

تنظیم گری

پیش از تأسیس نهاد تنظیم گری، راه آهن پدرانۀ مدیریت کند

محمد سعید نژاد
مدیرعامل اسبق راه آهن



محمد سعید نژاد مدیرعامل اسبق راه آهن در گفت و گو با ندای حمل و نقل ریلی با تأکید بر این که بسیاری از تحقیقات دال بر این است که باید نهاد رگولاتوری برای بخش حمل و نقل، به ویژه ریلی تأسیس شود، به راه آهن پیشنهاد داد که پیش از تشکیل این نهاد، در تصمیم گیری ها نگاه جامع تری داشته باشد و انتفاع بخش خصوصی را هم مدنظر قرار دهد. راه آهن باید نیازها و ضرورت های بخش های دولتی و خصوصی را دریابد. او در این مصاحبه گفت: در بخش خصوصی باید به این نکته توجه داشت که چون از جیب خودش خرج می کند، باید بازگشت سرمایه اش منطقی و رقابت پذیر و انگیزشی باشد. اما در بخش دولتی ممکن است بازگشت سرمایه عددی و رقمی نباشد. بلکه می تواند با حفظ سرمایه های اجتماعی و کشوری سود را به دست بیاورد.



ضرورت وجود نهاد تنظیم‌گر مستقل در حمل‌ونقل ریلی ایران تا چه حدی است؟ این نهاد باید زیرمجموعه‌ی چه وزارتخانه یا سازمانی باشد؟

پاسخ به این سؤال مثابه پاسخ دادن به این سؤال است که ضرورت خصوصی‌سازی در راه‌آهن چقدر ضروری است؟ در پاسخ به این سؤال ناخودآگاه توجه‌مان به ابزارهای خصوصی‌سازی جلب می‌شود.

رگولاتور ساختار سازمان یا ابزاری است که می‌تواند در تقویت خصوصی‌سازی در هر حوزه‌ای مؤثر باشد. برای بحث در مورد موضوع خصوصی‌سازی باید به پیشینه و تاریخچه راه‌آهن در جهان نگاهی بیندازیم این‌که این صنعت با چه ویژگی‌های و از چه روندی مسیر خصوصی‌سازی را طی کرده است.

توسعه حمل‌ونقل ریلی از ۲۰۰ سال پیش شروع شد و شاید مهم‌ترین ابزار توسعه‌ی سیاسی و اقتصادی و افزایش قدرت نفوذ دولت‌ها و کشورهای بزرگ در آن برهه از تاریخ بود. حتی یکی از دلایل و عوامل یا حتی موانعی که قدرت‌های بزرگ دست به اقدامات نظامی می‌زدند، دسترسی به راه‌آهن بود. یعنی بعد از دسترسی به سایر شقوق و اختراعات مؤثر صنعتی مانند؛ دیگ بخار که تردد بین نقاط دوردست برای کشورها میسر شد، حالا ریل و حمل‌ونقل ریلی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار شد.

از طرف دیگر؛ با توجه به این‌که توسعه‌ی راه‌آهن نیاز به توان و سرمایه‌گذاری زیادی داشت، به‌دلیل گستردگی و هزینه‌بر بودن راه‌آهن (به‌ویژه در دوره‌های اول شکل‌گیری)، مباحث مرتبط با مطالعات و تحقیقات کارهای ساده‌ای نبودند و به‌وسیله‌ی بخش خصوصی انجام می‌شدند. در تعداد محدودی از کشورها مانند آمریکا این امور در اواخر قرن ۱۹ به‌وسیله‌ی بخش خصوصی شروع شد. این عقبه نشان می‌دهد ساختار راه‌آهن‌ها کاملاً ساختار دولتی و یک ضرورت ملی برای کل کشورها بوده است. این ساختار تا زمانی که ساختار بخش خصوصی (به‌جز در این حوزه) در تمام حوزه‌ها رشد کرد، در حرکت بود. به‌دلیل این‌که در حمل‌ونقل ریلی به مفهوم ساخت زیرساخت‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها عموماً به‌وسیله‌ی دول انجام شده بودند، سرعت حرکت خصوصی‌سازی در بخش ریلی هم‌زمان

در کشور این‌گونه سیاست‌ها پایه‌ریزی و اجرا شدند. ماده‌ی ۱۲ برای حمایت از سرمایه‌گذاری تدوین و اجرا شد تا با القاء اطمینان خاطر به بخش خصوصی بابت سرمایه‌گذاری، تأمین کمبودها از منابع ملی، مانند صندوق توسعه‌ی ملی، امکان افزایش نقش بخش خصوصی در این بخش را فراهم کند.



با این اوصاف، بهترین راه برای عبور از این وضعیت چیست؟

به نظرم به‌دلیل نبود تقارن در حوزه‌ی بهره‌وری، باید سازوکار بخش ریلی هم مانند بخش جاده‌ای باشد. کل جاده را دولت می‌سازد؛ اما بهره‌برداری و استفاده از آن تماماً به‌وسیله‌ی ناوگان بخش خصوصی انجام می‌شود. در گذشته بخش ریلی این‌گونه بود که دولت تمام زیرساخت‌ها و ناوگان، سرمایه‌گذاری، توسعه و بهره‌برداری را انجام می‌داد، اما از برنامه‌ی سوم توسعه، تغییر رویکرد شروع شد. رویکردمان در بخش زیرساخت و ناوگان از بخش دولتی به بخش خصوصی متمایل شد. اصل ضرورت ورود، سرمایه‌گذاری، مدیریت و ... بخش خصوصی و جذب سرمایه‌های مردم برای توسعه‌ی حمل‌ونقل ریلی کشور و افزایش بهره‌وری تبلور یافت. برنامه‌های متعددی بعد از برنامه‌ی سوم توسعه در بخش ریلی تدوین و قوانین متعددی وضع شد. قوانین و مقررات حمایتی در حوزه‌ی تسهیلات بانکی و همین‌طور یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیمی که به بخش ریلی کشور تخصیص داده شد، یا در حوزه‌ی استفاده از منابع ارزی کشور، در قالب صندوق توسعه‌ی ملی وضع شدند. با وجود انجام این امور، اما هنوز امور حمایتی از ریل کافی نیست.



در این شرایط که الزام به افزایش نقش بخش خصوصی و نهاد رگولاتور وجود دارد، آیا نیازی به وجود راه‌آهن در قالب شرکت دولتی هست؟

بله. معتقدم که به شرکتی دولتی مانند شرکت راه‌آهن نیاز داریم. خصوصی‌سازی عموماً بر اساس دو روش عمودی و افقی اجرا می‌شود. در روش افقی، یا بخش‌هایی مانند بخش تجاری، خصوصی می‌شوند، یا این‌که تقسیم‌بندی‌های منطقه‌ای جغرافیایی صورت

با سایر بخش‌های اقتصادی نبود. در راه‌آهن‌های دنیا بخش زیرساخت شامل؛ خطوط راه‌آهن، ایستگاه‌ها، تأسیسات، خدمات فنی و پشتیبانی که عموماً با سرمایه و سیاست‌های دول شکل گرفتند، بهره‌برداری، ناوگان مسافری و باری، کشنده‌ها و لکوموتیوها، خدمات پشتیبانی، نگهداری و ... همه متعلق به دولت‌ها بوده است. در ایران هم روند شکل‌گیری راه‌آهن همین‌گونه بوده است. این در حالی بود که سایر بخش‌های اقتصادی که از ریل استفاده می‌کردند، به‌وسیله‌ی بخش خصوصی مدیریت می‌شدند. در حوزه‌ی مسافر و بار، تقریباً همه یا اغلب، با ساختاری متفاوت خصوصی بودند.

از طرفی، رقباتی حمل‌ونقل ریلی هم خصوصی هستند. حمل‌ونقل جاده‌ای به‌عنوان رقیب شماره‌ی یک ریل، خصوصی است. بخش دریا و هوایی هم خصوصی‌سازی شده است. گروه ریلی با این ساختار، انتظارات بخش‌های دیگر اقتصادی را تأمین نکرد. این تفاوت ساختار در بخش عمومی و تقابل بین خصوصی و دولتی در عمل، نبود تقارن و همگونی را از نظر بهره‌وری به وجود آورد. سرعت سیر و هزینه‌های حمل بار و مسافر در رقابت با سایر شقوق، از قدرت چانه‌زنی برخوردار نبودند. موضوعی که صاحبان بار به آن تأکید دارند، ضمن این‌که هزینه‌های راه‌آهن ارزان‌تر تمام می‌شود، سرعت کافی را در سیر نیز داشته باشد. از طرف دیگر نبود بهره‌وری کافی نسبت به سرمایه در حوزه‌ی حمل‌ونقل ریلی، باعث شده است انگیزه‌های لازم برای بخش خصوصی فراهم نباشد.



چرا ریل نتوانسته مانند جاده، سرمایه‌گذار جذب کند؟

از دو منظر مقررات و همین‌طور نبود بهره‌وری، انتظارات بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در بخش ریلی، پوشش داده نشده‌اند. از این نکته‌ی مهم نباید غافل بود که به‌دلیل همراهی ریل با محیط زیست و ایمن بودن نسبت به سایر شقوق، با اصلاح قوانین و سیاست‌های توسعه‌ای، دولت‌ها خود را مکلف به توسعه‌ی آن کرده‌اند. البته نه به این معنی که سرمایه‌گذاری مستقیماً به‌وسیله‌ی دولت انجام شده باشد؛ بلکه دولت‌ها باید شرایطی را فراهم کنند تا بازدهی سرمایه‌گذاری برای بخش خصوصی مقرون به صرفه باشد و در این حوزه سرمایه‌گذاری کند. در سال‌های گذشته

خصوصی تعیین شده‌اند. تعرفه‌ها در راستای انتفاع سرمایه‌گذاران بخش خصوصی، بازگشت معقول دوره‌ی سرمایه و سایر دغدغه‌های بخش خصوصی تبیین شده‌اند.



به نظر شما با وجود ظرفیت‌های سرمایه‌پذیری بخش ریلی، آیا سرمایه‌گذاری در بخش ریلی مناسب بوده است؟

اگر نگوییم سرمایه‌گذاری در بخش ریلی باید بهتر از سرمایه‌گذاری در سایر صنایع باشد، باید حداقل مشابه شرایط سرمایه‌گذاری در سایر بخش‌های اقتصادی باشد. در بسیاری از قوانین از جمله قانون دسترسی آزاد تأکید شده است؛ شرایط باید به گونه‌ای طراحی شود که انگیزه برای سرمایه‌گذاری در بخش ریلی افزایش پیدا کند. با وجود تأکید دولتمردان بر اهمیت حمل‌ونقل ریلی، ایجاد فضای حمایتی از سرمایه‌گذاران بخش ریلی کاملاً منطقی است. باید با سیاست‌های مناسب، کاری کنیم که سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در حمل‌ونقل ریلی از مزایا یا انگیزه‌ی بیشتری برخوردار شود تا بتواند سرمایه و پول مردم را جذب کند. راه‌های جذب سرمایه‌ها نیز می‌تواند متنوع باشد. می‌توان با تأمین اعتبارات از سیستم بانکی، جذب سرمایه‌های خرد مردم و حتی سرمایه‌گذاری خارجی، منابع مورد نظر برای برنامه‌های توسعه‌ای ریلی را فراهم کرد و هزینه‌ی رفع چالش‌های امروز بخش ریلی مانند کمبود لکوموتیو را برطرف ساخت.



به نظر شما با تشکیل یا تأسیس نهاد رگولاتور، این فضا برای افزایش سهم بخش خصوصی در این صنعت بیشتر از قبل فراهم خواهد شد؟

امروز بخش خصوصی به رسمیت شناخته شده است. مطمئنم اگر نهاد تنظیم‌گری ایجاد شود، بخش خصوصی نقش و موقعیت لازم را به دست خواهد آورد. یکی از چالش‌های اصلی بخش خصوصی در فعالیت در حمل‌ونقل ریلی، مسأله‌ی سوانح و گزارش‌های سوانح است که به مرجعیت کمیسیون عالی سوانح منتشر می‌شود. قانون پیش‌بینی کرده است که در این کمیسیون باید نماینده‌ی انجمن صنفی به‌عنوان نماینده‌ی بخش خصوصی

راه‌آهن دولتی باشد. این بخش‌ها باید در مالکیت و اختیار دولت باشد. البته نه به این معنی که تمام امور توسط بخش دولتی انجام شود، کما این که امروز بسیاری از امور راه‌آهن در قالب قراردادهای پیمانی انجام می‌شوند. با وجودی که مالکیت راه‌آهن از ۱۰۰ سال پیش در اختیار دولت بوده، اما نحوه‌ی عملیات آن متفاوت بوده است. مثلاً الآن نگهداری خطوط در قالب پیمانی به شرکت خصوصی سپرده شده است. اما اصل مالکیت و سرمایه‌گذاری در این حوزه‌ها به لحاظ ابعاد باید به دست دولت انجام شود. اما فارغ از این که مدیریت در دست دولت است یا بخش خصوصی، تضاد منافعی به وجود می‌آید. امور زیربنا، روبنا و پشتیبانی که باید در کنار هم انجام شوند، با تضاد منافع مواجهند. به همین دلیل نیاز به یک نهاد بالادستی است.



بخش عمده‌ی راه‌آهن، شامل؛ توسعه، نگهداری و بهره‌برداری زیرساخت، خطوط، شبکه، ریل‌سازی که نیاز به نقدینگی زیادی دارد، باید به‌وسیله‌ی راه‌آهن دولتی باشد. این بخش‌ها باید در مالکیت و اختیار دولت باشد. البته نه به این معنی که تمام امور به‌وسیله‌ی بخش دولتی انجام شود.



به نظر شما این نهاد رگولاتور باید زیر نظر کدام بخش باشد؟

این نهاد می‌تواند زیر نظر وزارت راه و وزیر راه یا رئیس‌جمهور باشد و این تضاد منافع را تبدیل به اشتراک یا همراهی منافع کند. تنظیم‌کننده‌ی بازار اگر نباشد و اگر احیاناً در مورد این منافع درست تصمیم‌گیری نشود، می‌تواند به سرخوردگی سرمایه‌گذاری در این بخش منجر شود. این امر منجر به تضعیف حمل‌ونقل ریلی کشور می‌شود و در وهله‌ی بعدی، این پیام را به جامعه می‌دهد که خصوصی‌سازی در حمل‌ونقل ریلی موفق نبوده است. در صورتی که معتقدم چنین چیزی نیست. در ۱۰ سال گذشته، تعرفه‌های راه‌آهن بر اساس و بر پایه‌ی حفظ منابع بخش

می‌گیرد. اما در تفکیک عمودی شرایط متفاوت اجرا می‌شود. مثلاً ناوگان به بخش خصوصی داده می‌شود و زیربنا در اختیار دولت قرار می‌گیرد. به نظرم به لحاظ ساختاری که در کشور ما وجود دارد، حداقل در حال حاضر، بنا به دلایلی چون قوانین و دوره‌ی بازگشت سرمایه، امکان ساخت و توسعه‌ی بخش زیربنایی به‌وسیله‌ی بخش خصوصی را نداریم و امکان خصوصی‌سازی امور زیربنایی ریلی کشور وجود ندارد. به همین دلیل باید شرکت دولتی راه‌آهن در راستای ایفای نقش حمایتی وجود داشته باشد. اما بهره‌برداری از شبکه مانند مدل جاده، قابلیت خصوصی‌سازی و اجرا دارد. جاده‌های کشور که خصوصی‌سازی نشده‌اند، اما بهره‌برداری و تمام امور آن به‌وسیله‌ی بخش خصوصی انجام می‌شود. الزام و امکان خصوصی‌سازی جاده‌ها هم عملیاتی نخواهد شد.



گاهی تضاد و تعارض منافعی بین راه‌آهن و بخش خصوصی به وجود می‌آید. برای حل این مسأله چه پیشنهادی می‌دهید؟

دقیقاً اینجا این سؤال مطرح است که آیا ما نیاز به اصلاح ساختار داریم یا خیر؟ آقای آخوندی در یکی از بندهایی که در برنامه‌ی خود به مجلس ارائه کرده بود، الزام به تشکیل نهاد رگولاتور بخش حمل‌ونقل، به‌خصوص بخش ریلی را ذکر کرده بود. این موضوع توسط یک مشاور خارجی که وضعیت راه‌آهن ایران را مطالعه کرده بود، پیشنهاد شده بود. از طرفی، در اصل ۴۴ قانون اساسی هم وظایف و نقش‌های نهادهای تنظیم‌گر و رگولاتور دیده شده است. در ۱۰ سال گذشته شورای رقابت با مشارکت بخش دانشگاهی، تحقیقاتی انجام داده که حاصل آن نیز دال بر ایجاد نهاد رگولاتور در بخش حمل‌ونقل، به‌خصوص ریلی دارد. با وجود این که این تحقیقات هنوز نهایی نشده است، اما به نظر می‌رسد ایجاد یک نهاد رگولاتور تأکید همه بوده است.



از نظر شما چه وظایفی باید به این نهاد رگولاتور تفویض شود؟

بخش عمده‌ی راه‌آهن، شامل؛ توسعه، نگهداری و بهره‌برداری زیرساخت، خطوط، شبکه، ریل‌سازی که نیاز به نقدینگی زیادی دارد، باید به‌وسیله‌ی

که سرمایه‌گذار بخش جاده را انتخاب کند. در قوانین متعدد کشور با در نظر گرفتن شرایط خاص، واردات کامیون دست دوم امکان‌پذیر است. در حالی که توسعه حمل‌ونقل ریلی جزو اولویت‌هاست، اما چنین پیش‌بینی در آن نشده است. این‌گونه مسائل نشان دهنده تناقض بین گفتار و عمل است. اما معتقدم همچنان از نظر ورود سرمایه، وضعیت بخش ریلی قابل قبول است. اما در مقایسه با سایر حوزه‌ها، از نظر بازگشت سرمایه مورد قبول نیست.



و حرف آخر؟

نهاد تنظیم‌کننده یا رگلاتور لازم است، اما فعلاً نیست. چیزی که انتظار می‌رود، این است که تا زمان شکل‌گیری آن، مدیریت ارشد راه‌آهن از موضع بالاتر به مسایل ریلی ورود کند. به این معنی که فارغ از این‌که مدیریت شرکت راه‌آهن را دارد، فکر کند علاوه بر مدیریت این شرکت، مدیریت کل بخش ریل، اعم از خصوصی و دولتی را در دست دارد و پدرا نه برای همه تصمیم بگیرد. هرچند به لحاظ ساختاری مدیریت راه‌آهن چنین وظیفه‌ای ندارد. اما اخلاقی است که با اشراف به نقش خودش، سایر بخش‌ها را هم در تصمیم‌گیری مدنظر داشته باشد. باید نیازها و ضرورت‌های بخش‌های دولتی و خصوصی را دریابد. در بخش خصوصی باید به این نکته توجه کند که چون این بخش از جیب خودش خرج می‌کند، باید بازگشت سرمایه‌اش منطقی و رقابت‌پذیر و انگیزشی باشد. اما در بازگشت سرمایه‌ی بخش دولتی ممکن است بازگشت سرمایه عددی و رقمی نباشد، بلکه ممکن است با حفظ سرمایه‌های اجتماعی و کشوری، سود را به دست بیاورد.

اما حدود ۴۰ درصد بار کشور را حمل می‌کند و اگر بازده سرمایه در این بخش مشابه سایر بخش‌های اقتصادی بود، این رقم بالاتر می‌رفت و مشکل کمبود را جبران می‌کرد. ولی چنین نشده است. امیدوارم روابط به‌گونه‌ای تنظیم شود که این امر محقق شود. قوانین هم سعی دارند به حمایت از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی بپردازند. حتی حذف مالیات بر ارزش‌افزوده با همین انگیزه بوده است. اما با تفاسیر متفاوت، نتیجه‌ی عکس داد. امیدوارم که با اصلاح دیدگاه، به اهداف تعیین شده دست پیدا کنیم.



در کل به نظر تان خصوصی‌سازی در حوزه ریلی موفق بوده است؟

به نظرم مسیری که خصوصی‌سازی در بخش ریلی طی کرده، موفق بوده است. فراموش نکنیم که عمر خصوصی‌سازی در این بخش، از قانون برنامه‌ی سوم شروع شده که کمتر از ۲۰ سال عمر دارد و در این مدت ساختار خود را پیدا کرده است. شرکت‌هایی که به‌وجود آمده‌اند، سرمایه‌گذاری‌هایی که انجام شده است، اما قانع کننده نیست و باید توسعه پیدا کند. سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در این دو دهه خوب بوده است. در حوزه بار کمبودی نداریم. اما در لکوموتیو کمبود داریم. ۴۰ درصد بار به‌وسیله‌ی بخش خصوصی جابه‌جا می‌شود. اما آیا سرمایه‌گذاری قانع‌کننده است؟ نه. هنوز در بازگشت سرمایه به نقطه‌ی خوبی نرسیده‌ایم. بازگشت سرمایه در این بخش با بخش‌های دیگر قابل مقایسه نیست. مدت زمان بازگشت سرمایه در بخش جاده‌ای و خرید کامیون بسیار کوتاه‌تر از خرید و سرمایه‌گذاری در بخش ریل، لکوموتیو و واگن است. لذا؛ خیلی منطقی است

حضور داشته باشد. این نهاد هرچند که یک نهاد فعال در حوزه‌ی ایمنی است، اما بیشتر اعضا به‌وسیله‌ی راه‌آهن منصوب می‌شوند. اما باز هم قانون‌گذار برای بخش خصوصی کرسی قابل شده است. معتقدم که برای نهاد رگولاتور و تنظیم‌گر هم حتماً جایگاه بخش خصوصی در نظر گرفته خواهد شد. چراکه این نهاد باید تنظیم‌کننده‌ی بین عوامل مختلف صنعت ریلی باشد و بخش خصوصی هم جزو عوامل موثر است و به همین دلیل باید در این نهاد حاضر و در تصمیم‌گیری‌ها سهیم باشد. در این نهاد همه بخش‌ها از دولتی و خصوصی، بهره‌برداران، کاربران، صاحبان کالا، مسافران و ... باید سهیم باشند.



به نظر شما ساختار نهاد رگولاتور باید چگونه باشد؟

در حالی که همه بر اصل وجود و تشکیل این نهاد تأکید دارند، اما جزئیات ساختار آن هنوز مشخص نیست. فکر می‌کنم بالاخره باید ایجاد شود. یک اصل مهم این است که این نهاد باید بالای سر راه‌آهن شکل بگیرد. می‌تواند در وزارت راه باشد. اما باید نهاد بالادستی راه‌آهن باشد. حتی می‌تواند زیر نظر وزیر راه اداره شود، اما عناصر چنین نهادی باید نمایندگانی از بخش‌های مختلف، بخش خصوصی و بخش‌های فنی، صاحبان کالا، راه‌آهن و ... باشند. نهادی باشد که خارج از تعارض منافع عناصر، بتواند تصمیم‌گیری کند. مثلاً تصمیم‌گیری در مورد تعرفه‌ها یکی از موضوعات پرچالش است که می‌تواند باعث افزایش انگیزه در بخش خصوصی شود. مطمئنم و معتقدم اگر این انگیزه در بخش خصوصی وجود داشته باشد، ما در بخش ریلی می‌توانیم ورود سرمایه‌ی جدی از بخش خصوصی و حتی سرمایه‌گذار خارجی داشته باشیم.

ما در بخش‌های دیگر اقتصاد، مازاد عرضه یا تولید داریم که ظرفیت موجودشان بیش از نیاز کشور است. چرا؟ چون با محدودیت‌هایی مواجهیم. اما در بخش لکوموتیو ما همیشه کمبود داریم. این در حالی است که زمینه‌ی تأمین آن به‌وسیله‌ی بخش خصوصی وجود دارد. به نظرم بعد از شکل‌گیری بخش خصوصی در حوزه‌ی واگن باری سرمایه‌گذاری خوبی داشتیم و کمبودی احساس نمی‌شود. در صورتی‌که از نظر طول عمر، بخش خصوصی در بخش لکوموتیو نوجوان محسوب می‌شود.

