University of Tehran Press

Public Law Studies Quarterly

Homepage: http://jplsq.ut.ac.ir

Online ISSN: 2423-8139

Volume: 56, **Issue:** 2
Summer 2026

Optimal Model for the Supervision and Regulation of Rail Transport in Iran

Saeed Abbasi[1]✉ | Mohammad Javad Rezaeizadeh[2] | Vali Rostami[3]

1. Corresponding Author; Ph.D. Student in Public Law, Kish International Campuse, University of Tehran, Kish, Iran. Email: saeedab@iau.ac.ir
2. Associate Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: rezaeizd@ut.ac.ir
3. Prof., Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: Vrostami@ut.ac.ir

Article Info

Article Type:
Research Article

Pages: 599-622

Received:
2018/12/20
Accepted:
2019/03/12
Published online:
2026/06/22

Keywords:
railway transport regulation, railway transport governance, The Railways of the Islamic Republic of Iran, community-based transport model, franchising model.

Abstract

The present paper aims to develop a working model for the enactment and supervision of railway transport regulations in Iran drawing on the experience of railway modernization in the United Kingdom and Germany and comparing it with the modernization experience in Iran. The findings of the paper, which were obtained using a comparative method and benchmarking against various models, show that the Community-Based Transport Model or the modified British Franchising Model would be the best models for railway transport regulation in Iran. Such a model needs to be formulated in a manner that the structure and configuration of its governing body guarantee the three principles of independence, expertise, and the recognition of the role of civil society, trade unions, and the private sector on par with the government's representatives.

How To Cite	Abbasi, Saeed; Rezaeizadeh, Mohammad Javad; Rostami, Vali (2026). Optimal Model for the Supervision and Regulation of Rail Transport in Iran. *Public Law Studies Quarterly*, 56 (2), 599-622. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsq.2019.270639.1873
DOI	10.22059/jplsq.2019.270639.1873
Publisher	University of Tehran Press.

فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

Homepage: http://jplsq.ut.ac.ir

انتشارات دانشگاه تهران

شاپا الکترونیکی: ۸۱۳۹-۲۴۲۳

دوره: ۵۶، شماره: ۲

تابستان ۱۴۰۵

الگوی مطلوب نظارت و تنظیم مقررات حمل‌ونقل ریلی در ایران

سعید عباسی[۱] ✉ | محمدجواد رضایی‌زاده[۲] | ولی رستمی[۳]

۱. نویسندهٔ مسئول؛ دانشجوی دکتری حقوق عمومی، پردیس بین‌المللی کیش، دانشگاه تهران، کیش، ایران. رایانامه: saeedab@iau.ac.ir

۲. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکدهٔ حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: rezaeizd@ut.ac.ir

۳. استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکدهٔ حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: Vrostami@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۵۹۹- ۶۲۲

تاریخ دریافت:
۱۳۹۷/۰۹/۲۹

تاریخ پذیرش:
۱۳۹۷/۱۲/۲۱

تاریخ انتشار برخط:
۱۴۰۵/۰۴/۰۱

کلیدواژه‌ها:
بازار سرمایه، تنظیم‌گری، قانون بازار اوراق بهادار، نظارت دولت، نهادهای مستقل.

چکیده

مقالهٔ حاضر بر آن است تا با بهره‌گیری از تجربهٔ نوسازی ریلی در بریتانیا و آلمان و مقایسهٔ آن با شرایط ایران، الگوی مطلوب نظارت و تنظیم مقررات حمل‌ونقل ریلی در کشور را معرفی کند. تحلیل یافته‌های پژوهش که از روش مقایسه‌ای و الگوسنجی به‌دست آمده، نشان می‌دهد که الگوی جامعهٔ حمل‌ونقل ریلی و یا الگوی فرانشیز اصلاح‌شدهٔ بریتانیا، بهترین شیوهٔ حکمرانی حمل‌ونقل ریلی کشور است. چنین الگویی در درجهٔ نخست باید به‌نحوی تدوین شود که ساختار و ترکیب نهاد تنظیم‌گر در آن، همزمان ضامن سه اصل استقلال، تخصص و به رسمیت شناختن نقش جوامع مدنی، صنفی و خصوصی در همان سطح نمایندگان دولت باشد.

استناد

عباسی، سعید؛ رضایی‌زاده، محمدجواد، رستمی، ولی (۱۴۰۵). الگوی مطلوب نظارت و تنظیم مقررات حمل‌ونقل ریلی در ایران. *مطالعات حقوق عمومی*، ۵۶ (۲)، ۵۹۹- ۶۲۲.

DOI: https://doi.com/10.22059/jplsq.2019.270639.1873

DOI 10.22059/jplsq.2019.270639.1873

ناشر مؤسسهٔ انتشارات دانشگاه تهران.

CC BY NC

۱. مقدمه

بخش حمل‌ونقل ریلی به‌ویژه در سال‌های اخیر در اسناد بالادستی و برنامه‌ریزی‌های راهبردی کشور به‌خوبی دیده و مورد توجه واقع شده، اما اهداف تعریف‌شده برای آن (مبنی بر سهم ۲۰ درصدی از جابه‌جایی مسافر و ۳۰ درصدی از حمل بار و کاهش اتکا به یارانه‌ها) در عرصهٔ عمل هیچ‌گاه به واقعیت نپیوسته است. عمده دلیل توسعه‌نیافتگی شبکهٔ راه‌آهن و استفاده از ظرفیت‌های حمل‌ونقل ریلی کشور، اعمال سیاست‌های نادرست و جاده‌پسند از یک سو و ادامهٔ دخالت‌های دولت در امر تصدی‌گری و عدم ورود بخش‌های صنفی و خصوصی به لایه‌های تصمیم‌سازی و مقررات‌گذاری، از سوی دیگر بوده است. ساختار مدیریت حمل‌ونقل ریلی کشور از دیرباز همواره با چالش‌های جدی و ناکارامدی مزمن مواجه بوده است. آغاز روند خصوصی‌سازی در اوایل دههٔ هشتاد و تصویب قانون دسترسی آزاد به شبکهٔ حمل‌ونقل ریلی در مهرماه ۱۳۸۴ نیز با اینکه نقطهٔ عطفی در انتقال مالکیت ناوگان و بهره‌برداری از شبکهٔ ریلی به بخش غیردولتی به‌شمار می‌آید، تأثیر بسزایی در افزایش سهم پایین صنعت حمل‌ونقل ریلی از جابه‌جایی بار و مسافر و به‌ویژه کاهش اتکا به یارانه‌ها نداشت.

ایرادات فاحش روند خصوصی‌سازی راه‌آهن طی سیزده سال گذشته سبب شد تا مدیران وزارت راه‌وشهرسازی درصدد اصلاح ساختار حمل‌ونقل ریلی کشور برآیند و برای این منظور شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران در اسفندماه ۱۳۹۴ تفاهم‌نامه‌ای با شرکت آلمانی رولندبرگ[۱] جهت مشارکت راهبردی در طرح تحول سازمانی راه‌آهن به امضا رساند تا راه‌آهن ایران با فرایندها و تجارب آلمان شبیه‌سازی شود (ایرنا، ۱۳۹۴).

تحقیق حاضر بر آن است تا با بررسی الگوهای حاکم بر مدیریت راه‌آهن کشور و بررسی طرح تحول سازمانی شرکت راه‌آهن و مقایسهٔ آن با تجربهٔ اصلاح ساختار ریلی در دو کشور بریتانیا و آلمان طی ربع قرن گذشته، کارامدترین الگوی ممکن برای حکمرانی نظام حمل‌ونقل ریلی کشور را ارائه کند. بر این اساس، پرسش محوری پژوهش این است که «الگوی حکمرانی مطلوب نظام حمل‌ونقل ریلی کشور کدام است؟». فرضیهٔ پژوهش، الگوی «جامعهٔ حمل‌ونقل ریلی» را بهترین شیوهٔ حکمرانی در نظام حمل‌ونقل ریلی کشور می‌داند.

در پژوهش حاضر سعی شده است تا با تلفیق دو روش مقایسه‌ای و الگوسنجی[۲]، ضمن مقایسه وضعیت موجود و اهداف تعریف‌شده برای بخش حمل‌ونقل ریلی در ایران با بریتانیا و آلمان، کارامدترین الگو برای تدوین ساختار حمل‌ونقل ریلی کشور استخراج شود. بدیهی است که این روند در وهلهٔ نخست نیازمند توصیف و تحلیل ساختار مدیریت راه‌آهن در این سه کشور بر مبنای اسناد و قوانین آنهاست.

---

۱. Roland Berger

۲. Benchmarking

۲. الگوهای حکمرانی نظام‌های حمل‌ونقل ریلی

حکمرانی مطلوب، به چگونگی ادارهٔ کشور، شیوهٔ تصمیم‌گیری و چگونگی تعامل بین دولت، جامعهٔ مدنی و مردم، به‌عنوان بنیان توسعه، اشاره دارد (محمودی و آرش‌پور، ۱۳۹۶: ۱۷۵). بر این اساس، «حکمرانی مطلوب» نظام‌های حمل‌ونقل عمومی از جمله راه‌آهن، به معنای برخورداری از سازمان‌های مناسب با تقسیم مسئولیت‌ها (دولت، جامعهٔ مدنی و بخش خصوصی)، وظایف (تنظیم مقررات، نظارت و اجرا)، اختیارات و مهارت‌های لازم برای ارائهٔ خدماتی است که به‌طور مؤثر با گزینهٔ ماشین شخصی رقابت کند. بررسی‌های بین‌المللی، حکمرانی مؤثر را مهم‌ترین الزام برای تضمین موفقیت نظام‌های حمل‌ونقل عمومی ارزیابی می‌کنند، حتی بیش از بودجه، زیرساخت یا تجربه (Kennedy et al., 2005: 393). فقدان حکمرانی مؤثر تا حد زیادی توضیح می‌دهد که چرا حمل‌ونقل عمومی از جمله در بخش راه‌آهن در برخی جوامع و کشورها به‌رغم وجود زیرساخت‌های وسیع، تأمین مالی مناسب حتی با تخصیص یارانه و دسترسی آسان به ریل، نتوانسته است با گزینهٔ ماشین شخصی یا حتی سایر شیوه‌های حمل‌ونقل عمومی و به‌ویژه جاده رقابت کند.

هر مدل حکمرانی حمل‌ونقل عمومی باید وضعیت حکمرانی در سه سطح الف) سیاستگذاری یا برنامه‌ریزی راهبردی، ب) مقررات‌گذاری (تنظیم‌گری یا رگولاتوری) یا برنامه‌ریزی تاکتیکی و ج) تصدی‌گری یا برنامه‌ریزی عملیاتی را مشخص سازد. الگوهای حکمرانی متنوعی در سراسر جهان در بخش حمل‌ونقل عمومی از جمله راه‌آهن وجود دارد که مهم‌ترین آنها را می‌توان ذیل پنج الگو شامل بازار آزاد[۱]، ملی (ملی‌شده[۲])، شبه‌ملی (ملی‌شده[۳])، جامعهٔ حمل‌ونقل[۴] (یا فدراسیون ترانزیت[۵]) و فرانشیز[۶] (حق امتیاز بهره‌برداری) دسته‌بندی کرد. عمده‌ترین تفاوت این الگوها، از یک سو به میزان دخالت دولت و بخش خصوصی در سطوح مختلف نظام حمل‌ونقل ریلی و از سوی دیگر به درجهٔ جداسازی بخش‌های زیرساخت و بهره‌برداری (یکپارچگی امور زیربنایی و بهره‌برداری (مدل یکپارچگی عمودی[۷]) یا جداسازی کامل مالکیت و نگهداری امور زیربنایی از سایر وظایف و فعالیت‌ها، اعم از مالکیت و امور بهره‌برداری

---

۱. Free-Market
۲. Nationalised
۳. Quasi-Nationalised
۴. Transport Community
۵. Transit Federation
۶. Franchising
۷. Vertical Integration

قطارها، بازرگانی و تعمیر و نگهداری ناوگان (مدل تفکیک عمودی[۱]) بازمی‌گردد.

الگوی بازار آزاد خام‌ترین و ساده‌ترین الگوی حکمرانی به‌شمار می‌آید و اساساً فاقد معیارهای تحقق حکمرانی مطلوب است، چراکه ارائهٔ خدمات حمل‌ونقل عمومی در آن صرفاً بر محور رقابت شرکت‌های خصوصی برای کسب سود قرار دارد. تقریباً تمامی نظام‌های حمل‌ونقل عمومی در جهان غرب در قرن نوزدهم بر پایهٔ این الگو شکل گرفتند، اما در ادامه به سایر الگوها تبدیل شدند.

الگوی ملی، نقطهٔ مقابل الگوی بازار آزاد است که در آن، حمل‌ونقل ریلی به‌عنوان یک منفعت عمومی، در تمامی سطوح برنامه‌ریزی اعم از راهبردی، تاکتیکی و عملیاتی، تحت مالکیت و ادارهٔ دولت قرار دارد. در این الگو اغلب شعب سازمانی جداگانه‌ای مدیریت لایه‌های گوناگون نظام راه‌آهن را بر عهده دارند، اما در نهایت همهٔ آنها تحت مالکیت و ادارهٔ دولت همگرا می‌شوند. در الگوی حکمرانی ملی، رکن دولتی فاقد چشم‌انداز واقع‌گرایانه بیرونی است و اغلب در نهایت مأموریت خود را برای در خدمت منفعت عمومی بودن به نفع دستورهای بوروکراتیک واگذار می‌کند.

در این الگو، سازمان‌های متولی حمل‌ونقل با گذر زمان به‌دلیل فقدان نوآوری و انگیزهٔ سازمان‌دهی خدماتی دوباره، به سمت رکود عمیقی پیش می‌روند و در بهترین حالت، تمایل به توسعهٔ الگویی از بهره‌برداری دارند که بیشتر برای پرسنل مناسب است تا مسافران و کارامدی درازمدت عملیاتی. در صورت استقرار این الگو، سازوکارهای بهره‌برداری را نمی‌توان به‌آسانی تغییر داد، چراکه نوعی مقاومت درونی برای تغییر وجود دارد که ووکان ووچیک[۲] (۲۰۰۵: ۳۱۷) از برنامه‌ریزان حمل‌ونقل استراتژیک، از آن با عنوان «دفاع از ناشیستگی»[۳] نام می‌برد.

الگوی شبه‌ملی در همهٔ موارد شبیه الگوی ملی است، به‌جز اینکه ارائهٔ خدمات و عملیات بهره‌برداری توسط شرکت‌های خصوصی که در قالب قراردادهای پیمان‌کاری برای رکن دولتی کار می‌کنند، صورت می‌پذیرد. در این الگو همچون الگوی ملی، یک رکن دولتی مسئولیت برنامه‌ریزی در همهٔ سطوح و جمع‌آوری عواید حاصل از حمل‌ونقل را بر عهده می‌گیرد و به‌واسطهٔ فرمول نسبتاً ساده‌ای که به‌طور منظم برای تعدیل تغییرات در هزینه‌های ورودی محاسبه و تنظیم می‌شود (و اغلب در صنعت حمل‌ونقل قرارداد هزینهٔ ناخالص[۴] نامیده می‌شود)، هزینهٔ پیمانکارها برای انجام خدمات حمل‌ونقل را با اختصاص یارانه پرداخت می‌کند.

در الگوی فرانشیز، خدمات حمل‌ونقل عمومی از سوی شرکت‌های خصوصی برنامه‌ریزی و اجرا

---

۱. Vertical Separation

۲. Vukan Vuchic

۳. self-defense of incompetence

۴. gross cost contract

می‌شود. در این الگو، شرکت‌های خصوصی بر مبنای انعقاد قراردادهای فرانشیز[۱] یا حق امتیاز[۲] با دولت که به آنها اختیار برنامه‌ریزی و صلاحیت عملیاتی در مناطق یا مسیرهای مشخصی را واگذار می‌کند، عمل می‌کنند. یک رکن دولتی، حداقل معیارها و سطح خدمات را در نقش تنظیم‌کننده تعیین می‌کند، اما در مقایسه با الگوی شبه‌ملی، متصدی خصوصی (شرکت فرانشیزگیرنده[۳] یا به‌عبارت ساده‌تر، شرکت عملیاتی قطار) از اختیار بیشتری برای برنامه‌ریزی برخوردار است و بخش‌های دولتی نقشی در امور تصدی‌گری ندارند (Currie, 2016: 17). دولت، صاحب امتیاز راه‌آهن و سیاستگذار محسوب می‌شود، شرکت‌های خصوصی به‌عنوان بازیگر تجاری، ابتکار بهره‌برداری و ارائهٔ خدمات ریلی را در دست دارند و نهاد مقررات‌گذار (تنظیم‌کننده) نیز وظیفهٔ حمایت از منفعت عمومی در برابر خطاهای فاحش و منفعت‌طلبی احتمالی شرکت‌های خصوصی را بر عهده دارد. نهاد تنظیم‌کننده، مستقل از دولت بوده و ترکیب آن فراتر از نمایندگان حکومت است. بنابراین الگوی فرانشیز، از الگوی شبه‌ملی مبتنی بر قراردادهای هزینه برای ارائهٔ خدمات میان یک رکن دولتی با شرکت‌های پیمانکار متفاوت است. در الگوی فرانشیز، متصدیان درعوض عمل به قراردادهای فرانشیز (که اغلب در صنعت حمل‌ونقل به آنها قرارداد هزینهٔ خالص[۴] گفته می‌شود)، یارانه و سهم سود کرایهٔ حمل‌ونقل را دریافت می‌کنند که در کنار یکدیگر عودت تجاری آنها را فراهم می‌آورند. در این الگو، یارانهٔ پرداختی به شرکت‌های فرانشیرگیرنده بر خلاف قرارداد هزینه برای خدمات در الگوی شبه‌ملی صریحاً به قاعدهٔ خاصی برای هزینه‌های ورودی وصل نیست، بلکه کم‌وبیش شاخصی اختیاری و قراردادی است که طی مذاکرات محرمانه میان دولت و شرکت فرانشیزگیرنده محرز می‌شود. همچنین در الگوی شبه‌ملی، هر دو سطح برنامه‌ریزی استراتژیک و تاکتیکی بر عهدل کارگزار عمومی بوده و متصدی تنها مسئول برنامه‌ریزی عملیاتی است. اما الگوی فرانشیز، فرانشیزگیرنده را مسئول برنامه‌ریزی عملیاتی و نیز تاکتیکی (منوط به نظارت تنظیمی) می‌کند و تنها برنامه‌ریزی راهبردی، منحصراً تحت کنترل عمومی است (Jupe & Funnell, 2017: 846).

در نهایت اینکه در الگوی جامعهٔ حمل‌ونقل، برنامه‌ریزی حمل‌ونقل اساساً از طریق یک آژانس برنامه‌ریزی عمومی مستقل، هماهنگ می‌شود. این آژانس برنامه‌ریزی عمومی، از سوی هیأت مدیره‌ای شامل نمایندگان دولت و حکومت‌های منطقه‌ای و محلی، متصدیان خصوصی حمل‌ونقل، گروه‌های کسب‌وکار و مصرف‌کنندگان اداره می‌شود. آژانس مستقل برنامه‌ریزی حمل‌ونقل عمومی، یک وزارت‌خانهٔ دولتی یا ارگان اداری «سنتی» نیست، بلکه به‌طور مشخص یک نهاد عمومی غیردولتی (همچون

---

۱. franchise

۲. concession

۳. franchisee

۴. net cost contract

شهرداری‌ها) با اختیارات مدون و قانونی است. در این الگو، خدمات واقعی حمل‌ونقل از سوی شرکت‌های جداگانه‌ای صورت می‌پذیرند که ممکن است موجودیت‌های ملی یا شرکت‌های خصوصی باشند که به‌مثابهٔ پیمان‌کاران دست دوم، تحت قراردادهای هزینه برای خدمات یا هزینهٔ ناخالص (شبیه الگوی شبه‌ملی) برای این نهاد برنامه‌ریزی عمومی کار می‌کنند (Johnson, 2006: 1).

در عین حال متصدیان در برخی وظایف مربوط به برنامه‌ریزی تاکتیکی (از جمله تنظیم برنامل زمانی حرکت قطارها که مستلزم برخورداری از تخصص برنامه‌ریزی دقیق ریلی است) نیز همکاری دارند که این مشارکت بیشتر طی فرایندی متقابل اتفاق می‌افتد تا اینکه از سوی آژانس برنامه‌ریزی عمومی به متصدیان واگذار شده باشد. الگوی جامعهٔ حمل‌ونقل، انسجام کارکردی[1] خدمات حمل‌ونقل عمومی را که از سوی متصدیان گوناگون ارائه می‌شود، به نمایش می‌گذارد و بنابراین در آنجا که ادغام کامل متصدیان امکان ندارد (و اغلب نیز به همین‌گونه است)، مؤثرترین شکل سازمان برای ارائهٔ خدمات یکپارچه حمل‌ونقل برای عموم است (Vuchic, 2005: 298-299).

رئوس اصلی هر یک از این پنج الگوی حکمرانی حمل‌ونقل ریلی، چشم‌اندازها در خصوص یکپارچگی یا جداسازی عمومی و نقش مدیریتی، نظارتی و اجرایی بازیگران دولتی و خصوصی در آنها را می‌توان در جدول ۱ مشاهده کرد.

جدول ۱. مشخصه‌های بارز پنج الگوی اصلی حکمرانی حمل‌ونقل عمومی

	بازار آزاد	ملی	شبه‌ملی	فرانشیز	جامعه حمل‌ونقل
برنامه‌ریزی راهبردی (سیاستگذاری)	متصدیان خصوصی	دولت	دولت	دولت	دولت
برنامه‌ریزی تاکتیکی (مقررات‌گذاری)	متصدیان خصوصی	دولت	دولت	متصدیان خصوصی	آژانس برنامه‌ریزی عمومی

۱. Full Functional Integration

	بازار آزاد	ملی	شبه‌ملی	فرانشیز	جامعه حمل‌ونقل
برنامه‌ریزی عملیاتی (بهره‌برداری)	متصدیان خصوصی	دولت	متصدیان خصوصی	متصدیان خصوصی	متصدیان خصوصی یا عمومی
نقش دولت	وجود ندارد	ارائه‌دهندهٔ جامع	برنامه‌ریز و طرف قرارداد	تنظیم‌کننده	برنامه‌ریز راهبردی و طرف قرارداد
نوع قرارداد بهره‌برداری	وجود ندارد	مقررات داخلی	هزینه در برابر خدمات/هزینهٔ ناخالص	فرانشیز/هزینهٔ خالص	هزینه در برابر خدمات/هزینهٔ ناخالص
نوع نهاد حکمرانی	وجود ندارد	دپارتمان دولتی یا شرکت قانونی (مصوب قوهٔ مقننه)	دپارتمان دولتی	دپارتمان دولتی	شرکت قانونی (مصوب قوهٔ مقننه)
نظارت	سهامداران خصوصی	نمایندگان عالی‌رتبهٔ دولت یا رئیس دپارتمان دولتی	رئیس دپارتمان	رئیس دپارتمان/سهامداران خصوصی	هیأت مستقل

۳. تحولات مستمر الگوی فرانشیز راه‌آهن بریتانیا

با ادغام چهار شرکت بزرگ ریلی بریتانیا و تأسیس شرکت دولتی راه‌های آهن بریتانیا[۱] در ۱۹۴۸، راه‌آهن

۱. British Railways (BR)

بریتانیا ملی شد و تحت کنترل کمیسیون حمل‌ونقل بریتانیا[۱] (که در سال ۱۹۶۳ به شورای راه‌آهن بریتانیا[۲] تغییر نام داد) درآمد. این شرکت که عنوان آن در سال ۱۹۶۵ کوتاه‌تر بود و به راه‌آهن بریتانیا (بریتیش ریل[۳]) تغییر یافت، به‌صورت کاملاً دولتی اداره می‌شد و دارای انحصار عمودی —به معنای کنترل تمام بخش‌های رقابت‌پذیر و رقابت‌ناپذیر ریلی از سوی دولت– بود و با بودجهٔ عمومی نیز تأمین مالی می‌شد (Harrison, 2016: 31-32).

تا اینکه حکمرانی حمل‌ونقل ریلی در این کشور با تصویب قانون راه‌های آهن ۱۹۹۳[۴] دگرگون شد و به سمت آزدسازی پیش رفت. این آزادسازی با جدایی کامل مدیریت زیرساخت از بهره‌برداری و ایجاد یک نهاد قانونی مجزا تحت عنوان ریل‌ترک[۵] به‌مثابهٔ گروهی از شرکت‌های مالک مسیر، سیستم‌های علائم و ارتباطات، تونل‌ها، پل‌ها و اغلب ایستگاه‌های راه‌آهن بریتانیا در سال ۱۹۹۴ شروع شد. ریل‌ترک به‌عنوان بخشی از فرایند آزادسازی صنعت حمل‌ونقل ریلی بریتانیا در سال ۱۹۹۶ به شرکتی خصوصی تبدیل و سهام آن در بورس عرضه شد. تمام عملیات بهره‌برداری نیز طی سال‌های ۱۹۹۴–۱۹۹۷ به‌تدریج به شرکت‌های خصوصی واگذار شد (Butcher, 2018: 5).

دولت بریتانیا با درپیش گرفتن الگوی فرانشیز، حق برنامه‌ریزی راهبردی (سیاستگذاری) را برای خود محفوظ نگاه داشت، برنامه‌ریزی عملیاتی (تصدی‌گری) را کاملاً به بخش خصوصی واگذر کرد و در سطح برنامه‌ریزی تاکتیکی (مقررات‌گذاری) از طریق ایجاد نهادهای مستقل، با بخش خصوصی در قالب توافقات قراردادی همکاری کرد. در این سطح، نهاد اصلی تنظیم‌گر، ادارهٔ مقررات‌گذاری راه‌آهن[۶] بود که وظایفی همچون صدور مجوزهای ورود به بازار، افزایش رقابت و جلوگیری از بروز رفتارهای ضدرقابتی، تعیین هزینه‌های دسترسی و نظارت بر آن، نظارت بر قرادادهای منعقده بین متصدی شبکه و متصدیان بار و مسافر و نظارت بر عملکرد شرکت متصدی شبکه را بر عهده داشت (هادی‌فر، ۱۳۸۹: ۴۲۱–۴۲۲). رئیس این نهاد اگرچه از سوی وزیر حمل‌ونقل بریتانیا[۷] منصوب می‌شد، اما مستقل از این وزارتخانه عمل می‌کرد و در برابر پارلمان بریتانیا مسئول و پاسخگو بود (Welsby & Nichols, 1999: 60-61).

فرانشیز راه‌آهن اگرچه بخش جدایی‌ناپذیر جداسازی و خصوصی‌سازی نظام حمل‌ونقل ریلی بریتانیا

---

۱. British Transport Commission

۲. The British Railways Board (BRB)

۳. British Rail

۴. Railways Act 1993

۵. Railtrack

۶. Office of Rail Regulation (ORR)

۷. Department for Transport

تحت قانون راه‌های آهن ۱۹۹۳ بود، اما همان‌گونه که در گزارش رسمی دولتی سال ۱۹۹۲ با عنوان فرصت‌های جدید برای راه‌های آهن[۱] نیز آمده بود، «هیچ الگوی مشخص و هیچ مدت استانداردی برای آن وجود ندارد» (Welsby & Nichols, 1999: 60). با ارائهٔ الگوی فرانشیزه در قانون راه‌های آهن ۱۹۹۳، در مرحلهٔ نخست ۲۵ فرانشیزه به مدت هفت سال از سوی ادارهٔ فرانشیز راه‌آهن مسافری[۲] که ارتباط تنگاتنگی با وزارت حمل‌ونقل داشت، واگذار شد. تمام قراردادهای واگذاری، بر مبنای هزینهٔ خالص بسته شدند که هم ریسک هزینه و هم ریسک درآمد را از تعهد دولت (فرانشیزدهنده) خارج می‌کرد و بر عهدهٔ فرانشیزگیرنده قرار می‌داد. در این رقابت شرکت‌هایی پیروز بودند که متعهد به ارائهٔ خدمات درعوض دریافت کمترین میزان یارانه و نیز ارائهٔ خدمات بیشتر بودند. قیمت تنها معیار برای انتخاب فرانشیزگیرنده‌ها بود، با این حال شرکت‌ها برای حضور در این رقابت باید حداقل‌هایی را احراز می‌کردند و فرایند تأیید صلاحیت آنها طی می‌شد (Smith, 2016: 7).

در ادامهٔ تحولات مستمر در ساختار فرانشیز راه‌آهن بریتانیا، با تصویب قانون حمل‌ونقل ۲۰۰۰[۳]، ادارهٔ فرانشیز راه‌آهن مسافری منحل و تمامی وظایف، دارایی‌ها، حقوق و تعهدات این اداره از جمله روند واگذاری‌ها به سازمان راه‌آهن استراتژیک[۴] محول شد. قانون حمل‌ونقل ۲۰۰۰، نقش بیشتری را برای وزارت حمل‌ونقل بریتانیا در ادارهٔ سازمان راه‌آهن استراتژیک به‌نسبت ادارهٔ فرانشیز راه‌آهن مسافری قائل شده بود (Dark, 2017: 25). سانحهٔ ریلی هاتفیلد[۵] در اکتبر ۲۰۰۰ نیز که علت آن خستگی (فرسایش) بیش‌ازحد ریل تشخیص داده شد، به بروز تغییراتی در ساختار مدیریت نظام ریلی بریتانیا انجامید. کل روند واگذاری‌ها در سال‌های ۲۰۰۱–۲۰۰۲ به‌طور مداوم در حال تغییر بود تا اینکه مجموعه شرکت‌های گروه ریل‌ترک ملی اعلام شد و بیشتر عملیات و وظایف آن به شرکت غیرانتفاعی نتوورک‌ریل[۶] تحت کنترل دولت منتقل شد (Li & Stittle, 2014: 54).

همزمان با نزدیک شدن به پایان مهلت نخستین قراردادهای فرانشیز راه‌آهن، دولت کارگری بریتانیا با تصویب قانون راه‌های آهن ۲۰۰۵[۷]، ساختار مدیریت ریلی در این کشور را دوباره تغییر داد. بر اساس این قانون، سازمان راه‌آهن استراتژیک منحل و وظایف و اختیارات آن به ادارهٔ مقررات‌گذاری راه‌آهن (که

---

۱. New Opportunities for the Railways

۲. Office of Passenger Rail Franchising (OPRAF)

۳. Transport Act 2000

۴. Strategic Rail Authority (SRA)

۵. Hatfield rail crash

۶. Network Rail

۷. Railways Act 2005

از آوریل ۲۰۱۵ به ادارهٔ راه‌آهن و جاده[۱] تغییر یافت) واگذار شد (Prosser & Butler, 2018: 29). ادارهٔ راه‌آهن و جاده، به‌مثابهٔ نهاد اصلی تنظیم مقررات ریلی بریتانیا، یک دپارتمان حکومتی غیر–وزارتی[۲] و مستقل از کابینه (هیأت دولت) محسوب می‌شود که دربرابر پارلمان بریتانیا مسئول و پاسخگوست (Government Digital, 2016).

امروزه نظام کنونی راه‌آهن بریتانیا بر اساس قانون راه‌های آهن ۲۰۰۵ مدیریت می‌شود، اما پیش از آن، دولت ائتلافی (۲۰۱۵–۲۰۱۰) به‌دنبال ناکامی در تمدید فرانشیز کرانهٔ غربی[۳] در سال ۲۰۱۲، به‌طور مؤثر برنامهٔ تجدید فرانشیز خود را تعلیق کرد و طرح واگذاری مستقیم[۴] (۵–۳ سال) را پیش کشید. در واگذاری مستقیم، دولت به‌طور مستقیم وارد مذاکره با متصدی می‌شود و بنابراین رقابت برای واگذاری دیگر معنا ندارد. همچنین ریسک هزینه و درآمد در آنها به‌صورت توافقی تعیین می‌شود و بنابراین به شکل قراردادهای هزینه در برابر خدمات نزدیک می‌شود. به این ترتیب، نظام واگذاری مستقیم به‌طور موقت جایگزین نظام فرانشیز معمول شد. با وجود این، وزارت حمل‌ونقل بریتانیا اظهار کرد که مشکلات پدیدآمده بر سر راه اجرای الگوی فرانشیز راه‌آهن در درجهٔ نخست ناشی از ضعف در توانایی‌های داخلی این وزارتخانه و مسائلی همچون برآورد نادرست هزینه‌های متصدیان بوده است و اساس این رویکرد مشکلی ندارد (DfT, 2013: 5).

حزب کارگر نیز در تبلیغات انتخاباتی سال ۲۰۱۷ اعلام کرد که در صورت پیروزی و تشکیل دولت، راه‌آهن و دست‌کم فرانشیزهای راه‌آهن را تحت کنترل عمومی درخواهد آورد (Butcher, 2018: 3). اگرچه با شکست حزب کارگر در انتخابات سراسری ۲۰۱۷، طرح ملی کردن راه‌آهن ناکام ماند اما استفاده از نظام واگذاری کوتاه‌مدت که قرار بود موقتی باشد، تغییر عمده‌ای در ماهیت الگوی فرانشیز ایجاد کرد که با یک دوره وقفه، از سال ۲۰۱۷ از سر گرفته شد. برخی از واگذاری‌های جدید در خصوص اختصاص ریسک تفاوت عمده‌ای با قراردادهای فرانشیز اولیه دارند و بیشتر شکل قراردادهای مدیریتی[۵] را به خود می‌گیرند که طی آنها ریسک شکست مالی بر عهدهٔ وزارت حمل‌ونقل و نه شرکت بهره‌بردار قطار قرار می‌گیرد. کما اینکه حدود یک‌سوم کل قراردادهای واگذاری ریلی در سال ۲۰۱۷ نیز به شکل واگذاری مستقیم بوده است (Transport Committee, 2017: 9). امروزه واگذاری مستقیم یا فرانشیز از سوی مدیریت خدمات

---

۱. Office of Rail and Road

۲. non-ministerial government department

۳. West Coast

۴. Direct Awards

۵. Management contracts

مسافری[۱] مستقر در هیأت رئیسهٔ راه‌آهن[۲] وزارت حمل‌ونقل بریتانیا صورت می‌گیرد (Prosser & Butler, 2018: 29) که نشان از کنترل بیشتر دولت بریتانیا بر نحوهٔ واگذاری‌ها به نسبت گذشته دارد.

طرح تحول راه‌آهن بریتانیا با افزایش تعداد سفرها از ۷۴۰ میلیون در سال نخست پیاده‌سازی الگوی فرانشیز (۱۹۹۳–۱۹۹۴) به ۱/۷۴ میلیارد در سال مالی ۲۰۱۶–۲۰۱۷ (ORR, 2017) موفقیت‌های بزرگی در بخش جابه‌جایی مسافر کسب کرده است که این موفقیت می‌تواند تا حدی به بازاریابی و بهبود خدمات فرانشیزی‌ها نسبت داده شود، هرچند دلایل این افزایش بسیار پیچیده است و شامل تغییرات در اقتصاد ملی و سبک زندگی نیز می‌شود. اما طی این مدت سهم راه‌آهن در جابه‌جایی بار کاهش محسوسی داشت و از ۱۰۳ میلیون تن (۴/۸ درصد از کل بار جابه‌جاشده) به ۷۹ میلیون تن (۴/۹ درصد از کل) رسیده است (DTS, 2017).

سهم راه‌آهن از جابه‌جایی مسافر در بخش حمل‌ونقل عمومی نیز در سال‌های اخیر هیچ‌گاه از ۱۰ درصد فراتر نرفته و در سال ۲۰۱۷ از مجموع انواع سفرهای شخصی و عمومی، تنها ۲ درصد بوده است (ماشین شخصی ۶۲ درصد، پیاده ۲۵ درصد و اتوبوس ۵ درصد درصد) (DfT, 2017: 1). علاوه بر این، اصلاحات فرانشیز خدمات ریلی در بریتانیا، هزینه‌های هر واحد را بین سال‌های ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۶ تا ۱۴ درصد افزایش داده و اگرچه این میزان از سال ۲۰۱۱ رو به کاهش بوده است، اما تا رسیدن به متوسط ۲۵ درصدی کاهش هزینه‌ها در کشورهای اروپایی درپی اصلاحات ریلی (Smith, 2016: 13 & 23)، راهی طولانی درپیش دارد.

۴. الگوی مدیریت راه‌آهن آلمان، شبه‌ملی یا جامعهٔ حمل‌ونقل؟

اصلاحات ریلی[۳] در آلمان در ژانویهٔ ۱۹۹۴ با ادغام دو شرکت دولتی دویچه بوندسبان[۴] و دویچه ریچبان[۵] و تأسیس یک شخصیت حقوقی غیردولتی به نام شرکت سهامی عام دویچه‌بان (دویچه‌بان آ.گ)[۶] که ۱۰۰ درصد سهام آن متعلق به دولت جمهوری فدرال آلمان است، آغاز شد (Nash *et al.*, 2013: 192).

در نخستین گام از اصلاحات ریلی (۱۹۹۸–۱۹۹۴)، شرکت سهامی عام دویچه‌بان به چهار شرکت سهامی تابعه تقسیم شد. وظیفهٔ مقررات‌گذاری ریلی نیز از وزارت حمل‌ونقل فدرال به نهاد تازه‌تأسیس

---

۱. Passenger Services Directorate

۲. Rail Executive

۳. Bahnreform (Railway reform)

۴. Deutsche Bundesbahn

۵. Deutsche Reichsbahn

۶. Deutsche Bahn Aktiengesellschaft (AG)

دفتر راه‌آهن فدرال[۱] منتقل شد، نهادی که اگرچه تحت نظارت وزارت حمل‌ونقل قرار دارد، اما مستقل از دولت، نقش واسط بین این وزارتخانه و بنگاه‌های موجود در بازار را ایفا می‌کند (Link, 2003: 42). عمده وظایف این سازمان، نظارت بر ساخت راه‌آهن، نظارت بر خطوط، تدوین استانداردهای ایمنی و فنی و اجرای آنها، صدور مجوزهای لازم برای شرکت‌های حمل‌ونقل و نیز تضمین رقابت و استفادهٔ غیرتبعیض‌آمیز از شبکه خطوط برای متصدیان است. در این حوزهٔ اخیر اگرچه سازمان فدرال راه‌آهن مستقل از دفتر فدرال کارتل[۲] (نهادی شبیه شورای رقابت در ایران) عمل می‌کند، اما باید یکدیگر را از تصمیم‌های اتخاذشده آگاه سازند. علاوه بر این، کماکان برخی وظایف از جمله توزیع یارانه‌ها در بخش حمل‌ونقل ریلی، در اختیار مستقیم وزارت حمل‌ونقل فدرال باقی ماند (هادی‌فر، ۱۳۸۹: ۳۹۱).

گام دوم اصلاحات (۲۰۰۷-۱۹۹۹)، ایجاد تمایز میان عملکردها، وضعیت حقوقی، مدیریت و به‌ویژه حسابرسی شرکت‌های تابعهٔ شرکت سهامی عام دویچه‌بان از یکدیگر و نیز شرکت مادر (شرکت سهامی عام دویچه‌بان یا دویچه‌بان آ.گ) بود. به این ترتیب، عملاً شرکت هلدینگ دویچه‌بان[۳] (گروه یا بنگاه دویچه‌بان که به‌اختصار دویچه‌بان خوانده می‌شود) پدید آمد که شرکت سهامی عام دویچه‌بان و شرکت‌های تابعه، ذیل آن به‌صورت شخصیت‌های حقوقی مستقل با یکدیگر همکاری می‌کنند. شرکت دویچه‌بان آ.گ به نمایندگی از دولت فدرال آلمان تنها سهامدار شرکت‌های تابعهٔ هلدینگ دویچه‌بان محسوب می‌شود (Weber, 2016: 94). در سال ۲۰۰۳ نیز شرکت سهامی عام لجستیک ترابری دویچه‌بان[۴] تشکیل شد و تمامی شرکت‌های تابعهٔ هلدینگ دویچه‌بان تحت مدیریت این شرکت و شرکت سهامی عام دویچه‌بان قرار گرفتند. دویچه‌بان آ.گ مدیریت شرکت‌های مسیر و زیرساخت و لجستیک ترابری دویچه‌بان آ.گ مدیریت شرکت‌های بهره‌برداری قطار را عهده‌دار شد (Nikitinas & Dailydka, 2016: 83-84).

گام سوم اصلاحات (۲۰۰۸ تا به امروز)، در واقع نتیجهٔ مباحثات سیاسی طولانی طی سال ۲۰۰۷ بود که اگرچه در بخش تجدید ساختار راه‌آهن به نتیجه رسید، اما به‌دلیل مواجهه با بحران مالی جهانی در نیمهٔ دوم سال ۲۰۰۸، در زمینهٔ خصوصی‌سازی متوقف ماند. در این زمینه هلدینگ دویچه‌بان در دسامبر ۲۰۰۷ به‌کلی تجدیدسازمان شد و تمامی خدمات مسافری به بازوی دویچه‌بان بان[۵]، لجستیک به دویچه‌بان شنکر[۶] و

---

۱. Federal Railway Authority (Eisenbahn-Bundesamt, EBA)

۲. Federal Cartel Office

۳. holding company Deutsche Bahn (DB)

۴. Deutsche Bahn Mobility Logistics AG

۵. DB Bahn

۶. DB Schenker

زیرساخت و بهره‌بردای به دویچه‌بان نتزی[۱] انتقال یافت. بازوی دویچه‌بان نتزی شامل بخش‌های سه‌گانهٔ مسیر[۲]، انرژی[۳] و ایستگاه[۴]، به‌صورت مستقیم از سوی دویچه‌بان آ.گ و دو بازوی دیگر شامل شش بخش کسب‌وکار مجزا، به‌طور دسته‌جمعی توسط لجستیک ترابری دویچه‌بان آ.گ مدیریت می‌شوند. در این ادغام، تضمین هماهنگی کاملاً نزدیک در مرزهای مدیریتی و همکاری دویچه‌بان آ.گ و لجستیک ترابری دویچه‌بان آ.گ نیز پیش‌بینی شده بود و به همین دلیل مدیر اجرایی[۵] هر یک از این دو شرکت، همزمان مدیر ارشد مالی[۶] شرکت دیگر نیز محسوب می‌شود (Joseph, 2016: 109-110).

در زمینهٔ خصوصی‌سازی نسبی نیز وزارت حمل‌ونقل آلمان در آگوست ۲۰۰۷ طرحی را اعلام کرد که بر اساس آن قرار بود در پایان اکتبر ۲۰۰۸ بین ۲۰ تا ۲۵ درصد سهام شرکت سهامی عام لجستیک ترابری دویچه‌بان به بخش خصوصی (یا به سرمایه‌داران منفرد بزرگ یا به‌صورت سهام در بازار بورس) واگذار شود و تا حداکثر ۴۹ درصد ادامه داشته باشد و به این طریق به ۱۰۰ سال مالکیت دولتی بر راه‌آهن آلمان خاتمه داده شود. پارلمان آلمان (بوندستاگ[۷]) در ۳۰ می ۲۰۰۸ این پیشنهاد حزب حاکم را که طی لایحه‌ای با عنوان «آیندهٔ راه‌آهن، راه‌آهن آینده– توسعهٔ بیشتر اصلاحات راه‌آهن»[۸] ارائه شده بود، با اکثریت بزرگی به تصویب رساند (Mobility Network, 2013: 2). اما شرایط بازارهای مالی بین‌المللی و داخلی در نیمهٔ دوم سال ۲۰۰۸ به نسبت نیمهٔ نخست این سال کاملاً تغییر کرد و عرضهٔ اولیهٔ سهام[۹] شرکت لجستیک ترابری دویچه‌بان آ.گ برای مدت نامعلومی به حالت تعلیق درآمد که همچنان نیز ادامه دارد.

مدیریت راه‌آهن سراسری نیز که قرار بود تقریباً بر اساس انعقاد قراردادهایی شبیه آنچه در بریتانیا در جریان بود (الگوی فرانشیز) به بخش خصوصی واگذار شود، متوقف شد. به این ترتیب، حمل‌ونقل ریلی آلمان امروزه دارای سه ویژگی منحصربه‌فرد است که آن را از راه‌آهن سایر کشورهای اروپایی متمایز می‌سازد: مالکیت دولتی، مدیریت دولتی و ادغام عمودی. چنین ساختاری، امکان تشریک مساعی میان واحدهای مختلف راه‌آهن آلمان را فراهم می‌کند و در عین اینکه هر بخش مسئول عملکرد تجاری خود است، همهٔ آنها ذیل یک گروه مرکزی متمرکز شده‌اند. این وضعیت که طی آن، مالک زیرساخت و

---

۱. DB Netze (DB Networks)
۲. DB Netze Track
۳. DB Netze Energy
۴. DB Netze Stations
۵. chief executive officer (CEO)
۶. chief financial officer (CFO)
۷. Bundestag
۸. The Future of the Railway, the Railway of the Future– the Further Development of Rail Reform
۹. initial public offering (IPO)

بهره‌بردار هر دو به‌مثابهٔ بخشی از یک شرکت هلدینگ انجام وظیفه می‌کنند، همان چیزی است که اقتصاددانان ادغام عمودی می‌خوانند. این ساختار از پتانسیل بالایی برای اعمال تبعیض علیه متصدیان مستقل (خارج از هلدینگ) که قصد رقابت در ارائهٔ خدمات ریلی را دارند برخوردار است. برای نمونه، شرکت سهامی عام دویچه‌بان نتزی که بر زیرساخت و شبکهٔ راه‌آهن آلمان حاکمیت و مدیریت تام دارد، خود بخشی از هلدینگ دویچه‌بان محسوب می‌شود.

دو نهاد در تنظیم مقررات ریلی آلمان نقش دارند که نهاد اصلی، یعنی دفتر راه‌آهن فدرال، تحت نظارت و هدایت وزارت فدرال حمل‌ونقل و زیرساخت‌های دیجیتال[1] آلمان قرار دارد و دیگری آژانس شبکهٔ فدرال[2] بوده که به وزارت فدرال امور اقتصادی و انرژی[3] وابسته است. در زمینهٔ ترافیک راه‌آهن، آژانس شبکهٔ فدرال مسئول اطمینان از دسترسی غیرتبعیض‌آمیز به زیرساخت‌های راه‌آهن است که شامل شامل نظارت و تنظیم برنامهٔ قطار، تخصیص مسیر، دسترسی به امکانات خدمات و غیره می‌شود، اما نظارت فنی و صدور مجوز برای شرکت‌های ریلی، در انحصار دفتر راه‌آهن فدرال است. با این همه، مسئلهٔ مهم، وابستگی این دو نهاد تنظیم‌گر و نیز هلدینگ دویچه‌بان به دولت فدرال آلمان است. واقعیتی که هرچند پذیرش نظری رقابت‌پذیری در صنعت حمل‌ونقل ریلی آلمان را مشکل می‌سازد، اما در عمل، به‌طور شگفت‌آوری میزان رقابت در راه‌آهن آلمان در حد مطلوب و حتی فراتر از میانگین اروپا قرار دارد.

در واقع، آلمان و بریتانیا تنها کشورهایی هستند که دستورالعمل ۹۱/۴۴۰ اتحادیهٔ اروپا مبنی بر تضمین آزادی رقابت و دسترسی بدون تبعیض به سیستم راه‌آهن را به‌طور کامل رعایت کرده‌اند. با این همه، جدای از برخی قواعد کلی در زمینهٔ دسترسی به شبکه و محاسبهٔ هزینه‌ها، دویچه‌بان نتزی در تصمیم‌گیری در خصوص میزان و شکل پرداخت هزینه‌ها آزاد است. همین مسئله به شکایت بهره‌برداران مستقل به کمیسیون فدرال ضدتراست[4] و کمیسیون اروپا به دیوان دادگستری اروپا[5] منجر شد که اگرچه به تجدیدنظرهای چندباره در نظام پرداخت حق دسترسی انجامید، اما به رسمیت شناخته شدن مشروعیت الگوهای هلدینگ و حق دولت‌های عضو برای انتخاب مناسب‌ترین ابزار تحقق قانون اتحادیهٔ اروپا از سوی دیوان، کمیسیون اروپا پروندهٔ ضدتراست علیه دویچه‌بان را مختومه اعلام کرد (EC, 2013).

وجه موفقیت‌آمیز دیگر اصلاحات ریلی در آلمان، کاهش ۲۰–۳۰ درصدی یارانه‌های اختصاص‌یافته به صنعت راه‌آهن این کشور طی سال‌های ۱۹۹۴–۲۰۰۸ است (Alexandersson, 2009: 42). این در حالی است که تعداد مسافران ریلی با حدود سه برابر رشد نسبت به سال ۱۹۹۴، به ۲/۸ میلیارد نفر در

1. Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure
2. Federal Network Agency
3. Federal Ministry for Economic Affairs and Energy
4. Federal Antitrust Commission
5. European Court of Justice

سال ۲۰۱۶ افزایش یافتند که به این ترتیب سهم راه‌آهن از حمل‌ونقل عمومی مسافر به ۲۲/۲۲ درصد و از مجموع مسافرت‌ها ۳/۹ درصد است (Destatis, 2017a). اما سهم شبکهٔ ریلی آلمان از جابه‌جایی کالا در سال ۲۰۱۶ تنها ۸ درصد (۳۶۳ میلیون تن) بوده که البته نسبت به سال ۲۰۰۰ (با سهم ۷/۲ درصدی) رشد داشته است (Destatis, 2017b). با این تفاسیر، اصلاحات ریلی در آلمان به نسبت بریتانیا، هم در زمینهٔ کاهش هزینه‌ها و هم افزایش خدمات جابه‌جایی مسافر و کالا موفق‌تر بوده است.

۴. حکمرانی حمل‌ونقل ریلی در ایران؛ از ملی تا شبه‌ملی

اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، راه‌آهن را تحت مالکیت مطلق دولت قرار داده است؛ به این معنی که بخش خصوصی نمی‌تواند مالک ریل باشد، اما امکان تصاحب ناوگان را دارد. بر این اساس، قانون برنامهٔ سوم توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور به وزارت راه‌وترابری اجازه داده بود تا بخشی از فعالیت‌های مربوط به جابه‌جایی بار و مسافر، تعمیر، نگهداری و بازسازی شبکه و ناوگان حمل‌ونقل ریلی را به بخش غیردولتی داخلی واگذار کند. نقطهٔ عطف فرایند خصوصی‌سازی در حوزهٔ راه‌آهن کشور اما با تصویب قانون دسترسی آزاد به شبکهٔ حمل‌ونقل ریلی در آبان‌ماه ۱۳۸۴ برداشته شد که بر اساس آن به شرکت‌های حمل‌ونقل ریلی خصوصی و تعاونی اجازه داده شد تا از شبکهٔ حمل‌ونقل ریلی و تأسیسات و امکانات آن بهره‌برداری کنند.

با این همه، خصوصی‌سازی صنعت راه‌آهن کشور در عمل به شکل واگذاری ارائهٔ خدمات توسعه، بهره‌برداری و نگهداری و نیز فروش تجهیزات، امکانات و اموال راه‌آهن (به استثنای خطوط ریلی) به بخش‌های خارج از شرکت راه‌آهن درک و اجرا شده است. کما اینکه عمده بخش‌های جایگزین را نیز شرکت‌های زیرمجموعهٔ نهادهای شبه‌دولتی تشکیل می‌دهند و نه شرکت‌های بخش خصوصی یا تعاونی. همچنین علاوه بر برنامه‌ریزی راهبردی، کنترل دولتی بر برنامه‌ریزی تاکتیکی به‌طور کامل حفظ شده است و بخش خصوصی تنها در برنامه‌ریزی عملیاتی (بهره‌برداری) امکان مشارکت دارد. بنابراین، خصوصی‌سازی در صنعت راه‌آهن کشور تنها در زمینهٔ واگذاری بخشی از دارایی‌های عمومی صورت پذیرفت و این آزادسازی به حوزهٔ مسئولیت‌ها و به‌ویژه مسئولیت برنامه‌ریزی تاکتیکی یا مشارکت در برنامه‌ریزی‌های راهبردی گسترش نیافت. این در حالی است که در صنعت امروز حمل‌ونقل جاده‌ای، فعالان بخش خصوصی ادارهٔ کامل امور مربوط به نظارت، راهبری، عملیات و برنامه‌ریزی حمل‌ونقل را رأساً بر عهده دارند و سهم بخش خصوصی در بخش حمل‌ونقل جاده‌ای از ۷۲ درصد در سال ۱۳۸۰ به بیش از ۹۰ درصد در سال ۱۳۹۰ رسید (خزائی، ۱۳۹۷: ۱۱). بنابراین آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی در دو بخش حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای کشور هیچ تناسبی با هم ندارند. در واقع همان‌گونه که جعفر محمودی، مدیر طرح تحول سازمانی راه‌آهن، معتقد است «در شرایط فعلی، راه‌آهن ایران هم تنظیم‌گر است، هم متصدی است، هم مجوز دسترسی به شبکه می‌دهد، هم اخیراً زیرساخت

می‌سازد و خلاصه اینکه به‌جز واگن‌سازی کاری نیست که مستقیماً انجام ندهد یا عنان آن را در دست نداشته نباشد». از نظر وی، بر عهده گرفتن نقش‌های متعدد از سوی دولت در صنعت گستردهٔ راه‌آهن، به تداخل کارکردها و وظایف در این حوزه منجر شده است؛ به این معنی که شرکت راه‌آهن به‌مثابهٔ نمایندهٔ دولت، از یک طرف باید تعرفه را آزاد کند و ضامن رقابت‌پذیری باشد، اما از طرف دیگر رقیب بخش خصوصی محسوب می‌شود؛ یعنی همزمان هم داور و هم بازیگر است (محمودی و بوذری، ۱۳۹۵: ۶۲).

مشکلاتی از این دست سبب شد از شرکت آلمانی رولندبرگر دعوت شود با بررسی شرایط گذشته و امروز صنعت حمل‌ونقل ریلی ایران و بهره‌گیری از تجارب آلمان، ساختار و الگوی حکمرانی راه‌آهن کشور را پیشنهاد دهد. به‌عبارت بهتر، در زمان امضای توافقنامه، الگوی حکمرانی پیشنهادی و کشور الگو از پیش مشخص شده بود و مشارکت راهبردی شرکت رولندبرگر در طرح تحول سازمانی شرکت راه‌آهن عملاً به معنای تلاش برای تطبیق شرایط موجود در صنعت راه‌آهن کشور با الگوی هلدینگ آلمان بود. معاون وقت وزیر راه و شهرسازی نیز در روز امضای این توافقنامه اظهار کرده بود: «با بررسی‌های انجام‌شده و اطلاع کافی، راه‌آهن آلمان به‌عنوان الگوی سازمانی شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران انتخاب شده است ... این موافقنامه این هدف را دنبال می‌کند که راه‌آهن ایران را با فرایندها و تجربیات آلمان شبیه‌سازی کند» (پایگاه خبری وزارت، ۱۳۹۴). آن‌گونه که مدیر طرح تحول سازمانی راه‌آهن نیز ابزار می‌دارد، «چارچوب قوانین طرح پیشنهادی رولندبرگر پیش از شروع پروژه و قبل از عقد قرارداد کاملاً مطالعه شده و روشن بود» (میزگرد- محمودی، ۱۳۹۶: ۶).

در پیش‌نویس لایحهٔ تغییر ساختار حمل‌ونقل ریلی و اساسنامهٔ شرکت راه‌آهن نیز که بر اساس طرح مذکور تهیه و به هیأت دولت ارائه شده است، قرار است مجموعه فعالیت‌های شرکت راه‌آهن در قالب یک شرکت هلدینگ تجمیع شود و سپس با ایجاد تعدادی شرکت دولتی، شرکت راه‌آهن نیز در کنار شرکت‌های خصوصی به‌طور مستقیم به عرصهٔ جابه‌جایی بار و مسافر بین‌شهری و قطارهای حومه‌ای وارد شود. در هلدینگ پیش‌بینی‌شده برای راه‌آهن ایران، همچون هلدینگ دویچه‌بان، دو شرکت سهامی اصلی حضور دارند که یکی مدیریت زیرساخت و دیگری مدیریت بهره‌برداری را بر عهده خواهند داشت و اگرچه هر یک از آنها واحدهای کسب‌وکار زیرمجموعهٔ خود را مدیریت می‌کنند، اما ارتباط و هماهنگی نزدیکی میان آنها برقرار خواهد بود. وضعیت حقوقی، مدیریت و حسابرسی شرکت‌های تابعهٔ این هلدینگ نیز از یکدیگر مجزا خواهد بود. تمامی سهام این شرکت‌ها در وهلهٔ نخست در مالکیت دولت قرار دارد، اما امکان ارائهٔ بخشی از آن در بورس اوراق بهادار وجود خواهد داشت که میزان و زمان آن به تشخیص دولت بستگی دارد.

بنابراین یکپارچگی عمودی، یکی از ویژگی‌های اصلی و البته بحث‌برانگیز این الگوی حکمرانی پیشنهادی است. حتی در طرح اولیهٔ رولندبرگر، یکپارچگی افقی نیز گنجانده شده بود که به معنای حذف

اقتدار حکمرانی استان‌ها بر ساختار جدید ریلی کشور بود (میزگرد- محمودی، ۱۳۹۶: ۶) که به‌نظر می‌رسد این پیشنهاد از سوی وزارت راه و شهرسازی پذیرفته نشده است. با این همه، طرفداران طرح مذکور معتقدند که چون قرار است نهاد تنظیم‌گر خارج از هلدینگ و زیرمجموعهٔ وزارت راه و شهرسازی قرار گیرد، یکپارچگی عمودی صنعت ریلی کشور، مانع رقابت‌پذیری در آن نمی‌شود. هلدینگ، مالک یک‌سری شرکت‌های عملیاتی است و بخش خصوصی نیز یا کارامد است یا باید کارامد شود تا بتواند با شرکت‌های زیرمجموعهٔ هلدینگ برای تصاحب بازار رقابت کند و در این میان، نهاد تنظیم‌گر در حکم داور عادل مستقل میان آنها عمل خواهد کرد؛ درحالی‌که طی «۹۰ سال، راه‌آهن حکمفرمایی کرد و همیشه رئیس بود. حتی معاون و مدیر کل استان هم حکومت می‌کرد» (میزگرد- محمودی، ۱۳۹۶: ۷). در مقابل، مخالفان این طرح معتقدند که با تغییر شکلی ساختار و جابه‌جایی عناوین، مشکل انحصار دولتی بر راه‌آهن کشور مرتفع نمی‌شود. نهاد تنظیم‌گر جدید اگرچه خارج از هلدینگ تعبیه شده است، اما در هر صورت زیرمجموعهٔ وزارت راه و شهرسازی قرار دارد و طبق نظر وزیر عمل خواهد کرد، وزیری که یکی از دغدغه‌هایش سوددهی هلدینگ خواهد بود (میزگرد- بابایی، ۱۳۹۶: ۷).

کانون بحث در هر نوع الگوی حاکم بر صنایع مایل به انحصار، نهاد تنظیم‌گر است و به همین دلیل نیز در مباحث غیرعلمی و غیرکارشناسی، حکمرانی اغلب معادل مقررات‌گذاری فهم می‌شود. در الگوی هلدینگ پیشنهادی برای راه‌آهن ایران، مقرر شده است ساختار شرکت راه‌آهن تغییر چشمگیری کند و اختیارات حاکمیتی نداشته باشد؛ قدرت در دست نهاد تنظیم‌گر است و شرکت راه‌آهن شرکتی خواهد بود مانند دیگر متصدیان و اجازهٔ امر و نهی به آنها را ندارد. همهٔ اینها قابل فهم بوده و برای موفقیت صنعت راه‌آهن کشور که بر اساس سیاست‌های کلی نظام، مسیر خصوصی‌سازی را در پیش گرفته، ضروری است. اما نکته اینجاست که ستاندن اختیارات تنظیم‌گری از شرکت راه‌آهن و انتقال آن به نهاد مقررات‌گذار زیرمجموعهٔ وزارت راه و شهرسازی تنها یک تغییر سازمانی به‌شمار می‌آید. چه شرکت راه‌آهن و چه نهاد تنظیم‌گر وزارتی، هر دو نمایندهٔ دولت هستند و نمی‌توانند ادعای استقلال داشته باشند. از این‌رو در طرح پیشنهادی جدید، نه‌تنها از اختیارات حکمرانی دولت به نفع بخش‌های خصوصی، صنفی و مدنی کاسته نشده، بلکه عملاً تصدی‌گری دولت در ارائهٔ خدمات ریلی را نیز به وظایف کنونی دستگاه‌های دولتی افزوده است.

موافقان اظهار می‌دارند که نهاد تنظیم مقررات ریلی مستقل عمل خواهد کرد، اما مخالفان معتقدند که فرهنگ اقتدارگرایی دولت‌ها در کشور، وجود چنین نهادهایی را تحمل نمی‌کند؛ کما اینکه طی دوازده سال گذشته بارها بر تشکیل چنین نهادی تأکید شده، اما شکل نگرفته است. این مشکل حتی در طرح جدید که شرکت راه‌آهن در پی تبدیل به یک شرکت بازرگانی دولتی با هدف کسب درآمد و منفعت بیشتر است، ابعاد گسترده‌تری خواهد یافت (میزگرد- بابایی، ۱۳۹۶: ۷). یکی از منتقدان طرح، واقعیت

مذکور را این‌گونه بیان می‌دارد که «دولت اقتدارگرایانه حاکمیت می‌کند اما فرض طراحان بر خیرخواهی است، کلماتی مانند اقتدارگرایی و حاکمیت خیرخواهانه را در کنار هم قرار داده‌اند. اما نمی‌توان منتظر ماند و نتایج خیرخواهی دولت را در آینده اندازه گرفت» (میزگرد- رجبی، ۱۳۹۶: ۸).

حامیان این طرح اما عنوان می‌کنند که صنعت ریلی کشور متولی می‌خواهد و دولت نسبت به مردم مسئول است و هیچ کشوری را نمی‌توان سراغ گرفت که نهاد تنظیم مقررات ریلی وابسته به وزارت حمل‌ونقل آن کشور نباشد. مدیر طرح تحول سازمانی راه‌آهن بر این باور است که قانون دسترسی آزاد به ریل و الگویی که از سال ۱۳۸۸ تا به امروز در صنعت راه‌آهن ایران جریان دارد، همان الگویی است که بریتانیا در سال ۲۰۰۴ از آن برگشته بود. درحالی‌که چنانکه پیشتر نیز گفته شد، دولت بریتانیا در مرحلهٔ نخست خصوصی‌سازی ریلی، علاوه بر کناره‌گیری از تصدی‌گری، مدیریت ترافیک و زیرساخت را نیز به بخش خصوصی سپرد، اما در ادامه، کنترل خود بر زیرساخت را وسعت بخشید و نظارت دولت بر چگونگی واگذاری‌ها افزایش یافت. بنابراین این ادعا که دولت بریتانیا «نه‌تنها زیرساخت بلکه مدیریت کل راه‌آهن را مجدداً در دست گرفته است» (میزگرد- محمودی، ۱۳۹۶: ۱۰-۱۱)، با واقعیت همخوان نیست.

برای حامیان طرح رولندبرگر، کنترل دولتی بر نهاد تنظیم مقررات ریلی جای بحث نیست، بلکه چالش نهایی برای آنها، قرار گرفتن این نهاد در سطح معاونت یا زیرمجموعهٔ معاونت حمل‌ونقل است. درحالی‌که برای منتقدان، نه صرفاً اعمال نفوذ وزارتخانه، بلکه اعمال نفوذ دولت است که نگرنی ایجاد می‌کند و بنابراین تفاوتی بین شرکت راه‌آهن، نهاد تنظیم‌گر تابع وزارت راه و شهرسازی یا هر نهاد دولتی دیگری نمی‌بینند.

۵. نتیجه

موفقیت بخش حمل‌ونقل ریلی نیازمند سوددهی اقتصادی درکنار گسترش ارائهٔ خدمات عمومی است. از این‌رو، سرپا نگه‌داشتن صنعت ریلی با تزریق یارانه‌های سنگین، نسبتی با حکمرانی مطلوب در این عرصه ندارد. بر این اساس، امروزه کمتر کشوری را می‌توان سراغ گرفت که آزادسازی را به‌مثابهٔ راهی برای افزایش کمیت و کیفیت خدمات در کنار کاهش اختصاص یارانه‌ها به بخش حمل‌ونقل ریلی طی نکرده باشد.

بریتانیا از سال ۱۹۹۳ الگوی فرانشیز را برای نوسازی ریلی و خصوصی‌سازی در پیش گرفت که اگرچه این الگو در سال‌های ۲۰۰ و ۲۰۰۵ بازبینی شد، اما اساس رویکرد فرانشیز در آن تغییر نکرد و تنها بخش‌هایی از الگوی بازار آزاد که در آن رخنه کرده بود، به‌تدریج حذف شد. انعطاف در روند واگذاری‌ها نیز افزایش یافت و ریسک هزینه و درآمد اغلب بر عهدهٔ فرانشیزدهنده (دولت) گذاشته شد یا به‌نحو توافقی میان فرانشیزدهنده و فرانشیزگیرنده تقسیم شد. در سطح برنامه‌ریزی تاکتیکی نیز نهاد تنظیم مقررات ریلی بریتانیا، مستقل از ساختار هیأت دولت بوده و به‌عنوان دپارتمان حکومتی غیر-وزارتی، هیأت

مدیرهٔ آن شامل متخصصان مستقل، چهره‌های علمی برجسته، نمایندگان دپارتمان حمل‌ونقل و نمایندگان بخش صنفی و خصوصی بوده و ریاست آن نیز اغلب بر عهدهٔ یکی از استادان برجستهٔ حوزهٔ حمل‌ونقل بوده است. در الگوی فرانشیز بریتانیا، برنامه‌ریزی عملیاتی (تصدی‌گری) کاملاً در اختیار بخش خصوصی است. در واقع، اختیار بخش خصوصی برای برنامه‌ریزی عملیاتی در الگوی فرانشیز، پس از الگوی بازار آزاد، در بالاترین سطح خود قرار دارد و فرانشیزگیرنده افزون بر عملیات حرکت قطار، ادارهٔ ایستگاه‌ها، تنظیم علائم، ارتباطات راه دور و هر آنچه را که برای سیر قطار در یک مسیر یا منطقه مشخص لازم است، دراختیار می‌گیرد که می‌تواند یا رأساً آنها را انجام دهد یا در قالب قراردادهای پیمانکاری به سایر شرکت‌ها احاله دهد.

در آلمان نیز همچون بریتانیا، راه‌آهن جزو آخرین صنایعی بود که به سمت خصوصی‌سازی پیش رفت، البته شاید بتوان گفت که به معنای واقعی کلمه «به سمت» خصوصی‌سازی پیش رفت؛ چراکه اولاً تا سال ۲۰۰۷ اساساً نشانی از آزادسازی و عقب‌گرد حاکمیت دولت در این صنعت دیده نمی‌شود و ثانیاً اگرچه دولت آلمان در این سال با واگذاری بخشی از سهام دویچه‌بان به بخش خصوصی موافقت کرد، اما تا به امروز شرایط پیاده‌سازی آن مناسب تشخیص داده نشده است و دویچه‌بان کماکان نهادی دولتی به‌شمار می‌رود که وزارت فدرال حمل‌ونقل و زیرساخت‌های دیجیتال آلمان نمایندهٔ مالک آن محسوب می‌شود. بنابراین تحولات در صنعت راه‌آهن آلمان را می‌توان در درجهٔ نخست در راستای اصلاح این صنعت قلمداد کرد و نه تلاش برای خصوصی‌سازی.

نظام حمل‌ونقل ریلی در آلمان بر اساس الگوی هلدینگ پیش می‌رود که از ترکیب دو الگوی شبه‌ملی و جامعهٔ حمل‌ونقل با تمایل به احراز نقش‌ها به نفع دولت به‌وجود آمده است. از ویژگی‌های بارز نظام حمل‌ونقل ریلی آلمان، ادغام عمودی به معنای عدم تفکیک مدیریت زیرساخت و بهره‌برداری است که هر دو در اختیار شرکت‌های تابع هلدینگ دویچه‌بان هستند و تمامی سهام آن متعلق به دولت آلمان است. نهادهای مقررات‌گذار مستقیم و غیرمستقیم ریلی نیز همگی زیرمجموعهٔ حکومت فدرال (دولت مرکزی) به‌شمار می‌آیند. بنابراین به‌جز در سطح برنامه‌ریزی عملیاتی که شرکت‌های خصوصی آن هم در کنار شرکت‌های تابعهٔ هلدینگ دویچه‌بان قادر به رقابت هستند، دیگر سطوح حکمرانی تحت کنترل دولت آلمان قرار دارد.

صنعت راه‌آهن همچون هر صنعت دیگری برای پیشرف لازم است تا از سوددهی مناسب برخوردار بوده و امکان رقابت در آن فراهم باشد و برای این منظور، نظام تعرفه‌گذاری باید به‌گونه‌ای طراحی شود که ضمن ارائهٔ خدمات عمومی شایسته به مصرف‌کنندگان، دو مؤلفهٔ سوددهی و رقابت را نیز به‌خوبی پشتیبانی کند. این در حالی است که دولت در پی خصوصی‌سازی صنعت راه‌آهن کشور، به‌ویژه در بخش مسافری، بیش از پیش متضرر شد.

با این تفاسیر، به‌نظر می‌رسد طرح شرکت رولندبرگر که بر اساس تجربهٔ موفق آلمان، تشکیل شرکت هلدینگ راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران و ادغام عمودی را برای بازنوسازی راه‌آهن پیشنهاد داده است، پاسخگوی مشکلات پیش‌روی صنعت حمل‌ونقل ریلی کشور نخواهد بود. آلمان، با حفظ مدیریت ادغام‌شدهٔ راه‌آهن، در صدر کشورهایی است که دسترسی آزاد و غیرتبعیض‌آمیز به متصدیان جدید را تحقق بخشیده است و این واقعیت را می‌توان با تعداد فراوان شرکت‌های خدمات ریلی ثبت‌شده در آلمان تأیید کرد. این دسته از شرکت‌ها باید با شرکت‌های تابعهٔ هلدینگ قدرتمند دولتی دویچه‌بان و در چارچوب مقرراتی رقابت کنند که از سوی نهاد تنظیم‌گر وابسته به وزارتخانه‌ای وضع می‌شود که نمایندهٔ مالک همین هلدینگ به‌شمار می‌آید. اما حتی در ساختار کنونی حمل‌ونقل ریلی ایران که شرکت راه‌آهن رسماً عملیات بهره‌برداری را ترک گفته و به بخش خصوصی واگذار کرده است نیز شکایت از تبعیض و عدم رقابت‌پذیری فراوان است. بنابراین بدون جداسازی مدیریت زیرساخت از خدمات حمل‌ونقل، تضمین رقابت در بخش ریلی کشور غیرممکن خواهد بود و تجربهٔ خاص آلمان را که مبتنی بر فرهنگ و تعهد سازمانی و مسئولیت‌پذیری بالاست، نمی‌توان به‌صورت خودکار همراه با کپی‌برداری از الگوی حکمرانی ریلی این کشور به داخل تزریق کرد.

الگوی هلدینگ آلمان بی‌شک از مزایای فراوانی همچون امکان تشریک مساعی، تحقق حداکثری اصل مسئولیت محدود شرکت‌ها به‌منظور تحدید ریسک و کاهش هزینه‌های حمل‌ونقل ریلی برخوردار است، اما پیاده‌سازی آن بیش و پیش از بسترهای حقوقی، مالی و زیرساخت‌ها، نیازمند وجدان کاری و مدیریتی، تعهد سازمانی و اخلاق اجتماعی و حرفه‌ای سطح بالا در میان بخش اعظم مدیران و کارکنان است که متأسفانه دست‌کم در بخش دولتی کشور کمتر قابل احساست. بر این اساس، چنانچه شرکت هدلدینگ را بتوان بر مبنای الگوی جامعهٔ حمل‌ونقل بنا کرد، امکان موفقیت آن بیشتر خواهد بود.

در این حالت، برنامه‌ریزی راهبردی در دست دولت باقی می‌ماند و نهاد تنظیم مقررات در قالب یک آژانس برنامه‌ریزی عمومی تشکیل می‌شود که از سوی هیأتی مستقل متشکل از نمایندگان دولت و بخش‌های صنفی و خصوصی، متخصصان مستقل و استادان برجسته اداره می‌شود. این هیأت همچنین می‌تواند پاسخگوی مجلس باشد. در این حالت، متصدیان خصوصی و عمومی هر دو می‌توانند در عملیات بهره‌برداری شرکت داشته باشند، چراکه به‌دلیل وجود یک نهاد تنظیم‌گر مستقل و ضامن رقابت‌پذیری، معیار ماندگاری و موفقیت شرکت‌ها، کارامدی، انصاف و مشتری‌مداری خواهد بود.

در این شرایط، حتی امکان پیاده‌سازی الگوی فرانشیز اصلاح‌شدهٔ بریتانیا نیز در کشور وجود خواهد داشت. در این حالت، سطوح برنامه‌ریزی استراتژیک و تاکتیکی تفاوتی با الگوی جامعهٔ حمل‌ونقل نخواهد داشت. در سطح بهره‌برداری نیز دولت می‌تواند هر مسیر مشخص را به‌صورت یکجا در قالب قرارداد فرانشیز به یک شرکت یا مجموعه‌ای از شرکت‌ها که در قالب هلدینگ جمع شده‌اند، واگذار کند. بنابراین

مشخص است که نهاد تنظیم‌گر، ساختار و ترکیب آن، قلب هر الگوی حکمرانی نظام حمل‌ونقل ریلی را تشکیل می‌دهد. از این‌رو لازم است پیش از بحث در خصوص نوع الگوی حاکم بر این نظام، ساختار و ترکیب نهاد تنظیم مقررات ریلی مشخص شود. این در حالی است که تنها تجربهٔ تشکیل نهادهای تنظیم‌گر در کشور، «سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی» است و در سایر بخش‌های انحصاری به فراموشی سپرده شده است.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. هادی‌فر، داود (۱۳۸۹). *نهادهای حقوقی تنظیم مقررات؛ ساختار و سازوکار اجرایی*. تهران: عترت چاپ.

ب) مقالات

۲. خزائی، ایوب (۱۳۹۷). راه‌آهن پس‌از خصوصی‌سازی. *دنیای اقتصاد*، شمارهٔ ۴۳۴۳، ۱۲ خردادماه، ۱۱.
۳. محمودی، امیر؛ آرش‌پور، علیرضا (۱۳۹۶). *حکمرانی مطلوب؛ سازوکار ایجاد توانمندی در تحقق توسعه. سیاست جهانی ۶*(۴)، ۲۱۳– ۲۳۶.
۴. محمودی، جعفر؛ بوذری، بهاره (۱۳۹۵). ساختار سازمانی راه‌آهن‌ها. *ماهنامهٔ ترابری* ۹(۱۴۵)، ۶۵–۶۰.

ج) سایر

۵. میزگرد *تغییر و اصلاح ساختارسازمانی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران* با حضور مجید بابائی، جعفر محمودی، سیدحسن موسوی، محمد رجبی، محمدنبی جوانمردی، فرهنگ طلوعی و سیدمنصور محمودی (۱۳۹۶). ندای حمل‌ونقل ریلی ۳۱(آبان‌ماه)،۱۱–۴.
۶. ایرنا (۱۳۹۴). «*تفاهم‌نامهٔ همکاری راه‌آهن‌های ایران و آلمان امضا شد*»، ۴ اسفندماه،
۷. پایگاه خبری وزارت راه‌وشهرسازی (۱۳۹۴). «*الگوگیری از مدرن‌ترین کشور ریلی دنیا برای تغییرات سازمانی راه‌آهن*»، ۴ اسفند،

۲. انگلیسی

A) Books

1. Cullen, P. J. & Goetz, K. H. (2013). *Constitutional Policy in Unified Germany*. London: Routledge.
2. Vuchic, V. (2005). Urban Transit: *Operations, Planning and Economics*. Hoboken: Wiley.
3. Weber, B., Staub-Bisang, M., & Alfen, H. W. (2016). *Infrastructure as an Asset Class:*

Investment Strategy, Sustainability, Project Finance and PPP. New York: John Wiley & Sons.

B) Articels

4. Alexandersson, G. (2009). Rail privatisation and competitive tendering in Europe. *Built Environment* 35(1), 37-52.
5. Butcher, L. (2018). *Passenger rail services in England. The House of Commons Library.* Number CBP 6521, 9 January, Available: http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06521/SN06521.pdf
6. Currie, G. (2016). Deregulation, Franchising, Outsourcing and Corporatisation in Local Public Transport. *ITF Discussion Paper* 10(1), 2-27.
7. Jupe, R., & Funnell, W. (2017). A highly successful model'? The rail franchising business in Britain. *Business History* 59(6), 844-876.
8. Joseph, U. A. (2016). *The 'Made in Germany' Champion Brands: Nation Branding, Innovation and World Export Leadership*. London: Routledge.
9. Kennedy, C. Miller, E., Shalaby, A., McLean, H., & Coleman, J. (2005). The Four Pillars of Sustainable Urban Transportation. *Transport Reviews* 25(2), 393–414.
10. Li, C. A., & Stittle, J. (2014). Privatisation and Franchising of British Train Operations. *Australian Accounting Review* 68(24), 53-65.
11. Link, H. (2003). *Rail Restructuring in Germany*. *Japan Railway & Transport Review* 3(34), 42-49.
12. Nash, C., Nilsson, J. & Link, H. (2013). Comparing Three Models for Introduction of Competition into Railways. *Journal of Transport Economics and* Policy 27(2),191-206.
13. Nikitinas, V., & Dailydka, S. (2016). The Models of Management of Railway Companies in the European Union: Holding, the German Experience. 9th International Scientific Conference Transbaltica 2015, *Procedia Engineering* 134(2016), 80-88.
14. Prosser, T., & Butler, L. (2018). Rail Franchises, Competition and Public Service. *The Modern Law Review* 81(1), 23-50.
15. Welsby, J., & Nichols, A. (1999). The Privatisation of Britain's Railways: An Inside View. *Journal of Transport Economics and Policy* 33(1), 55-76.
16. Dark, J. (2017). Rail Franchising. *Eracura Consulting* 161(2), 22-25.
17. Harrison, E. (2016). *A Better Railway for Britain; Re-unifying our railways under public ownership.* London: Bring Back British Rail
18. Johnson, L. (2006). Big Roads, No Transport-Community Mapping for Transport Improvements. Refereed Proceedings of 2nd Bi-Annual National Conference on the State of Australian Cities, Griffith University, Available: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.609.792&rep=rep1&type=pdf
19. Smith, A. (2016). *Liberalisation of passenger rail services; Case Study – Britain*.
20. DfT (2013). *The Brown Review of the Rail Franchising Programme*. Cm 8526, January, Available: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20150209001108/https:/www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/49453/cm-8526.pdf
21. DfT (2013). *The Brown Review of the Rail Franchising Programme*. Cm 8526, January, Available: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20150209001108/https:/www.gov.uk/govern

ment/uploads/system/uploads/attachment_data/file/49453/cm-8526.pdf
22. DfT (2017). *Transport Statistics Great Britain* November, Available: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/661933/tsgb-2017-report-summaries.pdf
23. DfT (2017). *Transport Statistics Great Britain*. November, Available: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/661933/tsgb-2017-report-summaries.pdf
24. DTS (2017). "*Domestic freight transport, by mode: 1953 to 2016*", Available: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/692344/tsgb0401.ods
25. EC (2013). "Case AT. 39915–Deutsche Bahn III", European Commission, Available: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39915/39915_457_4.pdf
26. Mobility Network Logistics (2013). *2008 Management Report and Financial Statements*. Deutsche Bahn AG, Available: https://www1.deutschebahn.com/resource/blob/1045750/00127bd31dd8900559308d0b07c8608d/2008_gb_dbag_en-data.pdf
27. Johnson, L. (2006). *Big Roads, No Transport-Community Mapping for Transport Improvements*. Refereed Proceedings of 2nd Bi-Annual National Conference on the State of Australian Cities, Griffith University, Available: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.609.792&rep=rep1&type=pdf
28. *Centre on Regulation in Europe* (CERRE). December, Available: http://www.cerre.eu/sites/cerre/files/161206_CERRE_PassRailComp_CaseStudy_Britain.pdf
29. Transport Committee (2017). *Rail Franchising*. HC 66, 30 January, Available: https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmtrans/1145/1145.pdf
30. UNESCAP (2009). *What is Good Governance*. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Available: https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf
31. SRA (2002). Franchising policy statement. November, Available: http://web.archive.org/web/20031203000133if_/http://www.sra.gov.uk:80/publications/other/2002_11_06/franchising_policy_statement.pdf
32. Destatis (2017a). *Passengers carried in Germany*. Available: https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/EconomicSectors/TransportTraffic/PassengerTransport/Tables/PassengersCarried.html
33. Destatis (2017b). *Goods transport in Germany* Available: https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/EconomicSectors/TransportTraffic/GoodsTransport/Tables/GoodstransportLR.html
34. Government Digital Service (2016). *Stephen Glaister reappointed as chair of the ORR*. Available: https://www.gov.uk/government/news/stephen-glaister-reappointed-as-chair-of-the-orr
35. ORR (2017). *Passenger journeys by year*. Available: https://dataportal.orr.gov.uk/displayreport/html/html/02136399-b0c5-4d91-a85e-c01f8a48e07e