

نگاهی بر چالش‌های کلان بخش حمل‌ونقل در ایران و اولویت‌های دولت سیزدهم



مقدمه

حمل‌ونقل یکی از پایه‌های اصلی توسعه پایدار و متوازن در جوامع بشری محسوب شده و شبکه‌های حمل‌ونقل با مؤلفه‌های مهمی همچون اقتصاد، امنیت و عدالت اجتماعی ارتباط تنگاتنگ دارند. از این رو، در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، بخش حمل‌ونقل به‌صورت جدی مورد توجه قرار گرفته است و توسعه این بخش، از پایه‌های پیشرفت کشورها به حساب می‌آید. در ایران نیز حمل‌ونقل از بخش‌های اساسی کشور است و سهم قابل توجهی از اقتصاد ایران را در حوزه سرمایه‌گذاری، ارزش افزوده، اشتغال مؤلّد و بهره‌وری در اختیار دارد؛ اما نقش آن در رفع مشکلات اقتصادی کشور، مغفول مانده و احیا و تقویت آن نیازمند اصلاحاتی است که چنانچه مورد توجه بیشتر و مدیریتی اختصاصی و تخصصی قرار گیرد، قادر به رفع بسیاری از مشکلات کشور خواهد بود.

چالش‌ها و مسائل موجود

بخش حمل‌ونقل با وجود ظرفیت‌های بسیار زیاد و نقش بسزایی که می‌تواند در پیشرفت کشور داشته باشد، در دولت‌ها و مجالس مختلف، آنچنان که باید مورد توجه قرار نگرفته و از این رو به‌رغم پیشرفت‌های حاصل شده طی دهه‌های اخیر، با چالش‌های کلان جدی روبه‌رو است. در ادامه به معرفی و تشریح مهم‌ترین آنها پرداخته شده است.

۱. عدم تعریف و وجود استراتژی و اهداف و سیاستگذاری مشخص در بخش حمل‌ونقل کشور

در سال ۱۳۹۷، سندی با عنوان «برنامه استراتژیک بخش حمل‌ونقل ایران» توسط وزارت راه و شهرسازی منتشر شد که پنج گام تدوین مأموریت، چشم‌انداز، موضوعات استراتژیک، اهداف استراتژی و استراتژی‌ها را مطرح نموده است؛ اما این سند در عمل، نه تنها ملاک سیاستگذاری در دولت و مجلس، بلکه در همان وزارتخانه نیز قرار نگرفت و با تغییر وزیر، تهیه سند دیگری در دستور کار قرار گرفت (یعنی تنها کمتر از دو سال از انتشار سند فوق!) اتخاذ سیاست‌های متناقض در بخش حمل‌ونقل از نتایج عدم هماهنگی و فقدان استراتژی مشخص است.

۲. عدم تهیه طرح جامع حمل‌ونقل کشور به‌عنوان مهم‌ترین سند مورد نیاز بخش حمل‌ونقل

طرح جامع حمل‌ونقل (یعنی برخورداری از مدل برآورد تقاضا و طراحی شبکه بهینه حمل‌ونقل کشور)، مهم‌ترین نیاز بخش حمل‌ونقل کشور برای تعریف طرح‌ها و پروژه‌ها و تشخیص اولویت‌هاست. در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵) دولت موظف به تهیه و تصویب آن گردید؛ لیکن به دلیل سوءمدیریت و عدم توجه کافی در وزارت راه و شهرسازی ناتمام مانده و اراده‌ای جدی برای اتمام آن دیده نمی‌شود (برای مطالعه بیشتر، رجوع شود به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره مسلسل ۲۵۰۱۷۵۵۱ که در تاریخ ۱۴۰۰/۰۳/۱۷ منتشر شده است).

۳. ضعف یکپارچگی و هماهنگی در بخش‌های مختلف حمل‌ونقل و جزیره‌ای عمل کردن هریک

به‌رغم اینکه بخش‌های مختلف حمل‌ونقل (جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی) با یکدیگر در تعامل مستقیم بوده و بر عملکرد یکدیگر تأثیرگذارند، برنامه‌ریزی‌های توسعه‌ای و عملکردی در این بخش‌ها به‌صورت مستقل انجام می‌گیرد. به‌عنوان مثال، پس از گذشت بیش از ۱۰ سال از برنامه توسعه بندر چابهار توسط سازمان بنادر و دریانوردی، هنوز اتصال آن با شبکه ریلی کشور برقرار نشده است که نشان‌دهنده عدم هماهنگی بین سازمان بنادر و سایر دستگاه‌های تابعه وزارت راه و شهرسازی مانند شرکت راه‌آهن و شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل‌ونقل کشور است.

معاونت مطالعات
زیربنایی

سایر معاونت‌ها:
مطالعات اقتصادی

گروه حمل و نقل

گزارش پنجم
مردادماه ۱۴۰۰

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۷۸۰۳

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۵/۲۴



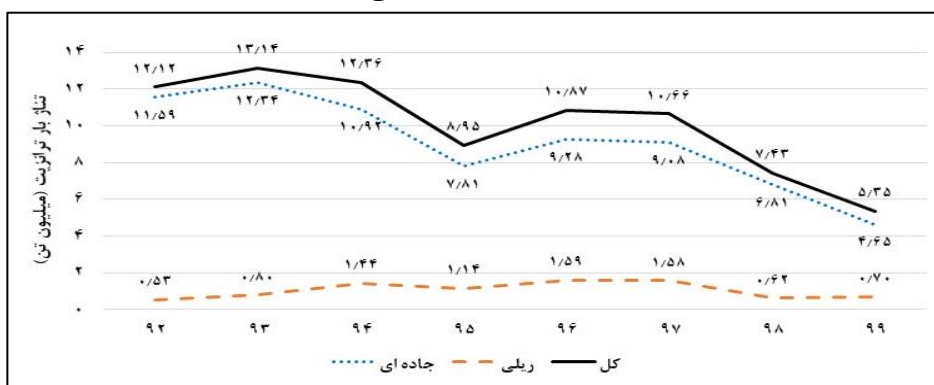
۴. ضعف جدی در توسعه لجستیکی و حمل و نقل چندوجهی (ترکیبی)

کارایی زنجیره‌های تأمین یک کشور (از بُعد هزینه، زمان و قابلیت اطمینان) به ویژگی‌های مشخصی از اقتصاد داخلی آن کشور که با نام عملکرد لجستیکی معرفی می‌شود وابسته است. داشتن عملکرد لجستیکی بهتر و تسهیل‌سازی تجارت به‌نحو قابل ملاحظه‌ای با شکوفایی تجارت، تنوع صادرات، جذابیت برای سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و رشد اقتصادی مرتبط است. شاخص عملکرد لجستیکی ایران در سال‌های اخیر وضعیت نامناسبی داشته و در بهترین حالت در سال ۲۰۱۸ رتبه ۶۴ را در بین ۱۶۰ کشور جهان کسب کرده است. از نظر شاخص عملکرد لجستیکی، رتبه ایران فاصله جدی با بسیاری از کشورهای منطقه دارد و کشورهایی مانند امارات عربی متحده، قطر، عربستان سعودی، بحرین، کویت، عمان و ترکیه همگی در این خصوص از جایگاه جهانی بهتری نسبت به ایران برخوردارند که به‌وضوح بیانگر تفاوت رویکردها و جهت‌گیری‌ها است.

۵. عدم توجه لازم به موضوع راهبردی ترانزیت کالا

ایفای نقش برجسته در ترانزیت و تجارت بین‌الملل یکی از محورهای اصلی در سیاست‌های کلی بخش حمل و نقل است که در سال ۱۳۷۹ توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شد. متأسفانه به‌رغم اینکه ایران در موقعیت ترانزیتی فوق‌العاده‌ای قرار گرفته، عملکرد ترانزیت کالا در کشور طی سه سال گذشته با افت شدید روبه‌رو بوده است (نمودار ۱). اگرچه مسئولین مربوطه دلایلی همچون تحریم‌های ظالمانه آمریکا به‌ویژه علیه بنادر و کشتی‌رانی ایران را عامل اصلی این روند نزولی عنوان کرده‌اند، اما فاصله چشمگیر وضع موجود با وضع مطلوب ترانزیت در طول دهه‌های گذشته نشان می‌دهد که ناکارآمدی در استفاده از استعدادهای ترانزیتی کشور ریشه در عوامل دیگری غیر از تحریم‌ها از جمله نبود یک نهاد راهبر فرابخشی فعال و نبود یک نقشه راه یا برنامه ملی برای توسعه کریدورهای ترانزیتی کشور دارد. این کم‌توجهی به استعدادهای ترانزیتی در حالی صورت می‌گیرد که ارائه خدمات ترانزیتی علاوه بر درآمدزایی و نقش مهم در اقتصاد، می‌تواند ارزش راهبردی برای کشور داشته و در ابعاد سیاسی و امنیتی نیز برای کشور تولید قدرت نماید. در این میان، رقابت منطقه‌ای و کشورهای همسایه به‌شدت در حال سرمایه‌گذاری و به حاشیه راندن ایران هستند.

نمودار ۱. عملکرد ترانزیت کالا طی سال‌های گذشته



۶. پایین بودن بهره‌وری در بخش حمل و نقل

شاخص‌های بهره‌وری در ایران در زمینه هزینه و زمان جابه‌جایی مسافر و بار، اختلاف معناداری با کشورهای توسعه‌یافته دارد. به‌طور مثال، در حمل و نقل کالا، سهم هزینه‌های حمل و نقل از قیمت تمام شده کالا در حدود دو برابر میانگین جهانی است. همه‌ساله سهم بالایی از انرژی کشور در حوزه حمل و نقل اعم از جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی مصرف می‌شود. به‌دلیل سهم بالای حمل و نقل جاده‌ای در مسافت‌های بالا، بخش قابل توجهی از منابع کشور در این بخش اتلاف می‌شود. بالا بودن میزان حمل و نقل داخلی یک‌سرخالی، سهم بالای خودمالکی در بخش جاده‌ای، عمر بالا و/یا فرسودگی ناوگان حمل و نقل در شیوه‌های مختلف و عدم بهره‌برداری کامل از ظرفیت‌های موجود (فاصله زیاد عملکرد با ظرفیت موجود) از نشانه‌ها و دلایل دیگر پایین بودن بهره‌وری بخش حمل و نقل در ایران است.

۷. وضعیت نامناسب پیشرفت پروژه‌های توسعه‌ای بخش حمل و نقل

براساس برآوردهای کارشناسی، حدود ۵۰۰ هزار میلیارد تومان طرح توسعه جاده‌ای نیمه‌تمام و ۳۴۰ هزار میلیارد تومان طرح ریلی نیمه‌تمام در طرح‌های دارای ردیف در قانون بودجه انباشته شده است. این در حالی است که در قانون بودجه ۱۴۰۰ حدود ۲۹ هزار میلیارد تومان به تکمیل این طرح‌ها

اختصاص یافته است. با وضعیت فعلی اختصاص بودجه، تکمیل و بهره‌برداری از طرح‌های نیمه‌تمام فعلی حدود ۳۰ سال به طول خواهد انجامید.

۸. عدم مدیریت جامع منابع مالی و وجود نارسایی در توزیع آن بین زیربخش‌ها

حوزه‌های مرتبط با حمل‌ونقل کشور به‌طور یکنواخت به منابع مالی دسترسی ندارند. ساختار و قوانین فعلی بخش حمل‌ونقل به‌گونه‌ای است که درآمد بخش‌های ممتول حمل‌ونقل، مانند بخش دریایی و بندری، عمدتاً بدون نظارت مؤثر از سوی مدیریت عالی حمل‌ونقل کشور به مصرف هزینه‌های جاری و توسعه‌ای همان بخش می‌رسد و در خدمت کل مجموعه حمل‌ونقل کشور قرار نمی‌گیرد. این در حالی است که به‌عنوان مثال در حوزه ایمنی راه‌ها برای کاهش بخشی از هزاران کشته تصادفات جاده‌ای، نیاز جدی به اعتباراتی است که در مقام مقایسه با درآمدهای سایر بخش‌های حمل‌ونقل، اندک محسوب می‌شوند.

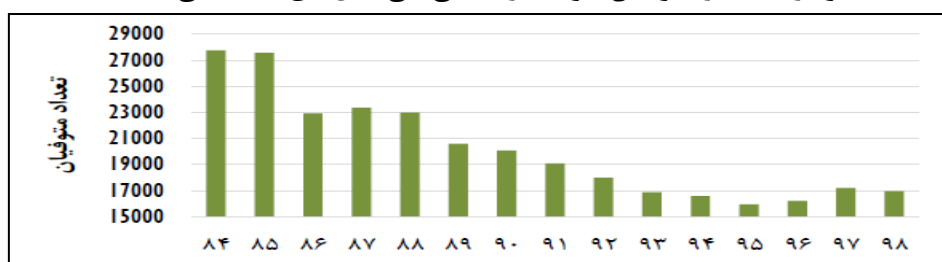
۹. عدم توجه به بخش ریلی (در جهات مختلف توسعه خطوط، تأمین ناوگان، افزایش بهره‌وری و...)

براساس برنامه ششم توسعه کشور، سهم بخش ریلی از حمل‌ونقل بار می‌بایست در پایان برنامه به ۳۰ درصد کل بار جابه‌جا شده کشور و سهم حمل‌ونقل مسافر به ۲۰ درصد می‌رسید که هم‌اکنون فاصله زیادی با آن وجود دارد و به‌رغم تأکید بر بخش ریلی در اسناد مختلف، اهداف پیش‌بینی شده محقق نشده است. به‌طور مثال، در بخش جابه‌جایی بار، سهم ریلی در تمامی این سال‌ها به‌سختی از مرز ۱۲ درصد براساس تن - کیلومتر عبور کرده است!

۱۰. آمار بالای سوانح و تلفات در بخش جاده‌ای (ایمنی پایین)

آمار تلفات جاده‌ای از سال ۱۳۸۴، روندی نزولی را طی می‌نمود، اما در سال‌های اخیر دوباره رو به افزایش نهاده است (نمودار ۲). پیش‌بینی می‌شود با توجه به بالا رفتن سن ناوگان حمل‌ونقل کشور در سال‌های اخیر از یک‌سو و نیز عادی شدن شرایط از نظر شیوع ویروس کرونا و اوج‌گیری مجدد تردهای جاده‌ای از سوی دیگر، روند صعودی حوادث و تلفات جاده‌ای تشدید شود.

نمودار ۲. شمار متوفیان حوادث رانندگی طی سال‌های ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۸



مأخذ: گزارش ۱۷۴۵۱ مرکز پژوهش‌های مجلس.

۱۱. عدم یکپارچگی بخش درون‌شهری و برون‌شهری

سیاستگذاری بخش برون‌شهری حمل‌ونقل در وزارت راه و شهرسازی و بخش درون‌شهری آن در وزارت کشور انجام می‌شود. در نتیجه این رویکرد، ناهماهنگی‌ها در حوزه حمل‌ونقل درون‌شهری و برون‌شهری، توزیع غیرمتناسب بودجه و حمایت‌های بخش دولتی در این دو بخش (بخش درون‌شهری سهم ناچیزی از کمک‌های دولتی دارد و توسعه این بخش غالباً به شهرداری‌های نحیف و کم‌توان سپرده شده) و عدم نگاه هم‌زمان به مسائل این دو بخش در زمان سیاستگذاری مشکلات متعددی به‌همراه داشته است. وضعیت نابسامان حمل‌ونقل در حومه شهرها، پروژه‌های نیمه‌کاره و رها شده قطار شهری در کلان‌شهرها، ناوگان فرسوده حمل‌ونقل عمومی شهرها، برخورداری ناکافی شهرها از سامانه‌های روزآمد و هوشمند حمل‌ونقل برخی از مشکلاتی است که از مدیریت گسسته و چندپاره حمل‌ونقل کشور ناشی می‌شود.

۱۲. سایر موضوعات

علاوه بر موضوعاتی که پیش از این به آنها اشاره شد، حمل‌ونقل کشور به مشکلات متعددی دیگری نیز مبتلاست. از جمله آنها می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- عدم یکپارچگی اطلاعات و داده‌ها و سامانه‌های حمل‌ونقلی موجود و عدم بهره‌گیری لازم برای ایجاد دانش،
- غالب بودن تفکر ایجاد ظرفیت در زیربنایها و به حاشیه رفتن امر نگهداری و بهسازی سرمایه موجود،

- فرسودگی ناوگان هوایی و ریلی، عدم توجه کافی به تعمیر و نگهداری ناوگان و زیرساخت‌ها،
- مدیریت ناکارآمد در بخش بنادر و دریانوردی و عدم شفافیت عملکرد این بخش،
- آلودگی هوا، خودرومحوری و ...

اولویت‌های دولت سیزدهم

با توجه به مطالب ذکر شده، از دولت سیزدهم انتظار می‌رود که با توجه جدی به بخش حمل‌ونقل، مانع از به حاشیه رفتن این ظرفیت فوق‌العاده کشور شود و ضمن توجه به تمامی چالش‌های ذکر شده در این گزارش، به اولویت‌ها توجه نماید. در این راستا، موارد زیر به‌عنوان موضوعات اولویت‌دار پیشنهاد می‌شود:

۱. حاکمیت نظام برنامه‌ریزی جامع و یکپارچه و تکمیل و تصویب طرح جامع حمل‌ونقل کشور،
۲. اولویت دادن و توجه به موضوع راهبردی و اساسی ترانزیت و فعالسازی آن، تدوین نقشه راه یا برنامه ملی برای توسعه کریدورهای ترانزیتی کشور،
۳. توجه به افزایش بهره‌وری در بخش‌های مختلف با تعریف شاخص و پایش مستمر،
۴. پیگیری به‌منظور مدیریت یکپارچه منابع مالی مجموعه حمل‌ونقل و استفاده بهینه از ظرفیت صندوق توسعه حمل‌ونقل کشور،
۵. اولویت‌بندی صحیح پروژه‌های دارای ردیف از بودجه عمومی کشور با نگاه کلان به همه بخش‌های حمل‌ونقل کشور (اعم از شیوه‌های مختلف برون‌شهری و درون‌شهری)،
۶. فراهم‌آوری زمینه‌های حضور بخش خصوصی در تمامی بخش‌های حمل‌ونقل به‌خصوص بهره‌برداری،
۷. افزایش سهم حمل ریلی (به‌خصوص بار): ۱. حمایت از توسعه خطوط فرعی و اتصال چشمه‌های بار، ۲. حمایت هم‌زمان از تولید و واردات لوکوموتیو و واگن و ۳. پشتیبانی مؤثر از تعمیرات و نگهداری در بخش ریلی،
۸. بازبینی در سرویس‌دهی شرکت‌های هوایی از شیوه نقطه به نقطه (Point to Point) به شیوه قطب - اقماری (Hub and Spoke) با فراهم‌آوری زیرساخت‌های لازم در فرودگاه‌های اصلی و ایجاد زمینه فروش مشترک بلیت (Codeshare) بین ایرلاین‌ها، استفاده از هواپیماهای کوچک و متوسط و حمایت جدی‌تر از توسعه حضور بخش خصوصی در این صنعت،
۹. حل مشکلات مرتبط با حمل‌ونقل حومه‌ای از طریق تأمین دسترسی قابل قبول به وسایل حمل‌ونقل عمومی.

جمع‌بندی

گزارش حاضر به‌اختصار به معرفی چالش‌های کلان بخش حمل‌ونقل پرداخت. براساس مطالب بیان شده، می‌توان ریشه‌های مشترک چالش‌ها را سه عامل: ۱. فقدان نظام برنامه‌ریزی یکپارچه بخش حمل‌ونقل (نداشتن طرح جامع)، ۲. عدم اعمال مدیریت یکپارچه (نداشتن وزارت حمل‌ونقل یا ساختار تخصصی و متمرکز حمل‌ونقل) و ۳. ناپایداری منابع مالی عنوان نمود. علی‌رغم تمام کاستی‌های امروز بخش حمل‌ونقل، میزان هزینه‌کرد دولت در بخش حمل‌ونقل تنها حدود ۰/۵ درصد (نیم درصد) از GDP (تولید ناخالص داخلی) است و این در حالی است که در کشورهایی با زیرساخت‌های حمل‌ونقل به‌مراتب بهتر، این آمار چندین برابر ایران است (اتریش نزدیک به ۳ درصد، سوئد بیش از ۲/۵ درصد، هلند بیش از ۲ درصد و دانمارک و انگلستان نزدیک به ۲ درصد).^۱ از این‌رو، ضروری است دولت سیزدهم، به‌عنوان یک بخش راهبردی به حمل‌ونقل توجه کند و با ایجاد تحول جدی در آن، کشور را از مزایای کم‌نظیر این بخش بهره‌مند سازد. در این راستا، پیشنهادهای ارائه شده می‌تواند به‌عنوان اقدامات اولویت‌دار مدنظر قرار گیرد.

۱. براساس آمار ارائه شده توسط اتحادیه اروپا:

Government expenditure on transport: 1.9 % of GDP (2016). Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20180904-1>

جزئیات آمار برای سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۱۹:

Available at: <https://b2n.ir/eurosta>