

# Factors of Failure of Competition Regulatory Policies in Developing Countries, a Systematic Review of the Literature

Mohammad Mahdi Jafarian<sup>1</sup>, Vajhollah Ghorbanizadeh<sup>2\*</sup>,  
Hossein Aslipour<sup>3</sup>, Morteza Zamanian<sup>4</sup>

1. Ph.D. Student, Public Policy and Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.
2. Professor of Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. (Corresponding Author)  
E-mail: [ghorbanizadeh@atu.ac.ir](mailto:ghorbanizadeh@atu.ac.ir)
3. Associate Professor, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran.
4. Assistant Professor, Department of Management, Science and Technology, Amirkabir University of Technology, Tehran, Iran.

## Extended Abstract

### Abstract

This study systematically reviews the literature on the failure of competition regulatory policies in developing countries. While competition regulation is widely recognized as a key mechanism for enhancing efficiency, innovation, and consumer welfare, many developing nations that established regulatory bodies since the 1980s have faced limited success. Using a systematic literature review of one hundred studies, of which ten met the inclusion criteria, this research identifies six main factors contributing to policy shortcomings: (1) structural and institutional design problems, such as insufficient independence and authority of regulators; (2) limited technical and financial capacity for law enforcement; (3) political economy constraints and state intervention; (4) inefficiencies within judicial systems; (5) underdeveloped markets and weak economic structures; and (6) a lack of competition culture and public awareness. By mapping these recurring challenges and highlighting gaps in the literature, the study offers a comprehensive framework for understanding why competition regulatory policies often fail in developing countries and provides insights for more effective policy design and implementation.

### Introduction:

One of the topics consistently addressed in classical economic literature is that, given favorable conditions, it is through competition that consumer welfare and overall welfare, including both consumer and producer welfare, are maximized in any market. Moreover, competition is essential in the medium and long term for achieving productive efficiency and innovation (Rahbari et al., ۲۰۱۳). Consequently, various governments employ different policies to promote competition in markets and industries to enhance productivity and innovation. One such policy for fostering competition is competition regulation. Today, competition regulation is a crucial component of economic governance in most developed and developing countries, aimed at improving the quality of goods and services,

fostering business development, and increasing consumer welfare (Alaeddini & Shiri, 2016). From an economic perspective, the most common cause of market failure, justifying government intervention and regulation, is the formation of monopolies (Baldwin et al., 2011). Hence, many countries have specific laws to protect competition or prevent anti-competitive behavior under terms such as antitrust laws or competition laws. These laws prohibit anti-competitive behaviors such as "anti-competitive agreements," "abuse of dominant position," "mergers and acquisitions," "attempts to monopolize," and "discriminatory practices in transactions" (Whish & Bailey, 2021) (Alaeddini & Shiri, 2016) (Jafarzadeh & Ansari, 2014). Furthermore, one of the critical structures of economic governance is competition regulators, responsible for enforcing competition policies and laws. These regulators continuously monitor markets for monopolistic entities and potential anti-competitive behaviors, ensuring fair competition (Motta, 2004).

**Case Study:** However, developing countries that began establishing competition regulatory bodies and implementing related policies gradually from the 1980s have experienced diverse outcomes, often marked by failure or shortcomings. In the public policy literature, such a significant policy, along with its tools and components, has been less examined and evaluated.

**Materials and Methods:** This article attempts to review studies that evaluate or investigate the causes of failure/shortcomings of competition regulatory policies in developing countries, creating an overall framework of the emphasized points and identifying gaps in the literature. To this end, a systematic literature review method was employed. Initially, one hundred articles were selected, and after multiple screenings, ten final studies were chosen that addressed the topic in developing countries.

**Conclusion:** An analysis of these studies revealed a general framework of the literature on the subject, emphasizing six main factors: 1) Structural and institutional design problems – such as the independence of the regulator, lack of sufficient power and authority, and exemptions granted in the law. 2) Technical capacity for law enforcement – including shortages of financial resources, specialized human resources, and access to data and information. 3) Political economy conditions. 4) Inefficient or defective judicial systems. 5. Underdeveloped markets or economies in a country. 6) Weak competition culture.

**Keywords:** Competition, Monopoly, Regulation, Policy Evaluation, Policy Failure

**Article Type:** Research Article

---

**Cite this article:** Jafarian, M.M., Ghorbanizadeh, V., Aslipour, H., & Zamanian, M. (2025). Factors of Failure of Competition Regulatory Policies in Developing Countries, a Systematic Review of the Literature. *Public Management Researches*, 18 (69), 123-154. (In Persian)

**DOI:** 10.22111/JMR. 2024.48929.6197

**Received:** 03 Apr. 2024

**Revised:** 23 Oct. 2024

**Accepted:** 05 Dec. 2024

**Published online:** 23 Sep 2025

© The Author(s).

**Publisher:** University of Sistan and Baluchestan

---



## عوامل شکست خط‌مشی‌های تنظیم‌گری رقابت در کشورهای در حال توسعه، مروری نظام‌مند در ادبیات

محمد مهدی جعفریان دهکردی<sup>۱</sup> - وجه الله قربانی زاده<sup>۲\*</sup> - حسین اصلی‌پور<sup>۳</sup> -

مرتضی زمانیان<sup>۴</sup>

۱. دانشجوی دکتری، مدیریت دولتی خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.
۲. نویسنده مسئول، استاد تمام مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.  
[ghorbanizadeh@atu.ac.ir](mailto:ghorbanizadeh@atu.ac.ir)
۳. دانشیار گروه مدیریت دولتی دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.
۴. استادیار دانشکده مدیریت، علم و فناوری گروه آموزشی اقتصاد و مالی، دانشگاه صنعتی امیرکبیر، تهران، ایران.

### چکیده

خط‌مشی‌های رقابت که باهدف تسهیل رقابت میان بنگاه‌های اقتصادی و جلوگیری از انحصار وضع می‌شوند، سابقه‌ای بیش از ۱۳۰ ساله در جهان دارند. در طی این دوران بیش از ۱۲۰ کشور جهان، به مرور و در طی موج‌های مختلفی چنین خط‌مشی‌هایی را وضع کرده‌اند، که نمود اصلی آن در این کشورها وجود یک قانون منسجم رقابت و نیز یک نهاد تنظیم‌گر رقابت است که نقش‌های مهمی در تنظیم روابط بازیگران اقتصادی دارند. با این حال، کشورهای در حال توسعه که به تدریج از دهه ۱۹۸۰ میلادی اقدام به ایجاد نهاد تنظیم‌گر رقابت کرده‌اند و خط‌مشی‌های مرتبطی را پیاده ساخته‌اند، نتایج گوناگونی همراه با شکست یا ناکامی داشته‌اند. در ادبیات خط‌مشی‌گذاری این خط‌مشی مهم کمتر مورد ارزیابی قرار گرفته است. در این مقاله تلاش شده است تا با فراترکیب پژوهش‌هایی که به ارزیابی علل شکست/ناکامی خط‌مشی تنظیم‌گری رقابت در کشورهای در حال توسعه پرداخته‌اند، ضمن ایجاد یک شمای کلی از نقاط مورد تأکید، نقاط کمتر مورد توجه ادبیات نیز شناسایی شود. به این منظور، روش پژوهش فراترکیب ادبیات بوده است. تعداد صد مقاله در مرحله نخست انتخاب شدند و پس از غربال‌های ثانویه ده پژوهش نهایی انتخاب شدند. با بررسی آن‌ها شمای کلی ادبیات پدیدار شد که اهم آن تأکید بر شش عامل اصلی بود: (۱) مشکلات ساختاری و طراحی نهادی - از قبیل استقلال تنظیم‌گر، فقدان قدرت و اختیارات کافی، معافیت‌های اعطا شده در قانون -، (۲) توان و ظرفیت فنی اجرای قانون - نظیر کمبود منابع مالی، انسانی متخصص، دسترسی به داده، (۳) شرایط اقتصاد سیاسی، (۴) نظام قضایی معیوب، (۵) توسعه نیافتگی بازارها و (۶) ضعف فرهنگ رقابت.

**واژه‌های کلیدی:** رقابت، انحصار، تنظیم‌گری، ارزیابی خط‌مشی، شکست خط‌مشی.

مقاله مستخرج از رساله دکتری آقای محمد مهدی جعفریان دهکردی است.

استناد: جعفریان دهکردی، محمد مهدی؛ قربانی زاده، وجه الله؛ اصلی‌پور، حسین؛ زمانیان، مرتضی. (۱۴۰۴). عوامل شکست خط‌مشی‌های تنظیم‌گری رقابت در کشورهای در حال توسعه، مروری نظام‌مند در ادبیات، پژوهش‌های مدیریت عمومی.

DOI:10.22111/JMR.2022.48929.6197

۱۳۳-۱۵۴، (۶۹)۱۸



تاریخ ویرایش: ۱۴۰۳/۰۸/۰۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۳/۱۵

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۷/۰۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۹/۱۵

حق مؤلف © نویسندهگان

ناشر: دانشگاه سیستان و بلوچستان

نوع مقاله: علمی پژوهشی

## مقدمه

یکی از مباحثی که همواره در ادبیات کلاسیک اقتصاد مطرح می‌شود، آن است که در هر بازاری در صورت محیا بودن شرایط، تنها از طریق رقابت است که رفاه مصرف‌کننده و نیز رفاه کل شامل مازاد مصرف‌کننده و تولیدکننده بیشینه می‌شود. همچنین وجود رقابت در میان مدت و بلندمدت برای رسیدن به بهره‌وری تولید و نوآوری نیز ضرورت دارد (Rahbari et al., 2013). از همین‌رو دولت‌های مختلف با به کارگیری سیاست‌های مختلف برای ترویج رقابت در بازارها و صنایع مختلف تلاش می‌کنند تا بهره‌وری و نوآوری را افزایش دهند. یکی از این سیاست‌ها جهت ترویج رقابت تنظیم‌گری رقابت است (Alaeddinit, 2015). از زاویه دید اقتصادی نیز شایع‌ترین علل شکست بازار که فلسفه مداخله دولت و تنظیم‌گری است، همانا شکل‌گیری انحصار است (Baldwin et al., 2023). از همین رو در بسیاری از کشورهای دنیا قوانین اختصاصی برای صیانت از رقابت یا جلوگیری از رفتارهای مخل رقابت تحت عناوینی همچون قوانین ضدانحصار، آنتی‌تراست یا رقابت<sup>۱</sup> وجود دارد. در این قوانین رفتارهای ضد رقابتی چون «توافقات ضد رقابتی<sup>۲</sup>»، «سوء استفاده از موقعیت مسلط<sup>۳</sup>»، «ادغام و تملک<sup>۴</sup> کشنده» را ممنوع ساخته‌اند (Whish & Bailey, 2021). (Alaeddinit, 2015)، (Jafarzadeh, 2014). همچنین یکی از ساختارهای مهم حکمرانی اقتصادی نیز، تنظیم‌گران رقابت هستند که وظیفه اجرای سیاست‌ها و قوانین رقابت را برعهده دارند که با رصد دائم بازارها از نظر وجود انحصارگر و امکان سرزدن رفتار ضد رقابتی، آنها را از جهت تضمین رقابت منصفانه پایش و پالایش می‌کنند (Motta, 2004). از همین رو، خط‌مشی‌های رقابت که باهدف تسهیل رقابت میان بنگاه‌های اقتصادی و جلوگیری از انحصار وضع می‌شوند، سابقه‌ای بیش از ۱۳۰ ساله در جهان دارند. تا به امروز بیش از ۱۲۰ کشور جهان، به مرور و در طی موج‌های مختلفی چنین خط‌مشی‌هایی را وضع کرده‌اند، که نمود اصلی آن در این کشورها اولاً وجود یک قانون منسجم رقابت و نیز یک نهاد تنظیم‌گر رقابت است. در ایران نیز خط‌مشی گذاران با تصویب فصل نهم قانون اجرای

1. Anti-monopoly law/ Anti-trust law/ Competition law

2. Anti-Competitive Agreements

3. Abuse of Dominant Position

4. Killer Merger and acquisition

سیاست‌های کلی اصل ۴۴، قانون تسهیل رقابت و منع انحصار را مصوب کرده و به موجب آن نهاد شورای رقابت را تأسیس کردند که به نظر می‌رسد به اهداف تعیین شده خویش به خوبی دست نیافته است.

مرور ادبیات داخلی شکل گرفته پیرامون ارزیابی نهاد تنظیم‌گر رقابت و خطمشی رقابت نشان می‌دهد که این حوزه کماکان نظر محققان حوزه خطمشی را به خود جلب نکرده است، علی‌رغم آنکه نقش این نهادها در اقتصاد کشور بسیار پررنگ است. با این حال، شکست‌ها، ناکامی‌ها و یا عدم رسیدن به اهداف در میان کشورهای در حال توسعه که به تازگی به سمت اجرای چنین قواعد و ساختارهای نهادی رفته‌اند، سبب شده است که در آن کشورها پژوهشگرانی به ارزیابی داخلی نهادها و قواعد رقابت بپردازند. شباهت‌های مختلف میان این کشورها در برخی مولفه‌ها نظیر سطح توسعه یافتگی اقتصادی، شرایط اقتصاد سیاسی و حضور بازیگران سنتی ذی نفوذ یا دخالت بیش از حد دولت در اقتصاد سبب شده است که اشتراکات زیادی در این پژوهش‌ها یافت شود. بنابراین جای یک پژوهش فراترکیب در این حوزه خالی است و یافته‌های آن می‌تواند چراغ راهنمای خوبی برای نهاد تنظیم‌گر رقابت در ایران باشد.

همچنین لازم بذکر است در میان مصاحبه‌های مختلف خبرگان عملی و تجربی در ایران که سابقه فعالیت در حوزه خطمشی تنظیم‌گری رقابت را داشته‌اند و نکاتی همانند کمبود بودجه یا استقلال مالی ناکافی (Alaedini, 2024)، کمبود نیروی انسانی متخصص (Rostami, 2024) را به عنوان ضعف‌های اجرا خطمشی رقابت و نهاد تنظیم‌گر رقابت ذکر کرده‌اند، واکنش‌ها به این گزاره‌ها، حاکی از آن بوده است که این موارد صرفاً گزاره‌هایی در توجیه عملکرد ضعیف نهادهای مرتبط مانند شورای رقابت است. به همین دلیل، پژوهشی که فراتر از روش‌های مصاحبه با خبرگان محلی - ایران - و مبتنی بر یک زمینه خاص، نشان دهد یافته‌های پژوهشگران و محققان از چالش‌های اجرای چنین خطمشی‌ای در کشورهای دیگر که از جهات فوق‌الذکر مشابه هستند، چه بوده است، می‌تواند زمینه بهتری جهت قضاوت راجع به اجرای خطمشی تنظیم‌گری رقابت در ایران ایجاد کند.

### مبانی نظری و پیشینه پژوهش

در میان مفاهیم مختلف خط‌مشی‌گذاری و علوم سیاسی و اقتصاد، تنظیم‌گیری<sup>۱</sup> نیز از جمله مفاهیمی است که تعریف آن دشوار است و نظرات بسیاری در رشته‌های گوناگون پیرامون آن شکل گرفته است (Zarei and Shams, 2013). از منظر علوم سیاسی آن را با مرکزیت دولت برای کنترل اقتصاد تعریف می‌کند، در حالی که جامعه‌شناسی آن را با مرکزیت جامعه و ریشه انجمن‌ها و اصناف برای استاندارد گذاری در هر صنفی توصیف می‌کنند. در ادبیات حقوقی نیز، تنظیم‌گری به معنای مجموعه ابزارهایی توافقی است که در نظام حقوقی و قضایی به منظور سرعت در رسیدگی دعاوی در جامعه پیچیده امروزی به کار گرفته می‌شود (Levi-Faur, 2011).

با این حال در میان ادعاهای مختلف، این ادعا پر تکرار است که دولت‌های تنظیم‌گر<sup>۲</sup> عمدتاً در سه دهه اخیر شکل گرفته‌اند و نقش تنظیم‌گری دولت‌ها در مقایسه با نقش‌های ارائه خدمت مستقیم<sup>۳</sup> که ویژگی غالب دولت‌های رفاه<sup>۴</sup> بوده است بسیار پررنگ‌تر شده است (Zarei and Shams, 2013). این ادعا، دو دلالت بسیار مهم دارد. نخست آنکه، در خط‌مشی‌گذاری و اداره امور عمومی و مدیریت دولتی رویکرد غالب به سمت استفاده از ابزارهای حقوقی-اقتصادی غلبه کرده است به نحوی که ابزارهای تشویقی و تنبیهی و طراحی مکانیسم<sup>۵</sup> جهت نیل به اهداف اولویت بیشتری نسبت به ارائه خدمات مستقیم توسط دولت یافته است.

دلالت دوم ادعای فوق آن است که پذیرفته شود، عمده خدمت‌رسانی باید توسط بازیگران بخش خصوصی<sup>۶</sup> اقتصاد هدایت شود. از همین رو، وظیفه اصلی دولت‌های تنظیم‌گر و نهادهای تنظیم‌گر نظارت بر فعالیت این بازیگران است (Zolfaghari et al., 2017) (Zarei and Shams, 2013). در همین راستا شاخص‌هایی همچون استقلال<sup>۷</sup> از

1. Regulation

2. Regulatory states

3. Public service providing

4. Welfare states

5. Mechanism design

6. Private sector

7. Independency

نهادهای سیاسی در کنار پاسخگویی<sup>۱</sup> و شفافیت<sup>۲</sup> برای کارایی بیشتر و تخصصی‌تر آنان در نظر گرفته شده است (Lodge et al., 2012).

در میان تنوع دیدگاه‌های سیاسی و علمی و با علم به اینکه تنظیم‌گری در جنبه‌های مختلفی از حکمرانی کاربرد و کاربست یافته است؛ از تنظیم‌گری محتوا در رسانه، تا تنظیم‌گری استانداردهای کیفی در غذا و دارو، تنظیم‌گری‌های مختص هر صنعت مانند شبکه‌های مخابرات، برق، انرژی، اقتصاد دیجیتال (Decker, 2023) تا تنظیم‌گری متغیرهای اقتصادی نظیر قیمت، مقدار عرضه و امثال آنها جهت حمایت از مصرف‌کننده یا تقویت رقابت (Baldwin et al., 2023)، و نیز از آنجایی که پژوهش حاضر متمرکز بر تنظیم‌گری رقابت یا انحصار است، به نظر می‌رسد بهره‌گیری از ادبیات اقتصادی بتواند مبنای نظری غنی‌ای را در درک تنظیم‌گری رقابت ایجاد کند.

#### شکست بازار، مبنای تنظیم‌گری اقتصادی

در ادبیات اقتصاد کلاسیک از بازار به عنوان مهم‌ترین نهادی که در جامعه سبب تعامل میان افراد و همچنین میان جوامع مختلف با یکدیگر می‌شود، نام برده می‌شود. در این رویکرد، بازار جایی است که افراد با توانمندی‌های مختلف و نیز با مزیت‌های رقابتی مختلف دور یکدیگر جمع شده و هرکس تولیدات اعم از کالا یا خدمات را مبادله می‌کند و از این طریق با کسب درآمد به رفع نیازهای خویش نیز می‌پردازد. در این ادبیات بحث می‌شود که در هر بازار یک جریان عرضه شامل تولیدکنندگان کالاها و خدمات و نیز یک جریان یا مجموعه‌ای از تقاضاکنندگان شامل مصرف‌کنندگان و مشتریان وجود دارد (Mankiw, 2024).

آنچه در این نگاه بسیار کلیدی و محوری است، قیمت است. قیمت مهم‌ترین سیگنالی است که در هر بازاری ساطع می‌شود و عرضه‌کنندگان و مشتریان تصمیم می‌گیرند که براساس قیمت چه رفتاری انجام دهند و چه میزان کالا عرضه یا تقاضا کنند. آنچه که سبب افزایش کارایی بنگاه در هر بازار و رسیدن به نقطه تعادل بهینه می‌شود، رقابت است. در بازار رقابت کامل، تولیدکنندگان و تقاضاکنندگان متعدد و بیشمار وجود دارد. هر تولیدکننده،

1. Accountability

2. Transparency

از آنجایی که سهم بازار کمی دارد و یکی در میان تعداد بی‌شماری است، توان تعیین قیمت به تنهایی را ندارد و اصطلاحاً قیمت‌پذیر است. از ویژگی‌های دیگر بازار رقابت کامل آن است که ورود به و خروج از آن هزینه‌ای ندارد و به راحتی انجام می‌شود و اصطلاحاً موانع ورود به بازار وجود ندارد. در این بازار تا زمانی که سود اقتصادی در بازار وجود داشته باشد، بنگاه‌های جدیدی وارد می‌شود تا در نهایت سود اقتصادی به صفر می‌رسد. در این حالت، بازار در نقطه تعادلی پایین‌ترین قیمت ممکن را که برابر هزینه‌های بنگاه است را خواهد داشت و رفاه مصرف‌کننده به حداکثر خود خواهد رسید (Mankiw, 2024). همچنین بحث می‌شود که در این نقطه و این وضعیت، اقتصاد و بازار در حالت بهینه و کارایی خود قرار دارد و کارایی به حداکثر ممکن خود رسیده است. بنگاه‌ها تا آنجا که در ظرفیت دارند تولید می‌کنند، و در سمت مقابل نیازها و تقاضاهای موجود مشتریان در بازار تأمین خواهد شد و هیچ تولیدکننده‌ای نمی‌تواند بالاتر از قیمت تعادلی، قیمتی بگذارد چراکه کشش قیمتی عرضه سبب خواهد شد تا از بازار حذف شود و مشتری به رقبای متعدد وی رجوع کند. از همین روست که در این ادبیات، با هر نوع دخالت مصنوعی در بازار که تعادل عرضه و تقاضا را برهم زند، مخالفت می‌شود چرا که برهم زدن تعادل در نهایت یا به کمبود کالا و مازاد تقاضا منجر خواهد شد یا به مازاد عرضه و افزایش قیمت. از انواع این دخالت‌های مصنوعی می‌توان به کنترل قیمت توسط دولت‌ها اشاره کرد. انواع مختلف دخالت‌های مصنوعی در بازار سبب خواهد شد که بازار به سمت ناکارایی و انحراف انگیزه‌های تولید حرکت کند و در نتیجه آن رفاه کلی جامعه یعنی مجموع رفاه مصرف‌کننده و تولیدکننده کاهش یابد. اقتصاددان‌ها و نظریه‌پردازان متعدد و مشهوری نظیر میلتون فریدمن ادعا می‌کنند که دولت‌ها به سبب انگیزه‌های سیاسی و حزبی، رانت‌جویی گروه‌های ذینفع، دخالت‌های نابجای دیوان‌سالاران صلاحیت لازم و نیز امکان کنترل بهینه بازار را ندارند و منابع را هدر داده یا منحرف می‌سازند. بنابراین بازار باید متکی به رقابت میان بخش خصوصی باشد و دینامیک بازار و رقابت در کنار هم شرایطی را بوجود خواهد آورد که قیمت و کیفیت بهینه شوند (Acemoglu et al., 2008) (Munger, 2020).

با این حال، علی‌رغم آنچه گفته شد، عده‌ای دیگر معتقدند به دلایل موجهی حدی از دخالت دولت ضرورت دارد، چرا که اقتصاد و بازار همیشه در حالت رقابت کامل وجود ندارد

و به دلایل مختلف از وضعیت رقابت کامل خارج می‌شود یا از اساس چنین امکانی در برخی بازارها وجود ندارد. وجود عوارض ناخواسته، آثار خارجی منفی، ضرورت تأمین کالاهای عمومی توسط دولت (نظیر امنیت، حدی از بهداشت و آموزش، تدوین قوانین و نظم‌دهی به امور جامعه) دخالت دولت را ایجاب می‌کند (Econlib, 2024)، (Economics Help, 2020). عده‌ای دیگر نیز بیان می‌کنند وجود نابرابری‌های اقتصادی و ضرورت عدالت اجتماعی ایجاب می‌کند دولت مداخلات بیشتری در برخی حوزه‌ها داشته باشد چرا که اعمال مکانیسم بازار در همه حوزه‌ها ممکن است به کاهش دسترسی اقشار کم‌برخوردار به برخی خدمات اساسی و سبب تشدید نابرابری شود (Munger, 2020). همچنین آنچه در ادبیات «شکست بازار» (Zarei and Shams, 2013)، دقیقاً تأکید بر این نکته است که مکانیزم بازار در وضعیت‌هایی مختل می‌شود و شکست می‌خورد که از نتایج ضمنی آن این است که دولت‌ها این وظیفه را دارند که در قبال این بازارها به گونه‌ی دیگری رفتار کنند و با ابزارهای مختلف شکست بازار را جبران کنند. مهم‌ترین این ابزارها تنظیم‌گری است، بدین معنا که دولت با سیاست‌ها و ابزارهای مختلف اقتصادی و قانونی به انگیزه‌های فعالین اقتصادی طوری جهت‌دهد که بازار به وضعیت بهینه نزدیک شود یا رفاه مصرف‌کننده به طور ویژه تأمین شود (Baldwin et al., 2023).

شکست بازار به دلایل مختلفی، از جمله انحصار، وجود کالای عمومی، انحصار طبیعی، عوارض جانبی منفی، اطلاعات نامتقارن و ناکافی، منابع طبیعی و تراژدی منابع مشترک ممکن است حادث شود. در این موارد دولت‌ها با انواع مداخلات و ابزارهای مختلف تشویقی، تنبیهی، مالیاتی و قیمت‌گذاری تلاش می‌کنند تا بازار را در حالت بهینه‌ای نگه‌دارند و از کاهش رفاه مصرف‌کننده جلوگیری کنند (Veljanovski, 2010).

#### انحصار، مهم‌ترین عامل شکست بازار

در میان دلایل مختلف شکست بازار، از شایع‌ترین و مهم‌ترین دلایلی که شکست بازار و اختلال در رقابت بوجود می‌آید، مسئله ایجاد انحصار یا انحصار چندجانبه<sup>۱</sup> است. گفته شد شرایط رقابت کامل شرایطی است که تعداد عرضه‌کنندگان کالا یا خدمت بی‌شمارند و در مجموع هرکدام سهم بازار بسیار کمی دارند. با این حال در بسیاری از بازارها به دلایل

<sup>۱</sup>. Monopoly/ duopoly / oligopoly

مختلف شرایطی بوجود می‌آید که یک، دو یا چند شرکت محدود اکثر بازار را در دست دارند. در شرایط انحصار، شرکت‌ها از آنجایی که سهم بازاری قابل توجهی دارند و نیز مستقل از رقبا توان تعیین رفتار و انتخاب استراتژی خود را دارند، اصطلاحاً قیمت‌گذار<sup>۱</sup> هستند و نه قیمت‌پذیر<sup>۲</sup>. شرکت یا بنگاه با قدرت بازاری بالا و قابل توجه<sup>۳</sup> قادر است با رفتارهای مختلف به طور مستقیم یا غیر مستقیم سبب کاهش رفاه مصرف کننده شود. این بنگاه‌ها از طریق افزایش قیمت به صورت غیر متعارف، یا تبانی برای تقسیم بازار یا تثبیت قیمت می‌توانند مستقیماً سبب کاهش رفاه مصرف کننده شوند. از طرف دیگر، این شرکت‌ها به دلیل قدرت بازاری بالای خود قادرند، استراتژی‌هایی اتخاذ کنند که در کوتاه مدت سبب حذف رقبای کوچک و متوسط شده و در بلندمدت به دلیل حذف رقبا و بلامنازع شدن انحصارگر، سبب کاهش رفاه مصرف کننده شوند (Dunne, 2015). به عنوان مثال اتخاذ قیمت‌گذاری تهاجمی<sup>۴</sup> یا انعقاد قرارداد انحصاری<sup>۵</sup> سبب خواهد شد که بنگاه‌های نوپا نتوانند وارد بازار شوند یا شرکت‌های کوچک و متوسط نتوانند هزینه‌های خود را جبران کنند و در نهایت از بازار خارج شوند. پس از خروج رقبا از بازار، انحصارگر یا انحصارگران سهم کامل بازار را در دست دارند و مصرف‌کننده از مزیت‌های رقابت یعنی قدرت انتخاب به دلیل تنوع کیفیت یا قیمت بی بهره خواهد شد. در بلندمدت نیز میزان نوآوری و همچنین بهره‌وری در اقتصاد کاسته خواهد شد (Rahbari et al., 2013)، چرا که انحصارگر انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری در بخش تحقیق و توسعه و نوآوری برای افزایش کیفیت یا کاهش هزینه‌های خود ندارد (Dunne, 2017).

براساس آنچه ذکر شد، ایجاد موقعیت انحصار در یک بازار از جمله علل مهم شکست بازار و برهم خوردن رقابت است. بر همین اساس است که دولت‌ها از حدود اواخر قرن نوزدهم به تدریج به سمت تصویب برنامه‌های سیاستی<sup>۶</sup> شامل قوانین و سپس تأسیس نهادهایی رفتند تا در از رقابت در بازار محافظت کند و از بروز رفتارهای مخل رقابت

1. Price maker  
 2. Price taker  
 3. Significant market power  
 4. Predatory pricing  
 5. Exclusionary contract  
 6. Policy programs

جلوگیری کند (Chilton & Bradford, 2021). در طول ۱۴۰ سال گذشته این قوانین و سیاست‌ها به تدریج کامل‌تر، پیچیده‌تر و جامع شده‌اند به همین دلیل یکی از محورهای تخصصی حکمرانی اقتصادی به شمار می‌رود. در حال حاضر بیش از ۱۲۰ کشور جهان دارای نهاد رقابت یعنی قانون رقابت به‌مراه سازمان مشخص تنظیم‌گر رقابت هستند. از دهه ۱۹۹۰ بسیاری از کشورهای در حال توسعه برای پیوستن به عرصه اقتصاد جهانی و تقویت رقابت در بازارهای داخلی خود، دست به ایجاد نهادهای تنظیم‌گر رقابت می‌زنند. این موج که می‌توان تا به امروز امتدادش را مشاهده کرد، شامل کشورهای مختلفی از شرق آسیا، آفریقا، اروپای شرقی و آمریکای جنوبی می‌باشد. در این موج تجارب مختلفی بوجود آمده که برخی توانسته‌اند به اهداف خود برسند و برخی کم‌توفیق بوده‌اند.

سیاست‌گذار ایرانی نیز پس از تلاش‌های مختلفی که از دهه ۱۳۷۰ شمسی شروع شد در نهایت دو سال پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در سال ۱۳۸۴ با تصویب قانون اجرایی سازی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۶ و ایجاد نهاد حافظ رقابت یعنی شورای رقابت در این مسیر گام برداشت (Alaeddini and Asgharnia and Rostami, 2019). با این حال، به نظر می‌رسد نهاد رقابت در ایران به دلایل مختلف اقتصادی و سیاسی نسبت به نمونه‌های مشابه در جهان، از کارآمدی لازم برخوردار نبوده است. مشکل عدم اجرای قوانین و سیاست‌های رقابت در اقتصاد یا ناکارآمدی نهاد تنظیم‌گر رقابت، مختص ایران نیست و بسیاری از کشورهای در حال توسعه با این مشکل روبه‌رو هستند. از همین رو ضرورت دارد، تا با مروری نظام‌مند بر یافته‌های حاصل از پژوهشگران در نقاط مختلف دنیا، آنچه تا کنون بررسی شده کشف شود و با توجه به فقدان پژوهشی که رویکرد آن مرور نظام‌مند ادبیات به شیوه فراترکیب باشد، نقاط اشتراک ارزیابی‌های صورت گرفته کشف شود و شمای کلی ادبیات و نقاط مورد تأکید آن و نیز نقاط کمتر بررسی شده آن را مشخص و ترسیم کرد.

### روش انجام پژوهش

با توجه به آنچه گفته شد، این مقاله به طور کلی از روش فراترکیب ادبیات استفاده کرده است. هدف این مقاله به طور کلی عبارت بوده است از اینکه در ادبیات چگونه به ارزیابی نهادهای تنظیم‌گر رقابت و نیز تنظیم‌گری رقابت پرداخته‌اند و آن را چگونه مطالعه

کرده‌اند. همچنین تجارب کشورهای در حال توسعه‌ای که همانند ایران در سال‌های اخیر اقدام به اجرای خط‌مشی تنظیم‌گری رقابت کرده‌اند چیست و در آثاری که به ارزیابی این خط‌مشی از تدوین تا اجرای آن پرداخته‌اند چه نکاتی پرتکرار و مورد تأکید بوده است. یافته‌های این پژوهش قطعاً قابلیت بهره‌برداری و یادگیری سیاستی در ایران را نیز دارد، چرا که یکی از فواید ارزیابی خط‌مشی یادگیری سیاستی است و از آنجایی که روش فراترکیب متکی به جمع‌آوری شواهد جهانی است (Page et al., 2021)، این یادگیری را برای سیاستمدار ایرانی دوچندان می‌کند.

روش فراترکیب، یک روش قوام یافته و مورد استفاده رایج و قوی برای ارزیابی و بهره‌برداری از دانش تولید شده موجود در میان منابع مختلف است به نحوی که بتواند ادراک جامعی از چالش‌ها، راهبردها، الگوهای که در بستر مشابهی رخ داده است، در اختیار گذارد (Higgins and Green, 2011). به عنوان مثال، موکا و همکاران (۲۰۲۰) تأکید می‌کنند که بررسی‌های سیستماتیک و نظام‌مند ابزارهای اساسی در خط‌مشی‌گذاری عمومی هستند که به ترکیب یافته‌های تحقیقاتی از منابع متعدد کمک می‌کنند. به همین دلیل آنها را برای مطالعاتی با هدف شناسایی نتایج قابل تعمیم در کشورهای مختلف در حال توسعه ایده آل و کاربردی می‌سازد.

همچنین لازم بذکر است در میان مصاحبه‌های مختلف خبرگان عملی و تجربی در ایران که سابقه فعالیت در حوزه خط‌مشی تنظیم‌گری رقابت را داشته‌اند و نکاتی همانند کمبود بودجه یا استقلال مالی ناکافی (Alaeddini, 2024)، کمبود نیروی انسانی متخصص (Rostami, 2024) ذکر شده است. مشاهده‌های میدانی در محافل و نشست‌های سیاستی در واکنش به این گزاره‌ها، حاکی از آن بوده است که این موارد صرفاً بهانه‌ها یا گزاره‌هایی در توجیه عملکرد ضعیف نهادهای مرتبط مانند شورای رقابت در ایران است. به همین دلیل، این روش تحقیق در پژوهش حاضر برگزیده شد، تا فراتر از روش‌های مصاحبه با مقامات محلی - ایران - و مبتنی بر یک زمینه خاص، نشان دهد یافته‌های پژوهشگران و محققان از چالش‌های اجرای چنین خط‌مشی‌ای در کشورهای دیگر که از جهت توسعه اقتصادی (در حال توسعه بودن) و سابقه کم اجرای تنظیم‌گری رقابت مشابه هستند، چه بوده است. به

همین دلیل این روش بینشی فراتر از یک بستر<sup>۱</sup> خاص در اختیار می‌گذارد. این روش، در حوزه مطالعات خط‌مشی بسیار پر کاربرد بوده است. با آنکه هنوز در میان محققان روش فراترکیب یک سوال و ادبیات، مورد بحث است، به طور کلی در حوزه تحلیل خط‌مشی به نظر می‌رسد، چارچوب ارائه شده توسط لیم (۲۰۱۹) راهگشا باشد و از این رو مبنای این پژوهش در نظر گرفته شده است.

- ۱) تدوین سوال محوری: سوال محوری پژوهش فراترکیب چیست و چرا ضرورت دارد؟
- ۲) تعریف شاخص‌های انتخاب و حذف مقالات: انتخاب شاخص‌های موضوعی، روشی، کیفیتی و طراحی تحقیق که به موجب آن از میان انبوه مقالات در یک حوزه، مقالات منتخب شناسایی و انتخاب شوند.
- ۳) انتخاب حیطة تحقیق: استراتژی جست‌وجو و رسیدن به مقالات منتخب به گونه‌ای که بتوان تا جای ممکن همه مقالات مرتبط را پیدا کرد مشخص کنید. این مرحله شامل انتخاب پایگاه‌های داده نیز می‌شود.
- ۴) انتخاب مقالات منتخب: براساس شاخص‌های منتخب، از میان مقالات یافت شده، آن‌هایی که شرایط و شاخص‌ها را دارند انتخاب کنید و مابقی را حذف کنید.
- ۵) استخراج داده: در این مرحله، داده‌های مرتبط با سوال پژوهش از میان مقالات منتخب استخراج شده،
- ۶) تحلیل و ترکیب داده‌ها: داده‌های مستخرج، براساس روش، یافته‌ها و ... تحلیل، دسته بندی و ترکیب شده تا به تدریج شمای کلی ادبیات نمایان گردد.
- ۷) تفسیر یافته‌ها: در نهایت داده‌های مستخرج و تحلیل آن‌ها باید کمک کند تا سوالات مهمی نظیر نقاط قوت ادبیات و شواهد و یافته‌های پژوهش‌های پیشین، روش منتخب پژوهش‌های پیشین برای پاسخ به پرسش تحقیق، محدودیت‌های پژوهش‌های پیشین و کمبودها و فرصت‌های مناسب برای تحقیقات آینده پاسخ داده شود (Lame, 2019: 1635).

<sup>1</sup>. Context

در صورتی که از این مراحل، پیروی شد یافته‌های پژوهش ارزش قابل قبولی خواهند داشت چرا که پژوهش قابلیت تکرارپذیری دارد و هر پژوهشگری در آینده فرصت نقد و بررسی خواهد داشت (Crowe & Sheppard, 2011)(Moher et al., 2015).

#### اعتباریابی شبکه مضامین

در پژوهش حاضر سنجش اعتبار شبکه مضامین به دست آمده و کدها و مضامین استخراج شده به طور کلی از سه طریق انجام شد که عبارت بودند از: الف) بازبینی و مقایسه مداوم و خود بازبینی<sup>۱</sup> (بازبینی کدها به صورت مستمر توسط پژوهشگر)، ب) استفاده از کدگذاران مستقل علاوه بر پژوهشگر (کدگذاران مستقل خارج از پژوهش نیز برخی از داده‌ها را کدگذاری کردند)، ج) دریافت بازخورد از خبرگان و صاحبین تجربه داخلی (شبکه مضامین به دست آمده در اختیار برخی مدیران مرکز ملی رقابت و اعضای ادوار شورای رقابت قرار داده شد و بر اساس نظرات آنها در مضامین فراگیر و سازمان دهنده و پایه اصلاحاتی انجام شد).

#### نحوه انتخاب مقالات

بر مبنای سؤالاتی که در بخش قبل مطرح شد، در این پژوهش پاسخ‌های مرتبط به شرح ذیل خواهند بود.

۱- سوال محوری این پژوهش بررسی نکات و مولفه‌هایی است که پژوهشگران در ارزیابی خطمشی‌های تنظیم‌گری رقابت بدان دست یافته‌اند. همچنین با مقایسه این یافته‌ها در کنار یکدیگر، نقاط اشتراکی که در پژوهش‌های مختلف با حوزه‌های جغرافیایی و رویکردهای متفاوت وجود دارد، شناسایی شده و می‌تواند در مبنای ساخت الگویی برای ارزیابی خطمشی‌های تنظیم‌گری رقابت باشد و همچنین برای ارزیابی این خطمشی در ایران نیز بسیار کاربرد دارد.

۲- بر اساس هدف انتخاب شده، هر مقاله و پژوهشی که در آن به صورت روش‌مند، به ارزیابی عملکرد یک یا چند نهاد تنظیم‌گر رقابت و به طور کل اجرای خطمشی تنظیم‌گری رقابت پرداخته باشد، برای بررسی اولیه انتخاب خواهد شد. بنابراین، مهم‌ترین ملاک‌های

<sup>1</sup>. Self-monitoring

انتخاب برای این پژوهش، موضوع مرتبط، روش‌مند بودن و رویکرد ارزیابی انتقادی بوده است.

۳- حیطه تحقیق حاضر، رجوع به پایگاه‌های داده منتخب در وهله اول بوده است. با استفاده از کلیدواژه‌های منتخب و مرتبط که در جدول ذیل آورده شده است، پایگاه‌های داده جامع و معتبر بررسی شد و تعدادی از مقالات و پژوهشگرانی که موضوع و حوزه تمرکز آنان مرتبط با سوال محوری تحقیق بود، یافت شد. در وهله دوم، به صورت گلوله برفی همه مقالات و پژوهش‌های محققان مذکور بررسی شد و در مرحله سوم، همه مقالات و پژوهش‌هایی که به محققان مذکور ارجاع داده بودند بررسی شد و بدین ترتیب مجموعه‌ای از مقالات منتخب گردآوری شد که حدود ۱۰۰ مقاله در این مرحله جمع‌آوری شد.

۴- مقالات منتخب با مرور چکیده، نتایج و در صورت نیاز یافته‌ها و روش آن‌ها بررسی شدند و از آن میان، آن‌هایی که روش تحقیق علمی مشخص و مدونی داشتند، به زبان انگلیسی بودند، نگاه ارزیابی خطمشی به تنظیم‌گری داشتند و نیز شکست یا موفقیت این خطمشی‌ها را در کشورهای در حال توسعه بررسی کرده بودند، و همچنین رویکرد همه جانبه و کل‌نگری<sup>۱</sup> اتخاذ کرده بودند - در مقایسه با آن‌که صرفاً یک بند قانون، یا یک رأی و تصمیم موردی یک نهاد رقابت را بررسی کنند- انتخاب شدند که این تعداد برابر با ده مقاله یا پژوهش اصیل بود.

۵- داده‌های مرتبط با پژوهش (اعم از حوزه مورد بررسی، روش، یافته‌ها) از میان پژوهش‌های منتخب استخراج شد.

۶- داده‌های استخراج شده، به روش تحلیل مضمونی تحلیل و بررسی شدند تا مضامین و مولفه‌های مورد تأکید هر پژوهش مشخص شوند. پس از ترکیب و دسته‌بندی این مولفه‌ها، تلاش شد آن‌ها به مضامین کلی‌تر و فراگیری تبدیل شوند که هر کدام شامل تعدادی مصادیق و مولفه هستند که با یکدیگر تناسب معنایی یا مشابهت مفهومی و نوعی دارند.

۷- در نهایت یافته‌های فوق مورد تحلیل قرار گرفتند و شمای کلی ادبیات استخراج شد.

1. Wholistic

## جدول شماره ۱: شمای کلی شیوه و فرآیند فراترکیب پژوهش‌های صورت گرفته

پاسخ	مشخصه‌های پژوهش
تنظیم‌گری رقابت	حوزه خط مشی منتخب
competition regulation evaluation Antitrust regulation evaluation	کلید واژه‌های مورد استفاده در جست و جو
Web of science Scopus Science direct Google Scholar	پایگاه‌های داده منتخب (تعداد)
۱۰۰	تعداد مقالات مشاهده و بررسی شده
۱۰	تعداد مقالات منتخب نهایی
≠ زبان انگلیسی و قابلیت دسترسی ≠ رویکرد ارزیابی و انتقادی ≠ جامع بودن و رویکرد کل نگرانه	شرایط و شاخص‌های انتخاب

فهرست ده مقاله و پژوهش منتخب نهایی که مورد تحلیل و بررسی قرار گرفتند، در جدول ذیل به همراه مشخصه‌های آن‌ها آورده شده است.

## جدول شماره ۲: شناسنامه پژوهش‌های منتخب از ادبیات

ردیف	پژوهشگران	عنوان پژوهش	عنوان مجله	روش
۱	آیدین اوموت، تیم بوث	خط‌مشی و قانون رقابت در کشورهای درحال توسعه: شرح تفاوت‌ها در خروجی‌ها و پیامدها، کاوشی در فرضیه‌ها و محدودیت‌ها	قانون و مسائل متأخر، شماره ۷۹، سال ۲۰۱۶	مروری بر مقالات یک سمپوزیم تخصصی در رابطه با چالش‌های اجرای خط مشی‌های رقابت در کشورهای در حال توسعه
۲	گال، مور باخوم، جوزف درکسل، الینور فاکس و دیوید گربر	مشخصه‌های اقتصادی حوزه‌های قضایی در حال توسعه: دلالت‌های آن برای قانون‌گذاری رقابت	پژوهش جامع توسط جمعی از نویسندگان، چاپ شده توسط انتشارات ادوارد الگار، سال ۲۰۱۵	مطالعه تطبیقی تعدادی از کشورهای در حال توسعه با تمرکز بر مشابهت‌های اقتصادی
۳	تیم بوث، ولا کدگو کیگوپرو	گسترش قانون و خط‌مشی رقابت در آفریقا: دستورکاری برای پژوهش	مجله آفریقایی حقوق اقتصادی بین الملل، سال ۲۰۲۰	مروری تطبیقی بر قوانین و وضعیت نهادهای رقابت در کشورهای آفریقایی، با رویکرد بین رشته‌ای برای تحلیل خط مشی (تحلیل سیاسی، حقوقی و اقتصادی)
۴	توماس چنگ	قانون رقابت در کشورهای در حال توسعه	مجموعه مقالات، منتشره توسط انتشارات دانشگاه آکسفورد، سال ۲۰۲۰	مصاحبه و تحلیل مضمونی با ۲۲ نفر از سران دولتی و تجاری اعضای شورای بازار مشترک برای شرق و جنوب آفریقا (COMESA)

ردیف	پژوهشگران	عنوان پژوهش	عنوان مجله	روش
۵	یو ساپ چوی	حاکمیت قانون در اقتصاد بازار: جهانی سازی قانون رقابت در کره جنوبی	مجله اروپایی مرور حقوق و ساختارهای کسب و کار (EBOR) سال ۱۵، شماره سوم، ۲۰۱۴	مطالعه موردی نهاد تنظیم‌گر رقابت (از طریق بررسی اسنادی) با رویکرد تاریخی و اقتصاد سیاسی کشور کره جنوبی
۶	ماهر دباح	حقوق رقابت بین الملل و تطبیقی	مجموع مقالات و پژوهش‌ها، منتشره توسط انتشارات دانشگاه کمبریج، سال ۲۰۱۰	مطالعه تطبیقی تعدادی از کشورهای درحال توسعه (بررسی اسنادی)
۷	مایکال گال	بوم‌شناسی قوانین رقابت و ضدتراست: پیش‌نیازها برای اجرا و اعمال قوانین رقابت در کشورهای در حال توسعه	پژوهش حقوقی اقتصادی، منتشره توسط ژورنال حقوق و اقتصادی دانشگاه نیویورک، سال ۲۰۰۴	مطالعه موردی و تطبیقی تعدادی از کشورهای حوزه آمریکای لاتین با رویکرد اقتصاد سیاسی و اجتماعی
۸	جولیا مولستینا	اعمال قوانین رقابت منطقه‌ای در کشورهای در حال توسعه	مطالعات نوآوری و رقابت مونیخ، انتشارات اسپرینگر، برلین، هیدلبرگ، سال ۲۰۱۹	مطالعه اسنادی بر روی کشورهای در حال توسعه
۹	الکساندر اسوتلچینی، خوان ژانگ	نهادهای تنظیم‌گر رقابت در کشورهای بریکس: توسعه مدل نهادی-ساختاری برتر برای صیانت از رقابت در بازار	ژورنال مرور علوم سیاسی چین، سال دوم، شماره اول، انتشار در ۲۰۱۷	مطالعه تطبیقی و چند موردی با تمرکز بر کشورهای عضو بریکس تا سال ۲۰۱۷ و نیز تمرکز بر طراحی نهادی
۱۰	سیمون رابرتس، تاندو ویلاکازی، ویتنس سیمبانگویی	رقابت، همگرایی و یکپارچگی منطقه‌ای، و رشد فراگیر در آفریقا: ارائه یک دستور کار پژوهشی	ژورنال قانون/حقوق رقابت و تنظیم‌گری اقتصادی، سال ۲۰۰۷	بررسی اسنادی رابطه ایجاد قانون و نهاد رقابت در برخی کشورهای آفریقایی و تأثیر آن بر رشد بازارها و یکپارچگی اقتصادی به‌همراه چالش‌ها

### یافته‌ها

پس از بررسی دقیق و موشکافانه پژوهش‌های منتخب داده‌ها کدگذاری شدند و در نهایت شبکه مضامین با ۶ مضمون فراگیر، ۲۹ مضمون سازمان‌دهنده و ۲۰۰ مضمون پایه کشف شد که محققان به عنوان مولفه‌ها یا نکاتی که در ارزیابی خط‌مشی تنظیم‌گری رقابت باید در نظر گرفت و سبب ناکامی یا شکست آن شده، اشاره کرده بودند.

جدول شماره ۳: نمونه ای از کدگذاری و دستیابی به مضامین پایه

کد	از متن پژوهش منتخب	مضامین پایه
PH2	فقدان استقلال عملیاتی، شخصی یا مالی ویژگی بارز نهادهای اداری و عمومی کشورهای در حال توسعه است.	فقدان استقلال عملیاتی، مالی و منابع انسانی عامل مهم شکست نهادهای تنظیم‌گر
PF14	نهادهای رقابت در بسیاری از کشورهای در حال توسعه به‌عنوان نهادهای «تحقیق‌کننده» تأسیس شده‌اند، اما فاقد اختیارات مؤثر هستند؛ آنها نیش دارند اما دندان ندارند. ساختار و ترکیب این مقامات اغلب از مشکلات عمده ای رنج می‌برد.	طراحی ساختاری بدون در نظر گرفتن قدرت اجرایی مؤثر فقدان استقلال تصمیم‌گیری و سیاسی لازم
PF17	در برخی موارد، کنترل قضایی دعاوی رقابت در کشورهای در حال توسعه به بالاترین دادگاه کشور داده می‌شود، بدون اینکه ابتدا از رده‌های پایین‌تر قضایی، یعنی دادگاه‌ها یا دادگاه‌های پایین‌تر عبور کند.	معیوب بودن فرآیند رسیدگی به دعاوی حقوقی و قضائی در نظام قضائی
PD25	قدرت اقتصادی به شدت در کشورهای در حال توسعه متمرکز است و عمده اقتصاد در دستان و تحت سلطه گروه‌های تجاری معهود و کوچکی هستند.	قدرت اقتصادی متمرکز در دستان گروهی اقلیت در کشورهای در حال توسعه
PE3	دلیل اصلی اجرای ناکارآمد قانون و خطمشی رقابت در [حوزه قضایی مورد بررسی] آن زمان، سابقه کوتاه کار با قانون رقابت، عدم درک سیاستگذاران از رقابت بازار و فقدان فرهنگ قانون رقابت بود.	سابقه، تجربه و دانش کم نهادهای رقابت در کشورهای در حال توسعه و تصمیم‌گیران مرتبط
PA40	فعالیت‌هایی که توسط نهاد تنظیم‌گر رقابت در رابطه با ارتقای محیط رقابتی از طریق مکانیسم‌های غیراجباری، عمدتاً از طریق برقراری روابط سازنده و تعاملی با سایر نهادهای دولتی و از طریق افزایش آگاهی عمومی از مزایای گسترش رقابت انجام می‌شود، بسیار در موفقیت نهاد تنظیم‌گر رقابت نقش داشته است	اهمیت ارتباط نهاد تنظیم‌گر رقابت با دیگر نهادها و تنظیم‌گران دولت اهمیت تلاش برای افزایش آگاهی عمومی و ارتقای فرهنگ رقابت

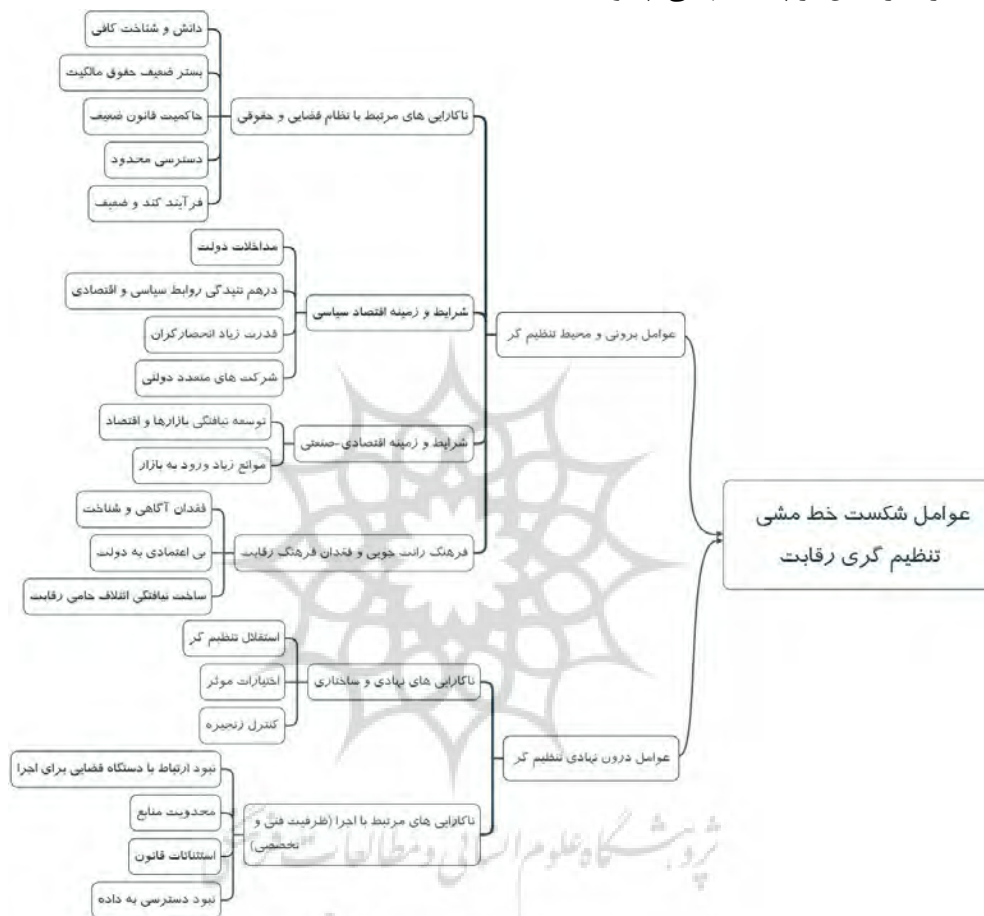
مضامین فراگیر، محورهایی بودند که می‌توان همه نکات و مفاهیم دیگر را در آنان جای داد. این شش موضوع محوری در واقع عناوین اصلی چرایی شکست یا ناکامی نهاد تنظیم‌گر رقابت در ادبیات هستند ذیل هر کدام موارد و موضوعاتی را می‌توان مطرح کرد.

جدول شماره ۴: رابطه/ شبکه مضامین عوامل شکست خط‌مشی‌های تنظیم‌گری رقابت

ردیف	مضامین فراگیر	مضامین سازمان دهنده
۱	ناکارایی‌های ساختاری و نهادی	فقدان استقلال نهاد تنظیم‌گر
		تناسب صلاحیت‌ها و اختیارات با قدرت موثر اجرایی
		نداشتن کنترل بر تمام زنجیره رسیدگی به دعاوی
۲	ناکارایی‌های مرتبط با نظام قضایی و حقوقی	عدم شناخت و دانش کافی نسبت به رقابت در نظام قضایی
		بستر ضعیف حاکمیت حقوق مالکیت و قراردادهای
		حاکمیت قانون ضعیف و استقلال کم نظام قضایی
		دسترسی کم و محدود به نظام قضایی برای ذینفعان کوچک و متوسط
۳	ناکارایی‌های مرتبط با اجرا (ظرفیت فنی و تخصصی)	فرایند رسیدگی ضعیف در نظام قضایی از منظر سرعت، بروکراسی، شفافیت
		فقدان اتصال و هماهنگی لازم نهاد تنظیم‌گر با نظام قضایی
		محدودیت منابع (مالی، نیروی انسانی و ...)
		استثنائات بسیار در محدوده قانون رقابت
۴	شرایط و زمینه اقتصاد سیاسی (فقدان انگیزه سیاسی برای سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران اصلی)	فقدان دسترسی به داده کافی و قابل اتکا
		مداخلات بسیار دولت در اقتصاد به صورت مستقیم
		نفوذ بسیار کشورهای دیگر یا سازمان‌ها و شرکت‌های بین‌المللی
		در هم تنیدگی روابط نخبگان سیاسی و اقتصادی
۵	شرایط و زمینه اقتصادی صنعتی (بازارهای توسعه نیافته به صورت نهادی)	قدرت زیاد انحصارگران اقتصادی تثبیت شده
		تعدد و قدرت بالای شرکت‌های دولتی
		فقر و نابرابری گسترده (توسعه نامتوازن)
		ناهمگونی جغرافیایی و فیزیکی قابل توجه
		حجم بالای اقتصاد غیررسمی و در سایه (غیر شفاف)
۶	ناکارایی‌های فرهنگی در حمایت از رقابت (فقدان فرهنگ رقابت/ عدم همراهی ذینفعان)	موانع زیاد ورود به بازار (اعم از قانونی و اقتصادی)
		توسعه ناکافی زیرساخت‌های ارتباطی و لجستیکی
		شاخص تمرکز اقتصادی بالا در عمده بازارها
		موانع صادرات و واردات (تجارت جهانی) بالا
		گستره شرکت‌ها و بنگاه‌های محلی بسیار کوچک
۶	ناکارایی‌های فرهنگی در حمایت از رقابت (فقدان فرهنگ رقابت/ عدم همراهی ذینفعان)	رایج بودن و گسترده‌ی رفتارهای محل رقابت و انحصارگرایی
		فقدان آگاهی و شناخت لازم ذینفعان اعم از بازیگران اقتصادی (بنگاه‌های کوچک و متوسط) مردم و مجریان و سیاست‌گذاران
		بی‌اعتمادی به دولت و یا ناطمینانی نسبت اجرای بیطرفانه قواعد رقابت
		ساخت نیافتگی ائتلاف‌های حامی رقابت

براساس یافته‌های پژوهش، مرور ادبیات منتخب با توجه به مضامین محوری نمودار شده، می‌توان هر یک را به شرح ذیل تفصیل و شرح داد که علل ناکارآمدی یا شکست

خط‌مشی‌های تنظیم‌گری رقابت خاصه در کشورهای در حال توسعه چه هستند و مکانیزم اثرگذاری آن بر پدیده نهایی چگونه است.



تصویر شماره ۱: شمای یافته‌های پژوهش فراترکیب

(عوامل شکست خط مشی تنظیم‌گری رقابت در کشورهای در حال توسعه)

### ۱- مشکلات ساختاری و طراحی نهادی

با بررسی ادبیات بحث، بسیاری از نکات به این مسئله مهم مرتبط می‌شود که نهاد رقابت در طراحی اولیه خود مشکلاتی را دارد که این مشکلات سبب ناکارآمدی یک نهاد تنظیم‌گر از عملکرد مطلوب و تخصصی خویش که تنظیم بازار و جلوگیری از انحصار است می‌شود.

## ۱-۱- استقلال نهاد تنظیم‌گر

از جمله مهم‌ترین عواملی که تأکید زیادی در ادبیات بحث و در مطالعات کشورهای دیگر در نظر گرفته شده و وزن و فراوانی بالایی در مرور ادبیات داشت، مسئله استقلال نهاد تنظیم‌گر رقابت بود. از آنجایی که نهاد تنظیم‌گر رقابت خصوصاً در کشورهای در حال توسعه باید به جنگ انحصار برود، و انحصارگران یا شرکت‌های بزرگ دولتی هستند یا افرادی که در دولت نیستند ولی احتمالاً ارتباطات و وابستگی‌های قوی‌ای در ساختار دولتی دارند، این بیم اساسی وجود دارد که نهاد تنظیم‌گر تحت فشار و نفوذ دولت قرار گیرد و اصطلاحاً پدیده تسخیر تنظیم‌گری<sup>۱</sup> ایجاد شود. بدین معنا که در عمل نهاد تنظیم‌گر بازوی دولت جهت مداخله در بازار به نفع دولت و به ضرر بخش خصوصی شود. همچنین دولت، می‌تواند خواسته‌های دیگر خویش را که عموماً خواستگاه سیاسی دارند و نه تخصصی، مانند پایین نگه داشتن قیمت سوخت یا غذا دنبال کند تا به اهداف سیاسی کوتاه مدتش دست یابد و بدین ترتیب نگاه تخصصی و بلندمدت را خدشه دار کند.

حتی اگر دولت هم سعی جدی در تسخیر تنظیم‌گر نداشته باشد و عمده انحصار در دستان بخش خصوصی یا کارتل‌های خصوصی باشد، قدرت بازاری زیادی این بازیگران به آنان با احتمال بسیار بالایی قدرت سیاسی قابل توجهی داده است. حجم زیاد روابط، در کنار منابع و ثروت آنان ممکن است به کار درآمد تا به طرق مختلف ناصحیح مانند ایجاد فساد یا از طرق دیگری مانند تهییج رسانه‌ها و افکار عمومی علیه تصمیمات نهاد تنظیم‌گر رقابت، این نهاد تنظیم‌گر را متوقف کند.

بنابراین به جهات مختلف، استقلال نهاد تنظیم‌گری از دولت و بازار ضرورت دارد. بسیاری از کشورها به دلیل عدم دقت در طراحی درست این مولفه، دچار شکست شده‌اند. این استقلال آنطور که در این پژوهش‌ها بررسی شد، ابعاد مختلفی دارد که به طور ویژه بر دو مورد آن تأکید ویژه شده است. الف) استقلال ساختاری، ب) استقلال مالی.

استقلال ساختاری بدین معناست که آیا نهاد تنظیم‌گر رقابت مستقیماً ذیل نظر یک وزارتخانه یا بخشی از دولت فعالیت می‌کند و جایگاه مستقل ساختاری دارد یا خیر. در صورت تصمیم‌گیری خلاف نظرات دستگاه بالادستی امکان مداخله آنان وجود دارد و در

<sup>۱</sup>. Regulatory capture

صورت تمایل به مداخله می‌توانند بر تصمیمات یا افراد و انتصاب و جایگاه آنان تأثیر بگذارند یا خیر. استقلال مالی نیز بدین معناست که هر دستگاه تخصصی به طور عام نیاز به بودجه قابل قبول دارد و نهاد تنظیم‌گر رقابت از انجایی که قرار است با انحصارگران روبرو شود نیاز به بودجه کافی و به اندازه لازم بزرگ دارد. در صورتی که دولت، بتواند در مسیر تخصیص این بودجه سنگ‌اندازی کند، بسیار واضح است که می‌تواند تنظیم‌گر را متوقف کند.

### ۱-۲- نوع ساختار و اختیارات نهاد تنظیم‌گر

مسئله دیگری که در ادبیات موضوع مورد بحث قرار گرفته، نوع ساختار و اختیاراتی است که برای نهاد تنظیم‌گر در نظر گرفته شده است. به طور مثال، در یک دسته بندی عنوان شده است که نهاد تنظیم‌گر می‌تواند یکی از سه حالت ذیل را داشته باشد. الف) نهاد تنظیم‌گر صلاحیت تشخیص ممنوعیت و نیز کارکرد تحقیق و تفحص دارد، ب) علاوه بر کارکرد تشخیصی و تفحصی، نهاد تنظیم‌گر صلاحیت اعمال مقررات و دستورالعمل‌های تنظیمی نیز دارد، ج) نهاد تنظیم‌گر علاوه بر موارد قبل، صلاحیت اعمال مجازات‌ها و جریمه‌ها را نیز دارد و به نوعی قدرت قضایی و اجرایی توأمان دارد. اینکه کدام یک از این انواع را برگزیده باشیم یا ساختار حقوقی کشور اجازه دهد در کارکرد نهاد تنظیم‌گر تأثیر بسزایی دارد.

همچنین مسئله دیگری که در همین راستا اهمیت دارد، وجود درجه قابل قبولی از کنترل بر تمام زنجیره رسیدگی به دعاوی و مسائل مرتبط با رقابت، از رسیدگی اولیه تا اعمال جریمه و اصلاح رفتار است. در صورتی که نهاد تنظیم‌گر در بخشی از این زنجیره کارایی کافی نداشته باشد، نتیجه آن ناکارایی در کل زنجیره خواهد بود و بازدارندگی لازم جهت جلوگیری از گسترش انحصار را نخواهد داشت.

### ۱-۳- فقدان قدرت لازم جهت اعمال قانون

یکی از مواردی که در مرور ادبیات مکرر اشاره شده است، نبود قدرت لازم اجرایی جهت اعمال قانون در بخش‌های مختلف است. به عنوان نمونه، اختیارات و قدرت لازم جهت جمع‌آوری مستندات و شواهد به نهاد تنظیم‌گر داده نشده است یا در طراحی و تدوین به همه جوانب آن مانند ضمانت‌های اجرایی عدم همکاری پرداخته نشده است. همچنین نهاد

تنظیم‌گر، ساختار یا اختیارات لازم جهت اعمال جریمه‌ها و مجازات‌ها را ندارد و یا نمی‌تواند آنان را به خوبی پیگیری نماید.

## ۲- فرآیند اعمال قانون در نهاد تنظیم‌گر رقابت (ظرفیت فنی و تخصصی اجرای قواعد رقابت)

مسئله ظرفیت به قدرت اجرا و اعمال قواعد رقابت مشخص شده در قانون، توسط نهاد تنظیم‌گر برمی‌گردد و به همین دلیل پس از مرحله تدوین قانون و طراحی ساختار، در مرحله اجرای خط‌مشی خودش را بسیار نشان می‌دهد. مرور ادبیات بحث موارد مورد تأکیدی را در این رابطه نمایان ساخت که در ادامه بررسی خواهد شد.

### ۲-۱- محدودیت منابع

یکی از مهم‌ترین نکاتی که سبب شکست و ناکامی نهاد تنظیم‌گر رقابت می‌تواند بشود، مسئله محدودیت منابع است. به طور کلی محدودیت منابع به دو صورت می‌تواند گریبان‌گیر نهادهای تنظیم‌گر رقابت شود.

حالت اول، محدودیت منابع مالی است که بسیاری از منابع مانند چنگ (۲۰۲۰)، آیدین و با (۲۰۱۶)، اشاره شده بود. نهادهای تنظیم‌گر رقابت، به دلایل مختلف از آن جهت که باید تعداد زیادی پرونده را بررسی کنند، و برای انجام آنان نیاز به صرف وقت قابل توجه است و همچنین به جهت ضرورت تحقیق و تفحص میدانی در بسیاری از پرونده‌ها و همین‌طور به جهت نظارت فعالانه و نیز به دلیل ضرورت بکارگیری افراد متخصص خصوصاً در بحث اقتصاد و حقوق نیازمند بودجه قابل توجه و کافی هستند. با این حال، در بسیاری از کشورهای عدم تخصیص این بودجه به میزان لازم به پاشنه آشیل آن نهاد تنظیم‌گر تبدیل شده است.

حالت دوم، محدودیت در منابع انسانی متخصص است که مجدداً در منابع متعددی مانند چنگ (۲۰۲۰)، گال (۲۰۰۴)، آیدین و با (۲۰۱۶) اشاره شده بود. از آنجایی که تنظیم‌گری رقابت امری کاملاً تخصصی است، باید به میزان کافی در یک نهاد تنظیم‌گر متخصصان حقوقی مرتبط (از جمله حقوق تجارت و حقوق رقابت) و نیز متخصصان اقتصادی با دانش عالی (تسلط به مباحث رقابت و سازمان‌های صنعتی، تسلط به آمار و اقتصادسنجی) وجود داشته باشد. در غیر این‌صورت عملکرد این نهادها تحت فشار قرار خواهد گرفت. همچنین،

باتوجه به اینکه چنین افراد متخصصی، گزینه‌های جذاب مالی در خارج از دولت دارند، این نهادها باید بتوانند این افراد را به خوبی تأمین مالی کنند.

#### ۲-۲- استثنائات حوزه‌های رسیدگی

یکی دیگر از مواردی که سبب ایجاد چالش برای عملکرد نهادهای تنظیم‌گر رقابت شده است، استثنا کردن برخی از حوزه‌های اقتصادی از ورود و رسیدگی نهاد تنظیم‌گر بوده است. در واقع یک منطقه امن برای انواع رفتارهای انحصار طلبانه یا مخل رقابت شده است که بازیگران اصلی بدون دغدغه و بعضاً با دلایلی که وجهه مثبتی دارند، مانند محرومیت زدایی و فقرزدایی، بتوانند استراتژی‌ها و راهبردهای خویش را به پیش برند. در چنین شرایطی نهاد تنظیم‌گر به راحتی نمی‌تواند به آن منطقه امن و حیات خلوت نفوذ کند و شرایط را بررسی کند. حوزه‌هایی مانند کشاورزی و سلامت در بسیاری از کشورهای در حال توسعه چنین هستند در حالی که بنگاه‌های انحصار طلب به طرق مختلف با کاهش رقابت موثر رفاه مصرف کننده و یا نوآوری را تحت تأثیر قرارداده‌اند.

#### ۲-۳- فقدان دسترسی به داده و اطلاعات

یکی دیگر از چالش‌های اجرای قوانین توسط نهادهای تنظیم‌گر عدم دسترسی به داده و اطلاعات کافی جهت انجام وظایف خویش است. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، داده‌های دقیق یا غنی و به اندازه کافی لازمی از وضعیت بازارهای و مولفه‌های آنان جهت تحلیل‌های اقتصادی و آماری وجود ندارد که دلایل آن موارد متعددی از جمله ضعف نظام آمارگیری و جمع آوری داده، یا توسعه نیافتگی بازارهای مالی شفاف مانند بازار سهام می‌تواند باشد. همچنین در صورت وجود داده، بسیاری از آنان می‌توانند از جهت اطمینان و قابل اتکا بودن، محل خدشه باشند و روش‌های جمع آوری و نمونه‌گیری آنان محل سوال یا ابهام است.

#### ۲-۴- فقدان اتصال و هماهنگی لازم نهاد تنظیم‌گر با نظام قضایی

در بسیاری از کشورها، بخشی از فرآیند تنظیم‌گری رقابت و اعمال سیاست‌های رقابت وابسته به نظام قضایی کشور است، به طور نمونه مرحله رسیدگی در سطح تجدید نظر یا اجرای احکام در بخش قضائی آن‌ها صورت می‌پذیرد. در این شرایط اگر ساختار قضایی یک کشور آمادگی و ظرفیت پذیرش یک نهاد شبه قضایی را نداشته باشد و آرای آن جایگاه

حقوقی و قضایی لازم را پیدا نکرده باشد چالش‌هایی در راستای اجرای موثر قواعد رقابت بوجود خواهد آمد. این تجربیات به طور مفصل در کارهای پژوهشگران و منابع از جمله اسوتلسینی و ژانگ (۲۰۱۷) اشاره شده بود.

### ۳- شرایط اقتصاد سیاسی

مهم‌ترین بحثی که به طرق مختلف در این محور بحث شده عدم خواست و تمایل جدی دولت‌ها به اجرای قواعد رقابت و تقویت نهاد تنظیم‌گر است. این پدیده به دلایل مختلفی می‌تواند ایجاد شود که در منابع از جمله آیدین وبا (۲۰۱۶)، چنگ (۲۰۲۰)، مولستینا (۲۰۱۹)، گال (۲۰۰۴) و داباه (۲۰۱۰) بررسی و تحلیل و تأکید فراوان شده بود. این موارد عبارت بودند از ۱) فشار و قدرت بسیار بالای گروه‌های ذینفع اقتصادی که دارای قدرت بازاری بالایی هستند، ۲) حضور و مداخله گسترده دولت در بازارها و عدم میل به کاهش اختیارات و بیم از دست رفتن کنترل اقتصادی دولت، ۳) حضور شرکت‌های دولتی بزرگ و خطر کاهش سود حاصل از منافع آنان در صورت رقابتی شدن، ۴) فشار و تهدیدهای گروه‌ها، اصناف و انجمن‌های صنفی و محلی که یک منطقه امن اقتصادی و بازاری برای خود تضمین کرده بودند، ۵) عدم مطابعت نهادهای بزرگتر دولتی مانند وزارتخانه‌های بزرگ‌تر و سازمان‌های قدیمی‌تر از دستورات و تصمیمات نهاد تنظیم‌گر، ۶) بخش خصوصی ضعیف که مشارکت جدی و قابل توجه در تصمیمات، مقررات‌گذاری‌ها و دستورالعمل‌ها ندارند. ۷) رابطه تودرتوی شبکه نخبگان سیاسی و نخبگان اقتصادی سران شرکت‌های بزرگ و انحصارگر و نیز پدیده درب‌های گردان میان مسئولین دولتی و بخش خصوصی و بنگاه‌های اقتصادی.

### ۴- توسعه نیافتگی نهادی بازارها در کشورهای در حال توسعه

عموما رقابت اقتصادی که منجر به توسعه اقتصادی و افزایش کیک اقتصادی می‌شود، در اقتصادهایی ملموس است که بازارهای مختلف کالاها و خدمات در آنجا به سطحی از توسعه یافتگی و بلوغ دست یافته باشند. در غیر اینصورت اگر بازارها به شدت توسعه نیافته و از هم گسیخته و پراکنده باشند که اقتصاد مقیاس قابل توجهی نتوان در بسیاری از موارد پیدا کرد، اجرای خط‌مشی‌های تنظیم‌گری رقابت بسیار دشوار و حتی ناکارآمد و بلااثر خواهد بود. در این موارد اندازه کوچک بازارهای داخلی از دو جهت به خصوص بر اجرای تنظیم

گری رقابت اثر گذار است. اولاً، تعداد مصرف کننده مورد تاثیر رفتارهای محل رقابت بسیار کم است و نهاد تنظیم گر در این دوگانه قرار می‌گیرد که وارد عمل شود یا خیر و نیز از طرفی این تعداد قلیل از مصرف کننده انگیزه یا توان لازم پیگیری دعاوی خویش را ندارند.

#### ۵- فقدان یا ضعف فرهنگ رقابت (یا عدم همراهی ذینفعان و مردم)

فرهنگ رقابتی ضعیف و بی توجهی و یا آگاهی ناکافی نسبت به اهمیت رقابت، منافع و مزایای حاصل از آن عامل مهمی در جلوگیری از اجرای اثربخش خط‌مشی‌های رقابت است. محققانی همچون چوی (۲۰۱۴)، چنگ (۲۰۲۰) در یافته‌های خود بر این مورد تأکید کرده بودند. این مهم که به علت‌های مختلفی ممکن است حاصل شده باشد، خودش را در نهایت در حمایت و ساخت ائتلاف حامی از اجرای خط‌مشی‌های رقابت و تنظیم‌گری رقابت نشان می‌دهد. هرچه این حمایت و ائتلاف‌های حامی ضعیف تر و کوچک تر باشند، احتمال ناکامی نهادهای تنظیم‌گر رقابت افزایش می‌یابد چرا که احتمالاً از طرفی باید با یک سابقه طولانی سیاست‌های مداخله‌گرایانه و دستوری در اقتصاد مقابله کنند، و از طرف دیگر با بنگاه‌های بزرگ دولتی و خصوصی صاحب منافع بزرگ. هردوی این موارد بدون داشتن یک پشتوانه و حمایت مردمی یا ائتلاف‌های حامی بسیار دشوار است.

علل ایجاد چنین فضایی می‌تواند متعدد باشد: (۱) آگاهی کم عموم مردم از اهمیت رقابت معایب انحصار، نقش نهاد تنظیم‌گر و جایگاه آن، (۲) انتظار نهادینه شده در مردم از دولت که مداخلات مستقیم قیمتی و تعزیراتی کوتاه مدت داشته باشد بجای تقویت رقابت، (۳) غلبه نگاه‌های سیاست صنعتی که شامل طیفی از کمک‌ها و توزیع امتیازات (رانت‌ها) دولتی در اقتصاد و بازار می‌باشد، (۴) نگرانی از اجرای کامل رقابت و بی‌ثبات شدن بازارها و کاهش کنترل مستقیم دولت، (۵) وزن کم معیارهای رقابتی در تصمیمات اقتصادی دولت و سابقه تاریخی طولانی مدت آن، (۶) سابقه طولانی مدت تصمیمات بالا به پایین دولتی که سبب عدم باور بخش خصوصی به اجرای صادقانه قواعد رقابت می‌شود، (۷) دانش کم و ناکافی سیاست‌گذاران به اصول رقابت، (۸) پراکندگی بنگاه‌های حامی رقابت و عدم ایجاد ائتلاف قوی، (۹) کمبود یا نحیف بودن سازمان‌ها و موسسات مردم نهاد و پژوهشی حامی رقابت، (۱۰) عدم آگاهی کافی بنگاه‌ها و شرکت‌های متضرر از حقوق رقابت و ظرفیت نهاد تنظیم‌گر در بازار.

### بحث و نتیجه‌گیری

با توجه به یافته‌های به‌دست‌آمده از فراترکیب ادبیات، اکنون می‌توان با نگاهی تحلیلی‌تر به تبیین و مقایسه عوامل اثرگذار بر شکست یا ناکامی خطمشی‌های تنظیم‌گری رقابت در کشورهای در حال توسعه پرداخت. این بخش ضمن تفسیر نتایج پژوهش، ارتباط آن‌ها با مبانی نظری و مطالعات پیشین را نشان داده و تلاش می‌کند پیامدهای سیاستی و کاربردی آن را برای بهبود کارآمدی نهادهای تنظیم‌گر و طراحی خطمشی‌های آینده روشن سازد.

کشورهای در حال توسعه که طی دو الی چهار دهه اخیر اقدام به تأسیس نهادهای تنظیم‌گر رقابت کرده‌اند، با چالش‌های مختلفی روبرو بوده‌اند که سبب شده است اجرای خطمشی‌های تنظیم‌گری رقابت در این کشورها اثربخشی لازم را نداشته باشد. بنابر یافته‌های این پژوهش مهم‌ترین موارد جهت جلوگیری از شکست خطمشی تنظیم‌گری رقابت که در خط مشی گذاری دولت باید بدان توجه کند عبارتند از:

- ۱- تضمین استقلال تنظیم‌گر از جهت ساختاری و مالی
- ۲- طراحی متناسب صلاحیت‌ها و اختیارات با قدرت موثر اجرایی
- ۳- طراحی متناسب ساختار تنظیم‌گر و جایگاه آن نظام حقوقی- قضایی کشور
- ۴- توسعه و توانمندسازی نظام قضایی از جهت دانش تخصصی و آگاهی نسبت به مسائل رقابت و تجارت، ایجاد شعب رسیدگی با بروکراسی کمتر، کارا تر و سرعت رسیدگی قابل قبول
- ۵- توانمندسازی نهاد تنظیم‌گر رقابت از جهت منابع (نیروی انسانی، بودجه کافی)
- ۶- توجه به منافی که به دلیل شرایط اقتصاد سیاسی یک کشور شکل گرفته است و طراحی مکانیزم اجرای قوانین رقابت به طوری که شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی را نیز درگیر سازد،
- ۷- توجه به سطح توسعه یافتگی اقتصاد کشور و طراحی قواعد رقابت متناسب با آن،
- ۸- نهایتاً توجه به افزایش آگاهی ذینفعان مسئله از اهمیت رقابت و ساخت ائتلاف حامی آن یافته‌های این پژوهش به‌خوبی با مبانی نظری مرتبط با شکست بازار و ضرورت مداخله دولت از طریق تنظیم‌گری هم‌خوانی دارد. همان‌طور که نظریه‌پردازان اقتصاد کلاسیک و نهادگرایان تأکید کرده‌اند، در نبود شرایط رقابت کامل، عواملی چون انحصار، ضعف نظام قضایی، کمبود اطلاعات و نابرابری قدرت اقتصادی مانع تحقق رفاه اجتماعی می‌شوند. نتایج فراترکیب نیز نشان داد که این موانع در کشورهای در حال توسعه به شکل پررنگ‌تری بروز کرده و در عمل مانع کارآمدی نهادهای تنظیم‌گر می‌گردند. از سوی دیگر، یافته‌ها هم‌راستا با مطالعات پیشین،

استقلال نهادی، منابع کافی و فرهنگ رقابت را از الزامات اصلی موفقیت خطمشی‌های رقابت معرفی می‌کنند. در عین حال، این پژوهش بر برخی خلأها نیز انگشت گذاشت؛ از جمله کیفیت قوانین پایه، جایگاه حقوقی نهاد تنظیم‌گر در نظام قضایی و لزوم پاسخگویی و شفافیت بیشتر، موضوعاتی که کمتر در مطالعات گذشته به آن‌ها پرداخته شده بود.

بنابراین نقاط خلا این پژوهش‌ها نیز آشکار شد؛ مواردی که کمتر مورد توجه و تحلیل قرار گرفته و نقش موثری در اجرای خطمشی دارند که از جمله باید به موارد ذیل اشاره کرد:

۱- کیفیت قانون مبنای تنظیم‌گری رقابت: در حوزه تنظیم‌گری رقابت قانون مبنای آن هم نقش بسیار مهمی در کیفیت اجرای خطمشی دارد. در صورتی که محدودیت‌های افقی و عمودی بازار که بنگاه‌های اقتصادی به صورت عام یا بنگاه‌های دارای موقعیت مسلط به صورت خاص باید از آنان اجتناب کنند، به خوبی مشخص و تعریف نشده باشند یا اصول فنی حقوقی و اقتصادی آنان دقت نشده باشد، تنظیم‌گری رقابت دچار اختلال می‌شود. نیز در صورتی که ضمانت‌های اجرایی و جریمه‌ها و مجازات‌ها از بازدارندگی پایینی برخوردار باشند، عملکرد تنظیم‌گر مختل می‌شود. به این موارد می‌توان شفاف نبودن فرایند‌های رسیدگی به دعاوی و آیین دادرسی دعاوی رقابتی را نیز افزود.

۲- طراحی ساختار و نهاد تنظیم‌گر رقابت: تاکید اصلی محققان پیشین بر استقلال - خاصه استقلال مالی و ساختاری- نهاد تنظیم‌گر رقابت بوده است. این در حالی است که مواردی همچون پاسخگویی نهاد تنظیم‌گر - به دولت، پارلمان و نهاد قضایی- مشارکت و شفافیت در اجرای تنظیم‌گری، تخصص محوری و معیارهای کارایی در طراحی ساختار و نهاد تنظیم‌گر نیز پرداخته اند.

۳- جایگاه قضایی نهادهای تنظیم‌گر رقابت در نظام حقوقی: نهادهای تنظیم‌گر رقابت بسته به اینکه در یک نظام حقوقی-قضایی عرفی یا مدنی شکل گرفته اند، با چالش‌هایی روبرو هستند. به طور خاص در نظام‌های با سبقه حقوق مدنی مانند ایران، جایگاه قضایی این نهادها محل اختلاف است.

در نهایت بر اساس نتایج این پژوهش، چند توصیه سیاستی برای بهبود کارآمدی خطمشی‌های تنظیم‌گری رقابت در کشورهای در حال توسعه و به‌ویژه ایران ارائه می‌شود:

**تقویت استقلال نهادی و مالی:** ایجاد سازوکارهای قانونی برای تضمین استقلال ساختاری و بودجه‌ای نهادهای تنظیم‌گر رقابت و کاهش مداخله مستقیم دولت یا گروه‌های ذی‌نفوذ.

**ارتقای ظرفیت فنی و انسانی:** جذب و آموزش نیروی انسانی متخصص در حوزه حقوق رقابت و اقتصاد صنعتی و نیز پیش‌بینی منابع مالی پایدار برای فعالیتهای پژوهشی و اجرایی. **اصلاح قوانین پایه:** بازنگری در کیفیت قوانین رقابت مانند فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و افزایش ضمانت‌های اجرایی، به‌ویژه در حوزه مجازات‌ها و فرآیند رسیدگی به دعاوی رقابتی.

**توجه به شرایط اقتصاد سیاسی:** طراحی خطمشی‌های رقابتی با در نظر گرفتن ساختارهای قدرت اقتصادی و سیاسی و سازوکارهایی برای جلوگیری از نفوذ انحصارگران در فرآیند سیاست‌گذاری.

**تقویت فرهنگ رقابت:** افزایش آگاهی عمومی و تخصصی نسبت به مزایای رقابت از طریق آموزش، رسانه‌ها و مشارکت فعال ذی‌نفعان اقتصادی و اجتماعی. **شفافیت و پاسخگویی:** ایجاد نظام‌های گزارش‌دهی عمومی و نظارت بیرونی برای افزایش اعتماد و همراهی جامعه با نهادهای تنظیم‌گر.

### حمایت و قدردانی

با تشکر ویژه از معاونین مرکز ملی رقابت که در انجام این پژوهش حمایت‌های معنوی خویش را مبذول داشتند.

### منابع فارسی

- اصغرینیا، مرتضی؛ رستمی، ولی. (۱۳۹۹). نقد و آسیب‌شناسی نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران از منظر حقوق رقابت. *پژوهش‌های اقتصاد صنعتی*، ۱۱(۴)، ۶۱-۷۶.
- جعفرزاده، میرقاسم؛ انصاری، عباس. (۱۳۹۳). توافقات عمودی ممنوع از منظر حقوق رقابت. *پژوهش حقوق خصوصی*، ۲۷(۲)، ۷۳-۹۸.
- ذوالفقاری، امیراحمد؛ امامیان، سید صادق؛ زمانیان، مرتضی؛ محمدزاده، احسان. (۱۳۹۷). مرکز پژوهش‌ها— *نظام ملی تنظیم‌گری ۱. مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی*. (p. ۵۵). (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی) <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1067009>.
- رستمی، ولی. (۲۴ اردیبهشت ۱۴۰۳)، رویداد بررسی عملکرد شورای رقابت ایران با عنوان (شورای رقابت، مشروع و مستقل اما کم‌اقتدار)، اندیشکده حکمرانی شریف، تهران
- رهبری، ابراهیم؛ قیاسی، محمدحسین؛ گودرزی‌فراهانی، یزدان. (۱۳۹۲). عملکرد حقوق رقابت بر رشد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه. *دانشنامه حقوق اقتصادی*، ۳(۲۰)، ۱-۲۳.

زارعی، محمدحسین؛ شمس، عرفان. (۱۳۹۲). درآمدی بر مفاهیم و نظریه های مقررات گذاری اقتصادی. تحقیقات حقوقی، ۶۲(۱۶)، ۱۶۳-۲۳۴.

علاءالدینی، امیرعباس؛ شیری، مهرزاد. (۱۳۹۵). قواعد حقوق رقابت در ایران و تحولات آن در پرتو سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی. قضاوت، ۱۷(۱۶)، ۱۱۹-۱۴۷.

علاءالدینی، امیرعباس. (۲۴ اردیبهشت ۱۴۰۳)، رویداد بررسی عملکرد شورای رقابت ایران با عنوان (شورای رقابت، مشروع و مستقل اما کم اقتدار)، اندیشکده حکمرانی شریف، تهران.

## References

- Acemoglu, D., Golosov, M., & Tsyvinski, A. (2008). Markets versus governments. *Journal of Monetary Economics*, 55(1), 159-189. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2007.12.003>
- Alaeddini, Amir Abbas. (May 13, 2024). Event on Reviewing the Performance of the Competition Council of Iran titled "*Competition Council: Legitimate and Independent but Weak*", Sharif Governance Think Tank, Tehran. (In Persian)
- Alaeddini, Amir Abbas, & Shiri, Mehrzad. (2016). Rules of Competition Law in Iran and Its Developments in Light of General Policies of Article 44 of the Constitution. *Judgment*, 87 (16), 119-147. (In Persian)
- Asgharnia, Morteza, & Rostami, Vali. (2020). Critique and Pathology of the Legal System of Economic Regulation in Iran from the Perspective of Competition Law. *Industrial Economics Research*, 11 (4), 61-76. (In Persian)
- Aydin, U., & Bã, T. (2016). Competition Law & Policy in Developing Countries: Explaining Variations in Outcomes; Exploring Possibilities and Limits. *LAW AND CONTEMPORARY PROBLEMS*, 79(4).
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2023). *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice*. Second edition, Oxford University Press.
- Cheng, T. K. (2020). *Competition law in developing countries*. Oxford University Press.
- Chilton, A., & Bradford, A. (2021). Regulating Antitrust Through Trade Agreements. *Antitrust Law Journal*, 84(1), 103-125.
- Choi, Y. S. (2014). The Rule of Law in a Market Economy: Globalisation of Competition Law in Korea. *European Business Organization Law Review*, 15(3), 419-437. <https://doi.org/10.1017/S1566752914001190>
- Crowe, M., & Sheppard, L. (2011). A review of critical appraisal tools show they lack rigor: Alternative tool structure is proposed. *Journal of Clinical Epidemiology*, 64(1), 79-89.

- Dabbah, M. M. (2010). *International and Comparative Competition Law* (1st ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511777745>
- Decker, C. (2023). *Modern Economic Regulation: An Introduction to Theory and Practice* (2nd ed.). Cambridge University Press.
- Dunne, N. (2015). *Competition Law and Economic Regulation*. Cambridge University Press.
- Dunne, N. (2017). Competition law (and its limits) in the sharing economy. *Cambridge Handbook on Law and Regulation of the Sharing Economy* (Cambridge University Press 2018).
- Econlib. (2024, June 18). Is market failure a sufficient condition for government intervention? *Econlib*. <https://www.econlib.org>
- Gal, M. (2004). The ecology of antitrust: Preconditions for competition law enforcement in developing countries. *Available at SSRN 665181*.
- Gal, M. S., Bakhoun, M., Drexl, J., Fox, E. M., & Gerber, D. J. (Eds.). (2015). *The Economic Characteristics of Developing Jurisdictions: Their Implications for Competition Law*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781783471508>
- Higgins, J. P. T., & Green, S. (Eds.). (2011). *Cochrane Handbook for Systematic Reviews of Interventions* (Version 5.1.0). The Cochrane Collaboration.
- Jafarzadeh, Mirghasem, & Ansari, Abbas. (2014). Prohibited Vertical Agreements from the Perspective of Competition Law. *Private Law Research*, 7(2), 73–98. In Persian
- Lame, G. (2019). Systematic literature reviews: An introduction. *Proceedings of the Design Society: International Conference on Engineering Design*, 1(1), 1633–1642.
- Levi-Faur, D. (Ed.). (2011). *Handbook on the politics of regulation*. Edward Elgar.
- Lodge, M., Wegrich, K., Mulgan, R., Noordegraaf, M., & Uhr, J. (2012). *Managing Regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy*.
- Mankiw, N. G. (2024). *Principles of Economics* (10th ed.). Cengage Learning.
- Moher, D., Shamseer, L., Clarke, M., Ghersi, D., Liberati, A., Petticrew, M., Shekelle, P., & Stewart, L. A. (2015). Preferred reporting items for systematic review and meta-analysis protocols (PRISMA-P) 2015 statement. *Systematic Reviews*, 4(1), 1. <https://doi.org/10.1186/2046-4053-4-1>
- Molestina, J. (2019). *Regional competition law enforcement in developing countries*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-662-58525-2>
- Motta, M. (2004). *Competition policy: Theory and practice*. Cambridge University Press.

- Muka, T., Glisic, M., Milic, J., Verhoog, S., Bohlius, J., & Bramer, W. M. (2020). A systematic review protocol on the effectiveness of interventions to increase physical activity. *Frontiers in Public Health*, 8, 208. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.00208>
- Munger, M. (2024, June 18). Does market failure justify government intervention? *EconTalk*. <https://www.econtalk.org>
- Page, M. J., McKenzie, J. E., Bossuyt, P. M., Boutron, I., Hoffmann, T. C., Mulrow, C. D., & Moher, D. (2021). The PRISMA 2020 statement: An updated guideline for reporting systematic reviews. *BMJ*, 372. <https://doi.org/10.1136/bmj.n71>
- Pros and cons of government intervention. (2020). *Economics Help*. <https://www.economicshelp.org>
- Rahbari, Ebrahim, Ghiyasi, Mohammad Hossein, & Goudarzi Farahani, Yezdan. (2013). The Impact of Competition Law on Economic Growth in Developing Countries. *Encyclopedia of Economic Law*, 3(20), 1–23. (In Persian)
- Rostami, Vali. (May 13, 2024). Event on Reviewing the Performance of the Competition Council of Iran titled "*Competition Council: Legitimate and Independent but Weak\**", Sharif Governance Think Tank, Tehran. (In Persian)
- Svetlicinii, A., & Zhang, J.-J. (2017). The Competition Law Institutions in the BRICS Countries: Developing Better Institutional Models for the Protection of Market Competition. *Chinese Political Science Review*, 2(1), 85–100. <https://doi.org/10.1007/s41111-017-0058-y>
- Veljanovski, C. (2010). Economic approaches to regulation.
- Whish, R., & Bailey, D. (2021). *Competition law*. Oxford University Press.
- Zarei, Mohammad Hossein, & Shams, Erfan. (2013). An Introduction to Concepts and Theories of Economic Regulation. *Legal Research*, 62(16), 163–234. (In Persian)
- Zolfaghari, A., Emamian, S. S., Zamanian, M., & Mohammadzadeh, A. (2018). The Research Center—National Regulatory System 1. The Concept of Regulation and Its Relation to the Governance System (p. 55). Research Center of the Parliament. <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1067009>. (In Persian)