

واکاوی مالیه عمومی در بخش حمل و نقل ایران (مطالعه موردی: مخارج عمومی در زیر بخش حمل و نقل جاده‌ای)

مقاله علمی - پژوهشی

افشین حیدرپور*، استادیار، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

*پست الکترونیکی نویسنده مسئول: afshinheidar@atu.ac.ir

دریافت: ۱۴۰۱/۰۸/۲۷ - پذیرش: ۱۴۰۲/۰۱/۲۶

صفحه ۱۹۴-۱۶۷

چکیده

هدف این مقاله، مروری بر خط مشی گذاری در حمل و نقل جاده‌ای ایران طی سال‌های برنامه ششم توسعه است. این مرور بر مسأله اصلی عدم یکپارچگی و عدم انسجام در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری به عنوان نقطه محوری شکست برنامه‌ها و اقدامات حمل و نقل تأکید می‌کند. این مقاله مؤلفه‌های مهم و مختلف خط مشی‌گذاری مالی حمل و نقل جاده‌ای را مورد بررسی قرار می‌دهد. در نگاه تطبیقی نیز هر چند کیفیت کلی زیر ساخت و نیز کیفیت جاده‌ها در ایران با عدد متوسط کشورهای اسلامی تقریباً به یک میزان است، اما در مقایسه با کشورهای نظیر مالزی، قطر، ترکیه، آذربایجان، عربستان سعودی، عمان، کویت، اندونزی رتبه پایین‌تری را دارد. همچنین از نظر شاخص عملکرد لجستیک نیز ایران با کسب رتبه ۶۴ جایگاه پایین تر و ضعیف‌تری نسبت به کشورهای مذکور دارد. بنابراین پیشنهاد می‌شود با توجه به شرایط خاص حاکم بر کشور (مسأله تشدید تحریم‌ها و رکود اقتصادی)، تجدید نظر در مالیه عمومی بخش حمل و نقل (اعم از عمومی و خصوصی) به عنوان یک اقدام عاجل و فوری در کشور پیاده شود و سه هدف انضباط مالیه عمومی بخش حمل و نقل، تخصیص بهینه منابع و کارآ عمل نمودن می‌تواند رویکرد مبنایی و محوری اصلاح و تدوین مفاد قانون برنامه هفتم توسعه در بخش حمل و نقل جاده‌ای باشد.

واژه‌های کلیدی: مالیه عمومی، حمل و نقل جاده‌ای، تأمین مالی زیرساخت و بودجه‌ریزی

۱- مقدمه

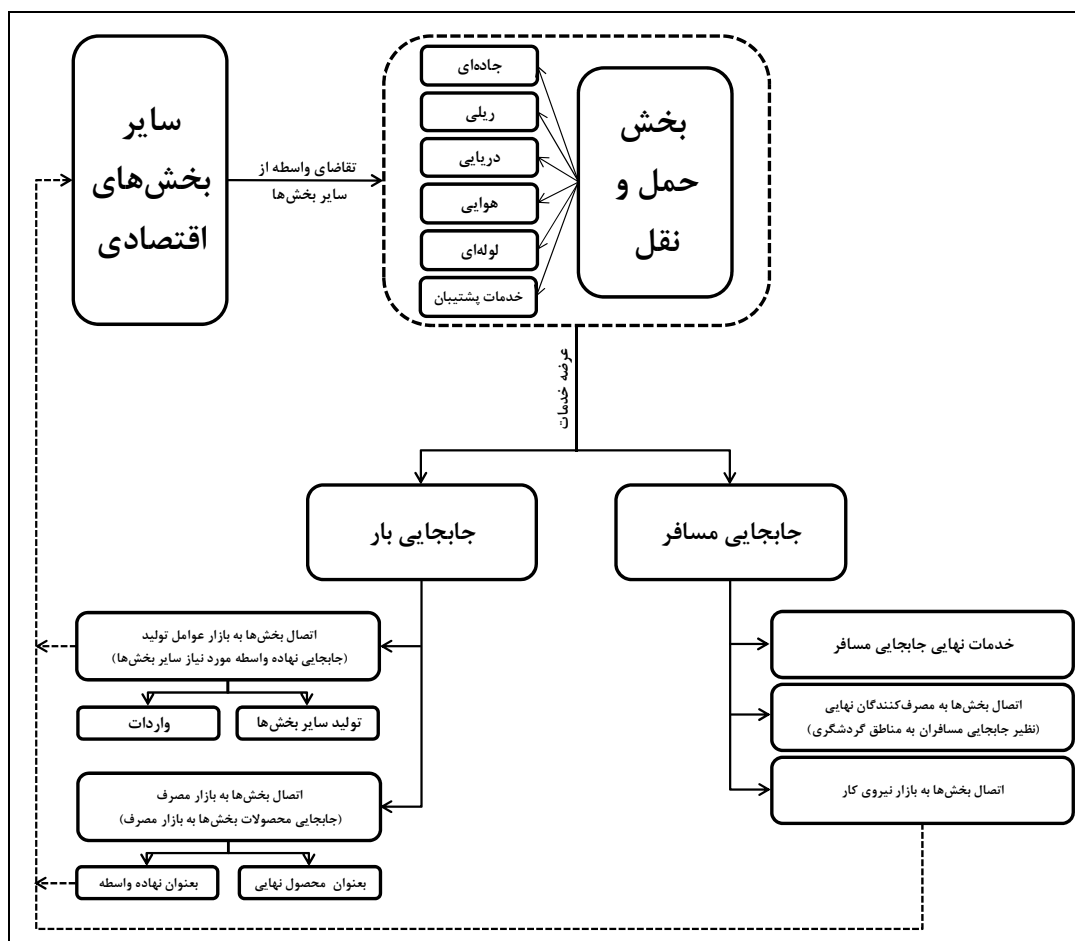
جیدرقی، (۱۳۹۰). شایان توجه است که بخش حمل و نقل به عنوان یک بخش زیرساختی، ماهیتاً دارای کارکردهای گوناگونی است. برای مثال از جانب طرف عرضه اقتصاد، از یک سو از طریق تامین خدمات مورد نیاز سایر بخش‌ها اعم از جابجایی محصولات نهایی یا نهاده‌های تولید، به عنوان یک بخش واسطه مطرح است و از سوی دیگر، در پاره‌ای موارد می‌تواند به عنوان ارایه‌دهنده خدمات نهایی به شمار آید. نمودار ۱، کارکردهای گوناگون بخش حمل و نقل را به تصویر کشیده است. به طور خاص، از بعد مالیه عمومی، مسأله خط مشی مالی، افزایش بهره وری و بازدهی فعالیت‌ها در بخش

در چرخه اقتصاد یک کشور، حمل و نقل عاملی است که تمامی ارکان اقتصادی از ابتدای امر تولید تا رساندن کالا به بازارهای مصرف نهائی را تحت تاثیر قرار می‌دهد. در ادبیات اقتصادی، از بخش حمل و نقل، همواره به عنوان یک بخش زیربنایی و حلقه واسط فرایندهای تولیدی یاد می‌شود. از این منظر، حمل و نقل تاثیر فراوانی بر فرایند رشد اقتصادی دارد. این بخش دربردارنده فعالیت‌هایی است که به شکل گسترده، در تمامی زمینه‌های تولید، توزیع و مصرف کالا و خدمات جریان دارد و عهده‌دار نقشی انکارناپذیر در مجموعه فعالیت‌های اقتصادی است (ابراهیمی و آل‌مراد

توجهی از قیمت تمام شده خدمات این بخش را شامل می‌شود (Walker and preston, 2018). طی سه دهه اخیر، مالیه عمومی و مدیریت مخارج به عنوان یکی از روش‌های پرکاربرد و اثرگذار در راستای کاهش قیمت تمام شده در سطوح حکمرانی دولتی، حکمرانی شرکتی و شبکه‌ای سازمان‌های موفق مورد استفاده قرار گرفته است. بنابر تجربه، کشورها و شرکت‌های موفق که توانسته‌اند در قیمت محصولات خود مزیت رقابتی ایجاد کنند؛ هزینه‌های مترتب بر بخش حمل و نقل جاده‌ای یکی از مؤلفه‌های مهم قیمت تمام شده بوده است که این نمونه‌های موفق، تلاش ویژه‌ای در کاهش آن هزینه‌ها داشته است.

حمل و نقل مسئله‌ای مهم در تامین مزیت رقابتی پایدار برای کشورها تلقی می‌شود، مضافاً اینکه با توجه به شرایط خاص حاکم بر کشور (مسأله تشدید تحریم‌ها و رکود اقتصادی)، اقتضاء می‌کند تا راهکار مدیریت هزینه‌ها در بخش حمل و نقل (اعم از عمومی و خصوصی) به عنوان یک اقدام عاجل و فوری در کشور پیاده شود. به طور کلی مالیه عمومی و مدیریت مخارج دارای ابعاد گوناگونی است که یکی از مهمترین و ملموس‌ترین آن، کاهش قیمت تمام شده ارایه خدمات و محصولات در بخش حمل و نقل است. نتایج تحقیقات در سطح جهانی نشان می‌دهد که هزینه‌های مدیریت بخش عمومی، لجستیک و ایجاد زیرساخت‌ها بخش قابل

نمودار ۱. مدل شماتیک کارکردهای بخش حمل و نقل در اقتصاد



ماخذ: مطالعات محقق

سیاستگذار ایفا می‌کند. در همین راستا، به نظر می‌رسد استفاده از مدل‌های استراتژی مبتنی بر ارزیابی عملکرد و تعدیل‌کننده/

علاوه بر این، در عرصه عمومی و خط مشی‌گذاری، استراتژی‌ها نقش ویژه‌ای در تحقق برنامه‌های مورد نظر

تقلیل دهنده هزینه متناسب با افزایش کیفیت و بهره‌وری در خط‌مشی‌گذاری مدیریت مخارج در بخش حمل و نقل می‌تواند به عنوان یک راهکار در میان مدت و بلند مدت دیده شود.

حمل و نقل در اسناد بالادستی

در متن سند چشم‌انداز بیست‌ساله، ایران کشوری توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه، با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل خواهد بود که دست یافتن به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل و توسعه بخش حمل‌ونقل را ضروری می‌کند. در قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در بخش ۱۱ این سند به صورت تفصیلی به بخش حمل‌ونقل پرداخته شده است. در مواد (۵۱) تا (۵۸) این قانون به طور خاص بر بخش حمل‌ونقل تأکید شده است. گسترش زیرساخت‌های مورد نیاز برای خدمات تجاری خارجی،

افزایش عبور (ترانزیت)، حل مشکلات حمل‌ونقل و تقویت اقتصاد حمل‌ونقل، ترغیب سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در بخش حمل‌ونقل، تسریع و تسهیل اجرای طرح‌ها و افزایش رضایت‌مندی و اقبال عمومی از خدمات ارائه شده حمل‌ونقل، از مهمترین اقداماتی است که برای توسعه بخش حمل‌ونقل در ایران باید صورت گیرد.

همچنین مشارکت با شرکت‌های معتبر بین‌المللی (داخلی و خارجی)، برای تشکیل شرکت‌هایی جهت سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از بنادر اصلی با کارکرد بین‌المللی و فرودگاهی، واگذاری حق بهره‌برداری و مدیریت بنادر کوچک و محلی، اعطای مجوز احداث بنادر کوچک جدید به اشخاص حقوقی حرفه‌ای و معتبر غیردولتی با رعایت قوانین و مقررات داخلی و بین‌المللی و اصول رقابتی، همچنین سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در احداث و بهره‌برداری از حمل‌ونقل ریلی درون‌شهری و برون‌شهری از سایر موارد مورد تأکید در برنامه ششم توسعه در زمینه حمل‌ونقل است. در متن برنامه ششم توسعه به رشد متغیرهای اقتصادی از جمله ارزش‌افزوده، اشتغال، سرمایه‌گذاری و بهره‌وری کل عوامل تولید در بخش‌های مختلف اقتصادی، از جمله بخش حمل‌ونقل و انبارداری اشاره شده است که جدول ۱ به آن می‌پردازد.

جدول ۱. تصویر متغیرهای منتخب اقتصادی بخش حمل‌ونقل و انبارداری در دوره برنامه ششم (درصد)

متوسط رشد سالیانه ارزش‌افزوده	متوسط رشد سالیانه اشتغال	متوسط رشد سالیانه سرمایه‌گذاری	متوسط رشد سالیانه بهره‌وری کل عوامل تولید
۸/۳	۵/۰	۲۲/۶	۲/۱

مأخذ: قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

در قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶، دولت مکلف شده است در جهت توسعه حمل‌ونقل درون‌شهری و برون‌شهری کشور و مدیریت بر مصرف سوخت نسبت به بهینه‌سازی عرضه خدمات حمل‌ونقل، بهینه‌سازی تقاضای حمل‌ونقل، بهینه‌سازی مصرف انرژی، بهینه‌سازی تولید خودرو و خروج بنزین و گازوئیل از سبد حمایتی اقدام کند. در ماده (۶) این

قانون دولت موظف شده بود که با اولویت دادن به حمل‌ونقل ریلی به گونه‌ای اقدام نماید که سهم خدمات حمل‌ونقل ریلی در جابجایی بار و مسافر به ترتیب از ۷/۱ و ۴ درصد در سال ۱۳۸۶ به ۳۰ و ۱۸ درصد در سال ۱۳۹۰ برساند. جدول ۲. مروری کلی بر اسناد بالادستی حمل و نقل که به طور مستقیم و غیر مستقیم زیر بخش جاده‌ای را نیز از خود متأثر می‌سازد آمده است.

جدول ۲. مروری بر اسناد بالادستی حمل و نقل در زیر بخش حمل و نقل جاده‌ای

ش	عنوان سند	بندها و محتوای مرتبط
۱	چشم انداز	ایفای نقش در تحقق رشد اقتصادی و نیل به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی
۲	سیاست‌های کلی	اقتصاد مقاومتی همه بندها به طور مستقیم و غیر مستقیم، سیاست‌های کلی نظام در بخش حمل و نقل
۳	قانون احکام دائمی	بند ۳۰ (واردات کامیون طبق استاندارد روز و با عمر کمتر از سه سال برای جایگزینی ناوگان فرسوده)، بند ج/۱ ماده ۳۰ (ایجاد بانک اطلاعات جامع حمل و نقل کشور)، بند ج/۲ ماده ۳۰ (تدوین طرح جامع حمل و نقل کشور)، بند ج/۳ ماده ۳۰ (کاهش سالانه ده درصد تلفات جانی ناشی از تصادفات جاده‌ای)، بند ج/۳ ماده ۳۰ (افزایش سالانه ۱۰ درصد ترانزیت خارجی کالا)، ماده ۴۸ (تشکیل صندوق حمل و نقل)،
۴	قانون برنامه ششم توسعه	ماده ۳ (سهم بخش حمل و نقل از رشد اقتصادی)، ماده ۵۶ (نظارت بر ساخت خودروی داخل به منظور کاهش تصادفات و تلفات جاده‌ای)،
۵	قانون بودجه ۱۳۹۸	تبصره ۱ بنده (سهم ۴۸ درصد از شصت هزار میلیارد ریال اعتبار قیر برای روکش آسفالت راه‌های اصلی و فرعی)، تبصره ۳ بند الف (فاینانس برای طرح‌های عمرانی)، تبصره ۳ بند ج (استفاده از منابع وام بانک‌های توسعه‌ای)، تبصره ۴ بند الف (تسهیلات ارزی برای توسعه حمل و نقل درون شهری و برون شهری)، تبصره ۵ بند الف (۴۵ هزار میلیارد اوراق مالی اسلامی برای طرح‌های دارای توجیه)، تبصره ۱۹ (مشارکت عمومی - خصوصی)

مأخذ: قوانین بودجه سالیانه ۱۳۹۸، قانون برنامه پنج‌ساله ششم و اسناد بالادستی

نگاهی بر شواهد آماری بخش حمل نقل با تاکید بر وقایع آشکار شده حمل و نقل جاده‌ای ایران در تطبیق با موقعیت جهانی

سراسره جابجایی بار زمینی به ازای هر نفر در ایران ۲۸۰۷ تن کیلومتر است این رقم برای کشور آمریکا ۱۴۲۱۴ تن کیلومتر است. مطابق پیش‌بینی طرح جامع حمل و نقل کشور، در سال ۱۴۰۹ کل تقاضای بار کشور معادل ۶۵۰ میلیون تن برآورد شده است. این برآورد در سناریوی حداکثر ریلی میزان ۱۹۵ میلیون تن را شامل می‌شود.

وضع اقتصاد حمل و نقل در زیر بخش جاده‌ای

بررسی آماری وضعیت بخش حمل و نقل جاده ای در کشور می‌تواند تصویری کلی از وضع موجود زیربخش مزبور و نقش آن در اقتصاد ملی ارایه دهد. در جدول ۱، ارزش افزوده بخش حمل و نقل، ارزش افزوده زیر بخش حمل و نقل جاده‌ای به همراه ارزش افزوده کل فعالیت‌های اقتصادی کشور از سال ۱۳۸۳ تا سال ۱۳۹۳، گزارش شده است.

کشورهای در حال توسعه حدود ۴۰ تا ۷۰ درصد بیش تر از کشورهای پیشرفته بابت حمل و نقل بین المللی در زمینه واردات به کشورهای خود هزینه می کنند.

مطابق با گزارش مجمع جهانی اقتصاد در سال ۲۰۱۶، کشور ایران از بعد زیر ساخت جاده‌ای با کسب امتیاز ۴/۱ از ۷ رتبه ۶۶ را در میان ۱۳۶ کشور به خود اختصاص داده است.

اقتصاد کشورهای آسیایی ۲-۵ درصد GDP سالیانه خود را بدلیل تراکم جاده ای از دست می دهند

در سال ۱۳۹۴ چگالی جاده‌ای ایران (نسبت طول راه‌ها به مساحت خشکی کشور) برابر ۱۱ کیلومتر در هر صد کیلومتر مربع، این عدد برای ترکیه ۴۷ و آمریکا ۶۷

از ۷۲ میلیون خودرو تولید شده در جهان طی سال ۲۰۱۸، سهم ایران ۱/۵ درصد است

جدول ۳. ارزش افزوده بخش حمل و نقل و ارزش افزوده کل کشور به قیمت‌های جاری - میلیارد ریال

شرح	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳
ارزش افزوده حمل و نقل	۹۸.۶۵۹	۱۱۲.۱۹۹	۱۴۱.۵۳۵	۱۷۶.۸۴۶	۲۲۴.۶۴۱	۲۵۱.۸۴۲	۲۸۰.۱۲۳	۳۶۰.۷۰۹	۴۸۳.۳۰۹	۶۵۱.۳۰۹	۸۳۵.۰۹۹
حمل و نقل جاده‌ای	۷۱.۶۷۳	۸۴.۱۰۰	۱۱۰.۱۷۹	۱۴۱.۴۷۵	۱۸۰.۸۲۴	۲۰۷.۶۴۱	۲۲۶.۸۲۴	۳۰۳.۴۸۶	۴۱۰.۰۰۲	۵۴۳.۹۴۸	۶۹۹.۵۸۱
ارزش افزوده کل رشته فعالیت‌های اقتصادی	۱.۵۴۵.۹۸۱	۱.۹۴۵.۲۱۹	۲.۳۸۶.۰۱۶	۳.۰۴۴.۰۵۴	۳.۶۴۰.۰۴۰	۳.۸۶۳.۴۶۰	۴.۷۹۵.۷۵۳	۶.۲۷۴.۴۰۴	۷.۳۵۲.۵۸۲	۱۰.۰۷۳.۰۲۳	۱۱.۴۳۸.۹۱۹

ماخذ: مرکز آمار ایران (آخرین آمار در دسترس)

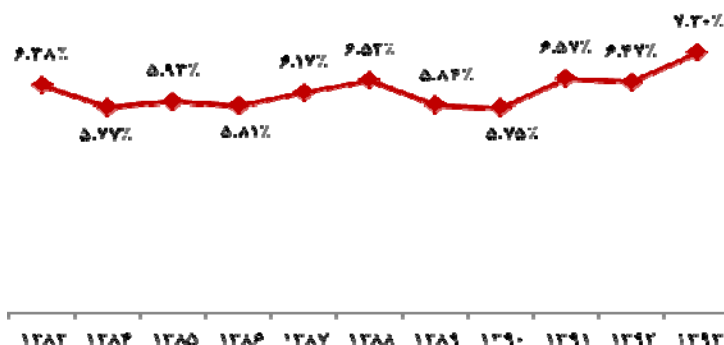
در سال ۱۳۹۳، از ۸۳۵ هزار میلیارد ریال، فراتر رفته است. نمودار ۱، سهم بخش حمل و نقل از ارزش افزوده کل کشور را طی بازه زمانی ۹۳-۱۳۸۳ به تصویر کشیده است.

بر اساس اطلاعات جدول ۳، ارزش افزوده کل اقتصاد از ۱،۵۴۵ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۳ به رقمی بالغ بر ۱۱،۴۰۰ هزار میلیارد ریال رسیده است. همچنین ارزش افزوده بخش حمل و نقل که در سال ۱۳۸۳ در حدود ۹۹ هزار میلیارد ریال بوده است،

جدول ۴. سهم زیربخش‌های حمل و نقل از کل ارزش افزوده بخش حمل و نقل - درصد

زیربخش	۱۳۸۳	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳
حمل و نقل جاده‌ای	۷۲٫۶٪	۷۵٫۰٪	۷۷٫۸٪	۸۰٫۰٪	۸۰٫۵٪	۸۲٫۴٪	۸۱٫۰٪	۸۴٫۱٪	۸۴٫۸٪	۸۳٫۵٪	۸۳٫۸٪

نمودار ۱. سهم بخش حمل و نقل از ارزش افزوده کل کشور - درصد



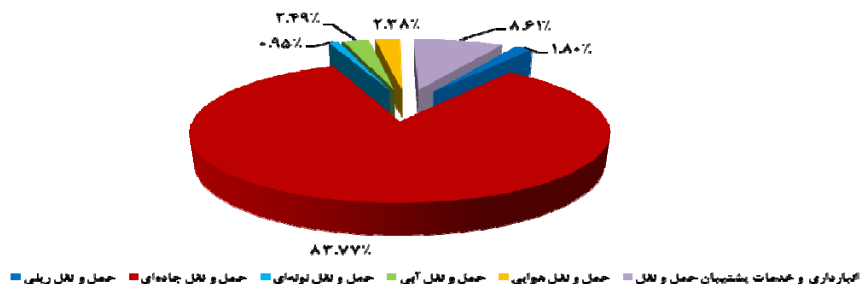
ماخذ: محاسبات محقق بر اساس اطلاعات مرکز آمار ایران

زیربخش حمل و نقل جاده‌ای، از منظر ایجاد ارزش افزوده، مهم‌ترین زیربخش حمل و نقل محسوب می‌شود و پس از آن، انبارداری و خدمات پشتیبان حمل و نقل، با اختلافی قابل توجه، در رتبه دوم قرار گرفته است (نمودار ۲).

جدول ۵ کیفیت جاده‌ها و زیر ساخت حمل و نقل در ایران در مقایسه با سایر کشورهای منتخب عضو کشورهای اسلامی را نشان می‌دهد.

نمودار ۱ نشان می‌دهد، فعالیت‌های مختلفی که ذیل بخش حمل و نقل قرار می‌گیرند، طی یک دهه گذشته همواره بین ۵،۵ تا ۷،۵ درصد از ارزش افزوده کل کشور را به خود اختصاص داده‌اند. مضافاً اینکه طی سال‌های پایانی دوره مورد بررسی، سهم زیر بخش حمل و نقل جاده ای از ارزش افزوده کل، از روندی صعودی برخوردار بوده است. به گونه‌ای که روند سهم بخش حمل و نقل را از خود متاثر ساخته، از ۵،۷۵ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۷،۳۰ درصد در سال ۱۳۹۳ رسیده است. بنابراین،

نمودار ۱. سهم زیربخش‌های حمل و نقل از کل ارزش افزوده بخش حمل و نقل در سال ۱۳۹۳- درصد



ماخذ: محاسبات محقق بر اساس اطلاعات مرکز آمار ایران

جدول ۵. کیفیت جاده‌ها و زیر ساخت حمل و نقل در ایران در مقایسه با سایر کشورهای منتخب اسلامی در سال ۲۰۱۸

نام کشور	کیفیت کلی زیر ساخت	کیفیت جاده‌ها
امارات	۶/۲	۶/۴
مالزی	۵/۳	۵/۳
بحرین	۵/۲	۵/۱
قطر	۵/۲	۵/۵
ترکیه	۵	۵
آذربایجان	۵	۴/۸
عربستان سعودی	۴/۹	۴/۸
عمان	۴/۹	۵/۵
مراکش	۴/۷	۴/۵
اردن	۴/۲	۴/۱
تاجیکستان	۴/۲	۴/۱
کویت	۴/۱	۴/۱
اندونزی	۴/۱	۴/۱
مصر	۴	۳/۹
قزاقستان	۳/۹	۲/۹
ایران	۳/۹	۴
پاکستان	۳/۸	۳/۹
قرقیزستان	۳	۲/۷
متوسط کشورهای اسلامی (OIC)	۳/۷	۳/۸
متوسط جهانی	۴	۴

منبع: COMCEC Transportation and communications outlook, 2018

پایین‌تری را دارد. همچنین از نظر شاخص عملکرد لجستیک نیز ایران با کسب رتبه ۶۴ جایگاه پایین‌تری نسبت به کشورهای مذکور عملکرد ضعیف‌تری دارد. (جدول ۶)

همانگونه که در جدول ۵ ملاحظه می‌شود هر چند کیفیت کلی زیر ساخت و نیز کیفیت جاده‌ها در ایران با عدد متوسط کشورهای اسلامی تقریباً یک میزان است، اما در مقایسه با کشورهایی نظیر مالزی، قطر، ترکیه، آذربایجان، عربستان سعودی، عمان، کویت، اندونزی رتبه

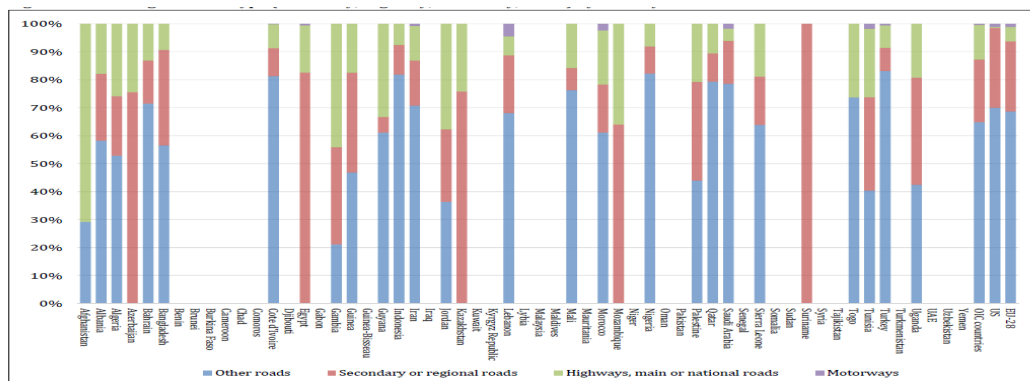
جدول ۶. وضعیت شاخص LPI در ایران و کشورهای منتخب OIC

کشور	شاخص کلی LPI		زیر ساخت	
	رتبه	امتیاز	رتبه	امتیاز
امارات	۱۱	۳/۹۶	۱۰	۴/۰۲
قطر	۳۰	۳/۴۷	۲۷	۳/۳۸
عمان	۴۳	۳/۲	۳۹	۳/۱۶
اندونزی	۴۶	۳/۱۵	۵۴	۲/۹
ترکیه	۴۷	۳/۱۵	۳۳	۳/۲۱
عربستان سعودی	۵۵	۳/۱	۴۳	۳/۱۱
بحرین	۵۹	۲/۹۳	۶۸	۲/۷۲
کویت	۶۳	۲/۸۶	۴۵	۳/۰۲
ایران	۶۴	۲/۸۵	۶۳	۲/۸۷
مصر	۶۷	۲/۸۲	۵۸	۲/۸۲
قزاقستان	۷۱	۲/۸۱	۸۱	۲/۵۵
لبنان	۷۹	۲/۷۲	۷۳	۲/۶۴
ازبکستان	۹۹	۲/۵۸	۷۷	۲/۵۷
بنگلادش	۱۰۰	۲/۵۸	۱۰۰	۲/۳۹
قرقیزستان	۱۰۸	۲/۵۵	۱۰۳	۲/۳۸
مراکش	۱۰۹	۲/۵۴	۹۳	۲/۴۳
پاکستان	۱۲۲	۲/۴۲	۱۲۱	۲/۲
ترکمنستان	۱۲۶	۲/۴۱	۱۱۷	۲/۲۳
تاجیکستان	۱۳۴	۲/۳۴	۱۲۷	۲/۱۷
عراق	۱۴۷	۲/۱۸	۱۴۰	۲/۰۳
افغانستان	۱۶۰	۱/۹۵	۱۵۸	۱/۸۱

منبع: COMCEC Transportation and communications outlook, 2018

نمودار ۳ وضعیت راه های شریانی و غیر شریانی را در میان کشورهای منتخب اسلامی طی سال ۲۰۱۶ به تصویر کشیده است.

نمودار ۳. وضعیت بزرگراه‌ها، آزادراه‌ها، جاده‌های اصلی، جاده‌های فرعی و سایر راه‌ها در کشورهای منتخب اسلامی

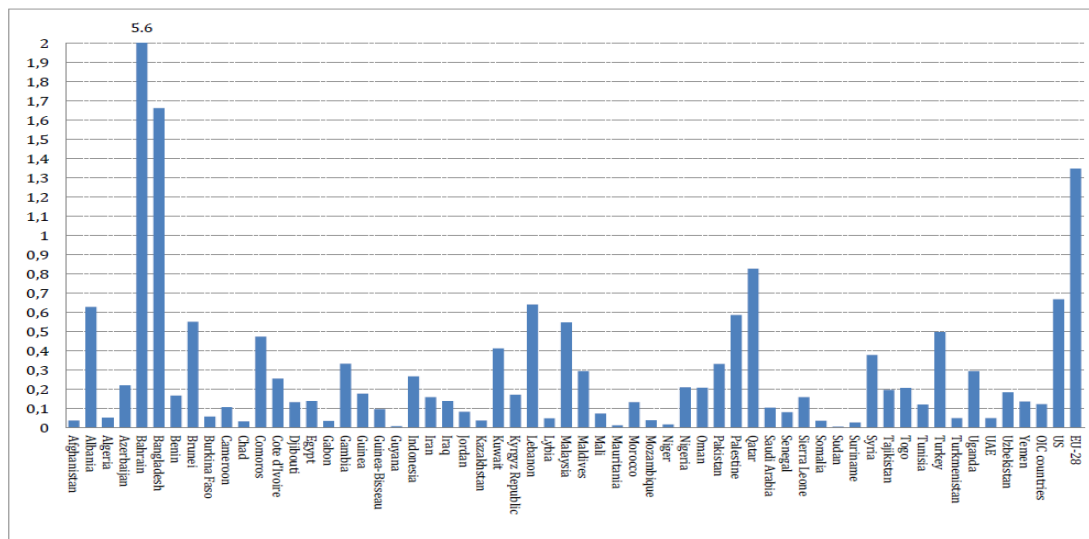


Source: COMCEC, Enhancing Road Maintenance in the OIC Member States, 2016.

وضعیت حمل و نقل جاده‌ای کشور، وضع طول راه‌ها و مقایسه آن با کشورهای دیگر است. نمودار ۴ این مقایسه را به طور مختصر به تصویر کشیده است.

به طوری که در نمودار ۳ ملاحظه می‌شود، سهم راه های روستایی و غیر شریانی از راه‌های شریانی همچون اکثر کشورهای اسلامی بالا است. به بیان دیگر صرفاً کشورهایی چون مصر و افغانستان از حیث آزاد راه ها و راه‌های شریانی دارای سهم بالایی در مقایسه با راه های غیر شریانی خود است. علاوه بر این، یکی دیگر از متغیرهای مهم در احصاء

نمودار ۴. طول شبکه راه ها در میان کشورهای منتخب، کشورهای اسلامی و اتحادیه اروپا



Source: COMCEC, Enhancing Road Maintenance in the OIC Member States, 2016.

نظیر قطر، پاکستان، عمان، ترکیه، اندونزی، مالزی، بنگلادش و اردن از طول راه‌ها در ایران بیشتر است.

به طوری که در نمودار ۴ ملاحظه می‌شود وضعیت طول راه‌ها و جاده‌ها در کشور ایران در مقایسه با کشورهای دیگر، وضعیت پیشرویی ندارد به گونه‌ای که این مقدار در کشورهای

۳- مفهوم و بکارگیری خط مشی مالی عمومی در بخش حمل و نقل

های فروش هدفمند برای یک محصول نه تنها قیمت‌های جاری را در نظر می‌گیرد بلکه الگوی چرخه حیات قیمت‌های آتی را نیز مد نظر دارد. این تکنیک کلید مفاهیم مدیریتی را در بر دارد. با استفاده از امکانات جدید چرخه محصولات، به نفع محصولات بهتر و جدیدتر دائماً کوتاه تر شده است و از این رو اهمیت مدیریت هزینه را در مراحل برنامه ریزی و طراحی افزایش داد. نام ژاپنی برای فرآیند جنگا کایکو یک رویکرد استراتژیک جامع برای کاهش هزینه هاست. حتی بهبود مستمر یا هزینه یابی کایزن که در کیفیت مؤثر است نیز در هزینه یابی بر مبنای هدف و کایزن استراتژی کایزن مهمترین مفهوم در مدیریت ژاپنی و رمز موفقیت رقابتی این کشور است. کایزن به معنای تغییر و بهبود مستمر و مداوم توأم با مشارکت همه افراد در یک شرکت یا یک سازمان است. کایزن در واژه ژاپنی عبارتست از بهبود فرآیند مبالغ تفاضلی به جای نوآوری ه ای عظیم، تفاوت اصلی بین هزینه‌های هدف و کایزن در مرحله تولید به کار برده می‌شود. در عین حال، علیرغم مفید بودن موضوع برای بکارگیری در عرصه سیاستگذاری عمومی، امکان بهره برداری کامل با توجه عدم آمادگی و همگام بودن امکانات سختافزاری و نرم افزاری در غالب بخش‌ها بویژه بخش حمل و نقل، امکان استفاده و بهره مندی کامل از آن وجود ندارد. علاوه بر این، این نکته را نیز نباید از ذهن دور نگاه داشت که تخصیص مخارج عمومی و مالی عمومی در هر

به طور کلی، مالی عمومی دولت انعکاس دهنده رویکردهای اقتصادی و اجتماعی هر جامعه محسوب می‌شود. در همین راستا، بخش عمومی برای تحقق مالی عمومی و ایفای درست نقش تعیین شده به دو چیز نیازمند است؛ نخست: هدایت تولید و خدمات به سمت رفاه عمومی، سپس جمع آوری درست منابع به شیوه اقتصادی، مکفی و صرفه جویانه و و دوم: تخصیص و مصرف بهینه منابع، با رویکرد خیرخواهانه، مسئولانه، کارا و اثر بخش.

مالی عمومی جنبه دوم را با هدف خط مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری درست اقتصادی در بخش عمومی پوشش می‌دهد. در عین حال این نکته نیز حایز اهمیت است که موضوع مالی عمومی، بیشتر ماهیتا عینی و ایزاری است تا ذهنی. به بیان دیگر در مقوله خط مشی مالی عمومی، غالباً سازوکارها، نحوه بکارگیری فنون و تکنیک‌های بکار گرفته شده در تخصیص بهینه منابع عمومی مورد توجه قرار می‌گیرند تا چپستی آن ابزار یا تکنیک‌ها. بنابراین قابلیت کاربرد هر تکنیک بیش از هر نکته دیگر در اینجا مد نظر قرار می‌گیرد. از سوی دیگر، هزینه یابی بر مبنای هدف فرآیند استراتژیک در مدیریت برای کاهش هزینه ها در مراحل اولیه برنامه ریزی و طراحی محصول است و توجه خود را به مدیریت هزینه محصولات آتی واحد تولیدی معطوف می‌دارد. روش هزینه‌یابی بر مبنای هدف درست نقطه مقابل روش‌های سنتی است و با قیمت

فواصل میان شهرها در همین راستا ارزیابی می شود. استراتژی آخر نیز شامل ایجاد سیاست ها و برنامه های جدید از جمله مدیریت حمل و نقل توریست، مدیریت حمل و نقل بار، کاهش سفرهای روزانه و ... است. در همین راستا برای ارایه یک تصویر کاربردی از وضع مالیه عمومی و مدیریت هزینه ها در زیر بخش حمل و نقل جاده ای، مراجعه به قانون بودجه سنوات اخیر می تواند تصویر خوبی از موضوع را برای مخاطب و بویژه تصمیم گیرندگان خط مشی ترسیم نماید. به همین منظور در این بخش به تصمیم ها و خط مشی های اتخاذ شده از سوی نهاد متولی و مجوزهای بودجه ای اخذ شده از سوی مجلس شورای اسلامی اشاره ای می شود.

۳-۱- بودجه ریزی در زیر بخش حمل و نقل جاده ای

با نگاهی بر بودجه حمل و نقل، می توان تحلیل واقعی از اوضاع حاکم بر مدیریت هزینه های عمومی در زیر بخش جاده ای بدست آورد. در همین راستا، اعتبارات پنج برنامه حمل و نقل در پیوست شماره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۸ در مجموع ۷۴,۲۸۳ میلیارد ریال است که نسبت به اعتبارات مصوب در سال ۱۳۹۷ که معادل ۵۵,۶۴۲ میلیارد ریال بوده از رشد ۳۳/۵ درصدی برخوردار است.

از مجموع اعتبارات پنج برنامه حمل و نقل در پیوست شماره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۸ سهم اعتبارات برنامه توسعه حمل و نقل ریلی ۲۶,۵۸۵ میلیارد ریال (۳۵/۷ درصد)، سهم اعتبارات برنامه توسعه حمل و نقل جاده ای در این پیوست ۴۶,۶۶۵ میلیارد ریال (۶۲/۸ درصد) است. بقیه اعتبارات این پنج برنامه یعنی ۱۰۳۳ میلیارد ریال یا ۱/۵ درصد آن به سه برنامه راهبردی توسعه حمل و نقل جاده ای، توسعه حمل و نقل هوایی و توسعه حمل و نقل دریایی اختصاص یافته است. به طوری که ملاحظه می شود از کل اعتبارات پنج برنامه حمل و نقل در اعتبارات فصل حمل و نقل در پیوست شماره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۸ بیش از ۶۰,۸۹۲ میلیارد ریال یا ۹۸/۵ درصد آن به دو برنامه توسعه حمل و نقل جاده ای و ریلی اختصاص یافته است که این امر از اهمیت حمل و نقل جاده ای و ریلی در حمل و نقل کشور حکایت دارد. با هزینه شدن اعتبارات پیش بینی شده پنج برنامه حمل و نقل جاده ای در طول سال ۱۳۹۸ عملیات اجرایی هشت طرح پایان خواهد یافت که ۶ طرح از طرح های خاتمه یافته در پایان سال ۱۳۹۸ مربوط به برنامه توسعه حمل و نقل جاده ای، یک طرح آن مربوط به برنامه توسعه حمل و نقل ریلی و یک طرح مربوط به برنامه توسعه حمل و نقل هوایی است. برای روشن شدن بیشتر موضوع، در بخش بعدی اعتبارات برنامه توسعه حمل و نقل جاده ای، مصرح در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ ارایه شده است.

بخش، با بخش دیگر متفاوت است و رویکردهای متخذه پیرامون هر بخش می بایست بر پایه وقایع آشکار شده اقتصادی- اجتماعی و البته قابلیت های همان بخش استوار گردد. همچنین سیاستگذاری مالیه عمومی با محوریت مخارج عمومی می بایست بگونه ای باشد که حرکت آن بخش هم سو و هم جهت با جهت حرکت خط مشی گذاری کلان اقتصادی باشد. بدین مفهوم که به عنوان مثال اگر سخن از ثبات اقتصاد کلان به میان می آید، در حوزه بخش حمل و نقل بیش از هر چیز مقوله نظم مالیه عمومی بخش مذکور اهمیت خواهد داشت. نظر به مطالب فوق الذکر، می توان در بخش حمل و نقل نیز چنین مستفاد نمود که مدیریت هزینه های عمومی این بخش با کارآیی و اثر بخشی و سرعت عمل و اقدام از حیث حداقل بهای تمام شده این بخش همراستا و سازگار است. همچنین، توجه خاص به مالیه عمومی در بخش حمل و نقل، علاوه بر انضباط مالیه عمومی، پیش بینی دقیق هزینه ها و تخصیص و اقدام به موقع و درست این بخش را نیز هدفگذاری می نماید. بنابراین، خط مشی مالیه عمومی در بخش حمل و نقل را می توان در سه هدف انضباط مالیه عمومی بخش حمل و نقل، تخصیص بهینه منابع و کارآ عمل نمودن بخش خلاصه نمود. به طور کلی برای مدیریت و کنترل مخارج عمومی در بخش حمل و نقل دو رویکرد می توان متصور بود، یکی مدیریت سمت عرضه خدمات حمل و نقل و دیگری مدیریت هزینه ها در سمت تقاضا. با این توضیح که هرگاه صحبت از افزایش عرضه به میان آمد به معنای توسعه و افزایش ظرفیت ناوگان حمل و نقل و سیستم های حمل و نقل همگانی است. اما معمولاً تجربه نشان داده است که با افزایش عرضه پس از مدتی تقاضای سفر هم افزایش می یابد که خود موجب افزایش مضاعف ناوگان خواهد شد. از طرفی افزایش عرضه مذکور در بخش حمل و نقل، نیاز به منابع اقتصادی دارد که معمولاً دولت ها و مسئولین شهری در تأمین آن بدون دریافت مالیات از مردم ناتوانند. علاوه بر این، در سمت مدیریت تقاضای حمل و نقل جاده ای، چهار دسته اصلی از استراتژی ها وجود دارد. استراتژی اول در راستای افزایش گزینه های حمل و نقل می باشد. از جمله سیاست ها و روش های مورد بررسی در این دسته، می توان به توسعه حمل و نقل عمومی، توسعه حمل و نقل غیر موتوری و ... اشاره کرد. استراتژی دوم سیاست های تشویقی در حیطه تعدیل و کاهش هزینه های تحمیلی به بخش جاده ای و یا به عبارتی سرشکن نمودن هزینه های مذکور است. از جمله این سیاست ها، قیمت گذاری اتوبان ها، بزرگراه ها و قیمت گذاری راه ها و مواصلات میان شهره ها است. استراتژی سوم مدیریت تقاضا در راستای مدیریت نیاز به سفرهای فیزیکی از طریق کارآمدی کاربری است احداث مراکز رفاهی بین راهی و فروشگاه های بزرگ زنجیره ای در

۳-۱-۱- اعتبارات برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای در قانون بودجه

سال ۱۳۹۸

برون‌شهری کشور توسط این شاخه حمل و نقلی انجام می‌شود. وجود این اهمیت، موجب شده تا در توزیع اعتبارات فصل حمل و نقل، بیش‌ترین حجم اعتبارات این فصل به برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای تعلق گیرد.

حمل و نقل جاده‌ای بیش‌ترین نقش را در جابه‌جایی کالا و مسافر در حمل و نقل کشور بر عهده دارد به طوری که در زمینه حمل بار بیش از ۹۳ درصد و در زمینه حمل مسافر بیش از ۹۰ درصد حمل و نقل

جدول ۷. مقایسه اعتبارات برنامه‌های توسعه‌ای حمل و نقل جاده‌ای در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ و قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (میلیارد ریال - درصد)

عنوان برنامه	دستگاه اجرایی	قانون ۱۳۹۷	قانون ۱۳۹۸	رشد
برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای	وزارت راه و شهرسازی	۱,۹۱۵	۱,۵۸۰	-۱۷
	شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل کشور	۲۲,۶۴۸	۲۷,۵۷۱	۲۲
	سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای	۷,۵۸۵	۷,۱۳۷	-۶
جمع برنامه حمل و نقل جاده‌ای		۳۲,۱۴۸	۳۶,۴۴۷	۱۳
برنامه راهبری توسعه و نگهداری حوزه حمل و نقل جاده‌ای	وزارت راه و شهرسازی	۱۵۵	۱۲۵	-۱۹
جمع کل برنامه‌های حمل و نقلی		۵۵,۶۴۲	۶۱,۹۲۴	۱۱

نگهداری انواع راه‌ها به‌منظور عبور و مرور ایمن و روان، تأکید شود. وجود تعهدات سنگین در احداث انواع راه‌ها، عملاً تأمین اعتبارات مناسب برای بهسازی و نگهداری انواع راه‌های در دست بهره‌برداری را با مشکل مواجه خواهد ساخت. مشکلی که در وضعیت حمل و نقل در جاده‌های کشور تأثیرگذار است و بروز حوادث جاده‌ای را افزایش خواهد داد.

۲-۱-۳- حجم تعهدات در برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای قانون

بودجه سال ۱۳۹۸

در ارتباط با حجم تعهدات در برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای شایان ذکر است که اعتبارات مورد نیاز برای اتمام عملیات اجرایی ۲۶۳ طرح این برنامه در سال‌های بعد از سال ۱۳۹۸ در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه معادل ۶۷۹۶۰۸ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که چنانچه تورمی در پیش نباشد و در جریان عملیات اجرایی تغییراتی در انجام طرح‌های که اکثراً موجب افزایش اعتبار می‌شود، به‌وجود نیاید و در سال‌های بعد هم سالیانه معادل اعتبار پیش‌بینی شده سال ۱۳۹۸ یعنی ۳۶,۴۴۷ میلیارد ریال

در پیوست شماره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۳۶,۴۴۷ میلیارد ریال یا ۵۹ درصد اعتبار حمل و نقلی فصل حمل و نقل به برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای اختصاص یافته است که نسبت به اعتبار مصوب سال ۱۳۹۷ که معادل ۳۲,۳۰۴ میلیارد ریال بوده از رشد ۱۳ درصدی برخوردار است. این حجم از اعتبارات پیوست شماره ۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۸ بین ۲۶۳ طرح برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای توزیع شده است. با هزینه شدن این اعتبارات در پایان سال ۱۳۹۸ عملیات اجرایی ۶ طرح این برنامه خاتمه خواهد یافت و مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرند. اگرچه اعتبارات پیش‌بینی شده در زمینه برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای در پیوست شماره ۱ قانون بودجه ۱۳۹۸ با وجود محدودیت‌های مالی، از رشد بالایی برخوردار است، اما وجود تعهدات سنگین و حجم طرح‌های در دست اجرا که به ۲۶۳ طرح می‌رسد و در نظر داشتن عملکرد سالیانه این برنامه که تحویل و در دست بهره‌برداری قرار گرفتن بیش از ۱۰۰۰ تا ۱۵۰۰ کیلومتر انواع راه در سال است. ضروری است تا رفته‌رفته نسبت به کاهش حجم تعهدات احداثی اقدام لازم صورت گیرد و با کاهش حجم تعهدات احداثی بر بهسازی و

اعتبار برای اجرای طرح در دست اجرای انواع راهها، منظور گردد
ملاحظه می‌شود بیش از ۱۸ سال طول خواهد کشید تا بدون افزایش و
ورود طرح جدید، عملیات اجرایی همین طرح‌های در دست اجرای
بررسی ۲۶۳ طرح برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای نشان می‌دهد این طرح شامل:

- احداث آزارها ۲۲ طرح
- احداث بزرگراه و ایجاد باندهای دوم ۷۳ طرح
- احداث راه اصلی ۵۳ طرح
- بهسازی راه‌های اصلی ۹۲ طرح
- احداث راه‌های کویری ۱ طرح
- تکمیل راه‌های مرزی ۱ طرح
- بقیه ۲۱ طرح

شیرانی، تعمیرات اساسی و نگهداری پل‌های بزرگ و ابنیه فنی راه‌ها و
روکش آسفالت و ایمن‌سازی راه‌های اصلی و فرعی غیرشیرانی اعتبار
مناسبی در مقایسه با رشد ۱۳ درصدی اعتبار برنامه توسعه حمل و نقل
جاده‌ای پیش‌بینی نشده است. جدول ۶ در خصوص کم‌توجهی به امر
نگهداری از راه‌ها در اعتبارات برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای در سال
۱۳۹۸، را به خوبی نشان می‌دهد.

از آنجا که نگهداری از راه‌ها، موجب حفظ سطح خدمت راه، ایمنی در
حمل و نقل و کاهش تصادف و خسارات ناشی از آن می‌شود، بنابراین
بهرتر است که اعتبار طرح‌های نگهداری در برنامه توسعه حمل و نقل
جاده‌ای در سقف متوسط افزایش اعتبار این برنامه در سال ۱۳۹۸ یعنی
حداقل معادل ۱۳ درصد برای سال ۱۳۹۸ افزایش پیدا کند.

توضیح اینکه طرح‌های در دست اجرا با نام بقیه عموماً مربوط
به نگهداری راه‌ها و شامل طرح‌های ایمن‌سازی و نگهداری راه‌های
شیرانی، تجهیزات و ماشین‌آلات و علائم ایمنی راه‌ها در راه‌های شیرانی،
اصلاح نقاط حادثه‌خیز راه‌های شیرانی، روکش آسفالت راه‌های شیرانی
محورهای جنوب و جنوب غربی و محورهای شرقی، نوسازی
ماشین‌آلات راهداری، روکش آسفالت و ایمن‌سازی راه‌های اصلی و
فرعی غیرشیرانی و تعمیر و نگهداری ابنیه فنی راه‌هاست. اگرچه امر
بهسازی راه‌های اصلی با توجه به نقش راه‌های اصلی در جابه‌جایی‌ها در
برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای در لایحه بودجه مورد توجه قرار گرفته،
ولی برای امر نگهداری از راه‌ها از جمله روکش آسفالت، تجهیزات و
ماشین‌آلات و علائم و ایمنی راه‌های شیرانی، روکش آسفالت راه‌های

جدول ۸. مقایسه اعتبارات لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ برای چهار طرح برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای (میلیارد ریال)

عنوان طرح	قانون ۱۳۹۷	لایحه ۱۳۹۸	درصد رشد
نگهداری راه‌های شیرانی محورهای شرقی (روکش آسفالت)	۵۶۶	۵۰۹/۴	-۱۰
تجهیزات و ماشین‌آلات و علائم ایمنی راه‌های شیرانی	۹	۸/۵	-۵/۵
روکش آسفالت و ایمن‌سازی راه‌های اصلی و فرعی غیرشیرانی	۹۸۱	۸۸۴	-۹/۹
مطالعه و اجرای تعمیرات اساسی و نگهداری پل‌های بزرگ و ابنیه فنی راه‌های کشور	۲۳۵	۲۱۲/۲	-۹/۷

منبع: گزارش شماره مسلسل ۱۶۲۵۴ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

کیفیت زیرساخت‌ها، ارتقاء ایمنی و کاهش تصادفات مطرح شده است.
در این خصوص مطالعات زیادی انجام شده است که مؤید تأثیر مثبت
قیمت‌گذاری جاده‌ای است. به طور کلی، پیشینه نظری قیمت‌گذاری
جاده‌ای بر اصل اقتصادی قیمت‌گذاری هزینه نهایی تکیه می‌کند که بیان
می‌کند استفاده کنندگان از راه‌های دارای تراکم باید عوارضی معادل با

۳-۲- قیمت‌گذاری جاده‌ای رویکردی برای مدیریت

تقاضا و تأمین هزینه‌های عمومی بخش حمل و نقل

از مهم‌ترین رویکردهای مورد استفاده برای مدیریت تقاضا، استفاده از
روش قیمت‌گذاری جاده‌ای است. طی سالیان زیادی قیمت‌گذاری
جاده‌ای به عنوان یکی از روش‌های مهم کاهش ترافیک جاده‌ای،

تفاوت بین هزینه نهایی اجتماعی و هزینه نهایی شخصی به منظور حداکثر سازی اضافه رفاه اجتماعی پرداخت کنند. برای انجام این کار هر استفاده کننده با هزینه‌های نهایی اجتماعی برای استفاده از جاده‌ها، به غیر از هزینه‌های نهایی شخصی مواجه است. برای جاده‌های پر تراکم، هزینه‌های اجتماعی شامل ارزش زمان تلف شده که بر دیگر استفاده کنندگان تحمیل می‌شود و همچنین هزینه آلودگی، صدا و ریسک‌های تصادفات ایجاد شده می‌باشد. تئوری قیمت گذاری هزینه نهایی یا قیمت گذاری اولین بهترین در ادبیات توسط پیگو و پروانش توسعه داده شد که بر اساس منحنی‌های عرضه و تقاضا برای یک جریان ترافیکی همگن است (Bhatt, 2018).

تفاوت بین هزینه نهایی اجتماعی و هزینه نهایی شخصی به منظور حداکثر سازی اضافه رفاه اجتماعی پرداخت کنند. برای انجام این کار هر استفاده کننده با هزینه‌های نهایی اجتماعی برای استفاده از جاده‌ها، به غیر از هزینه‌های نهایی شخصی مواجه است. برای جاده‌های پر تراکم، هزینه‌های اجتماعی شامل ارزش زمان تلف شده که بر دیگر استفاده کنندگان تحمیل می‌شود و همچنین هزینه آلودگی، صدا و ریسک‌های تصادفات ایجاد شده می‌باشد. تئوری قیمت گذاری هزینه نهایی یا قیمت گذاری اولین بهترین در ادبیات توسط پیگو و پروانش توسعه داده شد که بر اساس منحنی‌های عرضه و تقاضا برای یک جریان ترافیکی همگن است (Bhatt, 2018).

تفاوت بین هزینه نهایی اجتماعی و هزینه نهایی شخصی به منظور حداکثر سازی اضافه رفاه اجتماعی پرداخت کنند. برای انجام این کار هر استفاده کننده با هزینه‌های نهایی اجتماعی برای استفاده از جاده‌ها، به غیر از هزینه‌های نهایی شخصی مواجه است. برای جاده‌های پر تراکم، هزینه‌های اجتماعی شامل ارزش زمان تلف شده که بر دیگر استفاده کنندگان تحمیل می‌شود و همچنین هزینه آلودگی، صدا و ریسک‌های تصادفات ایجاد شده می‌باشد. تئوری قیمت گذاری هزینه نهایی یا قیمت گذاری اولین بهترین در ادبیات توسط پیگو و پروانش توسعه داده شد که بر اساس منحنی‌های عرضه و تقاضا برای یک جریان ترافیکی همگن است (Bhatt, 2018).

تفاوت بین هزینه نهایی اجتماعی و هزینه نهایی شخصی به منظور حداکثر سازی اضافه رفاه اجتماعی پرداخت کنند. برای انجام این کار هر استفاده کننده با هزینه‌های نهایی اجتماعی برای استفاده از جاده‌ها، به غیر از هزینه‌های نهایی شخصی مواجه است. برای جاده‌های پر تراکم، هزینه‌های اجتماعی شامل ارزش زمان تلف شده که بر دیگر استفاده کنندگان تحمیل می‌شود و همچنین هزینه آلودگی، صدا و ریسک‌های تصادفات ایجاد شده می‌باشد. تئوری قیمت گذاری هزینه نهایی یا قیمت گذاری اولین بهترین در ادبیات توسط پیگو و پروانش توسعه داده شد که بر اساس منحنی‌های عرضه و تقاضا برای یک جریان ترافیکی همگن است (Bhatt, 2018).

تفاوت بین هزینه نهایی اجتماعی و هزینه نهایی شخصی به منظور حداکثر سازی اضافه رفاه اجتماعی پرداخت کنند. برای انجام این کار هر استفاده کننده با هزینه‌های نهایی اجتماعی برای استفاده از جاده‌ها، به غیر از هزینه‌های نهایی شخصی مواجه است. برای جاده‌های پر تراکم، هزینه‌های اجتماعی شامل ارزش زمان تلف شده که بر دیگر استفاده کنندگان تحمیل می‌شود و همچنین هزینه آلودگی، صدا و ریسک‌های تصادفات ایجاد شده می‌باشد. تئوری قیمت گذاری هزینه نهایی یا قیمت گذاری اولین بهترین در ادبیات توسط پیگو و پروانش توسعه داده شد که بر اساس منحنی‌های عرضه و تقاضا برای یک جریان ترافیکی همگن است (Bhatt, 2018).

۴- مدیریت خط مشی مالی عمومی کلان بخش

حمل و نقل؛ عملکردها و برنامه‌ها

تفاوت بین هزینه نهایی اجتماعی و هزینه نهایی شخصی به منظور حداکثر سازی اضافه رفاه اجتماعی پرداخت کنند. برای انجام این کار هر استفاده کننده با هزینه‌های نهایی اجتماعی برای استفاده از جاده‌ها، به غیر از هزینه‌های نهایی شخصی مواجه است. برای جاده‌های پر تراکم، هزینه‌های اجتماعی شامل ارزش زمان تلف شده که بر دیگر استفاده کنندگان تحمیل می‌شود و همچنین هزینه آلودگی، صدا و ریسک‌های تصادفات ایجاد شده می‌باشد. تئوری قیمت گذاری هزینه نهایی یا قیمت گذاری اولین بهترین در ادبیات توسط پیگو و پروانش توسعه داده شد که بر اساس منحنی‌های عرضه و تقاضا برای یک جریان ترافیکی همگن است (Bhatt, 2018).

تفاوت بین هزینه نهایی اجتماعی و هزینه نهایی شخصی به منظور حداکثر سازی اضافه رفاه اجتماعی پرداخت کنند. برای انجام این کار هر استفاده کننده با هزینه‌های نهایی اجتماعی برای استفاده از جاده‌ها، به غیر از هزینه‌های نهایی شخصی مواجه است. برای جاده‌های پر تراکم، هزینه‌های اجتماعی شامل ارزش زمان تلف شده که بر دیگر استفاده کنندگان تحمیل می‌شود و همچنین هزینه آلودگی، صدا و ریسک‌های تصادفات ایجاد شده می‌باشد. تئوری قیمت گذاری هزینه نهایی یا قیمت گذاری اولین بهترین در ادبیات توسط پیگو و پروانش توسعه داده شد که بر اساس منحنی‌های عرضه و تقاضا برای یک جریان ترافیکی همگن است (Bhatt, 2018).

۳-۲-۱- مالیات پیگویی در بخش حمل و نقل جاده ای و پیچیدگی های پیش رو

تئوری ساده پیگویی، خیلی از پیچیدگی‌هایی که منجر به ایجاد ادبیات غنی می‌شود را کنار می‌گذارد. اما همچنان کاربردهای عملی‌ای ایجاد می‌کند که بسیار بحث برانگیزتر از تئوری‌های پیشنهادی ساده است. تنها برخی از پیچیدگی‌های مهم در اینجا مشخص می‌شود. یکی از این پیچیدگی‌ها ارزش زمان سفر است. مفهوم زمان سفر نقش محوری را در تحلیل قیمت گذاری جاده‌ای بازی می‌کند به طوری که این مفهوم توصیف می‌کند استفاده کنندگان چطور بین هزینه و زمان به‌دست‌آوردن داشته باشند. با در نظر گرفتن ناهمگنی استفاده کنندگان با ارزش‌های زمانی متفاوت، آنگاه تابع هزینه سفر دیگر یک عدد واحد نیست بلکه متوسطی است که به ترکیب استفاده کنندگان و زمان روز و دیگر عوامل بستگی دارد و سطح عوارض نیز متناسب با آن تغییر می‌کند. پیچیدگی دوم این است که جریان‌های تردد جاده‌ای متناسب با زمان روز، روزهای هفته و فصل‌های سال زیاد تغییر می‌کند. از آنجایی که مدل پیگو یک مدل ایستا است این تغییرات در آن لحاظ نمی‌شود. مدل‌های پویا شامل طرف عرضه‌ای است که چگونگی جریان‌های ترافیکی تکامل یافته در طول زمان و فضا را توصیف می‌کند و در سمت تقاضا چگونگی تقاضای سفر وابسته به زمان را توصیف می‌کند. از جمله مدل‌های پویا مدل ویکری است که فرض می‌کند مسافران برای شروع و یا کامل کردن سفر خود ترجیحاتی دارند و اگر آنها در زمان‌های غیر ایده‌آل سفر کنند متحمل هزینه‌های تأخیر در زمان بندی می‌شوند. هر کدام از مسافران زمان حرکتی را برای مینیمم کردن هزینه سفر کلی خود که شامل هزینه‌های عملیاتی، هزینه زمانی و هزینه تأخیر در زمان بندی می‌شوند را، انتخاب می‌کنند. هنگام حل این مسئله کنترل بهینه، نرخ حرکت، ترتیب مسافران برای هر مبدأ-مقصد و همچنین مسیرهای

به اقتضای شرایط کشور و مبتنی بر پیگیری و تحقق اهداف اسناد بالادستی به تناسب از مجموع منابع برخوردار باشند. با نگاهی به ترکیب برنامه‌های توسعه حمل و نقل جاده‌ای طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۷ ملاحظه می‌شود که برنامه بهسازی راه‌های اصلی، بیشترین فراوانی را به خود اختصاص داده است و از آنجا که راه‌های اصلی چارچوب و شاکله شبکه حمل و نقل جاده‌ای محسوب می‌شود موضوع بهسازی این راه‌ها که ارتقا و افزایش سطح خدمات در راه‌های اصلی را به همراه دارد و به روانه شدن عبور و مرور (ترافیک جاده‌ای) و ایمنی در سفرها منجر خواهد شد امری مثبت ارزیابی می‌شود. در عین حال باید به این نکته توجه داشت که به موازات بهسازی راه‌های اصلی، می‌بایست نگهداری راه‌ها و حفظ سرمایه‌گذاری انجام شده که وضعیت مناسبی ندارند نگاه ویژه‌ای داشت. به عنوان مثال در سال ۱۳۹۶، صرفاً ۹ طرح به نگهداری راه‌های موجود اختصاص یافته است که از همان ۹ طرح نیز، ۵ طرح به روکش آسفالت راه‌ها اختصاص یافته است.

جاده‌ای طی سال‌های مورد اشاره بر مبنای پیشرفت فیزیکی صورت گرفته است، لیکن همواره محدودیت منابع مالی نقش اصلی را در به بهره برداری نرسیدن طرح‌های حمل و نقل جاده‌ای دارد. کمبود منابع و عدم تحقق برنامه‌های از پیش تعیین شده در موعد مقرر و مطابق برنامه زمانبندی شده به تورم طرح‌های عمرانی در بخش حمل و نقل جاده‌ای منجر گردیده است. نکته اساسی که در اینجا حائز اهمیت است برای پاسخگویی به نیازهای حمل و نقلی و فراهم کردن زیر بنای لازم باید در کنار منابع دولتی به سایر منابع به خصوص مسأله تأمین مالی با مشارکت بخش خصوصی توجه لازم مبذول گردد. علاوه بر این برنامه راهبردی توسعه حمل و نقل جاده‌ای نیز بیشتر ماهیت فعالیت جاری دارد تا فعالیت عمرانی. آنچه مسلم است می‌بایست درآمد سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای به حساب درآمد بخش حمل و نقل محسوب می‌گردد و مدیر بخش، مدیریت توزیع درآمد اختصاصی و اعتباری حاصل از بودجه عمومی دولت را بین طرح‌های مختلف برنامه‌های حمل و نقل بر عهده داشته باشد تا برنامه‌های توسعه حمل و نقل کشور

جدول ۹. روند راه‌های تحت حوزه استحقاقی وزارت راه و شهرسازی و راه‌های روستایی (میلیون ریال)

راه‌های غیر شریانی	راه‌های شریانی			سال
	شمال و غرب	شرقی	جنوب و جنوب غربی	
عملکرد برنامه پنجم ۸۳۵۶۱	عملکرد برنامه پنجم ۴۷۳۷۱۳۱	عملکرد برنامه پنجم ۴۷۸۶۱۰۱	عملکرد برنامه پنجم ۵۴۲۱۴۰۸	۱۳۹۰
				۱۳۹۱
				۱۳۹۲
				۱۳۹۳
			۱۳۹۴	
۸۰۰۰۰۰	۹۰۰۰۰۰	۸۵۰۰۰۰	۱۰۰۰۰۰۰	۱۳۹۵
۵۰۰۰۰۰	۵۶۶۱۰۰	۶۰۰۰۰۰	۷۰۰۰۰۰	۱۳۹۶
۹۸۱۷۵۰	۶۱۳۲۷۵	۵۶۶۱۰۰	۷۶۰۴۵۰	۱۳۹۷

منبع: قوانین بودجه سالیانه کشور

روکش آسفالت در جلوگیری از استهلاک زودرس راه‌ها کمک شایانی می‌کند. بنابراین به منظور حفظ سرمایه‌گذاری انجام شده ضروری است تا موضوع تخصیص اعتبار و مدیریت هزینه عمومی در زمینه روکش آسفالت‌ها در بودجه‌ریزی سالیانه مورد توجه قرار گیرد. به خصوص که راه‌های روستایی و غیر شریانی بر اساس اطلاعات موجود از وضع مناسبی برخوردار نیستند به گونه‌ای که گفته می‌شود طول عمر بیش از ۷۵ درصد این نوع راه‌ها بیش از طول عمر مفید آن است.

هر چند راه‌های شریانی نقش عمده حمل و نقل کالا و مسافر را در حیطه حمل و نقل جاده‌ای کشور بر عهده دارد اما به هر حال راه‌های غیر شریانی نیز بدلیل ایجاد ارتباط میان مناطق مختلف و تأمین نیاز حمل و نقلی بخش زیادی از جمعیت شهری و روستایی کشور استحقاق تخصیص بهینه و درست در مدیریت هزینه عمومی بخش جاده‌ای را دارد. لذا به منظور حفظ سرمایه‌گذاری انجام شده و تحقق حمل و نقل ایمن و پایدار توجه به تخصیص اعتبار در بخش راه‌های غیر شریانی و راه‌های روستایی نیز حائز اهمیت است. موضوع دیگر توجه به کافی به اعتبار و هزینه در طرح روکش آسفالت راه‌هاست. آنچه بدیهی است

۴-۱- بررسی پیوندهای بخش حمل و نقل جاده‌ای

حمل و نقل جاده‌ای، مهم‌ترین زیربخش حمل و نقل در اقتصاد ایران محسوب می‌شود. اطلاعات جدول داده- ستانده سال ۱۳۹۰ (مرکز پژوهش‌های مجلس)، حکایت از آن دارد که ۷۸,۶ درصد از ستانده کل بخش حمل و نقل و ۸۴,۱ درصد از ارزش افزوده این بخش، به حمل و نقل جاده‌ای تعلق دارد. همچنین حمل و نقل جاده‌ای ۴,۱ درصد از ستانده کل کشور و ۴,۸ درصد از ارزش افزوده کل را به خود اختصاص داده است. در ادامه به بررسی پیوندهای این بخش، پرداخته می‌شود.

شده است. جدول فوق بیان می‌دارد عملکرد بخش حمل و نقل جاده‌ای از منظر پیوند پسین، نسبت به متوسط کل اقتصاد، ضعیف‌تر است و در مقابل، از منظر پیوند پیشین، عملکردی بهتر از متوسط کل اقتصاد دارد. بنابراین بخش مزبور، بیش از آنکه مصرف‌کننده محصولات سایر بخش‌ها در فرایند تولید خود باشد، به عنوان یک بخش عرضه‌کننده خدمات واسطه، در ساختار تولید ملی، نقش آفرینی می‌کند. به عبارت دیگر، بخش حمل و نقل جاده‌ای با بخش‌های پایین‌دستی که خدمات این بخش را به عنوان نهاده واسطه تولید مورد استفاده قرار می‌دهند، پیوندی قوی برقرار کرده است.

۴-۱-۱- بررسی پیوندهای بخش حمل و نقل جاده‌ای

با استفاده از رویکرد سنتی

در جدول ۱۰، نتایج محاسبات پیوند پسین و پیشین بر مبنای رویکرد سنتی برای بخش حمل و نقل جاده‌ای، ارائه

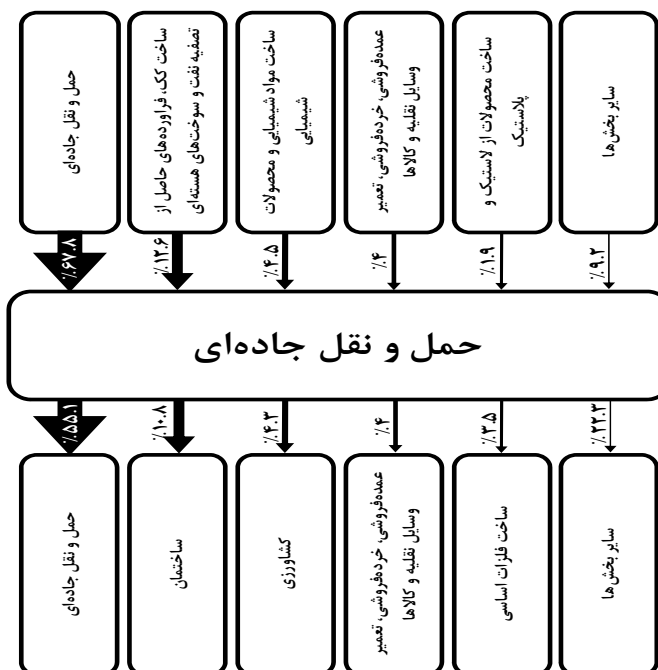
جدول ۱۰. پیوندهای بخش حمل و نقل جاده‌ای بر مبنای رویکرد سنتی

بخش	پیوند پسین	پیوند پیشین	پیوند پیشین نرمال‌شده	وضعیت بخش
حمل و نقل جاده‌ای	۱,۵۰۹	۱,۸۵۸	۰,۸۲۸	تولیدکننده مواد اولیه واسطه‌ای (F)

ماخذ: محاسبات محقق

در نمودار ۵، نحوه ارتباط بخش حمل و نقل جاده‌ای با بخش‌های بالادستی و پایین‌دستی، به تصویر کشیده شده است.

نمودار ۲. سهم بخش‌های مختلف از پیوندهای پسین (بالادستی) و پیشین (پایین‌دستی) بخش حمل و نقل جاده‌ای بر مبنای رویکرد سنتی



ماخذ: محاسبات محقق

۴-۱-۲- بررسی پیوندهای بخش حمل و نقل جاده‌ای با استفاده از رویکرد حذف فرضی

در جدول ۱۱، نتایج محاسبات پیوند پسین و پیشین بر مبنای رویکرد حذف فرضی برای بخش حمل و نقل جاده‌ای، ارائه شده است.

جدول ۱۱. پیوندهای بخش حمل و نقل جاده‌ای بر مبنای رویکرد حذف فرضی

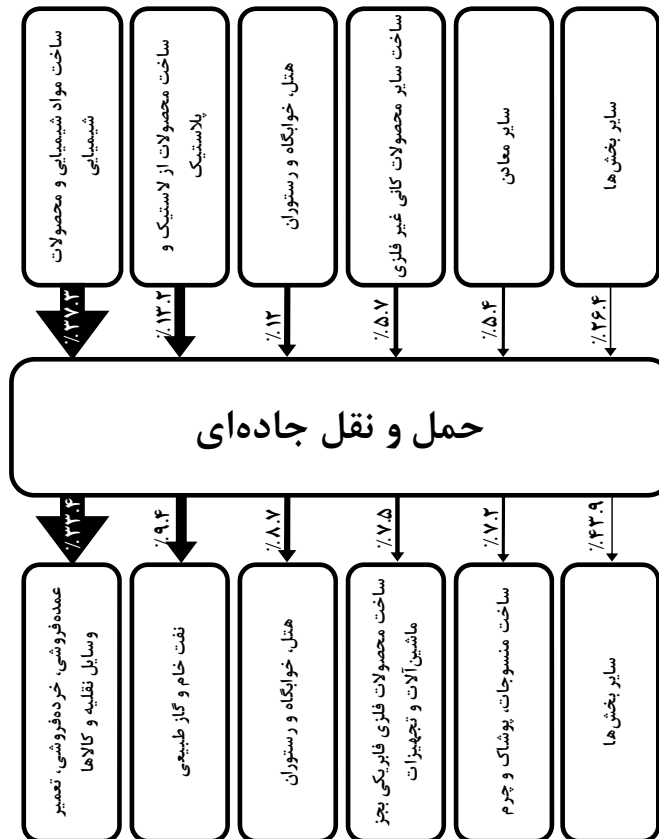
بخش	پیوند پسین (میلیون ریال)	پیوند پیشین (میلیون ریال)	پیوند پسین نرمال شده	پیوند پیشین نرمال شده	وضعیت بخش
حمل و نقل جاده‌ای	۲۰۵,۷۶۲,۳۴۶	۳۴۶,۸۴۴,۴۰۱	۰,۶۷۹	۱,۰۹۶	تولیدکننده مواد اولیه واسطه‌ای (F)

ماخذ: محاسبات محقق

حذف فرضی، نتایجی همسو با رویکرد سنتی ارائه می‌دهد. بنابراین با توجه به آنکه، پیوندهای پیشین بخش مذکور، از متوسط کل اقتصاد، بزرگتر است، این بخش به عنوان یک بخش تولیدکننده مواد اولیه واسطه‌ای (F) شناسایی می‌شود. در نمودار ۶، بخش‌هایی که بر اساس رویکرد حذف فرضی، بیشترین پیوند پسین و پیشین را با بخش حمل و نقل جاده‌ای دارند، نشان داده شده‌اند.

بر اساس اطلاعات جدول فوق، در صورت حذف تقاضای واسطه بخش حمل و نقل جاده‌ای (روابط پسینی)، در مجموع بالغ بر ۲۰۵ هزار میلیارد ریال، از تولید کل اقتصاد کاسته می‌شود. همچنین مجموع اثرات مستقیم و غیر مستقیم حذف عرضه واسطه‌ای بخش حمل و نقل جاده‌ای (روابط پیشینی)، حدوداً معادل ۳۴۷ هزار میلیارد ریال کاهش در تولید کل اقتصاد برآورد می‌شود. پیوندهای نرمال شده حمل و نقل جاده‌ای در رویکرد

نمودار ۳. سهم بخش‌های مختلف از پیوندهای پسین (بالادستی) و پیشین (پایین دستی) بخش حمل و نقل جاده‌ای بر مبنای رویکرد حذف فرضی



ماخذ: محاسبات محقق

۵- هزینه تمام شده خدمات تولید شده بخش حمل و

نقل جاده‌ای کشور (تناژ بار و مسافر)

در این بخش از گزارش، وضعیت حمل و نقل جاده‌ای از حیث عملکرد و حمل بار و مسافر و جریان حمل و نحوه حمل بار و مسافر به شکل تحلیلی اریه می‌شود. حمل و نقل جاده‌ای سهم عمده حمل و نقل کشور را به دوش دارد و از این جهت دارای اهمیت ویژه‌ای است. جهت ارزیابی عملکرد این بخش، با انتخاب چند شاخص مهم در حوزه‌های زیرساخت، ناوگان و بهره‌برداری، مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است.

نکته حائز اهمیت در نمودار، سهم قابل توجه سایر بخش‌ها از پیوندهای پیشین بخش حمل و نقل جاده‌ای است. در واقع، ۵۶ درصد از ارتباطات پیشینی بخش حمل و نقل جاده‌ای مربوط به ۵ بخش اول می‌شود و در حدود ۴۴ درصد، به سایر بخش‌ها اختصاص می‌یابد. این موضوع به دلیل تنوع بخش‌هایی است که به عنوان بخش پایین دستی، به خدمات بخش حمل و نقل جاده‌ای به عنوان نهاده واسطه در فرایند تولید خود، نیاز دارند.

جدول ۱۲. عملکرد اهم شاخص‌های حمل و نقل جاده‌ای طی دوره ۱۳۹۲-۱۳۹۵

ردیف	شاخص	واحد	سال پایه ۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	رشد متوسط سالانه (درصد)
۱	طول آزادراه‌ها	کیلومتر	۲۱۸۵	۲۲۰۳	۲۴۰۱	۲۴۰۱	۲۴۰۱	۲/۳
۲	طول بزرگراه‌ها	کیلومتر	۱۲۹۶۹	۱۴۱۵۵	۱۴۴۸۸	۱۵۴۶۲	۱۶۶۲۷	۶/۴
۳	تعداد ناوگان باری دستگاه	هزار	۳۷۸	۳۹۵	۴۲۳	۳۵۳	۳۶۰	-۱/۲
۴	متوسط عمر ناوگان باری (کامیون‌های عمومی جاده‌ای)	سال	۱۵/۹	۱۷/۱	۱۷/۳	۱۶/۱	۱۶/۴	۰/۸
۵	تعداد ناوگان مسافری (اتوبوس، مینی‌بوس، سواری)	هزار دستگاه	۸۹	۹۲	۹۸	۸۲	۸۳	-۱/۷
۶	متوسط عمر ناوگان مسافری	سال	۱۴/۶	۱۶/۲	۱۵/۷	۱۴	۱۴/۲	-۰/۶
۷	میزان کل کالای جایجا شده در سطح کشور	میلیون تن	۶۱۱	۶۲۱	۵۴۳	۵۰۸	۵۴۷	-۲/۷
۸	تعداد کل مسافر جایجا شده در سطح کشور	میلیون نفر	۴۱۶	۳۸۸	۳۰۸	۲۹۰	۲۷۱	-۱۰/۱
۹	میزان کل ترانزیت کالا- جاده‌ای	میلیون تن	۱۰/۷	۱۱/۶	۱۲/۳	۱۰/۹	۷/۸	-۷/۵

مأخذ: سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای.

۵-۱- زیرساخت

فرعی، راه روستایی آسفالت، راه روستایی شوسه، پایانه‌های باربری، پایانه‌های مسافربری، پایانه‌های مرزی (باری و مسافری) و مجتمع‌های خدماتی، رفاهی و تیرپارک‌ها که در ذیل به بررسی دو شاخص اکتفا شده است.

۵-۱-۱- طول آزادراه‌ها

به طوری که در جدول ۳ ملاحظه می‌شود طول آزادراه‌های

توسعه زیرساخت‌ها از الزامات مهم رشد اقتصادی و افزایش رفاه عمومی به‌شمار می‌رود از این رو سرمایه‌گذاری مستقیم روی زیرساخت‌ها باعث فراهم شدن امکانات تولیدی و افزایش فعالیت‌های اقتصادی و کاهش هزینه‌های تجارت و باعث بهبود رقابت‌پذیری می‌شوند و در نهایت به توسعه و رشد اقتصادی کمک می‌کنند. امکانات و زیرساخت‌های مهم در حمل و نقل جاده‌ای عبارتند از آزادراه‌ها، بزرگراه‌ها، راه‌های اصلی، راه‌های

۵-۲-۲- ناوگان مسافری جاده‌ای

تعداد ناوگان مسافری جاده‌ای در کشور که شامل مجموع اتوبوس‌های عمومی، مینی‌بوس‌های عمومی و سواری‌های کرایه جاده‌ای دارای پلاک ایرانی کشور می‌شود، از ۸۹ هزار دستگاه در سال ۱۳۹۱، در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ به ترتیب به ۹۲ هزار دستگاه و ۹۸ هزار دستگاه افزایش پیدا کرده است. اما در سال ۱۳۹۴، ۱۶ هزار دستگاه کاهش یافته و به تعداد ۸۲ هزار دستگاه رسیده و در نهایت در پایان سال ۱۳۹۵ به ۸۳ هزار دستگاه افزایش یافته است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود تغییرات تعداد ناوگان مسافری در طول دوره چهارساله در مجموع کاهشی بوده و از ۸۹ هزار به ۸۳ هزار دستگاه رسیده است. بنابراین دارای رشد متوسط سالیانه ۱/۷- درصد بوده است.

۵-۲-۳- متوسط عمر ناوگان باری

متوسط عمر ناوگان باری کشور از دیگر شاخص‌هایی است که در ارزیابی عملکرد به آن توجه می‌شود. این شاخص، برخلاف پیش‌بینی‌های وزارت راه و شهرسازی، طی دوره مورد بررسی به‌جای کاهش، افزایش داشته است به‌طوری که متوسط عمر ناوگان باری طبق آمار رسمی سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای کشور در سال ۱۳۹۱، ۱۵/۹ سال بوده است که در پایان سال‌های ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۵ به ترتیب به ۱۷/۱، ۱۷/۳، ۱۶/۱ و ۱۶/۴ سال، تغییر یافته است. به‌طوری که مشاهده می‌شود این روند دچار نوسان بوده و در مجموع طی دوره چهارساله از ۱۵/۹ سال به ۱۶/۴ سال افزایش یافته و رشد متوسط سالیانه ۰/۸ درصد را به همراه داشته است. با توجه به سیاست‌های وزارت راه و شهرسازی مبنی بر نوسازی و کاهش سن ناوگان حمل‌ونقل، انتظار می‌رود که این شاخص رشد منفی داشته باشد یعنی متوسط عمر وسایل نقلیه باری عمومی کاهش پیدا کند اما این هدف محقق نشده است.

۵-۲-۴- متوسط عمر ناوگان مسافری

متوسط عمر ناوگان مسافری طی دوره چهارساله ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۵ از ۱۴/۶ سال به ۱۴/۲ سال در پایان دوره رسیده یعنی به‌طور سالیانه متوسط رشد ۰/۶- درصد را دارا بوده است. این مقدار کاهش سن ناوگان کمتر از رقم مورد انتظار است. نکته: با عنایت به ارتباط مستقیم سن ناوگان مسافری با امنیت جانی مسافران، این شاخص از اهمیت زیادی برخوردار بوده و انتظار می‌رود برنامه دولت مبنی بر نوسازی ناوگان

کشور در سال ۱۳۹۱ یعنی سال پایانی دولت دهم، ۲۱۸۵ کیلومتر بوده که در سال ۱۳۹۲ به ۲۲۰۳ کیلومتر و در سال ۱۳۹۳ به ۲۴۰۱ کیلومتر افزایش یافته، اما در سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ افزایشی نداشته است. بدین ترتیب در طول دوره چهارساله دولت یازدهم طول آزادراه‌های کشور حدود ۲۱۶ کیلومتر افزایش پیدا کرده و رشد متوسط سالیانه‌ای معادل ۲/۳ درصد داشته است.

۵-۲-۱- طول بزرگراه‌ها

طول بزرگراه‌های کشور در سال پایه (۱۳۹۱) ۱۲۹۶۹ کیلومتر بوده که در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵ به ترتیب به ۱۴۱۵۵، ۱۴۴۸۸، ۱۵۴۶۲ و ۱۶۶۲۷ کیلومتر رسیده است. به‌طوری که می‌بینیم طول بزرگراه‌های کشور در دوره چهارساله، با مجموع افزایش ۳۶۵۸ کیلومتر، رشد متوسط سالیانه‌ای معادل ۶/۴ درصد را به‌خود اختصاص داده است.

۵-۲-۵- ناوگان

از شاخص‌های ناوگان حمل‌ونقل جاده‌ای، چهار شاخص تعداد ناوگان باری، تعداد ناوگان مسافری و متوسط عمر آنها آورده شده است. منظور از ناوگان، مجموعه وسایل نقلیه عمومی اعم از اتوبوس، مینی‌بوس، سواری و انواع کامیون‌های عمومی است که برای حمل‌ونقل مسافر و کالا در جاده‌های کشور مورد استفاده قرار می‌گیرند.

۵-۲-۱- ناوگان باری جاده‌ای

تعداد ناوگان جاده‌ای حمل‌کالا، در سال ۱۳۹۱، ۳۷۸ هزار دستگاه بوده است که در پایان سال ۱۳۹۲، با ۱۷ هزار دستگاه افزایش به ۳۹۵ هزار دستگاه رسیده است. در سال ۱۳۹۳، ۲۸ هزار دستگاه به ناوگان باری افزوده شده و به تعداد ۴۲۳ هزار دستگاه رسیده است، اما در سال ۱۳۹۴، کاهشی معادل ۷۰ هزار دستگاه را شاهد هستیم. سپس با افزایش ۷ هزار دستگاه در سال ۱۳۹۵ به تعداد ۳۶۰ هزار دستگاه رسیده است. بدین ترتیب در طول دوره چهارساله یعنی از ابتدای ۱۳۹۲ تا انتهای ۱۳۹۵، ناوگان باری کشور نه تنها افزایش نداشته است، بلکه در مجموع با کاهش ۱۸ هزار دستگاه مواجه بوده و رشد منفی داشته است. به‌عبارت دیگر نرخ رشد متوسط سالیانه تعداد ناوگان باری کشور طی دوره چهارساله (۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵) ۱/۲- درصد بوده است. یعنی تعداد ناوگان باری به‌طور متوسط سالیانه ۱/۲ درصد کاهش پیدا کرده است.

حمل و نقل جاده‌ای، با جدیت بیشتری دنبال شود.

۳-۳-۵- ترانزیت کالا

سومین شاخص مورد بررسی در حیطة بهره‌برداری، میزان کل ترانزیت کالا از طریق جاده است که در دو سال ابتدایی دوره روند صعودی و در دو سال پایانی روند نزولی را طی کرده است به طوری که در مجموع، طی دوره چهارساله ۱۳۹۲ الی ۱۳۹۵، کل ترانزیت کالای جاده‌ای با نرخ رشد متوسط سالیانه ۷/۵- درصد، از ۱۰/۷ میلیون تن در ابتدای سال ۱۳۹۲ به ۷/۸ میلیون تن در پایان سال ۱۳۹۵، کاهش پیدا کرده است. با توجه به اهمیت ترانزیتی ایران و موقعیت جغرافیایی بسیار مناسب کشور برای ایجاد ارتباط تجاری بین کشورهای شمال، جنوب، شرق و غرب ایران، مقتضی است متولیان بخش حمل و نقل کشور، نحوه بهره‌برداری از این مزیت‌ها و فرصت‌ها را بیشتر مورد توجه قرار دهند.

۳-۵- بهره‌برداری

در بین شاخص‌های ارزیابی از جنبه بهره‌برداری، سه شاخص مهم یعنی میزان کل جابجایی بار، تعداد کل جابجایی مسافر و میزان کل ترانزیت کالا مورد ارزیابی و مقایسه قرار گرفته است.

۱-۳-۵- کالای جابجا شده

میزان کل کالای جابجا شده، طبق آمار موجود، در طول دوره مورد بررسی از ۶۱۱ میلیون تن در ابتدای دوره، به ۵۴۷ میلیون تن در انتهای دوره، کاهش یافته است به عبارتی با کاهش ۶۴ میلیون تن طی دوره، دارای رشد متوسط سالیانه ۲/۷- درصد بوده است.

۲-۳-۵- مسافر جابجا شده

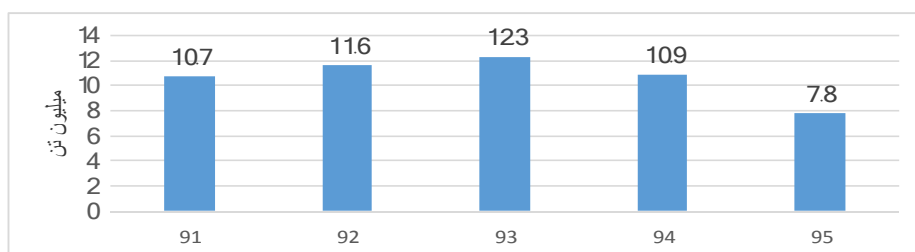
تعداد کل مسافر جابجا شده در سطح کشور (سفرهای عمومی) نیز طی دوره مورد بررسی همواره روند کاهشی داشته، به طوری که از ۴۱۶ میلیون نفر در ابتدای دوره به ۲۷۱ میلیون نفر کاهش پیدا کرده است به عبارت دیگر طی دوره چهارساله دولت یازدهم، ۱۴۵ میلیون نفر از تعداد مسافرانی که با ناوگان عمومی مسافرت کرده‌اند، کاسته شده است که روند کاهشی این تعداد با نرخ متوسط سالیانه ۱۰/۱- درصد اتفاق افتاده است. این روند کاهشی گرچه دلایل مختلفی دارد، اما با سیاست‌ها و برنامه‌های وزارت راه و شهرسازی مبنی بر گسترش حمل و نقل عمومی در راستای کاهش شدت مصرف انرژی در حوزه حمل و نقل، تناقض دارد. بدیهی است که اصلاح رویه جاری مستلزم اتخاذ تدابیر و برنامه‌های دقیق و اجرای آن برنامه‌هاست.

۴-۵- بررسی عملکرد و هزینه تمام شده حمل و نقل جاده‌ای

در حوزه بار

یکی از موضوعات مهم در حوزه تخمین هزینه تمام شده خدمات ارایه شده بخش حمل و نقل جاده‌ای در حوزه بار، پاسخ به این سوال کلیدی است که بار کلی جابجا شده در بخش جاده ای این است که بار مذکور چگونه و با چه ترکیبی و بین چه مناطقی جابجا می‌شود. ممکن است به این سوال نیز مواجه شود که با توجه به مصرف انرژی، چه ترکیبی از انواع وسایل موجود، بهیچگی را برای حمل بار در زیر بخش جاده‌ای به ارمغان می‌آورد.

نمودار ۱. میزان ترانزیت جاده‌ای کالا طی سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵



جدول ۱۳. ترکیب کلی حمل بار زمینی در کشور در زیر بخش جاده ای در سال ۱۳۹۷ (میلیون تن)

نوع حمل بار	تناژ بار داخلی (سال ۱۳۹۷)	تناژ بار در ارتباط با خارج از کشور (سال ۱۳۹۷) - ترانزیت	تناژ کل (سال ۱۳۹۷)
جاده ای	۴۴۲	۹	۴۵۱

منبع: سالنامه سازمان حمل و نقل و راهداری، ۱۳۹۷

۵-۵- بررسی عملکرد و هزینه تمام شده حمل و نقل

جاده ای در حوزه مسافر

در حمل و نقل مسافری، یکی از شقوق چهار گانه حمل مسافر، جاده ای است. هر چند آمار و اطلاعات تخمینی از سفر با وسیله شخصی موجود است لیکن جدول ۱۴ وضعیت حمل مسافر در زیر بخش جاده ای طی سال ۱۳۹۷ به تفکیک اتوبوس، مینی بوس و سواری کرایه نشان داده شده است.

در جدول ۱۳ ترکیب حمل بار زمینی طی سال ۱۳۹۷ نشان داده شده است. به طوری که در جدول فوق مشاهده می شود، ۴۵۱ میلیون تن بار طی سال ۱۳۹۷ توسط کامیون ها جابجا شده است.

جدول ۱۴. وضعیت ارایه خدمات حمل و نقل مسافر در زیر بخش جاده ای و سهم آن از کل مسافرت ها طی سال ۱۳۹۷

وسیله سفر	میلیون نفر - کیلومتر	ناوگان	سهم هر دستگاه وسیله نقلیه از همان ناوگان (میلیون نفر کیلومتر)
اتوبوس	۳۶۴۵۰	۱۵۰۵	۲۴/۲
مینی بوس	۳۶۷۴	۲۲۳۷۶	۰/۱۶
سواری کرایه	۳۵۵۷	۲۶۵۳۴	۰/۱۳
جمع کل جاده ای	۴۳۶۸۱	۶۳۹۲۵	-

به طوری که در جدول ۱۴ ملاحظه می شود سهم هر واحد اتوبوس بر حسب میلیون نفر - کیلومتر به مراتب از دو وسیله دیگر ناوگان حمل و نقل عمومی در زیر بخش جاده ای به مراتب بالاتر است و می توان گفت در میان این سه نوع وسیله بار اصلی حمل و نقل مسافر بر دوش اتوبوس برون شهری است و سواری کرایه و مینی بوس جایگاهی ندارد.

۶-۱- چالش تأمین مالی زیر ساخت

۶-۱-۱- نقش ضعیف صندوق توسعه ملی در تأمین مالی زیرساخت

طی سال های اخیر امکان استفاده از منابع صندوق توسعه ملی براساس نظامنامه ارزی برای توسعه ناوگان حمل و نقل فراهم است. هر چند نیاز پروژه های جاده ای و ریلی به تأمین مالی ارزی بسیار محدود است لیکن تسهیلات ارزی صندوق توسعه ملی برای تأمین منابع مالی نوسازی ناوگان قابل استفاده و مفید است. همچنین حائز اهمیت است؛ گواهی تعهد دولت به پرداخت اجاره به شرکت سرمایه گذار می تواند به عنوان وثیقه اخذ تسهیلات توسعه ای توسط شرکت های پروژه قراردادهای مشارکتی و نیز توسعه ناوگان حمل و نقل جاده ای در نظر گرفته شود. اگرچه طی تفاهات اولیه با صندوق توسعه ملی، توثیق

۶-۲- خط مشی گذاری هزینه عمومی در بخش حمل و نقل

جاده ای

در بخش پیشین، عملکردها و برنامه های مدیریت هزینه عمومی در زیر بخش جاده ای مورد بررسی قرار گرفت. در این بخش مقوله خط مشی گذاری و تصمیم گیری هزینه عمومی در زیر بخش حمل و نقل جاده ای ارایه شده است. در همین راستا، چالش های مترتب بر خط مشی گذاری زیر بخش حمل و نقل جاده ای به صورت فهرست وار در ذیل آمده است.

عواید معین اجاره که در قراردادهای مشارکت ذکر می‌شود تصریح شده است، ولی هنوز سازوکار این مهم مشخص و تبیین نشده است.

۶-۱-۲- نقش ضعیف بانک‌های توسعه‌ای در تأمین مالی زیرساخت

در کشور ما علیرغم وجود بانک‌های توسعه‌ای، این بانک‌ها عموماً از مأموریت‌های توسعه‌ای خود فاصله گرفته‌اند. در بسیاری از کشورها بانک‌های توسعه‌ای از دریافت سپرده‌های خرد منع شده‌اند؛ لذا در معرض ریسک‌های سیستماتیک قرار نمی‌گیرند و از این رو با مقررات کفایت سرمایه بازل ارزیابی نمی‌شوند و صرفاً به مدیریت سبد دارایی‌های خود می‌پردازند. در کشور ما همه بانک‌ها در یک ردیف با هم مقایسه می‌شوند و سپرده‌های قانونی آنها نزد بانک مرکزی با هم تفاوتی ندارد. طبق اساسنامه صندوق و قراردادهای عاملیت صندوق با بانک‌ها، بانک‌ها بازپرداخت اقساط تسهیلات را تقبل می‌کنند. در غیر این صورت صندوق توسعه از محل منابع بانک‌ها نزد بانک مرکزی نسبت به تسویه مطالبات خود اقدام خواهد کرد. از این رو بانک‌ها کمال سختگیری را در اعطای تسهیلات به کار می‌گیرند و انتظار نرخ‌های بازدهی بالا را برای طرح‌های پیشنهادی دارند که در حوزه حمل‌ونقل زمینی چنین نرخ‌های بازگشت بالایی امکان‌پذیر نیست. همچنین در اخذ وثیقه‌ها نیز سختگیری می‌کنند و شرایط تسهیلات سایر بانک‌های توسعه بین‌المللی را ندارند. در شرایطی که در کشور وام‌های بلندمدت توسعه‌ای وجود ندارد و بانک‌های توسعه‌ای حضور تأثیرگذاری ندارند، بایستی سازوکاری تعین شود که با تقبل بخشی از سودهای تسهیلات بانک‌های تجاری، این تسهیلات را به ویژگی‌های تسهیلات توسعه‌ای نزدیک‌تر سازند. تقبل یارانه در صورتی که عمومیت یابد، به دلیل حجم بالا و ارزی بودن این اقساط از توان منابع داخلی سازمان راهداری و راه‌آهن خارج خواهد بود. بنابراین بایستی منبع پایداری مانند صندوق توسعه حمل‌ونقل برای این منظور در نظر گرفته شود.

۶-۱-۳- نبود صندوق تخصصی پروژه زیرساخت

تاکنون تجربه موفق از روش تأمین مالی از طریق صندوق پروژه بویژه در حوزه زیرساخت جاده‌ای در دست نیست. در این راستا سازوکار نهادی و قانونی مورد نیاز است. صندوق

پروژه بازار سرمایه را می‌توان مابه‌ازای شرکت پروژه در بازار سرمایه در نظر گرفت. عمر صندوق پروژه مشابه شرکت پروژه محدود به مدت قرارداد پروژه تا استهلاك کامل سرمایه‌گذاری است و درآمد و هزینه‌ها و فعالیت‌های آن در محدوده پروژه باقی می‌ماند. ویژگی منحصر به فرد صندوق این است که مدیریت صندوق متناسب با نیاز به تأمین مالی پروژه اقدام به صدور واحدهای جدید کند و نیازی نیست که تمامی پول در پذیره‌نویسی به‌طور کامل جمع شود. همچنین در این صندوق‌ها امکان جذب سرمایه‌گذاران نهادی مانند صندوق‌های بازنشستگی، بیمه‌ها و بانک‌ها که به دنبال منافع بلندمدت هستند وجود دارد.

۶-۱-۴- نقش ضعیف شرکت‌های تأمین سرمایه در تأمین مالی

زیرساخت حمل و نقل جاده‌ای

شرکت‌های تأمین سرمایه نقش‌های متنوعی در تأمین مالی مبتنی بر بازار سرمایه ایفا می‌کنند. با کمک شرکت‌های تأمین سرمایه بین‌المللی می‌توان اوراق بهادار پروژه‌های آزادراهی، بزرگراه‌ها و احداث پارک‌های لجستیک را در بازارهای سرمایه بین‌المللی منتشر کرد. شرکت‌های بزرگ تأمین سرمایه می‌توانند به‌صورت تخصصی نقش مدیریت سبد سرمایه‌گذاری‌های زیرساخت بانک‌ها و سایر مؤسسات مالی را برعهده گیرند و اوراق بهادار مربوط به هر پروژه را بین چندین بانک و صندوق بازنشستگی و صندوق سرمایه‌گذاری و بیمه و ... توزیع کنند. اگرچه پیش‌نیاز این موضوعات سودده کردن پروژه‌ها برای سرمایه‌گذاران و نیز جذاب کردن اوراق بدهی پروژه‌ها است.

۶-۲- ضعف در قوانین و مقررات موجود

موانع و محدودیت‌های قانونی که در مسیر ثبات و به‌کارگیری روش‌های نوین بکارگیری و اتخاذ تصمیم در جلب مشارکت بخش خصوصی وجود دارد بسیار زیاد است. این در حالی است که توانمندسازی بخش خصوصی در حوزه حمل و نقل جاده‌ای، نقش قابل توجهی در توسعه اقتصادی، اصلاحات و مکانیسم توسعه زیرساخت‌ها دارد. به عنوان مثال برای اجرای پروژه‌های زیرساختی و احداث راه‌های اصلی شریانی و غیر شریانی، علیرغم اراده دولت بر واگذاری پروژه‌ها به بخش خصوصی (از جمله تنظیم و ارایه لایحه مشارکت عمومی - خصوصی) در حال حاضر در ایران ساختار حقوقی و قانونی مناسبی برای اجرای پروژه‌های PPP وجود ندارد و این ساختار فقط برای رویه‌های سنتی و مرسوم کارایی دارد. (صادقی شاهدانی، ۱۳۹۱)

و آیین‌نامه مجزایی برای طرح‌های فوق‌الذکر و سایر طرح‌های مشابه تدوین شود. (روحانی‌نژاد و همکاران، ۱۳۹۴)

۶-۳- ضعیف‌های موجود در نهاد متولی حمل و نقل جاده‌ای در بخش عمومی با تاکید بر مسأله تأمین مالی پروژه‌ها

برخی ضعیف‌های موجود در بخش عمومی در حوزه حمل‌ونقل جاده‌ای به شرح زیر هستند.

۶-۳-۱- نبود مدیریت سیستمی، هماهنگی و اثربخش در بخش حمل‌ونقل

در حال حاضر علی‌رغم وجود سازمان متولی در حوزه حمل و نقل جاده‌ای ذیل وزارتخانه راه و شهرسازی کارکرد عملی و منسجمی که پوشش‌دهنده همه موضوعات مترتب بر خط مشی گذاری واحد توسط سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای باشد، مشاهده نمی‌گردد. به عنوان مثال در حوزه ایمنی راه‌ها و تصادفات جاده‌ای به طور عام و مقوله نقاط حادثه خیز به طور خاص، کارکرد جاری پاسخ‌دهنده نیاز فوری و عکس‌العمل شتابان مورد نظر نیست. علاوه براین، در خصوص جذب سرمایه‌گذاری از طریق مشارکت بخش عمومی-خصوصی در زیربخش حمل‌ونقل جاده‌ای باشد مشاهده نمی‌گردد. هر چند در دستگاه‌های دیگر مانند شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل دفتر جذب سرمایه مستقر است، ولی فصل مشترک فعالیت آن نهاد با ستاد وزارتخانه مشخص نشده است. شایان ذکر است فعالیت‌های دفتر جذب سرمایه وزارتخانه در زمینه جذب سرمایه‌گذاری مشارکتی بیشتر روی آزادراه‌ها و بزرگراه‌ها متمرکز داشته است.

۶-۳-۲- نبود سازوکار جامع و شفاف واگذاری، پیگیری و اجرای پروژه‌های حمل‌ونقل جاده‌ای

برای تأمین مالی پروژه‌ها روش‌های مختلفی استفاده می‌شود، ولی هیچگاه دو روش تأمین مالی (جز بودجه دولتی) به‌طور همزمان برای یک پروژه پیگیری نمی‌شود. در صورتی‌که انعقاد قرارداد با طرف مشارکت منافاتی با تأمین مالی سهم دولت از طریق فاینانس داخلی یا خارجی یا بهتر از آن اعطای فاینانس به سرمایه‌گذار پروژه ندارد. شاید علت این موضوع تعدد زیاد پروژه‌ها باشد. دلیل دیگر این مسئله، نبود سامانه‌ای متمرکز برای

یکی از نمونه‌های عدم پایداری قوانین که تأثیر فراوانی در سوددهی پروژه‌های آزادراهی دارد، اعمال مالیات ارزش‌افزوده بر درآمدهای حاصل از عوارض قراردادهای آزادراهی مشارکتی می‌باشد. موضوع دیگر اینکه سرمایه‌گذار، هم‌به‌موجب قانون کشور خود و هم کشور میزبان، مالیات جداگانه بپردازد معقول نیست و سبب جلوگیری از سرمایه‌گذاری مشترک می‌گردد. در حال حاضر ایران با کشورهای معدودی بر سر حذف مالیات مضاعف (اجرای پروژه‌های فرامرزی) توافقنامه امضا نموده است و باید این امر توسعه یابد. در ذیل برخی خلایق‌های قانونی و بسترسازی برای قوانین لازم جهت اصلاح فرآیندهای قانونگذاری و خط مشی گذاری در حیطه حمل و نقل جاده‌ای آمده است.

۶-۲-۱- عدم وجود بند قانونی شفاف برای اعطای مجوز طرح‌های ترکیبی در قراردادهای مشارکت

اعطای امتیاز بهره‌برداری از اراضی دولتی به سرمایه‌گذاران در حاشیه زیرساخت‌های حمل‌ونقل در حال حاضر انجام می‌گیرد. ولی قانون یا حداقل آیین‌نامه‌ای برای تقویت پایه قانونی اعطای این امتیازها و همچنین مشخص کردن سقف و حدود این امتیازها و انواع مختلف امتیازهای قابل اعطا تدوین و تصویب نشده است.

۶-۲-۲- آسیب‌های مطرح در قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور

این قانون در زمان تصویب در نوع خود یکی از مترقی‌ترین قوانین و مقررات بود. لکن با پیشرفت ابزارها و نهادهای بازارهای پولی و مالی و بهبود رویکردهای مدیریت پیمان و سایر موارد، امروزه نیاز به جایگزینی این قانون با قانون مشارکتی جامع‌تر، بیشتر احساس می‌شود. وجود قراردادهای تأمین مالی و ساخت متنوع مانند BOT و موافقتنامه‌های مختلف و ... در این قانون پوشش داده نمی‌شود. همچنین نیاز به قوانین و مقررات مشابه در مورد تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام، طرح‌های تعریض، طرح‌های بهسازی و بهره‌برداری و نگهداری و ... احساس می‌شود. همچنین به دلیل اینکه این قانون مشارکت در احداث فقط روی طرح‌های احداث راه‌ها متمرکز شده است و انعطاف لازم برای تدوین آیین‌نامه جامع‌تر فراهم نبوده، نیاز است قوانین

سرمایه‌گذاری‌ها با نرخ سود شورای پول و اعتبار را تعهد کند، یا به سرمایه‌گذاران در تعهد نرخ عوارض سایه ضمانتنامه‌هایی بدهد. پشتوانه عواید آتی این ضمانتنامه‌ها با تعهد دولت می‌تواند به سرمایه‌گذاران برای فروش عواید آتی پروژه‌هایشان یا تأمین وثیقه‌های مورد نیازشان برای دریافت تسهیلات پروژه‌محور دیگر کمک کند. در همین راستا گشایش LC برای سرمایه‌گذاران نیز می‌تواند کارساز باشد.

۶-۳-۵- عدم پوشش ریسک تقاضا

ریسک تقاضا بدین معنا که اگر تقاضای واقع شده یا تقاضای پیش‌بینی شده در گزارش‌های هزینه - درآمد دوره مطالعه همخوانی نداشته باشد، برای جبران ریسک پوششی تعبیه نشده است. این ریسک در سال‌های ابتدای بهره‌برداری می‌تواند ناشی از تکمیل نشدن قطعه‌های دیگر پروژه باشد. پرداخت حق بهره‌برداری توسط دولت‌ها به سرمایه‌گذاران در حقیقت پوشش‌دهنده همزمان ریسک‌های تقاضا و قیمتگذاری می‌باشد.

۶-۳-۶- نگاه نازل به سرمایه‌گذاران به عنوان منبع مالی بدهی

با نرخ ثابت

یکی از دلایل کاهش رغبت سرمایه‌گذاران به سرمایه‌گذاری در توسعه حمل‌ونقل این است که دولت به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به عنوان منبع بدهی با نرخ ثابت می‌نگرد. این موضوع در طرح‌های راه‌آهن به دلیل اجاره‌محور بودن قراردادهای مشارکتی راه‌آهن تشدید می‌شود. این در حالی است که مشارکت صحیح سرمایه‌گذار در ریسک‌ها و منافع طرح سرمایه‌گذاری حمل‌ونقل و عدم ممانعت از احتمال بالا رفتن نرخ سود مشارکت می‌تواند به جذب بیشتر سرمایه‌گذاری منجر شود. جذابیت هر سرمایه‌گذاری عمدتاً با میزان سودآوری ناشی از قبول ریسک مرتبط است. در قراردادهای سرمایه‌گذاری راه‌آهن علاوه بر تعهد پرداخت نرخ ثابتی از اجاره به سرمایه‌گذار، حق دسترسی به حجم تردد ناوگان باری و مسافری وجود ندارد تا سرمایه‌گذاران در انتخاب فرصت‌های سرمایه‌گذاری توسعه راه‌آهن به توسعه محورهای پرترازیته و درآمدزا جذب شوند. (همان)

۶-۳-۷- ضعف نهادی و ساختاری در مدیریت هزینه‌های

عمومی

- در ساختار فعلی نهاد متولی سیاستگذاری و برنامه ریزی حمل و نقل جاده‌ای هزینه حمل‌ونقل در کشور و ریسک ترانزیت

پیگیری روند مذاکره و تأمین مالی پروژه‌ها قبل از انعقاد قرارداد و شروع احداث و عدم وجود شفافیت و عدم امکان رصد طرح‌ها است. به بیان دیگر مقوله پاسخگویی و شفافیت در پروژه‌های حمل و نقل جاده‌ای نیاز به تمرکز بیشتر دارد.

در حال حاضر قراردادهای مشارکت از طریق مذاکره و اگذار می‌گردد که باعث کاهش انگیزه و بدبینی در شرکت‌های راهسازی می‌شود در حالی که برگزاری شفاف مناقصات دو مرحله‌ای حتی اگر به جذب سرمایه‌گذار ختم نشوند باعث ایجاد شفافیت در فرآیندهای سرمایه‌گذاری خواهد شد. در همین راستا پایگاه داده‌ای از شرکت‌های راهسازی و عمرانی دارای توان مالی و فنی و همچنین شرکت‌های سرمایه‌گذاری و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌ها و بانک‌ها و شرکت‌های حمل‌ونقل بزرگ وجود ندارد و آگهی عمومی انجام مذاکرات انتشار نمی‌یابد. به دلیل ماهیت متفاوت پروژه‌های تأمین مالی و ساخت و بهره‌برداری و واگذاری از پروژه‌های طرح و ساخت، کمترین ارزش فعلی پرداخت‌های دولت، معیار مناسبی برای انتخاب برنده مناقصه‌ها نیست. شرایط مذاکره و نهایی کردن این طرح‌ها را هم بایستی مفصل‌تر در نظر گرفت.

۶-۳-۳- نبود سازوکار پوشش ریسک قیمتگذاری دولتی

سرمایه‌گذار بخش خصوصی از روال قیمتگذاری عوارض و حق دسترسی در کشور آگاه نیست و نسبت به دوام این روال در سال‌های آتی اطمینان ندارد. در حال حاضر در ایران قیمت‌گذاری نرخ عوارض بیشتر متکی به نظر افراد است تا متکی بر فرمول یا الگوریتم‌های مرجع و اعلام شده و در بین قوانین مربوط به سرمایه‌گذاری ماده‌ای مربوط به پوشش ریسک قیمت‌گذاری وجود ندارد. این مسأله در در زیر بخش حمل و نقل جاده‌ای همچون سایر زیر بخش‌های حمل و نقل مشهود است. اغلب اوقات سرمایه‌گذار در پروژه‌ای زیر ساختی ترجیح می‌دهد تضمین بانکی از دولت داشته باشد. این موضوع در خصوص سرمایه‌گذاران خارجی از اهمیت بیشتری برخوردار است. (همان)

۶-۳-۴- عدم تضمین در اجرای تعهدات دولتی

در حال حاضر در قراردادهای مشارکتی هیچ تضمینی برای تزریق به موقع سهم دولت به سرمایه‌گذار داده نمی‌شود. در مورد پروژه‌های زیرساخت حمل‌ونقل جاده‌ای دولت می‌تواند بازگشت اصل و فرع

نموده است. بنابراین زیر بخش حمل و نقل جاده‌ای به پیروی از نگاه موجود، دچار فرسودگی و به دلیل عدم حضور بخش خصوصی همواره دارای یک بهره‌وری پایین بوده است. لذا به تبع همین شرایط، استراتژی مشخصی از حیث ایجاد کارایی مشاهده نمی‌شود.

- نکته آخر این که در وزارت راه و شهرسازی علیرغم تلاش برای رفع مشکلات و تمهیدات فراوان به عمل آمده، همچنان هماهنگی بین سازمان‌ها و شرکت‌های بالادستی زیرمجموعه در این حوزه حمل و نقل جاده‌ای دچار ضعف سیستمی و ساختاری است و بیم آن می‌رود که این عدم هماهنگی مجدداً در مواقع بحران به ناکارآمدی منجر گردد.

۶-۴- فرسودگی و بهره‌وری پایین تجهیزات و ناوگان حمل و نقل جاده ای

فرسودگی و بهره‌وری پایین و مستهلک و قدیمی بودن ناوگان حمل و نقل از مشکلات و چالش‌های اساسی در این صنعت است که در صورت مشارکت بخش خصوصی هزینه‌های تعمیر، نگهداری و عملیاتی زیادی را متوجه این بخش خواهد نمود. این وضعیت مشکلات پر دامنه‌ای؛ نظیر ریسک بالا، الگوی مصرف غیربینه، تأخیر و نارسایی در ترانزیت کالا، افزایش نرخ‌های خدمات و.. را به دنبال خواهد داشت. (صادقی شاهدانی، ۱۳۹۱)

۶-۵- بی‌ثباتی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ناشی از مؤلفه‌های تورم، رکود و بیکاری

یکی از عوامل مهم برای توفیق نهادی در مدیریت هزینه‌های عمومی، ثبات اقتصادی، سیاسیو اجتماعی است. بی‌تردید، هر نوع بی‌ثباتی باعث افزایش هزینه مدیریت عمومی شده و اجرای برنامه‌ها را با مشکل مواجه می‌سازد. عواملی مانند تورم، اشتغال و بروز مشکلات سیاسی و یا هر عاملی که سبب بروز تأخیر در مرحله اجرا شود، سبب افزایش ناکارآمدی، کاهش پاسخگویی و افزایش ریسک عملیاتی می‌شود.

به خصوص که از ضرورت‌های اساسی مشارکت بخش خصوصی در حمل و نقل، این است که اقتصاد کشور از ثبات در تصمیم‌گیری‌ها در بخش‌های ارزی، گمرکی، قوانین کار، نرخ‌های تعرفه مربوط به خدمات و برخوردار باشد. بی‌ثباتی در بخش‌های مذکور، تصمیم‌گیری را برای مشارکت بخش خصوصی با مشکل مواجه می‌سازد و ریسک مشارکت را افزایش

در مقایسه با مقادیر جهانی به دلیل عدم یکپارچگی و انسجام در تصمیم‌گیری و سیاستگذاری بالاست.

- در ساختار فعلی وزارت راه و شهرسازی و نهاد متولی سیاستگذاری و برنامه ریزی حمل و نقل جاده‌ای، استراتژی، اهداف و سیاستگذاری در بخش حمل و نقل تعریف نشده است. همچنین در ساختار فعلی وزارت راه و شهرسازی یکپارچگی کامل در بخش حمل و نقل جاده ای وجود ندارد.

- در ساختار فعلی علاوه بر عدم یکپارچگی بین حمل و نقل جاده‌ای درون‌شهری و برون‌شهری که می‌تواند سیستم به هم پیوسته‌ای داشته باشد، نیاز است تا یکپارچگی بین مدل‌های مختلف حمل و نقل جاده‌ای در سطح درون‌شهری و یا برون‌شهری وجود داشته باشد. به بیان دیگر مسئله مهم در حوزه حمل و نقل ارتباط حمل و نقل درون‌شهری و برون‌شهری است که باید یکپارچه باشد. در حمل و نقل حومه‌ای و جایی که حمل و نقل درون‌شهری و برون‌شهری با هم متصل می‌شوند مشکلاتی ایجاد می‌شود. در حال حاضر نحوه خط مشی گذاری از حیث ارتباط و اتصال مسئولیت برون‌شهری وزارت راه و شهرسازی و مسئولیت درون‌شهری وزارت کشور مشکل ایجاد می‌کند. بنابراین در ساختار مطلوب باید حمل و نقل درون‌شهری و برون‌شهری یکپارچه باشد (ارتباط بین وزارت راه و شهرسازی و وزارت کشور)

- به‌طورکلی نگاه در بخش حمل و نقل ایران به‌صورت پروژه‌ای غالب است و این در حالی است که باید در یک مدل کلان سیستمی متشکل از مولفه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی مبتنی بر نگاه یکپارچه و ملی باشد.

- طی سالیان اخیر زمان و انرژی وزارت راه و شهرسازی معطوف به مسئله خط مشی گذاری در دو حوزه ذاتا متناظر و ماهیتا متفاوت شهرسازی و حمل و نقل بوده است. این در حالی است که نگاه سابق وزارت راه و ترابری مبنی بر ساخت بوده و بر بهره‌برداری، نگهداری و پشتیبانی تأکید نمی‌کرد. بنابراین ساختار کنونی خط مشی گذاری حمل و نقل جاده ای میراث ساختار قدیمی وزارت راه و ترابری است و مسلماً نمی‌تواند برای توسعه و پاسخ متناظر با شرایط روز بخش حمل و نقل مفید فایده باشد. به بیان دیگر، نگاه تصمیم گیر در حوزه حمل و نقل جاده ای برای سالیان مستمر و پیاپی، همان نگاه قدیمی وزارت سابق راه و ترابری مبتنی بر بنگاهداری در بخش حمل و نقل بوده که سبب بزرگ شدن بدنه دولت گردیده و چابکی را از خود دور

-منابع درآمدی دستگاه‌های حمل‌ونقلی.

-سایر درآمدهای بخش حمل‌ونقل.

بهرتر است جهت حفظ مدیریت یکپارچه منابع در بخش حمل‌ونقل، تمام درآمدهای بخش‌های مختلف از جمله زیر بخش جاده‌ای و... در این صندوق‌ها تجهیز شوند و از طریق آنها به بخش‌های مختلف تخصیص داده شوند. همچنین مطالعه تجربه جهانی نشان داد، برخی کشورها مانند آمریکا و روسیه صندوق‌های جداگانه بخشی دارند (صندوق بزرگراهی ایالت و صندوق اعتبار بزرگراه فدرال در آمریکا و صندوق‌های جاده‌ای منطقه‌ای در روسیه). از این‌رو، با الهام از تجربه این کشورها توصیه می‌شود؛ جهت مدیریت تخصصی منابع درآمدی هر بخش (ریلی، جاده‌ای، بنادر، هوایی) صندوق‌های تخصصی حمل‌ونقل ملی و منطقه‌ای، خود به بخش‌های جداگانه ریلی، جاده‌ای، بنادر و هوایی تقسیم‌بندی شوند.

۶-۶-۲- تخصیص انواع درآمدهای مالیاتی به نفع صنعت

حمل‌ونقل جاده‌ای

توصیه می‌شود انواع مالیات‌ها مانند مالیات بر سوخت، مالیات بر ثبت‌نام وسیله نقلیه، مالیات بر خرید و فروش وسایل نقلیه و... توسط قانونگذاران، جهت تخصیص‌دهی به صنعت حمل‌ونقل کشور تعیین شود.

۶-۶-۳- تجهیز دستگاه‌های بهره‌بردار به منابع مالی پایدار

ازجمله نقاط ضعف تأمین مالی زیر بخش حمل‌ونقل جاده‌ای کشور، عدم تجهیز دستگاه‌های بهره‌بردار به منابع مالی پایدار است. از این‌رو، توصیه می‌شود با وضع انواع عوارض بر مصرف‌کنندگان زیرساخت‌های حمل‌ونقلی، دریافت وجه از تردد کنندگان آزاد راه‌ها و بزرگراه‌ها و...، منابع پایدار مشخصی را به‌منظور رفع کاستی‌های موجود، استقلال مالی دستگاه‌ها در تأمین هزینه‌ها و توسعه تأمین مالی بخش حمل‌ونقل تخصیص دهند. در همین راستا استفاده از قراردادهای بلندمدت در نگهداری و بهره‌برداری بزرگراه‌ها یکی از مزایای مدل‌های مشارکتی کشورهای فنلاند و آمریکا، امکان بهره‌برداری و نگهداری پروژه برای دوره بلندمدت است. این موضوع موجب افزایش انگیزه بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در زیر بخش حمل‌ونقل جاده‌ای است. از این‌رو توصیه می‌شود جهت جلب بیشتر مشارکت بخش خصوصی، امکان استفاده از قراردادهای بلندمدت در نگهداری و بهره‌برداری بزرگراه‌های کشور فراهم شود.

می‌دهد. یکی از مشکلات مطرح در طرح‌های مورد نظر سازمان حمل و نقل جاده‌ای، نبود ثبات مورد انتظار در سیاست‌هاست و البته حمایت‌های وزارت راه نیز در این باره حایز اهمیت فراوان است. (ترکان و شهبازی، ۱۳۸۹)

نحوه اقدام و عملیات در برنامه‌های سازمان و تشکیلات اتخاذ تصمیم سیاستی پیرامون برنامه‌های توسعه حمل و نقل جاده‌ای به‌صورت فراگیر با مسائل اجتماعی و سیاسی مثل شهرسازی، اشتغال و حفاظت محیط زیست و... روبه‌رو است. لذا این مسائل می‌تواند منجر به مخالفت عمومی، تحمیل هزینه‌های مازاد و تأخیر برنامه‌های مورد نظر به منظور رفاه شهروندان در زمینه حمل و نقل جاده‌ای شود.

۶-۶-۱- نقاط قوت و پتانسیل موجود در زیر بخش حمل و نقل

جاده‌ای

۶-۶-۱-۱- تشکیل صندوق‌های تخصصی حمل‌ونقل

یکی از پتانسیل‌های موجود به تبع خط مشی‌گذاری‌های انجام شده در حوزه حمل و نقل جاده‌ای، مسأله استفاده از صندوق تخصصی حمل و نقل است که در ماده ۴۸ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه مورد تأکید قرار گرفته است البته به نظر می‌رسد در سال کنونی (۱۳۹۸)، وزیر راه و شهرسازی برای راه اندازی این صندوق عزم ویژه‌ای دارد. به گونه‌ای که از بعد هزینه عمومی در نظر گرفته شده در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ مبلغ ۲۰۰ میلیارد ریال به منظور تأسیس و راه اندازی آن منظور شده است. همچنین وزیر مذکور به بودجه در نظر گرفته شده برای تأمین مالی این صندوق در حدود ۱۹۰۰۰۰ میلیارد ریال اشاره نموده است. واقع امر اینکه از بعد ادبیات تأمین مالی در مشاهده تجربیات سایر کشور، ازجمله مهمترین وجوه تمایز منابع تأمین مالی کشور ما و کشورهای مورد بررسی، عدم وجود صندوق‌های تخصصی ویژه حمل‌ونقل، جهت مدیریت منابع مالی و تخصیص آن به بخش‌های مختلف است. به همین منظور توصیه می‌شود مطابق الگوی کشورهای روسیه، فنلاند و آلمان صندوق‌های تخصصی حمل‌ونقل در دو سطح ملی (برای پروژه‌های ملی) و منطقه‌ای (برای پروژه‌های منطقه‌ای) تأسیس شده و به تأمین مالی بخش حمل‌ونقل بپردازند. با توجه به تجربه جهانی می‌توان از منابع زیر برای تجهیز این صندوق استفاده کرد:

-منابع درآمدی پایدار مانند مالیات‌ها، عوارض جاده‌ای، وجه مسافران بابت خدمات هوایی و...

-منابع بودجه‌های سنواتی.

۷- نتیجه گیری

- خط مشی مالیه عمومی در بخش حمل و نقل را می توان در سه هدف انضباط مالیه عمومی بخش حمل و نقل، تخصیص بهینه منابع و کارآ عمل نمودن بخش خلاصه نمود.

- به طور کلی برای خط مشی مالیه عمومی در بخش حمل و نقل دو رویکرد می توان متصور بود، یکی مدیریت سمت عرضه خدمات حمل و نقل و دیگری مدیریت هزینه ها در سمت تقاضا. با این توضیح که هرگاه صحبت از افزایش عرضه به میان آمد به معنای توسعه و افزایش ظرفیت ناوگان حمل و نقل و سیستم های حمل و نقل همگانی است. اما معمولاً تجربه نشان داده است که با افزایش عرضه پس از مدتی تقاضای سفر هم افزایش می یابد که خود موجب افزایش مضاعف ناوگان خواهد شد. از طرفی افزایش عرضه مذکور در بخش حمل و نقل، نیاز به منابع اقتصادی دارد که معمولاً دولت ها و مسئولین شهری در تأمین آن بدون دریافت مالیات از مردم ناتوانند.

- از مهم ترین رویکردهای مورد استفاده برای مدیریت تقاضا، استفاده از روش قیمت گذاری جاده ای است. طی سالیان زیادی قیمت گذاری جاده ای به عنوان یکی از روش های مهم کاهش ترافیک جاده ای، کیفیت زیرساخت ها، ارتقاء ایمنی و کاهش تصادفات مطرح شده است. در این خصوص مطالعات زیادی انجام شده است که مؤید تأثیر مثبت قیمت گذاری جاده ای است.

- بررسی خط مشی مالیه عمومی حمل و نقل جاده ای در کشور در دو حوزه راهبری و توسعه حمل و نقل جاده ای امکانپذیر است. در خصوص طرح های تملک دارایی طی سال های مختلف، هر چند تخصیص به طرح های برنامه حمل و نقل جاده ای طی سال های مورد اشاره بر مبنای پیشرفت فیزیکی صورت گرفته است، لیکن همواره محدودیت منابع مالی نقش اصلی را در به بهره برداری نرسیدن طرح های حمل و نقل جاده ای دارد. کمبود منابع و عدم تحقق برنامه های از پیش تعیین شده در موعد مقرر و مطابق برنامه زمانبندی شده به تورم طرح های عمرانی در بخش حمل و نقل جاده ای منجر گردیده است.

- تاکنون تجربه موفقی از روش تأمین مالی از طریق صندوق پروژه بویژه در حوزه زیر ساخت جاده ای در دست نیست.

در این راستا سازوکار نهادی و قانونی مورد نیاز است.

- موانع و محدودیت های قانونی که در مسیر ثبات و به کارگیری روش های نوین بکارگیری و اتخاذ تصمیم در جلب مشارکت بخش خصوصی وجود دارد بسیار زیاد است. این در حالی است که توانمندسازی بخش خصوصی در حوزه حمل و نقل جاده ای، نقش قابل توجهی در توسعه اقتصادی، اصلاحات و مکانیسم

- از بعد بخش عمومی، مسأله خط مشی مالیه عمومی، افزایش بهره وری و بازدهی فعالیت ها در بخش حمل و نقل مسئله ای مهم در تأمین مزیت رقابتی پایدار برای کشورها تلقی می شود، مضافاً اینکه با توجه به شرایط خاص حاکم بر کشور (مسأله تشدید تحریم ها و رکود اقتصادی)، اقتضاء می نماید تا راهکار مدیریت مخارج در بخش حمل و نقل (اعم از عمومی و خصوصی) به عنوان یک اقدام عاجل و فوری در کشور پیاده شود. به طور کلی خط مشی مالیه عمومی دارای ابعاد گوناگونی است که یکی از مهمترین و ملموس ترین آن، کاهش قیمت تمام شده ارائه خدمات و محصولات در بخش حمل و نقل است. نتایج تحقیقات در سطح جهانی نشان می دهد که هزینه های مدیریت بخش عمومی، لجستیک و ایجاد زیرساخت ها بخش قابل توجهی از قیمت تمام شده خدمات این بخش را شامل می شود.

- طی سه دهه اخیر، مدیریت هزینه ها به عنوان یکی از روش های پرکاربرد و اثرگذار در راستای کاهش قیمت تمام شده در سطوح حکمرانی دولتی، حکمرانی شرکتی و شبکه های سازمان های موفق مورد استفاده قرار گرفته است. بنا بر تجربه، کشورها و شرکت های موفقی که توانسته اند در قیمت محصولات خود مزیت رقابتی ایجاد کنند؛ هزینه های مترتب بر بخش حمل و نقل جاده ای یکی از مؤلفه های مهم قیمت تمام شده بوده است که این نمونه های موفق، تلاش ویژه ای در کاهش آن هزینه ها داشته است.

- هر چند کیفیت کلی زیر ساخت و نیز کیفیت جاده ها در ایران با عدد متوسط کشورهای اسلامی تقریباً یک میزان است، اما در مقایسه با کشورهایی نظیر مالزی، قطر، ترکیه، آذربایجان، عربستان سعودی، عمان، کویت، اندونزی رتبه پایین تری را دارد. همچنین از نظر شاخص عملکرد لجستیک نیز ایران با کسب رتبه ۶۴ جایگاه پایین تری نسبت به کشورهای مذکور عملکرد ضعیف تری دارد

- موضوع خط مشی مالیه عمومی، بیشتر ماهیتا عینی و ابزاری است تا ذهنی. به بیان دیگر در مقوله مدیریت هزینه های عمومی، غالباً سازوکارها، نحوه بکارگیری فنون و تکنیک های بکار گرفته شده در تخصیص بهینه منابع عمومی مورد توجه قرار می گیرند تا چستی آن ابزار یا تکنیک ها. بنابراین قابلیت کاربرد هر تکنیک پیش از هر نکته دیگر در اینجا مد نظر قرار می گیرد.

است. از این رو، توصیه می‌شود با وضع انواع عوارض بر مصرف‌کنندگان زیرساخت‌های حمل‌ونقلی، دریافت وجه از تردد کنندگان آزاد راه‌ها و بزرگراه‌ها و...، منابع پایدار مشخصی را به منظور رفع کاستی‌های موجود، استقلال مالی دستگاه‌ها در تأمین هزینه‌ها و توسعه تأمین مالی بخش حمل‌ونقل تخصیص دهند. در همین راستا استفاده از قراردادهای بلندمدت در **نگهداری و بهره‌برداری بزرگراه‌ها** یکی از مزایای مدل‌های مشارکتی کشورهای فنلاند و آمریکا، امکان بهره‌برداری و نگهداری پروژه برای دوره بلندمدت است.

-درخصوص خط مشی مالی عمومی در زیر بخش حمل و نقل جاده‌ای مطالعه کارشناسی جامعی صورت پذیرفته و بنابراین امکان تکرار خطاهای استراتژیک قبلی وجود دارد. لذا پیشنهاد می‌شود به منظور نیل به کارآیی و ارتقای عملکرد مدیریت بخش عمومی مطالعه مذکور صورت پذیرد.

علیرغم تغییرات و تحولات شتابان فناوری در سطح جهانی، ساختار حمل و نقل کشور به طور عام و زیر بخش جاده ای به طور خاص، متناسب با تغییرات شگرف مذکور تعریف و اصلاح نشده است. لذا تغییر رویکرد با در نظر داشتن اصلاح مالیه عمومی در حوزه حمل و نقل جاده ای اکیدا توصیه می‌گردد.

سرمایه‌گذاری با مشارکت بخش خصوصی و عمومی در زیر بخش حمل و نقل جاده ای با استراتژی مشخصی وجود ندارد. تعریف استراتژی مذکور مبتنی بر میان مدت و بلند مدت ضروری است. انطباق طرح‌های جامع زیر بخش جاده‌ای با طرح‌های جامع حمل‌ونقل کارآیی طرح‌ها را افزایش می‌دهد. بنابراین، شکل‌گیری نگاه یکپارچه و منسجم به توسعه کالبدی و صنعت حمل‌ونقل، سبب گسترش شبکه حمل‌ونقل براساس «توسعه تقاضامحور» و تبعیت از اصل یکپارچگی می‌گردد.

در راستای افزایش بهره‌وری استفاده از شقوق جایگزین فناوری پیشرفته و نو در برنامه‌های توسعه حمل و نقل جاده‌ای اکیدا توصیه می‌گردد.

برای ایفای نقش بهتر بخش عمومی در حکمرانی ضرورت دارد، فرصت کافی برای پرداختن به امورات و تعمق در سیاستگذاری و اتخاذ تصمیم و نظارت بر بخش‌های حمل و نقل بویژه حمل و نقل جاده‌ای فراهم شود.

توسعه زیرساخت‌ها دارد. به عنوان مثال برای اجرای پروژه‌های زیر ساختی و احداث راه‌های اصلی شریانی و غیر شریانی، علیرغم اراده دولت بر واگذاری پروژه‌ها به بخش خصوصی (از جمله تنظیم و رایه لایحه مشارکت عمومی- خصوصی) در حال حاضر در ایران ساختار حقوقی و قانونی مناسبی برای اجرای پروژه‌های PPP وجود ندارد

- سرمایه‌گذار بخش خصوصی از روال قیمتگذاری عوارض و حق دسترسی در کشور آگاه نیست و نسبت به دوام این روال در سال‌های آتی اطمینان ندارد. در حال حاضر در ایران قیمتگذاری نرخ عوارض بیشتر متکی به نظر افراد است تا متکی بر فرمول یا الگوریتم‌های مرجع و اعلام شده و در بین قوانین مربوط به سرمایه‌گذاری ماده‌ای مربوط به پوشش ریسک قیمت‌گذاری وجود ندارد.

- در ساختار فعلی نهاد متولی سیاستگذاری و برنامه ریزی حمل و نقل جاده‌ای هزینه حمل‌ونقل در کشور و ریسک ترانزیت در مقایسه با مقادیر جهانی به دلیل عدم یکپارچگی و انسجام در تصمیم‌گیری و سیاستگذاری بالاست.

- اهداف و سیاستگذاری در بخش حمل و نقل تعریف نشده است. همچنین در ساختار فعلی وزارت راه و شهرسازی یکپارچگی کامل در بخش حمل‌ونقل جاده ای وجود ندارد.

- یکی از عوامل مهم برای توفیق نهادی در مدیریت هزینه‌های عمومی، ثبات اقتصادی، سیاسیو اجتماعی است. بی‌تردید، هر نوع بی‌ثباتی باعث افزایش هزینه مدیریت عمومی شده و اجرای برنامه‌ها را با مشکل مواجه می‌سازد. عواملی مانند تورم، اشتغال و بروز مشکلات سیاسی و یا هر عاملی که سبب بروز تأخیر در مرحله اجرا شود، سبب افزایش ناکارآمدی، کاهش پاسخگویی و افزایش ریسک عملیاتی می‌شود.

- عدم انطباق و تدقیق زمان و هزینه پروژه‌ها، عدم انطباق ساختار تشکیلاتی نسبت به گستردگی و تعهدات قانونی، وجود ضعف، خلأها و مشکلات حقوقی در قوانین و مقررات بخشی و بالاخره نامشخص بودن قابلیت ساختار و تشکیلات وابسته در قبال تکالیف قانونی در زمره تهدیدهای مترتب بر زیر بخش حمل و نقل جاده ای محسوب می‌شود.

- ازجمله نقاط ضعف تأمین مالی زیر بخش حمل‌ونقل جاده ای کشور، عدم تجهیز دستگاه‌های بهره‌بردار به منابع مالی پایدار

۸- مراجع

وزارت راه و شهرسازی، (۱۳۹۴)، "گزارش شناخت و آسیب‌شناسی تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در توسعه صنعت حمل‌ونقل"، معاونت برنامه‌ریزی و اقتصاد حمل‌ونقل.

وزارت راه و شهرسازی، (۱۳۹۵)، "گزارش ارائه تجربیات، چالش‌ها و فرصت‌های مشارکت بخش خصوصی"، دفتر سرمایه‌گذاری و جذب مشارکت‌های راه و شهرسازی، معاونت برنامه‌ریزی و اقتصاد حمل‌ونقل.

-COMCEC, (2017), "Annual Report on Trade among the OIC Member states", COMCEC.

-IDB., (2017), "Islamic Development Bank. Islamic Development Bank", (2017), "Improving Transnational Transport Corridors In the OIC Member Countries: Concepts and Cases", COMCEC Coordination Office.

-EU Policy paper, (2018), "Towards a successful transport sector in the EU: challenges to be addressed".

-Kiran Bhatt , (2018), "Lessons Learned From International Experience in Congestion Pricing", Thomas Higgins, U.S. Department of Transportation.

-LPI., (2016), "Logistics Performance Index (LPI)", <https://lpi.worldbank.org>.

-Rouhani, O., (2018) "Financing Sustainability and Resiliency of Transportation Infrastructure in an Era of Fiscal Constraint", MPRA Paper.

-Walker, J. and Preston, J.M., (2018), "We can pay for better, safer, more reliable roads in a way that is fair to road users and good for the economy and the environment", ITS Review, Nov. 2017, pp. 30-33.

-ابراهیمی، م. و آل‌مراد جیدرقی، م.، (۱۳۹۰)، "پیش‌بینی تقاضای انرژی برای بخش‌های اقتصاد ایران در افق زمانی ۱۴۰۴ با استفاده از مدل "ARIMA"، دومین کنفرانس مدیریت و بهینه‌سازی مصرف انرژی، ۲۰ تا ۲۱ شهریور، تهران.

-ترکان، ا. و شهبازی، م.، (۱۳۸۹)، "بررسی چگونگی جلب مشارکت بخش خصوصی در توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل جاده‌ای"، مسائل و راهکارها، فصلنامه راهبرد، سال نوزدهم، شماره ۵۷.

-روحانی‌نژاد، م. و دیگران، (۱۳۹۴)، "شناخت و آسیب‌شناسی تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در توسعه صنعت حمل‌ونقل"، پژوهشکده سیاست‌گذاری و علم و فناوری و صنعت دانشگاه صنعتی شریف.

-سازمان راهداری حمل و نقل جاده‌ای، «سالنامه ۱۳۹۷».

-سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور.

-سیاست‌های کلی نظام ج.ا.ا.

-صادقی‌شاهدانی، م. شهبازی‌غیائی، م. و بیگدلی، و.، (۱۳۹۱)، "اولویت‌بندی موانع توسعه مشارکت‌های عمومی-خصوصی در بخش حمل‌ونقل ایران با استفاده از روش‌های MCDM"، فصلنامه تحقیقات مدل‌سازی اقتصادی، شماره ۶.

-قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و قانون برنامه ششم توسعه کشور

-قانون اساسی کشور

-قانون بودجه سال ۱۳۹۸، پیوست شماره ۱، "اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای".

-قانون بودجه سال ۱۳۹۸، "ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه".

- مرکز آمار ایران، شاخص ارزش افزوده طی سنوات ۱۳۸۹-۱۳۹۳.

-مرکز پژوهش‌ها، (۱۳۹۸)، "درباره لایحه بودجه"، بخش حمل و نقل ش مسلسل ۱۶۲۵۴.

Public Finance Analysis in Iran's Transportation Sector; (Case Study: Public Expenditure under the Road Transportation Sector)

*Afshin Heidarpour, Assistant Professor, Faculty of Management and Accounting,
ALLAMEH Tabataba'i University, Tehran, Iran.*

E-mail: afshinheidar@atu.ac.ir

Received: January 2023- Accepted: June 2023

ABSTRACT

This article tries to study the revealed events while presenting a picture of the situation of the road transport sub-sector to address the issue of public tax policy in this sub-sector. Evidence suggests that in the current structure of the institution in charge of road transport policy and planning, the cost of transportation in the country and transit risk compared to global values due to lack of integration and coherence in decision-making and policy-making is high. In comparative terms, although the overall quality of infrastructure and the quality of roads in Iran is almost the same as the average number of Islamic countries, but in comparison with countries such as Malaysia, Qatar, Turkey, Azerbaijan, Saudi Arabia, Oman, Kuwait, Indonesia rank has a lower. Also, in terms of logistics performance index, Iran, with a rank of 64, has a lower position than the mentioned countries. Therefore, considering the special circumstances prevailing in the country (the issue of intensification of sanctions and economic recession), it is necessary to implement the revised solution in the public finance of the transportation sector (both public and private) as an urgent and immediate action in the country. In addition, it seems that the category of general road transport expenditures in the country based on the policy in the two areas of management and development of road transport is possible and can be implemented.

Keywords: Public Finance Policy, Road Transport, Infrastructure Financing and Budgeting