

قسمت چهل و چهارم

۱.۱.۱ ساختارهای راه آهن

راه آهن به لحاظ تحول در ساختارهای حقوقی، تشکیلاتی، مالی و پرسنلی، چندین دوره مختلف را سپری نموده است. به جز ضعف مدیریت که ناشی از عدم پیاده سازی نظام شایسته سалاری است، ساختارهای حقوقی، پرسنلی و مالی راه آهن ملغمه‌ای از بازمانده‌ی نظامهای گذشته و جدیدی است که به درستی جایگزین و کامل نشده‌اند. با وجود چنین ساختارهای ناکامل و ناکارآمد، روشن است که راه آهن نمی‌تواند بدون کمکهای مستمر مادی دولت بر روی پای خود بایستد. زیرا بدون اصلاح این ساختارها، بازدهی سرمایه و نیروی انسانی هرگز بهبود نمی‌یابد. به نظر می‌رسد که فعلاً راه آهن در شرایط بسیار بی ثباتی در حال فعالیت است.



ساختار حقوقی

مراحل تغییر ساختار حقوقی راه آهن به ترتیب: در قالب یک مؤسسه دولتی از بدو تأسیس در سال ۱۳۱۴ تا سال ۱۳۵۵، سپس به یک بنگاه دولتی تا سال ۱۳۶۶، به دنبال آن به شرکت سهامی دولتی تا حال حاضر بوده است. مهمترین اصلاحات ساختارهای حقوقی و تشکیلاتی از طریق تفکیک اولیه‌ی افقی ترابری (شامل جدا شدن شرکت قطارهای مسافری رجاء از حمل و نقل باری راه آهن) در سال ۱۳۷۵، تفکیک ثانویه‌ی ساختار عمودی به دو بخش ترابری ریلی (شامل بهره برداری و ناوگان) و زیرساخت (شامل خطوط، ساختمانها و تأسیسات زیربنایی) بنا بر قانون مواد ۳۰ و ۱۲۸ قانون برنامه سوم توسعه کشور در سال ۱۳۷۹ بوده است. البته این تفکیکها بنا بر دلایلی که متعاقباً شرح داده خواهد شد، به لحاظ ساختاری کامل نیست.

اصولاً سالها بعد از اتخاذ دو سیاست راهبردی "عدم تمرکز در اجرا" و "برونسپاری امور تصدی‌گری" در راه‌آهن (که از دهه‌ی ۶۰ شروع گردیده بود)، در اواخر دهه‌ی ۷۰ مبادرت به امر خصوصی‌سازی شد. با تصویب مواد ۳۰ و ۱۲۸ قانون برنامه‌ی سوم توسعه و به ویژه آیین‌نامه‌ی ذیربط، اختیارات زیادی از دولت به راه‌آهن و وزارتخانه‌ی متبوع واگذار شد. این آیین‌نامه در برنامه چهارم نیز تنفیذ گردید.

طبق این آیین‌نامه، قرار بود با الگو برداری از راه‌آهن‌های پیشرفته‌ی دنیا (به ویژه سوئد) ساختار راه‌آهن به لحاظ افقی و عمودی به کلی تفکیک شود. این ساختار همسو با ساختار موجود سایر شیوه‌های حمل‌ونقل کشور (جاده‌ای، هوایی و دریایی) انجام می‌شده است. تفکیک عمودی ساختار راه‌آهن به دوبرخش ترابری ریلی و زیرساخت ریلی، به منظور انجام مزایای زیر به مورد اجرا گذارده شده است:

✓ امکان واگذاری ترابری ریلی به بخش خصوصی در راستای:

- جذب سرمایه‌ی بخش خصوصی در تأمین و نگهداری ناوگان و امکانات تعمیر و نگهداری آنها.
- استفاده از مدیریت کارآمد بخش خصوصی در امر راهبری قطارها در راستای ارتقای بهره‌وری و رقابتی نمودن ترابری ریلی.

✓ قابلیت تفکیک کامل افقی ترابری ریلی به دو بخش باری و مسافری.

برخی اصلاحات تبعی شامل شروع به فروش واگنهای باری در سال ۱۳۸۳، تصویب قانون (دائمی) دسترسی آزاد به شبکه حمل‌ونقل ریلی در سال ۱۳۸۴، فروش بخشی از واگنهای مسافری از جمله اقدامات خصوصی‌سازی بوده است. اما با وجود اهداف منظور شده در اسناد بالا دستی، به دلیل عدم پیگیری نهادهای کنترلی و ناظر (به ویژه سازمان برنامه و بودجه)، ادامه‌ی امر خصوصی‌سازی طی سه برنامه‌ی پنجساله‌ی توسعه‌ی اخیر به کلی متوقف شده است. فقط در اقدامی که ابداً مقدمات اجرایی آن فراهم نشده بود، در اواخر سال ۸۹، کل شرکت قطارهای مسافری رجاء توسط سازمان خصوصی‌سازی (حتی بدون ارزیابی میزان دارایی‌ها) به سازمان تأمین اجتماعی واگذار شد. در این میان وضعیت بسیاری از واگنهای مسافری که از محل منابع عمومی خریداری شده و انتقال مالکیت آنها از وزارت دارایی به شرکت راه‌آهن یا رجاء صورت نپذیرفته بود، در این معامله بلا تکلیف باقی ماند. به هر حال در این مقطع در امر خصوصی‌سازی، فقط مالکیت واگنهای باری و مسافری به بخش غیر دولتی منتقل شده بود.

-انواع ساختارهای حمل و نقل ریلی

برای اینکه وضعیت ساختار موجود راه آهن ایران به درستی درک شود، لازم است که انواع ساختارهای موجود راه آهنهای جهان به اختصار تبیین گردد.

الف - ساختار یکپارچه یا منفک شده

ساختارهای ریلی بنا بر نوع تفکیک یا یکپارچگی آنها با یکدیگر کاملاً متفاوت هستند:

- ساختارهای منسجم و یکپارچه عمودی و افقی (نظیر ژاپن و آمریکا).
- ساختارهای منفک شده عمودی (جدا سازی ترابری از زیرساخت ریلی مانند بسیاری از کشورهای اروپایی).
- (منفک شده جغرافیایی + یکپارچه عمودی) که محورهای خاصی از شبکه‌ی زیربنا همراه با ترابری مربوطه کلاً خصوصی می‌شوند (مانند استرالیا یا برخی کشورهای آمریکای لاتین).
- یکپارچه‌ی عمودی و منفک شده افقی ترابری (جداسازی کامل حمل و نقل مسافری از باری حتی از طریق شبکه‌های مجزا)

راه آهن ایران به خاطر واگذار نشدن لکوموتیوهای آن به بخش خصوصی و جدا نشدن ساختارهای مالی و پرسنلی مربوطه، دارای ساختار نیمه منفک عمودی است و همچنین به سبب تداوم تحمیل بخشی از هزینه‌های مسافری به باری دارای ساختار نیمه منفک افقی ترابری است. لذا از بررسی سه نوع ساختار: منسجم و یکپارچه‌ی عمودی و افقی - منفک شده جغرافیایی + یکپارچه عمودی - و همچنین یکپارچه‌ی عمودی و منفک شده افقی صرفنظر می‌گردد.

ب - دولتی یا خصوصی

در هردو نوع ساختارهای منفک شده عمودی (جداسازی ترابری از زیر ساخت) و افقی (جداسازی مسافری از باری)، حالت‌های متفاوتی از دولتی یا خصوصی بودن وجود دارد. ساختارهای دولتی و خصوصی نیز بسیار متنوع است. در اینجا تمرکز توجه به انواع ساختارهای حقوقی شامل دولتی یا خصوصی با تفکیک عمودی و افقی مد نظر قرار می‌گیرد:

۱- **زیرساخت و ترابری ریلی هردو دولتی:** در این حالت ترابری ریلی به صورت مستقل عمل می‌کند یا اینکه تحت نظارت زیرساخت قرار می‌گیرد. ضمن اینکه هر یک از حمل و نقلهای مسافری و باری می‌توانند به صورت یک مجموعه اداره شده و یا کاملاً منفک از یکدیگر باشند. از طرف دیگر ساختار حقوقی زیرساخت دولتی ممکن است به صورت شرکت و یا سازمان دولتی باشد. بدین ترتیب ۴ شکل مختلف مستقل یا وابسته و شرکت یا سازمان قابل ایجاد است.

۲- **زیر ساخت از نوع دولتی و ترابری ریلی به صورت خصوصی:** در این مدل سه نوع ساختار وجود دارد: نظام دسترسی ترجیحی، نظام دسترسی با واسطه، نظام دسترسی آزاد به شبکه.

نظام دسترسی ترجیحی بدین صورت است که به یک شرکت دولتی یا خصوصی در برخی از خطوط (نظیر استرالیا) کل ظرفیت مسیر واگذار می‌گردد. اما در مواقعی که ظرفیت خط خالی است، به شرکتهای خصوصی دیگر نیز به صورت موردی اجازه تردد داده می‌شود. نظام دسترسی با واسطه اینست که شرکت زیر ساخت، کل ظرفیت شبکه را به یک شرکت ترابری ریلی دولتی یا خصوصی واگذار می‌کند. این شرکت دارای اختیار واگذاری ظرفیت خط به اشخاص حقوقی ثالث می‌باشد. و بالاخره نظام دسترسی آزاد به شبکه به معنی امکان دسترسی هر شرکت به شبکه سراسری ریلی بدون هر گونه تبعیض غیر قانونی می‌باشد. نظام غیرتبعیض آمیز قانونی به روشهایی اطلاق می‌شود که دارای معیارها و استانداردهای مصوب و رسماً اعلام شده می‌باشد که درباره چگونگی آن متعاقباً بحث بعمل می‌آید.

از آنجایی که ترابری ریلی ممکن است به صورت واحدهای جدا شده باری یا مسافری ایجاد شود، حدود ۶ حالت گوناگون مدنظر قرار می‌گیرد. در راه‌آهن ایران با تقلید ناقص از اروپا، مدل دسترسی آزاد به شبکه انتخاب گردیده و در عین حال ساختار حمل و نقل مسافری نیز از باری نیمه جدا شده است (جداسازی کامل از طریق تفکیک کامل مالی ممکن می‌شود).

۳- **انواع خصوصی سازی ترابری ریلی:** خصوصی سازی ترابری ریلی به صور مختلف قابل انجام است:

۳-۱- **ترابری ریلی کل شبکه در قالب یک یا دو شرکت خصوصی:** پس از منفک شدن ترابری ریلی ممکن است کل ساختار آن به صورت یک شرکت خصوصی جدید شامل باری و مسافری درآید. یا به قالب دو شرکت مجزای مسافری و باری تبدیل شود. هر دو مورد در برهه‌ای از زمان و در بعضی از کشورهای اروپایی

متداول بوده است. این شرکت یا شرکتها می‌توانند به صورتهای شرکت سهامی عام، شرکت سهامی خاص و غیره (بنا بر قوانین تجارت کشور ذیربط) اداره شوند.

۲-۳- خصوصی سازی ترابری ریلی حسب خطوط محوری: روش دیگر ایجاد شرکتهای ترابری ریلی

خصوصی به تفکیک مسیرهای حمل می‌باشد. در این صورت مسیرهایی که به لحاظ حمل و نقل تقریباً مستقل می‌باشند را می‌توان به یک شرکت خصوصی واگذار کرد. در اغلب راه‌آهن‌های دنیا اینگونه خطوط بیشتر از نوع صنعتی- معدنی می‌باشند. به دلیل اینکه کلیه محورهای شبکه ریلی ایران دارای دو خصوصیت چند منظوره (انواع بار و مسافر) و بین محوری (اغلب مبادی یا مقاصد حمل بار یا مسافر، خارج از هر محور مفروض) است، لذا محور نسبتاً مستقلی که بتوان آنرا به یک شرکت خصوصی واگذار کرد، عملاً وجود ندارد.

این نوع ساختار که قبلاً از طرف برخی کارشناسان پیشنهاد آن داده شده، علاوه بر مشکل نبود تمامی مبادی و مقاصد بار و مسافر در همان محور مفروض، دارای معضل تدوین آیین نامه‌ی دقیق برای کنترل نحوه‌ی عبور و مرور بدون تبعیض سایر شرکتهای حمل و نقلی از محور خصوصی شده و جلوگیری از هر گونه انحصار وجود دارد.

۳-۳- خصوصی سازی حسب نوع ترابری: در این نوع خصوصی سازی، به همه شرکتهای مختلف باری

(حسب نوع کالا و واگن) و مسافری (حسب طبقه اجتماعی مسافری و نوع سالن مسافری) اجازه فعالیت در شبکه داده می‌شود. این نوع خصوصی سازی که هنوز در جهان چندان گسترش نیافته است، دارای مزایا و معایب ویژه‌ای می‌باشد. از مزایای آن تخصصی شدن حمل و نقل و رقابتی شدن فعالیت‌های درون زیربخش است. از معایب آن کوچک بودن شرکتهای، ضعف بنیه مالی آنها، نبود انگیزه برای سرمایه‌گذاری در خدمات جانبی و همچنین مشکل نظارت و مدیریت اجرایی زیرساخت می‌باشد.

۴-۳- خصوصی سازی بر حسب تجهیزات و امکانات ترابری: در این نوع مدل خصوصی سازی، ممکن

است لکوموتیوها، واگنهای باری، سالنهای مسافری، خودکشش‌ها، ترنستها و غیره به شرکتهای مختلف واگذار شود که بر مبنای مقررات خاصی، تحت نظارت و مدیریت زیرساخت، بایکدیگر رقابت یا همکاری نمایند. به دلیل مشکلات مربوط به تدوین آیین‌نامه‌ها و مقررات بسیار پیچیده برای ایجاد انسجام لازم و کافی بین فعالیت شرکتهای، هماهنگی‌های اجرایی، و جلوگیری از انحصار اقتصادی، تاکنون این مدل در کمتر کشوری به مورد اجرا در آمده است. متأسفانه در حال حاضر راه‌آهن ایران به دلیل تجزیه کردن تجهیزات و امکانات به شرکتهای مختلف خصوصی و همچنین نیمه کاره رها کردن خصوصی سازی، بدون داشتن آیین‌نامه‌های مدون و مصوب، گرفتار این نوع خصوصی سازی شده که ضمن نازل بودن بهره‌وری عملیاتی و بازرگانی و به تبع آن پایین بودن

انگیزه برای سرمایه گذاری، ایجاد انسجام بین آنها توجه مدیریت ارشد راه آهن را به طور روز افزونی به خود مشغول کرده است. برای رهایی از این ضعفها و گرفتاریها، روند معکوس اصلاحات یعنی سیروحرکت و مدیریت عملیاتی تمامی ناوگان (اعم از لکوموتیو و واگنهای باری و مسافری) مجدداً به راه آهن برگردانده شده است. این رویکرد واپسگرایانه موجب آشفتگی بازار و نقض غرض بوده است. چنین رویکرد بی سابقه‌ی خصوصی سازی در جهان، بازدهی پایینی را به ارمغان آورده است.

۵-۳- خصوصی سازی از طریق تفکیک حمل مسافری از باری: در اغلب راه آهنهای جهان که ترابری ریلی در آنها به صورت خصوصی درآمده است، تفکیک افقی یعنی جداسازی شرکتهای مسافری از باری هم انجام شده است. ضمن اینکه به دلیل ماهیت کاملاً متفاوت حمل مسافری از باری از جمله سرعت سیر، نظام قیمت گذاری و تعرفه‌ی حمل، سطح ایمنی حرکت قطارها، مدت توقف در ایستگاهها و برخی موارد دیگر، تفکیک کامل مالی آنها صورت پذیرفته است. علاوه بر آن، در بسیاری از موارد زیرساختهای مسافری و باری نیز در حال جدا شدن از یکدیگر هستند. این روند در کشورهای اروپایی و سایر کشورهای دارای ترابری و زیرساخت مجزا، با احداث خطوط پرسرعت مسافری همراه بوده و با شتاب توسعه می یابد.

ج- بررسی ساختار حقوقی راه آهن ایران

بررسی روند خصوصی سازی راه آهن ایران و مقایسه آن با مدل‌های خصوصی سازی جهانی، احتمالاً دیدگاه مناسبی را برای تعیین نظام قیمت گذاری مناسب به تصمیم گیرندگان ارشد راه آهن می دهد.

• اشتباه تاکتیکی در خصوصی سازی

متأسفانه راه آهن ایران که یکی از پیشتازان جداسازی ترابری ریلی از زیر ساخت و خصوصی سازی ترابری ریلی در سطح جهان بود، با انجام تاکتیکهای اشتباه، عملاً از قافله اصلاحات ساختاری از سایر کشورهای مشابه عقب افتاده است. پس از تدوین و تصویب آیین نامه مواد ۳۰ و ۱۲۸ قانون برنامه سوم توسعه در اواخر دهه‌ی ۷۰، در ابتدا قرار بود که ترابری باری همچون ترابری مسافری (شرکت رجاء) از زیر ساخت جدا شود. در این رابطه پیش بینی گردیده بود که یک شرکت حمل و نقل باری تأسیس شود. اما به دلیل منع قانونی برای انجام این منظور، با تغییر اساسنامه یک شرکت حمل و نقل جاده‌ای به ریلی که دارای سوابق نامطلوب، زیانهای هنگفت، و دارایی‌های ناچیز بود، مشکلات تبعی به وجود آمد.

بدین ترتیب که طبق یک برنامه، پیش بینی می‌شد که پس از تغییر ساختار این شرکت حمل‌ونقل جاده‌ای به یک شرکت ترابری ریلی باری، به تدریج کلیه پرسنل سیر و حرکت، ناوگان ریلی و پرسنل پشتیبانی ذیربط راه‌آهن به آن منتقل شوند. ضمن اینکه تا تکمیل این فرایند قانونی و اجرایی که ممکن بود چندین سال به طول بکشد، مقرر بود که با بکارگیری مکانیزمهای مالی مناسب، ابتدا کلیه هزینه‌های مربوط به خدمات قابل ارائه توسط زیرساخت (راه‌آهن) به این شرکت ترابری ریلی جدید، دقیقاً محاسبه شده و از آن اخذ شود. اما در عمل، به دلیل عجله‌ی زیاد مسئولین، شرکتی راه اندازی شد که از یکطرف همه درآمدهای حمل‌ونقل ریلی به حساب آن گذاشته می‌شد، و از طرف دیگر به دلیل فقدان نظام مالی مناسب، عملاً هیچگونه هزینه‌ی خدمات حمل‌ونقلی و زیرساختی به حساب آن گذارده نمی‌شد. در این حالت سود چند هزار میلیارد ریالی آن سبب پرداخت مالیاتهای کمرشکن می‌گردید. بدین ترتیب برای جلوگیری از پرداخت مالیات سنگین، با سرعت نسبت به انحلال شرکت مزبور اقدام شد.

سپس بدون آنکه قوانین و مقررات ناظر بر خصوصی‌سازی راه‌آهن تدوین و تصویب شود، مجدداً با شتاب اقدام به فروش واگنهای باری و تا حدودی مسافری گردید. در این زمان به سبب سودآوری مناسب تملک واگنها، استقبال خوبی برای سرمایه گذاری راه آهن صورت پذیرفت و در عین حال شروع به تشکیل شرکتهای ریز و درشت باری و مسافری خصوصی شد. امر تأسیس شرکتهای سریع اتفاق افتاد، ولی سالها طول کشید تا اینکه اکثر واگنهای باری و بعدها تعدادی از واگنهای مسافری فروخته شوند.

از طرف دیگر راه‌آهن با مشارکت سایر بخشهای خصوصی، اقدام به تشکیل شرکتهای خصوصی باری با سهم ۴۹ درصد نمود. راه‌آهن آورده‌ی خود را تأمین معادل ارزش ریالی واگنهای باری قرار داد. متأسفانه مدتها بعد، سازمان خصوصی کشور در اقدامی یک طرفه و ضربه‌زننده، سهم راه‌آهن در این شرکتهای را فروخت و منابع حاصل را به جای حساب راه‌آهن به خزانه واریز کرد. ضمن اینکه در یک اقدام نابه‌هنگام و بدون مطالعه، شرکت قطارهای مسافری رجاء را همراه با واگنها و سایر دارایی‌هایش به سازمان تأمین اجتماعی (بابت رد بدهیهای دولت به آن) واگذار نمود. در هر صورت موضوع خصوصی‌سازی راه‌آهن از صرف فروش واگنها به شرکتهای خصوصی چندان فراتر نرفته و انتقال مدیریت ترابری صورت نگرفته است.

با این وجود، اگر چه این سیاست خصوصی‌سازی (از طریق تأسیس و راه اندازی تعداد زیادی شرکتهای حمل و نقل ریلی باری و مسافری صرفاً مالک واگنهای باری یا مسافری) در سایر راه‌آهن‌های جهان بی‌سابقه بوده، ولی احتمال موفقیت این مدل نوظهور نیز وجود داشته است. در نظام سرمایه‌داری، تشکیل تعداد اندکی از شرکتهای بزرگ و توانمند بر تعداد زیادی شرکتهای کوچک و کم بنیه مالی ارجحیت دارد. اما به دلیل ضعف نظام

اقتصادی کشور که ناشی از عدم وجود امنیت سرمایه و نبود ثبات اقتصادیست، شاید انتخابی بهتر از این سیاست، میسر نبوده است. مشکل فعلی راه آهن توقف فرایند خصوصی سازی به مدت ۱۴ سال است که ترابری ریلی را در موقعیت نه دولتی و نه خصوصی قرار داده است. چنین وضعیتی در عمل موجب سردرگمی مسئولین راه آهن و شرکتهای خصوصی شده است و به دلیل ابهام در روابط تجاری فیما بین، هزینه های سنگینی بر تعرفه های حمل بار و مسافر تحمیل می شود.

• راهکارهای اصلاحی

در حال حاضر سه راهکار پیش روی مدیریت ارشد وزارتخانه متبوع و راه آهن قرار دارد.

❖ اول اینکه وضعیت به مدل دولتی قبلی، برگشت داده شود. این راهکار به سبب سرمایه گذاریهای هنگفت بخش خصوصی، وجود قوانین فرادستی به ویژه سند چشم انداز کشور و آیین نامه اجرایی سهم بهینه بخشهای دولتی و غیردولتی در فعالیتهای راه آهن که مصوب شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ج.ا.ا. در جلسه ۱۳۸۸،۷،۱۸ می باشد، عملاً غیر قابل برگشت است. در این آیین نامه، سهم بخش غیر دولتی از انواع لکوموتیو و خودکشنده و بهره برداری از آنها و نگهداری و تعمیرات ناوگان و تأمین قطعات ذیربط صددرصد منظور شده است. اگرچه برداشت برخی از کارشناسان نسبت به قانون و مقررات سهم بهینه مزبور، اختیاری بودن رعایت آن می باشد، ولی در هر حال برگشت به گذشته ای ناکارآمد و نامطلوب غیر ممکن به نظر می رسد. در هر حال مدیر عامل اسبق راه آهن تلاش زیادی برای دولتی کردن بخشی از ترابری ریلی به عمل آورد که به دلیل توجیه ناپذیری آن ناکام ماند.

❖ روش دوم حفظ وضع موجود (یعنی استمرار این مرحله بی ثبات دوره ای گذار) تا آینده ای نامعلوم است. به دلیل هزینه های سربار بسیار زیاد و تندتر بودن شیب رشد هزینه های راه آهن نسبت به درآمدهایش، تداوم روند ۱۴ سال گذشته به طور روزافزون مشکل تر می شود. ضمن اینکه تاکنون بارها مراجع نظارتی درباره کوتاهی راه آهن نسبت به تحقق آیین نامه ی مصوب یاد شده ی بالا، پرسشهایی را مطرح کرده اند و هر بار نیز مسئولین ارشد راه آهن مجبور شده اند قدری بیشتر به فرایند واگذاری امور تصدی گری و اموال مرتبط با بخش ترابری راه آهن به بخش خصوصی ادامه دهند.

❖ و بالاخره راهکار استمرار روند خصوصی سازی ترابری ریلی تا اتمام آن طی چند سال آتی، مطرح می باشد. اتخاذ این روش نیازمند مطالعات دقیق اجرایی است. اما به هر حال ضرورت دارد که درباره ی راهکارهای نسبتاً معلوم و نامعلومی چون موارد ذیل اتخاذ تصمیم شود:

➤ ایستگاهها و پایانه‌ها برای امور باری چون کنترل، قبول و اعزام قطارها، تشکیل و تنظیم، انجام مانور برای انفصال و اتصال واگنها از قطارها یا جابجایی آنها برای روانه کردن به خطوط پارکینگ، مانور و تعمیرات و همچنین تخلیه و بارگیری کالاها (به‌از) انبار و بارانداز به کار گرفته می‌شوند. هنوز معلوم نیست به جز عملیات تخلیه و بارگیری چه اموری قابل واگذاری به بخش خصوصی است؟

سالن ایستگاهها که بیشتر برای امور مسافری کاربری دارد، برای انجام عملیات مربوط به قطارهای مسافری همچون پیاده و سوار شدن مسافری و جابجایی بارهای توشه آنها- مورد استفاده قرار می‌گیرند. ولی هنوز معین نشده که اموری چون نگهداری جاری و نظافت سالنها، کنترل بلیتها، راهنمایی مسافری، ارائه خدمات جانبی چون صندوق امانات، بوفه، پارکینگ خودروها و غیره (که در بازدهی شرکتهای حمل‌ونقل مسافری بسیار مؤثرند) را می‌توان به بخش خصوصی واگذار کرد؟ به تعبیری دیگر هنوز ماهیت بسیاری از فعالیتها به لحاظ حاکمیتی یا تصدی‌گری تفکیک نشده‌اند.

➤ در مورد پرسنل راهبری قطارها و لکوموتیورانان (که از امور تصدی‌گری است و در صورت واگذاری لکوموتیوها، این افراد باید کلاً به بخش خصوصی منتقل شوند)، هنوز تصمیمی اتخاذ نشده است. بلا تکلیفی مزمین در استخدام نیروهای جدید توسط راه‌آهن یا بخش خصوصی و کمبود کارکنان این بخش، ناشی از همین عدم تصمیم‌گیری است.

➤ در اینکه به منظور بهبود بهره‌وری ترابری ریلی از طریق خصوصی‌سازی و همچنین طبق قوانین بالادستی، می‌بایست بالاخره مالکیت لکوموتیوها به بخش خصوصی واگذار شود، شکی نیست. اما درباره نحوه واگذاری عمدتاً چند نوع راهکار متفاوت پیشنهاد شده است:

- فروش لکوموتیوها به طریق مزایده عام یا محدود (فقط برای شرکتهای حمل‌ونقل ریلی).
- اجاره به شرط نگهداری و بهره برداری طی دو سال اول و سپس اجاره به شرط تملیک در ده سال بعدی
- تشکیل یک شرکت سهامی عام و فروش لکوموتیوها از طریق بورس. البته برای تشکیل شرکت سهامی عام دولتی، ابتدا باید یک شرکت دولتی تأسیس شود تا انتقال لکوموتیوها به آن شرکت امکانپذیر شود. سپس این شرکت دولتی وارد بازار بورس گردد. به سبب منع قانونی، اینکار مستلزم تغییر ماهیت یک شرکت دولتی بلا استفاده به یک شرکت ریلی است.

▪ راه دیگر اینست که شرکتهای حمل و نقل ریلی و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی یک شرکت سهامی عام تأسیس کنند و راه آهن لکوموتیوهایش را به این شرکت سهامی عام بفروشد.

طبق ماده ۱۲۸ قانون برنامه سوم توسعه و همچنین قانون دسترسی آزاد، نوع نظام قیمت گذاری حمل ریلی صرفاً منحصر به فروش ظرفیت شبکه به شرکتهای حمل و نقل ریلی و دریافت حق بهره برداری از آنهاست. در واقع بنا به نوع ساختار تفکیک عمودی و قطع رابطه مستقیم راه آهن با صاحبان کالا و مسافری، تعرفه بهره برداری نباید به نوع و وزن بار خالص یا قیمت بلیت مرتبط باشد، بلکه باید به عواملی چون نوع مسیر، وزن ناخالص، مسافت طی شده و وسائط نقلیه و غیره بستگی داشته باشد. فروش ظرفیت شبکه به شرکتهای حمل و نقل ریلی (اعم از باری و مسافری) برحسب مسیرهای مختلف را می توان به انحاء مختلف (قراردادهای کوتاه مدت یا سالانه به اضافه عملکرد مقطعی، عملکرد عملیاتی مستمر، و طی موارد خاص) انجام داد.

آنچه که در همه ی خصوصی سازی های ترابری ریلی در جهان مشترک است، در اختیار داشتن مدیریت قطار کامل (اعم از واگن و لکوموتیو)، تجهیزات و امکانات جانبی برای امور مهمی همچون تعمیرات و نگهداری، سایتهای اختصاصی تخلیه و بارگیری و پارکینگ واگنها و همچنین پرسنل سیر و حرکت و غیره می باشد. هرچه میزان استقلال شرکتهای حمل و نقل ریلی خصوصی در ترابری ریلی زیادتر باشد، میزان بهره وری، سودآوری و به تبع آن مشارکت و سرمایه گذاری آنها نیز افزونتر می شود.

- برخی در توانایی شرکتهای حمل و نقل ریلی برای انجام تعمیرات و نگهداری وسائط نقلیه به ویژه در صورت واگذاری تعداد محدودی از لکوموتیوها به آنها، شک دارند. اولاً کل تعمیرات و نگهداری لکوموتیوها برونسپاری شده و راه آهن به جز مالکیت تعمیرگاهها و در اختیار داشتن مدیریت اجرایی، نقش چندانی در این امر ندارد. ضمن اینکه در زمینه ی تجمیع سفارشها خریدهای خارجی (به منظور کاهش هزینه ها)، راه آهن همچنان می تواند در امر تدارک قطعات، مجموعه ها و تجهیزات به صورت سفارش یکپارچه با شرکتهای حمل و نقل ریلی همکاری کند.

- فروش اموال و تجهیزات راه آهن به شرکتهای غیر حمل و نقل ریلی و گسترش تنوع فعالیتها بدون اینکه در راستای تجمیع اختیارات و امکانات شرکتهای حمل و نقل ریلی باشد، فرایند تصمیم گیری را کند کرده و امر هماهنگی را هم دشوار می سازد. خطر دیگر امکان ایجاد انحصار در یک فرایند یا زمینه ی قبلاً خصوصی شده می باشد. بنا به مصالح راه آهن، به هیچوجه نباید با انحصار یک یا چند نوع تجهیزات یا خدمات، یک شرکت بتواند باعث گرانفروشی شده یا شرکتهای دیگر را مجبور به پیروی از خود کند.

به عنوان مثال چنانچه یک شرکت، مالک اکثریت لکوموتیوهای راه آهن شود، آنگاه شرکتهای حمل و نقلی برای کسب استقلال و شکستن سطح کرایه های نیروی کشش، می بایست خود اقدام به خرید لکوموتیو کنند که پس از چند سال به ازدیاد عرضه و کاهش بازدهی سرمایه منجر می گردد. پیاده کردن این نظام برای زیربخش ریلی مناسب نیست. خوشبختانه تاکنون چنین زمینه ای ایجاد نشده است.

- تنها انحصار نامطلوب در راه آهن، انحصار امور تصدی گری عملیاتی است. راه آهن باید در راستای تنزل میزان وابستگی شرکتهای ترابری به دولت، با گسترش میزان خصوصی سازی دارایی های ترابری، امور تصدی گری بیشتری را واگذار کند و خود نیز به امور گسترده حاکمیتی (که بسیاری از آنها همچنان بدون متولی مانده اند)، بپردازد. در این رابطه تداوم پراکنده سازی مالکیتها، فعالیتها و اختیارات عاملین حمل و نقل، به زیان زیربخش ریلی است و باید بر تمرکز بیشتر آنها تأکید بیشتری شود. بدین ترتیب اتخاذ مدل مذکور در بند ۳-۴ یادشدهی بالا به دلیل ناشناخته بودن آثار آنها، چندان مطلوب به نظر نمی رسد.

(این نوشتار ادامه دارد)

سید منصور محمودی مشاور انجمن صنفی شرکتهای حمل و نقل ریلی و خدمات وابسته