

# بررسی عملکرد وزارت راه و ترابری (۱۳۷۹-۱۳۷۶)

دفتر امور زیربنایی

## ۱. مقدمه

حمل و نقل از جمله امور زیربنایی و فرابخشی و یکی از اجزای مهم چرخه تولید - مصرف است که در سیستم حساب‌های ملی کشور (سیستم SNA) در بخش خدمات قرار دارد. فعالیت‌های مستقیم حمل و نقل کشور بیش از ۹ درصد از تولید ناخالص ملی، ۱۵ درصد از کل تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در ماشین‌آلات و لوازم کسب و کار به قیمت‌های ثابت و قریب ۱/۳ میلیون نفر از شاغلین کشور را به خود اختصاص داده است. طبعاً ارزیابی مستمر چنین دستگاهی حائز اهمیت فراوان است.

نوشته حاضر، خلاصه‌ای است از گزارش ارزیابی عملکرد بخش راه و ترابری برای یک دوره چهارساله (۱۳۷۶-۱۳۷۹) که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی انجام گرفته است. زمینه ارزیابی به پنج گروه: ارزیابی عملکرد کمی بخش حمل و نقل کشور،

این مقاله، چکیده پژوهشی است که به سفارش «ادبیرخانه دائمی بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی» در دفتر امور زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی توسط گروه مطالعاتی به سرپرستی آقای دکتر سید فلامرضا شیرازیان عضو هیأت علمی دانشگاه علم و صنعت انجام گرفته و متن کامل گزارش در مرکز موجود است.

ارزیابی سیاست‌ها و استراتژی‌های مدیریتی در وزارت راه و ترابری، ارزیابی نحوه اجرای قوانین و مقررات، ارزیابی خلاقیت‌ها و نوآوری‌ها و سرانجام جمع بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها تقسیم شده است.

در قسمت اهداف کمی، عملکرد بخش از بعد جابه‌جایی کالا و مسافر، حمل و نقل داخلی و بین‌المللی، تغییرات قیمت، اندازه و عمر متوسط ناوگان، وضعیت تأسیسات زیربنایی، وضعیت ترافیک و تصادفات و وضعیت کارکنان مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است. ارزیابی سیاست‌ها و استراتژی‌های مدیریتی بخش نیز در باب موضوعات زیر صورت گرفته است:

روند نسبت اعتبارات اختصاصی به بخش، اصلاح ساختار تشکیلاتی و سازمانی حمل و نقل، توسعه حمل و نقل ترکیبی و کانتینر یزاسیون و چگونگی استفاده از موقعیت جغرافیایی و مزیت نسبی قلمرو کشور در حمل و نقل. در ارزیابی نحوه اجرای قوانین و مقررات، نحوه اجرای قوانین مصوب حمل و نقل و لوایح پیشنهادی به مجلس مدنظر بوده‌اند. در قسمت ارزیابی خلاقیت‌ها، نوآوری‌ها و ابتکارات، استفاده از فن‌آوری‌های مناسب، بهبود و گسترش فن‌آوری‌های اطلاعات، اصلاح روش‌ها و تبادل الکترونیک داده‌ها مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند. در انتهای مطلب، چالش‌ها و سؤالات اساسی بخش ارائه شده‌اند.

## ۲. ارزیابی عملکرد کمی به تفکیک قوانین برنامه و قوانین بودجه سالیانه (الف) شاخص‌های کلان اقتصادی در بخش حمل و نقل

در بررسی وضعیت بخش حمل و نقل از دیدگاه کلان اقتصادی، سه شاخص «ارزش افزوده»، «تشکیل سرمایه در حمل و نقل» و «شاخص بخش حمل و نقل» مورد توجه قرار گرفته است.

### یک) ارزش افزوده حمل و نقل

ارزش افزوده حمل و نقل سهم مهمی در تولید ناخالص داخلی کشور دارد، به نحوی که حدود ۹/۵ درصد از تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های ثابت و حدود ۷ درصد از تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های جاری را تشکیل می‌دهد. البته باید توجه کرد که این ارقام منحصرأ مربوط به خدمات مستقیم حمل و نقل است و مواردی از قبیل راه‌سازی، فرودگاه‌سازی، بندرسازی و غیره در آن لحاظ نشده است. برآوردهای کارشناسی نشان می‌دهد اگر

تمام فعالیت‌های مستقیم و غیرمستقیم حمل و نقل به حساب بخش حمل و نقل منظور شود، ارزش افزوده آن بالغ بر ۲۰ درصد از تولید ناخالص داخلی را تشکیل خواهد داد که در این صورت این بخش مهم‌ترین بخش اقتصادی کشور محسوب می‌گردد.

سهم ارزش افزوده حمل و نقل در تولید ناخالص داخلی کشور در طول دوره مطالعه تغییرات جدی نداشته، در حالی که ارزش افزوده حمل و نقل ریلی و دریایی طی سال‌های ۱۳۷۶-۱۳۷۷ سیر نزولی داشته و حمل و نقل هوایی علی‌رغم کاهش در سال ۷۷، در سال‌های بعد سیر افزایشی داشته است. حمل و نقل جاده‌ای تنها زیربخشی است که مقادیر ارزش افزوده آن به قیمت‌های ثابت مرتباً افزایش یافته و بیش از ۹۰ درصد از ارزش افزوده کل حمل و نقل را به خود اختصاص داده است، ضمن آن‌که سهم حمل و نقل هوایی قریب ۵ درصد و سهم حمل و نقل ریلی قریب ۲ درصد و سهم حمل و نقل دریایی کم‌تر از ۲ درصد است.

#### دو) تشکیل سرمایه در حمل و نقل

نرخ تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در حمل و نقل کشور سیر افزایشی داشته و به قیمت‌های ثابت از ۸۷۶/۵ میلیارد ریال در سال ۷۵ به ۱۳۰۹/۵ میلیارد ریال در سال ۷۷ رسیده است؛ ضمن آن‌که سرمایه ثابت ناخالص نیز از ۸/۲۵ درصد به ۱۱/۰۸ درصد از کل تشکیل سرمایه در کشور رسیده است. نکته حائز توجه این است که در طول دوره مورد مطالعه، تشکیل سرمایه در ساختمان حمل و نقل نه فقط افزایشی نداشته، بلکه از حدود ۳۳۴ میلیارد ریال به حدود ۲۸۹ میلیارد ریال کاهش یافته است؛ ولی سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات حمل و نقل در همین دوره رشد چشمگیری داشته و از حدود ۵۴۳ میلیارد ریال به حدود ۱۰۲۰ میلیارد ریال (تقریباً ۲ برابر) رسیده است. از سوی دیگر علی‌رغم افزایش چشمگیر تشکیل سرمایه در ماشین‌آلات حمل و نقل، که در سال ۱۳۷۷ به حدود ۱۶/۵ درصد از کل تشکیل سرمایه در ماشین‌آلات رسیده، ناوگان حمل و نقل کشور روز به روز فرسوده‌تر شده است، به طوری که در حال حاضر ناوگان حمل و نقل جاده‌ای بار عمر متوسطی بیش از ۲۰ سال دارد و حتی در برخی زیربخش‌های دیگر، مثل حمل و نقل هوایی دارای وضعیت نامناسب‌تری است. این امر نشان می‌دهد که استهلاك سرمایه در بخش حمل و نقل بسیار بالا بوده است. ارقام تشکیل سرمایه در حمل و نقل حتی جوابگوی استهلاك ماشین‌آلات این بخش نیز

نیست و ناوگان حمل و نقل هر روز فرسوده‌تر و عمر متوسط وسایل نقلیه مشغول در آن افزایش یافته است. لذا مدیریت تخصیص منابع در کشور و به طور خاص در بخش حمل و نقل، نیاز به تجدید نظرهای کلی دارد.

### سه) شاغلین بخش حمل و نقل کشور

بخش حمل و نقل یکی از مؤثرترین بخش های اشتغال‌زای اقتصاد کشور است که در آن زیربخش حمل و نقل جاده‌ای، زیربخش اصلی و عمده منبع ایجاد اشتغال است که در دوره ۷۸-۱۳۶۸ حدود ۳۵ درصد افزایش یافته است. براساس اطلاعات بانک مرکزی رشد شاغلین بارشد ناوگان جاده‌ای در این دوره مطابقت دارد که این کل ناوگان جاده‌ای نیز در این دوره از ۱۷۳۱۱۷ دستگاه به ۲۱۵۰۵۰ دستگاه رسیده که رشدی معادل ۳۶ درصد نشان می‌دهد.

نکته‌ای که ذکر آن مهم به نظر می‌رسد این است که بخش حمل و نقل تأثیر پذیر از سایر بخش‌ها و اثرگذار بر بسیاری از بخش‌های جامعه است و به تبع این خصوصیت پیچیده، نقشی فراگیر در اقتصاد ملی دارد. در نتیجه لازم است مدیریت استراتژیک بخش توجه خود را صرفاً به مسائل فنی و مهندسی معطوف دارد و در نگاهی فرابخشی و عمدتاً اقتصادی، در پی شناخت این آثار جانبی و کنترل آن‌ها در راستای توسعه اقتصادی اثرگذار باشد. این نقص در تلقی مدیریتی کلان و فقدان دید اقتصادی نه فقط در دوره مورد مطالعه بلکه در اکثر دوره‌های قبلی این وزارت نیز وجود داشته است. ناگفته نماند که در توسعه صنعت طراحی، ساخت و تعمیر و نگهداری هواپیما، هلیکوپتر، وسایل و تجهیزات هوایی و زمینی و دریایی و ریلی، توسعه کل فن آوری و صنعت در سطح ملی را فراهم خواهد آورد.

### ب) شاخص‌های عملیاتی

ارزیابی عملکرد کمی وزارت راه و ترابری در زیربخش‌های مختلف حمل و نقل از طریق مقایسه و تحلیل شاخص‌های عملیاتی، نشان‌دهنده میزان رشد یا کاهش حجم جابه‌جایی و بهره‌وری عملیات مذکور در دوره مورد نظر است. جدول یک ارزیابی کلی شاخص‌های عملیاتی حمل و نقل کشور را در دوره مورد نظر (۷۹-۱۳۷۶) و به تفکیک زیربخش‌های

مختلف و نیز مقایسه با دوره قبل نشان می‌دهد. البته یافته‌های مهم هر زیر بخش در ادامه گزارش آمده است.

در یک جمع‌بندی کلی از عملکرد زیر بخش‌های حمل و نقل کشور، حمل و نقل جاده‌ای به لحاظ تشکیلات و ساختارهای نامطلوب و نیز گستردگی و پراکندگی وسایل نقلیه مشغول در آن، عملکرد ضعیفی در بهره‌وری کالا و مسافر، توسعه ایمنی، و افزایش کیفیت سطح خدمات دارد، ضمن آنکه انتظار می‌رود با ورود اتوبوس‌های جدید به ناوگان مسافری بین شهری، سطح خدمات این زیر بخش و در مسیرهای بین مراکز استان‌ها و تهران تا حدودی بهبود یابد و در پایان دوره مطالعه از کیفیت متوسطی برخوردار شود.

بهره‌وری عملیاتی حمل و نقل ریلی کشور در حوزه باری ضعیف و در حوزه مسافربری متوسط است. به علاوه ایمنی در حمل و نقل ریلی کشور به لحاظ ویژگی‌های این شیوه ماهیتاً مناسب است. از سوی دیگر، کیفیت و سطح خدمات در راه آهن چه در حوزه باربری و چه مسافربری متوسط رو به ضعیف ارزیابی می‌گردد.

عملکرد حمل و نقل دریایی از آن‌جا که فقط محدود به تأسیسات زیربنایی است و ناوگان دریایی تحت مسئولیت وزارت بازرگانی قرار دارد، تا حدودی متفاوت از سایر زیر بخش‌های حمل و نقل است. بهره‌وری در استفاده از ظرفیت باربری بنادر کشور خوب و در مسافربری متوسط است؛ ضمن آن که توسعه ایمنی در بنادر کشور نیز خوب ارزیابی می‌گردد. از سوی دیگر افزایش کیفیت و سطح خدمات در بنادر بازرگانی کشور ضعیف ارزیابی می‌شود.

عملکرد حمل و نقل هوایی در بخش توسعه فرودگاه‌ها بدون توجه به سیاست‌های تأمین ناوگان و تجهیزات زمینی خوب و در خصوص تأمین ناوگان با توجه به ضعف بخش غیر دولتی متوسط و در مورد تجهیزات زمینی و سیستم‌های بی‌خطر پرواز به نحوی که الزامات استانداردهای روز صنعت هوانوردی را برآورد سازد، ضعیف است. بهره‌وری حمل و نقل هوایی در بخش مسافر از نظر کمی با توجه به افزایش پروازهای بین‌المللی - در مقایسه با پروازهای داخلی - متوسط است، گرچه از نظر کیفی ضعیف و خاصه در بخش خدمات ارائه شده به مسافر و نگرش مسافر محوری متوسط رو به ضعیف ارزیابی می‌گردد.

جدول ۱ ارزیابی کلی شاخص های عملیاتی حمل و نقل (۱۳۷۶-۱۳۷۹)

زیربخش	بهره‌وری در حمل کالا			بهره‌وری در حمل مسافر			توسعه ایمنی			افزایش سطح کیفیت خدمات		
	خوب	متوسط	ضعیف	خوب	متوسط	ضعیف	خوب	متوسط	ضعیف	خوب	متوسط	ضعیف
جاده‌ای			*			*			*			*
راه آهن			*			*			*			*
دریایی			*			*			*			*
هوایی			*			*			*			*

از مباحث فوق یافته‌هایی قابل استنتاج است که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

۱. حمل و نقل هوایی

الف) جابه‌جایی کالا

- عمر متوسط ناوگان باربری جاده‌ای از ۱۹ به ۲۰/۲ سال افزایش یافته و ناوگان فرسوده‌تر شده است.

- متوسط وزن بار در هر سفر ثابت مانده و بخش عمده‌ای از ظرفیت ناوگان بلا استفاده بوده است.

- کرایه حمل بار افزایش داشته، ولی به مراتب کم‌تر از نرخ تورم بوده است. این امر موجب عدم توجه اقتصادی در سرمایه‌گذاری‌های این زیر بخش شده است.

- میزان بار جابه‌جا شده و تعداد کل سفرهای وسایل نقلیه باری افزایش نشان می‌دهد که عمدتاً ناشی از مصرف بیش‌تر بارنامه بوده است. البته مصرف بیش‌تر بارنامه نیز نشان‌دهنده توسعه قانونمندی در مدیریت ناوگان است.

- افزایش سفر کامیون با افزایش بارتناسبی ندارد، به عبارتی با تعداد سفرهای بیش‌تر، بالنسبه بار کم‌تری حمل شده است.

- میزان ترانزیت کالا در مقایسه با پتانسیل موجود در کشور فاصله بسیار دارد.

- واردات و به دنبال آن حمل بار به داخل کشور نوسان داشته و از برنامه منظم و هماهنگی برخوردار نبوده است.

ب) جابه‌جایی مسافر

- عمر متوسط ناوگان مسافری جاده‌ای افزایش یافته و از ۱۵/۴ به ۱۸ سال رسیده است.

- تعداد کل ناوگان تغییر محسوسی نیافته است.
- تعداد سفر وسایل مسافری افزایش اندکی داشته است.
- تعداد مسافر در هر سفر کاهش یافته و ظرفیت بلااستفاده ناوگان رشد داشته است که طبعاً موجب کاهش بهره وری اقتصادی این زیربخش است.
- افزایش نرخ کرایه به طور کلی نامناسب بوده، ضمن آنکه افزایش نرخ کرایه اتوبوس ها حدود ۱۰ برابر مینی بوس ها بوده است.
- سهم اتوبوس در جابه جایی مسافر کاهش و سهم مینی بوس و سواری کرایه افزایش یافته است که حاکی از کاهش کارایی مقیاس است.

## ۲. حمل و نقل ریلی

### الف) جابه جایی کالا

- در این دوره رشد و توسعه اجزای ثابت و متحرک در هر صه حمل و نقل ریلی دچار عدم تناسب بوده و علی رغم رشد طول خطوط شبکه ریلی، نیروی کشش یا تعداد لکوموتیوهای در سرویس کاهش یافته است. کما این که طول خطوط شبکه از ۵۹۹۵ کیلومتر به ۶۴۷۷ کیلومتر رسیده و از ۸ درصد رشد برخوردار شده، در حالی که تعداد لکوموتیوهای در سرویس در همین دوره از ۲۶۹ دستگاه به ۲۶۳ دستگاه رسیده و با ۲/۲ درصد کاهش مواجه شده است. این در حالی است که در همین دوره تعداد کل لکوموتیوهای راه آهن از ۵۵۶ به ۵۸۲ دستگاه رسیده و از ۴/۷ درصد رشد برخوردار بوده است.
- به دلیل عدم تناسب بین رشد اجزای ثابت و متحرک و به عبارت دیگر تخصیص نامناسب منابع بین توسعه شبکه و تأمین لکوموتیو مورد نیاز، امکان بهره برداری مناسب از سرمایه گذاری انجام شده در توسعه خطوط شبکه ممکن نشده است.
- باتوجه به افزایش تعداد کل لکوموتیو و واگن باری و کاهش تعداد لکوموتیو ها و واگن های باری در سرویس، عملکرد نامطلوب در سیستم تعمیر و نگهداری ملاحظه می گردد.
- کاهش جدی عملیاتی در سال ۱۳۷۷ موجب شده تا وزن خالص بار حدود ۱۱/۵ درصد و تن کیلومتر بار حمل شده حدود ۱۲/۲ درصد نسبت به سال ۷۶ کاهش یابد.
- علی رغم افزایش قریب ۳ درصد تناژ خالص بار حمل شده در دوره مورد مطالعه، تن کیلومتر بار حمل شده حدود ۱/۵ درصد کاهش یافته که نشان دهنده کاهش متوسط مسافت طی شده در هر سفر است که باتوجه به صرفه عملیات راه آهن در مسیرهای طولانی،

نشانه‌ای از کاهش بهره‌وری بوده، مستلزم تجدیدنظر در سیاست‌های بازاربایی راه‌آهن است.

#### ب) جابه‌جایی مسافر

- در دوره مورد مطالعه عملکرد مسافربری راه‌آهن نسبت به حمل‌کالا مناسب‌تر بوده است. تعداد مسافران حمل شده توسط راه‌آهن از حدود ۹/۵ میلیون نفر در سال ۱۳۷۶ به حدود ۱۱/۷ میلیون نفر در سال ۷۹ رسیده که رشدی قریب ۲۴ درصد را نشان می‌دهد. ضمن آنکه نفر-کیلومتر حمل شده نیز افزایشی از حدود ۶/۱ میلیارد به ۷/۱ میلیارد نفر-کیلومتر داشته که رشدی بالغ بر ۱۷ درصد را نشان می‌دهد.

- در حوزه مسافربری عملکرد راه‌آهن در اجزای متحرک کاملاً مناسب‌تر از باری بوده و تعداد کل واگن‌های مسافری از ۷۰۶ دستگاه به ۱۱۹۲ دستگاه رسیده و از رشد ۶۷ درصدی برخوردار شده است؛ ضمن آنکه واگن‌های مسافری در سرویس برخلاف بخش باربری حدود ۲۵ درصد افزایش را نشان می‌دهد و از ۵۷۱ دستگاه در سال ۷۶ به ۷۱۵ دستگاه در سال ۷۹ رسیده است.

#### ۳. حمل و نقل هوایی

- تعداد مسافر داخلی از ۹/۲ میلیون نفر در سال ۷۶ به ۸/۲ میلیون نفر در سال ۷۸ کاهش یافته است، در حالی که مسافر بین‌المللی از ۲/۰۴ میلیون نفر در سال ۷۶ به ۲/۷ میلیون نفر در سال ۷۸ افزایش یافته که این افزایش اخیر حاکی از افزایش نسبی بهره‌وری است.

- ظرفیت فرودگاه‌ها از ۴۱ میلیون مسافر در سال ۷۶ به ۵۹ میلیون مسافر در سال ۷۸ افزایش یافته که با توجه به تغییرات حاصل در میزان مسافر در این زیربخش، نشان‌دهنده کاهش چشمگیر (حدود ۴۰ درصد) در میزان استفاده از ظرفیت فرودگاه‌ها است (که از ۵۰/۷ درصد در آغاز دوره به ۳۲/۵ درصد نزول یافته است) و نشان‌دهنده این است که توسعه فرودگاه‌های کشور بدون هماهنگی با توسعه ناوگان صورت گرفته است.

- روند افزایش سرویس دهی بخش غیر دولتی از ۶/۸ درصد در سال ۷۶ به ۹/۶ درصد در سال ۷۸ علی‌رغم عدم اجرای سیاست‌ها و مکانیزم‌های تشویقی و مشکلات ناشی از یکسان‌سازی نرخ ارز، نشان‌دهنده وجود پتانسیل بسیار بالا در این زمینه است که باید برای بالقوه کردن آن اقدامات مؤثرتری اعمال می‌شده است.



## ۴. حمل و نقل دریایی

- کاهش متوسط زمان سرویس از ۵/۳ روز در سال ۷۶ به ۳/۴ روز در سال ۷۷ و افزایش آن به ۵/۷ روز در سال ۷۸ و کاهش آن به ۳/۹ روز در سال ۷۹ نوسانات زیاد و مدیریت نامناسب تخلیه کشتی را نشان می‌دهد که سبب شده تا تحلیل روند تغییر در سال‌های مورد مطالعه ناممکن شود.

- متوسط زمان انتظار یا توقف در لنگرگاه تقریباً در سال‌های مورد مطالعه در حد یک روز ثابت بوده است.

علی‌رغم کاهش شدید نیروی انسانی در سال‌های ۷۷ و ۷۸ به ترتیب به میزان ۱۷ درصد و ۳۱ درصد تناژ کل عملیات به ازای هر نفر پرسنل از رشد قابل توجهی برخوردار بوده و از ۱۱۴۱۳ تن به ۲۰۱۵۷ تن روز رسیده که نشان‌دهنده بلا استفاده بودن پاره‌ای از نیروهای ستادی یا اثر مثبت حذف نیروهای زاید در ترغیب به فعالیت بیش‌تر نیروهای باقیمانده در سیستم است.

- نسبت درآمد به هزینه با احتساب تغییر نرخ تسعیر از ۳۰۰۰ ریال به ۸۰۰۰ ریال تقریباً در دوره مورد مطالعه یکنواخت باقیمانده است، به عبارتی مدیریت در این دوره نگرش درآمدزایی خاصی برای مجموعه نداشته است.

- روند نسبت افزایش تحصیلکرده‌ها از ۱۶/۹ در سال ۷۶ به ۲۹/۷ در سال ۷۸ نشانه توجه به جذب نیروهای تحصیلکرده بوده، ولی کاهش ۲۸ درصدی این شاخص در سال ۷۹ نسبت به سال ۷۸ می‌تواند این‌گونه تعبیر شود که عدم وجود امکانات مناسب یا عدم توان بهره‌برداری خوب از نیروهای تحصیلکرده به خروج آنان از سازمان انجامیده است.

## ۵. شاخص‌های بودجه‌ای و مالی

اصولاً نباید تفاوت زیادی بین ارقام مصوب و عملکرد اعتبارات عمرانی وجود داشته باشد، زیرا اختلاف زیاد بین ارقام مصوب و عملکرد به معنای نقض و عدم اجرای برنامه و اهداف اولویت‌های تعیین شده است.

در بررسی اعتبارات عمرانی در فصل راه و ترابری و زیربخش‌های آن، آنچه در وهله اول جلب توجه می‌کند نه فقط اختلاف زیاد بین ارقام مصوب با عملکردها است، بلکه ارقام عملکرد نیز در گزارش‌های دستگاه‌های مختلف بعضاً بسیار متفاوت و غیر قابل توجه

است. مثلاً در سال‌های دهه ۷۰ ارقامی که تحت عنوان «هزینه شده» توسط دستگاه اجرایی - مثلاً دفتر بودجه سازمان حمل و نقل و پایانه‌ها - منتشر شده با ارقامی که تحت عنوان «برداختی خزانه» توسط وزارت اقتصاد و دارایی و نیز ارقامی که تحت عنوان «عملکرد» توسط سازمان برنامه و بودجه منتشر می‌شود بعضاً اختلافات زیادی دارد که طبعاً غیر قابل توجیه و حاکی از عدم وجود سیستم ضبط و نگهداری مناسب اطلاعات یا استفاده از تعاریف و ضوابط مختلف در دستگاه‌های ذی ربط دولتی است که ضرورت برخورد و اصلاح آن به طور عاجل را نشان می‌دهد.

۶. بررسی اعتبارات عمرانی حمل و نقل کشور

طی سال‌های ۷۸-۱۳۷۴ (سال‌های برنامه دوم)، سهم فصل راه و ترابری از کل اعتبارات عمرانی کشور، براساس ارقام مصوب برنامه به شدت کاهش یافته و به طور میانگین سالانه به حدود ۹/۸ درصد رسیده که نسبت به برنامه اول توسعه که به طور میانگین سالیانه حدود ۱۵/۱ درصد بوده، سیر نزولی شدیدی را نشان می‌دهد.

از سوی دیگر، عملکرد اعتبارات عمرانی فصل راه و ترابری در سال‌های برنامه دوم کاملاً متفاوت از ارقام مصوب و تعیین شده است، کمابین که به طور میانگین سهم فصل راه و ترابری از کل اعتبارات عمرانی کشور در سال‌های برنامه دوم (۷۸-۱۳۷۴) سالیانه بالغ بر ۱۲/۸ درصد بوده است. علی‌رغم افزایش سهم فصل راه و ترابری نسبت به آنچه در برنامه دوم پیش بینی شده بود، کماکان سهم فصل راه و ترابری از اعتبارات عمرانی کل کشور براساس عملکرد سیر نزولی قابل توجهی را نشان می‌دهد. به علاوه سهم فصل راه و ترابری از اعتبارات عمرانی کل کشور، براساس عملکرد سه ساله وزارت راه و ترابری در سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۷۶ از ۱۱/۲ درصد در سال ۷۶ به ۱۲/۵ درصد در سال ۷۷ و سرانجام ۱۱/۵ درصد در سال ۱۳۷۸ رسیده است، در حالی که حمل و نقل کشور به لحاظ موقعیت مناسب قلمرو کشور در تجارت منطقه‌ای و بین‌المللی و شرایط نوین تجارت جهانی و الحاق کشور به سازمان تجارت جهانی، حمل و نقل از معدود فعالیت‌های اقتصادی کشور است که برخلاف بسیاری از فعالیت‌های صنعتی، کشاورزی و غیره قادر به رقابت با خدمات مشابه خارجی حتی در شرایط عدم حمایت دولت است.

از جمله اهداف مهم برنامه دوم توسعه، توجه به نگهداری راه‌ها و ضرورت حفظ شبکه راه‌های کشور - به مثابه بخش مهمی از سرمایه‌های ملی - است. از همین رو نیز علی‌رغم

ناچیز بودن سهم اعتبارات راهداری و بالا بودن سهم اعتبارات راه‌سازی در برنامه اول توسعه، این نسبت‌ها در برنامه دوم توسعه و در ارقام مصوب آن کاملاً دگرگون شده و سهم راهداری به شدت افزایش یافته، به نحوی که پیش‌بینی شده بود در طول برنامه دوم سهم اعتبارات راهداری حداقل با اعتبارات راه‌سازی برابری کند. عملکرد وزارت راه و ترابری طی سال‌های مورد مطالعه مبین آن است که در مقابل سهم کم‌تر برای راهداری، راه‌سازی سهم بیشتری از اعتبارات فصل راه و ترابری را به خود اختصاص داده و در سال ۷۹ سهم راه‌سازی به حدود سه برابر سهم راهداری رسیده است. از جمله نکات حائز توجه در مدیریت وزارت راه و ترابری بر منابع مالی فصل راه و ترابری، در سال‌های مورد مطالعه، وجود برخی نوسانات در اعتبارات سه زیربخش مختلف حمل و نقل است. در حالی که سهم فصل راه و ترابری از کل اعتبارات عمرانی کشور از یک شیب منظم برخوردار است، سهم اعتبارات زیربخش‌های مختلف حمل و نقل در فصل راه و ترابری عموماً دارای شیب منظمی نیست و عملکرد اعتبارات زیربخش‌های مختلف حمل و نقل در سال‌های مختلف دوره مورد مطالعه بعضاً از نوسانات شدیدی برخوردار است. سهم اعتبارات جاده از فصل راه و ترابری در سال ۷۵ حدود ۴۸ درصد بوده در حالی که در سال ۷۷ به حدود ۶۲ درصد رسیده و مجدداً در سال بعد (سال ۱۳۷۹) به حدود ۵۰ درصد رسیده است؛ یا مثلاً سهم اعتبارات راه‌آهن از فصل راه و ترابری از حدود ۲۵ درصد در سال ۷۵ به حدود ۱۳ درصد در سال ۷۶ رسیده که حاکی از حدود ۱۰۰ درصد کاهش است، ضمن آن‌که سهم همین زیربخش مجدداً از حدود ۱۷ درصد در سال ۷۸ به حدود ۳۰ درصد در سال ۷۹ افزایش یافته است. این گونه نوسانات در فعالیت‌هایی مانند حمل و نقل که فعالیتی زیربنایی محسوب و مستلزم سرمایه‌گذاری‌های کلان با نرخ‌های برگشت بلندمدت است عموماً فاقد توجیه منطقی اقتصادی و حاکی از فقدان تلقی‌های برنامه‌ای و هماهنگی بین زیربخش‌ها است، ضمن آن‌که به نظر می‌رسد عموماً این گونه نوسانات ناشی از نفوذ و ارتباطات مدیران ذی‌ربط باشد که تابع هیچ گونه منطق اقتصادی نیست.

**۲. ارزیابی اهداف، سیاست‌ها، برنامه‌ها و عملکرد مدیریت استراتژیک بخش الف) تحلیل کلان عملکرد وزارتخانه در قلمرو وظایف اصلی قانونی**  
نگاهی کوتاه به وظایف اصلی وزارت راه و ترابری موضوع قانون تغییر نام «وزارت راه» به

«وزارت راه و ترابری» به خوبی نمایانگر عدم پرداختن اساسی به این مجموعه وظایف از بدو تصویب قانون تاکتوون بوده است، به طوری که حتی بعضاً فعالیت هایی از حیثه امور جاری وزارتخانه خارج شده یا از ابتدا شکل نگرفته است (از جمله ردیف ۱۳ جدول ۲ در مورد خطوط لوله).

در خصوص ارزیابی فعالیت هایی که در فاصله سال های ۱۳۷۶ تا ۱۳۷۹ به طور اساسی از وظایف دستگاه اجرایی مربوط بوده، موارد زیر از اهم نکات قابل ذکر است:

۱. اعمال سیاست جامع و هماهنگ ترابری کشور از مهم ترین وظایف وزیر راه و ترابری به عنوان رئیس شورای عالی هماهنگی ترابری کشور است که به دلیل عدم تشکیل به موقع شورای فوق و عدم توجه کافی به نقش و جایگاه هماهنگی در بهبود کیفیت خدمات حمل و نقل، بسیار ضعیف ارزیابی شده است. این نکته نشان می دهد به رغم این که حمل و نقل یک تقاضای مشتق شده از سایر بخش های اقتصادی، اجتماعی جامعه است، به نظر می رسد مدیریت کلان در این بخش تک روی داشته و درکی صحیح از ضرورت هماهنگی این بخش با سایر بخش ها که هم تراز وزارت راه و ترابری اند - از جمله وزارت های صنایع و بازرگانی - وجود نداشته است.

۲. در شرایطی که در بسیاری از کشورهای جهان برنامه ریزی غلطان و پویا جانشین برنامه ریزی های بلند مدت شده و بودجه های سالیانه نیز به همراه برنامه های یک ساله و با پشتوانه های تحقیقاتی مستمر تهیه و ارائه می گردند، ملاحظه می شود وظیفه مهم مطالعه و تهیه و تنظیم برنامه های جامع و هماهنگ به منظور تعیین خط مشی اجرایی در زمینه ترابری کشور به فراموشی سپرده شده و تنها طرح تحقیقاتی در این زمینه، پس از یک سال بررسی های مقدماتی و طولانی، بدون هر گونه حمایتی به توقف انجامیده است.

۳. حفظ سرمایه های ملی که در این بخش تحت عنوان «نگهداری تأسیسات زیربنایی» جزء وظایف اصلی وزارتخانه مطرح گردیده، در عمل مورد عنایت لازم قرار نگرفته و اطلاعات مندرج در قسمت شاخص های مالی و بودجه ای این گزارش نشان دهنده این بی توجهی است. موقعیت فعلی سیستم حمل و نقل در واقع نیازمند تفکری جدید در ارائه برنامه ها و سیاست های مؤثر در نگهداری و بهره برداری از تأسیسات و امکانات موجود است، حال آن که طبق روال گذشته، در دوره مورد مطالعه نیز مدیریت کلان بخش توجه خود را بیش تر معطوف به توسعه و ساخت و ساز کرده و امر اساسی نگهداری هیچ گاه اولویت

مطلوب را نداشته است.

۴. تعیین مشخصات مجاز وسایل ترابری و ممانعت از بهره برداری وسایل خارج از مشخصات جاده‌ای، هوایی و ریلی که عمدتاً به منظور نگهداری بهتر تأسیسات موجود و افزایش ایمنی در سیستم حمل و نقل مطرح گردیده، در عملکرد دستگاه اجرایی به هیچ وجه مورد توجه قرار نگرفته است.

۵. از لحاظ ایجاد پایگاه اطلاعاتی بخش طبقه‌بندی کلیه تأسیسات زیربنایی ترابری و تعیین مشخصات فنی و مهندسی آن‌ها، با توجه به اقدامات انجام شده در دهه گذشته و نیاز اجتناب‌ناپذیر مدیریت و سیستم اجرایی بخش به آمار طبقه‌بندی شده، می‌توان گفت که در این زمینه در حد امکانات و نیاز اقداماتی صورت گرفته است.

۶. تعیین ضابطه و معیارهای لازم به منظور تنظیم امور مربوط به ترابری سازمان‌های دولتی با همکاری دستگاه‌های ذی ربط نیز به دلیل ماهیت کاری که نوعی هماهنگی و کار جمعی را می‌طلبد به دلایل قید شده در بند ۱، مورد بی توجهی قرار گرفته است.

۷. تهیه آیین‌نامه‌های مجازات خلافی با موافقت وزارت دادگستری و کشور و پیشنهاد قوانین و مقررات لازم درباره رسیدگی به موارد تخلف از مقررات ترابری کشور که از مهم‌ترین وظایف مدیریتی دستگاه مربوط در حفظ و نگهداری سرمایه‌های ملی، افزایش ایمنی و گسترش فرهنگ استفاده صحیح از امکانات موجود بخش در جامعه است مورد توجه لازم قرار نگرفته و موجب بروز خسارات مستقیم و غیر مستقیم بسیار در حمل و نقل کشور شده است.

**ب) مشکلات اصلی بخش و ارزیابی عملکرد دستگاه اجرایی برای رفع این مشکلات**  
در ارزیابی اجزای سیستم عملکرد دستگاه اجرایی، موارد مهم تحت عنوان مشکلات و تنگناهای اصلی و یا سیاست‌های استراتژیک زیربخش‌ها عنوان گردیده و در دوره مورد نظر چگونگی پرداختن مدیریت کلان به موضوعات مطروح مورد ارزیابی کلی قرار گرفته است:

#### یک) زیر بخش جاده‌ای

- بالا بودن سن ناوگان باری و مسافری و فرسودگی آن

ارزیابی: مشکل تشدید شده و متوسط سن ناوگان باری از ۱۹ به ۲۰/۲ سال و ناوگان مسافری

از ۱۵/۴ به ۱۸ سال افزایش یافته و لذا ناوگان فرسوده تر شده است.

- پایین بودن بهره وری ناوگان و استفاده نامناسب از ظرفیت‌های موجود  
 ارزیابی: بهره‌وری کاهش یافته کمترین که در باربری، تن-کیلومتر طی شده در هر سفر از ۴۱۰۶ به ۵۸۸۷ رسیده و در مسافربری، نفر-کیلومتر طی شده در هر سفر از ۴۴۲۰ به ۴۱۵۱ رسیده است.

- گسترش پدیده خود مالکی و نبود انگیزه برای ایجاد شرکت‌های دارای ناوگان  
 ارزیابی: پدیده خود مالکی کماکان پدیده غالب است. مالکیت ۱/۶ درصد از اتوبوس‌های ناوگان متعلق به شرکت‌ها است و بقیه به صورت خود مالکند.  
 مالکیت ۶/۵ درصد از کامیون‌های ناوگان متعلق به شرکت‌ها و بقیه به صورت خود مالک تک واحدی است.

- عدم گسترش حمل و نقل ترکیبی، کانتینرهای سیمان و تکنولوژی‌های مناسب نوین در حمل کالا  
 ارزیابی: حمل و نقل ترکیبی و استفاده از کانتینر و تجهیزات مورد نیاز آن بجز در مبادی ورودی کماکان در همان وضع نامطلوب اولیه است.

جدول ۲ ارزیابی کلی نحوه اجرای وظایف و مأموریت‌های اساسی وزارت راه و ترابری

ردیف	عنوان وظیفه یا مأموریت	واحد	نحوه اجرا		
			خوب	متوسط	ضعیف
۱	احمال سیاست‌های جامع و هماهنگ ترابری کشور: ترابری کشور	شورای عالی هماهنگی			•
۲	همه‌جانبی تنظیم ضوابط و معیارهای لازم برای احداث و نگهداری تأسیسات زیربنایی: جاده‌ای / هوایی / راه‌آهن / دریایی	معاونت‌های ذی‌ربط		•	•
۳	بررسی روش‌های ساختمان، تأسیسات زیربنایی، جاده‌های هوایی / راه‌آهن / دریایی (متعلق و زوروش ساخت خاص، اجرای پیمانکاری، امالی و یا سایر است)	معاونت‌های ذی‌ربط			•
۴	ایجاد، توسعه و گسترش تأسیسات زیربنایی: جاده‌ای / هوایی / راه‌آهن / دریایی	معاونت‌های ذی‌ربط	•		
۵	نگهداری، تأسیسات زیربنایی: جاده‌ای / هوایی / راه‌آهن / دریایی	معاونت‌های ذی‌ربط			•

ادامه جدول ۲ ارزیابی کلی نحوه اجرای وظایف و مأموریت‌های اساسی وزارت راه و ترابری

ردیف	عنوان وظیفه یا مأموریت	واحد	نحوه اجرای		
			خوب	متوسط	ضعیف
۶	مطالعه و تهیه و تنظیم برنامه‌های جامع و هماهنگ به منظور تعیین خط‌مشی اجرایی در زمینه ترابری کشور:	شورای معاونان و شوراهای عالی هماهنگی ترابری کشور			•
۷	بررسی‌های از: راه‌ها/پنادر و راه‌آهن فرودگاه‌ها	معاونان ذی ربط		•	•
۸	بررسی نیازهای ترابری کشور و تعیین اولویت‌های اجرایی:	شورای معاونان و هماهنگی ترابری کشور		•	
۹	گسترش فعالیت‌های حمل و نقل و رفع نیازهای حمل و نقل، کشاورزی، محیط زیست، ارتباطات...	سازمان حمل و نقل	•		
۱۰	طبقه‌بندی کلیه تأسیسات زیربنایی ترابری و تعیین مشخصات فنی و مهندسی آنها: جاده‌های بحرایی، راه‌آهن، لاری‌ها	معاونت‌های ذی ربط			•
۱۱	تعیین مشخصات مجاز و وسایل ترابری و سلامت از بهره برداری وسایل خارج از مشخصات جاده‌های بحرایی، راه‌آهن، لاری‌ها	معاونت‌های ذی ربط			•
۱۲	بررسی درباره راه‌های ترابری بین‌المللی و نحوه ارتباط با آنها و پیوستن به مراکز بین‌المللی: جاده‌های بحرایی، راه‌آهن، لاری‌ها	معاونت‌های ذی ربط			•
۱۳	بررسی نیازمندی‌های شناسایی در صورت و ظرفیت ترابری کشور به منظور تهیه برنامه‌ها و ارائه توصیه‌های لازم به سازمان‌های مربوط: جاده‌های بحرایی، راه‌آهن، لاری‌ها خط لوله	شورای معاونان شورای عالی هماهنگی ترابری کشور			•
۱۴	تعیین ضابطه و معیارهای لازم به منظور تنظیم امور مربوط به ترابری سازمان‌های دولتی با همکاری دستگاه‌های مربوط	شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و معاونت‌های ذی ربط			•

## ادامه جدول ۲ ارزیابی کلی نحوه اجرای وظایف و مأموریت های اساسی وزارت راه و ترابری

ردیف	عنوان وظیفه یا مأموریت	واحد	نحوه اجرای		
			خوب	متوسط	ضعیف
۱۵	لمین ضابطه ها و مدارها ۱۲/۵ و پیشنهاد اتخاذ سیاست های لازم برای تشویق بخش خصوصی به سرمایه گذاری در امور مربوط به ترابری جاده های نهرایی / راه آهن / دریایی	شورای معاونان ترابری عالی هماهنگی		•	•
۱۶	بررسی دوزبینه حریم های تأسیسات زیربنایی ترابری و تهیه و تنظیم مقررات مورد نیاز برای پیشنهاد به مراجع صلاحیت دار و نظارت بر اجرای آنها: جاده های / راه آهن / دریایی	معاونت های ذی ربط		•	•
۱۷	بررسی نیازمندی های کشور از نظر خدمات خاک شناسی و شناسایی مصالح ساختمانی - تجهیز و توسعه آزمایشگاه های مربوط و عرضه و فروش خدمات (آزمایشگاه های فنی مکانیک خاک) به بخش عمومی و خصوصی	آزمایشگاه های مکانیک خاک	•		
۱۸	تهیه آیین نامه های مجازات خلاقانه با موافقت وزارت دادگستری و کشور و پیشنهاد قوانین و مقررات لازم در باره رسیدگی به موارد تخلف از مقررات ترابری کشور:	معاونت های ذی ربط			•
۱۹	تهیه و تنظیم ضوابط و معیارهای لازم برای احداث و نگهداری و تأسیسات زیربنایی ترابری با توجه به مقتضیات و پیشرفت های وسایل ترابری و نظارت بر اجرای آنها: جاده های نهرایی / راه آهن / دریایی	شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و شورای معاونان		•	•
۲۰	تشکیل واحدهای مطالعاتی و تحقیقاتی: جاده های نهرایی / راه آهن / دریایی	معاونت های ذی ربط		•	•
۲۱	بررسی و ارائه پیشنهادهای لازم به سازمان های مربوطه در باب سیاست فرخ گذاری خدمات ترابری و خدمات جتبی آن. جاده های نهرایی / راه آهن / دریایی	شورای معاونان		•	



- نامناسب بودن ضوابط و مقررات و ناهماهنگی بین زیربخش‌های حمل و نقل با یکدیگر و ناهماهنگی این بخش با سایر بخش‌ها

ارزیابی: متأسفانه شورای عالی هماهنگی ترابری کشور - باریاست وزیر راه و ترابری - به عنوان بالاترین مرجع سیاست‌گذاری و هماهنگی در بخش حمل و نقل در طول سال‌های ۱۳۷۶-۱۳۷۹ تقریباً تعطیل بوده و در مجموع ۴ جلسه در خلال دوره داشته است.

- نازل بودن سطح خدمات در حمل و نقل کالا و مسافر و کیفیت نامناسب ارائه خدمات ارزیابی: سطح خدمات به طور عمومی ارتقا نیافته است.

- نظام قیمت‌گذاری نامناسب در حمل و نقل مسافر

ارزیابی: تغییری در نظام قیمت‌گذاری حمل مسافر به وجود نیامده و مثلاً نرخ اتوبوس ۵۸ درصد رشد کرده در حالی که بر نرخ مینی بوس فقط ۵/۹ درصد رشد داشته و نرخ سواری کرایه ۱۵/۸ درصد افزوده شده است.

- کمبود قوانین و مقررات حمایتی در جذب سرمایه غیردولتی

ارزیابی: به جز تسهیلات اعطای وام منظور شده در تبصره ۳ قانون بودجه هیچ‌گونه قانون یا مقرره جدیدی به منظور ایجاد انگیزه برای سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی تدوین و تنظیم نشده است.

- بالا بودن تصادفات در جاده‌ها

ارزیابی: متأسفانه نرخ تصادفات جاده‌ای مرتباً رشد کرده و به ارقام بیش از ۱۵ هزار کشته و ۷۰ هزار مجروح در سال رسیده است. در خصوص سطح ایمنی و برقراری تسهیلات امدادرسانی هیچ‌گونه اقدام مؤثر و قابل توجهی صورت نگرفته است.

- واگذاری پایانه‌ها، رهایی از تصدی‌گری و خصوصی‌سازی فعالیت‌های ممکن

ارزیابی: بسیاری از فعالیت‌های تصدی‌گری مانند توزیع کامیون و اتوبوس که در اواخر دهه ۶۰ متوقف شده بود در دوره جدید (۷۹-۱۳۷۶) مجدداً آغاز شده و ساخت و ساز پایانه‌ها به صورت مشارکتی کماکان ادامه دارد.

- اصلاح ساختار بخش از طریق تمرکز امور حمل و نقل در وزارت راه و ترابری

ارزیابی: کماکان سایر ارگان‌ها از قبیل وزارت بازرگانی و صنایع از طریق شرکت‌های حمل و نقل دولتی خود به فعالیت حمل و نقل اشتغال داشته‌اند و اقدامی در تمرکز امور به عمل نیامده است.

- تمرکز فعالیت‌های برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و ساخت و نگهداری و بهره‌برداری هر شاخه حمل و نقل در معاونت واحد

ارزیابی: کماکان راه‌سازی و راه‌داری معاونت‌های جداگانه بوده و بهره‌برداری در سازمان حمل و نقل و پایانه‌ها متمرکز است.

- استفاده از موقعیت جغرافیایی کشور و افزایش میزان ترانزیت کالا و همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی ارزیابی: علی‌رغم تنظیم و مبادله موافقتنامه شمال - جنوب بین ایران، روسیه و هندوستان، میزان ترانزیت کالا رشد نداشته و در سال ۱۳۷۸ از ۳/۶ به ۲/۸ میلیون تن کاهش یافته است.

- خصوصی‌سازی و جلب سرمایه‌های داخلی و خارجی

ارزیابی: هیچ‌گونه موفقیت و دستاوردی در این زمینه ملاحظه نمی‌شود

- تعیین جایگاه برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری متمرکز آموزش و تحقیقات حمل و نقل

ارزیابی: اصلاح‌کردار تشکیلات سازمان حمل و نقل و پایانه‌ها در سال ۱۳۷۸ منجر به انحلال مرکز آموزش و پژوهش در این سازمان شده و از سال ۱۳۷۸ به بعد اصولاً فعالیت‌های آموزشی و تحقیقاتی در این سازمان متوقف گردیده است. وزارت راه و ترابری مکلف بوده است ۶ ماه پس از تصویب برنامه سوم اقدامات زیر را معمول دارد:

- تغییر نام وزارت راه و ترابری و تبدیل آن به وزارت حمل و نقل که در این زمینه اقدام مؤثری صورت نگرفته است.

- تهیه لایحه رعایت فن‌آوری جدید در تأمین ناوگان عمومی باری و مسافری که در این زمینه اقدام مؤثری صورت نگرفته است.

- تهیه لایحه ایجاد مراکز امداد رسانی در جاده‌های کشور که در این زمینه اقدام عملی مؤثری صورت نگرفته است.

- اعمال اصلاحات مورد نیاز در قانون امور گمرکی، ترانزیت خارجی و مقررات ناظر بر حمل و نقل بین‌المللی و آیین‌نامه‌های مربوط که در این خصوص بجز تهیه آیین‌نامه قانون ترانزیت اقدام دیگری انجام نشده آیین‌نامه نیز با سه سال تأخیر به تصویب دولت رسیده است.

- عدم تناسب بین حجم پروژه‌ها و اعتبارات و طولانی شدن زمان اجرای پروژه‌ها

ارزیابی: به دلیل بالا بودن تعداد پروژه‌های نیمه تمام و آغاز پروژه‌های جدید بیش از حد ظرفیت اجرایی کشور، طول دوره اجرای پروژه‌ها افزایش یافته است.

## دو) زیر بخش راه آهن

- محدودیت منابع مالی برای تأمین نیازهای تعمیراتی، بهسازی و نوسازی شبکه ارزیابی: اقدامات مؤثری در زمینه افزایش منابع برای بهبود کیفیت نامطلوب تعمیرات، بهسازی و نوسازی شبکه صورت نگرفته است.
- عدم استفاده از امکانات ریلی برای جابه‌جایی مسافر در حومه شهرهای بزرگ ارزیابی: قطارهای حومه‌ای تا حدودی مورد توجه قرار گرفته، لکن هماهنگی بازمنه توسعه و نیاز نبوده است.
- عدم استفاده از قطارهای سریع‌السیر در حمل و نقل مسافر ارزیابی: عدم بهره‌مندی سیستم ریلی از قطارهای سریع‌السیر و عدم وجود برنامه اجرایی در این راستا.
- عدم بهره‌وری از ظرفیت‌های موجود: در حال حاضر ظرفیت شبکه ۳۰ تا ۴۰ درصد خالی است، در حالی که ظرفیت قابل افزایش ناوگان ۶۰ تا ۸۰ درصد است، که در این مورد، اقدامات مؤثری صورت پذیرفته است.
- ارزیابی: بهره‌وری در این زیر بخش مطلوب نبوده است.
- بهره‌برداری از خطوط جدید الاحداث قبل از تکمیل پروژه ارزیابی: عدم رعایت حداقل استانداردهای لازم جهت بهره‌برداری از پروژه‌ها بدلیل پیشی گرفتن تقاضا بر عرضه در این شیوه حمل وجود دارد.
- دولتی بودن حمل و نقل ریلی و تمرکز در امور آن ارزیابی: که نشان دهنده عدم توانایی بخش در ایجاد انگیزه سرمایه‌گذاری توسط بخش خصوصی از طریق اعطای امتیازات لازم بوده است.
- عدم تناسب بین حجم پروژه‌ها و اعتبارات و لذا طولانی شدن زمان اجرای پروژه‌ها ارزیابی: در بخش برنامه‌ریزی صحیح و اعمال سیاست‌های اجرایی خاص در جهت کاهش دوره ساخت وجود نداشته است.
- عدم امکان ارائه خدمات و درپ به درپه ارزیابی: بین زیربخش‌های حمل و نقل به دلیل نبود دیدگاه جامع برنامه‌ریزی حمل و نقلی در مدیریت کلان بخش هماهنگی وجود نداشته است.
- عدم تناسب بین ظرفیت و تقاضای پاره‌ای از محورها

ارزیابی: توجه به نقش اقتصادی راه آهن در حمل بارهای انبوه در مسافت‌های طولانی باید از طریق تجدید نظر در سیستم‌های بازرگانی راه آهن صورت پذیرد و صرفاً الزام‌های بخشنامه‌های جوابگو نیست.

- کمبود نیروی انسانی متخصص و کارآمد و توزیع نامناسب آن

ارزیابی: توجه به نیروی انسانی متخصص به منظور تغییر بافت پرسنلی راه آهن تا حدودی صورت گرفته است.

پایین بودن سطح آموزش و کمبود نیروی متخصص در واقع یکی از علل عمده گرایش راه آهن به کارهای امانی و عدم واگذاری وظایف تصدی‌گرایانه به بخش غیردولتی و خصوصی است.

سه) زیربخش دریایی

- کمبود نیروی انسانی متخصص

ارزیابی: به نیازهای آموزشی و کارآمد سازی نیروی انسانی در بخش بندری توجه کافی مبذول نشده است.

- پایین بودن راندمان عملیات بندری

ارزیابی: به بهره برداری و بهبود روش‌ها در استفاده بهینه از امکانات موجود توجه کافی صورت نگرفته است.

- نقص مقررات بندری

ارزیابی: مقررات بندری با توجه به استانداردهای متناسب برای کشور تدوین نشده است.

- عدم هماهنگی با سایر زیربخش‌های حمل و نقل: علی‌رغم کاهش تناژ کالای ترانزیت شده - اعم

از نفتی و غیر نفتی - از بنادر کشور در سال‌های اخیر (۳/۶ میلیون تن به ۲/۸ میلیون تن) میزان

ظرفیت سازی در بنادر شامل ظرفیت سازی ترانزیت به میزان ۵/۵ میلیون تن افزایش یافته

که این امر نشان‌دهنده عدم هماهنگی برنامه زیربخش‌های مختلف در راستای تحقق اهداف

بخش است.

ارزیابی: مدیریت کلان بخش فاقد سیستمی پویا برای ایجاد هماهنگی بین زیربخش‌ها بوده

است.

- عدم وجود ساختار تعرفه‌ای مناسب: میزان حقوق و عوارض بندری کشتی‌ها بسیار بالا و

هزینه‌های بندری بسیار پایین است. به همین علت کشتی‌ها با میزان بار کم و به خصوص کشتی‌های لاینر به بنادر ایران سفر نمی‌کنند و از طرف دیگر به دلیل پایین بودن هزینه‌های بندری، بنادر بازرگانی کشور به انبار صاحبان کالا تبدیل شده‌اند و بعضاً رسوب کالا به حدی می‌رسد که موجب رکود فعالیت‌های بندری می‌شود.

ارزیابی: ضعف در ساماندهی نظام تعرفه‌ای بنادر وجود داشته است.

- توسعه حمل و نقل کانتینری: سهم کانتینر در کالاهای وارداتی و صادراتی ۱۵۰ هزار T.E.U. پیش‌بینی شده بود که در برنامه دوم عملکردی معادل ۳۵۳ هزار T.E.U. را نشان می‌دهد.<sup>۱</sup> ارزیابی: در زمینه افزایش کاربری کانتینر در بنادر اقداماتی صورت گرفته است، اما هنوز کمتر از ۵۰٪ شاخص‌های بین‌المللی می‌باشد.

#### چهار) زیربخش هوایی

- نداشتن نظام کارآمد تعرفه‌ای: یکی از مهم‌ترین مشکلات زیربخش هوایی، بحث قیمت‌گذاری و تعیین تعرفه‌ها برای مسافر است. متأسفانه نرخ‌های مورد عمل جوابگوی هزینه‌های بهره‌برداری و نگهداری شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات هوایی مسافر نیست.

ارزیابی: تصمیم‌گیران قادر به تنظیم تعرفه‌ها بر اساس توجیه اقتصادی نبوده و این امر منجر به غیراقتصادی شدن عملیات حمل و نقل هوایی شده است.

- عدم جوابگویی ناوگان حمل و نقل از لحاظ کمی و کیفی: با توجه به ظرفیت ۵۹ میلیون مسافر در فرودگاه‌های کشور، عملکرد حدود ۲۲ میلیون مسافر در سال، حاکی است بهره‌برداری حدود ۳۵ درصد بوده که بسیار پایین است. تعداد ظرفیت ناوگان جوابگوی نیازها نبوده است. در خلال دوره مورد مطالعه با توجه به خروج ناوگان - به دلیل خروج از رده ایمنی و خروج به لحاظ سوانح - به میزان ورودی جدید به سیستم ناوگان، عملاً تغییری در میزان ناوگان ایجاد نشده است.

ارزیابی: در خصوص تأمین ناوگان مورد نیاز بخش متناسب با افزایش ظرفیت فرودگاه‌ها، اقدامات مؤثری صورت نگرفته است.

- مشکلات قانونی زیربخش

۱. هر T.E.U. معادل حجم یک کانتینر ۲۰ فوتی است.

ارزیابی: اقدام مؤثری برای اصلاح قانون شرکت فرودگاه‌ها صورت نگرفته است. مشکلات کنترل ایمنی حمل و نقل هوایی: باتوجه به این‌که معاونت استاندارد پرواز مسئول تنظیم و به‌کارگیری استانداردهای مربوط در صنعت حمل و نقل هوایی است، بررسی سوانح و کنترل مسائل استانداردهای ایمنی پرواز نیز توسط آن مجموعه صورت می‌گیرد. لذا خلأ وجود یک تشکیلات نظارتی از گذشته در این سازمان وجود داشته که در دوره مورد مطالعه نیز بهبود نیافته است.

ارزیابی: توجه لازم به امر نظارت در ایمنی پرواز و کنترل استانداردها صورت نگرفته است. وضعیت تجهیزات ناوبری: تجهیز فرودگاه‌ها به رادارهای اولیه و ثانویه که از سال ۱۳۶۲ مجوز آن به دستگاه اجرایی داده شده بود از سال‌های قبل نیز با روندی کند پیش می‌رفت در دوره مورد مطالعه تکمیل و به بهره برداری رسید.

ارزیابی: توجه به تکمیل و بهره برداری از تجهیزات ناوبری ضروری می‌باشد.

**ج) تغییرات ساختاری و سازمانی و جهت‌گیری در خصوص نیروی انسانی**  
مهم‌ترین خلأ مشهود در ساختار تشکیلاتی وزارت راه و ترابری که منجر به مصوبه برنامه سوم مبنی بر تغییر نام «وزارت راه و ترابری» به «وزارت حمل و نقل» شد، نبود جایگاه تشکیلاتی هماهنگ‌کننده در راستای بهره‌برداری بهینه از سیستم حمل و نقل کشور است. این جایگاه با تفکر انجام وظیفه در جهت حمل بهینه و ایمنی کالا و مسافر می‌تواند در کوتاه مدت نظام حمل و نقل کشور را ساماندهی کند، لکن با گذشت بیش از یک سال از برنامه سوم، هنوز اقدامی در راستای این اصلاح اساسی ساختاری صورت پذیرفته است.

علی‌رغم تأکید برنامه‌های توسعه دوم و سوم بر اصلاح روش‌ها، در کلیه زیربخش‌ها به طور اعم و در سازمان حمل و نقل جاده‌ای و پایانه‌ها و معاونت راهداری و هماهنگی امور استان‌ها به طور اخص، نه فقط اقدام عملیاتی مؤثری صورت پذیرفته، بلکه در زمینه اصلاح تشکیلات روند دنبال شده:

اولاً در راستای عملی خصوصی سازی و جداشدن دستگاه اجرایی از امور تصدی گرایانه نبوده است.

ثانیاً اقدامات به موقع در جهت اصلاح عملکردی نمودارهای مصوب صورت نگرفته است.

در خصوص خصوصی سازی ساختار راهداری، دستگاه ذی ربط موفقیت چندانی نداشته و شدیداً تحت تأثیر کارهای «امانی» است.

عمده ترین تغییر ساختار در حمل و نقل هوایی، تفکیک وظایف تصدی گری از سازمان هواپیمایی کشوری و واگذاری آن به شرکت فرودگاه ها و ضرورت صدور مجوز تأسیس شرکت های حمل و نقل هوایی غیردولتی بوده است که گامی مؤثر در شکست انحصار خدمات هواپیمایی دولتی محسوب می شود.

ساخت فرودگاه ها و بنادر از سازمان های ذی ربط منفک شده و در اختیار معاونت جدیدی به نام «معاونت ساخت و توسعه بنادر و راه آهن» در ستاد وزارت قرار گرفته که قدمی در جهت سوق دادن مدیران زیربخش ها به بهره برداری است.

در زیر بخش دریایی در طول برنامه دوم هیچ گونه اصلاح ساختار تشکیلاتی که در عمده عملکرد بخش تأثیر داشته باشد صورت نگرفته و تغییراتی در سازمان تفصیلی آن به عمل نیامده است.

در زیر بخش راه آهن نیز آخرین اصلاحات ساختاری در سال ۷۵ صورت گرفته و در طول دوره مطالعه تغییری حاصل نکرده است. از مهم ترین سیاست های اعمال شده در تشکیلات راه آهن که از دوره قبل آغاز شده، جداسازی شرکت مسافری رجا بوده که با هدف ایجاد تعادل در درآمد و هزینه ایجاد گردیده تا به تدریج زمینه واگذاری امور آن به بخش خصوصی فراهم گردد.

سایر انتخاب های مدیریتی در سطوح بالا که بدون توجه به تخصص و تجربه مؤثر در زمینه های مربوط صورت گرفته به شرح زیر بوده است:

- انتصاب معاون وزیر و مدیر عامل سازمان بنادر و کشتیرانی ایران؛

- انتصاب معاون وزیر و رئیس سازمان هواپیمایی کشوری؛

- انتصاب دو مدیر عامل شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران.

قابل ذکر است در معاونت های راه سازی، راهداری، ساخت و توسعه بنادر و فرودگاه ها، ساخت و توسعه راه آهن و هواشناسی و سایر شرکت های تحت پوشش، ابقا و یا جابه جایی پست های مدیریتی بین مدیران گذشته با تجربه مؤثر صورت گرفته که این امر تا حدودی ثبات مدیریتی را در این حوزه ها به همراه داشته است، لکن کماکان بدنه مدیریتی دستگاه فاقد تخصص مورد نیاز بوده است.

انتصابات فوق در طی چهار سال مورد ارزیابی، همگی تأییدی است بر عدم توجه کافی وزیر به دو عنصر اساسی تخصص و تجربه. مؤثر. تبعات منفی این چنین انتصابات را به وضوح می توان در انتخاب و انتصاب مدیران عالی ستادی و استانی زیر مجموعه آنان نیز ملاحظه کرد. جدول ۳ و ۴ در این خصوص گویا است. ذیلاً جدول تغییر معاونان وزیر که انتخاب آن‌ها مستقیماً با شخص وزیر بوده و نقشی بسیار تعیین کننده در عملکرد دستگاه‌های تخصصی این زیربخش‌ها داشته ارائه می‌گردد.

جدول ۳ تخصص و تجربه معاونان

ملاحظات	تجربه		تخصص		موضوع
	غیر مؤثر	مؤثر	غیر مرتبط	مرتبط	
		x	x		معاون اداری و مالی
		x	x		معاون حقوقی و امور مجلس
		x	x		معاون اقتصادی حمل و نقل
		x		x	معاون راهداری و هماهنگی امور استانها
		x		x	معاون فنی و راهسازی
		x		x	معاون ساخت بنادر و فرودگاه‌ها
		x		x	معاون ساخت و توسعه راه آهن
		x		x	سازمان هواشناسی
	x		x		سازمان هواپیمایی کشوری
	x		x		سازمان حمل و نقل جاده‌های
	x		x		معاون وزیر و مدیر عامل راه آهن
	x		x		مدیر عامل هواپیمایی جمهوری
	x		x		مدیر عامل هواپیمایی آسمان
		x		x	رئیس آزمایشگاه فنی مکانیک
					نمای
	۵	۹	۸	۶	جمع



جدول ۴ تغییرات مدیریت طی دوره ۷۹-۱۳۷۶

ملاحظات	تجربه		تخصص		تعداد تغییر	تعداد پست	شرح
	غیر مؤثر	مؤثر	غیر مرتبط	مرتبط			
اطلاعات بر اساس بررسی های کارشناسی و مذاکره با صاحب نظران است	۲۰	۲۰	۱۸	۲۲	۴۰	۵۸	حمل و نقل جاده ای
لیکن به صورت مکتوب درج شده است.	۲	-	۲	-	۲	۵	هیأت عامل
	۲	۱	۲	۱	۳	۸	هیأت مدیره شرکت های تحت پوشش
	۶	۶	۵	۷	۱۲	۱۸	مدیران ستادی
	۹	۱۳	۸	۱۴	۲۲	۲۷	مدیران استانی
	۸	۱۴	۸	۱۴	۲۲	۳۵	سازمان بنادر و کشتیرانی
	۱	۱	۱	۱	۲	۵	هیأت عامل
	۲	۲	۲	۲	۴	۶	هیأت مدیره شرکت ها
	۲	۶	۲	۶	۸	۱۶	مدیران ستادی
	۲	۵	۲	۵	۷	۷	مدیران ستادی
	۱	۳۷	۲	۳۵	۳۷	۵۳	سازمان هواپیمایی کشوری
	-	۲	۱	۱	۲	۳	هیأت عامل (معاونان)
	-	۵	-	۵	-	۵	هیأت مدیره شرکت ها
	۵	۶	۵	۶	۱۱	۲۲	مدیران ستادی
	۴	۲۳	۴	۲۳	۲۳	۲۳	مدیران استانی
	۲۰	۲	۴	۱۸	۲۲	۵۰	راه آهن جمهوری اسلامی
	۲	-	-	۲	۲	۵	هیأت مدیره راه آهن
	۲	۱	-	۳	۳	۲	هیأت مدیره شرکت های تحت پوشش
	۱۳	-	-	۱۳	۱۳	۲۷	مدیران ستادی
	۲	-	-	۲	۲	۱۳	مدیران ستادی
	۴۹	۷۳	۳۲	۸۹	۱۲۱	۱۹۶	جمع

به خوبی ملاحظه می گردد صد درصد تخصص های لازم در معاونت های مربوط به امور زیربنایی و ساخت و ساز معاونت های حمل و نقل و بهره برداری عموماً فاقد تخصص لازم و بعضاً حتی تجربه مؤثر بوده اند.

به لحاظ اهمیت توجه به بخش حمل و نقل در جدول شماره ۴ منحصراً تغییرات مدیریت

در چهار بخش حمل و نقلی و وزارتخانه مطرح می‌گردد.

لازم به ذکر است که در تعیین مرتبط یا غیر مرتبط بودن تخصص یا مؤثر و غیر مؤثر بودن تجربه مدیران ضروری است طیفی از تخصص های مرتبط یا تجارب مؤثر تهیه و پس از ارزیابی وضعیت و سوابق مدیران تغییر یافته، وضعیت آنان با طیف تعیین شده مطابقت داده شده آن گاه قضاوت نهایی صورت گیرد. اطلاعات حاضر در این جدول براساس یافته های منطبق با دیدگاه های کارشناسان صاحب نظر جمع آوری شده و برای تطبیق اصولی آن می توان مطالعه جانبی و مستندی با اطلاعات واقعی مستقیماً توسط مرکز پژوهش ها صورت داد. به طوری که ملاحظه می شود از ۱۹۶ مدیر عالی و میانی در زیربخش های حمل و نقل ۴۵ مدیر عالی و ۱۵۱ مدیر میانی وجود دارد. مجموعه تغییرات مدیریتی در طی دوره حاکی از ۶۲ درصد تغییر است. همچنین از ۴۵ مدیر عالی ۲۳ مورد (۵۱ درصد) تغییر در حوزه مدیریت عالی وجود داشته و از ۱۵۱ مدیر میانی نیز ۹۸ نفر یعنی ۶۵ درصد تغییر یافته اند. تغییرات گسترده ای از این دست علاوه بر آن که موجب عدم ثبات مدیریت است، موجب انقطاع و عدم امکان انتقال تجارب مدیریتی می شود که آثار آن در کاهش کارایی بدیهی است، به ویژه آن که در انتصاب مدیران جدید ۴۱ درصد فاقد تجربه مؤثر و ۲۶ درصد فاقد تخصص مرتبط برای تصدی پست مربوط نیز بوده اند. این در حالی است که گروه کارشناسی طیف وسیعی را برای تعیین مرتبط یا غیر مرتبط بودن تخصص افراد در نظر گرفته و چنانچه مطالعه کارشناسی دقیق تری در این خصوص صورت پذیرد با محدود شدن دامنه دو متغیر مذکور، یعنی تخصص و تجربه برای هر یک از مشاغل مدیریتی و در سطوح مختلف در چهار زیربخش حمل و نقلی، مطمئناً تغییرات جدی بیش تری در درصدهای ارائه شده فوق صورت خواهد گرفت.

#### د) جلب سرمایه گذاری خارجی و انتقال تکنولوژی

۱. زیر بخش سیستم حمل و نقل جاده ای در دوران مورد بررسی موفقیتی در زمینه جلب سرمایه خارجی نداشته است.
  ۲. انتقال تکنولوژی در زمینه سیستم های حمل و نقل جاده ای به ساخت ناوگان و بهره برداری ناوگان مربوط می شود.
- بخش ساخت ناوگان در وزارت صنایع مدیریت می شود. متأسفانه به طور رسمی

تاکنون هیچ شورایی برای هماهنگی بین نیازهای دستگاه بهره برداری و توان سازنده وجود ندارد و در برخی موارد کار موازی انجام می شود.

- در بخش بهره برداری از تکنولوژی های مطلوب و مطرح (حمل و نقل ترکیبی)، پروژه ترمینال کاتینری تهران که در سال ۱۳۷۴ با هدف ترانشیپ کالا از مبادی و تسریع در حمل و نقل آغاز و در سال ۱۳۷۷ بالغ بر ۹۰ درصد پیشرفت داشته، علی رغم سرمایه گذاری در مرز بهره برداری عملاً متوقف شده و از آن فقط به مثابه یک انبار و بارانداز داخلی آن هم در حد محدود استفاده شده است.

- بهره برداری از تکنولوژی ردگیری وسایل نقلیه تجاری با استفاده از فن آوری ماهواره در کشور مطرح شده که به علت عدم همکاری وزارت پست و تلگراف و تلفن متأسفانه به مرحله اجرا در نیامده است.

۳. در زیر بخش راه آهن نیز برای جلب سرمایه خارجی تمهیداتی برای راه آهن بافق - مشهد اندیشه شده بود، ولی فقط یک شرکت ژاپنی استقبال نشان داده که آن هم منجر به مبادله پیشنهاد مشخصی نشده است.

۴. در زمینه انتقال تکنولوژی برای خرید تکنولوژی فیبر نوری و کابل کواکسیال اقدام شده است.

### ه) جهت گیری های اصلاح نظام مالیاتی

گرچه در بسیاری از کشورها سیستم مالیاتی با سیستم حمل و نقل ارتباط تنگاتنگ دارد، چنین تعاملی در کشور حاصل نشده است. برای روشن تر شدن موضوع اشاره می شود که در کشور آلمان برای بهره برداری بیش تر از ناوگان جاده های، با برآورد کارشناسی، کارکرد منطقی هر دستگاه کامیون یا اتوبوس بر اساس «تن کیلومتر بار» و «نفر کیلومتر مسافر» محاسبه و با توجه به نرخ یا کرایه متوسط حمل، درآمد خالص و نهایتاً سود حاصل از عملیات وسیله نقلیه محاسبه و بر آن اساس مالیات متعلقه، محاسبه و دریافت می گردد. حال چنانچه وسیله کارکرد بیش تری داشته باشد، سود حاصل برای شرکت یا صاحب وسیله به عنوان «پاداش بهره وری» تلقی می گردد، لکن در صورتی که کارکرد کم تری داشته باشد و این امر مستند به دلایل منطقی نباشد. مالیات مربوط از وی اخذ خواهد شد.

### ۳. بررسی نحوه اجرای قوانین کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت و آیین نامه‌ها (الف) قوانین بودجه سالیانه

مسائل مربوط به بخش حمل و نقل که عمدتاً به منظور درآمدزایی است و همه ساله در تبصره ۳۳ قانون بودجه آورده شده، عموماً محقق گردیده که در اکثر موارد به مصرف مربوط رسیده لکن در بخش هوایی بسیار ضعیف عمل شده است.

ب) قوانین برنامه های دوم و سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی در مجموع، دستگاه مربوط در اجرای قوانین درآمدزا موفق، و لکن در ساماندهی امور واگذاری، مدیریتی، برنامه ریزی، مشارکت و جلب سرمایه ضعیف عمل کرده است.

۱. استناد به مفاد قسمتی از بند «ب» ماده ۱۳۰ قانون برنامه سوم برای تأمین هزینه اجرای برنامه های ایمنی پرواز و ماده ۷ قانون تغییر نام وزارت راه به وزارت راه و ترابری در خصوص «تعیین مشخصات مجاز وسایل ترابری» به خوبی نگرانی مسئولان و قانونگذاران را در تأمین ایمنی پروازها نشان می دهد.

۲. به موجب ماده ۱۳۱ قانون برنامه سوم توسعه، سازمان حمل و نقل در سال ۷۹ از محل تسهیلات اعتباری بانکی، مبلغ قابل توجهی به شرکت سازنده پرداخته که منطبق با مفاد ماده مذکور نبوده است.

۳. به موجب بند «ب» ماده ۱۵۰ قانون برنامه سوم، دستگاه های اداری مکلف گردیده اند برنامه های آموزش سالانه خود را تهیه و به تصویب سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور برسانند. در این مورد عملکرد وزارت راه و ترابری مناسب نبوده و حتی موافقتنامه تأسیس دبیرستان حمل و نقل که با وزارت آموزش و پرورش مبادله گردیده در مرحله اجرا عقیم مانده است.

۴. برخلاف مفاد بند «الف» ماده ۱۵۲ برنامه سوم، دوره های کاردانی حمل و نقل طی این دوره کاملاً تعطیل گردیده است.

۵. در امر واگذاری امور به بخش غیردولتی تعدادی از پایانه ها به افراد غیر حقوقی واگذار شده که در این واگذاری صلاحیت های فنی و تخصصی حمل و نقل در بخش خصوصی به صورت اصولی مورد توجه قرار نگرفته است.

جدول ۵ خلاصه ارزیابی عملکرد بخش حمل و نقل در اجرای قانون برنامه دوم  
(۱۳۷۶-۱۳۷۸)

ردیف	شرح	عملکرد			ملاحظات
		خوب	متوسط	ضعیف	
۱	- تبصره ۲۲، بند ۴، ردیف ۱: در اجرای طرح‌های عمرانی از جمله طرح‌های عمرانی شرکت‌های خارجی ملزم به انتقال دانش فنی و آموزش نیروی انسانی باشند			X	
۲	- تبصره ۳۳، کلیه وزارتخانه‌ها مکلفند تشکیلات تفصیلی خود را بر اساس ضوابط ابلاغی که متضمن تعداد معاونت‌ها سطوح سازمانی و گستره فعالیت‌های آن‌ها است و با جهت‌گیری واگذاری امور به بخش غیردولتی به تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور برسانند*		X		
۳	- تبصره ۳۵، الف: دستگاه‌های اجرایی باید بخشی از اعتبارات خود را به توسعه و بهبود مدیریت و افزایش بهره‌وری اختصاص دهند.			X	

در بخش هوایی ضعف عمل شده و تأییدیه سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور اخذ نشده است.

جدول ۶ خلاصه ارزیابی عملکرد بخش حمل و نقل در قانون برنامه سوم

ردیف	شرح	عملکرد			ملاحظات
		خوب	متوسط	ضعیف	
۱	ماده ۱۲۶: به رادآهن جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود به منظور ارائه خدمات حمل و نقل منطقه‌ای، ترانزیتی و چند وجهی با مشارکت کشورهای عضو اکثر نسبت به ایجاد شرکت‌های حمل و نقل بین‌المللی اقدام کند.			X	

ادامه جدول ۶ خلاصه ارزیابی عملکرد بخش حمل و نقل در قانون برنامه سوم

ردیف	شرح	عملکرد			ملاحظات
		خوب	متوسط	ضعیف	
۲	<p>ماده ۱۲۷: به وزارت راه و ترابری اجازه داده می‌شود:</p> <p>الف) بخشی از ماشین آلات تجهیزات و اماکن راکه در راستای تحقق سیاست واگذاری، مازاد تشخیص می‌دهد به فروش برساند و یا به صورت اجاره به پیمانکاران و شرکت‌های تعاونی راهداری تشخیص صلاحیت شده واگذار کند.</p> <p>ب) نسبت به کاهش و تعدیل نیروی انسانی اقدام کند.</p>			X	
۳	<p>ماده ۱۲۸: با حفظ مالکیت دولت بر خطوط ریلی و اعمال سیاست جامع و هماهنگ حمل و نقل ریلی کشور و جلوگیری از ایجاد انحصار در بخش غیردولتی و تضمین استمرار ارائه خدمات، بخشی از فعالیت‌های مربوط به حمل و نقل بار و مسافر، تعمیر، نگهداری و بازسازی شبکه و ناوگان حمل و نقل ریلی را به اشخاص حقیقی و حقوقی بخش غیردولتی واگذار کند.</p>				
۴	<p>ماده ۱۲۹: به دولت اجازه داده می‌شود:</p> <p>الف) نسبت به واگذاری سهام شرکت‌های هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران (حداکثر تا ۴۹ درصد)، هواپیمایی آسمان، هواپیمایی پیام، حمل و نقل هوایی نفت، به بخش‌های تعاونی و خصوصی داخلی اقدام کند.</p> <p>ب) با پیشنهاد مشترک شورای عالی هواپیمایی کشوری اساتمامه شرکت‌های هوایی کشور را اصلاح کند.</p>			X	

ادامه جدول ۶ خلاصه ارزیابی عملکرد بخش حمل و نقل در قانون برنامه سوم

ردیف	شرح	عملکرد			ملاحظات
		خوب	متوسط	ضعیف	
۵	<p>ماده ۱۳۰: با حفظ حاکمیت به سازمان هواپیمایی کشوری اجازه داده می شود:</p> <p>الف) نسبت به تکمیل و اجرای طرح های فرودگاهی و پروازی و توسعه ناوگان با جلب سرمایه های داخلی و خارجی اقدام کند</p> <p>ب) به منظور تأمین هزینه اجرای برنامه های نگهداری، بهسازی و ایمنی پرواز و توسعه زیربنای فرودگاه ها و نیز استفاده از تجهیزات و سیستم های جدید فرودگاهی و هوانوردی و ایمنی با تصویب شورای عالی هواپیمایی کشوری دو درصد قیمت فروش بلیت مسافران پروازهای داخلی را دریافت کند.</p>	X		X	امتیازهای مربوطه کتب درآمد است
۶	<p>ماده ۱۳۱: به سازمان حمل و نقل اجازه داده می شود نسبت به تأمین تسهیلات اعتباری بانکی اقدام کرده، ماهانه تناوب نرخ سود را از منابع داخلی خود پرداخت کند.</p>			X	
۷	<p>ماده ۱۳۲: به سازمان حمل و نقل جاده ای و پایانه های کشور اجازه داده می شود:</p> <p>الف) از جابه جایی کالا و مسافر در جاده های کشور بر اساس تن-کیلومتر و نفر-کیلومتر عوارض وصول کند.</p> <p>ب) حداکثر معادل ۵۰ ریال برای هر تن - کیلومتر حمل و نقل کالا از شرکت های حمل و نقل بین المللی که مبادرت به حمل و نقل کالای ترانزیتی می کنند با تأیید وزیر راه و ترابری از طریق دفاتر مرزی خود دریافت کند.</p> <p>ج) صد درصد خسارت وارده بر ابله فنی و تأسیسات زیربنایی را وصول کند.</p> <p>د) کلیه دریافتی های موضوع این ماده نزد خزانه داری کل واریز نا بر اساس بودجه سالانه سازمان حمل و نقل جاده ای و پایانه های کشور نزد خزانه داری کل واریز شود تا بر اساس بودجه سالانه سازمان به مصرف برسد</p>	X	X		مبالغ وصولی بهت خسارات منطقی و به روز نیست

### ج) ارزیابی سایر قوانین دائمی و آیین‌نامه‌های مربوط

۱. از مهم‌ترین قوانین دائمی در خصوص شرح وظایف دستگاه، قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» است که به طور تفصیلی به آن پرداخته شده است و لذا در این بخش از تکرار آن صرف نظر می‌گردد.

۲. شورای عالی هماهنگی ترابری در چهار سال گذشته به سمت انفعال سوق داده شده و به پایین‌ترین سطح عملکرد خود از بدو تشکیل تنزل یافته و سالیانه به طور متوسط فقط یک جلسه داشته است.

۳. از سال ۱۳۶۲ به درخواست وزارت راه و ترابری، شورای امور صنفی پذیرفت شرکت‌ها و مؤسسات حمل و نقل به دلیل تخصصی بودن، مشمول نظام صنفی نبوده و به جهت ساماندهی تغییر ساختار آن از سنتی به صنعتی با توجه به قانون تغییر نام، متولی آن وزارت راه و ترابری است. اما در اواخر سال ۱۳۷۹ شورای مذکور با حضور و تأیید نمایندگان سازمان حمل و نقل، مجدداً حمل و نقل را در شمول نظام صنفی قرار داده شرکت‌ها و مؤسسات حمل و نقل جاده‌ای بین شهری به لحاظ مشابهت تحت نظارت صنف آهنکاران ساختمان و درب و پنجره فلزی به جهت توجیه صنف همگن با حمل و نقل در می‌آیند.

۴. شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور که وزیر راه و ترابری در رأس آن قرار داشته عملاً هر سال ضعیف تر از قبل شده است.

دفتر نوپا و فعال هماهنگی امور پایانه‌های مرزی در دفتر ترانزیت ادغام گردیده که همین امر موجبات رکود را در زمینه امور پایانه‌های مرزی فراهم ساخته است.

۵. در قانون اصلاح قانون ایمنی راه و راه‌آهن (مصوب ۷۹/۲/۱۱) جریمه‌های ۱۰۰۰ تا ۵۰۰۰ ریالی وسایل نقلیه موتور و غیر موتور با توجه به ارزش روز این مبالغ ناکارآمد است.

- تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون فوق با هدف ساماندهی به ساخت و ساز در اراضی اطراف حریم راه‌ها و همچنین درآمدزایی برای ایمن سازی بخش راه و ترابری به تصویب رسیده، اما تاکنون به اجرا در نیامده است؛ این در حالی است که مردم و مسئولان همگی از آمار بالای تصادفات جاده‌ای نگرانند و بر لزوم سرمایه‌گذاری جدی در زمینه ایمن سازی جاده‌ها معترفند.



۶. در اجرای تبصره ماده ۵ قانون الزام شرکت‌ها و مؤسسات با بربری جاده‌ای به استفاده از صورت وضعیت مسافری و بارنامه (مصوب ۶۸/۲/۳۱) با استناد به آمارهای منتشره شده سازمان حمل و نقل دوگونه تخلف در سطح گسترده انجام شده:

- رواج خرید و فروش بارنامه در بازار حمل و نقل؛

- انجام درصد قابل ملاحظه‌ای از عملیات حمل و نقل بدون بارنامه یا صورت وضعیت

مسافری البته تخلف نسبت به سنوات قبل حدود ۵ درصد کاهش پیدا کرده است.

۷. قانون اجازه وصول جریمه «تأخیر تأدیه صورت حساب هزینه حمل کالا به وسیله راه

آهن» تصویب شده، لکن برای وصول این مبالغ و جریمه‌های مربوط اقدام مؤثری صورت نگرفته است.

۸. بررسی قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران

(مصوب اسفند ۱۳۷۴) نشان می‌دهد که آیین‌نامه اجرایی آن باید ظرف مدت ۳ ماه به تصویب

هیأت وزیران می‌رسید، لکن با سه سال تأخیر در جلسه مورخ مرداد ۱۳۷۷ هیأت محترم وزیران تصویب شده است.

۹. در زمینه تهیه و تدوین و پیگیری امر تصویب قوانین دائمی هواپیمایی کشور، اقدامی

اساسی در کلیه زمینه‌های مورد لزوم به عمل نیامده و فقط در موارد معدودی اقدام شده است.

#### ۴. ارزیابی خلاقیت‌ها، نوآوری‌ها و ابتکارات

الف) نحوه مشارکت نهادهای مدنی و مردمی در فعالیت‌های بخش

در سال‌های ۸۰-۱۳۷۶ در سیستم حمل و نقل جاده‌ای کشور در زمینه توسعه مشارکت

نهادهای مدنی، اقداماتی صورت گرفته که به طور کلی به موارد زیر می‌توان اشاره کرد:

۱. ایجاد و تقویت نهادهای مدنی از طریق ایجاد ساختارها و تشکل‌های صنفی در حمل

و نقل جاده‌ای که در پایان سال ۱۳۷۸ به این شرح است: وجود ۵۵ انجمن صنفی کارفرمایی و

۴۲ تشکل صنفی کارگری و ۲ کانون سراسری انجمن‌های صنفی در حمل و نقل جاده‌ای.

لازم به ذکر است که در بخش‌های دریایی و هوایی نیز تشکل‌های صنفی غیر دولتی فعال

بوده‌اند، لکن بخش راه آهن فاقد هرگونه تشکل صنفی است که برای راه‌اندازی آن اقدامات

اولیه صورت گرفته است.

۲. در مورد کاهش نقش تصدی‌گری دولت، واگذاری فعالیت‌های زیر توسط سازمان

- حمل و نقل و پایانه‌های کشور به تشکل‌های صنفی مربوط انجام گرفته است:
- واگذاری مسئولیت صدور پروانه ورود ناوگان حمل و نقل بین‌المللی ایران به کشورهای طرف قرارداد همکاری، به انجمن صنفی شرکت‌های حمل و نقل بین‌المللی و کاهش ۲۰ هزار اریاب رجوع سازمان.
  - حذف پرداخت هزینه ارزی بین راهی رانندگان و کاهش ۲۵ هزار اریاب رجوع.
  - حذف صدور مجوز حمل برای کالاهای وارداتی با استفاده از وسایل نقلیه ایرانی.
  - واگذاری مسئولیت حل اختلاف بین صاحبان کالا، رانندگان و شرکت‌های حمل و نقل به انجمن صنفی شرکت‌های حمل و نقل بین‌المللی و کاهش حدود ۳۰۰۰ اریاب رجوع.
  - واگذاری دفاتر نظارت حمل سیمان به بخش غیر دولتی.
  - واگذاری برخی سالن‌های اعلان بار پایانه‌های حمل و نقل کالا به تشکل‌های صنفی و بخش غیر دولتی.
  - واگذاری مسئولیت بهره برداری و نگهداری از پایانه‌های حمل بار در قالب طرح خودگردان که حدود ۲۵۰ نفر از نیروهای شاغل در سازمان را در این زمینه‌ها به بخش غیر دولتی منتقل و مشغول به کار کرده است.
  - تغییر شیوه کنترل صورت وضعیت‌های مسافری به صنف حمل و نقل و انتقال حدود ۱۵۰ نفر از کارکنان شاغل در سازمان برای انجام دادن این فعالیت در بخش غیر دولتی.
  - اجرای طرح مکانیزاسیون امور شرکت‌های حمل و نقل مسافر و کالا و واگذاری بخشی از مسئولیت جمع‌آوری اطلاعات عملیاتی حمل و نقل جاده‌ای به آن‌ها و صرفه‌جویی سالانه در حدود ۲ میلیارد ریال.
  - ۳. در خصوص واگذاری بخشی از وظایف تصدی‌گری زیربخش راه آهن به بخش غیردولتی موارد زیر قابل ذکر است:
  - در بخش مسافری، فروش بلیت کلاً به بخش غیردولتی از طریق آژانس‌های مسافرتی واگذار شده است.
  - راهبری قطارهای مسافری (مدیریت داخلی در طول زمان سفر) بیش از ۷۰ درصد به بخش غیردولتی واگذار شده است.
  - در بخش نگهداری واگن‌های مسافری، بخشی از تعمیرات و نگهداری واگن‌های مسافری به بخش غیردولتی واگذار شده است.

- انبار توشه کلاً به بخش غیردولتی واگذار شده است.
- زمینه‌های مشارکت بخش غیردولتی در بهره برداری در بخش مسافری نیز آغاز شده است، مانند راه آهن شرقی بنیاد. لازم به ذکر است این اقدام قبل از دوره مورد مطالعه آغاز شده است.
- ۴. در بخش دریایی اجازه فعالیت‌های تخلیه و بارگیری توسط بخش غیردولتی صادر و بعضاً نیز توسط شرکت‌های آغاز شده است.<sup>۱</sup>
- ۵. در بخش هوایی علی‌رغم وجود مجوز قانونی مبنی بر واگذاری سهام تا ۴۹ درصد در شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی هیچ‌گونه اقدام مؤثری در این باره صورت نگرفته است.
- ۶. فعالیت‌های حمل و نقل هوایی با مشارکت بخش خصوصی رشد چشمگیری داشته و حمایت سازمان هواپیمایی کشوری از شرکت‌های هواپیمایی غیردولتی وجود داشته است. با این وجود عدم رعایت استفاده از سوخت با نرخ مصوب جهت عملیاتی کردن وسایل پرنده با ثبت ایرانی و به منظور حمل و نقل و جابه‌جایی مسافر و بار ایرانی نیز وجود داشته است.

### ب) جایگاه تحقیقات و پژوهش

بررسی روند تغییر اعتبارات برنامه تحقیق و بررسی در طول دوره مطالعه نشان‌دهنده روندی افزایشی است که از ۶ ده هزارم کل اعتبارات فصل در سال ۷۶ به ۱۳ ده هزارم کل اعتبارات فصل در سال ۷۹ رسیده است. همچنین نسبت اعتبارات تحقیقاتی فصل راه و ترابری به کل بودجه عمرانی وزارت راه و ترابری شامل بودجه راه‌داری، راه‌سازی، بهسازی و استانی از ۰/۰۰۱۶ در سال ۷۶ به ۰/۰۰۲۶ در سال ۷۹ رسیده که گرچه رشدی ۶۰ درصدی را نشان می‌دهد، لکن در مقایسه با حداقل نرم تحقیقات مورد نیاز در کشور، یعنی حدود یک درصد، تفاوت چشمگیری دارد. لذا از هر منظر که به بخش تحقیقات برای وزارتخانه‌ای به اهمیت راه و ترابری نگاه شود، این ارقام بسیار ناچیز و نشان‌دهنده کم توجهی بخش و مدیریت حاکم بر آن است. به‌طور کلی فعالیت‌های تحقیقاتی زمینه‌های لازم

۱. شرکت تابدواتر که با سهامداری کارکنان سازمان بنادر و کشتیرانی شکل گرفته عامل بازدارنده‌ای در توسعه خصوصی‌سازی در بنادر است.

برای شکل‌گیری خلاقیت‌ها و نوآوری‌ها را به وجود می‌آورند، ضمن آن‌که انجام فعالیت‌های تحقیقاتی و پژوهشی مستلزم وجود واحدهای سازمانی و امکانات و نیروی انسانی ماهر و مورد نیاز است.

از مهم‌ترین موارد قابل ذکر، نحوه ادامه مطالعات و تحقیقات در خصوص «طرح مطالعه جامع حمل و نقل کشور» است که علی‌رغم برگزاری یک سال جلسات هماهنگی و پیگیری مرکز تحقیقات حمل و نقل وزارت راه و ترابری، این طرح با بی‌توجهی مدیریت کلان دستگاه اجرایی مواجه شد و به توقف ادامه توسط کارشناسان ایرانی انجامید. متأسفانه فکر استفاده از کارشناسان و شرکت‌های خارجی (یونانی) برای انجام این طرح ملی و استراتژیک که سابقه انجام موفق آن توسط کارشناسان داخلی نیز در کشور وجود داشته تقویت شده است.

مرکز تحقیقات راه‌آهن به عنوان یکی از فعال‌ترین واحدهای تحقیقاتی در بخش حمل و نقل، روند تحقیقاتی مناسب تری را دنبال کرده و اقداماتی در جهت ارتقای این مرکز به پژوهشکده صورت گرفته است. همچنین بررسی سمینارها و کارگاه‌های آموزشی برگزار شده توسط راه‌آهن نیز حاکی از توجه مدیریت این زیربخش به امر تحقیقات و آموزش بوده است.

رشد نسبت اعتبارات تحقیقاتی به اعتبارات عمرانی راه‌آهن در سال‌های ۷۷ و ۷۸ نشان از بذل توجه مطلوب در این زیربخش مهم حمل و نقلی کشور به مقوله تحقیقات دارد، لکن کاهش چشمگیر این نسبت در سال ۷۹ نسبت به سال‌های قبل به دو علت است: اول آن‌که به علت شرکتی بودن راه‌آهن، اعتبارات لازم برای سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی در تحقیقات این بخش اعتبار کافی در سال قبل منظور شده است. دوم آن‌که جهش ناگهانی و چشمگیر کل بودجه عمرانی در سال ۷۹ سبب شده تا نسبت اعتبارات تحقیقاتی به بودجه عمرانی کاهش چشمگیری را نشان دهد. اختصاص اعتبار به تحقیقات در بخش هوایی از سال ۷۶ همه‌ساله تا سال ۷۹ کاهش چشمگیر داشته و نسبت آن در مقایسه با بودجه عمرانی از ۱/۲۱ به ۰/۴۵ درصد رسیده است. کم‌توجهی این زیربخش حمل و نقل به امر تحقیقات و مطالعات از جمله عدم اجرای «طرح جامع شبکه فرودگاهی حمل و نقل هوایی کشور» با آن همه مشکلات که در زمینه ایمنی، استانداردها و مقررات دارد غیرقابل توجیه است.

از جمله ضعف‌های مدیریتی ۴ ساله گذشته سازمان حمل و نقل و پایانه‌ها، انحلال مرکز

پژوهش سازمان مذکور در تغییرات سازمانی سال ۱۳۷۸ است که موجب از هم پاشیدگی امکانات و نیروی انسانی مربوط نیز شده است. این امر از آن جا حائز اهمیت بسیار است که در سال ۱۳۷۳ و به دنبال تشکیل سازمان حمل و نقل پایانه‌ها، واحد سازمانی آموزشی و پژوهشی لازم در تشکیلات این سازمان جدیداً احداث پیش بینی شد. لذا به تدریج و تا سال ۱۳۷۸ کلیه فعالیت‌های مرکز آموزش و تحقیقات وزارت راه و ترابری در حوزه حمل و نقل جاده‌ای متوقف و وظایف مربوط به مرکز آموزش و پژوهش سازمان حمل و نقل و پایانه‌ها منتقل گردید.

در سال ۱۳۷۸ به دنبال انحلال مرکز موصوف، مجدد آکلیه فعالیت‌های پژوهشی مربوط به مرکز تحقیقات وزارت راه و ترابری واگذار شد و در حال حاضر فعالیت چشمگیری در زمینه پژوهش‌های مورد نیاز حمل و نقل جاده‌ای در این مرکز مشاهده نمی‌گردد. نگاهی به نسبت بودجه تحقیقات در مقایسه با بودجه عمرانی بخش حمل و نقل دریایی بیانگر کم توجهی دیگری از سوی این بخش به مسأله تحقیقات است که با کاهش این نسبت از ۱/۱ درصد در سال ۷۶ به ۰/۶ درصد در سال ۷۹ این کم توجهی قابل مشاهده است. در مجموع متأسفانه در کل فصل راه و ترابری و در همه زیربخش‌های حمل و نقل، سیر نزولی نسبت اعتبار تحقیقات به اعتبار عمرانی، نشانه کم توجهی مدیران عالی رتبه وزارت راه و ترابری به مسأله تحقیقات است.

جدول ۷ جایگاه تحقیقات در بخش حمل و نقل از دیدگاه اعتبارات

سال	نسبت بودجه تحقیقات	نسبت بودجه تحقیقات	نسبت بودجه	نسبت بودجه	نسبت بودجه
	وزارت راه و ترابری	به بودجه عمرانی وزارت راه و ترابری	تحقیقات به	تحقیقات به	تحقیقات به بودجه
	به بودجه عمرانی فصل راه و ترابری	راه و ترابری	بودجه عمرانی	بودجه عمرانی	دریایی (درصد)
	راه و ترابری	؟	هوایی	راه‌آهن	
۷۶	۰/۰۰۰۶	۰/۰۰۱۶	۰/۵۶	۰/۷۳	۱/۱
۷۷	۰/۰۰۰۶	۰/۰۰۱۱	۰/۵۱	۰/۷۳	۱/۲
۷۸	۰/۰۰۰۹۷	۰/۰۰۱۵	۰/۱۸	۱/۱۷	۰/۹
۷۹	۰/۰۰۱۳	۰/۰۰۲۶	۰/۱۷	۰/۰۴	۰/۶

منبع: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، مدیریت راه و ترابری

### ج) نوآوری‌ها و ابداعات، فن‌آوری‌ها و انتقال تکنولوژی

- تشکیل کمیته هماهنگی ساماندهی و توسعه ترانزیت با عضویت معاونان حمل و نقل وزارت راه و ترابری و گمرک جمهوری اسلامی ایران برای ایجاد هماهنگی و حل مشکلات ترانزیتی. در این باره باید توجه کرد که علی‌رغم این ابتکار، متأسفانه شورای عالی هماهنگی ترابری کشور که در سطح بسیار مناسب تر و ترکیبی گسترده تر قادر به انجام وظایف کمیته هماهنگی و توسعه ترانزیت بوده در سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۷۶ کاملاً غیر فعال بوده و در مقایسه با سال‌های قبل فعالیت بسیار ناچیزی داشته است.

- پیگیری طرح کریدور شمال-جنوب و انعقاد موافقتنامه حمل و نقلی مربوط به کریدور شمال-جنوب بین کشورهای ایران، روسیه و هندوستان که در آن جمهوری اسلامی ایران به عنوان کشور امین موافقتنامه، فعال سازی این کریدور را عهده دار شده است.

- تلاش برای نوسازی ناوگان مسافری با استفاده از منابع مالی درونی زیربخش حمل و نقل جاده‌ای به منظور تسریع در امر نوسازی ناوگان مسافری و اقدام به تأمین حدود ۲ هزار دستگاه اتوبوس با تکنولوژی جدید شامل اتوبوس‌های High deck, Semihigh deck. البته در مقایسه با کل نیاز ناوگان برای کاهش میانگین عمر ناوگان، رقم فوق چشمگیر و مؤثر نیست، لکن به هر ترتیب گامی در جهت رفع نیازها محسوب می‌گردد.

- استفاده از فن‌آوری جدید و توافق بر سر ساخت اتوبوس‌های جدید بین سازمان حمل و نقل و پایانه‌ها و برخی خودروسازان داخلی فن‌آوری جدید نباید فقط در ظاهر اتاق وسیله خلاصه شود، بلکه باید در قسمت موتور و کاهش مصرف سوخت و آلاینده‌ها، در قسمت انتقال نیرو و افزایش رانندمان و در آلیاژهای مورد استفاده در شاسی و غیره برای کاهش وزن مرده و امکان افزایش ظرفیت مسافری یا باری (با وزن کل ثابت) اقدامات لازم معمول گردد.

- در ارزیابی بهبود و گسترش فن‌آوری‌های اطلاعات، اصلاح روش‌ها، مکانیزاسیون و تبادل الکترونیک داده‌ها در بخش حمل و نقل دریایی به خصوص در بخش بندری و دریایی در مقایسه با بنادر بزرگ تجاری دنیا، پیشرفت این امور بسیار کم و با کندی غیر قابل قبول همراه بوده است.

- در حمل و نقل هوایی به دلیل وابستگی شدید تکنولوژی آن به خارج، در حال حاضر و در عمل، کشور فقط استفاده‌کننده تکنولوژی حمل و نقل هوایی است و امور مربوط به نوآوری‌ها، ابتکارات و خلاقیت به ویژه در زمینه ساخت هواپیما هنوز در مراحل بسیار اولیه

و ابتدایی طی مسیر می‌کند و متأسفانه واحد نظارت بر طراحی ساخت هواپیما که در سال ۱۳۷۴ در سازمان هواپیمایی کشوری به وجود آمده بود و بیش از ۲۰ پروژه طراحی و ساخت و مونتاژ هواپیما و وسایل و تجهیزات هوایی را نظارت می‌کرد در طرح تشکیلات پیشنهادی جدید سال ۱۳۷۹ حذف گردیده است که به خلالت‌ها و نواقص آن در زمینه مربوط لطمه خواهد زد؛ اما در زمینه تعمیرات هواپیماها در رده‌های مختلف که از دوران قبل از مطالعه شروع شده است، دستاوردهایی وجود داشته و بخش چشمگیری از رده‌های مختلف تعمیرات جز در مورد تعمیرات اساسی هواپیماهای پهن پیکر و سنگین در داخل کشور انجام می‌شود. از آن جا که ساختار اصلی ناوگان ملکی و اصلی کشور از هواپیماهای غربی (بوئینگ و ارباس) تشکیل شده است، امر تحریم و عدم امکان تأمین اقلام تخصصی مورد نیاز همچنان به صورت یک معضل و مشکلی بزرگ خودنمایی می‌کند.

## ۵. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

### الف) حمل و نقل داخلی

اساسی‌ترین چالش‌های دیرپا و آینده‌حامل و نقل داخلی کشور را می‌توان در قالب موارد زیر مطرح کرد:

۱. ضعف و فقدان نگرش اقتصادی در بخش حمل و نقل
  - دولتی بودن عرضه در حمل و نقل به ویژه در اجزای ثابت،
  - کارکرد ضعیف بازار حمل و نقل و دخالت دولت،
  - وجود قیمت‌های تشییعی و سیستم‌های قیمت‌گذاری نامناسب.
۲. استفاده ابزاری از حمل و نقل
  - فقدان مدیریت و کارایی اقتصادی در تخصیص منابع بخش حمل و نقل،
  - دخالت نیروهای سیاسی و اجتماعی (خارج از بازار) در تخصیص منابع حمل و نقل و استفاده از حمل و نقل به‌عنوان ابزاری برای حل مشکلات سایر بخش‌ها و فعالیت‌ها،
  - ۳. ضعف و اثر سیاست‌گذاری و مدیریت بهره‌برداری
    - عدم استفاده از فن‌آوری جدید و عدم وجود زمینه‌های لازم برای بهینه‌سازی هزینه‌های عملیاتی و کاهش زمان سفر؛
    - نبود زمینه‌های لازم برای رشد و توسعه حمل و نقل ترکیبی و کانتینریزاسیون؛

- نبود ایمنی و رشد میزان تصادفات زمینی و حوادث و سوانح هوایی؛
- افزایش مداوم مصرف انرژی و هزینه‌های جانبی و تبیی حمل و نقل؛
- عدم وجود مطالعات جامع و تحقیق و توسعه؛
- عدم استفاده از مطالعات کارشناسی و کاربردی؛
- عدم تناسب بین تکنولوژی‌های ساخت و ساز زیربنایها با مشخصات ناوگان و نیز عدم وجود هماهنگی بین ظرفیت‌های اجزای ثابت و متحرک.

۴. ناهنجاری در نظام مدیریت ساخت و ساز زیربنایهای حمل و نقل و ضرورت حذف نظام امنی و اصلاح نظام پیمانکاری

۵. کمبود سرمایه و فرسودگی شدید ناوگان

۶. ناهنجاری در ساختار سازمانی و تشکیلاتی حمل و نقل کشور

- ناهنجاری در ساختار تشکیلاتی و سازمانی بخش دولتی حمل و نقل و ایجاد گرایش روبه رشد در مؤسسات دولتی (حاکمیتی) حمل و نقل در تبدیل به شرکتهای تجاری و غلبه تدریجی وظایف تصدی گرایانه و منافع تجاری بر وظایف حاکمیتی و منافع ملی در سازمان‌های دولتی متولی حمل و نقل کشور.

- ناهنجاری در ساختار تشکیلاتی بخش خصوصی و از میان رفتن نهادهای سنتی به دنبال ایجاد و توسعه پایانه‌های عمومی باریری دولتی و جانشین نشدن نهادهای نوین و عدم رشد ساختارها و تشکلهای صنعتی و از میان رفتن شرکت‌های کریری در حمل و نقل جاده‌ای (با سهم بیش از ۹۰ درصد از حمل و نقل کشور) و نیز رواج پدیده تک واحدی در این زیربخش، - شرکت‌های حمل و نقل باید ضمن آشنایی بانگرش اقتصادی به تولید و عرضه خدمات حمل و نقل، با سیاست‌های کاربردی افزایش بهره وری عملیات مانند «کارایی مقیاس»<sup>۱</sup>، «حمل و نقل ترکیبی»<sup>۲</sup> و «یکپارچه سازی محموله» و شیوه‌های نوین حمل و نقل آشنا گردند.

- زمینه‌های لازم برای مقررات زدایی و خصوصی سازی تولید و عرضه خدمات حمل و نقل از طریق تجدید نظر در ضوابط و مقررات تأسیس و تداوم فعالیت شرکت‌های حمل و نقل

۱. براساس اصل کارایی مقیاس در حمل و نقل هرچه ظرفیت بارپذیری یا مسافربرداری وسیله حمل افزایش یابد صرفه اقتصادی در انتقال وسیله در مسیرهای طولانی بیش تر شده و بالعکس.

۲. استفاده از شیوه‌های مختلف حمل و نقل مثل استفاده از کامیون، قطار و کشتی در عملیات جابه‌جایی کالا و مسافر بین یک مبدأ و مقصد معین.



فراهم شود، به نحوی که امکان تمرکز خدمات جانبی حمل و نقل در شرکت های حمل و نقل میسر شده، زمینه های جذب و تشکیل سرمایه های غیر دولتی به ویژه در تأسیسات عملیاتی مورد نیاز حمل و نقل فراهم شود؛ از قبیل ایجاد ترمینال های بخش خصوصی به ویژه ترمینال های ترکیبی با فن آوری های نوین با تجهیزات مورد نیاز عملیات کانتینری.

۷. عدم وجود قوانین و مقررات برای استاندارد سازی صنعت هوانوردی کشور در زمینه های مختلف به عنوان «کد ملی هوانوردی» و «قوانین ملی هوانوردی کشور».

۸. عدم وجود برنامه های مدون برای انسجام و تقویت لازم بخش حاکمیت و نظارتی در کلیه سطوح حمل و نقل و جذب نیروهای متخصص و ماهر به منظور ارتقای سطح ایمنی به ویژه در بخش هوایی.

### ب) حمل و نقل بین المللی

مهم ترین چالش پیش رو در عرصه حمل و نقل بین المللی در کشور، عدم توفیق در بهره برداری از موقعیت مناسب قلمرو کشور در خدمات حمل و نقل و ترانزیت است.

- در سطح کلان به لحاظ عدم وجود نگرش اقتصادی در عقد موافقتنامه ها و برقراری مناسبات حمل و نقلی با کشورهای منطقه و عدم وجود نگرش و زمینه های مورد نیاز برای رشد و توسعه پیمانهای منطقه ای - اقتصادی از معافیت ها و امتیازات تعرفه ای ناشی از آن به ویژه در شرایط عضویت در سازمان تجارت جهانی استفاده نشده است. به علاوه عدم توفیق در کاهش عوارض، مالیات ها و هزینه های عبور و مرور از مرزها و حذف کنترل های کمی و سهمیه بندی های عملیاتی (که در شرایط وجود پیمان های منطقه ای قابل حصول است)، بهره مندی از موقعیت ترانزیتی کشور را به حداقل رسانده است.

- در سطح خرد، بنگاه های اقتصادی، اعم از تولیدی، صنعتی و تجاری باید خدمات حمل و نقل را به مثابه بخشی از فرایند تولید خود به حساب آورند. همچنین از طریق ایجاد مدیریت های هماهنگ و یکپارچه در فعالیت های «حمل و نقل»، «انبارداری» و «توزیع»، زمینه های لازم برای ارتقای سطح خدمات، کاهش هزینه های تولید و تثبیت قیمت ها را فراهم آورند.

اکنون نزدیک به دو سال است که ستاد وزارت راه و ترابری (با هماهنگی وزارت بازرگانی) بررسی موضوع «آثار الحاق به سازمان تجارت جهانی در بخش حمل و نقل

کشور<sup>۱</sup> را در دستور کار خود دارد. وزارت بازرگانی به عنوان متولی این امر در انتظار دریافت نظرها و برنامه‌های لازم از وزارت راه و ترابری است.

برخورد انفعالی وزارت راه و ترابری در دو سال گذشته موجب شده تا در اجرای مطالعه مربوط و تدوین برنامه اجرایی لازم، بجز مطالعاتی کلی و غیر کاربردی، توفیق حاصل نشود، در حالی که احتمال پذیرش درخواست ایران برای طرح موضوع عضویت در شورای سازمان تجارت جهانی در آینده نه چندان دور متصور است که در این صورت، عدم آمادگی وزارت راه و ترابری در انجام مذاکرات کارشناسی و تخصصی لازم متأسفانه موجب اجبار در پذیرش کامل موافقتنامه گات و اصول آن در حمل و نقل کشور و عدم امکان استفاده از تسهیلات ممکن و نیز قابلیت‌های انعطاف و انطباق آن با شرایط داخلی می‌گردد؛ در حالی که عموم کشورهای دیگر - به ویژه کشورهای جهان سوم و در حال توسعه - در زمان الحاق به WTO و پذیرش موافقتنامه گات، از تمامی تسهیلات و قابلیت‌های تطبیق این موافقتنامه با شرایط داخلی خود و براساس یک جدول ملی منظم استفاده کرده و اجرای تمامی اصول اصلی سه‌گانه آن، یعنی دسترسی به بازار، رفتار ملی و دولت کامله الوداد - را به نفع اجرای برنامه‌های توسعه ملی خود محدود کرده‌اند. به علاوه بسیاری از کشورها مثل ترکیه نیز حتی برخی انحصارات موجود خود در حمل و نقل، مانند انحصار راه آهن و غیره را حفظ کرده، برنامه آزاد سازی را طی دوره زمانی معقولی در دست اجرا دارند و به این ترتیب از بسیاری از عوارض منفی آن اجتناب کرده‌اند، در حالی که جمهوری اسلامی ایران از مزیت موقعیت مناسب قلمرو کشور خود نیز برخوردار است و فعالیت‌های خدماتی مانند حمل و نقل می‌تواند نقش بسیار مهمی در حمایت از اقتصاد ملی، در جریان الحاق به سازمان تجارت جهانی ایفا کند.

چالش‌های عمده‌ای که بخش با آن مواجه است و توجه خاص مدیران و سیاست‌گذاران عالی رتبه کشور را می‌طلبد:

۱. نگرش اقتصادی و به عبارتی درآمدزایی به بخش حمل و نقل.
۲. توجه به بهره برداری صحیح از امکانات حمل و نقلی کشور و سازماندهی آن بر مبنای

۱. گزارش تفصیلی درباره عضویت در سازمان تجارت جهانی و آثار آن در بخش حمل و نقل کشور در پیوست شماره ۶ گزارش اصلی لحاظ شده است.

- برخورداری از جایگاه کشور در پهنه جغرافیای بین‌الملل، برای بهره‌گیری بهینه از مزیت نسبی موقعیت ترانزیتی کشور.
۳. رفع پدیده خودمالکی و دولت مالکی.
  ۴. متناسب‌سازی زیربناهای گسترده موجود با ناوگان و تجهیزات و به عبارتی، بهره‌برداری مناسب با نگاه ویژه حمل و نقلی و غیر ساخت و سازی به مقوله حمل و نقل کشور.
  ۵. افزایش سطح ایمنی حمل و نقل و کاهش مرگ و میر ناشی از آن.
  ۶. نوسازی ناوگان فرسوده، به ویژه در حمل و نقل جاده‌ای و هوایی.
  ۷. غیر قابل دسترس و ناکافی بودن سیستم اطلاع‌رسانی حمل و نقل برای عموم مردم.
  ۸. استفاده از فن‌آوری‌های سالیان گذشته و جدید جهان.
  ۹. توجه به تحقیقات و مطالعات در حمل و نقل، به ویژه مطالعات جامع.
  ۱۰. جلب سرمایه‌های بخش غیردولتی با شفاف‌سازی خدمات تصدی‌گری در بخش.
  ۱۱. صرفه‌جویی در انرژی حمل و نقل با استفاده از تکنولوژی‌های مناسب و نوین.
  ۱۲. کاهش آلودگی‌های زیست‌محیطی ناشی از حمل و نقل.

### برخی راهکارهای مهم پیشنهادی عبارتند از:

۱. تشکیل مستمر جلسات شورای عالی هماهنگی ترابری کشور.
۲. پرداختن جدی به اجرای وظایف ۲۱ گانه قانون تغییر نام وزارت راه و ترابری مصوب ۱۳۵۳.
۳. اجرای قانون تغییر نام وزارت راه و ترابری به وزارت حمل و نقل، مصوب برنامه سوم و سازماندهی این وزارتخانه با تأکید بر نگرش حمل و نقلی به جای نگرش ساخت و سازی.
۴. جذب نیروی انسانی متخصص در زمینه حمل و نقل و امور وابسته و بازآموزی نیروهای موجود.
۵. کاهش عمر ناوگان از طریق الزام ارگان‌های ذی‌ربط به تولید و واردات ناوگان مناسب و اخراج ناوگان از رده خارج با تمهیدات خاص.
۶. ایجاد دفتر متمرکز ترانزیت در وزارت راه و ترابری.
۷. اجرای سیاست کاهش مصرف انرژی در حمل و نقل و اختصاص یارانه صرفه‌جویی شده ناشی از آن به شبکه و ناوگان حمل و نقل کشور.

۸. افزایش نظارت و اجرائیات و رعایت الزامات استانداردهای مدون مربوط در کلیه سطوح حمل و نقل با ایجاد «سازمان ملی ایمنی حمل و نقل» و قوای انتظامی مربوط.
۹. تأکید بر انجام تحقیقات جامع و مستمر و تمرکز اعتبارات تحقیقات و مطالعات حمل و نقلی در مرکز تحقیقات وزارت راه و ترابری از کلیه زیربخش‌های حمل و نقل و از سایر مراکز.
۱۰. اصلاح و در برخی موارد تدوین قوانین و مقررات و تعرفه‌های حمل و نقلی با رعایت اصل خوکفایی و درآمدزایی حمل و نقل.
۱۱. تأکید بر امر آموزش در ارتقای سطح فرهنگ عمومی جامعه در راستای ایمنی و حفظ محیط زیست.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی