

دستاوردها و پیامدهای واگذاری پروانه فعالیت اپراتور چهارم مخابراتی کشور

کد موضوعی: ۲۸۰
شماره مسلسل: ۱۳۲۰۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۵.....	۱. فیبر نوری خانگی: از مفهوم تا روند جهانی
۸.....	۲. فیبر نوری خانگی: بستر ارتباطی جایگزین یا برگزیده ارتباطی
۱۲.....	۳. نیازسنجی صدور پروانه برای احداث فیبر نوری خانگی و خدمات مبتنی بر آن
۱۳.....	۴. جانمایی فیبر نوری خانگی در قلمرو شبکه ارتباطات مخابراتی کشور
۱۵.....	۵. کنسرسیوم ایرانیان‌نت: مجموعه دولتی یا زیرمجموعه ارتباطات زیرساخت
۱۸.....	۶. ابهام‌های قانونی - مقرراتی در اعطای پروانه اپراتور چهارم مخابراتی
۲۵.....	۷. پیامدهای اعطای پروانه به اپراتور چهارم مخابراتی کشور
۲۹.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۳۲.....	منابع و مآخذ



دستاوردها و پیامدهای واگذاری پروانه فعالیت اپراتور چهارم مخابراتی کشور

چکیده

شبکه فیبر نوری به عنوان یک بستر ارتباطی کابلی پیشرفته برای جابجایی سریع، پایدار و ایمن حجم‌های بزرگ اطلاعات رایانه‌ای، راه خود را تا نقاط انتهایی کاربری خدمات ارتباطی و فناوری اطلاعات باز کرده است و در همین حال اتصال خانه‌ها به فیبر نوری (FTTH) به عنوان یک شاخص برجسته توسعه‌یافتگی در عرصه ارتباطات به شمار می‌رود. بی‌گمان از نگاه فنی، پیشرفت و پیشگامی در فناوری ارتباطات، گسترش فراگیر و همه‌گیر این بستر نوین ارتباطی باید با شتاب دو چندان پیش رود، اما از نگاه سیاستگذاری راهبردی و تنظیم مقررات ارتباطات ملی، چنانچه برنامه‌ریزی و مدیریت درستی برای پیاده‌سازی آن به عمل نیاید، ممکن است کشور با چالش‌های زیانباری روبرو شود. با وجود تجربه ناموفق واگذاری بستر ارتباطی سیم مسی کشور به همراه امتیازات تمامیت‌گرایانه خدمات مخابراتی ثابت، همراه و داده‌ای به یک اپراتور، این بار بستر ارتباطی فیبر نوری که به مراتب از آن کارآمدتر و پرتوان‌تر است، به اپراتوری تقدیم شده که متصدی انحصاری شبکه مادر مخابراتی کشور هم به شمار می‌آید. به علاوه این اپراتور امتیازات بسیار بیشتری را در ارائه انحصاری خدمات ارتباطی و فناوری اطلاعات دریافت کرده که این امتیازات، نه تنها در تعارض

آشکار با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون مصوب آن و همچنین سیاست‌های کلی حمایت از تولید، کار و سرمایه ایرانی به‌شمار می‌آید، بلکه با تداوم این روند به‌تدریج باید شاهد بر چیده شدن همان معدود فعالان غیردولتی و کنار کشیدن همیشگی آنها از این صنعت و عقب‌ماندگی هرچه بیشتر کشاورمان باشیم. آن‌گونه که هم‌اینک نیز شاخص‌های بین‌المللی و منطقه‌ای آشکارا عقب‌ماندگی ما و رشد و شتاب شگرف کشورهای منطقه را در پیشگامی این عرصه نشان می‌دهند، بی‌آنکه اقدام چشمگیری از سوی متولیان این حوزه به‌عمل آید.

مقدمه

فیبر نوری با کاربری ارتباطی در سال ۱۹۷۰ اختراع شد و به‌تدریج به‌کارگیری آن برای انتقال داده‌ها و اصوات در ارتباطات مخابراتی گسترش یافت. دلیل اصلی گرایش به این بستر نوآورانه ارتباطی نیز ناتوانی شبکه سیم مسی در فراهم آوردن نیازمندی‌های روزافزون جابجایی سریع‌تر، مطمئن‌تر و بیشتر حجم‌های بزرگ اطلاعات رایانه‌ای از یکسو و محدودیت‌های به‌کارگیری بسترهای ارتباطی بی‌سیم، حتی ارتباطات رادیویی (مایکروویو) و ماهواره‌ای ازسوی دیگر بود. ضمن اینکه اعمال ملاحظات سیاسی در بهره‌برداری از آنها نیز خود چالش‌هایی را برای کشورهای وابسته به دارندگان این فناوری پدید می‌آورد.

وجود این‌گونه چالش‌ها باعث شد تا کشورها به‌تدریج بر روی گزینه گسترش فیبر نوری تا نقاط انتهایی کاربری، مطالعاتی را انجام دهند. قبلاً، فیبر نوری در



زیرساخت‌های اصلی ارتباطی به‌کار می‌رفت و نقاط انتهایی با سیم مسی یا اتصال بی‌سیم پشتیبانی می‌شد که این کار کاستی‌ها و نارسایی‌های خاص خود را داشت. اما بر پایه این طرح نوآورانه، فیبر نوری با همان ویژگی‌های بی‌نظیر خود، تا خط پایان پشتیبانی فوق سریع داده‌ها را به‌عهده می‌گیرد.

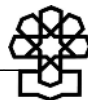
در کشور ما، طی سال‌های گذشته سرمایه‌گذاری قابل توجهی برای گسترش فیبر نوری در زیرساخت ارتباطی کشور به انجام رسیده و خوشبختانه شبکه توانمندی شکل گرفته است، تا آنجا که بر پایه آخرین آمارها، بیش از ۱۲۰ هزار کیلومتر فیبر نوری ارتباطات داخلی و بین‌المللی را پشتیبانی می‌کنند، اما در مورد گسترش شبکه‌های فیبر نوری تا نقاط انتهایی کاربری، آمارها بسیار ناچیز است و جز اقدامات محدودی که از سوی شرکت‌های استانی مخابرات کشور به انجام رسیده، در حوزه‌های سرویس‌دهی باند پهن پیشرفت درخوری وجود نداشته است.

برای برطرف کردن این کاستی و به‌ویژه شتاب بخشیدن به تأمین شاخص‌های توسعه‌یافتگی در عرصه ارتباطات و فناوری اطلاعات و مهمتر از آن با عنایت به اینکه شبکه ارتباطی پرسرعت، زیرساخت حیاتی ارائه خدمات عمومی و دولت الکترونیک به‌شمار می‌آید و اساساً بدون چنین شبکه‌ای نباید و نمی‌توان انتظار تحقق شبکه ملی اطلاعات و تحقق اهداف برنامه پنجم توسعه را داشت، دولت مجوز صدور پروانه اپراتور چهارم مخابراتی کشور را برای تصدیگری این امر صادر کرد که پیرو آن کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی نیز مصوبات و پروانه مربوط را صادر کردند.

موضوع ابهام‌برانگیزی که درباره چرایی و چگونگی صدور این مجوز و پروانه فعالیت برای اپراتور چهارم مخابراتی کشور وجود داشت، این بود که به اذعان مراجع سیاستگذار و مقرراتگذار این حوزه، دوران صدور پروانه‌های بستر محور یا حتی فناوری محور سپری شده است^۱ و به‌ویژه با تجربه پردردسر و پرهزینه ناشی از واگذاری بستر سیم مسی به شرکت مخابرات ایران و چالش‌های پس از آن با سایر ارائه‌دهندگان خدمات ارتباطات داده‌ای (به‌ویژه PAPها)، قرار بود که مجموعه مخابراتی کشور بار دیگر با چنین معضلی دست و پنجه نرم نکند. لکن در یک اقدام غیرمنتظره این انحصار به شکل بسیار فراگیرتر و پایدارتر، این بار به اپراتوری داده شد که دولتی بودن آن بر هیچ کس پوشیده نیست و همزمان به‌طور انحصاری تصدی شبکه مادر مخابراتی کشور را نیز برعهده دارد.

به این ترتیب، با توجه به پیامدهای جدی و جبران‌ناپذیری که این اقدام مراجع مقرراتگذار ارتباطی کشور در پی دارد، این گزارش درصدد است که از جنبه‌های مختلف به آن بپردازد. به همین منظور بخش اول، به شناسایی بستر ارتباطی فیبر نوری تا منازل و مقایسه آن با سایر بسترهای ارتباطی اختصاص یافته است و روند جهانی نیز به اجمال در این بخش بررسی شده است. در بخش دوم، فیبر نوری خانگی با سایر بستر ارتباطی جایگزین یا برگزیده ارتباطی مقایسه شده است. بخش سوم، به جانمایی این بستر در قلمرو شبکه مادر و غیرمادر مخابراتی کشور پرداخته و بخش چهارم، نیز نیاز این حوزه به صدور پروانه فعالیت را سنجیده است. همچنین

۱. در نظام نوین صدور پروانه‌های فعالیت خدمات ارتباطی، خدمات و نه بستر یا فناوری موضوع پروانه قرار می‌گیرد.



بخش پنجم چگونگی گزینش اپراتور برگزیده، موسوم به کنسرسیوم ایرانیان نت و ترکیب سهام‌داری آن را بررسی کرده و سپس در بخش ششم، ابهام‌های قانونی – مقرراتی در اعطای پروانه اپراتور چهارم مخابراتی اعم از ترک تشریفات برگزاری مزایده اعطای پروانه و سهم ۲۰ درصدی شرکت ارتباطات زیرساخت شناسایی شده است. در بخش هفتم، پیامدهای اعطای پروانه به اپراتور چهارم مخابراتی کشور و تأثیر آن بر حوزه ارتباطات کشور تحلیل شده و سرانجام در بخش هشتم و پایانی، از مجموع مباحث جمع‌بندی و نتیجه‌گیری به عمل آمده است.

۱. فیبر نوری خانگی: از مفهوم تا روند جهانی

در ارتباطات مخابراتی، برای انتقال سیگنال‌ها از دو نوع فناوری کابلی و رادیویی استفاده می‌شود. در فناوری‌های رادیویی، سیگنال‌ها به کمک امواج الکترومغناطیسی زمینی یا ماهواره‌ای انتقال می‌یابند، اما در فناوری کابلی، انتقال داده‌ها به کمک کابل‌های مسی یا فیبر نوری انجام می‌شود. سرعت انتقال داده‌ها از طریق کابل مسی دارای محدودیت است، در حالی که، سرعت انتقال داده‌ها در فیبر نوری بسیار زیاد است. به طوری که می‌توان گفت فیبر نوری واقعاً پهنای باند نامحدودی دارد.

ارتباطات ماهواره‌ای، فناوری خاصی است که در زمینه انتقال داده می‌تواند با فناوری فیبر نوری رقابت کند، اما سرعت انتقال داده در فیبر نوری به دلیل استفاده از لیزر بیشتر است. ضمن اینکه فیبرنوری در مقایسه با ارتباط ماهواره‌ای و سیم مسی، امنیت بیشتری دارد و از نظر هزینه اولیه نیز نسبت به هزینه‌های اولیه ماهواره، در

مجموع مقرون به صرفه‌تر از آنهاست.

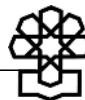
برنامه اتصال فیبر نوری به منازل، گام بلندی در راستای واگذاری خدمات پهن باند به مشترکان است. نتیجه این برنامه تنها رساندن فیبر نوری تا درب منازل نیست، بلکه با بردن فیبر نوری به درون هر خانه، خدمات مورد نیاز کاربران را می‌توان با بالاترین سرعت و بهترین کیفیت ارائه نمود.

به‌طور کلی، فناوری‌های شبکه‌سازی نوری باند پهن را FTTx^۱ می‌نامند که در آن دسترسی نوری جایگزین همه یا بخشی از انواع دسترسی‌های رایج موجود در انتهای مسیرهای ارتباطات مخابراتی می‌شود. از این اصطلاح برپایه نحوه پیکربندی و پیاده‌سازی شبکه فیبر نوری، چند اصطلاح دیگر مشتق می‌شود که در آن سه حرف اول یعنی FTT ثابت است و حرف آخر یعنی (x)، نوع شبکه فیبر نوری را نشان می‌دهد:

● شبکه FTTN^۲: در این نوع اتصال، فیبر نوری تا جعبه‌های خیابانی که تا محل مشتری بیش از ۳۰۰ متر فاصله دارد، کشیده و اتصال نهایی به خانه‌ها یا محل کار مشتریان از طریق کابل‌های مسی کواکسیال انجام می‌شود.

● شبکه FTTC^۳: این نوع اتصال که شبیه شبکه FTTN است، فاصله جعبه‌های خیابانی تا محل مشتری کمتر از ۳۰۰ متر است و این جعبه‌ها برای ارائه سرویس به چندین مشتری در نظر گرفته می‌شود.

1. Fiber to the x
2. Fiber to the Node
3. Fiber to the Curb



• شبکه FTTB^۱: در این نوع اتصال، فیبر نوری تا حریم ساختمان محل زندگی یا کار (مثل محوطه داخلی یا زیرزمین مجتمع‌های آپارتمانی) کشیده و اتصال نهایی به قسمت‌های مختلف ساختمان بجز فیبر نوری انجام می‌شود.

• شبکه FTTH^۲: در این نوع اتصال، فیبرنوری تا نزدیک‌ترین نقطه محل کار یا زندگی مشترکین (درون‌خانه یا محل کار) کشیده می‌شود.

اینترنت پرسرعت، تلفن تصویری مستقل از ارتباط اینترنتی، تلفن مبتنی بر پروتکل اینترنتی (VOIP)، نمابر مبتنی بر پروتکل اینترنتی (FOIP)، تلویزیون مبتنی بر پروتکل اینترنتی، اشتراک‌گذاری فیلم و موسیقی، دسترسی به خدمات دولت الکترونیک، دسترسی به سامانه رایانامه ملی، دسترسی به پرونده الکترونیکی سلامت، آموزش الکترونیکی، نظارت بر فرزندان از راه دور، دسترسی به منابع و کتابخانه‌های دیجیتال، ارتباطات ویدئو کنفرانس و... از جمله خدمات قابل ارائه به وسیله فیبر نوری تا خانه است.

همان‌طور که اشاره شد، تا پیش از سال ۱۹۹۹، فیبر نوری برای بهینه‌سازی زیرساخت‌های ارتباطی و اتصال مراکز مخابراتی به‌کار می‌رفت، اما از آن سال، کشورهایمانند ژاپن و ایتالیا اجرای پروژه‌های اتصال فیبر نوری تا خانه را آغاز کردند. ژاپن تا پایان سال ۲۰۱۰ توانست ۶۰ درصد از منازل خود را به فیبر نوری مجهز کند. ایتالیا نیز تا پایان سال ۲۰۰۸ توانست ۴۰ درصد خانه‌ها در ۱۰ شهر بزرگ این کشور را به فیبر نوری با سرعت حداقل یک گیگابایت بر ثانیه متصل نماید.

1. Fiber to the Basement

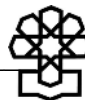
2. Fiber to the Home

کره جنوبی گرچه اجرای این پروژه را دیرتر از آنها آغاز کرد، اما توانست از همه پیشی بگیرد و اکنون بیش از ۹۰ درصد خانه‌های کره جنوبی به فیبر نوری متصل شده‌اند. در آمریکا بیش از دو میلیون خانه به فیبر نوری متصلند. کشورهای عضو اتحادیه اروپا نیز در پایان سال ۲۰۰۹ حدود ۵/۳ میلیون مشترک خانگی متصل به فیبر نوری داشتند. کشور چین در سال ۲۰۱۲ نیز دوازدهمین برنامه پنج‌ساله خود را آغاز کرده که بر پایه آن توسعه فیبر نوری تا خانه در اولویت قرار گرفته و تا پایان این برنامه، چین سریع‌ترین رشد ضریب نفوذ فیبر نوری تا خانه را در جهان خواهد داشت.

کشورهای حوزه خلیج فارس نیز با اینکه دیرتر از کشورهای توسعه‌یافته در این حوزه سرمایه‌گذاری و برنامه‌ریزی کرده‌اند، اما پیشرفت‌های خوبی را به دست آورده‌اند. عربستان در سال ۲۰۱۰ پیاده‌سازی این پروژه را آغاز کرد و تا یک سال بعد بخش‌هایی از شهر مدینه را تحت پوشش این شبکه قرار داد. کشور قطر بیش از ۶۰ هزار خانه را به این شبکه متصل کرده و قرار است تا پایان سال ۲۰۱۵ حدود ۹۵ درصد خانه‌ها را دربرگیرد. امارات متحده عربی سرمایه‌گذاری زیادی انجام داده و تا سال ۲۰۱۱ توانسته پایتخت این کشور، یعنی حدود ۱ میلیون و ۱۲۵ هزار خانه را به‌طور کامل تحت پوشش این شبکه قرار دهد.

۲. فیبر نوری خانگی: بستر ارتباطی جایگزین یا برگزیده ارتباطی

در حال حاضر زیرساخت اصلی ارتباطات راه‌دور کشور مبتنی بر فیبر نوری است. به‌علاوه، در داخل استان‌ها نیز اغلب طرح‌های توسعه‌ای خطوط مخابرات بر پایه فیبر



نوری انجام می‌شود و در بسیاری از مناطق شهر تهران نیز فیبر نوری به جای سیم مسی به کار رفته است. با توجه به مزیت‌های بسیار فیبر نوری، شرکت مخابرات استان تهران بیشتر از ده هزار کیلومتر فیبر نوری را جایگزین سیم مسی کرده است. در تهران پروژه‌های با نام GPON^۱ (مشابه FTTH) به وسیله این شرکت در حال اجراست که بخش‌های بسیاری از مناطق ۲ و ۴ مخابراتی تهران را تحت پوشش خود قرار می‌دهد.

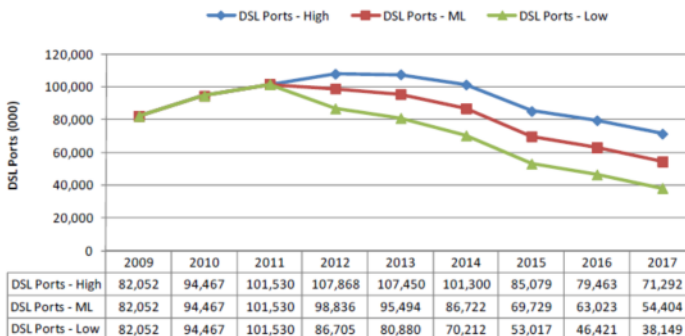
در استان‌های دیگر مانند قم، البرز و خوزستان، پروژه‌های مشابه توسعه شبکه فیبر نوری در حال اجراست. این پروژه‌ها نشان می‌دهد که اگرچه در حال حاضر فیبر نوری یک بستر مکمل برای سیم مسی به شمار می‌آید، اما کم‌کم جایگزین آن می‌شود و به این ترتیب در آینده خدمات ارزش‌افزوده ارتباطی مبتنی بر شبکه فیبر نوری با کاربری گسترده‌ای روبرو خواهد شد.

به این ترتیب، ضرورت نوسازی شبکه دسترسی به زیرساخت‌های ارتباطات راه دور کشور و تجهیز آن به فیبر نوری، موضوعی است که خود ارائه‌دهندگان - اپراتورهای خدمات مخابراتی از آن آگاهند و به خوبی می‌دانند که چنانچه در این کار تعلل ورزند، زیان قابل توجهی را در پی فراهم نیاموردن به موقع نیازمندی‌های کاربرانشان خواهند دید. لذا باید دید اعطای پروانه اختصاصی و انحصاری به یک اپراتور جهت اجرای فیبر نوری خانگی با سیاست‌های کلان و راهبردی ارتباطات مخابراتی کشور همسویی دارد یا خیر؟

همان‌طور که در بالا گفته شد، یکی از دستاوردهای مخابرات نوری، ارائه خدمات اینترنت بسیار پرسرعت است. در این صورت، بازار اینترنت پرسرعت کنونی، یعنی انواع DSL که در اختیار شرکت‌های PAP و مخابرات ایران است، تحت تأثیر قرار خواهند گرفت. همان‌طور که نمودار ۱ نشان می‌دهد، بازار DSL جهان، شامل ADSL /ADSL2+ (خط رقمی مشترک نامتقارن)، SHDSL (خط رقمی مشترک بسیار پرسرعت) و VDSL (خط رقمی مشترک پرسرعت) و VDSL2+ (خط رقمی مشترک پرسرعت +۲)، رو به کاهش است و در آینده این روند کاهشی، شیب تندتری خواهد گرفت و بیشترین عامل تأثیرگذار بر آن نیز گسترش دسترسی نوری خانگی و اداری است. در کشور ما نیز همین وضعیت با فراگیری فیبر نوری خانگی تحقق خواهد یافت و بازار شرکت‌های فعال در اینترنت پرسرعت تأثیر قابل توجهی خواهند دید.

نمودار برآورد شمار پورت‌های DSL جهان از سال ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۷

Figure 1: Global DSL Port Shipments, 2009-2017



Source: Broadbandtrends.



علاوه بر این، فیبر نوری خانگی، خدمات ارتباطی مبتنی بر بی‌سیم را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. برای مثال، وایمکس یک فناوری ارتباطی بی‌سیم است، اما فیبر نوری به دلیل برخورداری از توانمندی‌های بسیار توانسته آن را نیز تحت تأثیر قرار دهد و پیش‌بینی می‌شود بخشی از مشترکان کنونی این خدمات ارتباطی بی‌سیم به دسترسی نوری رو آورند.

از سوی دیگر، خدمات تلفنی مبتنی بر پروتکل اینترنتی با امکان تلفن تصویری بر بستر فیبر نوری خانگی قابل ارائه است. هزینه تمام شده این خدمات به شیوه کنونی بسیار ارزان‌تر از خطوط تلفنی کنونی خواهد بود که به این ترتیب، بر این بازار تأثیر خواهد گذاشت.

این تأثیرها می‌تواند مثبت یا منفی باشد. تأثیر مثبت به این ترتیب است که بازار کنونی ارتباطات گام دیگری به سوی رقابتی شدن و پیرو آن افزایش کیفیت و کاهش بهای خدمات را تجربه خواهد کرد. اما تأثیر منفی از این جهت است که رقابت به شکل ناسالم و نابرابر شکل می‌گیرد. این مهم به عهده مرجع مقرراتگذار ارتباطات ملی است تا با شناسایی بازار و زوال و کمال فناوری‌های ارتباطی در حال بهره‌برداری و پیش‌رو، از زیان دیدن فعالان این عرصه جلوگیری و بهره‌مندی کاربران ایرانی از خدمات روزآمد، باکیفیت و مقرون به صرفه را تضمین کند.

۳. نیازسنجی صدور پروانه برای احداث فیبر نوری خانگی و خدمات مبتنی بر آن

سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، تاکنون پروانه ۴ اپراتور را در حوزه ارتباطات مخابراتی صادر کرده است. اولین پروانه برای ارائه خدمات تلفن همراه، ثابت و ارتباطات داده‌ها به موجب مصوبه شماره ۳۵ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۱ کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات در تاریخ ۱۳۸۷/۴/۲۹ به شرکت مخابرات ایران اعطا شد. در شبکه موضوع این پروانه آمده است:

تجهیزاتی که دسترسی و ایجاد ارتباط برای ارائه سرویس را برای مشترکین فراهم می‌کند، شامل:

- شبکه ارتباطات رادیویی سیار با حداقل استاندارد جی‌اس‌ام نسل دو (۲)،

- شبکه تلفن ثابت بدون محدودیت در فناوری،

- شبکه ارتباطات داده بدون محدودیت در فناوری که شامل مراکز سوئیچینگ،

ایستگاه‌ها و سایر تجهیزات لازم برای کارکرد صحیح آنها در محدوده استان (به‌استثنای شبکه زیرساخت مادر و دروازه‌های ارتباطات بین‌الملل) می‌باشد.

پروانه اپراتور اول بدون محدودیت در فناوری برای ایجاد و توسعه شبکه ارتباطات داده و شبکه تلفن ثابت صادر شد. لذا این اپراتور می‌تواند فناوری‌های مختلف مانند فیبر نوری خانگی را برای ارتباطات داده‌ای و تلفن ثابت به‌کار گیرد. چنانچه اشاره شد، این شرکت در حال اجرای پروژه GPON است که شباهت زیادی با فیبر نوری خانگی دارد و در مناطق ۲ و ۸ مخابراتی به بهره‌برداری رسیده و در



مناطق دیگر هم در حال گسترش است. به گفته مسئولان شرکت، این پروژه به راحتی قابل تبدیل به FTTH است. لذا اپراتور چهارم برای برخورداری از شبکه فیبر نوری در گستره غیرمادرمخابرات کشور رقیب اپراتور اول یا برعکس، اپراتور اول یعنی، شرکت مخابرات ایران رقیب اپراتور چهارم خواهد بود.

به این ترتیب، باید دید هدف اصلی مرجع مقرراتگذار از اعطای چنین پروانه‌ای به اپراتور چهارم تلفن همراه چه بوده است؟ آیا رگولاتور در پی شکستن انحصار طبیعی این حوزه بوده که خود با اعطای نادرست آن به یک اپراتور به آن جلوه انحصار قانونی بخشیده و اکنون درصدد جبران آن برآمده یا اینکه در پی تکرار تجربه ناکارآمد خویش و گسترش انحصارگرایی، آن هم این بار از جنس دولتی آن است؟ چنانچه یک اپراتور به موجب پروانه دریافتی حق نوسازی زیرساخت ارتباطی را آن هم بدون محدودیت در فناوری دارد، اعطای یک پروانه بستمحور دیگر چه معنایی می‌تواند داشته باشد؟ آیا رگولاتور در پی تکرار عرصه‌های مخابراتی دارای انحصار طبیعی در کشور است؟

۴. جانمایی فیبر نوری خانگی در قلمرو شبکه ارتباطات مخابراتی کشور

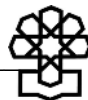
طبق پروانه ارائه شده به شرکت ایرانیان نت، ایجاد و بهره‌برداری از شبکه انتقال داده نوری و دسترسی کاربران با استفاده از فیبر نوری در همه مناطق و قلمرو جمهوری اسلامی ایران، بجز محدوده شبکه زیرساخت مادر مخابراتی در انحصار شرکت مذکور است.

شبکه مادر مخابراتی شامل شبکه ارتباطات بین‌استانی، بین مراکز استان‌ها و دروازه‌های ارتباطات بین‌الملل است که در اساسنامه شرکت ارتباطات زیرساخت تعریف شده و این شبکه در انحصار دولت است و دارنده پروانه اپراتور چهارم حق ایجاد شبکه در محدوده شبکه مادر مخابراتی را ندارد.

شرکت ایرانیان نت برای استفاده از خطوط زیرساخت مخابراتی باید آن را از شرکت ارتباطات زیرساخت اجاره کند. تعرفه خدمات و انتقال ترافیک از طریق شبکه زیرساخت مادر (ترافیک بین‌شهری و بین‌الملل) براساس تعرفه‌های مصوب کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات است.

شرکت ایرانیان نت درخواست اجاره خطوط انتقال، نوع خط انتقال، حداقل نیازهای خدماتی (ظرفیت و کیفیت) مورد درخواست خود را به شرکت ارتباطات زیرساخت ارائه می‌کند. طبق پروانه، شرکت ارتباطات زیرساخت در صورت موجود بودن خطوط مورد درخواست باید آن را به شرکت ایرانیان نت اجاره دهد و در صورت نبود آنها، موظف به تأمین نیاز دارنده پروانه است و باید خطوط مورد درخواست را ایجاد کند و آن را به شرکت ایرانیان نت اجاره دهد.

با این حال، پرسش اینجاست که چنانچه شرکت ارتباطات زیرساخت به تعهد خویش عمل نکند، با چه ضمانت اجرایی روبرو خواهد شد؟ قاعدتاً در مرحله درخواست خطوط، قراردادی منعقد نشده تا این شرکت خود را در برابر تعهدات قراردادی پایبند بداند. اعمال ضمانت‌های اجرایی مقرراتی نیز به دلیل بودن این شرکت و عدم صدور موافقتنامه پروانه نیز عملاً امکانپذیر نیست. هرچند با توجه به



ماهیت شرکت ایرانیان نت و تعلق آن به شرکت ارتباطات زیرساخت، به نظر نمی‌رسد در این رابطه اختلافی بروز کند و پیامدهای عدم ایفای چنین تعهدی را کشور باید متحمل شود.

طبق پروانه، به شرکت ایرانیان نت اجازه داده شده که در محدوده شهری نیز به جای ایجاد خطوط فیبر نوری، خطوط ایجاد شده از سوی اپراتورهای دیگر را اجاره کند. در این باره نیز دو پرسش مطرح می‌شود. نخست آنکه نرخ اجاره خطوط به وسیله چه کسی تعیین می‌شود؟ آیا به اختیار طرفین خواهد بود یا کمیسیون یا سازمان به این موضوع ورود خواهند یافت؟ زیرا بهای اجاره تأثیر مستقیمی بر بهای خدمات ارتباطات مبتنی بر فیبر نوری دارد و بی‌توجهی به این مسئله می‌تواند به زیان کاربران نهایی تمام شود. دوم آنکه اجاره خطوط فیبر نوری نباید باعث عدم ایفای تعهدات توسعه و اجرای دارنده پروانه شود. این تدبیر برای تأمین نیازمندی‌های دارنده پروانه در کوتاه‌مدت سودمند است، اما ممکن است در بلندمدت از ایفای تعهدات پروانه‌ای سرباز زند.

۵. کنسرسیوم ایرانیان نت: مجموعه دولتی یا زیرمجموعه ارتباطات

زیرساخت

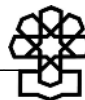
پروانه اجرا و بهره‌برداری از شبکه انتقال داده و دسترسی نوری به پیشنهاد شماره ۲۵۳۱۵/۱ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۷ وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و با ترک تشریفات مزایده، به کنسرسیوم خدمات ارتباطی و الکترونیکی ایرانیان نت اعطا شد. مجوز

فعالیت این شرکت براساس مصوبه شماره ۴۵۴۰۲/۲۵۸۸۹۱ هـ.ا.ت مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۱۶ هیئت وزیران صادر شد. همچنین این شرکت در تاریخ ۱۳۹۰/۴/۰۴ با شماره ۴۰۷۳۳۲ و شناسه ملی ۱۰۳۲۰۵۸۲۴۳۵ در اداره کل ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به ثبت رسید. کنسرسیوم ایرانیان نت با هدف ایجاد، توسعه و مدیریت شبکه ملی، دسترسی فیبر نوری و ارائه سرویس‌های ارزش‌افزوده بر روی آن تأسیس شده است.

با اینکه مجوز ترک تشریفات و واگذاری پروانه این پروژه به کنسرسیوم ایرانیان نت از سوی هیئت دولت صادر شده بود، شورای اقتصاد خود را متولی صدور این مجوز می‌دانست. لذا این شورا با تأخیر چندماهه، سرانجام در تاریخ ۱۳۹۱/۳/۸ و با مصوبه شماره ۴۸۰۰۷/۴۵۶۲۶ هـ.ا.ت مجوز صدور پروانه را صادر کرد.

جالب‌تر آنکه کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات چند ماه زودتر از شورای اقتصاد و در جلسه شماره ۱۳۰ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۱۸ اصول حاکم بر پروانه ایجاد و بهره‌برداری از شبکه‌های انتقال‌داده نوری و دسترسی کاربران با استفاده از فیبر نوری را بررسی و مفاد آن را تصویب کرده بود. سپس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی با استناد به همه مصوبات مذکور، پروانه ایجاد و بهره‌برداری از این شبکه را در تاریخ ۱۳۹۱/۵/۱۵ و به شماره ۱۰۰/۸۴۷ صادر کرد.

براساس مصوبه هیئت دولت، ۲۰ درصد از سهام اپراتور چهارم متعلق به شرکت ارتباطات زیرساخت (به نمایندگی از دولت) است و ۸۰ درصد باقیمانده آن باید به بخش خصوصی واگذار شود.



اعضای کنسرسیوم ایرانیان نت براساس پروانه ایجاد و بهره‌برداری FTTH به شماره ۱۰۰/۸۴۷ مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۵ صادره ازسوی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی مشخص شده است. اعضای کنسرسیوم در جدول ۱ آمده است. البته ترکیب سهام‌داران که در جدول ۱ ذکر شده یک ترکیب اولیه است و تاکنون تغییراتی در آن به‌وجود آمده است.

جدول اعضا و سهام‌داران کنسرسیوم ایرانیان نت مطابق پروانه ایجاد و بهره‌برداری از FTTH

ردیف	نام سهام‌دار	درصد مشارکت (سهام)
۱	شرکت تعاونی مسکن کارکنان شرکت ارتباطات زیرساخت	۷۶
۲	شرکت ارتباطات زیرساخت	۲۰
۳	یک شخص حقیقی (از مدیران سابق شرکت ارتباطات زیرساخت)	۴

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، این کنسرسیوم به کلی در اختیار شرکت ارتباطات زیرساخت قرار دارد و می‌توان آن را به‌عنوان یکی از مجموعه‌های اقماری‌اش انگاشت. با اعطای این مجوز و پروانه مربوطه ازسوی دولت، شورای اقتصاد و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، شبکه زیرساخت مادر مخابراتی و غیرمادر مخابراتی مبتنی بر فیبر نوری کشور که در آینده گزینه بی‌رقیب عرصه خدمات ارتباطی خواهد بود، به‌طور انحصاری و بلامنازع در اختیار و انحصار یک شرکت دولتی قرار گرفت.

۶. ابهام‌های قانونی - مقرراتی در اعطای پروانه اپراتور چهارم مخابراتی

ابهام‌های اصلی راجع به اعطای پروانه این اپراتور را می‌توان سه مورد خلاصه کرد: ترک تشریفات مزایده پروانه، سهام‌داری ۲۰ درصدی شرکت ارتباطات زیرساخت و همچنین واگذاری مابقی سهام به تعاونی مسکن کارکنان آن شرکت و یکی از اعضای مدیریت آن.

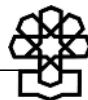
الف) ترک تشریفات برگزاری مزایده اعطای پروانه

به موجب ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶، معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی بجز موارد مستثنا شده در بندهای پانزده‌گانه ذیل ماده (۷۹) حسب مورد باید از طریق مناقصه یا مزایده باشد. همچنین، ماده (۲۹) قانون برگزاری مناقصات، مصوب ۱۳۸۳ مواردی را که می‌توان با استناد به آنها بدون برگزاری تشریفات قانونی مناقصه برگزار کرد، برشمرده است.

به این ترتیب، نخستین پرسشی که درباره گزینش اپراتور چهارم مخابراتی کشور مطرح می‌شود اینست که هیئت دولت با استدلال به کدامیک از بندهای قانونی مذکور، حکم به ترک تشریفات مزایده را داده و پروانه را رأساً به این کنسرسیوم اعطا کرده است؟ آیا مجریان توانمند دیگری در کشور حضور نداشته‌اند یا فناوری مورد نیاز برای پیاده سازی این شبکه ملاحظات خاص خود را داشته است؟

ب) سهام‌داری ۲۰ درصدی شرکت ارتباطات زیرساخت

طبق بند «الف» ماده (۳) قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون



اساسی، مصوب ۱۳۸۷، مشارکت دولت با بخش‌های خصوصی و تعاونی و بخش عمومی غیردولتی به هر نحو و به هر میزان ممنوع است. اما شرکت ارتباطات زیرساخت به‌عنوان عضوی از کنسرسیوم ایرانیان‌نت و با سهام ۲۰ درصد در اپراتور چهارم عضویت دارد. مجوز این کار به‌موجب مصوبه شماره ۲۵۸۸۹۱/۴۵۴۰۲ مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۱۶ دولت صادر شده است.

در همین رابطه، معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری چنین اظهارنظر کرده است:

۱. نظر به اینکه در قسمت اخیر مصوبه تصریح شده است: «بسیست درصد از کل سهام کنسرسیوم مذکور به‌عنوان سهام دولت متعلق به شرکت ارتباطات زیرساخت به نمایندگی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات می‌باشد»، علیهذا مصوبه مزبور (با توجه به تبصره «۱») بند «ب» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی) ظهور دارد به اینکه کنسرسیوم در گروه دوم فعالیت‌های بنگاه‌های اقتصادی موضوع ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی طبقه‌بندی شده است. زیرا چنان‌که از نظر دولت فعالیت مندرج مصوبه جز گروه یک بود، حکم به تعلق مالکیت بیست درصد سهام کنسرسیوم به دولت با توجه به بند «الف» ماده (۳) مورد نداشت، به‌علاوه تبصره «۱») بند «ب» ماده (۳) نیز صراحتاً به دولت اجازه داده برای حفظ سهم بهینه بخش دولتی در فعالیت‌های گروه دو ماده (۲) قانون، (۲۰ درصد) ارزش فعالیت‌های این گروه در بازار سرمایه‌گذاری نماید.

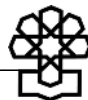
۲. جهت مزید اطلاع اضافه می‌کند که سرمایه‌گذاری دولت در گروه (۱) ماده (۲)

قانون یاد شده نیز در تمام موارد مستلزم اخذ مجوز از مجلس شورای اسلامی نیست، بلکه دولت می‌تواند در چارچوب تبصره «۳» اصلاحی و تبصره «۴» الحاقی به بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی رأساً در زمینه‌های فناوری‌های نوین و یا فناوری پیشرفته و یا مناطق کمتر توسعه‌یافته تصمیم‌گیری کنند.

با این حال، شایسته بود معاونت محترم حقوقی ریاست‌جمهوری به این موضوع نیز اشاره می‌کردند که تعلق سهام ۲۰ درصدی به دولت در جایی صورت می‌گیرد که سایر سهام بنگاه اقتصادی مستقیماً و مستقلاً به بخش غیردولتی واگذار گردد و باید دید آیا در ترکیب سهام‌داری جدید این مجموعه، آن‌گونه که در جدول بالا دیده شد، سهام‌داری دولت در مجموعه‌ای که کاملاً به خودش تعلق دارد، معنا می‌یابد؟ آیا چنین اقدامی با اهداف سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی سازگاری دارد؟ آیا در پرتو چنین اقدامات و تفاسیری از قوانین مذکور، می‌توان به حضور پررنگ‌تر و جدی‌تر بخش غیردولتی در بخش ارتباطات کشور امیدوار بود؟

ج) سهام‌داری ۷۶ درصدی تعاونی مسکن کارکنان شرکت ارتباطات زیرساخت و سهام‌داری ۴ درصدی یکی از مدیران آن شرکت

۷۶ درصد سهام شرکت ایرانیان‌نت به تعاونی مسکن کارکنان شرکت ارتباطات زیرساخت واگذار شده که مدیریت و همه اعضای این تعاونی جزء کارکنان دولت محسوب می‌شوند. ۴ درصد باقیمانده سهام نیز به یکی از مدیران شرکت ارتباطات زیرساخت واگذار شده است. حتی با تفسیری که معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری از



موضوع واگذاری داشته و طبق آن ۲۰ درصد از سهام به شرکت ارتباطات زیرساخت واگذار شده، ۸۰ درصد باقیمانده سهام باید به بخش غیردولتی واگذار می‌گردید. اما همان‌طور که جدول ۱ نیز نشان می‌دهد، ۱۰۰ درصد سهام بین شرکت ارتباطات زیرساخت و مجموعه کارکنان این شرکت تسهیم شده است. این درحالی است که در تبصره «۱» بند «ب» ماده (۳) قانون اجرای سیاسی‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تصریح شده است که سهم سرمایه‌گذاری دولت نباید از ۲۰ درصد ارزش فعالیت بیشتر باشد. بنابراین ترکیب سهام‌داری شرکت ایرانیان نت به‌عنوان اپراتور چهارم خلاف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است و باعث اخلاف در رقابت حوزه ارتباطات کشور خواهد شد.

د) واگذاری همزمان بستر ارتباطی و خدمات مخابراتی و فناوری اطلاعات

یکی از چالش‌های اصلی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی که هنوز نتوانسته برای آن راهکار منطقی و فصل‌الخطابی بیابد، رفع منازعات فی مابین شرکت مخابرات ایران و ارائه‌دهندگان خدمات عمومی انتقال داده‌ها (PAP) است، تا آنجا که با وجود تصویب آیین‌نامه تعاملی شرکت‌های مخابراتی با شرکت‌های ندا به شماره ۹۷ مورخ ۱۳۸۹/۸/۲ از سوی کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، سرانجام مطلوب و مورد قبول همه طرف‌ها به‌دست نیامد.

دلیل اصلی این منازعات هم آن است که شرکت مخابرات ایران، خود را مالک شبکه سیم مسی و همچنین محق ارائه خدمات مخابراتی و داده‌ای به‌موجب پروانه صادره‌اش می‌داند و از آن سو، ارائه‌دهندگان خدمات عمومی انتقال داده‌ها نیز که

شمارشان بالغ بر ۱۰ مجموعه است، بر حق خویش مطابق پروانه‌های صادره از سوی سازمان استناد می‌کنند.

درخصوص پروانه اپراتور چهارم مخابراتی نیز دقیقاً همین سناریو قابل پیش‌بینی است. زیرا از یکسو مالکیت بستر فیبر نوری خانگی به آن اعطا شده و از دیگر سو اجازه فعالیت در حوزه‌های ذیل را نیز داشته باشد. هرچند شاید مشکل اساسی را خود سازمان پدید آورده که برای خود حق اعطای مجوز به سایر متقاضیان فعالیت در این عرصه را محفوظ داشته و سزاوار بود فعالیت انحصاری در این عرصه را به‌طور کامل به این اپراتور اعطا می‌کرد تا دستکم خود از چالش‌ها و منازعات آتی در امان ماند.

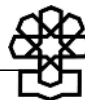
به این ترتیب، اپراتور چهارم مخابراتی کشور حق دارد در حوزه‌های زیر سرمایه‌گذاری کرده و به ارائه خدمات مخابراتی بپردازد:

- ارائه‌دهنده شبکه:^۱ شرکتی که حق بهره‌برداری از شبکه در مالکیت خود را به سایر ارائه‌دهندگان خدمات شبکه‌ای واگذار می‌کند.

- ارائه‌دهنده خدمات کاربردی:^۲ شرکتی که انواع نرم‌افزارها را به فروش می‌رساند، اجاره می‌دهد یا به‌طور رایگان عرضه می‌کند.

- ارائه‌دهنده محتوا:^۳ شرکتی که بازی‌های رایانه‌ای را تولید می‌کند یا برنامه‌های آموزشی تدارک می‌بیند و به ساختن انواع فیلم‌های مستند و داستانی

1. Net- co or Network Provider
 2. App-co or Application Provider
 3. Content- co or Content Provider



می‌پردازد و همه این تولیدات را به صورت دیجیتال عرضه می‌کند.

- ارائه‌دهنده خدمات چندرسانه‌ای: ^۱شرکتی که برنامه‌های رادیویی - تلویزیونی

را بر روی انواع کابل عرضه می‌کند.

- ارائه‌دهنده کابل نوری تاریک: ^۲شرکتی که تجهیزات لیزری ندارد و تنها

رشته‌های کابل خود را به سایر شرکت‌های بهره‌بردار اجاره می‌دهد تا تجهیزات ایستگاهی مورد نیاز برای بهره‌برداری از کابل نوری تاریک را رأساً فراهم و در دو سر کابل وصل یا نصب و از آنها بهره‌برداری کنند.

- ارائه‌دهنده کابل نوری روشن: ^۳در برابر ارائه‌دهنده کابل نوری تاریک،

بهره‌بردار کابل روشن، شرکتی است که زیرساخت کابل نوری تاریک ندارد (یعنی مجاری کابل‌کشی و مالکیت بر کابل نوری را ندارد)، اما تجهیزات روشن کردن آن با به‌کارگیری کارت خط یا «لاین کارد» و سامانه‌های لیزری را دارد.

- بهره‌بردار مجازی: ^۴شرکتی که به‌رغم تمام لوازم شبکه و سرویس‌دهی، تنها

مجوز مشارکت با انواع شرکت‌های ارتباطی را دارد. چنین شرکتی در هر شهری که زیرساخت ارتباطی داشته باشد، از کابل روشن شرکت‌های مخابرات استانی به صورت مشارکتی یا اجاره‌ای استفاده می‌کند. در ضمن شرکت‌های برق منطقه‌ای، شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران، یا شرکت‌های مترو شهری که شبکه فیبر نوری دارند، می‌توانند طرف قرارداد بهره‌برداری از خطوط استیجاری قرار گیرند.

1. MM Serv- co or Multimedia Service Provider

2. Dark Fiber Provider

3. Light Fiber Provider

4. Virtual Operator

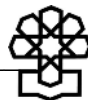
- ارائه‌دهنده خدمات پس از فروش:^۱ این شرکت تنها مشتری‌یابی می‌کند و به همین دلیل از مرکز تماس با مشتریان برخوردار است.

طولانی بودن دوره حفاظت

براساس ماده (۹) پروانه صادره برای کنسرسیوم ایرانیان‌نت: سازمان متعهد می‌شود که به منظور حفظ بازار و امنیت سرمایه‌گذاری به مدت ۴ سال از تاریخ صدور این پروانه، پروانه جدیدی برای ایجاد شبکه مشابه موضوع پروانه صادر نخواهند کرد. از پایان سال چهارم تا پایان سال هفتم براساس تشخیص کمیسیون، سازمان می‌تواند در استان‌هایی که دارند پروانه حداقل ۵۰ درصد تعهدات اجرا و توسعه (موضوع بند «۷» ماده (۱۰)) عمل نکرده باشد، پروانه‌های جدید با موضوع مشابه این پروانه صادر کند. تأکید می‌شود که صدور پروانه برای ارائه خدمات مشابه موضوع پروانه که از طریق شبکه موضوع پروانه و یادگیری شبکه‌های دارای پروانه از سازمان ارائه خواهد شد نقض این دوره حفاظت خواهد بود.

دوره حفاظت مذکور به دو مدت اشاره دارد. مدت اول بلاشروط، ۴ ساله و مدت دوم به صورت مشروط، ۷ ساله است. پس از مدت ۴ سال، تا هفت ۷ سال رقبای احتمالی فقط در سطح شهر یا استان مربوطه اجازه فعالیت خواهند یافت. لذا در سطح ملی همچنان رقیبی وجود نخواهد داشت. ضمن اینکه ماده (۹) درباره دوره حفاظت، نارساست. مهلت بررسی عدم ایفای ۵۰ درصد تعهدات از سوی شرکت ایرانیان‌نت طی سال‌های پنجم تا هفتم، پیرو نظر سازمان عملاً می‌تواند به سال هشتم موکول شود.

1. Sales- co or Sales- service Provider



در نتیجه دوره حفاظت می‌تواند بسیار طولانی‌تر از مواعد مقرر شود.

۷. پیامدهای اعطای پروانه به اپراتور چهارم مخابراتی کشور

در پرتو توضیحاتی که تا این بخش از گزارش داده شد، آشکار می‌شود که کشور در آینده پیامدهای بعضاً جبران‌ناپذیری را در پی اعطای اینچنینی پروانه اپراتور چهارم مخابراتی متحمل خواهد شد که در زیر به اهم آنها اشاره می‌شود:

الف) انحصار مطلق در شبکه جدید مخابراتی کشور

یکی از ردیف‌های هزینه‌ای لوایح بودجه سالیانه که از سوی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات پیشنهاد می‌شود، «برنامه آزادسازی و ایجاد رقابت ارتباطات» نام دارد (ردیف ۴۰۸۱۵)، پرسش اینجاست که آیا بودجه دریافتی صرف آزادسازی و رقابت‌پذیری اینچنینی ارتباطات در کشور می‌شود؟ آیا دستاورد مطالعات و بررسی‌های به‌عمل آمده برای چگونگی ورود فعالان ارتباطی، به اعطای پروانه‌های اینچنینی می‌انجامد؟ در صورتی که چنین بودجه‌ای تأمین نشود، چه دستاوردی در انتظار این عرصه و کشور خواهد بود؟

خصوصی‌سازی شرکت مخابرات ایران، جدای از ابهام‌های بسیار بر سر چگونگی واگذاری آن، سرانجام به‌گونه‌ای انجام شد که انحصار این شرکت را بر شبکه ارتباطی سیم مسی کشور تضمین کرد. ضمن اینکه با اعطای اختیارات نامحدود در پیاده‌سازی فناوری‌های مبتنی بر شبکه تلفن ثابت و ارتباطات داده‌ها، گوی سبقت را از همگی رقبای خود ربوده است. تا آنجا که این شرکت برپایه پروانه خود اجازه

ایجاد شبکه فیبر نوری در قلمرو غیرمادر مخابرات را دارد و حتی می‌تواند آن را تا خانه‌ها گسترش دهد.

شاید یکی از اهداف واگذاری اپراتور چهارم مخابراتی کشور، شکستن انحصار ایجاد شده برای شرکت مخابرات ایران باشد. اما این اپراتور خود نیز انحصارهای بیشتر و گسترده‌تری را رقم خواهد زد؛ به‌ویژه آنکه به کلی در اختیار تنها اپراتور دولتی متصدی شبکه مادر مخابراتی کشور، یعنی شرکت ارتباطات زیرساخت است که با پیوند دادن شبکه مادر و غیرمادر مخابرات امکان هرگونه فعالیت را از بخش غیردولتی مخابراتی و ارتباطی سلب خواهد کرد.

ب) نبود تضمین لازم برای حفظ و ارتقای سطح کیفیت خدمات

انحصار در شبکه انتقال داده و دسترسی نوری با ویژگی‌هایی که در پروانه برشمرده شده، موجب می‌شود اپراتور چهارم یک‌تاز این عرصه گردد و تجربه رویارویی ناموفق رگولاتور با آن تکرار گردد. به‌ویژه آنکه تا سال‌ها این اپراتور رقیبی را برای خود در این عرصه شاهد نخواهد بود و بعید است رگولاتور بتواند تجربه‌ای موفق‌تر از نظارت بر کیفیت خدمات اپراتورهای کنونی، به‌ویژه شرکت مخابرات ایران را در برابر آن به نمایش بگذارد.

نکته جالب توجه دیگری که شاید در این رابطه نادیده بماند، یکی شدن خریدار و فروشنده خدمات مخابراتی در سطح زیرساخت ارتباطی کشور است. همان‌طور که دیده شد، شرکت ارتباطات زیرساخت با در اختیار گرفتن همگی سهام کنسرسیوم ایرانیان نت، عملاً فروشنده خدمات مخابراتی در سطح زیرساخت مادر مخابراتی



کشور به شرکتی شده که خود خریدار این خدمات به‌شمار می‌آید. تجمیع خریدار و فروشنده در یک مجموعه، صرفنظر از تالی فاسدهای بسیاری که در پی دارد، دستکم از باب حفظ و رشد شاخص‌های کیفیت خدمات این پیامد را در پی دارد که هیچ‌گونه مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی وجود نخواهد داشت. برای مثال، آیا ایرانیان نت حاضر می‌شود از شرکت ارتباطات زیرساخت به‌دلیل عدم رعایت شاخص‌های کیفیت خدمات، مقرر در موافقتنامه کیفیت خدمات (SLA) منعقد به سازمان شکایت کند؟ در این صورت، خسارت پرداختی احتمالی به زیان کدام طرف تمام خواهد شد؟ اساساً آیا می‌توان حالتی را انگاشت که کسی علیه خودش شکایت کرده و برای خود جریمه در نظر بگیرد؟

ج) پایبند نبودن اپراتور چهارم به رساندن فیبر نوری تا خانه‌ها

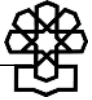
این اپراتور اجازه دارد در فواصل کمتر از دو کیلومتر و حداکثر برای ۵۰ درصد کاربران نهایی خود، از فناوری‌های غیرفیبر یا ترکیبی استفاده کند و برای خدمت‌رسانی به کاربر نهایی در بخش دسترسی، استفاده از امکانات شبکه زیرساخت، سایر اپراتورها و توافق با آنها بلامانع است. این درحالی است که قرار بود این اپراتور هویت FTTH داشته باشد که برپایه آنچه در تعاریف آن آمد، باید شبکه فیبر نوری به خانه‌ها و ساختمان‌ها برسد. لذا مشخص نیست به کدام دلیل این الزام از شرکت ایرانیان نت برداشته شده است.

د) ناپایداری الزامات پروانه

برخی مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و تصمیمات سازمان تنظیم

مقررات و ارتباطات رادیویی به نفع اپراتور چهارم مخابراتی دستخوش اصلاحاتی شده‌اند. از جمله این اصلاحات تغییر زمان پرداخت مبلغ اولیه حق‌الامتياز پروانه است. کمیسیون در جلسه شماره ۱۳۰ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۱۸، «اصول حاکم بر پروانه ایجاد و بهره‌برداری از شبکه‌های انتقال‌داده نوری و دسترسی کاربران با استفاده از فیبر نوری» را تصویب کرد. در ماده (۱۲) آمده است حق‌الامتياز صدور پروانه اپراتور چهارم ۵۰۰ میلیارد ریال است و این مبلغ باید بلافاصله بعد از اعطای پروانه توسط اپراتور پرداخت شود. اما در جلسه شماره ۱۳۷ مورخ ۱۳۹۱/۱/۲۰، با تصویب متمم‌های این ماده، ایفای این تعهد به مدت سه ماه به تعویق افتاد.

شاید یکی از دلایل بروز چنین رخدادهایی، ترکیب اعضای کمیسیون و ماهیت درون وزارتی آن می‌باشد. طبق قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، ریاست کمیسیون به‌عهده وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات است، درحالی که مدیرعامل شرکت ارتباطات زیرساخت معاون ایشان به‌شمار می‌آید. لذا اخذ چنین تصمیماتی غیرعادی نخواهد بود. هرچند با توجه به ماهیت دولتی اپراتور چهارم مخابراتی قرار نبوده درآمد خالصی از منابع غیردولتی به‌دست آید، لذا تعویق یا تعلل در ایفای آن برای حساب درآمدهای عمومی تفاوت چندانی نمی‌کند. گرچه می‌تواند یک رویه ضد رقابتی انگاشته شود که ازسوی خود رگولاتور به نفع یک اپراتور اتخاذ شده و این حق برای سایر اپراتورها محفوظ است که به مراجع صلاحیت‌دار قانونی شکایت کنند.



جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

ارتباطات مخابراتی یکی از مهمترین منابع درآمدی کشور است که حتی نیازی به منابع طبیعی مانند نفت و گاز ندارد. بی‌تردید این صنعت به‌رغم رشد روزافزون خود، هنوز با اوج شکوفایی خویش فاصله دارد.

پیش‌نیاز رسیدن به این سطح از رشد و شکوفایی، فراهم آوردن زیرساخت‌های ارتباطی امن، پایدار و پرسرعت است که در میان گزینه‌های مختلف فناوری کابلی و رادیویی ملاحظه شد که فیبر نوری در جایگاه تعیین‌کننده و مهمی قرار دارد و مطلوبیت‌های آن به حدی است که کشورها هزینه‌های رساندن آن تا درب منازل را پذیرفته‌اند و درحال جایگزینی تدریجی آن با سایر خطوط ارتباطی خویشند.

کشورهایی توانسته‌اند بیشترین بهره را از این صنعت و بازار زرخیز آن ببرند که نظام مدیریتی جامع‌نگر، توانمند و برنامه‌ریزی را بر آن حکمفرما کرده‌اند، مدیریتی که هم ملاحظات نظام حاکمیت ملی و هم منافع ارائه‌دهندگان و هم مطلوبیت‌های مورد نظر کاربران را در نظر دارد. اساساً مبنای پیدایش مراجع مقرراتگذار همین بوده تا به منازعات میان این سه گروه پایان بخشد و الا نه دولت در پی بزرگ کردن بدنه خویش است نه فعالان در پی ایجاد مرجع نظارتی دیگرند و نه کاربران نیازمند یک مرجع تظلم‌خواهی جایگزین بوده‌اند. هدف این بوده که مرجعی با برخورداری از صلاحیت‌های کافی به نحوی منافع این سه گروه را با یکدیگر پیوند زند که از هم‌افزایی آنها رشد شتابان کشور محقق شود.

اکنون بیش از هفت سال از تأسیس مراجع مقرراتگذار ارتباطات و فناوری

اطلاعات ملی، یعنی کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی می‌گذرد و کمیسیون و سازمان یاد شده طی این مدت صدور پروانه‌های کوچک و بزرگی را در کارنامه خویش دارند؛ از خصوصی‌سازی شرکت مخابرات ایران، به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین بنگاه‌های اقتصادی کشور گرفته تا ارائه‌دهندگان خدمات اینترنتی (ISP). همه اینها از انباشت تجربه گران سنگی در این مجموعه خبر می‌دهند که کشور تاکنون نتوانسته مشابه آن را برای سایر عرصه‌های کلان اقتصادی تشکیل دهد و به‌عبارتی این مجموعه نخستین و تنها تجربه کشور در امر تأسیس مرجع مقرراتگذار ملی به‌شمار می‌آید.

با این حال، هنگامی که آخرین دستاورد این مرجع از نظر می‌گذرد، یعنی صدور پروانه چهارم مخابراتی موسوم به ایرانیان‌نت، همچنان ابهام‌ها و ایرادهایی به چشم می‌خورد که شاید نمونه‌های آن در نخستین مصوبات و تصمیمات از بدو تأسیس آن هم وجود نداشته است. شاید هم این مرجع با این توجیه از خود سلب مسئولیت کند که به تکلیف دولت عمل کرده و نقشی در گزینش اپراتور منتخب و احراز صلاحیت آن نداشته است که به این ترتیب، پرسش اصلی این خواهد بود که مبنای مداخله دولت در این امر چه بوده است؟ آیا به‌موجب قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، تنظیم مقررات ارتباطی کشور به کمیسیون و سازمان سپرده نشده است؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، دلیل مداخله دولت چه بوده است؟ عدم رعایت تشریفات مزایده، گسترش انحصار حاکم بر شبکه مادرمخابرات و تسری آن به شبکه غیرمادر مخابرات در گستره فیبر نوری و تحویل آن به تنها شرکت

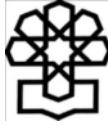


دولتی متصدی این حوزه، یعنی شرکت ارتباطات زیرساخت و بدتر از آن اعطای امتیاز ارائه انواع خدمات ارتباطی و فناوری اطلاعات به‌رغم تجربه پردردسری که از اعطای پروانه شرکت مخابرات ایران به یادگار مانده، همگی حکایت از آن دارد که دستیابی به یک بازار ارتباطی رقابت‌پذیر، پویا، پرتوان، پیشرو و البته پیش‌برنده سایر عرصه‌های اقتصادی کشور، همچنان باید به‌عنوان یک آرزو پرورانیده شود و دور از دسترس بماند و حتی ابلاغ سیاست‌های کلی نظام ازسوی مقام معظم رهبری و تصویب قوانین پیرو آن ازسوی مجلس شورای اسلامی هم راه به جایی نمی‌برد. زیرا عنصر اساسی شکل‌گیری چنین حرکتی، انگیزه و اراده است که امید است فراهم آید.

با این حال، رسیدن به دستاورد مطلوبی که همه ملاحظات و منافع ملی را تأمین می‌کند، در گرو گردهمایی همه ذینفعان، کنشگران و دست‌اندرکاران این حوزه است تا بر پایه سیاست‌های کلی نظام و قوانین و مقررات مصوب، مطالعات و بررسی‌های جامع به‌عمل آید و مناسب‌ترین گزینه‌ها امکان‌سنجی و شناسایی و ضمن وارد آمدن کمترین هزینه‌ها و پیامدها در پی اصلاح ساختار و فرآیند این حوزه از شکل‌گیری چالش‌های آتی جلوگیری شود.

منابع و مآخذ

۱. پروانه اپراتور چهارم.
۲. پروانه اپراتور اول مخابراتی کشور.
۳. قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات.
۴. لوح حق (مجموعه قوانین و مقررات کشور)، مرکز پژوهش‌های مجلس.
۵. گزارش مرکز پژوهش‌ها باعنوان: بررسی طرح اتصال فیبر نوری به منازل، شماره مسلسل ۱۰۸۳۱، ۱۳۹۰.
۶. گزارش مرکز پژوهش‌ها باعنوان: شرکت مخابرات ایران در روند خصوصی‌سازی، شماره مسلسل ۸۹۳۷، ۱۳۸۷.
۷. گزارش مرکز پژوهش‌ها باعنوان: روند خصوصی‌سازی شرکت مخابرات ایران، شماره مسلسل ۹۰۵۶، ۱۳۸۷.
8. FTTH Handbook, Fibre to the Home Council Europe, D&O Committee, 06/02/2012.
9. Network Upgrades Will Continue to Drive DSL Market, Broadband Trends LLC, Teresa Mastrangelo, April, 2012.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۲۰۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: دستاوردها و پیامدهای واگذاری پروانه فعالیت اپراتور چهارم مخابراتی کشور

نام دفتر: مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین (گروه فناوری اطلاعات و ارتباطات)
تهیه و تدوین‌کنندگان: امیرحسین جلالی فراهانی، حسن پوراسماعیل
ناظر علمی: مهدی فقیهی
متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. فیبر نوری
۲. FTTM
۳. اپراتور چهارم

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۷/۱