

Identifying the Drivers and Barriers to Regulatory Independence in Iran (Case Study: The Communications Regulatory Authority)

Mozhdeh Nateghi¹, Vajhola Ghorbanizadeh*², Hosein Aslipour³, Seyed Mohammed Sadegh Emammian⁴

Received: 30/08/2025

PP: 109-178

Accepted: 08/03/2026

Abstract

Regulatory independence is a fundamental pillar of effective governance; however, its realization within Iran's political and institutional framework faces a range of challenges. This study aims to identify the enabling and constraining factors affecting the independence of Iran's telecommunications regulatory authority, employing a qualitative approach and thematic analysis. Data were collected through semi-structured interviews and analyzed using thematic analysis techniques.

The findings indicate that regulatory independence in Iran is relative and multidimensional, influenced by a combination of legal, institutional, political, and cultural factors. Enabling factors include certain institutional characteristics and legal infrastructures, the utilization of international experiences, and the need to attract investment. Conversely, the main barriers to independence comprise weaknesses in legal, institutional, economic, and political infrastructures; limited regulatory knowledge and culture; deficiencies in certain institutional features; an inadequate structural position of the regulator; restricted regulatory tools; asymmetries in regulator-regulated relationships; and social and security pressures on regulatory decisions.

Accordingly, the study suggests that strengthening the independence of the telecommunications regulator requires a gradual, multi-level approach. Key reform areas include clarifying and amending legal frameworks and enhancing the regulator's legal standing; redesigning the structure and composition of the regulatory commission to reduce institutional dependencies and increase the participation of non-governmental stakeholders; and institutionalizing the concept of regulatory independence within the government apparatus and public decision-making system.

Keywords: Regulator; Regulatory Independence; Communications Regulation; Drivers and Barriers; Thematic Analysis.

Reference: Nateghi, M., Ghorbanizadeh, V., Aslipour, H., & Emammian, S. M. (2026). Identifying the Drivers and Barriers to Regulatory Independence in Iran (Case Study: The Communications Regulatory Authority). *Innovation Management Journal*, 14(4), 109-178.

Doi: <https://doi.org/10.22034/imj.2026.556348.2945>

1- Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran . mozhdeh.nateghi@gmail.com

2- Department of Public Administration. Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. ghorbanizadeh@atu.ac.ir

3- Department of Public Administration. Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. aslipour@atu.ac.ir

4- Faculty of Management, Science and Technology, Amirkabir University of Technology, Tehran, Iran. smsemamian@gmail.com

شناسایی عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر در ایران (مطالعه موردی: کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی)

مژده ناطقی^۱، وجه‌الله قربانی‌زاده^{۲*}، حسین اصلی‌پور^۳، سیدمحمدصادق امامیان^۴

پذیرش: ۱۴۰۴/۱۲/۱۷

صص: ۱۷۸-۱۰۹

دریافت: ۱۴۰۴/۰۶/۰۸

چکیده

استقلال نهادهای تنظیم‌گر از ارکان اساسی تنظیم‌گری مطلوب است، اما تحقق آن در ساختار سیاسی و نهادی ایران با چالش‌های گوناگونی روبه‌روست. این پژوهش با هدف شناسایی عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال نهاد تنظیم‌گر ارتباطات در ایران، با رویکرد کیفی و روش تحلیل مضمون انجام شده است. داده‌ها از طریق مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته گردآوری و با روش تحلیل مضمون بررسی شده‌اند.

یافته‌ها نشان می‌دهد استقلال تنظیم‌گر در ایران نسبی و چندبعدی است و از مجموعه‌ای از عوامل حقوقی، نهادی، سیاسی و فرهنگی تأثیر می‌پذیرد. از جمله عوامل پیش‌برنده می‌توان به برخی ویژگی‌های نهادی و زیرساخت‌های قانونی، بهره‌گیری از تجارب بین‌المللی و نیاز به جذب سرمایه‌گذاری اشاره کرد. در مقابل، موانع اصلی استقلال شامل ضعف زیرساخت‌های قانونی، نهادی، اقتصادی و سیاسی، کمبود دانش و فرهنگ تنظیم‌گری، ضعف در برخی ویژگی‌های نهادی، جایگاه ساختاری نامناسب تنظیم‌گر، محدودیت ابزارهای تنظیم‌گری، نابرابری در روابط تنظیم‌گر و تنظیم‌شوندگان و فشارهای امنیتی و اجتماعی بر تصمیمات تنظیم‌گر است.

بر این اساس، نتایج پژوهش نشان می‌دهد که تقویت استقلال تنظیم‌گر ارتباطات مستلزم اتخاذ رویکردی تدریجی و چندسطحی است. در این چارچوب، اصلاح و شفاف‌سازی قوانین و تقویت جایگاه حقوقی تنظیم‌گر، بازطراحی ساختار و ترکیب کمیسیون تنظیم مقررات با هدف کاهش وابستگی‌های نهادی و افزایش مشارکت ذی‌نفعان غیردولتی، و نهادینه‌سازی مفهوم استقلال تنظیم‌گر در بدنه دولت و نظام تصمیم‌گیری عمومی، به‌عنوان محورهای کلیدی اصلاحات پیشنهاد می‌شود.

کلیدواژه‌ها: تنظیم‌گر، استقلال تنظیم‌گر، تنظیم‌گر ارتباطات، عوامل پیش‌برنده و بازدارنده، تحلیل مضمون.

استناددهی (APA): ناطقی، مژده، قربانی‌زاده، وجه‌الله، اصلی‌پور، حسین، و امامیان، سیدمحمدصادق (۱۴۰۴). شناسایی عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر در ایران (مطالعه موردی: کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی)، *نشریه علمی مدیریت نوآوری*، ۱۴(۴)، ۱۷۸-۱۰۹.

Doi: <https://doi.org/10.22034/imj.2026.556348.2945>

۱- گروه مدیریت دولتی دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. mozhdeh.nateghi@gmail.com

۲- گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران (نویسنده مسئول). ghorbanizadeh@atu.ac.ir

۳- گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. aslipour@atu.ac.ir

۴- دانشکده مدیریت، علم و فناوری، دانشگاه صنعتی امیرکبیر، تهران، ایران. smsemamian@gmail.com

مقدمه

در دهه‌های اخیر، تحولات بنیادین در نقش و کارکرد دولت‌ها، زمینه‌ساز شکل‌گیری الگوی «دولت تنظیم‌گر» شده است؛ الگویی که در آن دولت به‌جای مداخله مستقیم در بازارها، وظیفه خود را در تنظیم‌گری، نظارت و تضمین منافع عمومی تعریف می‌کند (ماجون^۱، ۱۹۹۴). در این چارچوب، نهادهای تنظیم‌گر مستقل به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های اصلی حکمرانی نوین، با هدف تضمین بی‌طرفی، کارایی و پیش‌بینی‌پذیری تصمیمات اقتصادی ایجاد شده‌اند (تاچر^۲، ۲۰۰۲). این نهادها با ایفای نقش میانجی میان دولت، بازار و جامعه، می‌کوشند از سلطه ملاحظات سیاسی کوتاه‌مدت بر تصمیمات فنی جلوگیری کنند (گیلاردی^۳، ۲۰۰۵؛ مگتی^۴، ۲۰۰۷).

به موازات توسعه مفاهیم تنظیم‌گری و گسترش ایجاد تنظیم‌گران مستقل در کشورهای مختلف جهان، در ایران نیز از دهه ۱۳۸۰ اقداماتی در راستای حرکت به سمت دولت تنظیم‌گر اتخاذ گردید. یکی از پیشران‌های اصلی این سلسله اقدامات را می‌توان برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۹-۱۳۸۳) دانست. در این برنامه، دولت موظف شد تا با هدف افزایش کارایی و رقابت‌پذیری، از تصدی‌گری مستقیم در فعالیت‌های اقتصادی فاصله گرفته و وظایف خود را به سیاست‌گذاری، نظارت و تنظیم‌گری محدود کند. این تحول، زمینه‌ساز شکل‌گیری نخستین نهادهای تنظیم‌گر در کشور شد. در همین راستا، قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (۱۳۸۲) نقطه عطفی در نهادینه‌سازی مفهوم تنظیم‌گری در ایران به شمار می‌رود؛ چراکه بر اساس مواد (۶) و (۷) آن، «کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات» و دبیرخانه و بازوی اجرایی و نظارتی آن، یعنی «سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی»، در کشور تأسیس شدند. این قانون با تفکیک نسبی وظایف سیاست‌گذاری از اجرا و با تأکید بر نقش

شناسایی عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر در ایران (مطالعه موردی: کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی)



تنظیم‌گری کمیسیون و دبیرخانه آن، تجربه‌ای نو در حکمرانی بخش ارتباطات رقم زد.

در ادامه این مسیر، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (ابلاغ ۱۳۸۴) و قانون اجرای آن (۱۳۸۶) گامی مهم در به‌رسمیت‌شناختن تنظیم‌گری به‌عنوان یک کارکرد متمایز در نظام حکمرانی برداشتند. در ماده ۵۳ این قانون، «شورای رقابت» به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر رقابت پیش‌بینی شد و در ماده ۵۹، این شورا مکلف گردید در بازارهای انحصاری، پیشنهاد تأسیس نهادهای تنظیم‌گر بخشی را ارائه کند. با این حال، در نسخه اولیه قانون، تأکید روشنی بر استقلال نهادی تنظیم‌گرها مشاهده نمی‌شود و تمرکز اصلی بر اصل وجود تنظیم‌گری است. توجه صریح‌تر به ضرورت استقلال نهادهای تنظیم‌گر و ایجاد نهاد تنظیم‌گر (مستقل) بخشی، در اصلاحیه بعدی ماده ۵۹ در سال ۱۳۹۷ برجسته‌تر شده است. این تحول را می‌توان نشانه‌ای از گذار تدریجی سیاست‌گذار ایرانی از فهم حداقلی تنظیم‌گری به سمت درکی نهادی و استقلال‌محور دانست.

بدین ترتیب، با تصویب این قانون و اصلاحات آن، تنظیم‌گری و نهاد تنظیم‌گر مستقل به‌عنوان یکی از ارکان کلیدی تحقق حکمرانی کارآمد و اقتصاد رقابتی در ایران به رسمیت شناخته شد. با این حال، تجربه‌های بعدی نشان داد که علی‌رغم پیش‌بینی این سازوکار در قوانین بالادستی، تحقق استقلال نهادی تنظیم‌گران در عمل با موانع متعددی مواجه بوده است. در واقع، با گذشت بیش از یک دهه از تصویب این قانون، تلاش‌های شورای رقابت برای ایجاد تنظیم‌گران مستقل بخشی، به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند برق و انرژی، به نتیجه نرسیده است. این مسئله نشان‌دهنده ضعف در زیرساخت‌های قانونی، سیاسی و نهادی لازم برای شکل‌گیری تنظیم‌گران مستقل در کشور است؛ وضعی که در سطح کلان به استمرار وابستگی ساختاری نهادهای تنظیم‌گر به دولت و در سطح خرد به مداخلات سیاسی و هم‌پوشانی نهادی منجر شده است.

در حال حاضر، نهادهایی چون بانک مرکزی، شورای رقابت، شورای عالی بورس و بازوی اجرایی و نظارتی آن (سازمان بورس و اوراق بهادار)، و نیز کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات به‌همراه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، از جمله تنظیم‌گران فعال کشور محسوب می‌شوند که هر یک درجاتی از استقلال حقوقی دارند؛ اما به نظر می‌رسد استقلال واقعی آن‌ها به دلایل متعددی، از جمله وابستگی مالی به دولت، حضور مستقیم وزرا در ساختار تصمیم‌گیری و مداخلات سیاسی، به‌صورت نسبی و محدود باقی مانده است.

این در حالی است که هم در قوانین کشور و هم در ادبیات تنظیم‌گری، استقلال نهادی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های نهادهای تنظیم‌گر و از اصلی‌ترین شاخص‌های دستیابی به تنظیم‌گری مطلوب مطرح می‌شود. استقلال، امکان اتخاذ تصمیمات فنی، منسجم و مبتنی بر منافع عمومی را در فضایی دور از فشارهای سیاسی و اقتصادی فراهم می‌سازد (استرن و هولدر^۱، ۱۹۹۹؛ گوتیرز^۲، ۲۰۰۳). با این حال، این استقلال نه مطلق است و نه صرفاً محصول طراحی حقوقی، بلکه حاصل تعامل پیچیده‌ای از ابعاد قانونی، نهادی و فرهنگی است (گیلاردی^۳، ۲۰۰۸؛ هانریتی و کوپ^۴، ۲۰۱۶).

با وجود این تأکید نظری، بررسی پژوهش‌های داخلی و خارجی نشان می‌دهد که عوامل مؤثر بر استقلال تنظیم‌گر، به‌ویژه در بستر کشورهای در حال توسعه و در مورد ایران، غالباً به‌صورت پراکنده، توصیفی و فاقد چارچوب تحلیلی منسجم مورد بررسی قرار گرفته‌اند. در ادبیات موجود، اگرچه به عوامل متعددی اشاره شده است، اما کمتر تلاشی برای سازمان‌دهی این عوامل در قالب یک طبقه‌بندی تحلیلی روشن که بتواند هم‌زمان ابعاد نهادی، سیاسی، حقوقی و سازمانی استقلال تنظیم‌گر را توضیح دهد، صورت گرفته است.

از این‌رو، با توجه به اهمیت استقلال تنظیم‌گران و ضعف نسبی این ویژگی در ایران، شناسایی و صورت‌بندی منسجم عواملی که استقلال تنظیم‌گر را

تقویت یا مانع تحقق آن می‌شوند، می‌تواند به درک دقیق‌تر این پدیده و تسهیل روند شکل‌گیری نهادهای مستقل کمک کند. در این میان، تنظیم‌گر ارتباطات کشور، شامل کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، به‌عنوان یکی از نخستین و پیشروترین تجربه‌های تنظیم‌گری در ساختار اداری ایران، موردی مناسب برای مطالعه محسوب می‌شود. بررسی نظام‌مند این نهاد و استخراج و طبقه‌بندی مضامین عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال آن، می‌تواند تصویری روشن‌تر از سازوکارهای مؤثر بر استقلال تنظیم‌گر در ایران ارائه دهد و مبنایی تحلیلی برای اصلاح چارچوب‌های حکمرانی و الگوسازی برای سایر بخش‌ها فراهم آورد.

بنابراین، در این مقاله با هدف شناسایی و طبقه‌بندی منسجم مضامین عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر ارتباطات، ابتدا ادبیات نظری مرتبط بررسی شده، سپس روش‌شناسی پژوهش و مراحل انجام آن ارائه گردیده و در نهایت یافته‌های تحقیق گزارش شده است.

مرور ادبیات نظری

در طی سال‌های اخیر، نقش دولت‌ها در کشورهای مختلف جهان تغییرات گسترده‌ای نموده است (ماگتی، ۲۰۰۷). زمینه‌ساز ایجاد این تغییرات را می‌توان تغییر در سیاست‌ها و رویکردهای دولت‌ها دانست. از دهه ۱۹۸۰، سیاست‌های مقررات‌زدایی^۱، آزادسازی^۲ و خصوصی‌سازی^۳ به عنوان سیاست‌های غالب و به عنوان راهکاری برای حل بسیاری از مسائل و چالش‌هایی که دولت‌ها با آن روبه‌رو بودند، در اروپای غربی و بسیاری دیگر از کشورهای جهان ظاهر شدند. اقداماتی که دولت‌ها در راستای انطباق با این سیاست‌ها و واقعیت‌های جدید اتخاذ نمودند، منجر به کاهش نقش دولت مداخله‌گر و افزایش نقش دولت تنظیم‌گر گردید (ماجون، ۱۹۹۴).

مژده ناطقی، وجه‌الله قربانی‌زاده، حسین اصلی‌پور، سیدمحمدصادق امامیان
شناسایی عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر در ایران (مطالعه موردی: کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی)

مفهوم تنظیم‌گری در علوم اجتماعی، مفهومی چندبُعدی و محل مناقشه است و پژوهشگران از دیدگاه‌های گوناگون نظری و روش‌شناختی به آن پرداخته‌اند. بالدوین و همکاران (۲۰۱۲) سه سطح تعریف از تنظیم‌گری ارائه می‌کنند: محدود (دستورات الزام‌آور)، میانه (مداخلات آگاهانه دولت مانند مالیات و یارانه) و گسترده (همه اشکال مداخله اجتماعی و اقتصادی دولتی و غیردولتی). بر این اساس، تنظیم‌گری نه فقط از سوی دولت، بلکه از جانب نهادهای حرفه‌ای، انجمن‌های صنفی و حتی بازیگران مدنی نیز می‌تواند اعمال شود (بالدوین^۱ و همکاران، ۲۰۱۲).

سلزنیک (۱۹۸۵) آن را کنترل متمرکز نهاد عمومی بر فعالیت‌های اجتماعی مهم می‌داند (سلزنیک، ۱۹۸۵)؛ اسکات (۲۰۱۱) آن را فرایند وضع هنجار، نظارت و تضمین تبعیت معرفی می‌کند؛ و مگتی (۲۰۰۷) آن را شکلی از حکمرانی مبتنی بر قانون و سازوکارهای انطباق می‌داند. در نهایت، لوی‌فار (۲۰۱۱) با نگاهی موسع، تنظیم‌گری را نه صرفاً قواعد الزام‌آور قانونی یا قضایی، بلکه به‌عنوان «وضع بروکراتیک و پیشینی»، «نظارت» و «اعمال» قواعد مشخص توسط مجموعه‌ای متنوع از بازیگران سیاسی، اجتماعی و اقتصادی بر گروه‌های دیگر تعریف می‌کند. بر اساس این تعریف، قواعدی که توسط نهادهای اداری، سازمان‌های حرفه‌ای یا حتی بخش خصوصی اعمال می‌شود نیز می‌تواند مصداق تنظیم‌گری باشد (لوی-فور^۲، ۲۰۱۱).

در مجموع، با وجود تفاوت در دیدگاه‌ها، مطابق شکل ۱ می‌توان گفت سه مؤلفه اصلی در قلب مفهوم تنظیم‌گری قرار دارند و برای درک دقیق‌تر این مفهوم، باید به سه پرسش اساسی پاسخ داد (لوی-فور، ۲۰۱۱):

- تنظیم‌گران چه کسانی هستند؟
- تنظیم چگونه انجام می‌شود؟
- چه چیزی در حال تنظیم است؟

1- Baldwin
2- Levi-Faur



شکل ۱- بخش‌های اصلی تعریف تنظیم‌گری

در این پژوهش از بین مؤلفه‌های مستتر در تعریف تنظیم‌گری، تلاش می‌گردد به درک بهتری نسبت به نهادهای تنظیم‌گر در کشور دست یافت.

معرفی نهادهای تنظیم‌گر و ویژگی‌های تنظیم‌گر مطلوب

تنظیم‌گران در قالب‌های نهادی متنوعی شکل گرفته‌اند، اما در دهه‌های اخیر الگوی «نهاد تنظیم‌گر مستقل»^۱ به‌عنوان شکل غالب این نهادها در بسیاری از کشورها ظهور کرده است (گیلاردی، ۲۰۰۸). این تحول یکی از مهم‌ترین تغییرات در معماری حکمرانی معاصر به‌شمار می‌رود، زیرا چنین نهادهایی به‌سرعت به بازیگران کلیدی در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری دولتی بدل شده‌اند (تاچر، ۲۰۰۲). هرچند سابقه نهادهای مستقل به آمریکا و اروپا بازمی‌گردد، رشد سریع آن‌ها از دهه ۱۹۸۰ آغاز شد و امروزه تقریباً در همه کشورها به‌عنوان الگوی مشترک پذیرفته شده‌اند (گیلاردی، ۲۰۰۸).

به‌گفته ماجون، ریشه ظهور این نهادها در ناکارآمدی مالکیت عمومی نهفته است؛ خصوصی‌سازی صنایع خدمات عمومی نیاز به سازوکاری تازه برای تنظیم و نظارت ایجاد کرد که از طریق نهادهای تخصصی و مستقل تحقق یافت. نهادهایی که معمولاً به موجب قانون ایجاد می‌شوند و خارج از سلسله‌مراتب اداری دولت مرکزی، اختیار عمل دارند (ماجون، ۱۹۹۶). الگی و مک‌منامین (۲۰۰۵) نیز رشد این نهادها را بخشی از روند تفویض اختیار به نهادهای غیر انتخابی^۲ می‌دانند؛ نهادهایی که از یک‌سو از استقلال نسبی در اعمال اختیارات تخصصی برخوردارند، اما از سوی دیگر، مستقیماً توسط مردم انتخاب نمی‌شوند و تحت کنترل مستقیم مقامات منتخب نیز قرار ندارند. نمونه‌هایی چون

1- Independent regulatory agency

2- non-majoritarian institutions

دادگاه‌ها، بانک‌های مرکزی و سازمان‌های تنظیم‌گر در این دسته جای می‌گیرند (الگی و مک‌منامن^۱، ۲۰۰۵).

با وجود اهمیت روزافزون نهادهای تنظیم‌گر مستقل و نقشی که در نظام حکمرانی بر عهده گرفته‌اند، عملکرد مؤثر آن‌ها صرفاً به وجودشان محدود نمی‌شود، بلکه به کیفیت طراحی نهادی و ویژگی‌های ساختاری‌شان نیز وابسته است. در واقع، پرسش اصلی پس از معرفی این نهادها آن است که چه عواملی سبب می‌شود یک نهاد تنظیم‌گر بتواند وظایف خود را به نحو مطلوب ایفا کند. به همین دلیل، پژوهش‌های متعددی به شناسایی و تبیین ویژگی‌های کلیدی نهادهای تنظیم‌گر پرداخته‌اند که بررسی آنها می‌تواند تصویری روشن از ویژگی‌های یک تنظیم‌گر مطلوب به دست دهد.

از نخستین مطالعات در این حوزه می‌توان به پژوهش استرن و هولدر (۱۹۹۹) اشاره کرد که شش شاخص اصلی را برای یک نهاد تنظیم‌گر کارآمد معرفی نمودند: وضوح نقش‌ها و اهداف^۲، استقلال^۳، پاسخگویی^۴، مشارکت^۵، شفافیت^۶ و پیش‌بینی‌پذیری^۷ (استرن و هولدر، ۱۹۹۹). این مدل بعدها مبنای توسعه و بسط در پژوهش‌های دیگر قرار گرفت. به عنوان نمونه، گوتیرز (۲۰۰۳) در مطالعه‌ای بر روی ۲۵ کشور آمریکای لاتین در بخش مخابرات، شاخص‌هایی نظیر دامنه قانونی، جدایی وظایف تنظیم‌گری از اجرا، استقلال، پاسخگویی، شفافیت و وضوح نقش‌ها را به عنوان معیارهای کلیدی شناسایی کرد (گوتیرز، ۲۰۰۳).

بانک جهانی نیز در گزارشی در سال ۲۰۰۴ در زمینه تنظیم‌گری صنایع زیربنایی، شاخص‌هایی همچون انسجام^۸، استقلال، پاسخگویی، شفافیت، پیش‌بینی‌پذیری و ظرفیت نهادی را برای نظام‌های تنظیم‌گر اثربخش

- 1- Elgie & McMENAMIN
- 2- Clarity of Roles and Objectives
- 3- Autonomy
- 4- Accountability
- 5- Participation
- 6- Transparency
- 7- Predictability
- 8- Coherence

برشمرد (کسیدز^۱، ۲۰۰۴). در ادامه، کورا و همکارانش (۲۰۰۶) طی مطالعه‌ای بر ۲۱ نهاد تنظیم‌گر در برزیل، چهار شاخص اختیار و استقلال، فرآیند تصمیم‌گیری، ابزارهای تصمیم‌گیری و پاسخگویی را به‌عنوان مبنای ارزیابی معرفی کردند (کوری^۲ و همکاران، ۲۰۰۶).

در سطح بین‌المللی، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) در سال ۲۰۱۶ نیز برای ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری در صنایع زیربنایی ۳۳ کشور عضو، سه شاخص اصلی استقلال، پاسخگویی و محدوده اختیارات نهاد تنظیم‌گر را مورد توجه قرار داد (کوسک^۳ و همکاران، ۲۰۱۶). افزون بر این، جوردانا و همکارانش (۲۰۱۸) در مطالعه‌ای تطبیقی، شاخص‌های مسئولیت‌های تنظیم‌گری، استقلال مدیریتی، استقلال سیاسی و پاسخگویی عمومی را به‌عنوان معیارهای کلیدی در تحلیل ساختار و کارکرد نهادهای تنظیم‌گر در کشورهای مختلف پیشنهاد کردند (جردانا، مارین، و بیانکولی^۴، ۲۰۱۸).

جمع‌بندی این مدل‌ها حاکی از آن است که اگرچه شاخص‌های متعددی برای دستیابی به تنظیم‌گر مطلوب مطرح شده‌اند، اما ویژگی «استقلال» در تمامی آن‌ها به‌عنوان مؤلفه‌ای بنیادین تکرار می‌شود. همان‌گونه که گیلاردی (۲۰۰۸) تأکید می‌کند، فلسفه اصلی شکل‌گیری این نهادها، ایجاد ساختارهایی است که بتوانند در فضایی مستقل از مداخلات سیاسی کوتاه‌مدت، تصمیماتی فنی، تخصصی و بلندمدت اتخاذ کنند. از این منظر، استقلال را می‌توان نه تنها یکی از ویژگی‌های مطلوب، بلکه هسته مرکزی مفهوم نهاد تنظیم‌گر دانست (گیلاردی، ۲۰۰۸).

استقلال نهاد تنظیم‌گر و عوامل پیش‌برنده و بازدارنده آن

استقلال تنظیم‌گر مفهومی چندبعدی است که معمولاً بر جدایی آن از دولت تأکید می‌شود، هرچند شامل استقلال از شرکت‌های تحت نظارت و فشارهای نابجای مصرف‌کنندگان نیز هست (استرن و هولدر، ۱۹۹۹). به‌طور

1- Kessides

2- Correa

3- Koske

4- Jordana, Marín, & Bianculli

کلی، استقلال تنظیم‌گر به معنای ایجاد سازوکارهایی است که آن را از مداخلات سیاسی دولت و نفوذ ناعادلانه صنعت مصون نگه دارد (گوتیرز، ۲۰۰۳). پژوهش‌های متعدد نشان داده‌اند که استقلال نهادهای تنظیم‌گر صرفاً حاصل طراحی قانونی نیست، بلکه نتیجه تعامل پیچیده عوامل سیاسی، نهادی، اقتصادی و سازمانی است.

در تبیین خاستگاه و تقویت استقلال، ماجون (۱۹۹۴ و ۱۹۹۶) استدلال می‌کند که واگذاری اختیار به تنظیم‌گرهای مستقل بیش از آن‌که ناشی از دغدغه‌های هنجاری درباره «حکمرانی خوب» باشد، پاسخی نهادی به نیاز دولت‌ها برای افزایش اعتبار سیاستی^۱ است. او نشان می‌دهد که در حوزه‌هایی با اثرات بلندمدت و حساس به انتظارات کنشگران اقتصادی، مداخلات کوتاه‌مدت سیاسی می‌تواند به بی‌ثباتی و بی‌اعتمادی منجر شود. از این‌رو، استقلال تنظیم‌گر به‌عنوان سازوکاری برای حل مسئله ناسازگاری زمانی سیاست‌ها^۲ عمل می‌کند و امکان تعهد معتبر دولت‌ها به سیاست‌های اعلام‌شده را فراهم می‌سازد. همچنین پیچیدگی فنی و تخصصی حوزه‌های تنظیم‌گری، مشروعیت تصمیم‌گیری را از منطق سیاسی به منطق کارشناسی منتقل کرده و استقلال نهادی تنظیم‌گرها را تقویت می‌کند. ماجون نشان می‌دهد که گذار از دولت مداخله‌گر به «دولت تنظیم‌گر» در اروپا، استقلال نهادهای تنظیمی را به پیش‌شرط ایفای نقش دولت در اقتصادهای آزاد بدل کرده است، به‌گونه‌ای که مشروعیت این نهادها نه از فرآیندهای انتخاباتی، بلکه از کارآمدی، ثبات و پیش‌بینی‌پذیری تصمیمات تنظیمی ناشی می‌شود (ماجون، ۱۹۹۴، ۱۹۹۶).

لوی و اسپیلر (۱۹۹۴) استقلال تنظیم‌گر را نه صرفاً یک ویژگی سازمانی، بلکه به‌عنوان برآیند یک «چارچوب نهادی مولد تعهد تنظیم‌گری» تحلیل می‌کنند. به زعم آن‌ها، استقلال واقعی زمانی شکل می‌گیرد که اختیارات مداخله‌گر سیاست‌مداران از طریق مجموعه‌ای از محدودیت‌های نهادی مهار شود. مهم‌ترین پیشران‌های این استقلال شامل قواعد حقوقی روشن، دشواری

1- policy credibility
2- time inconsistency



تغییرات دل‌بخواه در مقررات، حضور نهادهای نظارتی و قضایی، و در کل «توان نهادی» کشور^۱ شامل ساختار حقوقی، قضایی و سیاسی است. در این چارچوب، استقلال تنظیم‌گر نتیجه طراحی نهادی است که امکان ایجاد تعهد قابل‌اعتماد و جلوگیری از مداخلات کوتاه‌مدت سیاسی را فراهم می‌آورد (لوی و اسپیلر^۲، ۱۹۹۴).

کوکیرمن (۱۹۹۲) با تفکیک میان استقلال قانونی و استقلال واقعی نشان می‌دهد که وجود قواعد رسمی به‌تنهایی تضمین‌کننده استقلال عملی نیست. او استدلال می‌کند که اگرچه ویژگی‌هایی مانند نحوه انتصاب، مدت تصدی مدیران و حدود اختیارات قانونی عناصر مهم استقلال قانونی هستند، اما استقلال واقعی به میزان توان سیاستمداران در مداخله در تصمیمات نهاد بستگی دارد. شاخص‌هایی مانند نرخ جابه‌جایی رؤسای نهادها، ثبات سیاسی و محدودیت‌های نهادی بر امکان عزل، به‌عنوان بازتاب استقلال عملی مطرح می‌شوند (کوکیرمن، وب و نیاپتی^۳، ۱۹۹۲). براساس مطالعه این محقق در سال ۱۹۹۶، استقلال نهاد تنظیم‌گر نه صرفاً برآمده از طراحی حقوقی، بلکه حاصل نیاز دولت به اعتبار سیاستی، محدودسازی مداخلات کوتاه‌مدت سیاسی، ظرفیت تخصصی نهاد و وجود قیود نهادی مؤثر بر قدرت دولت است. از این منظر، استقلال تنظیم‌گر یک سازه نهادی پویا و رابطه‌ای است که در تعامل مستمر میان سیاستمداران و نهاد تنظیم‌گر شکل می‌گیرد (کوکیرمن، ۱۹۹۶).

گیلاردی نیز استقلال نهادهای تنظیم‌گر را در چارچوب منطق افزایش اعتبار سیاست تحلیل می‌کند و نشان می‌دهد که دولت‌ها زمانی به تفویض اختیار روی می‌آورند که با مشکل تعهد معتبر و ناطمینانی سیاسی مواجه‌اند. هرچه احتمال تغییر دولت‌ها و بازگشت سیاست‌ها بیشتر باشد، انگیزه سیاستمداران برای محدود کردن اختیار خود از طریق ایجاد نهادهای مستقل افزایش می‌یابد. علاوه بر این، ساختار نهادی نظام سیاسی و توزیع قدرت، به‌ویژه تعدد بازیگران دارای حق وتو، نقش مهمی در طراحی و سطح استقلال

1- institutional endowment

2- Levy & Spiller

3- Cukierman, Webb, & Neyapti

نهادهای تنظیم‌گر دارد. پیچیدگی فنی حوزه‌های سیاستی و نیاز به تصمیمات بلندمدت، زمینه تفویض اختیار به نهادهای مستقل را تقویت می‌کند گیلاردی (۲۰۰۲، ۲۰۰۵، ۲۰۰۸).

تأثیر استقلال تنظیم‌گر را محصول تعامل مستمر و رابطه‌ای میان تنظیم‌گر و سیاستمداران می‌داند. استقلال زمانی تقویت می‌شود که واگذاری اختیار برای سیاستمداران سودمند باشد و آن‌ها را از هزینه‌های سیاسی تصمیمات نامحبوب دور کند. منابع نهادی تنظیم‌گر، اختیارات قانونی روشن، رویه‌های تصمیم‌گیری و ابزارهای اجرایی، می‌توانند امکان مداخله مستقیم سیاستمداران را محدود کنند. پیچیدگی فنی و عدم تقارن اطلاعات میان تنظیم‌گر و سیاستمداران، مشروعیت تخصصی ایجاد می‌کند و استقلال عملی را تقویت می‌نماید (تاچر، ۲۰۰۵).

استرن و کوبین (۲۰۰۵) نشان می‌دهند که کارآمدی و استقلال مؤثر تنظیم‌گران به شدت به بستر نهادی وابسته است؛ عواملی مانند سطح توسعه اقتصادی، حاکمیت قانون، سنت حقوقی، میزان پیش‌بینی‌پذیری و شفافیت مقررات، ظرفیت نهادی و سازوکارهای تأمین مالی، شرایط لازم برای تحقق و پایداری استقلال تنظیم‌گر را فراهم می‌کنند (استرن و کوبین، ۲۰۰۵). مگتی (۲۰۰۷) نیز تمایز میان استقلال رسمی و واقعی را تحلیل می‌کند و تأکید دارد که قواعد قانونی به‌تنهایی تضمین‌کننده استقلال عملی نیستند؛ ظرفیت و انسجام سازمانی و تعامل با بازیگران سیاسی، نقش تعیین‌کننده در بالفعل شدن استقلال قانونی دارند (ماگتی، ۲۰۰۷).

گاردینسیچ و گویدی (۲۰۱۴) نیز نشان می‌دهند که نوع نظام اقتصادی و میزان هماهنگی میان بازیگران بازار، مانند تفاوت بین اقتصادهای بازار آزاد و اقتصادهای با همکاری نهادی بالاتر، می‌تواند بر سطح استقلال رسمی نهادهای تنظیم‌گر تأثیر بگذارد. این مطالعه بر این نکته تأکید می‌کند که ساختارهای کلان نهادی، از جمله چارچوب‌های اقتصادی و نحوه سازمان‌دهی بازار، نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل‌گیری و تقویت استقلال قانونی تنظیم‌گران دارند و بنابراین در تحلیل استقلال نهادهای تنظیمی باید علاوه بر عوامل سازمانی و

مژده ناطقی، وجه‌الله قربانی‌زاده، حسین اصلی‌پور، سیدمحمدصادق امامیان
شناسایی عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر در ایران (مطالعه موردی: کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی)

سیاسی، زمینه‌های نهادی کلان نیز لحاظ شوند (گاردینسیچ و گویدی^۱، ۲۰۱۴).

راهنماهای سیاستی بین‌المللی، به‌ویژه گزارش‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (۲۰۱۴ و ۲۰۱۶)، مجموعه‌ای از پیشران‌ها و موانع عملیاتی استقلال تنظیم‌گران را بررسی کرده‌اند. این عوامل شامل وضوح مأموریت، شفافیت روابط بین‌سازمانی، پاسخ‌گویی، مدیریت منابع انسانی، تأمین مالی پایدار و مستقل، و سازوکارهای پیشگیری از تعارض منافع هستند OECD (2016, 2014). گزارش سال ۲۰۱۶ و ۲۰۲۳ نیز بر اهمیت «فرهنگ استقلال» و یادگیری از تجارب بین‌المللی در بخش‌هایی مانند انرژی و مخابرات تأکید می‌کند. OECD (2016, 2023).

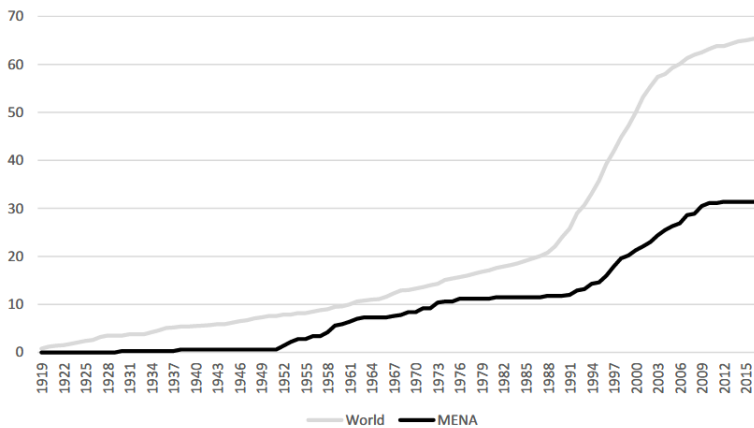
شورای تنظیم‌گران انرژی اروپا (۲۰۱۶) مداخلات سیاسی، وابستگی بودجه‌ای و ضعف همکاری‌های فراملی را به‌عنوان تهدیدهای جدی استقلال عملی می‌داند، در حالی که بودجه مستقل و مشارکت در شبکه‌های بین‌المللی، به‌عنوان سازوکارهای حمایتی، نقش سپر حفاظتی دارند (CEER, 2016). در بخش مخابرات، ادواردز و واورمن (۲۰۰۶) نشان می‌دهند که مالکیت دولتی اپراتور غالب، استقلال و بی‌طرفی تنظیم‌گر را تهدید می‌کند و وجود نهاد مستقل می‌تواند بخشی از این تأثیر را کاهش دهد (ادواردز و واورمن^۲، ۲۰۰۶). هانرتی و کوپ (۲۰۱۲ و ۲۰۱۸) نیز مؤلفه‌هایی مانند نحوه انتصاب مدیران، اختیارات تنظیمی، وسعت کارکنان و ظرفیت بوروکراتیک را به‌عنوان عوامل مرتبط با استقلال رسمی و کیفیت تصمیم‌گیری بررسی کرده‌اند، اگرچه فهرست صریحی از عوامل پیش‌برنده ارائه نمی‌دهند (هانرتی و کوپ^۳، ۲۰۱۲؛ ۲۰۱۸).

به‌طور کلی، ادبیات پژوهشی نشان می‌دهد که استقلال نهادهای تنظیم‌گر پدیده‌ای چندبعدی و زمینه‌مند است که تنها با طراحی قانونی تضمین نمی‌شود، بلکه محصول تعامل پیچیده عوامل سیاسی، نهادی، اقتصادی و سازمانی است.

مژده ناطقی، وجه‌الله قربانی‌زاده، حسین اصلی‌پور، سیدمحمدصادق امامیان
شناسایی عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر در ایران (مطالعه موردی: کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی)

تنظیم‌گری و استقلال نهادهای تنظیم‌گر در کشورهای در حال توسعه

تا کنون، بخش قابل توجهی از ادبیات حکمرانی تنظیم‌گری به بررسی شکل‌گیری نهادهای تنظیم‌گر و میزان استقلال آن‌ها در کشورهای در حال توسعه، به‌ویژه در آمریکای لاتین و بخش‌هایی از آسیا، اختصاص یافته است. این مطالعات نشان می‌دهند که از دهه‌های پایانی قرن بیستم، تمایل به ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل در این کشورها افزایش یافته و استقلال نهادی به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های کلیدی اصلاحات بازارمحور مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گرفته است. با این حال، ادبیات مربوط به حکمرانی تنظیم‌گری در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا (MENA) به‌مراتب محدودتر است و همان مطالعات محدود نیز حاکی از آن‌اند که نهادهای تنظیم‌گر مستقل در این منطقه، هم از نظر تعداد و هم از نظر سرعت گسترش، به‌طور نظام‌مند عقب‌تر از سایر مناطق جهان شکل گرفته‌اند. روند توسعه نهادهای تنظیم‌گر مستقل در منا در مقایسه با سایر کشورهای جهان در شکل زیر نشان داده شده است (متیو و جوردانا^۱، ۲۰۲۴).



شکل ۲- درصد آژانس‌های تشکیل شده در منطقه منا (MENA) نسبت به جهان

شواهد تطبیقی نشان می‌دهد که منطقه منانه تنها کمترین میزان پوشش نهادهای تنظیم‌گر مستقل^۱ را در سطح جهانی داشته، بلکه بخش قابل توجهی از این نهادها نیز در مقایسه با سایر مناطق، وابستگی نهادی شدیدتری به قوه مجریه داشته‌اند. اگرچه در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ روند نهادسازی از طریق ایجاد آژانس‌ها^۲ در کشورهای منا تا حدی هم‌راستا با الگوهای جهانی پیش می‌رفت، این مسیر در اوایل دهه ۱۹۷۰ با وقفه‌ای معنادار مواجه شده و از روند جهانی فاصله گرفته است. هرچند از اواخر دهه ۱۹۸۰ بار دیگر شاهد شکل‌گیری نهادهای تنظیم‌گر در منطقه هستیم، اما این روند از حیث دامنه و شتاب، به‌طور قابل توجهی محدودتر از سایر مناطق باقی مانده است (متیو و جوردانا، ۲۰۲۴).

این الگو پرسش مهمی را مطرح می‌کند که چه عواملی عدم تمایل ساختاری منطقه منا به پذیرش و تثبیت نهادهای تنظیم‌گر مستقل را توضیح می‌دهد. متیو و جوردانا (۲۰۲۲) استدلال می‌کنند که دسترسی گسترده برخی دولت‌های منطقه به درآمدهای نفت و گاز، سازوکارهای متعارف اشاعه نهادی را تضعیف کرده و فرآیند استقرار نهادهای تنظیم‌گر مستقل را کند یا محدود ساخته است. وفور درآمدهای رانتی، انگیزه‌های دولت‌ها برای پذیرش اصلاحات تنظیم‌گرانه، مانند جذب سرمایه‌گذاری خصوصی، دریافت کمک‌های خارجی یا حرکت به سمت سیاست‌های رقابت‌محور را کاهش داده است. شواهد تجربی نیز نشان می‌دهد که شکل‌گیری نهادهای تنظیم‌گر مستقل در منطقه منا با نوسانات قیمت نفت همبستگی دارد و کشورهای غنی از منابع طبیعی، به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند رقابت، تمایل کمتری به ایجاد نهادهای مستقل نشان داده‌اند. با این حال، نویسندگان تأکید می‌کنند که منابع طبیعی به‌تنهایی توضیح‌دهنده این الگو نیست و متغیرهای نهادی و سیاسی مکمل، از جمله رابطه با اتحادیه اروپا، سطح دموکراسی و ضعف تقاضاهای اجتماعی برای اصلاحات، نیز نقش مهمی ایفا می‌کنند (متیو و جوردانا، ۲۰۲۴).

مژده ناطقی، وجه‌الله قربانی‌زاده، حسین اصلی‌پور، سیدمحمدصادق امامیان
شناسایی عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر در ایران (مطالعه موردی: کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات ارتباطات رادیویی)

در امتداد این ادبیات، برخی مطالعات با تمرکز بر بخش انرژی، به بررسی تطبیقی چارچوب‌های تنظیم‌گری در صنعت نفت و گاز در کشورهای در حال توسعه پرداخته‌اند. این مطالعات نشان می‌دهند که الگوی «بهینه» تنظیم‌گری در این بخش، ماهیتی زمینه‌مند دارد و باید متناسب با ظرفیت‌های نهادی دولت‌ها و ویژگی‌های محیط نهادی هر کشور طراحی شود. اگرچه در برخی کشورها مدل‌های مبتنی بر سلطه وزارتخانه‌ها یا شرکت‌های ملی نفت کارآمد بوده‌اند، اما در بسیاری از موارد، الگوی نهاد تنظیم‌گر مستقل به‌عنوان بهترین شیوه برای حفظ تخصص فنی و کاهش مداخلات سیاسی مطرح شده است. با این حال، این مطالعات هشدار می‌دهند که تأسیس نهادهای تنظیم‌گر مستقل در کشورهای در حال توسعه غالباً مبتنی بر تقلید نهادی بوده و می‌تواند به پدیده «شبیه‌سازی ایزومورفیک» منجر شود؛ وضعیتی که در آن کشورها صرفاً شکل نهادی تنظیم‌گر را اقتباس می‌کنند، بی‌آنکه الزامات کارکردی و نهادی آن را فراهم سازند. از این منظر، موفقیت الگوی تنظیم‌گر مستقل مشروط به انطباق آن با ظرفیت‌های نهادی و سیاسی کشورهاست و نمی‌توان آن را صرفاً از طریق الگوگیری نهادی تضمین کرد (اینونسینو^۱، ۲۰۱۸).

مطالعات تطبیقی دیگر نیز نشان می‌دهند که حتی در مواردی که نهادهای تنظیم‌گر از نظر قانونی مستقل‌اند، استقلال عملی آن‌ها در کشورهای در حال توسعه، به‌ویژه در بخش‌های انرژی، به‌شدت تحت تأثیر مداخلات دولت، محدودیت‌های مالی و ضعف ظرفیت حرفه‌ای قرار دارد. این یافته‌ها بر ضرورت اصلاحات نهادی عمیق‌تر برای تقویت استقلال واقعی تنظیم‌گران تأکید می‌کنند (امین‌زاده و مقیمی، ۱۳۹۷).

گسترش نهادهای تنظیم‌گر در بخش مخابرات در کشورهای در حال توسعه به‌ویژه در منطقه‌ای منایز دنباله‌روی الگوی غالب این کشورها در زمینه تنظیم‌گری بوده است. در بخش مخابرات، اصلاحات تنظیم‌گرانه از دهه ۱۹۸۰ به‌واسطه فشار نهادهای بین‌المللی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه آغاز شد. با این حال، کشورهای منطقه منایز مقایسه با سایر مناطق، با تأخیر

بیشتری وارد این مسیر شدند و حتی پس از معرفی اصلاحات از اواسط دهه ۱۹۹۰، همه کشورها بهبود معناداری در شاخص‌های عملکرد تجربه نکردند (واروداکیس و روسوتو^۱، ۲۰۰۴) (عزت^۲، ۲۰۱۵).

ادبیات موجود نشان می‌دهد که اصلاحات مخابراتی مستلزم تصمیم‌گیری هم‌زمان در خصوص خصوصی‌سازی اپراتورهای دولتی، ایجاد رقابت، گشودن بازار به سرمایه‌گذاری خارجی و طراحی چارچوب‌های تنظیم‌گری طرفدار رقابت است. در حالی که اجماع فزاینده‌ای وجود دارد که هر یک از این عناصر مطلوب هستند، اما به ندرت پیش می‌آید که کشوری بلافاصله در تمام جبهه‌ها تمام مسیر را طی کرده باشد و دولت‌ها غالباً رویکردی تدریجی اتخاذ کرده‌اند؛ رقابت محدود، خصوصی‌سازی ناقص و نهادهای تنظیم‌گر «نیمه‌مستقل» از ویژگی‌های مشترک این اصلاحات بوده‌اند (فینک، ماتو و راتیندران، ۲۰۰۳).

در همین راستا، (عزت، ۲۰۱۵). نشان می‌دهد که اصلاحات مخابراتی منطقه منا، شامل ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل، خصوصی‌سازی اپراتور غالب و آزادسازی بازارهای تلفن ثابت و سیار، نسبت به سایر مناطق با عمق و سرعت کمتری اجرا شده‌اند. یافته‌های این مطالعه حاکی از آن است که ضعف استقلال نهادی تنظیم‌گر، به‌ویژه در بازار تلفن ثابت، پیامدهای منفی قابل توجهی بر عملکرد بخش داشته است. این مطالعه بر ضرورت اجرای هم‌زمان اصلاحات و اهمیت ترتیب آن‌ها تأکید می‌کند و این پرسش را مطرح می‌سازد که آیا استقرار نهاد تنظیم‌گر مستقل پیش از خصوصی‌سازی می‌تواند نقش تضمین‌کننده‌ای برای سرمایه‌گذاری و رقابت ایفا کند (عزت، ۲۰۱۵).

اهمیت ترتیب اصلاحات در بخش مخابرات توسط محققان دیگر نیز مورد توجه قرار گرفته است و ادبیات این حوزه نشان می‌دهد که پیامدهای اصلاحات نه تنها به «وجود» آن‌ها، بلکه به توالی و نحوه اجرای خصوصی‌سازی، آزادسازی بازار و ایجاد نهاد تنظیم‌گر وابسته است. مطالعات تطبیقی حاکی از آن است که عملکرد نهادی و اقتصادی بخش مخابرات به شدت به این توالی اصلاحات

وابسته است. در این زمینه، مطالعه‌ای بر روی ۸۶ کشور در حال توسعه در آفریقا، آسیا، خاورمیانه، آمریکای لاتین و کارائیب طی دوره ۱۹۸۵ تا ۱۹۹۹ نشان می‌دهد که بیشترین بهبود عملکرد در کشورهایی مشاهده شده است که خصوصی‌سازی اپراتور غالب، ورود رقبا و ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل را به‌طور هم‌زمان دنبال کرده‌اند. نتایج همچنین نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی و رقابت هر یک به‌تنهایی اثرات مثبتی دارند، اما رقابت می‌تواند آثار مثبت خصوصی‌سازی را تقویت کند. در مقابل، خصوصی‌سازی پیش از معرفی رقابت، به‌ویژه در شرایط اعطای دوره‌های انحصار، با عملکرد ضعیف‌تر و آثار منفی پایدار همراه بوده است. در عین حال، شواهد نشان می‌دهد که رقابت در بخش تلفن همراه می‌تواند تا حدی آثار منفی انحصار در شبکه ثابت را جبران کند. این مطالعه همچنین تأکید می‌کند که در دوره مورد بررسی، عوامل برون‌زا مانند پیشرفت فناوری و افزایش سرمایه‌گذاری عمومی، نقشی پررنگ‌تر از اصلاحات سیاستی در بهبود عملکرد مخابرات ایفا کرده‌اند، امری که اهمیت تمایز میان اثرات نهادی اصلاحات و نیروهای ساختاری بیرونی را برجسته می‌سازد (فینک، ماتو و راتیندران، ۲۰۰۳).

ادبیات موجود همچنین نشان می‌دهد که یکی از پیامدهای کلیدی اصلاحات مخابراتی، بروز تغییرات نهادی گسترده از طریق تأسیس یا بازطراحی نهادهای تنظیم‌گر بوده است. اگرچه محرک‌ها و زمان‌بندی ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل در کشورهای مختلف تا حدی مشابه بوده‌اند، اما میزان استقلال واقعی این نهادها تفاوت‌های معناداری را نشان می‌دهد (اوزل و اونان، ۲۰۲۱). این تفاوت‌ها به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه و از جمله کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا برجسته‌تر است، جایی که اصلاحات مخابراتی با چالش‌های مشترکی در زمینه استقرار و تثبیت نهادهای تنظیم‌گر مستقل مواجه بوده‌اند (عزت، ۲۰۱۵).

در این چارچوب، اونان و اوزل (۲۰۲۱) با تمایز میان استقلال رسمی و استقلال عملی نشان می‌دهند که ایجاد نهادهای تنظیم‌گر مستقل در قوانین و



ساختارهای رسمی، لزوماً به استقلال واقعی در عمل منجر نمی‌شود. یافته‌های آن‌ها بیانگر نوعی «گسست نهادی» میان چارچوب‌های حقوقی و عملکرد واقعی تنظیم‌گران است؛ به گونه‌ای که اگرچه الگوهای نهادی مشابه در کشورهای مختلف اشاعه یافته‌اند، اما میزان استقلال عملی این نهادها به شدت تحت تأثیر شرایط نهادی، سیاسی و اقتصادی داخلی قرار دارد. عواملی مانند قدرت قوه مجریه، ساختارهای حکمرانی، سابقه نهادی بخش مخابرات و سطح رقابت بازار، نقش تعیین‌کننده‌ای در شکل‌گیری استقلال واقعی ایفا می‌کنند (اوزل و اونان، ۲۰۲۱).

مطالعات موجود نشان می‌دهند که استقلال نهادهای تنظیم‌گر در کشورهای در حال توسعه، به‌ویژه کشورهای نفتی، فرآیندی تدریجی و پیچیده است و صرفاً از طریق طراحی قانونی تحقق نمی‌یابد. عوامل اقتصادی، سیاسی و نهادی مانند وابستگی به درآمدهای نفتی، ضعف ظرفیت‌های حرفه‌ای، محدودیت‌های مالی و فشارهای خارجی، نقش تعیین‌کننده‌ای در استقلال عملی تنظیم‌گران دارند. از این‌رو، موفقیت این نهادها مستلزم سازوکارهای تطبیقی متناسب با شرایط نهادی و سیاسی محلی و اجرای هم‌زمان اصلاحات نهادی و بازارمحور است؛ به گونه‌ای که استقلال تنظیم‌گر حاصل تعامل ظرفیت‌های داخلی، ترتیب اصلاحات و فشارهای بیرونی تلقی می‌شود، نه صرفاً الگوبرداری نهادی یا اصلاحات قانونی منفرد.

تنظیم‌گری در ایران و معرفی تنظیم‌گر ارتباطات ایران

در امتداد گسترش مفهوم تنظیم‌گری و اصلاحات حکمرانی بخشی در کشورهای مختلف جهان، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، این مفهوم به تدریج در فضای سیاست‌گذاری و پژوهشی ایران نیز مورد توجه قرار گرفت. مشابه بسیاری از کشورهای در حال توسعه، توجه به تنظیم‌گری در ایران نه به‌عنوان نتیجه یک تحول تدریجی بلندمدت، بلکه در بستر اصلاحات اقتصادی و بازتعریف نقش دولت در دهه‌های پایانی قرن بیستم شکل گرفت. آغاز این روند را می‌توان در برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۷۹-۱۳۸۳) مشاهده کرد؛ برنامه‌ای که نخستین تلاش نظام‌مند برای تفکیک نسبی

میان وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری دولت و ایجاد زمینه مشارکت بخش غیردولتی در برخی بازارهای انحصاری به شمار می‌رود.

در بخش ارتباطات، ماده ۱۲۴ برنامه سوم توسعه با هدف جلوگیری از زیان عمومی و تحقق رشد و توسعه اقتصادی، امکان فعالیت بخش غیردولتی را در قلمرو شبکه‌های غیرمادر مخابراتی، شبکه‌های مستقل و موازی پستی و مخابراتی و در هشت حوزه مشخص، مشروط به اخذ مجوز از هیأت وزیران فراهم ساخت. این رویکرد را می‌توان هم‌راستا با الگوی رایج اصلاحات در کشورهای در حال توسعه دانست که در آن، آزادسازی محدود بازار و ورود تدریجی بخش خصوصی پیش از شکل‌گیری کامل نهادهای تنظیم‌گر مستقل انجام می‌شود.

در ادامه این مسیر، قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (۱۳۸۲) به تصویب رسید و دو رکن اصلی تنظیم‌گری در بخش ارتباطات شکل گرفت: کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات به‌عنوان نهاد تصمیم‌گیر و مقررگذار، و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی (CRA) به‌عنوان بازوی اجرایی و نظارتی.

مطابق ماده ۶ این قانون، ترکیب کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات شامل وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات به‌عنوان رئیس، رئیس سازمان تنظیم مقررات به‌عنوان دبیر، نمایندگان وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان برنامه‌وبودجه، و سه صاحب‌نظر در حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات با پیشنهاد وزیر و تصویب هیأت وزیران است. در سال‌های بعد، دو خبره پستی (بر اساس ماده ۳۰ اساسنامه شرکت ملی پست) و نماینده ستاد کل نیروهای مسلح (بر اساس مصوبه شورای عالی امنیت ملی) نیز به این ترکیب افزوده شدند. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی نیز بر پایه ماده ۷ همان قانون، از ادغام معاونت امور مخابراتی و اداره کل ارتباطات رادیویی تشکیل شد و مسئولیت اجرای مصوبات کمیسیون، صدور مجوزها و نظارت بر عملکرد اپراتورها را بر عهده گرفت.

مژده ناطقی، وجه‌الله قربانی‌زاده، حسین اصلی‌پور، سیدمحمدصادق امامیان
شناسایی عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر در ایران (مطالعه موردی: کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی)

در امتداد اصلاحات تنظیم‌گرانه، یکی از مؤلفه‌های کلیدی تحول ساختار بازار ارتباطات در ایران، تلاش برای خصوصی‌سازی بازیگر غالب و ایجاد زمینه رقابت بوده است؛ مسیری که مشابه بسیاری از کشورهای در حال توسعه، به صورت تدریجی و نامتوازن طی شده است. تا اواخر دهه ۱۳۷۰، شرکت مخابرات ایران که نهادی دولتی زیرمجموعه وزارت پست، تلگراف و تلفن سابق بود، به عنوان بازیگر غالب و عملاً انحصاری، کنترل کامل بازار ارتباطات ثابت و همراه را در اختیار داشت و هم‌زمان نقش تصدی‌گر، مالک زیرساخت و ارائه‌دهنده خدمات را ایفا می‌کرد. این تمرکز ساختاری، امکان شکل‌گیری رقابت مؤثر را محدود می‌ساخت و ضرورت تفکیک نقش‌ها و بازتعریف رابطه دولت با بازار را برجسته می‌کرد. در پی تصویب سیاست‌های کلی اصل (۴۴)، دولت در سال ۱۳۸۵ در مصوبه هیئت وزیران، چارچوب کلی واگذاری شرکت‌های مخابراتی را تصویب کرد و بدین ترتیب، بستر قانونی برای حضور بخش خصوصی در صنعت ارتباطات ثابت و همراه فراهم شد. به دنبال این مصوبه در سال ۱۳۸۸ بیش از نیمی از سهام شرکت مخابرات ایران به بخش خصوصی واگذار گردید. این اقدام گرچه با نقدهایی همراه بود، اما گامی مهم در کاهش انحصار دولت و تقویت رقابت به شمار می‌رفت.

در کنار خصوصی‌سازی محدود بازیگر غالب، تنظیم‌گر ارتباطات کوشید از طریق صدور مجوز برای اپراتورهای جدید و اصلاح نظام مجوزدهی، رقابت را به‌ویژه در بخش ارتباطات همراه و خدمات داده تقویت کند. ورود اپراتور دوم و سپس سوم تلفن همراه، آغاز رقابت واقعی در این بخش را رقم زد. در مقابل، در بخش ارتباطات ثابت که وابستگی شدیدی به شبکه‌های زیرساختی شرکت مخابرات ایران وجود داشت، تنظیم‌گر اقداماتی نظیر اصلاح پروانه‌ها، تسهیل ورود ارائه‌دهندگان خدمات و تلاش برای تنظیم دسترسی به شبکه مسلط را اتخاذ نمود.

در ادامه این مسیر، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (ابلاغ ۱۳۸۴) و قانون اجرای آن (۱۳۸۶) گامی مهم در به‌رسمیت‌شناختن تنظیم‌گری به عنوان یک کارکرد متمایز در نظام حکمرانی برداشتند. در ماده ۵۳ این قانون،

«شورای رقابت» به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر رقابت پیش‌بینی شد و در ماده ۵۹، این شورا مکلف گردید در بازارهای انحصاری، پیشنهاد تأسیس نهادهای تنظیم‌گر بخشی را ارائه کند. با این حال، در نسخه اولیه قانون، تأکید روشنی بر استقلال نهادی تنظیم‌گرها مشاهده نمی‌شود و تمرکز اصلی بر اصل وجود تنظیم‌گری است. توجه صریح‌تر به ضرورت استقلال نهادهای تنظیم‌گر و ایجاد نهاد تنظیم‌گر (مستقل) بخشی، در اصلاحیه بعدی ماده ۵۹ در سال ۱۳۹۷ برجسته‌تر شده است. در این اصلاحیه، ملاحظات جهت رفع برخی چالش‌های نهادی مؤثر بر استقلال تنظیم‌گر در نظر گرفته شده است که از جمله می‌توان به تنوع‌بخشی به ترکیب تصمیم‌گیری، کاهش مداخلات مستقیم دولت و تقویت مشارکت ذی‌نفعان غیردولتی و تأکید بر استقلال مالی نهادها از طریق دریافت عوارض از زیرمجموعه خودشان اشاره نمود. علی‌رغم این اصلاحات، تلاش‌ها برای ایجاد تنظیم‌گران بخشی مستقل در حوزه‌هایی نظیر برق و حمل‌ونقل، به دلایل نهادی و سیاسی با موفقیت همراه نبوده و هیچ‌یک از تنظیم‌گران بخشی موجود، از جمله تنظیم‌گر ارتباطات نیز ذیل این ماده قانونی بازتأسیس یا بازطراحی نشده‌اند.

این وضعیت را می‌توان ناشی از آن دانست که ماده ۵۹، بیش از آنکه ناظر بر بازتنظیم نهادهای تنظیم‌گر پیشین باشد، چارچوبی بالقوه برای ایجاد تنظیم‌گران بخشی جدید در بازارهای انحصاری تلقی شده است؛ برداشتی که در رویه نهادی نیز تقویت شده و به تداوم فعالیت تنظیم‌گران موجود بر پایه قوانین پیشین، از جمله قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲، انجامیده است. در نتیجه، علی‌رغم ارتقای گفتمان حقوقی استقلال تنظیم‌گر در اصلاحیه ماده ۵۹، شکاف میان طراحی حقوقی متأخر و واقعیت نهادی موجود پابرجا مانده و گذار از الگوی تنظیم‌گر درون‌وزارتخانه‌ای به تنظیم‌گر مستقل بخشی تحقق نیافته است.

در وضعیت کنونی، نهادهایی چون بانک مرکزی، شورای رقابت، شورای عالی بورس و سازمان بورس و اوراق بهادار، و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات به‌همراه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، از مهم‌ترین



نهادهای تنظیم‌گر در ایران محسوب می‌شوند. بررسی اجمالی وضعیت این نهادها نشان می‌دهد که این نهادها به دلایل مختلف از جمله وابستگی مالی به دولت، حضور وزرا در ساختار تصمیم‌گیری و مداخلات سیاسی، از استقلال عملی محدودی برخوردار باشند.

در میان این نهادها، کمیسیون و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به‌عنوان یکی از نخستین و پیشروترین تجربه‌های تنظیم‌گری بخشی در ایران شناخته می‌شوند. ساختار دوگانه این نهاد (تفکیک نهاد تصمیم‌گیر و نهاد اجرایی) را می‌توان تلاشی برای استقرار الگوی تنظیم‌گر مستقل در بخش ارتباطات دانست؛ الگویی که در عمل، تحت تأثیر محدودیت‌های نهادی و سیاسی، با چالش‌های متعددی در تحقق استقلال واقعی مواجه بوده است. از این رو، بررسی تجربه این نهاد نه تنها امکان فهم دقیق‌تر عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر در ایران را فراهم می‌آورد، بلکه می‌تواند به غنای ادبیات تطبیقی تنظیم‌گری در کشورهای در حال توسعه و طراحی مسیرهای واقع‌بینانه برای تقویت استقلال تنظیم‌گران بخشی در سایر حوزه‌ها نیز کمک کند.

روش‌شناسی

این پژوهش یک مطالعه کیفی از نوع مطالعه موردی تبیینی است که با هدف شناسایی عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر ارتباطات کشور (شامل کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی) انجام شده است. با توجه به ماهیت موضوع و تمرکز بر درک عمیق از استقلال تنظیم‌گر در ایران، رویکرد پارادایمی پژوهش، تفسیری و مسیر تحلیلی آن استقرایی است. در این پژوهش برای شناسایی عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر ارتباطات، از روش تحلیل مضمون استفاده شده است. مبتنی بر تعریف ارائه شده توسط براون^۱ و کلارک^۲، تحلیل مضمون،

1- Braun
2- Clarke

روشی برای شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی است. این روش، فرایندی برای تحلیل داده‌های متنی است و داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌هایی غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند (براون و کلارک^۱، ۲۰۰۶). در این روش، پژوهشگر به دنبال یافتن الگوهای تکراری معنادار است. این روش، براساس یک رویه مشخص مضامین را نظام‌مند نموده و نقشه‌ای از کل مضامین ارائه می‌کند که مضامین با توجه به رابطه اعم و اخص با یکدیگر در آن شبکه جایگذاری شده‌اند (عابدی جعفری و همکاران، ۱۳۹۰). در این تحقیق برای انجام تحلیل مضمون روش براون و کلارک بکار گرفته شده که مراحل آن در شکل ۲ نشان شده است (براون و کلارک، ۲۰۰۶).



شکل ۲- مراحل روش تحلیل مضمون (Braun & Clarke, 2006)

در روش تحلیل مضمون مانند سایر روش‌های کیفی جهت گردآوری داده‌ها از منابع اطلاعاتی مختلفی استفاده می‌شود؛ داده‌های این بخش از طریق مصاحبه‌های عمیق و نیمه‌ساختاریافته با خبرگان علمی، اجرایی و سیاستی به دست آمده است. در این مصاحبه‌ها ضمن اینکه از خبرگان خواسته شد تا تحلیل خود از میزان استقلال تنظیم‌گر ارتباطات کشور در ابعاد مختلف



ساختاری، مالی و نیروی انسانی را ارائه نمایند، از ایشان درخواست گردید تا عواملی پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر ارتباطات در کشور را نیز ذکر نمایند. پس از انجام مصاحبه‌ها به منظور تجزیه و تحلیل آنها، با توجه به حجم بالای داده‌های جمع‌آوری شده، کدگذاری مصاحبه‌ها به کمک نرم‌افزار MAXQDA 2024 انجام گرفت و کدهای استخراج شده در قالب مضامین سازمان‌دهنده و فراگیر دسته‌بندی شدند.

کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به طور کلی وظیفه تنظیم‌گری در سه بخش ارتباطات ثابت و همراه، فرکانس رادیویی و پست را برعهده دارند. در هرکدام از این بخش‌ها، نهاد تنظیم‌گر در شبکه‌ای از بازیگران قرار دارد که می‌توانند به نوعی استقلال سازمان را تحت تأثیر قرار دهند. این بازیگران را می‌توان در سطح اصلی تقسیم نمود که عبارتند از سیاست‌گذاران، تنظیم‌گران موازی و تنظیم‌شوندگان. سیاست‌گذاران، نهادهایی هستند که می‌توانند جهت‌گیری‌های کلان حوزه ارتباطات، فرکانس یا پست را تعیین کنند. تنظیم‌گران موازی، نهادهایی هستند که دارای حوزه‌های تنظیم‌گری هم‌پوشان با تنظیم‌گر ارتباطات هستند؛ مانند نهادهایی در حوزه رقابت، بازار، یا حمایت از مصرف‌کننده. تنظیم‌شوندگان نیز اپراتورها، شرکت‌های مخابراتی و سایر ذی‌نفعانی هستند که تنظیم‌گر ارتباطات بر آنها نظارت دارد.

در این پژوهش به منظور شناسایی جامع عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر ارتباطات، علاوه بر مصاحبه با خبرگانی از بدنه نهاد تنظیم‌گر ارتباطات نظیر رؤسای سابق، معاونان، مدیران و اعضای سابق و فعلی کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، تلاش گردید تا با بازیگرانی از سطوح مختلف سیاست‌گذار، تنظیم‌گر و تنظیم‌شونده در سه حوزه ارتباطات ثابت و همراه، فرکانس و پست نیز مصاحبه گردد. در واقع با انتخاب هدفمند مصاحبه شوندگان از زیربخش‌ها و نهادهای مختلف درگیر در تنظیم‌گری ارتباطات، تلاش شد تا تنوعی از دیدگاه‌ها به دست آید.

همچنین در این پژوهش تلاش گردید تا تمامی اصول اخلاق پژوهش‌های کیفی رعایت گردد. بدین منظور پیش از انجام هر مصاحبه، هدف پژوهش، نحوه استفاده از داده‌ها و اختیار مشارکت‌کنندگان برای انصراف در هر مرحله به‌طور کامل توضیح داده شد و رضایت آگاهانه مصاحبه‌شوندگان اخذ گردید. به‌منظور حفاظت از محرمانگی، نام و مشخصات افراد در تمامی مراحل گردآوری، پیاده‌سازی و تحلیل داده‌ها حذف و کدگذاری شد. فایل‌های صوتی و متون پیاده‌سازی شده صرفاً در اختیار پژوهشگر قرار داشته و از آن‌ها تنها برای اهداف علمی استفاده شده است.

گردآوری داده‌ها از طریق مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته انجام شده است. پروتکل مصاحبه مبتنی بر مرور ادبیات نظری استقلال نهادهای تنظیم‌گر و اهداف پژوهش طراحی شد و شامل محورهایی نظیر تجربه خبرگان از نحوه تصمیم‌گیری تنظیم‌گر، روابط تنظیم‌گر با وزارت ارتباطات و سایر بازیگران، میزان اقتدار تنظیم‌گر در برابر اپراتورها، عوامل تقویت‌کننده و تضعیف‌کننده استقلال، و مصادیق مداخله سیاسی، نهادی یا امنیتی بود. ساختار نیمه‌ساختاریافته مصاحبه‌ها امکان طرح پرسش‌های هدایت‌کننده و در عین حال پیگیری عمیق تجربه‌ها و مثال‌های عینی مشارکت‌کنندگان را فراهم ساخت. نمونه‌ای از پرسش‌های محوری عبارت بودند از: «به نظر شما مهم‌ترین عوامل محدودکننده استقلال تنظیم‌گر ارتباطات در ایران چیست؟» و «در فرآیندهای تصمیم‌گیری تنظیم‌گر، نقش نهادهای بیرونی چگونه است و چگونه بر استقلال این نهاد اثر می‌گذارد؟».

در مجموع، ۲۹ مصاحبه انجام شد که تنوع مناسبی از دیدگاه‌ها را با توجه به نقش افراد در نهادها و زیربخش‌های مختلف پوشش داد. در جدول ذیل سمت مصاحبه‌شوندگان و حوزه تخصصی ایشان ارائه شده است.

جدول ۱- اطلاعات مصاحبه‌شوندگان

سمت مصاحبه‌شونده	حوزه تخصصی خبره		
	فرکانس	ارتباطات	پست
معاون اسبق برنامه ریزی و نظارت راهبردی وزارت ارتباطات و فناوری			

سمت مصاحبه‌شونده			حوزه تخصصی خبره
فرکانس	ارتباطات	پست	
			اطلاعات
			عضو سابق کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات
			رئیس سابق ۱ سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی
			رئیس سابق ۲ سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی
			قائم مقام سابق ۱ سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی
			قائم مقام سابق ۲ سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی
			معاون سابق امور پستی، ارتباطی و فناوری اطلاعات تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی
			معاون سابق تنظیم مقررات مرکز ملی فضای مجازی
			نماینده سابق سازمان برنامه و بودجه در کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات
			معاون اقتصادی شورای رقابت
			عضو سابق شورای رقابت
			عضو هیئت مدیره سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان
			عضو هیئت مدیره شرکت ارتباطات زیرساخت
			معاون تنظیم مقررات شرکت مخابرات
			معاون تنظیم مقررات شرکت همراه اول
			کارشناس تنظیم مقررات شرکت ایرانسل
			مشاور حقوقی شرکت رایتل
			عضو هیئت مدیره شرکت های وب
			مدیرعامل شاتل موبایل
			دبیر سندیکای صنعت مخابرات ایران
			معاون توسعه و فناوری رسانه سازمان صدا و سیما
			مدیرکل سابق فرستنده های رادیویی و تلویزیونی سازمان صدا و سیما
			سرپرست دفتر نظارت بر عملیات هوانوردی سازمان هواپیمایی
			مدیر کل دفتر نظارت بر خدمات پستی و دفاتر پیشخوان خدمات دولت
			سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی
			مدیرعامل شرکت دکاپست و مدیر اسبق شرکت ملی پست
			دبیرکل کانون کشوری دفاتر پیشخوان خدمات دولت
			قائم‌مقام مدیرعامل پارسی‌پست
			قائم‌مقام شرکت رسپینا (اپراتور پست پیشخوان)
			معاون اسبق امور رادیویی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی

به‌منظور افزایش اعتبار، اتکاپذیری و اطمینان‌پذیری یافته‌های پژوهش کیفی حاضر، مجموعه‌ای از راهبردهای پیشنهادی در ادبیات روش‌شناسی پژوهش کیفی به‌کار گرفته شده است. این راهبردها به‌صورت نظام‌مند در مراحل گردآوری داده‌ها، تحلیل و تفسیر نتایج لحاظ شده‌اند.

نخست، فرآیند تحلیل مضمون به‌صورت شفاف و مرحله‌مند انجام شده است. تمامی مصاحبه‌ها به‌طور کامل پیاده‌سازی شد و کدگذاری اولیه به‌صورت خط‌به‌خط انجام گرفت. در ادامه، کدها طی چندین رفت‌و برگشت تحلیلی، با یکدیگر مقایسه و در صورت هم‌پوشانی ادغام یا در صورت تمایز مفهومی تفکیک شدند. تصمیم‌گیری درباره ادغام یا تفکیک کدها مبتنی بر شباهت معنایی، سطح انتزاع مفهومی و میزان تکرار در داده‌ها صورت گرفت و در طول تحلیل، یادداشت‌های تحلیلی برای ثبت منطق تصمیم‌گیری‌ها نگهداری شد.

دوم، به‌منظور افزایش اعتبار تفسیری یافته‌ها، از بازبینی همتایان استفاده شد. بدین معنا که ساختار کدها، مضامین سازمان‌دهنده و مضامین فراگیر در چند مرحله توسط پژوهشگر هم‌سطح در حوزه تنظیم‌گری و روش‌های کیفی مورد بررسی قرار گرفت و اصلاحات لازم بر اساس بازخوردهای دریافتی اعمال شد. این فرآیند به کاهش سوگیری فردی پژوهشگر و افزایش انسجام تحلیلی مضامین کمک کرده است.

سوم، استفاده از نقل‌قول‌های مستقیم مشارکت‌کنندگان در گزارش یافته‌ها، امکان ارزیابی پیوند میان داده خام و تفسیر پژوهشگر را برای خواننده فراهم می‌سازد و به افزایش اعتبار نتایج کمک می‌کند. این رویکرد موجب شده است که مضامین استخراج‌شده به‌طور مستند به داده‌های تجربی اتکا داشته باشند.

چهارم، برای تقویت اتکاپذیری تحلیل، تلاش شده است فرایند پژوهش به‌گونه‌ای مستندسازی شود که امکان پیگیری مسیر تحلیل برای خواننده فراهم باشد. ارائه ابزار کدگذاری، نمونه کدگذاری، جداول مضامین و تشریح مراحل تحلیل مضمون، در همین راستا صورت گرفته است.

پنجم، مدیریت سوگیری پژوهشگر از طریق پایبندی به پرسش‌های نیمه‌ساختاریافته مبتنی بر ادبیات نظری، تمرکز بر تجربه‌های زیسته مشارکت‌کنندگان و پرهیز از تحمیل چارچوب‌های ازپیش‌تعیین‌شده در مرحله کدگذاری اولیه انجام شده است. کدگذاری در مرحله نخست به‌صورت استقرایی صورت گرفته است.

در نهایت، توقف نمونه‌گیری بر مبنای اشباع نظری/عملی انجام شده است. اشباع زمانی احراز شد که مصاحبه‌های جدید، کد یا مضمون مفهومی تازه‌ای به ساختار تحلیلی پژوهش اضافه نکردند و صرفاً موجب تقویت و غنای مضامین موجود شدند. این وضعیت پس از چند مصاحبه متوالی بدون ظهور کد جدید، به‌عنوان معیار عملیاتی اشباع در نظر گرفته شد و نمونه‌گیری در این نقطه متوقف گردید.

یافته‌های پژوهش

در این بخش از پژوهش، عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر ارتباطات در ایران از طریق مصاحبه با خبرگان و تحلیل آنها مبتنی بر روش تحلیل مضمون شناسایی شده است. همان‌طور که در شکل ۳ نشان داده شده است، روش تحلیل مضمون در این پژوهش در چند مرحله اصلی پیاده‌سازی شده است. پس از آشنایی اولیه با داده‌ها و مرور متن مصاحبه‌ها مبتنی بر سؤال پژوهش، بخش‌های مرتبط در متن مصاحبه‌ها با بکارگیری نرم‌افزار MAXQDA کدگذاری گردیدند که نمونه‌ای از آنها، در جدول ۲ ارائه شده است. شایان ذکر است که در جداول ۲، ۳ و ۴، به‌منظور تسهیل استناد به کدهای استخراج‌شده، شماره مصاحبه‌شونده درج شده است. این شماره‌ها صرفاً شناسه مشارکت‌کنندگان بوده و ارتباطی با ترتیب اسامی در جدول ۱ ندارند.

جدول ۲- نمونه‌ای از کدگذاری متن مصاحبه‌ها

ردیف	متن مصاحبه‌ها	کدها
۱	رگولاتوری یکی از نهادهای زیرمجموعه یک وزارتخانه است؛ یعنی یک زیرمجموعه از وزارتخانه، متولی ICT کشور، متولی مجوزدهی و تخصیص فرکانس است. یعنی نه‌تنها در مقابل نهادهای حاکمیتی مثل صداوسیما یا نیروهای مسلح قدرت اعمال	محدود بودن توان و اقتدار تنظیم‌گر نسبت به سایر نهادهای



ردیف	متن مصاحبه‌ها	کدها
	حاکمیت ندارد و این نهادها از سازمان تنظیم تبعیت نمی‌کنند، بلکه حتی نمی‌تواند با سایر وزارتخانه‌ها هماهنگی لازم را داشته باشد. (۱۹)	حاکمیتی و نهادهای ذیل سایر وزارتخانه‌ها
۲	در این کمیسیون، دبیر آن رئیس سازمان است و ریاست کمیسیون نیز بر عهده وزیر ارتباطات است. به عبارت دیگر، این کمیسیون کاملاً در دل ساختار وزارت ارتباطات تعریف شده است. در ایران، حتی اگر اعضای کمیسیون مستقل باشند، در عمل تصمیمات آن‌ها به‌طور کامل مستقل نیست. استراتژی‌ها و سیاست‌ها تحت تأثیر منافع وزارت ارتباطات اتخاذ می‌شوند. (۱۹)	قرارگیری تنظیم گر به عنوان معاونت وزارت ارتباطات و وابستگی ساختار تنظیم گر به وزارتخانه
۳	این به نظر من خیلی موضوع مهمیه، کمیسیون اگه واقعاً بخواد کمیسیون باشه، اعضای رو باید داشته باشه که منتخب بخش خصوصی و خصوصاً اون افرادی باشه که از اونجا پروانه می‌گیرن، که بتونه از حق و حقوقشون دفاع بکنه. خب این تا حالا متأسفانه انجام درست نشده. (۱۸)	عدم وجود الزام قانونی برای حضور نماینده‌ای از بخش خصوصی در کمیسیون
۴	تنظیم گر اسمش مستقله ولی به هیچ وجه مستقل نیست. قیمت می‌خواد بگذاره، بهش میگن افزایش قیمت بیش از ۳۰ درصد رو گفتن نمیشه. شما سرویسی را ارائه میدی، قیمت تمام شده اش ۵۰ درصد افزایش پیدا کرده، بعد میگن بیش از ۳۰ درصد افزایش نده. خب چرا وقتی قیمت تمام شده ۵۰ درصد افزایش پیدا کرده، من ۳۰ درصد بیشتر نذارم قیمتش بره بالاتر؟ یعنی وقتی تو کمیسیون بخوای رای گیری بشه، مثلاً به ابلاغیه اومده که قیمت ها از این حد نباید بیشتر بشه؟ استنباط کلی هست دیگه، بالاخره وزیر رئیس کمیسیون هست، دولت می‌خواهد نشود، بقیه اعضای کمیسیون هم تقریباً دولتی هستن دیگه، سازمان برنامه، وزارت اقتصاد و ... شرایط حاکم کشور رو میبینن دیگه. (۱۷)	ترکیب دولتی کمیسیون تنظیم مقررات و وابستگی آن به وزیر ارتباطات

پس از کدگذاری اولیه مصاحبه‌ها، مطابق با مراحل تحلیل مضمون در شکل ۲، کدهای مختلف بررسی شده و کدهای مشابه در قالب مضامین دسته‌بندی و مرتب گردیدند که با ترکیب مضامین مشابه نیز، مضامین فراگیر شناسایی گردیدند. از ابتدای کدگذاری با توجه به موضوع مقاله، دو دسته اصلی عوامل پیش‌برنده استقلال تنظیم گر و عوامل بازدارنده استقلال تنظیم گر برای کدها انتخاب گردیدند. در ادامه نتایج پیاده‌سازی روش تحلیل مضمون به تفکیک هردسته ارائه شده است.

عوامل پیش‌برنده استقلال تنظیم گر ارتباطات در کشور

پس از کدگذاری مصاحبه‌ها، کدهای مرتبط با عوامل پیش‌برنده استقلال تنظیم گر در ذیل ۳ مضمون فراگیر و ۶ مضمون سازمان‌دهنده دسته‌بندی

گردیدند که در جدول ۳، این مضامین به همراه کدهای قرار گرفته در ذیل هریک ارائه شده است. در ادامه نیز توضیحات مربوط به هر دسته ارائه شده است.

جدول ۳- عوامل پیش برنده استقلال تنظیم گر ارتباطات در ایران مبتنی بر مصاحبه با خبرگان

مضامین فراگیر	مضامین سازمان دهنده	کدها
وجود ویژگی های ساختاری و نهادی تقویت کننده استقلال تنظیم گر	قدرت سازمانی تنظیم گر	ایجاد کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات با ترکیب اعضای متنوع (I ₁₁), (I ₁₆), (I ₁₇), (I ₂₂)
		حضور وزیر در جایگاه رئیس کمیسیون و تبعیت شرکت های هم رده تنظیم گر (I ₁₁)
	طراحی سازوکارهایی برای تضمین استقلال مالی تنظیم گر	در نظر گرفتن حق السهم ۰.۲۵٪ از درآمد اپراتورها برای پوشش هزینه های تنظیم گر (I ₈), (I ₁₇), (I ₂₅)
		در نظر گرفتن ردیف بودجه مستقل برای نهاد تنظیم گر (I ₂₂)
توانمندی اجرایی و ابزارهای تنظیم گری مؤثر	بهرهمندی تنظیم گر از ابزارهای فنی نظیر تخصیص فرکانس و نامبرینگ (I ₁₁)	بهرهمندی تنظیم گر از ابزارهای قانونی مناسب (I ₈)
		بهرهمندی از ابزارهایی نظیر تعیین مفاد پروانه، صدور پروانه و جریمه متخلفان (I ₆), (I ₁₀), (I ₁₁), (I ₁₆)
وجود زیرساخت های قانونی و نهادی برای ایجاد تنظیم گر مستقل	وجود زیرساخت های قانونی برای ایجاد تنظیم گر مستقل	تصویب قوانین تسهیل کننده آزادسازی و خصوصی سازی و لزوم وجود تنظیم گر برای نظارت بر بخش خصوصی (I ₈), (I ₁₇)
		وجود قانون صریح به عنوان پشتوانه تنظیم گر (I ₈), (I ₁₇)
	یادگیری بین المللی	وجود ITU، امکان درس آموزی از بهترین تجربیات دنیا و بکارگیری مشاوران بین المللی برای طراحی نهاد تنظیم گر مستقل (I ₁), (I ₁₁), (I ₁₆), (I ₁₇)
تحول در بخش ارتباطات و ضرورت حضور سرمایه گذار خش خارجی و خصوصی	تغییر در مأموریت های وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و ورود به حوزه های جدید	تغییر مأموریت در بخش ارتباطات، ورود حوزه هایی نظیر موبایل و داده و نیاز به حضور بخش خصوصی برای توسعه این حوزه ها (I ₁₇)
		تغییر مأموریت های وزات ارتباطات و فناوری اطلاعات عدم امکان ایفای هم زمان سیاست گذاری و تصدی گری (I ₁₆)
	ضرورت گسترش سرمایه گذاری خصوصی و خارجی	آزادسازی و گسترش حضور بخش خصوصی در ارتباطات و نیاز به تنظیم گر (I ₂), (I ₁₆), (I ₁₇), (I ₂₂)
		زمینه سازی برای افزایش سرمایه گذاری خارجی از طریق ایجاد تنظیم گر مستقل (I ₁₁)

مضمون فراگیر اول: وجود ویژگی‌های ساختاری و نهادی تقویت‌کننده استقلال تنظیم‌گر

اگرچه تنظیم‌گر ارتباطات از منظر ساختاری و نهادی دارای ضعف‌هایی است که می‌تواند تضعیف‌کننده استقلال تنظیم‌گر باشد، اما با این وجود همچنان این تنظیم‌گر نسبت به بسیاری از تنظیم‌گران ایجاد شده در کشور، از لحاظ ساختاری پیشرو بوده و در طراحی نهادی آن تلاش شده است تا برخی ویژگی‌ها که می‌توانند به نوعی تقویت‌کننده استقلال تنظیم‌گر باشند، در نظر گرفته شود. در ادامه توضیحاتی راجع به این ویژگی‌های نهادی اشاره شده توسط خبرگان ارائه شده است.

۱) قدرت سازمانی تنظیم‌گر

در طراحی نهاد تنظیم‌گر ارتباطات، تدابیری برای تقویت استقلال و بی‌طرفی آن در نظر گرفته شده است. از جمله، تشکیل کمیسیونی با ترکیب متنوعی از اعضای دستگاه‌های مختلف مانند وزیر ارتباطات، رئیس سازمان تنظیم مقررات، کارشناسان پستی و ارتباطاتی، و نمایندگان وزارت اقتصاد و سازمان برنامه و بودجه، که مشروعیت و قدرت قانونی نهاد را افزایش داده است. این ترکیب هرچند کاملاً مستقل از دولت نیست، اما فشار مستقیم وزیر را بر تصمیمات کاهش داده و فضای تصمیم‌گیری تخصصی‌تری ایجاد کرده است؛ همان‌گونه که یکی از مصاحبه‌شوندگان تأکید کرده: «ترکیب کمیسیون ترکیبی نیست که همه اعضای آن از وزارت ارتباطات باشند؛ از سازمان برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد و ... هم در کمیسیون هستند. این ترکیب باعث می‌شود که فشار وزارتخانه و فشار دیدگاه وزیر کمتر شود، صفر نمی‌شود ولی کمتر می‌شود. در واقع این ترکیب متنوع می‌تواند کمک کند. (I22)»

حضور وزیر به‌عنوان رئیس کمیسیون نیز دو پیامد دارد: از یک سو جایگاه مصوبات را تقویت و اجرای آن‌ها را در نهادهای دولتی تسهیل می‌کند، و از سوی دیگر می‌تواند زمینه نفوذ دیدگاه‌های سیاسی دولت را فراهم آورد. با این حال مبتنی بر نظر خبرگان، در برخی دوره‌ها همین ترکیب منجر به اتخاذ

تصمیماتی مانند تعدیل تعرفه اینترنت شرکت زیرساخت برای جلوگیری از افزایش هزینه مصرف‌کنندگان و حمایت از اپراتورهای خصوصی شده است. اظهارات یکی از خبرگان در این باره گویاست: «مثلاً گاهی اوقات ما به وزیر می‌گفتیم وضعیت اپراتورها خوب نیست؛ یا باید تعرفه‌ها را افزایش بدهیم یا تعرفه اینترنت شرکت زیرساخت را کاهش بدهیم. وزیر پاسخ می‌داد که شرکت زیرساخت از بودجه سالانه درآمد دارد و می‌تواند بخشی از درآمد خود از تعرفه اینترنت را کاهش دهد تا در نهایت به نفع اپراتور باشد و تعرفه‌ها برای مردم نیز افزایش پیدا نکند. (I11)»

۲) طراحی سازوکارهایی برای تضمین استقلال مالی تنظیم‌گر

استقلال مالی یکی از ابعاد مهم استقلال نهاد تنظیم‌گر است؛ زیرا وابستگی به بودجه عمومی دولت، آن را در معرض فشارها و محدودیت‌های سیاسی قرار می‌دهد. از ابتدای شکل‌گیری تنظیم‌گر ارتباطات، تلاش شد سازوکاری برای تأمین مالی مستقل این نهاد طراحی شود. یکی از مهم‌ترین این سازوکارها، پیش‌بینی دریافت ۰.۲۵٪ از درآمد اپراتورهای همراه در پروانه‌ها به عنوان «حق تنظیم‌گری» بود تا هزینه‌های جاری تنظیم‌گر از این محل تأمین شده و نیازی به بودجه عمومی نداشته باشد. برخی خبرگان معتقدند اجرای این سازوکار در عمل چالش‌هایی داشته، اما وجود این منبع مالی یکی از پایه‌های مهم استقلال نسبی و خوداتکایی مالی تنظیم‌گر محسوب می‌شود. یکی از خبرگان در این باره چنین گفته است: «در پروانه‌ها، منابع هزینه‌های تنظیم‌گر از محل حق امتیاز اپراتورها تأمین شده است. در پروانه ایرانسل آمده که ۰.۲۵٪ از درآمد سالانه‌اش باید برای پوشش هزینه‌های تنظیم‌گر اختصاص یابد، تا تنظیم‌گر استقلال مالی داشته باشد و نیازی به بودجه دولت یا اپراتورها نداشته باشد. (I17)».

از سوی دیگر، تنظیم‌گر ارتباطات علاوه بر درآمد از تنظیم‌شوندگان، ردیف بودجه مستقل در قانون بودجه کشور نیز دارد. برخی خبرگان بر این نکته تأکید دارند که این موضوع به نوعی موقعیت نهادی تنظیم‌گر را تثبیت کرده و استقلال مالی آن را تقویت می‌کند. هرچند این استقلال کامل نیست، اما ایجاد

مژده ناطقی، وجه‌الله قربانی‌زاده، حسین اصلی‌پور، سیدمحمدصادق امامیان
شناسایی عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر در ایران (مطالعه موردی: کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی)

ردیف بودجه اختصاصی به سازمان اجازه داده تا در برابر تغییرات ناگهانی در تخصیص بودجه دولتی آسیب‌پذیری کمتری داشته باشد.

۳) توانمندی اجرایی و ابزارهای تنظیم‌گری مؤثر

یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های استقلال و اقتدار نهاد تنظیم‌گر، برخورداری از ابزارهای اجرایی و توانایی استفاده مؤثر از آن‌ها برای الزام بخش تحت نظارت است. در حوزه ارتباطات، مجموعه‌ای از زیرساخت‌ها و اختیارات در اختیار تنظیم‌گر قرار دارد که به‌طور مستقیم به کارآمدی و اقتدار نهادی آن منجر می‌شود. از جمله ابزارهای کلیدی در زیربخش‌های فرکانس و ارتباطات ثابت و همراه، فرکانس و نامبرینگ است که به‌عنوان منابع کمیاب و حیاتی، نقش اساسی در کنترل اپراتورها دارند. اپراتورها برای ادامه فعالیت ناگزیر از دریافت نامبرینگ و بهره‌برداری از فرکانس هستند و همین وابستگی، به تنظیم‌گر امکان می‌دهد تا اجرای تعهدات را از آن‌ها مطالبه کند. یکی از خبرگان در این باره می‌گوید: «نهاد ارتباطات چند ابزار مؤثر در اختیار دارد. مثلاً فرکانس؛ اپراتورها می‌دانند به این منابع نیاز دارند و نمی‌توانند از دست تنظیم‌گر فرار کنند، چون بالاخره کارشان جایی به آن گیر می‌کند. نامبرینگ هم ابزار دیگری است؛ شماره‌ها از طریق تنظیم‌گر تخصیص داده می‌شوند و تنظیم‌گر هم آن‌ها را تدریجی ارائه می‌کند، بنابراین اپراتور می‌داند که اگر نامبرها تمام شود، برای ارائه سیم‌کارت‌های جدید باید دوباره به تنظیم‌گر مراجعه کنند.» (۱۱)

علاوه بر این، ابزارهای قانونی در قالب صدور، تمدید و لغو پروانه‌ها و نیز تعریف و اعمال جریمه‌های تخلفات، جایگاه مهمی در سازوکار اجرایی تنظیم‌گر دارند. صدور پروانه‌های فعالیت با مفاد مشخص، به تنظیم‌گر این امکان را می‌دهد که بر عملکرد اپراتورها نظارت دقیق داشته باشد و در مواقع لزوم، با ابزارهایی مانند جریمه یا محدودیت در تمدید پروانه، رفتار مطلوب را مطالبه کند. از دیدگاه برخی خبرگان، شدت و گستره جریمه‌ها در ارتباطات بیشتر از سایر بخش‌ها است و این امر اقتدار ویژه‌ای برای تنظیم‌گر ایجاد می‌کند. با این حال، تأکید می‌شود که تعریف شفاف و تناسب جریمه‌ها ضروری است، زیرا



نبود معیار روشن می‌تواند موجب برداشت‌های متفاوت یا حتی سوءاستفاده شود.

مضمون فراگیر دوم: وجود زیرساخت‌های قانونی و نهادی برای ایجاد تنظیم‌گر مستقل

یکی دیگر از عوامل شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر مستقل در ایران، وجود زیرساخت‌های قانونی و نهادی است. تصویب قوانین و برنامه‌های توسعه، به‌ویژه قانون تغییر نام وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، بستر حقوقی لازم برای تأسیس تنظیم‌گر ارتباطات و تفکیک وظایف را فراهم کرد. همچنین، بهره‌گیری از تجربیات بین‌المللی و چارچوب‌های پیشنهادی نهادهایی مانند اتحادیه بین‌المللی مخابرات (ITU)، به طراحی ساختار نهادی متناسب با الزامات استقلال و اقتدار تنظیم‌گر کمک کرد. این ترکیب قوانین داخلی و آموزه‌های بین‌المللی، ستون‌های اصلی ایجاد و تقویت تنظیم‌گر مستقل در کشور است.

۱) وجود زیرساخت‌های قانونی برای ایجاد تنظیم‌گر

وجود زیرساخت‌های قانونی، پیش‌شرطی بنیادین برای شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر مستقل در حوزه ارتباطات است. در واقع روند آزادسازی و خصوصی‌سازی در این بخش بدون پشتوانه قانونی نمی‌توانست پیش رود و همین قوانین زمینه‌ساز ایجاد تنظیم‌گر ارتباطات شدند. به گفته برخی خبرگان، ماده ۱۲۴ قانون برنامه سوم توسعه نقطه آغاز جدی آزادسازی در این بخش به شمار می‌آید. این ماده، بستر ورود اپراتورهای جدید و الزام به تغییر در ساختار وزارت ارتباطات را فراهم کرد و به تدریج نیاز به وجود نهادی مستقل برای نظارت بر بخش خصوصی و تضمین رقابت عادلانه را برجسته ساخت. این روند، با تصویب قانون جدید وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و تغییر نام آن، شکل رسمی‌تری به خود گرفت. در این قانون، صراحتاً به ایجاد نهاد تنظیم‌گر اشاره شده است که همین امر به‌عنوان پشتوانه قانونی و مشروعیت‌بخش برای سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی عمل کرده است. بر اساس این

زیرساخت‌های قانونی، سازمان تنظیم مقررات توانست از همان ابتدا با اختیارات مشخص و منابع قانونی تعریف‌شده وارد عمل شود و جایگاه خود را تثبیت کند.

۲) یادگیری بین‌المللی

یادگیری بین‌المللی یکی از عوامل کلیدی در شکل‌گیری و تقویت نهاد تنظیم‌گر در ایران بوده است. از دید خبرگان، خوش‌شانسی بزرگ حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات وجود نهاد بین‌المللی مرجعی مانند اتحادیه بین‌المللی مخابرات (ITU) است؛ نهادهی که علاوه بر تعیین استانداردها و چارچوب‌های جهانی، امکان انتقال تجارب و درس‌آموزی از بهترین رویه‌های دنیا را فراهم می‌کند. این امر موجب شد ایران در طراحی نهاد تنظیم‌گر مستقل، از ظرفیت مشاوران بین‌المللی و مدل‌های موفق جهانی بهره‌گیرد؛ مدل‌هایی که بر دو ویژگی اصلی تنظیم‌گر، یعنی استقلال و اقتدار تأکید داشتند. یکی از خبرگان در این‌باره چنین گفته است: «ما تلاش کردیم از ادبیات و چارچوب‌های بین‌المللی، مثل چیزی که در ITU هست و ما هم عضو آن هستیم، استفاده کنیم؛ برای اینکه بدانیم چطور بازار را تنظیم کنیم، چطور بخش را بزرگ کنیم و سرمایه‌گذاری در این حوزه شکل بگیرد. (I17)».

مضمون فراگیر سوم: تحول در بخش ارتباطات و ضرورت حضور سرمایه‌گذار خارجی و بخش خصوصی

گسترش فناوری‌های نوین و افزایش تقاضا برای خدمات متنوع نشان داد که اتکا به دولت در توسعه کافی نیست و جذب سرمایه‌گذاری خارجی و تقویت بخش خصوصی برای ارتقای کارایی، رقابت و نوآوری ضروری است. این شرایط، نیاز به نهاد تنظیم‌گر مستقل و بی‌طرف برای تضمین رقابت سالم و حمایت از منافع عمومی را برجسته نمود.

۱) تغییر در مأموریت‌های وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و ورود به حوزه‌های جدید

تغییر مأموریت‌های وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات نقش مهمی در شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر در بخش ارتباطات داشته است. با توسعه حوزه‌های جدید مانند شبکه‌های موبایل و خدمات داده و ضرورت ورود بخش خصوصی به این حوزه‌ها، وزارتخانه دیگر نمی‌توانست هم‌زمان نقش سیاست‌گذاری و نقش تصدی‌گری را ایفا کند. این تفکیک مأموریت‌ها، به‌ویژه با آزادسازی شبکه‌های موبایل و تمرکز بر توسعه فناوری اطلاعات از طریق شرکت‌های خصوصی، ضرورت ایجاد یک تنظیم‌گر مستقل را آشکار ساخت. یکی از خبرگان این موضوع را این‌گونه بیان نموده است: «در یک مطالعه مشترک با وزارت صمت، به این جمع‌بندی رسیدیم که آینده بخش ارتباطات در گرو توسعه موبایل و دیتا خواهد بود؛ شبکه‌ها و ساختارها نیز باید با این افق تغییر می‌کردند (۱۷)».

۲) ضرورت گسترش سرمایه‌گذاری خصوصی و خارجی به‌عنوان عامل پیش‌برنده استقلال تنظیم‌گر

از برنامه سوم توسعه، به‌ویژه از سال ۱۳۸۲ به بعد، سیاست کاهش وابستگی بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات به بودجه عمومی دولت و تأمین مالی از محل منابع داخلی در دستور کار قرار گرفت. این تغییر رویکرد، نقطه‌عطفی در مسیر آزادسازی بازار و واگذاری بخشی از فعالیت‌ها به بخش خصوصی بود و ضرورت ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل را بیش از پیش آشکار ساخت. در ادامه این روند، صدور مجوز اپراتور دوم تلفن همراه (ایرانسل) در سال ۱۳۸۲ گام مهمی در جذب سرمایه‌گذاری خارجی محسوب شد. ورود MTN به عنوان سهامدار ایرانسل به بازار ایران نشان داد که سرمایه‌گذار خارجی پیش از هر چیز به میزان استقلال تنظیم‌گر توجه دارد؛ چراکه استقلال نهادی به معنای تضمین امنیت سرمایه‌گذاری و ثبات مقررات تلقی می‌شود. همین مسئله ضرورت تقویت جایگاه مستقل تنظیم‌گر را برجسته‌تر کرد. یکی از خبرگان در این باره چنین گفته است: «یکی از اصول تنظیم‌گری که در بیانیه سازمان تجارت جهانی هم آمده است، استقلال این نهاد است. آنها از زاویه تجارت به این موضوع نگاه کردند، چون وقتی سرمایه‌گذار خارجی می‌خواهد در کشوری

مژده ناطقی، وجه‌الله قربانی‌زاده، حسین اصلی‌پور، سیدمحمدصادق امامیان
شناسایی عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر در ایران (مطالعه موردی: کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی)



سرمایه‌گذاری کند، برایش مهم است که تنظیم‌گر مستقل هست یا نه. مثلاً زمان شکل‌گیری ایرانسل، وقتی MTN می‌خواست در ایرانسل سرمایه‌گذاری کند، برایش مهم بود بداند که آیا این تنظیم‌گر که من به پشتوانه‌اش می‌خواهم پروانه بگیرم و سرمایه‌گذاری کنم، مستقل است؟ طبیعتاً سرمایه‌گذار خارجی وارد بازاری که تنظیم‌گرش مستقل نیست، نمی‌شود (I11)»

عوامل بازدارنده استقلال تنظیم‌گر ارتباطات در کشور

پس از کدگذاری مصاحبه‌ها، کدهای مرتبط با عوامل بازدارنده استقلال تنظیم‌گر نیز در ذیل ۶ مضمون فراگیر و ۱۷ مضمون سازمان‌دهنده دسته‌بندی گردید که در جدول ۴، این مضامین به همراه کدهای قرار گرفته در ذیل هریک ارائه شده است. در ادامه نیز توضیحات مربوط به هر دسته ارائه شده است.

جدول ۴- عوامل بازدارنده استقلال تنظیم‌گر ارتباطات در ایران مبتنی بر مصاحبه با خبرگان

مضامین فراگیر	مضامین سازمان‌دهنده	کدها
ضعف زیرساخت‌های قانونی، نهادی و اقتصادی برای ایجاد تنظیم‌گر مستقل	ضعف، تداخل و تعارض قوانین، هم‌پوشانی وظایف و موازی کاری تنظیم‌گر با برخی از نهادها	اصل تفکیک قوا و نبود بستر برای تنظیم‌گر مستقل فراقوه‌ای (I22)
		دخالتهای برخی از سیاست‌گذاران در تصمیمات نهاد تنظیم‌گر (I1)، (I17)، (I27)
		عدم وجود قانون جامع پستی و نبود مرزبندی مشخص بین دستگاه‌ها (I4)
		تعدد بازیگران در حوزه پست و پیشخوان و هم‌پوشانی، تداخل و موازی کاری بین فعالیت این نهادها و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی (I1)، (I4)، (I15)، (I18)، (I23)، (I26)، (I27)
		نبود مقررات روشن بین شرکت پست، اپراتورهای دارای مجوز و اپراتورهای فاقد مجوز از سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی (I26)
		تداخل وظایف تنظیم‌گر با شورای رقابت و بروز اختلاف بین این دو نهاد (I1)، (I19)، (I20)، (I26)، (I27)، (I5)
		تداخل وظایف تنظیم‌گر با ستاد تنظیم بازار و سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان (I1)، (I16)، (I18)، (I21)، (I23)، (I27)
		وجود نهادهای موازی تنظیم‌گر در بخش ارتباطات نظیر سازمان انرژی اتمی، بانک مرکزی و (I20)

مضامین فراگیر	مضامین سازمان‌دهنده	کدها
		تفکیک و تکه تکه شدن تنظیم‌گری فرکانس در کشور بین سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، سازمان صدا و سیما و نیروهای مسلح (I ₁₂)، (I ₁₃)، (I ₁₆)، (I ₁₇)، (I ₂₂)، (I ₂₇)، (I ₂₈)
	اقتصاد دولتی و ضعف در ایجاد تنظیم‌گر مستقل	اقتصاد دولتی و تقویت ایجاد تنظیم‌گران دولتی در راستای مدل اقتصادی در ایران (I ₁₇)، (I ₂₇)
ضعف زیرساخت‌های سیاسی، دانشی، فرهنگی و آموزشی برای شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر مستقل در کشور	ضعف زیرساخت‌های سیاسی، فکری، اجتماعی و فرهنگی برای شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر مستقل در کشور	عدم بلوغ فرهنگ حکمرانی و وجود تفکر حکمرانی سلسله‌مراتبی (I ₁₆)، (I ₂₂)، (I ₂₇) مقاومت مسئولان و بدنه دستگاه‌ها به ویژه دستگاه‌های ذیل وزارت ارتباطات (شرکت زیرساخت) در ایجاد تنظیم‌گر مستقل (I ₁₆) تمامیت‌خواهی و قدرت‌طلبی مسئولان بالادستی و مقاومت ذهنی در برابر واگذاری اختیارات دستگاه‌ها و ایجاد تنظیم‌گر مستقل (I ₁₆)، (I ₁₀)، (I ₂₅)، (I ₂₇)
	ضعف زیرساخت‌های دانشی و آموزشی برای شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر مستقل در کشور	ضعف دانش در فهم تنظیم‌گری، ساختار تنظیم‌گر و استقلال آن در بین سیاست‌گذاران و مسئولان (I ₆)، (I ₁₇) ضعف آموزش سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری برای مدیران و قرارگیری مدیرانی با پیشینه فنی در سطوح بالای نهادهای سیاست‌گذار و تنظیم‌گر (I ₁₇)، (I ₆)، (I ₂₇) ضعف مهارت اصلاح و تحول ساختار موجود و اجرای صحیح پیاده‌سازی ساختار جدید (I ₆)
	ضعف در برخی ویژگی‌های نهادی تضمین کننده و تقویت‌کننده استقلال تنظیم‌گر	عدم وجود قوانین قرنطینه و تعارض منافع نیروی انسانی نهاد تنظیم‌گر (I ₂)، (I ₈)، (I ₁₉) تفاوت پرداختی نیروی انسانی سازمان تنظیم‌گر نسبت به اپراتورها و افزایش احتمال فسادپذیری (I ₂₀)، (I ₂₀) جذب افرادی از شرکت ملی پست در بدنه نهاد تنظیم‌گر و امکان سوگیری تصمیمات (I ₁)، (I ₁₅) عدم استقلال در جذب نیروی انسانی، مهاجرت نیروهای انسانی متخصص و در نتیجه ضعیف شدن بدنه تخصصی سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی (I ₁₆)، (I ₉)، (I ₂₀) وابستگی استقلال سازمان به میزان اقتدار و تسلط رئیس سازمان تنظیم‌گر و عدم تأثیر قرار گرفتن آن نسبت به فشارهای سیاسی و صنعت (I ₂₆)، (I ₂₇) وابستگی درآمدی دولت به اپراتورها و احتمال اغماض تنظیم‌گر در برابر
	ضعف در تأمین بودجه	



مضامین فراگیر	مضامین سازمان‌دهنده	کدها
	تنظیم‌گر و سازوکارهای	آنها (I ₁₉)
	استقلال مالی	وابستگی بودجه تنظیم‌گر به دولت (I ₉)، (I ₁₀)، (I ₁₆)، (I ₂₅)
	ضعف در ترکیب، نحوه انتصاب و عزل و ویژگی‌های اعضای حقوقی و حقیقی کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، رئیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی	انتصاب و عزل رئیس نهاد تنظیم‌گر توسط وزیر و ثابت نبودن مدت زمان مدیریت رئیس نهاد تنظیم‌گر (I ₁₁)، (I ₁₄)، (I ₁₆)، (I ₂₂)
		انتخاب اعضای حقیقی کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات توسط وزیر، عدم ثابت بودن مدت زمان عضویت و امکان عزل ایشان توسط وزیر
		(I ₆)، (I ₈)، (I ₁₀)، (I ₁₁)، (I ₁₄)، (I ₂₅)
		نبود سازوکار قانونی مشخص برای استفاده نظام‌مند از دانش تخصصی و تجربه عملی بازیگران غیردولتی و فعالان حرفه‌ای صنعت در
		تصمیم‌سازی کمیسیون (I ₁₁)، (I ₁₈)، (I ₁₉)
		عدم وجود شرایط مشخص برای انتخاب اعضای حقیقی کمیسیون در
		قانون (I ₁₁)، (I ₁₆)، (I ₂₂)
		ترکیب نامناسب کمیسیون و عدم حضور نمایندگانی از سایر نهادها
		نظیر وزارت صمت، قوه قضائیه، قوه مقننه و (I ₁₀)، (I ₁₈)
		ترکیب دولتی کمیسیون تنظیم مقررات و وابستگی آن به وزیر ارتباطات
		(I ₁₈)، (I ₁₉)، (I ₂₇)
		حضور وزیر ارتباطات به عنوان رئیس کمیسیون و تأثیر نسبی نظر وزیر بر تأیید یا رد موضوعات کمیسیون توسط اعضا (I ₄)، (I ₆)، (I ₇)، (I ₉)، (I ₁₀)، (I ₁₄)، (I ₁₆)، (I ₁₈)
	ضعف در ایجاد سازوکارهایی برای تصمیم‌گیری مشارکتی و به موقع	ضعف در دیدن منافع همه ذینفعان در تصمیم‌گیری و در نتیجه اجرایی نشدن برخی از تصمیمات (I ₇)، (I ₉)
	ضعف دانش تنظیم‌گر در بخش پست و ضعف در اتخاذ تصمیمات تخصصی و بی‌طرفانه	تاخیر در تصمیم‌گیری‌های موثر به علت فشارهای بیرونی (I ₂)
	ضعف در ابزارها و ظرفیت‌های اجرایی تنظیم‌گر	ضعف دانش فنی در پست و پیشخوان در سازمان و به حاشیه رفتن آنها
		(I ₁₈)، (I ₂₆)، (I ₁)
		ضعف در تدوین مقررات جامع، طراحی اکوسیستم تنظیم‌گری مؤثر و بکارگیری ابزارهای نوآورانه و چابک در حوزه پست (I ₁)
		ضعف در اعمال ابزارهای تنبیهی و ناکارآمدی آنها در بازدارندگی از تخلفات (I ₁₈)، (I ₁₆)، (I ₇)
	عدم جایگاه فراقوه‌ای و	ضعف در اجرای مصوبات در بخش پست (I ₄)، (I ₁₈)، (I ₂₆)
		محدود بودن توان و اقتدار تنظیم‌گر نسبت به سایر نهادهای حاکمیتی



مضامین فراگیر	مضامین سازمان‌دهنده	کدها
ساختاری تنظیم‌گر	فراوزارتخانه‌ای تنظیم‌گر و وابستگی ساختاری	(صدا و سیما و ...) و نهادهای ذیل سایر وزارتخانه‌ها (l ₄)، (l ₉)، (l ₁₂)، (l ₁₅)، (l ₁₉)، (l ₂₀)
	آن به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	مرجع نهایی نبودن سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در برخی حوزه‌ها نظیر فرکانس و پست به علت وابستگی ساختاری به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (l ₁₈)، (l ₂₇)
	وابستگی تنظیم‌گر به دولت و وجود فشارهای سیاسی و دولتی برای اتخاذ برخی تصمیمات	قرارگیری تنظیم‌گر به عنوان معاونت وزارت ارتباطات و وابستگی ساختار تنظیم‌گر به وزارتخانه (l ₆)، (l ₉)، (l ₁₀)، (l ₁₆)، (l ₂₀)، (l ₂₅)
	هم‌سطح بودن تنظیم‌گر از لحاظ ساختاری با برخی از تنظیم‌شوندگان	فشار به وزیر به عنوان رئیس کمیسیون تنظیم مقررات برای اتخاذ برخی تصمیمات (l ₆)، (l ₇)، (l ₁₆)، (l ₂₇) اتخاذ سیاست تثبیت تعرفه توسط تنظیم‌گر به علت فشار حاکمیت (l ₇)، (l ₂₀)، (l ₂₇) غلبه نگاه سیاسی وزیر در برخی تصمیم‌گیری‌های تنظیم‌گر نظیر موضوع آزادسازی فرکانس (l ₁₂)، (l ₁₃) هم‌سطح بودن تنظیم‌گر با شرکت ملی پست و شرکت زیرساخت ارتباطات و ضعف اقتدار نهاد تنظیم‌گر نسبت به این دو نهاد (l ₆)، (l ₁₁)، (l ₁₅)، (l ₁₉)، (l ₂₀)، (l ₂₂)، (l ₂₃)، (l ₂₆)
جانب‌داری نهادی و نابرابری در روابط تنظیم‌گر و تنظیم‌شوندگان	ضعف تنظیم‌گر در برابر برخی تنظیم‌شوندگان و اغماض نسبت به رفتار برخی بازیگران صنعت	وجود نابرابری بین شرکت ملی پست، دارندگان مجوز پستی از سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی و دارندگان مجوز از سایر نهادها (l ₁)، (l ₄)، (l ₁₈)، (l ₂₃)، (l ₂₆) تأثیرگذاری تنظیم‌شوندگان غالب در تصمیمات تنظیم‌گر (l ₂)، (l ₇)، (l ₁₁)، (l ₁₄)، (l ₁₆)، (l ₁₉)، (l ₂₀)، (l ₂₄)، (l ₂₂)، (l ₂₇)
	ضعف بخش خصوصی در دفاع از منافع خود جهت مقابله با رفتارهای جانبدارانه و مغرضانه تنظیم‌گر	عدم وجود اتحادیه/انجمن تخصصی در بخش پست و پیشخوان جهت ساماندهی بازیگران و پشتیبانی بخش خصوصی و بازیگران تحت نظارت (l ₁)، (l ₂₇)
فشارهای امنیتی و اجتماعی برای تحت تأثیر قرار دادن تصمیمات تنظیم‌گر	فشارهای اجتماعی و تحت تأثیر قرار گرفتن تصمیمات تنظیم‌گر و نحوه اجرای آنها	عدم قبول مسئولیت اتخاذ برخی تصمیمات به علت ترس از واکنش و اعتراض اجتماعی (l ₇)، (l ₂₇) فعال‌سازی فشارهای اجتماعی توسط اپراتورها برای دستیابی به اهدافشان (l ₂)، (l ₁₇) فشار نهادهای امنیتی برای تغییر تصمیمات تنظیم‌گر و اتخاذ تصمیمات غیرفنی (l ₆)، (l ₁₇) گسترده‌گی و مشخص نبودن حدود و ثغور امنیت ملی و ورود به
	فشارها و وابستگی‌های امنیتی جهت تغییر تصمیم تنظیم‌گر و	



مضامین فراگیر	مضامین سازمان دهنده	کدها
	محدود کردن عملکرد آن	موضوعات مختلف با این حربه و محدود کردن تنظیم گر (l8)، (l10)، (l11)
		حساسیت های امنیتی بالا و ترس از ایجاد تنظیم گر مستقل (l8)
		پر رنگ بودن بُعد امنیتی در بخش ارتباطات و کنترل این بخش توسط نهادهای امنیتی و افراد تربیت شده توسط این نهادها (l5)، (l17)، (l24)، (l28)

مضمون فراگیر اول: ضعف زیرساخت های قانونی، نهادی و اقتصادی برای ایجاد تنظیم گر مستقل

یکی از مهم ترین موانع استقلال تنظیم گر ارتباطات در ایران، ضعف و کاستی های بنیادین در زیرساخت های قانونی، نهادی و اقتصادی است. به بیان دیگر، هم قوانین موجود ناکارآمد و متداخل اند، هم ساختار نهادی کشور اجازه مرزبندی روشن وظایف را نمی دهد، و هم شرایط اقتصادی مانع ایجاد یک تنظیم گر مقتدر و مستقل می شود. در ادامه، توضیحاتی راجع به هر کدام از ابعاد بازدارنده استقلال تنظیم گر ارتباطات کشور در ذیل این مضمون، ارائه شده است.

۱) ضعف، تداخل و تعارض قوانین، هم پوشانی وظایف و موازی کاری تنظیم گر با برخی از نهادها

یکی از مهم ترین موانع استقلال نهاد تنظیم گر ارتباطات، ضعف و چندپارگی در زیرساخت های قانونی و نهادی کشور است. در سطح کلان، اصل تفکیک قوا و تفسیرهای شورای نگهبان مانع از شکل گیری نهادی مستقل و فراقوه ای برای تنظیم گری می شود. افزون بر آن، مداخلات سیاست گذاران کلان همچون مجلس و شورای عالی فضای مجازی نیز از عوامل مهم محدود کننده استقلال تنظیم گر به شمار می روند. یکی از خبرگان این شرایط را این گونه توصیف کرده است: «تعداد زیادی نهاد سیاست گذار و قانون گذار داریم که عملکرد هم پوشان و بعضاً متضاد دارند. مثلاً شورای عالی فضای مجازی را داریم که وظیفه سیاست گذاری دارد، مجلس را داریم که قانون عادی، قانون مادر، برنامه

پنج‌ساله و قانون بودجه را می‌نویسد. مثلاً مجلس در قانون بودجه ۱۴۰۰ یک دفعه این بند را آورد که هنگام تمدید پروانه، حق‌الامتياز و حق‌السهم اپراتور باید ۱۰ درصد افزایش پیدا کند. این را به عنوان یک منبع درآمد جدید دید و حتی برایش موارد مصرف هم در نظر گرفت. از این دست اتفاق‌ها زیاد می‌افتد. به جای اینکه تصمیم‌گیری‌ها پیش‌بینی‌پذیر باشد، یک دفعه در صحن مجلس، یک بند به قانون اضافه می‌شود، بدون اینکه بررسی کارشناسی شده باشد. این در حالی است که اپراتور خارجی با هزار امید و قرارداد آمده و سرمایه‌گذاری کرده، ولی یک دفعه قانون عوض می‌شود. خب، کدام بازیگری در همچنین بازاری باقی می‌ماند؟ این به معنای بی‌ثباتی کامل است. (۱۲۷)»

در سطح نهادی نیز هم‌پوشانی وظایف میان تنظیم‌گر ارتباطات و سایر نهادها از مهم‌ترین چالش‌هاست. نخست، تعارض میان تنظیم‌گر ارتباطات و شورای رقابت در زمینه نرخ‌گذاری خدمات ارتباطی موجب تداخل وظایف و اختلاف در تصمیم‌گیری‌ها شده است. دوم، مداخله ستاد تنظیم بازار و سازمان حمایت مصرف‌کنندگان در تعیین نرخ‌ها، با تحمیل قیمت‌هایی کمتر از هزینه واقعی، موجب کاهش کیفیت خدمات و تضعیف صلاحیت تخصصی تنظیم‌گر شده است.

در بخش پست نیز، هم‌پوشانی شدید نهادی و تعدد مراجع صدور مجوز، از جمله شهرداری، گمرک، هواپیمایی کشوری و وزارت راه، بوروکراسی پیچیده‌ای ایجاد کرده است. این وضعیت سبب شده شرکت‌هایی بدون اخذ مجوز از تنظیم‌گر ارتباطات وارد بازار شوند و نابرابری میان شرکت‌های دارای پروانه و فاقد پروانه تشدید گردد. یکی از خبرگان در این‌باره چنین می‌گوید: «مشکل اصلی فعالیت شرکت‌هایی است که پروانه رسمی اپراتوری پستی از سازمان تنظیم مقررات ندارند. البته این‌طور نیست که هیچ مجوزی نداشته باشند، بلکه از نهادهای دیگر مجوز گرفتند یکی از نمونه‌های بارز، «اسنپ‌باکس» است که عملاً فعالیت پستی دارد، اما هیچ نهادی زورش به آن نمی‌رسد. جالب اینجاست که حتی شهرداری هم نتوانسته با آن برخورد کند. آن‌ها از معاونت ریاست جمهوری مجوزی گرفته‌اند و کسی هم جرئت برخورد ندارد، آن‌قدر بزرگ

مژده ناطقی، وجه‌الله قربانی‌زاده، حسین اصلی‌پور، سیدمحمدصادق امامیان
شناسایی عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر در ایران (مطالعه موردی:
کمسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات ارتباطات رادیویی)

شده‌اند که مقابله با آن‌ها دشوار شده است (۱۴)». این آشفتگی نهادی با نبود قانون جامع و روزآمد در صنعت پست تشدید شده است، در قانون موجود (مصوب ۱۳۹۴) مرز فعالیت بین نهادها مشخص نشده و ابزارهای تنبیهی لازم برای برخورد با متخلفان نیز در نظر گرفته نشده است.

در بخش فرکانس نیز، با حذف سازمان صدا و سیما و نیروهای مسلح از شمول قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات (۱۳۸۲) بر اساس ماده ۱۴ این قانون، عملاً مدیریت فرکانس میان تنظیم‌گر ارتباطات و این دو نهاد تقسیم شده است. این چندگانگی در تنظیم‌گری باعث بروز تعارضات نهادی و ائتلاف منابع ملی شده و کارایی در مدیریت فرکانس را کاهش داده است.

۲) اقتصاد دولتی و تقویت ایجاد تنظیم‌گران دولتی در راستای مدل اقتصادی در ایران

ساختار اقتصادی ایران نیز مانعی اساسی در مسیر شکل‌گیری تنظیم‌گر مستقل است. اقتصاد دولتی و نیمه‌دولتی، با سلطه شرکت‌های بزرگ وابسته به دولت و ضعف بخش خصوصی، باعث شده تنظیم‌گری نیز دولتی باقی بماند. این موضوع این‌گونه توسط یکی از خبرگان تصریح شده است: «یک مانع در مسیر استقلال تنظیم‌گر، وجود اقتصاد دولتی است، ما اقتصاد باز و آزاد نداریم، اقتصاد دولتی داریم و در اقتصاد دولتی هم نهاد تنظیم‌گر، دولتی می‌شود (۱۲۷)». این وضعیت نه تنها استقلال تنظیم‌گر را محدود می‌کند، بلکه باعث می‌شود اهداف تنظیم‌گری بیش از آنکه معطوف به حمایت از مصرف‌کننده یا ارتقای رقابت باشد، در خدمت منافع بنگاه‌های دولتی قرار گیرد. در نتیجه، رابطه‌ای بازتولیدکننده میان اقتصاد دولتی و تنظیم‌گری دولتی شکل گرفته است که مانعی بر سر راه اصلاحات ساختاری است.

مضمون فراگیر دوم: ضعف زیرساخت‌های سیاسی، دانشی، فرهنگی و آموزشی برای شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر مستقل در کشور

گروه دیگر از عوامل بازدارنده استقلال تنظیم‌گر در ایران، ناشی از فراهم نبودن زیرساخت‌های سیاسی، دانشی، فرهنگی و آموزشی لازم برای شکل‌گیری



نهاد تنظیم‌گر مستقل در کشور است. در ادامه مبتنی بر دو مضمون سازمان‌دهنده که در ذیل این مضمون فراگیر قرار گرفته‌اند، توضیحاتی راجع به این عامل بازدارنده ارائه شده است.

۱) ضعف زیرساخت‌های سیاسی، فکری، اجتماعی و فرهنگی برای شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر مستقل در کشور

یکی از موانع جدی در مسیر تحقق استقلال تنظیم‌گر در ایران، فقدان بسترهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی لازم برای شکل‌گیری یک نهاد تنظیم‌گر مستقل است. نخستین عامل را می‌توان این واقعیت دانست که فرهنگ حکمرانی در ایران همچنان اقتدارگرایانه و کنترل‌محور باقی مانده و تصمیم‌گیران کمتر حاضر به تفویض اختیار واقعی به یک نهاد مستقل هستند. علاوه بر فضای غالب حکمرانی، تمامیت‌خواهی و مقاومت مسئولان بالادستی در برابر واگذاری اختیارات نیز مانع جدی در ایجاد تنظیم‌گر مستقل است. یکی از خبرگان در این‌باره چنین می‌گوید: «مانع اصلی استقلال تنظیم‌گر، زیاده‌طلبی، تمامیت‌خواهی و قدرت‌طلبی مسئولان بالادستی و مدیران ارشد است، آنها می‌خواهند هرچه می‌خواهند انجام شود. مسئولان نمی‌خواهند این قدرت تصمیم‌گیری را از دست بدهند. (10)». این مقاومت محدود به مدیران نبوده و به نظر خبرگان، در سطح بدنه دستگاه‌ها نیز وجود دارد. یکی از خبرگان این شرایط را این‌گونه توصیف کرده‌است: «بخشی از بدنه شرکت زیرساخت، سازمان تنظیم را دشمن می‌دانند. یعنی فکر می‌کنند که این سازمان آمده تا اقتدار و هیمنه دولت را بشکند و شرکت زیرساخت را نابود کند، معتقدند ستون‌های اصلی دست آنهاست. می‌خواهم بگویم شرایط کشور از نظر فرهنگی و اجتماعی آماده استقلال تنظیم‌گر نیست. حتی ممکن است در بدنه دستگاه‌ها بیشتر از سطح مدیران مقاومت وجود داشته باشد (16)». فضای بسته حکمرانی و سلطه تفکر سلسله‌مراتبی در نظام حکمرانی کشور که با ذات تنظیم‌گری مستقل ناسازگار است، نیز مانعی دیگر در مسیر استقلال تنظیم‌گر ارتباطات است. در چنین نظامی، تصمیم‌گیری‌ها در سطح محدود و متمرکز

باقی می ماند و استقلال نهادی به عنوان نوعی تهدید برای نظم موجود تلقی می شود.

۲) ضعف زیرساخت های دانشی و آموزشی برای شکل گیری نهاد تنظیم گر مستقل در کشور

ضعف زیرساخت های دانشی و آموزشی نیز عامل مهمی در تضعیف استقلال تنظیم گر است. نظر یکی از خبرگان در این باره چنین است: «اغلب مدیران نهادهای تنظیم گر، دوره های سیاست گذاری و تنظیم گری ندیده اند. در دنیا، مدیران سطح بالا معمولاً متخصصان حقوقی یا اقتصادی اند، نه صرفاً فنی؛ اما ما بیشتر مدیران فنی داریم و این خودش مانع درک درست از تنظیم گری و آینده نگری در سیاست گذاری می شود. (۱۷)». در واقع نبود دوره های آموزشی در سیاست گذاری و تنظیم گری موجب شده که مدیران ارشد توانایی ذهنی و مهارتی لازم برای درک اهمیت استقلال نهادی را نداشته باشند. تجارب ناموفق در بازسازی ساختارهای دیگر در کشور نیز نشان داده که اصلاح نهادی بدون آموزش و آماده سازی نیروی انسانی نه تنها به بهبود منجر نمی شود، بلکه اوضاع را پیچیده تر می سازد. در مجموع به نظر می رسد تا زمانی که بسترهای سیاسی، دانشی، فرهنگی و آموزشی اصلاح نشود، حتی تغییر قوانین یا ساختارها نیز قادر نخواهد بود استقلال واقعی و کارآمد تنظیم گر را تضمین کند.

مضمون فراگیر سوم: ضعف در برخی ویژگی های نهادی تضمین کننده و تقویت کننده استقلال تنظیم گر

علاوه بر ضرورت آماده بودن برخی زیرساخت ها در کشور، تحقق استقلال تنظیم گر منوط به برخورداری این نهاد از برخی ابعاد و ویژگی ها نظیر استقلال نیروی انسانی، استقلال مالی و ... است. مبتنی بر نظر خبرگان به نظر می رسد ضعف تنظیم گر ارتباطات در بهره مندی این ویژگی های نهادی منجر به ضعف استقلال این نهاد تنظیم گر شده است. در ادامه توضیحاتی راجع به هر کدام از عوامل بازدارنده که در ذیل این مضمون قرار گرفته اند، ارائه شده است.

۱) ضعف در استقلال نیروی انسانی نهاد تنظیم گر

یکی از ابعاد کلیدی استقلال تنظیم‌گر، استقلال نیروی انسانی است؛ اما در عمل این بُعد با چالش‌های جدی مواجه است که هم بر کیفیت تصمیم‌گیری و هم بر بی‌طرفی نهاد اثر می‌گذارد. نخستین چالش، فقدان قوانین شفاف برای پیشگیری از تعارض منافع است. نبود سازوکارهایی مانند «دوره قرنطینه» موجب شده کارکنان و مدیران تنظیم‌گر بتوانند بلافاصله پس از خروج از سازمان در شرکت‌های تحت نظارت استخدام شوند. یکی از خبرگان در این باره این‌طور می‌گوید: «فعالیت مدیران و کارکنان تنظیم‌گر در شرکت‌های تحت نظارت پس از خروج از نهاد تنظیم‌گر، یکی از آسیب‌های جدی است. به این ترتیب، نه تنها اطلاعات حساس منتقل می‌شود، بلکه پیامی هم به سایر کارکنان می‌دهد مبنی بر اینکه، مقابل اپراتور متخلف سخت نگیر، شاید فردا استخدامت کند، یا برعکس، ممکن است فردی عمداً بخواد به اپراتور سخت بگیرد تا دیده بشود و پیشنهاد جذب دریافت کند. در هر دو حالت، این یک مفسده است.» (۱۹)

دومین عامل، شکاف قابل‌توجه میان سطح پرداختی کارکنان تنظیم‌گر و اپراتورهای تحت نظارت است. یکی از خبرگان این موضوع را این‌گونه بیان می‌نماید: «غیر از بحث مهاجرت که چالش اصلی کشور است، بخشی از نیروی سازمان تنظیم‌گر به خاطر مسائل مربوط به حقوق و دستمزد از این سازمان می‌روند. کسی که در سازمان کار می‌کند وقتی حقوق دستمزد دولتی خوبی دریافت نمی‌کند، به دنبال رفتن به بخش خصوصی است و این خطر است، چون نخبگان و متخصصان در حاکمیت نمی‌مانند.» (۲۰)

سوم، سابقه اشتغال بخشی از نیروهای تصمیم‌گیر در بخش پست در شرکت ملی پست، احتمال سوگیری نهادی در تصمیمات را بالا برده است. تعلقات سازمانی و روابط پیشین باعث می‌شود بی‌طرفی در تنظیم‌گری پستی کاهش یابد.

چهارمین چالش، محدودیت در جذب نیروی متخصص و مهاجرت نیروهای توانمند است. وابستگی به نظام استخدامی عمومی (قانون خدمات کشوری) جذب نیروهای حرفه‌ای را دشوار کرده و مهاجرت داخلی و خارجی نیز بدنه

کارشناسی نهاد را تضعیف کرده است؛ به گونه‌ای که تنظیم‌گر در بسیاری موارد به صورت واکنشی عمل می‌کند.

پنجمین مانع، وابستگی استقلال سازمان به اقتدار رئیس آن است. در غیاب پشتوانه نهادی قوی، میزان استقلال نهاد به شخصیت و قدرت رئیس وابسته است؛ رؤسای مقتدر و مستقل می‌توانند میان دولت، صنعت و منافع عمومی تعادل برقرار کنند، اما رؤسای ضعیف، تنظیم‌گر را به مجری سیاست‌های وزارتخانه بدل می‌سازند.

۲) ضعف در استقلال مالی تنظیم‌گر

عامل بازدارنده دیگر در استقلال تنظیم‌گر، ضعف در استقلال مالی است. به گفته خبرگان، سازوکار تأمین بودجه تنظیم‌گر همچنان وابسته به دولت است. منابعی مانند حق الامتیازها، حق السهم اپراتورها و جریمه‌ها ابتدا به خزانه واریز و سپس بخشی از آن از طریق بودجه به وزارت ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات اختصاص می‌یابد. حتی مبلغی که به عنوان «حق سازمان» (حدود ۰.۲۵ درصد از درآمد اپراتورها) تعیین شده، برای پوشش هزینه‌ها کافی نیست و تنظیم‌گر ناگزیر از دریافت بودجه دولتی است؛ امری که استقلال مالی آن را تضعیف می‌کند.

افزون بر این، وابستگی درآمدی دولت به اپراتورها (برای نمونه، حدود ۲۸.۱ درصد از درآمد اپراتورهای همراه اول و ایرانسل) زمینه‌ساز تعارض منافع است. این موضوع را یکی از خبرگان به این شکل بیان نموده است: «با وجود اینکه سازمان به اپراتورها پروانه می‌دهد، آن‌ها را جریمه می‌کند و بر عملکردشان نظارت دارد، اما خودش به نوعی به این اپراتورها از نظر مالی وابسته است. حدود ۲۸.۱ درصد از درآمد اپراتورهای MNO به دولت تعلق می‌گیرد. بنابراین اپراتورها نقش یک منبع درآمد جدی برای دولت دارند. این باعث می‌شود گاهی در برخورد با تخلفات آن‌ها، اغماض شود. مثلاً سازمان برنامه و بودجه، بخشی از بودجه‌اش را از درآمد اپراتورها تأمین می‌کند. خب، چطور می‌تواند در کمیسیون تصمیمی بگیرد که با منافع مالی خودش یا با منابع ورودی دولت در

تضاد باشد؟ (I19)». در واقع به نظر می‌رسد، این وابستگی باعث می‌شود دولت در مقام دریافت‌کننده درآمد، انگیزه داشته باشد از اپراتورها حمایت کند. در چنین شرایطی و با توجه به وابستگی ساختاری تنظیم‌گر به دولت و همچنین حضور نمایندگانی از نهادهای دولتی نظیر سازمان برنامه و بودجه در کمیسیون تنظیم مقررات، ممکن است نهاد تنظیم‌گر به‌طور غیرمستقیم تحت فشار قرار گیرد که در برابر اپراتورها سهل‌گیرانه برخورد کند.

۳) ضعف در ترکیب، نحوه انتصاب و عزل و ویژگی‌های اعضای حقوقی و حقیقی کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، رئیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی

عامل بازدارنده دیگر در استقلال تنظیم‌گر ارتباطات، ضعف در طراحی ساختاری و در قواعد نصب و عزل نیروی انسانی آن است. ساختار کمیسیون و سازمان تنظیم مقررات به‌گونه‌ای است که وزیر ارتباطات نقش مسلط دارد؛ او هم‌زمان رئیس کمیسیون است و رئیس سازمان تنظیم مقررات (دبیر کمیسیون) را نیز مستقیماً منصوب و عزل می‌کند. نبود دوره مدیریتی مشخص و سازوکارهای شفاف انتخاب و عزل، موجب بی‌ثباتی مدیریتی و وابستگی شدید سازمان به وزیر شده است. این وابستگی درباره اعضای حقیقی کمیسیون نیز وجود دارد؛ آنان با معرفی وزیر و تصویب هیئت دولت منصوب می‌شوند و معمولاً با تغییر وزیر تغییر می‌کنند. قانون نیز معیار شفاف برای انتخاب آنان تعیین نکرده و وزیر می‌تواند هر فردی را به‌عنوان «صاحب‌نظر» معرفی کند، امری که استقلال و اعتبار کمیسیون را تضعیف می‌سازد.

یکی دیگر از چالش‌های مطرح‌شده توسط خبرگان درباره ترکیب کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، نبود سازوکار قانونی مشخص برای استفاده نظام‌مند از دانش تخصصی و تجربه عملی بازیگران غیردولتی و فعالان حرفه‌ای صنعت در تصمیم‌سازی کمیسیون است. با این حال، باوجود نبود الزام قانونی، در برخی دوره‌ها تلاش‌های محدود و غیرنهادمند برای بهره‌گیری از دیدگاه‌های افراد آشنا با مسائل صنعت انجام شده؛ به‌طور مثال، رئیس سازمان نظام صنفی

مژده ناطقی، وجه‌الله قربانی‌زاده، حسین اصلی‌پور، سیدمحمدصادق امامیان
شناسایی عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر در ایران (مطالعه موردی: کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی)

رایانه‌ای (نصر) با انتخاب وزیر به عنوان عضو صاحب‌نظر کمیسیون انتخاب شده است.

اگرچه حضور مستقیم بازیگران بازار یا نمایندگان بخش خصوصی در ترکیب رسمی کمیسیون ممکن است شائبه تسخیر تنظیم‌گری ایجاد کند، خبرگان تأکید دارند که در شرایطی که ترکیب کمیسیون عمدتاً دولتی است، فقدان سازوکارهای مؤثر برای استفاده از دانش بازار و تحلیل‌های میدانی می‌تواند دامنه اطلاعات و کیفیت تصمیم‌ها را محدود کند. در وضعیت فعلی، اعضای کمیسیون بیشتر نمایندگان دستگاه‌های دولتی، از جمله سازمان برنامه و بودجه و وزارت اقتصاد و دارایی، هستند و اعضای غیردولتی غالباً اشخاص حقیقی منصوب وزیرند، امری که خطر غلبه دیدگاه‌های دولتی را افزایش می‌دهد.

بر این اساس، خبرگان پیشنهاد می‌کنند علاوه بر لزوم بهره‌گیری از صاحب‌نظران آشنا با چالش‌های بخش خصوصی در ترکیب کمیسیون، می‌بایست سازوکارهایی برای مشارکت نظام‌مند افراد حرفه‌ای و آشنا با مسائل بازار طراحی و نهادینه شود. این مشارکت می‌تواند از طریق فرآیندهای مشورتی، کارگروه‌های تخصصی و مشاوران مستقل بدون حق رأی انجام شود تا دغدغه‌ها و محدودیت‌های اجرایی بازار منتقل شود، بی‌آنکه استقلال کمیسیون خدشه‌دار گردد. چنین رویکردی می‌تواند استقلال تصمیم‌گیری را حفظ و هم‌زمان کیفیت تنظیم‌گری، مشروعیت مصوبات و اجرای آن‌ها را ارتقا دهد. همچنین به اعتقاد خبرگان، نبود نمایندگان وزارت صنعت، معدن و تجارت، قوه قضائیه و مجلس نیز از کاستی‌های ساختاری کمیسیون است؛ حضوری که می‌تواند هماهنگی نهادی و اجرای مصوبات را بهبود بخشد.

۴) ضعف در ایجاد سازوکارهایی برای تصمیم‌گیری مشارکتی و به موقع

یکی از چالش‌های دیگر در تحقق بی‌طرفی و استقلال تنظیم‌گری ارتباطات در ایران، ضعف در وجود سازوکارهای مؤثر برای مشارکت واقعی و متوازن ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری است. یکی از خبرگان این چالش را این‌طور بیان

نموده است: «خیلی از مصوباتی که توسط سازمان تنظیم تهیه شده و توسط کمیسیون تنظیم مقررات تصویب می‌شود، عملاً ضمانت اجرایی ندارند. این موضوع چند دلیل دارد، یکی از دلایل آن این است که منافع همه‌ی ذی‌نفعان، چه شرکت‌های کوچک، چه شرکت‌های بزرگ مثل مخابرات یا شرکت‌های دولتی مثل شرکت ارتباطات زیرساخت، به‌درستی در این مصوبات دیده نشده است. در واقع نظر شخصی من این است که بزرگ‌ترین ایراد این مصوبات این بوده که منافع همه‌ی ذی‌نفعان به‌طور کامل و متوازن در نظر گرفته نشده است. (۱۷)». این ضعف با نبود هماهنگی نهادی در سطح ملی تشدید می‌شود؛ پراکندگی مراکز قدرت و همکاری نکردن نهادهایی چون مجلس، شهرداری‌ها یا وزارت نیرو باعث شده بسیاری از مصوبات قابلیت اجرا نداشته باشند، مانند توسعه فیبر نوری که بدون همکاری شهرداری و توانیر با مشکل روبه‌روست.

همچنین به عقیده برخی از خبرگان، فشارهای سیاسی و ملاحظات بیرونی موجب تأخیر در تصمیمات کلیدی شده است؛ از نظر ایشان نمونه‌هایی چون فاصله بین خصوصی‌سازی مخابرات و صدور پروانه‌های FCP به عنوان رقیب مخابرات، تعلل در آزادسازی صوت بین‌الملل و تأخیر در اجرای رومینگ ملی، می‌تواند نشان ضعف نهادی و فشارهای سیاسی باشد که مانع اقدام به‌موقع و موجب عقب‌ماندگی بخش ارتباطات از تحولات جهانی شده است.

۵) ضعف دانش تنظیم‌گر در بخش پست و ضعف در اتخاذ تصمیمات تخصصی و بی‌طرفانه

یکی از چالش‌های جدی در حوزه تنظیم‌گری خدمات پستی و دفاتر پیشخوان، ضعف دانش فنی و جایگاه حاشیه‌ای این بخش‌ها در ساختار سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی است. از آغاز شکل‌گیری سازمان، تمرکز اصلی بر حوزه‌های مخابرات، ارتباطات و فرکانس بوده و پست عملاً در سایه این بخش‌ها قرار گرفته است. همین امر موجب شده که در بسیاری از تصمیمات، اولویت‌های پست و پیشخوان در نظر گرفته نشود و صدای فعالان این حوزه نیز به سختی شنیده شود.

ساختار سازمانی نیز این ضعف را تشدید کرده است. در گذشته معاونت مستقلی برای پست وجود داشت، اما به مرور در قالب معاونت ارتباطی سازمان ادغام شد و تنها یک دفتر باقی ماند. این تنزل جایگاه باعث تضعیف منابع و ظرفیت‌های مدیریتی، کارشناسی بخش پستی در سازمان گردید. همچنین انتخاب «خبره‌های پستی» در کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات نیز وابسته به نظر وزیر بوده که این امر احتمال انتخاب سیاسی تا انتخاب مبتنی بر تخصص واقعی یا نمایندگی بخش خصوصی را افزایش می‌دهد.

۶) ضعف در ابزارها و ظرفیت‌های اجرایی تنظیم‌گر

نهاد تنظیم‌گر زمانی واقعاً مستقل است که هم در تصمیم‌گیری و هم در اجرای مؤثر تصمیمات خود استقلال داشته باشد. به گفته خبرگان، نهاد تنظیم‌گر ارتباطات در اجرای تصمیمات با ضعف‌هایی مواجه است که بخشی به کمبود و ناکارآمدی ابزارهای اجرایی و بخشی به محدودیت‌های ساختاری و نهادی در حمایت از اجرای مصوبات بازمی‌گردد. تنظیم‌گری نیازمند مجموعه‌ای از قوانین روشن، ابزارهای اجرایی مشخص و سازوکارهای تنبیهی کارآمد است تا بتواند عملکرد بازیگران را هدایت و کنترل کند. برخی مصاحبه‌شوندگان معتقدند در حوزه پست هنوز چارچوب جامع و منسجم تنظیم‌گری شکل نگرفته و در این حوزه، تنظیم‌گر از نظر بهره‌گیری از ابزارهای نوآورانه و چابک نیز دچار ضعف است. در این بخش، در بُعد تنبیهی نیز تنظیم‌گر ابزار مؤثری در اختیار ندارد؛ در بخش پست شرکت‌ها وابستگی چندانی به زیرساخت‌ها و مجوزهای تنظیم‌گر ارتباطات ندارند؛ بسیاری بدون نیاز به مجوز یا استفاده از زیرساخت‌های وزارت ارتباطات فعالیت می‌کنند، بنابراین ابزارهای الزام‌آور تنظیم‌گر کارایی محدودی دارد. همچنین به طور کلی وابستگی تعیین تخلفات و میزان جریمه‌ها به تصویب هیئت وزیران و پایین بودن میزان جرایم، از بازدارندگی و اقتدار تنظیم‌گر کاسته و زمینه بی‌تفاوتی متخلفان نسبت به اجرای مصوبات را فراهم نموده است.

مژده ناطقی، وجه‌الله قربانی‌زاده، حسین اصلی‌پور، سیدمحمدصادق امامیان
شناسایی عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر در ایران (مطالعه موردی: کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی)

مضمون فراگیر چهارم: ضعف در جایگاه ساختاری تنظیم‌گر

یکی از مضامین مهم استخراج‌شده از مصاحبه‌ها، «ضعف در جایگاه ساختاری تنظیم‌گر» است. به نظر می‌رسد جایگاه قرارگیری تنظیم‌گر ارتباطات در ابعاد مختلف منجر به تضعیف اقتدار و استقلال این تنظیم‌گر شده است که در ادامه با توجه به مضامین قرار گرفته در ذیل این مضمون فراگیر، توضیحاتی راجع به آن ارائه شده است.

۱) عدم جایگاه فراقوه‌ای و فراوزارتخانه‌ای تنظیم‌گر و وابستگی ساختاری آن به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات

سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به دلیل وابستگی ساختاری و عملکردی به وزارت ارتباطات، نتوانسته جایگاهی فراقوه‌ای و فراوزارتخانه‌ای پیدا کند و همین وابستگی کارکرد تنظیم‌گری آن را تضعیف کرده است. این سازمان به‌عنوان یکی از معاونت‌های وزارت ارتباطات عمل می‌کند و در نتیجه، اقتدار لازم برای اعمال حاکمیت در برابر نهادهایی چون صداوسیما، نیروهای مسلح، شهرداری‌ها و حتی شرکت ارتباطات زیرساخت را ندارد. یکی از خبرگان این وضعیت را این‌گونه توصیف کرده است: «تنظیم‌گر یکی از نهادهای زیرمجموعه یک وزارتخانه است؛ یعنی یک زیرمجموعه از وزارتخانه، متولی ICT کشور، متولی مجوزدهی و تخصیص فرکانس است. یعنی نه تنها در مقابل نهادهای حاکمیتی مثل صداوسیما یا نیروهای مسلح قدرت اعمال حاکمیت ندارد و این نهادها از سازمان تنظیم تبعیت نمی‌کنند، بلکه حتی نمی‌تواند با سایر وزارتخانه‌ها هماهنگی لازم را داشته باشد. (I19)». ترکیب کمیسیون تنظیم مقررات نیز با غلبه اعضای وابسته به وزارت ارتباطات، موجب غلبه سیاست‌های وزارتخانه بر مصوبات شده است. هرچند تلاش‌هایی برای حضور نمایندگان سایر نهادها صورت گرفته، اما این تغییرات نتوانسته استقلال و جایگاه فراگیر ایجاد کند.

مژده ناطقی، وجه‌الله قربانی‌زاده، حسین اصلی‌پور، سیدمحمدصادق امامیان
شناسایی عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر در ایران (مطالعه موردی: کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی)

۲) وابستگی تنظیم‌گر به دولت و وجود فشارهای سیاسی و دولتی برای اتخاذ برخی تصمیمات

«وابستگی تنظیم‌گر به دولت و فشارهای سیاسی» از اساسی‌ترین چالش‌های ساختاری نظام تنظیم‌گری ارتباطات در ایران است. حضور وزیر به‌عنوان رئیس کمیسیون تنظیم مقررات مرز میان تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری دولتی را کم‌رنگ برده و بعضاً تصمیمات فنی را سیاسی کرده است. در مواردی چون تعیین تعرفه‌ها، حمایت از تولید داخل یا اجرای پروژه‌های ملی، فشارهای بیرونی گاهی سبب شده تصمیمات به‌جای تحلیل اقتصادی، مطابق ملاحظات دولتی اتخاذ شود؛ یکی از خبرگان این چالش را این‌گونه بیان نموده است: «در حال حاضر صنعت ارتباطات درگیر سرکوب تعرفه‌هاست. این بزرگترین چالش صنعت ارتباطات است. اگر آن دیدگاه حاکمیتی و دولتی مآبانه کمیسیون نبود و دیدگاه تجاری حاکم بود، وارد این فضا نمی‌شدیم. (I19)». به‌گفته خبرگان، ورود نگاه سیاسی به موضوعات تخصصی مانند مدیریت طیف فرکانس نیز تصمیم‌گیری فنی را مخدوش کرده و اختلافات کارشناسی را به مناقشات سیاسی بدل کرده است.

۳) هم‌سطح بودن تنظیم‌گر از لحاظ ساختاری با برخی از تنظیم‌شوندگان

یکی از چالش‌های ساختاری تنظیم‌گری ارتباطات، هم‌سطح بودن تنظیم‌گر با شرکت‌های دولتی بزرگ است. سازمان تنظیم مقررات از نظر ساختاری در سطحی برابر با شرکت ملی پست و شرکت ارتباطات زیرساخت قرار دارد و مدیران همه این نهادها معاون وزیر محسوب می‌شوند. این هم‌سطحی اقتدار تنظیم‌گر را در نظارت و اعمال مقررات بر این شرکت‌ها تضعیف کرده است، زیرا شرکت‌های مذکور بر اساس اساسنامه‌های مصوب مجلس از جایگاه قانونی قدرتمندی برخوردارند.

این ساختار همچنین موجب شائبه تعارض منافع شده است؛ چراکه تنظیم‌گر در جایگاهی برابر با طرف‌های تحت نظارت خود قرار دارد. یکی از

خبرگان این چالش را این‌گونه توصیف نموده است: «مدیرعامل شرکت ملی پست، معاون وزیر و هم‌تراز با رئیس سازمان تنظیم است؛ در واقع دو نفر هم‌تراز با دو مسئولیت عملیاتی و تنظیم‌گری. مثلاً فرض کنیم اگر تنظیم‌گر بخواهد شرکت ملی پست رو بابت برخی نارسایی‌ها جریمه کند، خب این قضیه حساس می‌شود و وزیر ممکن هست مخالفت کند؛ چون بالاخره شرکت پست تحت‌نظر خودش هست. همین باعث می‌شود در مورد شرکت ملی پست، اعمال اقتدار تنظیم‌گری با موانع جدی روبرو باشد. (۱۲۶)». بنابراین مبتنی بر نظر خبرگان، وقتی رئیس سازمان تنظیم معاون وزیر است، نمی‌تواند به‌طور واقعی بر عملکرد معاونان دیگر، مانند مدیرعامل زیرساخت یا پست، نظارت کند یا آنان را به اصلاح رویه‌ها وادارد. در نتیجه، در حوزه‌هایی چون کیفیت خدمات، قیمت‌گذاری و روابط شرکت ملی پست با اپراتورهای خصوصی، به نظر می‌رسد تنظیم‌گر اقتدار و بی‌طرفی لازم را از دست داده است.

مضمون فراگیر پنجم: جانبداری نهادی و نابرابری در روابط تنظیم‌گر و تنظیم‌شوندگان

یکی از عوامل مهمی که استقلال تنظیم‌گر ارتباطات در ایران را به چالش می‌کشد، وجود نابرابری آشکار میان بازیگران تحت نظارت و ناتوانی یا اغماض تنظیم‌گر در مواجهه با این نابرابری‌هاست. این مسئله در چند سطح بروز یافته است و نشان می‌دهد که روابط قدرت و جایگاه نهادی بازیگران بر کارکرد مستقل تنظیم‌گر تأثیرگذار است.

۱) ضعف تنظیم‌گر در برابر برخی تنظیم‌شوندگان و اغماض نسبت به رفتار برخی بازیگران صنعت

در گام نخست، وابستگی نهادی تنظیم‌گر در برابر بازیگران دولتی و شبه‌دولتی از مهم‌ترین موانع استقلال آن است. شرکت ملی پست به‌واسطه جایگاه حاکمیتی از امتیازاتی برخوردار است که اپراتورهای خصوصی از آن بی‌بهره‌اند؛ از جمله فعالیت بدون اخذ پروانه و پرداخت حق‌السهم، دسترسی انحصاری به زیرساخت‌ها و داده‌های ملی، ورود به حوزه‌های غیرپایه برخلاف

اساسنامه، و استفاده رایگان از سامانه‌های عمومی مانند پیامک‌ها و اعلام شناسه کالا. چشم‌پوشی تنظیم‌گر در برابر این امتیازات بیانگر تضعیف استقلال آن در برابر بازیگر دولتی است.

نابرابری میان شرکت‌های دارای مجوز از تنظیم‌گر ارتباطات و شرکت‌های دارای مجوز از سایر نهادها (مانند شهرداری‌ها و سازمان راهداری) نیز مانع استقلال است؛ زیرا تنظیم‌گر در برابر این بازیگران اقتدار اجرایی کافی ندارد و این امر به تضعیف نظارت و بی‌عدالتی رقابتی منجر می‌شود.

همچنین نفوذ اپراتورهای غالب مانند شرکت مخابرات، همراه اول و ایرانسل از مهم‌ترین عوامل تضعیف استقلال تنظیم‌گر ارتباطات است. این اپراتورها با قدرت اقتصادی و سیاسی بالا، تضادی میان استقلال تنظیم‌گر و نفوذ ساختاری خود ایجاد کرده‌اند. مالکیت انحصاری مخابرات بر زیرساخت‌های حیاتی و پیوندهای مالی اپراتورهای اصلی بخش ارتباطات همراه با نهادهای حاکمیتی و شبه‌دولتی مانند وزارت رفاه، دفاع، بنیاد مستضعفان و ستاد اجرایی، موجب تعارض منافع و وابستگی نهادی شده است؛ به‌گونه‌ای که تنظیم‌گر در مواجهه با تخلفات برخی اپراتورها گاه با اغماض رفتار می‌کند و روابط قدرت بر تصمیم‌گیری مستقل غلبه می‌یابد.

۲) ضعف بخش خصوصی در دفاع از منافع خود جهت مقابله با رفتارهای جانبدارانه و مغرضانه تنظیم‌گر

یکی دیگر از عوامل تضعیف استقلال تنظیم‌گر در حوزه پست و خدمات پیشخوان، ضعف ساختاری و نهادی بخش خصوصی است. فعالان این بخش فاقد نهادهای صنفی قدرتمند و منسجم هستند که بتوانند منافع خود را نمایندگی کرده و در برابر تصمیمات جانبدارانه تنظیم‌گر مقاومت کنند. انجمن‌ها و سندیکاها موجود ضعیف و پراکنده‌اند و توان مقابله هماهنگ با تصمیمات دولت و تنظیم‌گر را ندارند، به‌ویژه در حوزه پست‌های خصوصی که اتحادیه یا انجمن تخصصی وجود ندارد و بازیگران به‌صورت منفرد عمل می‌کنند. این ضعف نهادی موجب می‌شود تنظیم‌گر در مواجهه با بخش

خصوصی نه با یک کنشگر قدرتمند جمعی، بلکه با بازیگران ضعیف و پراکنده روبه‌رو باشد، و زمینه برای جانبداری، فشار سیاسی و نفوذ بازیگران دولتی یا غالب بیش از پیش فراهم شود. به این ترتیب، فقدان سازماندهی صنفی بخش خصوصی هم توان دفاعی بازیگران کوچک را محدود کرده و هم استقلال تنظیم‌گر را به‌طور غیرمستقیم تضعیف می‌کند.

مضمون فراگیر ششم: فشارهای امنیتی و اجتماعی برای تحت تأثیر قرار دادن تصمیمات تنظیم‌گر

مضمون دیگری که در بین صحبت خبرگان قابل شناسایی بود، فشارهای امنیتی و اجتماعی است که بعضاً استقلال تنظیم‌گر را در تصمیم‌گیری تحت تأثیر قرار می‌دهد.

۳) فشارها و وابستگی‌های امنیتی جهت تغییر تصمیم تنظیم‌گر و محدود کردن عملکرد آن

یکی از مهم‌ترین موانع استقلال تنظیم‌گر ارتباطات در ایران، فشارها و مداخلات نهادهای امنیتی است که در سطوح مختلف و با ابزارهای گوناگون اعمال می‌شوند. این مداخلات تصمیمات فنی و تخصصی تنظیم‌گر را محدود کرده و وابستگی ساختاری آن به نهادهای امنیتی را تداوم می‌بخشند. به گفته خبرگان، نهادهای امنیتی در مواردی در تصمیمات فنی دخالت کرده و ورود سرمایه‌گذاران خارجی یا معرفی فناوری‌های نوین ارتباطی اغلب با مقاومت امنیتی مواجه شده است.

در سطحی کلان‌تر، ابهام در تعریف «امنیت ملی» موجب شده تقریباً هر موضوعی قابلیت امنیتی شدن پیدا کند و زمینه دخالت سیاستمداران و نهادهای قدرتمند را فراهم آورد. مصاحبه‌شوندگان معتقدند امنیت در ایران به حربه‌ای دائمی برای محدودسازی تصمیمات تخصصی بدل شده است. این امر در برخی مواقع باعث شده است تا بازیگران مسلط با بهره‌گیری از حربه امنیت ملی مانع ورود فناوری‌های نوین نظیر تماس تصویری توسط رقبایشان شوند.

مژده ناطقی، وجه‌الله قربانی‌زاده، حسین اصلی‌پور، سیدمحمدصادق امامیان
شناسایی عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر در ایران (مطالعه موردی: کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی)

همچنین، درک نادرست از استقلال تنظیم‌گر به‌عنوان تهدیدی علیه امنیت و نفوذ نهادهای امنیتی در ساختار بخش ارتباطات باعث شده این نهادها نه تنها ناظر، بلکه بازیگر فعال و تصمیم‌ساز باشند. اضافه شدن نماینده‌ای از ستاد کل نیروهای مسلح به اعضای کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات مبتنی بر مصوبه شورای عالی امنیت ملی را می‌توان ناشی از همین ترس پنهان از استقلال تنظیم‌گر دانست.

۱) فشارهای اجتماعی و محدودیت استقلال تنظیم‌گر

یکی دیگر از موانع مهم استقلال تنظیم‌گر ارتباطات در ایران، فشارهای اجتماعی است که هم تصمیمات این نهاد را مستقیماً تحت تأثیر قرار می‌دهد و هم به ابزاری در دست بازیگران قدرتمند بازار برای پیشبرد منافعشان تبدیل شده است.

از یک سو، ترس از اعتراض ذی‌نفعان و واکنش افکار عمومی موجب شده تنظیم‌گر در اجرای طرح‌های اصلاحی محتاط عمل کند. برای مثال، طرح تجمیع اپراتورهای ارتباطات ثابت و همراه یا افزایش و اصلاح تعرفه‌ها به دلیل نگرانی از پیامدهای اجتماعی کنار گذاشته شد. این رویکرد نشان می‌دهد که اجتناب از پذیرش مسئولیت، جسارت و استقلال تصمیم‌گیری تنظیم‌گر را کاهش داده است.

از سوی دیگر، اپراتورها و ذی‌نفعان قدرتمند با بسیج فشارهای مذهبی، سیاسی و اجتماعی، بعضاً تصمیمات تنظیم‌گر را تغییر داده یا متوقف کرده‌اند. ناکام ماندن رایتل در اجرای طرح تماس تصویری و مقاومت در برابر خدمات IMMS از جمله نمونه‌های این مداخلات است که توسعه فناوری را کند کرده‌اند.

نتیجه‌گیری و بحث

در این پژوهش با استفاده از روش تحلیل مضمون، عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر ارتباطات (کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان



تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی) شناسایی و تحلیل شد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که تحقق نسبی استقلال در نهاد تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، در گرو مجموعه‌ای از عوامل پیش‌برنده بوده است که در سه دسته کلی قابل تبیین‌اند. نخست، وجود ویژگی‌های ساختاری و نهادی تقویت‌کننده استقلال تنظیم‌گر که در طراحی اولیه این نهاد لحاظ شده است؛ از جمله تشکیل کمیسیون تنظیم مقررات با ترکیبی از اعضای متنوع، پیش‌بینی منابع مالی مستقل از محل حق‌السهم اپراتورها، و بهره‌مندی از ابزارهای قانونی همچون صدور و لغو پروانه‌ها و اعمال جریمه‌ها که اقتدار اجرایی تنظیم‌گر را افزایش داده‌اند. دوم، وجود زیرساخت‌های قانونی و نهادی برای ایجاد تنظیم‌گر مستقل که در قوانین بالادستی نظیر برنامه سوم توسعه و قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات نهادینه شده است. این قوانین با تفکیک وظایف سیاست‌گذاری از اجرا، پشتوانه حقوقی لازم را برای شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر مستقل فراهم کردند و با بهره‌گیری از تجارب بین‌المللی، الگویی نسبتاً پیشرو در طراحی ساختار تنظیم‌گری پدید آوردند. سوم، تحول در بخش ارتباطات و ضرورت حضور سرمایه‌گذار خارجی و بخش خصوصی که نقش مهمی در تقویت استقلال داشته است؛ زیرا آزادسازی بازار ارتباطات، واگذاری فعالیت‌ها به بخش خصوصی و ورود سرمایه‌گذاران خارجی (به‌ویژه در پروژه‌هایی مانند اپراتور دوم تلفن همراه) نیازمند وجود نهادی بی‌طرف و مقتدر برای تضمین امنیت سرمایه‌گذاری و ثبات مقررات بوده است.

در مقابل، بررسی مضامین فراگیر مرتبط با عوامل بازدارنده استقلال تنظیم‌گر نشان می‌دهد که محدودیت استقلال این نهاد حاصل درهم‌تنیدگی مجموعه‌ای از ضعف‌ها و چالش‌های ساختاری، نهادی، فرهنگی و محیطی است. نخست، ضعف زیرساخت‌های قانونی، نهادی و اقتصادی برای ایجاد تنظیم‌گر مستقل از مهم‌ترین موانع تحقق استقلال است؛ به‌گونه‌ای که تداخل وظایف میان نهادهای متعدد مانند شورای رقابت، ستاد تنظیم بازار، صداوسیما و نیروهای مسلح، تعارض صلاحیت‌ها و نبود قانون جامع در حوزه پست، موجب ابهام در حدود اختیارات و کاهش اقتدار تصمیم‌گیری شده است. دوم، ضعف

زیرساخت‌های سیاسی، دانشی، فرهنگی و آموزشی نقش مهمی در تضعیف استقلال دارد؛ زیرا ذهنیت سلسله‌مراتبی در نظام حکمرانی، مقاومت مدیران در برابر واگذاری اختیارات، و کمبود دانش تخصصی در حوزه تنظیم‌گری، مانع درونی‌سازی مفهوم استقلال نهادی در سطح مدیران و کارکنان شده است. سوم، در درون خود نهاد تنظیم‌گر نیز ضعف در ویژگی‌های نهادی تضمین‌کننده استقلال از جمله وابستگی مالی و اداری به وزارت ارتباطات، نبود نظام قرنطینه شغلی و مقررات جلوگیری از تعارض منافع، و تفاوت سطح پرداخت کارکنان نسبت به اپراتورها، موجب شده امکان اعمال فشار و نفوذ بیرونی همچنان وجود داشته باشد. چهارم، ضعف جایگاه ساختاری تنظیم‌گر و قرار گرفتن آن ذیل وزارت ارتباطات، استقلال تصمیم‌گیری و اقتدار نهادی را به شدت محدود کرده است. پنجم، جانبداری و تبعیض در برخورد با بازیگران صنعت، از جمله اغماض نسبت به شرکت‌های دولتی یا اپراتورهای بزرگ و برخورد نابرابر با فعالان خصوصی، اعتماد ذی‌نفعان را به بی‌طرفی تنظیم‌گر کاهش داده است. در نهایت، فشارهای امنیتی و اجتماعی برای تأثیرگذاری بر تصمیمات تنظیم‌گر نیز یکی از موانع پنهان اما مؤثر بر استقلال تصمیم‌گیری به شمار می‌رود، به‌ویژه در حوزه‌های حساسی مانند تخصیص فرکانس یا نظارت بر محتوای ارتباطی که نهادهای امنیتی و سیاسی نقش پررنگی ایفا می‌کنند.

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر ارتباطات در ایران، در کلیت خود با الگوهای نظری مطرح در ادبیات استقلال تنظیم‌گر هم‌خوانی دارند، اما نحوه تحقق آن‌ها به شدت متأثر از زمینه نهادی، سیاسی و حکمرانی ایران است. در سطح عوامل پیش‌برنده، شواهد تجربی مقاله مبنی بر نقش نیاز به جذب سرمایه‌گذاری خصوصی و خارجی در تقویت مطالبه استقلال تنظیم‌گر، به‌طور مستقیم منطبق با منطق اعتبار سیاسی در آثار ماجون (۱۹۹۴، ۱۹۹۶) و گیلاردی (۲۰۰۲، ۲۰۰۵ و ۲۰۰۸) است. همان‌گونه که این نظریه‌ها پیش‌بینی می‌کنند، در شرایطی که تصمیمات تنظیمی آثار بلندمدت دارد و بازار نسبت به نااطمینانی سیاسی حساس است، دولت‌ها برای ایجاد تعهد معتبر ناگزیر به پذیرش درجه‌ای از استقلال تنظیم‌گر



می‌شوند؛ امری که در تجربه ورود سرمایه‌گذاری خارجی ایرانسل و تأکید آن بر استقلال تنظیم‌گر به‌وضوح در یافته‌های این پژوهش بازتاب یافته است.

همچنین، یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد برخورداری تنظیم‌گر ارتباطات از ابزارهای قانونی و اجرایی مشخص، از جمله تخصیص فرکانس، نامبرینگ، تعیین مفاد پروانه، صدور و لغو پروانه و اعمال ضمانت اجرا، یکی از مهم‌ترین عوامل پیش‌برنده استقلال عملی آن در ایران بوده است. این یافته با مطالعه لوی و اسپیلر (۱۹۹۴) هم‌خوان است که استقلال تنظیم‌گر را نه صرفاً محصول جایگاه قانونی، بلکه وابسته به برخورداری از اختیارات واقعی و توان اجرایی می‌داند. از این منظر، تجربه ایران مؤید آن است که حتی در شرایط وابستگی ساختاری تنظیم‌گر به دولت، وجود ابزارهای تنظیم‌گری می‌تواند به‌طور محدود استقلال عملی را تقویت کند، هرچند این استقلال شکننده و وابسته به زمینه سیاسی باقی می‌ماند.

در بعد طراحی نهادی، یافته‌های مقاله درباره پیش‌بینی منابع مالی مستقل (سهمی از درآمد اپراتورها و ردیف بودجه مستقل) و وجود اختیارات قانونی صریح، با چارچوب تحلیلی استرن و کوبین (۲۰۰۵) هم‌خوان است. این نظریه استقلال تنظیم‌گر را نتیجه «توان نهادی برای ایجاد تعهد تنظیم‌گری معتبر» می‌دانند؛ و یافته‌های ایران نشان می‌دهد هرچا این سازوکارها به‌صورت ناقص یا ناپایدار اجرا شده‌اند، استقلال تنظیم‌گر نیز شکننده و وابسته باقی مانده است.

در مقابل، عوامل بازدارنده شناسایی‌شده در پژوهش، به‌طور معناداری با ادبیات تمایز میان استقلال رسمی و استقلال واقعی قابل تبیین هستند. قرارگیری تنظیم‌گر در دل ساختار وزارت ارتباطات، ریاست وزیر بر کمیسیون تنظیم مقررات و وابستگی ساختاری سازمان تنظیم مقررات به دولت، مصداق روشنی از محدودیت استقلال عملی است که در آثار کوکیرمن (۱۹۹۲ و ۱۹۹۶) و مگتی (۲۰۰۷)، به‌عنوان شکاف میان قواعد رسمی و امکان مداخله سیاسی تحلیل شده است.

علاوه بر این، فشارهای سیاسی، امنیتی و اجتماعی بر تصمیمات تنظیم‌گر که در یافته‌های مقاله به‌عنوان مانع مهم استقلال مطرح شده، به‌خوبی مؤید تحلیل مگتی و OECD درباره شکنندگی استقلال عملی در بسترهای نهادی ضعیف است. تجربه‌هایی نظیر توقف یا تغییر تصمیمات تنظیمی در حوزه تعرفه‌ها، نشان می‌دهد که استقلال تنظیم‌گر در ایران بیش از آنکه به قواعد رسمی وابسته باشد، تحت تأثیر ظرفیت نهادی و هزینه‌های سیاسی تصمیم‌گیری قرار دارد.

همچنین، نابرابری ساختاری در رابطه تنظیم‌گر و تنظیم‌شوندگان، به‌ویژه در مواجهه با اپراتورهای قدرتمند یا نهادهای حاکمیتی خارج از زنجیره تبعیت تنظیم‌گر، با ادبیات ادواردز و واورمن (۲۰۰۶) درباره تهدید مالکیت دولتی اپراتور غالب برای بی‌طرفی تنظیم‌گر هم‌راستا است. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد تنظیم‌گر در ایران نه تنها با خطر تسخیر اقتصادی، بلکه با محدودیت‌های اقتدار حاکمیتی نیز مواجه است؛ وضعیتی که ادبیات کلاسیک استقلال تنظیم‌گر کمتر به‌صورت صریح به آن پرداخته است.

در نهایت، یافته‌های مربوط به ضعف فرهنگ تنظیم‌گری، کمبود دانش تخصصی و نهادینه‌نشدن استقلال به‌عنوان یک هنجار حکمرانی، به‌طور مستقیم با توصیه‌های OECD (2016, 2023) و CEER (2016) درباره نقش «فرهنگ استقلال» و یادگیری نهادی هم‌خوانی دارد. در ایران، همان‌گونه که یافته‌های مقاله نشان می‌دهد، نبود این فرهنگ موجب شده استقلال تنظیم‌گر بیشتر به یک ویژگی صوری و مقطعی تقلیل یابد تا یک قاعده پایدار نهادی.

به‌طور کلی می‌توان گفت که یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که استقلال تنظیم‌گر ارتباطات در ایران بیش از آنکه به ضعف در یک مؤلفه خاص مربوط باشد، حاصل تعامل متقابل و تقویت‌کننده مجموعه‌ای از موانع نهادی، ساختاری، سیاسی، فرهنگی و امنیتی است که استقلال واقعی این نهاد را در سطوح ساختاری و عملیاتی با چالش جدی مواجه کرده‌اند. از این‌رو، تقویت استقلال نهاد تنظیم‌گر ارتباطات نه از مسیر یک اصلاح دفعی، بلکه مستلزم یک فرآیند تدریجی و چندسطحی است که به‌طور هم‌زمان ابعاد قانونی، نهادی



و فرهنگی - حکمرانی استقلال را پوشش دهد. بر این اساس، در ادامه نقشه راهی مرحله‌بندی‌شده در سه افق کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت پیشنهاد می‌شود.

در کوتاه‌مدت، تمرکز باید بر اصلاحاتی قرار گیرد که بدون تغییرات بنیادین قانونی، بتواند استقلال عملی تنظیم‌گر را تقویت کرده و آن را در برابر مداخلات غیررسمی، فشارهای سیاسی و جانبداری نهادی مقاوم‌تر سازد. مهم‌ترین اقدامات در این سطح عبارت‌اند از:

- نهادمندسازی رویه‌های شفاف و الزام‌آور برای فرآیندهای تصمیم‌گیری تنظیم‌گر (از مرحله تعریف مسئله تا صدور رأی نهایی)، از جمله در حوزه صدور مجوز، قیمت‌گذاری و تخصیص فرکانس، به‌منظور محدودسازی اختیار موردی و کاهش امکان مداخلات غیررسمی در جریان تصمیم‌سازی؛
- تقویت نظام پاسخ‌گویی حرفه‌ای تنظیم‌گر از طریق الزام به انتشار عمومی مستندات تصمیمات، گزارش‌های کارشناسی و صورت‌جلسات کمیسیون تنظیم مقررات، به‌منظور افزایش امکان داوری حرفه‌ای، کاهش جانبداری نهادی و بالا بردن هزینه مداخلات سیاسی و بخشی؛
- طراحی و اجرای قواعد صریح برای مدیریت تعارض منافع، منع اشتغال هم‌زمان یا چرخش سریع مدیران میان تنظیم‌گر و تنظیم‌شوندگان (قرنطینه شغلی)، و ارتقای شفافیت ارتباطات نهادی؛
- تثبیت و توانمندسازی بدنه کارشناسی تنظیم‌گر از طریق کاهش جابه‌جایی‌های مدیریتی، تقویت امنیت شغلی، آموزش تخصصی و ایجاد مسیر حرفه‌ای مستقل؛
- توسعه تعاملات حرفه‌ای با شبکه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی تنظیم‌گری به‌منظور ارتقای مشروعیت تخصصی و کاهش انزوای نهادی تنظیم‌گر.

این سطح عمدتاً معطوف به بعد فرهنگی - حکمرانی و بخشی از بعد نهادی استقلال است و هدف آن، انباشت اولیه استقلال واقعی و افزایش هزینه



مداخله‌های غیرنهادمند است.

در افق میان‌مدت، پس از تقویت حداقلی استقلال عملی، اصلاحات باید به سمت بازنگری نهادی و حقوقی سوق یابد. در این مرحله، تمرکز اصلی بر تثبیت جایگاه تنظیم‌گر، بازطراحی رابطه آن با دولت و افزایش اقتدار نهادی است. مهم‌ترین اقدامات پیشنهادی عبارت‌اند از:

- بازنگری هدفمند در قوانین بخشی حوزه ارتباطات و مقررات بالادستی به‌منظور رفع ابهام در حدود اختیارات تنظیم‌گر، تفکیک روشن نقش سیاست‌گذاری از تنظیم‌گری، و تقویت اقتدار حقوقی آن در برابر اپراتورهای دولتی و نهادهای مداخله‌گر؛ از جمله از طریق پیش‌بینی صریح اختیارات ضمانت اجرا، تثبیت جایگاه رئیس سازمان خارج از سلسله‌مراتب وزارتخانه، و تصریح مرجعیت تنظیم‌گر در حوزه‌هایی مانند صدور مجوز، تخصیص فرکانس و تنظیم دسترسی؛
- اصلاح ترکیب و شیوه انتصاب اعضای کمیسیون و تعیین دوره‌های تصدی ثابت برای رئیس سازمان و اعضای حقیقی کمیسیون، با هدف کاهش سیاسی‌شدن تصمیمات و کاهش نقش وزیر در تصمیمات؛
- الزام قانونی به حضور صاحب‌نظرانی آشنا به وضعیت و چالش‌های بخش خصوصی در ترکیب کمیسیون تنظیم مقررات، به‌منظور تقویت رویکرد چندبازیگر و کاهش دولت‌محوری؛
- ایجاد سازوکارهای پایدار تأمین مالی مستقل و کاهش وابستگی بودجه‌ای تنظیم‌گر به وزارت ارتباطات؛
- بازطراحی معماری نهادی تنظیم‌گر از طریق شفاف‌سازی رابطه میان کمیسیون و سازمان تنظیم مقررات، و تقویت اختیارات اجرایی تنظیم‌گر در مواجهه با اپراتورهای دولتی و بازیگران مسلط؛
- ایجاد سازوکارهای نهادمند هماهنگی میان تنظیم‌گران بخشی (از جمله رقابت، بازار و حوزه‌های فنی) از طریق نهاد میان‌بخشی یا شورای عالی

مژده ناطقی، وجه‌الله قربانی‌زاده، حسین اصلی‌پور، سیدمحمدصادق امامیان
شناسایی عوامل پیش‌برنده و بازدارنده استقلال تنظیم‌گر در ایران (مطالعه موردی: کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی)

تنظیم‌گران.

این سطح ناظر بر گذار از استقلال عملی محدود به سمت استقلال نهادی نسبی است و مستقیماً به موانعی چون جانبداری نهادی، ضعف اقتدار تنظیم‌گر و هم‌پوشانی نهادی پاسخ می‌دهد.

در افق بلندمدت، هدف باید استقرار یک نهاد تنظیم‌گر بخشی مستقل با جایگاهی تثبیت‌شده در نظام حکمرانی باشد. تحقق این مرحله مستلزم انباشت اصلاحات پیشین و تغییر تدریجی موازنه نهادی و گفتمانی در کشور است. در این سطح، مهم‌ترین جهت‌گیری‌ها عبارت‌اند از:

- بازتأسیس تنظیم‌گر ارتباطات به‌عنوان نهادی مستقل از وزارت ارتباطات، با شخصیت حقوقی مستقل و پاسخ‌گو به سازوکارهای فرابخشی؛
- نهادینه‌سازی استقلال در سطح فرهنگ سازمانی و حکمرانی، به‌گونه‌ای که تنظیم‌گری بی‌طرف و حرفه‌ای به‌عنوان هنجار مسلط در ساختار اداری و سیاسی کشور پذیرفته شود؛
- بازتعریف جایگاه تنظیم‌گر در شبکه حکمرانی ارتباطات به‌نحوی که از وابستگی به بازیگران مسلط دولتی و امنیتی فاصله گرفته و به مرجع تخصصی تنظیم‌گری در تمامی زیربخش‌ها (ارتباطات ثابت و همراه، فرکانس و پست) بدل شود؛
- تثبیت پیوندهای پایدار با نهادهای بین‌المللی تنظیم‌گری به‌منظور تحکیم استانداردهای حرفه‌ای و افزایش هزینه مداخلات سیاسی.

این نقشه راه نشان می‌دهد که استقلال تنظیم‌گر ارتباطات در ایران نه یک وضعیت ایستا، بلکه فرآیندی تدریجی، انباشتی و چندسطحی است. تحقق هم‌زمان و مرحله‌بندی‌شده اصلاحات قانونی، نهادی و فرهنگی - حکمرانی می‌تواند مسیر گذار از استقلال صوری به استقلال نهادی و از تنظیم‌گری دولتی به تنظیم‌گری حکمرانی‌محور را در ایران هموار سازد.

منابع

- امین‌زاده، الهام. مقیمی، لیلی. (۱۳۹۷). بررسی تطبیقی میزان اثرگذاری دولت در استقلال نهادهای تنظیم مقررات انرژی در بخشهای برق، نفت و گاز. طالع‌ات حقوق انرژی، دوره ۴، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۳۹۷ صفحات ۳۴۹ تا ۳۷
- عابدی جعفری، حسن. تسلیمی، محمدسعید. فقیهی، ابوالحسن. شیخ‌زاده، محمد. (۱۳۹۰). تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده های کیفی. فصلنامه اندیشه مدیریت راهبردی. سال پنجم، شماره ۲، ۱۵۱-۱۹۸
- مجلس شورای اسلامی. (۱۳۷۹). قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
- مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۲). قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
- مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۶). قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی. روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). Understanding regulation: Theory, strategy, and practice (2nd ed). Oxford University Press.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp0630a>
- CEER. (2016). Safeguarding the independence of national regulatory authorities (NRAs). Council of European Energy Regulators.
- Correa, P., Pereira, C., Mueller, B., & Melo, M. (2006). Regulatory Governance in Infrastructure Industries: Assessment and Measurement of Brazilian Regulators. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6609-7>
- Cubbin, J., & Stern, J. (2004). Regulatory effectiveness: The impact of regulation and regulatory governance arrangements on electricity industry outcomes. World Bank Policy Research Working Paper.
- Cukierman, A., Webb, S. B., & Neyapti, B. (1992). Measuring the independence of central banks and its effect on policy outcomes. *The World Bank Economic Review*, 6(3), 353–398. <https://doi.org/10.1093/wber/6.3.353>
- Cukierman, A. (1996). Central bank strategy, credibility, and independence: Theory and evidence. In *The political economy of central banking* (pp. 79–124). Cambridge University Press.



- Edwards, G., & Waverman, L. (2006). The effects of public ownership and regulatory independence on regulatory outcomes: Evidence from EU telecommunications interconnection. *Journal of Regulatory Economics*, 29(1), 23–67.
- Elgie, R., & McMENAMIN, I. (2005). Credible Commitment, Political Uncertainty or Policy Complexity? Explaining Variations in the Independence of Non-majoritarian Institutions in France. *British Journal of Political Science*, 35(3), 531–548. <https://doi.org/10.1017/S0007123405000281>
- Ezzat, R. A. (2015). Paving the way for better telecom performance: Evidence from the telecommunication sector in MENA countries. *Review of Network Economics*, 14(3), 157–199. <https://doi.org/10.1515/rne-2016-0042>
- Fink, C., Mattoo, A., & Rathindran, R. (2003). An assessment of telecommunications reform in developing countries. *Information Economics and Policy*, 15(4), 443–466. [https://doi.org/10.1016/S0167-6245\(03\)00007-6](https://doi.org/10.1016/S0167-6245(03)00007-6)
- Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: A comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 873–893.
- Gilardi, F. (2005). The institutional foundations of regulatory capitalism: The diffusion of independent regulatory agencies in Western Europe. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 84–101.
- Gilardi, F. (2008). Delegation in the regulatory state: Independent regulatory agencies in Western Europe. Edward Elgar.
- Guardiancich, I., & Guidi, M. (2015). Formal independence of regulatory agencies and Varieties of Capitalism: A case of institutional complementarity? *Regulation & Governance*, Volume10 (3), 211–229. <https://doi.org/10.1111/rego.12080>
- Gutiérrez, L. H. (2003). Regulatory governance in the Latin American telecommunications sector. *Utilities Policy*, 11(4), 225–240. [https://doi.org/10.1016/S0957-1787\(03\)00062-6](https://doi.org/10.1016/S0957-1787(03)00062-6)
- Hanretty, C., & Koop, C. (2012). Measuring the formal independence of regulatory agencies. *Journal of European Public Policy*, 19(2), 198–216. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.607357>
- Hanretty, C., & Koop, C. (2016). Political independence, accountability, and the quality of regulatory decision-making. *Comparative Political Studies*, 49(1), 40–74.
- Inocencio, F. G. I. (2018). Independent regulatory agencies in the oil and gas industry. *International Energy Law Review*, 2018(4), 136–146. Available at <https://ssrn.com/abstract=3198160>
- Jordana, J., Fernández- i- Marín, X., & Bianculli, A. C. (2018). Agency proliferation and the globalization of the regulatory state: Introducing a data set on the institutional features of regulatory agencies. *Regulation & Governance*, 12(4), 524–540.
- Kessides, I. N. (2004). *Reforming infrastructure: Privatization, regulation, and competition*. World Bank : Oxford University Press.

- Koske, I., Naru, F., Beiter, P., & Wanner, I. (2016). Regulatory management practices in OECD countries (OECD Economics Department Working Papers No. 1296; OECD Economics Department Working Papers, Vol. 1296, Issue 1296). <https://doi.org/10.1787/5jm0qwm7825h-en>
- Koop, C., & Hanretty, C. (2018). Political independence, accountability, and the quality of regulatory decision-making. *Comparative Political Studies*, 51(1), 38–75. <https://doi.org/10.1177/0010414017695329>
- Levi-Faur, D. (2011). *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9780857936110>
- Levy, B., & Spiller, P. T. (1994). The institutional foundations of regulatory commitment: A comparative analysis of telecommunications regulation. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 10(2), 201–246.
- Maggetti, M. (2007). De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, 1(4), 271–294. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2007.00023.x>
- Maggetti, M. (2012). Regulation in practice: The de facto independence of regulatory agencies. ECPR Press.
- Majone, G. (1996). Regulating Europe. 332.
- Majone, G. (1994). The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 17(3), 77–101. <https://doi.org/10.1080/01402389408425031>
- Mathieu, E., & Jordana, J. (2024). The oil factor: Regulatory agency creation in the MENA region. *Mediterranean Politics*, 29(1), 88–111. <https://doi.org/10.1080/13629395.2022.2089815>
- OECD. (2014). The governance of regulators. OECD Publishing.
- OECD. (2016a). Being an independent regulator. OECD Publishing.
- OECD. (2016b). Governance of regulators' practices. OECD Publishing.
- OECD. (2023). Indicators on the governance of sector regulators (GSR). OECD Publishing.
- Özel, I. D., & Unan, A. (2021). Decoupling trends: Drivers of agency independence in telecommunications: An analysis of high and middle- income countries. *Regulation & Governance*, 15(1), 32–62. <https://doi.org/10.1111/rego.12246>
- Scott, C. (2011). *Regulation in the age of governance: The rise of the post-regulatory state*. In D. Levi-Faur (Ed.), *Handbook on the Politics of Regulation* (pp. 145–160). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Selznick, P. (1985). *Focusing organizational research on regulation*. In R. Noll (Ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences* (pp. 363–367). Berkeley, CA: University of California Press.

- Stern, J., & Cubbin, J. (2005). Regulatory Effectiveness: The Impact of Regulation and Regulatory Governance Arrangements on Electricity Industry Outcomes. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-3536>
- Stern, J., & Holder, S. (1999). Regulatory governance: Criteria for assessing the performance of regulatory systems an application to infrastructure industries in the developing countries of Asia. Utilities Policy, 18.
- Thatcher, M. (2002). Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. West European Politics, 25(1), 125–147. <https://doi.org/10.1080/713601588>
- Thatcher, M. (2005). The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe. Governance, 18(3), 347–373. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2005.00280.x>
- Varoudakis, A., & Rossotto, C. M. (2004). Regulatory reform and performance in telecommunications: Unrealized potential in the MENA countries. Telecommunications Policy, 28(1), 59–78.