



خصوصی سازی دیروز، تجدید ساختار امروز، شیپور را از سر گشاد زده ایم

مجید بابایی

دبیر انجمن صنایع حمل و نقل ریلی و خدمات وابسته

مقایسه شاخص های عملکردی حمل و نقل ریلی در دو دوره قبل و پس از واگذاری

دوره دوم (پس از واگذاری) (۸۰-۹۴)	دوره اول (قبل از واگذاری) (۶۵-۷۹)	شرح
۲۰۰۲٪	۴۶۷٪	متوسط رشد سالانه بار (تنار)
۳۶۵٪	۴۵۱٪	متوسط رشد سالانه بار (تن-کیلومتر)
۴۲۴٪	۴۱۸٪	متوسط رشد سالانه مسافر (نفر)
۴۲۱٪	۲۰۹٪	متوسط رشد سالانه مسافر (نفر-کیلومتر)
۲۲۴٪	۱۰۹۲٪	متوسط رشد سالانه تعداد واگنهای باری
۴۴۱٪	۰۰۰۲۳٪	متوسط رشد سالانه تعداد واگنهای مسافری
۲۵۱	۱۲۸	متوسط سالانه طول خطوط اصلی بهره برداری شده (کیلومتر)
۱۰۱	۲۰	متوسط سالانه طول خطوط دوم بهره برداری شده (کیلومتر)
۵۸۲٪	۶۰۹٪	متوسط رشد سالانه بار جاده ای (تنار)
۶۱۹٪	۴۷۲٪	متوسط رشد سالانه بار جاده ای (تن-کیلومتر)
۱۰۷۳٪	۱۰۰۸٪	متوسط رشد سالانه مسافر جاده ای (نفر)
۰۰۵۶٪	۰۰۷۲٪	متوسط رشد سالانه مسافر جاده ای (نفر-کیلومتر)
-۸۰۷۶٪	۵۰۳۹٪	متوسط رشد سالانه تعرفه حمل بار ریلی

سال ۸۰ به عنوان نقطه شروع فرایند واگذاری امور به بخش غیر دولتی انتخاب گردیده است. آنطور که از نتایج بر می آید متوسط رشد سالانه عملکرد بخش باری از نظر حجم جابجایی در دوره پس از سال ۸۰ با کاهش مواجه بوده است. متوسط رشد سالانه بخش مسافری هم هر چند افزایش محسوسی داشته است اما قابل ملاحظه نبوده است. این در حالی است که در همین دوره متوسط رشد تعداد سالنهای مسافری و واگن های باری به مراتب بیشتر از دوره قبل از سال ۸۰ بوده است. همچنین متوسط سالانه طول خطوط اصلی ریلی که در دوره پس از سال ۸۰ به بهره برداری رسیده است تقریباً دو برابر همین

از اواخر دهه هفتاد زمزمه های خصوصی سازی در حمل و نقل ریلی مشابه دیگر بخش های اقتصادی کشور شنیده می شد. در ابتدا بخش هایی از فعالیت های اجرایی و تصدی گری در حوزه های نگهداری و تعمیرات شبکه و ناوگان ریلی به پیمانکاران برون سپاری شد. در ادامه با این تصور اشتباه که مشکلات دولت در اداره بهره ور و کارآمد عملیات حمل و نقل ریلی بار و مسافر ناشی از صرفاً بزرگ بودن بدنه و بویژه متراکم بودن نیروی انسانی است حرکتی در جهت کوچک سازی دولت آغاز گردید و بدتر اینکه این حرکت به مرور مترادف با خصوصی سازی تعبیر گردید بدون اینکه مقدمات آن مطالعه و اجرا شود. در همین راستا در ادامه شروع به واگذاری شرکت های دولتی زیر بخش ریلی به بخش های غیر دولتی که البته عمدتاً از نهادهای شبه دولتی بودند گردید. این فرایند به شکلی بطئی و غیر ساختارمند تا اوایل دهه ۸۰ ادامه داشت تا نوبت به مرحله دیگری از واگذاری امور به بخش غیر دولتی رسید. مهرماه سال ۱۳۸۴ مصادف بود با تصویب قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی که در نوع خود تبدیل به نقطه عطفی برای کوچک کردن دولت و انتقال مالکیت ناوگان و بهره برداری از شبکه ریلی به بخش غیر دولتی گردید. امروز با گذشت ۱۲ سال از تفکیک عمودی مسولیت های بخش ریلی بین دولت و بخش غیر دولتی این سوالات مطرح است که آیا واقعاً خصوصی سازی در حمل و نقل ریلی کشور رخ داده است؟ آیا الزامات چنین تغییر رویکردی از دولتی صرف به مشارکت دولتی غیر دولتی محقق گردیده بود؟ آیا فعالیت هایی که از بخش دولتی به بخش غیر دولتی واگذار گردید تحت یک فرایند تجاری آماده واگذاری شده بودند؟ آیا قبل از واگذاری امور به بخش غیر دولتی، اصلاح ساختار درونی دولت به منظور حرکت در مسیر آزادسازی و مقررات زدایی آغاز گردیده بود؟ و اینکه آیا رقابت درون بخشی و فرابخشی به میزان کافی شکل گرفته است؟

امروز تغییر ساختار بخش ریلی را از دو منظر می توان ارزیابی نمود: از منظر عملکرد حمل و نقل ریلی و از منظر اصلاحات ساختاری بخش ریلی

عملکرد حمل و نقل ریلی:

در مقایسه دو دوره ۱۵ ساله قبل و بعد از سال ۸۰ شاخص های عملکردی حمل و نقل ریلی به شرح جدول زیر خلاصه گردیده است.



ادامه یافته است. در نتیجه همین ضعف ساختاری بوده است که دست دولت در این یک دهه اخیر برای ادامه حضور و مداخلات بر هم زنده تعادل بازار باز بوده است. این همان ضعف مهمی است که فرایند تجاری شدن خدمات حمل و نقل ریلی را که می بایست توسط بنگاه های خصوصی عملی شوند به شدت به تاخیر انداخته است و در نتیجه مهمترین مزیت یک بازار رقابتی که [رقابت] است را مخدوش نموده و ظهور مزیت های رقابتی بنگاه ها را غیر ممکن ساخته است. یک مصداق مهم از این ضعف ساختاری که ناشی از تاخیر در آزادسازی است در اختیار گذاشتن سوخت ارزان برای بخش جاده ای است که هفت برابر بخش ریلی مصرف انرژی دارد. یا اینکه برای یک دهه هر گونه تغییری در بهای بلیت مسافر با ممانعت دولت روبرو می گردید که به شدت هم بر عدم تعادل عرضه و تقاضای ریلی تاثیر گذار بود اما امروز شاهدیم با شناور شدن بهای بلیت در بخش ریلی نه تنها قیمت ها نسبت به دو سال گذشته افزایشی نداشته بلکه شرکت ها تحت فشار رقابتی بازار بطور متوسط ۲۰ درصد هم تخفیف برای مسافرین قائل می شوند.

هر چند قسمت مهمی از عملکرد ضعیف بخش ریلی در دهه اخیر ناشی از ضعف ساختاری حمل و نقل ریلی و عدم توجه دولت به ترتیب و مقدمات فرایند خصوصی سازی بوده است، فراهم نشدن بستر و فضای مناسب کسب و کار برای بنگاه های خصوصی ریلی نیز مانع حضور قدرتمند شرکت های خصوصی در عرصه جابجایی بار و مسافر بوده است. اما از سوی دیگر بخش خصوصی هم در این دهه اخیر تلاش برنامه محوری را برای تغییر ساختارهای غیر بهره ور خود ننموده است در حالی که او نیز وظیفه داشت بطور جدی در ساختارهای مدیریتی خود تجدید نظر نماید. امروز هم همچنان ساختارهای حاکم بر بنگاه های اقتصادی ریلی بر گرفته از روح حاکم بر نظامات دولتی است. رد پای نوآوری و خلاقیت را به سختی می توان در بین بنگاه های خصوصی ریلی مشاهده کرد. تداخل و خلط مالکیت و مدیریت و عدم ثبات برنامه محور مدیران بنگاه های خصوصی ریلی که بخش مهمی از آن می تواند حاصل ساختار صلب شبه دولتی فرو رفته در بیماری بروکراسی و تمرکزگرایی باشد 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، بنگاه های خصوصی نیز نیازمند طراحی مجدد و تجدید نوآورانه ساختارهای حاکم بر بنگاه ها می باشند.

اما انتظار از دولت در این بین بسیار بیشتر از بخش خصوصی است. دولت بایستی نسبت به یک دهه بی تفاوتی خود نسبت به تجدید ساختار تمام دولتی حاکم بر فرایند خصوصی سازی ریلی جبران مافات نماید. دولت بایستی در سیاست های جاده پسند خود تجدید نظر جدی نماید. ناکارآمدی بخش ریلی در دهه اخیر حاصل اتخاذ رویکرد غلط به فرایند خصوصی سازی بوده است. حاصل جدا نکردن حکمرانی از تصدی گری بوده است. پس مواظب باشیم که تجدید ساختار حمل و نقل ریلی که هم اکنون توسط دولت در حال انجام است به معنی افتادن از آن سوی بام نباشد. دولت همینکه بپذیرد که می تواند حکمران خوبی باشد و نه مجری خوبی بخش مهمی از راه را رفته ایم.

شاخص در دوره ۱۵ ساله قبل از سال ۸۰ بوده است. همچنین متوسط سالانه احداث خطوط دوم در ۱۵ سال بعد از سال ۸۰ معادل ۱۰۱ کیلومتر در مقایسه با ۲۰ کیلومتر دوره ۱۵ ساله قبل از سال ۸۰ می باشد. این به معنای ظرفیت سازی نسبتا مطلوب در هر دو بخش شبکه زیربنایی و ناوگان باری و مسافری پس از سال ۸۰ بوده است.

سوالی که مطرح است وضعیت بخش جاده ای در این دوره زمانی است که شاخص های مربوطه حاکی از این است که در بخش باری از نظر تناژ بار جابجا شده با کاهش رشد مواجه بوده اما از نظر تن کیلومتر بخش جاده ای رشد متوسط سالانه بیشتری را در ۱۵ ساله بعد از سال ۸۰ تجربه نموده است که اولاً حاکی از اثرات رکود اقتصادی بر بخش حمل و نقل و از طرفی هم نشان می دهد سیاست های اعمال شده در بخش حمل و نقل به سمت هدایت بارهای با سیر طولانی به بخش جاده ای بوده است که مغایر با سیاست های کلان کشور مبنی بر حمایت از بخش ریلی است. اما حمل و نقل جاده ای در بخش مسافر در دوره ۱۵ ساله اخیر با منفی شدن رشد سالانه همراه بوده است که بخشی از آن می تواند ناشی از وضعیت در آمدی و کاهش سهم سفر در سبد اقتصاد خانوار بوده و بخشی نیز بدلیل گسترش معنادار استفاده از خودرو و شخصی در سفرهای بین شهری است که هر دو شیوه ریلی و جاده ای را متاثر نموده است.

شاخص دیگری که در دوره ۱۵ ساله پس از سال ۸۰ در بخش ریلی مشهود می باشد کاهش شدید و منفی شدن رشد متوسط تعرفه حمل و نقل ریلی است. شرائط نامتوازن رفتار حاکمیت با حمل و نقل جاده ای و ریلی در اخذ حق دسترسی چند برابری از بخش ریلی نسبت به بخش جاده ای از یک سو و تشدید رقابت درون و برون بخشی که ناشی از تبعات رکود اقتصادی کشور بوده موجب گردید تا شرکت های حمل و نقل ریلی مجبور شوند به منظور حفظ حداقل سهم خود از بازار حمل و نقل کشور نسبت به کاهش مستمر تعرفه های حمل و نقلی اقدام نمایند.

در مجموع به نظر می رسد عملکرد بخش ریلی در دوره پس از شروع خصوصی سازی با فراز و نشیب هایی همراه بوده است که از مهمترین علل آن می توان به تغییرات محسوس در مولفه های اقتصادی کشور، اعمال سیاست های عمدتاً جاده پسند و بهره وری پائین شبکه و ناوگان ریلی بویژه در بخش باری اشاره نمود.

اما شاید یکی از مهمترین عوامل ناکارآمدی بخش ریلی به ساختار غیر منطقی و بدون تغییر آن پس از شروع فرایند خصوصی سازی در ۱۵ سال گذشته بر گردد.

اصلاحات ساختاری حمل و نقل ریلی:

شاید مهمترین اقدامی که قبل از فرایند خصوصی سازی می بایست آغاز می گردید فرایند آزادسازی و کاهش نقش کنترلی دولت است. این بدان معنی است که واگذاری امور اجرایی و تصدی گری حمل و نقل ریلی به همراه بخشی از مالکیت به بخش خصوصی مقدمه مهمی داشته است به نام آزادسازی که همراه است با کاهش سهم دولت در نظامات کنترل و نظارت بر بازار و سازو کارهای متعلق به بازار. این قطعاً مهمترین حلقه مفقوده ساختار حمل و نقل ریلی پس از شروع برنامه خصوصی سازی در سال ۸۴ بوده است که تاکنون نیز