



کمیسیون حمل و نقل و لجستیک



مرکز پژوهش های اتاق ایران

## حمل و نقل زمینی در حوزه بار: چالش ها و راهکارها



شناسنامه گزارش



کمیسیون حمل و نقل و لجستیک



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

عنوان:

حمل و نقل زمینی در حوزه بار: چالش‌ها و راهکارها

مجری: دکتر محمدتقی فیاضی

ناظر: کمیسیون حمل و نقل و لجستیک

تاریخ انتشار: تیر ۱۴۰۱

واژه‌های کلیدی: ناوگان حمل و نقل زمینی، شبکه ریلی، شبکه جاده‌ای، ترانزیت، لجستیک، چالش‌ها و راهکارها

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵



## فهرست مطالب

۵	خلاصه مدیریتی
۱۰	۱. مقدمه
۱۱	۲. توصیف وضع موجود
۱۴	۳. چالش‌های حمل‌ونقل زمینی در حوزه بار
۱۶	۴. چالش‌های حمل‌ونقل زمینی در حوزه بار، راهبردها و اقدامات
۷۰	۵. جمع‌بندی
۷۷	منابع و ماخذ



## خلاصه مدیریتی

کارآمدی سیستم‌های حمل‌ونقل، فرصت‌ها و مزیت‌های اقتصادی و اجتماعی فراوانی را به همراه دارد که این فرصت‌ها و مزیت‌ها اثرات مثبت چندوجهی را مانند دسترسی بهتر به بازارها، افزایش اشتغال و سرمایه‌گذاری در اقتصاد سبب می‌شود. حمل‌ونقل کارآمد هزینه‌های بسیاری از بخش‌های اقتصادی را کاهش می‌دهد، درحالی‌که حمل‌ونقل ناکارآمد این هزینه‌ها را افزایش می‌دهد. علاوه بر این، تأثیرات حمل‌ونقل همیشه آن چیزی نیست که قابل انتظار است و می‌تواند عواقب پیش‌بینی نشده یا ناخواسته‌ای به دنبال داشته باشد. اثر ازدحام یا پیامدهای منفی زیست‌محیطی می‌تواند برخی از این عواقب پیش‌بینی نشده یا ناخواسته باشند که نمی‌توان آن‌ها را نادیده گرفت.

بر اساس مطالعات صورت گرفته و نشست‌های کارشناسی چالش‌های بخش حمل‌ونقل در حوزه بار را می‌توان در دو دسته کوتاه و میان‌مدت دسته‌بندی کرد. چالش‌هایی مانند «نبود مرجع هماهنگ‌کننده ترانزیت در کشور»، «خود مالکی ناوگان حمل‌ونقل جاده‌ای» و «اتکای هزینه‌های جاری سازمان‌های زیربخشی حمل‌ونقل به درآمدهای آن‌ها» در دسته اول قرار می‌گیرند که آن‌ها را می‌توان با مجموعه اقداماتی در قالب برنامه‌های کوتاه‌مدت مدیریت کرد؛ اما چالش‌هایی مانند «نبود نهاد راهبر لجستیک در کشور»، «فرسودگی ناوگان حمل‌ونقل»، «وجود موانع در رقابتی شدن حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای»، «حکمرانی نامتوازن در بخش حمل‌ونقل کشور» و «ناکافی بودن زیرساخت‌های شبکه ریلی کشور» در دسته دوم قرار می‌گیرند که برای مدیریت آن‌ها به مجموعه اقداماتی در قالب برنامه‌های میان‌مدت نیاز است.

**ترانزیت** - در صورتی که همه مبادلات کشورهای کریدور شمال - جنوب و یک‌سوم مبادلات چین و اروپا از مسیرهای ایران انجام شود و میزان درآمد مستقیم حاصل از ترانزیت برای کشور را ۷۵ دلار برای هر تن در نظر بگیریم، به‌طور بالقوه امکان کسب درآمد ۱۱ میلیارد دلاری از این مسیر برای ایران وجود می‌داشت. ایران در زمره معدود کشورهایی است که از موقعیت بین‌المللی خاصی برای ترانزیت بار برخوردار است؛ اما به دلایل مختلف از جمله ناهماهنگی‌های داخلی در امر سیاست‌گذاری در ترانزیت نتوانسته از مزیت‌های متنوع آن استفاده کند. فارغ از موضوع تحریم‌ها، برخی مشکلات داخلی نیز مانع از دستیابی و بهره‌برداری ایران از مزیت‌های فراوان ترانزیت و پتانسیل‌های بالقوه کشور در این زمینه شده است. یکی از مهم‌ترین مشکلات عدم هماهنگی میان دستگاه‌های متولی این بخش است. به‌منظور برطرف کردن این ناهماهنگی‌ها پیشنهادهایی به این شرح قابل‌ارائه است: (۱) ایجاد نظام و متولی واحد برای بخش حمل‌ونقل کشور؛ (۲) تجمیع وظایف حمل‌ونقلی در یک وزارتخانه؛ (۳) ایجاد ستاد ترانزیت؛ (۴) اصلاح احکام مرتبط با حمل‌ونقل در قانون تعزیرات حکومتی و قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز؛ (۵) واگذاری نقش ویژه به گمرک؛ (۶) به‌روز بودن رانندگان و شرکت‌های حمل‌ونقل نسبت به قوانین و مقررات بین‌المللی؛

(۷) اعتماد به شرکت‌های بین‌المللی حمل و نقل.

**خودمالکی** - تا پایان سال ۱۴۰۰ به میزان ۸۷,۹ درصد مالکیت ناوگان حمل و نقل باری کشور خودمالکی (ملکی راننده و ملکی شخص دیگر) و ۱۲,۱ درصد دیگر به صورت شرکتی (ملکی شرکت/موسسه، ملکی شراکتی) بوده است. از نظر تعداد نیز از مجموع ۳۶۵ هزار وسیله نقلیه عمومی باری ۳۲۱ هزار دستگاه خودمالکی و ۴۴ هزار دستگاه به صورت شرکتی تملک شده است. در نبود شرکت‌های توانمند در حوزه حمل و نقل، با رانندگانی مواجه هستیم که تمامی مراحل حمل بار را خودشان به تنهایی انجام می‌دهند که این موضوع علاوه بر ایجاد مشکلات مضاعف برای رانندگان، مشکلاتی را برای سفارش‌دهنده بار نیز ایجاد می‌کند. مشکلات دیگری که به واسطه خودمالکی وجود دارد عبارت است از خودداری برخی از رانندگان در حمل برخی از بارها و یا تردد در برخی مسیرها و عدم تردد در مسیرهای دیگر، عدم امکان هماهنگی‌های کلان به دلیل فراوانی و تعدد رانندگان خودروها و بهره‌وری پایین سیستم حمل و نقل (به دلیل تردهای یکسرخالی، خواب بودن کامیون‌ها و ...). برای ایجاد نظام شرکت‌مالکی در برابر خودمالکی پیشنهادهایی به این شرح قابل ارائه است: (۱) جابجایی بار از طریق شرکت‌ها نه راننده؛ (۲) در نظر گرفتن امتیازات خاص برای شرکت‌ها؛ (۳) اصلاح قوانین مالیاتی در حوزه حمل و نقل؛ (۴) تغییر سیاست‌ها در جهت ایجاد شرکت‌ها و تعاونی‌ها؛ (۵) شرکت‌ها دریافت‌کننده تسهیلات باشند نه افراد حقیقی؛ (۶) اعطای مجوز واردات کامیون به شرکت‌های حمل و نقلی با قیودی؛ (۷) استفاده از ظرفیت ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور؛ (۸) اصلاح قوانین مالیاتی، قانون تعزیرات حکومتی و قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز؛ (۹) ایجاد دیتاستر بار یا اطلس کشوری بار.

**اتکای هزینه‌های جاری سازمان‌های زیربخشی حمل و نقل به درآمدهای آن‌ها** - وزارت راه و شهرسازی در حوزه حمل و نقل دارای معاونت حمل و نقل است. سه سازمان هواپیمایی کشوری، سازمان بنادر و دریانوردی و سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای نیز ذیل وزارتخانه و در حوزه حمل و نقل فعالیت می‌کنند. همچنین در حوزه حمل و نقل، شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران، شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران، شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل و نقل کشور، شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران و شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی (ره) و صندوق توسعه حمل و نقل کشور از شرکت‌های زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی هستند. بررسی منابع مالی سازمان‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه نشان می‌دهد که این سازمان‌ها و شرکت‌ها عمدتاً به صورت درآمد - هزینه اداره می‌شوند؛ هرچند اکثر آن‌ها زیانده بوده و در قسمت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به منابع عمومی وابسته‌اند. بررسی وظایف و مأموریت‌های شرکت‌ها و سازمان‌های زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی نشان می‌دهد این سازمان‌ها (و شرکت‌ها) هم‌زمان وظایف تصدی‌گری، تنظیم‌گری و حاکمیتی را انجام می‌دهند؛ که این وضعیت فرآیند سیاست‌گذاری،

مسئولیت‌ها و مأموریت‌های آن‌ها را تحت تأثیر قرار داده است. برای این چالش مجموعه اقداماتی به این شرح پیشنهاد می‌شود: (۱) ایجاد وزارت حمل‌ونقل؛ (۲) ایجاد نهاد تنظیم‌گر در بخش حمل‌ونقل (در شقوق مختلف)؛ (۳) واریز تمام درآمدهای بخش حمل‌ونقل و راه به خزانه به‌عنوان درآمدهای عمومی.

**نبود نهاد راهبر لجستیک در کشور** - لجستیک به‌عنوان یکی از ارکان اصلی توسعه اقتصادی کشورها شناخته شده است. عملکرد لجستیک کشورها، عامل رشد اقتصادی و رقابت آن‌ها در هر دو زمینه تجارت بین‌المللی و داخلی خواهد بود. سیاست‌گذاران، پیاده‌سازی سیاست‌های منسجم و پایدار را برای یکپارچه‌سازی زنجیره تأمین نه تنها در کشورهای دارای بهترین عملکرد، بلکه در اقتصادهای نوظهور نیز به‌عنوان موتوری برای رشد ضروری می‌دانند. کشورهای دارای عملکرد ضعیف در بخش لجستیک با هزینه‌های بالا روبرو هستند. این امر نه تنها به دلیل هزینه‌های حمل‌ونقل بلکه به دلیل زنجیره‌های تأمین غیرقابل اتکا است که مانع اصلی همگرایی و رقابت در زنجیره ارزش جهانی محسوب می‌شود. طبق اطلاعات گزارش شاخص‌ها و نماگرهای عملکرد لجستیک در سال ۲۰۱۸ متوسط شاخص لجستیک برای ۱۳ کشور منطقه که صادرات ایران به آن‌ها از طریق جاده امکان‌پذیر است، معادل ۲,۵ است که این رقم از عملکرد ۱۱۴ کشور از ۱۶۰ کشور فهرست پایین‌تر است. ایران با رتبه ۶۴ و شاخص LPI ۲,۸۵ از تمامی کشورهای منطقه به‌جز ترکیه (با شاخص ۳,۱۵) وضعیت بهتری دارد. مقدار این شاخص برای عراق و افغانستان به‌عنوان دو مقصد مهم صادرات جاده‌ای کشور، به ترتیب ۲,۱۸ (رتبه ۱۴۸) و ۱,۹۵ (آخرین رتبه یعنی ۱۶۰) بوده است. پیشنهادهایی به شرح زیر برای چالش ناهماهنگی و نبود راهبر لجستیک در کشور قابل طرح است: (۱) ایجاد یکپارچگی و هماهنگی در همه مراحل «لجستیکی»؛ (۲) ایجاد انسجام سیاست‌های حمل‌ونقلی در مجموعه وزارت راه و شهرسازی؛ (۳) کارکرد اختصاصی سازمان‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی؛ (۴) ارتقای کارکرد کمیسیون ترابری؛ (۵) تعیین اتاق بازرگانی به‌عنوان نهاد متولی لجستیک؛ (۶) ایجاد شورای راهبری لجستیک؛ (۷) فرهنگ‌سازی برای لجستیک؛ (۸) تکمیل حلقه‌های لجستیک.

**فرسودگی ناوگان حمل‌ونقل** - ناوگان باری کشور در پایان سال ۱۴۰۰ به‌طور متوسط سن ۱۹,۳ سال را داشته است. وسایل نقلیه عمومی باری زیر یک سال ۱,۷ درصد ناوگان باری کشور و وسایل نقلیه عمومی باری بالای ۵۰ سال ۱,۲ درصد ناوگان باری کشور را تشکیل داده است. بیشترین فراوانی به ترتیب مربوط به وسایل نقلیه باری با سن ۱۱ تا ۱۵ سال و ۶ تا ۱۰ سال بوده است. بر اساس آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون هوای پاک، احراز فرسودگی ناوگان از سن ناوگان مستقل شده است. در این آیین‌نامه ضمن تعریف سن مرز فرسودگی، پس از سن فرسودگی، ضرورت انجام تست‌های فنی مربوط و تعداد دفعات مراجعه به مراکز مکانیزه سنگین و نیمه سنگین معاینه فنی به سه بار در سال افزایش پیدا کرده



است و ناوگانی که دو بار متوالی در تست معاینه فنی مردود شود، فرسوده تلقی می‌شود. فرسودگی ناوگان علاوه بر بهره‌وری پایین آسیب‌های زیست‌محیطی و اقتصادی بالایی نیز به همراه دارد. یکی از مهم‌ترین آسیب‌های اقتصادی مصرف بالای سوخت است. مصرف بالای سوخت علاوه بر زیان اقتصادی، اثرات مخرب زیست‌محیطی هم به همراه دارد. همچنین یارانه پنهان سوخت در بخش حمل‌ونقل جاده‌ای (شامل بار و مسافر) برای سال (۱۳۹۹) رقمی در حدود ۲۳۶ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود (البته با افزایش قیمت‌های نفت و نرخ تسعیر ارز و ثابت ماندن قیمت گازوئیل به ویژه در سال ۱۴۰۱ رقم مزبور به شدت افزایش یافته است). پیشنهادهایی که برای نوسازی ناوگان مطرح است به این شرح است: (۱) نوسازی کامیون‌های با بالاترین عمر، واردات کامیون‌های زیر ۳ سال عمر و افزایش قیمت گازوئیل؛ (۲) استفاده از قابلیت ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید؛ (۳) اجباری شدن فیلتر دوده؛ (۴) جلوگیری از تردد کامیون‌های با عمر بالا (مثلاً ۳۰ سال به بالا) در جاده‌های کشور؛ (۵) توسعه شرکت‌مالکی به جای خودمالکی؛ (۶) از بین رفتن تفاوت قیمت‌های داخلی و خارجی کامیون؛ (۷) کمک گرفتن از بخش خصوصی.

**وجود موانع در رقابتی شدن حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای** - بین حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای در کشور توازن و تناسبی وجود ندارد. از کل بار جابجا شده با روش زمینی ۹۲ درصد حمل‌ونقل کالا در کشور در جاده‌ها و توسط کامیون‌ها انجام می‌شود و ۸ درصد نیز از طریق ریل صورت می‌گیرد. متوسط مسافت طی شده توسط یک کامیون در کشور، در سال ۱۴۰۰ برابر ۵۰۲ کیلومتر بوده است. این به معنای آن است که در حمل‌ونقل جاده‌ای حمل بار در فواصل طولانی‌تر از ۳۰۰ کیلومتر اتفاق می‌افتد؛ درحالی‌که در مسافت‌های بالاتر از ۳۰۰ کیلومتر باید حمل بار از طریق ریل صورت بگیرد. برای رفع موانع در رقابتی شدن حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای به مجموعه اقداماتی نیاز است که هم ضعف‌های زیرساختی در بخش حمل ریلی برطرف شود و هم برخی مزیت‌های یک‌طرفه که در حال حاضر به نفع حمل جاده‌ای است، تغییر کند و موازنه‌ای بین دو شق حمل‌ونقل ایجاد شود. برخی از مهم‌ترین این اقدامات به این شرح است: (۱) دوخطه کردن خطوط راه‌آهن؛ (۲) توسعه زیرساخت‌ها و ناوگان ریلی؛ (۳) توسعه شبکه مویرگی با کمک مراکز عمده بار در کشور؛ (۴) توسعه فرهنگ استفاده از ناوگان ریلی؛ (۵) خارج شدن توسعه و احداث راه‌آهن از فشارهای سیاسی و خواست‌های منطقه‌ای؛ (۶) ایجاد موازنه بین هزینه‌های نگهداری و بهره‌برداری در دو بخش جاده‌ای و ریلی؛ (۷) افزایش قیمت سوخت؛ (۸) اصلاح ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید.

**حکمرانی نامتوازن در بخش حمل‌ونقل کشور** - هم‌اکنون مقام سیاست‌گذار در بخش حمل‌ونقل کشور از یک‌سو و سیاست‌گذاران زیربخش‌های حمل‌ونقل همگی در سطح معاون وزیر راه و شهرسازی هستند، درحالی‌که حکمرانی مؤثر ایجاب می‌کند تا ضمن واگذاری کلیه تصدی‌های دولتی موجود در

بخش حمل‌ونقل به بخش خصوصی، سازمان‌های زیربخشی حمل‌ونقل کوچک‌سازی و در سلسله‌مراتب اداری تحت مدیریت و راهبری مقام سیاست‌گذار و هماهنگ‌کننده شیوه‌های حمل‌ونقل، سازمان‌دهی شوند. یکی از مشکلات بخش حمل‌ونقل در حال حاضر، تصدی‌گری دولت در این حوزه و عدم هماهنگی در وظایف حاکمیتی است. به‌طور خاص عدم هماهنگی در بخش‌های حاکمیت شیوه‌های مختلف حمل‌ونقل موجب شده است که شاهد مدیریت جزیره‌ای در زیربخش‌ها و سازمان‌های تابعه وزارت راه و دیگر نهادهای مسئول در این حوزه باشیم. اصلاح ساختار حاکمیت باید امکان رشد بیشتر و مشارکت بخش خصوصی را فراهم کند و از سوی دیگر حاکمیتی یکپارچه و کارا ارائه دهد. با توجه به تعدد مراجع تصمیم‌گیری در این حوزه (وزارت راه‌وشهرسازی، شهرداری‌ها، وزارت کشور، وزارت صنعت، معدن و تجارت، گمرک و ...) نقش شوراهای عالی تصمیم‌گیری در این زمینه باید تقویت و ساختار سازمانی متناسب با این نیازها طراحی شود. همچنین در ساختار جدید باید نقش سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و بنگاهداری در شیوه‌های مختلف حمل‌ونقل تفکیک شده تا نقش حاکمیتی دولت به شکلی مطلوب انجام شود. مجموعه اقداماتی که برای چالش‌های این حوزه می‌توان پیشنهاد کرد به این شرح است: (۱) تفکیک وظایف سیاست‌گذاری، تصدی‌گری و تنظیم‌گری در مجموعه وزارت راه و شهرسازی؛ (۲) ایجاد نهاد مستقل تنظیم‌گری (رگلاتوری) در شقوق مختلف حمل‌ونقل؛ (۳) انتزاع بخش راه از وزارت راه و شهرسازی و ایجاد وزارتخانه حمل‌ونقل؛ (۴) ایجاد اطلس ملی بار.

**ناکافی بودن زیرساخت‌های شبکه ریلی کشور** - خطوط ریلی در دست بهره‌برداری کشور برابر ۱۳۹۵۴ کیلومتر، خطوط ریلی در دست مطالعه برابر ۶۳۱۲ کیلومتر و خطوط ریلی در دست اجرا برابر ۳۲۶۷ کیلومتر است. بر اساس اسناد بالادستی و طبق مطالعات طرح جامع حمل‌ونقل کشور، نیاز به توسعه شبکه ریلی به‌مراتب بیش از نیاز به توسعه شبکه جاده است و مزایای حمل‌ونقل ریلی نیز موجب شده در اسناد بالادستی متعددی بر اولویت حمل‌ونقل ریلی تصریح و تأکید شود؛ باین‌حال در طول ۴۰ سال گذشته توسعه جاده‌ها با شتابی باورنکردنی و چند برابر توسعه ریلی صورت پذیرفته است. بر اساس اطلاعات موجود در طول ۴۳ سال گذشته خطوط ریلی تنها ۲,۵ برابر شده درحالی‌که طول آزادراه‌ها طی همین مدت نزدیک به ۲۰ برابر و طول بزرگراه‌ها نیز ۳۶,۸ برابر شده است. طول راه‌های اصلی نیز ۶,۷ برابر و راه‌های روستایی نیز بیش از ۵ برابر شده است؛ بنابراین در سال‌ها و دهه‌های گذشته نتایج سیاست‌ها و اقدامات اجرایی توسعه به‌شدت نامتوازن زیرساخت‌های جاده‌ای در برابر ریلی بوده است. برای تغییر این وضعیت و افزایش سهم حمل‌ونقل ریلی در کشور و به‌منظور تکمیل زیرساخت‌های شبکه ریلی اقداماتی به شرح زیر پیشنهاد می‌شود: (۱) سرمایه‌گذاری دولت و با مشارکت بخش خصوصی در خطوط فرعی؛ (۲) دوخطه کردن خطوط؛ (۳) اولویت‌بندی پروژه‌های ریلی؛ (۴) افزایش و تکمیل ناوگان ریلی؛ (۵) رفع گلوگاه‌ها در تخلیه و بارگیری؛ (۶) ایجاد و توسعه شرکت‌های خصوصی ریلی.

## ۱. مقدمه

توسعه سیستم‌های حمل و نقل در بستر اجتماعی و اقتصادی هر کشوری صورت می‌گیرد. در حالی که سیاست‌ها و راهبردهای توسعه بر سرمایه فیزیکی متمرکز بوده است، در سال‌های اخیر با در نظر گرفتن سرمایه انسانی نوعی توازن بین این دو مشاهده می‌شود. صرف‌نظر از اهمیت نسبی هر یک از سرمایه‌های فیزیکی و انسانی، توسعه بدون تعامل این دو ممکن نیست زیرا زیرساخت‌ها بدون عملیات و نگهداری مناسب (که توسط عامل انسانی صورت می‌گیرد) نمی‌تواند کارایی داشته باشد؛ در عین حال، فعالیت‌های اقتصادی بدون وجود زیرساخت‌ها انجام نمی‌شود. عملکردهای کاملاً تعاملی و خدمات محور بسیاری از فعالیت‌های حمل و نقل، بر رابطه پیچیده بین نیازهای فیزیکی و سرمایه انسانی آن تأکید دارد. به عنوان مثال، لجستیک مؤثر و کارآمد به زیرساخت‌ها و تخصص مدیریتی متکی است.

بخش حمل و نقل به دلیل استفاده گسترده از زیرساخت‌ها، جزء مهمی از اقتصاد و ابزار معمول برای توسعه است. این امر حتی در اقتصاد جهانی بیشتر مشاهده می‌شود که در آن فرصت‌های اقتصادی به‌طور فزاینده‌ای با جابجایی بار و مسافر شامل فناوری اطلاعات و ارتباطات رابطه دارد. رابطه بین کمیت و کیفیت زیرساخت‌های حمل و نقل و سطح توسعه اقتصادی به وضوح روشن است. زیرساخت‌های حمل و نقل با گستردگی بالا و شبکه‌های بسیار متصل به هم معمولاً با سطح بالایی از توسعه همراه هستند. هنگامی که سیستم‌های حمل و نقل کارآمد باشند، فرصت‌ها و مزیت‌های اقتصادی و اجتماعی ایجاد می‌شود که منجر به اثرات مثبت چندوجهی مانند دسترسی بهتر به بازارها، افزایش اشتغال و سرمایه‌گذاری می‌شود. هنگامی که سیستم‌های حمل و نقل از نظر ظرفیت یا قابلیت اطمینان دچار کمبود و نقصان باشند، هزینه‌های اقتصادی مانند کاهش کیفیت زندگی یا از دست رفتن فرصت‌ها را به همراه دارند.

در کل، حمل و نقل کارآمد هزینه‌های بسیاری از بخش‌های اقتصادی را کاهش می‌دهد، در حالی که حمل و نقل ناکارآمد این هزینه‌ها را افزایش می‌دهد. علاوه بر این، تأثیرات حمل و نقل همیشه آن چیزی نیست که قابل انتظار است و می‌تواند عواقب پیش‌بینی نشده یا ناخواسته‌ای به دنبال داشته باشد. اثر ازدحام یا پیامدهای منفی زیست‌محیطی می‌توانند برخی از این عواقب پیش‌بینی نشده یا ناخواسته باشند که نمی‌توان آن‌ها را نادیده گرفت. فرسودگی ناوگان و یا استفاده از حمل و نقل جاده‌ای در حالی که حمل و نقل رقیب ریلی و با صرفه وجود دارد، از نمونه هزینه‌ها و پیامدهای منفی است که علاوه بر خسارت‌های اقتصادی و مادی، اثرات ناخوشایندی بر محیط‌زیست دارد.

در اسناد بالادستی و سیاست‌های کلی نظام در بخش حمل و نقل و برخی قوانین و اسناد بخشی (مانند اهداف استراتژیک وزارتخانه راه و شهرسازی در بخش حمل و نقل) تلاش‌هایی در جهت ارتقای جایگاه بخش حمل و نقل در اقتصاد کشور صورت گرفته است؛ اما این تلاش‌ها آن‌طور که انتظار می‌رفته نتیجه بخش

نبوده است. در واقع برای دستیابی به اهداف تصریح‌شده در اسناد بالادستی، قوانین و راهبردهای بخشی، موانع و چالش‌هایی وجود دارد؛ به طوری که این موانع و چالش‌ها سبب شده تا سیاست‌ها عملیاتی نشود و اهداف مورد نظر به دست نیاید.

اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران به‌عنوان یکی از متولیان و ذی‌نفعان اصلی بخش حمل‌ونقل (به‌ویژه در حوزه بار) با کمک مرکز پژوهش‌های اتاق ایران برای چاره‌جویی درباره موانع و مشکلات موجود نشست‌های کارشناسی و تخصصی برگزار کرده است. ماحصل این نشست‌ها احصا و دسته‌بندی برخی از این چالش‌ها بوده است. این چالش‌ها در این گزارش با کمک مطالعات، آمار و منابع کتابخانه‌ای تکمیل شده است. برنامه‌ها و مجموعه اقداماتی که برای مواجهه با چالش‌ها می‌توان در نظر گرفت، موضوع این گزارش است. پیشنهادهای هر حوزه چالشی در این بخش از طریق انجام مصاحبه با خبرگان حوزه حمل‌ونقل مطرح و در جلساتی کارشناسی در مورد آن‌ها اجماع صورت گرفته است.

در این گزارش بعد از مقدمه ابتدا به توصیف وضع موجود در حوزه حمل بار می‌پردازیم. وضع موجود شامل زیرساخت‌های جاده‌ای، ریلی، ناوگان حمل‌ونقل باری، بار جابجا شده و ظرفیت‌های این بخش، ترانزیت و ... مورد بحث قرار می‌گیرد. چالش‌های بخش حمل‌ونقل در حوزه بار در بخش بعدی گزارش به اجمال بررسی می‌شود. در بخش چهارم گزارش چالش‌های حمل‌ونقل بار به طور تفصیلی‌تر مورد بررسی قرار می‌گیرد و مجموعه اقداماتی برای مدیریت این چالش‌ها پیشنهاد می‌شود. در انتهای گزارش جمع‌بندی شامل خلاصه اقدامات پیشنهادی برای هر دسته از چالش‌ها مطرح و ارائه می‌شود.

## ۲. توصیف وضع موجود

در سال ۱۴۰۰ طول راه‌های تحت حوزه وزارت راه و شهرسازی (بدون راه‌های روستایی) ۸۵,۵۶۴ کیلومتر، طول آزادراه‌ها و بزرگراه‌ها ۲۲,۶۸۷ کیلومتر، طول راه‌های شریانی ۳۶,۶۳۳ کیلومتر، طول راه‌های ترانزیتی ۲۵,۳۲۹ کیلومتر و طول راه‌های روستایی ۱۳۱,۳۱۶ کیلومتر بوده است. تعداد کامیون‌ها در این سال ۳۶۵ هزار و متوسط عمر کامیون‌ها ۱۹,۳ سال بوده است. میزان بار جابجا شده از طریق جاده ۵۴۶ میلیون تن (و با بارنامه ۵۰۱ میلیون تن) بوده است. تعداد شرکت‌ها و مؤسسات فعال باری داخلی در سطح کشور ۴۵۷۸، تعداد شرکت‌های حمل‌ونقل بین‌المللی باری در سطح کشور ۹۷۲ و تعداد رانندگان عمومی باری جاده‌ای در سطح کشور ۵۱۷ هزار نفر بوده است (جدول ۱).

طول خطوط آهن در دست بهره‌برداری ۱۴۲۶۸ کیلومتر، در دست اجرا برابر ۳۲۷۶ کیلومتر و در دست مطالعه برابر ۶۳۱۲ کیلومتر است<sup>۱</sup>. تعداد واگن‌های باری در پایان سال ۱۴۰۰ برابر ۲۸۰۰۲ دستگاه و میزان

۱. تارنمای شرکت توسعه و ساخت زیربنای حمل‌ونقل کشور (تیرماه ۱۴۰۱)

بار جابجا شده برابر ۴۶,۹ میلیون تن بوده است.

از کل بار جابجا شده با روش زمینی ۹۲ درصد حمل و نقل کالا در کشور در جاده‌ها و توسط کامیون‌ها انجام می‌شود و ۸ درصد نیز از طریق ریل صورت می‌گیرد (سازمان راه‌داری و راه‌آهن ج.ا.ا، ۱۴۰۰).

متوسط عمر کامیون‌های عمومی جاده‌ای کشور (پلاک ایران) در سال ۱۴۰۰ برابر ۱۹,۳ سال بوده است. متوسط عمر کامیون‌ها در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ به ترتیب برابر ۱۶,۴ و ۱۶,۸ سال بوده است؛ بنابراین در طول ۶ سال گذشته به‌طور متوسط حدود ۳ سال به عمر کامیون‌های کشور اضافه شده است. تعداد رانندگان عمومی باری جاده‌ای در سطح کشور در سال ۱۳۹۶ برابر ۴۸۴ هزار نفر بوده است. این تعداد در سال ۱۴۰۰ به ۵۱۷ هزار نفر افزایش یافته است.

تعداد شرکت‌ها و مؤسسات فعال باری داخلی در سطح کشور و تعداد شرکت‌های حمل و نقل بین‌المللی باری در سطح کشور در سال ۱۴۰۰ به ترتیب برابر ۴۵۷۸ و ۹۷۲ بوده است.

#### جدول ۱. تصویری از وضعیت حمل و نقل جاده‌ای بار کشور ۱۳۹۶-۱۴۰۰

عنوان	واحد	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
راه‌های تحت حوزه استحفاظی وزارت (بدون راه روستایی)	کیلومتر	۸۸۰۱۲	۸۸۱۷۳	۸۴۰۴۰	۸۴۸۰۲	۸۵,۵۶۴
راه‌های شریانی	کیلومتر	۳۴۶۳۳	۳۴۶۳۳	۳۴۶۳۳	۳۴۶۳۳	۳۶,۶۳۳
راه‌های روستایی (آسفالت و شوسه)	کیلومتر	۱۲۸۱۳۸	۱۳۳۴۸۰	۱۳۴۰۶۹	۱۳۵۵۴۰	۱۳۱,۳۱۶
کامیون‌های عمومی جاده‌ای کشور (پلاک ایران)	هزار دستگاه	۳۳۸	۳۵۸	۳۴۳	۳۶۰	۳۶۵
متوسط عمر کامیون‌های عمومی جاده‌ای کشور (پلاک ایران)	سال	۱۶,۸	۱۷,۵	۱۸,۳	۱۹,۳	۱۹,۳
رانندگان عمومی باری جاده‌ای در سطح کشور	هزار نفر	۴۸۴	۴۹۴	۵۰۰	۵۲۴	۵۱۷
شرکت‌ها و مؤسسات فعال باری داخلی در سطح کشور	تعداد	۴۳۰۸	۴۳۱۹	۴۵۴۰	۴۶۶۲	۴۵۷۸
شرکت‌های حمل و نقل بین‌المللی باری در سطح کشور	تعداد	۸۴۷	۸۶۷	۹۱۴	۹۵۸	۹۷۲
تن-کیلومتر کالای جابجا شده در کشور (با بارنامه)	میلیون	۲۲۴,۸۳۶	۲۲۳,۱۷۰	۲۳۷,۰۹۷	۲۵۵,۴۲۵	۲۵۹,۶۰۶
میزان کالای جابجا شده در سطح کشور	میلیون تن	۴۸۰	۵۰۲	۵۲۸	۵۴۵	۵۴۶



عنوان	واحد	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
میزان کالای جابجا شده در سطح کشور (با بارنامه)		۴۲۸	۴۴۲	۴۶۷	۵۰۰	۵۰۱
تعداد سفر-کامیون حامل کالا در سطح کشور (با بارنامه)	هزار سفر	۲۹,۹۰۹	۳۰,۱۲۰	۳۰,۷۰۱	۳۲,۳۱۱	۳۲,۷۹۹
متوسط مسافت طی شده در هر سفر کامیون (با بارنامه)	کیلومتر	۵۰۷	۴۸۸	۴۹۳	۵۰۰	۵۰۲
متوسط وزن محموله در هر سفر کامیون (با بارنامه)	تن	۱۴	۱۵	۱۵	۱۵	۱۵
میزان واردات به کشور توسط کامیون	هزار تن	۲۱۱۵	۱۷۵۸	۱۸۲۱	۱۴۴۶	۲۴۳۷
تعداد سفر کامیون حامل کالای وارداتی	هزار سفر	۱۱۵	۸۹	۹۰	۷۳	۱۱۷
میزان صادرات از کشور توسط کامیون	هزار تن	۶۸۳۹	۷۶۲۳	۹۱۱۶	۸۰۶۶	۹۱۵۲
تعداد سفر کامیون حامل کالای صادراتی	هزار سفر	۲۹۵	۳۳۵	۴۰۱	۳۵۷	۴۰۴

منبع: سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، ۱۴۰۰

راه‌های ترانزیتی کشور در سال ۱۳۹۶ برابر ۲۴۹۸۲ کیلومتر بوده که در پایان سال ۱۴۰۰ به ۲۵۳۲۹ کیلومتر افزایش یافته است. میزان ترانزیت کالا از کشور (توسط کامیون) که در سال ۱۳۹۶ برابر ۹۲۸۲ هزار تن بوده با سیر نزولی و با کاهش محسوسی به رقم ۴۸۲۹ در سال ۱۳۹۹ تنزل یافته اما این رقم در سال ۱۴۰۰ به ۹۲۷۵ هزار تن افزایش یافته است. در همین سال میزان ترانزیت بار توسط ریل ۱,۹۳۸ هزار تن بوده است (جدول ۲ و ۳).

در سال ۱۴۰۰ تن - کیلومتر کالای حمل شده ترانزیتی توسط کامیون برابر ۱۰,۲۲۴ میلیون و متوسط مسافت طی شده هر کامیون ترانزیت شده برابر ۷۹۱ کیلومتر بوده است (جدول ۲).

#### جدول ۲. میزان ترانزیت جاده‌ای کالاها از مرزهای کشور برحسب نوع عبور ۱۴۰۰-۱۳۹۶

عنوان	واحد	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹	۱۴۰۰
راه‌های ترانزیتی	کیلومتر	۲۴۹۸۲	۲۵۲۳۵	۲۵۲۷۷	۲۵۳۲۹	۲۵۳۲۹
میزان ترانزیت کالا از کشور (توسط کامیون)	هزار تن	۹۲۸۲	۹۰۷۹	۶۸۰۶	۴۸۲۹	۹۲۷۵
تعداد سفر کامیون حامل کالای ترانزیتی	هزار سفر	۴۵۱	۴۳۳	۳۲۱	۲۳۷	۴۳۶
تن - کیلومتر کالای حمل شده ترانزیتی توسط کامیون	میلیون	۱۱۴۵۸	۱۰۵۲۵	۸۱۵۱	۶۰۶۱	۱۰,۲۲۴
متوسط مسافت طی شده هر کامیون ترانزیت شده	کیلومتر	۱۲۳۰	۱۲۰۲	۱۲۴۷	۱۰۶۵	۷۹۱

مأخذ: سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، (۱۴۰۰)

تعداد واگن‌های بارگیری شده در سال ۱۴۰۰ (شامل نفتی و غیرنفتی) برابر ۳۴,۸۱۷ بوده است. در این سال ۱,۹۳۸,۰۵۹ تن کالاهای عمدتاً غیرنفتی توسط ریل حمل شده است. تن کیلومتر شبکه ریلی کشور

در سال ۱۴۰۰ برابر ۲,۸۵۲ میلیون بوده است (جدول ۳).

جدول ۳. فعالیت ترانزیت به تفکیک نفتی و غیرنفتی توسط ریل در سال ۱۴۰۰

۶۹۷	نفتی	تعداد واگن
۳۴,۱۲۰	غیرنفتی	
۳۴,۸۱۷	کل	
۴۱,۶۷۷	نفتی	تناژ بار
۱,۸۹۶,۳۸۲	غیرنفتی	
۱,۹۳۸,۰۵۹	کل	
۵۶,۴۳۸,۷۶۱	نفتی	تن کیلومتر
۲,۷۹۵,۷۴۶,۲۰۷	غیرنفتی	
۲,۸۵۲,۱۸۴,۹۶۸	کل	

مأخذ: ماهنامه آماری ۱۲ ماهه ۱۴۰۰ راه آهن جمهوری اسلامی ایران

### ۳. چالش‌های حمل و نقل زمینی در حوزه بار

بر اساس مطالعات صورت گرفته و نشست‌های کارشناسی در اتاق ایران، چالش‌های حمل و نقل زمینی در حوزه بار را می‌توان به شرح زیر دسته‌بندی و ارائه کرد:

- نبود مرجع هماهنگ‌کننده ترانزیت در کشور
- خود مالکی ناوگان حمل و نقل جاده‌ای
- اتکای هزینه‌های جاری سازمان‌های زیربخشی حمل و نقل به درآمدهای آن‌ها
- نبود نهاد راهبر لجستیک در کشور
- فرسودگی ناوگان حمل و نقل
- وجود موانع در رقابتی شدن حمل و نقل ریلی و جاده‌ای
- حکمرانی نامتوازن در بخش حمل و نقل کشور
- ناکافی بودن زیرساخت‌های شبکه ریلی کشور

در جدول (۴) چالش‌های حمل و نقل زمینی در حوزه بار به همراه راهبردهای مرتبط ارائه شده است. این چالش‌ها در دو بخش کوتاه و میان‌مدت دسته‌بندی شده است. برای چالش‌هایی مانند «نبود مرجع هماهنگ‌کننده ترانزیت در کشور»، «خود مالکی ناوگان حمل و نقل جاده‌ای» و «اتکای هزینه‌های جاری سازمان‌های زیربخشی حمل و نقل به درآمدهای آن‌ها» را می‌توان با برنامه‌های کوتاه‌مدت مدیریت کرد اما مدیریت چالش‌هایی مانند «نبود نهاد راهبر لجستیک در کشور»، «فرسودگی ناوگان حمل و نقل»، «وجود موانع در رقابتی شدن حمل و نقل ریلی و جاده‌ای»، «حکمرانی نامتوازن در بخش حمل و نقل کشور» و «ناکافی



بودن زیرساخت‌های شبکه ریلی کشور» به برنامه‌های میان‌مدت نیاز است.

#### جدول ۴. چالش‌ها و راهبردهای حمل‌ونقل زمینی در حوزه بار

چالش‌ها	راهبردها
<p>نبود مرجع هماهنگ‌کننده ترانزیت در کشور</p>	<p><b>ساماندهی با برنامه کوتاه‌مدت</b></p> <p>با توجه به موقعیت ممتاز ترانزیتی کشور و مزیت‌هایی از جمله؛ ایجاد درآمدهای ارزی، افزایش اشتغال، ارتباط با کشورهای مسیر ترانزیت و...، اقتضاء دارد ترانزیت از سوی مرجعی با اقتدار فرابخشی و تأثیرگذار، سیاست‌گذاری، هماهنگی و راهبری شود.</p>
<p>خود مالکی ناوگان حمل‌ونقل جاده‌ای</p>	<p>تداوم «خود مالکی» کامیون‌ها، تعداد دو برابری کامیون‌ها نسبت به نیاز و همچنین وجود سالن‌های اعلام بار در پایانه‌های حمل‌ونقل جاده‌ای، ناکارآمدی و کاهش شدید بهره‌وری را در پی داشته و لزوم جایگزینی ساختار «شرکت‌مالکی» را محرز ساخته است.</p>
<p>اتکای هزینه‌های جاری سازمان‌های زیربخشی حمل‌ونقل به درآمدهای آن‌ها</p>	<p>هم‌اکنون سازمان‌های زیربخشی حمل‌ونقل، به لحاظ اداری مالی مستقل بوده و هزینه‌های جاری آن‌ها متکی به درآمدهای آنان است، این وضعیت فرآیند سیاست‌گذاری، مسئولیت‌ها و مأموریت‌های آن‌ها را تحت تأثیر قرار داده است.</p>
<p>نبود نهاد راهبر لجستیک در کشور</p>	<p><b>ساماندهی با برنامه میان‌مدت</b></p> <p>بنا بر تجارب آزموده شده در کشورهای صنعتی و در صورت وجود ساختار لجستیکی فرابخشی برای ایجاد هماهنگی و یکپارچگی میان همه بخش‌های حمل‌ونقل، بازرگانی، گمرکی، امور بانکی، انبارداری و...، هزینه‌ها و بهای تمام‌شده کالاها و نیز زمان انجام فرایندها به میزان قابل‌ملاحظه‌ای کاهش می‌یابد.</p>
<p>فرسودگی ناوگان حمل‌ونقل</p>	<p>پاسخگو نبودن تولید داخلی برای نوسازی ناوگان و به تبع آن افزایش ناموجه بهای تمام‌شده از یک‌سو و نامتوازن بودن تعداد ناوگان زمینی بار به نسبت نیاز از سوی دیگر، فرآیند نوسازی و جایگزینی ناوگان فرسوده را پیچیده و دشوار ساخته است.</p>
<p>وجود موانع در رقابتی شدن حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای</p>	<p>ارزانی بهای سوخت (نفت گاز)، اتکای هزینه‌های نگهداری و بهره‌برداری ریلی به درآمدهای راه‌آهن، بالا بودن نسبی «حق دسترسی ریلی» و...، رقابتی شدن هزینه‌های تمام‌شده میان راه‌آهن و حمل‌ونقل جاده‌ای را ناممکن ساخته است.</p>
<p>حکمرانی نامتوازن در بخش حمل‌ونقل کشور</p>	<p>هم‌اکنون مقام سیاست‌گذار در بخش حمل‌ونقل کشور از یک‌سو و سیاست‌گذاران زیربخش‌های حمل‌ونقل همگی در سطح معاون وزیر راه و شهرسازی هستند، درحالی‌که حکمرانی مؤثر ایجاد می‌کند تا ضمن واگذاری کلیه تصدی‌های دولتی موجود در بخش حمل‌ونقل به بخش خصوصی، سازمان‌های زیربخشی حمل‌ونقل کوچک‌سازی و در سلسله‌مراتب اداری تحت مدیریت و راهبری مقام سیاست‌گذار و هماهنگ‌کننده شیوه‌های حمل‌ونقل، سازمان‌دهی شوند.</p>
<p>ناکافی بودن زیرساخت‌های شبکه ریلی کشور</p>	<p>از آنجاکه در خطوط ریلی، در مقایسه با شبکه‌های جاده‌ای، حمل‌ونقل شخصی جریان ندارد، بنابراین خطوط راه‌آهن به‌موازات شبکه‌های جاده‌ای توسعه‌نیافته و گسترش آن مستلزم سرمایه‌گذاری‌های ویژه است.</p>

مأخذ: مطالعات و نشست‌های کارشناسی در اتاق ایران، ۱۴۰۰

در ادامه ضمن بررسی هریک از چالش‌های فوق، راهبردهای مرتبط با مدیریت این چالش‌ها و همچنین اقدامات اجرایی و تقنینی مورد نیاز برای نیل به این راهبردها بررسی و پیشنهاد می‌شود.



## ۴. چالش‌های حمل‌ونقل زمینی در حوزه بار، راهبردها و اقدامات

### ۴-۱. نبود مرجع هماهنگ‌کننده ترانزیت در کشور

#### توصیف وضع موجود

در سال ۲۰۲۰ مجموع مبادلات بین کشورهای عضو کریدور شمال - جنوب بیش از ۱۳۰ میلیون تن بوده است. مبادلات چین و اروپا (منهای روسیه) برابر ۱۲۰ میلیون تن و مبادلات هند و اروپا (منهای روسیه) در سال ۲۰۲۰ برابر ۳۱ میلیون تن بوده است.<sup>۱</sup> در صورتی که همه مبادلات کشورهای کریدور شمال - جنوب و یک‌پنجم مبادلات چین و اروپا از مسیرهای ایران انجام شود و میزان درآمد مستقیم حاصل از ترانزیت برای کشور را ۷۵ دلار برای هر تن در نظر بگیریم<sup>۲</sup>، به‌طور بالقوه امکان کسب درآمد ۱۱ میلیارد دلاری از این مسیر برای ایران وجود می‌داشت.

برخی کشورها از موقعیت بین‌المللی خاصی برای ترانزیت بار برخوردارند. ایران در زمره این کشورها است. ترانزیت بار هم آثار مستقیم اقتصادی دارد مانند عواید حاصل از ترانزیت کالا و هم آثار غیرمستقیم دارد مانند ایجاد اشتغال و توسعه برخی زیربنایها و تأسیسات به‌منظور ارائه خدمات مورد نیاز برای حمل‌ونقل بین‌المللی. البته موقعیت ترانزیتی کشور از منظر بین‌الملل و روابط خارجی نیز می‌تواند آثار سودمندی به همراه داشته باشد. برخی از این مزایا عبارت‌اند از (ساسانی، ۱۳۹۲، ص ۲):

#### • افزایش و تنوع درآمدهای دولت

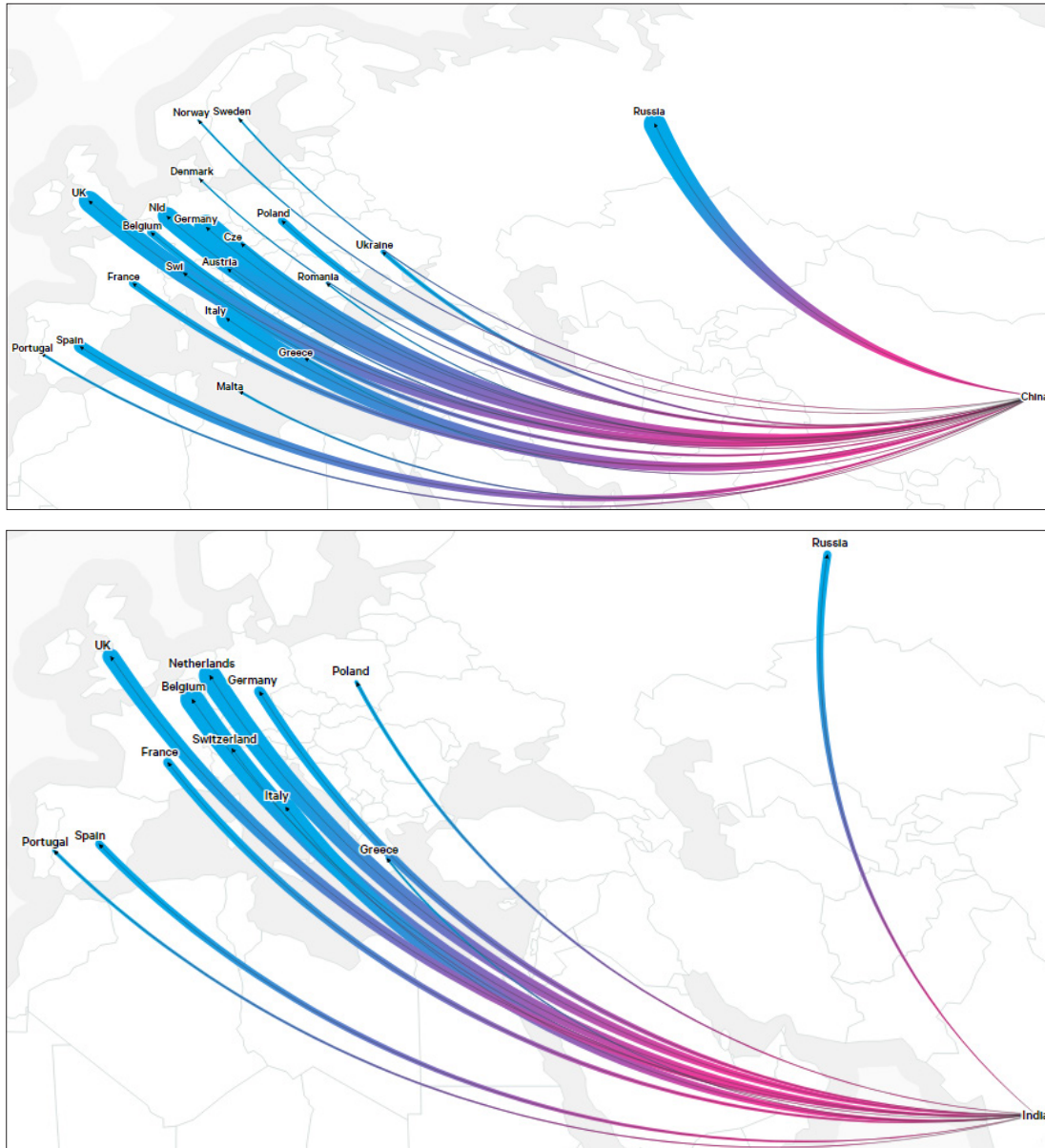
وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای حاصل از فروش نفت خام به‌عنوان یکی از نقاط ضعف مهم نظام اقتصادی کشور آثار زیانباری داشته است. از این رو مجموعه اقداماتی که به تنوع‌بخشی به اقتصاد کشور کمک کند، باید در رأس سیاست‌ها و اقدامات کشور قرار گیرد. افزایش ترانزیت می‌تواند یکی از این اقدامات باشد. چنانچه بخشی از مبادلات چین و اروپا و تمام مبادلات کشورهای عضو کریدور شمال - جنوب از مسیرهای ایران انجام شود، با ارقام سال ۲۰۲۰ و با فرض درآمد مستقیم ۷۵ دلاری برای هر تن کالا، درآمدی معادل ۱۱ میلیارد دلار برای کشور به همراه خواهد داشت<sup>۳</sup>. علاوه بر این، افزایش ترانزیت باعث توسعه و ارتقای سایر زیرساخت‌های لجستیکی مرتبط مانند امور گمرکی، صنعت بیمه و بانکداری و همچنین تأسیسات مرتبط با ارائه خدمات در بخش حمل‌ونقل می‌شود.

1 <https://resourcetrade.earth/>

2 <https://masireqtesad.ir/>

۳ هرچند در شرایط فعلی این فرض بسیار خوش‌بینانه و غیرقابل باور می‌نماید.

شکل ۱- مبادلات چین و هند با اروپا در سال ۲۰۲۰



/Source: <https://resource.trade.earth>

● ایجاد اشتغال پایدار

افزایش ترانزیت بار از آن جهت که علاوه بر نیروی کاری که به صورت مستقیم در بنادر، راه‌آهن، حمل‌ونقل جاده‌ای و دیگر بخش‌های مرتبط مشغول به کار هستند، باعث فعال شدن صنایع و خدمات مرتبط مثل صنعت ریلی، بیمه، بانکداری و مانند آن می‌شود و فرصت‌های جدید شغلی در کشور ایجاد می‌کند. به عنوان مثال بررسی امکان ایجاد شغل در صنعت ریلی به ازای تولید اجزای مختلف ناوگان ریلی نشان می‌دهد با افزایش ۱۰ میلیون تن به حجم بار ترانزیتی راه‌آهن با فرض ضرورت تأمین ناوگان مورد

نیاز از داخل کشور بیش از ۶۰ هزار شغل مستقیم و غیرمستقیم ایجاد خواهد شد.

#### • کاهش اثر تحریم‌های اقتصادی

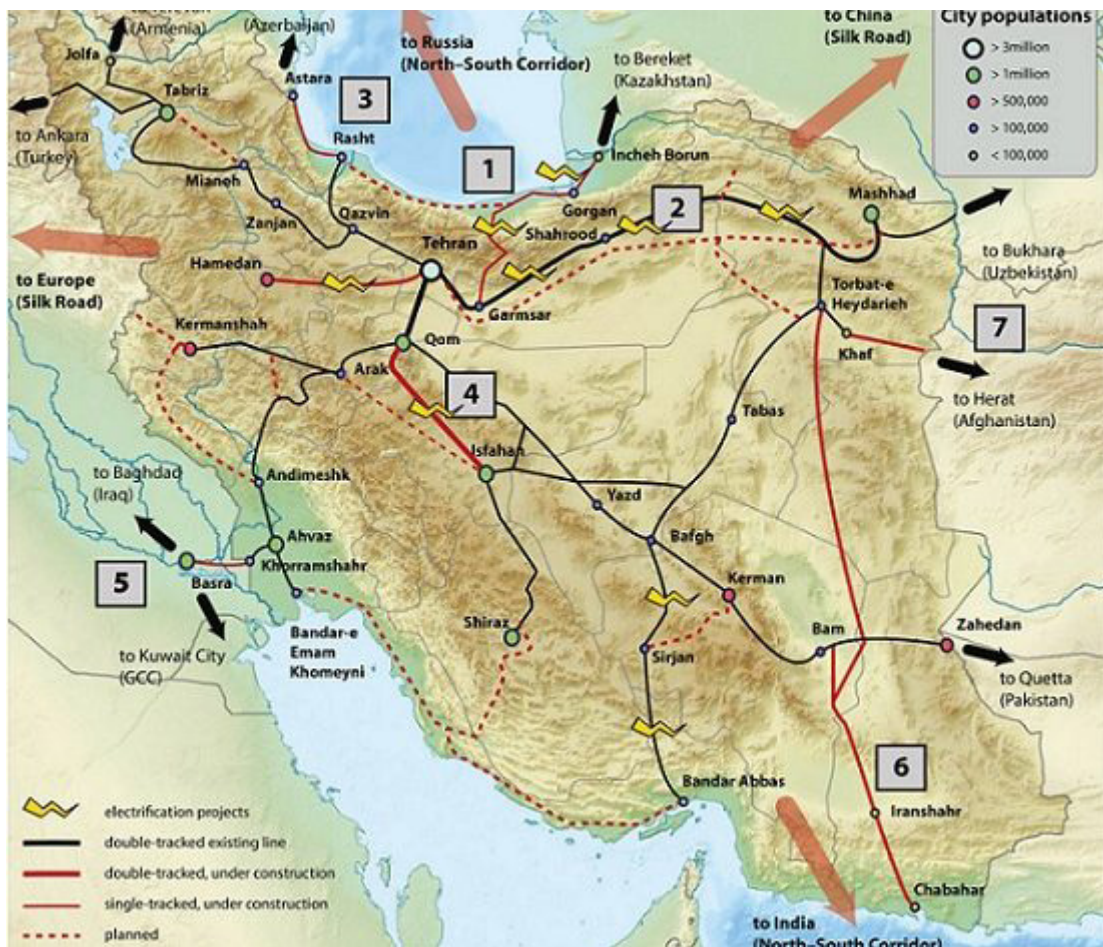
در صورتی که مسیرهای ترانزیتی ایران فعال می‌بود، کشورهای درگیر در مسیر در برابر تحریم‌های کشورهای ثالث مانند آمریکا مقاومت می‌کردند؛ زیرا تحریم ایران به منزله خسارت زدن به تعداد زیادی از کشورهای دیگر بود و این، هزینه تحریم را برای کشوری مانند آمریکا افزایش می‌داد. از طرف دیگر فعال بودن مسیرهای ترانزیتی ایران به‌ویژه برای کشورهای همسایه و محصور مانند آسیای میانه، امکان دور زدن تحریم‌ها را برای ایران فراهم می‌کرد.

### حمل و نقل ریلی راهبرد افزایش ترانزیت بار از ایران

هرچند استفاده از حمل و نقل ریلی به دلیل عدم امکان جابجایی درب به درب کالا نیازمند شیوه مکمل حمل جاده‌ای بار است اما از آنجاکه برای ترانزیت کالا، مبدأ و مقصد بار نقاط مشخصی از مرزهای کشور هستند و حمل درب به درب موضوعیت ندارد، حمل و نقل ریلی نسبت به حمل و نقل جاده‌ای از مزیت بیشتری در ترانزیت برخوردار است. توسعه خطوط ریلی و توجه ویژه به این مدل حمل و نقل در کشور ایران با توجه به موقعیت ویژه ژئوپولیتیکی که دارد، از اهمیت دوچندان برخوردار است. ایران در مرز شمتیغ به کشور افغانستان، در مرزهای اینچه برون، لطف‌آباد و سرخس به راه آهن ترکمنستان، در بندر امیرآباد به کشورهای حوزه دریای خزر، در مرز جلفا به راه آهن جمهوری آذربایجان، در مرز رازی به راه آهن ترکیه، در بنادر عباس، امام خمینی و چابهار به خلیج فارس متصل است و پل ارتباطی شمال-جنوب و شرق-غرب محسوب می‌شود. از دیگر امتیازات ایران برخورداری از بندر اقیانوسی و استراتژیک چابهار، قرار گرفتن در مسیر چهارراه ریلی دنیا و دسترسی به بازار بزرگ کشورهای آسیای میانه است که توان کشور را در جابجایی کالاها توسط راه آهن، بالا برده است.

مسیرهای ترانزیتی ایران دو گروه مسیر مهم ترانزیتی شرقی - غربی و شمالی - جنوبی است و گزینه کشور، انتخاب بین این دو گروه مسیر برای توسعه و فعال‌سازی آن‌ها است. برای انتخاب بین این مسیرها ضرورت دارد مزایا و معایب هر یک از آن‌ها از نظر شاخص‌هایی مانند کاهش زمان سفر، کاهش هزینه‌ی سفر، عدم وجود مسیرهای رقیب، وجود زیرساخت در طول مسیر و قابلیت جذب بار با هم مقایسه شوند.

شکل ۲. اولویت‌های ترانزیتی کشور



نقشه-ترانزیتی- ایران - <https://afco-co.com/>

با توجه به قرار گرفتن چهار بندر مهم در جنوب، همچنین مرزهای شمالی کشور می‌توان چهار مسیر را برای کریدورهای شمالی - جنوبی در نظر گرفت که عبارت‌اند از: (۱) محور چابهار - سرخس، (۲) محور بندرعباس - اینچه‌برون، امیرآباد، انزلی، آستارا، (۳) محور بندر بوشهر - جلفا، رازی و (۴) محور بندر امام خمینی - شلمچه، خسروی.

مسیر دیگر برای ترانزیت از مسیر ایران راه‌آهن شرق - غرب است. موقعیت جغرافیایی کشور و قرار گرفتن در محل اتصال آسیا و اروپا باعث شده تا بارهایی که به موازات مسیرهای دریایی از شرق به غرب آسیا در حال عبور هستند، قابلیت عبور از ایران را داشته باشند. علاوه بر این تبادل قابل توجه بار بین همسایگان شرقی و غربی کشور به‌ویژه ترانزیت سوخت ضرورت تدارک زیرساخت‌های ترانزیتی بار را در مسیرهای شرقی - غربی به‌وضوح نشان می‌دهد. مهم‌ترین مسیر ترانزیتی کشور در جهت شرق به غرب مرزهای سرخس و بازرگان است که ترانزیت بار ترکیه به کشورهای حوزه CIS از طریق آن صورت می‌گیرد. علاوه بر این، شاخه جنوبی شبکه ریلی آسیا که کشورهای جنوب شرق آسیا را به اروپا متصل



می‌کند از مرزهای جنوب شرقی کشور وارد ایران شده و از مرزهای شمال غربی خارج می‌شود.

مسیر کریدور شمال - جنوب نسبت به مسیر دریایی که تا شمال اروپا امتداد دارد، کوتاه‌تر است. بر اساس گزارش سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای استفاده از این مسیر برای تجار و بازرگانان علاوه بر اینکه موجب کاهش ۴۰ درصدی زمان حمل می‌شود، ۳۰ درصد کاهش هزینه حمل را نیز به همراه خواهد داشت. این در حالی است که مسیرهای شرقی - غربی به موازات مسیرهای دریایی هستند و به همین دلیل قابلیت جذب حجم بالای بار را ندارند.

البته این مقایسه‌ها صرفاً بر مبنای مزیت‌های طبیعی و پیامدها و هزینه‌های ناشی از آن صورت گرفته است. بدیهی است در شکل‌گیری مسیرهای ترانزیتی علاوه بر ویژگی‌های جغرافیایی، عوامل دیگری مانند موقعیت سیاسی کشورها و ارتباطات آن‌ها نیز مؤثر است. ایران به‌رغم در اختیار داشتن موقعیت‌های مناسب ترانزیتی با مشکلات دیگری روبرو است که تداوم این مشکلات می‌تواند کشور ما را برای همیشه از مسیرهای ترانزیتی گفته‌شده حذف کند. مهم‌ترین این عوامل تحریم‌های اقتصادی است که عملاً مراودات اقتصادی بین ایران و کشورهای دیگر را مختل کرده است و لذا مزیت‌هایی از نوع موقعیت مناسب ترانزیتی ایران در عمل می‌تواند بلااثر شود.

فارغ از موضوع تحریم‌ها، برخی مشکلات داخلی نیز مانع از دستیابی و بهره‌برداری ایران از مزیت‌های فراوان ترانزیت و پتانسیل‌های بالقوه کشور در این زمینه شده است. یکی از مهم‌ترین این مشکلات عدم هماهنگی میان دستگاه‌های متولی این بخش است. در هر مرز یا پایانه مرزی، ۲۵ دستگاه مستقر است که از صدور و کنترل ویزا و اجازه عبور گرفته تا انبارها و قرنطینه را شامل می‌شود. هماهنگی بین این دستگاه‌ها و همگرایی تصمیم‌ها و بخشنامه‌های حوزه‌های بانکی، بیمه‌ای، گمرکی، مبارزه با قاچاق کالا و ارز و حتی سیاست‌های اقتصادی و تجاری کشور با سایر کشورها خصوصاً همسایگان از اهمیت بالایی برخوردار است؛ لذا یکی از مهم‌ترین اشکالات در این حوزه فقدان نهاد و متولی هماهنگ‌کننده است.

شاید بتوان گفت از منظر قانونی مهم‌ترین نهادی که در حال حاضر تولید هماهنگی امور ترانزیتی را بر عهده دارد، شورای عالی هماهنگی ترابری کشور است که در سال ۱۳۵۳ ایجاد شد. این شورا متشکل از کارگروه توسعه و روان‌سازی و کمیسیون فرعی است. کارگروه توسعه و روان‌سازی موضوعات مربوط به حمل‌ونقل بین‌المللی و عبور خارجی کالا را بر عهده دارد. کمیسیون فرعی نیز ارتباط مستقیمی با مسائل ترابری داخلی کشور در چهار شیوه حمل‌ونقل دارد. به دلایل مختلف شورای مذکور نتوانسته وظیفه هماهنگی در امور ترانزیتی را به‌درستی انجام دهد. به همین دلیل لایحه‌ای در سال ۱۳۷۶ به‌منظور اصلاح ترکیب اعضای شورا و وظایف آن از جمله اضافه شدن وظایفی در ارتباط با ترانزیت (ایجاد هماهنگی در امور

ترانزیت داخلی و خارجی کشور) تقدیم مجلس شورای اسلامی شد؛ اما شورای نگهبان با آن مخالفت کرد (مغایرت با اصل ۱۳۸ قانون اساسی)؛ بنابراین اصلاح شورای عالی ترابری با هدف ایجاد ضمانت اجرایی برای تصمیم‌های گرفته‌شده در شورا در جهت تقویت ترانزیت با حفظ شاکله فعلی ممکن نیست.

### پیشنهادها

روان‌سازی و فعال کردن ترانزیت از مسیر ایران به‌منظور استفاده حداکثری از مزایای آن مستلزم برخی اقدامات اساسی در حوزه‌های بخشی و فرابخشی در این حوزه است. برای تحول در ترانزیت به تغییر نگاه و اراده و خواست دولت نیاز است. چنانچه ترانزیت اولویت اول مسئولان کشور نباشد؛ هرگونه تلاش برای حل مشکلات ترانزیت راه به‌جایی نخواهد برد. استفاده از مزیت‌های ترانزیت از قلمرو ایران که طبعاً درآمد مناسبی نیز به همراه دارد در سطح کلان مستلزم رفع موانعی مانند چالش تحریم‌ها و نیز روابط دیپلماتیک با کشورهای مسیر ترانزیت است. برای تحول در ترانزیت به تغییر نگاه و اراده و خواست دولت نیاز است.

در این چارچوب می‌توان به پیشنهادهای زیر اشاره کرد:

#### ● ایجاد نظام و متولی واحد برای بخش حمل‌ونقل کشور

یکی از مشکلات اساسی در حوزه ترانزیت در درجه اول نبود نظام واحد و متولی برای بخش حمل‌ونقل کشور است. باینکه تلاش‌هایی برای انتزاع بخش راه از وزارت راه و شهرسازی و تشکیل وزارت حمل‌ونقل شده اما هنوز راه به‌جایی نبرده است؛ بنابراین قبل از هر چیز باید توجه داشت که باید برای کل حمل‌ونقل کشور نهاد و متولی مستقلی به وجود آید و سپس در این چارچوب برای مشکلات مربوط به ناهماهنگی در امر ترانزیت فکر کرد. باینکه سال‌های متمادی در مورد نبود نظام واحد و متولی برای بخش حمل‌ونقل صحبت شده اما اهمیتی به آن داده نشده است. با ایجاد شوراها نیز مشکلی حل نمی‌شود، تنها طول و عرض دستگاه‌ها افزایش می‌یابد. حمل‌ونقل به‌عنوان یکی از ارکان توسعه باید متولی اختصاصی داشته باشد. تجربه نشان داده وقتی وزارت راه و ترابری وجود داشت، مشکلات این حوزه کمتر بوده است. با توجه به تجربه شوراهای عالی در کشور به‌ویژه عدم ضمانت‌های لازم برای اجرای مصوبات، ایجاد شورای جدیدی تحت عنوان «شورای عالی ترانزیت» کمکی به حل مشکلات نمی‌کند؛ اما در صورت تشکیل شورا، بهتر است ریاست شورا بر عهده معاون اول رئیس‌جمهور باشد.

#### ● تجمیع وظایف حمل‌ونقلی در یک وزارتخانه

ارائه خدمات عموماً فراگیر است و تقسیم آن به ملی یا منطقه‌ای یا شهری و برون‌شهری بی‌معنی است (مانند تلفن، آب، برق و حمل‌ونقل و ...). درحالی‌که در مورد حمل‌ونقل تقسیم‌بندی درون‌شهری

و برون شهری اتفاق افتاده و حمل و نقل درون شهری به وزارت کشور منتقل شده است. در تفکیک وزارتخانه پیشنهاد می شود که امور حمل و نقلی از وزارت کشور که نهاد سیاسی-امنیتی و انتظامی است، منتزع و به وزارت تخصصی آن یعنی وزارت حمل و نقل یا وزارت فعلی (وزارت راه و شهرسازی) منتقل شود.

#### • ایجاد ستاد ترانزیت

تجربه شوراهای عالی در کشور چندان موفقیت آمیز نبوده است؛ بنابراین سپردن امر ترانزیت به شورای عالی ترابری (حتی بدون در نظر گرفتن مشکلات قانون گذاری بر سر راه آن) نمی تواند مشکلات ترانزیت را حل کند، زیرا این شورا مانند سایر شوراها بیشتر نقش هماهنگ کننده را دارد. اشکالی اساسی که شوراها دارند این است که همه دستگاه های عضو آن، قانون تأسیس دارند و این دستگاه ها مطابق با قانون خود عمل می کنند، منتها گاهی با نظرات شورا هماهنگی های صورت می گیرد؛ اما شورا نمی تواند بالای سر آنها تصمیمی بگیرد و مصوبه ای وضع کند. در این صورت ایجاد ستادی برای امر ترانزیت پیشنهاد می شود. این ستاد مانند ستادهای دیگر (ستاد تنظیم بازار، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ...) طبق قانون باید بتواند به دستگاه های دیگر مانند وزارت نفت، گمرک و دستگاه های مرتبط دیگر دستور اجرایی ابلاغ کند و این دستگاه ها ملزم به اجرای دستورات باشند. البته ریاست معاون اول رئیس جمهور و استقرار دبیرخانه شورا در وزارت راه و شهرسازی می تواند تا حدودی مشکلات این حوزه را حل کند و اثربخشی شورا افزایش دهد. حدود ۲۰ سال پیش زمان دولت احمدی نژاد ستاد ترانزیت درست شد. در آن ستاد اختیارات هیئت وزیران به ستاد تفویض شده بود. هر ماه دو بار جلسه داشت و تصمیماتی خوبی گرفته می شد. این ستاد در ابتدای دولت روحانی تعطیل شد. بهتر است این ستاد با اصلاحاتی احیا شود. یکی از مهم ترین این اصلاحات تدوین برنامه ملی ترانزیت است. با تدوین این برنامه و تعیین مشخصات و مختصات لازم می توان به هدفمند بودن و استحکام مصوبات ستاد مزبور امیدوار بود.

#### • اصلاح احکام مرتبط با حمل و نقل در قانون تعزیرات حکومتی و قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز

در حوزه ترانزیت دو قانون مزاحم داریم: قانون تعزیرات حکومتی و قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز. در ترانزیت بر اساس اسنادی که دریافت می شود اظهار صورت می گیرد؛ یعنی بار بررسی و جستجو نمی شود؛ اما بین تحویل گرفتن و تحویل دادن ممکن است اتفاقاتی بیافتد. در قانون جدید گمرکی این مسائل تا حدودی حل شد اما با قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز این مشکل مجدداً برگشت و مزیت های قانون امور گمرکی از بین رفت. سازمان تعزیرات حکومتی نهادی زیر نظر قوه مجریه است، اولاً مهارت این کار را ندارد؛ ثانیاً احکام یک مرحله ای است و امکان تجدیدنظرخواهی وجود ندارد و طبق



قانون امکان اعتراض به آراء آن نزد دیوان عدالت اداری هم سلب شده است. به جز این دو قانون محیط ترانزیت خارجی پرخطر شده است. به جز ترانزیت کنندگان بزرگ که نظارت دارند که شبکه قاچاق و تبهکاری نتواند در آن‌ها رخنه کند؛ اکثر شرکت‌های ترانزیتی از دور خارج شده‌اند. این‌ها یا شرکت‌های رده دوم انتخاب کرده‌اند یا شرکت‌هایی که مهندسی داخلی ضعیف‌تری دارند جلو می‌آیند و بعد دچار مشکل می‌شوند. ترانزیت از بندر شروع می‌شود، طبق قانون امور گمرکی باید اظهار و پیش‌اظهار کنند و در کانال سبز واقع شوند. امور اداری کالا تسریع و بارگیری و خارج شود. بندر پوکی (در گرجستان) در مقایسه با بندر شهید رجایی بندر کوچکی است و مکانیزاسیون و اسکله‌های آن قابل مقایسه با بندر شهید رجایی نیست؛ اما به مراتب از بندر رجایی بهتر است. در این بندر باری که وارد می‌شود ظرف ۴-۵ ساعت خارج می‌شود. چون پیش‌اظهاری شده است. در آنجا اپراتورهای بندر را طبقه‌بندی کرده‌اند به مثلاً کنشگر اقتصادی مجاز و ... اظهار این‌ها مورد پذیرش است؛ اما در بندر شهید رجایی تمام اسناد شرکت‌ها بررسی می‌شود. در ایران پیش‌اظهاری نداریم؛ بنابراین کالا حداقل ۴۸ ساعت رسوب می‌کند. در نتیجه زمان ترانزیت طولانی می‌شود.

#### • واگذاری نقش ویژه به گمرک

گمرک خودش را نهاد بالادستی فرض می‌کند. سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای به دلیل نقش خود در بخش ترانزیت مدعی است. سازمان توسعه تجارت نیز در این حوزه ورود پیدا می‌کند. در بسیاری از موارد دستگاه‌های اجرایی مداخله و نقش و جایگاه دستگاه‌های دیگر را نفی می‌کنند. یکی از موضوعات می‌تواند نقش درآمدهای قابل وصول در بخش ترانزیت و حمل‌ونقل باشد که انگیزه‌ای برای رقابت بین این دستگاه‌ها ایجاد می‌کند. در ترانزیت به‌ویژه ترانزیت خارجی سازمان گمرک و قوانین گمرکی خیلی تأثیرگذار هستند. در کنوانسیون کیوتو ترانزیت جزو امور گمرکی تلقی می‌شود؛ از این نظر می‌توان گفت که ترانزیت بیشتر با گمرک سروکار دارد و می‌توان بخش زیادی از موضوعات مرتبط به آن را به گمرک سپرد.

#### • به‌روز بودن رانندگان و شرکت‌های حمل‌ونقل نسبت به قوانین و مقررات بین‌المللی

رانندگان و شرکت‌های حمل‌ونقل با قوانین جهانی به‌روز نیستند. از این که عبور و مرور جهانی و تفاهم‌نامه‌های مرزی چه وضعی دارد اطلاعی ندارند. قوانین کشورهای همسایه برای رانندگان ما شفاف نیست. راننده‌های ترانزیت به‌روز نیستند؛ آموزش کامل ندارند. این‌ها فقط کارت هوشمند گواهینامه و پاسپورت دارند و سایر آموزش‌ها به آن‌ها داده نمی‌شود. باید رانندگان و شرکت‌ها با قوانین کشورهای دیگر آشنا باشند.



### • اعتماد به شرکت‌های بین‌المللی حمل و نقل

عبور کامیون‌های خارجی را در ایران به رسمیت شناخته‌ایم؛ درحالی‌که ترانزیت سبدی از ترانزیت داخلی و خارجی است. بهترین تعریف در کنوانسیون کیوتو شده است؛ یعنی تحویل گرفتن یک کالا از یک گمرک و تحویل آن به گمرک دیگر؛ اما در کشور فقط ترانزیت خارجی را می‌بینیم. در ترانزیت خارجی نگاه این است که قاچاقچی زیر لوای ترانزیت فعالیت می‌کند. در مسیر عبور کالا را جابجا می‌کند و کالای دست‌دوم را جایگزین آن می‌کند و محموله را خارج می‌کند. این نگاه درست نیست، در صورتی که اعتماد به شرکت‌های حمل و نقل در سطح بین‌المللی به رسمیت شناخته شده است. این تعریف از ترانزیت باید طبق تعریف کنوانسیون کیوتو باشد تا بگوییم ترانزیت کامل است.

## ۲-۴. خودمالکی ناوگان حمل و نقل جاده‌ای

### توصیف وضع موجود

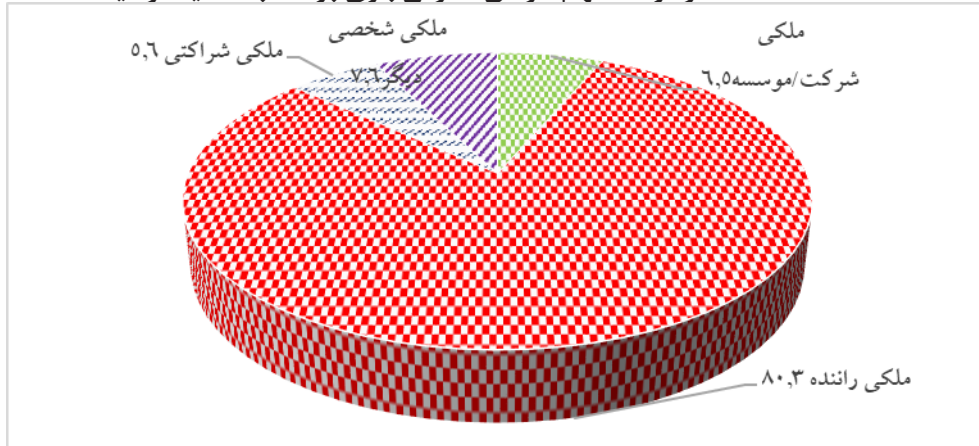
بر اساس اطلاعات موجود تا پایان سال ۱۳۹۹ به میزان ۸۷,۹ درصد مالکیت ناوگان حمل و نقل باری کشور خودمالکی (ملکی راننده و ملکی شخص دیگر) و ۱۲,۱ درصد دیگر به صورت شرکتی (ملکی شرکت/موسسه، ملکی شراکتی) بوده است. از نظر تعداد نیز از مجموع ۳۶۵ هزار وسیله نقلیه عمومی باری ۳۲۱ هزار دستگاه خودمالکی و ۴۴ هزار دستگاه به صورت شرکتی تملک شده است (جدول ۵). سهم ناوگان عمومی باری برحسب مالکیت وسیله در نمودار (۱) نیز نشان داده شده است.

### جدول ۵. تعداد وسایل نقلیه عمومی باری برحسب نحوه مالکیت وسیله تا پایان سال ۱۴۰۰، واحد: دستگاه

مالکیت وسیله	بارگیر ثابت	بارگیر غیر ثابت	جمع	
			تعداد	درصد
ملکی شرکت/موسسه	۱۲۶۷۴	۱۰۸۸۹	۲۳۵۶۳	۶,۵
ملکی راننده	۱۷۱۷۱۴	۱۲۱۵۳۴	۲۹۳۲۴۸	۸۰,۳
ملکی شراکتی	۹۸۵۹	۱۰۶۲۰	۲۰۴۷۹	۵,۶
ملکی شخص دیگر	۱۵۶۴۶	۱۲۱۵۳	۲۷۷۹۹	۷,۶
جمع	۲۰۹۸۹۳	۱۵۵۱۹۶	۳۶۵۰۸۹	۱۰۰
درصد	۵۷,۵	۴۲,۵	۱۰۰	

مأخذ: سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای (۱۴۰۰)

نمودار ۱. سهم ناوگان عمومی باری برحسب مالکیت وسیله



مأخذ: سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای (۱۴۰۰)

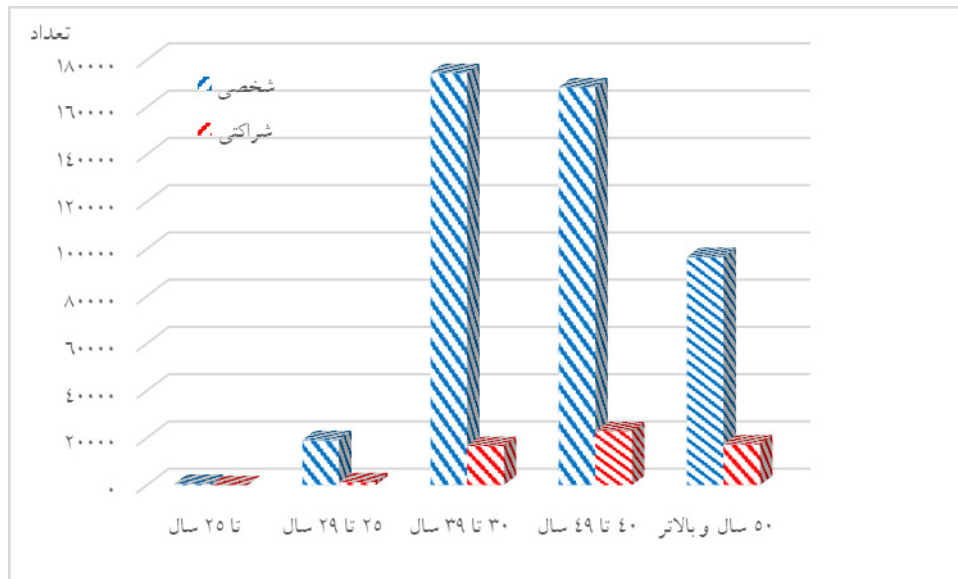
از نظر سنی بیشترین سهم از تملک وسایل نقلیه باری به صورت شخصی در رده سنی بین ۴۰-۴۹ سال و از منظر مالکیت، بیشترین فراوانی مربوط به وضعیت شخص دیگر است. ترکیب مالکیت ناوگان برحسب رده‌های سنی در نمودار ۲ نشان داده شده است.

جدول ۶. رانندگان وسایل نقلیه باری جاده‌ای برحسب وضعیت مالکیت و گروه‌های سنی تا پایان سال ۱۴۰۰

رده سنی - مالکیت	شخصی	شخص دیگر	شراکتی	جمع
تا ۲۵ سال	۱۱۱	۴۹۱	۲۸	۶۳۰
۲۵ تا ۲۹ سال	۴۱۵۵	۱۴۹۹۸	۱۳۰۳	۲۰۴۵۶
۳۰ تا ۳۹ سال	۴۱۳۵۶	۱۳۳۱۳۵	۱۶۵۹۲	۱۹۱۰۸۳
۴۰ تا ۴۹ سال	۴۸۵۴۶	۱۱۹۹۰۰	۲۲۸۹۸	۱۹۱۳۴۴
۵۰ سال و بالاتر	۴۰۹۷۶	۵۵۶۴۵	۱۷۳۱۵	۱۱۳۹۳۶
جمع	۱۳۵۱۴۴	۳۲۴۱۶۹	۵۸۱۳۶	۵۱۷۴۴۹
درصد	۲۶٫۱	۶۲٫۶	۱۱٫۲	۱۰۰

مأخذ: سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای (۱۴۰۰)

## نمودار ۲. رانندگان وسایل نقلیه باری جاده‌ای برحسب وضعیت مالکیت و گروه‌های سنی تا پایان سال ۱۴۰۰



مأخذ: سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای (۱۴۰۰)

یکی از مشکلات صنعت حمل و نقل، خودمالکیتی کامیون‌ها و تریلی‌ها در حوزه بار است. در نبود شرکت‌های توانمند در حوزه حمل و نقل، با رانندگانی مواجه هستیم که تمامی مراحل حمل بار را خودشان به تنهایی انجام می‌دهند که این موضوع علاوه بر ایجاد مشکلات مضاعف برای رانندگان، مشکلاتی را برای سفارش‌دهنده بار نیز ایجاد می‌کند. یکی از مشکلاتی که خودمالکی ایجاد می‌کند، خودداری برخی از رانندگان در حمل برخی از بارها و یا تردد در برخی مسیرها و عدم تردد در مسیرهای دیگر است. در حالی که در مورد شرکت‌های حمل و نقل رانندگان تابع مقررات بوده و به صورت خودسر و بنا به منافع فردی عمل نمی‌کنند. یکی دیگر از مشکلات، عدم امکان هماهنگی‌های کلان به دلیل فراوانی و تعدد رانندگان خودروها است. در صورت فراوانی شرکت‌ها در برابر رانندگان خودمالک امکان اتخاذ سیاست‌های کلان و ایجاد هماهنگی در موضوعات مختلف حمل بار فراهم می‌شود. به عنوان مثال در ارتباط با تسهیلات می‌توان رابطه‌ای دوسویه بین این تسهیلات و سیاست‌های کلان و یا راهبردی حمل و نقل ایجاد کرد.

هرچند برآورد دقیقی از سهم هزینه‌های حمل و نقل از قیمت تمام‌شده کالا در کشور وجود ندارد؛ اما بر اساس برخی مطالعات، سهم هزینه‌های حمل و نقل از قیمت تمام‌شده کالا در حدود دو برابر میانگین جهانی است.<sup>۱</sup> به طوری که در دنیا ۶ تا ۸ درصد هزینه تمام‌شده محصول به حمل و نقل اختصاص دارد. در ایران به رغم سوخت ارزان سهم حمل و نقل در هزینه تمام‌شده یک محصول بین ۱۲ تا ۱۸ درصد است.<sup>۲</sup> با سهم بالای حمل و نقل جاده‌ای در مسافت‌های طولانی و بالا بودن سهم حمل و نقل در هزینه تمام‌شده کالا بهره‌وری سیستم حمل و نقل پایین است و در نتیجه بخش قابل توجهی از منابع کشور در بخش حمل و نقل

۱ برنامه استراتژیک بخش حمل و نقل ایران، ص ۱۶

۲ به عنوان مثال: <https://www.tinn.ir> و <https://www.smtnews.ir>



کشور اتلاف می‌شود. یکی از علل مهم پایین بودن بهره‌وری ناوگان باری کشور نیز وجود خودمالکی کامیون‌هاست؛ زیرا در فقدان شرکت‌های بزرگ حمل‌ونقل پیمایش کامیون‌ها متناسب با ظرفیت‌های موجود برنامه‌ریزی نمی‌شود (تردد‌های یکسر خالی، خواب بودن کامیون‌ها و ...). به‌عنوان مثال در دنیا هر کامیون در سال بین ۳۰۰ تا ۳۵۰ هزار کیلومتر پیمایش می‌کند. در ایران این عدد به ۱۰۰ هزار کیلومتر هم نمی‌رسد.<sup>۱</sup> چون در این حالت، راننده است که تصمیم می‌گیرد چند روز در ماه کار کند و یا به چه مقاصدی برود.

طبق اعلام سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، بیش از ۴۰ درصد حمل‌ونقل داخلی کشور به‌صورت یکسر بار - یکسر خالی انجام می‌شود. در این حالت، کامیونی که باری را از مبدأ به مقصد حمل می‌کند، به دلیل عدم تخصیص بار در مسیر برگشت، به‌صورت خالی به‌طرف مبدأ حرکت می‌کند. همچنین از سوی وزارت صنعت، معدن و تجارت اعلام شده به ازای هر ۲۲۰ کیلومتر راه که یک وسیله نقلیه حمل بار طی می‌کند، ۱۰۰ کیلومتر بدون بار جابه‌جا می‌شود (یعنی حدود ۴۵ درصد مسیر به‌صورت خالی طی می‌شود). در خصوص این معضل دلایل متعددی مطرح است که منجر به عدم برنامه‌ریزی کارآمد و مؤثر برای ناوگان جاده‌ای کشور شده است. یکی از مهم‌ترین دلایل این امر رواج خود مالکی در ناوگان جاده‌ای و عدم توانمندی شرکت‌های حمل‌ونقل برای برنامه‌ریزی مناسب تخصیص بار به این ناوگان است (میان‌دوآبچی، ۱۴۰۰، ص ۲۴).

در رابطه با شاخص پیمایش سالانه هر کامیون در ایران، ارقام متفاوتی از سوی منابع مختلف ارائه می‌شود. به‌عنوان مثال در مطالعه‌ای میزان پیمایش سالانه کامیون‌های ایرانی ۳۹ هزار کیلومتر (برای سال ۱۳۹۵) محاسبه شده است؛<sup>۲</sup> در حالی که بنا به ادعاهای دیگر، هر کامیون در ایران به‌طور میانگین، سالانه ۷۵ هزار کیلومتر پیمایش و در اروپا کامیون‌ها به‌طور متوسط در هر سال ۲۷۰ هزار کیلومتر حرکت می‌کنند، یعنی حدوداً ۴ برابر کامیون‌های ایرانی پیمایش دارند.<sup>۳</sup> یکی از علل پایین بودن حجم انتقال بار پیمایش یکسر خالی ناوگان کشور است. چون مراکز عمده بار ایران، بنداری هستند که در جنوب کشور قرار دارند؛ اما مراکز عمده مصرف در شمال و غرب کشور مستقر هستند، بنابراین کامیون‌ها بخش عمده‌ای از مسیر را خالی طی می‌کنند.

یکی از مشکلاتی که بر سر ایجاد نظام شرکت‌مالکی در برابر خودمالکی وجود دارد، هزینه بیمه و مالیات است. این هزینه‌ها برای خودمالکی بسیار کم‌تر از شیوه شرکت‌مالکی است؛ بنابراین رغبتی به ایجاد شرکت‌های حمل‌ونقل وجود ندارد. دولت باید از طریق اصلاح قانون و برطرف کردن مشکلات حقوقی و با ایجاد مشوق برای تأسیس شرکت‌های حمل‌ونقل اجازه دهد ارزش‌افزوده از طریق این

۱ رئیس کمیسیون حمل‌ونقل و لجستیک اتاق ایران، <https://otaghiranonline.ir>

۲ میان‌دوآبچی، ۱۴۰۰

۳ دبیر انجمن شرکت‌های حمل‌ونقل بین‌المللی کالا

شرکت‌ها شکل بگیرد.

### پیشنهادها

در حمل‌ونقل هوایی، ریلی و دریایی شرکت‌ها مالک هستند؛ اما در جاده برعکس راننده حاکم است. همین‌طور هرکسی می‌تواند کامیونی بخرد و وارد جاده کند؛ درحالی‌که در حوزه ریلی و یا هوایی چنین امکانی وجود ندارد. در وضعیت فعلی حکمرانی راننده وجود دارد؛ یعنی رانندگان سرخود و برای اساس منافع شخصی عمل می‌کنند. لذا اگر برای شرکت هم کار کنند می‌توانند از دستورات و مقررات شرکت سرپیچی کنند. نگرش یک راننده به موضوع حمل‌ونقل بسیار متفاوت از نگرش یک شرکت به مقوله حمل‌ونقل به‌ویژه در مقیاس بین‌المللی است. خودسر بودن راننده برای قراردادهای بین‌المللی دردسرساز است. به همین خاطر شرکت‌های خارجی نیز تمایلی به استفاده از کامیون‌های ایرانی ندارند. پدیده «خودمالکی کامیون‌ها» در کشور عاملی مهم در پائین بودن بهره‌وری در حمل‌ونقل جاده‌ای کشور بوده و حل‌وفصل آن در گروه اصلاح قوانین و مقررات مربوط است. از طرف دیگر خسارت‌هایی که راننده‌های خود مالک به‌واسطه اضافه‌بار به جاده‌ها می‌زنند خیلی زیاد است. در صورت وضع مقررات محدودکننده در این زمینه شرکت‌ها را بهتر می‌توان کنترل کرد.

یکی دیگر از مزیت‌های شرکت‌مالکی این است که شرکت‌های حمل‌ونقل می‌توانند قیمت تمام‌شده سالیانه را محاسبه و قراردادهای بلندمدت را بر اساس آن تنظیم کنند؛ اما وقتی خودمالکی برقرار باشد، قراردادها روزانه و کوتاه‌مدت می‌شود و این می‌تواند به تورم و افزایش قیمت‌ها نیز دامن بزند. نکته مهم در این مسیر اصلاحی ایجاد نهاد تنظیم‌گر و منظور کردن ملاحظات مربوط به رانندگان (از قبیل مسائل صنفی آن‌ها) است.

#### • جابجایی بار از طریق شرکت‌ها نه راننده

قبل از انقلاب دو شرکت داشتیم که به‌رغم تعداد کم آن‌ها بازار را رهبری می‌کردند. بعد از انقلاب شرکت‌ها ملی شد و خودمالکی گسترش پیدا کرد. پدیده خودمالکی به‌خودی‌خود بد نیست. در انگلیس حدود ۵۲ درصد شرکت‌ها تنها یک کامیون دارند و ۳۰۰-۴۰۰ هزار کامیون خودمالک وجود دارد. این راننده‌ها به‌تنهایی بار نمی‌گیرند بلکه از طریق شرکت‌ها اقدام به حمل بار می‌کنند. در ایران گروه‌های صنعتی اقدام به خرید کامیون و ایجاد ناوگان کرده‌اند. باید چارچوبی درست کنیم که بار از طریق شرکت جابجا شود نه راننده شخصی. شرکت‌ها هم در حال حاضر عمدتاً بارنامه صادر می‌کنند و خدمات چندان دیگری ندارند، شبکه‌ای هم ندارند.



### • در نظر گرفتن امتیازات خاص برای شرکت‌ها

مشکلی که وجود دارد این است که شرکت‌ها باید بیمه و مالیات بدهند بنابراین از این نظر زیر فشار هستند؛ اما به راننده‌ها از این منظر هزینه‌های خاصی تحمیل نمی‌شود. باید هزینه‌های خودمالکی افزایش و هزینه‌های شرکت‌مالکی کاهش یابد. از جمله امتیازاتی که می‌توان برای شرکت‌ها در نظر گرفت تسهیل خروج کارکنان شرکت‌های حمل‌ونقل از مرز توسط دستگاه‌هایی مانند وزارت خارجه، گمرک و دستگاه‌های دیگر است و نه برای راننده. می‌توان حتی گذرگاه‌های خاصی را برای شرکت‌ها در نظر گرفت. در واقع در مرزها تسهیلات را به شرکت‌ها داد و نه به راننده‌ها.

### • اصلاح قوانین مالیاتی در حوزه حمل‌ونقل

قوانین مالیاتی در این حوزه به‌خوبی کار می‌کند. به‌عنوان مثال مقایسه کنید شخصی (راننده) که می‌خواهد خودروی خود را بفروشد با شرکتی که می‌خواهد خودرو یا کامیون خود را بفروشد. اگر راننده خودرو خود را بفروشد در دفترخانه جداولی هست که بر اساس سال و مدل خودرو هزینه‌های مالیاتی محاسبه و دریافت می‌شود. اگر کامیون به قیمت مثلاً ۲۰ تا ۲۵ میلیارد تومان فروخته شود، باید مالیات بدهد؛ اما اگر یک شرکت بخواهد کامیون داشته و این کامیون را ۱۵۰ میلیون تومان خریده باشد. به همین میزان در دفاتر شرکت ثبت شده است. این کامیون در عرض ۵ سال مستهلک می‌شود؛ بنابراین ارزش آن در سال ششم برابر صفر است؛ اما اگر ارزش بازاری آن یک میلیارد تومان باشد این یک میلیارد تومان باید در دفاتر شرکت به‌عنوان درآمد ثبت شود. در این صورت مالیات آن حدود ۲۵۰ میلیون تومان می‌شود. چنانچه دو مالیات پرداختی توسط راننده و شرکت مقایسه شود (۲۵ میلیون تومان در برابر ۲۵۰ میلیون تومان) می‌توان به تفاوت بسیار زیاد بین دو مالیات پرداختی پی برد. قطعاً این نوع مالیات‌ستانی باعث تنبیه شرکت‌داری و در مقابل تقویت راننده‌مالکی می‌شود.

### • تغییر سیاست‌ها در جهت ایجاد شرکت‌ها و تعاونی‌ها

سوابق دهه ۱۳۶۰ نشان می‌دهد که شرکت‌های تعاونی کامیون‌داران ایجاد و کامیون‌های اسکانیا و ولوو وارد کشور شد (ولوو نو با قیمت ۵۸۰ هزار تومان). قاعده‌ای وضع شد که این کامیون‌ها به رانندگان واگذار شود (با ۱۰۰ هزار تومان آورده اولیه)؛ اما به رانندگانی که در تعاونی‌ها متشکل باشند. همچنین گفته شد این راننده‌ها تا پنج سال حق فروش کامیون خود را ندارد. این تجربه موفق بود؛ اما در حال حاضر رانندگان با شرکت‌محوری مخالفت می‌کنند چون شرکت‌ها کارمزد می‌گیرند و در مقابل خدمات چشمگیر و قابل‌اعتنای دیگری ارائه نمی‌کنند؛ بنابراین می‌توان با ایجاد شرکت‌های تعاونی تجربه موفق قبلی را تکرار کرد؛ زیرا با ایجاد تعاونی‌ها منافع مربوط به تعرفه‌ها و کارمزدها در نهایت به خود رانندگان

منتقل می‌شود. می‌توان گفت شرکت‌های تعاونی سراسر کشور تفاهم‌نامه‌هایی بنویسند که اگر برای راننده در یک تعاونی مشکلی پیش آمد بتواند در تعاونی دیگری کار کند. سیاست وزارت راه و شهرسازی نیز در سال‌های اخیر خیلی شرکت‌محور نبوده است. حدود ۸-۹ دستورالعمل برای شرکت حمل و نقل داخلی تدوین شد؛ اما شرکت‌ها به سمت بارنامه‌فروشی رفته‌اند و به واگذارنده اسناد تبدیل شده‌اند. این وضعیت باید در کشور تغییر پیدا کند. ۴۵۰ شرکت حمل و نقل در کشور داریم که اکثر آن‌ها از بنیه مالی ضعیفی برخوردارند و ۷۰-۸۰ درصد آن‌ها هزینه‌های بالایی دارند.

• شرکت‌ها دریافت‌کننده تسهیلات باشند نه افراد حقیقی

باید در یک دوره زمانی ۱۰ تا ۲۰ ساله و به تدریج به سمت شرکت‌مالکی رفت. در پروژه نوسازی ناوگان صرفاً شرکت‌ها مشمول یارانه و کمک‌های دولت واقع شوند. همان‌طور که در قانون حمایت از تولید شرکت‌های تولیدکننده مشمول کمک و حمایت قرار می‌گیرند، در حمل و نقل هم فقط به شرکت‌ها کمک و یارانه اختصاص دهیم. در حال حاضر دولت به مالکین کامیون‌ها تسهیلات می‌دهد. در صورتی که این تسهیلات باید به شرکت داده شود. همچنین واردات کامیون با کاهش مالیات و عوارض به صرفه‌تر می‌شود. الآن کامیون چینی ۱۰ ساله ۱۷۵۰ میلیون تومان قیمت دارد یعنی ۷۰ هزار دلار اما مشابه همین کامیون با برند ولوو در امارات با قیمت‌های ۲۵ هزار دلار به پایین فروخته می‌شود؛ بنابراین قیمت کامیون در ایران بسیار بالا است.

• اعطای مجوز واردات کامیون به شرکت‌های حمل و نقلی

می‌توان برای کامیون‌های که در داخل کشور نمایندگی و خدمات پس از فروش دارند، مجوز واردات به شرکت‌های حمل و نقل داد. همچنین می‌توان تسهیلات را به شرکت‌های حمل و نقل داد و این شرکت‌ها می‌توانند با رانندگان با درصدهای مختلف مشارکت کنند؛ اما حق انتقال به اشخاص ثالث وجود نداشته باشد، بلکه حق فروش تنها به شرکت‌ها وجود داشته باشد و آن‌ها تصمیم‌گیرنده باشند که سهام و مالکیت به شخص حقیقی دیگر واگذار شود یا نه. در صورت مشارکت، شرکت‌ها از محل درآمد خود اقساط را پرداخت کرده و مابقی به عنوان سهم راننده و شخص حقیقی پرداخت می‌شود. این کار مزیت‌های دیگری هم دارد مانند افزایش ایمنی و کاهش حوادث به دلیل فارغ‌البال شدن رانندگان نسبت به پرداخت اقساط. البته باید محدودیت‌های دیگر مانند از رده خارج کردن کامیون‌های فرسوده و عدم فروش کامیون‌های وارداتی به اشخاص حقیقی تا مدت‌زمان یا سهم مشخص رعایت شود.

• استفاده از ظرفیت ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور

بر اساس بند (ب) ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور دستگاه‌های





اجرایی، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته می‌توانند سالانه تا سقف یکصد میلیارد دلار به صورت ارزی و پانصد هزار میلیارد ریال به صورت ریالی (که هر ساله تا سقف نرخ تورم سال قبل تعدیل می‌شود)، در موارد مربوط به طرح‌های بهینه‌سازی مصرف انرژی در بخش‌های مختلف از جمله صنعت با اولویت صنایع انرژی‌بر و حمل‌ونقل عمومی و ریلی درون و برون‌شهری، تولید و یا جایگزین کردن خودروهای کم‌مصرف و یا برقی با خودروهای پرمصرف و فرسوده و کاهش هزینه‌های حمل بار و مسافر و کاهش دموراژ (خسارت تأخیر) کشتی‌ها و طرح‌های حمل‌ونقل ریلی، جاده‌ای، دریایی، هوایی اعم از زیرساخت‌ها و وسایل حمل‌ونقل قرارداد منعقد کنند.

تسهیلاتی که از محل این ظرفیت قانونی برای طرح‌های حمل‌ونقل قابل اختصاص است را می‌توان به شرکت‌ها و اشخاص حقوقی اختصاص داد و نه افراد و اشخاص حقیقی. در واقع با اختصاص تسهیلات از این محل به شرکت‌ها (و نه رانندگان) علاوه بر نوسازی ناوگان و از رده خارج کردن خودروهای فرسوده، شرکت‌مالکی نیز تشویق و ترویج می‌شود.

#### • اصلاح قوانین مالیاتی، قانون تعزیرات حکومتی و قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز

برای شرکت‌مالکی دو مانع عمده وجود دارد:

(۱) مالیات بر درآمد. اگر شرکت وجود داشته باشد باید مالیات عملکرد بدهد اما برای راننده مالیاتی وجود ندارد.<sup>۱</sup>

(۲) مقررات به‌ویژه مقررات سازمان تعزیرات حکومتی. چنانچه برای شرکتی مشکلی مانند قاچاق به وجود آید سروکار آن با سازمان تعزیرات است؛ و با توقیف کامیون سرمایه‌های شرکت را کد خواهد ماند و باعث ضرر و زیان به شرکت می‌شود.

مشکلاتی که دادگاه‌های تعزیرات حکومتی ایجاد می‌کنند این است که اولاً این دادگاه‌ها تخصصی نیستند زیرا از گران‌فروشی شیرینی تا قاچاق ۱۰۰ هزار دلاری در شعبه‌ای هم‌تراز و با درجات مساوی از اهمیت بررسی می‌شود. ثانیاً امکان دادخواهی و تجدیدنظرخواهی در آرای سازمان تعزیرات در دادگاه عالی وجود ندارد. اگر بزه یا جرمی اتفاق بیفتد در صلاحیت دادگاه است اما در قانون، تشخیص تخلفات را بر عهده سازمان تعزیرات گذاشته و با تلقی تخلف از مقولاتی مانند قاچاق این موضوع در حیطه و صلاحیت سازمان تعزیرات قرار می‌گیرد. البته برای پدیده قاچاق راهکارهایی مانند استفاده از دستگاه‌های پیشرفته X Ray و یا استفاده از سگ‌های موادیاب وجود دارد؛ اما متأسفانه جدی گرفته نمی‌شود. کامیون‌های ایرانی به خاطر مواد مخدر در تمامی کشورهای اروپایی بازرسی و علاوه بر ساعت‌ها معطلی، باعث صدمه به

۱ البته چند سالی است برای رانندگان نیز اظهارنامه مالیاتی صادر می‌شود، هرچند فعلاً این کار جنبه آزمایشی و آموزشی دارد اما با جدی شدن و اجرای آن، این مشکل حل می‌شود. با اجرای قانون مالیات بر مجموع درآمد نیز می‌توان این مشکل را برطرف کرد.



بار و محموله آن‌ها می‌شود. این کار علاوه بر بدنامی و از دست رفتن اعتبار ناوگان ایرانی خسارت مادی هم به همراه دارد.

#### • ایجاد دیتاستر بار یا اطلس کشوری بار

در حال حاضر یکی از مشکلات مهم در حوزه حمل و نقل این است که اطلاعات بار در کشور وجود ندارد. اگر دیتاییسی از اطلاعات بار کشور وجود داشت، دیگر مشکلاتی مانند تردهای یکسر بار و یا خواب کامیون‌ها وجود نخواهد داشت. صاحبان بار عمدتاً وزارت جهاد و وزارت صمت هستند. این‌ها باید اطلاعات بار خود را به اشتراک بگذارند. با وجود ۳۶۰ هزار کامیون در کشور و ظرفیت متوسط حمل ۲۲ تن بار برای هر کامیون و با فرض حمل دو سر بار، ظرفیت حمل بار جاده‌ای کشور به حدود ۲ هزار میلیون تن افزایش می‌یابد. در حالی که بار جابجا شده در سال ۱۳۹۹ برابر ۵۴۴ میلیون تن بوده است. به عبارت دیگر ظرفیت حمل بار کشور حدود ۴ برابر میزان بار جابجا شده در کشور است. استفاده از این ظرفیت مستلزم برنامه‌ریزی است؛ لذا باید مشکلاتی که سر راه شرکت‌مالکی وجود دارد برطرف شود تا شرکت‌ها ضمن استفاده از توان ناوگان کشور سهم قابل‌اعتنایی در حمل و نقل جاده‌ای پیدا کنند.

### ۳-۴. اتکای هزینه‌های جاری سازمان‌های زیربخشی حمل و نقل به درآمدهای آن‌ها

#### توصیف وضع موجود

وزارت راه و شهرسازی در حوزه حمل و نقل دارای معاونت حمل و نقل است. سه سازمان هواپیمایی کشوری، سازمان بنادر و دریانوردی و سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای نیز ذیل وزارتخانه و در حوزه حمل و نقل فعالیت می‌کنند. همچنین در حوزه حمل و نقل، شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران، شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران، شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور، شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران و شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی (ره) و صندوق توسعه حمل و نقل کشور از شرکت‌های زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی هستند.

در بین سازمان‌ها، سازمان هواپیمایی کشوری از محل منابع عمومی اعتباری دریافت نمی‌کند و تنها دارای درآمدهای اختصاصی است. این درآمد در لایحه بودجه ۱۴۰۱ برابر ۱۶۰ میلیارد تومان است. سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای هم در قسمت هزینه‌ای و هم قسمت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از بودجه دولت اعتبار دریافت می‌کند. بخشی از اعتبارات این سازمان به صورت درآمد-هزینه‌ای تخصیص پیدا می‌کند. مجموع اعتبارات این سازمان در لایحه بودجه ۱۴۰۱ از محل منابع عمومی برابر ۲۰۵۷ میلیارد تومان است. سازمان بنادر و دریانوردی نیز به صورت درآمد-هزینه اداره می‌شود و از منابع عمومی اعتباری



به آن تخصیص پیدا نمی‌کند. در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ بر خلاف سال‌های قبل، سازمان بنادر و دریانوردی، شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران، شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی (ره) سودده نشان داده شده و سایر شرکت‌های دولتی حوزه حمل‌ونقل و وزارت راه زیانده محسوب می‌شوند.

#### جدول ۷. درآمد-هزینه شرکت‌های حوزه حمل‌ونقل و وزارت راه و شهرسازی در لایحه بودجه ۱۴۰۱ (میلیارد ریال)

نام شرکت	درآمد	هزینه	۵۰ درصد سود ویژه
سازمان بنادر و دریانوردی	۱۳۵,۰۰۰	۵۴,۱۵۹	۲,۷۰۰
شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران	۵۱,۰۰۰	۴۵,۰۰۰	۳,۰۰۰
شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران	۴۵,۹۱۸	۶۱,۹۱۸	زیان‌ده
شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی (ره)	۹,۹۶۱	۹,۶۳۹	۱۶۱
شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل‌ونقل کشور	۲,۷۲۸	۲,۷۲۸	۰
سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای	۱۴۰,۰۰۰	۱۴۶,۰۰۰	زیان‌ده
شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران	۱۰۱,۰۰۰	۱۰۵,۰۰۰	زیان‌ده
صندوق توسعه حمل‌ونقل کشور	۰	۱۰۰	

مأخذ: لایحه بودجه ۱۴۰۰ کل کشور

بررسی منابع مالی سازمان‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه نشان می‌دهد که این سازمان‌ها و شرکت‌ها عمدتاً به‌صورت درآمد-هزینه اداره می‌شوند؛ هرچند اکثر آن‌ها زیانده بوده و در قسمت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به منابع عمومی وابسته‌اند. چنانکه در جدول فوق نیز مشاهده می‌شود تنها سازمان بنادر و دریانوردی سودده است و بقیه یا به‌صورت سربه‌سر یا زیانده اداره می‌شوند.

مأموریت و چشم‌انداز معاونت حمل‌ونقل و وزارت راه و شهرسازی «تأمین راه‌های کشور اعم از زمینی (راه و راه‌آهن) و راه‌های دریایی و هوایی» و «اداره امور ترابری کشور، پی‌ریزی سیاست جامع هماهنگ برای آن و ایجاد توسعه، تجهیز، گسترش و نگهداری تأسیسات زیربنایی آن با توجه به مقتضیات توسعه اجتماعی، اقتصادی، عمرانی و دفاع ملی» عنوان شده است.<sup>۱</sup>

بررسی وظایف و مأموریت‌های شرکت‌ها و سازمان‌های زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی نشان می‌دهد این سازمان‌ها (و شرکت‌ها) هم‌زمان وظایف تصدی‌گری، تنظیم‌گری و حاکمیتی را انجام می‌دهند؛ که این وضعیت فرآیند سیاست‌گذاری، مسئولیت‌ها و مأموریت‌های آن‌ها را تحت تأثیر قرار داده است. به‌عنوان نمونه به دو مورد از تداخل وظایف و مسئولیت‌های این سازمان‌ها و شرکت‌ها اشاره می‌شود.

۱ تارنمای وزارت راه و شهرسازی



## سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای

- برخی از وظایف اساسی سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای به شرح زیر ارائه شده است:
- تنظیم خط‌مشی‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های راهداری و حمل و نقل جاده‌ای و ایجاد هماهنگی اجرایی بین زیربخش‌های مختلف؛
  - تهیه و تنظیم لوایح، تصویب‌نامه‌ها، آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های لازم در خصوص امور ترابری داخلی و بین‌المللی و راهداری و ارائه به مراجع ذیصلاح؛
  - ترغیب بخش غیردولتی به سرمایه‌گذاری و انجام امور بازرگانی در بخش راهداری و حمل و نقل جاده‌ای در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه؛
  - نظارت و تصویب دستورالعمل‌های فنی و اجرایی جهت نگهداری راه‌ها، ابنیه فنی، ساختمان‌ها و ابلاغ آن‌ها به واحدهای ذی‌ربط؛
  - مطالعه و بررسی وضعیت کلیه راه‌های کشور با توجه به وضعیت اقلیمی هر منطقه و حفظ و نگهداری حریم راه‌ها و تدوین ضوابط و استانداردهای لازم؛
  - مطالعه، تهیه و ارائه طرح‌های راهداری جاری، دوره‌های مستمر، متناوب، اضطراری و برنامه‌ریزی جهت مقابله با بحران‌های ناشی از حوادث طبیعی و غیرقابل پیش‌بینی؛
  - فراهم ساختن امکانات لازم به‌منظور ارتقاء ایمنی، کنترل ترافیک جاده‌ها، گسترش حمل و نقل هوشمند
  - توسعه خدمات‌رسانی و کاهش ضایعات زیست‌محیطی در امور راهداری و حمل و نقل جاده‌ای؛
  - صدور مجوز فعالیت شرکت‌های حمل و نقل جاده‌ای و سایر پروانه‌ها و مجوزهای لازم در فعالیتهای حمل و نقل داخلی و بین‌المللی و فراهم ساختن مقدمات لازم به‌منظور تسهیل در امور ترانزیت و صادرات؛
  - صدور مجوز احداث تأسیسات و مجتمع‌های خدماتی و رفاهی بین‌راهی و مراکز مکانیزه فنی مکانیزه خودروهای سنگین توسط بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی؛
  - صدور مجوز بهره‌برداری ویژه از شبکه راه‌های کشور از قبیل پروانه تردد وسایل نقلیه خارجی، مجوزهای ویژه عبور بارهای ترافیکی در چارچوب ضوابط و مقررات مربوط؛
  - نظارت بر تهیه و ارائه طرح‌ها، پروژه‌ها، روش‌های پیشنهادی در زمینه نگهداری راه‌ها، ابنیه فنی، ساختمان‌ها و انجام مطالعات و برنامه‌ریزی‌های مربوط؛
  - بهره‌برداری، توسعه و نگهداری تأسیسات موردنیاز جهت ارائه خدمات مناسب راهداری و حمل و نقلی همچون راهدارخانه‌ها، پایانه‌های مرزی، تیر پارک‌ها و تأسیسات رفاهی و جانبی بین‌راهی و مراکز کنترل و هدایت ترابری؛



- بررسی و تعیین نوع، تعداد و مشخصات ماشین‌آلات و ناوگان موجود و موردنیاز راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای و انجام اقدامات لازم جهت ارتقاء بهره‌وری و همکاری در تأمین آن‌ها؛
  - نظارت بر عملکرد شرکت‌های مسافربری و باربری به‌منظور حصول اطمینان از حسن اجرای ضوابط و مقررات؛
  - نظارت بر نحوه فعالیت و عملکرد مشاوران سازمان و انجام فعالیت‌های مرتبط با نگهداری راه و ابنیه فنی و تجهیز راه‌های کشور به علائم افقی و عمودی - نظارت بر فعالیت‌های ادارات کل راه و ترابری استان‌ها در امور راهداری و انجام هماهنگی‌های لازم؛
  - تمرکز آمار و اطلاعات پایه‌ای راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای با همکاری سازمان‌ها و مؤسسات ذی‌ربط و تشکیل بانک اطلاعاتی؛
  - برنامه‌ریزی در جهت توسعه ترانزیت جاده‌ای کشور.
- چنانکه می‌بینیم برخی از وظایف سازمان از نوع سیاست‌گذاری است که می‌توان به تنظیم خط‌مشی‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای و ایجاد هماهنگی اجرایی بین زیربخش‌های مختلف، تهیه و تنظیم لوایح، تصویب‌نامه‌ها، آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های لازم در خصوص امور ترابری داخلی و بین‌المللی و راهداری و ارائه به مراجع ذیصلاح، ترغیب بخش غیردولتی به سرمایه‌گذاری و انجام امور بازرگانی در بخش راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه و تمرکز آمار و اطلاعات پایه‌ای راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای با همکاری سازمان‌ها و مؤسسات ذی‌ربط و تشکیل بانک اطلاعاتی اشاره کرد. برخی دیگر از وظایف این سازمان نظارتی است مانند نظارت بر تهیه و ارائه طرح‌ها، پروژه‌ها، روش‌های پیشنهادی در زمینه نگهداری راه‌ها، ابنیه فنی، ساختمان‌ها و انجام مطالعات و برنامه‌ریزی‌های مربوط، نظارت بر عملکرد شرکت‌های مسافربری و باربری به‌منظور حصول اطمینان از حسن اجرای ضوابط و مقررات و نظارت بر نحوه فعالیت و عملکرد مشاوران سازمان و انجام فعالیت‌های مرتبط با نگهداری راه و ابنیه فنی و تجهیز راه‌های کشور به علائم افقی و عمودی - نظارت بر فعالیت‌های ادارات کل راه و ترابری استان‌ها در امور راهداری و انجام هماهنگی‌های لازم. همچنین برخی دیگر از وظایف سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای از نوع تنظیم‌گری است که می‌توان به این موارد اشاره کرد: صدور مجوز فعالیت شرکت‌های حمل‌ونقل جاده‌ای و سایر پروانه‌ها و مجوزهای لازم در فعالیت‌های حمل‌ونقل داخلی و بین‌المللی و فراهم ساختن مقدمات لازم به‌منظور تسهیل در امور ترانزیت و صادرات، صدور مجوز احداث تأسیسات و مجتمع‌های خدماتی و رفاهی بین‌راهی و مراکز مکانیزه فنی مکانیزه خودروهای سنگین توسط بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی و صدور مجوز بهره‌برداری ویژه از شبکه راه‌های کشور از قبیل پروانه تردد وسایل نقلیه خارجی، مجوزهای ویژه عبور بارهای ترافیکی در چارچوب ضوابط و مقررات مربوط.



## شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران

شرکت راه‌آهن علاوه بر اینکه عهده‌دار برخی فعالیت‌های بازرگانی و به تبع بنگاه‌داری است، برخی وظایف حاکمیتی در حوزه حمل‌ونقل ریلی را نیز عهده‌دار است. هرچند شرکت راه‌آهن در طول سال‌های گذشته سعی کرده از وظایف تصدی‌گری خود فاصله بگیرد اما برخی وظایف به‌طور ذاتی در انحصار این شرکت است مانند مدیریت ترافیک شبکه گسترده ریلی که به‌موازات با فعالیت‌های بنگاه‌داری آن انجام می‌شود.

در اساسنامه شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی وظایف حاکمیتی و سیاست‌گذاری مانند «بررسی و تصویب تعرفه‌های راه‌آهن (بار و مسافر) به‌منظور ارائه به هیئت دولت، پیشنهاد تصویب یا لغو عضویت در مجامع و اتحادیه‌های بین‌المللی طبق مقررات مربوط و عضویت در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی که فعالیت آن‌ها در رابطه با امور شرکت باشد با تصویب مجلس شورای اسلامی و رعایت مقررات مربوطه»، وظایف تصدی‌گری مانند «ایجاد و به کار انداختن انواع سرویس‌های مخابراتی و تأسیساتی برقی اختصاصی در طول شبکه راه‌آهن و ایستگاه‌ها و تأسیسات وابسته به آن با توافق سازمان‌ها و وزارتخانه‌های مربوطه» نکته مهم این است که بین این وظایف (تصدی‌گری، نظارت و حاکمیتی) مرز مشخصی وجود ندارد. در این صورت پاسخگویی و شفافیت عملکرد این دستگاه‌ها زیر سؤال می‌رود. نکته بعدی این است که در ازای ایفای وظایف حاکمیتی منابع مشخصی در اختیار آن‌ها قرار نمی‌گیرد که نتیجه آن زیانده بودن این سازمان‌ها و شرکت‌ها است؛ در نتیجه به منابعی به‌جز منابع عمومی متکی می‌شوند که این نیز آسیب‌های خاص خود را به همراه دارد.

### پیشنهادها

#### • ایجاد وزارت حمل‌ونقل

از طریق ایجاد وزارت راه و حمل‌ونقل تمام وظایف و مأموریت‌های حمل‌ونقلی در این وزارتخانه متمرکز می‌شود. با تفکیک وظایف حاکمیتی از تصدی‌گری و تنظیم‌گری می‌توان هم وظایف و مأموریت سازمان‌ها و دستگاه‌های زیرمجموعه وزارت را با منابع موجود متناسب‌سازی کرد و هم از طریق مرزبندی بین آن‌ها پاسخگویی و شفافیت در عملکرد آن‌ها را انتظار داشت. در این صورت با تفکیک وظایف و واگذاری متناسب آن‌ها وزارتخانه کوچک شده و قادر به ایفای نقش حاکمیتی و سیاست‌گذاری خود می‌شود. انجام این کار مستلزم اصلاح قانون تأسیس وزارت راه و حمل‌ونقل و اساسنامه و شرح وظایف سازمان‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه این وزارتخانه است.



### • ایجاد نهاد تنظیم‌گر در بخش حمل‌ونقل

ضرورت کوچک‌سازی دولت، وجود انحصار طبیعی و شکست بازار در برخی رشته‌های فعالیت‌ها سبب می‌شود تا وجود نهاد تنظیم‌گر ضرورت پیدا کند. حمل‌ونقل به‌ویژه حمل‌ونقل ریلی از جمله رشته‌های فعالیت‌هایی است که به دلیل ویژگی‌های خاص آن، نظیر انحصار طبیعی، ماهیت چندمحصولی فعالیت، نقش خاص زیرساخت‌های آن و اثرات خارجی منجر به شکست بازار شده است و به همین دلایل، ایجاد نهاد تنظیم‌گر در آن دارای توجیه بوده و توصیه می‌شود. هرچند با تصویب قانون دسترسی آزاد به شبکه ریلی، گام‌های اساسی برای تفکیک بخش‌های رقابت‌پذیر از رقابت‌ناپذیر و به رسمیت شناختن ابزار تنظیم‌گری برداشته شده، اما شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران با چالش‌های اساسی مانند تداخل وظایف تنظیم‌گری، بنگاه‌داری و سیاست‌گذاری مواجه است.

### • واریز تمام درآمدهای بخش حمل‌ونقل و راه به خزانه به‌عنوان درآمدهای عمومی

در صورتی که اداره سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه وزارت راه منوط به کسب درآمدهای اختصاصی و برخی عوارض باشد، علاوه بر تداخل وظایف و مسئولیت‌ها، انگیزه آن‌ها برای افزایش تعرفه‌ها و عوارض افزایش یافته و در نتیجه با افزایش تعرفه‌ها و عوارض، قیمت حمل‌کالا و هزینه تمام‌شده کالا افزایش می‌یابد. اصولاً این تعرفه‌ها و عوارض چه دریایی، چه زمینی و چه ریلی وقتی تبدیل به حقوق شخصی و سازمانی شود، منشأ فساد می‌شود؛ بنابراین تا حد امکان باید این درآمدها از دستگاه‌های وصول‌کننده منفک شود. البته در صورتی که دستگاه‌های مرتبط با حمل‌ونقل صرفاً به امر بنگاه‌داری اشتغال داشته باشند، می‌توان درآمدهای حوزه فعالیت آن‌ها را به آن شرکت‌ها اختصاص داد.

## ۴-۴. نبود نهاد راهبر لجستیک در کشور

### توصیف وضع موجود

عملکردهای کلی لجستیک را می‌توان شامل حمل‌ونقل، انبارداری، مدیریت موجودی، سامانه‌های اطلاعاتی، تأمین، مدیریت سفارش‌ها، خدمات مشتریان، بسته‌بندی و لجستیک معکوس دانست و مدیریت زنجیره تأمین تجمیع مدیریت همه این فعالیت‌ها از نقطه آغازین (تأمین‌کنندگان) تا نقطه پایانی (مصرف‌کنندگان نهایی) است.

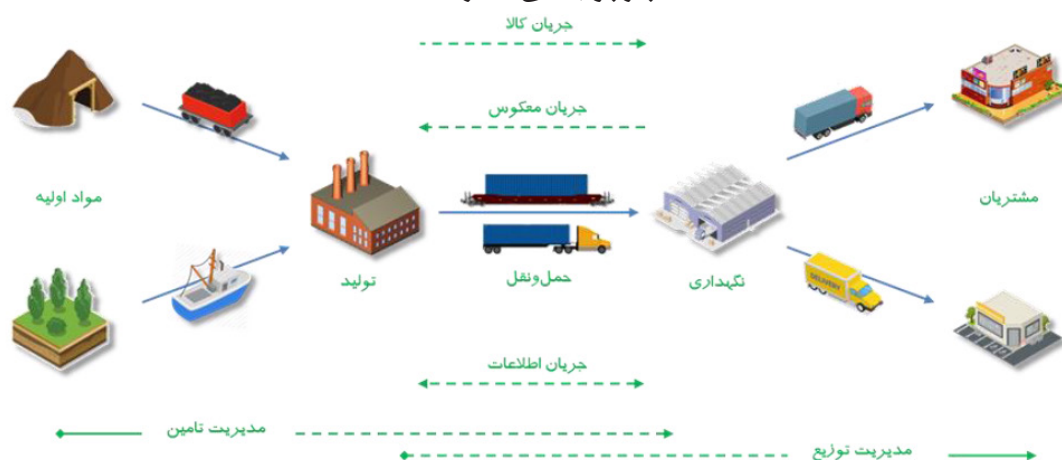
مهم‌ترین مسئله در میان صاحبان کالا و فعالان زنجیره تأمین در حوزه لجستیک، کاهش هزینه‌های مترتب بر فعالیت‌های لجستیک و به تبع آن کاهش هزینه‌های زنجیره تأمین است. امروزه در جهان بهترین نوع زنجیره تأمین از نظر هزینه، تمرکز فعالیت‌های مرتبط با تجمیع و توزیع در یک محل است

که هزینه‌های حمل‌ونقل، انبارداری و کنترل و جابجایی کالا را به دلیل ایجاد صرفه‌های مقیاس کاهش می‌دهد. بنابراین وجود مراکزی که این‌گونه خدمات را ارائه کنند با ایجاد تمرکز، صرفه ناشی از مقیاس و ارائه تخصصی خدمات با کیفیت بالا می‌تواند دغدغه کاهش هزینه صاحبان کالا را کم کند. این مراکز را که در نوع عمومی خود، مراکز لجستیک نامیده می‌شوند می‌توان به صورت زیر تعریف کرد:

مرکز لجستیک: مرکز لجستیک محدوده مشخصی است که به منظور تجمیع فعالیت‌های مرتبط با لجستیک و حمل‌ونقل کالا در بعد داخلی یا بین‌المللی و در جهت بهینه‌سازی فرآیندها و کاهش هزینه‌ها ایجاد می‌شود؛ اما مراکز لجستیک با توجه به سطوح عملکرد، انواع خدمات قابل ارائه در آن‌ها، نوع باری که در آن‌ها پردازش خواهد شد، حیطه جغرافیایی فعالیت و انواع دسترسی حمل‌ونقلی به سطوح مختلفی تقسیم می‌شوند. از این رو، لازم است پیش از ارائه دسته‌بندی مراکز لجستیک، انواع خدمات قابل ارائه در مراکز لجستیک شرح داده شود. شکل (۳) نشان‌دهنده انواع مختلف خدماتی است که در یک مرکز لجستیک ارائه می‌شود.

لجستیک به‌عنوان یکی از ارکان اصلی توسعه اقتصادی کشورها شناخته شده است. عملکرد لجستیک کشورها، عامل رشد اقتصادی و رقابت آن‌ها در هر دو زمینه تجارت بین‌المللی و داخلی خواهد بود. سیاست‌گذاران، پیاده‌سازی سیاست‌های منسجم و پایدار را برای یکپارچه‌سازی زنجیره تأمین نه‌تنها در کشورهای دارای بهترین عملکرد، بلکه در اقتصادهای نوظهور نیز به‌عنوان موتور برای رشد ضروری می‌دانند. کشورهای دارای عملکرد ضعیف در بخش لجستیک با هزینه‌های بالا روبرو هستند. این امر نه‌تنها به دلیل هزینه‌های حمل‌ونقل بلکه به دلیل زنجیره‌های تأمین غیرقابل اتکا است که مانع اصلی همگرایی و رقابت در زنجیره ارزش جهانی محسوب می‌شود.

### شکل ۳. چارچوب کلی مدیریت لجستیک



مأخذ: سند آمایش مراکز لجستیک، ۱۳۹۷





کشورها با شاخص عملکرد لجستیک (LPI<sup>۱</sup>) از طریق شش شاخص فرعی دیگر ارزیابی می‌شوند. این شش شاخص عبارت‌اند از (۱) کارایی فرآیندهای ترخیص کالا (سرعت، سادگی و قابل پیش‌بینی بودن تشریفات گمرکی)، (۲) کیفیت زیرساخت‌های تجاری و جابجایی (مثل مبادی ورودی، راه‌آهن، جاده‌ها، فناوری اطلاعات)، (۳) سهولت دسترسی به حمل‌ونقل بین‌المللی با قیمت رقابتی (هزینه‌ها)، (۴) شایستگی و کیفیت خدمات لجستیکی (عملکرد متصدیان حمل‌ونقل، کارگزاران یا واسطه‌های گمرک)، (۵) توانایی در تعقیب و ردیابی کالاهای ارسالی و (۶) مناسب بودن زمان تحویل محموله‌ها به مشتری در زمان برنامه‌ریزی شده یا زمان مورد انتظار.

شاخص عملکرد لجستیک (LPI) هر دو سال یکبار توسط بانک جهانی منتشر می‌شود. اعداد این شاخص برای ایران نشان از نامطلوب بودن وضعیت لجستیک کشور دارد. طبق اطلاعات گزارش شاخص‌ها و نماگرهای عملکرد لجستیک در سال ۲۰۱۸ متوسط شاخص لجستیک برای ۱۳ کشور منطقه<sup>۲</sup> که صادرات ایران به آن‌ها از طریق جاده امکان‌پذیر است، معادل ۲٫۵ است که این رقم از عملکرد ۱۱۴ کشور از ۱۶۰ کشور فهرست پایین‌تر است<sup>۳</sup>. ایران با رتبه ۶۴ و شاخص LPI ۲٫۸۵ از تمامی کشورهای منطقه به‌جز ترکیه (با شاخص ۳٫۱۵) وضعیت بهتری دارد. مقدار این شاخص برای عراق و افغانستان به‌عنوان دو مقصد مهم صادرات جاده‌ای کشور، به ترتیب ۲٫۱۸ (رتبه ۱۴۸) و ۱٫۹۵ (رتبه ۱۶۰-آخرین رتبه) بوده است. کشورهای با درآمد بالا شامل ۸ کشور اروپایی و ژاپن و سنگاپور بالاترین نمره شاخص لجستیک را داشته‌اند. این کشورها به‌طور معمول زنجیره تأمین نقش مسلطی داشته است. ده کشور پایینی از نظر شاخص لجستیک عمدتاً کشورهای کم‌درآمد و کشورهای با درآمد متوسط و متوسط به پایین در آفریقا یا مناطق دیگر هستند. برخی از این کشورها اقتصاد شکننده‌ای دارند، برخی از آن‌ها تحت تأثیر درگیری‌های مسلحانه، بلایای طبیعی و ناآرامی‌های سیاسی هستند. بقیه دیگر از این کشورها محصور در خشکی هستند؛ لذا از نظر جغرافیایی یا مقیاس اقتصادی در اتصال به زنجیره جهانی دچار مشکل هستند. افغانستان دارای رتبه ۱۶۰ و نمره ۱٫۹۵ در انتهای جدول قرار دارد و بعد از آن آنگولا (۲٫۰۵)، بروندي (۲٫۰۶) و نیجر (۲٫۰۷) قرار دارند.

بر اساس زیرشاخص‌های شاخص عملکرد لجستیک، کشور ما در کارایی فرآیندهای ترخیص کالا بدترین عملکرد (با نمره ۲٫۶۳) و در تحویل به‌موقع کالا (با نمره ۳٫۳۶) بهترین عملکرد را دارد (جدول ۸).

1 Logistics Performance Index

۲ این ۱۳ کشور عبارت‌اند از عراق، سوریه، ترکیه، کشورهای قفقاز (به‌جز آذربایجان)، روسیه، کشورهای آسیای میانه، افغانستان و پاکستان.  
۳ این شاخص بین ۰ تا ۵ است که ۰ به معنای بدترین و ۵ به معنای بهترین عملکرد است.





### جدول ۸. رتبه و امتیاز ایران در شاخص عملکرد لجستیک - از سال ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۸

۲۰۱۸		۲۰۱۶		۲۰۱۲		۲۰۱۰	
رتبه	نمره	رتبه	نمره	رتبه	نمره	رتبه	نمره
۶۴	۲,۸۵	۹۶	۲,۶۰	۱۱۲	۲,۴۹	۱۰۳	۲,۵۷
۷۱	۲,۶۳	۱۱۰	۲,۳۳	۱۲۶	۲,۱۹	۱۰۶	۲,۲۲
۶۳	۲,۷۷	۷۲	۲,۶۷	۱۰۰	۲,۴۲	۸۶	۲,۳۶
۷۹	۲,۷۶	۸۸	۲,۶۷	۱۱۵	۲,۴۹	۱۲۱	۲,۴۴
۶۲	۲,۸۴	۸۲	۲,۶۷	۸۷	۲,۶۶	۶۹	۲,۶۵
۸۵	۲,۷۷	۱۱۱	۲,۴۴	۱۰۸	۲,۴۹	۱۱۰	۲,۵۰
۶۰	۳,۳۶	۱۱۶	۲,۸۱	۱۳۸	۲,۶۶	۸۵	۳,۲۶

شاخص عملکرد لجستیک  
 ۱. کارایی فرآیندهای ترخیص کالا  
 ۲. کیفیت زیرساخت‌های لجستیک  
 ۳. سهولت در ارسال محموله‌های بین‌المللی  
 ۴. شایستگی و کیفیت خدمات لجستیک  
 ۵. توانایی در تعقیب و ردیابی کالاهای اساسی  
 ۶. تحویل به موقع کالا

Source: <https://lpi.worldbank.org>

پس از تشکیل کارگروه لجستیک کشور توسط وزارت راه و شهرسازی در سال ۱۳۹۵ با هدف شناسایی چالش‌های لجستیک در ایران و ایجاد همگرایی و هماهنگی و اتخاذ دیدگاه جامع و یکپارچه بین نهادهای متولی لجستیک برای رفع این چالش‌ها، بررسی مشکلات ترانزیتی کشور به‌عنوان یکی از محورهای اصلی فعالیت این کارگروه تعیین شد. در پی این تصمیم کمیته‌ای تحت عنوان کمیته تخصصی ترانزیت و حمل‌ونقل بین‌المللی تشکیل شد که استخراج و دسته‌بندی مشکلات ترانزیتی با استفاده از نقطه‌نظرات صاحب‌نظران و فعالان حوزه حمل‌ونقل، لجستیک و ترانزیت کشور، در دستور کار کمیته قرار گرفت. نتایج بررسی‌های این کمیته، تعیین مجموعه مشکلات به تفکیک حوزه‌های مسئولیت هر یک از نهادهای کلیدی ذی‌ربط به شرح زیر بود:

- تعدد نهادهای نظارتی و اثرگذار در حوزه ترانزیت و فرآیندهای ورود و خروج کالا
- چندگانگی در نهادهای متولی و تصمیم‌گیری در حوزه لجستیک و حمل‌ونقل (بالأخص وزارت صنعت، معدن و تجارت)
- نگاه امنیتی برخی ترجمان‌ها و نهادها به مقوله ترانزیت
- اجرا نشدن بخشنامه معاون اول رئیس‌جمهور در خصوص مرجعیت شورای عالی ترابری در ارتباط با تصمیمات تأثیرگذار بر حوزه ترانزیت
- اقتصادی نبودن سرمایه‌گذاری در بخش حمل‌ونقل (نرخ بالای بهره - مالیات - عوارض ورودی)
- لزوم پیگیری و تصویب لایحه قانونمند شدن سوآپ در هیئت دولت و مجلس شورای اسلامی

نتایج به دست آمده از بررسی‌های کمیته تخصصی، طی یک نظرسنجی پرسشنامه‌ای در جلسه کارگروه لجستیک کشور توسط صاحب‌نظران و فعالان حوزه حمل‌ونقل، لجستیک و ترانزیت کشور بین ۱ تا ۱۰ اولویت‌بندی شد که بر اساس نتایج آن مشکلات فرابخشی یعنی تعدد نهادهای نظارتی و اثرگذار در حوزه



ترانزیت و فرآیندهای ورود و خروج کالا با ۸,۱۴ بالاترین نمره و چندگانگی در نهادهای متولی و تصمیم‌گیری در حوزه لجستیک و حمل‌ونقل (بالاًخص وزارت صنعت، معدن و تجارت) با نمره ۷,۸۳ رتبه سوم را به خود اختصاص داده است.<sup>۱</sup>

### پیشنهادها

#### • ایجاد یکپارچگی و هماهنگی در همه مراحل «لجستیکی»

لجستیک صرفاً حمل‌ونقل نیست بلکه بخشی از زنجیره تأمین است. نهاد راهبر لجستیک تنها با همراهی سایر دستگاه‌ها مانند وزارت صمت می‌تواند موفق عمل کند. هزینه حمل‌ونقل از بارگیری تا تخلیه است. این هزینه چندان بالا نیست بلکه هزینه‌های قبل و بعد از این مراحل مانند تخلیه، انبارداری و ... بالا است، بنابراین، این هزینه‌ها باید کاهش یابد. چنانچه کل فرآیند لجستیک ادغام و یکپارچه شود، هزینه‌ها کاهش می‌یابد. کاهش هزینه‌های تمام‌شده کالاها در کشور مستلزم ایجاد یکپارچگی و هماهنگی در همه مراحل «لجستیکی» از جمله تولید، بازرگانی و حمل‌ونقل داخلی و بین‌المللی، تشریفات گمرکی، امور بانکی، انبارداری، پخش و ... است.

#### • ایجاد انسجام سیاست‌های حمل‌ونقلی در مجموعه وزارت راه و شهرسازی

وزارت راه مشتمل بر سازمان‌ها، شرکت‌ها، معاونت‌ها و اجزای حاکمیتی و تصدی‌گری است. روسا و مدیران سازمان بنادر، شرکت راه‌آهن، سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، شرکت فرودگاه‌ها و ... هرکدام معاون وزیر و در عین حال مستقل از هم هستند. سازمان راهداری جاده می‌سازد، سازمان بنادر بندر می‌سازد، راه‌آهن و شرکت زیرساخت خط ریل می‌کشد؛ اما هیچ نهاد، سازمان یا معاونتی نقش هماهنگ‌کننده بین این‌ها را برعهده ندارد؛ بلکه هرکدام از دستگاه‌ها تقریباً به‌صورت جزیره‌ای سرگرم امور خود است.

#### • کارکرد اختصاصی سازمان‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی

سازمان بنادر از یک‌طرف برای توسعه بنادر به اعتبار نیاز دارد و از طرف دیگر برای این اعتبار به درآمدهای اختصاصی مانند عوارض و ... متوسل می‌شود. اگر بند چابهار با اعتبارات دولتی و یا بخش خصوصی (داخلی - خارجی) توسعه پیدا کند، ترانزیت و حمل کالا افزایش می‌یابد، درآمدها افزایش می‌یابد و قاعدتاً باید عوارض کاهش پیدا کند؛ اما سازمان بنادر به‌عنوان یک شرکت باید فعالیت شرکتی کند و در انتها سود و زیانش مشخص شود. سازمان بنادر هم‌زمان هم سیاست‌گذاری می‌کند و هم بنادر را توسعه می‌دهد. تعارض منافع می‌تواند ایجاد شود؛ زیرا این سازمان هم‌زمان هم سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری

می‌کند و هم خودش مجری طرح‌های عمرانی و توسعه‌ای می‌شود. شرکت‌ها باید تجاری عمل کنند. نهاد تنظیم‌گر باید تابع مستقیم دولت باشد و شرکت‌ها از تنظیم‌گری منتفع نباشند. راه‌آهن هم هر موقع با تنگنای مالی مواجه می‌شود، حق دسترسی را افزایش می‌دهد. به طوری که در سال جاری حق دسترسی را ۵۰ درصد افزایش داده است. نتیجه این است که بار به سمت جاده می‌رود. حدود ۲ سال است که سهم حمل و نقل ریلی کاهش یافته اما درآمد شرکت راه‌آهن افزایش یافته است، چرا؟ چون حق دسترسی به شبکه را افزایش داده است. برای این اصلاحات به قانون نیاز داریم. هم اصلاح قانون وزارت راه و شهرسازی و هم قانون و اساسنامه شرکت‌ها. مدیرعامل این شرکت‌ها دیگر نباید معاون وزیر باشند. وظایف حاکمیتی این شرکت‌ها نیز باید حذف شود.

#### • ارتقای کارکرد کمیسیون ترابری

کمیسیون ترابری ذیل شورای عالی ترابری است. اگر لجستیک به نهادهای دولتی واگذار شود، راه‌آهن، سازمان بنادر و سازمان حمل و نقل جاده‌ای هر کدام سهم بیشتری می‌خواهند. وزارتخانه یا کمیسیون ترابری برای بخش خصوصی نیز در این موضوع نقشی قائل نیست. باید دستگاه‌های ذیل شورای عالی ترابری فعال یا منحل شوند. بخش خصوصی باید در کمیسیون و کمیته‌های زیرمجموعه آن فعال و عضو باشد. لجستیک از ترانزیت خیلی وسیع‌تر است و زیر بخش زنجیره تأمین است. زنجیره‌های تأمین می‌توانند حمل و نقل و سیستم‌های خودشان را داشته باشند که در این سیستم باید زنجیره تأمین دیده شود. تا این سیستم شکل نگیرد لجستیک شکل نمی‌گیرد.

در آسه آن GDP هفت برابر شده، شورای لجستیک درست کرده‌اند. اندونزی سه برنامه ۵ ساله دارد. در تمام این مراحل مشکل ایران را داشتند؛ اما اراده سیاسی داشتند؛ چون نیاز به توسعه داشتند و لازمه توسعه اقتصادی داشتن لجستیک قوی است. در چین شورا درست شد. روسای این شورا مقامات بالا مثل نخست‌وزیر یا معاون نخست‌وزیر هستند. در شوراها دستگاه‌های دولتی هم‌عرض هستند. بخش خصوصی مثل انجمن‌ها و اساتید دانشگاه‌ها حضور دارند. این شوراها دبیرخانه و حدود ۴۰-۵۰ نفر کارمند دارند. این دبیرخانه مسائل لجستیک را پایش می‌کند و در مواردی که مشکلی وجود دارد در شورا مطرح و در مورد آن تصمیم‌گیری می‌شود.<sup>۱</sup>

شورای عالی ترابری نمی‌تواند نقش این شورا را ایفا کند چون وزارتخانه‌های صمت و راه هم‌عرض‌اند و تفوق دیگری را بر نمی‌تابند. در حال حاضر وزارت راه متولی لجستیک است. در حالی که این نهاد بخشی از لجستیک است. لجستیک دو طرف عرضه و تقاضا دارد. وزارت راه طرف عرضه است و وزارت‌های جهاد کشاورزی و صمت دو نهاد مهم طرف تقاضا هستند. عرضه و تقاضا باید تنظیم و هماهنگ شوند. در

۱. مراکز لجستیک و بنادر خشکی، همایون اسدی



لجستیک عوامل زیادی دخیل هستند، مانند حمل‌ونقل، ترخیص، انبارداری، بسته‌بندی و ... همه این‌ها در اختیار وزارت راه نیست؛ بنابراین نهادی مانند وزارت راه از طریق شورای عالی ترابری نمی‌تواند متولی این بخش باشد.

#### • تعیین اتاق بازرگانی به‌عنوان نهاد متولی لجستیک

پیشنهاد دیگر برای نهاد متولی لجستیک اتاق بازرگانی است؛ چون همه صنوف ذیل این نهاد هستند. در این راه به قانون‌گذاری و تفویض اختیار از طرف دولت نیاز است. شرکتی مانند DHL لجستیک طرف چهارم (4PL) دارد؛ اما در ایران نهایتاً لجستیک طرف اول (1PL) و لجستیک طرف دوم (2PL) وجود دارد. البته این پیشنهاد برای لجستیک داخلی است. برای لجستیک بین‌المللی تنها ایجاد هماهنگی نیاز است.

#### • ایجاد شورای راهبری لجستیک

شورای راهبری لجستیک در کشور ایجاد شود. کل فرآیند لجستیک مستلزم ارائه خدمات توسط دستگاه‌های متعددی است. ارائه مطلوب و مناسب این خدمات مستلزم ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های ارائه‌کننده خدمات است. علاوه بر شورای راهبری لجستیک به شرکت یا سازمان لجستیک در سطح بزرگ‌مقیاس نیاز داریم. این شرکت یا سازمان باید به‌طور کامل خصوصی باشد. احتمالاً برای ایجاد چنین شرکتی با خلأ قانونی مواجهیم. این شرکت باید ذیل شورای راهبری لجستیک، مسائل لجستیک را مدیریت کند.

#### • فرهنگ‌سازی برای لجستیک

موضوع بعد فرهنگ‌سازی برای لجستیک است. باید از طریق آموزش این فرهنگ ایجاد شود.

#### • تکمیل حلقه‌های لجستیک

حلقه‌های لجستیک شکل نگرفته است. بعضی از بندرها به ریل وصل نیستند. خیلی از صنایع به ریل وصل نیستند. نکته مهم دیگر استفاده نکردن شرکت نفت از ظرفیت حمل راه‌آهن است؛ درحالی‌که بخش‌های دیگری مانند معدن و فولاد با ۴۵ میلیون تن بار بالاترین استفاده را از ظرفیت راه‌آهن دارند. پوشش کامل مسیر حمل کالا توسط ریل از دیگر نکاتی است که می‌تواند به گسترش حمل‌ونقل ریلی و تشویق صاحبان بار به استفاده از آن کمک کند.

بنابراین برای راهبری لجستیک به اقدامات و مراحل نیاز است: (۱) ایجاد وزارت حمل‌ونقل، (۲) شورای راهبری لجستیک، (۳) ایجاد شرکت یا شرکت‌های بزرگ‌مقیاس لجستیک، (۴) توسعه فرهنگ لجستیک و (۵) تکمیل حلقه‌های لجستیک.

## ۵-۴. فرسودگی ناوگان حمل و نقل کشور

### توصیف وضع موجود

ناوگان باری کشور در پایان سال ۱۴۰۰ به طور متوسط سن ۱۹,۳ سال را داشته است. وسایل نقلیه عمومی باری زیر یک سال ۱,۷ درصد ناوگان باری کشور و وسایل نقلیه عمومی باری بالای ۵۰ سال ۱,۲ درصد ناوگان باری کشور را تشکیل داده است. بیشترین فراوانی به ترتیب مربوط به وسایل نقلیه باری با سن ۱۱ تا ۱۵ سال و ۶ تا ۱۰ سال بوده است (جدول ۹) فراوانی وسایل نقلیه عمومی باری برحسب سن در نمودار (۳) نشان داده شده است.

بر اساس مصوبه قبلی دولت<sup>۱</sup> حداکثر سن ناوگان مجاز به تردد در جاده‌ها برای کامیون و کشنده ۲۵ سال و برای وانت‌بار ۱۵ سال بود؛ این مصوبه در سال ۱۴۰۰ اصلاح شد. بر اساس آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون هوای پاک<sup>۲</sup>، احراز فرسودگی ناوگان از سن ناوگان مستقل شده است. در این آیین‌نامه ضمن تعریف سن مرز فرسودگی<sup>۳</sup>، پس از سن فرسودگی، ضرورت انجام تست‌های فنی مربوط و تعداد دفعات مراجعه به مراکز مکانیزه سنگین و نیمه سنگین معاینه فنی به سه بار در سال افزایش پیدا کرده است و ناوگانی که دو بار متوالی در تست معاینه فنی مردود شود، فرسوده تلقی می‌شود.

جدول ۹. تعداد وسایل نقلیه عمومی باری برحسب طول عمر وسیله تا پایان سال ۱۴۰۰ (واحد: دستگاه)

عمر وسیله	بارگیر ثابت	بارگیر غیر ثابت	جمع	
			تعداد	درصد
تا یک سال	۳۳۶۵	۲۹۳۶	۶۳۰۱	۱,۷
۱ تا ۵ سال	۱۸۶۱۰	۱۸۳۴۰	۳۶۹۵۰	۱۰,۱
۶ تا ۱۰ سال	۳۲۹۵۹	۳۵۱۸۴	۶۸۱۴۳	۱۸,۷
۱۱ تا ۱۵ سال	۵۰۴۳۹	۳۸۹۲۶	۸۹۳۶۵	۲۴,۵
۱۶ تا ۲۰ سال	۲۴۸۳۹	۲۵۹۰۳	۵۰۷۴۲	۱۳,۹
۲۱ تا ۲۵ سال	۷۴۵۲	۴۴۳۱	۱۱۸۸۳	۳,۳
۲۶ تا ۳۰ سال	۹۹۳۲	۷۹۸۴	۱۷۹۱۶	۴,۹
۳۱ تا ۳۵ سال	۴۴۳۵	۵۶۹۲	۱۰۱۲۷	۲,۸
۳۶ تا ۴۰ سال	۲۱۱۵۹	۶۷۵۰	۲۷۹۰۹	۷,۶

۱. مصوبه شماره ۹۲۳۰۸/ت/۴۰۵۸۷ ک مورخ ۱۳۷۶/۷/۸

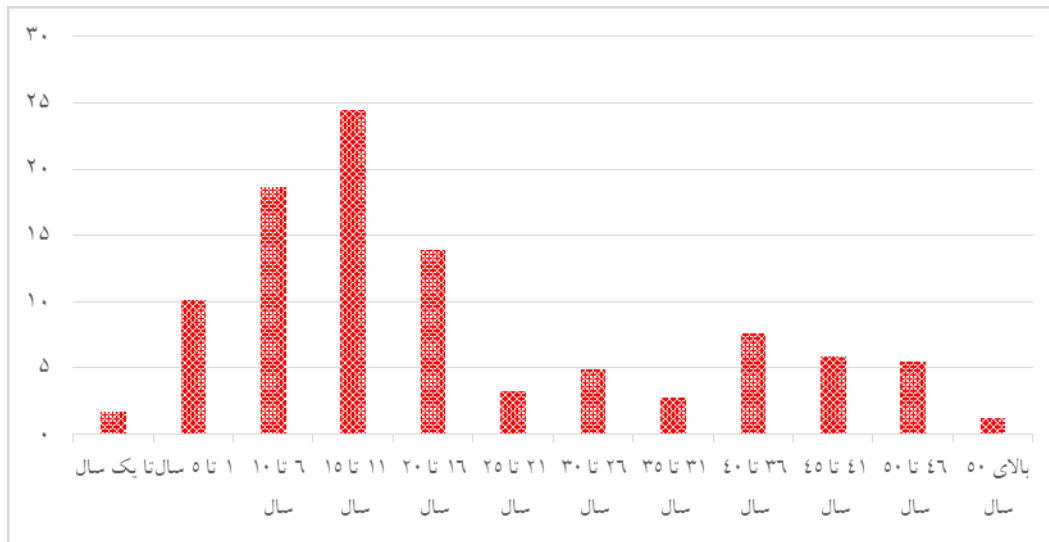
۲. مصوبه ۲۷۹۷۹ ت ۵۸۲۹۴ ه مورخ ۱۴۰۰/۰۳/۱۲

۳. سن فرسودگی برای ناوگان باری ۱۶ سال تعیین شده است

جمع		بارگیر غیر ثابت	بارگیر ثابت	عمر وسیله
درصد	تعداد			
۵,۹	۲۱۴۴۵	۲۴۳۷	۱۹۰۰۸	۴۱ تا ۴۵ سال
۵,۵	۱۹۹۶۸	۶۱۷۷	۱۳۷۹۱	۴۶ تا ۵۰ سال
۱,۲	۴۳۴۰	۴۳۶	۳۹۰۴	بالای ۵۰ سال
۱۰۰	۳۶۵۰۸۹	۱۵۵۱۹۶	۲۰۹۸۹۳	جمع
	۱۹,۳	۱۶,۲	۲۱,۶	متوسط عمر

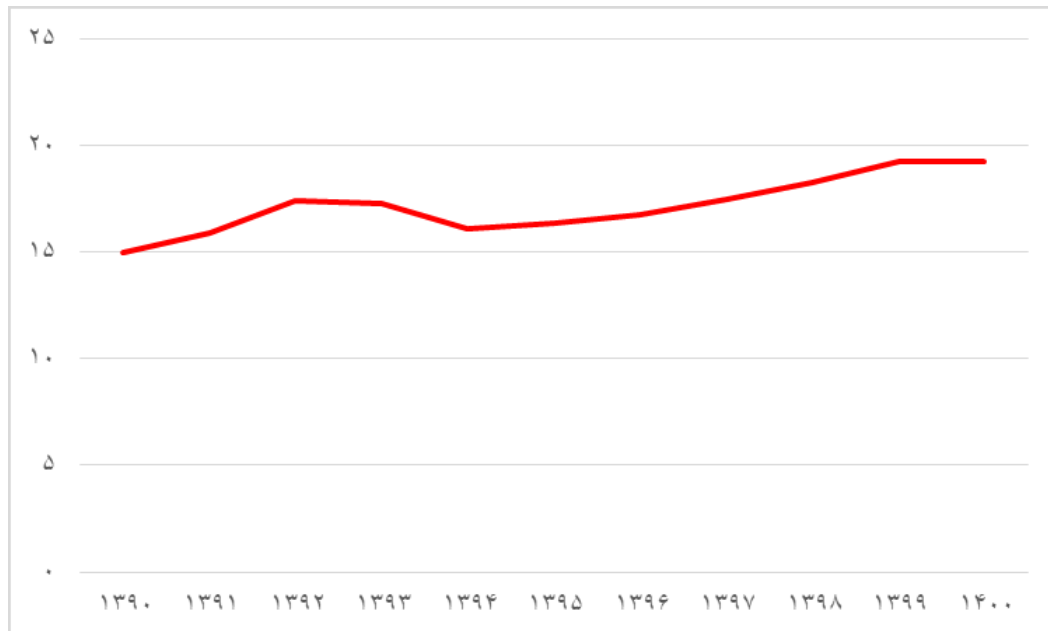
مأخذ: سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، ۱۴۰۰

### نمودار ۳. وسایل نقلیه عمومی باری برحسب طول عمر وسیله تا پایان سال ۱۴۰۰



مأخذ: سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، ۱۴۰۰

#### نمودار ۴. روند متوسط سن ناوگان باری جاده‌ای ایران در ۱۰ سال اخیر (سال)



مأخذ: سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای، ۱۴۰۰

افزایش سن ناوگان باری کشور در سال‌های ۱۳۹۶-۱۳۹۴ کاهش محسوسی پیدا می‌کند اما از سال ۱۳۹۷ رو به افزایش گذاشته است (نمودار ۴). متوسط عمر کامیون در کشورهای عضو اتحادیه اروپا به طور متوسط برابر ۱۳ سال است (اداره آمار اتحادیه اروپا). هرچند بین کشورهای این اتحادیه طیف ۶,۴ سال (در اتریش) تا ۲۱ سال (در یونان) وجود دارد.<sup>۱</sup>

فرسودگی ناوگان علاوه بر بهره‌وری پایین آسیب‌های زیست‌محیطی و اقتصادی بالایی نیز به همراه دارد. یکی از مهم‌ترین آسیب‌های اقتصادی مصرف بالای سوخت است (که علاوه بر زیان اقتصادی، اثرات مخرب زیست‌محیطی هم به همراه دارد). حدود ۶۱ درصد بنزین توسط خودروهای سواری، ۲۱ درصد توسط وانت‌ها، ۸ درصد توسط تاکسی‌ها، ۶ درصد توسط موتورسیکلت‌ها و ۴ درصد توسط کامیون و کامیونت‌ها مصرف می‌شود و حدود ۶۰ درصد گازوئیل مصرفی کشور در بخش حمل و نقل استفاده می‌شود (۵۷٪ جاده‌ای، ۱,۸٪ دریایی و ۱,۲٪ ریلی)<sup>۲</sup>. میانگین سنی ناوگان دیزلی بالاست که خود یکی از عوامل افزایش مصرف سوخت است.

مطابق با تازه‌ترین آمار به دست آمده، ظرفیت تولید بنزین و نفت گاز کشور به ترتیب رقمی در حدود ۱۰۵ و ۱۲۰ میلیون لیتر است. میانگین مصرف بنزین در سال ۱۳۹۹ حدود ۷۵ میلیون لیتر در روز و مصرف نفت گاز به میانگین روزانه مصرف نفت گاز به میانگین روزانه ۹۷ میلیون لیتر است. نفت گاز و نفت کوره هرکدام لیتری ۳۰۰ تومان و قیمت جهانی نفت گاز در تیرماه ۱۴۰۰ برابر ۴۳ سنت بوده است. با احتساب ارز

1 <https://www.acea.auto/figure/average-age-of-eu-vehicle-fleet-by-country/>

۲ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۱۶۶۸۵





۲۵ هزار تومانی قیمت هر لیتر گازوئیل برابر ۱۲ هزار تومان است. بدون احتساب هزینه حمل و بیمه قیمت گازوئیل در ایران ۲,۵ درصد قیمت جهانی (در تیرماه ۱۴۰۰) بوده است. با فرض سهم ۵۷ درصدی حمل و نقل از مصرف نفت گاز، مصرف این بخش برابر ۵۵ میلیون لیتر در روز می‌شود. از حاصل ضرب اختلاف نرخ آزاد و رسمی آن در ۵۵ میلیون لیتر مصرف روزانه نفت گاز، یارانه پنهان بخش حمل و نقل جاده‌ای (شامل بار و مسافر) به دست می‌آید که برای کل سال رقمی در حدود ۲۳۶ هزار میلیارد تومان می‌شود.<sup>۱۲</sup>

با استفاده از ظرفیت ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید تا حدودی نوسازی ناوگان باری انجام شده است. با توافقی که میان وزارت راه و شهرسازی و وزارت نفت امضا شد، طرح نوسازی ۶۵ هزار کامیون با اختصاص ۲ میلیارد و ۷۶۲ میلیون دلار برای ۵ سال از محل صرفه‌جویی کلید خورد. از محل این طرح ۵۰۰۰ کامیون نوسازی شد و ۱۸ هزار قرارداد منعقد شد اما دو عامل تحریم و طرح جدید ریاست‌جمهوری باعث توقف این طرح شد.<sup>۱۳</sup> هرچند هنوز طرح نوسازی ۶۵۰۰۰ کامیون فرسوده به‌طور کامل متوقف نشده است و تمام قراردادهای امضا شده به‌عنوان تعهد طرح پابرجاست. دو شرکت سازنده کامیون و اتوبوس در حال تلاش رای تولید و تحویل تعدادی خودرو از محل طرح ریاست‌جمهوری<sup>۱۴</sup> به متقاضیان هستند. بر اساس مقررات موجود برای واردات کامیون‌های زیر سه سال ساخت باید چهار رکن استاندارد ایمنی و کیفیت، استاندارد آلاینده‌گی، خدمات پس از فروش وجود داشته باشند و به ازای هر واردات هر یک خودرو یک خودرو فرسوده با مشخصات مشابه یا بنا به ظرفیت خودرو وارداتی باید از چرخه خارج شود.

تفاوت قائل نشدن بین کامیون نو و فرسوده در تخصیص بار و تنها لحاظ کردن شماره نوبت، یکی دیگر از ناکارآمدی‌های سازوکار تخصیص بار در پایانه‌هاست. این امر، علاوه بر محدود کردن شرکت‌های حمل و نقل برای حمل بار با کامیون‌های مدرن‌تر و باکیفیت بالاتر، می‌تواند عاملی برای کاهش انگیزه رانندگان جهت نوسازی کامیون باشد (میان‌دوآبچی، ۱۴۰۰، ص ۱۳۵)

## پیشنهادها

حدود صد هزار کامیون اوراقی و مستهلک در کشور وجود دارد که باید از رده خارج شوند. موضوع دیگر بهره‌وری است. کرایه حمل به خاطر اعتصابات بالا رفته، در نتیجه حمل بار از بندرعباس به تهران ۱۳-۱۲

۱. ۹۷٪\* ۵۷ = ۵۵ میلیون لیتر. ۵۵ م لیتر \* (۳۰۰-۱۲۰۰۰) = ۶۴۷ میلیارد تومان \* ۳۶۵ = ۲۳۶ هزار میلیارد تومان یارانه پنهان به بخش حمل و نقل

۲. البته میزان یارانه پنهان فرآورده‌های نفتی به قیمت‌های جهانی و قیمت تسعیر ارز بستگی دارد. قاعدتا هرچه این قیمت‌ها افزایش یابد (با فرض ثابت ماند قیمت داخلی) یارانه پنهان نیز افزایش خواهد یافت. به عنوان مثال در صورتی که این محاسبات برای سال ۱۴۰۱ انجام شود، به میزان یارانه بسیار متفاوتی خواهیم رسید. از نیمه اسفند سال ۱۴۰۰ تاکنون قیمت گازوئیل بالای یک دلار در هر لیتر بوده است. (۱,۱ دلار در هر لیتر). اگر فقط همین ۴ ماه را در نظر بگیریم، یارانه پنهان گازوئیل مصرفی بخش حمل و نقل کشور بیش از ۷ هزار میلیارد تومان بوده است.

۳. رئیس سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای، خبرگزاری ایسنا

۴. بر اساس طرح «نوسازی ناوگان درون و برون شهری» که از سوی نهاد ریاست‌جمهوری مطرح شد، ۵۰ درصد هزینه نوسازی ناوگان حمل و نقل عمومی شامل کامیون، کامیونت، اتوبوس و مینی‌بوس را دولت پرداخت می‌کند و ۳۰ درصد با ارائه تسهیلات ۱۸ درصد و ۲۰ درصد آورده متقاضی تأمین می‌شود.

میلیون تومان است. راننده بار را از بند عباس حمل می‌کند اما دیگر باری از اینجا به بندعباس نمی‌برد و تا روزها و هفته‌ها باری حمل نمی‌کند. به همان ۱۳-۱۲ میلیون درآمد قانع است (البته با گران بودن قطعات یدکی پیمایش بیشتر نیز به‌صرفه نیست). در نتیجه بهره‌وری با خواب سرمایه و نیروی کار کاهش پیدا می‌کند. فرسودگی و استهلاک بالای خودرو نیز از عوامل مهم کاهش بهره‌وری است.

نوسازی ناوگان باید به اراده مالک باشد. مشوق‌ها و تسهیلات باید به مالک کامیون داده شود و نه تولیدکننده داخلی. در حال حاضر حدود ۳۵۰ هزار کامیون وجود دارد که دو برابر ظرفیت بار کشور است؛ بنابراین حتی بدون جایگزینی و نوسازی ناوگان هم می‌توان حمل بار در کشور را مدیریت کرد؛ اما به دلایل دیگر مانند اثرات زیست‌محیطی، افزایش هزینه‌های تعمیر و نگهداری و هدررفت یارانه سوخت به ویژه برای کامیون‌های فرسوده، بهتر است نوسازی ناوگان در دستور کار قرار گیرد. برای نوسازی ناوگان پیشنهادهای زیر قابل ارائه است:

- نوسازی کامیون‌های با بالاترین عمر
- واردات کامیون‌های زیر ۳ سال عمر<sup>۱</sup>
- افزایش قیمت گازوئیل

در حال حاضر برای نوسازی ناوگان دو مشکل اساسی وجود دارد: (۱) سوخت ارزان است؛ (۲) محیط‌زیست بی‌ارزش تلقی می‌شود. راه‌حل این است که قیمت گازوئیل افزایش یابد. در این صورت هزینه حمل‌ونقل هم افزایش می‌یابد اما قیمت تمام‌شده کالا در حد یکی دو درصد افزایش می‌یابد (البته بدون در نظر گرفتن اثرات القایی). اگر قیمت سوخت تا ۱۵۰۰ تومان افزایش یابد؛ راه‌آهن قابلیت رقابت با جاده پیدا می‌کند. چنانچه با این تغییر شیفت حداقل ۳ درصد به سهم راه‌آهن اضافه شود، سهم راه‌آهن از حمل‌ونقل ۱۳ درصد می‌شود یعنی ۳۰ درصد افزایش سهم. در ترکیه به‌ویژه با فرصت جنگ ایران و عراق، ناوگان این کشور نوسازی شد، قیمت سوخت هم افزایش یافت؛ به طوری که اکنون قیمت سوخت در این کشور ۶۵ برابر ایران است.

- استفاده از قابلیت ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید

باید استفاده از تسهیلات و امکانات این ماده مشروط به از رده خارج کردن کامیون‌ها و واگن‌های فرسوده باشد. در وضعیت فعلی ناوگان فرسوده از رده خارج نمی‌شود. تعداد زیادی واگن و کامیون فرسوده وجود دارد که علاوه بر مصرف سوخت بالا بهره‌وری پایین نیز دارند.

۱ البته هم‌اکنون واردات کامیون‌های با عمر زیر سه سال انجام می‌شود، به شرطی آنکه معادل آن کامیون‌های فرسوده از رده خارج شود.



### • اجباری شدن فیلتر دوده

اگر فیلتر دوده اجباری شود و قیمت سوخت نیز به طرز معناداری افزایش یابد؛ در این صورت نگهداری کامیون‌های فرسوده توجیهی ندارد. بر اساس ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی ماده ۸ قانون هوای پاک مصوب ۲۱/۶/۱۳۹۷ هیات وزیران<sup>۱</sup> نصب فیلتر دوده برای خودروهای بالای ۵ سال عمر اجباری است. ظاهراً بنا به درخواست مدیر عامل وقت ایران خودرو دیزل و موافقت معاون اول وقت رئیس جمهور، این حکم قانونی اجرایی نشده است.

### • جلوگیری از تردد کامیون‌های با عمر بالا (مثلاً ۳۰ سال به بالا) در جاده‌های کشور

کامیون‌های فرسوده‌ای که امروز می‌توانند با همین وضعیت درآمد داشته باشند چرا باید اسقاط شوند؟ کامیونی که هفت میلیارد تومان قیمت دارد<sup>۲</sup> هزینه اسقاط آن هم باید تأمین شود. باید پلاک کامیون‌ها کنده شود و در معادن و در اماکن دورافتاده و خلوت مشغول به کار شوند. نوسازی ناوگان وقتی مؤثر است که سیر ناوگان از سنی به بعد ممنوع باشد. باید حقوق و عوارض گمرکی را صفر کرد و واردات کامیون‌ها را با عمر سه سال به ۴ یا ۵ سال افزایش داد. شرکت‌های واردکننده کامیون باید خدمات پس از فروش نیز داشته باشند. ۳۰۰-۴۰۰ میلیون تومان از قیمت تمام شده کامیون‌ها هزینه‌ای است که شرکت‌های واردکننده از خریداران بابت خدمات پس از فروش دریافت می‌کنند؛ این هزینه اضافی و سربار است.

### • توسعه شرکت‌مالکی به‌جای خودمالکی

فروسدگی خودرو با خودمالکی گره می‌خورد. وقتی برای مالک درآمد ماهانه مورد نیاز (مثلاً ماهی ۱۵ میلیون تومان) مد نظر باشد، برای کسب همان درآمد مورد نیاز تلاش میکند که شاید با یک شیفت کار روزانه به دست آید. در این صورت اصطلاحاً خواب کامیون افزایش می‌یابد و در نتیجه این باعث می‌شود که بهره‌وری کاهش یابد؛ زیرا وسیله نقلیه و راننده هر دو زمین‌گیر می‌شوند. در این صورت تلاشی برای افزایش درآمد و نوسازی کامیون از طرف راننده صورت نمی‌گیرد.

### • از بین رفتن تفاوت قیمت‌های داخلی و خارجی کامیون

کامیون‌هایی که وارد می‌شوند یک تا یک و نیم سال در گمرک می‌خوانند و بعد ترخیص می‌شوند؛ اما واردکننده هزینه خواب سرمایه خود را هم منظور می‌کند و در نتیجه قیمت کامیون بسیار بالا می‌رود.

۱ ماده ۷- به‌منظور توسعه کاربرد وسایل نقلیه عمومی، کلیه دستگاه‌های اجرایی دولتی می‌توانند در چهارچوب قوانین و مقررات و در حدود اعتبارات مصوب مربوط، نسبت به راه‌اندازی وسیله (سرویس) رفت و آمد کارکنان در قالب خرید خدمت از بخش خصوصی و تعاونی مشروط به اینکه کلیه وسایل نقلیه دیزلی مورد استفاده در سرویس‌های مذکور دارای عمر کمتر از پنج سال یا دارای پالایش‌گر (فیلتر) دوده استاندارد یا گازسوز یا برقی باشند، اقدام نمایند.

۲ میانگین قیمت‌ها در سال ۱۴۰۰

باید واردات کامیون آزاد شود. همین شرکت‌های داخلی مسئول واردات و خدمات پس از فروش شوند. شرکت‌های خارجی دیگری هم بیایند تا رقابت ایجاد شود و قیمت‌های سوخت به تدریج واقعی شود.

#### • کمک گرفتن از بخش خصوصی

واردات تا پشت مرز اتفاق می‌افتد اما کامیونی وارد کشور نمی‌شود؛ به دلایلی مانند این که باید یک کامیون فرسوده از رده خارج شود. ضمن این که راننده هم توان خرید ندارد و بانک‌ها نیز تسهیلات نمی‌دهند. راننده با کامیون فرسوده همان باری را می‌برد که کامیون نو می‌برد و همان کرایه‌ای را دریافت می‌کند که کامیون نو دریافت می‌کند. لذا انگیزه‌ای برای از رده خارج کردن کامیون باقی نمی‌ماند. راه حل این است که شرکت‌ها کامیون وارد کرده و رانندگان را شریک کنند. برای خارج کردن کامیون‌های فرسوده نیز باید از سن بالای کامیون‌ها شروع کرد و کم‌کم به کامیون‌های با سن پایین رسید. همچنین باید تسهیلات بلندمدت به شرکت‌های حمل و نقل داده شود و آن‌ها با رانندگان مشارکت کنند.

در ایران دو خودروساز کوچک داریم: خودرو دیزل و سایپادیزل. این‌ها ابعاد کوچکی دارند. امکانات لیزینگ ندارند که برای افراد خودرو و تسهیلات فراهم کنند. نسبت به حمل و نقل کوچک‌اند. با حقوق گمرکی بالا مانع ورود خودرو خارجی شده‌ایم. کشورهای اطراف ما مانند ارمنستان، گرجستان و ترکمنستان به تدریج بار ترانزیتی ما را گرفته‌اند و شرکت‌های حمل و نقل خود را نوسازی کرده‌اند.

## ۴-۶. وجود موانع در رقابتی شدن حمل و نقل ریلی و جاده‌ای

### توصیف وضع موجود

بین حمل و نقل ریلی و جاده‌ای در کشور توازن و تناسبی وجود ندارد. از کل بار جابجا شده با روش زمینی ۹۲ درصد حمل و نقل کالا در کشور در جاده‌ها و توسط کامیون‌ها انجام می‌شود و ۸ درصد نیز از طریق ریل صورت می‌گیرد<sup>۱</sup> (سازمان راه‌داری و راه‌آهن ج.ا.ا، ۱۴۰۰).

متوسط مسافت طی شده توسط یک کامیون در کشور، در سال ۱۴۰۰ برابر ۵۰۲ کیلومتر بوده است.

این به معنای آن است که در حمل و نقل جاده‌ای حمل بار در فواصل طولانی‌تر از ۳۰۰ کیلومتر اتفاق

۱ البته از زاویه دیگری نیز می‌توان به موضوع نگاه کرد. در مسیرهایی اصلاً ریل وجود ندارد؛ بنابراین باید از محاسبات کنار گذاشته شود در این صورت سهم ریل به بیش از ۱۰ درصد افزایش می‌یابد. مطالعه‌ای در سال ۱۳۹۸ انجام شد. کل بار زمینی ۵۱۳ میلیون تن. ۴۳۶ میلیون تن جاده‌ای (۹۱٪) و ۹ درصد هم ریلی (۹٪). با کنار گذاشتن مبادی و مقاصد فاقد ریل مشخص می‌شود که برای ۳۰۵ میلیون تن بار اصولاً ریلی وجود ندارد. می‌ماند ۲۰۸ میلیون تن. برای این میزان بار سهم ریل ۴۷ میلیون تن و سهم جاده ۱۶۱ میلیون تن بوده است. ۲۵ میلیون تن بار شامل کالاهایی است که اساساً قابلیت حمل بار از طریق ریلی ندارد (مانند لبنیات). ۳۴ میلیون تن بار هم در مقیاس‌های کوچک است که باز برای ریل و صاحبان بار به صرفه نیست که از طریق ریل جابجا شود. با کم کردن این ۵۹ میلیون تن می‌ماند ۱۴۹ میلیون تن که در این صورت سهم ریل ۳۳ درصد و سهم جاده ۶۷ درصد می‌شود؛ بنابراین وقتی برای ۳۰۵ میلیون تن بار ریل احداث شود، خودبه‌خود بخشی از بار به ریل منتقل می‌شود.

می‌افتد. درحالی‌که در مسافت‌های بالاتر از ۳۰۰ کیلومتر باید حمل بار از طریق ریل صورت بگیرد<sup>۱۲</sup>.

### نمودار ۵. متوسط مسافت طی شده در هر سفر کامیون (با بارنامه)



مأخذ: سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، ۱۴۰۰

نامتوازن بودن حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی و وجود موانع مربوط به رقابتی شدن حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای را می‌توان به دودسته عوامل داخلی و خارجی تقسیم کرد. منظور از عوامل داخلی مشکلات و موانع ساختاری در داخل بخش ریل کشور و منظور از عوامل خارجی عوامل محیطی و پیرامونی حوزه حمل‌ونقل است؛ به طوری که شرایط را به ضرر حمل ریلی رقم می‌زند.

### الف - عوامل داخلی:

از مهم‌ترین عوامل داخلی می‌توان به یک‌خطه بودن خطوط ریلی، ضعف شبکه‌های فرعی و متصل نبودن مراکز مهم تولید و بار به شبکه ریلی و ضعف در امکانات و زیرساخت‌ها در ایستگاه‌های راه‌آهن اشاره کرد.

#### • یک‌خطه بودن عمده مسیرهای ریلی کشور

خطوط راه‌آهن ایران عمدتاً یک‌خطه و تنها ۲۱۰۰ کیلومتر آن دوخطه است. خطوط بندرعباس - بافق،

۱ به عنوان مثال: مطالعات اسکاپ:

<https://pdfslide.net/documents/working-group-n-2nd-meeting-dry-ports-un-on-policies-and14-15-november-2017.html?page=7>

سند آمایش مراکز لجستیک کشور، شهریور ۱۳۹۷، صص ۳۷، ۳۸ و ۵۱  
 ۲ اتحادیه اروپا برنامه‌ریزی کرده است که تا سال ۲۰۳۰ بیش از ۳۰ درصد و تا سال ۲۰۵۰ بیش از ۵۰ درصد از حمل و نقل جاده‌ای خود را در فواصل بیش از ۳۰۰ کیلومتر به سایر روش‌های حمل و نقل مانند حمل و نقل ریلی یا آبی منتقل کند: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR\\_RAIL\\_FREIGHT\\_EN.pdf/08\\_SR16](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR_RAIL_FREIGHT_EN.pdf/08_SR16)

مشهد-تهران و قم - تهران خطوط دوخطه کشور هستند. خطوط بافق- اصفهان، بندر امام خمینی به اندیمشک، تهران-زنجان خطوطی هستند که خط دوم آنها در دست اجرا است. خط میانه-تبریز نیز به صورت دوخطه در حال اجرا است؛ اما همچنان برخی از خطوط پرتردد و ترانزیتی کشور یکخطه هستند. حدود ۱۰ هزار کیلومتر از خطوط راه آهن کشور نیاز به دوخطه شدن دارد و با توجه به آن که حدود ۳ هزار کیلومتر از این خطوط پرتردد و ترانزیتی است، دوخطه کردن آن در اولویت قرار دارد. در کشورهای توسعه یافته حدود ۵۵ تا ۶۵ درصد خطوط آهن سراسری دوخطه یا بیشتر و با شبکه و بهره برداری برقی است لکن کمتر از ۱۴ درصد خطوط آهن سراسری کشور ما دوخطه شده است و افزایش این شاخص به حداقل ۳۰ درصد در میان مدت ضروری است.<sup>۱</sup>

#### • امکانات ضعیف ایستگاه‌های راه آهن سراسری

ایستگاه‌های راه آهن سراسری در ایران کارکرد تجاری و هم‌افزایی حمل و نقل چندوجهی را ندارند و اغلب ایستگاه‌ها امکانات مناسب بارگیری، تخلیه، بارشماری، توزین انواع بارهای عبوری و محلی و نیز امکانات کافی برای تنظیم و تفکیک واگن‌ها، ردیابی و شناسایی و بازدید و سرویس فوری واگن‌ها موجود نبوده یا کمبودهای جدی در زمینه‌ها وجود دارد. اغلب خطوط آهن در سال‌های اولیه بهره‌برداری قبل از ساخت ایستگاه‌های مقرر و بدون قابلیت خدمات ایستگاهی تحویل می‌شوند که بازدهی مناسب و مطلوب این محورهای را تا چند سال به تعویق انداخته است. بخش قابل توجهی از شبکه راه آهن سراسری از تجهیزات و فناوری‌های جدید علائم الکتریکی و ارتباطات محروم است. اگرچه تأمین و به‌کارگیری این تجهیزات جدید به همه محورهای ریلی برای ارتقای ظرفیت، افزایش سرعت و به‌ویژه برای افزایش ایمنی و سلامت قطارها و عوامل مرتبط ضروری است.<sup>۲</sup>

#### • شبکه فرعی

شبکه موجود ریلی کشور به بخش قابل توجهی از مراکز اصلی تولید و جذب بار و مسافر داخلی، مرزی و ترانزیت متصل است. با این حال یکی از مشکلات عمده راه آهن ایران عدم توسعه کافی و پوشش ندادن به بخش قابل توجهی از مراکز عمده باری و مسافری به شبکه ریلی است و لذا بخش مهمی از مسافران و بارهای انبوه، دسترسی مناسبی به شبکه حمل و نقل ریلی ندارند. جمع طول خطوط فرعی ایران (تجاری و مانوری) تا پایان ۱۳۹۹ برابر ۴۴۸۳ km (معادل ۲۸ درصد کل خطوط راه آهن ایران) است ه فقط یک سوم این خطوط، فرعی تجاری و مابقی خطوط مانوری ایستگاه‌ها هستند.<sup>۳</sup> در الگوی هدایت تجاری راه آهن‌ها، خطوط آهن فرعی همچون شبکه مویرگی بدن هستند که در جذب بارهای باری مراکز صنعتی و

۱ مرکز تحقیقات راه آهن (۱۳۹۴)

۲ دفتر بازرگانی و بازاریابی راه آهن، (۱۳۹۶)

۳ سالنامه آماری کشور، ۱۳۹۸

معدنی و تشویق صاحبان بارهای عمده، ظرفیت و کیفیت مناسب این خطوط آهن فرعی اهمیت زیادی دارد. نسبت خطوط فرعی تجاری به خطوط اصلی در ایران تنها برابر ۹ درصد است. طول خطوط فرعی تجاری باید به حداقل ۳۵ درصد خطوط اصلی برسد تا شرایط اولیه مویرگی خطوط بارگیری و تخلیه برای جذب بارهای عمده محلی صاحبان بارها فراهم شود.

## ب- عوامل بیرونی

### • توزیع بسیار نامتوازن یارانه پنهان سوخت در بخش ریل و جاده‌ای

حدود ۶۰ درصد گازوئیل مصرفی کشور در بخش حمل‌ونقل استفاده می‌شود. از این میزان ۵۷٪ جاده‌ای، ۱٫۸٪ دریایی و ۱٫۲٪ ریلی است.<sup>۱</sup> مطابق با تازه‌ترین آمار به دست آمده، ظرفیت تولید نفت گاز کشور به ترتیب رقمی در حدود ۱۲۰ میلیون لیتر است. میانگین مصرف نفت گاز به میانگین روزانه مصرف نفت گاز به میانگین روزانه ۹۷ میلیون لیتر است. نفت گاز و نفت کوره هر کدام لیتری ۳۰۰ تومان و قیمت جهانی نفت گاز در تیرماه ۱۴۰۰ برابر ۴۳ سنت بوده است. با احتساب ارز ۲۵ هزار تومانی قیمت هر لیتر گازوئیل برابر ۱۲ هزار تومان است. بدون احتساب هزینه حمل و بیمه قیمت گازوئیل در ایران ۲٫۵ درصد قیمت جهانی (در تیرماه ۱۴۰۰) بوده است. با فرض سهم ۵۷ درصدی حمل‌ونقل از مصرف نفت گاز، مصرف این بخش برابر ۵۵ میلیون لیتر در روز می‌شود. مصرف بخش ریلی نیز با احتساب ۱٫۲ درصد برابر ۱٫۱ میلیون لیتر در روز می‌شود. از حاصل ضرب اختلاف نرخ آزاد و رسمی آن در ۵۵ میلیون لیتر مصرف روزانه نفت گاز، یارانه پنهان بخش حمل‌ونقل جاده‌ای (شامل بار و مسافر) برای کل سال رقمی در حدود ۲۳۶ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. همچنین از حاصل ضرب اختلاف نرخ آزاد و رسمی قیمت نفت گاز در ۱٫۱ میلیون لیتر مصرف روزانه نفت گاز، یارانه پنهان بخش حمل‌ونقل ریلی (شامل بار و مسافر) برای کل سال رقمی در حدود ۵ هزار میلیارد تومان برآورد می‌شود. با مقایسه بین یارانه پنهان دو بخش به تفاوت ۴۷ برابری حمل‌ونقل جاده‌ای در برابر حمل ریلی می‌رسیم.

### • هزینه‌های نگهداری و بهره‌برداری در دو بخش جاده‌ای و ریلی

اتکای هزینه‌های نگهداری و بهره‌برداری ریلی به درآمدهای راه‌آهن متکی است که از محل تعرفه بهره‌برداری تأمین می‌شود. طبق قانون حق دسترسی آزاد به ریل، شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران (دستگاه سیاست‌گذار بخش ریلی) متولی تعیین نرخ حق دسترسی به ریل از سوی شرکت‌های بهره‌بردار (شرکت‌های حمل‌ونقل ریلی) است. تعرفه بهره‌برداری کل (برحسب تن - کیلومتر) شامل تعرفه حق دسترسی به زیرساخت شبکه ریلی، حق دیزل و نرخ خدمات تعمیرات جاری واگن‌ها است و برای تعیین



نرخ نهایی حمل (کرایه حمل)، تعرفه مدنظر مالک واگن نیز تحت عنوان حق مالکانه (پس از مذاکرات بین صاحب کالا و شرکت‌های حمل و نقل ریلی) به آن افزوده خواهد شد؛ اما هزینه‌های نگهداری و بهره‌برداری جاده‌های کشور متکی به منابع عمومی بوده است.

### پیشنهادها

#### • دوخطه کردن خطوط

برای تمام خطوط اصلی ظرفیت بار وجود دارد اما در مسیرهای یک خطه سرعت تردد پایین است؛ لذا با سرعت نزدیک به ۳۰ کیلومتر عملاً هزینه‌های حمل افزایش می‌یابد و مزیت استفاده از آن از بین می‌رود. باید در یک برنامه پنج‌ساله تمام خطوط دوخطه شوند. حدود ۱۰ هزار کیلومتر از خطوط راه‌آهن کشور نیاز به دوخطه شدن دارد و با توجه به آن که حدود ۳ هزار کیلومتر از این خطوط پرتردد و ترانزیتی است، دوخطه کردن آن در اولویت قرار دارد. در کشورهای توسعه‌یافته حدود ۵۵ تا ۶۵ درصد خطوط آهن سراسری دوخطه یا بیشتر و با شبکه و بهره‌برداری برقی است؛ لکن کمتر از ۱۴ درصد خطوط آهن سراسری کشور ما دوخطه شده است و افزایش این شاخص به حداقل ۳۰ درصد در میان‌مدت ضروری است. همچنین با توجه به اقتصادی‌تر بودن شیوه حمل و نقل ریلی به‌ویژه در مسیرهای طولانی و به‌ویژه خطوط ترانزیتی، ایجاد می‌کند تا رفع کاستی‌های شبکه ریلی کشور از جمله؛ راه‌آهن رشت- آستارا، چابهار- زاهدان، ایران به عراق و ... با اولویت مورد توجه قرار گیرد.

#### • توسعه زیرساخت‌ها و ناوگان ریلی

ریل زیرساخت‌های کافی برای رقابت با حمل جاده‌ای را ندارد. وقتی حمل ریلی ۱۵-۱۰ روز طول می‌کشد، هزینه‌های حمل افزایش می‌یابد؛ در نتیجه هزینه صاحب بار و هزینه تولید افزایش می‌یابد لذا قدرت رقابتی خود را از دست می‌دهد. بخش زیادی از مشکلات مربوط به خود ناوگان ریلی است. واگن‌ها شرایط و استانداردهای تردد در سطح بین‌المللی را ندارند؛ باید شبکه ریلی توسعه پیدا کند و واگن‌ها نوسازی شود. همچنین عدم اتمام حمل در شکل ریلی باعث می‌شود که ریل نتواند با حمل و نقل جاده‌ای رقابت کند؛ بنابراین اشکال اصلی در خدمات ریل است. در واقع مشکل از آنجا ناشی می‌شود که به دلیل توسعه نیافتن زیرساخت‌ها جاده و ریل به هم پیوسته نیستند.

#### • توسعه شبکه مویرگی

ناوگان ریلی به‌طور کامل در دسترس نیست؛ زیرا شبکه مویرگی توسعه پیدا نکرده است. یکی از مشکلات عمده راه‌آهن ایران عدم توسعه کافی و پوشش ندادن به بخش قابل توجهی از مراکز عمده باری و مسافری به شبکه ریلی است و لذا بخش مهمی از مسافران و بارهای انبوه، دسترسی مناسبی به شبکه



حمل‌ونقل ریلی ندارند. نسبت خطوط فرعی تجاری به خطوط اصلی در ایران تنها برابر ۹ درصد است. در حالی که طول خطوط فرعی تجاری باید به حداقل ۳۵ درصد خطوط اصلی برسد تا شرایط اولیه مویرگی خطوط بارگیری و تخلیه برای جذب بارهای عمده محلی صاحبان بارها فراهم شود. الزام بنگاه‌های بزرگ تولیدی به اتصال به شبکه سراسری ریلی با هزینه خود یا کمک دولت نیز می‌تواند یکی از راه‌های گسترش شبکه مویرگی حمل‌ونقل باشد.

#### ● توسعه فرهنگ استفاده از ناوگان ریلی

فرهنگ استفاده از ناوگان ریلی وجود ندارد. این فرهنگ باید در میان شرکت‌ها ایجاد شود.

#### ● خارج شدن توسعه و احداث راه‌آهن از فشارهای سیاسی

احداث شبکه ریلی پرهزینه است. این که منابع مالی محدود را کجا هزینه کنیم، مهم است. در راه‌آهن تخصص و استقلال رأی حاکم نیست و تحت تأثیر فشارهای سیاسی (فشار نمایندگان مجلس و مقامات استانی) قرار می‌گیرد. نمایندگان مجلس حمل‌ونقل ریلی را استانی کرده‌اند و خطوط بی‌فایده را در اولویت قرار داده‌اند. برای تکمیل این خطوط باید اعتبارات زیادی تخصیص داد. در صورتی که نه این خطوط فایده‌ای برای کشور دارند و نه منابعی برای تخصیص به این پروژه‌ها در دست است. باید پروژه‌های ریلی اولویت‌بندی شوند و صرفاً برای مسیرهایی که صرفه اقتصادی دارند، اعتبار تخصیص یابد.

#### ● ایجاد موازنه بین هزینه‌های نگهداری و بهره‌برداری در دو بخش جاده‌ای و ریلی

جاده و ریل به هم وابسته‌اند. هر حمایتی به‌تنهایی از جاده بشود روی ریل اثر منفی دارد. بخش جاده‌ای حمایت شده است اما ریل نه. در حمل‌ونقل ریلی ۳۲ درصد بارنامه عوارض می‌دهد اما در حمل‌ونقل جاده‌ای تنها ۴ درصد کرایه حمل به‌عنوان عوارض دریافت می‌شود. باید در دوره‌ای ۵ ساله حق دسترسی راه‌آهن به ۲۰ درصد محدود شود و در حمل‌ونقل جاده‌ای عوارض از ۴ درصد فعلی با سالی حدود ۲ واحد درصد افزایش به ۱۴ درصد افزایش یابد. در ۵ سال دیگر با افزایش ۱ واحد درصدی در انتهای دوره‌ای ۱۰ ساله این دو نرخ تقریباً برابر شده‌اند. افزایش عوارض در بخش جاده‌ای می‌تواند صرف تعمیر و نگهداری جاده‌ها شود.

یکی دیگر از پیشنهادها به منظور جلوگیری از مسافت‌های بالای ۳۰۰ کیلومتر برای حمل بار توسط کامیون‌ها و انتقال محموله آن‌ها (در موارد میسور) به سمت راه‌آهن می‌تواند وضع عوارض اضافه برای بارنامه‌هایی با مسافت بیش از ۳۰۰ کیلومتر و اختصاص منابع آن به توسعه حمل‌ونقل ریلی باشد.



### • افزایش قیمت سوخت

اگر قیمت سوخت ۴-۵ برابر شود، کرایه‌ها در حمل جاده‌ای ۴-۵ برابر نمی‌شود. راه‌آهن هم کرایه حمل خود را ۲ برابر کند باز می‌توان حق دسترسی را حذف کرد. نکته مهم دیگر حذف قیمت یارانه‌ای سوخت برای بنگاه‌های بزرگ و سودده مانند واحدهای تولیدی پتروشیمی، فولادی و معادن بزرگ کشور است.

### • اصلاح ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید

- در قانون فعلی مزایای آن صرف فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های جدید می‌شود؛ اما اگر این مزایا شامل کل حمل و جابجایی بار شود حتی می‌توان کل حق دسترسی را حذف کرد.
- مزیت‌های قانون به تمام سرمایه‌گذاری قبلی و جدید به‌طور مادام‌العمر تعلق گیرد.

## ۷-۴. حکمرانی نامتوازن در حمل و نقل کشور

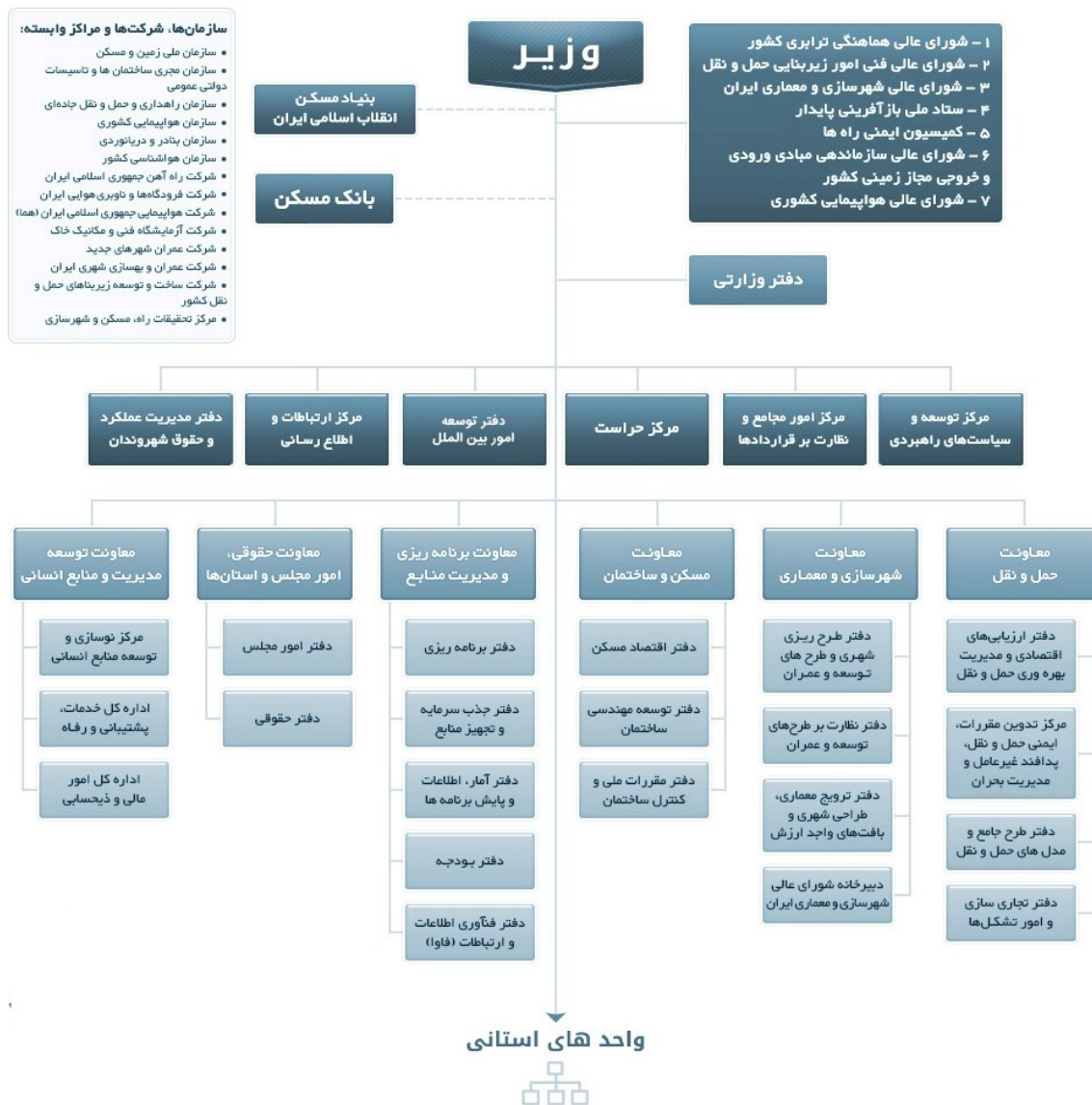
### توصیف وضع موجود

هم‌اکنون مقام سیاست‌گذار در بخش حمل و نقل کشور از یک‌سو و سیاست‌گذاران زیربخش‌های حمل و نقل همگی در سطح معاون وزیر راه و شهرسازی هستند، درحالی‌که حکمرانی مؤثر ایجاب می‌کند تا ضمن واگذاری کلیه تصدی‌های دولتی موجود در بخش حمل و نقل به بخش خصوصی، سازمان‌های زیربخشی حمل و نقل کوچک‌سازی و در سلسله‌مراتب اداری تحت مدیریت و راهبری مقام سیاست‌گذار و هماهنگ‌کننده شیوه‌های حمل و نقل، سازمان‌دهی شوند.

یکی از مشکلات بخش حمل و نقل در حال حاضر، تصدی‌گری دولت در این حوزه و عدم هماهنگی در وظایف حاکمیتی است. به‌طور خاص عدم هماهنگی در بخش‌های حاکمیت شیوه‌های مختلف حمل و نقل موجب شده است که شاهد مدیریت جزیره‌ای در زیربخش‌ها و سازمان‌های تابعه وزارت راه و دیگر نهادهای مسئول در این حوزه باشیم. اصلاح ساختار حاکمیت باید امکان رشد بیشتر و مشارکت بخش خصوصی را فراهم کند و از سوی دیگر حاکمیتی یکپارچه و کارا ارائه دهد. با توجه به تعدد مراجع تصمیم‌گیری در این حوزه (وزارت راه و شهرسازی، شهرداری‌ها، وزارت کشور، وزارت صنعت، معدن و تجارت، گمرک و ...) نقش شوراهای عالی تصمیم‌گیری در این زمینه باید تقویت و ساختار سازمانی متناسب با این نیازها طراحی شود. همچنین در ساختار جدید باید نقش سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و بنگاهداری در شیوه‌های مختلف حمل و نقل تفکیک شده تا نقش حاکمیتی دولت به شکلی مطلوب انجام شود.

در نمودار زیر ساختار سازمانی وزارت راه و شهرسازی و جایگاه سازمان‌ها و شرکت‌های حمل‌ونقلی دیده می‌شود.

## نمودار تشکیلاتی وزارت راه و شهرسازی



مأخذ: تارنمای وزارت راه و شهرسازی جمهوری اسلامی ایران

وزارت راه و شهرسازی شامل معاونت‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌هایی است که در کنار هم تمام وظایف حاکمیتی و سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و بنگاهداری را انجام می‌دهند. تمام روسا و مدیران عامل سازمان‌ها و شرکت‌ها و مراکز وابسته به وزارت راه و شهرسازی جمهوری اسلامی ایران معاون وزیر نیز هستند. واضح است بر عهده داشتن تمام این وظایف به صورت یکجا علاوه بر ایجاد تعارض منافع، باعث سنگینی و کم‌تحرکی این شرکت‌ها و سازمان‌ها نیز می‌شود.

برخی از وجوه حکمرانی نامتوازن در بخش حمل و نقل به قرار زیر است:

## حمل و نقل و مدیریت شورایی

بخش بزرگی از حمل و نقل در ارتباط با امور فرابخشی است و وزارت راه و شهرسازی توان تصمیم‌گیری و اعمال حاکمیت در این‌گونه امور را ندارد:

- امور ترانزیت کالا علاوه بر حمل و نقل با گمرکات، نیروهای انتظامی، وزارت کشور، وزارت امور خارجه و ... سروکار دارد؛ بنابراین لازم است که مقامی بالاتر از وزیر (مثلاً معاون اول رئیس‌جمهور) رئیس شورای عالی ترانزیت شده و وزیر راه و شهرسازی دبیر آن و نماینده هر یک از متصدیان ذی‌ربط نیز عضو شورا شوند.
  - امور لجستیک که نسبت به ترانزیت، حوزه بزرگ‌تری را در برمی‌گیرد و شامل زنجیره‌های تأمین کالا، حمل درون‌شهری، نظام انبارداری، پایانه‌ها و غیره است، باید در قالب شورای عالی تحت مدیریت معاون اول و با دبیری وزیر راه و شهرسازی اداره شود. هر یک از اعضاء هم یک نماینده در شورا داشته باشند.
  - امور گردشگری دارای شورای عالی ویژه‌ای است که وزیر و راه و شهرسازی یکی از اعضای اصلی آن است.
  - امور صنایع تولیدی وسایل نقلیه (و احياناً تجهیزات تخلیه و بارگیری ویژه) نیز شورایی دارد که وزیر صمت رئیس آن و وزیر راه و شهرسازی یکی از اعضای مهم آن است.
- وظایف این شوراها تصویب طرح‌های جامع، برنامه‌های راهبردی، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و نظارت عالی بر عملکرد هر یک از اعضاء مطابق با مصوبات مربوطه است. برای تحکیم روابط بین بخشی و الزامی شدن رعایت آن‌ها، می‌توان بسیاری از این مصوبات را به تصویب هیئت‌وزیران رساند. وزیر راه و شهرسازی می‌تواند نقش هماهنگ‌کننده برای اجرای مصوبات این شوراها را داشته باشد. لازم است برای هر یک از این شوراها، بازوهای اجرایی شامل دفتر مطالعات و بررسی‌ها و دفتر هماهنگی و پیگیری‌ها پیش‌بینی شود.

گاهی تصور می‌شود که با ایجاد وزارت حمل و نقل و لجستیک می‌توان اختیارات فرابخشی فوق را به آن انتقال داد اما به دلیل مشکلات تشکیلاتی، تعارض با برخی قوانین موجود و مقاومت دستگاه‌های مختلف، این کار غیرممکن است<sup>۱</sup>.



## وظایف وزارتخانه‌های کشور و راه و شهرسازی

در میان وظایف اصلی وزارت کشور، فقط یک بند وجود دارد که مباحث راه، ترابری، مسکن و شهرسازی به‌طور غیرمستقیم به آن مرتبط شده است: «هماهنگی در جهت توسعه امور عمرانی شهرها و روستاها و هدایت و پشتیبانی فنی - اجرایی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و نظارت بر اجرای قوانین و مقررات مربوط به آن‌ها». از طرف دیگر در راستای لزوم نمایندگی از جانب تعداد زیادی از شهرداری‌های کشور، این وزارتخانه معاونتی با عنوان «معاونت عمران و توسعه امور شهری و روستایی» دارد که شامل دفتر فنی و برنامه‌ریزی عمرانی، دفتر حمل‌ونقل، شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور و دفتر امور شوراهای اسلامی شهر و روستا است.

با بررسی ساختار موجود وزارتخانه کشور معلوم می‌شود که بخش بزرگی از وظایف آن مربوط به امور امنیتی، بحران‌های طبیعی، انتظامی، انتخابات و اتباع بیگانه است. سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود، این است که چرا از مدت‌ها قبل به‌طور غیرمستقیم امور عمرانی مربوط به مسکن و شهرسازی و همچنین راه‌سازی و حمل‌ونقل درون‌شهری به وزارت مسکن محول شده است؟ زیرا اصولاً ساختار اداره کشور به‌صورت وظیفه‌ای است و منطقه‌ای کردن آن سنخیتی با ساختار کلی کشور ندارد. به‌عنوان مثال هم‌اکنون تأمین آب و برق برای تمامی نقاط کشور اعم از شهرها، بخش‌ها و روستاها، شهرک‌های صنعتی، کارخانه‌ها، کارگاه‌ها، انبارها و غیره توسط وزارت نیرو انجام می‌پذیرد و برون‌شهری، درون‌شهری و روستایی در آن معنا ندارد. گازرسانی و امور مربوط به تأمین سوخت تمامی نقاط کشور نیز با وزارت نفت است. سایر موارد نظیر مخابرات هم همین‌طور است. تنها وزارتخانه‌ای که مسائل بسیار تخصصی راه‌سازی و شهرسازی «درون‌شهری» آن به وزارت کشور سپرده شده، وزارتخانه راه و شهرسازی است.

حضور نداشتن وزارت راه و شهرسازی در امور شهری، به سه معضل ساختاری در اداره امور کشور منجر شده است. اولاً به سبب نبود تخصص فنی و اجرایی در وزارت کشور، شهرداری‌ها عنان امور را در دست گرفته و به دلیل تضاد منافع، وضعیت نامناسبی را در شهرهای کشور (از منظر مدیریت شهری، حمل‌ونقل و ...) به وجود آورده‌اند. ثانیاً رابطه متصدیانی چون وزارت راه و شهرسازی، سازمان نظام‌مهندسی، شهرداری‌ها و وزارت کشور کاملاً مبهم و مخدوش است. ثالثاً پس از تقسیم اعتبارات عمرانی امور راه و شهرسازی بین استان‌های کشور، به سبب فقدان تخصص و جامع‌نگری وزارت کشور، بخشی از منابع استانی صرف پروژه‌های نمایشی می‌شود (که منافع واقعی مردم منطقه را در پی ندارند) ضمن آن‌که با سرمایه‌گذاری‌های وزارت راه و شهرسازی در سطح ملی در تطابق نیست. بدین ترتیب به نظر می‌رسد که برای اصلاح اساسی ساختار وزارت راه و شهرسازی باید اصلاح ساختار وزارت کشور نیز مدنظر قرار گیرد؛ در



غیر این صورت نتیجه‌ی مطلوب حاصل نمی‌شود.

## سرمایه‌گذاری و تصدی‌گری

در سال ۱۳۴۶، سازمان گسترش و نوسازی ایران با الگوبرداری از کشور ژاپن تأسیس شد. دولت ژاپن در صنایع راهبردی که دارای ریسک سرمایه‌گذاری بالایی بودند، رأساً سرمایه‌گذاری می‌کرد و بلافاصله پس از رسیدن به سودآوری آن‌ها را به فروش می‌رساند تا به این ترتیب از تصدی‌گری و بزرگ شدن دولت جلوگیری کند؛ اما در ایران صنایع بزرگ و راهبردی ایجاد شد اما این صنایع به بخش خصوصی واگذار نشد. در دهه دوم انقلاب که کوچک‌سازی دولت و فروش صنایع مطرح و به اجرا گذارده شد، ابتدا موفقیت چندانی حاصل نمی‌شد؛ زیرا اولاً مأموریت فروش صنایع به مدیران مربوطه واگذار شده بود و آن‌ها حاضر نبودند از قدرت (بعضاً رانت) خود دست‌بردارند. ثانیاً میزان سرمایه‌گذاری‌های دولت برای ایجاد صنایع جدید بسیار بیشتر از مبالغ فروش بود و دولت مرتباً بزرگ‌تر می‌شد. بدین ترتیب سازمان خصوصی‌سازی در خارج از مدیریت‌های دولتی تشکیل شد. اگرچه این مشکل ظاهراً در بخش صنایع به گونه‌ای حل شد، ولی در امور زیربنایی تا حدودی ادامه داشته است. همه‌ساله از محل منابع عمومی و همچنین درآمدهای ارزی شرکت‌های دولتی، مقادیر معتدبه‌ای سرمایه‌گذاری می‌شود؛ اما میزان واگذاری امور تصدی‌گری به بخش خصوصی کمتر از حجم تصدی‌های جدید است. وزارت راه و شهرسازی در زمره دستگاه‌های دولتی است که دارای این‌گونه انحراف از اهداف کوچک و چابک‌سازی مورد نظر حاکمیت می‌شود. در تمامی زیرساخت‌های مربوط به شیوه‌های مختلف حمل‌ونقل، رشد تصدی‌گری دولتی ادامه دارد و بدنه وزارتخانه در امور راه (زیرساخت) بسیار حجیم و ناکارآمد شده است. تا زمانی که خارج از وزارتخانه، سازمانی موضوع کاهش تصدی‌گری‌ها را دنبال نکند، احتمالاً همین وضع نامطلوب ادامه خواهد داشت.

## تصدی‌گری در وزارت راه و شهرسازی

قبل از فرایند ادغام، اغلب فعالیت‌های وزارت مسکن و شهرسازی معطوف به امور حاکمیتی بود. لذا وزارتخانه‌ای کوچک، هدایتگر، تنظیم‌گر و برنامه‌ریز بود. در مقابل همان‌گونه که قبلاً اشاره شد، راه و ترابری از جمله وزارتخانه‌های بزرگ محسوب می‌شد؛ بنابراین از این جنبه، تناسبی بین این دو بخش وجود نداشته است. به نظر می‌رسد که باید در بنادر تجهیزات تخلیه و بارگیری و جابجایی کالا، در راهداری ماشین‌آلات نگهداری جاده‌ها، در راه‌آهن لکوموتیوها و ماشین‌آلات نگهداری خط و ... همراه با تصدی‌های مربوطه به بخش خصوصی واگذار شوند. در بسیاری از کشورها، امور بهره‌برداری و نگهداری و بعضاً مالکیت قسمت‌های بزرگی از راه‌ها، فرودگاه‌های کوچک، تعدادی از اسکله‌ها، خطوط ریلی تجاری به بخش



خصوصی واگذار می‌شوند. در مقابل این شرکت‌ها نیز از طریق اخذ درآمدهای ذی‌ربط، هزینه‌های مربوط را پوشش می‌دهند. ضمن اینکه لازم است در این راستا بخش‌های نظارت و کنترل، هدایت، برنامه‌ریزی، تخصیص منابع و تسهیلات، هماهنگی و مطالعات در ستاد وزارتخانه تقویت شده و تا حد ممکن امور تصدی‌گری‌ها حذف شوند. بدین ترتیب دستگاه‌های دولتی مرتباً کوچک‌تر و چابک‌تر می‌شوند. انجام ندادن این اصلاحات ساختاری موجب می‌شود که زیرساخت‌های راه و ترابری به لحاظ اندازه و منابع تحت اختیار، با دستگاه مسکن و شهرسازی همخوانی نداشته و جدا شدن آن‌ها از یکدیگر اجتناب‌ناپذیر شود.

### تنظیم‌گری در وزارت راه و شهرسازی

تنظیم‌گر نهادی است که طبق قانون، مجاز به استفاده از ابزار قانونی برای دستیابی به اهداف راهبردی، اعمال تعهدات یا مسئولیت‌ها از طریق کارکردهایی نظیر صدور مجوز، اعتباردهی، تأییدها، بازرسی‌ها و اعمال مقررات است (OECD, 2014). این نهاد مقررات را تدوین و منتشر می‌کند و معمولاً یک نهاد قانون‌گذار یا دولتی است. تنظیم‌گر می‌تواند نهاد غیر حکومتی، سازمان غیرانتفاعی، انجمن تجاری صنعتی یا حتی خود بنگاه‌های تجاری باشد (Coglianese, 2010). همچنین بر اساس ماده ۵۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تنظیم‌گر بخشی، تنظیم‌گری است که در حوزه کالاها یا خدمات خاص به تنظیم‌گری می‌پردازد. فعالیت‌های تنظیم‌گری شامل تدوین مقررات، عملیاتی کردن مقررات و بازنگری مقررات است (OECD, 2014). معمولاً این فعالیت‌ها در سطحی پایین‌تر از قوانین مصوب قوه قانون‌گذاری کشور صورت می‌گیرد.

در حال حاضر در سطوح مختلف دولتی تنظیم‌گری وجود دارد. شرکت‌های دولتی حوزه حمل‌ونقل، وزارت راه و شهرسازی، شورای عالی رقابت، شورای عالی هماهنگی ترابری کشور، سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و سازمان تعزیرات حکومتی نهادهایی هستند که در حوزه حمل‌ونقل به امر تنظیم‌گری مشغول‌اند. حتی در ابعاد مختلف حمل‌ونقل نهادهای دیگری نیز تنظیم‌گری می‌کنند مثلاً وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در زمینه ایمنی و سازمان برنامه‌بودجه در زمینه فنی تنظیم‌گری می‌کنند. دخالت نهادهای دولتی در امر تنظیم‌گری اصول متعدد حکمرانی تنظیم‌گران (شفافیت نقش، جلوگیری از تأثیرات ناروا و حفظ اعتماد، ساختار بدنه حکمرانی و تصمیم‌سازی برای تنظیم‌گران مستقل، پاسخگویی و شفافیت، مشارکت ذینفعان، تأمین مالی و ارزیابی عملکرد) را مخدوش می‌کند.

بر اساس مطالعه صورت گرفته در اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران (۱۴۰۰) نهاد تنظیم‌گر اقتصادی، ایمنی و فنی یکپارچه وابسته به وزارت راه و شهرسازی به همراه شورای حکمیت ریلی به عنوان مدل پیشنهادی خبرگان برای تنظیم‌گری در حوزه حمل‌ونقل ریلی معرفی شده است. هرچند ایجاد نهادهای تنظیم‌گر در شقوق مختلف حمل‌ونقل متناسب با ساختار سیاسی و حقوقی کشور نیاز به مطالعات

مستقل و مشابهی دارد اما در مجموع، فاصله گرفتن از ساختار موجود و ایجاد نهادهای تنظیم‌گر با حفظ اصول حکمرانی تنظیم‌گران مورد اجماع کارشناسی است.

### پیشنهادها

#### • تفکیک وظایف سیاست‌گذاری، تصدی‌گری و تنظیم‌گری در مجموعه وزارت راه و شهرسازی

باید وظایف وزارت راه و شهرسازی منحصر به سیاست‌گذاری شود و شرکت‌های زیرمجموعه آن صرفاً به امور بنگاهداری و تصدی‌گری بپردازند. فعالیت شرکت‌های دولتی در بسیاری موارد با تعارض منافع روبروست. به‌عنوان مثال به یک مورد عینی و واقعی اشاره می‌شود. شرکت انبارهای عمومی در حالی که امین صاحبان کالا است، شرکت‌های حمل‌ونقل تأسیس کرده است. این شرکت در حالی شرکت‌های حمل‌ونقل تأسیس کرده که مشخصات صاحبان بار و مشخصات شرکت‌های حمل‌ونقل کالا را در اختیار دارد. درواقع این شرکت که باید رازدار و حافظ اسرار صاحبان بار باشد، با استفاده از اطلاعات صاحبان بار برای خود منافع ویژه تولید می‌کند و رقیب شرکت‌های حمل‌ونقل می‌شود. همچنین ایجاد شرکت حق‌العمل‌کاری توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران نیز همانند مثال قبلی به شدت دچار تعارض منافع است و متأسفانه نهاد و سازمانی مسئولیت رسیدگی و داوری درباره آن را به عهده نمی‌گیرد.

#### • ایجاد نهاد مستقل تنظیم‌گری (رگولاتوری)

هم‌زمانی و تداخل امور حاکمیتی و تصدی‌گری و تنظیم‌گری توسط شرکت‌های دولتی حمل‌ونقل مانع از استیفای حقوق شرکت‌های خصوصی می‌شود و در صورت اعتراض و یا وجود تعارض منافع نهاد و شخص ثالثی برای داوری وجود ندارد؛ بنابراین ضروری است ضمن انفکاک وظایف حاکمیتی، تصدی‌گری و تنظیم‌گری، برای تمام شقوق حمل‌ونقل نهاد تنظیم‌گری ایجاد شود تا بتوان به برطرف شدن مشکلات موجود امیدوار بود. در ایجاد نهاد تنظیم‌گر باید رعایت اصول متعدد حکمرانی تنظیم‌گران مانند شفافیت نقش، جلوگیری از تأثیرات ناروا و حفظ اعتماد، ساختار بدنه حکمرانی و تصمیم‌سازی برای تنظیم‌گران مستقل، پاسخگویی و شفافیت، مشارکت ذینفعان، تأمین مالی و ارزیابی عملکرد مورد توجه قرار گیرد.

#### • انتزاع بخش راه از وزارت راه و شهرسازی و ایجاد وزارتخانه حمل‌ونقل

در هند برای هر مد حمل‌ونقل یک وزارتخانه وجود دارد؛ اما در کشور ما حمل‌ونقل را به‌عنوان یک وزارتخانه به رسمیت نمی‌شناسیم. به مقوله حمل‌ونقل به‌عنوان باربری نگاه می‌شود. درحالی‌که باید به آن به‌عنوان زنجیره تأمین نگاه کرد. معاونت حمل‌ونقل وجود دارد اما اختیاراتی ندارد. باینکه سال‌های متمادی در مورد نبود نظام واحد و متولی برای بخش حمل‌ونقل صحبت شده اما اهمیتی به آن داده نشده است. با ایجاد شوراها (حتی با وجود شورای عالی ترانزیت) مشکلی حل نمی‌شود؛ تنها طول و

عرض دستگاه‌ها افزایش می‌یابد. هرچند از سوی فعالان بخش حمل‌ونقل از انتزاع بخش راه از وزارت راه و شهرسازی حمایت زیادی شد و تشکیل وزارت حمل‌ونقل در دستور کار مجلس قرار گرفت اما به‌جایی نرسید. حمل‌ونقل به‌عنوان یکی از ارکان توسعه باید متولی اختصاصی داشته باشد. تجربه گذشته نشان داده وقتی وزارت راه و ترابری داشتیم، مشکلات این حوزه کمتر بوده است.

#### ● ایجاد اطلس ملی بار

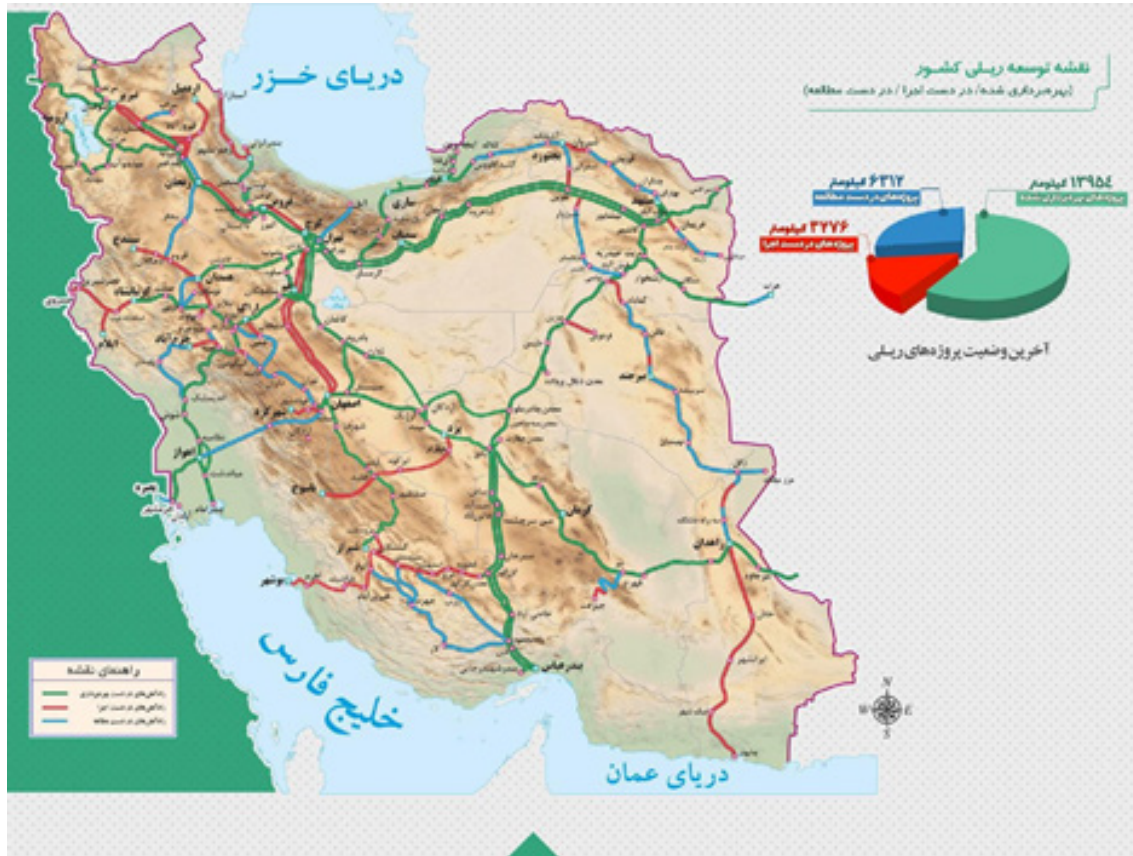
باید حمل بار در بورس کالا عرضه شود. در این صورت میزان بار و ظرفیت‌های خالی مشخص می‌شود و صاحبان بار می‌توانند برای حمل بار خود برنامه‌ریزی کنند. اگر برای حمل بار جاده‌ای نیز چیزی مانند اطلس ملی بار تهیه شود، میزان بار در اقصی نقاط کشور مشخص می‌شود و صاحبان بار و شرکت‌های حمل‌ونقلی می‌توانند برای جابجایی بار برنامه‌ریزی کنند.

### ۴-۸. ناکافی بودن زیرساخت‌های شبکه ریلی کشور

#### توصیف وضع موجود

بر اساس اطلاعات شرکت توسعه و ساخت زیربنای حمل‌ونقل کشور خطوط ریلی در دست بهره‌برداری کشور برابر ۱۳۹۵۴ کیلومتر، خطوط ریلی در دست مطالعه برابر ۶۳۱۲ کیلومتر و خطوط ریلی در دست اجرا برابر ۳۲۶۷ کیلومتر است<sup>۱</sup>. نقشه توسعه ریلی کشور در شکل زیر نشان داده شده است.

شکل ۳. نقشه توسعه ریلی کشور



مأخذ: (تارنمای) شرکت توسعه و ساخت زیربنای حمل و نقل کشور

بر اساس اسناد بالادستی و طبق مطالعات طرح جامع حمل و نقل کشور، نیاز به توسعه شبکه ریلی به مراتب بیش از نیاز به توسعه شبکه جاده‌ای است و مزایای حمل و نقل ریلی نیز موجب شده در اسناد بالادستی متعددی بر اولویت حمل و نقل ریلی تصریح و تأکید شود؛ با این حال در طول ۴۰ سال گذشته توسعه جاده‌ها با شتابی باورنکردنی و چند برابر توسعه ریلی صورت پذیرفته است.

جدول ۱۰. رشد شبکه ریلی و جاده‌ای در ۴۲ سال گذشته (۵۷ تا ۱۴۰۰)

خطوط ریلی <sup>۱</sup>	۲,۵ برابر از (۴۵۶۷ به ۱۱۷۲۸ KM)
آزادراه‌ها	۲۰,۴ برابر (از ۱۳۷ به ۲۷۹۳ km)
بزرگراه‌ها	۳۶,۸ برابر (از ۵۴۰ به ۱۹۸۹۴ km)
راه‌های اصلی	۶,۷ برابر (از ۳۶۱۰۰ به ۲۴۱۲۴۱ km)
راه‌های روستایی	۵,۲ برابر (از ۲۶۲۰۰ به ۱۳۱۳۱۶ km)

مأخذ: سازمان راهداری و حمل نقل جاده‌ای، شرکت راه آهن ج.ا.ا.

در جدول فوق نسبت‌های عملکردی ترابری جاده‌ای و ریلی در دهه‌های گذشته و شکاف روزافزون توسعه زیربنای حمل و نقل ریلی و جاده‌ای کشور را نشان می‌دهد. بر اساس اطلاعات موجود در طول ۴۳ سال گذشته خطوط ریلی تنها ۲,۵ برابر شده در حالی که طول آزادراه‌ها طی همین مدت بیش از ۲۰ برابر

۱. اطلاعات مربوط به خطوط اصلی و برای سال ۱۳۹۹ است.



و طول بزرگراه‌ها نیز ۳۶٫۸ برابر شده است. طول راه‌های اصلی نیز ۶٫۷ برابر و راه‌های روستایی نیز بیش از ۵ برابر شده است.

### شبکه اصلی

خطوط راه‌آهن ایران عمدتاً یک‌خطه و تنها ۲۱۰۰ کیلومتر آن دوخطه است. خطوط بندرعباس - بافق، مشهد - تهران و قم - تهران خطوط دوخطه کشور هستند. خطوط بافق - اصفهان، بندر امام خمینی - اندیمشک و تهران - زنجان خطوطی هستند که خط دوم آن‌ها در دست اجرا است. خط میانه - تبریز نیز به صورت دوخطه در حال اجرا است؛ اما همچنان برخی از خطوط پرتردد و ترانزیتی کشور یک‌خطه هستند. حدود ۱۰ هزار کیلومتر از خطوط راه‌آهن کشور نیاز به دوخطه شدن دارد و با توجه به آن که حدود ۳ هزار کیلومتر از این خطوط پرتردد و ترانزیتی است، دوخطه کردن آن در اولویت قرار دارد.

در کشورهای توسعه‌یافته حدود ۵۵ تا ۶۵ درصد خطوط آهن سراسری دوخطه یا بیشتر و با شبکه و بهره‌برداری برقی است لکن کمتر از ۱۴ درصد خطوط آهن سراسری کشور ما دوخطه شده و افزایش این شاخص به حداقل ۳۰ درصد در میان مدت ضروری است.<sup>۱</sup>

دوخطه کردن شبکه ریلی موجب افزایش ظرفیت و سرعت بازرگانی خطوط باری و کاهش زمان سفر قطارهای مسافری و افزایش جذابیت بار و مسافر و در مجموع ارتقاء بهره‌وری شبکه ریلی می‌شود. این موضوع پیش‌نیاز برخی دیگر از برنامه‌ها و روش‌های افزایش ظرفیت تلقی می‌شود و گاهی مناسب‌ترین راه افزایش ظرفیت محسوب می‌شود. در برخی موارد به جای دوخطه کردن یک محور موجود، ایجاد مسیر جدید در یک منطقه دیگر برای کاهش مسیر و یا پوشش مناطق جدید مناسب‌تر است (مثلاً محور جدید میانه - تبریز یا تهران - قم از مسیر جدید کوتاه‌تری طراحی و احداث شده‌اند).

ایستگاه‌های راه‌آهن سراسری در ایران کارکرد تجاری و هم‌افزایی حمل‌ونقل چندوجهی را ندارند و اغلب ایستگاه‌ها امکانات مناسب بارگیری، تخلیه، بارشماری، توزین انواع بارهای عبوری و محلی و نیز امکانات کافی برای تنظیم و تفکیک واگن‌ها، ردیابی و شناسایی و بازدید و سرویس فوری واگن‌ها موجود نبوده یا کمبودهای جدی در برخی زمینه‌ها وجود دارد. اغلب خطوط آهن در سال‌های اولیه بهره‌برداری قبل از ساخت ایستگاه‌های مقرر و بدون قابلیت خدمات ایستگاهی تحویل می‌شوند که بازدهی مناسب و مطلوب این محورهای را تا چند سال به تعویق انداخته است.

بخش قابل توجهی از شبکه راه‌آهن سراسری از تجهیزات و فناوری‌های جدید علائم الکتریکی و ارتباطات محروم است. اگرچه تأمین و به‌کارگیری این تجهیزات جدید به همه محورهای ریلی برای ارتقای ظرفیت،

افزایش سرعت و به‌ویژه برای افزایش ایمنی و سلامت قطارها و عوامل مرتبط ضروری است. حدود ۶۵ درصد خطوط آهن اصلی کشور به سیستم‌های مناسب علائم و ارتباط مجهز شده و در قریب ۱۵ درصد سایر خطوط آهن سراسری کشور هم این سیستم‌ها در حال تجهیز و نصب است، این سیستم‌ها به لحاظ سرعت تحولات فناوری، تعداد کم برندهای تجاری بزرگ و طراحی‌های خاص، هزینه‌های زیادی در تأمین، آموزش، نگهداری و بازرسی‌های لازم دارند و شرط اصلی ترویج و اتکای به این سیستم‌ها، نگهداری دقیق و کامل و کاربرد مستمر و جامع همه اجزای این سیستم‌ها در ترابری ریلی است. مضافاً آنکه استانداردهای مرتبط و فناوری‌های رایج این سیستم‌ها به‌ویژه برای سرعت‌ها و ترافیک‌های بالا و نیز برای ایستگاه‌های بزرگ بسیار پیچیده و اختصاصی و توسعه حیرت‌آوری یافته که عمدتاً بر کنترل‌های از راه دور ماهواره‌ای و خودکارسازی کنترل علائم اصلی تأکید دارند ولی در کشور ما با وجود خرید مستمر تجهیزات جدید از سازندگان متعدد و فناوری‌های نسل قبل، این سیستم‌ها هنوز کارآمدی و تسهیل لازم در ارتقای ایمنی وظایف محوله این سیستم‌ها محقق نشده است.<sup>۱</sup>

### شبکه فرعی

شبکه موجود ریلی کشور به بخش قابل توجهی از مراکز اصلی تولید و جذب بار و مسافر داخلی، مرزی و ترانزیت متصل است. باین حال یکی از مشکلات عمده راه‌آهن ایران عدم توسعه کافی و پوشش ندادن به بخش قابل توجهی از مراکز عمده باری و مسافری است و لذا بخش مهمی از مسافران و بارهای انبوه، دسترسی مناسبی به شبکه حمل‌ونقل ریلی ندارند. از مراکز عمده حمل ریلی باری می‌توان به نیروگاه‌ها، انبارهای عمده نفتی، کارخانه‌های سیمان، شهرک‌های صنعتی، کارخانه‌های فولاد و کارخانه‌های روغن اشاره کرد که معدودی از این مراکز از طریق خطوط فرعی به شبکه ریلی کشور متصل هستند.

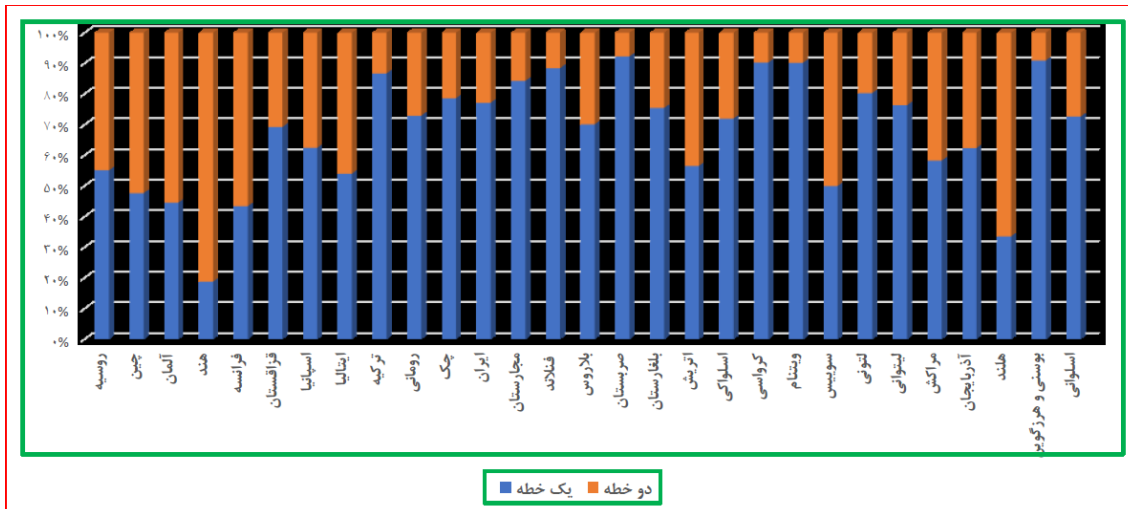
جمع طول خطوط فرعی ایران (تجاری و مانوری) تا پایان ۱۳۹۹ برابر ۴۴۸۳ km (معادل ۲۸ درصد کل خطوط راه‌آهن ایران) است که فقط یک‌سوم این خطوط، فرعی تجاری و مابقی خطوط مانوری ایستگاه‌ها هستند.<sup>۲</sup> در الگوی هدایت تجاری راه‌آهن‌ها، خطوط آهن فرعی همچون شبکه مویرگی بدن هستند که در جذب بارهای باری مراکز صنعتی و معدنی و تشویق صاحبان بارهای عمده، ظرفیت و کیفیت مناسب این خطوط آهن فرعی اهمیت زیادی دارد. طول خطوط فرعی و تجاری باید به حداقل ۳۵ درصد خطوط اصلی برسد تا شرایط اولیه مویرگی خطوط بارگیری و تخلیه برای جذب بارهای عمده محلی صاحبان بارها فراهم شود. برای افزایش بازدهی شبکه و ناوگان ریلی و افزایش مزایای سهم بیشتر بازار حمل‌ونقل، باید این خطوط آهن برحسب شرایط مراکز فوق، حداقل ۳ تا ۳.۵ برابر شوند تا عملیات جذب بار و دسترسی صاحبان بارهای عمده به شبکه ریلی سراسری فراهم شود.

۱ دفتر بازرگانی و بازاریابی راه‌آهن، (۱۳۹۶)

۲ شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران، آمار و عملکرد، تیرماه ۱۴۰۱



نمودار ۶. مقایسه خطوط اصلی به تفکیک یک خطه و دو خطه



مأخذ: راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۹۸)

بر اساس سند آمایش مراکز لجستیک کشور<sup>۱</sup> در حوزه توسعه شبکه ریلی و زیرساخت‌های حمل‌ونقل ترکیبی، دو سیاست کلی دنبال می‌شود: سیاست اول اتصال به مراکز تولید عمده بار صنعتی و معدنی توسط خطوط آنتنی و دیگری توسعه شبکه حمل‌ونقل ترکیبی بار بر اساس تقاضای پیش‌بینی شده در طرح‌های جامع حمل‌ونقل و آمایش لجستیک کشور است. در سیاست اول، با توسعه خطوط آنتنی و رساندن شبکه ریلی به معادن و مراکز صنعتی کلان، مطلوبیت شیوه ریلی برای این گروه کالاها افزایش می‌یابد. به گفته معاون امور فنی و زیربنایی شرکت راه‌آهن با احداث ۱۱۱ کیلومتر شبکه، می‌توان ۵۳ مرکز بار را به شبکه متصل کرد و در حدود ۱۴ میلیون تن بار را به شبکه ریلی جذب کرد. این خطوط آنتنی از ۱ تا ۳۴ کیلومتر طول دارند. در سیاست دوم، توسعه شبکه بر اساس پیش‌بینی تقاضای بار و با جهت‌گیری افزایش سهم ریلی صورت می‌گیرد. در حقیقت راهکارها و استراتژی‌های عملیاتی بر پایه توسعه بهینه شبکه صورت می‌پذیرد. با اتخاذ این دو سیاست کلان، زیرساخت مناسب برای افزایش سهم ریلی شکل می‌گیرد.

۱ معاونت حمل‌ونقل و وزارت راه و شهرسازی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۷)



جدول ۱۱. مقایسه شاخص‌های زیر بنایی ایران با برخی از کشورهای UIC در سال‌های ۲۰۱۷-۲۰۱۸

۲۰۱۸		۲۰۱۷		میانگین شاخص کل کشورهای منتخب		مقدار شاخص در ایران		شاخص
رتبه ایران	کل کشورهای منتخب	رتبه ایران	کل کشورهای منتخب	۲۰۱۸	۲۰۱۷	۲۰۱۸	۲۰۱۷	
۱۲	۲۷	۱۰	۲۵	۲,۱۸	۲,۱۷	۲,۲۲	۲,۲۲	نسبت واگن باری به طول خطوط (KM)
۲	۲۹	۲	۲۴	۵,۱۴	۵,۰۵	۰,۷۳۳	۰,۸	نسبت کارکنان (نفر به طول خطوط (KM)

مأخذ: راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۹۸)

### پیشنهادها

#### • سرمایه‌گذاری دولت و با مشارکت بخش خصوصی در خطوط فرعی

می‌توان گفت ستون فقرات اصلی خط ریلی کشور ایجاد شده اما شبکه مویرگی هنوز ایجاد نشده است (با نقص بسیار همراه است). این خطوط فرعی برای برخی مراکز تولید مانند صنعت فولاد و یا معدن کشور ایجاد شده است (بار اصلی راه‌آهن هم از همین حوزه‌ها است)؛ اما صناعی مانند صنعت سیمان (به جز آبیگ) و پتروشیمی‌ها به شبکه وصل نیست. با توجه به حجم زیاد سرمایه‌گذاری مورد نیاز، معادن و مراکز تولیدی کوچک توان مشارکت یا سرمایه‌گذاری در این حوزه‌ها را ندارند و نیازمند سرمایه‌گذاری دولت (به‌تنهایی یا با مشارکت بخش خصوصی داخلی و خارجی) است. البته می‌توان مراکز عمده باری که هنوز به شبکه متصل نشده‌اند را با ارائه مشوق‌ها و کمک‌های دولتی به شبکه متصل کرد. از طرف دیگر ایجاد خطوط فرعی برای مسئولان و نمایندگان مجلس انعکاس بیرونی و تبلیغاتی ندارد لذا جلب توجه آن‌ها به این موضوع نیز مشکل است.

#### • دوخطه کردن خطوط

خطوط راه‌آهن ایران عمدتاً یک‌خطه ساخته شده است. به‌خصوص خطوط اصلی که باید دوخطه باشند. با راه‌آهن یک‌خطه نمی‌شود هم بار و هم مسافر جابجا کرد. ضمن این‌که یک‌خطه بودن به‌ویژه برای خطوط پرتردد موجب افزایش زمان حمل، کاهش بهره‌وری و افزایش هزینه‌ها می‌شود. برای



این منظور می‌توان از منابع بخش خصوصی (به صورت مشارکت عمومی - خصوصی) استفاده کرد. البته بخش خصوصی در صورتی برای مشارکت انگیزه پیدا می‌کند که سهم حمل ریلی افزایش یابد. همچنین می‌توان از منابع حاصل از صرفه‌جویی ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید در این بخش سرمایه‌گذاری کرد. حدود ده هزار کیلومتر از خطوط موجود گلوگاهی است که سه هزار کیلومتر از آن پرتردد و ترانزیتی است و باید دوخطه شود؛ به‌ویژه خطوط جدید مانند خط رشت- آستارا- انزلی، راه‌آهن غرب، راه‌آهن جنوب غربی، تکمیل و اتصال خط راه‌آهن چابهار به زاهدان به سایر خطوط.

#### • اولویت‌بندی پروژه‌های ریلی

توسعه راه‌آهن در سال‌های اخیر هدف‌گذاری درستی در حوزه بار و مسافر نداشته است؛ در نتیجه با اتلاف منابع روبرو بوده‌ایم. با توجه به محدودیت منابع و تعدد پروژه‌های ریلی اولویت‌بندی در طرح‌های مطالعاتی و اجرایی ضرورت دارد. این اولویت‌بندی باید هم در دوخطه کردن خطوط پرتردد و ترانزیتی و هم احداث خطوط جدید در مسیرهای ترانزیتی رعایت شود.

#### • افزایش و تکمیل ناوگان ریلی

ظرفیت فعلی ریلی کشور ۱۰۰ میلیون تن است؛ در حالی که میزان جابجایی بار ۵۰ میلیون تن است. با تأمین لکوموتیو به میزان کافی می‌توان استفاده از ظرفیت ریلی کشور را افزایش داد.

#### • رفع گلوگاه‌ها در تخلیه و بارگیری

یکی از مشکلات مهم راه‌آهن کندی آن است. دلیل اصلی کندی راه‌آهن معطلی در مبادی و مقاصد برای بارگیری و تخلیه است. دوسوم کندی به دلایل معطلی در مبادی و مقاصد برای بارگیری و تخلیه است؛ یک‌سوم کندی در راه‌آهن نیز به دلایل مختلف دیگر است. گاهی ۱۰-۶ روز باید واگن معطل تخلیه بماند؛ بنابراین رفع گلوگاه‌های تخلیه و بارگیری به‌منظور کاهش زمان حمل در بخش ریلی اهمیت حیاتی دارد.

#### • ایجاد و توسعه شرکت‌های خصوصی ریلی

برخی شرکت‌های تولیدی می‌توانند شرکت ریلی ایجاد کنند، مثلاً شرکت فولاد مبارکه ۳۴۰۰ واگن دارد که می‌تواند با خرید لکوموتیو شرکت باری ریلی مختص به خود را داشته باشد (راه‌آهن هم فقط پنجره بدهد).

## ۵. جمع بندی

حمل و نقل اساس توسعه کشورها است و گستردگی زیرساخت‌های حمل و نقل و شبکه‌های متصل به هم با سطح بالاتری از توسعه یافتگی همراه است. کارایی و کیفیت بالای حمل و نقل باعث کاهش هزینه‌ها شده و فرصت‌ها و مزیت‌های اقتصادی و اجتماعی ایجاد می‌شود که اثرات خارجی مثبتی مانند دسترسی بهتر به بازارها، افزایش اشتغال و سرمایه‌گذاری را به همراه دارد. در کشور ما هرچند زیرساخت‌های نسبتاً مناسبی در امر حمل و نقل وجود دارد؛ اما این زیرساخت‌ها به طور متوازن توسعه نیافته و برخی مشکلات نرم‌افزاری به‌ویژه در حوزه عملکرد نهادهای مسئول نیز وجود دارد. نتیجه این ضعف‌ها در بخش حمل و نقل هم در هزینه تمام‌شده کالاها مشهود است (دو برابر مقیاس مشابه جهانی) و هم در عدم استفاده کشور از مزیت‌های منطقه‌ای و بین‌المللی مرتبط با حمل و نقل (مانند ترانزیت بین‌المللی).

در اسناد بالادستی و سیاست‌های کلی نظام در بخش حمل و نقل و برخی قوانین و اسناد بخشی (مانند اهداف استراتژیک وزارتخانه راه و شهرسازی در بخش حمل و نقل) بر ارتقای جایگاه بخش حمل و نقل در اقتصاد کشور تأکید شده و در عمل نیز اقدامات زیادی صورت گرفته است؛ اما تأکیدات و اقدامات صورت گرفته آن‌طور که انتظار می‌رفت نتیجه بخش نبوده است. وجود موانع و چالش‌های پیش روی حمل و نقل سبب شده تا سیاست‌ها عملیاتی نشود و اهداف مورد نظر به دست نیاید. در این گزارش بر اساس نظرات خبرگان و بررسی‌های کارشناسی چالش‌ها و موانع پیش روی بخش مورد بررسی قرار گرفته است. مهم‌ترین موانع و چالش‌های احصا شده در بخش حمل و نقل به‌قرار زیر است:

- نبود مرجع هماهنگ‌کننده ترانزیت در کشور
- خود مالکی ناوگان حمل و نقل جاده‌ای
- اتکای هزینه‌های جاری سازمان‌های زیربخشی حمل و نقل به درآمدهای آن‌ها
- نبود نهاد راهبر لجستیک در کشور
- فرسودگی ناوگان حمل و نقل
- وجود موانع در رقابتی شدن حمل و نقل ریلی و جاده‌ای
- حکمرانی نامتوازن در بخش حمل و نقل کشور
- ناکافی بودن زیرساخت‌های شبکه ریلی کشور

انتظار می‌رود این چالش‌ها با برنامه‌های کوتاه و میان‌مدت قابل ساماندهی و مدیریت باشند. در این گزارش سه چالش اول در زمره چالش‌هایی قرار می‌گیرند که با برنامه کوتاه‌مدت و از طریق اقداماتی قابل ساماندهی و مدیریت هستند. این اقدامات در جدول زیر (جدول ۱۲) دسته‌بندی شده‌اند. چالش‌های بعدی در دسته‌بندی دیگری قرار می‌گیرند که می‌توان آن‌ها را با برنامه‌های میان‌مدت ساماندهی کرد.

جدول زیر خلاصه چالش‌ها، راهبردها (در مقاطع کوتاه و بلندمدت) و پیشنهادهایی (اقداماتی) است که در قسمت‌های قبلی گزارش به طور تفصیلی‌تر مورد بحث و بررسی قرار گرفت. در ستون اول جدول چالش‌ها، در ستون دوم برنامه‌های راهبردی متناظر با هر یک از این چالش‌ها در دو سطح کوتاه‌مدت و بلندمدت ارائه شده است. ستون آخر مجموعه اقداماتی است که با استفاده از نظرات نخبگان برای هر یک از راهبردها و به‌منظور رفع چالش‌های حوزه حمل‌ونقل در بخش بار پیشنهاد شده است.

## جدول ۱۲. چالش‌ها، راهبردها و پیشنهادهای (اقدامات) در حوزه حمل بار

چالش‌ها	راهبردها	پیشنهادهای (اقدامات)
ساماندهی با برنامه کوتاه‌مدت		
<p>نیود مرجع هماهنگ‌کننده ترانزیت در کشور</p>	<p>با توجه به موقعیت ممتاز ترانزیتی کشور و مزیت‌هایی از جمله؛ ایجاد درآمدهای ارزی، افزایش اشتغال، ارتباط با کشورهای مسیر ترانزیت و...، اقتضاء دارد ترانزیت از سوی مرجعی با اقتدار فرابخشی و تأثیرگذار، سیاست‌گذاری، هماهنگی و راهبری شود</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ایجاد نظام و متولی واحد برای بخش حمل‌ونقل کشور</li> <li>• تجمیع وظایف حمل‌ونقلی در یک وزارتخانه</li> <li>• ایجاد ستاد ترانزیت (همراه با تدوین برنامه ملی ترانزیت)</li> <li>• اصلاح احکام مرتبط با حمل‌ونقل در قانون تعزیرات حکومتی و قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز</li> <li>• واگذاری نقش ویژه به گمرک</li> <li>• به‌روز بودن رانندگان و شرکت‌های حمل‌ونقل نسبت به قوانین و مقررات بین‌المللی</li> <li>• اعتماد به شرکت‌های بین‌المللی حمل‌ونقل</li> </ul>



چالش‌ها	راهبردها	پیشنهادها (اقدامات)
ساماندهی با برنامه کوتاه‌مدت		
خود مالکی ناوگان حمل‌ونقل جاده‌ای	<ul style="list-style-type: none"> <li>تداوم «خود مالکی» کامیون‌ها، تعداد دو برابری کامیون‌ها نسبت به نیاز و همچنین وجود سالن‌های اعلام بار در پایانه‌های حمل‌ونقل جاده‌ای، ناکارآمدی و کاهش شدید بهره‌وری را در پی داشته و لزوم جایگزینی ساختار «شرکت مالکی» را محرز ساخته است</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>جابجایی بار از طریق شرکت‌ها نه راننده</li> <li>در نظر گرفتن امتیازات خاص برای شرکت‌ها (مانند تسهیل در عبور و مرور از مرزها)</li> <li>اصلاح قوانین مالیاتی در حوزه حمل و نقل</li> <li>تغییر سیاست‌ها در جهت ایجاد شرکت‌ها و تعاونی‌ها</li> <li>شرکت‌ها دریافت‌کننده تسهیلات باشند نه افراد حقیقی</li> <li>اعطای مجوز واردات کامیون به شرکت‌های حمل‌ونقلی</li> <li>استفاده از ظرفیت ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور</li> <li>اصلاح قوانین مالیاتی، قانون تعزیرات حکومتی و قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز</li> <li>ایجاد دیتاسنتر بار یا اطلس کشوری بار</li> </ul>
اتکای هزینه‌های جاری سازمان‌های زیربخشی حمل‌ونقل به درآمدهای آن‌ها	<ul style="list-style-type: none"> <li>هم‌اکنون سازمان‌های زیربخشی حمل‌ونقل، به لحاظ اداری مالی مستقل بوده و هزینه‌های جاری آن‌ها متکی به درآمدهای آنان است، این وضعیت فرآیند سیاست‌گذاری، مسئولیت‌ها و مأموریت‌های آن‌ها را تحت تأثیر قرار داده است</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ایجاد وزارت حمل‌ونقل</li> <li>ایجاد نهاد تنظیم‌گر در بخش حمل و نقل</li> <li>واریز تمام درآمدهای بخش حمل‌ونقل و راه به خزانه به‌عنوان درآمدهای عمومی (در صورتی که دستگاه‌ها به وظیفه بنگاهداری محدود شوند می‌توان درآمدهای مربوط به حوزه فعالیت آن‌ها را به آن‌ها اختصاص داد)</li> </ul>

پیشنهادها (اقدامات)	راهبردها	چالش‌ها
ساماندهی با برنامه میان مدت		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ایجاد یکپارچگی و هماهنگی در همه مراحل «لجستیکی»</li> <li>• ایجاد انسجام سیاست‌های حمل‌ونقلی در مجموعه وزارت راه و شهرسازی</li> <li>• کارکرد اختصاصی سازمان‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی</li> <li>• ارتقای کارکرد کمیسیون ترابری (ذیل شورای عالی ترابری)</li> <li>• تعیین اتاق بازرگانی به‌عنوان نهاد متولی لجستیک</li> <li>• ایجاد شورای راهبری لجستیک</li> <li>• فرهنگ‌سازی برای لجستیک</li> <li>• تکمیل حلقه‌های لجستیک</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• بنا بر تجارب آزموده شده در کشورهای صنعتی و در صورت وجود ساختار لجستیکی فرابخشی برای ایجاد هماهنگی و یکپارچگی میان همه بخش‌های حمل‌ونقل، بازرگانی، گمرکی، امور بانکی، انبارداری و... هزینه‌ها و بهای تمام‌شده کالاها و نیز زمان انجام فرایندها به میزان قابل ملاحظه‌ای کاهش می‌یابد</li> </ul>	<p>نبود نهاد راهبر لجستیک در کشور</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• نوسازی کامیون‌های با بالاترین عمر</li> <li>• واردات کامیون‌های زیر ۳ سال عمر (و از رده خارج کردن کامیون‌های فرسوده)</li> <li>• افزایش قیمت گازوئیل</li> <li>• استفاده از قابلیت ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید اجباری شدن فیلتر دوده</li> <li>• جلوگیری از تردد کامیون‌های با عمر بالا (مثلاً ۳۰ سال به بالا) در جاده‌های کشور</li> <li>• توسعه شرکت‌مالکی به‌جای خودمالکی (با ملحوظ کردن برخی ملاحظات صنفی رانندگان کامیون‌ها)</li> <li>• از بین رفتن تفاوت قیمت‌های داخلی و خارجی کامیون</li> <li>• کمک گرفتن از بخش خصوصی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• پاسخگو نبودن تولید داخلی برای نوسازی ناوگان و به تبع آن افزایش ناموجه بهای تمام‌شده از یکسو و نامتوازن بودن تعداد ناوگان زمینی بار به نسبت نیاز از سوی دیگر، فرآیند نوسازی و جایگزینی ناوگان فرسوده را پیچیده و دشوار ساخته است.</li> </ul>	<p>فرسودگی ناوگان حمل و نقل</p>





پیشنهادها (اقدامات)	راهبردها	چالش‌ها
ساماندهی با برنامه میان مدت		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• دوخطه کردن خطوط</li> <li>• توسعه زیرساخت‌ها و ناوگان ریلی</li> <li>• توسعه شبکه مویرگی</li> <li>• اجبار بنگاه‌های بزرگ تولیدی مانند صنایع فولادی، پتروشیمی و معادن بزرگ برای اتصال به شبکه ریلی با هزینه خود و یا کمک دولت</li> <li>• توسعه فرهنگ استفاده از ناوگان ریلی</li> <li>• خارج شدن توسعه و احداث راه‌آهن از فشارهای سیاسی</li> <li>• ایجاد توازن در هزینه‌های نگهداری و بهره‌برداری در دو بخش جاده‌ای و ریلی (از منظر استفاده از منابع عمومی)</li> <li>• وضع عوارض برای بارنامه‌های با مسافت بالای ۳۰۰ کیلومتر و اختصاص منابع آن به راه‌آهن</li> <li>• افزایش قیمت سوخت</li> <li>• حذف سوخت یارانه‌ای برای بنگاه‌های بزرگ تولیدی مانند واحدهای پتروشیمی و فولادی</li> <li>• اصلاح ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید: در قانون فعلی مزایای آن صرف فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های جدید می‌شود؛ اما اگر این مزایا شامل کل حمل و جابجایی بار شود حتی می‌توان کل حق دسترسی را حذف کرد.</li> <li>• مزیت‌های قانون به تمام سرمایه‌گذاری قبلی و جدید به‌طور مادام‌العمر تعلق گیرد.</li> </ul>	<p>ارزانی بهای سوخت (نفت گاز)، اتکای هزینه‌های نگهداری و بهره‌برداری ریلی به درآمدهای راه‌آهن، بالا بودن نسبی «حق دسترسی ریلی» و... رقابتی شدن هزینه‌های تمام‌شده میان راه‌آهن و حمل‌ونقل جاده‌ای را ناممکن ساخته است</p>	<p>وجود موانع در رقابتی شدن حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای</p>

پیشنهادها (اقدامات)	راهبردها	چالش‌ها
ساماندهی با برنامه میان مدت		
<p>تفکیک وظایف سیاست‌گذاری، تصدی‌گری و تنظیم‌گری در مجموعه وزارت راه و شهرسازی ایجاد نهاد مستقل تنظیم‌گری (رگولاتوری) ایجاد وزارتخانه حمل‌ونقل ایجاد اطلس ملی بار</p>	<p>هم‌اکنون مقام سیاست‌گذار در بخش حمل‌ونقل کشور از یک‌سو و سیاست‌گذاران زیربخش‌های حمل‌ونقل همگی در سطح معاون وزیر راه و شهرسازی هستند، درحالی‌که حکمرانی مؤثر ایجاب می‌نماید تا ضمن واگذاری کلیه تصدی‌های دولتی موجود در بخش حمل‌ونقل به بخش خصوصی، سازمان‌های زیربخشی حمل‌ونقل کوچک‌سازی و در سلسله‌مراتب اداری تحت مدیریت و راهبری مقام سیاست‌گذار و هماهنگ‌کننده شیوه‌های حمل‌ونقل، سازمان‌دهی شوند.</p>	<p>حکمرانی نامتوازن در بخش حمل‌ونقل کشور</p>
<p>سرمایه‌گذاری دولت و با مشارکت بخش خصوصی در خطوط فرعی دوخطه کردن خطوط اولویت‌بندی پروژه‌های ریلی افزایش و تکمیل ناوگان ریلی رفع گلوگاه‌ها در تخلیه و بارگیری ایجاد و توسعه شرکت‌های خصوصی ریلی</p>	<p>از آنجاکه در خطوط ریلی، در مقایسه با شبکه‌های جاده‌ای، حمل‌ونقل شخصی جریان ندارد، بنابراین خطوط راه‌آهن به موازات شبکه‌های جاده‌ای توسعه نیافته و گسترش آن مستلزم سرمایه‌گذاری‌های ویژه است</p>	<p>ناکافی بودن زیرساخت‌های شبکه ریلی کشور</p>

## منابع و مأخذ:

- تارنمای راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران
- تارنمای سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای
- تارنمای وزارت راه و شهرسازی
- دبیر انجمن شرکت‌های حمل‌ونقل بین‌المللی کالا، <https://www.mehrnews.com/news/4041667>
- دفتر بازرگانی و بازاریابی راه‌آهن، تیر ۱۳۹۶
- راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران، «مقایسه برخی شاخص‌های مهم حمل‌ونقل ریلی ایران و چند کشور منتخب جهان در سال ۲۰۱۸»، بهمن ۱۳۹۸
- رئیس سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، <https://www.isna.ir/news/99052317133>
- رئیس کمیسیون حمل‌ونقل و لجستیک اتاق ایران، <https://otaghiranonline.ir>
- زنجیره تأمین: ۶۶ مانع و مشکل شناسایی شده در مسیر ترانزیت کشور، ماهنامه علمی - تخصصی لجستیک و شبکه‌های کسب‌وکار، سال دوم، شماره پنجم، فروردین و اردیبهشت ۱۳۹۶.
- سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای مجموعه اهداف، وظایف و پست‌های سازمانی سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، ۱۳۹۱
- سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، سالنامه آماری، ۱۴۰۰
- ساسانی، م. (۱۳۹۲). راه آهن شمال جنوب کلید افزایش ترانزیت بار. تهران: مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه علم و صنعت ایران. نشریه شماره ۲.
- سامانه وزارت راه و شهرسازی جمهوری اسلامی ایران
- سیاست‌های کلی نظام در بخش حمل‌ونقل
- سید منصور محمودی: <https://www.tinn.ir>
- شرکت توسعه و ساخت زیربنای حمل‌ونقل کشور
- قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی
- قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور
- لایحه بودجه ۱۴۰۰ کل کشور
- ماهنامه آماری ۱۲ ماهه ۱۳۹۹ راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۱۶۶۸۵
- مرکز تحقیقات راه‌آهن «کاهش بهره‌وری عوامل تولید در راه‌آهن»، تین نیوز، ۱۷ مرداد ۱۳۹۴؛
- مشاور رئیس سازمان راهداری، <https://www.isna.ir/news/1400071913198>
- میانداوآبچی، الناز، «آسیب‌شناسی حمل‌ونقل جاده‌ای و دریایی در ایران با رویکرد توسعه صادرات کشور»، بهار ۱۴۰۰، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی
- هیئت دولت، مصوبه شماره ۹۲۳۰۸/ت/۴۰۵۸۷ ک مورخ ۱۳۷۶/۷/۸
- وزارت راه و شهرسازی، سند آمایش مراکز لجستیک، ۱۳۹۷
- وزارت راه و شهرسازی، معاونت حمل‌ونقل وزارت راه و شهرسازی جمهوری اسلامی ایران، برنامه استراتژیک بخش حمل‌ونقل ایران، خرداد ۱۳۹۷.
- یقینی، مسعود، بررسی تنظیم‌گری در صنعت حمل‌ونقل ریلی کشور و ارائه راهکارهای بهبود آن، خرداد ۱۴۰۰، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران
- Coglianesi, C. (2010). Management-based Regulation: Implications for Public Policy Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk. Paris: OECD Publishing. <https://masireqtesad.ir/>
- نقشه-ترانزیتی - ایران <https://afco-co.com/>
- <https://lpi.worldbank.org>
- <https://masireqtesad.ir/>
- <https://pdfslide.net/documents/working-group-n-2nd-meeting-dry-ports-un-on-policies-and14-15-november-2017.html?page=7>
- <https://resourcetrade.earth/>
- <https://www.acea.auto/figure/average-age-of-eu-vehicle-fleet-by-country/>
- [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_08/SR\\_RAIL\\_FREIGHT\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_08/SR_RAIL_FREIGHT_EN.pdf)
- <https://www.smtnews.ir/>
- <https://www.statista.com/statistics/438271/average-vehicle-age-eu/>
- <https://www.tinn.ir/>
- OECD. (2014). The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: OECD Publishing.
- [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)