

تحقق اهداف صنعت ریلی در گرو تحول ساختاری است

مجید بابایی



دبیر انجمن صنایع حمل‌ونقل ریلی و خدمات وابسته

در این حدود دو دهه ای که فرایند خصوصی سازی در حمل و نقل ریلی کشور آغاز گردیده است و بطور ویژه از سال ۱۳۸۴ که قانون دسترسی آزاد به شبکه ریلی به تصویب رسید و فعالیت شرکت های غیر دولتی برای جابجایی بار و مسافر و تامین ناوگان ریلی وارد مرحله جدیدی شد، همواره این تردید در بین مسئولین و فعالین بخش ریلی وجود داشته است که آیا چنین تصمیمی به صلاح بخش ریلی کشور بوده است؟ آیا مدل انتخاب شده در تفکیک وظائف و مسئولیت های دولت و بخش غیر دولتی توانسته است اولا منجر به سرمایه گذاری بیشتر و ثانيا موجب ارتقاء بهره وری دارایی های شبکه و ناوگان ریلی کشور گردد؟ قبلا این انجمن به دفعات پیرامون این دست از ابهامات و تردیدها و همچنین عملکرد حمل و نقل ریلی کشور و بویژه بخش غیر دولتی فعال در آن گزارشاتی را منتشر نموده است. در این دست از گزارشات به عارضه ها و عوامل عدم تحقق کامل اهداف تعیین شده بخش ریلی پرداخته شده است. اما در بین عوامل مختلف موفقیت و شکست در اجرای مدل منتخب خصوصی سازی در حمل و نقل ریلی ایران یک عامل کاملا تاثیرگذار وجود داشته است که مورد تأیید و اجماع نهادهای حاکمیتی، فعالین بخش غیر دولتی و خبرنگان حمل و نقل ریلی کشور می باشد که همانا ضرورت "تجدید ساختار صنعت ریلی" است.

وقتی از تجدید ساختار صنعت ریلی صحبت می شود به معنی اصلاح بخشی و تدریجی ساختار سازمانی مثلا شرکت راه آهن و یا دیگر بازیگران بطور مجزا و جزیره ای نیست بلکه منظور جراحی و ایجاد تحول اساسی در تمامی ساختارهای مرتبط با ذینفعان صنعت ریلی شامل بخش دولتی و غیر دولتی، NGOها، نهاد های رگولاتوری و ... بنحوی یکپارچه می باشد. طبیعتا در همان ابتدای شروع برنامه خصوصی سازی انتظار می رفت چنین تجدید ساختاری در بدنه صنعت ریلی صورت گیرد تا عدم تعادلی را که بدلیل ورود بخش غیر دولتی در بدنه صنعت ریلی ایجاد گردیده بود مرتفع نماید. این طرح تحول می بایستی با ارائه یک تصویر کلان از تعاملات تمامی ذینفعان این صنعت بنحوی بهینه روابط و مسئولیت های آنان را ترسیم نماید تا ضمن حفظ یکپارچگی، ایجاد مشارکت حداکثری و به حداقل رساندن تعارضات منافع، اطمینان بدهد که مسیر تحقق اهداف خرد و کلان بخش حمل و نقل و توسعه ترابری ریلی تسهیل خواهد گردید.

اما سوال اینجاست که چرا علی رغم روشن بودن چنین اولویتی برای تجدید ساختار صنعت ریلی و با گذشت دوره ای نسبتا طولانی از شروع برنامه خصوصی سازی که تاکنون قریب به ۴ دولت را نیز پشت سر گذاشته است، همچنان نتیجه ای حاصل نگردیده و عملا صنعت ریلی مسیر تحول ساختاری خود را صرفا با انجام یکسری اصلاحات تماما محافظه کارانه درون سازمانی دنبال کرده که حتی بعضا بر خلاف مصلحت و منافع ذینفعان بخش بوده است و لذا بدنه مسئول در وزارت راه و شهرسازی تاکنون چنین جسارتی برای جراحی ساختارهای معیوب صنعت ریلی از خود نشان نداده است.

در بررسی علل معوق ماندن طرح تحول ساختاری صنعت ریلی دو علت بارز را می توان واکاوی کرد. اول اینکه تاکنون یک متولی بی طرف و با رویکرد فرابخشی که مورد اجماع و مقبولیت همه ذینفعان در بخش های حاکمیتی و غیر دولتی باشد در بدنه وزارت راه و شهرسازی این مسئولیت را بر عهده نداشته است. طرح تحول ساختاری شامل مجموعه ای از پیشنهادهای



خواهد بود که محقق شدن آنها مستلزم تغییر پارادایم‌ها، اصلاح قوانین و حتی اصلاح برخی سیاست‌های بخش حمل و نقل و صنعت ریلی کشور می‌باشد. به همین منظور سایر نهادهای حاکمیتی نظیر هیئت وزیران به منظور ارائه لایحه تحول ساختاری صنعت ریلی و مجلس شورای اسلامی از منظر تصویب قوانین مرتبط می‌بایستی کاملاً نسبت به اهمیت و ضرورت این طرح آگاه بوده و در جهت عملی شدن آن اتفاق نظر داشته باشند.

اما عامل دیگری که تاکنون از به ثمر رسیدن طرح تحول ساختاری صنعت ریلی جلوگیری نموده است به حضور حداقلی بخش غیر دولتی فعال در صنعت ریلی در فرایند طراحی طرح مذکور باز می‌گردد. در آخرین مطالعات صورت گرفته پیرامون طرح تحول ساختاری صنعت ریلی که با محوریت شرکت راه آهن و با بکارگیری شرکت رولندبرگر آلمان بعنوان مشاور خارجی طرح طی سالهای ۹۳ تا ۹۶ انجام گرفت بخش غیر دولتی ریلی اگر نگوئیم هیچ حضوری نداشته است اما کمترین مشارکت و تاثیرگذاری را در فرایند مطالعات انجام شده و ارائه پیشنهادات نهایی طرح مذکور داشته است. همین فاصله عمیق بین رویکردهای ذینفعان اصلی که در متن مطالعات و پیشنهادات هم خود را نشان داده است سبب گردید بخشی از پیشنهادات مطروحه که بیشترین تعارض را با منافع بخش غیر دولتی داشته است از جمله ایجاد شرکت‌های دولتی حمل و نقل ریلی باری و مسافری بین شهری مورد قبول واقع نگردد و به این ترتیب جامعیت طرح را که بایستی نشان از پوشش حداکثری منافع ذینفعان داشته باشد مورد تردید جدی قرار داد به نحوی که حتی در برخی مراجع تصمیم‌گیری نظیر کمیسیون اجتماعی دولت هم نقدهای فراوانی بر آن مطرح گردید به حدی که عملاً سیر قانونی تصویب طرح از آذر سال ۹۶ متوقف گردیده است.

در هر حال این وقفه طولانی در تجدید ساختار صنعت ریلی سبب گردیده است اولاً تعارض منافع بین بخش دولتی و بنگاه‌های اقتصادی غیر دولتی افزایش یافته و بدیهی است در چنین شرائطی عملکرد بخش ریلی را تحت الشعاع خود قرار خواهد داد. همچنین عدم تفکیک وظائف حاکمیتی، رگولاتوری و اجرایی شرکت راه آهن و عدم ایجاد نهاد رگولاتوری مستقل و شکل نگرفتن نهاد سیاستگذاری مستقل از متولیان بخش عملیات ریلی ضمن اینکه شرائط بازار رقابتی را تحت تاثیر منفی خود قرار داده است، همزمان سبب کم توجهی و کم اثر شدن مسئولیت‌های از جنس سیاستگذاری در صنعت ریلی کشور گردیده است و میزان تاثیرگذاری بخش ریلی بر اصلاح سیاست‌های اشتباه اما رایج در بخش حمل و نقل به حداقل خود رسیده است بنحوی که علی‌رغم تلاش‌ها و موفقیت‌های نسبی حوزه عملیاتی، بخش ریلی در مجموع نتوانسته است پاسخگوی انتظارات جامعه باشد و در حال از دست دادن سهم خود از بازار حمل و نقل کشور می‌باشد.

حال که وزیری جدید بر مسند وزارت راه و شهرسازی تکیه زده است و دولت دوازدهم سه سال پایانی خود را پیش رو دارد، جا دارد این طرح مهم تحول ساختاری صنعت ریلی که ۱۴ سال است بر زمین مانده به سرانجامی که درخور و شایسته تمامی ذینفعان آن است برسد. توسعه صنعت ریلی افقی روشن دارد و دستیابی به اهداف کلان بخش به هیچ وجه دور از دسترس نیست به شرط آنکه سازوکارهای متناسب با انتظارات جامعه از حمل و نقل ریلی طراحی و به اجرا درآید.