

## بررسی ابعاد قانونی و اجرایی خدمات عمومی اجباری (USO) با نگاهی بر وضعیت ایران<sup>۱</sup>

ایمان چراتیان<sup>۲\*</sup>

<sup>۲</sup> عضو هیات علمی گروه پژوهشی اقتصاد، جهاد دانشگاهی واحد تربیت مدرس  
\* دانشجوی دکترای اقتصاد بین الملل، دانشکده علوم اقتصادی و اداری، دانشگاه مازندران، بابلسر  
Email: [cheratian@acecr.ac.ir](mailto:cheratian@acecr.ac.ir)

### چکیده

طی چند دهه اخیر اجرای برنامه‌های خدمات عمومی اجباری (USO) جهت بهبود دسترسی آحاد جوامع، خصوصاً مناطق محروم و دورافتاده به خدمات ارتباطی، نقش بسیار مهمی را در سیاست‌گذاری‌های مرتبط با بخشهای زیرساختی کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه ایفا نموده است در ایران نیز به منظور دستیابی به اهداف توسعه پایدار و ارتقای کیفی سطح زندگی روستایی و شهری، دستورالعمل اجرایی ارائه خدمات عمومی اجباری به تصویب کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی رسیده و سازوکار اجرایی آن از ابعاد مختلف بررسی شده است. در این تحقیق و به منظور تحلیل وضعیت روستاهای کشور از حیث میزان دسترسی به خدمات ارتباطی پایه، با تفکیک روستاهای کشور به سه بخش زیر ۲۰ خانوار، بالاتر از ۲۰ خانوار و بالاتر از ۷۰ خانوار، وضعیت روستاهای مذکور را به ترتیب از نظر دسترسی به تلفن عمومی، تلفن ثابت و دفاتر خدمات ارتباطی مورد بررسی قرار داده‌ایم. نتایج این تحقیق حاکی از وجود ناهمگونی محسوس در دسترسی روستاهای مورد بررسی به خدمات پایه می‌باشد. لذا لازم است تا در برنامه‌ریزی‌های پیش‌روی، روستاهایی که از نظر دسترسی به ارتباطات پایه با محدودیت بیشتری مواجه می‌باشند، جهت پوشش خدمات ارتباطی پایه در اولویت قرار گیرند.

واژگان کلیدی: خدمات عمومی اجباری (USO)، اطلاعات و فناوری ارتباطات (ICT)، خدمات پایه، مخابرات، روستا.

<sup>۱</sup> بخشی از مقاله حاضر برگرفته از پروژه تحقیقاتی "ارائه راهکارهای مقرراتی تضمین تداوم خدمات الزامی ICT" می‌باشد که به سفارش مرکز تحقیقات مخابرات و توسط گروه پژوهشی اقتصاد جهاد دانشگاهی واحد تربیت مدرس به انجام رسیده است.

## Legal and Administrative Aspects of Universal Service Obligation (USO) with Focus on IRAN

### Abstract

The purpose of this paper is to examine the Iran's current situation in terms of access to basic telecommunication services in rural areas. So to analysis the rural situation, we divided the rural areas to three sections: rural under ۲۰ households, rural more than ۲۰ households and rural with ۷۰ households and more. In the next step and by Iranian Statistics Center's data and our investigation by GIS maps, we analysis the situation of the rural with less than ۲۰ households in terms of access to public phone, access to fixed phone in rural with more than ۲۰ households and ICT office established in the rural with more than ۷۰ households. The results of our study have shown that there are noticeable differences between access levels to telecommunication services in rural areas. Therefore it is concluding that the rural with more restrictions in access to basic telecommunication services, should be more considered in the future USO planning.

**Keywords:** Universal Service Obligation (USO), Information and Communication Technology (ICT), Basic services, Communication, Rural

### ۱- مقدمه

امروزه دسترسی به ارتباطات و اطلاعات نقش کلیدی را در بهبود شرایط و وضعیت زندگی شهری و روستایی مردم ایفا می‌نماید (گزارش توسعه جهانی، ۱۹۹۹). زیرا فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT)، خصوصاً خدمات اطلاعاتی و ارتباطات از راه دور به عنوان ابزار دسترسی به اطلاعات، می‌تواند به میزان قابل توجهی در کاهش فقر کشورها موثر باشد. دستیابی به خدمات اطلاعاتی و ارتباطات از راه دور (و بطور کل ICT) همچنین می‌تواند موجب فراهم آوردن دانش برای فعالیت‌های تولیدی خانوار شده و گستره وسیعی از بازارهای جهانی، ملی و منطقه‌ای را پیش‌روی بنگاههای کوچک و خرد قرار دهد. افزایش سطح ارائه خدمات اجتماعی و بالا رفتن کارایی آن از سوی دولت‌ها به شهروندان از دیگر پیامدهای دسترسی به خدمات ارتباطی محسوب می‌شود. علاوه بر آن، دستیابی به خدمات ارتباطی برای اقشار کم درآمد و ضعیف موجب ایجاد کانال مستقیمی بین آنان و سیاست‌گذاران شده که آنها را قادر می‌سازد تا از این طریق بر تصمیمات نهادهای سیاستی تاثیر بگذارند. با این حال، امروزه هم در ابعاد ملی و هم بین‌المللی نابرابری‌های زیادی در میزان دسترسی اقشار مختلف جامعه به خدمات ارتباطی مشاهده می‌گردد که از این پدیده به عنوان "شکاف دیجیتالی"<sup>۱</sup> یاد می‌شود. لذا کاهش شکاف دسترسی و از بین بردن محدودیتهای پیش‌روی در انتشار اطلاعات به عنوان یکی از مهمترین برنامه‌های کشورهای مختلف جهت نیل به اهداف توسعه پایدار شناخته می‌شود (ناواس-ساباتر، ۲۰۰۲).

به همین منظور طی چند دهه اخیر اجرای برنامه‌های "خدمات عمومی اجباری (USO)"<sup>۲</sup> نقش بسیار مهمی را در بحث‌های سیاستی مرتبط با بخش‌های زیرساختی کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه ایفا نموده است. به عنوان مثال در ایالات متحده آمریکا بخش عمده‌ای از قانون مخابرات سال ۱۹۹۶<sup>۳</sup> به تبیین و تفسیر مفهوم خدمات عمومی اجباری اختصاص یافته و کمیسیون ارتباطات فدرال آمریکا<sup>۴</sup> نیز تلاش زیادی را برای به اجرا گذاردن تعهدات مرتبط با USO به کار بسته است. دولت‌های کشورهای در حال توسعه نیز USO را به عنوان بخش مهمی از تعهدات اجتماعی خود به شمار آورده و با ارائه راهکارهای اجرایی، این مفهوم را به عنوان بخشی از اصلاحات تنظیم مقررات در دستور کار خود قرار داده‌اند (قانون مخابرات آمریکا، ۱۹۹۶). در کشورهای در حال توسعه مفهوم USO به عنوان ابزاری برای دستیابی به توسعه برابر و توزیع مجدد درآمد به نفع فقرا و روستاییان مطرح می‌گردد.

در ایران نیز به منظور تحقق اهداف وزارت ارتباطات و ماده ۴۶ قانون برنامه پنجم توسعه، کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی در سال ۱۳۹۱ موضوع دستورالعمل اجرایی ارائه خدمات عمومی اجباری ارتباطات و فناوری اطلاعات را بررسی و مفاد آن را تصویب نمود. هدف اصلی از ارائه این

<sup>۱</sup>Information and Communication Technologies (ICTs)

<sup>۲</sup>Digital divide

<sup>۳</sup>Universal Service Obligation (USO)

<sup>۴</sup> نظیر بخش‌های مخابرات، پست و ...

<sup>۵</sup>US Telecommunication Act

<sup>۶</sup>US Federal Communication Commission



دستورالعمل علاوه بر تحقق اهداف فوق‌الذکر، توسعه و تسریع دسترسی آحاد شهروندان به خدمات ارتباطی در نقاط روستایی و دورافتاده و محروم ذکر شده است. در ماده ۶ این دستورالعمل که به سرویس‌های الزامی، محدوده جغرافیایی و نقاط تحت پوشش می‌پردازد، مواردی چون تامین حداقل یک ارتباط عمومی در روستاهای زیر ۲۰ خانوار، تامین تلفن خانگی برای روستاهای بیش از ۲۰ خانوار و ایجاد دفاتر خدمات ارتباطی در روستاهای بالاتر از ۷۰ خانوار نیز از جمله سرویس‌های الزامی و نقاط تحت پوشش معرفی شده است. پیش از تصویب دستورالعمل مذکور و بر اساس اهداف کمی وزارت ارتباطات در سند ملی توسعه بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات در برنامه چهارم توسعه، وزارت ارتباطات موظف است تا پایان سال ۱۳۹۳ به اهداف تعیین شده خود در سه شاخص فوق دست یابد (جدول ۴). لذا هدف از اجرای این تحقیق بررسی وضعیت روستاهای کشور در ارتباط با دسترسی به سه شاخص مذکور است. مقاله حاضر از بخشهای زیر تشکیل شده است:

در ابتدا با بررسی مفهوم خدمات عمومی اجباری و تعاریف آن، گستره ارائه خدمات عمومی اجباری در کشورهای مختلف را مورد بررسی قرار می‌دهیم. در بخش بعدی تحقیق و پس از ارزیابی دستورالعمل اجرایی خدمات عمومی اجباری مصوبه کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، با تمرکز بر وضعیت ایران و روستاهای کشور، وضعیت دسترسی روستاهای زیر ۲۰ خانوار، بالاتر از ۲۰ خانوار و بالاتر از ۷۰ خانوار را به تفکیک و بر اساس شاخص‌های تعریف شده برای هر کدام از روستاها تحلیل می‌نماییم. در انتها و پس از تحلیل یافته‌ها، پیشنهادات تحقیق ارائه شده است.

## ۲- مفهوم خدمات عمومی اجباری (USO)

هرچند عبارات "خدمات همگانی"<sup>۱</sup> و "دسترسی همگانی"<sup>۲</sup> دارای مشابهت‌های ظاهری با یکدیگر هستند، اما از نظر مفهومی متفاوت از هم می‌باشند. مفهوم خدمات همگانی که غالباً در کشورهای توسعه یافته به اجرا گذارده می‌شود، شامل فراهم نمودن خدمات فناوری ارتباطات برای تمام خانوارهای ساکن در یک کشور می‌باشد. به عبارتی سیاست خدمات همگانی شامل ارائه خدمات به مجموعه خانوارهای ساکن در مناطق توسعه یافته و مناطق محروم<sup>۳</sup> است، بطوریکه هزینه خدمات ارائه شده متناسب با سطح استطاعت مالی افراد جامعه در نظر گرفته شود.<sup>۴</sup> در حالیکه دسترسی همگانی که بیشتر در کشورهای در حال توسعه مورد توجه قرار می‌گیرد به افزایش سطح دسترسی عموم به خدمات ارتباطی مشترک در سطح یک جامعه شهری یا روستایی اشاره دارد. در برنامه‌های دسترسی همگانی تلاش می‌شود تا با افزایش نصب تلفن همگانی یا تاسیس دفاتر تلفن در روستاهای دورافتاده یا مناطق شهری کم درآمد، شبکه ارتباطی اولیه را برای این دسته از شهروندان فراهم نمود (خاویر، ۲۰۰۶).<sup>۵</sup> اصولاً اهداف اصلی اجرای برنامه‌های خدمات همگانی و دسترسی همگانی در تامین شاخص‌های زیر خلاصه می‌شود:

- ۱) قابلیت استفاده: بیانگر آن است که کیفیت استفاده از خدمات برای افراد جامعه، در شرایط و موقعیت‌های مختلف یکسان باشد. آنچنان که توانایی دسترسی به خدمات ارتباطی برای افراد ساکن در مناطق روستایی پرهزینه یا مناطق محروم، بواسطه موقعیت جغرافیایی‌شان تحت تاثیر قرار نگیرد.
  - ۲) قابلیت استطاعت: توانایی پرداخت هزینه استفاده از خدمات ارتباطی برای همه افراد جامعه میسر باشد.
  - ۳) قابلیت دسترسی: بدین معنا که افراد ناتوان نیز امکان استفاده از خدمات ارتباطی را داشته باشند. آنچنان که سطح توانایی روحی یا جسمی افراد به عنوان یک عامل منفی در میزان دسترسی به خدمات ارتباطی لحاظ نگردد (همان).
- در جدول زیر شاخص‌های اساسی ارائه خدمات همگانی و دسترسی همگانی را می‌توان مشاهده نمود.

جدول ۱- شاخص‌های خدمات همگانی و دسترسی همگانی

دسترسی همگانی (قابلیت دسترسی)	خدمات همگانی (قابلیت استفاده)
دسترسی به تلفن نصب شده بر حسب:	درصد خانوارهای دارای تلفن ثابت

<sup>۱</sup>Universal service

<sup>۲</sup>Universal access

<sup>۳</sup> مناطق دورافتاده پرهزینه

<sup>۴</sup> به عنوان مثال بر اساس قانون ارتباطات انگلستان در سال ۲۰۰۳، نهاد رگولاتوری آفکام، اپراتورهای مخابراتی این کشور را ملزم به فراهم نمودن خدمات همگانی زیر نمود: تامین تلفن همگانی برای عموم جامعه، اجرای طرحهای کم هزینه برای افراد کم درآمد، افزایش ظرفیت خطوط تلفن برای دسترسی به اینترنت دابل-آپ و آرایه خدمات خاص به افراد ناتوان.

<sup>۵</sup> در خصوص برنامه‌های دسترسی همگانی می‌توان به "پروژه روستا به روستا" که در سال ۲۰۰۲ توسط وزارت صنعت اطلاعات کشور چین به اجرا درآمد اشاره نمود. در این پروژه، اپراتورهای مخابراتی موظف شدند تا شرایط دسترسی همگانی به حدود ۱۱۵۹۲ روستا را در ۸ ایالت تامین نمایند. در ارتباط با اهداف ارائه خدمات عمومی اجباری در کشور چین باید گفت که اهداف کوتاه‌مدت این کشور تا پایان سال ۲۰۰۵ تامین ارتباطات تلفن ثابت در حداقل ۹۵ درصد از روستاهای کشور و هدف بلندمدت آن تامین شبکه ارتباطات عمومی برای همه خانوارها و سازمانها تا پایان سال ۲۰۲۰ می‌باشد.

<sup>۶</sup>Affordability



### جدول ۱- شاخص‌های خدمات همگانی و دسترسی همگانی

خدمات همگانی (قابلیت استفاده)	دسترسی همگانی (قابلیت دسترسی)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>مدت زمان لازم یا مقدار مسافت طی شده برای دسترسی به تلفن همگانی؛</li> <li>حداقل تعداد جمعیت به ازای هر تلفن؛</li> </ul>
تراکم خطوط (تعداد خطوط تلفن ثابت به علاوه خطوط تلفن همراه به ازای هر ۱۰۰ نفر)	تلفن همگانی به ازای هر ۱۰۰ نفر جمعیت یا هر خط اصلی
دسترسی دیجیتال (کانال‌های ISDN) <sup>۱</sup>	-

منبع: فونتنس - باتیستا (۲۰۰۲)

از آنجائیکه تاکنون تعریف واحدی برای مفاهیم خدمات همگانی و دسترسی همگانی ارائه نشده است، این مسئله که تعهدات همگانی باید چه گستره‌ای از خدمات را پوشش دهند، از جمله موارد اختلاف در بین کشورهای گوناگون است. بر اساس توافقنامه سازمان تجارت جهانی<sup>۲</sup> در سال ۱۹۹۷، کشورهای عضو سازمان ملزم شدند تا بر اساس شرایط اقتصادی، اجتماعی و جغرافیایی خود به تعریف تعهدات خدمات همگانی بپردازند. هر چند رعایت مواردی نظیر شفافیت در ارائه خدمات، غیرتبعیضی بودن و اعمال شرایط رقابتی از جمله شاخص‌های مشترکی است که می‌باید در تعریف مفهوم USO توسط تمامی کشورهای رعایت گردد (خاویز، ۲۰۰۶).

از دیگر مواردی که در ارائه مفهوم USO از سوی کشورهای مختلف رعایت می‌گردد آن است که اولاً باید مجموعه مشخصی از خدمات ارتباطی به کلیه افراد ساکن در هر کشور صرفنظر از محل سکونت یا سطح درآمدشان ارائه گردد. ثانیاً آنکه این خدمات باید در سراسر کشور به قیمتهایی ارائه گردد که شهروندان استطاعت پرداخت آن را داشته باشند. به عنوان مثال USO در بخش پست بدان معنی است که اپراتور USO موظف است بسته‌های پستی با خصوصیات مشخص را با قیمت تعیین شده و مشخص به هر نشانی در حوزه مسئولیت خود تحویل دهد. مثلاً پستکام<sup>۳</sup> کلیه بسته‌های پستی اعم از درجه یک و درجه دو را که زیر ۲ کیلوگرم وزن داشته باشند مشمول خدمات USO قرار داده است. این موضوع بدان معنی است که رویال پست<sup>۴</sup> موظف است کلیه بسته‌هایی را که دارای مشخصات فوق می‌باشند به هر نشانی پستی در داخل مرزهای جغرافیایی کشور انگلستان تحویل دهد (آفل، ۱۹۹۵).

در بخش مخابرات و فناوری اطلاعات نیز همانگونه که ذکر شد نمی‌توان یک تعریف واحد برای USO یافت که در همه کشورها اختیار شده باشد. برخی از کشورها تعاریف بسیار گسترده‌ای از USO ارائه داده‌اند که انواع گوناگونی از خدمات را در بر می‌گیرد. برای مثال در قانون مخابرات ایالات متحده آمریکا در سال ۱۹۹۶، اپراتور مخابراتی این کشور موظف شده که به مدارس، کتابخانه‌ها و مراکز بهداشتی خدمات پیشرفته مخابراتی ارائه دهد و کمیسیون ارتباطات فدرال به ارتباطات اینترنتی مدارس پارانه پرداخت نماید (قانون مخابرات آمریکا، ۱۹۹۶). لذا می‌توان گفت این تعریف از USO بسیار گسترده بوده که ممکن است به توانایی رقابتی سازمان‌های مخابراتی و فناوری اطلاعات لطمه وارد کند و موضع بین‌المللی آنان را تضعیف نماید. در مقابل این تعریف، کمیسیون اروپا تعریف محدودتری را از USO ارائه داده است که بر پایه سه اصل اساسی قرار دارد:

- اگر تعریف USO بیش از حد گسترده باشد، آنگاه ممکن است مشتریان خدمات ارتباطی مجبور شوند هزینه خدماتی را بپردازند که تمایلی به استفاده از آنها ندارند.
- تعریف گسترده USO تمایل ورود اپراتورهای جدید به بازار را کاهش می‌دهد.
- کمیسیون اروپا باید پیش از اجرای اهداف خود، به تامین مهمترین هدف خود (نرخ نفوذ خدمات تلفن) دست یابد (کمیسیون اروپا، ۱۹۹۳). با توجه به اصول اساسی ذکر شده در تعریف USO در بخش مخابرات، به نظر می‌رسد مهمترین نکته‌ای که مدنظر اکثر کشورهای دنیا قرار دارد، تامین ارتباطات تلفن محلی در قیمتهای مناسب برای کلیه شهروندان بوده و بیشتر کشورها این هدف را به عنوان اولین و مهمترین هدف ارائه USO در بخش مخابرات در نظر گرفته‌اند. به این ترتیب می‌توان USO در بخش مخابرات و فناوری اطلاعات را به این شیوه تعریف نمود (همان):  
"USO یک مجموعه حداقلی از خدمات مخابراتی با کیفیت مشخص است که باید در قیمتهای منطقی به کلیه افراد، صرفنظر از موقعیت جغرافیایی‌شان ارائه شود"

<sup>۱</sup>Integrated services digital network (ISDN)  
<sup>۲</sup>WTO agreement (۱۹۹۷)

<sup>۳</sup>سازمان مقررات گذار مستقل انگلستان  
<sup>۴</sup>اپراتور پست انگلستان



### ۳- بررسی گستره اجرای خدمات عمومی اجباری در کشورهای مختلف

پیش‌نیازهای لازم در ارائه خدمات همگانی بر اساس سطح توسعه کشورهای مختلف و کیفیت زیرساخت‌های ارتباطی هر کشور متفاوت می‌باشد. به عنوان مثال در یک کشور در حال توسعه، هدف از اجرای برنامه دسترسی همگانی، نصب یک تلفن مشترک در یک منطقه دورافتاده تعریف می‌گردد؛ در حالیکه در کشورهای توسعه یافته فراهم نمودن شرایط دسترسی افراد جامعه به خدمات اینترنت پرسرعت و وایرلس از جمله اهداف برنامه‌های دسترسی همگانی است (خاویز، ۲۰۰۶).

در جدول ۲ گستره ارائه خدمات عمومی و نحوه تامین مالی در برخی از کشورهای عضو APEC<sup>۱</sup> مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش ارائه خدمات مشاهده می‌شود که در کشورهای توسعه یافته و برخوردار از امکانات زیرساختی پیشرفته‌تر، ارائه خدمات همگانی از گستره وسیع‌تری به نسبت کشورهای در حال توسعه برخوردار است. به عنوان مثال در کشورهای استرالیا، کانادا و کره جنوبی علاوه بر فراهم نمودن تلفن ثابت، امکان دسترسی عمومی به اینترنت نیز مورد توجه قرار گرفته است. در حالیکه در کشورهای کمتر توسعه یافته نظیر نیوزلند، چین، مکزیک و اندونزی فراهم نمودن تلفن ثابت و تلفن همگانی از جمله اولویتهای مهم در ارائه خدمات همگانی است.

---

<sup>۱</sup>Asia-Pacific Economic Cooperation



جدول ۲ - خدمات عمومی اجباری در اقتصاد کشورهای منتخب عضو APEC

کشور	گستره ارائه خدمات	نهاد ارائه دهنده خدمات	نحوه تامین مالی
استرالیا	تلفن ثابت، تلفن همگانی و دسترسی به خطوط ۶۴ کیلوبایت بر ثانیه	اپراتور USO	تخصیص مالیات بر درآمد اپراتورهای USO متناسب با سهم بازار توسط سازمان ارتباطات استرالیا <sup>۱</sup>
کانادا	تلفن ثابت و اینترنت دابل آپ <sup>۲</sup>	اپراتور USO	تامین وجوه بوسیله مالیات دریافتی از اپراتورها.
چین	نصب تلفن همگانی در هر روستا	۶ اپراتور USO تعیین شده در هر استان.	وجوه خدمات همگانی بوسیله مالیات پرداختی توسط اپراتورها تامین می‌شود.
مالزی	تلفن و اینترنت ۱۲۸ کیلوبایت بر ثانیه در مناطق خاص	اپراتورهای منتخب	دریافت ۶ درصد از درآمد اپراتورهای شبکه‌های ثابت و تلفن همراه از طریق وزن‌دهی ترکیبی.
اندونزی	نصب تلفن همگانی در روستاهای با بیش از ۴۰ هزار نفر جمعیت	اپراتور USO یا سایر اپراتورهای منتخب توسط نهاد رگولاتوری.	از سال ۲۰۰۴، حدود ۰٫۷۵٪ از درآمد اپراتورهای USO بصورت مالیات بر درآمد جهت تامین وجوه ارائه خدمات همگانی دریافت می‌گردد.
کره جنوبی	تلفن ثابت، اینترنت پنهان باند	اپراتور منتخب توسط کمیته ارتباطات انتخاب می‌شود.	-
مکزیک	تلفن ثابت و از سال ۱۹۹۵ تلفن همراه	اپراتور USO	وجوه حاصل از اتصالات درونی <sup>۳</sup>
نیوزلند	تلفن ثابت	اپراتورهای ارائه دهنده خدمات محلی.	مالیات پرداختی توسط اپراتورهای USO.
شیلی	تلفن همگانی و مراکز مخابراتی	اپراتورهای USO در شرایط رقابتی و تحت برگزاری مزایده برگزیده می‌شوند.	وجوه حاصل از اتصالات درونی بودجه دولتی
روسیه	تلفن ثابت	-	مالیات پرداختی توسط اپراتورهای USO.
آمریکا	تلفن ثابت	نهادهای گوناگون	مالیات پرداختی توسط اپراتورهای USO.

منبع: خاویز (۲۰۰۶)

۴- بررسی دستورالعمل اجرایی ارایه خدمات عمومی اجباری مصوبه کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات مورخه ۱۳۹۱/۱۱/۸

به منظور تحقق اهداف مندرج در بند (ط) ماده ۳ وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات<sup>۴</sup> و بند (ط) ماده ۴۶ قانون برنامه پنجم توسعه و نیز تسهیل، توسعه و تسریع دسترسی آحاد شهروندان به خدمات ارتباطی در نقاط روستایی و دورافتاده و محروم، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات در جلسه شماره ۱۵۶ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۸، موضوع "دستورالعمل اجرایی ارایه خدمات عمومی اجباری ارتباطات و فناوری اطلاعات (USO)" را بررسی و مفاد آن را تصویب نمود. نظام‌نامه اجرایی مذکور که در ۱۰ فصل و ۴۳ ماده تدوین شده است گستره وسیعی از تعاریف، مفاهیم و اصطلاحات، دامنه اجرایی خدمات USO، تامین و مصرف منابع مالی، قیمت‌گذاری خدمات و ... را در بر می‌گیرد. در جدول ۳ و به جهت پرهیز از اطاله کلام، کلیات مرتبط با مصوبه کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات ارائه شده است.

<sup>۱</sup> Australian Communication Authority  
<sup>۲</sup> Dial up Internet  
<sup>۳</sup> Interconnections

<sup>۴</sup> در این ماده بر توسعه، ترویج و ایجاد ارتباطات و فناوری اطلاعات در کشور و تامین شبکه و زیرساخت‌های مورد نیاز آن به جهت دسترسی آحاد مردم به خدمات پایه ذیربط اشاره شده است.



جدول ۳- خلاصه دستورالعمل اجرایی USO مصوبه کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات

فصل	مواد	رئوس مواد	توضیحات
اول	۱ و ۲	کلیات، تعاریف و مفاهیم اصطلاحات	در ماده ۱ این فصل هدف از تدوین نظام‌نامه و اهداف اجرایی آن تشریح شده است. همچنین در ماده ۲ تعاریف اصطلاحات به کار رفته در نظام‌نامه تشریح شده است.
دوم	۳ و ۴	تبیین ساختار اجرایی USO	در ماده ۳ کمیسیون تنظیم مقررات مرجع عالی ایجاد و اجرای پروژه‌های USO شناخته شده است. مسئولیت اجرای مصوبات کمیسیون و اختیارات حاکمیتی، نظارتی و اجرایی وزارت ارتباطات نیز بر عهده سازمان تنظیم مقررات قرار گرفته است.
سوم	۶	سرویس‌های الزامی، محدوده جغرافیایی و نقاط تحت پوشش USO	در ماده ۶ موارد زیر به عنوان سرویس‌های USO لحاظ شده‌اند: . تامین حداقل یک ارتباط عمومی در روستاهای زیر ۲۰ خانوار; . تامین تلفن خانگی برای روستاهای ۲۰ خانوار به بالا با پوشش تلفن همراه، دسترسی به اینترنت و استفاده از فاکس; . ایجاد دفتر خدمات ارتباطی در روستاهای ۷۰ خانوار به بالا; . پوشش ارتباطی تلفن همراه در جاده‌های روستایی; . تامین تلفن همگانی در اماکن عمومی شهرها; . تامین اینترنت در اماکن عمومی; . پوشش تلفن همراه و دسترسی به فاکس و اینترنت در روستاهای فاقد تلفن خانگی; . سرویس‌های USO پست برابر تصمیمات کمیسیون;
چهارم	۷ الی ۹	تشکیل صندوق و منابع و مصارف مالی USO	در فصل ۴ به تشکیل صندوق ایجاد و توسعه USO، چگونگی تامین منابع مالی اجرای خدمات و موارد مصرفی آن اشاره شده است.
پنجم	۱۰ الی ۱۶	انتخاب پیمانکاران، تعهدات پیمانکار و کارفرما در قرارداد USO	در فصل ۵ به چگونگی انتخاب پیمانکاران و واگذاری خدمات USO اشاره شده و تعهدات پیمانکاران و کارفرما در قرارداد USO تشریح شده است.
ششم	۱۷ الی ۱۹	مالکیت تجهیزات ارتباطی و خدمات USO	مالکیت تجهیزات ارتباطی و امکانات مرتبط با کلیه پروژه‌های USO از مهمترین موارد مورد بحث در فصل ششم نظام‌نامه به شمار می‌رود.
هفتم	۲۰ الی ۲۲	قیمت‌گذاری خدمات USO	فصل ۷ به تعیین تعرفه‌های خدمات USO و وظایف اپراتور و سازمان در خصوص اعلام و تصمیم تعرفه اشاره دارد.
هشتم	۲۳ الی ۲۶	بهره‌برداری از پروژه‌های USO	در این فصل مالکیت درآمدهای حاصل از بهره‌برداری پروژه‌های USO و ارتقای کیفیت ارائه خدمات توسط اپراتور مورد بررسی قرار می‌گیرد.
نهم	۲۷ الی ۳۵	نحوه نظارت بر ارائه خدمات USO	در فصل ۹ نظارت بر کلیه مراحل اجرایی قرارداد، امکان سنجی نقاط مشمول USO و کنترل بر نحوه ارائه خدمات USO بر عهده سازمان تنظیم مقررات قرار گرفته است.
دهم	۳۶ الی ۴۳	جرایم و خسارات احتمالی، تعلیق مفاد قرارداد، لغو قرارداد و ضبط ضمانت‌نامه	فصل دهم به موارد دلایل وضع جرایم از سوی سازمان بر اپراتورها اشاره داشته و موارد منتج به نظر شورای حل اختلاف و مراجع ذیصلاح تشریح می‌گردند.

منبع: مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات شماره ۱۵۶ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۸



## ۵- اهداف تحقیق

در این تحقیق اهداف زیر دنبال می‌گردد:

- ✓ شناخت مفهوم خدمات عمومی اجباری و تعیین گستره ارائه این خدمات در بخش مخابرات؛
- ✓ بررسی وضعیت روستاهای کشور از حیث دستیابی به خدمات پایه ارتباطی در بخش مخابرات؛
- ✓ شناسایی نیاز روستاهای کشور به خدمات ارتباطی پایه به تفکیک استانهای کشور؛

## ۶- سوالات تحقیق

در مقاله حاضر به دنبال پاسخگویی به سوالات زیر می‌باشیم:

- مفهوم خدمات عمومی اجباری (USO) چه گستره‌ای از خدمات ارتباطی را در بر می‌گیرد؟
- بر اساس اهداف کمی وزارت ارتباطات، چه درصدی از اماکن، مزارع و روستاهای زیر ۲۰ خانوار از امکانات تامین ارتباط برخوردار می‌باشند؟
- وضعیت پوشش تلفن خانگی در روستاهای بالاتر از ۲۰ خانوار تا چه حد منطبق با برنامه‌های تعیین شده توسط وزارت ارتباطات است؟
- در روستاهای بالاتر از ۷۰ خانوار، وضعیت دسترسی به دفاتر خدمات ارتباطی به چه صورت است؟

## ۷- روش تحقیق

روش تحقیق در این مقاله بصورت تحلیلی- توصیفی می‌باشد. بر اساس تقسیم‌بندی جغرافیایی مندرج در ماده ۶ دستورالعمل اجرایی USO مصوبه کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات و اهداف کمی وزارت ارتباطات، تامین حداقل یک تلفن عمومی در روستاهای زیر ۲۰ خانوار، تامین تلفن ثابت در روستاهای بالاتر از ۲۰ خانوار و احداث حداقل یک دفتر خدمات ارتباطی در روستاهای بیش از ۷۰ خانوار از جمله اهداف در نظر گرفته شده در قوانین مذکور است. لذا در این مطالعه با استفاده از داده‌ها و آمار مرکز آمار ایران به تفکیک تعداد روستاهای کشور به روستاهای زیر ۲۰ خانوار، روستای بالاتر از ۲۰ خانوار و روستاهای بالاتر از ۷۰ خانوار در هر استان و میزان جمعیت ساکن در روستاهای هر استان پرداختیم. در ادامه با استفاده از اطلاعات موجود و با کمک نقشه‌های GIS، تعداد روستاها و جمعیت فاقد امکانات ارتباطات اولیه بر اساس شاخص‌های مذکور مشخص گردید. سپس با محاسبه نسبت تعداد روستا و جمعیت فاقد ارتباط در هر استان به کل تعداد روستاها و جمعیت در هر کدام از شاخص‌های فوق، درصد تعداد روستاها و جمعیت فاقد امکانات ارتباطی استخراج شده است.

## ۸- وضعیت اجرای خدمات عمومی اجباری در کشور

اصولا برای تحلیل وضعیت مناطق روستایی مشمول استفاده از خدمات USO، ملاک‌های متعددی می‌تواند در نظر گرفته شود که در وزارت ارتباطات شاخصهای زیر برای ارائه خدمات USO در نظر گرفته شده است:

- روستاهای زیر ۲۰ خانوار دارای یک ارتباط؛
- روستاهای بالای ۲۰ خانوار دارای تلفن خانگی؛
- روستاهای بالای ۷۰ خانوار دارای دفتر خدمات ارتباطی؛

ملاک اولویت‌بندی در وزارت ارتباطات بر اساس تعداد خانوار بوده است. به این ترتیب که ابتدا کلیه روستاهای مثلا زیر ۲۰ خانوار فاقد ارتباط در کل کشور شناسایی شده و سپس بر اساس تعداد خانوارها رتبه‌بندی می‌شوند. در این هنگام بر اساس محدودیت بودجه‌ای اقدام به انتخاب روستاها برای ارائه خدمات می‌شود. در حال حاضر و بر اساس آخرین آمار ارائه شده توسط مرکز آمار ایران، عمده روستاهای کشور دارای امکانات استفاده از تلفن ثابت می‌باشند. با توجه به این آمار، جمعیت روستایی کشور معادل ۲۱,۸۴۰,۲۸۰ نفر است که حدود ۴,۶۳ درصد از جمعیت مذکور در اماکن و آبادی‌های زیر ۱۰۰ نفر ساکن می‌باشند. همچنین تعداد جمعیت ساکن در روستاهای با جمعیت بیش از ۱۰۰ نفر (معادل ۲۰ خانوار) حدود ۲,۰۸۲,۹۴۰ نفر می‌باشد (هادی‌فر و همکاران، ۱۳۹۰). برنامه وزارت ارتباطات آن است تا کلیه روستاهای زیر ۲۰ خانوار در کشور را دارای ارتباط نموده و به روستاهای بیش از ۲۰ خانوار تلفن خانگی و در روستاهای بیش از ۷۰ خانوار دفتر خدمات ارتباطی روستایی تاسیس نماید. در همین راستا در جدول ۴ اهداف کمی خدمات عمومی اجباری که برای دوره زمانی منتهی به سال ۱۳۹۳ توسط وزارت ارتباطات تهیه شده است مشاهده می‌شود.





جدول ۴ اهداف کمی خدمات عمومی اجباری در وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات

سال/شاخص	تامین ارتباط در اماکن، مزارع و آبادیها (زیر ۲۰ خانوار یا ۱۰۰ نفر)(برحسب درصد)	تامین تلفن خانگی در روستاهای بالاتر از ۲۰ خانوار(برحسب درصد)	ایجاد دفاتر خدمات ارتباطی برای کلیه روستاهای بالاتر از ۷۰ خانوار(تعداد)
۱۳۸۹	۷۸	۹۵	۱۲۴۶
۱۳۹۰	۸۸	۱۰۰	۱۲۴۵
۱۳۹۱	۹۵	۱۰۰	۱۲۴۵
۱۳۹۲	۱۰۰	۱۰۰	۱۲۴۵
۱۳۹۳	۱۰۰	۱۰۰	۱۲۴۵
پیش‌بینی برنامه (درصد رشد)	۳۲	۵	۶۲۲۷

منبع: سند ملی توسعه بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات در برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

با توجه به جدول فوق می‌توان بیان نمود که بر اساس اهداف تعیین شده توسط وزارت ارتباطات تا پایان سال ۹۳، تمامی روستاهای بالاتر از ۲۰ خانوار در کشور باید به تلفن ثابت دسترسی داشته و امکان دسترسی به ارتباطات اولیه برای کلیه اماکن، مزارع و آبادیهای زیر ۲۰ خانوار مهیا شود. در ادامه این بخش و با توجه به تفکیک‌پذیری صورت گرفته در وزارت ارتباطات، با بررسی وضعیت اجرای خدمات عمومی در استانهای کشور به تفکیک روستاهای زیر ۲۰ خانوار، بیش از ۲۰ خانوار و بیش از ۷۰ خانوار پرداخته و در ادامه به بررسی وضعیت روستاهای کشور از حیث دستیابی به شاخص-های تعیین شده توسط وزارت ارتباطات می‌پردازیم.

۸-۱- وضعیت اجرای خدمات عمومی اجباری در روستاهای کمتر از ۲۰ خانوار

بر اساس مطالعات صورت گرفته در این تحقیق و جمع‌آوری اطلاعات لازم، در حال حاضر ۲۷۸۸۲ روستای کمتر از ۲۰ خانوار در ایران وجود دارد که جمعیتی در حدود ۱,۰۱۱,۰۴۰ نفر را در خود جای داده است. از مجموع تعداد روستاهای ذکر شده تعداد ۱۱۰۰۰ روستا فاقد دسترسی به ارتباط ارزیابی شده‌اند که دارای جمعیتی معادل ۲۷۳,۲۵۱ نفر می‌باشند(هادی‌فر و همکاران، ۱۳۹۰). در جدول ۵ درصد جمعیت و مزارع و آبادیهای زیر ۲۰ خانوار فاقد امکانات ارتباطی مشاهده می‌شود.

جدول ۵- درصد روستا و جمعیت فاقد ارتباط در آبادیهای زیر ۲۰ خانوار (سال ۱۳۸۹)

نام استان	مزارع، اماکن و آبادیهای زیر ۲۰ خانوار فاقد ارتباط	
	درصد روستای فاقد ارتباط	درصد جمعیت فاقد ارتباط
تهران	۲,۶	۲,۱۱
البرز	۳,۶	۰,۶
سمنان	۳۶,۳	۲۵,۹
مازندران	۰	۰
خراسان جنوبی	۱۶,۱	۹,۰۲
خراسان شمالی	۳۶,۵	۷,۱۸
خراسان رضوی	۲۶,۵	۸,۱۳
سیستان و بلوچستان	۵۱,۵	۵۱,۳۵
گلستان	۴,۳	۲,۵۶
آذربایجان شرقی	۱۷	۸,۹۴
آذربایجان غربی	۱۷,۲	۸,۴۴
اردبیل	۱۴,۴	۷,۷۰



جدول ۵- درصد روستا و جمعیت فاقد ارتباط در آبادیهای زیر ۲۰ خانوار (سال ۱۳۸۹)

نام استان	مزارع، اماکن و آبادیهای زیر ۲۰ خانوار فاقد ارتباط	
	درصد روستای فاقد ارتباط	درصد جمعیت فاقد ارتباط
زنجان	۶,۷	۱,۳۴
قزوین	۱۱,۵	۸,۵۱
کردستان	۳۲,۷	۱۸,۰۵
گیلان	۳۷,۶	۲۶,۱۸
همدان	۰	۰
اصفهان	۸۳,۱	۲۴,۱۷
چهارمحال و بختیاری	۱۹,۵	۱۵,۸۷
قم	۲۷,۷	۷,۱۶
مرکزی	۰,۸	۰,۱۷
یزد	۵۳,۹	۲۸,۴۶
بوشهر	۱۱,۳	۱۱,۵۸
فارس	۶۰,۸	۳۸,۷۴
کهگیلویه و بویراحمد	۱۲,۱	۶,۷
کرمان	۵۸	۴۱,۹۶
هرمزگان	۳۵,۴	۳۱,۱۴
ایلام	۶۱,۶	۳۷,۶۱
خوزستان	۶۴,۹	۵۷,۲
کرمانشاه	۲۹,۹	۱۶,۳
لرستان	۴۸,۲	۳۹,۷۷

منبع: محاسبات تحقیق

نتایج جدول فوق بیانگر آن است که از مجموع روستاهای کمتر از ۲۰ خانوار، تنها برای حدود ۶۱ درصد از روستاهای مذکور امکان دسترسی به ارتباطات اولیه فراهم شده است که از مقدار هدف آن (۷۸ درصد در پایان سال ۸۹) با تفاوت ۱۷ درصدی مواجه است. تحلیل وضعیت استانهای کشور از حیث گستره دسترسی به امکانات ارتباطی در روستاهای زیر ۲۰ خانوار حاکی از تفاوت معنادار بین استانها در میزان دسترسی می‌باشد. به عنوان مثال در استانهای نظیر مازندران و همدان، تمامی روستاهای با کمتر از ۲۰ خانوار تحت پوشش امکان ارتباطات مخابراتی قرار گرفته‌اند. در حالیکه در برخی از استانها نظیر سیستان و بلوچستان (۵۱ درصد)، گیلان (۳۷ درصد)، اصفهان (۸۳ درصد)، یزد (۵۳ درصد)، فارس (۶۰ درصد)، کرمان (۵۸ درصد)، ایلام (۶۱ درصد)، خوزستان (۶۴ درصد) و لرستان (۴۸ درصد)، همچنان حجم بالایی از اماکن و روستاهای زیر ۲۰ خانوار از دسترسی به امکانات اولیه ارتباطی محروم می‌باشند. بر این اساس می‌توان گفت در استانهای تهران، البرز، مازندران، خراسان جنوبی، گلستان، آذربایجان شرقی، آذربایجان غربی، اردبیل، زنجان، قزوین، همدان، چهارمحال و بختیاری، مرکزی، بوشهر و کهگیلویه و بویراحمد، اهداف کمی وزارت ارتباطات محقق شده و در سایر استانهای کشور دسترسی به اهداف مذکور صورت نپذیرفته است.

#### ۸-۲- وضعیت اجرای خدمات عمومی اجباری در روستاهای بیش از ۲۰ خانوار

طبق جدول ۴، تا پایان سال ۱۳۸۹ می‌باید در ۹۵ درصد از روستاهای بیش از ۲۰ خانوار امکان دسترسی به تلفن خانگی را فراهم آید که این شاخص از سال ۱۳۹۰ به بعد می‌باید ۱۰۰ درصد روستاهای مذکور را پوشش دهد. بر اساس اطلاعات گردآوری شده در این تحقیق، تا پایان سال ۸۹ تعداد ۳۵۶۹۵ روستای بیش از ۲۰ خانوار در کشور وجود داشته است که از این تعداد معادل ۳۷۰۶ روستا فاقد تلفن خانگی بوده است. (هادی‌فر و همکاران، ۱۳۹۰). لذا می‌توان گفت که تا پایان سال مذکور حدود ۱۰,۳ درصد از روستاهای بیش از ۲۰ خانوار فاقد تلفن خانگی بوده است که این رقم تا حدی متفاوت از اهداف مندرج در جدول ۴ می‌باشد. در جدول ۶ درصد روستاها و جمعیت فاقد تلفن خانگی در روستاهای بیش از ۲۰ خانوار مشاهده می‌شود.



جدول ۶- درصد روستا و میزان جمعیت فاقد تلفن خانگی در روستاهای بیش از ۲۰ خانوار (سال ۱۳۸۹)

روستاهای بیش از ۲۰ خانوار فاقد تلفن خانگی		نام استان
درصد جمعیت فاقد تلفن خانگی	درصد روستای فاقد تلفن خانگی	
۰,۳۵	۳	تهران
۰,۲	۰,۷	البرز
۲,۷	۳,۸	سمنان
۰	۰	مازندران
۳,۸	۱۰,۴	خراسان جنوبی
۲,۲	۰,۵	خراسان شمالی
۲	۷,۵	خراسان رضوی
۲۰,۲	۳۲	سیستان و بلوچستان
۰,۳	۱,۱	گلستان
۱,۵	۰,۹	آذربایجان شرقی
۰,۱۲	۰,۴	آذربایجان غربی
۰,۱۴	۰,۴	اردبیل
۲,۰۸	۶,۷	زنجان
۰,۵	۰,۷	قزوین
۱۲,۳	۲۴,۱	کردستان
۲,۵	۵,۱	گیلان
۱,۸	۲,۷	همدان
۴,۵	۱۲,۵	اصفهان
۱,۴	۴,۷	چهارمحال و بختیاری
۰,۴	۱,۷	قم
۰,۶	۲	مرکزی
۰,۱۵	۰,۶	یزد
۰,۷	۲,۵	بوشهر
۰,۲	۱	فارس
۷,۲	۱۴,۷	کهگیلویه و بویراحمد
۶,۷	۱۷,۲	کرمان
۱۴,۹	۳۲,۵	هرمزگان
۴,۹	۷,۷	ایلام
۱۳,۵	۲۴,۴	خوزستان
۱۰,۹	۱۶,۴	کرمانشاه
۴,۸۵	۱۰,۴	لرستان

منبع: محاسبات تحقیق

باید گفت که در قیاس با شاخص تامین امکانات ارتباطی در روستاهای زیر ۲۰ خانوار، شاخص تامین تلفن خانگی در روستاهای بیش از ۲۰ خانوار از وضعیت بهتری برخوردار است. طبق محاسبات تحقیق، در استانهای خراسان جنوبی (۱۰,۴ درصد)، خراسان رضوی (۷,۵ درصد)، سیستان و بلوچستان (۳۲ درصد)، زنجان (۶,۷ درصد)، کردستان (۲۴ درصد)، اصفهان (۱۲,۵ درصد)، کهگیلویه و بویراحمد (۱۴,۷ درصد)، کرمان (۱۷,۲ درصد)، هرمزگان (۳۲,۵ درصد)، خوزستان (۲۴,۴ درصد)، کرمانشاه (۱۶,۴ درصد)، لرستان (۱۰,۴ درصد) و ایلام (۷,۷ درصد) درصد قابل توجهی از روستاها و جمعیت فاقد دسترسی به تلفن خانگی می‌باشند.



### ۸-۳- وضعیت اجرای خدمات عمومی اجباری در روستاهای بیش از ۷۰ خانوار

در حوزه سومین شاخص ارائه شده در جدول ۴ نتایج تحقیق بیانگر آن است که استانهای بوشهر (۸۶ درصد پوشش دفتر مخابراتی) و قم (۸۴ درصد پوشش دفتر مخابراتی) از بهترین وضعیت در پوشش روستاهای بیش از ۷۰ خانوار به دفتر خدمات ارتباطی برخوردارند. در حالیکه استانهای مازندران (۲۳ درصد پوشش)، خراسان شمالی (۳۷ درصد پوشش)، سیستان و بلوچستان (۱۸ درصد پوشش)، کردستان (۳۵ درصد پوشش)، خوزستان (۳۷ درصد پوشش) و کرمانشاه (۳۴ درصد پوشش) در وضعیت نامطلوبی از حیث پوشش روستاهای مذکور به دفتر خدمات ارتباطی قرار دارند. در جدول ۷ تعداد روستا و میزان جمعیت فاقد دسترسی به دفتر خدمات ارتباطی را می‌توان مشاهده نمود.

جدول ۷- درصد روستا و میزان جمعیت فاقد دفتر خدمات ارتباطی در روستاهای بیش از ۷۰ خانوار (سال ۱۳۸۹)

روستاهای بیش از ۷۰ خانوار فاقد دفتر خدمات ارتباطی		نام استان
درصد جمعیت فاقد دسترسی به دفتر خدمات ارتباطی	درصد روستای فاقد دفتر خدمات ارتباطی	
۵۸,۴	۵۵,۴	تهران
۵۲,۱	۴۷	البرز
۲۸,۸	۳۶	سمنان
۶۶,۳	۷۷	مازندران
۲۴	۳۱,۶	خراسان جنوبی
۴۷,۵	۶۳,۶	خراسان شمالی
۳۷,۷	۴۵	خراسان رضوی
۷۱,۲	۸۲,۵	سیستان و بلوچستان
۱۷,۹	۳۴	گلستان
۱۶,۷	۵۶,۳	آذربایجان شرقی
۳۹,۷	۲۵,۶	آذربایجان غربی
۳۶,۷	۴۳,۹	اردبیل
۳۱,۳	۴۶,۴	زنجان
۱۷,۲	۳۳,۳	قزوین
۴۵	۶۵,۳	کردستان
۴۶,۴	۵۵	گیلان
۱۳,۴	۲۶,۴	همدان
۳۱,۷	۳۶,۵	اصفهان
۳۴,۱	۵۰,۸	چهارمحال و بختیاری
۱۵,۲	۱۶,۶	قم
۲۲,۲	۳۵,۵	مرکزی
۴۲,۱	۳۶,۷	یزد
۱۸,۱	۱۴,۶	بوشهر
۳۸,۷	۶۰,۸	فارس
۴۵	۴۶	کهگیلویه و بویراحمد
۴۵,۹	۵۸,۹	کرمان
۳۶	۵۲,۸	هرمزگان
۳۶,۶	۵۰	ایلام
۵۵,۹	۶۳,۶	خوزستان
۵۹,۸	۶۶,۸	کرمانشاه

۱ ایجاد دفتر خدمات ارتباطی در روستاهای بیش از ۷۰ خانوار



جدول ۷- درصد روستا و میزان جمعیت فاقد دفتر خدمات ارتباطی در روستاهای بیش از ۷۰ خانوار (سال ۱۳۸۹)

روستاهای بیش از ۷۰ خانوار فاقد دفتر خدمات ارتباطی		نام استان
درصد جمعیت فاقد دسترسی به دفتر خدمات ارتباطی	درصد روستای فاقد دفتر خدمات ارتباطی	
۴۵,۹	۵۳,۵	لرستان

منبع: محاسبات تحقیق

از آنجائی که بخش قابل توجهی از جمعیت روستایی کشور در روستاهای بیش از ۷۰ خانوار ساکن هستند (معادل ۱۵,۷۴۴,۳۸۲ نفر) و دستیابی به دفتر خدمات ارتباطی به عنوان یکی از مهمترین شاخص‌های دستیابی به خدمات ارتباطی به حساب می‌آید، لذا توجه بیشتر به تامین و ایجاد دفتر خدمات ارتباطی در روستاهای مذکور و فراهم نمودن شرایط لازم جهت دستیابی به خدمات ارتباطی می‌باید به عنوان یکی از اهداف اساسی در وزارت ارتباطات مورد توجه قرار گیرد. بر اساس جدول فوق همانگونه که ملاحظه می‌شود در ۱۴ استان کشور، بیشتر از ۵۰ درصد از روستاهای بالاتر از ۷۰ خانوار فاقد دفتر خدمات ارتباطی می‌باشند که استان سیستان و بلوچستان از بالاترین درصد برخوردار بوده (۸۲,۵ درصد) و استان مازندران با ۷۷ درصد مقام دوم را دارا می‌باشد.

#### ۹- نتیجه‌گیری

در سالیان اخیر سیاست‌گذاری خدمات عمومی اجباری (USO) در بحث‌های سیاستی مرتبط با بخش‌های زیرساختی کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته نقش بسیار مهمی را ایفا نموده است. بر این اساس دولت‌های کشورهای در حال توسعه، USO را به عنوان بخشی از تعهدات اجتماعی خود به حساب آورده و با ارائه راهکارهای اجرایی، این مفهوم را به عنوان بخشی از اصلاحات تنظیم مقررات در دستور کار خود قرار داده‌اند. در اجرای USO با ایجاد شرایط الزامی و تعهدآور، اپراتورها موظف می‌شوند که خدمت یا خدماتی را به صورت کامل و در یک سطح کیفی استاندارد و معین به تمامی مصرف‌کنندگان ارائه نمایند. ضمناً این خدمات باید در نرخ‌های ارابه شوند که کاربران بتوانند از عهده پرداخت آن برآیند. در ایران نیز به منظور تحقق اهداف قانون برنامه پنجم و ماده ۳ وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات، دستورالعمل اجرایی ارائه خدمات عمومی اجباری ارتباطات و فناوری اطلاعات (USO) توسط کمیسیون تنظیم مقررات و ارتباطات به تصویب رسیده است. در ماده ۶ دستورالعمل مذکور به انواع سرویس‌های قابل ارائه USO اشاره می‌شود که مواردی نظیر تامین حداقل یک ارتباط عمومی در روستاهای زیر ۲۰ خانوار، تامین تلفن خانگی برای روستاهای ۲۰ خانوار به بالا و ایجاد دفاتر خدمات ارتباطی در روستاهای بیش از ۷۰ خانوار از جمله خدمات قابل ارائه می‌باشند. هرچند باید توجه داشت پیش از تصویب دستورالعمل اجرایی مذکور، وزارت ارتباطات در تبیین اهداف کمی خود در زمینه ارائه USO، طی یک دوره زمانی ۵ ساله منتهی به سال ۱۳۹۳، تامین اهداف سه-گانه فوق را در دستور کار خود قرار داده است که در جدول ۴ اشاره گردید.

در مقاله حاضر و به منظور بررسی وضعیت روستاهای کشور از حیث دسترسی به امکانات مخابراتی حسب موارد مندرج در جدول ۴، به تحلیل وضعیت دسترسی روستاهای زیر ۲۰ خانوار به حداقل یک ارتباط عمومی، روستاهای بیش از ۲۰ خانوار به تلفن خانگی و روستاهای بیش از ۷۰ خانوار به دفاتر خدمات ارتباطی پرداختیم. نتایج حاصل از این تحقیق بیانگر آن است که در دسترسی به شاخص‌های تعریف شده در روستاهای کشور، تفاوت‌های محسوسی مشاهده می‌شود. چرا که برحسب شاخص‌های مورد بررسی ناهمگونی قابل ملاحظه‌ای در تامین اهداف مرتبط با USO در استانهای کشور وجود دارد که با اصل دسترسی برابر به حداقل خدمات همگانی در تناقض می‌باشد. در ادامه به برخی از تفاوت‌های موجود اشاره می‌شود:

- در بخش تامین حداقل یک ارتباط عمومی در روستاهای زیر ۲۰ خانوار، نتایج تحقیق بیانگر آن است که در استانهای نظیر سمنان، خراسان شمالی، خراسان رضوی، سیستان و بلوچستان، کردستان، گیلان، اصفهان، قم، یزد، فارس، کرمان، هرمزگان، ایلام، کرمانشاه و لرستان اهداف مرتبط با تامین حداقل خدمات ارتباطی پایه تامین نشده و با مقدار هدف فاصله دارد. لذا نیاز است تا در برنامه‌های آتی اجرای USO، تامین ارتباط عمومی در روستاهای زیر ۲۰ خانوار در استانهای مذکور در اولویت قرار گیرد.
- در بخش تامین تلفن خانگی در روستاهای بالاتر از ۲۰ خانوار، نتایج تحقیق بیانگر وجود وضعیت مطلوب‌تری نسبت به سایر شاخصها می‌باشد. بطوریکه که در استانهای خراسان جنوبی، سیستان و بلوچستان، کردستان، اصفهان، کهگیلویه و بویراحمد، کرمان، هرمزگان، خوزستان، کرمانشاه و لرستان که عمدتاً جزو استانهای محروم به حساب می‌آیند، هدف فوق بطور کامل محقق نشده است. به همین منظور تامین تلفن خانگی در روستاهای بیش از ۲۰ خانوار استانهای مذکور، از جمله اولویتهای برنامه‌های اجرایی USO است که باید مورد توجه وزارت ارتباطات قرار گیرد.
- اما در بخش تامین سومین شاخص، یعنی تامین احداث دفاتر خدمات ارتباطی در روستاهای بالاتر از ۷۰ خانوار، نتایج تحقیق حاکی از وجود وضعیت نامطلوبی می‌باشد که ضرورت حل جدی کاستی‌های موجود را می‌طلبد. در روستاهای بیش از ۷۰ خانوار استانهای تهران، البرز، مازندران، خراسان شمالی، خراسان رضوی، سیستان و بلوچستان، آذربایجان شرقی، اردبیل، زنجان، کردستان، گیلان، چهارمحال و بختیاری،



فارس، کهگیلویر و بویراحمد، کرمان، هرمزگان، ایلام، خوزستان، کرمانشاه و لرستان، بیش از ۴۰ درصد از روستاهای مذکور فاقد دسترسی به دفتر خدمات ارتباطی می‌باشند. از آنجائیکه بر اساس اهداف وزارت ارتباطات (جدول ۴) می‌باید سالانه ۱۲۴۵ دفتر خدمات ارتباطی در روستاهای بالاتر از ۷۰ خانوار تا پایان سال ۱۳۹۳ تاسیس گردد، لذا پیشنهاد می‌شود تا بر اساس میزان محرومیت روستاهای کشور در دسترسی به شاخص فوق، اولویت‌بندی استانها در تاسیس دفاتر خدمات ارتباطی مورد توجه جدی قرار گیرد. در جدول ۸ به سه شاخص مورد بررسی و استانهای اولویت‌دار به ترتیب میزان اولویت، جهت تامین خدمات USO اشاره شده است:

جدول ۸- اولویت‌بندی استانهای کشور در تامین شاخص‌های مورد بررسی

شاخص	استانهای اولویت‌دار
تامین ارتباط در روستاهای زیر ۲۰ خانوار	اصفهان- ایلام- فارس- کرمان- یزد- سیستان و بلوچستان- لرستان- گیلان- خراسان شمالی- سمنان- هرمزگان- کردستان- کرمانشاه- قم- خراسان رضوی.
تامین تلفن خانگی در روستاهای بیش از ۲۰ خانوار	هرمزگان- سیستان و بلوچستان- خوزستان- کردستان- کرمان- کرمانشاه- کهگیلویر و بویراحمد- اصفهان- خراسان جنوبی- لرستان.
تاسیس دفتر ICT در روستاهای بیش از ۷۰ خانوار	سیستان و بلوچستان- مازندران- کرمانشاه- کردستان- خوزستان- خراسان شمالی- فارس- کرمان- آذربایجان شرقی- گیلان- تهران- لرستان- هرمزگان- ایلام- چهارمحال و بختیاری- البرز- کهگیلویر و بویراحمد- زنجان- اردبیل.

منبع: یافته‌های تحقیق

- از آنجائیکه بر اساس ماده ۶ دستورالعمل اجرایی، مواردی نظیر دسترسی به اینترنت و فاکس در روستاهای بالاتر از ۲۰ خانوار، پوشش ارتباطی تلفن همراه در جاده‌های روستایی، تامین تلفن همگانی در اماکن عمومی شهرها و ... نیز در برنامه‌های اجرای USO قرار گرفته است، لذا پیشنهاد می‌شود تا در تحقیقات آتی وضعیت فعلی دسترسی به شاخص‌های مذکور مورد ارزیابی قرار گیرد تا بتوان با اتخاذ تصمیمات واقع‌بینانه‌تری نسبت به اولویت‌بندی مناطق تحت پوشش اقدام نمود.
- بر اساس نتایج حاصل از مقاله حاضر که حاکی از وجود شرایط نامطلوب در دسترسی روستاهای کشور به خدمات ارتباطی پایه است، پیشنهاد می‌شود، ابتداءً بستر لازم جهت ارائه خدمات ارتباطی پایه به روستاهای مورد مطالعه فراهم شود تا در گام بعدی بتوان نسبت به پوشش خدمات ارتباطی پیشرفته‌تر (نظیر دسترسی به فاکس، اینترنت، وایرلس و ...) اقدام نمود.

#### تشکر و قدردانی

محقق بر خود واجب می‌داند تا از حمایت‌های مادی و معنوی مجموعه جهاد دانشگاهی تربیت مدرس تقدیر و تشکر نماید.

#### منابع و مراجع

- [۱] قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
- [۲] سند ملی توسعه بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات در برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
- [۳] مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، مصوبه شماره ۱۵۶ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۸ موضوع دستورالعمل اجرایی ارائه خدمات عمومی اجباری ارتباطات و فناوری اطلاعات (USO).
- [۴] هادی‌فر، داود و همکاران. (۱۳۹۰) "ارائه راهکارهای مقرراتی تضمین تداوم خدمات الزامی ICT"، مرکز تحقیقات مخابرات ایران.

[۵] Commission of the European Communities. (۱۹۹۳). Developing universal service for telecommunications in a competitive environment , COM(۹۵) ۵۴۳, pp.۷.

[۶] Fuentes-Bautista, M. (۲۰۰۲). Universal Service in times of reform: Affordability and Accessibility of telecommunication services in Latin America, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

[۷] Office of Telecommunications, UK (Oftel). (۱۹۹۵). The cost benefits and funding of Universal Service in the UK.



- [٨] Navas-Sabater, J., Dymond, A. and Juntunen, N. (٢٠٠٢). World Telecommunications & Information services for the poor: Toward a strategy for universal access, Bank discussion paper, ٤٣٢.
- [٩] US Telecommunication Act. (١٩٩٦). Public Law, N. ١٠٤.
- [١٠] World Development Report. (١٩٩٩). Knowledge for Development, The World Bank, Washington D.C.
- [١١] Xavier, P. (٢٠٠٦), Universal access for Telecommunications in a competitive environment, OECD-World Bank Fifth services experts meeting, PP.٧.