

# بررسی عملکرد دولت

## ۲. بخش حمل و نقل

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی  
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰  
شماره مسلسل: ۱۷۴۵۱  
فروردین ماه ۱۴۰۰

## به نام خدا

### فهرست مطالب

|         |                            |
|---------|----------------------------|
| ۱.....  | چکیده                      |
| ۲.....  | مقدمه                      |
| ۴.....  | ۱. طرح جامع حمل و نقل کشور |
| ۷.....  | ۲. حمل و نقل بار و لجستیک  |
| ۱۲..... | ۳. ایمنی                   |
| ۱۵..... | ۴. سفرهای عبوری (ترانزیت)  |
| ۱۹..... | ۵. حمل و نقل مسافری        |
| ۲۱..... | منابع و مآخذ               |



## بررسی عملکرد دولت ۲. بخش حمل و نقل

### چکیده

حمل و نقل کشور بخش بزرگی (۴۰ درصد) از اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای را در بین امور ده‌گانه اقتصادی در بودجه کشور به خود اختصاص داده و حدود ۹ درصد از جمعیت شاغل کشور در این بخش مشغول به کار هستند. این آمارها نشان‌دهنده اهمیت بسیار زیاد این بخش در اقتصاد کشور و ضرورت برنامه‌ریزی تخصصی، دقیق و اصولی برای آن است تا شبکه حمل و نقل کشور به صورت متوازن و بهینه توسعه یافته و اجزای مختلف آن به صورت یکپارچه، هماهنگ و با بیشترین بهره‌وری عمل کنند. متأسفانه، پیچیدگی‌های ذاتی مسائل حمل و نقلی از یک سو و برخی نگاه‌های محلی، جزئ‌نگرانه و غیرراهبردی در فرایندهای تصمیم‌گیری از سوی دیگر، موجب شده که طرح‌ها و برنامه‌هایی که در این بخش تعریف می‌شوند از پیوستگی، یکپارچگی و جامعیت مورد نیاز برخوردار نباشند. نتیجه این فرایند تصمیم‌گیری جزیره‌ای، یک شبکه حمل و نقل کم‌کارآمد و با بهره‌وری پایین است که سالیانه خسارت‌های هنگفتی به اقتصاد کشور تحمیل و از فرصت‌های سودآوری فراوانی جلوگیری می‌کند.

نظر به اینکه ضرورت توجه به نکات مهم یاد شده در احکام دائمی برنامه‌های توسعه و قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه کشور به‌صراحت دیده شده است، رصد و

ارزیابی میزان تحقق یافتن این اهداف در راستای انجام وظیفه نظارتی مجلس شورای اسلامی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی، فرصتی مغتنم برای هدایت بیشتر قطار حمل‌ونقل کشور بر ریل برنامه‌ریزی دقیق، راهبردی، جامع و یکپارچه و نیز ارتقای بهره‌وری شبکه حمل‌ونقل موجود است. در این گزارش، با در نظر گرفتن اولویت‌های بخش حمل‌ونقل کشور حول پنج محور (شامل طرح جامع حمل‌ونقل، حمل‌ونقل بار و لجستیک، ایمنی، ترانزیت، و حمل‌ونقل مسافری)، عملکرد دستگاه‌های اجرایی در زمینه تحقق اهداف تعریف شده در دو قانون «احکام دائمی توسعه کشور» و قانون «برنامه پنج‌ساله ششم توسعه» مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

## مقدمه

براساس گزارش سازمان برنامه و بودجه با عنوان بررسی فصل حمل‌ونقل در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، حمل‌ونقل کشور حدود ۲۰ درصد از کل اعتبارات عمرانی و حدود ۴۰ درصد از اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای امور اقتصادی کشور را به خود اختصاص می‌دهد. همچنین، حدود ۹ درصد از جمعیت شاغل کشور نیز در این بخش مشغول به کار هستند. اگرچه این آمارها نشان‌دهنده اهمیت بسیار زیاد این بخش در اقتصاد کشور و ضرورت برنامه‌ریزی دقیق و بهینه برای آن است، اما متأسفانه، پیچیدگی‌های ذاتی مسائل حمل‌ونقلی و در کنار آن وجود برخی نگاه‌های محلی، موضعی و غیرراهبردی در فرایندهای تصمیم‌گیری در این بخش، موجب شده است 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. ضرورت توجه به این موضوع در



احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به‌خوبی دیده شده است و اکنون مجلس محترم شورای اسلامی این امکان را دارد که با بررسی میزان تحقق این دست‌قوانین، حمل‌ونقل کشور را هرچه بیشتر بر مدار برنامه‌ریزی‌های جامع و یکپارچه قرار دهد.

رصد و ارزیابی میزان تحقق اهداف تعریف شده در قوانین توسعه کشور از یک سو در راستای انجام وظیفه نظارتی مجلس شورای اسلامی مبنی بر نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی قرار می‌گیرد و از سوی دیگر، می‌تواند برای تدوین برنامه‌های واقع‌بینانه‌تر و متناسب با ظرفیت و توان دستگاه‌های اجرایی در قانون برنامه هفتم توسعه کشور مفید باشد. در گزارش جاری، با در نظر گرفتن اولویت‌های بخش حمل‌ونقل کشور حول پنج محور، عملکرد دستگاه‌های اجرایی در زمینه تحقق اهداف تعریف شده در دو قانون «احکام دائمی توسعه کشور» و قانون «برنامه پنج‌ساله ششم توسعه» مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. پنج محور یاد شده عبارتند از:

۱. طرح جامع حمل‌ونقل کشور،
۲. حمل‌ونقل بار و لجستیک،
۳. ایمنی،
۴. سفرهای عبوری (ترانزیت)،
۵. حمل‌ونقل مسافری.

شایان ذکر است، به‌دلیل موجود نبودن گزارش‌های عملکرد دستگاه‌های دولتی در سال ۱۳۹۹، اطلاعات عملکرد دستگاه‌ها در این سال از طریق انجام مکاتبات رسمی، استماع تحلیل موضوعات حمل‌ونقلی در جلسات و کمیسیون‌های تخصصی و یا اخبار رسمی منتشر شده در خبرگزاری‌ها مورد ارزیابی قرار گرفت. در سایر موارد، ناگزیر به گزارش عملکردهای منتشر شده تا پایان سال ۱۳۹۸ اکتفا شد. همچنین، در گزارش حاضر

علاوه بر ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، پیشنهادهایی نیز جهت بهبود فرایند اجرای قوانین مربوطه ارائه شده است.

### ۱. طرح جامع حمل و نقل کشور

بر اساس احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مقرر شده است نظام حمل و نقل کشور بر اساس طرحی همه‌جانبه‌نگر تحت عنوان طرح جامع حمل و نقل کشور توسعه یابد. با گذشت چندین سال از تصویب این قانون، تا پایان سال ۱۳۹۹ کشور همچنان از داشتن طرح جامع حمل و نقل مصوب، بی‌بهره است. یکی از پیامدهای عدم برخورداری از طرح جامع حمل و نقل، عدم شناخت صحیح اولویت‌ها در توسعه طرح‌های حمل و نقلی کشور است و این در حالی است که با توجه به محدودیت‌های بودجه‌ای و ازسویی فشارهای خارجی و تحریم‌ها و نیز خطر از دست رفتن فرصت‌های ترانزیتی فوق‌العاده کشور، لازم است کلیه طرح‌های توسعه بخش حمل و نقل توسط ابزار تخصصی این امر (یعنی مدل برنامه‌ریزی حمل و نقل کشور) ارزیابی و در قالب طرح جامع حمل و نقل کشور، اولویت‌بندی شوند.

#### ماده (۳۰) از قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱/۱۰

«ج- به منظور بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌ها و موقعیت‌های جغرافیایی کشور: ۲- طرح جامع حمل و نقل کشور با هدف پاسخگویی به تقاضاهای بالفعل و بالقوه و دستیابی به جایگاه مناسب در حوزه‌های ایمنی، انرژی، اقتصاد، حمل و نقل و محیط‌زیست تا مدت ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. از زمان تصویب طرح جامع، شروع کلیه طرح‌های جدید توسعه و ساخت زیربنای حمل و نقل، فقط



براساس این طرح و در قالب بودجه سنواتی قابل اجراست».

براساس مصوبه شورای اقتصاد در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۲/۲۰، یک مطالعه جامع حمل و نقل با مشارکت شرکت ایرانی مترا و شرکت فرانسوی EGIS بین سال‌های ۱۳۸۲ الی ۱۳۸۷ در کشور انجام شد (مصوبات شورای اقتصاد). این طرح افقی بیست‌ساله را برای سال‌های ۱۳۸۹ الی ۱۴۰۹ در نظر داشت که در عمل هیچ‌گاه به تصویب نرسید و در نتیجه عملیاتی و اجرایی نشد. طرح دیگری در سال‌های اخیر (از سال ۱۳۹۷) و در دو مرحله (فاز) تعریف گردید که فاز اول آن، یعنی تهیه مدل کلان طرح جامع حمل و نقل، در ۹ ماه (از تابستان ۱۳۹۷ تا پایان سال) با مشارکت هفت دانشگاه معتبر کشور انجام شد (مصاحبه معاون حمل و نقل وزیر راه و شهرسازی در تاریخ ۹۸/۴/۴). فاز اول این طرح هم‌اکنون در دبیرخانه دولت در انتظار تصویب است (گفتگو با مسئولان وزارت راه و شهرسازی). لکن انجام مطالعه فاز دوم و تکمیل طرح جامع که می‌تواند هدف نهایی یعنی «شروع کلیه طرح‌های جدید توسعه و ساخت زیربناهای حمل و نقل، فقط براساس این طرح و در قالب بودجه سنواتی» را محقق سازد، هنوز آغاز نشده است (گفتگو با مسئولان وزارت راه و شهرسازی).

**ارزیابی:** تهیه طرح جامع حمل و نقل کشور مسئله‌ای پیچیده و نسبتاً زمانبر است، اما به دلیل اهمیت بسیار زیاد این موضوع (که در این بخش اجمالاً به آن اشاره شد) و نزدیک به ۵ سال معطل ماندن حکم یاد شده، و با توجه به نیروی انسانی متخصص و توان کافی در کشور، برنامه‌ریزی برای استفاده از همه ظرفیت‌های موجود با هدف تسریع در تکمیل این مطالعات از مهم‌ترین اولویت‌های وزارت راه و شهرسازی ارزیابی می‌شود. با توجه به قرارگیری در ماه‌های پایانی دولت، ضرورت دارد شروع فاز دوم مطالعات به صورت جدی در برنامه وزارت راه و شهرسازی قرار گیرد تا آغاز این فرایند مشمول تأخیر مضاعف ناشی از تغییر دولت نشود.

**پیشنهاد تکمیلی اول:** طی سالیان گذشته، طرح‌های توسعه‌ای متعددی در بخش‌های جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی به‌صورت از هم‌گسیخته و بدون لحاظ کردن ماهیت شبکه‌ای حمل‌ونقل، به‌صورت جزیره‌ای تصمیم‌گیری و تصویب شده‌اند. این طرح‌ها هرچند از نگاه کوتاه‌بینانه منافی را برای برخی از بخش‌ها ایجاد خواهند کرد، اما به‌دلیل عدم یکپارچگی با کل شبکه حمل‌ونقل کشور، هزینه فرصتی که برای کل کشور و چه بسا برای همان بخش‌ها ایجاد می‌کنند، می‌تواند بسیار بیشتر از منافع حاصل از پیاده‌سازی آنها باشد. از این‌رو، لازم است تغییر نگرشی در بین مسئولان دخیل در تصمیمات حمل‌ونقلی کشور مبنی بر توجه به عدم‌النفع‌های ناشی از استفاده نکردن از ابزارهای تخصصی برنامه‌ریزی حمل‌ونقل (از جمله مدل برنامه‌ریزی حمل‌ونقل که امکان شبکه‌ای و یکپارچه دیدن کل سیستم حمل‌ونقل را فراهم می‌کند) شکل گیرد. این امر از طریق اهتمام به اولویت‌بندی مجدد طرح‌های توسعه‌ای حمل‌ونقل کشور از طریق ارزیابی این طرح‌ها در مدل برنامه‌ریزی حمل‌ونقل کشور (تهیه شده در فاز اول مطالعات طرح جامع حمل‌ونقل کشور) و تکمیل هرچه سریع‌تر مطالعات طرح جامع حمل‌ونقل کشور محقق می‌شود.

**پیشنهاد تکمیلی دوم:** عوامل مؤثر بر ایجاد سفر (مانند جمعیت و کاربری زمین)، یکی از ورودی‌های اصلی مدل طرح جامع حمل‌ونقل هستند که برآورد دقیق آنها برای سال افق، در طراحی شبکه بهینه حمل‌ونقل بسیار حائز اهمیت است. از این‌رو، موضوع یکپارچگی برنامه‌ریزی حمل‌ونقل و کاربری زمین<sup>۱</sup>، همواره مورد تأکید برنامه‌ریزان حمل‌ونقل بوده است. از آنجایی که طی ماه‌های آتی<sup>۲</sup> از «سند ملی آمایش سرزمین»

---

1. Integrated Land Use and Transportation Planning.

۲. طبق اعلام ریاست سازمان برنامه و بودجه، این سند حداکثر تا اوایل اردیبهشت سال ۱۴۰۰ رونمایی می‌شود.



به‌عنوان بالاترین مرجع نظام راهبری توسعه کشور رونمایی می‌شود و در این سند، تصویر اطلاعات جمعیتی و کاربری زمین کشور در سال افق ۱۴۲۴ ترسیم شده است، لازم است ورودی‌های مدل طرح جامع حمل‌ونقل با برآوردهای سند آمایش از این ورودی‌ها در افق‌های مورد نظر، منطبق باشد.

## ۲. حمل‌ونقل بار و لجستیک

بهره‌وری پایین شبکه حمل‌ونقل باری کشور و هزینه‌های ده‌ها هزار میلیارد تومانی ناشی از آن، مورد اجماع صاحب‌نظران این حوزه قرار دارد. ریشه این ناکارآمدی را می‌توان در کافی نبودن زیرساخت‌های حمل‌ونقل ترکیبی، هماهنگی اطلاعاتی ضعیف بین اجزای مختلف شبکه لجستیکی، قوانین و سیاست‌های نامتوازن (مانند سیاست‌های یارانه سوخت) و عوامل دیگر جستجو کرد که رفع آن نیازمند توجه و همکاری ویژه دستگاه‌های مختلف است. شایان ذکر است، به‌دلیل اهمیت این مسئله، موضوع توسعه لجستیکی و حمل‌ونقل ترکیبی در کشور به‌عنوان یکی از سه اولویت تقنینی و نظارتی کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی در سال ۱۴۰۰ در نظر گرفته شده است. همچنین، در قوانین احکام دائمی کشور و برنامه ششم توسعه، ۱۲ حکم در ارتباط با حمل‌ونقل بار و لجستیک ذکر شده است که در ادامه به آنها اشاره می‌شود.

### ماده (۳۰) از قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه

بند «ج»: به‌منظور تسهیل تجارت و رقابت پذیرکردن فعالیت‌های حمل‌ونقل با توجه به مزیت‌های نسبی در زنجیره عرضه و خدمات ترابری منطقه‌ای و بین‌المللی، دولت مجاز

است: ۱. از ایجاد پارک‌های پشتیبانی (لجستیک)، احداث پایانه‌ها، شهرک‌های حمل‌ونقل ترکیبی مسافری و باری و گسترش بندر خشک توسط بخش خصوصی و تعاونی حمایت کند. ۲. نسبت به تهیه طرح مکان‌یابی پایانه‌های بارگنج (کانتینری) و حمل‌ونقل ترکیبی در شبکه اصلی و عبوری (ترانزیتی) کشور اعم از شمالی - جنوبی، شرقی - غربی و نیز شبکه آسیایی از طریق بخش خصوصی و تعاونی اقدام کند.

**ارزیابی:** بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که تاکنون مراکز لجستیک در کشور شکل نگرفته است و مهم‌ترین اقدام صورت گرفته در این راستا، تهیه مطالعات آمایش مراکز لجستیک کشور در وزارت راه و شهرسازی و انتخاب شرکت راه‌آهن به‌عنوان متولی و مسئول ایجاد ۱۷ مرکز لجستیک است. شرکت راه‌آهن نیز تاکنون اقدام‌هایی در زمینه تعیین نقطه دقیق برخی از مراکز لجستیک و اختصاص زمین و نظارت بر عملیات ساخت را پیش برده است. نکته نگران‌کننده در خصوص عملکرد وزارت راه و شهرسازی در این بخش این است که از آنجایی که تصمیماتی که در مورد ایجاد مراکز لجستیک اخذ می‌شوند از نوع تصمیمات استراتژیک هستند و تجدیدنظر در آنها بسیار پرهزینه است، لازم است پیش از احداث این مراکز، دو مسئله مهم در خصوص کیفیت مطالعات سند آمایش مراکز لجستیک بررسی شود. مسئله اول، عدم استفاده از سند آمایش سرزمین در مطالعات سند آمایش مراکز لجستیک است؛ زیرا تقاضای مراکز تولید بار در افق بلندمدت کشور، در سند آمایش سرزمین مشخص شده‌اند که لازم است در مطالعات سند آمایش مراکز لجستیک نیز مورد توجه قرار گیرند. مسئله دوم، عدم استفاده از مدل برنامه‌ریزی حمل‌ونقل (به‌دلیل موجود نبودن این مدل در زمان انجام مطالعات سند آمایش مراکز لجستیک) در مطالعات سند آمایش مراکز لجستیک است. هزینه‌های سنگین استفاده نکردن از این مدل در طراحی شبکه بهینه حمل‌ونقل، در بخش قبل بیان شد.



## ماده (۵۷) از قانون برنامه ششم توسعه

«الف - دولت مکلف است به منظور تکمیل و اجرای طرح‌های (پروژه‌های) حمل و نقل ریلی، دوخطه کردن مسیرها و احداث خطوط برقی و سریع‌السیر، علاوه بر مشارکت‌های دولتی - خصوصی و افزایش اعتبارات این حوزه در بودجه سالانه، یک درصد (۱٪) منابع حاصل از فروش نفت و گاز سهم دولت را در قالب بودجه سالانه به وزارت راه و شهرسازی اختصاص دهد تا طرح‌های حمل و نقل ریلی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته اجرا گردد.»

ارزیابی بند «الف»: این حکم فاقد عملکرد است و پاسخ مسئولان شرکت راه آهن در این خصوص «عدم امکان ایجاد ردیف اعتباری و ابلاغ اعتبار از محل یک درصد منابع حاصل از نفت و گاز سهم دولت» بوده است.

«ب- با توجه به قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶/۹/۱۸ به گونه‌ای برنامه ریزی شود که در طول اجرای قانون برنامه سهم حمل و نقل ریلی بار حداقل به سی درصد (۳۰٪) برسد.»

همان‌طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود، وضعیت حمل و نقل ریلی از منظر شاخص تن-کیلومتر بار جابه‌جا شده بهتر از وضعیت این شیوه به لحاظ شاخص تناژ بارگیری شده است. اگرچه در متن قانون به صراحت اشاره نشده است که منظور از سهم ریلی در حمل بار، کدام یک از دو شاخص تناژ بارگیری شده یا تن-کیلومتر بار جابه‌جا شده است، اما حتی با در نظر گرفتن شاخص تن-کیلومتر بار جابه‌جا شده (حالت خوش بینانه)، مشاهده می‌شود در انتهای سال ۱۳۹۵ سهم حمل و نقل ریلی بار برابر با ۱۱/۷ درصد بوده است. با توجه به قانون فوق‌الذکر، برای اینکه طی پنج سال این سهم به ۳۰ درصد افزایش یابد، باید به‌طور متوسط هر سال حدود

۳/۵ درصد این سهم افزایش می‌یافت و در پایان سال ۱۳۹۸ به حدود ۲۲ درصد می‌رسید. در حالی که این سهم تنها ۰/۷ درصد افزایش پیدا کرد و به ۱۲/۴ رسید.

### جدول ۱. وضعیت شاخص‌های حمل بار از طریق جاده و ریل

| تغییر ۱۳۹۸ نسبت به ۱۳۹۵ (%) | ۱۳۹۸   | ۱۳۹۷   | ۱۳۹۶   | ۱۳۹۵   | عنوان شاخص            |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|-----------------------|
|                             |        |        |        |        | میلیون تن-کیلومتر     |
| ۱۵                          | ۲۳۷۰۹۷ | ۲۲۳۱۷۰ | ۲۲۴۸۳۶ | ۲۰۵۸۰۵ | جاده                  |
| ۲۴                          | ۳۳۶۴۶  | ۳۴۸۵۹  | ۳۰۲۹۹  | ۲۷۲۴۳  | ریل                   |
| ۰/۷                         | ۱۲/۴   | ۱۳/۵   | ۱۱/۹   | ۱۱/۷   | سهم ریل از کل (درصد)  |
|                             |        |        |        |        | میلیون تن (بار داخلی) |
| -۳                          | ۵۲۸    | ۴۹۶    | ۵۵۲    | ۵۴۷    | جاده                  |
| ۱۹                          | ۴۶/۴   | ۴۸/۹   | ۴۵/۲   | ۳۹/۱   | ریل                   |
| ۱/۴                         | ۸      | ۹      | ۷/۶    | ۶/۷    | سهم ریل از کل (درصد)  |

مآخذ: سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، سالنامه آماری سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸ و شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران، سالنامه آماری ۱۳۹۸ حمل‌ونقل ریلی کشور.

**ارزیابی بند «ب»:** عملکرد دولت از ابتدای برنامه ششم توسعه تاکنون در جهت تحقق سهم حمل‌ونقل ریلی بار در این قانون نزدیک به صفر است و در صورت ادامه یافتن روند حاضر، بسیار بعید است که تا پایان برنامه ششم، هدف مورد نظر محقق شود. در احکام دائمی برنامه‌های توسعه و قانون برنامه ششم، در مواد قانونی دیگری نیز به موضوع حمل‌ونقل بار اشاره شده است. از جمله، در ماده (۳۰) بندهای «الف»، «ب»، «پ»، «ت» و «ث»، از احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، در ماده (۲۷) بند «ب/۴»



از قانون برنامه ششم، در ماده (۵۱) بند «الف» و «ب» از قانون برنامه ششم، و در ماده (۵۲) بند «الف» و «ب» از قانون برنامه ششم که عمدتاً از نوع اختیاراتی بوده‌اند که به دولت داده شده است و تا حد قابل قبولی توسط دستگاه‌های مربوطه محقق شده‌اند یا اینکه به دلیل موانع خارجی مانند تحریم‌ها با وقفه مواجه شدند. جزئیات عملکرد دستگاه‌های اجرایی در خصوص این احکام در گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی در سال ۱۳۹۸ تهیه شده در سازمان برنامه و بودجه کشور، در دسترس است.

پیشنهاد تکمیلی: در حال حاضر، حمل‌ونقل ریلی از مزیت رقابتی کافی نسبت به بخش جاده‌ای برخوردار نیست. به‌رغم تأکیدات صریح در قوانین فرادست مبنی بر اولویت‌دهی و مزیت‌بخشی برای بخش ریلی، همچنان در لوایح بودجه سالیانه دولت سهم اعتبارات عمرانی بخش جاده‌ای حدود دو برابر اعتبارات عمرانی بخش ریلی است که تقریباً با همین نسبت نیز تصویب شده و تخصیص می‌یابد. یکی دیگر از دلایل اصلی عدم جذابیت حمل ریلی بار، قیمت غیرواقعی سوخت در کشور است که موجب می‌شود هزینه تمام شده حمل بار جاده‌ای ارزان‌تر از هزینه واقعی آن باشد. بنابراین، اصلاح سیاست‌های یارانه سوخت و واقعی‌سازی قیمت حامل‌های انرژی به موازات سیاست‌های حمایتی و تشویقی برای بخش ریلی از اقدام‌هایی است که لازم است برای تحقق اهداف یاد شده در قانون برنامه پیگیری شود. همچنین، توسعه لجستیک کشور از جمله ایجاد مراکز لجستیک و توسعه شبکه بهینه بار در سطح کشور و تسهیل ایجاد و توسعه شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات لجستیک (شرکت‌های 3PL و 4PL<sup>۱</sup>) با توسعه ریلی همبستگی بسیار دارد.

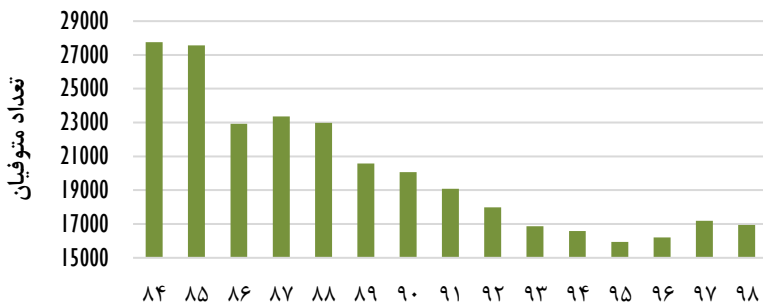
---

1. Third-party Logistics Provider and fourth-party Logistics Provider.

### ۳. ایمنی

با توجه به تلفات بسیار زیاد رانندگی در کشور طی دهه‌های گذشته و خسارت‌های جبران ناپذیر ناشی از آن، موضوع بهبود وضعیت ایمنی حمل‌ونقل همواره یکی از دغدغه‌ها و موضوعات اصلی حمل‌ونقل کشور بوده است و در برنامه‌های پنجم و ششم توسعه و در احکام دائمی برنامه‌های توسعه نیز به این موضوع پرداخته شده است. جهت ارزیابی میزان تحقق اهداف تعیین شده در این قوانین، در نمودارهای ۱ و ۲ به ترتیب روند تغییرات شاخص «شمار تلفات ناشی از حوادث رانندگی» و شاخص «شمار تلفات رانندگی به ده هزار خودرو» طی ۱۵ سال گذشته رسم شده است.

نمودار ۱. شمار متوفیان حوادث رانندگی طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۸



مأخذ: دستگاه‌های مرتبط با حوزه ایمنی جاده‌ای و پردازش پژوهشگر.



نمودار ۲. شمار متوفیان حوادث رانندگی به ده هزار خودرو طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۸



مأخذ: همان.

### ماده (۳۰) از قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه

«ج- به منظور بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌ها و موقعیت‌های جغرافیایی کشور: ... ۳- دولت موظف است سازوکارهای قانونی لازم را به منظور کاهش سالانه ده درصد (۱۰٪) از میزان تلفات جانی ناشی از تصادفات رانندگی در جاده‌های کشور فراهم کند.»

گفتنی است در بند «ج» ماده (۳۰) کاهش ۱۰ درصدی از کل تلفات جانی ناشی از تصادفات جاده‌ای منظور نظر قانون است.

### ماده (۱۰۸) از قانون برنامه ششم توسعه

«به منظور ارتقای نظم و امنیت و توسعه پیشگیری و مقابله با جرائم، کنترل مؤثر مرزها و همچنین کاهش تخلفات و حوادث رانندگی اقدامات زیر در طول اجرای قانون برنامه اجرا می‌شود: الف) ارتقای نظم و ایمنی حمل‌ونقل و عبور و مرور: ۱. دولت مکلف است اقدامات

و سازوکار لازم برای کاهش تلفات حوادث رانندگی با تأکید بر تجهیز و تقویت پلیس راهنمایی و رانندگی، ارتقای کیفیت ایمنی وسایط نقلیه، تقویت و تکمیل شبکه‌های امداد رسانی و فوریت‌های پزشکی، اصلاح نقاط حادثه‌خیز جاده‌ای و توسعه فرهنگ صحیح ترافیکی را فراهم نماید به نحوی که تلفات حوادث رانندگی نسبت به تعداد ده هزار دستگاه خودرو تا پایان اجرای قانون برنامه سی و یک درصد (۳۱٪) کاهش یابد».

**ارزیابی:** براساس شاخص ذکر شده در احکام دائمی برنامه توسعه، طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸ مقرر بوده است تعداد تلفات تصادفات رانندگی حدود ۳۰ درصد کاهش پیدا کند، در حالی که با توجه به نمودار ۱ مشاهده می‌شود که این شاخص نه تنها کاهش پیدا نکرده، بلکه ۶ درصد (معادل حدود ۱۰۰۰ کشته) نیز افزایش یافته است. همچنین، بررسی شاخص تعداد تلفات حوادث رانندگی نسبت به تعداد ده هزار دستگاه خودرو (نمودار ۲) نیز نشان می‌دهد اگرچه مقدار این شاخص طی سال‌های برنامه ششم اندکی کاهش داشته، اما هدفگذاری برنامه توسعه ششم تاکنون محقق نشده است. توضیح بیشتر آنکه طبق برنامه توسعه ششم، شاخص تلفات به ده هزار خودرو باید تا پایان سال ۱۳۹۸ به ۴/۰۸ می‌رسید در حالی که به ۴/۸۲ رسیده است؛ یعنی حدود ۲۷ درصد از هدف ذکر شده در قانون محقق شده است.

#### ماده (۳۰) از قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه

«ج- به منظور بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌ها و موقعیت‌های جغرافیایی کشور: ۱. وزارت راه و شهرسازی با هماهنگی و مشارکت مرکز آمار ایران موظف است نسبت به ایجاد بانک جامع حمل‌ونقل کشور و استقرار سامانه اطلاعات جامع حوادث و سوانح حمل‌ونقل که دربرگیرنده اطلاعات دریافتی از پلیس، بخش بهداشت و درمان کشور، سازمان‌های



راهداری و حمل و نقل جاده‌ای، هواپیمایی کشوری و بنادر و دریانوردی، شرکت راه‌آهن و سایر سازمان‌های ذی‌ربط است با هدف جمع‌بندی، شفاف‌سازی و ارائه داده‌ها و اطلاعات صحیح و قابل استفاده در تحلیل و تدوین اهداف و برنامه‌های ملی ایمنی اقدام نماید. گزارش آماری حمل و نقل کشور همه‌ساله توسط مرکز آمار ایران تدوین و منتشر می‌شود. ارزیابی: براساس گزارش سازمان برنامه و بودجه با عنوان عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۸، هر دو سامانه بانک جامع حمل و نقل و اطلاعات جامع حوادث، در ستاد وزارت راه و شهرسازی راه‌اندازی گردیده‌اند. هرچند، طبق بررسی‌های صورت گرفته، سامانه‌های یاد شده هنوز کامل نبوده و برخی از دستگاه‌ها از انتقال اطلاعات خود به سامانه خودداری می‌کنند و در نتیجه، انجام مطالعات در حوزه ایمنی همچنان با مشکل عدم دسترسی به داده مورد نیاز مواجه است. به نظر می‌رسد نقش آفرینی کمیسیون عمران مجلس می‌تواند در رفع این مشکل راهگشا باشد.

#### ۴. سفرهای عبوری (ترانزیت)

یکی از ظرفیت‌های ویژه اقتصادی ایران، موقعیت جغرافیایی و قرار گرفتن در مسیر کریدورهای بین‌المللی حمل و نقل بار و مسافر است. ظرفیتی که طی دهه‌های گذشته مرتباً توسط مسئولان و کارشناسان این بخش در خصوص مزیت‌های آن صحبت شده، اما در عمل نه تنها پیشرفت پایداری در آن حاصل نگردید، بلکه در سال‌های اخیر به دلیل فعال شدن برخی از زیرساخت‌های لجستیکی و ترانزیتی در کشورهای همسایه و یافتن مزیت رقابتی نسبت به ایران - که باعث دور خوردن ایران در ترانزیت کالا شده است - و نیز شدت یافتن فشار تحریم‌های اقتصادی علیه ایران، شاخص‌های عملیاتی ترانزیت با

پسرفت نیز مواجه شدند (جدول ۲). در ادامه میزان تحقق قوانین مرتبط با رشد ترانزیت کشور مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

جدول ۲. وضعیت شاخص‌های عملیاتی ترانزیت کشور

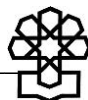
| عنوان شاخص                    | واحد       | ۱۳۹۵ | ۱۳۹۶ | ۱۳۹۷ | ۱۳۹۸ | تغییر ۱۳۹۸ نسبت به ۱۳۹۵ (درصد) |
|-------------------------------|------------|------|------|------|------|--------------------------------|
| جابه‌جایی بار جاده‌ای ترانزیت | میلیون تن  | ۷/۸  | ۹/۵  | ۹/۰  | ۶/۸  | -۱۳                            |
| جابه‌جایی بار ریلی ترانزیت    | میلیون تن  | ۱/۱  | ۱/۶  | ۱/۶  | ۰/۶  | -۴۴                            |
| تعداد پروازهای ترانزیت        | هزار پرواز | ۳۸۲  | ۴۲۶  | ۳۷۰  | ۲۹۸  | -۲۲                            |

مأخذ: بررسی فصل حمل‌ونقل در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۹.

### ماده (۲) از قانون برنامه ششم توسعه

«موضوعات زیر مسائل محوری برنامه است. دولت موظف است طرح‌های (پروژه‌های) مرتبط با آنها و همچنین مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی صرفاً در حوزه‌های ذیل‌الذکر را در بودجه سالانه اعمال نماید: ... پ- موضوعات خاص بخش پیش‌روی اقتصاد در مورد معدن و صنایع معدنی، کشاورزی، گردشگری، عبوری (ترانزیت) و حمل‌ونقل ریلی، فناوری نوین، توسعه و کاربست علم و فناوری و انرژی».

**ارزیابی:** در بودجه سالیانه طرح‌های توسعه ریلی وجود دارد، اما اعتبار پیش‌بینی شده برای بخش ریلی در سال‌های اخیر، همواره حدود نصف اعتبارات جاده‌ای (به‌عنوان رقیب اصلی ریلی) بوده است. بجز ناکافی بودن اعتبارات در نظر گرفته شده در بخش ریلی، عدم یکپارچگی کامل شبکه ریلی کشور با کشورهای همسایه و نیز عدم حصول نتیجه ایدئال از فعالیت بخش اقتصادی دستگاه دیپلماسی کشور - همان‌گونه که در ادامه گزارش نیز



به آن اشاره خواهد شد- از جمله دلایل عدم تحقق پیش‌بینی‌های برنامه در زمینه سهم بخش ریلی کشور از جابه‌جایی بار ترانزیت است.

### ماده (۳۰) از قانون برنامه ششم توسعه

«چ- به منظور تسهیل تجارت و رقابت پذیرکردن فعالیت‌های حمل‌ونقل با توجه به مزیت‌های نسبی در زنجیره عرضه و خدمات ترابری منطقه‌ای و بین‌المللی، دولت مجاز است: ... ۲- نسبت به تهیه طرح مکان‌یابی پایانه‌های بارگنج (کانتینری) و حمل‌ونقل ترکیبی در شبکه اصلی و عبوری (ترانزیتی) کشور اعم از شمالی - جنوبی، شرقی - غربی و نیز شبکه آسیایی از طریق بخش خصوصی و تعاونی اقدام کند. ۳- سازوکارهای لازم را برای تحقق افزایش سالانه ده درصد (۱۰٪) حجم عبور (ترانزیت) خارجی کالا، فراهم کند.»

**ارزیابی ردیف ۲:** براساس گزارش سازمان برنامه و بودجه با عنوان عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۸، عملکرد معاونت حمل‌ونقل وزارت راه و شهرسازی در اجرای این قانون تا تهیه الگو و شرح خدمات طرح توجیهی ایجاد مراکز لجستیک با حمل‌ونقل ترکیبی در مناطق مرزی واقع در کریدورهای بین‌المللی ترانزیتی و نیز دستورالعمل سرمایه‌گذاری در مراکز لجستیک پیش رفته است.

**پیشنهاد تکمیلی:** برای فعال‌سازی ظرفیت‌های ترانزیت کشور علاوه بر فعال‌سازی بیش از پیش سازمان توسعه تجارت و نیز معاونت اقتصادی وزارت خارجه، تعیین سیاست‌های کلان کشور در قبال موافقتنامه‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای (نظیر ابتکار کمربند راه چین) ضروری به نظر می‌رسد و لازم است توسعه زیرساخت‌های ترانزیتی حمل‌ونقل کشور به صورت فعالانه با سیاست‌های کلان کشور در قبال این موافقتنامه‌ها همراه باشد.

**ارزیابی ردیف ۳:** براساس این حکم، بعد از گذشت سه سال از شروع برنامه ششم، حجم ترانزیت کشور باید ۳۰ درصد افزایش می‌یافت، اما متأسفانه در هر سه بخش جاده‌ای، ریلی، و دریایی به ترتیب به میزان ۱۳- درصد، ۴۴- درصد، و ۲۲- درصد با افت مواجه شده است. معاونت حمل‌ونقل و وزارت راه و شهرسازی رشد منفی حجم ترانزیت را ناشی از تحریم‌ها، مشکلات نقل و انتقال پول و وقوع سیل در شمال کشور در سال ۱۳۹۸ (بسته شدن مرز اینچه‌برون) عنوان کرده‌اند.

#### ماده (۵۱) از قانون برنامه ششم توسعه

«با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی در راستای مردمی شدن اقتصاد و گسترش زیرساخت‌های مورد نیاز برای خدمات تجاری خارجی و افزایش عبور (ترانزیت) و حل مشکلات حمل‌ونقل: الف- به سازمان بنادر و دریانوردی و شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران اجازه داده می‌شود با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷ و الحاقات بعدی آن نسبت به مشارکت با شرکت‌های معتبر بین‌المللی (داخلی و خارجی)، برای تشکیل شرکت‌هایی جهت سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از بنادر اصلی با کارکرد بین‌المللی و فرودگاهی به‌استثنای خدمات کمک‌ناوبری و نشست و برخاست هواپیما اقدام نماید. سهم شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران و سازمان بنادر و دریانوردی و بخش خصوصی داخلی حداقل پنج‌هویک‌درصد (۵۱٪) خواهد بود.»

**ارزیابی:** براساس گزارش سازمان برنامه و بودجه با عنوان عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۸، به‌دلیل (تحریم‌ها) این ماده قانونی محقق نشده است.



## ۵. حمل و نقل مسافری

از جمله مسائلی که در حوزه حمل و نقل مسافری در کشور وجود دارد، سهم بالای سفرهای جاده‌ای (عمدتاً با خودروی شخصی) و طول عمر نسبتاً بالای ناوگان حمل و نقل عمومی است (جدول ۳).

جدول ۳. شاخص‌های زیرساختی و عملیاتی حمل و نقل مسافری بین شهری

| تغییر سال<br>نسبت به ۱۳۹۸<br>(درصد) ۱۳۹۵ | ۱۳۹۸ | ۱۳۹۷ | ۱۳۹۶ | ۱۳۹۵ | واحد       | عنوان شاخص                   |
|--|------|------|------|------|------------|------------------------------|
| ۴  | ۱۰/۶ | ۹/۹  | ۹/۴  | ۱۰/۲ | سال        | متوسط سن اتوبوس              |
| ۳  | ۲۳/۸ | ۲۳/۵ | ۲۳/۵ | ۲۳/۲ | سال        | متوسط سن مینی‌بوس            |
| ۴  | ۱۰   | ۹/۲  | ۹/۶  | ۹/۶  | سال        | متوسط سن تاکسی بین شهری      |
| ۱  | ۲۳   | ۲۲/۴ | ۲۲/۵ | ۲۳   | سال        | متوسط سن ناوگان فعال هوایی   |
| -۷                                       | ۱۶۹  | ۱۴۴  | ۱۵۹  | ۱۸۲  | دستگاه     | تعداد ناوگان فعال هوایی      |
| ۷  | ۲۱۲۰ | ۲۰۹۳ | ۱۸۲۰ | ۱۹۷۷ | دستگاه     | تعداد واگن در گردش           |
| ۴  | ۹۵۴  | ۹۲۸  | ۹۱۷  | ۹۱۵  | دستگاه     | تعداد لکوموتیو               |
| ۱۰                                       | ۱۰۴۰ | ۹۴۳  | ۹۸۷  | ۹۸۵  | میلیون نفر | تعداد کل مسافر جاده‌ای       |
| -۱                                       | ۲۶۹  | ۲۶۱  | ۲۶۵  | ۲۷۱  | میلیون نفر | تعداد مسافر جاده‌ای (عمومی)  |
| -۱۶                                      | ۱۹   | ۱۹/۹ | ۲۵   | ۲۲   | میلیون نفر | تعداد مسافر هوایی            |
| ۲۴                                       | ۲۸/۵ | ۲۸   | ۲۴/۵ | ۲۳   | میلیون نفر | تعداد مسافر ریلی (شامل حومه) |
| ۱/۷                                      | ۹    | ۹    | ۷/۸  | ۷/۳  |            | سهم ریلی از حمل و نقل عمومی  |

مأخذ: همان.

### ماده (۳۰) از قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه

«ت- به منظور کمک به تدارک ناوگان حمل‌ونقل جاده‌ای بین شهری و احداث پایانه‌های مسافری و باری و مجتمع‌های خدمات رفاهی بین‌راهی توسط بخش‌های خصوصی و تعاونی با اولویت تعاونی‌های ایثارگران، وجوه اداره شده از محل منابع داخلی شرکت‌های وابسته به وزارت راه و شهرسازی پرداخت می‌شود».

**ارزیابی:** در سال ۱۳۹۸ مبلغ ۱۲۶ میلیارد ریال در جهت اجرای این قانون توسط وزارت راه و شهرسازی هزینه شد که نسبت به سال ۱۳۹۷، کاهش ۴۳ درصدی داشته است. با توجه به بالا رفتن سن ناوگان حمل‌ونقل عمومی در کشور، لازم است در این خصوص کمک‌های بسیار بیشتری صورت پذیرد.

### ماده (۵۷) از قانون برنامه ششم توسعه

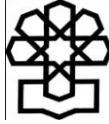
«ب- با توجه به قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶/۹/۱۸ به گونه‌ای برنامه‌ریزی شود که در طول اجرای قانون ... سهم حمل‌ونقل ریلی مسافر حداقل به بیست درصد (۲۰٪) برسد».

**ارزیابی:** با صرف نظر کردن از سفرهای مسافری که به وسیله خودروی شخصی انجام می‌شوند، سهم حمل‌ونقل ریلی مسافر از کل سفرهای مسافری که با وسایل حمل‌ونقل عمومی انجام می‌شود تا پایان سال ۱۳۹۸ برابر با ۹ درصد بوده است که نسبت به آغاز برنامه ششم ۱/۷ درصد رشد را نشان می‌دهد که به منزله تحقق کمتر از ۱۵ درصدی رشد پیش‌بینی شده در هدف برنامه است.



## منابع و مآخذ

۱. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، (۱۴۰۰-۱۳۹۶).
۲. قانون احکام دائمی توسعه کشور، ۱۳۹۶.
۳. گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۸، سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۹.
۴. بررسی فصل حمل‌ونقل در لایحه بودجه سال ۱۴۰۰، مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری، سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۹.
۵. بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور-بخش حمل‌ونقل، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹.
۶. سند استراتژی‌های بخش حمل‌ونقل، وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۷.
۷. سند آمایش مراکز لجستیک کشور، دفتر طرح جامع و مدل‌های حمل‌ونقل، معاونت حمل‌ونقل وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۷.
۸. سالنامه آماری حمل‌ونقل ریلی کشور، شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۹.
۹. سالنامه آماری سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، ۱۳۹۹-۱۳۹۶.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۴۵۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی عملکرد دولت ۲. بخش حمل‌ونقل

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه حمل‌ونقل)

تهیه و تدوین کنندگان: حمیدرضا فوری، یاسر حاتم‌زاده

مدیر مطالعه: رضا گلشن‌خواص

ناظران علمی: امیررضا شاهانی، علیرضا رهایی

ویراستار ادبی: پرند فیاضی

واژه‌های کلیدی:

۱. حمل‌ونقل
۲. طرح جامع حمل‌ونقل
۳. لجستیک
۴. عملکرد دولت
۵. وزارت راه و شهرسازی



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱/۱۵