

گزارش نظارتی بررسی آخرین وضعیت تهیه طرح جامع حمل و نقل کشور (تا پایان خردادماه ۱۴۰۱)



مقدمه

طرح‌های توسعه‌ای متعددی که در بخش‌های جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی طی سال‌های گذشته به اجرا درآمده است عمدتاً به صورت پراکنده و جزیره‌ای بوده و بدون لحاظ ماهیت شبکه‌ای موضوع حمل و نقل تعریف شده است. از این رو، اگرچه اجرای این طرح‌ها به صورت مقطعی و محلی منافی را ایجاد می‌نمایند، به دلیل عدم یکپارچگی با کل شبکه حمل و نقل کشور، احتمال زیادی وجود دارد که هزینه‌ای که برای کل کشور ایجاد می‌کنند، بسیار بیشتر از منافع حاصل از پیاده‌سازی آنها باشد. به همین دلیل، ضرورت برنامه‌ریزی دقیق و بهینه به کمک طرح جامع حمل و نقل کشور در گزارش‌های مختلفی مورد تأکید و بررسی قرار گرفته است. برخورداری از این طرح باعث می‌شود فعالیت‌های انجام شده در بخش حمل و نقل با برنامه‌ها و سیاست‌های بالادستی هماهنگ شده و رفتارهای ناهماهنگ و انفعالی یا سلیقه‌ای در بخش حمل و نقل کاهش یابد. عدم برخورداری از طرح جامع موجب می‌شود که وجود برخی نگاه‌های محلی، موضعی و غیراهردی در فرایندهای تصمیم‌گیری در این بخش، مبنای عمل قرار گیرد و طرح‌ها و برنامه‌هایی که در این بخش تعریف می‌شوند از پیوستگی، یکپارچگی و جامعیت کافی برخوردار نباشند و در نتیجه، این تصمیم‌گیری‌های جزیره‌ای خسارت‌های هنگفتی به اقتصاد کشور وارد آورد.

با توجه به اهمیت ذکر شده، تهیه و تصویب طرح جامع حمل و نقل در اسناد بالادستی مورد تأکید قرار گرفته است به طوری که در بند «ج» ماده (۳۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۵، دولت موظف گردید تا مدت ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، طرح جامع حمل و نقل را به تصویب هیئت وزیران برساند. براساس آخرین گزارش منتشر شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص طرح جامع حمل و نقل کشور^۱، آخرین مطالعات در دست اقدام در این زمینه از سال ۱۳۹۶ در دو مرحله آغاز شد که مرحله نخست آن، یعنی تهیه مدل تقاضای حمل و نقل، در پایان سال ۱۳۹۷ به پایان رسید، ولی انجام مرحله دوم (یعنی طراحی شبکه بهینه حمل و نقل کشور) و تکمیل طرح جامع که می‌تواند هدف نهایی مصرح در قانون یعنی «شروع کلیه طرح‌های جدید توسعه و ساخت زیربنای حمل و نقل، فقط براساس این طرح و در قالب بودجه سنواتی» را محقق سازد، هنوز انجام نشده است. در ادامه، اقدامات انجام شده در این خصوص در سال ۱۴۰۰ و آخرین وضعیت پیشرفت تهیه طرح جامع حمل و نقل کشور بررسی شده است.

۱. مروری بر اقدامات انجام شده در سال ۱۴۰۰

براساس بررسی‌های انجام شده، اقداماتی در سال ۱۴۰۰ در راستای پیگیری تهیه طرح جامع انجام شده است که در نهایت منتهی به تحقق گام‌هایی رو به جلو (اگرچه کند) برای تکمیل این طرح گردیده است که به برخی از آنها در ادامه اشاره می‌شود:

- اردیبهشت و خردادماه ۱۴۰۰: طرح سؤال نماینده محترم از وزیر راه و شهرسازی دولت دوازدهم در خصوص دلایل عدم تهیه طرح جامع حمل و نقل به رغم تأکید قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۵. البته این سؤال بهر غم قانع نشدن نماینده از پاسخ وزیر وقت راه و شهرسازی در کمیسیون عمران، به دلیل تغییر دولت، قابلیت طرح در صحن علنی مجلس را پیدا نکرد و مسکوت باقی ماند.

گروه حمل و نقل

تهیه و تدوین:
یاسر حاتم زاده

ناظر علمی:
علیرضا رهایی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۸۴۳۰

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۶/۲۰



- اردیبهشت تا مردادماه ۱۴۰۰: برگزاری چندین نشست در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با حضور مدیران ذی‌ربط از جمله با حضور معاون حمل‌ونقل و وزیر راه و شهرسازی دولت دوازدهم برای راهجویی درخصوص اتمام مطالعات طرح.
- شهریورماه ۱۴۰۰: توجه به تهیه طرح جامع حمل‌ونقل کشور در برنامه‌های پیشنهادی وزیر راه و شهرسازی دولت سیزدهم در زمان اخذ رأی اعتماد از مجلس شورای اسلامی.
- شهریورماه ۱۴۰۰: تأکید بر «تکمیل طرح جامع حمل‌ونقل و نقشه راه عملیاتی‌سازی آن مبتنی بر زمانبندی مشخص» در بند «۴» از ۱۰ اقدام راهبردی وزارت راه و شهرسازی، ابلاغ شده توسط وزیر راه و شهرسازی دولت سیزدهم در شروع به‌کار دولت جدید و تعیین معاونت حمل‌ونقل وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان متولی اجرایی و عملیاتی نمودن آن در همکاری با سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران، شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی.
- دی‌ماه ۱۴۰۰: تأکید بر تهیه طرح جامع حمل‌ونقل کشور در نشست بررسی چالش‌های حمل‌ونقل کشور در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با حضور معاون جدید حمل‌ونقل وزارت راه و شهرسازی و مدیران و صاحب‌نظران و فعالان بخش‌های مختلف حمل‌ونقل کشور.
- بهمن‌ماه ۱۴۰۰: تأکید بر تهیه و تکمیل طرح جامع حمل‌ونقل به‌عنوان یکی از چهار موضوع دارای اولویت بخش حمل‌ونقل در نامه ۲۱ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به وزیر راه و شهرسازی و مطالبه شفاف‌سازی برنامه‌های این وزارتخانه و ارائه گزارش درخصوص موضوعاتی مانند برنامه زمانبندی اجرای طرح، ارائه میزان پیشرفت طرح.

۲. وضعیت پیشرفت مطالعات

- براساس پیگیری‌های انجام شده، مطالعات مرحله دوم طرح جامع حمل‌ونقل کشور آغاز شده است. در این راستا، انجام مطالعات مرحله دوم به‌صورت جداگانه به هریک از زیربخش‌های مرتبط در وزارت راه و شهرسازی ارجاع شده است که آخرین وضعیت آنها به‌شرح زیر است:
- مطالعات طراحی شبکه بهینه هوایی به کارفرمایی شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران، دارای قرارداد از فروردین‌ماه ۱۴۰۰ به مدت ۱۵ ماه توسط دانشگاه تربیت مدرس.
- مطالعات طراحی شبکه بهینه ریلی به کارفرمایی شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران دارای قرارداد از مهرماه ۱۴۰۰ به مدت ۱۶ ماه توسط دانشگاه صنعتی اصفهان.
- مطالعات طراحی شبکه بهینه جاده‌ای به کارفرمایی سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای دارای قرارداد از اسفندماه ۱۴۰۰ به مدت ۱۶ ماه توسط کنسرسیومی متشکل از سه دانشگاه تربیت مدرس، صنعتی امیرکبیر و بوعلی سینا (همدان).
- همچنین مسئولیت یکپارچه‌سازی مطالعات شیوه‌های مختلف حمل‌ونقل که پیش‌تر به شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران واگذار شده بود به دفتر طرح جامع وزارت راه و شهرسازی منتقل شده است که اقدامی مطلوب ارزیابی می‌شود. زمان پیش‌بینی شده توسط دفتر طرح جامع برای شروع قرارداد یکپارچه‌سازی، شهریورماه ۱۴۰۱ و مدت آن ۱۲ ماه پیش‌بینی شده است.

جمع‌بندی و پیشنهاد

- براساس قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۵، دولت موظف به تصویب طرح جامع حمل‌ونقل کشور در هیئت وزیران گردید. تهیه این طرح در دولت برعهده وزارت راه و شهرسازی قرار گرفت، اما متأسفانه به‌رغم شروع مطالعات و تهیه مدل پیش‌بینی تقاضای سفر (مرحله اول مطالعات) در سال ۱۳۹۷، مرحله دوم مطالعات برای طراحی شبکه بهینه حمل‌ونقل کشور و در نتیجه تکمیل طرح جامع حمل‌ونقل تا ابتدای سال ۱۴۰۰ آغاز نشد و تا پایان دولت دوازدهم نیز وزارت راه و شهرسازی موفق به تحقق وظیفه قانونی خود نشد. لکن، اقدامات و پیگیری‌های متعدد انجام شده نشان از افزایش قابل توجه مطالبه برای تهیه این طرح است که نهایتاً باعث گردید مطالعات مرحله دوم طرح وارد مرحله اجرایی شود و به‌صورت جداگانه به زیربخش‌های مرتبط در وزارت راه و شهرسازی واگذار شود. اگرچه اقدامات انجام شده گامی رو به جلو به حساب می‌آید لکن ملاحظات زیر باید مورد توجه قرار گیرد:
- تأکید می‌شود آنچه تاکنون تهیه شده است، مرحله اول طرح جامع حمل‌ونقل (برآورد تقاضا) است و به‌منظور تکمیل طرح، مطالعات مرحله دوم (یعنی طراحی شبکه بهینه) باید صورت گیرد. مطالعات مرحله اول نیاز به تصویب هیئت وزیران ندارد و باید پس از پایان مطالعات

مرحله دوم و در انتهای مطالعات یکپارچه‌سازی، این اقدام صورت گیرد. انتشار سند ملی تقاضای حمل‌ونقل در افق ۱۴۱۴ که توسط معاونت حمل‌ونقل وزارت راه و شهرسازی صورت گرفته است به‌عنوان طرح جامع حمل‌ونقل یا عمل به تکلیف دولت در راستای ماده (۳۰) از قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، تلقی نمی‌شود.

- براساس برآوردهای دفتر طرح جامع و مدل‌های حمل‌ونقل وزارت راه و شهرسازی، مطالعات مرحله دوم، حداکثر در نیمه نخست سال ۱۴۰۲ به پایان خواهد رسید و تصویب آن نیز تا پایان سال ۱۴۰۲ انجام خواهد شد. با توجه به تأخیر زیاد در شروع مطالعات مرحله دوم طرح جامع، نظارت مستمر و دقیق از سوی وزارت راه و شهرسازی و دفتر طرح جامع و مدل‌های حمل‌ونقل با هدف اتمام مطالعات هریک از زیربخش‌های هوایی، ریلی و جاده‌ای و نیز انجام فرایند یکپارچه‌سازی در زمانبندی مذکور ضرورت دارد.

- وزارت راه و شهرسازی و دفتر طرح جامع و مدل‌های حمل‌ونقل لازم است مسئولیت نظارت عالی بر نحوه تهیه و تکمیل مرحله دوم و در نتیجه مجموعه طرح جامع حمل‌ونقل کشور را برعهده گیرد و واگذاری این مهم به هریک از شرکت‌ها/سازمان‌های تابعه وزارت راه و شهرسازی توصیه نمی‌شود. همچنین، مسئولیت تدوین و به‌روزرسانی‌های بعدی طرح جامع حمل‌ونقل کشور به طور یکپارچه برعهده معاونت حمل‌ونقل وزارت راه و شهرسازی و مشخصاً دفتر طرح جامع وزارت راه و شهرسازی خواهد بود.

- با توجه به آنکه طرح جامع بنادر بازرگانی کشور توسط سازمان بنادر و دریانوردی، پیش از آغاز مطالعات مرحله دوم تهیه طرح جامع کشور تکمیل شده است، ضرورت دارد در راستای تدوین مدل یکپارچه حمل‌ونقل کشور هرگونه اصلاح لازم در طرح جامع بنادر کشور نیز اعمال گردد.

- به رغم اهمیت موضوع و تأکیدات فراوان بر اتمام تدوین طرح، متأسفانه در لایحه پیشنهادی دولت و در نهایت در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ نیز اعتباری برای مطالعات تدوین طرح جامع حمل‌ونقل کشور دیده نشده است. لازم است وزارت راه و شهرسازی و به‌ویژه دفتر طرح جامع و مدل‌های حمل‌ونقل، موضوع گنجانده شدن ردیف بودجه مستقل برای اتمام مطالعات و نیز بازنگری و اصلاحات بعدی آن در لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ و پس از آن را به جدیت در دستور کار قرار داده و مورد پیگیری قرار دهد.

- با توجه به اینکه حدود ۷ سال از آمارگیری‌های مربوط به مطالعات طرح جامع حمل‌ونقل کشور سپری شده است، فراهم‌سازی زمینه‌های آمارگیری بعدی برای آغاز مطالعات طرح جامع حمل‌ونقل کشور پیشنهاد می‌شود. شایان ذکر است این آمارگیری‌ها به طور مرسوم هر ۱۰ سال انجام می‌شود.

- با توجه به پویایی نیازهای وزارت راه و شهرسازی از یک سو و وجود مجموعه گسترده مشاوران بخش حمل‌ونقل که عمدتاً سابقه مطالعات برنامه‌ریزی حمل‌ونقل دارند از سوی دیگر، توصیه می‌شود معاونت حمل‌ونقل برای ارائه نتایج ارزیابی پروژه‌های موردی و افزایش کارکرد و امکان بهره‌مندی حداکثری از مدل‌های طرح جامع و به‌ویژه به‌روزرسانی آن، سازوکار مناسبی را برای استفاده از خدمات بخش خصوصی یا اصلاح ساختار خود پیشنهاد دهد.

در پایان تأکید می‌شود، اگرچه تهیه طرح جامع حمل‌ونقل کشور مسئله‌ای پیچیده و نسبتاً زمانبر است، به‌دلیل اهمیت بسیار زیاد این موضوع و بیش از پنج سال معطل ماندن حکم مندرج در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه - و قبل از آن در قانون برنامه پنجم توسعه - و با توجه به نیروی انسانی متخصص و توان کافی در کشور، ضروری است برنامه‌ریزی برای استفاده از همه ظرفیت‌های موجود با هدف تسریع در تکمیل این مطالعات در زمره مهم‌ترین اولویت‌های وزارت راه و شهرسازی قرار داشته باشد. بدیهی است که در صورت عدم تکمیل مطالعات، هزینه‌های انجام شده پیشین به نتیجه‌ای نخواهد انجامید.