

بررسی عملکرد سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در زمینه ارتباطات و فناوری اطلاعات

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین

کد موضوعی: ۲۸۰

شماره تاییدی: ۱۴۸۹۷

تیرماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	نتایج بررسی عملکرد سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی مطابق وظایف اساسنامه‌ای آن
۲۲.....	نتیجه‌گیری و پیشنهادات
۲۴.....	منابع و مآخذ



بررسی عملکرد سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در زمینه ارتباطات و فناوری اطلاعات

چکیده

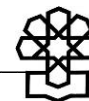
این گزارش در راستای اجرای بخشی از مفاد بند «۶» از ماده (۴۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱) با کسب اطلاع از کم‌وکیف اجرای تکالیف مقرر در اساسنامه مصوب سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات، تهیه شده است. در این گزارش اقدامات و دستاوردهای سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به‌عنوان ستانده‌ها، با تکالیف مقرر در اساسنامه این سازمان و مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات که اساسنامه را تبیین کرده‌اند، به‌عنوان اهداف، مقایسه شده‌اند. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی باید در اجرای هرکدام از وظایف خود سازوکاری شفاف تدوین و اجرایی کند. ایجاد برخی سازوکارها پیش از تدوین اساسنامه سازمان آغاز شده‌اند (مثلاً نظارت بر فضای فرکانسی کشور) و برخی سازوکارها هنوز شکل نگرفته‌اند (سازوکارهای نظارت بر اپراتورهای خدمات فناوری اطلاعات) و یا در حال شکل‌گیری هستند (سازوکار مشارکت دانشگاهیان). سازمان در اجرای وظایف مصرح در اساسنامه خود با مشکلات ساختاری و اجرایی مواجه بوده است و در برخی موارد نیز گرچه اقدامی انجام شده است، اما نسبت به وظایف اساسنامه فاصله بسیاری وجود دارد. طبق اساسنامه، سازمان باید گزارش‌های سالیانه از وضعیت عملکرد بخش منتشر سازد. اما تاکنون گزارشی منتشر نکرده است و اقدامات سازمان در حمایت از بخش خصوصی داخلی به انتشار فهرست کالاهای ساخت داخل محدود شده است. سازمان با کشورهای همسایه قراردادهای عدم تداخل و همکاری فرکانسی منعقد می‌سازد که البته تداخل فرکانسی همچنان در نقاط مرزی وجود دارد و هزینه‌های ناخواسته و غیرقانونی به مردم مناطق مرزی تحمیل می‌کند. سازمان باید علاوه بر همکاری دقیق با نهادهای رگولاتوری کشورهای همسایه برای احقاق حقوق شهروندان ایرانی اپراتورهای داخلی را نیز به افزایش حضورشان در مناطق مرزی مکلف سازد. عملکرد سازمان در تدوین استانداردها تنها در شهر تهران قابل قبول بوده است و در تدوین استانداردهای مرتبط که در مراکز استان دیگر به تصویب رسیده‌اند نقشی نداشته است. به‌علاوه رویه‌های اداری تأیید استاندارد سازمان تنظیم مقررات به‌گونه‌ای است که واردکنندگان قانونی تلفن همراه را در رقابت با قاچاقچیان دچار مشکل کرده است. ضرورت دارد سازمان نسبت به تسهیل فرآیندهای اخذ تأییدیه استاندارد اقدامات لازم را انجام دهد. در برخی از موارد سازمان مانع از شکل‌گیری رقابت سالم میان اپراتورها شده یا اقداماتش به نتیجه عکس منجر شده است. مثلاً تصمیم

سازمان در ارزان کردن هزینه اینترنت با حذف و افزایش قیمت بسته‌های تخفیفی از سوی اپراتورها همراه شد. یا تصمیم سازمان در لغو بسته‌های تخفیف مکالمه علاوه بر اینکه سابقه بین‌المللی نداشت، موجب از بین رفتن رقابت و عدم‌النفع مردم شد. سازمان در مسئولیت دبیرخانه کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی نسبت به انتشار مصوبات در وبگاه رسمی سازمان اقدام می‌کند، اما کیفیت خدمات جستجوی مصوبات سازمان قابل مقایسه با روزنامه رسمی نیست و علاوه بر این انتشار جداگانه مصوبات نهادهای مختلف در مراجع مختلف موجب سردرگمی بخش خصوصی و مردم در دستیابی به مصوبات و آشنایی با حقوق و تکالیفشان در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات شده است. بنابراین انتقال مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به سامانه الکترونیکی روزنامه رسمی ضرورت دارد. از آنجا که سازمان تنظیم مقررات تنها نهاد مقرراتگذار کشور نیز نیست، این مهم از طریق اصلاح ماده (۳) قانون مدنی نیز قابل پیگیری است. به‌علاوه ورود سازمان فناوری اطلاعات به فعالیت‌های دبیرخانه کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی موضوعی است که خلاف قانون بوده و احتمالاً در آینده موجب تداخل نهادی نیز خواهد شد.

مقدمه

بدنه تنظیم مقررات حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات در بیشتر کشورها از دو بخش وضع‌کننده مقررات و مجری تشکیل می‌شود. مقررات حوزه فناوری کشورمان توسط کمیسیون تنظیم مقررات اتخاذ می‌شود و طبق قانون تشکیل وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در جایگاه بازوی اجرایی این کمیسیون، تصمیمات کمیسیون تنظیم مقررات را اجرایی می‌سازد. بررسی مصوبات جدیدتر کمیسیون تنظیم مقررات نشان می‌دهد که برخی بخش‌های دیگر وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مانند سازمان فناوری اطلاعات نیز عملاً در اجرای برخی از مصوبات کمیسیون، وظایفی را برعهده گرفته‌اند، اما بررسی بودجه‌های سنواتی نشان می‌دهند که بیش از ۹۵ درصد از درآمدهای وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به فعالیت‌های سازمان تنظیم مقررات بستگی دارد^۱ و از این نظر این سازمان راهبردی‌ترین بخش وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات است. طبق مفاد مواد (۳) و (۷) قانون تشکیل وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و ماده (۱) اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، مهمترین وظیفه یا هدف سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی کمک به اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مبنی بر واگذاری اجرا و تصدیگری به بخش خصوصی و تمرکز دولت بر سیاستگذاری و هدایت کلی است. پژوهش‌های متعدد نشان می‌دهند موفقیت در اجرای منویات سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی در بخش

۱. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ۱۳۹۳.



فناوری اطلاعات و ارتباطات نیازمند یک نهاد تنظیم مقررات قدرتمند و مستقل و با اختیارات و عملکرد مناسب است^۱ اما رتبه‌بندی‌های جهانی در مقایسه میان نهادهای تنظیم مقررات جایگاه مناسبی برای کشور ایران در نظر نگرفته‌اند. طبق بند «۶» از ماده (۴۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، کسب اطلاع از کم‌وکیف اداره امور کشور، دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از اجرای قوانین مربوط به دستگاه‌های ذیربط از جمله وظایف و اختیارات کمیسیون‌های تخصصی مجلس به‌شمار می‌آید. از سوی دیگر بررسی عملکرد سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به ارتقای سطح عملکرد این سازمان^۲ کمک زیادی خواهد کرد این مهم از طریق شناسایی کاستی‌های موجود و در دستور کار قرار گرفتن رفع چالش‌های موجود قابل انجام است و به تقویت این سازمان کمک می‌کند. بنابراین در این گزارش عملکرد سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت.

در این گزارش بررسی عملکرد سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی از طریق بررسی میزان انطباق اقدامات انجام‌شده با تحقق اهداف مندرج در اساسنامه این سازمان صورت می‌گیرد.^۴ طبق قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی باید طی ۶ ماه به تصویب هیئت وزیران می‌رسید، اما اساسنامه این سازمان پس از ۶ سال در سال ۱۳۸۸ به تصویب رسیده است و شامل ۱۰ ماده است. تکالیف مقرر در اساسنامه سازمان تنظیم مقررات، این سازمان را به بدنه اجرایی تنظیم مقررات در حوزه پست، مخابرات و فناوری اطلاعات کشور مبدل ساخته است.

در این گزارش از طریق مطالعات کتابخانه‌ای و پرسش از کارشناسان و مسئولین این سازمان اجرای تکالیف قانونی منبعت از اساسنامه این سازمان واکاوی و در دودسته سازوکارها و اقدامات بررسی می‌شوند. وظایف و اختیارات این سازمان در ماده (۶) اساسنامه این سازمان تکلیف شده است. ماده (۶) شامل ۱۶ بند است که در این گزارش وظایف و اختیارات سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در ۹ محور کلی مورد بررسی قرار می‌گیرند:

۱. نظارت و اعمال مقررات (بندهای «۳»، «۶»، «۷»، «۸»، «۹» و «۱۰» از ماده (۶))،

۲. مسئولیت دبیرخانه کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی (بندهای «۴»، «۷»، «۸» و «۹»)،

۳. صدور پروانه‌ها (بند «۱»)،

۱. زیرساخت ارتباطات سیم‌مسی: بستری برای ارائه خدمات یا ابزاری برای اعمال حاکمیت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲.

۲. تأملی بر سازمان تنظیم مقررات فناوری اطلاعات و ارتباطات. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.

۳. برای آشنایی بیشتر با سازمان تنظیم مقررات به گزارش «ارزیابی عملکرد سازمان تنظیم مقررات در حوزه فعالیت‌های پستی، مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره ۱۳۹۷۷ رجوع شود.

۴. برای آشنایی بیشتر با روش بررسی مورد استفاده در این گزارش به گزارش «ارزیابی عملکرد سازمان تنظیم مقررات در بخش پست»، مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل ۱۳۹۷۷ رجوع شود.

۴. وصول مبالغ حق امتیاز (بند «۵»)،
۵. تهیه و پیشنهاد تعرفه (بند «۴» و جزء «الف» از بند «۹»)،
۶. استانداردها (بند «۲»)،
۷. حضور در انجمن‌ها و اتحادیه‌های بین‌المللی (بند «۱۵»)،
۸. تهیه و انتشار گزارش‌های دوره‌ای (بند «۱۲»)،
۹. حمایت از صاحبان صنایع، انجمن‌ها و اتحادیه‌های داخلی (بند «۱۳»).

نتایج بررسی عملکرد سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی مطابق وظایف اساسنامه‌ای آن

نظارت و اعمال مقررات

معاونت نظارت و اعمال مقررات سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و ادارات منطقه‌ای ۹ گانه این سازمان عهده‌دار اجرای وظایف نظارت و اعمال مقررات سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی هستند. مرکز این مناطق در شهرهای قزوین، تبریز، همدان، اهواز، شیراز، اصفهان، بندرعباس، مشهد و تهران قرار دارند.

طبق ماده (۶) اساسنامه مفاد وظایف نظارتی و پایشی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی عبارتند از:

بند «۳» - تدوین و ارائه پیشنهاد در خصوص تعیین فعالیت‌ها و بهره‌برداری غیرمجاز پستی، مخابراتی و فناوری اطلاعات کشور، تعیین جریمه در هر مورد و اعلام اعمال آن در چارچوب قوانین و مقررات پس از طی مراحل قانونی.

بند «۶» - نظارت بر عملکرد دارندگان پروانه‌ها در چارچوب مفاد پروانه‌های صادر شده و رسیدگی به تخلفات و ملزم نمودن آنان به انجام تعهدات و وظایف از طریق اخطاریه یا لغو موقت یا دائم امتیازها و پروانه‌های بهره‌برداری.

بند «۷» - تدوین و پیشنهاد دستورالعمل‌ها و ضوابط مربوط به اتصال متقابل شبکه‌های مخابراتی و رایانه‌ای از نظر امنیت، ایمنی اتصالات و تعرفه‌های آنها به کمیسیون و نظارت بر اعمال صحیح آنها.

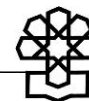
بند «۸» - تنظیم، مدیریت و کنترل فضای فرکانسی کشور و تدوین مقررات و تصویب ضوابط و جداول و معیارهای استفاده بهینه از فرکانس و نظارت و حاکمیت بر طیف و جداول ملی فرکانس در چارچوب قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - مصوب ۱۳۸۲ - و سایر قوانین و مقررات مربوط.

بند «۹» - تدوین و پیشنهاد دستورالعمل‌ها به کمیسیون و اعمال مصوبات در موارد ذیل:

الف) چارچوب توافق برنامه‌های درجه و سطح خدمات به منظور شفاف‌سازی کیفیت خدمات در مقابل هزینه آن در شبکه‌های پستی، مخابراتی و فناوری اطلاعات.

ب) نامگذاری دامنه‌ها (Domain names)، تعیین شماره‌ها و کدها در شبکه‌های پستی، مخابرات و فناوری اطلاعات.

پ) حمایت از حقوق استفاده‌کنندگان خدمات پستی، مخابراتی و فناوری اطلاعات و نظارت مستمر بر اعمال صحیح آنها.



ت) پیشنهاد اصلاح و تجدید ساختار بخش به کمیسیون.
ج) حمایت از گسترش حضور و مشارکت بخش غیردولتی در توسعه فعالیت‌های پستی، مخابراتی و فناوری اطلاعات و نظارت مستمر بر اعمال صحیح آنها.
چ) پیشنهاد اصلاح قوانین پستی و مخابراتی و ارتباطی به مراجع ذیصلاح قانونی.
بند «۱۰» - انجام وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مندرج در قانون استفاده از بی‌سیم‌های اختصاصی و غیرحرفه‌ای - مصوب ۱۳۴۵ - و اصلاحات بعدی آن و تعهدات بین‌المللی مرتبط که جمهوری اسلامی ایران براساس قانون ملزم به رعایت آنها می‌باشد.

وظایف نظارت و اعمال مقررات سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی براساس هدف در دو دسته کلی نظارت و اعمال مقررات فعالیت‌های غیرمجاز (که بدون مجوز این سازمان در جریان‌اند و باید با آنها برخورد کند)، نظارت و اعمال مقررات فعالیت‌های مجاز (دارندگان پروانه از این سازمان که اعمال حقوق استفاده‌کنندگان خدمات آنها را هم در برمی‌گیرد) قابل تقسیم‌اند. بنابراین در ادامه تا حد امکان ابتدا سازوکار اجرای قوانین با معیارهای تنظیم مقررات بررسی می‌شوند و سپس اقدامات در چارچوب سازوکارها بررسی می‌شوند.

سازوکارهای برخورد با فعالیت‌های بدون پروانه

بند «۱۰» از ماده (۶) اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به تکلیفی اشاره دارد (قانون استفاده از بی‌سیم‌های اختصاصی و غیرحرفه‌ای - مصوب ۱۳۴۵-) که پیش از تشکیل سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به حکم قانون از سمت وزارت مربوطه به انجام می‌رسید. طبق اظهارات مدیران سابق این سازمان از سال ۱۳۸۰ کنترل فضای فرکانسی کشور به‌صورت جدی در دستور کار وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (در آن زمان وزارت پست و تلگراف و تلفن) قرار گرفته است و سوابق اجرای بندهای «۸»، «۳» و «۱۰» از ماده (۶) اساسنامه فعلی به ۸ سال پیش از تصویب اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و دو سال قبل از تشکیل این سازمان برمی‌گردد. دو سازوکار لازم برای شناسایی و برخورد با تخلفات فرکانسی عبارتند از:

الف) پایش فضای فرکانسی،

ب) رسیدگی به شکایت مطلعان و ذینفعان محق یک باند فرکانسی در مورد استفاده غیرمجاز از فضای فرکانسی کشور.

طرح جامع مانیتورینگ فضای فرکانسی کشور که از سال ۱۳۸۳ آغاز شده یکی از مهمترین اقدامات در ایجاد سازوکار لازم برای شناسایی و برخورد با فعالیت‌های غیرمجاز در فضای فرکانسی کشور است. با افتتاح ۱۲ مرکز پایش فرکانس جدید در سال ۱۳۹۲، به ادعای سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی ۶۲ درصد فضای فرکانسی کشور مورد پوشش نظارت و مانیتورینگ قرار گرفته بود. طبق پیش‌بینی سازمان تنظیم

مقررات و ارتباطات رادیویی با تکمیل مراکز پایش فرکانسی جدید، تا پایان سال ۱۳۹۳، ۱۰۰ درصد فضای فرکانسی کشور باید تحت پوشش قرار می‌گرفت. اما در سال ۱۳۹۴ اعلام شد که ظرفیت پایش جغرافیایی از ۳۷ درصد به ۵۳ درصد افزایش یافته است. در صورتی که فضای فرکانسی تحت مدیریت کامل باشد هر نوع فعالیت غیرمجاز به سرعت قابل شناسایی و برخورد خواهد بود.

در وبگاه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی سامانه‌ای برای ثبت شکایت به صورت برخط وجود دارد. اما سامانه ثبت شکایات ذیحقان یا مطلعین و اطلاع‌رسانی در زمینه استفاده غیرمجاز از فرکانس‌ها ایجاد نشده است. خدمات ثبت شکایت وبگاه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی تنها محدود به شکایات مردم از اپراتورهای دارای مجوز است و سامانه‌ای برای ذیحقان کسب‌وکارها و بخش دولتی و یا اطلاع‌رسانی مردمی در زمینه استفاده غیرمجاز از باندهای فرکانسی ایجاد نشده است. در مواقع حساس و بحرانی^۱ اختلال در باندهای فرکانسی باید در کمتر از چند دقیقه رفع شوند. این در حالی است که ثبت شکایت و اطلاع‌رسانی در مورد فعالیت‌های غیرمجاز فرکانسی به صورت غیرالکترونیکی انجام می‌شود و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی حداقل یک ماه زمان برای رفع تداخل مشخص کرده است.

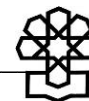
در زمینه اجرای بند «۳» ماده (۶) اساسنامه در حوزه فناوری اطلاعات، این سازمان با مشارکت در کمیته‌های نظارت و مقابله با تخلفات اینترنتی که با مشارکت نمایندگانی از استانداری، سپاه و بسیج، دادگستری و اماکن نیروی انتظامی برگزار می‌گردد به انجام وظایف خود در زمینه شناسایی و مقابله با فعالیت‌های غیرمجاز حوزه فناوری اطلاعات می‌پردازد (ندای تنظیم، ۱۳۸۸). همچنین سامانه پایش سرعت اینترنت که توسط دیگر بخش‌های وزارت ارتباطات ایجاد شده بود در اختیار سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی قرار گرفته است تا کاربران بتوانند ضمن اطلاع از کیفیت خدمت دسترسی سرعت اینترنت خود، بتوانند نسبت به ارسال شکایات احتمالی به این سازمان اقدام کنند.

اقدامات در برخورد با فعالیت‌های بدون پروانه

سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در سال ۱۳۸۹-۱۳۹۰ بیش از ۲۰۰ مورد شبکه رادیویی غیرمجاز را متوقف و بیش از ۵۰ مورد تداخل رادیویی در سراسر کشور را رفع کرد. یکی از مصادیق فعالیت غیرمجاز استفاده از مسدودکننده موبایل است که سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در یکی از طرح‌های ضربتی با کمک گزارش‌های مردمی و دستگاه‌های پایش فرکانس در مدت یک ماه ۱۰۰ دستگاه مسدودکننده موبایل را تنها در مراکز آموزشی تهران جمع‌آوری کرد^۲ و اقدامات مشابه در سایر مناطق ۹ گانه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی نیز انجام شده است. از ۶ ماه اول سال ۱۳۹۰ تا ۶ ماه اول

۱. مانند وقوع طوفان و عدم توانایی سازمان هواشناسی در پیش‌بینی حادثه به دلیل اختلال فرکانسی.

۲. بنابر اظهارات مدیرکل نظارت بر سرویس‌های رادیویی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی که در تاریخ ۱۵ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۱.



سال ۱۳۹۱ ادعا شده که فرکانس‌های غیرمجاز در کشور از کاهش ۳۰ درصدی برخوردار بوده است، اما این آمار مربوط به فعالیت‌های غیرمجاز کشف شده است و نمی‌توان ادعا کرد که تخلفات به صورت کلی کاهش پیدا کرده است. تا مورخه ۱۳۹۱/۶/۱۸ حدود ۵۰۰ هزار شبکه رادیویی فعال در کشور وجود داشته و تنها ۸ هزار پروانه رادیویی در این بخش صادر شده بود.^۱ با یک تحلیل اولیه مشاهده می‌شود که این سازمان تنها بر ۱/۶ درصد گردانندگان شبکه‌های رادیویی کشور اشراف قانونی دارد و این موضوع شاهی بر عدم توفیق سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در شناسایی استفاده‌کنندگان از فضای فرکانسی کشور است.

سازوکارهای نظارت و اعمال مقررات دارندگان پروانه

طبق مفاد بند «۶» از ماده (۶) اساسنامه، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی باید بر عملکرد دارندگان پروانه‌ها در چارچوب مفاد پروانه‌های صادر شده نظارت داشته باشد و به تخلفات آنها رسیدگی کند و آنها را از طریق اختیاریه یا لغو موقت یا دائم امتیازها و پروانه‌های بهره‌برداري به انجام تعهدات و تکالیفشان ملزم کند.

سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در برخی موارد در قالب اجرای برخی طرح‌های ضربتی به شناسایی و مقابله با تخلفات دارندگان پروانه در حوزه‌های مختلف می‌پردازد. یکی از این طرح‌های ضربتی طرح پایش و نظارت بر بازار فناوری اطلاعات و ارتباطات است که با اجرای تفاهمنامه همکاری پایش و کنترل سرویس‌های ارتباطی و فناوری اطلاعات بین سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و هفت دستگاه حاکمیتی و نظارتی دیگر شامل سازمان تعزیرات حکومتی، شرکت ارتباطات زیرساخت، سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، پلیس نظارت بر اماکن عمومی ناجا، سازمان فناوری اطلاعات، پلیس فتا ناجا و سازمان نظام صنفی رایانه‌ای اجرا می‌شود. در طرح‌های نظارت و پایش سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی همه فعالان حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات در معرض بازرسی قرار دارند. شایان ذکر است، شرکت ارتباطات زیرساخت که خود باید مصوبات کمیسیون را زیر نظر سازمان تنظیم مقررات اجرایی کند، در این طرح‌ها در قامت ناظر ظاهر می‌شود.

ایجاد سازوکار نظارت دائمی بر عملکرد دارندگان پروانه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات در مصوبه جلسه ۷۲ کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی (۱۳۸۸/۸/۱۷) به این سازمان تکلیف شده است. در این مصوبه دسترسی برخط این سازمان به شبکه‌های ارتباطی همه دارندگان پروانه و نظارت فنی، مالی و حقوقی بر عملکرد این اپراتورها در حیطه اختیارات سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی قرار می‌گیرد. برای اجرای مصوبه جلسه ۷۲ سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، یک سالن مانیتورینگ تشکیل داده است که در آن برای نظارت بر هر کدام از اپراتورهای

۱. بنابر اظهارات مدیرکل نظارت بر سرویس‌های رادیویی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در تاریخ ۱۸ تیرماه ۱۳۹۱.

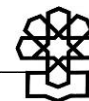
مخابراتی یک رایانه مجزا اختصاص داده شده است. در این مرکز مانیتورینگ برای نظارت بر اپراتورهای فناوری اطلاعاتی سامانه مشابه سامانه‌های نظارت بر فعالیت اپراتورهای مخابراتی وجود ندارد، برای این منظور سازمان در چند مورد (فراخوان‌های شماره‌های ۹۲/س/۳۰ و ۹۲/س/۰۲) برای انتخاب مشاور و ناظر برای پیاده‌سازی سامانه بر خط نظارت بر دارندگان پروانه WiMAX ISDP، ISP و SAP فراخوان داده است (سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، ۱۳۹۲). از آنجا که مصوبه جلسه ۷۲ کمیسیون تنظیم مقررات ایجاد سامانه نظارتی را برای همه دارندگان پروانه ارتباطی قابل اجرا می‌داند، شبکه علمی کشور، اپراتور فیبر نوری و دفاتر خدمات پیشخوان از جمله پروانه‌هایی هستند که نیازمند سامانه نظارت آنلاین و برخط خواهند بود. که البته دفاتر خدمات پیشخوان به دلیل ماهیت کاری‌شان باید در ایجاد سامانه نظارتی آنلاین خود امکان نظارت دستگاه واگذارکننده خدمت را نیز فراهم آورند.^۱ طبق مصوبه جلسه ۷۲ کمیسیون، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی موظف بود که ظرف حداکثر سه ماه گزارشی از شاخص‌های اندازه‌گیری کیفیت ارائه خدمات مندرج در پروانه‌ها و مجوزها به کمیسیون ارائه کند. این سازمان پنج سال بعد در سال ۱۳۹۳ مناقصه‌ای با عنوان «تهیه، تدوین و به‌روزرسانی پارامترها، شاخص‌ها، روش‌های اندازه‌گیری و پایش دستورالعمل‌های نظارت بر کیفیت سرویس و عملکرد اپراتورهای شبکه ثابت و سیار براساس استانداردهای بین‌المللی و مفاد موافقتنامه‌های پروانه اپراتورها» برگزار کرده است (شماره ۹۲/س/۳۷)، که از خدمات فناوری اطلاعات در آن یاد نشده است. تهیه این شاخص‌ها به همراه ایجاد سامانه‌های لازم برای نظارت بر عملکرد دارندگان پروانه‌های ارتباطی و فناوری اطلاعاتی دو محور اصلی ایجاد سازوکار اولیه برای نظارت و پایش فعالیت‌های دارندگان پروانه هستند.

از سوی دیگر سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی باید به‌طور مستقل بر عملکرد دارندگان پروانه نظارت داشته باشد. سامانه جامع مانیتورینگ فضای فرکانسی کشور برای نظارت بر فعالیت‌های اپراتورهای استفاده‌کننده از طیف رادیویی نیز قابل استفاده است. برای مثال از طریق این سامانه، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی می‌تواند میزان استفاده از یک باند فرکانسی که به اپراتور واگذار شده را بررسی کند و در صورتی که بار بیش از حد بر یک باند فرکانسی تحمیل شود، اپراتور را به انتقال بار به باندهای دیگر موظف کند.^۲

سازوکار نظارتی دریافت انتقادات و شکایات مردمی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی از سال ۱۳۹۳ تأسیس شده است. در این سامانه شکایات از خدمات دارندگان پروانه‌های مختلف در حوزه‌های پست، تداخلات و تشعشعات رادیویی، ارتباطات ثابت و سیار ممکن شده است. در بررسی

۱. بررسی عملکرد بند «ج» ماده (۴۶) قانون برنامه پنجم (دفاتر پیشخوان دولت و بخش عمومی)، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۳۸۷۴، شهریورماه ۱۳۹۳.

2. ITU, Handbook Of Spectrum Monitoring, 2011.



میدانی وبگاه مشخص شد که در این سامانه استانداردهای مربوط به سامانه‌های ثبت و پیگیری شکایت مانند ایزو ۱۰۰۰۲ (ISO, 2014) و سایر استانداردهای مربوط به طراحی واسط کاربری رعایت نشده است. برای مثال یکی از موارد نقض استاندارد در سامانه ثبت شکایات این است که پس از ثبت شکایت حداقل مدت زمان رسیدگی اولیه و پاسخ به شاکی اعلام نمی‌شود.

طبق مفاد قانون راجع به تصویب اساسنامه و اصلاح مقاوله‌نامه (کنوانسیون) اتحادیه بین‌المللی مخابرات (ITU) منعقد در سیزدهمین اجلاس سران مختار کشورهای عضو ۱۹۸۹ (نیس) و اجازه مبادله اسناد مصوب آنها (مصوب ۱۳۷۱) کشور ایران موافقت کرده است که تخصیص فرکانسی خود را به گونه‌ای انجام بدهد که تداخل فرکانسی با سایر کشورها به وجود نیاید و در زمینه تخصیص فرکانس با کشورهای جهان هماهنگ باشد. براساس موافقتنامه کد GE06، ایران پذیرفته بود که تا ژوئیه سال ۲۰۱۵ پخش تلویزیونی را از آنالوگ به دیجیتال منتقل کند. با انجام این کار به دلیل استفاده بهینه‌تر از فرکانس بخشی از باند فرکانسی ۵۸۵ تا ۸۲۵ مگاهرتز که به پخش آنالوگ تلویزیون اختصاص داشته است خالی می‌شود و می‌تواند در اختیار اپراتورهای مخابراتی قرار بگیرد. تاکنون این باند فرکانسی تخلیه و تحویل سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی نشده است. اما اجرای وظایف نظارتی و پایشی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی باید در این حوزه هم دنبال شود.

از سوی دیگر درحالی که تعرفه دسترسی به شبکه ملی اطلاعات با فناوری ADSL در مصوبه شماره ۶ جلسه ۱۶۶ از سوی کمیسیون به ارائه‌دهندگان خدمات دسترسی اینترنتی تکلیف شده بود؛ اجرای آن از سوی اپراتورها دنبال نمی‌شود. در نتیجه خدمات تلویزیون مبتنی بر اینترنت صداوسیما و دیگر عرضه‌کنندگان بزرگ محتوای داخلی با چند برابر قیمت قانونی به متقاضیان عرضه می‌شود و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی سازوکاری برای نظارت و اعمال مقررات در اجرای مصوبه کمیسیون ایجاد نکرده است. سازوکار فوق باید به کاربران و کسب‌وکارها امکان بدهد که میزان مصرف ترافیک اینترنت بین‌الملل و شبکه ملی اطلاعات و هزینه‌های آنها را در کنترل داشته باشند.

اقدامات سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در نظارت و اعمال مقررات دارندگان پروانه

این سازمان تاکنون در دو مرحله نسبت به اجرای طرح پایش و نظارت بر بازار فناوری اطلاعات و ارتباطات اقدام کرده است. بنابر اظهارات رئیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی که در تاریخ ۱۰ آذرماه ۱۳۹۲ از وبگاه رسمی سازمان تنظیم مقررات منتشر شد، در مرحله اول اجرای طرح پایش از ۱۲۸ واحد ارائه‌دهنده خدمات ارتباطی و فناوری اطلاعات شامل مراکز مخابراتی استان، مراکز پستی، دفاتر پیشخوان دولت، شرکت‌های ISP, ISDP, PAP و ایستگاه‌های رادیویی بازدید و بازرسی انجام شد. از میان واحدهای بازرسی شده ۴۶ پرونده تشکیل شد. بنابراین در این بررسی حدود ۳۶

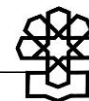
درصد واحدهای بازرسی شده دارای تخلفاتی بوده‌اند. بنابر اظهارات رئیس کمیته مرکزی تفاهمنامه پایش بازار ICT که در تاریخ ۲ تیرماه ۱۳۹۳ از وبگاه رسمی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی منتشر شد، در دومین مرحله طرح کشوری پایش و نظارت بر بازار فناوری اطلاعات و ارتباطات، ۱۳۸ واحد مورد بررسی قرار گرفتند. با توجه به گستره وسیع واحدهای صنفی ارائه‌دهنده خدمات (برخی دارندگان پروانه در سرتاسر کشور پراکنده‌اند و بیش از ۱۰ هزار واحد صنفی از این سازمان پروانه دریافت کرده‌اند) به نظر می‌رسد براساس مقایسه تعداد پروانه‌های صادره توسط این سازمان که در وبگاه رسمی آن منتشر شده و آمار تعداد واحدهای مورد بررسی قرار گرفته در هر کدام از این طرح‌ها کمتر از ۱ درصد فعالان بازار فناوری اطلاعات و ارتباطات کشور مورد پایش قرار گرفته‌اند. با توجه به بازرسی‌های انجام شده از نظر آماری می‌توان نتیجه گرفت احتمالاً حدود ۳۶۰۰ واحد صنفی فعال در کشور با داشتن تخلفاتی در حال فعالیت هستند. با وجود این سازوکار فعلی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی قادر به شناسایی و برخورد با آنها نیست.

مفاد بندهای «۶»، «۷» و «۹» اساسنامه به وظایف سازمان در تنظیم روابط میان اپراتورهای فناوری اطلاعات و اعمال مقررات مربوطه اختصاص دارد. برای مثال مصوبه ۹۷ کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، شرکت مخابرات را به‌عنوان اپراتور غالب به واگذاری برخی امکانات مخابراتی به شرکت‌های رقیب ملزم کرد، اما مخابرات در برخی استان‌ها از واگذاری امکانات مخابراتی به شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات اینترنتی خودداری می‌کرد. در مقابل در پی مذاکرات سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی با شرکت مخابرات این شرکت وعده داد^۱ در ازای دریافت پروانه نسل سوم ارتباطات با تغییراتی که در پروانه خدمات این شرکت ایجاد شد، به اشتراک امکانات مخابراتی خود براساس تعرفه مشخص پردازد. بدین ترتیب برخی دارندگان پروانه به‌طور ضمنی عدم تمکین از سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات را تأیید کرده و تنها تکالیف مقرر در پروانه فعالیت خود را به‌عنوان موافقتنامه به رسمیت می‌شناسند. در این مواقع عدم تمکین از سازمان تنظیم مقررات هیچ‌گونه هزینه‌ای برای متخلفین نداشته و مکانیسمی برای جبران خسارت مردم و شرکت‌های کوچک‌تر دیده نشده است.

مسئولیت دبیرخانه کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی

دبیرخانه کمیسیون تنظیم مقررات در بدنه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی عهده‌دار وظیفه این سازمان در زمینه دبیرخانه کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی است. که بندهای زیر آنها را مشخص کرده‌اند:

۱. بنابر اظهارات مدیرعامل شرکت مخابرات که در تاریخ ۱۴ مهرماه ۱۳۹۳ در وبگاه رسمی این شرکت منتشر شده است.



بند «۴» - تدوین و تنظیم مقررات، آیین‌نامه‌ها، جدول‌های تعرفه و نرخ‌های کلیه خدمات در بخش‌های مختلف وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، تعیین کف یا سقف آنها به منظور حصول اطمینان از رقابت سالم و تداوم ارائه خدمات و رشد کیفی آنها برای تصویب توسط کمیسیون در چارچوب قوانین و مقررات.

بند «۷» - تدوین و پیشنهاد دستورالعمل‌ها و ضوابط مربوط به اتصال متقابل شبکه‌های مخابراتی و رایانه‌ای از نظر امنیت، ایمنی اتصالات و تعرفه‌های آنها به کمیسیون و نظارت بر اعمال صحیح آنها.

بند «۸» - تنظیم، مدیریت و کنترل فضای فرکانسی کشور و تدوین مقررات و تصویب ضوابط و جداول و معیارهای استفاده بهینه از فرکانس و نظارت و حاکمیت بر طیف و جداول ملی فرکانس در چارچوب قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - مصوب ۱۳۸۲ - و سایر قوانین و مقررات مربوط.

بند «۹» - رجوع شود به ابتدای بخش (۱) نظارت و اعمال مقررات

در بررسی کلی وضعیت اجرای مسئولیت دبیرخانه کمیسیون تنظیم مقررات (بندهای «۴»، «۷» و «۹») مشخص شد (تا تاریخ ۱۳۹۴/۷/۱۶) مصوبات ۲۲۳ جلسه در وبگاه این سازمان قرار گرفته است که هر کدام از جلسات یک یا چند مصوبه نیز دارند. عدم انتشار مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات در روزنامه رسمی عملاً باعث شده است که حقوق‌دانان و متخصصین امر از درگاه‌های اصلی قوانین و مقررات نتوانند به مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات دسترسی پیدا کنند.

پیش‌نویس مقررات و برنامه‌های کمیسیون تنظیم مقررات قبل از تصویب بر روی وبگاه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی قرار نمی‌گیرد تا دبیرستان و کارشناسان نظرات خود را در مورد آنها به دبیرخانه کمیسیون تنظیم مقررات ارائه کنند. در حالی که سازمان‌های تنظیم مقررات معمولاً (FCC, 2015) پیش‌نویس احکام و مقررات و رهنمودهای (OFCOM, 2003) خود را برای ایجاد امکان نقد و رفع ایرادها در وبگاه رسمی خود منتشر می‌سازند. این موضوع می‌تواند یکی از عواملی باشد که برخی از مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات به اصلاح مصوبات قبلی اختصاص یافته است.

در اجرای بند «۸» از ماده (۶) اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، این سازمان عهده‌دار تدوین مقررات و تصویب ضوابط و جداول و معیارهای استفاده بهینه از فرکانس و نظارت و حاکمیت بر طیف و جدول ملی فرکانس در چارچوب قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲ و سایر قوانین و مقررات مربوط، شده است، تدوین جداول تخصیص فرکانس، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوط و نظارت فرکانسی از جمله اقدامات سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در این زمینه است.

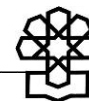
قسمت (ب) و (ت) از بند «۹» ماده (۶)، نامگذاری دامنه‌ها، تعیین شماره‌ها و کدها در شبکه‌های مخابراتی و فناوری اطلاعات و تنظیم روابط میان اپراتورها را به این سازمان تکلیف کرده است. مصوبات

جلسات ۹۶ کمیسیون تنظیم مقررات با موضوع ضوابط ناظر بر میزبانی و تبادل محتوا در شبکه‌های ارتباطی بخشی از تلاش‌ها در اجرای مفاد جزء «ب» بند «۹» ماده (۶) اساسنامه به‌شمار می‌آید. توجه به اینکه مصوبه جلسه ۱۴۹ کمیسیون تنظیم مقررات در زمینه آیین‌نامه نامگذاری دامنه‌ها در شبکه ملی اطلاعات، از سوی سازمان فناوری اطلاعات پیشنهاد شده است و این سازمان هم ناظر بر اجرای آن است، بنابراین اجرای بخشی از مفاد جزء «ب» بند «۹» از ماده (۶) اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به سازمان فناوری اطلاعات سپرده شده است.

قسمت (چ) از بند «۹» ماده (۶) به پیشنهاد اصلاح قوانین مربوطه به مراجع ذیصلاح قانونی اشاره دارد. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی باید بتواند گردآوری اطلاعات لازم برای تحقق خواسته‌های مقرراتگذار به صورت بی‌طرفانه، شفاف و سریع را به انجام برساند. به‌روزرسانی قانون استفاده از بی‌سیم‌های اختصاصی و غیرحرفه‌ای که از سوی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به یک شرکت خصوصی سپرده شده است، از جمله اقدامات این سازمان در اجرای جزءهای «ث» و «ج» از بند «۹» ششم اساسنامه است.

در شاخص‌های جهانی ممیزی همچون شاخص چارچوب نظارت بر رگلاتوری سال ۲۰۱۳ اتحادیه بین‌المللی مخابرات، نهاد تنظیم مقررات حوزه مخابرات ایران نسبت به کشورهای منطقه در جایگاه بسیار پایین‌تری قرار دارد.

طبق مفاد بند «۴» از ماده (۶) اساسنامه دبیرخانه، این سازمان باید مقررات لازم برای افزایش رقابت‌پذیری را به کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات پیشنهاد بدهد. بررسی‌ها نشان می‌دهد دبیرخانه آن در سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی نتوانسته است مسئولیت لازم را در بخش آزادسازی، خصوصی‌سازی و مقرراتگذاری بخش مخابرات و ارتباطات به‌درستی به انجام برساند. گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در زمینه خدمات تلفن ثابت نشان داد که نه تنها مصوبات به بهبود رقابت منجر نشده‌اند، بلکه بازار مخابرات ثابت کشور در وضعیتی غیررقابتی‌تر از سال ۱۳۸۹ قرار دارد. دبیرخانه سازمان تنظیم مقررات در تهیه پیش‌نویس‌ها از چابکی لازم برخوردار نیست. به طوری که بررسی مرکز پژوهش‌ها نشان می‌دهد پیش‌نویسی که باید در طی چهار ماه به کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات تقدیم می‌شد با پنج سال تأخیر به تصویب این کمیسیون رسید. خدمات حفظ شماره تلفن که خدمتی تعیین‌کننده در ایجاد بازار رقابتی است بدون ارائه توضیحی از دستور کار کمیسیون خارج شد. این سازمان در مصوبه دوم جلسه ۱۸۶ به اپراتورها تکلیف کرده است که حداکثر ۱۸ ماه پس از صدور مجوز ارتقای خدمات (به نسل سوم)، امکان ترابردپذیری شماره تلفن همراه را براساس شرایطی که به تصویب کمیسیون خواهد رسید، برای مشترکان فراهم سازند.



صدور پروانه‌ها

وظایف سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در زمینه صدور پروانه‌ها در بند «۱» از ماده (۶) اساسنامه، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به این سازمان تکلیف شده است:

بند «۱» - صدور پروانه فعالیت و بهره‌برداری برای ارائه هرگونه خدمات مخابراتی، پستی و فناوری اطلاعات شامل شرایط، ضوابط و چگونگی جبران خسارت ناشی از عدم اجرای آنها در چارچوب مصوبات کمیسیون.

این سازمان تاکنون پروانه‌هایی در زمینه اپراتور سرتاسری تلفن همراه، اپراتور منطقه‌ای موبایل، ارائه خدمات تلفن ثابت سراسری، اپراتور منطقه‌ای تلفن ثابت^۱ و پروانه PAP (شرکت‌های فروشنده اینترنت ADSL)، پروانه SAP (ارائه خدمات انتقال داده‌ها از طریق ماهواره)، پروانه ISP، پروانه ISDP، پروانه دفتر پیشخوان، پروانه ارائه خدمات ارتباطات همراه بین‌المللی ماهواره‌ای (GMPCS)، پروانه ارائه خدمات وایمکس (به شرکت مبین‌نت در سراسر مراکز استان‌های کشور، ایرانسل در هفت مرکز استانی، ارتباطات سیار اصفهان، ارتباطات مبین‌نت، مجتمع دانش گلستان هرکدام در یک مرکز استان)، پروانه فیبر نوری به منازل (FTTH)، پروانه ارائه خدمات ورود، خرید و فروش تجهیزات رادیویی، پروانه رادیو آماتوری صادر کرده است. جدول ۱ تعداد پروانه‌های صادر شده از سوی این نهاد را نشان می‌دهد.

جدول ۱. شرکت‌های دارای پروانه فعالیت از سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی

ردیف	نوع شرکت	تعداد
۱	شرکت‌های دارنده پروانه ارائه خدمات انتقال داده‌ها (PAP)	۴
۲	شرکت‌های دارنده پروانه ارائه خدمات انتقال داده‌ها از طریق ماهواره (SAP)	۸
۳	دارندگان پروانه ISP	۴۵۹
۴	دارندگان پروانه ISDP	۱۴۷
۵	دارندگان دفاتر پیشخوان خدمات دولت	۶,۷۶۳
۶	دارندگان پروانه GMPCS	۱
۷	دارندگان پروانه ارائه خدمات تلفن همراه	۵
۸	دارندگان پروانه ارائه خدمات عمومی تلفن ثابت	۶
۹	دارندگان پروانه WiMax	۶۴
۱۰	دارندگان پروانه FTTx	۱
۱۱	دارندگان مجوز فروش سیم‌کارت‌های تلفن همراه خارجی	۱
۱۲	دارندگان پروانه ارائه خدمات ورود، خرید و فروش تجهیزات رادیویی	۱۳۷
۱۳	دارندگان پروانه رادیو آماتوری	۲۹

۱. اخبار منتشره در جراید از اعطای مجوز اپراتور سرتاسری تلفن ثابت به شرکت منتظران عدلگستر با نام تجاری مگنل خبر داده‌اند. اما در وبگاه سازمان تنظیم مقررات پروانه این شرکت منطقه‌ای ذکر شده است و عملکرد این شرکت هم بسیار محدود بوده است.

۱۴	دارندگان پروانه ارائه خدمات تولید و فروش تجهیزات رادیویی	۵
۱۵	دارندگان پروانه ارائه خدمات مشاوره و طراحی شبکه‌های رادیویی	۴
۱۶	دارندگان پروانه ایجاد و بهره‌برداری از شبکه ارتباطات ثابت (FCP)	۱۱
۱۷	دارندگان پروانه خدمات ارتباطی ثابت (servco)	۳
مجموع		۷,۶۴۸

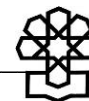
این سازمان در حال تغییر رویکرد ارائه پروانه از فناوری محور به خدمت محور است که با رهنمودهای اتحادیه جهانی مخابرات در زمینه صدور پروانه نیز هم‌راستا است. اخیراً فراخوان صدور «ایجاد و بهره‌برداری از شبکه ارتباطات ثابت (FCP)» برگزار شد که طی آن ۲۶ تقاضا به این سازمان ارسال شد و نهایتاً به هفت شرکت پروانه اعطا شد و به یک شرکت نیز پروانه ارائه خدمات عمومی انتقال داده‌ها از طریق ارتباطات ماهواره‌ای اعطا شد. بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که تعداد پروانه‌های صادره برای اپراتورهای ارتباطات ثابت بیش از مقدار کشش بازار ایران است. البته دارندگان پروانه ISP که موفق به اخذ پروانه خدمات ارتباطات ثابت نشده باشند پروانه فعالیتشان تمدید نخواهد شد. بررسی ضوابط ارائه خدمات شبکه توزیع محتوا و مقررات OTT‌ها اخیراً در دستور کار سازمان قرار گرفته است.

تهیه و پیشنهاد تعرفه

بند «۴» و جزء «الف» از بند «۹» ماده (۶) اساسنامه، وظایف سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در زمینه تهیه و پیشنهاد تعرفه را مشخص ساخته‌اند:

بند «۴» - رجوع شود به ابتدای بخش ۳ مسئولیت دبیرخانه کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی.
بند «۹» - رجوع شود به ابتدای بخش ۱ نظارت و اعمال مقررات.

بند «۴» از ماده (۶) اساسنامه تهیه و پیشنهاد تعرفه خدمات را به سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی تکلیف کرده است. بسیاری از مصوبات جلسات کمیسیون تنظیم مقررات (برای مثال ۱۷۱، ۱۶۶، ۱۵۳، ۱۴۶، ۱۵۳، ۱۵۲، ۱۴۸، ۱۴۷، ۱۴۶، ۱۴۲، ۱۳۷ و ۱۲۰ و...) در زمینه تعیین تعرفه خدمات ارتباطات و فناوری اطلاعات، هستند. از منظر کسب‌وکار و تنظیم مقررات مناسب، بسیار مهم است که هزینه‌ای که بابت خدمات از سوی اپراتورهای موبایل درخواست می‌شود با هزینه تمام شده آن خدمات ارتباطی منطقی داشته باشد (ITU, 2009). انجام حسابداری بهای تمام شده و دریافت شرح کامل هزینه‌ها قبل از هرگونه تصمیم برای تغییر تعرفه‌ها یکی از رهنمودهای مهم در این زمینه است، اما ایجاد رویه‌های نظارتی و شفاف‌سازی هزینه‌ها در این مصوبات دیده نشده است.



نتیجه این اقدامات، گرانی نرخ ارائه خدمات اینترنت^۱، نامشخص بودن نحوه محاسبه قیمت تمام شده ارائه خدمات تلفن ثابت^۲ و همراه از جمله مواردی است که به دلیل ساختار نامناسب توزیع اینترنت در کشور و عدم تدوین دستورالعمل‌های لازم برای روشن‌سازی هزینه‌های ارائه خدمات به همراه ناهماهنگی‌های میان شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات و دبیرخانه آن در سازمان، نیازمند اجرای درست بند «۴» و «۹» ماده (۶) اساسنامه ازسوی این سازمان است.

هماهنگی و جلب مشارکت فنی و کارشناسی اپراتورها در اخذ و ابلاغ تصمیمات مربوط به تعرفه می‌تواند به صورتی انجام بگیرد که هم شهروندان منتفع شوند و هم با رشد اندازه بازار اپراتورها نیز به سود منطقی خود دست پیدا کنند. اما در مواردی مانند کاهش هزینه اینترنت موبایل باعث شد اپراتورهای موبایل بسته‌های تخفیفی که با استفاده از آن افراد با پرداخت هزینه مشخص از اینترنت استفاده می‌کردند را گران‌تر کنند. در نتیجه سیاستی که باهدف سود رساندن به مشتریان اتخاذ شده بود عملاً به زیان آنان منجر شد.

یکی از اقدامات دیگر این سازمان که بدون تصویب کمیسیون صورت گرفت، حذف بسته‌های تخفیفی مکالمه نامحدود بود. در این طرح‌ها اپراتورها با دریافت مبلغی مشخص به صورت نامحدود به مشتریان خود امکان مکالمه صوتی عرضه می‌کردند. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی طرح مذکور را غیررقابتی تشخیص داد و به صورت یک‌جانبه این طرح‌ها را ملغی اعلام کرد و عملاً مانع از رقابتی شد که نتیجه آن به نفع مصرف‌کنندگان بود.

مفاد جزء «الف» از بند «۹» ماده (۶) اساسنامه تدوین و پیشنهاد چارچوب توافقنامه‌های درجه و سطح خدمات به منظور شفاف‌سازی کیفیت خدمات در مقابل هزینه آن در شبکه‌های مخابراتی و فناوری اطلاعات را به این سازمان تکلیف کرده است. مصوبه‌های جلسات ۶۴ (خدمات اینترنت وایمکس) و ۹۰ (ارتباطات داده‌ها) کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به توافقنامه‌های سطح خدمات اختصاص داشتند. مصوبه جلسه ۹۰، این سازمان را مکلف ساخته بود که پس از پایان سال ۱۳۹۰ توافقنامه‌های سطح خدمات را مورد بازنگری قرار بدهد. اما این امر تا جلسه ۱۷۷ کمیسیون تنظیم مقررات در آبان‌ماه ۱۳۹۲ به تأخیر افتاد. نکته مهم در مورد مصوبه جلسه ۱۷۷ این است که در آن هیچ تاریخی برای بازبینی و به‌روزرسانی مؤلفه‌های سطح خدمات مشخص نشده است. این موضوع با رویه‌های جهانی سطح خدمات در تناقض است، زیرا توافقنامه‌های سطح خدمات، اسنادی زنده و پویا هستند و باید با مقتضیات زمان به‌روزرسانی شوند. با توجه به اینکه این سازمان مرجع رسیدگی به حل اختلافات است باید رویه‌های رسیدگی به اختلافات نیز ازسوی این سازمان مشخص شوند و سازمان

۱. بررسی قیمت و کیفیت دسترسی به اینترنت در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، فروردین‌ماه ۱۳۹۳.

۲. بررسی علل افزایش قیمت مکالمات تلفن ثابت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مردادماه ۱۳۹۱.

باید بتواند مستقل از طرفین به طور مستقل بر خدمات نظارت داشته باشد. تشویق اپراتورها به رعایت استانداردهای کیفیت خدمات مصوب کشور هم می‌تواند در این زمینه کمک کند.

استانداردها

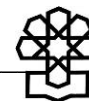
بند «۲» ماده (۶) اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وظایف این سازمان در زمینه استانداردها را مشخص ساخته است:

بند «۲» - تدوین و پیشنهاد استانداردهای ملی مربوط به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در کشور به مراجع ذیربط و اعمال استانداردها و ضوابط و نظام‌های کنترل کیفی و تأیید نمونه تجهیزات در ارائه خدمات توسعه و بهره‌برداری از شبکه‌های مخابراتی، پستی و فناوری اطلاعات کشور.

چنانچه مشاهده می‌شود بند «۲» ماده (۶) اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی ضرورت همکاری این سازمان با مراجع ذیربط در حوزه استاندارد را مورد تأکید قرار داده است. مرجع اصلی تدوین استاندارد در کشور سازمان ملی استاندارد است که ادارات کل آن در همه استان‌های کشور تشکیل شده است. اما ادارات کل مناطق سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در نه استان کشور تشکیل شده است. طبق تکلیف اساسنامه، انتظار می‌رود سازمان تنظیم مقررات در تدوین همه استانداردهای مخابراتی حضور فعال داشته باشد و ادارات کل مناطق باید در تدوین همه استانداردهای مرتبط که در استان‌های تحت پوشش صورت می‌گیرد فعال باشند تا تسلط و آمادگی لازم برای اعمال استانداردها را نیز داشته باشند.

بررسی عملکرد سازمان تنظیم مقررات در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در زمینه استانداردهای مخابراتی که در تهران به تصویب رسیده‌اند اقدامات قابل توجهی داشته است. استانداردهای شماره ۱۸۵۳۶ (موضوع کیفیت خدمات مخابراتی)، ۱۸۵۳۷ (موضوع خدمات مخابراتی)، ۱۸۵۳۵ (موضوع خدمات - پروتکل مخابراتی) و ۱۸۵۳۴ و برخی از آخرین استانداردهای حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات هستند که در سال ۱۳۹۳ با مشارکت سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به تصویب رسیدند.

اما در استان‌های دیگر، سازمان تنظیم مقررات در جلسات کمیسیون‌های استاندارد، مانند تهران فعال نیست. برای مثال استاندارد شماره ۱۹۳۷-۴-۴۱ (با موضوع ایمنی در تأسیسات فشار ضعیف) که در سال ۱۳۹۴ در استان البرز (در محدوده منطقه شمال با مرکزیت تهران) به تصویب رسیده، یا استانداردهای شماره‌های ۱۰۸۱۷-۲-۳۵ و ۱۰۸۱۷-۲-۴۴ (با موضوع فیبر نوری) که در استان



آذربایجان غربی (در منطقه اداره کل آذربایجان شرقی با مرکزیت تبریز) به تصویب رسیده‌اند، از سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی هیچ نماینده‌ای در آنها حضور نداشته است. طبق اظهارات سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، این سازمان ۴۰ استاندارد در حوزه تجهیزات رادیویی و ۷ استاندارد در حوزه تست‌های محیطی به سازمان ملی استاندارد ارائه و کد ملی استاندارد دریافت کرده است. همچنین سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی با تأیید هشت آزمایشگاه در داخل کشور و برخی آزمایشگاه‌های بین‌المللی، از آنها برای انجام وظیفه خود در اعمال استانداردها کمک می‌گیرد. بدین ترتیب کلیه تجهیزات جدید (که از مبادی قانونی وارد می‌شوند) پیش از ورود به کشور از سوی این سازمان تأیید می‌شوند. فرآیند تأیید نمونه تجهیزات زمان زیادی نیاز دارد که واردکنندگان گوشی تلفن همراه نسبت به طولانی بودن زمان تأیید نمونه‌ها ناراضی هستند و بر فروش آنها نسبت به کالای قاچاق تأثیر منفی می‌گذارد. در کنار این مسائل ورود کالاهای بدون استاندارد همچنان یک معضل به‌شمار می‌آید. ضمناً این سازمان نسبت به گوشی‌های قاچاق هیچ‌گونه نظارتی ندارد و طرح‌هایی که برای مبارزه با قاچاق تلفن همراه پیشنهاد شده‌اند تاکنون اجرایی نشده‌اند.

وصول مبالغ حق الامتیاز

وصول مبالغ حق الامتیاز در بند «۵» از ماده (۶) اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به این سازمان تکلیف شده است:

بند «۵» - وصول مبالغ حق الامتیاز صدور پروانه، هزینه استفاده از فرکانس، هزینه جبران خسارت و سایر وجوهی که طبق قوانین و مقررات مربوط به تصویب می‌رسد و واریز آن به حساب‌های خزانه.

سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در سال‌های اخیر در دریافت مبالغ جریمه‌ها با مشکل مواجه است. ردیف بودجه درآمدی ۱۳۰۴۰۴ به نام درآمد حاصل از مالکیت دولت در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات، حق امتیاز شبکه و جریمه عدم انجام تعهدات در قانون بودجه به این سازمان تکلیف شده است که این سازمان امید دارد که این ردیف با توجه به مصوبه شماره ۱ جلسه شماره ۱۸۶ مبنی بر تسویه حساب کلیه بدهی‌ها، تعهدات مالی و جریمه‌ها از سوی اپراتورهای متقاضی ارتقای پروانه فعالیت قبل از اعطای مجوز مربوطه، کلیه و جریمه‌ها اخذ شوند.^۱ کلیه درآمدهای سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در دو سال اخیر در جدول زیر نشان داده شده است.

۱. گزارش سازمان تنظیم مقررات به مرکز پژوهش‌های مجلس.

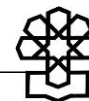
جدول ۲. درآمدهای دو سال اخیر سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی (میلیون ریال)

ردیف	شماره طبقه‌بندی	عنوان ردیف	سال ۱۳۹۳			سال ۱۳۹۴		
			مصوب	عملکرد	درصد تحقق	مصوب	عملکرد ۹ ماهه	درصد تحقق ۹ ماهه
۱	۱۳۰۴۰۴	درآمد حاصل از مالکیت دولت در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات - حق امتیاز شبکه و جریمه عدم انجام تعهدات	۳۰,۵۳۰,۰۰۰	۳۰,۸۳۰,۱۳۵	۱۰۱	۳۵,۴۰۰,۰۰۰	۱۶,۶۷۴,۸۱۱	۴۷
۲	۱۳۰۴۱۱	فعالیت اپراتورهای جدید	۵۰۰,۰۰۰	۱۰,۰۰۰	۲	.	.	.
۳	۱۳۰۴۱۲	درآمد حاصل از خدمات عمومی اجباری روستایی	۲,۴۰۰,۰۰۰	۲,۷۷۸,۸۹۸	۱۱۶	۳,۲۴۰,۰۰۰	۱,۷۳۱,۱۶۰	۵۳
۴	۱۳۰۴۱۳	درآمد حاصل از نامبرینگ (شماره‌گذاری مخابراتی)	۴۰۰,۰۰۰	۷۴۰,۵۱۱	۱۸۵	۴۳۰,۰۰۰	۵۶۰,۲۵۳	۱۳۰
۵	۱۳۰۴۱۴	درآمد حاصل از حق‌السهم سازمان	۳۲۰,۰۰۰	۳۱۶,۱۶۳	۹۹	۳۴۰,۰۰۰	۳۲۲,۰۳۳	۹۵
۶	۱۳۰۴۱۷	بدهی معوقه اپراتورهای مخابراتی	۵,۰۰۰,۰۰۰	.	.	۷,۰۰۰,۰۰۰	.	.
۷	۱۴۰۱۰۶	درآمد حاصل از خدمات مخابراتی - حق استفاده از فرکانس رادیویی	۱,۵۰۰,۰۰۰	۱,۴۲۴,۳۸۴	۹۵	۹۹۰,۰۰۰	۲۰۳,۰۷۵	۲۱
۸	۱۴۰۱۲۵	درآمد حاصل از ورودی موزه‌ها و محوطه‌های تاریخی و سایر منافع حاصله	۱۵۰	۳۳	۲۲	۱۵۰	۲۵	۱۷
۹	۱۵۰۱۲۰	درآمد حاصل از سایر جرائم و خسارات	۵۰۰	۹۲	۱۸	۵۰۰	.	.
۱۰	۱۶۰۱۵۴	درآمد حاصل از افزایش قیمت هر پیامک	.	.	.	۴,۰۰۰,۰۰۰	۳۲۶,۸۱۶	۸
جمع کل			۴۰,۶۵۰,۶۵۰	۳۶,۱۰۰,۲۱۶	۸۹	۵۱,۴۰۰,۶۵۰	۱۹,۸۱۸,۱۷۳	۳۹

چنانچه از جدول مشاهده می‌شود این سازمان در دریافت بدهی معوقه اپراتورها در دو سال متوالی توفیقی کسب نکرده است. در سال ۱۳۹۳ نزدیک به ۸۹ درصد از درآمدهای پیش‌بینی شده از سوی سازمان تحقق یافته است و تا ۹ ماهه سال ۱۳۹۴، ۳۸/۵۶ درصد از درآمدهای ناشی از حق‌الامتیاز را وصول کرده است. با توجه به اینکه در سال ۱۳۹۳ در مدتی کمتر (۷/۵ ماهه) ۴۸ درصد از درآمدهای سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی محقق شده بود احتمالاً در سال ۱۳۹۴ سازمان عملکردی ضعیف‌تر از سال ۱۳۹۳ داشته است.

تهیه و انتشار گزارش‌های دوره‌ای

تهیه و انتشار گزارش‌های دوره‌ای در بند «۱۲» از ماده (۶) اساسنامه، به سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی تکلیف شده است:



۱۲. تهیه و انتشار گزارش‌های دوره‌ای از وضعیت و کیفیت ارائه خدمات پستی، مخابراتی و فناوری اطلاعات در کشور و مقایسه تطبیقی آن در منطقه جهان.

در سال ۱۳۹۲ معاونت نظارت و اعمال مقررات سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، رتبه‌بندی کیفیت خدمات اپراتورهای مخابراتی را مورد نظر قرار داده، اما در وبگاه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی هیچ گزارش دوره‌ای از وضعیت و کیفیت ارائه خدمات پستی، مخابراتی و فناوری اطلاعاتی کشور وجود ندارد. با توجه به آگهی‌های (شماره‌های ۰۴/ق/۹۳ و ۳۷/س/۹۲) سال ۱۳۹۳ به نظر می‌رسد این سازمان قصد دارد تهیه و انتشار گزارش‌های دوره‌ای را به اشخاص حقوقی ذیصلاح واگذار کند (سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، ۱۳۹۳). این سازمان باید در گزارش‌های دوره‌ای خود مسائلی مانند وضعیت درخواست تلفن ثابت، سرعت اینترنت کاربران، کم‌فروشی‌ها، تخلفات اپراتورها و دارندگان پروانه و وضعیت پست‌های غیردولتی را پوشش بدهد.

حمایت از صاحبان صنایع، انجمن‌ها و اتحادیه‌ها

وظایف این سازمان در حمایت از صاحبان صنایع، انجمن‌ها و اتحادیه‌ها در بخش (ج) بند «۹» و بند «۱۳» از ماده (۶) اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی تکلیف شده است:

بند «۹» - رجوع شود به ابتدای بخش ۱ نظارت و اعمال مقررات
بند «۱۳» - حمایت از صاحبان صنایع، انجمن‌ها و اتحادیه‌های ارائه‌کنندگان خدمات مخابراتی و ارتباطی و هدایت و راهبردی آن.

چنانچه مشاهده می‌شود بخش (ج) بند «۹» از ماده (۶) اساسنامه، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی را به نظارت مستمر و حمایت از گسترش حضور و مشارکت بخش غیردولتی در توسعه فعالیت‌های مخابراتی و فناوری اطلاعات، مکلف ساخته است. اجرای مصوبه جلسه ۱۶۳ کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی می‌تواند گامی در راه اجرایی کردن این قانون و ایجاد سازوکار لازم برای حمایت از گسترش بخش خصوصی و مشارکت بخش داخلی باشد. در مصوبه جلسه ۱۶۳، این سازمان مکلف شده است که طبق شاخص‌های جدول ۳، اپراتورهای ارتباطی و فناوری اطلاعاتی را ارزیابی کند.

جدول ۳. شاخص‌ها و نحوه عملکرد دارندگان پروانه ارتباطات و فناوری اطلاعات

ردیف	شاخص‌های ارزیابی	حداکثر امتیاز	حداقل امتیاز	میزان جریمه درصد از جریمه تعیین شده در بند ۶-۷ آیین نامه
۱	اطلاع رسانی مناسب و ایجاد فرصت برای شرکت‌های داخلی	۵	۳	۵٪
۲	استفاده از تجهیزات غیرفعال تولید داخل	۱۵	۸	۱۵٪
۳	استفاده از تجهیزات فعال تولید داخل	۱۳	۷	۱۳٪
۴	انتقال فناوری به داخل کشور	۱۵	۱۰	۱۵٪
۵	فعالیت توسعه، تحقیقات و تجاری سازی	۹	۵	۹٪
۶	آموزش نیروی انسانی	۸	۴	۸٪
۷	استفاده از خدمات مشاوره داخلی	۱۰	۵	۱۰٪
۸	استفاده از توان اجرایی داخلی	۱۰	۵	۱۰٪
۹	استفاده از بیمه‌نگاران داخلی	۵	۲	۵٪
۱۰	استفاده از نیروی انسانی متخصص داخلی	۵	۲	۵٪
۱۱	اعلام برنامه‌های توسعه	۵	۲	۵٪

ماده (۸) قانون استفاده حداکثری از توان تولیدات داخلی، وزارتخانه‌ها را مکلف ساخته است که در پایان هر سال لیستی از کالاهای صنعتی که قادر به تولید آنها در داخل هستند را از نظر نوع و مشخصات فنی، تعداد و زمان ساخت به دستگاه‌های اجرایی موضوع این قانون اعلام کنند. وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در سال ۱۳۹۱ با تشکیل کمیته‌ای متشکل از نمایندگان تام‌الاختیار معاونت توسعه منابع انسانی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، شرکت ارتباطات زیرساخت، سازمان فناوری اطلاعات ایران، مؤسسه تحقیقات ارتباطات و فناوری اطلاعات، شرکت پست و شرکت پست بانک فهرستی از کالاهای تولید داخل تهیه و به سازمان‌ها ابلاغ کرده بوده است. این فهرست به‌روزرسانی نشده است و شکایاتی در زمینه عدم توجه به فهرست وجود دارد. سازمان تنظیم مقررات باید سازوکارهای نظارتی خود را در این زمینه گسترش دهد.

مفاد بند «۱۳» از ماده (۶) سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی حمایت از صاحبان صنایع، انجمن‌ها و اتحادیه‌های ارائه‌کننده خدمات مخابراتی و ارتباطی و هدایت و راهبری آن را برعهده این سازمان گذارده است. قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار از جمله قوانینی است که انتظار می‌رود سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی براساس این بخش از اساسنامه بر اجرایی شدن آن اهتمام داشته باشد. طبق مواد (۲) و (۳) از قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (مصوب ۱۳۹۰)، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و هر نهاد تنظیم مقررات دیگر، باید در بررسی و اصلاح مقررات و آیین‌نامه‌های مربوط به محیط کسب‌وکار نظر تشکل‌های اقتصادی ذیربط را به‌صورت کتبی دریافت کند و در جلساتی که تصمیمات تأثیرگذار بر محیط کسب‌وکار اتخاذ می‌شود، آنها را در جلسه تصمیم‌گیری مشارکت دهد. مجمع تشکل‌های فناوری اطلاعات وابسته به اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی ایران و نظام صنفی رایانه‌ای نمایندگان بخش خصوصی حوزه فناوری اطلاعات ایران هستند. این سازمان در آخرین اقدامات خود فراخوان‌هایی برای اخذ نظر دانشگاهیان و نمایندگان بخش خصوصی برگزار کرده است. بررسی نحوه اجرای



فراخوان‌ها نشان می‌دهد که استانداردهای جذب مشارکت عمومی در تدوین مقررات در فرآیند فراخوان‌ها رعایت نشده است. برای مثال در فرآیند جلب مشارکت عمومی باید زمان ارسال نظرات مشخص و کافی باشد (OGS, 2014). سؤالاتی که در یک نظرسنجی تخصصی مطرح می‌شوند باید با ارائه اطلاعات خام مورد نیاز برای تصمیم‌گیری و اظهارنظر نیز همراه باشند یعنی سازمان اطلاعاتی که برای بررسی کارشناسی موضوع مورد نیاز است را نیز باید به همراه سؤالات منتشر کند. سازمانی که اقدام به دریافت نظرات می‌کند باید مشخص کند که از نظرات چگونه استفاده می‌کند (unece, 2008).

حضور در انجمن‌ها و اتحادیه‌های بین‌المللی

وظایف سازمان تنظیم مقررات در حضور در انجمن‌ها و اتحادیه‌های بین‌المللی در بند «۱۵» از ماده (۶) اساسنامه این سازمان تکلیف شده است:

بند «۱۵» - نمایندگی، عضویت و حضور در مجامع اتحادیه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی ذیربط به منظور حفظ منافع ملی در چارچوب سیاست‌های کلی نظام و با رعایت قوانین و مقررات مربوط.

از جمله مهمترین اقدامات سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در اجرای بند «۱۵» ماده (۶) اساسنامه این سازمان، امضای توافقنامه‌های مدیریت تداخل فرکانس با کشورهای همسایه است. این سازمان تاکنون در جلسات مشترکی که با نهادهای متولی کنترل طیف کشورهای همسایه برگزار کرده است موافقتنامه‌هایی برای حل مسائل تداخل فرکانسی در نقاط مرزی با کشورهای دیگر به امضا رسانده است (آقایی، ۱۳۸۸). توافقنامه‌های کنترل طیف با مدیریت قدرت و طیف فرکانس‌های رادیویی از تداخل امواج رادیویی و مشکلات ناشی از آن جلوگیری می‌کنند. به‌رغم این تلاش‌ها در حال حاضر در بسیاری از مناطق مرزی اپراتورهای بیگانه سیگنال‌های تلفن همراه شهروندان ایرانی را ربوده و هزینه‌های رومینگ را به‌صورت ناخواسته به آنها تحمیل می‌کنند. سازمان باید علاوه بر همکاری دقیق با نهادهای رگولاتوری کشورهای همسایه برای احقاق حقوق شهروندان ایرانی، اپراتورهای داخلی را نیز به افزایش حضورشان در مناطق مرزی مکلف سازد.

این سازمان در اجلاس‌های مختلف بین‌المللی مقرراتگذاران نیز به نمایندگی از کشورمان حضور می‌یابد که از جمله مهمترین اقدامات این سازمان در این زمینه برگزاری اجلاس تنظیم مقررات کشورهای آسیا اقیانوسیه زیر نظر اتحادیه بین‌المللی مخابرات^۱ و جامعه مخابرات آسیا اقیانوسیه^۲ در تهران بوده است (SATRC, 2014).

1. ITU

2. Asia-Pacific Telecommunity

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی راهبردی‌ترین بخش وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با سهم ۹۵ درصدی در کسب درآمدهای این وزارتخانه و تنظیم‌گر رفتار اپراتورهای بخش خصوصی حوزه فناوری اطلاعات به‌شمار می‌رود. سازمان مجری وظایف مقرر در اساسنامه و تکالیف ابلاغی از سوی کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات رادیویی است.

سازمان تنظیم مقررات باید در اجرای قوانین و مقررات نسبت به ایجاد سازوکارهای عادلانه، در دسترس و قابل‌راستی‌آزمایی اقدام کند و اقداماتش در راستای این سازوکارها مورد بررسی قرار بگیرند.^{۲۱} مصوبه جلسه ۷۶ کمیسیون تنظیم مقررات یکی از مصوباتی است که نقشه راه ایجاد سازوکارهای نظارت بر اپراتورهای دارنده پروانه را ترسیم کرده است و سازمان تنظیم مقررات ارتباطات رادیویی در میانه راه اجرای آن است و بسیاری از سامانه‌های لازم برای نظارت بر عملکرد اپراتورها از سوی سازمان تنظیم مقررات ایجاد نشده است. از سوی دیگر طرح‌های پایش فضای فرکانسی که اجرای آنها به‌پیش از تشکیل این سازمان (سال ۱۳۸۰) برمی‌گردد به‌رغم اهمیتشان در حفظ امنیت، کیفیت و ثبات خدمات وابسته به طیف‌های فرکانسی همچنان نیمه‌تمام هستند. این سازمان در برخورد با فعالیت‌های خارج از پروانه نیازمند ایجاد سازوکارهای استاندارد نظارتی و اطلاع‌رسانی مردمی است و باید نسبت به افزایش سرعت واکنش سازمان تنظیم مقررات در رسیدگی به تخلفات فرکانسی اقدام شود. همچنین سازمان تنها بر ۶/۱ درصد از گردانندگان شبکه‌های رادیویی کشور اشراف قانونی دارد که این موضوع نشانگر عدم تحقق یکی از رسالت‌های اصلی این سازمان است.

سازمان در مسئولیت دبیرخانه کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی نسبت به انتشار مصوبات در وبگاه رسمی سازمان اقدام می‌کند، اما کیفیت خدمات جستجوی مصوبات سازمان قابل‌مقایسه با روزنامه رسمی نیست و علاوه بر این انتشار جداگانه مصوبات نهادهای مختلف در مراجع مختلف موجب سردرگمی بخش خصوصی و مردم در دستیابی به مصوبات و آشنایی با حقوق و تکالیفشان در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات شده است. بنابراین انتقال مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به سامانه الکترونیکی روزنامه رسمی ضرورت دارد. از آنجا که سازمان تنظیم مقررات تنها نهاد مقرراتگذار کشور نیز نیست، این مهم از طریق اصلاح ماده (۳) قانون مدنی نیز قابل پیگیری است. به‌علاوه ورود سازمان فناوری اطلاعات به فعالیت‌های دبیرخانه کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی موضوعی است که خلاف قانون بوده و احتمالاً در آینده موجب تداخل نهادی نیز خواهد شد.

1. ITU-D, Report on Domestic Enforcement of Telecommunications Laws: Guidelines for the International Community, ITU, Switzerland, 2006.
2. Baldwin et al, Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice, Oxford University Press, USA 2012.



عدم استفاده از برخی رویه‌های بین‌المللی در امر تدوین مقررات ازسوی دبیرخانه سازمان تنظیم مقررات موجب شده است که بسیاری از مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات به اصلاح مصوبات قبلی پردازند. یکی از موارد قابل استفاده از تجربیات بین‌المللی انتشار پیش‌نویس مصوبات در وبگاه رسمی مجموعه است و دیگری استانداردسازی نحوه جلب مشارکت بخش خصوصی و مردم در تدوین پیش‌نویس مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات است.

سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در تهیه و پیشنهاد تعرفه‌ها به کمیسیون تنظیم مقررات عملکرد چشمگیری داشته، اما در برخی از موارد سازمان مانع از شکل‌گیری رقابت سالم میان اپراتورها شده یا به نتیجه عکس منجر شده است. مثلاً تصمیم سازمان در ارزان کردن هزینه اینترنت با حذف بسته‌های تخفیفی ازسوی اپراتورها همراه شد. یا تصمیم سازمان در لغو بسته‌های تخفیف مکالمه علاوه بر اینکه سابقه بین‌المللی نداشت، موجب از بین رفتن رقابت و عدم‌النفع مردم شد.

عملکرد سازمان در تدوین استانداردها تنها در شهر تهران قابل‌قبول بوده است و سازمان در تدوین استانداردهای مرتبط که در مراکز استان‌های دیگر به تصویب رسیده‌اند نقشی نداشته است. به‌علاوه رویه‌های اداری، تأیید استاندارد سازمان تنظیم مقررات به‌گونه‌ای است که واردکنندگان قانونی تلفن همراه را در رقابت با قاچاقچیان دچار مشکل کرده است. ضرورت دارد سازمان نسبت به تسهیل فرآیندهای اخذ تأییدیه استاندارد اقدامات لازم را انجام دهد.

در زمینه وصول مبالغ حق‌الامتیاز و جریمه‌ها سازمان با عدم تمکین برخی اپراتورها مواجه است و نظر به اینکه مقابله با تصمیمات مجموعه تنظیم مقررات برای اپراتورها هزینه‌ای ندارد، مخالفت با تصمیمات سازمان و مصوبات کمیسیون ادامه یافته است.

طبق اساسنامه سازمان باید گزارش‌های سالیانه از وضعیت عملکرد بخش منتشر سازد. اما سازمان تاکنون گزارشی منتشر نکرده است و اقدامات سازمان در حمایت از بخش خصوصی داخلی به انتشار فهرست کالاهای ساخت داخل محدود شده است. سازمان با کشورهای همسایه قراردادهای عدم تداخل و همکاری فرکانسی منعقد می‌سازد که البته تداخل فرکانسی همچنان در نقاط مرزی وجود دارد و هزینه‌های ناخواسته و غیرقانونی به مردم مناطق مرزی تحمیل می‌کند. سازمان باید علاوه بر همکاری دقیق با نهادهای رگولاتوری کشورهای همسایه برای احقاق حقوق شهروندان ایرانی اپراتورهای داخلی را نیز به افزایش حضورشان در مناطق مرزی مکلف سازد.

منابع و مآخذ

۱. اصغریان، ع. بازرسی از ۱۳۸ واحد ارائه‌دهنده خدمات در حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات، ۲ تیرماه ۱۳۹۳، بازیابی از:
<http://www.cra.ir/>
۲. آقایی، م. امضای پروتکل همکاری در زمینه شبکه‌های تلفن همراه میان ایران و جمهوری آذربایجان. ندای تنظیم شماره ۳۰، ۳۰ تیرماه ۱۳۸۸.
۳. باقری اصل، ر.، & جلالی فراهانی، ا. تأملی بر سازمان تنظیم مقررات فناوری اطلاعات و ارتباطات. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
۴. پوراسماعیل، ح.، & پورخصالیان، ع. بررسی وضعیت ارائه خدمات تلفن ثابت در کشور. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱.
۵. پورخصالیان، ع.، & پوراسماعیل، ح. ارزیابی عملکرد کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۶. حجتی‌امامی، خ. (۱۳۸۹). خصوصی سازی پست کشور: مطالعه‌ای در رابطه با امکان‌پذیری و مسیر راه‌آشنایی با وضعیت پست کشور و عملکرد آن در مقیاس جهانی همراه با مرور و ارزیابی قوانین مرتبط با آزادسازی و خصوصی‌سازی پست کشور. تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۷. روابط عمومی وزارت فناوری اطلاعات. رئیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی برگزاری مزایده اپراتور دوم پستی در دست بررسی است، ۱۷ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۳. بازیابی از:
<https://www.ict.gov.ir/fa/news/11101>
۸. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی. انتخاب مشاور و ناظر برای پیاده‌سازی سامانه بر خط نظارت بر دارندگان پروانه ISP، JSDP، ۲۸ دی‌ماه ۱۳۹۲. بازیابی از سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی:
<http://uses.ir/100866>
۹. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی. انتخاب مشاور و ناظر برای پیاده‌سازی سامانه بومی نظارت بر خط بر دارندگان پروانه Wi MAX، SAP، ۲۸ دی‌ماه ۱۳۹۲. بازیابی از سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی:
<http://ir8.ir/?wimax>
۱۰. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی. (۱۳۹۳، اردیبهشت). انتشار گزارش دوره‌ای وضعیت و کیفیت ارائه خدمات ارتباطات و فناوری اطلاعات در کشور و مقایسه آن در منطقه و جهان. بازیابی از:
<http://ir8.ir/?cra>
۱۱. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی. (۱۳۹۳، اردیبهشت). انتشار گزارش دوره‌ای وضعیت و کیفیت ارائه خدمات ارتباطات و فناوری اطلاعات در کشور و مقایسه آن در منطقه و جهان. بازیابی از:
<http://cra.ir/Portal/>
۱۲. علیرضایی، م.، & میرحسینی، س. ع. بررسی ابعاد مختلف ارزیابی به روش تحلیل پوششی داده‌ها: ارزیابی عملکرد، ارزیابی سیاستگذاری و الگوهای بهینه در دستگاه‌های اجرایی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۲.
۱۳. عمیدیان. بازرسی از ۱۲۸ واحد ارائه‌دهنده خدمات در حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات، ۱۰ آذرماه ۱۳۹۲. بازیابی از وبگاه رسمی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی:
<http://www.cra.ir>



۱۴. فقیهی، م. & جلالی فراهانی، ا. زیرساخت ارتباطات سیم مسی: بستری برای ارائه خدمات یا ابزاری برای اعمال حاکمیت. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲.

۱۵. گمرک. (۱۳۹۳). بازیابی از:

<http://www.irica.gov.ir/Portal/Home>

. (۱۳۹۳). بازیابی از:

<http://uses.ir/> ۱۰۰۹۴۲۵

۱۶. محمدخانی، محمدرضا. گزارش ارزیابی عملکرد سال ۱۳۸۱ وزارت پست و تلگراف و تلفن و شرکت‌های تابعه. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.

۱۷. مرکز پژوهش‌های مجلس. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱. بازیابی در ۱۳۹۳، از:

http://rc.majlis.ir/fa/content/interior_rule

۱۸. ندای تنظیم. (۱۳۸۸، مرداد). برگزاری جلسه کمیته نظارت و مقابله با تخلفات اینترنتی در منطقه شمال غرب. شماره ۳۱.

۱۹. ندای تنظیم. (۱۳۸۸، شهریور). بهره‌برداری از سامانه ثابت پایش طیف فرکانس در منطقه مرکزی، شماره ۳۳.

20. OFCOM. (2003). Draft guidelines on the determination of the amount of statutory penalties imposed by Ofcom. OFcom.

21. FCC. (2015). Draft Laboratory Division Publications. Retrieved from Office of Engineering and Technology: <https://apps.fcc.gov/oetcf/kdb/reports/PublishedDocumentList.cfm>

22. ISO. (2014). ISO 10002:2014 Quality management -- Customer satisfaction -- Guidelines for complaints handling in organizations. Retrieved from http://www.iso.org/iso/home/store/catalogue_tc/catalogue_detail.htm?csnumber=65712

23. ITU. (2014). 6.3.3.3 Practical Lessons for Developing Countries. Retrieved from ICTregulationtoolkit: <http://www.ictregulationtoolkit.org/6.3>

24. ITU. (2011). Handbook of SPECTRUM MONITORING. ITU.

25. ITU. (2014). ICT Regulatory Toolkit .

26. ITU. (2013). Iran (I.R.) Profile (Latest data available: 2013). ITU.

27. ITU. (2010). Questionnaire of the ITU Regulatory Self-Assessment Tool. ITU.

28. ITU. (2009). REGULATORY ACCOUNTING GUIDE. Telecommunication Development Bureau.

29. OGS. (2014). Open Government Standards – Participation Pillar.

30. SATRC . (2014, March). Meeting of the SATRC Working Group on Spectrum. Retrieved from <http://www.aptsec.org/2014-SATRC-SPEC>

31. unece. (2008). Standards of Public Participation.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۴۸۹۷

عنوان گزارش: بررسی عملکرد سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در زمینه ارتباطات و فناوری اطلاعات

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

تهیه و تدوین: ابولقاسم رجیبی

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، مهدی فقیهی

مدیر مطالعه: حسن پوراسماعیل

متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۴/۶

