

# تنظیم‌گفتار

اولین نشریه تخصصی حوزه تنظیم‌گری

سال سوم | شماره دوازدهم | زمستان ۱۴۰۱



## راه تنظیم‌گری

■ روایتی از چالش‌های نهادهای تنظیم‌گر و مسیر تنظیم‌گری در ایران

بانگاهی ویژه به رویدادهای تنظیم‌گرانه در سال ۱۴۰۱



## فهرست مطالب

سرمقاله

از عملکرد جزیره‌های تارویکردی نظام مند | ۴

یادداشت تحلیلی

سیر تحولی تنظیم‌گری در ایران؛

از دولت رفاه تا دولت تنظیم‌گر | ۶

یادداشت تحلیلی

موانع سازمان تنظیم مقررات

و ارتباطات رادیویی در مسیر تنظیم‌گری مطلوب | ۱۲

سلسله نشست‌های تجربه‌نگاری تنظیم‌گری

سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی | ۲۴

به روایت صادق عباسی شاهکوه

سلسله نشست‌های تجربه‌نگاری تنظیم‌گری

شورای رقابت، اختیارات وسیع، بهره‌مندی اندک | ۳۲

به روایت فرشاد قاضی

یادداشت تحلیلی

بازار خودرو و مسیر پرسنگلاخ تنظیم‌گری | ۳۷

مروری کوتاه بر آخرین مقالات چاپ شده در حوزه تنظیم‌گری

بر مرز دانش | ۴۲

یادداشت تحلیلی

تنظیم‌گری دیجیتال در ایران؛ | ۴۶

یک بام و سه هوای تصدی‌گری، تنظیم‌گری یا تسهیل‌گری؟! | ۴۶

اخبار تنظیم‌گران داخلی

باتنظیم‌گران | ۵۰

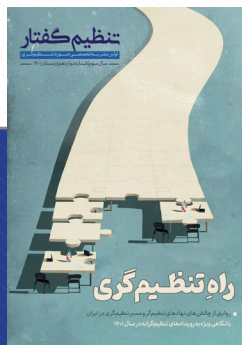
اخبار بین‌الملل و تنظیم‌گران بین‌جهان

تنظیم‌گری دور دنیا | ۵۷

سلسله نشست‌های تجربه‌نگاری تنظیم‌گری

سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی | ۶۱

به روایت حسین فلاح جوشقانی



بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

# تنظیم گفتار

اولین نشریه تخصصی حوزه تنظیم‌گری

سال سوم | شماره دوازدهم | زمستان ۱۴۰۱



اندیشکده حکمرانی شریف



باشگاه تنظیم‌گری ایران (بتا)

مدیر مسئول : دکتر امیر احمد ذوالفقاری

ناشر : اندیشکده حکمرانی شریف

سر دبیر : مرزده ناطقی

همکاران: مرزده ناطقی، مهدی میرزایی، سید محمد رضا داگستر، امیر حسین قلندری، محمد رضایی، حنا ناه آبر، فاطمه آیینه دست

ویراستار و طراح گرافیک : محمدرضایی

شماره شاپا: ۸۷۸۳-۲۹۸۰



۶

سیر تحولی تنظیم‌گری در ایران



۳۷

بازار خودرو  
و مسیر پر سنگلاخ تنظیم‌گری



۳۲

سلسله نشست‌های تجربه‌نگاری

شورای رقابت؛

اختیارات وسیع، بهره‌مندی اندک

## سرمقاله

## از عملکرد جزیره‌ای

## تاریکی نظام‌مند



مهدی میرزایی

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف

عدم ارتباط مناسب آن‌ها با یکدیگر و وجود هم‌پوشانی‌ها، تعارضات و تداخلات میان تنظیم‌گران مختلف است. در این راستا، رابطه میان شورای رقابت و تنظیم‌گران بخشی، همواره یکی از محورهای اصلی مباحث اخیر تنظیم‌گری بوده است. در حال حاضر، در بسیاری از بخش‌ها، تنظیم‌گرانی حضور دارند که مسئولیت نظارت در بخش مورد نظر را بر عهده دارند و از آنجا که مرز مشخصی بین فعالیت شورای رقابت و این تنظیم‌گران در زمینه‌های مرتبط با رقابت وجود ندارد، شاهد اختلافات زیادی میان شورا و تنظیم‌گران بخشی در سال‌های اخیر بوده‌ایم. اختلاف شورای رقابت با سازمان بورس بر سر عرضه خودرودر بورس کالا و اختلاف با سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در انحصاری یا رقابتی دانستن بازار اینترنت ثابت و شرایط قیمت‌گذاری در آن، تنها نمونه‌هایی از این اختلافات است که شاهد بروزشان در ماه‌های گذشته بوده‌ایم. در کنار این جنس اختلافات، تعارضات کارکردی

در سال‌های گذشته، شاهد رشد مفهوم تنظیم‌گری و مورد توجه قرار گرفتن آن در محافل سیاسی و علمی کشور و در میان سیاست‌گذاران، دولتمردان و اندیشمندان بوده‌ایم؛ روندی که از دهه ۱۳۸۰ و به دنبال ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و واگذاری بسیاری از امور تصدی دولت به فعالین بخش خصوصی و فعالین مردمی شدت یافت. با این وجود به نظر می‌رسد در سال‌های اخیر، نهادهای تنظیم‌گر نتوانسته‌اند آنچنان که باید از پس انتظارات برآمده و پیشرفت‌های محسوسی را در نظام حکمرانی کشور رقم بزنند.

دلایل متعددی را می‌توان برای عدم توفیق ویژه نهادهای تنظیم‌گر در کشور برشمرد که از مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به عملکرد انفرادی و جزیره‌ای این نهادها و در نتیجه فاصله گرفتن‌شان از تأثیرگذاری عمیق بر بازار و نظام حکمرانی اشاره نمود. یکی از نمودهای اصلی عملکرد جزیره‌ای نهادهای تنظیم‌گر،



برخی ضعف‌های نهادی شایع در تنظیم‌گران نیز باعث شده است تا آن‌ها نتوانند به آن درجه از اقتدار لازم برسند که جایگاه خود را تثبیت نموده و به صورت عمیق تأثیرگذار باشند.

عدم موفقیت نهاد‌های تنظیم‌گر به صورت انفرادی، سبب شکل‌گیری ایده‌ای متأخر شده است که تحقق اهداف و کارکردهای تنظیم‌گری و سپس نیل به دولت تنظیم‌گر و حکمرانی تنظیم‌گرانه را از طریق اتخاذ رویکردهای نظام‌مند ممکن می‌داند؛ به این معنا که «نظام تنظیم‌گری» جایگزین اقدامات انفرادی تنظیم‌گران شده و سبب خارج شدن آن‌ها از انزوای سیاسی شود؛ نظامی که پیاده‌سازی آن، نیازمند حلقه‌های مکملی است تا ارتباط میان تنظیم‌گران بایکدیگر، سایر سازمان‌ها و دیگر ارکان حاکمیت را برقرار کرده و یک روح یکپارچه و نظام‌مند در میان آن‌ها به وجود آورد.

در این شماره از تنظیم‌گفتار، با هدف بررسی چالش‌هایی که نهاد‌های تنظیم‌گر در طی سال‌های اخیر و به ویژه در سال ۱۴۰۱ با آن روبه‌رو بوده‌اند، تلاش شده است تا به بررسی کیفیت تنظیم‌گری در بخش‌های مختلف پرداخته شود تا دید جامع و عمیقی نسبت به وضعیت اکنون تنظیم‌گری در کشور به دست آید. در شماره بعدی تنظیم‌گفتار به تبیین ایده «نظام تنظیم‌گری» پرداخته خواهد شد؛ ایده‌ای که در صورت پیاده‌سازی کامل و صحیح، انتظار می‌رود که عمده چالش‌های موجود را مرتفع سازد.

میان تنظیم‌گران بخشی بایکدیگر نیز از دیگر نمودهای عملکرد جزیره‌ای تنظیم‌گران است که سبب شکل‌گیری رقابت تنظیمی منفی میان نهاد‌های تنظیم‌گر و قاعده‌گریزی و دور زدن تنظیم‌گران توسط بخش خصوصی شده است؛ اختلاف میان وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و ساترا در حوزه تنظیم پلتفرم‌های رسانه‌ای، نمونه‌ای از این همپوشانی‌ها و تعارضات کارکردی نهاد‌های تنظیم‌گر است.

نمودهای دیگری از عملکرد جزیره‌ای تنظیم‌گران، در ارتباط این نهادها با سایر اجزای نظام حکمرانی قابل مشاهده است. ناسازگاری‌های موجود میان نهاد‌های تنظیم‌گر و دیگر ارکان نظام حکمرانی، سبب انزوای نسبی این نهادها شده است؛ به عنوان نمونه، عدم سازگاری تنظیم‌گران با نظام اداری کشور باعث عدم وجود ظرفیت اداری لازم برای تنظیم‌گران به عنوان نهاد‌هایی مدرن شده است؛ اولویت و اهمیت داشتن دستگاه قضا نسبت به تنظیم‌گران در نظر افراد جامعه و سیاستمداران باعث شده است تا مداخلات گاه‌غیر تخصصی آن‌ها اعتبار نهاد‌های تنظیم‌گر را دچار خدشه نموده و انزوای تنظیم‌گران را در پی داشته باشد؛ خلط کارکرد تنظیم‌گری با کارکردهای دیگری نظیر سیاست‌گذاری و ارائه خدمت در برخی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها نشان از عدم تثبیت جایگاه تنظیم‌گری در نظام حکمرانی کشور دارد؛ در کنار این موارد،

# سیر تحولی تنظیم‌گری در ایران؛ از دولت رفاه تا دولت تنظیم‌گر

یادداشت تحلیلی



امیرحسین قلندری

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف

## ۱. دولت رفاه؛ مدل تنظیم‌گری داخلی

گسترش سیاست‌های رفاهی و ذهنیت دولت رفاه ریشه تاریخی و عمیقی در روندهای سیاست‌گذاری ایران دارد. قبل از انقلاب اسلامی، همانند اکثر کشورهای با درآمد متوسط، ابتدائاً نظام رفاهی دهه‌ی ۱۳۳۰، صنف‌گرا و محصور بود و به بخش‌های کوچکی از مردم در بخش اداری و صنعتی، بیمه‌های اجتماعی سخاوتمندانه ارائه می‌کرد. دیری نپایید که در پی برخی ناآرامی‌ها و ترس از اعتصابات گسترده‌ی کارگری و گسترش نگاه‌های کمونیستی و با افزایش شدید قیمت نفت، حکومت از دهه‌ی ۱۳۴۰ دست به تغییر در سیاست‌های خود زد و پروژه‌ی توسعه‌ای را آغاز کرد که می‌کوشید بخش‌های مطرود را

از نیمه دوم قرن نوزدهم تا به امروز، ایده «دولت تنظیم‌گر»<sup>۱</sup> در سراسر جهان به طور گسترده رواج پیدا کرده است و تأسیس آزانس‌های تنظیم‌گری رشد فزاینده‌ای را تجربه کرده‌اند. در ایران نیز با چند سال تأخیر، نشانه‌هایی از تحول در بخش عمومی به سمت شکل خاصی از دولت تنظیم‌گر قابل مشاهده است. این یادداشت به بررسی این تحولات و تاریخچه چارچوب تنظیم‌گری ایران در سده گذشته می‌پردازد. در مجموع، تغییرات تنظیم‌گری در ایران به ویژه تغییرات عصر خصوصی‌سازی، نشان می‌دهد بافت بخش عمومی از مدل دولت رفاه<sup>۲</sup> در هر دو دوره قبل و بعد از انقلاب به سمت دولتی شبه تنظیم‌گر حرکت کرده است.

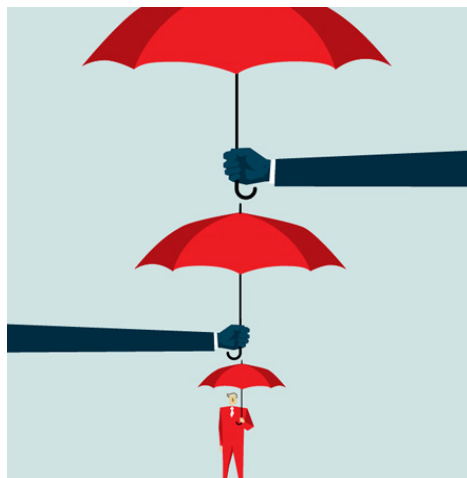
۱. Regulatory State

۲. Welfare State



بدون کمک‌های خارجی، پروژه‌ی دولت‌سازی را با پروژه‌ی رفاه‌سازی در آمیخت. جمهوری اسلامی، سازمان‌های رفاهی حکومت‌پهلوی را به ارث برد؛ اما نهادهای رفاهی متعدد دیگری ساخت تا مستقیماً بخش‌هایی از مردم را که در نظام پیشین طرد می‌شدند را پوشش دهد. این نظام رفاهی، فراگیرتر و از حیث نهادی متنوع‌تر از نظام رفاهی پهلوی بود. بسط خدمات درمانی به روستاها و اقداماتی همچون تأسیس کمیته‌ی امداد امام خمینی (ره)، جهاد سازندگی، بنیاد مستضعفان، بنیاد شهید و امور ایثارگرایان همگی مواردی هستند که در جهت رفع فقر و ناتوانی‌های اجتماعی در دوران پس‌انقلاب تأسیس شده‌اند. پس از دوران جنگ ۸ ساله‌ی ایران و عراق با سرکار آمدن دولت سازندگی، تکنوکرات‌ها نیز در برخی زمینه‌ها به دنبال نظام رفاهی همگانی و بهره‌ورتر بودند. از این رو، بسط رفاه اجتماعی ادامه یافت و دولت ایران نهادهای رفاهی زمان پهلوی، مهم‌تر از همه، سازمان تأمین اجتماعی و نظام خدمات درمانی وابسته به آن را دوباره و به گونه‌ای دیگر به کار گرفت و گسترش داد. در مجموع، دولت‌های رفاه که عمدتاً در جهان تا دهه‌ی ۱۹۷۰ ادامه داشتند، برای تحقق رفاه اجتماعی به دنبال مالکیت عمومی و ارائه مستقیم خدمات دولتی بودند. ایران نیز مانند اکثر کشورهای در حال توسعه از این امر

مشمول خدمات رفاهی و آموزشی کند. در این برهه، اقدامات متنوعی در جهت ارتقا و گسترش بیمه‌های اجتماعی، نظام آموزشی، سوادآموزی و بهداشت عمومی انجام شد، اما مشکل اداری، گرایش‌های صرفاً بوروکراتیک و نگاه محدود فرادستان سیاسی به مدرنیزاسیون، اجرای این اقدامات را با مشکل مواجه کرد و از دامنه‌ی شمول آن کاست. در نتیجه بخش عظیم روستایی - تقریباً ۵۰ درصد از جمعیت کشور - و همچنین خیل رو به رشد کارگران غیررسمی که از دهه‌ی ۱۳۳۰ به این سوبه شهر کوچیده بودند، در این نظام رفاهی جایی نداشتند.



پس از انقلاب اسلامی، جمهوری اسلامی برای تحقق اهداف خود از جمله برقراری برابری و رفع فقر و همچنین برای بقادر جنگ و نیل به توسعه



به تأسیس کانون وکلادر سال ۱۳۳۱ و سازمان نظام پزشکی در دهه ۱۳۳۵ اشاره کرد. هرچند ماهیت اصلی این دو نهاد در طول زمان به دلیل اینکه عمدتاً از سوی عرضه‌کنندگان خدمت تشکیل شده و طبعاً بیشتر به دنبال تأمین منافع عرضه‌کنندگان خدمت بودند، تحت تأثیر غلبه کارکردهای صنفی به کارکردهای تنظیم‌گرانه قرار گرفت.



### ■ ظهور تدریجی تنظیم‌گران تخصصی

از دهه‌ی ۱۳۴۰، تنظیم‌گرانی با دغدغه‌های غالباً زیست‌محیطی و تخصصی تأسیس شده‌اند. سازمان محیط زیست، سازمان دامپزشکی کشور، سازمان هواپیمایی کشور، سازمان شیلات، سازمان بنادر، سازمان دامپزشکی کشور را می‌توان سازمان‌های تنظیم‌گر تخصصی در این برهه دانست. تمامی این سازمان‌ها، نهادهای دولتی بودند که عموماً نگاه سنتی به تنظیم‌گری داشته و از طریق ابزارهای سنتی نظیر اعمال مقررات، نظارت و مجازات، سعی در تحقق اهداف تنظیم‌گرانه‌ی خود داشتند. ظهور این تنظیم‌گران، منجر به آن شد که فعالیت‌های تنظیم‌گری از زمره‌ی

مستثنی نبود و تا حدود دهه‌ی ۱۳۷۰، به طور سنتی دولت در ایران به عنوان تنها مسئول ارائه خدمات عمومی تلقی می‌شد. در این برهه، اکثر وظایف تنظیم‌گرانه مستقیماً توسط دولت انجام می‌شد و از آنجایی که عملاً تا خردترین خدمات هم در حیطه‌ی وظایف دولت محسوب می‌شد، تفکیک مشخصی میان سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و ارائه‌ی خدمت وجود نداشته است. در چنین محیطی، حتی کارکردهای تنظیم‌گری - هرچند با تصوری بسیار حداقلی و سنتی از وظایف تنظیم‌گری - توسط همان بخش‌های عمومی در کنار سایر وظایف ارائه خدمات انجام می‌شد.

با وجود استمرار ایده‌ی دولت مرکزی و دولت رفاه تابع از انقلاب اسلامی، دو تغییر برجسته رامی‌توان به عنوان نقاط عطف تنظیم‌گری در این برهه در نظر گرفت.

### ■ تأسیس سازمان‌ها خودتنظیم‌گر<sup>۳</sup>

ایجاد سازمان‌های حرفه‌ای و خودتنظیم‌گر همواره در ادبیات نظری به عنوان نشانه‌ای از توسعه در حکمرانی تنظیم‌گری عنوان شده است. از این رو، تأسیس برخی نهادهای خودتنظیم‌گر در این دوره رامی‌توان یکی از نقاط عطف تنظیم‌گری در ایران دانست. تاریخ موضوع تنظیم‌گری با تأسیس برخی نهادهای تخصصی و صنفی که دارای اختیارات تنظیم‌گری بودند و در دوران تازه‌ای شد. برای مثال می‌توان

۳. Self-Regulatory Organization



علاوه بر تأسیس سازمان‌های جدید، اغلب نهادهای سابق که قبل از انقلاب تأسیس شده بودند، بعد از انقلاب، ابقا و تقویت شده‌اند. بسیاری از این نهادها (مثل سازمان ملی استاندارد) پس از انقلاب شخصیت حقوقی مستقل پیدا کرده و به نحوی تغییر کرده‌اند که به عنوان آژانس تنظیم‌گری شناخته شدند. بنابراین به واسطه‌ی مجموعه‌ای از اقدامات تأسیس، ابقا و تقویت سازمان‌های تنظیم‌گر فرابخشی، گستره‌ای از تنظیم‌گرانی شکل می‌گیرد که وجه مشترک بین اغلب آنان این است که تقریباً همه ساختارهایی دولتی هستند که مسئولیت حفاظت از یک موضوع خاص در بخش‌های مختلف اقتصادی را برعهده دارند. مهم‌تر از آن، این تنظیم‌گران عمدتاً با سایر بخش‌های عمومی که خدماتی را به مردم ارائه می‌دهند، سروکار داشتند. در نتیجه، نوعی مدل تنظیم‌گری تودرتو بدون اجرای قانونی وجود داشت که معمولاً منجر به شکلی از مذاکرات بین‌بخشی و حل و فصل سیاسی می‌شد.

فعالیت‌های دپارتمان‌های عمومی خارج شده برای نخستین بار دپارتمان‌هایی ویژه برای کارکردهای تنظیم‌گری در موضوعات خاص ایجاد شود. نکته‌ی دیگری که در رابطه با تنظیم‌گری در این سال‌ها قابل ذکر می‌باشد این است که در طی این سال‌ها تنظیم‌گری در کشور عمدتاً محدود به تنظیم‌گری اقتصادی بوده و تنظیم‌گری اجتماعی کمتر مورد توجه بوده است.

## ۲. ظهور تدریجی تنظیم‌گران فرابخشی؛ مدل تنظیم‌گری تودرتو

در پاسخ به نگرانی‌های فزاینده‌ی اجتم‌اعی و زیست‌محیطی در نتیجه‌ی دوران توسعه اقتصادی، تأسیس سازمان‌های عمومی مسئول نظارت و حفاظت از منافع عمومی که به دلیل اثرات خارجی توسعه سریع اقتصادی در معرض خطر بودند، به تدریج افزایش یافت. سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و سازمان تعزیرات حکومتی از جمله تنظیم‌گران فرابخشی مهمی بودند که در این مقطع تأسیس یا تقویت شده‌اند. در واقع،



### ۳. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی؛ ظهور تنظیم‌گری اقتصادی

راستای این وظیفه تلاش‌هایی در جهت ایجاد نهاد تنظیم‌گر بخشی در برخی از حوزه‌ها مانند نفت و برق نمود که در مقام عمل به واسطه ناسازگاری ساختارهای حقوقی و قانونی کشور و مقاومت‌های درونی دستگاه‌های اجرایی، با چالش‌های متعددی مواجه شد. با این وجود چند مقام تنظیم‌گر بخشی، هرچند به عنوان زیرمجموعه‌های وزارتخانه‌ها در این برهه تأسیس شدند. علاوه بر این، خصوصی‌سازی تغییری اساسی در عملکرد و هویت برخی از بخش‌های عمومی سنتی با مسئولیت‌های تنظیم‌گری ایجاد کرد تا به جای مذاکرات بین‌بخشی قبلی، برای مقابله با بخش خصوصی مجهز شوند.

عصر خصوصی‌سازی در ایران از اوایل دهه ۱۳۸۰ آغاز شد. اولین نقطه عطف فرایند خصوصی‌سازی را می‌توان تأسیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در سال ۱۳۸۲ دانست. ریشه‌ی اصلی شکل‌گیری این سازمان، به واگذاری مخابرات به بخش خصوصی و نیاز به وجود تنظیم‌گری تخصصی که بتواند بر هم‌راستاسازی منافع عمومی و خصوصی نظارت نماید، بازمی‌گردد. با توجه به جایگاه و وظایف محول به سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، می‌توان آن را به عنوان اولین نمونه از نهادهای تنظیم‌گر مدرن در ایران به حساب آورد.

نقطه عطف دوم در فرایند خصوصی‌سازی، در سال ۱۳۸۴ اتفاق افتاد. با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ایران مبنی بر خصوصی‌سازی گسترده‌ای از بخش‌های اقتصادی، مجلس قانونی را به تصویب رساند که هم موضوع خصوصی‌سازی و هم مسائل رقابتی را پوشش دهد. در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، شورای رقابت به عنوان تنظیم‌گر مستقل رقابت تأسیس شد و در کنار آن اختیار ایجاد تنظیم‌گران بخشی با تصویب هیئت وزیران در برخی حوزه‌ها نیز به شورای رقابت داده شد. شورای رقابت در



### ۴. شکل‌گیری جامعه‌ی معرفتی؛ ظهور دانش تنظیم‌گری

به موازات تغییرات قانونی و نهادی در پی سیاست خصوصی‌سازی، به تدریج یک شبکه علمی و سیاستی، هرچند بدون ارتباط رسمی، حول موضوع تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری



این وجود، ساختارهای اداری و بدنه‌ی اجتماعی گسترده‌ای که در قبل و بعد از انقلاب پدید آمده بودند، همواره به عنوان مانعی جدی برای نیل به دولت تنظیم‌گر عنوان می‌شوند. از طرفی بسیاری از دستگاه‌های دولتی عریض و طویل بروکراتیک گذشته در نظام اداری حضوری پررنگ دارند و از طرفی دیگر ذهنیت دولت رفاه کماکان در فرهنگ سیاسی اجتماعی کشور ساری و جاری است و مردم همواره دولت‌رامسئول ارائه‌ی خیل عظیمی از خدمات می‌دانند. در چنین شرایطی، کوچک شدن اندازه‌ی دولت و واگذاری وظایف ارائه خدمات آن به بخش خصوصی در کنار تفویض اختیارات به تنظیم‌گران، به هیچ وجه یک انتقال آسان و ساده نیست.



بنابراین، یک چارچوب قانونی و نهادی جامع برای رهبری چنین تغییر اساسی و پیچیده‌ای لازم است تا شاید بتوان از مقاومت‌های سیاسی، فرهنگی و بروکراتیک گذر کرد.



ایجاد شد. چنین شبکه‌ای با برگزاری کنفرانس حکمرانی و سیاست‌گذاری عمومی با موضوع تنظیم‌گری از سال ۱۳۹۶ پشتیبانی شد و با گذشت زمان اندیشکده‌ها، پژوهشکده‌ها و دانشکده‌های متعددی به آموزش، تحقیقات و تلاش برای اثربخشی سیاستی در حوزه‌ی تنظیم‌گری پرداختند. در حالی که هنوز راه درازی به سوی یک ائتلاف سیاست تنظیم‌گری تمام عیار وجود دارد، اما مشارکت فعال چنین «جامعه‌ی معرفتی»<sup>۴</sup> می‌تواند موضوع تنظیم‌گری را همانند سالیان گذشته بر روی میز دولت و مجلس بیاورد.

## ۵. هنوز فاقد چارچوب نهادی مناسب؛ خصوصی‌سازی ناقص و تدوام ذهنیت دولت‌رفاه

با ورود به عصر خصوصی‌سازی در دو دهه‌ی گذشته، تلاش‌هایی توسط حکومت برای اجرای برخی اصلاحات اقتصادی انجام شده است و تنظیم‌گران مستقل یا نیمه مستقل برای رسیدن به این اهداف تأسیس شده‌اند.



## موانع سازمان

# تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در مسیر تنظیم‌گری مطلوب

یادداشت تحلیلی



مژده نافسی

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف

این تغییر و آغاز به کار ریاست جدید، به نظر می‌رسد نگاهی به این سازمان و چالش‌ها و مسائلی که با آنها مواجه هست، ضمن کمک به ارائه تصویری از وضعیت فعلی، می‌تواند به روشن شدن مسیر حرکت پیش روی این سازمان نیز کمک نماید.

■ در ۱۷ آبان ۱۴۰۱، با گذشت یک سال از فعالیت آقای عباسی شاهکوه به عنوان رئیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، طی حکم وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات، آقای آقامیری به جای ایشان به عنوان رئیس این سازمان تنظیم‌گر مهم منصوب گردید. در پی



وجود کمیسیون بالاسر سازمان متشکل از ذی نفعان مختلف و برخورداری از ردیف بودجه مستقل، از حدی از استقلال برخوردار است. همچنین براساس قانون «وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات»، کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی دارای اختیارات متنوعی بوده که برخورداری از اختیاراتی نظیر مقررگذاری و تعرفه‌گذاری، اقتدار نسبتاً بالایی به این نهاد تنظیم‌گر بخشیده است.

**مبتنی بر مدل ارائه شده در طرح «ارزیابی شاخص سلامت تنظیم‌گر»؛ نهادهای تنظیم‌گر می‌بایست ۴ ویژگی اصلی شامل استقلال، پاسخگویی، پیش‌بینی‌پذیری و ابزارها و ظرفیت‌های اعمال تصمیم رادار باشند.**

عامل دیگری که این نهاد تنظیم‌گر را در جایگاهی بهتر نسبت به بسیاری از تنظیم‌گران کشور قرار داده است، غلبه نسبی این نهاد بر محدودیت حاصل از تفکیک قوا در کشور است. در کشورهای مختلف، تنظیم‌گران عموماً اختیاراتی از سه شأن مقررگذاری، اجرایی و قضایی رادار هستند. از آنجا که در ایران بعضاً نگاه‌های افراطی به مسأله تفکیک قوا وجود دارد،

سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی بازوی اجرایی و دبیرخانه کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی است که به استناد تبصره (۳) ماده (۷) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲ تشکیل شده است. این کمیسیون، تنظیم‌گر حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات در کشور بوده که ریشه اصلی شکل‌گیری آن، به واگذاری مخابرات به بخش خصوصی و نیاز به وجود تنظیم‌گری که بتواند برهم‌راستاسازی منافع عمومی و خصوصی نظارت نماید، بازمی‌گردد.

شکل‌گیری این نهاد را می‌توان گامی رو به جلودر نظام تنظیم‌گری کشور دانست. در واقع مبتنی بر مدل ارائه شده در طرح «ارزیابی شاخص سلامت تنظیم‌گر» که در سال ۱۴۰۰ در اندیشکده حکمرانی شریف انجام شد؛ نهادهای تنظیم‌گر می‌بایست ۴ ویژگی اصلی دارا باشند که عبارتند از: **استقلال و بی‌طرفی<sup>۱</sup>، پاسخگویی<sup>۲</sup>، پیش‌بینی‌پذیری<sup>۳</sup> و ابزارها و ظرفیت‌های اعمال تصمیم<sup>۴</sup>.**

بررسی اجمالی وضعیت این تنظیم‌گر حاکی از آن است که این نهاد به دلایل مختلفی نظیر برخورداری از قانون تأسیسی که در آن وظایف تنظیم‌گر به طور صریح مشخص شده است،

۱ . Independence & Neutrality

۲ . Accountability

۳ . Predictability

۴ . Enforcement Instruments and Capabilities

مرور گردد. این چالش‌ها و مسائل رامی‌توان در ذیل سه دسته کلی تقسیم نمود که در ادامه بدان پرداخته شده است.

## ۱. چالش‌ها و مسائل ساختاری و قانونی کمیسیون و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی

سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی علی‌رغم این‌که از نظر طراحی ساختاری، نهاد پیش‌روی محسوب می‌گردد، در برخی مواقع، به علت نادیده گرفته شدن برخی ملاحظات ساختاری و قانونی، نتوانسته است عملکرد مطلوبی ارائه دهد.

**تعدد سیاست‌های بالادستی در این حوزه که بعضاً باهم تناقض داشته و وجود نهادهای متعددی که سیاست‌های این بخش را تدوین می‌نمایند، نظیر شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و...؛ ایفای مطلوب این نقش را برای این نهاد تنظیم‌گر سخت نموده است.**

### ■ تشتت و چندصدایی در سیاست‌گذاری

در حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات نهادهای تنظیم‌گر عموماً به عنوان نهادهایی شناخته می‌شوند که واسط بین سیاست‌گذار و بخش خصوصی بوده و اجرای سیاست‌های بالادستی در بخش تحت

کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی رامی‌توان نهادی مترقی برشمرد؛ زیرا علاوه بر برخورداری از اختیار مقررات‌گذاری، اختیار اعمال مجازات‌هایی نظیر اخذ جریمه، باطل کردن مجوز پروانه و... را نیز داراست.

علی‌رغم تمهیدات اندیشیده شده در طراحی این نهاد تنظیم‌گر، بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات کشور همچنان با مشکلات متعددی روبه‌رو است. ایران در سال ۲۰۱۷ در شاخص توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات<sup>۵</sup> که توسط اتحادیه بین‌المللی مخابرات<sup>۶</sup> سنجیده می‌شود، رتبه ۸۱ را به دست آورده است. کشورهای نظیر آذربایجان، ترکیه، لبنان، قطر و عربستان سعودی، رتبه بالاتری از ایران را کسب نموده‌اند که این امر حاکی از آن است که علی‌رغم اقدامات صورت گرفته، همچنان کشور ما از وضعیت مناسبی در این بخش برخوردار نیست. موارد مختلفی رامی‌توان به عنوان عوامل اصلی عدم دستیابی به وضعیت مطلوب در این حوزه برشمرد. در این یادداشت تلاش شده است تا از نگاه و دریچه ساختاری و نهادی و با تمرکز بر علی‌که به نهاد تنظیم‌گر این حوزه یعنی کمیسیون و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی مربوط است، اصلی‌ترین چالش‌های پیش‌روی این نهاد تنظیم‌گر

۵ . ICT Development Index

۶ . International Telecommunication Union



مرکز توسعه تجارت الکترونیک، ساتراو... در بخش‌های مختلف ارتباطات و فناوری اطلاعات به ایفای نقش می‌پردازند. وجود قانونی که نقش و تکالیف این بازیگران و مرز فعالیت‌های هر یک را روشن نماید، می‌تواند به شفافیت و روشن شدن فضای تنظیم‌گری این حوزه کمک نماید.

### ■ استقلال سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی از حاکمیت؛ فرصت یا تهدید؟

در مطالعاتی که به بررسی دلایل شکل‌گیری سازمان‌های تنظیم‌گر مستقل پرداخته‌اند، عموماً بر این موضوع تأکید نموده‌اند که تنظیم‌گران نهادهای تخصصی هستند که می‌بایست تصمیمات تخصصی و بلندمدت اتخاذ نموده، لذا به منظور مصون نمودن این نهادها از فشارها و عدم قطعیت‌های

نظارت خود را برعهده دارند. کمیسیون و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی رانیزی می‌توان مجری سیاست‌های کلان در حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات دانست. امانت‌های که وجود دارد این است که تعدد سیاست‌های بالادستی در این حوزه که بعضاً باهم تناقض داشته و وجود نهادهای متعددی که سیاست‌های این بخش را تدوین می‌نمایند، نظیر شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و...؛ ایفای مطلوب این نقش را برای این نهاد تنظیم‌گر سخت نموده است.

فقدان قانون جامع در حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات نیز یکی دیگر از چالش‌های تنظیم‌گری این بخش است. در کشور ما علاوه بر کمیسیون و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، نهادهای متعددی نظیر



بسیاری از این تمهیدات برای این تنظیم‌گر در نظر گرفته نشده است.

از منظر استقلال مالی، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به واسطه برخورداری از ردیف بودجه مستقل، از استقلال نسبی برخوردار است.

نکته‌ای که در رابطه با استقلال تنظیم‌گر می‌بایست در نظر داشت این است که لزوماً استقلال حداکثری نهاد تنظیم‌گر به معنای بهبود عملکرد این نهاد نیست. در واقع بسته به شرایط سیاسی و اجتماعی کشورها، بعضاً تعریف نهاد تنظیم‌گر مستقل امکان‌پذیر نبوده و یا در صورت ایجاد تنظیم‌گر مستقل، به واسطه عدم وابستگی این نهادها به ساختارهای حاکمیتی، این تنظیم‌گران از اقتدار لازم برای اعمال تصمیماتشان برخوردار نیستند. لذا استقلال تنظیم‌گران موضوعی است که می‌بایست متناسب با شرایط سیاسی، قانونی و اجتماعی کشورها بدان پرداخته شود.

علاوه بر آن، در صورت استقلال نهاد تنظیم‌گر، می‌بایست سازوکارهای پاسخگویی این نهاد به مجلس، بخش تحت نظارت و عموم مردم نیز به درستی طراحی گردد تا این نهاد از هدف اصلی‌اش که تحقق منفعت عمومی است، فاصله نگیرد.

سیاسی، تمهیداتی را جهت استقلال تنظیم‌گران از سیاست‌گذاران و دولتمردان در نظر می‌گیرند.

استقلال تنظیم‌گران را در سه سطح می‌توان بررسی نمود، استقلال ساختاری، استقلال نیروی انسانی و استقلال مالی. اگرچه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، نسبت به بسیاری از تنظیم‌گران فعال در کشور از استقلال نسبی برخوردار است، اما نسبت به تنظیم‌گران مشابه در سایر کشورها، این سازمان، نهاد مستقلاً محسوب نمی‌شود. از نظر ساختاری اگرچه کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، کمیسیونی فراوزارتخانه‌ای و متشکل از ذینفعان مختلف بوده که حتی نمایندگانی از بخش خصوصی نیز در آن حضور دارند، اما از آنجایی که رئیس این کمیسیون وزیر ارتباطات بوده و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی نیز ذیل وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات قرار دارد؛ لذا این نهاد از لحاظ ساختاری مستقل نیست.

از منظر نیروی انسانی نیز این نهاد به طور کامل مستقل نیست. در کشورهای مختلف به منظور تضمین استقلال نیروی انسانی تنظیم‌گران، تمهیداتی در زمینه نحوه نصب و عزل، مدت زمان فعالیت و ترکیب اعضای کمیسیون تنظیم‌گری در نظر می‌گیرند که



شرکت‌های دولتی در ذیل وزارت ارتباطات، شائبه شکل‌گیری تعارض منافع و عدم استقلال کامل این سازمان از بخش تحت نظارت را ایجاد نموده است.

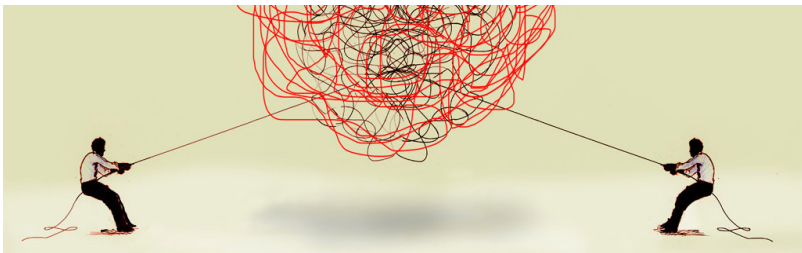
### ■ مسأله تعارض منافع در تنظیم‌گری بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات

نهاد‌های تنظیم‌گر به واسطه نقش مهمی که برعهده دارند و به واسطه برخورداری از ابزارهایی نظیر صدور مجوز به نوعی دروازه ورود بخش خصوصی به بازار بوده و به شدت در معرض انواع مصادیق تعارض منافع قرار دارند.

یکی از انواع تعارض منافع را می‌توان ادامه فعالیت نیروی انسانی نهاد تنظیم‌گر در شرکت‌های بخش تحت نظارت، پس از پایان دور فعالیت در نهاد تنظیم‌گر دانست. در کشور‌های مختلف جهت مقابله با این مدل از تعارض منافع، قوانینی با عنوان قوانین قرنطینه تصویب می‌گردد که طبق آن، نیروی انسانی نهاد تنظیم‌گر پس از پایان دوره فعالیت، اجازه فعالیت در بخش تحت نظارت را برای مدت معلومی که عمدتاً

### ■ سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و شائبه نظارت جانب‌دارانه

علاوه بر اینکه نهاد تنظیم‌گر می‌بایست از دولت و سیاست مستقل باشد، به واسطه اینکه این نهاد، نقش نظارتی و داوری را برعهده دارد، می‌بایست در فاصله یکسان از تمامی بازیگران تحت نظارتش قرار داشته باشد تا بتواند تصمیمات بی‌طرفانه اتخاذ نماید. این در حالی است که از آنجا که وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات همچنان در برخی از بخش‌ها نظیر زیرساخت، نقش تصدی‌گری را ایفا می‌نماید و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی نیز ذیل این وزارتخانه قرار دارد، لذا در عمل به نظر می‌رسد این سازمان از استقلال کامل با صنعت برخوردار نیست. موضوع دیگری که استقلال از صنعت این سازمان را تحت تأثیر قرار می‌دهد، وجود شرکت‌های دولتی نظیر شرکت پست و مخابرات در ذیل وزارت ارتباطات است. با توجه به وجود بازیگران خصوصی در این بخش‌ها، قرارگیری سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و این



اختیار کامل برخوردار نیست. به عنوان مثال مبتنی بر قانون، تصویب حق امتیاز و جرائم با هیئت وزیران هست، یعنی اگر این نهاد بخواهد جریمه یا حق امتیاز تعیین نماید، می‌بایست در هیئت دولت تصویب گردد. علاوه بر محدود بودن اختیارات این نهاد در استفاده از برخی از ابزارها، به نظر می‌رسد این نهاد در اعمال تصمیماتش در رابطه با برخی از نهادها نظیر شرکت زیرساخت که در ذیل وزارت ارتباطات قرار دارد و شرکت مخابرات که شرکتی خصوصی است نیز با چالش‌هایی روبه‌رو بوده و بعضاً اقتدار کافی در برابر این نهادها را ندارد.

### ■ ضعف در نیروی انسانی متخصص در

**سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی**  
سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی با چالش‌های متعددی در زمینه نیروی انسانی مواجه است. سهم بالای نیروی شرکتی در این سازمان، نرخ بالای خروج نیروی انسانی، عدم اختیار سازمان در جذب نیروی انسانی منطبق با نیازها، الزام به پرداخت در چارچوب تعیین شده توسط سازمان اداری و استخدامی و ضعف نیروی انسانی میان‌رشته‌ای که علاوه بر تخصص در زمینه‌های فنی، با اصول و قواعد تنظیم‌گری آشنا باشد را می‌توان از اصلی‌ترین چالش‌های سازمان در این زمینه برشمرد.

حدود ۲ یا ۳ سال است، ندارد. این در حالی است که در کشور مادر بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات چنین قوانینی وجود نداشته و بارها شاهد ادامه فعالیت اعضای کمیسیون و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در اپراتورهای تحت نظارت، بلافاصله بعد از کناره‌گیری از نهاد تنظیم‌گر بوده‌ایم. فعالیت این افراد در بخش تحت نظارت، به واسطه اطلاعات زبانی که از بازار در اختیار دارند، مصداق واضح تعارض منافع است.

### ■ شمشیر گند کمیسیون و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در نظارت بر بخش‌هایی از بازار

علاوه بر اهمیت استقلال تنظیم‌گر در تعیین ترجیحات و تصمیماتش، این نهاد می‌بایست از اقتدار کافی برای اعمال این تصمیمات در بازار تحت نظارتش نیز برخوردار باشد. بخشی مهمی از اقتدار تنظیم‌گر از طریق ابزارهایی که توسط قانون‌گذار به این نهاد اعطا می‌گردد، تأمین می‌گردد. بررسی قانون و وظایف وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات نشان می‌دهد که نهاد تنظیم‌گر این حوزه، علی‌رغم برخورداری از ابزارهای مناسبی نظیر مقررگذاری، تعرفه‌گذاری، اعطای پروانه و تعیین جریمه؛ در استفاده از برخی از ابزارها از



وارتباطات رادیویی از اختیار تدوین مقررات برخوردار بوده که اعطای این اختیار به این کمیسیون، گامی روبه جلو در نظام تنظیم‌گری کشور محسوب می‌گردد. اما از آنجا که بنابر اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند، در طی این سال‌ها اختلافاتی بین مجلس و این کمیسیون وجود داشته و حتی در برهه‌هایی، مجلس به دنبال محدود نمودن این اختیار بوده که البته به سرانجام نرسیده است. تا زمانی که مجلس شأن مقررگذار را نهادهای تنظیم‌گر را به رسمیت نشناخته و خود در جایگاه ناظر بر این نهادها قرار نگیرد، نمی‌توان انتظار توسعه نظام تنظیم‌گری در کشور را داشت.

بخش اعظمی از این چالش‌ها را می‌توان ناشی از عدم وجود قواعد و الزامات ساختاری و استخدامی متناسب با نیازهای سازمان‌های تنظیم‌گر در کشور دانست.

## ۲. چالش‌ها و مسائل کمیسیون و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی با سایر نهادهای حاکمیتی

نهادهای تنظیم‌گر جهت تحقق اهداف خود، نیازمند تعامل و برقراری ارتباط با انواع نهادهای حاکمیتی هستند که این امر در برخی مواقع، چالش‌ها و مسائلی برای تنظیم‌گران ایجاد می‌نماید.

■ **مجلس و شأن مقررگذار کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی**  
بنابر قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، کمیسیون تنظیم مقررات



## ■ شورای عالی فضای مجازی؛ سیاست‌گذار، هماهنگ‌کننده یا تنظیم‌گر؟

شورای عالی فضای مجازی بنا بر حکم رهبری در سال ۱۳۹۰ به عنوان یک نهاد سیاست‌گذار فرابخش تشکیل گردید تا نقطه کانونی متمرکزی برای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و هماهنگی در زمینه فضای مجازی کشور باشد. اما از زمان تشکیل این شورا، همواره تعارضاتی بین این سیاست‌گذار کلان و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وجود داشته است. در واقع اگرچه این شورا به منظور هماهنگی بین تنظیم‌گران فضای مجازی و پرکردن خلأهای موجود تأسیس شده و سیاست‌های کلان تصویب شده توسط این نهاد، می‌بایست به عنوان ورودی جهت تدوین مقررات توسط تنظیم‌گران مورد استفاده قرار می‌گرفت؛ اما در بسیاری از مواقع این نهاد از ایفای نقش سیاست‌گذار فراتر رفته و علاوه بر تعیین مقررات جزئی، بعضاً مداخلاتی را در حوزه تحت نظارت تنظیم‌گران انجام داده است.

## ■ رابطه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی با سایر تنظیم‌گران بخشی: تعامل، تداخل، یا تعارض؟

در حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات، علاوه بر کمیسیون و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، تنظیم‌گران دیگری نیز

فعالیت می‌نمایند که در بسیاری از مواقع به علت بهم‌وابستگی فعالیت‌های این نهادها و در برخی اوقات به علت مشخص نبودن مرز فعالیت این سازمان‌ها، تعارضات و اختلافاتی بین این سازمان‌های تنظیم‌گر به وقوع پیوسته است. از جمله این تنظیم‌گران می‌توان به مرکز توسعه فرهنگ و هنر در فضای مجازی، ساترا و مرکز توسعه تجارت الکترونیک اشاره نمود.

## ■ رابطه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی با تنظیم‌گران موضوعی نظیر شورای رقابت

رابطه کمیسیون و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و شورای رقابت، در طی این سال‌ها با چالش‌های متعددی همراه بوده است. این نهاد، تنظیم‌گر بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات بوده و از طرفی شورای رقابت وظیفه تسهیل رقابت در تمامی بخش‌ها در کشور را بر عهده دارد. لذا تسهیل رقابت در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات، موضوعی است که تاکنون منجر به وقوع تعارضات و اختلافاتی بین این دو نهاد شده است. به منظور رفع چالش‌های مقطعی و گذار از نسل چهارم تنظیم‌گری و قرارگیری در بین تنظیم‌گران نسل پنجم که این نسل با عنوان تنظیم‌گری مشارکتی<sup>۲</sup>

۲. Collaborative Regulation



از یکدیگر مجزا بوده‌اند، ساختارها اصلاح شده و بسیاری از کشورها نیز در حال حاضر نهاد تنظیم‌گر همگرا دارند، به این معناکه تنظیم‌گران در دو حوزهٔ مخابرات و رسانه‌های صوتی و تصویری با هم ادغام شده‌اند. به نظر می‌رسد باکم‌رنگ شدن مرز حوزه‌های مختلف، این روند همچنان ادامه دارد. در کشورمان نیز تنظیم‌گران مختلفی برای نظارت بر این بازارها وجود داشته‌که با توجه به تغییرات سریع دامنه تنظیم‌گری در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات، تعیین مرز فعالیت بین این نهادها، موضوعی است که می‌بایست برای آن تمهیداتی اندیشیده شود.

### ■ ابهام در دامنه تنظیم‌گری بازار تحت نظارت

سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، تاکنون عمدتاً تنظیم‌گری زیرساخت‌های ارتباطی نظیر اینترنت را برعهده داشته‌است.

توسط اتحادیه بین‌المللی مخابرات نام‌گذاری شده‌است، نیاز به همکاری و تعامل بیشترین سازمان با شورای رقابت و سایر تنظیم‌گران بخشی احساس می‌گردد.

### ۳. چالش‌های بازار ارتباطات و فناوری اطلاعات

بخشی از دلایل عدم توسعه بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات در کشور را می‌توان ناشی از مسائلی دانست که در بازار این بخش وجود دارد.

### ■ مسئله همگرایی و تغییرات سریع دامنه تنظیم‌گری در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات

با ظهور پدیدهٔ همگرایی، اصلاحات نهادی تنظیم‌گران بخش ارتباطات یکی از موضوعات مهم در این حوزه بوده‌است. در بسیاری از کشورها که نهاد‌های تنظیم‌گر حوزهٔ رسانه‌های پخش همگانی و مخابراتی

مسائل مطرح، بحث اینترنت ماهواره‌ای استارلینک و سازوکارهای نظارت بر آن است که تنظیم‌گر می‌بایست به سرعت برای آن چاره‌ای بیندیشد.

### ■ شائبه غیر رقابتی بودن بخش تلفن و اینترنت ثابت و همراه

محدود بودن باز یگران ارائه دهنده خدمات در بخش تلفن و اینترنت همراه و ثابت، شائبه شکل‌گیری انحصار در بازار این بخش را به وجود آورده است. در سال‌های اخیر اقداماتی توسط نهاد تنظیم‌گر به منظور غلبه بر این محدودیت صورت پذیرفته که از جمله می‌توان به ایجاد تفکیک بین بازار عمده فروشی و خرده فروشی در بخش اینترنت ثابت یا تصویب مقرراتی تحت عنوان بیت استریم اشاره نمود که مبنای آن، اشتراک‌گذاری برای اجاره زیرساخت مخابرات به دیگر FCPها (اپراتور ارتباطات ثابت) است. در بخش اینترنت همراه نیز به منظور رقابتی نمودن بازار، مجوز برای اپراتورهای مجازی تلفن همراه (MVNOها) صادر گردید. علی‌رغم اقدامات صورت گرفته، همچنان بخش قابل توجهی از بازار اینترنت ثابت در اختیار شرکت مخابرات بوده و بخش بزرگی از بازار اینترنت همراه نیز در اختیار سه اپراتور است که این امر شائبه غیر رقابتی بودن بازار در این بخش‌ها را ایجاد نموده است.

مسئله‌ای که این تنظیم‌گر در حال حاضر با آن روبه‌رو است، گسترش دامنه تنظیم‌گری و ورودی عدم ورود این سازمان به تنظیم‌گری بازارهای جدیدی نظیر پلتفرم‌های مجازی است که می‌بایست درباره آن تصمیم‌گیری نماید.

کاهش سرمایه‌گذاری منجر به استهلاک شبکه و به دنبال آن کاهش کیفیت می‌گردد. در واقع در طی سال‌های اخیر درآمد اپراتورها متناسب با هزینه‌های آنها افزایش پیدا نکرده و بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات از نظر اقتصادی کوچک شده که این امر توجیه سرمایه‌گذاری را کم کرده است.

### ■ پیشرو نبودن نهاد تنظیم‌گر در تنظیم‌گری فناوری‌های نوظهور

حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات دائماً در حال تغییر و تحول بوده و فناوری‌های زیرساختی جدیدی وارد بازار می‌شوند؛ لذا نهاد تنظیم‌گر این حوزه می‌بایست یک‌گام از سایر باز یگران به‌ویژه باز یگران بخش خصوصی در شناسایی تغییرات بازار جلوتر باشد. این در حالی است که به نظر می‌رسد تنظیم‌گر این بخش در بسیاری از مواقع در شناسایی جریان فناوری در کشور پیشرو نبوده است. در حال حاضر یکی از



## ■ مسأله اقتصاد اپراتورها و کیفیت پایین

### خدمات

دریافت کنندگان خدمات در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات، انتظار دریافت خدمات با کیفیت را دارند که در بسیاری از مواقع این توقع برآورده نمی‌شود. بخشی از این مشکل را می‌توان ناشی از سرمایه‌گذاری ناکافی اپراتورها در سال‌های اخیر دانست. کاهش سرمایه‌گذاری منجر به استهلاک شبکه و به دنبال آن کاهش کیفیت می‌گردد. در واقع در طی سال‌های اخیر درآمد اپراتورها متناسب با هزینه‌های آنها افزایش پیدا نکرده و بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات از نظر اقتصادی کوچک شده که این امر توجیه سرمایه‌گذاری را کم کرده است.

## ■ تنظیم‌گری شرکت‌های دولتی و

### شرکت‌های شبه خصوصی

بخشی از بازیگرانی که کمیسیون و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی می‌بایست بر آنها نظارت نمایند، شرکت‌های دولتی و شبه خصوصی نظیر شرکت پست و شرکت مخابرات هستند. تنظیم‌گری این نهادها علاوه بر اینکه می‌تواند به واسطه قرارگیری آنها در ذیل وزارت ارتباطات، شائبه تعارض منافع را ایجاد نماید، در برخی مواقع به علت قدرت مالی، اجتماعی و سیاسی که این نهادها از آن برخوردار هستند، می‌تواند نظارت بر آنها را با مشکل روبه‌رو سازد.







دفتر دوم

سلسله نشست‌های تجربه‌نگاری تنظیم‌گری

## سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی

به روایت جناب آقای صادق عباسی شاهکوه



دومین نشست از نشست‌های تجربه‌نگاری تنظیم‌گری با موضوع «بررسی تجربه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی» با حضور جناب آقای صادق عباسی شاهکوه (رئیس سابق سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی) به همت باشگاه تنظیم‌گری ایران در سالن جلسات اندیشکده حکمرانی شریف برگزار شد. در این سلسله نشست‌ها، پای صحبت مدیران سابق نهادهای تنظیم‌گری نشینیم تا با شنیدن تجربیات ایشان در دوره مدیریت نهاد تنظیم‌گر و چالش‌ها و مسائلی که با آن روبه‌رو بودند، علاوه بر مستندسازی این تجربیات، به تصویری از وضعیت فعلی تنظیم‌گری در ایران دست‌یابیم.

ماده ۵ آن قانون، وظایف کمیسیون تنظیم مقررات؛ در ماده ۶ اعضای آن و در ماده ۷ هم سازمان تنظیم مقررات به عنوان بازوی اجرایی کمیسیون آمده است. سازمان تنظیم مقررات یکی از قدیمی‌ترین نهادهای تنظیم‌گر است و فعالیت‌هایش (چه نقاط ضعف و قوت) به آسانی توسط مردم قابل مشاهده است. یکی از دلایل اصلی ایجاد سازمان تنظیم مقررات را می‌توان خصوصی‌سازی مخابرات دانست. پس از واگذاری مخابرات، نیاز به شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گری جهت هم‌راستاسازی منافع عمومی و خصوصی بود. در ابتدا هم محدودیت‌هایی در رابطه با واگذاری مخابرات وجود داشت که برخی می‌گفتند مخابرات قابل واگذاری نیست، در نهایت تصمیم برای این شد که مادر مخابرات که شرکت زیرساخت هست، واگذار نشود و مخابرات واگذار گردد و نهاد تنظیم‌گر هم ایجاد شد.



محمد رضایی

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف

■ یادگیری از تجارب سایر کشورها و دریافت مشاوره بین‌المللی در زمان شکل‌گیری سازمان تنظیم مقررات، یکی از نقاط قوت این سازمان است.

صادق عباسی شاهکوه در ابتدای این نشست و در تبیین تاریخچه کلی سازمان و حضورش در آن اظهار داشت: رگولاتوری حوزه ارتباطات سال‌ها در کشورهای مختلف وجود داشته و ساختار سازمانی رگولاتور حوزه ارتباطات یا همان سازمان تنظیم مقررات در ایران نیز با مشاوره اتحادیه بین‌المللی مخابرات (ITU) طراحی شد. سال ۱۳۸۲ وقتی که قانون وظایف وزارت ارتباطات تصویب شد، در قانون بحث ایجاد تنظیم‌گر مطرح گردید. در

■ **نهاد تنظیم‌گر باید بتواند بین سرمایه‌گذار، مشتریان (مردم) و حاکمیت تعادل برقرار کند.** رئیس سابق سازمان تنظیم مقررات در ادامه

■ **استقلال تنظیم‌گر از حاکمیت امر بسیار مهمی است؛ اما مهم‌تر از آن، استقلال از تنظیم‌شونده‌هاست.**

ایشان در ادامه در رابطه با موضوع استقلال تنظیم‌گران و به خصوص در سازمان تنظیم مقررات گفت: استقلال از حاکمیت امر بسیار مهمی برای تنظیم‌گر است؛ اما مهم‌تر از آن، استقلال از تنظیم‌شونده‌هاست. ما در این موضوع قدری ضعف داریم. به عنوان مثال وجود شرکت زیرساخت داخل وزارتخانه ارتباطات که نهاد تنظیم‌گر هم آنجاست و به نوعی هم عرض هم هستند، می‌تواند مشکل‌زا باشد. البته گاهی وجود این نهاد به عنوان ابزاری برای تنظیم‌گری استفاده شده و به کمک رگولاتور آمده است. مثلاً مقوله شماره‌گذاری که سازمان تنظیم به اپراتورها اختصاص می‌دهد؛ با یک هماهنگی با شرکت زیرساخت می‌تواند به عنوان ابزار قدرتی در برابر اپراتورها استفاده شود و طبیعتاً تنظیم‌گران نیاز به چنین ابزارهای قدرتی دارند. در واقع می‌توان گفت در مورد شرکت زیرساخت، چون این شرکت رقیبی در بخش خصوصی ندارد و در حال حاضر رقیب دیگر اپراتورها نیست، مشکل جدی از منظر استقلال ایجاد نمی‌کند، اما به هر حال نقطه ضعف محسوب می‌شود، زیرا بخشی هست که هم تصدی‌اش دست دولت است

در تبیین لزوم وجود نهاد تنظیم‌گر و وظایفش بیان داشت: دولت‌ها نباید تصدی‌گر باشند و باید فعالیت‌ها را به بخش خصوصی منتقل نموده و به عنوان یک نهاد تنظیم‌گر عمل کنند. نهادهای تنظیم‌گر مسئولیت تنظیم بازار را با ابزارهایی مانند اعمال و تنظیم مقررات، مجوزدهی و کنترل تعداد فعالین بازار و نحوه عملکرد این‌ها با یکدیگر برعهده دارند به نحوی که هم رقابت به بهترین نحو انجام شود و مردم حق انتخاب بین ارائه‌دهندگان خدمات مختلف داشته باشند، هم سرمایه‌ها هدر نرود و موازی‌کاری در لایه زیرساخت انجام نشود و هم خدمات با کیفیت و با قیمت مناسب به مردم ارائه گردد. در واقع نهاد تنظیم‌گر باید بتواند بین سرمایه‌گذار، مشتریان (مردم) و حاکمیت تعادل برقرار کند. گاهی انتظارات این سه گروه در تضاد با یکدیگر است. مثلاً سرمایه‌گذار انتظار بازگشت سریع سرمایه دارد و از طرفی مردم نیز انتظار قیمت پایین دارند. یا مقوله امنیت که برای حاکمیت مهم است و از طرف دیگر، حفظ حریم خصوصی نیز امر مهمی برای مردم است. اینجاست که بالانس و متعادل کردن این توقعات و وظیفه نهاد تنظیم‌گر است.



و کار هیچ‌کدام از نهادها به دلیل این تداخلات انجام نخواهد شد. به عنوان مثال در شورای عالی فضای مجازی اصل بر این بود که این شورا وارد جزئیات نشود و سیاست‌های کلی تعریف کند. اما مشکل اینجاست که در بعضی موارد، شورای عالی وارد جزئیات شده و در مقوله‌ای مانند تفاوت تعرفه داخلی و خارجی نظر جزئی می‌دهد. یا اینکه شاهدیم شورای رقابت که فقط در حوزه تعرفه تلفن ثابت می‌توانسته نظر دهد یک مرتبه با استفاده از یک بند قانونی، به مقوله تعرفه‌گذاری موبایل نیز وارد شده است. یا مجدداً در همین مقوله تعرفه‌گذاری، یک مرتبه دولت تصمیم می‌گیرد که ستاد تنظیم بازار نیز در این امر دخالت کند. این در حالی است که تعرفه‌گذاری کاری است که حتی سازمان تنظیم نیز جزء وظایف خودش نمی‌دانسته و معتقد بوده که تعرفه‌گذاری باید

و هم تعرفه‌گذاری اش دست دولت (همان سازمان تنظیم مقررات) است. موضوع مهم استقلال تنظیم‌گر از تنظیم شونده‌ها است که خوشبختانه سازمان نسبت به اپراتورها و بخش خصوصی استقلال دارد.

وی ادامه داد: در مورد استقلال از حاکمیت، واقعیت این است که در هیچ نهادی استقلال کامل از حاکمیت امکان پذیر نیست اما می‌توان نظام تصمیم‌گیری را به نحوی قرارداد که با تغییر یک دولت، جهت‌گیری‌ها به صورت کلی دچار تغییر نشود. به طور مثال رئیس جدید نباید بتواند همه اعضا را تغییر دهد. خود این امر وثابت بودن افراد در شوراها و کمیسیون‌های تنظیم‌گری، منجر به این می‌شود که سیاست‌ها و تصمیم‌گیری‌ها به طور کلی تغییر جهت ندهد. هر چند رگولاتوری ارتباطات به معنای سازمان تنظیم مقررات به واسطه تخصصی بودنش، کمتر از سایر نهاد‌های تنظیم‌گر مورد دخالت‌های سیاسی دولت‌ها قرار گرفته و استقلال بیشتری داشته است.

### ■ دخالت‌های مختلف در امر تنظیم‌گری ارتباطات و فناوری اطلاعات یکی از مشکلات اصلی نهاد تنظیم‌گر این بخش است.

ایشان در ادامه در رابطه با تداخلات نهادی در عملکرد تنظیم‌گر ارتباطات افزود: اگر حدود کاری هرکدام از بخش‌ها و نهادها رعایت نشود، مشکلات بسیاری ایجاد خواهد شد

واژ سمت چند نماینده و بدون گرفتن بازخورد از نهاد مسئول تصویب می‌شود و گرنه در ساختار کارشناسی شده و لویایی که از دولت به مجلس می‌رود شاهد چنین مشکلاتی نیستیم.

در مورد قوه قضائیه نیز، با وجود اینکه زیرساختی برای ارجاع مشکلات و شکایات به قوه قضائیه وجود دارد؛ اما بنای اصلی سازمان تنظیم مقررات این بوده که تمام موارد و مشکلات داخل خود سازمان حل شود و ارجاعی به قوه قضائیه داده نشود. زیرا خود سازمان، به اندازه کافی ابزارهای نظارتی لازم را دارد و ارجاع پرونده‌ها به سیستم قضایی با توجه به اینکه در قوه قضائیه بخش تخصصی برای این‌گونه مسائل وجود ندارد، حل مسئله

در خود اپراتورها انجام شود. از طرف دیگری نیز شاهدیم که نهادهای نظارتی نیز گاهی نقش رگولاتوری برای خود قائل می‌شوند. مثلاً رگولاتوری، تصمیمی را می‌گیرد؛ ولی سازمان بازرسی یا هر نهاد نظارتی دیگر، ورود می‌کند که چرا به این شکل رگولاتوری انجام شده؟ نهادهای نظارتی دیگر نباید در نحوه تنظیم‌گری دخالت‌کنند مگر در مواردی که یک سوءجریانی وجود داشته باشد یا خلاف قوانین دیگر باشد. وگرنه اگر در راستای قوانین است، نهاد تنظیم‌گر مسئول است و نهادهای نظارتی نباید نظر کارشناسی بر نحوه تنظیم‌گری اعمال کنند. در واقع دخالت نهادهای مختلف در این حوزه یکی از چالش‌های اصلی این سازمان است.

صادق عباسی شاهکوه در باره نسبت نهادهای اصلی کشور نظیر مجلس با سازمان تنظیم مقررات ابراز داشت: مجلس شورای اسلامی در حوزه قانون‌گذاری هم قوانین کمک‌کننده‌ای مانند الزام سایر نهادها به در اختیار قرار دادن امکانات برای مسئله توسعه فیبر نوری تصویب کرده و هم بعضاً قوانینی تصویب کرده که مغل بوده‌اند؛ مانند قانون افزایش ده درصدی حق‌السهم اپراتورها در سال ۱۴۰۰ بعد از پایان قرارداد که این مسئله رگولاتوری را درگیر مشکلات جدی کرد. این قوانین چالش‌زا اغلب در مواردی اتفاق می‌افتد که به صورت طرح





ورودهایی به این فضا داشتیم. نکته دیگر این بود که شورای عالی فضای مجازی و مرکز ملی با وجود حوزه‌کاری بسیار وسیع شامل ارتباطات، محتوا، خدمات و... این چندساله عمدتاً بر حوزه ارتباطات متمرکز بوده‌اند و این عدم توازن در تمرکز گذاری، مقداری کار را سخت کرده است. مثلاً در شبکه ملی اطلاعات، و وظایف زیادی برای تمام دستگاه‌ها تعریف شده؛ اما اکثر پیگیری‌ها برای تحقق شبکه ملی، از وزارت ارتباطات بوده است.

### ■ سازمان‌های تنظیم‌گر نیازمند الزامات ساختاری، حقوق و دست‌مزد و مهارتی اختصاصی خود هستند.

ایشان در مورد چالش‌های داخلی سازمان تنظیم مقررات بیان کرد: سازمان تنظیم مقررات، مشکلات زیادی در حوزه نیروی انسانی دارد. زیاده‌ر کشور نهاد تنظیم‌گری به نام سازمان اداری استخدامی وجود دارد که برای همه ساختارهای سازمانی یک نسخه واحد می‌پیچد. این یکسان بودن ساختار، لزوماً برای همه نهادها و سازمان‌ها کارکرد مطلوبی ندارد. مثلاً ساختار اداری شرکت زیرساخت و سازمان تنظیم باید متفاوت باشد، زیرا نحوه تعامل این دو با اپراتورها متفاوت است.

مسئله دیگر مسئله پرداخت به نیروی انسانی است که در حال حاضر مناسب نهاد های تنظیم‌گر نیست و موانعی را برای این نهاد

را سخت‌تر می‌کند. البته مواردی بوده است که این کار از سمت اپراتورها انجام شده و مواردی نیز بوده که مصوبات سازمان تنظیم توسط دیوان عدالت اداری ابطال شده است.

### ■ شورای عالی فضای مجازی هنوز نتوانسته است به نقطه کانونی سیاست‌گذاری در حوزه فضای مجازی تبدیل شود.

شکل‌گیری شورای عالی فضای مجازی و سیاست‌گذاری برای فضای مجازی در یک نقطه کانونی، امر خوشحال‌کننده و خوبی برای سازمان بود مشروط بر اینکه دیگران دیگر در این حوزه وارد نشوند و همه سیاست‌ها از سمت این شورا اعمال شود. البته این اتفاق نیفتاد و از سمت سایر نهادها همچنان



اشاره به ضرورت همکاری و انتقال دانش بین تنظیم‌گران، بیان داشت: به صورت کلی احساس نیاز به آموزش و مشاوره و ارتباط با مراکز پژوهشی و دانشگاهی مخصوصاً در حوزه تنظیم‌گری بسیار لازم و ضروری است؛ زیرا بسیار در این حوزه دچار کمبود هستیم. اگر این حوزه‌ها تقویت شوند خود به خود نظام انتقال تجربه بین رگولاتورها نیز فعال خواهد شد. در واقع استفاده از تجربیات زیسته تنظیم‌گران و نحوه مقابله آنها با مسائل برای سایر تنظیم‌گران بسیار قابل استفاده بوده و موجب تعامل بهتر آن‌ها با سایر نهاد‌های کشور خواهد شد. همچنین در حال حاضر و با توسعه زیاد IOT، همکاری رگولاتورها با یکدیگر بسیار ضروری خواهد شد.

### ■ اصلی‌ترین ابزار نظارتی سازمان، همان چهارچوب پروانه و مجوزی است که به اپراتورها داده می‌شود.

صادق عباسی‌شاهکوه فرکانس و شماره‌گذاری را از ابزارهای مهم سازمان تنظیم مقررات دانست و ادامه داد: ابزارهای دیگری مثل اجازه ترخیص تجهیزات اپراتورها از گمرک یا مفهوم استاندارد و اجباری کردن استانداردها از ابزارهای مهم دیگر این سازمان هستند. اما اصلی‌ترین ابزار، همان چهارچوب پروانه و مجوزی است که به اپراتورها داده می‌شود و جرایمی که جدیداً متناسب‌سازی شده است.

ایجاد می‌کند. مسئله دیگر، محدودیت‌های موجود در جذب و استخدام نیروست که برای نهادی که تازه تأسیس شده نامناسب است. ساختار ما ۵۰۰ نیروی رسمی و پیمانی دارد و ۷۰۰ نفر نیروی شرکتی دارد و نیروی شرکتی داشتن برای نهادی که کاملاً حاکمیتی است یک مشکل جدی است. مسئله مهمی که در زمینه نیروی انسانی وجود دارد این است که با توجه به مشکلات پرداخت و امکانات موجود، ماندگاری نیروها کم است و نیروها خارج می‌شوند و در مجموع شرایط نیروی انسانی در طول این چندین سال بدتر شده است.

وی در مورد نیاز به آموزش و افزایش دانش و مهارت لازم در این سازمان گفت: در طول سالان، آموزش نیرو داشتیم به خصوص در موارد تخصصی و فنی اما در حوزه نحوه کار تنظیم‌گری، اتفاق مدون و مشخصی نداریم. دانشگاه‌ها نیز در این زمینه کاری نمی‌کنند و مثلاً ما چیزی تحت عنوان تعرفه‌گذاری و اقتصاد مخابرات در دانشگاه نداریم. واقعیت این است که ورود نیروهای اقتصادخوانده به این حوزه با توجه به اینکه شناخت فنی کافی به این امر ندارند خیلی راهگشا نیست و لازم است متخصصین فنی و افرادی که رشته‌های مهندسی می‌خوانند وارد حوزه اقتصاد شوند. رئیس سابق سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادبویی، در بخشی از صحبت‌هایش ضمن



سرمایه‌گذاری ریالی چند برابر شده باشد؛ اما میزان سرمایه‌گذاری دلاری به یک سوم و یک چهارم کاهش پیدا کرده و متأسفانه سرمایه‌گذاری واقعی و آن چیزی که تبدیل به تجهیزات می‌شود همان مقدار دلاری آن است و این یک چالش جدی است. دلیل این امر نیز، کمبود درآمد اپراتورهاست.

### ■ به علت پیچیدگی، زمان بر بودن، و سازوکار سهم خواهانه اصلاح قوانین در کشور و بیم ازدست رفتن اختیارات قانونی فعلی، ترجیح سازمان بر اکتفا به قوانین قدیمی است.

ایشان در رابطه با نیاز به اصلاح قوانین بیان نمود: در مورد اصلاح برخی قوانین، متأسفانه به علت پیچیدگی، زمان بر بودن، و سازوکار سهم خواهانه اصلاح قوانین در کشور و بیم ازدست رفتن اختیارات قانونی فعلی، ترجیح سازمان بر اکتفا به قوانین قدیمی است. به عنوان مثال قانون فرکانس در کشور متعلق به سال ۱۳۴۵ است و جریمه‌هایی که در آن تعریف شده متناسب با آن زمان بوده؛ اما اگر بخواهیم آن را تغییر دهیم، موجب حساسیت نهاد قانون‌گذار بر اختیارات فعلی شده و ممکن است در فرایند اصلاح قانون، حتی اختیارات فعلی سازمان نیز سلب شده و در نهایت قانون حتی از نسخه فعلی‌اش بدتر شود.

خود تعرفه‌گذاری نیز یکی از مواردی است که می‌تواند به ابزاری برای نظارت و اعمال قدرت تبدیل شود. مثلاً همین تعرفه‌گذاری اخیر مخابرات که به چند تعهدی که اپراتور باید انجام دهد منوط شده است.

در حوزه جریمه‌گذاری نیز جرائم مارده بندی شده است و شامل جریمه مالی، کاهش مدت پروانه، تعلیق و ابطال پروانه است. می‌دانیم که ابطال پروانه در مورد اپراتورهای بزرگ قابل انجام نیست و تعلیق پروانه نیز به این معنی که برای یک مدت مشخص نتواند سیم‌کارت بفروشد، موجب مشکلاتی برای مردم می‌شود. همچنین مشکل دیگری که داریم اعمال جریمه برای اپراتورهایی است که در بورس فعال هستند؛ طبعاً اعمال جریمه برای آن‌ها موجب ضرر بیشتری می‌شود و اینجا باید رعایت انصاف کرد و این عدم تعادل گاهی مواقع مانع استفاده از ابزارهای نظارتی می‌شود.

### ■ سرمایه‌گذاری کافی توسط اپراتورها در چندساله اخیر انجام نشده است.

رئیس سابق سازمان تنظیم مقررات در جمع بندی خود از مشکلات این سازمان گفت: توقع مردم از ما، دریافت خدمات خوب و با قیمت مناسب است؛ اما شاهدیم که خدمات خوبی داده نمی‌شود. علت آن هم این است که سرمایه‌گذاری کافی توسط اپراتورها در چندساله اخیر انجام نشده است. شاید میزان





دفتر سوم

سلسله نشست‌های تجربه‌نگاری تنظیم‌گری

## شورای رقابت؛ اختیارات وسیع، بهره‌مندی اندک

### به روایت جناب آقای فرشاد فاطمی

سابق نهادهای تنظیم‌گر می‌نشینیم تا با شنیدن تجربیات ایشان در دوره مدیریت نهاد تنظیم‌گر و چالش‌ها و مسائلی که با آن روبه‌رو بودند، علاوه بر مستندسازی این تجربیات، به تصویری از وضعیت فعلی تنظیم‌گری در ایران دست‌یابیم.

■ دومین نشست از نشست‌های تجربه‌نگاری تنظیم‌گری با موضوع «بررسی تجربه شورای رقابت» با حضور جناب آقای فرشاد فاطمی، عضو سابق شورای رقابت با همکاری باشگاه تنظیم‌گری ایران و شورای رقابت در سالن شورای رقابت برگزار شد. در این سلسله نشست‌ها، پای صحبت مدیران



محمد رضایی

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف

شورای رقابت، نهاد قضایی و نهاد تصمیم‌ساز در هم ادغام شده‌اند، گفت: این ادغام به این معناست که شورای رقابت یک نهاد شبه قضایی است و این موضوع، این قدرت را به شورا داده است تا در مواردی که رای شورا، تبعات حقوقی دارد بتواند حکم قضایی صادر کند. بدنه شورای رقابت نیازمند افرادی است که بتوانند کارشناس حقوق رقابت باشند؛ می‌دانیم که چنین عنوانی در دانشگاه‌های ما تازه وارد شده است و در نتیجه افرادی که در شورای رقابت هستند، لزوماً به صورت تخصصی در این رشته تحصیل نکرده‌اند. ولی با توجه به اینکه ساختار شورا به واسطه تعداد اعضا و تنوع تخصص‌های گوناگون در شورا، این عیب را به نوعی پوشش می‌دهد و می‌توان از نظرات کارشناسی افراد مختلف در شورا استفاده کرد. مشکل نبود متخصص در شوراها و نهادهای تنظیم‌گر که به علت نقص و اشکال در قانون است را ما در جاهای دیگر مانند بانک مرکزی هم داریم.

### ■ شورای رقابت استقلال در بودجه و اجرای مصوبات ندارد؛ اما در حوزه استقلال فردی از بهترین نهادهاست.

عضو هیئت علمی دانشگاه شریف استقلال نهاد تنظیم‌گر را در دو حوزه استقلال نهادی و استقلال اعضا دانست و بیان داشت: یک وجه استقلال نهادی، استقلال در بودجه است

### ■ تنظیم‌گری برای حفاظت از رفاه عمومی و حقوق افراد است.

فرشاد فاطمی در ابتدای این نشست و در تبیین نگاه خودش به مقوله تنظیم‌گری اظهار داشت: ما از دو جنبه نیاز به تنظیم‌گری داریم. یک سری جنبه‌های اقتصادی موضوع است که شامل مواقعی است که مادر بازار تراکمی داریم و نگرانیم که رفاه عمومی دار خدشه شود. مثلاً موقعیت‌هایی که انحصار زیاد است، ترس از تباری به خاطر محدود بودن تعداد باز یگران وجود دارد.

وی ادامه داد: تنظیم‌گری‌های دیگری نیز هست که بازتاب اقتصادی دارد؛ اما لزوماً تنظیم‌گری اقتصادی نیست. مانند مقوله استاندارد محصولات و برخورداری آنها از کیفیت مناسب که سنجش آن برای افراد سخت بوده و هزینه بالایی هم در پی دارد. در این موارد تنظیم‌گری‌های غیراقتصادی به وجود می‌آید که تنها دغدغه‌شان فقط اقتصاد و رقابت نیست و حفظ و رعایت حقوق افراد جامعه مهم است.

### ■ بدنه شورای رقابت نیازمند افرادی است که بتوانند کارشناس حقوق رقابت باشند.

عضو سابق شورای رقابت با بیان اینکه در

قانون شورا از بهترین قوانین است و می‌گوید شما می‌توانید فردی را در دوره ۶ ساله نصب کنید اما نمی‌توانید آن را عزل کنید و در قانون عزل فرد با استعفای خود فرد یا تشخیص سایر اعضا ممکن است.

عضو سابق شورای رقابت اظهار داشت: آنچه که می‌تواند این نواقص موجود را برطرف کند، شفافیت است. شفافیت از این جنبه که معلوم باشد چه کسی چه رای داده و این رای چه تبعاتی ممکن است داشته باشد. این عدم شفافیت، اثبات موارد و اتهاماتی که به افراد شورا وارد می‌شود را خیلی سخت می‌کند. همچنین یکی

اگرچه شورا بودجه مستقل دارد؛ اما بالاخره این بودجه توسط سازمان برنامه و دولت تخصیص پیدا می‌کند و عملاً از این جنبه شورا استقلال کامل ندارد.

وی افزود: جنبه دیگر استقلال نهادی، قدرت اجرایی کردن احکام و نظرات شورا است. مادر شورا گاهی می‌دانستیم که باید رای را صادر کنیم اما نمی‌دانستیم که این رای توسط چه کسی باید اجرا شود؛ به همین دلیل همکاران در رای دادن محافظه کار می‌شدند و معتقد بودند برای شورا مناسب نیست رای صادر کند که نتواند آن را اجرا کند. در حوزه استقلال افراد،





## ■ تعارض بین شورای رقابت و دیوان عدالت اداری قابل حل است.

فرشاد فاطمی در چالش بین شورای رقابت و دیوان عدالت اداری اظهار داشت: در تعارض شورای رقابت با دیوان عدالت اداری قانون‌گذار باید این مساله را حل می‌کرد و شورای رقابت را نوعی رای شبه قضایی تعریف می‌کرد تا توسط نهادهای دیگر مثل دیوان عدالت اداری امکان ابطال آن میسر باشد. مخصوصاً که ساز و کار تجدید نظر نیز برای احکام شورای رقابت داخل خودش را پیش بینی شده است.

## ■ ارکان دولت مخالف کاهش اختیاراتشان و تفویض آن به شورای رقابت بودند.

این عضو سابق شورای رقابت در مورد تعارضات شورای رقابت با سایر نهادها و تنظیم‌گران گفت: مصادیق زیادی از تعارض تنظیم‌گران بخشی با شورای رقابت وجود دارد. لزوماً یک راه درست و مشخص برای حل این تعارضات وجود ندارد و باید با توجه به تاریخچه قانون‌گذاری و فضای حکمرانی کشور، ساختار درست را اجرا کنیم. طبق قانون در مواقعی که انحصار طبیعی وجود دارد، دولت می‌تواند تنظیم‌گر بخشی تشکیل دهد و فرایند تشکیل، از طریق ارسال لایحه از دولت به مجلس است. در دولت نیز تشکیل این تنظیم‌گرها متوقف می‌شد؛ زیرا وزرا نمی‌خواستند اختیاراتشان را از دست دهند.

از دلایلی که روزنامه‌نگاری تحقیقی در کشور ما شکل نمی‌گیرد همین عدم شفافیت در تصمیم‌گیری‌هاست. وی در خصوص انتقال تجربیات شورای رقابت بین مسئولین و کارشناسان دوره‌های مختلف آن گفت: ما متأسفانه در شورای رقابت، مسئله انتقال تجربه و آموزش به اعضای جدید را نداریم و لازم است آموزش‌های پایه و کلی‌ای برای آمادگی حضور در شورای رقابت به اعضای جدید داده شود تا از چالش‌ها و مشکلات احتمالی جلوگیری شود.



به اندازه کافی از ابزارها و اختیارات خود استفاده نکرده است. اگر مشکل اعمال و اجرای احکام شورا حل شود من معتقدم که درصد زیادی از ابزارهای لازم، در جعبه ابزار شورا وجود دارد و قانون اولیه، ابزارهای خوبی در اختیار شورا قرار داده است؛ ولی شورا از خیلی از این اختیارات استفاده نکرده است.

وی ادامه داد: هم اکنون آیین‌نامه‌های جامعی در شورای رقابت در زمینه ادغام و تملک نداریم. یاد در مورد افرادی که به واسطه فرایندهای ضد رقابتی ضرر می‌کنند بایر و کراسی طولانی در قوه قضاییه مواجه می‌شوند در حالی که فقط لازم است میزان خسارت توسط قاضی کارشناسی شود.

### ■ حل چالش تعارض منافع در شورای رقابت نیاز به اصلاحات قانونی دارد.

وی در پایان در ضرورت وجود آیین‌نامه‌هایی در زمینه تعارض منافع بیان کرد: یک ضعف قانونی در شورای رقابت معلوم نبودن مسئله تعارض منافع نهاد های تنظیم‌گر است. به طور مثال در قانون به صورت مشخص معلوم نشده که افرادی که از شورا خارج می‌شوند بعد از چه مدتی می‌توانند در زمینه پرونده‌هایی که در شورا مطرح بوده است، کار کنند. موارد متعددی از این دست وجود دارد که به نظر می‌رسد باید قانون تکلیف آن را مشخص کند.

شورای رقابت ابزارهای اولیه لازم برای تنظیم‌گری را دارد؛ اما به اندازه کافی از ابزارها و اختیارات خود استفاده نکرده است. اگر مشکل اعمال و اجرای احکام شورا حل شود، من معتقدم که درصد زیادی از ابزارهای لازم، در جعبه ابزار شورا وجود دارد و قانون اولیه، ابزارهای خوبی در اختیار شورا قرار داده است؛ ولی شورا از خیلی از این اختیارات استفاده نکرده است.

این عضو هیئت علمی دانشگاه ادامه داد: مجلس شورای اسلامی سه عضو ناظر در شورای رقابت دارد که معمولاً نماینده کمیسیون از مجلس هستند. این افراد در مباحث می‌توانند شرکت کنند و اجازه ابراز نظر دارند؛ ولی حق رای ندارند. در دوره شش‌ساله‌ای که عضو شورا بودم، خوشبختانه بخشی از بدنه مجلس در اصلاح قانون خیلی همراه بودند و کمک می‌کردند تا اهداف شورا پیش برود. اما وجود دولت بین شورای رقابت و مجلس خیلی اوقات عملاً مانع می‌شد که نیازهای شورا به مجلس برسد.

### ■ اختیارات قانونی شورای رقابت خوب ولی استفاده از آن ضعیف است.

عضو سابق شورای رقابت گفت: شورای رقابت ابزارهای اولیه لازم برای تنظیم‌گری را دارد؛ اما



## بازار خودرو

# ومسیر پیرسنگلاخ تنظیم‌گری

یادداشت تحلیلی



سیدمحمد رضا دادگستر

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف

می‌دهند که قادرند با اطلاعات کافی و متقن دست به انتخاب خودرو در بازار بزنند. از جمله دیگر مولفه‌های تنظیم‌گری خودرو می‌توان به تعرفه‌گذاری، صدور مجوز، رصد و بازرسی و اعمال مجازات اشاره کرد. اما گاهی اوقات استانداردها و دغدغه‌های خودرویی که یکی از مولفه‌های اصلی تنظیم‌گری خودرویی است به ابزاری در خدمت تامین دیگر اهداف سیاستگذار تبدیل می‌شود. برای مثال،

ایمی خودرو در زمره شاخص‌های اولویت‌دار برای خریداران است. ضرورتی نیست که یک خودروی نایم به سلامتی و بهروزی مردمان یک اجتماع وارد می‌کند به اندازه‌ای پیچیده، طولانی مدت و پرهزینه است که دولت‌ها فعالانه وارد تنظیم‌گری در این عرصه شده‌اند و با انجام انواع تست‌های فنی و سنجش ایمنی و انتشار شفاف فرآیندهای تست و نتایج آن، این تضمین را به خریدار

داخل، مونتاژی و وارداتی را اعلام می‌کند. در صورتی که خودرویی قادر به گذراندن استانداردهای اعلام شده نباشد، تولید/ واردات آن متوقف خواهد شد و پلیس راهور از شماره‌گذاری آن خودداری خواهد کرد. این استانداردها از سال ۱۳۹۶ به این سو ۸۵ مورد هستند. روند زمانی تعیین استانداردها حکایت از آن دارد که در طول زمان، نوعی سخت‌گیری و افزایش شمار استانداردها اتفاق افتاده است.

تعداد آن‌ها در ابتدا ۵۲ مورد بود، سپس به ۷۶،۶۳ و در نهایت ۸۵ مورد افزایش پیدا کرد. این استانداردها، برخلاف شماری از محورهای تنظیم‌گری در ایران، تنهاری کاغذی باقی‌نمانده‌اند و در طول زمان قربانیانی از صنعت خودرو نیز گرفته‌اند؛ از پژو ۴۰۵، سمند، پراید و تیبا گرفته تا لیفان ۵۰X، لیفان ۶۰X و لیفان ۸۲۰.

ابهامی که مدت‌هاست توسط کارشناسان و تحلیلگران بازار خودرو طرح می‌شود این است که چگونه نسخه‌های هم‌رده بسیاری از خودروها قابلیت شماره‌گذاری پیدا می‌کنند. برای مثال پلتفرم و پیش‌رانه سمند و سورن یا تیبا و کو بیک مشترک است و تفاوت چشمگیری در تجهیزات ایمنی آن‌ها به چشم نمی‌خورد. با این حال تیغ استاندارد در حیات حضور یک مدل را در بازار از بین می‌برد و

**باید نگاهی واقع‌گرایانه به توانمندی‌ها و مأموریت‌های تنظیم‌گر داشت. استانداردها گذار خودرو نه باید و نه می‌تواند دسترسی خریداران به باکیفیت‌ترین خودروها فراهم‌کند.**

سیاستگذار در راستای حمایت از تولیدات ملی و افزایش سهم بازار آن‌ها، در کنار ابزاری نظیر اعمال تعرفه، مالیات و عوارض بر خودروهای وارداتی، با اعمال سخت‌گیری در شاخص‌های استاندارد و تعریف آن‌ها به گونه‌ای که خودروی وارداتی نتواند استاندارد ایمنی را بگذراند، دست به تنظیم‌گری بازار خودرو می‌زند. در چنین شرایطی، تنظیم‌گری از رسالت اصلی خود، دنبال کردن منافع عمومی، دور می‌شود و قادر نیست مطلوبیت خریداران از حضور در بازار را به حداکثر برساند. در این گزارش به مسیر استانداردگذاری خودرو در ایران و چالش‌های آن در برابر واردات خودرو پرداخته می‌شود و در نهایت پیشنهادات سیاستی برای بهبود شرایط بازار خودرو ارائه می‌شود.

### ابهام در مصادیق

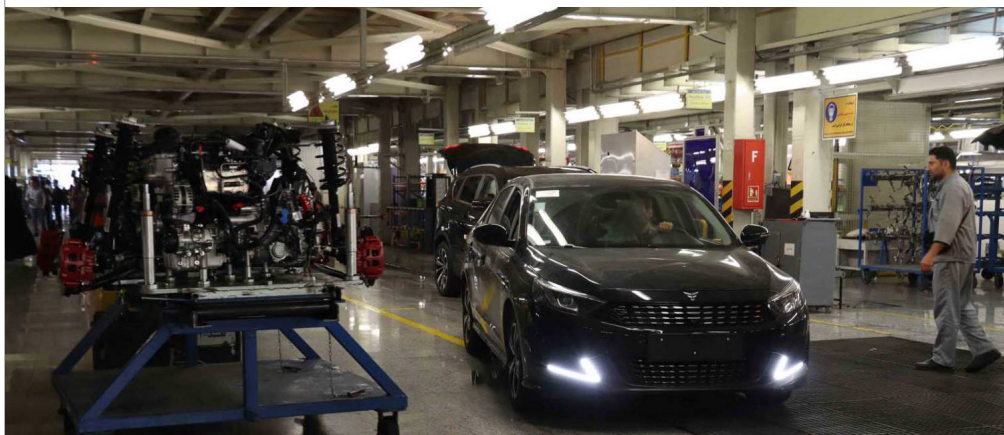
متولی تنظیم‌گری ایمنی خودرو در ایران سازمان ملی استاندارد است که استانداردهای حاکم بر خودروهای تولید



## واردات تحت شرایط استاندارد!

استانداردگذاری خودرو در عرضه سیاست‌گذاری واردات می‌تواند نیل به ناهماهنگی داشته باشد و منجر به بروز برخی مشکلات در جهت دسترسی خریداران به خودروی مدنظرشان شود. در این زمینه، استانداردهای ۸۵ گانه خودرویی ایران تبدیل به پاشنه آشیل خودروهای وارداتی شده است. اگرچه در خصوص وجود شماری از الزامات مانند ترمز ضد قفل و کیسه هوادر فهرست استانداردهای ۸۵ گانه نمی‌توان تشکیک داشت، اما وجود شماری دیگر مانند دی‌لایت (چراغ‌روز) یا نامایشگر تعویض دنده (در خودروهای گیربکس اتوماتیک) که بودن آن‌ها در خودرو حتی در استلزامات تنظیم‌گری استاندارد کشورهای پیشرفته الزامی نیست، تبدیل به موانعی برای حضور خودروهای کلاس اقتصادی در بازار خودروی

اجازه حضور به دیگری رامی‌دهد. تصمیمات سازمان استاندارد در زمینه خودرو معمولاً سریع اتخاذ و اعلام می‌شود و این امر امکان پیش‌بینی‌پذیری را از خریداران می‌گیرد. همچنین اثرگذاری مشخصی از سخت‌گیری در استانداردهای ایمنی بر کاهش تصادفات رانندگی و افزایش ایمنی خودروها وجود ندارد. پرسش اساسی در مواجهه سازمان استاندارد با خودروهای داخلی آن است که آیا ارزیابی سیاستی‌ای از رویکرد سخت‌گیرانه و بعضاً متناقض سازمان انجام شده است؟ همچنین ابهاماتی در زمینه امکان اجرایی‌پذیری شماری از استانداردها به دلیل شرایط تحریمی وجود دارد که حاکی از آن است که تنظیم‌گری تحت شرایط سیاسی خاص دارای تفاوت‌هایی با شرایط سیاسی عادی است و باید متناسب با شرایط روز خود راسازگار کند.





که در نهایت تصمیم می‌گیرند چه خودرویی خریداری کنند و واقعیت امر آن است که قاطبه آن‌ها فاقد قدرت خرید خودروهایی هستند که بتواند همه استانداردهای ۸۵ گانه را واقعاً پاس کند.

**خودروسازان هم به ناچار باید با شرایط تحریمی، عقب‌ماندگی تکنولوژیک تولید داخل و کمبود برخی قطعات در اثر نوسانات بازار تأمین قطعات جهانی دست‌وپنجه نرم کنند. در چنین شرایطی، باید به سمت تنظیم‌گری انعطاف‌پذیر در زمینه استانداردهای خودرویی رفت.**

از سوی دیگر خودروسازان هم به ناچار باید با شرایط تحریمی، عقب‌ماندگی تکنولوژیک تولید داخل و کمبود برخی قطعات در اثر نوسانات بازار تأمین قطعات جهانی دست‌وپنجه نرم کنند. در چنین شرایطی، باید به سمت تنظیم‌گری انعطاف‌پذیر در زمینه استانداردهای خودرویی رفت. در این راستا پیشنهاد های سیاستی ذیل ارائه می‌شود:

### ۱. تبدیل شماری از استانداردهای ۸۵ گانه از الزام به مشوق

الزامی بودن مواردی از استانداردهای ۸۵ گانه در نهایت به نتایجی از قبیل عدم شماره‌گذاری خودرو، عدم اجراپذیری

ایران شده است؛ بازاری که در شرایط تورمی فعلی بیش از هر زمان دیگری نیاز به حضور این کلاس دارد. دیگر مشکلی که این سبک از تنظیم‌گری به وجود می‌آورد در عدم تطابق بانوع سفارش خودروهای وارداتی است. برای مثال، خودروهایی که از کشورهای حوزه جنوب خلیج فارس به کشور وارد شدند، به خاطر آنکه برای منطقه‌ای با هوای گرم و آفتابی ثبت سفارش شده بودند، فاقد چراغ مه شکن عقب بودند که جزو استانداردهای ۸۵ گانه بود. این اتفاق باعث شد تا جلوی ترخیص این خودروها پس از واردات گرفته شود تا در نهایت شرکت‌های واردکننده خود به صورت غیررسمی اقدام به نصب چراغ مه شکن عقب برای خودروها کردند که فاقد استانداردهای رسمی سازنده بود.

### به سوی تنظیم‌گری انعطاف‌پذیر

الگوی موفق استانداردگذاری خودرویی می‌بایست همگام با بازار و تحولات روز حرکت کند. این الگو مشوق بهترین خرید برای خریدار است و هدف‌گذاری خود را ارتقای صنعت ملی کشور می‌داند. با این حال باید نگاهی واقع‌گرایانه به توانمندی‌ها و مأموریت‌های تنظیم‌گر داشت. استانداردهای خودرو، نه باید و نه می‌تواند دسترسی خریداران به باکیفیت‌ترین خودروها فراهم کند. این خریداران هستند



## ۲. پذیرش و تطبیق استانداردهای خودروبی کشورهای سازنده برای خودروهای وارداتی

خودروهای وارداتی در شماری از موارد قادر نیستند استانداردهای خودرویی ایران را بگذرانند؛ اما وجود مستندات قدرتمندی از وضعیت موفق آنها در تست‌های ایمنی کشورهای دیگر، به ویژه کشورهای توسعه یافته، می‌تواند این تضمین را بدهد که خودروهای ایمن وارد کشور خواهد شد. سازمان استاندارد در این زمینه می‌تواند استانداردهای دیگر کشورهای را تطبیق دهد. الزام خودروسازان به انتشار شفاف نتایج تست‌های ایمنی خودرو: تنظیم‌گری انعطاف پذیر بیش از آنکه بر شاخص‌های متصلب و ممنوعیت استوار باشد، بر کارآمدی و اثربخشی تنظیم‌گری در عمل و انتخاب مصرف‌کنندگان بنیان نهاده می‌شود. بسیاری از خریداران بر این باورند که صرف اکتفا به استانداردهای ۸۵ گانه نتوانسته تغییر خاصی در ایمنی خودروها به وجود آورد. برای این اساس، نیاز است تا خودروسازان به انجام تست‌های ایمنی بین‌المللی و انتشار شفاف فرایندها و نتایج آنها ملزم شوند. این امر می‌تواند زمینه را برای ارتقای سرمایه اجتماعی تنظیم‌گر استانداردهای خودرویی نیز فراهم آورد.



زیر پا گذاشتن مقررات و بهره‌گیری از قطعات با کیفیت پایین در جهت صرفاً گذراندن استانداردهای انجام‌دهی از این استانداردهای توان به چراغ مه‌شکن عقب، سیستم محدودکننده سرعت، حفاظت از سرنشینان هنگام برخورد از روبرو، حفاظت از سرنشینان هنگام برخورد جانبی، حفاظت از افراد پیاده، نشانگر تعویض دنده، سیستم ترمز اضطراری پیشرفته و سیستم هشدار انحراف از مسیر اشاره کرد. پیشنهاد می‌شود که در این موارد، سازمان استاندارد وضعیت الزامی را به تشویقی تغییر دهد و خودروسازانی که بتوانند خودروهای خود را به این سطوح ارتقا دهند بهترین نمره‌های ایمنی را دریافت کنند و این موارد به صورت شفاف به اطلاع خریداران نیز برسد.



# برمرزدانش



فاطمه آینه دست

پژوهشگراندیشکده حکمرانی شریف

اتحادیه اروپا به عنوان یک سیستم چند سطحی قصد دارد هوش مصنوعی نظامی را مبتنی بر آتوریته معرفتی تنظیم کند. این مقاله نشان می‌دهد که اتحادیه اروپا ایجاد بازیگران خصوصی و شرکتی به عنوان متخصصین، هم در مسند قانون‌گذار و هم به عنوان مجری قوانین هوش مصنوعی نظامی عمل می‌کند.

۱. Epistemic Authority

■ ایجاد تخصص و راه‌های پنهانی و علنی تنظیم برنامه‌های هوش مصنوعی نظامی توسط اتحادیه اروپا  
 امروزه تنظیم برنامه‌های نظامی هوش مصنوعی (AI) به یک نگرانی روز افزون تبدیل شده است و به همین جهت این مقاله که در فوریه ۲۰۲۳ در مجله European Public Policy چاپ شده به این موضوع می‌پردازد و بیان می‌کند که چگونه

این مشاهدات نشان دهنده ظهور یک وضعیت امنیتی تنظیم‌گری ترکیبی است که مبتنی بر روش‌های «نرم»<sup>۳</sup> آتوریته معرفتی شکل گرفته است و به باز یگران شرکتی قدرت می‌دهد؛ همچنین ترکیب پیچیده‌ای از اختیارات رسمی سیاسی و اختیارات غیررسمی متخصصین را به نمایش می‌گذارد.

### ■ خودگردانی<sup>۴</sup> از طریق نهادهای واسطه: اعتبار در سه شیوه مختلف حکمرانی

نهادهای واسطه و واسطه‌گری، عناصر شاکله تغییر از حکومت به حکمرانی و از خودگردانی دو حزبی به خودگردانی چندمحوری هستند. چالش‌ها و نقاط قوت و ضعف این نظام‌های چندمحوری در ارائه شیوه‌های پیشرفته‌تر خودتنظیمی، ابعاد دیگری از درک ما از تنظیم‌گری معتبر<sup>۵</sup> و به طور خاص تنظیم‌گری ترکیبی را نمایان می‌کنند. این مقاله که در ژانویه ۲۰۲۳ در مجله Comparative Policy Analysis منتشر شده است، ظهور شیوه‌های جدید واسطه‌گری تنظیمی را در سه حالت مختلف حکمرانی تحلیل می‌کند.

۳ . Liquid

۴ . Self-Governance

۵ . credible regulation

اتحادیه اروپا به عنوان یک قانون‌گذار، پنل‌های تخصصی‌ای مانند پنل تکنولوژی جهانی<sup>۲</sup> را برای اطلاع‌رسانی طرح‌های ابتکاری خود راه‌اندازی کرده است، که به موجب آن از باز یگران حقوقی و شرکتی دعوت می‌کند تا از طریق راه‌های علنی تنظیم‌گری، بخشی از فرآیند تصمیم‌گیری آن باشند.



اتحادیه اروپا بوسیله چگونگی و نحوه طراحی تکنولوژی‌های هوشمند توسط باز یگران شرکتی، نوعی تنظیم‌گری پنهانی هوش مصنوعی نظامی را به کار بسته است و از همین طریق در مسند مجری قانون به ایفای نقش می‌پردازد.

۲ . Global Tech Panel



این مقاله به سه بعد بحرانی که باید روی آنها تمرکز شود اشاره می‌کند:

- ◆ تنظیم‌گری تلفیقی<sup>۷</sup>
- ◆ افزایش قابلیت همکاری بین سیستم<sup>۸</sup>
- ◆ پیاده‌سازی منبع باز<sup>۹</sup>

این جنبه‌ها نیاز به همکاری بهتر در حوزه‌های قضایی، همکاری میان سیستم‌ها و استفاده مؤثر از منابع عمومی را مورد توجه

این مقاله که در ۲۲ فوریه ۲۰۲۳ در مجله Regulation & Governanc چاپ شده است به این موضوع و چگونگی تنظیم‌گری آن پرداخته است. از نظر نویسندگان این مقاله، امروزه بیش از هر زمان دیگری، لابی‌گری به امری پیچیده و بغرنج تبدیل شده است که از لحاظ مالی نیز در حد خوبی تأمین می‌گردد. در حال حاضر استراتژی‌هایی



قرار می‌دهند. تدوین مقررات تنظیمی در این راستا می‌تواند به کنترل گروه‌های ذینفع کمک نموده و در عین حال اثرات نامطلوب ناخواسته لابی‌گری را بر کارایی نظام اداری و مشروعیت سیاسی دولت‌ها محدود نماید. بدین منظور در این مقاله نقشه راهی ارائه شده است که پیوند دهنده بحث‌های مشترک میان محققان، سیاست‌گذاران و ذینفعان در زمینه تنظیم‌گری لابی‌گری است.

که گروه‌های ذینفع به منظور لابی‌گری به کار می‌برند، از شیوه‌های تنظیم‌گرانه‌ای که برای مهار آنها در نظر گرفته شده‌اند، به طور قابل توجهی پیشرفته‌تر هستند. این موضوع، دغدغه و نگرانی در مورد توانایی دولت‌ها برای مقاومت در برابر نفوذ ناخواسته گروه‌های ذینفع را افزایش داده است.

به منظور رفع این نگرانی‌ها، سوآلی که وجود دارد این است که چگونه می‌توان مقررات تنظیمی دولتی را برای رسیدگی و کنترل شیوه‌های لابی‌گری قرن بیست و یکم سرعت بخشید؟

۷ . Regulatory Consolidation

۸ . System Interoperability

۹ . Open-Source Implementation

# تنظیم‌گری دیجیتال در ایران؛

یک بام و سه هوای تصدی‌گری،

تنظیم‌گری یا تسهیل‌گری!؟





حنانه اکبری

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف

نامیده می‌شود. این در حالی است که سیاست‌های تنظیم‌گرانه و تنظیم‌گر بودن دولت و حاکمیت در یک حوزه خاص به معنای پذیرفتن پیش‌فرض‌ها و مفروضاتی بنیادین در ارتباط با رابطه دولت، بخش خصوصی و بخش عمومی جامعه است.

به واقع زمانی که از سیاست‌های تنظیم‌گرانه سخن به میان می‌آید یکی از گزاره‌های اصلی آن، عدم تصدی‌گری دولت در آن بخش خاص و اهمیت نقش قاعده‌گذاری و تنظیم‌گری دولت در این بخش است. به عبارتی دیگر دولت، بازار دیجیتال را به رسمیت شناخته و در جایی که بخش خصوصی نمی‌تواند نامین منافع عمومی کند با ابزارهای متنوع از جنس قاعده‌گذاری منافع عمومی تصریح شده خود را محقق می‌کند. از سویی دیگر برای آن که این

یکی از مباحثی که در سال‌های اخیر به طور فزاینده‌ای در حوزه اکوسیستم دیجیتالی ایران مطرح است، مساله تنظیم‌گری است. این مفهوم که عمدتاً از ادبیات غربی و تنظیم‌گری پلتفرم‌های دیجیتال در اتحادیه اروپا برگرفته شده است به همراه مفاهیم دیگری چون حکمرانی دیجیتال و حاکمیت دیجیتال از دال‌های محوری گفتمان‌های پیرامون پیرامون قاعده‌گذاری عرصه دیجیتال و عبارات اشتباه مصطلح آن، فضای مجازی است.

با این وجود کماکان مفهوم تنظیم‌گری همانند دیگر مفاهیم علوم اجتماعی و اقتصادی در ساحت سیاست‌گذاری ایران نامفهوم و گنگ است. گویا کلیه اقداماتی که در حوزه دیجیتال کشور توسط نهادهای سیاست‌گذار اتخاذ می‌شود، تنظیم‌گری



چون کوچک‌سازی دولت کماکان در حوزه دیجیتال به‌طور خاص پس از رویدادها و اتفاقات سیاسی و اجتماعی سال‌های اخیر، بیش از پیش نقش تصدی‌گرانه دولت پررنگ شده است. به عبارتی دیگر بیش از این که دولت سعی کند خود را در جایگاه تنظیم‌گر، قاعده‌گذار و ریل‌گذار این حوزه بداند، خود را یکی از بازیگران مهم این حوزه دانسته و علاوه بر نقش تصدی‌گرایانه سعی در نقش تسهیل‌گرانه نیز دارد. اقدامات تسهیل‌گرانه لزوماً دارای معنا و بار منفی نیست اما قرار دادن آن ذیل مفهوم تنظیم‌گری تا حد زیادی خلط مبحث است و بیش از پیش بر نامفهوم‌ی این نظریه و نهادهای متولی آن می‌افزاید. بدین معنا که نمی‌توان سیاست‌های گوناگون از تصدی‌گری، تسهیل‌گری، توزیع و بازتوزیع منابع را همه در معنای تنظیم‌گری خلاصه کرد و به تبع آن نهادها، قوانین، مقررات و ساختارهایی را ایجاد کرد که نسبتی با مفهوم تنظیم‌گری ندارند. از سویی دیگر اقتصاد سیاسی پیچیده حضور بازیگران دولتی در حوزه دیجیتال بیش از پیش خدشه برآمده تنظیم‌گری می‌اندازد.

نقد‌های عنوان شده بدین معنا نیست که نظام سیاست‌گذاری ایران نباید در این حوزه تنظیم‌گری‌کنندهای متولی این

مداخلات جلوه‌مشرعانه‌ای در بازار داشته باشد از نهادهای گوناگون که عمدتاً به نام نهاد تنظیم‌گر مشهور هستند بهره می‌گیرد و ساختار تنظیم‌گری خود را شکل می‌دهد. نهادهای تنظیم‌گر که بازوی اجرایی نظریه تنظیم‌گری هستند، در قالب غربی خود دارای اصول و ساختاری هستند تا هرچه بیشتر به مداخلات آنان در بازار و بخش خصوصی مشروعیت ببخشد. اصولی چون شفافیت، پاسخگویی، حدی از استقلال (استقلال از منافع بازار و دولت)، اقتدار، ابزارهای قانونی و مواردی دیگر از جمله خصیصه‌های نهادهای تنظیم‌گر هستند. این در حالی است که در زمینه سیاسی، حقوقی و اقتصادی ایران شکل‌گیری چنان نهادهایی با مسائل و چالش‌های فراوانی روبه‌رو است. از سویی دیگر به رغم شعارهایی

اگر مساله سیاستی حال حاضر رشد و توسعه اکوسیستم دیجیتالی در ایران است، سیاست‌ها باید ترکیبی از تنظیم‌گری و تسهیل‌گری به خود بگیرد. این رویکرد نیازمند عدم تصدی‌گری دولت است. از سویی دیگر، سیاست‌های تسهیل‌گرانه باید از سوی نهادهایی با ساختارهای مشخص و با قواعد و مقررات شفاف اتخاذ شود.



## Digital Regulation in IRAN

زیادی شاهد این هستیم که نهادهای متولی کنونی از بسیاری از این مسائل رنج می‌برند. این سردرگمی کماکان در ایجاد ساختارهای جدید نظیر کمیسیون تنظیم مقررات ذیل شورای عالی فضای مجازی و قواعد و مقررات و مصوبات اخیر، نظیر آیین‌نامه حمایت از آزادکاران فعال در حوزه اقتصاد دیجیتال کشور خود را نشان می‌دهد. ساختاری به نام تنظیم‌گر، اما فاقد بخش مهمی از خصیصه‌های تنظیم‌گری و سیاست‌هایی از جنس حمایت و تسهیلات اما فاقد رویه شفاف برای توزیع منابع. این چنین نگاهی به تنظیم‌گری بی‌تردید راهی به تنظیم‌گری مطلوب نخواهد برد و صرفاً مفهومی تشریفاتی برای ایجاد ساختارها و نهادهایی خواهد بود که اهداف نظام سیاست‌گذاری را در حوزه رشد و توسعه اکوسیستم دیجیتال بومی ایران محقق نخواهد ساخت.

امر را به وجود آورد؛ بلکه مراد از این ترسیم وضعیت این است که سیاست‌گذاران این حوزه باید موضع خود را در قبال سیاست‌ها روشن سازند.

بی‌تردید اگر مساله سیاستی حال حاضر رشد و توسعه اکوسیستم دیجیتالی در ایران است، سیاست‌ها باید ترکیبی از تنظیم‌گری و تسهیل‌گری به خود بگیرد. این رویکرد نیازمند عدم تصدی‌گری دولت است. از سویی دیگر، سیاست‌های تسهیل‌گرانه که سیاست‌های بسیار حساسی است و منافع بی‌شماری را میان بازیگران تقسیم می‌کند، باید از سوی نهادهایی با ساختارهای مشخص و با قواعد و مقررات شفاف اتخاذ شود. در نتیجه، اجرای هر کدام از این سیاست‌ها، ساختاری را می‌طلبد که مسائل و چالش‌های بیشتری نظیر جلوگیری از خلاقیت و نوآوری، تعارض منافع، ایجاد رانت و فساد و مسائل دیگر را به همراه نداشته باشد. این در حالی است که در وضعیت کنونی، تا حد

# باتنظیم گران

اخبار تنظیم گران داخلی



همچنین در حکم دبیر جدید شورای عالی فضای مجازی بر مواجهه هوشمندانه با فرصت‌ها و تهدیدهای فضای مجازی تأکید شده است. آقامیری پیش‌تر به‌عنوان رئیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، معاون فناوری و نوآوری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، رئیس کمیسیون تخصصی صنایع، معادن و فناوری اطلاعات و ارتباطات شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری، رئیس کمیته توسعه زیرساخت‌ها و بومی‌سازی کارگروه ویژه اقتصاد دیجیتال و دبیر انجمن علمی نخبگان دانشگاه صنعتی شریف فعالیت کرده است.

### ■ برگزاری نمایشگاه رستا با ۹۶ غرفه و ۱۱۷ سکو، شبکه و شرکت توسط ساترا



نمایشگاه رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر ایران (رستا) از تاریخ ۱۱ تا ۱۴ اسفندماه در محل نمایشگاه‌های بین‌المللی تهران با حضور سکوه‌های دارای مجوز از ساترا و بخش‌های دارای ظرفیت هم‌افزایی با این حوزه شامل شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی، شرکت‌های



محمد رضایی  
رئیس‌مشرک اندیشکده حکمرانی شریف



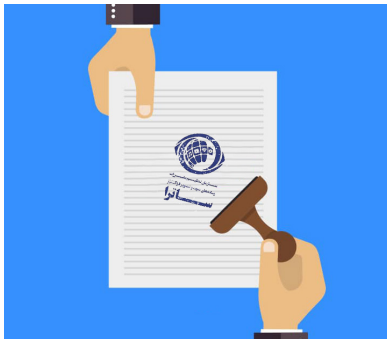
### ■ حکم دبیر جدید شورای عالی فضای مجازی صادر شد؛ تأکید بر بازنگری در سیاست‌های مسدودسازی فضای مجازی

رئیس‌جمهور در حکمی (محمد امین آقامیری) را به‌عنوان دبیر شورای عالی فضای مجازی و رئیس مرکز ملی فضای مجازی منصوب کرد. آقامیری موظف شده است تا در سیاست‌های مسدودسازی فضای مجازی، با تأکید بر ارزش‌های دینی و انقلابی بازنگری کند.

به‌نقل از روابط عمومی مرکز ملی فضای مجازی، در این حکم مأموریت‌های مختلفی برای رئیس جدید مرکز ملی فضای مجازی گنجانده شده که قابل توجه‌ترین آن، بازنگری در سیاست‌های مسدودسازی فضای مجازی است؛ این بازنگری بایستی با تأکید بر ارزش‌های دینی و انقلابی و با توجه به اقتضائات نوین فضای مجازی باشد.

## ■ معاون تنظیم‌گری اجتماعی ساترا: ۳۳۷ سکواز ساترا دارند.

دکتر محمد صادق افراسیابی، معاون کاربران و تنظیم‌گری اجتماعی ساترا در خصوص صدور مجوز فعالیت سکوها و مجوز تولید و انتشار آثار نمایش خانگی بیان کرد: هم‌اکنون ۳۳۷ سکواز ساترا مجوز دارند که ۱۴۷ سکوادارای مجوز انتشار محتوای نمایشی هستند. همچنین صرفاً در شش ماه گذشته ۴۰ سریال مجوز تولید را مشروط به انجام مراحل استعلام عوامل دریافت کرده‌اند.



وی افزود: طبق ارزیابی که حدود ۴۰ روز پیش توسط مرکز پایش و بهبود فضای کسب و کار وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام شده است ساترا رتبه دوم صدور مجوز در درگاه ملی صدور مجوزها را کسب کرده است که بیانگر رویکرد حاکم بر سازمان صداوسیما برای تسهیل‌گری است.

افراسیابی در ادامه به مذاکرات ساترا با دادستانی کشور با هدف انتظام بخشی به

ارائه دهنده خدمات فناوریانه، بانک‌ها و مؤسسات مالی علاقه‌مند به سرمایه‌گذاری در این حوزه، توسعه دهندگان و شتاب‌دهنده‌ها و ... برگزار شد. به گزارش ستاد خبری این نمایشگاه، در این دوره از رویداد نمایشگاهی علاوه بر ۹۶ سکوی فعال در این حوزه، برخی از مجموعه‌ها مثل ایرانسل، همراه اول، معاونت فضای مجازی صداوسیما و آمیک با چندین شرکت زیرمجموعه حضور داشتند. علاوه بر این، هر روز چند نشست علمی تخصصی با حضور صاحب‌نظران و اندیشمندان در حوزه تنظیم‌گری، شاخص‌های ارزیابی و حتی تدوین قوانین و مقررات رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر برگزار شد.

حمیدرضا نوابی مدیر تنظیم فضای رقابت ساترا و دبیر نمایشگاه «رستا» در گفتگویی رادیویی با اشاره به اینکه ماهیت این نمایشگاه، معرفی سکوها و صوت و تصویر فراگیر است، گفت: نمایشگاه محل نشان دادن محصولات و دستاوردهای رسانه‌های دارای مجوز و جایی برای تعامل با هم‌صنفان خودشان است. ما با برگزاری این نمایشگاه قصد داریم بخشی از نقشه عملیاتی خودمان را برای حمایت از رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر تکمیل کنیم. همچنین ما می‌خواهیم که با هم‌صنفانمان در این نمایشگاه بیشتر آشنا شویم و اینجاییک فرصت خوبی است تا ما بتوانیم شبکه‌سازی کنیم و تبادلاتی را داشته باشیم.

سقوط شده است. پس از آن نیز خبر ارسال نامه رئیس صداوسیما به رئیس جمهور و درخواست برخورد قانونی با فیلیموسروصدای زیادی به پا کرد.



انجمن صنفی شرکت‌های نمایش ویدئویی برخط با انتشار نامه‌ای سرگشاده خطاب به رئیس سازمان صداوسیما، بالحنی کنایه‌آمیز از جلیبی تشکر کردند که «در این زمانه سخت که باران مشکلات از هر سو بر اقتصاد غیردولتی می‌بارد» به آنها یادآوری کرده که ارزش تلاش برای حیات فرهنگی کشور چقدر است. آنها در این نامه پرسیده‌اند: چطور می‌توان نظارت بر یک صنف نوپا و محبوب و خصوصی را به نهادی سپرد که نه تنها قانون مصوب و مشخصی برای نظارت در این بخش ندارد، بلکه ضوابط حرفه‌ای و معقولی نیز برای نظارت مدنظر خود - به شکل شفاف و قابل رؤیت و نظارت مردمی - تدوین و ارائه نکرده است. همچنان که هیچ تعریفی از «صوت و تصویر فراگیر» ندارد!

ساترانیزدر پاسخ به این نامه اعلام کرد: «قوانین مربوطه در سال جاری از سوی معاونت حقوقی ریاست جمهوری به ساترا ابلاغ شده است

زیست بوم و رسیدگی به اعتراضات احتمالی سکوها اشاره کرد و گفت: طبق جلسه‌ای که با حضور مدیران سازمان تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی و معاون حقوق عامه و پیشگیری از جرم دادستانی کل کشور با حضور نماینده معاونت فضای مجازی دادستانی و مشاور دادستان کل کشور برگزار شد، قرار شد مشاور دادستان کل کشور ضمن شرکت در جلسات شورای صدور مجوز انتشار ساترا از نزدیک در روند تصمیم‌گیری راجع به صدور مجوزها قرار گیرد و نکات مدنظر را اعلام کند. در این جلسه، تمام اعضا متفق القول بودند که هیچ اثری نباید بدون مجوز از ساترا توسط سکوها منتشر شود. همچنین هر چند در گذشته رویه‌ای برای بررسی اعتراض‌های احتمالی سکوها در حوزه انتشار آثار نمایش خانگی وجود داشت؛ اما در این جلسه تلاش شد تا روند مناسب‌تری برای بررسی هرچه دقیق‌تر اعتراضات احتمالی تعیین شود.

## ■ سقوط، تنش میان ساترا و فیلیمورا به‌اوج‌رساند.

۲۸ دی ماه بعد از اینکه سریال سقوط روی پلتفرم فیلیمو منتشر شد، ساترا با انتشار بیانیه‌ای اعلام کرد بارها تذکرهای مکتوب به فیلیمو داده شده؛ اما از آنجاکه این پلتفرم به این تذکره‌هایی توجه است، با نهادهای ذی‌ربط به ویژه دادستانی مکاتبه کرده و خواستار برخورد قانونی با فیلیمو به دلیل انتشار سریال

قیمت‌گذاری مصوبات هیئت تعیین و تثبیت قیمت‌ها است که توسط سازمان حمایت محاسبه می‌شود. نتایج محاسبات در کارگروه خودرورانه و به تصویب شورای رقابت می‌گردد و توسط عرضه‌کننده خودرورانه لازم‌الاجراست.



بر اساس دستورالعمل شورای رقابت، از این به بعد باید فروش خودرورانه در سامانه یکپارچه صورت گیرد. علاوه بر این تولیدکنندگان خودرورانه موظف اند در ابتدای هر سال برنامه تولید را به تفکیک ماه به شورای رقابت و وزارت صمت اعلام نمایند.

### ■ بازار اینترنت ثابت انحصاری است

به نقل از روابط عمومی مرکز ملی رقابت، شورای رقابت با بررسی‌های لازم در خصوص بازار اینترنت ثابت و به استناد مفاد بند ۵ ماده ۵۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، این بازار را مصداق بازار انحصاری دانست. بر این اساس مرکز ملی رقابت به ارائه دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار اینترنت ثابت مکلف شد.

و معاونت حقوقی ریاست جمهوری تأکید کرده سازمان تنظیم مقررات صوت و تصویر فراگیر در فضای مجازی مکلف است اقدامات لازم را برای جلوگیری از پخش آثار فاقد مجوز از شبکه نمایش خانگی به عمل آورد.»

امادر نهایت و پس از شکایت ساترا از فیلمو به اتهام اخلال در نظم و آسایش عمومی و فعالیت تجاری در زمینه تولید، تکثیر و عرضه نوارهای صوتی و تصویری بدون اخذ مجوز، دادسرای فرهنگ و رسانه قرار منع تعقیبی برای رسانه فیلمو صادر کرده است و این‌کناف سردرگم‌رآپیچیده‌ترکرد.

### ■ شورای رقابت بازار همه خودروهای سواری در کشور را انحصاری دانست

طبق دستورالعمل جدید قیمت‌گذاری شورای رقابت، بر اساس بالابودن شاخص‌های تمرکز، تقاضای انباشته در بازار، ممنوعیت یا محدودیت واردات طی سال‌های اخیر به همراه پایین بودن قدرت انتخاب مصرف‌کنندگان و برخی احکام قانونی وضعیت انحصاری در بازار خودرورانه شدیدتر شده است.

شورای رقابت در این دستورالعمل بازار تمام خودروهای سواری شامل خودروهای تولیدی، مونتاژی و وارداتی را انحصاری تشخیص داده است.

همچنین در ماده ۳ این دستورالعمل با عنوان دستورالعمل قیمت‌گذاری آمده است: بنای تنظیم قیمت خودرورانه، بر اساس ضوابط



اسامی برخی شرکت‌های خصوصی فعال در حوزه فناوری به چشم می‌خورد که سازمان تنظیم مقررات (رگولاتوری) سرشناس‌ترین آن‌هاست. «راوین آکادمی»، شرکت «سامان گستر سحاب پرداز»، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، شرکت «رادیس ویرا تجارت» و شرکت «ایمن صنعت زمان فرا» از جمله مجموعه‌هایی هستند که در لیست تحریم‌های اتحادیه اروپا حضور دارند.

### ■ گزارش پاییز ۱۴۰۱ رگولاتوری: رشد بسیار کند اینترنت ثابت

جدیدترین گزارش سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وزارت ارتباطات در دوره پاییز ۱۴۰۱ نشان از رشد بسیار کند اینترنت ثابت در کشور دارد؛ موضوعی که در سال ۱۴۰۱ نتوانسته است بر اساس انتظارات دولت پیش برود. وزیر ارتباطات در مراسم رونمایی از پروژه‌های ایرانسل اعلام کرده بود رشد اینترنت ثابت برخلاف انتظار آن‌ها و با کندی پیش‌رفته است. گزارش سه ماهه سوم سال ۱۴۰۱ که از سوی رگولاتوری منتشر شده، بیانگر این است که اینترنت ثابت کشور با رشد بسیار کندی از نظر تعداد مشترکین روبه‌رو شده. عدم توسعه شبکه اینترنت ثابت و همچنین قیمت مناسب‌تر اینترنت همراه، در مقایسه با نوع کیفیت ارائه‌شده، از دلایل ریزش مشترک به نظر می‌رسد.

مرکز ملی رقابت باید این دستورالعمل را با مشارکت وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، سازمان نظام صنفی رایانه‌ای و نظر خواهی از سایر ذی‌نفعان، تهیه و جهت تصویب به شورای رقابت ارائه کند.



وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات نیز در واکنش به این موضوع، با انتقاد نسبت به مصوبه شورای رقابت گفت: به عقیده ما نظر شورای رقابت، کارشناسی نیست و در سازمان تنظیم مقررات گروهی را مأمور کردم تا پاسخ لازم را برای این مصوبه تهیه کنند. حتماً به این مصوبه اعتراض خواهیم کرد؛ چرا که انحصاری در این بخش وجود ندارد. خصوصاً با آغاز پروژه فیبرنوری منازل و کسب‌وکارها، دیگر انحصار معنایی ندارد. این مسیر ادنبال خواهیم کرد.

### ■ اتحادیه اروپا سازمان تنظیم مقررات و چند شرکت فعال در حوزه فناوری را تحریم کرد.

اتحادیه اروپا در بیانیه‌ای جزئیات بسته تحریمی جدید علیه ایران را به بهانه مسائل حقوق بشری منتشر کرد. در بین نهادهایی که این اتحادیه تحریم کرده است، نام چند سازمان دولتی و



در بهمن ماه سال ۱۴۰۱، دولت در نامه‌ای به امضای رئیس‌جمهور لایحه پیشنهادی در خصوص ایجاد سازمان بازرگانی و تنظیم بازار را که به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی تنظیم شده است، با عنایت به ضرورت تمرکز سیاست‌گذاری راهبری برنامه ریزی نظارت و ساماندهی امور مرتبط با حوزه بازرگانی و تنظیم بازار کالا و خدمات و حمایت از حقوق مردم در ارتباط با بازرگانی داخلی؛ لایحه‌ای را با قید دو فوریت جهت انجام تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال کرد.

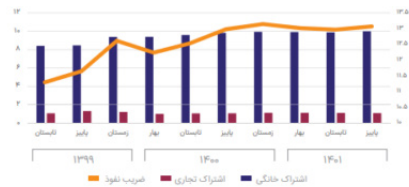


### سازمان بازرگانی و تنظیم بازار

در این ماده واحده به دولت اجازه داده می‌شود به منظور تمرکز سیاست‌گذاری، راهبری برنامه ریزی، نظارت و ساماندهی امور مرتبط با حوزه بازرگانی و تنظیم بازار نسبت به ایجاد سازمان بازرگانی و تنظیم بازار زیر نظر مستقیم رئیس‌جمهور و با استفاده از امکانات نیروی انسانی، ساختار و تشکیلات موجود در دستگاه‌های اجرایی و بر اساس اساسنامه‌ای که تا پایان فروردین ماه سال ۱۴۰۲ به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، اقدام کند.

گفتنی است که در تابستان امسال تعداد مشترکان اینترنت ثابت به ۱۰ میلیون و ۹۷۹ هزار مشترک با ضریب نفوذ ۱۲.۹۶ درصد رسیده بود و حالا این رقم به کمی بیشتر از یازده میلیون رسیده است.

تعداد اشتراک‌های باند پهن اینترنت ثابت به تفکیک تجاری خانگی (میلیون) و ضریب نفوذ پهن باند ثابت



## دولت برای «بازرگانی» چه تصمیمی گرفته است؟ از تفکیک وزارت صمت تا تشکیل سازمان.

پس از بحث‌ها و گفت‌وگوها در باره تفکیک وزارت صمت و همچنین تشکیل وزارت بازرگانی، حالا دولت سیزدهم قصد دارد «سازمان بازرگانی و تنظیم بازار» را زیر نظر نهاد ریاست جمهوری تشکیل دهد.

اوایل تابستان امسال بود که مجدداً بحث تشکیل وزارت بازرگانی و تفکیک وزارت صنعت، معدن و تجارت بین مجلس شورای اسلامی و دولت و همچنین فضای رسانه‌ای کشور مطرح شد. این طرح در مجلس دهم به تصویب رسیده بود که در رفت و برگشت‌ها به شورای نگهبان و رفع ایرادات شورا، به عمر مجلس دهم نرسید و به نوعی از دستور کار خارج شد.

# تنظیم‌گری دور دنیا



محمد رضایی

پژوهشگر اندیشکده حکمرانی شریف

که اپل با وضع سیاست‌های کاری هوشمندانه و محتاطانه موفق شده تا بر خلاف رقبایش از تعدیل گسترده نیرو جلوگیری کند. هیئت ملی روابط کاری آمریکا یا به اختصار «NLRB»، چنین موضوعی را به اطلاع عموم رسانده است. آن‌ها اظهار دارند که اقدامات و دخالت‌های مدیران ارشد اپل منجر به ایجاد محدودیت و اجبار کارکنان در انجام رفتارهایی مشخص می‌شود. این تحقیق از سوی تنظیم‌گر کار آمریکا به

■ **تنظیم‌گر کار آمریکا؛ اپل با قوانین محدودکننده، حقوق کارمندانش را زیر پا می‌گذارد.**

به گزارش بلومبرگ و به نقل از تنظیم‌گر کار آمریکا، اپل قوانین محدودکننده‌ای برای کارمندانش وضع کرده و حقوق آن‌ها را نقض می‌کند. ظاهراً کارمندان این شرکت حق اظهار نظر در مورد دستمزد خود را هم ندارند. پیش از این وال استریت ژورنال گزارش داده بود



## ■ گوگل، متا و توییتر با قوانین سختگیرانه‌تری از سوی اتحادیه اروپا مواجه می‌شوند.

بر اساس گزارش رویترز، قوانین جدید اتحادیه اروپا که با نام قانون خدمات دیجیتال<sup>۳</sup> (DSA) شناخته می‌شود، شرکت‌هایی با بیش از ۴۵ میلیون کاربر را به عنوان پلتفرم‌های آنلاین بسیار بزرگ<sup>۴</sup> معرفی می‌کند که موظف به انجام تعهداتی مانند مدیریت ریسک و حسابرسی خارجی و مستقل هستند. آن‌ها همچنین ملزم به اشتراک‌گذاری داده‌های خود با مقامات و محققان و همچنین اتخاذ یک منشور اخلاقی هستند. این پلتفرم‌های آنلاین بسیار بزرگ چهار ماه فرصت دارند تا قوانین اتحادیه اروپا را رعایت کنند و در صورت عدم پیروی از آن‌ها، جریمه خواهند شد.

توییتر اعلام کرد که در ۴۵ روز گذشته، به طور میانگین ماهانه ۱۰۰٫۹ میلیون کاربر در اتحادیه اروپا داشته است.

دلیل شکایت دو کارمند سابق اپل، یعنی شر اسکارلت<sup>۱</sup> و اشلی جوویک<sup>۲</sup> آغاز شد. این دو کارمند در شکایت خود عنوان کردند که اپل کارمندان را از بحث در مورد دستمزد، ساعات کاری، مزایا و سایر ضوابط کاری منع کرده است. تمام این‌ها به نوعی اجحاف در حق کارمندان محسوب می‌شوند. کوپرتینویی‌ها انجام مصاحبه و صحبت در مورد این موضوع با رسانه‌ها را نیز ممنوع دانسته‌اند.



سخنگوی رگولاتوری کار آمریکا تصریح کرد که اگر اپل این مشکل را برطرف نکند، بر علیه منافع این شرکت رأی خواهد داد. اپل هنوز در رابطه با این اتفاق اظهارنظری نکرده، اما این شرکت بارها روی محیط کاری صمیمانه، گرم و آزادانه‌ای که برای کارمندانش فراهم می‌کند مانور داده است.

۳ . Digital Signature Algorithm  
 ۴ . Very large online platforms (VLOPs)

۱ . Cher Scarlett  
 ۲ . ashley gjovik

پس از وقوع این زلزله، بسیاری از افراد با استفاده از شبکه‌های اجتماعی از کمبود امکانات برای جستجو و نجات عزیزانشان در مناطق زلزله‌زده، گلایه داشتند و در همان زمان مقامات دولت ترکیه هشدارهای متعددی را در مورد نشر اطلاعات نادرست در این رابطه منتشر کردند. مدتی بعد نت بلاکس اعلام کرده که بعد از برگزاری تماس ویدئوکنفرانسی میان مقامات ترکیه با مدیران اجرایی توییتر، محدودیت این شبکه اجتماعی برداشته شده است.



عمر فاتح سایان، معاون وزیر زیرساخت‌های ترکیه در توییترش اعلام کرد که با مقامات توییتر صحبت کرده و به آنها درباره مسئولیت‌هایشان در قبال ترکیه بعد از این فاجعه نکاتی را یادآور شده و تأکید کرد که ترکیه در انتظار همکاری بیشتری است و در این رابطه توییتر زد: «مسئولیت توییتر نبرد با اطلاعات نادرست است.»

گوگل به تفکیک سرویس‌های خود این میزان را اعلام کرده و طبق گفته آن، میانگین ماهانه کاربرانی که وارد سیستم شده‌اند در گوگل میس ۲۷۸,۶ میلیون، در گوگل پلی ۲۷۴,۶ میلیون، در موتور جستجو گوگل ۳۳۲ میلیون، در گوگل شاپینگ ۷۴,۹ میلیون و در یوتیوب ۴۰,۷ میلیون نفر بوده است. متانیزا اخیراً اعلام کرده بود که در شش ماهه آخر سال ۲۰۲۲ به طور میانگین ۲۵۵ میلیون کاربر فعال ماهانه در فیس‌بوک و حدود ۲۵۰ میلیون کاربر فعال ماهانه در اینستاگرام داشته است. با این وجود، تعداد کاربران فعال ماهانه غول‌های فناوری از مرز ۴۵ میلیون کاربر اتحادیه اروپا فراتر رفته و آن‌ها باید تا زمان اعلام شده از قوانین سختگیرانه جدید اتحادیه اروپا پیروی کنند.

### فیلتر و رفع فیلتر توییتر در زلزله ترکیه

طبق گزارش رسانه‌های مختلف خبری، شبکه اجتماعی توییتر دست کم برای ۱۲ ساعت در بیشتر ارائه‌دهندگان سرویس‌تلفن‌های همراه در ترکیه مسدود بود. به گزارش خبرآنلاین، مسدود کردن توییتر در پی موجی از انتقادات آنلاین از عملکرد دولت ترکیه در جریان زلزله مرگبار اخیر در جنوب این کشور رخ داد؛ ولی ساعت ۵ بامداد پنجشنبه به وقت محلی، این محدودیت رفع شد و توییتر مجدداً در دسترس قرار گرفت.



برسانیم. اما ما گروه کوچکی از مردم هستیم و به تعداد زیادی ورودی بیشتر در سیستم و ورودی‌های بسیار بیشتری فراتر از فناوری‌ها نیاز داریم. قطعاً تنظیم-گرها، دولت‌ها و همه افراد دیگر در این زمینه نقش دارند. ChatGPT پس از انتشار در اواخر نوامبر، توجه عمومی را به خود جلب کرد و نظرات موافق و مخالف متعددی را برانگیخت. در حالی که برخی از مدارس آن را ممنوع اعلام کرده‌اند، مایکروسافت سرمایه‌گذاری ۱۰ میلیارد دلاری در شرکت OpenAI انجام داده و آلفابت نیز با نگرانی از اینکه این فناوری می‌تواند تجارت جست‌وجوی گوگل را مختل کند، اعلام «کد قرمز» کرده است.

## ■ زمان تنظیم‌گری هوش مصنوعی فرارسیده است

نمیرا مورتی، مدیر ارشد فناوری OpenAI و طراح ChatGPT در گفت‌وگو با نشریه تایم در پاسخ به خطرات هوش مصنوعی گفت: هوش مصنوعی می‌تواند مورد سوء استفاده قرار گیرد، یا می‌تواند توسط بازیگران بد استفاده شود؛ بنابراین، سؤالاتی در مورد نحوه مدیریت استفاده از این فناوری در سطح جهانی وجود دارد. سؤال مهم این است که چگونه استفاده از هوش مصنوعی را به روشی که با ارزش‌های انسانی همسوا باشد کنترل کنیم. وی افزود: برای OpenAI و شرکت‌هایی مانند ما مهم است که این موضوع را به گونه‌ای کنترل شده و مسئولیت‌پذیر به آگاهی عمومی

دفتر چهارم

سلسله نشست‌های تجربه‌نگاری تنظیم‌گری

# سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی

## به روایت جناب آقای حسین فلاح جوشقانی

چهارمین نشست از نشست‌های تجربه‌نگاری تنظیم‌گری با موضوع «بررسی تجربه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی» با حضور جناب آقای حسین فلاح، معاون اسبق وزیر و رئیس اسبق سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به همت باشگاه تنظیم‌گری ایران در محل اندیشکده حکمرانی شریف برگزار شد. در این سلسله نشست‌ها، پای صحبت مدیران سابق نهادهای تنظیم‌گر می‌نشینیم تا با شنیدن تجربیات ایشان در دوره مدیریت نهاد تنظیم‌گر و چالش‌ها و مسائلی که با آن روبه‌رو بودند، علاوه بر مستندسازی این تجربیات، به تصویری از وضعیت فعلی تنظیم‌گری در ایران دست یابیم.

## ■ تنظیم‌گری هنوز در ایران به بلوغ کافی

### نرسیده است.

رئیس اسبق سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات با بیان اینکه تنظیم‌گر، ابزار اعمال قدرت حاکمیت است گفت: در گذشته دولت‌ها هم تصدی‌گر بودند و هم ارائه‌دهنده خدمات؛ ولی در جوامع مدرن، تنظیم‌گر به عنوان واسطه‌ای بین حاکمیت و فعالان و ذی‌نفعان است و وظیفه ایجاد منفعت عمومی را دارد. با وجود تجربه ۲۰ ساله شکل‌گیری تنظیم‌گری در ایران هنوز شاهد بلوغ تنظیم‌گری نیستیم.

وی در پاسخ به پرسشی درباره استقلال سازمان تنظیم مقررات گفت: سازمان تنظیم مقررات باید مهم‌مقدر باشد و مهم‌مستقل؛ به عنوان مثال در ترکیه به این سازمان می‌گویند «اتوریت» که به معنی اقتدار است. قطعاً سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی هنوز نتوانسته از نهاد بالادستی‌اش یعنی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مستقل شود. تجربه ۱۴ سال فعالیت من این بوده است که سازمان به واسطه فشارهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی نمی‌تواند کاملاً مستقل تصمیم‌گیری کند.

ایشان در خصوص چرایی فرارگرفتن سازمان تنظیم مقررات رادیویی در وزارت خانه ارتباطات گفت: در ایران به طور سنتی بودجه،

قدرت و اقتصاد در وزارت خانه متمرکز است. نهادهایی مانند معاونت رئیس‌جمهوری، که خارج از وزارت خانه‌ها قرار دارند؛ هیچ‌گاه موفق نبوده‌اند.

## ■ ضروری‌ترین مورد برای نهادهای تنظیم‌گر، قدرت و ابزار اعمال نفوذ است.

فلاح جوشقانی شورای رقابت را به عنوان مستقل‌ترین نهاد قانونی دانست و گفت: قانون شورای رقابت بسیار مترقی است. حتی رئیس‌جمهور نیز نمی‌تواند رئیس شورای رقابت را تغییر دهد؛ مگر در شرایطی که در قانون پیش‌بینی شده باشد. شورای رقابت، تبلور یک نهاد تنظیم‌گری حرفه‌ای و مدرن است؛ در ایران اما ساختار سیاسی ما اجازه نمی‌دهد سازمان تنظیم‌گر به درستی فعالیت کند. رئیس سازمان تنظیم مقررات معاون وزیر است و حتی در بیان عنوان هم لفظ معاونت ابتدا می‌آید. نمی‌توان معاون وزارت خانه بود و تصمیمی خارج از علایق و سلیقه وزارت خانه گرفت.

رئیس اسبق سازمان تنظیم مقررات رادیویی در باره تجربه فعالیتش به عنوان رئیس این سازمان گفت: در زمان مسئولیت، علی‌رغم این که ملزم به اجرای سیاست‌های وزارت خانه بودیم؛ اما یک استقلال نسبی مخصوصاً در زمینه تصمیم‌گیری‌های مربوط به اپراتورها وجود داشت. یا این که در تقنین



ایجاد شده بود، در زمان خصوصی سازی در اختیار این شرکت قرار گرفت و این باعث شد که انحصار طبیعی برای این شرکت به وجود آید. البته در مورد شرکت مخابرات به طور خاص ممکن است سهام دارانش هم اقتدار خاصی داشته باشند.

وی در خصوص الزاماتی که از سوی سازمان تنظیم مقررات به مخابرات اعمال شد، ادامه داد: اگر شرکت مخابرات رابه حال خودش واگذار می‌کردیم، الان به جز یک شرکت مخابرات که هیچ سرویسی ارائه نمی‌دهد، نداشتیم. اما سازمان تنظیم مقررات با اقتدار نسبی که داشته، تلاش کرده است تا با مخابرات و تخلف‌هایش برخورد کند.

وی در پاسخ به پرسشی درباره توانایی اعمال قدرت سازمان تنظیم مقررات بر شرکت‌های زیرمجموعه وزارت ارتباطات گفت:

مقررات و تصمیم‌سازی‌ها، مسیراز سمت سازمان به سمت وزارت خانه بوده است. وی افزود: با این وجود سازمان تنظیم مقررات نمی‌تواند با اتوریته فعلی و ابزارهایی که به تصمیماتش ضمانت اجرایی می‌دهد؛ با اپراتورهای متخلف برخورد‌هایی مانند تعلیق کند. در واقع ضروری‌ترین مورد برای نهادهای تنظیم‌گر که حتی از استقلال نیز مهم‌تر است، قدرت و ابزار اعمال نفوذ است.

### ■ **اقتدار ما بر شرکت‌های دولتی بیشتر از شرکت خصوصی شده مخابرات بود.**

فلاح جوشقانی درباره اقتدار این سازمان در مواجهه با شرکت مخابرات گفت: مخابرات ایران از چند حیث، یک شرکت استثنایی است و در بسیاری از حوزه‌ها، همچنان انحصار شدیدی برای این شرکت وجود دارد. امکاناتی که با هزینه دولت و بیت‌المال



این‌که مقررات ما، شمولیت لازم‌راندارد، این مذاکرات به نتیجه نرسید و شرکت‌های ارائه دهنده اینترنت، مجبور شدند از شهرداری‌ها مجوز حفاری و کابل‌کشی زمینی بگیرند و با هزینه‌ای تقریباً ۶ برابر، به‌جای انتقال کابل‌کشی هوایی، این کار را انجام دهند.

### ■ شورای عالی فضای مجازی دخالتی در اجرای مقررات نداشته‌است.

فلاح جوشقانی با بیان این‌که استقلال از شورای عالی فضای مجازی که سیاست‌گذار حوزه سازمان تنظیم مقررات است، ممکن نیست گفت: مقررات‌گذاری همیشه ذیل سیاست‌گذاری است و شورای عالی فضای مجازی، سیاست‌گذار کلان است. به‌طور مثال، چارچوب سیاست‌گذاری شورای این بوده‌که از محتوای تولید داخل حمایت شود؛ بنابراین کمیسیون تنظیم مقررات، مقررات را در همین راستا تدوین کرده‌است. البته که پشت این قضایا مذاکراتی بوده و به نتایجی

در اختلاف‌های بین شرکت‌های زیرساخت، پست و سازمان تنظیم مقررات؛ همیشه سازمان تنظیم مقررات پیروز بوده‌است. این‌طور نبوده‌که برای این شرکت‌ها امتیاز خاصی قائل شویم. اقتدار مادر خصوص این شرکت‌ها خوب بوده‌البته که این شرکت‌ها هم با قوانین ما مقابله‌ای نداشتند.

### ■ عدم تفاهم با وزارت نیرو هزینه‌های پروژه فیبرنوری را ۶ برابر کرد.

فلاح جوشقانی در پاسخ به سؤال در مورد اختلاف این سازمان با صداوسیما گفت: اختلاف بنیایی با صداوسیما در حوزه طیف و باند فرکانسی ۷۰۰ و ۸۰۰ است و تاکنون نیز حل نشده‌است. اما در حوزه‌های دیگر ارتباط منطقی و خوبی برقرار است.

وی افزود: در مواردی نیز نتوانستیم همکاری خوبی تعریف کنیم و به دلایل مختلف به نتیجه مناسب نرسیدیم. مثلاً در خصوص پیاده‌سازی فیبرنوری در شهرها؛ بحث‌های جدی با وزارت نیرو آغاز کردیم. اما به دلیل





رسیده بودیم. اما شورای عالی فضای مجازی در اجرای مقررات این نهاد دخالتی نداشته است.

## ■ سازمان تنظیم مقررات، در حوزه صدور مجوز موفق و در گسترش رقابت ناموفق بوده است.

رئیس اسبق سازمان تنظیم مقررات با بیان اینکه روال‌های تنظیم‌گری دنیا شامل پنج نسل تنظیم‌گری است افزود: در نسل اول، مجری و تنظیم‌گر، خود دولت است. در نسل دوم، جداسازی دولت از تصدی‌گری و ایجاد رگولاتور و اپراتور مستقل بیان می‌شود و این نسل از سال ۸۴ در ایران آغاز شد. ابزار مادر نسل دوم، سیستم مجوزدهی و فراهم کردن مقرراتی است که شرکت‌ها و خدمات را از انحصار دولت خارج کند. در این حوزه خوشبختانه سازمان تنظیم مقررات خوب عمل کرد و مجوزهای خوبی صادر شد و می‌توان نمره ۱۸ به سازمان داد.

وی ادامه داد: در نسل سوم، توجه اصلی بر گسترش رقابت است. به نظر من نمره سازمان تنظیم مقررات در این حوزه، نمره ۱۳ یا ۱۴ است. ما به دلایل مختلف نتوانستیم رقابت ایجاد کنیم؛ با اینکه مقررات ما به سبب ارتباط ما با رگولاتورهای خارجی پیشرفته بوده، اما شرایطی وجود داشت که نتوانستیم به میزان مناسب میان بازیگران رقابت ایجاد کنیم.

وی از اپراتورهای تلفن همراه به عنوان یک تجربه موفق در قانون‌گذاری و ناموفق در گسترش رقابت نام برد و افزود: در حوزه تلفن همراه، با وجود اینکه سه اپراتور در این فضا وجود دارد، اما رقابت چندان شکل نگرفته و دو اپراتور همراه اول و ایرانسل سهم زیادی از بازار را در اختیار دارند و اپراتور مسلط بر بازار محسوب می‌شوند. در چنین مواردی باید مقررات خاصی اعمال کرد و تعرفه‌ها و رفتارهای اپراتورها را کنترل کرد؛ اما سازمان تنظیم مقررات در این حوزه چندان موفق نبود و در تعرفه‌گذاری‌های اپراتورها مخصوصاً با گشایش اینترنت همراه، اشتباهاتی رخ داد و شاهدیم که وضع اپراتورهای تلفن همراه بسیار شکننده است. البته سهم زیادی از این عدم توفیق و عدم سیاست‌گذاری درست در اپراتورها به واسطه سیاست‌های کلان حاکمیت و دولت بوده است.

## ■ رابطه میان شورای رقابت و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی یک رابطه سینوسی بوده است.

فلاح جوشقانی در پاسخ به پرسشی در باره نحوه تعامل سازمان تنظیم مقررات با شورای رقابت بیان کرد: تا زمانی که مرحوم پژوهان ریاست شورای رقابت را بر عهده داشت، ارتباط مناسبی میان سازمان تنظیم مقررات و شورای رقابت برقرار نبود و ایشان ما را سازمان منحلۀ تنظیم مقررات می‌نامید و اعتقاد داشت که با وجود شورای رقابت، تنظیم‌گرانی که بایک قانون خاص ایجاد شده‌اند، باید حذف شوند و به عنوان تنظیم‌گر بخشی ذیل شورای رقابت قرار بگیرند. البته وظایف سازمان تنظیم مقررات، فراتر از حوزه رقابت است و حذف سازمان تنظیم مقررات عملاً امکان‌پذیر نبوده و نیست. اما در دوره بعدی شورای رقابت، ارتباط بهتر شد و جلسات مشترکی داشتیم و توانستیم تعامل کنیم و موضوعاتی را به شورای رقابت واگذار کردیم. به طور کلی، می‌توان گفت رابطه سازمان تنظیم مقررات و شورای رقابت یک رابطه سینوسی است و گاهی تعامل خوبی برقرار می‌شود و گاهی نه؛ اما خوشبختانه شورای رقابت، سازمان تنظیم مقررات را به عنوان رگولاتور تخصصی حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات پذیرفته است.

وی با بیان اینکه اصلی‌ترین مشکلات و چالش‌ها در تعامل با خدمات‌دهندگان مربوط به فعالیت‌های ضد رقابتی است، بیان کرد: از آنجایی که سازمان تنظیم مقررات، متولی امر رقابت نیست و این موضوع در نهاد بالاتر یعنی شورای رقابت بررسی می‌شود؛ سازمان مطالب و رفتارهای ضد رقابتی را به شورا انعکاس می‌دهد، اما شاهدیم که بررسی‌های دقیق و درستی در شورای رقابت انجام نمی‌شود.

## ■ مشکلات مالی و کمبودهای منابع انسانی همیشه‌گیر بیان‌گیر این سازمان بوده است.

رئیس اسبق سازمان تنظیم مقررات، ساختار اداری فعلی سازمان تنظیم مقررات را به شدت ناکارآمد دانست و گفت: وظایفی که بر عهده سازمان تنظیم مقررات گذاشته شده روز به روز زیادتر می‌شود، اما از آنجایی که جذب قانونی نیرو باید از طریق سازمان اداری و استخدامی کشور انجام شود، در استخدام افراد جدید به مشکل برمی‌خوریم. از سوی دیگر، مهاجرت نیروها نیز آسیب زیادی به سازمان تنظیم مقررات می‌زند. نیروهای کارآمدی وارد سازمان شدند؛ اما نتوانستیم آن‌ها را حفظ کنیم و در دوسه سال گذشته ۳۰ الی ۴۰ نفر از نیروهای خیلی خوب سازمان تنظیم مقررات مهاجرت کردند.



ولی درآمد هار یالی است و عدم توانایی در حفظ ارزش حوزه ICT ا بزرگ ترین چالشی که وجود دارد. این موضوعی است که همیشه وزارتخانه و تنظیم گران رنج می دهد. وی ادامه داد: در سال ۹۵ هر یک از اپراتورهای اصلی حدود ۱ میلیارد دلار به صورت سالیانه بر روی زیر ساخت خود سرمایه گذاری می کردند که این عدد با توجه به کاهش ارزش پول ملی به حدود ۱۰۰ میلیون دلار رسیده است. وی به روز شدن ساختار سازمان، بهره گیری از دانش تنظیم مقررات و جذب نیروی انسانی کارآمد را راه های بهبود وضعیت سازمان تنظیم مقررات دانست و گفت: باید اقتدار سازمان تنظیم افزایش یابد و اگر اراده ای باشد تنظیم گری نسل پنجم و تعامل بین تنظیم گران رخ دهد.

وی افزود: سازمان تنظیم مقررات، ردیف بودجه مستقلی ندارد و بخشی از درآمد اپراتورها تحت عنوان سهم رگولاتور باید به سازمان داده شود که معمولاً محقق نمی شود. آن جایی که درآمد اختصاصی نداریم و اختیار هزینه کرد این مبالغ نیز مانند بقیه دستگاه هاست، عملاً استقلال مالی نداریم. با این وجود، یکی از سالم ترین و پاک ترین سازمان ها، سازمان تنظیم مقررات است، اما به هر حال درگیر مشکلات مالی و کمبود منابع انسانی است.

### ■ سرمایه گذاری اپراتورها به یک دهم کاهش یافته است.

فلاح جوشقانی سرمایه گذاری را بزرگ ترین چالش فعلی سازمان تنظیم مقررات دانست و افزود: حوزه ارتباطات، حوزه پویایی است و نیاز شدیدی به سرمایه گذاری دارد. سرمایه گذاری ها در حوزه ارتباطات ارزی



## ما را مهمان نظراتتان کنید

لطفا جهت ارتقای کیفیت انتشار و کمک به غنای بیشتر در محتوای نشریه در نظرسنجی شرکت نمایید. زمان لازم برای پاسخ به سوالات نظر سنجی کمتر از ۲ دقیقه بوده و برای شرکت در نظرسنجی این شماره از نشریه می‌توانید از طریق اسکن بارکد قرار داده شده در این قسمت و یا کلیک بر کلمه «نظر سنجی» (در صورتی که از نسخه‌های دیجیتال و یا آنلاین نشریه استفاده می‌کنید) اقدام نمایید. از همراهی شما بی نهایت سپاسگزاریم.



# تنظیم گفتار

اولین نشریه تخصصی حوزه تنظیم‌گری

 @Regtalk

 @Beta\_Regtalk



انديشكده حكمراني شريف



باشگاه تنظيم‌گري ايران (بتا)