مورد تاکید قرار می‌دهد و آن را گامی در اجرای موثرتر سیاست‌های خصوصی‌سازی و آزادسازی (بند ج سیاست‌های کلی اصل ۴۴) برمی‌شمارد.

مقدمه

قانون رقابت^۱ در بسیاری از کشورها، تاسیس حقوقی جدید است. گرایش قابل توجه اقتصادهای در حال توسعه و همچنین اقتصادهای در حال گذار به این قانون، مبین تغییرات اساسی در وضعیت و بینش اقتصادی، سیاسی و زیست‌محیطی جهان است. طی دو دهه اخیر، بسیاری از کشورهای در حال توسعه، برنامه‌هایی برای اعمال «اصلاحات خرد» در دست گرفته‌اند؛ چرا که، از نظر آنان اقتصاد بازار و نیروهای آن می‌توانند بیش از اقتصادهای با نظام متمرکز به توسعه اقتصادی - اجتماعی دست یابند. با این حال، منافع بالقوه ناشی از یک اقتصاد مبتنی بر بازار آزاد، زمانی محقق می‌شود که از عملکردهای محدودکننده و یا ضدرقابتی بنگاه‌ها جلوگیری شود. این نیز میسر نیست مگر آنکه سیاست‌هایی در جهت حمایت از رقابت و گسترش آن اعمال شود. اعمال سیاست‌های اصلاحی که در برخی بخش‌ها به شکل مقررات زدایی و آزادی عمل بیشتر، و در برخی بخش‌ها مستلزم وضع مقررات و تحدید فعالیت‌های غیررقابتی است، به‌سادگی امکان‌پذیر نبوده، بلکه در مسیر هر یک از این دو، موانع و مشکلاتی وجود دارد. وجود این مشکلات باعث می‌شود تا ضرورت ایجاد بسترهای مناسب در اقتصاد پیش از اتخاذ هرگونه ابزار در جهت بسط یا تحدید فضای عمل بنگاه‌ها و دولت بیش از پیش احساس شود. این یسترسازی در درجه اول با برخورداری

از یک قانون رقابت منسجم قابل تحقق است. البته، صرف برخورداری از یک قانون رقابت بدون ضمانت اجرا، هرگز نمی‌تواند به نتایج کارآمد منتهی شود. دستیابی به چنین ضمانت اجرا تنها از طریق حاکمیت فرهنگ رقابت در اقتصاد و دسترسی مکفی به منابع مالی، انسانی و پشتوانه‌های حقوقی امکان‌پذیر است. به عبارتی، تنها هنگامی می‌توان به کارکرد قانون رقابت در اقتصاد - به‌ویژه اقتصادهای در حال توسعه - خوشبین بود که نسبت به تامین پیش شرط‌های اجرای موثر آن، تمهیدات لازم به عمل آمده باشد. این مسأله‌ای است که توجه به آن در اقتصاد ایران می‌تواند تا حد زیادی روند اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی را با کارایی بیشتر توأم سازد.

با عنایت به موارد فوق، مطالعه حاضر در شش قسمت تدوین شده است. در قسمت نخست به معرفی سیاست رقابتی و ابزارهای آن پرداخته می‌شود. در قسمت دوم به بررسی سیاست رقابتی، قانون رقابت و عملکرد بلندمدت اقتصاد پرداخته می‌شود. قسمت سوم مطالعه به بررسی ارتباط میان رقابت، مقررات تنظیمی و مقررات‌زدایی اختصاص دارد. در قسمت‌های چهارم و پنجم به ترتیب به پیش شرط‌های اجرای قانون رقابت در کشورهای در حال توسعه و سپس سابقه اجرای قوانین رقابتی در اقتصاد ایران پرداخته می‌شود. در نهایت، مطالعه با جمع‌بندی در قسمت ششم خاتمه می‌یابد.

۱. سیاست رقابتی [۲] و ابزارهای آن

۱-۱. سیاست رقابتی

سیاست رقابتی مجموعه‌ای از اقدامات پشتیبان رقابت است که رویکرد آن حذف عملکردهای ضدرقابتی بخش خصوصی و دولتی است و در این خصوص از ابزارهایی بهره می‌گیرد که رقابت را در بازار متاثر می‌سازد.^[۳] هدف از اجرای این سیاست افزایش آزادی انتخاب مصرف‌کنندگان، آزادی تجارت بنگاه‌ها و دسترسی آنها به بازار است. به عنوان مثال، مواردی همچون موانع تجاری، موانع ورود سرمایه‌گذاری خارجی و مجوزهای اجباری منجر به تحدید رقابت در بازار می‌شوند، و لذا مورد توجه سیاست‌های رقابتی قرار دارند. اما اجرای سیاست‌های رقابتی به معنای آزادسازی بی‌حد و حصر فعالیت‌های اقتصادی نیست، بلکه در راستای اجرای این سیاست‌ها باید چارچوبی وجود داشته باشد که بر اساس آن مقررات‌زدایی و آزادسازی صنایع صورت

پذیرد. | ۴ | این چارچوب در اصطلاح «قانون رقابت» خوانده می‌شود و تعیین‌کننده شرایطی است که طبق آن درجه آزادی عمل بنگاه‌های اقتصادی و محدوده غیرمجاز فعالیت‌های آنان تعیین می‌شود.

۲-۱. ابزارهای سیاست رقابتی

ابزارهای سیاست رقابتی متعدّدند. این ابزارها در یک تقسیم‌بندی کلی در دو گروه ابزارهای اقتصادی و قانونی جای می‌گیرند. ابزارهای اقتصادی مشتمل بر فعالیت‌های حامی رقابت، خصوصی‌سازی، آزادسازی، بازتنظیم بازار مالی، حمایت از مصرف‌کننده، تنظیم‌زدایی می‌باشند و مقصود از ابزار قانونی، اجرای قانون رقابت است. در قسمت ۱-۲-۱ تا ۱-۲-۴ به تشریح برخی از مهمترین ابزارهای فوق پرداخته شده است.

۱-۲-۱. قانون رقابت

یکی از مهمترین ابزارهای سیاست رقابتی برای تقویت رقابت بازارها، «قانون رقابت» می‌باشد که عبارت از مجموعه مقرراتی است که در راستای حداکثر سازی منافع اجتماعی و ممانعت از رویه‌های ضدرقابتی در اقتصاد تدوین می‌شود. [۵] اهمیت این ابزار (قانون رقابت) به حدی است که گاه از قانون رقابت با عنوان «سیاست رقابتی در معنای محدود» یاد می‌شود. وظیفه اصلی این قانون ممانعت از رفتارهای محدودکننده تجاری بخش خصوصی و برخی سیاست‌های عمومی (مانع تحرک و بکارگیری عوامل

کمیاب اقتصادی از کاربردهای کم‌بازده به پربازده) است (کادر ۱). باید توجه داشت که قانون رقابت کنترل اندازه بنگاه را هدف قرار نمی‌دهد، اما در مقابل هر گونه اختلال در فرآیند رقابت و تخصیص ناکارآمد منابع ایستادگی می‌کند تا بدین وسیله اهداف نهایی متعددی حاصل شود. [۶] در جدول (۱) فهرستی از مهمترین اهداف قانون رقابت در برخی کشورهای منتخب ارائه شده است.

طبق جدول، مشاهده می‌شود که هدف از اجرای قانون رقابت تنها محدود به تشدید رقابت در داخل نیست، بلکه جنبه‌های متعددی همچون تشویق کارایی، حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، حمایت از کسب‌وکارهای کوچک، و غیره را در بر می‌گیرد. بالینحال، مشکل از آنجا ناشی می‌شود که گاه این اهداف در تقابل با یکدیگر قرار می‌گیرند (کادر ۲).

در چنین شرایطی است که برقراری تعامل بهینه میان اهداف سیاستی به چالشی مهم در تبیین وضعیت آتی اقتصاد تبدیل می‌شود. آرایه بهترین راه‌حل در خصوص این چالش، در وهله اول از طریق شناسایی دقیق قابلیت‌های اقتصاد به‌ویژه در حوزه‌های هدف و سپس ایجاد آمادگی در رفع نقایص احتمالی ناشی از پرداختن به هر یک از اهداف امکان‌پذیر است.

کادر ۱- رویه‌های ضدرقابتی از دیدگاه آنکتاد

- آنکتاد (۲۰۰۲) مجموعه رویه‌های ضدرقابتی مورد نظر قانون رقابت را به‌صورت زیر بر می‌شمارد:
- ۱) هرگونه توافق میان بنگاه‌ها در یک بازار مشترک که منجر به محدودشدن رقابت شود.
 - ۲) هرگونه تلاش از سوی یک بنگاه بزرگ در جهت سوء استفاده از موقعیت بازاری خود.
 - ۳) هرگونه تلاش از سوی چندین بنگاه با عملکرد دستجمعی در جهت سوء استفاده از قدرت بازاری (حتی بدون وجود قرارداد صریح بین آنها).
 - ۴) هرگونه تلاش از سوی یک یا چند بنگاه در جهت بیرون راندن رقیب از بازار (مثلاً از طریق قیمت‌گذاری تهاجمی).
 - ۵) هرگونه همدستی بین بنگاه‌ها در جهت تحقیق، توسعه، آزمایش، بازاریابی و توزیع محصولات (به‌منظور سوء استفاده از موقعیت بازاری).

جدول ۱- مهمترین اهداف قانون رقابت در کشورهای منتخب

کشور	هدف
کانادا	حفظ رقابت و تشویق آن با تاکید بر بهبود کارایی اقتصادی
انگلستان	تاکید بر منافع عمومی (مفهوم گسترده تر رقابت)
ایالات متحده	تاکید بر رفاه مصرف کننده، حمایت از کسب و کارهای کوچک و اقتصادهای محلی، کارایی اقتصادی
اتحادیه اروپا	همگرایی بازاری یا منطقه‌ای، ممانعت از تسلط بنگاه‌های بزرگ
آلمان	حمایت از آزادی عمل افراد و آزادی اقتصادی
روسیه	عدالت اجتماعی، توزیع قدرت اقتصادی و حمایت از بنگاه کوچک و متوسط

مأخذ: Bruisick, Philippe et al (2004)

کادر ۲- چندگانگی در اهداف قانون رقابت، مورد آفریقای جنوبی

طی صدسال اخیر قانون رقابت در بسیاری از کشورها تدوین و اجرا شده است و در بسیاری موارد اهداف گوناگون برای آن در نظر گرفته شده است که ابعاد مختلف را در بر می‌گیرد. با این حال، لازم به ذکر است که جهت‌گیری سیاست‌های رقابتی و یا قانون رقابت لزوماً بر یک مفهوم خاص متمرکز نیست، بلکه ممکن است مجموعه‌ای از اهداف حتی متضاد که به نحوی میان آن‌ها سازگاری برقرار شده باشد را نیز در بر گیرد. به طور مثال، در قانون رقابت سال ۱۹۹۸ آفریقای جنوبی اهداف زیر مورد نظر قرار گرفته است:

- گسترش کارایی
- تامین قیمت‌های رقابتی و تنوع انتخاب محصول برای مصرف‌کنندگان
- گسترش اشتغال
- افزایش رفاه اقتصادی مصرف‌کنندگان
- افزایش فرصت‌های ورود به بازارهای جهانی
- تضمین برقراری فرصت‌های برابر برای بنگاه‌های کوچک و متوسط در اقتصاد؛
- افزایش دامنه مالکیت و ...

چندگانگی این اهداف نشان می‌دهد که لازم است میان مفاهیم مبتنی بر کارایی (که به معنای حذف کلیه مظاهر ناکارآمدی است) و برابری در اقتصاد تعاملی برقرار شود. چرا که گاه تلاش در جهت گسترش کارایی به معنای نابرابری بیشتر است.

مأخذ: The Competition Act of 1998, South Africa

۲-۲-۱. فعالیت‌های حامی رقابت [۷]

ابزار دیگر سیاست رقابتی «فعالیت‌های حامی رقابت» است و بیشتر هنگامی اجرا می‌شود که عملکردهای ضد رقابتی از سوی دولت صورت گرفته باشد. طبق گزارش آرایه شده به «شبکه

رقابت بین‌المللی» [۸] این فعالیت‌ها چنین تعریف می‌شوند:

«فعالیت‌های حامی رقابت به آن دسته از فعالیت‌ها اشاره دارد که از طریق مقامات رقابتی برای ارتقای فضای رقابتی به انجام می‌رسد و از جمله مهمترین آنها می‌توان به آموزش عمومی،

تحقیق و توسعه (پشتیبان سیاست‌های تعدیل اقتصادی) و فعالیت‌های مشابه اشاره کرد. این فعالیت‌ها از طریق سازوکارهای غیر اجباری [۹] - ارتباط مقامات رقابتی با سایر آژانس‌های دولتی - و همچنین افزایش آگاهی عمومی در خصوص منافع رقابت به‌انجام می‌رسد» [۱۰]

۳-۲-۱. آزادسازی تجاری

آزادسازی تجاری از دیگر ابزارهای سیاست رقابتی است که شامل کاهش موانع تعرفه‌ای و حذف بیشتر موانع مقداری در مقابل صادرات و واردات است و به تولیدکنندگان امکان می‌دهد تا افق پیش‌روی ایشان را تا سطح بازار جهانی گسترش دهند، از فرصت‌های جدید صادراتی بهره بگیرند و با افزایش سطح تولید و کاهش هزینه‌های خود از صرفه‌های مقیاس بهره‌مند شوند. از آنجاکه در بازارهای جهانی رقابت شدید است، با اعمال این سیاست بنگاه‌ها ناچار خواهند شد تا از روش‌های کارا تر بهره بگیرند و در نتیجه، هم قیمت کاهش یابد و هم کیفیت محصول آنها بهتر شود.

به‌واسطه سیاست آزادسازی تجاری می‌توان ساختار بازاری مناسبی را برای صنایع فراهم آورد و از رفتارهای انحصارطلبانه تا حدی جلوگیری کرد. البته باید توجه داشت که آزادسازی تجاری به‌تنهایی برای حفظ سطح بهینه رقابت در تمامی سطوح اقتصاد کافی نیست، زیرا صرف برخورداری از سیاست آزادسازی تجاری بدون وجود قانون رقابت، باعث می‌شود که تعدادی از موانع تجاری همچنان باقی بمانند و یا به‌رغم کاهش موانع تعرفه‌ای و مقداری بر صادرات و واردات، موانع تجاری جدیدی در بازار پدید آیند. به‌عنوان مثال، می‌توان به مشکل «دامپینگ» [۱۱] اشاره کرد. این مشکل از جمله مواردی است که همواره به‌عنوان تهدیدی برای تولیدکنندگان کشورهای واردکننده عمل کرده است و مشکل بزرگتر هنگامی آغاز می‌شود که در واکنش به این پدیده، بنگاه‌های داخلی و حتی خارجی فعال در داخل، با هم وارد تباری شده و اقدام به اعمال رفتارهای ضدرقابتی کنند. به‌همین دلیل بنابه نظر بسیاری از اقتصاددانان در کنار آزادسازی تجاری، به وجود «قانون ضد دامپینگ» [۱۲] - موضوع مورد تاکید قانون رقابت - احتیاج است.

به‌عبارت دیگر، سیاست آزادسازی اقتصادی و تجاری در بیشتر موارد به‌تنهایی کافی نبوده، و در کنار آن به اقداماتی

برای ممانعت از رفتارهای غیررقابتی احتیاج است. اهمیت وجود این اقدامات در کنار سیاست آزادسازی از آنجاست که به‌مجرد اجرای سیاست‌های آزادسازی، بنگاه‌ها می‌توانند مقیاس عملکرد خود را گسترش دهند و با اعمال رویه‌های ضدرقابتی، موانع خصوصی ضدرقابتی [۱۳] به‌راحتی جایگزین موانع تجاری دولتی می‌شوند. لذا، در کنار سیاست آزادسازی به قانون رقابت نیاز است [۱۴]. در کادر ۳ نقش موثر مقررات تنظیمی و قانون رقابت در کنار سیاست‌های آزادسازی، بر رشد اقتصادی نشان داده شده است.

۴-۲-۱. خصوصی‌سازی

خصوصی‌سازی و واگذاری از دیگر ابزارهای سیاست رقابتی است که بوسیله آن درجه تصدی‌گری و مدیریت دولتی کاهش و به بخش خصوصی واگذار می‌شود. در ارتباط با اعمال این سیاست نیز ضرورت قانون رقابت به‌خوبی احساس می‌شود. به‌عبارتی، منافع ناشی از واگذاری و خصوصی‌سازی هنگامی قابل تحقق است که در کنار آن قانون رقابت وجود داشته و چارچوب‌های تنظیمی اقتصاد به‌نحو مناسبی تعدیل شده باشند. در غیر این‌صورت، موانع خصوصی مقابل تجارت ممکن است به‌سادگی جایگزین موانع دولتی شود و بدین ترتیب امکان افزایش رفاه اجتماعی از بین برود. به بیان دیگر، نمی‌توان گفت که خصوصی‌سازی به‌طور حتم منجر به دستیابی به سطح بالاتر رقابت می‌شود. این مساله به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه که در آنها تعداد زیادی از بنگاه‌های کوچک و متوسط بواسطه وجود چند قدرت بازاری بزرگ حذف شده و در نهایت بازار از طریق قراردادهای دوجانبه به تصرف چند شرکت بزرگ درمی‌آید، قابل مشاهده است [۱۵]. در چنین حالتی اگر هیچ‌گونه قیدی برای اقدامات غیرمنصفانه تجاری بنگاه‌ها وجود نداشته باشد، آنگاه شرکت‌ها نمی‌توانند از فرصت‌های رقابتی بهره‌مند شوند و بدین ترتیب رفاه اقتصادی نیز کاهش می‌یابد.

در مجموع، می‌توان گفت سیاست رقابتی دربردارنده مجموعه‌ای از اقدامات و سیاست‌ها به‌عنوان ابزارهایی مرتبط برای رسیدن به اهدافی چون افزایش کارایی، رشد و حتی برابری است. این ابزارها با یکدیگر مرتبط بوده و بی‌تردید در شرایط بی‌توجهی نسبت به توالی و همزمانی برخی از آنها، اهداف سیاستی، چون کارایی، نه تنها محقق نمی‌شوند، بلکه وضعیت می‌تواند بدتر از قبل شود.

کادر ۳- بررسی اهمیت مقررات تنظیمی و قانون رقابت در کنار سیاست‌های آزادسازی

علاوه بر موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای و همچنین محدودیت‌های سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، قوانین و مقررات حاکم بر بازار داخلی نیز می‌تواند با تاثیرگذاری بر قیمت‌های نسبی در داخل، روند جریان‌ات بین‌المللی کالاها و سرمایه‌گذاری را محدود کند. این مساله همچنین بر نرخ بازدهی سرمایه‌گذاری‌ها (حتی هنگامی که قوانین ملی بین سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی تبعیض قابل نشده باشند) اثرگذار است (Nicoletti et al., 2003). حذف چنین موانعی منجر می‌شود که رقابت تقویت شده و منافع ایستا و پویا حاصل شود. ماحصل این منافع نیز در نهایت افزایش درآمد ملی سرانه خواهد بود.

در این خصوص نتایج مطالعه اخیر OECD، نشان داده است که اگر تمامی موانع داخلی و خارجی تجاری موجود در کشورهای عضو در حداقل خود قرار می‌گرفت، آنگاه GDP سرانه این کشورها بین ۲ تا ۵ درصد افزایش می‌یافت. در این ارتباط، اصلاحات مربوط به بازار محصولات از بیشترین تاثیر (۱/۷۵ تا ۳ درصد) برخوردار بوده است، حال آنکه اصلاحات انجام شده در بازار خارجی (حذف تعرفه‌ها) ۰/۷۵ تا ۱ درصد و کاهش موانع مقابل سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تنها ۰/۷۵ درصد تاثیرگذار بوده است. به عبارتی، تاثیر حذف موانع تجاری در بازار داخلی (از طریق قوانین رقابتی) از بیشترین تاثیر نسبت سایر ابزارها برخوردار بوده است. به‌طور نمونه، این ارقام در خصوص کشور ژاپن به‌صورت زیر بوده است:

تاثیرات ناشی از اصلاح مقررات تنظیمی: ۲/۴ درصد

اثر کاهش تعرفه‌های دوجانبه: ۱/۳ درصد

اثر کاهش موانع تجاری: ۰/۷ درصد

جمع اثر اصلاحات صورت گرفته در بازار داخلی و خارجی بر GDP سرانه (منافع ایستا): ۴/۴ درصد

علاوه بر این موارد آزادسازی با تحریک R&D، نوآوری و پیشرفت‌های فنی می‌تواند باعث تحریک منافع پویا شود. محاسبه منافع پویا به‌لحاظ کمی جای بحث دارد، ولی بررسی‌های تجربی نشان داده است که این منافع می‌تواند بسیار زیاد باشد.

ماخذ: Khemani, D.R. (1996). The interface between competition and trade policies. In: Bora, B. and Pangestn, M. "Priority Issues in Trade and Investment Liberalization" Pacific Economic Cooperation Council, Singapore

سرمایه‌گذاری به‌منظور حمایت از تولیدکنندگان داخلی و جلوگیری از ورود بنگاه‌های جدید و سرمایه‌گذاران خارجی از جمله تضادهایی است که ممکن است پدید آید. در رویارویی با این موارد، اعمال معافیت‌های مناسب [۱۶] در شرایط بروز تضاد اهمیت می‌یابد. هرچند، از آنجاکه معافیت تنها به‌عنوان ابزاری در جهت دستیابی به رقابت بالاتر در اقتصاد در نظر گرفته می‌شود، باید در اعمال معافیت‌ها نسبت به هرگونه سوء استفاده واحدهای تولیدی مشمول معافیت از قانون رقابت، توجه کافی مبذول شود تا نتایج عکس بیار نیاید.

۲-۲. ارتباط میان رقابت، اجرای قانون رقابت و کارایی ایستا

بنابر نظریه‌های اقتصاد خرد، اگر در بازار مظاهر شکست بازار (همچون عدم تقارن اطلاعات، وجود موانع ورود و خروج برای

۲. ارتباط میان سیاست رقابتی، قانون رقابت و عملکرد بلندمدت اقتصاد

۲-۱. ارتباط میان سیاست رقابتی، قانون رقابت و سیاست‌های اقتصادی دولت

هرچند فشارهای رقابتی باعث می‌شود که بنگاه کارا تر عمل کرده و قیمت‌های پایین‌تری را وضع کند، لزوماً نمی‌توان جهت‌گیری یکسانی را میان اهداف سیاست‌های رقابتی - و به‌طور خاص قانون رقابت - و سیاست‌گذاری‌های دولت در تمامی موارد یافت. زیرا در بسیاری موارد قوانین رقابت مبتنی بر مجموعه‌ای از ارزش‌ها هستند که نه به‌راحتی قابل کمی شدن می‌باشند و نه قابل تبدیل به یک هدف مشخص اقتصادی‌اند.

گاه میان برخی سیاست‌های اقتصادی دولت و سیاست رقابتی تضاد به‌وجود می‌آید. کنترل واردات یا اعمال محدودیت در زمینه

بنگاه‌ها، عملکردهای دستجمعی در جهت سوء استفاده از قدرت بازاری و ... وجود نداشته باشد، آنگاه نتیجه عملکرد فعالان بازاری، دستیابی به منافع ایستا^{۱۷} بوده و قیمتی که مصرف‌کنندگان بابت کالای تولیدی می‌پردازند برابر با هزینه نهایی تولید آن کالا خواهد بود.

حال اگر بنگاه‌ها اقدام به تبانی و ایجاد کارتل کنند - که موجب افزایش قیمت کالاهای تولیدی است - آنگاه کارایی اقتصادی و در نتیجه رفاه اجتماعی کاهش خواهد یافت و بدین ترتیب ضرورت اعمال قانون رقابت در اقتصاد به منظور حفظ منافع ایستا روشن می‌شود. اما آیا اعمال قانون رقابت در بلندمدت بر منافع پویا - منافع ناشی از باز بودن اقتصاد و بهره‌مندی از صرفه‌های ناشی از بزرگ شدن اندازه بنگاه‌ها - تاثیر منفی نمی‌گذارد؟ در پاسخ باید گفت اجرای قانون رقابت نه تنها در کوتاه‌مدت بر کارایی موثر است، بلکه در بلندمدت نیز بر مفاهیم مبتنی بر کارایی و پویایی‌های آن تاثیرگذار است. به این موضوع در بخش بعد پرداخته می‌شود.

۳-۲. تبادل عملکرد قانون رقابت و عملکرد بلندمدت اقتصاد (منافع پویا)

پیش از پرداختن به نحوه تاثیرگذاری اجرای قانون رقابت بر عملکرد پویای اقتصاد لازم است ابتدا به طرح نظرات مخالفان اجرای قانون رقابت در اقتصاد پرداخته شود. مخالفان اجرای قانون رقابت چنین استدلال می‌کنند: «به منظور ارتقای استانداردهای زندگی طی زمان، اقتصادهای در حال توسعه نیازمند دستیابی به نرخ بالای سرمایه‌گذاری هستند. نرخ بالای سرمایه‌گذاری به نوبه خود مستلزم وجود نرخ سود بالا در اقتصاد است. حال اگر شدت رقابت در اقتصاد بالا باشد این مساله بدان معناست که جنگ قیمتی میان تولیدکنندگان در اقتصاد شایع شده و لذا حاشیه سود آنها کاهش خواهد یافت. این کاهش حاشیه سود منجر به کاهش انگیزه سرمایه‌گذاران در اقتصاد می‌شود. حال اگر امکان استقراض خارجی در کشور وجود نداشته باشد، منابع سرمایه‌گذاری در اقتصاد با قیمت بالاتری عرضه خواهد شد و این خود انگیزه سرمایه‌گذاری در کشور را کاهش می‌دهد». بدین ترتیب مخالفان اجرای قانون رقابت این سوال را مطرح می‌کنند که آیا تشدید رقابت میان بنگاه‌ها با تاثیرات منفی بر رشد اقتصاد مورد نظر همراه نخواهد بود؟^{۱۸}

علاوه بر این، مساله بهره‌گیری از صرفه‌های مقیاس نیز بعد

دیگری است که مخالفان اجرای قانون رقابت مطرح می‌کنند. طبق نظر آنها هر قدر بنگاه‌ها بیشتر امکان بزرگ شدن را دارا باشند، زمینه بیشتری برای بهره‌گیری از صرفه‌های مقیاس برای آنها وجود خواهد داشت و لذا عملکرد آنها با کارایی بیشتر توأم خواهد بود. حال اگر در خصوص ادغام بنگاه‌ها و بزرگ بودن سهم بازاری آنها محدودیت‌های قانونی وجود داشته باشد، آنگاه امکان بهره‌گیری از صرفه‌های مقیاس برای بنگاه‌ها کاهش خواهد یافت.^{۱۹}

به عبارتی، از نظر این گروه وجود قانون رقابت تنها باعث ناکارآمدی است. آنها حتی نقشی برای قانون رقابت در محدود کردن بنگاه‌های دارای قدرت بازاری در سوء استفاده از قدرت بازاری خود و اخذ قیمت‌های بالا، قایل نیستند. از نظر آنها حتی بدون وجود قانون رقابت نیز، نباید نسبت به سوء استفاده بنگاه‌های بزرگ از موقعیت مسلط بازاری خود نگرانی داشت. زیرا این قبیل بنگاه‌های بزرگ در هنگام ورود به بازار جهانی، امکان افزایش قیمت در رقابت فشرده بین‌المللی را نخواهند داشت و لذا بدون آنکه نیاز به قانون رقابت وجود داشته باشد، قیمت خود را در سطح پایین تعیین خواهند کرد.

در پاسخ به این گروه باید چنین عنوان کرد که تحلیل‌های فوق بدون توجه به این واقعیت انجام گرفته است که عملکرد صادراتی یک اقتصاد به شدت تحت تاثیر درجه رقابت میان بنگاه‌های ملی است^{۲۰}. به عبارتی، هر قدر بنگاه‌ها بیشتر در معرض رقابت داخلی باشند، عملکرد صادراتی و به عبارتی توان رقابت‌مندی آنها بیشتر خواهد بود. همچنین آنچه که بیش از بهره‌گیری از صرفه‌های مقیاس می‌تواند بر توان رقابت‌مندی بنگاه‌ها تاثیرگذار باشد، درجه «نوآوری»^{۲۱} آنهاست که انگیزه آن از طریق رقابت فشرده‌تر فراهم می‌شود^{۲۲}. نوآوری انواع مختلف دارد و طبق نظر شومپتر^{۲۳} به صورت زیر قابل دسته‌بندی است:

- معرفی کالاهای جدید
 - ارایه روش‌های تولیدی پیشرفته‌تر
 - بهره‌گیری از روش‌های بهتر حمل‌ونقل (کالا)
 - دسترسی به بازارهای جدید
 - برخورداری از ساختارهای جدید بنگاهی و سازماندهی صنعتی نو.
- در حقیقت نوآوری مفهومی درون‌زا است که از عملکرد سودجویانه کارآفرینان حاصل می‌شود و به دنبال آن رشد اقتصادی افزایش می‌یابد.

در نهایت، برای پاسخ به این مساله که بنگاه‌های بزرگ به‌هنگام رویارویی با رقابت بین‌المللی ناچار به کاهش قیمت‌های خود هستند و بدین ترتیب بدون نیاز به وجود قانون رقابت، منافع مصرف‌کنندگان نیز حفظ خواهد شد، مطرح می‌شود که چگونه می‌توان تضمین کرد، بنگاه مورد نظر در بازار داخل قیمتی برابر با بازار خارجی را دریافت کند و در بازارهای داخلی درصدد سوء استفاده از موقعیت بازاری خود نباشد؟

تجربه سوء استفاده از موقعیت‌های مسلط بازاری بنگاه‌های بزرگ در کشورهای مختلف - حتی کشورهای صنعتی - نشان داده است که باید قانونی وجود داشته باشد تا سوء استفاده آنها از موقعیت مسلط ممانعت شود.

۲-۴. رابطه تکمیلی میان رقابت میان بنگاه‌های [۲۴]، قانون رقابت و رشد اقتصادی

موافقان این دیدگاه که رقابت میان بنگاه‌ها باعث می‌شود عملکرد اقتصاد ملی طی زمان بهبود یابد، همانند لین اشتاین [۲۵] - استدلال خود را بر پایه رابطه علی میان تشدید رقابت، گسترش نوآوری، ارتقای بهره‌وری، و افزایش رشد اقتصادی قرار می‌دهند و در این خصوص کانال‌های زیر را برای اثربخشی اجرای قانون رقابت در اقتصاد برمی‌شمارند:

۱. اجرای قانون رقابت منجر به تشدید رقابت میان بنگاه‌های داخل می‌شود و مدیران و سرمایه‌داران انگیزه بیشتری خواهند داشت تا بر ارتقای عملکرد واحد تولیدی خود متمرکز شوند. در این خصوص مطالعات تجربی گسترده‌ای به‌عمل آمده است که بیشتر آنها به‌وضوح نشان می‌دهند هر قدر فضای بازار مورد بررسی رقابتی‌تر باشد، درجه کارایی بنگاه‌های فعال در صنعت بالاتر است. شدت این مساله به‌حدی است که در کشورهای در حال‌گذار عامل اصلی بهبود بهره‌وری، تشدید رقابت در بازار محصولات این کشورها طی سال‌های اخیر بوده است. [۲۶]

۲. اجرای قانون رقابت منجر بدان می‌شود که هرگونه عملکرد ضدرقابتی ناشی از سیاست‌های آزادسازی، محدود شود و لذا پویایی‌های عملکرد اقتصادی شدت یابد.

۳. اجرای قانون رقابت منجر به افزایش ورود سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در اقتصاد می‌شود. این مساله از افزایش جذابیت اقتصاد در برخورداری از یک فضای سالم رقابتی

ناشی می‌شود و بدین ترتیب با ورود سرمایه‌های خارجی در اقتصاد زمینه‌های رشد اقتصادی بیشتر فراهم می‌آید.

۴. یکی دیگر از زمینه‌های متاثر از اجرای قانون رقابت، تحریک تولیدکنندگان در نوآوری و بکارگیری روش‌های موثر و کارآمد تولید است که در بلندمدت زمینه‌های رشد بالاتر اقتصادی را فراهم می‌سازد. این مساله تحت عنوان اثر داروینی [۲۷] خوانده می‌شود و بدین صورت تعریف می‌شود که «با تشدید فضای رقابتی در اقتصاد، سرعت بکارگیری فن‌آوری‌های نوین برای ممانعت از ورشکستگی احتمالی و حفظ حیات اقتصادی تحت فشارهای رقابتی، برای بنگاه‌ها افزایش می‌یابد» [۲۸].

۳. ارتباط میان رقابت، مقررات تنظیمی و مقررات زدایی

قانون رقابت و سیاست رقابتی برای تنظیم رفتارهای ضدرقابتی بنگاه‌ها طراحی می‌شوند، حال آنکه مقررات تنظیمی - که اهدافی فراتر از رقابت همچون منافع اجتماعی و زیست محیطی را در بر می‌گیرد - به‌منظور مهار رفتار بنگاه در بخش‌هایی اعمال می‌شود که در آن شکست بازاری به‌نحو گسترده به‌چشم می‌خورد و در آن نمی‌توان تنها به رقابت اتکا کرد [۲۹]. در مقابل، مقررات زدایی [۳۰] در جهت حداقل ساختن مداخلات نامطلوب دولت در بازار در نظر گرفته می‌شوند.

مقایسه قانون رقابت و مقررات تنظیمی نشان می‌دهد که قانون رقابت بر خلاف مقررات تنظیمی به‌صورت غیرمتمرکز اجرا می‌شود، یعنی واحدهای اقتصادی در رابطه با انتخاب نوع تولید، میزان تولید، و قیمت از اختیاراتی برخوردار هستند و تصمیمات خود را با توجه به اطلاعات موجود صورت می‌دهند. در مقابل، تصمیم‌گیری‌های مرتبط با مقررات تنظیمی به‌صورت متمرکز و از سوی تنظیم‌کننده صورت می‌گیرد و واحدهای تحت تنظیم ملزم به اجرای تصمیمات هستند.

نکته دیگر اینکه تحت شرایط اعمال قوانین رقابت، مداخلات دولتی «ماهیت افقی» [۳۱] دارند. این مداخلات مستقیم در امور بخش‌های مختلف صورت نمی‌گیرد، بلکه تنها به تحکیم نهادهای ضروری برای عملکرد کارای بازار کمک می‌کند. در مقابل، در شرایط اعمال مقررات تنظیمی، مداخلات دولت بیشتر به‌صورت عمودی بوده و مستقیماً با بخش‌های مختلف در ارتباط

است. این نوع مداخلات نسبت به نوع قبل با مشکلات بیشتری همراه است که مهمترین آنها عبارت از موارد زیر است.

الف) تخطی از قوانین

از آنجا که نهاد تنظیم کننده جدا از بنگاه تحت تنظیم است، همواره احتمال تخطی از قوانین وجود دارد و لذا باید همواره تنظیم کنندگان نسبت به اجرای درست و کامل قوانین مراقب باشند.

ب) عدم تقارن اطلاعات

در بیشتر موارد بین تنظیم کنندگان و تنظیم شوندهگان اطلاعات به صورت نامتقارن توزیع می شود، و همین مساله بر کارایی عملکرد تنظیم کنندگان تاثیر می گذارد.

ج) کاستی اطلاعات

بنابر کاستی اطلاعات، ممکن است نتیجه تنظیمات اعمال شده لزوماً حداکثر رفاه اجتماعی نباشد.

د) عدم سازگاری مقررات تنظیمی با اهداف قانون رقابت و سیاست های رقابتی

مقررات تنظیمی هنگامی که اقدامات مجریان این مقررات منجر به محدود ساختن رقابت کارآمد شود مانع رقابت به شمار می روند و بدین ترتیب بخشی از رفاه جامعه از دست می رود. این قبیل اقدامات به نحو منفی بر ورود و خروج و همچنین عملکرد بنگاه های فعال در بازار اثر می گذارد.

لذا، با توجه به موارد تضاد بالقوه میان مقررات تنظیمی و رقابتی، تعداد زیادی از کشورهای در حال توسعه دست به انجام اصلاحات تنظیمی زده اند؛ با این هدف که، مقررات تنظیمی به نحوی اعمال شود که هم حافظ منافع عمومی باشد، و هم آنکه رقابت در بازار تداوم یابد. [۳۲] در بیشتر کشورها، گرایش غالب بدین ترتیب است که در کلیه موارد انجام اصلاحات در مقررات تنظیمی (به عنوان بخشی از برنامه خصوصی سازی)، مقامات رقابتی مورد مشورت قرار گیرند. همچنین لازم است به این مقامات قدرت و اختیار کافی اعطا شود تا بتوانند در موقع لازم دست به محدود ساختن سرمایه [۳۳] انحصارات موجود و یا اعمال کنترل بر ادغامات و یا حتی ممنوع ساختن ادامه فعالیت آنها در مواقعی که شرایط رقابتی به خطر افتد، بپردازند. اگر به آنها چنین قدرتی داده نشود، آنگاه باید برای آنها این امکان فراهم آید که اقدامات لازم را بتوانند به مرجع اجرایی ذی صلاح ابلاغ کنند. [۳۴]

در کشورهای در حال توسعه تقسیم مسولیت میان این دو مقام همچنان با مشکلاتی همراه است؛ حال آنکه، در کشورهای توسعه یافته این تقسیم مسوولیت با سادگی بیشتر به انجام رسیده است.

۴. پیش شرط های اجرای قانون رقابت در کشورهای در حال توسعه [۳۵]

تعداد کشورهای در حال توسعه ای که قانون رقابت را پذیرفته اند و آن را در دو دهه اخیر به مورد اجرا گذارده اند، به شدت روبه افزایش است. در این کشورها تصویب و اجرای قانون رقابت به عنوان یکی از پایه های آزادسازی و اصلاح موافق بازار [۳۶] در نظر گرفته شده است. با این حال، مسلم است که پذیرش و اجرای قانون رقابت تنها به عنوان شرط لازم و نه شرط کافی، اصلاح بازار به شمار می رود. در حقیقت همانگونه که شرایط زیست محیطی تعیین کننده به ثمر نشستن یک گیاه است، لازم است شرایطی وجود داشته باشد تا بتوان قانون رقابت را به نحو کارآمد اجرا کرد. به بیان بهتر اگر درصدد تشبیه قانون رقابت به یک گیاه باشیم برای رشد و به بارنشستن این گیاه، به نور و آب (شرایط نهادی و سازمانی)، خاک (باور اقتصادی - اجتماعی) و کود (شرایط اقتصاد سیاسی) احتیاج است. در این ارتباط ایدئولوژی اقتصادی - اجتماعی دولت مهمترین عامل در زمینه اجرای قانون رقابت به شمار می رود، زیرا این قانون برخوردار از گستره وسیعی است که باورهای متنوعی را در خود جای می دهد. به بیان روشن تر، در یک سو دیدگاه کاملاً مخالف دولت نسبت به قدرت گیری و بزرگ شدن انحصارات وجود دارد، و در سوی دیگر اعتقاد به عملکرد کارآمد موقعیت های انحصاری (به عنوان عاملی در جهت خلق انگیزه کافی برای رقابت در بازار) وجود دارد. لذا، اجرای این قانون تا حد زیادی مبتنی بر دیدگاه حاکم در خصوص نیروهای بازسازی و نقش دولت در تنظیم است. همچنین کارایی اجرای آن نیز به فرهنگ رقابتی دولت و سیاست های عمومی آن بستگی دارد. این مساله در خصوص کشورهای در حال توسعه یکی از موارد مشکل زا است، زیرا در بسیاری موارد لازم است که در کشور مربوطه فرهنگ رقابت و باور موجود در خصوص آن تغییر کند و این چیزی است که اجرای این قانون را در کشورهای در حال توسعه بسیار مشکل می سازد. صرف نظر از باور موجود، اجرای موثر قانون رقابت در اقتصاد

مستلزم وجود ابزارهای مناسب است که این ابزارها نیز متأثر از شرایط موجود در زمینه منابع انسانی، منابع مالی و سازوکارهای قانونی مناسب می‌باشد.

۴-۱. منابع انسانی

یکی از مهمترین عوامل اثرگذار بر اجرای هر قانون دسترسی کافی به منابع انسانی است. بهترین قوانین تدوین شده بدون وجود منابع انسانی کافی (یعنی کارکنان ذی‌صلاح به تعداد مناسب) قابل پیاده کردن نیست. این مساله در زمینه قانون رقابت از اهمیت بیشتری برخوردار است. چرا که اجرای آن مستلزم وجود متخصصانی است که در کنار هم به انجام تحلیل‌های اقتصادی و حقوقی مواد قانون می‌پردازند. بدون وجود چنین متخصصانی به‌ویژه در زمینه تحلیل‌های اقتصادی، در هر زمان احتمال بروز شکست در عملکرد این قانون وجود دارد. با پدید آوردن چنین مساله‌ای اعتبار مقام رقابتی نیز، به‌عنوان مقام ناظر بر تدوین و اجرای قانون به‌طور قطع خدشه‌دار خواهد شد. حتی، گاه شرایطی پیش می‌آید که شورای رقابت ناچار می‌شود برای اثبات ثمر بخش بودن مواد قانونی موردنظر خود، از خیرگانی بهره بگیرد که بتوانند مقامات ذی‌صلاح (از جمله دادگاه‌ها) را متقاعد نمایند.

با این حال، جذب متخصصان کارآمدی که بتوانند به‌نحوی موثر با موارد ضدتراست برخورد کنند، همچنان یکی از معضلات جهان در حال توسعه می‌باشد [۳۷]. این مشکل در بلندمدت می‌تواند از طریق ایجاد پیوند بین نهادهای رقابتی و دانشگاه‌ها و آرایه واحدهای درسی مناسب و مرتبط با این موضوع قابل حل باشد. ولی در کوتاه‌مدت بهترین روش، آموزش هیات ذی‌صلاح می‌باشد. البته در آرایه این قبیل آموزش‌ها، طبیعی است که در بسیاری موارد نیاز به متخصصین خارجی هم وجود داشته باشد، که در این صورت باید از وجود چنین متخصصانی حداقل در کوتاه‌مدت بهره گرفت.

۴-۲. منابع مالی

منابع مالی بخش مکمل منابع انسانی است. این منابع دربرگیرنده حقوق کارکنان اجرایی و متخصص و همچنین ایجاد زیرساخت‌های مناسب برای حمایت از عملکرد متخصصان و کارکنان اجرایی است. باید توجه داشت که در اجرای قانون

رقابت، مبالغ هنگفتی به ناچار صرف رسیدگی و محاکمه می‌شود و بدین ترتیب جا دارد تا هر گونه تصمیم در جهت اجرای قانون با توجه به این منطق باشد که هزینه اجرای قانون کمتر از زیانی باشد که در موارد خاص از آن ممانعت به عمل آمده است. این مساله بیشتر در خصوص اقتصادهای کوچک، که به طور طبیعی برخوردار از بودجه اجرایی کمتری هستند، صادق است. [۳۸]

۴-۳. ضمانت‌های اجرایی

علاوه بر ضرورت دسترسی به منابع انسانی و مالی مکفی در اجرای موثر قانون رقابت، لازم است برخی پیش‌زمینه‌های قانونی نیز موجود باشد. در این قسمت به سه مورد از این پیش‌شرط‌ها پرداخته شده است.

الف. صلاحیت قضایی مقام رقابتی: اگر قرار است عملکرد نهادهای رقابتی موثر باشد، باید آنها این اختیار را داشته باشند که به خوبی بازار را کنترل و پیرامون فعالان بازاری کسب اطلاعات کنند. برای این کار باید ابزارهای قوی رسیدگی در اختیار آنان قرار داده شود. همچنین، آنها باید این قدرت را داشته باشند که وارد محیط کسب و کارهای مختلف شوند و از آنها در مواردی که رگه‌هایی از شبهه وجود دارد، کسب اطلاعات کنند. اهمیت این پیش شرط را می‌توان به‌طور مثال در تجربه زامبیا دریافت. در این کشور مقام رقابتی با مشکلات عدیده‌ای در کسب اطلاعات از عملکرد شرکت کوکاکولا مواجه بود، این مساله تا زمانی ادامه داشت که دولت مقرراتی را مبنی بر مجازات هر گونه عدم همکاری با مقامات رقابتی به تصویب رساند.

ب. اعطای اختیار اخذ جریمه از مرتکبین عملکردهای غیررقابتی: نظریه‌های اقتصادی نشان داده‌اند که سطح تحذیر [۳۹] از عملکردهای خلاف تا حد زیادی تابع سطح مجازات تعیین شده برای خاطی است. اگر مجازات‌ها در سطح پایین قرار داشته باشند، آنگاه عاملان بازاری همچنان به فعالیت‌های ضدرقابتی، مبادرت می‌کنند. بدین ترتیب، قانون باید برای مجریان امکان تعیین مجازات‌های سنگین را فراهم آورد. نمونه عملی این مساله را می‌توان در کشور پرو یافت. در این کشور ابتدا جریمه فعالیت‌های ضد رقابتی، ۴ دلار آمریکا تعیین شد. این رقم در حدی نبود که بتواند انگیزه فعالیت‌های ضد رقابتی را از بین ببرد، پس برای رفع مشکل، نرخ جریمه بالا رفت و پس از آن درصد وقوع فعالیت‌های ضدرقابتی به‌شدت کاهش

۵. سابقه اجرای مقررات تنظیمی و حقوق رقابتی در اقتصاد ایران

بررسی سابقه اجرای قوانین و مقررات اقتصاد معاصر کشور نشان می‌دهد که مباحث مرتبط با رقابت حدود چهار دهه است که مورد توجه سیاست‌گذاران اقتصادی قرار دارد. به تناسب امر، در هر دوره از زمان پاره‌ای از قوانین و مقررات ناظر بر رقابت در بازار ایران تدوین و اجرا شده است که برخی از مهمترین آنها عبارت‌اند از:

۱. مقررات مختلف مربوط به کالاهای اساسی - به‌ویژه گندم، آرد، قند و شکر - که در تمامی آنها بر پیشگیری از ایجاد هر نوع انحصار در تولید و توزیع این کالاها و اعمال هرگونه رویه ضد رقابتی در بازار این کالاها تأکید شده است. (دهه ۱۳۵۰)

۲. قانون شمول مجازات اخلاص کنندگان در عرضه و توزیع گندم و آرد، قند و شکر، برنج و روغن (۱۳۵۳)

۳. اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی (۱۳۵۸) که بر اساس آن، دولت مسئول ممانعت از بسیاری رویه‌های ضد رقابتی در اقتصاد (اصل ۴۳) و عامل اصلی تولید اقتصاد شد. (اصل ۴۴)

۴. قانون تعزیرات حکومتی (۱۳۶۸) که طی مواد ۲ تا ۱۸ آن، گران‌فروشی، احتکار، کم‌فروشی و تقلب، عدم صدور فاکتور و بسیاری دیگر از رویه‌های ضد رقابتی از سوی بخش خصوصی و دولتی، جرم شناخته شد و برای ارتکاب هر یک از آنها مجازات‌هایی تعیین شد. (۴۱)

۵. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی - اجتماعی (۷۲-۱۳۶۸) که با جهت‌گیری کاهش حجم دولت تدوین شد و محور خود را بر فرآیندهای بازار قرار داد. (بندهای ۲ تا ۸ و ۱۰ سیاست‌های کلان و قسمت ه) از فصل ۶ بند ۱۱ این قانون)

۶. قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی - اجتماعی (۷۸-۱۳۷۴) که جهت‌گیری خود را بر کاهش تصدی و انحصارات دولتی، سازمان‌ها، مؤسسه‌های وابسته به دولت و نهادهای انقلاب اسلامی قرار داده بود (بند ۶ از فصل اول) و همچنین تسهیل در شرایط ورود و خروج به حرفه تجارت برای افراد علاقمند و جلوگیری از انحصار

همچنین، ضروری است سطح جریمه‌ها با درجه شفافیت قانون نیز تناسب داشته باشند. به عبارتی، هر قدر قوانین شفاف‌تر و مشخص‌تر تدوین شده باشند، جریمه تخطی از آن قانون باید بالاتر باشد [۴۰].

ج. حمایت نهادی از اعتبار قانونی نهادهای اجرایی: اگر قرار است قانون رقابت به‌نحو صحیح و کارآمد اجرا شود، لازم است نهادهای اجرایی از نظر تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان معتبر و مورد احترام جلوه کنند. این امر درجه اثربخشی این نهادها را افزایش می‌دهد. پس، لازم است ابتدا به مواردی پرداخته شود که مقابله با آنها امکان‌پذیرتر است. همچنین، عامل دیگری که به افزایش اعتبار نهادهای اجرایی کمک می‌کند، شمول قوانین و مقررات برای تمامی بخش‌ها و عدم استفاده از معافیت‌های بی‌مورد است تا بدین ترتیب از هر گونه سوء تفاهم در خصوص تبعیض‌گذاری میان بخش‌ها اجتناب شود.

۴-۴. حمایت قضایی

مقامات قضایی نقش بسیار ارزنده‌ای در اجرای قوانین رقابتی بازی می‌کنند. در بسیاری از کشورها تصمیمات اتخاذ شده توسط مقامات رقابتی باید توسط مقامات قضایی ارزیابی شوند. در این راستا نقش حمایتی این مقامات از تصمیمات اتخاذ شده حایز اهمیت می‌باشد. این مساله به‌طور کامل حاصل نمی‌شود، مگر آنکه در هیات‌های قضایی، افراد متخصص در حقوق رقابت برای بررسی تصمیمات نهاد رقابتی حضور داشته باشند.

۴-۵. نقش مقام رقابتی در اصلاحات تنظیمی

نه تنها رویه‌های ضد رقابتی بخش خصوصی می‌تواند بر رقابت اثر منفی بگذارد، بلکه مداخلات نایجای تنظیمی و قانون‌گذاری‌های بی‌رویه نیز می‌تواند بر رقابت اثرات نامطلوب داشته باشد. در این ارتباط می‌توان به صدور انواع مجوزهای اجباری، تعیین برخی استانداردها، انجام صادرات و واردات انحصاری برخی کالاها و خدمات و ... اشاره کرد. این قبیل مداخلات بیشتر در مواقعی موضوعیت می‌یابد که اصلاح شکست‌های بازاری یا دستیابی به اهداف مهم‌تر اجتماعی مورد نظر باشد. در اینجا است که مقام رقابتی موظف می‌شود تا اقدامی در جهت حداقل ساختن مشکل به‌عمل آورد.

در شمار سیاست‌های کلی برنامه عنوان شده بود.

بنگاه‌داری دولت و تقویت نقش نظارتی، هدایتی و تنظیمی دولت تصریح شده‌اند. در بند ه این سیاست‌ها بر وضع مقررات لازم به منظور پیشگیری از انحصارات تصریح شده است.

۱۰. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (تیرماه ۱۳۸۷). از هنگام تصویب این قانون، مقررات رقابتی به صورت مدون در اختیار می‌باشد، زیرا بخشی از این قانون، به مقررات رقابتی و تشکیل مرکز ملی رقابت اختصاص دارد (ر.ک. به کادر ۴).

تصویب این قانون به منزله گام بزرگی در جهت دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و افزایش درجه اعتماد سرمایه‌گذاران به برخورداری از فضای امن اقتصادی به شمار می‌رود، چراکه برای اولین بار تمرکز قانون بر «تسهیل رقابت» به عنوان مفهومی وسیع‌تر از «مبارزه با انحصار» قرار گرفته است.

۷. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی (۸۳-۱۳۷۹) که در آن خط‌مشی‌های مشخص‌تری در مورد تقویت رقابت و تنظیم انحصارات از طریق بازبینی در امتیازات انحصاری به دولت و جلوگیری از فعالیت‌های انحصارطلبانه مطرح شد (ماده ۳۵).

۸. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی (۸۸-۱۳۸۴) که طبق آن بخش خصوصی در حالی محوریت یافت که برای دولت وظایف جدیدی در قالب نظارت و رسیدگی، در نظر گرفته شد. این مهم، با تکلیف دولت در برنامه به تدوین «لایحه تسهیل رقابت و کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات» در سال اول برنامه و تقدیم آن به مجلس شورای اسلامی ضمانت اجرای بیشتر یافت (مواد ۳۸، ۴۰ و ۴۱).

۹. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (۱۳۸۴ و ۱۳۸۵) که طی آن حضور بخش خصوصی در فعالیت‌های صدر اصل ۴۴ قانون اساسی تجویز و بنابراین کاهش بار

کادر ۴- قانون رقابت، مورد اقتصاد ایران

به دنبال ابلاغ مواد ۳۸، ۴۰ و ۴۱ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی مبنی بر الزام دولت به تدوین قانون رقابت، لایحه این قانون طی سال‌های ۸۴-۱۳۸۳ در دولت تدوین و نهایی شد و سپس در سال ۱۳۸۴ تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. هرچند، تکمیل مراحل تصویب آن در مجلس شورای اسلامی به طول انجامید و سپس با ارایه لایحه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (با عنوان لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم)، در مجلس به آن منضم شد و در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۸ به تصویب رسید. متن مصوبه مجلس، سپس در دستور کار مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت و پس از تصویب در تاریخ ۱۳۸۷/۳/۲۵ در تاریخ ۱۳۸۷/۴/۳۱ جهت اجرا به دولت ابلاغ شد. این قانون مشتمل بر ۹۲ ماده و ۹۰ تبصره می‌باشد و فصل نهم آن با عنوان «تسهیل رقابت و منع انحصار» با ۴۲ ماده (مواد ۴۳ تا ۸۴ و بخش‌هایی از ماده ۱) به قوانین رقابتی اختصاص دارد.

طبق مواد این قانون، تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی بخش دولتی، عمومی، بخش تعاونی و بخش خصوصی مشمول این قانون هستند و طبق آن تمامی رویه‌های ضد رقابتی و غیرمنصفانه (نظیر تبانی، قیمت‌گذاری تبعیض‌آمیز، تبعیض در شرایط معامله، قیمت‌گذاری تهاجمی، اظهارات گمراه‌کننده، معامله در شرایط انحصاری و نظایر آن) ممنوع و برخی از رویه‌ها (ادغام) مشروط شده است (تبصره ۱ ماده ۴۸). به علاوه، آن دسته از کمک‌های دولتی که تبعیض‌آمیز بوده و موجب تسلط یک یا چند بنگاه و شرکت در بازار یا ایجاد اختلال در رقابت باشد (ماده ۱۴) نیز ممنوع شده است.

قانون رقابت ایزاری است که در دنیای امروز به‌عنوان مکمل بسیاری از سیاست‌های رقابتی، همچون آزادسازی تجاری، خصوصی‌سازی، و سایر سیاست‌های اصلاحی شناخته می‌شود. مقامات رقابتی به‌عنوان مجری اصلی قانون رقابت، نقش مهمی را در ارتقای محیط رقابتی - از طریق تاثیرگذاری بر فعالیت‌های تنظیمی ضد رقابتی - بازی می‌کنند. اما اجرای موثر قانون رقابت تنها در برخورداری از قانون مناسب و مجریان کارآمد، خلاصه نمی‌شود. به عبارتی در این زمینه نقش حمایت‌گر دولت حتی مهم‌تر از سرکوب‌گری رفتارهای ضد رقابتی (از طریق اجرای قوانین ضد تراستی) بوده و لازم است چارچوب نهادی مناسب برای حمایت از رقابت تشکیل شود. وجود این چارچوب به لحاظ ابعاد مختلف فرهنگی (فرهنگ رقابت)، اجتماعی و اقتصادی ضرورت دارد و هرگونه اختلال در هر یک از این ابعاد، می‌تواند منجر به اجرای ناکارآمد قانون رقابت شود. البته، در کنار این چارچوب به پیش‌شرط‌هایی نیز احتیاج است که مهمترین آنها نیروی انسانی متخصص، منابع مالی کافی و حمایت‌های قانونی مناسب هستند.

سابقه دخالت دولت در تنظیم بازار کالاها و خدمات و تدوین قوانین و مقررات مرتبط با این امر، در اقتصاد ایران طولانی است. این قوانین اگرچه در برخی موارد رویکرد خود را به سمت ممانعت از رویه‌های ضد رقابتی قرار داده بود، در بیشتر موارد رویکرد جایگزینی دولت یا «مالکیت عمومی» را ازجیح می‌دانست. به عبارتی، سابقه تاریخی قوانین و مقررات تنظیمی در اقتصاد ایران، در بیشتر موارد مبین جایگزینی دولت با بازار، به جای تعامل میان بخش خصوصی و دولتی بوده است و بنابراین فعالیت تولید یا توزیع بسیاری از کالاها در انحصار دولت قرار داشته است. شدت روند فوق با تصویب اصول ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی افزایش یافت و تا سال‌ها بدین منوال باقی ماند. بالینحال، ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و واگذاری بسیاری از تصدی‌های دولتی در سال ۱۳۸۵، منجر بدان شد تا زمینه‌های قانونی مشارکت اقتصادی بخش غیردولتی فراهم آید. اجرای موثر این سیاست‌ها که به‌طور عمده به گسترش واگذاری و آزادسازی اختصاص داشت، مستلزم برخورداری از نهادی پشتیبان به‌صورت مقررات رقابتی بود. این مقررات به موازات آغاز

واگذاری‌ها، مراحل تصویب را پشت سرگذراند و از پایان تیرماه ۱۳۸۷، به‌صورت مدون موجود می‌باشد. برخورداری از این مقررات، قطعاً می‌تواند به‌معنای حرکت به سمت فضای امن‌تر اقتصادی در بازار باشد. همچنین، اطمینان نسبت به اجرای کارآمدتر سیاست‌های خصوصی‌سازی و آزادسازی (مطابق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) نیز بیشتر خواهد بود.

پی‌نوشت‌ها

1. Competition Law
2. Competition Policy
3. Evenett, Simon (2005)
4. Ibid
5. در این خصوص Hookman و Holmse (۱۹۹۹) قانون ملی رقابت را مجموعه‌ای از اصول و مقررات تعریف می‌کنند که به وسیله دولت در ارتباط با آن‌دسته از قراردادهای میان بنگاه‌ها که باعث محدود کردن رقابت می‌شود و یا آنکه (همراه با تلاش‌های به‌عمل آمده برای کسب موقعیت مسلط از طریق ایجاد کارتل) از یک موقعیت مسلط بازاری سوء استفاده می‌کنند، وضع می‌شود.
6. Brook, Douglas. H. "Competition Policy and Development". ERD Policy Brief, No 39. 2005
7. Competition Advocacy Activities
8. International Competition Network (ICN)
«مسئولیت اصلی ICN تامین شبکه‌ای متمرکز از اطلاعات مربوط به برداشت‌های سیاستی در حوزه عملکردهای ضد تراستی است که در اختیار آژانس‌های ضد تراستی کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته قرار می‌گیرد. این شبکه تسهیل‌کننده همگرایی در عملکردهای ضد تراستی است و به‌واسطه آن عملکردهای ضد تراستی در جهان با کارایی بیشتری مواجه خواهند شد. این امر بدان روی است که در نتیجه عملکرد بین‌المللی این سازمان، اجرای سیاست‌های ضد تراستی در کشورها با سازگاری بیشتری همراه خواهد شد و از تکرار بسیاری از عملکردهای غیر ضروری در این خصوص ممانعت بعمل می‌آید». برای اطلاعات بیشتر مراجعه شود به :

<http://www.International Competition network.org/>

22. Evenette (2005), pp. 18-20

23. Schumpeter

24. Inter-firm rivalry

25. Leibenstein

26. Djankov and Murrell (2002)

27. Darwinian effect

28. Porter (1990)

۲۹. مقررات تنظیمی می‌تواند به صورت مختلف اعمال شود:

۱- تنظیمات اقتصادی، ۲- تنظیمات اجتماعی،

۳- تنظیمات زیست‌محیطی، ۴- تنظیمات مبتنی بر

بهداشت و سلامتی. این قبیل تنظیمات از میان سایر

روش‌های مداخله دولتی، بیشتر مبتنی بر اهداف بازاری و

رقابتی هستند.

30. Deregulation

31. Horizontal nature

۳۲. این قبیل اصلاحات در بخش‌های مختلف همچون

مخابرات، حمل و نقل، آب و فاضلاب، کشاورزی، و خدمات

صورت گرفته است. اصلاحات مزبور شامل خصوصی‌سازی

و کاهش بسیاری از محدودیت‌هایی است که در ارتباط با

ورود به بازار رخ می‌دهد و مرتبط با قیمت‌ها و عملکردهای

تجاری و تعهدات خدمات بین‌المللی می‌باشند؛ هرچند که در

همین مورد بین کشورهای مختلف تفاوت وجود دارد. یکی از

اهداف این اصلاحات، گسترش محدوده بازار و عملکردهای

تجاری برای افزایش رفاه مصرف‌کنندگان و کارایی

اقتصادی است.

33. Divestiture

۳۴. باید توجه داشت، به‌ندرت شرایطی پیش می‌آید که الگوی

غالب تقسیم نقش میان مقام رقابتی و آژانس تنظیمی

به‌نحوی باشد که مقامات رقابتی جایگزین آژانس‌های

تنظیمی شوند. حتی در انگلستان که پیش‌بینی می‌شود در

بخش مخابرات، مقامات رقابتی جایگزین آژانس‌های

تنظیمی شوند، باز هم تنظیم‌کنندگان بخشی قوی مشاهده

می‌شود. برای اطلاعات بیشتر مراجعه شود به:

United Nations Conference on Trade and Development. Work on the Model Law on Competition, 2003

35. Gal, Michal (2004), Prerequisites for Development-Oriented Competition Policy Implementation. In "Competition, Competitiveness and Development:

9. Non-enforcement Mechanisms

10. ICN, 2002, page i.

11. Dumping

12. Anti-dumping Law

13. Anti-competitive Private Barriers

۱۴. نیاز به برخورداری از قانون رقابت در قبال پدیده جهانی

شدن و تحولات ناشی از آن در سطح تجارت بین‌المللی

(همچون ادغام گسترده بین مرزی پس از دهه ۱۹۹۰ در

کشورها) نیز طی زمان در حال افزایش است. این پدیده

اثرات شدید خود را بیشتر بر کشورهای در حال توسعه نشان

داده است، چرا که قدرت انحصاری شرکت‌های عظیم

بین‌المللی (خواه مستقل عمل کنند یا با اعمال تبانی) در

این گونه کشورها بسیار زیاد است. منبع:

Carnet and Holmes (2004), pp 4-6

15. Khemani, D. R. (1996). The interface between competition and trade policies. In: Bora, B. and Pangestn, M. "Priority Issues in Trade and Investment Liberalization" Pacific Economic Cooperation Council Singapore, P.107.

۱۶. هدف از اعمال معافیت در برخی بخش‌ها عبارت است از:

۱- ایجاد توازن در قدرت‌های اقتصادی نابرابر، ۲- هدایت

اطلاعات در جهت کاهش هزینه‌های مبادلاتی و بهبود

عملکرد دستجمعی (با کاهش سواری مجانی)، ۳- کاهش

ریسک و نااطمینانی، و ۴- کمک به بخش‌های خاص

(همچون انرژی، کشتیرانی، ...).

۱۷. مقصود از منافع ایستا، تخصیص بهتر منابع موجود در جهت

متناسب با مزیت‌های نسبی کشور و تقویت رقابت ناشی از

آن است. با تقویت رقابت، بنگاه‌ها ناچار خواهند شد تا به

طرز کارآمدتری عمل کنند. در مقابل این نوع منافع، منافع

پویا وجود دارد که از طریق درجه باز بودن اقتصاد در مقابل

تجارت و سرمایه‌گذاری تحریک می‌شود، زیرا بنگاه‌ها قادر

خواهند بود بازدهی فزاینده نسبت به مقیاس را با گسترش

بازارهای خود و افزایش امکان تولید تجربه کنند.

18. Singe 2002

19. Evenette (2005). pp. 13-6

۲۰. این مساله به وضوح در مطالعات مایکل پورتر و سایرین

قابل مشاهده است.

21. Innovation

- Development", ERD Policy Brief. No 39, 2005.
- Cheng, Leonard K., "Competition and Competition Policy: Implications of Hong Kongs Reversin to China", *Pacific Economic Review*, 5:2 (2000). pp. 279-289.
- Evenett, Simon, "What is the relationship between competition law and policy and economic development?", University of Oxford. 2005.
- Jons, Randall S. and Taesik Yoon, "Strengthening the integration of Japan in the world economy to benefit more fully from globalization", *ECO/WKP*. No. 54. 2006.
- Khemani, D.R., "The interface between competition and trade policies", 1996.
- Porter, M., *The Competitive Advantage of Nations*, London: Mcmillan Press, 1995.
- Singh, A., "Competition and Competition Policy in Emerging Markets: International and Development Dimensions", G24 Discussion Paper Series, Paper No. 18, United Nations, 2002.
- Stewart, T., "Competition Issues in Selected Countries: An Empirical Examination", Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Research. University West Indies, 2004.
- Lessons from Developing Countries, United Nations Publications.
36. Pro-Market Reform.
37. Stewart, T (2004). Competition Issues in Selected Countries: An Empirical Examination, Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Research University West Indies, P.184.
38. Gal, Michael (2004)
39. Deterrence
40. Gal, Michael (2004)
۴۱. این قانون درصدد مهار رویه‌های ضد رقابتی برآمد، اما اصلاح ساختار بازارها و تنظیم انحصارات را مورد توجه قرار نداد و بیشتر بر رفتارها در بازار توجه داشت.

منابع

- حسینی، شمس‌الدین و افسانه شفیعی، «تعامل دولت و بازار و رویکرد تنظیم در اقتصاد ایران؛ تاملی در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، فصلنامه پژوهشها و سیاست‌های اقتصادی، شماره ۴۳، ۱۳۸۶.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مستندات برنامه اول توسعه اقتصادی و اجتماعی، ۱۳۶۸.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مستندات برنامه چهارم توسعه اقتصادی و اجتماعی، ۱۳۸۳.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مستندات برنامه دوم توسعه اقتصادی و اجتماعی، ۱۳۷۳.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی و اجتماعی، ۱۳۷۸.
- مالنو، ادمون و همکاران، ترجمه مهدی پازوکی و تیمور محمدی، راهبرد توسعه و مدیریت اقتصاد بازار، جلد اول، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۷۹.
- معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی، لایحه تسهیل رقابت: مبانی نظری و تجربه کشورها، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، چاپ اول، ۱۳۸۴.

- Alvarez, Ana Maria, Lucian Cernmat and Peter Holmes, "Competition, Competitiveness and Development: Lessons from Developing Countries", United Nations Publication. 2004.
- Brook, Douglas. H., "Competition Policy and