

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «لایحه تشکیل سازمان پست جمهوری اسلامی ایران»

#### بیان موضوع

براساس قسمت «۶-۲» جزء «۲» بند «الف» و نیز جزء «۶» بند «ج»، «سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری» شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی قابل واگذاری نبوده و باید امور مربوط به آن توسط دولت انجام گیرد. این موضوع در بند «۲» گروه سوم فعالیت‌های مذکور در ماده (۲) «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» مصوب ۱۳۸۷ نیز مورد تأکید قرار گرفته است و طبق بند «ج» ماده (۳) قانون مذکور «سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های مشمول گروه ۳ ماده (۲) این قانون منحصرأ در اختیار دولت است». دولت برای انجام امور مذکور، تشکیل سازمان پست جمهوری اسلامی ایران وابسته به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را ضروری دانسته و لذا لایحه تشکیل آن را به مجلس ارائه کرده است.

براساس ماده واحده این لایحه، به منظور انتزاع و انتقال وظایف و فعالیت‌های شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی از شرکت پست «سازمان پست ایران» وابسته به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، تشکیل می‌شود. براساس این لایحه، اساسنامه سازمان یاد شده ظرف سه‌ماه از تاریخ تصویب این قانون توسط وزارتخانه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات با هماهنگی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. همزمان با تصویب، مصوبه هیئت وزیران، کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات در جلسه شماره ۹۲ مورخ ۱۳۸۹/۵/۳۱ اصول حاکم بر پروانه اپراتور اول خدمات پستی را تصویب کرد و پروانه اپراتور اول پست در تاریخ ۱۳۸۹/۷/۱۹ به شرکت پست جمهوری اسلامی ایران اعطا شد و هم‌اکنون تهیه مقدمات خصوصی‌سازی اپراتور اول پستی در وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات آغاز شده است.

#### ابهامات لایحه

به منظور تفکیک وظایف بخش خصوصی، دولتی و طراحی چارچوب مناسب از فرآیند و دامنه شمول واگذاری شرکت پست و فعالیت‌های آن، ابتدا ارائه تعریفی دقیق و جامع از فعالیت‌های قابل ابقا (مستثنا شده از واگذاری) و فعالیت‌های قابل واگذاری ضرورت دارد تا براساس آن هم موضوع فعالیت شرکت قابل واگذاری مشخص شود و هم وظایف ابقا شده در چارچوب ساختاری مناسب با رعایت مفاد بند «الف» ماده (۷) قانون برنامه چهارم تجمیع و سازماندهی شود. مشکل اصلی لایحه پیشنهادی آن است که قبل از تفکیک وظایف و فعالیت‌های مذکور، تأسیس سازمان جدیدی را پیش‌بینی کرده است که بدین ترتیب برای سازمان جدید، تحت هر شرایطی وظایفی متصور خواهد شد. به‌طور کلی وظایف فعلی شرکت پست جمهوری اسلامی ایران شامل قبول، تجزیه و مبادلات، رهسپاری (حمل) و توزیع مراسلات است. برای تعیین محدوده فعالیت شرکت قابل واگذاری از متن ماده واحده دو تفسیر قابل استنباط است:

۱. مراحل تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع فقط در خصوص خدمات پایه پستی غیرقابل واگذاری است.
۲. مراحل تجزیه و مبادلات کل خدمات (خدمات پایه و غیرپایه پستی) و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی، غیرقابل واگذاری است. دو تفسیر فوق در جداول ۱ و ۲ نشان داده شده است.

جدول ۱. تفسیر اول: مراحل تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع فقط در خصوص خدمات پایه پستی غیرقابل واگذاری است

عنوان خدمات	قبول		تجزیه و مبادلات		حمل		توزیع	
	کل	خدمات پایه	کل	خدمات پایه	کل	خدمات پایه	کل	خدمات پایه
واگذاری	√	√	√	---	√	√	√	---
عدم واگذاری	---	---	---	√	---	---	---	√

جدول ۲. تفسیر دوم: مراحل تجزیه و مبادلات کل خدمات (خدمات پایه و غیر پایه پستی)

و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی غیرقابل واگذاری است

عنوان خدمات	قبول		تجزیه و مبادلات		حمل		توزیع	
	کل	خدمات پایه	کل	خدمات پایه	کل	خدمات پایه	کل	خدمات پایه
واگذاری	√	√	---	---	√	√	---	---
عدم واگذاری	---	---	√	√	---	---	√	√

بنابراین قبل از تدوین چنین مصوبه‌ای، تفکیک دقیق موارد استثنا برای انجام وظیفه اصلی شرکت پست نیازمند تعریف دقیق است. لازم به ذکر است که در حالت نخست با توجه به اینکه بخش خدمات پایه پستی (در همه مراحل عملیاتی آن) از جمله موارد و فعالیت‌های قابل اعطای یارانه تاکنون برای مراسلات محسوب شده است و بر این اساس هم تاکنون شرکت پست ضرردهی هنگفت سالیانه خود را توجیه کرده است و طلب کمک از دولت می‌نموده است، بنابراین استثنا کردن همه مراحل چهارگانه ارائه این خدمات هم از دیدگاه یارانه و هم از دیدگاه عدم اختلال و افت کارایی در نظام پستی منطقی‌تر است. اگرچه با انجام این امر باعث تبدیل شدن یک شرکت که می‌تواند در حال حاضر تمام یا بخشی از ضررهای متحمل از خدمات پایه‌ای خود را با افزایش رقابت‌پذیری و نوآوری در خدمات غیرپایه‌ای خود جبران کند به یک شرکتی کاملاً غیررقابتی که تنها متکی به یارانه‌های دولتی برای بقای خود جهت ارائه خدمات پایه پستی (آن هم مرحله‌ای از فرآیند ابتدا تا انتهای آن) خواهد بود می‌شود، اما در حالت دوم باید این نکته مهم را در نظر داشت که مراحل عملیاتی چهارگانه پستی پیوسته و مرتبط به یکدیگر به صورت فیزیکی بوده (کاملاً برخلاف مخابرات) و ابقای دو مرحله تجزیه و توزیع در بخش دولتی و واگذاری وظایف قبول و رهسپاری (حمل) به بخش خصوصی، به دلیل لزوم استقرار تشکیلات موازی در مواردی و متقاطع در موارد دیگری برای انجام یک موضوع فعالیت اصلی در دو بخش دولتی و خصوصی، موجب اختلال و عدم کارایی در نظام پستی می‌شود. به همین دلیل هیچ‌کدام از تنها چهار کشوری در جهان که پست خود را خصوصی کرده‌اند را نمی‌توان یافت که حتی ذره‌ای شباهت با نوع مدل خصوصی‌سازی پیشنهادی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات کشورمان داشته باشد.

### جمع‌بندی

۱. بر اساس ماده واحده این لایحه، به منظور انتزاع و انتقال وظایف و فعالیت‌های شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی از شرکت پست «سازمان پست ایران» وابسته به وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات تشکیل می‌شود، اما قبل از اجرایی شدن سیاست مذکور و برای طراحی چارچوب مناسب از فرآیند و دامنه شمول واگذاری شرکت پست و فعالیت‌های آن، تعریف دقیق و جامع و مانع از فعالیت‌های قابل واگذاری و غیرقابل واگذاری ضروری است. متأسفانه در لایحه پیشنهادی قبل از تفکیک وظایف، تأسیس سازمان جدید پیش‌بینی شده است.

۲. با توجه به سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و قانون مربوط به آن «وظایف و فعالیت‌های شبکه اصلی تجزیه و مبادله است و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی» که در لایحه به آن اشاره شده است از وظایف دولت است و ایجاد سازمان جدید نیز صرفاً با تصویب مجلس ممکن است. از این حیث تصویب لایحه ارائه شده با سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی مطابقت دارد، لکن به منظور تضمین دقیق و همه‌جانبه مجلس بر جزئیات وظایف این سازمان

بهرتر است اساسنامه این سازمان به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و در اساسنامه باید وظایف بخش خصوصی و دولتی به تفکیک مشخص شود و تعیین تکلیف برای واگذاری وظایف غیرحاکمیتی پست به بخش خصوصی باید در اساسنامه پیش‌بینی شود.

۳. در حال حاضر بسیاری از فعالیت‌هایی که در زمره فعالیت‌های پستی تلقی می‌شوند خارج از پست رسمی کشور توسط شرکت‌ها، نهادها و مؤسسات بدون مجوز از نهاد تنظیم مقررات بخش ارتباطات یا پست انجام می‌شوند. با تصویب لایحه حاضر هیچ تغییری در این بخش حاصل نمی‌شود و بخش پست کشور از بی‌سامانی‌هایی نمی‌یابد، بنابراین لایحه حاضر باید جدا از پرداختن به خصوصی‌سازی پست به ساماندهی بخش پست کشور بپردازد.

۴. در ماده واحده حاضر بدون آنکه فرصت زمانی برای تعیین تکلیف شرکت فعلی پست جمهوری اسلامی ایران شود ایجاد سازمان پست الزام شده است. در این صورت در دوره‌ای از زمان تا خصوصی‌سازی پست که ممکن است به‌دلایلی که در مخابرات نیز حادث شد به تأخیر افتد هم شرکت پست خواهیم داشت و هم سازمان پست، لذا لازم است در لایحه مذکور ایجاد سازمان منوط به تعیین تکلیف شرکت پست شده که این موضوع قابل انجام در قانون اساسنامه سازمان پست جمهوری اسلامی ایران است.

۵. در حال حاضر شرکت پست به دلیل تنظیم نادرست قیمت‌ها و همچنین بهره‌وری پایین که بخشی ناشی از عدم ساماندهی و قانونمندی کل بخش پست (ارسال و دریافت مرسولات بدون گذر از پست رسمی کشور) است، زیانده شده است. فروش پست کشور بدون اصلاح این دو موضوع یعنی تعرفه‌ها و ساماندهی و قانونمندی بخش پست منجر به ارزان‌فروشی آن خواهد شد؛ لازم است تا قبل از انجام خصوصی‌سازی این اصلاحات انجام شود تا تجربه شرکت مخابرات ایران تکرار نشود.

#### **پیشنهاد**

کلیات لایحه پست کشور به دلایل گفته شده قابل قبول نمی‌باشد و لازم است تا اصلاحات مورد نظر فوق در آن اعمال شود به‌نظر می‌رسد بهترین گزینه مسکوت ماندن لایحه و بازگشت به کمیسیون‌های تخصصی جهت بررسی بیشتر آن و اعمال اصلاحات لازم با همکاری بخش پست کشور و وزارت اقتصاد و امور دارایی و وزارت ارتباطات است. مرکز پژوهش‌های مجلس نیز جهت اعمال اصلاحات لازم در فرصت زمانی که منجر به تهیه پیش‌نویس قانون «ساماندهی بخش پست کشور و اساسنامه سازمان پست جمهوری اسلامی ایران شود» آمادگی دارد.