

## چالش‌های حقوقی مرجع رقابت در تحقق تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار در ایران

مریم میرزاخانی<sup>۱</sup>، محمود باقری<sup>۲</sup>، ولی رستمی<sup>۳</sup>

### چکیده

شورای رقابت در راستای مسئولیت توسعه رقابت‌پذیری، صلاحیت قانونی نظارت بر بازار و حراست از فضای کسب‌وکار کشور را از طریق نظارت بر عملکرد مراجع صادرکننده مجوز و مقابله با هرگونه اختلال در صدور مجوز به عنوان یکی از مصادیق ناکارآمدی اقتصادی داراست. به دلیل تمایل نداشتن مراجع صدور مجوز کسب‌وکار اعم از مراجع دولتی یا حرفه‌ای به ایجاد تغییر در شرایط بازار از نظر تعداد فعالان هر حوزه و نیز سیاست جلوگیری از گسترش احتمالی رقیبان، این نهاد تنظیم‌گر با نگرشی جامع به سیاست‌گذاری‌های اقتصادی و توسعه‌ای دولت و برقراری تعادل و توازن میان آزادی فرد و منافع جامعه، ضمن تأکید بر شفافیت قوانین، نظارت خود را بر صدور مجوزهای کسب‌وکار اعمال می‌کند.

این مرجع فراقوه‌ای برای عبور از چالش‌های پیش رو و تعدیل نقش انحصاری و مداخله‌گر دولت در نظام مجوزدهی از ابزار قاعده‌گذاری و تصمیم‌گیری‌های متعدد امری و دارای ضمانت اجرای تعقیبی بهره می‌گیرد. با این حال، در اعمال تحولات قانونی متعدد در این حوزه، نقص، ابهام و اجمال قوانین از یک سو و نداشتن شناخت دقیق از بازارها، بوروکراسی اداری، دسترسی نداشتن به بانک‌های اطلاعاتی به روز، نبود انسجام و نظام‌مندی و تعدد سازمانی نهادهای متولی سامان‌دهی مجوزها از سوی دیگر، بر شفافیت، پاسخ‌گویی و کارآمدی نهادهای مسئول در این حوزه، آثار منفی بر جای گذاشته و مانع نقش‌آفرینی مؤثر این نهاد قانونی و پاسخ‌گویی به نیازها و مطالبات جدی فعالان اقتصادی شده است.

**واژگان کلیدی:** شورای رقابت، تنظیم‌گری، اعمال حاکمیت و تصدی، حاکمیت قانون، نظم عمومی.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران، m.mirzakhani1987@yahoo.com

۲. دانشیار، گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)، mahbagheri@ut.ac.ir

۳. استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران، vroostami@ut.ac.ir

## مقدمه

از جمله متغیرهای مؤثر بر مؤلفه رشد اقتصادی، امنیت کسب‌وکار (فراهم آوردن شرایط قبل از شروع تولید)<sup>۱</sup> و آزادی فعالیت اقتصادی<sup>۲</sup> (فراهم کردن شرایط بعد از شروع تولید یعنی در فرآیند تولید و در زمان توزیع و عرضه محصول به بازار) است که در مجموع از آن به عنوان بهبود فضای کسب‌وکار<sup>۳</sup> نام می‌برند و با دقت و حساسیت در سطوح بنگاه، بازار، منطقه، استان و در سطح ملی و بین‌المللی بررسی می‌شود. بهبود فضای کسب‌وکار<sup>۴</sup> به معنای بهبود و رونق فضای تولیدی است که زمینه مشارکت در عرصه اقتصاد، ارتقای سطح اشتغال و تولید و ایجاد فضای رقابتی را فراهم می‌سازد. پس تأثیر اصلاحات مقررات کسب‌وکار<sup>۵</sup> به ویژه برای بنگاه‌های کوچک و متوسط بر رشد اقتصادی آن‌ها محسوس است. با افزایش دامنه تعهدات دولت‌ها در حوزه «سیاست اشتغال» و با توجه به ماهیت حق اشتغال و تأثیر آن بر همه ابعاد زندگی اجتماعی شهروندان، تضمین آن برای شهروندان مستلزم مداخله و نظارت دولت است. ایجاد هر بنگاه اقتصادی جدید در بخش خصوصی، زمینه‌ساز ایجاد منافعی در بخش اشتغال و تولید کالاها و خدمات است. با این حال، ایجاد مشکلات و مسائلی برای دیگر افراد حقیقی و حقوقی محتمل است. در این میان، مجوز تجاری یا پروانه کسب‌وکار<sup>۶</sup> به عنوان یکی از اسناد مهم اقتصادی در حوزه تجارت به شمار می‌رود که دولت در راستای اعمال اختیارات خود

۱. با توجه به تعریف گزارش Doing business، شاخص شروع کسب‌وکار شامل کل فرآیندی است که یک کارآفرین برای شروع یک کسب‌وکار تجاری، خدماتی یا صنعتی به لحاظ زمانی و هزینه‌ای طی می‌کند تا به طور رسمی، کار خود را آغاز کند. چالش‌ها و محدودیت‌های موجود در مسیر راه‌اندازی یک کسب‌وکار جدید هم چون شاخص «زمان»، «نسبت هزینه»، «فراوانی قوانین و مقررات کسب‌وکار»، «تعداد مراحل و رویه‌ها» و «حداقل سرمایه مورد نیاز»، معیارهایی هستند که رویکرد و رویه عملی کشورهای مختلف نسبت به آن متفاوت است.

۲. آزادی اقتصادی به معنای آزاد بودن افراد در دخل و تصرف، معاوضه، مبادله و واگذاری دارایی شخصی‌شان است که از طریق قانونی به دست آورده‌اند.

### 3. Business Environment

۴. دوستو (Hernando de Soto)، مبدع بحث بهبود محیط کسب‌وکار بوده است.

### 5. Regulatory reforms

۶. از نظر لغوی و در ادبیات اداری و سازمانی، اصطلاح «مجوز» در معنای عام، مصادیق متعددی از جمله پروانه، گواهی‌نامه، تصدیق، اجازه‌نامه، ليسانس، موافقت اصولی و نظایر آن را شامل می‌شود که همگی در زمره ابزار دولت برای نظارت بر کسب‌وکارهاست.

در کنار حفظ منافع ایجاد یک کسب‌وکار جدید و کاهش هزینه‌های آن برای جامعه، از سوی مراجع ذی صلاح در زمینه‌های مختلف صادر می‌کند تا اجازه فعالیت به افراد در بازاری مشخص اعطا کند. فرآیند صدور مجوزها به وسیله مراجع قانونی و دستگاه‌های اجرایی، یکی از گلوگاه‌های بوروکراسی اداری به شمار می‌آید که قانون‌گذار در قوانین مختلف برای کنترل کیفیت خدمات از یک طرف و تسهیل ارائه آن‌ها از طرف دیگر، سازوکاری تدوین کرده است. با عنایت به مبانی نظری تنظیم‌گری و ابزارهای لازم برای تحقق قاعده‌گذاری‌های تنظیم‌گرانه و در راستای ارتباط تنگاتنگ تسهیل فرآیندهای کسب‌وکار و مقررات رقابتی، مقنن با پیش‌بینی سازوکاری قانونی، شورای رقابت را در زمره یکی از نهادهای متولی در ساختار حقوقی کسب‌وکار کشور قرار داده است.

این نوشتار با عنایت به این موارد، حدود اعمال حقوق رقابت بر حوزه مجوزهای کسب‌وکار را از منظر نحوه ابتنا و استناد قانون‌گذار بر آن و نیز شناسایی خلأها و چالش‌های موجود در مسیر تسهیل و تسریع در صدور مجوزها از جمله نواقص حمایتی مقررات رقابتی در مقام تقنین و اجرا و ایرادهای مربوط به رویه‌ها و رویکردهای تعاملی دستگاه‌های درگیر در حوزه صدور مجوزها بررسی می‌کند تا زمینه اصلاح مقررات کسب‌وکار، تقویت مشارکت بخش خصوصی در عرصه اقتصاد و بهبود شاخص‌های یادشده فراهم شود.

در آثار نگارش یافته، برخی از جنبه‌های این تحقیق بررسی شده‌اند که عبارتند از: مقاله زهرا بیدار و ابراهیم عبدی پورفرد با عنوان «تأملی بر قلمرو و اهداف اصول حقوق عمومی اقتصادی در پرتو آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری»، مقاله جلال تیموری و دیگران با عنوان «درآمدی بر نقش مقررات‌زدایی در بهبود کیفیت اجرای حق توسعه اقتصادی با تأکید بر قانون برنامه ششم توسعه ایران» و مقاله احمد مرکز مالگیری با عنوان «مجوززدایی به مثابه مقررات‌زدایی؛ تحلیل مفهومی مقررات‌زدایی در ایران». با توجه به سابقه اندک ورود مراکز پژوهشی و نهادهای اجرایی در حوزه مطالعه درباره رابطه مقوله تسهیل رقابت و اصل آزادی کسب‌وکار، جز توجهی محدود، پراکنده، غیر تخصصی و ناکافی، سابقه پژوهشی جامعی در دسترس نیست که مشتمل بر بررسی موضوع از دریچه مقررات حقوق رقابت با تأکید بر مقوله کارکرد اصلی نهاد حافظ رقابت، ارتباط این حوزه با مباحث مرتبط با اصل آزادی اشتغال و به طور اخص، صدور مجوزهای کسب‌وکار باشد. پژوهش حاضر با استفاده از روش توصیفی و تحلیلی، موضوع یادشده را در سه گفتار از دریچه قوانین و مقررات رقابتی بررسی می‌کند.

## گفتار اول. حقوق رقابت و سیاست رقابتی به عنوان ابزار تنظیم‌گری

با عنایت به اهمیت وضع قوانین بازدارنده و اعمال مجازات توسط نهادهای قانون‌گذار و رصد آن توسط نهادهای عمومی ناظر و پایش‌کننده، قوانین حمایت از رقابت در بازارهای آزاد، ابزار کنترلی است که هر کشور با عنایت به عناصر ساختاری و درجه توسعه‌یافتگی خود تنظیم می‌کند. در نظام حقوقی ایران، مقررات رقابت برای نخستین بار در قالب فصل نهم قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام پیش‌بینی شد.

در نبود قوانین رقابتی، تضمین حسن عملکرد بازار آزاد و ایجاد انگیزه و اطمینان در بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری امکان‌پذیر نیست. از این رو، در سال‌های اخیر کوشش شده است با تصویب قوانین و مقررات و نیز اعمال اصلاحات متعدد، تا حد ممکن، فرآیند صدور مجوزها سامان‌دهی شود و بهبود یابد. در این راستا، مجلس شورای اسلامی برای نخستین بار در سال ۱۳۹۳ با تصویب قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شورای رقابت را نیز به عنوان یکی از نهادهای متولی کسب‌وکار در کشور شناسایی کرد. پس از آن، قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن مشتمل بر دو ماده با تصویب در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۱۵ ابلاغ شد. مقنن به موجب ماده ۲ این قانون، ماده (۷) قانون و تبصره‌های آن را اصلاح و شش تبصره به عنوان تبصره‌های (۸) تا (۱۳) به آن الحاق کرد. مستند به تبصره ۱ این ماده، «در صورتی که هر یک از مراجع صادرکننده مجوز کسب‌وکار از ارائه مجوز در ظرف زمانی تعیین شده در درگاه یادشده امتناع کند، متقاضی مجوز می‌تواند علاوه بر ارائه شکایت حضوری یا الکترونیک به مرکز ملی رقابت، کتباً از بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا استاندار مربوط، تسریع در صدور مجوز مورد نیاز خود را درخواست کند...».

هم‌چنین بر اساس تبصره ۲ این ماده، هر یک از مراجع صادرکننده مجوز کسب‌وکار موظفند درخواست متقاضیان مجوز کسب‌وکار را مطابق شرایط مصرّح در آن درگاه دریافت و بررسی کنند. صادرکنندگان مجوز کسب‌وکار اجازه ندارند به دلیل «اشباع بودن بازار»، از پذیرش تقاضا یا صدور مجوز کسب‌وکار امتناع کنند. امتناع از پذیرش مدارک و درخواست مجوز و تأخیر بیش از ظرف زمانی تعیین شده در درگاه مذکور در صدور مجوز برای متقاضیانی که مدارک معتبر مصرّح در درگاه یادشده

را ارائه داده‌اند، مصداق اخلال در رقابت موضوع ماده (۴۵) این قانون است.

به صراحت تبصره ۴ این ماده نیز همه مراجع صادرکننده مجوز موظفند حداکثر ظرف یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، ثبت درخواست و صدور همه مجوزهای خود را به صورت الکترونیکی (غیر کاغذی) بر اساس اولویت تعیین شده توسط دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار، مطابق جزئیات مندرج در شناس‌نامه مصوب و از طریق درگاه ملی مجوزهای کشور انجام دهند. اقدام به صدور مجوز و ارائه خدمات خارج از موارد ثبت شده در این درگاه توسط مراجع صادرکننده مجوز به متقاضیان پس از مهلت یادشده ممنوع است و شورای رقابت موظف است حسب گزارش دبیرخانه این هیئت یا شکایت ذی‌نفع نسبت به موضوع رسیدگی کند و بر اساس مقررات مربوط تصمیم بگیرد.

قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار در جلسه ۱۴۰۰/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی تصویب شد. به موجب ماده ۱ این قانون، متنی به عنوان ماده (۷ مکرر) به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی الحاق شد. بر این اساس، «کلیه مجوزهای کسب‌وکار که سلامت، محیط زیست، بهداشت عمومی، اجتماعی، نظم و انضباط پولی، مالی و ارزی، فرهنگ و امنیت ملی را به صورت مستقیم تهدید می‌کنند یا مستلزم بهره‌برداری از منابع طبیعی یا تغییر کاربری اراضی کشاورزی هستند، به تشخیص هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار و تأیید هیئت وزیران در صورتی که تا سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون در درگاه ملی مجوزهای کشور ثبت شوند، به عنوان مجوزهای تأییدمحور که نیازمند بررسی و تأیید مراجع صدور مجوز است، معرفی شده و فعالیت در آن‌ها نیازمند طی مراحل اخذ مجوز بر اساس ماده (۷) این قانون می‌باشد. از چهار ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، سایر مجوزهای کسب‌وکار به عنوان مجوزهای ثبت‌محور شناخته می‌شوند و اتمام مراحل ثبت نام در درگاه ملی مجوزهای کشور به منزله صدور مجوز است. ... سازمان بازرسی کل کشور و هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار موظفند رئیس و یا مدیران، مسئولان و اشخاصی که کوتاهی نمودن آن‌ها در این خصوص محرز است را حسب مورد به شورای رقابت یا هیئت تخلفات اداری معرفی کنند».

به موجب پیش‌بینی مقنن در بند (پ) ماده ۱۳ قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب

۱۴۰۲/۱۲/۲۲ مجلس، عبارت «به منظور تسهیل سرمایه‌گذاری در ایران» از صدر ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی حذف و فراز اول و دوم تبصره (۴) این ماده اصلاح شد. هم‌چنین یک تبصره به عنوان تبصره (۵) به آن ماده الحاق و شماره تبصره‌های بعدی اصلاح گردید. تبصره ۴ چنین بود: «مراجع صدور مجوز کسب‌وکار از قبیل کانون‌های وکلای دادگستری، کانون‌های کارشناسان رسمی دادگستری، نهادهای زیرمجموعه قوه قضاییه (از جمله مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضاییه، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، مؤسسات داوری و میانجی‌گری، دفاتر خدمات الکترونیک قضایی و دفاتر ترجمه اسناد رسمی)، شهرداری‌ها، سازمان نظام روان‌شناسی و مشاوره جمهوری اسلامی ایران، فدراسیون‌های ورزشی، سازمان نظام مهندسی ساختمان، سازمان نظام مهندسی معدن، مراجع صادرکننده مجوزهای حوزه ثبت علامت تجاری، طرح صنعتی و اختراع و سایر مراجع بنا به تشخیص هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل مجوزهای کسب‌وکار موظفند پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، تمامی مراحل صدور، تمدید، توسعه، اصلاح، تعلیق و ابطال هرگونه مجوز خود را صرفاً از طریق «درگاه ملی مجوزهای کشور» و به صورت الکترونیکی انجام دهند».

بند (الف) تبصره ۵ نیز مقرر می‌دارد مواد (۷) و (۷ مکرر) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مشمول تبصره (۲) بند «ج» ماده (۳) قانون یادشده نیست و مواد (۷) و (۷ مکرر) این قانون بر همه قوانین مربوط به مجوزهای کسب‌وکار حاکمند. مستند به صراحت این بند، مرجع تشخیص مصادیق کسب‌وکار و مجوزهای مربوط، هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار است.

## گفتار دوم. چالش‌های قانونی التزام به حاکمیت قانون در حوزه کسب‌وکارها

در کنار وجود ساختارهای مناسب حکومت و نهادهای باکیفیت در جامعه، حاکمیت قانون بر ارتقای سطح سرمایه‌گذاری و کارآفرینی و رشد و توسعه اقتصادی اثرگذار است.<sup>۱</sup> چنین عاملی که خارج از کنترل بنگاه‌ها قرار دارد و توسط صاحبان کسب‌وکار قابل مدیریت نیست، در مدیریت بنگاه‌ها مؤثر است. کسب‌وکارها برای جلوگیری از مجازات شدن ملزم به تبعیت از قواعد حقوقی هستند؛ قواعدی که هر آن‌چه از فعالان بازار در زمینه معاملات و قراردادهای تجاری انتظار می‌رود، شناسایی می‌کند.

۱. دوسوتو، هرناندو، راز سرمایه: چرا سرمایه‌داری در غرب موفق می‌شود و در جاهای دیگر شکست می‌خورد؟، ترجمه: فریدون تفضلی، تهران: نی، ۱۳۸۵، ص ۱۰.

حاکمیت قانون از کسب‌وکارها در مقابل دولت حمایت می‌کند، به نحوی که دولت در تعامل با کسب‌وکارها نمی‌تواند از محدوده قانون تجاوز کند. در کنار اصل التزام به حاکمیت قانون، محدوده مقررات‌گذاری در زمینه محیط کسب‌وکار با کاستی‌ها، چالش‌ها و نارسایی‌هایی همراه است که مهم‌ترین آن، تورم مقررات‌گذاری<sup>۱</sup> و مقررات‌گذاری غیر اصولی است.

### بند اول. تورم مقررات‌گذاری

تورم مقررات‌گذاری به معنای کمیت بیش از حد مقررات و تشریفات اداری و دیوان‌سالاری غیر ضروری و زاید<sup>۲</sup> و تولید قوانین و مقررات پرتعداد و بیش‌تر در حال تغییر توسط نهادهای مقررات‌گذار است که نتیجه آن، در کنار اجرا نشدن بسیاری از مواد قانونی، دشوار شدن اطلاع عموم از الزامات قانونی به دلی بدبینی و بی‌اعتمادی افراد به قانون است.

باید توجه داشت که در نظام حقوقی مقررات‌گذاری ایران با خلط دو مفهوم مقررات‌زدایی<sup>۳</sup> و مجوززدایی روبه‌رویم. مجوززدایی ناظر است بر شناسایی و حذف تشریفات بوروکراسی و مجوزهای غیر ضروری و دست‌وپاگیر پیش روی متقاضی شروع کسب‌وکار و ساده‌سازی اداری<sup>۴</sup> و حذف یا اصلاح رویه‌ها و ترتیبات نظام اداری در راستای تسهیل شرایط، مراحل، هزینه‌ها و زمان دریافت مجوز و پرهیز از رفتارهای خلاف قوانین و مقررات خودسرانه، بدون نیاز به اقدامی تقنینی و توسل به مراجع قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری، بلکه تنها با توسل مقامات اداری به صلاحیت‌های مدیریتی و اداری خود. این در حالی است که مقررات‌زدایی به معنای شناسایی و حذف یا لغو قوانین و مقررات مخل و مزاحم تولید و کسب‌وکار توسط مراجع ذی‌صلاح و در کنار آن، انجام فرآیندها و رویه‌های تدوین و تنقیح قوانین و مقررات است. این خط‌مشی الزاماً به معنای کاهش کمی قوانین و مقررات نیست، بلکه ممکن است به حفظ و حتی تقویت هم‌زمان مقررات موجود نیز بیانجامد.<sup>۵</sup>

1. Legislative Inflation

2. Red tape

3. Deregulation

4. Administrative Simplification

۵. عصمتی، زینب و اعظم عدالت‌جو، «زمینه‌های تحقق مقررات‌زدایی در صنعت برق جمهوری اسلامی ایران»، تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، ۱۳۹۷، سال یازدهم، شماره ۴۱، ص ۶۳.

در حوزه کسب‌وکار نیز تعدد نهادهای مقررات‌گذار و گاه موازی هنجارساز موجب ایجاد شمار فراوان مصوبات و تقابل یا تعارض درونی قواعد و هنجارها شده است. در این میان، ابهام در مفهوم و نیز مصادیق قوانین و مقررات دست و پاگیر و مخل کسب‌وکار از جمله دیگر چالش‌های موجود در این عرصه است و نه تنها ناظر بر مقررات وضع شده از سوی مقامات صلاحیت‌دار است، بلکه فرآیندها و رویه‌های برخی دستگاه‌های اجرایی در حوزه سامان‌دهی مجوزها را نیز شامل می‌شود.

در ایران، انبوه مقررات و مصوبات نهادهای متعدد متصدی سامان‌دهی مجوزها که با اهدافی مشابه به تصویب رسیده‌اند و گاهی در آن‌ها، هم‌پوشانی، تعارض و ناهماهنگی‌هایی قابل مشاهده است، نظام پیچیده و شفاف نبودن صدور مجوزها را سبب شده است. این بار مقررات‌گذاری<sup>۱</sup> علاوه بر افزایش هزینه‌های کسب‌وکارها، پاسخ‌گویی و شفافیت کارکردی نهادهای مسئول را نیز تحت شعاع قرار داده است. در واقع، تعدد مجوزها و اطاله در صدور آن‌ها نتیجه ناهماهنگی و انسجام نظام حقوقی اداری کشور است. از سوی دیگر، مجموعه احکام قانونی مربوط به سامان‌دهی مجوزها در کنار آشفتگی سازمانی و تشکیلاتی در ایجاد و گسترش فساد در این حوزه نیز بی‌تأثیر نیست؛ چون فرآیندهای طراحی شده برای صدور مجوز می‌توانند با فراهم کردن امکان تعامل بنگاه‌های موجود پیشین با مقررات‌گذاران در برخی موارد به حمایت از رفتارهای ضد رقابتی در برابر بنگاه‌های تازه‌وارد منجر شوند.

صرف تعدد قوانین و مقررات کسب‌وکار در یک نظام حقوقی را نمی‌توان ملاکی بر پیچیدگی نظام مقرراتی کشور دانست و در پی آن به دنبال حذف مقررات مازاد بدون معیار و ضابطه‌ای مشخص بود. ملاک صحیح، ارزیابی بار مقرراتی یا هزینه‌های اجرای یک مقرر است، نه بررسی تعداد قوانین و مقررات. بدیهی است تشخیص قوانین یا مقررات زائد نیز مستلزم به‌کارگیری معیارها و ضوابطی مشخص برای ارزیابی است و صرف حذف یک مجوز و ادغام آن در مجوز دیگر لزوماً منجر به حذف مراحل، کاهش هزینه‌ها و کاستن از مدت زمان صدور مجوزها نخواهد شد.

قابل پیش‌بینی نبودن قانون و چگونگی تفسیر و اعمال آن برای فعالان اقتصادی نیز از دیگر موانع موجود در این بحث است؛ چون افراد نمی‌توانند در این نظام حقوقی سیال، پی‌آمدهای اقدامات

آتی خود را به درستی پیش‌بینی کنند و با برنامه‌ریزی بر اساس پیش‌بینی‌های معقول از دغدغه غافل‌گیری‌های آتی در امان باشند. بدین منظور، التزام به حاکمیت قانون و تنظیم مقررات برای دوره زمانی تا حد امکان بلندمدت و به نحوی باثبات و قابل پیش‌بینی از ضروریات است.

## بند دوم. مقررات‌گذاری غیر اصولی

یکی دیگر از آسیب‌های موجود که در زمره نقض اصول مقررات‌گذاری است، مقررات‌گذاری غیر اصولی است که ناظر است بر پیچیدگی، شفافیت نداشتن و زبان مبهم و دشوار در نگارش مقررات بدون دقت و حساسیت لازم. معنای حاکمیت قانون از نظر شکلی نیز این است که صرف‌نظر از محتوا، قوانین باید دارای ویژگی‌هایی از قبیل عام بودن، واضح بودن، تناقض نداشتن و اعلام یا انتشار باشند. مقررات‌گذاری پراکنده و تصویب قوانین متناقض و تکراری و اصلاح مکرر قوانین و مقررات یا وضع مقررات مجدد در همان حوزه و مقررات‌گذاری بدون ملاحظه و آگاهی جامع از نظام حقوقی یا در نظر گرفتن دیگر مقررات و ضوابط نظام حقوقی، از دیگر موارد قابل اشاره است که راه حل آن در قدم اول، ساده‌نویسی و انتقال دقیق و مستقیم مورد نظر مقنن و در گام بعدی، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات است.

در این راستا، برخی از مهم‌ترین ایرادهای ناظر بر ماه ۷ اصلاحی قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۹۹ به این شرح است:

۱. در تبصره ۱ ماده ۷ اصلاحی این قانون، عبارت «در چارچوب قوانین» به درستی استفاده نشده است و بهتر بود که به جای آن، عبارت «طبق محتویات درگاه ملی مجوزهای کشور» استفاده می‌شد. هم‌چنین با پیش‌بینی تکلیف برای استانداران و بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی در رسیدگی به موضوع در این تبصره، ضمن امعان نظر به مراجع صادرکننده دولتی، مراجعی مانند اصناف که مجوز صادر می‌کنند، اما دولتی نیستند، در عمل مغفول مانده است.

۲. در تبصره ۲ ماده ۷ اصلاحی این قانون، عبارت «مصادق اخلال در رقابت موضوع ماده (۴۵) این قانون است» به درستی به کار نرفته است؛ چون مصداق‌های مندرج در ماده ۴۵ قانون از جانب بنگاه‌های اقتصادی رخ می‌دهند. این در حالی است که صدور مجوز در مقام انجام وظیفه حاکمیتی صورت می‌پذیرد و فعالیت اقتصادی تلقی نمی‌شود، هرچند صدور مجوز می‌تواند

پی‌آمدهای اقتصادی داشته باشد. پس بهتر بود به جای عبارت «مصدق» از عبارت «در حکم» استفاده می‌شد.

۳. در تبصره ۲ این ماده، عبارت «صادرکنندگان مجوز کسب و کار اجازه ندارند به دلیل «اشباع بودن بازار»، از پذیرش تقاضا یا صدور مجوز کسب و کار امتناع کنند» دارای ابهام است. تعریف دقیق، حدود و قیود اصطلاح «اشباع» در قانون تعریف نشده است. نظر به ظواهر و قرائین موجود به نظر می‌رسد مقصود از اشباع موضوع این تبصره، اشباع اقتصادی و تجاری است؛ به این معنا که از منظر مرجع صدور مجوز، بازار از هر نظر تکمیل باشد و به حضور هیچ فعال اقتصادی دیگری نیاز نیست و حتی هر حضور دیگری، منجر به تضرر دیگران شود.

به علاوه در رسیدگی به موضوع اشباع همواره این تردید وجود دارد که آیا محدودیت‌های قانونی یادشده در قوانین و مقررات نیز معادل اشباع در نظر گرفته می‌شوند یا خیر. توضیح آن‌که در ماده ۷ اصلاحی، ممنوعیت از اشباع به مرجع صادرکننده مجوز (شخص حقوقی) منتسب شده است و اشباع‌های مقرر در قوانین یا آیین‌نامه‌ها مشمول حکم ممنوعیت قرار نگرفته‌اند. امکان چنین تفسیری نیز وجود دارد که اگر مقنن اراده داشت محدودیت‌های قانونی را نیز معادل اشباع فرض کند و مشمول حکم ممنوعیت قرار دهد، این مقرر باید بدین گونه می‌بود: «... صادرکنندگان مجوز کسب و کار اجازه ندارند به جهت اشباع بودن بازار به دلیل قانونی یا غیر آن از پذیرش تقاضا یا صدور مجوز کسب و کار امتناع کنند...».

اگر شورای رقابت در رویه خود، «اشباع بودن بازار» را به وجود هر گونه محدودیت تفسیر کرده است، اعم از این‌که این محدودیت بر اساس قوانین و مقررات منبع صدور مجوز باشد یا بهانه‌ای که دستگاه صادرکننده مجوز بدون دلیل قانونی بدان متوسل می‌شود که به نظر می‌رسد با توجه به مفاد این ماده و به ویژه تبصره ۳، منظور قسم دوم یعنی بهانه اشباع بازار بدون دلیل قانونی باشد، از این عبارت باید به صورت شفاف با در نظر گرفتن شرایط و جوانب این شرط رفع ابهام شود. بدیهی است بعضی از مقررات و ضوابط ناظر بر صدور مجوزهای مقرر در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه‌ها، با ایجاد موانع و محدودیت‌های بی‌اساس و بلاوجه، دسترسی به فعالیت در بازارها را برای متقاضیان آن فعالیت دشوار کرده‌اند. برای رفع این محدودیت‌ها و موانع نمی‌توان با استدلال ضعیف، هر گونه محدودیت را معادل اشباع تلقی کرد و به دلیل مغایرت با ماده ۷ اصلاحی، به واسطه حکم ماده ۹۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی منسوخ دانست.

سازوکاری هرچند کم‌اثر در ماده ۷ اصلاحی قانون یادشده به منظور تخفیف و از میان برداشتن این موانع پیش‌بینی شده است. به ویژه قسمت اخیر تبصره ۳ ماده که چنین مقرر می‌دارد: «فعالیت این هیئت پس از انجام تکالیف مذکور استمرار یافته و در صورتی که تحقق این اهداف به اصلاح قوانین نیاز داشته باشد، هیئت مذکور [مقررات زدایی] موظف است پیشنهادهای لازم را برای اصلاح قوانین تهیه و به مراجع مربوطه ارائه کند». این حکم قانونی، یک قرینه قانونی مثبت این نظریه است که برای تسهیل انواع شرایط صدور مجوز و تخفیف موانع و محدودیت‌های مقرر در قوانین موضوعه، راه‌حل اصلاح قوانین و مقررات، مورد نیاز است. توضیح آن‌که در مواد ذیل فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در خصوص صلاحیت‌های مرجع رقابتی (شورای رقابت)، برخلاف نظام حقوقی اتحادیه اروپا یا آمریکا، اختیار عام و گسترده به شورا در تشخیص مصادیق رویه‌های ضد رقابتی اعطا نشده است.

اگر طبق عقیده برخی صاحب‌نظران قائل بودیم که شورای رقابت صرفاً مقررات معادل اشباع را منسوخ اعلام می‌کند و به تعیین بعدی ضابطه صدور مجوز تعرضی ندارد، با نقض غرض برخورد می‌کردیم؛ چون در این صورت، مراجع صدور مجوزها می‌توانستند ضوابطی را تعیین و مقرر کنند که علی‌الاصول محدودیت اشباعی قلمداد نمی‌شود و عملاً برابر با محرومیت اکثریت بسیار بالایی از متقاضیان در دسترسی به این مشاغل بود. در واقع، گاهی از ضوابط قانونی برای کنترل کیفیت سوء استفاده و به کنترل کمی پرداخته می‌شود.

به نظر می‌رسد مقنن با تصویب قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴ تا حدودی، این مشکل را البته اگرچه صرفاً در سطح برگزاری آزمون برطرف کرده است. بر اساس اصلاحات صورت پذیرفته، با عنایت به ملاحظات صدرالاشاره و با پیش‌بینی مقنن، بر اساس قانون «تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار»، کانون وکلای دادگستری و مرکز وکلای قوه قضاییه، کانون کارشناسان رسمی دادگستری و کانون سردفتران و دفتریاران موظفند هر ساله با برگزاری آزمون از طریق سازمان سنجش آموزش کشور، زمینه جذب داوطلبان این مشاغل را فراهم کنند و داوطلبانی که حداقل ۷۰ درصد امتیاز میانگین نمرات یک درصد (۱٪) حایزان بالاترین امتیاز را کسب کرده‌اند، به عنوان پذیرفته‌شده برای پی‌موندن مراحل مقتضی به مرجع صدور مجوز مربوط معرفی می‌شوند.

## گفتار سوم. چالش‌های حقوقی ساختاری و کارکردی نهاد متولی رقابت در ایران

به طور کلی، نقش نهادهای مقررات‌گذار، فراهم کردن امکان ورود بخش خصوصی به بازار، وضع مقررات و ضمانت اجرایی برای کنترل رفتار فعالان اقتصادی در هر حوزه و از میان بردن زمینه ایجاد انحصار توسط نهادهای موضوع مقررات‌گذاری است. چون برقراری تجارت منصفانه و تسهیل رقابت در بازار، نیازمند وجود ضوابط و مقررات تسهیل‌کننده رقابت و مقابله‌کننده با انحصار در چارچوب حقوق رقابت است، وظیفه تأمین رقابت در بازار از وظایف اصلی و اولیه نهادهای مقررات‌گذار و از کارکردهای اصلی نهاد تنظیم‌گر در حوزه رقابت است که از طریق نظارت‌های تنظیم‌گرانه پیش‌گیرانه و پسینی اعمال می‌شود.

### بند اول. شورای رقابت؛ مرجع مقررات‌گذار فرابخشی

با تشکیل مرکز ملی رقابت به موجب فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و با پیش‌بینی وظایف تنظیم‌گرانه برای شورای رقابت، مرحله جدید طراحی و استقرار نظام تنظیم‌گری به معنای خاص رگولاسیون در کشور آغاز شد که در پی آن، قاعده‌گذاری و نظارت شورای رقابت به عنوان مرجع مقررات‌گذار فرابخشی تمام بخش‌های اقتصادی کشور را بدون محدودیت شامل می‌شود و از نظر حقوقی با توسل به تصمیم‌گیری‌های متعدد امری و دارای ضمانت اجرای تعقیبی، امکان ورود به بازارهای بخشی و متشکل را نیز دارد. در نظام حقوقی ایران، مجلس شورای اسلامی، صلاحیت وضع قانون را داراست. وجود نهاد عمومی نظارت بر رقابت و صراحت اختیارات قانونی اعطاشده توسط مقنن به نهاد شورای رقابت می‌تواند تخصیصی بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی در وضع قانون تعبیر شود؛ منحصر به فرد و تخصصی بودن امور محوله قانونی به شورا، اهمیت موضوعات مورد رسیدگی و پیچیدگی و حساسیت آن‌ها، تفویض اختیارات اجرایی و نظارتی در حوزه حقوق رقابت به این نهاد بدیع را از طریق مجاری قانونی توجیه‌پذیر می‌کند. پس اعطای استقلال به شورای رقابت، در تراحم با اصل محدودیت و توزیع قدرت به عنوان یکی از اصول حقوق عمومی و صلاحیت انحصاری قوه مقننه و مفهوم تفکیک قوا نخواهد بود، بلکه به نوعی، محدودسازی اختیارات در حوزه حقوق رقابت و تفویض آن به نهاد رقابت است.

مقررات و سازوکارهای پیش‌بینی‌شده در قالب فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به این دلایل کم‌تر به اهداف خود دست یافته است: سابقه اندک ورود مراکز پژوهشی و نهادهای اجرایی به حوزه مطالعه و تحقیق درباره موضوعات حمایت از رقابت و منع انحصار، مغفول و مهجور ماندن اهمیت این مسئله در رویکردهای بهبود کارایی اقتصاد از طریق ارتقای کارآمدی بنگاه‌های فعال در بازارهای ایران، ناهماهنگی و همکاری ساختارهای حقوقی و قانونی کشور و کارشکنی‌های درونی دستگاه‌های اجرایی ملی.

### **بند دوم. انتقادهای وارد بر ساختار شورای رقابت در حوزه مجوزها**

آشکار شدن ایرادهای مربوط به ساختار و ماهیت مرجع متولی رقابت و نیز نواقص موجود در رویه اجرای رویکردها و نحوه تعامل دستگاه‌های متولی حوزه صدور مجوزها، ضرورت اعمال اصلاحات در قانون را آشکار می‌سازد. بر این اساس، برخی نواقص و اشکال‌های این قانون و رویه اجرایی این مرجع را که در حوزه مجوزها نیز اثرگذار است، به این ترتیب می‌توان برشمرد:

۱. پیش‌بینی نشدن بازوهای استانی برای شورا در نقاط مختلف و امکان ناپذیری شناسایی همه رویه‌های ضد رقابتی در گستره جغرافیایی کشور، تدوین و ارزیابی دقیق رویه قضایی جامع و کامل را میسر نمی‌سازد.

۲. ساختار، ماهیت، ترکیب اعضا و نحوه رسیدگی و تصمیم‌گیری شورای رقابت چندان کارآمد نیست. از جمله تعداد زیاد اعضا، ترکیب حکومتی اعضای شورای رقابت و غلبه نمایندگان بخش‌های دولتی، کم بودن اعضای قضایی و حقوق دان، نبود شرط تخصص اعضا در حقوق رقابت و مسائل رقابتی، مشکلاتی را بر سر راه کارایی مطلوب این مرجع نظارتی و شبه قضایی به وجود آورده است.

**الف)** با عنایت به شأن فراقوه‌ای و جایگاه شورای رقابت، ترکیب داخلی اعضای شورای رقابت<sup>۱</sup> در قالب نهادی فراقوه‌ای، شبه قضایی و غیر دادگستری<sup>۲</sup> در راستای اشراف جامع و نظارت کلی بر

---

۱. ترکیب و شرایط انتخاب اعضای شورای رقابت به موجب ماده ۵۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی تعیین شده است.

۲. که ماهیت آن را در جهت تنظیم تعادل در بازار از نظر جایگاه در نظام حقوق اداری ایران می‌توان در زمره شوراهای حکومتی هم‌چون شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی امنیت ملی محسوب کرد.

حوزه‌های مختلف رقابتی مشتمل بر صاحب‌نظرانی با تخصص‌های مختلف<sup>۱</sup> است. با این حال، انتقادهای جدی بر این ترکیب وارد است، مثل: اختلال در تشکیل جلسات و روند تصمیم‌گیری به موقع و مطلوب به دلیل تعدد اعضای شورا و حضور نسبتاً پررنگ نمایندگان حاکمیت و غلبه نمایندگان بخش‌های دولتی (ساختار دولتی) در کنار حضور کم‌رنگ نهادها و بنگاه‌های خصوصی و در نتیجه، وابستگی سازمانی شورا، تشدید سلطه بوروکراسی دولتی و مداخلات بی‌رویه و غیر اصولی دولت در نظام اقتصادی. از آن جا که برخی از اعضای شورا به حکم رئیس جمهور (حضور پررنگ قوه مجریه)، حکم رئیس قوه قضاییه و نیز مجلس شورای اسلامی منصوب می‌شوند، استقلال رفتاری، مالی، اداری و تشکیلاتی آن و نیز بی‌طرفی این نهاد تنظیم‌گر همواره مورد نقد است.

در کنار اعمال نشدن پیش شرط اشتغال تمام‌وقت اعضای شورا، وابستگی مرکز ملی رقابت به قوه مجریه نیز شایبه وام‌دار دولت بودن این نهاد، امکان اعمال نظر بیش‌تر حاکمیت در تصمیم‌گیری‌های آن و خدشه‌دار شدن استقلال شورا در انجام وظیفه و رسیدگی را به دنبال خواهد داشت. در مورد نمایندگان مجلس و قضات طبیعی است که انتخاب و انتصاب آن‌ها حسب مورد با صلاح‌دید رییس مجلس یا رییس قوه قضاییه باشد، اما در مورد نمایندگان اتاق بازرگانی و تعاون به این علت که آنان بناست نمایندگان و حافظ بخش غیر دولتی شورا باشند، حکم رییس جمهوری ضروری دانسته نشده است.<sup>۲</sup> هم‌چنین عملکرد شورای رقابت به عنوان یک نهاد تنظیم‌گر به صورت هم‌زمان در مقام مجری، ناظر و قاضی محل اشکال است.

**ب) نقصان ناشی از تعداد کم حقوق‌دانان در ترکیب شورا و نحوه انتخاب آنان و نیز اشکال در تعیین مدیریت واحد برای شورای رقابت و مرکز ملی رقابت در حالی که دو کارکرد مختلف علمی، اجرایی دارند، در کنار حقوقی نبودن رییس شورا، در هدایت نشدن مباحث به مجرای رسیدگی حقوقی در جلسات رسمی شورا به وضوح قابل مشاهده است که در تصمیم‌گیری‌های شورا نیز به چشم می‌خورد. نبود دادستان به عنوان نماینده عموم جامعه در ترکیب شورا نیز از دیگر موارد قابل تأمل است.**

۱. پانزده نفر از نمایندگان قوای سه‌گانه و بخش‌های اقتصادی (خصوصی، تعاونی و دولتی).

۲. برزگر، عبدالرضا، «جایگاه و وظایف شورای رقابت در نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه علمی و پژوهشی حقوق اداری، ۱۳۹۳، سال اول، شماره ۳، صص ۱۷۷-۱۴۷.

۳. با عنایت به جایگاه بالاتر مراجع عالی نسبت به مراجع تالی، هم از نظر تعداد و هم از نظر رتبه علمی و اداری، از یک سو، نبود تعادل و تناسب در ترکیب میان تعداد اعضای شورای رقابت به عنوان مرجع بدوی رسیدگی‌کننده به رویه‌های ضد رقابتی و هیئت تجدیدنظر که از نظر تخصص و تجربه نیز دارای تنوع کم‌تری است و از سوی دیگر، ابهام در نحوه تعامل شورا با هیئت تجدیدنظر، از جمله کاستی‌های ترکیب موجود است.

۴. تأسیس ضمانت اجراهای مؤثر برای اجرا نشدن تصمیمات شورای رقابت و موارد تخلف از تمکین به حکم توقف رویه‌های ضد رقابتی ضروری است؛ چون وضعیت فعلی اجرای مصوبات شورای رقابت به دلیل مقاومت محکومان و همکاری و توجه نکردن نهادهای ذی‌ربط و اجرای احکام دادگستری‌ها، وضعیت مطلوبی ندارد. در این راستا شاید در فرضی که مرجع تجدیدنظرخواهی از آرای شورای رقابت، دادگاه‌های تجدیدنظر استان تهران با ترکیب قضات متخصص در حوزه رقابت مقرر می‌گردید، ورود پرونده‌ها به فرآیند قضایی، امکان تأمین استیناف متقن و حمایت از اجرای آرا را محقق می‌کرد. این رویه در عمده کشورهای صاحب‌نام در مقابله با انحصار و حمایت از رقابت اجرا می‌شود.

۵. وجود نقص در اختیارات شورای رقابت برای برخورد با مقررات و ضوابطی که ضد رقابتی تشخیص داده می‌شوند و از اجرای آن‌ها، رویه‌های ضد رقابتی به وجود می‌آید. برای مثال، با اصلاح قانون در خصوص ضوابط داخلی سازمان‌ها و وزارت‌خانه‌ها، شورای رقابت با تعیین مهلت زمانی، فرصت اصلاح یا نسخ قواعد مخل رقابت را به وضع‌کننده و مجری اعطا کند و در صورت امتناع با جریمه نقدی، انفصال از خدمات دولتی یا برکناری و محرومیت از مدیریت مواجه خواهند شد. هر یک از قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، مصوبات هیئت وزیران یا هیئت دولت، مصوبات سران قوا، آیین‌نامه‌های مصوب وزرا و دستورالعمل‌های داخلی دستگاه‌های اجرایی باید با کیفیت متفاوتی ارزیابی گردد.

۶. با توجه به نبود مقررات ویژه در فصل نهم ناظر بر چگونگی همکاری شورای رقابت با مراجع رقابتی دیگر کشورها و نظر به گسترش تعداد و دامنه جغرافیایی بازارهای فرامرزی، انجام تحقیقات و مطالعات و نیز بررسی جنبه‌های قانونی و اجرایی برای تأسیس یک چارچوب حقوقی خاص برای

همکاری متقابل و تشریک مساعی شورای رقابت با مراجع رقابتی خارجی و بین‌المللی، لازم ارزیابی می‌شود.

۷. در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شورای رقابت، دو وظیفه اصلی و عمده بر عهده دارد:

**(الف)** نقش دادرسی در رسیدگی به تخلفات ناشی از ارتکاب رویه‌های ضد رقابتی؛  
**(ب)** تنظیم‌گری.

در خصوص هر دو وظیفه شورای رقابت، تعارض‌هایی بین قانون یادشده و قوانین دیگر وجود دارد که باعث ایجاد مشکلات بسیاری شده‌اند و بیش‌ترین تعارض در خصوص وظیفه تنظیم‌گری شورا است. در بحث تنظیم‌گری و مراجع تنظیم‌گر، قوانین و مقررات بسیار پراکنده و متعارضی وجود دارد که مشکلات زیادی ایجاد کرده است و مراجع مختلف با صالح دانستن خود و اقدام به تنظیم‌گری علاوه بر ایجاد تشتت در تصمیم، باعث اخلاف در بازار نیز شده‌اند. تعدد و گستردگی مراجع تصمیم‌گیری و وضع‌کننده قوانین و مقررات، علاوه بر آن‌که موازی‌کاری و تداخل صلاحیت‌ها و اختیارات را در پی دارد، موجب اتلاف منابع و ناهماهنگی می‌شود و از منظر منطق حقوقی، نظم مبتنی بر قانون‌گذاری را نیز دچار چالش می‌کند.

۸. آیین رسیدگی به موضوعات شورای رقابت به عنوان تنها مرجع رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی، با بهره‌گیری از سازوکار آیین دادرسی در محاکم دادگستری و بدون توجه به اصول رقابت و مقتضیات خاص بازار اقتصادی ایران، ناظر بر اختیارات مبنی بر بازرسی و تحقیق به موجب ماده ۶۰ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است. مواردی از جمله تعریف اختیارات جامع و مانع تحقیق و بازرسی برای مرجع متولی رقابت، تسهیل دریافت مجوز تحقیق و بازرسی، الزام به ارائه اطلاعات و اسناد حساس با حفظ محرمانگی، تسهیل به‌کارگیری و توسعه ابزارهای تحقیقاتی کشف رویه‌های ضد رقابتی از جمله استفاده از ابزارهای فناوری اطلاعات، امکانات قوای انتظامی و استفاده از اطلاعات و اسناد در اختیار نهادهای نظارتی کشور به منظور تسریع در پیشبرد کارآیی تحقیقات پرونده‌های مطرح و تصمیم‌گیری‌های متناسب در شورای رقابت ضروری است.

۹. وظایف و اختیارات اجرایی مرجع متولی رقابت و ضمانت اجرای ارتکاب رویه‌های ضد رقابتی به درستی و دقت تبیین و احصا نشده است. در این راستا، گستره وسیعی از ابزارهای تنبیهی، اصلاحی، کنترلی، پیش‌گیرانه و تنظیمی در قالب ضمانت اجرای پیش‌بینی شده قانونی به شکل دستورها و الزامات ضد رقابتی، مسئولیت مدنی و نیز مجازات کیفری پیش‌بینی شده است. با این حال، باید اذعان داشت چون حقوق رقابت در زمینه تدارکات عمومی به منظور محافظت در برابر رفتارهای ضد رقابتی، نیازمند تکمیل مقررات و رویه‌هاست،<sup>۱</sup> اگرچه ضمانت اجرای موجود در فصل نهم قانون دارای مطلوبیت نسبی است، بازنگری در آن ضرورت دارد.

## بند سوم. ایرادهای ناظر بر نحوه عملکرد و تعامل دستگاه‌های اجرایی مرتبط با حوزه کسب و کار با شورای رقابت

فارغ از شاخص‌ها و عوامل بیرونی اثرگذار بر محیط کسب و کار از جمله سطح نامناسب سرمایه‌گذاری خارجی، وضعیت نامناسب درآمدهای نفتی و اقتصاد غیر رسمی و غیر مولد که نتیجه بوروکراسی و دیوان‌سالاری پیچیده نظام اداری است، رویکرد و نحوه تعامل و همکاری نهادهای درگیر در حوزه صدور مجوزها می‌تواند سبب برخی موانع و معضلات شود. بدیهی است به دلیل محدودیت منابع شرکت‌های کوچک و کارآفرین و نبود روابط مؤثر آنان با سیاست‌گذاران، آسیب این شرکت‌ها از محیط نامطلوب کسب و کار به مراتب، بیش‌تر از شرکت‌های بزرگ است.<sup>۲</sup> مهم‌ترین چالش‌های موجود در حوزه مجوزها از این نظر عبارتند از:

۱. نبود یک پارچگی و وحدت رویه در نظام مجوزدهی کشور و ابهام در مدارک، هزینه‌ها و مراحل اجرایی دریافت مجوز برای متقاضی آغاز یک فعالیت اقتصادی، در موارد متعدد با ایجاد فرآیند

1. Anderson, RD, Kovacic, WE & Muller, AC, "Ensuring Integrity and Competition in Public Procurement Markets: A Dual Challenge for Good Governance", The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform 681, 1st ed, New York: Cambridge University Press, 2011.

۲. احمدپور داریانی، محمود، علی داوری و قاسم رمضان‌پور نرگسی، «محیط مساعد کسب و کار، پیش‌نیاز توسعه کارآفرینی در ایران»، فصل‌نامه مطالعات مدیریت بهبود و تحول، ۱۳۸۹، سال بیستم، شماره ۶۱، صص ۶۹-۸۵.

ناشفاف، طولانی و پرهزینه دریافت مجوز در فضای پریپیچ و خم قوانین و مقررات موجب تعلل مراجع صادرکننده مجوز از صدور مجوز در ظرف زمانی تعیین شده در درگاه ملی مجوزها و در نتیجه، شکایت متقاضیان به مرکز ملی رقابت برای تسریع در صدور مجوز شده است.<sup>۱</sup>

۲. مقررات زایی و وجود قوانین و مقررات متعدد و موازی و متداخل در حوزه‌های مختلف مرتبط با صدور مجوزها موجب شده است شورای رقابت، مترصد شناسایی و پایش مقررات محدودکننده زایدی<sup>۲</sup> باشد که موجب رقابت غیر عادلانه در سایه الزامات مقررهای ناظر بر رعایت حریم صنفی، حدود جمعیتی و سهمیه‌بندی مجوزها شده است. تلاش برای حذف و یا کاهش تعداد مجوزهای موجود به جای پرداختن به موضوع شفافیت و اصلاح نقص و ابهام در اطلاعات بارگذاری شده توسط دستگاه‌های صادرکننده مجوز در درگاه ملی مجوزهای کشور در خصوص مواردی هم‌چون مدارک، زمان و مراحل دریافت مجوز، منجر به نادیده انگاشتن ماهیت، کارکرد و غرض اصلی از وضع مقررات مربوط به تسهیل کسب و کار شده است.

۳. ناهماهنگی، نبود همکاری و برقراری ارتباط مؤثر میان مرجع متولی رقابت و دستگاه‌های حاکمیتی مرتبط با بحث صدور مجوزها موجب کاهش اثربخشی مصوبات این مرجع در مرحله صدور و اجرای تصمیمات شورا شده است.

۴. با توجه به ماهیت مقررات زدایی که ناظر بر محدودسازی سطح دخالت دستگاه‌های اجرایی در حوزه کسب و کار با استفاده از ابزار حذف یک مجوز، ادغام مجوز و رفع انحصار از بازار مجوزی خاص است، مخالفت و مقاومت اشخاص و نهادهای دخیل در حوزه کسب و کار از دیگر چالش‌های شورای رقابت است.

---

۱. نبود وحدت رویه در فرآیند صدور، تمدید و لغو برای عنوان مجوزهای یکسان در کشور موجب شده است حتی در مواردی، مجوزهای کسب و کار در سطح کشور از یک استان به استان دیگر یا از یک شهر به یک شهر دیگر متفاوت باشد. در حد امکان، رویه صدور همه مجوزها در سطح کشور باید یکسان سازی شود.

۲. مطالعات بانک جهانی نیز نشان داده است بسیاری از کشورهایی که دارای فضای نامناسب کسب و کار هستند، بیش‌ترین حجم قوانین را در دنیا دارند. به دلیل اجرا نشدن این قوانین و نبود ضمانت اجرایی برای رعایت عادلانه ضوابط و مقررات، این قوانین نه تنها به قانون‌مداری و حاکمیت قانون کمک نمی‌کنند، بلکه موجب قانون‌گریزی بیش‌تر می‌شود. برای مطالعه بیش‌تر نک: فلاح حقیقی و دیگران، ۱۳۹۶، ص ۱۶۳.

۵. وجود متولیان متعدد در قالب دستگاه‌های حاکمیتی و اجرایی موازی و نبود وحدت فرماندهی در نظام مجوزدهی کشور موجب شده است علاوه بر ایجاد سردرگمی برای فعالان اقتصادی، در فرآیندهای اجرایی نیز شورا با موازی‌کاری مواجه شود.

۶. ناهم‌سو بودن فرآیند صدور مجوزها با اهداف مطلوب مقررات‌گذاری و در پیش گرفتن سیاست‌های نادرست ملی و اقتصادی به دلیل شناخت نادقیق بازار در کنار بی‌ثباتی قیمت مواد اولیه و محصولات، تغییر در شرایط و فضای کسب‌وکار با تغییرات سیاسی و تغییر در مدیریت‌ها و نیز پیش‌بینی ناپذیری بازار به دلیل تغییرات ناگهانی قوانین و مقررات، سیاست‌ها و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب‌وکار سبب بی‌توجهی به ایجاد بازارهای رقابتی برای صنایع کوچک و زودبازده شده است.

۷. شناسایی و حذف برخی موارد شامل مراحل و فرآیندهای اشتباه یا زاید در حوزه صدور مجوزها توسط هیئت مقررات‌زدایی و ظهور آن‌ها به شکل رویه‌ای دیگر در فرآیندهای حاکم بر صدور مجوز از دیگر موارد چالش‌برانگیز برای شورای رقابت است.

در این میان، موانع ساختاری و تشکیلاتی دستگاه‌های اجرایی درگیر در حوزه مجوزها انکارناپذیر است که از آن جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد: ضعف‌های فنی و زیرساختی ناظر بر فرآیند دریافت مجوزها، پیش‌بینی نشدن ضمانت‌اجراه‌های عملی و قابل اجرا در قوانین و مقررات برای متخلفان، فساد در فرآیندهای مجوزدهی (اعم از تبعیض، رشوه و اعمال نفوذ)، اعطای صلاحیت شخصی و جای‌گزینی حکومت شخص به جای حکومت قانون، الزام نکردن نهاد‌های بالادستی به سازمان‌ها و نهاد‌های مرتبط برای تعامل بیش‌تر با شورا. همه این موارد در کنار تسلط نامطلوب قوه تقنینی و قضایی کشور بر موضوعات حوزه حقوق رقابت، با اطاله در تصمیم‌گیری، تحمیل هزینه، ضعف مسئولیت و پاسخ‌گویی موجب بوروکراتیک شدن حوزه کسب‌وکار و ایجاد اختلال در عملکرد مرجع رقابتی می‌شود.

## نتیجه‌گیری

محیط کسب‌وکار، مجموعه‌ای از عوامل، سیاست‌ها، شرایط حقوقی، نهادی و مقرراتی در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فناوری است که بر عملکرد و اداره واحدهای اقتصادی حاکم است و تغییر دادن آن‌ها فراتر از اختیارات و قدرت مدیران بنگاه‌های اقتصادی است. تضمین بهبود محیط کسب‌وکار مستلزم تلاش دولت در عرصه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی‌های صحیح اقتصادی به منظور فراهم‌سازی زمینه اشتغال در کشور است. به بیان دیگر، حق بر اشتغال از جمله حقوقی است که دولت در مورد آن هم تکلیف سلبی و هم ایجابی دارد؛ تکلیف سلبی آن است که دولت نباید اشخاص را از انتخاب شغل مناسب خودشان محروم کند. تکلیف ایجابی هم این است که دولت در پرتو تضمین حقوق و آزادی‌های مدنی و سیاسی شهروندان، عهده‌دار فراهم‌کردن فضایی است که افراد به شغل دل‌خواه مشغول شوند.

شورای رقابت به عنوان یکی از نهادهای درگیر در حوزه مجوزهای کسب‌وکار با چالش‌های متعددی روبه‌روست. صدور مجوزها به جای تمرکز بر اصلاح رویه‌های نظام اداری و فرآیندهای اجرایی و اداری تسهیل صدور مجوزها، بر اصلاح نظام تقنینی و مقرراتی بدون تأکید بر نظارت و پاسخ‌گویی متمرکز شده است. نتیجه این رویکرد نیز تعدد قوانین، تصویب نامه‌ها و دستورالعمل‌ها در راستای سامان‌دهی مجوزهاست. در این میان، متقاضیان مجوز و فعالان اقتصادی هم‌چنان در مراجع صدور مجوز با موانع متعدد و «بار مقررات‌گذاری» مواجهند.

توجه بیش از حد به نظام قانونی و تصویب مکرر قوانین و مقررات ناسنجیده به تورم قوانین انجامیده و موجب سردرگمی عمومی به ویژه شورای رقابت و نادیده انگاشتن نقصان‌های نظام بوروکراسی شده است. باور عمومی و سیاست‌های جاری بدون نگرشی جامع و مبتنی بر ایجاد رقابت به سمت پذیرش مقررات‌زدایی به عنوان یکی از اصلی‌ترین مؤلفه‌های اصلاحات مربوط به فضای محیط کسب‌وکار هدایت نشده است. از این رو، فرآیندهای دریافت مجوز بسیار پیچیده و زمان‌بر است و افراد به راه‌اندازی کسب‌وکار و فعالیت‌های اقتصادی بدون مجوز روی می‌آورند.

در پایش و سنجش مستمر محیط کسب‌وکار و تلاش برای اصلاح نظام مجوزدهی و کاهش موانع پیش‌روی مرجع رقابتی باید چالش‌های موجود در فرآیند صدور مجوزها مانند نبود شفافیت و

پیچیده بودن در مرحله شروع کسب‌وکار برای فعالان اقتصادی بالقوه و مرحله انجام و اداره کسب‌وکار برای فعالان اقتصادی بالفعل بررسی شود. جای‌گزینی تدریجی نظارت پسینی بر نظارت پیشینی با توجه به ماهیت این دو نوع نظارت با استفاده از تجربه‌های دیگر کشورها و الزامات، شرایط اولیه و پیش‌نیازهای آن و تعیین شاخص‌هایی برای سنجش تکالیف قانونی در این زمینه به تعیین رویه نظارتی صحیح کمک می‌کند.

مداخله غیر ضروری دولت در کنار تحمیل هزینه، مانع جدی برای فعالان اقتصادی ایجاد می‌کند و یک از موانع پیش روی شورای رقابت است. مقررات‌گذاری متعدد به جای تسهیل مقررات و فرآیندها و سامان‌دهی رفتارهای فعالان حوزه کسب‌وکار و برخلاف هدف غایی و کارکرد اصلی خود موجب تحمیل هزینه‌های متعدد بر حوزه کسب‌وکار و توسل افراد به قانون‌گریزی و توسعه اقتصاد غیر رسمی خواهد شد. مقررات سخت‌گیرانه باعث محدودیت رقابت، افزایش موانع ورود به بازار و تأمین بیش‌تر قدرت بازاری و سود صنایع بزرگ خواهد شد و مقررات پیچیده اداری برای دریافت مجوز سبب می‌شود مراجع صادرکننده مجوز، هزینه‌های اضافی و نامنصفانه بر کسب‌وکارها تحمیل کنند.

شورای رقابت با هدف برای پذیرش ضرورت دخالت و پررنگ‌تر کردن نقش نظارتی و تنظیمی دولت‌ها به عنوان ابزاری برای رفع موانع رقابت در بازار، توسعه بخش غیر دولتی و مدیریت رفتار بنگاه‌های اقتصادی و شناسایی رویه‌های ضد رقابتی در قالب «رفتارهای ضد رقابتی» و «ساختارهای ضد رقابتی» شکل گرفته است. با این حال، موانع، چالش‌ها و محدودیت‌های حوزه فضای کسب‌وکار در کشور که ناشی از ایرادهای موجود در رویه اجرایی و فرآیندهای صدور مجوز در کشور یا نحوه نگارش مواد قانونی مربوط به حوزه مجوز از نظر ماهوی و شکلی است، نهاد متولی رقابت را از رسیدن به اهداف خود در حوزه مجوزها باز می‌دارد. رویکرد تسهیل یا تحدید در فرآیند صدور مجوزها به طور مستقیم، محیط کسب‌وکار را متأثر می‌سازد. بازار کار به دلیل اثرگذاری و اثرپذیری از دیگر بازارهای اقتصادی در اقتصاد نقش مهمی ایفا می‌کند. در وضعیت فعلی اقتصاد ایران و فشار تحریم‌های اقتصادی، توجه ویژه به ارکان اثرگذار در بهبود فضای کسب‌وکار به ویژه حوزه بنگاه‌های کوچک و متوسط به عنوان ضرورتی انکارناپذیر، از بدیهیات و اقتضائات نظم اقتصادی است.

در این میان، اعمال اصلاحات برای تسهیل و ساده‌سازی فرآیند صدور مجوزها در پرتو اصول رقابتی به این شرح پیشنهاد می‌شود:

۱. مطالعه تجربه کشورها در حوزه کسب و کار و استفاده از کمک‌های فنی و کارشناسی بانک جهانی با هدف ایجاد اصلاحات و بهبود محیط کسب و کار و تقویت رشد اقتصادی پایدار
۲. جمع بین حقوق فردی و حقوق اجتماعی و برقراری تعادل و توازن میان آزادی فرد و منافع جامعه با اصلاح نگاه پدرسالارانه و بی‌اعتمادی دولت به بخش خصوصی و جای‌گزینی آن با نگاه همکاری تکمیلی
۳. تأکید بر شفافیت قوانین و گردش اقتصادی و مبادلات در بازار برای پایش، انسجام بخشی و نظارت کامل بر روند اجرای قوانین ناظر بر بهبود فضای کسب و کار
۴. تمهیدات حمایتی برنامه‌ریزان اقتصادی و سیاست‌گذاران برای فراهم‌سازی شرایط لازم برای استان‌های کشور با هدف سازمان‌دهی فضای کسب و کار خود به کمک سرمایه انسانی (نیروی کار متخصص و با مهارت)
۵. نظارت نظام‌مند و رصد مداوم بازار توسط دستگاه‌های متولی برای اطلاع از وضعیت موجود نظام مجوزدهی کشور و تحلیل و ارزیابی عملکرد نهادها و دستگاه‌های اجرایی برای تسهیل‌گری و پایش مستمر محیط کسب و کار به منظور بهینه‌سازی و ایجاد وحدت رویه در عملکرد دستگاه‌های اجرایی در صدور مجوزها
۶. شناسایی گلوگاه‌ها و موانع موجود در شبکه مجوزدهی کشور در موارد مرتبط با شاخص‌های کمی نظیر مدت زمان صدور مجوز، هزینه صدور، مراحل اجرایی، مدارک دریافتی از متقاضیان و تعداد استعلام‌های مرتبط برای مجوزها و تلاش برای کاهش پیچیدگی و هزینه‌های فرآیندهای تنظیمی
۷. حمایت و مداخله اثربخش نهادهای نظارتی نظیر سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات و دادستانی کل کشور در فراهم‌سازی زمینه عملیاتی شدن مصوبات شورای رقابت به همراه پی‌گیری‌های جدی و مستمر تا پایان روند اجرا
۸. تدوین راهکارهایی توسط دستگاه‌های متولی مثل شورای رقابت برای تسریع در بررسی همه‌جانبه و شناسایی مقررات زاید و دست‌وپاگیر با توجه به ملاحظات اقتصادی در سطح خرد و کلان

۹. تعاملات و مذاکرات منظم میان دولت و تشکیلات و انجمن‌های موجود در حوزه کسب‌وکار برای افزایش میزان مشارکت اجتماعی در استراتژی‌های بهبود مستمر فضای کسب‌وکار و توسعه کارآفرینی
۱۰. تلاش برای ایجاد ثبات و امنیت اقتصادی و فرصت‌های سرمایه‌گذاری با قابلیت پیش‌بینی و پرهیز از تغییرات ناگهانی و مداوم در قوانین و مقررات، فرآیندها، رویه‌های اجرایی و سیاست‌های اقتصادی دولت
۱۱. ایجاد ارتباط مستمر میان نظام آموزشی کشور و نیازهای بازار کار و ترویج روحیه کارآفرینی و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین برای بهبود فضای کسب‌وکار
۱۲. الزام مراجع و نهادهای صادرکننده مجوز و نیز متقاضیان دریافت مجوز به اجرای قوانین و مقررات با پیش‌بینی ضمانت‌اجراه‌های قابل اجرا یا عملی کردن ضمانت‌اجراه‌های موجود
۱۳. اعمال اصلاحات ساختاری در حوزه قوانین، مقررات و چارچوب‌های حقوقی حاکم بر ابعاد مختلف تأسیس و راهبری کسب‌وکارها با هدف اطمینان از انطباق چارچوب قانونی و حقوقی با نیازها و ضرورت‌های توسعه کارآفرینی در مقاطع مختلف زمانی و بهبود فضای حقوقی به نفع کسب‌وکارهای نوآور و در حال رشد.

## فهرست منابع

### ۱. فارسی

#### الف) کتاب

۱. اسمیت، روناک ام.، قواعد بین‌المللی حقوق بشر، ترجمه: فاطمه کیهان‌لو، تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۸.
۲. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۷۲.
۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران: دانشگاه تهران، ۱۳۸۶.
۴. دوسوتو، هرناندو، راز سرمایه: چرا سرمایه‌داری در غرب موفق می‌شود و در جاهای دیگر شکست می‌خورد؟، ترجمه: فریدون تفضلی، تهران: نی، ۱۳۸۵.

#### ب) مقاله

۱. احمدپور داریانی، محمود، علی داوری و قاسم رمضان‌پور نرگسی، «محیط مساعد کسب و کار، پیش‌نیاز توسعه کارآفرینی در ایران»، فصل‌نامه مطالعات مدیریت بهبود و تحول، ۱۳۸۹، سال بیستم، شماره ۶۱، صص ۶۹-۸۵.
۲. اصغرینیا، مرتضی و ولی رستمی، «درآمدی بر ویژگی‌های مقررات اقتصادی خوب و کارآمد در حقوق رقابت»، فصل‌نامه علمی و پژوهشی حقوق اداری، ۱۳۹۷، سال پنجم، شماره ۱۵، صص ۷۳-۵۵.
۳. برزگر، عبدالرضا، «جایگاه و وظایف شورای رقابت در نظام حقوقی ایران»، فصل‌نامه علمی و پژوهشی حقوق اداری، ۱۳۹۳، سال اول، شماره ۳، صص ۱۷۷-۱۴۷.
۴. بیدار، زهرا و ابراهیم عبدی پورفرد، «تأملی بر قلمرو و اهداف اصول حقوق عمومی اقتصادی در پرتو آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری»، مجله حقوقی دادگستری، ۱۴۰۰، دوره ۸۵، شماره ۱۱۵.
۵. تیموری، جلال، ابومحمد صادقی و محمد عسگرخانی، «درآمدی بر نقش مقررات‌زدایی در بهبود کیفیت اجرای حق توسعه اقتصادی: با تأکید بر قانون برنامه ششم توسعه ایران»، فصل‌نامه علمی مطالعات بین‌المللی پلیس، ۱۳۹۹، دوره یازدهم، شماره ۴۳، صص ۶۳-۳۸.

۶. شاطریان، محمود و جواد یحیی زاده، «هنر خودتنظیمی در حقوق عمومی؛ با تأملی بر نظام تقنینی جمهوری اسلامی»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۴۰۰، سال سوم، شماره ۶، صص ۱۶۰-۱۳۹.
۷. شیروی، عبدالحسین و نرگس سراج، «چگونگی تفکیک اعمال حاکمیتی و تصدی در صنعت نفت، نهادهای متولی و رابطه آن‌ها»، فصل‌نامه مطالعات حقوق عمومی، ۱۳۹۹، دوره پنجاهم، شماره ۲.
۸. صمدی‌فرد، حمید، شیرین شفیعی و محمدسعید شفیعی، «بررسی اصول و مبانی حقوق رقابت»، پژوهش‌نامه تطبیقی دادپیشگان، ۱۳۹۸، دوره دوم، شماره ۲، صص ۲۰-۱.
۹. عصمتی، زینب و اعظم عدالت‌جو، «زمینه‌های تحقق مقررات‌زدایی در صنعت برق جمهوری اسلامی ایران»، تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، ۱۳۹۷، سال یازدهم، شماره ۴۱.
۱۰. قربانی، فاضل، احمد سرلک و غلام‌علی حاجی، «تأثیر سرمایه انسانی و فضای کسب و کار بر رشد اقتصادی استان‌های ایران»، فصل‌نامه مدل‌سازی اقتصادی، ۱۳۹۹، سال چهاردهم، شماره ۲، پیاپی ۵۰.
۱۱. قنواتی، جلیل و مهشید جعفری هرندی، «مبانی ممنوعیت‌ها در حقوق رقابت (قانون سیاست‌های اجرایی اصل ۴۴ قانون اساسی)»، مطالعات فقه و حقوق اسلامی، ۱۳۹۹، سال دوازدهم، شماره ۲۲، صص ۳۷۲-۳۴۵.
۱۲. مرکز مالگیری، احمد، «مجوز‌زدایی به مثابه مقررات‌زدایی، تحلیل مفهومی مقررات‌زدایی در ایران»، فصل‌نامه مجلس و راهبرد، ۱۳۹۹، سال بیست و هفتم، شماره ۱۰۴.
۱۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «گزارش نظارت بر اجرای احکام قانونی مجوزهای کسب‌وکار؛ راستی‌آزمایی میدانی شرایط و مدارک مندرج در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار»، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۴۰۰، کد موضوعی ۲۲۰، شماره مسلسل ۱۷۷۵۱.
۱۴. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، «پایش ملی محیط کسب و کار ایران»، مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴ (دوره بیست و سوم)، ۱۴۰۱.

## 2. Latin Source

1. Anderson, RD, Kovacic, WE & Muller, AC, “Ensuring Integrity and Competition in Public Procurement Markets: A Dual Challenge for Good Governance”, The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform 681, 1<sup>st</sup> ed, New York:Cambridge University Press, 2011.
2. Braithwaite, J, “Restorative Justice and Responsive Regulation”. New York: Oxford University Press, 2002.
3. Evans, C, “Freedom of Religion under the European Convention On Human Rights”, Oxford University Press, 2001.
4. Marks, S, Claopham, A, “International Human Rights Lexicon”, Oxford University press, 2005.
5. Morris, C, “An Essay on the Modern State”, New York and Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
6. Organization for Economic Co-Operation and Development OECD, “From Red Tape To Smart Tape: Administrative Simplification In OECD Countries”, 2003.

## Legal challenges of the competition authority in facilitating the issuance of licenses Business in Iran

Maryam MirzaKhani<sup>1</sup>, Mahmood Bagheri<sup>2</sup>, Vali Rostami<sup>3</sup>

### Abstract

In line with the responsibility of developing competitiveness, the Competition Council has the legal authority to monitor the market and protect the country's business environment by monitoring the performance of licensing authorities and dealing with any disruption in licensing as one of the examples of economic inefficiency. Due to the reluctance of the business licensing authorities, both government and professional authorities, to change the market conditions in terms of the number of operators in each area, as well as the policy of preventing the possible expansion of competitors, this regulatory body with a comprehensive approach to the economic and development policies of the government and establishing a balance And the balance between individual freedom and society's interests, while emphasizing the transparency of laws, exercises its supervision over the issuance of business licenses. In overcoming the upcoming challenges and in order to adjust the exclusive and interventionist role of the government in the licensing system, this powerful authority uses the tool of rule-making and making numerous imperative decisions with a guarantee of follow-up implementation. However, despite the efforts made in implementing numerous legal developments in this area, the defects, ambiguity and brevity of the laws, on the one hand and the lack of accurate knowledge of the markets, administrative bureaucracy, lack of access to up-to-date information banks, lack of coherence and systematicity, and the multiplicity of organizations in charge of organizing Licenses, on the other hand, have left negative effects on the transparency, accountability and efficiency of the responsible institutions in this field and have prevented the effective role of this legal institution and responding to the serious needs and demands of economic activists.

**Keywords:** Competition Council, regulation, exercise of governance and tenure, rule of law, public order.

---

1. Ph.D. Student in public law, Faculty of Law and Political Science, University of Science and Research Branch Islamic Azad University, Tehran, Iran, m.mirzakhani1987@yahoo.com

2. Associate Professor, Department of Private Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding Author), mahbagheri@ut.ac.ir

3. Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, vrostami@ut.ac.ir