

اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل بورس حمل بار و مسافر»

مقدمه

طرح تشکیل بورس حمل بار و مسافر در تاریخ ۱۳۹۸/۵/۱ اعلام وصول و در قالب ۵ ماده و مجموع ۸ تبصره با امضای ۲۷ نفر از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی برای انجام تشریفات قانونی تقدیم مجلس محترم شده است. در توجیه طرح به وجود نابسامانی در حوزه حمل بار و مسافر و عدم تناسب درآمد رانندگان با هزینه‌ها و کسب درآمد بیشتر توسط دلان و منتفع شدن آنها از حاصل زحمت رانندگان، اشاره شده است.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۲۱

ملاحظات کارشناسی

۱. نظر به عنوان موضوع در رابطه با طرح تشکیل بورس حمل بار و مسافر، شایان ذکر است در فرهنگ اقتصادی، بورس (Bourse) محل ملاقات بانکداران و واسطه اوراق بهادار و بازرگانان، همچنین بازار ارز و سهام تعریف شده است.^۱ اگرچه در کشور ما دایره شمول بورس افزایش پیدا کرده و هم‌اکنون بورس کالا و نفت نیز فعال است، اما با توجه به اینکه در هیچ‌یک از مواد طرح حاضر ماهیت این نوع بورس تعریف نشده و یا ارجاع به مرجعی مشخص صورت نگرفته است، لذا اطلاق بورس و تأسیس آن در زمینه حمل بار و مسافر محل ابهام است.

شماره چاپ:

۱۴۹۸

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۵/۱۲

۲. براساس تجربه جهانی خدمات حمل بار و مسافر در قالب اوراق بهادار در بازارهای فناورانه و نه در بورس‌ها قابل ارزشگذاری و معامله است. در ادامه این نکته را باید اضافه کرد که اساساً بورس‌های کالایی فاقد زیرساخت‌های نرم‌افزاری و ارتباطات لازم و تعریف شده، با نهادها و سازمان‌های متولی این موضوع، در بخش‌های عمومی و خصوصی هستند.

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور

تولیدی

دفتر مطالعات

زیربنایی

سایر دفاتر:

مطالعات انرژی، صنعت

و معدن

مطالعات اقتصادی

۳. شایان ذکر است تا قبل از دی‌ماه ۱۳۹۷، تعیین نرخ کرایه حمل بار (مخصوصاً توسط باری‌های خصوصی) به صورت توافقی بین راننده و باربری‌ها صورت می‌گرفت و این موضوع، ضابطه یا فرمول مشخصی برای تعیین قیمت حمل بار نداشت که این اشکال اساسی باعث ایجاد شرایط دلالی و رانت برای فعالان در حوزه حمل بار و باربری بود. پس از تصویب و ابلاغ دستورالعمل تعیین کرایه حمل بار (تن - کیلومتر)، فرمول مشخصی برای حمل بار توسط باربری‌ها تعیین گردید که تاحدود بسیار زیادی باعث کاهش رانت دلالی در تعیین قیمت حمل بار توسط فعالان این حوزه شد و درواقع موجبات عدم تضييع حقوق رانندگان فراهم شد. طبق این فرمول، باربری‌ها بین ۸ الی ۱۰ درصد (۸ درصد برای پایانه‌های عمومی باری و ۱۰ درصد برای باربری‌های خصوصی)، پس از تعیین کرایه نهایی حمل بار، کمیسیون برداشت می‌کنند.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۶۶۴۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۷/۱۴

۱. دکتر منوچهر فرهنگ، فرهنگ علوم اقتصادی.

۴. در ماده (۱) طرح آمده است: «وزارت راه و شهرسازی موظف است بورس الکترونیک حمل بار و مسافر را به منظور کاهش هزینه‌های واسطه‌گری و تشدید رقابت در کرایه بار و قیمت بلیط ... راه‌اندازی کند». شایان ذکر است حمل بار و مسافر در ماده (۱) به صورت عام بیان شده در صورتی که حمل بار و مسافر در کشور در دو شکل حمل‌ونقلی یعنی حمل‌ونقل برون‌شهری و درون‌شهری انجام می‌گیرد که حمل‌ونقل برون‌شهری، در نبود حمل‌ونقل دریایی، متشکل از حمل‌ونقل عمومی جاده‌ای، ریلی و هوایی است و متولی آن هم وزارت راه و شهرسازی است. همچنین متولی حمل‌ونقل درون‌شهری هم وزارت کشور و شهرداری‌ها هستند. لذا در ماده (۱) دایره شمول حمل بار و مسافر در حمل‌ونقل برون‌شهری و درون‌شهری نامشخص است.

۵. طرح مذکور در ماده (۱) تشکیل بورس را برعهده وزارت راه و شهرسازی قرار داده است در حالی که طبق قانون اوراق بهادار، راه‌اندازی هر نوع بورسی برعهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است.

۶. در تبصره «۱» ماده (۱) آمده است که «وزارت راه مجاز است راه‌اندازی و اداره این بورس را به بورس کالا یا بخش خصوصی واگذار کند». در این باره:

الف) در تبصره مذکور، از عبارت «وزارت راه» استفاده شده است که اولاً عبارت ناقص است و ثانیاً وزارت راه و شهرسازی مسئولیت حمل‌ونقل برون‌شهری را برعهده دارد؛

ب) با توجه به اینکه حمل بار و مسافر فعالیتی خدماتی است، این فعالیت خدماتی نمی‌تواند با بورس کالا جمع شود و در صورت طبقه‌بندی این موضوع را باید جزء بورس اوراق بهادار قلمداد کرد؛

ج) با توجه به این نکته که هم‌اکنون در پایانه‌های بار و نیز در ترمینال‌های مسافری شیوه مدیریت بر حمل‌ونقل عمومی بار و مسافر تقریباً شیوه‌ای با برداشت خصوصی است؛ لذا در خصوص واگذاری بورس مذکور به بخش خصوصی با ملاحظه مفاد مندرج در ماده (۲) در خصوص ممنوعیت صدور بارنامه و بلیت خارج از بورس و نیز ابهام در نحوه فعالیت دستگاه نظارت ذی‌ربط، این امر به طور بالقوه زمینه بروز رانت و فساد را به وجود می‌آورد؛

د) راه‌اندازی بورس الکترونیک حمل بار و مسافر توسط وزارت راه و شهرسازی به بزرگتر شدن دولت منجر خواهد شد و این مغایر سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی است.

۷. در تبصره «۲» از ماده (۱) آمده است که: «کلیه هزینه‌های اجرای قانون از طریق دریافت سهم هر بارنامه و بلیت تأمین می‌شود». در ارتباط با هزینه اجرای قانون در طرح مذکور، با توجه به تشکیل ساختار جدید حمل کالا و مسافر، تکلیف نحوه و ادامه فعالیت پایانه‌های بار و ترمینال‌های مسافری موجود کشور مشخص نشده است.

۸. در تبصره «۳» ماده (۱) آمده است که: «سامانه بورس باید به گونه‌ای باشد که کرایه بار براساس مناقصه‌ای تعیین شود که شرکت‌های حمل‌ونقل بار و همچنین رانندگان یا نمایندگان در آن شرکت کنند». به نظر می‌رسد به کارگیری کلمه مناقصه در تعیین کرایه بار با ماهیت تعیین نرخ مطابقت ندارد زیرا آنچه در تعیین نرخ کرایه بار ملاک قرار می‌گیرد هزینه تمام شده حمل است و این هزینه به اضافه سود متعارف، نرخ کرایه حمل را مشخص می‌کند.

۹. نظر به ماده (۲) از طرح مذکور، «صدور بارنامه و بلیت خارج از این بورس ممنوع است». این موضوع بیانگر این مطلب است که در بورس مذکور با پرداختن به صدور بارنامه و بلیت، عملاً به جای فعالیت ستادی به فعالیت اجرایی پرداخته خواهد شد؛ فعالیتی که هم‌اکنون در پایانه‌های بار و ترمینال‌های مسافری موجود کشور در حال انجام است. لذا با توجه به ابهام و عدم شفافیت در نحوه ادامه

فعالیت پایانه‌های بار و مسافری و نحوه فعالیت و پشتیبانی بورس، اجرای این مورد می‌تواند موجب بروز اختلال در فرایند صدور برنامه و بلیت شود. همچنین مفاد ماده مذکور فاقد ضمانت اجرایی است.

۱۰. در ماده (۳) طرح حاضر، عبارت «قانون رقابت» ناقص است و «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی» صحیح است.

۱۱. در ماده (۴) حکم جدیدی برای سازمان امور مالیاتی تعیین شده است. همچنین سیاست اعمال اخذ مالیات ۱۰۰ درصدی قیمت صندلی‌های خالی حمل مسافر در پاره‌ای مواقع که تقاضا برای جابه‌جایی مسافران فقط در یک مسیر رفت یا برگشت وجود دارد (مثلاً در ایام راهپیمایی اربعین، تعطیلات نوروزی و غیره) ممکن است به دلیل نداشتن صرفه اقتصادی برای رانندگان و شرکت‌های مرتبط، سبب بروز اختلال در چرخه فرآیند عرضه و تقاضا در ناوگان حمل‌ونقل شود.

۱۲. در تبصره «۱» ماده (۴) تعیین مقادیر زمانی آخرین لحظه خرید بلیت دارای شأن آیین‌نامه‌ای است.

جمع‌بندی و پیشنهاد

نظر به موارد بالا به نظر می‌رسد در طرح «تشکیل بورس حمل بار و مسافر» به همه ابعاد و شقوق حوزه حمل‌ونقل، خصوصاً حوزه بار و مسافر، با توجه به حجم بالا، پیچیدگی و گستردگی آن در کشور توجه نشده است و طرح مذکور از دقت، پوشش و عمق کافی برای ارتقای این حوزه برخوردار نیست. در مجموع در صورت تصویب طرح مذکور احتمال بروز اختلال و بی‌نظمی در شبکه عظیم حمل‌ونقل کشور وجود دارد، بنابراین تصویب این طرح پیشنهاد نمی‌شود.

