

## چالش‌ها و راهکارهای فراروی بهبود مقررات‌گذاری در صنعت مخابرات ایران با توجه به معیارهای اتحادیه بین‌المللی مخابرات

هدی غفاری\* - مسعود رحمانی\*\*

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۹/۲۴ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۶/۲۴)

### چکیده

چارچوب قانونی و اجرایی که باید ناظر بر فعالیت بخش‌های دولتی و خصوصی و روابط فی‌مابین آن‌ها باشد و همچنین بسترسازی مناسب برای انجام فعالیت‌های بخش خصوصی و نیل به اهداف خصوصی‌سازی و آزادسازی و ایجاد رقابت مؤثر در بازار می‌تواند توسط نهاد حقوقی تنظیم مقررات تدوین و اجرایی گردد. بازار مخابرات در ایران یکی از بازارهای پیشرو در دارا بودن یک نهاد تنظیم مقررات است. این نهاد با توجه به جایگاه ویژه‌ای که دارد باید دارای معیارها و اصولی باشد تا زمینه هرچه بیشتر رقابت را فراهم کند. اتحادیه بین‌المللی مخابرات در ارتباط با سازمان تنظیم مقررات، اهداف، اصول و معیارهایی را بیان می‌کند. نهاد تنظیم مقررات می‌باید با ثبات، با دانش و شناخت کافی، با اقتدار، بی‌طرف، سریع، مستقل و شفاف باشد. این تحقیق به وضعیت و ساختار این نهاد با توجه به این معیارها پرداخته و نقاط ضعف و قوت آن را روشن کرده است تا حداقل در این موارد چالش‌های موجود برای رقابت بخش خصوصی مشخص شود و سپس راهکارهای مناسب؛ که چیزی جز رعایت اصول و معیارهای اتحادیه بین‌المللی نیست تحلیل و ارائه شد.

واژگان کلیدی: مقررات‌گذاری، سازمان تنظیم مقررات، مخابرات، اصول و معیارهای مقررات‌گذاری، اتحادیه بین‌المللی مخابرات.

H.ghafari@yahoo.com

Resident\_masood@yahoo.com

\* استادیار حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول)

\*\* کارشناسی ارشد حقوق اقتصادی دانشگاه علامه طباطبائی

## ۱- مقدمه

حدود دخالت دولت در عرصه فعالیت‌های اقتصادی همواره موضوعی بحث‌برانگیز بوده است و از این منظر موافقان و مخالفانی داشته است؛ اما این دو گروه همواره اذعان داشته‌اند که مکانیسم بازار پیوسته نمی‌تواند از عهده وظایف خویش برآید و لازم است تا گونه‌هایی از دخالت دولت در اقتصاد بازار تعریف گردد. یکی از انواع مداخلات دولت که به منظور تأثیرگذاری بر رفتار بنگاه‌ها و افراد در بخش خصوصی انجام می‌شود تنظیم مقررات نامیده می‌شود. (Dibadj, 2006: 3) در راستای بیان اهمیت استفاده از تنظیم مقررات در صنعت مخابرات ابتدا باید به این سؤال پاسخ دهیم که ضرورت مقررات گذاری اقتصادی به صورت کلی چیست؟

اهمیت مقررات گذاری اقتصادی در بازارهایی که مشخص است نتایج رقابتی نمی‌تواند با اعمال اجبار در بازار به دست آید اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. همچنین در جایی که منافع جامعه و بخش خصوصی مشخصاً متفاوت است به منظور تجویز اعمال استانداردهای فنی یا تعادل بازار توصیه می‌شود تا از این طریق شاخصه‌های تأمین و افزایش رفاه اجتماعی بیشتر به کار گرفته شود. با عنایت به معیارهای فوق‌الذکر مقررات گذاری در عرصه مخابرات نیز با رعایت پیش‌فرض‌های یاد شده صورت می‌پذیرد. (Economides, 2004: 3) البته باید توجه داشت، طرح تنظیم مقررات برای صنعتی همچون مخابرات با توجه به تغییرات سریع تکنولوژی در این عرصه، باید به گونه‌ای باشد که ضمن ایجاد انگیزه لازم برای شرکت‌ها برای سرمایه‌گذاری لازم در این بخش زیربنایی، بهره‌وری مورد انتظار را نیز به ارمغان آورد. بازار مخابرات در ایران بر اساس الگویی که از اتحادیه بین‌المللی مخابرات گرفت از سال ۱۳۸۱ شروع به آزادسازی فعالیت‌های خویش نمود. در سال ۱۳۸۴ بر اساس مصوبه هیئت وزیران و با استناد به قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی تصویب و این سازمان تشکیل گردید و شروع به مقررات گذاری کرد. از طرفی اتحادیه جهانی مخابرات برای تحقق اهداف مقررات گذاری، معیارهایی را برای نهاد تنظیم مقررات توصیه می‌کند و مقرر می‌دارد: این نهاد باید با ثبات، با دانش و شناخت کافی، بی‌طرف، مستقل و پاسخگو باشد.

در این مقاله ما به بررسی معیارهای اتحادیه جهانی مخابرات در زمینه مقررات گذاری می‌پردازیم. سپس چالش‌های مقررات گذاری در صنعت مخابرات ایران را با توجه به این معیارها ارزیابی کرده و راهکارهای مناسب ارائه می‌دهیم؛ بنابراین مطالب را به دو بخش تقسیم می‌کنیم: در قسمت نخست معیارهای اتحادیه جهانی مخابرات را بررسی و در قسمت دوم

چالش‌ها و راهکارهای بهبود مقررات‌گذاری در صنعت مخابرات ایران را بر اساس معیارهای اتحادیه جهانی مخابرات مورد تحلیل قرار خواهیم داد.

## ۲- معیارهای مقررات‌گذاری کارآمد بر اساس اتحادیه جهانی مخابرات<sup>۱</sup>

### ۲-۱- نقش مقامات دولتی

تا اواخر قرن بیستم در اکثر کشورهای جهان، یک وزارتخانه یا دیگر واحدهای اجرایی دولتی نقش مالک، سیاست‌گذار و اداره‌کننده شبکه مخابرات را بدون درک نیاز به رگلاتوری بر عهده داشتند. خصوصی‌سازی و آزادسازی بازار، منجر به سازمان‌دهی مجدد نهادهای دولتی درگیر در بخش مخابرات شد. رایج‌ترین مدل سازمانی استفاده شده در اقتصاد بازارهای توسعه یافته در سراسر جهان به گونه‌ای است که مسئولیت توسعه سیاست به وزارتخانه دولتی یا قوه مجریه، مقررات‌گذاری به نهاد مستقل مقررات‌گذار و اداره شبکه و همچنین عرضه خدمات به سازمان خصوصی یا تجاری شده محول شده است. این ساختار با عرضه مبتنی بر بازار خدمات مخابرات به جای عرضه توسط دولت سازگار است و همچنین برای تطبیق با مقررات WTO<sup>۲</sup> کمک می‌کند. (Intven & Tetrault, 2000: 1-5)

### ۲-۲- سازمان تنظیم مقررات ملی

تعدادی از دولت‌ها در سراسر جهان، بخصوص دولت‌های عضو اتحادیه اروپا یک ساختار سازمانی تنظیم مقررات بر اساس مدل استاندارد را ایجاد کردند که دربردارنده یک نهاد مقررات‌گذار مستقل است. (ICLG, 2010: 1) از جمله اصول مهم در خصوص ایجاد و اداره چنین سازمانی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

#### الف- استقلال رگلاتور

امروزه بخش مخابرات در سراسر جهان شامل یک رگولاتور مستقل است. در این زمینه مستقل بودن رگولاتور از اپراتورهای مخابراتی موجود در بازار بسیار مهم است. چنین جدایی و

۱. اتحادیه جهانی مخابرات در سال ۱۸۶۵ به عنوان اتحادیه بین‌المللی تلگراف در پاریس تأسیس شد. در سال ۱۹۳۴ نام خود را به اتحادیه جهانی مخابرات تغییر داد و در سال ۱۹۴۷ یک آژانس تخصصی از سازمان ملل متحد شد (<http://www.itu.int>). ITU یک سازمان جهانی است که با مشارکت بخش خصوصی و دولتی در خصوص مسائل مخابرات فعالیت می‌کند. مطابق ماده ۳۰ اساسنامه اتحادیه جهانی مخابرات، مقر این سازمان ژنو است. جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۸۶۹ یعنی ۴ سال بعد از تأسیس اتحادیه، به عضویت آن درآمد.

International Telecommunication Union: Collection of Basic Texts of the International Telecommunication Union Adopted by the Plenipotentiary Conference, 1999.  
2. World Trade Organization.

استقلالی، الهام بخش اعتماد به بازار و ترویج اجرای تعهدات تجاری بین‌المللی است. در عمل درجه چنین استقلالی از کشوری به کشور دیگر متفاوت است که این بستگی به قوانین، سیاست‌ها و ساختار سازمانی آن کشور دارد. استقلال رگلاتور از دولت، اعتماد به بی‌طرف بودن را افزایش داده و موجب مصونیت از فشارهای سیاسی و اجرایی می‌شود. اپراتورهای مخابرات و سرمایه‌گذاران به سازمان مستقلی که بازار را به صورت عینی و شفاف تنظیم می‌کند اعتماد بیشتری خواهند داشت که این امر منجر به افزایش سرمایه‌گذاری در این بخش خواهد شد.

البته باید به این نکته توجه نمود که استقلال رگلاتور به معنای استقلال از قوانین و سیاست‌های آن کشور نیست. اختیارات یک رگلاتور مستقل باید به‌وضوح توسط قوانین داخلی مشخص شده باشد. رگلاتور باید به قوه مقننه و دیگر نهادهای دولتی پاسخگو باشد. برای مثال می‌توان از گزارش سالیانه رگلاتور به قوه مقننه اشاره کرد. (Intven & Tetrault, 2000: 1-6)

#### ب- تأمین بودجه از طریق رگلاتوری

بودجه کافی برای روند رگلاتوری ضروری است. تأمین بودجه برای استخدام کارکنان حرفه‌ای و بااستعداد نیاز است که این امر می‌تواند اهداف رگلاتوری را تأمین کند. منابع مالی و بودجه‌بندی در استقلال، بهره‌وری و هزینه‌های تنظیم مقررات تأثیر دارد. به طور سنتی تأمین بودجه فعالیت‌های رگلاتوری از بودجه کلی دولت است به خصوص زمانی که این فعالیت‌ها داخل وزارت ارتباطات باشد. نکته کلیدی در مورد بودجه این است که باید از سیاسی شدن و نفوذ بخش خصوصی در امان باشد. با این حال هزینه‌های مجوز و طیف که به وسیله اپراتورها پرداخت می‌شود برای افزایش تأمین مالی فعالیت‌های رگلاتوری راه متداولی است. یک روش معمول، مالیات بستن بر هزینه‌های مجوزی است که به اپراتورهای مخابرات داده می‌شود.

بر این اساس، در سال‌های اولیه اپراتور فعلی ممکن است ۹۰ درصد از هزینه‌های رگلاتور را بدهد زیرا ۹۰ درصد از درآمد این بخش را به دست آورده است. این امر موجب می‌شود با گذشت زمان، هزینه‌های مجوز قابل پرداخت این اپراتور کم شود و اپراتورهای دیگر سهمی از بازار را به دست می‌آورند. مزیت این شیوه تأمین مالی این است که حق‌الزحمه مجوز بخش‌های مخابراتی می‌تواند یک منبع درآمد کافی برای اطمینان از انجام حرفه‌ای عملیات رگلاتوری باشد به خصوص دولت‌هایی که درآمدی کافی در اقتصادهای در حال توسعه ندارند. (Blackman & Srivastava, 2011: 16)

### ج- انتخاب رگلاتور تک<sup>۱</sup> یا کمیسیون همکار مناسب<sup>۲</sup>

در ابتدا که رگلاتورها در کشورهای آمریکا و کانادا ایجاد شدند، بیشتر حالت کمیسیون و هیئت‌های شبه قضایی داشتند که یک رئیس داشت و تصمیمات با اجماع و در صورت اختلاف با اکثریت گرفته می‌شد. بعدها با افزایش پیچیدگی مقررات‌گذاری، ویژگی‌های قضایی بودن آن محدود شد و سعی شد تا از کارکنان مجرب و حرفه‌ای در این زمینه استفاده شود. اما رگلاتورهای جدید از دهه ۹۰ به بعد توسط یک مدیر عمومی یا یک مقام رسمی اداره می‌شود. (Ofitel (Intven & Tetrault, 2000: 1-7) نمونه اولیه رگلاتور انگلستان در سال ۱۹۸۴ است که به وسیله یک مقام رسمی اداره می‌شود و از کمک‌های کارکنان فنی و حرفه‌ای و همچنین مشاوران خارجی خود استفاده می‌کند (<http://www.ofcom.org.uk>). رگلاتور تک می‌تواند سریع‌تر و قاطعانه‌تر از کمیسیون همکار عمل کند در حالی که کمیسیون همکار کمتر دست‌خوش اعمال نفوذ توسط شرکت‌های مرتبط قرار می‌گیرند.

### د- سازمان‌دهی مناسب کارکنان رگلاتوری

راه‌های زیادی برای سازمان‌دهی تصمیم‌گیرندگان، مدیریت، کارکنان و سایر مشاوران نهاد رگلاتوری وجود دارد. هرچند روش یکسانی وجود ندارد زیرا این نوع سازمان‌دهی بستگی زیادی به ساختار سازمانی و فرهنگی محیط کار در یک کشور دارد. با این حال تصمیم‌گیری توسط رگلاتوری مستلزم مهارت‌های چند رشته‌ای است. انواع خاص تصمیمات رگلاتوری مستلزم استفاده از نظریات اقتصاددانان، مهندسان، حقوقدانان، حسابداران و تحلیلگران مالی واجد شرایط است. از طرفی فضای مخابرات به سرعت در حال تغییر است، بر این اساس سازمان‌های رگلاتوری نباید سلسله‌مراتب دشوار و سخت ایجاد کنند، باید انعطاف‌پذیر و سازگار باشند. (Intven & Tetrault, 2000: 1-10)

### ۳-۲- فرایند رگلاتوری

از اصول مناسب تصمیم‌گیری برای رگلاتوری که بسیار شناخته شده است، می‌توان به شفافیت، عینیت، دانش حرفه‌ای، کارایی و استقلال اشاره کرد. (Blackman & Srivastava, 2011: 14) روش‌های زیر به رگلاتور کمک می‌کند تا نشانه‌هایی از این اصول در تصمیم‌گیری‌اش مشاهده شود:

1. Single Regulators.
2. Collegial Commissions.
3. Office of Telecommunications (Ofitel) (the telecommunications regulator).

۱. استفاده از فرایندهای عمومی اطلاع‌رسانی از افراد برای دعوت آن‌ها به نظر دادن راجع به قواعد یا روش‌های پیشنهادی برای مقررات‌گذاری در صنعت خاص. مثل انتشار در روزنامه.

۲. اطلاعات پایه و گزینه‌های تصمیم‌گیری در اعلامیه یا اسناد مشاوره فراهم باشد؛ که این موضوع کمک می‌کند نظرات صنعت به شکل مفیدی برای موضوعات مورد مقررات‌گذاری استفاده شود.

۳. درخواست اطلاعات کتبی از اپراتورهای اصلی یا در موضوعات پیچیده برای تصمیم‌گیری آگاهانه.

۴. حل و فصل اختلافات از طریق میانجی‌گری و داوری با استخدام کارشناسان مستقل که در تصمیم‌گیری‌ها نیز می‌توان از آن‌ها بهره برد.

۵. تصمیم‌گیری تا جایی که ممکن است باید ساده و مؤثر باشد.

دو قاعده اساسی که نشان از بی‌طرفی شکلی است در کشورهای حقوق‌گام‌ن‌لا وجود دارد. با این حال به طور گسترده در کشورهای دیگر نیز مورد حمایت قرار گرفته است که پایبندی به آن روابط سیاسی و دولتی را کاهش می‌دهد. این دو قاعده عبارت‌اند از:

۱- فراهم کردن موقعیتی برای همه طرف‌های ذینفع برای اظهارنظر قبل از این که تصمیم‌گیری بر روی آن‌ها تأثیر گذارد. این قاعده گاهی به لاتین «Alteram Partem Audi» یا «Hear the Other Side» بیان می‌شود که نادیده گرفتن این قاعده منجر به ابطال تصمیم‌گیری توسط دادگاه‌ها در بسیاری از حوزه‌های قضایی حقوق‌گام‌ن‌لا می‌شود. استفاده از این قاعده به شفافیت تصمیم‌گیری‌ها منجر می‌شود.

۲- در موضوع نزاع خود، نباید قاضی بود. «*memo judex in sua causa debet esse*» به این معنا که رگلاتور نباید سوگیری داشته باشد و در مواردی که نفع شخصی وجود دارد آن‌ها نباید تصمیم‌گیری کنند. اعمال این دو قاعده عینیت و اعتبار روند رگلاتوری را افزایش می‌دهد. (Intven & Tetrault, 2000: 1-19,1-20)

## ۲-۴ اصول مقررات‌گذاری مؤثر

الف- به حداقل رسیدن دخالت رگلاتوری پس از ایجاد رقابت

در بازارهای رقابتی مقررات‌گذاری باید در سطح حداقلی نگه‌داشته شود. شواهد به‌دست‌آمده از سراسر جهان نشان می‌دهد که بازارهای رقابتی بهتر پاسخگوی نیازهای مردم است نسبت به مواردی که توسط دولت کنترل می‌شود میزان مقررات‌گذاری بستگی به توسعه بازار دارد. هنگامی که رقابت افزایش پیدا می‌کند مقررات‌گذاری کاهش پیدا می‌کند. با این

حال اغلب در مراحل اولیه آزادسازی بازار به منظور اطمینان از رقابت مؤثر مداخله رگلاتوری ضروری است. (Intven & Tetrault, 2000:1-20)

#### ب- هماهنگی با استانداردهای منطقه‌ای و جهانی رگلاتوری

تکنولوژی و اقتصاد پایه‌ای صنعت مخابرات، در سراسر جهان مشابه است و این روند در حال افزایش است. تفاوت‌هایی هم که وجود دارد بیشتر مربوط به زمینه‌های حقوقی، سازمانی، سیاسی و یا چارچوب‌های فرهنگی کشورهاست. با گذشت زمان، استانداردهای جهانی رگلاتوری یا «بهترین رویه‌ها» در حال ظهور است که کشورها باید به سمت این استانداردها حرکت کنند. به طور خلاصه می‌توان به خصوصی‌سازی پست، تلگراف و تلفن، مجوز دادن به اپراتورهای رقابتی، معرفی فرآیند شفاف رگلاتوری، اتصال متقابل اجباری و مقررات‌گذاری سقف قیمت<sup>۱</sup> و حذف موانع تجارت جهانی در مخابرات اشاره کرد.

#### ۵-۲- تنظیم قیمت‌ها

به‌طور معمول مصرف‌کنندگان کیفیت بالا و قیمت پائین را طلب می‌کنند، درحالی‌که سرمایه‌گذاران و بنگاه‌های یک میزان سود معین را انتظار دارند. (Baumol, 1982:72) اگر یک اپراتور یا ارائه‌کننده خدمات قدرت اصلی را در بازار در اختیار داشته باشد، ممکن است قیمت‌ها به صورت بی‌رویه بالا رود که این امر منجر به کاهش تقاضا و البته ضرر بنگاه‌های اقتصادی دیگر خواهد شد؛ بنابراین دخالت مستلزم تعدیل قیمت‌های غیرواقعی است که خیلی بالاست و حالت ضد رقابتی دارد. درواقع دخالتی صورت نمی‌گیرد مگر این‌که منافع مورد انتظار از قیمت‌گذاری بیشتر از هزینه‌های مورد انتظار از چنین عملی باشد. مکانیزم رگلاتوری باید به گونه‌ای باشد که بنگاه‌های اقتصادی فرصت به دست آوردن سود معقول را داشته باشند و گرنه مجبور می‌شوند سرمایه‌گذاری خود را کاهش دهند یا از کیفیت ارائه خدمات خود بکاهند. از اهداف مشترک رگلاتوری برای ارزیابی گزینه‌های تنظیم قیمت می‌توان دستیابی به کارایی اقتصادی، جلوگیری از اعمال قدرت بازار، افزایش رقابت، به حداقل رساندن هزینه رگلاتوری، اطمینان از کیفیت بالای خدمات و ... را نام برد. (Walden, 2009: 59) برای تنظیم قیمت‌ها یکسری گزینه‌ها برای تنظیم‌گری وجود دارد که مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از مقررات‌گذاری نرخ بازده (هزینه خدمات) و مقررات‌گذاری در خصوص سقف قیمت‌ها.

مقررات‌گذاری نرخ بازده، مقدار سودی که شرکت می‌تواند به دست آورد را محدود

می‌کند. بر این اساس که ابتدا درآمد مورد نیاز را تعیین می‌کنند سپس برای خدمات قیمت‌گذاری انجام می‌دهند به گونه‌ای که درآمد حاصل از خدمات بیشتر از نیاز درآمدی نباشد.

مقررات‌گذاری سقف قیمت، یک فرمول برای تعیین حداکثر افزایش قیمت مجاز برای خدمات اپراتورهای تنظیم‌شده در تعدادی سال‌های مشخص است. بر اساس مقررات سقف قیمت، تنظیم‌کننده، قیمت شارژ شده توسط شرکت را به جای درآمد آن کنترل می‌کند. این کار تمرکز بر روی قیمت‌ها (و نه سود) است که انگیزه‌های بهره‌وری را بهبود می‌بخشد. باید توجه داشت هر کدام از این روش‌ها مزایا و معایبی دارند که با توجه به وضعیت بازارها انتخاب می‌شود. (Blackman & Srivastava, 2011: 50-57)

## ۶-۲- تجارت جهانی

آزادسازی تجاری از الزامات الحاق به سازمان تجارت جهانی است. کشورها بایستی با آزادسازی بازارها، زمینه فعالیت بخش خصوصی خارجی را در عرصه‌های مختلف اقتصادی فراهم سازند. تعهدات کشورها در فرایند الحاق به سازمان تجارت جهانی، هم در حوزه کالا و هم در حوزه خدمات، شامل دو گروه از تعهدات و الزامات است: ۱- الزامات در حوزه قوانین و مقررات که به صورت مواد قانونی در موافقت‌نامه‌های مربوطه گنجانده شده است که در صورت پذیرش، قوانین مزبور به بخشی از قوانین ملی تبدیل می‌گردند. ۲- الزامات و تعهدات مربوط به دسترسی بازار که از طریق مذاکرات دو یا چندجانبه با طرف‌های تجاری (گروه کاری) ایجاد می‌گردند و به بخش لاینفک موافقت‌نامه تبدیل می‌شوند.

موافقت‌نامه عمومی تجارت خدمات مانند موافقت‌نامه گات شامل دو حوزه قواعد و دسترسی به بازار است. از هشت ضمیمه مربوط به این موافقت‌نامه، دو ضمیمه مربوط به خدمات ارتباطات راه دور به شرح زیر است:

۱- ضمیمه مربوط به خدمات ارتباطات راه دور؛

۲- ضمیمه مربوط به مذاکرات درباره ارتباطات راه دور اصلی.

ضمیمه مربوط به ارتباطات راه دور یکی از ضمایم موافقت‌نامه است که بخش مهمی از خدمات را پوشش می‌دهد و نقش حیاتی در عرضه بسیاری از خدمات دیگر ایفا می‌کند. ضمیمه مذکور به نقش دوگانه مخابرات به عنوان یک بخش اقتصادی مستقل و همچنین به عنوان عامل انتقال اطلاعات مربوطه به دیگر بخش‌های اقتصادی اشاره نموده و چگونگی دستیابی و بهره‌برداری از خدمات و شبکه‌های مخابراتی را مشخص می‌کند. این ضمیمه، مستقل



از تعهدات خاصی است که هر عضو ممکن است برای باز نمودن بازارهایش به روی خدمات ارتباطات راه دور اعطاء نماید. اساساً این ضمیمه به حق استفاده و دسترسی به خدمات و شبکه‌های انتقال از طریق ارتباطات راه دور عمومی تأکید می‌کند که از اهمیت فراوانی بر ابر عرضه کنندگان هر نوع خدمتی برخوردار است.

مطابق این ضمیمه، هر عضو تضمین خواهد کرد که هر عرضه کننده خدمات به اعضای دیگر طبق ترتیبات و شرایطی معقول و غیر تبعیض آمیز اجازه دسترسی و استفاده از خدمات و شبکه‌های انتقال از طریق ارتباطات راه دور عمومی را برای عرضه خدمات مذکور به آن عضو داشته باشد.

شرایط غیر تبعیض آمیز این طور تعریف شده است که «نه تنها عرضه کننده خارجی از شرط رفتار دولت کامله‌الوداد و رفتار ملی برخوردار است، بلکه این امکان را دارد که از خدمات و شبکه‌های انتقال از طریق ارتباطات راه دور عمومی بر اساس شرایط و ویژگی‌های مساوی نسبت به هر استفاده کننده دیگر در شرایط مشابه برخوردار شود». (کمالی اردکانی، ۱۳۸۳: ۳۳۱)

### ۳- چالش‌ها و راهکارهای بهبود مقررات‌گذاری در صنعت مخابرات ایران بر اساس معیارهای اتحادیه جهانی مخابرات

#### ۳-۱- استقلال رگلاتور

یکی از اصول مصرح در ITU مستقل بودن رگلاتور دانسته شده است که با هدف حمایت از بخش خصوصی و ایجاد رقابت سالم مد نظر سازمان بوده است. با این وجود یکی از مهم‌ترین مسائلی که از زمان تأسیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وجود داشته، بحث استقلال این نهاد بوده است. ایران بر اساس محاسبات بیزینس مانی‌تور<sup>۱</sup> دارای پایین‌ترین امتیاز در استقلال رگلاتوری است و این امر نه تنها نشان دهنده عدم استقلال رگولاتور است بلکه نشان از حضور دولت در سطوح مختلف این بخش است. (هادی فر، ۱۳۸۹: ۲۳۰)

مطابق ماده ۶ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات؛ کمیسیون تنظیم مقررات از افراد زیر تشکیل می‌شود:

۱. وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات؛
۲. معاون وزیر و رئیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی؛
۳. نماینده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور؛
۴. نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی؛

۵. سه نفر صاحب نظر مرتبط در امور ارتباطات و فناوری اطلاعات با پیشنهاد وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات و تصویب هیئت وزیران.

با بررسی این ماده و اساسنامه سازمان به این نتیجه می‌رسیم که اولاً در تعیین ترکیب کمیسیون، همه اعضا دولتی هستند و از شرکت‌های خصوصی، عضوی حضور ندارد. ثانیاً از طرفی به دلیل آنکه رئیس سازمان، معاون وزیر محسوب می‌شود و به‌طور معمول دوره ریاست آن با دوره ریاست وزیر انطباق داشته است وزیر می‌تواند در فرآیند مقررات‌گذاری دخالت بسیار داشته باشد.<sup>۱</sup> رئیس انتخاب شده زیر نظر و فرمان وزیر عمل می‌کند و طبیعی است که با این شرایط نمی‌تواند منافع بخش خصوصی را تأمین کرده و آن را توسعه دهد.

برای حل این مشکل؛ در مورد ریاست سازمان، اعضای کمیسیون و دوره تصدی نیاز به اصلاح اساسنامه است به گونه‌ای که اعضای کمیسیون توسط رئیس جمهور با تأیید مجلس انتصاب گردند. همچنین اعضای انتصابی، دوره خدمتی بیش از دوره چهار ساله ریاست جمهوری داشته باشند. وجه غالب نظام سیاسی بر این مبنا است که تغییر دولت، می‌بایست منجر به تغییر تمامی ارکان آن نیز گردد. متمایز نمودن نظام مقررات‌گذاری از این موضوع و جدا نمودن آن از چنین تغییراتی می‌تواند گامی مهم برای اعطای استقلال به رگولاتور باشد.

در آمریکا کمیسیون ارتباطات فدرال به وسیله پنج عضو عالی‌رتبه رهبری می‌شود که در رأس آن‌ها رئیس کمیسیون به عنوان یکی از اعضای این کمیسیون قرار دارد. این اعضای عالی‌رتبه هر پنج سال یعنی دوره خدمتی بیش از دوره چهارساله ریاست جمهوری، توسط مجلس سنا انتخاب می‌شوند. تنها سه نفر از این اعضای عالی‌رتبه می‌توانند عضو یک حزب سیاسی واحد باشند و هیچ‌کدام از این پنج نفر نمی‌توانند در هر کمیسیون مرتبط دیگری شرکت یا نفع مالی داشته باشند. (<http://www.fcc.gov/leadership>)

## ۲-۳- تأمین بودجه

در ایران منابع بودجه‌ای سازمان تنظیم مقررات از طریق بودجه عمومی تأمین می‌شود که این موضوع نیز تا حدودی شرایط استقلال آن را محدود می‌کند<sup>۲</sup> در عین حال که سازمان تنظیم مقررات در این عرصه دارای درآمدهای اختصاصی نیز هست (برای مثال درآمد حاصل از حق فرکانس) ولی خود اختیار هزینه کرد آن را ندارد و بر اساس بودجه‌های مصوب سالانه چنین

۱. ماده ۷ اساسنامه سازمان تنظیم مقررات بیان می‌کند: «رئیس سازمان که معاون وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات و دبیر کمیسیون است توسط وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات منصوب می‌شود و بالاترین مقام اجرایی سازمان خواهد بود».

۲. ماده ۳ اساسنامه سازمان تنظیم مقررات مقرر می‌دارد: «اعتبارات مورد نیاز سازمان همه‌ساله از محل وجوه و اعتبارات عمومی زیر ردیف بودجه وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در لایحه بودجه سالانه کشور پیش‌بینی و تأمین می‌شود».

کاری صورت می‌گیرد. (هادی فر، ۱۳۸۹: ۳۰۳) بنابراین وابستگی مالی سازمان تنظیم مقررات به بودجه عمومی با اهداف و مقاصد آزادسازی و واگذاری خدمات ارتباطات به بخش خصوصی که از جمله شرایط پیوستن کشورها به سازمان تجارت جهانی نیز محسوب شده در تعارض است. همچنین تأمین هزینه‌ها از طریق بودجه عمومی به خصوص هنگامی که بودجه با انقباض مواجه می‌شود، می‌تواند مشکل‌زا باشد. از سوی دیگر چنین روشی راه را برای تسلط کامل دولت بر نهاد رگلاتوری باز می‌گذارد و بر استقلال این نهاد تأثیر گذار است.

آن چیزی که اصول ITU بیشتر بر آن تأکید دارد؛ درآمد از طریق اعطای مجوزها و تعیین تعرفه‌ها و جرائم است که می‌تواند از بنگاه‌های حاضر در بازار اخذ شود. رگلاتور می‌تواند بابت حق استفاده از منابع کمیاب (نظیر طیف فرکانس در حوزه مخابرات) یا بابت ورود به بازار یا اعمال برخی از جرائم به دلیل تخطی از مقررات توسط بنگاه مبالغی را دریافت کند.

### ۳-۳- پاسخگویی

پاسخگویی در مقابل جامعه، سازمان‌ها را از ورود به کژراهه و غلتیدن در نگرش‌های آمرانه و یک‌سونگرانه باز می‌دارد. (احمدی، ۱۳۹۰: ۷۰) منظور از پاسخگویی، پاسخگو بودن نهاد مقررات‌گذار در برابر دولت، بنگاه‌ها و مصرف‌کنندگان و به‌طور کلی ذی‌نفعان مقررات‌گذاری است. پاسخگویی رابطه مستقیم با شفافیت در نظام مقررات‌گذاری دارد و لذا کشورهای مختلف سعی در ایجاد شفافیت در فرایندها و روش‌های کسب درآمد و اتخاذ تصمیم و قبول و پاسخگویی به شکایات نموده‌اند. البته لازم به ذکر است که پاسخگویی ارتباط تنگاتنگی با استقلال نهاد مقررات‌گذاری دارد و توازن بین این دو مقوله خود از موضوعات بسیار مهم در ایجاد یک نهاد مقررات‌گذاری کارا است. (برای مطالعه بیشتر ر. ک. Uhr, 1992)

در ایران وجود نهادی تخصصی برای شکایت از تصمیم‌های سازمان تنظیم مقررات وجود ندارد و تنها بر اساس قوانین عمومی کشور همچون سایر نهادهای دولتی پیگیری شکایات می‌تواند از طریق دستگاه قضایی صورت گیرد. همچنین الزام ارائه گزارش‌های دوره‌ای توسط سازمان، استفاده از مشورت‌های عمومی و نظرات بخش خصوصی نیز در قانون مورد تصریح قرار نگرفته است.

سازمان تنظیم مقررات می‌بایست در برابر اقدامات خود پاسخگو بوده و البته توانایی دفاع از عملکرد خویش را نیز داشته باشند. برقراری نظام پاسخگویی، علاوه بر رسیدگی به شکایات ذی‌نفعان می‌تواند منجر به وضع قوانین کارآمد نیز شود؛ چراکه در نتیجه تعامل همه فعالان بازار و با هدف حداقل کردن زیان خود، هدف کارایی را حاصل می‌نماید. پاسخگویی دو جنبه مختلف دارد که عبارت‌اند از:

۱. پاسخگویی به شکایت مشتریان و بنگاه‌ها از سازمان تنظیم مقررات؛
۲. پاسخگویی سازمان تنظیم مقررات در برابر دولت و مجلس.  
برای دستیابی به این دو جنبه، اقدامات زیر مفید است:
  - پیش‌بینی نهادی برای رسیدگی به شکایات بخش خصوصی و سایر ذی‌نفعان بازار از فعالیت و عملکرد تنظیم‌گری و معین نمودن فرآیند آن. این نهاد باید تخصص لازم در این زمینه را داشته باشد.
  - انتشار پیش‌نویس مقررات قبل از تصویب و مشورت قرار گرفتن همه ذی‌نفعان در فرآیند تصمیم‌گیری.
  - سازمان می‌بایست به طور شفاف توضیح دهند که چگونه و چرا به تصمیم‌هایی در موردی خاص رسیده است.
  - ارائه گزارش‌های دوره‌ای از عملکرد و میزان موفقیت رگلاتوری در دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده خویش به دولت و سایر ذی‌نفعان بازار.
  - طراحی فرایندی نظام‌مند برای دریافت مشورت‌های عمومی و الزام رگلاتوری به پاسخگویی و توجیه به کارگیری یا عدم به کارگیری پیشنهادها در یافت شده است. (این فرآیند موجبات نظارت پیش از اجرا را فراهم می‌آورد)
  - فراهم آوردن امکان شکایت از رگلاتوری، در مورد قوانین و مقررات وضع کرده و امکان الغا آن توسط ذی‌نفعان در صورت اثبات دلایل، در یک سازوکار مشخص که به این ترتیب می‌توان از «مقررات گذاری جانب‌دارانه» جلوگیری کند. (نظارت پس از اجرا)
  - یکی از مشکلاتی که نهادهای تنظیم مقررات در کشور دارند، چگونگی پاسخگویی آن‌ها در برابر مجلس است. بر اساس قوانین موجود، هر وزارتخانه از طریق وزیر آن در برابر عملکرد خویش مقابل مجلس پاسخگو است و این پاسخگویی به نهادهای زیرمجموعه نیز تسری می‌یابد و از آنجا که برای نهادهای تنظیم مقررات پیش‌بینی استقلال آن‌ها از وزارتخانه شده است، در اینجا نوعی تناقض وجود دارد. از سویی وزیر می‌بایست در برابر عملکرد زیرمجموعه خویش که رگلاتوری نیز جزء آن‌ها است، پاسخگو باشد و از سوی دیگر مقرر است که این نهاد، مستقل باشد؛ بنابراین لازم است تا در بازنگری قوانین به این موضوع توجه شود. پیشنهاد مشخص می‌تواند به این شکل مطرح شود که رگلاتور تنها در برابر مجلس پاسخگو باشد.
  - تدوین مقررات دسترسی عادلانه به اطلاعات: موضوع دسترسی به اطلاعات به عنوان یک حق برای بنگاه‌ها در نظر گرفته شود و زمینه دسترسی عادلانه به اطلاعات برای همه ذی‌نفعان بازار فراهم شود. (هادی‌فر، ۱۳۸۹: ۶۱۹)

### ۳-۴- فرایند مقررات‌گذاری و ابهام در شفافیت عملکرد

شفافیت با ویژگی‌هایی نظیر، میزان وضوح، باز بودن، ثبات و قابل پیش‌بینی معرفی می‌شود. فراهم کردن موقعیتی برای همه طرف‌های ذی‌نفع برای اظهارنظر قبل از این که تصمیم‌گیری بر روی آن‌ها تأثیر گذارد به شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها کمک می‌کند.

در بسیاری از نظام‌های حقوقی وضع قواعد معمولاً متضمن به کارگیری فرآیندها و آئینی پیچیده و مفصل است، هدف از این آئین‌ها، حمایت از شهروندان در مقابل اقدامات اداری خودسرانه و دلبخواهی<sup>۱</sup> است که از طریق علنی و باز بودن<sup>۲</sup> و امکان اطلاع و دسترسی به فرآیند وضع قواعد، تضمین می‌گردد.

این اهداف همچنین با الزام به مجموعه‌ای از اعلانات عمومی<sup>۳</sup> و امکان بازنگری و نظارت بر قواعد در حال شکل‌گیری و همچنین با ایجاد فرصت برای اظهارنظر عمومی<sup>۴</sup> چه از طریق برگزاری جلسات رسمی استماع<sup>۵</sup> (در موارد وضع قواعد به صورت رسمی و با رعایت تشریفات قانونی)<sup>۶</sup> و چه به وسیله دریافت نظرات مکتوب که رسمیت کمتری دارند (در موارد وضع قواعد به صورت غیررسمی و بدون رعایت تشریفات)، تحقق می‌یابد. در برخی از نظام‌های حقوقی مشخصاً فرایند وضع قواعد مستلزم برداشتن گام‌ها و طی مراحل زیر است:

۱. مرحله پیش از تدوین قاعده که شامل تجزیه و تحلیل استانداردهای احتمالی و اعلام احتمالی وضع قواعد جدید می‌گردد.
۲. مرحله قاعده پیشنهادی که شامل چاپ و انتشار قاعده پیشنهادی در نشریه رسمی دولت برای دریافت نظرات است.
۳. مرحله دریافت نظرات عمومی و ارزیابی آن‌ها که با تدوین پیش‌نویس و نظارت و بازنگری قاعده نهایی (در برخی از موارد با رد آن) دنبال می‌شود.
۴. مرحله قاعده نهایی که شامل چاپ و انتشار قاعده نهایی در نشریه رسمی دولت، همراه با شرح و گزارشی درباره پاسخ به نظرات و نظارت‌های عمومی است.
۵. اجرا و پیاده کردن قاعده یا استاندارد.

وضع غیررسمی قواعد، امتیاز آشکاری از نظر هزینه پایین و صرفه‌جویی در زمان دارد؛ اما حتی وضع غیررسمی قواعد نیز می‌تواند سال‌ها به طول انجامد. مسئله اصلی در زمینه وضع قواعد، ایجاد توازن میان ضرورت استفاده از تخصص و درعین حال مطلوبیت یک فرایند

1. Arbitrary
2. Openness
3. Public notifications
4. Public comments
5. Formal hearings
6. Formal rulemaking

منصفانه و باز است. منتقدان نتوانسته‌اند ضمن دستیابی به مطلوبیت علنی و شفاف بودن فرایند مقررات‌گذاری مانع از زمان بر بودن و دست و پاگیر بودن آن شوند. (هداوند، ۱۳۸۸: ۵۷)

در ایران، با بررسی اساسنامه سازمان تنظیم و همچنین ماده ۵ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات در خصوص کمیسیون تنظیم مقررات درمی‌یابیم که این وظایف و اختیارات به‌طور کلی فقط نام برده شده‌اند و حوزه دقیق صلاحیت آن‌ها مشخص نشده است. مصوبات کمیسیون حداقل با رأی چهار نفر تأیید می‌شود، هرچند که در قانون در مورد چگونگی رسیدن به تصمیم نهایی صحبت شده است اما در مورد فرایند آن بحثی به عمل نیامده است. به‌عنوان مثال اینکه آیا یک تصمیم‌گیری الزاماً نیاز به تحلیل فنی و گزارش‌های کارشناسی دارد یا خیر، یا اینکه چه نهادهایی در این فرایند تصمیم‌گیری ممکن است مداخله داشته باشند به صورت مستند در نیامده است. تصمیم‌های رگلاتوری از طریق پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان به اطلاع عمومی می‌رسد هرچند در این مورد هم الزام قانونی وجود ندارد و دستور جلسات از پیش اعلام عمومی نمی‌شود. از طرفی سازمان تنظیم و کمیسیون در فرایند تصمیم‌گیری خود الزام قانونی به استفاده از نظرات کارشناسان و یا ذینفعان (مردم- اپراتورها) ندارند. آشکار است که در این موارد ضرورت اصلاح اساسنامه انکارناپذیر است در همین راستا رعایت موارد زیر می‌تواند به ارتقاء شفافیت کمک کند:

- اهداف سیاسی می‌بایست به صورت شفاف تعریف شده و به صورت مؤثری به همه گروه‌های ذینفع ارتباط یابد.
  - استفاده از مشاوره‌های دقیق و فنی قبل از انتشار مقررات باید محقق شود تا اطمینان حاصل گردد که نظرات ذینفعان و کارشناسان مدنظر قرار گرفته است.
  - زمان کافی و اطلاعات لازم برای اظهارنظر راجع به پیش‌نویس مقررات در اختیار عموم قرار گیرد.
  - گروه‌های تحت مقررات‌گذاری می‌بایست از الزامات مقررات آگاهی کافی داشته باشند.
  - به گروه‌های تحت مقررات‌گذاری زمان کافی و حمایت‌های لازم به منظور تطبیق با مقررات جدید داده شود.
  - عواقب ناشی از عدم اجرای مقررات می‌بایست به صورت شفاف توضیح داده شود.
- (هادی‌فر، ۱۳۸۹: ۶۱۲)

### ۵-۳- چالش تنظیم قیمت‌ها

بر اساس بند ۴ ماده ۶ اساسنامه سازمان تنظیم مقررات؛ تعیین تعرفه و نرخ‌های کلیه خدمات

در بخش‌های مختلف ارتباطات و فناوری اطلاعات و تعیین کف یا سقف قیمت‌ها به منظور اطمینان از رقابت سالم بر عهده این سازمان است. این در حالی است که بر اساس بند ۵ ماده ۵۸ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و نیز اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت‌ها از وظایف اصلی شورای رقابت است، موضوعی که اختلاف بین این دو نهاد را به وجود آورده است. از طرفی ماده ۹۲ قانون اصل ۴۴ به این نکته اشاره دارد که با شروع فعالیت شورای رقابت بر اساس قانون، کلیه قوانین مربوط به حوزه تعرفه‌گذاری تمام حوزه‌ها که توسط مؤسسات مختلف انجام می‌شده است باید مسکوت بماند. این اختلاف باعث شد تا شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوبه‌ای در این زمینه صادر کند. بند دوم این مصوبه در مورد اختلاف این دو نهاد است که در آن آمده است: دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد به عهده شورای رقابت است و با توجه به ماده ۹۲ قانون یاد شده مبنی بر نسخ کلیه قوانین و مقررات مغایر با آن قانون، تمامی فعالان اقتصادی، نهادها و دستگاه‌های اجرایی ملزم به رعایت مصوبات ابلاغی شورای رقابت در زمینه قیمت کالاها و خدمات انحصاری و تبعیت از آن هستند.

در مورد اختلاف سازمان تنظیم مقررات و شورای رقابت بر سر تعیین تعرفه‌ها باید توجه داشت که صلاحیت شورای رقابت در داخل مرزهای ایران صلاحیتی عام است، ماده ۴۳ قانون اصلاح اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی چنین می‌آورد که: «تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های عمومی، دولتی، تعاونی و خصوصی مشمول مواد این فصل هستند»؛ بنابراین قوه مجریه، خود از تابعین این قانون است و در مواردی که صلاحیت این شورا مقرر می‌دارد، دولت مکلف به تبعیت از تصمیمات این شورا است و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به عنوان بخشی از بدنه دولت، از این قاعده مستثنا نیست.

از طرفی باید توجه داشت که مهم‌ترین وجهه شورای رقابت، هویت آن به عنوان مرجع رسیدگی‌کننده به رویه‌های ضد رقابتی است در حالی که سازمان تنظیم مقررات یک نهاد تخصصی است که در زمینه مخابرات فعالیت دارد و به خوبی با این فضا آشناست. همچنین صدر بند دوم از ابلاغیه شورای عالی سیاست‌های اصل ۴۴، به تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت از سوی شورای رقابت اشاره کرده است، پس می‌توان گفت منظور، تصویب دستورالعمل قیمت توسط شورای رقابت است نه قیمت‌گذاری؛ بنابراین به نظر می‌رسد اختیار سازمان تنظیم مقررات در تنظیم قیمت‌ها بسیار مناسب‌تر از شورای رقابت است مگر این که شورای رقابت شاهد رویه‌های ضد رقابتی باشد که در این مورد با بیان دلایل و شواهد باید دخالت کند.

### ۳-۶- شرکت ارتباطات زیرساخت

پهنای باند را می‌توان مهم‌ترین و پرچالش‌ترین موضوع اینترنت در ایران دانست. طی ده سال اخیر هر چه پهنای باند کشور افزایش یافته، میزان تقاضا برای اینترنت نیز بیشتر شده است. شرکت ارتباطات زیرساخت پهنای باند را از خارج کشور خریداری کرده و از درون شبکه داخلی خود عبور می‌دهد و سپس به خدمات‌دهندگان اینترنتی تحویل می‌دهد. تمامی مراحل مذاکره، خرید و توزیع اینترنت بر عهده این شرکت است و هیچ شرکت خصوصی یا دولتی دیگر حق خرید پهنای باند و ورود آن به کشور را ندارد.<sup>۱</sup>

بسیاری از این شرکت‌ها در عین افزایش تقاضا برای ارائه اینترنت به‌خاطر محدودیت‌های مخابراتی و پهنای باند، امکان ارائه سرویس به کاربران را ندارند و مجبورند با اشتراک‌گذاری بیشتر یک مقدار مشخص پهنای باند (Sharing) بین کاربران، عملاً از کیفیت خدمات خود بکاهند.

با توجه به این مشکلات، یکی از جدیدترین مسائلی که در این حوزه مطرح است بحث جایگاه و نقش شرکت زیرساخت است. عملکرد دولت را می‌توان از دلایل اصلی اجحاف به مصرف‌کنندگان نهایی اینترنت و بخش خصوصی دانست. انحصار ناشی از فروش پهنای باند اینترنتی با قوانین و سیاست‌های راهبردی جمهوری اسلامی ایران، به‌خصوص با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به کلی منافات دارد.

با توجه به مشکلات موجود در زمینه پهنای باند لازم است برای حذف انحصار توسط شرکت ارتباطات زیرساخت، سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیرندگان کشور با درک صحیح از بازار کنونی اینترنت و کیفیت نامناسب دسترسی کاربران به آن و با ایجاد یک بستر حقوقی مناسب، بخش دولتی را از امور اجرایی بازرگانی (خرید و فروش) پهنای باند منع و جایگاه و شأن دولت را به عنوان مرجع سیاست‌گذار، قانون‌گذار و ناظر بر حسن اجرای مقررات حفظ و بخش خصوصی را در جهت حضور در یک بازار رقابتی سالم کمک کنند.

### ۳-۷- موانع تجارت جهانی

همان‌طور که ارتباطات از راه دور، از سطح سیستم‌ها و خدمات مخابراتی محلی به سمت عرضه خدمات جهانی در حال حرکت است، سازمان تجارت جهانی و موافقت‌نامه‌های آن مجموعه اصلی قوانین هدایت‌کننده دنیای جدید در عرصه خدمات و تجهیزات ارتباطات راه دور خواهند بود؛ (Black, 2001: 193)

۱. بند ۲ ماده ۸ اساسنامه شرکت ارتباطات زیرساخت در مورد موضوع و وظایف شرکت بیان می‌دارد: «بازاریابی، تأسیس، توسعه، بهسازی، اجرا، نگهداری و بهره‌برداری و همچنین نظارت و مدیریت شبکه ارتباطات زیرساخت کشور.»



ایجاد انگیزه‌های سرمایه‌گذاری در صنایع زیرساخت، برای بسیاری از نهادهای تنظیم‌کننده مقررات، از ابزارهای سیاسی در کشورهای توسعه یافته محسوب می‌شود. سرمایه‌گذاری در بخش زیربنایی در محیط تنظیم مقررات یک محور کلیدی به حساب می‌آید. (رسول رویسی و میرزایی نژاد، ۱۳۸۴: ۲۱۷-۲۱۱) مطابق قانون سرمایه‌گذاری خارجی ایران مصوب ۱۳۸۱ سرمایه‌گذاری خارجی در کلیه بخش‌ها از جمله خدمات در چارچوب روش‌های «مشارکت مدنی»، «بیع متقابل» و «ساخت، بهره‌برداری و واگذاری» مجاز شمرده شده است و با وجود اجازه به وزارت ارتباطات طبق بند الف ماده ۱۲۴ قانون برنامه سوم توسعه برای صدور مجوز ایجاد و بهره‌برداری شبکه‌های تلفن همراه و ثابت، انتقال داده‌ها، ارائه خدمات ارزش افزوده و مخابرات با این وجود عملاً به لحاظ محدودیت‌های قانونی موجود، زمینه توسعه و مشارکت سرمایه‌گذاری خارجی به نحو شایسته فراهم نشده است. به عنوان مثال چون قانون سرمایه‌گذاری خارجی، امکان خروج بی‌قید و شرط سود حاصل از سرمایه‌گذاری که مطابق ماده ۱۱ موافقت‌نامه تجارت خدمات الزامی بوده و کشورها در بخش‌هایی که تعهدات خاص سپرده باشند مجاز به اعمال محدودیت نمی‌باشند را نمی‌دهد، عملاً انگیزه و مشوقی برای سرمایه‌گذار خارجی وجود نخواهد داشت. (کمالی اردکانی، ۱۳۸۳: ۳۶۰) باید خاطر نشان کرد در قانون برنامه پنجم توسعه از تقویت و تجهیز سازمان «سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران» و شناسایی و اصلاح قوانین و مقررات برحسب ضرورت و تعیین و اعمال مشوق‌ها به تناسب نیاز روز و رقابت‌های بین‌المللی برای جذب بیشتر سرمایه‌گذاری خارجی، صحبت شده است ولی تاکنون شاهد رفتار مؤثر جدید تشویقی برای این موضوع در کشور نبوده‌ایم.

نکته‌ای که از منظر سازمان تجارت جهانی و به خصوص موافقت‌نامه عمومی خدمات ذکر آن ضروری است، این است که این موافقت‌نامه به دنبال آزادسازی بازارهاست و نه خصوصی‌سازی نهادها؛ لذا از این منظر اگرچه اقدامات فعلی در جهت واگذاری فعالیت‌ها به بخش خصوصی گامی روبه‌جلو است، اما به هیچ وجه کافی نیست؛ بنابراین به نظر می‌رسد وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به منظور آمادگی برای ورود به عرصه تجارت بین‌الملل از طریق عضویت ایران در سازمان تجارت جهانی، باید سعی در شفاف‌سازی اطلاعات، ارتقای کیفیت خدمات مخابراتی از طریق رقابت‌پذیری در کلیه زمینه‌های ارائه خدمات مخابراتی، کاهش فاصله فناوری کشور با استانداردهای دنیا با استفاده از مطالعات پژوهشگران، گسترش همکاری‌های بین‌المللی و از همه مهم‌تر آزادسازی خدمات مخابرات نماید و با تدوین قوانین مناسب از طریق تشکیل نهاد مستقل تنظیم‌کننده مقررات، امکان جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی خارجی را در محیطی کاملاً رقابتی، فراهم آورد. (غفاری، ۱۳۸۷: ۱۲۷)

### ۸-۳- کارایی و ارزیابی آثار مقررات‌گذاری

مقررات‌گذاری باید به گونه‌ای باشد که بتواند سبب ایجاد رقابت سالم میان شرکت‌های خصوصی شود. برای رسیدن به چنین هدفی می‌بایست اقداماتی نظیر آزادسازی قیمت‌ها، تغییر قیمت‌های نسبی، آزادسازی تجارت خارجی، تعیین نرخ ارز مناسب، حذف یارانه‌ها و تعرفه‌ها، حذف معافیت‌های مالیاتی و ... مد نظر سازمان تنظیم مقررات قرار گیرد در غیر این صورت رقابت به نحو سالم میسر نخواهد شد. (حبیبی و خوشپور، ۱۳۷۵: ۴۸) باید توجه داشت علی‌رغم اینکه مقررات‌گذاری زمینه‌های رقابت بیشتر را فراهم می‌کند دارای نواقصی است که باعث عدم کارایی آن می‌شود و نمی‌توان به طور اطمینان بخشی به اعمال و اجرای آن تکیه نمود. ایراداتی که ممکن است وجود داشته باشد به این شرح‌اند:

۱. رگلاتور ممکن است رفاه اقتصادی را حداکثر نکند، این نهاد می‌تواند تحت سلطه و نفوذ یک گروه خاص دارای نفع در بازار باشد. فشارهای وارده بر رگلاتوری می‌تواند سیاسی یا اجتماعی باشد و به هر روی باعث جهت‌دار شدن تصمیم‌ها و فرایندها در بازار شود.

۲. هزینه‌ها و تقاضا به طور معمول تابعی از طیف وسیعی از متغیرهای انتخابی است (مدیریت، هزینه‌های تبلیغات، کیفیت محصول، تحقیق و توسعه) و تنها تحت تأثیر ستاده نیستند. کنترل یک یا گروهی از این متغیرها باعث جهت‌گیری در انتخاب خواهد شد. کنترل یک متغیر مثلاً قیمت نهاده باعث رفتار بنگاه به طور اساسی در جهت حداکثرسازی سود با توجه به این محدودیت خواهد شد و همین موضوع بنگاه را از بهینه اجتماعی فعالیت خویش دور خواهد ساخت.

۳. تصمیمات امروز بنگاه‌ها در بازار بستگی به پیش‌بینی آن‌ها از تصمیم‌ها و مقررات رگولاتور در آینده دارد و البته در تصمیم‌های رگولاتور و دولت همواره نا اطمینانی‌هایی وجود دارد و این نا اطمینانی باعث می‌شود تا بنگاه‌ها همواره در سرمایه‌گذاری‌های خویش این موضوع را در نظر داشته باشند که هزینه‌های سرمایه‌گذاری عظیم آن‌ها می‌تواند تحت تأثیر تصمیم‌هایی از سوی رگولاتور قرار گیرد که پس از انجام این سرمایه‌گذاری‌ها، اتخاذ می‌شود.

۴. اطلاعات ناکامل و نامساوی بین رگولاتور و بنگاه وجود دارد. در هنگام وجود یک تولیدکننده در بازار (صنایع زیرساختی اغلب این گونه‌اند) این بنگاه تنها منبع ارائه اطلاعات به رگولاتور است و رگولاتور نیز نمی‌تواند به طریق دیگری از هزینه‌ها و درآمدها اطلاع یابد، بنابراین بنگاه انحصاری در بازار می‌تواند اطلاعات را بر اساس منافع خویش تنظیم نموده و در اختیار رگولاتور قرار دهد. (هادی‌فر، ۱۳۸۵: ۳۲۲)

برای این منظور تأسیس یک واحد ارزیابی پیامدهای مقررات‌گذاری در ساختار حکومت

به‌ویژه در درون نهاد ریاست جمهوری می‌تواند در پیشبرد این امر مفید واقع شود. لازم است که از بودجه و تأمین اداری این واحد در برابر انتقادهای وزرا، نمایندگان مجلس و دیگر اشخاص مانند تجار ناخرسند از اعمال ارزیابی پیامدهای مقررات‌گذاری حمایت کافی به عمل آید. مأموریت این واحد باید تدوین استانداردهای دقیق نحوه مقررات‌گذاری و اصول تصمیم‌گیری در حکومت باشد. این واحد باید به تضمین تداوم، معتبر بودن و کیفیت ارزیابی پیامدهای مقررات‌گذاری در واحدهای سازمانی اقدام کند و در این صورت باید از صلاحیت‌ها و مهارت‌های لازم برای انجام صحیح این وظایف برخوردار باشد.

لذا ارزیابی پیامدهای مقررات‌گذاری از مؤلفه‌های بسیار مهم است. بعلاوه آموزش، مؤلفه اصلی اجرای صحیح ارزیابی پیامدهای مقررات‌گذاری است و باید آن را نه تنها برای کارکنان مسئول اجرای این ارزیابی بلکه برای همه کارکنان مسئول اجرای مقررات ارائه کرد. ارائه برنامه‌های آموزشی کارآمد در زمینه مسائل نظری و عملی قوانین مهم است تا اینکه مقررات‌گذاران و کارکنان اداری مرتبط از مهارت‌های لازم برای انجام مؤثر ارزیابی پیامدهای مقررات‌گذاری بهره‌مند شوند. اعمال ارزیابی پیامدهای مقررات‌گذاری به منظور کسب وجهه قانونی، مستلزم اجازه قانون یا آیین‌نامه است. از این رو، نهاد قانون‌گذار باید در ابتدای یک مقرره اجرای این ارزیابی را الزامی سازد. دوباره تأکید می‌شود که ارزیابی پیامدهای مقررات‌گذاری بهتر است در طی یک متن قانونی مندرج شده و ضمانت اجرایی یابد. واحد ارزیابی پیامدهای مقررات‌گذاری باید بی‌درنگ به توسعه مقررات ارزیابی پیامدهای مقررات‌گذاری و آموزش برنامه‌ها، الگو گرفتن از رهنمودهای سازمان همکاری اقتصادی و توسعه و دیگر تجربیات بین‌المللی و در صورت لزوم بهره‌مندی از مشاوران خارجی اقدام کند. (پارکر؛ کرکپاتریک، ۱۳۸۸: ۱۲۰-۱۱۲)

#### ۴- نتیجه

نهاد مقررات‌گذار مخابراتی در ایران از نظر ساختاری و حقوقی با اصول و معیارهای اتحادیه جهانی مخابرات فاصله دارد. یکی از اصول تصریح شده در ITU مستقل بودن نهاد مقررات‌گذار تلقی شده است که با هدف حمایت از بخش خصوصی و ایجاد رقابت سالم تشکیل می‌شود. با بررسی مواد اساسنامه سازمان تنظیم مقررات در ایران به این نتیجه می‌رسیم که اولاً در تعیین ترکیب کمیسیون، همه اعضا دولتی هستند و از شرکت‌های خصوصی زیرمجموعه بخش، عضوی در آن وجود ندارد. ثانیاً به دلیل آنکه رئیس سازمان، معاون وزیر محسوب می‌شود و به‌طور معمول دوره ریاست آن با دوره ریاست وزیر انطباق داشته است وزیر

می‌تواند در تصمیم‌های مقررات‌گذاری دخالت بسیاری داشته باشد.

در ایران منابع بودجه‌ای سازمان تنظیم مقررات از طریق بودجه عمومی تأمین می‌شود که این موضوع نیز تا حدودی شرایط استقلال آن را محدود می‌کند هرچند که سازمان تنظیم مقررات در مخبرات دارای درآمدهای اختصاصی نیز هست ولی خود اختیار هزینه کرد آن را ندارد و بر اساس بودجه‌های مصوب سالانه چنین امری صورت می‌گیرد.

در زمینه پاسخگویی سازمان تنظیم مقررات با کاستی‌های فراوانی همراه است چراکه نهاد تخصصی برای شکایت از تصمیم‌های سازمان وجود ندارد، همچنین سازمان الزامی به ارائه گزارش‌های دوره‌ای ندارد و فرصت قانونی برای بیان نظرات بخش خصوصی پیش‌بینی نشده است که این مهم، شفافیت تصمیم‌گیری‌های سازمان را هم زیر سؤال برده است امری که برخلاف اصول شناخته شده ITU است.

در مورد ریاست سازمان، اعضای کمیسیون و دوره تصدی نیاز به اصلاح اساسنامه است به گونه‌ای که اعضای کمیسیون توسط رئیس جمهور با تأیید مجلس انتصاب گردند. همچنین اعضای انتصابی، دوره خدمتی بیش از دوره چهارساله ریاست جمهوری داشته باشند.

برای بهبود مقررات‌گذاری و هماهنگی با معیارهای اتحادیه جهانی اساسنامه سازمان نیازمند اصلاح است به گونه‌ای که باید ساختار سازمان تنظیم به‌ویژه ترکیب اعضای کمیسیون تنظیم مقررات در راستای پرننگ کردن نقش بخش خصوصی در مقررات‌گذاری صنعت مخبرات اصلاح شود.

ورود سرمایه به خصوص سرمایه‌گذاری خارجی به این بخش باید مورد تشویق و ترغیب قرار گیرد، وظیفه‌ای که نیاز به همکاری قوه مقننه و دولت دارد. از طرفی برای ورود به عرصه تجارت بین‌الملل از طریق عضویت ایران در سازمان جهانی تجارت، باید سعی در شفاف‌سازی اطلاعات، ارتقای کیفیت خدمات مخبراتی از طریق رقابت‌پذیری در کلیه زمینه‌های ارائه خدمات مخبراتی، کاهش فاصله فناوری کشور با استانداردهای روز دنیا از طریق استفاده از مطالعات پژوهشگران، گسترش همکاری‌های بین‌المللی و از همه مهم‌تر آزادسازی خدمات مخبرات شود.

خصوصی‌سازی پهنای باند باید مورد توجه قرار گیرد. بخش دولتی باید از امور اجرایی بازرگانی (خرید و فروش) پهنای باند منع و جایگاه و شأن دولت به عنوان مرجع سیاست‌گذار، قانون‌گذار و ناظر بر حسن اجرای مقررات حفظو بخش خصوصی را در جهت حضور در یک بازار رقابتی سالم یاری نمود.

## منابع

### الف) فارسی

#### کتاب

- هادی‌فر، داود، (۱۳۸۹)، *نهادهای حقوقی تنظیم مقررات؛ ساختار و سازوکار اجرایی*، چاپ اول، تهران: انتشارات عترت نو.

#### مقاله

- احمدی، کیومرث، (۱۳۹۰)، «سیر تکوینی پاسخگویی اجتماعی سازمانی و ارائه مدلی برای بسط مفهومی آن در سازمان‌های دولتی»، فصلنامه مدیریت دانشکده علوم انسانی دانشگاه آزاد اسلامی واحد سنندج، شماره ۱۸.
- پارکر، دیوید و کرکپاتریک، کالین، (۱۳۸۸)، «ارزیابی پیامدهای مقررات‌گذاری در کشورهای در حال توسعه»، ترجمه: مسعود فریادی، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۷ و ۱۸.
- حبیبی، علی و خوشپور، حسن، (۱۳۷۵)، «ارزیابی عملکرد سیاست خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در ایران (۱۳۷-۱۳۶۸)»، مجله برنامه‌بودجه، شماره ۷.
- رسول‌رویی، مرتضی و میرزایی‌نژاد، محمدرضا، (۱۳۸۴)، «تجربه خصوصی‌سازی و نقش نهاد تنظیم‌کننده مقررات در صنعت مخابرات کشورهای در حال توسعه»، فصلنامه اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۲۱۴-۲۱۳.
- کمالی اردکانی، مسعود، (۱۳۸۳)، «الزامات قانونی بخش خدمات مخابرات ایران در الحاق به سازمان جهانی تجارت، مجموعه مقالات همایش راهبرد توسعه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران و عضویت در سازمان جهانی تجارت فرصت‌ها و چالش‌ها»، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- غفاری، هدی، (۱۳۸۷)، «آزادسازی در بخش خدمات مخابرات ایران با نگرشی بر مقررات سازمان تجارت جهانی»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۴.
- هادی‌فر، داود، (۱۳۹۱)، «رقابت شرکت‌های اینترنتی: رقابت در دایره بسته»، ماهنامه دنیای مخابرات و ارتباطات، شماره ۹۴.
- هادی‌فر، داود، (۱۳۸۵)، «بررسی آزادسازی و خصوصی‌سازی در بخش ICT کشور طرح مطالعاتی»، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- هداوند، مهدی، (۱۳۸۸)، «درآمدی بر مقررات‌گذاری اجتماعی»، دو ماهنامه حقوق عمومی، شماره ۲.

## ب) انگلیسی

### Books

- Black, Sharon K, (2001), *Telecommunications Law in the Internet Age*, Morgan Kaufmann Publishers.
- Blackman, Colin, Srivastava, Lara, (2011), *Telecommunications Regulation Handbook*, the World Bank, Tenth Anniversary Edition.
- Intven, Hank; Tetrault, Maccarthy, (2000), *Telecommunications Regulation Handbook*, the World Bank.
- Walden, Ian, (2009), *Telecommunications Law and Regulation*, Oxford University Press, Third Edition.
- Dibadj, R, (2006), *Rescuing Regulation*, State University of New York Press.
- Economides, Nicholas, (2004), *Telecommunications Regulation: An Introduction*, New York University Press.
- The International Comparative Legal Guide, (2010), *Telecommunication Laws and Regulations*.

### Articles

- Baumol, W. J, (1982), "Contestable Markets: The Theory of Industry Structure", *The American Economic Review*, Vol. 72, No. 1.
- Uhr, J. (1992), "Public Accountabilities and Private Responsibilities", *The Westminster World at the Crossroads*, Presented at annual meeting of the American Political Science Association, Chicago, IL.
- International Telecommunication Union: Collection of Basic Texts of the International Telecommunication union Adopted by the Plenipotentiary Conference, 1999.

## ج) پایگاه‌های اینترنتی

- <http://www.itu.int> (سایت رسمی اتحادیه جهانی مخابرات)
- <http://www.ofcom.org.uk> (سایت رسمی سازمان تنظیم مقررات ارتباطات انگلستان)
- <http://www.fcc.gov> (سایت رسمی کمیسیون ارتباطات فدرال آمریکا)