



Evaluating the Objectives and Enforcement of Iranian Competition Law in Light of the EU's "More Economic Approach"

Naser Alidoosti Shahraki^{*1}  Mostafa Mansourian²  Mohammad Kazem Jamal³ 

1. Assistant Professor, Faculty of Private Law, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran.

2. Assistant Professor, Faculty of Public and International Law, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran.

3. MA of Commercial law, Faculty of Law, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran.

(* - Corresponding Author Email: dr.alidoosti@ujsas.ac.ir)

Received: 2025-11-11

Revised: 2026-07-25

Accepted: 2026-09-07

Available Online: 2026-09-22

How to cite this article:

Alidoosti Shahraki N.; Mansourian M.; & Jamal, M, K (2026). Evaluating the Objectives and Enforcement of Iranian Competition Law in Light of the EU's "More Economic Approach". Encyclopedia of Economic Law Journal, 33(29): (182-204). (in Persian with English abstract). <https://doi.org/10.22067/economlaw.2026.96196.1497>

1. INTRODUCTION

The intersection of Law and Economics has fundamentally reshaped the landscape of modern jurisprudence. Among the various legal disciplines, competition law stands as one of the primary domains where economic theory and legal doctrine converge. Historically, the Economic Analysis of Law emerged from a growing realization among jurists and economists that legal institutions and statutory frameworks exert profound influence on the socio-economic equilibrium. Consequently, competition law, serving as a critical mechanism for government intervention in the marketplace, constitutes a seminal subject for interdisciplinary inquiry.

In the late 1990s, the European Union (EU) initiated a paradigm shift in its approach to competition policy. The European Commission launched an ambitious mission to align its antitrust framework with contemporary economic theories. Over a rigorous decadal review, the Commission systematically dismantled outdated, form-based assessments, replacing them with a sophisticated, effects-based framework known as the "More Economic Approach." This transition marked a departure from the view that competition is an end in itself; rather, it established "Consumer Welfare" and "Economic Efficiency" as the teleological pillars of antitrust enforcement. Under this new lens, the analysis of anti-competitive behavior, mergers, and abuse of dominance is no longer restricted to rigid legalistic interpretations but is deeply rooted in market structure, firm conduct, and empirical economic evidence. This approach recognizes that, in specific market contexts, monopolies may yield greater efficiency than perfect competition, thereby necessitating a balanced, nuanced regulatory intervention rather than a blind prohibition.

The European experience was not without friction. During the 1990s and early 2000s, the European Commission faced significant criticism from international scholars and practitioners, particularly in its interactions with U.S. antitrust authorities, where it was often accused of clinging to antiquated economic dogmas. This pressure catalyzed the subsequent evolution of EU competition law, specifically through the modernization of Articles 101 and 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) and the amendment of the Merger Control Regulation.



THIS WORK IS LICENSED UNDER A CREATIVE COMMONS ATTRIBUTION 4.0 INTERNATIONAL LICENSE



In contrast, the evolution of competition law in Iran has been markedly different. Following the conclusion of the Iran-Iraq war and the subsequent emphasis on economic liberalization and privatization, Article 44 of the Constitution was reinterpreted to introduce competition rules into the Iranian legal system. However, the operationalization of these rules has largely remained decoupled from the sophisticated economic methodologies that characterize advanced jurisdictions. This article, for the first time, provides a critical evaluation of the objectives and enforcement mechanisms of Iranian competition law, juxtaposing them against the EU's "More Economic Approach" to identify systemic gaps and propose a path forward rooted in the economic analysis of law.

2. PURPOSE

The essential premise of this study is that competition is, at its core, an economic phenomenon that precedes its legal classification. Legal statutes governing competition are merely the formal vessels for regulating inherently economic market dynamics. Therefore, to address the complexities of anti-competitive practices, one must rely on the toolkit of modern economic science—specifically, welfare economics and industrial organization theory. The goals of competition law—namely economic efficiency and consumer welfare—are economic constructs. Without a robust integration of economic analytical tools, these goals remain aspirational and ill-defined in legal practice. Consequently, the primary purpose of this research is twofold. First, it aims to deconstruct the "More Economic Approach" of the European Union, exploring its theoretical underpinnings and its practical application in the assessment of firm behavior. Second, it seeks to rigorously evaluate the performance of the Iranian Competition Council (ICC) against these benchmarks.

The urgency of this study is underscored by the current state of competition enforcement in Iran. Empirical observation and existing legal literature suggest that the Iranian competition framework suffers from a lack of institutional efficiency. Despite the presence of economic advisors, the decision-making process often relies on formalistic legal reasoning rather than robust economic analysis. This study seeks to bridge this gap by determining why this divergence exists, assessing the consequences of this methodological deficit, and proposing a systematic transition toward an economics-based competition policy tailored to the Iranian market context.

3. METHODOLOGY

This research adopts a descriptive-analytical methodology to fulfill its objectives. The methodology is structured in three phases:

1. **Conceptual Framework Construction:** The study begins by detailing the evolution of the EU's "More Economic Approach," analyzing primary legal instruments, guidelines, and soft law (Notices and Communications) issued by the European Commission between 2000 and 2009.
2. **Comparative Analysis:** The research systematically compares the EU's effects-based methodology with the current practice of the Iranian Competition Council. This involves an analysis of the statutory framework of Article 44, as well as the procedural records of the Council's decisions.
3. **Synthesis and Evaluation:** The study employs an interdisciplinary approach, utilizing theories from the "Economic Analysis of Law" school (e.g., Chicago School and Post-Chicago economic theories) to evaluate the Iranian framework.

The information collection strategy is library-based, incorporating secondary sources such as academic journals, books, and policy papers, alongside primary sources including EU legislative documents, TFEU articles, and Iranian laws such as the "Implementation of General Policies of Article 44 of the Constitution." The research aims to synthesize these findings into actionable policy recommendations.

4. FINDINGS

The findings of this research highlight six critical areas of divergence and systemic weakness:

1. **From Form to Effect:** The transition in the EU represents a shift from "Form-based" rules—where actions were prohibited based on their legal description—to an "Effects-based" approach. This is fundamentally a shift from *Per se* illegality toward a Rule of Reason, prioritizing economic efficiency over formalistic adherence.



2. The Role of Soft Law: The EU's success was not achieved through sweeping legislative amendments but through the strategic use of soft law instruments. By publishing non-binding Notices, the Commission guided administrative and judicial bodies toward economic logic, demonstrating that legal reform can be achieved through interpretive shifts rather than radical legislative change.
3. Methodological Evolution: Post-reform, EU antitrust officers began utilizing quantitative economic modeling in their assessments. This required a paradigm shift in the human capital of antitrust authorities, moving from legal clerks to economic analysts capable of interpreting complex market data.
4. The Goal Mismatch in Iran: A study of the Iranian legislative framework reveals a focus on facilitating competition and prohibiting monopoly as abstract goals. Unlike the EU, Iranian law lacks a unified objective rooted in efficiency and consumer welfare, leading to inconsistent enforcement.
5. Institutional Incapacity: The Iranian Competition Council exhibits significant deficiencies in applying elementary economic concepts, such as supply-and-demand elasticity, market definition, and the calculation of consumer harm. The procedural record indicates a heavy reliance on legal methodology, often ignoring the economic realities of the cases at hand.
6. Extralegal Barriers: The research finds that the Iranian Competition Council is constrained by structural, political, and governmental interests. Government-owned enterprises and state-led economic policies create significant obstacles, as the institutional framework is often ill-equipped to challenge the market power of state-sanctioned entities.

5. CONCLUSION

This study set out to evaluate the objectives and enforcement of Iranian competition law in light of the European Union's "More Economic Approach," and its findings demonstrate that the analytical and normative framework of Iranian competition law suffers from a fundamental deficiency: the absence of a coherent, economically-grounded goal-setting. While modern competition law has decisively moved beyond pure formalism and rests upon an effects-based approach, ultimately directed toward the enhancement of efficiency and consumer welfare, the prevailing practice of the Iranian Competition Council remains deeply formalistic and wedded to a traditional legal methodology. The evidence assembled in this research indicates that, owing to the absence of transparent guidelines for the economic assessment of markets, the decisions rendered by the Council are frequently deprived of a rigorous foundation in microeconomic analysis.

The Goal of Competition Law: A Tale of Two Doctrines. The historical trajectory of EU competition policy illustrates a logical progression: it began with the broad political objective of market integration, evolved toward the protection of the competitive process and economic freedom, and ultimately converged upon the sophisticated goals of efficiency and consumer welfare. This transition was accomplished not through sweeping legislative reform, but through the deliberate, stage-by-stage deployment of soft law instruments—legally non-binding Notices and Communications—that compelled an effects-based assessment of business conduct across all three pillars of EU antitrust law: Article 101 TFEU, EU merger control, and Article 102 TFEU. The "More Economic Approach" thus represents a philosophical reorientation: competition is no longer regarded as an end in itself, but as a means to achieve better outcomes for consumers.

In stark contrast, the Iranian legal landscape remains trapped in a formalistic stage. A careful study of the law implementing the General Policies of Article 44 of the Constitution, together with the practical proceedings of the Competition Council, reveals that these two instruments are characterized by internal contradictions and lack a unified theoretical foundation. The Iranian legislator, without giving due consideration to welfare effects or efficiency defenses, has fixated on the abstract concept of "distortion of competition" as the touchstone of illegality. This conceptual vagueness engenders a troubling dualism in the application of the law. On the one hand, the Council applies a strict, form-based scrutiny to merger control, seemingly indifferent to such economic realities as economies of scale, synergies, and product diversification—factors that modern antitrust economics considers decisive in determining whether a concentration is pro- or anti-competitive. On the other hand, the treatment of unilateral and multilateral abusive practices reveals an equally inconsistent degree of rigor. This asymmetry in the treatment of the various pillars of competition law is not accidental; it is symptomatic



of a deeper institutional confusion and the absence of a philosophically coherent conception of competition within the Iranian legal order. Such inconsistency, in turn, renders the enforcement of the law unpredictable and economically suboptimal.

The Institutional and Political Economy Obstacles. Beyond these doctrinal and procedural deficiencies, the most fundamental obstacle to an effective competition regime in Iran lies in the structure of the domestic economy and the political economy that sustains it. Competition law is, by its very nature, the offspring and the guardian of the free-market order: it presupposes a decentralized market in which the state acts as a neutral enforcer of the rules of the game rather than as an active participant. In an economic structure in which the state is itself the largest monopolist, and in which the composition of the Competition Council is dominated by governmental members—thereby endowing the institution with an administrative and quasi-governmental character—structural conflicts of interest become unavoidable. The research further reveals that the Council faces serious extra-legal constraints in implementing the relevant laws. These constraints manifest themselves as state entrepreneurship, or “government monopolization,” and as unscientific, interventionist policy-making driven more by partisan and political interests than by economic reasoning. As a result, competition authorities, which in principle should serve as impartial guardians of market competition, find themselves institutionally incapable of confronting the very state entities that constitute the most significant concentrations of economic power. In this light, even the most sophisticated economic toolbox—complex econometric calculations and a full embrace of the Rule of Reason—would be of limited utility so long as the shadow of state ownership and interventionist policy-making continues to loom over the economy. A competition agency cannot effectively discipline a sovereign monopolist whose market power is derived not from superior efficiency but from legal privilege and administrative fiat.

A Roadmap for Reform. The comparative analysis conducted in this study confirms that the Iranian competition institution requires reforms both in its objectives and, to a more limited extent, in the letter of its law. However, the sequence of these reforms matters greatly. In the first stage, the goals and underlying motivations of Iranian competition law must be redirected toward efficiency and consumer welfare. This realignment is not merely cosmetic; it supplies the teleological compass without which all subsequent enforcement efforts remain adrift. In the second stage, the Competition Council must integrate the teachings of economic science into its investigations and inspections when confronting anti-competitive practices. Here, drawing inspiration from the European Union’s experience, three concrete measures are warranted. First, economic expertise within the Council and the National Competition Center must be systematically augmented, with economists playing a more central and decision-influencing role in the deliberative process rather than serving as peripheral advisors. Second, economic formulas, quantitative analysis, and market-based evidence should be mandatorily incorporated into the reasoning and documentation of every significant decision, thereby subjecting each case to a verifiable regime of economic scrutiny. Third, institutional practices should be developed that institutionally normalize an effects-based mindset, so that economic analysis becomes the default mode of antitrust reasoning rather than an occasional and discretionary addendum.

A Concluding Reflection. Perhaps the most significant—and encouraging—conclusion of this study is that the requisite transformation does not necessarily demand a formal amendment of the statutory text. By embracing the philosophical foundations of the economic analysis of law, different principles of goal-setting and different methods of enforcement can be pursued within the existing legal framework. The European experience demonstrates that doctrinal evolution can occur through interpretation, soft law, and institutional practice, even absent radical legislative change. The same possibility exists in Iran. Yet this possibility can only be realized if the underlying structural conditions are addressed: no set of procedural reforms will rescue a competition regime from the gravitational pull of a state-dominated economy. The ultimate task, therefore, is twofold and simultaneous—to recalibrate the intellectual foundations of competition law toward welfare-based, effects-oriented reasoning, and to reconfigure the institutional and economic environment so that the Competition Council can genuinely function as an independent, economically literate, and effective guardian of competition. Only then can Iranian competition law fulfill the promise that modern economic analysis holds out: competition as a disciplined, welfare-enhancing instrument of a dynamic market economy.

Keywords: EU’s “More Economic Approach”, Economic Analysis of Competition Law, Antitrust Enforcement, Consumer Welfare, Efficiency



ارزیابی اهداف و اجرای حقوق رقابت ایران در پرتو «رویکرد اقتصادی تر» اتحادیه اروپا

ناصر علی دوستی شهرکی^{*۱} ID مصطفی منصوریان^۲ ID محمد کاظم جمال^۳ ID

دریافت: ۱۴۰۴-۰۸-۲۰ | بازنگری: ۱۴۰۵-۰۵-۰۳ | پذیرش: ۱۴۰۵-۰۶-۱۶ | انتشار: ۱۴۰۵-۰۶-۳۱

چکیده

با گسترش رویکرد تحلیل اقتصادی حقوق، و اجرای آن در حقوق رقابت ایالات متحده، اتحادیه اروپا نیز در دهه ۹۰ میلادی، تحت تأثیر حقوق رقابت آمریکا و جریان حقوق و اقتصاد، رویکردی را معرفی کرد که تحت عنوان رویکرد اقتصادی تر شناخته می شود. طی این روند، کمیسیون اروپا اهداف حقوق رقابت را با توجه به آموزه های تحلیل اقتصادی حقوق و با الهام از حقوق رقابت ایالات متحده، تغییر داد. نتایج این تحقیق نشان دهنده آن است که کمیسیون اروپا در طی معرفی رویکرد اقتصادی تر اهداف خود را به کارآیی و رفاه مصرف کننده تغییر داد و در اجرای حقوق رقابت نیز رویکرد مبتنی بر اثرات را جایگزین رویکرد مبتنی بر قاعده، نمود. همچنین بررسی حقوق رقابت در ایران نشان دهنده آن است که، رویکرد شورای رقابت در اعمال قانون، با وجود تلاش های فراوان، همچنان ضعف جدی در استفاده و کاربرست آموزه ها و روش های اقتصادی در تصمیم گیری ها دارد و این نهاد نیازمند اصلاحاتی در اهداف و رویه های خود بر مبنای رویکرد تحلیل اقتصادی حقوق، می باشد. این پژوهش با رویکردی توصیفی-تحلیلی، با روش کتابخانه ای روند معرفی رویکرد اقتصادی تر و ویژگی های آن را بررسی می کند و نهایتاً تلاش می کند، اهداف و اجرای حقوق رقابت در ایران را نیز با نگاهی انتقادی، مورد بررسی و تحلیل قرار داده، متناسب با اقتضائات خاص کشورمان پیشنهادات مورد نظر ارائه گردد.

کلیدواژه ها: رویکرد اقتصادی تر اتحادیه اروپا، تحلیل اقتصادی حقوق رقابت، اجرای حقوق رقابت، رفاه مصرف کننده، کارایی

۱. استادیار، گروه حقوق خصوصی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران. (نویسنده مسئول) dr.alidoosti@ujsas.ac.ir

۲. استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران.

۳. کارشناس ارشد حقوق تجارت، دانشکده حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران.



مقدمه

با بررسی اهداف حقوق رقابت درمی‌یابیم که هدف اصلی در این رشته از حقوق، دستیابی به کارایی اقتصادی و رفاه مصرف‌کنندگان می‌باشد. حال برای تحقق این موارد احتیاج به رویکردی داریم که بتواند به خوبی موضوعات و مسائل مطروحه در حقوق رقابت را که از جنس امور اقتصادی می‌باشند تحلیل و تبیین نماید. این رویکرد در واقع همان «تحلیل اقتصادی حقوق» یا «حقوق و اقتصاد» می‌باشد. علت انتخاب حقوق رقابت در اتحادیه اروپا برای بررسی و مقایسه‌ی آن با حقوق رقابت در کشور ایران این است که در اواخر دهه ۱۹۹۰ میلادی، کمیسیون اروپا مأموریتی را آغاز کرد تا سیاست رقابت اتحادیه اروپا را با تئوری‌های اقتصادی معاصر مطابقت دهد و طی یک دوره ده ساله، به‌طور سیستماتیک اصول و رویکردهای قانون رقابت اتحادیه اروپا را بازبینی نمود. در جریان این بازبینی، مهم‌ترین تغییر، تعیین «رفاه مصرف‌کننده» و «کارایی» به‌عنوان اهداف اصلی حقوق رقابت می‌باشد. این رویکرد جدید که تحت عنوان «رویکرد اقتصادی‌تر» شناخته می‌شود اثبات نمود که رقابت به خودی خود یک هدف نیست، بلکه وسیله‌ای برای دستیابی به نتایج بهتر برای مصرف‌کنندگان است. (Witt, 2016: 3) در این نگاه جدید به حقوق رقابت، تحلیل‌گران حوزه حقوق و اقتصاد، اثرات اقتصادی رفتارهای ضد رقابتی و ادغام‌ها و اصول اقتصادی زیربنایی وضعیت اقتصادی مسلط و سوءاستفاده از سلطه را مورد بحث قرار داده‌اند.

رویکرد اقتصادی‌تر مجموعه‌ای از عوامل مانند ساختار بازار و رفتار شرکت‌ها را در نظر می‌گیرد و تشخیص می‌دهد که در برخی موارد، انحصارها یا انحصارطلبی‌ها ممکن است کارآمدتر از رقابت کامل باشند. بنابراین، رویکرد اقتصادی به‌جای ترویج کورکورانه رقابت، به دنبال ایجاد تعادل بین رقابت و کارایی است. (Van Den Bergh & Giannaccari, 2014: 395)

رقابت پیش از اینکه شاخه یا موضوعی در علم حقوق باشد، یک مفهوم اقتصادی است و همان‌طور که قبل از این نیز عنوان گردید، به‌دلیل اینکه مسائل و موضوعات مطروحه در حقوق رقابت، ذاتاً اقتصادی می‌باشند، ناگزیریم که برای تحلیل و پاسخ به آن‌ها نیز از ابزارهای اقتصادی و یافته‌های این علم کمک بگیریم. بنابراین برای نیل به اهداف حقوق رقابت مانند کارایی اقتصادی و رفاه مصرف‌کننده که خود مفاهیمی اقتصادی می‌باشند و در این علم تعریف و تبیین می‌شوند باید حقوق رقابت را با استفاده از علم اقتصاد تحلیل کنیم. در این میان استفاده از تجربه‌ی سایر کشورها می‌تواند کمک زیادی برای فهم اثرگذاری رویکردهای مختلف در حوزه حقوق رقابت به ما برساند، به همین روی مطالعه‌ی حقوق رقابت اتحادیه اروپا به دلیل تغییراتی که در رویکرد و اهداف حقوق آنتی‌تراست خود انجام دادند را ضروری تشخیص دادیم. در این نوشتار با استفاده از روشی توصیفی-تحلیلی به دنبال پاسخ به این پرسش اصلی می‌باشیم: گذار اتحادیه اروپا از شکل‌گرایی حقوقی به «رویکرد اقتصادی‌تر»، چگونه سیاست‌ها و اهداف حقوق رقابت را به سمت روش‌های نتیجه‌محور متحول ساخته است؟ در پرتو این رویکرد سیاستی، نظام اهداف و رویه اجرایی حقوق رقابت در ایران (به‌ویژه عملکرد شورای رقابت) دارای چه خلأهای تحلیلی است و چه سازوکارهایی برای گذار به سمت کارایی اقتصادی و رفاه مصرف‌کننده پیشنهاد می‌شود؟ اهمیت این مطالعه آنجا مشخص می‌گردد که اتحادیه اروپا به تأثیر از ایالات متحده، رویکرد خود به مقررات رقابتی را تغییر داده و با عبور از شکل‌گرایی^۱ حقوقی، روشی نتیجه‌محور را با استفاده از داده‌ها و تحلیل‌های اقتصادی در دستور کار خود قرار داده است.

اصطلاح تخصصی «رویکرد اقتصادی‌تر» در حقوق رقابت اتحادیه اروپا، پیشتر در ادبیات حقوقی و اقتصادی غرب مورد کنکاش قرار گرفته است. به‌عنوان نمونه، «آنه ویت» (۲۰۱۶) در اثر خود به تبیین روند گذار به این رویکرد و ویژگی‌های کلیدی آن در حقوق ضدانحصار اروپا پرداخته و «ال. اچ. رولر» (۲۰۰۵) نیز ابعاد سیاست‌گذاری این تغییر پارادایم را از منظر اقتصاد خرد تحلیل نموده است. با این حال، در ادبیات حقوقی ایران، اگرچه در سال‌های اخیر گام‌های ارزشمندی در راستای تحلیل اقتصادی حقوق رقابت برداشته شده است - از جمله پژوهش رهبری و همکاران در خصوص «راهبرد و معیار مطلوب کنترل رقابتی تملک شرکت‌ها» که بر معیارهای اقتصادی در کنترل ادغام‌ها تمرکز دارد - اما عمده‌ی این مطالعات، موضوعی و موردی بوده‌اند. همچنین در ادبیات حقوقی موجود، تلاش‌های ارزشمندی در راستای تبیین جایگاه حقوق رقابت در بستر اقتصاد و توسعه کلان صورت گرفته است (برای نمونه ر.ک: حقیقت‌جو، مهدی، ۱۳۹۸، حقوق رقابت و توسعه خارجی شرکت‌های تجاری)؛ با این وجود، پژوهش حاضر با گذر از مباحث



کلان، مشخصاً بر ابزارهای تحلیل اقتصاد خرد و ارزیابی رویه شورای رقابت ایران تمرکز دارد. نوآوری پژوهش حاضر در آن است که برای نخستین بار، مفهوم خاص «رویکرد اقتصادی‌تر» (به مثابه یک چارچوب نظری منسجم در اتحادیه اروپا) را به عنوان معیار سنجش قرار داده و با عبور از مباحث نظری صرف، به بررسی فنی، انتقادی و تطبیقی قانون و رویه عملی شورای رقابت ایران در پرتو این رویکرد می‌پردازد؛ خلأیی که در مطالعات پیشین به چشم می‌خورد. در نهایت ساختار این نوشتار به این شرح می‌باشد که در این تحقیق ابتدا رویکرد اقتصادی‌تر اتحادیه اروپا به حقوق رقابت، معرفی و تحلیل می‌شود و در ادامه رویه و رویکرد شورای رقابت و تفاوت‌های آن نسبت به اتحادیه اروپا بررسی می‌گردد.

۱. رویکرد اقتصادی‌تر اتحادیه اروپا

در اواخر دهه ۱۹۹۰، کمیسیون اروپا یک فرایند طولانی را برای معرفی «رویکرد اقتصادی‌تر» به قانون ضدانحصار اتحادیه اروپا آغاز کرد و یکی پس از دیگری رویکرد خود را در مورد هر سه رکن قانون رقابت اتحادیه اروپا بررسی کرد که از ماده ۱۰۱ معاهده عملکرد اتحادیه اروپا^۲ شروع شد، به سمت کنترل ادغام اتحادیه اروپا رفت و فرایند را با ماده ۱۰۲ به پایان رساند. هدف آن این بود که قانون ضد انحصار اتحادیه اروپا با تفکر اقتصادی معاصر سازگارتر شود.

۱-۱. مفهوم و پیشینه

در این گفتار سیر تحول حقوق رقابت در اتحادیه اروپا را بررسی می‌گردد. در اینجا به چگونگی الهام گرفتن کمیسیون اروپا از حقوق ضدانحصار ایالات متحده و پدیدآوردن رویکرد اقتصادی‌تر پرداخته خواهد شد و اهداف حقوق رقابت اتحادیه اروپا قبل و بعد از رویکرد اقتصادی‌تر واکاوی می‌شود.

۱-۱-۱. پیشینه و تأثیرپذیری از حقوق ضدانحصار ایالات متحده

طی سال‌های گذشته سیاست رقابت اروپا دستخوش تغییرات چشمگیری شده است که عمدتاً با الهام از حقوق رقابت ایالات متحده و حرکت کمیسیون اروپا به سمت رویکردی مبتنی بر اقتصاد در اعمال مواد ۱۰۲ و ۱۰۱ معاهده عملکرد، صورت پذیرفته است. در گذشته اخیر، تئوری‌های اقتصادی تأثیر فزاینده‌ای بر اعمال قوانین رقابت در دو سوی اقیانوس اطلس داشته‌اند. تأثیر علم اقتصاد در ایالات متحده آمریکا به وضوح قابل مشاهده است، جایی که قانون رقابت معمولاً قانون ضدتراست نامیده می‌شود. درحالی‌که تأثیر نظریه‌های اقتصادی بر قوانین ضد انحصار در ایالات متحده از دهه ۱۹۷۰ به بعد نمایان شد، این تأثیر بر قانون رقابت در اتحادیه اروپا پدیده‌ای جدیدتر است. تا زمان پدیدآمدن رویکرد جدید توسط کمیسیون اروپا در اواخر دهه ۱۹۹۰ که به اصطلاح رویکرد اقتصادی‌تر نامیده می‌شود، طول کشید تا اینکه علم اقتصاد راه خود را در اجرای قوانین رقابت باز کرد. امروزه، بینش اقتصادی برای بررسی هر عمل ضدرقابتی ضروری شده است. (Bergh & Giannaccari, 2014: 395)

در دهه ۱۹۹۰ و اوایل دهه ۲۰۰۰، کمیسیون به طور مکرر با مقامات ضد انحصار ایالات متحده بر سر پرونده‌هایی با ابعاد بین‌المللی برخورد کرد، که در آن‌ها به هدایت ارزش‌های اشتباه و به کارگیری تئوری‌های اقتصادی منسوخ متهم شده بود. در آمریکا زمانی که تاریخچه حقوق رقابت مطالعه شود، مشخص می‌گردد که قانون ضدانحصار چرخه‌های اقتصادی بیشتر و کمتری را تجربه کرده است. در روزهای اولیه، ضد انحصار ایالات متحده، در جهت حمایت از رقابت فردی و مداخلات ساختاری در بازارها به طور گسترده پذیرفته شد. این رویکرد با حمایت از خرده‌فروشان کوچک ناکارآمد یا ممنوعیت ادغام‌هایی که می‌توانست به صرفه‌های مقیاس مهمی دست یابد، منجر به زیان‌های رفاهی می‌شود. زمانی که این دیدگاه‌های مداخله‌جویانه توسط مکتب شیکاگو مورد انتقاد قرار گرفت، تصویر به‌طور چشمگیری تغییر کرد، این نگاه بر حفاظت از فرایند رقابتی، به جای حمایت از رقبا، به عنوان ابزاری برای افزایش رفاه کلی تأکید می‌کرد. امروزه، اهداف بهره‌وری تخصیصی (رفاه کل) و رفاه مصرف‌کننده در ایالات متحده غالب شده است. (Witt, 2016: 12) تصویر در آن سوی اقیانوس اطلس متفاوت است. تاریخچه قانون رقابت اتحادیه اروپا اهداف متعددی را برای قانون رقابت نشان می‌دهد.

2. The Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)



اجرای قوانین رقابت با تمرکز واضح بر هدف ادغام بازارهای اروپایی، که یک هدف سیاسی گسترده است، آغاز شد. در عین حال بر حفاظت از فرایند رقابتی و حمایت از آزادی اقتصادی تاکید شد. اهداف اخیر عمدتاً مبتنی بر دیدگاه‌های مکتب لیبرالیسم کلاسیک بود، که رویکردی حقوقی-اقتصادی به قانون رقابت است که مشابه آن در تاریخ قانون ضدانحصار ایالات متحده وجود ندارد. بعدها، قانون رقابت اتحادیه اروپا به تدریج به سمت اهداف کارآمدی تکامل یافت و اخیراً، سیاست‌گذاران بیش از همه بر هدف افزایش رفاه مصرف‌کننده تأکید می‌کنند. در عین حال، طیف گسترده‌ای از اهداف سیاسی (ادغام بازار، هموار کردن زمینه بازی برای صنعت در اروپا) به طور برجسته در بیانیه‌های سیاست کمیسیون اروپا وجود دارد. علاوه بر این، کمیسیون اروپا همچنان بر وابستگی متقابل سیاست رقابت با سایر سیاست‌های اتحادیه اروپا (سیاست‌های زیست‌محیطی، سیاست‌های اجتماعی و...) تأکید می‌کند. بدیهی است که اگر هدفی که باید به آن دست یافت در فضای اقتصاد خرد تعریف نشود، مدل‌های اقتصادی توسعه‌یافته در تئوری قیمت و تئوری بازی‌ها قادر به ارائه راهنمایی مناسب برای قانون رقابت اتحادیه اروپا نخواهند بود. (Van Den Bergh & Giannaccari, 2014: 399)

تفاوت حقوق رقابت در اتحادیه اروپا و ایالات متحده زمانی آشکار گردید که مقامات ضدانحصار ایالات متحده و اتحادیه اروپا تعدادی پرونده با ابعاد بین‌المللی را بررسی کردند و به نتایج متضادی رسیدند، و این امر که قوانین ضدانحصار اتحادیه اروپا و ایالات متحده از اصول اساسی یکسانی پیروی نمی‌کردند. به طرز دردناکی آشکار شد. این تناقضات دیگر صرفاً جنبه علمی نداشتند بلکه آن‌ها پیامدهای بسیار واقعی داشتند.

برای مثال در سال ۱۹۹۷، کمیسیون تجارت فدرال ایالات متحده^۳ و کمیسیون اروپا در مورد ادغام پیشنهادی بین شرکت‌های بوئینگ و مک‌دانل داگلاس تحقیق کردند. هر دوی اینها شرکت‌های آمریکایی بودند که در صنعت هوافضا فعالیت می‌کردند. در زمان معامله پیشنهادی، بوئینگ ۶۴ درصد از بازار هواپیماهای بزرگ تجاری جدید و مک‌دانل داگلاس سهم بازار ۶ درصد را در اختیار داشتند. تنها رقیب مهم دیگر، کنسرسیوم اروپایی ایرباس، سهم بازاری در حدود ۳۰ درصد داشت.^۴

با وجود اینکه این ادغام تعداد بازیگران بازار را از سه به دو نفر کاهش می‌داد، کمیسیون تجارت فدرال، بدون قید و شرط و با اکثریت آرا، این معامله را تأیید کرد. استدلال کمیسیون تجارت فدرال این بود که شرکت مک‌دانل داگلاس، که سهم بازاری در ۱۰ سال گذشته به طور پیوسته در حال کاهش بوده است، دیگر نیروی رقابتی معناداری در بازار هواپیماهای تجاری ایجاد نمی‌کرد. اما کمیسیون اروپا، از سوی دیگر، به صراحت اعلام کرد که قصد دارد این قرارداد را تحت مقررات ادغام اتحادیه اروپا باطل اعلام نماید، مگر اینکه طرفین تعهداتی ارائه دهند که نگرانی‌های موجود را کاهش دهد. کمیسیون اروپا معتقد بود که بوئینگ قبل از این ادغام نیز موقعیت مسلطی در بازار هواپیماهای تجاری بزرگ داشت و اگر این شرکت، مک‌دانل داگلاس را خریداری نماید، این موقعیت بیشتر تقویت می‌شود و این ادغام تعداد رقبای در بازار هواپیماهای تجاری بزرگ از سه به دو رقیب کاهش می‌دهد و سهم بازار بوئینگ از ۶۵ به ۷۰ درصد افزایش می‌یابد. علاوه بر این، بوئینگ پایگاه مشتریان فعلی مک‌دانل داگلاس، نیروی کار در خدمات، نیروی کار ماهر و همچنین دارایی‌های مالی قابل توجه و سایر منابع این شرکت را به دست خواهد آورد. کمیسیون همچنین نگران تأثیرات خرید بوئینگ در کسب و کار فضایی و دفاعی مک‌دانل داگلاس بود که می‌تواند سبب مالکیت معنوی بوئینگ را افزایش دهد. علاوه بر این، فعالیت‌های تحقیق و توسعه مک‌دانل داگلاس در این زمینه (فضایی و دفاعی) کمک‌های مالی قابل توجهی از دولت ایالات متحده دریافت می‌کرد. کمیسیون این احتمال را می‌دهد که بوئینگ می‌تواند از برخی از این پول‌ها برای یارانه‌های متقابل فعالیت‌های خود در بخش هواپیماهای تجاری استفاده کند و به آن اجازه می‌دهد هواپیماها را با قیمت‌های پایین‌تری نسبت به رقیب باقی‌مانده خود، ایرباس، به بازار ارائه دهد.

بدون در نظر گرفتن نتیجه‌ی نهایی این پرونده، نحوه بررسی و دغدغه‌های کمیسیون اروپا در مقایسه با کمیسیون تجارت فدرال آمریکا به‌شدت مورد انتقاد قرار گرفت. جایی که کمیسیون کارآیی و رفاه مصرف‌کننده را فدای حمایت بی‌چون‌وچرا از رقابت می‌کند. این حمایت تا نقطه‌ای پیش می‌رود که در یکی از استدلال‌های خود، احتمال پایین آمدن قیمت‌ها را به‌عنوان دلیلی بر بطلان این ادغام، شناسایی می‌نماید.

3. Federal Trade Commission (FTC)

4. Boeing/McDonnell Douglas (Case IV/M.877) [1997] OJ L336 /16, recital 9.



از این دست پرونده‌های بین‌المللی که صحنه‌ی رقابت کمیسیون اروپا و کمیسیون تجارت فدرال آمریکا بود، به تعداد زیادی وجود دارد، اما نتیجه‌ی همگی آن‌ها، آشکار شدن روش‌ها و اهداف منسوخ کمیسیون اروپا در مقابل نهاد حافظ رقابت در ایالات متحده بود. کارشناسان حقوق رقابت دریافته‌اند که تحلیل‌های کمیسیون اروپا به طرز عجیبی با نظریه اقتصادی معاصر هماهنگ نیست. از دیدگاه وکلای ضدانحصار ایالات متحده، به نظر می‌رسید که هدف قانون ضدانحصار اتحادیه اروپا محافظت از کسب و کارها در برابر رفتار ضدرقابتی رقبایشان است، در حالی که هدف قانون ضدانحصار ایالات متحده حمایت از مصرف‌کنندگان در برابر رفتارهای ضدرقابتی بود. مواجهه با حقوق رقابت ایالات متحده و انتقاد کارشناسان و پژوهشگران در سطح آکادمیک، کمیسیون اروپا را مجبور کرد که سیاست‌های خود را در حوزه‌ی حقوق رقابت تغییر دهد و در تحلیل‌ها و ارزیابی‌های خود از یافته‌های نظریه‌های اقتصادی مدرن استفاده نماید.

۱-۲. مفهوم رویکرد اقتصادی‌تر

پس از معرفی رویکرد جدید، نقش و دامنه تحلیل اقتصادی مدرن در سیاست رقابت در اروپا، تغییر یافت. مفسران اقتصادی اغلب اهداف اقتصادی قانون رقابت را بدیهی می‌دانند و در تحلیل‌های خود از مدل‌های اقتصادی پیچیده برای تجویز یک سیاست رقابت بهینه استفاده می‌کنند. توصیف این تغییر به‌عنوان رویکردی به سمت «رویکرد اقتصادی‌تر» می‌تواند گمراه‌کننده باشد. در واقع، تجزیه و تحلیل ضدانحصار و ادغام برای مدت طولانی مبتنی بر اقتصاد بوده است. از نظر این نوشتار، پرسش اصلی این نیست که اقتصاد کمتر یا بیشتر باید مورد استفاده قرار گیرد، بلکه بیشتر این است که چه نوع اقتصادی و به‌ویژه چگونه تحلیل اقتصادی در چارچوب قوانین و دستورالعمل‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد یا درواقع گاهی ممکن است مورد سوءاستفاده قرار گیرد. در حقیقت، مواجهه با حقوق رقابت در آمریکا، از دو جهت بر اتحادیه اروپا تأثیر گذاشت، نخست آن که مکتب اقتصادی مورد پذیرش در میان کشورهای اروپایی که مبتنی بر اندیشه‌های کینز، با تمایلات چپ‌گرایانه بود، با چالش‌های جدی مواجه شد و مورد انتقاد دانشگاهیان و کارشناسان حوزه‌ی رقابت قرار گرفت. (Farrell & Quiggin, 2011: 5) و رفته رفته -حداقل در اقتصاد رقابت- اندیشه‌هایی که مداخله‌ی دولت در اقتصاد را ترویج می‌کرد جای خود را به مکاتب مبتنی بر بازار آزاد از جمله مکتب شیکاگو داد. تأثیر دیگر مواجهه با نظام حقوقی ایالات متحده، آشکار شدن ضعف‌ها و کاستی‌های روش شکل‌گرایی حقوقی و حقوق کلاسیک بود، بنابراین اعمال حقوق رقابت، در سطح روش‌شناسی نیز دستخوش تغییر شد و رویه‌های کمیسیون اروپا نشان می‌دهد که به نوعی از رئالیسم حقوقی و به‌خصوص رویکرد تحلیل اقتصادی حقوق، استفاده شده است. تغییر در رویه‌ی سیاست رقابت اروپا، مربوط به روشی است که در آن اصول و شواهد اقتصادی در چارچوب تصمیم‌گیری آورده می‌شود. ارزیابی تصمیم‌گیری‌ها در پرتو اصول اقتصادی مدرن که قوی و آزمایش‌شده هستند و همچنین تکیه بر تعدادی از روش‌شناسی‌های تجربی که به شناسایی و پیش‌بینی عملکرد بازار و بنگاه‌ها کمک می‌کنند، هسته اصلی این روند می‌باشد. با این حال، خطرات قابل توجهی نیز وجود دارد و پتانسیل آشکاری برای سوءاستفاده از اقتصاد وجود دارد، به ویژه با وجود منافع خاص. در نتیجه، تفسیر مناسب و حرفه‌ای و تولید شواهد اقتصادی برای اعتبار فرایند برای تصمیم‌گیری بهتر ضروری است. (Röller, 2005: 11)

رویکرد اقتصادی‌تر در کاربست قانون رقابت به این معنی است که ارزیابی هر پرونده ضدرقابتی بر اساس شکل قواعد و قوانین (رویکرد مبتنی بر فرم)^۵ انجام نخواهد شد، بلکه بر اساس ارزیابی اثرات ضدرقابتی آن (رویکرد مبتنی بر اثرات)^۶ می‌باشد. این حرکت در حقیقت استفاده از نوعی حاکمیت عقل^۷ در برابر حاکمیت قاعده^۸ می‌باشد و کارآیی را به‌عنوان هدف اصلی حقوق رقابت برجسته می‌سازد. (Albert & Voigt: 4)

رویکرد اقتصادی‌تر از طریق اصلاحات قانونی رسمی قوانین رقابتی معرفی نشد. در عوض، کمیسیون تغییرات مربوطه را در چند مرحله با استفاده از ابزارهای قانون نرم^۹ انجام داد. بین سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۹ میلادی، تعدادی از اعلامیه‌ها و دستورالعمل‌های قانونی

5. Form-based approach

6. Effects-based approach

7. Rule of reason

8. Per se rule

9. Soft law instruments



غیرالزام آور منتشر کرد که رویکرد اقتصادی تری را برای ارزیابی رفتار تجاری تحت هر سه رکن قانون رقابت اتحادیه اروپا بیان کرد که شامل ماده ۱۰۱ معاهده عملکرد اتحادیه اروپا، کنترل ادغام اتحادیه اروپا و ماده ۱۰۲ آن معاهده بود. با این حال، در حالی که اکثر این اسناد قانونی نرم در بیانیه های مقدماتی خود توضیح دادند که مبتنی بر یک رویکرد اقتصادی یا بیشتر اقتصادی هستند، آن ها نه اصول اساسی این رویکرد را تعریف کردند و نه روشن کردند که چه تغییراتی را ارائه می کنند. این در حالی بود که حتی سطحی ترین مقایسه ی تصمیمات فردی کمیسیون قبل و بعد از معرفی رویکرد اقتصادی تر، این نتیجه را می دهد که نوعی از بازنگری واقعاً صورت گرفته است. ارزیابی ها که حالا با اصطلاحات اقتصادی منتشر می گردد، حاوی مطالعات کمی پیچیده و به طور متوسط ۱۰ برابر طولانی تر از قبل از اصلاحات هستند. با این حال، اینها تنها مشهودترین جلوه های رویکرد تجدید نظر شده هستند. و در واقع کمیسیون، تغییرات بسیار اساسی تری ایجاد کرده است. (Witt, 2016: 1)

۲-۱. چگونگی اعمال رویکرد جدید

در حقیقت رویکرد اقتصادی تر، تغییر نگاه و روش شناسی کمیسیون اروپا در اجرای حقوق رقابت می باشد. این تغییرات در نحوه ی اعمال و اهداف حقوق رقابت در کمیسیون اروپا، مشخص است. بنابراین اصلاحات عمده ای در متن قوانین رخ نداده است و تغییرات در راهنماها و دستورالعمل های صادره از کمیسیون بوده است.

۱-۲-۱. نمود رویکرد اقتصادی تر در قوانین

الف. ماده ۱۰۱ معاهده عملکرد اتحادیه اروپا

ماده ۱۰۱ و توافقات ضد رقابتی در حقیقت اولین حوزه ای بود که تغییرات معروف به رویکرد اقتصادی تر بدان راه یافت. در آن زمان در میان محافل آکادمیک این دیدگاه که ارزیابی کمیسیون از توافقات ضد رقابتی با تئوری های اقتصادی منسوخ شده انجام می پذیرد، رایج شده بود، به ویژه از این نظر که کمیسیون به اندازه کافی پتانسیل اینگونه توافقات را برای ایجاد اثرات کارایی اقتصادی در نظر نگرفته است. بنابراین جای تعجب نیست که کمیسیون بررسی ماده ۱۰۱ را با تجدید نظر در رویکرد خود برای ارزیابی توافقات افقی^{۱۰} و عمودی^{۱۱} آغاز کرد. اولین گام های آزمایشی در این فرایند را می توان به انتشار گزارش های کمیسیون اروپا در مورد محدودیت های عمودی در سال ۱۹۹۷ ردیابی کرد که چند روش را برای اصلاح رویکرد خود به توافقات عمودی بیان کرد. پس از یک مشورت عمومی، این اصلاح در نهایت منجر به تصویب اولین مقررات عمومی معافیت بلوکی برای توافقات عمودی در سال ۱۹۹۹ و مجموعه ای از دستورالعمل ها در مورد محدودیت های عمودی در سال ۲۰۰۰ شد، که هر دو صراحتاً مبتنی بر «رویکرد اقتصادی» بودند. برای ارزیابی توافقات ضد رقابتی بر اساس ماده ۱۰۱ این دو سند به زودی با سه مجموعه دستورالعمل دیگر در مورد این ماده دنبال شدند که رویکردهای «اقتصادی تر» برای موافقت نامه های همکاری افقی، موافقت نامه انتقال فناوری و مقررات معافیت مندرج در ماده ۱۰۱ را بیان می کند. (Witt, 2016: 41)

ب. قانون کنترل ادغام

در سال ۲۰۰۲، کمیسیون توجه خود را به حوزه قانون ادغام اتحادیه اروپا معطوف کرد. در اینجا کمیسیون لایحه ای پیشنهادی برای اصلاح مقررات ادغام به شورای اتحادیه اروپا ارائه کرد. بر اساس این پیشنهاد، شورا در سال ۲۰۰۴ مقررات ادغام اولیه را تغییر داد. همچنین کمیسیون متعاقباً دو مجموعه از دستورالعمل های ادغام را منتشر کرد که درک خود را از بازرسی های جدید و نحوه ارزیابی ادغام های آینده تحت این قانون را توضیح می داد. «دستورالعمل های ادغام افقی» به سال ۲۰۰۴ مربوط می شوند، در حالی که تکمیل «دستورالعمل های ادغام غیرافقی» بیشتر طول کشید و تا سال ۲۰۰۸ منتشر نشدند. این اصلاحات و دستورالعمل های جدید همگی مبتنی بر رویکرد «اقتصادی» یا «اقتصادی تر» بودند. همچنین می توان مشاهده کرد؛ تغییراتی که در رویه ادغام کمیسیون ایجاد شد، منعکس کننده ی تغییراتی است که با رویکرد اقتصادی تر به ماده ۱۰۱ ارائه شده است. (Witt, 2016: 41)

10. Horizontal agreements

11. Vertical agreements



ج. ماده ۱۰۲ معاهده عملکرد اتحادیه اروپا

پس از ماده ۱۰۱ و قانون ادغام اتحادیه اروپا، تنها ماده ۱۰۲ باقی ماند. روند نوسازی رویکرد کمیسیون نسبت به این ماده طولانی تر و دشوارتر از اصلاح دو رکن قبلی بود. تطبیق مفاهیم تسلط و سوءاستفاده ماده ۱۰۲ با علم اقتصاد، سؤالات بنیادی و اساسی را در مورد اهداف و مفاهیم کلیدی قانون رقابت اتحادیه اروپا ایجاد کرد. این موضوعات که در بررسی رویکرد کمیسیون به ماده ۱۰۱ و ادغام های افقی تا حدودی مورد غفلت قرار گرفته بود، دیگر نمی توانست در چارچوب مفاهیمی مانند سوءاستفاده از موقعیت مسلط نادیده گرفته شود. کمیسیون به طور رسمی اصلاح ماده ۱۰۲ را در سال ۲۰۰۳ با درخواست نظری از «گروه مشاوره ی اتحادیه ی اروپا برای سیاست رقابت»^{۱۲} در مورد چگونگی بهبود ارزیابی های کمیسیون از رفتار سوءاستفاده کننده از موقعیت مسلط از نقطه نظر تئوری اقتصادی آغاز کرد. این گروه توصیه های خود را در گزارشی تحت عنوان «رویکرد اقتصادی به ماده ۱۰۲» در سال ۲۰۰۵ تشریح کرد. ۱۲ ماه بعد، اداره کل رقابت گزارشی را منتشر کرد که در آن دیدگاه خود را از رویکرد اقتصادی تر به ماده ۱۰۲ ترسیم می کرد. (Witt, 2016: 42)

۲-۲-۱. تغییر در ترکیب مأموران رسیدگی کننده

دستورالعمل های تفسیری و گزارش ها در مورد اولویت های اجرایی، ابزار مهمی برای اجرای رویکرد اقتصادی تر به قانون ضدانحصار اتحادیه اروپا بودند. ابزار مهم دیگر، ادغام بیشتر اقتصاددانان در کار روزانه اداره کل رقابت بود. ماریو مونتی در طول دوره خود به عنوان کمیسر سیاست رقابت، نسبت اقتصاددانان در اداره کل رقابت را که به طور سنتی تحت سلطه حقوقدانان بود، به طرز چشمگیری افزایش داد. مونتی اولین اقتصاددانی بود که سمت کمیسر سیاست رقابت را به عهده گرفت، در حالی که پیشینیان او عمدتاً حقوقدان و دانشمندان علوم سیاسی بودند. با گذشت سه سال از دوره او، وی سنت دیگری را شکست. تا آن زمان، همه مدیران اداره کل رقابت وکیل (آلمانی) بودند، اما در زمان ماریو مونتی از اقتصاددانان بریتانیایی استفاده شد. او همچنین تعدادی موقعیت کلیدی جدید را برای اقتصاددانان در داخل اداره کل ایجاد کرد. به توصیه او، کمیسیون موقعیت «اقتصاددان ارشد رقابت» را ایجاد کرد که به اختصار «اقتصاددان ارشد» نامیده می شود. طبق شرح شغل اقتصاددان ارشد، کمیسیون به دنبال یک اقتصاددان متخصص در سازمان صنعتی و با تجربه عملی در تجزیه و تحلیل موارد رقابتی بود. وظایف کلیدی او ارائه راهنمایی در مورد مسائل روش شناختی اقتصاد و اقتصادسنجی در به کارگیری قوانین رقابت اتحادیه اروپا و کمک به توسعه ابزارهای سیاست ورزی با کمک کارکنان اختصاصی متشکل از ۱۰ اقتصاددان متخصص بود. از سال ۲۰۰۳، چهار اقتصاددان برجسته با درجه علمی دکترا، سمت اقتصاددان ارشد رقابت را بر عهده داشتند و اندازه تیم اقتصاددان ارشد افزایش یافته است. زمانی که این شغل مجدداً در سال ۲۰۱۳ آگهی شد، تعداد اقتصاددان های متخصص در تیم اقتصاددان ارشد رقابت از ۱۰ نفر به ۲۴ نفر افزایش یافت. از جمله وظایف مهم این اقتصاددان ها در ایجاد خط مشی ها، مانند دستورالعمل های فوق الذکر و مقررات مختلف در حوزه رقابت، می باشد. اقتصاددان ارشد پیش از آنکه کمیسر رقابت تصمیم نهایی را به کالج کمیسران پیشنهاد دهد، نظر مستقلی در مورد جنبه های اقتصادی به کمیسیون ارائه می دهد. یکی دیگر از وظایف اقتصاددان ارشد افزایش تخصص اقتصادی در اداره کل رقابت با مشارکت در برنامه آموزشی آن است. تیم او دوره ها، سمینارها و کنفرانس ها را برای کارکنان این اداره سازماندهی و برگزار می کند و با دنیای دانشگاهی در ارتباط است. (Jones, 2007: 67)

افزایش تخصص اقتصادی در اداره کل رقابت به انتصاب اقتصاددانان به سمت های مدیریتی محدود نمی شود. در طول سال های گذشته، تغییر جمعیتی عمومی تری را می توان در اداره کل رقابت مشاهده کرد. تا اواسط دهه ۱۹۹۰، نسبت اقتصاددانان به وکلای این نهاد حدوداً ۱ به ۷ گزارش شده بود در سال ۲۰۰۷، اما این نسبت به ۱ به ۲ افزایش یافته بود. به نظر می رسد دانش اقتصادی یک شرط ضروری برای اجرای یک سیاست اجرایی مبتنی بر استدلال اقتصادی صحیح است. اگر از زاویه ای دیگر به این قضیه نگاه کنیم، پرواضح است که انتصاب اقتصاددانان بیشتر، به احتمال زیاد انگیزه و تمایل شخصی را در اداره کل رقابت برای پیشبرد استفاده از اقتصاد در عملکرد ضدانحصار کمیسیون افزایش داده است. منطقی است که اقتصاددانان نسبت به مقاماتی که سابقه کار در قانون دارند، بیشتر مشتاق هستند که باورها و ابزارهای کلیدی تئوری اقتصادی را به رشته حقوق رقابت وارد کنند. این تأثیر روانی ممکن است یکی دیگر از عوامل مؤثر در موفقیت و گسترده گی رویکرد اقتصادی تر کمیسیون باشد. (Witt, 2016: 20)



۳-۲-۱. تغییر در نحوه رسیدگی و بررسی پرونده‌ها

با اصلاح رویه و اهداف کمیسیون رقابت اروپا و همچنین تغییراتی که در کارکنان اداره کل رقابت، ایجاد گردیده است، در نحوه رسیدگی و بررسی پرونده‌های ضدرقابتهای نیز دگرگونی‌هایی عمیق و اساسی رخ داده است. پس از اعمال رویکرد موسوم به اقتصادی‌تر در حقوق رقابت اتحادیه اروپا، مأموران رسیدگی‌کننده به موارد ضدرقابتهای، از این به بعد به جای استفاده از استدلال‌های حقوقی و تکیه به متن قوانین، در ارزیابی‌های خود از دستاوردهای علم اقتصاد مدرن بهره‌بردند. آن‌ها با استفاده از محاسبات پیچیده و کمی اقتصادی به بررسی و سپس تصمیم‌گیری راجع به اعمال ضدرقابتهای می‌پرداختند. (Silvia, 2018: 122)

تا قبل از توجه به رویکرد اقتصادی، مفهوم ساده سهم بازار، مهم‌ترین ابزار برای شناسایی و پیدا کردن اقدامات ضدرقابتهای بود اما در دستورالعمل‌های جدید کمیسیون اروپا، برای اعمال ضدرقابتهای خاص، محاسبات پیچیده و ریاضیاتی مخصوص به خود، پیش‌بینی شده بود. برای مثال در بررسی توافقات ضدرقابتهای، ابتدا قدرت بازار بنگاه‌ها تعیین خواهد شد، سپس هزینه‌های مبادله و سایر عوامل خارجی تأثیرگذار شناسایی می‌شوند و در نهایت رفاه مصرف‌کننده، اندازه‌گیری خواهد شد و بعد می‌توان تصمیم‌گیری نمود.

۳-۱. تحلیل ماهوی رویکرد اقتصادی‌تر در موضوعات حقوق رقابت

در این قسمت، موضوعات حقوق رقابت پس از معرفی رویکرد اقتصادی‌تر بررسی و تبیین می‌شود. این موضوعات عبارتند از اعمال ضدرقابتهای یک‌جانبه، اعمال ضدرقابتهای چندجانبه و ادغام‌ها.

۱-۳-۱. اعمال رویکرد اقتصادی‌تر در ماده ۱۰۱ معاهده عملکرد اتحادیه اروپا

مقایسه مفهوم توافقات ضدرقابتهای از نظر کمیسیون قبل و بعد از معرفی رویکرد اقتصادی‌تر، تغییر قابل توجهی را در تفسیر نشان می‌دهد. پیش از این، اخلاف یا ایجاد محدودیت در امر رقابت، برای ضدرقابتهای اعلام کردن توافقات کافی بود و محدودیت در رقابت به عنوان محدودیت آزادی اقتصادی، شناخته می‌شد. اکنون پس از اصلاحات، محدودیت آزادی یا فرصت اقتصادی صرفاً مکانیزمی تلقی می‌شود که می‌تواند به نتیجه نهایی ضدرقابتهای، که همانا آسیب رساندن به مصرف‌کننده است، منجر گردد. به عنوان مثال، در حالی که رویه تصمیم‌گیری اولیه در مورد تعیین قیمت، استدلال می‌کرد که این رویه ضدرقابتهای است زیرا آزادی طرفین را برای تعیین قیمت‌های خود از بین می‌برد، کمیسیون اکنون هنگامی تعیین قیمت را به عنوان رفتار ضدرقابتهای شناسایی می‌کند که قیمت‌های بالاتری برای مصرف‌کنندگان نسبت به آنچه در غیاب توافق وجود داشت، بدست آید. (Witt, 2016: 55) همان طور که در گذشته نیز بیان شد، کمیسیون بعد از اعمال رویکرد اقتصادی‌تر به اثرات رفتارهای ضدرقابتهای توجه نشان می‌دهد. به هر حال، در نتیجه تفسیر مجدد از ماده ۱۰۱، «هر توافق یا همکاری تا زمانی که به منجر به قیمت‌های بالاتر نشود یا تأثیری بر سایر پارامترهای رفاه اقتصادی مصرف‌کننده نگذارد، بدون محدودیت می‌تواند ادامه یابد.» (Witt, 2016: 56) جدای از این مسائل، قرائت جدید از بند ۱ ماده ۱۰۱ پیامدهای عملی زیادی نیز در پی دارد. این تفسیر جدید، نحوه رسیدگی به پرونده‌ها را نسبت به گذشته تغییر داده است. رویکرد اقتصادی‌تر سازمان‌های اجرایی و بنگاه‌ها را ملزم می‌کند تا ارزیابی بسیار متفاوتی را انجام دهند. و به منظور شناسایی ممنوعیت رفتار ناسازگار با ماده ۱۰۱، کمیسیون اکنون باید این شرط را که در متن ماده ۱۰۱ ذکر شده است، یعنی کاهش رفاه مصرف‌کننده را، اثبات کند. ممکن است گفته شود که این شرط جدید در عمل تفاوتی ایجاد نمی‌کند با این حال، در مواردی که کمیسیون باید اثرات واقعی توافق را ارزیابی کند، اندازه‌گیری و دنبال کردن تغییرات رفاه مصرف‌کننده بسیار دشوار است. اکنون به جای اینکه صرفاً ارزیابی شود که آیا توافقنامه مورد بحث، آزادی اقتصادی کسی را محدود می‌کند؟ باید بر اساس شواهد قانع‌کننده مشخص شود که آیا این توافق منجر به کاهش ملموس رفاه مصرف‌کننده از نظر قیمت، تولید، کیفیت یا سطوح دیگر شده است یا خیر. اگرچه رویکرد اقتصادی‌تر، تغییری اساسی در تفسیر ماده ۱۰۱ ایجاد کرد و پیامدهای عملی قابل توجهی نیز بوجود آورد، اما دستورالعمل‌های معرفی‌کننده این رویکرد این موضوع را به خوبی نتوانستند تبیین کنند. همچنین در عمل، کمیسیون همچنان توافقاتی را که موانعی برای ادغام بازارهای اروپایی ایجاد می‌کرد، حتی در صورت عدم آسیب به مصرف‌کننده، ضدرقابتهای شناسایی می‌کرد. در حالی که قبل از اصلاحات، رویه تصمیم‌گیری در مورد ماهیت آسیب ناشی از توافقنامه‌هایی که ممنوعیت صادرات یا واردات را تحمیل می‌کردند کاملاً روشن نبود (گاهی اوقات کمیسیون بر محدود کردن آزادی شرکت‌کنندگان در بازار تمرکز می‌کرد، گاهی اوقات بر روند یکپارچه سازی بازار)، رویه



تصمیم‌گیری از سال ۲۰۰۰ به وضوح بر آسیب به فرایند یکپارچه سازی بازار متمرکز است. (Roth, 2007: 48) بنابراین در مجموع، دستورالعمل‌هایی که رویکرد اقتصادی‌تری را به ماده ۱۰۱ معرفی می‌کنند، مفهوم بسیار واضح و جدیدی از اعمال ضدرقابتهای جمعی را بیان می‌دارند که عبارت است از ایجاد محدودیت‌های رقابتی از طریق توافق یا هماهنگی رفتار یا سایر همکاری‌هایی که منجر به کاهش رفاه مصرف‌کننده می‌شود.

۱-۳-۲. اعمال رویکرد اقتصادی تر در ماده ۱۰۲ معاهده عملکرد اتحادیه اروپا

تلاش‌های کمیسیون برای ایجاد تعدیل‌های مشابه در تفسیر خود از ماده ۱۰۲ کمتر موفق بوده است. علی‌رغم جاه‌طلبی‌های فراوان، ورودی‌های اقتصادی کارشناسانه و مشورت‌های عمومی طولانی، نتیجه آخرین مرحله اصلاحات به اندازه اصلاحات دو رکن قبلی گسترده و واضح نبوده است. قبل از اصلاحات، کمیسیون ماده ۱۰۲ را به عنوان ممنوعیت تعدادی از انواع رفتارهای ضدرقابتهای یکجانبه مانند حذف سایر بنگاه‌ها، رفتار تبعیض آمیز و ناعادلانه و قیمت‌گذاری تهاجمی از سوی یک شرکت مسلط در بازار و ایجاد موانع برای یکپارچگی بازار تفسیر کرده بود. پس از تفسیر مجدد کمیسیون از ماده ۱۰۱ و مقررات ادغام به عنوان ممنوعیت رفتاری که باعث آسیب ملموس به مصرف‌کنندگان می‌شود، دور از انتظار نبود که اصلاحات مشابهی در ماده ۱۰۲ را نیز مشاهده کنیم. بنابراین کمیسیون با تفسیر مجدد مفهوم سوءاستفاده در ماده ۱۰۲ به گونه‌ای که با درک جدید آن از رفتار ضدرقابتهای طبق ماده ۱۰۱ و مقررات ادغام مطابقت دارد، اطلاعیه‌ای منتشر کرد که اولویت‌های اجرایی تجدیدنظر شده را مشخص نمود، بر اساس این اطلاعیه، کمیسیون دیگر سوءاستفاده‌هایی را که منجر به آسیب مصرف‌کننده نمی‌شود در اولویت قرار نمی‌دهد و بنابراین ماده ۱۰۲ را علیه آن‌ها اجرا نمی‌کند. (Röller, 2005: 25)

اما پس از بررسی‌های فراوان در طول فرایند مشورتی، کمیسیون به طور رسمی، تفسیر قانونی خود از ماده ۱۰۲ را تغییر نداده است، از جمله انتقادات وارده آن است که آیا مفهوم تسلط باید به معنای قدرت بازار تفسیر شود و آیا مفهوم سوءاستفاده از موقعیت مسلط، به معنای رفتاری است که صرفاً به رفاه مصرف‌کننده آسیب می‌رساند؟ موضوعی که واضح می‌باشد آن است که همچنان بدون توجه به رفاه مصرف‌کننده برخی از رفتارها مانند حذف رقبا از بازار یا تحمیل شرایط ناعادلانه و غیرمنصفانه، به عنوان رفتار ضدرقابتهای شناخته می‌شود، بنابراین این موضوع ما را با یک مفهوم «اقتصادی» از شناسایی اعمال ضدرقابتهای برای ماده ۱۰۱ و آیین‌نامه ادغام و مفهومی متفاوت، بسیار گسترده‌تر و تا حدودی مبهم برای ماده ۱۰۲ مواجه می‌کند. (Kirchner, 2007: 13)

۱-۳-۳. اعمال رویکرد اقتصادی تر در قانون کنترل ادغام

در سال ۲۰۰۴، هنگام اجرایی شدن مقررات جدید ادغام، کمیسیون مجموعه‌ای از دستورالعمل‌ها را در مورد ارزیابی ادغام‌های افقی تحت این مقررات قانونی جدید منتشر کرد. دستورالعمل‌های مربوط به ارزیابی ادغام‌های غیرافقی نیز در سال ۲۰۰۸ منتشر شدند. هر دو مجموعه دستورالعمل، تفسیر قانونی کمیسیون از چگونگی رسیدگی ماهوی جدید و روش‌های ارزیابی آن را به طور سیستماتیک و جامع بیان می‌کنند. آن‌ها توضیح می‌دهند که ادغام‌های افقی می‌توانند به طور قابل توجهی رقابت مؤثر را به دو روش مختل کنند. یکی از این روش‌ها افزایش سلطه‌ی یک شرکت در بازار است که به تبع آن، قدرت بازاری آن بنگاه افزایش می‌یابد بدون اینکه نیاز به ایجاد رفتار هماهنگ با دیگر رقبا داشته باشد این روش «اثرات غیرهماهنگ^{۱۳}» نام دارد. قدرت بازار به عنوان توانایی یک یا چند شرکت برای افزایش سودآور قیمت‌ها، کاهش تولید یا کیفیت کالاها و خدمات تعریف می‌شود. (Duso et al., 2007: 258)

دومین راهی که یک ادغام می‌تواند منجر به اثرات ضدرقابتهای شود، طبق دستورالعمل‌های ادغام افقی، تغییر ماهیت رقابت به گونه‌ای است که شرکت‌هایی که قبلاً رفتار خود را هماهنگ نمی‌کردند، اکنون به طور قابل توجهی بیشتر احتمال دارد که هماهنگ شوند و قیمت‌ها را افزایش دهند یا به طور دیگری به رقابت مؤثر آسیب برسانند، به این حالت «اثرات هماهنگ^{۱۴}» گفته می‌شود. به طور خلاصه، هر دو نوع اثر ضدرقابتهای مستلزم افزایش قیمت‌ها، کاهش تولید یا کیفیت کالاها و خدمات، کاهش نوآوری یا سایر اثرات منفی بر پارامترهای رفاه مصرف‌کننده هستند. به عبارت دیگر، آسیب رقابتی تحت دستورالعمل‌های ادغام افقی نیازمند کاهش

13. Non coordinated effects

14. Coordinated effects



رفاه مصرف‌کننده است. دستورالعمل‌های ادغام غیرافقی نیز بر اساس همان مفهوم آسیب بنا شده‌اند. آن‌ها همچنین بر این باورند که ادغام‌های غیرافقی ممکن است به‌طور قابل توجهی رقابت مؤثر را به دو روش مختل کنند: از طریق اثرات غیرهمه‌انگ و اثرات همه‌انگ. در زمینه ادغام‌های غیر افقی، گفته می‌شود که اثرات غیرهمه‌انگ زمانی به وجود می‌آید که ادغام منجر به مسدودسازی رقابت شود، زیرا دسترسی رقبای واقعی یا بالقوه به تأمین‌کنندگان یا بازارها به دلیل ادغام مختل می‌شود یا از بین می‌رود و در نتیجه توانایی این شرکت‌ها برای رقابت کاهش می‌یابد. در صورتی که به دلیل چنین مسدودسازی، شرکت‌های ادغام‌شونده بتوانند به‌طور سودآور قیمت‌هایی را که از مصرف‌کنندگان دریافت می‌کنند افزایش دهند، این به‌عنوان مانع قابل توجهی برای رقابت مؤثر یا «مسدودسازی ضد رقابتی»^{۱۵} محسوب می‌شود. (Rubinfeld, 2007: 278)

بر اساس دستورالعمل‌های غیرافقی، اثرات همه‌انگ‌شده زمانی به وجود می‌آید که ادغام، رقابت در بازار را به گونه‌ای تغییر دهد که شرکت‌هایی که قبلاً رفتار خود را همه‌انگ نمی‌کردند، اکنون تمایل و قدرت بیشتری برای همه‌انگی جهت اخلاص در رقابت مانند افزایش قیمت‌ها یا کاهش کیفیت، دارند. اما باید توجه داشت، آنچه که یک ادغام غیرافقی را بر اساس این دستورالعمل‌ها، ضد رقابتی می‌سازد، تأثیر منفی آن بر رفاه مصرف‌کننده است. حذف رقبا یا امکان تبانی با رقبا، تنها یک مکانیزم است که از طریق آن ممکن است آسیب رقابتی، یعنی آسیب به مصرف‌کننده، ایجاد شود.

تحلیل رویه تصمیم‌گیری کمیسیون نشان می‌دهد که تصمیمات تأیید آن معمولاً از رویکرد مبتنی بر رفاه مصرف‌کننده که در دستورالعمل‌های ادغام مطرح شده، پیروی می‌کند. در اکثریت قریب به اتفاق موارد، این تصمیمات هم ادغام‌های افقی و هم عمودی را از نظر اینکه آیا منجر به اثرات همه‌انگ یا غیرهمه‌انگ خواهند شد، ارزیابی می‌کنند. کمیسیون هنگام ارزیابی احتمال اثرات همه‌انگ، بررسی می‌کند که آیا رقبای باقی‌مانده قادر خواهند بود که رفتار خود را پس از ادغام همه‌انگ کنند تا ظرفیت را کاهش دهند یا قیمت‌ها را افزایش دهند و در مورد ادغام‌های افقی که احتمالاً منجر به همه‌انگی نخواهند شد، کمیسیون در روند رسیدگی خود بررسی می‌کند که آیا ادغام احتمالاً منجر به ایجاد قدرت بازار برای بنگاه جدید خواهد شد یا نه. به عبارت دیگر، آن‌ها بررسی می‌کنند که آیا رقبای باقی‌مانده که سهم بیشتری از بازار بدست آورده‌اند توانایی افزایش قیمت‌ها یا کاهش تولید را خواهند داشت یا خیر. باید توجه داشت که طبق دستورالعمل کمیسیون، اگر یک ادغام، صرفه در مقیاس یا تنوع را به شکل قابل توجهی به همراه داشته باشد و کارآیی بنگاه را افزایش دهد، هرچند که در کوتاه‌مدت باعث افزایش سطح قیمت‌ها بشود، اما به‌عنوان رفتار ضد رقابتی شناخته نخواهد شد. در حوال بررسی‌ها و ارزیابی‌های کمیسیون در مورد ادغام‌ها، اصولاً پس‌نگر بوده و با هدف حمایت از مصرف‌کنندگان، پرونده‌های ادغام قبل از به‌وقوع پیوستن به‌طور مفصل توسط کمیسیون مورد تحلیل و پیش‌بینی قرار می‌گیرند و پس از طی شدن روندهای طولانی محاسباتی، کمیسیون تصمیم خود را مبنی بر رد یا قبول ادغام موردنظر اعلام می‌نماید. (Rubinfeld, 2007: 289)

۲. تحلیل اقتصادی حقوق رقابت در ایران

در این مبحث رویه، اهداف و رویکرد شورای رقابت در اجرای حقوق رقابت و موضوعات آن با تأکید بر مقایسه‌ی این مفاهیم با نمونه‌ی آن در اتحادیه اروپا، بررسی و توضیح داده می‌شود.

۱-۲. اهداف و رویکرد حقوق رقابت در ایران

به‌طور کلی رویکرد تحلیل اقتصادی حقوق، پیش از آن که به قوانین و مقررات بپردازد، اهداف، روش‌شناسی و نحوه‌ی اعمال حقوق را بررسی می‌نماید. در این گفتار نیز به‌همین ترتیب اهداف و رویکرد شورای رقابت در اعمال مقررات رقابتی توضیح داده می‌شوند.

۱-۱-۲. اهداف حقوق رقابت

با مطالعه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴م قانون اساسی و رویه‌ی عملی شورای رقابت، در می‌یابیم که اهداف حقوق رقابت در ایران عبارت‌اند از تسهیل حقوق رقابت و منع انحصار. این اهداف در عنوان فصل نهم قانون اخیرالذکر که اختصاص به مقررات



رقابتي دارد ذکر شده است. همچنين بر اساس مواد ۴۴ و ۴۵ اين قانون اعمال ضد رقابتي يك جانبه و چند جانبه به شرطی ممنوع اعلام می‌شوند که اثر اخلاص در رقابت را از خود به جای بگذارند. علاوه بر این شورای رقابت صرف شناسایی و تشخیص بازارهای انحصاری، مطابق بند ۵ ماده ۵۸: «تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط.» جهت تنظیم بازارهای مختلف، دستورالعمل‌هایی صادر نموده است که از جمله‌ی آن‌ها دستورالعمل تنظیم روغن پایه^{۱۶}، دستورالعمل تنظیم بازار محصولات پتروشیمی^{۱۷}، دستورالعمل تنظیم بازار و تعیین قیمت خودروهای انحصاری^{۱۸} می‌باشند. برای مثال در دستورالعمل تنظیم روغن پایه، شورای رقابت با انحصاری تشخیص دادن این بازار و بدون در نظر گرفتن مفاهیم کارایی و رفاه مصرف‌کننده، اقدام به ورود در بازار و تنظیم‌گری می‌نماید. در ماده ۳ این دستورالعمل، برای شرکت‌های تولیدکننده، کف عرضه تعیین شده است و این شرکت‌ها می‌بایست هر هفته مقدار مشخص شده و یا بیشتر از آن را عرضه نمایند. به نظر می‌رسد این الزام با توجه به قیمت‌گذاری روغن پایه بر اساس ارز نیمايي، در بلندمدت می‌تواند کارایی و بهره‌وری شرکت‌ها را کاهش دهد.

همچنین در تبصره ۲ ماده ۳ دستورالعمل تنظیم بازار روغن پایه، اشخاصی که می‌توانند این محصول را خریداری نمایند، محدود شده‌اند به تولیدکنندگان داخلی که مجوز تصفیه اول را در اختیار دارند. این تبصره نیز با توجه به اعمال محدودیت در خریداران، به نوعی باعث کاهش عمومی رفاه مصرف‌کننده خواهد شد. اما در برخی رسیدگی‌ها، شورای رقابت به مفهوم رفاه عمومی یا مصرف‌کننده نیز توجه داشته است، هرچند که به دلیل متداول و منسجم نبودن، نمی‌توان آن را به عنوان رویه‌ی دائم این شورا در نظر گرفت. برای مثال در جریان رسیدگی به وضعیت فعالیت و قیمت‌گذاری خدمات تاکسی‌های اینترنتی^{۱۹}، به درستی فعالیت این سکوهاي اینترنتی را موجب افزایش رفاه جامعه دانسته است. این نمونه نشان می‌دهد که امکان استفاده از مفاهیم کارایی و رفاه مصرف‌کننده علی‌رغم عدم تصریح در قانون وجود دارد.

همان طور که در مباحث گذشته، توضیح داده شد در حقوق رقابت ایالات متحده و اتحادیه اروپا، اهداف کارایی و رفاه مصرف‌کننده جایگزین حمایت صرف از رقابت و جلوگیری از انحصار گردیده است. اما به نظر می‌رسد که این مفاهیم در حقوق رقابت ایران جایگاهی ندارند. البته لازم به ذکر است که در ماده ۱ لایحه‌ی «مقررات تسهیل کننده رقابت و ضوابط مربوط به کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات» هدف قانون رقابت، تسهیل رقابت به منظور افزایش کارایی و رفاه اقتصادی، عنوان شده بود، اما در اصلاحات بعدی و در طی ادغام لایحه‌ی رقابت با قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، این ماده به طور کلی حذف شد. بنابراین و با توجه به توضیحات اخیر، اهداف حقوق رقابت در ایران با سایر نظام‌های حقوقی پیشرفته، همخوانی نداشته و با توجه به اینکه اهداف حقوق رقابت تأثیر ویژه‌ای در اعمال و اجرای این بخش از قانون دارند و با در نظر گرفتن پیشرفت‌های علم اقتصاد در این زمینه، نیاز به اصلاح اهداف حقوق رقابت، به شکل فزاینده‌ای احساس می‌شود.

۲-۱-۲. رویکرد و اعمال حقوق رقابت

مقررات و نهاد ناظر بر حقوق رقابت در ایران، مفهوم و ساختاری تازه تأسیس می‌باشند و تا کنون نتوانسته‌اند جایگاهی مانند کمیسیون اروپا یا نهادهای مشابه در ایالات متحده به دست آورند. همچنین است که تصمیمات، آراء و دستورالعمل‌های شورای رقابت رویه‌ی منسجمی ندارند و این نهاد نتوانسته است باعث ایجاد تغییرات عمیقی در نظام اقتصادی و حقوقی ایران، مطابق با اهداف خود، بشود. شاهد این موضوع رتبه‌ی ایران در گزارش رقابت‌پذیری جهانی که توسط مجمع جهانی اقتصاد در سال ۲۰۱۹ منتشر گردیده، می‌باشد^{۲۰}. در این گزارش که شاخص‌های مختلفی از جمله نهادهای اقتصادی، نوآوری، بهداشت، بازارهای کالا، بازارهای مالی، آموزش و پرورش و آموزش عالی و... بررسی شده‌اند، ایران رتبه ۹۹ را بین ۱۴۱ کشور بدست آورده است. همچنین در جدیدترین گزارش

۱۶. مصوبات جلسه پانصد و نوزده (۵۱۹) مورخ ۱۷ آبان ۱۴۰۱

۱۷. مصوبات جلسه دویست و شصت و سه (۲۶۳) مورخ ۲۹ شهریور ۱۳۹۵

۱۸. مجموعه مصوبات تا آخرین اصلاحات در جلسه پانصد و چهل و سه (۵۴۳) مورخ ۲۷ شهریور ۱۴۰۳

۱۹. مصوبات جلسه سیصد و ششم (۳۰۶) مورخ ۱۳ شهریور ۱۳۹۶



شاخص آزادی اقتصادی که توسط بنیاد هریتیج^{۲۱} و مجله وال استریت^{۲۲} منتشر می‌شود، کشورمان در جایگاه‌های بسیار پایینی از این فهرست، حضور دارد^{۲۳}. بنظر می‌رسد بخشی از مشکلات اقتصادی، ناشی از اقتصاد دولتی و شبه‌دولتی و سیاست‌گذاری‌های مبتنی بر مکاتب اقتصادی از بین‌رفته می‌باشد، با این حال علی‌رغم برخی تصمیمات درست و قابل دفاع شورای رقابت، در مجموع این نهاد نمره مطلوبی نخواهد گرفت.

برای مثال در برخی موارد مانند پرونده بررسی قیمت‌گذاری خدمات تاکسی‌های اینترنتی مشاهده می‌کنیم که شورای رقابت در رسیدگی و تحلیل خود از مفاهیم مدرن اقتصادی مانند کارایی، رفاه عمومی، مزیت مقیاس و تنوع، عرضه و تقاضا، نقش تکنولوژی و... استفاده نموده و نتیجه‌ی نهایی نیز بسیار مطلوب است. اما در پرونده‌ای مانند دستورالعمل تنظیم بازار و تعیین قیمت خودروهای انحصاری، به‌شکل واضحی مفاهیم پایه‌ای اقتصاد خرد مانند عرضه و تقاضا را نادیده گرفته است (در بخش بعدی توضیح داده خواهد شد) و به دستکاری بازار می‌پردازد و یا اینکه در رسیدگی به بازار روغن‌های پایه، با تکیه به مفهوم ساده‌ی سهم بازار، به‌سادگی این بازار را انحصاری تشخیص داده و اقدام به تنظیم‌گری نموده است. در نهایت، با نگاهی به متن آراء صادره، به‌نظر می‌رسد که نقطه‌ی مشترک روند رسیدگی‌های شورای رقابت، حاکی از آن است که بدون استفاده از فرمول‌ها و مفاهیم اقتصاد مدرن، توجه کمتر به آمار و گزارش‌های شرکت‌ها و بازارهای مختلف و با تکیه بر منطق حقوقی، تصمیمات این شورا اتخاذ می‌گردد.

البته لازم به ذکر است که شورای رقابت در تمامی تصمیم‌گیری‌ها و دستورالعمل‌های خود، تلاش دارد که با ابزارهای مختلف مانند ملزم کردن تولیدکنندگان به عرضه محصولات در بورس کالا و الزام به شفاف‌سازی صورت هزینه‌ها و درآمدها، به شفافیت هرچه بیشتر بازارها کمک نماید که این مورد جهت تحقق یکی از ویژگی‌های اصلی بازار رقابت کامل می‌باشد، که همانا در دسترس بودن اطلاعات کامل و متقارن است. (Salvatore, 2009: 275)

از جمله اشکالات مهم که در آراء شورای رقابت دیده می‌شود، غلبه‌ی منطق حقوقی و نگاه تحکمی و دستوری می‌باشد. این اشکال به‌دلیل عدم شناخت مفهوم اقتصاد و موضوعات آن بوجود آمده است، در جایی که انتظار داریم موضوعات اقتصادی با قانون و دستور به سمت دلخواه پیش برود اما در حقیقت اقتصاد بر مبنای منافع و عقلانیت حرکت می‌کند، و با توجه به اینکه افراد بیشینه‌سازان عقلانی مطلوبیت خود می‌باشند دائماً تصمیمات خود را بر اساس منافع خویش تنظیم می‌نمایند، بنابراین هرگونه تنظیم‌گری در اقتصاد باید براساس پیش‌بینی‌های دقیق و دنبال کردن منافع اشخاص درگیر، صورت پذیرد. برای مثال در موضوع قیمت‌گذاری خودروها، شورای رقابت انتظار داشت که با کنترل قیمت‌ها، جلوی افزایش آن‌ها را بگیرد اما نتیجه‌ی نهایی بالا رفتن بسیار زیاد قیمت‌ها، ایجاد رانت، افزایش تقاضا و ضرر و زیان شرکت‌ها بود.

همان‌طور که در گفتارهای پیشین توضیح داده شد، رویه‌ی کمیسیون اروپا در اعمال حقوق رقابت به این صورت است که با استفاده از بازرسی‌های طولانی و محاسبات پیچیده و کمی اقتصادی به اندازه‌گیری مفاهیمی مانند قدرت بازاری بنگاه، کارایی اقتصادی، رفاه مصرف‌کننده و... می‌پردازند و طی این روند آینده‌ی بازار مورد نظر را پیش‌بینی کرده و مطابق با اهداف خود که کارایی و حمایت از مصرف‌کننده می‌باشد، تصمیمات لازم را اتخاذ می‌نمایند.

با نگاهی به نهاد حقوق رقابت در ایران، به‌راحتی تفاوت‌های این نظام حقوقی آشکار می‌گردد، برای مثال بر اساس صدر ماده ۴۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴م: «ماده ۴۵- اعمال ذیل که منجر به اخلاف در رقابت می‌شود، ممنوع است...»، نه تنها کاهش یا افزایش رفاه مصرف‌کننده اهمیتی ندارد، بلکه اخلاف در رقابت نیز مفروض گرفته شده و احتیاجی به اثبات نیست، و تنها شناسایی وقوع رویه‌های ضدرقابتهی عنوان شده در ادامه‌ی ماده، برای ممنوع اعلام کردن آن رفتار کفایت می‌کند. بازهم در بند «ط» این ماده: «ط- سوء استفاده از وضعیت اقتصادی مسلط. سوء استفاده از وضعیت اقتصادی مسلط به یکی از روش‌های زیر: ۱- تعیین، حفظ و یا تغییر قیمت یک کالا یا خدمت به صورتی غیر متعارف، ۲- تحمیل شرایط قراردادی غیر منصفانه، ۳- تحدید مقدار عرضه و یا تقاضا به منظور افزایش و یا کاهش قیمت بازار، ۴- ایجاد مانع به منظور مشکل کردن ورود رقبای جدید یا حذف بنگاه‌ها یا شرکت‌های

21. The Heritage Foundation

22. The Wall Street Journal

۲۳. جایگاه ایران در شاخص آزادی اقتصادی هریتیج ۲۰۲۴، پایگاه اکو ایران، ۱۴۰۲، مراجعه شده در دی ماه ۱۴۰۳: <https://ecoiran.com>



رقیب در یک فعالیت خاص،^۵ - مشروط کردن قراردادها به پذیرش شرایطی که از نظر ماهیتی یا عرف تجاری، ارتباطی با موضوع چنین قراردادهایی نداشته باشد،^۶ - تملک سرمایه و سهام شرکت‌ها به صورتی که منجر به اخلاف در رقابت شود،^۷ - سوءاستفاده از موقعیت مسلط، مفروض گرفته شده و تنها اثبات وقوع مصادیق آن کافی است. همچنین با نگاهی به رویه‌ی شورای رقابت، به نظر می‌رسد که برای تشخیص تسلط در بازار همچنان از مفهوم ساده‌ی سهم بازار استفاده می‌شود، در صورتی که امروزه کمیسیون اروپا و نهاد ناظر در ایالات متحده مفاهیم پیچیده‌تری از جمله قدرت بازار را به کار می‌گیرند.

شرایط در مورد توافقات ضدرقابتی و ادغام‌ها اندکی بهبود پیدا می‌کند چرا که در اینجا باید نتیجه‌ی توافقی یا ادغام ضدرقابتی که همانا اخلاف در رقابت می‌باشد، اثبات گردد البته در مورد ادغام‌ها صرف ایجاد موقعیت مسلط در بازار و تمرکز شدید نیز می‌تواند موجب ممنوعیت آن ادغام، بشود.

۲-۲. تحلیل اقتصادی موضوعات حقوق رقابت در ایران

در این گفتار به‌طور جزئی‌تر به نحوه‌ی اعمال و چگونگی تصمیم‌گیری‌ها در موضوعات حقوق رقابت و بررسی رویه‌های شورای رقابت، می‌پردازیم.

۲-۲-۱. اعمال ضدرقابتی یک‌جانبه

رویکرد مقررات رقابت در ایران در مواجهه با اعمال ضدرقابتی یک‌جانبه کاملاً متمایز از رویکرد حقوق رقابت در اتحادیه اروپا می‌باشد. در حقوق ایران ممنوعیت رویه‌های ضد رقابتی یک‌جانبه منحصر در بنگاه‌های مسلط بر بازار نیست و ارتکاب این اعمال ضدرقابتی از طرف شرکت‌های فاقد موقعیت مسلط نیز می‌تواند مشمول ماده‌ی ۴۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ام قانون اساسی باشد. همچنین طبق بند «ط» ماده مذکور صرف مسلط بودن بر بازار، ممنوعیتی به همراه ندارد بلکه سوءاستفاده از این موقعیت، ممنوع است. لازم به ذکر است که مصادیق سوءاستفاده از موقعیت مسلط، در قانون تصریح شده و احتیاجی به اثبات اثرات ضدرقابتی آن نیست. این در حالی است که بر اساس تعریف علم اقتصاد که همانا تخصیص منابع محدود برای نیازهای نامحدود می‌باشد، اگر رفتار یک شرکت اعم از اینکه مسلط یا غیرمسلط بر بازار باشد، اثری نامناسب و ضدرقابتی در پی نداشته باشد، پرداختن، رسیدگی و صرف وقت و بودجه برای این رفتار، توجیه اقتصادی ندارد.

با این حال تصمیماتی نیز وجود دارد که مطابق و همسو با نظریات اقتصادی می‌باشد، برای مثال در پرونده‌ی رسیدگی به بازار وکیوم باتوم^{۲۴}، شورای رقابت رفتار شرکت پالایشگاه نفت اصفهان در فروش مستقیم به شرکت نفت جی با قیمت پایه بورس و عدم فروش به دیگر مشتریان قیرساز در استان اصفهان را مصداق تبعیض در شرایط معامله موضوع بند «ج» ماده ۴۵ قانون تشخیص داد. اما در ادامه این شورا با تحلیل دقیق خود از وضعیت موجود در این بازار تصمیمی اتخاذ می‌نماید که در نوع خود قابل توجه است. اما لازم است که قبل از بیان نظر شورای رقابت، این بازار از منظر نظریه بازی مورد تحلیل قرار گیرد.

در این بازار خاص، که تا قبل از ورود شورای رقابت با ناترازی شدید عرضه و تقاضا مواجه بودیم، به‌طوری که در سال ۱۳۹۵، عرضه سالانه این محصول در بورس کالا ۶ میلیون تن و تقاضای آن به بیش از ۲۰ میلیون تن می‌رسیده است^{۲۵}. در این حالت شرکت‌های تولیدکننده می‌بایست، محصول خود را بر مبنای ارزش نیمایی قیمت‌گذاری کرده و به بازار عرضه نمایند. در اینجا با در نظر گرفتن نظریه بازی، هر یک از تولیدکنندگان و خریداران، انتخاب‌های متفاوتی را پیش‌روی خود دارند. عرضه‌کننده می‌تواند بر مبنای قانون محصول خود را با قیمت‌گذاری مشخص، در بورس کالا عرضه کند و یا می‌تواند با توجه به وجود متقاضی، قانون را زیرپا گذاشته و محصول خود را با قیمت بالاتر در بازار سیاه به فروش برساند. همچنین است که خریدار می‌تواند از طریق بورس کالا اقدام نموده و با توجه به ناترازی عرضه و تقاضا، شانس خود را در بدست آوردن محصول مورد نظر، آزمایش کند و یا در بازار سیاه با قیمتی بالاتر از شرکت یا دلال، محصول را خریداری نماید. در مرحله‌ی بعد با فرض اینکه تولیدکننده، تمام محصول خود را از راه قانونی، عرضه نماید، بازهم

۲۴. مصوبات جلسه سیصد و یازده (۳۱۱) مورخ ۲۴ مهر ۱۳۹۶

۲۵. داستان وکیوم باتوم و بورس کالا، پایگاه خبری اقتصاد آنلاین، ۱۴۰۰، مراجعه شده در دی ماه ۱۴۰۳: <https://www.eghtesadonline.com>



خریدارانی که موفق به دریافت این محصول شده‌اند، می‌توانند و کیوم باتوم را در صنعت خود استفاده نموده و یا در بازار به قیمتی بالاتر به فروش برسانند.

در اینجا تصمیمات بازیگران در گزینش هر یک از انتخاب‌ها، تابعی از سود حاصله و احتمال اعمال قانون شدن توسط مجریان می‌باشد. پرواضح است که هرچه سود حاصل از دور زدن قانون بیشتر باشد و احتمال توبیخ شدن توسط مقامات قانونی، کمتر باشد، بازیگران به سمت زیرپا گذاشتن قانون پیش خواهند رفت. (Basu, 2018: 112) شورای رقابت اما در تصمیمی هوشمندانه، ضمن توبیخ کردن رفتار ضد رقابتی، تعادلی که در این بازار بوجود آمده بود، که از آن تحت عنوان «تعادل بد»^{۲۶} یاد می‌کنیم، را شناسایی نموده و با تغییر مبنای قیمت‌گذاری از ارز نیما به ارز آزاد، تعادل جدیدی را ایجاد نمود که نه تولیدکنندگان و نه عرضه‌کنندگان، از دور زدن قانون، منتفع نمی‌شدند. هم‌چنین است که به دلیل بالارفتن قیمت، تولیدکنندگان احتمالاً ظرفیت تولید خود را نیز افزایش خواهند داد و بنگاه‌های جدید هم به ورود در این بازار علاقه‌مند خواهند شد. اما مشاهده می‌کنیم که در مورد مشابه در بازار روغن پایه، شورای رقابت بازهم با یک بازار انحصاری و ناترازی عرضه و تقاضا روبرو است اما این بار، مبنای قیمت‌گذاری را بر اساس ارز نیما قرار می‌دهد و برای جبران ناترازی در عرضه و تقاضا، خریداران را محصور در بنگاه‌های دارای مجوز خاص، می‌نماید که نتایج این تصمیم با توجه به توضیحات بالا قابل پیش‌بینی خواهد بود.

۲-۲-۲. اعمال ضد رقابتی چند جانبه

با مقایسه‌ی مقررات راجع به اعمال ضد رقابتی یک جانبه و توافقات ضد رقابتی، اوضاع اندکی بهبود پیدا میکند چرا که طبق ماده‌ی ۴۴ این قانون، ممنوعیت توافقات ضد رقابتی، منوط به داشتن یک یا چند اثر شده است که عبارت اند از: «۱- مشخص کردن قیمت‌های خرید یا فروش کالا یا خدمت و نحوه تعیین آن در بازار به طور مستقیم یا غیرمستقیم ۲- محدود کردن یا تحت کنترل درآوردن مقدار تولید، خرید یا فروش کالا یا خدمت در بازار ۳- تحمیل شرایط تبعیض آمیز در معاملات همسان به طرف‌های تجاری ۴- ملزم کردن طرف معامله به عقد قرارداد با اشخاص ثالث یا تحمیل کردن شروط قرارداد به آن‌ها ۵- موکول کردن انعقاد قرارداد به قبول تعهدات تکمیلی توسط طرف‌های دیگر که بنا بر عرف تجاری با موضوع قرارداد ارتباطی ندارد ۶- تقسیم یا تسهیم بازار کالا یا خدمت بین دو یا چند شخص ۷- محدود کردن دسترسی اشخاص خارج از قرارداد، توافق یا تفاهم به بازار.» هم‌چنین بر اساس صدر ماده‌ی مذکور نتیجه‌ی نهایی این اثرات باید اخلال در رقابت باشد.

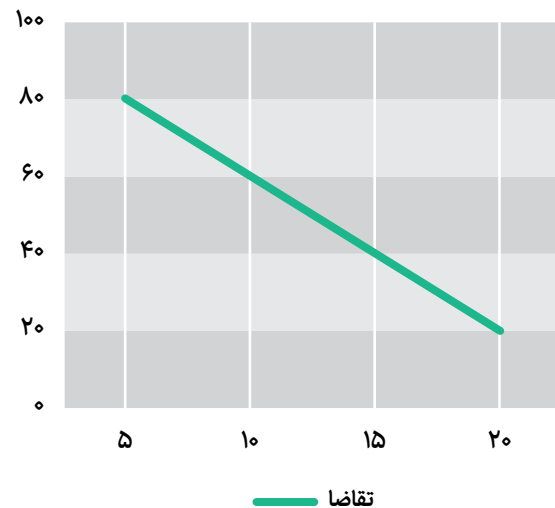
بنابراین در اینجا می‌توان یک ناهماهنگی میان مقررات مربوط به اعمال ضد رقابتی یک جانبه و توافقات ضد رقابتی، یافت. چراکه قانون گذار در ماده‌ی ۴۵ از عبارت: «اعمال ذیل که منجر به اخلال در رقابت می‌شوند» استفاده کرده است. این عبارت به این معناست که اخلال در رقابت مفروض گرفته شده است. اما در قواعد مربوط به توافقات ضد رقابتی، ممنوعیت متوقف بر داشتن اثری است که خود منجر به اخلال در رقابت خواهد شد. به عبارت دیگر در مورد توافقات ضد رقابتی باید اخلال در رقابت اثبات گردد اما در مورد اعمال ضد رقابتی یک جانبه، نیازی به اثبات این موضوع نیست.

در اینجا نیز با ارائه یک مثال به تحلیل اقتصادی رویکرد شورای رقابت می‌پردازیم. شورای رقابت با انحصاری تشخیص دادن بازار خودرو و برای جلوگیری از تبانی و تأمین رقابت، اقدام به تنظیم‌گیری در این بازار نموده است که با استفاده از مفاهیم اقتصادی به تحلیل این بازار و تصمیم شورای رقابت می‌پردازیم.

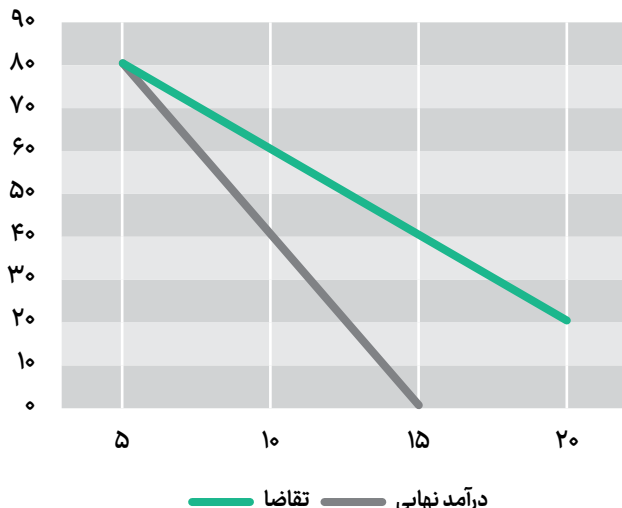
طبق فرض انسان اقتصادی و نظریه‌ی ناظر به رفتار شرکت‌های تجاری در بازار، که در فصول گذشته توضیح داده شد، هر بنگاه خواه در بازار رقابت کامل حضور داشته باشد و یا در بازارهای انحصاری، به دنبال بیشینه ساختن منفعت خود می‌باشد. بنابراین تصمیماتی را اتخاذ خواهد کرد که منجر به حداکثر سود خواهد شد. هم‌چنین باید توجه داشت که در بازارهای انحصار کامل و رقابت انحصاری، به جای واکنش منفعلانه به قیمت، تولیدکننده یا تولیدکنندگان خود قیمت‌گذار اولیه می‌باشند، بنابراین منحنی تقاضای برای آن‌ها با شیب منفی، می‌باشد. به این معنا که اگر انحصارگر بخواهد مقدار بیشتری از محصول را به فروش برساند، می‌بایست قیمت را کاهش دهد. (Salvatore, 2009: 260) بنابراین منحنی تقاضا برای بنگاه انحصارگر به شکل زیر (نمودار) می‌باشد.



نمودار ۱: منحنی تقاضا در مقابل انحصارگر



نمودار ۲: نمودار تجمیعی تقاضا و درآمد نهایی در بازار انحصاری



پرواضح است که در بازارهای مختلف با کشش‌های متفاوت، شیب منحنی، کم یا زیاد خواهد شد اما هیچ‌گاه، شیب صفر در مقابل بنگاه قرار نخواهد گرفت. همان‌طور که گفتیم بنگاه حاضر در بازار انحصاری نیز به دنبال حداکثر ساختن سود خود می‌باشد، بنابراین نمی‌تواند، محصول خود را با قیمت بسیار بالا عرضه نماید چرا که با توجه به شیب منفی منحنی تقاضا، درآمد نهایی با افزایش قیمت کاهش پیدا خواهد کرد با این تفاوت که منحنی درآمد نهایی، پایین‌تر از منحنی تقاضا قرار خواهد گرفت. (Salvatore, 2009: 269)

برای درک بیشتر به نمودار بالا (نمودار ۲) توجه فرمایید.

چرایی این رخداد را با یک مثال توضیح خواهیم داد، در یک بازار انحصاری فرضی، بنگاه در قیمت ۱۰ هزار تومان، ۱۰ واحد از محصول خود را می‌تواند به فروش برساند، که درآمد ناخالصی معادل، ۱۰۰ هزار تومان دریافت خواهد کرد، اگر این بنگاه قیمت خود را به ۱۱ هزار تومان افزایش دهد، می‌تواند ۹ واحد از محصول خود را بفروشد، بنابراین درآمد ناخالصی این شرکت، معادل ۹۹ هزار تومان خواهد بود، و اگر این روند ادامه پیدا کند، علاوه بر سودی که به جهت کاهش فروش از دست می‌دهد، هزینه تولید هر واحد محصول نیز افزایش خواهد یافت، بنابراین منحنی درآمد نهایی از منحنی تقاضا دائماً فاصله خواهد گرفت. فایده‌ی این مطلب آن است که ضمن تأکید فراوان بر ترجیح بازار رقابت کامل به دلیل آنکه قیمت‌ها توسط بنگاه‌ها تعیین نمی‌گردد، اما صرف انحصاری بودن بازار، باعث متضرر شدن مصرف‌کنندگان نخواهد بود، چه‌بسا اینکه ممکن است در مواردی همچون انحصارات طبیعی مانند صنعت نفت، تلفن، برق و... وجود یک بنگاه بزرگ، کارآمدتر از بنگاه‌های کوچک رقیب باشد چرا که هزینه تولید به مراتب پایین‌تر است. رویه‌ی جدید کمیسیون اروپا نیز به این شکل می‌باشد که صرف انحصاری بودن یک بازار، دلیلی بر تنظیم‌گری و کنترل شرکت یا شرکت‌های انحصاری نمی‌باشد بلکه کارویژه‌ی مجریان حقوق رقابت، اطمینان از مهیا بودن شرایط برای ورود بنگاه‌های جدید به بازار و جلوگیری از سوءاستفاده‌ی شرکت‌های مسلط به نفع مصرف‌کنندگان می‌باشد. بنابراین تصمیم شورای رقابت برای کنترل قیمت و عرضه‌ی تولیدکنندگان بازار خودرو به دلیل انحصاری بودن این بازار به جای توجه به عوامل انحصاری شدن این بازار و تلاش برای رفع این موانع، بر اساس تحلیل اقتصادی، توجیه ندارد، چرا که طبق این توضیح، یک بنگاه برای بدست آوردن بیشترین سود، محصول خود را با قیمتی معقول روانه بازار خواهد کرد.

این دستورالعمل را از منظر دیگری نیز می‌توان بررسی نمود. مطالعات اندیشمندان علم اقتصاد، نشان می‌دهد که قیمت اولیه یک محصول برابر با هزینه‌ی تولید آن محصول است و در ادامه بر اساس نظریه‌ی عرضه و تقاضا، قیمت نهایی آن محصول در بازار کشف خواهد شد. لازم به ذکر است که نظریه‌ی عرضه و تقاضا، یک هنجار و دستور نیست بلکه یک رخداد طبیعی است که حتی در بازارهای انحصاری نیز جاری می‌باشد. (Dadgar, 2022: 111) نظریه‌ی عرضه و تقاضا بیان می‌کند که با کاهش قیمت، تقاضا افزایش و عرضه کاهش پیدا می‌کند و با افزایش قیمت تقاضا، کاهش و عرضه افزایش می‌کند. شورای رقابت با تصمیم خود مبنی بر قیمت‌گذاری



بر روی محصولات دو شرکت ایرانخودرو و سایپا، به صورت عملی، قانون عرضه و تقاضا را زیر پا گذاشت و خسارت‌های جبران ناپذیری چه برای مصرف‌کنندگان و چه برای خودروسازها، بوجود آورد. در حقیقت قیمت‌گذاری غیرواقعی بر روی خودروها باعث ایجاد بازاری ثانویه برای این محصول شد که در این بازار قیمت‌های واقعی بر اساس عرضه و تقاضا تعیین می‌گردید، اما این همه‌ی ماجرا نبود چرا که با پایین نگه داشتن قیمت کارخانه‌ی محصولات، تقاضای جامعه برای خودرو چندین برابر شد و این افزایش تقاضا خود بیش از بیش به افزایش قیمت خودرو انجامید به طوری که نرخ افزایش قیمت خودرو از نرخ تورم پیشی گرفت^{۲۷}. همچنین از کنترل قیمت به ضرر خودروسازها بود چرا که هزینه‌ی آن‌ها با تورم موجود در کشور، افزایش می‌یافت اما قیمت محصولات ثابت نگه داشته شده بود، این موضوع تا جایی ادامه پیدا کرد که هزینه‌ی نهایی هر محصول از قیمت فروش آن بیشتر شد^{۲۸}. در نهایت این تصمیم و دستورالعمل به هر دو طرف تولیدکننده و مصرف‌کننده، خسارت وارد کرد و با ایجاد یک رانت عمومی، تنها به دلالت و واسطه‌ها سود رساند. چه اینکه اگر از همان ابتدا به نظریه‌ها و راهکارهای اقتصادی عمل می‌شد و تلاش شورای رقابت وقف رسیدگی و از بین بردن موانع و ریشه‌های این انحصار، می‌گردید، نتایج به مراتب بهتری به دست می‌آمد.

۲-۳. ادغام‌ها

در ماده ۴۸ به قواعد مربوط به ادغام‌های ضدرقابتي پرداخته شده است. با مطالعه‌ی این ماده باز هم متوجه ناهماهنگی‌های موجود در این قانون می‌شویم. چرا که در بند اول ماده ۴۸، عنوان گردیده که اگر هرکدام رویه‌های موجود در ماده ۴۵ پدید آید، آن ادغام ممنوع اعلام خواهد شد. اما در ادامه سخت‌گیری افزایش یافته و در بندهای ۳ و ۴ این ماده، این‌گونه بیان می‌شود: «۳- هرگاه ادغام موجب ایجاد تمرکز شدید در بازار شود ۴- هرگاه ادغام، منجر به ایجاد بنگاه یا شرکت کنترل کننده در بازار شود.» همان طور که در توضیحات بالا بیان شد، نه در مقررات مربوط به اعمال ضدرقابتي یک‌جانبه و نه در توافقات ضدرقابتي، صرف داشتن موقعیت مسلط در بازار و کنترل داشتن بر آن موجب ممنوعیت اعمال ضدرقابتي، نمی‌باشد اما مشخص نیست که چرا قانونگذار چنین سخت‌گیری در مورد ادغام‌ها به کار برده است. چه اینکه در حقوق رقابت اتحادیه اروپا، با مبنا قراردادن رفاه مصرف‌کننده و استفاده از مفاهیم اقتصادی مرتبط مانند مزیت مقایس و مزیت تنوع، اتفاقاً نوعی آسان‌گیری در مواجهه با ادغام‌ها وجود دارد. رسیدگی به موارد ادغام، با استفاده از رویکرد اقتصادی، تغییرات عظیمی در نتایج و تصمیمات مأموران رقابت ایجاد خواهد کرد، چرا که عموماً ادغام‌ها باعث افزایش کارایی و بهره‌وری شرکت‌ها خواهند شد و با کاهش هزینه‌های تولید، محصول نهایی با قیمت پایین‌تری به دست مصرف‌کننده خواهد رسید. (Fotis & Polemis, 2011: 335) برای مثال در پرونده‌ی یکی شدن مالکیت دو علامت تجاری «تخفیفان» و «نت برگ»، شورای رقابت تشخیص داد که بعد از این ادغام، تمرکز شدیدی در بازار موردنظر ایجاد گردیده و بر همین اساس تصمیم گرفت که این ادغام را لغو نماید. برای تحلیل این رأی ابتدا باید توضیح دهیم که بازار موردنظر که شورای رقابت از آن تحت عنوان بازار تخفیف گروهی یاد می‌کند، به دلیل ضروری نبودن و البته نو بودن، از کشش بسیار بالایی برخوردار است، و مصرف‌کنندگان به راحتی می‌توانند از آن صرف‌نظر کنند، بنابراین در صورت انحصاری بودن نیز، بنگاه‌ها، امکان سوءاستفاده‌ی زیادی از موقعیت بوجود آمده ندارند. اما موضوع اصلی آن است که مطالعات اقتصادی ثابت نموده که ادغام‌ها می‌توانند مزایای فراوانی از جمله مزیت مقیاس و تنوع، کاهش هزینه‌های تولید، افزایش قدرت چانه‌زنی، انتقال تجربه و فناوری، ترکیب ایده‌ها و خلاقیت‌ها و... داشته باشند. (Fotis & Polemis, 2011: 336) در مورد اخیر نیز ادغام دو شرکت استارت‌آپ در زمینه‌ی همکاری یکسان، با توجه به اینکه معمولاً این شرکت‌ها از پشتوانه‌ی مالی قدرتمندی برخوردار نیستند، و افرادی با مهارت‌های بالا و خلاق در کنار یکدیگر جمع شده و با ایده‌های نوآورانه به بازار ورود کرده‌اند، ترکیب دو شرکت می‌تواند باعث اجتماع نوآوری‌ها و خلاقیت‌ها و برطرف ساختن ضعف‌ها و کاستی‌های هر یک از آن‌ها بشود که نتیجه‌ی نهایی، برای مصرف‌کننده بسیار مطلوب خواهد بود. علاوه بر این در بازار مورد نظر، وضعیت به گونه‌ای می‌باشد که هرچه یک شرکت، کاربران بیشتری داشته باشد، به همان اندازه خدمات بیشتری می‌تواند ارائه نماید، چرا که اگر تعداد کاربران زیاد باشد، کسب‌وکارها علاقه‌ی بیشتری برای همکاری با بنگاه موردنظر پیدا می‌کنند و بنگاه ارائه کننده

۲۷. سبقت تورم خودرو از تورم عمومی، پایگاه آکو بورس، ۱۴۰۳، مراجعه شده در دی ماه ۱۴۰۳: [/https://ecobourse.ir](https://ecobourse.ir)

۲۸. زیان ۷ درصدی ایرانخودرو و سایپا به ازای تولید هر محصول، پایگاه تجارت نیوز، ۱۴۰۳، مراجعه شده در دی ماه ۱۴۰۳: [/https://tejaratnews.com](https://tejaratnews.com)



تخفیف نیز از قدرت چانه‌زنی بیشتری در مقابل کسب‌وکارها برخوردار خواهد شد. بنابراین باید توجه داشت که صرف ایجاد تمرکز بالا در یک بازار بعد ادغام، دلیل مناسبی برای لغو آن ادغام نیست چه اینکه بر اساس توضیحات بالا، ممکن است پس از ادغام، مطلوبیت و رفاه مصرف‌کننده افزایش خواهد یافت.

۲-۳. موانع اجرای صحیح حقوق رقابت در ایران از منظر تحلیل اقتصادی حقوق

نهاد حقوق رقابت در ایران برخلاف همانندهای خود در کشورهای توسعه یافته، با چالش‌های متعددی روبه‌رو است که بررسی این موارد خود محتاج پژوهشی مستقل می‌باشد. در این مبحث به‌طور خلاصه موانعی که دولت‌ها پیش روی حقوق رقابت قرار می‌دهند را در دو ساحت بنگاهداری دولتی و سیاست‌گذاری از منظر تحلیل اقتصادی بررسی خواهیم کرد.

امروزه اهمیت خصوصی‌سازی و ناکارآمدی اقتصاد دولتی بر کسی پوشیده نیست، چه اینکه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، بر همین اساس اقدام به ارائه‌ی تفسیری نوین و خارق‌العاده از اصل ۴۴م قانون اساسی، نمود. علی‌رغم تلاش‌های دولت‌های مختلف در واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی، همچنان بخش عظیمی از اقتصاد ما، به طرق گوناگون در اختیار دولت می‌باشد. باید توجه داشت که شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت، به‌طور طبیعی و به دلایل مختلف میل به انحصار دارند از جمله: ۱- استفاده از رانت‌ها، یارانه‌ها و کمک‌های دولتی ۲- داشتن اطلاعات و منابعی که در حالت عادی بخش خصوصی دسترسی به آن‌ها ندارد ۳- ارتباط مستقیم با تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران ۴- وجود تعارض منافع میان شرکت‌های دولتی و شورای رقابت به‌عنوان نهادی اداری و شبه‌دولتی. همچنین طبق نظر اقتصاددانان کلاسیک، حضور دولت در اقتصاد، آزادی اقتصادی را محدود می‌کند، تعادل را برهم می‌زند و کارایی را از بین می‌برد (Lowe, 1954: 130) چرا که مدیران شرکت‌های دولتی به‌عنوان بیشینه‌سازان عقلانی مطلوبیت خود، سود خود را هم‌راستا با سود شرکت تحت مدیریت خود نمی‌بینند چرا که سود و زیان شرکت، تأثیری در وضعیت آن‌ها ندارد، از این مسئله در علم راهبری شرکتی^{۲۹}، تحت عنوان بحران نمایندگی^{۳۰}، یاد می‌شود. بنابراین ممکن است و تجربه نیز ثابت نموده که تصمیماتی که مدیران این‌گونه شرکت‌ها اتخاذ می‌نمایند در بهترین حالت بدون نظر گرفتن کارایی و بهره‌وری شرکت است و در بدترین حالت بر اساس نفع شخصی می‌باشد.

بنابراین تا زمانی که بخش اعظمی از بازار داخلی در اختیار دولت باشد، خواه این بنگاه‌ها مستقیماً تحت مالکیت دولت باشند و یا این مالکیت اشتراکی باشد و یا حتی صرفاً مدیریت بنگاه‌ها به وسیله‌ی وابستگان دولتی انجام پذیرد، در این وضعیت حقوق رقابت که بر مبنای بازار آزاد شکل گرفته است و برای رسیدن به بازار رقابت کامل تلاش می‌کند، هیچگاه به اهداف خود نخواهد رسید. علاوه‌بر بنگاهداری، دولت به‌وسیله‌ی تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها نیز می‌تواند برای نهاد حقوق رقابت مانع‌تراشی کند. در این حالت دولت می‌تواند با ورود و دخالت در بازارهای مختلف، در رقابت اخلاص ایجاد کرده و بازار را به سمت انحصاری شدن ببرد. این دخالت می‌تواند مصادیق متعددی مانند اعطای یارانه‌ها و کمک‌های دولتی، ممنوعیت‌های وارداتی و صادراتی، عوارض و مالیات‌های خلاف قاعده، قیمت‌گذاری دستوری و محدودیت‌های ارزی، داشته باشد.

همان‌طور که بیان شد، شورای رقابت کار بسیار مشکلی در تثبیت حقوق رقابت در کشور ما دارد، این مهم به نتیجه نخواهد رسید مگر اینکه هماهنگی کاملی میان نهادهای سیاست‌گذار در کشور جهت دسترسی به بازار آزاد همراه با اعطای آزادی اختیار به بخش خصوصی، وجود داشته باشد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

پژوهش حاضر در پی ارزیابی نظام حقوق رقابت ایران در پرتو «رویکرد اقتصادی‌تر» اتحادیه اروپا، نشان می‌دهد که حقوق رقابت در ایران از خلأ یک هدف‌گذاری منسجم اقتصادی رنج می‌برد. درحالی‌که حقوق مدرن رقابت با گذر از شکل‌گرایی محض، بر پایه «رویکرد اثر-محور» (Effects-Based Approach) و با هدف غایی ارتقای کارایی و رفاه مصرف‌کننده استوار شده است، رویه حاکم بر شورای

29. Corporate Governance

30. Agency Problem



رقابت ایران همچنان به شدت شکل‌گرا و متکی بر روش‌شناسی سنتی حقوقی است. یافته‌ها حاکی از آن است که به دلیل فقدان دستورالعمل‌های شفاف برای سنجش اقتصادی بازار، آرای صادره اغلب فاقد پشتوانه متقن در تحلیل‌های خرد اقتصادی هستند. علاوه بر این، بررسی‌ها تهافت و فقدان مبنای تئوریک در خود قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را آشکار می‌سازد. اعمال استانداردهای دوگانه؛ از جمله سخت‌گیری‌های شدید و مبتنی بر فرم در حوزه «ادغام‌ها» (بدون توجه به مفاهیم اقتصادی نظیر مزیت مقیاس و تنوع) در قیاس با نحوه برخورد با «رویه‌های ضدرقابتی دوجانبه یا چندجانبه»، نشان‌دهنده سردرگمی مقنن ایرانی است. قانونگذار بدون در نظر گرفتن «اثرات رفاهی» و «دفاعیات مبتنی بر کارایی» (Efficiency Defense)، صرفاً بر مفهوم انتزاعی «اخلال در رقابت» تمرکز کرده است.

در نهایت، مهم‌ترین دستاورد و نتیجه این پژوهش آن است که فراتر از ایرادات تقنینی و رویه‌ای، مانع اصلی کارآمدی حقوق رقابت در ایران، ساختار اقتصاد دولتی و چالش‌های اقتصاد سیاسی است. حقوق رقابت، زاییده و حافظ نظم «بازار آزاد» است؛ در ساختاری که دولت خود بزرگترین انحصارگر اقتصادی محسوب می‌شود و ترکیب اکثریتی اعضای دولتی در شورای رقابت، ماهیتی اداری و شبه‌دولتی به آن بخشیده است، تعارض منافع ساختاری اجتناب‌ناپذیر می‌گردد. از این رو، تا زمانی که سایه سنگین تصدی‌گری و سیاست‌گذاری‌های مداخله‌جویانه دولت بر اقتصاد سنگینی می‌کند، حتی گذار نهاد تنظیم‌گر به محاسبات پیچیده اقتصادی و حاکمیت دلیل (Rule of Reason) نیز نخواهد توانست حقوق رقابت را به اهداف بنیادین خود نائل گرداند.

با توجه به مطالعه‌ای که در مورد حقوق رقابت در اتحادیه اروپا و حقوق ایران، انجام پذیرفت، مشخص گردید که نهاد رقابت در کشور ما نیازمند اصلاحات در اهداف و در متن قانون می‌باشد. اما در مرحله‌ی اول به‌نظر می‌رسد که اهداف و انگیزه‌های حقوق رقابت در ایران باید به سمت کارایی و رفاه مصرف‌کننده، پیش‌رود. در مرحله‌ی دوم شورای رقابت در رسیدگی‌ها و بازرسی‌های خود در مواجهه با رویه‌های ضدرقابتی از آموزه‌های علم اقتصاد بهره‌برد.

در این خصوص می‌توان همانند رویکرد اتحادیه اروپا در اعمال حقوق رقابت، تخصص اقتصادی را در شورای رقابت افزایش داد و در شورای رقابت و مرکز ملی رقابت استفاده‌ی بیشتری از اقتصاددانان نمود و همچنین در استدلال‌ها و مستندات، باید از فرمول‌ها و محاسبات اقتصادی بهره‌جست. این تغییرات در حقوق رقابت می‌تواند با پذیرفتن مبنای تحلیل اقتصادی حقوق، حتی بدون تغییر قوانین، دنبال گردد.



References

1. Aghaei Toug, M. (2013). Analysis of "Economic Analysis of Law". *Comparative Law Studies*, 4(2), 1-17. (In Persian)
2. Alaeddini, A. A. (1403), *Competition Law: In the Mirror of Legislative Developments*, Tehran: Majd Publications (In Persian)
3. Albert, M., & Voigt, S. The More Economic Approach to European Competition Law. In: Tubingue.
4. Automobile inflation surpasses general inflation, *Eco Bourse website*, 1403, accessed in January 1403: <https://ecobourse.ir/> (In Persian)
5. Bagheri, Mahmoud and Fallahzadeh, Ali Mohammad. (2009). "Fundamentals of Public Law of Competition Law" with a Look at the Constitution of the Islamic Republic of Iran. *Private Law Studies*, 39(3), 63-81. (In Persian)
6. Barzegar, A. (2014), The Position and Duties of the Competition Council in the Iranian Legal System, *Administrative Law Quarterly*, 3(1), 148-178 (In Persian)
7. Basu, K. (2020). *The Republic of Beliefs: A New Approach to Law and Economics*. Princeton University Press.
8. Collection of Competition Council resolutions, up to the latest amendments in the five hundred and forty-three (543) session, dated September 27, 1403 (In Persian)
9. Competition Council resolutions, three hundred and sixth (306) session, dated September 13, 1396 (In Persian)
10. Dadar, Y. (2012), *Principles of Economic Analysis: Micro and Macro*, Tehran: Amareh Publications (In Persian)
11. Duso, T., Gugler, K., & Yurtoglu, B. (2007). Remedies in Merger Control. *Conferences on New Political Economy*,
12. Farrell, H., & Quiggin, J. (2011). *Consensus, dissensus and economic ideas: The rise and fall of keynesianism during the economic crisis*. Oxford University Press
13. Fotis, P. N., & Polemis, M. L. (2011). The use of economic tools in merger analysis: Lessons from US and EU experience. *European Competition Journal*, 7(2), 323-347.
14. Jones, C. A. (2007). The Second Devolution of European Competition Law: The Political Economy of Antitrust Enforcement Under a More Economic Approach'. *Conferences on New Political Economy*,
15. Hosseini, M. (2017), *Competition Law in the Mirror of the Structure and Decisions of the Competition Council*, Tehran: Majd Publications (In Persian)
16. Iran Khodro and Saipa's 7% loss per product produced, *Tejarat News website*, 1403, accessed in January 1403: <https://tejaratnews.com/> (In Persian)
17. Kirchner, C. (2007). Goals of antitrust and competition law revisited. *Conferences on New Political Economy*,
18. Lowe, A. (1954). The classical theory of economic growth. *Social Research*, 127-158.
19. Mousavi, S. F., Jadidi, A.. (1400). A Comparative Study of Competition Rules in the Competition Laws of Iran and the European Union. *Comparative Research of Islamic and Western Laws*, 8(2), 279-312. (In Persian)
20. Resolutions of the Competition Council, Session Five Hundred and Nineteen (519), Dated November 17, 1401 (In Persian)
21. Resolutions of the Competition Council, Session Two Hundred and Sixty-Three (263), Dated September 19, 1395 (In Persian)
22. Röller, L.-H. (2005). *Economic analysis and competition policy enforcement in Europe. Modelling European Mergers. Theory, Competition Policy and Case Studies*, Cheltenham: Elgar, 11-24.
23. Roth, W.-H. (2007). The "More Economic Approach" and the rule of law. *The More Economic Approach to European Competition Law*, *Conferences on New Political Economy*,
24. Rubinfeld, D. L. (2007). *Empirical Methods in Antitrust: New Developments in Merger Simulation*. *Conferences on New Political Economy*,
25. Salvatore, D. (2009), *Theory and Problems of Microeconomics (Hassan Sobhani)*, Tehran: Negah Danesh. (In Persian)
26. Silvia, L. (2018). Economics and Antitrust Enforcement: The Last 25 Years. *International Journal of the Economics of Business*, 25(1), 119-129.
27. The story of the vacuum baton and the commodity exchange, *Eghtesad Online news site*, 1400, accessed in January 1403: <https://www.eghtesadonline.com/> (In Persian)
28. Van Den Bergh, R., & Giannaccari, A. (2014). The more economic approach in European competition law: is more too much or not enough? *Mercato Concorrenza Regole*(3), 393-434.
29. Witt, A. C. (2016). *The more economic approach to EU antitrust law (Vol. 14)*. Bloomsbury Publishing.