



کمیسیون حمل و نقل و لجستیک



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

چالش‌ها و مسائل اساسی حوزه حمل و نقل ریلی (همراه با پیشنهادهای سیاستی)



شناسنامه گزارش



کمیسیون حمل و نقل و لجستیک



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

عنوان:

چالش‌ها و مسائل اساسی حوزه حمل و نقل ریلی
(همراه با پیشنهادهای سیاستی)

دفتر پژوهش‌های اقتصادی و کمیسیون حمل و نقل و لجستیک

تهیه کننده: محمد تقی فیاضی

اظهار نظر کنندگان: منیره امیرخانلو و شیما حاجی نوروزی

تاریخ انتشار: آذر ۱۴۰۳

واژه‌های کلیدی: حمل و نقل ریلی، لوکوموتیو، شرکت راه آهن، قیمت گذاری

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

فهرست مطالب

۵	چکیده
۶	خلاصه مدیریتی
۹	۱- مقدمه
۱۱	۲- چالش‌های حوزه ریلی
۴۰	۳- اهم مسائل مطرح شده در نشست مشترک اتاق ایران و مسئولان شرکت ملی راه‌آهن
۴۳	۴- الگویی برای اصلاح ساختار
۵۳	۵- جمع‌بندی و پیشنهاد
۵۸	منابع و ماخذ

چکیده

عملکرد بخش ریلی کشور در سال‌های اخیر پسرفت عمده‌ای داشته است. این پسرفت در بخش‌های حمل بار، حمل مسافر، بهره‌وری، تعداد لکوموتیوهای آماده‌به‌کاری و مطالبات شرکت‌های ریلی به‌خوبی مشهود است. گزارش حاضر با هدف بررسی مسائل و مشکلات حوزه حمل‌ونقل ریلی به‌همراه پیشنهادهای مرتبط و انتقال آن‌ها به دستگاه‌های مسئول تهیه شده است. با توجه به مطالبه اصلی بخش خصوصی، در گزارش حاضر علاوه بر آمار و اطلاعات و مطالعات کتابخانه‌ای موجود، مصاحبه با خبرگان و فعالان این حوزه نیز در دستور کار قرار گرفته است. در حوزه قانون تأکید بر اجرای ماده (۵۶) و (۵۷) قانون برنامه هفتم توسعه، قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، ماده (۷۰) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و در حوزه اجرا تجدید ساختار صنعت ریلی و به‌ویژه ایجاد نهاد تنظیم‌گری پیشنهاد می‌شود. در کوتاه‌مدت «کاهش تعرفه حق دسترسی به شبکه»، «اصلاح قیمت بلیت قطارهای مسافری» و «لغو ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها برای واردات لکوموتیو» پیشنهاد می‌شود.

خلاصه مدیریتی

برپایه بازخوردها و مطالبات بخش خصوصی در حوزه حمل و نقل ریلی چالش‌های حوزه ریلی را می‌توان در پنج دسته کلی طبقه‌بندی کرد: (۱) دسترسی به لکوموتیو، (۲) دسترسی به ریل، (۳) قیمت‌گذاری خدمات ریلی، (۴) مطالبات شرکت راه‌آهن و (۵) عملکرد مدیریتی. این چالش‌ها علاوه بر ایجاد اختلال در فعالیت‌های بخش خصوصی، مانع از دستیابی به اهداف قانونی و اسناد بالادستی کشور شده است.

عملکرد بخش حمل و نقل ریلی کشور نشان می‌دهد که بهره‌وری در صنعت ریلی پایین است. پایین بودن سرعت سیر و سرعت بازرگانی مهم‌ترین شاخص‌های پایین بودن بهره‌وری در این بخش است. یکی از دلایل اصلی این عملکرد ضعیف، کاهش تعداد لکوموتیوهای آماده‌به‌کار است. با وجود افزایش تعداد کل لکوموتیوهای کشور در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال ۱۴۰۱ تعداد لکوموتیو آماده‌به‌کار کاهش یافته است. آماده‌به‌کاری لکوموتیوها در سال ۱۴۰۲ به ۵۳ درصد رسیده که کمترین مقدار این شاخص در ۴ سال گذشته را نشان می‌دهد. شاخص‌های سرعت بازرگانی و بهره‌وری واگن‌های باری که چابکی سیستم حمل و نقل را نشان می‌دهند، در سال‌های اخیر کاهش یافته و به ۳ کیلومتر بر ساعت رسیده است. علاوه بر این، متوسط بهره‌وری ماهیانه واگن‌های باری از سال ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲ نزدیک به پنجاه درصد کاهش یافته است.

به‌رغم سابقه نزدیک به صدسال از فعالیت راه‌آهن، هنوز برخی از بنادر مهم کشور به شبکه ریلی متصل نشده است. علاوه بر این با عدم توسعه خطوط فرعی بین پایانه‌ها و شبکه اصلی ریلی در پس‌کرانه اتصال مستقیمی برقرار نشده است. اتصال بین ریل و جاده نیز که باید از طریق توسعه مراکز لجستیکی و احداث پایانه‌های بار و مسافر برقرار می‌شود، با نواقص زیادی مواجه است.

جاده‌های اصلی کشور عمدتاً به ایستگاه‌های ریلی دسترسی دارند. مشکل اصلی در مورد لجستیک و امکانات فنی برای تخلیه و بارگیری در ایستگاه‌های راه‌آهن است. برای اتصال روان بین جاده و ریل به پایانه‌های حمل و نقل ریلی و جاده‌ای نیاز است که علاوه بر تجهیزات ویژه بارگیری و تخلیه، امکانات لجستیکی مانند ذخیره‌سازی و جابه‌جایی کالا نیز وجود داشته باشد. بر اساس سند لجستیک کشور در مجموع ایجاد ۵۸ مرکز لجستیک در سراسر کشور

پیش‌بینی شده است. نقشه لجستیک کشور نشان می‌دهد به‌جز تعدادی پارک و دهکده لجستیک (حدود ۱۸ مورد)، تا تکمیل مراکز بر اساس اهداف مقرر فاصله زیادی وجود دارد.

ایران از منظر شاخص عملکرد لجستیک در بهترین حالت به رتبه ۶۴ در سال ۲۰۱۸ در مقیاس جهانی دست یافت، اما رتبه کشور در این شاخص طی سال‌هایی که شاخص محاسبه و رتبه کشورها اندازه‌گیری شده، با روند صعودی به بدترین مقدار خود یعنی ۱۲۳ در سال ۲۰۲۳ رسیده است.

در حوزه قیمت‌گذاری خدمات ریلی چه در بخش باری و چه در بخش مسافری موانع و مشکلات متفاوتی وجود دارد. در بخش مسافری به‌رغم عدم دریافت حق دسترسی به شبکه، قیمت‌گذاری دستوری وجود دارد که مانع از فعالیت اقتصادی بنگاه‌های خصوصی می‌شود. در بخش باری نیز به دلیل بالا بودن حق دسترسی عملاً سهم باقیمانده برای بخش خصوصی تکاپوی هزینه‌های جاری آن را نمی‌دهد.

اجرا نشدن قانون در بخش ریلی یکی دیگر از چالش‌های پیش روی این صنعت است. از مهم‌ترین این قوانین می‌توان به «قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت» اشاره کرد. در این قانون به افزایش سهم حمل‌ونقل ریلی از بار زمینی به ۳۰ درصد و سهم حمل‌ونقل ریلی مسافری به ۱۸ درصد تکلیف شده و تسهیلاتی نیز برای بخش در نظر گرفته شده است؛ اما عملکرد ریلی نشان می‌دهد که شاخص‌ها هر سال از هدف قانونی دورتر شده است. آیین‌نامه اجرایی سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های راه و راه‌آهن نیز یکی دیگر از قوانینی است که به دنبال اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط هیئت‌وزیران تصویب شد. در این قانون نیز شرکت ملی راه‌آهن مکلف به واگذاری بسیاری از وظایف خود شده است، اما در عمل وظایف و اهداف مقرر در آن محقق نشده است.

با وجود سوددهی شرکت ملی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران به میزان ۳۲۶ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۹، در سال بعد شرکت زیان‌ده شده و زیان آن با سقوط آزاد به ۱۸۶۹ میلیارد تومان رسید. در سال‌های بعد نیز این زیان‌دهی تداوم داشته است؛ به‌طوری‌که زیان شرکت در سال ۱۴۰۱ به ۲,۷۸۶ میلیارد تومان و در سال ۱۴۰۲ به ۲,۱۹۱ میلیارد تومان رسیده است؛ بنابراین از منظر مالی، عملکرد سه‌ساله اخیر

(۱۴۰۰-۱۴۰۳) شرکت ملی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران فاجعه‌بار بوده است.

اجرای مواد (۵۶) و (۵۷) قانون برنامه هفتم توسعه که برای توسعه ظرفیت شبکه ریلی تکالیفی بر عهده دولت گذاشته، قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت که مقرر کرده سهم حمل‌ونقل ریلی از بار زمینی به ۳۰ درصد و سهم حمل‌ونقل ریلی مسافری به ۱۸ درصد افزایش یابد، ماده (۷۰) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) که با هدف تثبیت تعرفه حق دسترسی شبکه ریلی و کمک به احداث، توسعه ظرفیت و بهسازی خطوط، ناوگان و شبکه حمل‌ونقل ریلی برون‌شهری و نگهداری راه‌های کشور با هدف صرفه‌جویی در مصرف سوخت، کاهش آلاینده‌گی محیط‌زیست و کاهش تلفات ناشی از تصادفات جاده‌ای، تنظیم شده و آیین‌نامه اجرایی سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های راه و راه‌آهن مورد تأکید است.

اصلاح ساختار در بخش ریلی در سه محور (۱) تقویت جایگاه معاونت حمل‌ونقل به‌عنوان سیاست‌گذار حمل‌ونقل کشور، (۲) ایجاد نهاد تنظیم‌گر و (۳) تجدید ساختار و وظایف شرکت ملی راه‌آهن ایران پیشنهاد می‌شود. این پیشنهادها در ظرف زمانی ۳-۵ سال قابل اجرا هستند.

برخی پیشنهادها، هم به لحاظ اهمیت و فوریت آن برای بخش خصوصی و هم ماهیت آن‌ها ظرف زمانی کوتاه‌مدتی دارند. (۱) کاهش تعرفه حق دسترسی به شبکه، (۲) اصلاح قیمت بلیت قطارهای مسافری و (۳) لغو ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها برای واردات لکوموتیو از جمله این پیشنهادها هستند.

۱- مقدمه

حمل و نقل ریلی ویژگی‌هایی دارد که آن را از سایر شقوق حمل و نقل متمایز می‌کند. اولین ویژگی آن امکان تردد در مسافت‌های طولانی است. حمل و نقل ریلی امکان حمل و نقل مواد خام (مواد معدنی، چوب، غلات، مواد شیمیایی، محصولات فلزی و غیره) و جابجایی مسافر و بار (اتومبیل، تجهیزات کشاورزی و غیره) را فراهم می‌کند. متوسط طول بار حمل و نقل ریلی داخلی در ایالات متحده ۱۳۰۰ کیلومتر در مقایسه با ۷۰۰ کیلومتر برای کامیون‌ها است. ضمن این که گفته می‌شود حمل و نقل ریلی برای مسافت‌های بالای ۳۰۰ کیلومتر مقرون به صرفه است. ادغام بین وجهی شامل اتصال به جاده و بندر به تخصصی شدن حمل و نقل ریلی کمک کرده است. ویژگی دیگر حمل ریلی ظرفیت بالای آن است. هیچ روش حمل و نقل زمینی دیگری ظرفیت حمل ریلی را ندارد زیرا هر واگن قطار می‌تواند تا ۱۰۰ تن بار حمل کند که به‌تنهایی بیش از سه برابر بار یک کامیون است. صرفه‌جویی در مقیاس یکی دیگر از ویژگی‌های مهم حمل ریلی است، زیرا هم می‌توان تعداد واگن‌ها را اضافه کرد و هم تعداد کانتینر بیشتری روی هم چید. حمل و نقل ریلی هزینه‌های ساخت و نگهداری بالایی دارد، اما هزینه حمل و نقل با افزایش مسافت و بار کاهش می‌یابد. قطار روند صنعتی شدن را تسریع کرده است، به طوری که در برخی کشورها، ظهور حمل و نقل ریلی هم‌زمان با توسعه صنعتی بوده است. همچنین توسعه اقتصادی و سکونت‌گاه‌های انسانی را به‌ویژه در مناطق دورافتاده تسریع کرده است. با همه این‌ها و با وجود سرمایه‌گذاری بسیار زیاد دولت‌ها در حمل و نقل ریلی، این صنعت رو به خصوصی‌سازی حرکت کرده است. این خصوصی‌سازی‌ها عمدتاً همراه با مدیریت یکپارچه زیرساخت همراه بوده است (Rodrigue, 2024).

ایران به‌رغم پیشرو بودن در صنعت ریلی، چندان که بایدوشاید از پتانسیل شبکه ریلی خود برای ارتقا و توسعه مناطق مختلف کشور استفاده نکرده است. ضمن این که در برخی موارد با کمبود زیرساخت و یا عدم یکپارچگی شیوه ریلی با سایر شیوه‌های حمل مانند جاده‌ای همراه بوده است. گذشته از آن در سال‌های اخیر تحریم‌های اقتصادی از یک‌طرف و سوءمدیریت از طرف دیگر مشکلاتی را در برابر این صنعت گذاشته که نه تنها قادر به استفاده از پتانسیل‌های ملی و منطقه‌ای نیست بلکه با ادامه روند موجود، فعالیت‌های بنگاه‌های اقتصادی مرتبط با این صنعت نیز با مشکل مواجه خواهد شد. یکی از موضوعات مهم که معمولاً در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کم‌تر به آن توجه می‌شود، **نگهداشت سطح** است. عدم توجه به نگهداشت سطح و عدم تخصیص منابع لازم موجب کلنگی شدن زیربناها و تأسیسات موجود شده و کلیت آن از حیز انتفاع ساقط می‌شود. برخی مطالعات نشان می‌دهد در زمینه نگهداشت سطح در حوزه

زیربناهای ریلی کاستی‌های بسیار زیادی وجود دارد.

نگاهی به عملکرد بخش حمل‌ونقل ریلی کشور در سال‌های اخیر نشان می‌دهد که این بخش با چالش‌هایی مواجه است. به طوری که این چالش‌ها مانع از دستیابی به اهداف قانونی و اسناد بالادستی کشور شده است. بهره‌وری در صنعت ریلی پایین است. پایین بودن سرعت سیر و سرعت بازرگانی مهم‌ترین شاخص‌های پایین بودن بهره‌وری در این بخش است. یکی از دلایل اصلی این عملکرد ضعیف، کاهش تعداد لکوموتیوهای آماده‌به‌کار است. با وجود افزایش تعداد کل لکوموتیوهای کشور در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال ۱۴۰۱ تعداد لکوموتیو آماده‌به‌کار کاهش یافته است. آماده‌به‌کاری لکوموتیوها در سال ۱۴۰۲ به ۵۳ درصد رسیده که کمترین مقدار این شاخص در ۴ سال گذشته را نشان می‌دهد. شاخص‌های سرعت بازرگانی و بهره‌وری واگن‌های باری که چابکی سیستم حمل‌ونقل را نشان می‌دهند، می‌تواند در جذب بار و مسافر به بخش ریلی بسیار مهم باشد و سودآوری و جذابیت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را تضعیف کند. سرعت بازرگانی واگن‌های باری در سال‌های اخیر کاهش یافته و به ۳ کیلومتر بر ساعت رسیده است. علاوه بر این، متوسط بهره‌وری ماهیانه واگن‌های باری از سال ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲ نزدیک به پنجاه درصد کاهش یافته است.

به‌رغم سابقه نزدیک به صدسال از فعالیت راه‌آهن، هنوز برخی از بنادر مهم کشور به شبکه ریلی متصل نشده است. علاوه بر این با عدم توسعه خطوط فرعی بین پایانه‌ها و شبکه اصلی ریلی در پس‌کرانه اتصال مستقیمی برقرار نشده است. اتصال بین ریل و جاده نیز که باید از طریق توسعه مراکز لجستیکی و احداث پایانه‌های بار و مسافر برقرار می‌شود، با نواقص زیادی مواجه است.

در حوزه قیمت‌گذاری خدمات ریلی چه در بخش باری و در بخش مسافری موانع و مشکلات متفاوتی وجود دارد. در بخش مسافری به‌رغم عدم دریافت حق دسترسی به شبکه، قیمت‌گذاری دستوری وجود دارد که مانع از فعالیت اقتصادی بنگاه‌های خصوصی می‌شود. در بخش باری نیز به دلیل بالا بودن حق دسترسی عملاً سهم باقیمانده برای بخش خصوصی تکاپوی هزینه‌های جاری آن را نمی‌دهد.

اجرا نشدن قانون در بخش ریلی یکی دیگر از چالش‌های پیش روی این صنعت است. از مهم‌ترین این قوانین می‌توان به «قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت» اشاره کرد. در این قانون به افزایش سهم حمل‌ونقل ریلی از بار زمینی به ۳۰ درصد و سهم حمل‌ونقل ریلی مسافری به ۱۸ درصد تکلیف شده و تسهیلاتی نیز برای بخش در نظر گرفته شده است؛ اما عملکرد ریلی نشان می‌دهد

که شاخص‌ها هر سال از هدف قانونی دورتر شده است. آیین‌نامه اجرایی سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های راه و راه‌آهن نیز یکی دیگر از قوانینی است که به دنبال اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط هیئت‌وزیران تصویب شد. در این قانون نیز شرکت ملی راه‌آهن مکلف به واگذاری بسیاری از وظایف خود شده است اما در عمل وظایف و اهداف مقرر در آن محقق نشده است.

تضاد و تعارض منافع مستلزم تجدید ساختار راه‌آهن است و این تجدید ساختار می‌تواند مشتمل بر تفکیک وظایف سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری باشد. ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل می‌تواند تا حدود زیادی تعارض منافع در بخش ریلی کشور را برطرف کند.

گزارش حاضر با توجه مطالبات بخش خصوصی و مشکلات و تنگناهایی که در حوزه عمل با آن مواجه‌اند، تهیه شده است؛ بنابراین چالش‌های حوزه ریلی چه در بخش مسافری و چه در بخش باری با امان به بازخوردها و نقطه‌نظرات بخش خصوصی تهیه شده است. پیشنهادها نیز عمدتاً با در نظر گرفتن همین نقطه نظرات و ملاحظات و با این فرض که بیشترین قرابت را در ارتباط با حل چالش‌ها و معضلات پیش روی بخش خصوصی دارد، تهیه شده است. منابع مورد استفاده نیز ترکیبی از نظرات و اظهارات فعالان و نخبگان بخش خصوصی در حوزه ریلی به همراه مطالعات کتابخانه‌ای بوده است.

گزارش، پس از این مقدمه چالش‌های حوزه ریلی را در بخش‌های (۱) دسترسی به لکوموتیو، (۲) دسترسی به ریل، (۳) قیمت‌گذاری خدمات ریلی، (۴) مطالبات شرکت راه‌آهن و (۵) عملکرد مدیریتی مورد بررسی قرار خواهد داد. در بخش بعدی گزارش به «اهم مسائل مطرح‌شده در نشست مشترک کمیسیون حمل‌ونقل و لجستیک اتاق ایران و مسئولان شرکت ملی راه‌آهن» اشاره می‌شود. با توجه به اهمیت و تأکید فعالان حوزه ریلی بر تجدید ساختار صنعت ریلی و به‌ویژه ایجاد نهاد تنظیم‌گری، قسمت چهارم گزارش به این موضوع اختصاص دارد. در پایان جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها مطرح می‌شود.

۲- چالش‌های حوزه ریلی

بر اساس مطالعات و نشست‌های کارشناسی که در سال ۱۴۰۱ در اتاق ایران (با همکاری مرکز پژوهش‌های اتاق ایران و کمیسیون حمل‌ونقل و لجستیک اتاق) صورت گرفت، چالش‌های حمل‌ونقل زمینی در حوزه بار احصاء و به شرح زیر دسته‌بندی شد:

- نبود مرجع هماهنگ‌کننده ترانزیت در کشور

- خود مالکی ناوگان حمل و نقل جاده‌ای
- اتکای هزینه‌های جاری سازمان‌های زیربخشی حمل و نقل به درآمدهای آن‌ها
- نبود نهاد راهبر لجستیک در کشور
- فرسودگی ناوگان حمل و نقل
- وجود موانع در رقابتی شدن حمل و نقل ریلی و جاده‌ای
- حکمرانی نامتوازن در بخش حمل و نقل کشور
- ناکافی بودن زیرساخت‌های شبکه ریلی کشور

خوشبختانه با کمک اتاق ایران و نظر مساعد دستگاه‌های اجرایی برای برخی از چالش‌های فوق از جمله «مرجع هماهنگ‌کننده ترانزیت در کشور» و «نبود نهاد راهبر لجستیک در کشور» در برنامه هفتم بستر قانونی مناسب پیش‌بینی شد. هرچند چالش‌های دیگر در حوزه ریلی همچنان وجود دارد، اما گزارش حاضر از زاویه دیگر چالش‌های حوزه ریلی را مورد بررسی قرار داده است؛ به‌ویژه موضوعاتی که فعالان بخش خصوصی به‌صورت فوری و اضطراری با آن‌ها درگیر هستند. ضمن آن‌که در این گزارش چالش‌های بخش مسافری حوزه ریلی نیز مورد توجه قرار گرفته است. این چالش‌ها در پنج دسته کلی زیر تعریف شده و مورد بررسی قرار گرفته است:

- (۱) دسترسی به لکوموتیو
- (۲) دسترسی به ریل
- (۳) قیمت‌گذاری خدمات ریلی
- (۴) مطالبات شرکت راه‌آهن
- (۵) عملکرد مدیریتی

در ادامه، موضوعات فوق به‌طور تفصیلی‌تر مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

۱-۲- دسترسی به لکوموتیو

تعداد کل لکوموتیوهای خطوط ریلی کشور در سال ۱۴۰۲ برابر ۹۹۶ و برای سال جاری ۱۰۱۴ دستگاه

بوده است. تعداد لکوموتیوها از ابتدای دوره مطالعه در حال افزایش بوده است؛ اما هر سال تعداد بیشتری از لکوموتیوها از دسترس خارج شده‌اند. بر پایه آخرین اطلاعات (آمار سه‌ماهه ۱۴۰۳ راه‌آهن) تعداد کل لکوموتیو برابر ۱۰۱۴ و لکوموتیوهای آماده‌به‌کار ۴۹۶ دستگاه بوده است؛ بنابراین به‌رغم افزایش تعداد لکوموتیوها، تعداد لکوموتیوهای آماده‌به‌کار روند نزولی خود را ادامه داده است (جدول ۱ و نمودار ۱)

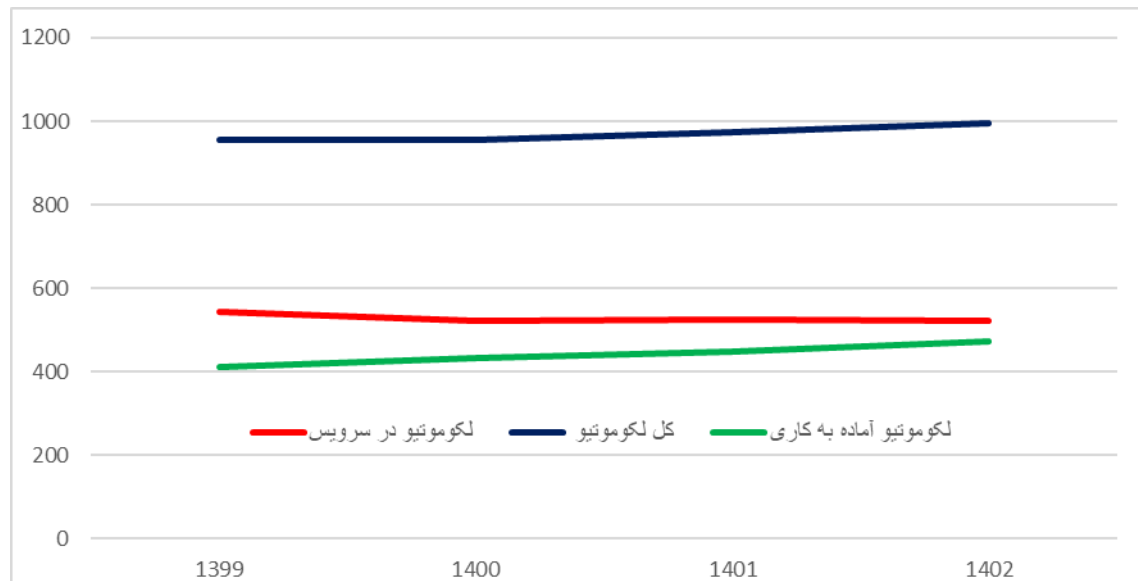
درحالی‌که انتظار می‌رود تعداد لکوموتیوهای در سرویس بین ۵ تا حداکثر ۱۰ درصد کل لکوموتیوها باشد، از دسترس خارج شدن حدود نیمی از لکوموتیوها نشان از شرایط بحرانی و سوء مدیریت در این حوزه دارد. حتی در کشوری مانند روسیه که در حال جنگ هست، تخمین زده می‌شود که در سال جاری حدود ۹۰ درصد از ناوگان لکوموتیوها در حالت آماده‌به‌کار باشند. این در شرایطی است که به دلیل تحریم‌های مداوم و کمبود قطعات، آماده‌به‌کاری لکوموتیوها در این کشور کاملاً چالش‌برانگیز شده است (بروگن، ۲۰۲۴؛ کیف‌پست، ۲۰۲۴). در سال ۲۰۲۴ و برای ایالات متحده آمریکا نیز تخمین زده می‌شود که حدود ۸۰ درصد از لکوموتیوها در حالت آماده‌به‌کار هستند. بالا بودن درصد لکوموتیوهای خارج سرویس عمدتاً به دلیل عوامل و شرایط اقتصادی مانند تقاضا برای خدمات حمل‌ونقل است (Railinc, 2024).

جدول (۱) تعداد لکوموتیو و شاخص‌های مرتبط

سه‌ماهه	۱۴۰۲	۱۴۰۱	۱۴۰۰	۱۳۹۹	واحد	شرح
۱۴۰۳						
۵۱۸	۵۲۳	۵۲۶	۵۲۱	۵۴۳	دستگاه	لکوموتیو در سرویس
-۰,۱	۰,۶-	۱,۰	۴,۱-		درصد تغییر	
۱۰۱۴	۹۹۶	۹۷۳	۹۵۵	۹۵۴	دستگاه	کل لکوموتیو
۰,۰۱۸	۲,۴	۱,۹	۰,۱		درصد تغییر	
۴۹	۵۳	۵۴	۵۵	۵۷	درصد	لکوموتیو آماده‌به‌کاری
-۷	۱,۹-	۱,۸-	۳,۵-		درصد تغییر	

منبع: راه آهن جمهوری اسلامی ایران، آمار حمل و نقل ریلی کشور در سال‌های مختلف

نمودار (۱) - تعداد کل لکوموتیوها، لکوموتیوهای آماده به کار و لکوموتیوهای در سرویس (دستگاه)



منبع: راه آهن جمهوری اسلامی ایران، آمار حمل و نقل ریلی کشور در سال های مختلف

ناکارآمدی تعمیر و نگهداری - از مشکلات مهم در حوزه لکوموتیو، علاوه بر تعداد کم لکوموتیوها، بالا بودن تعداد لکوموتیوهای در سرویس و در نتیجه ناپایدار بودن ناوگان کشنده ریلی کشور است. اصلاح نظام تعمیر و نگهداری مستلزم توجه و تقویت عواملی مانند آموزش، قراردادهای حقوقی، امکانات و تجهیزات تعمیرگاهی، انبار قطعات، نظارت، انگیزه و بهره‌وری کارکنان، طراحی و سیستم مانیتورینگ و نظام اطلاعاتی ثبت و تحلیل داده‌ها دارد. با بهبود سیستم موجود اطلاعات داده‌ها می‌توان از خرابی‌های پرتکرار جلوگیری کرد و ضمن افزایش تعداد لکوموتیوهای آماده‌به‌کار و افزایش بهره‌وری، هزینه تعمیر و نگهداری را نیز کاهش داد (ندای حمل و نقل ریلی، ۱۴۰۲).

واردات لکوموتیو یا تولید داخل - در بین شرکت‌های بهره‌بردار، شرکت‌های تولیدکننده و شرکت راه‌آهن همواره این چالش وجود داشته است که لکوموتیو در داخل ساخته شود و یا از طریق واردات تأمین شود. این سؤال و چالش سه ذینفع دارد که هریک از زاویه منافع خود به موضوع نگاه می‌کنند:

(۱) شرکت ملی راه‌آهن - گفته می‌شود ترجیح شرکت ملی راه‌آهن واردات لکوموتیو از خارج است. به این دلیل که در خریدهای خارجی از منابع عمومی استفاده می‌شود (فاینانس دولت) اما در خریدهای داخلی شرکت ملی راه‌آهن باید از منابع داخلی اقدام به تأمین منابع کند؛ بنابراین، این نفع مالی شرکت ملی

راه‌آهن را به استفاده از مزیت ایجادشده (یعنی خرید از خارج) ترغیب می‌کند.

(۲) شرکت (های) سازنده- فعالیت و دوام شرکت (های) داخلی سازنده لکوموتیو در خریدهای داخلی است و در صورت واردات لکوموتیو مجبور به تعطیل کردن فعالیت‌های خود هستند. قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مستمسک قانونی برای تداوم فعالیت این شرکت‌ها است.

(۳) شرکت‌های ریلی- شرکت‌های ریلی عمدتاً به دلیل کیفیت و طول عمر بالای لکوموتیوهای خارجی به دنبال واردات این ماشین‌آلات هستند و تمایلی به خریدهای داخلی ندارند. حتی این شرکت‌ها حاضرند با ارزهایی با نرخ آزاد اقدام به واردات لکوموتیو کنند و خرید داخلی انجام ندهند. به نظر می‌رسد در سال جاری نیز برخی شرکت‌ها و بنگاه‌های بزرگ اقتصادی از محل منابع ارزی در اختیار درصدد واردات لکوموتیو به کشور و تجهیز ناوگان خود هستند.

بنابراین در واردات یا خرید داخلی لکوموتیو بین اضلاع گفته‌شده تعارض منافی وجود دارد که بهتر است به نحوی این تعارضات برطرف شود. شاید راه‌حل میانه به این شکل باشد: از یک‌طرف ضمن برطرف کردن موانع واردات لکوموتیو از خارج از واردات لکوموتیوهای با عمر بالا ممانعت شود. در این صورت اجبار و یا منعی برای شرکت‌های ریلی در خرید داخلی یا واردات وجود نخواهد داشت و این شرکت‌ها بر اساس مصالح خود تصمیم به واردات لکوموتیو یا خرید از داخل خواهند گرفت. در مورد شرکت ملی راه‌آهن نیز با عمل به تکالیف قانونی از جمله آیین‌نامه سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های راه و راه‌آهن اصولاً خرید لکوموتیو موضوعی منتفی است. برای شرکت‌های سازنده لکوموتیو شاید راه‌حل بینابین ادامه فعالیت در زمینه ساخت لکوموتیو در شرایط رقابتی به همراه تمرکز بر تعمیر و تولید قطعات در داخل باشد.

تصدی‌گری شرکت ملی راه‌آهن- بر اساس آیین‌نامه سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های راه و راه‌آهن، شرکت ملی راه‌آهن تنها مجاز به فعالیت در حوزه‌هایی مانند ایستگاه‌های مسافری و باری (حداکثر به میزان ۸۰ درصد)، خدمات مهندسی و مشاوره تحقیقاتی و پژوهشی (به میزان ۲۰ درصد)، فناوری اطلاعات (به میزان ۲۰ درصد)، پایانه‌ها، باراندازها، انبارها، زمین، ساختمان و تأسیسات (به میزان ۷۰ درصد) است. بر اساس این قانون شرکت ملی راه‌آهن در بسیاری از فعالیت‌ها از جمله انواع واگن، انواع لکوموتیوها و خودکشنده‌ها، مالکیت خطوط فرعی مجاز به فعالیت نیست (جدول ۲).

جدول (۲) - فهرست فعالیت‌های قابل واگذاری راه‌آهن به بخش غیردولتی و سهم آن‌ها از بخش غیردولتی

عملکرد (درصد)	هدف قانونی (درصد)	فعالیت
۱۰۰	۱۰۰	واگن‌های مسافری و خدماتی (شامل بهره‌برداری)
۹۰	۱۰۰	واگن‌های باری و بهره‌برداری از قطارهای باری
۲۰	۱۰۰	لوکوموتیوها، خودکشش‌ها و بهره‌برداری از لوکوموتیوها
۱۰۰	۱۰۰	نگهداری و تعمیرات ناوگان و تأمین قطعات یدکی
۰	۱۰۰	مدیریت ترافیک و بهره‌برداری از شبکه ریلی
۵۰	۱۰۰	ماشین‌آلات ساخت، نگهداری و عملیات بر روی خطوط شبکه
۱۰۰	۱۰۰	نگهداری و تعمیرات خطوط و ساختمان‌های فنی
نامشخص	۱۰۰	مالکیت خطوط فرعی
۲۰	۱۰۰	کارگاه‌های تعمیراتی و دپوهای نگهداری و تعمیرات و نگهداری ناوگان
۰	۱۰۰	کارخانه‌ها، انبارهای مربوط به تأمین ادوات و مواد اولیه، ماشین‌آلات
۰	۱۰۰	سالن‌های تعمیرات و بازسازی خطوط و ساختمان‌ها
۱۰۰	۱۰۰	نگهداری و تعمیرات ساختمان‌ها (تعمیرات اساسی و اضطراری)
۰	۳۰	ترمینال‌ها، سکوها، انبارها، زمین‌ها، سیستم‌های گرمایش، سرمایش و تهویه هوا
۰	۲۰	ایستگاه‌های باری و مسافری
۱۰۰	۱۰۰	سیستم‌های سیگنالینگ الکتریکی و نگهداری و تعمیرات سیستم‌های ارتباطات
۷۰	۱۰۰	انجام عملیات مانور (شاتینگ)
۵۰-۶۰	۸۰	خدمات مهندسی و مشاورهای در پروژه‌های تحقیقاتی
۲۵	۸۰	فناوری اطلاعات

منبع:

-آیین‌نامه سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های راه و راه‌آهن؛

-رولند برگر، توسعه استراتژی و ساختار جدید برای راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران، تابستان ۱۰۴۱.

آیین‌نامه فوق در ادامه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تصویب شد. بر اساس قانون و سپس آیین‌نامه آن مقرر شد که فعالیت‌های راه‌آهن خصوصی شود. بر پایه آیین‌نامه خصوصی‌سازی هم در بخش مالکیت و هم در تصدی‌گری‌های بخش ریلی موردنظر قانون‌گذار قرار گرفت؛ اما با گذشت حدود ۲۰ سال از آغاز خصوصی‌سازی ریلی، غیر از مالکیت ناوگان واگن باری، واگن مسافری و همچنین تعمیرات خطوط و ناوگان ریلی و مالکیت تعدادی از لوکوموتیوها، تغییر دیگری در مالکیت ریلی رخ نداده و کماکان بخش بزرگی از حمل‌ونقل ریلی کشور، در اختیار شرکت ملی راه‌آهن باقی‌مانده است. به‌عنوان مثال؛ از

حدود ۱۰۰۰ دستگاه لکوموتیو موجود در کشور، حدود ۲۰ درصد آن متعلق به بخش خصوصی است و ۸۰ درصد آن کماکان متعلق به دولت است. این سهم نیز عمدتاً به کمک خریدهای بخش خصوصی به این رقم رسیده است. با وجود مالکیت و تصدی‌گری شرکت ملی راه‌آهن در فعالیت‌های ریلی امکان جذب سرمایه‌گذاران در بخش کشنده و حتی ایجاد خطوط فرعی وجود نخواهد داشت.

بررسی عملکرد آیین‌نامه فوق‌نشان می‌دهد که برخی از فعالیت‌های مربوط به راه‌آهن توسط آیین‌نامه (تنظیم‌گری) اجرایی در سال ۱۳۸۹ خصوصی‌سازی شده است. با این حال در برخی از بخش‌ها، خصوصی‌سازی صورت گرفته منجر به افزایش مطلوب رقابت نشده است. برای مثال به دلیل نبود رقابت، هزینه نگهداری و تعمیرات خطوط همچنان بالا است. **در عمل، خصوصی‌سازی بیشتر برون‌سپاری وظایف بوده است تا اینکه واقعاً معنای خصوصی‌سازی بدهد** (رولند برگر، ۲۰۱۷).

اجرای کامل آیین‌نامه مذکور به معنی انقطاع شرکت ملی راه‌آهن از فعالیت بنگاهداری و تمرکز بر وظایف تنظیم‌گری است. موضوعی که علاوه بر رفع بسیاری از مشکلات فعلی راه‌آهن از جمله زیان‌ده بودن آن، فضا برای بخش خصوصی باز شده و بسیاری از تعارضات فعلی از بین خواهد رفت. در اجرای قانون فوق‌اولین گام می‌تواند واگذاری تمامی لکوموتیوهای در اختیار شرکت ملی راه‌آهن به بخش خصوصی باشد.

بر پایه برآوردهای برنامه هفتم میزان ترانزیت زمینی در پایان برنامه ۴۰ میلیون تن پیش‌بینی شده است که با توجه به صرفه‌های اقتصادی و محیط زیستی انتظار بر این است که بخش عمده آن از طریق ریل صورت گیرد. در سال ۱۴۰۲ نیز ۵۷۲ میلیون تن بار از طریق جاده و ۴۳ میلیون تن از طریق ریل و در مجموع ۶۱۵ میلیون تن بار جابجا شده است. بر پایه هدف‌گذاری برنامه سهم حمل‌ونقل راه‌آهنی از جابه‌جایی کل بار تا پایان برنامه باید به ۳۰ درصد افزایش یابد. برای تحقق این اهداف تعداد ۵۵۰ لکوموتیو (کشنده) تا پایان برنامه پیش‌بینی شده است؛ به عبارت دیگر افزایش ۸۰ لکوموتیو در سال.

جدول (۳) - هدف گذاری کمی برنامه هفتم در بخش ریل

هدف کمی در پایان برنامه	واحد متعارف	سنجه عملکردی
۴۰ (در پایان سال اول ۱۶ میلیون تن؛ از سال دوم ۶ میلیون تن، افزایش سالانه)	میلیون تن	میزان گذر (ترانزیت) زمینی سالانه کالا از ایران
۳۰	درصد	سهم حمل و نقل راه آهنی از جابه جایی کل بار زمینی داخلی (تن-کیلومتر)
۵۵۰	دستگاه کشنده (لوکوموتیو)	نوسازی و تأمین ناوگان راه آهنی جدید با مشارکت بخش غیردولتی
ارتقا به میزان حداقل هفتاد درصد (۷۰٪) نسبت به شروع برنامه	میانگین در سال	سرعت سفر و سیر بازرگانی بار راه آهنی

منبع: قانون برنامه هفتم

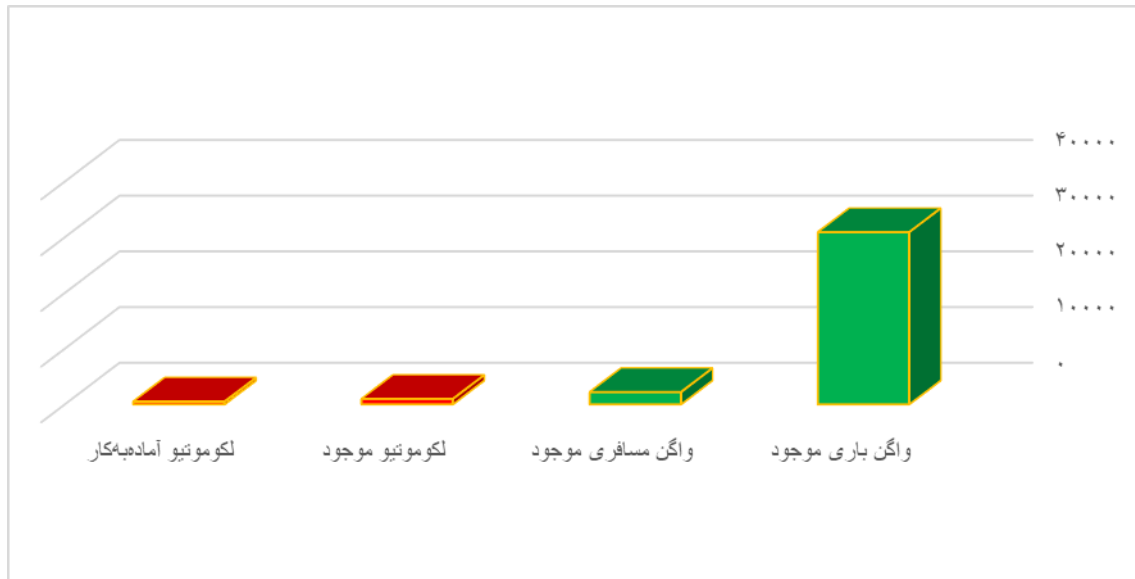
تعداد لکوموتیو مورد نیاز بر اساس واگن های باری موجود - در سال جاری (شش ماهه ۱۴۰۳) تعداد واگن های باری برابر ۳۰۹۱۱ دستگاه و تعداد لکوموتیوهای آماده به کار ۵۰۹ دستگاه بوده است (جدول ۴ و نمودار ۲). اگر برای یک رام قطار باری کامل که به طور میانگین ۳۰ تا ۴۰ واگن دارد، یک لکوموتیو نیاز داشته باشیم، تعداد ۱۰۴۳ دستگاه لکوموتیو نیاز داریم و با فرض آن که ۱۰ درصد لکوموتیوها در سرویس باشند، حداقل به ۱۱۰۴ دستگاه لکوموتیو نیاز است؛ اما چنانچه بخواهیم به هدف حمل ۳۰ درصدی بار زمینی با ریل برسیم، با فرض کیفیت فعلی حمل (سیر بازرگانی و بهره وری پایین و ...) به ۳ تا ۴ برابر میزان فعلی لکوموتیو نیاز است. طبیعتاً با بهبود سیر بازرگانی و افزایش بهره وری تعداد واگن ها و لکوموتیوهای مورد نیاز هم کاهش خواهد یافت.

جدول (۴) - تعداد واگن های باری، تعداد لکوموتیو موجود و آماده به کار در شش ماهه سال ۱۴۰۳ (دستگاه)

۳۰۹۱۱	واگن باری موجود
۲۲۰۵	واگن مسافری موجود
۹۷۴	لکوموتیو موجود
۵۰۹	لکوموتیو آماده به کار

منبع: راه آهن جمهوری اسلامی ایران، آمار حمل و نقل ریلی کشور در سال ۱۴۰۳، فصل بهار و تابستان

نمودار (۲) - تعداد واگن‌های باری، تعداد لکوموتیو موجود و آماده‌به‌کار در شش ماهه سال ۱۴۰۳ (دستگاه)



۲-۲- دسترسی به ریل

عملکرد ساخت و توسعه خطوط ریلی نشان می‌دهد که در طول دوره اجرای قانون برنامه چهارم توسعه به متوسط حدود ۴۵۰ کیلومتر در سال به خطوط ریلی کشور اضافه شد. این میزان در طول دوره برنامه پنجم توسعه به‌طور متوسط به حدود ۱۲۵ کیلومتر و در دوران اجرای برنامه ششم توسعه به حدود ۳۰۰ کیلومتر رسید. در برنامه هفتم توسعه پیش‌بینی شده است که تا پایان برنامه کل خطوط به ۳۲۰۰ کیلومتر و سهم مجموع طول خطوط دوخطه یا بیشتر و خطوط برقی از طول خطوط آهن سراسری به حداقل ۱۰۰۰ کیلومتر برسد. یعنی به‌طور متوسط در هر سال ۶۴۰ کیلومتر راه‌آهن در طول دوره پنج‌ساله برنامه هفتم ساخته شود. این میزان ساخت ۴۰ درصد از بهترین عملکرد ساخت راه‌آهن در طول ۲۰ سال گذشته بیشتر و بیش از دو برابر عملکرد آن در برنامه ششم توسعه است. در حال حاضر طول شبکه راه‌آهن برقی کشور ۱۹۶ کیلومتر است. دسترسی به هدف‌گذاری برنامه هفتم (۱۰۰۰ کیلومتر) به معنای بیش از ۵ برابر شدن خطوط فعلی ریلی است. با توجه به چشم‌انداز مالی و اقتصادی کشور، دستیابی به هدف برنامه چه در زمینه توسعه خطوط ریلی و چه برقی کردن خطوط بسیار دور از انتظار است.

- اتصال ریل به بنادر

به‌رغم سابقه دیرینه راه‌آهن کشور، هنوز برخی از بنادر مهم کشور به شبکه ریلی متصل نشده است. علاوه بر این با توسعه نیافتن خطوط فرعی بین پایانه‌ها و شبکه اصلی ریلی در پس‌کرانه اتصال مستقیمی برقرار نشده است. در حال حاضر بنادر تجاری شهید رجایی، امام خمینی، آبادان، خرمشهر و امیرآباد به

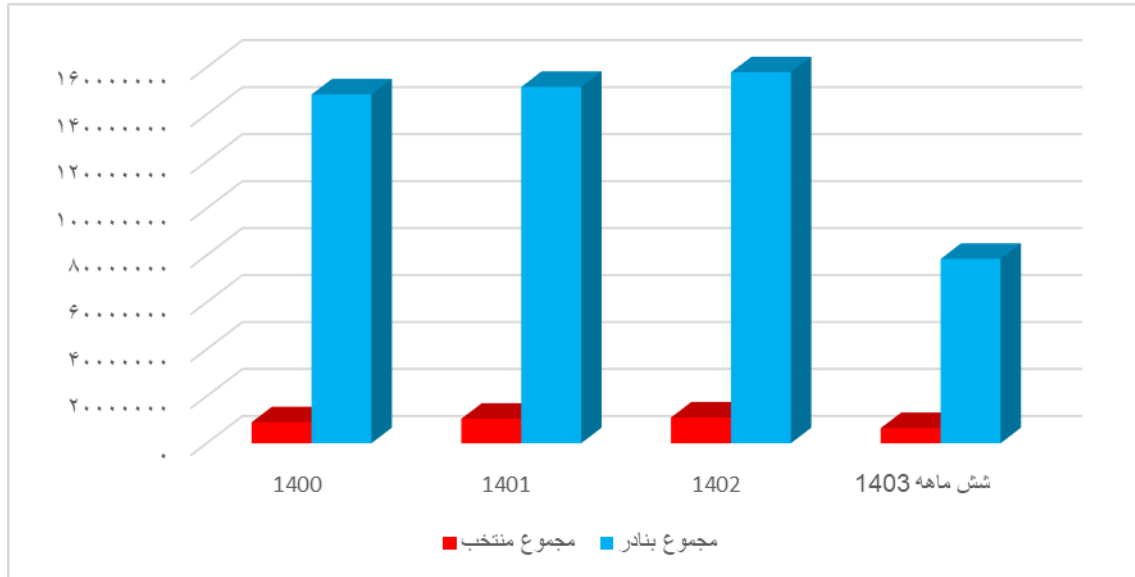
ریل دسترسی دارند، اما بنادر مهمی مانند بوشهر، چابهار، انزلی و آستارا هنوز به ریل متصل نشده‌اند. بر اساس اطلاعات موجود هرچند سهم بنادر گفته شده از کل تخلیه و بارگیری بنادر چندان چشمگیر نیست (جدول ۵ و نمودار ۳)، اما با توسعه و اتصال ریل به این بنادر بخشی از ترافیک بنادر متصل به ریل و همچنین بار جاده‌ای و همین‌طور حمل‌ونقل مراکز مهم اقتصادی به این بنادر منتقل می‌شود. برپایه اطلاعات موجود حدود ۲۵۰ کیلومتر خطوط فرعی در بنادر تجاری کشور وجود دارد، اما تمامی پایانه‌های (اسکله‌های) بندری با امکان دسترسی ریلی، به‌طور مستقیم به این خطوط فرعی متصل نیستند. در نتیجه حمل مستقیم بار بین اسکله و پس‌کرانه و بارگیری و تخلیه مستقیم بین قطار و کشتی وجود ندارد.

جدول (۵) - عملکرد تخلیه و بارگیری بنادر منتخب (واحد: تن)

بندر	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲	شش ماهه ۱۴۰۳
بندر چابهار	۲,۹۳۲,۲۵۵	۴,۲۶۶,۷۵۸	۴,۰۷۰,۲۱۳	۱,۸۰۸,۳۷۹
بوشهر	۴,۳۳۵,۲۲۶	۴,۴۲۱,۳۷۳	۴,۸۵۹,۰۷۰	۳,۳۷۲,۶۳۰
انزلی	۱,۴۵۶,۲۵۸	۱,۵۵۹,۸۷۰	۱,۹۶۹,۹۸۳	۱,۲۶۷,۰۵۱
آستارا	۲۲۲,۶۹۴	۱۷۸,۶۸۷	۸۳,۰۲۶	...
...
مجموع بنادر منتخب	۱۴۸,۴۷۹,۲۸۹	۱۵۱,۷۰۱,۴۳۶	۱۵۷,۹۱۸,۲۸۲	۷۸,۴۹۸,۴۶۱

منبع: سازمان بنادر و دریانوردی، آمار و عملکرد- عملیات تخلیه و بارگیری

نمودار (۳) - عملکرد تخلیه و بارگیری کل بنادر و بنادر منتخب (واحد: تن)



منبع: سازمان بنادر و دریانوردی، آمار و عملکرد- عملیات تخلیه و بارگیری

اتصال شبکه ریلی به این بنادر، علاوه بر توسعه ظرفیت ریلی کشور، توسعه مناطق پیرامونی را نیز به دنبال دارد. همچنین با توسعه این خطوط و با فراهم شدن امکان انتقال بخش بیشتری از حمل بار و مسافر جاده‌ای به ریل بهره‌وری افزایش و کاهش مصرف سوخت بیشتری به دنبال خواهد داشت. پدافند غیرعامل موضوع دیگری است که با توسعه ریلی و گسترش آن به بنادر مختلف کشور مورد توجه قرار خواهد گرفت. در برنامه توسعه خطوط ریلی کشور دسترسی به این بنادر در دستور کار قرار دارد (شکل ۱). در قانون برنامه هفتم نیز سهم ریلی بنادر کشور برابر ۲۵ درصد تا پایان برنامه و میانگین طول خطوط فرعی به مبادی بار و مراکز معدنی، صنعتی و تجاری کشور به حداقل ۴۰۰ کیلومتر پیش‌بینی شده است.

هرچند با کمبود منابع و تعریف تعداد بسیار زیاد طرح‌های عمرانی در حوزه ریلی، توسعه خطوط فرعی و اتصال بنادر به شبکه ریلی زمان‌بر خواهد بود.

شکل ۱- نقشه توسعه ریلی کشور



منبع: شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور، نقشه توسعه ریلی کشور

۱- اتصال ریل با جاده

جاده‌های اصلی کشور عمدتاً به ایستگاه‌های ریلی دسترسی دارند. مشکل اصلی در مورد لجستیک و امکانات فنی برای تخلیه و بارگیری در ایستگاه‌های راه‌آهن است. برای اتصال روان بین جاده و ریل به پایانه‌های حمل و نقل ریلی و جاده‌ای نیاز است که علاوه بر تجهیزات ویژه بارگیری و تخلیه، امکانات لجستیکی مانند ذخیره‌سازی و جابه‌جایی کالا نیز وجود داشته باشد. بر اساس سند لجستیک کشور در مجموع ایجاد ۵۸ مرکز لجستیک در سراسر کشور پیش‌بینی شده است. نقشه لجستیکی کشور نشان می‌دهد به جز تعدادی پارک و دهکده لجستیک (حدود ۱۸ مورد)، تا تکمیل مراکز بر اساس اهداف مقرر فاصله زیادی وجود دارد (شکل ۲).

شکل (۲) - نقشه لجستیک کشور



منبع: راه آهن جمهوری اسلامی ایران، نقشه لجستیک کشور

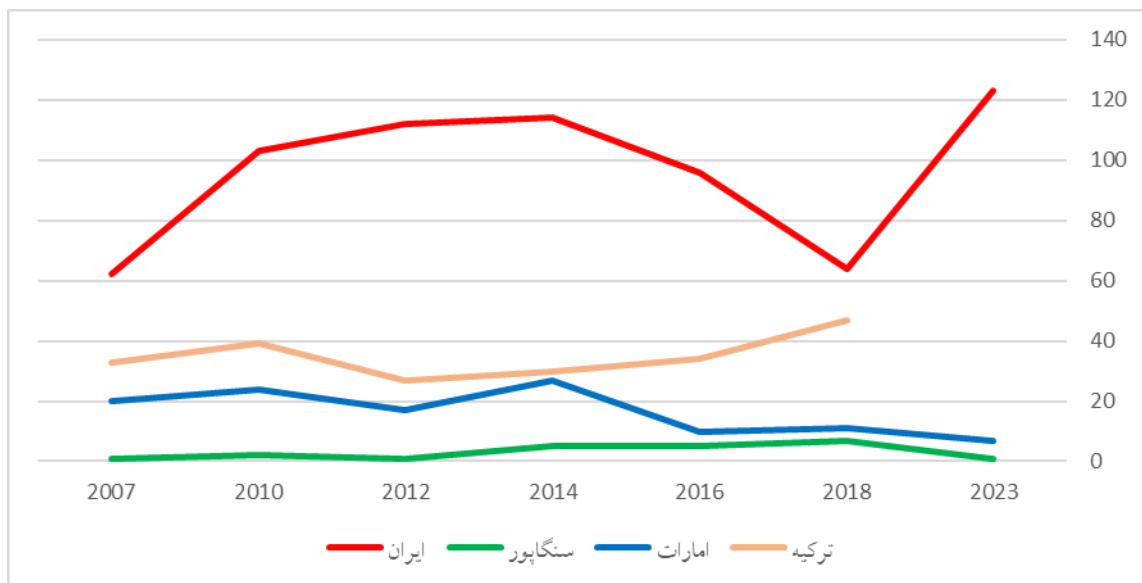
LPI¹ (شاخص عملکرد لجستیک) یک ابزار سنجش تعاملی است که با کمک آن کشورها می‌توانند چالش‌ها و فرصت‌هایی را که در عملکرد خود در زمینه لجستیک تجاری با آن مواجه هستند شناسایی کنند. این شاخص که توسط بانک جهانی منتشر می‌شود، امکان مقایسه عملکرد کشورها در خصوص لجستیک را نیز فراهم می‌کند (بانک جهانی، ۲۰۲۳). بررسی رتبه ایران در شاخص عملکرد لجستیک نشان می‌دهد که کشور ما جایگاه مناسبی ندارد. طی سال‌های مورد بررسی شاخص عملکرد لجستیک ایران سه مقطع را پشت سر گذاشته است. در مقطع اول و طی سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۴ شاخص عملکرد لجستیک کشور روند افزایشی داشته، به طوری که از رتبه ۶۲ در سال ۲۰۰۷ به ۱۱۴ در سال ۲۰۱۲ افزایش یافته است. در مقطع دوم یعنی سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۸ شاخص مزبور رو به بهبود بوده، به طوری که رتبه ایران از ۹۶

1- Logistics Performance Index (LPI)

به ۶۴ تنزل یافته است. مقطع سوم نیز مانند مقطع اول شاخص مورد اشاره بدتر شده است. به طوری که رتبه ایران از ۶۴ در سال ۲۰۱۸ به ۱۲۳ در سال ۲۰۲۳ افزایش یافته است. طی دوره مورد بررسی وضعیت کشورهای همسایه ایران یعنی ترکیه و امارات می‌توان گفته رتبه آن‌ها در شاخص عملکرد لجستیک به مراتب از ایران بهتر بوده است. به عنوان مثال رتبه امارات طی سال‌های مورد بررسی همواره در حال بهبود بوده است به طوری که از رتبه ۲۷ در سال ۲۰۰۷ به رتبه ۷ در سال ۲۰۲۳ ارتقاء پیدا کرده است. رتبه ترکیه نیز هرچند تقریباً صعودی بوده اما در بدترین حالت به رتبه ۴۷ دنیا در سال ۲۰۲۳ دست یافته است که تقریباً ۲٫۵ برابر کمتر از رتبه ایران است. سنگاپور نیز به عنوان هاب لجستیکی جهانی در اکثر سال‌های مورد بررسی رتبه اول دنیا را از منظر شاخص عملکرد لجستیک در اختیار داشته است (نمودار ۴).

از نظر زیرشاخص‌های عملکرد لجستیک، «کارایی فرایندهای ترخیص کالا» (گمرک) و «شایستگی و کیفیت خدمات لجستیکی» کمترین نمره را داشته است. «تحویل به موقع محموله‌ها به مشتری» نیز بالاترین نمره را در بین زیرشاخص‌های عملکرد لجستیک در ایران داشته است.

نمودار (۴) - تغییرات رتبه ایران در شاخص عملکرد لجستیک در مقایسه با کشورهای منتخب



منبع: برگرفته از آمار شاخص عملکرد لجستیک بانک جهانی در سال‌های مختلف

- نگهداشت سطح

علاوه بر احداث و ایجاد، موضوع تعمیر و نگهداری ساختمان‌ها و تجهیزات از اهمیت بسیار زیادی برخوردار است؛ اما به طور شایسته‌ای به آن توجه نمی‌شود. عدم توجه به نگهداشت سطح، در کنار توقف نسبی

سرمایه‌گذاری در کشور به این معنا است که کشور هر سال نه تنها بر حجم سرمایه خود - که زیربنای رشد اقتصادی است - نمی‌افزاید، بلکه موجودی سرمایه خود را نیز از دست می‌دهد. بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، نگهداشت شبکه ریلی کشور شامل (۱) نگهداشت خطوط ریلی از طریق عملیات بهسازی، (۲) نگهداشت خطوط ریلی از طریق عملیات بازسازی، (۳) تأمین و نگهداشت سوزن خطوط شبکه ریلی و تأمین و (۴) نگهداشت ماشین‌آلات مکانیزه با تکالیف و عقب‌ماندگی‌های انباشته شده همراه است (پایاب، ۱۴۰۲). بر این اساس، تکالیف و عقب‌ماندگی‌های حوزه تعمیر و نگهداری عبارت است از: بهسازی خطوط و سازه‌های فنی ۵۳۳۷ کیلومتر، مرمت و تعمیر پل‌ها ۴۷۰ دستگاه، تثبیت زیرسازی خطوط شبکه ۱۲۷ کیلومتر، بهسازی و ایمن‌سازی ترانشه ۶۲ کیلومتر، بهسازی و مقاوم‌سازی تونل‌ها ۲۶,۵ کیلومتر، نوسازی و بازسازی خطوط و سازه‌های فنی ۲۰۱۳ کیلومتر، ساماندهی و تثبیت ماسه‌های روان ۶۰۰ کیلومتر، خرید ماشین‌آلات مکانیزه ۶۰ دستگاه و تأمین قطعات، ادوات و ماشین‌آلات. مجموع اعتبار مورد نیاز برای انجام تکالیف و عقب‌ماندگی‌های گفته شده بالغ بر ۶۶ هزار میلیارد تومان است. این در حالی است که در سال ۱۴۰۲ تنها ۹۶۰ میلیارد تومان برای نگهداشت سطح اعتبار تخصیص یافته است.

- سهم حمل بار ریلی از بار زمینی

با تصویب قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت در سال ۱۳۸۶ مقرر شده بود طی دوره‌ای پنج سال و تا پایان سال ۱۳۹۰ سهم حمل‌ونقل ریلی از بار زمینی به ۳۰ درصد افزایش یابد. این تکالیف در برنامه‌های توسعه و از جمله آخرین برنامه (برنامه هفتم) نیز تکرار شد. با گذشت بیش از دو دهه از هدف‌گذاری قانون نه تنها هدف‌گذاری‌های قانونی محقق نشد، بلکه با گذشت بیش از دو دهه از تصویب قانون، سهم حمل ریلی از بار زمینی کاهش بوده است. سهم حمل بار ریلی از حمل زمینی در سال ۱۳۹۰ برابر ۱۰,۲ درصد بود، این میزان تقریباً یک‌سوم میزان هدف‌گذاری شده بود؛ اما علاوه بر این که مجریان قانون به سهم ۳۰ درصدی حمل بار ریلی از بار زمینی نرسیدند، این نسبت هر سال روند کاهشی داشته تا این که به ۷,۵ درصد در پایان سال ۱۴۰۲ رسیده است.

دسترسی به سهم ۳۰ درصدی حمل ریلی از بار زمینی با چالش‌هایی همراه است. عدم اتصال برخی بنادر مهم به شبکه ریلی و فقدان امکانات و مراکز لجستیک در اتصال ریل به جاده از جمله از مهم‌ترین چالش‌هایی است که در بخش قبلی به آن اشاره شد. به جز این چالش‌ها، پایین بودن بهره‌وری در این صنعت است. پایین بودن سرعت سیر و سرعت بازرگانی مهم‌ترین شاخص‌های پایین بودن بهره‌وری در این بخش است.

متوسط سرعت بازرگانی واگن‌های باری در سرویس (در سال ۱۴۰۲) ۳ کیلومتر در ساعت است. این شاخص نیز طی دوره موردبررسی با روندی کاهشی از ۳,۷۳ کیلومتر در ساعت در سال ۱۳۹۹ به ۳ کیلومتر در ساعت در سال ۱۴۰۲ رسیده است. افزایش سرعت بازرگانی از ۳ کیلومتر فعلی به هدف برنامه هفتم (افزایش ۷۰ درصدی در هر سال) به معنای آن است که سرعت سیر در سال اول برنامه به ۵,۱ کیلومتر در ساعت و در انتهای برنامه به ۴۲ کیلومتر در ساعت برسد. دستیابی به این میزان سیر در شرایطی که در چند سال گذشته مسیر نزولی را در پیش گرفته، هدف‌گذاری بلندپروازانه‌ای است که دستیابی به آن نیاز به تمهیدات ویژه‌ای دارد. یکی از این تمهیدات می‌تواند قطارهای باری برنامه‌ای (از مبدأ برنامه تا مقصد برنامه) باشد. موضوعی که اکنون در قطارهای مسافری کمابیش جریان دارد. قطار باری برنامه‌ای به معنای آن است که قطار باری رأس ساعت مقرر و از قبل تعیین‌شده از ایستگاه مبدأ برنامه حرکت کرده و در رأس ساعت مقرر از قبل تعیین‌شده به ایستگاه مقصد برنامه برسد.

اگر قطارهای باری برنامه‌ای به‌طور کامل اجرا شوند، انتظار می‌رود سرعت سفر تا حدودی به هدف برنامه هفتم نزدیک شود. گفتنی است در برنامه هفتم «شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران مکلف است قطارهای باری را به‌صورت برنامه‌ای مبدأ-مقصد سیر دهد و مجوز تشکیل و سیر قطار (قطار کامل) را به بخش خصوصی، غیردولتی و تعاونی اعطا کند». بر اساس این تکلیف قانونی می‌بایست «تا پایان سال دوم برنامه، سیر تمامی قطارهای باری کشور به‌صورت منظم و برنامه‌ای انجام شود».

۳-۲- قیمت‌گذاری خدمات ریلی

در حوزه قیمت‌گذاری خدمات ریلی دو مشکل اساسی وجود دارد: (۱) در حمل مسافری ریلی حق دسترسی به شبکه اخذ نمی‌شود اما قیمت‌گذاری دستوری وجود دارد؛ (۲) در حمل باری ریلی قیمت‌گذاری دستوری وجود ندارد اما حق دسترسی به شبکه وجود دارد. هرکدام از موضوعات مشکلات را برای حمل ریلی باری و مسافری ایجاد کرده است.

- قیمت‌گذاری خدمات حمل‌ونقل ریلی مسافری

برای شرکت‌های مسافری ریلی حق دسترسی منظور نمی‌شود؛ اما این شرکت‌ها کماکان بابت خدمات ایستگاهی ۷ درصد به شرکت راه‌آهن پرداخت می‌کنند که درواقع این هزینه نوعی حق دسترسی تلقی می‌شود. به نظر می‌رسد شرکت ملی راه‌آهن در عوض معافیت فوق، حق دسترسی به شبکه برای حمل ریلی بار را به میزانی افزایش داده که معافیت مزبور را پوشش دهد، به‌طوری‌که گاهی حق دسترسی تا ۶۰

درصد بارنامه حمل ریلی را در برمی‌گیرد.

هزینه‌های جاری شرکت‌های مسافری ریلی در سال‌های منتخب و برحسب اجزای تشکیل‌دهنده آن در جدول (۶) درج شده است. بر اساس این اطلاعات مجموع هزینه‌های جاری هر واگن در سال ۱۳۹۷ برابر ۶,۲ میلیارد ریال بوده است. این رقم در سال ۱۴۰۱ به ۴۹,۲ میلیارد ریال افزایش یافته است. همچنین رقم مزبور در اردیبهشت ۱۴۰۲ برابر ۵۹,۲ میلیارد ریال و در آبان این سال به ۹۴,۵ میلیارد ریال افزایش یافته است. تغییرات اجزای اصلی هزینه‌های جاری برای هر واگن نشان می‌دهد که طی ۵ سال میانگین هزینه‌ها ۱۵,۲ برابر شده است. این در حالی است که تعرفه بلیت‌ها تنها ۳,۳ برابر شده است.

جدول (۶) - سهم اجزای هزینه شرکت‌های حمل ریلی مسافری و تغییرات آن در ۵ سال اخیر - (واحد: میلیارد ریال)

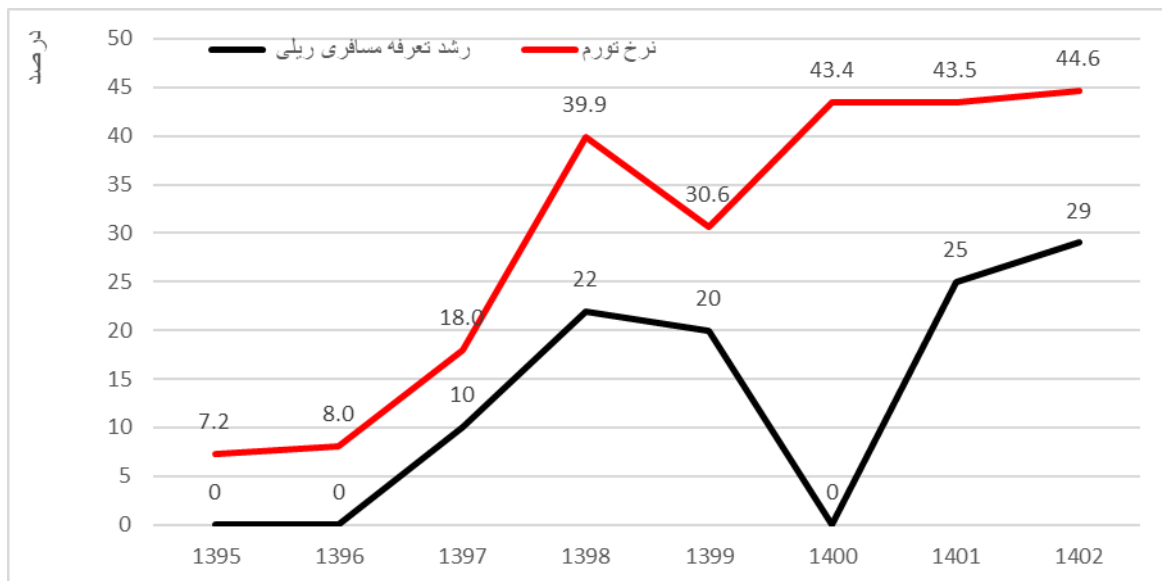
سال	نگهداری و تعمیر واگن‌ها	دستمزد عوامل	خدمات راهبری	استهلاک واگن‌ها	اجاره لکوموتیو	خدمات ایستگاهی	سهم آژانس‌ها	بالاسری شرکتی	جمع
۱۳۹۷	۱,۳۶	۱,۱۲	۰,۳	۱,۱۸	۰,۸۹	۰,۵۹	۰,۲۴	۰,۵۳	۶,۲
۱۴۰۱	۱۲,۷	۱۰,۸	۳,۳	۷	۷	۴,۷	۱,۹	۱,۹	۴۹,۲
اردیبهشت ۱۴۰۲	۲۰,۸	۱۴,۶	۵,۱	۰	۸,۵	۵,۶	۲,۳	۲,۳	۵۹,۲
آبان ۱۴۰۲	۲۸,۳	۱۴,۹	۶	۱۰,۷	۱۷,۶	۹,۵	۳,۶	۳,۶	۹۴,۵

منبع: انجمن صنفی شرکت‌های حمل و نقل ریلی مسافری و خدمات وابسته، نامه شماره ۱۴۰۲/۰۸/۱۹۸

از طرف دیگر افزایش قیمت بلیت همواره از نرخ تورم سالانه کمتر بوده است (نمودار ۵). در سال‌های موردبررسی در هر سال به‌طور میانگین سالانه (میانگین حسابی) قیمت بلیت ۱۳ درصد و میانگین سالانه نرخ تورم ۲۹ درصد بوده است؛ یعنی در هر سال به‌طور متوسط قیمت‌های بلیت به میزان نیمی از نرخ تورم سالانه افزایش یافته است.

بنابراین با افزایش تعرفه بلیت قطارهای مسافری به رویه سال‌های گذشته نه‌تنها هزینه جاری شرکت‌های حمل‌ونقل مسافری ریلی را پوشش نداده است، بلکه اگر هزینه‌های سرمایه‌ای و یا هزینه فرصت سرمایه‌گذاری این شرکت‌ها را نیز در نظر بگیریم، زیان‌دهی به‌شدت شدیدتر می‌شود.

نمودار (۵) - تغییرات بلیت قطار مسافری در برابر نرخ تورم سالانه



منبع:

انجمن صنفی شرکت های حمل و نقل ریلی و خدمات وابسته (اطلاعات ارسالی برای این گزارش).

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نرخ تورم و شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی

کنترل قیمت بلیت در حالی در بخش مسافری ریل اعمال می شود که در بخش هزینه ها تقریباً قیمت ها در بازار آزاد تعیین می شود؛ از جمله خرید لکوموتیو و واگن که یارانه و کمک هزینه ای به آنها تعلق نمی گیرد. بنابراین نوعی عدم تعادل و توازن ناعادلانه بین درآمد و هزینه شرکت ها ایجاد و تحمیل شده است. بنابراین شرط لازم برای فعالیت سالم اقتصادی شرکت های ریلی اصلاح نظام قیمت گذاری خدمات در این بخش است. اصلاح قیمت ها در این بخش علاوه بر اثر مستقیم بر درآمدهای شرکت ها، از طریق بهبود کیفیت خدمات عرضه شده، به طور غیرمستقیم نیز بر درآمد آنها تاثیر مثبت دارد. ضمن آن که بهبود کیفیت خدمات، رضایت ذی نفعان اصلی یعنی مردم را نیز در پی دارد.

علاوه بر اصلاح نرخ خدمات، منابع و مشوق های ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید نیز می تواند برای خروج از بحران مالی و رفع ناترازی های مالی مفید واقع شود. اصلاح قیمت بلیت و نرخ خدمات و همچنین مشوق های مالی ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید از جمله راهکارهای بلندمدت است، اما در کوتاه مدت نیز اتخاذ برخی راهکارها می تواند به شرکت های ریلی در خروج از بحران کمک کند. از جمله می توان به کاهش تعرفه لکوموتیو اشاره کرد.

- حمل باری ریلی

تعرفه حمل ریلی از سه بخش اصلی تشکیل شده است:

۱- حق دسترسی به شبکه

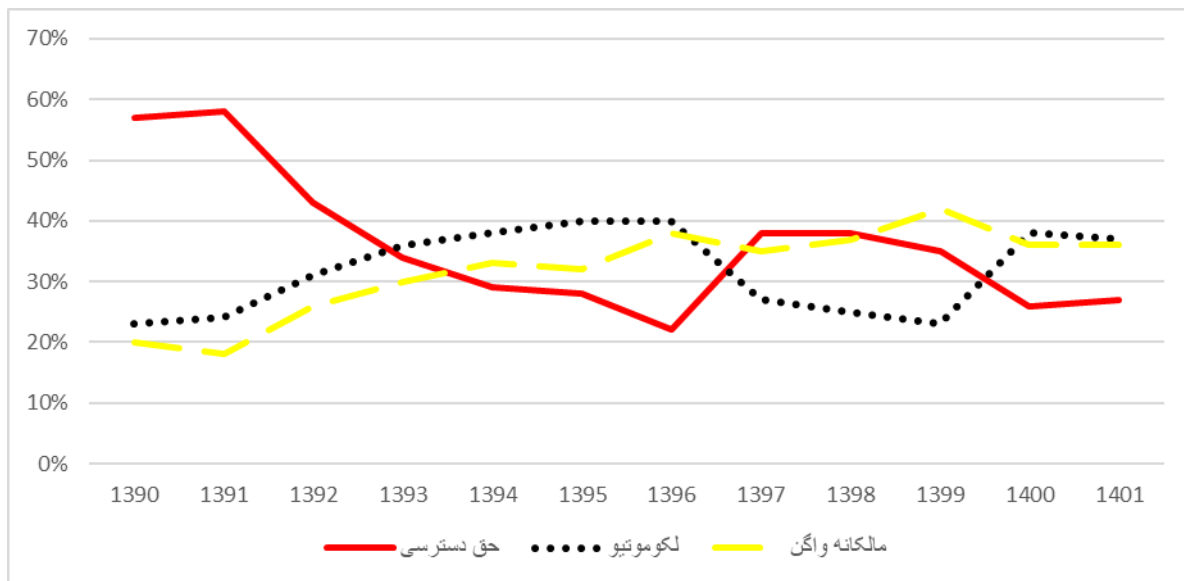
۲- حق مالکانه لکوموتیو

۳- حق مالکانه واگن

تغییرات سهم اجزای سه‌گانه فوق از کرایه حمل در سال‌های موردبررسی در نمودار (۶) نشان داده شده است. با بررسی تغییرات این اجزا مشخص می‌شود که تا سال ۱۳۹۶ سیاست دولت در کاهش حق دسترسی با شیب نسبتاً خوبی در حال اجرا بوده است؛ اما به نظر می‌رسد از این سال به بعد سیاست فوق کنار گذاشته شده و مجدداً حق دسترسی به شبکه با شیب محسوسی افزایش یافته است.

البته از سال ۱۳۹۹ به بعد نیز روند فوق معکوس می‌شود یعنی حق دسترسی به شبکه کاهش یافته و حق لکوموتیو افزایش می‌شود. از آنجا که سهم دولت در تملک لکوموتیو بیشتر از بخش خصوصی است، این تغییر سهم نیز در عمل به نفع دولت تمام شده است.

نمودار (۶) - تغییرات سهم حق بهره‌برداری، لکوموتیو و حق مالکانه واگن

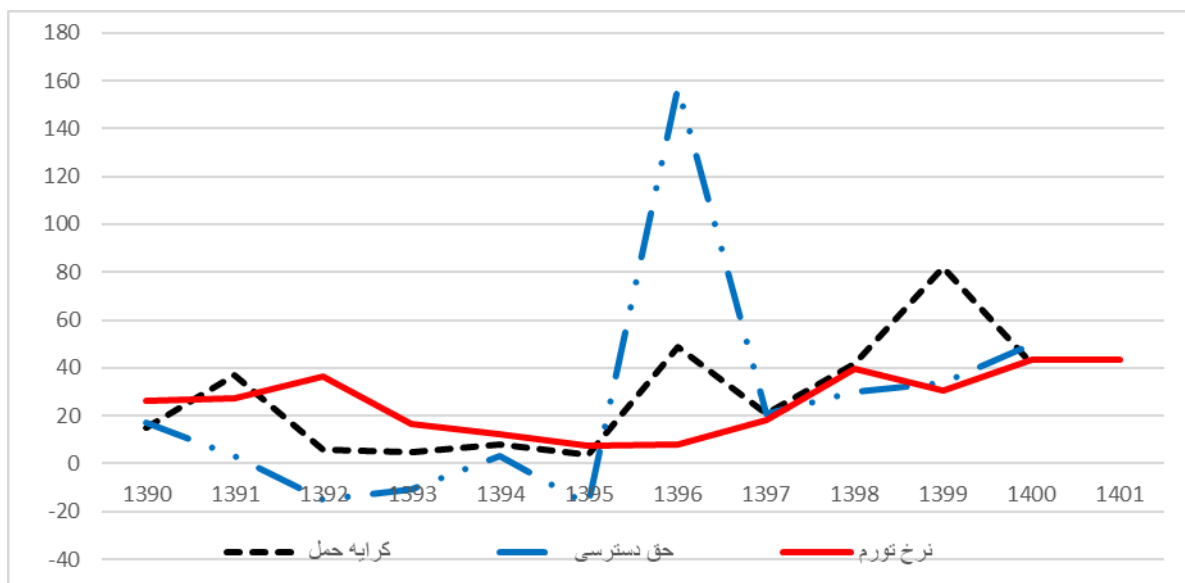


منبع: انجمن صنفی شرکت‌های حمل و نقل ریلی و خدمات وابسته (اطلاعات ارسالی برای این گزارش).

بررسی تغییرات کرایه حمل ریلی طی سال‌های موردبررسی نشان می‌دهد که این شاخص کم‌وبیش

با تغییرات نرخ تورم سالانه حرکت کرده است. به طوری که طی سال‌های مورد بررسی کرایه حمل بار به طور متوسط در هر سال ۲۸ درصد افزایش داشته است؛ حق دسترسی به شبکه به طور متوسط در هر سال ۲۵ درصد افزایش یافته است. طی همین مدت در هر سال نرخ تورم معادل ۲۶ درصد افزایش یافته است (نمودار ۷). نکته مهم آن است که به رغم افزایش کرایه حمل بار به موازات افزایش نرخ تورم، حق دسترسی هم تقریباً معادل نرخ تورم افزایش یافته است. به عبارت دیگر تقریباً افزایش‌های سالانه نرخ کرایه (یا حداقل بخشی زیادی از آن) از طریق افزایش حق دسترسی از دست شرکت‌های ریلی خارج می‌شود. این در حالی است که انتظار می‌رفته که بنا به تکالیف قانونی و اسناد بالادستی مبنی بر افزایش سهم ریل در حمل و نقل، حق دسترسی شبکه با آهنگ بسیار کمتری افزایش یابد و نه پایاپای بالا رفتن کرایه افزایش یابد.

نمودار (۷) - تغییرات نرخ کرایه، حق دسترسی و نرخ تورم سالانه (واحد: درصد)



منبع:

انجمن صنفی شرکت‌های حمل و نقل ریلی و خدمات وابسته (اطلاعات ارسالی برای این گزارش).

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نرخ تورم و شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی

در سال ۱۴۰۲ نیز تغییرات حق دسترسی به شبکه بین دو تا سه بار (بسته به مسیر) افزایش یافت؛ به طوری که در خردادماه ۱۴۰۲، حق دسترسی نسبت به سال ۱۴۰۱ برابر ۳۰ درصد و در بهمن‌ماه ۱۴۰۲ برابر ۲۰ درصدی افزایش یافته است. علاوه بر آن، حق دسترسی در مسیرهای حمل بار عمده مانند مسیر بار معادن به طور متوسط ۲۰ درصد افزایش یافته است؛ بنابراین در سال ۱۴۰۲ تعرفه بهره‌برداری از شبکه

ریلی برای حمل بار نسبت به سال قبل، برای همه بارها ۵۶ درصد و برای بارهای عمده ۸۷ درصد افزایش داشته است.

یکی از مشکلاتی که در این زمینه وجود دارد، تعارض منافع شرکت ملی راه‌آهن است. درحالی‌که هدف توسعه حمل ریلی و افزایش سهم حمل ریلی از حمل زمینی است، اما با سپردن تعیین تعرفه حق دسترسی به شرکت ملی راه‌آهن از یک طرف و وابسته بودن درآمدهای این شرکت به حق دسترسی، افزایش حق دسترسی موجب افزایش درآمدهای شرکت ملی راه‌آهن می‌شود. نتیجه این تعارض منافع از بین فرصت‌های رقابت حمل ریلی با حمل جاده‌ای و عدم دستیابی به اهداف قانونی است.

بنابراین رقابت شرکت ملی راه‌آهن با شرکت‌های ریلی دیگر و از طرف دیگر، وابستگی درآمد این شرکت به تعرفه دریافتی از شرکت‌های رقیب نوعی تعارض منافع و مغایر اصول عادلانه رقابت است. البته برای شرکت راه‌آهن تکالیفی از جانب دولت در نظر گرفته شده است که انجام این تکالیف باید بدون تحمیل هزینه‌ها به شرکت‌های خصوصی ریلی، از جانب خود شرکت و در صورت ناتوانی، این هزینه‌ها به طور شفاف در بودجه‌های سالانه دولت درج شود.

۴-۲- مطالبات شرکت راه‌آهن

شرکت ملی راه‌آهن بر اساس آیین‌نامه ماده (۶) قانون دسترسی آزاد به شبکه ریلی، تعرفه بهره‌برداری از شبکه ریلی را تعیین می‌کند. این تعرفه‌ها برای سال ۱۴۰۳ برحسب محصولات مختلف و روش‌های پرداخت (نقدی-اعتباری یک‌ماهه-اعتباری دوماهه) متفاوت است. همچنین این تعرفه‌ها مسیرهای باردار و بدون بار را در برمی‌گیرد. در روش نقدی کمترین تعرفه در سال ۱۴۰۳ برای «محموله‌های اداری و یا تجاری با واگن راه‌آهنی و یا سیر وسایط نقلیه ریلی راه‌آهنی روی چرخ خود» و کمترین تعرفه برای «کانتینر باردار» و «کانتینر بدون بار» است. در روش نقدی تنها پس از پرداخت هزینه بارنامه (تعرفه بهره‌برداری راه‌آهن) صدور بارنامه صورت خواهد گرفت؛ اما در روش‌های اعتباری یک‌ماهه و دوماهه موعد تسویه بدهی ناشی از صدور بارنامه به ترتیب یک و دو ماه پس از صدور بارنامه خواهد بود.

در ماده (۶) قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی اصلاحی ۱۳۹۰/۰۳/۳۱ مقرر شده است که:

«تعرفه بهره‌برداری از شبکه ریلی کشور به منظور عبور یک یا چند واگن و یا یک قطار کامل (باری یا مسافری) به صورت باردار یا خالی از روی شبکه ریلی برحسب وزن، ظرفیت و طول واگن، طول و ابعاد کالای بارگیری شده در واگن‌های ویژه، مسیر حرکت، شرایط مسیر و دیگر عوامل مؤثر در این راستا و

همچنین سرویس‌های ارتباطی، به‌موجب آئین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط هیئت‌مدیره راه‌آهن تهیه و با تصویب وزیر راه و شهرسازی لازم‌الاجراء است».

در تبصره‌های (۱) و (۲) همین ماده برای تعیین تعرفه دسترسی به شبکه ریلی دو نکته مهم وجود دارد که به نظر می‌رسد در تمام سال‌های اجرای قانون به آن توجهی نشده است:

بر اساس تبصره (۱) گفته شده که تعرفه به‌گونه‌ای تعیین شود که ضمن تأمین هزینه‌های بهره‌برداری از شبکه، حمل ریلی برای صاحبان کالا دارای مزیت باشد. در تبصره (۲) نیز در ادامه همین تبصره گفته شده که با توجه به مزیت‌های حمل‌ونقل ریلی، چنانچه تعرفه‌های دریافتی تکاپوی تأمین هزینه‌های نگهداری شبکه را نکند، دولت اعتبارات مورد نیاز را در بودجه‌های سنواتی از محل صرفه‌جویی مصرف سوخت منظور کند در واقع قانون‌گذار در تعیین تعرفه و ایجاد مزیت برای حمل ریلی، اولویت را به ایجاد مزیت برای حمل ریلی داده است. موضوعی که متأسفانه در اجرا مورد توجه شرکت ملی راه‌آهن نبوده است. در واقع آنچه در عمل اجرا شده، نه توجه به حفظ مزیت حمل ریلی بلکه تأمین هزینه‌های جاری شرکت راه‌آهن بوده است. نتیجه این سیاست اعمال تعرفه‌های بالا برای دسترسی به شبکه و در نتیجه از دست رفتن مزیت حمل ریلی شده است.

در نتیجه وضع تعرفه‌های بالا مشکلاتی برای شرکت‌های ریلی به وجود آمده است. به طوری که در ۲-۳ سال گذشته بین شرکت‌های بهره‌بردار (از شبکه) و شرکت راه‌آهن در تأدیه بدهی‌های و وصول مطالبات چالش‌هایی به وجود آمده است. در پی این مشکلات، حق دسترسی شبکه شرکت‌های بدهکار قطع شده و اجازه دسترسی مجدد منوط به تسویه بدهی‌های قبلی شده است. توقیف طولانی تعداد زیادی از واگن‌های باری، مسدودسازی سیستم صدور بارنامه شرکت‌ها، اعمال جریمه بر بدهی بخش خصوصی از دیگر مشکلات شرکت‌های بدهکار بوده است.^۱ بر اساس آخرین اطلاعات موجود مطالبات شرکت ملی راه‌آهن از شرکت‌های حمل‌ونقل ریلی بابت حق دسترسی واگن‌ها به شبکه ۴۶ هزار میلیارد ریال است (معاونت بازرگانی و بهره‌برداری راه‌آهن، ۱۴۰۳).

۱- در جلسه مشترک اتاق و عضو هیئت‌مدیره شرکت ملی راه‌آهن ادعا شد که در دوره مدیریت جدید و با در پیش گرفتن سیاست مدارا و مفاهمه مشکل مزبور تا حدود زیادی حل شده است

۵-۲- عملکرد مدیریتی

شرکت ملی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران به واسطه نقش‌های چندگانه آن در حوزه ریلی، اثرات مستقیم و تعیین‌کننده‌ای بر بخش خصوصی دارد. نقش شرکت ملی راه‌آهن هم از بعد بنگاهداری و به عنوان رقیب بخش خصوصی، و هم از بعد تنظیم‌گری و تا حدودی سیاست‌گذاری به عنوان نهاد بالاسری بخش خصوصی اهمیت بسیار زیادی دارد. بنابراین ارزیابی عملکرد مدیریتی آن می‌تواند تصویری بهتری از اثرات مهم‌ترین بازیگر حوزه ریلی بر بخش خصوصی به دست دهد. عملکرد مدیریتی راه‌آهن کشور از طریق بررسی شاخص‌های کلان این حوزه قابل ارزیابی است. این شاخص‌ها را می‌توان در حوزه‌های مختلف بررسی و ارائه کرد. در این قسمت از گزارش به بررسی عملکرد ریلی کشور در سه سطح (۱) باری، (۲) مسافری، (۳) ساخت ریل و (۴) لکوموتیو می‌پردازیم.

(۱) عملکرد در حوزه بار

بار حمل شده توسط ریل در سال ۱۳۹۹ برابر ۵۱ میلیون تن بوده است. این میزان بار با روند کاهشی در سال ۱۴۰۲ به کمترین مقدار خود یعنی ۴۳ میلیون تن رسیده است. در مقابل، حمل بار جاده‌ای با روندی افزایشی از ۵۰۰ میلیون تن در سال ۱۳۹۹ به ۵۷۲ میلیون تن در سال ۱۴۰۲ رسیده است. به نظر می‌رسد فارغ از تحولات کلان در حوزه حمل بار، بخشی از حمل بار ریلی به حمل بار جاده‌ای منتقل شده است. با این تغییرات سهم بار ریلی به جاده‌ای نیز در طول سال‌های مورد بررسی کاهشی بوده و از ۱۰,۲ درصد در سال ۱۳۹۹ به ۷,۵ درصد در سال ۱۴۰۲ رسیده است. شیب این کاهش نسبتاً تند بوده به طوری که از منهای ۸ درصد در سال دوم (۱۴۰۰) به منهای ۱۳,۸ درصد در سال پایانی (۱۴۰۲) رسیده است (جدول ۷ و نمودار ۸).

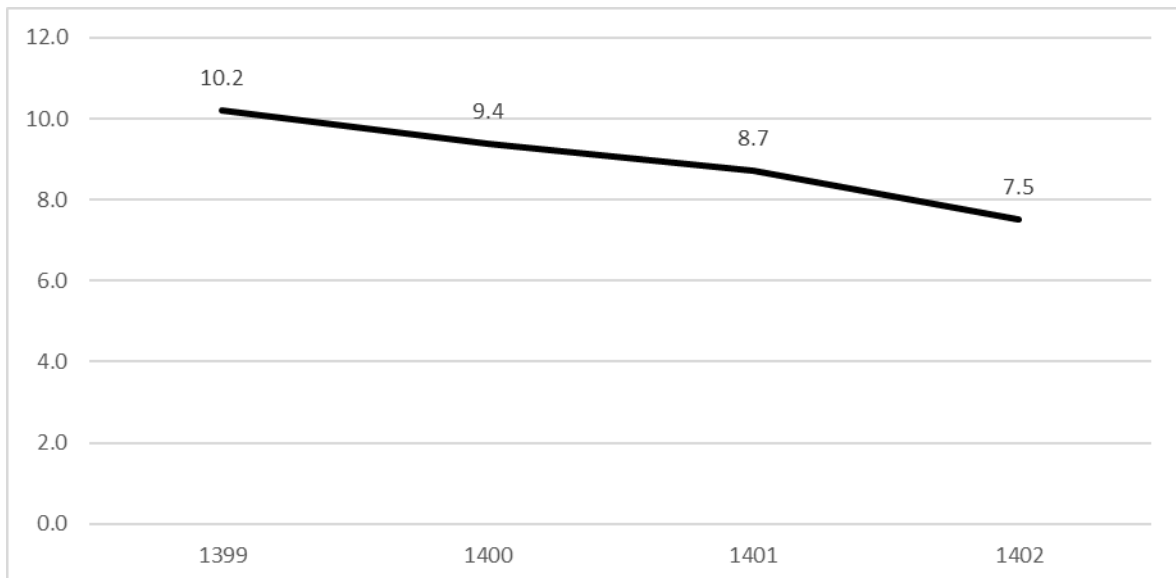
سهم تن-کیلومتر که نشان‌دهنده بهره‌وری است، نیز وضعیت مشابهی دارد. تن کیلومتر بار حمل شده جاده‌ای رشد نسبتاً خوبی داشته در حالی که تن کیلومتر بار حمل شده ریلی روند منفی داشته است. با این تغییرات همان‌طور که انتظار می‌رود سهم تن کیلومتر ریل از بار زمینی نیز کاهشی بوده و هر سال به‌طور متوسط ۱۱ درصد کاهش یافته است (جدول ۷ و نمودار ۸).

جدول (۷) شاخص‌های حمل ریلی در بخش بار در مقایسه با حمل بار جاده‌ای (با بارنامه)

شرح	واحد	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲
بار حمل شده جاده‌ای	میلیون تن	۵۰۰	۵۰۱	۵۰۵	۵۷۲
	درصد تغییر		۰,۲	۰,۸	۱۳,۴
بار حمل شده ریلی	میلیون تن	۵۱	۴۷	۴۴	۴۳
	درصد تغییر		۷,۸-	۶,۴-	۲,۳-
سهم بار ریلی به جاده‌ای	درصد	۱۰,۲	۹,۴	۸,۷	۷,۵
	درصد تغییر		۸,۰-	۷,۱-	۱۳,۸-
تن کیلومتر بار حمل شده جاده‌ای	میلیون تن کیلومتر	۲۵۵,۴۲۵	۲۵۹,۶۰۶	۲۶۷,۹۱۵	۲۹۳,۰۹۷
	درصد تغییر		۱,۶	۳,۲	۹,۴
تن کیلومتر بار حمل شده ریلی	میلیون تن کیلومتر	۳۵,۹۶۳	۳۲,۹۱۹	۳۰,۲۴۹	۲۹,۱۳۶
	درصد تغییر		۸,۵-	۸,۱-	۳,۷-
سهم تن کیلومتر ریل از بار زمینی	درصد	۱۴,۱	۱۲,۷	۱۱,۳	۹,۹
	درصد تغییر		۹,۹-	۱۱,۰-	۱۲,۰-

منبع: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی - گزارش عملکرد حمل و نقل ریلی سال ۱۴۰۲.

نمودار (۸) سهم حمل بار ریلی به جاده‌ای (درصد)

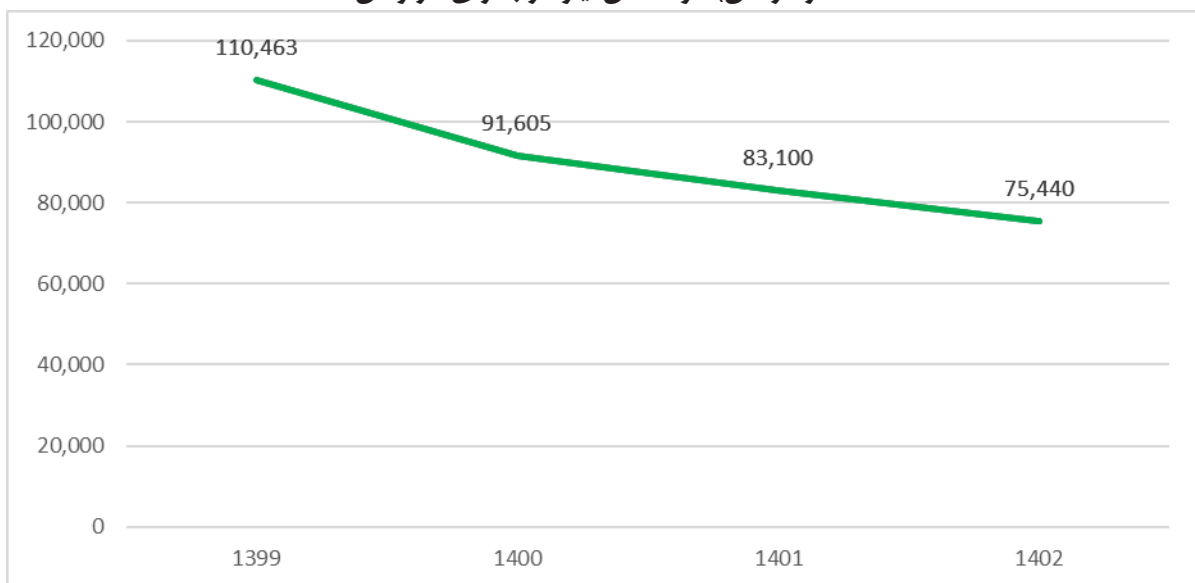


منبع: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی - گزارش عملکرد حمل و نقل ریلی سال ۱۴۰۲.

بهره‌وری در حمل ریلی نیز روند خوبی نداشته است. به طوری که شاخص متوسط بهره‌وری ماهیانه واگن‌های باری در طول ۴ سال گذشته با شیب نسبتاً تندی کاهش یافته است. این شاخص در سال ۱۳۹۹ برابر ۱۱۰,۴۶۳ تن کیلومتر به‌ازای هر واگن بوده که با کاهشی نزدیک به ۱۰۰ درصدی به ۷۵,۴۴۰ رسیده است (نمودار ۹).

نمودار (۹) - متوسط بهره‌وری ماهیانه واگن‌های باری (متوسط تن کیلومتر ماهیانه بار داخلی بر تعداد واگن‌های باری

در گردش) - واحد تن کیلومتر به‌ازای هر واگن

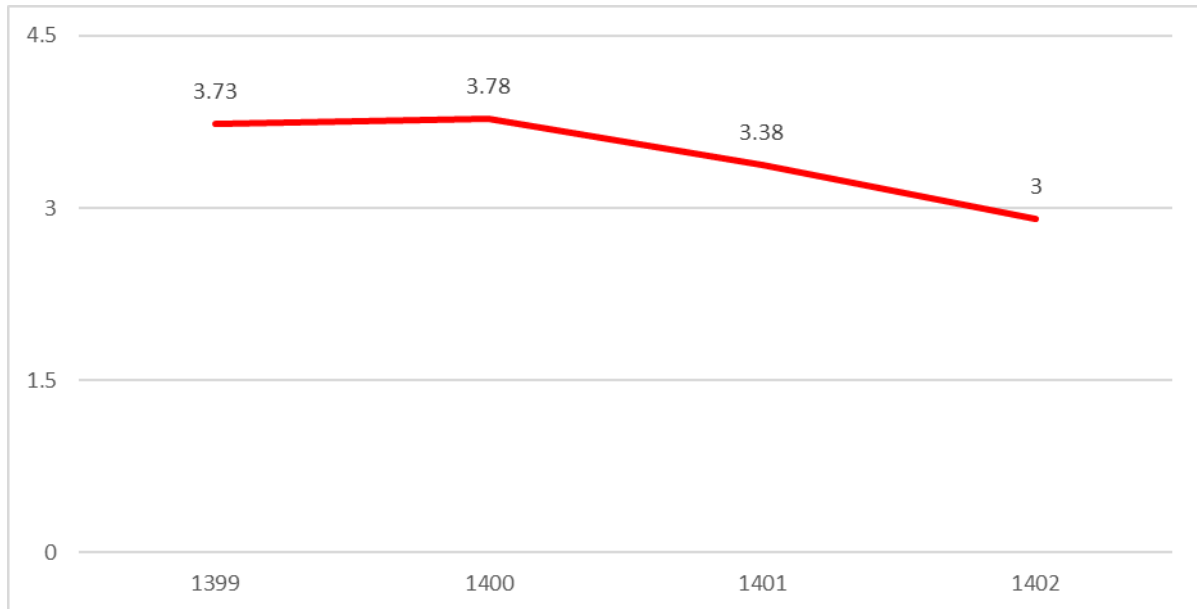


منبع: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی - گزارش عملکرد حمل و نقل ریلی سال ۱۴۰۲.

سرعت بازرگانی نیز به‌عنوان یکی دیگر از شاخص‌های بهره‌وری بر تصمیم‌گیری صاحبان بار برای انتخاب یکی از شقوق حمل‌ونقل حائز اهمیت زیاد است. سرعت بازرگانی در دو سال اول موردبررسی حدود ۳,۷ کیلومتر بر ساعت بوده که با کاهش نسبتاً زیاد در دو سال بعدی یعنی سال‌های ۱۴۰۱ و ۱۴۰۲ به ترتیب به ۳,۴ و ۳ کیلومتر بر ساعت کاهش می‌یابد (نمودار ۱۰).

نمودار (۱۰) - سرعت بازرگانی (متوسط پیمایش واگن‌های باری در گردش بر تعداد روزهای دوره، بر ۲۴ ساعت) -

واحد: کیلومتر بر ساعت



منبع: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی - گزارش عملکرد حمل و نقل ریلی سال ۱۴۰۲.

(۲) عملکرد در حوزه مسافر

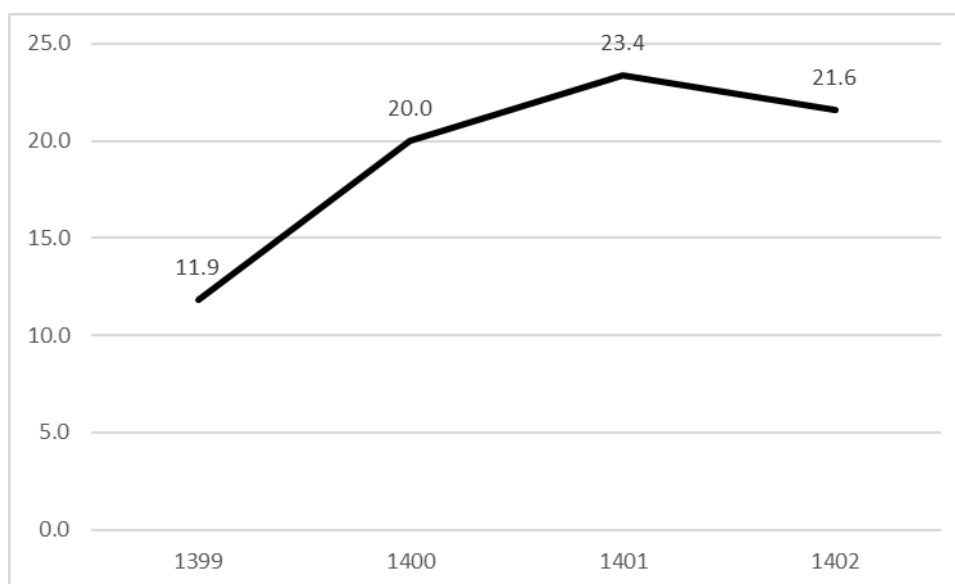
مسافر جابجا شده جاده‌ای با وسایل نقلیه عمومی با شیب مثبت در هر سال افزایش یافته است. این افزایش به‌طور متوسط (میانگین ساده) ۱۷ درصد در سال بوده است. مسافر جابجا شده ریلی هرچند در سال ۱۴۰۰ با رشد نزدیک به ۹۰ درصدی جهش خوبی داشته اما در سال‌های بعد تقریباً درجا زده است. نفر کیلومتر جابجا شده جاده‌ای عمومی و ریلی نیز وضعیت مشابهی داشته است؛ به‌طوری که سهم نفر کیلومتری ریل از نفر کیلومتر جابجا شده زمینی عمومی در سال ۱۴۰۰ با رشد ۶۷ درصدی افزایش یافته اما سال بعد تغییر محسوس نداشته است، در حالی که در سال آخر مورد بررسی با کاهش ۷ درصدی مواجه شده است (جدول ۸ و نمودار ۱۱).

جدول (۸) مقایسه عملکرد جابه‌جایی مسافر ریلی و جاده‌ای کشور

شرح	واحد	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲
مسافر جابجا شده جاده‌ای عمومی (با صورت وضعیت)	هزار نفر	۹۲,۰۰۰	۱۰۳,۰۰۰	۱۲۷,۰۰۰	۱۴۷,۰۰۰
	درصد تغییر		۱۲,۰	۲۳,۳	۱۵,۷
مسافر جابجا شده ریلی	هزار نفر	۱۰,۹۰۷	۲۰,۶۰۱	۲۹,۶۶۶	۳۱,۷۸۴
	درصد تغییر		۸۸,۹	۴۴,۰	۷,۱
سهم حمل ریلی از جابجایی مسافر	درصد	۱۱,۹	۲۰,۰	۲۳,۴	۲۱,۶
	درصد تغییر		۶۸,۷	۱۶,۸	۷,۴-
نفر کیلومتر جابجا شده جاده‌ای عمومی	میلیون نفر کیلومتر	۲۲,۹۷۲	۲۹,۶۷۹	۴۲,۲۱۵	۴۷,۳۹۳
	درصد تغییر		۲۹,۲	۴۲,۲	۱۲,۳
نفر کیلومتر جابه‌جا شده ریلی	میلیون نفر کیلومتر	۵,۱۰۸	۱۱,۰۳۷	۱۵,۹۱۰	۱۶,۵۹۴
	درصد تغییر		۱۱۶,۱	۴۴,۲	۴,۳
سهم نفر کیلومتری ریل از نفر کیلومتر جابه‌جا شده زمینی عمومی	درصد	۲۲,۲	۳۷,۲	۳۷,۷	۳۵,۰
	درصد تغییر		۶۷,۲	۱,۳	۷,۱-

منبع: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی - گزارش عملکرد حمل و نقل ریلی سال ۱۴۰۲.

نمودار (۱۱) - سهم حمل ریلی از جابجایی مسافر - واحد: درصد

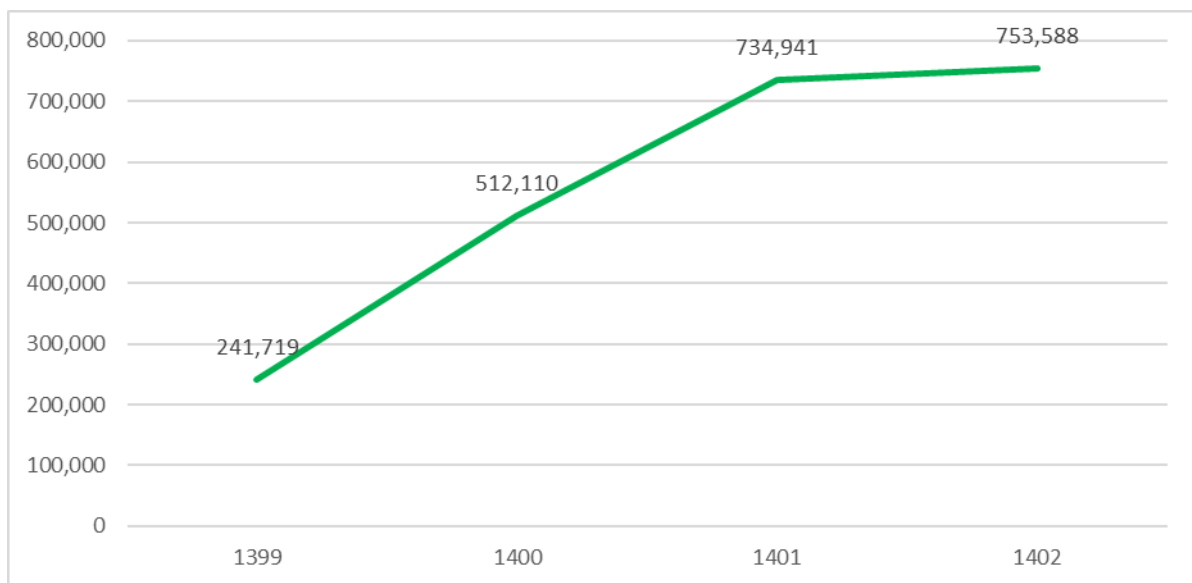


منبع: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی - گزارش عملکرد حمل و نقل ریلی سال ۱۴۰۲.

بهره‌وری واگن‌های مسافری که با شاخص «متوسط نفر کیلومتر ماهیانه بر تعداد کل واگن‌های مسافری» سنجیده می‌شود، در سال ابتدایی دوره مورد بررسی عملکرد خوبی داشته اما در سال آخر با شیب بسیار ملایمی افزایش می‌یابد (نمودار ۱۲).

نمودار (۱۲) - بهره‌وری واگن‌های مسافری (متوسط نفر کیلومتر ماهیانه بر تعداد کل واگن‌های مسافری) - واحد:

نفر کیلومتر به‌ازای هر واگن



منبع: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی - گزارش عملکرد حمل و نقل ریلی سال ۱۴۰۲.

(۳) عملکرد در حوزه لکوموتیو

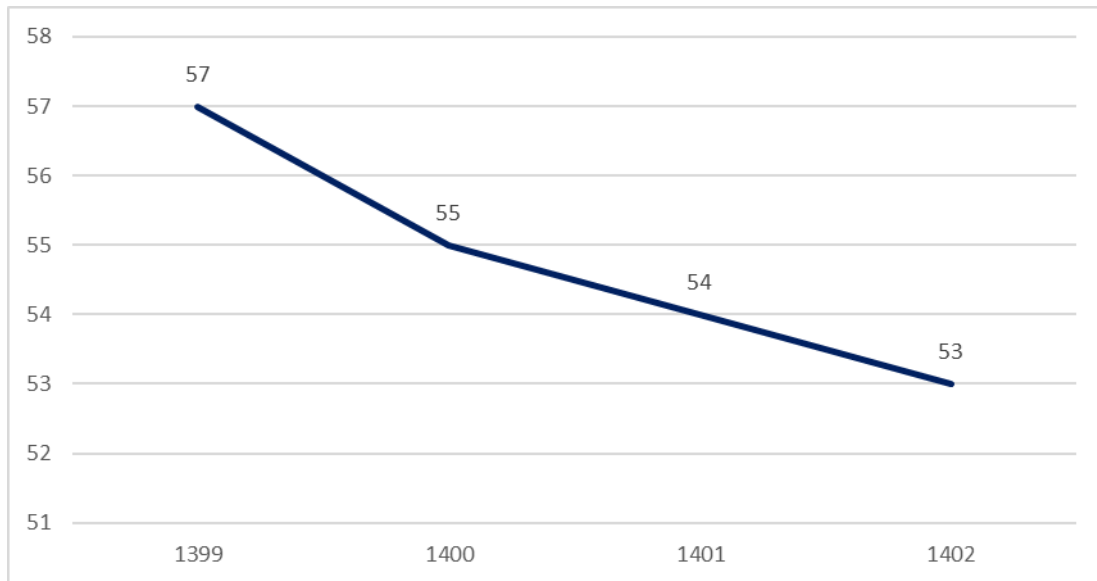
تعداد کل لکوموتیوهای کشور در سال‌های مورد بررسی روند صعودی داشته است. به طوری که از تعداد ۹۵۴ دستگاه به تعداد ۹۹۶ دستگاه افزایش یافته است؛ اما تعداد لکوموتیو آماده‌به‌کار طی چهار سال گذشته به‌طور پیوسته در حال کاهش بوده است. این تعداد از ۵۷ درصد در سال ۱۳۹۹ به کم‌ترین میزان خود یعنی ۵۳ درصد در سال ۱۴۰۲ رسیده است. آماده‌به‌کاری لکوموتیوها در سال گذشته به ۵۳ درصد رسیده که کمترین مقدار این شاخص در ۴ سال اخیر را نشان می‌دهد (جدول ۹ و نمودار ۱۳). کاهش مستمر تعداد لکوموتیوها بر عملکرد حمل بار و مسافر ریلی تأثیر چشمگیری گذاشته است. تصدی‌گری دولت در این بخش و عمل نکردن به تکالیف و قوانین مرتبط بیانگر وجود چالش‌های اساسی در این بخش است؛ لذا بازنگری در رویه‌های فعلی و واگذاری وظایف و انجام تکالیف مقرر در قانون ضرورت پیدا کرده است.

جدول (۹) تعداد و تغییرات لکوموتیو در سال‌های ۱۴۰۲-۱۳۹۹

شرح	واحد	۱۳۹۹	۱۴۰۰	۱۴۰۱	۱۴۰۲
لکوموتیو در سرویس	دستگاه	۵۴۳	۵۲۱	۵۲۶	۵۲۳
	درصد تغییر		۴,۱-	۱,۰	۰,۶-
کل لکوموتیو	دستگاه	۹۵۴	۹۵۵	۹۷۳	۹۹۶
	درصد تغییر		۰,۱	۱,۹	۲,۴
لکوموتیو آماده به کاری	درصد	۵۷	۵۵	۵۴	۵۳
	درصد تغییر		۳,۵-	۱,۸-	۱,۹-

منبع: راه آهن جمهوری اسلامی ایران، آمار حمل و نقل ریلی کشور در سال‌های مختلف

نمودار (۱۳)- آماده به کاری لکوموتیوها (تعداد لکوموتیو در سرویس بر تعداد لکوموتیو در گردش) - واحد: درصد



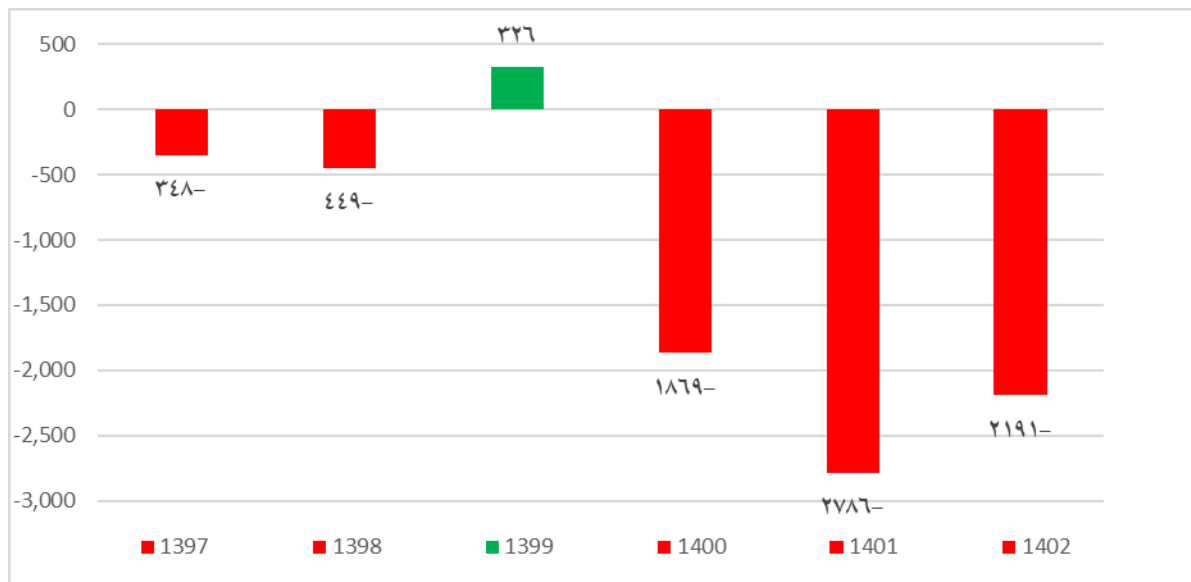
منبع: راه آهن جمهوری اسلامی ایران، آمار حمل و نقل ریلی کشور در سال‌های مختلف

(۴) عملکرد مالی شرکت راه آهن

شرکت ملی راه آهن جمهوری اسلامی ایران طی سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ به ترتیب ۳۴۸ و ۴۴۹ میلیارد تومان زیان داشته است. در سال ۱۳۹۹ شرکت به سوددهی ۳۲۶ میلیارد تومانی می‌رسد. در سال بعد مجدداً شرکت زیان ده شده و زیان آن با سقوط آزاد به ۱۸۶۹ میلیارد تومان می‌رسد. در سال‌های بعد نیز این زیان‌دهی تداوم داشته است؛ به طوری که زیان شرکت در سال ۱۴۰۱ به ۲,۷۸۶ میلیارد تومان و در سال ۱۴۰۲ به

۲,۱۹۱ میلیارد تومان رسیده است (نمودار ۱۴)؛ بنابراین از منظر مالی، عملکرد سه‌ساله مدیرعامل وقت شرکت ملی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۴۰۳) فاجعه‌بار بوده است.

نمودار (۱۴) - عملکرد مالی شرکت راه‌آهن در سال ۱۴۰۲-۱۳۹۷ - واحد: میلیارد تومان



منبع: شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران - صورت‌های مالی حسابرسی شده

۳- اهم مسائل مطرح‌شده در نشست مشترک اتاق ایران و مسئولان شرکت ملی راه‌آهن

در اتاق ایران با حضور فعالان و نخبگان این بخش، کمیسیون حمل‌ونقل و لجستیک و عضو هیئت‌مدیره شرکت ملی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران به‌منظور تبادل نظر و گفتگو با هدف بررسی مشکلات حوزه ریلی و پیشنهادها و راهکارها در این حوزه، نشست مشترکی برگزار شد. ماحصل و چکیده این گفتگوها و تبادل نظرها در ادامه ارائه می‌شود.

اصلاح- اصلاحات شرکت راه‌آهن را می‌توان به دو نوع اصلاحات جاری و ساختاری تقسیم کرد. اصلاحات جاری شامل رسیدگی به مشکلاتی است که جنبه فوری و آنی دارد. این مشکلات شامل تعداد بالای لکوموتیوهای غیرفعال و در سرویس، بالا بودن حق دسترسی به شبکه برای شرکت‌های حمل‌ونقلی، مطالبات شرکت ملی راه‌آهن از شرکت‌های حمل‌ونقل بابت حق دسترسی، تملک بالای لکوموتیوها از سوی شرکت ملی راه‌آهن، قیمت‌گذاری دستوری در بخش حمل مسافری، زیان‌ده بودن شرکت‌های

حمل‌ونقل ریلی در بخش مسافری و ریلی و نظایر آن. اصلاحات ساختاری نیاز به زمان بیشتری دارد و شامل اصلاحاتی در سازمان و مدیریت حمل‌ونقل در بخش ریلی دارد. از جمله این اصلاحات که در قوانین مصوب نیز به آن‌ها اشاره شده، ایجاد نهاد تنظیم‌گر و تفکیک وظایف حاکمیتی، بنگاهداری و تنظیم‌گری از جانب شرکت ملی راه‌آهن است.

تعارض منافع - چنانکه گفته شده شرکت ملی راه‌آهن هم‌زمان سه وظیفه متعارض را ایفا می‌کند: (۱) بنگاهداری، (۲) سیاست‌گذاری و (۳) تنظیم‌گری. بنگاهداری مستلزم کسب سود است و باید با سایر شرکت‌های حمل‌ونقلی رقابت کند. کسب سود ارتباط مستقیم با درآمدهای این شرکت و از جمله منافع ناشی از حق دسترسی به شبکه است که باید از شرکت‌های رقیب دریافت شود. افزایش حق دسترسی موجب افزایش درآمدهای شرکت ملی راه‌آهن شده اما از جانب دیگر هم سود شرکت‌های حمل‌ونقل بخش خصوصی را کاهش می‌دهد و هم قابلیت رقابت حمل ریلی با حمل جاده‌ای را تضعیف می‌کند. سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری درحالی‌که خود این شرکت بنگاهداری می‌کند و رقیب شرکت‌های خصوصی است، با اصول رقابت عادلانه منافات داشته و منافع بخش خصوصی را زیر سؤال می‌برد. در حالت طبیعی و در شرایط عادی، معاونت حمل‌ونقل وزارت راه و شهرسازی باید متصدی امر سیاست‌گذاری باشد، شرکت ملی راه‌آهن وظیفه تنظیم‌گری را برعهده داشته باشد و امر بنگاهداری را به‌طور کامل به بخش خصوصی واگذار کند.

بالا بودن حق دسترسی - تکالیف اسناد بالادستی و قوانین موضوعه کشور مبتنی بر افزایش قابلیت رقابت حمل ریلی با حمل جاده‌ای است؛ اما بالا بودن سهم حق دسترسی به شبکه موجب کاهش توان رقابتی شرکت‌های حمل‌ونقل ریلی با حمل‌ونقل جاده‌ای شده است. ضمن این‌که حق دسترسی به شبکه به‌صورت مطالبه شرکت ملی راه‌آهن از شرکت‌های حمل‌ونقلی موجب ایجاد چالش‌هایی بین این دو بخش شده است و مشکلاتی را برای بخش خصوصی ایجاد کرده است. نظام قیمت‌گذاری در صنعت حمل‌ونقل ریلی باید مطابق با قواعد بازار و تناسب درآمد- هزینه شرکت‌ها تنظیم شود. از طرف دیگر نهاد تنظیم‌گر ضمن نظارت بر قیمت‌گذاری، کیفیت ارائه خدمات از سوی شرکت‌های حمل‌ونقل را نیز زیر نظر داشته باشد. البته باید توجه داشت که بخش مهمی از ضرر و زیان شرکت ملی راه‌آهن و شرکت‌های حمل‌ونقلی خلوتی خطوط و کم‌باری است. در صورت شلوغی خطوط امکان افزایش درآمد شرکت ملی راه‌آهن با وجود کاهش تعرفه حق دسترسی فراهم می‌شود؛ بنابراین با ایجاد تمهیدات لازم برای افزایش سهم حمل‌ونقل ریلی این مشکل قابل حل است.

مالیات بر ارزش افزوده - بنا بر بخشنامه اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۰ سازمان امور مالیاتی، مالیاتی که

سرمایه‌گذاران و ارائه‌کنندگان خدمات حمل‌ونقل ریلی بار در هنگام خرید کالا و خدمات به‌عنوان مالیات بر ارزش‌افزوده پرداخت کرده‌اند، قابل‌استرداد نیست. با توجه به خریده‌ها و سرمایه‌گذاری عمده شرکت‌های حمل‌ونقل، عدم استرداد مبالغ فوق و یا استفاده از آن به‌عنوان اعتبار مالیاتی موجب دل‌سردی و گاه زیان سرمایه‌گذاران شده است.

وثیقه بانکی - با توجه به این‌که سرمایه اصلی شرکت‌های حمل‌ونقل واگن‌ها و لکوموتیوهای در اختیار آن‌ها است و بانک‌ها نیز به دلیل سخت بودن تبدیل این‌گونه وثایق رغبتی به قبول آن ندارند. با توجه به نیاز شرکت‌ها به نقدینگی و سرمایه در گردش باید برای این معضل چاره‌ای اندیشید.

قیمت سوخت - پایین بودن قیمت سوخت بهترین مزیت رقابتی برای حمل‌ونقل جاده‌ای است و بدون اصلاح قیمت سوخت به نحو معنادار امکان انتقال بخش بزرگی از حمل بار به ریل دور از انتظار است.

توسعه غیرموجه خطوط - بنا بر برخی ملاحظات سیاسی و یا فشار گروه‌های ذی‌نفوذ خطوطی در برخی نواحی کشور و مراکز استان‌ها احداث شده که از نظر حمل بار توجیه اقتصادی ندارد؛ اما تحمیل هزینه این خطوط به کل شبکه موجب زیان‌ده شده شرکت ملی راه‌آهن و فشار برای افزایش حق دسترسی به شبکه شده است. همچنین ضرر و زیان خطوط غرب کشور تا حدودی از طریق فشار هزینه‌ای روی خطوط شرق کشور جبران می‌شود. افزایش حق دسترسی به‌نوبه خود موجب کاهش حمل بار در کل شبکه می‌شود.

عدم توازن بین تعرفه ریل و جاده - درحالی‌که تعرفه جاده تنها ۷ درصد است، تعرفه ریل برابر ۳۰ تا ۴۰ درصد است. این نابرابری بین تعرفه‌ها قطعاً بر رقابت بین دو شیوه حمل‌ونقل اثر منفی گذاشته است. راه‌حل اصولی این است که هم‌زمان حق دسترسی به جاده افزایش و حق دسترسی به ریل کاهش یابد.

جمع‌بندی نکات مطرح‌شده:

- ایجاد نهاد تنظیم‌گر می‌تواند در اولویت انجام تغییرات ساختاری باشد؛
- تأکید بر اجرای قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، ماده (۷۰) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و آیین‌نامه اجرایی سهم بهینه بخش‌های

۱- ماده ۷۰ - به‌منظور نگهداری راه‌های کشور و تلاش در جهت تثبیت تعرفه حق دسترسی شبکه ریلی و کمک به احداث، توسعه ظرفیت و بهسازی خطوط، ناوگان و شبکه حمل‌ونقل ریلی برون‌شهری و نگهداری راه‌های کشور با هدف صرفه‌جویی در مصرف سوخت، کاهش آلاینده‌گی محیط‌زیست و کاهش تلفات ناشی از تصادفات جاده‌ای، بیست درصد (۲۰٪) قیمت نفت‌گاز (گازوئیل) به‌استثنای مصارف بخش کشاورزی به‌عنوان عوارض توسط شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران محاسبه و دریافت می‌شود

دولتی و غیردولتی در فعالیتهای راه و راه‌آهن؛

- لغو ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها برای واردات لکوموتیو؛
- تقویت صندوق توسعه حمل‌ونقل و تقاضای افزایش فعالیت و نقش آن در بخش حمل‌ونقل؛
- اجرای نقش واقعی معاونت حمل‌ونقل به‌عنوان نهاد سیاست‌گذار حوزه حمل‌ونقل؛
- در اولویت قرار گرفتن برقی سازی خطوط ریلی (گفتنی است که آماده‌به‌کاری لکوموتیوهای برقی ۹۵ درصد است درحالی‌که هزینه‌های تعمیر و نگهداری آن یک‌سوم هزینه لکوموتیوهای دیزلی است).

۴- الگویی برای اصلاح ساختار

در حوزه اصلاح ساختار بخش ریلی قوانینی در کشور وجود دارد که به‌رغم گذشت سال‌ها از تصویب آن‌ها در عمل اتفاق خاصی نیفتاده است. با هدف تفکیک وظایف سیاستی، تنظیم‌گری و بنگاهداری مطالعاتی شده است که از میان آن‌ها می‌توان به مطالعه موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگان تحت عنوان «تأسیس نهاد رگولاتوری ریلی در ایران: الزامات و الگوی پیشنهادی» در سال ۱۴۰۱ و «مطالعات رولند برگر» اشاره کرد. مطالعات اخیر با تجمیع در یک گزارش توسط امامی میبدی و زیر نظر پورسیدآقایی ترجمه و تحت عنوان «توسعه استراتژی و ساختار جدید برای راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران» در دسترس قرار گرفته است. در ادامه ابتدا به مبانی قانونی و مطالعات انجام شده و سپس خلاصه‌ای از مدل پیشنهادی این گزارش ارائه می‌شود.

۴-۱- مبانی قانونی

جدای از برنامه‌های توسعه سوم و چهارم توسعه که زمان اجرای آن‌ها منقضی شده، می‌توان به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قانون اصلاح این قانون برای واگذاری وظایف و تنظیم‌گری در حوزه ریلی اشاره کرد.

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

- ماده (۳)، بند (ب):

دولت مکلف است هشتاد درصد (۸۰٪) از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت مشمول گروه دو ماده (۲) این قانون به استثناء راه و راه‌آهن را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.

• تبصره ۲

بخش‌های غیردولتی مجاز به فعالیت در زمینه راه و راه‌آهن هستند. سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های راه و راه‌آهن مطابق آئین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد مشترک وزارت راه و ترابری و وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب شورای عالی اجرا سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی خواهد رسید.

• ماده (۵۹):

«شورای رقابت می‌تواند در حوزه کالا یا خدمتی خاص که بازار آن مصداق انحصار طبیعی است، پیشنهاد تشکیل نهاد تنظیم‌کننده بخشی را برای تصویب به هیئت‌وزیران ارائه و قسمتی از وظایف و اختیارات تنظیمی خود در حوزه مزبور را به نهاد تنظیم‌کننده بخشی واگذار نماید. در حال هیچ نهاد تنظیم‌کننده بخشی نمی‌تواند مغایر با این قانون یا مصوبات شورای رقابت در زمینه تسهیل رقابت تصمیمی بگیرد یا اقدام کند.

قانون اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

• ماده (۷)

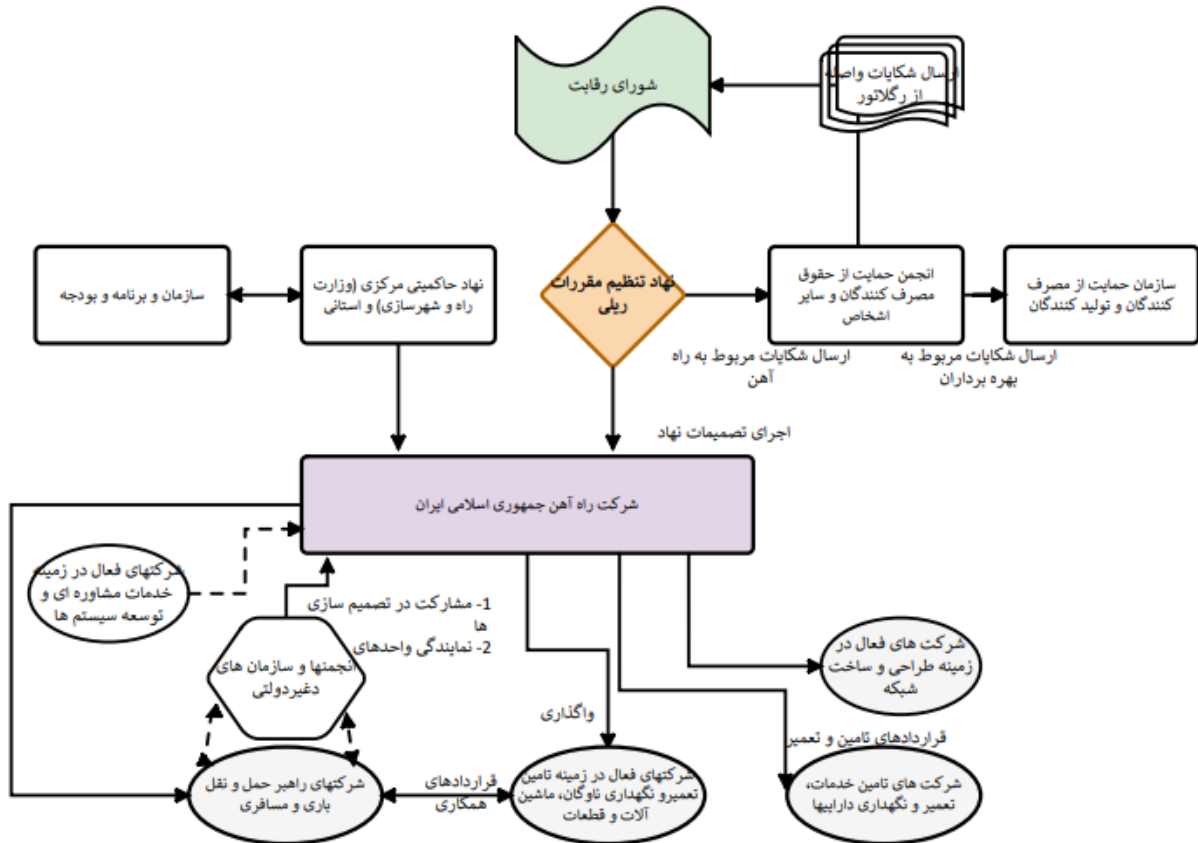
شورای رقابت مکلف است در حوزه کالاها و خدماتی که بازار آن‌ها به تشخیص این شورا مصداق انحصار بوده و نیازمند تأسیس نهاد مستقل (تنظیم‌گر) است، پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد (تنظیم‌گر بخشی) را به دولت ارسال نماید. هیئت دولت مکلف است ظرف مدت سه ماه از دریافت پیشنهاد شورای رقابت، اقدام قانونی لازم را جهت تأسیس نهاد مزبور انجام دهد. تأسیس نهادهای تنظیم‌گر بخشی تنها به موجب قانون و با رعایت احکام ذیل امکان‌پذیر خواهد بود.

۲-۴- مطالعات انجام‌شده

- موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی در مطالعه‌ای با عنوان «تأسیس نهاد رگولاتوری ریلی در ایران: الزامات و الگوی پیشنهادی» ضمن ارائه چارچوبی در خصوص جایگاه رگولاتوری ریلی در تناظر با سایر مؤلفه‌های اثرگذار بر این بخش و تبیین چارچوب‌های حقوقی ناظر بر بخش ریلی، الگوی رگولاتوری را ارائه می‌دهد. خلاصه و چارچوب الگو به‌قرار زیر است:

شکل (۳) - اصلاح ساختار بخش ریلی کشور با تمرکز بر ایجاد نهاد تنظیم مقررات ریلی



در این الگو نهاد تنظیم مقررات ریلی ذیل شورای رقابت تعریف شده است. این نهاد وظیفه تنظیم ارتباط بین شرکت ملی راه‌آهن و شرکت‌های حوزه ریلی و بررسی و داوری شکایات ارسالی به نهاد را در اختیار دارد. همچنین نهاد حاکمیتی ملی و استانی تعریف شده که وظایف حاکمیتی را در ارتباط با شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی و سایر مجموعه شرکت‌های بخش خصوصی تنظیم و اعمال می‌کند. انجمن حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان و سایر اشخاص حقوقی و همچنین سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان نیز می‌توانند شکایات واصله را به نهاد تنظیم‌گر ارسال یا از نهاد تنظیم‌گر به شورای رقابت ارسال کنند.

- مطالعات رولند برگر

مطالعات رولند برگر تحت عنوان «توسعه استراتژی و ساختار جدید برای راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران» توسط امامی میبیدی و زیر نظر پورسیدآقایی تجمیع و ترجمه شده است. مطالعات رولند برگر در دو بخش و در سال ۱۳۹۶ تهیه شده و نسخه ترجمه شده آن در سال ۱۴۰۱ منتشر شده است. در مطالعات رولند برگر

اصلاح ساختار بخش ریلی در سه بخش کلی خلاصه می‌شود:

- ۱- ایجاد معاونت ریلی
 - ۲- ایجاد نهاد تنظیم‌گر
 - ۳- تجدید ساختار و وظایف شرکت ملی راه‌آهن ایران به نحوی که تمرکز خود را بر کسب و کار عملیاتی و تسهیل بازار رقابتی قرار دهد.
- در ساختار پیشنهادی مطالعات فوق علاوه بر معاونت فعلی حمل و نقل که وظیفه سیاست‌های کلی حمل و نقل را برعهده دارد، ایجاد معاونت جدیدی با عنوان «معاونت ریلی» پیشنهاد شده است. وظیفه معاونت پیشنهادی تمشیت امور راه‌آهن در سطح کلان است. همچنین وظایف سیاست‌گذاری و وظایف تصدی‌گری از وظایف شرکت ملی راه‌آهن منفک شده است.

نهاد تنظیم‌گری برای پرداختن به دو وظیفه اصلی تنظیم‌گری ایجاد می‌شود. این وظایف عبارت‌اند از:

- ۱- تعیین چارچوب تنظیم‌گری نظارت
 - ۲- تبعیت بهره‌برداران از قوانین مشخص شده
- ساختار فنی و تفکیک وظایف نهاد تنظیم‌گر در ادامه پیشنهاد شده است:

شکل (۴) ساختار فنی و تفکیک وظایف راه‌آهن کشور



- اتاق ایران

در زمان تدوین و تصویب برنامه هفتم، با مشورت کارشناسان و خبرگان کشور در کارگروه‌های برنامه هفتم در اتاق ایران برای نهاد تنظیم‌گر ریلی پیشنهادی به شرح زیر تهیه و برای دولت و مجلس ارسال شد. پیشنهاد مزبور به مطالعات رولند برگر نزدیک است.

پیشنهاد حکم قانونی:

با هدف توسعه حمل‌ونقل ریلی و انتزاع وظایف حاکمیتی از شرکت راه‌آهن ج.ا.ا، به منظور حفظ منافع عمومی، افزایش قدرت رقابت‌پذیری در مقایسه با سایر شقوق حمل‌ونقل، ارتقاء استانداردهای فنی و ایمنی، حصول اطمینان از رقابت منصفانه و برخورد غیر تبعیض‌آمیز با همه فعالان صنعت، کمیسیون تنظیم مقررات ریلی، با وظایف زیر تشکیل می‌شود:

الف) تنظیم‌گری اقتصادی، شامل تصویب قواعد مربوط به ورود به صنعت و صدور مجوزهای لازم، ایجاد رقابت منصفانه، قواعد دسترسی به شبکه و تعیین قیمت حق دسترسی و ضوابط آن، قواعد مشارکت بخش غیردولتی در توسعه زیرساخت، بهره‌برداری و ارائه خدمات ریلی و نظایر آن.

ب) تنظیم‌گری ایمنی و فنی، شامل تصویب استانداردهای ایمنی و فنی برای زیرساخت و ناوگان، نظارت بر میزان تمکین در برابر ضوابط مذکور، رسیدگی به سوانح ریلی و نظایر آن.

ج) تنظیم‌گری شبکه، شامل قواعد زمان‌بندی حرکت قطارها و تخصیص آن به متقاضیان، قواعد واگذاری ظرفیت شبکه، قواعد تخصیص منصفانه لکوموتیو به قطارها، قواعد استفاده شرکت‌ها از لکوموتیوهای خود، قواعد اعزام بدون تبعیض واگن‌های باری، تدوین مقررات مربوط به نحوه استفاده از شبکه و حصول اطمینان از در دسترس بودن شبکه و مطابقت برنامه‌های آن با سایر مقررات و نظایر آن.

تبصره- کمیسیون تنظیم مقررات ریلی، به‌عنوان تنظیم‌گر مستقل صنعت ریل، موضوع ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، خواهد بود و وظایف و اختیارات شورای رقابت در زمینه تنظیم‌گری رقابت به این کمیسیون واگذار می‌شود. بدیهی است مصوبات کمیسیون نمی‌تواند مغایر مصوبات قبل و بعدی شورای رقابت در زمینه تسهیل رقابت باشد. مرجع تشخیص و حل و فصل مغایرت‌ها، شورای رقابت است و ترتیبات اجرای آن، در اساسنامه سازمان تنظیم مقررات ریلی مشخص می‌شود.

کمیسیون تنظیم مقررات ریلی متشکل از اعضای زیر است:

الف) وزیر راه و شهرسازی (رئیس)

ب) معاون وزیر و رئیس سازمان تنظیم مقررات ریلی (دبیر)

ج) دو نفر صاحب‌نظر ریلی با پیشنهاد اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران

د) رئیس انجمن صنفی شرکت‌های حمل و نقل ریلی و خدمات وابسته

ه) یک نفر صاحب‌نظر اقتصادی با پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی

و) یک نفر صاحب‌نظر در امور حکمرانی شرکتی با پیشنهاد رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور

ز) یک نفر حقوقدان برجسته آشنا به حقوق اقتصادی با پیشنهاد وزیر دادگستری

تبصره- آئین‌نامه داخلی این کمیسیون، در اولین جلسه کمیسیون، با پیشنهاد سازمان تنظیم مقررات ریلی، به تصویب کمیسیون می‌رسد.

سازمان تنظیم مقررات ریلی به‌عنوان بازوی اجرایی کمیسیون تنظیم مقررات ریلی و با استفاده از امکانات معاونت حمل و نقل وزارت راه و شهرسازی و قسمت‌های ذی‌ربط در شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. تشکیل می‌شود. وظایف و اختیارات سازمان مذکور به شرح ذیل است:

الف) تدوین ضوابط و صدور مجوز فعالیت و بهره‌برداری برای ارائه خدمات ریلی (حمل بار و مسافر،

دپوهای تعمیراتی، ایستگاه‌ها، عملیات مانور و سایر خدمات قابل ارائه توسط بخش خصوصی)

(ب) تدوین و پیشنهاد استانداردهای بهره‌برداری، فنی و ایمنی زیرساخت و ناوگان و امور مشترک بین آن‌ها به کمیسیون تنظیم مقررات ریلی و حصول اطمینان از اعمال استانداردها و ضوابط مذکور

(ج) تهیه پیشنهاد مقررات ناظر بر ترتیبات و چگونگی رسیدگی به سوانح ریلی، برای تصویب در کمیسیون تنظیم مقررات ریلی.

(د) تدوین و پیشنهاد جریمه‌های تخطی از مقررات به کمیسیون تنظیم مقررات ریلی و اعمال جریمه‌های مذکور

(ه) تهیه پیشنهاد تعرفه دسترسی به خطوط ریلی برای تصویب در کمیسیون تنظیم مقررات ریلی با اخذ نظر از شرکت راه‌آهن ج.ا.ا؛ و شرکت‌های عملیاتی، با هدف افزایش قدرت رقابت‌پذیری برای حمل بار و مسافر ریلی نسبت به سایر شقوق حمل‌ونقل

(و) وصول مبالغ حق‌الامتیاز صدور مجوز، هزینه جبران خسارت و سایر وجوهی که طبق قوانین و مقررات پرداخت می‌شوند. وجوه مذکور به حساب خزانه واریز می‌شود

(ز) نظارت بر عملکرد دارندگان مجوز فعالیت در چهارچوب مجوزهای صادره و رسیدگی به تخلفات و ملزم نمودن ایشان به انجام تعهدات و وظایف از طریق اخطار به لغو یا لغو موقت یا دائم مجوزهای فعالیت و بهره‌برداری

(ح) تدوین و پیشنهاد مقررات مربوط به دسترسی به شبکه و در دسترس بودن شبکه به کمیسیون تنظیم مقررات ریلی

(ط) تدوین و پیشنهاد دستورالعمل‌های اتصال متقابل شبکه‌های حمل‌ونقل ریلی با شبکه‌های حمل‌ونقل زمینی، دریایی و هوایی و پیگیری اجرای آن

(ی) تدوین و پیشنهاد سایر مقررات مورد نیاز به کمیسیون تنظیم مقررات ریلی، از جمله در زمینه چارچوب موافقت‌نامه‌های درجه و سطح خدمات.

تبصره ۱- اساسنامه سازمان تنظیم مقررات ریلی با پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و امور اقتصادی و دارایی و تأیید کمیسیون تنظیم مقررات ریلی، حداکثر شش ماه پس از تصویب این قانون، به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

تبصره ۲- ساختار و تشکیلات سازمان تنظیم مقررات ریلی با پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی به تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور می‌رسد.

تبصره ۳- سازمان مذکور که وظایف و اختیارات حاکمیتی، نظارتی و اجرائی وزارت راه و شهرسازی را در بخش تنظیم مقررات ریلی ایفاء خواهد کرد دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است و اعتبارات مورد نیاز آن همه ساله از محل وجوه و اعتبارات عمومی زیر ردیف بودجه وزارت راه و شهرسازی در لایحه بودجه سالانه کل کشور پیش‌بینی و تأمین خواهد شد.

تبصره ۴- رئیس سازمان تنظیم مقررات ریلی معاون وزیر راه و شهرسازی است و با پیشنهاد وی و تصویب کمیسیون تنظیم مقررات ریلی به این سمت منصوب می‌شود.

برای افزایش پاسخگویی در صنعت ریلی کشور و حصول اطمینان از غیر تبعیض‌آمیز بودن مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات و اقدامات سازمان تنظیم مقررات ریلی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا؛ و سایر فعالان این صنعت، نهاد داوری صنعت ریل تشکیل می‌شود.

در صورتی که اشخاص حقیقی و حقوقی فعال در صنعت ریل، اشخاص ثالث ذی‌نفع و دستگاه‌های نظارتی، حسب مورد به تصمیمات و یا اقدامات کمیسیون تنظیم مقررات ریلی، سازمان تنظیم مقررات ریلی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا، شرکت‌های عملیاتی و سایر فعالان صنعت، از حیث غیرعادلانه یا غیر تبعیض‌آمیز بودن یا از حیث عدم اجرای صحیح مقررات معترض باشند، باید شکایات خود را به نهاد داوری صنعت ریل تسلیم کنند.

رسیدگی، اظهارنظر و اتخاذ تصمیم در مورد شکایت اشخاص حقیقی و حقوقی منحصرراً در صلاحیت نهاد داوری است و قابل ارجاع به هیچ مرجع دیگری نیست.

رای این نهاد قطعی و لازم‌الاجرا است. در مصادیق موضوع بندهای (۲) و (۳) ماده ۴۸۹ قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۹ مجلس شورای اسلامی، رأی صادره ظرف مدت ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ به طرفین، قابل اعتراض در شعبه خاصی از دادگاه تجدیدنظر که توسط رئیس قوه قضائیه تعیین خواهد شد، می‌باشد؛ شعبه مذکور به این اعتراض‌ها خارج از نوبت رسیدگی نموده و رأی مقتضی را صادر می‌کند. رأی صادره قطعی و لازم‌الاجراست.

نهاد داوری صنعت ریل متشکل از ۵ عضو به شرح ذیل است و جلسات آن با حضور ۳ عضو رسمیت پیدا

می‌کند و تصمیم‌های آن با رأی اکثریت اعضای حاضر در جلسه اعتبار قانونی دارد.

۱. یک قاضی با معرفی رئیس قوه قضائیه،
۲. یک نفر صاحب‌نظر ریلی با معرفی وزیر راه و شهرسازی،
۳. یک نفر صاحب‌نظر اقتصادی با معرفی وزیر امور اقتصادی و دارایی
۴. یک نفر صاحب‌نظر حقوقی با معرفی وزیر دادگستری
۵. یک نفر نماینده فعالان صنعت به تشخیص انجمن صنفی ذی‌ربط

وظایف کمیسیون و سازمان تنظیم مقررات ریلی و نهاد داوری موضوع این قانون، از حیثه وظایف شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. انتزاع شده، آئین‌نامه‌های اجرایی و مقررات ذی‌ربط به‌طور متناسب اصلاح می‌شود.

در راستای انتزاع وظایف تنظیم‌گری و داوری از شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.، قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل‌ونقل ریلی به شرح زیر اصلاح می‌شود:

الف) در ماده ۲، عبارت «هیئت‌مدیره راه‌آهن تهیه و ابلاغ می‌گردد» حذف و عبارت «سازمان تنظیم مقررات ریلی تهیه و به تصویب کمیسیون تنظیم مقررات ریلی می‌رسد» جایگزین آن می‌گردد. همچنین، در قسمت اخیر ماده ۲، عبارت «سازمان تنظیم مقررات ریلی» جایگزین «راه‌آهن» می‌شود.

ب) تبصره‌های ماده ۲ به این ترتیب اصلاح می‌شود:

- در تبصره ۱، عبارت «هیئت‌مدیره راه‌آهن تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران» حذف و عبارت «سازمان تنظیم مقررات ریلی تهیه و به تصویب کمیسیون تنظیم مقررات ریلی» جایگزین آن می‌شود. عبارت «میزان جرائم مربوط به این تخلفات از دویست میلیون ریال تا بیست میلیارد ریال تعیین می‌گردد و ارقام مذکور با تصویب کمیسیون تنظیم مقررات ریلی، در انتهای هر سال به اندازه رشد شاخص قیمت مصرف‌کننده در آن سال، تعدیل می‌شود.

- در تبصره (۳) عبارت «وزارت راه و ترابری به تصویب هیئت‌وزیران» حذف می‌شود و عبارت «سازمان تنظیم مقررات ریلی به تصویب کمیسیون تنظیم مقررات ریلی» جایگزین آن می‌شود.

ج) در ماده ۴ عبارت «بر عهده راه‌آهن می‌باشد» حذف و عبارت «با پیشنهاد سازمان تنظیم مقررات ریلی بر عهده کمیسیون تنظیم مقررات ریلی می‌باشد» جایگزین آن می‌شود.

د) در قسمت اخیر ماده ۶ عبارت «توسط هیئت مدیره راه آهن تهیه و با تصویب وزیر راه و ترابری» حذف و عبارت «توسط سازمان تنظیم مقررات ریلی تهیه و با تصویب کمیسیون تنظیم مقررات ریلی» جایگزین آن می شود.

ه) آئین نامه اجرایی موضوع تبصره ۱ ماده ۸، با پیشنهاد سازمان تنظیم مقررات ریلی به تصویب کمیسیون تنظیم مقررات ریلی می رسد.

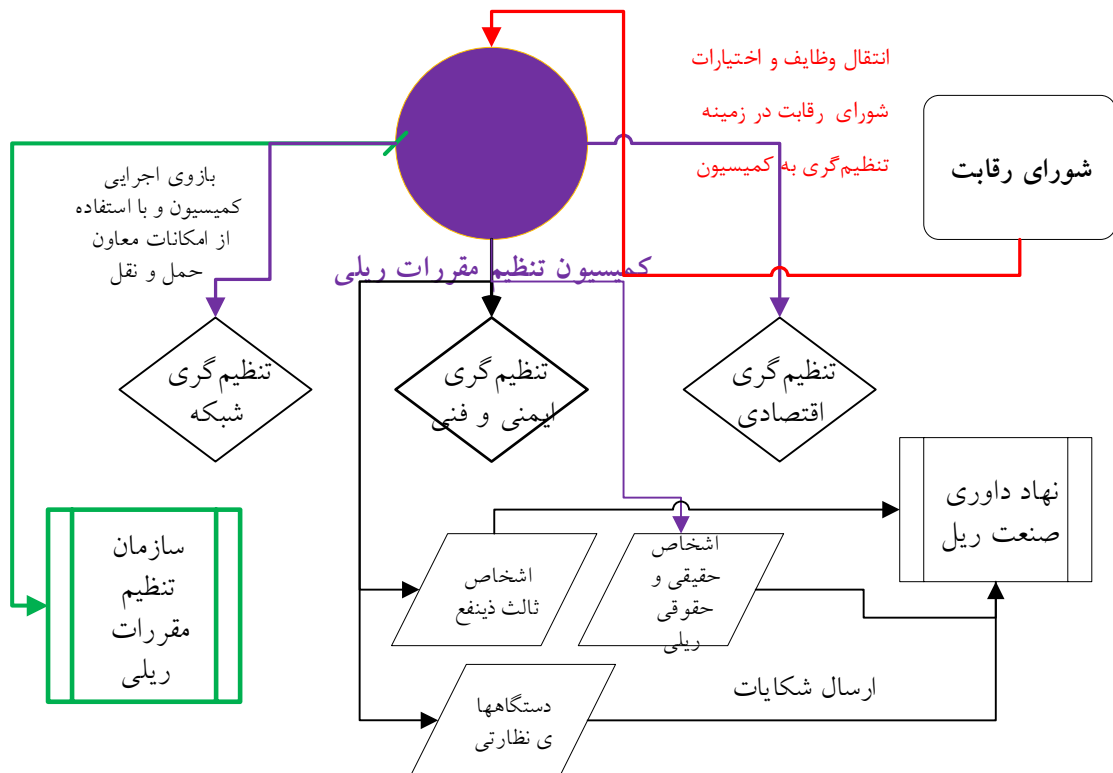
و) در تبصره ۴ ماده ۸، عبارت «هیئت مدیره راه آهن» حذف و عبارت «کمیسیون تنظیم مقررات ریلی» جایگزین آن می شود.

ز) در ماده ۹، «تأیید کمیسیون تنظیم مقررات ریلی» جایگزین «تأیید هیئت مدیره راه آهن» می شود.
ح) ماده ۱۰ حذف می شود.

ط) در ماده ۱۱، در تمام موارد عبارت «هیئت مدیره راه آهن» حذف و عبارت «سازمان تنظیم مقررات ریلی» جایگزین آن خواهد شد.

شمای کلی پیشنهاد اتاق ایران در قالب ایجاد کمیسیون تنظیم مقررات ریلی در ادامه نشان داده شده است.

شکل (۵) - شمای کلی طرح ایجاد کمیسیون تنظیم مقررات ریلی



۵- جمع‌بندی و پیشنهاد

۵-۱- جمع‌بندی

برپایه بازخوردها و مطالبات بخش خصوصی در حوزه حمل‌ونقل ریلی چالش‌های حوزه ریلی را می‌توان در پنج دسته کلی طبقه‌بندی کرد: (۱) دسترسی به لکوموتیو، (۲) دسترسی به ریل، (۳) قیمت‌گذاری خدمات ریلی، (۴) مطالبات شرکت راه‌آهن و (۵) عملکرد مدیریتی. این چالش‌ها علاوه بر ایجاد اختلال در فعالیت‌های بخش خصوصی، مانع از دستیابی به اهداف قانونی و اسناد بالادستی کشور شده است.

عملکرد بخش حمل‌ونقل ریلی کشور نشان می‌دهد که بهره‌وری در صنعت ریلی پایین است. پایین بودن سرعت سیر و سرعت بازرگانی مهم‌ترین شاخص‌های پایین بودن بهره‌وری در این بخش است. یکی از دلایل اصلی این عملکرد ضعیف، کاهش تعداد لکوموتیوهای آماده‌به‌کار است. با وجود افزایش تعداد کل لکوموتیوهای کشور در سال ۱۴۰۲ نسبت به سال ۱۴۰۱ تعداد لکوموتیو آماده‌به‌کار کاهش یافته است. آماده‌به‌کاری لکوموتیوها در سال ۱۴۰۲ به ۵۳ درصد رسیده که کمترین مقدار این شاخص در ۴ سال گذشته را نشان می‌دهد. شاخص‌های سرعت بازرگانی و بهره‌وری واگن‌های باری که چابکی سیستم حمل‌ونقل را نشان می‌دهند، در سال‌های اخیر کاهش یافته و به ۳ کیلومتر بر ساعت رسیده است. علاوه بر این، متوسط بهره‌وری ماهیانه واگن‌های باری از سال ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲ نزدیک به پنجاه درصد کاهش یافته است.

به‌رغم سابقه نزدیک به صدسال از فعالیت راه‌آهن، هنوز برخی از بنادر مهم کشور به شبکه ریلی متصل نشده است. علاوه بر این با توسعه نیافتن خطوط فرعی بین پایانه‌ها و شبکه اصلی ریلی در پس‌کرانه اتصال مستقیمی برقرار نشده است. اتصال بین ریل و جاده نیز که باید از طریق توسعه مراکز لجستیکی و احداث پایانه‌های بار و مسافر برقرار می‌شود، با نواقص زیادی مواجه است. در حال حاضر بنادر تجاری شهید رجایی، امام خمینی، آبادان، خرمشهر و امیرآباد به ریل دسترسی دارند، اما بنادر مهمی مانند بوشهر، چابهار، انزلی و آستارا هنوز به ریل متصل نشده‌اند. بر اساس اطلاعات موجود هرچند سهم بنادر گفته شده از کل تخلیه و بارگیری بنادر چندان چشمگیر نیست، اما با توسعه و اتصال ریل به این بنادر بخشی از ترافیک بنادر متصل به ریل و همچنین بار جاده‌ای و همین‌طور حمل‌ونقل مراکز مهم اقتصادی به این بنادر منتقل می‌شود.

جاده‌های اصلی کشور عمدتاً به ایستگاه‌های ریلی دسترسی دارند. مشکل اصلی در مورد لجستیک و امکانات فنی برای تخلیه و بارگیری در ایستگاه‌های راه‌آهن است. برای اتصال روان بین جاده و ریل به پایانه‌های

حمل و نقل ریلی و جاده‌ای نیاز است که علاوه بر تجهیزات ویژه بارگیری و تخلیه، امکانات لجستیکی مانند ذخیره‌سازی و جابه‌جایی کالا نیز وجود داشته باشد. بر اساس سند لجستیک کشور در مجموع ایجاد ۵۸ مرکز لجستیک در سراسر کشور پیش‌بینی شده است. نقشه لجستیکی کشور نشان می‌دهد به جز تعدادی پارک و دهکده لجستیک (حدود ۱۸ مورد)، تا تکمیل مراکز بر اساس اهداف مقرر فاصله زیادی وجود دارد. ایران از منظر شاخص عملکرد لجستیک در بهترین حالت به رتبه ۶۴ در سال ۲۰۱۸ در مقیاس جهانی دست یافت، اما رتبه کشور در این شاخص طی سال‌هایی که شاخص محاسبه و رتبه کشورها اندازه‌گیری شده، با روند صعودی به بدترین مقدار خود یعنی ۱۲۳ در سال ۲۰۲۳ رسیده است.

در حوزه قیمت‌گذاری خدمات ریلی چه در بخش باری و در بخش مسافری موانع و مشکلات متفاوتی وجود دارد. در بخش مسافری به‌رغم عدم دریافت حق دسترسی به شبکه، قیمت‌گذاری دستوری وجود دارد که مانع از فعالیت اقتصادی بنگاه‌های خصوصی می‌شود. در بخش باری نیز به دلیل بودن حق دسترسی عملاً سهم باقیمانده برای بخش خصوصی تکاپوی هزینه‌های جاری آن را نمی‌دهد.

اجرا نشدن قانون در بخش ریلی یکی دیگر از چالش‌های پیش روی این صنعت است. از مهم‌ترین این قوانین می‌توان به «قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت» اشاره کرد. در این قانون به افزایش سهم حمل و نقل ریلی از بار زمینی به ۳۰ درصد و سهم حمل و نقل ریلی مسافری به ۱۸ درصد تکلیف شده و تسهیلاتی نیز برای بخش در نظر گرفته شده است؛ اما عملکرد ریلی نشان می‌دهد که شاخص‌ها هر سال از هدف قانونی دورتر شده است. آیین‌نامه اجرایی سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های راه و راه‌آهن نیز یکی دیگر از قوانینی است که به دنبال اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توسط هیئت وزیران تصویب شد. در این قانون نیز شرکت ملی راه‌آهن مکلف به واگذاری بسیاری از وظایف خود شده است اما در عمل وظایف و اهداف مقرر در آن محقق نشده است.

با وجود سوددهی شرکت ملی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران به میزان ۳۲۶ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۹، در سال بعد این شرکت زیان‌ده شده و زیان آن با سقوط آزاد به ۱۸۶۹ میلیارد تومان می‌رسد. در سال‌های بعد نیز این زیان‌دهی تداوم داشته است؛ به طوری که زیان شرکت در سال ۱۴۰۱ به ۲,۷۸۶ میلیارد تومان و در سال ۱۴۰۲ به ۲,۱۹۱ میلیارد تومان رسیده است؛ بنابراین از منظر مالی، عملکرد سه‌ساله اخیر (۱۴۰۰-۱۴۰۳) شرکت ملی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران فاجعه‌بار بوده است.

تضاد و تعارض منافع مستلزم تجدید ساختار راه‌آهن است و این تجدید ساختار می‌تواند مشتمل بر تفکیک وظایف سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری باشد. ایجاد نهاد تنظیم‌گر مستقل می‌تواند تا حدود زیادی تعارض منافع در بخش ریلی کشور را برطرف کند.

۲-۵- پیشنهادها

با توجه به ماهیت، فوریت و اولویت برخی مسائل و چالش‌ها، می‌توان پیشنهادها را در سه بخش کلی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت تقسیم کرد. اجرای قانون بسته به نوع حکم می‌تواند کوتاه‌مدت یا میان‌مدت باشد. به‌عنوان مثال اجرای ماده (۵۶) قانون برنامه توسعه ماهیت هم‌زمان کوتاه و میان‌مدت دارد، در حالی که ماده (۵۷) همین قانون ماهیت کوتاه‌مدت دارد. اصلاح ساختار، با توجه به نیاز به برخی تمهیدات اجرایی و قانونی می‌تواند در ظرف زمانی ۳-۵ سال اجرا شود. همچنین پیشنهادهایی مانند «تقویت صندوق توسعه حمل‌ونقل» و «در اولویت قرار گرفتن برقی‌سازی خطوط ریلی» می‌توانند در زمره پیشنهادهای میان‌مدت قرار گیرند.

اما برخی پیشنهادها، هم به لحاظ اهمیت و فوریت آن برای بخش خصوصی و هم ماهیت آن‌ها ظرف زمانی کوتاه‌مدتی دارند. (۱) کاهش تعرفه حق دسترسی به شبکه، (۲) اصلاح قیمت بلیت قطارهای مسافری و (۳) لغو ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها برای واردات لکوموتیو از جمله این پیشنهادها هستند.

۱- اجرای قوانین

• قانون برنامه هفتم توسعه

ماده (۵۶)- در این ماده علاوه بر تعیین برخی اهداف، تکالیفی بر عهده دولت گذاشته شده است. ایجاد ۳۲۰۰ کیلومتر خطوط ریلی، افزایش سهم خطوط ریلی برقی به حداقل ۱۰۰۰ کیلومتر، افزایش میانگین طول خطوط فرعی به مبادی بار و مراکز معدنی، صنعتی و تجاری به حداقل ۴۰۰ کیلومتر و نوسازی و تأمین ناوگان ریلی جدید با مشارکت بخش غیردولتی به میزان ۵۵۰ دستگاه از جمله این وظایف است که در صورت انجام این تکالیف علاوه بر توسعه ظرفیت ریلی کشور، برخی تنگناها و گلوگاه‌ها در بخش ریلی کشور نیز برطرف خواهد شد.

ماده (۵۷)- در این ماده و به‌منظور دستیابی به اهداف برنامه هفتم، شرکت ملی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران موظف شده است که (۱) کسندهای متوقف بیش از پنج سال را که بازسازی آن‌ها دارای صرفه اقتصادی است تا پایان سال دوم برنامه با استفاده از روش‌های مشارکت عمومی- خصوصی راه‌اندازی یا واگذار نماید؛

(۲) قطارهای باری را به صورت برنامه‌ای مبدأ- مقصد سیر دهد و مجوز تشکیل و سیر قطار (قطار کامل) را به بخش خصوصی، غیردولتی و تعاونی اعطا کند، به نحوی که تا پایان سال دوم برنامه، سیر تمامی قطارهای باری کشور به صورت منظم و برنامه‌ای انجام شود. همچنین در این ماده وزارت صمت مکلف شده است که با لحاظ ظرفیت سالانه تولید داخل، نسبت به صدور مجوز واردات کشتندهای ریلی با رعایت قانون تسهیل صدور مجوزهای کسبوکار با سن کمتر از پانزده سال با اولویت کشتندهای نو اقدام کند. در این ماده ایجاد ستاد ملی ترانزیت (بند الف) نیز پیش‌بینی شده است که برای سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در امور ترانزیت و لجستیک اهمیت بسیار زیاد دارد. همچنین (در بند خ) دولت به راه‌اندازی زنجیره‌های ارزش و مراکز فرآوری و آماد و پشتیبانی (لجستیک) با اولویت مناطق محروم مکلف شده است.

• قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت

بر اساس این قانون که در سال ۱۳۸۶ مصوب شده بود، مقرر بود طی دوره‌ای پنج سال و تا پایان سال ۱۳۹۰ سهم حمل و نقل ریلی از بار زمینی به ۳۰ درصد و سهم حمل و نقل ریلی مسافری به ۱۸ درصد افزایش یابد. در این قانون برای دستیابی به این هدف تکالیفی بر عهده دولت گذاشته شده است. این تکالیف که در مواد (۱)، (۲) و (۸) تصریح شده، در صورت اجرا می‌تواند به دستیابی به هدف فوق کمک کند.

• ماده (۷۰) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

بر اساس این ماده «به منظور نگهداری راه‌های کشور و تلاش در جهت تثبیت تعرفه حق دسترسی شبکه ریلی و کمک به احداث، توسعه ظرفیت و بهسازی خطوط، ناوگان و شبکه حمل و نقل ریلی برون شهری و نگهداری راه‌های کشور با هدف صرفه‌جویی در مصرف سوخت، کاهش آلاینده‌گی محیط زیست و کاهش تلفات ناشی از تصادفات جاده‌ای، بیست درصد (۲۰٪) قیمت نفت گاز (گازوییل) به استثنای مصارف بخش کشاورزی به عنوان عوارض توسط شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران محاسبه و دریافت می‌شود.»

• آیین‌نامه اجرایی سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های راه و راه‌آهن

بر اساس این قانون شرکت ملی راه‌آهن در بسیاری از فعالیت‌ها از جمله انواع واگن، انواع لکوموتیوها و خودکشنده‌ها، مالکیت خطوط فرعی مجاز به فعالیت نیست. بر اساس جدول ارائه شده شرکت ملی راه‌آهن تنها در فعالیت‌هایی مانند ایستگاه‌های مسافری و باری (تا ۸۰ درصد)، ترمینال‌ها، سکوها، انبارها، زمین‌ها، سیستم‌های گرمایش، سرمایش و تهویه هوا (تا ۷۰ درصد)، خدمات مهندسی و مشاوره‌ای در

پروژه‌های تحقیقاتی (تا ۲۰ درصد) و فناوری اطلاعات (تا ۲۰ درصد) مجاز به فعالیت است و باید سایر فعالیت‌ها را واگذار کند.

۲- اصلاح ساختار

اصلاح ساختار در بخش ریلی در سه محور زیر پیشنهاد می‌شود:

- تقویت جایگاه معاونت حمل‌ونقل به‌عنوان سیاست‌گذار حمل‌ونقل کشور. بهتر است در این معاونت اداره‌کل‌هایی برای هر یک از شقوق حمل‌ونقل از جمله حمل‌ونقل ریلی ایجاد شود.
- ایجاد نهاد تنظیم‌گر- تشکیل کمیسیون تنظیم مقررات ریلی با وظایف الف) تنظیم‌گری اقتصادی، شامل تصویب قواعد مربوط به ورود به صنعت و صدور مجوزهای لازم، ایجاد رقابت منصفانه، قواعد دسترسی به شبکه و تعیین قیمت حق دسترسی و ضوابط آن، قواعد مشارکت بخش غیردولتی در توسعه زیرساخت، بهره‌برداری و ارائه خدمات ریلی و نظایر آن، ب) تنظیم‌گری ایمنی و فنی، شامل تصویب استانداردهای ایمنی و فنی برای زیرساخت و ناوگان، نظارت بر میزان تمکین در برابر ضوابط مذکور، رسیدگی به سوانح ریلی و نظایر آن، ج) تنظیم‌گری شبکه، شامل قواعد زمان‌بندی حرکت قطارها و تخصیص آن به متقاضیان، قواعد واگذاری ظرفیت شبکه، قواعد تخصیص منصفانه لکوموتیو به قطارها، قواعد استفاده شرکت‌ها از لکوموتیوهای خود، قواعد اعزام بدون تبعیض واگن‌های باری، تدوین مقررات مربوط به نحوه استفاده از شبکه و حصول اطمینان از در دسترس بودن شبکه و مطابقت برنامه‌های آن با سایر مقررات و نظایر آن.
- تجدید ساختار و وظایف شرکت ملی راه‌آهن ایران به نحوی که تمرکز خود را بر کسب‌وکار عملیاتی و تسهیل بازار رقابتی قرار دهد.

۳- کاهش تعرفه حق دسترسی به شبکه به منظور کاهش هزینه شرکت‌های خصوصی و رقابتی شدن حمل ریلی بار با حمل جاده‌ای

۴- اصلاح قیمت بلیت قطارهای مسافری به منظور خارج شدن شرکت‌های مسافری ریلی از زیان، افزایش کیفیت خدمات آن‌ها و استفاده از پتانسیل موجود در بخش مسافری

۵- لغو ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها برای واردات لکوموتیو؛

۶- تقویت صندوق توسعه حمل‌ونقل به منظور افزایش فعالیت و نقش آن در بخش حمل‌ونقل؛

۷- در اولویت قرار گرفتن برقی‌سازی خطوط ریلی

منابع و مأخذ:

- اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی - گزارش عملکرد حمل و نقل ریلی سال ۱۴۰۲.
- انجمن صنفی شرکت های حمل و نقل ریلی مسافری و خدمات وابسته، نامه شماره ۱۹۸/۰۸/۱۴۰۲ تاریخ ۱۴۰۲/۰۸/۲۷
- انجمن صنفی شرکت های حمل و نقل ریلی و خدمات وابسته، اطلاعات ارسالی برای این گزارش.
- آیین نامه سهم بهینه بخش های دولتی و غیردولتی در فعالیت های راه و راه آهن شماره ۶۳/۱/۱۱۰۷۶۸ مورخ ۱۳۸۸/۸/۴
- بانک جهانی، شاخص عملکرد لجستیک (۲۰۲۳)، <https://lpi.worldbank.org>.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نرخ تورم و شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی.
- پایاب، مهسا (۱۴۰۲)، گزارش نظارتی ارزیابی وضعیت زیرساخت های حمل و نقل ریلی کشور، شماره ۱۸۹۱۱.
- جلسه مشترک با اعضای کمیسیون حمل و نقل و لجستیک اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی ایران ۱۵- مهرماه ۱۴۰۳
- راه آهن جمهوری اسلامی ایران، آمار حمل و نقل ریلی کشور در سال ۱۴۰۳، فصل بهار و تابستان.
- راه آهن جمهوری اسلامی ایران، آمار حمل و نقل ریلی کشور در سال های مختلف.
- راه آهن جمهوری اسلامی ایران، نقشه لجستیک کشور.
- رولند برگر (۲۰۱۷)، توسعه استراتژی و ساختار جدید برای راه آهن جمهوری اسلامی ایران، ترجمه امامی میدی، تابستان ۱۴۰۱
- سازمان بنادر و دریانوردی، آمار و عملکرد- عملیات تخلیه و بارگیری.
- شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران - صورت های مالی حسابرسی شده
- شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور، نقشه توسعه ریلی کشور.
- معاونت بازرگانی و بهره برداری راه آهن
- ندای حمل و نقل ریلی، شماره ۵۹، پاییز ۱۴۰۲، ص ۱۴.



Kyiv Post, (2024), <https://www.kyivpost.com/post/27740>.

Brugen, I. V. (2024), Russian Railway Networks Facing 'Imminent Collapse': Report: <https://www.newsweek.com/russian-railway-collapse-sanctions-ukraine-war-1935049>.

Railinc, (2024), the North American Locomotive Review 2024 by Railinc.

Rodrigue, J. P. (2020). The geography of transport systems. Routledge.