

راهبرد مجلس دهم

بخش حمل و نقل

مقدمه و معرفی

بخش حمل و نقل از نارسایی‌های مزمنی رنج می‌برد. این نارسایی‌ها بر کارایی بخش تأثیر گذاشته، پایین آمدن کارایی و بهره‌وری در بخش را موجب شده است، چنانچه رفع این نارسایی‌ها در دستور کار قرار گیرد، زمینه لازم برای بهره‌گیری بیشتر از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده فراهم خواهد شد. این امر علی‌رغم محدودیت منابع، بهره‌گیری بیشتر از سرمایه‌گذاری‌ها و افزایش کارایی را در زمینه بهره‌گیری مطلوب از سرمایه‌ها و نیز حضور و مشارکت بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری‌ها و بهره‌برداری از زیربناهای حمل و نقل را فراهم و این امکان را به وجود خواهد آورد که دولت در امور حاکمیتی متمرکز گردیده و امور تصدیگری و مدیریت آن را به بخش خصوصی واگذار نماید.

برای معرفی بخش، لازم به یادآوری است که حمل و نقل و جابه‌جایی کالا و مسافر در کشور از طریق سه شیوه حمل و نقل زمینی (جاده و راه‌آهن) هوایی و دریایی انجام می‌شود. زیربنای حمل و نقل زمینی، عموماً از محل بودجه عمومی دولت و در حمل و نقل هوایی و دریایی، از محل درآمد - هزینه، احداث می‌گردند. در ارتباط با بهره‌برداری از زیربنای حمل و نقل کشور، لازم به یادآوری است که فعالیت حمل و نقل جاده‌ای عموماً توسط بخش خصوصی و تعاونی، فعالیت جابه‌جایی کالا و مسافر در حمل و نقل ریلی، توسط شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران و بخش خصوصی، در حمل و نقل هوایی، جابه‌جایی بار و مسافر، عموماً توسط بخش خصوصی و در حمل و نقل دریایی، جابه‌جایی کالا و مسافر توسط شرکت دولتی و بخش خصوصی انجام می‌شود.

معاونت پژوهش‌های
زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

راهبرد بخش

نگاهی به بخش حمل و نقل نشان می‌دهد که تحول این بخش در شرایط موجود، موکول به انتخاب رویکردهایی است، رویکردهایی که بتواند بر پاسخگویی به نیازهای حمل و نقلی کشور و اقتصاد ملی، کمک کند. این رویکردها با مطالعه بخش و بررسی نارسایی‌های موجود در آن، که کاهش کارایی و بهره‌وری را موجب گردیده، قابل تشخیص است. در این رابطه می‌توان گفت در وضع موجود، تحول در بخش را نه در گسترش شبکه، بلکه در رفع موانع و بهره‌گیری بیشتر و مطلوب‌تر از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده می‌توان جستجو کرد، تا با بهبود بهره‌وری و استفاده مطلوب از ظرفیت‌های ایجاد شده، راه برای کسب درآمد بیشتر فراهم شده و با درآمد حاصل از بهره‌برداری و افزایش درآمد بتوان بخش خصوصی را برای حضور پررنگ‌تر در بهره‌برداری و تأمین منابع لازم برای سرمایه‌گذاری تشویق کرد. از جمله رویکردها، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۴۸۸۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۳/۳۰

۱. **تغییر ساختار:** در یک اقدام غیرکارشناسانه و شتابزده با تجمیع وزارت راه و ترابری با وزارت مسکن و شهرسازی در خرداد ۱۳۹۰، وزارت راه و شهرسازی تأسیس گردید. این تجمیع نه نیاز اقتصاد ملی و نه ضرورت زمان بود. از نظر زمانی، تعالی سازمانی و نیاز اقتصاد ملی، وزارت راه، بعد از تبدیل شدن به وزارت راه و ترابری و سنگینی کفه حمل و نقل در آن (زمینی، هوایی و دریایی)، می توانست مسیر تبدیل شدن به وزارت حمل و نقل را طی کند که ناگهان این تجمیع صورت گرفت. این تجمیع نه تنها در جهت حل مسائل و مشکلات حمل و نقلی حرکت نکرد، بلکه مسائل و مشکلات این بخش را دو چندان کرده است. با توجه به این اقدام نسنجیده که بر مشکلات بخش افزوده است، از یک طرف و ضرورت زمانی و نیز نیاز اقتصاد ملی که تعالی سازمانی را در این بخش دیکته می کند، از طرف دیگر، لازم است هر چه زودتر وزارت راه از وزارت راه و شهرسازی متنزع و وزارت حمل و نقل تشکیل گردد.

۲. **مدیریت منابع:** نگاه جامع و هم پیوند به حمل و نقل ایجاب می کند تا منابع در اختیار بخش در قالب یک مدیریت جامع، مدیریت گردد. در حال حاضر منابع لازم برای احداث، بهسازی و نگهداری انواع راه ها، خطوط آهن کشور و نیز احداث و نگهداری بنادر صیادی از محل بودجه عمومی دولت و برنامه های توسعه، بهسازی و نگهداری در زیربخش های دریایی، هوایی و حمل و نقل جاده ای (احداث، بهسازی و نگهداری پایانه ها) از محل درآمد سازمان های مذکور تأمین می گردد. درآمد این سازمان ها مستقیماً به حساب آنها نزد خزانه داری کل واریز و هزینه ها نیز از محل همین درآمدها، پرداخت می گردد. اگرچه واریز درآمد این سازمان ها به حساب مربوط در خزانه داری کل و مصرف آن توسط همان سازمان ها، زمانی توجیه داشت ولی امروزه برخورداری زیربخش های حمل و نقل از منابع مالی دوگانه، عملاً موجب نارسایی در مدیریت هر یک از زیربخش های حمل و نقل شده به طوری که استفاده کنندگان از بودجه عمومی دولت به خاطر محدودیت منابع از مشکلاتی رنج می برند ولی استفاده کنندگان از درآمدها با دست و دل بازی مواجه اند. ضمن اینکه اصولاً درآمد سازمان ها و دستگاه های دولتی، درآمد دولت و هزینه های دستگاه های مذکور نیز هزینه دولت محسوب می شوند که تکلیف این دستگاه ها هم در قالب بودجه عمومی دولت تعیین می شود. وجود روش های مختلف در تأمین هزینه ها عملاً شفافیت مالی را در دستگاه های مزبور از بین برده و به تفاوت ها در دستگاه ها و سازمان ها دامن زده است. اشراف و جامعیت بخش بر فعالیت ها و مصرف منابع طلب می کند که کلیه منابع بخش حمل و نقل (از محل بودجه عمومی و درآمدها) در قالب مدیریت جامع واحد هزینه گردد و از جزیره ای عمل کردن سازمان ها به خاطر وصول درآمد و هزینه کردن آن جلوگیری شود.

۳. **مدیریت هم پیوند حمل و نقل:** حمل و نقل ایمن، روان و با صرفه، با وجود شاخه های مختلف حمل و نقلی، طلب می کند تا نگاه به حمل و نقل (زمینی، دریایی و هوایی) نگاه جامع و هم پیوند باشد تا اولاً شاخه های مختلف حمل و نقل متناسب با نیازها و تقاضا گسترش و توسعه یابند ثانیاً توسعه، گسترش، بهسازی و نگهداری از زیربنای حمل و نقل در قالب تقاضای حمل و نقل شکل گیرد. ثالثاً متناسب با سرمایه گذاری های انجام شده هر شاخه حمل و نقلی سهم مناسب خود را در حمل و نقل کشور به دست آورد. متأسفانه نگاه قدیمی راه سازی (احداث زیربنای حمل و نقل) در وزارت راه و نبود یا ضعیف بودن نگاه حمل و نقلی به موازات ساخت زیربناها عملاً موجب شده تا وزارت راه کماکان در همان افکار گذشته سیر کند و چه در دوران وزارت راه و ترابری و هم اکنون در دوران وزارت راه و شهرسازی از داشتن یک معاون حمل و نقل (معاون هماهنگ کننده) در ساختار وزارتی محروم بوده و هر یک از شاخه های حمل و نقل کشور با توجه به جایگاه خود به صورت جزیره ای با موضوع حمل و نقل برخورد کنند، مدیریت جامع و هم پیوند حمل و نقل طلب می کند تا با تشکیل وزارت حمل و نقل نسبت به مدیریت

جامع حمل و نقل که نیاز روز است، اقدام لازم معمول گردد.

۴. نگهداری از سرمایه گذاری های انجام شده: ضرورت جریان مستمر حمل و نقل کالا و مسافر ایجاب می کند تا نگهداری از سرمایه گذاری های انجام شده و حفظ سطح خدمت (سرویس) در زیربنای حمل و نقل کشور در اولویت قرار گیرد. متأسفانه کمبود و محدودیت منابع مالی موجب شده به امر نگهداری از زیربنای حمل و نقل توجه کافی مبذول نگردد و عدم نگهداری به کاهش سطح خدمت (سرویس) در زیربنای حمل و نقل منجر شود. نگهداری از سرمایه گذاری های انجام شده تا آنجا اهمیت و اولویت دارد که بین دو پیشنهاد نگهداری و احداث لازم است پیشنهاد نگهداری انتخاب و مورد عمل قرار گیرد. در ارتباط با امر نگهداری لازم به یادآوری است که به خصوص در زیربخش های جاده ای (نگهداری انواع راه ها) و ریلی سطح خدمت زیربنای در دست بهره برداری از وضعیت مطلوبی برخوردار نیستند، تا جایی که با استهلاك زیربناها به این زیربخش ها، خسارات زیادی تحمیل شده است.

۵. نوسازی ناوگان: به طور کلی باید گفت ناوگان حمل و نقل کشور (جاده، ریل، هوا و دریا) از طول عمر بالا رنج می برند. این طول عمر بالا از طرفی نایمن بودن حمل و نقل و از طرف دیگر حیف و میل ثروت ملی را به دنبال دارد. به طور نمونه متوسط مصرف سوخت در ناوگان باری جاده ای کشور حدود ۵۰ لیتر در یکصد کیلومتر مسافت برآورد می شود. در صورتی که کامیون های با تکنولوژی جدید و در دست بهره برداری در یکصد کیلومتر مسافت، کمتر از ۳۵ لیتر گازوئیل مصرف می کنند.

۶. عدم پذیرش طرح های جدید: با وجود حجم بالای تعهدات در بخش حمل و نقل و نیاز به نگهداری از زیربناها از طرفی و محدودیت منابع از طرف دیگر، لازم است. از پذیرش طرح های جدید احداث حتی الامکان خودداری شود تا منابع، در ابتدا صرف نگهداری و حفظ و حتی بالا بردن سطح خدمت (سرویس) زیربنای حمل و نقل گردد، سپس در صورت وجود منابع، طرح جدید پذیرفته شود. به عبارت دیگر در انتخاب پروژه و طرح بین نگهداری و احداث، پروژه ها و طرح های نگهداری در اولویت قرار گیرند.

