



ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور در بخش حمل بار ریلی (ماده ۵۷) بند «ب»



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۸۹۰۷
کد موضوعی: ۲۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۲/۱۷

عنوان گزارش:
ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور
در بخش حمل بار ریلی (ماده (۵۷) بند «ب»)

نام دفتر:
مطالعات زیربنایی

مدیر مطالعه:
رضا گلشن خواص

تهیه و تدوین:
یاسر حاتم زاده

ناظران علمی:
علیرضا رهایی، محمدحسن معادی رودسری

اظهار نظر کننده:
توفیق حسین زاده لنج آبادی (دفتر مطالعات اقتصادی)

صفحه آرا:
آذر مهمان نواز

ویراستار ادبی:
پرند فیاضی



واژه‌های کلیدی:
۱. برنامه ششم توسعه کشور
۲. حمل بار
۳. حمل و نقل ریلی
۴. نظارت
۵. افت عملکرد



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
مقدمه.....	۸
۱. روش و منابع گردآوری داده‌ها.....	۹
۲. نتایج شاخص‌های کلیدی ارزیابی.....	۹
جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی.....	۱۳
منابع و مآخذ.....	۱۵

فهرست جداول و شکل

جدول ۱. خلاصه عملکرد و اهداف برنامه بخش حمل و نقل ریلی بار در سال‌های برنامه ششم توسعه.....	۱۰
جدول ۲. توزیع خطوط راه آهن سراسری در پایان سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹.....	۱۱
شکل ۱. مقایسه پیش‌بینی برنامه و عملکرد بند «ب» ماده (۵۷) قانون برنامه ششم توسعه در بخش حمل کالا.....	۱۰



ارزیابی عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور در بخش حمل بار ریلی (ماده (۵۷) بند «ب»)

چکیده



وزارت راه و شهرسازی و شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران، اهتمام لازم را برای تحقق هدف تعیین شده نداشته است و از سوی دیگر، مجلس شورای اسلامی و دستگاه‌های نظارتی نیز در مطالبه تحقق هدف مذکور و نظارت بر آن عملکرد مناسبی نداشته‌اند. نبود طرح جامع حمل و نقل کشور، عدم توسعه و پوشش کافی خطوط فرعی و ضعف ارتباط ریلی بنادر، کندی افزایش ظرفیت در اغلب محورهای با ظرفیت اشباع شده به رغم وجود توجیه اقتصادی و اجتماعی به دلایلی از جمله فشار مسئولان محلی برای ساخت محورهای جدید به جای تقویت محورهای موجود، کمبود ناوگان فعال به ویژه کشنده ریلی، نظام بهره‌برداری سنتی و با کارآمدی پایین در راه آهن و کمبود منابع مالی از دلایل اصلی عدم تحقق اهداف تعیین شده شناسایی شد.

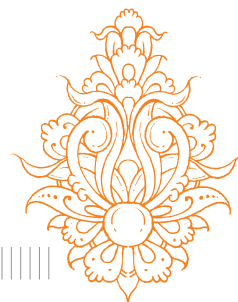
حمل و نقل ریلی علاوه بر مزایای فراوان در سطح ملی مانند ایمنی، توان حمل انبوه و ارزان و کاهش مصرف سوخت، می‌تواند مزیت رقابتی در عرصه بین‌المللی ایجاد کند. در قانون برنامه ششم توسعه (بند «ب» ماده (۵۷)) مصوب ۱۳۹۵ مقرر گردید که در طول برنامه سهم حمل و نقل ریلی بار حداقل به سی درصد (۳۰٪) برسد. آمارهای موجود نشان می‌دهد که در پایان برنامه ششم، فاصله قابل توجهی با هدفگذاری ۳۰٪ برای حمل بار ریلی وجود دارد. بر مبنای محاسبه سهم از حمل و نقل زمینی و مبتنی بر شاخص تن-کیلومتر بار حمل شده، سهم شیوه ریلی از حمل بار زمینی کشور در پایان سال ۱۴۰۰ به ۱۱/۲٪ رسید که نسبت به سال شروع برنامه (ابتدای سال ۱۳۹۶)، نه تنها افزایش نداشته، بلکه افت داشته است. بررسی‌ها نشان می‌دهد در این مسیر از یک سو دولت،

خلاصه مدیریتی

حمل و نقل ریلی علاوه بر مزایای فراوان در سطح ملی مانند ایمنی، توان حمل انبوه و ارزان و کاهش مصرف سوخت، می تواند مزیت رقابتی در عرصه بین المللی ایجاد نماید. با توجه به مزایای فراوان حمل و نقل ریلی، به اولویت و حمایت از توسعه حمل و نقل ریلی در اسناد بالادستی و قوانین کشور تأکید زیادی شده است که از جمله مهم ترین آنها اشاره به ضرورت توسعه زیرساخت های حمل و نقلی با اولویت بخش ریلی در سیاست های کلی نظام، ابلاغ شده توسط مقام معظم رهبری در سال ۱۳۷۹ است. با توجه به اهمیت ذکر شده، در قانون برنامه ششم توسعه (بند «ب» ماده (۵۷)) مصوب ۱۳۹۵ مقرر گردید که در طول اجرای قانون برنامه سهم حمل و نقل ریلی بار حداقل به سی درصد (۳۰٪) برسد. در پایان اجرای برنامه ششم، فاصله قابل توجهی میان وضع موجود و هدفگذاری ۳۰٪ برای حمل بار ریلی وجود دارد. بر مبنای محاسبه سهم از حمل و نقل زمینی و مبتنی بر شاخص تن-کیلومتر بار حمل شده، سهم شیوه ریلی از حمل بار زمینی کشور در پایان سال ۱۴۰۰ به ۱۱/۲٪ رسید که نسبت به سال شروع برنامه، نه تنها افزایش نداشته، بلکه به میزان ۰/۵ واحد افت داشته است. در این مسیر، نه تنها دولت و وزارت راه و شهرسازی و شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران، اهتمام و همت لازم را برای تحقق هدف تعیین شده نداشته است، بلکه مجلس شورای اسلامی و دستگاه های نظارتی نیز به درستی در مطالبه تحقق هدف و نظارت بر آن عملکرد مناسبی نداشته اند. از دلایل اصلی عدم توفیق هدف تعیین شده عبارت است از:

■ عدم اهتمام دولت و وزارت راه و شهرسازی و عدم نظارت مناسب از سوی دستگاه های مسئول،
■ نبود طرح جامع حمل و نقل کشور و در نتیجه نبود راهبردها و برنامه بلندمدت برای توسعه شبکه حمل و نقل و غلبه نگرش های کوتاه مدت و ناهمگون و توجه بیشتر تصمیم گیران به بخش جاده ای،
■ وجود مشکلات ساختاری و مرجع واحد در تصمیم گیری و برنامه ریزی برای ساخت و توسعه شبکه ریلی،
■ عدم توسعه و پوشش کافی خطوط فرعی و ضعف ارتباط ریلی بنادر،
■ کندی افزایش ظرفیت در اغلب محورهای با ظرفیت اشباع شده به رغم وجود توجیه اقتصادی و اجتماعی به دلایلی از جمله فشار مسئولان محلی برای ساخت محورهای جدید به جای تقویت محورهای موجود،

■ کمبود ناوگان فعال، به ویژه کشنده های ریلی،
■ بهره برداری دیزلی راه آهن ایران و استفاده بسیار اندک از سیستم برقی علی رغم توجیه فنی و اقتصادی بالای برخی خطوط برای برقی شدن،
■ نظام بهره برداری سنتی، وظیفه محور و با کارآمدی پایین در راه آهن،
■ ضعف فناوری و نبود متولی نظارت و هماهنگی و پشتیبانی مشخص در انتقال فناوری های جدید ریلی، ارتقای فناوری های تولید ادوات و تجهیزات ریلی، حمایت و ارتقای سازندگان و پشتیبانی تولید ادوات مصرفی و تولید ادوات جدید، تدوین استانداردهای فنی و کیفی تولید و بازرسی،
■ کمبود منابع مالی توسعه ریلی و فاصله بسیار زیاد میان بودجه مصوب سالیانه و هزینه مورد نیاز برای اتمام طرح های توسعه ریلی به دلیل تعدد زیاد طرح های همزمان (اولویت بندی براساس منافع)،
■ براساس واکاوی برخی دلایل عدم تحقق هدف تعیین شده، مهم ترین توصیه های سیاستی برای بهبود این وضعیت به شرح زیر است:
■ اصلاح سیاست های مالی حمل و نقل ریلی و جاده ای در عرضه ارزان سوخت، حق دسترسی به شبکه حمل و نقل و به منظور افزایش مطلوبیت بخش ریلی،
■ تکمیل و تصویب مطالعات طرح جامع حمل و نقل کشور مصوب قانون احکام دائمی توسعه کشور و ارائه شبکه بهینه حمل و نقل کشور،
■ تغییر نگرش در طرح های توسعه ریلی و اولویت به پروژه های ریلی با بازگشت سرمایه سریع تر (اولویت به توسعه حمل و نقل باری نسبت به توسعه شبکه ریلی مسافری از جمله اتصال مراکز استان ها)،
■ ایجاد خطوط فرعی به مبادی بار و معدنی، صنعتی و تجاری و رفع گلوگاه های شبکه ریلی،
■ اصلاح نظام بهره برداری برای تسریع سیر قطارها و اقتصادی شدن بازدهی امور باری،
■ بازطراحی نظام ساختاری حکمرانی ریلی برای رفع تعارضات موجود در وظایف حاکمیتی و تصدیگری،
■ برنامه ای کردن سیر قطارهای باری،
■ انجام مستمر و منظم برنامه های تعمیر و نگهداری خطوط و نوسازی ناوگان و اصلاح نظامات آنها.



مقدمه

بخش حمل و نقل از مهم‌ترین بخش‌های اقتصادی و اجتماعی کشور است که ارتقای آن برای توسعه ملی و همسو با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی ضرورت دارد. حمل و نقل ریلی علاوه بر مزایای فراوان در سطح ملی مانند ایمنی، توان حمل انبوه و ارزان، کاهش مصرف سوخت و کاهش خسارات زیست‌محیطی، دارای ارزش راهبردی برای کشور است و می‌تواند از ابعاد سیاسی و امنیتی نیز برای کشور ایجاد قدرت نموده و مزیت رقابتی در عرصه بین‌المللی ایجاد کند. از این رو، ضرورت دارد که توسعه این بخش با نگاهی حاکمیتی مورد توجه قرار گیرد و با حمایت مستمر و هماهنگ مجالس و دولت‌ها و به کارگیری منابع مالی بزرگ و آخرین فناوری‌های مرتبط و با مشارکت فعال بخش خصوصی، رشد قابل توجهی داشته باشد. بر همین اساس، در بسیاری از کشورهای توسعه یافته در جهان، چنین رویکردی مورد نظر بوده و سیاست‌گذاری‌ها در راستای حمایت از بخش ریلی بوده است.

با توجه به مزایای فراوان حمل و نقل ریلی، به اولویت و حمایت از توسعه حمل و نقل ریلی در اسناد بالادستی و قوانین کشور تأکید زیادی شده است که از جمله مهم‌ترین آنها اشاره به ضرورت توسعه زیرساخت‌های حمل و نقلی با اولویت بخش ریلی در سیاست‌های کلی نظام، ابلاغ شده توسط مقام معظم رهبری در سال ۱۳۷۹ است. همچنین این موضوع، در قوانین مهم کشور مورد توجه قرار گرفته که از جمله آنها می‌توان به قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور - مصوب سال ۱۳۹۵ اشاره کرد.

در بند «ب» ماده (۵۷) قانون برنامه ششم توسعه کشور آورده شده است:

«با توجه به قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶/۹/۱۸ به گونه‌ای برنامه‌ریزی شود که در طول اجرای قانون برنامه سهم حمل و نقل ریلی بار حداقل به سی درصد (۳۰٪) و سهم حمل و نقل ریلی مسافر حداقل به بیست درصد (۲۰٪) برسد».

بر اساس بررسی‌های کارشناسی، اگرچه در بند «ب» ماده (۵۷) قانون برنامه ششم ابهاماتی وجود دارد (که در پایان گزارش برای اصلاح آن توصیه‌هایی پیشنهاد شده است)، اما به طور کلی، نشان می‌دهد که ظرفیت کشور برای حمل و نقل ریلی (به خصوص در بخش باری) بسیار قابل توجه است. از طرفی، تحقق چنین اهدافی الزاماتی دارد که از جمله آنها حمایت‌های اقتصادی و مالی است تا بتوان قوه اجرایی کشور را به این سمت هدایت نمود و کشور را از مزایای فراوان توسعه بخش ریلی بهره‌مند ساخت. اما سؤال اینجاست که چه میزان از این هدفگذاری‌ها محقق شده است و اصولاً برای رسیدن به این اهداف چه برنامه‌ریزی از سوی دولت و مجلس صورت گرفته و به لوازم تحقق آن توجه شده است. از این رو با توجه به اهمیت راهبردی بخش ریلی برای کشور، در این گزارش به بررسی میزان تحقق اهداف تعیین شده در قانون برنامه ششم توسعه (بند «ب» ماده (۵۷)) و ارائه توصیه‌های سیاستی برای آینده پرداخته شده است.

۱. روش و منابع گردآوری داده‌ها



به منظور ارزیابی میزان تحقق احکام قانونی مورد بررسی، به گردآوری داده‌های کمی طی سال‌های قانون برنامه (۱۳۹۶ الی ۱۴۰۰) پرداخته شد که شامل آمارنامه وزارت راه و شهرسازی، شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران، داده‌های بودجه سنواتی و گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی می‌شود.

پیش از ارزیابی داده‌ها و شاخص‌های مورد نظر، توجه به این نکته حائز اهمیت است که در قانون برنامه ششم، به حداقل سهم سی درصد (۳۰٪) حمل و نقل ریلی بار تصریح شده است، اما در اینجا چند ابهام وجود دارد که می‌تواند موجب قرائت‌های مختلف و تفسیرهای متفاوت شود که در نتیجه در ارزیابی میزان تحقق اهداف قانونی، تأثیر زیادی خواهد داشت. از جمله:

در اینجا مشخص نیست که منظور قانونگذار از حمل ۳۰ درصد، کدام

گزینه زیر است:

از کل شیوه‌های حمل و نقل یا فقط شیوه‌های حمل و نقل زمینی (ریل و جاده)؟

واحد ارزیابی چیست (مثلاً تُن یا تُن-کیلومتر)؟

در این گزارش، شاخص تُن-کیلومتر مبنای ارزیابی قرار گرفته و سهم بار از حمل و نقل زمینی (جاده و ریل) محاسبه شده است. در ادامه، ابتدا وضعیت سهم‌ها در سال‌های قانون برنامه مورد بررسی قرار می‌گیرد و سپس در خصوص نقش عوامل مختلف در تحقق اهداف بحث خواهد شد. همچنین با فرض تمدید اهداف تعیین شده در قانون برنامه توسعه هفتم، به بررسی چگونگی تحقق آن اشاره شده است.

۲. نتایج شاخص‌های کلیدی ارزیابی



۲-۱. وضع موجود و برنامه آینده

وضعیت حمل بار جاده‌ای و ریلی در جدول ۱ ارائه شده است. در این گزارش، شاخص اندازه‌گیری، تُن-کیلومتر در نظر گرفته شده است. در جدول ۱، عملکرد هر سال نسبت به برنامه آورده شده است. البته، ارقام گزارش شده به عنوان هدفگذاری هر ساله، مصوب دولت یا وزارت راه و شهرسازی نبوده، بلکه براساس برآورد کارشناسی، سهم حمل ریلی در طول سال‌های برنامه با یک رشد یکنواخت هندسی (تقریباً ۲۰/۷٪ در سال) رشد داده شده تا در نهایت در سال پنجم، سهم ۳۰٪ محقق شود. نتایج جدول ۱ نشان می‌دهد که هر چه از سال‌های برنامه گذشته است، فاصله عملکرد با هدف تعیین شده بیشتر شده و رشد بخش ریلی بسیار با اهداف قانون فاصله داشته است به طوری که می‌توان گفت تقریباً هیچ اتفاقی در سال‌های اخیر برای نزدیک شدن به سهم ۳۰٪ رخ نداده است؛ زیرا سهم حمل ریلی از کل بار زمینی در سال ۱۳۹۵ برابر ۱۱/۷٪ بود و بعد از گذشت پنج سال و در سال ۱۴۰۰ نه تنها افزایش نداشته بلکه به میزان ۰/۵ واحد کمتر شده و به ۱۱/۲٪ رسیده است. این در حالی است که سهم حمل ریلی در طول سال‌های برنامه ششم توسعه باید به

میزان ۱۸/۳ واحد افزایش می‌یافت و در پایان برنامه به ۳۰٪ می‌رسید. به عبارت دیگر، اگر عدد ۱۱/۷٪ در سال پایه، به عدد ۳۰٪ در پایان برنامه می‌رسید، ۱۰۰٪ از هدفگذاری قانون محقق شده بود؛ لکن براساس عملکرد موجود، حتی ۲/۷٪ نسبت به سال شروع برنامه از هدف برنامه دورتر شده است.^۱ شکل ۱ مقایسه بین پیش‌بینی برنامه و عملکرد حمل و نقل ریلی را در کسب سهم از حمل و نقل زمینی کالا در کشور طی سال‌های برنامه ششم نمایش می‌دهد.

$$\frac{11.2-11.7}{20-11.7} = -2.7\%$$

جدول ۱. خلاصه عملکرد و اهداف برنامه بخش حمل و نقل ریلی بار در سال‌های برنامه ششم توسعه

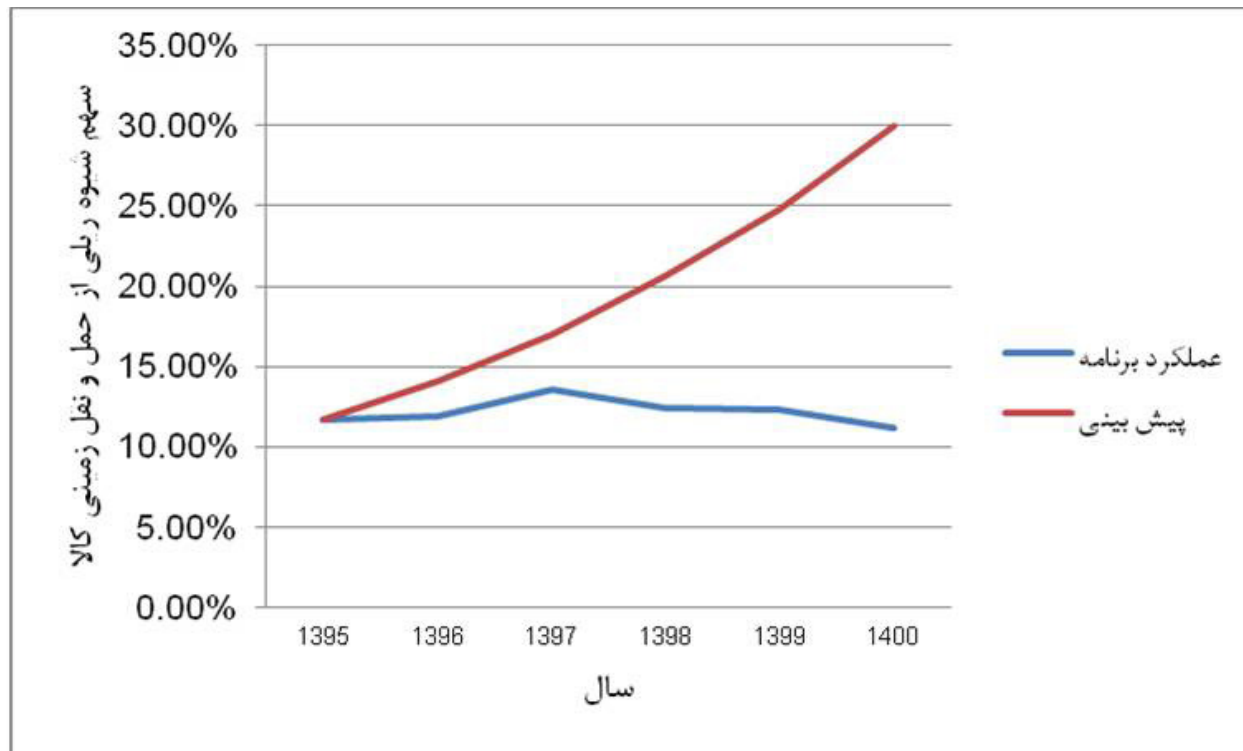
سال	واحد	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
	سال پایه	۱	۲	۳	۴	۵	۶
عملکرد	عملکرد حمل بار جاده‌ای	۲۰۵/۸	۲۲۴/۸	۲۲۳/۲	۲۳۷/۱	۲۵۵/۴	۲۵۹/۶
	عملکرد حمل بار ریلی	۲۷/۲	۳۰/۳	۳۴/۹	۳۳/۶	۳۶/۰	۳۲/۹
	عملکرد حمل بار زمینی	۲۳۳/۰	۲۵۵/۱	۲۵۸/۰	۲۷۰/۷	۲۹۱/۴	۲۹۲/۵
	سهم حمل ریلی از کل بار زمینی*	۱۱/۷٪	۱۱/۹٪	۱۳/۵٪	۱۲/۴٪	۱۲/۳٪	۱۱/۲٪
برنامه (هدف)	هدفگذاری سالیانه برنامه جاده‌ای	۲۰۵/۸	۲۱۹/۱	۲۱۴/۱	۲۱۵/۰	۲۱۹/۰	۲۱۵/۷
	هدفگذاری سالیانه برنامه ریلی	۲۷/۲	۳۶/۰	۴۴/۰	۵۵/۷	۷۲/۴	۹۲/۴
	سهم برنامه‌ای حمل ریلی از کل بار زمینی	۱۱/۷٪	۱۴/۱٪	۱۷/۰٪	۲۰/۶٪	۲۴/۸٪	۳۰/۰٪

توضیحات:

* سهم حمل ریلی از کل حمل زمینی بر مبنای شاخص تن-کیلومتر ملاک محاسبات قرار گرفته است.

** سهم حمل ریلی در طول سال‌های برنامه با یک رشد یکنواخت هندسی (تقریباً ۲۰/۷٪ در سال) رشد داده شده تا در نهایت در سال پنجم، ۳۰٪ سهم بار محقق شود.

شکل ۱. مقایسه پیش‌بینی برنامه و عملکرد بند «ب» ماده (۵۷) قانون برنامه ششم توسعه در بخش حمل کالا



۲-۲. بررسی نقش عوامل مؤثر

همان گونه که در مقدمه گزارش گفته شد، تحقق اهداف قانون، نیازمند تحقق الزاماتی در بخش های مختلف از جمله شاخص های مرتبط با توسعه زیربنا، توسعه ناوگان، بهره‌وری، بهره‌برداری، ایمنی و اقتصاد و انرژی بود. برای مثال، براساس سند چشم‌انداز ریلی کشور، مصوب سال

۱۳۸۴،^۱ طول شبکه ریلی کشور در افق ۱۴۰۴، برابر ۲۵ هزار کیلومتر برآورد شده است. لکن، در پایان سال ۱۴۰۰، مجموع خطوط ریلی (اصلی، فرعی، مانوری) کمی بیش از ۱۵۰۰۰ کیلومتر است (جدول ۲) که نشان‌دهنده فاصله زیاد بین هدف برنامه و عملکرد است.

جدول ۲. توزیع خطوط راه آهن سراسری در پایان سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹

جمع کل	خطوط فرعی (صنعتی، تجاری و مانوری) - (km)			خطوط اصلی (km)			سال	نوع خط
	جمع	مانوری	صنعتی-تجاری	جمع	خط دوم	خط اصلی		
۱۴۷۷۹	۳۱۲۰	۲۰۱۷	۱۱۰۳	۱۱۶۵۹.۵	۲۲۰۵.۶	۹۴۵۳.۹	* ۱۳۹۸	طول (کیلومتر)
۱۵۰۴۰	۳۳۱۲	۲۱۴۲	۱۱۷۰	۱۱۷۲۸	۲۳۲۰	۹۴۰۸	* ۱۳۹۹	
۱۵۰۳۶	۳۲۳۹	۲۱۴۲	۱۰۹۷	۱۱۷۹۷	۲۳۴۲	۹۴۵۵	** ۱۴۰۰	

* سالنامه آماری راه آهن ایران سال ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹.
** آمار ۱۲ ماهه راه آهن ایران سال ۱۴۰۰.

به مراکز عمده باری کشور (به ویژه معادن و کارخانجات فولاد و سیمان و مصالح ساختمانی) به عنوان یکی از موانع جدی در افزایش جذب و حمل بارهای ریلی است. نتیجه عدم دسترسی مراکز تولید بار در حاشیه شریان اصلی، به دلیل عدم احداث خطوط فرعی و آنتنی، بی بهره ماندن مسیرهای ریلی احداث شده از خدمات راه آهن تا سال های متوالی (خواب سرمایه) خواهد بود. عدم توسعه خطوط فرعی، خود به دلایل زیر مرتبط است:

■ عدم دخالت شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل در احداث خطوط فرعی و تجاری و وجود ابهامات جایگاه این شرکت در آیین نامه خطوط فرعی،

■ منوط شدن احداث خطوط فرعی به مشارکت ذی نفعان با شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران در زمینه احداث و کند بودن ساخت،

■ فاقد توجیه بودن حمل بار ریلی برای بسیاری از صاحبان صنایع بدون اتصال ریلی، به دلیل ارزانی کرایه جاده ای ناشی از اعطای یارانه گازوئیل،

■ دوگانگی بهره برداری خطوط فرعی تجاری بین مالکین خطوط و شرکت های بهره برداری خصوصی و شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران،
■ نبود ارتباط کافی بین استان های دارای ریل از طریق مسیر مناسب و کوتاه در خطوط شبکه ریلی موجود (فراهم نبودن خطوط میانبر کافی)،

■ فقدان پسرکانه ریلی در بسیاری از بنادر و نیاز به احداث خطوط ریلی،

■ عدم توسعه خطوط فرعی درون برخی از بنادری که به شبکه ریلی کشور

یکی از نکات مهمی که باید در برنامه ریزی بخش ریلی مورد توجه قرار گیرد آن است که توسعه زیرساخت به تنهایی نمی تواند در افزایش سهم بار ریلی مؤثر واقع شود. آنچه مهم است، اولویت دادن به بخش هایی است که می تواند در جابه جایی بار نقش بسزایی ایفا نمایند. مهم ترین چالش ها و مسائل حمل و نقل ریلی کشور برای افزایش سهم بار که بر اساس مطالعات کتابخانه ای و نیز مشورت خبرگانی و برگزاری جلسات با صاحب نظران بخش ریلی بدست آمده است را می توان به عوامل زیر مرتبط دانست:

۱. نبود طرح جامع حمل و نقل

■ نبود راهبردها و برنامه بلندمدت برای توسعه شبکه حمل و نقل و در نتیجه غلبه نگرش های کوتاه مدت و ناهماهنگ و توجه بیشتر تصمیم گیران به بخش جاده ای،

■ عدم توازن توسعه شبکه ریلی با الگوی پراکندگی تقاضای حمل و نقل کشور،

■ نبود مرجع واحد در تصمیم گیری و برنامه ریزی برای ساخت و توسعه شبکه ریلی،

۲. عدم توسعه و پوشش کافی خطوط فرعی وضعف ارتباط ریلی بنادر

کمبود حاد خطوط فرعی تجاری در اتصال خطوط آهن سراسری ریلی

۱. این سند تنها به تصویب هیأت مدیره شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران رسید و در وزارت راه و شهرسازی یا دولت مورد تصویب رسمی قرار نگرفت.



متصل هستند

■ عدم ظرفیت مناسب برخی خطوط منتهی به بنادر و نیاز به افزایش ظرفیت.

۳. کندی روند افزایش ظرفیت خطوط

■ کندی افزایش ظرفیت در اغلب محورهای با ظرفیت اشباع شده به رغم وجود توجه اقتصادی و اجتماعی به دلایلی از جمله فشار مسئولان محلی برای ساخت محورهای جدید به جای تقویت محورهای موجود،
■ بهره‌برداری دیزلی راه‌آهن ایران و استفاده بسیار اندک از سیستم برقی علی‌رغم توجه فنی و اقتصادی بالای برخی خطوط برای برقی شدن،
■ ضعف در برخورداری از بازرسی مستمر سلامت و کارآمدی و آموزش مستمر کارکنان،
■ عدم استفاده از اغلب مزایا و کارکردهای سیستم‌های علائم و ارتباطی برای افزایش ایمنی مسیر قطارها، افزایش ظرفیت بلاک‌های بین ایستگاه‌ها و افزایش سرعت سیر قطارها،
■ ضعف در ردیابی و نظارت بر گردش واگن‌ها و قطارها و پیش‌بینی و تحلیل مخاطرات ریلی.

۴. کمبود ناوگان فعال

یکی از چالش‌هایی که در سال‌های گذشته بر عملکرد حمل بار ریلی تأثیر منفی داشته است، کاهش تعداد ناوگان فعال است که مثال بارز آن در بخش کشنده‌های ریلی بود. در صورت بازگرداندن تعداد قابل توجهی از ناوگان دارای امکان تعمیر و بازسازی به چرخه خدمات‌رسانی، و نیز سفارش به سازندگان داخلی، بخش مهمی از نیاز کشور، حداقل در بازه زمانی کوتاه، محقق خواهد شد. وضعیت کشنده‌های ریلی در ایران و چالش‌ها و مسائل آنها در گزارش جداگانه‌ای به طور کامل مورد بررسی قرار گرفته است [۸].

۵. ضعف فناوری

نبود متولی نظارت و هماهنگی و پشتیبانی مشخص در انتقال فناوری‌های جدید ریلی، ارتقای فناوری‌های تولید ادوات و تجهیزات ریلی، حمایت و ارتقای سازندگان و پشتیبانی تولید ادوات مصرفی و تولید ادوات جدید، تدوین استانداردهای فنی و کیفی تولید و بازرسی.

۶. معضلات نظام بهره‌برداری

یکی از معضلات نظام بهره‌برداری سنتی، وظیفه محور و با کارآمدی پایین در راه‌آهن است، که با انتظارات مشتریان و تعهدات و منافع مالکین واگن‌های باری و بازدهی ناوگان ریلی مغایر است.
گفتنی است بخش اعظم زمان سیر واگن‌های باری (بجز واگن‌های باردار معدنی) در ایستگاه‌های تشکیلاتی (برای عملیات کنترل واگن‌ها، عملیات مانور تفکیک واگن‌های مسیر جدید و واگن‌های

معیوب، عملیات الحاق واگن‌های جدید هم‌مسیر، نوبت کنترل و تأمین کشنده، نوبت آزادسازی مسیر برای اعزام و غیره) می‌گذرد. بدون شک، به رغم عدم توسعه زیرساخت‌ها متناسب با نیازهای برنامه، در صورت برخورداری از نظام بهره‌برداری بهره‌ور و کارا، سهم بار ریلی نسبت به وضع موجود از وضعیت مناسب‌تری می‌توانست برخوردار باشد.

۷. کمبود منابع مالی توسعه ریلی

فاصله بسیار زیادی میان بودجه مصوب سالیانه و هزینه مورد نیاز برای اتمام طرح‌های توسعه ریلی به دلیل تعدد زیاد طرح‌های همزمان (بدون اولویت‌بندی منافع) وجود دارد به طوری که متوسط عمر طرح‌های توسعه ریلی از ۱۰ سال عبور نموده و متوسط پیشرفت فیزیکی طرح‌ها در برخی از سال‌ها حتی ۱٪ هم نبوده است! مبتنی بر برآوردهای کارشناسی انجام شده در شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران [۹] برای تحقق سهم ۳۰ درصد حمل بار ریلی از مجموع حمل بار زمینی در کشور و نیز ۲۰ درصد از جابه‌جایی مسافر توسط ریل، به سرمایه‌گذاری حدود ۶۰ هزار میلیارد تومان برای تأمین کشنده ریلی (اعم از باری، مسافری، مانوری)، توسعه واگن با برآورد حداقل ۱۰۰ هزار میلیارد تومان و توسعه شبکه (شامل خطوط فرعی، دوخطه کردن، بهسازی، نوسازی و بازسازی خطوط، تراک‌بندی و ...) با برآورد حداقل ۱۵۰ هزار میلیارد تومان سرمایه نیاز است. ارقام اشاره شده نشان می‌دهد برای ایجاد زیرساخت‌های لازم و تأمین ناوگان مورد نیاز، تأمین اعتبارات از اهمیت زیادی برخوردار بوده است و بر همین اساس، به نظر می‌رسد که قانونگذار با پیش‌بینی بند «الف» ماده (۵۷) به بخشی از نیازهای بودجه‌ای توجه نموده است که در صورت تحقق می‌توانست برای رسیدن به هدفگذاری‌های صورت گرفته تأثیر مهمی داشته باشد. در بند «الف» ماده (۵۷) آمده است [۲]:

«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».

براساس بررسی‌های انجام شده، بند «الف» ماده (۵۷) (یعنی اختصاص ۱٪ از درآمدهای نفتی) به هیچ عنوان در طول سال‌های برنامه ششم محقق نشده و بودجه‌ای از این محل برای توسعه بخش ریلی در هیچ یک از سال‌ها تعلق نگرفته است. برای عملیاتی شدن این بند قانونی لازم بود که در بودجه‌های سنواتی، سهم بخش ریلی آورده شود. لکن، دولت در لوایح پیشنهادی، چنین پیش‌بینی‌ای نداشته و علاوه بر آن، مجلس شورای اسلامی نیز مطالبه‌ای برای تحقق قانون مصوب برنامه ششم نداشته و نظارتی برای تحقق آن صورت نداده است. از جمله دلایل سازمان برنامه و بودجه در عدم درج یک درصد سهم حمل و نقل ریلی از فروش نفت در لوایح بودجه سنواتی آن است که در صورت

قانون برنامه ششم توسعه و روش بودجه ریزی دیده می شود. با توجه به این توضیحات، می توان در وهله اول وزارت راه و شهرسازی و سازمان برنامه و بودجه را - به دلیل عدم اهتمام به اجرای قانون برنامه - و در وهله بعد، مجلس شورای اسلامی را - به دلیل عدم نظارت و مطالبه گری مجدانه - در عدم تحقق این حکم قانونی دخیل دانست.

پیش بینی چنین اعتباری، سقف اعتبارات طرح های تملک دارایی سرمایه ای فصل حمل و نقل که در کنار سایر فصل های امور اقتصادی بودجه، به صورت سالیانه در معاونت اقتصادی سازمان تعیین می شود، رعایت نخواهد شد و از آن عبور خواهد نمود که این موضوع بر خلاف چارچوب بخشنامه بودجه سنواتی است. صرف نظر از کیفیت استدلال سازمان برنامه در برتری دادن بخشنامه بودجه نسبت به نص صریح برنامه توسعه کشور، یک تناقض میان اجرای حکم

جمع بندی و توصیه های سیاستی

۳. اصلاح سیاست های مالی حمل و نقل ریلی و جاده ای

با وجود سیاست کلی کشور در اولویت دهی به حمل و نقل ریلی در عمل سیاست های مالی که بر حمل زمینی حاکم است، به نفع حمل و نقل جاده ای است و امکان تحقق مزایای حمل ریلی و رشد آن را سلب کرده است. این مشکل اساسی و ریشه ای ابعاد مختلفی دارد از جمله:

■ عرضه ارزان سوخت

عرضه سوخت به قیمت نازل موجب شده حمل و نقل جاده ای با مصرف سوخت بیشتر، از پارانه سوخت بیشتری بهره مند شود که ارزانی ظاهری قیمت حمل و نقل جاده ای و به تبع آن گرایش صاحبان کالا به حمل جاده ای را در پی دارد که این روند برخلاف منطق اقتصادی و موجب اتلاف منابع است. لذا شاهد ناهنجاری شدت مصرف انرژی در بخش حمل و نقل کشور در مقایسه با دیگر کشورها هستیم که وضعیتی کاملاً ناپایدار و برخلاف اقتصاد مقاومتی است. اگر به جای میزان مصرف سوخت، توجه به عملکرد مبنای تخصیص پارانه ها در دو بخش ریل و جاده قرار گیرد (جزئیات باید در گزارش دیگری بررسی شود)، می توان به حمایت واقعی از بخش ریلی امیدوار شد و در غیر این صورت، اتفاق خاصی در این بخش رخ نخواهد داد و تأکید بر اولویت بخش ریلی تنها در حد حرف باقی خواهد ماند. در این راستا، توجه به ظرفیت ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید توصیه می شود.

■ حق دسترسی به شبکه حمل و نقل

یکی از مزایای راه آهن کاهش هزینه های استهلاک شبکه است. در راه آهن هزینه نگهداری خطوط نسبت به هزینه احداث اولیه کمتر از هزینه های نگهداری جاده است. با این حال حمل بارهای انبوه در جاده که موجب تخریب زیرساخت جاده ای می شود، تقریباً هیچ هزینه ای برای متقاضی حمل بار ندارد و به نوعی همه هزینه تعمیر و نگهداری جاده ها با دولت است. در جاده، ۹ درصد کرایه بار، سهم سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای است در حالی که در بخش ریلی این عدد حدود ۲۸ درصد است. بنابراین، مزیت ذکر شده برای راه آهن موجب منافع مالی

همان گونه که بیان شد در پایان اجرای برنامه ششم، فاصله قابل توجهی میان وضع موجود و هدفگذاری ۳۰٪ برای حمل بار ریلی وجود دارد. بر مبنای محاسبه سهم از حمل و نقل زمینی و مبتنی بر شاخص تن-کیلومتر بار حمل شده، سهم شیوه ریلی از حمل بار زمینی کشور در پایان سال ۱۴۰۰ به ۱۱/۲٪ رسید که نسبت به سال شروع برنامه، نه تنها افزایش نداشته بلکه به میزان ۵/۰ واحد افت داشته است. در این قسمت، توصیه های سیاستی و مهم برای بهبود این وضعیت براساس تحلیل های انجام شده ارائه می شود.

۱. ضرورت تدقیق هدفگذاری در برنامه توسعه هفتم

در برنامه توسعه هفتم کشور باید مشخص شود که اولاً پستوانه کارشناسی رقم ۳۰ درصد (یا هر رقم دیگر) چیست و مبنای تعیین این هدف چه بوده است؟ ثانیاً آیا منظور قانونگذار، سهم بار ریلی از کل شیوه های حمل و نقل است یا شیوه های زمینی؟ ثالثاً چه شاخصی باید به عدد ۳۰ درصد برسد؟ تناژ بار یا تن-کیلومتر یا ...؟ رابعاً عوامل و دستگاه های مختلفی در تحقق و یا عدم تحقق این سهم مؤثر هستند، لکن در حکم قانون برنامه ششم، به طور کلی «دولت» مکلف به انجام این کار شده است که بر این اساس نمی توان، نظارت مؤثری را انجام داد و لازم است از دستگاه های ذی ربط به خصوص وزارت راه و شهرسازی به عنوان دستگاه مسئول نام برده شود.

۲. توجه به احکام برنامه پنج ساله توسعه در لوایح و قوانین بودجه سنواتی کشور

برای تحقق سهم ۱٪ از درآمدهای نفتی (بند «الف» ماده (۵۷) قانون برنامه ششم) و با فرض باقی ماندن آن در برنامه هفتم توسعه، لازم است سهم بخش ریلی در قانون بودجه سنواتی به صورت شفاف ذکر شود. در این راستا، وزارت راه و شهرسازی و دولت لازم است حکم مرتبط را در لایحه پیشنهادی پیش بینی نمایند.



راه آهن نمی شود و حتی برعکس، هزینه های نگهداری خطوط ریلی اکثراً برعهده استفاده کنندگان است.

■ انعطاف تعرفه های حمل

مهم ترین عامل رقابتی بین حمل بار جاده ای و ریلی، شاخص نسبت کرایه حمل و نقل ریلی به جاده ای است. کاهش این شاخص موجب کسب مزیت رقابتی حمل و نقل ریلی در جذب بار و مسافر است و لذا برای عملیاتی کردن حمایت کلان از توسعه حمل ریلی، بهبود این شاخص باید مد نظر سیاستگذاران ریلی باشد.

۴. تغییر نگرش در طرح های توسعه ریلی و تکمیل مطالعات طرح جامع حمل و نقل کشور

در قانون احکام دائمی توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵ بر تهیه و تصویب طرح جامع حمل و نقل تأکید شده است. با گذشت ۶ سال از قانون احکام دائمی برنامه های توسعه، هنوز طرح جامع بخش حمل و نقل کشور تهیه نشده است. یکی از تبعات نبود نظام جامع حمل و نقل، مشخص نبودن جایگاه و نحوه اولویت حمل و نقل ریلی است. در غیاب طرح جامع حمل و نقل، الگوی علمی و منظمی برای برنامه ریزی بلندمدت بخش حمل و نقل تدوین نشده و برنامه ریزی، احداث، بهره برداری و پشتیبانی زیربخش ریلی در هاله ابهام و بدون هماهنگی کامل با دیگر شیوه های حمل و نقل است. این امر علاوه بر اتلاف بخشی از سرمایه ها و امکانات، چه بسا موجب کمبودها یا تراکم موضعی در عرضه خدمات می شود؛ لذا باید به عنوان یک گام مهم طرح جامع حمل و نقل سریع تر تکمیل و به عنوان سند مرجع نظام مند نمودن توسعه این بخش مد نظر قرار گیرد. علاوه بر این، اولویت بندی پروژه های ریلی باید با آن دسته از طرح ها باشد که بازگشت سرمایه آنها در سریع ترین وجه اتفاق بیفتد. توسعه شبکه ریلی مسافری (از جمله اتصال مراکز استان های باقی مانده به شبکه ریلی) نمی تواند چنین هدفی را محقق کند و باید در این خصوص بازنگری جدی صورت گیرد، زیرا در راه آهن، حمل و نقل باری توسعه ترانزیت کالا است که درآمدزا است و می تواند در کوتاه مدت، سرمایه هزینه شده برای ساخت شبکه ریلی را برگرداند. ضمن اینکه در عمل نیز به دلیل نبود نگاه جامع به توسعه حمل و نقل، برخی خطوط ریلی که با فشار مقامات سیاسی و محلی ساخته شده است، در بخش مسافری نیز کارایی نداشته و جذب مسافر ندارند. ایجاد خطوط فرعی به مبادی بار و معدنی، صنعتی و تجاری و رفع گلوگاه های شبکه ریلی که موجب محدودیت حمل و نقل ریلی شده اند نیز از جمله اولویت هاست.

۵. حل چالش های ناوگان ریلی

«براساس توضیحات ارائه شده، اولویت های تأمین ناوگان به شرح زیر پیشنهاد می شود.

اولویت ۱- اهتمام به نگهداری ناوگان موجود در سرویس و مراقبت از خرابی های تکراری و پر هزینه و حفظ آماده به کاری از طریق تأمین

اعتبار مالی مورد نیاز از سوی دولت در بودجه سنواتی همزمان با جذب منابع بخش غیردولتی.

- توجه: صرف بهینه منابع و نظارت بر آن با اصلاح چالش های نظام نگهداری ناوگان

اولویت ۲- بازگرداندن ناوگان خارج از سرویس دارای امکان تعمیر و بازسازی و آسیب شناسی دلایل خرابی ها؛

اولویت ۳- سفارش و عقد قرارداد به اندازه تکمیل ظرفیت تولید داخل با سازندگان داخل کشور و نظارت مستمر بر رعایت تعهد طرفین و رفع موانع در مسیر تولید،

- توجه: ضرورت آسیب شناسی عدم موفقیت برخی پروژه های تولید ناوگان در ایران

اولویت ۴- تأمین نیاز از طریق خرید ناوگان از خارج از کشور و با بهره گیری از بخش غیردولتی داخل.

۶. اصلاح نظام بهره برداری

براساس توضیحات ارائه شده پیشین، اصلاح رویه سنتی نظام بهره برداری برای تسریع سیر قطارها و اقتصادی شدن بازدهی امور باری حیاتی است. به لحاظ کمبود خطوط فرعی و نبود سیستم های ردیابی واگن ها و تراکم ترافیک مسیرهای پرتقاضا، الگوی بهره برداری موجود امکان استفاده از همه ظرفیت خطوط آهن دو خطه را هم فراهم نمی نماید. در راستای ارتقای نظام بهره برداری توجه به محورهای زیر توصیه می شود:

- اصلاح مقررات و روش های مدیریتی سیر و حرکت،
- استفاده از روش های مکانیزه جهت کاهش زمان معطلی واگن ها برای امور بازدید و کنترل و کاهش زمان تخلیه و بارگیری،
- برنامه ای کردن سیر قطارهای باری،
- انجام مستمر و منظم برنامه های تعمیر و نگهداری خطوط و نوسازی ناوگان و اصلاح نظامات آنها برای امکان افزایش سرعت مجاز (بدون کاهش ضرایب ایمنی لازم)،
- ارتقای سیستم های کنترل کیفیت در فعالیت های سیر و حرکت و در نگهداری خط و ناوگان،
- ایجاد سیستمی هوشمند جهت شناسایی کالا و نظارت و کنترل بر حمل و نقل کالا در شبکه ریلی،
- استفاده از سیستم ها و تجهیزات نوین مؤثر بر افزایش ظرفیت محورهای موجود،
- ایجاد شبکه هوشمند برای هماهنگ نمودن عوامل مؤثر بر ترانزیت شامل گمرک، نیروی انتظامی، فورواردرها و سیستم حمل و نقل و ...

۷. بازطراحی نظام ساختاری حکمرانی ریلی

برای رفع تعارضات موجود در وظایف حاکمیتی و تصدی گری لازم است ساختار حکمرانی حمل و نقل ریلی کشور مورد بازبینی قرار گیرد

راستاء، اصلاح چالش‌های موجود (مانند موارد اشاره شده در عدم توسعه خطوط فرعی تجاری) در کنار ارائه تسهیلات و نیز بهره‌گیری از ظرفیت صندوق توسعه حمل و نقل کشور می‌تواند اهمیت داشته باشد. ثانیاً در بخش اعتبارات دولتی نیز به یک تغییر رویکرد جدی در پیش‌بینی و تخصیص اعتبارات لازم است. در قوانین بودجه سالهای گذشته، اعتبارات طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای از منابع عمومی دولت (فهرست شده در پیوست ۱ قانون بودجه) در بخش جاده‌ای تقریباً دو برابر بخش ریلی بوده که لازم است ضمن کاهش فاصله، به تدریج به نفع بخش ریلی تغییر نماید.

و ساختار و اساسنامه شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران اصلاح گردد. ارتقای مشارکت بخش غیردولتی در صنعت ریلی با هدف افزایش بهره‌وری نیز باید مورد توجه قرار گیرد.

۸. اصلاح اقتصاد بخش ریلی و جذب سرمایه

در راستای کاهش معضل کمبود منابع مالی توسعه ریلی در کشور، اولاً باید توجه داشت که نمی‌توان به منابع عمومی دولت که محدود است اتکا نمود و باید به راهکارهای جذب سرمایه بخش غیردولتی از جمله مشارکت صنایع بزرگ کشور به طور جدی توجه نمود. در این

منابع و مآخذ

۱. سیاست‌های کلی نظام در بخش حمل و نقل، ۱۳۷۹.
۲. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی و اجتماعی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۵.
۳. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ۱۳۹۶.
۴. سالنامه آماری سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای، ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰.
۵. سالنامه آماری شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰.
۶. قانون بودجه کشور، ۱۳۹۵ تا ۱۴۰۰.
۷. گزارش بررسی شبکه مسائل و چالش‌های حمل و نقل ریلی در ایران، مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی (در دست چاپ).
۸. وضعیت کشنده‌های ریلی در ایران: مسائل و چالش‌ها و راهکارهای پیشنهادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.
۹. برنامه جهشی ترانزیت کشور در حوزه ریلی، شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران و شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور، ۱۴۰۱.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir