

ضرورت تدوین طرح جامع حمل و نقل کشور

۱. اهمیت طرح جامع حمل و نقل

فعالیت‌های حمل و نقل از جمله فعالیت‌های اساسی و زیربنایی برای رشد و تحول اقتصادی محسوب شده و همبستگی مستقیم میان گسترش حمل و نقل و دستیابی به نرخ رشد اقتصادی وجود دارد. اهمیت بسیار زیاد این بخش، ضرورت برنامه‌ریزی دقیق و بهینه بر مبنای یک طرح جامع حمل و نقل را در کشور دوچندان می‌کند. توسعه پایدار و متوازن در بخش حمل و نقل کشور، مستلزم وجود طرح جامع (به عبارتی دیگر، یک نقشه راه) است. طرح جامع حمل و نقل، به عنوان بالاترین سطح از مطالعات مدل‌سازی سیستم عرضه و تقاضای سفرهای باری و مسافری داخلی و بین‌المللی کشور بوده و در مقیاس مدل‌های برنامه‌ریزی حمل و نقل، عملکرد اجزای مختلف حمل و نقل کشور را به صورت یک شبکه یکپارچه در تمام شیوه‌های حمل و نقلی ارزیابی می‌کند. هدف اصلی از انجام این طرح دستیابی به یک ابزار پویای پشتیبان تصمیم‌گیری است که با استناد به آن اولویت‌های توسعه زیرساخت‌های حمل و نقلی به صورت هدفمند و بر پایه جهت‌گیری‌های استراتژیک و تقاضای سفرها تعیین می‌شود. بدین ترتیب فعالیت‌های انجام شده در بخش حمل و نقل با برنامه‌ها و سیاست‌های بالادستی هماهنگ شده و رفتارهای ناهماهنگ و انفعالی یا سلیقه‌ای در بخش حمل و نقل کاهش خواهد یافت. با استفاده از این طرح، اولویت‌بندی تخصیص منابع باعث افزایش رضایت مردم و ارتقای بهره‌وری از امکانات خواهد شد. عدم برخورداری از طرح جامع موجب می‌شود که وجود برخی نگاه‌های محلی، موضعی و غیرراهبردی در فرایندهای تصمیم‌گیری در این بخش، مبنای عمل قرار گیرد و طرح‌ها و برنامه‌هایی که در این بخش تعریف می‌شوند از پیوستگی، یکپارچگی و جامعیت کافی برخوردار نباشند و در نتیجه، این تصمیم‌گیری‌های جزیره‌ای خسارت‌های هنگفتی به اقتصاد کشور وارد آورد.

۲. فرایند انجام طرح جامع حمل و نقل کشور

در مطالعات تهیه طرح جامع حمل و نقل، ابتدا وضعیت تقاضای سفر در دو بخش بار و مسافر پیش‌بینی می‌شود و با بهره‌گیری از مدل‌های چندوجهی، پیش‌بینی تقاضای بار و مسافر در سطح کشور برای آینده (که معمولاً بازه‌ای ۱۵ تا ۲۰ سال است) انجام می‌شود. ورودی این مدل شامل ویژگی‌های کاربری زمین، ویژگی‌های جمعیتی، ویژگی‌های شبکه عرضه و شیوه‌های در دسترس، داده‌های متغیرهای اقتصادی - اجتماعی، پایگاه داده سفرهای باری و مسافری داخلی و بین‌المللی در هر یک از زیربخش‌های جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی است و خروجی آن میزان جریان و زمان

معاونت مطالعات
زیربنایی

گروه حمل و نقل

گزارش دوم
اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۰

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۷۵۵۱

تاریخ انتشار:
۱۴۰۰/۳/۱۷



سفر هریک از شیوه‌ها بر روی شبکه در افق‌های میان‌مدت و بلندمدت است که با استفاده از آن می‌توان آثار مختلف ایجاد شده توسط سیستم را برآورد نمود. در گام بعدی، سناریوهای متعددی از وضعیت شبکه در افق مطالعات به مدل ارائه می‌شود و در نهایت گزینه‌ای که بیشترین نسبت منافع به هزینه‌ها را در ابعاد مختلف ایجاد می‌نماید به‌عنوان گزینه بهینه شبکه حمل‌ونقل انتخاب می‌شود.

۳. جایگاه طرح جامع حمل‌ونقل در اسناد و قوانین

ردپای طرح جامع حمل‌ونقل در اسناد و قوانین بالادستی به سال‌ها قبل باز می‌گردد. در سیاست‌های کلی بخش حمل‌ونقل ابلاغی توسط مقام معظم رهبری مفهوم ایجاد نظام جامع حمل‌ونقل مطرح شده است. در قانون برنامه توسعه پنجم توسعه و نیز قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور نیز بر تدوین طرح جامع حمل‌ونقل کشور تصریح شده است.

• سیاست‌های کلی بخش حمل‌ونقل (۱۳۷۹)

سیاست‌های کلی بخش حمل‌ونقل در سال ۱۳۷۹ و در پنج بند توسط مقام معظم رهبری ابلاغ گردید. در بند اول از این سیاست‌ها بر ایجاد نظام جامع حمل‌ونقل و تنظیم سهم زیربخش‌های آن با توجه به ملاحظات اقتصادی و دفاعی و امنیتی؛ کاهش شدت مصرف انرژی؛ کاهش آلودگی زیست‌محیطی؛ افزایش ایمنی؛ برقراری تعادل و تناسب بین زیرساخت‌ها و ناوگان و تجهیزات ناوبری و تقاضا تأکید شده است.

• قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

در این قانون که در پی تأکید پیشین قانون برنامه توسعه پنجم کشور به تهیه طرح جامع حمل‌ونقل کشور به تصویب رسید، مجدداً بر مسئولیت دولت در خصوص تهیه این طرح جامع تأکید شده است. در بند «ج» ماده (۳۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۵ بیان شده است:

«ج - به‌منظور بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌ها و موقعیت‌های جغرافیایی کشور:

۲. طرح جامع حمل‌ونقل کشور با هدف پاسخگویی به تقاضاهای بالفعل و بالقوه و دستیابی به جایگاه مناسب در حوزه‌های ایمنی، انرژی، اقتصاد، حمل‌ونقل و محیط زیست تا مدت ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. از زمان تصویب طرح جامع، شروع کلیه طرح‌های جدید توسعه و ساخت زیربناهای حمل‌ونقل، فقط براساس این طرح و در قالب بودجه سنواتی قابل اجراست.»

۴. سابقه مطالعات تهیه طرح جامع حمل‌ونقل کشور

از سال ۱۳۸۲ تلاش‌هایی به‌منظور تدوین طرح جامع حمل‌ونقل در کشور آغاز شده است که نتایج آن هیچ‌گاه به تصویب نرسید و در نتیجه عملیاتی و اجرایی نشد. آخرین تلاش در این زمینه از سال ۱۳۹۶ در دو مرحله (فاز) آغاز شد که مرحله نخست آن، یعنی تهیه مدل تقاضای حمل‌ونقل، در پایان سال ۱۳۹۷ با مشارکت هفت دانشگاه معتبر کشور به پایان رسید، ولی انجام مرحله دوم (یعنی طراحی شبکه بهینه حمل‌ونقل کشور) و تکمیل طرح جامع که می‌تواند هدف نهایی مصرح در قانون یعنی «شروع کلیه طرح‌های جدید توسعه و ساخت زیربناهای حمل‌ونقل، فقط براساس این طرح و در قالب بودجه سنواتی» را محقق سازد، هنوز انجام نشده است.

۵. ارزیابی وضعیت موجود

براساس احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مقرر شده است نظام حمل‌ونقل کشور براساس طرحی همه‌جانبه‌نگر تحت عنوان طرح جامع حمل‌ونقل کشور توسعه یابد. با گذشت چندین سال از تصویب این قانون، تا ابتدای سال ۱۴۰۰، کشور همچنان از داشتن طرح جامع حمل‌ونقل مصوب، بی‌بهره است. تأکید می‌شود که در ماده (۳۰) از قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵، به‌صراحت به تهیه و تصویب طرح جامع حمل‌ونقل اشاره شده است و نه تهیه مدل‌های تقاضا! آنچه در مرحله اول مطالعات طرح جامع توسط وزارت راه و شهرسازی به انجام رسیده است (که در بخش قبل اشاره گردید)، تنها بخشی از طرح جامع (یعنی مدل‌های تقاضا) است و تا زمانی که شبکه بهینه حمل‌ونقل در پایان مرحله دوم مطالعات تکمیل نشود، نمی‌توان ادعا نمود که طرح جامع حمل‌ونقل حاصل شده و یا انجام تکلیف قانونی تعیین شده در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور محقق شده است.

۶. جمع‌بندی و پیشنهاد

رصد و ارزیابی میزان تحقق اهداف تعریف شده در قوانین توسعه کشور از یکسو در راستای انجام وظیفه نظارتی مجلس شورای اسلامی مبنی بر نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی قرار می‌گیرد و ازسوی دیگر، می‌تواند برای تدوین برنامه‌های واقع‌بینانه‌تر و متناسب با ظرفیت و توان دستگاه‌های اجرایی در قانون برنامه هفتم توسعه کشور مفید باشد.

براساس قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵، دولت موظف به تصویب طرح جامع حمل‌ونقل کشور در هیئت وزیران گردید. تهیه این طرح در دولت برعهده وزارت راه و شهرسازی قرار گرفت، اما متأسفانه به‌رغم شروع مطالعات و تهیه مدل پیش‌بینی تقاضای سفر (فاز اول مطالعات) در سال ۱۳۹۷، انجام فاز دوم مطالعات برای طراحی شبکه بهینه حمل‌ونقل کشور و در نتیجه تکمیل مطالعات جامع حمل‌ونقل تا ابتدای سال ۱۴۰۰ آغاز نشده است. از این‌رو، وزارت راه و شهرسازی همچنان موفق به تحقق وظیفه قانونی نشده است. در این راستا، اگرچه تهیه طرح جامع حمل‌ونقل کشور مسئله‌ای پیچیده و نسبتاً زمانبر است، اما به‌دلیل اهمیت بسیار زیاد این موضوع (که در این گزارش اجمالاً به آن اشاره شد) و قریب به پنج سال معطل ماندن حکم قانون احکام دائمی کشور و با توجه به نیروی انسانی متخصص و توان کافی در کشور، ضروری است برنامه‌ریزی برای استفاده از همه ظرفیت‌های موجود با هدف تسریع در تکمیل این مطالعات از مهم‌ترین اولویت‌های وزارت راه و شهرسازی قرار داشته باشد.

طی سال‌های گذشته، طرح‌های توسعه‌ای متعددی در بخش‌های جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی به‌صورت ازهم‌گسیخته و بدون لحاظ کردن ماهیت شبکه‌ای موضوع حمل‌ونقل، به‌صورت جزیره‌ای تصویب و به‌موقع اجرا گذاشته شده‌اند. این طرح‌ها هرچند از نگاه مقطعی منافی را برای برخی از بخش‌ها ایجاد خواهند کرد، اما به‌دلیل عدم یکپارچگی با کل شبکه حمل‌ونقل کشور، هزینه فرصتی که برای کل کشور و چه‌بسا برای همان بخش‌ها ایجاد می‌کنند، می‌تواند بسیار بیشتر از منافع حاصل از پیاده‌سازی آنها باشد. از این‌رو، لازم است تغییر نگرشی در بین مسئولان دخیل در تصمیمات حمل‌ونقلی کشور مبنی بر توجه به عدم‌النتفع‌های ناشی از استفاده نکردن از ابزارهای تخصصی برنامه‌ریزی حمل‌ونقل (از جمله مدل برنامه‌ریزی حمل‌ونقل که امکان شبکه‌ای و یکپارچه دیدن کل سیستم حمل‌ونقل را فراهم می‌کند) صورت پذیرد. تکیه بر اولویت تعیین شده پروژه‌ها با استفاده از طرح جامع حمل‌ونقل کشور در زمان تصویب و تخصیص اعتبارات یکی از اقدامات اساسی در این زمینه است.