فصلنامهٔ پژوهش‌های پولی-بانکی
سال نوزدهم، شماره ۶۹، پاییز ۱۴۰۵
صفحات ۴۸۷-۵۱۳

صلاحیت تنظیم‌گری شورای رقابت در بازارهای متشکل کالایی (بورس کالا و انرژی)

محمد آرین [*] **عباس احضاری** [†]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۲/۱۷ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۵/۲۴

چکیده

صلاحیت تنظیمگری شورای رقابت ازجمله مسائل بنیادین در حقوق اقتصادی ایران است که با گسترش دامنهٔ مداخلات این شورا در بازارهای مختلف، به‌ویژه بازارهای متشکل کالایی، اهمیتی مضاعف یافته است. شورای رقابت براساس بند «۵» مادهٔ ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، صلاحیت عامی برای مقررات‌گذاری در کلیهٔ بازارها برای خود در نظر دارد که چنین تفسیر موسعی این پرسش اصلی را به‌دنبال دارد که حدود صلاحیت مقررات‌گذاری شورای رقابت در بازارهایی که دارای نهاد تنظیمگر تخصصی‌اند، همچون بورس‌های کالایی، در چه مواردی است. این پژوهش با بهره‌گیری از روش توصیفی-تحلیلی و بر پایهٔ منابع کتابخانه‌ای به تحلیل مبانی و حدود صلاحیت شورا پرداخته است. یافته‌ها بیانگر آن است که تسری قلمرو صلاحیت تنظیمگری شورای رقابت به بازارهای متشکل نظیر بورس کالا و انرژی، نه‌تنها در تعارض با قوانین خاص حاکم بر این بازارها قرار دارد، بلکه نوعی دخالت در اختیارات تنظیمگری تشکل‌های خودانتظام محسوب می‌شود. همچنین، باتوجه‌به تفسیرهای قابل‌ارائه از بند «۲-۲» جزء «ث» مادهٔ ۴۸ قانون برنامهٔ هفتم پیشرفت، می‌توان قائل بر تحدید کلیهٔ صلاحیت‌های مقرره‌گذاری شورای رقابت به بازارهای دارای انحصار طبیعی بود یا این محدودیت را صرفاً در خصوص تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت پذیرفت.

واژه‌های کلیدی: شورای رقابت، صلاحیت تنظیمگری، بازار متشکل کالایی، حقوق رقابت.
طبقه‌بندی JEL: K21, K23, L51

[*] استادیار، دانشکدهٔ حقوق، دانشگاه شهید بهشتی (نویسندهٔ مسئول)؛ moarian@sbu.ac.ir
[†] دانشجوی دکتری حقوق نفت و گاز، دانشگاه شهید بهشتی؛ aehzari@sbu.ac.ir

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

۱ مقدمه

تحول در ساختار اقتصاد ایران طی دو دههٔ گذشته، به‌ویژه پس از تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، زمینه‌ساز ظهور نهادهای جدیدی برای تنظیمگری و نظارت اقتصادی شده است. شورای رقابت به‌عنوان تنها نهاد متولی حقوق رقابت در ایران، نقشی دوگانه میان تنظیمگری و نظارت بر بازار ایفا می‌کند. فلسفهٔ تأسیس این شورا در سال ۱۳۸۶، گذار از اقتصاد دستوری به اقتصاد رقابتی و ایجاد چهارچوبی برای تضمین کارایی در بازار بود؛ بااین‌حال، گسترش مداخلات شورا در حوزه‌هایی که پیش‌تر دارای نهاد تنظیمگر تخصصی بوده‌اند، نظیر بورس کالا و انرژی، موجب شکل‌گیری منازعات حقوقی و تعارضات گسترده‌ای شده است.[۱]

در واقع، شورای رقابت براساس بند «۵» مادهٔ ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، صلاحیت عامی را برای مداخله در کلیهٔ بازارها برای خود در نظر گرفته است و باتوجه‌به اینکه خود را تنها مرجع تشخیص انحصار در کشور می‌داند، به وضع مقررات در هر بازاری که به‌زعم آن مصداق انحصار است، اقدام می‌کند. همسو با این نگرش، شورای رقابت در جلسهٔ ۴۳۶ مورخ ۱۳۹۹/۷/۱۲ دستورالعملی را ذیل عنوان «دستورالعمل تنظیم بازار اسلک وکس[۲]» تصویب کرد که سبب بروز مناقشه در خصوص صلاحیت شورای یادشده برای مداخله در بازار محصول مورد اشاره شد؛ به‌نحوی‌که اعتبار این دستورالعمل در دیوان عدالت اداری مورد اعتراض قرار گرفت. دیوان در اقدامی قابل‌تأمل که نیازمند بررسی است، درخواست ابطال مادهٔ ۳ دستورالعمل موضوع بحث را مردود اعلام کرد.

روش پژوهش در این مقاله به‌شکل توصیفی-تحلیلی است که از طریق مطالعهٔ منابع کتابخانه‌ای، قوانین، مقررات، و آرای دیوان عدالت اداری به بررسی ابعاد مختلف این صلاحیت پرداخته می‌شود. توضیح اینکه اگرچه در ادبیات موجود، تحلیل مبانی قانونی و حدود صلاحیت تقنینی شورای رقابت مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته، نوآوری این نوشتار از حیث توجه خاص آن به بازار متشکل کالایی و تحلیل قوانین و مقرراتِ حاکم بر بازارِ سرمایه است.

---

[۱] برخی مصادیق مداخلهٔ شورای رقابت شامل دستورالعمل تنظیم بازار روغن پایه، موضوع صورت‌جلسهٔ شمارهٔ ۵۱۹ شورای رقابت مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۱۷ و دستورالعمل تنظیم بازار اسلک وکس، موضوع صورت‌جلسهٔ شمارهٔ ۴۳۶ شورای رقابت مورخ ۱۳۹۹/۷/۱۲ می‌شود.

[2] Slack Wax

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

ضمن اینکه رویهٔ قضایی موجود نیز با نگاه خاص این نوشتار به عرضهٔ کالای اسلک وکس در بورس‌های کالایی مورد بررسی قرار گرفته است و آرای صادرشده از شعب دیوان عدالت اداری با استفاده از اصول حاکم بر عرضهٔ کالا از طریق بورس تحلیل می‌گردد.

شورای رقابت مطابق فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، واجد این صلاحیت است که در بازارهایی که مصداق انحصار تلقی می‌شوند، دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار، و شرایط دسترسی به بازار را تصویب کند. لیکن بررسی و تحلیل حدود این صلاحیت در مواجهه با بازارهایی که نهاد تنظیمگر خاصی (نظیر بورس کالا و بورس انرژی) بر آن نظارت داشته است و اقدام به وضع مقررات نموده‌اند، پرسش مهمی است که در این نوشتار بررسی می‌شود.

برای پاسخ به پرسش بالا، ابتدا مبانی و چهارچوب حقوقی صلاحیت تنظیمگری شورای رقابت بررسی می‌شود. در وهلهٔ بعد، مطالعهٔ موردی دستورالعمل تنظیم بازار اسلک وکس و رویکرد قضایی دیوان عدالت اداری در خصوص مادهٔ ۳ دستورالعمل مذکور در دستور کار قرار می‌گیرد. درنهایت، باتوجه‌به نتایج حاصل‌شده، حدود صلاحیت تنظیمگری شورای رقابت در بازار متشکل کالایی بررسی و تحلیل خواهد شد.

هدف این پژوهش آن است که از خلال این تحلیل‌ها، الگوی مشخصی برای تعیین حدود صلاحیت‌های تنظیمگری میان شورای رقابت و سایر نهادهای تخصصی اقتصادی (به‌ویژه در بورس و بازار سرمایه) ارائه شود؛ الگویی که ضمن حفظ کارایی بازار و جلوگیری از انحصار، از تعارض نهادی و مداخلات موازی جلوگیری کند.

۲ مبانی و چهارچوب حقوقی صلاحیت تنظیمگری شورای رقابت

تأسیس شورای رقابت در چهارچوب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، پیامد ضرورت ایجاد نهادی تخصصی برای صیانت از رقابت در بازار، جلوگیری از تمرکز قدرت اقتصادی، و درنهایت، حمایت از منافع مصرف‌کننده است. درک صحیح از نقش و عملکرد این شورا، به‌ویژه در بازارهای پیچیده و راهبردی، مستلزم فهم دقیق مبانی حقوقی، جایگاه نهادی، و به‌طور خاص، حدود و ثغور صلاحیت مقررات‌گذاری آن است. در این بخش، نخست به بررسی اهداف و مبانی قانونی تأسیس شورا پرداخته می‌شود تا مشخص شود این نهاد در کدام قسمت از ساختار حکمرانی اقتصادی ایران ایستاده و بر پایهٔ چه اهدافی عمل می‌کند؛ در ادامه، قلمرو صلاحیت تنظیمگری شورای رقابت تحلیل می‌شود.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

۱.۲ مبانی تأسیس و اهداف شورای رقابت

شورای رقابت در راستای تحقق اهداف اقتصادی مندرج در قانون اساسی، به‌ویژه اصول ۴۳ و ۴۴ آن، و نیز قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، ایجاد گردیده است. تشکیل این شورا در «قانون اصلاح موادی از قانون برنامهٔ چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»[۱] مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۸ پیش‌بینی شده و هدف اصلی آن جلوگیری از ایجاد انحصار و رفتارهای ضدرقابتی در اقتصاد کشور است.

ایدهٔ تأسیس چنین نهادی در ایران، در پرتو تحولات جهانی حقوق رقابت و گرایش به تنظیمگری نهادی در اقتصادهای درحال‌گذار شکل گرفت (گِربِر[۲]، ۲۰۰۰، ص. ۳۴۲)؛ در واقع، در دهه‌های اخیر، حقوق رقابت به‌عنوان شاخه‌ای از حقوق عمومی اقتصادی مطرح شده که هدف آن تضمین کارایی بازار، حمایت از مصرف‌کننده، و جلوگیری از تمرکز قدرت اقتصادی است (ماسل[۳]، ۱۹۶۰). این رویکرد در نظام‌های توسعه‌یافته با ایجاد نهادهایی همچون کمیسیون رقابت اروپا[۴] در اتحادیهٔ اروپا و کمیسیون تجارت فدرال[۵] در ایالات متحده متبلور شده است (مونتی[۶]، ۲۰۲۱) و شورای رقابت در ایران نیز از حیث کارکردی، گرچه ساختاری متفاوت دارد، از همین منطق نهادی الهام گرفته است (نوروزی، ۱۳۹۰، صص. ۴۷-۴۸). گفتنی است برخی بر این باورند که کمیسیون رقابت اروپا در اصل برای رفع موانعی پدید آمد که شرکت‌های خصوصی در مسیر تجارت میان دولت‌های عضو ایجاد کرده بودند و وظیفهٔ اصلی آن، مقابله با اقدامات این شرکت‌ها بود (چینی و مک‌گوان[۷]، ۲۰۰۸، ص. ۵).

در خصوص ماهیت شورای رقابت، توجه به این مهم ضروری است که چنانچه نهاد رقابتی صلاحیت ترافعی داشته باشد، ماهیتاً نوعی نهاد شبه‌قضایی یا دادگاه اختصاصی اداری است. تفاوت بین این دو نهاد اداری، علاوه‌بر جنبهٔ نظری، دارای آثار عملی هم

---

[۱] شایان ذکر است عنوان این قانون تا سال ۱۳۸۹ «قانون اصلاح موادی از قانون برنامهٔ چهارم توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» بود. لیکن، بعداً به «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» تغییر یافت.

[2] Gerber

[3] Massel

[4] European Competition Commission (ECC)

[5] Federal Trade Commission (FTC)

[6] Monti

[7] Cini & McGowan

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

هست. مراجع اداریِ غیرترافعی، صلاحیت عام محاکم دادگستری را نفی نمی‌کنند، درحالی‌که مراجع رسیدگی‌کننده، واجد صلاحیت ذاتی‌اند و صلاحیت عام محاکم دادگستری را محدود می‌نمایند (هداوند و آقایی‌طوق، ۱۳۸۹، ص. ۴۱).

در مذاکرات دربارهٔ تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، در خصوص ماهیت شورای رقابت، دو دیدگاه وجود داشت: دیدگاه نخست، به‌دلیل حضور قضات در این شورا، ماهیتاً آن را نهادی قضایی دانسته است؛ و دیدگاه دوم، شورای رقابت را اصولاً شورای اداری تلقی می‌نمود. قائلان به دیدگاه اخیر معتقد بودند اصل ۴۴ قانون اساسی به این معنا نیست که قاضی در هرجایی که بود آنجا دادگاه صالح است. اگر قاضی در جایی غیر از محکمه حکمی بدهد، چون شرایط قضاوت در آنجا به‌عنوان محکمهٔ دادگستری فراهم نیست، نمی‌توان آن را دادگاه صالح تلقی کرد؛ لذا شورای رقابتی که در این قانون تعریف شده، مرجعی اداری است و اگر تمام قضات دیوان عالی کشور نیز در یک مرجع اداری حضور یابند، ماهیت مرجع تغییر نمی‌کند (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶).

ازسوی‌دیگر، باتوجه‌به ترکیب اعضا و نحوهٔ انتخاب آن‌ها، برخی حقوق‌دانان نیز این نهاد را سازمان دولتی و مستقل قلمداد نموده‌اند که براساس اختیارات و وظایف محوله در فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ عمل می‌کند (غفاری فارسانی، ۱۳۹۲، ص. ۲۶۲). لیکن حتی اگر به‌دلیل حضور نمایندگان اتاق بازرگانی، اتاق تعاون، و قضات دادگستری، این نهاد را دولتی ندانیم، ماهیت اداری شورای رقابت انکارپذیر نیست (خشنودی و حسینی، ۱۳۹۵، ص. ۲۰۷).

از حیث اهداف، فلسفهٔ وجودی شورای رقابت را می‌توان در سه محور اساسی خلاصه کرد: نخست، صیانت از ساختار رقابتی بازار و ممانعت از انحصارات طبیعی یا ساختگی؛ دوم، تنظیم رفتار بنگاه‌ها و نهادها در بازار به‌گونه‌ای که رقابت سالم حفظ شود؛ سوم، حمایت از منافع عمومی و مصرف‌کننده از رهگذر ایجاد تعادل میان آزادی اقتصادی و مصلحت اجتماعی؛ در واقع، شورا نه‌تنها نقش سلبیِ مقابله با انحصار را بر عهده دارد، بلکه وظیفهٔ ایجابیِ ترویج فرهنگ رقابت و پیشنهاد سیاست‌های اصلاحی درجهت بهبود ساختار بازارها را نیز دنبال می‌کند (رمضان‌زاده، ۱۴۰۳، صص. ۲۳۱-۲۳۲).

شورای رقابت از حیث جایگاه حقوقی در زمرهٔ «مراجع تنظیمگر» قرار می‌گیرد، اما ویژگی ممتاز آن نسبت به سایر نهادهای تنظیمگر، تمرکز بر تنظیم افقی بازار و نه تنظیم

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

بخشی[1] است. به‌عبارت‌دیگر، در مقایسه با تنظیمگران بخشی، قلمرو صلاحیت شورا کل اقتصاد و همهٔ بازارهاست (تنظیم افقی) و وظیفهٔ شورا حفظ رقابت سالم در تمام بازارها و مبارزه با انحصار و رفتارهای ضدرقابتی (همچون تبانی و سوءاستفاده از موقعیت مسلط)، حال‌آنکه قلمرو صلاحیت تنظیمگر بخشی، صرفاً نوعی بخش یا صنعت خاص است و تکلیفی جز تنظیم مقررات مختص آن بخش ندارد. این تمایز از دیدگاه نظری، شورا را به نهادهایی همچون سازمان رقابت و بازارها[2] در بریتانیا نزدیک می‌سازد که وظیفهٔ نظارت بر رقابت در تمام بازارها را بر عهده دارد (سازمان توسعه و همکاری اقتصادی[3]، ۱۹۹۹، ص. ۲۴۱). بااین‌حال، برخی پژوهشگران ایرانی معتقدند استقلال شورا از دولت در عمل کامل نیست، زیرا ترکیب اعضا و نحوهٔ انتصاب آن‌ها به‌گونه‌ای است که امکان مداخلهٔ سیاسی در تصمیم‌گیری‌ها وجود دارد (چراتیان، ۱۳۹۲، ص. ۸۲).

۲.۲ قلمرو صلاحیت تنظیمگری شورای رقابت

صلاحیت شورای رقابت از منظر حقوقی، دارای دو بعد «موضوعی» و «کارکردی» است. از حیث موضوعی، شورا صلاحیت دارد در تمام بازارهایی که احتمال رفتار ضدرقابتی وجود دارد ورود کند. از حیث کارکردی، وظایف شورا شامل مقررات‌گذاری، رسیدگی به تخلفات، و صدور تصمیمات الزام‌آور است که مبانی این صلاحیت‌ها در مواد ۵۸ تا ۶۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تبیین شده است. مطابق مادهٔ ۵۸ قانون یادشده، شورای رقابت اختیار دارد در بازارهایی که رقابت مؤثر وجود ندارد، «دستورالعمل تنظیم قیمت» صادر کند. این اختیار شورا را در زمرهٔ مراجع تنظیمگر اقتصادی قرار می‌دهد، اما پرسش مهمی که باید پاسخ داده شود این است که مرز میان صلاحیت مقرره‌گذاری شورا و وظایف سایر نهادهای تنظیمگر نظیر وزارت نفت، وزارت صنعت، معدن و تجارت، و سازمان بورس و اوراق بهادار چیست. پاسخ به این پرسش مستلزم تفسیر دقیق از مفهوم «بازار مرتبط» و «رفتار ضدرقابتی» است، به‌ویژه در بازارهای متشکلِ کالایی مانند فراورده‌های نفتی، که نهادهای ناظر دارای اختیارات تنظیمگری‌اند، این تعارض به‌روشنی بروز می‌کند. در ادامهٔ پژوهش، به این مهم پرداخته خواهد شد.

---

[1] sectoral regulation

[2] Competition and Markets Authority (CMA)

[3] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

در نظام‌های پیشرفته، همچون اتحادیهٔ اروپا، صلاحیت نهاد رقابت برای مداخله در بازارهای تنظیم‌شده محدود به رفتارهای ضدرقابتی مشخص است (غلامی و رضاپور، ۱۳۹۵، ص. ۴۰)، مانند سوءاستفاده از موقعیت مسلط (براساس مادهٔ ۱۰۲ پیمان فعالیت اتحادیهٔ اروپا[1]). همچنین، مقررات‌گذاری عام در حوزهٔ تعیین قیمت در صلاحیت نهادهای خاص تنظیمگر قرار دارد (کمیسیون اروپا، ۲۰۱۴، ص. ۹). برعکس، در ایران، به‌دلیل ساختار متمرکز تنظیمگری، شورای رقابت گاه ناگزیر به مداخله در قلمرو سیاست‌گذاری نهادهای دیگر می‌شود؛ موضوعی که به چالش مشروعیت مقررات‌گذاری شورا دامن زده است.

به‌موجب تبصرهٔ ۱ مادهٔ ۶۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، شورا موظف است جهت صدور دستورالعمل‌های تنظیم بازار، مقررات موردنظر را رعایت کند. این قید در واقع نمود اصل «هماهنگی نهادی» و «تنظیم مشترک» در حقوق رقابت است (سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، ۲۰۲۲) و می‌کوشد از تعارض مقررات جلوگیری کند، اما از حیث ماهوی، آرای صادرشده از سوی شورا جنبهٔ الزام‌آور دارد و مشخص نیست تا چه حدی و چگونه این هماهنگی از سمت شورا مدنظر قرار می‌گیرد. باوجوداین، قابلیت شکایت از تصمیمات شورا نزد «دیوان عدالت اداری» براساس مادهٔ ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری، نشان‌دهندهٔ آن است که صلاحیت شورا در محدودهٔ حقوق اداری تحت نظارت قضایی قرار دارد (برزگر، ۱۳۹۳، صص. ۱۷۰-۱۷۱). آنچه مبرهن است، حدود صلاحیت شورا را باید در پرتو اصول حاکم بر حقوق رقابت و حقوق اداری تفسیر کرد. شورا مجاز است در حدود قوانین مصوب، دستورالعمل‌هایی صادر کند که ناظر بر رفتارهای ضدرقابتی در بازار باشد، اما نمی‌تواند به تنظیم کلیهٔ ابعاد بازار بپردازد یا جانشین سیاست‌گذاری اقتصادی دولت شود (حسینی، ۱۳۹۶، صص. ۲۰۰-۲۰۳). به بیان دیگر، مشروعیت مقررات‌گذاری شورا در گرو رعایت اصول شفافیت، تناسب، و نظارت قضایی است.

تبیین قلمرو صلاحیت تنظیمگری شورای رقابت به‌عنوان یکی از نهادهای کلیدی در تنظیمگری اقتصادی، مستلزم واکاوی در انواع صلاحیت‌های این نهاد است. درک دقیق از اقسام سه‌گانهٔ صلاحیت شورا اعم از مقررات‌گذاری، نظارتی، و رسیدگی به شکایات که هریک ماهیت، کارکرد، و چهارچوب حقوقی متفاوتی دارند، ضروری است. این تمایز نه‌تنها در تبیین جایگاه نهاد تنظیمگر در اقتصاد نقش اساسی دارد، بلکه مبنای تحلیل نحوهٔ

[1] Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

مداخلهٔ آن در بازارهای مختلف محسوب می‌شود. به‌طورکلی، صلاحیت‌های شورای رقابت در سه حوزهٔ اصلی قابل‌تقسیم است (مصطفوی و شعبانی، ۱۳۹۷، صص. ۵۷۵-۵۷۶):

۱. صلاحیت مقررات‌گذاری؛[1]

۲. صلاحیت نظارتی و پژوهشی؛[2]

۳. صلاحیت رسیدگی و صدور رأی.[3]

صلاحیت مقررات‌گذاری ماهیتی پیش‌نگرانه دارد و شورا را در جایگاه نوعی تنظیمگر اقتصادی فعال قرار می‌دهد. این صلاحیت به شورا اختیار می‌دهد قواعدی کلی، الزام‌آور، و آینده‌نگر برای سامان‌بخشی به بازارها وضع کند. قانونگذار در بند «۵» مادهٔ ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، شورا را موظف کرده است «دستورالعمل‌های تنظیم قیمت، مقدار، و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری» را تصویب نماید. از منظر ماهوی، این اختیار بیانگر صلاحیت مقررات‌گذاری اقتصادی است که شورا را به نهادهای تنظیمگر مستقل نزدیک می‌کند. نمونهٔ بارز اعمال این صلاحیت، دستورالعمل تنظیم بازار اسلک وکس مصوب سال ۱۳۹۹ است که در قسمت بعدی بدان پرداخته خواهد شد.

در مقابل، صلاحیت رسیدگی و صدور رأی ماهیت واکنشی دارد. این صلاحیت زمانی اعمال می‌شود که رفتار ضدرقابتی واقع شود و شاکیِ خصوصی یا نهادی آن را گزارش کند. در این مقام، شورا همچون مرجعی شبه‌قضایی عمل می‌کند. در این راستا، شورا دلایل را بررسی می‌کند، به احراز تخلف می‌پردازد، و رأی به برائت یا مجازات اداری صادر می‌کند (افتخاری، ۱۴۰۱، صص. ۹۶-۹۹). اگرچه شورا هر دو صلاحیت را داراست، فقدان سازوکار اداری و حقوقی منسجم برای مقررات‌گذاری در قیاس با حوزهٔ رسیدگی، موجب ابهام در حدود اختیارات شورا شده است که بعضاً نیز موجبات شکایت از تصمیمات شورا در دیوان عدالت اداری را فراهم آورده است. ازسوی‌دیگر، صلاحیت نظارتی و پژوهشی شورا نیز به‌نوعی در پرتو دو اختیار دیگر معنا می‌یابد. برابر مادهٔ ۶۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شورا می‌تواند به‌عنوان تنها مرجع رسیدگی، مستقیماً و/ یا براساس شکایت هر شخص حقیقی یا حقوقی بررسی و پژوهش در خصوص رویه‌های ضدرقابتی را آغاز کند و در چهارچوب مادهٔ ۶۱ تصمیم بگیرد.

---

[1] Rule-Making Authority (R-MA)

[2] Investigative Authority (IA)

[3] Adjudicative Authority (AA)

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

۳ دستورالعمل تنظیم بازار اسلک وکس و رویکرد قضایی دیوان عدالت اداری

برای ارزیابی صلاحیت تنظیمگری شورای رقابت در بازار متشکل کالایی، مطالعهٔ موردی دستورالعمل تنظیم بازار اسلک وکس واجد اهمیت خاص است؛ چه آنکه این دستورالعمل تنها نوعی مصوبهٔ اداری نیست، بلکه ازنظر پژوهشی، منبع مهمی برای پاسخ به پرسش‌هایی بدین شرح است:

شورای رقابت براساس چه معیاری بازاری را انحصاری تشخیص می‌دهد و این تشخیص چه آثاری بر صلاحیت مقررات‌گذاری آن دارد؟ مرز بین تنظیم بازار از طریق ابزارهای شفاف‌ساز (مانند الزام به عرضه در بورس) و قیمت‌گذاری دستوری کجاست؟ و درنهایت، مراجع قضایی اداری، به‌ویژه دیوان عدالت اداری، چگونه بر این عرصه نظارت می‌کنند و چه میزان از اختیارات شورا را به رسمیت می‌شناسند؟

این مبحث با تمرکز بر این مطالعهٔ موردی، طی دو قسمت مجزا به پرسش‌های اخیر پاسخ خواهد داد: نخست، به سیر تصویب، مبانی، و محتوای دستورالعمل اسلک وکس می‌پردازد؛ و سپس ضمن بررسی موضع دیوان عدالت اداری، تلاش می‌کند خروجی تصمیم دیوان را مورد نقد و ارزیابی قرار دهد.

۱.۳ سیر تصویب و محتوای دستورالعمل تنظیم بازار اسلک وکس

در سال ۱۳۹۹، شورای رقابت در جلسهٔ شمارهٔ ۴۳۶ مورخ ۱۳۹۹/۰۷/۱۷ با اکثریت آرا دستورالعملی تحت عنوان «دستورالعمل تنظیم بازار اسلک وکس» را تصویب کرد که به‌موجب آن کلیهٔ تولیدکنندگان اسلک وکس داخلی موظف شدند عرضهٔ داخلی خود را صددرصد از طریق بورس کالای ایران انجام دهند و قیمت پایهٔ محصول نیز براساس فرمول ضریب‌دار به قیمت لوبکات تعیین گردد (دستورالعمل تنظیم بازار اسلک وکس، ۱۳۹۹).

در مقدمهٔ این مصوبه چنین مقرر شده است: «ازآنجاکه کلیهٔ آمار و اطلاعات موجود نشان می‌دهد بازار اسلک وکس در سمت عرضه از وضعیت انحصاری منطبق با تعریف بند «۱۲» از مادهٔ ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و از درجهٔ تمرکز بالایی برخوردار است، شورای رقابت به‌موجب بند «۵» مادهٔ ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، این بازار را مصداق بازار کالاهای انحصاری تشخیص داد و برای تنظیم بازار این دستورالعمل را تصویب نمود».

به‌لحاظ تاریخی، پیش از تصویب این دستورالعمل، بازار اسلک وکس در ایران با ویژگی‌های خاصی مواجه بود: چند شرکت بزرگ پالایشگاهی (ازجمله شرکت نفت سپاهان،

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

شرکت نفت ایرانول، شرکت نفت بهران، و شرکت نفت پارس) عمدتاً عرضه‌کنندهٔ این محصول جانبی لوبکات بودند و صنایع پایین‌دستی مانند واحدهای تولید پارافین از منظر تأمین خوراک با مشکلاتی مواجه بودند (حیدری، ۱۴۰۰). دولت و دستگاه‌های ذی‌ربط گزارش‌هایی منتشر کردند که از خام‌فروشی بخشی از محصول اسلک وکس و عرضهٔ خارج از بورس خبر می‌دادند. درنتیجه، شورای رقابت با تشخیص شرایط بازار انحصاری برای این کالای خاص، اقدام به مقررات‌گذاری در این زمینه به شرح دستورالعمل مورد اشاره کرد. از منظر حقوقی، دستورالعمل تنظیم بازار اسلک وکس حاوی چند نکتهٔ مهم است:

نخست، تشخیص شورای رقابت مبنی بر اینکه بازار اسلک وکس مصداق بازار کالاهای انحصاری و مبتنی بر بند «۱۲» مادهٔ ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است.[۱] این تشخیص مبنای اعمال صلاحیت مقررات‌گذاری شورا قرار گرفت.

دوم، الزام به عرضه از طریق بورس کالا نمایانگر ترجیح شورای رقابت به استفاده از کانال شفاف و تحت نظارت به‌عنوان وسیلهٔ تحقق رقابت و جلوگیری از معاملات پنهان یا خام‌فروشی بود (شجاعی اقبلاغی، ۱۴۰۱، صص. ۱۰۳-۱۰۴).

سوم، تعیین فرمول قیمت‌گذاری براساس قیمت لوبکات و ضریب وابستگی نشان‌دهندهٔ ورود مستقیم شورای رقابت به مقولهٔ قیمت‌گذاری پایه در بازار یک کالای انحصاری است؛ موضوعی که منجر به تلاقی با صلاحیت مراجع ذی‌صلاح در بازار متشکل کالایی شده و به‌لحاظ رویه‌ای محل تأمل جدی است.

چهارم، از حیث ضمانت اجرا، پس از انتشار دستورالعمل، گزارش‌هایی حاکی از عدم اجرای آن توسط شرکت‌های عرضه‌کننده به شورای رقابت واصل شد که به اتخاذ تصمیم برای اعمال جرایم در جلسهٔ شورا به شمارهٔ ۴۶۳ مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۲۰ انجامید. از حیث تحلیلی، این تجربه نشان می‌دهد شورای رقابت در بازار فراورده‌های نفتی (مورد خاص اسلک وکس) به‌عنوان مرجع مقررات‌گذاری ورود کرده و ابزارهایی ازجمله الزام عرضه، قیمت‌گذاری پایه، و تعیین فرمول را به‌کار گرفته است. این موضوع تغییر کارکرد شورا از نوعی مرجعِ صرفِ رسیدگی‌کننده به یک مرجع تنظیمگر را نشان می‌دهد.

---

[۱] بند «۱۲» مادهٔ ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی- انحصار: وضعیتی در بازار که سهم یک یا چند بنگاه یا شرکت تولیدکننده، خریدار، و فروشنده از عرضه و تقاضای بازار به میزانی باشد که قدرت تعیین قیمت و/ یا مقدار را در بازار داشته باشد، یا ورود بنگاه‌های جدید به بازار یا خروج از آن با محدودیت مواجه باشد.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

۲.۳ تبیین و نقد موضع دیوان عدالت اداری در خصوص دستورالعمل تنظیم بازار اسلک وکس

پس از تصویب دستورالعمل یادشده، یکی از شرکت‌های تولیدکنندهٔ اسلک وکس شکایتی ازطرف مرکز ملی رقابت (وابسته به شورای رقابت) مبنی بر ابطال مادهٔ ۳ دستورالعمل یادشده را تقدیم دیوان عدالت اداری کرد. شاکی مدعی بود که بازارِ موضوعِ فعالیت وی را نمی‌توان مصداق انحصار حسب تعریف بند «۱۲» مادهٔ ۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دانست و تعیین قیمت پایه توسط شورا نقض مادهٔ ۱۸ قانون توسعهٔ ابزارها و نهادهای مالی مصوب ۱۳۸۸/۰۹/۲۵ و مادهٔ ۲۱ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴ است.

درضمن، شاکی مادهٔ ۳ دستورالعمل مذکور را مغایر با آرای قبلی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری شامل دادنامهٔ شمارهٔ ۲۴۱ مورخ ۱۳۹۱/۰۵/۰۲ در خصوص ممنوعیت تعیین قیمت، دادنامهٔ شمارهٔ ۴۹ مورخ ۱۳۹۶/۱/۲۹ مبنی بر ممنوعیت تعیین نرخ، و دادنامهٔ شمارهٔ ۹۳۱ مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۱ دایر بر ممنوعیت شورای رقابت از تعیین قیمت محصولات پتروشیمی دانسته بود.

در مقابل، شورای رقابت پاسخ داد که شورا در تدوین دستورالعمل عمل به تکلیف محول‌شده از ناحیهٔ قانونگذار داشته است و در این دستورالعمل قیمت‌گذاری دستوری موضوعیت ندارد، بلکه قیمت در بورس و به طرق رقابتی کشف می‌شود.

هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری در رأی شمارهٔ ۳۷۸ مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۱۴ ضمن پذیرش رویکرد شورای رقابت چنین استدلال نمود که دستورالعمل مزبور مطابق با بند «۵» مادهٔ ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ صادر شده و مطابق قانون و در حدود اختیار شوراست و درنهایت، اقدام به رد شکایت شاکی نمود.

لذا در مقام نقد و بررسی رأی صادرشده توسط دیوان عدالت اداری می‌توان به این موارد اشاره کرد:

نخست اینکه، دیوان ضمن پذیرش صلاحیت مقررات‌گذاری شورای رقابت برای کالاهای تشخیص‌داده‌شده به‌عنوان «انحصاری» (مطابق بند «۵» مادهٔ ۵۸)، در عمل ظرفیت مقررات‌گذاری شورا در تنظیم بازار متشکل کالایی را تأیید کرده است.

دوم، دیوان مداخله در قیمت‌گذاری مستقیم را تنها زمانی مغایر قانون تشخیص داده است که مستقیماً سیاست قیمت‌گذاری دولتی را دنبال کند، اما در این پرونده دیوان تأکید داشت که ابزار کشف قیمت، بورس کالاست و شورای رقابت صرفاً معیار قیمت پایه را تعیین کرده است.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

سوم، گویا دیوان نقش نظارتی خود را صرفاً بر اختیار وضع مقررات توسط شورا اعمال کرده و نه ورود به ارزیابی ماهیتی «صلاحیت تشخیص انحصار» که قانوناً تشخیص آن را به شورای رقابت واگذار کرده است.

همچنین، در خصوص تحلیل «قابل شکایت‌بودن تصمیمات شورای رقابت در دیوان عدالت اداری» نیز این مطلب قابل‌طرح است که براساس مادهٔ ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (قانون سابق که در پروندهٔ یادشده مجری بود)، هیئت عمومی دیوان صلاحیت رسیدگی به شکایت از «آیین‌نامه‌ها، سایر نظامات و مقررات دولتی، شهرداری‌ها، و مؤسسات عمومی غیردولتی» را دارد. باتوجه‌به این ماده و مفاد مادهٔ ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که مقرر می‌دارد «تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار، و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری از وظایف شوراست»، می‌توان نتیجه گرفت دستورالعمل شورا (به‌عنوان مقررهٔ عام‌الشمول) مشمول قابلیت شکایت در دیوان است؛ همان‌گونه که این شکایت در پروندهٔ اسلک وکس مورد پذیرش و رسیدگی دیوان قرار گرفت.

از حیث ماهوی و انطباق مصوبه با بازار متشکل کالایی، تصمیم هیئت تخصصی دیوان از این منظر قابل‌نقد است که شورای رقابت به‌موجب مادهٔ ۳ دستورالعمل موضوع بحث، اقدام به وضع فرمول تعیین قیمت پایه برای محصولی نموده است که در بازار متشکل کالایی (بورس کالا) عرضه می‌شود، حال‌آنکه بورس کالا خود دارای ضوابط شفاف برای قیمت‌گذاری است. توضیح بیشتر اینکه یکی از اهداف اصلی ایجاد بازارهای متشکل ازجمله بورس کالا تضمین رقابت منصفانه بین ذی‌نفعان بازار است؛ ازاین‌رو، قواعد حاکم بر بورس کالا به‌نحوی تدوین می‌شوند که نظام قیمت‌گذاری آن منجر به حصول رقابت سالم شود.

در واقع، در بورس کالا قیمت نهایی کالا نه به‌شکل دستوری بلکه به‌واسطهٔ رقابت آزاد بین مشتریان و از خلال فرایندهای بورس معین خواهد شد؛ ازاین‌رو، تعیین فرمول قیمت‌گذاری در مادهٔ ۳ دستورالعمل مذکور نه‌تنها نوعی مداخله در فرایندهای بورس کالا است، بلکه اساساً نیازی به انجام این کار توسط شورای رقابت نبوده و نیست، زیرا همان‌طور که گفته شد، یکی از اهداف وجودی بورس کالا به‌عنوان نوعی تشکل خودانتظام تضمین رقابت سالم بین ذی‌نفعان است و فرایندها و ضوابط قیمت‌گذاری محصول عرضه‌شده در بورس کالا به‌نحوی عمل می‌کنند که رقابت به‌شکل سالمی محقق شود؛ بنابراین، دخالت شورای رقابت در این زمینه اساساً «سالبه به انتفاء موضوع» است.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

۴ تحلیل حدود صلاحیت تنظیمگری شورای رقابت در بازارهای متشکل کالایی

شورای رقابت به‌عنوان نهادی تخصصی که هدف آن صیانت از رقابت در بازار است، دارای صلاحیت برای وضع مقررات در حدود مقرر قانونی است، لیکن پرسشی که باید مدنظر قرار گیرد این است که حدود تنظیمگری شورای مذکور تا کجاست. به‌طورکلی، ارائهٔ تفسیر موسع از مقررات حاکم بر نحوهٔ فعالیت این شورا و اعطای صلاحیت عام به آن برای تنظیمگری در کلیهٔ بازارها می‌تواند آثار نامطلوبی را برای مدیریت هدفمند بازارها به‌دنبال داشته باشد. براین‌اساس، در این مبحث تلاش خواهد شد حدود صلاحیت تنظیمگری شورای رقابت در بازارهای متشکل کالایی نظیر بورس کالا و انرژی به شرح زیر ارزیابی شود.

۱.۴ ابعاد حقوقی تشخیص بازار انحصاری و تطبیق صلاحیت شورا در این بازار

تشخیص بازار انحصاری نقطهٔ آغاز صلاحیت شورای رقابت برای وضع مقررات است. مطابق بند «۵» مادهٔ ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شورای رقابت صلاحیت دارد تا در خصوص کالاها و خدمات «انحصاری» اقدام به تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار، و شرایط دسترسی به بازار کند.

اما پرسش این است که تشخیص انحصار در چه چهارچوبی صورت می‌گیرد و چنین تشخیصی برای ورود شورا به حوزهٔ مقررات‌گذاری کفایت می‌کند یا خیر. برای پاسخ به این پرسش ضروری است ابعاد مختلف صلاحیت شورای رقابت برای تنظیمگری مورد واکاوی قرار گیرد.

۱.۱.۴ مبنای قانونی تشخیص انحصار و حدود صلاحیت شورا

قانونِ اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در بند «۱۲» مادهٔ ۱، «انحصار» را چنین تعریف می‌کند: «وضعیتی در بازار که سهم یک یا چند بنگاه یا شرکت تولیدکننده، خریدار، یا فروشنده از عرضه و تقاضای بازار به میزانی باشد که قدرت تعیین قیمت و/ یا مقدار را در بازار داشته باشد، یا ورود بنگاه‌های جدید به بازار یا خروج از آن با محدودیت مواجه باشد». در کنار آن، بند «۱۱» همین ماده «رقابت» را در مقابل انحصار چنین توصیف می‌کند: «وضعیتی در بازار که در آن تعدادی تولیدکننده، خریدار، و فروشندهٔ مستقل برای تولید، خرید، و/ یا فروش کالا یا خدمت فعالیت می‌کنند؛ به‌طوری‌که هیچ‌یک از تولیدکنندگان، خریداران، و فروشندگان قدرت تعیین قیمت را در بازار نداشته باشند یا برای ورود بنگاه‌ها به بازار یا خروج از آن محدودیتی وجود نداشته باشد».

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

از این دو تعریف می‌توان نتیجه گرفت که مفهوم انحصار در نظام حقوقی ایران مفهومی ترکیبی (اقتصادی-حقوقی) است که هم با تمرکز بر بازار، جنبهٔ ساختاری دارد و هم با قدرت اثرگذاری بر قیمت یا مقدار، واجد جنبهٔ رفتاری است. براساس مادهٔ ۶۲ قانون یادشده، شورای رقابت تنها مرجع صالح برای «رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتی» است.

بنابراین، مبنای اعمال صلاحیت شورا، با دقت‌نظر به این ماده و صدر مادهٔ ۵۹ قانون مذکور (در حوزهٔ کالاها و خدماتی که بازار آن‌ها به تشخیص این شورا مصداق انحصار بوده)، احراز وضعیت انحصار در یک بازار مشخص است؛ موضوعی که در عمل از طریق گزارش‌های کارشناسی مرکز ملی رقابت و شاخصه‌های اقتصادی انجام می‌شود. بااین‌حال، صرف تشخیص انحصار به‌خودی‌خود مجوزی برای ورود به هر نوع بازار نیست، زیرا بند «۵» مادهٔ ۵۸ قانون یادشده، صلاحیت شورا را مقید به عبارت «با رعایت مقررات مربوط» کرده است. این قید به معنای آن است که در هر حوزه‌ای که نهاد تنظیمگر خاص وجود دارد (مانند بورس کالا و انرژی یا مخابرات)، شورا مکلف است در اعمال صلاحیت خود به حدود صلاحیت مقررات‌گذاری نهاد خاص مربوط احترام بگذارد.

۲.۱.۴ معیارهای احراز انحصار در رویهٔ شورای رقابت و مراجع قضایی

رویهٔ شورای رقابت نشان داده است احراز انحصار در بازارهای انرژی، پتروشیمی، و فراورده‌های نفتی عمدتاً با اتکا به دو شاخص صورت گرفته است: تمرکز عرضه و دشواری ورود. در پرونده‌های «دستورالعمل تنظیم بازار محصولات پتروشیمی» و «اسلک وکس»، شورا با استناد به گزارش‌های مرکز ملی رقابت اعلام کرد به‌دلیل وجود تعداد محدود عرضه‌کننده ازجمله پالایشگاه‌های بزرگ یا شرکت‌های پتروشیمی دارای مالکیت مشترک، بازار واجد انحصار است.

در مقابل، استدلال دیوان عدالت اداری در رأی شمارهٔ ۹۳۱ مورخ ۱۳۹۶/۰۹/۲۱ که تشخیص شورا از انحصار در بازار پتروشیمی را فاقد مبنای عینی دانست، مقبول‌تر به نظر می‌رسد، زیرا نخست، مالکیت شرکت‌های پتروشیمی متنوع و مستقل بوده است؛ دوم، عرضه در بورس کالا با سازوکار رقابتی انجام می‌گردد؛ و سوم، امکان واردات کالا توسط دولت طبق تبصرهٔ ۲ مادهٔ ۱۰۲ قانون برنامهٔ پنج‌سالهٔ پنجم توسعهٔ ج.ا.ا. (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) وجود داشته است و درنهایت، بازار کالای مورد بحث ازنظر حجم عرضه و تقاضا، انحصاری به‌نظر نمی‌رسد.

دیوان در این رأی با استناد به تبصرهٔ ۱ بند «د» مادهٔ ۱۰۱ قانون برنامهٔ پنجم توسعه، تصریح کرد که تعیین فهرست کالاهای انحصاری در صلاحیت شورای اقتصاد است، نه شورای رقابت؛ از همین رو، دستورالعمل شورا در خصوص محصولات پتروشیمی خارج از

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

حدود اختیاراتش است. این رأی به‌روشنی مرز بین «تشخیص بازار انحصاری» و «اعمال صلاحیت مقرره‌گذاری» را تبیین کرد؛ به‌نحوی‌که صرف تشخیص تمرکز بازار برای مداخلهٔ شورا کافی نیست، بلکه باید کالا در زمرهٔ کالاهای انحصاری موضوع مصوبات شورای اقتصاد قرار گیرد.

در پروندهٔ «اسلک وکس» نیز شورا با استناد به انحصاری‌بودن عرضه توسط چند شرکت پالایشگاهی مبادرت به صدور دستورالعمل کرد، اما بررسی تاریخی بازار نشان می‌دهد که رقابت بالقوه از طریق امکان عرضهٔ وارداتی یا ورود بازیگران جدید در نتیجهٔ سیاست خصوصی‌سازی پالایشگاه‌ها وجود داشته است. از این منظر، تفسیر شورا از «انحصار» ناظر بر تمرکز بازار بوده، درحالی‌که دیوان عدالت اداری در رأی‌های بعدی خود نیز معیار انحصار را نه صرف تمرکز، بلکه قدرت مؤثر در تعیین قیمت و محدودیت در ورود و خروج دانسته است (دیوان عدالت اداری، ۱۴۰۲). بر همین اساس، می‌توان نتیجه گرفت که در حقوق ایران، تشخیص انحصار در صلاحیت شورای رقابت است، اما این تشخیص باید بر مبنای داده‌های عینی و در هماهنگی با مصوبات شورای اقتصاد صورت گیرد، وگرنه شورا از حدود اختیارات قانونی خود فراتر می‌رود.

۳.۱.۴ رابطهٔ تشخیص انحصار در بازارهای متشکل کالایی و بورس انرژی

از منظر ساختاری، بازارهای متشکل کالایی مانند بورس کالا و بورس انرژی، نهادهایی خودانتظام[1] هستند که قانونگذار با هدف شفاف‌سازی معاملات و افزایش رقابت، تحت نظارت سازمان بورس و اوراق بهادار ایجاد کرده است. مادهٔ ۲ قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۰۱، تشکیل شورای‌عالی بورس و اوراق بهادار و سازمان بورس و اوراق بهادار را به‌عنوان نهاد ناظر و تنظیمگر بازار سرمایه مقرر می‌دارد و هدف آن را «ساماندهی، حفظ، و توسعهٔ بازار شفاف، منصفانه، و کارا» معرفی می‌کند.

به‌موجب بند «ج» مادهٔ ۳۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعهٔ کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ نیز، معاملات کالا در بازارهای متشکل مانند بورس کالا تابع مقررات خاص خود بوده و از شمول قواعد فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ خارج است؛ بنابراین، حتی اگر کالایی واجد ویژگی‌های انحصاری باشد، تا زمانی که در بازار متشکل

[1] بند «۶» مادهٔ ۱ قانون بازار اوراق بهادار ج.ا.ا. -تشکل خودانتظام: تشکلی است که برای حسن انجام وظایفی که به‌موجب این قانون بر عهده دارد و همچنین، برای تنظیم فعالیت‌های حرفه‌ای خود و انتظام‌بخشیدن به روابط بین اعضاء مجاز است ضوابط و استانداردهای حرفه‌ای و انضباطی را که لازم می‌داند، با رعایت این قانون، وضع و اجرا کند.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

معامله می‌شود، تنظیم مقررات آن در صلاحیت ارکانی چون شورای‌عالی بورس و سازمان بورس است، نه شورای رقابت. ازاین‌حیث، بازار فراورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمی که در بورس انرژی یا بورس کالا مورد معامله قرار می‌گیرند، به‌موجب قوانین یادشده در زمرهٔ بازارهای متشکل محسوب می‌شوند و تحت نظارت سازمان بورس قرار دارند؛ لذا ورود شورای رقابت به تعیین قیمت پایه یا الزام به عرضه در بورس، نوعی مداخله در صلاحیت قانونی نهاد ناظر بازار متشکل کالایی تلقی می‌شود.

۴.۱.۴ جایگاه مادهٔ ۴۸ قانون برنامهٔ هفتم توسعه در تحدید صلاحیت شورا

مادهٔ ۴۸ قانون برنامهٔ هفتم توسعهٔ ج.ا.ا. (۱۴۰۳–۱۴۰۷) را باید نقطهٔ عطفی در بازتعریف حدود صلاحیت تنظیمگری شورای رقابت دانست. بند «۲-۲» جزء «ث» این ماده مقرر می‌دارد: «شورای رقابت مکلف است نسبت به تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت صرفاً در مورد بازارهای مصداق انحصار طبیعی، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها، و خدمات انحصاری در هر مورد اقدام نماید».

باوجوداین، نحوهٔ نگارش متن این ماده، منجر به بروز ابهام بیشتر در خصوص حدود صلاحیت شورا گردیده و راه را برای دو تفسیر متفاوت از صلاحیت شورا گشوده است.

براساس تفسیر نخست، شورای رقابت صرفاً در «بازارهای مصداق انحصار طبیعی» صلاحیت تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار، و شرایط دسترسی را داراست و قانونگذار برای نخستین‌بار، قلمرو مداخلهٔ تنظیمی شورا را نه به تمام بازارهای انحصاری، بلکه به نوع خاصی از انحصار، یعنی انحصار طبیعی، محدود کرده است.

در مقابل، تفسیر دوم از متن ماده، عبارت از این است که تحدید صلاحیت شورای رقابت به بازارهای مصداق انحصار طبیعی، فقط در خصوص «تنظیم قیمت» مورد حکم واقع می‌شود و اقدامات شورا در زمینهٔ مقدار عرضه و شرایط دسترسی به بازار، همچنان در سایر بازارهای انحصاری نیز موجه و معتبر تلقی می‌گردد.

توضیح اینکه انحصار طبیعی در ادبیات اقتصادی و حقوقی، نوعی انحصار است که ناشی از ویژگی‌های ذاتی تولید و ساختار هزینه‌هاست؛ جایی که وجود چند بنگاه به‌لحاظ فنی یا اقتصادی به‌صرفه نیست، مانند شبکهٔ برق یا خطوط لولهٔ گاز (ملائی، ۱۴۰۰، صص. ۳۳۸-۳۳۷؛ نظری، ۱۳۹۷، ص. ۱). در مقابل، بازار فراورده‌های نفتی، محصولات پالایشگاهی، و پتروشیمی هرچند ممکن است با تمرکز بالا یا محدودیت عرضه مواجه باشند، این وضعیت عمدتاً ناشی از ساختار مالکیتی، سیاست‌های دولتی، یا موانع ورود است و نه ویژگی‌های ذاتی تولید؛ ازاین‌رو، در زمرهٔ انحصارهای ساختاری قرار می‌گیرند (ابراهیمی و جعفری چالشتری، ۱۳۹۴، صص. ۳۶۴-۳۶۵).

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

در صورت پذیرش تفسیر نخست از بند «۲-۲» جزء «ث» مادهٔ ۴۸، به‌نظر می‌رسد قانونگذار با محدودکردن صلاحیت شورا به انحصار طبیعی، در واقع میان تنظیمگری بخشی و حمایت از رقابت تمایز ایجاد کرده است؛ بدین معنا که شورای رقابت در بازارهای برخوردار از تنظیمگر تخصصی، دیگر مرجع اصلی طراحی قواعد بازار محسوب نمی‌شود و نقش آن عمدتاً به صیانت از رقابت و مقابله با رویه‌های ضدرقابتی تقلیل می‌یابد. این برداشت با منطق مادهٔ ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز همخوانی دارد، زیرا قانونگذار در این ماده به شورا اختیار داده است در حوزه‌های تخصصی، پیشنهاد ایجاد نهاد تنظیمگر مستقل را ارائه کند.

اما پذیرش تفسیر دوم مادهٔ بیان‌شده، ازیک‌سو قرابت بیشتری با نوع نگارش و منطوق این ماده دارد و ازسوی‌دیگر، با رویهٔ فعلی شورای رقابت که خود را همچنان صالح به تشخیص مصادیق انحصار (خواه از حیث مقدار عرضه و/ یا در مورد شرایط دسترسی به بازار) می‌داند، سازگارتر است، به‌ویژه اینکه در مادهٔ ۹۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به‌صراحت قید شده است «مادام که در قوانین بعدی نسخ و/ یا اصلاح مواد و مقررات این قانون صریحاً و با ذکر نام این قانون و مادهٔ موردنظر قید نشود، (مواد این قانون) معتبر خواهد بود».

حتی شورای رقابت در جلسهٔ ۷۴۲ خود به تاریخ ۱۴۰۴/۰۲/۲۳، در مواجهه با شکایت مطرح‌شده در دیوان عدالت اداری ناظر بر ابطال دستورالعمل تنظیم بازار خودروی سواری، به‌اتفاق آرا مقرر نمود که نسبت به شکایت مذکور و موارد مشابه با استناد به مادهٔ ۹۲ قانون مذکور، دفاعیات مقتضی توسط مرکز ملی رقابت مبنی بر اینکه در بند ذکرشده در قانون برنامهٔ هفتم اشاره‌ای به شمارهٔ ماده و نام قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نگردیده است و درنتیجه، نمی‌تواند ناسخ صلاحیت‌های شورا (مندرج در بند «۵» ماده ۵۸ از قانون یادشده) باشد، صورت پذیرد.

البته به‌نظر می‌رسد موضع سخت‌گیرانهٔ شورای رقابت نسبت به حکم مقرر در مادهٔ ۴۸ قانون برنامهٔ هفتم و نفی کامل این ماده به استناد مادهٔ ۹۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، صرفاً از موضع حفظ جایگاه انحصاری شورای رقابت بوده است و ازلحاظ منطق حقوقی نمی‌توان حکم صریح مقرر در قانون برنامهٔ هفتم را با استدلال عدم ذکر نام قانون و مادهٔ منسوخ نادیده گرفت و به‌کلی منتفی دانست.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

۲.۴ حدود مشروعیت تنظیمگری شورای رقابت در بازار متشکل کالایی

پس از آشنایی با مبانی صلاحیت شورای رقابت و حدود اختیارات این شورا در تنظیمگری، مجال آن است تا به غایت نهایی خود از انجام این پژوهش، یعنی حدود و ثغور صلاحیت شورای رقابت در تعامل با تنظیمگران بازار متشکل کالایی، پرداخته شود. جهت درک عمیق‌تر موضوع، موضوعات مهمی چون مبانی حقوقی تعیین صلاحیت شورا در بازار متشکل کالایی، تداخل صلاحیت‌ها و ضرورت تفسیر هماهنگ قوانین، تحلیل مشروعیت از منظر اصل تفکیک قوا و نظارت قضایی، و نسبت بین صلاحیت شورا و نهادهای تنظیمگر انرژی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱.۲.۴ مبانی حقوقی تحدید صلاحیت شورا در بازار متشکل

مبنای نخست تحدید صلاحیت شورای رقابت در بازارهای متشکل کالایی را باید در اصل «تخصص‌گرایی نهادی» جست‌وجو کرد. در نظام‌های نوین تنظیمگری، بازارهای پیچیده و فنی از طریق نهادهای تخصصی اداره می‌شوند، زیرا تنظیم مؤثر چنین بازارهایی مستلزم برخورداری از دانش فنی، نظارت مستمر، و آشنایی با سازوکارهای اختصاصی آن بازار است. بر همین اساس، در ادبیات حقوق رقابت، رابطهٔ میان نهاد رقابت و تنظیمگر بخشی بر مبنای اصل تقسیم کار نهادی تبیین می‌شود؛ به این معنا که نهاد رقابت وظیفهٔ صیانت از رقابت را بر عهده دارد و تنظیمگر بخشی مسئول طراحی و ادارهٔ قواعد اختصاصی بازار است (حسینی و غفاری، ۱۳۹۹، ص. ۵۴۵).

مبنای دوم، اصل «خودتنظیمگری تخصصی» در بازار سرمایه است. بازارهای متشکل کالایی و انرژی بخشی از نظام بازار سرمایه محسوب می‌شوند و قانونگذار با ایجاد شورای‌عالی بورس، سازمان بورس، و تشکل‌های خودانتظام، الگوی تنظیمگری تخصصی را بر این حوزه حاکم کرده است. مادهٔ ۲ قانون بازار اوراق بهادار و اختیارات اعطایی به شورای‌عالی بورس و سازمان بورس را باید تجلی تقنینی همین مبنا دانست (سلطانی، ۱۴۰۳، صص. ۲۶ و ۴۴).

مبنای سوم، اصل «وحدت مرجع تنظیمگری» است. کارایی تنظیمگری اقتصادی اقتضا دارد هر بازار دارای مرجعِ تخصصیِ مشخص باشد، زیرا هم‌پوشانی صلاحیت‌ها موجب تعارض مقررات، افزایش هزینه‌های مبادله، و کاهش پیش‌بینی‌پذیری محیط کسب‌وکار می‌شود.

بند «ج» مادهٔ ۳۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعهٔ کشور را باید در راستای تحقق همین هدف تفسیر کرد؛ حکمی که با شناسایی قواعد خاص بازارهای متشکل، در واقع استقلال تنظیمی این بازارها را به رسمیت شناخته است.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

بر پایهٔ این مبانی، رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در پروندهٔ «دستورالعمل تنظیم بازار محصولات پتروشیمی» نیز قابل‌تحلیل است. اهمیت رأی مزبور صرفاً در استناد به فقدان انحصار نیست، بلکه دیوان در عمل از منطق تقسیم صلاحیت میان نهادهای تنظیمگر دفاع کرده است و ورود شورای رقابت به حوزه‌ای را که تحت قواعد خاص اداره می‌شود، خارج از حدود اختیارات قانونی دانسته است. از این منظر، مشروعیت مداخلهٔ تنظیمی شورای رقابت در بازارهای متشکل نه اصل، بلکه استثناست و تنها در صورت وجود نص قانونی صریح یا خلأ تنظیمی توجیه‌پذیر خواهد بود.

سوابق تاریخی موضوع نیز بر عدم اطلاق صلاحیت شورای رقابت صحه می‌گذارد؛ به‌گونه‌ای که براساس احکام پیش‌بینی‌شده در قانون برنامهٔ پنجم توسعه به‌عنوان سند بالادستی تنظیمگری، به‌طور خاص تبصرهٔ ۱ مادهٔ ۱۰۱، بسیاری از وظایف شورای رقابت در زمینهٔ ضوابط تنظیم بازار با حفظ رقابت و شفافیت به شورای اقتصاد واگذار شد. هرچند این مقرره براساس مادهٔ ۲۳۵ قانون برنامهٔ پنجم توسعه، با تصویب و ابلاغ برنامهٔ ششم توسعه فاقد اعتبار است، حکم مقرر در آن، نقش مهمی در جهت شناسایی حدود و ثغور صلاحیت تقنینی شورای رقابت دارد. بدین‌ترتیب، با فرض شمول عموم و اطلاق مقررات فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بر بازارهای متشکل، در زمان تصویب دستورالعمل‌های موردنظر باید مقررات مربوط به این بازارها رعایت گردد.

۲.۲.۴ تداخل صلاحیت‌ها و ضرورت تفسیر هماهنگ قوانین

در تحلیل تعارض میان صلاحیت شورای رقابت و نهادهای بازار سرمایه، باید از اصول کلی تفسیر قوانین عمومی و خاص بهره گرفت که دراین‌خصوص باید گفت در تعارض میان قانون عام و خاص، حکم خاص مقدم است و عام مؤخر ناسخ خاص مقدم نیست (قیاسی و مناقب، ۱۳۹۹، ص. ۱۶۷). باوجوداینکه قانون بازار اوراق بهادار (مصوب ۱۳۸۴) پیش از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (مصوب ۱۳۸۷) تصویب شده است، مقررات جزئی‌تر و خاصی در خصوص بازار متشکل دارد و باید آن را قانون خاص تلقی کرد.

بنابراین، شورای رقابت نمی‌تواند با استناد به قانون عام، در قلمروی وارد شود که قانون خاص، صلاحیت مقرره‌گذاری آن را به نهاد دیگری سپرده است (ساردوئی‌نسب، ۱۳۹۸، صص. ۱۴۴-۱۴۶). از این منظر، دستورالعمل‌های شورا در حوزهٔ بازارهای متشکل کالایی اگر متضمن الزام به عرضه یا تعیین قیمت پایه باشند، چون مستقیماً در قلمرو قانون بازار اوراق بهادار مداخله می‌کنند، فاقد مشروعیت‌اند و در معرض ابطال توسط دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرند.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

۳.۲.۴ تحلیل مشروعیت از منظر اصل تفکیک قوا و نظارت قضایی

یکی از مبانی مشروعیت تصمیمات نهادهای اداری در نظام حقوقی ایران، اصل «قانون‌مداری و تفکیک قوا» مندرج در اصول ۵۷ و ۱۳۸ قانون اساسی است. اصل تفکیک قوا که به‌مثابهٔ یکی از پایه‌های حقوق عمومی نوین، انفکاک صلاحیت‌ها را در پی دارد، تضمین‌کنندهٔ عدم تمرکز قدرت و صیانت از حقوق شهروندان در برابر اقدامات قوای حاکم است (ویژه، ۱۳۸۸، ص. ۳۹).

براساس اصل ۵۷ قانون اساسی، قوای حاکم در ج.ا.ا. از یکدیگر مستقل‌اند و حدود اختیارات هریک توسط قانون اساسی تعیین شده است. شورای رقابت به‌عنوان نهادی اداری و تخصصی، صلاحیت خود را صرفاً در چهارچوب قانون تعریف می‌کند و نمی‌تواند با استناد به ضرورت‌های اقتصادی یا تفسیر موسع از اختیارات، فراتر از حدود قانونی به مقرره‌گذاری بپردازد. اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیز تصریح دارد که تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی از وظایف هیئت وزیران یا مقامات مجاز و دارای اختیار از سوی ایشان است؛ ازاین‌رو، شورا نمی‌تواند با صدور دستورالعمل‌های عام‌الشمول در حکم قوهٔ مجریه عمل کند؛ مگر چنین اختیاری به‌صراحت از سوی قانونگذار به شورا تفویض شده باشد.

در این میان، تفکیک قوا نه صرفاً به معنای جدایی ساختاری، بلکه مستلزم رعایت تحدید صلاحیت‌ها و جلوگیری از مداخلهٔ هر قوه در قلمرو قوهٔ دیگر است (قادری نمین، طاهری، و صالحی فارسانی، ۱۴۰۱، ص. ۲۱۴۱). از همین منظر، اعمال صلاحیت مقرره‌گذاری توسط شورای رقابت در بازارهایی که دارای نهاد تنظیمگر تخصصی هستند، می‌تواند به‌منزلهٔ نقض اصل تفکیک قوا تلقی شود، زیرا شورا با وضع مقررات عام‌الشمول در حوزه‌ای که قانونگذار تنظیم آن را به نهاد دیگری واگذار کرده است، در عمل به قلمرو اختیارات قوهٔ مجریه یا نهادهای مجاز از سوی آن وارد می‌شود.

دیوان عدالت اداری به‌عنوان نهاد ناظر بر اعمال دولت و مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات از مقررات دولتی، با استناد به اصول یادشده، می‌تواند در مواردی که شورای رقابت خارج از حدود اختیارات خود اقدام به مقرره‌گذاری کرده است، نسبت به ابطال مصوبات آن اقدام نماید. بدین‌ترتیب، نظارت قضایی دیوان بر تصمیمات شورا نه‌تنها تضمین‌کنندهٔ رعایت اصل قانون‌مداری است، بلکه تجلی عینی اصل تفکیک قوا و صیانت از حاکمیت قانون در نظام حقوقی ایران به شمار می‌رود.

۴.۲.۴ نسبت بین صلاحیت شورا و نهادهای تنظیمگر انرژی

بازار فراورده‌های نفتی و انرژی در ایران دارای نهادهای تخصصی متعدد است، ازجمله وزارت نفت، شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی، ارکان ذی‌صلاح در بازار سرمایه

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

نظیر سازمان بورس، و بورس‌های کالایی شامل بورس کالای ایران و بورس انرژی ایران. هریک از این نهادها طبق قوانین خاص خود دارای صلاحیت تنظیمی در حوزهٔ قیمت‌گذاری و عرضه هستند (موسی‌پور، صادقی‌مقدم، و تقی‌زاده، ۱۳۹۵، ص. ۵۹۷). از این منظر، ورود شورای رقابت به وضع مقررات در حوزهٔ عرضهٔ فراورده‌های نفتی در بورس، مداخله در صلاحیت نهادهای تنظیمگر محسوب می‌شود.

به‌ویژه آنکه مادهٔ ۴۸ قانون برنامهٔ هفتم توسعه نیز صلاحیت شورا را صرفاً به بازارهای دارای انحصار طبیعی محدود کرده و بازار انرژی را از این دایره خارج ساخته است، زیرا بازار انرژی ایران اگرچه در عرضهٔ اولیه ممکن است محدود به چند تولیدکننده باشد، ازلحاظ حقوقی و فنی انحصار طبیعی محسوب نمی‌شود و در فرض تنزل از این مدعی نیز، انحصار قانونی است و رقابت بالقوه از طریق واردات، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، و سیاست‌های آزادسازی وجود دارد؛ ازاین‌رو، می‌توان گفت مقرره‌گذاری شورا در بازار متشکل فراورده‌های نفتی، از منظر مشروعیت قانونی و ساختار حکمرانی اقتصادی، فاقد مبناست.

جمع‌بندی

تحلیل مواد ۵۸ تا ۶۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، در کنار قانون بازار اوراق بهادار و آرای دیوان عدالت اداری، حاکی از آن است که صلاحیت مقرره‌گذاری شورای رقابت ماهیتی استثنایی و محدود دارد و صرفاً در بازارهایی قابل‌اعمال است که نخست، واجد وصف انحصار باشند؛ و دوم، فاقد نهاد تنظیمگر خاص باشند؛ بنابراین، وجود تمرکز در یک بازار، به‌ویژه زمانی که معاملات آن در قالب بازار متشکل کالایی و تحت نظارت نهادهایی چون سازمان بورس و اوراق بهادار انجام می‌شود، به‌تنهایی مجوز ورود شورای رقابت به حوزهٔ مقرره‌گذاری محسوب نمی‌شود.

مطالعهٔ موردی دستورالعمل تنظیم بازار اسلک وکس نشان داد که شورای رقابت در عمل، با اتکا به بند «۵» مادهٔ ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، وارد تنظیم ساختار بازار و تعیین الزامات عرضه و قیمت پایه در بازار متشکل شده است. هرچند دیوان عدالت اداری در رأی شمارهٔ ۳۷۸ مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۱۴ از ابطال مادهٔ ۳ این دستورالعمل امتناع ورزید، همان‌طور که اشاره شد، تصمیم دیوان بدون توجه به کارکرد ذاتی بورس کالا اتخاذ شده است، زیرا در بازارهای متشکل نظیر بورس کالا قیمت‌گذاری محصول عرضه‌شده از طریق فرایندهای تعریف‌شده در این بازار به‌صورت شفاف و رقابتی انجام می‌شود. به همین دلیل، اساساً مداخلهٔ شورای رقابت برای قیمت‌گذاری محصولی همچون اسلک وکس که عرضهٔ آن در بورس کالا انجام می‌شود، محلی از اعراب ندارد.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

افزون‌بر این، دو تفسیر متفاوت از بند «۲-۲» جزء «ث» مادهٔ ۴۸ قانون برنامهٔ هفتم توسعه در عمل منجر به ابهام در حدود صلاحیت مقررات‌گذاری توسط شورای رقابت شده است؛ به‌طوری‌که برداشت نخست، با محدودکردن صلاحیت شورای رقابت به بازارهای دارای «انحصار طبیعی»، رویکرد قانونگذار را به‌سمت تحدید دامنهٔ مقرره‌گذاری شورا سوق داده است و در عمل، ورود آن به بازارهای متشکل کالایی و انرژی را خارج از حدود وظایف قانونی تشخیص می‌دهد و نقش شورای رقابت در این بازارها را به نظارت بر رفتارهای ضدرقابتی و اعمال صلاحیت شبه‌قضایی محدود می‌داند.

براین‌اساس، مادهٔ ۴۸ قانون برنامهٔ هفتم را باید نوعی تفسیر تقنینی نسبت به حدود صلاحیت شورای رقابت تلقی کرد. این ماده در عمل برداشت موسع از بند «۵» مادهٔ ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مبنی بر صلاحیت عام شورا در تنظیم بازارها را محدود ساخته است و ورود شورا به حوزهٔ مقرره‌گذاری بازارهای متشکل کالایی و انرژی را فاقد پشتوانهٔ قانونی کافی می‌داند؛ بنابراین، حاصل جمع بند «۵» مادهٔ ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، مادهٔ ۵۹ همان قانون، و بند «۲-۲» جزء «ث» مادهٔ ۴۸ قانون برنامهٔ هفتم توسعهٔ آن است که صلاحیت تنظیمی شورای رقابت نه یک صلاحیت عام و مطلق، بلکه صلاحیتی استثنایی، محدود، و وابسته به احراز دو شرطِ اساسی است: نخست، وجود انحصار طبیعی؛ و دوم، فقدان تنظیمگر تخصصی واجد صلاحیت؛ چه آنکه این تفسیر با اصل تخصص‌گرایی در تنظیمگری اقتصادی و ضرورت جلوگیری از تداخل صلاحیت نهادهای عمومی نیز سازگارتر است.

اما براساس تفسیر دوم از مادهٔ بیان‌شده، تحدید دامنهٔ صلاحیت شورای رقابت به بازارهای مصداق انحصار طبیعی صرفاً در خصوص تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت انجام پذیرفته و صلاحیت شورای رقابت برای تعیین مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد همچنان به قوت خود باقی است.

هرچند موضع شورای رقابت در خصوص حاکمیت مادهٔ ۹۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و نفی کامل حکم مندرج در بند «۲-۲» جزء «ث» مادهٔ ۴۸ قانون برنامهٔ هفتم محل تأمل جدی است.

براین‌اساس، به‌منظور تضمین کارایی نهادی و جلوگیری از تداخل صلاحیت‌ها، پیشنهاد می‌شود مطابق بندهای «۱» و «۲» مادهٔ ۴ قانون بازار اوراق بهادار ج.ا.ا.، محورهای زیر در شورای‌عالی بورس تصویب گردد:

۱- نهاد تنظیم‌کننده و مقرره‌گذار در بازار متشکل کالایی ناظر به کالاهای واجد وصف انحصار، با ترکیب نمایندگان تشکل‌های خودانتظام (ازجمله بورس کالا و

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

بورس انرژی) و نهاد ناظر بازار سرمایه (سازمان بورس و شورای‌عالی بورس)، از سوی شورای رقابت مستند به مادهٔ ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به رسمیت شناخته شود.

۲- در غیر این صورت، با عنایت به بند «۲» مادهٔ ۲۱ دستورالعمل پذیرش بورس کالا که «عدم انحصار در عرضه یا تقاضا» را شرط پذیرش کالا می‌داند، از پذیرش کالاهای دارای ویژگی انحصاری در بورس کالا و بورس انرژی اجتناب گردد تا هم اصول رقابت سالم رعایت شود و هم حدود صلاحیت شورا و تنظیمگران بازار متشکل کالایی حفظ گردد. بدین‌ترتیب، هماهنگی نهادی میان شورای رقابت و نهادهای بازار سرمایه که نه‌تنها ضرورتی حقوقی، بلکه لازمهٔ تحقق حکمرانی اقتصادی کارآمد در نظام حقوقی ایران است، به‌طور کامل حفظ می‌شود.

فهرست منابع

ابراهیمی، ن.، جعفری چالشتری، م. (۱۳۹۴). تحلیل حقوقی انحصار و رقابت در بازار انرژی، با تأکید بر صنایع گاز و برق؛ چالش‌ها و فرصت‌ها. *فصلنامهٔ مطالعات حقوق خصوصی*، ۴۵ (۳)، ۳۷۸-۳۶۱.

افتخاری، م. م. (۱۴۰۱). *تنظیمگری فعالیت‌های اقتصادی توسط شورای رقابت از منظر حقوق عمومی* (پایان‌نامهٔ کارشناسی ارشد). دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.

برزگر، ع. (۲۰۱۴). جایگاه و وظایف شورای رقابت در نظام حقوقی ایران. *فصلنامهٔ علمی-پژوهشی حقوق اداری*، ۱ (۳)، ۱۴۷-۱۷۷.

چراتیان، ا. (۱۳۹۲). واکاوی چالش‌های شورای رقابت. *فصلنامهٔ مجلس و راهبرد*، ۲۰ (۷۳)، ۱۰۲-۶۷.

حسینی، م. (۱۳۹۶). *حقوق رقابت در آیینهٔ ساختار و تصمیمات شورای رقابت*. تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد.

حسینی، م.، غفاری، ب. (۱۳۹۹). مطالعهٔ تطبیقی رابطهٔ حقوقی نهادهای رقابتی و نهادهای تنظیمگر بخشی؛ از تضاد تا تعامل. *مطالعات حقوق تطبیقی*، ۱۱ (۲)، ۵۲۵-۵۵۰.

حیدری، م. (۱۴۰۰). تأمین‌نشدن مواد اولیهٔ صنایع پارافین‌سازی به‌علت خام‌فروشی! دولت بهار، برگرفته از: https://dolatebahar.ir/news/29408.

خشنودی، ر.، حسینی، م. (۱۳۹۵). ماهیت حقوقی شورای رقابت و تجدیدنظر از آرای آن. *فصلنامهٔ تحقیقات حقوقی*، (۷۵).

رأی شمارهٔ ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۲۵۸۶۴۶۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۴۰۲/۱۰/۵ (ابطال مصوبهٔ شمارهٔ ۵۹۴ مورخ ۱۴۰۲/۰۵/۲۱ شورای رقابت):

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

https://ara.divanedalat.ir/judgment.aspx?idr=65716&tar=200&ida=992&o=5

رمضان‌زاده، ا.، مفاخری، ر.، و حسینی‌مقدم، ح. (۱۴۰۳). تحلیل اختیارات شورای رقابت در خاتمه‌دادن به قراردادهای ناشی از سوءاستفاده از موقعیت مسلط. *پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، ۶ (۱۹)، ۲۲۹-۲۵۸.

ساردوئی‌نسب، م. (۱۳۹۸). نسبت حقوق رقابت و بازار سرمایه در ایران. *فصلنامهٔ دیدگاه‌های حقوق قضایی*، ۲۴ (۸۶)، ۱۳۹-۱۶۳.

سلطانی، م. (۱۴۰۳). *حقوق بازار سرمایه*. تهران: سمت.

شجاعی اقبلاغی، م. (۱۴۰۱). *تحلیل اقتصادی حقوق رقابت ایران باتکیه‌بر تصمیمات صادره از شورای رقابت* (پایان‌نامهٔ کارشناسی ارشد). دانشگاه شهید بهشتی، دانشکدهٔ حقوق.

شورای رقابت. (۱۳۹۹). دستورالعمل تنظیم بازار اسلک وکس، مصوب جلسهٔ ۴۳۶، در تارنمای شورای رقابت https://www.nicc.gov.ir

غفاری فارسانی، ب. (۱۳۹۲). *حقوق رقابت و ضمانت اجراهای مدنی آن*. تهران: میزان.

غلامی، س.، رضاپور، ج. (۱۳۹۵). *بررسی اعمال و رویه‌های ضدرقابتی در حقوق ایران و اتحادیهٔ اروپا*. تهران: قانون‌یار.

قادری نمین، م.، طاهری، م.، و صالحی فارسانی، ع. (۱۴۰۱). اصل تفکیک قوا و نظریه‌های موجود در آن. *ماهنامهٔ جامعه‌شناسی سیاسی ایران*، ۵ (۱۱).

قیاسی، ج.، مناقب، ز.س. (۱۳۹۹). تعارض ادلهٔ قانونی و راهکارهای حل آن. *فصلنامهٔ علمی دیدگاه‌های حقوق قضایی*، ۲۵ (۹۱).

مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶). دورهٔ هفتم، جلسهٔ ۳۶۳ ، روزنامهٔ رسمی، شمارهٔ ۱۸۲۳۰.

مصطفوی، م. ح.، شعبانی، ق. (۱۳۹۷). صلاحیت حقوقی شورای رقابت و تأثیر آن بر اقتصاد. *پنجمین همایش بین‌المللی نوآوری، توسعه، وکسب‌وکار*، ۵۷۵ – ۵۸۰.

ملائی، م. (۱۴۰۰). خوانش سیاست‌های رقابتی در بازارهای جهانی انرژی با رویکرد کنترل رویه‌های ضدرقابتی. *فصلنامهٔ تحقیقات حقوقی*، (۱۰۱)، ۳۳۳-۳۶۰.

موسی‌پور، م.، صادقی‌مقدم، م. ح.، و تقی‌زاده، ا. (۱۳۹۵). تحلیل حقوقی مرجع صالح وضع مقررات بورس انرژی ایران. *فصلنامهٔ مطالعات حقوق خصوصی*، ۴۶ (۴)، ۵۹۱-۶۰۹.

نظری، م. (۱۳۹۷). انحصار طبیعی. *دانشنامهٔ اقتصاد*، ۱، ۱-۴.

نوروزی، ب. (۱۳۹۰). *صلاحیت و اختیارات شورای رقابت* (پایان‌نامهٔ کارشناسی ارشد). دانشگاه شیراز، دانشکدهٔ حقوق و علوم سیاسی.

ویژه، م. ر. (۱۳۸۸). اصل تفکیک قوا در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری. *مجلهٔ حقوقی دادگستری*، ۷۳ (۶۷).

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

هداوند، م.، آقایی‌طوق، م. (۱۳۸۹). *دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)*. تهران: خرسندی.

Cini, M., & McGowan, L. (2008). *Competition policy in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.

European Commission. (2014). Competition Policy in Regulated Markets. Brussels.

Gerber, D. (2000). La*w and Competition in the Twentieth Century: Protecting Prometheus*. Oxford: Oxford University Press.

Massel, M. S. (1960). Legal and economic aspects of competition. *Duke Law Journal*, 1(1), 157-195.

Monti, G. (2021). The digital markets act: Improving its institutional design. *European Competition and Regulatory Law Review*, 5(2).

OECD. (1999). Relationship between Regulators and Competition Authorities. Paris.

OECD (2022). Interactions between competition authorities and sector regulators. *OECD Competition Policy Roundtable Background Note*.

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

Journal of Monetary & Banking Research
Vol.19, No. 69, Autumn 2026
pages 487-513

Regulatory authority of the Competition Council in Organized commodity markets (Commodity and Energy Exchange)

Mohammad Ariyan[1] **Abbas Ehzari**[2]

Received: 7-May-2026 Accepted: 15-Aug-2026

Abstract

The regulatory competence of the Competition Council is among the fundamental issues of Iranian economic law, whose importance has increased with the Council's growing interventions in various markets, particularly organized commodity market. Based on Article 58(5) of the Law on the Implementation of the General Policies of Principle 44 of the Constitution, the Competition Council considers itself to have general authority to regulate all markets. Such a broad interpretation raises the main question of what are the limits of the Competition Council's authority to establish regulations in markets with specialized regulatory bodies, such as commodity exchanges? This study adopts a descriptive–analytical method based on library and documentary research, examining the legal foundations and boundaries of the Council's jurisdiction. The findings suggest that the expansion of the Competition Council's regulatory jurisdiction to organized markets such as commodity and energy exchanges is not only in conflict with the specific laws governing these markets, but is also considered a form of interference in the regulatory powers of self-regulatory organizations.

Also, considering the possible interpretations of paragraph "2-2", part "e", article 48 of the Seventh Development Plan Law, it is possible to limit all regulatory powers of the

[1] Assistant Professor, Faculty of Law, Shahid Beheshti University; (Corresponding author) mo_arian@sbu.ac.ir

[2] PhD student in Oil and Gas Law, Shahid Beheshti University; a_ehzari@sbu.ac.ir

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]

Competition Council to markets with natural monopolies, or to accept this limitation only with regard to determining instances and approving price regulation guidelines.

Keywords: Competition Council, Regulatory Competence, Organized Commodity Market, Competition Law
JEL Classification: K21, K23, L51

[Downloaded from jmbr.mbri.ac.ir on 2026-11-04]