

عنوان پروژه:

بررسی تطبیقی نحوه خصوصی سازی شرکتهای پست و ارائه
مدل اجرایی در کشور

مجری طرح : جهاد دانشگاهی واحد
تربیت مدرس

کارفرما : سازمان خصوصی سازی

سال اجرا : ۱۳۹۰



واحد تربیت مدرس



سازمان خصوصی سازی

شرح خدمات پروژه

فصل اول

- مروري بر اقتصاد خدمات پستي
- شناخت وضعيت موجود شرکت پست جمهوری اسلامی ایران
- بررسی روشهای واگذاری و اصلاحات انجام شده مربوط به شرکتهای پستی در چند کشور

نمونه

فصل دوم

- تعیین نوع خدمات (قبول، رهسپاری و توزیع) و دارائیهایی قابل واگذاری در بخش پست
- بررسی سرویس خدمات عام در بخش پست و چگونگی تمهید آن در دوره خصوص سازی در بخش پست

- مطالعه شرایط و ضوابط مربوطه برای اپراتور خصوصی شده در بخش پست
- تنظیم جدول تعرفه و بیان تعرفه های رقابتی و حاکمیتی در بخش پست
- تعیین ضوابط و شرایط حاکم بر بازار پستی و تضمین رقابت در بازار

فصل سوم

- طراحی ساختار سازمان مقررات گذار
- ابزارهای مقررات گذاری
- مقایسه تطبیقی تجربیات کشورها درباره نظام مقررات گذاری پست

فصل چهارم

- ارائه پیشنهاد در رابطه با آزادسازی بازار پستی در ایران
- مدل اصلاحات در بخش پست کشور
- چارچوب پروانه پیشنهادی برای شرکت پست ج.ا.ا.
- ارایه مدل خصوصی سازی

وضعیت کنونی شرکت پست ج.ا.ا

انواع درآمدهای شرکت پست ج.ا.ا در سال ۱۳۸۷ (میلیون ریال)

درصد	درآمد	انواع خدمات پستی
۰,۵۲	۹۳۷۷۴۸	خدمات پستی
۰,۳۵	۶۲۷۹۹۰	عملیات پستی
۰,۱۲	۲۰۶۳۸۳	اوراق بهادار (تمبر و غیره)
۰	۵۸۴۲	فروش اقلام پستی و اجاره بها
۰	۳۵۳۰	پست بین الملل
۰	۴۷۰۶	سایر

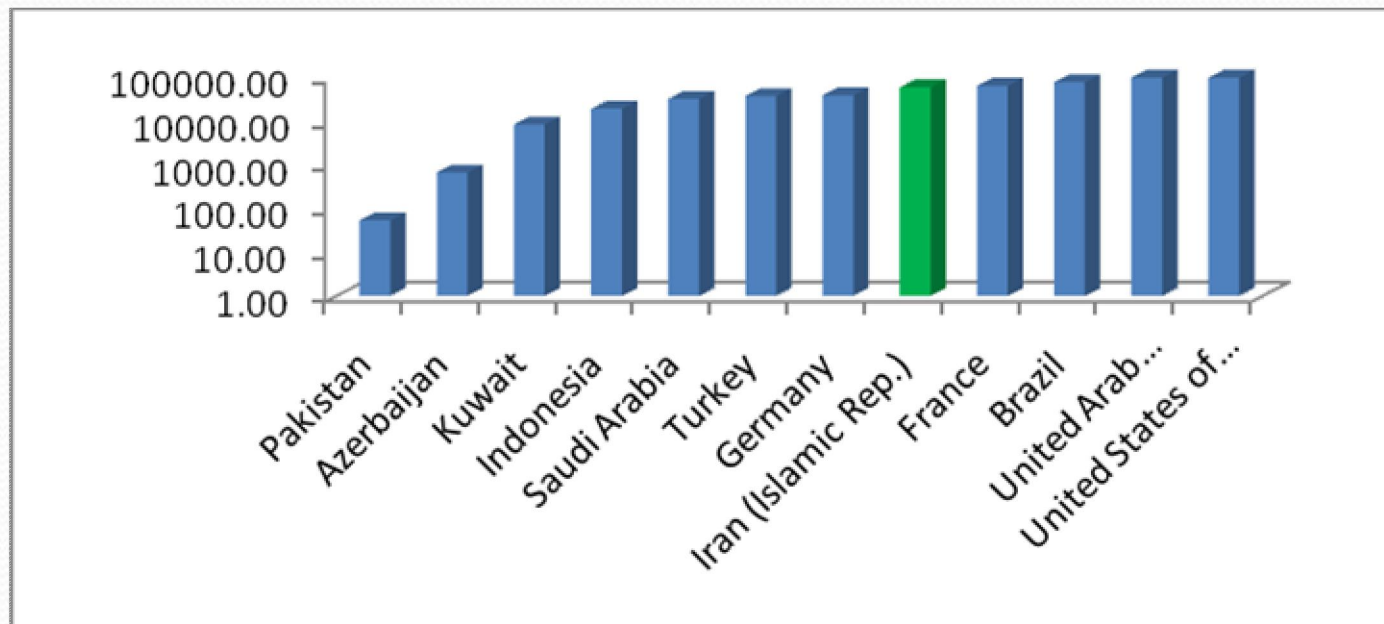
وضعیت کنونی شرکت پست ج.ا.ا

سهم هزینه های نیروی انسانی از کل هزینه های شرکت پست ج.ا.ا طی سالهای ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۷

سال	۱۳۸۲	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷
حقوق ودستمزد	۶۴,۵۱ %	۶۲,۳۰ %	۶۴,۸۲ %	۷۰,۴۴ %	۷۱,۹۲ %	۷۰,۸۱ %
سایر هزینه ها	۳۵,۴۹ %	۳۷,۷۰ %	۳۵,۱۸ %	۲۹,۵۶ %	۲۸,۰۸ %	۲۹,۱۹ %

وضعیت کنونی شرکت پست ج.ا.ا

سرانه مرسولات پستی به ازای هر کارمند پست در کشورهای منتخب در سال ۲۰۰۷



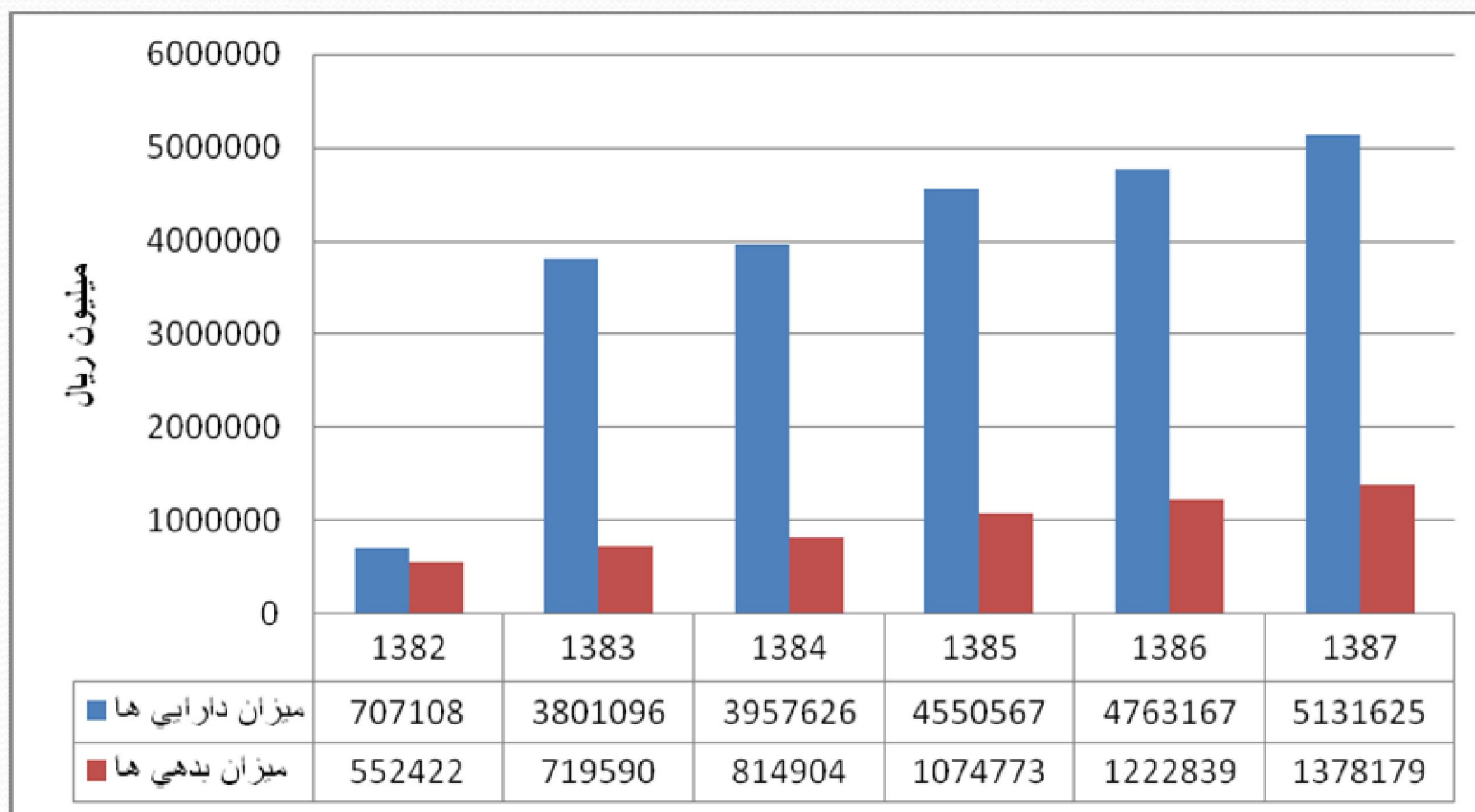
وضعیت کنونی شرکت پست ج.ا.ا

سود(زیان) آوری شرکت پست ج.ا.ا طی سالهای ۱۳۸۲-۱۳۸۷



وضعیت کنونی شرکت پست ج.ا.ا

مقایسه داراییها و بدهی های شرکت پست ج.ا.ا طی سالهای ۱۳۸۲-۱۳۸۷



جمع بندي وضعيت کنوني پست ج.ا.ا

- تنوع درآمدي شرکت پست نسبت به شرکتهای مشابه اندک است.
- هزینه نیروی کار ۷۰ درصد کل هزینه های شرکت را تشکیل می دهد (صنعت کاربر است)
- بهره وری نیروی کار نسبت به دنیا مناسب است.
- شرکت پست ج.ا.ا طی سالهای گذشته همواره دچار زیان بوده است.
- داراییهای شرکت از بدهی های شرکت بسیار بیشتر است (بر اساس ارزش دفتری، زمین و ساختمان بیش از ۹۰ درصد داراییها را تشکیل می دهد)

سوال اصلي با توجه به موضوعات مطرح شده اين است كه علت زيانده بودن
شرکت در چیست؟

- قيمت گذاري نامناسب خدمات توسط دولت
- گستردگي کشور و حوزه وسيع پوشش خدمات
- عدم تعريف حوزه خدمات عام و ارايه خدمات براساس الزامات غيراقتصادي

تجربیات سایر کشورها

- آزادسازی مقدم بر خصوصی سازی در بخش بوده است و رقابت در بازار ابتدا به وجود آمده است.
- قوانین و مقررات دسترسی به شبکه پستی مسلط (Incumbent) به دقت تهیه شده است.
- نظام قیمت گذاری به نحوی انتخاب شده که موجبات کارایی را فراهم آورد (ابتدا "قیمت گذاری بر اساس نرخ بازگشت" و سپس "قیمت گذاری سقف قیمت")
- حوزه دسترسی خدمات عام به دقت تعریف و چگونگی ارایه آن در قوانین آمده است.
- تجربه بازگشت شرکت خصوصی شده در دنیا وجود دارد (آرژانتین و دانمارک)

دارایی‌های قابل واگذاری شرکت پست ج.ا.ا

- بر اساس ابلاغیه قانون اصل ۴۴ دولت مجاز گردیده کلیه امور پستی "به استثنای شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت و توزیع خدمات پایه پستی" را به "بنگاهها و نهادهای عمومی غیر دولتی، و بخشهای خصوصی و تعاونی" واگذار نماید.

- با توجه به وظیفه دولت در زمینه جداسازی فعالیتهای تصدی‌گری و حاکمیتی بخش پست از یکدیگر، تعریف دو عبارت "شبکه‌های اصلی" و "مدیریت و توزیع خدمات پایه" تعیین معنای آنها دارای اهمیت فوق‌العاده است.

ملاحظات

- یکی از مهمترین تعهدات شرکتها و ادارات پستی، طبق قوانین ملی و بین المللی، تعهد ایجاد امنیت در شبکه پستی است.
- با بررسی زنجیره ارزش پستی در می یابیم که کنترل و نظارت بر مرسولات پستی در جهت حفظ امنیت شبکه و جلوگیری از ارسال مرسولات پستی غیر مجاز، بیش از هر جای دیگر در بخشهای تجزیه و توزیع امکانپذیر است.
- تنها قسمت از زنجیره ارزش پستی که اعمال کنترل و نظارت پستی توسط نهاد تنظیم مقررات در آن امکانپذیر است، بخش تجزیه و توزیع پستی است.

ملاحظات

- بررسی قوانین پستی سایر کشورها، نشان می‌دهد که اکثر آنها برای تضمین حقوق مصرف‌کنندگان (در جهت تأمین خدمات عام) شرطهایی را بر اپراتورهای بخش پست خود اعمال نموده‌اند. در ایران نیز مدیریت توزیع پستی از وظایفی است که صراحتاً در قانون جزو وظایف حاکمیتی دولت تعیین شده است.
- یکی از مهمترین شرایط و الزامات مربوط به شبکه تحویل پستی، الزامات مربوط به تراکم دفاتر یا آژانسهای پستی است که در برخی کشورها شرحی بسیار دقیق و کاملی از آن در پروانه اپراتورهای خدمات عام یا اسناد حقوقی ثانویه پستی گنجانده می‌شود.

تفکیک داراییها در بخشهای تجزیه و توزیع

- این سؤال وجود دارد که آیا برای انجام وظایف حاکمیتی فوق‌الذکر (در رابطه با حفظ امنیت شبکه پستی و منافع مشتری) نیازی به تفکیک داراییهای شرکت پست ج.ا.ا در بخشهای تجزیه و توزیع و انتقال برخی از آنها به نهاد تنظیم مقررات به منظور انجام وظایف حاکمیتی وجود دارد یا خیر؟
- عبارت "شبکه اصلی تجزیه" در بخش پست عبارتی تعریف نشده است، بلکه اصولاً خود فعالیت تجزیه نیز فعالیتی نیست که از سایر بخشهای پست قابل تفکیک باشد.
- اصولاً فعالیتهای بخش تجزیه (همانند سایر فعالیتهای زنجیره ارزش پستی) جزو فعالیتهای تصدی‌گری هستند.
- تفکیک فعالیتهای زنجیره ارزش پستی (در کلیه بخشهای این زنجیره) بطوریکه بخشی از آنها در مالکیت دولت باقیمانده و بقیه به بخش خصوصی واگذار شود، تا کنون در هیچ کجای دنیا سابقه نداشته است.

نظام مقررات گذاري در بخش پست

- تعريف نقاط دسترسى به زنجيره ارزش پستى
- ضوابط و شرايط حاكم بر بازار پستى و تضمين رقابت در بازار
- ساختار سازمان تنظيم مقررات پستى
- قيمت گذارى
- شرايط لازم براى ارائه خدمت و تعهدات خدمات عام

میزان دخالت مرجع مقررات گذار در قیمت گذاری
خدمات پستی

خدمات رزرو شده

کنترل کامل قیمتی از جانب دولت. تصویب قیمت از جانب مرجع مقررات-
گذار ملی

خدمات عام غیر رزرو

قیمت خدماتی که برای رقابت آزاد هستند از طریق مکانیسم بازاری نظارت
شده تعیین می‌شود. الزامات نظارت و افشای اطلاعات. لحاظ نمودن
مکانیسمهای کنترل قیمت به صلاحدید مسئولین.

سایر انواع خدمات پستی

قیمت گذاری بازار آزاد. الزامات افشای اطلاعات. کنترل قیمت در صورت
صلاحدید مسئولین.

تعریف الزامات خدمات عام در کشورهای مختلف

تعریف	اهداف کیفیت خدمات	معیارهای دسترسی	قیمت عادلانه و پوشش دهنده هزینه
فرانسه	بر اساس لیست مشخص شده	نامه سفارشی (D+1 و D+6) بسته داخلی (D+2)	ندارد
آلمان	الزامات سال ۱۹۹۷ اتحادیه اروپایی و پست اکسپرس	نامه سفارشی (D+1 و D+3) بسته (D+3)	قیمت پوششی (برای ۳ سبد: شخصی، فله و تسهیم کار)
ایرلند	الزامات سال ۱۹۹۷ اتحادیه اروپایی	نامه سفارشی (D+1 و D+3)	ندارد
هلند	نامه داخلی تا ۲ کیلوگرم به جز پست مستقیم، بسته داخلی تا ۱۰ کیلوگرم، بسته خارجی تا ۲۰ کیلوگرم	نامه سفارشی در حوزه USO (D+1)	دارد
			قیمت پوششی (برای ۲ سبد: الزامات خدمات عام، مشتریان خصوصی و بنگاههای کوچک در USO)

تعریف الزامات خدمات عام در کشورهای مختلف

تعریف	اهداف کیفیت خدمات	معیارهای دسترسی	قیمت عادلانه و پوشش دهنده هزینه
پرتغال	الزامات سال ۱۹۹۷ اتحادیه اروپایی	۷ هدف برای دارنده <i>USO</i>	ندارد
سوئد	نامه و بسته تا ۲۰ کیلوگرم	نامه سفارشی ($D+I$) و $(D+3)$	میانگین حداکثر افزایش در هر ستاده
انگلستان	نامه و بسته تا ۲۰ کیلوگرم (تحت بررسی)	۱۸ هدف برای دارنده <i>USO</i>	قیمت پوششی در حوزه دارای مجوز

تعریف الزمات خدمات عام در کشورهای مختلف

تعریف	اهداف کیفیت خدمات	معیارهای دسترسی	قیمت عادلانه و پوشش دهنده هزینه
ایران	بر اساس تعریف UPU نامه تا ۲ کیلوگرم و بسته تا ۲۰ کیلوگرم	نامه سفارشی (D+1 و D+3) تا سال ۲۰۰۷ هشتاد و پنج درصد پوشش و تا سال ۲۰۱۲ نود و هشت درصد پوشش	تا سال ۲۰۰۷ - برای تمام مناطق بالای ۱۵۰۰ نفر - حداقل یک بار در روز و شش روز در هفته برای ۷۵ درصد شبکه - قبول برای شهرهای بالای ۲۵۰۰ نفر ۸ ساعت در روز برای شش روز در هفته - تحویل یک بار در روز شش روز در هفته برای ۹۰ درصد جمعیت

رژیم های مختلف صدور مجوز در برخی از کشورهای اروپایی

در حوزه USO	در حوزه USO	در خارج از حوزه USO
مقررات اتحادیه اروپایی	صدور مجوز به همراه جبران زیان برای ارایه خدمات	نظارت و کنترل (بدون مجوز)
ایتالیا	صدور مجوز	نظارت و کنترل
آلمان	صدور مجوز برای حمل نامه و پست مستقیم در خارج از محدوده رزرو	نظارت و صدور مجوز برای ترافیک نامه ، سرویس های ارزش افزوده ، جمع آوری خانگی
هلند	صدور مجوز	-
انگلستان	صدور مجوز - نامه و حمل مستقیم بیشتر از ۱۰۰ گرم - پست کلی (بیشتر از ۴۰۰۰ قلم) - ادغام فعالیت های تعریف شده	بدون مجوز و نظارت

مقایسه نظام مقررات گذاری قیمت در ایران و برخی کشورهای منتخب

تعرفه ها		
سایر نواحی در حوزه الزامات خدمات عام	ناحیه رزرو	
RPI-X	RPI-X	آلمان
RPI-X	RPI-X	هلند
RPI+X	RPI+X	پرتقال
RPI-X	RPI-X	انگلستان
تاکنون بر اساس "کنترل قیمت" عمل شده است.		ایران

ارایه پیشنهادها

آزادسازی

- بر اساس ماده ۱۳ قانون تشکیل شرکت پست ج.ا.ا. فعالیت های پستی در انحصار این شرکت قرار دارد و شرکت های دیگر برای فعالیت می بایست از این شرکت مجوز بگیرند، موضوعی که در عمل رخ نداده است (آزادسازی تا حدودی پیش رفته است)
- حوزه بازار پست مشخص نبوده و لذا نمی توان در حدود بازار و کنترل آن اقدامی نمود. انواع خدمات مختلف در کشور که شبیه خدمات پستی است در حال ارایه است بدون آن که مشخص باشد که در این بازار قرار دارند یا خیر.
- بازار آزادسازی شده نیاز به رگولاتور دارد، هرچند که در قانون تشکیل سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی از این سازمان به عنوان رگولاتور بخش نام برده شده است، ولی در عمل این سازمان فعالیتی در بازار پست کشور ندارد.

- هرچند که شرکتی سازی شرکت پست ج.ا.ا صورت گرفته است ولی تجاری سازی آن به صورت کامل رخ نداده است و این شرکت هنوز از کمک هزینه‌هایی استفاده می کند که در یک فرآیند غیر نظامند دریافت می نماید.

- مشخص نبودن حوزه ارایه خدمات عام در کشور که گامی در جهت تجاری سازی شرکت پست ج.ا.ا است.

- عدم وجود قوانین مربوط به دسترسی به شبکه اپراتور مسلط (شرکت پست ج.ا.ا) هرچند که در عمل در برخی موارد بدون مقررات گذاری موضوع سامان یافته است.

- عدم آزادسازی قیمت‌ها در بازار خدمات پستی به خصوص قیمت‌های مربوط به شرکت پست ج.ا.ا که یکی از الزامات آزادسازی در بخش است.

- عدم وجود پروانه فعالیت در بازار برای اپراتورهای پستی

خصوصی سازی

- قبل از خصوصی سازی ، آزادسازی بخش و قوانین متناسب رقابت و دسترسی پدید آمده باشد.
- قبل از واگذاری حوزه خدمات عام و چگونگی ارایه و تامین مالی آن توسط رگولاتور تعیین شود.
- حتی الامکان از تفکیک زنجیره خدمات پستی جلوگیری شود.
- در نهایت واگذاری می تواند به صورت لایه ای (در مورد سرویس های مختلف) صورت گیرد که البته صرفه های اقتصادی را می کاهد.

راهکار نهایی

از مجموع دلایل یاد شده این نتیجه حاصل می شود که بازار پست کشور می بایست حداقل برای یک دوره زمانی کوتاه مدت (حداقل ۲ ساله) به منظور فراهم شدن شرایط لازم آزادسازی و در نهایت خصوصی سازی را طی نماید که در این مقطع زمانی موضوعاتی همچون ایجاد نهاد مقررات گذار در بازار، صدور پروانه فعالیت در بازار، آزادسازی قیمتها و تعیین حوزه خدمات عام و چگونگی ارایه آن باید به سرانجام برسد.



بَا تَشْكُر

گروه پژوهشی اقتصاد جهاد دانشگاهی تربیت مدرس