

زیرساخت ارتباطات سیم مسی:
بستری برای ارائه خدمات یا ابزاری برای
اعمال حاکمیت

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه: پیشینه موضوع.....
۹.....	۱. سلب حق مالکیت شرکت مخابرات ایران از شبکه سیم مسی.....
۱۳.....	۲. توانمندی سازی مرجع مقرراتگذار.....
۲۱.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۲۳.....	منابع و مآخذ.....



زیرساخت ارتباطات سیم مسی: بستری برای ارائه خدمات یا ابزاری برای اعمال حاکمیت

چکیده

خصوصی‌سازی شرکت مخابرات ایران به‌عنوان تنها و شاید بزرگ‌ترین بنگاه قابل واگذاری دولت، از همان آغاز با ابهام‌ها و پرسش‌های بی‌پاسخ بسیاری روبرو شد. لکن هم‌اینک موضوع اصلی، بی‌پاسخ ماندن آن پرسش‌ها نیست؛ بلکه ادامهٔ روند آزادسازی و رقابت‌پذیرسازی مخابرات کشور به‌عنوان موتور پیش‌ران و پیش‌برنده سایر عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی، صنعتی و فرهنگی، با دشواری‌هایی روبرو شده که ضرورت بازنگری در موضوعات واگذار شده را برانگیخته است. سیم مسی، به‌عنوان بستر ارتباطات مخابراتی، علیرغم پیدایش بسترهای مشابه یا جایگزینی چون فیبرنوری و همچنین بهره‌برداری گسترده‌تر از گستره بی‌سیم، همچنان به‌عنوان یک گزینه تعیین‌کننده در شکل‌گیری و ارائه مطلوب انواع خدمات مخابراتی نقش ایفا می‌کند. مالکیت شرکت مخابرات ایران بر بستر سیم مسی موجب شده بسیاری از برنامه‌های تنظیم بازار مخابرات کشور امکان تعریف و اجرا نیابند و دارندگان پروانه‌های فعالیت در سایر عرصه‌های مخابراتی، تعارض منافع اساسی با این شرکت پیدا کنند. برای برون‌رفت از این بن‌بست، تاکنون مصوبات و تصمیماتی ازسوی مراجع مقرراتگذار اتخاذ و اجرا شده که اثربخش نبوده‌اند و آن‌گونه که از همان آغاز تأکید شده بود، کلید

این مشکل در دستان قانونگذار است که باید با بررسی گزینه‌های مختلف، به مناسب‌ترین راهکار رسمیت بخشد. برای مثال، آیا بازپس‌گیری سیم مسی از شرکت مخابرات اقدام منطقی و قابل قبولی به‌شمار می‌آید یا باید تدابیر دیگری را در دستور کار قرار داد؟ مهم آن است که با ارزیابی دستاوردها و پیامدهای احتمالی هر گزینه، مناسب‌ترین راهکار، به‌ویژه در شرایط حساس کنونی برگزیده و اجرا شود.

مقدمه: پیشینه موضوع

پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی ازسوی مقام معظم رهبری و به‌ویژه پس از تصویب قانون نحوه اجرای این سیاست‌ها ازسوی مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۷، واگذاری امور تصدیگری دولت در حوزه‌های کلان اقتصادی به بخش غیردولتی شتاب دوچندانی یافت. این اقدام به اندازه‌ای برای رشد و شکوفایی کشور، راهبردی بود که انقلاب بزرگ اقتصادی نامگذاری شد.

لازمه تحقق چنین امری، سلب حق مالکیت دولت از ساختمان‌ها، سازه‌ها، سامانه‌ها و همه متعلقات مربوط به موضوع واگذاری و انتقال آن به بخش غیردولتی واجد شرایط بود. حتی برای تحقق اهداف کوچک‌سازی اندازه دولت نیز لازم بود نیروی انسانی فعال در آن دستگاه‌ها، در مجموعه دولت باقی نماند و آنها نیز به بخش غیردولتی سپرده شوند تا برپایه سازوکارهایی تعدیل یا در چارچوب مقررات جدید به‌کار گرفته شوند.



از میان تمامی واگذاری‌های انجام شده تاکنون، شاید هیچ موضوعی به اندازه شرکت مخابرات ایران، راهبردی، تعیین‌کننده و البته بحث‌انگیز نبوده است. این شرکت به دلیل در اختیار داشتن پهناورترین و البته تنها زیرساخت ارتباطات مخابراتی کشور (دستکم در حوزه ارتباطات ثابت) و یکی از پرشمارترین مشترکان خدمات عمومی، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و به‌خودی خود ملاحظات گوناگون سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و شاید آخر از همه اقتصادی را برانگیخته است، لذا طبیعی بود که واگذاری آن با حساسیت دنبال شود.

سرانجام، این اقدام بزرگ اقتصادی به‌گونه‌ای انجام شد که به‌رغم گذشت چند سال از آن، همچنان پرسش‌ها و ابهام‌های گوناگونی را در پی دارد که پاسخ روشنی را برای آنها نمی‌توان یافت، لکن مسئله‌ای که هم‌اینک به‌طور جدی ذهن سیاستگذاران و صاحب‌نظران را به‌خود مشغول کرده، دیگر آن پرسش‌ها و ابهام‌های گذشته نیست، بلکه وضعیت بغرنجی است که در پی آفرینش یک اپراتور غالب یا به بیان بهتر حجمی پدید آمده که شریان‌های حیاتی ارتباطات مخابراتی کشور را در اختیار گرفته و عملاً بر روند سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها برای رسیدن به نقطه تعادل و توازن در بازار خدمات ارتباطی کشور تأثیرگذار شده و کشور را تحت‌الشعاع تدبیرهای سودجویانه و منفعت‌طلبانه خویش قرار داده است.

همانند بسیاری از کشورهای پیشرو و صاحب تجربه موفق در امر واگذاری امور تصدیگری مخابراتی به بخش غیردولتی، نخستین تدبیری که در دستور کار قرار می‌گیرد، تبدیل انحصار دولتی به انحصار خصوصی است. به‌دلایل گوناگون،

امکان جداسازی بخش‌های مختلف مخابرات دولتی و واگذاری آن به چند بنگاه غیردولتی وجود ندارد؛ همان‌گونه که هنگام واگذاری شرکت مخابرات ایران نیز این مباحث مطرح و غیرمنطقی انگاشته می‌شد که ارتباطات ثابت به یکی و ارتباطات همراه به دیگری واگذار شود یا اجازه فعالیت در یک یا چند حوزه خدمات ارتباطی به مجموعه غیردولتی جایگزین داده نشود یا گستره فعالیت آن محدودتر از آنچه وجود دارد، تعریف شود، لذا سنجش و ارزیابی همه هزینه‌ها و فایده‌ها به این سرانجام رسید که تبدیل انحصار دولتی به انحصار خصوصی مناسب‌ترین راهکار است.

با این حال، به این اقدام تنها باید به‌عنوان یک دوره گذار نگریست و از ایستادن و برجایماندن در آن به شدت پرهیز کرد، زیرا پیامدهای آن می‌تواند به مراتب زیانبارتر از دوران تصدی دولت باشد. اگر در زمان دولتی بودن مخابرات، امکان نظارت بر امور و فعالیت‌های شرکت مخابرات ایران به‌عنوان یک مجموعه دولتی از سوی دستگاه‌هایی چون دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور وجود داشت، هم‌اینک دست نظارتی همگی آنها کوتاه شده و دیگر مدیران این مجموعه عظیم در برابرشان پاسخگو و مسئولیت‌پذیر نیستند، لذا باید سازوکارهایی را تدارک دید که حربه نظارت و برخورد با تخلفات آنها به شکل دیگر و البته بازدارنده‌تر، کارآمدتر و اثربخش‌تر از گذشته اعمال شود.

در همین راستا، گام مهم دیگری که باید برای رسیدن به تعادل و توازن ماندگار در بازار مخابراتی کشور برداشت، توانمندسازی بنگاه‌های اقتصادی خصوصی به‌منظور حضور جدی برای گرفتن سهم مناسبی از بازار یک یا چند حوزه خدمات



ارتباطی در کنار و نه در برابر یگانه اپراتور انحصاری غیردولتی است. بی‌گمان شرایط این مرحله نیز حساس و تعیین‌کننده است و هرگونه بی‌تدبیری یا سوءتدبیر می‌تواند پیامدهای ناگواری داشته باشد. ممکن است اپراتور غالب یا انحصاری، اپراتورهای نوپا را ببلعد و عملاً بر چیرگی و اقتدار نفوذناپذیر خویش بیافزاید یا مانع فعالیتشان شده و آنها را از گردونه رقابت در خدمات ارتباطی کشور بیرون کند و برای هیچ بنگاه دیگری نیز انگیزه و دورنمای امیدوارکننده‌ای برای ورود و فعالیت جدی و بانگیزه باقی نگذارد.

برای پیشگیری از رخداد چنین پیامدهایی، وجود یک مرجع مقرراتگذار توانمند و برخوردار از وظایف و اختیارات حاکمیتی کافی، از نیازهای حیاتی برای گذار درست و تندرست از این مرحله است. این مرجع، رسالت و مسئولیت تنظیم و توازن و تعادل بازار حوزه مذکور را برعهده دارد و به همین منظور باید از اختیارات و توانمندی‌هایی برخوردار باشد که بتواند اپراتور غالب را در کنار اپراتورهای مغلوب، پایبند و پیرو مقررات نگاه دارد و اجازه ندهد هیچ‌یک از آنها نظم بازار را به‌سوی منافع خود تغییر دهند.

به‌طور کلی، در الگوی نوین حکمرانی دولت‌ها، مراجع مقرراتگذار^۱ به‌عنوان مبنیاتوری از نظام حاکمیت ملی شناخته می‌شوند. این مراجع با عهده‌داری و برخوردار از بخشی از وظایف و اختیارات قوای مقننه، مجریه و قضائیه، خط‌مشی راهبردی نظام را در حوزه موردنظر پیاده می‌کنند. البته در این راه از مشارکت

نقش‌آفرینی سایر کنشگران این عرصه، یعنی ارائه‌دهندگان و مشتریان خدمات نیز بهره‌می‌برند تا در هریک از مراحل مقرراتگذاری، اجرایی و نظارت و اعمال مقررات، مناسب‌ترین و کارآمدترین تصمیم‌ها و مصوبات را اتخاذ و اجرا کنند.

با این‌حال، آنچه درباره مرجع مقرراتگذار ارتباطات و فناوری اطلاعات کشورمان، یعنی کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی رخ داد، برخورداری از همه مؤلفه‌های ضروری بالا نبود و به‌ویژه در سطح نظارت و اعمال مقررات، اختیارات بسیار محدودی به آن داده شد یا اساساً ازسوی آن مطالبه نشد تا توسط قانونگذار اعطا شود و گزینش راهکارهای دیگر به‌وسیله این مراجع تاکنون نه‌تنها دستاوردی به همراه نداشته، بلکه بر پیچیدگی و دشواری امور نیز افزوده است.^۱

وجود چنین مرجعی با وظایف و اختیارات ناقص و البته اعمال ناکارآمد همان میزان اختیارات اعطا شده موجب شد تا به‌رغم صدور پروانه‌های گوناگون فعالیت در عرصه‌های مختلف مخابراتی کشور، همچنان سایه انحصار و رویه‌های زیانبار ضدرقابتی بر سر کنشگران این عرصه سنگینی کند و مانع شود که ارائه‌دهندگان خدمات به دستاوردهای مورد انتظارشان دست یابند و کاربران و مشتریان از

۱. برای آگاهی از نحوه و میزان اعطای اختیارات تقنینی، اجرایی و قضایی پایین‌دستی به کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، چه از لحاظ ساختار و تشکیلات و چه تدابیر و اقدامات قابل اتخاذ ازسوی آنها و مقایسه‌شان با اختیارات و امکاناتی که به مرجع مقرراتگذار دیگری به نام شورای رقابت اعطا شده، بنگرید: قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، مصوب ۱۳۸۲ و قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۷.



خدمات مخابراتی باکیفیت و مقرون به صرفه بهره‌مند شوند.^۱

در این میان، شاید کارزار شرکت مخابرات ایران با ارائه‌دهندگان خدمات عمومی انتقال داده‌ها (PAP) بر سر بهره‌برداری از بستر سیم مسی و سازه‌ها و تأسیسات جانبی آن مهمترین چالش کمیسیون و سازمان در این سال‌ها به‌شمار آید. تا آنجا که این موضوع، به تصویب مصوبه شماره (۹۶) ازسوی کمیسیون با عنوان آیین‌نامه تعاملی انجامید؛ گرچه تاکنون به اجرا درنیامده است.

برای پایان بخشیدن به این چالش‌ها، مرجع مقرراتگذار دیگری که به‌موجب قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی تشکیل شده و کمیسیون و سازمان را به‌عنوان یکی از نهادهای تنظیم‌کننده بخشی (موضوع ماده (۵۸)) و پیرو مصوبات و تصمیمات خود می‌شناسد، در حمایت از PAPها در تاریخ ۱۳۹۱/۲/۱۰ مصوبه‌ای را گذراند. در متن این مصوبه آمده است:

با عنایت به وضعیت اقتصادی مسلط شرکت مخابرات (موضوع بند «ط» ماده (۴۴) قانون اساسی)^۲ در عرصه ارائه خدمات اینترنتی شورا مقرر کرد در مناطقی از کشور که شرکت‌های ندا (PAP) آمادگی فعالیت دارند، شرکت مخابرات، مجاز به بهره‌برداری بیش از ده درصد (۱۰٪) از ظرفیت بازار نخواهد بود. در مناطقی که

۱. متأسفانه درک نادرست جایگاه حاکمیتی و شأن مصوبات و تصمیمات مرجع مقرراتگذار ازسوی قانونگذار موجب شد تا حتی هنگامی که درصد رفع این کاستی‌ها و نارسایی‌ها در قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه برآید، حکم مقرر در بند «ط» ماده (۴۶) این قانون را به‌گونه‌ای انشا کند که همان اختیارات پیشین را نیز محدودتر سازد. برپایه حکم مقرر در این بند از قانون، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات تنها در صورتی می‌تواند ضمانت اجراهای مقرراتی را برای دارندگان پروانه خدمات مخابراتی متخلف وضع کند که رضایت پیشینی آنها را دریافت کرده باشد!

۲. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، متأسفانه در این مصوبه مفاد کامل و درست مستند قانونی درج نشده است.

شرکت‌های مزبور پیشنهادی متفاوت از جمله در خصوص درصد بهره‌برداری داشته باشند به همراه ادله و مستندات به شورا ارائه خواهند داد تا مورد بررسی و اتخاذ تصمیم قرار گیرد.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، در اینجا شورا همانند کمیسیون کوشیده میان دو شخصیت شرکت مخابرات ایران، یعنی ارائه‌دهنده خدمات شبکه‌ای^۱ به PAPها و ارائه‌دهنده خدمات ارتباطات داده‌ای (اینترنتی) به کاربران و مشترکان نهایی تفکیک قائل شده و مانع شکل‌گیری رویه‌های ضد رقابتی از سوی آن در برابر PAPها شود، لکن متأسفانه هنوز از چالش‌های میان آنها کاسته نشده است.

به درازا کشیده شدن این چالش‌ها و نیافتن یک راهکار منطقی و اجرایی، این بار سیاستگذاران را بر آن داشته تا گزینه‌های دیگری را که از جدیت و قاطعیت بیشتری برخوردارند، در دستور کار خود قرار دهند. از میان راهکارهای پیشنهادی، دو گزینه بیشتر از سایرین مورد توجه قرار گرفته‌اند:

۱. سلب حق مالکیت شرکت مخابرات ایران بر شبکه سیم مسی در اختیار آن،

۲. توانمندسازی مرجع مقرراتگذار برای برخورد بازدارنده‌تر با برهم‌زنندگان

نظم بازار مخابراتی کشور.

هریک از این تدابیر به نوبه خود دستاوردها و پیامدهایی دارند که باید با موازنه

آنها به مناسب‌ترین راهکار رسید. در غیر این صورت، گزینش یک راهکار نامناسب می‌تواند کشور را در برابر آسیب‌های به مراتب زیانبارتر از وضعیت کنونی قرار دهد.



۱. سلب حق مالکیت شرکت مخابرات ایران از شبکه سیم مسی^۱

ظاهراً برخی کشورها که با چالش مشابه کشورمان در این حوزه روبرو شده‌اند، این گزینه را در دستور کار خویش قرار داده‌اند که از جمله آنها می‌توان به کشور ژاپن اشاره کرد. اما نکته اینجاست که صرف برگرفتن یک راهکار از سوی یک کشور به معنای سودمند بودن آن برای کشور ما نیست و باید همه جنبه‌های موضوع را در نظر گرفت و دستاوردها و پیامدهای احتمالی آن را بررسی کرد. برای مثال، پذیرش یا نپذیرفتن این شرکت مبنی بر سلب مالکیت از خود یکی از عوامل تأثیرگذار بر نتیجه‌بخش بودن این راهکار به‌شمار می‌آید.

بر این اساس، در ادامه مباحث راجع به هریک از دستاوردها و پیامدهای احتمالی این رویکرد آمده است:

۱-۱. دستاوردها

دستاوردهای این اقدام که قاطعانه‌ترین تدبیر برای بازگرداندن و بازیابی نظم به عرصه خدمات ارتباطات مخابراتی کشور به‌شمار می‌آید، عبارتند از:

- دستکم در ظاهر، زودبازده‌ترین راهکار برای پایان بخشیدن به چالش‌های کنونی به‌شمار می‌آید. راهکارهای دیگر، ولو با بهره‌مندی از دستاوردهای بهتر، به

۱. باید توجه داشت که شبکه سیم مسی شبکه‌های مخابراتی پرهزینه‌ترین بخش آن است که ایجاد یک شبکه موازی آن (با توجه به موانع اجرایی و همچنین تحمیل هزینه‌های سنگین) معقول نبوده و تقریباً غیرممکن است و به همین دلیل به‌شدت شکل انحصار را تحمیل می‌کند.

زمان بیشتری نیاز دارند. هرچند نباید فراموش کرد که پروژه‌های زودبازده با پیامدهای زود هنگام نیز همراهند!

- از هرگونه رویارویی شرکت مخابرات ایران برای تغییر موازنه به سود خود با تدابیر ناروایی مانند اتخاذ رویه‌های ضد رقابتی جلوگیری می‌شود، زیرا دیگر ابتکار عمل انحصاری کنونی را در اختیار نخواهد داشت.

- امکان اجرای تدابیر سامانده بعدی آسان‌تر می‌شود. در صورت بقای مالکیت شرکت مخابرات ایران بر شبکه سیم مسی، تدبیرهای بعدی با محدودیت‌های جدی روبرو خواهند بود. حال آنکه در اینجا مانع بزرگی به نام حق مالکیت این شرکت وجود ندارد تا هر هنگام نسبت به تصمیمات و مصوبات اتخاذی به دلیل محدود شدن یا سلب فرصت برای بهره‌برداری مالکانه از حق خویش اعتراض و مانع‌تراشی کند.

- اعتماد از دست‌رفته نسبت به کارآیی و کارآمدی مراجع حاکمیتی صلاحیتدار این حوزه باز خواهد گشت، زیرا جامعه، آشکارا می‌بیند که دولت در استیفای حقوق پامال شده کنشگران این عرصه که از توان و ابتکار عمل کمتری برخوردارند، با قاطعیت عمل می‌کند. هرچند این اعتماد هنگامی پابرجا و ماندگار خواهد شد که تدابیر پس از آن نیز خردمندانه اتخاذ شوند.

۱-۲. پیامدها

همان‌طور که اشاره شد، این اقدام گرچه در برخی کشورهای پیشرو برگزیده و تجربه شده است، اما پیامدهایی دارد که چنانچه مورد توجه قرار نگیرند، ممکن است



تهدیدهای زیانبارتری را به بار آورند. این پیامدها یا هزینه‌ها عبارتند از:

- بازپس‌گیری چنین مایملکی نیازمند تأمین هزینه‌های آن است. این شرکت به هر ترتیبی هنگام در اختیار گرفتن، پرداخت بهای این شبکه را قبول کرده است و هم اینک مالک قانونی آن به‌شمار می‌آید. لذا برای اینکه این اقدام حاکمیت به زیان آن نینجامد، باید به بهای عادلانه خریداری شود که بدیهی است رقم قابل توجهی را به‌خود اختصاص خواهد داد. حال باید دید آیا در شرایط کنونی، دولت از منابع کافی برای فراهم آوردن چنین هزینه‌ای برخوردار است یا خیر؟ البته باید به بهای واقعی این شبکه زیان‌های ناشی از بازپس‌گیری آن و محرومیت این شرکت از منافع ممکن‌الوصولی که می‌توانسته در پی بهره‌برداری از آن به‌دست آورد نیز افزوده شود. هرچند ممکن است چنین استدلال شود که تمام یا بخشی از این منبع از محل صدور پروانه فعالیت برای اپراتور جدید، که قاعداً غیردولتی خواهد بود، تأمین خواهد شد. ضمن اینکه می‌توان تعدیل‌هایی را به‌منظور جبران کسری بودجه در درآمدهای عمومی قابل وصول از سایر اپراتورها، به‌ویژه اپراتورهای ذینفع لحاظ کرد و این نکته را نیز نباید فراموش کرد که این اپراتور بدهی‌هایی به مرجع مقرراتگذار دارد که می‌توان آنها را محل تهاتر چنین هزینه‌ای قرار داد. به‌علاوه، چنانچه تاکنون با تخلفات این شرکت برخورد قانونی - مقرراتی صورت پذیرفته و کوتاهی‌هایی انجام شده، می‌توان جریمه آن تخلفات را هم برپایه همان پروانه صادره محاسبه کرد که به‌نظر می‌رسد رقم درخور توجهی را به‌خود اختصاص دهد!
- اعتماد بازار و کنشگران اقتصادی به روند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری نظام

حاکمیت ملی در رویارویی با بحران‌های این‌چنینی از بین خواهد رفت و به‌ویژه بخش غیردولتی شاید به کلی انگیزه و اراده خویش را برای سرمایه‌گذاری در کشورمان از دست بدهد. ناگفته پیداست حتی آنها که از این تدبیر سود می‌برند، همواره خود را در برابر این تهدید می‌بینند که دولت (اعم از قوای مقننه، مجریه یا قضائیه) با اتخاذ چنین تدبیری آنها را از حقوق مشروع و قانونی‌شان بی‌بهره کند و همه برنامه‌ریزی‌های آنها را برای رشد و پیشرفت در کسب‌وکارشان نقش بر آب سازد.

- چنانچه شبکه بازپس‌گرفته شده به قلمرو شبکه مادر مخابراتی کشور افزوده شود، همان هزینه‌های گسترش تصدیگری دولت بر خدمات عمومی و ناکارآمدی آن به جامعه تحمیل خواهد شد. به‌ویژه آنکه باید توجه داشت بخش مهمی از هزینه‌های این شرکت به نگهداری و توسعه شبکه سیم مسی اختصاص دارد و شاید به آن اندازه برایش درآمدزا نباشد. هرچند این سخن به معنای راهبردی بودن مالکیت بر چنین شبکه‌ای نیست و شاید حاضر باشد چنین هزینه‌ای را ولو به بهای سودآوری کمتر، اما با در اختیار داشتن دست برتر در بازار خدمات ارتباطی کشور بپردازد.

- تعریف شرایط جدید برای پس از دوران بازپس‌گیری شبکه سیم مسی نیز کم‌هزینه نیست و به‌نظر نمی‌رسد مرجع مقرراتگذار برای چنین گزینه‌ای از آمادگی کافی برخوردار باشد. این اقدام خودبه‌خود بر معادلات سایر ارائه‌دهندگان خدمات مخابراتی کشور هم تأثیرگذار خواهد بود و اصلاح و بازآفرینی آنها نیز هزینه‌ها و پیامدهای خاص خود را خواهد داشت. برای مثال، اتخاذ چنین رویکردی خودبه‌خود این پیام را برای سایر ارائه‌دهندگان خدمات مخابراتی دارای وضعیت مشابه، دارد که



حاکمیت، دیگر خواهان تکرار چنین تجربه‌ای نیست و باید در انتظار تعدیل وضعیت خویش باشند. به بیان دیگر، قانونگذار در صورت اتخاذ چنین رویکردی نباید به آن به‌عنوان یک گزینه موردی و مقطعی بنگرد، بلکه باید آن را نسبت به همه عرصه‌های بازار ارتباطات مخابراتی کشور و به‌طور فراگیر، به‌ویژه شبکه فیبرنوری در حال واگذاری به بخش غیردولتی به اجرا گذارد و در پرتو این رویکرد همه ارکان و اجزای پیوسته و وابسته این عرصه بازنگری و بازتعریف شوند.^۱

۲. توانمندسازی مرجع مقرراتگذار

همان‌گونه که اشاره شد، دولت‌ها برای به نمایش گذاشتن چهره‌ای کارآمدتر در نظام اقتصادی نوین، مراجع مقرراتگذار را به‌عنوان مینیاتوری از همه ارکان و عناصر اصلی خویش پدید آورده‌اند که از توان و انگیزه کافی برای مشارکت سایر کنشگران، یعنی ارائه‌دهندگان و مشتریان خدمات، برای راهبری این عرصه نیز برخوردارند. حال اگر این الگو به‌درستی پیاده نشود، از آنجا که دولت، دیگر جایگاه و ابتکار عمل پیشین را ندارد، ممکن است آن حوزه با چالش‌های بیشتر از گذشته روبرو شود.

نظام ارتباطات و فناوری اطلاعات ملی از نخستین عرصه‌هایی بود که دولت تجربه مقرراتگذاری را در آن آزمود و تا چندی دیگر عمر یک دهه‌ای آن فرامی‌رسد. لکن مشخص شد که به‌دلیل کاستی‌ها و نارسایی‌های گوناگون، این مرجع تاکنون نتوانسته جایگاه و نقش

۱. قاعدتاً تا قبل از واگذاری شبکه‌های مخابراتی به اپراتور اول، بخش سیم مسی از واگذاری حذف می‌شد ولی به‌نظر می‌آید اکنون دیر شده است.

مورد انتظار از یک مقرراتگذار توانمند را به نمایش گذارد و همین ضعف نه تنها موجب شده رویکردهای دیگری برای هدایت و راهبری این عرصه تعریف شود و در دستور کار قرار گیرد، بلکه زمینه بروز مسائل فراوانی را برای کنشگران این عرصه فراهم آورده است. برای مثال، تشکیل شورا و مرکز ملی فضای مجازی را نباید بی‌ارتباط با ناکارآمدی مرجع مقرراتگذار این حوزه در ساماندهی امور ارتباطات و فناوری اطلاعات دانست و شاید اگر این مرجع به رسالت خویش به‌درستی عمل می‌کرد، دستکم شورا و مرکز ملی فضای مجازی با این حجم انبوه از کارهای نیازمند ساماندهی روبرو نبودند.

باید پذیرفت و باور داشت که رخدادهایی مانند درگیری اپراتورهای مخابراتی بر سر بهره‌برداری از سرمایه مشترکی به نام سیم مسی^۱ تنها و شاید آشکارترین پیامد ناکارآمدی مرجع مقرراتگذار این حوزه، چه پیش و چه پس از خصوصی‌سازی شرکت مخابرات ایران است که چنین بن‌بستی را رقم زده است، لذا این سخن گزاره نیست که اگر برای کارآمدسازی و توانمندسازی این مرجع اندیشه‌ای اساسی صورت نگیرد، حتی پذیرش و اجرای گزینه‌ای مانند بازپس‌گیری شبکه سیم مسی نیز راه به جایی نخواهد برد و نباید انتظار شرایط بهتری را داشت و حتی ممکن است تهدیدها و زیان‌های پیش‌بینی نشده دیگری نیز بر کشور تحمیل شود و همان اندک اقداماتی که هم‌اینک بر پایه تفاهم حداقلی اپراتورها با یکدیگر پیش می‌روند نیز با بن‌بست روبرو شوند.

به این ترتیب، گرچه شاید این گزینه بازدهی زود هنگام، رویکرد نخست را نداشته باشد، اما بسیار بنیادی‌تر است و پیامدهای آن را نیز در پی نخواهد داشت. ضمن

۱. توجه به این نکته ضروری است که سرمایه مشترک می‌تواند در تملک یک شخص باشد، لکن وی حق ندارد این حق را به نحوی استیفا کند که مانع بهره‌برداری سایر ذینفعان از این سرمایه مشترک شود.



اینکه بر کارآیی سیستم خواهد افزود و امکان پیاده‌سازی این الگو را برای سایر حوزه‌های نیازمند مقرراتگذاری هموارتر خواهد کرد.

برای رسیدن به این مقصود، باید دید کاستی‌ها و نارسایی‌های مرجع مقرراتگذار ارتباطات و فناوری اطلاعات برای پایان بخشیدن به چالش‌های ناشی از نمونه‌ای مانند ناخرسندی کنشگران این عرصه در بهره‌برداری عادلانه از شبکه سیم مسی کشور در چیست و قانونگذار کشورمان چه کمکی می‌تواند به آن داشته باشد. بر این اساس، نیازمندی‌های این مرجع به دو بخش نیازمندی‌های قانونی و اجرایی تقسیم شده که در ادامه توضیحات آنها را خواهید دید:

۱-۲. نیازمندی‌های قانونی

قانونگذار، مرکز ثقل کشور برای برقراری نظم در جامعه به‌شمار می‌آید، زیرا مؤثرترین ابزار، یعنی «قانون» را در اختیار دارد. این اختیار نیز ذاتی و به‌موجب قانون اساسی است و می‌تواند در همه امور کشور اعمال شود، اما واقعیت این است که قانون اساسی این لایه سیاستگذاری را در میانه دو سطح سیاستگذاری دیگر، یعنی سیاستگذاری راهبردی و سیاستگذاری اجرایی پیش‌بینی کرده و برقراری پیوند معنادار و منطقی میان آنها را به این مرجع سپرده است.

به این ترتیب، برپایه اصول قانون اساسی، گرچه مجلس شورای اسلامی اختیار قانونگذاری در همه امور کشور را دارد، اما این امر باید با رعایت سطح سیاستگذاری تعریف شده برای آن و حفظ یکپارچگی نظام سیاستگذاری کشور صورت پذیرد و از

دخالت در امور بالادستی یا پایین‌دستی خویش بپرهیزد، لذا در نخستین گام باید به این پرسش پاسخ داد که گستره اختیارات سیاستگذاری تقنینی مجلس شورای اسلامی تا کجاست و در موضوعاتی مانند پایان بخشیدن به چالش‌ها بر سر بهره‌برداری از شبکه سیم مسی کشور چه ابتکار عملی را می‌تواند در دست گیرد؟

وظیفه‌ای که مجلس شورای اسلامی باید به آن عمل کند، آن است که سیاست‌های کلی نظام در حوزه‌های مختلف را به احکامی مبدل سازد که مجریان قانون بتوانند با برنامه‌ریزی درست و مناسب برای آنها (یعنی سیاستگذاری اجرایی) مسیر پیشرفت و سازندگی کشور را همزمان با حفظ نظم و اجرای عدالت تحقق بخشند. برای رسیدن به این مهم، احکام مرجع قانونگذاری در تعیین حقوق و تکالیف هریک از اعضای جامعه خلاصه می‌شود. به بیان دیگر، هنگامی قانونگذار رسالت ذاتی خویش را سرانجام بخشیده که ذیحقان و مکلفان را به درستی در برابر یکدیگر قرار داده و حق‌ها و تکالیف متناظر آنها بر یکدیگر را تعریف و تعیین کرده باشد. در این صورت می‌توان انتظار داشت که در لایه بعدی سیاستگذاری، شیوه‌های چگونگی استیفای این حقوق و ایفای این تکالیف پیش‌بینی شوند و مجلس شورای اسلامی نیز بر این امر نظارت خود را اعمال کند.

اهم تدابیری که قانونگذار باید اتخاذ کند تا مرجع مقرراتگذار این حوزه به‌عنوان سیاستگذار پایین‌دستی آن به وظیفه خویش به درستی عمل کند، عبارتند از:

• **تنظیم احکام قانونی سیاست‌های کلی نظام در عرصه فناوری اطلاعات و ارتباطات:** این موضوع به‌ویژه با تشکیل شورای عالی فضای مجازی باید با جدیت



بیشتری دنبال شود. در این شرایط، یکی از موضوعاتی که به نظر می‌رسد شورا باید به آن ورود جدی پیدا کند، تبیین سیاست‌های اقتصادی کشور در فضای مجازی است که خودبه‌خود زیرساخت‌های آن، از جمله سیم مسی را هم دربر می‌گیرد. آنچه در سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی آمده، نیازمند تبیین تخصصی در مرجع سیاستگذار راهبردی شورای عالی فضای مجازی است تا برپایه آن قانونگذار بتواند قانون نحوه اجرای آن سیاست‌ها را اصلاح و درخصوص موضوعی مانند سیم مسی و سایر زیرساخت‌های ارتباطی کشور تصمیم‌گیری کرده و حقوق و تکالیف ذیحقان و مکلفان متناظر را تعیین کند.

• **تعیین حدود اختیارات صلاح‌دیدی مراجع مقرراتگذار اصلی و مرتبط: ماهیت** چندگانه امور اجتماعی ایجاب می‌کند که چند مرجع مقرراتگذار اختیار تنظیم امور آنها را عهده‌دار شوند که این امر در مواردی چالش‌انگیز شده و مخاطبان آنها را با سردرگمی روبرو ساخته یا زمینه سوءاستفاده‌های برخی را فراهم کرده است. در رابطه با موضوع سیم مسی، مراجعی مانند شورای رقابت به‌موجب اختیاراتی که از قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی گرفته است، در مواردی ورود پیدا کرده که به مهمترین مصوبه آن اشاره شد. لکن نکته حائز اهمیت اینجاست که درگیری میان این مرجع با سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی موجب شده بر دامنه مشکلات افزوده شود و آنها به‌جای اینکه نقش بالادستی را در این کارزار ایفا کنند، خود نیز به آن پیوسته‌اند و حتی رویاروی یکدیگر ایستاده‌اند. این‌گونه اقدامات و موضع‌گیری‌ها موجب تضعیف جایگاه نظام حاکمیت ملی در ساماندهی امور خواهد شد و در چنین کارزاری، اپراتورهای

قدرتمندی سود می‌برند که با کنار نهادن مراجع مقرراتگذار، منویات خویش را بر اپراتورهای کوچک تحمیل می‌کنند. لذا یکی از اقدامات اساسی برای ساماندهی چالش‌های این‌چنینی در این عرصه، پایان بخشیدن به مناقشات مراجع مقرراتگذار اصلی و مرتبط با این حوزه است که به‌نظر می‌رسد در این رابطه نیز می‌توان از رهنمودهای شورای عالی فضای مجازی بهره برد.

• اعطای اختیارات صلاحیدی برای برخورد با تخلفات و اعمال ضمانت

اجراهای مقرراتی؛ همان‌طور که اشاره شد، قانونگذار یک‌بار به این مهم همت گمارده که بیشتر به زیان مرجع مقرراتگذار تمام شده و دست آن را در برخورد با تخلفات دارندگان پروانه‌ها بسته است. قانونگذار باید نگاه خود را به جایگاه و نقش مراجع مقرراتگذار دگرگون سازد و سطح آنها را در حد یک طرف قرارداد تنزل نبخشد. آنها نمایندگان حاکمیتند که مسئولیت خطیر استیفای حقوق عمومی و برقراری نظم در این حوزه را برعهده دارند و به همین منظور باید از اختیارات کافی برخوردار باشند. این موضوع در قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مورد توجه قرار نگرفته و به همین دلیل مرجع مقرراتگذار اصلی این حوزه را با چالش اصلی روبرو کرده است.^۱ لکن شورای رقابت برپایه قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، از اختیارات قانونی بیشتری بهره‌مند شده و به‌ویژه

۱. البته شاید این نگاه وجود داشته که این قبیل اختیارات را می‌توان با اخذ مصوبه از هیئت وزیران تأمین و نقیصه قانونی را برطرف کرد که باید گفت چنین نگاهی درست نیست و تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و همچنین سایر قوانین مرتبط نشان می‌دهد که این اختیارات مستقیماً باید از سوی قانونگذار تفویض شود.



قانونگذار با پیش‌بینی تخلفات و ضمانت‌های اجرایی قابل‌تعیین و اتخاذ از سوی آن و اعطای صلاحیت نظارت، تحقیق و بازرسی به آن و همچنین انتصاب دو قاضی دیوان عالی کشور به‌عنوان عضو دارای حق رأی، به بسیاری از نیازمندی‌های قانونی‌اش پاسخ داده است، لذا همین رویکرد به شکل کارآمدتر باید درخصوص مرجعی به نام کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی دنبال و چنین جایگاه و اختیاراتی پیش‌بینی شود.

۲-۲. نیازمندی‌های اجرایی

مراجع مقرراتگذار هنگامی می‌توانند اهداف قانونگذار را تحقق بخشند که از توانایی اجرایی کافی برخوردار باشند. در غیر این صورت نباید انتظار اجرایی شدن مصوبات خود را داشته باشند و سرنوشتی جز متروک ماندن احکام قانونی پیش‌روی آنها نخواهد بود.

برای تحقق اهداف قانونگذار باید نیازمندی‌های اجرایی این مراجع به‌درستی شناسایی شده و فراهم آیند. این موضوع به‌ویژه از آن جهت اهمیت دارد که اختیار صلاحیدی^۱ اجرایی به آنها واگذار شده و چنانچه درک درستی از حیطه کار، حقوق و تعهدات دولت و اختیارات و تکالیفشان به‌عنوان نماینده آن نداشته باشند، ممکن است احکام قانونی را از مسیر اصلی خویش دور سازند.

به‌طور کلی، نیازمندی‌های اجرایی مرجع مقرراتگذار ارتباطات و فناوری اطلاعات را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

• **نیروی انسانی متخصص:** همان‌طور که بارها در این نوشتار اشاره شد، مرجع مقرراتگذار مینیاتوری از نظام حاکمیت ملی به همراه سایر تصمیم‌سازان عرصه موردنظر است. لذا باید همه تخصص‌های مورد نیاز در آن گردهم آیند تا بتوانند وظایف واگذار شده را به‌خوبی به انجام رسانند. در چنین جایگاهی، وجود دانش و تجربه، همزمان لازمند تا مرجع تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر از یک‌سو ماهیت فنی و تخصصی موضوع و ازسوی دیگر، شرایط جامعه را درک کند و برپایه یافته‌های خویش مناسب‌ترین راهکار را برگزیند. برای مثال، درباره چگونگی بهره‌برداری از شبکه سیم مسی دیده شد که برخی کشورها به بازپس‌گیری آن از اپراتور غالب روآورده‌اند؛ اما بسیاری دیگر کوشیده‌اند با دستیابی به فرمول درستی از واگشایی،^۱ زمینه آزادسازی عادلانه و منصفانه فرصت‌ها و ظرفیت‌های این شبکه را برای همه ذینفعان فراهم آورند. بدیهی است اینچنین اقدامی، علاوه بر تخصص فنی، به تخصص‌های حقوقی، اقتصادی و مدیریتی هم نیاز دارد و نگاه یک‌بعدی به آن، هدف اصلی را محقق نخواهد کرد.

• **امکانات و تجهیزات مورد نیاز:** نظارت بر حسن اجرای فعالیت‌های ارائه‌دهندگان خدمات مخابراتی و همچنین رسیدگی به شکایات و اعمال ضمانت اجراهای بازدارنده، متناسب و اثربخش، به بهره‌مندی از امکانات و تجهیزات روزآمد وابسته است. در غیر این‌صورت، به دلیل نقص اطلاعات و ادله مورد نیاز، امکان اعمال مقررات به شکل عادلانه و مطلوب وجود نخواهد داشت. برای مثال، آیا رقم ۱۰



درصدی مقرر در مصوبه شورای رقابت درخصوص تسهیم بازار میان شرکت مخابرات ایران و شرکت‌های PAP برپایه داده‌ها و اطلاعات استنادپذیر و محکم‌پسند تعیین شده است؟ به‌ویژه آنکه این عدد پایایی خود را در طول زمان حفظ نمی‌کند و به‌طور پیوسته باید بازنگری شود. روشن است که این مهم بدون در اختیار داشتن تجهیزات و امکانات مورد نیاز امکانپذیر نخواهد بود. آنچه هم‌اینک با عنوان نظارت برخط^۱ ازسوی مرجع مقرراتگذار این حوزه عنوان و پیگیری می‌شود، شکل تکامل‌یافته‌ای از مقرراتگذاری برخط^۲ است که می‌تواند اداره امور آن را به شکل کارآمد و اثربخش محقق سازد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

سیم‌سی یکی از بسترهای اصلی ارتباطات مخابراتی کشورها به‌شمار می‌آید و با اینکه به مرور زمان و به لطف دستیابی به فناوری‌های نوین، گزینه‌های توانمندتر با کارایی بسیار بیشتری در اختیار ارائه‌دهندگان و مشتریان خدمات مخابراتی قرار گرفته، اما همچنان جایگاه و نقش تعیین‌کننده خویش را حفظ کرده است.

بی‌گمان اینچنین بستری در اختیار هرکس باشد، میدان‌دار و داعیه‌دار این عرصه خواهد بود و اوست که می‌تواند فعالیت دیگران را تحت‌الشعاع برنامه‌های خویش قرار دهد و بر آنها تأثیر بگذارد. تا هنگامی که این بستر در اختیار و مالکیت دولت‌ها بود، عمده ایراد وارده به آن، به هزینه‌های هنگفت ناشی از ناکارآمدی مستخدمان دولتی

1. Online Monitoring

2. E-regulatory

در نگهداری تجهیز و توسعه آن مربوط می‌شد. اما پس از آنکه به بخش غیردولتی واگذار شد، مبنای حق مالکیت بر آن زیر سؤال رفت و اساساً با این پرسش جدی روبرو شد که آیا واگذاری یک بستر ارتباطی، به همراه حق ارائه خدمات مخابراتی به یک مجموعه، فعالیت عادلانه و منصفانه سایر ارائه‌دهندگانی که تنها حق ارائه خدمات مخابراتی را دارند، تضمین می‌کند؟

شاید از همان آغاز، چنین روزهایی برای بزرگ‌ترین اپراتور مخابراتی کشور قابل پیش‌بینی بود که سرانجام در بهره‌برداری از بستری که حق مالکیتش را دارد، به کارزاری بی‌پایان با سایر ارائه‌دهندگان خدمات مخابراتی و ارتباطات داده‌ای وارد شود. چنین رخدادی قطعاً یک دلیل موجه نداشته و علل گوناگونی آن را رقم زده‌اند. اما متأسفانه واقعیتی که هم‌اینک کشورمان با آن روبرو است، این است که این چالش به یکی از موانع اصلی پیشرفت و سازندگی این عرصه تبدیل شده است.

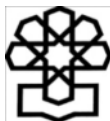
شاید ساده‌ترین راهکار آن باشد که حق مالکیت شرکت مخابرات ایران بر این بستر سلب شود و در این راه نظام حاکمیت ملی از محکم‌ترین حربه خویش، یعنی گذراندن یک مصوبه قانونی، بهره‌برداری کند. اینکه این راهکار چه دستاوردی به همراه خواهد داشت و آیا به پیامدها و هزینه‌هایش خواهد ارزید، نیازمند تحلیل و بررسی دقیق است. لکن این نکته بسیار مهم را نباید فراموش کرد که ایراد اصلی به استیفای حق مالکانه این شرکت از بستر در اختیار خویش و تعارض منافع آن با سایر ارائه‌دهندگان خدمات بر نمی‌گردد و در هر عرصه اقتصادی کم‌وبیش چنین چالش‌هایی وجود دارند.



ایراد اصلی به ضعف مرجع مقرراتگذار ارتباطات و فناوری اطلاعات این حوزه بازمی‌گردد که چه به دلیل برخوردار نبودن اختیارات قانونی و چه به دلیل به‌کار نگرفتن دانش و تخصص کافی در صدور پروانه‌های فعالیت یا عدم اعمال نظارت و ضمانت اجراهای مقرراتی بازدارنده، متناسب و اثربخش، چنین سرنوشتی را برای این حوزه رقم زده و کار را به آنجا رسانده که پس از گذشت سال‌ها و تحمیل عقب‌ماندگی‌های بسیار بر کشور و پیشی گرفتن کشورهای منطقه در دستیابی به شاخص‌های برتر ارتباطات مخابراتی، هم‌اینک باید در اندیشه آغازی دوباره برای فعالیت در این عرصه راهبردی، حساس و حیاتی کشورمان باشیم. شگفت آنکه همین تجربه ناگوار در بستر فیبرنوری کشورمان نیز در حال تکرار است و با توجه به ابعاد گسترده‌تری که این بستر نسبت به سیم مسی دارد، چالش‌ها و پیامدهای بسیار جدی‌تری پیش روی کشورمان خواهد بود.

منابع و مأخذ

۱. ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.
۲. ابلاغیه تشکیل شورا و مرکز ملی فضای مجازی.
۳. قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.
۴. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی.
۵. قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات.



شماره مسلسل: ۱۳۱۹۷

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: زیرساخت ارتباطات سیم مسی: بستری برای ارائه خدمات یا
ابزاری برای اعمال حاکمیت

نام دفتر: مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین (گروه فناوری اطلاعات و ارتباطات)

تهیه و تدوین‌کنندگان: مهدی فقیهی، امیرحسین جلالی فراهانی

ناظر علمی: محمدرضا محمدخانی

متقاضی: نادر قاضی‌پور (عضو کمیسیون صنایع و معادن)

ویراستار ادبی: قاسم میرخانی

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۶/۲۶