



انجمن صنفی شرکت های حمل و نقل ریلی و خدمات وابسته

پاسخ به برخی ابهامات

(پیرامون آثار خصوصی سازی و طرح تحول ساختار حمل و نقل ریلی کشور)

شماره گزارش: ۹۶/ا/۱۰۴

نوع گزارش : تالیف

تهیه شده توسط گروه مطالعات حمل و نقل ریلی و پایش فضای کسب و کار

تاریخ تهیه : اسفند ۱۳۹۶

فهرست ابهامات

- ابهام اول: بخش خصوصی در سرمایه گذاری تامین ناوگان موفق نبوده است
- ابهام دوم: پس از خصوصی سازی رشد جابجایی بار و مسافر ریلی متوقف شده است
- ابهام سوم: ضرورت ورود راه آهن به سرمایه گذاری مستقیم در تامین ناوگان بین شهری
- ابهام چهارم: انحصار در بخش خصوصی حمل و نقل ریلی محتمل است
- ابهام پنجم: ورود راه آهن به عرصه جابجایی بار و مسافر بین شهری باعث چابکی اش می شود
- ابهام ششم: راه آهن با ورود مستقیم به عرصه جابجایی بار و مسافر رقابت را بهبود می بخشد
- ابهام هفتم: ایجاد هولدینگ کامپانی در شرکت راه آهن به نفع بخش ریلی است
- ابهام هشتم: اگر دولت از حمایت بخش خصوصی دست بردارد، بخش خصوصی شکست می خورد
- ابهام نهم: تشکیل نهاد تنظیم مقررات ریلی مانع انحصار دولتی و مخدوش شدن رقابت است
- ابهام دهم: در حمل و نقل ریلی بخش خصوصی نداریم، خصولتی هستند
- پس چه باید کرد؟



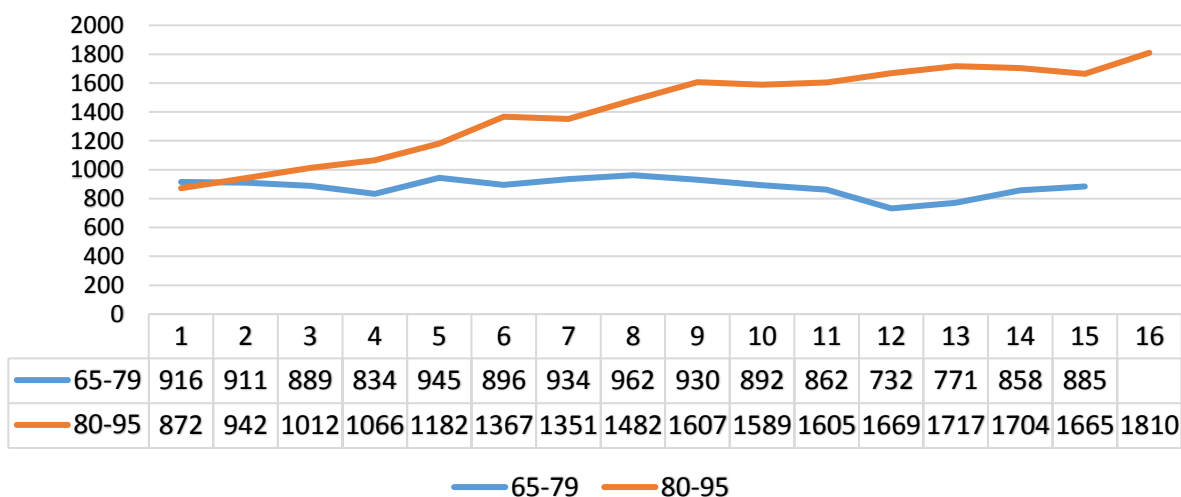
ابهام اول:

بخش خصوصی در سرمایه گذاری تامین ناوگان موفق نبوده است

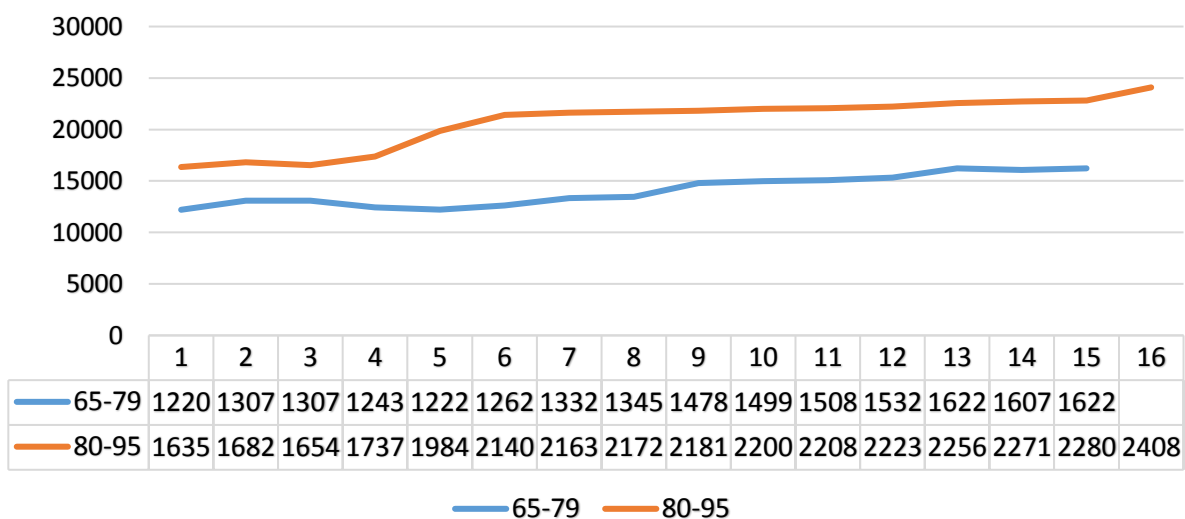
پاسخ: میزان سرمایه گذاری بخش خصوصی در راه آهن معطوف به ناوگان ریلی بوده است. در نمودارهای زیر تعداد ناوگان ریلی به تفکیک واگنهای مسافری، باری و لکوموتیو طی دو دوره سالهای ۶۵-۷۹ (قبل از خصوصی سازی) و ۸۰-۹۵ (دوران خصوصی سازی) آورده شده است. مقایسه ی میزان رشد طی این دو دوره نقش سرمایه گذاری بخش خصوصی را نمایان می سازد. میانگین سالانه رشد تعداد واگنهای مسافری، باری و لکوموتیو طی دوره ی قبل از خصوصی سازی به ترتیب برابر $۰/۲۳$ ، $۱/۹۲$ و $۰/۶۹$ - درصد در سال بوده است. در حالیکه همین شاخص برای دوره ی پس از خصوصی سازی به ترتیب برابر $۴/۶۷$ ، $۲/۴۵$ و $۵/۶۵$ درصد در سال بوده است. نکته مهم اینکه اولاً در حوزه تامین لکوموتیو که از پیچیدگی های به مراتب بیشتری از واگن برخوردار است بالغ بر ۳۰ درصد لکوموتیوهای بخش باری توسط بخش خصوصی تامین شده است. از طرفی هر چند حدود ۷۰ درصد لکوموتیوها همچنان در تملک شرکت راه آهن است اما چون شرکت راه آهن از تامین واگن های باری و مسافری فارغ گردیده است در نتیجه در دوران خصوصی سازی توان بیشتری را معطوف تامین لکوموتیو بویژه در بخش مسافری نمود و لذا متوسط رشد لکوموتیو در مجموع بسیار بالاتر از دوران قبل از خصوصی سازی است.

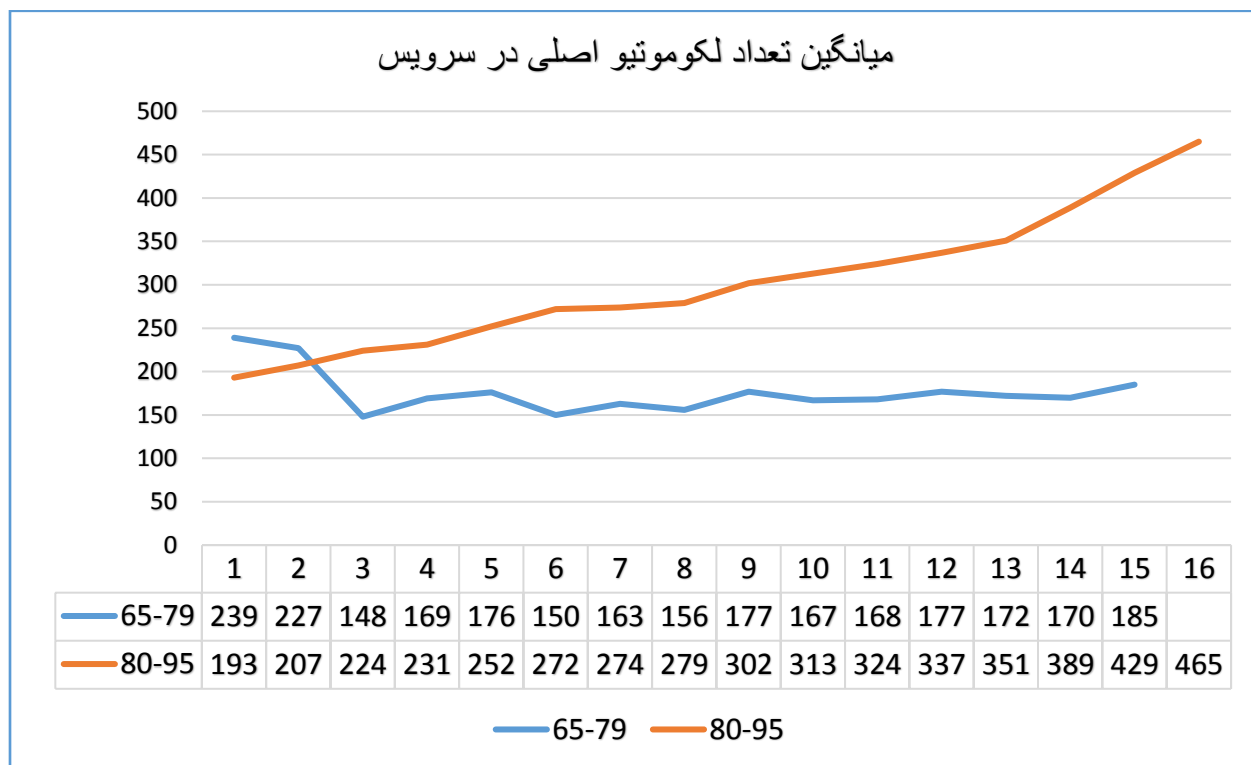


میانگین تعداد واگن مسافری در سرویس



میانگین تعداد واگن باری در سرویس





مقایسه ی روند رشد سرمایه گذاری در تأمین ناوگان، به خوبی نقش ساختار تفکیک عمودی در حمل و نقل ریلی و اهمیت ورود بخش خصوصی به حوزه ی ریلی را نشان می دهد. ضمن اینکه سرمایه گذاری قابل ملاحظه ی بخش خصوصی در ناوگان ریلی موجب تمرکز سرمایه گذاری های دولت در حوزه های دیگر از جمله زیر ساخت ریلی شده است به گونه ای که میانگین توسعه ی خطوط ریلی (اعم از احداث خطوط جدید و خط دوم) طی دوره اول و دوم از ۱۲۸ به ۲۳۷ کیلومتر در سال ارتقاء یافته است که نشان از رشد ۸۵ درصدی در این حوزه دارد.



ابهام دوم:

پس از خصوصی سازی رشد جابجایی بار و مسافر ریلی متوقف شده است

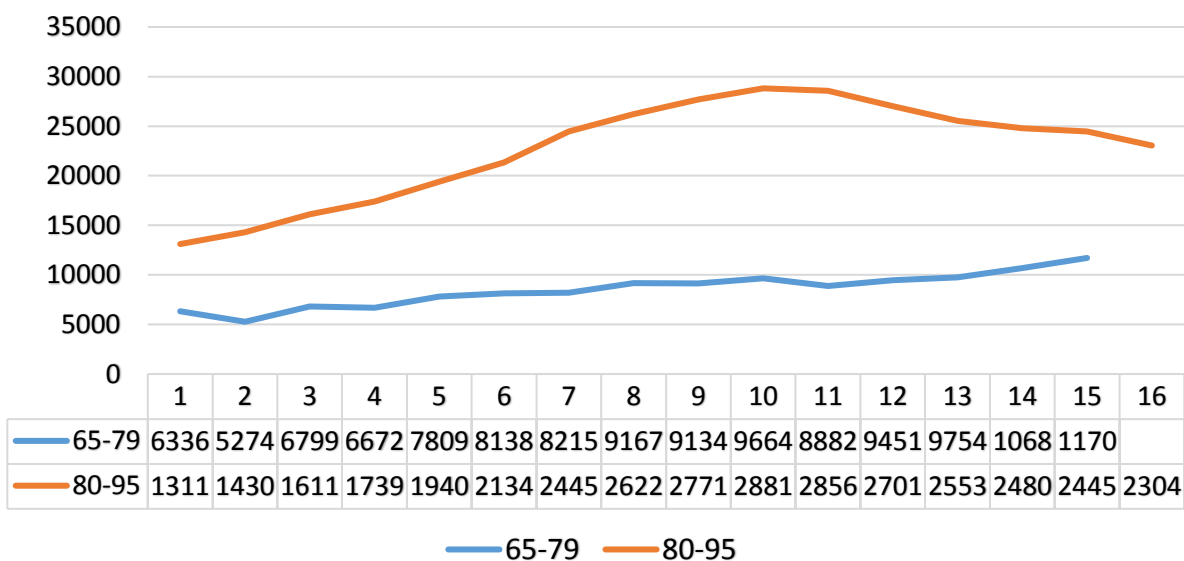
پاسخ بخش مسافری:

در نمودارهای زیر وضعیت حمل مسافر ریلی نشان داده شده است. طی دوره ی ۱۵ ساله قبل از خصوصی سازی، میانگین رشد حمل مسافری (حسب نفر و نفر-کیلومتر) به ترتیب برابر ۴/۱۸ و ۲/۹ درصد در سال بوده است. در حالیکه همین شاخص در دوره ی پس از خصوصی سازی به ترتیب برابر ۳/۵۹ و ۳/۰۴ درصد در سال بوده است. میانگین رشد به لحاظ نفر کمتر اما به لحاظ نفر-کیلومتر افزونتر از دوره ی پیش از خصوصی سازی گردیده است.

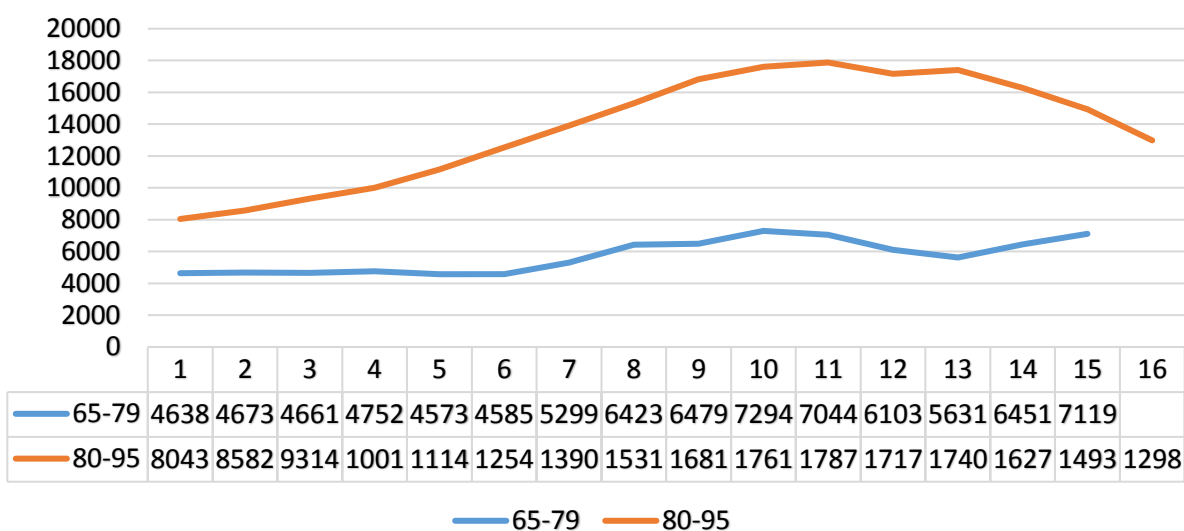
دلیل نزول تدریجی حمل مسافری ریلی در دهه ی ۹۰، سیاستهای کلان کشور است که حمل و نقل عمومی مسافری را در رقابتی نابرابر، در مقابل بکارگیری خودروهای شخصی به شدت تضعیف نموده است. البته لازم است خاطر نشان سازد که با این حال در این دوره میان شیوه های مختلف حمل و نقل عمومی مسافری، حمل ریلی مسافری عالی ترین نتیجه را داشته است، به گونه ای که میانگین رشد حمل ریلی مسافری (حسب نفر و نفر-کیلومتر) از سال ۸۰ به بعد به ترتیب حدود ۳/۵۹ و ۳/۰۴ درصد در سال بوده است در حالیکه همین شاخص برای حمل جاده ای مسافر با رشد منفی به ترتیب ۱/۷۳- و ۰/۵۶- برای نفر و نفر-کیلومتر همراه بوده است.



میزان حمل مسافر ریلی (هزار نفر)

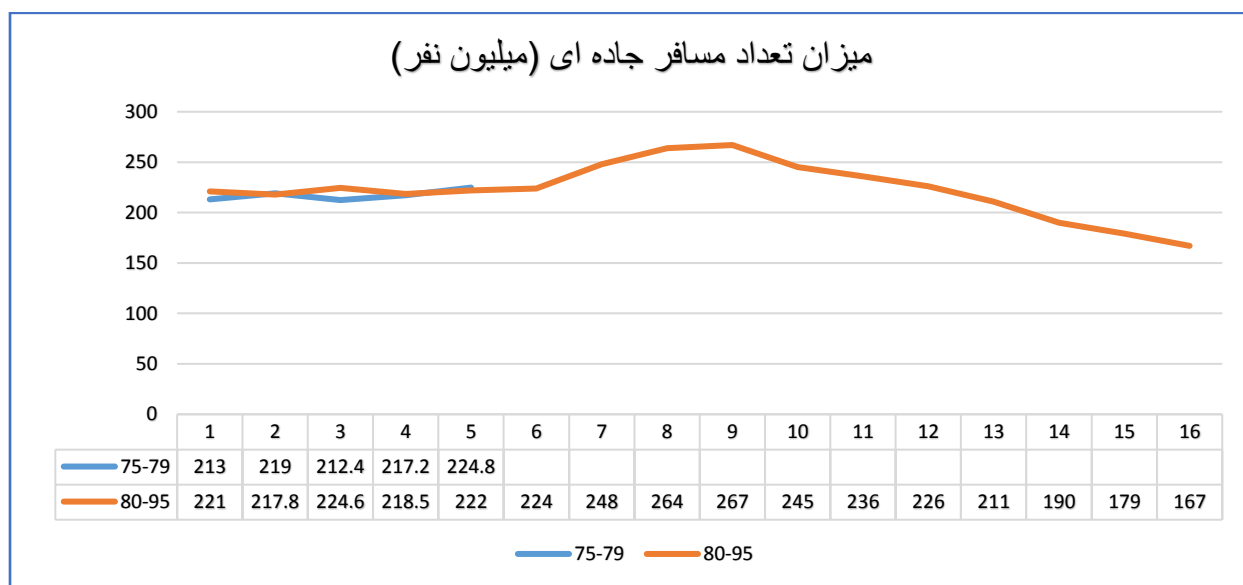


میزان حمل مسافر ریلی (میلیون نفر - کیلومتر)

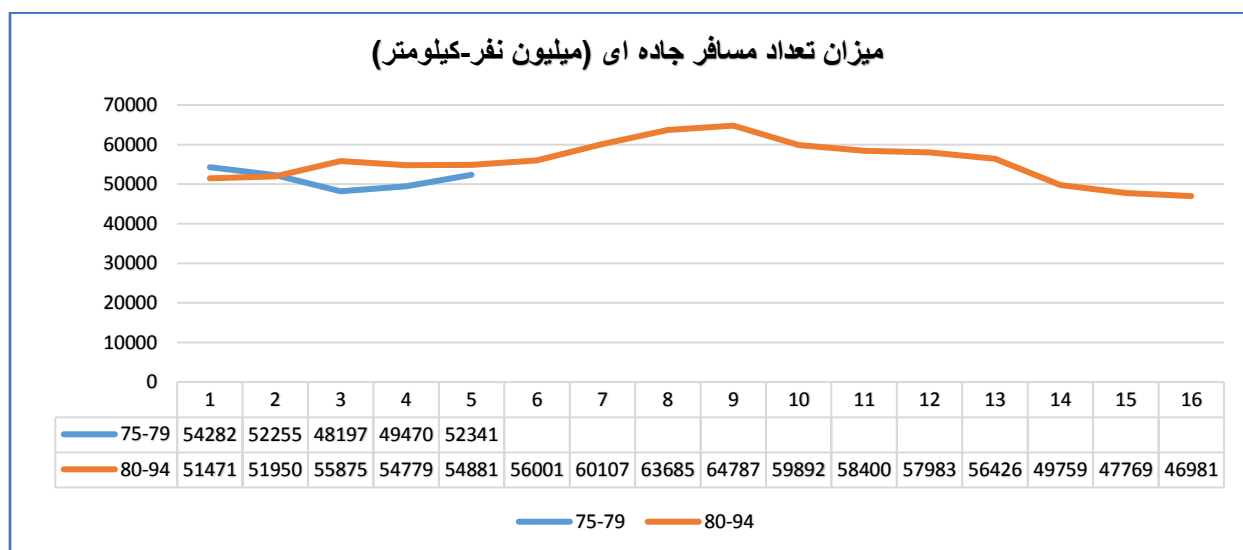




میانگین رشد سالانه حمل مسافر جاده ای طی دوره اول و دوم به ترتیب ۱/۰۸ و ۱/۷۳- درصد بوده است



میانگین رشد سالانه مسافر-کیلومتر جاده ای طی دوره اول و دوم به ترتیب ۰/۷۲- و ۰/۵۶- درصد است





پاسخ بخش باری:

در نمودارهای زیر وضعیت حمل بار ریلی نشان داده شده است. طی دوره ی ۱۵ ساله ی قبل از خصوصی سازی، میانگین رشد سالانه حمل بار ریلی (حسب تن و تن-کیلومتر) به ترتیب برابر ۴/۶۷ و ۴/۵۱ درصد بوده است. در حالیکه همین شاخص در دوره ی ۱۵ ساله ی پس از خصوصی سازی به ترتیب برابر ۲/۶۸ و ۳/۹۷ درصد در سال بوده است. مشکل رشد کمتر حمل بار ریلی نسبت به جاده ای ریشه در کمبود ظرفیت شبکه ی ریلی و ایستگاه ها در مسیر های پرتردد دارد. این ضعف نیز به دلیل اختصاص مقادیر ناچیز سرمایه برای رفع گلوگاه های ظرفیتی شبکه موجود جابجایی قطارها را با کندی بسیار مواجه نموده است.

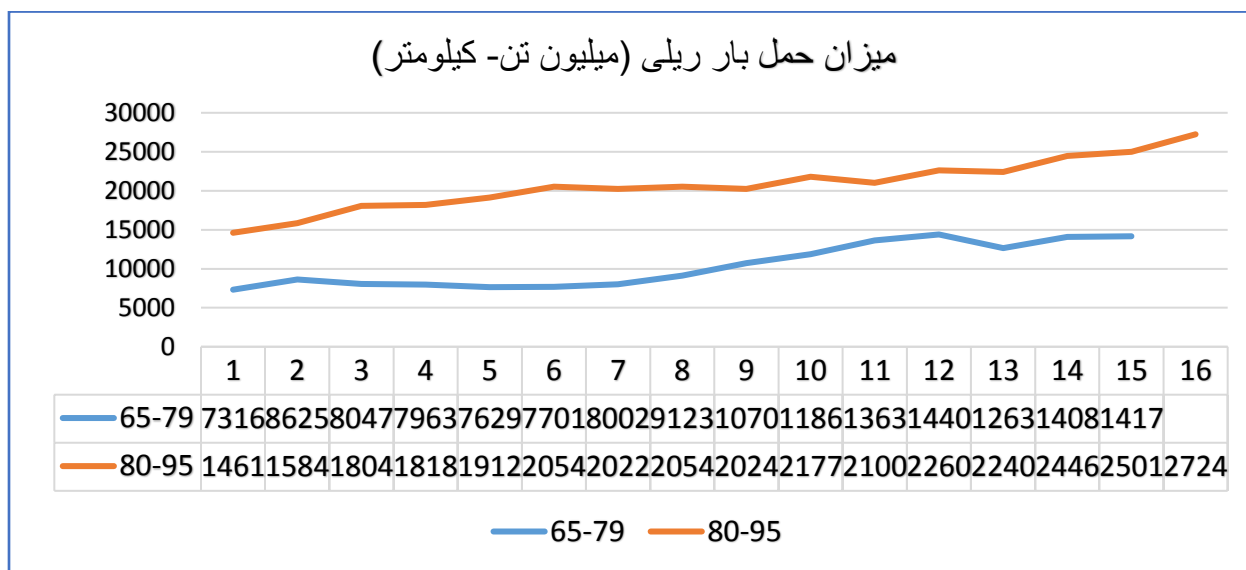
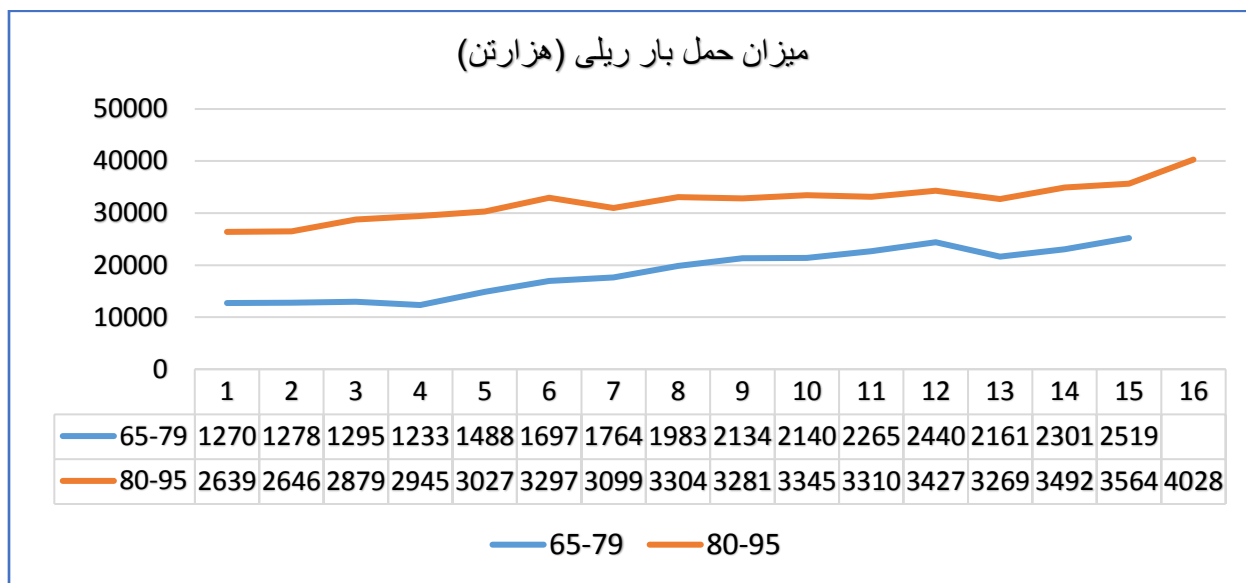
اما اهم دلایل کاهش نرخ رشد حمل بار ریلی پس از خصوصی سازی چه بوده است؟

- اولین عامل اعمال سیاست اختصاص سهم بیشتری از ظرفیت شبکه و لکوموتیو به حمل مسافری ریلی عمدتا در دهه ۸۰ بوده است. سیاستی که با تشکیل شرکت های مسافری غیر دولتی و استقلال شرکت رجا از دولت سرعت بیشتری گرفت اما از اوایل دهه ی ۹۰ بدلیل خروج بخشی از ناوگان مسافری فرسوده و همچنین حرکت معنی دار سفر به سمت خودروی شخصی روندی معکوس به خود گرفته است.
- عامل دیگری که کاهش نرخ رشد بخش باری را در دوره پس از خصوصی سازی موجب گردیده اعمال متوسط ۵۰ درصد از درآمد حمل بار بعنوان حق دسترسی به شبکه ریلی بوده است که چون بخش جاده ای کمتر از یک دهم این میزان را بعنوان عوارض استفاده از جاده ها به دولت می پردازد در نتیجه باعث کاهش مزیت رقابتی ریل نسبت به جاده گردیده است.
- همچنین یارانه پنهان سوخت به بخش جاده ای موجب از بین رفتن مزیت مصرف بهینه سوخت در بخش ریلی به میزان یک هفتم جاده گردیده و به این ترتیب همچنان نرخ حمل جاده ای در سطحی رقابتی تر از ریل قرار گرفته است.
- و اما مهمترین عامل، عدم ارتقاء متناسب بهره وری شبکه و ترافیک حمل و نقل باری در قبال افزایش ناوگان و قطارکیلومتر اعزامی در شبکه ریلی در دوره پس از خصوصی سازی بوده است. علی رغم توسعه زیرساخت های شبکه ریلی که در دوره ۱۵ سال دوم رشدی ۸۵ درصدی را تجربه کرده است (احداث شبکه ریلی از



متوسط ۱۲۸ به ۲۳۷ کیلومتر در سال - هرچند پیرامون اثربخشی برخی از توسعه خطوط جدید نقدهای جدی وارد است) ، و با توجه به ورود ناوگان جدید باری و مسافری و طبیعتاً افزایش ترافیک شبکه، اما در مقابل سرعت بازرگانی واگن باری در کل شبکه که در سال ۱۳۸۰ معادل ۱,۸ کیلومتر در ساعت بوده است در سال ۱۳۹۵ با گذشت ۱۵ سال تنها با ۱۴ درصد رشد به ۲,۰۶ کیلومتر در ساعت بالغ گردیده است. این همان ضعف جدی بهره وری در شبکه ریلی ایران است که بدلیل رفع نشدن برخی از گلوگاه های شبکه موجود، ادامه موانع و مشکلات بخش علائم و ارتباط، مسائل حل نشده پیرامون ترافیک و سیر و حرکت و ... که اتفاقاً همگی از وظائف و مسولیت های دولت در بخش ریلی بوده است بر عملکرد اجرایی و اقتصادی کسب و کار شرکت های حمل و نقل ریلی اثر منفی داشته و کاهش رشد حمل باری را در پی داشته است.

اما نکته مهم اینکه با شدت گرفتن برنامه های توسعه ریلی در سال های اخیر از جمله اصلاح برخی از گلوگاه های شبکه موجود، اجرای سیستم های علائمی نظیر ATC و مدیریت بهتر بر فرایندهای تخلیه و بارگیری و البته روند رو به بهبود سرمایه گذاری بخش خصوصی در تامین ناوگان باری شاهد این بوده ایم که میانگین رشد حمل بار ریلی از ابتدای سال ۹۰ تا ۹۵ (حسب تن و تن- کیلومتر) به ترتیب برابر ۴ و ۵/۳۴ درصد در سال بوده است که حاکی از پیشی گرفتن متوسط رشد در سالهای اخیر در مقایسه با دوران قبل از خصوصی سازی می باشد.

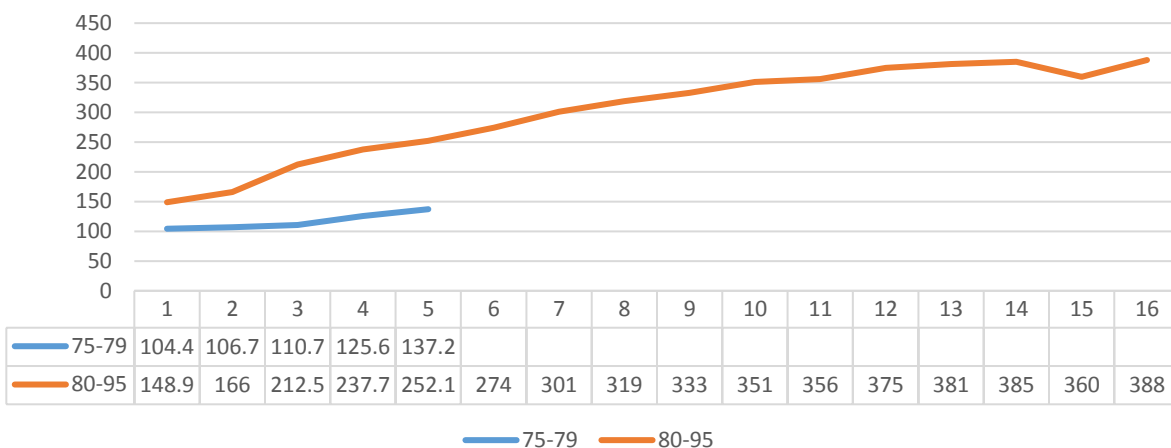


از طرفی لازم است موضوع را از منظر مقایسه بار حمل شده بخش ریلی و جاده ای هم بررسی کنیم. همانگونه که در نمودار زیر مشخص است، میزان تناژ حمل بار جاده ای طی دو دوره (به جز در سال ۹۴)، همواره شاهد رشد مثبت بوده است. میانگین رشد سالانه تناژ حمل بار جاده ای طی دوره های اول و دوم به ترتیب برابر ۵/۶۱ و ۶/۱۷ درصد بوده است. به این ترتیب میانگین رشد تناژ جابجایی بار توسط حمل و نقل جاده ای نسبت به ریلی

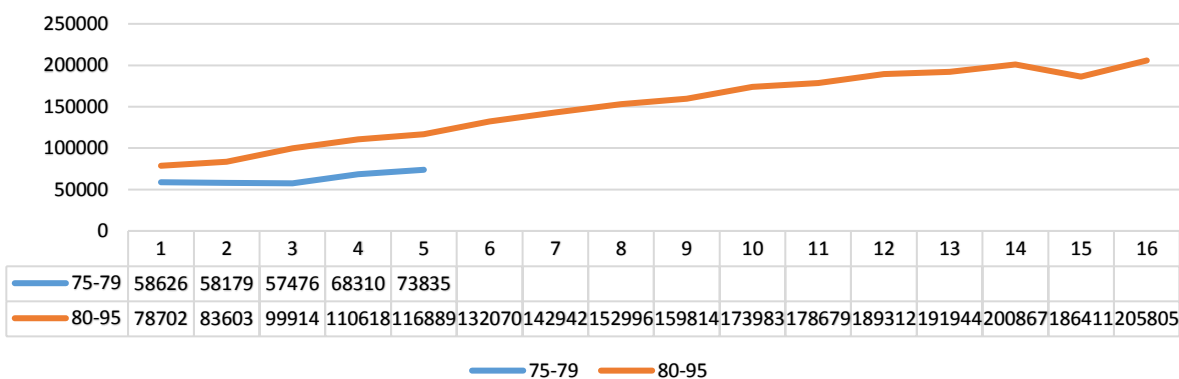


طی دو دوره به ترتیب ۱/۲ و ۲/۳ برابر بوده است. این موضوع اولاً نشانگر از دست رفتن بخشی از سهم ریلی از کل حمل و نقل زمینی بویژه در دوره دوم می باشد. ثانیاً ضعف عملکرد حمل باری ریلی را می بایست در عواملی جستجو کرد که در پاراگراف های قبلی بطور مفصل به آن پرداخته شد.

تناژ بار حمل شده جاده ای با بارنامه (میلیون)



تن کیلومتر بار حمل شده جاده ای با بارنامه (میلیون)



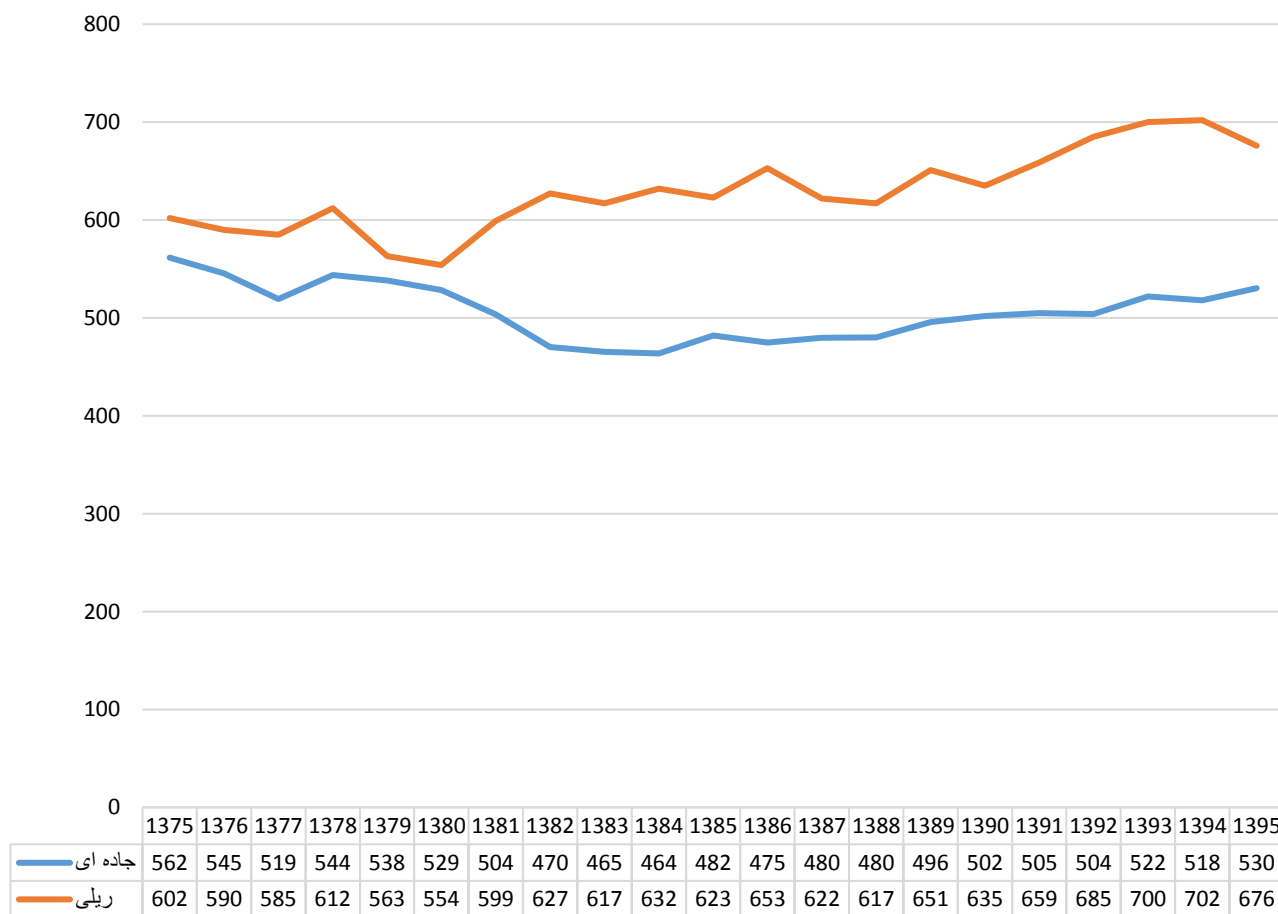
اما در بخش تن کیلومتر جاده ای همانگونه که در نمودار بالا ملاحظه می گردد، تغییرات نمودار تن- کیلومتر تقریباً منطبق با تغییرات تناژ حمل بار جاده ای است. میانگین رشد تن- کیلومتر جاده ای طی دو دوره ی اول و



دوم به ترتیب برابر ۴/۷۲ و ۶/۲۷ درصد بوده که ارقام نامتعادل تری را نشان می دهد. در مقایسه تن کیلومتر جاده ای با ریلی مشاهده می گردد که متوسط رشد جاده در دوره اول ۱,۰۵ برابر ریلی بوده است اما در دوره دوم متوسط رشد جاده ای به میزان ۱,۵۸ برابر متوسط رشد تن کیلومتر ریلی بوده است. موضوع نگران کننده اینست که متوسط رشد تن کیلومتر جاده ای در دوره دوم اولاً به میزان ۳۳ درصد نسبت به دوره اول خود رشد داشته است و هم نسبت به تن کیلومتر ریلی ۵۸ درصد بیشتر رشد داشته است. این موضوع می تواند ناشی از حرکت حمل جاده ای به سمت حمل محمولات در مسیرهای طولانی تر باشد که این نوع بارها ذاتاً جزو بارهای ریل پسند محسوب می گردند. اگر به روند متوسط طول حمل جاده ای در طول حدود دو دهه اخیر که در نمودار ذیل نشان داده شده است توجه گردد مشاهده می شود که با شدت گرفتن طرح های توسعه ریلی از اواخر دهه ۷۰ به مرور از نقش حمل جاده ای در مسیرهای طولانی تر کاسته شده و در مقابل بخش ریلی در این نوع از بارها حضور پررنگ تری یافته است. اما از اواخر دهه ۸۰ به دلایلی که قبلاً اشاره گردید که عمدتاً سیاست های جاده پسند و بهره وری پائین شبکه ریلی بوده است، بخش جاده ای به مرور سهم بیشتری از حمل محمولات در مسیرهای طولانی را در اختیار گرفته است و در مقابل متوسط سیر محمولات در بخش ریلی روندی کاهشی را آغاز نموده است.



مقایسه متوسط سیر بار ریلی و جاده ای (کیلومتر)



همانطور که پیشتر گفته شد بخش مهمی از این چرخش راهبردی حمل جاده ای به دلیل پیشی گرفتن سیاست های جاده پسند در خصوص اعطاء سوخت یارانه ای و عوارض رایگان در شبکه جاده ای است، و بخشی هم به دلیل بهره وری پائین شبکه ریلی است که توان و مزیت های رقابتی بخش ریلی را بشدت تضعیف نموده و به مرور بخشی از سهم خود در حمل محمولات مسیرهای طولانی را به جاده می سپارد.



ابهام سوم:

ضرورت ورود راه آهن به سرمایه گذاری مستقیم در تأمین ناوگان بین شهری

پاسخ:

هرچند مهمترین وظیفه شرکت راه آهن مدیریت شبکه زیربنایی است و کوتاهی در این مسولیت خطیر علاوه بر متاثر نمودن موضوع بسیار مهم ایمنی است، بلکه عدم توجه کامل به امر ارتقاء ظرفیت شبکه، عدم رفع گلوگاه های موجود، ارتقاء نیافتن سیستم های مدیریت ترافیک و سیر و حرکت قطارها و عدم بهبود فرایند عملیات سیر قطارها می تواند ضمن اینکه سایر سرمایه گذاری های بخش غیر دولتی در تأمین ناوگان را غیر موجه نماید رشد جابجایی بار و مسافر را نیز معطل خواهد نمود. به همین دلیل مهم بوده است که در ساختار تفکیک عمودی مسولیت های بخش زیرساخت به دولت و مسولیت های بخش بهره برداری و ناوگان به بخش غیر دولتی واگذار گردیده است. اما از طرفی بدلیل اینکه موانع پیش روی سرمایه گذاری بخش خصوصی که عمدتاً در حوزه مسولیت های دولت بوده است همچنان مرتفع نگردیده و این امر بر عملکرد اقتصادی بنگاه ها تاثیر منفی داشته است لازم است به منظور تشویق بنگاه ها به سرمایه گذاری، دولت نیز با ارائه بسته های حمایتی برای تأمین ناوگان بویژه در بخش مسافری و لکوموتیو در این امر مهم مشارکت نماید. این مشارکت می تواند بطور غیر مستقیم از طریق عملیاتی نمودن قوانین حمایتی موجود و بکارگیری نظام بانکی و البته ایجاد مکانیزمی برای ضمانت شرکت های خصوصی نزد بانکها صورت گیرد یا حتی بصورت مستقیم از طریق ایجاد شرکت های مشترک لیزینگ تأمین ناوگان ریلی صورت گیرد. در هر صورت تأمین ناوگان از سوی راه آهن نباید مجوزی برای راه اندازی شرکت های دولتی حمل و نقل ریلی بار و مسافر باشد.



ابهام چهارم:

انحصار در بخش خصوصی حمل و نقل ریلی محتمل است

پاسخ:

- ۱- اصولاً انحصار در سمت عرضه زمانی ایجاد می شود که تعداد تولیدکنندگان محدود شود به یک بنگاه (انحصار کامل) یا تعداد کمی بنگاه (انحصار چندجانبه) از فروشندگان یا عرضه کنندگان ظرفیت. در وضعیت فعلی حمل و نقل ریلی هم در بخش باری و هم در بخش مسافری ضمن اینکه تعداد شرکت های حمل و نقل ریلی (رقبای درون بخشی) بسیار زیاد است، رقابت بین وجهی قابل توجهی هم در بازار مشاهده می شود که از بروز هرگونه انحصار جلوگیری کرده است. نمونه اینکه از دو سال پیش به این طرف نه تنها نرخ بلیت های مسافری از سوی شرکت های حمل و نقل ریلی افزایشی نداشته بلکه تخفیفات تا ۳۰ درصد هم داده می شود. در بخش باری هم رقابت بسیار شدید است و تعیین قیمت کاملاً متصل به سازو کارهای بازار اس و هیچگونه دخالتی در این امر مشاهده نمی شود. به عبارتی می توان ادعا نمود اصل مهم آزادسازی از حیث شناوری تعیین قیمت در بازار در بخش ریلی رعایت می گردد.
- ۲- از طرفی اگر به نظریه بازارهای متضاد Contestable Market Theory توجه شود ملاحظه خواهید کرد که هرچند ممکن است تعداد عرضه کنندگان در یک صنعت محدود باشد اما بدلیل تهدید تازه واردان در ورود به بازار همان تعداد اندک عرضه کننده هم مجبور به رفتارهای رقابتی خواهند شد و امکان بروز انحصار وجود ندارد. به همین دلیل است که تاکید می کنیم مزیت وجود رقابت در بازار ریلی به مراتب بیشتر از مزیت یکپارچگی و اقتصاد مقیاس آن هم از نوع ناکارآمد دولتی است.
- ۳- نکته مهمی که معمولاً از آن غافل هستیم ویژگی صنایع شبکه ای Network Industries است که بخش حمل و نقل ریلی را هم شامل می شود. اصولاً در صنایع شبکه ای زیرساخت ها از نوعی انحصار طبیعی پیروی می کنند که حضور نهاد تنظیم مقررات را برای جلوگیری از انحصار مدیریت شبکه زیرساخت الزامی می کند اما در مقابل بدلیل رقابت و تهدیدهای جدی رقابتی و تهدید ورود تازه واردان در بخش بهره برداری



انجمن صنفی شرکت های حمل و نقل ریلی و خدمات وابسته

پاسخ به برخی ابهامات

(پیرامون خصوصی سازی و طرح تحول ساختار حمل و نقل ریلی کشور)

معمولا نیاز به مقررات گذاری در این بخش را به منظور جلوگیری از انحصار عرضه کننده از بین می برد. به همین دلیل ایده دسترسی آزاد به شبکه ریلی از بیش از دو دهه قبل پی ریزی گردید و اغلب کشورها ساختارهای حمل و نقل ریلی خود را در این راستا تجدید کرده اند.



ابهام پنجم:

ورود شرکت راه آهن به عرصه ی جابجایی بار و مسافر بین شهری به منظور چابکی

پاسخ:

تجربه دهه ها مدیریت دولتی بر بخش ریلی نشان می دهد دولت در مدیریت و اجرای فعالیت های تصدی گرایانه کارآمدی لازم را نداشته و این کار را با کیفیت پائین تر و هزینه بالاتر نسبت به بخش خصوصی به انجام می رساند. سؤال کلیدی اینست که با توجه به اینکه راه آهن از تأمین منابع کافی برای حیاتی ترین معضل کنونی یعنی رفع گلوگاه های ظرفیتی شبکه موجود و توسعه متوازن ایستگاه های ریلی ناتوان است، چرا باید با ورود به حوزه ی بسیار سرمایه بر تأمین قطارهای باری و مسافری و لکوموتیو بین شهری که بخش غیر دولتی با توجه به تجربه نسبتاً موفق دهه اخیر و با کمی حمایت می تواند این بار بزرگ را بردارد به سمت بزرگ شدن و ناکارآمدی بیشتر در عملیات حرکت نماید؟ پس با چه استدلال متقنی باید پذیرفت که علی رغم ورود دولت به عرصه تصدی گری و افزایش معنی دار حوزه مسولیت هایش، چابک تر از گذشته نیز خواهد شد؟

با ملاحظه آمار دهه های اخیر مشاهده می شود که با شدت گرفتن برونسپاری امور، تعداد نیروی انسانی راه آهن از ۳۸،۹۶۴ نفر در سال ۶۵ به ۲۶،۶۷۳ نفر در سال ۸۰ رسید. پس از آن به دنبال خصوصی سازی و تداوم برون سپاری امور تعداد کارکنان راه آهن در سال ۹۵ به ۹،۰۲۲ نفر تنزل یافته است (طبق نمودار زیر). بر مبنای محاسبات دفتر تشکیلات و روشهای راه آهن، در صورت واگذاری امور ترابری ریلی (شامل امور سیر و حرکتی و ناوگان ریلی) برآورد می شود که تعداد نیروی انسانی به نصف کنونی تنزل یابد. اما با وجود کاهش نیروی انسانی راه آهن به کمتر از یک چهارم سال ۶۵ مشاهده می شود که بدلیل مسائل بودجه ای و مشکلات مالی و اعتباری دولت حتی پرداخت دستمزد همین تعداد نیروی انسانی هم همه ماهه به معضلی برای شرکت راه آهن تبدیل شده است.

پس ملاحظه می گردد که با انجام خصوصی سازی نه تنها بار مالی قابل توجهی از عهده ی دولت و شرکت راه آهن خارج گردیده است، بلکه مدیریت حجم عظیمی از فعالیت های حاکمیتی که ذاتاً مسولیت دولت و شرکت



راه آهن می باشد و اتفاقاً پیش نیاز بهبود فضای کسب و کار برای شرکت های حمل و نقل ریلی خواهد بود با رسیدگی بهتر و بهره وری بالاتر انجام گردد. موضوع قابل توجه اینکه بر مبنای برآوردهای انجام شده میزان هزینه های صرفه جویی شده ناشی از این واگذاری ها توسط راه آهن به مراتب بر میزان درآمدهای از دست رفته راه آهن فزونی خواهد داشت. همچنین باید توجه داشت که بر اساس تجربیات و شواهد گسترده داخلی و خارجی اصولاً دولت ها کارآمدی لازم جهت برعهده گرفتن مسئولیت فعالیت های تصدی گرایانه از جمله عملیات اجرایی حمل و نقل بار و مسافر بین شهری را نداشته و همواره این نوع از امور را با کیفیت پائین تر و هزینه بالاتر و نارضایتی بیشتر مشتریان به انجام رسانده اند. آنطور که پیتز دراکر در فصلی از کتاب *The Age of Discontinuity* با عنوان *The sickness of government* در سال ۱۹۶۷ اینگونه نوشته است:

"شواهدی موجود است که دولت بجای قوی بودن بزرگ است، بجای اینکه قدرتمند باشد چاق و فربه و لخت است، هزینه و سرمایه بسیار بکار می گیرد بدون آنکه دستاوردهای زیادی داشته باشد. در واقع درست زمانی که ما به دولتی قوی، تندرست و نیرومند نیاز داریم، بیمار است."

دراکر تلاش دارد تا به مهمترین بیماری دولت ها اشاره کند. دراکر مهمترین وظیفه دولت ها را "حکمرانی خوب" توصیف می کند و در مقابل مسئولیت اجرا و تصدی گری را وظیفه موسسات غیر دولتی می داند. او در تایید این مدعا به موضوع ناکارآمدی دولتها در قامت مجری (و نه حکمرانی) می پردازد و در تایید این مدعا که بخش غیر دولتی می بایست وظیفه اجرا و تصدی گری را بر عهده گیرد به دو مزیت بخش غیر دولتی اشاره می کند، اول اینکه می تواند فعالیت غیر اقتصادی را رها کند و دوم اینکه ریسک اعمالش را خردمندانه بر عهده می گیرد.

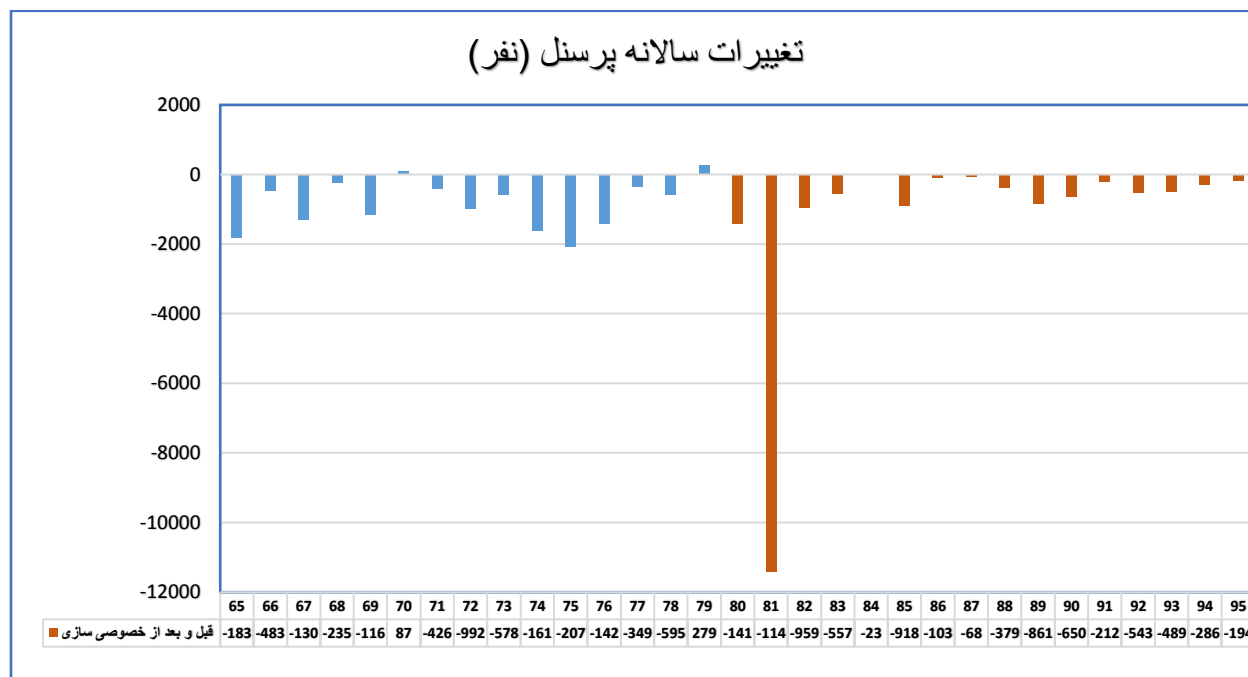
با این حال چگونه بر خلاف این شواهد و استدلال ها می توان پذیرفت که، راه آهن با بازگشت به وضعیت گذشته و گسترش سطح تصدی گری ترابری و ورود مستقیم به عرصه جابجایی بار و مسافر بین شهری، چابک تر خواهد شد.



انجمن صنفی شرکت های حمل و نقل ریلی و خدمات وابسته

پاسخ به برخی ابهامات

(پیرامون خصوصی سازی و طرح تحول ساختار حمل و نقل ریلی کشور)





ابهام ششم:

ورود مستقیم راه آهن به عرصه جابجایی بار و مسافر رقابت را بهبود می بخشد

پاسخ:

اول اینکه دلایل منطقی برای ورود مستقیم دولت به عرصه جابجایی بار و مسافر بین شهری از طریق تاسیس شرکت های دولتی وجود ندارد. اینکه بگوییم ورود دولت موجب تشدید رقابت می شود، یا اینکه دولت خودش متولی حمل بار و مسافر می شود تا چابک شود، یا اینکه ورود دولت به عنوان رقیب بخش خصوصی تهدیدی برای بخش خصوصی نیست، این ادعاها از لحاظ نظری و تجربی فاقد اعتبار علمی است چرا که تاکنون صدها مقاله و کتاب و ... از خبرگان، دانشمندان و اقتصاددانان برجسته دنیا می شود نام برد که در خصوص ناکارآمدی و بهره وری پائین دولتها در امر تصدی گری، مخدوش نمودن رقابت و ایجاد فضای عدم اطمینان که در صورت خلط وظائف حاکمیتی و اجرایی توسط دولت بوجود می آید به چاپ رسیده است.

پس اینجا این سوال جدی مطرح می شود که شرکت راه آهن ایران اگر مدعی است که با ورود خود در بخش جابجایی بار و مسافر بین شهری ارتقاء رقابت را همراه خواهد داشت، آیا شاخص رقابت پذیری خود را توسط یک مشاور بی طرف بین المللی محاسبه کرده است؟ آیا دولت با ورود خود به بازار جابجایی بار و مسافر عادلانه منابع در اختیار را تقسیم می کند؟ آیا در قیمت گذاری خدمات خود عادلانه رفتار خواهد کرد؟ آیا شفافیت مالی در خصوص وضعیت مالی خود برای اطمینان بخشی به بخش خصوصی خواهد داشت؟ آیا از امکاناتی که در اختیار دارد بواسطه مسولیت هایی که بعنوان مدیریت شبکه دارد سوء استفاده نخواهد کرد؟ آیا بدلیل تضاد شدید منافع که بین او و بخش خصوصی در صورت ایجاد شرکت های دولتی باری و مسافری بین شهری ایجاد می شود تضمینی وجود دارد که اولویت تخصیص منابع و ظرفیت شبکه را به شرکت های خود ندهد؟ حداقل تا این زمان راه آهن دولتی ایران نشان داده است که رفتارهای دولت مابانه و متمایل به انحصار دارد و نمی تواند خود را همچون یک بنگاه اقتصادی که تمامی قواعد بازار و حقوق رقبایش را رعایت می کند معرفی نماید و در نتیجه این نوع ورود است که دغدغه و نگرانی بخش خصوصی را بدنبال دارد.



بخش خصوصی بشدت معتقد است ورود دولت در این حوزه اگر نخواهیم از عبارت "حرکتی خلاف منافع ملی است" استفاده کنیم، حداقل اشتباه تاکتیکی بزرگی است که ممکن است صورت گیرد، اما چرا؟ چون این بخش کاملاً مورد استقبال بخش خصوصی است که در این حوزه یک دهه است سرمایه گذاری گسترده کرده است. ساختارهای مالی آن در بدنه بنگاه های غیر دولتی شکل گرفته است. و نتیجه اینکه حضور دولت در فعالیتی با مشخصه تصدی گری و مشابه فعالیت بنگاه های غیر دولتی بدلیل خصوصیات متمایل به انحصار دولت ها می تواند بشدت منجر به مخدوش شدن رقابت گردد.

پس حضور دولت چه کمکی می کند؟ طرفداران نظریه ورود دولت به این حوزه معتقدند حجم توسعه ریلی در آینده بسیار گسترده است و لذا این بخش خصوصی حاضر توان سرمایه گذاری را ندارد و مانع توسعه ریلی است. اما در مقابل نقدی که به این نظریه وارد است را در سه بخش می توان طبقه بندی کرد:

اول اینکه شرکت راه آهن چون تمام و کمال شبکه و ترافیک و ایستگاه ها و ... را در اختیار دارد پس اگر بهره وری شبکه ریلی پائین است که بشدت هم هست، و ممکن است موجب غیر اقتصادی شدن سرمایه گذاری بخش غیر دولتی بشود، که قطعاً تاکنون عامل مهمی بوده است، پس در وهله اول این خود دولت ها هستند که در این سالهای پس از خصوصی سازی وظائف مدیریت شبکه را بدرستی انجام نداده، گلوگاه های شبکه فعلی را مرتفع نکرده و توسعه خطوط جدید لزوماً با نگاه ملی و توسعه موبیلیتی از طریق حمل و نقل ریلی صورت نگرفته، بلکه نگاه منطقه ای بیشتر هدایت گر طرح های توسعه ریلی بوده است.

دوم اینکه سیاستگذاری هایی که در دهه های اخیر صورت گرفته عمدتاً جاده پسند است و لذا توان رقابتی بخش ریلی را تضعیف کرده است، حق دسترسی چند برابری به شبکه ریلی در مقایسه با شبکه جاده ای، نرخ ارزان گازوئیل برای جاده با هفت برابر مصرف سوخت نسبت به ریل، که این هم از مسولیت های دولت بوده است و بخش غیر دولتی نقشی در آن نداشته است.

اما تبعات این ورود دولت این خواهد بود که با اختلال در برنامه توسعه خصوصی سازی، حرکت در حال انسجام دولت و بخش خصوصی را که از دهه اخیر به این سمت آغاز گردیده و علی رغم چالش های جدی که در پیش رو دارد نمونه موفق از مشارکت بخش غیر دولتی بوده است، دچار نقصان شدید خواهد نمود. پیشنهاد روشن به



دولت عدم ورود مستقیم به تصدی گری حمل و نقل ریلی باری و مسافر بین شهری است و بجای آن تجدید نظر در انجام درست وظیفه حکمرانی اش است. کافی است بستر کسب و کار در بخش ریلی را فراهم نماید. موانع پیش روی سرمایه گذاری را مرتفع نماید. با حذف سیاست های جاده پسند توان رقابتی و جذابیت بخش ریلی را برای سرمایه گذاری ارتقاء دهد. تلاش نماید ظرفیت های قانونی بوجود آمده نظیر محاسبه مالیات بر ارزش افزوده خدمات حمل و نقل ریلی با نرخ صفر را بطور کامل عملیاتی نماید تا صرفا بندی در برنامه ششم توسعه باقی نماند. و از همه مهمتر تلاش نماید بهره وری شبکه حمل و نقل ریلی کشور را که تمام عملیات ساخت، نگهداری و مدیریت ترافیک و حرکت بر عهده دولت می باشد ارتقاء دهد.



ابهام هفتم:

ایجاد هولدینگ کامپانی در شرکت راه آهن به نفع بخش ریلی است

پاسخ:

پیتر دراگر در فصلی از کتاب The Age of Discontinuity با عنوان The sickness of government در سال ۱۹۶۷ اینگونه نوشته است:

"هدف غایی دولت تصمیم گیری های بنیادی است، و انجام موثر آنهاست. هدف دولت تمرکز بر انرژی های سیاسی جامعه است. هدف دولت به زبانی دیگر حکمرانی است. این وظیفه دولت آنطور که ما در دیگر موسسات یاد گرفته ایم با مجری بودن ناسازگار است. هر تلاشی برای ترکیب "حکمرانی" با "مجری بودن" در یک فعالیت بزرگ مقیاس ظرفیت تصمیم گیری را فلج می کند."

بخش ریلی کشور برای توسعه متناسب با انتظارات جامعه نیازمند تجدید بنیادی ساختار خود می باشد. البته زمان زیادی را در این سال های پس از خصوصی سازی از دست داده ایم. اینکه طی یک دهه گذشته مرتباً از تمامی دولت ها تقاضا کردیم که وجود نهاد تنظیم مقررات برای تنظیم گری بخش و تعادل بین بازیگران و جلوگیری از انحصار و یکجانبه گرایی ضروری است بی مورد نبود. اما چرا هیچ دولتی توجهی به این درخواست نکرد. مگر در این سالها بر تفکیک وظائف حاکمیتی و تصدی گری شرکت راه آهن تاکید نمی شد و درخواست تشکیل سازمان ریلی متولی مسولیت های حاکمیتی نشده بود. اتفاقاً آن چه که در پیشنهاد طرح تحول ساختاری حمل و نقل ریلی متمایز است تشکیل هولدینگ کامپانی نیست که این روزها بر آن تاکید می شود، برعکس این می تواند مزیتی برای شرکت راه آهن باشد که به ساختار درونی خود یکپارچگی و انسجام بیشتری بخشد. این راهی است برای حضور دولت در حوزه هایی که شکست بازار و ساز و کارهای نابازار در آن مشهود است. حمل و نقل حومه ای و قطارهای سریع السیر نمونه بارز این نوع بازارهاست که بدلیل ویژگی های خاص آن امکان سرمایه گذاری توسط بخش خصوصی در آن وجود ندارد و نیازمند حضور دولت است هرچند اگر مشارکت بخش خصوصی در بهره



برداری از این قطارها فراموش شود راه خطا و پر هزینه ای است که دولت خواهد رفت. پس نکته اول اینکه کسی در بخش خصوصی با ظاهر هولدینگ کامپانی مشکلی ندارد. مشکل اساسی با آن بخشی است که بخش خصوصی توان مدیریت، بهره برداری و توسعه را در آن دارد و دولت قصد دارد مستقیماً در این بخش ها نیز مسئولیت تصدی گری را بر عهده گیرد. مقصود قطارهای باری و مسافری بین شهری و تامین لکوموتیو و مدیریت و راهبری آن می باشد. همانطور که در ابتدای این گزارش با آمار و ارقام مستند اشاره گردید در این سه حوزه بخش خصوصی نشان داده است که اگر امروز حمل و نقل ریلی کشور توان حمل ۴۵ میلیون تن بار و ۲۵ میلیون مسافر در سال را داشته و طی دو سال گذشته حدود ۳۰ درصد در بخش باری رشد داشته است پس از نگاه بخش خصوصی این بخش از بازار ریلی (قطارهای باری و مسافری بین شهری و لکوموتیو) بر خلاف بخش حومه ای و قطارهای سریع زنده است، قابل سرمایه گذاری است و به هیچ وجه مصداق شکست بازار بر آن صادق نیست و عملاً ورود دولت فاقد هر گونه توجیهی می باشد.



ابهام هشتم:

اگر دولت از حمایت بخش خصوصی دست بردارد، بخش خصوصی شکست می خورد

پاسخ:

برآورد می شود که اگر مطابق با تجربیات سایر کشورهای پیشرو در عرصه خصوصی سازی حمل و نقل ریلی، آزاد سازی بازار حمل ریلی و روان سازی محیط کسب و کار و نظارت بر جلوگیری از رفتارهای انحصارطلبانه تحقق یابد، بخش خصوصی ضمن اینکه توان ادامه فعالیت در بخش ریلی را خواهد داشت، بلکه بدلیل افزایش جذابیت اقتصادی تمایل زیادی نیز برای سرمایه گذاری های بیشتر در حمل و نقل ریلی را دارد. از طرفی امروزه در اغلب کشورهای جهان، هر چند نظام قیمت گذاری حمل بار ریلی مبتنی بر ساز و کارهای بازار است و هیچگونه یارانه ای به این گونه حمل و نقل تعلق نمی گیرد اما دولت ها در راستای وظائف ذاتی خود و با عنایت به مزیت های غیر پولی حمل و نقل ریلی همواره تلاش دارند تا توان رقابتی بخش ریلی در مقایسه با جاده ارتقاء یابد. از این رو طی سالیان اخیر به کرات مشاهده شده است که دولت ها نسبت به کاهش تعرفه های پرداختی دسترسی به شبکه ریلی از سوی شرکت های حمل و نقل ریلی اقدام نموده اند که آخرین نمونه آن دولت آلمان است که برای سال ۲۰۱۸ تصمیم به کاهش ۵۰ درصدی تعرفه دسترسی به شبکه ریلی را اتخاذ نموده است. از سوی دیگر در اکثر کشورهای جهان راه اندازی قطارهای مسافری (اعم از حومه ای و بین شهری) در راستای اهداف کلان کشور و عمدتاً به منظور بهره مندی همه نقاط کشور از خدمات اجتماعی حمل و نقل ایمن و آسان و منافع غیرپولی حمل و نقل ریلی انجام می پذیرد. از این رو دولت ها در قیمت گذاری قطارهای مسافری (مثل قطارهای حومه ای در ایران) و تعیین اجباری مسیرهای حمل برای قطارهای مسافری، یارانه های مستقیم به تناسب فعالیت این گونه قطارها اختصاص می دهند. پس ملاحظه می گردد که کمک دولت ها به شرکت های غیر دولتی ریلی در همه دنیا امری طبیعی و پذیرفته شده است و نمی توان این امر را لزوماً به معنای شکست بازار تلقی نمود. اما در مقابل راهکارهایی وجود دارد که دولت را از پرداخت این یارانه ها منفک نماید. موانع حذف یارانه های قطارهای باری و کاهش یارانه های قطارهای مسافری چیست؟



- ✓ وجود گلوگاه های مختلف در شبکه ی خطوط و ضعف ظرفیت پذیرش و اعزام قطارها و کمبود تجهیزات تخلیه و بارگیری در ایستگاهها، چرخه ی حرکت قطارها را کند کرده و بر سطح درآمدزایی شرکتهای حمل و نقلی تأثیرات منفی می گذارد. در صورت افزایش ظرفیت و رفع گلوگاههای شبکه و ایستگاهها، سرعت سیر و بازرگانی قطارها به چند برابر وضعیت موجود ارتقاء می یابد.
- ✓ قریب ۱۰ درصد از نیروی انسانی موجود شرکت راه آهن مربوط به اموری است که مسولیت های آن قبلاً به شرکت های غیر دولتی واگذار گردیده است و مازاد بر نیاز است که در نتیجه پوشش آن از سوی راه آهن از طریق درآمدهای بخش باری و مسافری بر قیمت تمام شده ی حمل بار و مسافر سنگینی نموده و شرکتهای بخش خصوصی نمی توانند در این بازار به شدت رقابتی متقبل چنین هزینه هایی شوند.
- ✓ هم اکنون شرکتهای ریلی باری و مسافری هزینه های چند برابری تعمیرات و نگهداری (نسبت به نرم جهانی و هزینه های بخش غیر دولتی) لکوموتیوهای را که در تملک شرکت راه آهن می باشد را متحمل می شوند. این در حالی است که سهم شرکتهای باری از کل درآمدهای بخش باری علی رغم کاهش سهم حق دسترسی در سال های اخیر حدوداً ۳۵ درصد است.
- ✓ به دلیل فقدان نظام معتبر و کارآمد قیمت تمام شده ی حمل به تفکیک فعالیتهای، معلوم نیست که اصولاً به بخش خصوصی بابت حمل بار یارانه ای داده می شود یا خیر. ضمن اینکه میزان یارانه ی حمل مسافری ناشی از حذف حق دسترسی بر دوش بخش باری است. هر چه شفاف شدن این نظام هزینه - درآمد می تواند در سیاست گذاری های پرداخت یارانه موثر واقع گردد.
- ✓ مدیریت متمرکز راه آهن بر کلیه ی امور مطالعاتی، سیاستگذاری، کنترلی و نظارتی، توسعه ای، تعمیرات و نگهداری، حمل و نقلی و ... با حجم بالایی از فعالیتهای، تا حدی موجب از دست رفتن سر رشته امور و پیش بینی احتمال از هم پاشیدگی نظام اجرایی راه آهن می شود. تفکیک مدیریتها و واگذاری امور تصدی گری به بخش خصوصی، راه آهن را از این مخمصه ی مدیریتی و هزینه زا رها نموده و مهمتر اینکه او را در اجرای بهتر مسولیت های ذاتی خودش که همانا مدیریت شبکه ریلی و سیاستگذاری های مرتبط است بیشتر یاری می نماید.



ابهام نهم:

تشکیل نهاد تنظیم مقررات ریلی مانع انحصار دولتی و مخدوش شدن رقابت است

پاسخ:

سال ۱۹۹۳ بانک جهانی گزارشی تحت عنوان "The East Asian Miracle" "معجزه شرق آسیا" منتشر نمود که سبب ساز تغییرات اساسی در نگاه به دولت ها و شکل گیری رویکردی به نام "دولت تسهیل گر" گردید. این گزارش به عملکرد هشت کشور موفق شرق آسیا پرداخته بود که نقش دولت ها در آن نقش تسهیل گری و تنظیم کنندگی داشت و همگی این هشت کشور از رشد بالا و مستمر اقتصادی بر خلاف کشورهای توسعه یافته غربی بر خوردار بودند. در این کشورها دولت ها حضوری تسهیل گر داشتند. به اهمیت کارآفرینان واقف بودند و پا را فراتر از سیاستگذاری به منظور توسعه و رشد اقتصادی نگذاشتند. نکته مهم اینکه از وجود نخبگان دانشگاه ها در بدنه دولت به عنوان ابزاری برای سیاستگذاری استفاده می نمودند. امروزه این رویکرد غالب کشورهای توسعه یافته است.

حال این سوال را مطرح می کنیم که چرا به نهاد های تنظیم مقررات نیازمندیم؟

سه حلقه اساسی در بدنه هر اقتصادی که مبتنی بر رویکرد "دولت تسهیل گر" باشد وجود دارد:

۱. نظام عرضه: تولید کالا و خدمات را بر عهده دارد. عمدتاً توسط بخش غیر دولتی انجام می گردد
۲. نظام سیاستگذاری، حقوقی و قوانین: به عنوان نظام تسهیل گر و بستری است که نظام های عرضه و تقاضا بر آن اساس شکل می گیرند و با هم تعامل دارند. این نظام در اختیار دولت است.
۳. نظام تقاضا: خروجی های نظام عرضه که در اختیار آحاد جامعه و از جمله صنعت و بخش خصوصی قرار میگیرد.

بین هر سه حلقه روابطی حکم فرماست تا منافع یکدیگر را مخدوش نمایند. حلقه دوم که همان دولت است موظف است با سیاستگذاری درست منافع نظام عرضه و تقاضا را تامین نماید. از بروز انحصار جلوگیری نماید. و همه این اقدامات را بایستی با هدف رشد و توسعه کشور مد نظر قرار دهد.



اما در هر حال بنا به دلایلی معمولاً خود دولت ها نیز در منافع بوجود آمده ذینفع هستند و ممکن است در این راه به سمت انحصار دولتی و یا تامین منافع حداکثری خودشان حرکت نمایند که می تواند منجر به مخدوش شدن منافع نظام های عرضه و تقاضا گردد. همچنین ممکن است دولت ها بدون در نظر گرفتن سازوکارهای بازار تعادل آن را بر هم زنند تا زمینه شکست بازار و توجیه مداخلات آتی خود را فراهم آورند.

در این شرائط وجود نهادهای مستقل تنظیم کننده که همان رگولاتورها هستند اهمیت می یابد. امروزه با توجه به تنوع و پیچیدگی های بازارهای اقتصادی و حضور مولفه ها و بازیگران مختلف در آن، هریک از حوزه های اقتصادی به یک نهاد تنظیم مقررات مختص خود نیازمندند. این نهادها به اشکال مختلف سالهاست که در عرصه های مختلف حضور دارند. به عنوان نمونه اتاق های بازرگانی، سازمان بورس، سازمان نظام پزشکی، کمیته ملی المپیک و از این قبیل موارد.

از این رو در سایه فعالیت نهادهای تنظیم مقررات توازن لازم بین منافع بخش خصوصی، دولت و مصرف کنندگان ایجاد می شود و با حفظ رقابت و ممانعت از بروز رفتارهای انحصارگرایانه و فراهم آوردن بستر مناسب برای دستیابی به مزایای اقتصاد بازار می توان در کنار رشد اقتصادی، رفاه جامعه را نیز افزایش داد.

بنابراین سه وظیفه مهم برای نهادهای تنظیم مقررات مد نظر است: (۱) صیانت از حقوق شهروندی و مصرف کنندگان (۲) صیانت از حقوق بخش خصوصی و کارآفرینان (۳) صیانت از حقوق دولت ها

در ایران شکل قانونی تشکیل نهادهای تنظیم کننده با ابلاغ "مجموعه قوانین ومقررات اجرایی فصل نهم اصل ۴۴ قانون اساسی- تسهیل رقابت و منع انحصار" در سال ۱۳۸۷ ابلاغ و شورای رقابت ایجاد گردید. در ماده ۵۹ همین قانون اشاره گردیده است: "شورای رقابت می تواند در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم کننده بخشی را برای تصویب به هیأت وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظیم کننده بخشی واگذار نماید".

ملاحظه می شود که برابر قانون، تشکیل نهاد های تنظیم کننده بخشی از سوی شورای رقابت امکان پذیر است. به عبارتی نتیجه بررسی های انجام شده نشان داد که برای تحقق شرائط رقابتی در بازار که بدنبال خود رشد اقتصادی و رفاه جامعه را به همراه دارد وجود چنین نهادهایی ضروری است.



اما چرا نهاد تنظیم مقررات ریلی اهمیت دارد؟

تقریباً در تمامی کشورهای دنیا غیر از چند مورد استثناء مثل آمریکا و ژاپن مالکیت شبکه ریلی در اختیار دولت هاست. ایران هم از این قائده مستثنی نیست و دولت مالک شبکه ریلی می باشد. پس فعلاً می پذیریم که دولت وظیفه توسعه زیربنای ریلی را برعهده دارد و در نتیجه وظیفه مهم تخصیص ظرفیت به بهره برداران شبکه ریلی نیز بر عهده دولت است.

با این تفاسیر از همینجا تعامل و ارتباط بین دولت و بخش خصوصی در غالب قراردادهای همکاری آغاز می شود. بخش خصوصی لازم است برای جابجایی بار و مسافر در خصوص تامین ناوگان سرمایه گذاری نماید و با حلقه سوم که مشتریان باری و مسافری می باشند ارتباط مستقیم داشته باشد. از یک طرف از تصمیمات و سیاست های مدیر شبکه (دولت) تاثیر می پذیرد و از سوی دیگر با اعمال سیاست هایی در جهت اداره بنگاه اقتصادی خود بر طرف تقاضا تاثیر می گذارد. دولت هم چون مالک شبکه است و وظیفه تخصیص ظرفیت را برعهده دارد لذا سیاست های او شامل رویه های تخصیص ظرفیت، نرخ گذاری حق دسترسی به شبکه، مدیریت ایمنی و ترافیک شبکه و ... بر عملکرد بخش خصوصی تاثیرگذار است. پس در چنین وضعیتی دولت و بخش خصوصی خودشان ذینفع هستند. در نتیجه بدلیل بروز تضاد منافع ممکن است سیاست های انحصارگرایانه و توأماً ضد یکدیگر و یا بر علیه طرف تقاضا داشته باشند. طبیعی است برای ایجاد تعادل در این روابط و تنظیم مقررات بینابینی حضور نهاد سومی که لزوماً بایستی مستقل بوده و منافع مستقیمی هم از این بین نداشته باشد شکل گیرد. این همان نهاد تنظیم مقررات ریلی است.

حال تصور شود که شرکت راه آهن علاوه بر مسولیت های مدیر شبکه زیربنایی که به همراه خود به میزان قابل توجهی تضاد منافع با بخش غیر دولتی ایجاد می نماید، همزمان بخواهد با تشکیل شرکت های دولتی در زیرمجموعه خود در امر جابجایی بار و مسافر ریلی بین شهری نیز ورود نماید. بدیهی است در چنین شرائطی اولاً بدلیل انجام فعالیتی مشابه با فعالیت بخش غیر دولتی و ثانیاً بدلیل برخورداری شرکت راه آهن از امکانات حاکمیتی، رانت های اطلاعاتی و مالی، توان گسترده نیروی انسانی و در کل بدلیل اینکه حمل و نقل ریلی مصداق کاملی از انحصار طبیعی است، منجر به شدت تعارضات منافع با بخش غیر دولتی خواهد گردید.



البته استدلال طراحان طرح تحول ساختاری حمل و نقل ریلی در قبال این تردیدها و دغدغه های بخش خصوصی، حضور نهاد تنظیم مقررات ریلی است که در زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی تشکیل خواهد شد. به عبارتی طراحان طرح مدعی هستند که آن نهاد در صورت ایجاد مواظبت خواهد کرد که رفتارهای ضد رقابتی در بخش اتفاق نیافتد و برای این منظور به تجربیات سایر کشورها از جمله آلمان اشاره می نمایند.

البته تشکیل نهاد تنظیم مقررات ریلی حتی تحت کلید و مدیریت مستقیم وزارت راه و شهرسازی نیز به فال نیک گرفته می شود اما نمی توان پذیرفت صرفا با وجود نهادی با این درجه پائین از استقلال فنی، مدیریتی و مالی و اینکه تاکنون هم چنین تمرینی در قامت نهادهای مدنی در کشور نداشته ایم کنترل بازار ریلی تمام و کمال هم در بخش حکمرانی و هم در بخش تصدی گری به وزارت راه و شهرسازی سپرده شود و با خیالی آسوده حضور مستقیم دولت را در امر جابجایی بار و مسافر بین شهری نیز پذیرا باشیم و به آن خوشامد بگوییم.

اما آیا نهاد تنظیم مقررات ریلی که قرار است در بدنه وزارت راه و شهرسازی تشکیل گردد مشابه همان است که در کشوری مثل آلمان فعالیت دارد؟ پاسخ این جواب کاملا منفی است. اصولا در کشورهای اروپایی از جمله آلمان نهادهای تنظیم گر بخشی مستقل از مدیریت دولتی آن بخش عمل می کنند ضمن اینکه این نظارت و تنظیم گری در لایه های محلی، فدرال و در سطح اتحادیه اروپا صورت می گیرد و عملا رفتارهای انحصارطلبانه هر کدام از بازیگران رصد شده و از آن جلوگیری می شود. با این وجود باز هم در کشوری مثل آلمان و از سوی شرکت دولتی دویچه بان که خود مستقیما در کنار شرکت های خصوصی در امر جابجایی بار و مسافر ریلی فعالیت دارد رفتارهای ضد رقابتی مشاهده شده است. در گزارشی که در سال ۲۰۱۴ توسط CENTER ON REGULATION IN EUROPE در خصوص عملکرد حمل و نقل ریلی آلمان پس از خصوصی سازی سال ۱۹۹۴ منتشر گردیده اینگونه گزارش شده است:

"با اینحال رقابتی دویچه بان و همچنین موسساتی مانند کمیسیون انحصارات و آژانس شبکه ی فدرال دائما درباره ی موضوعاتی چون دسترسی غیرتبعیض آمیز به امکانات اساسی، اظهار نگرانی کرده اند. از دیدگاه اقتصادی، انگیزه های اعمال تبعیض از ساختار عمودی یکپارچه دویچه بان Deutsche Bahn AG ناشی می شود. در نتیجه کمیسیون انحصارات آلمان و کمیسیون اروپا بارها پیشنهاد داده اند که به طرز روشن تری جدا سازی عمودی زیرساخت ها و خدمات حمل و نقل عملی شود"



انجمن صنفی شرکت های حمل و نقل ریلی و خدمات وابسته

پاسخ به برخی ابهامات

(پیرامون خصوصی سازی و طرح تحول ساختار حمل و نقل ریلی کشور)

"بنابراین، نگرانی کلیدی در امر رقابت موثر در بخش راه آهن آلمان، بر موقعیت شرکت دولتی دویچه بان در اعمال تبعیض مقابل سایر رقبای موجود در بخشهای حمل و نقل برای دسترسی به امکانات ضروری نهاده شده است"

"طبق نظر کمیسیون انحصارات، پیچیدگی خدمات مورد نیاز و همچنین عدم شفافیت در طرح های قیمت گذاری، فرصت های تبعیضی گسترده ای را فراهم می کند که رقابت موثر و سالم را کاهش می دهد"

"ساختار عمودی یکپارچه ی دویچه بان، انگیزه های متعددی برای شرکت دولتی اصلی ایجاد می کند تا رانت های بالقوه را به نفع شرکت های اپراتور ریلی خودشان انتقال دهند"

"با توجه به این نگرانی ها، نهاد تنظیم مقررات می تواند زمینه ی رقابت یکسان برای همه شرکت های فعال را تضمین کند. تضمین رقابت غیر تبعیضی باید در مرکز توجه آژانس شبکه ی فدرال قرار گیرد"

به این ترتیب ایجاد نهاد رگولاتوری را همگی اتفاق نظر داریم، اما کجا؟ بدیهی است با وجود سطح بالایی از تعارضات منافع که در صورت ورود شرکت راه آهن به امر جابجایی بار و مسافر بین شهری شاهد آن خواهیم بود، صرفاً اگر نهادی مستقل از مجموعه وزارت راه و شهرسازی شکل گیرد می تواند حداقل این اطمینان را بدهد که منافع همه ذینفعان در نظر گرفته می شود. از اینرو نمی توان انتظار داشت که صرفاً با تشکیل نهاد تنظیم مقررات در بدنه وزارت راه و شهرسازی از انحصار دولتی و ضربه وارد آمدن به فضای رقابتی بخش ریلی جلوگیری خواهد گردید و این بهانه یا مجوزی باشد برای تصمیم شرکت راه آهن برای ورود به عرصه جابجایی بار و مسافر بین شهری.



ابهام دهم:

در حمل و نقل ریلی بخش خصوصی نداریم، خصوصی هستند

پاسخ:

یکی از ایرادات وارده از سوی منتقدان خصوصی سازی انجام شده در حمل و نقل ریلی ایران اشاره به ساختار شبه دولتی شرکت های حمل و نقل ریلی است. اما قبل از بررسی این ادعا لازم است موضع انجمن صنفی شرکت های حمل و نقل ریلی پیرامون ساختار شرکت های ریلی بیان شود. به نظر می رسد با گذشت بیش از یک دهه از شروع فرایند رسمی خصوصی سازی و تشکیل شرکت های ریلی، امروز با توجه به تغییرات جدی فضای کسب و کار و اهمیت کسب آمادگی بالا برای جهش و تحولی اساسی در حمل و نقل ریلی کشور، این شرکت ها وظیفه دارند تا بطور جدی در ساختارهای مدیریتی خود تجدید نظر نمایند. تاثیر نامطلوب موانع و چالش های بخش ریلی در دهه اخیر بر عملکرد شرکت های ریلی که در بخش های قبلی مفصل به آن پرداخته شد باعث گردیده همچنان ساختارهای حاکم بر بنگاه های اقتصادی ریلی برگرفته از روح حاکم بر نظامات منسوخ شده دولتی باشد. رد پای نوآوری و خلاقیت را به سختی می توان در بین اغلب بنگاه های خصوصی ریلی مشاهده کرد. تداخل و خلط مالکیت و مدیریت و عدم ثبات برنامه محور مدیران بنگاه های خصوصی ریلی که حاصل ساختار صلب فرو رفته در بیماری بروکراسی و تمرکزگرایی است از تحقق تحولات ریشه ای در رویکردها و برنامه های توسعه محور شرکت های حمل و نقل ریلی جلوگیری نموده است. به نظر می رسد علاوه بر ساختار بیمارگونه دولت در حمل و نقل ریلی، بخش خصوصی حمل و نقل ریلی نیز نیازمند طراحی مجدد و تجدید نوآورانه ساختارهای حاکم بر بنگاه ها می باشد. در غیر اینصورت اگر حرکتی نظام مند در هر دو سوی دولت و بخش خصوصی صورت نگیرد نباید انتظار تحولات اساسی در حمل و نقل ریلی کشور را داشته باشیم.

به کرات گفته شده است که اگر می خواهیم حمل و نقل ریلی توسعه یافته داشته باشیم که بخش خصوصی نیز موتور محرکه اقتصاد آن باشد، آن بخش خصوصی باید دستش در جیب خودش باشد. بخش خصوصی که دستش در جیب دولت است یا وابسته به نهادهای دولتی و شبه دولتی است بخش خصوصی نیست.



این ها فقط بخشی از نظرات و پارادوکس های پیرامون مسائل فیمابین دولت و بخش خصوصی است. از یک سو همگی ناکارآمدی اقتصاد دولتی را بویژه از حیث حضور در فعالیت های تصدی گرایانه می پذیرند (هر چند در انجام درست مسولیت های حکمرانی هم تردید جدی وجود دارد) که حداقل در همین یک دهه ای که از ابلاغ سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی می گذرد خود به عاملی برای تضعیف بخش خصوصی تبدیل گشته، و از سوی دیگر ضعف بنگاه داری خصوصی در کشور است که چون بشدت با سیاستگذاری های دولتی گره خورده است و هنوز به میزان مناسبی ساختاری مستقل و مبتنی بر سازوکارهای بازار ندارد در نتیجه همسو با تحولات بین المللی محیط های کسب و کار پیش نمی رود.

دولت گویا در محاسبات خود پذیرفته است که چون بنگاه های خصوصی فعال در حمل و نقل ریلی بدلالی که ذکر شد از جمله ساختار خصولتی آنها تمایلی به سرمایه گذاری در این بخش را ندارند و یا بدلیل شکست بازار ریلی اصولا چنین سرمایه گذاری را نباید از بخش خصوصی انتظار داشت پس وقت ورود مجدد دولت به عرصه اجرایی حمل و نقل ریلی است. البته این گزاره ای که در بالا ذکر شد بدون در نظر گرفتن پاسخ این سوالات طرح شده است؛ اینکه مگر بخش خصوصی فعال در سایر بخش های اقتصادی کشور ویژگی های متفاوتی از بخش خصوصی فعال در بخش ریلی دارد؟ چرا امروز بعد از ۱۲ سال خصوصی سازی حمل و نقل ریلی بخشی از بنگاه های خصوصی بویژه در حوزه مسافری ریلی هنوز بطور کامل خصوصی نیستند؟ و چرا بخش خصوصی واقعی به سختی به این حوزه ورود می کند؟ و چرا مولفه های موجه شدن سرمایه گذاری در بخش ریلی که عمدتا در اختیار دولت است از نگاه بنگاه های اقتصادی بسادگی در دسترس نمی باشند؟

حداقل در بخش باری ریلی غالب شرکت های فعال وابستگی به نهادهای دولتی و عمومی کشور ندارند. اینکه صاحبان سهام اغلب این شرکت ها مراکز صنعتی و معادن مهم کشور هستند اتفاقا جنبه مثبت خصوصی سازی در حمل و نقل ریلی ایران می باشد.

حتی با این وجود صرف ماهیت شبه دولتی داشتن شرکت های حمل و نقل ریلی به هیچ عنوان تعیین کننده درجه مطلوبیت خصوصی سازی بخش ریلی نمی باشد بلکه آنچه که معیار موفقیت بخش خصوصی محسوب می گردد قرار گرفتن اقتصاد حمل و نقل ریلی بر مدار درست و مدبرانه است.



در پایان:

چه باید کرد؟

بدون تردید تنها راه پیش رو برای برون رفت از این ابهامات و چالش ها که روز به روز هم بر پیچیدگی ها و بحران های مشابه افزوده می گردد، مشارکت بخش غیر دولتی در عرصه های مختلف اقتصادی کشور می باشد. اینکه دولت همچنان تصمیم دارد تصدی امورات جاری و اجرایی را رها نکند دو نتیجه نامطلوب خواهد داشت :

اول) اینکه دولت به تنهایی دستش خالی از منابع مورد نیاز است و توان اداره نه تنها امور توسعه ای بلکه نگهداری شبکه و دارایی های موجود را هم نخواهد داشت. در نتیجه خدماتی که به مردم داده می شود نه فقط در بحران ها که حتی در مواقع عادی هم متناسب با نیاز و انتظارات جامعه نمی باشد.

دوم) اینکه اصولاً دولت ها در انجام وظائف و مسولیت های اجرایی و تصدی گرایانه (و نه حکمرانی) ناکارآمدند و چون این ناکارآمدی در ذات و فلسفه وجودی همه دولت هاست در نتیجه نمی توان با اصلاح و تغییرات ساختاری و حتی بکارگیری افراد توانمند امید به بهبود اساسی آن داشت.

اما چرا با وجود این همه مصادیق از ناکارآمدی ها، مشکلات اعتباری و محدودیت های قانونی و حقوقی، دولت ها درس لازم را از تجربیات گذشته نگرفته اند و همچنان بر گسترش دامنه فعالیت های اجرایی خود تاکید می نمایند؟

کافی است دولت ها بیشتر تلاش خود را بجای تصدی گری، راهبری قطار، فروش بلیت، خرید واگن و لکوموتیو و تشکیل شرکت های دولتی جدید، معطوف به تسهیل بستر کسب و کار، مقررات زدایی و سیاستگذاری درست نمایند تا بخش غیر دولتی در تقبل بسیاری از وظائف و مسولیت هایی که هم اکنون توسط دولت انجام می پذیرد با اطمینان دواطلب شود، سرمایه گذاری نماید و اداره این امور را نیز با درایت و پذیرش ریسک های مبتنی بر ساز و کارهای بازار بر عهده گیرد.