

تنظیم‌گری در حوزه مخابرات، چالش‌ها و راهکارها

حسن صمدی^۱، پونه طبیب زاده^۲

^۱ دانشجوی دکتری حقوق عمومی، واحد رفسنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، رفسنجان، ایران

^۲ استادیار گروه حقوق، واحد رفسنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، رفسنجان، ایران. (نویسنده مسئول)

چکیده

دخالت دولت در اقتصاد همواره بحث‌برانگیز بوده است. اما به‌رغم مخالفت‌های موجود تقریباً محرز گردیده بازار همواره نمی‌تواند از عهده تمامی وظایفش از جمله تنظیم آن‌ها برآید و حدودی از دخالت دولت جهت تنظیم بازار ضروری است. یکی از گونه‌های دخالت دولت در تنظیم بازار به‌منظور اثرگذاری بر رفتار بنگاه‌ها و اشخاص، تنظیم مقررات اقتصادی است که با اهداف مختلفی از جمله محدود کردن قدرت اقتصادی بنگاه‌ها، تأمین منافع بنگاه‌های خاص و از همه مهم‌تر مسئله شکست بازار صورت می‌پذیرد. از مواردی که دولت‌ها اقدام به مقررات‌گذاری یا تنظیم مقررات اقتصادی و اصطلاحاً رگولاتوری می‌نمایند در خصوص وجود انحصار و انحصار طبیعی است که در اینجا رگولاتورها یا تنظیم‌گرهای بخشی ایفاء نقش می‌نمایند. در کشور ما بازار صنعت مخابرات از جمله بازارهای دارای انحصار است که توسط کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات به‌عنوان مرجع رگولاتور این حوزه تنظیم می‌گردد. اعمال وظایف این مرجع رگولاتور در مواردی با وظایف شورای رقابت تداخل داشته و منجر به طرح دعاوی مختلف در مراجع ذیصلاح شده است. در این مقاله تلاش گردیده تا ضمن بررسی تنظیم‌گری اقتصادی در بازار مخابرات کشور در پرتو استانداردهای نهادهای بین‌المللی از جمله اتحادیه جهانی مخابرات و سازمان تجارت جهانی، چالش‌های تنظیم‌گری در این حوزه به‌ویژه در تعارض با اعمال وظایف شورای رقابت را مورد بررسی و تحلیل قرار داده و متعاقباً ارائه راه‌کارها را برای برون‌رفت از این چالش‌ها ارائه دهیم.

واژه‌های کلیدی: تنظیم‌گری، انحصار، صنعت مخابرات، نهادهای تنظیم‌گر بخشی، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، شورای رقابت.

^۱ Market Failure

۱- مقدمه

با شروع آزادسازی در حوزه مخابرات و واگذاری عمده سهام شرکت مخابرات به بخش خصوصی، سروسامان دادن به بخش خصوصی فعال در حوزه مخابرات و نظارت بر فعالیت‌های آن اجتناب‌ناپذیر بود. بر این اساس، لازم بود که نهاد تنظیم‌گری یا رگولاتوری تأسیس شود که بتواند فعالیت‌های بخش خصوصی را از طریق مقررگذاری قانون‌مند کند، برای شرکت‌های صالح مجوز فعالیت صادر کند، بر شرکت‌ها و اپراتورها نظارت کند و در صورت نیاز مجوزهای صادره را تعلیق یا لغو کند و نهایتاً به اختلافات رسیدگی نماید.

از اواخر قرن بیستم با گسترش صنایع به‌ویژه صنایع دارای انحصار طبیعی از جمله صنعت مخابرات، در بسیاری از کشورها ایده خصوصی سازی و آزادسازی این صنایع اجرایی شد. در مورد صنعت مخابرات با توجه به ویژگی‌های فنی آن و اثرگذاری مستقیم رشد سریع و پیچیده تکنولوژی بر این صنعت، نیاز به ایجاد نهاد مستقل رگلاتوری در بازارهای رقابتی آن خیلی سریع درک شد. بنابراین تعدادی از دولت‌ها یک نهاد تنظیم مقررات که شامل یک رگلاتور مستقل از اپراتورهای مخابراتی موجود در بازار بود را ایجاد کردند.

در ایران از اوایل دهه ۱۳۸۰ با آزاد سازی تدریجی فعالیت‌های حوزه مخابرات، به نهاد تنظیم‌گر نیاز پیدا شد و بدین منظور سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر در حوزه مخابرات تشکیل شد. اساسنامه این سازمان بر اساس مصوبه هیأت وزیران و با استناد به قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و الگوبرداری از ضوابط اتحادیه بین‌المللی مخابرات تهیه و تصویب شد.

با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی توسط مقام معظم رهبری و تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم در سال ۱۳۸۷، شورای رقابت به‌عنوان تنظیم‌گر کلان تأسیس شد. به موجب ماده ۵۹ قانون یادشده، مقرر گردید که در حوزه‌هایی که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، مثل مخابرات، نهاد تنظیم‌کننده بخشی تأسیس شود. سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی طی سالیان گذشته به اشکال مختلف از جمله مقررات گذاری مستقیم، تنظیم قیمت‌ها، تعیین نرخ‌ها و تعرفه‌ها و ورود به بازارهای خاص ارتباطی به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر در حوزه ارتباطات فعالیت داشته است. این سازمان به صورت محدود نیز در زمینه مقررات گذاری اجتماعی، فرایندهای زیست محیطی، سلامت و امنیت، سیاست‌های ضد انحصار و سیاست‌های مالی و تعرفه‌ای نیز ورود کرده است.

با توجه به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ساختار وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و همچنین ساختار و شرح وظایف زیرمجموعه‌های این وزارتخانه اعم از سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به آن و وظایفی که تحت عنوان اعمال حاکمیت و به‌ویژه اعمال تصدی‌گری انجام می‌دهند، ابهاماتی در استقلال نهاد تنظیم‌گر مخابراتی و شرح وظایف این سازمان متصور است. از طرف دیگر با توجه به نقش شورای رقابت در زمینه احراز روندهای ضد رقابتی و مقابله با آن‌ها، ایجاد نهادهای تنظیم‌گر بخشی و نظارت بر آن‌ها، به نظر می‌رسد سازمان تنظیم مقررات رادیویی دارای ساختار و وظایف موازی با شرح وظایف برشمرده برای شورای رقابت می‌باشد و این امر موجبات تعارض در اعمال وظایف این دو نهاد را فراهم آورده است.

در این مقاله ضمن بررسی اثرات مقررات گذاری در تنظیم بازار مخابرات و برشمردن انگیزه‌ها و اهداف تنظیم‌گری اقتصادی این صنعت، معیارهای رگلاتوری بر اساس استانداردهای تعریف شده توسط اتحادیه جهانی مخابرات و سازمان جهانی تجارت را برشمرده و وضعیت و ساختار نهاد تنظیم مقررات رادیویی ج.ا.ا را در پرتو این اهداف و معیارها بررسی و ارزیابی می‌کنیم.

ضمناً به بررسی نقش شورای رقابت در حوزه تنظیم‌گری صنعت مخابرات و تقابل و تداخل وظایف و تکالیف آن با سازمان تنظیم مقررات رادیویی پرداخته تا چالش‌های موجود در این نهاد در تقابل و مقایسه با استانداردهای تعریف شده مشخص گردد و سپس به ارائه راهکارهایی برای برون‌رفت از این چالش‌ها و نزدیک شدن کارکرد این نهاد با استانداردهای جهانی می‌پردازیم.

اثرات و اهداف تنظیم‌گری اقتصادی:

تنظیم‌گری به‌عنوان ابزاری کارآمد در اداره امور اقتصادی توسط دولت‌ها در سطح ملی کاربردی گسترده یافته است. تعالی دولت مداخله‌گر به دولت تنظیم‌گر از طریق ایجاد نهادهای تنظیم‌گر و انجام امور حاکمیت نظارتی با ابزار مقررات‌گذاری به‌منظور تنظیم روابط حاکم بر امور اقتصادی به‌ویژه تنظیم بازار و کنترل روابط اقتصادی به جای نقش آفرینی در آن جایگاهی ویژه در کشورها یافته است.^۲

در دهه‌های اخیر به دلیل فرایند جهانی شدن، پیشرفت در فناوری و تحولات بازار باعث شده تا دولت‌ها بخشی از ظرفیت حکمرانی خود را از دست بدهند. این به معنای از دست دادن کنترل کامل دولت‌ها بر موضوعات اقتصادی و بازار نیست بلکه آن‌ها همچنان در شکل‌گیری سیاست‌های داخلی و جهانی، بازیگران مهم و اساسی محسوب می‌شوند. با این حال، در دهه‌های اخیر سیاست‌های مداخله‌گرانه دولتی به طور قابل توجهی تعدیل شده است. به گونه‌ای که نه تنها شاهد افزایش تعداد بازیگران غیر دولتی در تنظیم امور اقتصادی و بازار هستیم، بلکه شاهد ظهور سازوکارها و نهادهای جدید فراتر از اشکال سنتی حکومت‌داری نیز هستیم. به این معنا که مرزهای عادی در حال جابجایی بین حوزه عمومی و بخش خصوصی هستند و شکل‌های جدید، انعطاف‌پذیرتر و تجربی‌تر از حکمرانی که غالباً دارای ماهیت چند مرحله‌ای هستند، ظهور می‌کنند. دولت‌ها از طریق قوای اجرایی خود بیشتر مشغول توسعه نهادها و گسترش مراحل عمومی انجام کارها و انتصاب عوامل جدیدی با اختیار تنظیم مقررات و شکل دادن به جنبه‌های نظارتی آن هستند. بر این منوال، امروزه ما می‌توانیم شاهد افزایش چشمگیر مقررات در همه سطوح باشیم. البته این رویکرد با کاهش قدرت دولت همراه است چرا که این امر یک تغییر از "وضعیت ایجابی" به "وضعیت نظارتی" است. شکی نیست که فرایندهای حاکمیتی و توسعه تنظیم‌گری و افزایش مقررات ناشی از آن با یکدیگر در ارتباط هستند.

در فرایند تنظیم‌گری و داشتن دولت تنظیم‌گر که نقش گسترده خود را به‌عنوان ناظر با ابزارهای مختلف و نوین نظارتی تعریف می‌کند، عوامل و بازیگران یک حوزه و موضع قدرت آن‌ها باید مورد تجزیه و تحلیل و شناسایی قرار گیرد. بازیگران نهادهای مربوطه از پیش تعریف شده نیستند اما به طور استقرایی مورد بررسی قرار می‌گیرند و می‌توانند شامل قوه مجریه، نمایندگان بخش خصوصی، گروه‌های متخصص و حرفه‌ای، سازمان‌های مردم‌نهاد یا سایر نهادهای نظارتی باشند.

در نتیجه این تحولات، ماهیت قوانین به دلیل ظهور مقررات انعطاف‌پذیرتر و سایر شیوه‌های مدیریتی دچار تحولات اساسی شده‌است. هر قدر مقررات‌گذاری و تنظیم‌گری گسترش پیدا کنند و حوزه‌های بیشتری را با جزئیات پوشش دهند، قوانین به بیان قواعد کلی می‌پردازند و قاعده‌های جزئی را به مقررات واگذار می‌کنند. بنابراین قوانین به اصول، سیاست‌ها و ساختارها می‌پردازند اما جزئیات احکام را به مقررات و ضوابط تنظیمی رگولاتورها می‌سپارند و در نتیجه ماهیت قوانین از این جهات متفاوت می‌شود. به‌عنوان مثال با توجه به اینکه بخشی از اختیارات قوه مقننه به رگولاتورها واگذار می‌شود آن‌ها برای اینکه

^۲ <https://doi.org/10.1080/13569775.2018.1452527>

مقررات را به شیوه ای دمکرات تر و در نتیجه مقررات مناسب تری را تصویب کنند آیین های مشارکت پذیری را در خودشان تقویت می کنند. رویه ها در سازمان های رگولاتور نقش بزرگی ایفا می کنند زیرا این نهادها مشروعیت دموکراتیک پارلمان ها را ندارند و برای کسب مشروعیت با طراحی و تقویت روندها و آیین های مشارکت پذیری به سمت کسب مشروعیت حرکت می کنند.^۳

اصل تنظیم مقررات اقتصادی از جمله اصول هادی حقوق اقتصادی است که به تلاش دولت ها به منظور کنترل تصمیمات بخش خصوصی از طریق اعمال قوانین و مقررات و وضع ضمانت اجراهای قانونی بر می گردد. دولت ها این وظیفه را از طرق مختلف از جمله استاندارد گذاری در بازار، قیمت گذاری، تقسیم منابع کمیاب در بازار، رفع اختلافات و داوری میان بازیگران بازار انجام می دهند. مقررات گذاری دولت در بازار ممکن است ساختاری و برای تنظیم ساختار بازار صورت پذیرد مانند محدودیت هایی که دولت برای ورود و خروج کالاها در نظر می گیرد و یا اینکه رفتاری باشد و برای تنظیم رفتار در بازار صورت پذیرد همانند کنترل قیمت ها و تعیین استانداردهای کیفیت.^۴

تنظیم بازار و وضع مقررات اقتصادی یکی از ساز و کارهای دخالت دولت در اقتصاد است. دولت تنظیم گر از اواخر قرن بیستم عملاً با بحث هایی که در عرصه خصوصی سازی و کوچک سازی دولت مطرح شد تشکیل گردید. دولت ها با اهداف و انگیزه های گوناگونی اقدام به تنظیم گری اقتصادی می کنند که از جمله آن ها عبارتند از: محدود کردن قدرت اقتصادی بنگاه ها، تأمین منافع بنگاه های خاص، شکست بازار، فقدان بازار، انحصار طبیعی، تخصیص منابع کم یاب در بازار، حفظ حقوق مصرف کنندگان و بنابراین دولت ها از جهات مختلفی در بازارها مداخله می کنند. سیاست ها و مقررات دولت، حوزه هایی از مداخله دولت هستند که به ویژه مورد توجه سازمان های صنعتی قرار می گیرند. قوانین دولتی، اقدامات خاص انجام شده توسط شرکت ها را محکوم می کنند که این اقدامات، رویکرد واقعیت-محوری را در رفتار کسب و کار به کار می گیرند. تنظیم گری و مقررات گذاری شامل مداخله دولت در بازارها به روش پیش بینی-محور برای جبران نارسایی بازار است. برای تنظیم مقررات دولت در جهت ایجاد عملکرد مناسب، برخی از بخش ها در نظر گرفته می شوند. در صنعت هایی که نمی توانند از طریق رقابت بازار به کارایی فنی و یا تخصصی برسند، قوانینی توسط نهادهای نظارتی ویژه اعمال و اجرا می شوند. مقررات، متفاوت از سیاست های صنعتی یا تکنولوژیکی هستند، و به موجب آن، دولت به دنبال پشتیبانی از سرمایه گذاری در بخش هایی است که از اهمیت ملی برخوردار هستند.^۵

بسیاری از بخش های خدمات شهری و روستایی از قبیل مخابرات، گاز، آب و برق متعلق به دولت هستند که در برخی کشورها خصوصی سازی شده و در اختیار بخش های خصوصی قرار گرفته اند و در برخی کشور ها نیز بخش هایی از این صنایع و خدمات خصوصی و قسمت هایی نیز در مالکیت دولت ها باقی مانده است. مقررات گذاری در خصوص این نوع خدمات شهری و روستایی از ویژگی انحصار طبیعی آن ها نشأت گرفته است. دولت برای جلوگیری از تملک خصوصی سودهای انحصاری، قیمت ها را در این صنایع تعیین می کند. مقررات گذاری و تنظیم گری علاوه بر صنایع با ویژگی انحصار طبیعی، بازارهای بیش از حد رقابتی مانند حرفه ها و اصناف را هم شامل می شوند. این مقررات همچنین در قالب تنظیم قیمت و اعمال محدودیت هایی بر ورود به این صنایع در نظر گرفته می شوند. افراد برای ورود به تجارتي خاص احتیاج به مجوز یا پروانه دارند.

³ <https://www.tandfonline.com/loi/ccpo20>

⁴ Theoretical framework and research agenda. In J. Zeitlin (Ed.), *Extending experimentalist governance? The European Union and transnational regulation* (pp. 1-۳).

⁵ The political economy of peacebuilding: A critical theory perspective. *International Journal of Peace Studies*, 10(2), 23.

مداخله دولت در بازارهای محصولات کشاورزی با هدف افزایش قیمت به بالاتر از سطح قیمت تعادل (پایپای) بازار^۶ برای پشتیبانی از درآمدهای کشاورزی انجام می‌شود. مقررات دولتی اغلب به شکل منع فعالیت‌های خاص رخ می‌دهند، مانند مقررات در بانکداری که این الزام را ایجاد می‌کنند که فعالیت‌های تجاری و سرمایه‌گذاری بانک تحت قانون خاص به صورت مجزا در نظر گرفته شوند.

در مقابل رویکرد مقررات گذاری و تنظیم‌گری با مقررات زدایی نیز روبرو هستیم که مقررات‌زدایی به تقلیل مقررات مربوط می‌شود. مقررات‌زدایی در واقع می‌تواند شامل لغو تنظیم قیمت توسط نهادهای قانون‌گذاری، حذف شرایط ورود، و حذف کمک هزینه‌های مالی مانند کمک هزینه‌های کشاورزی باشد. در ایالات متحده آمریکا از دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، بسیاری از صنایع مقررات‌زدایی شده‌اند، که از جمله آن‌ها می‌توان صنایع هواپیمایی، برق، مخابرات، راه‌آهن و بانکداری را نام برد. بسیاری از صنایع مقررات‌زدایی شده شامل صنایع شبکه‌ای بودند که از امتیازات انحصاری طبیعی بهره‌برداری می‌کردند.^۷

دخالت دولت در اقتصاد در وضعیت انحصار طبیعی زمانی اتفاق می‌افتد که یک بنگاه به دلیل پایین بودن هزینه متوسط می‌تواند کالایی را با قیمتی تولید و عرضه کند که دیگران قادر به تأمین آن کالا با آن قیمت نباشند و در نتیجه نتوانند وارد عرصه رقابت با آن شوند. بنابراین در صورتی که یک بنگاه بتواند کل تولید مورد نیاز بازار را با هزینه کمتر و در مقایسه با دو یا چند بنگاه انجام دهد به آن بنگاه انحصار طبیعی گویند. وظیفه دولت به‌عنوان رگلاتور، شناسایی محدوده‌های خاصی از فرایند تولید است که در آن به طور طبیعی انحصار وجود دارد و به موجب مقررات گذاری باید این قیمت‌ها را کنترل کند.

تنظیم‌گری اقتصادی در حوزه مخابرات:

مخابرات صنعتی شبکه‌ای است که دارای انحصار طبیعی است. اقتصاد شبکه در هر دو سمت عرضه و تقاضای صنعت مخابرات فعالیت دارد. مخابرات از شبکه‌های بزرگ برای اتصال همه مشترکین خود استفاده می‌کند. تعداد بیشتر مشترکین در حوزه‌های خاص، هزینه‌های نصب و راه‌اندازی را کاهش می‌دهد. علاوه بر این، تعداد بیشتر مشترکین منجر به افزایش ارزش خدمات می‌شود زیرا با استفاده از شبکه، تعداد بیشتری از افراد می‌توانند در دسترس باشند. بنابراین، تعداد بیشتر مشترکین، هم ارزش مصرف‌کننده را افزایش می‌دهد و هم هزینه‌های شبکه‌های مخابراتی را کاهش می‌دهد. با توجه به این پیامدهای خارجی تقاضا، شبکه‌های مخابراتی، به‌عنوان مثال متفاوت از شبکه‌های برق هستند. شبکه‌های مخابراتی همچنین بدین دلیل متفاوت هستند که در معرض تغییرات شدید تکنولوژیکی قرار گرفته‌اند و این تغییرات، امکان ظهور شبکه‌های جایگزین در دهه‌های گذشته را فراهم آورده‌اند.

تنظیم‌گری اقتصادی در صنعت مخابرات اهداف مختلفی را پیگیری می‌کند و مهمترین آن‌ها از جمله تنظیم مقررات در جهت افزایش رفاه مصرف‌کننده، محافظت از درآمد، کسب سود مناسب، تنظیم مقررات بر انحصار طبیعی و همچنین تنظیم مقررات بر فرایند خصوصی سازی است.

انگیزه مربوط به تنظیم مقررات مخابراتی ممکن است ناشی از این دیدگاه باشد که مقررات، رفاه مصرف‌کننده را افزایش می‌دهند. هنگامی که قیمت‌ها برابر با متوسط هزینه‌های طولانی مدت کارآمدترین شرکت باشند، عملکرد بهینه بازار حاصل می‌شود. ممکن است بازارها در تولید چنین پیامدهایی موفق نشوند زیرا هزینه‌های ثابت دارای اندازه‌ای متوسط هستند که به

^۶ market clearing levels

^۷ <http://rulemaking.worldbank.org>

بیش از یک شرکت کارآمد اجازه فعالیت در صنعتی خاص را نمی‌دهند. این شکست بازار ناشی از انحصار طبیعی در صنایع شبکه‌ای مخابرات است.

تنظیم مقررات مخابراتی همچنین می‌تواند ناشی از تمایل به محافظت از درآمدهای گروهی خاص باشد. این امر به‌ویژه در مورد امتیازات و یا تخفیف‌های اختصاص یافته به شرکت‌های مخابراتی اتفاق می‌افتد. انگیزه اولیه در این خصوص، تضمین درآمدی مشخصی برای آن‌ها به‌ویژه به‌منظور دستیابی به اهداف قوانین توسعه و همچنین پیاده‌سازی شاخص‌های توسعه پایدار و اجتماعی در جوامع است. انگیزه تنظیم مقررات مشاغل نیز از تمایل به بهبود عملکرد به وسیله تضمین کیفیت خدمات حرفه‌ای با محدود ساختن ورود به دست می‌آید. هزینه‌های ورود یا اصلاح اعمال نمی‌شوند یا به قدری پایین هستند که مانع ورود تعداد زیادی از افراد به این صنایع و مشاغل نمی‌شوند. مقررات را همچنین می‌توان در جهت افزایش درآمدهای دولت تنظیم کرد. دولت می‌تواند به‌منظور استخراج سودهای انحصاری متعلق به خود، انحصارهای دولتی را در صنعت مخابرات اعمال کند. برخی از کشورها، در این صنعت به‌منظور کسب سود مناسب انحصارهای دولتی را اعمال کرده‌اند.

تعادل طولانی مدت می‌تواند شامل سود انحصاری در صنایعی باشد که در آن‌ها شرایط عرضه، انحصار چندجانبه را ناکارآمد می‌سازد. این بحث زمانی مطرح می‌شود که یک شرکت بتواند با هزینه‌های کمتر از متوسط هزینه‌های دو شرکت، در انحصارات طبیعی فعالیت داشته باشد. اما در صورتی که هزینه‌های (برگشت ناپذیر)^۸، برای منع ورود، بیش از حد پایین باشند، انحصارهای طبیعی نیاز به منع ورود ندارند و مقررات دولتی می‌توانند قیمت را به کمتر از سطح انحصار کاهش دهند. لذا قانون‌گذار می‌تواند قیمت را در سطح متوسط هزینه‌ها تعیین کند که در این صورت، مازاد تولید کننده برابر با هزینه‌های برگشت ناپذیر خواهد بود. بنابراین، تنظیم مقررات با کاهش قیمت به کمتر از سطح انحصار، رفاه مصرف کننده را بهبود خواهد بخشید. مقررات گذاران یا تنظیم‌گران باید دارای ایده‌ای در مورد هزینه و شرایط تقاضا باشند تا بتوانند قیمت رقابتی را محاسبه کنند. به دست آوردن این داده‌ها در غیاب جزئیات قیمت ارائه شده توسط بازار می‌تواند سخت باشد. علاوه بر این، اگر شرکت‌های انحصاری در استفاده از فناوری‌های به روز ناکارآمد عمل کنند، آن‌گاه کارایی ممکن است متوقف شود. اگر هزینه‌های برگشت ناپذیر به اندازه‌ای بزرگ نباشند که ورود را منع کنند در این صورت دولت می‌تواند صنایع شبکه‌ای را برای رقابت ورود باز کند. آن‌گاه از ورود به بازار فوق‌جلوگیری نمی‌شود. (تهدید) ورود منجر به کاهش قیمت و افزایش رفاه مصرف کننده خواهد شد.

تنظیم‌گری در صنعت مخابرات وقتی به طور جدی مطرح می‌شود که سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در این صنعت آزاد شود و خصوصی‌سازی انجام گیرد. مقررات زاید و دست و پاگیر برای حضور بخش خصوصی در آن صنعت باید کنار گذاشته شود و به جای مداخله مستقیم دولت، نهاد تنظیم‌گر تأسیس گردد. مقررات‌زدایی، آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی اغلب با هم انجام می‌شوند. با این حال، خصوصی‌سازی می‌تواند بدون آزادسازی رخ دهد و عکس آن نیز برقرار است. شرکت دولتی می‌تواند در معرض رقابت ورود باشد و در عین حال، همچنان تحت مالکیت دولت باقی بماند. این موضوع، شرکت دولتی را در معرض رقابت بازار قرار می‌دهد و سود انحصار او را از بین می‌برد. از سوی دیگر، خصوصی‌سازی می‌تواند بدون آزادسازی رخ دهد. این می‌تواند بدان معنا باشد که انحصاری دولتی توسط انحصاری خصوصی جایگزین می‌شود. این خصوصی‌سازی، رفاه مصرف کننده را بهبود نخواهد بخشید. دولت می‌تواند درآمدهای انحصاری آینده را با به مزایده گذاشتن انحصاری دولتی تخصیص دهد. دولت می‌تواند یک بخش اقتصادی را هم خصوصی‌سازی و هم آزادسازی کند. با این حال، ظهور رقابت ورود، ارزش

⁸ sunk cost

شرکت دولتی سابق را کاهش خواهد داد. در این صورت، فروش شرکت به بخش خصوصی می‌تواند درآمدهای کمتر از حد انتظاری را ایجاد کند. اگر بخش برای ورود، باز شود، سرمایه‌گذاران خصوصی در شرکت‌های خدماتی قانونمند می‌توانند سرمایه‌گذاری‌های آن‌ها را از بین ببرد.

مطالعه تطبیقی تنظیم مقررات در بازار صنعت مخابرات:

برای هر نوع شرکت‌های خصوصی و دولتی می‌توان قانون‌گذاری کرد. بسیاری از بخش‌های خدمات شهری اروپا از قبیل گاز، آب و برق متعلق به دولت هستند، در حالی که مالکیت خصوصی بخش‌های خدمات شهری عمدتاً در ایالات متحده آمریکا هستند. مقررات بخش‌های خدمات شهری، از ویژگی انحصاری طبیعی این صنایع شبکه‌ای الهام گرفته می‌شوند. دولت برای جلوگیری از تملک خصوصی سودهای انحصاری، قیمت‌ها را در این صنایع تعیین می‌کند. مقررات همچنین بازارهای بیش از حد رقابتی مانند حرفه‌ها را شامل می‌شوند. این مقررات همچنین در قالب تنظیم قیمت و اعمال محدودیت‌هایی بر روی ورود به این صنایع در نظر گرفته می‌شوند. افراد برای ورود به تجارتی خاص احتیاج به مجوز یا پروانه دارند. مداخله دولت در بازارهای محصولات کشاورزی با هدف افزایش قیمت به بالاتر از سطح قیمت تعادل (پایاپای) بازار ۹ برای پشتیبانی از درآمدهای کشاورزی انجام می‌شود. مقررات دولتی اغلب به شکل منع فعالیت‌های خاص رخ می‌دهند، مانند مقررات در بانکداری که این الزام را ایجاد می‌کنند که فعالیت‌های تجاری و سرمایه‌گذاری بانک تحت قانون گلاس استیگال ۱۰ ۱۹۲۹، که در سال ۱۹۹۹ فسخ شد، به صورت جداگانه در نظر گرفته شوند. آزادسازی با وثیقه و/یا ملی‌سازی بانک‌هایی که در بحران بانکداری دهه اول هزاره جدید در آستانه فروپاشی بودند نیز این قبیل مداخلات ویژه را تشکیل دادند.

مقررات‌زدایی به تقلیل مقررات مربوط می‌شود. مقررات‌زدایی در واقع می‌تواند شامل لغو تنظیم قیمت توسط نهادهای قانون‌گذاری، حذف شرایط ورود، و حذف کمک هزینه‌های مالی مانند کمک هزینه‌های کشاورزی باشد. از دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، بسیاری از صنایع مقررات‌زدایی شده‌اند، که از جمله آن‌ها می‌توان صنایع هواپیمایی، برق، مخابرات، راه‌آهن و بانکداری را نام برد. بسیاری از صنایع مقررات‌زدایی شده شامل صنایع شبکه‌ای بودند که از امتیازات انحصاری طبیعی بهره‌برداری می‌کردند. بانکداری به‌منظور تحریک رقابت (بین‌المللی) مقررات‌زدایی شده است. سازمان تجارت جهانی ۱۱ به دنبال کاهش یارانه‌های کشاورزی به‌منظور تحریک تجارت بین‌المللی است. سازمان‌های حرفه‌ای از قبیل دلالان معاملات ملکی، حرفه پزشکی، و تاکسی‌رانی، در چندین کشور با کاهش شرایط ورود مقررات‌زدایی شده‌اند. مقررات‌زدایی صنایع شبکه‌ای اغلب شامل تنظیم مجدد مقررات به‌منظور فراهم ساختن امکان دسترسی به قیمت‌های منطقی است.

مخابرات نیز صنعتی شبکه‌ای است. اقتصاد شبکه در هر دو سمت عرضه و تقاضای صنعت مخابرات فعالیت دارد. مخابرات از شبکه‌های بزرگ برای اتصال همه مشترکین خود استفاده می‌کند. تعداد بیشتر مشترکین در حوزه‌ای خاص، هزینه‌های نصب و راه‌اندازی را کاهش می‌دهد. علاوه بر این، تعداد بیشتر مشترکین منجر به افزایش ارزش خدمات می‌شود زیرا با استفاده از شبکه، تعداد بیشتری از افراد می‌توانند در دسترس باشند. بنابراین، تعداد بیشتر مشترکین، هم ارزش مصرف‌کننده را افزایش می‌دهد و هم هزینه‌های شبکه‌های مخابراتی را کاهش می‌دهد. با توجه به این پیامدهای خارجی تقاضا، شبکه‌های مخابراتی، متفاوت از شبکه‌های برق هستند. شبکه‌های مخابراتی همچنین بدین دلیل متفاوت هستند که در معرض تغییرات شدید

⁹ market clearing levels

¹⁰ Glass Steagall Act

¹¹ The World Trade Organization

تکنولوژیکی قرار گرفته‌اند و این تغییرات، امکان ظهور شبکه‌های جایگزین در دهه‌های گذشته را فراهم آورده‌اند. واکنش‌های مقرراتی به این تحولات تکنولوژیکی تا حد زیادی صنعت را تشکیل داده‌اند.

تنظیم‌گری صنعت مخابرات ایالات متحده:

صنایع مخابراتی در قرن بیستم به صورت انحصارات عمومی ظاهر شدند. این صنایع در واقع انحصارات خصوصی بودند، مانند صنایع در ایالات متحده، که در آن، ATT دارای انحصار خصوصی قانونمندی بود. کشورهای اروپایی نیز دارای شرکت‌های تلفنی دولتی قانونمند بودند.

انتقال میکروویو که در دهه ۱۹۵۰ پدیدار شد جایگزینی را برای اتصالات خطی خصوصی با هزینه‌های پایین‌تر فراهم آورد. آژانس نظارتی ایالات متحده، کمیسیون ارتباطات فدرال (FCC) باید تصمیم می‌گرفت که آیا می‌خواهد فرکانس‌های رادیویی بیشتر از ۸۹۰ مگاهرتز را برای انتقال‌های میکروویو خصوصی اعطا کند (شرمن، ۲۰۰۸، ۴۸۰). FCC در سال ۱۹۵۹ تصمیم گرفت که به شرکت‌هایی مانند موتورولا^{۱۳} اجازه ساخت شبکه و بهره‌برداری از خدمات جدید را اعطا کند. این، تهدیدی رقابتی برای ATT بود. خطوط خصوصی به شبکه ATT متصل شدند که سولاتی را در مورد قیمت‌گذاری دسترسی به وجود آوردند. ثابت شد که این اتصالات، نقطه ضعف (پاشنه آشیل) ATT هستند. شرکت‌های جدید مانند MCI (شرکت ارتباطات میکروویو) در اوایل دهه ۱۹۶۰ پدیدار شدند و به دنبال ساخت شبکه و فراهم ساختن خدمات مخابراتی بین دو شهر بزرگ (شیکاگو و سنت لوئیس) بودند. با این حال، ظرفیت نصب شده برای MCI به تنهایی خیلی بزرگ بود و بنابراین، این شرکت به دنبال اجاره این ظرفیت به سایر شرکت‌ها بود. FCC به MCI اجازه داد که ظرفیت خود در زمینه خدمات از راه دور به فروش برساند و خطوط خود را به شبکه ATT متصل کند. ATT اظهار داشته بود که این کار به ATT آسیب خواهد زد چون این شرکت باید به‌عنوان فراهم‌کننده خدمات و دسترسی جهانی، خطوط خود را در مقیاسی ملی حفظ می‌کرد. در مقابل، تازه‌واردان در معرض تعهدات خدمات جهانی قرار نگرفتند. دسترسی به شبکه ATT به رقیب جدید اجازه می‌داد که خدمات کشوری را پر جذاب‌ترین مناطق فراهم کند. در سال ۱۹۷۴، شکایتی ضد انحصاری بر علیه ATT تنظیم شد که ادعا می‌کرد ATT از طریق خارج ساختن شرکت‌های دیگر از شبکه خود، به دنبال به انحصار در آوردن بازارهای مخابراتی است (شرمن، ۲۰۰۸، ۴۸۳). به‌عنوان نتیجه‌ای از این دادخواست ضد انحصاری، ATT طبق تصمیمی در سال ۱۹۸۴ منحل شد. خدمات از راه دور (ما بل ۱۵) از خدمات محلی (بینی بل ۱۶) جدا شدند. پس از این که MCI، اسپرینت^{۱۷} و سایر شرکت‌ها وارد این بازار شدند، نرخ‌های خدمات از راه دور ایالات متحده به شدت کاهش یافتند. خدمات از راه دور رقابتی شدند اما خدمات محلی، انحصاری باقی ماندند و همچنان قانونمند بودند. مقررات سقف قیمت جایگزین نرخ تنظیم بازده در بازارهای محلی شدند.

قانون مخابرات ایالات متحده در سال ۱۹۹۶، خدمات محلی را برای رقابت معرفی کرد. تحولات تکنولوژیکی، مقررات‌زدایی را در پی داشتند.

¹² the Federal Communications Commission

¹³ Motorola

¹⁴ Microwave Communications Inc

¹⁵ Ma Bell

¹⁶ Baby Bells

¹⁷ Sprint

شرکت‌های ورودی، شبکه‌هایی محلی برای کسب و کارها ساختند که تحت رژیم ATT، همیشه نرخ‌های بالایی را پرداخت کردند. فناوری‌های تلفن همراه و بیسیم نیز ظهور یافتند که در رقابت با خطوط ثابت بودند. قانون ۱۹۹۶ با تحریک سرمایه‌گذاری در شبکه‌های مخابراتی، خواستار افزایش فناوری‌های جدید بود. این قانون، سوالات پیچیده‌ای را درباره قیمت‌گذاری دسترسی به شبکه ثابت توسط شرکت‌ها سازنده شبکه‌های خود یا شرکت‌های با تنها شبکه‌های در شهرهای بزرگ به وجود آورد. این‌ها اختلافات زیادی را در دادگاه‌ها به همراه داشتند. FCC در سال ۲۰۰۳ تصمیم گرفت که شرکت‌های مخابراتی محلی (LECs) را در زمینه اجاره بخش بزرگی از شبکه‌های خود به شرکت‌های ورودی با قیمت‌های قانونی آزاد بگذارد. این تصمیم به منظور تحریک سرمایه‌گذاری‌ها در این شبکه‌ها انجام شد (شرمن، ۲۰۰۸، ۴۹۰). شرکت‌های کابل، تهدید رقابتی جدیدی برای LECs بودند. شبکه کابلی که در اصل برای انتقال سیگنال‌های تلویزیون ایجاد شده بود با توجه به پیشرفت فناوری می‌توانست خدمات تلفنی و اینترنتی را فراهم کند. این شرکت‌های کابل در معرض قیمت‌گذاری قانونی برای دسترسی قرار نداشتند. رقابت جدید از سوی شبکه‌های رقیب منجر به مشکلات مالی برای فراهم‌کنندگان ارتباطات از راه دور شد که برای آن‌ها رقابت در شدیدترین حد خود بود. رقابت برای سرمایه‌گذاری در شبکه‌های باند پهن منجر به تحریک سرمایه‌گذاری‌ها شد، که در سال ۱۹۹۹ درست قبل از سقوط رونق اینترنت به اوج خود رسید. هنگامی که حباب اینترنت منفجر شد و به موجب آن، بسیاری از شرکت‌ها ورشکست شدند، انتظارات سود که این سرمایه‌گذاری‌های شبکه را هدایت می‌کردند با سرخوردگی مواجه شدند.

تنظیم‌گری صنعت مخابرات در اتحادیه اروپا:

اتحادیه اروپا به‌عنوان نهادی فدرال برای مقررات‌زدایی در مخابرات عمل کرده است. کمیسیون این اتحادیه، مقالاتی را منتشر کرده است که تاریخ‌هایی را برای پیاده‌سازی چندین دور از مقررات‌زدایی تنظیم کرده‌اند. اتحادیه اروپا استانداردهای عمومی را برای مخابرات تلفن همراه تنظیم کرده است که از جمله آن‌ها می‌توان به GSM (نسل ۲)، GPRS و UMTS (نسل ۳) اشاره کرد. این استانداردهای عمومی، رقابت بین عرضه‌کنندگان تلفن همراه را همگن‌سازی کرده‌اند. تنظیم عمومی استانداردها در اروپا متفاوت از روال‌های مورد استفاده در ایالات متحده بود که در آن‌ها چند استاندارد خصوصی برای کسب موفقیت، رقابت داشتند.

اتحادیه اروپا مقررات‌زدایی مخابرات را در اواخر دهه ۱۹۸۰ آغاز کرد. مقررات‌زدایی مخابرات اتحادیه اروپا طوری برنامه‌ریزی شده بود که تا سال ۱۹۹۸ تکمیل شد. مقاله سبز اتحادیه اروپا ۱۹۹۴، چارچوبی نظارتی را برای معرفی تلفن همراه نسل ۲ (GSM) تدوین کرد. مقررات نسل ۲ اتحادیه اروپا بر علیه کشورهای عضو بود که امکانات انحصاری بازارهای GSM را حفظ کرده بودند. کشورهای عضو موظف بودند که حداقل ۲ پروانه GSM را تخصیص دهند. بدین ترتیب، بازار مخابرات تلفن همراه برای ورود شرکت‌ها باز شد. همه وارد شوندگان باید شبکه‌ای را در محدوده زمان مشخصی راه‌اندازی می‌کردند. اپراتورهای تلفن همراه برای تکمیل برقراری تماس برای کاربران شبکه ثابت نیاز به دسترسی به شبکه‌های ثابت داشتند. اتحادیه اروپا به دنبال قانونمند کردن دسترسی به شبکه‌های ثابت توسط شرکت‌های تلفن همراه بود. علاوه بر این، دسترسی به شبکه‌های ثابت برای شرکت‌های بدون شبکه‌های (تلفن همراه) با نرخ‌های قانونی باز بود.

تعدادی از شرکت‌ها به دنبال ساخت شبکه‌های تلفن همراه بودند. اما با توجه به کمبود طیف رادیویی که شرکت‌های تلفن همراه از آن استفاده می‌کردند، ورود به مخابرات تلفن همراه محدود بود. بنابراین، اپراتورهای تلفن همراه برای ساخت و

راهاندازی شبکه نیاز به مجوز (پروانه) داشتند. برای تخصیص پروانه‌های طیف رادیوی کمیاب، از چندین مکانیسم تخصیص استفاده شد. طیف رادیویی نسل اول و دوم به انحصارگران متصدی تخصیص داده شدند سایر حامل‌ها می‌توانستند پروانه‌ای را در فضای طیف نسل دوم باقیمانده به دست آورند، و این زمانی بود که اتحادیه اروپا حکم داده بود که کشورهای عضو باید حداقل دو پروانه نسل دوم را صادر کنند. پروانه‌های اضافی توسط مسابقات یا از طریق مزایده تخصیص داده شدند. این مسابقات آزمون‌های رقابتی بودند که «پروانه‌ها» را به بهترین نامزد اعطا می‌کردند. با این حال، به دلایل سیاسی، این مسابقات قابل دستکاری بودند. بنابراین، مزایده‌ها به‌عنوان روش عینی‌تری برای تخصیص فرکانس‌های کمیاب در نظر گرفته شدند. مزایده‌ها به خریداران آینده اجازه می‌دادند که برای پروانه مورد نظر، قیمت پیشنهاد دهند. شرکتی که بیشترین مبلغ را تعیین می‌کرد آن را به دست می‌آورد.

تنظیم‌گری در حوزه پروانه‌های تلفن همراه:

ورودی متوالی

دولت هلند، پروانه‌های تلفن همراه نسل ۲ را از طریق مسابقات به شرکت‌های ورودی تخصیص داد. این روش به نظر عادلانه می‌رسید چون انحصارگر متصدی، KPN، نیز پروانه‌ای را به صورت رایگان به دست آورده بود. با این حال، گروه‌های رد شده علیه چنین تخصیصی اعتراض کردند.

ورود به بازارهای GSM همزمان نبود بلکه با توجه به دستور اتحادیه اروپا به طور متوالی بود. انحصارگر سابق در زمینه تلفن همراه در هلند و سایر کشورهای اتحادیه اروپا در زمینه تلفن همراه نسل ۲، غالب باقی ماند. اولین پیرو، نیمی از خروجی انحصار را عرضه می‌کرد. دومین پیرو، یک چهارم از خروجی را عرضه می‌کرد و به همین ترتیب ادامه داشت.

$$q_2 = \frac{a-c}{2^2}$$

$$q_3 = \frac{a-c}{2^3}$$

$$q_n = \frac{a-c}{2^n}$$

$$Q = (a-c) - \frac{a-c}{2^n}$$

$$P - c = \frac{a-c}{2^n}$$

$$\pi_{leader} = \frac{(a-c)^2}{2^{n+1}}$$

$$\pi_{follower} = \frac{(a-c)^2}{(2^n)^2}$$

پیرو اول، n را به دو افزایش می‌دهد و سود $1/16 (a-c)^2$ را به دست می‌آورد. پیرو دوم، انتظار برداشت سود $1/16 (a-c)^2$ را دارد و به همین ترتیب ادامه می‌یابد. پیرو اول منجر به کاهش سود متصدی از $1/4 (a-c)^2$ تا $1/8 (a-c)^2$ می‌شود. پیرو دوم، سود انحصارگر سابق را مجدداً به اندازه نصف کاهش داده و $1/16 (a-c)^2$ می‌رساند و به همین ترتیب ادامه می‌یابد. انحصارگر متصدی سابق همچنین می‌تواند به انتخاب خود با وارد شونده‌گان، تبانی کند. در این صورت سود او برابر است با:

$$\pi_{coll} = \frac{\pi_m}{n} = \frac{(a-c)^2}{4n}$$

در صورت ورود یک وارد شونده به صحنه ($n=2$)، انحصارگر سابق بین برتری و سازش (تبانی) بی‌تفاوت خواهد بود.

$$\pi_{Stck} = \pi_{collusion}$$

$$\frac{(a-c)^2}{2^3} = \frac{(a-c)^2}{8}$$

اما اگر دو یا چند وارد شونده به صورت پی در پی برسند، متصدی، سازش را به برتری ترجیح خواهد داد. اگر تعداد پیروان افزایش یابد، در این صورت فرض بر این است که رهبری، جذابیت کمتری پیدا می‌کند. یک پیرو، سود انحصار را به نصف کاهش خواهد داد. دو پیرو، آن را به یک سوم کاهش خواهند داد و به همین ترتیب. می‌توانیم فرض کنیم که تعداد کل شرکت‌های در توازن با ورود همزمان $n-1$ پیرو برابر با تعداد شرکت‌های در توازن سازشی است. این موضوع، ما را به این نتیجه‌گیری می‌رساند که هر شرکت غالب (برتر)، بین حفظ خروجی در سطح انحصار در ورود همزمان و سازش با وارد شونده‌گان، بی‌تفاوت است. می‌توان فرض کرد که n توسط سیاست‌های اعطای پروانه دولت، ثابت است.

$$\frac{(a-c)^2}{4(n_f + 1)} = \frac{(a-c)^2}{4n}$$

با این حال، وارد شونده‌گان به وضوح پیامد سازشی را ترجیح خواهند داد.

انحصارگران سابق می‌توانند یا به خروجی انحصار پایبند باشند یا آن را تطبیق دهند. رفتار غالب، سهم بازار انحصارگر سابق را بالای ۵۰ درصد حفظ خواهد کرد. انحصارگران دولتی سابق در بسیاری از بازارهای تلفن همراه نسل دوم (GSM)، غالب باقی ماندند؛ در این بازارها ورود متوالی غالب بود. این امر در مورد ایتالیا، اتریش، هلند، فرانسه، بلژیک، پرتغال، سوئد، اسپانیا، فنلاند، نروژ، سوئیس و ایرلند اتفاق افتاد. در انگلستان و آلمان که انحصارگران سابق در آن جا سهم بازار کمتر از ۵۰ درصد را داشتند، این غالب بودن ناپدید شد. قبل از مزایده‌های UMTS سال ۲۰۰۰، مخابرات انگلستان دارای سهم بازار ۳۰ درصد و مخابرات آلمان دارای سهم بازار ۴۰ درصد بودند.

مزایده‌های UMTS

پروانه‌های تلفن همراه نسل سوم توسط مزایده‌ها و رقابت‌ها تخصیص داده شدند که در سال‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱ در سراسر اروپا برگزار شدند. پروانه‌های UMTS - برخلاف پروانه‌های GSM - برای هر کشور به طور همزمان تخصیص داده شدند. همه تأمین کنندگان تلفن‌های همراه نسل دوم و سوم موظف به راه‌اندازی شبکه‌ای بودند که بازارهای ملی را تقریباً به طور کامل پوشش دهد.

اگر تعداد ناکافی از نامزدها برای پروانه‌ها ظاهر شوند، در این صورت مزایده‌ها و رقابت‌ها، هر دو می‌توانند در دستیابی به هدف مورد نظر شکست بخورند. در واقع می‌تواند گفت که اگر تعداد نامزدها کمتر از تعداد پروانه‌ها باشد، رقابت‌ها موفق نخواهند شد. با این حال، اگر تعداد نامزدها برابر با تعداد پروانه‌ها باشد، مزایده شکست می‌خورد. در این صورت، نیازی نیست که شرکت‌ها قیمت بیشتر از حداقل قیمت را پیشنهاد دهند. در بالا نشان داده شد که انتظارات از رفتار غالب توسط انحصارگر سابق یا رقابت برتراند می‌تواند به کلی مانع ورود شود به طوری که مزایده‌ها/رقابت‌ها با شکست مواجه شوند. با این حال، این حقیقت که مزایده‌ها و رقابت‌ها، تنها یک فرصت را برای ورود به بازاری خاص برای دوره زمانی طولانی تشکیل می‌دهند ورود را تشویق خواهد کرد. این امر در صورتی اتفاق می‌افتد که پروانه‌های باقیمانده رزو نشده باشند.

در آغاز مزایده‌های 3G UMTS، که برای سال‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱ برنامه‌ریزی شده بودند، سوال سختی به وجود آمد. تعداد مجوزها باید حداقل برابر با تعداد تأمین کنندگان متصدی GSM می‌بود. این به نظر عادلانه می‌رسید چون شبکه‌های GSM را می‌توانستیم در خدمات UMTS مورد استفاده قرار دهیم. با این حال، این شرایط موجب شد که وارد شوندگان فاقد شبکه باشند و این نقطه ضعفی رقابتی بود. این مانع ورود تا حدی با ارائه حقوق اتصال به شبکه‌های GSM موجود با قیمت‌های خرده‌فروشی برطرف شد، که این موضوع در انگلستان اتفاق افتاد. سایر کشورهای اروپایی، کمتر دارای حقوق دسترسی از این نوع بودند. تصمیم به صدور تعدادی پروانه 3G که به همه تأمین کنندگان نسل دوم اجازه کسب پروانه را می‌داد دلالت بر این داشت که تعداد پروانه‌های صادر شده برابر با تعداد متصدیان است. با این حال، این امر مستلزم آن بود که به‌منظور موفقیت‌آمیز بودن مزایده، حداقل یک وارد شونده، پیشنهاد قیمت دهد. اما وارد شوندگان می‌توانستند دارای نقطه ضعفی رقابتی در برابر متصدیان صاحب شبکه باشند، و این امر موجب می‌شد که آن‌ها از پیشنهاد قیمت خودداری کنند. برخی از دولت‌ها احساس می‌کردند که برای جذب ورود باید تعداد پروانه‌ها را به فراتر از تعداد متصدیان افزایش دهند. این امر نیاز به حداقل دو وارد شونده داشت تا مزایده موفقیت‌آمیز شود. بنابراین، موفقیت مزایده‌ها تا حد زیادی بستگی به تعداد وارد شوندگان به مزایده داشت به طوری که تعداد متقاضیان بیشتر از تعداد پروانه‌ها باشد.

انگلستان، آلمان، هلند، ایتالیا، اتریش، سوئیس، بلژیک و دانمارک، مزایده‌های UMTS را در سال‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱ سازماندهی کردند. اولین مزایده‌های سازماندهی شده توسط انگلستان و آلمان، موفقیت‌های بزرگی محسوب می‌شدند، و افزایش عظیم درآمدها را به همراه داشتند. با این حال، مزایده‌های بعدی، موفقیت بسیار کمتری داشتند و حتی به طور کامل شکست خوردند. می‌توان استدلال کرد که انحصارگران انگلستان و آلمان، هر دو قبل از مزایده، تسلط در بازارهای GSM را انکار می‌کردند و بنابراین به متقاضیان بالقوه اعلام کردند که پیامدهای سازش یا کورنوت، محتمل هستند.

جدول ۱. متوسط درآمدهای سرانه مزایده‌های UMTS اتحادیه اروپا

سال ۲۰۰۰	سال ۲۰۰۱		سال ۲۰۰۱
انگلستان	۶۵۰ یورو	بلژیک	۴۵ یورو
هلند	۱۷۰	دانمارک	۹۵
آلمان	۶۱۵	یونان	۴۵
ایتالیا	۲۴۰		
اتریش	۱۰۰		

	۲۰
	سوئیس

منبع: بینمور و کلیمپر (۲۰۰۱).^{۱۸}

جدول نشان می‌دهد که آلمان و انگلستان، در مقایسه با سایر کشورهای اتحادیه اروپا، سرانه قیمت بسیار بالاتری را در مزایده‌های خود به دست آوردند. این دو کشور، در مقایسه با سایر کشورها، تازه واردان بیشتری را به مزایده جذب کردند. مزایده سوئیس (و همچنین بلژیک و یونان) شکست خورد چون تعداد متقاضیان برابر با تعداد پروانه‌ها و حتی کمتر از تعداد متقاضیان در بلژیک بود. برخی از مسابقات، مانند مسابقه فرانسه، ناموفق بودند چون تعداد نامزدها کمتر از تعداد پروانه‌ها بود. می‌توان استدلال کرد که مزایده‌های مخابرات تلفن همراه نسل ۳، مزایده‌های با ارزش خصوصی بودند؛ هر متقاضی، مبلغ متفاوتی را برای پروانه مورد نظر پیشنهاد می‌داد. این امر ناشی از این واقعیت است که متصدیان، به دلیل راه‌اندازی قبلی شبکه نسل دوم، در موقعیت فراتر از وارد شونده‌ها بودند. علاوه بر این، برای شرکت‌های برتری که تمایل به حفظ برتری خود داشتند پروانه‌ها ارزشمندتر از در حاشیه گذاشتن رقبای نسل دومی بود که انتظار می‌رفت نقشی فرعی داشته باشند. ارزش‌گذاری‌های مختلف مانع مزایده می‌شدند چون برخی از شرکت‌ها که ارزش‌گذاری‌های پایینی را ارائه می‌دادند مزایده را زودتر ترک می‌کردند. در مقابل، انتظار سازش پس از مزایده منجر به افزایش ارزش مزایده می‌شد و در نتیجه، درآمدهای مزایده را افزایش می‌داد.

پس از مزایده

پس از تخصیص پروانه‌های UMTS، تمایل به سمت تساوی سهام بازار پدیدار شد. تسلط مخابرات ایتالیا کاهش یافت؛ این اتفاق در مورد انحصارگر هلندی سابق KPN نیز رخ داد. اما پس از انفجار حباب دات کام ۱۹، انتظارات سود شرکت‌های تلفن همراه به شدت کاهش یافت. برخی از شرکت‌ها راه‌اندازی شبکه UMTS را به تاخیر انداختند و حتی برای ورشکستگی ثبت نام کردند یا توسط رقبا مغلوب شدند. این اتفاق، سوالی در پی داشت: آیا شرکت‌ها می‌توانستند پروانه‌های خود را مجدد به دولت بازگردانند؛ یکی از سوالات مرتبط به این موضوع مربوط می‌شد که: آیا شرکت‌های مغلوب هنوز نیاز به راه‌اندازی شبکه‌ای منطبق با شرح ارائه شده در پروانه داشتند؟ پنج پروانه UMTS در مزایده ۲۰۰۰ هلند به دست آمدند؛ که به KPN، ودافن، اورنج (مخابرات فرانسه)، تلفورت (مخابرات انگلستان)، و بن ۲۰ تعلق گرفتند. مدت کوتاهی پس از مزایده، بن توسط مخابرات دویچه آلمان مغلوب شد (تحت تابعیت آن درآمد). تلفورت در سال ۲۰۰۵ توسط KPN مغلوب شد. اورنج در سال ۲۰۰۷ تحت تابعیت تی-موبایل (مخابرات دویچه) درآمد. بدین ترتیب تنها KPN، تی-موبایل و ودافن در بازار تلفن همراه باقی ماندند.

مقام نظارتی مخابرات هلند در ماه مه ۲۰۰۹ حکمی را صادر کرد مبنی بر این که تلفورت موظف به تکمیل شبکه UMTS به صورت شرح داده شده در پروانه پس از مغلوب شدن توسط KPN است. این شرکت به دلیل عدم رعایت شرایط پروانه، ۵ میلیون یورو جریمه شد. KPN برای فرار از جریمه بیشتر، پروانه را به دولت بازگرداند. در ماه نوامبر سال ۲۰۰۹ به تی-موبایل

¹⁸ Binmore & Klemperer, 2001

¹⁹ dotcom

²⁰ Vodafone, Orange (France Telecom), Telfort (British Telecom) and Ben.

دستور داد که شبکه تی-موبایل را تکمیل کند و به عدم رعایت آن، ۵ میلیون یورو جریمه دریافت کرد. شبکه اورنج در زمینه ۳۰۰ امتیاز آزمایش شد اما مشاهده شد که هیچ کدام از امتیازات را ندارد.

همه پروانه‌داران باید هفت سال پس از کسب مجوز، شبکه‌ای را راه‌اندازی می‌کردند، که حداقل همه شهرهای با بیش از ۲۵۰۰ ساکن، فرودگاه‌ها و بزرگراه‌های مهم را پوشش دهد. با این حال، KPN و تی-موبایل، هیچ کدام برای ارائه خدمات به مشتریان خود نیازی به شبکه‌های تلفورت و اورنج نداشتند. این نشان دهنده این است که کمتر از پنج پروانه برای پوشش کفایت کرده و ورود بیش از حد بوده است. بنابراین، مخابرات تلفن همراه دارای ویژگی‌های انحصار طبیعی است. ظرفیت اضافی به اپراتورهای شبکه اجازه می‌دهد که دسترسی را برای اپراتورهای بدون شبکه (اپراتورهای شبکه مجازی تلفن همراه) اعطا کنند. چنین اپراتورهای در حقیقت در شبکه‌های UMTS ظاهر شدند. قیمت‌های دسترسی پرداخت شده توسط اپراتورهای شبکه مجازی در اکثر کشورهای اتحادیه اروپا دارای تنظیمات قانونی نیستند.

نقش شورای رقابت در حوزه تنظیم‌گری صنعت مخابرات و تقابل و تداخل وظایف و تکالیف آن با کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات:

حقوق رقابت حوزه نوپایی از علم حقوق به شمار می‌رود که در سال‌های اخیر به‌ویژه از دهه ۱۹۹۰ میلادی رشد و تحول چشمگیری داشته است و امروزه بیش از صد کشور قوانین خاص حقوق رقابت را دارند. در کشور ما فصل نهم قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی تحت عنوان تسهیل رقابت و منع انحصار از ماده ۴۳ تا ۸۵ به حقوق رقابت اختصاص دارد. امروزه حقوق رقابت گسترش بسیاری پیدا کرده است تا جایی که تمامی فعالیت‌های اقتصادی حتی فعالیت‌های انحصاری اقتصادی را نیز دربر می‌گیرد. قواعد رقابت از مهمترین عواملی هستند که کارکرد صحیح بازار آزاد را تضمین کرده و برای جلوگیری از شکست بازار اهمیت بسیاری دارند. حقوق رقابت مجموعه قواعد حقوقی به‌منظور جلوگیری از رفتارهای ضد رقابتی و مقابله با سوء استفاده از انحصار است. اهداف آن از جمله شامل افزایش بهره‌وری، رفاه و ثروت در جامعه، افزایش کارایی و کارآمدی اقتصادی، حمایت از آزادی رقابت و ممانعت از محدود کردن آن، جلوگیری از سوء استفاده از انحصار و قدرت بازار، مقابله با از بین بردن رقابت در بحث قیمت‌ها و محدود کردن تولید و محدودیت برای ورود بنگاه‌های جدید به بازار، توزیع منصفانه قدرت اقتصادی و حمایت از بنگاه‌های کوچک، حمایت از استقلال فردی و برخورداری همگان از فرصت‌های اقتصادی برابر و در نتیجه برقراری عدالت و انصاف و اشتغال‌زایی و ایجاد امنیت شغلی و در نهایت حمایت از محیط زیست و دفاع از ارزش‌های فرهنگی می‌باشد. حسب ماده ۴۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های عمومی، دولتی، تعاونی و خصوصی مشمول مواد این فصل (حقوق رقابت) هستند. دولت در امور تصدی گرایانه خود مشمول قواعد حقوق رقابت است و در امور حاکمیتی هم اگر منجر به اخلال در رقابت شود مشمول این قواعد خواهد بود.^{۲۱} قلمرو موضوعی حقوق رقابت حسب قانون مذکور شامل اعمال یک جانبه و دوجانبه ضد رقابتی و تملک‌ها و ادغام‌هاست. اعمال یک جانبه تصمیماتی هستند که از سوی بنگاهی به صورت یک جانبه صادر می‌شوند و منجر به رفتار ضد رقابتی می‌شوند. از جمله موارد مشمول اعمال یک جانبه که منجر به رفتار ضد رقابتی می‌شوند را می‌توان شامل احتکار، قیمت‌گذاری تبعیض‌آمیز، تبعیض در شروط معامله، قیمت‌گذاری تهاجمی و اظهارات گمراه‌کننده موضوع ماده ۴۵ قانون دانست. در خصوص رویه‌های دوجانبه ضد رقابتی ماده ۴۴ قانون می‌گوید؛ هر گونه تبانی از

^{۲۱} رستمی، ولی؛ کمرخانی، ایام، (۱۳۹۴). اعمال مقررات حقوق رقابت بر اعمال حاکمیتی و تصدی دولت. فصلنامه حقوق خصوصی.

طریق قرارداد، توافق یا تفاهم چه به صورت کتبی یا شفاهی باشد و چه الکترونیکی یا عملی بین اشخاص و منجر به اخلال در رقابت شود ممنوع است، مانند مشخص کردن قیمت های خرید یا فروش و یا تعیین و نحوه تعیین آن در بازار، محدود کردن و تحت کنترل در آوردن مقدار تولید، خرید یا فروش کالا، تأمین شرایط تبعیض آمیز، ملزم کردن طرف معامله به عقد قرارداد با اشخاص یا تحمیل شروط قراردادی به آن‌ها. از دیگر موارد قلمرو موضوعی حقوق رقابت، تملک ها و ادغام هایی است که منجر به ایجاد رویه های ضد رقابتی می شوند. در این خصوص قانون گذار در ماده ۴۸ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ادغام شرکت ها به گونه ای که چند شرکت ضمن محو شخصیت حقوقی خود، شخصیت حقوقی واحدی را تشکیل دهند و این امر باعث رویه ضد رقابتی، افزایش قیمت ها، تمرکز شدید در بازار یا ایجاد بنگاه کنترل کننده در بازار شود را ممنوع کرده است. در خصوص تملک نیز وفق ماده ۴۷ قانون، شخص حقیقی یا حقوقی نباید سرمایه شرکت ها و بنگاه ها را به نحوی تملک کند که موجب اخلال در رقابت در یک یا چند بازار شود. حقوق رقابت رابطه تنگاتنگی با برنامه آزادسازی اقتصادی، مقررات زدایی، حذف کمک های دولت و کاهش تصدی گری دولت و منع انحصار دارد. صرف ایجاد بازارهای آزاد منجر به رفاه نمی شود و قوانین رقابت باید بر این بازارها حاکم باشد چرا که مانع شکست بازار می شوند. حقوق رقابت قواعدی است برای جلوگیری از رویه های ضد رقابتی و جلوگیری از هرگونه سوء استفاده از وضعیت اقتصادی مسلط و انحصار و قدرت بازار. برای تحقق و تأمین حقوق رقابت نیازمند سازو کار و نهادی هستیم تا تنظیم گری کرده جزئیات و مصادیق رویه های ضد رقابتی را تبیین کند و دستورالعمل ها و ضوابط را به ویژه در بازارهای انحصاری وضع نماید، نظارت کند و در این زمینه تخلفات را احراز کرده و زمینه برخورد با آن ها را فراهم آورد و در نهایت به تخلفات رسیدگی کرده و احکام موثر و لازم الاجرا صادر نماید. بنابراین به موجب ماده ۵۳ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نهاد شورای رقابت را برای تحقق این امور پیش بینی کرده است و می گوید برای نیل به اهداف این فصل (فصل نهم)، شورایی تحت عنوان شورای رقابت شکل می گیرد و ترکیب آن شامل؛ سه نفر نماینده از بین اعضاء کمیسیون اقتصادی، برنامه و بودجه و صنعت و معدن به انتخاب مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر که حق رأی ندارند و ۱۲ نفر دیگر که دارای حق رای هستند و شامل دو نفر از قضات دیوان عالی کشور به انتخاب و حکم رئیس قوه قضائیه، ۲ نفر صاحب نظر اقتصادی به پیشنهاد وزیر اقتصاد و حکم رئیس جمهور، یک حقوقدان برجسته و آشنا به حقوق اقتصادی به پیشنهاد وزیر دادگستری و حکم رئیس جمهور، پنج نفر صاحب نظر در تجارت به پیشنهاد وزیر بازرگانی و حکم رئیس جمهور، یک نفر صاحب نظر در صنعت به پیشنهاد وزیر صنعت و حکم رئیس جمهور، یک نفر صاحب نظر در خدمات زیربنایی با پیشنهاد رئیس سازمان برنامه و بودجه و حکم رئیس جمهور، یک نفر متخصص امور مالی با پیشنهاد وزیر امور اقتصاد و دارایی و حکم رئیس جمهور، یک نفر به انتخاب اتاق بازرگانی و یک نفر هم به انتخاب اتاق تعاون می باشند. شورای رقابت وظیفه تنظیم گری دارد که تنظیم مقررات مربوط به حقوق رقابت را انجام می دهد و همچنین از دیگر سو یک نهاد قضاوتی است. ماده ۵۸ قانون به وظایف تنظیم گری شورا پرداخته و از جمله وظایفی که برای شورای رقابت بر شمرده است تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت ها، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد و با رعایت مقررات مربوطه است و این از وظایف مهمی است که در مورد کالاها و خدماتی که جنبه انحصاری دارند شورای رقابت دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار را تصویب می کند. در خصوص انحصار بند ۱۲ ماده ۱ قانون عنوان داشته که انحصار وضعیتی در بازار است که سهم یک یا چند بنگاه یا شرکت تولید کننده، خریدار یا از عرضه خریدار یا فروشنده از عرضه و تقاضای بازار به میزانی باشد که قدرت تعیین قیمت یا مقدار را در بازار داشته باشد یا ورود بنگاه های جدید به بازار یا خروج از آن را با محدودیت مواجه کند.

دو نوع انحصار را می توان برشمرد؛ انحصار طبیعی و انحصار قانونی. شورا تنظیم‌گر عام است و بر اساس ماده ۵۹ قانون شورای رقابت می تواند در قالب حوزه کالاها و خدماتی که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌گر بخشی را به هیئت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات خود را در آن حوزه به نهاد تنظیم‌کننده بخشی واگذار کند. انحصار طبیعی وضعیتی از بازار است که یک بنگاه به دلیل نزولی بودن هزینه متوسط می تواند کالا یا خدمت را با قیمتی عرضه کند که بنگاه‌های دیگر قادر به ورود یا ادامه فعالیت در آن بازار نباشند. در خصوص انحصار طبیعی می توان تنظیم‌گر بخشی داشت. لذا از جمله وظایف شورای رقابت این است که دستورالعمل‌هایی را در خصوص قیمت، نحوه دسترسی و مقدار کالا برای بازارهای انحصاری تهیه و به تصویب برساند اما اخیراً ستاد هماهنگی سران سه قوه مصوبه ای را گذرانده است که به موجب آن تمامی نهادهای قیمت‌گذاری مکلفند مصوبات خود را به تایید ستاد تنظیم بازار برسانند لذا در صورت لحاظ نمودن این مصوبه وظایف شورای نظارت در این زمینه به پیشنهاد قیمت‌گذاری تقلیل می یابد.

در حوزه مخابرات نیز ما با بازار انحصاری مواجه هستیم و لازم است نهاد تنظیم‌گر بخشی داشته باشیم. در این زمینه حسب ماده ۵ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات تشکیل گردیده که بر اساس آن تعیین سیاست نرخ‌گذاری بر کلیه خدمات در بخش‌های مختلف ارتباطات و فناوری اطلاعات و تصویب جداول تعرفه‌ها و نرخ‌های کلیه خدمات ارتباطی در چارچوب قوانین و مقررات کشور، تدوین مقررات ارتباطی کشور در چارچوب قوانین و مقررات کشور و اعمال و نظارت بر حسن اجرای آن و سیاست‌گذاری در خصوص صدور مجوز فرکانس و تعیین و دریافت حق‌الامتیاز صدور مجوز در چارچوب قوانین و مقررات کشور بر عهده کمیسیون مزبور است. کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات حسب ماده ۶ قانون از افراد زیر با استفاده از امکانات معاونت امور مخابراتی و اداره کل ارتباطات رادیویی تشکیل می‌گردد که عبارتند از: وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات (رییس)، معاون وزیر و رییس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی (دبیر)، نماینده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی، سه نفر صاحب نظر مرتبط در امور ارتباطات و فناوری اطلاعات با پیشنهاد وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات و تصویب هیأت وزیران. در جهت اجرای مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و تحقق اهداف مورد نظر در بخش ارتباطات رادیویی و ایفای وظایف، مستند به ماده ۷ قانون مزبور، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وابسته به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات از تجمیع معاونت امور مخابراتی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و اداره کل ارتباطات رادیویی با استفاده از امکانات و نیروی انسانی موجود تأسیس می‌شود و رییس سازمان معاون وزیر می باشد.

بر اساس تعریفی که کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات در وبسایت رسمی خود ارائه داده است؛ این کمیسیون نهاد مستقلی است که وظیفه سیاست‌گذاری، تدوین و تصویب مقررات را در حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات برعهده دارد. نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات و حفظ حقوق مشترکین و کاربران براساس اصول محوری سازمان (یعنی رعایت عدالت، انصاف، اخلاق مداری، صراحت، شفافیت و ایجاد فضای رقابتی سالم) نیز از دیگر وظایف آن است^{۲۲}. بنابراین این نهاد تنظیم‌گر بخشی به موجب قانون خاص ایجاد گردیده است و طبق تعریف ارائه شده بالا به صورت مستقل عمل می کند و از این جهت در تعارض با شرح وظایف شورای رقابت قرار می گیرد. در مقام تحلیل و به صورت دقیق تر بر اساس بند ۵ ماده ۵۸ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون اجراء سیاست‌های کلی اصل ۴۴

²² <https://www.cra.ir>

قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷، تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالا و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط از وظایف و اختیارات شورای رقابت است و از طرف دیگر، مطابق بند ج ماده ۵ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲، تعیین سیاست نرخ گذاری بر کلیه خدمات در بخش های مختلف ارتباطات و فناوری اطلاعات و تصویب جداول تعرفه ها و نرخ های کلیه خدمات ارتباطی در چارچوب قوانین و مقررات کشور از وظایف از وظایف کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات تعیین شده است. در این خصوص در مقام اجرا نسبت به اعمال وظیفه دو نهاد مذکور به ویژه در عرصه نرخ گذاری خدمات تعارضاتی ایجاد شده است که بعضاً منجر به صدور آراء از دیوان عدالت اداری در مقام رفع اختلاف گردیده است. از جمله مهمترین دادنامه صادره، رای شماره ۴۹ هیات عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فروردین ۹۸ و مربوط به پرونده کلاسه ۹۲/۴۵۱ است. در این پرونده، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی ابطال مصوبه مورخ ۱۳۹۲/۴/۹ یکصد و پنجاه و هشتمین^{۲۳} جلسه شورای رقابت مبنی بر تعیین نرخ آبونمان تلفن ثابت را موضوع دادخواست خود قرار داده و اینگونه استدلال کرده است؛ "کمیسیون تنظیم مقررات مستند به بند ج ماده ۵ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فن آوری اطلاعات وظیفه تعیین سیاست نرخ گذاری بر کلیه خدمات مخابراتی و تصویب جداول تعرفه و نرخ های کلیه خدمات ارتباطی در چارچوب قوانین و مقررات کشور را دارد و با توجه به تبصره ۲ ماده ۷ قانون یاد شده و اساسنامه سازمان متبوع به عنوان بازوی اجرایی کمیسیون یاد شده می باشد. از طرف دیگر با عنایت به بند ۵ ماده ۵۸ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی یکی از وظایف و اختیارات شورای رقابت تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت ها، مقدار و شرایط به بازار کالا و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوطه می باشد. با توجه به اختلاف حادث شده در شرح وظایف فی مابین کمیسیون یادشده و شورای رقابت در خصوص تعیین و تصویب قیمت خدمات در حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات شعبه اول دیوان عدالت اداری طی رای شماره ۱۵۶۲ و رای صادره شماره ۲۴۱-۲۴۲ هیات عمومی دیوان عدالت اداری در قضیه مشابه و در خصوص اختلاف ناشی از مرجع صالح برای تعیین تعرفه بین دو ارگان حکم به صلاحیت کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات در خصوص تعیین و تصویب تعرفه خدمات مخابراتی صادر کرده اند. در نهایت با عنایت به مطالب فوق ابطال مصوبه ۱۵۸ شورای رقابت مبنی بر تعیین نرخ آبونمان تلفن ثابت مورد استدعاست." شورای رقابت نیز در لایحه دفاعیه به طور مختصر عنوان داشته است؛ یکی از وظایف و اختیارات قانونی شورای رقابت تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالا و خدمات انحصاری می باشد و این در حالی است که وظیفه محوله به کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات تنها تصویب جداول تعرفه ها و نرخ های کلیه خدمات مخابراتی است و با دستورالعمل قیمت که جزء اختیارات قانونی شورای رقابت است متفاوت است. بنابراین شورای رقابت دستورالعمل قیمت را تصویب می کند و کمیسیون مزبور بر اساس آن قیمت و تعرفه را معین می نماید.

در نهایت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری رای خود را اینگونه صادر می کند؛ نظر به اینکه شورای رقابت در مصوبه مورد شکایت، نسبت به تعیین نرخ اقدام کرده است و این امر مغایر قانون صدرالذکر و از حدود اختیارات شورای رقابت خارج می

^{۲۳} متن مصوبه مورد اعتراض به این قرار است:

۱- نرخ آبونمان تلفن ثابت بابت هر خط معادل هزینه ۱۰۰ پالس در ماه منظور گردید. چنانچه مشترکان بیش از ۱۰۰ پالس در ماه از هر خط تلفن استفاده کنند، این مبلغ به صورت حساب آنها اضافه نمی شود و چنانچه میزان استفاده آنان کمتر از این مقدار باشد، به ماخذ ۱۰۰ پالس در صورت حساب آنان منظور خواهد شد.

۲- چنانچه شرکت مخابرات ایران در جهت ارتقاء کارایی، نسبت به بهبود فناوری ارائه خدمات خود اقدام نماید، در صورت اثبات ارتقاء کارایی ضریب Z منظور شده در دستورالعمل قیمت گذاری مخابرات بنا به پیشنهاد شرکت مخابرات ایران از سوی شورای رقابت مورد تجدی نظر قرار خواهد گرفت.

باشد، بنابراین مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، مصوبه ۱۵۸ جلسه شورای رقابت ابطال می‌گردد.

در خصوص نقد و بررسی رای صادره هیات عمومی دیوان عدالت اداری به شرح مذکور ابتدا لازم است ماهیت و صلاحیت شورای رقابت را در زمینه دادخواست مطروحه در نظر گرفته و سپس به ماهیت آراء صادره دیوان عدالت اداری نسبت به تصمیمات شورای رقابت بپردازیم؛

به موجب بند الف ماده ۵۸ قانون اجراء سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و همچنین ماده ۶۲ قانون مزبور شورای رقابت مرجع واحد رسیدگی به رویه های ضد رقابتی است و این مهمترین کارکرد شورای رقابت است. اما قانونگذار به منظور تنظیم بازار وظایف دیگری را نیز برای این شورا در نظر گرفته است که از جمله آنها همانگونه که قبلاً نیز عنوان کردیم تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، میزان و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری است. اعضاء شورای رقابت ترکیبی از ۸ عضو منصوب قوه مجریه و دو عضو منصوب قوه قضائیه و دو عضو دیگر که یکی نماینده بخش خصوصی و دیگری نماینده بخش تعاونی است. در خصوص ماهیت حقوقی شورای رقابت با توجه به حضور دو عضو قاضی در آن سه نظریه مطرح است. عده ای معتقدند شورای رقابت یک مرجع اداری است که آراء قضائی صادر می‌کند. بنابراین دارای ماهیت اداری است و می‌توان آن را در زمره دادگاه های اختصاصی اداری دانست که آراء صادره از آن قابل اعتراض و تجدید نظرخواهی در دیوان عدالت اداری است. عده ای دیگر معتقدند که این مرجع از نظر ماهیت رسیدگی های خود در زمره مراجع قضایی است اما چون در رسیدگی های قضائی آن وصف تجاری غلبه دارد لذا مرجعی اختصاصی به شمار می‌رود. اما به دلیل نقش سایر نهادها در آن و اینکه عزل و نصب آنها در اختیار رئیس قوه قضائیه نمی‌باشد باید آن را از نوع نهادهای غیر دادگستری به شمار آورد.^{۲۴} اما نظریه سومی هم داریم که صاحب نظرانش معتقدند شورای رقابت ماهیت فراقوه ای دارد و استدلال می‌کنند چون ماهیت شورایی دارد و تصمیمات آن صرفاً با مشارکت اعضاء آن اتخاذ می‌شود و نیازمند تایید هیچ یک از قوا نیست و به دلیل تنوع اختیارات آن که هر سه صلاحیت قانون گذاری، اجرا و قضاوت را در بردارد بنابراین نهادی فرا قوه ای است.^{۲۵}

تحلیلی که می‌توان بر اساس قوانین موضوعه و آراء صادره هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از صلاحیت شورای رقابت ارائه داد این است که چون شورای رقابت کارکردهای متفاوتی دارد لذا قائل شدن یک ماهیت مشخص قضایی، اداری، شبه قضایی یا فرا قوه ای برای آن با دشواری هایی مواجه است اما از نظر شبیه سازی و قرابت به نظر می‌رسد این شورا در زمره نهادهای شبه قضایی و یک مرجع اختصاصی رسیدگی اداری است و آراء صادره آن در دیوان عدالت اداری قابل تجدید نظرخواهی است. با این وصف شورای رقابت بر اساس مقررات دو گروه از وظایف را دارد در مواردی اقدام به رسیدگی می‌کند و در نتیجه رای صادر می‌کند و در مواردی اقدام به تصویب مصوبه و دستورالعمل می‌نماید که حسب ماده ۱۰ و بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در هر دو مورد دیوان صلاحیت رسیدگی به اعتراضات آراء و تصمیمات و مصوبات شورا را دارد. نکته قابل توجه اینکه برخی صاحب نظران در این خصوص نیز قائل به تفکیک شدند و عنوان داشتند در مواردی که شورای رقابت اقدام به رسیدگی ترافیعی می‌کند، مرجع صالح رسیدگی به اعتراضات وارده بر آراء شورا، دیوان عدالت اداری است اما مصوبات شورای رقابت قابل ابطال در دیوان نیستند زیرا در این فرایند نظر قاضی شورا به منظور اعتبار بخشی موضوعیت ندارد بلکه صرفاً به عنوان یکی از اعضاء ابراز می‌شود.^{۲۶}

^{۲۴} غفاری فارسانی، بهنام (۱۳۹۳) حقوق رقابت و ضمانت اجراهای مدنی آن، تهران: انتشارات میزان.

^{۲۵} پورسعید، سیدبهراد و همکاران (۱۳۹۶) شورای رقابت از جایگاه حقوقی تا صلاحیت قیمت گذاری خودرو، تهران: فصلنامه مجلس و راهبرد.

^{۲۶} خشنودی، رضا؛ حسینی، مینا، ماهیت حقوقی شورای رقابت و تجدید نظر از آراء آن، مجله تحقیقات حقوقی.

در جمع بندی کلی از این مبحث در ارتباط با ماهیت شورای رقابت در امر نرخ گذاری خدمات مخابراتی علی رغم نظرات مختلفی که در خصوص عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری در راستای ابطال مصوبات شورای رقابت به دلایل مختلف از جمله حضور اعضاء بخش خصوصی و تعاونی در شورا و غیر اداری بودن یا شبه اداری بودن آن و عدم شمول ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در این خصوص مطرح است با توجه به صلاحیت شورا به نظر می رسد دیوان عدالت اداری مرجع صالح رسیدگی به مصوبات شورای رقابت و نظارت بر آن است و باید عنوان داشت مصوبات این شورا واجد وصف عمومی است و شورای مزبور چه از نظر ترکیب اعضاء آن و چه از نظر ماهیت وظایف آن واحدی دولتی یا از زمره موسسات عمومی غیر دولتی است پس صلاحیت دیوان عدالت اداری در آراء صادره مذکور محرز است. در خصوص دادنامه شماره ۴۹ صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز با توجه به قانون اجراء سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالا و خدمات انحصاری را از وظایف شورای رقابت دانسته است و همچنین مصوبه شماره ۱۵۸ شورای رقابت به نظر می رسد ابطال مصوبه به صورت کلی صحیح نمی باشد بلکه دیوان عدالت اداری می توانست بخشی از مصوبه و به صورت مشخص بند اول آن را که شورای رقابت در آن اقدام به نرخ گذاری کرده است ابطال و قسمت دوم مصوبه را ابقاء نماید چرا که در بند دوم مصوبه شورا اقدام به سیاست گذاری کرده است و این امر با قانون مذکور و صلاحیت شورا انطباق دارد.

نتیجه گیری:

تحلیل های تجربی سامانمند اثرات تنظیم گری اقتصادی طیف گسترده ای از صنایع مخابراتی حکایت از آن دارد که؛ تنظیم گری اقتصادی این صنعت حداقل طی بیست و پنج سال اخیر تأثیر قابل توجهی بر رفتار و عملکرد شرکت های موضوع این تنظیم گری داشته است. باین حال، امکان تعمیم گزاره های ساده در مورد اثرات مقررات گذاری اقتصادی دشوار خواهد بود؛ به طور مثال نمی توان نتیجه گرفت که تنظیم مقررات اقتصادی همواره منجر به قیمت های کمتر از حد انتظار در غیاب مقررات گذاری می شود. ماهیت و بزرگی اثرات مقررات گذاری به طور قابل توجه نسبت به ساختار فرآیند مقررات گذاری، صنعت مورد ارزیابی و محیط اقتصادی متفاوت خواهد بود. تنوع اثرات مقررات گذاری مشاهده شده چندان شگفت انگیز نیست. واژه تنظیم گری اقتصادی، بسیاری از فرآیندهای کنترل اقتصادی اعمال شده برای صنایع مختلف با اهداف مختلف را پوشش می دهد. اثرات قانون گذاری اقتصادی تفاوت قابل توجهی از برآوردهای مدل های منافع عمومی پیدا می کنند به طوری که مقررات گذاری جهت اصلاح نقایص بازار و بهبود کارآمدی وضع شده اند. این نتیجه حاصل این مشاهده است که تنظیم گری اقتصادی نتیجه فرایند سیاسی و حاصل تحلیل های اثرات مداخله قانونی است.

شناخت ما از اثرات تنظیم گری اقتصادی به طور قابل توجه در طی بیست و پنج سال اخیر پیشرفت کرده است اما بسیاری از پرسش ها همچنان بدون جواب باقی مانده اند. تغییرات عمیق در هر دو نهاد قانون گذاری و شرایط اقتصادی در طی دهه اخیر موجب ایجاد فرصتی ارزشمند جهت پاسخ به برخی از این پرسش ها از طریق تحلیل دقیق اثرات این تغییرات شده اند. برخی از پژوهش های اخیر در پی سنجش واکنش های اولیه به اصلاحات تنظیم گری بوده اند. در برخی از موارد، این گذار در رفتار به جای واکنش ثابت به یک محیط قانون گذاری جدید مشاهده می شود.

تنظیم گری اقتصادی دارای تأثیراتی بر روی متغیرهای اقتصادی مختلف است به طوری که این اثرات دارای منافع مختلفی در حوزه سیاسی نیز هستند. باین حال سیاست های گروه ذی نفع منافاتی با نگرش عمومی مقررات گذاری یا نظریه های منافع

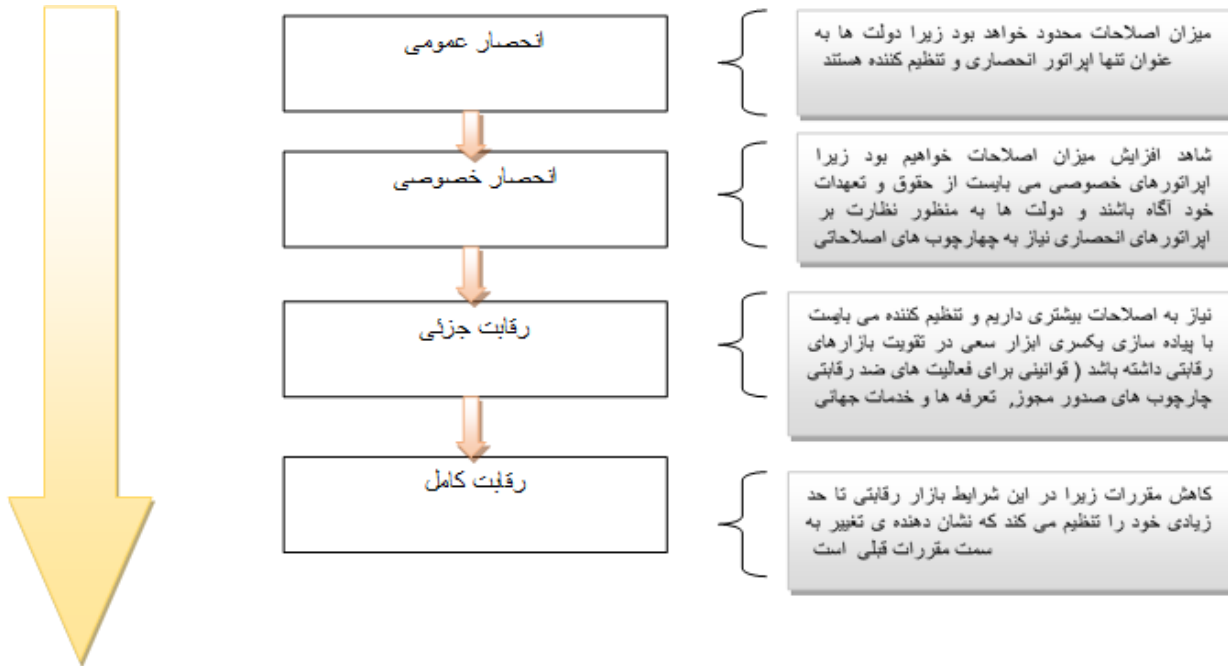
خصوصی رقابتی ندارد. نیاز به ایجاد تغییرات در روند نظارت، وابسته به شرایط بازارها است. در این راستا با وجود تفاوت های مختلف در فرایند طراحی چهارچوب های نظارتی و همچنین به منظور موثر واقع شدن این چهارچوب ها به یک سری عناصر اساسی نیاز خواهیم داشت که به عنوان مثال می توان به مواردی همچون جنبه های عملکردی مقام نظارتی، روند تصمیم گیری، مسئولیت پذیری، حمایت از مصرف کننده و حل اختلاف و قدرت های اجرایی اشاره کرد. در نظر گرفتن موارد فوق و پیاده سازی صحیح ویژگی ها به عنوان کلید اصلی در جهت ایجاد یک بستر مناسب برای توسعه ی بخش های مختلف و افزایش رفاه عمومی است.

در سال 1990، بسیاری از کشورها با خصوصی سازی اپراتورهای ملی خود، اولین موج اصلاحات را آغاز کردند. تا آن زمان تمامی خدمات مخابراتی تا حد زیادی تحت شرایط انحصاری ارائه می شد و همین امر سبب شد که مقررات محدودی وجود داشته باشد زیرا در این شرایط دولت هم به عنوان اپراتور و هم به عنوان تنظیم کننده عمل می کرد. در مراحل اولیه ی آزادسازی، تعدادی از کشورها در هنگام خصوصی سازی و برون سپاری نهادهایی تحت عنوان تنظیم گر ایجاد کردند. این نهادها ابتدا به بررسی وضعیت بخش های مختلف می پردازند و هدف از این امر، حصول اطمینان در رابطه با میزان آشنایی اپراتورهای خصوصی با قوانین بازار و نحوه ی اجرایی کردن این قوانین است. در این بین موج دوم آزادسازی همزمان با خصوصی سازی رخ می دهد و در این شرایط دولت ها به تدریج اجازه ورود ارائه دهندگان خدمات جدید و ورود خدمات جدید را صادر می کنند (سرویس موبایل و سایر موارد وابسته). این روند عموماً شامل تعدیل سازی چهارچوب صدور مجوز به منظور ورود اپراتورها و بازیگران جدید به عرصه و معرفی قوانین مکمل بود و هدف اصلی صدور مجوز به منظور حضور اپراتورها در بازارهای اصلی است. موج سوم آزادسازی زمانی رخ می دهد که دوره ی انحصاری اپراتور فعلی به پایان رسد و در نهایت یک رقابت کامل معرفی شود. در این بین به واسطه ی معرفی یک رقابت کامل، نقش تنظیم کننده در حین گذر از مرحله ی انحصاری قبلی به مرحله ی رقابت موثر افزایش خواهد یافت. لازم به ذکر است که مقررات به خودی خود یک هدف مستقل نیست بلکه به عنوان وسیله ای برای دستیابی، دسترسی گسترده، رقابت موثر و حمایت از مصرف کننده است. در این میان روند اصلاح مقررات در حین ورود به یک دوره ی موثر و ورود به یک محیط رقابتی می بایست به بررسی و اندازه گیری سه موضوع مهم بپردازد که به ترتیب؛ ایجاد تنظیم کننده های کاربردی به منظور نظارت بر معرفی رقابت، آماده سازی اپراتورهای فعلی به منظور مواجه شدن با رقابت های فعلی (مهلت های انحصاری بازار)، تخصیص و مدیریت منابع کمیاب در یک روند برابر (بدون اعمال هرگونه تبعیض)، توسعه و تقویت سطح دسترسی به ارتباط دوربرد و شبکه های ICT و سرویس های وابسته، ترفیع و حفاظت از علایق مشتری مانند دسترسی جهانی و حریم شخصی است.

بنابراین در صورت رسیدن به یک محیط رقابتی کامل، میزان نیاز به اصلاحات به تناسب محدودتر خواهد شد. در حوزه های خاص مانند سرویس ها و دسترسی های بین المللی، نیروهای بازار اغلب از ایجاد شرایط لازم برای تحقق اهداف وابسته به منافع عمومی کوتاه می آیند. در این شرایط، مداخله ی نظارتی لازم است به گونه ای که سازمان های نظارتی می بایست اطمینان حاصل نمایند که طیف های خاص به درستی مدیریت و تخصیص داده شوند. در این بین با وجود تاثیرات عمده و فواید فناوری های جدید، تنظیم کننده ها می بایست به تمام زمینه های اصلاحی وابسته به پیاده سازی تکنولوژی های جدید و سرویس های وابسته توجه داشته و به صورت مداوم پاسخگو باشند. به عنوان مثال، نهادهای نظارتی در حال حاضر با موضوعاتی مانند اسپم و نگرانی های مصرف کنندگان در مورد حریم خصوصی دست و پنجه نرم می کنند در حالی که نگرانی در رابطه با

موضوعاتی از این قبیل در ده سال پیش وجود نداشت. به علاوه، دولت‌ها در حال بازبینی ساختارهای اصلاحی خود به‌منظور تعیین وضعیت ساختارهای سازمانی در جهت تنظیم بازار همگرا هستند.

شکل ۱



از سویی دیگر تنظیم‌کننده‌ها می‌بایست مشتریان را از مواردی مانند محدودیت‌های وابسته به تعدادی از تکنولوژی‌های مختلف آگاه سازند. (به‌عنوان مثال، سرویس‌های اضطراری ممکن است برای تعدادی از سرویس‌ها در دسترس نباشد و ممکن است سرویس‌های ارائه شده از کیفیت بسیار پایینی برخوردار باشند). بنابراین پیاده‌سازی چهارچوب‌های مقرراتی موثر سبب افزایش رشد اقتصادی، افزایش سرمایه‌گذاری، کاهش هزینه‌ها، کیفیت بهتر سرویس‌ها، نفوذ گسترده‌تر و افزایش سریع نوآوری در فناوری‌های مختلف می‌شود. در حقیقت سرمایه‌گذاران معتقدند که محیط‌های نظارتی به‌عنوان یک عامل حائز اهمیت در جهت تحلیل یک کشور و تصمیم‌گیری در رابطه با سرمایه‌گذاری یا عدم سرمایه‌گذاری در کشورهای مختلف است.

در ایران نیز با شروع آزادسازی در حوزه مخابرات و واگذاری عمده سهام شرکت مخابرات به بخش خصوصی، سروسامان دادن به بخش خصوصی فعال در حوزه مخابرات و نظارت بر فعالیت‌های آن اجتناب‌ناپذیر بود. بر این اساس، لازم بود که نهاد تنظیم‌گری یا رگولاتوری تأسیس شود که بتواند فعالیت‌های بخش خصوصی را از طریق مقررگذاری قانون‌مند کند، برای شرکت‌های صالح مجوز فعالیت صادر کند، بر شرکت‌ها و اپراتورها نظارت کند و در صورت نیاز مجوزهای صادره را تعلیق یا لغو کند و نهایتاً به اختلافات رسیدگی نماید. بدین منظور سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی به‌عنوان نهاد تنظیم‌گر در حوزه مخابرات تشکیل شد. اساسنامه این سازمان بر اساس مصوبه هیأت وزیران و با استناد به قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و الگوبرداری از ضوابط اتحادیه بین‌المللی مخابرات تهیه و تصویب شد. اما با توجه به تحلیل‌های صورت پذیرفته در حوزه تنظیم‌گری اقتصادی صنعت مخابرات و نتیجه پژوهش‌های بعمل آمده در سطح جهان و همچنین ضرورت انطباق مقررات گذاری نهاد تنظیم‌گر با ضرورت‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و تکنولوژیکی حاکم بر جامعه

ضرورت نظارت و تحلیل عملکرد این نهاد تنظیم‌گر با استفاده از تجربه سایر کشورها در طی سالیان مورد نیاز است. در این خصوص با توجه به تحلیل‌های صورت پذیرفته و احکام قضایی که در مقاله مورد توجه قرار گرفته است و نتیجه ضعف نهاد تنظیم‌گری و اختلاف بین این نهادهاست مورد ذیل به‌عنوان پیشنهاد و راهکارهایی برای تحلیل موضوع، اصلاح نقاط ضعف تنظیم‌گری حوزه مخابرات در کشور ارائه می‌گردد:

همان‌طور که اشاره شد؛ آزادسازی و افزایش رقابت به‌عنوان بهترین ابزار به‌منظور حصول اطمینان در رابطه با موثر بودن و سنجش سطح کیفیت سرویس‌ها است. هدف اصلی تنظیم‌کننده، حصول اطمینان در رابطه با عملکرد مناسب بخش‌های مختلف و محافظت از علائق مشتریان و ذیتفعان در یک روند عاقلانه است. در این بین یک تنظیم‌کننده ی موثر وسیله‌ای است که از ورود معتبر به بازار و همچنین رعایت و اجرای مقررات موجود اطمینان حاصل می‌کند. به‌منظور دسترسی به این هدف، دولت می‌بایست سعی در طراحی محیط‌هایی داشته باشد که در آن‌ها شاهد حکمرانی خوب و موفقیت نظارتی باشیم که از موارد حائز اهمیت، عملکرد مستقل است. عملکرد مستقل سبب موثر واقع شدن روند عملیاتی تنظیم‌کننده می‌شود. به صورت کلی می‌توان ادعا داشت که یک تنظیم‌کننده ی موثر از لحاظ ساختاری و مالی عملکرد مستقلی دارد اما موثر بودن حقیقی یک تنظیم‌کننده وابسته به دسترسی به یک عملکرد موفق در یک رویه ی مستقل است. علاوه بر این یک تنظیم‌کننده ی موثر باید ویژگی‌های دیگری مانند پاسخگویی، شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری را نشان دهد. سازمان تجارت جهانی که کشورها را ملزم به تنظیم مقررات جدا از اپراتور می‌کند بسیاری از کشورها را مجبور به ایجاد یک تنظیم‌کننده مستقل کرده است که عملکرد تنظیم ارتباطات را از بازار عرضه خدمات جدا می‌کند. در این بین ایجاد یک تنظیم‌کننده با یک ساختار مستقل سبب کاهش میزان تسخیر سیاسی و صنعتی خواهد شد. زمانی که تنظیم‌کننده تحت یکسری فشار از سوی اپراتور و یا سایر نهادهای دولتی قرار می‌گیرد اغلب فاقد استقلال است و تصمیمات آن نمی‌تواند عینی و شفاف باشد. در این بین مواردی مانند منابع بودجه و مراحل بودجه‌بندی مقامات نظارتی نیز می‌تواند تاثیر مهمی در استقلال، کارایی و هزینه مقررات آن‌ها داشته باشد. بودجه باید عاری از نفوذ منابع سیاسی و خصوصی باشد. در تعدادی از کشورها و تا حدودی زیادی کشور ما بودجه ی تنظیم مقررات به‌عنوان بخشی از اعتبارات دولتی است که به وزارتخانه‌ای که تحت اختیار آن است اختصاص داده شده است. در چنین شرایطی اختیارات دولت برای تعیین بودجه تا حدودی به دولت این امکان را می‌دهد که نفوذ یا مداخله ی مستقیمی بر سیاست و مقرراتی که ممکن است مایل به اجرای آن باشد، داشته باشد و همین امر ممکن است اثر بخشی نهاد را در تنظیم بخش مخابرات کاهش دهد و ممکن است سبب کاهش میزان موثر شدن نهاد در تنظیم بخش‌های مخابراتی شود. عملکرد پیشنهادی مناسب در این خصوص این است که وابستگی به چندین منبع بودجه به جای وابستگی بر اعتبارات دولتی است که به تنظیم‌کننده این امکان را خواهد داد تا استقلال مالی بیشتری داشته باشد و همین امر سبب می‌شود که آن‌ها کمتر تحت تاثیر تاثیرات خارجی قرار بگیرند. علیرغم تلاش‌های پی‌در پی و رعایت موارد مذکور ممکن است عملکرد تنظیم‌کننده به صورت مطلوب و موثر نباشد بنابراین مهم است که بدانیم وضعیت عملکرد از جمله وابسته به وظایف و مسئولیت‌های دقیق از پیش تعیین شده، اختیارات اجرایی و حل اختلاف، قوانین واضح در مورد انتصاب، عزل و دستور مقام نظارتی، مقررات کافی برای رسیدگی به نگرانی‌های اخلاقی و تعارض منافع نیز می‌باشد. وضعیت عملکرد علاوه بر موارد فوق به موارد دیگری نیز وابسته است به‌عنوان مثال به مقرراتی وابسته است که بهنگام بودن و پاسخگویی تصمیمات تنظیم‌کننده را تضمین می‌کند و همچنین روش‌هایی برای اطمینان از شفافیت و مشارکت عمومی که در فرآیندهای نظارتی پیش‌بینی شده است.

منابع و مأخذ:

منابع فارسی:

۱. اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی.
۲. اساسنامه شرکت ارتباطات زیرساخت.
۳. برزگر، عبدالرضا (۱۳۹۳) جایگاه و وظایف شورای رقابت در نظام حقوقی ایران، نشریه حقوق اداری.
۴. خشنودی، رضا؛ حسینی، مینا (۱۳۹۵) فنامه تحقیقات حقوقی شماره ۷۵.
۵. رستمی، ولی؛ اصغرnia، مرتضی (۱۳۹۲) اختلاف صلاحیت شورای رقابت و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، رویه قضایی (نقد رای)، شماره ۴ و ۵.
۶. رستمی، ولی؛ اصغرnia، مرتضی (۱۳۹۹) نقد و آسیب شناسی نظام حقوقی تنظیم مقررات اقتصادی ایران از منظر حقوق رقابت، پژوهش های اقتصاد صنعتی، شماره ۱۱.
۷. راستی، محمد و همکاران (۱۳۸۹) پیش نویس تعهدات ایران در زیربخش خدمات تحقیق و توسعه در الحاق به WTO، موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگان.
۸. قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.
۹. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۰. قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات.
۱۱. مجموعه مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات.
۱۲. زارع، محمدحسن (۱۳۸۹) درآمدی بر موافقتنامه عمومی تجارت خدمات در سازمان جهانی تجارت. تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.

وبسایت:

13. <https://www.cra.ir/>
14. <https://www.tic.ir/>
15. <https://www.ict.gov.ir/>
16. <https://www.nicc.gov.ir/>
17. <http://www.TCI.IR>

انگلیسی:

18. Acton, J. P. and Besen, S. M. (1985) 'Regulation, efficiency, and competition in the exchange of electricity', report R-3301-DOE, Rand Corporation, Santa Monica.
19. Leander, A. (2010). Habitus and field. In Robert A. Denemark (Ed.), The international studies encyclopedia (Vol. V, pp. 3255–3270). Oxford: John Wiley & Sons.
20. Levi-Faur, D. (2011). Handbook on the politics of regulation. Cheltenham: Edward Elgar.
21. OECD/Korea Development Institute. (2017). Improving regulatory governance: Trends, practices and the way forward. Paris: OECD Publishing.

22. Ponte, S. , & Sturgeon, T. (2014). Explaining governance in global value chains: A modular theorybuilding effort. *Review of International Political Economy*, 21(1), 195–223.
23. Pugh, M. (2005). The political economy of peacebuilding: A critical theory perspective. *International Journal of Peace Studies*, 10(2), 23–42.
24. Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy*. New York, NY: W. W. Norton & Company.
25. Zeitlin, J. (2015). Introduction: Theoretical framework and research agenda. In J. Zeitlin (Ed.), *Extending experimentalist governance? The European Union and transnational regulation*(pp. 1–19). Oxford: Oxford University Press.