



اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

معاونت بررسی‌های اقتصادی

طرح پژوهشی:

**بررسی تنظیم‌گری در صنعت حمل و نقل ریلی کشور و ارائه
راهکارهای بهبود آن**

گزارش نهایی

تاریخ تهیه: خرداد ۱۴۰۰

مجری: دکتر مسعود یقینی



عنوان طرح: بررسی تنظیم‌گری در صنعت حمل و نقل ریلی کشور و ارائه راهکارهای بهبود آن

گزارش نهایی

صفحه ۲ از ۱۵۱

تاریخ تهیه: خرداد ۱۴۰۰



این پروژه با نظارت معاونت بررسی‌های اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران (واحد

پژوهش و مطالعات اقتصادی) انجام شده است



خلاصه مدیریتی

این گزارش در برگیرنده خروجی مطالعات انجام شده در طرح پژوهشی «بررسی تنظیم‌گری در صنعت حمل و نقل ریلی کشور و ارائه راهکارهای بهبود آن» می‌باشد. در این طرح، ابتدا براساس بررسی قوانین و مقررات کشور، نقش و جایگاه نهادهای مختلف در تنظیم‌گری کنونی حمل و نقل ریلی کشور به تفکیک کارکردهای اقتصادی، ایمنی، فنی و محیط‌زیستی مشخص گردید. سپس نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری موجود حمل و نقل ریلی کشور که ساختار تنظیم‌گری و همچنین رابطه این ساختار با سیاست‌گذاری، تصدی‌گری و مشتریان این صنعت در شرایط کنونی را تبیین می‌نماید، ارائه گردید.

در ادامه، در جهت ارزیابی تنظیم‌گران موجود، از مفهوم حکمرانی تنظیم‌گران که توسط سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) ارائه شده است و همچنین از نظرات خبرگان صنعت حمل و نقل ریلی که در خلال مصاحبه‌های انجام شده در این طرح پژوهشی ارائه شده بود، استفاده گردید. ارزیابی تنظیم‌گران موجود نشان داد که بسیاری از اصول حکمرانی تنظیم‌گران (ارائه شده توسط OECD) در شرایط کنونی در حمل و نقل ریلی کشور، رعایت نمی‌شود، مشکلات متعددی در تنظیم‌گری کنونی وجود دارد و لازم است ساختار تنظیم‌گری در این صنعت مورد بازنگری اساسی قرار گیرد. برخی از مشکلات موجود در تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی عبارتند از: (۱) انجام همزمان سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری توسط شرکت راه‌آهن ج.ا.ا، (۲) تداخل وظایف شرکت راه‌آهن ج.ا.ا با کمیسیون عالی سوانح و (۳) عدم شفافیت در فعالیتهای تنظیم‌گری.

برای ارائه مدل‌های پیشنهادی تنظیم‌گری مطلوب در حمل و نقل ریلی کشور، اهداف و وظایف نهادهای تنظیم‌گر با کارکردهای مختلف در حمل و نقل ریلی و انواع ساختارهای تنظیم‌گری براساس یکپارچگی و استقلال تنظیم‌گران تشریح شده و مزایا و معایب آنها مورد بررسی قرار گرفت. سپس هجده مدل پیشنهادی تنظیم‌گری که قابلیت پیاده‌سازی بیشتری داشته و کاربردی‌تر بودند و مشکلات فعلی تنظیم‌گری را تا حد قابل قبولی مرتفع می‌نمودند، پیشنهاد گردیدند.

در ادامه، توصیه‌های خبرگان صنعت حمل و نقل ریلی در مورد مدل تنظیم‌گری مطلوب در این صنعت که در مصاحبه‌های انجام شده، از آنها اخذ گردیده بود، در جهت تهیه معیارهای مناسب برای انتخاب مدل تنظیم‌گری مطلوب و همچنین نمره‌دهی به ساختارهای مختلف تنظیم‌گری براساس هر معیار مورد استفاده قرار گرفت. نهایتاً نمره‌دهی به مدل‌های پیشنهادی جهت انتخاب مدل تنظیم‌گری مطلوب صورت گرفت و با توجه به نمره به دست آمده، مدل تنظیم‌گری بر مبنای تشکیل یک نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی



یکپارچه و وابسته به وزارت راه و شهرسازی و همچنین تشکیل شورای حکمیت ریلی، به عنوان مدل تنظیم‌گری مطلوب در این صنعت در شرایط کنونی انتخاب گردید.

برای تعیین ساختار مدل تنظیم‌گری مطلوب، ابتدا کلیات مدل تنظیم‌گری مطلوب که تغییرات عمده لازم نسبت به مدل موجود را مشخص می‌نماید، ارائه شد. سپس ساختار مدل مطلوب شامل نگاهت نهادی مدل تنظیم‌گری مطلوب، ساختار اصلی و اهداف نهاد تنظیم‌گر، ساختار و وظایف واحدهای اصلی نهاد تنظیم‌گر، ساختار و وظایف شورای حکمیت ریلی و نحوه ارتباط نهاد تنظیم‌گر و شورای حکمیت ریلی با شورای رقابت ارائه گردید.

در انتها، جهت انتقال از مدل تنظیم‌گری موجود به مدل تنظیم‌گری مطلوب، براساس قوانین و مقررات کشور در مورد جداسازی وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری و همچنین با استفاده از امکان انتقال وظایف در درون دستگاه‌های اجرایی، پیشنهاد گردید اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی در درون معاونت حمل و نقل وزارت راه و شهرسازی تشکیل گردد و وظایف تنظیم‌گری به این اداره کل منتقل شود. در نهایت اقدامات لازم جهت انتقال به مدل تنظیم‌گری مطلوب و همچنین وظایف بخش دولتی و غیردولتی جهت پیاده سازی این اقدامات تشریح گردیده است.



فهرست مطالب

فصل اول: کلیات.....	۱۲
۱.۱. مقدمه.....	۱۳
۱.۲. حکمرانی تنظیم‌گران.....	۱۳
۱.۳. تعاریف.....	۱۷
۱.۴. ساختار گزارش.....	۲۴
فصل دوم: بررسی نقش‌ها و ساختار مدل تنظیم‌گری موجود.....	۲۵
۱.۲. مقدمه.....	۲۶
۲.۲. مقررات بررسی شده.....	۲۶
۳.۲. ارائه نقش‌های تنظیم‌گری براساس کارکردهای تنظیم‌گری.....	۲۹
۴.۲. ساختار مدل تنظیم‌گری موجود در حمل و نقل ریلی کشور.....	۴۲
فصل سوم: ارزیابی تنظیم‌گران موجود.....	۴۵
۱.۳. مقدمه.....	۴۶
۲.۳. تداخل فعالیت تنظیم‌گران بخش حمل و نقل ریلی در حال حاضر.....	۴۶
۳.۳. بررسی حکمرانی تنظیم‌گری شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.....	۴۷
۴.۳. بررسی حکمرانی تنظیم‌گری کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن.....	۴۹
۵.۳. مشکلات مطرح شده توسط خبرگان.....	۵۰
۶.۳. جمع‌بندی ارزیابی تنظیم‌گران.....	۵۳
فصل چهارم: ارائه مدل‌های پیشنهادی تنظیم‌گری.....	۵۵
۱.۴. مقدمه.....	۵۶
۲.۴. کارکردهای تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی.....	۵۶
۳.۴. یکپارچگی یا مجزاسازی تنظیم‌گران.....	۶۶
۴.۴. استقلال تنظیم‌گران.....	۶۸
۵.۴. مدل‌های پیشنهادی.....	۷۴



فصل پنجم: انتخاب مدل تنظیم‌گری مطلوب..... ۱۱۷

۵. ۱. مقدمه ۱۱۸

۵. ۲. مصاحبه با خبرگان ۱۱۸

۵. ۳. انتخاب مدل تنظیم‌گری مطلوب ۱۲۲

فصل ششم: ساختار مدل تنظیم‌گری مطلوب..... ۱۳۱

۶. ۱. مقدمه ۱۳۲

۶. ۲. کلیات مدل تنظیم‌گری مطلوب ۱۳۲

۶. ۳. ساختار مدل تنظیم‌گری مطلوب ۱۳۳

فصل هفتم: نحوه انتقال از مدل موجود به مدل مطلوب..... ۱۴۲

۷. ۱. مقدمه ۱۴۳

۷. ۲. انتقال وظایف ۱۴۳

۷. ۳. کلیات انتقال از مدل موجود به مدل مطلوب ۱۴۳

۷. ۴. اقدامات جهت انتقال از مدل موجود به مدل مطلوب ۱۴۵

۷. ۵. وظایف بخش دولتی در انتقال از مدل موجود به مدل مطلوب ۱۴۷

۷. ۶. وظایف بخش غیردولتی در انتقال از مدل موجود به مدل مطلوب ۱۴۸

۷. ۷. جمع بندی این طرح پژوهشی ۱۴۹

مراجع..... ۱۵۱



فهرست جداول

جدول ۱-۲- جدول مقررات بررسی شده برای تعیین ساختار تنظیم‌گری موجود در حمل و نقل ریلی کشور	۲۶
جدول ۲-۲- فعالیت‌های تنظیم‌گری اقتصادی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. براساس مقررات کشور	۳۰
جدول ۳-۲- فعالیت‌های تنظیم‌گری اقتصادی وزارت راه و شهرسازی براساس مقررات کشور	۳۲
جدول ۴-۲- فعالیت‌های تنظیم‌گری اقتصادی شورای رقابت براساس مقررات کشور	۳۳
جدول ۵-۲- فعالیت‌های تنظیم‌گری ایمنی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. براساس مقررات کشور	۳۴
جدول ۶-۲- فعالیت‌های تنظیم‌گری ایمنی کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن براساس مقررات کشور	۳۶
جدول ۷-۲- فعالیت‌های تنظیم‌گری ایمنی وزارت راه و شهرسازی براساس مقررات کشور	۳۶
جدول ۸-۲- فعالیت‌های تنظیم‌گری فنی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. براساس مقررات کشور	۳۷
جدول ۹-۲- فعالیت‌های تنظیم‌گری فنی وزارت راه و شهرسازی براساس مقررات کشور	۳۹
جدول ۱۰-۲- فعالیت‌های تنظیم‌گری شورای عالی حفاظت محیط زیست مرتبط با حمل و نقل ریلی کشور	۴۱
جدول ۱۱-۲- فعالیت‌های تنظیم‌گری سازمان حفاظت محیط زیست مرتبط با حمل و نقل ریلی کشور	۴۲
جدول ۱۲-۲- ساختار کلی مدل تنظیم‌گری موجود حمل و نقل ریلی کشور	۴۲
جدول ۱-۳- تداخل فعالیت‌های تنظیم‌گری شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. (شامل کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح نواحی) با کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن	۴۷
جدول ۲-۳- فهرست فعالیت‌های تصدی‌گری در حمل و نقل ریلی و سهم قابل واگذاری از آنها به بخش غیردولتی	۵۱
جدول ۳-۳- جدول مشکلات موجود در تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی کشور	۵۳
جدول ۱-۴- انواع تنظیم‌گر در حمل و نقل ریلی از نظر استقلال از نهادهای تحت تنظیم	۶۹



جدول ۲-۴- فهرست مدل‌های پیشنهادی به همراه مشخصات بدنه پشتیبانی و حکمرانی تنظیم‌گران در آنها
۷۷.....

جدول ۳-۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی اول برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۸۱

جدول ۴-۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی دوم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۸۳

جدول ۵-۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی سوم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۸۵

جدول ۶-۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی چهارم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۸۷

جدول ۷-۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی پنجم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۸۹

جدول ۸-۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی ششم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۹۱

جدول ۹-۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی هفتم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۹۳

جدول ۱۰-۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی هشتم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۹۵

جدول ۱۱-۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی نهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۹۷

جدول ۱۲-۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی دهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۹۹

جدول ۱۳-۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی یازدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۱۰۱

جدول ۱۴-۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی دوازدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۱۰۳

جدول ۱۵-۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی سیزدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۱۰۵

جدول ۱۶-۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی چهاردهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۱۰۷

جدول ۱۷-۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی پانزدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۱۰۹

جدول ۱۸-۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی شانزدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۱۱۱

جدول ۱۹-۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی هفدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۱۱۳

جدول ۲۰-۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی هجدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۱۱۵



جدول ۵-۱- وضعیت انتخاب مدل‌های پیشنهادی توسط خبرگان به عنوان مدل تنظیم‌گری مطلوب ۱۲۲

جدول ۵-۲- نمره‌دهی به ساختارهای مختلف تنظیم‌گری براساس هر معیار و با استفاده از طیف لیکرت ۵ تایی ۱۲۳

جدول ۵-۳- جدول نمره‌دهی به مدل‌های پیشنهادی براساس معیارهای انتخاب مدل مطلوب ۱۲۷



فهرست اشکال

- شکل ۱-۲- نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری موجود در حمل و نقل ریلی کشور ۴۴
- شکل ۱-۴- انواع یکپارچه سازی یا مجزاسازی نهادهای تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی ۶۷
- شکل ۲-۴- نمایش مدل‌های مختلف قابل پیشنهاد در تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی ۷۵
- شکل ۳-۴- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی اول برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۸۲
- شکل ۴-۴- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی دوم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۸۴
- شکل ۵-۴- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی سوم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۸۶
- شکل ۶-۴- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی چهارم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۸۸
- شکل ۷-۴- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی پنجم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۹۰
- شکل ۸-۴- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی ششم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۹۲
- شکل ۹-۴- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی هفتم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۹۴
- شکل ۱۰-۴- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی هشتم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۹۶
- شکل ۱۱-۴- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی نهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۹۸
- شکل ۱۲-۴- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی دهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۱۰۰
- شکل ۱۳-۴- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی یازدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۱۰۲
- شکل ۱۴-۴- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی دوازدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۱۰۴
- شکل ۱۵-۴- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی سیزدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۱۰۶
- شکل ۱۶-۴- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی چهاردهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۱۰۸
- شکل ۱۷-۴- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی پانزدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۱۱۰



شکل ۴-۱۸- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی شانزدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۱۱۲

شکل ۴-۱۹- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی هفدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۱۱۴

شکل ۴-۲۰- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی هجدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۱۱۶

شکل ۶-۱- نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی ۱۳۴

شکل ۶-۲- ساختار اصلی نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی یکپارچه در حمل و نقل ریلی کشور ۱۳۵



عنوان طرح: بررسی تنظیم‌گری در صنعت حمل و نقل ریلی کشور و ارائه راهکارهای بهبود آن

گزارش نهایی

صفحه ۱۲ از ۱۵۱

تاریخ تهیه: خرداد ۱۴۰۰

فصل اول: کلیات



۱.۱. مقدمه

در این فصل، مفهوم حکمرانی تنظیم‌گران، تعاریف اصطلاحات و مفاهیم اصلی به کار رفته در این گزارش و همچنین ساختار گزارش ارائه می‌گردد. تعاریف، مفاهیم و چهارچوب‌های ارائه شده در منابع سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)^۱ که یک سازمان بین‌المللی است، به عنوان یکی از منابع اصلی در این طرح پژوهشی مورد استفاده قرار گرفته است. این سازمان شامل ۳۷ عضو و ۵ شریک کلیدی است که نماینده حدود ۸۰ درصد از تجارت جهانی و سرمایه‌گذاری هستند (OECD, 2020a)^۲. علت اهمیت بالای منابع سازمان OECD در زمینه تنظیم‌گری آن است که این سازمان طی سه دهه گذشته به منبع اصلی برای اصول بین‌المللی در مورد اقدامات مناسب تنظیم‌گری تبدیل شده است (OECD, 2014)^۳.

۲.۱. حکمرانی تنظیم‌گران

در این گزارش، برای ارزیابی وضعیت تنظیم‌گران موجود از مفهوم حکمرانی تنظیم‌گران^۴ که توسط سازمان OECD ارائه گردیده است استفاده شده است. حکمرانی تنظیم‌گران، به دنبال کمک در جهت تدوین یک سیاست نامتناقض به گونه‌ای است که نقش و عملکردهای نهادهای تنظیم‌گری را طوری مشخص نماید که اطمینان بیشتری را نسبت به اینکه تصمیمات تنظیم‌گری براساس پایه‌ریزی‌های قابل مشاهده، بی‌طرفانه و نامتناقض و بدون تعارض منافع، تعصب یا تأثیر ناروا است، ایجاد نماید (OECD, 2014). هفت اصل حکمرانی تنظیم‌گران توسط سازمان OECD برای کمک به بهبود ساختار سازمانی تنظیم‌گران و همچنین حکمرانی مناسب آنان، ارائه شده است. این هفت اصل به صورت مختصر در ذیل تشریح گردیده است (OECD, 2014):

شفافیت نقش^۵: یک تنظیم‌گر باید اهداف مشخص و کارکردهای مشخص و به هم مرتبطی داشته و همچنین سازوکارهای مشخصی برای هماهنگی با سایر ارگان‌های مربوطه برای دستیابی به نتایج مطلوب تنظیم‌گری در اختیار داشته باشد. شفافیت نقش، اینکه یک تنظیم‌گر چگونه می‌تواند دارای مأموریت تعریف شده واضح و مسئولیت‌های مشخص در طرح کلی تنظیم‌گری باشد را ارائه می‌نماید.

شفافیت نقش برای اینکه یک تنظیم‌گر بتواند نقش خود را به طور موثر درک کند و به انجام برساند ضروری است. نقش تنظیم‌گر باید از نظر اهداف، کارکردها و هماهنگی با نهادهای دیگر به وضوح مشخص شود. این موارد باید هم

¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

² OECD. (2020a). Discover the OECD: OECD Publishing.

³ OECD. (2014). The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: OECD Publishing.

⁴ the Governance of Regulators

⁵ Role Clarity



برای نهاد تنظیم‌گر و هم برای نهادهای تحت تنظیم، شهروندان و سایر ذینفعان روشن باشد. شفافیت نقش برای ایجاد یک چارچوب تنظیم‌گری با عملکرد موثر، که بازیگران مختلف در آن بدانند نقش و هدف شان برای یکدیگر مکمل بوده و با یکدیگر همپوشانی نداشته و باعث زیان یکدیگر نمی‌گردد ضروری است.

پیشگیری از نفوذ ناروا و حفظ اعتماد^۱: باید تصمیمات و عملکردهای تنظیم‌گری با حداکثر امانتداری^۲ انجام شود تا باعث اطمینان از رژیم تنظیم‌گری گردد. این امر برای اطمینان از حاکمیت قانون، تشویق به سرمایه‌گذاری و داشتن محیطی توانمندکننده برای رشد فراگیر مبتنی بر اعتماد از اهمیت بیشتری نیز برخوردار است. اصل «پیشگیری از نفوذ ناروا و حفظ اعتماد»، راه‌های محافظت از تنظیم‌گران در مقابل نفوذ ناروا که شامل زمان تاسیس تنظیم‌گران مستقل نیز می‌گردد و همچنین ملاحظات یقین‌پیدا نمودن در مورد اطمینان به سیستم تنظیم‌گری را بررسی می‌کند.

نهادهای تنظیم‌گری می‌توانند به سادگی با بازتر و شفاف‌تر بودن در تصمیم‌گیری‌های خود، از تأثیرات واقعی یا قابل درک جلوگیری کنند. تصمیمات مبتنی بر شواهد تجربی یا تحقیقات، ارزیابی پس از اجرا و ورود ذینفعان می‌تواند به ایجاد اطمینان و اعتماد به تصمیمات کمک کند. ارائه چنین توجیهات یا استدلال‌هایی در عقبه تصمیم‌گیری که برای موشکافی عمومی نیز باز است، برای دستیابی نه تنها به خروجی‌های تنظیم‌گری مناسب، بلکه برای کمک به موضوعات اساسی تری مانند حاکمیت قانون، امری مهم است.

تاسیس تنظیم‌گر با درجه‌ای از استقلال (هم از نهادهای تحت تنظیم و هم از دولت) می‌تواند اطمینان و اعتماد بیشتری را ایجاد نماید که تصمیم‌گیری تنظیم‌گر با امانتداری انجام می‌شود. سطح بالای امانتداری نتایج تصمیمات تنظیم‌گری را بهبود می‌بخشد. تنظیم‌گران باید مقرراتی برای جلوگیری از نفوذ ناروای قدرت‌های تصمیم‌گیری تنظیم‌گری شان و همچنین حفظ اعتماد به صلاحیت و آزادی آن‌ها داشته باشند.

ساختار بدنه حکمرانی و تصمیم‌سازی برای تنظیم‌گران مستقل^۳: تنظیم‌گران به تمهیدات حکمرانی نیاز دارند که کارکرد موثر آنها را تضمین کند، امانتداری تنظیم‌گری را حفظ کرده و اهداف مأموریت تنظیم‌گری خود را محقق کند. اصل «ساختار بدنه حکمرانی و تصمیم‌سازی برای تنظیم‌گران مستقل»، ساختارهای بدنه‌های حکمرانی، مدل تصمیم‌گیری و عضویت آن‌ها در تنظیم‌گران مستقل را تشریح می‌کند.

^۱ Preventing Undue Influence and Maintaining Trust

^۲ Integrity

^۳ Decision-Making and Governing Body Structure for Independent Regulators



این اصل مرتبط با تنظیم‌گران مستقل است و اگر یک تنظیم‌گر به عنوان یک واحد از وزارتخانه ایجاد شود، ساختار بدنه حکمرانی و تصمیم سازی آن، بر اساس ترتیبات خود وزارتخانه تعیین می‌شود و این اصل مرتبط با آن تنظیم‌گر نمی‌باشد. در مورد تنظیم‌گران مستقل، سه ساختار حکمرانی اصلی استفاده می‌شود:

- مدل هیات حکمرانی: این هیات، مسئول اصلی نظارت، هدایت استراتژیک و راهبردهای عملیاتی تنظیم‌گر است و فعالیت‌های تصمیم‌گیری تنظیم‌گری عمدتاً به نمایندگی از آن، توسط مدیر اجرایی ارشد (CEO) و کارمندان انجام می‌شود.

- مدل کمیسیون: هیات بیشتر تصمیمات تنظیم‌گری اساسی را اتخاذ می‌کند.

- تنظیم‌گر تک عضو: یک فرد به عنوان تنظیم‌گر منصوب می‌شود و اکثر تصمیمات تنظیم‌گری اساسی را اتخاذ کرده و سایر تصمیمات را به کارمندان خود تفویض می‌کند.

ساختار حکمرانی مناسب در هر مورد، وابسته به ماهیت فعالیت تنظیم‌گری و بخش‌های تحت تنظیم است.

پاسخ‌گویی و شفافیت^۱: کسب‌وکارها و شهروندان انتظار ارائه نتایج تنظیم‌گری از حکومت و نهادهای تنظیم‌گری و استفاده صحیح از اختیارات و منابع عمومی برای دستیابی به آن‌ها را دارند. نهادهای تنظیم‌گری معمولاً در برابر سه گروه از ذینفعان پاسخگو هستند: وزرا و قانونگذار، موجودیت‌های تحت تنظیم و عموم مردم. اصل «پاسخ‌گویی و شفافیت» در زمینه ساختارهای پاسخ‌گویی و سازوکارهای شفافیت که برای تنظیم‌گران موثر لازم است راهنمایی می‌نماید.

پاسخ‌گویی و شفافیت روی دیگر سکه استقلال است و توازن بین این دو لازم است. اقدامات جامع پاسخ‌گویی و شفافیت به طور فعال از رفتار و عملکرد خوب تنظیم‌گر پشتیبانی می‌کند، زیرا اجازه می‌دهد عملکرد تنظیم‌گر توسط قانونگذار یا مقام مسئول دیگر ارزیابی شود.

اهداف انتشار، راهبردهای عملیاتی شفافیت که شامل انطباق و همچنین بازنگری در نحوه اجرا و تصمیم‌گیری می‌شوند، به همراه هر مطلب راهنمای لازم برای کمک به درک این موارد، باید توسط تنظیم‌گران در دسترس عموم مردم قرار داده شوند. کلیه راهبردهای عملیاتی و مطالب راهنما باید مطابق با رئوس مطالب مندرج در بیانیه انتظارات در مورد اینکه تنظیم‌گر چگونه خود را اداره می‌نماید باشد و برای ذینفعان توضیح دهد که چگونه این سیاست در نتایج تنظیم‌گری نقش دارد. افشای این راهبردها و مطالب راهنما توسط تنظیم‌گر باید به اطمینان عمومی و نهادهای تحت

¹ Accountability and Transparency



تنظیم، درک انتظارات از آنها و اینکه چگونه انطباق آنها مورد پایش، قضاوت و در صورت نقض قانون، مورد اعمال قانون قرار می‌گیرد، کمک کند.

مشارکت ذینفعان^۱: تنظیم‌گران خوب، سازوکارهایی را برای مشارکت با ذینفعان به عنوان بخشی از دستیابی به اهداف آنها ایجاد کرده‌اند. استفاده از دانش بخش‌های تحت تنظیم و کسب و کارها و شهروندان تحت تأثیر طرح‌های تنظیم‌گری به تنظیم موثر کمک می‌کند. «مشارکت ذینفعان» به چگونگی تعامل نهادهای تنظیم‌گری با ذینفعان و اقدامات جلوگیری از تسخیر مقررات و تعارض منافع می‌پردازد.

نهادهای تنظیم‌گری باید مشارکت منظم و هدفمندی را با نهادهای تحت تنظیم و سایر ذینفعان با تمرکز بر بهبود عملیات و نتایج چارچوب یا طرح تنظیم‌گری انجام دهند. رویه‌ها و سازوکارهای مشارکت باید به عنوان اقدامات شفاف و ثابت نهادینه شود. باید بر ایجاد سازوکارهای مشاوره ساخت‌یافته و منظم با نهادهای تحت تنظیم تمرکز شود.

فرآیندهای مشارکت مورد استفاده، باید در مقابل تعارض منافع بالقوه مشارکت کنندگان حفاظت ایجاد کند و از این خطر که ممکن است تنظیم‌گر اینگونه مشاهده شود که توسط منافع خاص تسخیر گردیده است محافظت کند.

تامین مالی^۲: میزان و منبع بودجه یک تنظیم‌گر مشخص می‌نماید که آن تنظیم‌گر، چه ساختار و چه عملیاتی را می‌تواند داشته باشد. تامین مالی نباید به گونه‌ای باشد که بر تصمیمات تنظیم‌گری تأثیر بگذارد و تنظیم‌گر باید توانمند شود تا در دستیابی به اهداف خود، بی‌طرف و کارا باشد. اصل «تامین مالی» موضوعات اصلی را برای اینکه ساختار بودجه تنظیم‌گران موثر و کارا باشد مطرح می‌کند.

سطح تامین مالی باید کافی باشد تا تنظیم‌گر بتواند با کارایی عمل کند و به طور موثر اهداف تعیین شده توسط حکومت از جمله تعهدات وضع شده توسط سایر قوانین را تحقق بخشد. فرآیندهای تامین مالی باید شفاف، کارا و تا حد امکان ساده باشد.

منابع تامین مالی ممکن است شامل تامین مالی بودجه‌ای از درآمد تلفیقی، پرداخت‌های بازیابی-هزینه از سوی نهادهای تحت تنظیم، وجوهای حاصل از مجازات‌ها و جریمه‌ها و سود حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها و سرمایه‌امانی باشد. ترکیب منابع مالی باید متناسب با شرایط خاص تنظیم‌گر باشد. برای ارتقاء کارایی و عدالت، باید مشخص شود

¹ Stakeholder Engagement

² Funding



که چه کسی، به چه میزان و چرا هزینه‌های تنظیم‌گر را پرداخت می‌کند. یک تنظیم‌گر باید در گزارش سالانه خود مشخص کند که چه نسبت از درآمد خود را از هر یک از این منابع حاصل می‌نماید.

ارزیابی عملکرد^۱: اینکه تنظیم‌گران از تأثیر اقدامات تنظیم‌گری و تصمیمات خود آگاه باشند مهم است. این مطلب به بهبود و ارتقاء داخلی سیستم‌ها و فرآیندها کمک می‌کند. این امر همچنین اثربخشی تنظیم‌گر بر روی نهادی که در برابر آن پاسخ‌گو است را مشخص می‌نماید و به ایجاد اطمینان در سیستم تنظیم‌گری کمک می‌کند. اصل «ارزیابی عملکرد» برخی از ملاحظات کلیدی در اندازه‌گیری و ارزیابی عملکرد تنظیم‌گران را بیان می‌کند.

تنظیم‌گر باید براساس مجموعه‌ای جامع از شاخص‌های عملکرد معنی‌دار گزارش دهد، که با توجه به اهدافی که انتظار می‌رود به دست آورد، در نظر گرفته شده باشند. اهداف تنظیم‌گر همچنین باید با اهداف راهبردی بزرگتری که انتظار می‌رود به آنها برسد مرتبط باشند. معیارهای کلیدی عملکرد نیز باید در سیستم‌های برنامه‌ریزی گنجانده شود و هنگامی که اقدامات به طور چشمگیری از اهداف تعیین شده دور می‌شود، مورد بررسی و مورد عمل قرار گیرد. گزارش‌دهی عمومی با مشخص نمودن چگونگی تحقق اهداف تنظیم‌گری، اعتماد عمومی به سیستم تنظیم‌گری را بهبود می‌بخشد، اجازه می‌دهد تا تنظیم‌گران مورد ارزیابی و پاسخگویی قرار گیرند و انگیزه‌ای برای تنظیم‌گران برای بهبود عملکرد شان ایجاد می‌نماید.

۳.۱. تعاریف

در این بخش، تعاریف مفاهیم اصلی استفاده شده در این گزارش ارائه می‌گردد.

مقررات^۲: مقررات شامل کلیه قوانین، دستورات رسمی و غیررسمی و دستورالعمل‌های تابعه‌ای که توسط سطوح مختلف حکومت ارائه می‌گردد و همچنین دستورالعمل‌های صادره توسط نهادهای غیردولتی یا خودتنظیمی^۳ که حکومت‌ها قدرت‌های تنظیم‌گری را به آنها تفویض کرده باشند، می‌شود (OECD, 1997)^۴.

¹ Performance Evaluation

² Regulation

³ Self-regulatory

⁴ OECD. (1997). The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis Paris: OECD Publishing.



تنظیم‌گر^۱ (تعریف اول): تنظیم‌گر نهادی است که مقررات را تدوین و منتشر می‌کند و معمولاً یک نهاد قانونگذار یا دولتی است. تنظیم‌گر می‌تواند گاهی یک نهاد استانداردگذار^۲ غیر حکومتی، سازمان غیرانتفاعی، انجمن تجاری صنعتی یا حتی خود بنگاه‌های تجاری باشد (Coglianese, 2010).^۳

تنظیم‌گر (تعریف دوم): تنظیم‌گر نهادی است که طبق قانون، مجاز به استفاده از ابزارهای قانونی برای دستیابی به اهداف راهبردی، اعمال تعهدات یا مسئولیت‌ها از طریق کارکردهایی نظیر صدور مجوز، اعتباردهی، تاییدات، بازرسی‌ها و اعمال مقررات است (OECD, 2014).

بخش: اصطلاح عمومی برای توصیف گروهی از موسسات است که درگیر در فعالیتهای اقتصادی مشابهی هستند. یک بخش می‌تواند یک زیر گروه از یک فعالیت اقتصادی باشد - مانند «بخش استخراج زغال سنگ» - یا یک گروه از فعالیتهای اقتصادی - مانند «بخش خدمات» - یا یک قسمت متقاطعی از یک گروه از فعالیتهای اقتصادی - مانند «بخش غیررسمی» - باشد (ILO, OECD, IMF, WorldBank, & UN, 2004).

بازار: به فضایی جغرافیایی یا مجازی اطلاق می‌شود که در آن خریداران و فروشندگان، کالاها و خدمات مشابه یا جانشین نزدیک را مبادله می‌کنند (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷). بازار جایی است که خریداران و فروشندگان برای مبادله کالاها و خدمات خاص داد و ستد انجام می‌دهند و قیمت این کالاها و خدمات به سمت برابری گرایش دارد (Khemani & Shapiro, 1993).

تنظیم‌گر بخشی^۴: براساس ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی (به همراه آخرین اصلاحات)، تنظیم‌گر بخشی، تنظیم‌گری است که در حوزه کالاها یا خدمات خاص به تنظیم‌گری می‌پردازد (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷).

نهاد تنظیم‌گری^۵ یا آژانس تنظیم‌گری^۶: نهاد تنظیم‌گری، نقش حیاتی برای اطمینان از عملکرد صحیح بازار و حفظ منافع عمومی جامعه را ایفا می‌نماید. دستیابی به بسیاری از اهداف کلیدی اجتماعی، اقتصادی و محیط زیستی وظیفه نهادهای تنظیم‌گری است (OECD, 2014). آژانس تنظیم‌گری، موسسه یا نهادی است که طبق قانون مجاز

¹ Regulator

² Standard-setting body

³ Coglianese, C. (2010). Management-based Regulation: Implications for Public Policy Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk. Paris: OECD Publishing.

⁴ Sector Regulator or Sectoral Regulator

⁵ Regulatory Body

⁶ Regulatory Agency



به اعمال تنظیم‌گری در یک بخش یا حوزه سیاستی، یا یک بازار است (Arndt, Baker, Querbach, & Schultz, 2015)^۱.

نکته: در این طرح پژوهشی مقصود از تنظیم‌گر، مطابق با تعریف ارائه شده در تنظیم‌گر (تعریف دوم)، تنظیم‌گر بخشی، نهاد تنظیم‌گری و آژانس تنظیم‌گری می‌باشد.

محدوده تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی کشور: مدیریت استفاده یا بهره برداری زیرساخت (خط و علائم و ارتباطات)، ناوگان و ترافیک ریلی و همچنین مدیریت فنی، ایمنی و محیط زیستی فعالیت‌های ساخت زیرساخت (خط و علائم و ارتباطات) و ناوگان در سطح کشور به استثنای حمل و نقل درون شهری است.

تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی کشور: مقصود از «تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی کشور» در این پروژه، اعمال قدرت‌های حاکمیتی در «محدوده تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی کشور» برای پیاده سازی سیاست‌های حکومت در جهت دستیابی به انواع اهداف اقتصادی، اجتماعی، ایمنی، فنی و محیط‌زیستی ذینفعان صنعت حمل و نقل ریلی شامل حکومت، نهادهای فعال در این صنعت و مشتریان یا عموم مردم می‌باشد.

نکته: در این طرح پژوهشی، قوانین مجلس و مصوبات هیات وزیران در سطح قانونگذاری و سیاست گذاری در نظر گرفته شده و مصوبات سطوح پایین تر از آنها می‌تواند در تنظیم‌گری در نظر گرفته شود.

تنظیم‌گر مستقل^۲: تنظیم‌گری که در تصمیمات تنظیم‌گری متعلق به خود، تحت تاثیر جهت‌دهی بخش اجرایی حکومت (دولت) نمی‌باشد، ولی می‌تواند تحت حمایت مقاماتی که در وزارتخانه مستقر هستند باشد یا کارمندان خاص خود را داشته باشد (OECD, 2014).

نکته: در شرایطی که نهادهای حکومتی و غیر حکومتی تحت یک چارچوب یکسان تحت تنظیم قرار می‌گیرند، بی‌طرفی تنظیم‌گر لازم است (OECD, 2014).

تنظیم‌گر مستقل با سازوکارهای پشتیبانی^۳: تنظیم‌گر مستقلی است که از طریق استخدام یا موافقت نامه‌ای که با وزارتخانه دارد (که قدرت تصدی تنظیم‌گر و محدودیت هدایت پرسنل توسط وزارتخانه و تمهیدات تامین مالی را مشخص کرده است) کنترل مستقیم بر روی کارکنان خود دارد (OECD, 2014).

¹ Arndt, C., Baker, A. C., Querbach, T., & Schultz, R. (2015). 2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results. Paper presented at the OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 1, Paris.

² Independent Regulator

³ Supporting Mechanisms



فعالیت‌های تنظیم‌گری: فعالیت‌های تنظیم‌گری در سه فاز چرخه تنظیم‌گری شامل تدوین مقررات، عملیاتی کردن مقررات و بازنگری مقررات گروه بندی می‌شوند (OECD, 2014).

فاز اول چرخه تنظیم‌گری؛ تدوین مقررات^۱: ایجاد مقررات، فرآیند توسعه سیاست حکومتی در قالب قانون یا سایر ابزارهای تنظیم‌گری است. این فرآیند شامل شناسایی اهداف مداخله و ارزیابی موردی برای اقدام؛ در نظر گرفتن گزینه‌هایی برای رسیدن به اهداف شناسایی شده؛ ارزیابی اثربخشی و کارایی گزینه‌های در نظر گرفته شده و تبدیل گزینه انتخاب شده به یک ابزار قانونی است (OECD, 2014).

فاز دوم چرخه تنظیم‌گری؛ عملیاتی کردن مقررات^۲: عملیاتی کردن مقررات، فرآیند به کارگیری مقررات به صورت روز-به-روز در مورد موجودیت‌های تحت تنظیم در جهت تحقق اهداف سیاست عمومی تنظیم‌گری است. فعالیت‌های اصلی در عملیاتی نمودن مقررات به طور معمول عبارتند از (OECD, 2014):

- اطلاع رسانی و آموزش نهادهای تحت تنظیم و عموم مردم در مورد الزامات و حقوق در چارچوب قانون.
- ثبت و مجوزدهی موجودیت‌های تحت تنظیم در شرایطی که این ابزارهای تنظیم‌گری مورد استفاده قرار گرفته باشند.
- تعیین قیمت‌ها، مدت‌ها و شرایط دسترسی برای تسهیلات ضروری.
- مجوز دادن فعالیت‌های ضد رقابتی در جایی که منافع عمومی وجود دارد.
- پایش انطباق با مقررات، برای نمونه از طریق بازرسی‌ها.
- رسیدگی به شکایات عمومی در مورد موجودیت‌های تحت تنظیم.
- اجرای انطباق در موارد مشکوک نقض مقررات.

فاز سوم چرخه تنظیم‌گری؛ بازنگری مقررات^۳: بازنگری مقررات، فعالیتی است که در آن بررسی می‌گردد که آیا مقررات موجود همچنان در جهت رسیدن به اهداف تعیین شده، مناسب هستند یا خیر. در صورتی که در مسیر تحقق اهداف نباشیم، تغییر در مقررات یا در نظر گرفتن معیارهای جایگزین مورد استفاده قرار می‌گیرند. بازنگری مقررات ممکن است شامل ارزیابی عملکرد تنظیم‌گر، بازنگری اهداف تنظیم‌گری و بهبود در راهبردها باشد (OECD, 2014).

صلاحیت تنظیم‌گر: صلاحیت تنظیم‌گر در تفسیر اختیارات تنظیم‌گری خود در قانون و در جهت رسیدن به اهداف تنظیم‌گر، صلاحیت تنظیم‌گر می‌باشد.

¹ Making Regulation

² Operating Regulation

³ Reviewing Regulation



کارکردهای متناقض^۱: اگر عمل به یک کارکرد، توانایی در انجام کارکرد دیگر را محدود یا در معرض خطر قرار دهد، این کارکردها متناقض هستند. برای مثال کارکرد توسعه صنعت و کارکرد حفظ سلامتی و محیط زیست یا کارکرد ارائه خدمت همزمان با کارکرد اجبار به استانداردها، کارکردهای متناقض هستند (OECD, 2014).

یکپارچگی یا مجزاسازی تنظیم‌گران: با توجه به وجود کارکردها و جنبه‌های مختلف تنظیم‌گری، می‌توان کارکردهای مختلف را در نهادهای تنظیم‌گری مختلف قرار داد که این امر، مجزاسازی تنظیم‌گران می‌باشد. در صورتیکه چند کارکرد مختلف تنظیم‌گری در یک نهاد تجمع گردد، یکپارچگی تنظیم‌گران انجام شده است.

تنظیم‌گر با فاصله از دولت^۲: تنظیم‌گر مستقلی است که از کارکنان وزارتخانه جهت پشتیبانی امور خود استفاده می‌نماید.

تنظیم‌گر وابسته به وزارتخانه: براساس مفهوم تنظیم‌گر وزارتخانه‌ای^۳ که در OECD (۲۰۱۴) ارائه شده است، تنظیم‌گری که در درون وزارتخانه قرار داشته یا سازمان وابسته به آن باشد و تصمیم‌گیرندگان در آن نیز، وزیر یا سایر کارکنان وزارتخانه یا سازمان‌های وابسته باشند که تحت نظارت و هدایت وزارتخانه هستند، تنظیم‌گر وابسته به وزارتخانه می‌باشد.

کارایی پارتو: کارایی پارتو، به کارایی در تخصیص منابع گفته می‌شود که در آن، منابع چنان تخصیص داده شده‌اند که نمی‌توان هیچ یک را بهبود بخشید بدون اینکه دیگری را بدتر کند (Khemani & Shapiro, 1993). منظور از کارایی پارتو، معمولاً این است که محصولات با کاراترین روش (با کمترین هزینه) تولید می‌شوند (Khemani & Shapiro, 1993).

قدرت یا انحصار بازار^۴: توانایی یک بنگاه (یا گروهی از بنگاه‌ها) در بالا بردن و حفظ قیمت بالاتر از سطح حاکم بر رقابت به عنوان قدرت یا انحصار بازار شناخته می‌شود (Khemani & Shapiro, 1993).

شکست بازار^۵: شکست بازار یک اصطلاح عمومی است که شرایطی را توصیف می‌کند که در آن، نتایج بازار، کارایی پارتو نیستند. شکست بازار منطقی برای مداخله حکومت فراهم می‌کند. در راهبرد رقابتی، مهمترین عوامل شکست بازار، وجود قدرت بازار یا عدم وجود رقابت کامل است (Khemani & Shapiro, 1993).

¹ Conflicting Functions

² at Arm's Length Regulator

³ Ministerial Regulator

⁴ Market or Monopoly Power

⁵ Market Failure



رقابت: وضعیتی در بازار که در آن تعدادی تولیدکننده، خریدار و فروشنده مستقل برای تولید، خرید و یا فروش کالا یا خدمت فعالیت می‌کنند، به طوری که هیچ یک از تولیدکنندگان، خریداران و فروشندگان قدرت تعیین قیمت را در بازار نداشته باشند یا برای ورود بنگاه‌ها به بازار یا خروج از آن محدودیتی وجود نداشته باشد (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷).

انحصار طبیعی^۱: وضعیتی از بازار است که یک بنگاه به دلیل نزولی بودن هزینه متوسط، می‌تواند کالا یا خدمت را به قیمتی عرضه کند که بنگاه دیگری با آن قیمت قادر به ورود یا ادامه فعالیت در بازار نباشد (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷).

تنظیم‌گر اقتصادی^۲: تنظیم‌گر اقتصادی به دنبال رفع شکست بازار است و رقابت را در جایی که ممکن باشد ارتقاء می‌بخشد. لذا به دنبال آن است تا جهت تسهیل رقابت در جایی که ممکن است، ترتیبات لازم را در نظر بگیرد و به طور خاص به دنبال رفع شکست بازار از طریق تصمیم‌گیری در مورد شرایط قیمتی و غیرقیمتی خدماتی که توسط کسب و کارهای تحت تنظیم ارائه می‌شوند هستند (OECD, 2017). تنظیم‌گران اقتصادی در مورد تنظیم تعرفه و اطمینان از دسترسی به زیرساخت انحصاری طبیعی مسئول هستند (OECD, 2017). مقررات اقتصادی تنها باید در جهت اصلاح شکست‌های بازار باشد. مقررات اقتصادی برای رفع انحصار و مدیریت رابطه‌های صنعتی در جهت دستورالعمل‌ها و حق دسترسی غیرتبعیض آمیز می‌باشند (WorldBank, 2017).

تنظیم‌گر ایمنی در حمل و نقل ریلی: تنظیم‌گری است که با هدف افزایش ایمنی و پیشگیری و کاهش سوانح و حوادث در حمل و نقل ریلی ایجاد می‌گردد. این تنظیم‌گر عموماً براساس تجربیات گذشته، دستورالعمل‌هایی را در بهره‌برداری حمل و نقل ریلی صادر می‌نماید که رعایت آنها الزامی بوده و سرپیچی از آنها موجب بروز سوانح و حوادث ریلی می‌گردد. این تنظیم‌گر کارکردهایی از قبیل ارائه دستورالعمل‌های ایمنی، نظارت بر انطباق و همچنین اعمال و اجرای دستورالعمل‌های ایمنی و صدور مجوزها و گواهی‌های ایمنی را برعهده دارد. این تنظیم‌گر همچنین می‌تواند اعمال و اجرای دستورالعمل‌های محیط زیستی در حمل و نقل ریلی را برعهده داشته باشد.

تنظیم‌گر فنی در حمل و نقل ریلی: تنظیم‌گری است که در جهت ایجاد قابلیت تعامل‌پذیری^۳ زیرسیستم‌های حمل و نقل ریلی، بهبود کیفیت و ارتقاء فنی زیرساخت، ناوگان و بهره‌برداری در حمل و نقل ریلی فعالیت می‌نماید.

¹ Natural Monopoly

² Economic Regulator

³ Interoperability



نکته: تنظیم‌گرانی که تنها به مباحث سلامتی، ایمنی و محیط زیست می‌پردازند، تنظیم‌گر اقتصادی نیستند (OECD, 2014).

الگوهای تنظیم‌گری: چهار الگوی تنظیم‌گری براساس نظام ملی تنظیم‌گری به صورت زیر ارائه شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷):

- **تنظیم‌گر حاکمیتی:** تنظیم‌گری است که به طور کامل در مالکیت حکومت باشد مانند سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی.
- **خودتنظیم‌گری:** تنظیم‌گری توسط فعالین بخش صورت می‌پذیرد مانند اصناف و اتحادیه‌ها.
- **تنظیم‌گری مشارکتی^۱:** ترکیبی از تنظیم‌گری حاکمیتی و خودتنظیم‌گری است که نمونه آن، سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.
- **تنظیم‌گری خصوصی:** نهاد تنظیم‌گر مستقل از حاکمیت و فعالین بخش است و به بخش خصوصی تعلق دارد.

نکته: براساس تعاریف فوق، تنظیم‌گر وزارتخانه‌ای یکی از انواع تنظیم‌گر حاکمیتی است.

نکته: براساس تعاریف فوق، سازمان بورس و اوراق بهادار را می‌توان به عنوان یک نمونه از تنظیم‌گر خصوصی در کشور نام برد، زیرا دارای شخصیت حقوقی و مالی مستقل، می‌باشد.

نگاشت نهادی: نمایش بصری گروه‌ها و سازمان‌ها در یک جامعه است و ساختارهای حکمرانی موجود را نشان می‌دهد و روابط بین بازیگران را برجسته می‌کند (Ferreira, Ferreira, Broughton, & MacNeill, 2018).

بدنه پشتیبانی نهاد تنظیم‌گر: بخشی از نهاد تنظیم‌گر است که انجام امور عملیاتی این نهاد از جمله امور دبیرخانه، کارشناسی، نظارت بر نهادهای تحت تنظیم و بازرسی را برعهده دارد.

بدنه حکمرانی نهاد تنظیم‌گر: بخشی از نهاد تنظیم‌گر است که مسئولیت مدیریت نهاد تنظیم‌گر را برعهده دارد و لازم است که کارکرد موثر آن را تضمین کند، امانتداری تنظیم‌گری را حفظ کرده و اهداف تنظیم‌گری را محقق نماید.

¹ Co-Regulation



بدنه حکمرانی، دارای سه مدل می‌باشد که عبارتند از: مدل هیات مدیره حکمرانی (بسیاری از تصمیمات توسط مدیرعامل یا پرسنل نهاد تنظیم‌گر قابل اتخاذ می‌باشد)، مدل کمیسیون و مدل تک عضو (OECD, 2014).

۱.۴. ساختار گزارش

در ادامه این گزارش، در فصل دوم، به بررسی نقش‌های تنظیم‌گری نهادهای مختلف کشور و همچنین ساختار مدل تنظیم‌گری موجود در حمل و نقل ریلی کشور پرداخته می‌شود. در فصل سوم، ارزیابی تنظیم‌گران موجود براساس اصول حکمرانی تنظیم‌گران (ارائه شده توسط سازمان OECD) و همچنین نظرات خبرگان حمل و نقل ریلی صورت گرفته است. در فصل چهارم، ضمن تشریح انواع ساختارهای تنظیم‌گری، مدل‌های پیشنهادی برای تنظیم‌گری مطلوب ارائه گردیده‌اند. در فصل پنجم، معیارهای مناسب برای انتخاب مدل تنظیم‌گری مطلوب، نمره دهی به این معیارها و انتخاب مدل مطلوب صورت گرفته است. در فصل ششم، ساختار مدل تنظیم‌گری مطلوب شامل کلیات مدل تنظیم‌گری مطلوب و همچنین جزئیات ساختار این مدل ارائه شده است. نهایتاً در فصل هفتم، نحوه انتقال از مدل تنظیم‌گری موجود به مدل تنظیم‌گری مطلوب شامل کلیات نحوه انتقال و اقدامات جهت انتقال به مدل مطلوب مشخص گردیده است.



فصل دوم: بررسی نقش‌ها و ساختار مدل تنظیم‌گری موجود



۱.۲. مقدمه

در این فصل به بررسی نقش‌ها و ساختار تنظیم‌گری موجود در حمل و نقل ریلی کشور براساس مقررات کشور پرداخته می‌شود. لذا نقش‌های تنظیم‌گری نهادهای مختلف کشور همراه با مرجع‌دهی به مقررات بیان‌کننده این نقش‌ها، به تفکیک کارکردهای تنظیم‌گری اقتصادی، ایمنی، فنی و محیط زیستی ارائه گردیده‌اند. در ادامه، جهت شناخت دقیق از ساختار تنظیم‌گری موجود در حمل و نقل ریلی کشور، ساختار کلی مدل تنظیم‌گری موجود و نگاهت نهادی این مدل، براساس نقش‌های تنظیم‌گری نهادهای مختلف، در این فصل ارائه گردید.

۲.۲. مقررات بررسی شده

در جهت تعیین نقش‌ها و همچنین ساختار تنظیم‌گری کنونی در حمل و نقل ریلی، تمامی مقررات مهم کشور که به طور مستقیم یا غیرمستقیم مرتبط با حمل و نقل ریلی یا تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی هستند، مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته و نقش‌های تنظیم‌گری اقتصادی، ایمنی، فنی و محیط زیستی مرتبط با نهادهای مختلف از آنها استخراج گردید. فهرست تمامی مقرراتی که در این بخش، مورد بررسی قرار گرفتند به صورت جدول ۱-۲ است.

جدول ۱-۲- جدول مقررات بررسی شده برای تعیین ساختار تنظیم‌گری موجود در حمل و نقل ریلی کشور

رد.	نام مقرره	مرجع تصویب	تاریخ تصویب
۱	قانون راجع به آیین نامه احداث خطوط صنعتی و تجاری	مجلس شورای ملی	۱۳۴۳/۰۲/۰۶
۲	آیین نامه مربوط به احداث خطوط راه آهن صنعتی و تجاری	مجلس شورای ملی	۱۳۴۳/۰۹/۰۴
۳	قانون اجازه عضویت راه آهن دولتی ایران در سازمانها و اتحادیه‌های بین‌المللی حمل و نقل و تعرفه	مجلس شورای ملی	۱۳۵۰/۰۴/۰۲
۴	قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست	مجلس شورای ملی	۱۳۵۳/۰۳/۲۸
۵	قانون تغییر نام "وزارت راه" به "وزارت راه و ترابری" و تجدید تشکیلات و تعیین وظایف آن	مجلس شورای ملی	۱۳۵۳/۰۴/۲۴
۶	آیین نامه ترکیب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا	کمیسیون‌های پارلمانی مجلسین	۱۳۵۳/۱۰/۱۲
۷	قانون تأسیس سازمان حمایت تولیدکنندگان و مصرف کنندگان	مجلس شورای ملی	۱۳۵۶/۰۴/۲۲
۸	اساسنامه سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان	شورای انقلاب	۱۳۵۸/۱۰/۲۹
۹	قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶	مجلس شورای اسلامی	۱۳۶۶/۰۶/۰۱
۱۰	قانون تشکیل شرکت سهامی راه آهن جمهوری اسلامی ایران و اساسنامه آن	مجلس شورای اسلامی	۱۳۶۶/۰۶/۲۹
۱۱	قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۶۶/۰۸/۲۴
۱۲	قانون کار	مجمع تشخیص مصلحت نظام	۱۳۶۹/۰۸/۲۹
۱۳	قانون اصلاح قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۱/۰۸/۲۴
۱۴	قانون اصلاح موادی از کنوانسیون حمل و نقل بین‌المللی راه آهن (کوتیف)	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۳/۰۲/۰۶
۱۵	آیین نامه جلوگیری از آلودگی آب	هیات وزیران	۱۳۷۳/۰۲/۱۸
۱۶	قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۴/۰۲/۰۳



رد.	نام مقرره	مرجع تصویب	تاریخ تصویب
۱۷	آیین نامه اجرایی نحوه جلوگیری از آلودگی صوتی	هیات وزیران	۱۳۷۸/۰۳/۱۹
۱۸	قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۹/۰۱/۱۷
۱۹	سیاست‌های کلی بخش حمل و نقل	مقام معظم رهبری	۱۳۷۹/۱۲/۲۰
۲۰	آیین نامه اجرایی مواد (۳۰) و (۱۲۸) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	هیات وزیران	۱۳۸۰/۰۴/۲۰
۲۱	قانون موافقتنامه بین دولتی راجع به کریدور (دالان) حمل و نقل بین المللی شمال - جنوب	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۰/۰۷/۰۸
۲۲	قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به مقاوله‌نامه حمل و نقل کالا با راه‌آهن	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۰/۱۱/۲۴
۲۳	قانون تشویق و حمایت سرمایه گذاری خارجی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۰/۱۲/۱۹
۲۴	قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به پروتکل مورخ (سوم ژوئن ۱۹۹۹) حاوی اصلاحات کنوانسیون حمل و نقل بین المللی راه‌آهن (کوتیف) مورخ ۱۳۵۹/۰۲/۱۹ (۹ مه ۱۹۸۰)	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۱/۰۲/۲۹
۲۵	آیین نامه ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور	هیات وزیران	۱۳۸۱/۱۰/۱۸
۲۶	آیین نامه اجرائی تبصره (۱) ماده (۱۷) اصلاحی قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن	هیات وزیران	۱۳۸۱/۱۱/۱۶
۲۷	آیین نامه اجرائی تبصره (۳) ماده (۱۷) اصلاحی قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن	هیات وزیران	۱۳۸۱/۱۱/۱۶
۲۸	چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی	مقام معظم رهبری	۱۳۸۲/۰۸/۱۳
۲۹	شاخصهای اختصاصی ارزیابی عملکرد وزارت راه و ترابری	شورای عالی اداری	۱۳۸۲/۱۰/۲۰
۳۰	قانون موافقتنامه مسیرهای حمل و نقل بین المللی بین دولت جمهوری اسلامی ایران، دولت انتقالی اسلامی افغانستان و دولت جمهوری تاجیکستان	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۲/۱۰/۲۳
۳۱	شاخصهای اختصاصی ارزیابی عملکرد شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران	شورای عالی اداری	۱۳۸۳/۰۲/۱۷
۳۲	قانون مدیریت پسماندها	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۳/۰۲/۲۰
۳۳	تصویب نامه راجع به شرکت‌های زیرمجموعه شرکت مادر تخصصی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران	هیات وزیران	۱۳۸۳/۰۵/۱۴
۳۴	قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۳/۰۶/۱۱
۳۵	آیین نامه اجرائی ماده (۱۲۸) تنفیذی قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	هیات وزیران	۱۳۸۴/۰۴/۰۸
۳۶	قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۴/۰۷/۰۶
۳۷	آیین نامه ارائه سرویسهای ارتباطی با سیم و بیسیم و امثال داده‌ها به شرکتهای خصوصی	وزارت راه و ترابری	۱۳۸۵/۰۲/۰۲
۳۸	آیین نامه تعرفه بهره برداری از سرویسهای ارتباطی	وزارت راه و ترابری	۱۳۸۵/۰۲/۰۲
۳۹	نظام فنی و اجرایی کشور	هیات وزیران	۱۳۸۵/۰۴/۲۰
۴۰	قانون حمایت از سامانه‌های حمل و نقل ریلی شهری و حومه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۵/۰۵/۲۲
۴۱	آیین نامه اجرایی کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح راه‌آهن	هیات وزیران	۱۳۸۶/۰۵/۲۴
۴۲	اصلاح بند (و) ماده (۲) آیین نامه اجرائی تبصره (۱) ماده (۱۷) اصلاحی قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن - مصوب ۱۳۷۹	هیات وزیران	۱۳۸۶/۰۵/۲۴
۴۳	قانون مدیریت خدمات کشوری	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶/۰۷/۰۸



رد.	نام مقرر	مرجع تصویب	تاریخ تصویب
۴۴	قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶/۰۷/۰۸
۴۵	تصویب نامه در خصوص تعیین مشاغل سخت و زیان آور در شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران	هیأت وزیران	۱۳۸۶/۰۸/۱۳
۴۶	قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶/۰۹/۱۸
۴۷	قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶/۱۱/۰۸
۴۸	قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به مقررات استفاده از واگن‌ها و کانتینرها، مقررات استفاده از واگن‌ها در حمل و نقل بین المللی پی.پی.دبلیو (P.P.W)	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۷/۰۲/۲۹
۴۹	قانون تصویب موافقتنامه بین دولتی شبکه راه آهن سراسری آسیایی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۷/۰۴/۱۷
۵۰	قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۷/۱۱/۰۶
۵۱	قانون حمایت از حقوق مصرف کنندگان	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۸/۰۷/۱۵
۵۲	آیین نامه اجرایی سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیتهای راه و راه آهن	شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۸۸/۰۷/۱۸
۵۳	قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۸/۰۹/۲۵
۵۴	آیین نامه ارزیابی عملکرد موضوع مواد (۸۱) و (۸۲) قانون مدیریت خدمات کشوری	وزیران عضو کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک	۱۳۸۸/۱۰/۱۳
۵۵	قانون هدفمند کردن یارانه‌ها	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۸/۱۰/۱۵
۵۶	آیین نامه اجرایی تاسیس و فعالیت شرکتهای حمل و نقل ریلی	وزارت راه و ترابری	۱۳۸۹/۰۸/۳۰
۵۷	قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۹/۱۰/۱۵
۵۸	قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۰/۰۳/۳۱
۵۹	شرایط و دستورالعمل‌های فنی و ایمنی مرتبط با سیر و حرکت وسایل نقلیه ریلی شرکتهای بهره بردار	هیئت مدیره راه آهن ج.ا.ا.	۱۳۹۰/۰۸/۱۵
۶۰	دستورالعمل صدور سند مالکیت و نحوه ثبت و نقل و انتقال رسمی ناوگان ریلی	هیئت مدیره راه آهن ج.ا.ا.	۱۳۹۱/۰۸/۱۰
۶۱	دستورالعمل تنظیم و صدور بلیت	هیئت مدیره راه آهن ج.ا.ا.	۱۳۹۱/۱۰/۰۴
۶۲	آیین نامه تعیین انواع تخلفات و جرائم مربوط به سیر و حرکت ناوگان در شبکه حمل و نقل ریلی و نحوه رسیدگی به آنها	هیأت وزیران	۱۳۹۱/۱۱/۰۱
۶۳	دستورالعمل چگونگی تنظیم، تحویل و صدور بارنامه	هیئت مدیره راه آهن ج.ا.ا.	۱۳۹۱/۱۱/۰۸
۶۴	حدود مسئولیت شرکتهای حمل و نقل ریلی در قبال صاحبان کالا و مسافران و نحوه ایفای آن	وزیر راه و شهرسازی	۱۳۹۲/۰۳/۲۷
۶۵	تصویب نامه در خصوص تشکیل ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها	هیأت وزیران	۱۳۹۲/۰۶/۲۴
۶۶	تصویب نامه و تصمیم نامه: ۱۷۳۴۹۶/ت/۵۰۲۰۴ن نمایندگان ویژه رییس جمهور در ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها	نمایندگان ویژه رییس جمهور در ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها	۱۳۹۲/۱۱/۱۹



رد.	نام مقرر	مرجع تصویب	تاریخ تصویب
۶۷	قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۲/۱۲/۱۰
۶۸	فعالیت‌های واجد اولویت پرداخت تسهیلات صندوق توسعه ملی	هیات امنای صندوق توسعه ملی	۱۳۹۳/۰۴/۱۷
۶۹	قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۳/۱۲/۰۴
۷۰	آیین نامه تأسیس و بهره برداری از بنادر خشک	شورای عالی هماهنگی ترابری کشور	۱۳۹۳/۱۲/۱۰
۷۱	قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۳/۱۲/۲۴
۷۲	قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۴/۰۲/۰۱
۷۳	سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه	مقام معظم رهبری	۱۳۹۴/۰۴/۰۹
۷۴	دستورالعمل طبقه بندی کالاها و خدمات مشمول قیمت گذاری	ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها	۱۳۹۴/۰۴/۱۶
۷۵	آیین نامه اجرایی ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	هیات وزیران	۱۳۹۴/۰۴/۲۱
۷۶	قانون موافقتنامه بین دولتی بنادر خشک	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۴/۱۰/۲۲
۷۷	قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۵/۰۲/۲۷
۷۸	اصلاحیه مصوبه ماده (۵) آیین نامه اجرایی کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح راه آهن	هیات وزیران	۱۳۹۵/۰۵/۲۷
۷۹	قانون برنامه ششم توسعه کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۵/۱۲/۱۴
۸۰	قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۵/۱۲/۲۴
۸۱	قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۶/۱۲/۲۷
۸۲	آیین نامه تعرفه بهره برداری از شبکه ریلی	وزیر راه و شهرسازی	۱۳۹۷/۰۳/۲۷
۸۳	دستورالعمل نحوه تعیین قیمت کالاها و خدمات	هیات وزیران	۱۳۹۷/۰۵/۱۶ و ۱۳۹۷/۰۵/۲۹
۸۴	اساسنامه شرکت حمل و نقل مسافری حومه‌ای	هیات وزیران	۱۳۹۷/۱۲/۰۵
۸۵	قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۷/۱۲/۲۱
۸۶	قانون مدیریت بحران کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۸/۰۵/۰۷
۸۷	قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور	کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۸/۱۲/۲۶
۸۸	شیوه نامه «تشخیص و تفکیک اسرار دولتی از اطلاعات عمومی»	کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و تایید رئیس جمهور	۱۳۹۹/۰۱/۳۰

۳.۲. ارائه نقش‌های تنظیم‌گری براساس کارکردهای تنظیم‌گری

کارکردهای تنظیم‌گری در صنعت حمل و نقل ریلی، در قالب چهار کارکرد اقتصادی، ایمنی، فنی و محیط‌زیستی قابل تقسیم بندی است. در این بخش سعی شده است تا تمامی فعالیت‌های تنظیم‌گری نهادهای مختلف در حمل و نقل ریلی کشور به تفکیک کارکردهای مختلف تنظیم‌گری ارائه گردد.



۲.۳.۱. نقش‌های تنظیم‌گری اقتصادی نهادهای مختلف

فعالیت‌های تنظیم‌گری اقتصادی حمل و نقل ریلی به تفکیک نهادهای مختلف در این بخش، ارائه گردیده است.

فعالیت‌های تنظیم‌گری اقتصادی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.

عمده فعالیت‌های تنظیم‌گری اقتصادی توسط شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. انجام می‌گردد. لازم به توضیح است که بخش‌های حکمرانی و تصمیم‌سازی متعددی در شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. وجود دارد که براساس مقررات کشور مجاز به اعمال تنظیم‌گری می‌باشند. برخی از این بخش‌ها، در ذیل بیان گردیده‌اند:

- **هیات مدیره شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.:** این هیات، بخش حکمرانی اصلی در شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. است. انتخاب اعضای هیات مدیره برعهده مجمع عمومی شرکت بوده و مجمع عمومی از اعضاء کابینه دولت هستند. همچنین لازم است که حداقل سه نفر از پنج نفر عضو هیات مدیره از کادر رسمی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. باشند.
- **کمیسیون نظارت:** این کمیسیون براساس «آیین‌نامه اجرایی تاسیس و فعالیت شرکت‌های حمل و نقل ریلی» جهت تطبیق شرایط شرکت‌ها با مفاد این آیین‌نامه ایجاد گردیده است. سه عضو از این کمیسیون، مدیران شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و یک نفر نماینده انجمن صنفی شرکت‌های حمل و نقل ریلی و خدمات وابسته است.
- **کمیسیون مخابرات راه‌آهن:** کمیسیونی است که بر اساس مفاد «آیین‌نامه ارائه سرویس‌های ارتباطی باسیم و بی‌سیم و امثال داده‌ها به شرکت‌های خصوصی» تشکیل و مسئولیت تنظیم مقررات و دستورالعمل‌های اجرایی بخش ارتباطات را عهده دار است. مدیر کل ارتباطات و علائم الکتریکی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و سه نفر کارشناس به انتخاب هیات مدیره این شرکت، اعضای این کمیسیون را تشکیل می‌دهند.

فعالیت‌های تنظیم‌گری اقتصادی که براساس مقررات کشور بر عهده شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. می‌باشند، در جدول ۲-۲ ارائه گردیده‌اند.

جدول ۲-۲- فعالیت‌های تنظیم‌گری اقتصادی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. براساس مقررات کشور

رد.	فعالیت تنظیم‌گری	بخش مسئول در شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	شماره ماده یا بند از مقررات مربوطه	شماره ردیف در جدول مقررات
۱	تصویب دستورالعمل چگونگی تنظیم و صدور بارنامه و بلیط	هیات مدیره شرکت راه‌آهن	تبصره ۴ ماده ۸	۳۶
۲	تعیین بهای بلیط مسافری	هیات مدیره شرکت راه‌آهن	ماده ۹	۳۶
۳	تعیین مقررات، ضوابط و دستورالعمل‌ها در چهارچوب قوانین کشور	هیات مدیره شرکت راه‌آهن	ماده ۱۰	۳۶



رد.	فعالیت تنظیم‌گری	بخش مسئول در شرکت راه آهن ج.ا.ا.	شماره ماده یا بند از مقررات مربوطه	شماره ردیف در جدول مقررات
۴	ارائه مجوز تاسیس شرکت‌های حمل و نقل ریلی	شرکت راه آهن ج.ا.ا.	ماده ۲	۵۶
۵	ارائه پروانه فعالیت به شرکت‌های حمل و نقل ریلی	شرکت راه آهن ج.ا.ا.	ماده ۳	۵۶
۶	تایید سرمایه در گردش شرکت‌های حمل و نقل ریلی	شرکت راه آهن ج.ا.ا.	بند ج ماده ۳	۵۶
۷	تعیین نحوه تعامل راه آهن با شرکت‌هایی که صرفاً دارای لکوموتیو ملکی یا در اختیار می‌باشند	شرکت راه آهن ج.ا.ا.	تبصره ۱ بند ۵ ماده ۳	۵۶
۸	تعلیق پروانه فعالیت شرکت حمل و نقل ریلی	کمیسیون نظارت آیین‌نامه تاسیس	تبصره ۱ بند ز ماده ۳	۵۶
۹	لغو پروانه فعالیت شرکت حمل و نقل ریلی	کمیسیون نظارت آیین‌نامه تاسیس	تبصره ۳ بند ز ماده ۳	۵۶
۱۰	اطلاع داشتن از کلیه قراردادهای حمل و نقل ریلی	شرکت راه آهن ج.ا.ا.	بند ج ماده ۴	۵۶
۱۱	اطلاع داشتن از هرگونه تغییر در ساختار شرکت‌های حمل و نقل ریلی اعم از صاحبان سهام، صاحبان امضاء، اساسنامه و اعضای هیات مدیره و غیره	شرکت راه آهن ج.ا.ا.	بند ج ماده ۴	۵۶
۱۲	ارائه پروانه فعالیت امور حمل و نقل بین‌المللی بار و یا مسافر	شرکت راه آهن ج.ا.ا.	تبصره ۱ بند ل ماده ۴	۵۶
۱۳	ارائه دستورالعمل و شرایط صدور پروانه فعالیت بین‌المللی	هیات مدیره شرکت راه آهن	تبصره ۲ بند ل ماده ۴	۵۶
۱۴	ارائه دستورالعمل‌ها در موضوعات جدید و یا تغییر دستورالعمل‌ها و مقررات قبلی	معاون بهره‌برداری شرکت راه آهن		۵۹
۱۵	پیشنهاد اصلاح تعرفه‌های مصوبه قبلی و یا تعرفه‌های خدمات جدید سرویس‌های ارتباطی و مخابراتی و ارائه آن به هیات مدیره	کمیسیون مخابرات راه آهن	بند ۱-۴	۳۸
۱۶	تصویب تعرفه سرویس‌های ارتباطی و مخابراتی	هیات مدیره شرکت راه آهن	بند ۱-۴	۳۸
۱۷	بررسی پیشنهادها و ارائه تعرفه خاص برای واگذاری خدمات مخابراتی به سازمان‌ها و شرکت‌ها و ادارات وابسته به راه آهن	کمیسیون مخابرات راه آهن	بند ۲-۴	۳۸
۱۸	تعیین و تصویب هزینه جانبی پیشنهادی توسط عامل واگذاری خدمات ارتباطی و مخابراتی	کمیسیون مخابرات راه آهن	بند ۳-۴	۳۸
۱۹	تعیین و تصویب هزینه استفاده از فضا و تغذیه و نیرو تاسیسات مخابراتی پیشنهادی عامل واگذاری خدمات ارتباطی و مخابراتی	کمیسیون مخابرات راه آهن	بند ۴-۴	۳۸
۲۰	تصویب تعرفه حق دسترسی به شبکه ریلی	هیات مدیره شرکت راه آهن		۸۲
۲۱	تایید چارچوب روابط میان شرکت مسافری و نماینده مجاز فروش بلیط در قرارداد فی مابین	شرکت راه آهن ج.ا.ا.	تبصره ماده ۲۴	۶۴
۲۲	صدور مجوز نمایندگی فروش بلیت و تعلیق و ابطال آن	شرکت راه آهن ج.ا.ا.	بند ۲-۳	۶۱



رد.	فعالیت تنظیم‌گری	بخش مسئول در شرکت راه آهن ج.ا.ا.	شماره ماده یا بند از مقررات مربوطه	شماره ردیف در جدول مقررات
۲۳	تایید نمایندگی کل فروش بلیط شرکت‌های حمل و نقل ریلی	شرکت راه آهن ج.ا.ا.	بند ۳-۳	۶۱
۲۴	تعیین سهمیه بلیت‌های مامورین تردد، اداری، بین راهی و گروهی در هر قطار	شرکت راه آهن ج.ا.ا.	بند ۱-۸	۶۱
۲۵	مشارکت در تدوین شاخص‌های اختصاصی	شرکت راه آهن ج.ا.ا.	بند ب ماده ۴ و بندهای الف و ب ماده ۵ آیین‌نامه اول ماده ۱ و بند ب ماده ۳ آیین‌نامه ۲	آیین‌نامه اول: ردیف ۲۵ آیین‌نامه دوم: ردیف ۵۴
۲۶	تهیه و اجرای ضوابط تأمین امنیت حقوقی و اقتصادی و تضمین مالکیت فردی و امکان دسترسی و بهره‌برداری آسان توسط بخش غیر دولتی از شبکه ریلی (شامل تدوین حقوق رقابتی است)	شرکت راه آهن ج.ا.ا.	ماده ۵	۲۰

فعالیت‌های تنظیم‌گری اقتصادی وزارت راه و شهرسازی

وزارت راه و شهرسازی، برخی فعالیت‌ها یا کارکردهای اقتصادی تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی را به انجام می‌رساند که فهرست آنها به صورت جدول ۲-۳ است.

جدول ۲-۳- فعالیت‌های تنظیم‌گری اقتصادی وزارت راه و شهرسازی براساس مقررات کشور

رد.	فعالیت تنظیم‌گری	شماره ماده یا بند از مقررات مربوطه	شماره ردیف در جدول مقررات
۱	انجام هرگونه اقدامات لازم به منظور ایجاد مشوق‌های مناسب برای جلب و حضور مؤثر بخش غیردولتی در فعالیت‌های راه آهن	ماده ۱۳	۵۲
۲	انجام ترتیبات جهت آنکه نرخ بهره‌برداری از شبکه ریلی به گونه‌ای تعیین شود تا نرخ مذکور برای فعالان این بخش نسبت به سایر شیوه‌های حمل و نقل دارای مزیت باشد	ماده ۱۳	۵۲
۳	تصویب آیین‌نامه مجوزدهی تأسیس و فعالیت شرکت‌های حمل و نقل ریلی	تبصره ۱ ماده ۱	۳۶
۴	تصویب آیین‌نامه شرایط و نحوه بهره‌برداری شرکت‌ها و مؤسسات معتبر در امر خدمات وابسته به حمل و نقل ریلی	تبصره ۲ ماده ۱	۳۶
۵	تصویب آیین‌نامه ارائه سرویس‌های ارتباطی باسیم و بی سیم، انتقال داده‌ها به شرکت‌های خصوصی	ماده ۵	۳۶
۶	تصویب آیین‌نامه تعرفه بهره‌برداری از شبکه ریلی کشور و استفاده از سرویس‌های ارتباطی	ماده ۶	۳۶
۷	تصویب آیین‌نامه حدود مسئولیت شرکت‌های حمل و نقل در مقابل صاحبان کالا و یا مسافران	تبصره ۱ ماده ۸	۳۶



فعالیت‌های تنظیم‌گری اقتصادی شورای رقابت

فعالیت‌های تنظیم‌گری اقتصادی شورای رقابت در حمل و نقل ریلی کشور به صورت جدول ۲-۴ است.

جدول ۲-۴- فعالیت‌های تنظیم‌گری اقتصادی شورای رقابت براساس مقررات کشور

رد.	فعالیت تنظیم‌گری	شماره ماده یا بند از مقررات مربوطه	شماره ردیف در جدول مقررات
۱	تعیین مصادیق و تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط	بند ۵ ماده ۵۸	۴۷
۲	ارسال پیشنهاد تأسیس و اساسنامه نهاد تنظیم‌گر بخشی به دولت در مورد حوزه کالاها و خدماتی که بازار آن‌ها مصداق انحصار باشد	ماده ۵۹	۴۷
۳	رسیدگی به رویه‌های ضدرقابتی و رسیدگی به شکایات مربوطه	بند ۱ ماده ۵۸ و ماده ۶۲	۴۷
۴	صدور حکم تحقیق و بررسی از نهادهای تحت تنظیم	ماده ۶۰	۴۷
۵	صدور حکم در مورد رویه‌های ضدرقابتی و جرمه‌ها در حمل و نقل ریلی	ماده ۶۱	۴۷

همچنین در حال حاضر دستورالعمل تعیین تعرفه حق لکوموتیو در حمل و نقل ریلی کشور، از سوی شورای رقابت (بدون مصوبه رسمی از سوی این شورا) به صنعت حمل و نقل ریلی ارائه گردیده است و همین دستورالعمل برای تعیین تعرفه حق لکوموتیو در حال استفاده می‌باشد.

فعالیت‌های تنظیم‌گری اقتصادی شورای عالی هماهنگی ترابری کشور

شورای عالی هماهنگی ترابری کشور به موجب ماده ۱۰ قانون تغییر نام وزارت راه به وزارت و ترابری مصوب ۱۳۵۳ ایجاد گردیده است. براساس بند «ه» ماده ۲ «آیین نامه ترکیب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا»، این شورا می‌تواند بررسی و اظهار نظر در مورد پیشنهادهای مربوط به سیاست نرخ گذاری و خدمات ترابری را به انجام برساند. همچنین براساس مصوبه کارگروه تنظیم بازار ستاد هدفمندسازی یارانه‌ها در سال ۱۳۹۸، تصویب قیمت بلیط قطارهای مسافری به این شورا سپرده شد.

فعالیت‌های تنظیم‌گری اقتصادی سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان

براساس اساسنامه سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان، این سازمان از طریق تعیین و تبدیل و تثبیت و کنترل قیمت تولیدات و خدمات، حمایت از مصرف‌کنندگان در برخورد با نوسانات غیر معمول را به انجام می‌رساند. در حال حاضر براساس بند «ب» دستورالعمل نحوه تعیین قیمت کالاها و خدمات مصوب ۱۶ و ۲۵ مرداد ۱۳۹۷، بررسی کارشناسی قیمت بلیط قطار مسافری از سوی این سازمان انجام شده و برای تصویب به شورای عالی هماهنگی ترابری کشور ارائه می‌گردد.



فعالیت‌های تنظیم‌گری اقتصادی سازمان تعزیرات حکومتی

مطابق با مواد ۱۴ و ۲۲ قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان مصوب ۱۳۸۸، رسیدگی و صدور حکم در قبال تضییع حقوق مصرف‌کننده در واحدهای صنفی برعهده سازمان تعزیرات حکومتی است.

۲.۳.۲. نقش‌های تنظیم‌گری ایمنی نهادهای مختلف

در این بخش، فعالیت‌های تنظیم‌گری که نهادهای مختلف در مورد ایمنی حمل و نقل ریلی بر عهده دارند، ارائه گردیده است.

فعالیت‌های تنظیم‌گری ایمنی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.

براساس مقررات کشور، فعالیت‌های تنظیم‌گری ایمنی بسیاری بر عهده شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. قرار داده شده است که به صورت جدول ۲-۵ است.

جدول ۲-۵- فعالیت‌های تنظیم‌گری ایمنی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. براساس مقررات کشور

رد.	فعالیت تنظیم‌گری	بخش مسئول در شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	شماره ماده یا بند از مقررات مربوطه	شماره ردیف در جدول مقررات
۱	ابلاغ شرایط و دستورالعمل‌های ایمنی مرتبط با سیر و حرکت وسایل نقلیه ریلی	هیأت مدیره راه‌آهن	ماده ۲	۳۶
۲	نظارت بر اجرای کامل ضوابط و مقررات و دستورالعمل‌های ایمنی حرکت	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	ماده ۲	۳۶
۳	اطلاع داشتن در مورد تخلفات ریلی	مدیر کل یا معاون فنی اداره کل منطقه مربوطه و گروه حفاظت و ایمنی	ماده ۳	۶۲
۴	تهیه دستورالعمل چگونگی تهیه و تنظیم گزارش تخلفات و گزارش داخلی آن‌ها	هیأت مدیره شرکت راه‌آهن	تبصره ماده ۳	۶۲
۵	مشارکت در تدوین شاخص‌های اختصاصی	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	بند ب ماده ۴ و بندهای الف و ب ماده ۵ آیین‌نامه اول ماده ۱ و بند ب ماده ۳ آیین‌نامه دوم	آیین‌نامه اول: ردیف ۲۵ آیین‌نامه دوم: ردیف ۵۴
۶	انتشار اطلاعات سوانح و حوادث ریلی	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	ماده ۵ از قانون و ماده ۹ شیوه‌نامه	قانون: ردیف ۵۰ شیوه‌نامه: ردیف ۸۸
۷	ریاست کمیسیون جلوگیری از سوانح ناحیه	مدیر کل یا معاون فنی ناحیه	ماده ۲	۴۱
۸	پیشنهاد اعضاء کمیسیون جلوگیری از سوانح ناحیه	مدیر کل ناحیه	ماده ۲	۴۱



رد.	فعالیت تنظیم‌گری	بخش مسئول در شرکت راه آهن ج.ا.ا.	شماره ماده یا بند از مقررات مربوطه	شماره ردیف در جدول مقررات
۹	پیشنهاد اعضاء کمیسیون عالی سوانح راه آهن	مدیرعامل شرکت راه آهن ج.ا.ا.	ماده ۵	۴۱
۱۰	تعیین میزان مسئولیت‌های کیفی و مدنی سوانح ریلی	کمیسیون جلوگیری از سوانح ناحیه	تبصره ۲ ماده ۲	۳۶
۱۱	تصمیم‌گیری در خصوص تعیین نوع تخلف و میزان جریمه	کمیسیون جلوگیری از سوانح ناحیه	بند ۱ ماده ۴	۶۲
۱۲	کنترل و بکارگیری آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی، پیشگیری و رسیدگی به سوانح احتمالی در ناحیه	کمیسیون جلوگیری از سوانح ناحیه	ماده ۱	۴۱
۱۳	تعیین خسارات وارده به ناوگان، خط و ابنیه فنی، علائم، تأسیسات و تجهیزات، افراد و دیگر موارد ناشی از سانحه، علت یا علل وقوع سانحه، مسئول یا مسئولین آن و میزان مسئولیت هر یک	کمیسیون جلوگیری از سوانح ناحیه	بند ب ماده ۳	۴۱
۱۴	بازدید از کلیه خطوط، تأسیسات، تجهیزات و عملیات در محدوده ناحیه و اطمینان از رفع نواقص در بازدیدهای بعدی	کمیسیون جلوگیری از سوانح ناحیه	بند ج ماده ۳	۴۱

در مورد کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح نواحی، این توضیح لازم است که با توجه به آنکه این کمیسیون‌ها با عضویت مدیرکل یا معاون فنی ناحیه و پنج نفر خبره که اغلب از کارمندان شرکت راه آهن ج.ا.ا. که در نواحی راه آهن مشغول به کار هستند (با پیشنهاد مدیرکل ناحیه و تأیید کمیسیون عالی سوانح راه آهن) تشکیل می‌گردند لذا این کمیسیون‌ها نیز به عنوان بخش‌هایی از شرکت راه آهن ج.ا.ا. در نظر گرفته شده‌اند.

فعالیت‌های تنظیم‌گری ایمنی کمیسیون عالی سوانح راه آهن

براساس مصوبه اصلاحیه ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح راه آهن (مصوب ۱۳۹۵)، اعضاء کمیسیون عالی سوانح راه آهن، در زمان عضویت در این کمیسیون، نباید مسئولیتی در شرکت راه آهن ج.ا.ا. داشته باشند لذا این کمیسیون، دارای استقلال از شرکت راه آهن ج.ا.ا. است. کمیسیون عالی سوانح راه آهن، نقش اساسی در تنظیم‌گری ایمنی حمل و نقل ریلی دارد و می‌توان این کمیسیون را بخش اصلی در بدنه حکمرانی تنظیم‌گری ایمنی حمل و نقل ریلی در حال حاضر تلقی نمود. فعالیت‌های تنظیم‌گری این کمیسیون به صورت جدول ۲-۶ است.



جدول ۲-۶- فعالیت‌های تنظیم‌گری ایمنی کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن براساس مقررات کشور

رد.	فعالیت تنظیم‌گری	شماره ماده یا بند از مقررات مربوطه	شماره ردیف در جدول مقررات
۱	تهیه دستورالعمل‌ها و اصلاح مقررات در جهت ارتقاء ایمنی و ایجاد روش واحد جهت عملیات ریلی	ماده ۱ و تبصره ۷ ماده ۵	۴۱
۲	تعیین میزان مسئولیت‌های کیفری و مدنی سوانح ریلی در صورت اعتراض اصحاب دعوی به نظریه کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح نواحی	تبصره ۲ ماده ۲	۳۶
۳	تجدید نظر در مورد آرای کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح ناحیه	ماده ۱ از آیین نامه اول و ماده ۹ از آیین نامه دوم	آیین نامه اول: ردیف ۴۱ آیین نامه دوم: ردیف ۶۲
۴	برطرف نمودن اختلاف میان ادارات کل راه‌آهن در مورد نحوه رسیدگی و اجرا در مورد تخلفات و جرائم آن	ماده ۱۶	۶۲
۵	نظارت بر اجرای دستورالعمل‌ها و مقررات عملیاتی و اجرایی ایمنی	ماده ۱	۴۱
۶	تایید عضویت ۵ نفر خبره در کمیسیون جلوگیری از سوانح ناحیه	ماده ۲	۴۱
۷	بررسی و تجزیه و تحلیل کلیه حوادث مهم و صدور دستورالعمل‌های مورد نیاز جهت جلوگیری از تکرار حوادث مشابه	تبصره ۶ ماده ۵	۴۱

فعالیت‌های تنظیم‌گری ایمنی وزارت راه و شهرسازی

فعالیت‌های تنظیم‌گری ایمنی مرتبط با وزارت راه و شهرسازی به صورت جدول ۲-۷ است.

جدول ۲-۷- فعالیت‌های تنظیم‌گری ایمنی وزارت راه و شهرسازی براساس مقررات کشور

رد.	فعالیت تنظیم‌گری	شماره ماده یا بند از مقررات مربوطه	شماره ردیف در جدول مقررات
۱	تهیه آیین‌نامه اجرایی کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح نواحی راه‌آهن و کمیسیون عالی جلوگیری از سوانح راه‌آهن	تبصره ۳ ماده ۲	۳۶
۲	تایید عضویت اعضای کمیسیون عالی سوانح	ماده ۵	۴۱
۳	برکناری اعضای کمیسیون عالی سوانح پیش از انقضای مدت عضویت	تبصره ۳ ماده ۵	۴۱

فعالیت‌های تنظیم‌گری ایمنی وزارت رفاه، کار و امور اجتماعی

براساس ماده ۸۵ قانون کار مصوب ۱۳۶۹، شورای عالی حفاظت فنی با ریاست وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی یا معاون او، مسئول تهیه موازین و آیین نامه‌های حفاظت فنی (ایمنی) کارگران در محیط کار است و براساس تبصره ۱ ماده ۸۶ قانون کار، این آیین نامه‌ها به تصویب وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی می‌رسد. همچنین براساس ماده ۹۶ این قانون، نظارت بر اجرای صحیح ضوابط حفاظت فنی (ایمنی) در کارگاه‌های کشور برعهده اداره کل بازرسی وزارت کار و امور اجتماعی می‌باشد.



۲.۳.۳. نقش‌های تنظیم‌گری فنی نهادهای مختلف

در این بخش، فعالیت‌های تنظیم‌گری فنی نهادهای مختلف در حمل و نقل ریلی کشور در شرایط کنونی ارائه می‌گردد.

فعالیت‌های تنظیم‌گری فنی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.

شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. تقریباً تمامی فعالیت‌های تنظیم‌گری فنی در حمل و نقل ریلی کشور را به انجام می‌رساند. فعالیت‌های تنظیم‌گری فنی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. به شرح جدول ۲-۸ است.

جدول ۲-۸- فعالیت‌های تنظیم‌گری فنی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. براساس مقررات کشور

رد.	فعالیت تنظیم‌گری	بخش مسئول در شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	شماره ماده یا بند از مقررات مربوطه	شماره ردیف در جدول مقررات
۱	ابلاغ شرایط و دستورالعمل‌های فنی مرتبط با سیر و حرکت وسایل نقلیه ریلی	هیأت مدیره راه‌آهن	ماده ۲	۳۶
۲	نظارت بر اجرای کامل ضوابط و مقررات و دستورالعمل‌های فنی سیر و حرکت	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	ماده ۲	۳۶
۳	تعیین مقررات و استانداردهای مربوط به تولید، واردات و تعمیر و نگهداری ناوگان ریلی	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	ماده ۴	۳۶
۴	تصویب دستورالعمل چگونگی تنظیم و صدور بارنامه و بلیط	هیأت مدیره شرکت راه‌آهن	تبصره ۴ ماده ۸	۳۶
۵	تعیین بهای بلیط مسافری	هیأت مدیره شرکت راه‌آهن	ماده ۹	۳۶
۶	صدور سند رسمی واگن و لکوموتیو به نام مالک اولیه یا تغییر سند به نام مالک جدید	هیأت مدیره شرکت راه‌آهن	ماده ۱۱	۳۶
۷	ارائه تاییدات فنی مرتبط با پروانه فعالیت شرکت‌های حمل و نقل ریلی	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	ماده ۳	۵۶
۸	تایید صلاحیت مدیر فنی شرکت‌های حمل و نقل ریلی	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	بند ب ماده ۳	۵۶
۹	تایید سرمایه در گردش شرکت‌های حمل و نقل ریلی	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	بند ج ماده ۳	۵۶
۱۰	تعیین ضوابط و شرایط کارکنان بخش مسافری	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	تبصره ۲ بند ه ماده ۳	۵۶
۱۱	احراز صلاحیت کارکنان بخش مسافری	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	تبصره ۲ بند ه ماده ۳	۵۶
۱۲	تعیین دستورالعمل روش ثبت اطلاعات و نحوه گردش نسخ آن، نرم‌افزارهای مربوطه و سایر امور بارنامه و بلیط مسافری	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	بند ه ماده ۴	۵۶
۱۳	ثبت تغییرات نقل و انتقالات ناوگان	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	بند و ماده ۴	۵۶
۱۴	ارائه پروانه فعالیت امور حمل و نقل بین‌المللی بار و یا مسافر	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	تبصره ۱ بند ل ماده ۴	۵۶



رد.	فعالیت تنظیم‌گری	بخش مسئول در شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	شماره ماده یا بند از مقررات مربوطه	شماره ردیف در جدول مقررات
۱۵	ارائه دستورالعمل و شرایط صدور پروانه فعالیت بین‌المللی	هیات مدیره شرکت راه‌آهن	تبصره ۲ بند ۴ ماده ۴	۵۶
۱۶	ارائه مقررات و دستورالعمل‌های تعمیر و نگهداری ناوگان	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	بند م ماده ۴	۵۶
۱۷	ارائه دستورالعمل‌ها در موضوعات جدید و یا تغییر دستورالعمل‌ها و مقررات قبلی	معاون بهره‌برداری شرکت راه‌آهن		۵۹
۱۸	صدور گواهینامه رانندگی با وسیله نقلیه ریلی	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	بند ص ماده ۱	۶۲
۱۹	تنظیم مقررات و دستورالعمل‌های اجرایی بخش ارتباطات	کمیسیون مخابرات راه‌آهن	ماده ۱	۳۷
۲۰	تعیین اعضای کمیسیون مخابرات	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	بند ۲-۲	۳۷
۲۱	تعیین فرمت بارنامه	هیات مدیره شرکت راه‌آهن	بند ۳-۱	۶۴
۲۲	تعیین فرمت بلیط	هیات مدیره شرکت راه‌آهن	بند ۴-۱	۶۴
۲۳	تایید اعلامیه شرکت‌های حمل و نقل ریلی باری	هیات مدیره شرکت راه‌آهن	تبصره ماده ۲۰	۶۴
۲۴	تایید اعلامیه شرکت‌های حمل و نقل ریلی مسافری	هیات مدیره شرکت راه‌آهن	تبصره بند ۱-۲۷	۶۴
۲۵	تعیین تاخیر طولانی در حرکت قطار	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	بند ۱-۳۰	۶۴
۲۶	تعیین میزان استرداد بهای بلیط در صورت تاخیر محدود حرکت قطار	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	بند ۲-۳۰	۶۴
۲۷	ثبت ناوگان و صدور سند مالکیت	اداره کل مخازن و اموال شرکت راه‌آهن	ماده ۴	۶۰
۲۸	اعلام بی اعتبار بودن سند مالکیت ناوگان	اداره کل مخازن و اموال شرکت راه‌آهن	ماده ۵	۶۰
۲۹	صدور گواهی سیر ناوگان	ادارات کل واگنهای باری، نیروی کشش و امور مسافری	ماده ۶	۶۰
۳۰	ارسال اطلاعیه بی اعتباری سند مالکیت ناوگان	اداره کل مخازن و اموال شرکت راه‌آهن	ماده ۷	۶۰
۳۱	پاسخ به استعلام دفاتر اسناد رسمی	اداره کل مخازن و اموال شرکت راه‌آهن	ماده ۱۱	۶۰
۳۲	مشارکت در تدوین شاخص‌های اختصاصی	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	بند ب ماده ۴ و بندهای الف و ب ماده ۵ آیین‌نامه	آیین‌نامه اول: ردیف



رد.	فعالیت تنظیم‌گری	بخش مسئول در شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	شماره ماده یا بند از مقررات مربوطه	شماره ردیف در جدول مقررات
			اول و ماده ۱ و بند ب ماده ۳ آیین‌نامه دوم	۲۵ آیین‌نامه دوم: ردیف ۵۴

فعالیت‌های تنظیم‌گری فنی وزارت راه و شهرسازی

مقررات مرتبط با مسئولیت‌های وزارت راه و شهرسازی در زمینه تنظیم‌گری فنی حمل و نقل ریلی، در جدول ۹-۲ ارائه شده است.

جدول ۹-۲- فعالیت‌های تنظیم‌گری فنی وزارت راه و شهرسازی براساس مقررات کشور

رد.	فعالیت تنظیم‌گری	شماره ماده یا بند از مقررات مربوطه	شماره ردیف در جدول مقررات
۱	تصویب آیین‌نامه مشخصات فنی ناوگان مجاز به سیر	تبصره ۱ ماده ۱	۳۶
۲	تصویب آیین‌نامه ارائه سرویس‌های ارتباطی باسیم و بی سیم، انتقال داده‌ها به شرکت‌های خصوصی	ماده ۵	۳۶

فعالیت‌های تنظیم‌گری فنی نهادهای بین‌المللی

در کنار مقررات فنی داخلی، نیاز به رعایت مقررات فنی که توسط نهادهای بین‌المللی وضع می‌گردند نیز وجود دارد. براین اساس عضویت راه‌آهن کشور در سازمان‌های مختلف یا کنوانسیون‌ها و مقررات مختلف براساس قوانین کشور انجام گردیده است. در ذیل به ارائه توضیحات در مورد مهم‌ترین نهادهای بین‌المللی مرتبط با راه‌آهن کشور و استانداردها و مقررات وضع شده توسط آنها پرداخته شده است.

✓ براساس قانون «اجازه عضویت راه‌آهن دولتی ایران در سازمانها و اتحادیه‌های بین‌المللی حمل و نقل و تعرفه» مصوب ۱۳۵۰، راه‌آهن ایران به عضویت اتحادیه بین‌المللی راه‌آهن‌ها یا UIC^۱ درآمده است. این اتحادیه، اتحادیه‌ای برای همکاری فنی بین راه‌آهن‌ها است و موقعیت این بخش اقتصادی را از طریق تبادل نظر در مورد روابط در حال تکامل با صنعت تنظیم می‌کند و همچنین نیازمندی‌هایی را مشخص می‌نماید تا شرکت‌های راه‌آهن

^۱ Union Internationale des Chemins de fer (International union of railways -UIC)



بتوانند از مزایای بالقوه به طور کامل بهره‌مند شوند (UIC, 2021). این اتحادیه مجموعه‌ای از فیش‌ها^۱ و راه‌حل‌های بین‌المللی راه‌آهن^۲، را منتشر می‌نماید که به عنوان استاندارد یا دستورالعمل مورد استفاده قرار می‌گیرند.

✓ سازمان OTIF^۳، «سازمان بین‌دولتی برای حمل و نقل بین‌المللی از طریق راه‌آهن» است و قدیمی‌ترین سازمان بین‌المللی در این بخش است و بیش از ۱۲۵ سال است که قانون یکپارچه راه‌آهن را برای اتصال اروپا، آسیا و آفریقا تدوین می‌کند (OTIF, 2021). ابزار اصلی قانونی این سازمان، کنوانسیون مربوط به حمل و نقل بین‌المللی توسط راه‌آهن (COTIF 1999) و هفت پیوست آن است (OTIF, 2021). راه‌آهن ج.ا.ا. براساس «قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به پروتکل مورخ (سوم ژوئن ۱۹۹۹) حاوی اصلاحات کنوانسیون حمل و نقل بین‌المللی راه‌آهن (کوئیف)» مصوب ۱۳۸۱ و در جهت ارتباط با همسایگان غربی خود (ترکیه، سوریه، کشورهای خاورمیانه و کشورهای اروپایی) از مقررات حمل و نقل کالا COTIF پیروی می‌کند.

✓ سازمان OSJD^۴، «سازمان همکاری راه‌آهن‌ها» است و در اوایل دهه ۵۰ قرن بیستم و براساس نیاز منطقی به اصول حقوقی و اقتصادی یکپارچه پدید آمد تا از حمل و نقل بین‌المللی مسافر و بار اطمینان حاصل شود و در سالهای اخیر، پیشرفت چشمگیری در تأمین امنیت، توسعه و بهبود حمل و نقل بین‌المللی ریلی داشته است (OSJD, 2021). راه‌آهن ج.ا.ا. جهت ارتباط با راه‌آهن کشورهای CIS و کشورهای اروپای شرقی، چین، ویتنام و کره و براساس قانون «الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به مقاوله‌نامه حمل و نقل کالا با راه‌آهن» مصوب ۱۳۸۰ و «قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به مقررات استفاده از واگن‌ها و کانتینرها، مقررات استفاده از واگن‌ها در حمل و نقل بین‌المللی پی.پی.دبلیو (P.P.W)» مصوب ۱۳۸۷، از موافقتنامه حمل و نقل بار در ترافیک بین‌المللی ریلی^۵ (SMGS) و مقررات استفاده از واگن‌های مسافری و باری ارائه شده توسط سازمان OSJD پیروی می‌کند.

فعالیت‌های تنظیم‌گری فنی نظام فنی و اجرایی سازمان برنامه و بودجه کشور

نظام فنی و اجرایی کشور براساس مصوبه ۱۳۸۵/۰۴/۲۰ هیأت وزیران، با سازمان دهی توسط سازمان برنامه و بودجه کشور ایجاد گردیده است. این نظام با هدف «استقرار نظامی یکپارچه، برای پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری، در چارچوب اسناد برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران با در نظر گرفتن افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری» دستگاه‌های اجرایی و طرح‌ها و پروژه‌های

¹ Fiche (Leaflet)

² International Railway Solution (IRS)

³ Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail

⁴ Organisation for Co-Operation Between Railways (OSJD)

⁵ Agreement on International Railway Freight Communications (SMGS)



سرمایه‌گذاری مشارکتی آنان با بخش خصوصی ایجاد گردیده است. در حال حاضر ضوابط مالی و قراردادی یا ضوابط فنی (نشریات) متعددی از سوی نظام فنی و اجرایی کشور در حوزه راه‌آهن ارائه گردیده است که شامل ضوابط مرتبط با مراحل پیدایش، مطالعات توجیهی، طراحی پایه، طراحی تفصیلی و ساخت و اجرا در طرح‌های و پروژه‌های سرمایه‌گذاری حمل و نقل ریلی می‌گردد.

۲.۳.۴. نقش‌های تنظیم‌گری محیط‌زیستی نهادهای مختلف

در ایران، ارائه قوانین و مقررات اصلی و پایه‌ای مرتبط با محیط زیست توسط مجلس، کمیسیون‌های پارلمانی مجلسین و هیات وزیران انجام گردیده است. از سوی دیگر تهیه و تصویب مقررات در سطح عملیاتی و همچنین اجرا و نظارت بر مقررات مرتبط با محیط زیست در تمامی بخش‌های اقتصادی و صنعتی کشور، برعهده شورای عالی حفاظت محیط‌زیست و سازمان حفاظت محیط‌زیست است.

فعالیت‌های تنظیم‌گری شورای عالی حفاظت محیط زیست

شورای عالی حفاظت محیط زیست نهاد بالادستی برای سازمان حفاظت محیط زیست است و براساس ماده ۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (مصوب ۱۳۵۳ و اصلاحیه بعدی آن)، سازمان حفاظت محیط‌زیست زیر نظر این شورا، به انجام وظیفه می‌پردازد. برخی از فعالیت‌های تنظیم‌گری مهمی که توسط شورای عالی حفاظت محیط‌زیست به انجام می‌رسد و مرتبط با صنعت حمل و نقل ریلی نیز هستند به صورت جدول ۲-۱۰ است.

جدول ۲-۱۰- فعالیت‌های تنظیم‌گری شورای عالی حفاظت محیط زیست مرتبط با حمل و نقل ریلی کشور

رد.	فعالیت تنظیم‌گری	شماره ماده یا بند از مقررات مربوطه	شماره ردیف در جدول مقررات
۱	تصویب حد مجاز آلاینده‌های خروجی وسایل نقلیه موتوری	ماده ۴	۱۶
۲	تصویب حد مجاز یا استاندارد آلودگی صوتی	ماده ۲	۱۷
۳	تصویب فهرست پسماندهای ویژه	تبصره ۲ ماده ۲	۳۲
۴	تصویب ضوابط و روشهای مربوط به مدیریت اجرایی پسماندها	ماده ۱۱	۳۲

فعالیت‌های تنظیم‌گری سازمان حفاظت محیط زیست

براساس ماده ۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (مصوب ۱۳۵۳ و اصلاحیه بعدی آن)، سازمان حفاظت محیط‌زیست مسئول «حفاظت و بهبود و بهسازی محیط زیست و پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هر اقدام مخربی که موجب برهم خوردن تعادل و تناسب محیط زیست می‌شود» است. برخی از فعالیت‌های تنظیم‌گری مهمی که توسط سازمان حفاظت محیط زیست به انجام می‌رسد و مرتبط با صنعت حمل و نقل ریلی نیز هستند به صورت جدول ۲-۱۱ است.



جدول ۱۱-۲- فعالیت‌های تنظیم‌گری سازمان حفاظت محیط زیست مرتبط با حمل و نقل ریلی کشور

رد.	فعالیت تنظیم‌گری	شماره ماده یا بند از مقررات مربوطه	شماره ردیف در جدول مقررات
۱	اجراء نظارت و صدور حکم در جهت رعایت قوانین و مقررات زیست محیطی	مواد ۱۱، ۱۲ و ۱۳	۴
۲	تعیین حد مجاز آلاینده‌های خروجی وسایل نقلیه موتوری با همکاری وزارت صنایع و ارجاع آن به شورای عالی حفاظت محیط زیست جهت تصویب	ماده ۴	۱۶
۳	تهیه حد مجاز یا استاندارد آلودگی صوتی با همکاری دستگاههای ذی ربط و ارجاع آن به شورای عالی حفاظت محیط زیست جهت تصویب	ماده ۲	۱۷
۴	تعیین فهرست پسماندهای ویژه با همکاری دستگاههای ذی ربط و ارجاع آن به شورای عالی حفاظت محیط زیست جهت تصویب	تبصره ۲ ماده ۲	۳۲
۵	تدوین ضوابط و روشهای مربوط به مدیریت اجرایی پسماندها با همکاری سازمان‌های مرتبط و ارجاع آن به شورای عالی حفاظت محیط زیست جهت تصویب	ماده ۱۱	۳۲
۶	تعیین استانداردهای مربوط به آلودگی آب با ذکر روشهای سنجش و سایر مقررات مربوط و با همکاری وزارتخانه‌ها و مؤسسات مرتبط	ماده ۵	۱۵
۷	صدور پروانه استفاده و سیاحت از مناطقی تحت عنوان پارک ملی- آثار طبیعی ملی- پناهگاه حیات وحش و منطقه حفاظت شده	ماده ۸	۴

۴.۲. ساختار مدل تنظیم‌گری موجود در حمل و نقل ریلی کشور

براساس نقش‌های تنظیم‌گری نهادهای مختلف که در بخش ۲.۳. ارائه گردیدند، مشاهده می‌گردد که سهم شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی با سایر نهادها قابل مقایسه نبوده و سهم عمده تنظیم‌گری متعلق به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. است. از سوی دیگر کمیسیون عالی سوانح نیز دارای نقش‌های تنظیم‌گری مهم ایمنی است. لذا در مجموع می‌توان شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن را تنظیم‌گران اصلی حمل و نقل ریلی در شرایط کنونی دانست، زیرا این دو نهاد دارای نقش‌های تنظیم‌گری حیاتی هستند، تنها در حمل و نقل ریلی دارای مسئولیت تنظیم‌گری هستند و از سوی دیگر به طور پیوسته و مداوم فعالیت‌های تنظیم‌گری در این صنعت را انجام می‌دهند. براساس تعاریف ارائه شده در فصل اول در مورد بدنه پشتیبانی و بدنه حکمرانی نهاد تنظیم‌گر و همچنین مجزاسازی و یکپارچگی تنظیم‌گران، می‌توان ساختار کلی مدل تنظیم‌گری موجود در حمل و نقل ریلی کشور را به صورت جدول ۱۲-۲ ارائه نمود.

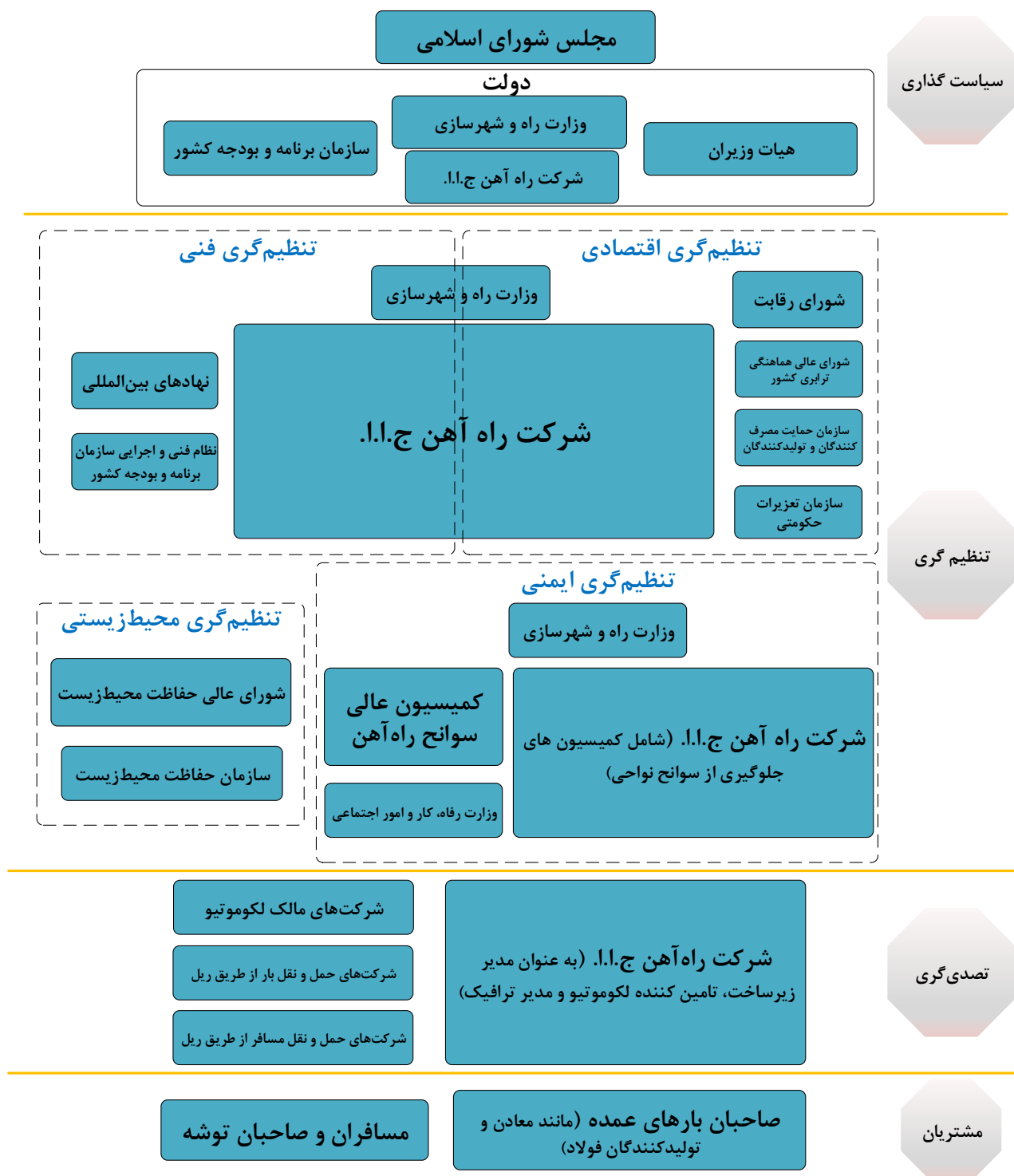
جدول ۱۲-۲- ساختار کلی مدل تنظیم‌گری موجود حمل و نقل ریلی کشور

ردیف	تنظیم‌گر	بدنه پشتیبانی	بدنه حکمرانی
۱	تنظیم‌گر اقتصادی و فنی یکپارچه	وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.
۲	تنظیم‌گر ایمنی	وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	وابسته به وزارت راه و شهرسازی



ردیف ۱ از جدول ۲-۱۲، نشان دهنده آن است که تنظیم‌گری اقتصادی و فنی در حمل و نقل ریلی به صورت یکپارچه توسط شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. انجام می‌گردد. همچنین در مورد تنظیم‌گری ایمنی که در ردیف ۲ این جدول بررسی گردیده است، شاهد آن هستیم که شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. (شامل اداره کل ایمنی و نظارت بر شبکه و کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح نواحی) امور کارشناسی و نظارت مرتبط با ایمنی را برعهده دارد. لذا بدنه پشتیبانی تنظیم‌گری ایمنی، وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. بیان گردیده است. مقصود از بدنه حکمرانی تنظیم‌گر ایمنی در این جدول، کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن به همراه شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. است، بنابراین، این بدنه، وابسته به وزارت راه و شهرسازی است.

در جهت بررسی دقیق‌تر ساختار تنظیم‌گری موجود در حمل و نقل ریلی کشور و رابطه این ساختار با سیاست‌گذاری، تصدی‌گری و مشتریان این صنعت، نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری موجود صنعت حمل و نقل ریلی کشور در چهار سطح سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تصدی‌گری و مشتریان، مطابق شکل ۲-۱ ارائه گردیده است.



شکل ۱-۲- نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری موجود در حمل و نقل ریلی کشور

همانطور که در شکل ۱-۲ مشاهده می‌گردد، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. همزمان نقش‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری را در حمل و نقل ریلی کشور برعهده دارد.



فصل سوم: ارزیابی تنظیم‌گران موجود



۱.۳. مقدمه

اصول هفت‌گانه حکمرانی تنظیم‌گران (ارائه شده توسط سازمان OECD) به منظور ارزیابی وضعیت حکمرانی نهادهای تنظیم‌گری و همچنین ارائه پیشنهادات مرتبط اصلاحی استفاده می‌گردد. اصول بیان شده، توسط سازمان OECD، به طور خاص، جهت ارزیابی تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی نیز مورد استفاده قرار گرفته است که از آن جمله، می‌توان به گزارش منتشر شده در سال ۲۰۲۰ در مورد حکمرانی تنظیم‌گری در بخش ریلی کشور مکزیک اشاره نمود (OECD, 2020b).^۱

در فصل دوم، نهادهای مختلفی که دارای نقش تنظیم‌گری در صنعت حمل و نقل ریلی کشور هستند، مشخص شدند. در این میان، نقش‌های تنظیم‌گری شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و کمیسیون عالی سوانح برجسته تر از سایر نهادها است که دلایل این برجستگی در ابتدای بخش ۲.۴ توضیح داده شد. بنابراین در این بخش از گزارش، دو نهاد شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و کمیسیون عالی سوانح به عنوان تنظیم‌گران اصلی حمل و نقل ریلی کشور براساس اصول هفت‌گانه حکمرانی تنظیم‌گران مورد بررسی قرار می‌گیرند. در این فصل، در ابتدا تداخل فعالیت‌های تنظیم‌گری این دو نهاد مشخص می‌گردد، سپس ارزیابی حکمرانی تنظیم‌گری آن‌ها ارائه می‌شود، در ادامه مشکلات تنظیم‌گری موجود براساس نظرات خبرگان مطرح شده و در نهایت، جمع‌بندی ارزیابی تنظیم‌گران، به صورت جدول مشکلات موجود در تنظیم‌گری ریلی کشور ارائه می‌گردد.

۲.۳. تداخل فعالیت تنظیم‌گران بخش حمل و نقل ریلی در حال حاضر

در حال حاضر با توجه به دامنه فعالیت‌ها و نقش‌های تنظیم‌گری تعریف شده برای شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. (شامل کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح نواحی) و کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن، تداخل‌هایی در فعالیت این شرکت با این کمیسیون مشاهده می‌گردد که در جدول ۳-۱ ارائه گردیده است.

¹ OECD. (2020b). Regulatory Governance of the Rail Sector in Mexico. Paris: OECD Publishing.



جدول ۱-۳- تداخل فعالیت‌های تنظیم‌گری شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. (شامل کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح نواحی) با کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن

ردیف	فعالیت	مقررات بیان‌کننده نقش شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	مقررات بیان‌کننده نقش کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن
۱	ارائه مقررات و دستورالعمل‌های ایمنی	ماده ۲ قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی	تبصره ۷ ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح راه‌آهن
۲	کنترل و نظارت بر اجرای دستورالعمل‌ها و مقررات عملیاتی	ماده ۲ قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی و ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح راه‌آهن (در مورد نقش کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح نواحی)	ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح راه‌آهن

براساس جدول ۱-۳، در مورد فعالیت «ارائه مقررات و دستورالعمل‌های ایمنی» تداخل وظایف به صورت آشکار مشاهده می‌گردد. در مورد فعالیت «نظارت بر اجرای دستورالعمل‌ها و مقررات عملیاتی»، اینکه این وظیفه، چگونه میان این تنظیم‌گران تقسیم شده است و یا اینکه هر یک در چه سطحی، مسئولیت نظارت دارند مشخص نگردیده است.

۳.۳. بررسی حکمرانی تنظیم‌گری شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.

در این بخش، وضعیت حکمرانی تنظیم‌گری شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. را به عنوان تنظیم‌گر اصلی در حمل و نقل ریلی کشور براساس اصول هفت گانه حکمرانی تنظیم‌گران مورد ارزیابی قرار می‌دهیم. لازم به ذکر است که در اینجا، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. شامل تمامی ارکان این شرکت مانند هیات مدیره، مدیرعامل، واحدهای زیرمجموعه یا وابسته به این شرکت و همچنین شامل کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح نواحی است.

شفافیت نقش: براساس مطالب بیان شده در فصل دوم، نقش‌های اصلی تنظیم‌گری در صنعت حمل و نقل ریلی کشور برعهده شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. قرار گرفته است. با این وجود تداخل وظایفی به شرح جدول ۱-۳، میان این شرکت و کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن وجود دارد.

جلوگیری از تأثیرات ناروا و حفظ اعتماد: در مورد جلوگیری از تأثیرات ناروا و حفظ اعتماد، باید استقلال تصمیم‌گیری تنظیم‌گر از فرآیندهای سیاسی و دولت به گونه‌ای حفظ گردد که نهاد تنظیم‌گر یک نهاد مستقل باقی بماند. در شرایط کنونی، مشاهده می‌گردد که نه تنها شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. به عنوان تنظیم‌گر یک نهاد مستقل از دولت نیست بلکه یک نهاد کاملاً دولتی است. از طرف دیگر در حالی این شرکت، نهاد تنظیم‌گر در حوزه حمل و نقل ریلی است که خود، یک شرکت ارائه‌دهنده و فروشنده خدمات در حوزه حمل و نقل ریلی است. عدم استقلال نهاد تنظیم‌گری موجب از دست رفتن انگیزه سرمایه‌گذاری و عدم وجود محیط مناسب برای رشد فراگیر مبتنی بر اعتماد می‌گردد.



ساختار بدنه حکمرانی و تصمیم‌سازی برای تنظیم‌گران مستقل: ساختار بدنه حکمرانی و تصمیم‌سازی در تنظیم‌گران مستقل، به بررسی ساختار این بدنه، مدل تصمیم‌گیری و عضویت اعضاء در این بدنه در تنظیم‌گران مستقل می‌پردازد. بدنه‌های حکمرانی مختلفی مانند هیات‌مدیره شرکت راه‌آهن ج.ا.ا، کمیسیون نظارت (در آیین‌نامه اجرایی تاسیس و فعالیت شرکت‌های حمل و نقل ریلی) و کمیسیون مخابرات راه‌آهن در شرکت راه‌آهن ج.ا.ا وجود دارند که هیچ یک مستقل از دولت یا این شرکت نمی‌باشند.

پاسخ‌گویی و شفافیت: نهادهای تنظیم‌گری معمولاً در برابر دولت و قانونگذار، اشخاص تحت تنظیم و مردم پاسخ‌گو هستند، لذا تنظیم‌گران، خود باید تحت نظارت‌هایی از سوی دولت یا قانونگذار قرار داشته باشند (OECD, 2014). با توجه به اینکه مسئولیت تامین حمل و نقل ریلی کشور بر عهده شرکت راه‌آهن ج.ا.ا است (براساس اساسنامه شرکت راه‌آهن ج.ا.ا) و همچنین با توجه به نظارت مجلس و سایر نهادهای نظارتی حکومتی بر روی عملکرد این شرکت، این شرکت شرایط مناسبی را در زمینه پاسخ‌گویی دارد. اما در مورد شفافیت، لازم است تا راهبردهای کلیدی عملیاتی و سایر موارد راهنما شامل مواردی مانند انطباق، اجرا و بررسی تصمیمات، در دسترس عموم مردم قرار داشته باشند که در حال حاضر اینگونه نیست. همچنین براساس «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» و شیوه‌نامه «تشخیص و تفکیک اسرار دولتی از اطلاعات عمومی»، لازم است تا امکان انتشار و دسترسی به «اطلاعات راجع به وجود یا بروز تهدید سلامت عمومی» فراهم گردد، ولی شاهد ارائه اطلاعات شفاف در مورد سوانح و حوادث ریلی از سوی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا نمی‌باشیم.

مشارکت ذینفعان: تنظیم‌گران باید مکانیزم‌هایی را جهت مشارکت تمامی ذینفعان و مشخص شدن خواسته‌های آن‌ها و اقداماتی جهت جلوگیری از تأثیرپذیری مقررات از اشخاص خاص و تعارض منافع در تصمیمات مدنظر قرار دهند. این در حالیست که شرکت راه‌آهن ج.ا.ا الزامی به در نظر گرفتن خواسته‌های سایر ذینفعان صنعت حمل و نقل ریلی در تنظیم مقررات، نظارت و اجرای مقررات در این صنعت ندارد.

تامین مالی: شرکت راه‌آهن ج.ا.ا از بودجه دولتی استفاده می‌نماید لذا این بودجه، نمی‌تواند تضمین‌کننده بی‌طرفی این شرکت در صنعت حمل و نقل ریلی کشور با حضور دولت و بخش خصوصی باشد. از سوی دیگر با توجه به اینکه بودجه این شرکت، به طور مجزا برای فعالیت‌های تنظیم‌گری و تصدی‌گری تفکیک نمی‌گردد نمی‌توان کفایت و کارآمدی بودجه تنظیم‌گری را بررسی نمود.

ارزیابی عملکرد: تعیین شاخص‌های عملکرد عملیاتی، ارزیابی‌های داخلی عملکرد و ارزیابی‌های خارجی مستقل باید به صورت منظم از تنظیم‌گر توسط خود او، دولت یا قانونگذار انجام گردد. در حال حاضر براساس آیین‌نامه ارزیابی



عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور، تدوین شاخص‌های اختصاصی ارزیابی عملکرد در بخش حمل و نقل ریلی و همچنین تعیین مقادیر این شاخص‌ها با مشارکت شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. انجام می‌پذیرد.

۴.۳. بررسی حکمرانی تنظیم‌گری کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن

در این بخش، به بررسی حکمرانی تنظیم‌گری در مورد کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن براساس اصول هفت‌گانه حکمرانی تنظیم‌گران می‌پردازیم.

شفافیت نقش: کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن نقش‌های ارائه مقررات ایمنی، نظارت، پیشگیری و رسیدگی عالی در مورد سوانح ریلی و رسیدگی عالی به تخلفات و جرائم تعیین شده را برعهده دارد. از طرفی تداخل فعالیت‌های تنظیم‌گری این کمیسیون با شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در جدول ۳-۱ ارائه گردید.

جلوگیری از تأثیرات ناروا و حفظ اعتماد: کمیسیون عالی سوانح با عضویت یک نفر رییس و پنج نفر خبره با پیشنهاد مدیرعامل شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران و تأیید وزیر راه و شهرسازی تشکیل می‌گردد. براساس مصوبه اصلاحیه ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح راه‌آهن، افراد مذکور در زمان عضویت در کمیسیون عالی سوانح نباید مسئولیتی در شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. داشته باشند لذا این کمیسیون، مستقل از شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. است. از سوی دیگر با توجه به فرآیند عضویت اعضاء در این کمیسیون، این نهاد یک نهاد وابسته به وزارت راه و شهرسازی و دولت است. عدم بی طرفی این کمیسیون و همچنین عدم اعتماد به نظرات کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن کشور در گزارش ارائه شده توسط کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی در مورد حادثه برخورد دو قطار مسافربری در حوالی ایستگاه هفت‌خوان مشخص است (کمیسیون عمران مجلس، ۱۳۹۸).^۱

ساختار بدنه حکمرانی و تصمیم‌سازی برای تنظیم‌گران مستقل: امکان عزل اعضاء کمیسیون عالی سوانح، قبل از انقضای مدت عضویت، به سادگی و با طی نمودن مراحل فرآیند عضویت، قابل انجام خواهد بود. این مطلب باعث تضعیف جایگاه این کمیسیون گردیده و زمینه ایجاد تعارض منافع است.

پاسخ‌گویی و شفافیت: با توجه به نظارت مجلس و سایر نهادهای نظارتی حکومتی بر روی عملکرد کمیسیون عالی سوانح، پاسخ‌گویی این کمیسیون‌ها در مقابل نهادهای نظارتی تضمین می‌گردد. این در حالیست که در زمینه پاسخ‌گویی و شفافیت در مقابل عموم مردم، شاهد عدم ارائه اطلاعات و آمار شفاف مخصوصاً در زمینه سوانح و حوادث ریلی هستیم.

^۱ کمیسیون عمران مجلس. (۱۳۹۸). گزارش کمیسیون تخصصی عمران در خصوص گزارش تکمیلی سانحه ریلی مورخ ۱۳۹۵/۰۹/۰۵ در استان سمنان.



مشارکت ذینفعان: با توجه به مسئولیت ارائه مقررات ایمنی از سوی کمیسیون عالی سوانح، این کمیسیون باید نقش مهمی در استفاده از مشارکت ذینفعان در تنظیم مقررات داشته باشد که در حال حاضر براساس مقررات، الزامی در این خصوص وجود ندارد.

تامین مالی: در مقررات مرتبط با کمیسیون عالی سوانح، به منابع مالی مورد نیاز برای اداره این کمیسیون‌ها اشاره‌ای نگردیده است. با توجه به اینکه اعضای این کمیسیون از سوی وزارت راه و شهرسازی منصوب می‌گردند، بودجه آن‌ها نیز از سوی وزارت راه و شهرسازی تامین می‌گردد که نمی‌تواند تضمین کننده بی طرفی و استقلال این کمیسیون باشد (با توجه به وجود نهادهای تحت تنظیم دولتی و غیردولتی).

ارزیابی عملکرد: شاخص عملکرد مستقل و همچنین چهارچوب مستقلی جهت ارزیابی عملکرد کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن، ارائه نگردیده است.

۳.۵. مشکلات مطرح شده توسط خبرگان

در این طرح پژوهشی، مصاحبه‌های متعددی با خبرگان صنعت حمل و نقل ریلی صورت پذیرفت (در بخش ۵.۲. توضیحات لازم در مورد این مصاحبه‌ها ارائه گردیده است). در این مصاحبه‌ها، نظرات خبرگان در مورد مشکلات ساختاری موجود در صنعت حمل و نقل ریلی کشور و همچنین مشکلات تنظیم‌گری موجود در این صنعت اخذ گردید. مشکلات ساختاری حمل و نقل ریلی کشور که در این جلسات توسط خبرگان مطرح گردیدند به صورت زیر می‌باشند:

- ۱) سیاست گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری در حمل و نقل ریلی کشور توسط شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.
- ۲) عدم انجام تفکیک عمودی به طور کامل در شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و عدم واگذاری لکوموتیوها و همچنین مدیریت ترافیک از سوی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. به بخش غیردولتی
- ۳) در نظر گرفتن مباحث سیاسی در توسعه شبکه حمل و نقل ریلی و عدم در نظر گرفتن توجیه اقتصادی در آن
- ۴) وابستگی مالی و اداری شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. به دولت و عدم امکان مدیریت این بنگاه به صورت یک بنگاه تجاری

بررسی وضعیت تصدی‌گری در حمل و نقل ریلی کشور در محدوده تعریف شده برای این طرح پژوهشی نیست، ولیکن با توجه به آنکه برخی از تصدی‌گری‌های کنونی توسط دولت در این صنعت، یکی از مشکلات ساختاری در این صنعت بوده و از سوی دیگر برای مشخص شدن مرز میان فعالیت‌های تنظیم‌گری و تصدی‌گری، فهرست فعالیت‌های



تصدی‌گری در حمل و نقل ریلی کشور به صورت جدول ۲-۳ ارائه گردیده است. لازم به ذکر است، ستون سوم این جدول، درصد قابل واگذاری از هر یک از فعالیت‌های تصدی‌گری در حمل و نقل ریلی به بخش غیردولتی را براساس «آیین‌نامه اجرایی سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های راه و راه‌آهن»، مشخص می‌نماید.

جدول ۲-۳- فهرست فعالیت‌های تصدی‌گری در حمل و نقل ریلی و سهم قابل واگذاری از آنها به بخش غیردولتی

ردیف	نام فعالیت	سهم بخش غیردولتی (درصد)
۱	مالکیت زیرساخت (خطوط و علائم و ارتباطات) اصلی ریلی	۰
۲	مدیریت نگهداری و تعمیر زیرساخت اصلی ریلی	۰
۳	مدیریت عالی ترافیک شبکه	۰
۴	مدیریت ترافیک و بهره‌برداری از شبکه خطوط ریلی	۱۰۰
۵	مالکیت و بهره‌برداری از کارگاه‌های نگهداری و بازسازی خطوط، ابنیه فنی و علائم و ارتباطات	۱۰۰
۶	مالکیت و بهره‌برداری از ایستگاه‌های مسافری و باری	۲۰
۷	نگهداری و تعمیرات علائم و ارتباطات الکتریکی	۱۰۰
۸	نگهداری و تعمیرات خط و ابنیه فنی	۱۰۰
۹	نگهداری و تعمیرات ساختمان و تاسیسات (جاری و اساسی)	۱۰۰
۱۰	بهره‌برداری از گارهای مانوری	۱۰۰
۱۱	مالکیت و بهره‌برداری از پایانه‌ها، باراندازها، انبارها، زمین، ساختمان و تاسیسات	۳۰
۱۲	مالکیت و بهره‌برداری از خطوط فرعی (صنعتی-تجاری)	۱۰۰
۱۳	مالکیت ناوگان و ماشین آلات امداد ریلی	۰
۱۴	مالکیت و بهره‌برداری از انواع واگن‌های مسافری و خدماتی مربوط و قطارهای مسافری	۱۰۰
۱۵	مالکیت و بهره‌برداری از انواع واگن‌های باری و قطارهای باری	۱۰۰
۱۶	مالکیت و بهره‌برداری انواع لکوموتیو و خودکشنده‌ها	۱۰۰
۱۷	نگهداری و تعمیرات ناوگان و تأمین قطعات مورد نیاز	۱۰۰
۱۸	مالکیت و بهره‌برداری از کارگاه و دپوهای نگهداری و تعمیرات ناوگان	۱۰۰
۱۹	مالکیت و بهره‌برداری از کارخانه‌ها، کارگاه‌های تأمین و تولید مواد، قطعات، ماشین آلات و تجهیزات مربوط به بخش ریلی	۱۰۰
۲۰	مالکیت، بهره‌برداری و نگهداری از ماشین آلات مکانیزه احداث، نگهداری و بازسازی خطوط	۱۰۰
۲۱	خدمات مهندسی و مشاوره تحقیقاتی و پژوهشی	۸۰
۲۲	مالکیت و بهره‌برداری از تکنولوژی اطلاعات (IT)	۸۰

براساس ماده ۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری (به همراه اصلاحات آن)، باید امور تصدی‌های اقتصادی که با رعایت اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی جمهوری ایران قابل واگذاری به بخش غیردولتی هستند به بخش غیردولتی واگذار گردد. این در حالیست که دو بخش مهم از تصدی‌گری‌های دولتی شامل مالکیت و



بهره‌برداری از لکوموتیو و همچنین مدیریت ترافیک شبکه که براساس جدول ۳-۲ قابلیت واگذاری صددرصد به بخش غیردولتی را داشته‌اند تا کنون یا به میزان اندکی واگذار شده یا اصلاً واگذار نشده است.

حضور همزمان شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در مدیریت زیرساخت، مالکیت لکوموتیو و مدیریت ترافیک در کنار انجام اغلب امور تنظیم‌گری در صنعت حمل و نقل ریلی کشور و همچنین انجام سیاست‌گذاری در این صنعت، یکی از اساسی‌ترین مشکلات ساختاری در این صنعت می‌باشد.

مشکلات به وجود آمده ناشی از انحصار طبیعی در زیرساخت حمل و نقل ریلی و تنظیم‌گری توسط شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و عدم توجه به خواسته‌های بخش غیردولتی، باعث بروز مشکلات متعددی شده است که برخی از این مشکلات که توسط خبرگان این صنعت در مصاحبه‌های صورت گرفته، بیان گردیده است به صورت زیر است:

- (۱) عدم در نظر گرفتن نظرات بخش خصوصی در تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی از سوی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.
- (۲) در نظر گرفته شدن منافع اقتصادی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. به عنوان مدیر زیرساخت در فعالیت‌های تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی
- (۳) عدم امکان شکایت در مورد حقوق رقابت و همچنین حقوق قراردادهای به مرجع بی طرف در صنعت حمل و نقل ریلی
- (۴) عدم پرداخت خسارت از سوی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در برخی از سوانحی که مقصر آن شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. بوده است
- (۵) ملزم نمودن شرکت‌های خصوصی به بیمه نمودن ناوگان علاوه بر بیمه‌نامه مسئولیت مدنی
- (۶) عدم مسئولیت‌پذیری شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در قبال سرقت وسایل متعلق به ناوگان شرکت‌های خصوصی
- (۷) عدم پرداخت حق لکوموتیو به شرکت‌های مالک لکوموتیو در سررسید مشخص شده از سوی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.
- (۸) طلبکاری انباشته شرکت‌های مالک لکوموتیو از شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.
- (۹) ایجاد تبعیض در مسیر، بار و زمان سیر تخصیص داده شده میان شرکت‌های مختلف توسط شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.
- (۱۰) عدم پاسخگویی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در مورد امور تنظیم‌گری انجام شده توسط این شرکت



(۱۱) عدم شفافیت عملکرد تنظیم‌گری شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. برای نهادهای تحت تنظیم

(۱۲) عدم استقلال کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن از وزارت راه و شهرسازی

(۱۳) تداخل وظایف شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. با کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن

(۱۴) عدم کنترل کمیسیون عالی سوانح بر کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح نواحی پس از مصوبه اصلاحیه

ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح راه‌آهن و بنابراین عدم امکان نظارت کمیسیون

عالی سوانح بر اجرای مقررات ایمنی

(۱۵) عدم انتشار اطلاعات سوانح و حوادث ریلی توسط کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن

۳.۶. جمع‌بندی ارزیابی تنظیم‌گران

ارزیابی تنظیم‌گران حمل و نقل ریلی بر مبنای اصول حکمرانی تنظیم‌گران و همچنین نظرات ارائه شده از سوی خبرگان، نشان داد که در حال حاضر، مشکلات ساختاری در تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی کشور وجود دارد. این مشکلات به تفکیک دو تنظیم‌گر اصلی کنونی (شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و کمیسیون عالی سوانح) در جدول ۳-۳ ارائه می‌گردد.

جدول ۳-۳- جدول مشکلات موجود در تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی کشور

ردیف	تنظیم‌گر	مشکل موجود در تنظیم‌گری
۱	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	انجام همزمان سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری در حمل و نقل ریلی کشور
۲	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	تداخل وظایف با کمیسیون عالی سوانح
۳	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	یک شرکت دولتی بوده و به عنوان تنظیم‌گر، مستقل از دولت نیست
۴	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	عدم استقلال ساختار بدنه حکمرانی و تصمیم‌سازی مربوط به تنظیم‌گری در این شرکت از این شرکت یا دولت
۵	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	سیاست‌های اصلی و انطباق، اجرا و بررسی تصمیمات مرتبط با تنظیم‌گری در این تنظیم‌گر در دسترس عموم مردم قرار نداشته نمی‌شوند
۶	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	انتشار اطلاعات سوانح و حوادث ریلی از سوی این تنظیم‌گر انجام نمی‌گردد
۷	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	الزامی به در نظر گرفتن نظرات و خواسته‌های سایر ذینفعان صنعت حمل و نقل ریلی در هیچ یک از تصمیمات تنظیم‌گری خود ندارد
۸	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	وابستگی کامل به بودجه دولت، تضمین‌کننده بی‌طرفی نمی‌باشد
۹	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	عدم امکان شکایت در مورد حقوق رقابت و همچنین حقوق قراردادهای به مرجع بی‌طرف در صنعت حمل و نقل ریلی
۱۰	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	عدم پرداخت خسارت از سوی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در برخی از سوانحی که مقصر آن شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. بوده است
۱۱	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	ایجاد تبعیض در مسیر، بار و زمان سیر تخصیص داده شده میان شرکت‌های مختلف



ردیف	تنظیم‌گر	مشکل موجود در تنظیم‌گری
۱۲	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	ملزم نمودن شرکت‌های خصوصی به بیمه نمودن ناوگان علاوه بر بیمه‌نامه مسئولیت مدنی
۱۳	کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن	تداخل وظایف با شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.
۱۴	کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن	عدم اعتماد به نظرات این کمیسیون در سطح ملی با توجه به وابستگی این کمیسیون به وزارت راه و شهرسازی
۱۵	کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن	امکان عزل اعضاء این کمیسیون قبل از انقضاء مدت عضویت
۱۶	کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن	سیاست‌های اصلی و انطباق، اجرا و بررسی تصمیمات مرتبط با تنظیم‌گری در این تنظیم‌گر در دسترس عموم مردم قرار داشته نمی‌شوند
۱۷	کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن	عدم ارائه اطلاعات و آمار شفاف در زمینه سوانح و حوادث ریلی
۱۸	کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن	عدم الزام به مشارکت ذینفعان در تنظیم مقررات
۱۹	کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن	با توجه به استفاده از بودجه دولت، بی طرفی و استقلال این کمیسیون تضمین نمی‌گردد
۲۰	کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن	شاخص عملکرد مستقل جهت ارزیابی عملکرد این کمیسیون، ارائه نگردیده است
۲۱	کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن	عدم کنترل کمیسیون عالی سوانح بر کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح نواحی پس از مصوبه اصلاحیه ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح راه‌آهن و بنابراین عدم امکان نظارت کمیسیون عالی سوانح بر اجرای مقررات ایمنی

مشکلات اشاره شده در جدول ۳-۳، نشان می‌دهد، شرایط کنونی باعث عدم استقلال نهاد تنظیم‌گر، تعارض منافع، عدم اعتماد، عدم شفافیت و عدم مشارکت ذینفعان در تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی شده است که خود باعث اخلاص در رقابت و نهایتاً ضرر به منافع عمومی جامعه می‌گردد. نیاز ضروری به تغییر ساختار تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی کشور در گزارش «بررسی عملکرد و روند خصوصی سازی در حمل و نقل ریلی کشور» که توسط انجمن صنفی شرکت‌های حمل و نقل ریلی و خدمات وابسته ارائه گردیده است نیز مورد تصریح قرار گرفته است (ترکمانی‌پور، ۱۳۹۷).^۱ همچنین در این گزارش، ساختار نادرست تنظیم‌گری، به عنوان علت کاهش جذابیت سرمایه گذاری بخش خصوصی در حمل و نقل ریلی کشور بیان گردیده است (ترکمانی‌پور، ۱۳۹۷). لذا فصول بعدی این گزارش، به دنبال ارائه ساختار تنظیم‌گری مطلوب در حمل و نقل ریلی کشور و نحوه انتقال از وضعیت کنونی به وضعیت مطلوب است.

^۱ ترکمانی‌پور، ح. (۱۳۹۷). بررسی عملکرد و روند خصوصی‌سازی در حمل و نقل ریلی کشور (مطالعه دوره سی ساله). انجمن صنفی شرکت‌های حمل و نقل ریلی و خدمات وابسته.



فصل چهارم: ارائه مدل‌های پیشنهادی تنظیم‌گری



۱.۴. مقدمه

برای دستیابی به مدل مطلوب تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی کشور، نیاز است تا ابتدا برخی مدل‌های پیشنهادی برای تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی کشور ارائه گردند تا از میان آنها مدل مطلوب تنظیم‌گری انتخاب شود. در جهت تهیه مدل‌های پیشنهادی، دو ویژگی اصلی باید مد نظر قرار بگیرند که عبارتند از: کارکرد و یکپارچگی تنظیم‌گران و استقلال تنظیم‌گران. در هر یک از این دو ویژگی، انواع وضعیت‌های تنظیم‌گری قابل ارائه می‌باشد. در هر مدل تنظیم‌گری، حالت‌ها و ساختارهای خاصی برای هر یک از این ویژگی‌ها در نظر گرفته می‌شود.

در این فصل از گزارش، در ابتدا به تشریح این دو ویژگی و مزایا و معایب هر یک از حالت‌ها یا ساختارها در هر یک از این ویژگی‌ها پرداخته می‌شود. سپس براساس قوانین موجود در زمینه تنظیم‌گری در کشور، مشابهت با ساختار تنظیم‌گری موجود یا در حال بهبود در سایر بخش‌های حمل و نقل یا سایر بخش‌های اقتصادی کشور، نظرات خبرگان و پیشنهادات سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD)، برخی مدل‌های پیشنهادی برای تنظیم‌گری مطلوب در حمل و نقل ریلی کشور ارائه گردیده و تشریح می‌گردند.

۲.۴. کارکردهای تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی

کارکردهای تنظیم‌گری در صنعت حمل و نقل ریلی، شامل کارکردهای اقتصادی، ایمنی، فنی و محیط زیستی است. با توجه به اینکه سازمان حفاظت محیط زیست و نهادهای بالادستی کشور، مسئولیت ارائه مقررات زیست‌محیطی در کشور را برعهده دارند و از سوی دیگر نظارت بر امور محیط زیستی می‌تواند در درون تنظیم‌گری ایمنی انجام گردد، لذا در مورد ایجاد نهادهای تنظیم‌گر جدید در مدل‌های پیشنهادی تنظیم‌گری، تنها نهادهای تنظیم‌گر با کارکردهای اقتصادی، ایمنی و فنی مدنظر قرار گرفته‌اند. در این بخش به تشریح اهداف و وظایف تنظیم‌گری در هر یک از کارکردهای فوق در حمل و نقل ریلی کشور پرداخته شده است.

۱.۲.۴. اهداف و وظایف نهاد تنظیم‌گر اقتصادی حمل و نقل ریلی

مشابه تعریف ارائه شده در مورد تنظیم‌گر اقتصادی در فصل اول، مقصود اصلی از ایجاد تنظیم‌گر اقتصادی در حمل و نقل ریلی کشور، رفع اثر انحصار طبیعی و همچنین توسعه رقابت در این صنعت می‌باشد. از سوی دیگر اهداف مهم دیگری از قبیل توسعه و پیشرفت این صنعت، اعمال سیاست‌های اقتصادی حکومت و حفظ حقوق نهادهای تحت تنظیم و مشتریان این صنعت نیز باید در تنظیم‌گر اقتصادی حمل و نقل ریلی در نظر گرفته شود. لذا اهداف مدنظر در ایجاد تنظیم‌گر اقتصادی حمل و نقل ریلی عبارتند از:



۱) تنظیم‌گری مقررات اقتصادی از جمله در زمینه تعرفه حق دسترسی و خدمات حمل و نقل ریلی و پروانه حضور در بازار

۲) اطمینان از دسترسی عادلانه و بدون تبعیض به زیرساخت شبکه

۳) توسعه رقابت

۴) تنظیم‌گری مقررات اقتصادی مرتبط با حمل و نقل بین‌المللی مانند حق دسترسی واگن‌های خارجی

۵) تنظیم‌گری جهت اطمینان از اعمال سیاست‌های اقتصادی حکومت و همچنین توسعه صنعت در بخش حمل و نقل ریلی

۶) تنظیم‌گری جهت تضمین امنیت حقوقی و حفظ مالکیت فردی نهادهای تحت تنظیم

۷) تنظیم‌گری جهت اطمینان از حفظ حقوق مشتریان حمل و نقل ریلی

در جهت تحقق اهداف فوق، لازم است وظایف متعددی توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی صورت پذیرد. در صورت تشکیل نهاد تنظیم‌گر اقتصادی کلیه وظایف اشاره شده در این بخش، از وظایف و اختیارات وزارت راه و شهرسازی، کلیه سازمان‌ها و شرکت‌ها، شوراها، دستگاه‌ها و نهادها سلب می‌شود و به این تنظیم‌گر اعطا می‌شود. اهم این وظایف به صورت زیر می‌باشند:

وظایف مرتبط با تعیین تعرفه و تدوین دستورالعمل‌ها و مقررات:

۱) تعیین مصادیق کالاها و خدمات انحصاری در بخش حمل و نقل ریلی

۲) تعیین تعرفه یا تدوین و ابلاغ دستورالعمل تعیین تعرفه، مقدار و شرایط دسترسی در موارد زیر:

a. کالاها و خدمات انحصاری در حمل و نقل ریلی

b. حق دسترسی به شبکه ریلی برای انواع واگن و انواع بار

c. سرویس‌های ارتباطی و مخابراتی در راه‌آهن

d. استفاده از فضا و تغذیه و نیرو تاسیسات مخابراتی



e. واگذاری امکانات مخابراتی به سازمان‌ها، شرکت‌ها و ادارات وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و میزان تخفیف‌های ویژه برای مشترکین شبکه‌های راه‌آهن

f. بلیط مسافری

g. حمل بار (در شرایط عدم رقابت یا رقابت کم)

۳) تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌های لازم برای جلوگیری از رویه‌های ضدرقابتی و انحصاری مانند تعیین حداقل عرضه یا دامنه قیمتی در شرایط انحصاری

۴) تدوین و ابلاغ حقوق رقابت در بخش حمل و نقل ریلی

۵) تدوین و ابلاغ دستورالعمل ارائه مجوز تأسیس شرکت‌های حمل و نقل ریلی

۶) تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌ها و شرایط صدور، تمدید، تعلیق و ابطال پروانه فعالیت در بازار

۷) تدوین و ابلاغ ضوابط مربوط به مجوزهای کسب و کار (به غیر از موضوعات فنی و ایمنی) در حمل و نقل ریلی

۸) تدوین و ابلاغ دستورالعمل و شرایط صدور پروانه فعالیت بین‌المللی

۹) تدوین و ابلاغ ضوابط جهت تضمین مالکیت فردی نهادهای تحت تنظیم

۱۰) تعیین نحوه تعامل شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. با شرکت‌هایی که صرفاً دارای لکوموتیو ملکی یا در اختیار می‌باشند.

۱۱) تدوین و ابلاغ آیین‌نامه شرایط و نحوه بهره‌برداری شرکت‌ها و موسسات معتبر از شبکه و خدمات وابسته به حمل و نقل ریلی

۱۲) تدوین و ابلاغ آیین‌نامه حدود مسئولیت شرکت‌های حمل و نقل در مقابل صاحبان کالا و یا مسافران و نحوه ایفای آن

۱۳) تدوین و ابلاغ تیپ قرارداد دسترسی آزاد به شبکه ریلی

۱۴) تدوین و ابلاغ دستورالعمل نحوه رسیدگی به سرقت ادوات زیرساخت، علائم و ناوگان ریلی و همچنین وسایل و سایر محمولات

۱۵) تدوین و ابلاغ الزامات نمایندگی کل یا نمایندگی فروش بلیط شرکت مسافری (در صورت نیاز)



۱۶) تعیین چارچوب روابط میان شرکت مسافری و نماینده مجاز فروش بلیط در قرارداد فی مابین (در صورت نیاز)

وظایف مرتبط با نظارت بر مقررات اقتصادی و رقابت:

۱) پایش و نظارت بر رعایت دستورالعمل، مقررات و ضوابط ابلاغی نهاد

۲) تشخیص موارد اخلاف در رقابت و ایجاد انحصار

۳) تشخیص مصادیق رویه‌های ضد رقابتی و معافیت‌های ضد رقابتی موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و اتخاذ تصمیم در مورد این معافیت‌ها در خصوص امور موردی مندرج در این قانون

۴) ارزیابی وضعیت و تعیین محدوده بازار کالاها و خدمات حمل و نقل ریلی

۵) دریافت گزارش و بررسی مجموع مالکیت تمامی نهادهای عمومی غیردولتی، نظامی و انتظامی و صندوق‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و تمامی شرکت‌های تابعه آنها که قانوناً مجوز فعالیت اقتصادی در بازار خدمات حمل و نقل ریلی دارند

۶) تعیین مصادیق شرکت‌های کنترل کننده در بازار

۷) تشخیص لطمه جدی به دیگران

۸) تشخیص اخلاف در رقابت از طریق خرید سهام شرکت‌ها

۹) تشخیص اخلاف در رقابت از طریق ادغام شرکت‌ها

۱۰) تعیین و اعلام دامنه تمرکز شدید بر بازار

۱۱) جلوگیری از اخلاف در رقابت از طریق حقوق و امتیاز انحصاری ناشی از مالکیت فکری یا امتیاز دولتی

۱۲) اجرای ضوابط تأمین امنیت حقوقی و تضمین مالکیت فردی

۱۳) نظارت بر اعمال تعرفه و ارائه خدمات مرتبط با آن در حمل و نقل ریلی (در خدمات انحصاری و غیرانحصاری)



وظایف مرتبط با حل اختلاف و بررسی شکایات:

- (۱) حل اختلافات و بررسی شکایات مرتبط با تعرفه و قیمت و خدمات مرتبط با آن
- (۲) رسیدگی به دعاوی و پرونده‌های طرح شده مرتبط با انحصار و رویه‌های ضد رقابتی و همچنین امنیت حقوقی و مالکیت فردی
- (۳) اختیار انجام بازرسی و تحقیق در رسیدگی به دعاوی و پرونده‌های طرح شده
- (۴) ارجاع تحقیق و بازرسی به متخصصین
- (۵) رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی رأساً و یا براساس شکایت هر شخصی اعم از حقیقی یا حقوقی از جمله دادستان کل یا دادستان محل یا سازمان‌های دیگر
- (۶) ارائه گواهی شمول تصمیم یا رای این نهاد بر افراد ثالث دیگر که خواهان خسارت هستند
- (۷) این تنظیم‌گر می‌تواند در کلیه جرائم موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی سمت شاکی داشته باشد و از دادگاه صلاحیت دار برای جبران خسارت وارد شده به منافع عمومی درخواست رسیدگی کند
- (۸) بررسی شکایات مشتریان حمل و نقل ریلی در مورد خدمات ارائه شده

وظایف مرتبط با صدور پروانه و گواهی‌های تایید صلاحیت:

- (۱) تایید حداقل سرمایه در گردش لازم جهت صدور پروانه فعالیت شرکت‌های حمل و نقل ریلی
 - (۲) صدور، تمدید، تعلیق و ابطال پروانه فعالیت در بازار
 - (۳) صدور، تمدید، تعلیق و ابطال مجوزهای کسب و کار (به غیر از موضوعات فنی و ایمنی و محیط زیست) در حمل و نقل ریلی.
- نکته:** در صورت نیاز به تایید موارد ایمنی، فنی و محیط زیست در فرآیند صدور پروانه، این موارد به تنظیم‌گر مربوطه یا سازمان حفاظت محیط زیست ارسال شده و نتیجه به تنظیم‌گر اقتصادی باز می‌گردد.
- (۴) صدور پروانه فعالیت امور حمل و نقل بین‌المللی بار یا مسافر
 - (۵) صدور و ابطال مجوز نمایندگی کل و نمایندگی فروش بلیط شرکت‌های مسافری (در صورت نیاز)



۶) تایید چارچوب روابط میان شرکت مسافری و نماینده مجاز فروش بلیط در قرارداد فی مابین (در صورت نیاز)

وظایف ارائه مشاوره و اطلاع رسانی:

- ۱) ارائه مشاوره به دولت و حکومت در زمینه تدوین سیاست‌ها و بودجه‌های سنواتی
- ۲) ارائه نظرات مشورتی به دولت و حکومت برای تغییر قوانین موجود یا تصویب قوانین جدید (در صورت نیاز)
- ۳) ارائه پیشنهاد تدوین یا تغییر دستورالعمل‌ها یا تغییر در فرآیند انجام وظایف تنظیم‌گری به نهاد تنظیم‌گر ایمنی و نهاد تنظیم‌گر فنی (در صورت نیاز)
- ۴) همفکری و مشاوره با نهاد تنظیم‌گر ایمنی و نهاد تنظیم‌گر فنی
- ۵) فراهم نمودن امکان دسترسی عموم به دستورالعمل‌ها و مقررات صادره
- ۶) تنظیم و انتشار گزارش عملکرد سالیانه برای عموم
- ۷) مشارکت در تدوین شاخص‌های اختصاصی صنعت حمل و نقل ریلی

وظایف صدور احکام قضایی:

نکته مهم در تشکیل تنظیم‌گر اقتصادی آن است که آیا این تنظیم‌گر، تنها به تنظیم‌گری تخصصی اقتصادی در این بخش می‌پردازد یا اینکه مسئولیت صیانت از حقوق رقابت (مقام مسئول جهت صدور حکم قضایی) را نیز عهده‌دار می‌باشد (داوودی، ۱۳۹۸). در صورتیکه نهاد تنظیم‌گر اقتصادی دارای وظیفه صدور حکم قضایی نیز باشد، وظایف زیر نیز توسط این نهاد انجام می‌گردد:

- ۱) اختیارات موضوع ماده ۶۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی (اتخاذ تصمیم در مورد رویه‌های ضد رقابتی و جریمه‌ها در حمل و نقل ریلی)
- ۲) صدور حکم تحقیق و بررسی از نهادهای تحت تنظیم

۴.۲.۲. اهداف و وظایف نهاد تنظیم‌گر ایمنی حمل و نقل ریلی

براساس تعریف ارائه شده در فصل اول، مقصود و هدف اصلی از ایجاد تنظیم‌گر ایمنی، افزایش ایمنی و پیشگیری و کاهش سوانح و حوادث در حمل و نقل ریلی می‌باشد. دستورالعمل‌های ارائه شده توسط این تنظیم‌گر لازم الاجرا بوده و عدم رعایت آنها موجب بروز سوانح و حوادث ریلی می‌گردد.



با توجه به اینکه در ایران، تدوین مقررات زیست‌محیطی توسط مجلس، هیات وزیران، شورای عالی حفاظت محیط‌زیست و سازمان حفاظت محیط زیست انجام می‌گردد، لذا تنظیم‌گر ایمنی در حمل و نقل ریلی می‌تواند نقش نظارت بر اجرای مقررات زیست‌محیطی را در این صنعت داشته باشد. انجام نظارت زیست‌محیطی توسط تنظیم‌گر ایمنی، برای مثال در کشور آلمان نیز انجام می‌گردد و مقام راه‌آهن فدرال (EBA^۱)، براساس قانون راه‌آهن عمومی (AEG^۲)، مسئول نظارت، صدور مجوز و ایمنی برای راه‌آهن‌ها و شرکت‌های راه‌آه‌نی بوده و همچنین مسئول نظارت زیست‌محیطی می‌باشد (EBA, 2021; Werner, 2019). وظایفی که باید توسط تنظیم‌گر ایمنی در حمل و نقل ریلی کشور انجام شود در ذیل بیان گردیده‌اند. لازم به ذکر است، منظور از تخلف و جریمه در وظایف مذکور در ذیل، تخلف از مقررات سیر و حرکت و دستورالعمل‌های ایمنی و جریمه مرتبط با این تخلفات است.

وظایف مرتبط با تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌ها و مقررات:

- (۱) تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌های ایمنی در ساخت، نگهداری و تعمیرات و بهره‌برداری حمل و نقل ریلی
- (۲) تدوین و ابلاغ مقررات سیر و حرکت در حمل و نقل ریلی
- (۳) صدور دستورالعمل‌های مورد نیاز جهت جلوگیری از تکرار حوادث براساس بررسی و تجزیه و تحلیل حوادث قبلی
- (۴) تدوین و ابلاغ دستورالعمل چگونگی تهیه و تنظیم گزارش تخلفات و نحوه گردش آن
- (۵) تدوین و ابلاغ دستورالعمل نحوه رسیدگی به خسارت وارده به ناوگان شرکت‌های حمل و نقلی در شبکه ریلی

وظایف مرتبط با نظارت بر اجرای مقررات:

- (۱) نظارت بر اجرای مقررات و دستورالعمل‌های ایمنی
- (۲) نظارت بر اجرای مقررات و دستورالعمل‌های سیر و حرکت وسایل نقلیه ریلی
- (۳) بازدید از کلیه خطوط، تأسیسات، تجهیزات و عملیات و اطمینان از رفع نواقص در بازدیدهای بعدی
- (۴) نظارت بر اجرای مقررات زیست‌محیطی در حمل و نقل ریلی

¹ The Federal Railway Authority (German: Eisenbahn-Bundesamt, EBA)

² General Railway Act (German: Allgemeines Eisenbahngesetz, AEG)



وظایف حل اختلاف، بررسی شکایات، تخلفات، میزان خسارت و میزان مسئولیت:

- ۱) حل اختلافات و بررسی شکایات مرتبط با موضوعات ایمنی
- ۲) تصمیم‌گیری در خصوص تعیین نوع تخلف و میزان جریمه
- ۳) تعیین میزان مسئولیت‌های کیفری و مدنی افراد و نهادها در سوانح ریلی
- ۴) تعیین خسارات وارده به ناوگان، خط و ابنیه فنی، علائم، تأسیسات و تجهیزات، افراد و دیگر موارد ناشی از سانحه
- ۵) تعیین علت یا علل وقوع سانحه، مسئول یا مسئولین آن و میزان مسئولیت هر یک

وظایف ارائه مشاوره و اطلاع‌رسانی:

- ۱) ارائه مشاوره به دولت و حکومت در زمینه تدوین سیاست‌ها و بودجه‌های سنواتی
- ۲) ارائه نظرات مشورتی به دولت و حکومت برای تغییر قوانین موجود یا تصویب قوانین جدید (در صورت نیاز)
- ۳) ارائه پیشنهاد تدوین یا تغییر دستورالعمل‌ها یا تغییر در فرآیند انجام وظایف تنظیم‌گری به نهاد تنظیم‌گر ایمنی و نهاد تنظیم‌گر فنی (در صورت نیاز)
- ۴) همفکری و مشاوره با نهاد تنظیم‌گر ایمنی و نهاد تنظیم‌گر فنی
- ۵) فراهم نمودن امکان دسترسی عموم به دستورالعمل‌ها و مقررات صادره
- ۶) تنظیم و انتشار گزارش عملکرد سالیانه برای عموم
- ۷) انتشار اطلاعات سوانح و حوادث ریلی
- ۸) مشارکت در تدوین شاخص‌های اختصاصی صنعت حمل و نقل ریلی



۴.۲.۳. اهداف و وظایف نهاد تنظیم‌گر فنی حمل و نقل ریلی

براساس تعریف ارائه شده در فصل اول، مقصود و هدف اصلی از تنظیم‌گری فنی، ایجاد قابلیت تعامل پذیری^۱ زیرسیستم‌ها در حمل و نقل ریلی و بهبود کیفیت و ارتقاء فنی زیرساخت (شامل خط و علائم و ارتباطات)، ناوگان و بهره‌برداری ریلی می‌باشد. در جهت نیل به این هدف، لازم است که تنظیم‌گر فنی در حمل و نقل ریلی، وظایف ذیل را به انجام برساند.

وظایف مرتبط با تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌ها و مقررات:

- ۱) تدوین و ابلاغ مشخصات ناوگان مجاز به سیر در شبکه
- ۲) تدوین و ابلاغ مقررات و استانداردهای مربوط به تولید، واردات و تعمیر و نگهداری ناوگان ریلی
- ۳) تدوین و ابلاغ مشخصات خطوط ریلی قابل بهره‌برداری
- ۴) تدوین و ابلاغ مقررات و استانداردهای مربوط به تولید، واردات و تعمیر و نگهداری خطوط ریلی
- ۵) تدوین و ابلاغ مشخصات سیستم‌های علائم و ارتباطات قابل بهره‌برداری
- ۶) تدوین و ابلاغ مقررات و استانداردهای مربوط به تولید، واردات و تعمیر و نگهداری علائم و ارتباطات ریلی
- ۷) تدوین و ابلاغ مقررات بهره‌برداری حمل و نقل ریلی فراتر از مقررات ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر ایمنی
- ۸) تدوین و ابلاغ ضوابط فنی بهره‌برداری ریلی مانند
 - ا. ضوابط و شرایط کارکنان در حمل و نقل ریلی
 - ب. دستورالعمل‌های مرتبط با بارنامه و بلیط
 - ج. تعیین فرمت بارنامه و بلیط

وظایف مرتبط با نظارت بر اجرای مقررات:

- ۱) نظارت بر اجرای مقررات و دستورالعمل‌های فنی ناوگان ریلی

^۱ Interoperability



۲) نظارت بر اجرای مقررات و دستورالعمل‌های فنی علائم و ارتباطات

۳) نظارت بر اجرای مقررات و دستورالعمل‌های فنی خطوط ریلی

۴) نظارت بر اجرای مقررات و دستورالعمل‌های فنی بهره برداری ریلی

۵) تعیین تاخیر طولانی در حرکت قطار

۶) تعیین میزان استرداد بهای بلیط در صورت تاخیر محدود حرکت قطار

وظایف مرتبط با حل اختلافات و بررسی شکایات:

۱) حل اختلافات و بررسی شکایاتی که تنها جنبه فنی داشته باشد (در صورتی که شکایاتی جنبه اقتصادی یا ایمنی را داشته باشند در نهاد تنظیم‌گر مربوطه مطرح می‌شود)

وظایف مرتبط با صدور مجوز، تاییدات و گواهی‌های تایید صلاحیت:

۱) صدور مجوزهای فنی جهت فعالیت در حمل و نقل ریلی

۲) تایید صلاحیت مدیر فنی شرکت‌های حمل و نقل ریلی

۳) صدور گواهینامه رانندگی با وسیله نقلیه ریلی

۴) احراز صلاحیت کارکنان در صنعت حمل و نقل ریلی

۵) تایید اعلامیه شرکت‌های حمل و نقل ریلی باری

۶) تایید اعلامیه شرکت‌های حمل و نقل ریلی مسافری

۷) صدور گواهی سیر ناوگان

وظایف مرتبط با ثبت و نقل و انتقال ناوگان ریلی:

۱) ثبت ناوگان و صدور سند رسمی واگن و لکوموتیو به نام مالک اولیه

۲) ثبت تغییرات نقل و انتقالات ناوگان و تغییر سند به نام مالک جدید

۳) پاسخ به استعلام دفاتر اسناد رسمی



۴) ارسال اطلاعیه بی اعتباری سند مالکیت

وظایف ارائه مشاوره و اطلاع رسانی:

۱) ارائه مشاوره به دولت و حکومت در زمینه تدوین سیاست‌ها و بودجه‌های سنواتی

۲) ارائه نظرات مشورتی به دولت و حکومت برای تغییر قوانین موجود یا تصویب قوانین جدید (در صورت نیاز)

۳) ارائه پیشنهاد تدوین یا تغییر دستورالعمل‌ها یا تغییر در فرآیند انجام وظایف تنظیم‌گری به نهاد تنظیم‌گر ایمنی و نهاد تنظیم‌گر فنی (در صورت نیاز)

۴) همفکری و مشاوره با نهاد تنظیم‌گر ایمنی و نهاد تنظیم‌گر فنی

۵) فراهم نمودن امکان دسترسی عموم به دستورالعمل‌ها و مقررات صادره

۶) تنظیم و انتشار گزارش عملکرد سالیانه برای عموم

۷) مشارکت در تدوین شاخص‌های اختصاصی صنعت حمل و نقل ریلی

۳.۴. یکپارچگی یا مجزاسازی تنظیم‌گران

براساس تعریف ارائه داده شده در مورد مجزاسازی و یکپارچگی تنظیم‌گران، مجزاسازی تنظیم‌گران حمل و نقل ریلی براساس کارکردهای مختلف و متناقض آن‌ها در کشورهای پیشرو در حمل و نقل ریلی متداول می‌باشد. براساس گزارش ارائه شده توسط شرکت رولندبرگر، در ایالات متحده آمریکا، کانادا، روسیه، آلمان و فرانسه، کارکردهای تنظیم‌گر اقتصادی از تنظیم‌گر ایمنی مجزا شده و توسط دو نهاد مختلف، انجام می‌گردد (RolandBerger, 2018).

با توجه به کارکردهای تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی که در بخش قبل بیان گردید، مجزاسازی تنظیم‌گران در سه نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، تنظیم‌گر ایمنی و تنظیم‌گر فنی امکانپذیر می‌باشد. از طرفی انواع یکپارچه سازی دو نهاد تنظیم‌گری یا نهایتاً یکپارچه سازی تمامی تنظیم‌گران در یک نهاد تنظیم‌گری امکانپذیر است. لذا تمامی انواع یکپارچه‌سازی یا مجزاسازی نهادهای تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی به صورت شکل ۴-۱ ارائه شده است.



شکل ۴-۱- انواع یکپارچه سازی یا مجزاسازی نهادهای تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی

نحوه تعامل میان تنظیم‌گران مجزا

در صورتیکه مجزاسازی به طور کامل انجام گردد و سه نهاد تنظیم‌گر ایجاد گردد، نحوه تعامل میان تنظیم‌گران مجزا به صورت زیر خواهد بود:

- ۱) استفاده از پیشنهادات، همفکری و مشاوره یکدیگر در امور تنظیم‌گری
- ۲) تصمیمات و مقررات اجباری ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر ایمنی، نسبت به تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر اقتصادی اولویت دارد.
- ۳) تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر اقتصادی بر تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر فنی اولویت دارد.
- ۴) در صورتیکه تنظیم‌گر اقتصادی، دستورالعمل یا رویه‌ای را که توسط تنظیم‌گر فنی وضع گردیده است، موجب اخلال در رقابت تشخیص دهد، تقاضای اصلاح آن را از تنظیم‌گر فنی می‌نماید و تنظیم‌گر فنی نیز باید نسبت به اصلاح دستورالعمل یا رویه مذکور اقدام نماید.

مزایا و معایب مجزاسازی

مجزاسازی نهادهای تنظیم‌گری مزایا و معایبی را به همراه خواهد داشت که در ذیل به بیان آنها می‌پردازیم:

• مزایای مجزاسازی:

- ✓ عدم ایجاد تعارض منافع میان کارکردهای متناقض در یک نهاد تنظیم‌گر
- ✓ تخصصی شدن نهاد تنظیم‌گر و تصمیمات دقیق‌تر و صحیح‌تر این نهاد



• معایب مجزاسازی:

- ✓ نیاز به مشخص نمودن رویه‌های مواجهه با تناقض میان تصمیمات نهادهای تنظیم‌گر
- ✓ ایجاد هماهنگی‌های لازم میان نهادهای تنظیم‌گر در شرایط مورد نیاز
- ✓ نیاز به هزینه و زمان بیشتر جهت پیاده‌سازی و همچنین هزینه بیشتر جهت اداره چند نهاد تنظیم‌گر

ساختار مناسب برای تنظیم‌گران یکپارچه در حمل و نقل ریلی

برای آنکه بتوانیم از مزایای ساختارهای تنظیم‌گری یکپارچه استفاده نماییم و از طرف دیگر از کارکردهای متناقض در نهاد تنظیم‌گری جلوگیری شود، مشابه پیشنهادی که توسط مشاور رولندبرگر ارائه گردیده است، پیشنهاد می‌شود که نهاد تنظیم‌گر یکپارچه، با توجه به کارکردهای مختلف تنظیم‌گری که در آن قرار داده شده است از بخش‌های مختلف تشکیل گردد و هر بخش وظایف تنظیم‌گری مربوط به خود را به انجام برساند (RolandBerger, 2018).

برای مثال در حالت ۲ از شکل ۴-۱، در نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی یکپارچه، دو بخش اقتصادی و ایمنی کاملاً مجزا از هم در نظر گرفته می‌شود و هر بخش می‌تواند به طور مستقل، وظایف خود را به انجام برساند. همچنین مدیریت این نهاد تنظیم‌گر، وظیفه ایجاد هماهنگی‌های لازم میان این دو بخش را برعهده داشته و در صورت وجود تناقض میان تصمیمات دو بخش نهاد، در جهت رفع تناقض با هماهنگی بخش‌های نهاد عمل خواهد نمود.

۴.۴. استقلال تنظیم‌گران

آنگونه که در اصل «جلوگیری از نفوذ ناروا و حفظ اعتماد» در گزارش OECD (۲۰۱۴) بیان گردیده است، هر چه امکان به خطر افتادن امانتداری تنظیم‌گر بیشتر باشد نیاز به سطح بالاتری از استقلال تنظیم‌گر وجود دارد. در گزارش مذکور، سه سطح استقلال تنظیم‌گران مورد اشاره قرار گرفته است که به ترتیب افزایش استقلال عبارتند از: تنظیم‌گر وابسته به وزارتخانه (تنظیم‌گر وزارتخانه‌ای)، تنظیم‌گر با فاصله از دولت و تنظیم‌گر مستقل با سازوکارهای پشتیبانی. تعاریف این سه نوع تنظیم‌گر در فصل اول ارائه گردیده است. در این گزارش، نامگذاری معادل برای این سه نوع تنظیم‌گر در حمل و نقل ریلی به صورت زیر انجام شده است:

- تنظیم‌گر کاملاً مستقل (تنظیم‌گر با سازوکارهای پشتیبانی)
- تنظیم‌گر با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی (تنظیم‌گر با فاصله از دولت)
- تنظیم‌گر وابسته به وزارت راه و شهرسازی (تنظیم‌گر وابسته به وزارتخانه)



علاوه بر سه نوع تنظیم‌گر فوق، براساس ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (به همراه اصلاحات)، امکان تشکیل تنظیم‌گر بخشی در درون مرکز ملی رقابت نیز وجود دارد. از سوی دیگر شرایط موجود تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی کشور که عموماً در درون شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. یا با همکاری وزارت راه و شهرسازی انجام می‌گردد نیز می‌تواند به عنوان انواع دیگری از تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی در نظر گرفته شود. بنابراین نهایتاً می‌توان شش نوع تنظیم‌گر با درجات مختلف استقلال از نهادهای تحت تنظیم را مد نظر قرار داد که این تنظیم‌گران به همراه مشخص نمودن وضعیت بدنه پشتیبانی و بدنه حکمرانی در هر یک از آنها در جدول ۴-۱ ارائه گردیده‌اند (تعاریف بدنه پشتیبانی و بدنه حکمرانی نهاد تنظیم‌گر در فصل اول ارائه گردیده است).

جدول ۴-۱- انواع تنظیم‌گر در حمل و نقل ریلی از نظر استقلال از نهادهای تحت تنظیم

ردیف	نوع تنظیم‌گر	بدنه پشتیبانی	بدنه حکمرانی
۱	تنظیم‌گر کاملاً مستقل	وابسته به تنظیم‌گر	وابسته به تنظیم‌گر
۲	تنظیم‌گر وابسته به مرکز ملی رقابت	وابسته به مرکز ملی رقابت	وابسته به مرکز ملی رقابت
۳	تنظیم‌گر با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به تنظیم‌گر
۴	تنظیم‌گر وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی
۵	تنظیم‌گر با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	وابسته به وزارت راه و شهرسازی
۶	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.

همانگونه که در جدول ۴-۱ مشاهده می‌گردد هر چه که شماره ردیف‌های جدول افزایش می‌یابد، استقلال تنظیم‌گر از نهادهای تحت تنظیم کاهش می‌یابد تا آنجا که شماره ریف ۶ جدول، تنظیم‌گر کاملاً وابسته به یکی از نهادهای تحت تنظیم بوده و لذا میزان استقلال آن صفر می‌باشد. در ادامه به ارائه توضیح و مزایا و معایب هر یک از انواع ساختارهای فوق در تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی پرداخته می‌شود.

۴.۴.۱. تنظیم‌گر کاملاً مستقل

در این ساختار، تنظیم‌گر دارای بدنه حکمرانی و همچنین بدنه پشتیبانی وابسته به خود می‌باشد و تنظیم‌گر از طریق استخدام یا به صورت دیگری از طریق توافق با وزارت راه و شهرسازی، کنترل مستقیم بر کارکنان خود دارد. نمونه‌ای از تنظیم‌گر مستقل بدون پشتیبانی وزارتخانه در کشور، سازمان بورس و اوراق بهادار می‌باشد. تفاوت نهاد تنظیم‌گر مستقل با نهادهای خودتنظیم‌گری مانند سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران، آن است که در تنظیم‌گر



مستقل، بدنه حکمرانی وابسته به خود تنظیم‌گر است ولی در نهادهای خودتنظیم‌گری، بدنه حکمرانی از نهادهای تحت تنظیم تشکیل می‌گردد. مزایا و معایب اصلی استفاده از تنظیم‌گر کاملاً مستقل در حمل و نقل ریلی کشور در ذیل ارائه گردیده است.

• مزایای اصلی:

- ✓ تصمیم‌گیری به صورت مستقل از ذینفعان انجام می‌گردد.
- ✓ اطمینان به عدم تاثیر ناروا و عدم تعارض منافع در بدنه پشتیبانی وجود دارد.
- ✓ بازنگری داخلی کمتری در مورد تصمیمات تفویض شده (مانند بازرسی‌ها) نسبت به ساختارهایی که بدنه پشتیبانی در درون وزارتخانه مستقر باشد، مورد نیاز است.

• معایب اصلی:

- ✓ تجربه قبلی در زمینه تنظیم‌گر مستقل بدون پشتیبانی وزارتخانه در حمل و نقل کشور وجود ندارد.
- ✓ تشکیل نهادهای تنظیم‌گر با ساختار مجزا از وزارت راه و شهرسازی، مقاومت بیشتری را نسبت به ایجاد تنظیم‌گری که تنها بدنه حکمرانی آن به صورت مستقل باشد ایجاد می‌نماید.
- ✓ انتقال کارکنان شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. به یک نهاد غیردولتی با پیچیدگی‌های بسیاری مواجه می‌باشد، این در حالیکه نیاز به استفاده از بدنه کارشناسی و نظارتی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در نهاد تنظیم‌گر جدید وجود دارد.
- ✓ با توجه به ایجاد تغییرات بسیار زیاد نسبت به ساختار موجود تنظیم‌گری، نیاز به صرف زمان و هزینه بیشتری جهت پیاده‌سازی تغییرات و همچنین سازگار نمودن نهادهای تحت تنظیم با شرایط جدید خواهد داشت.

۴.۴.۲. تنظیم‌گر وابسته به مرکز ملی رقابت

براساس ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (به همراه اصلاحات)، «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». بر این اساس، با توجه به وجود انحصار طبیعی در حمل و نقل ریلی، تنظیم‌گر اقتصادی حمل و نقل ریلی، می‌تواند در درون مرکز ملی رقابت و با پشتیبانی و حکمرانی این مرکز ایجاد شود. در این ساختار بدنه حکمرانی تنظیم‌گر اقتصادی به صورت مستقل از نهادهای تحت تنظیم و زیر نظر شورای رقابت عمل خواهد نمود. اساسنامه مصوب شورای رقابت در مورد نهاد تنظیم‌گر بخش برق کشور (آذرماه ۱۳۹۷) و همچنین لایحه مصوب کمیسیون ویژه جهش و رونق تولید مجلس در مورد نهاد تنظیم‌گر بخش برق کشور (مصوب ۲۶ بهمن ۱۳۹۹)، نمونه‌ای از این ساختار برای یک نهاد تنظیم‌گر



در کشور می‌باشد. مزایا و معایب اصلی استفاده از این نوع ساختار تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی کشور در ذیل ارائه گردیده است.

• مزایای اصلی:

- ✓ تصمیم‌گیری به صورت مستقل از ذینفعان انجام می‌گردد.
- ✓ با استفاده از ظرفیت قانونی موجود، پیاده سازی این ساختار به سادگی امکانپذیر است.
- ✓ اطمینان به عدم تاثیر ناروا و عدم تعارض منافع در بدنه پشتیبانی وجود دارد.
- ✓ صدور احکام اجرایی موضوع ماده ۶۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (به همراه اصلاحات)، به طور مستقیم (بدون نیاز به ارجاع به شورای رقابت) توسط این نهاد تنظیم‌گر قابل انجام می‌باشد.

• معایب اصلی:

- ✓ دبیرخانه و بدنه کارشناسی متخصص در حمل و نقل ریلی در مرکز ملی رقابت، برای پشتیبانی از این نهاد تنظیم‌گر وجود ندارد.
- ✓ بهتر است که تفکیک مقام تنظیم‌گر و مقام صیانت از حقوق رقابت (مقام مسئول جهت صدور حکم قضایی) انجام گردد و نهاد تنظیم‌گر مرجع تخصصی باشد و نه مرجع قضایی (داوودی، ۱۳۹۸).
- ✓ ابهام در مورد استقلال این نهاد تنظیم‌گر وجود دارد. زیرا دبیرخانه و پشتیبانی این نهاد در درون مرکز ملی رقابت بوده و تصمیمات آن نیز نباید مغایر با تصمیمات قبلی یا بعدی شورای رقابت باشد و از طرفی اساسنامه این نهاد نیز باید توسط شورای رقابت تهیه گردد لذا استقلال آن از شورای رقابت مورد ابهام قرار دارد (داوودی، ۱۳۹۸).

۳.۴.۴. تنظیم‌گر با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی

تنظیم‌گر در این نوع ساختار، دارای بدنه حکمرانی متعلق به خود بوده که تصمیم‌گیری‌های اصلی تنظیم‌گری توسط آن بدنه انجام می‌گردد. همچنین بدنه پشتیبانی تنظیم‌گر توسط وزارت راه و شهرسازی تامین می‌گردد. لایحه مصوب هیات وزیران در مورد نهاد تنظیم‌گر بخش برق کشور (مصوب ۱۹ خرداد ۱۳۹۹)، که براساس آن، دبیرخانه این نهاد تنظیم‌گر در درون وزارت نیرو استقرار می‌یابد، نمونه‌ای از این ساختار می‌باشد. مزایا و معایب اصلی استفاده از این نوع ساختار تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی کشور در ذیل ارائه گردیده است.

• مزایای اصلی:

- ✓ تصمیم‌گیری به صورت مستقل از ذینفعان انجام می‌گردد.



✓ مقاومت کمتری در مقابل ایجاد «تنظیم‌گر با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی» نسبت به «تنظیم‌گر کاملاً مستقل» وجود دارد.

✓ استفاده از بدنه کارشناسی موجود در شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و وزارت راه و شهرسازی به سادگی و با صرف زمان و هزینه کم ممکن می‌باشد.

• معایب اصلی:

✓ تجربه قبلی در زمینه تنظیم‌گر با بدنه حکمرانی مستقل از وزارت راه و شهرسازی در حمل و نقل کشور وجود ندارد.

✓ با توجه به وجود نهادهای تحت تنظیم دولتی، امکان تاثیر ناروا و تعارض منافع در بدنه پشتیبانی، نسبت به «تنظیم‌گر کاملاً مستقل» بیشتر است.

✓ نیاز به بازنگری داخلی بیشتری در مورد تصمیمات تفویض شده (برای مثال بازرسی‌ها) نسبت به «تنظیم‌گر کاملاً مستقل» وجود دارد.

۴.۴.۴. تنظیم‌گر وابسته به وزارت راه و شهرسازی

در این ساختار، نهاد تنظیم‌گر در درون وزارت راه و شهرسازی قرار داشته یا یک سازمان وابسته به آن است. تصمیم‌گیرندگان در این نهاد نیز، وزیر یا سایر مدیران وزارتخانه یا سازمان‌های وابسته هستند که تحت نظارت و هدایت وزارت راه و شهرسازی هستند. این ساختار تنظیم‌گری در اغلب بخش‌های اقتصادی کشور مشاهده می‌گردد و به عنوان نمونه‌هایی از این نوع ساختار در کشور می‌توان به سازمان هواپیمایی کشوری، سازمان بنادر و دریانوردی و سازمان تنظیم مقررات رادیویی اشاره نمود. مزایا و معایب اصلی این نوع ساختار تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی کشور در ذیل ارائه گردیده است.

• مزایای اصلی:

✓ پیاده‌سازی این نوع ساختار، با توجه به مشابهت با تنظیم‌گری در سایر شیوه‌های حمل و نقل در کشور، با مقاومتی از سوی وزارت راه و شهرسازی مواجه نیست.

✓ با توجه به اینکه تنها نیاز به جابه‌جایی پرسنل وزارتخانه یا نهادهای وابسته به وزارتخانه وجود دارد، تشکیل بدنه پشتیبانی و حکمرانی به سادگی امکانپذیر است.

• معایب اصلی:

✓ با توجه به وجود نهادهای تحت تنظیم دولتی، وابستگی به دولت در تصمیم‌گیری‌های بدنه حکمرانی، یک ایراد جدی می‌باشد.



✓ با توجه به وجود نهادهای تحت تنظیم دولتی، امکان تاثیر ناروا و تعارض منافع در بدنه پشتیبانی، نسبت به سایر ساختارها بیشتر است.

✓ نیاز به بازنگری خارجی تصمیمات توسط یک نهاد بی‌طرف وجود دارد.

۴.۴.۵. تنظیم‌گر با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی

در این ساختار، بدنه پشتیبانی نهاد تنظیم‌گر توسط شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. تامین گردیده ولی تصمیمات اصلی تنظیم‌گری توسط بدنه حکمرانی وابسته به وزارت راه و شهرسازی گرفته می‌شود. نمونه‌ای از این نوع تنظیم‌گری، ساختار فعلی تنظیم‌گری ایمنی در حمل و نقل ریلی کشور می‌باشد که در بخش ۲.۴. به بیان جزئیات بیشتری از آن پرداخته شده است. در ذیل، مزایا و معایب اصلی استفاده از این ساختار ارائه شده است.

• مزایای اصلی:

✓ این ساختار در تنظیم‌گری ایمنی در حمل و نقل ریلی کشور وجود دارد و نیاز به تغییری برای پیاده‌سازی آن وجود ندارد.

✓ پیاده‌سازی این ساختار در تنظیم‌گری اقتصادی و فنی بدون مقاومتی از سوی وزارت راه و شهرسازی قابل انجام است.

✓ با توجه به اینکه تنها نیاز به جابه‌جایی برخی از پرسنل شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. به وزارت راه و شهرسازی وجود دارد، تشکیل بدنه حکمرانی به سادگی امکانپذیر است.

• معایب اصلی:

✓ با توجه به وجود نهادهای تحت تنظیم دولتی، وابستگی به دولت در تصمیم‌گیری‌های بدنه حکمرانی، یک ایراد جدی می‌باشد.

✓ وابستگی بدنه پشتیبانی این تنظیم‌گر به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. با توجه به تصدی‌گری شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در صنعت حمل و نقل ریلی است، یک ایراد جدی می‌باشد.

✓ نیاز به بازنگری خارجی تصمیمات توسط یک نهاد بی‌طرف وجود دارد.

۴.۴.۶. شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.

در این ساختار، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. تنظیم‌گر حمل و نقل ریلی بوده و بدنه پشتیبانی و بدنه حکمرانی تنظیم‌گری در درون شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. می‌باشد. ساختار فعلی تنظیم‌گری اقتصادی و فنی در حمل و نقل ریلی کشور، از این نوع تنظیم‌گری می‌باشد که در بخش ۲.۴. به بیان جزئیات بیشتری از آن پرداخته شده است. در ذیل، مزایا و معایب اصلی استفاده از این ساختار ارائه شده است.

**• مزایای اصلی:**

- ✓ این ساختار در حال حاضر در تنظیم‌گری اقتصادی و فنی در حمل و نقل ریلی کشور وجود دارد و نیاز به تغییری برای پیاده‌سازی آن وجود ندارد.
- ✓ پیاده‌سازی این ساختار در تنظیم‌گری ایمنی، با مقاومتی از سوی وزارت راه و شهرسازی مواجه نیست.
- ✓ با توجه به اینکه تنها نیاز به جابه‌جایی برخی از پرسنل از وزارت راه و شهرسازی به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. وجود دارد، تشکیل بدنه حکمرانی به سادگی امکانپذیر است.

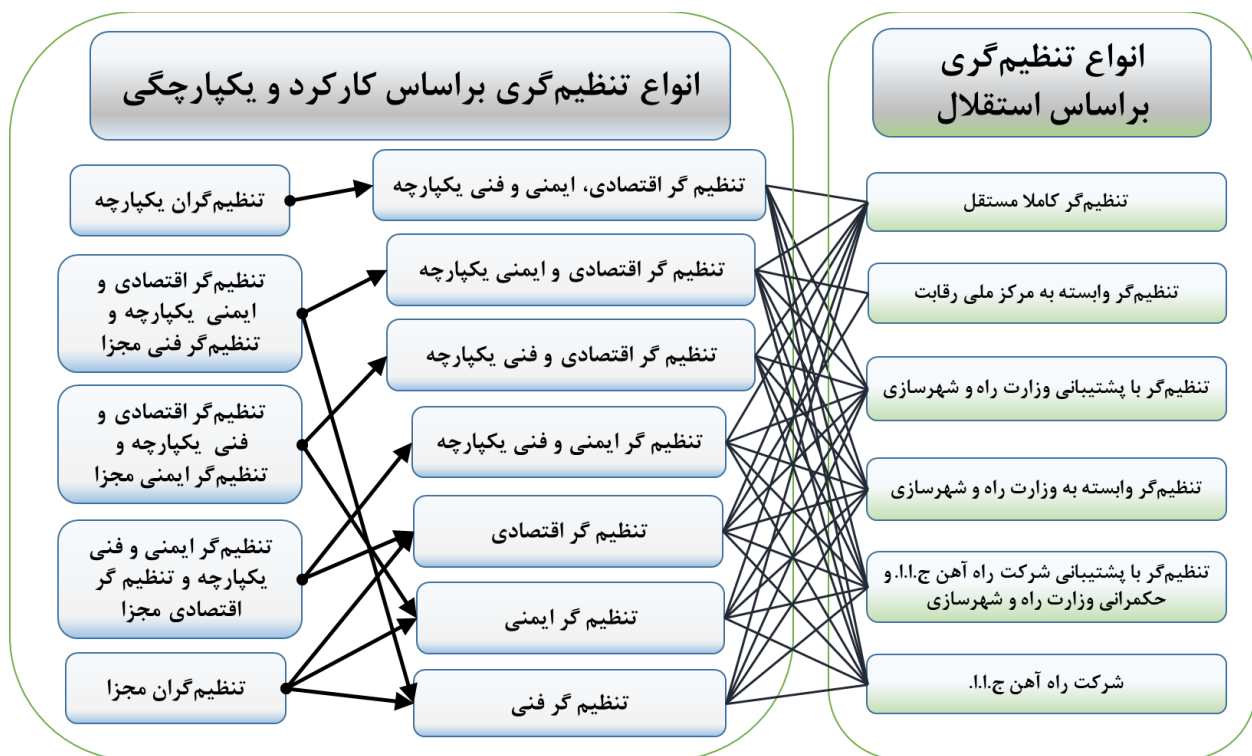
• معایب اصلی:

- ✓ با توجه به آنکه شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. خود، مهمترین تصدی‌گر امور صنعت حمل و نقل ریلی است، تنظیم‌گری توسط این شرکت، قابل قبول نمی‌باشد.
- ✓ نیاز به بازنگری خارجی تصمیمات توسط یک نهاد بی‌طرف وجود دارد.

۵.۴. مدل‌های پیشنهادی

براساس ویژگی‌های کارکرد و یکپارچگی تنظیم‌گران و استقلال تنظیم‌گران، می‌توان مدل‌های مختلف تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی را پیشنهاد نمود. شکل ۴-۲ نمایش مدل‌های مختلف قابل پیشنهاد برای تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی می‌باشد. بر اساس این شکل، تعداد مدل‌های قابل پیشنهاد، براساس محاسبات زیر، ۲۴۰ عدد خواهد بود.

$$5 + 6 \times 5 + 5 \times 5 + 5 \times 6 + 6 \times 5 \times 5 = 240$$



شکل ۴-۲- نمایش مدل‌های مختلف قابل پیشنهاد در تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی

با توجه به گستردگی مدل‌های قابل پیشنهاد و با توجه به نظرات خبرگان و مدل‌های تنظیم‌گری موجود در کشور، نوع ساختار «تنظیم‌گر کاملاً مستقل» در تهیه مدل‌های پیشنهادی که در این بخش ارائه می‌گردند، در مدل‌های اندکی مورد استفاده قرار گرفت و ساختارهای تنظیم‌گری با پشتیبانی یا وابستگی به وزارت راه و شهرسازی که امکان پیاده‌سازی بیشتری در حمل و نقل ریلی کشور دارند، به مقدار بیشتری در تهیه مدل‌های پیشنهادی مورد استفاده قرار گرفتند.

شورای حکمیت ریلی

در مدل‌های پیشنهادی با تنظیم‌گران وابسته به وزارت راه و شهرسازی یا شرکت راه آهن ج.ا.ا، با توجه به اینکه نهادهای تحت تنظیم دولتی و غیردولتی همزمان تحت تنظیم هستند، جهت جلوگیری از تعارض منافع و مطابق با پیشنهاد مشاور رولند برگر (Roland Berger, 2018)، شورای حکمیت ریلی در مدل در نظر گرفته می‌شود. نهادهای تحت تنظیم می‌توانند در صورت اعتراض یا شکایت در مورد تصمیمات نهادهای تنظیم‌گر اقتصادی یا فنی، به شورای حکمیت ریلی مراجعه نمایند. لازم به ذکر است که با توجه به حساسیت بالای تصمیمات تنظیم‌گر ایمنی، این تصمیمات، قابل بررسی و تجدید نظر در شورای حکمیت ریلی نمی‌باشند. شورای حکمیت ریلی می‌تواند از خبرگانی از شرکت راه آهن ج.ا.ا. و شرکت‌های خصوصی بهره‌بردار تشکیل گردد.



در برخی از مدل‌های پیشنهادی علیرغم وجود تنظیم‌گر فنی وابسته به وزارت راه و شهرسازی یا شرکت راه‌آهن ج.ا.ا، با توجه به آنکه امکان بازنگری تصمیمات تنظیم‌گر فنی توسط تنظیم‌گر اقتصادی با حکمرانی مستقل از وزارت راه و شهرسازی یا شرکت راه‌آهن ج.ا.ا وجود دارد، شورای حکمیت ریلی در مدل در نظر گرفته نشده است.

فهرست مدل‌های پیشنهادی

در این طرح پژوهشی، هجده مدل تنظیم‌گری براساس پیشنهادات سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)، نظرات خبرگان و مدل‌های تنظیم‌گری موجود در کشور، در نظر گرفته شده و پیشنهاد گردیده است. دسته بندی این مدل‌ها براساس یکپارچگی یا مجزاسازی تنظیم‌گران به صورت زیر می‌باشد:

• مدل‌های پیشنهادی با نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی مجزا:

- ✓ مدل اول: تنظیم‌گران مجزا و کاملاً مستقل
- ✓ مدل دوم: تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز ملی رقابت، تنظیم‌گر ایمنی کاملاً مستقل و تنظیم‌گر فنی با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی
- ✓ مدل سوم: تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز ملی رقابت و تنظیم‌گر ایمنی و فنی مجزا و با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی
- ✓ مدل چهارم: تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی مجزا و با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی
- ✓ مدل پنجم: تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز ملی رقابت، تنظیم‌گر ایمنی با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر فنی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.
- ✓ مدل ششم: تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز ملی رقابت، تنظیم‌گر ایمنی با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر فنی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.
- ✓ مدل هفتم: تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به وزارت راه و شهرسازی، تنظیم‌گر ایمنی با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر فنی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.
- ✓ مدل هشتم: تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به وزارت راه و شهرسازی، تنظیم‌گر ایمنی وابسته به وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر فنی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.

• مدل‌های پیشنهادی با نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه:

- ✓ مدل نهم: تنظیم‌گر اقتصادی کاملاً مستقل و تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه کاملاً مستقل
- ✓ مدل دهم: تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز ملی رقابت، تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی



✓ مدل یازدهم: تنظیم‌گر اقتصادی با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی

✓ مدل دوازدهم: تنظیم‌گر اقتصادی با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه وابسته به وزارت راه و شهرسازی

✓ مدل سیزدهم: تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز ملی رقابت و تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی

• مدل پیشنهادی با نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و فنی یکپارچه و نهاد تنظیم‌گر ایمنی:

✓ مدل چهاردهم: تنظیم‌گر اقتصادی و فنی یکپارچه با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر ایمنی با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی

• مدل‌های پیشنهادی با نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی یکپارچه و نهاد تنظیم‌گر فنی:

✓ مدل پانزدهم: تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی یکپارچه با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر فنی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.

✓ مدل شانزدهم: تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی یکپارچه وابسته به وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر فنی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.

• مدل‌های پیشنهادی نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی یکپارچه:

✓ مدل هفدهم: تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی یکپارچه با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی

✓ مدل هجدهم: تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی یکپارچه وابسته به وزارت راه و شهرسازی

همچنین برای درک آسانتر از مدل‌های پیشنهادی و از طرف دیگر امکان مقایسه آنها با یکدیگر، فهرست هجده مدل پیشنهادی به همراه مشخص نمودن وضعیت بدنه پشتیبانی و حکمرانی تنظیم‌گران و همچنین نیاز به شورای حکمت ریلی در هر مدل، به صورت جدول ۴-۲ ارائه گردیده است.

جدول ۴-۲- فهرست مدل‌های پیشنهادی به همراه مشخصات بدنه پشتیبانی و حکمرانی تنظیم‌گران در آنها

شماره مدل پیشنهادی	تنظیم‌گر	بدنه پشتیبانی	بدنه حکمرانی	شورای حکمت ریلی
۱	تنظیم‌گر اقتصادی	وابسته به تنظیم‌گر	وابسته به تنظیم‌گر	-
	تنظیم‌گر ایمنی	وابسته به تنظیم‌گر	وابسته به تنظیم‌گر	-
	تنظیم‌گر فنی	وابسته به تنظیم‌گر	وابسته به تنظیم‌گر	-



شماره مدل پیشنهادی	تنظیم‌گر	بدنه پشتیبانی	بدنه حکمرانی	شورای حکمت ریلی
۲	تنظیم‌گر اقتصادی	وابسته به مرکز ملی رقابت	وابسته به مرکز ملی رقابت	-
	تنظیم‌گر ایمنی	وابسته به تنظیم‌گر	وابسته به تنظیم‌گر	-
	تنظیم‌گر فنی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به تنظیم‌گر	-
۳	تنظیم‌گر اقتصادی	وابسته به مرکز ملی رقابت	وابسته به مرکز ملی رقابت	-
	تنظیم‌گر ایمنی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به تنظیم‌گر	-
	تنظیم‌گر فنی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به تنظیم‌گر	-
۴	تنظیم‌گر اقتصادی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به تنظیم‌گر	-
	تنظیم‌گر ایمنی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به تنظیم‌گر	-
	تنظیم‌گر فنی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به تنظیم‌گر	-
۵	تنظیم‌گر اقتصادی	وابسته به مرکز ملی رقابت	وابسته به مرکز ملی رقابت	-
	تنظیم‌گر ایمنی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به تنظیم‌گر	-
	تنظیم‌گر فنی (وضع موجود)	وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	-
۶	تنظیم‌گر اقتصادی	وابسته به مرکز ملی رقابت	وابسته به مرکز ملی رقابت	-
	تنظیم‌گر ایمنی (وضع موجود)	وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	-
	تنظیم‌گر فنی (وضع موجود)	وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	-
۷	تنظیم‌گر اقتصادی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	نیاز دارد
	تنظیم‌گر ایمنی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به تنظیم‌گر	-
	تنظیم‌گر فنی (وضع موجود)	وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	نیاز دارد
۸	تنظیم‌گر اقتصادی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	نیاز دارد
	تنظیم‌گر ایمنی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	-
	تنظیم‌گر فنی (وضع موجود)	وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	نیاز دارد



شماره مدل پیشنهادی	تنظیم‌گر	بدنه پشتیبانی	بدنه حکمرانی	شورای حکمت ریلی
۹	تنظیم‌گر اقتصادی	وابسته به تنظیم‌گر	وابسته به تنظیم‌گر	-
	تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه	وابسته به تنظیم‌گر	وابسته به تنظیم‌گر	-
۱۰	تنظیم‌گر اقتصادی	وابسته به مرکز ملی رقابت	وابسته به مرکز ملی رقابت	-
	تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به تنظیم‌گر	-
۱۱	تنظیم‌گر اقتصادی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به تنظیم‌گر	-
	تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به تنظیم‌گر	-
۱۲	تنظیم‌گر اقتصادی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به تنظیم‌گر	-
	تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	-
۱۳	تنظیم‌گر اقتصادی	وابسته به مرکز ملی رقابت	وابسته به مرکز ملی رقابت	-
	تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه	وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	-
۱۴	تنظیم‌گر اقتصادی و فنی یکپارچه	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	نیاز دارد
	تنظیم‌گر ایمنی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به تنظیم‌گر	-
۱۵	تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی یکپارچه	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به تنظیم‌گر	-
	تنظیم‌گر فنی (وضع موجود)	وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	-
۱۶	تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی یکپارچه	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	نیاز دارد
	تنظیم‌گر فنی (وضع موجود)	وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	نیاز دارد
۱۷	تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی و فنی یکپارچه	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به تنظیم‌گر	-
۱۸	تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی و فنی یکپارچه	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	وابسته به وزارت راه و شهرسازی	نیاز دارد



هجده مدل پیشنهادی فوق، هر یک به تفصیل در ادامه تشریح می‌گردند. در هر مدل پیشنهادی، ساختار کلی مدل و نگاشت نهادی مدل پیشنهادی ارائه گردیده است. نگاشت نهادی هر مدل شامل نمایش نهادهای مختلف فعال در سیاست گذاری، تنظیم‌گری و تصدی‌گری بخش حمل و نقل ریلی، وظایف اصلی هر یک از آنها و ارتباطات میان این نهادها می‌باشد. همچنین تشریح نمادگذاری‌های استفاده شده در نگاشت نهادی، در ذیل هر نگاشت نهادی ارائه شده است.



۴.۵.۱. مدل پیشنهادی اول

این مدل تنظیم‌گری، جهت حداکثرسازی استقلال نهادهای تنظیم‌گر از ذینفعان تهیه و پیشنهاد گردیده است. ساختار کلی این مدل، به صورت جدول ۳-۴ است.

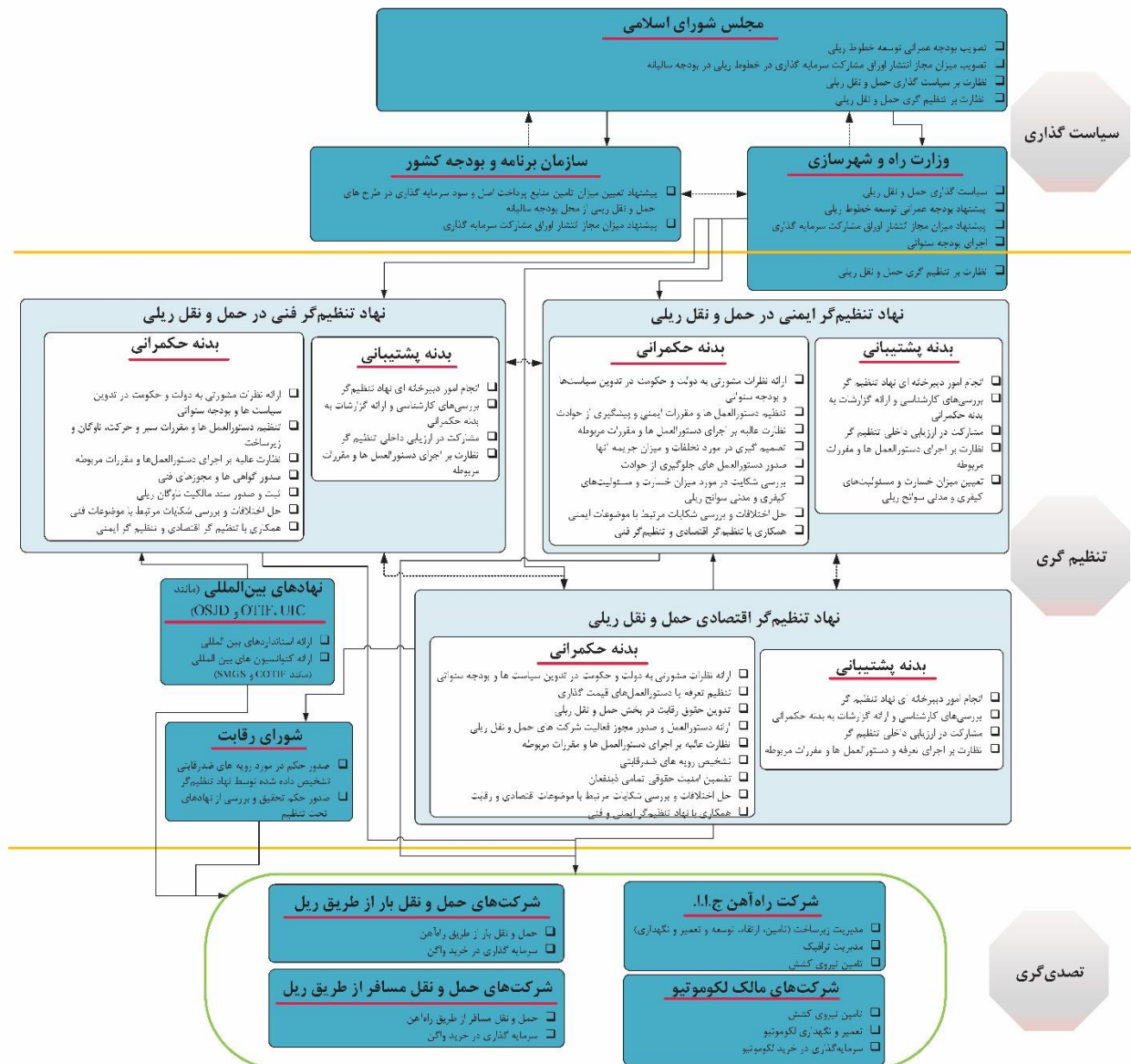
جدول ۳-۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی اول برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

موضوع	وضعیت در مدل پیشنهادی
تعداد تنظیم‌گران	سه نهاد تنظیم‌گر
نام تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر ایمنی در حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر فنی در حمل و نقل ریلی
نوع تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، نهاد تنظیم‌گر ایمنی و نهاد تنظیم‌گر فنی به صورت مجزا از هم و کاملاً مستقل می‌باشند.
رابطه تنظیم‌گران	۱- استفاده از پیشنهادات، همفکری و مشاوره یکدیگر در امور تنظیم‌گری ۲- تصمیمات و مقررات اجباری ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر ایمنی، نسبت به تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر اقتصادی اولویت دارد. ۳- تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر اقتصادی بر تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر فنی اولویت دارد. ۴- در صورتیکه تنظیم‌گر اقتصادی، دستورالعمل یا رویه‌ای را که توسط تنظیم‌گر فنی وضع گردیده است، موجب اخلاف در رقابت تشخیص دهد، تقاضای اصلاح آن را از تنظیم‌گر فنی می‌نماید و تنظیم‌گر فنی نیز باید نسبت به اصلاح دستورالعمل یا رویه مذکور اقدام نماید.

نگاشت نهادی این مدل پیشنهادی، به صورت شکل ۳-۴ ارائه گردیده است.



نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری اول: تنظیم‌گران مجزا و کاملاً مستقل



توضیح: کارکردهای بیان شده برای هر نهاد، برخی از کارکردهای اصلی نهاد هستند
ارائه مقررات یا تصمیم ارائه مشاوره یا پیشنهاد نهاد موجود نهاد جدید بخش‌های داخلی نهاد جدید کارکرد

شکل ۴-۳- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی اول برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی



۴.۵.۲. مدل پیشنهادی دوم

در این طرح پیشنهادی، با توجه به ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی (به همراه اصلاحات)، نهاد تنظیم‌گر اقتصادی حمل و نقل ریلی، در درون مرکز ملی رقابت و وابسته به این مرکز در نظر گرفته شده است. همچنین نهاد تنظیم‌گر ایمنی و نهاد تنظیم‌گر فنی به صورت مجزا از یکدیگر و به صورت کاملاً در نظر گرفته شده‌اند. ساختار کلی این طرح تنظیم‌گری، به صورت جدول ۴-۴ است.

جدول ۴-۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی دوم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

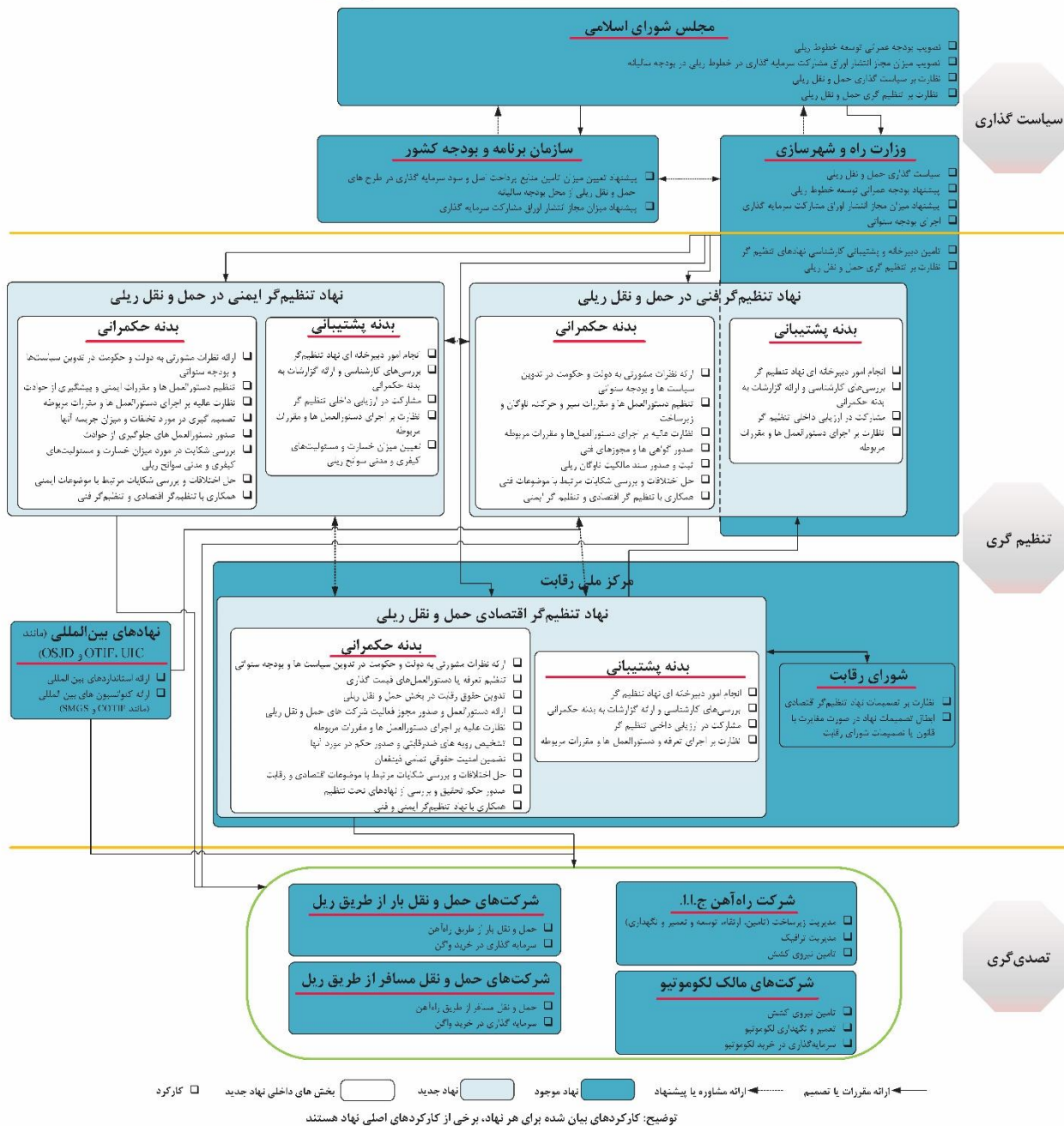
موضوع	وضعیت در مدل پیشنهادی
تعداد تنظیم‌گران	سه نهاد تنظیم‌گر
نام تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر ایمنی در حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر فنی در حمل و نقل ریلی
نوع تنظیم‌گران	تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز رقابت در نظر گرفته شده است و تنظیم‌گر ایمنی و تنظیم‌گر فنی به صورت مجزا و کاملاً مستقل می‌باشند.
رابطه تنظیم‌گران	۱- استفاده از پیشنهادات، همفکری و مشاوره یکدیگر در امور تنظیم‌گری ۲- تصمیمات و مقررات اجباری ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر ایمنی، نسبت به تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر اقتصادی اولویت دارد. ۳- تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر اقتصادی بر تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر فنی اولویت دارد. ۴- در صورتیکه تنظیم‌گر اقتصادی، دستورالعمل یا رویه‌ای را که توسط تنظیم‌گر فنی وضع گردیده است، موجب اختلال در رقابت تشخیص دهد، تقاضای اصلاح آن را از تنظیم‌گر فنی می‌نماید و تنظیم‌گر فنی نیز باید نسبت به اصلاح دستورالعمل یا رویه مذکور اقدام نماید.

نگاشت نهادی این مدل پیشنهادی، به صورت شکل ۴-۴ ارائه گردیده است.



نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری دوم:

تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز ملی رقابت، تنظیم‌گر ایمنی کاملاً مستقل و تنظیم‌گر فنی با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی



شکل ۴-۴- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی دوم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی



۴.۵.۳. مدل پیشنهادی سوم

در این مدل پیشنهادی، ساختار تنظیم‌گر اقتصادی مشابه مدل پیشنهادی دوم است ولی در جهت تسهیل استفاده از بدنه کارشناسی دولتی در درون نهاد تنظیم‌گر ایمنی و نهاد تنظیم‌گر فنی، این دو تنظیم‌گر به صورت با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی در نظر گرفته شده‌اند. ساختار کلی این طرح تنظیم‌گری، به صورت جدول ۴-۵ است.

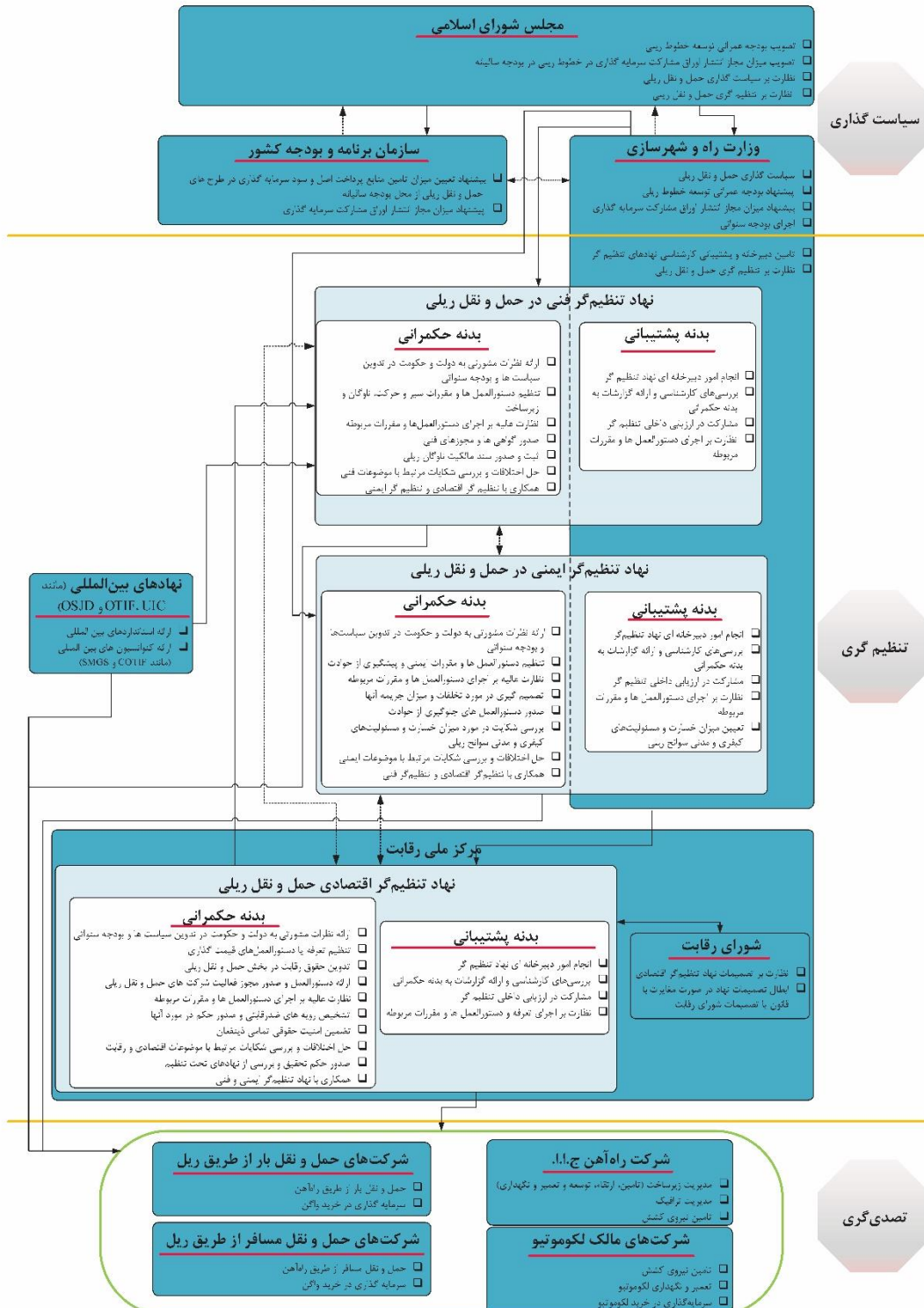
جدول ۴-۵- ساختار کلی مدل پیشنهادی سوم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

موضوع	وضعیت در مدل پیشنهادی
تعداد تنظیم‌گران	سه نهاد تنظیم‌گر
نام تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر ایمنی در حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر فنی در حمل و نقل ریلی
نوع تنظیم‌گران	تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز ملی رقابت و تنظیم‌گر ایمنی و تنظیم‌گر فنی به صورت مجزا و با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی می‌باشند.
رابطه تنظیم‌گران	۱- استفاده از پیشنهادات، همفکری و مشاوره یکدیگر در امور تنظیم‌گری ۲- تصمیمات و مقررات اجباری ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر ایمنی، نسبت به تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر اقتصادی اولویت دارد. ۳- تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر اقتصادی بر تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر فنی اولویت دارد. ۴- در صورتیکه تنظیم‌گر اقتصادی، دستورالعمل یا رویه‌ای را که توسط تنظیم‌گر فنی وضع گردیده است، موجب اخلاف در رقابت تشخیص دهد، تقاضای اصلاح آن را از تنظیم‌گر فنی می‌نماید و تنظیم‌گر فنی نیز باید نسبت به اصلاح دستورالعمل یا رویه مذکور اقدام نماید.

نگاشت نهادی این مدل پیشنهادی به صورت شکل ۴-۵ است.

نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری سوم:

تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز ملی رقابت و تنظیم‌گر ایمنی و فنی مجزا و با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی



☐ کارکرد
 ☐ بخش های داخلی نهاد جدید
 ☐ نهاد جدید
 ☐ نهاد موجود
 ☐ ارانه مشاوره با پیشنهاد
 ☐ ارانه مقررات با تصمیم

توضیح: کارکردهای بیان شده برای هر نهاد، برخی از کارکردهای اصلی نهاد هستند

شکل ۴-۵- نگاهت نهادهی مدل پیشنهادی سوم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی



۴.۵.۴. مدل پیشنهادی چهارم

در این مدل، سه نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی به صورت مجزا و با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی در نظر گرفته شده است. ساختار کلی این مدل پیشنهادی به صورت جدول ۴-۶ است.

جدول ۴-۶- ساختار کلی مدل پیشنهادی چهارم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

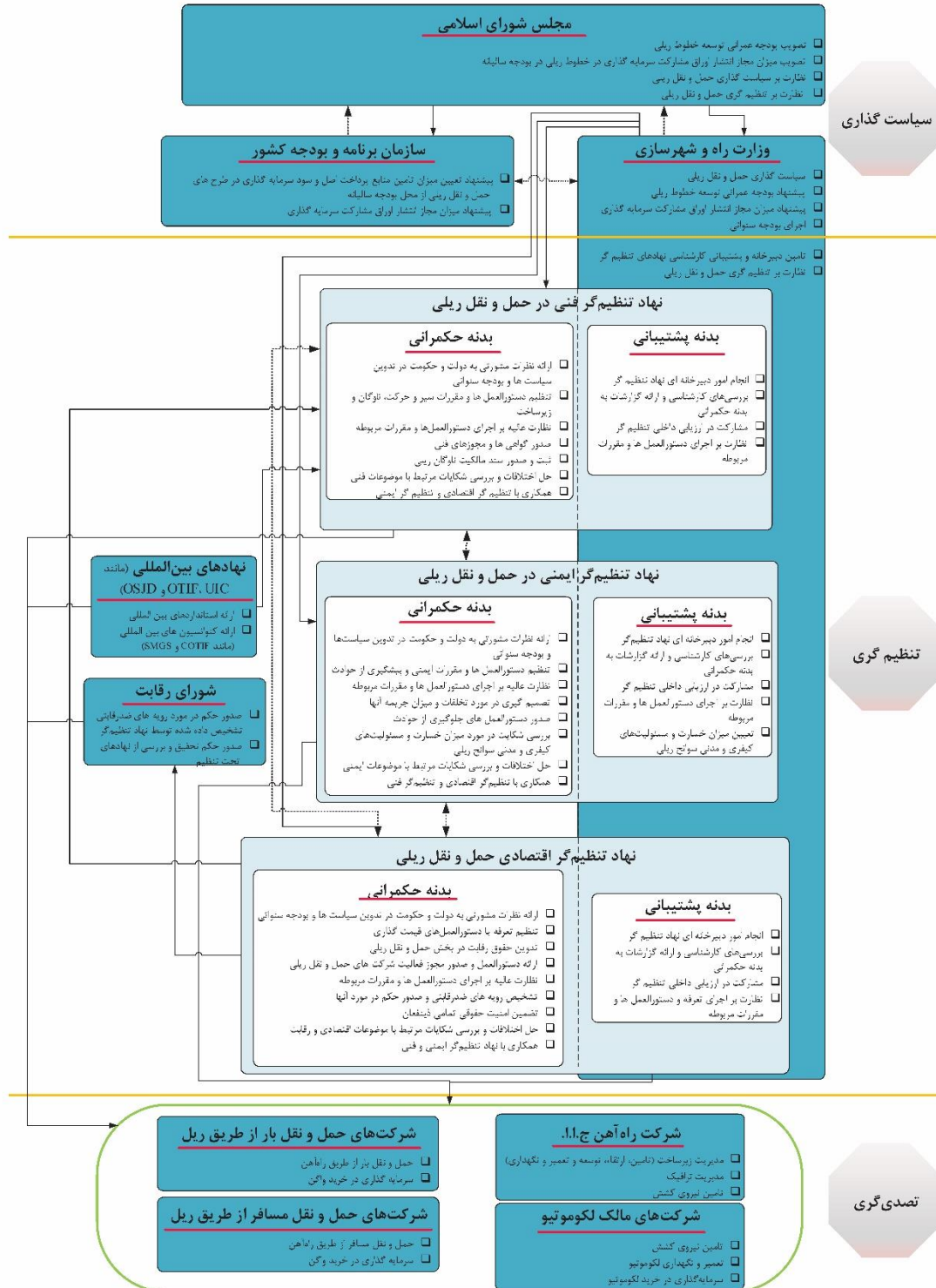
موضوع	وضعیت در مدل پیشنهادی
تعداد تنظیم‌گران	سه نهاد تنظیم‌گر
نام تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر ایمنی در حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر فنی در حمل و نقل ریلی
نوع تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، نهاد تنظیم‌گر ایمنی و نهاد تنظیم‌گر فنی به صورت مجزا و با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی می‌باشند.
رابطه تنظیم‌گران	۱- استفاده از پیشنهادات، همفکری و مشاوره یکدیگر در امور تنظیم‌گری ۲- تصمیمات و مقررات اجباری ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر ایمنی، نسبت به تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر اقتصادی اولویت دارد. ۳- تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر اقتصادی بر تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر فنی اولویت دارد. ۴- در صورتیکه تنظیم‌گر اقتصادی، دستورالعمل یا رویه‌ای را که توسط تنظیم‌گر فنی وضع گردیده است، موجب اخلال در رقابت تشخیص دهد، تقاضای اصلاح آن را از تنظیم‌گر فنی می‌نماید و تنظیم‌گر فنی نیز باید نسبت به اصلاح دستورالعمل یا رویه مذکور اقدام نماید.

نگاشت نهادی مربوط به این مدل پیشنهادی به صورت شکل ۴-۶ است.



نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری چهارم:

تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی مجزا و با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی



ارائه مقررات یا تصمیم ← ارائه مشاوره یا پیشنهاد ← نهاد موجود ← نهاد جدید ← بخش‌های داخلی نهاد جدید ← کارکرد

توضیح: کارکردهای بیان شده برای هر نهاد، برخی از کارکردهای اصلی نهاد هستند

شکل ۴-۶- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی چهارم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی



۴.۵.۵. مدل پیشنهادی پنجم

در این مدل، تنظیم‌گر اقتصادی مستقل با پشتیبانی مرکز ملی رقابت، تنظیم‌گر ایمنی مستقل با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر فنی در درون شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در نظر گرفته شده است. ساختار کلی این مدل به صورت جدول ۴-۷ است.

جدول ۴-۷- ساختار کلی مدل پیشنهادی پنجم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

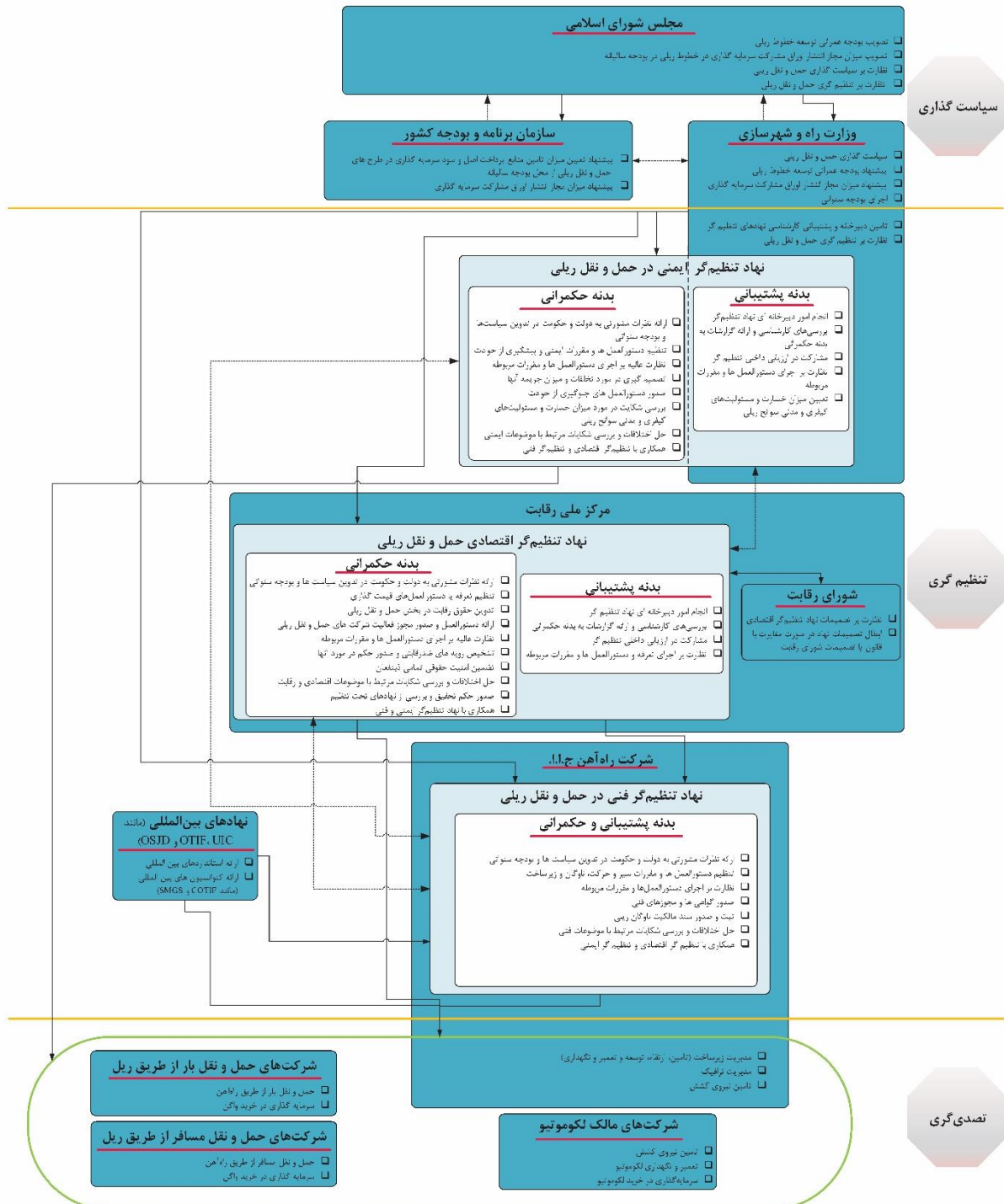
موضوع	وضعیت در مدل پیشنهادی
تعداد تنظیم‌گران	سه نهاد تنظیم‌گر
نام تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر ایمنی در حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر فنی در حمل و نقل ریلی
نوع تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز ملی رقابت، نهاد تنظیم‌گر ایمنی با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی و نهاد تنظیم‌گر فنی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. می‌باشد.
رابطه تنظیم‌گران	۱- استفاده از پیشنهادات، همفکری و مشاوره یکدیگر در امور تنظیم‌گری ۲- تصمیمات و مقررات اجباری ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر ایمنی، نسبت به تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر اقتصادی اولویت دارد. ۳- تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر اقتصادی بر تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط تنظیم‌گر فنی اولویت دارد. ۴- در صورتیکه تنظیم‌گر اقتصادی، دستورالعمل یا رویه‌ای را که توسط تنظیم‌گر فنی وضع گردیده است، موجب اختلال در رقابت تشخیص دهد، تقاضای اصلاح آن را از تنظیم‌گر فنی می‌نماید و تنظیم‌گر فنی نیز باید نسبت به اصلاح دستورالعمل یا رویه مذکور اقدام نماید.

نگاشت نهادی این مدل پیشنهادی به صورت شکل ۴-۷ است.



نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری پنجم:

تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز ملی رقابت، تنظیم‌گر ایمنی با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر فنی، شرکت راه آهن ج.ا.ا.



ارائه مقررات یا تصمیم ارائه مشاوره یا پیشنهاد نهاد موجود نهاد جدید بخش های داخلی نهاد جدید کارکرد

توضیح: کارکردهای بیان شده برای هر نهاد، برخی از کارکردهای اصلی نهاد هستند

شکل ۴-۷- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی پنجم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی



۴.۵.۶. مدل پیشنهادی ششم

در این مدل پیشنهادی، نهاد تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز ملی رقابت، نهاد تنظیم‌گر ایمنی با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی و نهاد تنظیم‌گر فنی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. هستند. ساختار کلی این مدل به صورت جدول ۴-۸ است.

جدول ۴-۸- ساختار کلی مدل پیشنهادی ششم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

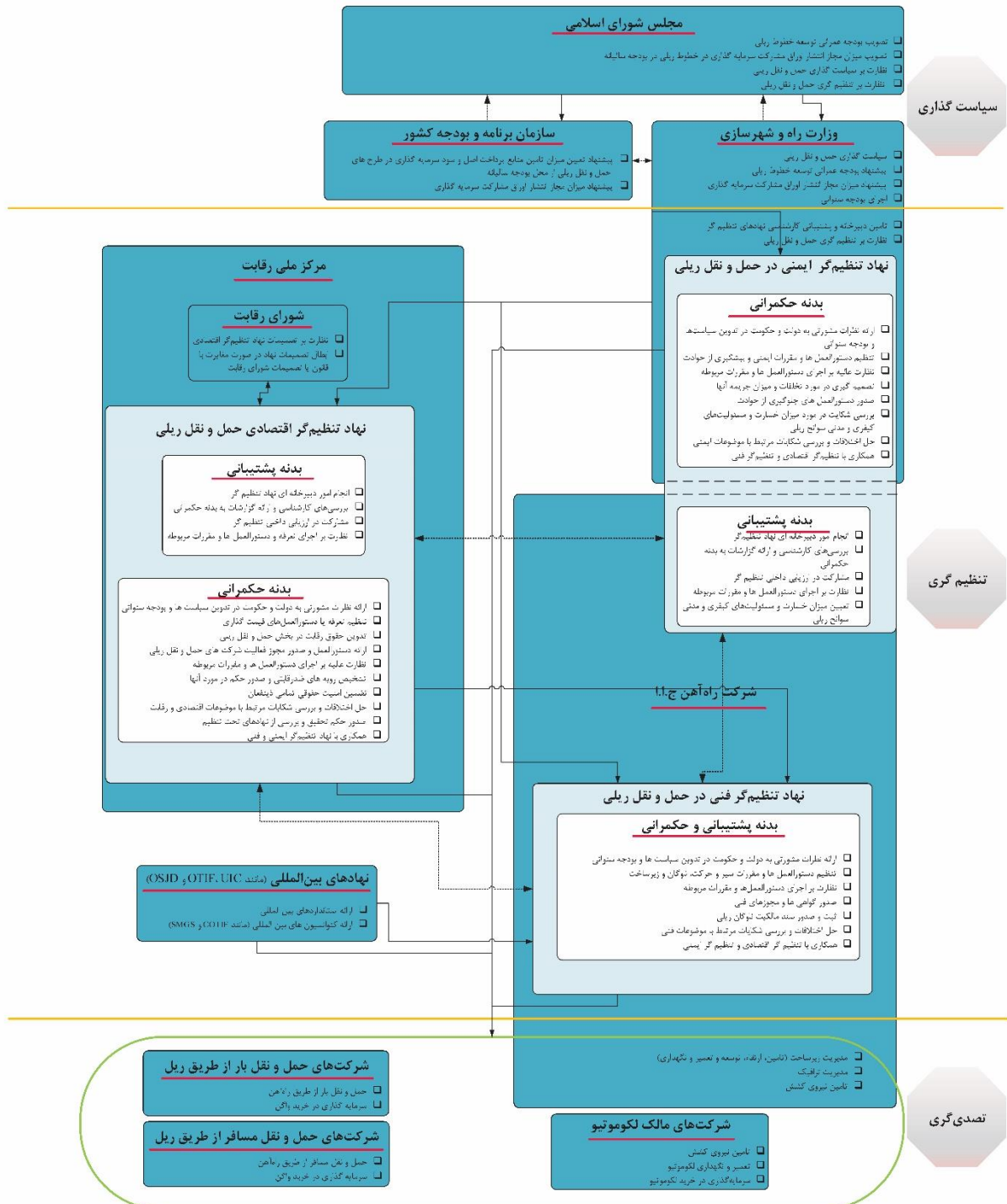
موضوع	وضعیت در مدل پیشنهادی
تعداد تنظیم‌گران	سه نهاد تنظیم‌گر
نام تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر ایمنی در حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر فنی در حمل و نقل ریلی
نوع تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز ملی رقابت، نهاد تنظیم‌گر ایمنی با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی و نهاد تنظیم‌گر فنی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. هستند.
رابطه تنظیم‌گران	۱- استفاده از پیشنهادات، همفکری و مشاوره یکدیگر در امور تنظیم‌گری ۲- تصمیمات و مقررات اجباری ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر ایمنی، نسبت به تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی اولویت دارد. ۳- تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی بر تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر فنی اولویت دارد. ۴- در صورتیکه نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، دستورالعمل یا رویه‌ای را که توسط نهاد تنظیم‌گر فنی وضع گردیده باشد را موجب اخلال در رقابت تشخیص دهد، تقاضای اصلاح آن را از نهاد تنظیم‌گر فنی می‌نماید و نهاد تنظیم‌گر فنی نیز باید نسبت به اصلاح دستورالعمل یا رویه مذکور اقدام نماید.

نگاشت نهادی این مدل پیشنهادی به صورت شکل ۴-۸ است.



نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری ششم:

تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز ملی رقابت، تنظیم‌گر ایمنی با پشتیبانی شرکت راه آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر فنی، شرکت راه آهن ج.ا.ا.



— ارائه مقررات یا تصمیم — ارائه مشاوره یا پیشنهاد — ارائه موجود — نهاد جدید — بخش‌های داخلی نهاد جدید — کارکرد

توضیح: کارکردهای بیان شده برای هر نهاد، برخی از کارکردهای اصلی نهاد هستند

شکل ۴-۸- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی ششم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی



۴.۵.۷. مدل پیشنهادی هفتم

در این مدل پیشنهادی، نهاد تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به وزارت راه و شهرسازی، نهاد تنظیم‌گر ایمنی با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی و نهاد تنظیم‌گر فنی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. هستند. ساختار کلی این مدل به صورت جدول ۴-۹ است.

جدول ۴-۹- ساختار کلی مدل پیشنهادی هفتم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

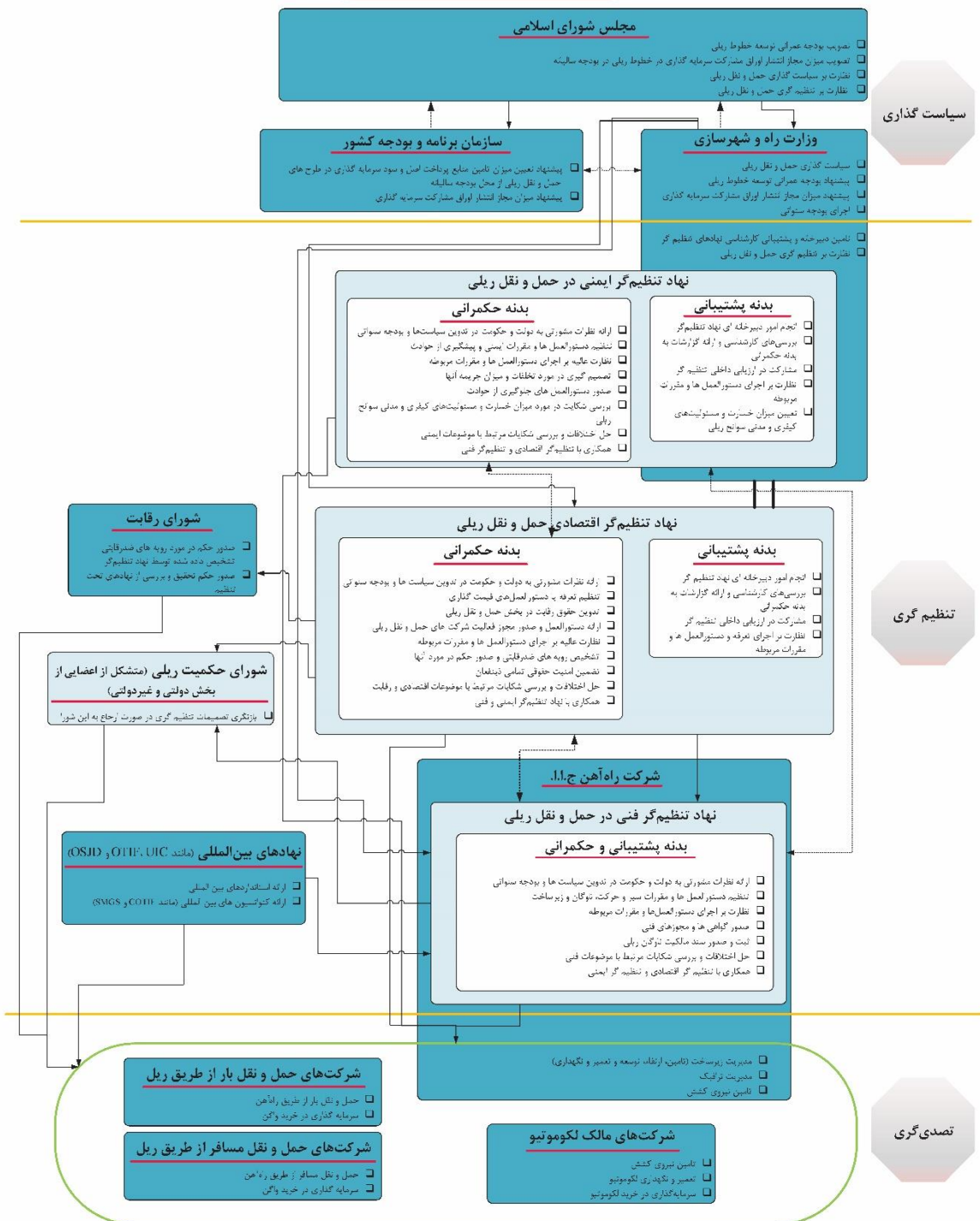
موضوع	وضعیت در مدل پیشنهادی
تعداد تنظیم‌گران	سه نهاد تنظیم‌گر
نام تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر ایمنی در حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر فنی در حمل و نقل ریلی
نوع تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به وزارت راه و شهرسازی، نهاد تنظیم‌گر ایمنی با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی و نهاد تنظیم‌گر فنی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. هستند.
رابطه تنظیم‌گران	۱- استفاده از پیشنهادات، همفکری و مشاوره یکدیگر در امور تنظیم‌گری ۲- تصمیمات و مقررات اجباری ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر ایمنی، نسبت به تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی اولویت دارد. ۳- تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی بر تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر فنی اولویت دارد. ۴- در صورتیکه نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، دستورالعمل یا رویه‌ای را که توسط نهاد تنظیم‌گر فنی وضع گردیده باشد را موجب اخلال در رقابت تشخیص دهد، تقاضای اصلاح آن را از نهاد تنظیم‌گر فنی می‌نماید و نهاد تنظیم‌گر فنی نیز باید نسبت به اصلاح دستورالعمل یا رویه مذکور اقدام نماید. ۵- شورای حکمیت ریلی نیز در این مدل وجود دارد تا در صورتی که بخش غیردولتی شکایتی از تصمیمات اقتصادی یا فنی تنظیم‌گران داشته باشد، جهت حل اختلاف و شکایت به این شورا، مراجعه نماید.

نگاشت نهادی این مدل پیشنهادی به صورت شکل ۴-۹ است.



نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری هفتم:

تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به وزارت راه و شهرسازی، تنظیم‌گر ایمنی با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر فنی، شرکت راه آهن ج.ا.ا.



شکل ۴-۹- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی هفتم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی



۴.۵.۸. مدل پیشنهادی هشتم

در این مدل پیشنهادی، نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و نهاد تنظیم‌گر ایمنی به صورت مجزا و وابسته به وزارت راه و شهرسازی و نهاد تنظیم‌گر فنی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. هستند. ساختار کلی این مدل به صورت جدول ۴-۱۰ است.

جدول ۴-۱۰ ساختار کلی مدل پیشنهادی هشتم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

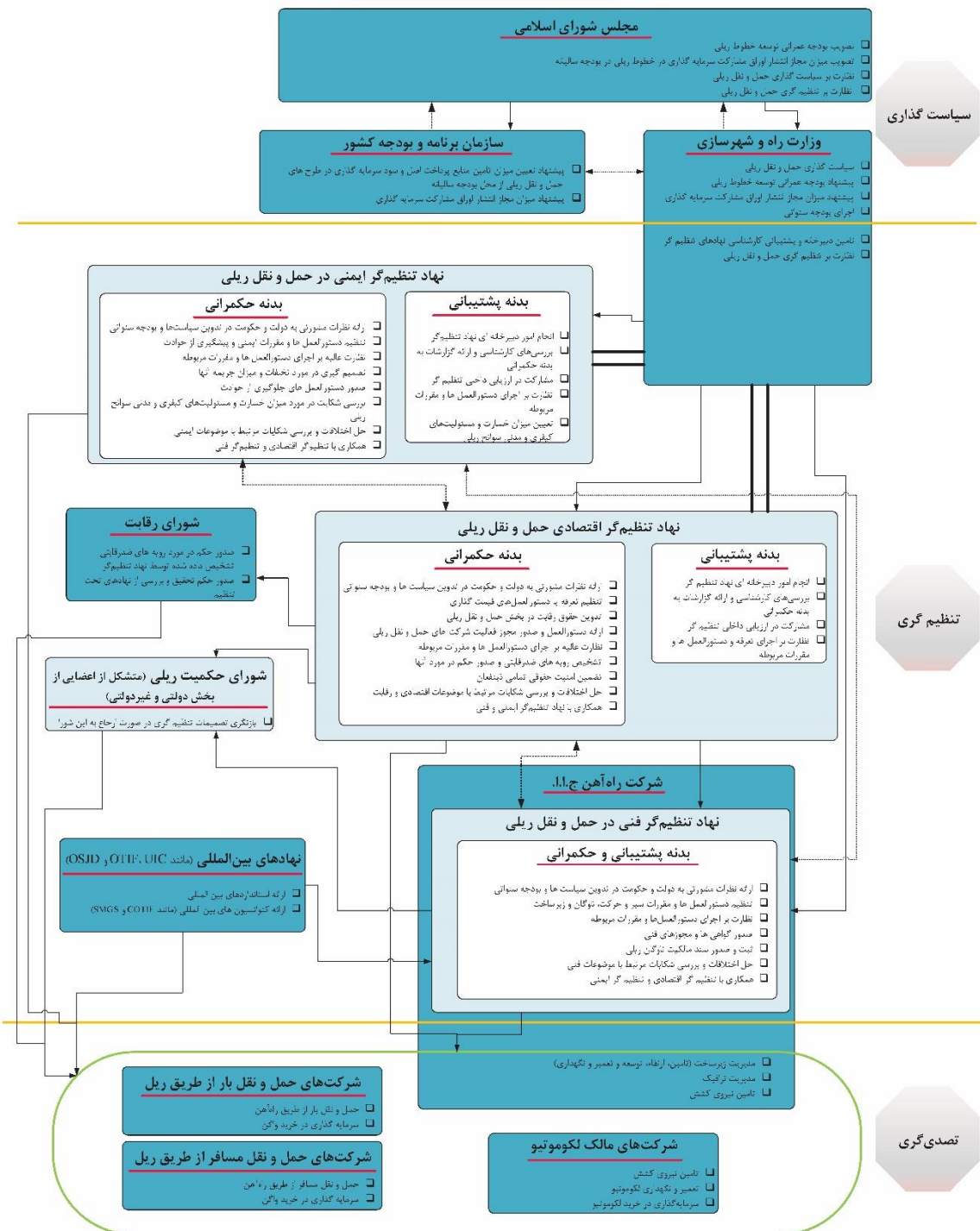
موضوع	وضعیت در مدل پیشنهادی
تعداد تنظیم‌گران	سه نهاد تنظیم‌گر
نام تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر ایمنی در حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر فنی در حمل و نقل ریلی
نوع تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و نهاد تنظیم‌گر ایمنی به صورت مجزا و وابسته به وزارت راه و شهرسازی و نهاد تنظیم‌گر فنی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. است.
رابطه تنظیم‌گران	۱- استفاده از پیشنهادات، همفکری و مشاوره یکدیگر در امور تنظیم‌گری ۲- تصمیمات و مقررات اجباری ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر ایمنی، نسبت به تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی اولویت دارد. ۳- تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی بر تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر فنی اولویت دارد. ۴- در صورتیکه نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، دستورالعمل یا رویه‌ای را که توسط نهاد تنظیم‌گر فنی وضع گردیده باشد را موجب اخلال در رقابت تشخیص دهد، تقاضای اصلاح آن را از نهاد تنظیم‌گر فنی می‌نماید و نهاد تنظیم‌گر فنی نیز باید نسبت به اصلاح دستورالعمل یا رویه مذکور اقدام نماید. ۵- شورای حکمیت ریلی نیز در این مدل وجود دارد تا در صورتی که بخش غیردولتی شکایتی از تصمیمات اقتصادی یا فنی تنظیم‌گران داشته باشد، جهت حل اختلاف و شکایت به این شورا، مراجعه نماید.

نگاشت نهادی این مدل پیشنهادی به صورت شکل ۴-۱۰ است.



نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری هشتم:

تنظیم‌گر اقتصادی و تنظیم‌گر ایمنی مجزا و وابسته به وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر فنی، شرکت راه آهن ج.ا.ا.



توضیح: کارکردهای بیان شده برای هر نهاد، برخی از کارکردهای اصلی نهاد هستند
نهاد موجود: نهاد جدید: بخش‌های داخلی نهاد جدید: کارکرد: وابستگی قانونی:

شکل ۴-۱۰- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی هشتم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی



۴.۵.۹. مدل پیشنهادی نهم

در این مدل پیشنهادی، نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی به صورت یکپارچه و مجزا از نهاد تنظیم‌گر اقتصادی بوده و هر دو نهاد به صورت کاملاً مستقل هستند. ساختار کلی این مدل به صورت جدول ۴-۱۱ است.

جدول ۴-۱۱- ساختار کلی مدل پیشنهادی نهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

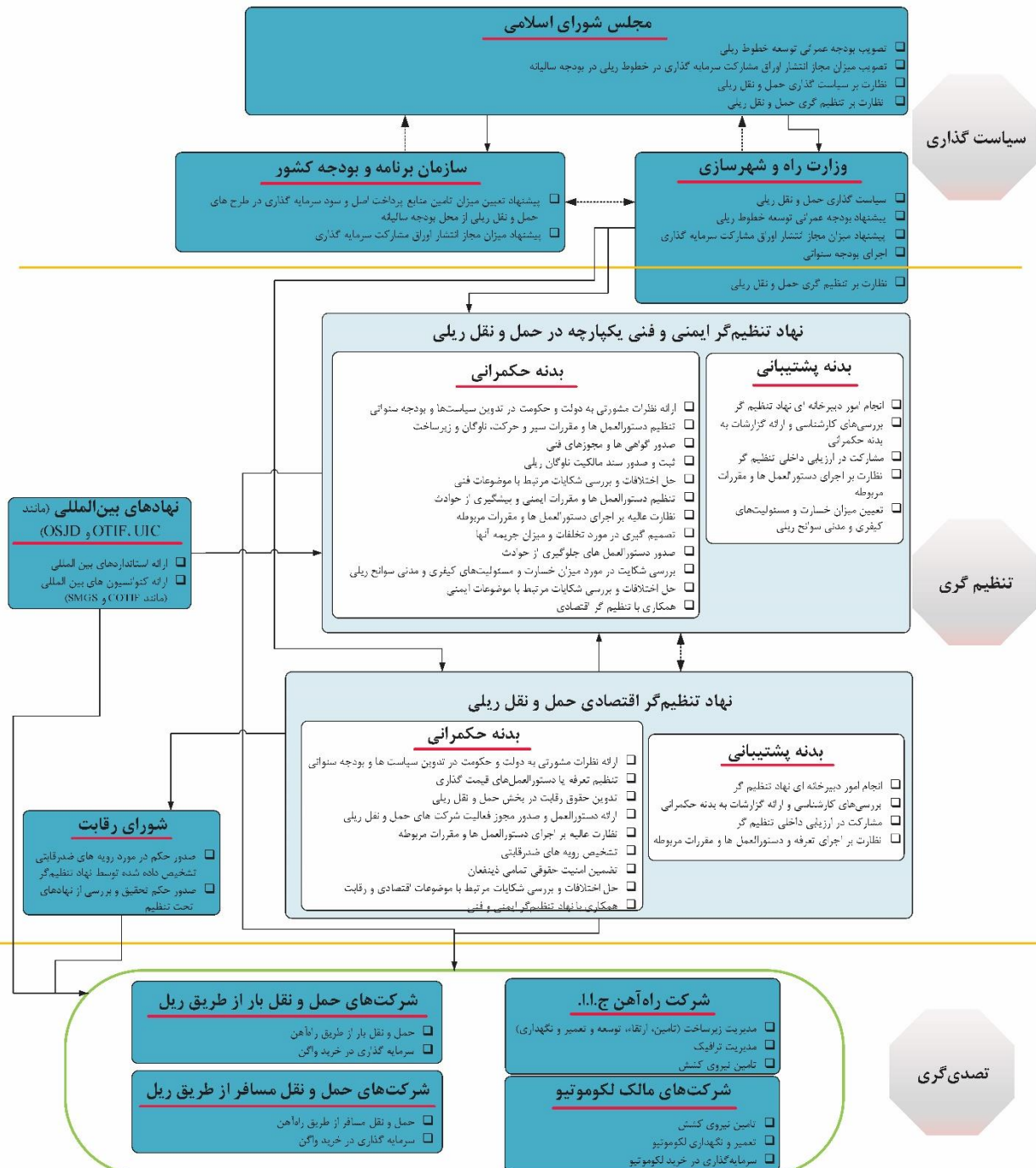
موضوع	وضعیت در مدل پیشنهادی
تعداد تنظیم‌گران	دو نهاد تنظیم‌گر
نام تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه در حمل و نقل ریلی
نوع تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی کاملاً مستقل و نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه نیز به صورت کاملاً مستقل می‌باشند.
رابطه تنظیم‌گران	۱- استفاده از پیشنهادات، همفکری و مشاوره یکدیگر در امور تنظیم‌گری ۲- تصمیمات و مقررات اجباری ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی در صورتیکه از نوع الزام‌آور ایمنی باشد، نسبت به تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی اولویت دارد. ۳- تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی بر سایر تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی اولویت دارد. ۴- در صورتیکه نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، دستورالعمل یا رویه‌ای را که توسط نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی وضع گردیده باشد و از نوع الزام‌آور ایمنی نباشد را موجب اخلاف در رقابت تشخیص دهد، تقاضای اصلاح آن را از نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی می‌نماید و نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی نیز باید نسبت به اصلاح دستورالعمل یا رویه مذکور اقدام نماید.

نگاشت نهادی این مدل پیشنهادی به صورت شکل ۴-۱۱ است.



نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری نهم:

تنظیم‌گر اقتصادی کاملاً مستقل و تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه کاملاً مستقل



ارائه مقررات یا تصمیم ----- ارائه مشاوره یا پیشنهاد نهاد موجود نهاد جدید بخش‌های داخلی نهاد جدید کارکرد

توضیح: کارکردهای بیان شده برای هر نهاد، برخی از کارکردهای اصلی نهاد هستند

شکل ۴-۱۱- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی نهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی



۴.۵.۱۰. مدل پیشنهادی دهم

در این مدل پیشنهادی، نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی به صورت یکپارچه با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی و نهاد تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز ملی رقابت هستند. ساختار کلی این مدل به صورت جدول ۴-۱۲ است.

جدول ۴-۱۲- ساختار کلی مدل پیشنهادی دهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

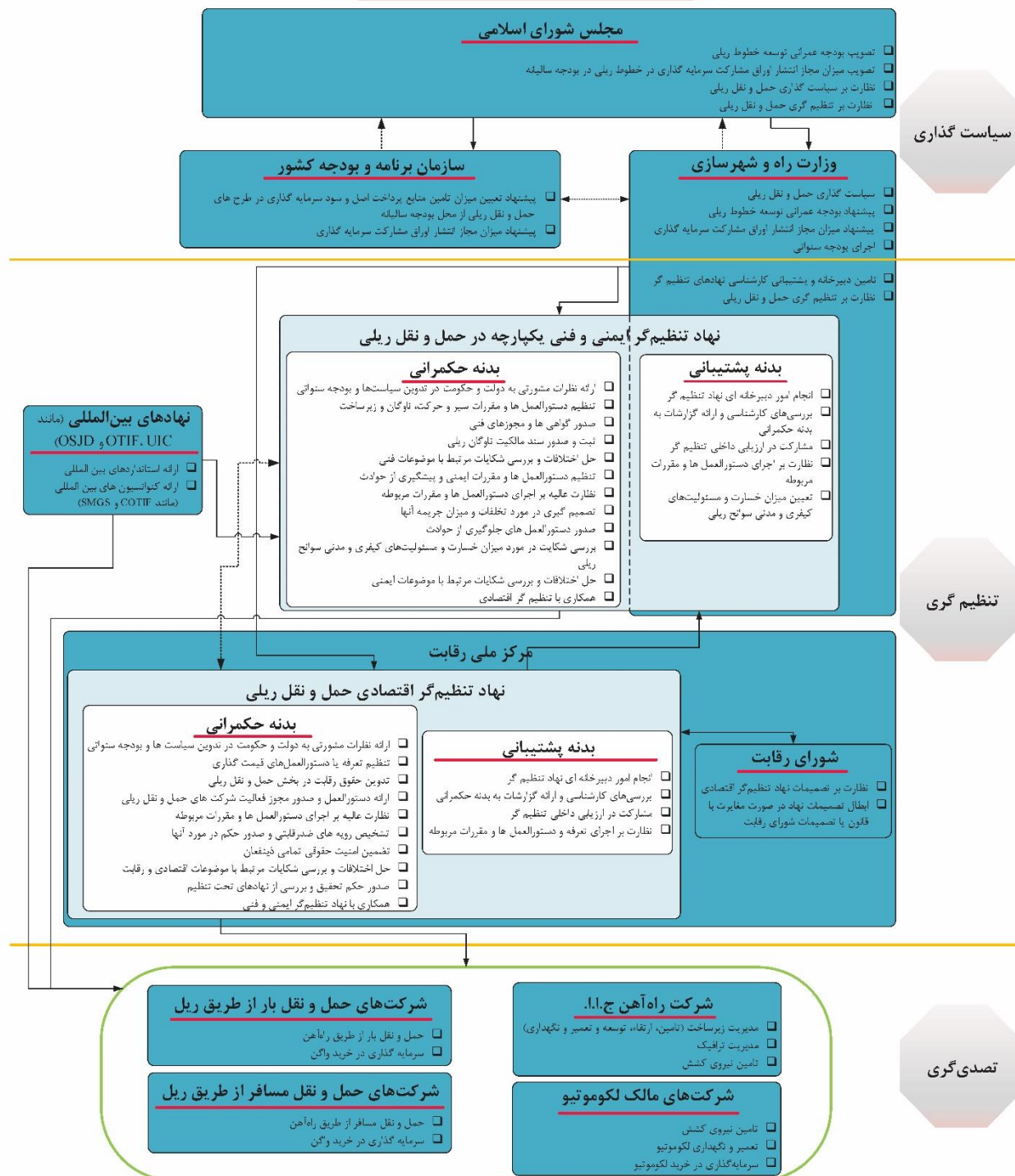
موضوع	وضعیت در مدل پیشنهادی
تعداد تنظیم‌گران	دو نهاد تنظیم‌گر
نام تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه در حمل و نقل ریلی
نوع تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز ملی رقابت و نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی می‌باشد.
رابطه تنظیم‌گران	۱- استفاده از پیشنهادات، همفکری و مشاوره یکدیگر در امور تنظیم‌گری ۲- تصمیمات و مقررات اجباری ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی در صورتیکه از نوع الزام‌آور ایمنی باشد، نسبت به تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی اولویت دارد. ۳- تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی بر سایر تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی اولویت دارد. ۴- در صورتیکه نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، دستورالعمل یا رویه‌ای را که توسط نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی وضع گردیده باشد و از نوع الزام‌آور ایمنی نباشد را موجب اخلاف در رقابت تشخیص دهد، تقاضای اصلاح آن را از نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی می‌نماید و نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی نیز باید نسبت به اصلاح دستورالعمل یا رویه مذکور اقدام نماید.

نگاشت نهادی این مدل پیشنهادی به صورت شکل ۴-۱۲ است.



نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری دهم:

تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز ملی رقابت، تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی



ارائه مقررات یا تصمیم ارائه مشاوره یا پیشنهاد نهاد موجود نهاد جدید بخش‌های داخلی نهاد جدید کارکرد

توضیح: کارکردهای بیان شده برای هر نهاد، برخی از کارکردهای اصلی نهاد هستند

شکل ۴-۱۲- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی دهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی



۴.۵.۱۱. مدل پیشنهادی یازدهم

در این مدل پیشنهادی، نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی به صورت یکپارچه با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی و نهاد تنظیم‌گر اقتصادی نیز با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی هستند. ساختار کلی این مدل به صورت جدول ۴-۱۳ است.

جدول ۴-۱۳- ساختار کلی مدل پیشنهادی یازدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

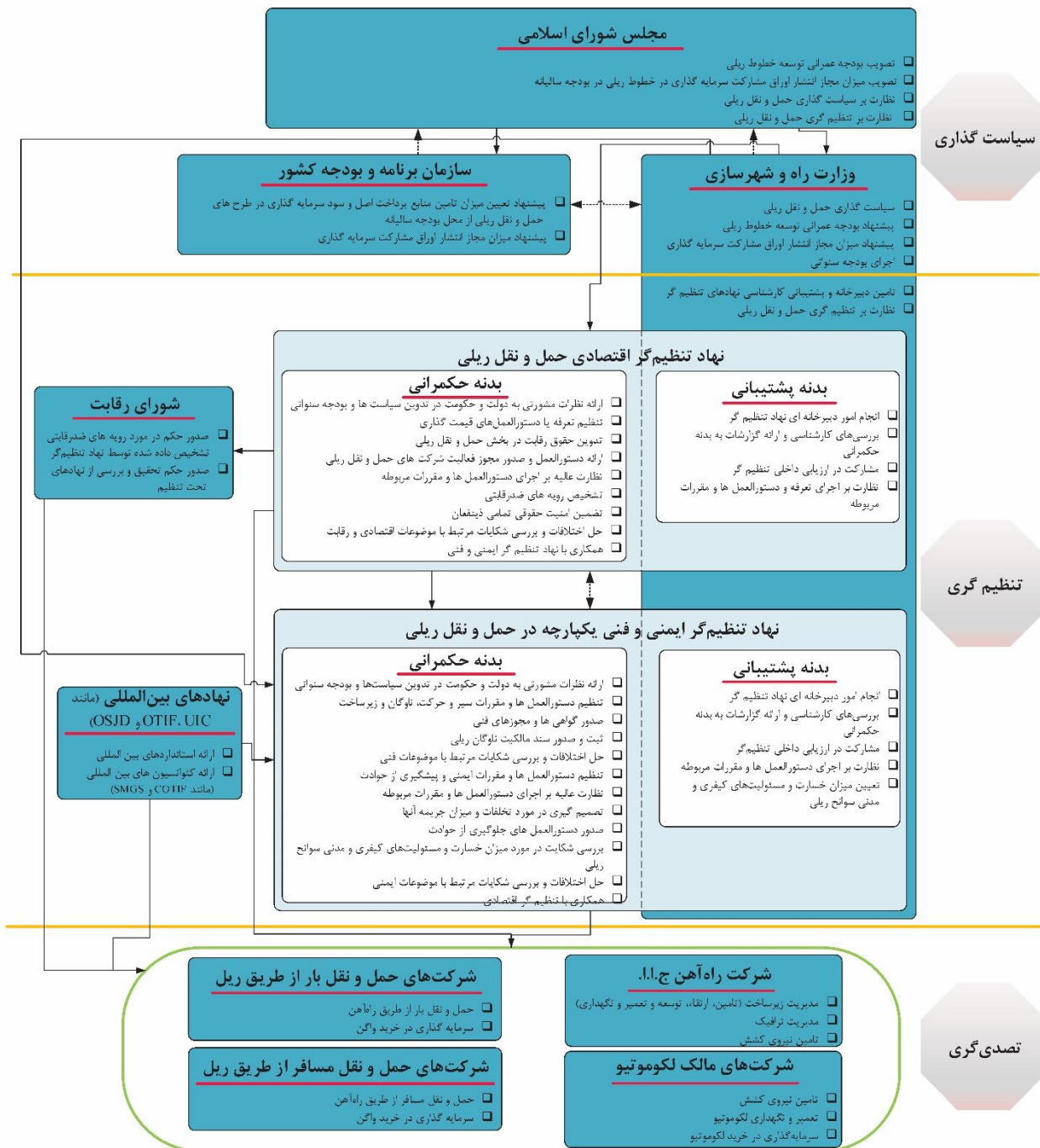
موضوع	وضعیت در مدل پیشنهادی
تعداد تنظیم‌گران	دو نهاد تنظیم‌گر
نام تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه در حمل و نقل ریلی
نوع تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی و نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه نیز با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی هستند.
رابطه تنظیم‌گران	۱- استفاده از پیشنهادات، همفکری و مشاوره یکدیگر در امور تنظیم‌گری ۲- تصمیمات و مقررات اجباری ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی در صورتیکه از نوع الزام‌آور ایمنی باشد، نسبت به تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی اولویت دارد. ۳- تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی بر سایر تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی اولویت دارد. ۴- در صورتیکه نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، دستورالعمل یا رویه‌ای را که توسط نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی وضع گردیده باشد و از نوع الزام‌آور ایمنی نباشد را موجب اخلاف در رقابت تشخیص دهد، تقاضای اصلاح آن را از نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی می‌نماید و نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی نیز باید نسبت به اصلاح دستورالعمل یا رویه مذکور اقدام نماید.

نگاشت نهادی این مدل پیشنهادی به صورت شکل ۴-۱۳ است.



نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری یازدهم:

تنظیم‌گر اقتصادی با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی



توضیح: کارکردهای بیان شده برای هر نهاد، برخی از کارکردهای اصلی نهاد هستند

شکل ۴-۱۳- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی یازدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی



۴.۵.۱۲. مدل پیشنهادی دوازدهم

در این مدل پیشنهادی، نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی به صورت یکپارچه وابسته به وزارت راه و شهرسازی و نهاد تنظیم‌گر اقتصادی با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی هستند. ساختار کلی این مدل به صورت جدول ۴-۱۴ است.

جدول ۴-۱۴- ساختار کلی مدل پیشنهادی دوازدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

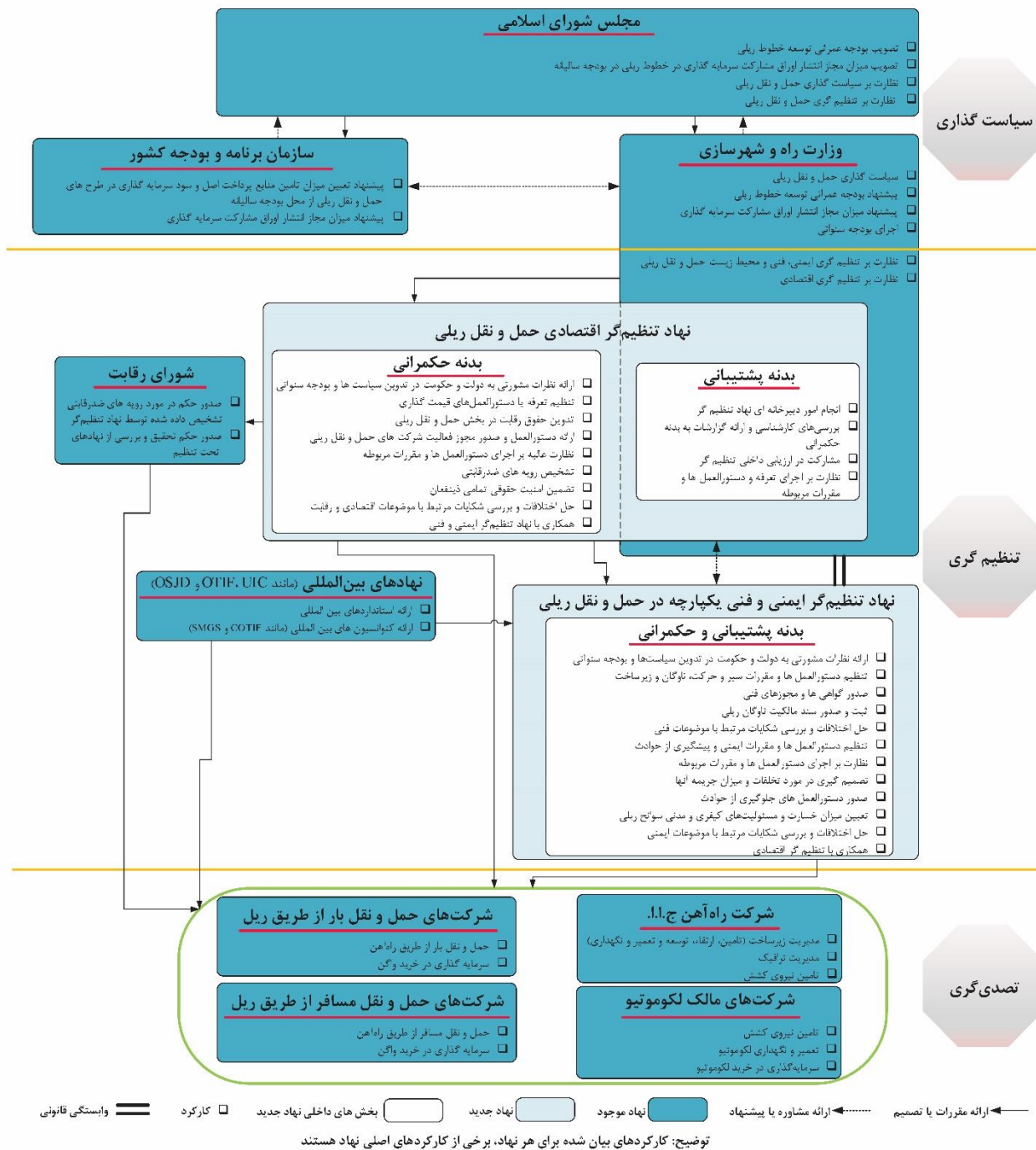
موضوع	وضعیت در مدل پیشنهادی
تعداد تنظیم‌گران	دو نهاد تنظیم‌گر
نام تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه در حمل و نقل ریلی
نوع تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی و نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه وابسته به وزارت راه و شهرسازی هستند.
رابطه تنظیم‌گران	۱- استفاده از پیشنهادات، همفکری و مشاوره یکدیگر در امور تنظیم‌گری ۲- تصمیمات و مقررات اجباری ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی در صورتیکه از نوع الزام‌آور ایمنی باشد، نسبت به تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی اولویت دارد. ۳- تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی بر سایر تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی اولویت دارد. ۴- در صورتیکه نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، دستورالعمل یا رویه‌ای را که توسط نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی وضع گردیده باشد و از نوع الزام‌آور ایمنی نباشد را موجب اخلاف در رقابت تشخیص دهد، تقاضای اصلاح آن را از نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی می‌نماید و نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی نیز باید نسبت به اصلاح دستورالعمل یا رویه مذکور اقدام نماید.

نگاشت نهادی این مدل پیشنهادی به صورت شکل ۴-۱۴ است.



نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری دوازدهم:

تنظیم‌گر اقتصادی با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه وابسته به وزارت راه و شهرسازی



شکل ۴-۱۴- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی دوازدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی



۴.۵.۱۳. مدل پیشنهادی سیزدهم

در این مدل، نهاد تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز ملی رقابت و نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی به صورت یکپارچه با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی در نظر گرفته شده است. ساختار کلی این مدل به صورت جدول ۴-۱۵ است.

جدول ۴-۱۵- ساختار کلی مدل پیشنهادی سیزدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

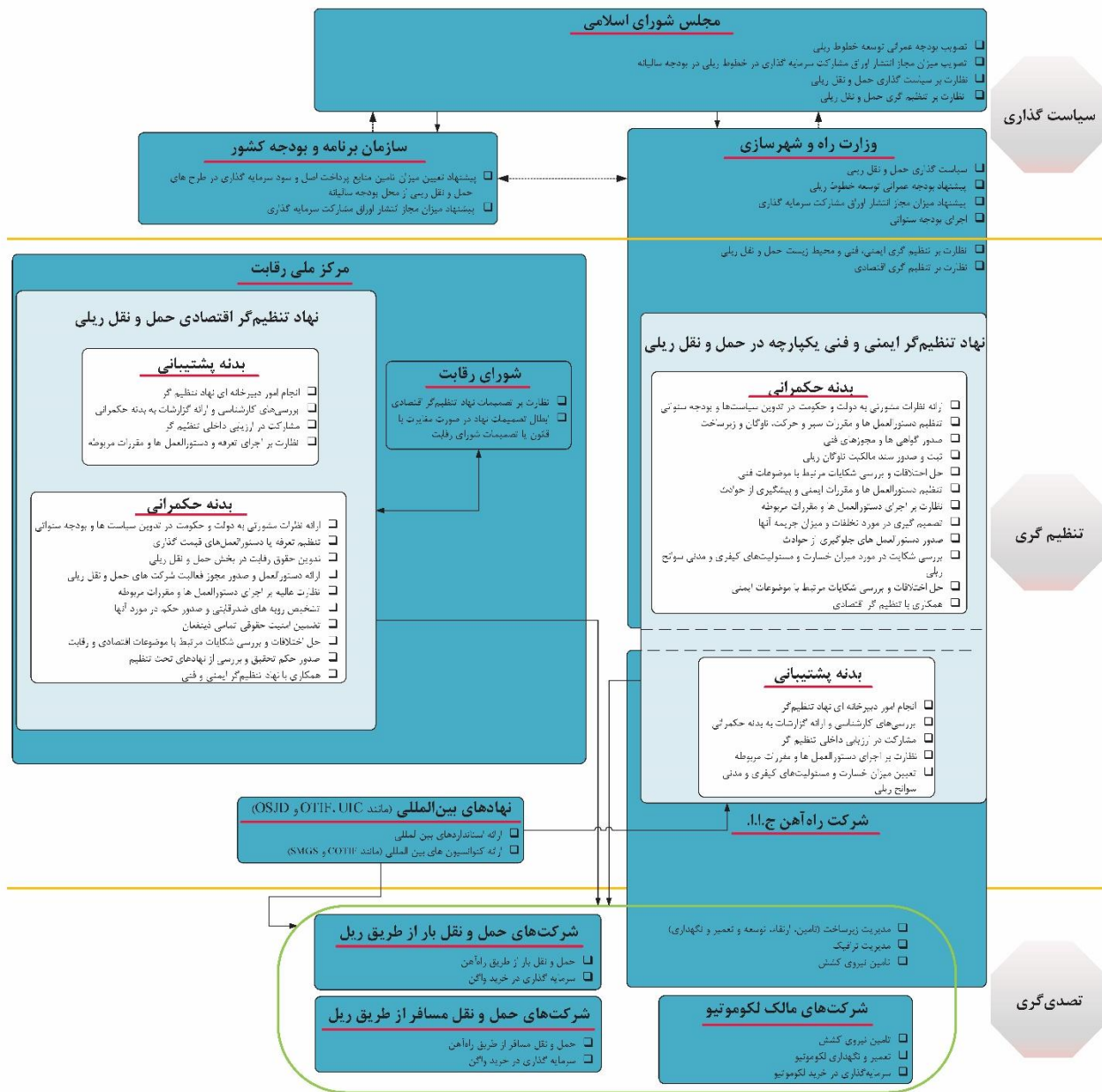
موضوع	وضعیت در مدل پیشنهادی
تعداد تنظیم‌گران	دو نهاد تنظیم‌گر
نام تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه در حمل و نقل ریلی
نوع تنظیم‌گران	تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز ملی رقابت و نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی به صورت یکپارچه با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی است.
رابطه تنظیم‌گران	۱- استفاده از پیشنهادات، همفکری و مشاوره یکدیگر در امور تنظیم‌گری ۲- تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه در صورتیکه از نوع الزام‌آور ایمنی باشد نسبت به تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی اولویت دارد. ۳- کلیه تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، بر تصمیمات و مقررات غیر الزام‌آور ایمنی ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی اولویت دارد. ۴- در صورتیکه نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، دستورالعمل یا رویه غیر الزام‌آور ایمنی را که توسط نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی وضع گردیده باشد را موجب اخلاف در رقابت تشخیص دهد، تقاضای اصلاح آن را از نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی می‌نماید و نهاد تنظیم‌گر ایمنی و فنی نیز باید نسبت به اصلاح دستورالعمل یا رویه مذکور اقدام نماید.

نگاشت نهادی این مدل پیشنهادی به صورت شکل ۴-۱۵ است.



نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری سیزدهم:

تنظیم‌گر اقتصادی وابسته به مرکز ملی رقابت و تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه با پشتیبانی شرکت راه آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی



توضیح: کارکردهای بیان شده برای هر نهاد، برخی از کارکردهای اصلی نهاد هستند

ارائه مقررات یا تصمیم: —————
ارائه مشاوره یا پیشنهاد:
نهاد موجود: ■
نهاد جدید: □
بخش‌های داخلی نهاد جدید: □
کارکرد: □
وابستگی قانونی: □

شکل ۴-۱۵- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی سیزدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی



۴.۵.۱۴. مدل پیشنهادی چهاردهم

در این مدل، نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و فنی به صورت یکپارچه با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی و نهاد تنظیم‌گر ایمنی با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی در نظر گرفته شده است. ساختار کلی این مدل به صورت جدول ۴-۱۶ است.

جدول ۴-۱۶- ساختار کلی مدل پیشنهادی چهاردهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

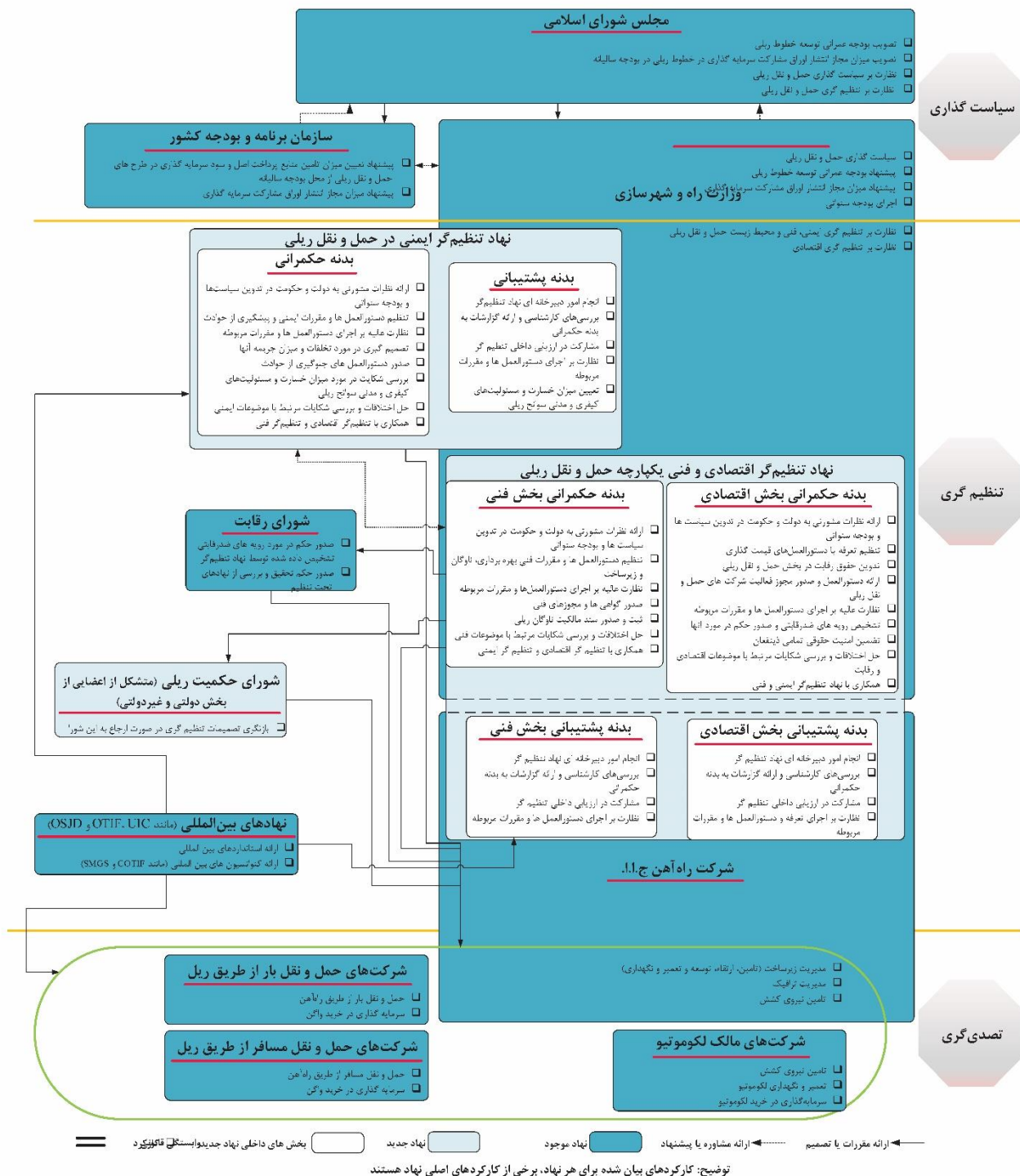
موضوع	وضعیت در مدل پیشنهادی
تعداد تنظیم‌گران	دو نهاد تنظیم‌گر
نام تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و فنی یکپارچه حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر ایمنی در حمل و نقل ریلی
نوع تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و فنی به صورت یکپارچه با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی و نهاد تنظیم‌گر ایمنی با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی است.
رابطه تنظیم‌گران	۱- استفاده از پیشنهادات، همفکری و مشاوره یکدیگر در امور تنظیم‌گری ۲- تصمیمات و مقررات اجباری ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر ایمنی نسبت به تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و فنی اولویت دارد. ۳- تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط بخش اقتصادی نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و فنی، بر تصمیمات و مقررات در نظر گرفته شده در بخش فنی این نهاد، اولویت دارد. ۴- شورای حکمیت ریلی نیز در این مدل وجود دارد تا در صورتی که بخش غیردولتی شکایتی از تصمیمات تنظیم‌گر اقتصادی و فنی داشته باشد، جهت حل اختلاف و شکایت به این شورا، مراجعه نماید.

نگاشت نهادی این مدل پیشنهادی به صورت شکل ۴-۱۶ است.



نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری چهاردهم:

تنظیم‌گر اقتصادی و فنی یکپارچه با پشتیبانی شرکت راه آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر ایمنی با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی



شکل ۴-۱۶- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی چهاردهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

**۴.۵.۱۵. مدل پیشنهادی پانزدهم**

در این مدل، تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی به صورت یکپارچه با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر فنی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در نظر گرفته شده است. ساختار کلی این مدل به صورت جدول ۴-۱۷ است.

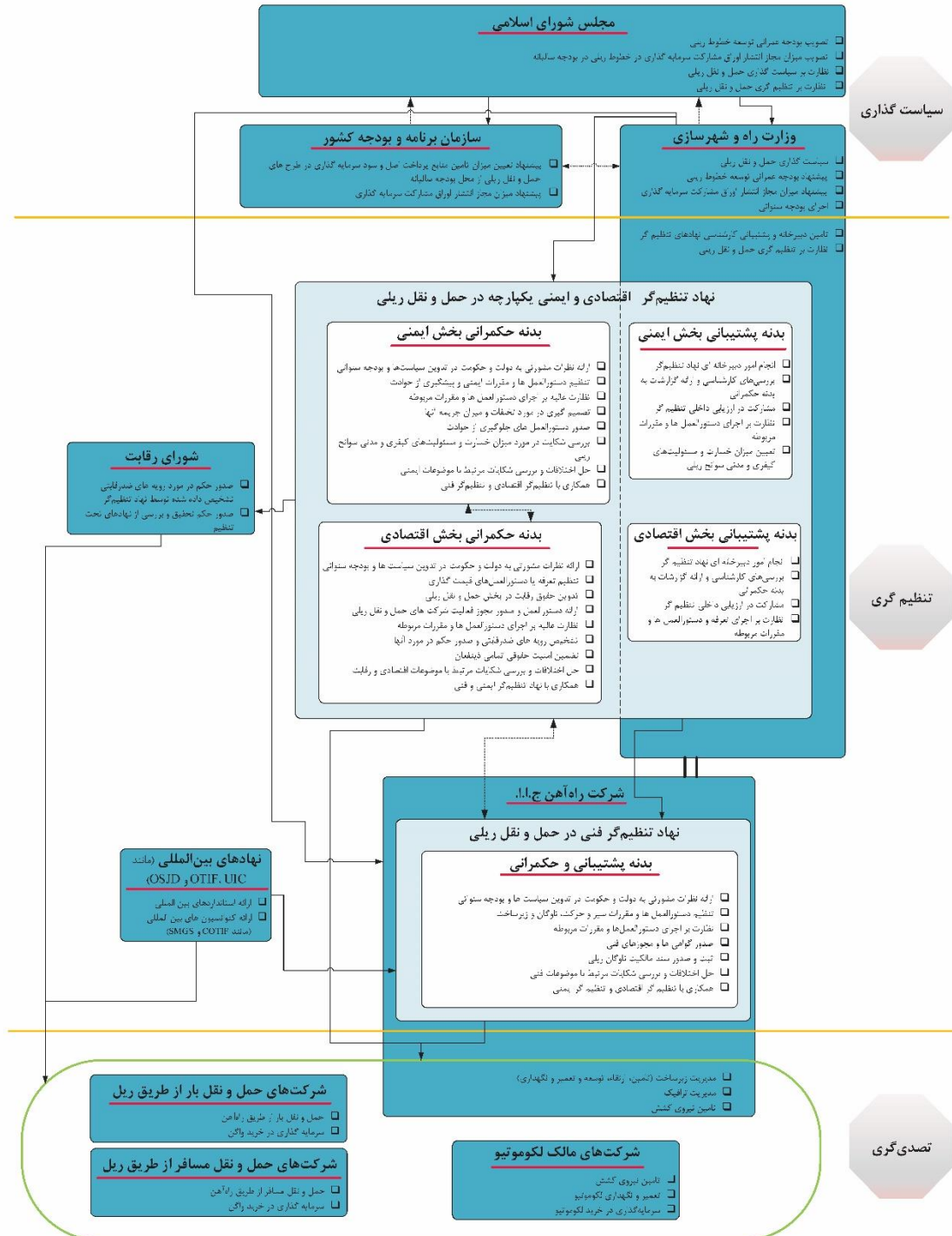
جدول ۴-۱۷- ساختار کلی مدل پیشنهادی پانزدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

موضوع	وضعیت در مدل پیشنهادی
تعداد تنظیم‌گران	دو نهاد تنظیم‌گر
نام تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی یکپارچه حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر فنی در حمل و نقل ریلی
نوع تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی یکپارچه با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی و نهاد تنظیم‌گر فنی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. هستند.
رابطه تنظیم‌گران	۱- استفاده از پیشنهادات، همفکری و مشاوره یکدیگر در امور تنظیم‌گری ۲- تصمیمات و مقررات اجباری ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی در صورتیکه توسط بخش ایمنی این تنظیم‌گر تدوین شده باشد، از نوع الزام‌آور ایمنی بوده و نسبت به تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط بخش اقتصادی این تنظیم‌گر و همچنین مقررات و تصمیمات نهاد تنظیم‌گر فنی اولویت دارد. ۳- کلیه تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی، بر تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر فنی اولویت دارد. ۴- در صورتیکه نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی، دستورالعمل یا رویه‌ای را که توسط نهاد تنظیم‌گر فنی وضع گردیده باشد را موجب اخلال در رقابت تشخیص دهد، تقاضای اصلاح آن را از نهاد تنظیم‌گر فنی می‌نماید و نهاد تنظیم‌گر فنی نیز باید نسبت به اصلاح دستورالعمل یا رویه مذکور اقدام نماید.

نگاشت نهادی این مدل پیشنهادی به صورت شکل ۴-۱۷ است.

نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری پانزدهم:

تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی یکپارچه با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر فنی،
شرکت راه آهن ج.ا.ا.



ارائه مقررات با تصمیم ← ارائه مشاوره با پیشنهاد ← نهاد موجود ← نهاد جدید ← بخش های داخلی نهاد جدید ← کارکرد = وابستگی قانونی

توضیح: کارکردهای بیان شده برای هر نهاد، برخی از کارکردهای اصلی نهاد هستند

شکل ۴-۱۷- نگاشت نهادهای مدل پیشنهادی پانزدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی



۴.۵.۱۶. مدل پیشنهادی شانزدهم

در این مدل، تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی به صورت یکپارچه وابسته به وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر فنی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در نظر گرفته شده است. ساختار کلی این مدل به صورت جدول ۴-۱۸ است.

جدول ۴-۱۸- ساختار کلی مدل پیشنهادی شانزدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

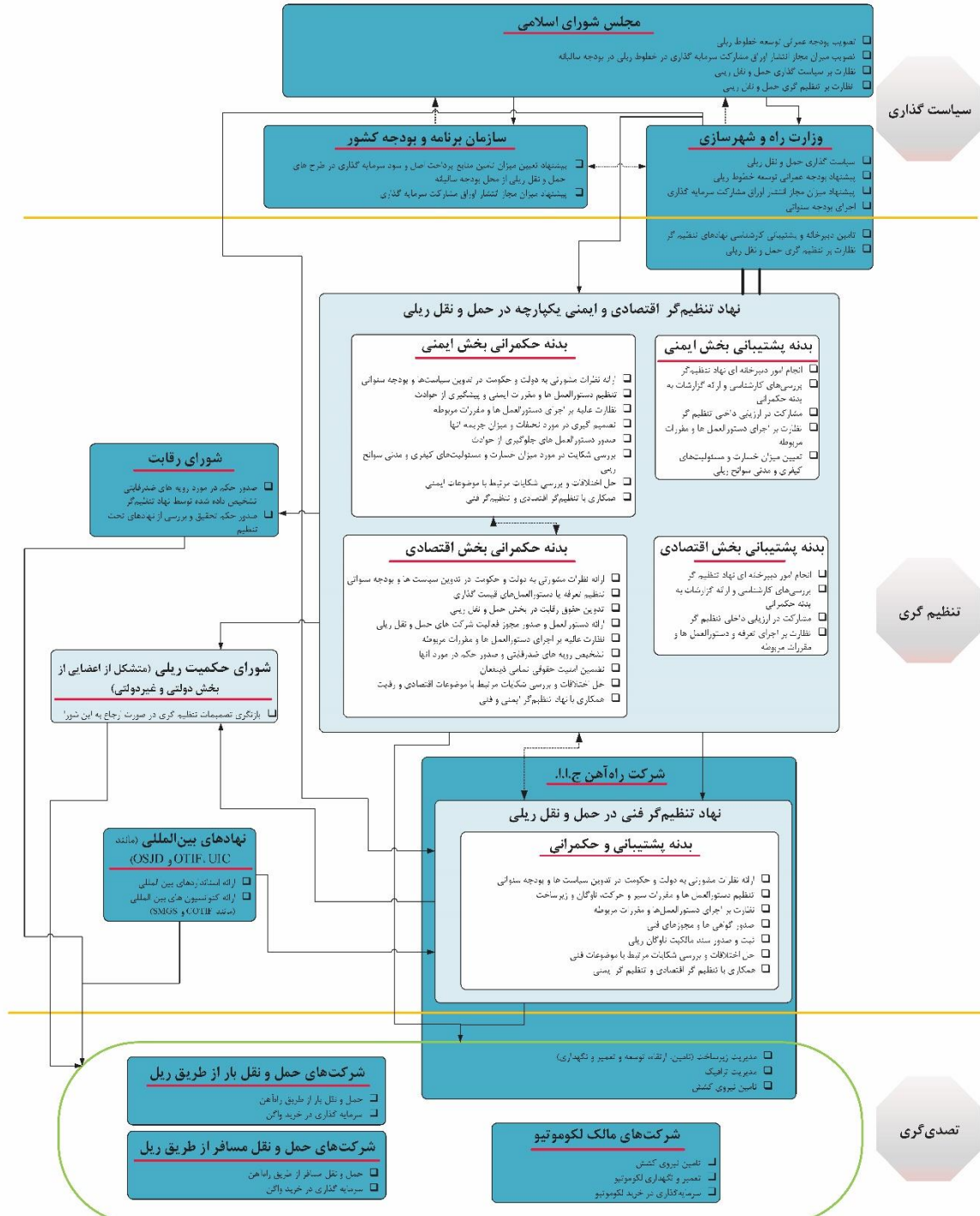
موضوع	وضعیت در مدل پیشنهادی
تعداد تنظیم‌گران	دو نهاد تنظیم‌گر
نام تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی یکپارچه حمل و نقل ریلی نهاد تنظیم‌گر فنی در حمل و نقل ریلی
نوع تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی وابسته به وزارت راه و شهرسازی و نهاد تنظیم‌گر فنی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. هستند.
رابطه تنظیم‌گران	۱- استفاده از پیشنهادات، همفکری و مشاوره یکدیگر در امور تنظیم‌گری ۲- تصمیمات و مقررات اجباری ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی در صورتیکه توسط بخش ایمنی این تنظیم‌گر تدوین شده باشد، از نوع الزام‌آور ایمنی بوده و نسبت به تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط بخش اقتصادی این تنظیم‌گر و همچنین مقررات و تصمیمات نهاد تنظیم‌گر فنی اولویت دارد. ۳- کلیه تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی، بر تصمیمات و مقررات ابلاغ شده توسط نهاد تنظیم‌گر فنی اولویت دارد. ۴- در صورتیکه نهاد تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی، دستورالعمل یا رویه‌ای را که توسط نهاد تنظیم‌گر فنی وضع گردیده باشد را موجب اخلال در رقابت تشخیص دهد، تقاضای اصلاح آن را از نهاد تنظیم‌گر فنی می‌نماید و نهاد تنظیم‌گر فنی نیز باید نسبت به اصلاح دستورالعمل یا رویه مذکور اقدام نماید. ۵- شورای حکمیت ریلی نیز در این مدل وجود دارد تا در صورتی که بخش غیردولتی شکایتی از تصمیمات اقتصادی یا فنی تنظیم‌گران داشته باشد، جهت حل اختلاف و شکایت به این شورا، مراجعه نماید.

نگاشت نهادی این مدل پیشنهادی به صورت شکل ۴-۱۸ است.



نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری شانزدهم:

تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی یکپارچه وابسته به وزارت راه و شهرسازی و تنظیم‌گر فنی، شرکت راه آهن ج.ا.ا.



توضیح: کارکردهای بیان شده برای هر نهاد، برخی از کارکردهای اصلی نهاد هستند

شکل ۴-۱۸- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی شانزدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

**۴.۵.۱۷. مدل پیشنهادی هفدهم**

در این مدل، تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی به صورت یکپارچه و با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی در نظر گرفته شده است. ساختار کلی این مدل به صورت جدول ۴-۱۹ است.

جدول ۴-۱۹- ساختار کلی مدل پیشنهادی هفدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

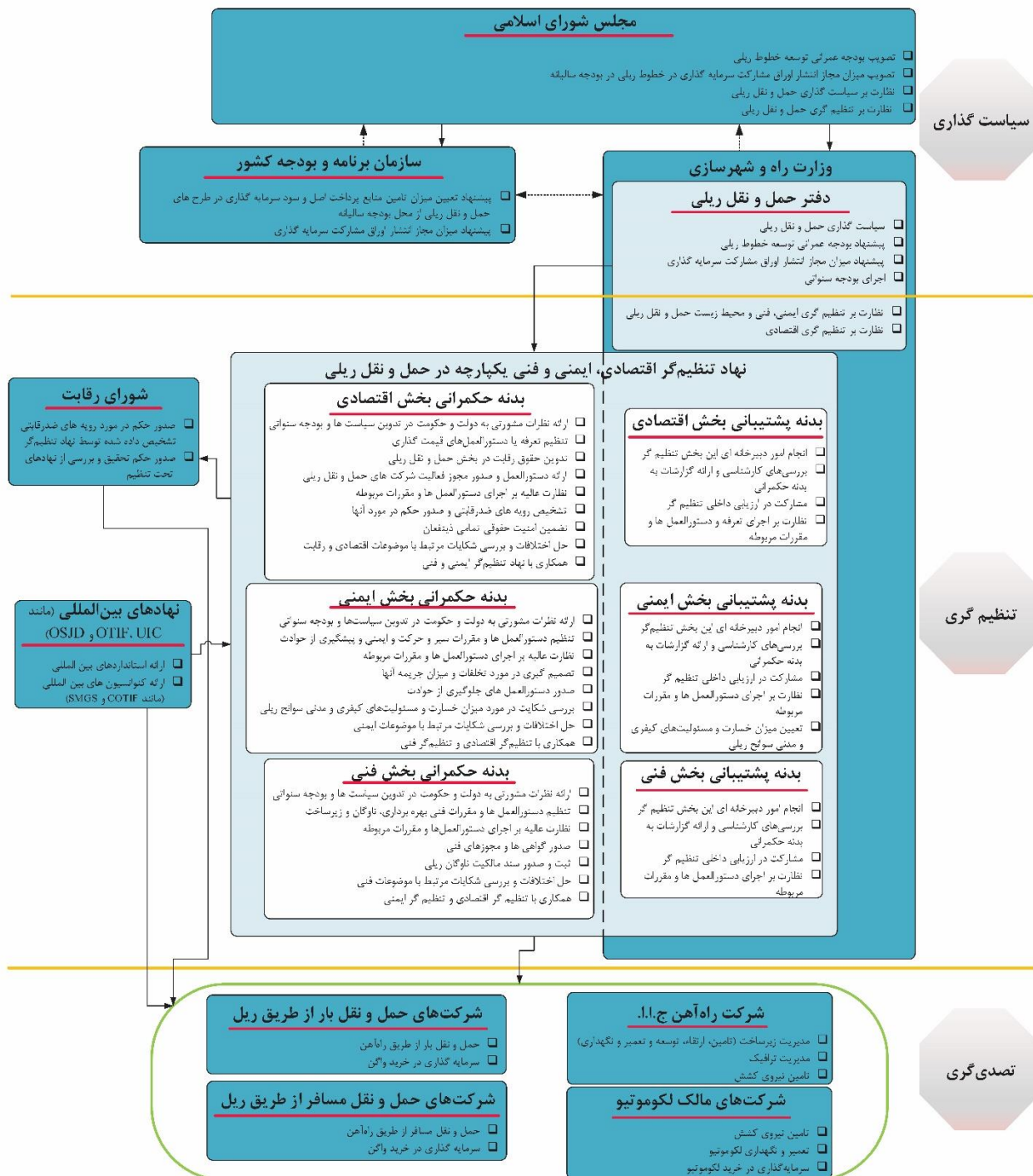
موضوع	وضعیت در مدل پیشنهادی
تعداد تنظیم‌گران	یک نهاد تنظیم‌گر
نام تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی یکپارچه حمل و نقل ریلی
نوع تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی یکپارچه با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی است.
رابطه تنظیم‌گران	با توجه به وجود یک نهاد تنظیم‌گر، نیاز به تعیین روابط و تعاملات میان تنظیم‌گران مختلف نمی‌باشد.

نگاشت نهادی این مدل پیشنهادی به صورت شکل ۴-۱۹ است.



نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری هفدهم:

تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی یکپارچه با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی



ارائه مقررات یا تصمیم ارائه مشاوره یا پیشنهاد نهاد موجود نهاد جدید بخش‌های داخلی نهاد جدید کارکرد وابستگی قانونی

توضیح: کارکردهای بیان شده برای هر نهاد، برخی از کارکردهای اصلی نهاد هستند

شکل ۴-۱۹- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی هفدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی



۴.۵.۱۸. مدل پیشنهادی هجدهم

در این مدل، مشابه با پیشنهاد مشاور رولندبرگر (RolandBerger, 2018)، تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی به صورت یکپارچه و وابسته به وزارت راه و شهرسازی در نظر گرفته شده است. ساختار کلی این مدل به صورت جدول ۴-۲۰ است.

جدول ۴-۲۰- ساختار کلی مدل پیشنهادی هجدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

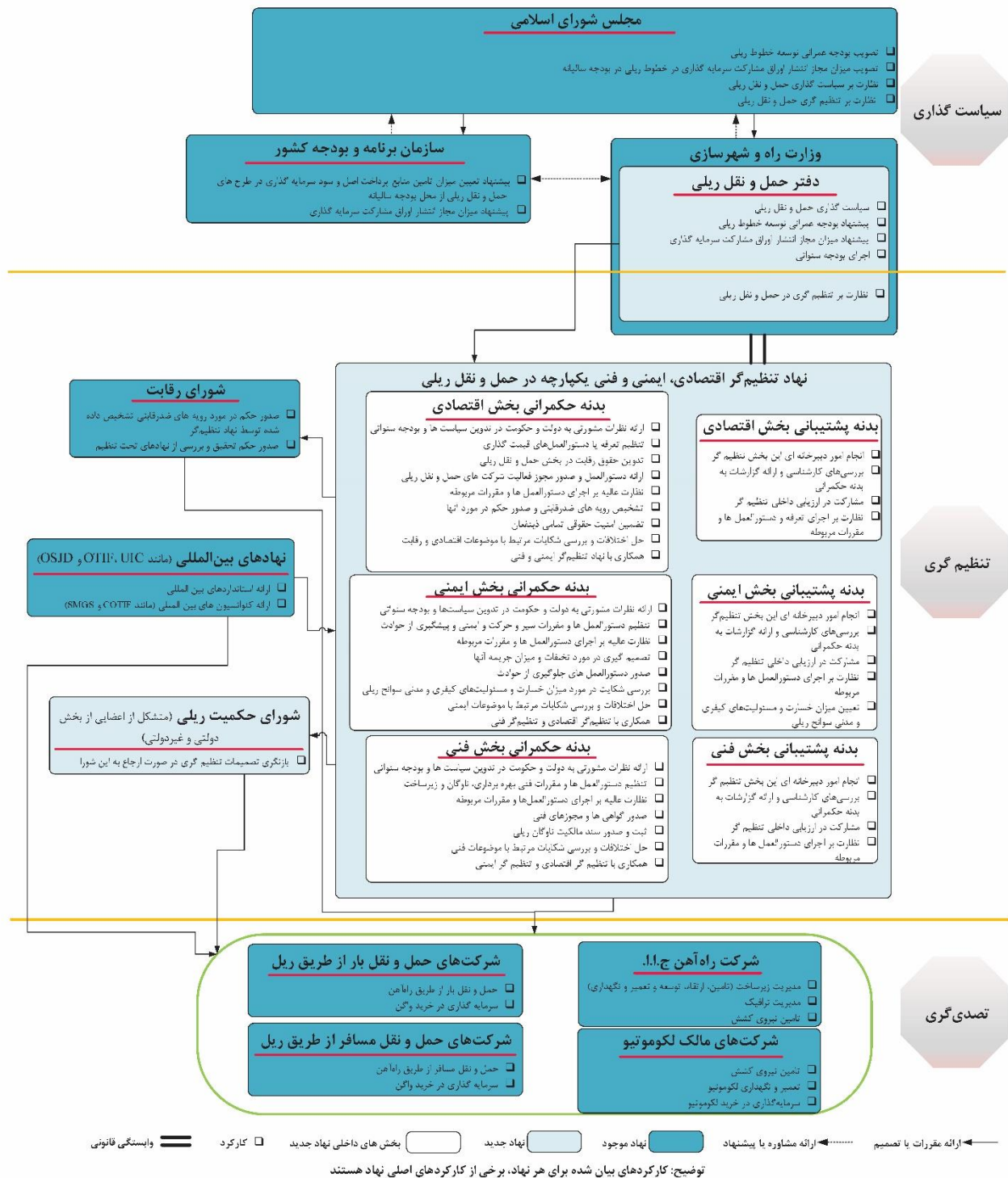
موضوع	وضعیت در مدل پیشنهادی
تعداد تنظیم‌گران	یک نهاد تنظیم‌گر
نام تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی یکپارچه حمل و نقل ریلی
نوع تنظیم‌گران	نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی یکپارچه وابسته به وزارت راه و شهرسازی است.
رابطه تنظیم‌گران	با توجه به وجود یک نهاد تنظیم‌گر، نیاز به تعیین روابط و تعاملات میان تنظیم‌گران مختلف نمی‌باشد. شورای حکمیت ریلی نیز در این مدل وجود دارد تا در صورتی که بخش غیردولتی شکایتی از تصمیمات اقتصادی یا فنی تنظیم‌گر داشته باشد، جهت حل اختلاف و شکایت به این شورا، مراجعه نماید.

نگاشت نهادی این مدل پیشنهادی به صورت شکل ۴-۲۰ است.



نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری هجدهم:

تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی یکپارچه وابسته به وزارت راه و شهرسازی



شکل ۴-۲- نگاشت نهادی مدل پیشنهادی هجدهم برای تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی



فصل پنجم: انتخاب مدل تنظیم‌گری مطلوب



۵.۱. مقدمه

پس از بررسی و تعیین انواع ساختارهای تنظیم‌گری براساس کارکرد، یکپارچگی و استقلال و تهیه مدل‌های پیشنهادی تنظیم‌گری، جلسات متعددی با خبرگان صنعت حمل و نقل ریلی یا صاحبانظران در زمینه تنظیم‌گری برگزار گردید. در این جلسات مشکلات متعدد موجود و مرتبط با تنظیم‌گری در این صنعت و همچنین نظرات ایشان راجع به ساختار تنظیم‌گری مطلوب اخذ گردید. در این فصل از گزارش، ابتدا مشکلات مختلف ناشی از فقدان تنظیم‌گری مستقل در این صنعت که توسط خبرگان ارائه گردیده است مطرح می‌گردد. همچنین در ادامه، توصیه‌های ارائه شده توسط خبرگان برای تنظیم‌گری مطلوب ارائه می‌شود. توصیه‌های مذکور در جهت تعیین معیارهای انتخاب مدل تنظیم‌گری مطلوب در نظر گرفته شدند و در انتهای این فصل به ارائه نمره‌دهی به این معیارها و انتخاب مدل تنظیم‌گری مطلوب می‌پردازیم.

۵.۲. مصاحبه با خبرگان

برای بررسی نظرات خبرگان صنعت حمل و نقل ریلی یا صاحبانظران حوزه تنظیم‌گری در خصوص وضعیت موجود تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی کشور و همچنین ساختار مطلوب تنظیم‌گری در این صنعت، با تعداد زیادی از خبرگان و صاحبانظران مصاحبه انجام گردید. در این بخش از گزارش، فهرست خبرگان مورد مصاحبه، مباحث و نظرات مطرح شده در مصاحبه‌ها، توصیه‌ها و مدل‌های انتخابی توسط خبرگان ارائه گردیده است.

۵.۲.۱. مصاحبه شونده‌گان

در این طرح پژوهشی با ۱۶ نفر از خبرگان و صاحبانظران مصاحبه انجام گردید. هر یک از خبرگان مصاحبه شونده، به علت سابقه یا سمت قبلی یا فعلی شان مورد انتخاب قرار گرفتند. فهرست این افراد به صورت دسته بندی براساس علت انتخاب آنها برای مصاحبه به صورت زیر است:

✓ مصاحبه با مدیران عامل اسبق شرکت راه آهن ج.ا.ا:

- آقای دکتر محسن پورسیدآقایی (مدیرعامل اسبق شرکت راه آهن ج.ا.ا.)
- آقای مهندس محمد سعیدنژاد (مدیرعامل اسبق شرکت راه آهن ج.ا.ا.)
- آقای دکتر سعید محمدزاده (مدیرعامل اسبق شرکت راه آهن ج.ا.ا.)



✓ مصاحبه با مدیران فعلی شرکت راه آهن ج.ا.ا.:

- آقای مهندس حسین عاشوری (عضو هیات مدیره و قائم مقام مدیرعامل شرکت راه آهن ج.ا.ا.)
- آقای دکتر نوراله بیرانوند (معاون تامین سرمایه و اقتصاد حمل و نقل شرکت راه آهن ج.ا.ا.)
- آقای مهندس مجید افتخاری (مدیر کل دفتر تنظیم‌گری ضوابط و مقررات شرکت راه آهن ج.ا.ا.)

✓ مصاحبه با مدیران شرکت‌های مالک لکوموتیو:

- آقای مهندس مجتبی لطفی (مدیرعامل شرکت البرز نیرو)
- آقای مهندس جمشید سلطانی (مدیر مهندسی و برنامه ریزی فنی و اقتصادی شرکت البرز نیرو)

✓ مصاحبه با مدیران شرکت‌های حمل و نقل ریلی بار:

- آقای دکتر فرهنگ طلوعی (مدیرعامل شرکت ریل پرداز سیر)
- آقای حسن صدیقی (معاون بازرگانی و خدمات لجستیک شرکت ریل پرداز سیر)
- آقای بشیر حسین زاده (معاون بهره برداری و سیر و حرکت شرکت ریل پرداز سیر)

✓ مصاحبه با مدیران شرکت‌های حمل و نقل ریلی مسافر:

- آقای مهندس محمد رجبی (مدیرعامل شرکت حمل و نقل ریلی رجا)

✓ مصاحبه با رئیس و اعضای کمیسیون عالی سوانح:

- آقای مهندس غضنفر فولادی (رئیس اسبق کمیسیون عالی سوانح راه آهن)

✓ مصاحبه با مدیران و کارشناسان مرکز ملی رقابت:

- آقای مهندس محمد سعیدنژاد (عضو هیات تجدید نظر مرکز ملی رقابت)
- آقای دکتر پدram داوودی (کارشناس تنظیم‌گری در مرکز ملی رقابت)
- خانم زهرا شیدایی (کارشناس تنظیم‌گری در بازارهای مالی در مرکز ملی رقابت)



✓ سایر خبرگان و صاحبان‌نظران در حمل و نقل ریلی:

- آقای دکتر مجید بابایی ابراهیم‌آبادی (دبیر اسبق انجمن صنفی شرکت‌های حمل و نقل ریلی و خدمات وابسته)

با توجه به آنکه آقای مهندس سعیدنژاد هم مدیرعامل اسبق شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و هم عضو هیات تجدیدنظر مرکز ملی رقابت هستند، در فهرست فوق، نام ایشان دو بار ذکر گردیده است.

۵.۲.۲. مباحث ارائه شده و نظرات اخذ شده در مصاحبه‌ها

در جلسات مصاحبه، یک فایل ارائه برای مصاحبه‌شوندگان ارائه گردید و نظرات ایشان راجع به هر یک از مباحث ارائه شده در این فایل پرسیده شد. با توجه به اینکه مصاحبه‌شوندگان محدود به پاسخ‌دهی به سوالات خاصی نبوده و امکان اظهار نظر در مباحث به صورت باز وجود داشت، خروجی پرباری از مصاحبه‌ها به دست آمد که شامل مشخص نمودن مشکلات ساختاری حمل و نقل ریلی کشور، مشکلات ساختار تنظیم‌گری موجود، اولویت‌دهی به معیارهای انتخاب مدل تنظیم‌گری مطلوب و تعیین مدل تنظیم‌گری مطلوب توسط هر مصاحبه‌شونده است. مباحث ارائه شده در جلسات مصاحبه به صورت زیر بوده‌اند:

- ۱) سیر تحولات در راه‌آهن ایران
- ۲) مزایای بهبود تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی کشور
- ۳) منابع مطالعاتی مورد استفاده در این طرح پژوهشی
- ۴) تعریف نهاد تنظیم‌گر و بدنه پشتیبانی و بدنه حکمرانی و وظایف آن
- ۵) مراحل انجام این طرح پژوهشی
- ۶) چکیده‌ای از نقش نهادهای مختلف، ساختار و ارزیابی تنظیم‌گری موجود در حمل و نقل ریلی
- ۷) ساختار فعلی صنعت حمل و نقل ریلی و بازیگران اصلی در آن
- ۸) مشکلات موجود در تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی
- ۹) کارکردهای مختلف تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی و اهداف، وظایف و فعالیت‌های هر کارکرد
- ۱۰) انواع مجزاسازی و یکپارچگی تنظیم‌گران در حمل و نقل ریلی و مزایا و معایب مجزاسازی
- ۱۱) مجزاسازی در سایر کشورها
- ۱۲) نحوه تعامل میان تنظیم‌گران مجزا
- ۱۳) بررسی انواع تنظیم‌گری براساس میزان استقلال و مزایا و معایب هر کدام از آنها



۱۴) تعریف شورای حکمیت ریلی و کاربرد آن

۱۵) ارائه مدل‌های پیشنهادی جهت تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

۱۶) معیارهای انتخاب مدل مطلوب تنظیم‌گری

۵.۲.۳. توصیه‌های خبرگان در مورد ساختار تنظیم‌گری مطلوب

نظرات و توصیه‌های اخذ شده از خبرگان بخش حمل و نقل ریلی در مورد ساختار تنظیم‌گری مطلوب در این بخش اقتصادی به طور مختصر به صورت زیر است:

۱) اولویت دهی به ساختارهای تنظیم‌گری با حداقل تغییرات و حداکثر بهبود (جهت سهولت در اعمال تغییرات ساختاری و عملیاتی شدن مدل پیشنهادی)

۲) اولویت یکپارچه سازی تنظیم‌گران نسبت به مجزاسازی آنها در شرایط کنونی

۳) اولویت یکسان بودن نحوه وابستگی بدنه پشتیبانی و بدنه حکمرانی (برای مثال اولویت ساختاری که در آن، بدنه پشتیبانی و بدنه حکمرانی نهاد تنظیم‌گر هر دو وابسته به وزارت راه و شهرسازی باشد نسبت به ساختاری که در آن، یکی از آنها وابسته به شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. باشد)

۴) خروج تنظیم‌گری از شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. با کمترین تغییر در ساختار تنظیم‌گری

۵) استفاده حداکثری از ساختارهای موجود در ایجاد نهادهای تنظیم‌گری مانند استفاده از ساختار کمیسیون‌های سوانح برای ایجاد تنظیم‌گر ایمنی

۶) عدم نیاز به در نظر گرفتن کارکرد تنظیم‌گری محیط زیست به عنوان یک کارکرد مجزا از کارکردهای اقتصادی، فنی و ایمنی با توجه به وجود سازمان حفاظت محیط‌زیست

۷) مجتمع سازی تنظیم‌گری توسعه و پیشرفت صنعت و همچنین حفظ حقوق ذینفعان صنعت حمل و نقل ریلی در تنظیم‌گر اقتصادی (علاوه بر حقوق رقابت)

۸) خروج تنظیم‌گری اقتصادی و ایمنی از شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. نسبت به خروج تنظیم‌گری فنی ارجحیت دارد

۹) مجزاسازی کامل تنظیم‌گری ایمنی از شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و ایجاد استقلال برای آن در صورت امکان

۱۰) اولویت دهی میان تصمیمات تنظیم‌گری به صورتی که تنظیم‌گری ایمنی، تنظیم‌گری اقتصادی و تنظیم‌گری فنی به ترتیب اولویت یک تا سه را داشته باشند



۱۱) استفاده از فرصت قانونی ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی (به همراه اصلاحات) جهت ایجاد نهاد تنظیم‌گری

همزمان با دریافت نظرات خبرگان در مورد ساختار تنظیم‌گری مطلوب، هر مصاحبه شونده یک یا نهایتاً دو مدل از مدل‌های پیشنهادی ارائه شده را به عنوان مدل تنظیم‌گری مطلوب انتخاب نمود. وضعیت انتخاب مدل‌ها توسط خبرگان از میان هجده مدل پیشنهادی ارائه شده در بخش ۴.۵. به صورت جدول ۵-۱ است.

جدول ۵-۱- وضعیت انتخاب مدل‌های پیشنهادی توسط خبرگان به عنوان مدل تنظیم‌گری مطلوب

شماره مدل پیشنهادی	تعداد انتخاب از سوی خبرگان
۶	۱
۷	۱
۸	۲
۱۳	۱
۱۴	۱
۱۵	۱
۱۶	۲
۱۸	۸

مدل‌های پیشنهادی که در جدول ۵-۱ به آنها اشاره نشده است توسط هیچ یک از خبرگان انتخاب نشده‌اند.

۵.۳. انتخاب مدل تنظیم‌گری مطلوب

در این بخش، تعیین معیارهای انتخاب مدل مطلوب، نمره‌دهی به این معیارها، نمره‌دهی به هر مدل پیشنهادی و در نهایت انتخاب مدل مطلوب تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی انجام می‌گردد.

۵.۳.۱. تعیین معیارهای انتخاب مدل مطلوب و نمره‌دهی به آن‌ها

براساس نظرات خبرگان در مورد مشکلات ساختار موجود تنظیم‌گری (ارائه شده در بخش ۳.۵) و توصیه‌های آنها در خصوص ساختار تنظیم‌گری مطلوب، معیارهای مدنظر خبرگان و مدل‌های پیشنهادی انتخاب شده توسط آن‌ها، نظرات سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD, 2014) و همچنین نظر کارشناسی این مشاور، معیارهای زیر به عنوان معیارهای انتخاب مدل تنظیم‌گری مطلوب در نظر گرفته شدند:

۱) استقلال و رفع تعارض منافع در تنظیم‌گری اقتصادی



۲) استقلال و رفع تعارض منافع در تنظیم‌گری ایمنی

۳) استقلال و رفع تعارض منافع در تنظیم‌گری فنی

۴) استفاده از کارشناسان موجود در تنظیم‌گر اقتصادی

۵) استفاده از کارشناسان موجود در تنظیم‌گر ایمنی

۶) استفاده از کارشناسان موجود در تنظیم‌گر فنی

۷) سهولت (مقاومت کم) در ایجاد تنظیم‌گر اقتصادی

۸) سهولت (مقاومت کم) در ایجاد تنظیم‌گر ایمنی

۹) سهولت (مقاومت کم) در ایجاد تنظیم‌گر فنی

۱۰) هماهنگی میان تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی

۱۱) هماهنگی میان تنظیم‌گر اقتصادی و فنی

۱۲) هماهنگی میان تنظیم‌گر ایمنی و فنی

۱۳) مدیریت مناسب بدنه پشتیبانی توسط بدنه حکمرانی در تنظیم‌گر اقتصادی

۱۴) مدیریت مناسب بدنه پشتیبانی توسط بدنه حکمرانی در تنظیم‌گر ایمنی

۱۵) مدیریت مناسب بدنه پشتیبانی توسط بدنه حکمرانی در تنظیم‌گر فنی

براساس نظرات خبرگان و نظر کارشناسی این مشاور، نمره‌دهی به ساختارهای مختلف تنظیم‌گری براساس هر معیار و با استفاده از طیف لیکرت ۵ تایی، به صورت جدول ۵-۲ انجام گردید.

جدول ۵-۲- نمره‌دهی به ساختارهای مختلف تنظیم‌گری براساس هر معیار و با استفاده از طیف لیکرت ۵ تایی

معیار	حالت	سطح	نمره
۱- استقلال و رفع تعارض منافع در تنظیم‌گری اقتصادی	تنظیم‌گر کاملاً مستقل	خیلی خوب	۵
	تنظیم‌گر با پشتیبانی و حکمرانی مرکز ملی رقابت	خیلی خوب	۵
	تنظیم‌گر با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی	خوب	۴
	تنظیم‌گر با پشتیبانی و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	متوسط	۳



معیار	حالت	سطح	نمره
۲- استقلال و رفع تعارض منافع در تنظیم‌گری ایمنی	تنظیم‌گر با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	ضعیف	۲
	تنظیم‌گر کاملاً مستقل	خیلی خوب	۵
	تنظیم‌گر با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی	خوب	۴
	تنظیم‌گر با پشتیبانی و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	متوسط	۳
	تنظیم‌گر با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	ضعیف	۲
۳- استقلال و رفع تعارض منافع در تنظیم‌گری فنی	تنظیم‌گر کاملاً مستقل	خیلی خوب	۵
	تنظیم‌گر با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی	خوب	۴
	تنظیم‌گر با پشتیبانی و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	متوسط	۳
	تنظیم‌گر با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	ضعیف	۲
	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	خیلی ضعیف	۱
۴- استفاده از کارشناسان موجود در تنظیم‌گر اقتصادی	تنظیم‌گر با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	خیلی خوب	۵
	تنظیم‌گر با پشتیبانی و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	خیلی خوب	۵
	تنظیم‌گر با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی	خوب	۴
	تنظیم‌گر با پشتیبانی و حکمرانی مرکز ملی رقابت	متوسط	۳
	تنظیم‌گر کاملاً مستقل	ضعیف	۲
۵- استفاده از کارشناسان موجود در تنظیم‌گر ایمنی	تنظیم‌گر با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	خیلی خوب	۵
	تنظیم‌گر با پشتیبانی و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	خیلی خوب	۵
	تنظیم‌گر با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی	خوب	۴
	تنظیم‌گر کاملاً مستقل	ضعیف	۲
	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	خیلی خوب	۵
۶- استفاده از کارشناسان موجود در تنظیم‌گر فنی	تنظیم‌گر با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	خیلی خوب	۵
	تنظیم‌گر با پشتیبانی و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	خوب	۴
	تنظیم‌گر با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی	متوسط	۳
	تنظیم‌گر کاملاً مستقل	ضعیف	۲
	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	خیلی خوب	۵



نمبره	سطح	حالت	معیار
۵	خیلی خوب	تنظیم‌گر با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	۷- سهولت (مقاومت کم) در ایجاد تنظیم‌گر اقتصادی
۵	خیلی خوب	تنظیم‌گر با پشتیبانی و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	
۴	خوب	تنظیم‌گر با پشتیبانی و حکمرانی مرکز ملی رقابت	
۳	متوسط	تنظیم‌گر با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی	
۲	ضعیف	تنظیم‌گر کاملاً مستقل	
۵	خیلی خوب	تنظیم‌گر با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	۸- سهولت (مقاومت کم) در ایجاد تنظیم‌گر ایمنی
۵	خیلی خوب	تنظیم‌گر با پشتیبانی و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	
۳	متوسط	تنظیم‌گر با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی	
۲	ضعیف	تنظیم‌گر کاملاً مستقل	
۵	خیلی خوب	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	۹- سهولت (مقاومت کم) در ایجاد تنظیم‌گر فنی
۵	خیلی خوب	تنظیم‌گر با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	
۴	خوب	تنظیم‌گر با پشتیبانی و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	
۲	ضعیف	تنظیم‌گر با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی	
۱	خیلی ضعیف	تنظیم‌گر کاملاً مستقل	
۵	خیلی خوب	تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی و فنی یکپارچه	۱۰- هماهنگی میان تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی
۵	خیلی خوب	تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی یکپارچه	
۳	متوسط	تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی به صورت مجزا و با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی یا شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	
۲	ضعیف	تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی به صورت مجزا و بدون پشتیبانی یکسان	
۵	خیلی خوب	تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی و فنی یکپارچه	۱۱- هماهنگی میان تنظیم‌گر اقتصادی و فنی
۵	خیلی خوب	تنظیم‌گر اقتصادی و فنی یکپارچه	
۳	متوسط	تنظیم‌گر اقتصادی و فنی به صورت مجزا و با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی یا شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	
۲	ضعیف	تنظیم‌گر اقتصادی و فنی به صورت مجزا و بدون پشتیبانی یکسان	
۵	خیلی خوب	تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی و فنی یکپارچه	۱۲- هماهنگی میان تنظیم‌گر ایمنی و فنی
۵	خیلی خوب	تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه	



معیار	حالت	سطح	نمره
	تنظیم‌گر ایمنی و فنی به صورت مجزا و با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی یا شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	متوسط	۳
	تنظیم‌گر ایمنی و فنی به صورت مجزا و بدون پشتیبانی یکسان	ضعیف	۲
۱۳- مدیریت مناسب بدنه پشتیبانی توسط بدنه حکمرانی در تنظیم‌گر اقتصادی	تنظیم‌گر کاملاً مستقل	خیلی خوب	۵
	تنظیم‌گر با پشتیبانی و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	خیلی خوب	۵
	تنظیم‌گر با پشتیبانی و حکمرانی مرکز ملی رقابت	خیلی خوب	۵
	تنظیم‌گر با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی	متوسط	۳
	تنظیم‌گر با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	متوسط	۳
	تنظیم‌گر کاملاً مستقل	خیلی خوب	۵
۱۴- مدیریت مناسب بدنه پشتیبانی توسط بدنه حکمرانی در تنظیم‌گر ایمنی	تنظیم‌گر با پشتیبانی و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	خیلی خوب	۵
	تنظیم‌گر با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی	متوسط	۳
	تنظیم‌گر با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	ضعیف	۲
	تنظیم‌گر کاملاً مستقل	خیلی خوب	۵
۱۵- مدیریت مناسب بدنه پشتیبانی توسط بدنه حکمرانی در تنظیم‌گر فنی	شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.	خیلی خوب	۵
	تنظیم‌گر با پشتیبانی و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	خیلی خوب	۵
	تنظیم‌گر با پشتیبانی وزارت راه و شهرسازی	متوسط	۳
	تنظیم‌گر با پشتیبانی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و حکمرانی وزارت راه و شهرسازی	ضعیف	۲
	تنظیم‌گر ایمنی و فنی یکپارچه	خوب	۴
	تنظیم‌گر اقتصادی و فنی یکپارچه	متوسط	۳
	تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی یکپارچه	ضعیف	۲
	تنظیم‌گر کاملاً مستقل	خیلی خوب	۵

۵.۳.۲. نمره‌دهی و انتخاب مدل تنظیم‌گری مطلوب

براساس معیارهای ارائه شده و نمره‌دهی به این معیارها در بخش ۵.۳.۱، برای هر یک از هجده مدل پیشنهادی ارائه شده در بخش ۴.۵، نمره‌دهی انجام گردید که در جدول ۵-۳ قابل مشاهده می‌باشد.



جدول ۵-۳- جدول نمره‌دهی به مدل‌های پیشنهادی براساس معیارهای انتخاب مدل مطلوب

شماره معیار	معیار	مدل ۱	مدل ۲	مدل ۳	مدل ۴	مدل ۵	مدل ۶	مدل ۷	مدل ۸	مدل ۹	مدل ۱۰	مدل ۱۱	مدل ۱۲	مدل ۱۳	مدل ۱۴	مدل ۱۵	مدل ۱۶	مدل ۱۷	مدل ۱۸
۱	استقلال و رفع تعارض منافع در تنظیم‌گری اقتصادی	۵	۵	۵	۴	۵	۵	۳	۳	۵	۵	۴	۴	۵	۲	۴	۳	۴	۳
۲	استقلال و رفع تعارض منافع در تنظیم‌گری ایمنی	۵	۵	۴	۴	۴	۲	۴	۳	۵	۴	۴	۳	۲	۴	۴	۳	۴	۳
۳	استقلال و رفع تعارض منافع در تنظیم‌گری فنی	۵	۴	۴	۴	۱	۱	۱	۱	۵	۴	۴	۳	۲	۲	۱	۱	۴	۳
۴	استفاده از کارشناسان موجود در تنظیم‌گر اقتصادی	۲	۳	۳	۴	۳	۳	۵	۵	۲	۳	۴	۴	۳	۵	۴	۵	۴	۵
۵	استفاده از کارشناسان موجود در تنظیم‌گر ایمنی	۲	۲	۴	۴	۴	۵	۴	۵	۲	۴	۴	۵	۵	۴	۴	۵	۴	۵
۶	استفاده از کارشناسان موجود در تنظیم‌گر فنی	۲	۳	۳	۳	۵	۵	۵	۵	۲	۳	۳	۴	۵	۵	۵	۵	۳	۴
۷	سهولت (مقاومت کم) در ایجاد تنظیم‌گر اقتصادی	۲	۴	۴	۳	۴	۴	۵	۵	۲	۴	۳	۳	۴	۵	۳	۵	۳	۵
۸	سهولت (مقاومت کم) در ایجاد تنظیم‌گر ایمنی	۲	۲	۳	۳	۳	۵	۳	۵	۲	۳	۳	۵	۵	۳	۳	۵	۳	۵
۹	سهولت (مقاومت کم) در ایجاد تنظیم‌گر فنی	۱	۲	۲	۲	۵	۵	۵	۵	۱	۲	۲	۴	۵	۵	۵	۵	۲	۴
۱۰	هماهنگی میان تنظیم‌گر اقتصادی و ایمنی	۲	۲	۲	۳	۲	۲	۳	۳	۲	۲	۳	۳	۲	۳	۵	۵	۵	۵



شماره معیار	معیار	مدل ۱	مدل ۲	مدل ۳	مدل ۴	مدل ۵	مدل ۶	مدل ۷	مدل ۸	مدل ۹	مدل ۱۰	مدل ۱۱	مدل ۱۲	مدل ۱۳	مدل ۱۴	مدل ۱۵	مدل ۱۶	مدل ۱۷	مدل ۱۸
۱۱	هماهنگی میان تنظیم‌گر اقتصادی و فنی	۲	۲	۲	۳	۲	۲	۳	۳	۲	۲	۳	۳	۳	۵	۳	۳	۵	۵
۱۲	هماهنگی میان تنظیم‌گر ایمنی و فنی	۲	۲	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۵	۵	۵	۵	۵	۳	۳	۳	۵	۵
۱۳	مدیریت مناسب بدنه پشتیبانی توسط بدنه حکمرانی در تنظیم‌گر اقتصادی	۵	۵	۵	۳	۵	۵	۵	۵	۵	۵	۳	۳	۳	۵	۳	۵	۳	۵
۱۴	مدیریت مناسب بدنه پشتیبانی توسط بدنه حکمرانی در تنظیم‌گر ایمنی	۵	۵	۳	۳	۳	۲	۳	۵	۵	۳	۳	۳	۵	۲	۳	۵	۳	۵
۱۵	مدیریت مناسب بدنه پشتیبانی توسط بدنه حکمرانی در تنظیم‌گر فنی	۵	۳	۳	۳	۵	۵	۵	۵	۵	۵	۳	۳	۵	۲	۵	۵	۳	۵
	نمره کل با در نظر گرفتن ضرایب:	۴۷	۴۹	۵۰	۴۹	۵۴	۵۴	۵۷	۶۱	۵۰	۵۲	۵۱	۵۹	۵۴	۵۴	۵۵	۶۳	۵۵	۶۷



براساس نمره‌دهی انجام شده در جدول ۵-۳، اولویت دهی مدل‌های مختلف نسبت به یکدیگر و بهترین مدل پیشنهادی برای تنظیم‌گری مطلوب مشخص گردیده است. براین اساس، مدل پیشنهادی هجدهم که در آن، نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی یکپارچه وابسته به وزارت راه و شهرسازی به همراه شورای حکمت ریلی تشکیل می‌گردد بهترین مدل پیشنهادی بوده و به عنوان مدل تنظیم‌گری مطلوب برای حمل و نقل ریلی کشور در شرایط کنونی انتخاب می‌گردد.

لازم به ذکر است نتیجه به دست آمده از نمره‌دهی مدل‌های پیشنهادی در جدول ۵-۳، با نتیجه به دست آمده از انتخاب مدل‌های پیشنهادی توسط خبرگان که در جدول ۵-۱ ارائه گردید مطابقت دارد. همانگونه که در جدول ۵-۱، مدل ۱۸ و پس از آن، مدل‌های ۸ و ۱۶ دارای بیشترین انتخاب توسط خبرگان بودند، در نتیجه به دست آمده از نمره‌دهی در جدول ۵-۳ نیز، بالاترین نمره به مدل ۱۸ و پس از آن به مدل ۱۶ و ۸ تعلق گرفته است. این مطابقت نشان دهنده آن است که انتخاب معیارها و نمره‌دهی به آنها با نظرات خبرگان مطابقت داشته است.

بررسی رفع مشکلات موجود در تنظیم‌گری پس از پیاده سازی مدل تنظیم‌گری مطلوب

واضح است که پیاده سازی مدل تنظیم‌گری با تنظیم‌گران کاملاً مستقل، بیشترین اطمینان را در مورد استقلال و عدم تعارض منافع برای حمل و نقل ریلی کشور به همراه خواهد داشت ولیکن به جهت آنکه لازم است مدل معرفی شده به عنوان مدل تنظیم‌گری مطلوب، حداکثر قابلیت پیاده سازی را نیز داشته باشد، لذا مدلی انتخاب گردیده است که ضمن استقلال بیشتر نهاد تنظیم‌گر از نهادهای تحت تنظیم، به سهولت در شرایط کنونی کشور، قابل پیاده سازی باشد.

پس از پیاده سازی مدل تنظیم‌گری مطلوب در حمل و نقل ریلی کشور، با توجه به انتقال وظایف تنظیم‌گری شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. به وزارت راه و شهرسازی، تعارض منافع موجود بین فعالیتهای تنظیم‌گری و تصدی‌گری شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. از بین می‌رود. همچنین مشکل تعارض منافع ناشی از تنظیم‌گری وزارت راه و شهرسازی در شرایطی که نهادهای تحت تنظیم دولتی و غیردولتی در یک بازار تحت تنظیم قرار گرفته‌اند، با عنایت به شکل‌گیری شورای حکمت ریلی کنترل گردیده و امکان شکایت نسبت به تصمیمات نهاد تنظیم‌گر به این شورا وجود دارد.

براساس مطالب فوق، موضوعات مهم اقتصادی و رقابتی از جمله دسترسی عادلانه و بدون تبعیض به شبکه و خدمات ریلی و تعیین تعرفه یا دستورالعمل تعیین تعرفه، بدون تعارض منافع، تنظیم خواهد گردید. همچنین با توجه به شکل‌گیری نهاد تنظیم‌گر و همچنین شورای حکمت ریلی، دو مرجع مستقل از نهادهای تحت تنظیم جهت داوری در مناقشات به وجود خواهد آمد که باعث اطمینان بخش غیردولتی از عدم تعارض منافع می‌گردد. از سوی دیگر با



توجه به پاسخگویی وزارت راه و شهرسازی در مقابل دولت و مجلس، مشکلی در پاسخگویی نهاد تنظیم‌گر وجود نخواهد داشت.

در مورد تنظیم‌گری ایمنی، پس از پیاده سازی مدل تنظیم‌گری مطلوب، انتقال بدنه پشتیبانی تنظیم‌گری فعلی ایمنی به وزارت راه و شهرسازی انجام گرفته و امکان نظارت مستمر و با تعارض منافع کمتر نسبت به وضعیت فعلی مهیا می‌گردد.



فصل ششم: ساختار مدل تنظیم‌گری مطلوب



۱.۶. مقدمه

در این فصل، در ابتدا کلیات مدل تنظیم‌گری مطلوب ارائه می‌گردد و سپس ساختار مدل تنظیم‌گری مطلوب مشخص می‌گردد. برای روشن شدن ساختار مدل تنظیم‌گری مطلوب، نگاشت نهادی از مدل تنظیم‌گری مطلوب در حمل و نقل ریلی کشور، ساختار اصلی نهاد تنظیم‌گر، اهداف و وظایف واحدهای اصلی نهاد تنظیم‌گر و ساختار و وظایف شورای حکمیت ریلی به طور مجزا تشریح گردیده‌اند.

۲.۶. کلیات مدل تنظیم‌گری مطلوب

براساس نتایج فصل پنجم این گزارش، مدل تنظیم‌گری با در نظر گرفتن یک تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی به صورت یکپارچه و وابسته به وزارت راه و شهرسازی به همراه ایجاد شورای حکمیت ریلی به عنوان مدل مطلوب تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی در نظر گرفته شد. این مدل، همچنین با مدل تنظیم‌گری مطلوب پیشنهاد شده توسط مشاور رولندبرگر (Roland Berger, 2018)، شباهت زیادی دارد ولی تفاوت‌هایی نیز دارد که در بخش ۶.۳.۶ به آنها اشاره شده است. کلیات مدل تنظیم‌گری مطلوب به صورت زیر است:

(۱) یک نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی یکپارچه ایجاد شود که وظایف نظارت بر مقررات محیط زیستی را نیز برعهده داشته باشد.

(۲) پیشنهاد این مشاور آن است که با توجه به وجود معاونت حمل و نقل در وزارت راه و شهرسازی، نهاد تنظیم‌گر به صورت اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی در درون معاونت حمل و نقل در وزارت راه و شهرسازی تشکیل گردد.

(۳) کارکنان این نهاد که تشکیل دهنده بدنه پشتیبانی و بدنه حکمرانی این نهاد هستند، از کارمندان وزارت راه و شهرسازی هستند.

(۴) با توجه به وجود یک نهاد تنظیم‌گر، نیاز به تعیین روابط و تعاملات میان تنظیم‌گران مختلف نیست و مشکلی در زمینه تناقض مابین تصمیمات تنظیم‌گران ایجاد نمی‌گردد.

(۵) با توجه به آنکه نهاد تنظیم‌گر، وابسته به وزارت راه و شهرسازی خواهد بود و از سوی دیگر، نهادهای تحت تنظیم دولتی و غیردولتی همزمان در این صنعت تحت تنظیم هستند، تشکیل شورای حکمیت ریلی نیز در این مدل در نظر گرفته شده است تا در صورتی که شکایتی از تصمیمات اقتصادی یا فنی نهاد تنظیم‌گر وجود داشته باشد، جهت حل اختلاف و شکایت به این شورا، مراجعه گردد.



۳.۶. ساختار مدل تنظیم‌گری مطلوب

در این بخش، نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری مطلوب در حمل و نقل ریلی کشور، ساختار اصلی نهاد تنظیم‌گر، اهداف و وظایف واحدهای اصلی نهاد تنظیم‌گر و ساختار و وظایف شورای حکمیت ریلی ارائه می‌گردد.

۳.۶.۱. نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری مطلوب

نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری مطلوب در حمل و نقل ریلی کشور که کامل کننده نگاشت نهادی مدل پیشنهادی هجدهم در فصل چهارم این گزارش (شکل ۴-۲۰) است و تمامی نهادهای اصلی مرتبط با سطوح سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تصدی‌گری و مشتریان در مدل تنظیم‌گری مطلوب را به نمایش گذاشته است، در شکل ۶-۱ قابل مشاهده می‌باشد.



مجلس شورای اسلامی

دولت

وزارت راه و شهرسازی

سازمان برنامه و بودجه کشور

هیات وزیران

سیاست گذاری

تنظیم‌گری فنی

تنظیم‌گری اقتصادی

شورای حکمیت ریلی

نهادهای بین‌المللی

نظام فنی و اجرایی سازمان
برنامه و بودجه کشور

تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی یکپارچه (وابسته به
وزارت راه و شهرسازی)

اداره امور فنی

اداره امور اقتصادی

شورای حکمیت ریلی

شورای رقابت

سازمان تعزیرات
حکومتی

تنظیم‌گری

تنظیم‌گری محیط‌زیستی

تنظیم‌گری ایمنی

شورای عالی حفاظت
محیط‌زیست

سازمان حفاظت
محیط‌زیست

تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی
یکپارچه (وابسته به وزارت راه و شهرسازی)

اداره امور ایمنی

وزارت رفاه، کار و امور
اجتماعی

شرکت‌های مالک لکوموتیو

شرکت‌های حمل و نقل بار از طریق ریل

شرکت‌های حمل و نقل مسافر از طریق ریل

شرکت راه آهن ج.ا.ا. (به عنوان مدیر
زیرساخت، تامین کننده لکوموتیو و مدیر
ترافیک)

تصدی‌گری

مسافران و صاحبان توشه

صاحبان بارهای عمده (مانند معادن و
تولیدکنندگان فولاد)

مشتریان

بخش‌های داخلی نهاد جدید

نهاد جدید

نهاد موجود

شکل ۶-۱- نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی

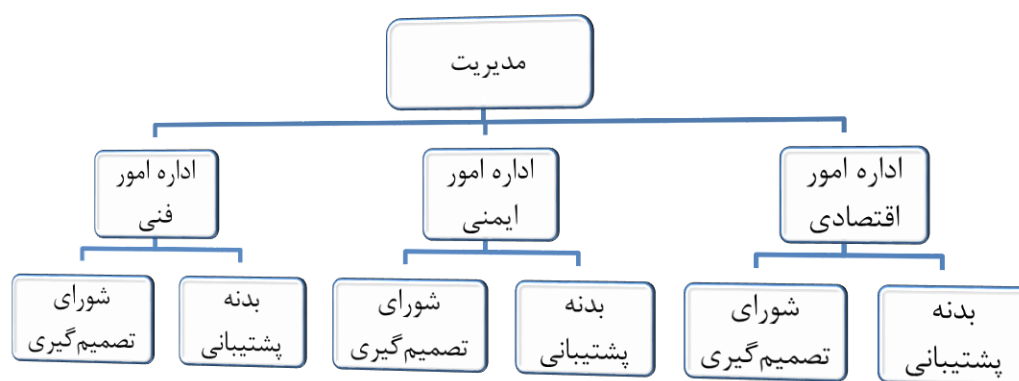
همانگونه که در شکل ۶-۱ مشخص است در مدل تنظیم‌گری مطلوب حمل و نقل ریلی، علاوه بر نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی یکپارچه، همچنان شورای رقابت، سازمان تعزیرات حکومتی، نهادهای بین‌المللی، نظام فنی و اجرایی سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت رفاه، کار و امور اجتماعی، شورای عالی حفاظت محیط‌زیست و سازمان حفاظت محیط زیست دارای نقش‌های تنظیم‌گری خواهند بود. به جز شورای رقابت، فعالیت‌های تنظیم‌گری سایر



این نهادها همانند آنچه که در بخش ۲.۳. ارائه شد حفظ می‌گردد. در مدل تنظیم‌گری مطلوب، شورای رقابت، نقش مقام مسئول جهت صدور حکم قضایی در امور مرتبط با رقابت را برعهده خواهد داشت و فعالیت‌های ردیف ۴ و ۵ جدول ۲-۴ را به انجام می‌رساند. از طرفی در صورتی که اعتراض نهادهای تحت تنظیم به شورای حکمیت ریلی در خصوص اخذ تصمیمات غیررقابتی توسط نهاد تنظیم‌گر، نتیجه رضایت‌بخش را برای نهادهای تحت تنظیم نداشته باشد، می‌توانند به شورای رقابت مراجعه نمایند که این مطلب در بخش ۶.۳.۵ توضیح داده شده است.

۶.۳.۲. ساختار اصلی و اهداف نهاد تنظیم‌گر

منظور از ساختار اصلی نهاد تنظیم‌گر، آن بخش از نهاد تنظیم‌گر است که به طور مستقیم به انجام امور تنظیم‌گری می‌پردازد. ساختار اصلی نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی یکپارچه در حمل و نقل ریلی کشور به صورت شکل ۶-۲ پیشنهاد می‌گردد.



شکل ۶-۲- ساختار اصلی نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی یکپارچه در حمل و نقل ریلی کشور

با توجه به وظایف اصلی این نهاد، ساختار اصلی نهاد تنظیم‌گر، با مدیریت در سطح اول و سه اداره امور اقتصادی، امور ایمنی و امور فنی در سطح دوم، مطابق شکل ۶-۲، قابل تعریف است. همچنین این واحدها، واحدهای اصلی نهاد تنظیم‌گر بوده که مستقیماً فعالیت‌های تنظیم‌گری در درون این نهاد را به انجام می‌رسانند. نهاد تنظیم‌گر باید دارای واحدهای امور مالی، امور اداری و همچنین روابط عمومی نیز باشد که با توجه به اینکه این واحدها، واحدهای اصلی این نهاد نیستند، در شکل ۶-۲، به آنها اشاره‌ای نگردیده است.

اهداف مدنظر از تشکیل نهاد تنظیم‌گر به صورت زیر هستند:

- ۱) تنظیم‌گری مقررات اقتصادی از جمله در زمینه تعرفه حق دسترسی و خدمات حمل و نقل ریلی و پروانه حضور در بازار



۲) اطمینان از دسترسی عادلانه و بدون تبعیض به زیرساخت شبکه

۳) توسعه رقابت

۴) تنظیم‌گری مقررات اقتصادی مرتبط با حمل و نقل بین‌المللی مانند حق دسترسی واگن‌های خارجی

۵) تنظیم‌گری جهت اطمینان از اعمال سیاست‌های اقتصادی حکومت و همچنین توسعه صنعت در بخش حمل و نقل ریلی

۶) تنظیم‌گری جهت تضمین امنیت حقوقی و حفظ مالکیت فردی نهادهای تحت تنظیم

۷) تنظیم‌گری جهت اطمینان از حفظ حقوق مشتریان حمل و نقل ریلی

۸) افزایش ایمنی و پیشگیری و کاهش سوانح و حوادث در حمل و نقل ریلی

۹) همکاری با سازمان‌های مربوطه جهت نظارت بر اجرای مقررات زیست محیطی در حمل و نقل ریلی

۱۰) ایجاد قابلیت تعامل پذیری^۱ زیرسیستم‌ها در حمل و نقل ریلی

۱۱) بهبود کیفیت و ارتقاء فنی زیرساخت (شامل خط و علائم و ارتباطات)، ناوگان و بهره‌برداری ریلی

۶.۳.۳. ساختار و وظایف واحدهای اصلی نهاد تنظیم‌گر

واحدهای اصلی نهاد تنظیم‌گر، واحد مدیریت، اداره امور اقتصادی، اداره امور ایمنی و اداره امور فنی هستند که در این بخش به ارائه ساختار و وظایف هر یک از این واحدها پرداخته شده است.

۶.۳.۳.۱. ساختار و وظایف واحد مدیریت

واحد مدیریت از مدیر نهاد تنظیم‌گر و کارکنان این واحد تشکیل می‌گردد. وظایف واحد مدیریت به صورت زیر است:

۱) برنامه ریزی، نظارت و کنترل در مورد انجام هر چه بهتر وظایف از سوی واحدهای نهاد تنظیم‌گر جهت تحقق اهداف نهاد تنظیم‌گر

۲) ایجاد هماهنگی و جلوگیری از ایجاد تناقض میان تصمیمات ادارات امور اقتصادی، امور ایمنی و امور فنی برای مثال انجام هماهنگی‌های لازم جهت تشکیل جلسات تصمیم‌گیری مشترک میان ادارات مذکور

¹ Interoperability



۳) ابلاغ تصمیمات نهاد تنظیم‌گر به واحدهای تحت تنظیم

۴) ارجاع درخواست‌های ارائه شده به نهاد تنظیم‌گر به اداره مربوطه در نهاد

۵) تصمیم‌گیری در زمینه چگونگی اداره امور داخلی نهاد (در زمینه تصمیمات مرتبط با امور داخلی ادارات امور اقتصادی، امور ایمنی و امور فنی، تصمیم‌گیری واحد مدیریت براساس پیشنهاد رئیس شورای آن اداره انجام می‌گردد)

نکته: همانگونه که در وظایف فوق نیز مشخص است، واحد مدیریت امکان تغییر در تصمیمات تنظیم‌گری/ اخذ شده توسط ادارات امور اقتصادی، امور ایمنی و امور فنی را نداشته و تنها می‌تواند تقاضای بررسی یا تجدیدنظر را به اداره یا ادارات مربوطه ارائه نماید.

۶.۳.۳.۲. ساختار و وظایف اداره امور اقتصادی

اداره امور اقتصادی از بدنه پشتیبانی و شورای تصمیم‌گیری تشکیل می‌گردد. شورای تصمیم‌گیری در حقیقت نقش بدنه حکمرانی را در این اداره داشته و تصمیمات تنظیم‌گری اصلی در این اداره براساس نظر این شورا اخذ می‌گردد. این شورا از مدیران گروه‌های کاری در این اداره تشکیل می‌گردد. رئیس این شورا به انتخاب اعضای شورا مشخص می‌شود. پیشنهادات در مورد مدیریت امور داخلی این اداره، توسط رئیس شورا به واحد مدیریت ارائه می‌گردد. بدنه پشتیبانی از سایر کارکنان این اداره، در دفتر مرکزی و در مناطق مختلف راه‌آهن کشور تشکیل می‌گردد که به طور کلی به انجام امور دبیرخانه، بررسی‌های کارشناسی و نظارت بر مقررات اقتصادی می‌پردازند.

وظایف اداره امور اقتصادی شامل وظایف نهاد تنظیم‌گر اقتصادی که در بخش ۴.۲.۱ ارائه گردیده است، به جز وظایف صدور احکام قضایی می‌باشد. جهت منطبق نمودن وظایف نهاد تنظیم‌گر اقتصادی ۴.۲.۱ با وظایف اداره امور اقتصادی، به جای نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، نهاد تنظیم‌گر ایمنی و نهاد تنظیم‌گر فنی در بخش ۴.۲.۱، به ترتیب اداره امور اقتصادی، اداره امور ایمنی و اداره امور فنی در نظر گرفته شوند.

۶.۳.۳.۳. ساختار و وظایف اداره امور ایمنی

اداره امور ایمنی از بخش پشتیبانی و شورای تصمیم‌گیری تشکیل می‌گردد. شورای تصمیم‌گیری همان بدنه حکمرانی در این اداره بوده و مشابه با کمیسیون عالی سوانح، عمل می‌نماید. تصمیمات تنظیم‌گری اصلی این اداره در این شورا اخذ می‌گردد. این شورا از مدیران گروه‌های کاری در این اداره تشکیل می‌گردد. رئیس این شورا به انتخاب اعضای شورا مشخص می‌شود. پیشنهادات در مورد مدیریت امور داخلی این اداره، توسط رئیس شورا به واحد مدیریت ارائه می‌گردد.



بدنه پشتیبانی از سایر کارکنان این اداره، در دفتر مرکزی و در مناطق مختلف راه‌آهن کشور تشکیل می‌گردد که به طور کلی به انجام امور دبیرخانه، بررسی‌های کارشناسی و نظارت بر مقررات ایمنی می‌پردازند. پرسنل این اداره که در مناطق راه‌آهن کشور مستقر می‌گردند، وظایفی مشابه با کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح نواحی که در حال حاضر در مناطق مختلف راه‌آهن کشور مشغول فعالیت هستند، را برعهده خواهند گرفت. اداره امور ایمنی علاوه بر مسئولیت‌هایش در زمینه ایمنی، همکاری با سازمان محیط زیست در نظارت بر اجرای مقررات زیست محیطی در صنعت حمل و نقل ریلی را نیز برعهده خواهد داشت.

وظایف اداره امور ایمنی همان وظایف نهاد تنظیم‌گر ایمنی که در بخش ۴.۲.۲ ارائه گردیده است، می‌باشد. جهت منطبق نمودن وظایف نهاد تنظیم‌گر ایمنی ۴.۲.۱ با وظایف اداره امور ایمنی، به جای نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، نهاد تنظیم‌گر ایمنی و نهاد تنظیم‌گر فنی در بخش ۴.۲.۲، به ترتیب اداره امور اقتصادی، اداره امور ایمنی و اداره امور فنی در نظر گرفته شوند.

۶.۳.۳.۴. ساختار و وظایف اداره امور فنی

اداره امور فنی از بخش پشتیبانی و شورای تصمیم‌گیری تشکیل می‌گردد. شورای تصمیم‌گیری همان بدنه حکمرانی در این اداره است و تصمیمات تنظیم‌گری اصلی این اداره در این شورا اخذ می‌گردد. این شورا از مدیران گروه‌های کاری در این اداره تشکیل می‌گردد. رئیس این شورا به انتخاب اعضای شورا مشخص می‌شود. پیشنهادات در مورد مدیریت امور داخلی این اداره، توسط رئیس شورا به واحد مدیریت ارائه می‌گردد. بدنه پشتیبانی از سایر کارکنان این اداره، در دفتر مرکزی و در مناطق مختلف راه‌آهن کشور تشکیل می‌گردد که به طور کلی به انجام امور دبیرخانه، بررسی‌های کارشناسی و نظارت بر مقررات فنی می‌پردازند. وظایف اداره امور فنی به صورت زیر هستند.

وظایف اداره امور فنی همان وظایف نهاد تنظیم‌گر فنی که در بخش ۴.۲.۳ ارائه گردیده است، می‌باشد. جهت منطبق نمودن وظایف نهاد تنظیم‌گر فنی ۴.۲.۱ با وظایف اداره امور فنی، به جای نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، نهاد تنظیم‌گر ایمنی و نهاد تنظیم‌گر فنی در بخش ۴.۲.۳، به ترتیب اداره امور اقتصادی، اداره امور ایمنی و اداره امور فنی در نظر گرفته شوند.

۶.۳.۴. ساختار و وظایف شورای حکمیت ریلی

در مدل تنظیم‌گری مطلوب در حمل و نقل ریلی، با توجه به آنکه تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی یکپارچه وابسته به وزارت راه و شهرسازی می‌باشد و از سوی دیگر، نهادهای تحت تنظیم دولتی و غیردولتی همزمان در این صنعت تحت تنظیم هستند، جهت جلوگیری از تعارض منافع و مطابق با پیشنهاد مشاور رولند برگر (Roland Berger, 2018)، تشکیل شورای حکمیت ریلی در نظر گرفته شده است.



شورای حکمیت ریلی به اعتراضات یا شکایات ارسال شده به این شورا که مرتبط با تصمیمات اقتصادی یا فنی نهاد تنظیم‌گر حمل و نقل ریلی باشد رسیدگی می‌نماید و اختیار تایید یا لغو این تصمیمات را دارد ولی نمی‌تواند تصمیم سومی را اتخاذ نماید. به عنوان مثال در صورتی که دستورالعملی از سوی نهاد تنظیم‌گر صادر شده باشد، این شورا می‌تواند آن دستورالعمل را تایید یا لغو نماید ولی نمی‌تواند، آن دستورالعمل را با اصلاحاتی تایید نماید. در هر صورت، این شورا، می‌تواند پیشنهادات اصلاحی خود را در مورد تصمیمات نهاد تنظیم‌گر به این نهاد ارائه نماید. لازم به ذکر است که با توجه به حساسیت بالای تصمیمات ایمنی نهاد تنظیم‌گر، این تصمیمات، قابل بررسی و لغو در شورای حکمیت ریلی نمی‌باشند.

دبیرخانه شورای حکمیت ریلی در درون وزارت راه و شهرسازی خواهد بود. این شورا می‌تواند از خبرگانی از وزارت راه و شهرسازی، وزارت دادگستری، سازمان برنامه و بودجه کشور، شورای رقابت، مرکز ملی رقابت (انجام امور کارشناسی و اجرایی و فعالیتهای دبیرخانه‌ای شورای رقابت را برعهده دارد)، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و شرکت‌های غیردولتی فعال در حمل و نقل ریلی تشکیل گردد. این شورا جهت رسیدگی به اعتراضات یا شکایات تشکیل جلسه می‌دهد.

۶.۳.۵. ارتباط نهاد تنظیم‌گر و شورای حکمیت ریلی با شورای رقابت

در بخش ۶.۳.۳.۲ که ساختار و وظایف اداره امور اقتصادی نهاد تنظیم‌گر را ارائه می‌نماید، وظایف اصلی مرتبط با تنظیم‌گری در امور رقابت و جلوگیری از اثرات انحصار طبیعی در حمل و نقل ریلی، از قبیل «تعیین مصادیق کالاها و خدمات انحصاری در بخش حمل و نقل ریلی»، «تعیین تعرفه یا تدوین و ابلاغ دستورالعمل تعیین تعرفه، مقدار و شرایط دسترسی» و «رسیدگی به رویه‌های ضد رقابتی رأساً و یا براساس شکایت اشخاص» از وظایف شورای رقابت سلب شده و به نهاد تنظیم‌گر اختصاص داده شده است. علت این امر، آن است که براساس جزء ۲ از بند «الف» تبصره ۲ ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به همراه اصلاحات آن، امکان سلب نمودن وظایف و اختیارات شورای رقابت و اختصاص آن به نهاد تنظیم‌گر بخشی مطرح شده است. از سوی دیگر، براساس جزء ۳ از همان بند و تبصره در قانون مذکور، «مرجع تشخیص و حل و فصل مغایرت» تصمیمات نهادهای تنظیم‌گر بخشی با قانون مذکور و همچنین مصوبات قبلی و بعدی شورای رقابت، شورای رقابت است. لذا هر یک از نهادهای تحت تنظیم در صورتیکه تصمیمات نهاد تنظیم‌گر را در مغایرت با موارد فوق تلقی نمایند، در ابتدا به شورای حکمیت ریلی که برای حل و فصل اختلافات (همانند شوراهای حل اختلاف) در درون صنعت حمل و نقل ریلی در نظر گرفته شده است مراجعه می‌نمایند و در صورتیکه، نظر شورای حکمیت ریلی، رضایت آنها را جلب ننمود به شورای رقابت مراجعه خواهند نمود.



از سوی دیگر، وظایف صدور احکام قضایی شامل «صدور حکم تحقیق و بررسی از نهادهای تحت تنظیم» و همچنین «صدور حکم در مورد رویه‌های ضد رقابتی و جرمه‌ها در حمل و نقل ریلی»، برعهده شورای رقابت می‌باشد و براساس درخواست نهاد تنظیم‌گر از شورای رقابت، توسط شورای رقابت انجام می‌گردد.

لازم به ذکر است، ارتباط مستقیمی میان شورای حکمیت ریلی و شورای رقابت وجود ندارد و همانگونه که در بخش ۶.۳.۴ اشاره گردید، تنها امکان استفاده از اعضای شورای رقابت یا مرکز ملی رقابت در شورای حکمیت ریلی وجود دارد.

۶.۳.۶. موارد تمایز ساختار ارائه شده با ساختار پیشنهادی مشاور رولندبرگر

ساختار مدل تنظیم‌گری مطلوب که در بخش‌های ۶.۳.۱ الی ۶.۳.۵ ارائه گردیده است با ساختار پیشنهادی تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی که توسط مشاور رولندبرگر ارائه گردیده است (Roland Berger, 2018)، دارای تمایزاتی است. موارد تمایز کلی میان این دو ساختار و دلیل این مشاور برای در نظر گرفتن ساختار متفاوت، به صورت زیر است:

۱) در ساختار پیشنهادی مشاور رولندبرگر، ارائه دستورالعمل‌های مرتبط با رقابت برعهده شورای رقابت و نظارت بر اجرای مقررات رقابتی جزء وظایف نهاد تنظیم‌گر در نظر گرفته شده است، در حالیکه در ساختار پیشنهادی در این مطالعه، مسئولیت ارائه دستورالعمل‌های مرتبط با رقابت نیز برعهده نهاد تنظیم‌گر قرار داده شده است. دلیل این امر، یکپارچه سازی تنظیم‌گری اقتصادی در یک نهاد تنظیم‌گر بخشی بوده است.

۲) در ساختار پیشنهادی مشاور رولندبرگر، کارکرد نظارت زیست محیطی و حقوق مشتریان به طور مجزا از کارکردهای اقتصادی، ایمنی و فنی مدنظر قرار گرفته است در حالیکه در این مطالعه، نظارت زیست محیطی در تنظیم‌گری ایمنی و حقوق مشتریان در تنظیم‌گری اقتصادی در نظر گرفته شده است. علت این امر، آن است که کارکرد محیط زیست و همچنین کارکرد حقوق مشتریان به ترتیب با کارکرد ایمنی و کارکرد اقتصادی متناقض نبوده و از سوی دیگر حجم فعالیت‌های کارکرد نظارت زیست محیطی و حقوق مشتریان، در حدی نبوده است که نیاز به واحد مجزای تنظیم‌گری داشته باشد. لذا جهت امکان هماهنگی بیشتر میان واحدهای نهاد تنظیم‌گر، این کارکردها در درون کارکردهای ایمنی و اقتصادی ادغام شده‌اند.

۳) در ساختار پیشنهادی مشاور رولندبرگر، تشکیل سازمان تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی به صورت یک سازمان وابسته به وزارت راه و شهرسازی در نظر گرفته شده است ولی در این مطالعه، پیشنهاد گردیده است تا اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی، ذیل معاونت حمل و نقل در درون وزارت راه و شهرسازی تشکیل گردد.



عنوان طرح: بررسی تنظیم‌گری در صنعت حمل و نقل ریلی کشور و ارائه راهکارهای بهبود آن

گزارش نهایی

صفحه ۱۴۱ از ۱۵۱

تاریخ تهیه: خرداد ۱۴۰۰

علت این پیشنهاد آن است که از یک طرف از ظرفیت موجود در معاونت حمل و نقل استفاده گردد و از سوی دیگر، از ایجاد تغییرات گسترده و در فاصله زمانی کوتاه در ساختار تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی اجتناب گردد.



فصل هفتم: نحوه انتقال از مدل موجود به مدل مطلوب



۱.۷. مقدمه

در این فصل، به ارائه نحوه انتقال از مدل تنظیم‌گری موجود به مدل تنظیم‌گری مطلوب پرداخته می‌شود. لذا در ابتدا، وظایفی که باید به نهاد تنظیم‌گر انتقال داده شود مشخص می‌گردد. سپس نحوه انتقال از مدل موجود به مدل مطلوب پیشنهاد گردیده و اقدامات مرتبط با آن ارائه می‌شود. در ادامه وظایف مرتبط با بخش دولتی و بخش غیردولتی جهت انجام این اقدامات نیز مشخص شده و در نهایت جمع بندی این طرح پژوهشی ارائه گردیده است.

۲.۷. انتقال وظایف

براساس مقایسه نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری موجود در بخش ۲.۴ و نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری مطلوب و توضیحات ارائه شده در مورد آن در بخش ۳.۶، ۱ نیاز است تا انتقال برخی از وظایف تنظیم‌گری نهادهای مختلف که در بخش ۲.۳ ارائه گردیده‌اند به نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی یکپارچه (نهاد تنظیم‌گر) که ایجاد خواهد گردید به شرح زیر انجام شود:

۱) انتقال فعالیت‌های تنظیم‌گری شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. به نهاد تنظیم‌گر

۲) انتقال فعالیت‌های تنظیم‌گری وزارت راه و شهرسازی به نهاد تنظیم‌گر (مقصود، تجمیع فعالیت‌های تنظیم‌گری وزارت راه و شهرسازی در درون اداره کل ایجاد شده در معاونت حمل و نقل وزارت راه و شهرسازی است)

۳) انتقال فعالیت‌های تنظیم‌گری سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان به نهاد تنظیم‌گر

۴) انتقال فعالیت‌های تنظیم‌گری شورای عالی هماهنگی ترابری کشور به نهاد تنظیم‌گر

۵) انتقال فعالیت‌های تنظیم‌گری شورای رقابت (در مورد حمل و نقل ریلی) در ردیف‌های ۱ و ۳ جدول ۲-۴ به نهاد تنظیم‌گر

۶) انتقال فعالیت‌های تنظیم‌گری کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن به نهاد تنظیم‌گر

۳.۷. کلیات انتقال از مدل موجود به مدل مطلوب

براساس مواد ۱۳ تا ۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و اصلاحات بعدی آن، امور تصدی‌های اجتماعی، فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور اقتصادی به جز برخی موارد استثناء باید توسط بخش غیردولتی انجام گردد و تنها امور حاکمیتی توسط دولت انجام خواهد گرفت. لذا، گام اول در اجرای این مواد قانونی، جداسازی امور تصدی‌گری از امور حاکمیتی و تنظیم‌گری مخصوصا در شرکت‌های دولتی است. امور تنظیم‌گری در حمل و نقل ریلی کشور به تفصیل در بخش ۴.۲ و امور تصدی‌گری در این صنعت در بخش ۳.۵ مشخص گردیده است.



براساس بند «الف» از ماده ۱۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (به همراه اصلاحات آن)، بند «الف» از ماده ۷ قانون برنامه چهارم توسعه کشور و جزء «ح» از بند ۱ طرح اصلاح ساختار دولت (مؤسسات و شرکت‌های دولتی) مصوب یکصد و دهمین جلسه شورای عالی اداری، باید کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی از شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط محول گردد. براین اساس، باید فعالیت‌های تنظیم‌گری موجود شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. از این شرکت جدا و به وزارتخانه انتقال داده شود. از سوی دیگر پس از این انتقال، با توجه به سهم عمده شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در فعالیت‌های تنظیم‌گری کنونی حمل و نقل ریلی، امکان تشکیل تنظیم‌گر حمل و نقل ریلی در وزارت راه و شهرسازی مهیا می‌گردد.

براساس ماده ۱۱۵ قانون خدمات کشوری و اصلاحات بعدی آن، «اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرائی» (وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی بخشی از دستگاه‌های اجرایی هستند)، «تجدید نظر در ساختار داخلی دستگاه‌های اجرائی به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری» و «بازنگری و اصلاح نظام تصمیم‌گیری شوراها و کمیته‌های کشور به نحوی که ضمن ارتقاء کیفی و کوتاه نمودن مراحل آن مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده موازی و غیرضرور حذف شوند»، پس از تصویب در شورای عالی اداری لازم‌الاجرا بوده و نیازی به تصویب در سطوح بالاتر ندارد. نمونه‌ای از انتقال وظایف دستگاه‌های اجرایی توسط شورای عالی اداری که کاملاً مرتبط با جداسازی وظایف تنظیم‌گری از وظایف تصدی‌گری و قرار دادن این وظایف در دو نهاد مختلف است در صنعت حمل و نقل هوایی انجام گردیده است و طی آن، جهت «تمرکز وظایف اعمال حاکمیت و ستادی در سازمان‌های ستادی و برنامه‌ریز» و «انتقال وظایف اجرایی به واحدهای اجرایی» براساس مصوبه پنجاه و نهمین اجلاس شورای عالی اداری در مورخ ۱۳/۱۰/۱۳۷۳، وظایف تصدی‌گری و اجرایی سازمان هواپیمایی کشوری از این سازمان جدا و به شرکت فرودگاه‌های کشور منتقل گردید. لذا پیشنهاد می‌گردد که برای انتقال به مدل تنظیم‌گری مطلوب، براساس مصوبه شورای عالی اداری، اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی در درون معاونت حمل و نقل وزارت راه و شهرسازی ایجاد شده و انتقال وظایفی که در بخش ۷.۲. ارائه گردیده است از نهادهای مختلف به این اداره کل انجام گردد.

لازم به ذکر است روش پیشنهاد شده جهت انتقال از مدل موجود به مدل مطلوب، دارای مزایای مهمی است که در ذیل به آنها اشاره گردیده است:

- ۱) در صورت استفاده از ظرفیت شورای عالی اداری در تشکیل اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی، بدون نیاز به طی مراحل تصویب قوانین در هیات وزیران، مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، تشکیل اداره کل مذکور و انتقال وظایف به این اداره کل، براساس پیش‌بینی این مشاور، در مدت ۸ ماه امکانپذیر است، در صورتیکه تشکیل سازمان تنظیم‌گری، براساس پیش‌بینی، حدود ۱۴ ماه زمان نیاز دارد.



۲) در صورت تشکیل اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی، امکان تجربه عملی از این نهاد تنظیم‌گر و مشخص شدن نقاط ضعف و قوت این نهاد در محیط اجرایی فراهم می‌گردد و امکان و ضرورت تشکیل سازمان تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی به صورت صحیح‌تر و براساس تجربیات عملی قبلی قابل بررسی می‌باشد.

۳) در صورتیکه تحولات در ساختار تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی به تدریج و مرحله به مرحله و البته در راستای مدل تنظیم‌گری مطلوب، اتفاق بیفتد، امکان انطباق راحت‌تر و سریع‌تر نهادهای تحت تنظیم با تحولات صورت گرفته در هر مرحله مهیا می‌گردد و از آشفتگی این بازار برای مدت طولانی جلوگیری می‌شود.

در ادامه به تشریح اقداماتی که باید جهت انتقال از مدل موجود به مدل مطلوب صورت پذیرد، پرداخته شده است.

۷.۴. اقدامات جهت انتقال از مدل موجود به مدل مطلوب

در این مرحله، تشکیل اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی (اداره کل تنظیم‌گری) در معاونت حمل و نقل وزارت راه و شهرسازی و تشکیل شورای حکمیت ریلی انجام می‌گردد و انتقال وظایفی که در بخش ۷.۲. ارائه گردیده است از نهادهای مختلف به اداره کل تنظیم‌گری صورت می‌پذیرد. اقداماتی که باید جهت انتقال به مدل مطلوب انجام شوند به شرح زیر هستند:

۱) تشکیل «کارگروه انتقال به وضعیت تنظیم‌گری مطلوب» در وزارت راه و شهرسازی با مشارکت وزارت راه و شهرسازی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا، کمیسیون عالی سوانح، نمایندگان شرکت‌های غیردولتی فعال در حمل و نقل ریلی و خبرگان دانشگاهی

۲) تدوین ساختار سازمانی اداره کل تنظیم‌گری شامل ادارات و گروه‌های کاری در ادارات مختلف و شرح وظایف هر یک از آنها براساس ساختار اصلی ارائه شده در بخش ۶.۳. ۲

۳) تدوین پیش نویس اساسنامه شورای حکمیت ریلی شامل ساختار سازمانی و وظایف این شورا

۴) تدوین پیش نویس اساسنامه اصلاحی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.

۵) انجام اقدامات تصویب تشکیل اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی در شورای عالی اداری
أ. تایید تشکیل اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی و ساختار سازمانی و شرح وظایف آن در کارگروه انتقال به وضعیت تنظیم‌گری مطلوب

ب. تایید تشکیل اداره کل مذکور و ساختار سازمانی و شرح وظایف آن توسط سازمان اداری و استخدامی کشور (براساس بند ۱ مصوبه یکصد و دهمین جلسه شورای عالی اداری مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۸ و مصوبه



یکصد و هفتاد و ششمین جلسه شورای عالی اداری مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۰۲ (در مورد تشکیل سازمان اداری و استخدامی کشور))

ج. ارسال پیشنهاد تشکیل اداره کل مذکور از سوی سازمان اداری و استخدامی کشور به شورای عالی اداری (براساس بند ۱ مصوبه یکصد و دهمین جلسه شورای عالی اداری مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۸ و مصوبه یکصد و هفتاد و ششمین جلسه شورای عالی اداری مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۰۲ (در مورد تشکیل سازمان اداری و استخدامی کشور))

د. تصویب انتقال وظایف تنظیم‌گری به اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی توسط شورای عالی اداری (براساس جزء «ح» بند ۱ مصوبه یکصد و دهمین جلسه شورای عالی اداری مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۸ و ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری)

۶) انجام اقدامات تصویب اساسنامه شورای حکمیت ریلی

أ. تایید تشکیل شورای حکمیت ریلی و ساختار سازمانی و شرح وظایف آن در کارگروه انتقال به وضعیت تنظیم‌گری مطلوب

ب. ارسال پیشنهاد تشکیل و اساسنامه شورای مذکور از سوی وزارت راه و شهرسازی به شورای عالی اداری

ج. تصویب تشکیل و اساسنامه شورای مذکور توسط شورای عالی اداری و ارسال برای هیأت وزیران (براساس بند ۶ و تبصره ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری)

د. تصویب لایحه تشکیل و اساسنامه شورای مذکور توسط هیأت وزیران و ارسال برای مجلس شورای اسلامی (براساس تبصره ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری)

ه. تصویب لایحه تشکیل و اساسنامه شورای مذکور توسط مجلس شورای اسلامی و ارسال برای شورای نگهبان (براساس تبصره ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری)

و. تصویب قانون تشکیل و اساسنامه شورای مذکور توسط شورای نگهبان (براساس اصل نود و چهارم قانون اساسی)

۷) انجام اقدامات تصویب اساسنامه اصلاحی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.

أ. ارسال اساسنامه اصلاحی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. براساس مصوبه شورای عالی اداری در بند «د» از اقدام ۵ به هیأت وزیران

ب. تصویب لایحه اساسنامه اصلاحی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در هیأت وزیران و ارسال به مجلس شورای اسلامی (براساس اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی)



ج. تصویب لایحه اساسنامه اصلاحی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. در مجلس شورای اسلامی و ارسال برای شورای نگهبان (براساس اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی)

د. تصویب قانون اساسنامه اصلاحی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. توسط شورای نگهبان (براساس اصل نود و چهارم قانون اساسی)

۸) انجام اقدامات انتقال وظایف به اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی

أ. تعیین واحدهای اداری انتقالی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. به اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی

ب. تعیین واحدهای اداری حذف شده، ادغام شده یا گروه‌های کاری کوچک شده در شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. پس از انتقال به اداره کل مذکور

ج. انتقال اموال منقول و غیر منقول شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن، حسب مورد و به تناسب وظایف و مسئولیت‌های انتقال داده شده به اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی با رعایت مقررات مربوطه و با تایید وزیر راه و شهرسازی

د. انتقال بخشی از کارکنان شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. که وظایف مرتبط با تنظیم‌گری برعهده داشته‌اند و همچنین کلیه کارکنان کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن به اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی، با هماهنگی و تایید سازمان اداری و استخدامی کشور

پیش بینی این مشاور در مورد حداقل مدت زمان لازم جهت تصویب تشکیل اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی و انتقال وظایف به این اداره کل، ۸ ماه و جهت تصویب اساسنامه شورای حکمیت ریلی و همچنین تصویب اساسنامه اصلاحی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.، ۱۰ ماه است. به عبارت دیگر، پیش بینی حداقل مدت زمان لازم برای انجام تمامی اقدامات انتقال به مدل مطلوب، ۱۰ ماه است.

۷.۵. وظایف بخش دولتی در انتقال از مدل موجود به مدل مطلوب

در جهت پیاده سازی مراحل انتقال به مدل تنظیم‌گری مطلوب، بخش دولتی وظایفی را برعهده دارد و لازم است این وظایف را به انجام برساند. این وظایف به صورت زیر هستند:

۱) حمایت مادی و معنوی وزارت راه و شهرسازی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.، کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن و شورای رقابت از ایجاد اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی در معاونت حمل و نقل وزارت راه و شهرسازی

۲) حمایت و مشارکت فعالانه وزارت راه و شهرسازی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن در تشکیل «کارگروه انتقال به وضعیت تنظیم‌گری مطلوب» در وزارت راه و شهرسازی



- ۳) همکاری نهادهای مذکور در بند ۲ در جهت تدوین ساختار سازمانی دقیق اداره کل تنظیم‌گری شامل ادارات و گروه‌های کاری در ادارات مختلف و شرح وظایف هر یک از آنها
- ۴) همکاری نهادهای مذکور در بند ۲ در جهت تدوین پیش نویس اساسنامه شورای حکمیت ریلی شامل ساختار سازمانی و وظایف این شورا
- ۵) همکاری نهادهای مذکور در بند ۲ در جهت تدوین پیش نویس اساسنامه اصلاحی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.
- ۶) پیگیری وزارت راه و شهرسازی در خصوص انجام مراحل تصویب تشکیل اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی
- ۷) پیگیری وزارت راه و شهرسازی در خصوص انجام مراحل تصویب اساسنامه شورای حکمیت ریلی
- ۸) پیگیری وزارت راه و شهرسازی در خصوص انجام مراحل تصویب اساسنامه اصلاحی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.
- ۹) همکاری وزارت راه و شهرسازی، شرکت راه‌آهن ج.ا.ا. و کمیسیون عالی سوانح راه‌آهن در انجام مراحل انتقال وظایف به اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی

۶.۷. وظایف بخش غیردولتی در انتقال از مدل موجود به مدل مطلوب

جهت انتقال به مدل تنظیم‌گری مطلوب در حمل و نقل ریلی کشور، اغلب وظایف اصلی برعهده بخش غیردولتی است و لازم است که بخش غیردولتی با حمایت و پیگیری حداکثری و به صورت جدی، انتقال به مدل تنظیم‌گری مطلوب را محقق نماید. عمده وظایف بخش غیردولتی به صورت زیر هستند:

- ۱) حمایت مادی و معنوی اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، تهران و سایر شهرستان‌ها، انجمن صنفی شرکت‌های حمل و نقل ریلی و خدمات وابسته و تمامی شرکت‌های غیردولتی فعال در صنعت حمل و نقل ریلی کشور از ایجاد اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی در معاونت حمل و نقل وزارت راه و شهرسازی

توضیح: مهم‌ترین حمایت‌های مادی مورد نیاز که در این بند به آنها اشاره شده است، انعقاد قرارداد با مشاور در بندهای ۳، ۴ و ۵ است. مهم‌ترین حمایت‌های معنوی مورد نیاز نیز اعلام حمایت و انجام پیگیری در انجام بندهای ۲ تا ۱۰ است.



۲) مشارکت فعالانه نهادهای مذکور در بند ۱ در تشکیل «کارگروه انتقال به وضعیت تنظیم‌گری مطلوب» در وزارت راه و شهرسازی

۳) انعقاد قرارداد با مشاور جهت تدوین ساختار سازمانی دقیق اداره کل تنظیم‌گری شامل ادارات و گروه‌های کاری در ادارات مختلف و شرح وظایف هر یک از آنها

۴) انعقاد قرارداد با مشاور جهت تدوین پیش نویس اساسنامه شورای حکمیت ریلی شامل ساختار سازمانی و وظایف این شورا

۵) انعقاد قرارداد با مشاور جهت تدوین پیش نویس اساسنامه اصلاحی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.

۶) تعیین شخص حقیقی یا حقوقی مسئول پیگیری انتقال به مدل تنظیم‌گری مطلوب از سوی بخش غیردولتی و شرکت این شخص یا نماینده او در تمامی جلسات کارگروه مذکور در بند ۲

۷) پیگیری مسئول پیگیری مذکور در بند ۶ در خصوص انجام مراحل تصویب تشکیل اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی

۸) پیگیری مسئول پیگیری مذکور در بند ۶ در خصوص انجام مراحل تصویب اساسنامه شورای حکمیت ریلی

۹) پیگیری مسئول پیگیری مذکور در بند ۶ در خصوص انجام مراحل تصویب اساسنامه اصلاحی شرکت راه‌آهن ج.ا.ا.

۱۰) پیگیری مسئول پیگیری مذکور در بند ۶ در انجام مراحل انتقال وظایف به اداره کل تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی

۷.۷. جمع بندی این طرح پژوهشی

انجام مطالعات در این طرح پژوهشی، در طی شش فعالیت صورت پذیرفت. این شش فعالیت به همراه توضیح مختصر از هر فعالیت و براساس توالی عبارتند از:

۱) بررسی نقش‌ها و ساختار مدل تنظیم‌گری موجود شامل نقش و جایگاه نهادهای مختلف در تنظیم‌گری کنونی، کلیات مدل تنظیم‌گری موجود و نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری موجود در حمل و نقل ریلی



۲) **ارزیابی تنظیم‌گران موجود** شامل ارزیابی تنظیم‌گران موجود براساس اصول حکمرانی تنظیم‌گران (ارائه شده توسط سازمان OECD)، ارزیابی تنظیم‌گران موجود براساس نظرات خبرگان صنعت حمل و نقل ریلی و مشخص نمودن مهمترین مشکلات موجود در تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی

۳) **ارائه مدل‌های پیشنهادی تنظیم‌گری مطلوب** شامل ارائه اهداف و وظایف نهادهای تنظیم‌گر با کارکردهای مختلف در حمل و نقل ریلی، ارائه انواع ساختارهای تنظیم‌گری براساس یکپارچگی و استقلال تنظیم‌گران و ارائه هجده مدل پیشنهادی برای تنظیم‌گری مطلوب

۴) **انتخاب مدل تنظیم‌گری مطلوب** شامل تعیین معیارهای مناسب برای انتخاب مدل تنظیم‌گری مطلوب، نمره‌دهی به ساختارهای مختلف تنظیم‌گری براساس هر معیار، نمره‌دهی به مدل‌های پیشنهادی و انتخاب مدل تنظیم‌گری مطلوب

۵) **تعیین ساختار مدل تنظیم‌گری مطلوب** شامل کلیات مدل تنظیم‌گری مطلوب، نگاشت نهادی مدل تنظیم‌گری مطلوب، ساختار اصلی و اهداف نهاد تنظیم‌گر، ساختار و وظایف واحدهای اصلی نهاد تنظیم‌گر، ساختار و وظایف شورای حکمیت ریلی و نحوه ارتباط نهاد تنظیم‌گر و شورای حکمیت ریلی با شورای رقابت

۶) **پیشنهاد نحوه انتقال از مدل تنظیم‌گری موجود به مدل تنظیم‌گری مطلوب** شامل ارائه کلیات و اقدامات جهت انتقال از مدل موجود به مدل مطلوب و مشخص نمودن وظایف بخش دولتی و غیردولتی جهت پیاده سازی این اقدامات

همانگونه که در عناوین فعالیت‌های فوق مشخص است، انجام این فعالیت‌ها، مرحله به مرحله، مطالعات را تکمیل نمود و در نهایت، خروجی مورد انتظار که نحوه انتقال از مدل تنظیم‌گری موجود به مدل تنظیم‌گری مطلوب است ارائه گردید.



مراجع

- Arndt, C., Baker, A. C., Querbach, T., & Schultz, R. (2015). *2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results*. Paper presented at the OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 1, Paris.
- Coglianesi, C. (2010). *Management-based Regulation: Implications for Public Policy Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*. Paris: OECD Publishing.
- EBA. (2021). The Federal Railway Authority. Retrieved 2021-02-23, from https://www.eba.bund.de/EN/home_node.html
- Ferreira, C., Ferreira, J., Broughton, K., & MacNeill, S. (2018). *The uses of Institutional Mapping for understanding territorial interrelations*. Paper presented at the ESPON Scientific Conference 2018.
- ILO, OECD, IMF, WorldBank, & UN. (2004). *Producer Price Index Manual: Theory and Practice*: International Monetary Fund.
- Khemani, R., & Shapiro, D. (1993). Glossary of industrial organisation economics and competition law, compiled by R. S. Khemani, & D. M. Shapiro, commissioned by the Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs: OECD.
- OECD. (1997). *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis* Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2014). *The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*: OECD Publishing.
- OECD. (2017). *The Role of Economic Regulators in the Governance of Infrastructure*.
- OECD. (2020a). *Discover the OECD*: OECD Publishing.
- OECD. (2020b). *Regulatory Governance of the Rail Sector in Mexico*. Paris: OECD Publishing.
- OSJD. (2021). About OSJD.
- OTIF. (2021). About OTIF.
- RolandBerger. (2018). *New Strategy and Structure Development for RAI-Final Project Report*. Tehran/Munich.
- UIC. (2021). About UIC.
- Werner, M. J. (2019). Rail Transport in Germany. Retrieved 2021-02-23, from <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=9cfffbb67-045b-4676-a192-15b098f48812>
- WorldBank. (2017). *Railway Reform: Toolkit for Improving Rail Sector Performance*: World Bank.
- ترکمانی‌پور، ح. (۱۳۹۷). بررسی عملکرد و روند خصوصی‌سازی در حمل و نقل ریلی کشور (مطالعه دوره سی ساله): انجمن صنفی شرکت‌های حمل و نقل ریلی و خدمات وابسته.
- داوودی، پ. (۱۳۹۸). شورای رقابت پاسخ گو؛ نظارت بر تبدیل بازارهای انحصاری به رقابتی [Press release]. Retrieved from <http://eghtesadgardan.ir/fa/news/137138/> شورای رقابت پاسخ گو؛ نظارت بر تبدیل بازارهای انحصاری به رقابتی
- کمیسیون عمران مجلس. (۱۳۹۸). گزارش کمیسیون تخصصی عمران در خصوص گزارش تکمیلی سانحه ریلی مورخ ۰۵/۰۹/۱۳۹۵ در استان سمنان.
- قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه اصلاحات. (۱۳۹۷).
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۷). نظام ملی تنظیم‌گری، ۱. مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی.