



طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل





نوع سند	گزارش
حوزه تخصصی	-----
برنامه	-----
عنوان	طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل
نگارنده / نگارندگان	مژده ناطقی، سیدمحمد رضا دادگستر، محمدمحسن جدیدالاسلام، مهدی اکبری
ناظر کیفی	-----
مشاور / مشاوران	-----
مرور گر / مرورگران	-----
موعد تحویل	-----
تاریخ انتشار	-----
مخاطب (کارفرما)	

مالکیت فکری و حق تالیف	
فرد / موسسه	توضیح حق تالیف و مالکیت فکری
-----	-----
-----	-----

جملات کلیدی

کلمات کلیدی

فهرست مطالب

۴.....	مقدمه
۶.....	۱- چارچوب مفهومی اجرای طرح
۱۱.....	۱-۱ معرفی مدل نگاشت نهادی
۱۳.....	طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل ریلی
۱۵.....	۱- فرایند طراحی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل ریلی
۱۶.....	۲- تبیین زیربخش‌های حمل و نقل ریلی
۱۶.....	۲-۱- روش تبیین زیربخش‌های حمل و نقل ریلی
۱۷.....	۲-۲- تبیین مفهوم زیرساخت ریلی
۱۷.....	۲-۲-۱- خطوط ریلی
۱۸.....	۲-۲-۲- ناوگان
۱۹.....	۲-۲-۳- تأسیسات و تجهیزات
۲۲.....	۲-۳- تبیین مفهوم سیر و حرکت
۲۲.....	۲-۳-۱- سیر و حرکت مسافری
۲۳.....	۲-۳-۲- سیر و حرکت باری
۲۵.....	۳- ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود بخش حمل و نقل ریلی
۲۶.....	۳-۱- گردآوری قوانین مرتبط با حوزه حمل و نقل ریلی و شناسایی بندهای مرتبط با حوزه ریلی
۳۰.....	۳-۲- تعیین نقش بازیگران مختلف در زیربخش‌های حمل و نقل ریلی
۳۳.....	۳-۳- ترسیم نگاشت نهادی مصوب بخش حمل و نقل ریلی
۳۳.....	۳-۳-۱- نگاشت نهادی مصوب نقش سیاست‌گذاری بخش حمل و نقل ریلی
۳۸.....	۳-۳-۲- نگاشت نهادی مصوب تنظیم‌گری بخش حمل و نقل ریلی
۵۰.....	۳-۳-۳- نگاشت نهادی مصوب تسهیل‌گری بخش حمل و نقل ریلی
۵۵.....	۳-۳-۴- نگاشت نهادی مصوب ارائه خدمات بخش حمل و نقل ریلی
۵۷.....	۴- بررسی نظام حکمرانی حمل و نقل ریلی در سایر کشورها
۵۷.....	۴-۱- شناسایی معیارهایی جهت انتخاب کشورها جهت مطالعه
۵۷.....	۴-۱-۱- شاخص سطح ایمنی حمل‌ونقل ریلی
۵۸.....	۴-۱-۲- شاخص کیفیت خدمات حمل‌ونقل ریلی
۵۹.....	۴-۱-۳- شاخص کارایی حمل‌ونقل ریلی
۶۰.....	۴-۱-۴- شاخص حمل‌ونقل ریلی پایدار
۶۱.....	۴-۲- نظام حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی در کشور فرانسه
۶۲.....	۴-۲-۱- سیر تحول حکمرانی حمل‌ونقل ریلی در کشور فرانسه
۶۷.....	۴-۲-۲- بازیگران نظام حکمرانی بخش حمل‌ونقل ریلی کشور فرانسه

- ۷۵ ۴-۲-۳-درس آموخته‌های نظام حکمرانی حمل و نقل ریلی در کشور فرانسه
- ۷۵ ۴-۲-۴-منابع
- ۷۷ ۴-۳-نظام حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی در کشور ترکیه
- ۷۷ ۴-۳-۱-سیر تحول حکمرانی حمل و نقل ریلی در کشور ترکیه
- ۸۲ ۴-۳-۲-بازیگران نظام حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی کشور ترکیه
- ۸۹ ۴-۳-۳-درس آموخته‌های نظام حکمرانی حمل و نقل ریلی در کشور ترکیه
- ۹۰ ۴-۳-۴-منابع
- ۹۱ ۴-۴-نظام حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی در کشور آلمان
- ۹۱ ۴-۴-۱-سیر تحول حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی در کشور آلمان
- ۹۴ ۴-۴-۲-بازیگران نظام حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی در آلمان
- ۱۰۰ ۴-۴-۳-بررسی اثرات اجرای اصلاحات در بخش حمل و نقل ریلی در آلمان
- ۱۰۱ ۴-۴-۴-وضعیت بازار حمل و نقل ریلی در کشور آلمان
- ۱۰۲ ۴-۴-۵-چالش‌ها و فرصت‌های پیش‌رو در بخش ریلی در آلمان
- ۱۰۳ ۴-۴-۶-تامیلاتی در بررسی اصلاحات ریلی در کشور آلمان
- ۱۰۴ ۴-۴-۷-درس آموخته‌های نظام حکمرانی حمل و نقل ریلی در کشور آلمان
- ۱۰۷ ۴-۴-۸-منابع
- ۱۰۸ ۵-تبیین نظام مسائل حکمرانی حمل و نقل ریلی مبتنی بر نظرات خبرگان
- ۱۰۸ ۵-۱-روش تبیین نظام مسائل حکمرانی حمل و نقل ریلی در ایران
- ۱۱۰ ۵-۲-مسائل مرتبط با سیاست‌گذاری حمل و نقل ریلی در ایران
- ۱۱۰ ۵-۲-۱-فقدان طرح جامع حمل و نقل در کشور
- ۱۱۱ ۵-۲-۲-ضعف در سیاست‌گذاری بخشی در حوزه ریلی در وزارت راه و شهرسازی
- ۱۱۱ ۵-۲-۳-ناهماهنگی بین بازیگران مختلف بخش حمل و نقل ریلی
- ۱۱۱ ۵-۲-۴-عدم نظارت بر اجرای مصوبات و سیاست‌های بخش ریلی و عدم رصد تحقق شاخص‌ها
- ۱۱۲ ۵-۲-۵-مدل نامناسب تأمین بودجه ساخت خطوط ریلی
- ۱۱۴ ۵-۳-مسائل مرتبط با تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی در ایران
- ۱۱۴ ۵-۳-۱-وقوع تعارض منافع در تنظیم‌گری ایمنی به علت ساختار و ترکیب نامناسب کمیسیون‌های مناطق
- ۱۱۴ ۵-۳-۲-ساختار و ترکیب نامناسب کمیسیون‌های عالی سوانح
- ۱۱۴ ۵-۳-۳-انحصار بهره‌برداری خطوط ریلی در شرکت راه آهن و تعیین و دریافت تعرفه بهره‌برداری از خطوط ریلی توسط این شرکت
- ۱۱۴ ۵-۳-۴-مداخله دولت در پایین نگه داشتن حق دسترسی و عدم پرداخت تفاوت قیمت به شرکت راه آهن
- ۱۱۵

- ۵-۳-۵- انحصار مالکیت لوکوموتیو در شرکت راه آهن و تعیین تعرفه خدمات لوکوموتیو توسط این شرکت ۱۱۵
- ۵-۳-۶- مداخله دولت (ستاد تنظیم بازار و شرکت راه آهن) در قیمت گذاری نرخ بلیط مسافری ۱۱۵
- ۵-۳-۷- تصمیم گیری انسانی برنامه تردد قطارها و تخصیص زمان تبعیض آمیز توسط راه آهن ۱۱۶
- ۵-۳-۸- مسائل ساختاری، بودجه ای و نیروی انسانی شرکت راه آهن به عنوان تنظیم گر بخش حمل و نقل ریلی ۱۱۶
- ۴-۵- مسائل مرتبط با تسهیل گری حمل و نقل ریلی در ایران ۱۱۹.....
- ۵-۴-۱- ضعف یا ناکارآمدی تسهیل گری در حوزه حمل و نقل ریلی ۱۱۹
- ۵-۵- مسائل مرتبط با ارائه خدمات در حوزه حمل و نقل ریلی در ایران ۱۲۲.....
- ۵-۵-۱- خصوصی سازی ناقص در بخش ریلی ۱۲۲
- ۵-۵-۲- ضعف در تعمیر و نگهداری ناوگان ریلی ۱۲۲
- ۵-۵-۳- بهره وری پایین بخش ریلی ۱۲۳
- ۵-۵-۴- تصدی گری شرکت راه آهن و وجود نگاه منفی به بخش خصوصی ۱۲۳
- ۵-۵-۵- عدم به صرفه بودن سیرو حرکت حومه ای برای بخش غیردولتی ۱۲۴
- ۵-۵-۶- چالش های مالی شرکت های حمل و نقل ریلی ۱۲۴
- ۵-۵-۷- رقابت ناپذیری بخش ریلی و جاده ای ۱۲۴
- ۶- ارائه پیشنهاداتی برای اصلاح الگوی حکمرانی حمل و نقل ریلی ۱۲۷.....
- طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل دریایی ۱۳۰.....
- ۱- فرایند طراحی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل دریایی ۱۳۳.....
- ۲- تبیین زیربخش های حمل و نقل دریایی ۱۳۳.....
- ۱-۲- روش تبیین زیربخش های حمل و نقل دریایی ۱۳۴.....
- ۲-۱-۱- تبیین زیرساخت حمل و نقل دریایی ۱۳۵
- ۲-۱-۲- تبیین سیر و حرکت (دریانوردی) ۱۳۸
- ۳- ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود بخش حمل و نقل دریایی ۱۴۰.....
- ۱-۳- گردآوری قوانین مرتبط با حوزه حمل و نقل دریایی و شناسایی بندهای مرتبط با حوزه دریایی ۱۴۰
- ۲-۳- تعیین نقش بازیگران مختلف در زیربخش های حمل و نقل دریایی ۱۴۳.....
- ۳-۳- ترسیم نگاشت نهادی مصوب بخش حمل و نقل دریایی ۱۴۵.....
- ۳-۳-۱- نگاشت نهادی مصوب نقش سیاست گذاری بخش حمل و نقل دریایی ۱۴۵
- ۳-۳-۲- نگاشت نهادی مصوب تنظیم گری بخش حمل و نقل دریایی ۱۴۹
- ۳-۳-۳- نگاشت نهادی مصوب تسهیل گری بخش حمل و نقل دریایی ۱۶۱
- ۳-۳-۴- نگاشت نهادی مصوب ارائه خدمات بخش حمل و نقل دریایی ۱۶۸
- ۴- بررسی نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی در سایر کشورها ۱۷۲.....

- ۱-۴ - نظام حکمرانی بخش حمل و نقل دریایی در کشور کره جنوبی ۱۷۲
- ۴-۱-۱ - سیر تحول حکمرانی حمل و نقل دریایی در کشور کره جنوبی ۱۷۳
- ۴-۱-۲ - بازیگران نظام حکمرانی بخش حمل و نقل دریایی کشور کره جنوبی ۱۷۵
- ۴-۱-۳ - سهم بخش عمومی و خصوصی در کشتیرانی کره جنوبی ۱۸۵
- ۴-۱-۴ - درس آموخته‌های نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی در کشور کره جنوبی ۱۸۵
- ۴-۱-۵ - منابع ۱۸۶
- ۲-۴ - نظام حکمرانی بخش حمل و نقل دریایی در کشور امارات (ابوظبی) ۱۸۷
- ۴-۲-۱ - بازیگران نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی در امارت ابوظبی ۱۸۸
- ۴-۲-۲ - سهم بخش عمومی و خصوصی در کشتیرانی ابوظبی ۱۹۵
- ۴-۲-۳ - درس آموخته‌های نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی در کشور امارات (ابوظبی) ۱۹۵
- ۳-۴ - نظام حکمرانی بخش حمل و نقل دریایی در کشور ترکیه ۱۹۶
- ۴-۳-۱ - ساختار حاکمیتی ترکیه در بخش حمل و نقل دریایی ۱۹۷
- ۴-۳-۲ - بازیگران نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی در کشور ترکیه ۲۰۳
- ۴-۳-۳ - درس آموخته‌های نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در کشور ترکیه ۲۱۰
- ۴-۳-۴ - منابع ۲۱۱
- ۵- تبیین نظام مسائل حکمرانی حمل و نقل دریایی مبتنی بر نظرات خبرگان ۲۱۳**
- ۱-۵ - روش تبیین نظام مسائل حکمرانی حمل و نقل دریایی در ایران ۲۱۳
- ۲-۵ - مسائل مرتبط با سیاست‌گذاری حمل و نقل دریایی در ایران ۲۱۴
- ۵-۲-۱ - ناهماهنگی بین سیاست‌های بالادستی در حوزه دریا و در بخش حمل و نقل دریایی ۲۱۴
- ۵-۲-۲ - ضعف شورای عالی صنایع دریایی به عنوان سیاست‌گذار فرابخش دریا ۲۱۵
- ۵-۲-۳ - ضعف در سیاست‌گذاری در بخش حمل و نقل دریایی در وزارت راه و شهرسازی ۲۱۶
- ۵-۲-۴ - ضعف در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی متوازن و متمرکز برای زیربخش‌های مختلف حمل و نقل دریایی ۲۱۶
- ۳-۵ - مسائل مرتبط با تنظیم‌گری حمل و نقل دریایی در ایران ۲۱۸
- ۵-۳-۱ - شائبه وقوع تعارض منافع به دلیل ایفای توأمان در دو نقش تعیین تعرفه‌های بندری و دریافت سهمی از این تعرفه‌ها توسط سازمان بنادر و دریانوردی ۲۱۸
- ۵-۳-۲ - شائبه وقوع تعارض به دلیل حضور سازمان بنادر و دریانوردی به صورت مستقیم و غیرمستقیم در ارائه برخی خدمات بندری و ایفای هم‌زمان نقش تنظیم‌گری ۲۱۸
- ۵-۳-۳ - ضعف سازمان بنادر و دریانوردی به عنوان تنظیم‌گر در حوزه بین‌الملل ۲۱۹
- ۵-۳-۴ - تعدد نهادهای تنظیم‌گر در بنادر و ضعف هماهنگی بین این نهادها به ویژه در بخش صادرات و واردات کالا ۲۲۰
- ۵-۳-۵ - عدم اختیار تعیین تعرفه‌های بندری توسط اپراتورهای بندری و در نتیجه عدم رقابت‌پذیری تعرفه‌ها ۲۲۰

- ۶-۳-۵- مسائل مرتبط با سازمان بنادر و دریانوردی به عنوان تنظیم‌گر اصلی بخش حمل و نقل دریایی کشور
۲۲۰
- ۵-۴- مسائل مرتبط با تسهیل‌گری حمل و نقل دریایی در ایران ۲۲۲
- ۱-۴-۵- ضعف ارتباط بین بازیگران مختلف بخش حمل و نقل دریایی و چنددستگی بین بازیگران و ذی‌نفعان
۲۲۲
- ۲-۴-۵- ضعف در فعالسازی ظرفیت‌های قانونی موجود برای تسهیل و توسعه فعالیت‌های حمل و نقل دریایی در کشور
۲۲۳
- ۵-۵- مسائل مرتبط با ارائه خدمات در حوزه حمل و نقل دریایی در ایران ۲۲۳
- ۱-۵-۵- عدم وجود ظرفیت و سازوکارهای مناسب برای واگذاری مدیریت بنادر به بخش خصوصی ۲۲۳
- ۲-۵-۵- ضعف در مدیریت بنادری که مدیریت آنها با سازمان بنادر و دریانوردی نیست ۲۲۴
- ۳-۵-۵- خصوصی‌سازی غیرواقعی در بخش بنادر ۲۲۴
- ۴-۵-۵- بهره‌وری پایین بنادر در ایران ۲۲۵
- ۶- ارائه پیشنهاداتی برای اصلاح الگوی حکمرانی حمل و نقل دریایی ۲۲۷
- طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل جاده‌ای ۲۳۲
- ۱- فرایند طراحی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل جاده‌ای ۲۳۴
- ۲- تبیین زیربخش‌های حمل و نقل جاده‌ای ۲۳۵
- ۲-۱ روش تبیین زیربخش‌های حمل و نقل جاده‌ای ۲۳۵
- ۳- ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود بخش حمل و نقل جاده‌ای ۲۳۷
- ۳-۱- گردآوری قوانین و مقررات مرتبط با حوزه حمل و نقل جاده‌ای و شناسایی بندهای مرتبط با حوزه جاده‌ای ۲۳۸
- ۳-۲- تعیین نقش بازیگران مختلف در زیربخش‌های حمل و نقل جاده‌ای ۲۴۲
- ۳-۳- ترسیم نگاشت نهادی مصوب بخش حمل و نقل جاده‌ای ۲۴۴
- ۱-۳-۳- نگاشت نهادی مصوب سیاست‌گذاری بخش حمل و نقل جاده‌ای ۲۴۴
- ۲-۳-۳- نگاشت نهادی مصوب تنظیم‌گری بخش حمل و نقل جاده‌ای ۲۴۸
- ۳-۳-۳- نگاشت نهادی مصوب تسهیل‌گری بخش حمل و نقل جاده‌ای ۲۵۷
- ۴-۳-۳- نگاشت نهادی مصوب ارائه خدمات بخش حمل و نقل جاده‌ای ۲۶۰
- ۴- بررسی نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در سایر کشورها ۲۶۴
- ۴-۱-۱- شناسایی معیارهایی جهت انتخاب کشورها جهت مطالعه ۲۶۴
- ۱-۴-۱- شاخص عملکرد لجستیک ۲۶۴
- ۲-۴-۱- شاخص کیفیت جاده ۲۶۶
- ۴-۲- نظام حکمرانی بخش حمل و نقل جاده‌ای در کشور فرانسه ۲۶۷
- ۱-۴-۲- سیر تحول حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در کشور فرانسه ۲۶۸

- ۲۷۷ ۴-۲-۲- بازیگران نظام حکمرانی بخش حمل و نقل جاده‌ای کشور فرانسه
- ۲۷۷ ۴-۲-۳- درس آموخته‌های نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در کشور فرانسه
- ۲۷۸ ۴-۲-۴- منابع
- ۲۸۰ ۳-۴- نظام حکمرانی بخش حمل و نقل جاده‌ای در کشور ترکیه
- ۲۸۰ ۴-۳-۱- سیر تحول حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در کشور ترکیه
- ۲۸۶ ۴-۳-۲- بازیگران نظام حکمرانی بخش حمل و نقل جاده‌ای کشور ترکیه
- ۲۹۴ ۴-۳-۳- درس آموخته‌های نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در کشور ترکیه
- ۲۹۵ ۴-۳-۴- منابع
- ۲۹۶ ۴-۴- نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در کشور آلمان
- ۲۹۶ ۴-۴-۱- سیر تحول حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در کشور آلمان
- ۲۹۸ ۴-۴-۲- بازیگران حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای جمهوری فدرال آلمان
- ۳۰۲ ۴-۴-۳- درس آموخته‌های نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در کشور آلمان
- ۳۰۳ ۴-۴-۴- منابع
- ۳۰۴ ۵- تبیین نظام مسائل حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای مبتنی بر نظرات خبرگان
- ۳۰۴ ۵-۱- روش تبیین نظام مسائل حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در ایران
- ۳۰۵ ۵-۲- مسائل مرتبط با سیاست‌گذاری حمل و نقل جاده‌ای در ایران
- ۳۰۵ ۵-۲-۱- ضعف اقتدار معاونت حمل و نقل وزارت راه و شهرسازی نسبت به سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای و محدود بودن ابزارهای حکمرانی آن
- ۳۰۵ ۵-۲-۲- محدود بودن کارکردهای کمیسیون ایمنی راه‌های کشور به وظایف نظارتی و عدم پاسخگویی اعضا به آن
- ۳۰۶ ۵-۲-۳- عدم توجه کافی به بخش حمل و نقل در وزارت راه و شهرسازی و اولویت یافتن بخش مسکن بر آن
- ۳۰۶ ۵-۲-۴- نفوذ سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای در وزارت راه و شهرسازی
- ۳۰۷ ۵-۲-۵- کمبود بودجه وزارت راه و شهرسازی در بخش حمل و نقل جاده‌ای
- ۳۰۷ ۵-۲-۶- سرعت بالای تغییر قوانین و مقررات در بخش جاده‌ای
- ۳۰۸ ۵-۳- مسائل مرتبط با تنظیم‌گری حمل و نقل جاده‌ای در ایران
- ۳۰۹ ۵-۳-۱- قیمت‌گذاری دستوری بلیت مسافر و عدم صرفه اقتصادی فعالیت در بخش حمل و نقل مسافری
- ۳۰۹ ۵-۳-۲- جانمایی پلیس راه به عنوان زیرمجموعه فراجا و بروز اختلافات با وزارت راه و شهرسازی و سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای
- ۳۰۹ ۵-۳-۳- ممانعت سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای در شکل‌گیری بازارگاه‌های الکترونیکی حمل بار
- ۳۱۰ ۵-۳-۴- تعارض منافع سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای در رقابتی شدن بخش جاده‌ای

- ۵-۳-۵- ضعف کارکردهای تنظیم‌گری در بخش حمل و نقل زمینی و در نتیجه کم‌بودن سهم بخش ریلی در جابجایی بار نسبت به بخش جاده‌ای ۳۱۰
- ۵-۳-۶- قیمت‌گذاری دستوری سوخت و بهره‌مندی بخش جاده‌ای از سوخت یارانه‌ای ۳۱۱
- ۵-۳-۷- اجرای برخی کارکردهای تصدی‌گری از سوی سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای ۳۱۱
- ۵-۳-۸- ورود سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای به بازار بلیت اتوبوس ۳۱۲
- ۵-۳-۹- اختلاف وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و وزارت راه و شهرسازی بر سر تنظیم‌گری مجتمع‌های رفاهی بین‌راهی ۳۱۲
- ۵-۳-۱۰- عدم تخصیص ارز به واردات ناوگان از سوی بانک مرکزی ۳۱۲
- ۵-۳-۱۱- سنگ‌اندازی وزارت صمت در مسیر واردات ناوگان ۳۱۳
- ۵-۳-۱۲- عدم وضع عوارض و تعرفه دسترسی مناسب در بخش جاده‌ای ۳۱۳
- ۵-۳-۱۳- وجود سهمیه‌بندی و وضعیت غیررقابتی در بخش حمل‌ونقل بار با حمایت سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای ۳۱۴
- ۵-۳-۱۴- اعمال نفوذ انجمن‌های صنفی بر تصمیمات سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای و شائبه تسخیر نهاد تنظیم‌گر توسط ذینفعان بخش خصوصی ۳۱۴
- ۴-۵- مسائل مرتبط با تسهیل‌گری حمل‌ونقل جاده‌ای در ایران ۳۱۶
- ۴-۱- عدم توجه به توسعه فناوری‌های روز در بخش جاده‌ای در کشور ۳۱۶
- ۴-۲- تکثر و پراکندگی نهادهای تحقیقاتی در بخش جاده‌ای ۳۱۷
- ۴-۳- نبود سازوکار مشخص جهت فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد و نهادهای بین‌المللی در بخش جاده‌ای ۳۱۷
- ۴-۴- عدم وجود نهادی متمرکز جهت جذب سرمایه خارجی برای بخش جاده‌ای ۳۱۷
- ۴-۵- ضعیف‌ماندن انجمن‌های صنفی حمل و نقل جاده‌ای در بخش کارگری در قیاس با بخش کارفرمایی ۳۱۸
- ۵-۵- مسائل مرتبط با ارائه خدمت حمل‌ونقل جاده‌ای در ایران ۳۱۸
- ۵-۵-۱- خودمالکی ناوگان و بهره‌وری پایین آن ۳۱۹
- ۵-۵-۲- عدم جذابیت فعالیت به عنوان شرکت در بخش حمل‌ونقل جاده‌ای ۳۱۹
- ۵-۵-۳- جذابیت پایین بخش آزادراهی برای مشارکت بخش خصوصی ۳۱۹
- ۵-۵-۴- عدم توانایی تامین قطعات و خدمات پس از فروش ناوگان در اثر تحریم ۳۲۰
- ۵-۵-۵- ضرردهی شرکت‌های دولتی بخش حمل‌ونقل و عدم شفافیت آن‌ها ۳۲۰
- ۵-۵-۶- فرسودگی بالای ناوگان و عدم به‌روزرسانی مناسب ۳۲۰
- ۶- ارائه پیشنهاداتی برای اصلاح الگوی حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای ۳۲۲

فهرست جداول

جدول ۱- انواع زیرنقش‌های سیاست‌گذاری	۸
جدول ۲- انواع زیرنقش‌های تنظیم‌گری	۹
جدول ۳- مدل نگاشت نهادی	۱۲
جدول ۵- کلیدواژه‌های مورد استفاده در احصاء قوانین و مقررات مرتبط با حوزه حمل و نقل ریلی	۲۶
جدول ۶- قوانین و مقررات استخراج شده مرتبط با حوزه حمل‌ونقل ریلی	۲۷
جدول ۷- اساسنامه سازمان‌ها مرتبط با حوزه حمل‌ونقل ریلی	۲۹
جدول ۸- سیاست‌های کلی مرتبط با حوزه حمل‌ونقل ریلی	۳۰
جدول ۹- نمونه‌ای از تعیین نقش بازیگران مختلف در زیربخش‌های حمل و نقل ریلی	۳۱
جدول ۱۰- نگاشت نهادی مصوب سیاست‌گذاری حمل و نقل ریلی	۳۴
جدول ۱۱- نگاشت نهادی مصوب تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی (بخش شهری و حومه)	۳۹
جدول ۱۲- نگاشت نهادی مصوب تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی (برون شهری و بین‌المللی)	۴۰
جدول ۱۳- نگاشت نهادی مصوب تسهیل‌گری حمل و نقل ریلی	۵۱
جدول ۱۴- شاخص سطح ایمنی حمل و نقل ریلی	۵۸
جدول ۱۵- شاخص کیفیت خدمات حمل و نقل ریلی	۵۹
جدول ۱۶- شاخص کارایی حمل و نقل ریلی	۵۹
جدول ۱۷- شاخص حمل و نقل ریلی پایدار	۶۰
جدول ۱۸- اندازه شبکه ریلی و مساحت کشورهای منتخب در شاخص‌های حمل و نقل ریلی	۶۰
جدول ۱۹- نمونه‌ای از کدگذاری و تعیین مضامین پایه، سازمادهنده و فراگیر	۱۰۹
جدول ۲۰- نظام مسائل مرتبط با سیاست‌گذاری حمل و نقل ریلی در ایران	۱۱۲
جدول ۲۱- نظام مسائل مرتبط با تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی در ایران	۱۱۸
جدول ۲۲- نظام مسائل مرتبط با تسهیل‌گری حمل و نقل ریلی در ایران	۱۲۰
جدول ۲۳- نظام مسائل مرتبط با ارائه خدمات حمل و نقل ریلی در ایران	۱۲۵
جدول ۲۴- پیشنهاداتی برای اصلاح الگوی حکمرانی حمل و نقل ریلی در کشور	۱۲۸
جدول ۲۴- کلیدواژه‌های مورد استفاده در احصاء قوانین و مقررات مرتبط با حوزه حمل و نقل دریایی	۱۴۰
جدول ۲۶- قوانین و مقررات استخراج شده مرتبط با حوزه حمل‌ونقل دریایی	۱۴۱
جدول ۲۷- نمونه‌ای از تعیین نقش بازیگران مختلف در زیربخش‌های حمل و نقل دریایی	۱۴۳
جدول ۲۸- نگاشت نهادی مصوب سیاست‌گذاری حمل و نقل دریایی	۱۴۶
جدول ۲۹- نگاشت نهادی مصوب تنظیم‌گری حمل و نقل دریایی	۱۵۰
جدول ۳۰- نگاشت نهادی مصوب تسهیل‌گری حمل و نقل دریایی	۱۶۲
جدول ۳۱- نگاشت نهادی مصوب ارائه خدمات حمل و نقل دریایی	۱۶۹
جدول ۳۲- قوانین مرتبط با بنادر و مسئول اجرایی آنها	۱۷۵
جدول ۳۳- اسامی خبرگان حوزه حمل و نقل دریایی	۲۱۳
جدول ۳۴- مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه سیاست‌گذاری حمل و نقل دریایی	۲۱۷
جدول ۳۵- مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه تنظیم‌گری حمل و نقل دریایی	۲۲۱
جدول ۳۶- مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه تسهیل‌گری حمل و نقل دریایی	۲۲۳

جدول ۳۷- مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه ارائه خدمات حمل و نقل دریایی	۲۲۵
جدول ۳۸- خلاصه مسائل حکمرانی حمل و نقل دریایی در ایران مبتنی بر نظر خبرگان	۲۲۷
جدول ۳۹- پیشنهاداتی جهت اصلاح الگوی حکمرانی بخش حمل و نقل دریایی کشور	۲۲۸
جدول ۴۱- نظام مسائل حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای مبتنی بر مرور ادبیات نظری.....	Error! Bookmark not defined.
جدول ۴۲- کلیدواژه‌های مورد استفاده در احصاء قوانین و مقررات مرتبط با حوزه حمل و نقل جاده‌ای.....	۲۳۸
جدول ۴۳- قوانین و مقررات استخراج شده مرتبط با حوزه حمل و نقل جاده‌ای	۲۳۹
جدول ۴۴- نمونه‌ای از تعیین نقش بازیگران مختلف در زیربخش‌های حمل و نقل جاده‌ای	۲۴۳
جدول ۴۵- نداشت نهادی مصوب سیاست‌گذاری حمل و نقل جاده‌ای	۲۴۵
جدول ۴۶- نداشت نهادی مصوب تنظیم‌گری حمل و نقل جاده‌ای.....	۲۴۹
جدول ۴۷- نداشت نهادی مصوب تسهیل‌گری حمل و نقل جاده‌ای	۲۵۸
جدول ۴۸- نداشت نهادی مصوب مالکیت و بهره‌برداری حمل و نقل جاده‌ای	۲۶۰
جدول ۴۹- نداشت نهادی مصوب ارائه خدمات در حمل و نقل جاده‌ای	۲۶۱
جدول ۵۰- کشورهای برتر در شاخص عملکرد لجستیک	۲۶۵
جدول ۵۱- کشورهای برتر در شاخص کیفیت جاده	۲۶۶
جدول ۵۲- مقایسه رتبه کشور ایران با فرانسه در شاخص عملکرد لجستیک	۲۶۸
جدول ۵۶- اسامی خبرگان حوزه حمل و نقل جاده‌ای	۳۰۴
جدول ۵۷- مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه سیاست‌گذاری حمل و نقل جاده‌ای	۳۰۷
جدول ۵۸- مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه تنظیم‌گری حمل و نقل جاده‌ای	۳۱۴
جدول ۵۹- مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه تسهیل‌گری حمل و نقل جاده‌ای	۳۱۸
جدول ۶۰- مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه ارائه خدمت حمل و نقل جاده‌ای	۳۲۱
جدول ۶۱- خلاصه مسائل حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در ایران مبتنی بر نظر خبرگان	۳۲۲
جدول ۶۲- پیشنهاداتی جهت اصلاح الگوی حکمرانی بخش حمل و نقل جاده‌ای کشور	۳۲۳

فهرست اشکال

شکل ۱- انواع نقش‌ها در نظام حکمرانی	۷
شکل ۲- مراحل اصلی طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل ریلی	۱۵
شکل ۳- زیربخش‌های حمل و نقل ریلی	۱۷
شکل ۴- مراحل ترسیم نداشت نهادی مصوب و موجود حمل و نقل ریلی	۲۵
شکل ۵- نداشت نهادی مصوب مالکان زیربخش‌های مختلف ریلی در ایران	۵۵
شکل ۶- نداشت نهادی مصوب ارائه دهندگان خدمات در زیربخش زیرساخت	۵۶
شکل ۷- نداشت نهادی مصوب ارائه دهندگان خدمات در زیربخش سیر و حرکت	۵۶
شکل ۸- نمودار ساختاری گروه SNCF و تغییرات آن در طی سال‌های ۲۰۱۸-۲۰۱۴	۶۷
شکل ۹- بازیگران نظام حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی در کشور فرانسه	۶۸
شکل ۱۰- نمودار سازمانی وزارتخانه انتقال زیست‌محیطی و انسجام سرزمینی	۶۹
شکل ۱۱- سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش ریلی در کشور ترکیه از سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۳	۷۹

- شکل ۱۲- روند تغییرات ساختاری در وزارت حمل و نقل و زیرساخت ۸۲
- شکل ۱۳- بازیگران نظام حکمرانی بخش ریلی کشور ترکیه ۸۳
- شکل ۱۴- بازیگران نظام حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی کشور آلمان ۹۵
- شکل ۱۵- بدهی خالص دویچه بان از ۲۰۰۵ تا ۲۰۲۲ (به میلیارد یورو) (منبع: سایت statista) ۱۰۱
- شکل ۱۶- سهم بازار شرکت‌های ریلی خصوصی و دویچه بان در حمل و نقل باری در آلمان از ۲۰۰۷ تا ۲۰۲۰ (منبع: سایت statista) ۱۰۲
- شکل ۱۷- مسائل اصلی حکمرانی حمل و نقل ریلی در کشور ۱۲۷
- شکل ۱۸- مراحل اصلی طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل دریایی ۱۳۳
- شکل ۱۹- زیربخش‌های حمل و نقل دریایی ۱۳۴
- شکل ۲۰- مراحل ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود بخش حمل و نقل دریایی ۱۴۰
- شکل ۲۱- بازیگران نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی کره جنوبی ۱۷۶
- شکل ۲۲- ساختار سازمانی وزارت اقیانوس ها و شیلات ۱۷۷
- شکل ۲۳- ساختار سازمانی، سازمان بندری بوسان BPA ۱۸۲
- شکل ۲۴- بازیگران نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی ابوظبی ۱۸۹
- شکل ۲۵- بازیگران نظام حکمرانی بخش حمل و نقل دریایی کشور ترکیه ۲۰۳
- شکل ۲۶- ساختار وزارتخانه حمل و نقل و زیرساخت ۲۰۴
- شکل ۲۷- مراحل اصلی طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل جاده‌ای ۲۳۴
- شکل ۲۹- زیربخش‌های حمل و نقل جاده‌ای ۲۳۶
- شکل ۲۸- مراحل ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود حمل و نقل جاده‌ای ۲۳۷
- شکل ۳۰- بازیگران نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای کشور فرانسه ۲۷۷
- شکل ۳۱- ساختار حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای کشور ترکیه ۲۸۶
- شکل ۳۲- ساختار سازمانی وزارتخانه حمل و نقل و زیرساخت کشور ترکیه ۲۸۷
- شکل ۳۳- بازیگران نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای آلمان ۲۹۸
- شکل ۳۴- وزارتخانه دیجیتالی و حمل و نقل آلمان (بخش جاده‌ای) ۲۹۹

مقدمه

امروزه حمل و نقل یکی از اجزاء مهم اقتصاد ملی محسوب می‌گردد و بدلیل داشتن نقش زیربنایی تأثیر فراوانی بر فرآیند رشد اقتصادی کشور دارد. برای اثبات این ادعا شواهد مختلفی می‌توان ارائه کرد، از جمله اینکه هر واحد رشد اقتصادی در کشورها به طور میانگین مستلزم ۱.۵ تا ۲ واحد درصد رشد در بخش حمل‌ونقل است. کارآمدی سیستم‌های حمل‌ونقل، فرصت‌ها و مزیت‌های اقتصادی و اجتماعی فراوانی را به همراه دارد که این فرصت‌ها و مزیت‌ها منجر به اثرات مثبت چندوجهی مانند دسترسی بهتر به بازارها، افزایش اشتغال و سرمایه‌گذاری در اقتصاد و کاهش هزینه‌های بسیاری از بخش‌های اقتصادی می‌گردد.

مسائل و مشکلات بخش حمل و نقل را در کشور از منظرهای مختلفی می‌توان مورد بررسی قرار داد، از جمله ابعادی که کمتر مورد توجه قرار گرفته، مطالعه این بخش از منظر نظام حکمرانی و نحوه تخصیص نقش‌های مختلف نظام حکمرانی به ساختارهای آن می‌باشد. به طور کلی نظام حکمرانی را می‌توان متشکل از دو جزء اصلی ساختار^۱ (بازیگران و ذینفعان مشارکت کننده) و نقش این بازیگران در نظام حکمرانی دانست. به منظور دستیابی به یک نظام حکمرانی مطلوب، برنامه‌ها و اقدامات مختلفی را در ابعاد و زمینه‌های متعدد می‌توان پیش گرفت، اما از آنجا که تحقق اهداف نظام حکمرانی در گرو تخصیص درست نقش‌ها به ساختارهای تشکیل دهنده آن نظام و تعریف فعالیت‌ها متناسب با اقتضائات نقشی است، لذا تحلیل نظام حکمرانی از بُعد نقش - ساختار می‌تواند زمینه عملکرد مطلوب این نظام را فراهم آورد.

در بخش حمل و نقل نیز می‌توان گفت بهره‌مندی از منافع و مزایای بی‌شمار حمل و نقل، مستلزم برنامه‌ریزی دقیق، عزم ملی و همه جانبه کلیه دستگاه‌ها و نهادهای نقش‌آفرین مرتبط و تخصیص درست نقش‌های مختلف نظام حکمرانی به ساختارهای فعال در این عرصه خواهد بود. این در حالیست که در حال حاضر به علت فقدان تصویر جامعی از کارکردها و روابط میان ذی‌نفعان و نهادهای مختلف بخش حمل و نقل (شامل سازمان‌های خصوصی، دولتی و غیردولتی)، درک ضعیفی در پاسخ به سؤالاتی چون «چه نهادی چه وظایفی را انجام می‌دهد؟»، «چه نهادی رسماً مسئول چه وظایفی است؟»، «چه نهادی نباید چه فعالیت‌هایی را انجام دهد؟» و ... وجود دارد. از این‌رو با توجه به اهمیت و جایگاه نهادها در توسعه بخش حمل و نقل کشور، یکی از مواردی که می‌بایست مورد توجه قرار گیرد، مطالعه و بررسی نظام حکمرانی بخش کشور، شناسایی خلأها و نواقص آن و در صورت لزوم اصلاح الگوی حکمرانی این بخش می‌باشد.

با توجه به موارد اشاره شده و لزوم بررسی الگوی حکمرانی بخش حمل و نقل، سازمان اداری و استخدامی کشور در سال ۱۴۰۲ طرحی را با عنوان "طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل" تعریف

¹ Structure

نمود. این طرح به دنبال آن است که با ترسیم تصویری از وضعیت موجود نظام حکمرانی بخش حمل و نقل در هر کدام از شیوه‌های ریلی، دریایی، جاده‌ای و هوایی، شناسایی خلأها، نواقص و چالش‌های موجود در هر شیوه حمل و نقل، پیشنهاداتی را برای اصلاح نظام حکمرانی حمل و نقل ارائه نماید. به عبارتی می‌توان گفت این طرح به دنبال پاسخگویی به سوالات اصلی ذیل است:

- وضعیت تخصیص نقش‌های مختلف نظام حکمرانی به ساختارهای موجود در بخش حمل و نقل (ریلی، دریایی، جاده‌ای و هوایی) به چه صورت است؟
- نواقص و خلأهای ساختاری و کارکردی وضع موجود بخش حمل و نقل (ریلی، دریایی، جاده‌ای و هوایی) کشور کدام است؟
- نظام حکمرانی بخش حمل و نقل (ریلی، دریایی، جاده‌ای و هوایی) در سایر کشورهای پیشرو در این حوزه به چه شکل است؟
- سناریوی برتر به منظور رفع خلأها و نواقص نظام حکمرانی فعلی بخش حمل و نقل (ریلی، دریایی، جاده‌ای و هوایی) کشور کدام است؟

۱- چارچوب مفهومی اجرای طرح

حکمرانی، مفهوم پیچیده، سیال، ذوابعاد، گسترده و چالش برانگیزی است که توجه طیف‌های مختلفی از پژوهشگران و سیاستمداران را در دهه‌های اخیر به خود جلب نموده است. پیش از این در علوم اجتماعی مفاهیمی چون حکومت و دولت مورد استفاده بوده است، سؤالی که ذهن هر مخاطبی را ممکن است درگیر کند، این است که چه نیازی به خلق عبارتی جدید در این حوزه بوده است و چه تفاوتی بین حکمرانی و دیگر مفاهیم وجود دارد؟

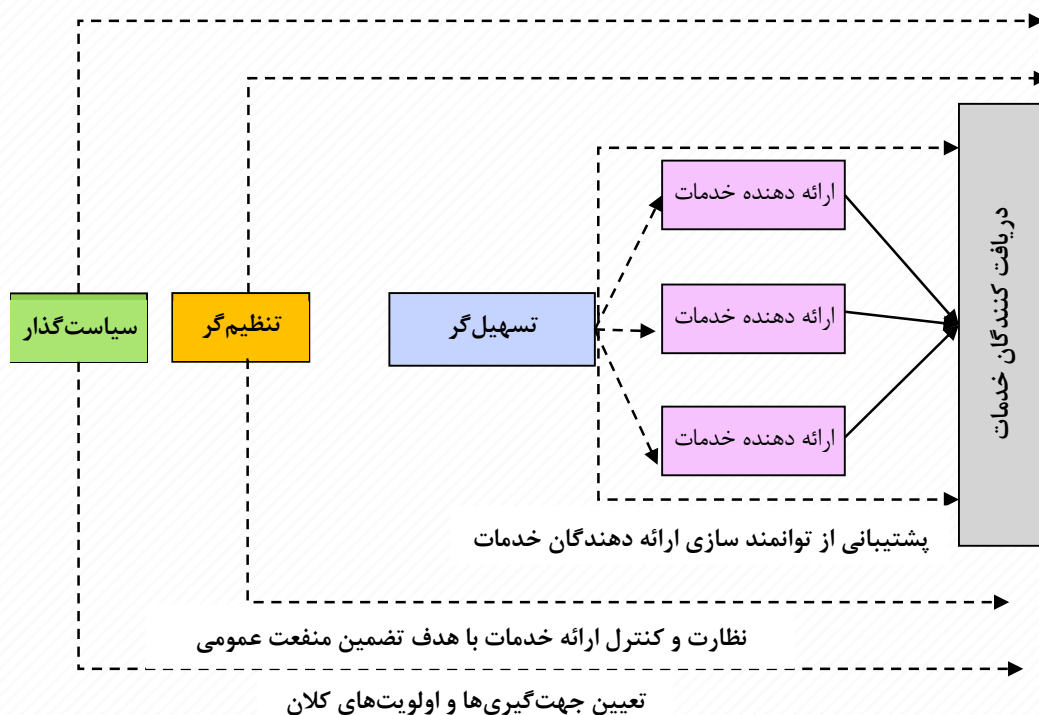
پاسخ اجمالی به این پرسش را می‌توان این‌گونه توضیح داد که تا پیش از این که رویکرد حکمرانی مورد توجه قرار بگیرد، عمده وظایف و اختیارات اداره جامعه در اختیار حکومت و به‌ویژه دولت بوده است، از اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی با رشد هزینه‌های دولت‌ها، افزایش انتظارات جامعه برای ارائه خدمات باکیفیت و ارزان توسط دولت‌ها، رشد فلج‌کننده بروکراسی و در نتیجه ناتوانی دولت‌ها در پیشبرد اهداف و تعهدات خود؛ ایده بهره‌مندی از ظرفیت‌ها و توانمندی‌های بخش خصوصی در بخش عمومی توسط برخی کشورها پیاده‌سازی گردید. تا با بهره‌گیری از ظرفیت و مزیت‌های بخش خصوصی و بعدتر نیز بخش مردم‌نهاد، بخشی از فعالیت‌های حاکمیت از دولت به این بخش‌ها واگذار گردد تا دیگر دولت، تنها بازیگر و تصمیم‌گیر بخش عمومی نباشد. این تحول عظیم نیازمند بازآرایی و اصلاح ساختارها و نهادهای حکمرانی است تا بتواند در عین کارآمدی و بهره‌وری، مشروعیت و اقتدار لازم برای حفظ نظام‌های سیاسی را نیز تضمین نماید. حکمرانی رویکردی است که از این منظر تحولات صورت گرفته را تحلیل و ارزیابی می‌کند و در تلاش است تا ترتیبات و نظامات لازم برای این تغییر گفتمان قدرت را فراهم آورد.

با بررسی تعاریف مختلف ارائه شده از حکمرانی نیز به طور کلی می‌توان حکمرانی را به‌عنوان نظامی به‌هم-پیوسته از ساختارها دانست که در تعامل با یکدیگر و از طریق ایفای نقش‌های مختلف، تحقق اهداف و آرمان‌های اساسی کشور را دنبال می‌کنند. بنابراین نظام حکمرانی را می‌توان متشکل از دو جزء اصلی ساختار (بازیگران و ذینفعان مشارکت‌کننده) و نقش این بازیگران در نظام حکمرانی دانست. به عبارت دیگر در یک نظام حکمرانی، بازیگران مختلف (دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی) در کنار یکدیگر و در حوزه فعالیت‌های مختلف نظیر آموزش، حمل و نقل و ... به ایفای نقش‌های مختلف پرداخته و از این طریق به تحقق اهداف و آرمان‌های اساسی کشور کمک می‌نمایند، این نقش‌ها عبارتند از:

- سیاستگذاری؛ به معنای تعیین اصول و مقاصد کلان نظام حکمرانی؛
- تنظیم‌گری؛ به معنای قاعده‌گذاری و نظارت بر عملکرد سایر بازیگران (خصوصاً ارائه‌کنندگان خدمات) در راستای سیاست‌ها؛

- تسهیل‌گری؛ به معنای فراهم کردن دسترسی‌های مورد نیاز برای ارائه خدمات؛ و
- ارائه خدمات؛ به معنای برآورده کردن نیاز شهروندان در ازای دریافت (مستقیم یا غیرمستقیم) هزینه آن

در شکل ۱، نمایی از انواع نقش‌ها در نظام حکمرانی و کارکرد اصلی که ایفا می‌نمایند، نشان داده شده است.



شکل ۱- انواع نقش‌ها در نظام حکمرانی

در ادامه جهت آشنایی بیشتر با انواع نقش‌های نظام حکمرانی، تعریفی از انواع نقش‌ها و زیرنقش‌های اصلی هریک ذکر گردیده است.

نقش سیاست‌گذاری: نقش سیاست‌گذاری بخش هنجاری و ارزشی یک نظام حکمرانی است که در آن اهداف و جهت‌گیری‌های بلندمدت جامعه در موضوعات مختلف تعیین می‌گردد و یک یا چند روش برای پیاده‌سازی آن سیاست انتخاب می‌گردد. بر این اساس منافع عمومی جامعه و چشم اندازهای حوزه‌های مختلف مشخص می‌گردند و بازیگران مختلف می‌توانند در نسبت با این اهداف و چشم اندازها ایفای نقش کنند. به منظور تحقق کامل نقش سیاست‌گذاری، لازم است زیرنقش‌هایی که در جدول ۱ آمده است، توسط سیاست‌گذاران ایفا گردد.

جدول ۱- انواع زیرنقش‌های سیاست‌گذاری

زیرنقش‌های سیاست‌گذاری	تعریف
دیدهبانی	سیاست‌گذار به منظور تحقق کارکرد اصلیش که تعیین جهت‌گیری‌ها و اهداف کلان در هر بخش است، می‌بایست از روندهای روز جهان در آن بخش، نیازهای آینده جامعه و ظرفیت‌های پیش‌روی کشور آگاه باشد تا مبتنی بر این آگاهی بتواند اهداف متناسب و دقیقی را تدوین نماید.
تعیین اهداف، جهت‌گیری‌ها و اولویت‌های کلان	یکی از اصلی‌ترین زیرنقش‌های سیاست‌گذاری، تعیین چارچوب، اهداف و اولویت‌های اصلی نظام است. در واقع سیاست‌گذاران می‌بایست خطوط اصلی حرکت در بخش‌های مختلف کشور را تعیین نمایند.
طراحی نظام اجرای سیاست	بعد از مشخص شدن اهداف و جهت‌گیری‌های کلان، سیاست‌گذار می‌بایست نظام یکپارچه‌ای برای اجرایی شدن این سیاست‌ها طراحی نماید. این نظام تمامی ساختار و نهادهایی را که برای اجرای سیاست‌ها لازم است در برمی‌گیرد.
تعیین نقش بازیگران	پس از طراحی نظام اجرای سیاست‌ها و تعیین اینکه چه ساختارهایی مورد نیاز است، در گام بعدی سیاست‌گذاران می‌بایست نقش هر ساختار را در این نظام تعیین نمایند.
ارزیابی و پاسخگویی	نظام ارزیابی را می‌توان فرایند سنجش و اندازه‌گیری و مقایسه میزان و نحوه دستیابی به وضعیت مطلوب دانست. در یک نظام سیاست‌گذاری، تا زمانی که سازوکارهایی برای ارزیابی سیاست‌ها و برنامه‌ها وجود نداشته باشد، نمی‌توان از تحقق کامل سیاست‌ها اطمینان حاصل نمود. ارزیابی سیاست‌ها به سیاست‌گذاران کمک می‌نماید تا از میزان پیشرفت اجرای سیاست‌ها آگاه شده و در صورت لزوم سیاست‌ها را تعدیل یا اصلاح نمایند.

نقش تنظیم‌گری: تنظیم‌گری مفهومی اقتصادی است که در دهه‌های اخیر در حوزه‌های مختلف سیاسی و اجتماعی نیز بسط یافته است. هدف تنظیم‌گری تأمین و تضمین حرکت بازیگران مختلف در مسیر سیاست‌ها و اهداف جامعه و به طور دقیق‌تر منافع عمومی است. تنظیم‌گری به معنای اقتصادی آن در راستای جلوگیری از شکست بازار در اقتصاد شکل گرفته است. زمانی که به دلایل مختلفی مثل انحصار، کالاهای عمومی، عدم تقارن اطلاعاتی و بروز آثار جانبی مکانیزم‌های بازار نتوانند در راستای تأمین و تضمین منافع عمومی حرکت کنند، شکست بازار رخ داده و در این صورت است که مداخله دولت در بازار می‌تواند مداخله‌ای سازنده و مثبت برای عموم تلقی گردد. مداخله دولت در این شرایط برای تأمین و تضمین منافع عمومی و رفع موانع صورت می‌گیرد. لذا دولت با وضع قوانین، طراحی مکانیزم و یا ایجاد نهادهای تنظیم‌گر سعی می‌کند از شکست بازار جلوگیری نماید.

در واقع نقش تنظیم‌گری، تعیین‌کننده قواعد بازی در حوزه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی است به گونه‌ای که هم منافع بازیگران مختلف دولتی، خصوصی و مردم نهاد در این حوزه‌ها تأمین گردد و هم منافع عمومی خدشه‌دار نگردد. لازمه این رویکرد اولاً تعیین منافع عمومی و ثانیاً طراحی مکانیزم‌هایی برای همسوسازی منافع شخصی، صنفی و تخصصی بازیگران مختلف با منافع عمومی است. به منظور تحقق کامل نقش تنظیم‌گری، لازم است زیرنقش‌هایی که در جدول ۲ آمده است، توسط تنظیم‌گران ایفا گردد.

جدول ۲- انواع زیرنقش‌های تنظیم‌گری

تعریف	زیر نقش‌های تنظیم‌گری
فرایند مقررات گذاری می‌تواند به‌عنوان مجموعه متوالی از عملیات که منجر به اجرایی شدن قوانین و سیاست‌های کلان می‌شود، تعریف گردد. درواقع فرایند مقررات گذاری منجر به افزایش صراحت و شفافیت فرایند سیاست گذاری می‌گردد. تنظیم‌گران به منظور مدیریت بخش تحت نظارت خود می‌بایست از امکان تدوین مقررات فنی و تخصصی در حوزه تحت نظارت خود برخوردار باشند.	مقررات گذاری
تنظیم‌گران علاوه بر اختیار در تدوین مقررات، می‌بایست امکان رصد و بازرسی بخش تحت نظارت خود و اطمینان از رعایت مقررات تدوین شده را نیز داشته باشند. در واقع رصد و بازرسی شامل تمامی فعالیت‌ها و اقداماتی است که برای حصول اطمینان از اینکه محصولات با الزامات تعیین شده در قوانین فنی تطابق دارند و سلامت و ایمنی و یا هر جنبه‌ای دیگر از منافع عمومی را به خطر نمی‌اندازند، صورت می‌پذیرد.	رصد و بازرسی
اعمال مقررات شامل تمام فعالیت‌هایی است که تنظیم‌گران باهدف انطباق مقررات و رسیدن به نتایج مطلوب از پیاده‌سازی مقررات انجام می‌دهند که شامل صدور مجوز، وضع جریمه و مواردی از این قبیل می‌باشد.	اعمال مقررات
نهادهای تنظیم‌گر با توجه به چارچوب تعیین شده در قانون می‌بایست به حل انواع دعاوی ازجمله دعاوی که بین مصرف‌کنندگان و نهادها وجود دارد بپردازند.	حل دعاوی
کارکرد مجازات در نظام تنظیم‌گری همان تدابیری می‌باشد که در مقررات برای موارد نقض قانون به‌منظور مجازات متخلفین در نظر گرفته می‌شود.	مجازات
آگاه‌سازی یک روش اصلی در جلب توجه، حساس‌سازی، ایجاد مقبولیت، عینیت‌بخشی، متقاعدسازی و هماهنگ‌سازی عموم، ذینفعان، گروه‌ها و شرکت‌های مختلف به یک موضوع خاص می‌باشد. در واقع تنظیم‌گران در کنار استفاده از ابزارهای سلبی نظیر تدوین مقررات و اعمال مجازات، می‌بایست با استفاده از ابزارهای اجتماعی نظیر آگاه‌سازی، جامعه را از اعمال خطا و خلاف آگاه نموده و از این طریق امکان وقوع جرم را کاهش دهند. (مثال: انیمیشن‌های تلویزیونی برای تشویق به بستن کمر بند ایمنی)	آگاه‌سازی و اطلاع‌رسانی

نقش تسهیل‌گری: در فرآیند گذر از حکومت‌داری به حکمرانی، برخی دولت‌ها و سازمان‌های دولتی تسهیل‌گری را به عنوان راهبرد حکمرانی خود انتخاب کرده‌اند. آنها به جای آنکه به تولید و ارائه خدمات و کالاهای عمومی بپردازند، تلاش کردند تا مشارکت بازیگران غیر عمومی در این حوزه را جلب نمایند و تسهیل‌گر فعالیت آنان باشند. مهم‌ترین و عمده‌ترین فعالیت دولت تسهیل‌گر، ساماندهی فعالیت‌های بازیگران غیر دولتی برای خودساماندهی است. این دولت‌ها می‌توانند بازیگران و ذی‌نفعان مرتبط را پیرامون مسایل عمومی مشخصی بسیج کنند تا با استفاده از ظرفیت آنان، مسایل عمومی را حل نمایند. آنها در این مسیر از ابزارها و روش‌های مختلفی چون متقاعدسازی، انگیزش، فعال‌سازی و تشویق استفاده می‌کنند. در این رویکرد دولت تعامل بین بازیگران مختلف را ایجاد و زمینه همکاری آنان را فراهم می‌کند، فعالیت‌های آنان را هماهنگ و هم‌راستا می‌کند و موانع را برای همکاری سازنده آنها مرتفع می‌کند. به عبارت ساده‌تر، کارکرد تسهیل‌گری با هدف توانمندسازی بازیگران و ایجاد هم‌افزایی بین آنان صورت می‌گیرد که یکی از وجوه اصلی آن تسهیل دسترسی به فناوری، منابع مالی و دانشی، کمک به توسعه ارتباطات و ظرفیت‌سازی و ترویج در بخش‌های مختلف است.

نقش ارائه خدمات: اقدامات و فعالیت‌هایی که منجر به ارائه کالا و خدمات به آحاد جامعه می‌گردد، ذیل عنوان ارائه خدمت می‌توان دسته بندی نمود. برخی خدمات و کالاهای که جامعه به آنها نیاز دارد به طور سنتی یا به دلایل مختلف سیاسی و اقتصادی توسط دولت ارائه می‌گردد. در اقتصاد یکی از دلایل عدم شکل گیری بازار، مربوط به کالاهای یا خدماتی است که اصطلاحاً غیررقابتی و غیرقابل استثنا است و به آنها کالا یا خدمت عمومی گفته می‌شود. مصرف این نوع کالاها توسط یک فرد، محدودیتی برای مصرف دیگران ایجاد نمی‌کند (غیررقابتی) و ارائه آن را نمی‌توان به فرد خاصی تخصیص داد و دیگران را از آن محروم نمود (غیر قابل استثنا). برای مثال امنیت، خدمتی عمومی است چرا که وقتی امنیت برای یک منطقه یا شهر فراهم گردد، همه از آن بهره می‌برند و امنیت داشتن یک فرد در آن جامعه، امنیت دیگران را محدود نمی‌کند. البته وظیفه و کارکرد اصلی حاکمیت، تضمین ارائه خدمات عمومی به جامعه است و الزامی در ارائه مستقیم آن خدمات توسط دولت یا دیگر نهادهای بخش عمومی نیست مگر در مواردی که منفعت عمومی اقتضا کند. بر همین اساس و به ویژه در تحولات مفهومی که حکمرانی در پی داشته است، دولت‌ها می‌توانند با شرایطی تصدی‌های خود را به دیگر بخش‌های غیر دولتی واگذار نمایند، و خود در مقام تنظیم گر یا تضمین کننده این خدمات قرار بگیرند.

به این ترتیب، اگر چه در برخی حوزه‌ها (مثل بهداشت) دولت‌ها همچنان مسئولیت ارائه خدمات را پذیرفته‌اند، در برخی حوزه‌های دیگر ارائه خدمات توسط سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی صورت می‌پذیرد که ذیل نظارت یک نهاد تنظیم‌گر و در برخی موارد تحت حمایت نهادهای تسهیل‌گر (از بخش عمومی) فعالیت می‌کنند و مسئولیت اصلی دولت محدود به سیاست‌گذاری و بعضاً تنظیم‌گری شده است.

به منظور دستیابی به یک نظام حکمرانی مطلوب، برنامه‌ها و اقدامات مختلفی را در ابعاد و زمینه‌های متعدد می‌توان پیش گرفت، اما از آنجا که تحقق اهداف نظام حکمرانی در گرو تخصیص درست نقش‌ها به ساختارهای تشکیل دهنده آن نظام است، لذا تحلیل نظام حکمرانی از بُعد ساختار- نقش می‌تواند زمینه عملکرد مطلوب این نظام را فراهم آورد. در صورت عدم تخصیص درست نقش‌ها به ساختارها در نظام حکمرانی، می‌توان انتظار آسیب‌های متعددی از جمله موارد ذیل را داشت:

- ایفای نقش‌های متعارض نظیر (تنظیم‌گری و ارائه خدمت) توسط یک بازیگر و زمینه‌سازی وقوع تعارض منافع
- تخصیص نقش‌های یکسان در یک فعالیت به بازیگران متعدد و وقوع تداخلات، تعارضات و موازی کاری بین بازیگران
- وجود فعالیت‌های بدون مسئول در نظام حکمرانی

بنابراین، به منظور اطمینان از اینکه در نظام حکمرانی کشور، نقش‌ها به درستی به بازیگران تخصیص داده شده‌اند و بدنه نظام حکمرانی توان حرکت به سمت هدف را دارا می‌باشد، می‌بایست تحلیلی از وضعیت تخصیص نقش‌ها به ساختارها در بخش‌های مهم نظیر حمل‌ونقل، آموزش، سلامت و ... صورت پذیرد. در این تحلیل می‌بایست در هر بخش ضمن شناسایی زیربخش‌های اصلی آن، بازیگران و نقشی که در هر زیربخش ایفا می‌نمایند شناسایی گردد تا در مراحل بعدی بتوان از طریق شناسایی خلأها و نواقص وضع موجود، گام‌های لازم برای اصلاح اتخاذ نمود.

یکی از بخش‌های اصلی کشور، بخش حمل و نقل است. این بخش را به طور کلی می‌توان به ۴ بخش جزئی‌تر، حمل و نقل هوایی، ریلی، جاده‌ای و دریایی تقسیم نمود. بررسی‌های اولیه حاکی از است در هر کدام از این بخش‌ها، آشفتگی و نابسامانی‌هایی در واگذاری نقش‌های مختلف به نهادها وجود داشته و بعضاً شاهد موازی-کاری و تعارض و تداخل بین نهادها هستیم. هدف از این طرح، طراحی الگوی حکمرانی مطلوب در بخش حمل و نقل است که بدین منظور از مدل تحلیلی (ساختار-نقش) یا به عبارت دیگر نگاشت نهادی استفاده شده است.

۱-۱ معرفی مدل نگاشت نهادی

به منظور تبیین وضعیت نظام حکمرانی در هر بخش در کشور مبتنی بر مدل (ساختار- نقش) یا نگاشت نهادی، دو بُعد در رابطه با آن بخش می‌بایست مشخص گردد، بُعد اول، زیربخش‌های اصلی بخش مورد مطالعه بوده و بُعد دوم، نقشی است که سازمان‌های مختلف در هر کدام از این زیربخش‌ها ایفا می‌نماید. چنان‌که اشاره شد به منظور پایدار ماندن نظام حکمرانی، چهار نقش اصلی می‌بایست توسط بازیگران مختلف حکمرانی (دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی) ایفا گردد. این نقش‌ها عبارتند از سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و ارائه خدمات. اینکه کدام نقش را کدام بازیگر می‌بایست ایفا نماید، به عوامل مختلفی بستگی داشته و در طی سال‌های اخیر دست‌خوش تغییرات زیادی شده است. در این طرح تلاش می‌گردد تا انواع نقش‌هایی که سازمان‌های مختلف در زیربخش‌های مختلف حمل و نقل ریلی، جاده‌ای، دریایی و هوایی برعهده دارند، شناسایی گردد.

با توجه به مقدمات فوق، چارچوبی مفهومی با عنوان نگاشت نهادی برای تحلیل وضعیت نظام حکمرانی بخش حمل و نقل در کشور، مطابق جدول ۳ ارائه می‌گردد. در این چارچوب فرض می‌گردد که زیربخش‌های بخش حمل و نقل (ریلی، دریایی، جاده‌ای و هوایی) به صورت I_1 تا I_n باشند. هم‌چنین نقش(های) سازمان‌های مختلف در نسبت با این زیربخش‌ها عبارت است از: سیاست‌گذار، تنظیم‌گر، تسهیل‌گر، ارائه‌دهنده خدمت. در این صورت می‌توان چارچوب پیشنهادی این طرح را بر نمودن خانه‌های جدول زیر یا به عبارت دیگر تعیین

نقش سازمان‌های مختلف در نسبت با زیربخش‌های حمل و نقل (ریلی، دریایی، جاده‌ای و هوایی)، I_1 تا I_n دانست. لازم به ذکر است که برخی از خانه‌های جدول ممکن است در انتها خالی باشد.

جدول ۳- مدل نگاشت نهادی

I_n		I_1	زیربخش‌ها نقش‌ها در نظام حکمرانی
			سیاست‌گذار
			تنظیم‌گر
			تسهیل‌گر
			ارائه دهنده خدمات

طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل ریلی

یکی از مسیرهای حمل و نقل که مزیت‌های منحصر به فردی نسبت به جایگزین‌های خود دارد، مسیر ریلی است. امن بودن این مسیر، کم‌هزینه‌تر بودن آن نسبت به مسیر جاده‌ای، خودکفا بودن در تولید لوازم مورد نیاز آن، استهلاک بسیار کمتر ناوگان و اشغال کمتر مسیر نسبت به حمل و نقل جاده‌ای، عوارض زیست‌محیطی پایین و مصرف کمتر انرژی و در نتیجه تناسب آن با اصول توسعه پایدار از مزیت‌های قابل ذکر این حوزه است. از طرفی با توجه به موقعیت جغرافیایی ویژه کشور و قرارگیری در مسیر کریدورهای شمال-جنوب می‌توان با فراهم کردن زیرساخت‌ها، ظرفیت‌ها و قوانین لازم، از منافع گسترده این حوزه بهره‌مند گردید. برای این اساس تا کنون این بخش در انواع اسناد بالادستی مانند سیاست‌های کلی حمل و نقل، برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و سایر قوانین مجلس از جمله قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی ایران مصوب ۱۳۸۴ مورد توجه قرار گرفته است. با این وجود عرصه حمل و نقل ریلی در کشور، با در نظر گرفتن ظرفیت‌های موجود هنوز با شرایط مطلوب خود فاصله قابل توجهی دارد و با چالش‌ها و مسائل قابل توجهی روبروست.

مسائل و مشکلات این بخش را از منظرهای مختلفی می‌توان مورد بررسی قرار داد، از جمله ابعادی که کمتر مورد توجه قرار گرفته، مطالعه این بخش از منظر نظام حکمرانی و نحوه تخصیص نقش‌های مختلف نظام حکمرانی به ساختارهای آن می‌باشد. به طور کلی نظام حکمرانی را می‌توان متشکل از دو جزء اصلی ساختار^۲ (بازیگران و دینفعان مشارکت کننده) و نقش این بازیگران در نظام حکمرانی دانست. به منظور دستیابی به یک نظام حکمرانی مطلوب، برنامه‌ها و اقدامات مختلفی را در ابعاد و زمینه‌های متعدد می‌توان پیش گرفت، اما از آنجا که تحقق اهداف نظام حکمرانی در گرو تخصیص درست نقش‌ها به ساختارهای تشکیل دهنده آن نظام و تعریف فعالیت‌ها متناسب با اقتضائات نقشی است، لذا تحلیل نظام حکمرانی از بُعد نقش-ساختار می‌تواند زمینه عملکرد مطلوب این نظام را فراهم آورد.

در بخش ریلی نیز می‌توان گفت بهره‌مندی از منافع و مزایای بی‌شمار حمل و نقل ریلی، مستلزم برنامه‌ریزی دقیق، عزم ملی و همه جانبه کلیه دستگاه‌ها و نهادهای نقش‌آفرین مرتبط و تخصیص درست نقش‌های مختلف نظام حکمرانی به ساختارهای فعال در این عرصه خواهد بود. این در حالیست که در حال حاضر به علت فقدان تصویر جامعی از کارکردها و روابط میان ذی‌نفعان و نهادهای مختلف بخش حمل و نقل ریلی (شامل سازمان-های خصوصی، دولتی و غیردولتی)، درک ضعیفی در پاسخ به سؤالاتی چون «چه نهادی چه وظایفی را انجام می‌دهد؟»، «چه نهادی رسماً مسئول چه وظایفی است؟»، «چه نهادی نباید چه فعالیت‌هایی را انجام دهد؟» و ... وجود دارد. از این رو با توجه به اهمیت و جایگاه نهادها در توسعه بخش حمل و نقل ریلی کشور، یکی از

^۲ Structure

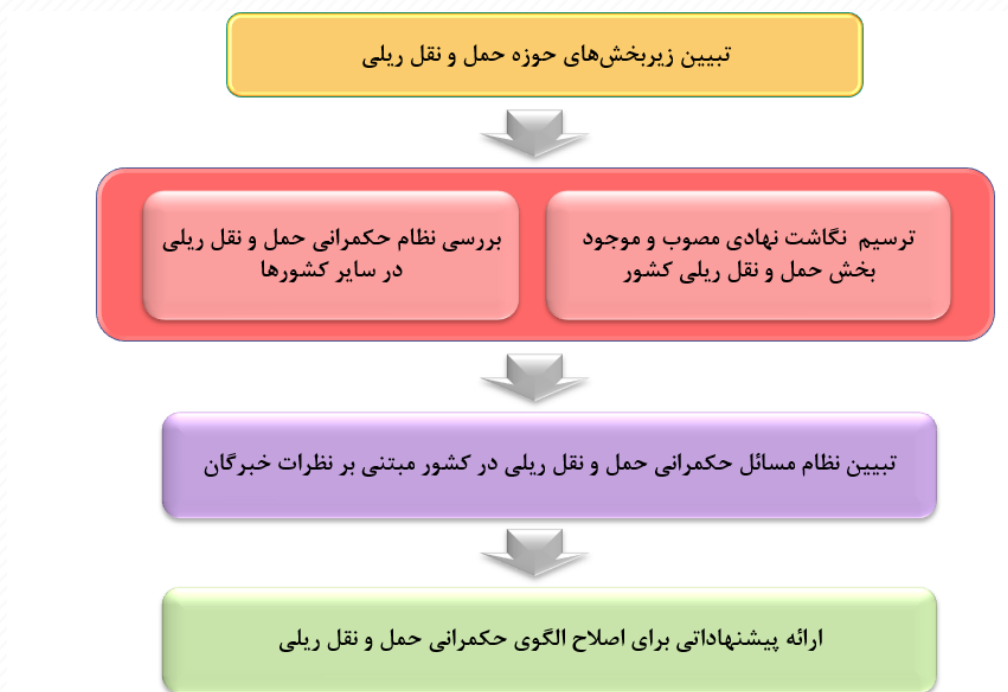
مواردی که می‌بایست مورد توجه قرار گیرد، مطالعه و بررسی نظام حکمرانی بخش ریلی کشور، شناسایی خلأها و نواقص آن و در صورت لزوم اصلاح الگوی حکمرانی این بخش می‌باشد.

با توجه به موارد اشاره شده و لزوم بررسی الگوی حکمرانی بخش حمل و نقل و به ویژه بخش حمل و نقل ریلی، در این بخش خروجی‌های مربوط به طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل ریلی ارائه شده است. هدف این بخش آن است که با ترسیم تصویری از وضعیت موجود نظام حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی، شناسایی خلأها، نواقص و چالش‌های آن، پیشنهاداتی را برای اصلاح نظام حکمرانی حمل و نقل ریلی ارائه نماید. به عبارتی می‌توان گفت این بخش به دنبال پاسخگویی به سوالات اصلی ذیل است:

- وضعیت تخصیص نقش‌های مختلف نظام حکمرانی به ساختارهای موجود در بخش حمل و نقل ریلی به چه صورت است؟
- نواقص و خلأهای ساختاری و کارکردی وضع موجود بخش حمل و نقل ریلی کشور کدام است؟
- نظام حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی در سایر کشورهای پیشرو در این حوزه به چه شکل است؟
- سناریوی برتر به منظور رفع خلأها و نواقص نظام حکمرانی فعلی بخش حمل و نقل ریلی کشور کدام است؟

۱- فرایند طراحی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل ریلی

به منظور طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل ریلی مبتنی بر مدل نگاشت نهادی، می‌بایست اقداماتی صورت پذیرد که در شکل ۲، این اقدامات اصلی نشان داده شده است.



شکل ۲- مراحل اصلی طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل ریلی

در ادامه، خروجی‌های مربوط به هر مرحله از فرایند طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل ریلی ارائه شده است.

۲- تبیین زیربخش‌های حمل و نقل ریلی

بخش ریلی، شامل طیف گسترده‌ای از فعالیت‌ها نظیر طراحی، ساخت، نگهداری و تعمیر زیرساخت خطوط ریلی، ایستگاه‌ها و ناوگان حمل‌ونقل و همچنین عملیات سیر و حرکت است که خود به دو بخش مسافری و باری تقسیم می‌شود. به منظور امکان اتخاذ یک نگاه کل‌نگر و فهم جامع از جوانب مختلف مرتبط با حکمرانی عرصه حمل‌ونقل ریلی و جلوگیری از تحلیل تک‌ساحتی، چارچوبی نیاز است تا این جوانب مختلف را در خود جای داده و امکان تحلیل جامع را فراهم آورد. این چارچوب در واقع منعکس کننده کارکردها و فعالیت‌های اصلی است که بخش‌های مختلف سیستم را شکل داده و صنعت برای ادامه حیات خود به آن وابسته است. در صورت ترسیم تصویری جامع از کلیه کارکردها و فعالیت‌های ذیل بخش ریلی، در مراحل بعدی پروژه با مطالعه قوانین و اساسنامه سازمان‌ها می‌توان به طور دقیق مشخص کرد، در ایران کدام نهاد در هر زیربخش، متولی چه نقشی بوده و این‌چنین می‌توان به تصویری جامع از وظایف و فعالیت‌هایی که بر اساس قانون بر عهده بازیگران مختلف این سیستم است، دست یافت. در ادامه، چارچوب استخراج‌شده برای عرصه حمل و نقل ریلی و اجزای آن و همچنین فرآیند استخراج آن ارائه شده است.

۱-۲- روش تبیین زیربخش‌های حمل و نقل ریلی

در این گزارش به منظور شناسایی زیربخش‌های اصلی بخش حمل و نقل ریلی، از منابع مختلفی استفاده شده است. روش کلی بدین صورت بوده است که ابتدا اسناد سیاستی یا دارای دلالت سیاستی در حوزه حکمرانی ریلی مورد شناسایی قرار گرفتند و سپس با مطالعه این اسناد، تلاش گردید تا موضوع‌شناسی عرصه حمل و نقل ریلی در اسناد سیاستی صورت پذیرد. بدین منظور، با جست‌وجوی کلیدواژه‌های مرتبط با حمل و نقل ریلی، حدود چهل سند متشکل از گزارش‌های سیاستی و راهبردی تدوین‌شده توسط دستگاه‌های مرتبط دولتی، پژوهشکده‌ها و اندیشکده‌های داخلی و همچنین برخی اندیشکده‌های خارجی، قوانین داخلی مهم عرصه ریلی، مصاحبه‌های موجود خبرگان، مقالات علمی و همچنین سایت سازمان‌های مرتبط داخلی و برخی سازمان‌های مرتبط در سایر کشورها مورد بررسی قرار گرفتند. در این بررسی‌ها، موضوعات اصلی فعالیت‌ها و کارویژه‌های صنعت ریلی که در مورد آن‌ها مفهوم‌پردازی، خط‌مشی‌گذاری، مسئله‌شناسی و تحلیل صورت گرفته بود، شناسایی گردید. سپس این موضوعات و مضامین، مورد تحلیل قرار گرفته و دسته‌بندی شدند. نهایتاً این دسته‌بندی به برخی از خبرگان عرصه ریلی ارائه شده و پس از اعمال اصلاحات لازم، شکل ۳ به عنوان زیربخش‌های اصلی بخش حمل و نقل ریلی طراحی گردید.



شکل ۳- زیربخش‌های حمل و نقل ریلی

همان‌گونه که در چارچوب مفهومی فوق آمده است، به صورت کلی بخش ریلی را می‌توان در دو بخش اصلی زیرساخت و عملیات سیر و حرکت دسته‌بندی نمود که در ادامه هر کدام به تفکیک معرفی می‌شوند.

۲-۲- تبیین مفهوم زیرساخت ریلی

زیرساخت دارایی‌های ثابتی است که برای بهره‌برداری از حمل‌ونقل ریلی استفاده می‌شود. بنابراین شامل زمین و ملک، سیگنالینگ، تأسیسات برق و سایر تجهیزات است. به صورت کلی می‌توان زیرساخت را در سه دسته کلی خطوط ریلی، ناوگان حمل‌ونقل ریلی و تأسیسات و تجهیزات طبقه‌بندی نمود که در ادامه توضیحات مربوط به هریک ارائه شده است.

۲-۲-۱ خطوط ریلی

راه‌آهن یا ریل، فولاد نوردشده‌ای است که به شکل معین و به صورت دو رشته موازی روی ریل‌بندها نصب می‌شود. هدف از ساخت و نصب ریل‌ها معمولاً گذر ناوگان حمل‌ونقل از روی آن‌هاست. برای تثبیت و تعادل ریل‌ها قطعات شکسته‌شده سنگ روی بستر راه‌آهن ریخته می‌شود. به این قطعه‌سنگ‌ها پارسنگ یا «بالاست» نیز گفته می‌شود.

بسیاری از راه‌آهن‌ها به صورت مسیرهای تک خطی ساخته می‌شوند. قطارها از ایستگاهی با چندین مسیر خارج می‌شوند و از طریق یک مسیر به ایستگاه بعدی می‌روند. تنها یک قطار می‌تواند همزمان از طریق یک خط حرکت کند. خطوط تک خطی اغلب در نقاط مختلفی دارای قسمت‌های جانبی هستند که در آن قطارهایی که در جهت مخالف حرکت می‌کنند می‌توانند یکدیگر را ملاقات کرده و از کنار هم عبور کنند. با افزایش تعداد قطارها، این مسیرهای جانبی راه‌آهن‌ها را به هم متصل می‌کنند تا مسیر دوخطه ایجاد شود تا در زمان توقف و شروع حرکت صرفه‌جویی شود. علاوه بر دو خطه کردن، ظرفیت سیر و حرکت قطارها تحت تاثیر سرعت حرکت انواع قطار نیز قرار دارد. اختلاف سرعت زیاد بین قطارها باعث محدود شدن ظرفیت خطوط حتی در مسیرهای دو خطه می‌شود؛ بر این اساس، برخی از سیستم‌های ریلی شهری به شش خط نیاز دارند تا ظرفیت بسامدهای عبور و مرور قطارهای مورد نیاز در مناطق شهری متراکم را فراهم نمایند.

در یک دسته‌بندی همچنین می‌توان خطوط ریلی را در دو دسته‌ی اصلی و فرعی جای داد:

- خطوط اصلی: خطوط اصلی عبارت است از خطی که مستقیماً در امتداد خط بین دو ایستگاه در طرفین واقع شده باشد.
- خطوط فرعی: غیر از خطوط اصلی، سایر خطوط، خطوط فرعی نامیده می‌شوند که عبارتند از: خطوط مانور، خطوط انشعاب، خطوط صنعتی تجاری، خطوط تأسیساتی، خطوط انبار، خط دوار، خط مثلث، خط کور، خط فرار، و خط تامین.

خطوط ریلی در طول عمر کارکرد خود نیازمند به‌سازی و بازسازی نیز می‌باشند. به‌سازی خط عبارت است از ترمیم و رفع نواقص خط آهن که می‌تواند در زمینه زیرسازی، روسازی یا هر دو آن‌ها صورت پذیرد. بازسازی نیز به معنای تعویض خط و متعلقات آن در محدوده مشخصی از مسیر است.

۲-۲-۲ ناوگان

ناوگان به وسایل نقلیه لکوموتیو (کشنده) یا واگن‌هایی اطلاق می‌شود که روی ریل‌های هدایت شونده حرکت می‌کنند. به مجموع لکوموتیو و چند واگن که متصل به هم که در یک مسیر مشخص حرکت می‌کنند **قطار** گفته می‌شود.

واگن عبارت است از یک خودروی ریلی که جهت ترابری بار یا مسافر مورد استفاده قرار می‌گیرد و از جنبه‌های فنی و بهره‌برداری در انواع مختلف ساخته می‌شود. برای مثال از جمله انواع واگن‌های باری می‌توان به موارد واگن‌های مسقف، لبه کوتاه، لبه بلند، فله بر، مخزن‌دار (برای حمل فراورده‌های نفتی و سوختی، مازوت، حمل غلات و مواد معدنی، فلزات و میلگرد و ...) اشاره کرد.

لوکوموتیو نیز، ماشینی کشنده یا یک خودروی ریلی است که واگن‌ها یا قطار به آن متصل می‌شوند و نیروی محرکه برای حرکت آن‌ها را ایجاد می‌کند. لوکوموتیوها نیروی حرکتی خود را به دو طریق عمده به دست می‌آورند: گازوئیل (موتور دیزل) و یا جریان برق (موتور الکتریکی). لوکوموتیو خود باری را حمل نمی‌کند و وظیفه آن کشیدن قطار بر روی ریل است. لوکوموتیوهای بخار نسل قدیم نیز که با زغال سنگ، نفت یا چوب کار می‌کردند، اکنون فقط در عملیات‌های توریستی یا برخی مواقع در راه‌آهن‌های کوچکتر یا در موزه‌ها استفاده می‌شوند.

۲-۲-۳ تأسیسات و تجهیزات

انجام عملیات حمل‌ونقل مسافری یا باری، علاوه بر خطوط ریلی و خودروهایی که مسافر یا بار را حمل می‌کنند، به امکانات دیگری نیز نیاز دارد. امکاناتی که زمینه بارگیری و تخلیه کالا و سوار و پیاده شدن مسافر را فراهم می‌آورند. این امکانات را نیز میتوان در موارد زیر احصاء کرد:

• پایانه‌ها

پایانه یا ایستگاه راه‌آهن یا قطار، محوطه‌ای است که مجموعه‌ای از خطوط و سوزن‌های بهم پیوسته و ساختمان‌های اداری، سکوها یا بار و مسافر در آن قرار دارد و محل توقف، تنظیم، قبول، اعزام، عملیات مانور و سبقت و تلاقی قطارها و سایر وسایط نقلیه راه‌آهن است. در ایستگاه، امور مربوط به قبول تحویل بار، توشه و سوار و پیاده شدن مسافران انجام می‌شود که بر حسب موقعیت و میزان فعالیت، درجه‌بندی شده و دارای حریم مشخص و معینی است. همچنین هنگامی که یک سامانه‌ی ترابری بیش از یک شیوه ترابری و حمل‌ونقل را در بر بگیرد، به آن چندگانه می‌گویند، بنابراین ایستگاهی که برای نمونه امکان جابجایی از اتوبوس‌ها به قطارها را فراهم می‌کند یک ایستگاه چندگانه نامیده می‌شود. پایانه‌ها را می‌توان در دو نوع اصلی مسافری و باربری تقسیم نمود که در حوزه‌های شهری، بین‌شهری و بین‌المللی خدمات ارائه می‌دهند.

▪ پایانه‌های مسافری؛ پایانه‌های راه‌آهن بین شهری، اغلب به شکل یک ایستگاه مرکزی و نقطه

عطف شهری متمایز هستند، زیرا بسیاری از آنها برای دهه‌ها حضور داشته‌اند و به تعریف مرکزیت شهری کمک کرده‌اند. راه‌آهن شهری، مناطق شهری را با ایستگاه‌هایی با طراحی و عملکرد ساده‌تر پوشش می‌دهد زیرا زمان انتظار در این ایستگاه‌ها کوتاه است. سیستم‌های حمل‌ونقل شهری نیز توسط راه‌آهن و مترو سرویس‌دهی می‌شوند و بسته به سطوح تراکم، پویایی شهری را از طریق ساختار شبکه‌ای‌شان شکل می‌دهند. سلسله مراتب کاملی از ایستگاه‌های راه‌آهن بسته به اندازه و ترافیک مسافری آنها وجود دارد، از اسکله ساده در امتداد یک خط رفت و آمد تا ایستگاه‌های مرکزی بزرگ که مرکز سیستم‌های ریلی بین شهری، رفت‌وآمد و حمل‌ونقل شهری هستند. نوع بسیار جدیدتر

پایانه‌های ریلی شامل ایستگاه‌های قطارهای سریع‌السیر است، که یا مستلزم انطباق با ایستگاه‌های مرکزی موجود هستند و یا نیازمند ساخت پایانه‌های اختصاصی جدید در مناطق حومه شهر هستند. از جمله معیارهای طراحی ایستگاه‌های راه‌آهن مناسب می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- محل ایستگاه در بافت شهری
- دسترسی ایستگاه به مناطق مهم شهر
- ارتباط ایستگاه با سایر شبکه‌های حمل‌ونقل درون شهری
- وسعت ایستگاه
- طراحی خارجی و داخلی ایستگاه
- تجهیزات و امکانات داخل محوطه ایستگاه
- فضای سکوها
- جانمایی خطوط ریلی در محل ایستگاه

▪ **پایانه‌های باربری؛** پایانه‌های حمل‌ونقل باری معمولاً مکانی با امکانات اختصاصی برای بارگیری یا تخلیه بار هستند، بنابراین این پایانه‌ها نیازمند فضای انبار و ذخیره‌سازی و پارک کالاهای مختلف هستند. امکان انجام عملیات بارگیری و تخلیه توسط شرکت‌های خصوصی نیز در پایانه وجود دارد. پیشرفت بیشتر برای پایانه‌های باربری زمانی است که با ایجاد امکان شیوه‌های مختلف حمل‌ونقل، تسهیلات جابجایی کانتینرهای بین‌المللی و داخلی را ارائه دهد. تنظیم مکان پایانه‌های حمل‌ونقل ریلی معمولاً در امتداد پایانه‌های بندری، پایانه‌های رودخانه‌ای (کمتر رایج) یا مکان‌های داخلی است که دسترسی به بازارها یا منابع را فراهم می‌کند.

▪ **پایانه‌های شانتینگ (سوئیچینگ)^۳؛** محوطه‌های شانتینگ به معنای باری و مسافری، پایانه به حساب نمی‌آیند اما از مؤلفه‌های اساسی عملیات ریلی هستند. این محوطه‌ها اغلب در محوطه‌های تعمیر و نگهداری یا محوطه‌های نزدیک ایستگاه‌های مرکزی قرار دارند. شانتینگ، در عملیات ریلی، فرآیند دسته‌بندی ناوگان اعم از واگن و کشنده، و ایجاد قطارهای کامل یا تجزیه آن براساس نوع محموله، مبدا و مقصد است. در ایالات متحده این فعالیت به عنوان سوئیچینگ شناخته می‌شود.

علاوه بر پایانه‌های باری و مسافری و مرکز شانتینگ، مراکز دیگری نیز برای انجام امور مرتبط با قطارها در مجموع مراحل فعالیت آنها وجود دارد که از جمله می‌توان به کارخانه دپوی تعمیرات اصلی واگن و لکوموتیو و همچنین آمادگاه اشاره کرد. آمادگاه^۴ به صورت مختصر به مکانی گفته می‌شود که لکوموتیو در مواقعی که

^۳ Shunting (switching)

^۴ Motive power depot

مورد استفاده قرار نمی‌گیرد در آن نگهداری شده و در صورت نیاز تحت تعمیر نیز قرار می‌گیرد. آمادگاه‌ها دارای امکانات برای سوخت‌گیری و تعویض آب و روغن‌موتور هستند. اغلب در آمادگاه کارگاه‌هایی برای تعمیرات و نگهداری روزانه وجود دارد، اما تولید لوکوموتیو و تعمیرات اساسی معمولاً در محل کارخانه لوکوموتیو انجام می‌شود.

• انبار و بارانداز

انبارها در حمل‌ونقل باری، به منظور قبول امانت و نگهداری مواد اولیه، محصولات صنعتی و فلاحتی و کالاهای صاحبان صنایع و کشاورزان و ایجاد شده‌اند. هنگامی که یک انبار به عنوان عامل واسطه جهت توزیع کالاها و مواد در یک منطقه ایجاد می‌شود، باید متناسب با مبدأ و مقصد کالاها محل انبار در جایی انتخاب شود که در مجموع، زمان حمل و نقل و هزینه‌های آن به حداقل ممکن برسد. از قسمت‌های مهم یک انبار بارانداز⁵ است. بارانداز یک ایستگاه ورودی است که کالاهای وارده در آن، تخلیه، کنترل و ساماندهی می‌شوند. همچنین این عبارت به ایستگاه خروجی که کالاها جهت خروج در آن مستقر، کنترل و بارگیری می‌شود نیز اطلاق می‌شود. با اتمام مراحل دریافت کالا در بارانداز، محموله از محل بارانداز به محل انبارش خود در انبار منتقل می‌گردد. انبار به محل یا فضایی گفته می‌شود که براساس یک سیستم طبقه‌بندی صحیح، مواد اولیه، کالای نیم‌ساخته، محصول ساخته شده، با فرآورده‌های مختلف صنعتی بازرگانی در آن نگهداری می‌شود. از مهم‌ترین تجهیزات مورد نیاز در انبارها می‌توان به باسکول، لیفتراک و جرثقیل اشاره کرد. همچنین انبارها در دو دسته کلی مسقف و روباز طبقه‌بندی می‌شوند. به منظور محافظت از برخی کالاها، برخی انبارهای مسقف دارای پوشش در چهارطرف نیز هستند.

• زیرساخت ارتباطی

به منظور پیشگیری از خطای انسانی و بالابردن سرعت انتقال فرامین و تسهیل در امور ایمنی و سیر و حرکت، زیرساخت ارتباطی بخصوصی میان اجزای مختلف سیستم حمل‌ونقل استقرار می‌یابد که به آن سیگنالینگ یا سیستم ارتباط الکتریکی گفته می‌شود. کنترل سیگنالینگ یا علائم الکتریکی فرآیندی است که طی آن کنترل بر روی حرکت قطار از طریق سیگنال‌های راه‌آهن و سیستم‌های بلوک اعمال می‌شود تا اطمینان حاصل شود که قطارها در مسیر صحیح و در جدول زمانی مناسب کار می‌کنند. این سیستم متشکل است از مجموعه آلات و ادوات که به وسیله جریان الکتریکی بین سوزن‌ها و چراغ‌های علائم ایستگاه، از طریق اینترلاکینگ، ارتباط برقرار نموده و فرامین لازم را به آنها می‌دهد. چراغ علائم، وسیله‌ای است که برای راننده قطار اجازه ورود یا عدم ورود به ناحیه‌ای از ایستگاه را تعیین می‌نماید. همچنین سوزن یک وسیله مکانیکی

⁵ Cross docking

است که به قطار امکان تغییر از یک مسیر به مسیر دیگر را در تقاطع‌ها فراهم می‌سازد. منطق اینترلاکینگ نیز منطق برنامه‌ای است که در صورت قطع ارتباط هر المان (از جمله سوزن و چراغ) و عدم آگاهی از وضعیت آن، آن المان در خطرناک‌ترین وضعیت فرض می‌گردد تا عملکرد ایمن برنامه تضمین گردد. سیستم‌های سیگنال مدرن دارای تشخیص حضور قطار هستند تا در صورت وجود ترافیک روبروی قطار از حرکت قطارها در مسیر جلوگیری کنند. سیستم‌های سیگنال پیشرفته برای کنترل یک قلمرو بزرگ به سیستم‌های متمرکز و کنترل‌های رایانه‌ای متکی هستند که به توزیع‌کنندگان کمک می‌کند تا تصمیمات پیچیده‌ای در مورد اینکه کدام قطار حرکت کند یا متوقف شود را اتخاذ کنند. سیستم‌های سیگنال مدرن، کنترل‌های قطار رایانه‌ای هستند که به فناوری ارتباطات دیجیتال پیچیده نیاز دارند. این سیستم‌ها می‌توانند نشانه‌های کنترلی را اعمال کنند و در صورت تشخیص شرایط ناامن، قطارها را به‌طور خودکار متوقف کنند.

۲-۳ - تبیین مفهوم سیر و حرکت

منظور از سیر و حرکت، انجام عملیات جایجایی مسافر و بار از طریق فعالیت هماهنگ سیستم‌های خطوط، واگن، کشنده و ... است. سیر و حرکت ریلی را می‌توان به طور کلی از جهت نوع محموله‌ای که جابجا می‌شود به دو بخش عمده‌ی مسافری و باری تقسیم نمود.

۲-۳-۱ سیر و حرکت مسافری

قطار مسافری قطاری است متشکل از مجموعه سالن‌های مسافری، واگن‌های مولد بخار و برق، توشه و رستوران و واگن حمل خودروبر که جهت حمل و نقل مسافر و توشه تشکیل و طبق برنامه اعزام می‌شود. حمل و نقل مسافری دارای بخش‌های مختلف شهری، حومه، بین‌شهری و بین‌المللی است.

• سیر و حرکت شهری

از جمله قطارهای شهری می‌توان به مترو و تراموا اشاره کرد. سفرهای شهری ممکن است شامل چندین خط مترو باشد و یک سفر ممکن است شامل سفر با بیش از یک قطار باشد. راه‌آهن‌های شهری عموماً در مراکز شهر و اطراف آن‌ها خدمات ارائه می‌دهند. رایج‌ترین شیوه حمل و نقل شهری ریلی مترو است. در مناطق تجاری مرکز شهر، متروها معمولاً زیرزمین هستند. ظرفیت واگن‌های این قطارها در حالت نشسته بودن مسافران ۱۰۰ و در حالت فشرده حدود ۱۶۰ نفر بوده و به صورت کلی این قطارها با چهار یا شش واگن کار می‌کنند. متروها برای جایجایی حجم بالای مسافر در مسافت‌های کوتاه در یک منطقه شهری یکی از بهترین گزینه‌ها هستند. محاسبه کیلومترهای مسافری نیز معمولاً بر اساس فاصله سفر ریلی بین مبدا و مقصد ضربدر تعداد مسافرانی که بین هر مبدأ و مقصد سفر می‌کنند اندازه‌گیری می‌شود.

• سیر و حرکت حومه

سیستم‌های حومه شهر معمولاً خدمات جابجایی طولانی‌تری را ارائه می‌کنند که در ساخت‌وسازهای و فضاهای داخل واگن موثر است تا راحتی بیشتری را برای زمان‌های سفر طولانی‌تر ارائه دهند. برخی از واگن‌های مسافربری حومه‌ای به صورت دو سطحی است تا شاهد افزایش ظرفیت و راحتی مسافران باشیم. لوکوموتیوهای این قطارها نیز به دو صورت دیزلی و الکتریکی تولید می‌شوند.

• سیر و حرکت بین‌شهری

قطار بین‌شهری شامل قطارهای رایج و مرسوم موجود و همچنین قطارهای با سرعت بالا^۶ می‌شود. در قطارهای مسافری بین‌شهری نیز دو نوع لوکوموتیو الکتریکی و دیزلی وجود دارد. این قطارها در موقعیت‌های گلوگاه شبکه خطوط، دارای حق تقدم نسبت به قطارهای باری هستند. حداکثر سرعت این قطارها در حدود ۱۲۰ کیلومتر در ساعت است که البته سرعت متوسط جابجایی آنها کمتر از این میزان است. عمده آنها به منظور راحتی مسافران دارای امکانات بیشتر از جمله برای خواب و استراحت هستند.

سرعت قطارهای با سرعت بالا در برخی موارد تا بالای ۳۰۰ کیلومتر در ساعت می‌رسد. این قطارها در یک مسیر اختصاصی کار می‌کنند و بسامد عبور و مرور قطارها نسبتاً بالا است. البته گاهی اوقات در مسیرهای سرعت معمولی نیز کار می‌کنند تا به مکان‌هایی دسترسی پیدا کنند که در آن مسیر اختصاصی مانند ایستگاه راه‌آهن درون شهری ساخته نمی‌شود.

• سیر و حرکت بین‌المللی

از دیگر انواع حمل‌ونقل مسافری، حمل‌ونقل مسافری بین‌المللی است که مسافران در آن با یک قطار از مرزهای کشور عبور کرده و به کشور مقصد سفر می‌کنند. در ایران نیز در طی سال‌های اخیر به صورت محدود قطاری میان ایران و برخی شهرهای ترکیه شروع به فعالیت کرده است. همچنین طرح‌هایی برای توسعه این قطارها با کشورهای دیگر از جمله عراق نیز در دستور کار است.

۲-۳-۲ سیر و حرکت باری

خدمات حمل‌ونقل باری ریلی برای رشد اقتصادی در بسیاری از کشورها و مناطق مهم است. حجم عظیمی از محموله‌ها در مسافت‌های طولانی به طور اثربخش و با قیمت‌های مناسب می‌توانند از طریق حمل‌ونقل باری ریلی جابه‌جا شوند. عمده‌ترین استفاده از خدمات حمل‌ونقل باری ریلی در جابجایی کالاهای فله از جمله زغال سنگ، سنگ آهن، فسفات‌ها، غلات و غلات، الوار، شن، ماسه و سایر مصالح ساختمانی و همچنین برخی مایعات است. البته حمل کالای فاسد شدنی، خصوصاً در نبود واگن‌های یخچال دار و همچنین خرده بار با

^۶ High-speed rail (HSR)

استفاده از قطار مناسب نیست. اغلب، کالاهای فله از یک معدن به یک نیروگاه یا کارخانه فولاد یا از یک منبع غلات به یک بندر حرکت می‌کنند. این قطارها بسیار کارآمد هستند زیرا هیچ جابجایی میانی رخ نمی‌دهد، با این حال، اغلب واگن‌های باری خالی برمی‌گردند. حمل‌ونقل ریلی همچنین وسیله‌ای مؤثر برای حمل‌ونقل عمومی بار، اتومبیل و اجسام سنگین است. اگرچه دسته‌بندی واگن‌های باری سنگین زمان‌بر است، اما حمل‌ونقل ریلی همچنان وسیله‌ای کارآمد برای جابجایی بار مختلط است زیرا قطارها بسته به زیرساخت می‌توانند از ۵۰ تا ۱۵۰ واگن حمل کنند.

حمل‌ونقل ریلی باری به صورت کانتینری نیز به سرعت در حال گسترش است. از زمانی که کانتینری‌سازی در سال ۱۹۵۹ آغاز شد، در حمل‌ونقل کالاهای تولیدی، به‌ویژه واردات و صادرات مرتبط با حرکت‌های حمل‌ونقل اقیانوسی اهمیت پیدا کرد. قبل از کانتینری‌سازی، صنعت حمل‌ونقل می‌توانست حدود ۰.۶ تن در هر ساعت بارگیری و تخلیه کند، تا سال ۱۹۷۶، این رقم ۴۲۳۵ تن در هر ساعت بود. اکنون در یک بندر کانتینری معمولی بیش از ۸۰۰۰ تن در ساعت است. در سال ۱۹۵۹، یک کشتی باری تجاری عمومی می‌توانست ۱۰۰۰۰ تن بار را با سرعت ۱۶ گره دریایی (۲۹ کیلومتر در ساعت) حمل کند. تا سال ۲۰۰۹، کشتی‌های کانتینری می‌توانستند ۷۷۰۰۰ تن را با سرعت ۲۵ گره دریایی (۴۶ کیلومتر در ساعت) حمل کنند و برای تخلیه و بارگیری تنها ۱۶ ساعت در بندر بودند (به جای چند هفته قبل از ساخت کانتینر).

نکته‌ای که قابل ذکر است این است که در بسیاری از بازارها، حمل‌ونقل ریلی به شدت با حمل‌ونقل جاده‌ای برای محموله‌های کانتینری رقابت می‌کند. اکثر محموله‌های حساس به زمان، توسط حمل‌ونقل جاده‌ای از مبدأ به مقصد جابجا می‌شوند، با این حال، حمل‌ونقل ریلی کانتینری به طور فزاینده‌ای برای جابجایی بارهای عمومی به و از بنادر و مراکز لجستیک داخلی دورتر، ترجیح داده می‌شود.

• حمل و نقل باری داخلی و بین‌المللی

از حیث مبدأ، مقصد و جغرافیا، حمل‌ونقل ریلی باری را می‌توان به صورت کلی به حمل و نقل داخلی و بین‌المللی تقسیم نمود. در حمل‌ونقل باری داخلی، مبدأ و مقصد حمل بار در داخل کشور قرار دارد ولی در بین‌المللی حداقل یکی از مبدأ یا مقصد خارج از کشور است. بدین ترتیب، بار از طریق حمل و نقل ریلی می‌تواند از کشور صادر شده یا به آن وارد شود. همچنین در صورتی که کشور ما صرفاً در مسیر عبور بار باشد و هیچ یک از دو کشور مبدأ و مقصد نباشد، عنوان ترانزیت کالا به آن اطلاق می‌شود.

۳- ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود بخش حمل و نقل ریلی

همان‌طور که در شکل ۲ نشان داده شده است، مرحله بعدی در فرایند طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل ریلی، ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود بخش حمل و نقل ریلی در کشور است. در شکل ۴، اقدامات اصلی که به منظور انجام این مرحله می‌بایست صورت پذیرد، نشان داده شده است.



شکل ۴- مراحل ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود حمل و نقل ریلی

همان‌طور که در شکل ۴ نشان داده شده است، ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود بخش حمل و نقل ریلی، به صورت کلی در دو مرحله اصلی صورت می‌پذیرد که ادامه توضیحاتی از روش انجام هر مرحله ارائه شده است:

ترسیم نگاشت نهادی مصوب بخش حمل و نقل ریلی: اولین مرحله در ترسیم نگاشت نهادی بخش حمل و نقل ریلی کشور، شناسایی زیربخش‌های اصلی حمل و نقل ریلی است. در صورت ترسیم تصویری جامع از بخش حمل و نقل ریلی و زیربخش‌های اصلی آن، در مراحل بعدی با مطالعه قوانین و مقررات می‌توان به طور دقیق مشخص کرد، در ایران کدام نهاد در هر زیربخش، متولی چه نقشی است. به منظور تعیین نقش نهادهای مختلف در زیربخش‌های مختلف حمل و نقل ریلی، ابتدا کلیه قوانین و مقررات مرتبط با حمل و نقل ریلی استخراج شده و سپس با مطالعه کامل این قوانین و مقررات، بندهای مرتبط با حوزه ریلی شناسایی شده و نقشی که در هر بند بر عهده نهادی گذاشته شده است، استخراج می‌گردد. مبتنی بر نتایج به دست آمده، در انتهای این مرحله نگاشت نهادی مصوب بخش حمل و نقل ریلی ترسیم می‌گردد.

تدقیق نگاشت نهادی مصوب: پس از ترسیم نگاشت نهادی مصوب، در گام بعدی، می‌بایست با توجه به وضعیت موجود، نگاشت نهادی تدقیق شده و نگاشت نهادی وضعیت موجود ترسیم گردد. در واقع اگرچه

مطالعه قوانین کمک می‌نماید تا بتوان نقش نهادهای مختلف را در بخش حمل و نقل ریلی شناسایی نمود؛ اما نکته‌ای که وجود دارد این است که عموماً بین نقش‌های مصوب سازمان‌ها (آنچه در قوانین برای سازمان‌ها فرض شده است) و وضعیت موجود سازمان‌ها (آنچه سازمان‌ها در حال حاضر بدان می‌پردازند) زاویه‌ای وجود دارد. در چنین شرایطی قضاوت در مورد انحراف سازمان‌ها از مسیر به صورت عمومی و کلی امکان‌پذیر نمی‌باشد. چرا که در برخی سازمان‌ها وضعیت مصوب بسیار آرمانی و غیرقابل تحقق ترسیم شده است و در برخی دیگر، عوامل مختلفی همچون سلیقه‌های فردی، شرایط خاص محیطی، اهمال و سستی و ... موجب تغییر در مسیر وضعیت مصوب و ایجاد انحراف در آن شده است. لذا قضاوت در مورد این دو وضعیت، نیاز به بررسی‌های دیگری دارد. از این‌رو در این بخش از طرح تلاش می‌گردد از طریق برگزاری جلسات مصاحبه با خبرگان آشنا به حکمرانی حمل و نقل ریلی، تصویر واقعی از نقشی که هرکدام از سازمان‌ها بر عهده دارد، به دست آید. مبتنی بر مصاحبه‌های صورت گرفته، در انتهای این مرحله نگاشت نهادی موجود بخش حمل و نقل ریلی ترسیم می‌گردد.

در ادامه، یافته‌های هرکدام از مراحل ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود بخش حمل و نقل ریلی ارائه شده است.

۳-۱ – گردآوری قوانین و مقررات مرتبط با حوزه حمل و نقل ریلی و شناسایی

بندهای مرتبط با حوزه ریلی

اولین گام در ترسیم نگاشت نهادی مصوب بخش حمل و نقل ریلی، شناسایی قوانین و مقررات مرتبط با حوزه حمل و نقل ریلی و استخراج بندهای مرتبط با حوزه ریلی از بین بندهای قوانین و مقررات شناسایی شده است. در این گزارش، گردآوری قوانین و مقررات مرتبط، در سه گام اصلی صورت پذیرفته است. در گام اول، کلیدواژه‌های مرتبط با حوزه ریلی شناسایی شده است. در این مرحله تلاش گردیده تا انتخاب کلیدواژه‌ها به گونه‌ای صورت پذیرد که با جستجوی آنها بتوان تمامی قوانین و مقررات مرتبط با حوزه ریلی را استخراج نمود. در جدول ۴، کلیدواژه‌های مورد استفاده در این مرحله آورده شده است.

جدول ۴ – کلیدواژه‌های مورد استفاده در احصاء قوانین و مقررات مرتبط با حوزه حمل و نقل ریلی

کلیدواژه‌های مرتبط با حوزه حمل و نقل ریلی
راه‌آهن
ریلی
ریل
حمل و نقل
ترانزیت

کلید واژه‌های مرتبط با حوزه حمل و نقل ریلی
زیرساخت
مسافری
باری

در گام دوم، کلیدواژه‌های ذکر شده در جدول ۴، در بستر "لوح جامع قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری"، جستجو شده تا قوانین و مقررات مرتبط با حوزه حمل و نقل ریلی شناسایی گردد. قوانین و مقررات بررسی شده در این بخش را به صورت کلی می‌توان در پنج دسته قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، قوانین برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی، سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری، اساسنامه سازمان‌های مرتبط و مقررات مرتبط با حوزه ریلی تقسیم‌بندی نمود. بازه زمانی مورد بررسی نیز سال‌های بین ۱۳۱۴ تا ۱۴۰۱ می‌باشد. با توجه به تنوع کلیدواژه‌های انتخاب شده، در این مرحله، قوانین و مقررات زیادی استخراج گردیدند که لزوماً تمامی آنها به طور مستقیم با حوزه حمل و نقل ریلی مرتبط نبودند؛ لذا در این گام، قوانین و مقررات منسوخ، مواردی که با حوزه حمل و نقل ریلی ارتباط مستقیمی نداشتند یا مواردی که در آنها نقشی در حوزه حمل و نقل ریلی به بازیگری تخصیص داده نشده بود، نظیر موافقتنامه و معاهده‌های بین‌المللی و قوانین بودجه، از بین قوانین و مقررات حذف گردیدند. در جداول ذیل، به ترتیب لیست قوانین و مقررات، اساسنامه سازمان‌ها و سیاست‌های کلی مرتبط با حوزه ریلی که در انتهای این مرحله بدست آمد، آورده شده است.

جدول ۵- قوانین و مقررات استخراج شده مرتبط با حوزه حمل و نقل ریلی

ردیف	عنوان قانون / مقررات	مرجع تصویب	تاریخ تصویب
۱	قانون مالیات بر ارزش افزوده	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۰/۰۴/۱۲
۲	قانون مدیریت بحران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۸/۰۶/۰۴
۳	آیین‌نامه تعرفه بهره‌برداری از شبکه ریلی	وزارت راه و شهرسازی	۱۳۹۷/۰۳/۲۷
۴	قانون حمایت از حقوق معلولان	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۶/۱۲/۲۰
۵	قانون هوای پاک	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۶/۰۴/۲۵
۶	قانون برنامه ششم توسعه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۶/۰۱/۱۶
۷	قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۶/۰۱/۱۶
۸	قانون بیمه اجباری خسارات وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۵/۰۲/۲۰
۹	قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۴/۰۲/۰۱
۱۰	قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از موارد مالی دولت (۲)	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۳/۱۲/۰۴

ردیف	عنوان قانون / مقررات	مرجع تصویب	تاریخ تصویب
۱۱	تصمیم نمایندگان ویژه رئیس جمهور در خصوص تعیین اعضای کارگروه‌های تخصصی ستاد هدفمندسازی یارانه ها و وظایف تفصیلی آنها	هیات وزیران	۱۳۹۲/۱۱/۱۹
۱۲	آیین نامه حدود مسئولیت شرکت‌های حمل و نقل ریلی در قبال صاحبان کالا و مسافران و نحوه ایفای آن	وزیر راه و شهرسازی / پیشنهاد هیئت مدیره شرکت راه آهن	۱۳۹۲/۰۳/۲۷
۱۳	آیین نامه تعیین انواع تخلفات و جرایم مربوط به سیر و حرکت ناوگان در شبکه حمل و نقل ریلی و نحوه رسیدگی به آنها	هیات وزیران	۱۳۹۱/۱۱/۰۱
۱۴	قانون امور گمرکی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۰/۰۸/۲۲
۱۵	قانون برنامه پنجم توسعه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۹/۱۰/۱۵
۱۶	آیین نامه اجرایی تاسیس و فعالیت شرکت‌های حمل و نقل ریلی	وزارت راه و ترابری	۱۳۸۹/۰۸-۳۰
۱۷	قانون هدفمند کردن یارانه‌ها	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۸/۱۰/۱۵
۱۸	آیین نامه اجرایی سهم بهینه بخش های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های راه و راه آهن	شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۸۸/۰۷/۱۸
۱۹	قانون حمایت از حقوق مصرف کنندگان	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۸/۰۷/۱۵
۲۰	آیین نامه اجرایی قانون توسعه حمل و نقل و مدیریت سوخت	هیات وزیران	۱۳۸۷/۰۲/۰۴
۲۱	قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶/۱۰/۰۱
۲۲	قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۶/۱۱/۰۸
۲۳	آیین نامه اجرایی کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح راه آهن	هیات وزیران	۱۳۸۶/۰۵/۲۴
۲۴	قانون حمایت از سامانه‌های حمل و نقل ریلی شهری و حومه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۵/۰۵/۲۲
۲۵	قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۴/۰۸/۰۶
۲۶	قانون برنامه چهارم توسعه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۳/۰۶/۱۱
۲۷	آیین نامه تشکیل کمیسیون ایمنی راه‌های کشور	هیات وزیران	۱۳۸۲/۰۳/۰۷
۲۸	قانون برنامه سوم توسعه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۹/۰۱/۱۷
۲۹	قانون اصلاح قانون ایمنی راه‌ها و راه آهن	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۹/۰۲/۱۱
۳۰	قانون اصلاح تبصره ۱ ماده ۱۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری و الحاق یک تبصره بعنوان تبصره ۴ به ماده مذکور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۹/۰۲/۱۹
۳۱	قانون اجازه وصول جریمه تاخیر تادیه صورتحساب هزینه حمل کالا به وسیله شرکت سهامی راه آهن جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۶/۰۳/۱۱
۳۲	طرح ساماندهی امور حمل و نقل مسافر و کالا در مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور	شورای عالی اداری	۱۳۷۵/۰۸/۲۹
۳۳	قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۴/۱۲/۲۲

ردیف	عنوان قانون / مقررات	مرجع تصویب	تاریخ تصویب
۳۴	قانون برنامه دوم توسعه	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۳/۰۹/۲۰
۳۵	قانون مقررات صادرات و واردات	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۲/۰۷/۰۴
۳۶	قانون اصلاح قوانین و مقررات مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۱/۱۱/۲۵
۳۷	قانون اصلاح قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۱/۰۸/۲۴
۳۸	قانون مجازات عاملین متخلف در حمل و نقل کالا	مجلس شورای اسلامی	۱۳۶۷/۱۲/۱۹
۳۹	قانون احداث پروژه های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک ها و سایر منابع مالی و پولی کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۶۶/۰۸/۲۴
۴۰	لایحه قانونی اصلاح قانون تأسیس شرکت راه آهن شهری تهران و حومه	شورای انقلاب	۱۳۵۹/۰۴/۱۵
۴۱	قانون اساسی		۱۳۵۸/۰۹/۱۲
۴۲	قانون تأسیس شرکت راه آهن شهری تهران و حومه	مجلس شورای ملی	۱۳۵۴/۰۲/۱۶
۴۳	آیین نامه ترکیب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا	مجلس شورای ملی	۱۳۵۳/۱۰/۱۲
۴۴	قانون تغییر نام "وزارت راه" به "وزارت راه و ترابری" و تجدید تشکیلات و تعیین وظایف آن	مجلس شورای ملی	۱۳۵۳/۰۴/۲۴
۴۵	قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست	مجلس شورای ملی	۱۳۵۳/۰۳/۲۸
۴۶	قانون ایمنی راه ها و راه آهن	مجلس شورای ملی	۱۳۴۹/۰۴/۰۷
۴۷	قانون راجع به آیین نامه احداث خطوط صنعتی و تجاری	مجلس شورای ملی	۱۳۴۳/۰۹/۰۴
۴۸	قانون کیفر بزه های مربوط براه آهن	مجلس شورای ملی	۱۳۲۰/۰۱/۳۱

جدول ۶- اساسنامه سازمان ها مرتبط با حوزه حمل و نقل ریلی

ردیف	اساسنامه	مرجع تصویب	تاریخ تصویب
۱	اساسنامه شرکت حمل و نقل ریلی مسافری حومه (سهامی خاص)	هیات وزیران	۱۳۹۹/۱۲/۲۳
۲	اساسنامه صندوق توسعه حمل و نقل کشور	هیات وزیران	۱۳۹۸/۰۵/۰۶
۳	اساسنامه شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور	هیات وزیران	۱۳۸۳/۰۴/۰۶
۴	اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۶۷/۰۲/۰۸
۵	آیین نامه سازمان تعزیرات حکومتی	هیات وزیران	۱۳۷۳/۰۸/۰۱
۶	اساسنامه شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۶۶/۰۶/۲۹
۷	اساسنامه سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان	شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران	۱۳۵۸/۱۰/۲۹
۸	اساسنامه شرکت راه آهن شهری تهران و حومه	مجلس شورای ملی	۱۳۵۴/۰۴/۱۶

جدول ۷- سیاست‌های کلی مرتبط با حوزه حمل‌ونقل ریلی

ردیف	عنوان سیاست‌های کلی	تاریخ تصویب
۱	سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	۱۳۹۲/۱۱/۲۹
۲	سیاست‌های کلی آمایش سرزمین	۱۳۹۰/۰۹/۲۱
۳	سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف	۱۳۸۹/۰۴/۱۵
۴	سیاست‌های کلی بخش «حمل و نقل»	۱۳۷۹/۱۲/۲۰

پس از استخراج و گردآوری قوانین و مقررات مرتبط با حمل‌ونقل ریلی، گام بعدی این است که از بین مواد متنوع این قوانین و مقررات، ماده‌هایی که نقشی را برعهده نهادهای مختلف در حوزه حمل‌ونقل ریلی گذاشته است، شناسایی گردد. در این گام، به منظور استخراج بندهای مرتبط، تمامی مواد قوانین و مقررات مرتبط با حوزه ریلی به طور کامل مطالعه گردید. با توجه به اینکه هر ماده ممکن است از چندین بند قانونی تشکیل شده باشد که در بندهای متفاوت، نقش‌های متفاوتی را به سازمان‌های مختلف تخصیص داده باشد، جهت تدقیق در شناسایی نقش‌ها، پس از شناسایی مواد مرتبط در قوانین و مقررات، هر ماده قانونی به بندهای قانونی و هر بند قانونی به حکم قانونی تجزیه می‌گردد تا قرائت دقیق‌تری از مواد قوانین و مقررات صورت گیرد. حکم قانونی، هر گزاره‌ای است که دربرگیرنده یک نقش برای هر بازیگر این عرصه باشد. گاه نیز قانونگذار ماده را به اجزائی تقسیم می‌کند که معمولاً با حروف ابجد یا اعداد مشخص شده‌اند که به آن اجزاء، بند قانونی اطلاق می‌گردد.

۲-۳- تعیین نقش بازیگران مختلف در زیربخش‌های حمل و نقل ریلی

مطابق مراحل اصلی ترسیم نگاشت نهادی مصوب که در شکل ۴ نشان داده است، گام بعدی پس از استخراج بندهای قانونی مرتبط با بخش حمل و نقل ریلی، تعیین نقش‌های سازمان‌های مختلف در زیربخش‌های مختلف حمل و نقل ریلی است. در این مرحله، تمامی بندهای قوانین و مقررات که در بخش قبل به عنوان بندهای مرتبط با حوزه حمل و نقل ریلی شناسایی گردیدند، بار دیگر مطالعه شده و در هر بند سه موضوع مشخص می‌گردد؛ اول اینکه در بند مورد بررسی، به کدام سازمان‌ها نقشی واگذار شده است؛ دوم اینکه به سازمان‌های مذکور در بند قانون یا مقررات، ایفای کدام یک از نقش‌ها و زیرنقش‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و ارائه خدمات تخصیص داده شده است؛ سومین موضوعی که در هر بند مورد بررسی می‌بایست مشخص گردد این است که سازمان‌های مذکور، در کدام یک از زیربخش‌های حمل و نقل ریلی (زیرساخت و سیر و حرکت) موظف به ایفای نقش شده‌اند. با توجه به موارد ذکر شده، در جدول ۸ نمونه‌ای از تعیین نقش بندهای مرتبط با حوزه حمل و نقل ریلی ارائه شده است. با توجه به حجم بالای جداول مستخرج از تعیین نقش بازیگران، باقی جداول در پیوست گزارش به صورت کامل آمده است.

جدول ۸- نمونه‌ای از تعیین نقش بازیگران مختلف در زیربخش‌های حمل و نقل ریلی

نام قانون	شرح قانون/مقرره	سازمان متولی	نقش سازمان	زیربخش
قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	ماده ۳۰- ب- میزان وصول عوارض هر تن - کیلومتر حمل و نقل کالا در داخل کشور از شرکت‌های حمل و نقل بین‌المللی که مبادرت به حمل و نقل کالای عبوری و ترانزیت خارجی می‌کنند با پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و تصویب شورای اقتصاد تعیین می‌شود.	وزارت راه و شهرسازی	تنظیم‌گری (مقرره‌گذاری (پیشنهاد نرخ عوارض عبور از کشور)	حمل و نقل باری بین‌المللی
		شورای اقتصاد	تنظیم‌گری (مقرره‌گذاری (تصویب نرخ عوارض))	
	ماده ۳۰- بند ج - به منظور بهره‌برداری بهینه از ظرفیت‌ها و موقعیت‌های جغرافیایی کشور: ۱ - وزارت راه و شهرسازی با هماهنگی و مشارکت مرکز آمار ایران موظف است نسبت به ایجاد بانک جامع حمل و نقل کشور و استقرار سامانه اطلاعات جامع حوادث و سوانح حمل و نقل که دربرگیرنده اطلاعات دریافتی از پلیس، بخش بهداشت و درمان کشور، سازمان‌های راهداری و حمل و نقل جاده‌ای، هواپیمایی کشوری و بنادر و دریانوردی، شرکت راه آهن و سایر سازمان‌های ذی ربط است با هدف تجمیع، شفاف سازی و ارائه داده‌ها و اطلاعات صحیح و قابل استفاده در تحلیل و تدوین اهداف و برنامه‌های ملی ایمنی اقدام نماید. گزارش آماری حمل و نقل کشور همه ساله توسط مرکز آمار ایران تدوین و منتشر می‌شود.	وزارت راه و شهرسازی	سیاست‌گذاری (دیدهبانی)	حمل و نقل (زیرساخت / سیر و حرکت) (آمار و اطلاعات بخش حمل و نقل)
		مرکز آمار ایران		
		شرکت راه‌آهن		
	ماده ۳۰- ج- ۲- طرح جامع حمل و نقل کشور با هدف پاسخگویی به تقاضاهای بالفعل و بالقوه و دستیابی به جایگاه مناسب در حوزه‌های ایمنی، انرژی، اقتصاد، حمل و نقل و محیط زیست تا مدت شش ماه پس از لازم الاجراء شدن این قانون به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. از زمان تصویب طرح جامع، شروع کلیه طرح‌های جدید توسعه و ساخت زیربناهای حمل و نقل، فقط براساس این طرح و در قالب بودجه سنواتی قابل اجرا است.	هیئت وزیران	سیاست‌گذاری (تعیین اهداف و جهت‌گیری‌های کلان) (تصویب طرح جامع حمل و نقل)	حمل و نقل (زیرساخت / سیر و حرکت)
قانون هوای پاک	ماده ۶- تبصره ۵- صدور گواهی معاینه فنی وسایل نقلیه ریلی، هوایی و دریایی براساس استانداردها و ضوابط سازمان‌های بین‌المللی مرتبط توسط دستگاه	شرکت راه‌آهن	تنظیم‌گری (صدور مجوز (صدور گواهی معاینه فنی وسایل نقلیه ریلی))	سیر و حرکت

نام قانون	شرح قانون/مقرره	سازمان متولی	نقش سازمان	زیربخش
	اجرائی ذی ربط انجام می گیرد و مسئولیت کنترل و نظارت بر گواهینامه مذکور برعهده سازمان حفاظت محیط زیست است.	سازمان حفاظت محیط زیست	تنظیم گری (رصد و بازرسی)	
قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی	ماده ۱ - تبصره ۱ (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۳/۳۱) - شرکت حمل و نقل ریلی شخصیت حقوقی است که توسط اشخاص حقیقی و حقوقی با اخذ مجوز از شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران که در این قانون راه آهن نامیده می شود و با تأمین ناوگان (لکوموتیو و یا واگن) مورد نیاز به منظور جابجایی (کالا، مسافر) تأسیس می گردد.	شرکت راه آهن	تنظیم گر (صدور مجوز شرکت های حمل و نقل ریلی)	سیر و حرکت (شرکت های حمل و نقل ریلی)
	آئین نامه تأسیس و فعالیت شرکت های حمل و نقل ریلی و همچنین مشخصات فنی ناوگان مجاز به سیر در شبکه حداکثر ظرف مدت دو ماه به تصویب وزیر راه و شهرسازی می رسد.	وزیر راه و شهرسازی	تنظیم گری (تصویب مقرره) (آیین نامه تأسیس و فعالیت شرکت های حمل و نقل ریلی و مشخصات فنی ناوگان)	سیر و حرکت
	ماده ۲ - به منظور حفظ ایمنی تردد ناوگان ریلی، شرایط و دستورالعمل های فنی و ایمنی مرتبط با سیر و حرکت وسایل نقلیه ریلی توسط هیأت مدیره راه آهن تهیه و ابلاغ می گردد و شرکت های بهره بردار خطوط مکلف به رعایت آنها می باشند. راه آهن موظف به نظارت بر اجرای کامل ضوابط و مقررات و دستورالعمل های فنی و ایمنی حرکت خواهد بود.	شرکت راه آهن	تنظیم گری (مقرره گذاری)	سیر و حرکت
			تنظیم گری (رصد و بازرسی)	
	ماده ۳ - راه آهن موظف است تا تردد ریلی را به گونه ای برنامه ریزی، هدایت و کنترل کند که سیر و حرکت ناوگان متعلق به کلیه شرکت های حمل و نقل ریلی (اعم از دولتی و غیر دولتی) در شرایط یکسان از نظر تعرفه دسترسی و استفاده از شبکه امکان پذیر گردد.	شرکت راه آهن	تنظیم گری (مقرره گذاری/رصد و بازرسی)	سیر و حرکت
	ایجاد محدودیت عبور واگن هر یک از شرکت ها توسط راه آهن بجز موارد تعیین شده در مقررات ایمنی حرکت و ظرفیت خطوط، تخلف محسوب می شود و در صورت بروز هرگونه خسارت ناشی از این محدودیت برای شرکت های حمل و نقل ریلی و تأیید آن توسط مراجع ذی صلاح، راه آهن مکلف به جبران آن است.			

۳-۳ - ترسیم نگاشت نهادی مصوب بخش حمل و نقل ریلی

مطابق مراحل اصلی ترسیم نگاشت نهادی مصوب که در شکل ۴ نشان داده است، گام بعدی پس از تعیین نقش بازیگران مختلف در زیربخش‌های حمل و نقل ریلی، ترسیم نگاشت نهادی مصوب حمل و نقل ریلی است. پس از آن که مطابق جدول ۸، نقش نهادهای مختلف در زیربخش‌های حمل و نقل ریلی مشخص گردید، ماتریس نگاشت نهادی مصوب حمل و نقل ریلی به ازای نقش‌های مختلف سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و ارائه خدمات ترسیم می‌گردد.

۳-۳-۱ - نگاشت نهادی مصوب نقش سیاست‌گذاری بخش حمل و نقل ریلی

همان‌طور که در بخش چارچوب مفهومی اجرای طرح به تفصیل شرح داده شد، نقش سیاست‌گذاری یکی از نقش‌های اصلی نظام حکمرانی است که شامل زیرنقش‌های دیده‌بانی، تعیین اهداف و جهت‌گیری‌های کلان، طراحی نظام و تعیین نقش بازیگران و ارزیابی می‌گردد. در این بخش از گزارش، نگاشت نهادی مصوب نقش سیاست‌گذاری بخش حمل و نقل ریلی ترسیم شده است. با توجه به نتایج به دست آمده از بخش قبل، بازیگرانی که نقش سیاست‌گذاری در نظام حکمرانی حمل و نقل ریلی ایفا می‌نمایند مشخص شده و مطابق جدول ۹، اسامی این بازیگران در خانه‌های جدول در تقاطع زیربخشی که در آن، یکی از زیرنقش‌های سیاست‌گذاری را ایفا می‌نمایند، درج می‌گردد.

جدول ۹- نگاهت نهادی مصوب سیاست‌گذاری حمل و نقل ریلی

حمل و نقل ترکیبی	بین‌المللی		داخلی								زیربخش‌ها زیرنقش‌های سیاست‌گذاری	
			بین شهری					شهری و حومه				
	سیر و حرکت	زیرساخت	سیر و حرکت		زیرساخت			سیر و حرکت	زیرساخت			
			باری	مسافری	پایانه‌ها و تأسیسات	خطوط ریلی	ناوگان	مسافری	پایانه‌ها و تأسیسات	خطوط ریلی	ناوگان خطوط ریلی	
مرکز توسعه و سیاست‌های راهبردی وزارت راه و شهرسازی												دیدهبانی /آینده‌نگاری
وزارت راه و شهرسازی (بررسی نیازمندی‌های ترابری کشور و تعیین اولویت‌های اجرایی آنها، بررسی نیازمندی‌ها و شناسائی مجموع قدرت و ظرفیت ترابری کشور اعم از راه آهن)												
وزارت راه و شهرسازی/ شرکت راه‌آهن (ایجاد بانک جامع حمل و نقل کشور و استقرار سامانه اطلاعات جامع حوادث و سوانح حمل و نقل) ^۷												
شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور (ایجاد و استقرار نظام جامع آمار و اطلاعات حمل و نقل و ایمنی کشور در بخش‌های مختلف درون شهری، برون شهری و بین‌المللی) ^۸												تعیین اهداف و اولویت‌های کلان
هیئت وزیران (تصویب طرح جامع حمل و نقل کشور) ^۹												
مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، هیئت وزیران، سازمان برنامه و بودجه												
دولت (تهیه طرح مکان‌یابی پایانه‌های بارگنج (کانتینری) و حمل‌ونقل ترکیبی در شبکه اصلی و عبوری (ترانزیتی) کشور اعم از شمالی - جنوبی،	شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور ^{۱۱} (برنامه‌ریزی و تعیین خط‌مشی در خصوص توسعه، بهره‌برداری و حفظ و نگهداری از پایانه‌های مرزی، تصویب نقشه جانمایی و طرح‌های معماری پایانه‌های مرزی کشور و بررسی گزارش‌های ارائه شده از سوی سازمان حمل و نقل و پایانه‌های کشور و سایر دستگاه‌های مستقر در مرز در خصوص مشکلات پایانه‌های مرزی و اتخاذ تصمیم لازم)		شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور (تصویب سیاست‌های جامع حمل و نقل و ایمنی کشور (در بخش درون شهری و برون شهری) در امور عرضه، تقاضا و ایمنی حمل و نقل کشور، تلفیق و تدوین بودجه بخش ایمنی و حمل و نقل درون و برون شهری در راستای ارتقای شاخص‌های حمل و نقل و ایمنی جهت درج در لوایح بودجه سالانه کل کشور، تدوین سیاست‌های لازم برای تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در امور زیربنایی حمل‌ونقل درون شهری و برون شهری) ^{۱۰}									

^۷ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (ماده ۳۰- بند ج -۱)

^۸ تصویب نامه درخصوص تشکیل شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور (بند ۱)

^۹ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (ماده ۳۰- بند ج -۲)

^{۱۰} تصویب نامه درخصوص تشکیل شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور

^{۱۱} طرح ساماندهی امور حمل و نقل مسافر و کالا در مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور

زیربخش‌ها	داخلی										زیرنقش‌های سیاست‌گذاری
	بین‌المللی										
	بین شهری						شهری و حومه				
	سیر و حرکت		زیرساخت				سیر و حرکت		زیرساخت		
حمل و نقل ترکیبی	سیر و حرکت		زیرساخت		سیر و حرکت	مسافری	ناوگان	خطوط ریلی	پایانه‌ها و تأسیسات	خطوط ریلی	ناوگان خطوط ریلی
شرقی - غربی و نیز شبکه آسیایی از طریق بخش خصوصی و تعاونی) ^{۱۲} وزارت راه و شهرسازی (تدوین دستورالعمل حمل ترکیبی کالا از مبدأ تا مقصد نهایی با شبکه	شورای عالی هماهنگی ترابری کشور (تصویب برنامه‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی ترابری کشور، بررسی و اظهار نظر در مورد پیشنهادهای مربوط به سیاست نرخ گذاری و خدمات ترابری، اتخاذ سیاست های لازم برای تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در امور مربوط به ترابری، بررسی و اظهار نظر نسبت به طرح لوایح قانونی و مقررات لازم در مورد رسیدگی به موارد تخلف از مقررات ترابری کشور، بررسی و اظهار نظر درباره پیشنهاد پیوستن موافقتنامه‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و قراردادهای دو جانبه یا چند جانبه با دولت ها و مؤسسات خارجی) ^{۱۵}										شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور ^{۱۴} (تدوین طرح جامع حمل و نقل و ترافیک: امکان سنجی سامانه حمل و نقل ریلی شهری و حومه)
	وزارت راه و شهرسازی (مطالعه و تهیه و تنظیم برنامه‌های جامع و هماهنگ بمنظور تعیین خط‌مشی‌های اجرایی در زمینه ترابری کشور و اجرای آنها، بررسی نیازمندی‌های ترابری کشور و تعیین اولویت‌های اجرایی آنها، بررسی نیازمندی‌ها و شناسایی مجموع قدرت و ظرفیت ترابری کشور اعم از راه آهن، بررسی و ارائه پیشنهاد های لازم بسازمان‌های مربوط در باب سیاست نرخ‌گذاری خدمات ترابری و همچنین خدمات جنبی آن، پیشنهاد اتخاذ سیاست‌های لازم برای تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در امور مربوط به ترابری و بررسی نیازمندیهای کشور از نظر خدمات خاکشناسی و شناسایی مصالح ساختمانی، بررسی درباره راه‌های ترابری بین‌المللی و نحوه ارتباط با آنها و عندالزوم پیشنهاد پیوستن به موافقتنامه‌های بین‌المللی و منطقه ای و تنظیم و پیشنهاد قراردادهای دو جانبه و چند جانبه با دولتها و مؤسسات خارجی) ^{۱۷}										وزارت کشور و اتحادیه شرکت‌های قطار شهری کشور(تدوین اصول کلی و راهبردهای حاکم بر تأمین و ساخت تأسیسات، تجهیزات، ماشین‌آلات و طراحی و بهره‌برداری سامانه‌های حمل و نقل ریلی شهری و حومه) شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور (تصویب اصول و راهبردها) ^{۱۶}

^{۱۴} قانون حمایت از سامانه‌های حمل و نقل ریلی شهری و حومه (ماده ۲)^{۱۵} آیین نامه ترکیب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا (ماده ۲)^{۱۲} قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور (ماده ۳۰- بند چ)^{۱۶} قانون حمایت از سامانه‌های حمل و نقل ریلی شهری و حومه (ماده ۸)^{۱۷} قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظائف آن (ماده ۷)

حمل و نقل ترکیبی	بین‌المللی		داخلی								زیربخش‌ها زیرنقش‌های سیاست‌گذاری	
			بین شهری					شهری و حومه				
	سیر و حرکت	زیرساخت	سیر و حرکت		زیرساخت			سیر و حرکت	زیرساخت			
			باری	مسافری	پایانه‌ها و تأسیسات	خطوط ریلی	ناوگان	مسافری	پایانه‌ها و تأسیسات	خطوط ریلی		ناوگان خطوط ریلی
سازمان اداری و استخدامی (تأیید پیشنهادهای تغییر ساختاری وزارت راه و شهرسازی) ^{۲۳} شورای عالی هماهنگی ترابری کشور (بررسی اظهار نظر در مورد طرح‌های مربوط به تشکیل شرکت‌های دولتی در زمینه امور ترابری و خدمات جنبی آن با رعایت ماده ۱۱ قانون تغییر نام وزارت راه و ترابری). ^{۲۴}												
شورای عالی اداری												
دیوان محاسبات کشور، مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور												
ارزیابی	وزارت راه و شهرسازی (پیگیری اجرای مصوبات شورا) شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور (هماهنگی و نظارت بر حسن جریان امور پایانه‌های مرزی کشور) دبیرخانه شورای عالی اداری (گزارش پیشرفت اجرای مصوبات به شورا) ^{۲۷}		نمایندگان ویژه رییس جمهور (ستاد مدیریت حمل و نقل و سوخت) (ارائه گزارش سه ماهه از عملکرد دستگاه های اجرایی در راستای مفاد قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت) ^{۲۶}					وزارت کشور (مسؤولیت حسن اجرای قانون حمایت از سامانه‌های حمل‌و نقل ریلی شهری و حومه) ^{۲۵}				

^{۲۳} قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظائف آن (ماده ۷)

^{۲۴} آیین نامه ترکیب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا

^{۲۵} قانون حمایت از سامانه‌های حمل و نقل ریلی شهری و حومه (ماده ۱۶)

^{۲۶} آیین نامه اجرایی قانون توسعه حمل و نقل و مدیریت سوخت (ماده ۲۲)

^{۲۷} طرح ساماندهی امور حمل و نقل مسافر و کالا در مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور

۲-۳-۳ - نگاشت نهادی مصوب تنظیم‌گری بخش حمل و نقل ریلی

همان‌طور که در بخش چارچوب مفهومی اجرای طرح به تفصیل شرح داده شد، نقش تنظیم‌گری یکی از نقش‌های اصلی نظام حکمرانی است که شامل زیرنقش‌های مقررہ‌گذاری، رصد و بازرسی، اعمال مقررات، اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی، حل دعاوی و اعمال مجازات می‌گردد. در این بخش از گزارش، نگاشت نهادی مصوب نقش تنظیم‌گری بخش حمل و نقل ریلی ترسیم شده است. با توجه به نتایج به دست آمده از بخش قبل، بازیگرانی که نقش تنظیم‌گری در نظام حکمرانی حمل و نقل ریلی ایفا می‌نمایند مشخص شده و مطابق جدول ۱۰ و جدول ۱۱، اسامی این بازیگران در خانه‌های جدول، در تقاطع زیربخشی که در آن، یکی از زیرنقش‌های تنظیم‌گری را ایفا می‌نمایند، درج می‌گردد. در ادامه در جدول ۱۰، نگاشت نهادی مصوب تنظیم‌گری بخش حمل و نقلی ریلی شهری و حومه و در جدول ۱۱، نگاشت نهادی مصوب تنظیم‌گری بخش حمل و نقلی ریلی برون‌شهری و بین‌المللی آمده است.

جدول ۱۰ - نداشت نهادی مصوب تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی (بخش شهری و حومه)

سیر و حرکت		زیرساخت			
مسافری و باری حومه	مسافری شهری	پایانه‌ها و تأسیسات	خطوط ریلی	ناوگان	
شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور (تصویب استانداردهای لازم در زمینه حمل و نقل و ایمنی براساس سیاست‌های کلی نظام، تصویب دستورالعملها و ضوابط مربوط به حوزه حمل و نقل و ایمنی و نیز تغییر و اصلاح مقررات موجود براساس شرایط و نیازهای روز) ^{۲۸}					مقرره‌گذاری
شرکت راه‌آهن (هرگونه راه‌اندازی و بهره برداری در حوزه مسافری ریلی حومه‌ای با رعایت استانداردها، معیارها و الزامات فنی ابلاغی شرکت راه-آهن جمهوری اسلامی ایران صورت می‌گیرد). ^{۳۰}		وزارت کشور با مشورت با اتحادیه شرکت‌های قطار شهری کشور (تدوین اصول کلی و راهبردهای حاکم بر تأمین و ساخت تأسیسات، تجهیزات، ماشین‌آلات و طراحی و بهره‌برداری سامانه‌های حمل و نقل ریلی شهری و حومه)			
		شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور (تصویب اصول) ^{۲۹}			
		سازمان ملی استاندارد (تدوین استاندارد ملی ایمنی در سیستم‌های حمل و نقل درون شهری در ۷ بخش) کشور			
		کمیسیون‌های ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی (رسیدگی خارج از نوبت نسبت به بررسی موضوع تغییر کاربری در محدوده مسیر و اطراف ایستگاه‌ها حسب درخواست شهرداری ذی‌ربط) ^{۳۱}			
شورای شهر (تعیین قیمت بلیط قطارهای شهری)					وضع تعرفه و جرائم
					رصد و بازرسی
					اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی
شهرداری‌ها/ سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور (دفتر حمل و نقل ریلی درون شهری و حومه)					اعمال مقررات (صدور مجوز و....)
					حل اختلاف و دعاوی
					اعمال مجازات

^{۲۸} تصویب نامه درخصوص تشکیل شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور^{۲۹} قانون حمایت از سامانه‌های حمل و نقل ریلی شهری و حومه (ماده ۸)^{۳۰} اساسنامه شرکت حمل و نقل ریلی مسافری حومه-ای (سهامی خاص)^{۳۱} قانون حمایت از سامانه‌های حمل و نقل ریلی شهری و حومه (ماده ۱۰)

زیربخش‌ها		زیرساخت			سیر و حرکت	
		زیرساخت برون شهری و بین‌المللی			بین‌الملل	برون شهری
		ناوگان	خطوط ریلی	تأسیسات و تجهیزات (پایانه، ارتباطات و)	مسافری	باری
زیرنقش‌های تنظیم‌گری		شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور (تصویب استانداردهای لازم در زمینه حمل و نقل و ایمنی براساس سیاست‌های کلی نظام، تصویب دستورالعمل‌ها و ضوابط مربوط به حوزه حمل و نقل و ایمنی و نیز تغییر و اصلاح مقررات موجود براساس شرایط و نیازهای روز)^{۳۲} شورای عالی فنی امور زیربنایی حمل و نقل (تصویب ضوابط و دستورالعمل‌های فنی و اصلاحات مربوطه، تصویب پیشنهاد تغییر مشخصات فنی و استانداردهای مورد استفاده در بخش حمل و نقل قبل از ارسال به معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، تصویب نظامات فرعی ساخت از قبیل نظام تصویب طرح‌ها، نظام مناقصات، نظام نظارت، نظام تحویل موقت و قطعی) سازمان حفاظت محیط زیست (پیشنهاد ضوابط به‌منظور مراقبت و جلوگیری از آلودگی آب، هوا، خاک، پخش فضولات اعم از زباله و مواد زائد کارخانجات و به‌طور کلی عواملی که مؤثر بر روی محیط می‌باشند).^{۳۳}				
مقررہ - گذاری	وضع ضوابط و قواعد	وزارت راه و شهرسازی (تدوین آئین‌نامه مشخصات فنی ناوگان مجاز به سیر در شبکه)^{۳۴} وزارت راه و شهرسازی (تعیین مشخصات مجاز	وزارت راه و شهرسازی (تهیه و تنظیم ضوابط و معیارهای لازم برای احداث و نگاهداری و تأسیسات زیر بنائی ترابری با توجه به مقتضیات و پیشرفت‌های وسائل ترابری/ طبقه بندی کلیه تأسیسات زیر بنائی ترابری و تعیین مشخصات فنی و هندسی آنها/ تعیین ضابطه‌ها و معیارها برای تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در امور مربوط به ترابری/ بررسی در زمینه حریم‌های تأسیسات زیربنائی ترابری و تهیه و تنظیم مقررات مورد نیاز برای پیشنهاد بمراجع صلاحیت دار و نظارت بر اجرای آنها/ تدوین آیین نامه نحوه استفاده و بهره برداری وزارت راه و شهرسازی از مواد اولیه ساختمانی از قبیل سنگ، شن، ماسه و خاک)^{۳۷}	وزارت راه و شهرسازی (تصویب آئین نامه تأسیس و فعالیت شرکت‌های حمل و نقل) وزارت راه و شهرسازی (تصویب آیین‌نامه شرایط و نحوه بهره برداری شرکت‌ها و مؤسسات معتبر در امر خدمات وابسته به حمل و نقل ریلی)^{۳۸}	وزارت راه و شهرسازی (وزارت راه و ترابری نسبت به ایجاد هماهنگی بین مقررات ترانزیت کشور با ضوابط جاری حمل و نقل بین‌المللی از طرق پیوستن به‌موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، ارتباط با سازمان‌های جهانی و ترویج حمل و نقل کانتینری و چند وجهی اقدام خواهد نمود)^{۳۹}	

^{۳۲} تصویب نامه درخصوص تشکیل شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور

^{۳۳} قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست

^{۳۴} قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی (ماده ۱- تبصره ۱)

^{۳۷} قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظائف آن

^{۳۸} قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی (ماده ۱)

^{۳۹} قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران (ماده ۱۵)

زیربخش‌ها		زیرساخت			سیر و حرکت			
		زیرساخت برون شهری و بین‌المللی			برون شهری		بین‌الملل	
		ناوگان	خطوط ریلی	تأسیسات و تجهیزات (پایانه، ارتباطات و)	مسافری	باری	مسافری	باری
		وسائل ترابری در بهره برداری از تأسیسات زیربنائی ترابری) ^{۳۵} شورای عالی هماهنگی ترابری (تدوین دستورالعمل مربوط به استفاده از وسایل نقلیه خارجی اعم از دریائی، هوائی، جاده‌ای و راه آهن مبتنی بر مصوبه هیئت وزیران) ^{۳۶}	وزارت راه و شهرسازی (تدوین ضوابط و مشخصات احداث، نگهداری و بهره‌برداری از پروژه‌ها و طرح‌های موضوع قانون احداث پروژه های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور) وزارت راه و شهرسازی، بانک مرکزی، وزارت اقتصاد و امور دارایی، سازمان برنامه و بودجه (تدوین آیین نامه نحوه نظارت بر اجرای پروژه‌ها و طرح‌ها و بهره‌برداری و نرخ اجاره مستحقات و نیز ترتیب وصول و نظارت بر نحوه بهره‌برداری) ^{۴۱}			وزارت راه و شهرسازی (تصویب آیین نامه اجرایی حدود مسؤولیت شرکت‌های حمل و نقل در مقابل صاحبان کالا و یا مسافران و نحوه ایفای آن) ^{۴۲}		شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور (تصویب دستورالعمل‌های اجرایی مرتبط با ترتیب و توالی و تعیین زمان مراحل رسیدگی به امور حمل و نقل مسافر و کالا) ^{۴۰}
			وزارت راه و شهرسازی (تدوین آیین نامه تعیین نوع کاربری زمین‌های اطراف راه‌آهن‌های کشور به عمق صد (۱۰۰) متر بعد از حریم قانونی آنها) هیئت وزیران (تصویب آیین‌نامه) ^{۴۳}		شرکت راه‌آهن (تدوین مقرره چگونگی تنظیم و صدور بارنامه و بلیط) ^{۴۵}			
			وزارت راه و شهرسازی (تعیین اصول و ضابطه و معیارهای فنی اقتصادی و ایمنی در راههای زمینی و آبی و نظارت بر اجرای آنها/ تدوین ضابطه و معیارهای لازم برای ایجاد اداره و توسعه مؤسسات ترابری اعم از آنکه در داخل و یا در خطوط بین المللی فعالیت داشته باشند./ تهیه آئین‌نامه‌های مجازات خلافی با					

^{۳۵} قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظائف آن

^{۳۶} قانون مقررات صادرات و واردات (ماده ۶)

^{۴۱} قانون احداث پروژه های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک ها و سایر منابع مالی و پولی کشور

^{۴۲} قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی (ماده ۸- تبصره ۱)

^{۴۰} طرح ساماندهی امور حمل و نقل مسافر و کالا در مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور

^{۴۳} قانون ایمنی راه‌ها و راه آهن

^{۴۴} قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی (ماده ۵)

^{۴۵} قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی (ماده ۸- تبصره ۴)

زیربخش‌ها		زیرساخت			سیر و حرکت	
		زیرساخت برون شهری و بین‌المللی			بین‌الملل	برون شهری
زیرنقش‌های تنظیم‌گری		ناوگان	خطوط ریلی	تأسیسات و تجهیزات (پایانه، ارتباطات و)	مسافری	باری
					موافقت وزارت دادگستری و وزارت کشور و پیشنهاد قوانین و مقررات لازم درباره رسیدگی بموارد تخلف از مقررات ترابری کشور) ^{۴۷}	
			شرکت راه‌آهن ^{۴۶} (تهیه طرح‌ها و نقشه‌ها و دستورات فنی کلیه خطوط صنعتی و تجاری جدید)		شورای عالی ترابری (تصویب آیین‌نامه مربوط به صدور اجازه تأسیس مؤسسات - دفاتر - شعبه‌ها و نمایندگی‌های ترابری خارجی که می‌خواهند در کشور فعالیت‌کنند./ تعیین ضابطه و معیارهای لازم با همکاری دستگاه‌های مربوط برای ایجاد و اداره و توسعه مؤسسات ترابری اعم از این که در داخل و یا درخطوط بین‌المللی فعالیت داشته باشند./ تصویب ضوابط و معیارهای پیشنهادی در مورد امور مربوط به ترابری سازمان‌های دولتی/) ^{۴۸}	
		شرکت راه‌آهن (تعیین مقررات و استانداردهای مربوط به تولید، واردات و تعمیر و نگهداری ناوگان ریلی بر عهده راه‌آهن می‌باشد) ^{۴۹}	وزارت راه و شهرسازی (تدوین آیین‌نامه ایجاد تأسیسات عمومی نظیر خطوط آب، برق، فاضلاب، نفت، گاز، مخابرات و نظایر آنها با رعایت مسائل فنی و ایمنی مربوط به هر یک هیئت وزیران (تصویب آیین‌نامه) ^{۵۰}	شرکت راه‌آهن (به منظور حفظ ایمنی تردد ناوگان ریلی، شرایط و دستورالعمل‌های فنی و ایمنی مرتبط با سیر و حرکت وسایل نقلیه ریلی توسط هیأت مدیره راه‌آهن تهیه و ابلاغ می‌گردد)	شرکت راه‌آهن (تدوین آئین‌نامه تعیین انواع تخلفات و جرایم مربوط به سیر و حرکت ناوگان در شبکه حمل و نقل ریلی و نحوه رسیدگی به آنها) / هیئت وزیران (تصویب آیین‌نامه) ^{۵۱}	
				وزارت راه و شهرسازی (در بهره برداری از طرح یا پروژه عمرانی، شرکت طرف قرارداد موظف است استانداردها، دستورالعملها و مقررات بهره برداری از طرح یا پروژه را که از طرف	شرکت راه‌آهن (راه‌آهن موظف است تا تردد ریلی را به گونه‌ای برنامه‌ریزی، هدایت و کنترل کند که سیر و حرکت ناوگان متعلق به کلیه شرکت‌های حمل و نقل ریلی (اعم از دولتی و غیر دولتی) در شرایط یکسان از نظر تعرفه دسترسی و استفاده از شبکه امکان پذیر گردد) ^{۵۲}	کمیسیون عالی سوانح (کمیسیون عالی سوانح موظف است به منظور ارتقای ایمنی، کلیه حوادث مهم را مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار داده و دستورالعمل‌های مورد نیاز جهت جلوگیری از تکرار حوادث

^{۴۶} آیین‌نامه احداث خطوط صنعتی و تجاری

^{۴۷} قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظائف آن

^{۴۸} آیین‌نامه ترکیب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا

^{۴۹} قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی (ماده ۴)

^{۵۰} قانون اصلاح قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن (ماده ۵- تبصره ۳)

^{۵۱} قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی (ماده ۲)

^{۵۲} قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی (ماده ۳)

زیربخش‌ها		زیرساخت			سیر و حرکت	
		زیرساخت برون شهری و بین‌المللی			بین‌الملل	برون شهری
زیرنقش‌های تنظیم‌گری		ناوگان	خطوط ریلی	تأسیسات و تجهیزات (پایانه، ارتباطات و)	مسافری	باری
					مسافری	باری
				وزارت انتشار یافته و یا به طور مستقیم به شرکت طرف قرارداد ابلاغ می‌گردد دقیقاً به مورد اجرا گذارد. ^{۵۲}	مشابه صادر نماید. / کمیسیون عالی سوانح موظف به تهیه دستورالعمل‌ها و اصلاح مقررات در جهت ارتقاء ایمنی و ایجاد روش واحد جهت عملیات ریلی در راه‌آهن می‌باشد. ^{۵۴}	
وضع تعرفه و جرائم				وزارت راه و شهرسازی (وزارت راه و شهرسازی مکلف است نسبت به برآورد هزینه و خسارت وارده به راه‌ها و حریم آنها و ابنیه فنی و علائم و تأسیسات و تجهیزات ایمنی که در اثر برخورد وسائط نقلیه و یا عبور بارهای ترافیکی و لوله‌های آب، گاز، فاضلاب و کابل برق و مخابرات و غیره و هر گونه عملیاتی که منجر به بروز هزینه و خسارت گردد، اقدام و مبالغ دریافتی را به حساب خزانه واریز و صددرصد (۱۰۰٪) آنرا به منظور ایمن سازی راه‌ها به مصرف برساند. ^{۵۵}	کمیسیون های جلوگیری از سوانح راه آهن مستقر در نواحی (تعیین میزان مسئولیت‌های کیفری و مدنی سوانح ریلی) ^{۵۶}	
					کمیسیون های جلوگیری از سوانح راه آهن مستقر در نواحی (تعیین نوع تخلف و میزان جریمه) ^{۵۷}	
					وزارت راه و شهرسازی (وزارت مزبور مکلف است ترتیبی اتخاذ نماید تا نرخ بهره‌برداری از شبکه ریلی به گونه‌ای تعیین شود که ضمن تأمین هزینه‌های بهره‌برداری از شبکه در بخش ریلی، نرخ مذکور برای فعالان این بخش نسبت به سایر شیوه‌های حمل و نقل دارای مزیت باشد. ^{۵۸}	
				وزارت راه و شهرسازی (تدوین آیین‌نامه تعیین وجوه در مقابل احداث مستحقات در حریم راه‌آهن) هیئت وزیران (تصویب آیین‌نامه) ^{۵۹}	شرکت راه‌آهن (تدوین آیین‌نامه تعیین تعرفه بهره‌برداری از شبکه ریلی و سرویس‌های ارتباطی) وزارت راه و شهرسازی (تصویب آیین‌نامه) ^{۶۰}	
				وزارت راه و شهرسازی (وزارت موظف است یک ماه قبل از شروع هر مقطع سه ساله در دوره بهره‌برداری از طریق استعلام، نرخ اجاره مستحقات مشابه را ملاحظه و با اعمال ضریب	وزارت راه و شهرسازی (پیشنهاد نرخ عوارض شرکت‌های حمل و نقل بین‌المللی که	

^{۵۲} آیین نامه اجرایی قانون احداث پروژه های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک ها و سایر منابع مالی و پولی کشور

^{۵۴} آیین‌نامه اجرایی کمیسیون های جلوگیری از سوانح راه‌آهن (ماده ۵- تبصره ۶ و ۷)

^{۵۵} قانون اصلاح قانون ایمنی راه‌ها و راه آهن

^{۵۶} قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی (ماده ۲- تبصره ۲)

^{۵۷} آیین نامه تعیین انواع تخلفات و جرایم مربوط به سیر و حرکت ناوگان در شبکه حمل و نقل ریلی و نحوه رسیدگی به آنها (ماده ۴)

^{۵۸} آیین نامه اجرایی سهم بهینه بخش های دولتی و غیردولتی در فعالیت های راه و راه آهن

^{۵۹} قانون ایمنی راه‌ها و راه آهن

^{۶۰} قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی (ماده ۶)

زیربخش‌ها		زیرساخت			سیر و حرکت	
زیرنقش‌های تنظیم‌گری		زیرساخت برون شهری و بین‌المللی			برون شهری	
		ناوگان	خطوط ریلی	تأسیسات و تجهیزات (پایانه، ارتباطات و ...)	مسافری	بین‌الملل
				کاهش بیست درصد، جدول حداقل نرخ اجاره مستحدثات طرح یا پروژه عمرانی را تهیه و به شرکت طرف قرارداد ابلاغ نماید).		مبادرت به حمل و نقل کالای عبوری و ترانزیت خارجی می‌کنند شورای اقتصاد (تصویب نرخ عوارض) ^{۶۱}
				وزارت راه و شهرسازی (تعیین نرخ خدمات بهره‌برداری حاصل از اجرای طرح یا پروژه عمرانی که بر اساس مواد (۶) و (۷) تعیین و مبنای برآورد درآمد مورد انتظار از مشارکت در مطالعه درآمد - هزینه طرح یا پروژه عمرانی واقع گردیده و همچنین مدت واگذاری منافع و هرگونه تغییر در آن) ^{۶۲}		
					شرکت راه‌آهن (تعیین تعرفه بهره‌برداری از شبکه ریلی)	
					شرکت راه‌آهن (تعیین و تأیید نرخ بلیط مسافران) ^{۶۳}	صاحبان کالا و شرکت‌های حمل و نقل ریلی (تعیین نرخ حمل و نقل ریلی بار متناسب با حمل و نقل جاده‌ای) ^{۶۴}
					شورای عالی هماهنگی ترابری (پیشنهاد عوارض کالاهای ترانزیتی) هیأت وزیران (تصویب عوارض) ^{۶۵}	
					ستاد تنظیم بازار (هماهنگی و نظارت بر تعیین تعرفه، قیمت گذاری، بازرسی کالاها و خدمات و هماهنگی مراکز تصمیم‌گیری امور مذکور) شورای رقابت	

^{۶۲} آیین نامه اجرایی قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور قانون احداث پروژه های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک ها و سایر منابع مالی و پولی کشور

^{۶۱} قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور (ماده ۳۰- ب)

^{۶۳} قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی (ماده ۹)

^{۶۴} قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی (ماده ۹)

^{۶۵} قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران (ماده ۱۲)

زیربخش‌ها		زیرساخت			سیر و حرکت	
		زیرساخت برون شهری و بین‌المللی			بین‌الملل	برون شهری
زیرنقش‌های تنظیم‌گری		ناوگان	خطوط ریلی	تأسیسات و تجهیزات (پایانه، ارتباطات و)	مسافری	باری
					سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان (بررسی و تعیین و تعدیل و کنترل قیمت انواع خدمات و محصولات تولیدی اعم از کشاورزی صنعتی و معدنی و همچنین بررسی‌های لازم‌در جهت کنترل قیمت کالاهای وارداتی در سطح عمده‌فروشی و خرده‌فروشی/ تعیین و اعلام قیمت کالاهایی که دارای نمایندگی انحصاری است و در رابطه با نیاز سازمانهای دولتی و شهرداریها و سایر مؤسسات (بخش عمومی کشور می‌باشد)	
رصد و بازرسی		سازمان حفاظت محیط زیست (حفاظت و بهبود و بهسازی محیط‌زیست و پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هر اقدام مخربی که موجب برهم خوردن تعادل و تناسب محیط‌زیست می‌شود، همچنین کلیه امور مربوط به جانوران) ^{۶۶} وحشی و آبزیان آب‌های داخلی از وظایف سازمان حفاظت محیط‌زیست است			ستاد تنظیم بازار / شورای رقابت / سازمان تعزیرات حکومتی / سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان	
		شرکت راه‌آهن (راه آهن با پذیرش ناوگان شرکت‌های حمل و نقل ریلی مسؤول حفظ و نگهداری ناوگان و تأمین سیر آنان می‌باشد). ^{۶۷}			شرکت راه‌آهن (راه آهن با پذیرش ناوگان شرکت‌های حمل و نقل ریلی مسؤول حفظ و نگهداری ناوگان و تأمین سلامت سیر آنان می‌باشد). ^{۶۹}	
		وزارت راه و شهرسازی (تهیه و تنظیم ضوابط و معیارهای لازم برای احداث و نگهداری و تأسیسات زیر بنائی ترابری با توجه به مقتضیات و پیشرفت‌های وسائل ترابری و نظارت بر اجرای آنها)			وزارت راه و شهرسازی (بررسی در زمینه حریم‌های تأسیسات زیربنائی ترابری و تهیه و تنظیم مقررات مورد نیاز برای پیشنهاد بمراجع صلاحیت دار و نظارت بر اجرای آنها) ^{۶۸}	
		وزارت راه و شهرسازی (ممانعت از بهره برداری وسائل ترابری خارج از مشخصات مذکور در			شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور (هماهنگی و نظارت بر حسن جریان امور پایانه‌های مرزی کشور) ^{۷۱}	
					سازمان گمرک جمهوری اسلامی ایران (کالاهای و وسایل نقلیه (زمینی، دریایی و هوایی)	

^{۶۶} قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست

^{۶۷} قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی (ماده ۸- تبصره ۳)

^{۶۸} قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظائف آن

^{۶۹} قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی (ماده ۸- تبصره ۳)

^{۷۱} طرح ساماندهی امور حمل و نقل مسافر و کالا در مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور

زیربخش‌ها		زیرساخت		سیر و حرکت		
زیرنقش‌های تنظیم‌گری		زیرساخت برون شهری و بین‌المللی			برون شهری	
		ناوگان			مسافری	
		خطوط ریلی			باری	
		تأسیسات و تجهیزات (پایانه، ارتباطات و)			مسافری	
					باری	
		استفاده از تأسیسات فوق) ۷۰			که به قلمرو گمرکی وارد یا از آن خارج می شوند، اعم از اینکه مشمول حقوق ورودی باشند یا نباشند و مسافران ورودی و خروجی مشمول کنترل‌های گمرکی خواهند بود. ^{۷۲}	
		وزارت راه و شهرسازی (نظارت بر رعایت ضوابط احداث، نگهداری و بهره‌برداری از پروژه‌ها و طرح‌های موضوع قانون احداث پروژه های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک ها و سایر منابع مالی و پولی کشور) ^{۷۳}			شرکت راه‌آهن (راه آهن موظف است تا تردد ریلی را به گونه‌ای برنامه‌ریزی، هدایت و کنترل کند که سیر و حرکت ناوگان متعلق به کلیه شرکت‌های حمل و نقل ریلی (اعم از دولتی و غیر دولتی) در شرایط یکسان از نظر تعرفه دسترسی و استفاده از شبکه امکان پذیر گردد) ^{۷۴}	
					شرکت راه‌آهن (نظارت بر اجرای کامل ضوابط و مقررات و دستورالعمل‌های فنی و ایمنی) ^{۷۵}	
					وزارت راه و شهرسازی (تعیین اصول و ضابطه و معیارهای فنی اقتصادی و ایمنی در راههای زمینی و آبی و نظارت بر اجرای آنها/ تدوین ضابطه و معیارهای لازم برای ایجاد اداره و توسعه مؤسسات ترابری اعم از آنکه در داخل و یا در خطوط بین المللی فعالیت داشته باشند و نظارت بر فعالیت آنها با جلب نظر وزارت کشور) ^{۷۶}	
				وزارت راه و شهرسازی و نیروی انتظامی (مأموران مربوط در وزارت راه و ترابری و راه‌آهن و مأموران نیروی انتظامی موظفند ضمن مراقبت به محض مشاهده وقوع تجاوز به راه‌ها و راه‌آهن و حریم آنها مراتب را به مراجع صالح جهت اقدام لازم اطلاع دهند).		
وزارت راه و شهرسازی (نظارت بر امر ساخت و ساز در حاشیه راه ها و راه آهن‌ها تا شعاع صد (۱۰۰) متر از منتهی الیه حریم قانونی آن‌ها) ^{۷۸}						

زیربخش‌ها	زیرساخت			سیر و حرکت	
	زیرساخت برون شهری و بین‌المللی			برون شهری	
زیرنقش‌های تنظیم‌گری	ناوگان	خطوط ریلی	تأسیسات و تجهیزات (پایانه، ارتباطات و)	مسافری	باری
				مسافری	باری
اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی					
اعمال مقررات (صدور مجوز و....)	شرکت راه‌آهن (صدور سند رسمی مالکیت واگن و لکوموتیو) ^{۸۰} شرکت راه‌آهن (صدور گواهی معاینه فنی وسایل نقلیه ریلی) ^{۸۱}	وزارت راه و شهرسازی (ایجاد راه دسترسی به حریم و گذرگاه مناسب، درختکاری و عبور دادن تأسیسات از عرض راه و راه‌آهن و نصب تابلو در حریم آنها/ ایجاد هر گونه ساختمان و دیوارکشی و تأسیسات به شعاع صد (۱۰۰) متر از انتهای حریم راه‌ها و حریم راه آهن‌های کشور و در طول کنارگذرهایی که وزارت راه و ترابری احداث نموده یا می‌نماید و یا مسئولیت نگهداری آنها به عهده دارد بدون کسب مجوز از وزارت مذکور ممنوع می‌باشد). ^{۸۲}	کمیسیون های جلوگیری از سوانح راه آهن مستقر در نواحی (کمیسیون سوانح ناحیه جهت رسیدگی به سانحه به سرعت در محل حاضر شده و ضمن تهیه کروکی صحنه و بررسی علل و عوامل وقوع آن، صورت مجلس وضعیت سانحه را تنظیم و تحقیقات اولیه را از مباشرین، مسببین و شاهدین معمول و اظهارات آنان را در برگ تحقیق قید می‌نماید)^{۸۳} نیروی انتظامی راه‌آهن (حضور در حوادث منجر به فوت)		
			وزارت راه و شهرسازی (در مورد صدور پروانه تأسیس مؤسسات ترابری مراجع صلاحیتدار مکلفند قبلاً نظر وزارت راه و ترابری را در تأسیس اینگونه مؤسسات جلب نمایند).^{۸۴}		
		کمیسیون ماده ۲۸ (نماینده واحد امضاکننده قرارداد مشارکت از سوی وزارت، نماینده شرکت طرف قرارداد، نماینده دستگاه نظارت، نماینده پیمانکار (اگر از نظر حقوقی مستقل از شرکت طرف قرارداد باشند) و نماینده دستگاه بهره‌بردار (شرکت راه آهن)) (صدور مجوز بهره برداری آزمایشی از طرح‌های عمرانی موضوع قانون احداث پروژه	شرکت راه‌آهن (اعطای مجوز به شرکت‌های حمل و نقل ریلی)^{۸۶} سازمان مدیریت بحران کشور/ وزارت راه و شهرسازی / وزارت کشور/ وزارت صنعت، معدن و تجارت (صدور مجوز فعالیت در زمینه حمل و نقل عمومی بار و مسافر توسط دستگاه‌های دولتی، نظامی و انتظامی در موارد اضطراری و وقوع حوادث غیرمترقبه، بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت بحران کشور و		

^{۷۹} آیین‌نامه اجرایی کمیسیون های جلوگیری از سوانح راه‌آهن (ماده ۳ بند ج)

^{۸۰} قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی (ماده ۱۱)

^{۸۱} قانون هوای پاک (ماده ۶- تبصره ۵)

^{۸۲} قانون اصلاح قانون ایمنی راه‌ها و راه آهن

^{۸۳} آیین‌نامه اجرایی کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح راه‌آهن (ماده ۳)

^{۸۴} قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظائف آن

^{۸۶} قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی (ماده ۱)

سیر و حرکت		زیربخش‌ها		
بین‌الملل		زیرساخت برون شهری و بین‌المللی		
باری	مسافری	باری	مسافری	ناوگان
تأیید کارگروهی مرکب از وزیران راه و ترابری، کشور و بازرگانی به صورت موقت و حداکثر تا پایان وضعیت اضطراری ^{۸۷}		تأسیسات و تجهیزات (پایانه، ارتباطات و خطوط ریلی		
		های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک ها و سایر منابع مالی و پولی کشور بر عهده کمیسیون موضوع ماده (۲۸) است. ^{۸۵}		
		شرکت راه آهن و وزارت راه و شهرسازی (احداث هر خط فرعی صنعتی و یا تجاری موکول به تصویب هیأت مدیره راه آهن و تأیید وزیر راه می‌باشد). ^{۸۸} وزارت راه و شهرسازی (صدور مجوز احداث راه‌های عمومی با هدف بهره‌برداری انتفاعی برای مدت معین توسط بخش غیردولتی و یا با مشارکت وزارت) ^{۸۹}		
کمیسیون عالی رسیدگی به سوانح راه آهن (در صورت اعتراض اصحاب دعوی به نظریه کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح راه آهن مستقر در نواحی موضوع به کمیسیون عالی رسیدگی به سوانح راه آهن با عضویت نماینده انجمن صنفی شرکت های حمل و نقل ریلی ارجاع و نظریه این کمیسیون غیر قابل اعتراض می‌باشد که در صدور آرای قضایی به عنوان نظر کارشناسی ملاک عمل قرار می‌گیرد). ^{۹۰}				
کمیسیون عالی رسیدگی به سوانح راه آهن (رسیدگی به تجدیدنظر مجازات و جریمه، حل دعاوی در رابطه با نحوه اجرا و رسیدگی به تخلفات و جرائم) ^{۹۱}				

^{۸۵} آیین نامه اجرایی قانون احداث پروژه های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک ها و سایر منابع مالی و پولی کشور

^{۸۷} آیین نامه اجرایی سهم بهینه بخش های دولتی و غیردولتی در فعالیت های راه و راه آهن

^{۸۸} آیین نامه احداث خطوط صنعتی و تجاری

^{۸۹} آیین نامه اجرایی سهم بهینه بخش های دولتی و غیردولتی در فعالیت های راه و راه آهن

^{۹۰} قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی (ماده ۲- تبصره ۲)

^{۹۱} آیین نامه تعیین انواع تخلفات و جرایم مربوط به سیر و حرکت ناوگان در شبکه حمل و نقل ریلی و نحوه رسیدگی به آنها

زیربخش‌ها	زیرساخت		سیر و حرکت	
	زیرساخت برون شهری و بین‌المللی		برون شهری	
زیرنقش‌های تنظیم‌گری	ناوگان	خطوط ریلی	تأسیسات و تجهیزات (پایانه، ارتباطات و)	مسافری
			باری	مسافری
اعمال مجازات	وزارت راه و شهرسازی (ایجاد هر گونه ساختمان و دیوارکشی و تأسیسات به شعاع صد (۱۰۰) متر از انتهای حریم راه‌ها و حریم راه آهن‌های کشور و در طول کنارگذراهایی که وزارت راه و ترابری احداث نموده یا می‌نماید و یا مسئولیت نگهداری آنها به عهده دارد بدون کسب مجوز از وزارت مذکور ممنوع می‌باشد. وزارت راه و ترابری موظف است در مورد متخلفان برابر تبصره (۱) ماده (۶) قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن اقدام کند.)		کمیسیون های جلوگیری از سوانح راه آهن مستقر در نواحی (تعیین نوع تخلف و میزان جریمه) ^{۹۳}	
	وزارت راه و شهرسازی (وزارت راه و شهرسازی مکلف است نسبت به برآورد هزینه و خسارت وارده به راه‌ها و حریم آنها و ابنیه فنی و علائم و تأسیسات و تجهیزات ایمنی که در اثر برخورد وسائط نقلیه و یا عبور بارهای ترافیکی و لوله‌های آب، گاز، فاضلاب و کابل برق و مخابرات و غیره و هر گونه عملیاتی که منجر به بروز هزینه و خسارت گردد، اقدام و مبالغ دریافتی را به ^{۹۴} (حساب خزانه واریز و صددرصد (۱۰۰٪) آنها به منظور ایمن سازی راه‌ها به مصرف برساند		شورای رقابت (رسیدگی به تخلفات رقابتی)	
	وزارت راه و شهرسازی (اخذ وجوه در قبال احداث مستحدثاتی در حد فاصل ۱۰۰ متر راه آهن)		سازمان تعزیرات حکومتی (رسیدگی به تخلفات گران‌فروشی، کم‌فروشی و تقلب، احتکار، عرضه خارج از شبکه، درج نکردن قیمت، اخفا و امتناع از عرضه کالا، صادر نکردن فاکتور، اجرا نکردن ضوابط قیمت‌گذاری، اجرا نکردن تعهدات واردکنندگان و تولیدکنندگان در قبال دریافت ارز و خدمات دولتی، نداشتن پروانه کسب یا بهره‌برداری، فروش اجباری، اعلام نکردن موجودی و قرار دادن کالا در اختیار افراد غیر واجد شرایط برای فروش رسیدگی به تخلفات صنفی (به‌موجب قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان))	
			شرکت راه‌آهن (اعمال جریمه در صورت عدم پرداخت تعرفه بهره‌برداری)	

^{۹۲} قانون اصلاح قانون ایمنی راه‌ها و راه آهن

۹۳ آیین نامه تعیین انواع تخلفات و جرایم مربوط به سیر و حرکت ناوگان در شبکه حمل و نقل ریلی و نحوه رسیدگی به آنها (ماده ۴)

۳-۳-۳ - نگاشت نهادی مصوب تسهیل‌گری بخش حمل و نقل ریلی

همان‌طور که در بخش چارچوب مفهومی اجرای طرح به تفصیل شرح داده شد، نقش تسهیل‌گری یکی از نقش‌های اصلی نظام حکمرانی است که شامل زیرنقش‌های توسعه ارتباطات، ظرفیت‌سازی و ترویج، تسهیل دسترسی به فناوری، منابع مالی و منابع دانشی می‌گردد. در این بخش از گزارش، نگاشت نهادی مصوب نقش تسهیل‌گری بخش حمل و نقل ریلی ترسیم شده است. با توجه به نتایج به دست آمده از بخش قبل، بازیگرانی که نقش تسهیل‌گری در نظام حکمرانی حمل و نقل ریلی ایفا می‌نمایند مشخص شده و مطابق جدول ۱۲، اسامی این بازیگران در خانه‌های جدول در تقاطع زیربخشی که در آن، یکی از زیرنقش‌های تسهیل‌گری را ایفا می‌نمایند، درج می‌گردد.

جدول ۱۲- نگاشت نهادی مصوب تسهیل‌گری حمل و نقل ریلی

سیر و حرکت			زیرساخت			زیربخش‌ها
بین‌المللی	برون شهری	شهری	بین‌المللی	برون شهری	شهری	زیر نقش‌های تسهیل‌گری
انجمن صنفی شرکت‌های حمل و نقل بین‌المللی ایران/ وزارت راه و شهرسازی (وزارت راه و ترابری موجبات انعقاد قراردادهای دو جانبه و اعمال همکاری‌های منطقه‌ای که در تسهیل ترانزیت مؤثر است را فراهم خواهد نمود). وزارت راه و ترابری نسبت به ایجاد هماهنگی بین مقررات ترانزیت کشور با ضوابط جاری حمل و نقل بین‌المللی از طرق پیوستن به موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، ارتباط با سازمان‌های جهانی و ترویج حمل و نقل کانتینری و چند وجهی اقدام خواهد نمود). ^{۹۴}	انجمن صنفی شرکت های حمل و نقل ریلی مسافری و خدمات وابسته				اتحادیه شرکت‌های قطار شهری کشور/ انجمن تونل ایران	توسعه ارتباطات
شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی انجمن صنفی شرکت‌های حمل و نقل ریلی و خدمات وابسته/ انجمن مهندسی حمل و نقل ریلی ایران/ انجمن صنفی کارفرمایی تولیدکنندگان واگن، لکوموتیو/ کانون هماهنگی دانش، صنعت و بازار حمل و نقل ریلی/ انجمن مهندسی حمل و نقل ایران مرکز همکاری‌های تحول و پیشرفت						

^{۹۴} قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران

سیر و حرکت			زیرساخت			زیربخش‌ها
بین‌المللی	برون شهری	شهری	بین‌المللی	برون شهری	شهری	زیرنقش‌های تسهیل‌گری
ستاد توسعه فناوری های فضایی و حمل و نقل پیشرفته معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری						
شورای عالی هماهنگی ترابری کشور (اتخاذ سیاست‌های لازم برای تشویق بخش خصوصی به سرمایه گذاری در امور مربوط به ترابری) وزارت راه و شهرسازی (وزارت راه و ترابری مکلف است هرگونه اقدامات لازم به منظور ایجاد مشوق‌های مناسب برای جلب و حضور مؤثر بخش غیردولتی را در فعالیت‌های راه و راه‌آهن به عمل آورد). ^{۹۵}					اتحادیه شرکت‌های قطار شهری کشور	ظرفیت‌سازی و ترویج
مرکز همکاری های تحول و پیشرفت/ انجمن مهندسی حمل و نقل ریلی ایران / انجمن صنفی شرکت های حمل و نقل ریلی مسافری و خدمات وابسته مرکز همکاری های تحول و پیشرفت						
ستاد توسعه فناوری های فضایی و حمل و نقل پیشرفته معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری						
دولت (به منظور تقویت اقتصاد حمل و نقل ریلی و ترغیب سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در این زمینه و تسهیل اجرای طرح‌ها (پروژه‌ها) و افزایش رضایتمندی و اقبال عمومی از خدمات ارائه شده در این نوع حمل و نقل: الف- سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در احداث و بهره‌برداری از حمل و نقل ریلی درون‌شهری و برون‌شهری مانند سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته تلقی شده و مشمول کلیه قوانین و مقررات مرتبط با سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته خواهد بود). ^{۹۶}						
مرکز همکاری های تحول و پیشرفت						
ستاد توسعه فناوری های فضایی و حمل و نقل پیشرفته معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری						
			وزارت صنعت، معدن و تجارت/ معاونت علمی و فناوری رئیس جمهور، وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی (وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است با همکاری معاونت علمی و فناوری رئیس جمهور، وزارتخانه‌های کشور و راه و شهرسازی ضمن حمایت از سازندگان داخلی تجهیزات مورد نیاز صنعت حمل و نقل ریلی شهری و بین شهری، خرید خارجی تجهیزات مورد نیاز را به گونه‌ای سازماندهی نماید که ضمن رعایت قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت			تسهیل دسترسی به فناوری و منابع دانشی

^{۹۵} آیین نامه اجرایی سهم بهینه بخش های دولتی و غیردولتی در فعالیت های راه و راه آهن

^{۹۶} قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه

زیربخش‌ها		زیرساخت			سیر و حرکت	
زیرنقش‌های تسهیل‌گری	شهری	برون شهری	بین‌المللی	شهری	برون شهری	بین‌المللی
	آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۱/۵/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی به ازای خریدهای خارجی، انتقال فناوری به داخل کشور صورت گیرد به نحوی که تا پایان اجرای قانون برنامه حداقل هشتاد و پنج درصد (۸۵٪) دانش طراحی و ساخت تجهیزات مورد نیاز صنعت حمل و نقل ریلی شهری و بین شهری با کمک و استفاده از نهادهای علمی و فناوری ملی نظیر جهاد دانشگاهی، دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی و شرکت‌های دانش بنیان داخلی صورت گیرد. ^{۹۷}					
تسهیل دسترسی به منابع مالی	سازمان مالیات (مالیات بر ارزش افزوده خدمات حمل و نقل ریلی علاوه بر معافیت‌های مذکور در بند (۱۲) ماده (۱۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده با نرخ صفر محاسبه خواهد شد). ^{۹۸}					
	معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری					
	صندوق توسعه حمل و نقل (به منظور ایجاد سازوکارهای تأمین منابع مالی پایدار برای توسعه زیرساخت و ناوگان حمل و نقل کشور تشویق، حمایت و مشارکت در سرمایه گذاری زیرساخت‌ها، بیمه سرمایه گذاری ها در حوزه حمل و نقل و مشارکت در ساخت، توسعه و نگهداری شبکه‌ها و زیرساخت‌ها، دولت می‌تواند صندوق توسعه حمل و نقل را با سرمایه اولیه یکصد و نود هزار میلیارد (۱۹۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از دارایی‌های خود را که در اختیار وزارت راه و شهرسازی، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن قرار دارد، با استفاده از منابع پیش بینی شده در این ماده و نیروی انسانی موجود وزارت راه و شهرسازی و با شخصیت حقوقی مستقل دولتی وابسته به وزارت راه و شهرسازی تشکیل دهد. این صندوق، طبق اساسنامه خود و در چهارچوب مصوبات هیأت () ^{۹۹} امنّا متشکل از وزرای راه و شهرسازی و امور اقتصادی و دارایی و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور توسط هیأت عامل، فعالیت می کند					

^{۹۷} قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه^{۹۸} قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه^{۹۹} قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور

زیربخش‌ها	زیرساخت			سیر و حرکت		
	شهری	برون شهری	بین‌المللی	شهری	برون شهری	بین‌المللی
زیرنقش‌های تسهیل‌گری			دولت (به منظور تسهیل تجارت و رقابت پذیرکردن فعالیت‌های حمل و نقل با توجه به مزیت‌های نسبی در زنجیره عرضه و خدمات ترابری منطقه‌ای و بین‌المللی، دولت مجاز است: ۱- از ایجاد پارک‌های پشتیبانی (لجستیک)، احداث پایانه‌ها، شهرک‌های حمل و نقل ترکیبی مسافری و باری و گسترش بنادر خشک توسط بخش خصوصی و تعاونی حمایت کند).	سازمان مالیات (خدمات حمل و نقل عمومی و مسافری درون و برون شهری جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی از پرداخت مالیات معاف می‌باشد) ^{۱۰۰} وزارت نیرو (تعرفه مصارف برق اتوبوسرانی و قطارهای شهری و حومه، براساس کمترین تعرفه تعیین شده می‌باشد).		
			دولت (به دولت اجازه داده می‌شود برای اجراء احکام ماده (۱) این قانون اقدامات زیر را به عمل آورد: ۱- اعطاء کمک‌های بلاعوض یارانه‌ای به بخش‌های غیردولتی مرتبط با اهداف این قانون؛ ۲- تخفیف در حقوق ورودی و سود بازرگانی واردات ناوگان حمل و نقل همگانی، ۳- تخفیف در حقوق ورودی و سود بازرگانی واردات تجهیزات، تأسیسات، ماشین آلات و قطعات مورد نیاز شبکه و ناوگان ریلی (شهری و برون شهری)، ۴- اعطاء تسهیلات بانکی و پرداخت بخشی از سود تسهیلات بانکی به بخشهای مرتبط با اهداف این قانون؛) ^{۱۰۱}			
	دولت (دولت مکلف است به منظور تکمیل و اجرای طرح‌های (پروژه‌های) حمل و نقل ریلی، دوخطه کردن مسیرها و احداث خطوط برقی و سریع السیر، علاوه بر مشارکتهای دولتی - خصوصی و افزایش اعتبارات این حوزه در بودجه سالانه، یک درصد(۱٪) منابع حاصل از فروش نفت و گاز سهم دولت را در قالب بودجه سالانه به وزارت راه و شهرسازی اختصاص دهد تا طرح‌های حمل و نقل ریلی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته اجراء گردد). ^{۱۰۲}					

^{۱۰۰} قانون مالیات بر ارزش افزوده

^{۱۰۱} قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت

^{۱۰۲} قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه

۳-۳-۴ - نگاشت نهادی مصوب ارائه خدمات بخش حمل و نقل ریلی

همان‌طور که در بخش چارچوب مفهومی اجرای طرح به تفصیل شرح داده شد، نقش ارائه خدمات، در آخرین لایه از نقش‌های نظام حکمرانی قرار دارد و بازیگرانی که این نقش را ایفا می‌نمایند، محصول یا خدماتی را به مصرف‌کنندگان نهایی ارائه می‌نمایند. در بخش ریلی در لایه ارائه خدمات دو موضوع مهم وجود دارد که می‌بایست مورد بررسی قرار گیرد؛ موضوع اول این است در بخش زیرساخت ریلی که شامل خطوط ریلی، ناوگان و تأسیسات و تجهیزات است، چه کسی مالک هرکدام از اجزای ذکر شده است. موضوع دومی که می‌بایست بررسی گردد این است که در بخش خدمات ریلی، نظیر ساخت زیرساخت، جابجایی بار و مسافر و ... چه کسی ارائه‌دهنده اصلی این خدمات است. به همین علت در این بخش از گزارش، نگاشت نهادی در دو سطح ترسیم شده است، سطح اول که در شکل زیر نشان داده است، نهادهایی را که مبتنی بر قوانین و مقررات داخلی می‌توانند مالکیت زیربخش‌های مختلف زیرساخت را برعهده داشته‌باشند، مشخص شده‌اند.



شکل ۵- نگاشت نهادی مصوب مالکان زیربخش‌های مختلف ریلی در ایران

در سطح دوم که در شکل ۶ و شکل ۷ آمده است، به ترتیب نهادهایی مشخص شده‌اند که مبتنی بر قوانین و مقررات داخلی، می‌توانند خدمات مختلف زیربخش زیرساخت و زیربخش سیر و حرکت را ارائه نمایند.

زیر بخش‌ها		ارائه دهنده خدمات
زیر بخش‌ها	زیر بخش‌ها	
ناوگان	نگهداری و تعمیرات ناوگان	بخش غیر دولتی (تا ۱۰۰ درصد قابل واگذاری به بخش غیر دولتی)
خطوط ریلی	ساخت، احداث و توسعه خطوط ریلی	بخش غیر دولتی (وزارت راه و ترابری متکلف است در چارچوب برنامه‌های توسعه‌ای کشور نسبت به احداث راه‌های عمومی کشور از طریق بخش غیر دولتی اقدام نماید)
	ایجاد گذرگاه‌های فروری و مجاری لازم در راه‌آهن	وزارت راه و شهرسازی متکلف است هنگام ایجاد راه‌های جدید و راه‌آهن گذرگاه‌های فروری و مجاری لازم را در سطح گرفته و موجدات ارتباط دو طرف راه احداثی را به نحو مقتضی فراهم کند
	تعمیرات و نگهداری خط و ابنیه فنی	بخش غیر دولتی (تا ۱۰۰ درصد قابل واگذاری به بخش غیر دولتی)
	نگهداری از ماشین‌آلات مکانیزه احداث، نگهداری و بازسازی خطوط	بخش غیر دولتی (تا ۱۰۰ درصد قابل واگذاری به بخش غیر دولتی)
	تکنولوژی اطلاعات (IT)	بخش غیر دولتی (تا ۸۰ درصد قابل واگذاری به بخش غیر دولتی)
	احداث، بهره‌برداری و نگهداری از مجتمع‌های بین راه‌ها و پایانه‌های بار مسافر	بخش غیر دولتی (اتحادیه خدمات ریلی، جنبه نظیر احداث، بهره‌برداری و نگهداری از مجتمع‌های خدمات بین راه‌ها و پایانه‌های مسووم بار مسافر و شهرک‌های حمل و نقل و تیر بارک‌ها و بانک‌ها توسط دولت از ابتدای سال ۱۳۹۹ مجموع است)
	تعمیرات و نگهداری ساختمان و تأسیسات	بخش غیر دولتی (تا ۱۰۰ درصد قابل واگذاری به بخش غیر دولتی)
	احداث، نگهداری و توسعه پایانه‌های فروری	سازمان حمل و نقل و پایانه‌های کشور
	مدیریت پایانه‌های فروری	سازمان حمل و نقل و پایانه‌های کشور
	نصب علائم در مسیر راه‌آهن	شرکت راه‌آهن (راه‌آهن دولتی ایران متکلف است در طول راه‌آهن معابر و گذرگاه‌های مجزا برای افراد و وسایل نقلیه را با نصب علائم مشخص کند)
تأسیسات و تجهیزات	ایجاد زیرساخت ارتباطی، مخابراتی	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات / شرکت راه‌آهن
	نگهداری و تعمیرات ارتباط و اعلام الکتریکی	بخش غیر دولتی (تا ۱۰۰ درصد قابل واگذاری به بخش غیر دولتی)
	تأمین روشنایی راه‌ها	وزارت نیرو
	بهره‌برداری از کارهای ملواری	بخش غیر دولتی (تا ۱۰۰ درصد قابل واگذاری به بخش غیر دولتی)
	مسئمت سازی و دسترسی به‌نری پایانه‌ها، ایستگاه‌ها، تأسیسات	وزارت راه و شهرسازی
	سازمانها و ناوگان حمل و نقل	

شکل ۶- نگاشت نهادی مصوب ارائه دهندگان خدمات در زیربخش زیرساخت

زیر بخش‌ها		ارائه دهنده خدمات
زیر بخش‌ها	زیر بخش‌ها	
عملیات حمل و نقل مسافری	عملیات حمل و نقل باری	بخش غیر دولتی
عملیات حمل و نقل باری	عملیات حمل و نقل باری	بخش غیر دولتی
راه‌بری قطار مسافری	راه‌بری قطار باری	شرکت راه‌آهن
مدیریت ترافیک شبکه ریلی	مدیریت ترافیک شبکه ریلی	بخش غیر دولتی (تا ۱۰۰ درصد قابل واگذاری به بخش غیر دولتی)
صدور بارنامه	صدور بارنامه	بخش غیر دولتی (تا ۱۰۰ درصد قابل واگذاری به بخش غیر دولتی)
صدور بلیط مسافر	صدور بلیط مسافر	شرکت‌های حمل و نقل ریلی مسافر با صدور بلیط توسط شرکت و یا نمایندگی مجزا طرف قرارداد آنان در مقابل مسافران مسؤلیت دارند
ارائه آمار و اطلاعات حمل و نقل ریلی	ارائه آمار و اطلاعات حمل و نقل ریلی	شرکت راه‌آهن
خدمات مهندسی و مشاوره تحقیقاتی و پژوهشی	خدمات مهندسی و مشاوره تحقیقاتی و پژوهشی	بخش غیر دولتی (تا ۸۰ درصد قابل واگذاری به بخش غیر دولتی)
		بخش غیر دولتی (تا ۲۰ درصد)

شکل ۷- نگاشت نهادی مصوب ارائه دهندگان خدمات در زیربخش سیر و حرکت

۴- بررسی نظام حکمرانی حمل و نقل ریلی در سایر کشورها

یکی از روش‌های اصلی به منظور کمک به ارائه پیشنهاداتی جهت اصلاح الگوی حکمرانی در بخش حمل و نقل ریلی کشور، مطالعه ساختار نهادی این بخش در سایر کشورها و بهره‌گیری از نقاط قوت ساختاری آنها است. در واقع مطالعه تطبیقی، اساساً به معنی یادگیری از دیگران بوده و در این فرآیند از تجربه و دانش دیگران برای ارتقای دانش خود در حوزه مورد بحث استفاده می‌گردد. بی‌شک آنچه که در این مسیر از اهمیت خاصی برخوردار است، شناسایی دقیق کشورهای هدف بر مبنای شاخص‌ها و ویژگی‌های مطرح و پذیرفته شده می‌باشد. بر این اساس در این بخش از گزارش، ابتدا شاخص‌هایی جهت انتخاب کشورها ارائه شده و در ادامه وضعیت فعلی نظام حکمرانی حمل و نقل ریلی و سیر تحول آن در کشورهای منتخب ارائه می‌گردد.

۴-۱- شناسایی معیارهایی جهت انتخاب کشورها جهت مطالعه

باتوجه به ویژگی‌های بخش حمل‌ونقل ریلی و مطالعات صورت گرفته، می‌توان از چهار شاخص اصلی جهت انتخاب کشورها جهت مطالعه استفاده نمود. این شاخص‌ها عبارتند از:

- سطح ایمنی حمل‌ونقل ریلی
- کیفیت خدمات حمل‌ونقل ریلی
- کارایی حمل‌ونقل ریلی
- حمل‌ونقل ریلی پایدار

در ادامه توضیحاتی از هرکدام از شاخص‌های مذکور و رتبه کشورهای مختلف مبتنی بر این شاخص‌ها ارائه شده است.

۴-۱-۱- شاخص سطح ایمنی حمل‌ونقل ریلی¹⁰³

شاخص سطح ایمنی حمل‌ونقل ریلی، شاخصی است که توسط شورای بین‌المللی ایمنی راه‌آهن (IRSC) تعیین شده و برای ارزیابی ایمنی راه‌آهن در کشورها مورد استفاده می‌گیرد. رتبه کشورها در این شاخص سالانه براساس معیارهای ذیل محاسبه می‌شود:

- تعداد تصادفات
- تعداد کشته‌ها

¹⁰³ Railway Safety Index

- تعداد زخمی‌ها
 - خسارت‌های مالی به‌دست‌آمده
- رتبه‌بندی کشورها بر اساس این شاخص، نشان‌دهنده سطح ایمنی راه‌آهن در هر کشور است. در جدول ۱۳، ۱۰ کشور برتر دنیا مبتنی بر این شاخص ارائه شده است.

رتبه	نام کشور
1	سوئیس
2	سوئد
3	بریتانیا
4	هلند
5	فرانسه
6	آلمان
7	دانمارک
8	فنلاند
9	نروژ
10	اسپانیا

۴-۱-۲- شاخص کیفیت خدمات حمل‌ونقل ریلی^{۱۰۴}

این شاخص توسط اتحادیه حمل‌ونقل ریلی بین‌المللی^{۱۰۵} تعریف شده است و به‌منظور ارزیابی کیفیت خدمات حمل‌ونقل ریلی در کشورها مورد استفاده قرار می‌گیرد. معیارهای ارزیابی در این شاخص مواردی مانند دقت و صحت برنامه‌ریزی، سرعت، تعداد و فراوانی قطارها، کیفیت خدمات رفاهی و امنیت مسافران را در برمی‌گیرد. در جدول ۱۴، ۱۰ کشوری که امتیاز بالایی در این شاخص کسب نموده‌اند، ارائه شده است.

¹⁰⁴ Railway Service Quality Index

¹⁰⁵ International Union of Railways

جدول ۱۴- شاخص کیفیت خدمات حمل و نقل ریلی

نام کشور	امتیاز
سوئیس	۹۱,۸۳
ژاپن	۸۸,۹۵
کره جنوبی	۸۶,۴۷
فرانسه	۸۶,۰۰
آلمان	۸۴,۷۵
هلند	۸۴,۰۰
بلژیک	۸۳,۶۶
ایتالیا	۸۲,۲۵
اسپانیا	۷۸,۵۹
بریتانیا	۷۷,۸۳

۴-۱-۳- شاخص کارایی حمل و نقل ریلی^{۱۰۶}

این شاخص توسط سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) تعریف شده است و به منظور ارزیابی کارایی حمل و نقل ریلی در کشورها استفاده می شود. ملاک های ارزیابی شامل عواملی مانند تعداد و فراوانی قطارها، سرعت، دقت و صحت برنامه ریزی، هزینه های بهره وری و کارایی سرمایه گذاری است. در جدول ۱۵، ۱۰ کشوری که امتیاز بالایی در این شاخص کسب نموده اند، ارائه شده است.

جدول ۱۵- شاخص کارایی حمل و نقل ریلی

نام کشور	امتیاز
سوئیس	۱۰۰
ژاپن	۹۵,۴
کره جنوبی	۹۴
فرانسه	۹۳,۱
آلمان	۹۲,۴
هلند	۹۱,۷
بلژیک	۸۸,۲
ایتالیا	۸۵,۶
اسپانیا	۸۳,۳
بریتانیا	۸۰,۷

¹⁰⁶ Railway Efficiency index

۴-۱-۴- شاخص حمل و نقل ریلی پایدار¹⁰⁷

این شاخص توسط سازمان حمل و نقل ریلی بین‌المللی تعریف شده است و به منظور ارزیابی پایداری حمل و نقل ریلی در کشورها استفاده می‌شود. ملاک‌های ارزیابی در این شاخص شامل عواملی مانند تعداد و فراوانی قطارها، کارایی سوخت، کاهش آلاینده‌ها و محافظت از محیط‌زیست است. در جدول ۱۶، ۱۰ کشوری که امتیاز بالایی در این شاخص کسب نموده‌اند، ارائه شده است.

جدول ۱۶- شاخص حمل و نقل ریلی پایدار

نام کشور	امتیاز
سوئیس	۱۰۰
آلمان	۹۲.۴
فرانسه	۹۱.۷
هلند	۹۰.۱
بلژیک	۸۹.۳
ایتالیا	۸۸.۶
اسپانیا	۸۶.۹
ژاپن	۸۶.۲
کره جنوبی	۸۴.۵
بریتانیا	۸۲.۸

علاوه بر شاخص‌های ذکر شده، با توجه به اینکه ویژگی‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، جمعیتی، جغرافیایی و سطح توسعه یافتگی، نیز از عوامل مؤثر در انتخاب کشورها برای مطالعه تطبیقی است، در این طرح به منظور انتخاب کشور مناسب جهت مطالعه، مساحت کشور و اندازه شبکه ریلی نیز برای ۱۰ کشوری که در چهار شاخص مذکور امتیاز بالایی را کسب نموده بودند استخراج گردید که نتایج آن در جدول ذیل ارائه گردیده است.

جدول ۱۷- اندازه شبکه ریلی و مساحت کشورهای منتخب در شاخص‌های حمل و نقل ریلی

نام کشور	اندازه شبکه ریلی	مساحت کشور
انگلستان	۱۶۰۰۰	۱۳۰'۲۷۹
ایتالیا	۱۶۰۰۰	۳۰۳'۰۷۳
اسپانیا	۱۶۰۰۰	۵۰۵'۹۹۰
آلمان	۳۸۰۰۰	۳۵۷'۵۸۸

¹⁰⁷ Sustainable Rail Transport index

نام کشور	اندازه شبکه ریلی	مساحت کشور
بلژیک	۴۰۰۰	۳۰'۶۸۸
فرانسه	۲۹۰۰۰	۵۵۱,۶۹۵
هلند	۳/۲۲۳	۴۱,۸۵۰
ژاپن	۲۷۰۰۰	۳۷۷,۹۷۳
کره جنوبی	۳۰۰۰	۱۰۰'۲۱۰
ایران	۱۴۰۷۸	۱'۶۴۸'۰۰۰

همان‌طور که در جدول نیز نشان داده شده است، کشور ایران، کشور پهناوری است؛ لذا کشورهایی برای مطالعه نظام حکمرانی حمل و نقل ریلی مناسب هستند که دارای مساحت کوچکی نباشند. با توجه به این ملاحظه، از آنجا که در بین کشورهای ارائه شده در جدول، کشور آلمان و فرانسه نسبت به سایر کشورها دارای مساحت بیشتری بوده و علاوه بر آن، اندازه شبکه ریلی نیز در این کشورها بیشتر از سایرین است، این دو کشور برای مطالعه انتخاب گردیدند. همچنین مبتنی بر نظرات خبرگان مقرر گردید علاوه بر دو کشور مذکور، کشور ترکیه که نیز از لحاظ شرایط توسعه‌یافتگی و جمعیتی به ایران شباهت دارد، مورد بررسی و مطالعه قرار گیرد.

۴-۲- نظام حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی در کشور فرانسه

فرانسه دارای یک حکومت متمرکز بر اساس نظام نیمه ریاستی است. قانون اساسی کنونی این کشور بر پایه همه‌پرسی در ۲۸ سپتامبر ۱۹۵۸ تأیید و اجرایی شد که تأکید بسیاری بر توان بخشی رابطه شاخه اجرایی (دولت) با شاخه قانون‌گذاری (مجلس) دارد. شاخه اجرایی، خود شامل دو بخش می‌شود، بخش نخست ریاست‌جمهوری است که هر پنج سال با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود و ریاست این بخش را بر عهده می‌گیرد و بخش دوم مقام نخست‌وزیری است. مجلس فرانسه نیز از دو بخش تشکیل شده، یکی مجمع ملی و دیگری سنا. مجمع ملی شامل نمایندگان محلی است که با رأی مستقیم مردم برای دوره‌های پنج‌ساله انتخاب می‌شوند. این مجلس قدرت انحلال کابینه دولت را دارد؛ اما بخش دوم، سنا است که شامل سناتورها می‌شود. سناتورها برای دوره‌های شش‌ساله (پیش‌تر ۹ ساله) و توسط هیئت انتخابات برگزیده می‌شوند. قدرت قانون‌گذاری سنا محدود است. در صورت بروز مشکل میان مجمع ملی و سنا، سخن‌مورد تأیید نهایی را مجمع ملی خواهد زد.

در فرانسه حکومت محلی به‌عنوان بخش جدایی‌ناپذیر سیستم مدیریت ملی است. در حقیقت این‌طور به نظر می‌رسد که سیستم حکومت محلی در فرانسه وجود ندارد. قانون اساسی جمهوری چهارم فرانسه حکومت‌های محلی را تحت عنوان "واحدهای مدیریت محلی" نام‌گذاری می‌کند. درحالی‌که قانون اساسی جمهوری پنجم

به حکومت محلی تحت عنوان "موجودیت‌های محلی" می‌نگرد. این کشور دارای سیستم مدیریتی چهارسطحی است:

- دیارتمان
- اروندیسمان
- کانتون
- کمون

کشور به دیارتمان‌های مختلف تقسیم شده، هر دیارتمان به چند اروندیسمان و هر اروندیسمان به چند کانتون و هر کانتون به چند کمون تقسیم گردیده است.

کمون‌ها به‌عنوان کانون اساسی حکومت محلی به شمار می‌روند و تمامی شهرها دقیقاً دارای یک‌شکل حکومت محلی هستند، یعنی دارای یک شورا، شهردار و ستاد اداری هستند. البته اندازه شورا و ستاد باتوجه‌به جمعیت هر شهر یا روستا متفاوت است.

دیارتمان و کمون به شیوه‌ای مشابه با حکومت مرکزی ارتباط دارند و هر دو به‌عنوان واحدهای حکومت محلی و واحدهای مدیریتی حکومت مرکزی هستند. استاندار کسی است که مدیریت اجرایی دیارتمان را به عهده دارد و هم سخنگوی حکومت مرکزی و هم دیارتمان است. دو واحد محلی واسطه (اروندیسمان‌ها، کانتون‌ها) دارای اهمیت ثانویه هستند. آنها از شخصیت حقوقی بهره‌مند نیستند و از این‌رو دارای شورا یا ستاد اداری نمی‌باشند و علاوه‌بر آن بودجه جداگانه‌ای ندارند.

در مجموع واحدهای محلی در فرانسه بر طبق اصل سلسله‌مراتب که به‌وسیله ناپلئون بنیان‌گذاری شده عمل می‌کنند و کارکنان این سطوح توأمان به‌عنوان کارگزاران حکومت محلی و مرکزی محسوب می‌شوند.

۴-۲-۱- سیر تحول حکمرانی حمل‌ونقل ریلی در کشور فرانسه

در طی چند دهه اخیر تغییرات متعددی در ساختار حکمرانی حمل‌ونقل کشور فرانسه اعمال شده است. این تغییرات مواردی نظیر تحولات قانون‌گذاری، سازماندهی نهادها و خصوصی‌سازی را در برمی‌گیرد. به‌طور کلی می‌توان گفت این تغییرات، عملکرد و کارایی حمل‌ونقل در فرانسه را بهبود بخشیده است. برای بررسی تغییرات ساختار حکمرانی حمل‌ونقل ریلی فرانسه، در این گزارش تلاش شده است تا ضمن بررسی سابقه حکمرانی حمل‌ونقل ریلی در این کشور، ساختار نهادی فعلی کشور در این حوزه نیز مورد بررسی قرار گیرد؛ لذا در این بخش تغییرات و تحولات نهادی در بخش حمل‌ونقل ریلی در کشور فرانسه و پیشران‌های این تغییرات مورد بررسی قرار گرفته است.

۴-۲-۱-۱- تصویب قانون ایجاد خطوط اصلی راه آهن

اولین نهاد مرتبط با حوزه حمل و نقل ریلی در فرانسه را می توان، سازمان عمومی راه آهن^{۱۰۸} این کشور دانست. برخلاف تصور عمومی، در ابتدا، سازمان عمومی راه آهن فرانسه شرکتی دولتی نبوده است. در واقع از سال ۱۸۴۲ تا ۱۹۳۷، مقررات راه آهن در این کشور عمدتاً بازار محور بود. در قانون گذاری تاریخی ۱۸۴۲، معروف به قانون ایجاد خطوط اصلی راه آهن، سازمان عمومی راه آهن مبتنی بر رژیم حقوقی امتیاز که در آن زمان «ضمانت» نامیده می شد، ساختار یافته بود. در این رژیم حقوقی، از شرکت های خصوصی دعوت می شد تا برای ساخت و بهره برداری بخشی از شبکه به صورت انحصاری و برای طولانی مدت (حدود ۴۰ سال) درخواست دهند. با این وجود، این مدل بازار محور در سال های بعد دچار تغییرات متعددی شد که در ادامه به آن پرداخته شده است.

۴-۲-۱-۲- تأسیس SNCF (مسئول بهره برداری و زیر ساخت) در سال ۱۹۳۷

SNCF^{۱۰۹} اولین شرکت راه آهن دولتی فرانسه است که در سال ۱۹۳۷ تأسیس شد و از زمان تأسیس خود، مسئولیت ارائه خدمات حمل و نقل و مدیریت زیرساخت های ریلی را بر عهده داشته است. در واقع بر اساس کنوانسیون بین دولت و ۹ شرکت خصوصی که در ۳۱ آگوست ۱۹۳۷ منعقد شد و طی یک فرمان قانونی به تصویب رسید، کلیه حقوق بهره برداری که قبلاً در چارچوب امتیازات به شرکت های خصوصی اعطا شده بود، به SCNF منتقل شد. بدین گونه در سال ۱۹۳۷ انحصار قانونی شرکت دولتی SNCF در فرانسه آغاز شد.

۴-۲-۱-۳- تصویب قانون LOTI در سال ۱۹۸۲ و ایجاد انصار کامل SNCF

تصویب قانون LOTI در سال ۱۹۸۲ تغییرات عمده ای را در نظام حکمرانی حمل و نقل ریلی فرانسه به همراه داشت. به عنوان اولین تغییر می توان گفت این قانون انحصار SNCF را برای ارائه خدمات به مسافران در سراسر شبکه ریلی تأیید نموده و از این طریق یک انحصار قانونی برای این شرکت ایجاد نمود.

در واقع در نتیجه این اتفاق و مبتنی بر مقررات، از سال ۱۹۸۲ تا ۲۰۱۸ فقط SNCF مأموریت داشت تا طبق اصول خدمات عمومی، خدمات حمل و نقل ریلی را در شبکه ملی ارائه نماید. این بدان معنا بود که به SNCF حق انحصاری حمل و نقل ریلی مسافران در شبکه ملی راه آهن اعطا شده بود. به بیان بهتر هیچ اپراتور ریلی دیگری حق ارائه چنین خدماتی را نداشت، مگر در موارد خاص. از سوی دیگر، انحصار به قراردادهای بین

¹⁰⁸ Organisation ferroviaire d'État

¹⁰⁹ Société nationale des chemins de fer français

SNCF و مقامات دولتی متولی حمل و نقل نیز مربوط می‌شد، زیرا این مقامات تعهد قانونی داشتند که منحصراً با SNCF قرارداد ببندند.

۴-۱-۲-۴- تصویب قانون LOI saoin در سال ۱۹۹۳ و تأثیر آن بر مناطق فرانسه

نقش مناطق در فرانسه در حوزه حمل و نقل مسافری ریلی بسیار محدود بود و در آن زمان، خدمات قطارهای منطقه‌ای (حومه‌ای) فرانسه در سطح ملی توسط SNCF برنامه‌ریزی می‌شد. با این وجود، در اواسط دهه ۱۹۹۰، مسئولیت مناطق، با دادن آزادی عمل بیشتر به آنها تقویت شد. اولین قدم در این مسیر، تصویب قانون ساپین (Loi Sapin) در سال ۱۹۹۳ بود که چارچوب کلی قرارداد امتیازات (خصوصی سازی) را ایجاد کرد و به مناطق قدرت بیشتری داد و باعث بهبود شفافیت در رویه‌های عمومی این حوزه گشت. مبتنی بر این قانون به مناطق اجازه ارائه خدمات حمل و نقل ریلی در محدوده‌ی حومه‌ای داده شد، ولی همچنان انعقاد قراردادهای خدمات ریلی انحصاری باقی ماند و مناطق موظف بودند فقط با SNCF قرارداد ببندند.

۴-۱-۲-۵- تأسیس شرکت شبکه ریلی (RFF) در سال ۱۹۹۷ و تفکیک زیرساخت از بهره‌برداری

اتفاق دیگری که نظام حکمرانی ریلی کشور فرانسه را با تغییراتی روبه‌رو ساخت، تصویب دستورالعمل اتحادیه اروپا ۴۴۰/۹۱ و به دنبال آن تفکیک بخش زیرساخت از بهره‌برداری در حوزه ریلی در فرانسه بود. در واقع به دنبال تصویب دستورالعمل اتحادیه اروپا، دولت فرانسه موظف شد حوزه عملیات یا همان بهره‌برداری از شبکه ریلی را از حوزه زیرساخت ریلی جدا کند. به همین دلیل در سال ۱۹۹۷ شرکت شبکه ریلی فرانسه (RFF¹¹⁰) در این کشور ایجاد گردید. این شرکت از سال ۱۹۹۷ تا ۲۰۱۴ شبکه راه‌آهن ملی فرانسه را در اختیار داشت و از آن نگهداری می‌کرد. بدین ترتیب با هدف اجرای دستورالعمل اتحادیه اروپا مبنی بر جدایی دو حوزه‌ی زیرساخت و بهره‌برداری، شرکت شبکه ریلی فرانسه متولی حوزه‌ی زیرساخت (RFF) و SNCF نیز متولی حوزه‌ی سیر و حرکت (بهره‌برداری از شبکه ریلی) گردید.

۴-۱-۲-۶- تأسیس مؤسسه عمومی ایمنی راه‌آهن (EPSF¹¹¹) در سال ۲۰۰۶

در سال ۲۰۰۶، مؤسسه عمومی ایمنی راه‌آهن در کشور فرانسه در ذیل مرجع ایمنی ملی فرانسه¹¹² شکل گرفت. EPSF که تنظیم‌گر حوزه ایمنی راه‌آهن است، با تمرکز بر هماهنگی با اتحادیه اروپا و حفظ شبکه برای همکاری‌های بین‌المللی می‌پردازد. EPSF انطباق قوانین مرتبط با حمل و نقل ریلی را با اصول ایمنی بررسی نموده و با صدور مجوزهای لازم برای انجام فعالیت راه‌آهن، ایمنی این عرصه را تضمین می‌کند.

¹¹⁰ Réseau ferré de France

¹¹¹ Établissement public de sécurité ferroviaire

¹¹² National Safety Authority

۴-۲-۱-۷- آغاز روند آزادسازی، رفع انحصار و تأسیس سازمان تنظیم مقررات راه آهن (ARAF)¹¹³ در سال ۲۰۰۹

در ۱۳ دسامبر ۲۰۰۹، به طور رسمی رقابت در حمل و نقل مسافری بین‌المللی و "کابوتاژ" بین دو منطقه فرانسه شروع شد. به منظور همراهی با روند آزادسازی یک مقام نظارتی با عنوان سازمان تنظیم مقررات ریلی (ARAF) به تدریج از پایان سال ۲۰۰۹ در فرانسه تأسیس شد.

۸-۱-۲-۴- بازطراحی SNCF و ایجاد هلدینگ SNCF در سال ۲۰۱۴

در سال ۲۰۱۴، پس از گذشت حدود هجده سال از تفکیک زیرساخت و بهره‌برداری ریلی در فرانسه و باتوجه به اینکه نتایج حاصل از آن، به صورتی که تصویری شد، پیش نرفت. اصلاحاتی در ساختار نهادهای مرتبط در فرانسه اعمال گردید.

در واقع باهدف پیاده‌سازی تفکیک مدنظر اتحادیه اروپا (تفکیک زیرساخت از بهره‌برداری) و همچنین اصلاح ضعف‌های پیشین و ایجاد هماهنگی بیشتر در ساختار حمل و نقل ریلی، تغییر ساختار به سبک مدل هلدینگ در این کشور اتفاق افتاد. در ۱ ژانویه ۲۰۱۵ با تصویب قانون اصلاح راه‌آهن¹¹⁴ یک هلدینگ با نام (SNCF Group) در فرانسه ایجاد شد که به دو نهاد با ویژگی EPIC¹¹⁵ تقسیم گردید. در این فرایند، RFF که شرکت شبکه ریلی متولی حوزه‌ی زیرساخت ریلی در فرانسه بود، تبدیل به SNCF Réseau شد که در حال حاضر مسئولیت مدیریت زیرساخت شبکه ریلی فرانسه را بر عهده دارد. شرکت SNCF نیز که تا آن زمان متولی حوزه‌ی سیر و حرکت (بهره‌برداری از شبکه ریلی) فرانسه بود، تبدیل به Mobilités SNCF (سیر و حرکت ریلی) شد و هر دو گروه تحت کنترل یک شرکت هلدینگ مادر با عنوان SNCF Group قرار گرفتند. در واقع در این ساختار جدید، هلدینگ مادر در رأس قرار می‌گیرد و دو حوزه زیرساخت و سیر و حرکت به صورت منفک از هم در ذیل آن جای می‌گیرند. در ساختار قبلی، دو شرکت زیرساخت و بهره‌برداری منفک از هم و بدون وجود شرکت هلدینگ در بالاسر به فعالیت می‌پرداختند. بدین ترتیب با ایجاد یک هلدینگ مادر، چالش‌های ناشی از عدم هماهنگی از بین رفته و مدیریت شبکه به نحوی بهتر در فرانسه صورت می‌پذیرد. باتوجه به این تغییر، SNCF به عنوان تنها شرکتی بود که شبکه راه‌آهن ملی فرانسه را در اختیار دارد. از مهم‌ترین دلایل شروع این تغییرات در ساختار نهادهای بخش ریلی فرانسه و ایجاد ساختار هلدینگ، می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

¹¹³ Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires

¹¹⁴ loi portant réforme ferroviaire

¹¹⁵ شرکت دولتی

- شکاف بین RFF و SNCF باعث ازدست‌دادن کارایی و به‌ویژه بروز مشکلات در برنامه‌ریزی و هماهنگی ترافیک و دیگر امور مربوطه در بخش ریلی فرانسه شده بود؛ خرابی‌های مداوم و مکرر موجب کاهش کیفیت خدمات ارائه شده به کاربران شده بود.
- هزینه‌ها تحت کنترل نبود و شبکه حمل‌ونقل ریلی دچار بدهی‌های سنگینی شده بود که این عامل ضعف در ساختار راه‌آهن را بیش‌ازپیش نشان می‌داد.
- سیستم راه‌آهن باید برای تحولات آینده اروپا آماده می‌شد. به بیان بهتر کشورهای عضو اتحادیه اروپا ملزم به اصلاحاتی هستند که این اتحادیه باهدف تسهیل روند مراودات بین کشورهای عضو تدوین می‌کند؛ فلذا فرانسه نیز به دلیل منافع خود از این مراودات، ناچار به اجرای اصلاحات ساختاری جهت بهبود وضعیت حکمرانی حمل‌ونقل ریلی بود.
- سیستم ریلی فرانسه سالانه ۱.۵ میلیارد یورو کسری داشت؛ بنابراین یکی از اهداف اصلی، تثبیت بدهی بخش راه‌آهن بود. درحالی‌که ساختار دوگانه SNCF/RFF منجر به هزینه‌های اضافی و مشکلات در هماهنگی کارهای راه‌آهن گردیده بود.

۹-۱-۲-۴- ایجاد اداره تنظیم مقررات حمل‌ونقل (ریلی و جاده‌ای) (ART^{۱۱۶})

از جمله تغییرات مهم دیگر در نظام حکمرانی حمل‌ونقل ریلی در فرانسه، ادغام تنظیم‌گر ریلی با سایر تنظیم‌گران بخش حمل‌ونقل و ایجاد تنظیم‌گر یکپارچه حمل‌ونقل در این کشور بود. در سال ۲۰۱۵ تنظیم‌گر جاده‌ای و در سال ۲۰۱۹ تنظیم‌گر فرودگاه‌های این کشور به سازمان تنظیم مقررات ریلی اضافه شده و عنوان این سازمان به اداره تنظیم مقررات حمل‌ونقل تغییر یافت.

۱۰-۱-۲-۴- شکستن انحصار SNCF و تصویب قانون پیمان راه‌آهن

به‌منظور اجرای بسته چهارم راه‌آهن اتحادیه اروپا، دولت فرانسه قانونی به نام قانون پیمان راه‌آهن^{۱۱۷} را در ژوئن ۲۰۱۸ تصویب کرد. این متن با به‌رسمیت‌شناختن حق هر اپراتور ریلی برای دسترسی غیر تبعیض‌آمیز و شفاف به شبکه و با دادن امکان مناقصه و اعطای قرارداد عمومی راه‌آهن به مقامات دولتی، انحصار SNCF را در فرانسه از بین برد.

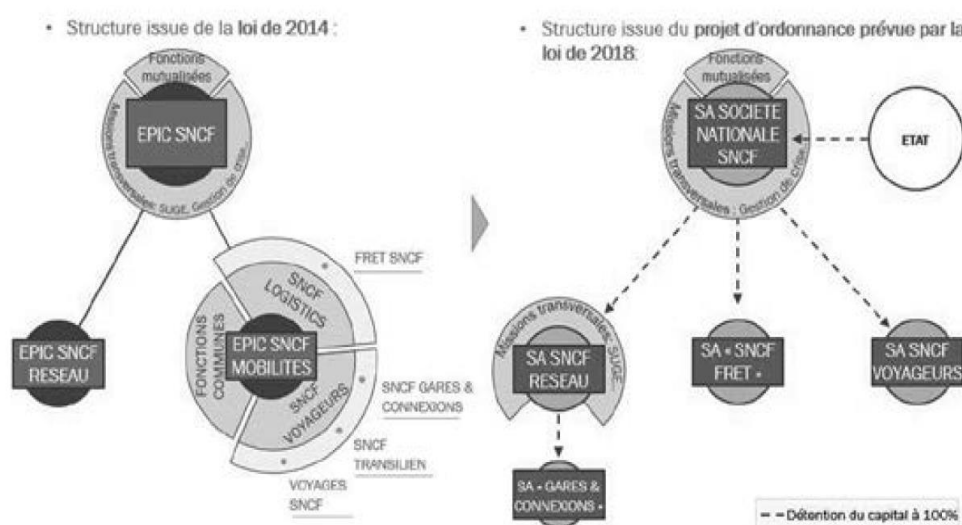
۱۱-۱-۲-۴- تغییرات ساختاری SNCF Group (تفکیک افقی) در سال ۲۰۱۸

اصلاحات راه‌آهن در سال ۲۰۱۸ منجر به تغییرات عمیقی در ماهیت قانونی SNCF شد. این تغییرات در فرمان اخیر شماره ۲۰۱۹ ۵۵۲ مبنی بر ایجاد مقرراتی در مورد سازماندهی هلدینگ‌های SNCF ارائه شده است. اصلاحات، گروه SNCF، اپراتور SNCF Mobilités و مدیر زیرساخت شبکه SNCF (Réseau)

¹¹⁶ Autorité de régulation des transports

¹¹⁷ Loi pour un nouveau pacte ferroviaire

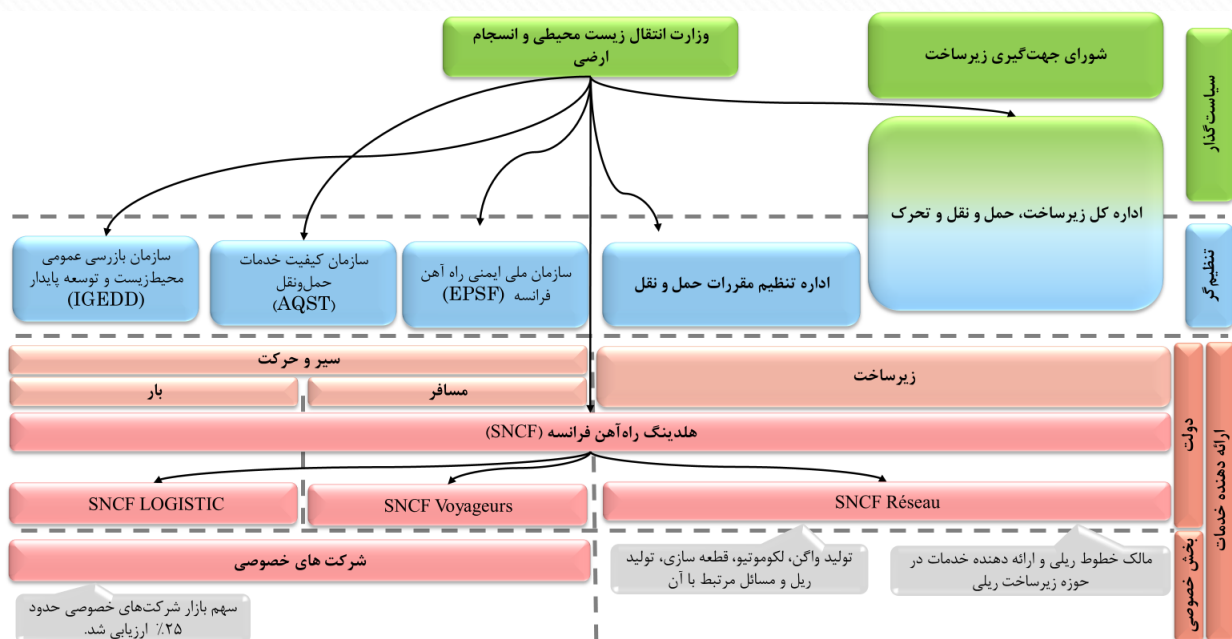
را از وضعیت فعلی EPIC خود به عنوان شرکت های دولتی به شرکت های سهامی دولتی تبدیل کرد و به مدیریت این مجموعه اختیارات بیشتری داد. در این دوره نیز ساختار حکمرانی ریلی فرانسه به تفکیک افقی روی آورد و بدین ترتیب اپراتور SNCF Mobilités که متولی حوزه بهره برداری شبکه ریلی بود، به صورت افقی به دو بخش لجستیک و مسافر تفکیک گشت و به جای این شرکت، دو شرکت به عنوان متولی حوزه لجستیک و مسافران در ذیل گروه SNCF شکل گرفت. در شکل ذیل نمودار ساختاری شرکت SNCF و تغییرات آن در طی سال های ۲۰۱۸-۲۰۱۴ نشان داده شده است.



شکل ۸- نمودار ساختاری گروه SNCF و تغییرات آن در طی سال های ۲۰۱۸-۲۰۱۴

۲-۲-۴- بازیگران نظام حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی کشور فرانسه

باتوجه به آنچه در سیر تحول در بخش حمل و نقل ریلی کشور فرانسه ارائه گردید و مبتنی بر تغییرات نهادی در بخش حمل و نقل ریلی این کشور، بازیگرانی که در حال حاضر در بخش حمل و نقل ریلی فرانسه نقش های مختلف سیاست گذاری، تنظیم گری و ارائه خدمات را ایفا می نمایند، در شکل ذیل نشان داده شده اند.



شکل ۹- بازیگران نظام حکمرانی، بخش حمل و نقل ریلی، در کشور فرانسه

در ادامه، معرفی از بازیگران بخش حمل‌ونقل ریلی کشور فرانسه به تفکیک نقش‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و ارائه خدمات ارائه شده است.

۱-۲-۲-۴- سیاست‌گذاران حمل‌ونقل ریلی در فرانسه

در کشور فرانسه، سیاست‌گذار اصلی بخش حمل‌ونقل ریلی، وزارت انتقال زیست‌محیطی و انسجام سرزمینی است، در ادامه بازیگران اصلی که نقش سیاست‌گذاری در بخش حمل‌ونقل ریلی فرانسه را برعهده دارند، معرفی شده‌اند.

- وزارت انتقال زیست محیطی و انسجام سرزمینی

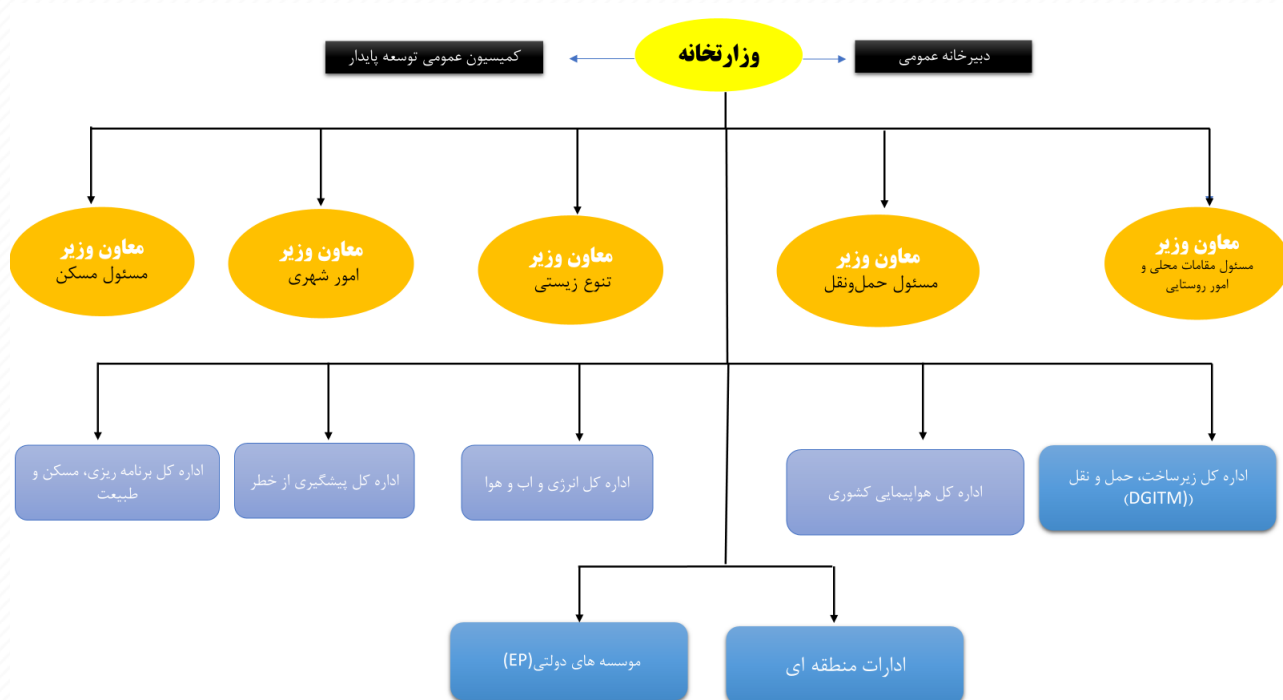
وزارت انتقال زیست محیطی و انسجام سرزمینی مسئول اصلی تدوین و اجرای سیاست‌های دولت در زمینه‌های توسعه پایدار، محیط زیست و فناوری‌های سبز، انتقال انرژی و انرژی، آب و هوا، پیشگیری از خطرات طبیعی و فناوری، ایمنی صنعتی، حمل و نقل و زیرساخت‌ها و تجهیزات آن است. این وزارتخانه از چهار معاونت تشکیل شده است که عبارت‌اند از:

- معاونت مقامات محلی و امور روستایی
- معاونت امور شهری
- معاونت تنوع زیستی
- معاونت حمل و نقل

همان‌طور که از عنوان معاونت حمل‌ونقل نیز پیداست، این معاونت، سیاست‌گذار اصلی بخش حمل‌ونقل ریلی کشور فرانسه است. این معاونت مسئولیت تدوین سیاست در موارد ذیل را برعهده دارد:

- سیاست مربوط به حمل‌ونقل دریایی (بنادر، خط ساحلی، دامنه دریایی عمومی و غیره)
- سیاست ایمنی زیرساخت‌های جاده‌ای
- سیاست صنعتی در زمینه حمل‌ونقل؛
- سیاست‌های توسعه راه‌آهن با رویکرد ترکیبی

در شکل ذیل، نمودار سازمانی وزارتخانه انتقال زیست‌محیطی و انسجام سرزمینی فرانسه نشان داده شده است.



شکل ۱۰- نمودار سازمانی وزارتخانه انتقال زیست‌محیطی و انسجام سرزمینی

• اداره کل زیرساخت، حمل‌ونقل و تحرک

ساختار بعدی مرتبط با حوزه حمل‌ونقل ریلی در وزارتخانه انتقال زیست‌محیطی و انسجام سرزمینی، اداره کل زیر ساخت، حمل‌ونقل و تحرک است که این نهاد نیز وظیفه سیاست‌گذاری در حوزه حمل‌ونقل را بر عهده دارد. اداره کل زیرساخت، حمل‌ونقل و تحرک (DGITM)^{۱۱۸} سیاست ملی حمل‌ونقل زمینی و رودخانه‌ای را تهیه و اجرا می‌کند. این اداره کل از اجزا و کارگروه‌های مختلفی تشکیل شده است که حالت‌های مختلف حمل‌ونقل را در بر می‌گیرد کارگروه تخصصی آن در بخش حمل‌ونقل ریلی، اداره حمل‌ونقل ریلی، رودخانه‌ای

¹¹⁸ Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités

و بنادر (DTFFP)^{۱۱۹} نام دارد. این اداره از سه بخش تشکیل شده است که عبارت‌اند از: اداره ریل و سیستم‌های هدایت‌شونده، اداره خدمات ریلی و اداره زیر ساخت ریلی. به‌طور کلی وظایف این اداره به شرح زیر است:

- تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌های سیاستی در حوزه‌های حمل‌ونقل ریلی و رودخانه‌ای و بنادر در بخش حمل‌ونقل عمومی مسافر و کالا و نظارت بر بنادر بزرگ دریایی و رودخانه‌ای؛
- تدوین و اجرای سیاست‌های حمل‌ونقل عمومی زمینی، با رعایت اصول انتقال اکولوژیکی؛
- تعریف و برنامه‌ریزی پروژه‌های توسعه زیرساخت‌های کلان حمل‌ونقل و هماهنگی خدمات بهره‌برداری، نگهداری و نوسازی شبکه راه‌های ملی واگذار نشده در بخش راه؛
- برنامه‌ریزی ترکیبی زیرساخت‌های حمل‌ونقل، با در نظر گرفتن کامل تمام اثرات مستقیم و غیرمستقیم آنها بر محیط‌زیست، اقتصاد و سرزمین؛
- نظارت بر انتقال دستورالعمل‌های اروپایی به قانون فرانسه و نظارت بر اعمال آنها؛

• شورای جهت‌گیری زیرساخت^{۱۲۰}

شورای جهت‌گیری زیرساخت، یک شورای فرا وزارتخانه‌ای است که در سال ۲۰۱۹ در فرانسه ایجاد شد. این شورا به طور خاص، مسئولیت تهیه پیشنهادات در مورد جهت‌گیری‌ها و اولویت‌های سرمایه‌گذاری‌های عمومی در بخش زیرساخت و تأمین مالی آنها را برعهده دارد.

۴-۲-۲-۲-تنظیم‌گران حمل‌ونقل ریلی در فرانسه

در کشور فرانسه پنج نهاد تنظیم‌گر، در موضوعات رقابت، ایمنی، زیست‌محیطی، فنی و راه‌آهن منطقه‌ای نقش‌آفرینی می‌کنند که در ادامه توضیحات مربوط به هریک ارائه شده است.

• اداره تنظیم مقررات حمل و نقل

از جمله تغییرات مهم در نظام حکمرانی حمل‌ونقل ریلی در فرانسه، ادغام تنظیم‌گر ریلی با سایر تنظیم‌گران بخش حمل‌ونقل و ایجاد تنظیم‌گر یکپارچه حمل‌ونقل در این کشور بود. در سال ۲۰۱۵ تنظیم‌گر جاده‌ای و در سال ۲۰۱۹ تنظیم‌گر فرودگاه‌های این کشور به سازمان تنظیم مقررات ریلی اضافه شده و عنوان این سازمان به اداره تنظیم مقررات حمل‌ونقل تغییر یافت. از جمله اصلی‌ترین وظایف این نهاد به شرح زیر است:

- تعیین هزینه‌های دسترسی به ایستگاه‌های مسافری و سایر امکانات خدماتی (نرخ حمل‌ونقل، ایستگاه‌های دیزلی، تأمین انرژی و غیره).

¹¹⁹ direction des transports ferroviaires et fluviaux et des ports

¹²⁰ Conseil d'Orientation des Infrastructures (COI)

- تعیین شرایط فنی و اداری برای دسترسی و استفاده از شبکه.
- تعیین شرایط اتصال به شبکه راه آهن
- تدوین پیش نویس متون نظارتی مربوط به دسترسی به شبکه راه آهن، طراحی، ساخت و استفاده از زیرساخت ها و تجهیزات حمل و نقل ریلی
- تعیین تعرفه برای خدمات مسافری ارائه شده.
- رسیدگی به اختلافات بین مؤسسه ایمنی راه آهن عمومی با اشخاص حقیقی و حقوقی دیگر.
- تدوین قوانین برای دسترسی به شبکه و خدمات (روش تخصیص مسیر، سیستم بهبود عملکرد و غیره)
- تدوین منشور شبکه و اصلاحات آن

• تنظیم گر حمل و نقل ریلی منطقه ای (AOT¹²¹)

این نهاد تنظیم گر ذیل ART قرارداد و به تنظیم گری حمل و نقل ریلی منطقه ای می پردازد و وظایف آن به شرح زیر است:

- کیفیت بهتر خدمات را با تنظیم و تعیین قیمت، تدوین هنجارها و استانداردهای عملکرد برای اپراتورهای حمل و نقل، نظارت بر سطح خدمات تضمین می کند.
- استفاده از روش های نرم حمل و نقل مانند دوچرخه سواری یا پیاده روی را برای کاهش وابستگی به اتومبیل های شخصی و محدود کردن اثرات زیست محیطی سفر تشویق می کند.
- مسئول مدیریت بودجه عمومی اختصاص داده شده به توسعه حمل و نقل عمومی است.

• مؤسسه عمومی ایمنی راه آهن فرانسه EPSF

این نهاد، تنظیم گری حوزه ایمنی راه آهن را با تمرکز بر هماهنگی با اتحادیه اروپا و حفظ شبکه برای همکاری های بین المللی برعهده دارد. وظایف اصلی این نهاد عبارتند از:

- تضمین رعایت مقررات ایمنی حمل و نقل ریلی
- صدور مجوزهای مورد نیاز برای انجام عملیات ریلی در فرانسه بر اساس تقسیم وظایف بین EPSF و آژانس راه آهن اتحادیه اروپا
- نظارت بر رعایت شرایط ضمیمه مجوزهای صادر شده از طریق بررسی های مختلف (ممیزی، بازرسی و غیره).

¹²¹ autorité organisatrice de transports

- حمایت از وزارت حمل و نقل در توسعه و انطباق چارچوب مقررات ملی در رابطه با ایمنی و قابلیت همکاری راه آهن
- همکاری با آژانس راه آهن اتحادیه اروپا برای توسعه اقدامات (هماهنگی نظارتی) و همکاری با سایر مقامات ایمنی ملی (مثلاً در مورد فعالیت های نظارتی مشترک).

• سازمان کیفیت خدمات حمل و نقل (AQST¹²²)

سازمان کیفیت خدمات حمل و نقل (AQST) تنظیم گر فنی در همه حالت های حمل و نقل کشور فرانسه است. این سازمان بر بهبود کیفیت خدمات، به ویژه نظم و وقت شناسی و کیفیت اطلاعات منتشر شده به مسافران در شرایط عادی و همچنین در وضعیت بحران نظارت دارد و سعی در تضمین کیفیت خدمات برای شهروندان دارد.

• سازمان بازرسی عمومی محیط زیست و توسعه پایدار (IGEDD¹²³)

تنظیم گر زیست محیطی این حوزه نیز سازمان بازرسی عمومی محیط زیست و توسعه پایدار (IGEDD) است که در همه حالت های حمل و نقل و دیگر مسائل حوزه حمل و نقل، وظیفه توسعه پایدار این عرصه را برعهده دارد. سازمان بازرسی عمومی محیط زیست و توسعه پایدار در زمینه های محیط زیست، آب و هوا، توسعه پایدار، انتقال زیست محیطی، برنامه ریزی شهری، سیاست شهری، برنامه ریزی استفاده از زمین، چشم انداز، ساخت و ساز، انرژی، حمل و نقل، خطرات طبیعی و تکنولوژیکی و دریا مداخله می کند. همان طور که گفته شد بخشی از تنظیم گری زیست محیطی کشور فرانسه در حوزه های مختلف توسط این سازمان انجام می گیرد، فلذا کار گروه های تخصصی را با موضوعات مختلف در ذیل خود ایجاد کرده است. کار گروه تخصصی حوزه حمل و نقل، کار گروه تردد و حمل و نقل نام دارد که در این عرصه نقش آفرینی می کند.

۴-۲-۳- نهادهای ارائه دهنده خدمات در حوزه حمل و نقل ریلی در کشور فرانسه

مهم ترین نهاد ارائه دهنده خدمات ریلی در کشور فرانسه، شرکت مادر SNCF و زیر مجموعه های این شرکت هستند؛ لذا در این بخش به معرفی این شرکت پرداخته شده است.

• معرفی شرکت هلدینگ SNCF و زیر مجموعه های آن

همان طور که پیش تر اشاره گردید، SNCF اولین شرکت راه آهن دولتی فرانسه است و از زمان تأسیس خود، مسئولیت ارائه خدمات حمل و نقل ریلی و مدیریت زیرساخت های ریلی را بر عهده داشته است. هلدینگ

¹²² Autorité de la qualité de service dans les transports

¹²³ Inspection générale de l'Environnement et du Développement durable

SNCF مسئولیت مدیریت کلی گروه را بر عهده دارد که در ذیل این هلدینگ، شرکت‌های مختلفی به ارائه خدمات می‌پردازند، در ادامه توضیحاتی از شرکت‌های اصلی ذیل این هلدینگ ارائه شده است.

• معرفی SNCF Réseau

از جمله مأموریت‌های اصلی SNCF Réseau، مدیریت، حفظ و توسعه شبکه ریلی ملی، اولویت‌دادن به شبکه موجود و به‌ویژه ایل دو فرانس، است. در گروه SNCF، Réseau یک بازیگر کلیدی در توسعه راه‌آهن در فرانسه و اروپا است. به‌عنوان مدیر شبکه راه‌آهن ملی، ترافیک را در نزدیک به ۲۸,۰۰۰ کیلومتر خط هماهنگ نموده و تعمیر و نگهداری، نوسازی و ایمنی خطوط ریلی را تضمین می‌کند. این شرکت همچنین دسترسی بی‌طرفانه و عادلانه به زیرساخت‌ها را با همکاری مقامات دولتی و مناطق تضمین می‌کند و همچنین مدیریت عملیاتی ترافیک، نگهداری و نوسازی زیرساخت و توسعه، چیدمان، انسجام و افزایش شبکه را نیز بر عهده دارد.

• معرفی SNCF Gares & Connexions

این شرکت نیز در حوزه زیرساخت ریلی فعالیت نموده و ذیل SNCF Réseau قرار دارد که از جمله اهداف اصلی این شرکت، بازسازی و توسعه ۳۰۰۰ ایستگاه راه‌آهن در شبکه است.

• معرفی Rail Logistics Europe

این شرکت که سابقاً به‌عنوان TFMM^{۱۲۴} شناخته می‌شد، در حوزه بهره‌برداری ریلی فعالیت می‌نماید. از وظایف این سازمان می‌توان به نظارت بر حمل‌ونقل ریلی و فعالیت‌های لجستیک اشاره نمود. این بخش به لطف تخصص گسترده خود، (راه‌حل‌های خانه به در^{۱۲۵}) را به مشتریان خود، برای انواع کالاها، در اروپا و سراسر جهان ارائه می‌دهد.

• معرفی SNCF Voyageurs

این شرکت که از شرکت‌های اصلی گروه SNCF است که مسئولیت حمل‌ونقل ریلی مسافر در فرانسه و اروپا را بر عهده دارد. از وظایف این شرکت می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- مسئولیت تعمیر و نگهداری صنعتی ۱۷۰۰۰ قطار گروه (مسافری و باربری) داخلی و مشتریان خارجی، و همچنین توسعه تجهیزات جدید را بر عهده دارد.
- فروش و توزیع بلیت

^{۱۲۴} Transport Ferroviaire et Multimodal de Marchandises

^{۱۲۵} نوعی از خدمات است که در آن محموله از درب فرستنده تحویل گرفته می‌شود و به درب گیرنده تحویل داده می‌شود و تمامی مراحل از صفر تا صد از مبدا تا مقصد بر عهده شرکت می‌باشد.

- تعمیر و نگهداری انبارهای نورد
- مدیریت انرژی در انجام وظایف خود
- ارائه خدمات حمل و نقل مسافری منطقه‌ای
- تدوین و انتشار روش‌های حمل و نقل با رویکرد محیط زیستی، برای سفرهای روزانه و همچنین برای سفرهای طولانی مدت

• تشریح ساختار هلدینگ SNCF

برای آشنایی بهتر با هلدینگ SNCF و نحوه مدیریت آن، در این بخش به شرح اجمالی ساختار این هلدینگ پرداخته شده است. SNCF به شکل ساختاری، مانند یک شرکت اداره می‌شود، بدین نحو که مجمع عمومی در رأس ساختار قرار دارد که وظیفه تعیین هیئت‌مدیره را برعهده دارد، هیئت‌مدیره نیز وظیفه انتخاب مدیرعامل را برعهده دارد. به دلیل شرایط خاص این شرکت که مالکیت دولتی دارد؛ ولی اداره آن به سبک تجاری و مانند شرکت‌های خصوصی است؛ هیئت‌مدیره نیز متشکل از افراد منتصب دولتی و افراد منتخب غیردولتی است. این شرکت توسط هیئت‌مدیره‌ای متشکل از دوازده نفر (۱۲) نفر به شرح زیر اداره می‌شود:

- سه عضو منصوب شده توسط مجمع عمومی صاحبان سهام به پیشنهاد دولت؛
- چهار عضو منصوب توسط مجمع عمومی سهام‌داران؛
- چهار نماینده کارمند منصوب شده
- یک نماینده دولت تعیین شده به موجب ماده ۴ قانون ۲۰ اوت

مطابق قانون حمل و نقل، عضو هیئت‌مدیره یا مدیر شرکت نمی‌تواند هم‌زمان عضو هیئت نظارت، هیئت‌مدیره یا مسئول شرکتی باشد که عملیات حمل و نقل ریلی را انجام می‌دهد، یا به طور مستقیم یا از طریق یکی از شرکت‌های تابعه خود، عملیات حمل و نقل ریلی را انجام می‌دهد. همچنین مطابق قانون حمل و نقل، عضو هیئت‌مدیره یا مدیر شرکت نمی‌تواند هم‌زمان عضو هیئت نظارت، هیئت‌مدیره یا مسئول شرکت دیگری باشد یا هم‌زمان پست دیگری داشته باشد.

طبق ماده ۶ اساسنامه این شرکت، رئیس هیئت‌مدیره شرکت از بین اعضای که بنا به پیشنهاد دولت در اجرای ماده ۶ فوق‌الذکر توسط هیئت‌مدیره منصوب می‌شود تعیین می‌شود. هیئت‌مدیره نیز با اکثریت رأی اعضای حاضر، مدیرکل را انتخاب می‌کند و می‌تواند انتخاب خود را در هر زمان تغییر دهند و همچنین سهام‌داران و اشخاص ثالث از انتخاب مطلع می‌شوند؛ مدت تصدی مدیرکل چهار سال است.

۳-۲-۴- درس آموخته‌های نظام حکمرانی حمل و نقل ریلی در کشور فرانسه

با مرور تحولات نظام حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی فرانسه و بررسی وضعیت تقسیم کار بین بازیگران در وضعیت فعلی، به طور کلی می‌توان موارد ذیل را به عنوان ویژگی‌های اصلی نظام حکمرانی این کشور در بخش ریلی برشمرد:

- تفکیک سیاست‌گذاری از تنظیم‌گری: در کشور فرانسه، وزارت انتقال زیست‌محیطی و انسجام سرزمینی، سیاست‌گذار اصلی بخش حمل و نقل ریلی است و نهادهای دیگری به منظور تنظیم‌گری فنی، ایمنی و اقتصادی در این کشور وجود دارند.
- تفکیک کارکردهای حاکمیتی (سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری) از تصدی‌گری: در کشور فرانسه، اداره تنظیم مقررات حمل و نقل، تنظیم‌گر اصلی بخش حمل و نقل ریلی است که این نهاد، فقط ایفای وظایف تنظیم‌گرانه را برعهده دارد و در حوزه مالکیت یا ارائه خدمات ریلی ورود ننموده است.
- جمعیت تنظیم‌گری شیوه‌های مختلف حمل و نقل در یک نهاد تنظیم‌گر مستقل: در کشور فرانسه در سال ۲۰۱۹، نهادهای تنظیم‌گر شیوه‌های مختلف حمل و نقل با یکدیگر ادغام شدند و یک نهاد تنظیم‌گر متمرکز در تمامی حوزه‌های حمل و نقل شکل گرفت.
- وجود یک شرکت دولتی در نقش ارائه خدمات در بخش‌های مختلف حمل و نقل ریلی (زیرساخت، مسافری، لجستیک و): در کشور فرانسه در سال‌های اخیر بازیگران خصوصی در بخش جابجایی بار و مسافر شکل گرفته‌اند، ولی همچنان شرکت دولتی SNCF، یکی از نهادهای اصلی ارائه دهنده خدمات ریلی در این کشور است.

۴-۲-۴- منابع

- 1) Cour Des Comptes. 2021. Le Réseau Ferroviaire Français : Des Évolutions Significatives Mais Des Choix Nécessaires À Venir
- 2) Autorité De Régulation Des Transports. 2021. Marché Français du Transport Ferroviaire
- 3) Autorité De Régulation Des Transports. 2020. Un Bilan Comparé France-Europe Des Marchés Du Transport Ferroviaire En 2020
- 4) Antoine Beyer, Delphine Chabalier. Submitted on 25 Oct 2011. La réforme ferroviaire en Europe.
- 5) Marc Papinutti. 2022. Infrastructures Et Services De Transports

- 6) Stéphane, de La Rosa (2020): The ongoing process of liberalization of the railway sector in France. In Matthias Finger, Juan Montero (Eds.): Handbook on Railway Regulation: Edward Elgar Publishing, pp. 34–44.
- 7) www.autorite-transports.fr
- 8) www.ecologie.gouv.fr
- 9) www.sncf.com
- 10) www.sncf-reseau.com
- 11) www.lannuaire.service-public.fr
- 12) www.lesechos.fr
- 13) www.legifrance.gouv.fr

۳-۴ - نظام حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی در کشور ترکیه

ترکیه، یک کشور در آسیای غربی و اروپای شرقی است و در جنوب شرقی قاره اروپا و جنوب غربی آسیا با مساحتی بالغ بر ۷۸۰،۰۰۰ کیلومترمربع است. همسایه‌های ترکیه از شمال جورجیا، روسیه و دریای سیاه، از شمال شرقی ارمنستان، از شرق با ایران، از جنوب شرقی با عراق، از جنوب با سوریه و از غرب با بحر مدیترانه، در مرز با اروپا هستند.

تقسیمات کشوری و شهرهای این کشور نیز طبق کنگره جغرافیای اول که در سال ۱۹۴۱ در آنکارا برگزار شد، در پایان بررسی‌های طولانی خود ترکیه را به هفت ناحیه^{۱۲۶} جغرافیای تقسیم نمود. در بررسی‌های کنگره، ویژگی‌های مختلف جغرافیایی ترکیه در نظر گرفته شد. هر یک از این نواحی شامل چندین استان کشور ترکیه ۸۱ استان^{۱۲۷} دارد. مراکز همه استان‌ها به جز سه استان با خود استان هم‌نام هستند. هر کدام از استان‌های ترکیه به چندین بخش تقسیم شده‌است.

۱-۳-۴ سیر تحول حکمرانی حمل و نقل ریلی در کشور ترکیه

ترکیه کشوری است که از سمت شرق و غرب امتدادیافته و با قرار گرفتن در یکی از حساس‌ترین و بهترین مناطق دنیا، موقعیت جغرافیایی بسیار خوبی را از آن خود کرده است. این کشور گذرگاه جنوب غرب آسیا و اروپا محسوب می‌شود و کشورهای متعددی به‌ویژه ایران از خاک ترکیه برای ترانزیت کالا و انرژی از این کشور استفاده می‌کنند. این امتیازات و فرصت‌های بالقوه در کشور ترکیه و بهره‌مندی از این موقعیت مطلوب جغرافیایی، موجب اهمیت توسعه صنعت حمل و نقل به‌ویژه حمل و نقل ریلی در این کشور گردیده است. به‌منظور آشنایی با وضعیت حکمرانی حمل و نقل ریلی در کشور ترکیه، در این بخش از گزارش تلاش شده است تا ضمن بررسی تغییرات ساختار حکمرانی حمل و نقل ریلی در این کشور، ساختار نهادی فعلی در این حوزه نیز مورد بررسی قرار گیرد؛ لذا در این بخش تغییرات و تحولات نهادی در بخش حمل و نقل ریلی در کشور ترکیه و پیشران‌های این تغییرات مورد بررسی قرار گرفته است.

۱-۳-۴-۱ آغاز راه توسعه حمل و نقل ریلی در ترکیه (۱۸۳۵-۱۹۵۳)

شرکت راه‌آهن ترکیه در سال ۱۸۵۶ در دوره عثمانی سابق افتتاح شد و بیشتر به‌صورت نیمه‌خصوصی و با مدل سفارش کار به نهادهای خصوصی و با مدیریت دولتی اداره می‌شد. اما به دلایل مختلفی نظیر ضعف در عملکرد حمل و نقل ریلی کشور ترکیه، هزینه‌های سنگین توسعه حمل و نقل ریلی و عدم قدرت بخش خصوصی

¹²⁶ bölge

¹²⁷ il

این کشور در آن دوره، تصمیم بر دولتی کردن این عرصه گرفته شد. سرانجام این شرکت در ۲۴ می ۱۹۲۴ بر اساس قانون شماره ۵۰۶ مبنی بر دولتی کردن این سازمان، با نام مدیریت عمومی راه‌های ریلی آناتولی- بغداد کاملاً دولتی شد. بدین ترتیب این شرکت هم‌زمان متولی دو بخش سیر و حرکت و زیرساخت ریلی گردید. پس از حدود ۳۰ سال و در سال ۱۹۵۳، به منظور افزایش شفافیت و بهره‌مندی بیشتر از مشارکت مردم، شرکت راه‌آهن ترکیه به صورت شرکت دولتی سهامی عام تغییر نمود.

۴-۳-۱-۲ تفکیک سیر و حرکت از مدیریت زیرساخت در بخش ریلی در سال ۱۹۹۱

تغییر مهم دیگری که در نظام حکمرانی حمل‌ونقل ریلی کشور ترکیه رخ داد، تفکیک بخش سیر و حرکت ریلی از بخش زیرساخت بود. عامل مهمی را که می‌توان پیشران بازطراحی ساختاربخش ریلی کشور ترکیه در آن سال‌ها دانست، تمایل و خواسته دیرینه ترکیه مبنی بر عضویت در اتحادیه اروپا است که این کشور را ناگزیر به اعمال تغییرات و اصلاحاتی در جهت توسعه و پیشرفت زیرساخت‌های کشور از جمله حمل‌ونقل ریلی نموده است.

به همین دلیل این کشور در جهت بهره‌مندی از امتیازات و مزایای همکاری با کشورهای عضو اتحادیه اروپا و عضویت در آن، تصمیم به اعمال دستورالعمل‌های اتحادیه اروپا مبنی بر ایجاد ساختار هلدینگ در بخش حمل‌ونقل ریلی، در جهت توسعه حکمرانی حمل‌ونقل ریلی گرفت. ساختار هلدینگ به معنای تفکیک دو حوزه زیرساخت و سیر و حرکت و فعالیت این دو نهاد ذیل یک شرکت مادر جهت مدیریت و هماهنگی آنها است. فلذا سرانجام در سال ۱۹۹۱ طبق قانون اصلی راه‌آهن، آیین‌نامه مالی و سازمانی شماره ۴۴۰/۹۱ تفکیک بهره‌برداری (سیر و حرکت) و مدیریت زیرساخت که از توصیه‌های اتحادیه اروپا بود، در ساختار حکمرانی ریلی این کشور اعمال شد.

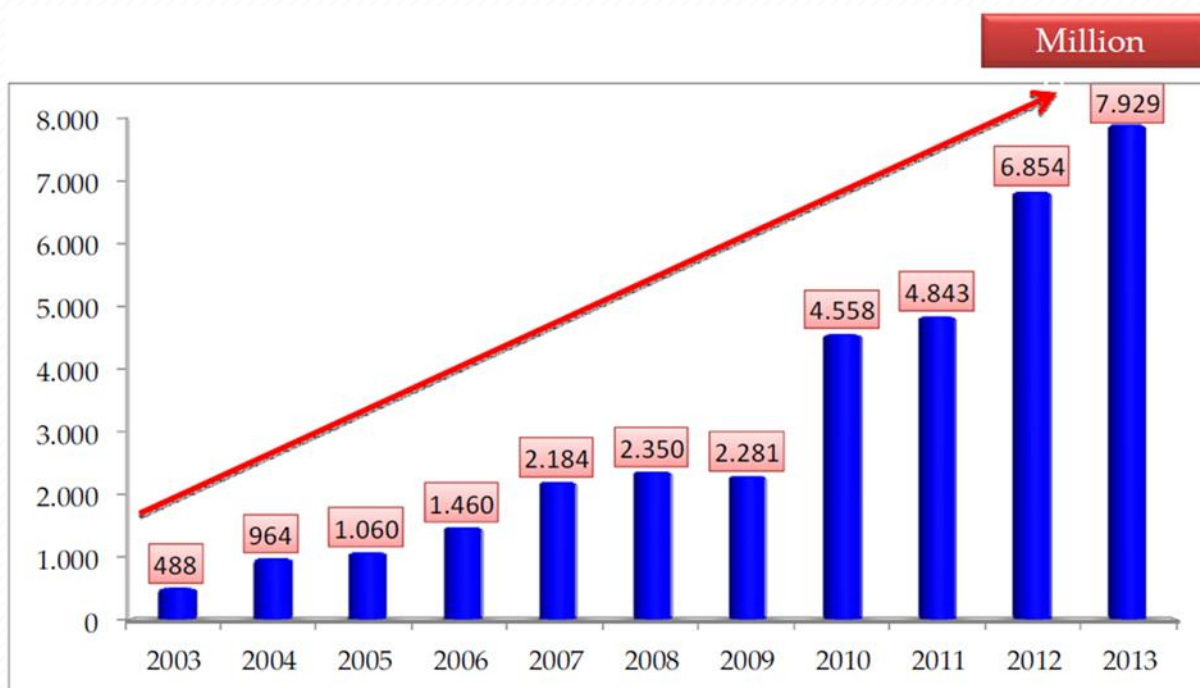
به‌منظور تداوم روند توسعه و پیشرفت حمل‌ونقل ریلی در کشور ترکیه، از سال ۲۰۰۰، حمل‌ونقل ریلی به یکی از محورهای اصلی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در کشور ترکیه تبدیل گردید و اقداماتی جهت تحول و پیشرفت حکمرانی حمل‌ونقل ریلی در این برنامه‌ها در نظر گرفته شد. در ادامه برنامه‌های پنج‌ساله و اقداماتی که در هر برنامه برای توسعه بخش ریلی در نظر گرفته شده است، به تفصیل شرح داده شده است.

۴-۳-۱-۳ برنامه پنج‌ساله هشتم توسعه (۲۰۰۵-۲۰۱۰) و آغاز خصوصی‌سازی

یکی از برنامه‌های اصلی راه‌آهن ترکیه در مسیر توسعه را می‌توان تحقق خصوصی‌سازی و مشارکت بخش خصوصی در این حوزه دانست. در همین راستا در برنامه پنج‌ساله هشتم توسعه این کشور، تأکید بر این مهم را به‌وضوح می‌توان مشاهده نمود. در این سند به مسائلی همچون: ایجاد استقلال مالی و اداری برای شرکت راه‌آهن، فراهم کردن فضا و مشوق‌های متناسب برای مشارکت بخش خصوصی، تعیین اصول استفاده از

زیرساخت در راستای استفاده بخش خصوصی و ایجاد نهاد نظارتی برای ایجاد اطمینان از رعایت این اصول اشاره شده است.

همان‌طور که در شکل ذیل نشان داده شده است، اتخاذ این سیاست‌ها، از سال ۲۰۰۳، منجر به تخصیص حجم زیادی از سرمایه‌گذاری در بخش حمل‌ونقل ریلی گردید. حدود ۱۰ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری به زیرساخت‌های راه‌آهن بین سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۰ اختصاص یافته است.



شکل ۱۱- سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش ریلی در کشور ترکیه از سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۳

۴-۱-۳-۴ - برنامه پنج‌ساله نهم توسعه (۲۰۱۳-۲۰۰۷): توسعه خصوصی سازی و ایجاد ساختارهای جدید در بخش ریلی

این مرحله را می‌توان به دو دوره اصلی تکامل خصوصی‌سازی و توسعه قوانین و ایجاد نهادهای تنظیم‌گر در بخش ریلی تقسیم نمود که در ادامه اقدامات اصلی صورت‌گرفته در هر دوره شرح داده شده است.

• تکامل خصوصی‌سازی و توسعه قوانین

با پایان انحصار بخش دولتی در حوزه ریلی و گسترش مشارکت بخش خصوصی، قطارهای بخش خصوصی در حوزه جابه‌جایی مسافر، کار خود را آغاز کردند، ولی در آن زمان هنوز در حوزه استراتژیک بار و زیرساخت انحصار در دست دولت باقی‌مانده بود. در جریان تحولات و اهداف حاکمیت در راستای کم‌کردن بار مالی خود و استفاده از مزیت‌های بخش خصوصی، عرصه زیرساخت و بار نیز در این دوره از انحصار دولت خارج شد. در

اولین گام پس از این تحولات، سرمایه‌گذاری در خطوط راه‌آهن به‌ویژه در نواحی صنعتی با مشارکت با بخش خصوصی انجام شد و سپس سرمایه‌گذاری در وسایل نقلیه ریلی نیز به بخش خصوصی واگذار شد.

یکی از مهم‌ترین اقدامات در حوزه حمل‌ونقل ریلی این کشور در این دوره، تصویب قانون آزادسازی حمل‌ونقل ریلی است. این قانون مادر، حدود و قواعد عملکرد و توسعه بخش خصوصی و دولتی را مشخص نموده و از بازگشت دولت به انحصار جلوگیری می‌کند. این سند تبدیل به الگوی قوانین و مقررات آینده در این حوزه گردید و هر متنی در تعارض با این قانون، باطل و فاقد اعتبار حقوقی شناخته می‌شود.

• ایجاد نهادهای تنظیم‌گر در بخش ریلی

با توسعه حضور بخش خصوصی در ارائه خدمات ریلی، وجود نهادهای تنظیم‌گری جهت حفظ و هدایت بخش خصوصی و پیشبرد بازار این عرصه در راستای اهداف سیاست‌گذار امری حیاتی به نظر می‌آمد. در این راستا سه نهاد تنظیم‌گر در موضوعات ایمنی، رقابت و حمل‌ونقل ترکیبی در کشور ترکیه تأسیس شدند که در ادامه به شرح مختصر هریک پرداخته شده است.

• ایجاد اداره کل تنظیم مقررات راه‌آهن^{۱۲۸} به‌عنوان تنظیم‌گر ایمنی و رقابت

(اقتصادی) در بخش ریلی

موضوع حفظ ایمنی در بخش ریلی دغدغه جدیدی را برای مسئولان این کشور به همراه آورده بود، به همین دلیل نیاز به نهادی در جهت بررسی مداوم چالش‌های ایمنی و جلوگیری از سوانح، بیش‌ازپیش خود را نشان می‌داد. همچنین با گسترش حضور بخش خصوصی، نیاز به نهادی بود که ثبات و توسعه بازار را از طریق تعیین روابط بین بازیگران تنظیم نموده و سیاست‌های ابلاغی را به شکل مقرراتی که قواعد زمین‌بازی این عرصه را شکل می‌دهند، تبدیل کند. در همین راستا اداره کل تنظیم مقررات راه‌آهن به‌عنوان تنظیم‌گر ایمنی، مسئول صدور مجوز، متولی تنظیم مقررات رقابت و قراردادهای خدمات عمومی در کشور ترکیه تأسیس شد.

• ایجاد هیئت تحقیق و بررسی سوانح^{۱۲۹}

هیئت تحقیق و بررسی سوانح، نهاد تنظیم‌گر در بخش حمل‌ونقل کشور ترکیه است که در طی برنامه پنج‌ساله نهم در این کشور تأسیس گردید. این نهاد که ذیل وزارت حمل‌ونقل و زیرساخت ترکیه قرار دارد، سوانح حمل‌ونقل در ترکیه بررسی نموده و حوادث و گزارش‌های تهیه شده را به طرفین و نهادهای ملی یا بین‌المللی ذی‌ربط ارائه می‌نماید.

¹²⁸ Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü

¹²⁹ Kaza Araştırma ve İnceleme Kurulu

• تنظیم گر حمل و نقل ترکیبی و کالاهای خطرناک^{۱۳۰}

حمل و نقل ترکیبی به دلیل تسریع در فرایند حمل و نقل و بهره اقتصادی فراوانی که به همراه دارد، همواره یکی از مهم ترین اهداف سیاست گذاران در کشور ترکیه بوده است، فلذا وجود نهادی در جهت تنظیم این بازار امری حیاتی به نظر می رسد، در همین راستا اداره کل مقررات کالاهای خطرناک و حمل و نقل ترکیبی در طی برنامه پنج ساله نهم در کشور ترکیه تأسیس گردید.

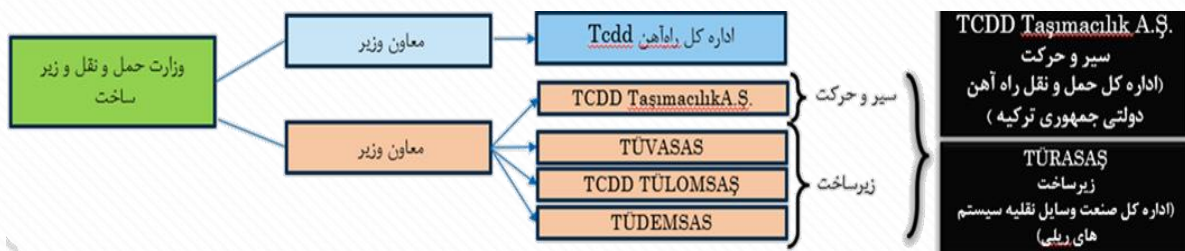
۴-۳-۱-۵ برنامه پنج ساله دهم توسعه (۲۰۱۸-۲۰۱۴): اصلاح ساختارها

با تصویب قانون آزادسازی حمل و نقل ریلی در ترکیه، فرایند بازطراحی در ساختار حمل و نقل ریلی ترکیه به منظور گشایش راه برای ورود بخش خصوصی و ایجاد بازار رقابتی در حمل و نقل شدت گرفت. ولی از آنجایی که حوزه حمل و نقل ریلی بسیار عرصه پرهزینه و همراه با وظایف سنگین و حساسی است و بخش خصوصی کشور ترکیه در آن زمان توان ورود و مدیریت کامل عرصه حمل و نقل ریلی را به ویژه در حوزه زیرساخت نداشت، فلذا برای جبران این کمبود، دولت به این عرصه ورود نمود و در حال حاضر نیز بخش دولتی در کنار بخش خصوصی به فعالیت و رقابت می پردازد.

با هدف افزایش مشارکت بخش خصوصی در صنعت ساخت زیرساخت، شرکت های سهامی ذیل اداره کل راه آهن ترکیه ایجاد شد و در این راستا، تولید زیرساخت ریلی مانند: قیچی قطار سریع السیر و تراورس های بتنی و... آغاز شد. در جریان تحولات و کم کردن بار مالی بخش دولتی و استفاده از مزیت بخش خصوصی، خدمات نوسازی و تعمیر و نگهداری شبکه نیز به بخش خصوصی واگذار شد.

همان طور که در ابتدای گزارش به آن اشاره شد، کشور ترکیه در مسیر توسعه، به توصیه اتحادیه اروپا، مدل ساختاری هلدینگ را برای مدیریت بخش ریلی این کشور برگزید؛ در طی برنامه پنج ساله دهم توسعه، اصلاحاتی را باهدف تسهیل مدیریت و افزایش هماهنگی در این هلدینگ یعنی اداره کل راه آهن ترکیه اعمال نمود. بدین ترتیب، در گام اول تغییرات اداره کل راه آهن که در نقش هلدینگ مادر قرار دارد و شرکت تابعه مرتبط با سیر و حرکت در ذیل این اداره کل، بدون تغییر باقی ماندند؛ ولی نهادهای مرتبط با زیرساخت ریلی که شامل سه شرکت مختلف (TÜDEMSAS-TCDD TÛLOMSAŞ-TÛVASAS) می شدند و در بخش های مختلف زیرساخت ریلی به ارائه خدمات می پرداختند، همانند شکل ذیل ادغام شدند و شرکت TÛRASAS به جای این سه شرکت تأسیس گردید.

¹³⁰ Tehlikeli Mal ve Kombine Taşımacılık Düzenleme Genel Müdürlüğü,



شکل ۱۲- روند تغییرات ساختاری در وزارت حمل و نقل و زیرساخت

بنابراین، ساختار بخش ریلی در کشور ترکیه بدین شکل تغییر نمود که هلدینگ مادر با عنوان اداره کل راه آهن در رأس قرار گرفت و اداره حمل و نقل راه آهن دولتی ترکیه به عنوان متولی سیر و حرکت و اداره صنعت و وسایل نقلیه سیستم های ریلی به عنوان متولی زیرساخت ریلی ترکیه، در ذیل این شرکت هلدینگ قرار گرفتند.

در گام دوم تغییرات، هیئت هماهنگی لجستیک باهدف ایجاد نظم ساختاری و هماهنگی بیشتر با ارکان دیگر حمل و نقل در کشور ترکیه تأسیس گردید. از وظایف این هیئت می توان به موارد ذیل اشاره نمود:

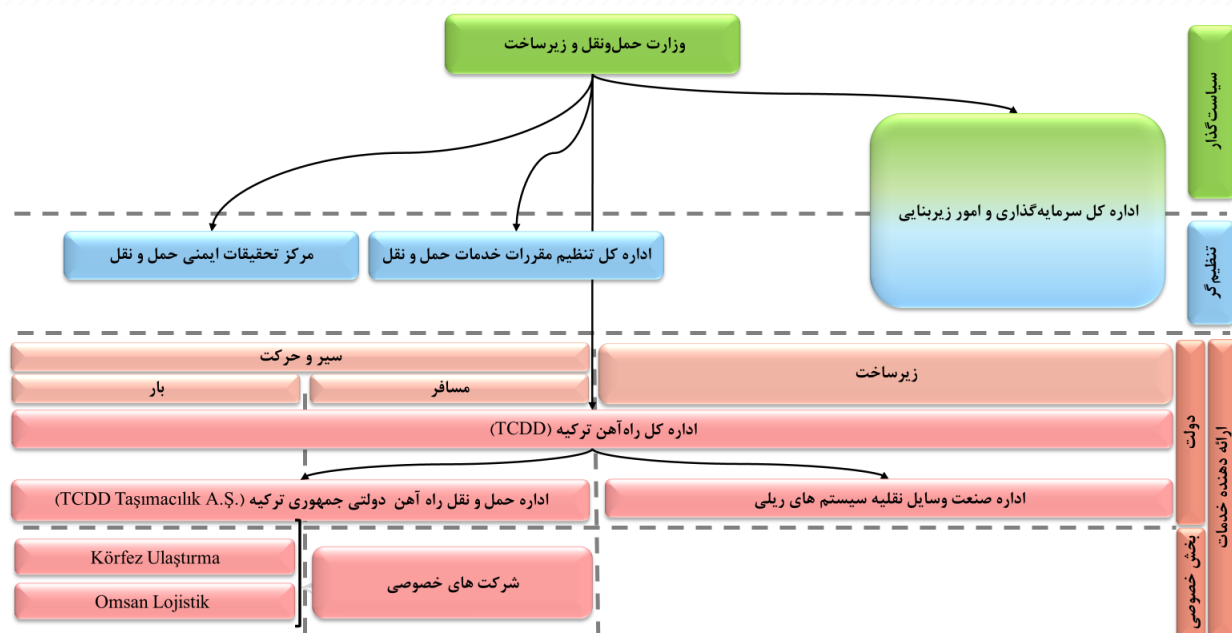
- تعیین استراتژی ها در چارچوب اهداف طرح جامع حمل و نقل و لجستیک ترکیه
- تعیین نقش مؤسسات و سازمان های عمومی فعال در مشاغل و خدمات مرتبط با لجستیک
- ایجاد هماهنگی بین نمایندگان بخش و سازمان های غیردولتی مربوطه
- شناسایی و اولویت بندی پروژه های طرح جامع حمل و نقل و لجستیک و نظارت بر تحقق پروژه ها

۴-۱-۳-۶- اصلاح ساختار تنظیم گران و ایجاد تنظیم گر یکپارچه (۲۰۱۹-۲۰۲۳)

همان طور که پیش تر اشاره گردید، تنظیم گری حمل و نقل ریلی ترکیه توسط دو نهاد، اداره کل تنظیم مقررات راه آهن و اداره کل مقررات کالاهای خطرناک و حمل و نقل ترکیبی انجام می گرفت، ولی در روند تغییرات ساختاری این دو نهاد همراه اداره کل تنظیم مقررات راهداری (تنظیم گر جاده ای) با هم ادغام شده و سرانجام در سال ۲۰۱۹ یک نهاد تنظیم گر منسجم برای تمامی موضوعات (ایمنی و اقتصادی) و حالت های حمل و نقل اعم از دریایی، جاده ای، هوایی و ریلی با نام اداره کل تنظیم مقررات حمل و نقل تأسیس گردید.

۴-۳-۲- بازیگران نظام حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی کشور ترکیه

باتوجه به آنچه در سیر تحول در بخش حمل و نقل ریلی کشور ترکیه ارائه گردید و مبتنی بر تغییرات نهادی در بخش حمل و نقل ریلی این کشور، بازیگرانی که در حال حاضر در بخش حمل و نقل ریلی ترکیه نقش های مختلف سیاست گذاری، تنظیم گری و ارائه خدمات را ایفا می نمایند، در شکل ذیل نشان داده شده اند.



شکل ۱۳- بازیگران نظام حکمرانی بخش ریلی کشور ترکیه

در ادامه، معرفی از بازیگران بخش حمل و نقل ریلی کشور ترکیه به تفکیک نقش‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و ارائه خدمات ارائه شده است.

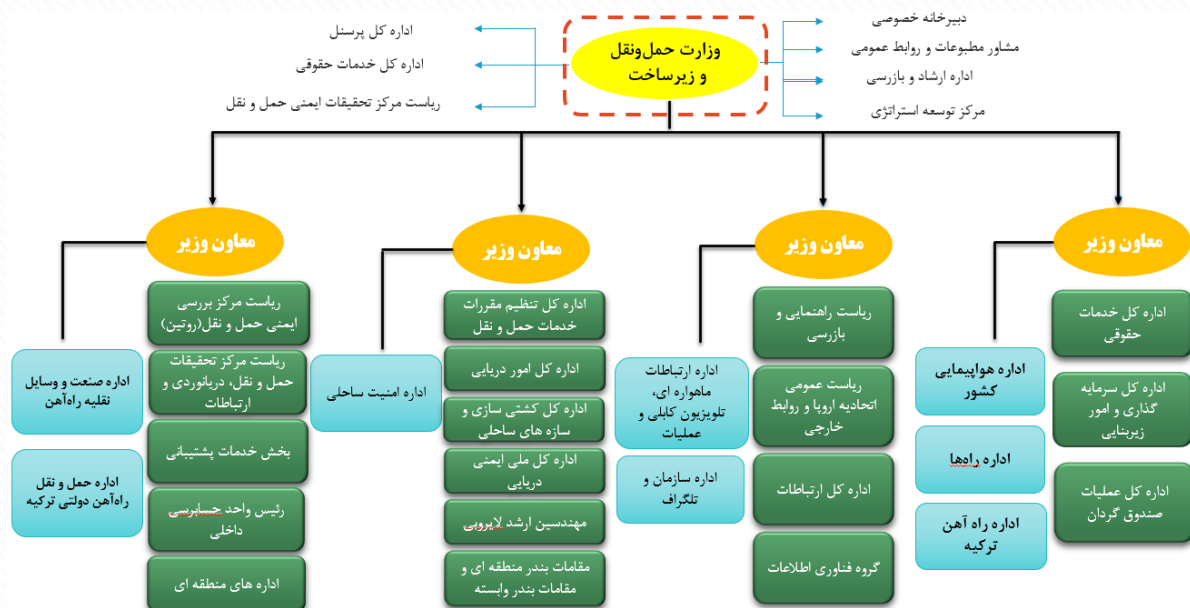
۴-۳-۱- سیاست‌گذاران حمل‌ونقل ریلی در ترکیه

در کشور ترکیه، سیاست‌گذار اصلی بخش حمل‌ونقل ریلی، وزارت حمل‌ونقل و زیرساخت است، در ادامه بازیگران اصلی که نقش سیاست‌گذاری در بخش حمل‌ونقل ریلی ترکیه را بر عهده دارند، معرفی شده‌اند.

• وزارتخانه حمل و نقل و زیر ساخت^{۱۳۱}

در ساختار کنونی حکمرانی حمل و نقل کشور ترکیه، وزارت حمل و نقل و زیرساخت در رأس امور قرار داشته و وظیفه سیاست گذاری این بخش را برعهده دارد. این وزارتخانه شامل جایگاه شخص وزیر و چهار معاونت در ذیل آن است که اداره هر بخش از حمل و نقل ریلی در بین این معاونت ها تقسیم شده است. علاوه بر معاونت ها، همان طور که در شکل ذیل نشان داده شده است، هفت نهاد به شکل مستقیم ذیل وزیر قرار دارند که عبارت اند از: دبیرخانه خصوصی، مشاور مطبوعات و روابط عمومی، اداره ارشاد و بازرسی، مرکز توسعه استراتژی، اداره کل پرسنل، اداره کل خدمات حقوقی و مرکز تحقیقات ایمنی حمل و نقل.

¹³¹ Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı



شکل ۴- نمودار سازمانی وزارت حمل و نقل و زیرساخت کشور ترکیه

● مرکز توسعه استراتژی^{۱۳۲}

مرکز توسعه استراتژی یکی از نهادهای مهم این وزارتخانه است که به‌طورکلی به موضوع حمل‌ونقل پرداخته و ورود جزئی به موضوعات یا حالت‌های مختلف حمل‌ونقل ندارد؛ از جمله مهم‌ترین وظایف این نهاد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تدوین ضوابط عملکرد و کیفیت در موضوعاتی که در حیطه وظایف وزارتخانه است، ایجاد نظام سنجش کیفیت خدمات، تعیین اقدامات پیشگیرانه و انجام سایر وظایف محوله در این حوزه.
- هماهنگی ذی‌نفعان داخلی و خارجی برای تهیه طرح‌های کلان ملی حمل‌ونقل، لجستیک و ارتباطات، جمع‌آوری داده‌های لازم، ایجاد طرح‌ها، هماهنگی اجرای برنامه‌های عملیاتی و انجام فرایندهای نظارت و ارزیابی.
- اطمینان از هماهنگی با دولت‌های محلی برای تهیه طرح‌های جامع حمل‌ونقل شهری و لجستیک
- تضمین و هماهنگی اجرای خدمات لجستیکی به شیوه‌ای سازگار با محیط‌زیست و پایدار در راستای هدف توسعه همه‌جانبه
- توسعه برنامه‌های کاربردی دیجیتال و سیاست‌های افزایش تحرک با پشتیبانی زیرساخت‌های ارتباطی و سیستم‌های حمل‌ونقل هوشمند
- توسعه سیاست‌ها و پروژه‌های حسابرسی لازم برای سنجش اثربخشی خدمات حمل‌ونقل برنامه‌ریزی شده و پیش‌بینی شده و اتخاذ تدابیر پیشگیرانه برای عواقب احتمالی

- بررسی عوامل داخلی و خارجی مؤثر بر خدمات در موضوعاتی که در حیطه وظایف وزارتخانه است
- تدوین استراتژی‌ها و سیاست‌های مربوط به سیستم‌های حمل‌ونقل آینده.

• اداره سرمایه‌گذاری و امور زیربنایی^{۱۳۳}

اداره سرمایه‌گذاری و امور زیربنایی که در ذیل وزارت حمل‌ونقل و زیرساخت ترکیه قرار دارد، یکی از نهادهای حائز اهمیت در عرصه زیرساخت است و در سطوح کلان این حوزه نقش‌آفرینی می‌کند. از جمله مهم‌ترین وظایف این نهاد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تهیه طرح‌ها و پروژه‌های دهکده‌های لجستیکی، مراکز یا پایگاه‌ها، بنادر، پناهگاه‌ها، سازه‌های ساحلی و فرودگاه‌ها.
- ایجاد خطوط اتصال برای زیرساخت‌های حمل‌ونقل و سایت‌های صنعتی، کارخانه‌ها، پالایشگاه‌ها، تأسیسات صنعتی، مناطق صنعتی سازمان، مناطق توسعه فناوری، معادن، مؤسسات صنعتی و تأسیسات مشابه با راه‌آهن. (ایجاد اتصالات جاده‌ای در صورت لزوم)
- بررسی درخواست‌های نهادهای سازمان‌های عمومی، شهرداری‌ها، ادارات خاص استانی برای استقرار تله‌کابین، فونیکولار، مونوریل، مترو و سیستم حمل‌ونقل ریلی شهری و ارائه موارد مقتضی به مجوز رئیس‌جمهور.
- تعیین استانداردهای زیرساخت‌های حمل‌ونقل، تله‌کابین، فونیکولار، مونوریل، مترو و حمل‌ونقل ریلی شهری و قیمت واحد مربوط به آنها.
- در صورتی که پروژه‌هایی در مورد سازمان ریاست‌جمهوری مستلزم فناوری پیشرفته یا منابع مالی بالا باشد، برخی از سرمایه‌گذاری‌ها و خدمات مورخ ۸/۱۹۹۴ و ۶/۸ به شماره ۳۹۹۶ انجام می‌شود تا از طریق واگذاری شرکت‌های سرمایه‌ای در چارچوب الگوی ساخت - بهره‌برداری - واگذاری از جمله شمول قانون الگوی عملیات - واگذاری انجام شود.
- ایجاد، نصب، بهره‌برداری و بازرسی انواع زیرساخت‌ها و تأسیسات فیزیکی و فنی لازم برای ساخت یا انجام ممیزی (حسابرسی).

۴-۳-۲ - تنظیم گران حمل‌ونقل ریلی در ترکیه

در کشور ترکیه، دو تنظیم‌گر اصلی در بخش حمل و نقل ریلی وجود دارند که در ادامه معرفی شده‌اند.

¹³³ Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü

• مرکز تحقیقات ایمنی حمل و نقل^{۱۳۴}

بدیهی است که یکی از مهم‌ترین بخش‌های حکمرانی حمل و نقل، تأمین ایمنی آن است؛ فلذا وجود نهادی در جهت تحقیق، بررسی و تهیه گزارش برای بهبود ایمنی حمل و نقل و ارائه آن به مسئولین ذی‌ربط، الزامی به نظر می‌آید. از مهم‌ترین وظایف این مرکز می‌توان به:

- تحقیق و بررسی حوادثی که در انواع حالت‌های حمل و نقل رخ می‌دهد و تهیه گزارش برای بهبود ایمنی حمل و نقل و ارائه آن به وزیر مربوطه.
- ارسال گزارش‌های مربوطه به حوادث مورد بررسی به طرفین حادثه و مؤسسات و سازمان‌های ملی و بین‌المللی مربوطه در صورت لزوم.
- مسئول حفظ شواهد تا زمانی که تحقیقات لازم در محل حادثه انجام شود با هماهنگی با اداره قضایی
- پیروی از تحولات بین‌المللی در حوزه حمل و نقل، عضویت در سازمان‌های بین‌المللی مربوطه، اطمینان از اجرای قوانین و استانداردهای منتشر شده توسط سازمان‌های بین‌المللی عضو

• اداره کل تنظیم مقررات خدمات حمل و نقل^{۱۳۵}

همان‌طور که اشاره گردید، تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی ترکیه توسط دو نهاد اداره کل تنظیم مقررات راه‌آهن و اداره کل مقررات کالاهای خطرناک و حمل و نقل ترکیبی انجام می‌گرفت، ولی در روند تغییرات ساختاری این دو نهاد همراه با اداره کل تنظیم مقررات راه‌داری^{۱۳۶} با هم ادغام شده و سرانجام در سال ۲۰۱۹ یک نهاد تنظیم‌گر منسجم برای تمامی موضوعات (ایمنی و اقتصادی) و حالت‌های حمل و نقل اعم از دریایی، جاده‌ای، هوایی و ریلی با نام اداره کل تنظیم مقررات خدمات حمل و نقل تأسیس گردید. از جمله مهم‌ترین وظایف این نهاد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تعیین اصول خدمات، صلاحیت مالی و الزامات شهرت حرفه‌ای اپراتورهای زیرساخت راه‌آهن، اپراتورهای قطار ریلی، حمل و نقل، سازمان‌دهندگان، کارگزاران، اپراتورهای لجستیک، اپراتورهای پایانه، اپراتورهای ایستگاه یا ایستگاه و فعالیت‌های مشابه در زمینه حمل و نقل جاده‌ای و ریلی
- ارائه مجوز مجوز ب نهادهای تحت نظارت و نظارت بر عملکرد آنها
- تعیین حقوق، تعهدات و مسئولیت‌های ارائه‌دهندگان خدمات و بهره‌برداران خدمات در زمینه‌های حمل و نقل جاده‌ای و ریلی، حمل و نقل کالاهای خطرناک و حمل و نقل ترکیبی،
- تعیین رویه‌ها و اصول مربوط به تعهد خدمات عمومی در زمینه حمل و نقل جاده‌ای و ریلی،

¹³⁴ Ulaştırma Emniyeti İnceleme Merkezi

¹³⁵ Ulaştırma Hizmetleri Düzenleme Genel Müdürlüğü

¹³⁶ Trafik Düzenlemeleri Genel Müdürlüğü

- تعیین صلاحیت حرفه‌ای افراد فعال در اپراتورهای زیرساخت‌های راه‌آهن، اپراتورهای قطار، شرکت‌های حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی، کارگزاران، متصدیان تدارکات، متصدیان پایانه‌ها، متصدیان ایستگاه، رانندگان ماشین‌آلات، رانندگان حمل‌کننده کالاهای خطرناک، مکانیک‌ها، پرسنل مرتبط هواپیماها و وسایل نقلیه دریایی
- ارائه آموزش، برگزاری امتحانات، صدور مجوز و نظارت بر آن
- انجام روابط بین‌المللی موردنیاز خدمات حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی، حمل‌ونقل کالاهای خطرناک و فعالیت‌های حمل‌ونقل ترکیبی، انعقاد موافقت‌نامه‌ها
- تعیین و بازرسی حداقل صلاحیت پایانه‌ها، ایستگاه‌های بار و مسافر، انبارها و سازه‌های مشابه مورد استفاده در فعالیت‌های حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی و حمل‌ونقل کالاهای خطرناک.
- تعیین حداقل صلاحیت‌ها از نظر نوع، ظرفیت، مالکیت، سن و موارد مشابه انواع وسایل نقلیه مورد استفاده در فعالیت‌های حمل‌ونقل جاده‌ای.
- نظارت و صدور مجوز ایمنی مربوطه برای بهره‌برداران زیرساخت‌های راه‌آهن و متصدیان قطار ریلی.
- تعیین انواع جاده‌هایی که استفاده از آنها مشمول پرداخت هزینه است، به‌منظور بهبود حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی و ایجاد فضای رقابتی آزاد، منصفانه و پایدار.
- حل‌وفصل اختلافات بین اپراتورهای زیرساخت و اپراتورهای سیر و حرکت راه‌آهن در زمینه تخصیص، دسترسی و قیمت‌گذاری زیرساخت‌های راه‌آهن
- برنامه‌ریزی دهکده‌ها، مراکز یا پایگاه‌های لجستیکی با تعیین موقعیت، ظرفیت و کیفیت‌های مشابه. تعیین تشریفات و اصول تأسیس موارد فوق و اعطای مجوز، هماهنگی نهادهای ذی‌ربط از نظر تخصیص زمین لازم و ایجاد زیرساخت‌ها و نظارت بر اجرای آن‌ها.

۴-۳-۲-۳- نهادهای ارائه‌دهنده خدمات در بخش حمل‌ونقل ریلی در کشور ترکیه

مهم‌ترین نهاد ارائه‌دهنده خدمات ریلی در کشور ترکیه، اداره کل راه‌آهن (TCDD) و زیرمجموعه‌های این اداره کل هستند؛ لذا در این بخش به معرفی این نهادها پرداخته شده است.

• اداره کل راه‌آهن (TCDD)

اداره کل راه‌آهن ترکیه وظیفه هماهنگی و اعمال سیاست‌های بالادستی را در دو بخش سیر و حرکت و زیرساخت برعهده دارد و نکته حائز اهمیت در باره این نهاد، برخورداری از استقلال مالی به دلیل دامنه تأثیرگذاری و به جهت کاهش فشار ذی‌نفعان به این نهاد است. از جمله مهم‌ترین وظایف این نهاد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- هماهنگی بین مؤسسات، شرکت‌های تابعه، شرکت‌های وابسته
- ایجاد شرایط برای عملکرد کارآمد و سودآور و اتخاذ اقداماتی برای اطمینان از توسعه آنها مطابق با قوانین، احکام، مقررات و دستورالعمل‌ها
- مدیریت ترافیک خطوط راه‌آهن
- مدیریت حمل‌ونقل ترکیبی (راه‌آهن در ادامه اسکله باشد و...)
- هدایت و هماهنگی مؤسسات، شرکت‌های تابعه و وابسته به خود در چارچوب قوانین، مقررات، برنامه‌های توسعه و برنامه‌های سالانه مربوطه.
- تصویب پیشنهادهای بودجه عملیاتی مؤسسات، شرکت‌های تابعه و تضمین انطباق سرمایه‌گذاری با سیاست‌های عمومی اقتصادی و حمل‌ونقل
- آماده‌سازی و پیگیری برنامه‌های لازم، به‌ویژه برنامه استراتژیک، به‌منظور انجام فعالیت‌ها و وظایف نهاد، تعیین استراتژی‌های اجرایی و تضمین تحقق آنها، فراهم کردن منابع مالی برای تحقق و توسعه این خدمات و افزایش آنها
- انعقاد توافقنامه با راه‌آهن خارجی در زمینه فعالیت خود و پیوستن به انجمن‌های بین‌المللی،
- ایجاد آژانس‌ها و دفاتر نمایندگی در خانه و خارج از کشور در رابطه با وظایف و زمینه‌های فعالیت خود،
- تعیین قیمت‌ها و تعرفه‌های محصولات و خدماتی را که قرار است توسط مؤسسات و شرکت‌های تولیدی به فروش برسد
- بررسی و تأیید پیشنهادهای بودجه عملیاتی مؤسسه، شرکت‌های تابعه و بنگاه‌ها و اطمینان از انطباق سرمایه‌گذاری‌ها با سیاست‌های کلی اقتصاد و حمل‌ونقل

• اداره کل حمل‌ونقل راه‌آهن ترکیه – اداره کل صنعت و سایل نقلیه سیستم‌های ریلی¹³⁷

اداره کل حمل‌ونقل راه‌آهن دولتی جمهوری ترکیه نهاد متولی بخش سیر و حرکت است و وظیفه حمل‌ونقل مسافر و بار را در کنار رقبای بخش خصوصی، برعهده دارد.

¹³⁷ Türkiye Raylı Sistemler Araçları Sanayii A.Ş. Genel Müdürlüğü

• اداره کل حمل و نقل راه آهن ترکیه – اداره کل صنعت و سایل نقلیه سیستم‌های

ریلی¹³⁸

اداره کل صنعت و سایل نقلیه سیستم‌های ریلی ترکیه نیز عهده‌دار بخش زیرساخت است و تولید واگن، لوکوموتیو، قطعه‌سازی، تولید ریل و مسائل مرتبط با آن از برجسته‌ترین فعالیت‌های این نهاد است.

۴-۳-۳ – درس آموخته‌های نظام حکمرانی حمل و نقل ریلی در کشور ترکیه

با مرور تحولات نظام حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی ترکیه و بررسی وضعیت تقسیم کار بین بازیگران در وضعیت فعلی، به طور کلی می‌توان موارد ذیل را به عنوان ویژگی‌های اصلی نظام حکمرانی این کشور در بخش ریلی برشمرد:

- درک اهمیت موضوع حمل و نقل ریلی و ترانزیت در سطح کلان حکمرانی و برنامه‌ریزی مستمر برای توسعه و بهبود وضعیت این بخش در برنامه‌های توسعه پنج ساله کشور
- تفکیک سیاست‌گذاری از تنظیم‌گری: در کشور ترکیه، وزارت حمل و نقل و زیرساخت، سیاست‌گذار اصلی بخش حمل و نقل ریلی است و نهادهای دیگری به منظور تنظیم‌گری فنی، ایمنی و اقتصادی در این کشور وجود دارند.
- تفکیک کارکردهای حاکمیتی (سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری) از تصدی‌گری: در کشور ترکیه، اداره کل تنظیم مقررات خدمات حمل و نقل، تنظیم‌گر اصلی بخش حمل و نقل ریلی است که این نهاد، فقط ایفای وظایف تنظیم‌گرانه را برعهده دارد و در حوزه مالکیت یا ارائه خدمات ریلی ورود ننموده است.
- تجمیع تنظیم‌گری شیوه‌های مختلف حمل و نقل در یک نهاد تنظیم‌گر مستقل: تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی ترکیه توسط دو نهاد اداره کل تنظیم مقررات راه آهن و اداره کل مقررات کالاهای خطرناک و حمل و نقل ترکیبی انجام می‌گرفت، ولی در روند تغییرات ساختاری این دو نهاد همراه با اداره کل تنظیم مقررات راهداری با هم ادغام شده و در سال ۲۰۱۹ یک نهاد تنظیم‌گر منسجم برای تمامی موضوعات (ایمنی و اقتصادی) و حالت‌های حمل و نقل اعم از دریایی، جاده‌ای، هوایی و ریلی با نام اداره کل تنظیم مقررات خدمات حمل و نقل تأسیس گردید..

- وجود یک شرکت دولتی در نقش ارائه خدمات در بخش های مختلف حمل و نقل ریلی (زیرساخت، مسافری، لجستیک و): در کشور ترکیه در سال های اخیر بازیگران خصوصی در بخش جابجایی بار و مسافر شکل گرفته اند، ولی همچنان اداره کل راه آهن به عنوان یک شرکت دولتی، یکی از نهادهای اصلی ارائه دهنده خدمات ریلی در این کشور است.

۴-۳-۴ - منابع

- 1) Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryollari İşletmesi Genel Müdürlüğü. 2021. Demiryolu Sektör Raporu.
- 2) Tmmob İnşaat Mühendisleri Odası. 2022. Ulaştırma Ve Demiryolları.
- 3) Ulaştırma Ve Altyapi Bakanlığı Altyapi Yatırımları Genel Müdürlüğü Teşkilat, Görev, Yetki Ve Sorumluluk Yönergesi.
- 4) Ali Osman SOLAK. Received 14 July 2018; accepted 29 September 2018. Rail Liberalisation in Turkey.
- 5) Sübidey Togan. Oxford University Press. 2016. The Liberalization of Transportation Services in the EU and Turkey.
- 6) Ministry of Transport, Maritime Affairs and Communications. 2013. TURKISH STATE RAILWAYS (TCDD) Infrastructure Development & Regulations in Railway Sector.
- 7) T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü. Altındağ İlçesi, Anafartalar Mahallesi Hipodrom Caddesi No:3 06330 Gar /ANKARA. 2009-20013. Turkish State Railways Annual Statistics.
- 8) T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Yayınları. 2017. Esnaf ve Sanatkarlar Özelinde Sektör Analizleri Projesi Ulaştırma Sektörü.
- 9) C TÜRKKUŞU - Demiryolu Mühendisliği, 2014. dergipark.org.tr. Demiryollarının Yeniden Yapılandırılması Süreçleri.

۴-۴ - نظام حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی در کشور آلمان

آلمان یکی از کشورهای توسعه یافته در قلب قاره اروپا است. نام رسمی این کشور، جمهوری فدرال آلمان^{۱۳۹} و پایتخت آن برلین^{۱۴۰} است. آلمان با جمعیتی بالغ بر ۸۳ میلیون نفر، پس از روسیه، پرجمعیت ترین کشور قاره سبز بوده و مساحتی حدود ۳۵۷ هزار کیلومتر مربع را داراست. همسایگان این کشور از شمال دانمارک، در غرب بلژیک و هلند، در جنوب لوگزامبورگ، سوئیس، اتریش و فرانسه و در شرق لهستان و جمهوری چک هستند. دریای شمال و دریای بالتیک راه های آلمان به آب های آزاد هستند که باعث دسترسی ۲۳۸۹ کیلومتری این کشور به ساحل شده اند. این کشور دارای بزرگ ترین اقتصاد اروپا و چهارمین اقتصاد بزرگ جهان بر پایه تولید ناخالص داخلی است. تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۲۱ حدود ۲۶/۴ تریلیون دلار بوده است. از حیث خطوط ریلی، این کشور دارای ۳۳،۳۹۹ کیلومتر است و از حیث حجم جابجایی مسافر نیز طبق آمار در سال ۲۰۱۸، رقمی بالغ بر ۲.۸۷ میلیارد نفر مسافر و ۹۷.۸ میلیارد مسافر کیلومتر و همچنین از جهت حجم جابجایی بار در همان سال ۱۱۶ میلیارد تن کیلومتر را ثبت کرده است.

۴-۴-۱ - سیر تحول حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی در کشور آلمان

به منظور بررسی تغییرات ساختار حکمرانی حمل و نقل ریلی آلمان، در این گزارش تلاش شده است تا ضمن بررسی سابقه حکمرانی حمل و نقل ریلی در این کشور، ساختار نهادی فعلی کشور در این حوزه نیز مورد بررسی قرار گیرد؛ لذا در این بخش تاریخچه حمل و نقل ریلی از منظر حکمرانی به صورت اجمالی و با تاکید بر اصلاحات شروع شده از دهه ۹۰ میلادی مورد بررسی قرار می گیرد.

۴-۴-۱-۱ - تاریخ شروع حمل و نقل ریلی آلمان

استفاده از خطوط ریلی به منظور هدایت وسایل نقلیه چرخ دار را می توان در معادن زغال سنگ در آلمان و بریتانیا در اوایل قرن شانزدهم جستجو کرد. چرا که اصطکاک کم حرکت روی ریل، انرژی مورد نیاز برای حمل بارهای سنگین را کاهش می داد. اما معمولاً ۷ دسامبر ۱۸۳۵ نقطه شروع تاریخ راه آهن آلمان در نظر گرفته می شود. در این تاریخ اولین لوکوموتیو بخار از نورنبرگ به فورت^{۱۴۱} حرکت کرد. در ادامه، توسعه راه آهن در این کشور از طریق بخش خصوصی و بواسطه اعطا امتیاز توسط دولت بود. با گذشت زمان اما ورود بخش دولتی در سرمایه گذاری و ساخت راه آهن نیز افزایش پیدا کرد.

¹³⁹ Bundesrepublik Deutschland

¹⁴⁰ Berlin

¹⁴¹ Nuremberg to Fürth

۴-۱-۲- پایان جنگ جهانی دوم و تقسیم آلمان

در فاصله بعد از جنگ جهانی دوم و تفکیک آلمان به دو کشور آلمان شرقی (جمهوری دموکراتیک آلمان) و غربی (جمهوری فدرال آلمان) تا ۱۹۹۰ و فرو ریختن دیوار برلین و اتحاد مجدد دو کشور و شکل گیری آلمان واحد تحت عنوان جمهوری فدرال آلمان، سیستم حمل و نقل ریلی، در آلمان شرقی توسط دویچه رایشبان^{۱۴۲} و در آلمان غربی توسط دویچه باندهان^{۱۴۳} اداره می شد. هردوی این سازمان ها تحت مالیکت و مدیریت کامل دولت ها بودند. اما اتحاد مجدد دو کشور، شرایط ادغام و شکل گیری نظام واحد حمل و نقل ریلی را ایجاد کرد.

۴-۱-۳-۴- فروریختن دیوار برلین و آغاز اصلاحات در نظام حکمرانی بخش ریلی

از جمله عواملی که در نظام سیاسی آلمان، پس از فرو ریختن دیوار برلین و اتحاد مجدد دو کشور، باعث ایجاد انگیزه و اجماع فراحزبی برای ایجاد اصلاحات ساختاری اساسی در سیستم حمل و نقل ریلی این کشور گردید، می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- کاهش سهم دویچه باندهان در بازه ۱۹۵۰ تا ۱۹۹۰ در رقابت با سایر شیوه‌های حمل‌ونقل از ۳۷٪ به ۶٪ در حمل‌ونقل مسافر و از ۵۶٪ به ۲۱٪ در حمل‌ونقل بار (نشان‌دهنده ضعف کارآمدی)
- کاهش حجم ترافیک ریلی دویچه رایشبان در نتیجه‌ی باز شدن مرزهای آلمان شرقی و غربی.
- موفقیت بسیار پایین تلاش‌ها برای اصلاحات ریلی به دلیل قفل شدگی سیاسی ناشی از اعمال نفوذ و قفل شدگی قانونی ناشی از برخی قوانین (قانون بودجه، قانون خدمات کشوری و قانون خدمات عمومی)
- الزام معاهده ادغام دو کشور به یکپارچگی بوندسبان و رایشبان تا سال ۱۹۹۴
- لزوم ایجاد یک سیستم حمل‌ونقل ریلی کارآمد به منظور پاسخ به رشد ترافیک پیش بینی شده در نتیجه باز شدن مرزها به اروپای شرقی
- تصویب دستورالعمل ۴۴۰/۹۱ اتحادیه اروپا در سال ۱۹۹۱ در بروکسل با هدف مستقل کردن راه‌آهن کشورها از دولت‌ها، ایجاد ساختار مالی سالم و حسابداری جداگانه برای زیرساخت‌ها و خدمات حمل‌ونقل

موارد فوق از جمله عواملی هستند که در سال ۱۹۹۳ باعث حرکت و اجماع برای تغییر و اصلاح شدند. نتیجه، اقدام به اصلاحات رایلی با تغییراتی در قانون اساسی آلمان (Grundgesetz)، تصویب هفت قانون جدید و

¹⁴² Deutsche Reichsbahn

143 Deutsche Bundesbahn

بیش از ۱۳۰ تغییر قانونی دیگر در عرض ۱۰ ماه در سال ۱۹۹۳ بود. مهمترین این تغییرات شامل تصویب اصلاحیه ماده ۸۷ قانون اساسی و تصویب قانون عمومی راه آهن (AEG) بود. انجام این اصلاحات برای تحقق دو هدف اساسی بود. این دو هدف عبارت اند از:

- افزایش ترافیک حمل و نقل ریلی
- کاهش تزریق بودجه دولت فدرال در عرصه ریلی

۴-۱-۴-۴ - تشکیل شرکت Deutsche Bahn AG

اولین و اساسی ترین اقدام و مرحله اصلاحات ریلی مبتنی بر تغییرات قانونی مذکور شامل ادغام دویچه باندهان و دویچه رایشبان و ایجاد شرکت Deutsche Bahn AG در سال ۱۹۹۴ بود. البته ۱۰۰٪ سهام این ساختار شرکتی جدید نیز متعلق به دولت فدرال بود اما تلاش بر این بود که با شرکتی سازی این نهاد و با ورود اصول مدیریت شرکتی و بازرگانی کارایی و کارآمدی آن افزایش و نفوذ سلسله مراتبی دولت در اتخاذ تصمیمات آن کاهش یابد. این شرکت در این مرحله از اصلاحات مالک تمام زیرساخت ها و ناوگان و همچنین تنها ارائه دهنده خدمات حمل و نقل باری و مسافری در سرتاسر آلمان بود. علاوه بر تغییر ذکر شده، یکی از قوانین مهم و موثر در نظام حکمرانی ریلی که در این مرحله تصویب شد، «قانون منطقه ای سازی»^{۱۴۴} بود که براساس آن مسئولیت سیاست گذاری و تخصیص بودجه حمل و نقل ریلی محلی مسافری از دولت فدرال به ایالت ها^{۱۴۵} منتقل می شد.

۴-۱-۴-۵ - اصلاحات مرحله دوم در سال ۱۹۹۹

سال ۱۹۹۹ آغاز تفکیک انواع خدمات در نظام حمل و نقل ریلی و خارج شدن آن از یکپارچگی ساختاری و سازمانی در آلمان است. بدین ترتیب این مرحله که به اصلاحات مرحله دوم نیز مشهور است، شروع واگذاری خدمات مختلف چون بخش های مسافت طولانی، مسافت کوتاه، حمل و نقل بار، قسمت های مختلف زیرساخت و همچنین بخش ایستگاه های مسافری به اشخاص حقوقی جداگانه است. البته مرحله آغازین این فرآیند با واگذاری این بخش ها به شرکت های تابعه دویچه بان آغاز شد. به عبارت دیگر، در ابتدای مسیر تفکیک، شرکت دویچه بان از حالت ادغام و یکپارچگی قبلی به سمت شکل گیری یک هلدینگ با شرکت های تابعه متعددی حرکت کرد که هر کدام از آنها یکی از خدمات اساسی را برعهده داشتند. یکی از علل چنین تحولی، اجرای دستورالعمل اتحادیه اروپا بود. محورهای اصلی دستورالعمل های ریلی اتحادیه اروپا که از سال ۱۹۹۱ آغاز شده و در طی سال های بعد با نسخه های دیگری پشتیبانی شد عبارت اند از:

¹⁴⁴ Regionalization Act

¹⁴⁵ Länder

- افزایش سهم حمل و نقل ریلی در نسبت با سایر شیوه‌های حمل و نقل و بنابراین کاهش انتشار CO₂ و همچنین کاهش ازدحام و تراکم در حمل و نقل جاده‌ای
- ارتقاء رقابت و در نتیجه بهبود کارایی و کیفیت در صنعت حمل و نقل ریلی
- کاهش تزریق بودجه دولتی در صنعت

بنابراین یکی از مهمترین ثمرات این تغییر زمینه‌سازی ورود بخش خصوصی در عرصه حمل و نقل ریلی و ایجاد رقابت بود.

۴-۱-۶ - تنظیم‌گری اقتصادی و آژانسی شبکه فدرال

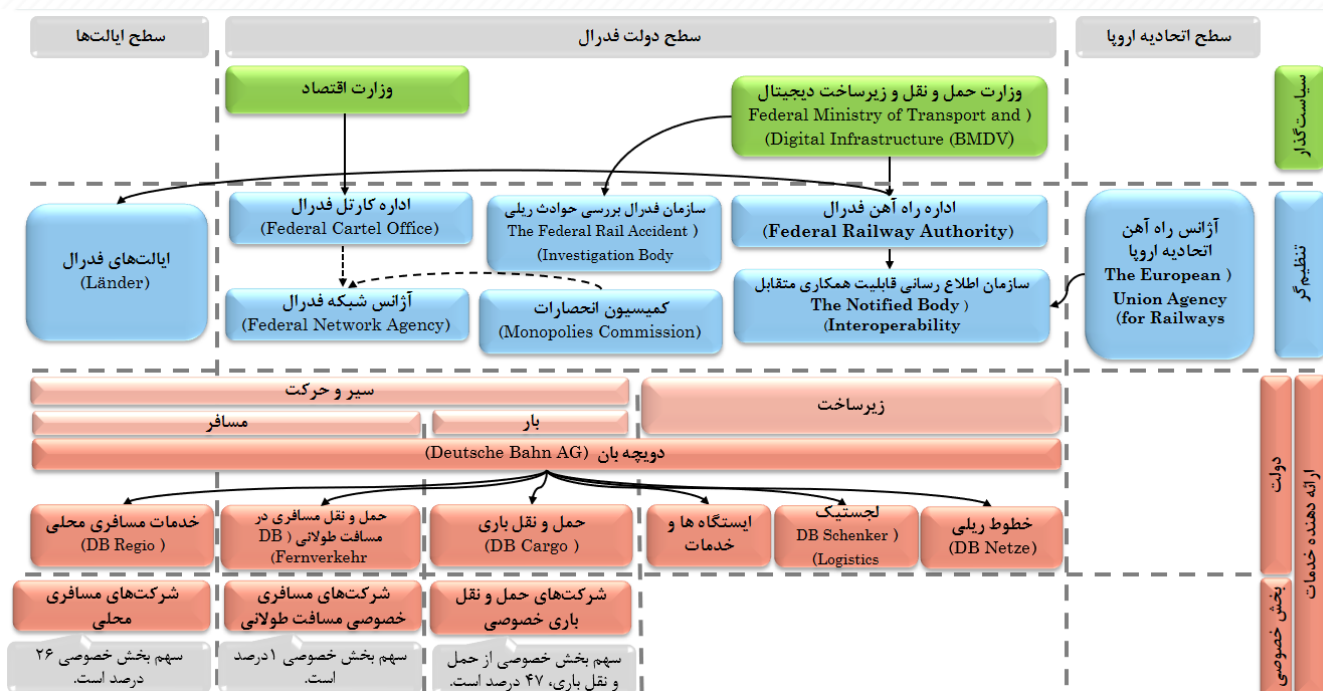
یکی دیگر از اصلاحاتی که در سال‌های بعد انجام شد و البته نتیجه طبیعی حرکت به سمت تفکیک، شرکتی‌سازی و ورود بخش خصوصی بوده است، واگذاری مسئولیت تنظیم‌گری بازار حمل و نقل ریلی به آژانس شبکه فدرال^{۱۴۶} در سال ۲۰۰۶ است. در اصل، با ورود بخش خصوصی و ایجاد رقابت، نیاز به تنظیم‌گری برای شکل‌گیری یک رقابت سالم احساس می‌شد. علت بعدی لزوم تنظیم‌گری، ایجاد چارچوب در تعیین کیفیت و حق دسترسی شرکت‌های خصوصی وارد شده در بازار خدمات حمل و نقل، به زیرساخت‌های این عرصه است. در واقع زیرساخت‌های راه‌آهن اعم از خطوط ریلی، ایستگاه‌ها و مراکز، در مالیکت انحصاری شرکت دویچه‌بان هستند و سایر شرکت‌ها باید برای فراهم‌شدن امکان ارائه خدمات، به این زیرساخت‌ها دسترسی داشته باشند و هزینه آن را بپردازند.

در سال ۲۰۰۸ نیز تلاش‌هایی برای خصوصی‌سازی بخشی از سهام دویچه‌بان انجام گرفت اما به دلیل برخی مسائل ناشی از ساختار بازار سهام این تلاش به سرانجام نرسید. تاکنون نیز سهام این شرکت به صورت کامل در مالکیت دولت فدرال باقی مانده است.

۴-۲ - بازیگران نظام حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی در آلمان

در این بخش به معرفی مهم‌ترین بازیگران و نقش‌آفرینان عرصه حکمرانی حمل و نقل ریلی در کشور آلمان که نقش‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و ارائه خدمات را ایفا می‌نمایند، پرداخته می‌شود. در شکل زیر نمایی از این بازیگران نشان داده شده است.

¹⁴⁶ Federal Network Agency



شکل ۱۴- بازیگران نظام حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی کشور آلمان

۴-۲-۱- سیاست گذاران حمل و نقل ریلی در کشور آلمان

در کشور آلمان، سیاست گذار اصلی بخش حمل و نقل ریلی، وزارت حمل و نقل و زیرساخت های دیجیتال است، در ادامه بازیگران اصلی که نقش سیاست گذاری در بخش حمل و نقل ریلی آلمان را برعهده دارند، معرفی شده اند.

• وزارت حمل و نقل و زیرساخت های دیجیتال

بالاترین نهاد رسمی حمل و نقل در آلمان وزارت حمل و نقل و زیرساخت های دیجیتال^{۱۴۷} شناخته می شود. این نهاد نقش سیاست گذاری، برنامه ریزی و تامین مالی کلان برای نگهداری و توسعه را در حمل و نقل ریلی و به صورت کلی در همه شیوه های حمل و نقل برعهده دارد.

۴-۲-۲- تنظیم گران حمل و نقل ریلی در کشور آلمان

نهادهای مختلفی نقش تنظیم گری را در بخش حمل و نقل ریلی در کشور آلمان ایفا می نمایند که در ادامه به معرفی آنها پرداخته شده است.

¹⁴⁷ Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure (BMDV)

• اداره راه آهن فدرال

اداره راه آهن فدرال^{۱۴۸}، در سال ۱۹۹۳ تاسیس شد. این اداره نهادی وزارتخانه‌ای محسوب شده و ذیل وزارت حمل و نقل و زیرساخت قرار دارد. کارکرد این اداره عبارت است از تنظیم‌گری فنی، ایمنی و زیست محیطی؛ نظارت بر شبکه ریلی، مجوز بهره‌برداری شرکت‌ها، تایید برنامه‌ریزی تاسیسات راه آهن، کنترل ایمنی تجهیزات فنی، مجوز حمایت مالی برای سرمایه‌گذاری زیرساخت، نهاد ملی اجرای حقوق مسافران اروپایی در آلمان، مرجع شکایت از شرکت‌ها. این نهاد، فراتر از تنظیم‌گری به صورت کلی متولی بخش راه آهن در وزارت زیرساخت دولت آلمان است.

• سازمان اطلاع‌رسانی قابلیت همکاری متقابل

سازمان اطلاع‌رسانی قابلیت همکاری متقابل^{۱۴۹}، در سال ۲۰۱۶ تاسیس شده است. هدف از تاسیس این نهاد ایفای نقش آن به عنوان مرجع صدور گواهینامه و بازرسی سیستم‌های راه آهن و نظارت بر همکاری متقابل در اتحادیه اروپا براساس دستورالعمل سال ۲۰۱۶ است. این سازمان وابسته به اداره راه آهن فدرال است اما دارای استقلال مالی و حقوقی است.

• آژانس شبکه فدرال

آژانس شبکه فدرال^{۱۵۰} در سال ۱۹۹۸ تاسیس شده است. این آژانس وابسته به وزارت اقتصاد دولت فدرال آلمان است اما در امور مرتبط با راه آهن، تحت کنترل قانونی وزارت حمل و نقل قرار دارد. آژانس شبکه فدرال در سال ۲۰۰۶ مسئولیت تنظیم بازار ریلی را برعهده گرفت. نقش و کارکرد این آژانس در نظام حکمرانی حمل و نقل ریلی، تنظیم بازار و امور رقابت در زیرساخت‌های خصوصی‌سازی شده و تضمین دسترسی بدون تبعیض به آنها است. این نهاد علاوه بر راه آهن دارای مسئولیت تنظیم گری رقابت در بازار زیرساخت‌های انرژی، مخابرات، پست و راه آهن و مرجع حمایت از مصرف کننده نیز می‌باشد. تا قبل از واگذاری مسئولیت به این نهاد، تنظیم‌گری اقتصادی این عرصه نیز با اداره راه آهن فدرال بوده است.

• کمیسیون انحصارات

کمیسیون انحصارات^{۱۵۱} در سال ۱۹۷۴ تاسیس شده است. این کمیسیون یک کمیته تخصصی دائمی و مستقل است که وظیفه پایش رقابت در صنایع شبکه‌ای و انتشار گزارش، ارائه مشاوره به دولت و قوه مقننه آلمان در زمینه رقابت و نظارت بر عملکرد آژانس شبکه فدرال را برعهده دارد. کمیسیون اولین گزارش نظارتی خود در عرصه ریلی در سال ۲۰۰۷ منتشر کرده است.

¹⁴⁸ Federal Railway Authority

¹⁴⁹ The Notified Body Interoperability (EISENBAHN-CERT)

¹⁵⁰ Federal Network Agency

¹⁵¹ Monopolies Commission

• اداره کارتل فدرال

اداره کارتل فدرال^{۱۵۲}، در سال ۱۹۵۸ تاسیس شده است. این اداره وابسته به وزارت اقتصاد است و کارکرد آن نیز ایفای نقش به عنوان مرجع عمومی و مستقل رقابت (دارای استقلال تصمیم‌گیری) است. در نسبت میان مقررات‌گذاری این اداره و آژانس شبکه فدرال لازم به ذکر است که آژانس به صورت پیشینی برای رقابت مقررات‌گذاری می‌کند ولی اداره کارتل فدرال به صورت پسینی نظارت و در برابر تخلفات اقدام می‌کند. همچنین مقررات آژانس نمیتواند با اداره کارتل تزاخم داشته باشد.

• ایالت‌های فدرال

ایالت‌های فدرال، در واقع بخشی از بدنه دولتی هستند اما نه در سطح فدرال بلکه در سطح ایالتی. براساس ماده ۸۷ قانون اساسی امکان واگذاری برخی وظایف اداره راه‌آهن از دولت فدرال به ایالت‌ها ایجاد شده است. برای نمونه در سال ۱۹۹۴ و در پی تصویب قانون محلی‌سازی^{۱۵۳}، مسئولیت حمل‌ونقل ریلی محلی مسافری (در هر چهار شیوه) به این ایالت‌ها واگذار شد. همچنین در حدود یک سوم ایالت‌ها وظایف اداره راه‌آهن فدرال را در حیطه منطقه ای خود برعهده گرفته‌اند. در این موارد تامین بودجه برعهده دولت فدرال است و برنامه‌ریزی، ساخت و نگهداری در قلمرو مسئولیت‌های واگذار شده برعهده ایالت‌هاست.

• آژانس راه‌آهن اتحادیه اروپا

آژانس راه‌آهن اتحادیه اروپا^{۱۵۴}، در سال ۲۰۱۶ و براساس دستورالعمل ریلی ۲۰۱۶ اتحادیه اروپا تاسیس شده است. این آژانس از حیث جایگاه ساختاری، وابسته به اتحادیه اروپاست. یکپارچه سازی راه‌آهن اروپا و عبور بدون توقف از مرزها با ایجاد اهداف و استانداردهای فنی مشترک و اجباری نیز مهمترین کارکرد آن در نظام حکمرانی ریلی کشور آلمان و کشورهای اروپا است.

• سازمان فدرال بررسی حوادث ریلی

سازمان فدرال بررسی حوادث ریلی^{۱۵۵} به بررسی حوادث خطرناک در عملیات راه‌آهن و ارائه توصیه‌های ایمنی می‌پردازد. این سازمان نیز وابسته به وزارت حمل‌ونقل و زیرساخت دیجیتال است.

¹⁵² Federal Cartel Office

¹⁵³ Regionalization Act

¹⁵⁴ The European Union Agency for Railways

¹⁵⁵ The Federal Rail Accident Investigation Body

۴-۲-۳ - نهادهای ارائه دهنده خدمات در بخش حمل و نقل ریلی در کشور آلمان

در این بخش به معرفی نهادهای ارائه دهنده خدمات در بخش حمل و نقل ریلی در کشور آلمان پرداخته می‌شود.

• شرکت دولتی دویچه‌بان

شرکت دویچه‌بان با در سال ۱۹۹۴ و در پی اصلاحات ریلی در آلمان ایجاد شد. این شرکت یک شرکت دولتی با سهام ۱۰۰٪ متعلق به دولت فدرال است. کارکردهایی که این شرکت در نظام حکمرانی حمل‌ونقل ریلی برعهده دارد مالکیت و بهره‌برداری زیرساخت و ارائه انواع خدمات حمل‌ونقل در کنار بخش خصوصی است. علاوه براین، این شرکت دارای مسئولیت مدیریت سیروحرکت نیز می‌باشد. دویچه‌بان دومین شرکت بزرگ حمل‌ونقل در جهان، بزرگترین اپراتور راه‌آهن و مالک زیرساخت در اروپا و بزرگترین شرکت راه‌آهن در جهان از نظر درآمد در سال ۲۰۱۵ بوده است. از نظر ساختار سازمانی، دویچه‌بان یک شرکت هلدینگ است که دارای شرکت‌های تابعه متعددی است که از جمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- DB Fernverkehr (حمل‌ونقل مسافری در مسافت طولانی)
- DB Regio (خدمات مسافری محلی)
- DB Cargo (حمل‌ونقل باری)
- DB Schenker Logistics (لجستیک)
- DB Netze (خطوط ریلی) (دارنده بزرگترین شبکه خطوط ریلی اروپا)
- DB Station&Service (ایستگاه‌ها و خدمات)
- DB Energie (انرژی) و ...

برخی از شرکت‌هایی که در مالکیت دویچه‌بان هستند همچنین در حوزه هوشمندسازی، دیجیتال‌سازی، رصد دیجیتال محیط و بازار، طراحی و توسعه مبتنی بر داده، IoT و AI فعال هستند. فعالیت بعضی از شرکت‌های تابعه دویچه‌بان در برخی موارد محدود به کشور آلمان و همچنین عرصه حمل‌ونقل ریلی نشده و پا را فراتر گذاشته است. برای نمونه این شرکت مالک بزرگترین اپراتور حمل‌ونقل ریلی باری بریتانیا یعنی DB Cargo UK است.

در موضوع توسعه و نگهداری زیرساخت براساس قانون اساسی، دولت فدرال مسئولیت تضمینی آن را برعهده دارد. البته امکان پذیرش سرمایه‌گذاری خصوصی در شرکت‌های زیرساخت به شرطی که اکثریت سهام آنها برای دولت باشد وجود دارد. دویچه‌بان همچنین تلاش کرده است با مدل تفکیک شرکت‌ها به صورت هلدینگ

و ثانياً بواسطه تنظيم گري آژانس شبکه فدرال، عدم تبعيض در تعيين کيفيت و هزينه دسترسي را تضمين نمايد.

○ سازوکار تصميم گيري در دويچه بان

اهميت پرداختن به سازوکار تصميم گيري اين شرکت در اين موضوع نهفته است که اين شرکت مالک زيرساخت راه آهن در آلمان و متولي ارائه خدمات حمل و نقل در اين کشور است. با وجود حضور بخش خصوصي در لايه ارائه خدمت، اين شرکت نيز حضور قابل توجهي در بازار دارد. همچنين مسئوليت به انجام رساندن پروژه هاي توسعه اي و مديريت سيروحرکت نيز بر عهده اين شرکت است. اين شرکت از زمان تأسيس در سال ۱۹۹۴ تحت قوانين آلمان یک شرکت سهامی بوده است که البته ۱۰٪ سهام آن نيز برای دولت فدرال است. بر این اساس دارای یک ساختار مدیریت و کنترل دوگانه متشکل از هیئت مدیره (Management Board) و هیئت نظارت (Supervisory Board) است. ترکیب هیئت نظارت بدین صورت تعیین می شود که مطابق با شرایط قانون هم تعیین^{۱۵۶} آلمان، هیئت نظارت دويچه بان دارای ۲۰ عضو است که ده عضو آن نماینده سهامداران و ده عضوين نماینده کارکنان هستند. بخشی از نمایندگان سهامداران منصوب شده و بخش دیگر نيز توسط مجمع عمومي ساليانه انتخاب می شوند. نمایندگان کارکنان نيز مطابق با شرایط قانون هم تعیین آلمان انتخاب می شوند. در آلمان مفهومي وجود دارد که شامل حق مشارکت کارکنان در مديريت شرکت هايی است که برای آنها کار می کنند. این قانون به کارکنان اجازه می دهد که نمایندگانی (معمولاً نمایندگان اتحادیه های کارگری) را برای تقريباً نيمي از اعضای هیئت مدیره انتخاب کنند. در شرکت های عمومي با خصوصي با بیش از ۲۰۰۰ کارمند می بایست نصف اعضای هیئت نظارت نمایندگان آنها باشد و در موارد ۵۰۰ تا ۲۰۰۰ نفر، یک سوم از اعضای این هیئت نماینده کارکنان هستند.

تصميمات اساسي هیات مدیره که منجر به تغيير مهم در خالص دارایی ها، وضعیت مالی و نتایج عملیاتی شرکت می شود باید به تصویب هیئت نظارت برسد. هیئت نظارت حداقل هر سه ماه یکبار توسط هیئت مدیره از توسعه تجارت و به ویژه توسعه درآمدها و موقعیت شرکت مطلع می شود. هیئت مدیره علاوه بر این در خصوص اقدامات انجام شده در همه شرکت های تابعه برای تبعیت از قوانین و مقررات داخلی^{۱۵۷}، به طور منظم به هیئت نظارت گزارش می دهد. هیئت نظارت همچنین مسئول حسابرسي و تصویب صورت های مالی سالانه و صورت های مالی تلفیقی است.

¹⁵⁶ German Co-Determination Act

¹⁵⁷ Compliance

علاوه بر سازوکارهای فوق، آنچه که مسلم است و در اوایل دهه ۹۰ میلادی نیز منظور شده بود، ساختار شرکتی داشتن دویچه بان است که باعث می شود با سازوکار مدیریت گرایشی بخش خصوصی و شرکتی و نه به صورت یک سازمان دولتی اداره شود. بنابراین شاهد کاهش نفوذ سلسله مراتبی دولت در تصمیم گیری های آن هستیم. از طرفی البته این صنعت در انجام بسیاری از فعالیت های خود بی نیاز از بودجه و یارانه های دولتی نیست و دولت متعهد به تامین عمده این بودجه در طرح های توسعه ای و غیره است. این موقعیت وابستگی مالی صنعت به دولت باعث ایجاد قدرت برای دولت است. بنابراین سازوکار تصمیم گیری های کلان برای عرصه ریلی، منوط به توافق و تعامل میان دویچه بان و دولت است. سازوکاری که در برخی از تصمیم گیری های کلان اخیر نیز خود را نشان داده است. برای نمونه در سال ۲۰۲۲ دولت آلمان و دویچه بان به صورت توافقی برای فروش شرکت تابعه فعال خود در حوزه لجستیک (Schenker) تصمیم گیری کرده اند. در مثالی دیگر، در سال ۲۰۲۲ دولت فدرال و دویچه بان به طور مشترک برای پیشبرد پروژه ریل دیجیتال آلمان^{۱۵۸} برنامه ریزی کرده و توافقنامه امضا کرده اند. حجم تعهد مالی دولت برای انجام این پروژه حدود ۲.۷ میلیارد یورو است.

۴-۴-۳ - بررسی اثرات اجرای اصلاحات در بخش حمل و نقل ریلی در آلمان

پس از دو دهه از نتایج انجام اصلاحات ریلی در سال ۱۹۹۴، ارزیابی ها براساس برخی شاخص ها، ارقام و آمار مثبتی را خصوصا از حیث اقتصادی نشان می دهد. از جمله این نتایج عبارت اند:

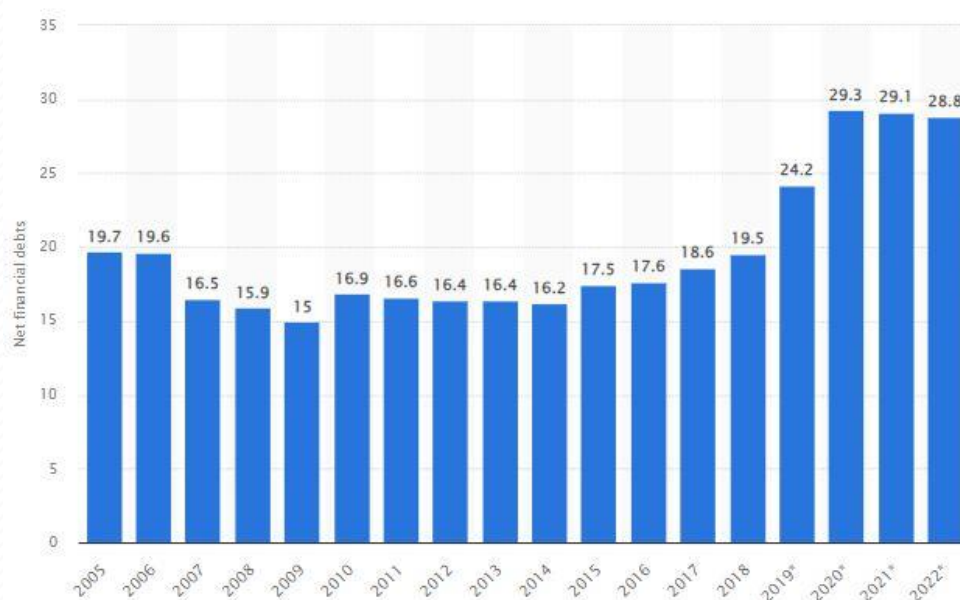
- رشد ۳۶٪ در حمل و نقل مسافری و رشد ۵۸٪ در حمل و نقل باری از حیث حجم بار و سهم حمل و نقل ریلی در نسبت با سایر شیوه های حمل و نقل
- کاهش تزریق بودجه دولت فدرال از ۲۰.۵ میلیارد یورو در سال ۱۹۹۴ به ۱۶.۷ میلیارد یورو در سال ۲۰۱۲
- کاهش آلودگی (CO₂)، به میزان ۱۶٪ در حمل و نقل مسافری و ۱۰٪ در حمل و نقل باری، با وجود رشد ترافیک
- رشد تجارت و کسب و کار دویچه بان؛ افزایش درآمد این شرکت از ۱۴.۸ میلیارد یورو در سال ۱۹۹۴ به ۳۹.۳ میلیارد یورو در سال ۲۰۱۲ (یکی از عوامل این رشد خرید سهام چند شرکت خارجی بوده است)
- افزایش بازده سرمایه به کار گرفته شده (ROCE) به عنوان معیار سودآوری به ۸.۳٪ در سال ۲۰۱۲ (نزدیک به سطح مورد نیاز برای پوشش هزینه سرمایه که در حال حاضر ۸.۹٪ است)

¹⁵⁸ 'Digital Rail Germany' programme

- افزایش بهره‌وری کارکنان دویچه‌بان و همچنین کاهش تعداد کارکنان از ۳۷۲۰۰۰ در ۱۹۹۴ به ۲۹۹۰۰۰ در ۲۰۱۲

- افزایش بهره‌وری در زیرساخت، ناوگان و نیروی کار

بنابراین آنچه که مشهود است بهبود وضعیت نظام حمل‌ونقل ریلی آلمان از بعد از اصلاحات دهه ۹۰ میلادی است. البته با این وجود برخی آمارها نیز نشان از وجود مانع بر سر رسیدن به اهداف تعیین شده دارد. برای نمونه با اینکه در سیاست‌های اصلاحات ریلی، تلاش بر افزایش سهم حمل‌ونقل در مقایسه با سایر شیوه‌های حمل‌ونقل بوده است، اما این رقم از سال ۱۹۹۴ تاکنون افزایش چشمگیری نداشته است. در حالی که در سال ۱۹۵۰ سهم حمل‌ونقل در مجموع بار و مسافر حدود دو سوم بوده است، در زمان فعلی این میزان به حدود ۱۵٪ رسیده است. علاوه بر این، با وجود افزایش درآمد شرکت در طی سال‌های اخیر، بدهی این شرکت نیز افزایش یافته و از ۱۹.۷ میلیارد یورو در سال ۲۰۰۵ به ۲۸.۸ میلیارد یورو در سال ۲۰۲۲ رسیده است.

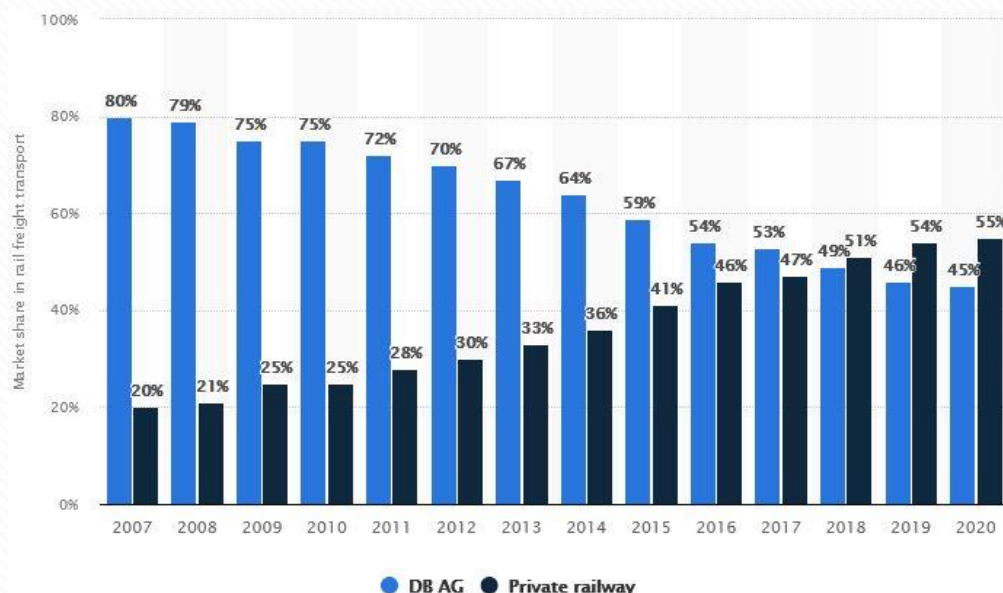


شکل ۱۵- بدهی خالص دویچه‌بان از ۲۰۰۵ تا ۲۰۲۲ (به میلیارد یورو) (منبع: سایت statista)

۴-۴-۴ وضعیت بازار حمل و نقل ریلی در کشور آلمان

در حوزه زیرساخت ریلی در آلمان، به غیر از چند استثنا، کل زیرساخت‌های راه‌آهن توسط دویچه‌بان ساخته و اداره می‌شود. البته همان‌گونه که ذکر شد در طراحی پروژه‌های کلان و همچنین تامین مالی طرح‌های توسعه‌ای و نگهداری، نقش دولت پررنگ و تعیین کننده است. این تصویر در مورد بازارهای حمل‌ونقل ریلی متفاوت‌تر است. معمولاً می‌توان بین حمل‌ونقل بار، حمل‌ونقل ریلی محلی مسافر، و حمل‌ونقل ریلی راه‌آهن

در مسافت‌های طولانی تمایز قائل شد. از نظر حمل‌ونقل بار، شرکت‌های راه‌آهن متعلق به دولت فدرال در سال ۲۰۱۷ سهم بازار ۵۳ درصد را داشتند. سهم ۴۷ درصدی رقبای بخش خصوصی از کل بازار رقمی است که در چند سال گذشته به طور مداوم رشد کرده است.



شکل ۱۶- سهم بازار شرکت‌های ریلی خصوصی و دویچه‌بان در حمل و نقل باری در آلمان از ۲۰۰۷ تا ۲۰۲۰ (منبع: سایت statista)

در حمل‌ونقل ریلی مسافری در مسافت‌های طولانی، شرکت‌های حمل‌ونقل متعلق به دولت فدرال به سهم بازار ۹۹ درصد دست یافتند. این سهم بالای بازار در چند سال گذشته تا حد زیادی بدون تغییر باقی مانده است و البته بازار به طور کلی در حال رشد است. بخش حمل‌ونقل مسافری در مسافت طولانی، غیر از چند مسیر داخلی مثل مسیر هامبورگ به کلن و برخی از مسیرهای مرزی مثل، کلن بروکسل، تحت تسلط قوی شرکت‌های متعلق به دولت فدرال است. در حمل‌ونقل ریلی مسافری محلی، بخش خصوصی در سال ۲۰۱۷ سهم بازار ۲۶ درصدی را به دست آورد و شرکت‌های راه‌آهن متعلق به دولت فدرال ۷۴ درصد از کل بازار را به خود اختصاص دادند. در این بخش بازار، میزان سرعت رشد بازار از سال ۲۰۱۵ کاهش پیدا کرده است. به صورت کلی می‌توان اظهار داشت که در همه بازارهای مرتبط با حمل‌ونقل ریلی، شرکت‌های تحت مالکیت دولت فدرال (دویچه‌بان) موقعیت بسیار قدرتمند و برخی موارد موقعیت انحصاری دارند.

۴-۴-۵ چالش‌ها و فرصت‌های پیش‌رو در بخش ریلی در آلمان

در حال حاضر، سیستم حمل‌ونقل ریلی با این واقعیت مواجه است که به عنوان یک بخش مهم در کاهش CO₂ و حفاظت از محیط زیست در بخش حمل‌ونقل در نظر گرفته می‌شود. با این حال، تغییر و تحولات به نفع راه‌آهن، با چالش‌های مهمی همراه خواهد بود که عمده‌تاً برای دویچه‌بان است. این تحولات هم مربوط به حمل‌ونقل مسافر و هم حمل‌ونقل بار است. از یک طرف، شبکه باید برای مقابله با افزایش ترافیک پیش بینی

شده توسعه یابد. خصوصا در مسئله رفع گلوگاه‌ها توسعه شبکه حائز اهمیت بیشتری است. این امر نیاز به سرمایه‌گذاری زیرساختی قابل توجهی را ایجاد می‌کند که به سختی شرکت دویچه‌بان می‌تواند پشتیبانی کامل مالی آن را داشته باشد. بنابراین، دولت فدرال خود را متعهد به انجام سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی قابل توجه در سال‌های آینده کرده است. به عنوان مثال، قرار است سالانه حدود ۳ میلیارد یورو برای توسعه زیرساخت‌ها سرمایه‌گذاری شود. علاوه بر این، قرار است از ظرفیت‌های موجود با دیجیتالی‌سازی گسترده راه‌آهن بهتر استفاده شود؛ یکی از مهمترین راهبردها ایجاد مراکز کنترل دیجیتالی راه‌آهن است. از سوی دیگر، راه‌آهن نیز باید از نظر مشتریان جذاب‌تر شود. دو شکایت رایج از مشتریان مربوط به وقت‌شناسی راه‌آهن و سطح کرایه‌ها است. در حالی که قرار است وقت‌شناسی راه‌آهن با کمک اقدامات مذکور در رابطه با توسعه زیرساخت بهبود یابد، پارلمان آلمان اخیرا تصمیم گرفت مالیات بر ارزش افزوده خدمات ریلی را کاهش دهد. بر این اساس، از اول ژانویه ۲۰۲۰، به جای ۱۹ درصد، تنها ۷ درصد مالیات بر ارزش افزوده از ترافیک بین شهری اخذ می‌شود. این کاهش سطح مالیات هم برای بهبود قابلیت سرمایه‌گذاری مفید است و هم برای کاهش کرایه بلیط‌ها.

دولت فدرال و دویچه‌بان به این نتیجه رسیده‌اند که اگر قرار است حمل‌ونقل ریلی در آینده نقش مهمی در حمل‌ونقل مسافر و بار داشته باشد، تقویت این شیوه حمل‌ونقل ضروری است. با این وجود، به منظور بهبود کارایی اقتصادی، سرمایه‌گذاری زیرساختی به اندازه کافی برای مقابله با نیازهای ترافیکی فعلی گسترش نیافته است. یکی از چالش‌های عمده در حال حاضر این است که سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی چشم‌انداز بلندمدتی دارند، اما چالش‌های کنونی نیازمند بهبود کوتاه‌مدت در وضعیت راه‌آهن هستند. این مشکل با این واقعیت تشدید می‌شود که استقبال از پروژه‌های ساخت و ساز جدید در بخش ریلی به طور کلی کم است. علاوه بر این، برخی از شهروندان به صورت گروهی اغلب برای دفاع از خود در برابر مصرف منابع و انتشار صدا از خطوط راه‌آهن وارد دعاوی حقوقی و قضایی می‌شوند که این مسئله اغلب منجر به مراحل قانونی طولانی شده و سرعت توسعه شبکه را با مانع مواجه می‌کند.

۴-۴-۶. تاملاتی در بررسی اصلاحات ریلی در کشور آلمان

با اینکه براساس آمارها و با توجه به شاخص‌های اقتصادی شاهد رشد بازارها و افزایش رقابت و حضور بخش خصوصی بوده‌ایم، اما می‌توان زاویه دید دیگری نیز به سیاست‌های ریلی کشور آلمان داشت. طبیعتا هدف نظام حکمرانی بهینه کردن افزایش منافع عمومی و تحقق هرچه بیشتر عدالت اجتماعی است. حضور بخش خصوصی نیز به منظور بهینه شدن کیفیت و قیمت خدمات و محصولات بواسطه حاکمیت سازوکار بازار است تا از این طریق و به صورت کلی، منافع عمومی بهبود یابد. با این اوصاف از منظر برخی از محققان و

اندیشمندان سیاست‌های خصوصی‌سازی و حرکت به سمت سازوکار بازار باعث ایجاد برخی چالش‌ها نیز شده است. برای نمونه از ۱۹۹۴ تا ۲۰۱۰ شرکت دویچه‌بان ۴۵۵ ایستگاه خود را بسته است و طول خطوط شبکه را از ۴۲۷۸۷ به ۳۳۸۹۶ کیلومتر کاهش داده است تا خود را از هزینه زیرساخت‌های بدون سود رها کند. همچنین اقداماتی نیز در راستای فروش دارایی‌ها از جمله برخی از ایستگاه‌ها و یا وانهادن آنها را نیز داشته است. این اقدامات ممکن است نتایج نامطلوبی از خود برجای گذاشته باشند؛ برای نمونه ممکن است با پیروی از ملاحظات صرفاً تجاری، یک شرکت سهامی عام آن خدمات و خطوطی را که بازده آنها منفی است یا صرفاً کمتر از میانگین بازدهی بخش ریلی است، کنار بگذارد. این ادعا که اپراتورهای رقیب در بخش خصوصی متعاقباً خدمات، خطوط و بخش‌های کمتر سودده شبکه را در اختیار خواهند گرفت، این واقعیت را نادیده می‌گیرد که آنها نیز بر اساس سودآوری عمل خواهند کرد. به عبارت دیگر، حتی در رقابت درون‌وجهی، فشار سودآوری منجر به بسته شدن خطوط بی‌سود می‌شود، مگر اینکه به اپراتورها توسط دولت یارانه پرداخت شود که این مسئله باعث مداخله اساسی دولت و عدم تحقق درست رقابت است. این سیاست‌ها علاوه بر این ممکن است در راستای تحقق اصول مدیریت گرایي و شرکت‌گرایی خصوصی، باعث افزایش قیمت بلیط‌ها و کرایه‌های حمل‌ونقل شوند که به نوبه خود میتواند باعث محرومیت افراد کمتر برخوردار شود.

از جمله علل حرکت به سمت حکمرانی بازاری، ناکارآمدی‌هایی بود که در عصر دولت رفاه بروز پیدا کرد. با این وجود به راحتی نمی‌توان ناکارآمدی‌های عرصه حمل‌ونقل را صرفاً به مدیریت دولتی سنتی و حاکمیت دولت رفاه منتسب کرد. زیرا شواهدی وجود دارد که نشان دهنده برخی ناکارآمدی‌های ذاتی در عرصه حمل‌ونقل ریلی است. به طور کلی از جمله علل این ناکارآمدی‌ها پشتیبانی بیشتر از ساخت جاده‌ها در نسبت با راه‌آهن است در حالی که رغبت برای سرمایه‌گذاری توسعه زیرساخت ریلی کم است. بنابراین صنعت ریلی نیاز بالایی برای حمایت یارانه ای دولت در برآورده کردن نیازهای خود دارد. علاوه بر این در حالی که خطوط هوایی نه مالیات سوخت و نه مالیات زیست محیطی می‌پردازند و حتی مجبور نیستند برای بلیط‌های پروازهای بین‌المللی مالیات بر ارزش افزوده دریافت کنند، بلیط راه‌آهن همچنان مشمول نرخ کامل مالیات بر ارزش افزوده هستند. با این وجود نمونه‌هایی نیز موجود هستند که با وجود دولت‌گرایی همچنان به صورت موفق عمل میکنند. برای مثال کشور سوئیس در شاخص‌های مختلف ایمنی، کارایی و کیفیت حمل‌ونقل ریلی دارای موقعیت ممتازی است. حمل‌ونقل ریلی در این کشور کاملاً به صورت یک شرکت دولتی با قانون خاص فعالیت میکند و به دلیل کیفیت بالا، رضایت بالای شهروندان را نیز جلب کرده است.

۷-۴-۴ درس‌آموخته‌های نظام حکمرانی حمل‌ونقل ریلی در کشور آلمان

باتوجه به توصیفات فوق از کیفیت حکمرانی حمل‌ونقل ریلی آلمان و با در نظر گرفتن چارچوب‌های نظری عرصه‌های زیرساختی کلان و همچنین با نگاهی به وضعیت کنونی حکمرانی حمل‌ونقل ریلی ایران، می‌توان

درس آموخته‌هایی را از سیستم راه‌آهن این کشور برداشت کرد. در ادامه به برخی از اصلی‌ترین آنها اشاره شده است.

• تفکیک^{۱۵۹}: تفکیک میان بخش‌های مختلف صنعت حمل‌ونقل رخ داده است که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

○ تفکیک میان کارویژه‌های حاکمیتی با کارویژه‌های ارائه خدمات: به این معنا که کارویژه‌هایی چون سیاستگذاری و تنظیم‌گری از کارویژه ارائه خدمات مختلف زیرساختی و حمل‌ونقلی جدا شده است و سازمان‌های متفاوتی متولی انجام این کارها هستند. البته با توجه به جایگاه مهم دویچه‌بان، این شرکت یکی از ذینفعان و بازیگران عرصه سیاستگذاری محسوب می‌شود اما به صورت رسمی مسئولیت سیاستگذاری برعهده این هلدینگ نیست.

○ تفکیک در کارویژه‌های حاکمیتی: در میان انواع نقش‌های حاکمیتی، به تفکیک ایالت‌ها، شاهد تفکیک افقی در حمل‌ونقل مسافری بوده‌ایم. به تعبیر دیگر، مبتنی بر قانون منطقه‌ای سازی مصوب ۱۹۹۳، برخی وظایف سیاستگذاری به ایالت‌ها واگذار شده است. علاوه بر این، نهاد متولی تنظیم گری رقابت با نهادهای متولی تنظیم گری فنی، ایمنی و زیست محیطی متمایز شده است.

○ تفکیک در کارویژه‌های ارائه خدمت: علاوه بر تفکیک میان کارویژه‌های حاکمیتی، در کارویژه‌های ارائه خدمت نیز تفکیک ایجاد شده است؛ به این صورت که اولاً زیرساخت و عملیات حمل‌ونقل از یکدیگر تفکیک شده‌اند که به آن تفکیک عمودی اطلاق می‌شود و شرکت‌های متفاوت زیرمجموعه هلدینگ، مسئولیت هر کدام را برعهده دارند؛ ثانیاً در هر کدام از لایه‌های زیرساخت و عملیات، تفکیک‌هایی ایالتی و وظیفه‌ای نیز رخ داده است.^{۱۶۰} مدل هلدینگ بودن نیز، ابزاری است برای ایجاد هماهنگی میان انواع شرکت‌های تفکیک شده.

• اتکاء قابل توجه به یارانه‌های دولتی؛ خصوصاً در زیرساخت: با توجه به کلان بودن هزینه نگهداری، تعمیر و توسعه زیرساخت همچنین عدم جذابیت کافی سرمایه‌گذاری در این عرصه برای بخش خصوصی، بدون حمایت مالی دولت امکان بقای سیستم راه‌آهن با چالش‌هایی مواجه خواهد بود.

¹⁵⁹ Separation

^{۱۶۰} نکته جالب توجه اینکه براساس ماده ۸۷ قانون اساسی آلمان، شرکت‌هایی که در ایالت‌ها متولی ارائه خدمات در لایه‌های زیرساخت و عملیات می‌شوند باید به صورت مدل شرکتی باشند و نه سازمان دولتی

- حرکت به سمت ساختار شرکتی بازیگران فعال در ارائه خدمات: به منظور بهره‌مندی از مزایای مدیریت گرایشی بخش خصوصی و گرفتار نشدن در دام کژکارکردهای بوروکراسی دولتی ایجاد ساختارهای شرکتی مدنظر بوده است که مهمترین نمونه آن خود شرکت دویچه‌بان است.
- اجرای مدل دسترسی آزاد در لایه عملیات: در راستای اجرایی‌سازی دستورالعمل‌های اتحادیه اروپا، تفکیک زیرساخت از عملیات حمل‌ونقل انجام شده و سعی شده است حتی الامکان لایه عملیات به صورت بازاری بوده و هر بازیگری از بخش خصوصی امکان ورود به بازار و دسترسی به زیرساخت را داشته باشد.
- یکی دیگر از درس‌آموخته‌ها، وجود وزارت حمل‌ونقل واحد است که به نوبه خود می‌تواند باعث افزایش هماهنگی و یکپارچگی بین شیوه‌های مختلف حمل‌ونقل شود.
- از جمله نکات جالب توجه، فراهم آوردن امکان مشارکت بخش خصوصی در زیرساخت به معنای مالکیت آنهاست، البته با این شرط که اکثریت سهام این شرکت(ها) متعلق به دولت باشد.¹⁶¹
- یکی از مواردی که به صورت کلی می‌توان از مطالعه سیستم حمل‌ونقل ریلی آلمان استنباط کرد، توجه به این نکته مهم است که باید قبل از خصوصی‌سازی ظرفیت سودآوری و بازاری سازی یک عرصه مورد توجه و تحلیل قرار گیرد و در صورتی که چنین ظرفیتی وجود نداشته باشد، خصوصی‌سازی یا بازاری‌سازی باعث ارتقاء یا حتی استمرار تامین منافع عمومی نخواهد شد. چرا که معیار اصلی برای بازیگران خصوصی، سودآوری است و در صورتی که عرصه‌ای براساس سازوکار بازار و فعالیت بازیگران خصوصی باشد، در حالی که انگیزه کافی برای کسب و بهینه‌سازی سود وجود نداشته باشد، شاهد شکست بازار خواهیم بود. علاوه بر این، موارد تزامنی خصوصی‌سازی با تامین منافع عمومی نیز می‌بایست مورد تحلیل و بررسی قرار گیرد.
- علاوه بر موارد فوق، با امعان نظر دقیق‌تر بر مسائل داخلی حمل‌ونقل ریلی در ایران، می‌توان برداشته‌ها و دلالت‌هایی نیز از سیستم حمل‌ونقل ریلی آلمان برای سیستم حمل‌ونقل ریلی کشورمان ارائه کرد:
 - داشتن سند راهبردی و چشم انداز
 - سرعت عمل در انجام اصلاحات قانونی در اوایل دهه ۹۰ در عرض کمتر از یک سال
 - تلاش برای کاهش مداخلات سیاسی در تصمیم‌گیری‌های فنی (در طراحی نهادی FNA)
 - اعتماد به بخش خصوصی و فراهم آوردن مشارکت کارآمد آن (عمدتاً در لایه عملیات)
 - تلاش برای تنظیم‌گری بدون تبعیض میان شرکت‌های دولتی و خصوصی

¹⁶¹ ماده ۸۷ قانون اساسی آلمان

- توجه به عمومیت مسئله کمبود زیرساخت و وجود گلوگاه، مسئله محیط زیست و انتشار CO2 در کشورهای مختلف
- استفاده از تکنولوژی بالا که باعث افزایش کیفیت خدمات می‌شود

۸-۴-۴ منابع

- 1) Baldwin, Robert, Lodge, Martin, Cave, Martin. (2012): Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice. New York: Oxford University Press.
- 2) Engartner, Tim (2010): German rail reform: railway policy realigned for the capital markets. Int. J. Public Policy, Vol. 6, Nos. 1/2
- 3) Fetzner, Thomas (2020): Railway regulation in Germany. In Matthias Finger, Juan Montero (Eds.): Handbook on railway regulation. Concepts and practice. Cheltenham UK, Northampton MA USA: Edward Elgar Publishing, pp. 21–33.
- 4) Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany: National Security Strategy (2023)
- 5) Schwilling, Anderas; Bunge, Stephan (2014): 20 years of german rail reform and deutsche bahn AG: Roland Berger strategy consultants.
- 6) The 2030 Federal Transport Infrastructure Plan: Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure
- 7) <https://www.eba.bund.de/EN/home>
- 8) <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/EN/Articles/K/executive-agencies.html>
- 9) <https://www.deutschebahn.com/en/group/starke-schiene-6929454>
- 10) <https://www.deutschebahn.com/en/group/history/topics/foundation-6929102#>
- 11) <https://www.deutschebahn.com/en/group/history/chronology>
- 12) <https://ir.deutschebahn.com/en/db-group/governance-and-management/supervisory-board/>
- 13) https://www.eisenbahn-cert.de/EN/Home1/home_node.html
- 14) <https://www.bundesnetzagentur.de/EN/General/Bundesnetzagentur/AboutUs/start.html>
- 15) https://www.bundeskartellamt.de/EN/Home/home_node.html
- 16) <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=9cffbb67-045b-4676-a192-15b098f48812>
- 17) <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/exclusive-german-govt-deutsche-bahn-agreed-sell-schenker-logistics-unit-sources-2022-09-08/>
- 18) https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Ministry_for_Digital_and_Transport
- 19) [https://en.wikipedia.org/wiki/Deutsche_Reichsbahn_\(East_German\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Deutsche_Reichsbahn_(East_German))
- 20) https://en.wikipedia.org/wiki/Deutsche_Bahn
- 21) https://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Cartel_Office

- ۲۲) بندرچیان، فرهاد (۱۳۹۹): پروژه تهیه اساسنامه نهاد تنظیم مقررات در بخش حمل و نقل کشور برای ارائه به شورای رقابت؛ کارفرما: انجمن صنفی شرکت‌های حمل و نقل ریلی و خدمات وابسته.
- ۲۳) اکبری، مهدی (۱۴۰۲): حکمرانی در عرصه‌های زیرساختی؛ نشریه تنظیم‌گفتار، شماره ۱۴، ص ۶-۱۳

۵- تبیین نظام مسائل حکمرانی حمل و نقل ریلی مبتنی بر نظرات خبرگان

همان‌طور که در شکل ۲ نشان داده شده است، مرحله بعدی در فرایند طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل ریلی، پس از ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود بخش حمل و نقل ریلی در کشور، تبیین نظام مسائل مبتنی بر نظرات خبرگان است. به عبارت دیگر به منظور اصلاح الگوی حکمرانی حمل و نقل ریلی کشور، ضمن تحلیل قوانین و شناسایی تعارضات و تداخلات نهادی، می‌بایست، مسائلی در واقعیت در کشور وجود داشته و از نظر خبرگان به عنوان مانعی در توسعه حمل و نقل ریلی کشور محسوب می‌گردد، شناسایی گردد. بنابراین در این بخش از طرح، تلاش گردید از طریق مصاحبه با خبرگان مسائل بخش حمل و نقل ریلی با تمرکز بر مسائل مرتبط با حکمرانی این حوزه شناسایی گردد. در ادامه ضمن ارائه روش تبیین این مسائل، مسائل شناسایی شده در ذیل چهار نقش نظام حکمرانی نیز ارائه گردیده است.

۵-۱ روش تبیین نظام مسائل حکمرانی حمل و نقل ریلی در ایران

در این مرحله جهت شناسایی مسائل حکمرانی حمل و نقل ریلی در کشور، از روش تحلیل مضمون متن مصاحبه با خبرگان استفاده شده است. «تحلیل مضمون روشی برای شناخت و سازماندهی الگوهای موجود در یک محتوا و معانی موجود در داده‌های کیفی است. به این ترتیب، تحلیل مضمون مبنای سایر روش‌های تحلیل داده‌های کیفی قرار می‌گیرد.» اجرای تحلیل مضمون به صورت کلی در ۳ مرحله اصلی صورت گرفته که در ادامه، هر مرحله به تفکیک و تفصیل شرح داده شده است.

• مرحله اول: استخراج متن

اولین مرحله از مراحل تحلیل مضمون، استخراج متون پایه تحلیل است. همان‌گونه که اشاره شد، روش گردآوری اطلاعات در این بخش، از طریق مصاحبه با خبرگان بوده است. به همین منظور در این مرحله با ۱۰ نفر از خبرگان بخش حمل و نقل ریلی که دارای سوابق مختلف در جایگاه کارشناسی، مشاور و ریاست سابق شرکت راه آهن و همچنین فعالیت در سایر شرکت‌های عرصه ریلی، اعم از زیرساخت یا حمل‌ونقل باری یا مسافری در بخش دولتی یا خصوصی بودند، مصاحبه صورت پذیرفت. در فرآیند انجام مصاحبه‌ها، ابتدا نگاشت نهادی مصوب تدوین شده به خبرگان ارائه شده و سپس خبرگان مبتنی بر آن به نقد و ارائه نظرات و مسئله‌شناسی پرداختند. در ادامه متن مصاحبه‌ها پیاده شده که این متن مبنای تحلیل و کدگذاری در مراحل بعد قرار می‌گیرد.

• مرحله دوم: تجزیه و توصیف متن از طریق کدگذاری و ایجاد کدهای اولیه

در این مرحله، به منظور تجزیه و تحلیل مصاحبه‌ها و شناسایی مسائل حکمرانی حمل و نقل ریلی از منظر خبرگان، از نرم‌افزار MAXQDA 2020 استفاده گردیده است. روش کار به این صورت است که پس از بارگذاری متن مصاحبه‌ها در قسمت Document System، تجزیه و تحلیل اطلاعات براساس رویکرد نظام‌مند اترید-استرلینگ صورت می‌گیرد. این روش مبتنی بر تشکیل شبکه مضامین است که شامل مضامین پایه، مضامین سازمان‌دهنده و مضامین فراگیر می‌شود. مضامین پایه شامل کدها و نکات کلیدی متن است. مضامین سازمان‌دهنده شامل مضامین حاصل از ترکیب و تلخیص مضامین پایه است و در نهایت مضامین فراگیر شامل مضامین عالی حاکم بر متن است. در این گام، ابتدا داده‌ها به کوچک‌ترین واحد خود شکسته و کدگذاری شده و فهرستی طولانی از کدهای مختلف تهیه می‌گردد.

• مرحله سوم: تشریح و تفسیر متن و ترسیم شبکه مضامین

در این مرحله، مضامین پایه استخراج شده مرتب شده و مرور گردیدند و برخی مضامین، حذف، تفکیک یا ادغام شده و مضامین سازمان‌دهنده و فراگیر از مضامین پایه ایجاد شدند.

با توجه به موارد ذکر شده، در جدول ۱۸، نمونه‌ای از کدگذاری متن مصاحبه‌ها و استخراج مضامین ارائه شده است.

جدول ۱۸- نمونه‌ای از کدگذاری و تعیین مضامین پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر

مضامین فراگیر	مضامین سازمان‌دهنده	مضامین پایه	متن مصاحبه
تنظیم‌گری بخش حمل و نقل ریلی	ساختار و ترکیب نامناسب کمیسیون‌های عالی و کمیسیون‌های مناطق	تعارض منافع در تنظیم‌گری ایمنی به دلیل وابستگی کمیسیون مناطق به شرکت راه‌آهن	مدل تنظیم‌گری ایمنی یک مقدار پیچیده است. دو نهاد اصلی وظیفه تنظیم‌گری ایمنی را انجام می‌دهند. یک نهاد، کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح راه‌آهن مستقر در نواحی هستند که این کمیسیون‌ها به راه‌آهن وابسته‌اند و از پرسنل راه آهن هستند. طبیعتاً این کمیسیون‌ها کاملاً ذی‌نفعند که اگر حادثه‌ای رخ داد، تقصیر را به بخش خصوصی محول می‌کنند چون خودشان مسئولیت دارند؛ ولی رای این کمیسیون‌ها رای قطعی نیست.
		وابستگی مالی و اداری کمیسیون عالی سوانح به شرکت راه‌آهن	اگر اعتراضی به رای کمیسیون‌های سوانح مستقر در نواحی صورت بگیرد، کمیسیون عالی سوانح ورود می‌کند و نظر می‌دهد. حکم اعضای این کمیسیون را وزیر راه می‌زند و از انجمن صنفی حمل و نقل ریلی نیز در این کمیسیون عضو هست. ولی واقعیت این است که چون از نظر اداری و مالی به راه‌آهن وابسته هستند. این موضوع، نقطه ضعف کمیسیون عالی سوانح است.
		انحصار خطوط ریلی در شرکت راه آهن و تعیین	یکی از مشکلات اصلی بخش خصوصی و شرکت‌های حمل و نقل ریلی، همین تنظیم‌گری اقتصادی است. راه‌آهن، هم مالک خط است، هم خودش تعرفه بهره‌برداری از خطوط ریلی و حق دسترسی به شبکه ریلی را تعیین

مضامین فراگیر	مضامین سازماندهنده	مضامین پایه	متن مصاحبه
		تعرفه توسط این شرکت	می‌کند؛ برای همین هر موقع که پول لازم دارد تعرفه دسترسی را اضافه میکند. در کشورهای دیگر تعرفه بهره‌برداری را تنظیم‌گر تعیین می‌کند و شرکت راه آهن این تعرفه را دریافت می‌کند. اما در حال حاضر، در ایران شرکت راه آهن یک خدمتی را خودش ارائه می‌دهد و خودش هم نرخ آن را تعیین می‌کند. یکی از معضلات اصلی راه آهن کشور در همین تنظیم گری اقتصادی است.
	تعرفه‌گذاری نامناسب در بخش ریلی	انحصار لوکوموتیو در شرکت راه آهن و تعیین تعرفه توسط این شرکت	نمونه دیگر از تنظیم گری اقتصادی توسط راه آهن تعیین نرخ استفاده از لوکوموتیو ها است. الان در لوکوموتیو یک دعوای جدی با شورای رقابت وجود دارد. شورای رقابت تصویب کرده که چون انحصار لوکوموتیو دست راه آهن است پس باید نرخ آن را شورای رقابت تعیین کند. همچنین شورا گفته بود کمیسیونی تشکیل شود که شرکت راه آهن یکی از اعضای آن باشد، ولی راه آهن قبول نمی‌کند و این کار انجام نشده است. شورای رقابت دو سه سال پیش نرخ خدمات لوکوموتیو را بدون نماینده راه آهن تعیین و ابلاغ کرد ولی راه آهن اجرایی نکرد. الان باز یکی دو ماهی هست که شورا فشار آورده و می‌خواهد تعرفه خدمات لوکوموتیو را تعیین کند.

با توجه به نتایج حاصل از کدگذاری و ایجاد مضامین از متن مصاحبه‌ها، در ادامه، مسائل حکمرانی حمل و نقل ریلی در کشور به تفکیک چهار نقش اصلی نظام حکمرانی (سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و ارائه خدمات) ارائه گردیده است.

۵-۲ مسائل مرتبط با سیاست‌گذاری حمل و نقل ریلی در ایران

بسیاری از مسائل و چالش‌های بخش حمل و نقل ریلی در کشور را می‌توان ناشی از ضعف سیاست‌گذاری در این حوزه و ساختارهای ناکارآمد سیاست‌گذاری ریلی دانست. در ادامه مسائل اصلی مرتبط با سیاست‌گذاری حمل و نقل ریلی در کشور ارائه شده است.

۵-۲-۱ فقدان طرح جامع حمل و نقل در کشور

یکی از مسائل اصلی که بسیاری از خبرگان به عنوان ریشه و عامل بسیاری از مشکلات بخش حمل و نقل کشور و به ویژه بخش ریلی بدان اشاره نمودند، عدم تدوین طرح جامع حمل و نقل در کشور، علی‌رغم تکلیف به دولت در ماده ۳۰ قانون احکام دائمی کشور، مصوب ۱۳۹۶ است.

فقدان طرح جامع حمل و نقل به این معناست که در حوزه حمل و نقل، برنامه ریزی بلند مدتی که راهبر طرح‌های توسعه‌ای باشد وجود ندارد. نتیجه چنین فقدان و نقصی، شکل‌گیری مداخلات سیاسی و غیر کارشناسی در تصویب طرح‌های توسعه‌ای است و نهایتاً شبکه زیرساختی حمل و نقل کشور، خصوصاً در عرصه حمل و نقل ریلی که هزینه ساخت و توسعه بسیار بالایی دارد، براساس کارشناسی اقتصادی و حتی نگاه صحیح عدالت اجتماعی

شکل نمی‌گیرد. فقدان چنین طرحی علاوه بر اینکه ناشی از عدم ایفای نقش صحیح معاونت حمل‌ونقل در تدوین طرح جامع است، ناشی از عدم وجود طرح جامع توسعه اقتصادی در کشور است. به این معنا که اساساً ابتدا باید نقشه جامع توسعه اقتصادی و صنعتی و چشمه‌های بار و مسافر به عنوان مبادی و مقاصد حمل‌ونقل شناسایی شوند، سپس طرح‌های ایجاد زیرساخت حمل‌ونقل براین اساس طراحی شود.

۵-۲-۲ - ضعف در سیاست‌گذاری بخشی در حوزه ریلی در وزارت راه و شهرسازی

از دیگر مسائل اساسی در بخش حمل و نقل ریلی در کشور، مسئله ضعف در حوزه سیاست‌گذاری حمل‌ونقل ریلی است. از مهم‌ترین ارکان و علل چنین مسئله‌ای، غفلت و کم‌توجهی به سیاست‌گذاری ریلی در بدنه وزارت مسکن، راه و شهرسازی است. به طوری که قرارگرفتن امور مسکن و شهرسازی در کنار امور مرتبط با حمل‌ونقل در کانون تمرکز وزارتخانه، باعث کم‌توجهی به حوزه حمل‌ونقل شده است. علاوه براین، آشنایی کم و ضعیف وزیر و معاون حمل‌ونقل با امور اساسی حوزه حمل‌ونقل ریلی، باعث تضعیف سطوح سیاست‌گذاری شده و تصمیم‌گیری در امور مرتبط به تبع، به سطوح پایین‌تر محول می‌شود. این درحالی است که حمل‌ونقل به عنوان موتور محرک رشد اقتصادی مورد تأکید اسناد بالادستی بوده است.

۵-۲-۳ - ناهماهنگی بین بازیگران مختلف بخش حمل‌ونقل ریلی

از مهمترین مسائلی که دامن‌گیر نظام‌های حکمرانی کشور در عرصه‌های مختلف است، تعدد نهادها و ضعف هماهنگی و انسجام میان آنهاست. نمونه این ناهماهنگی در بخش ریلی، مواعی است که بعضاً توسط ستاد قاچاق کالا یا گمرک در ترانزیت کالاها ایجاد می‌شود. در حالی که ترانزیت کالا براساس اصولی بین‌المللی و البته مورد موافقت نهادهای وزارت مسکن و راه انجام می‌شود، برخی ناهماهنگی‌ها باعث ایجاد موانع غیر ضروری از سوی ستاد قاچاق کالا یا گمرک در ترانزیت کالا شده است. در راستای رفع ناهم‌افزایی مذکور، شورای عالی هماهنگی حمل‌ونقل در سال ۱۳۹۱ و با تصویب مجلس شورای اسلامی تشکیل شد که این نهاد نیز هم‌اکنون، فعال نیست.

۵-۲-۴ - عدم نظارت بر اجرای مصوبات و سیاست‌های بخش ریلی و عدم رصد

تحقق شاخص‌ها

مسئله دیگر حوزه سیاست‌گذاری، مسئله عدم نظارت بر اجرای مصوبات و سیاست‌ها است. این عدم نظارت، منجر به ابتر ماندن بسیاری از سیاست‌های بخش ریلی، عدم اجرایی شدن عمده برنامه‌های خصوصی‌سازی پیش‌بینی شده در قانون و مغفول واقع شدن ظرفیت‌های قانونی برنامه ششم توسعه در بخش ریلی گردیده

است. ضرورت نظارت بر اجرای سیاست‌ها توسط شرکت راه‌آهن بواسطه پررنگ‌تر بودن نقش این شرکت، از اهمیت بیشتری برخوردار است. با این حال عدم پاسخگویی شرکت راه‌آهن در برابر نزولی بودن سیر ناوگان، عدم تبعیت این شرکت از مصوبات شورای رقابت نظیر تعیین نرخ خدمات لوکوموتیو و نقض روح قانون در تقویت بخش خصوصی در دوره اخیر مدیریتی راه‌آهن از نمودهای بارز نبود این نظارت است. مشکل دیگری که ضعف نظارتی در بخش ریلی در کشور را تشدید کرده است، عدم وجود یا به‌روزرسانی اطلاعات و آمارهای دقیق در شاخص‌های اصلی این بخش توسط سازمان‌های ناظر است.

۵-۲-۵ - مدل نامناسب تأمین بودجه ساخت خطوط ریلی

مسئله دیگری که در حوزه سیاست‌گذاری بخش ریلی قابل شناسایی است، نامناسب بودن تأمین بودجه طرح‌های توسعه‌ای ریلی است. براین اساس، با وجود این‌که شرکت راه‌آهن دارای ماهیتی شرکتی است و می‌بایست به صورت درآمد-هزینه اداره شود اما هزینه ساخت خطوط توسعه‌ای را که پس از ساخت، خود مالک آنها می‌شود، به صورت کامل از دولت دریافت می‌کند و الزامی برای بازپرداخت این هزینه به دولت ندارد. این مسئله ریشه در در نظر نگرفتن توجیه اقتصادی (و حتی توجیه اجتماعی-سیاسی اما با مطالعه و طراحی کارشناسی) خطوط، قبل از ساخت آنها دارد. علاوه‌براین، در کنار نظر کارشناسی راه‌آهن در توسعه زیرساخت، تصمیم‌گیر اصلی برای ساخت خطوط، مجلس و سازمان‌های دیگر دولتی از جمله سازمان برنامه و بودجه است. در فقدان طرح جامع توسعه حمل‌ونقل، در چنین اعمال نظرهایی، برنامه‌ریزی‌های کارشناسی جای خود را به تصمیم‌گیری‌های سیاسی غیرکارشناسی می‌دهد.

با توجه به موارد مطرح شده، در جدول ۱۹ علاوه بر ارائه مضامین سازماندهنده مرتبط با سیاست‌گذاری حمل و نقل ریلی که در گزارش به تفصیل شرح داده شد، مضامین پایه شکل دهنده آنها نیز ارائه شده است.

جدول ۱۹- نظام مسائل مرتبط با سیاست‌گذاری حمل و نقل ریلی در ایران

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه سیاست‌گذاری		
عدم ایفای نقش درست معاونت حمل‌ونقل و عدم تدوین طرح جامع	عدم تدوین و تصویب طرح جامع حمل‌ونقل در کشور	فقدان مطالعات و سند جامع حمل‌ونقل در کشور
لزوم توجه به معیارهای سیاسی و اجتماعی در طرح جامع علاوه بر اقتصادی		
لزوم انجام طرح جامع توسعه اقتصادی کشور فراتر از حمل‌ونقل	عدم وجود برنامه بلندمدت در حوزه حمل‌ونقل ریلی	
عدم وجود برنامه‌های بلندمدت در حوزه حمل‌ونقل ریلی		
اتخاذ تصمیمات پرهزینه بدون مطالعه پشتیبان و سند بالادستی		
الزام اتصال مراکز استان‌ها به شبکه ریلی در برنامه توسعه		
عدم وجود برنامه ریزی بلندمدت در حوزه ناوگان (وزارت صمت)		

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه سیاست‌گذاری		
مداخله زیاد دولت و اتخاذ تصمیمات خلق‌الساعه در حوزه ریلی		
اختیارات و نفوذ بالای مجلس و لزوم تصویب نهایی طرح‌ها در مجلس	ضعف نگاه کارشناسی و اقتصادی و پررنگ بودن اولویت‌های سیاسی و اجتماعی در ساخت خطوط	
مداخلات سیاسی غیر کارشناسی در تصویب طرح‌های توسعه زیرساخت		
لابی نمایندگان مناطق با سازمان برنامه و تصویب طرح احداث خطوط		
عدم بررسی اقتصادی ساخت و وجود اولویت‌های سیاسی و اجتماعی		
ضعف راه‌آهن در تصمیم‌گیری و پیشنهاد احداث خطوط ریلی جدید		
سوداگری شرکت ساخت و توسعه زیرساخت		
آشنایی ضعیف وزیر و معاون حمل‌ونقل با حوزه ریلی		ضعف در سیاست‌گذاری در بخش ریلی در وزارت راه و شهرسازی
عدم توجه به سیاست‌گذاری بخشی (ریلی) در وزارت راه و شهرسازی		
ایجاد شورای عالی هماهنگی حمل‌ونقل در راستای رفع ناهم افزایی و عدم فعالیت این نهاد در وضعیت موجود		ناهماهنگی بین بازیگران مختلف بخش حمل‌ونقل ریلی
موانع ایجاد شده توسط ستاد قاچاق، گمرک و ... در بخش حمل‌ونقل		
ابتر ماندن عمده برنامه‌های خصوصی سازی پیش بینی شده در قانون	عدم نظارت بر اجرای قوانین حوزه ریلی به ویژه برنامه‌های خصوصی‌سازی	عدم نظارت بر اجرای مصوبات و سیاست‌های بخش ریلی و عدم رصد تحقق شاخص‌ها
عدم نظارت بر اجرای سیاست‌ها و قوانین مرتبط با حوزه ریلی از جمله ظرفیت‌های قانونی برنامه ششم برای شکوفایی بخش ریلی		
عدم اخذ اطلاعات و به روزرسانی آمارهای دقیق در شاخص‌های اصلی توسط سازمان‌های ناظر		
عدم نظارت بر شرکت راه آهن جهت اجرای سیاست‌های بالادستی	عدم نظارت بر اجرای قوانین بخش ریلی به ویژه برنامه‌های خصوصی‌سازی توسط شرکت راه‌آهن	
عدم نظارت بر اجرای خصوصی سازی توسط راه آهن		
نقض روح قانون در تقویت بخش خصوصی در دوره اخیر مدیریتی راه‌آهن		
عدم تبعیت از مصوبات شورای رقابت نظیر تعیین نرخ خدمات لوکوموتیو		
عدم پاسخگویی شرکت راه آهن در برابر نزولی بودن سیر ناوگان		
عدم الزام شرکت راه آهن به بازگرداندن هزینه ساخت خطوط		
عدم در نظر گرفتن توجیه اقتصادی خطوط قبل ساخت آنها		
تصمیم‌گیری و تأمین مالی توسعه خطوط با مجلس و دولت نه راه‌آهن		

۵-۳ مسائل مرتبط با تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی در ایران

تنظیم‌گران به واسطه نقشی که به عنوان رابط بین سیاست‌گذاران و بخش خصوصی ایفا می‌نمایند، از بازیگران کلیدی نظام‌های حکمرانی هستند. بنابر نکات مطرح شده در جلسات مصاحبه با خبرگان، بخش عمده‌ای از مسائل این بخش، ناشی از کژکارکردی تنظیم‌گری است. در ادامه به اصلی‌ترین مسائل مرتبط با تنظیم‌گری حمل و نقل ریلی در کشور پرداخته شده است.

۵-۳-۱ وقوع تعارض منافع در تنظیم‌گری ایمنی به علت ساختار و ترکیب نامناسب

کمیسیون‌های مناطق

در تنظیم‌گری ایمنی، علاوه بر کمیسیون عالی سوانح، کمیسیون‌های منطقه‌ای نیز فعالیت می‌کنند. از مهم‌ترین مسائل این کمیسیون‌ها وجود تعارض منافع ناشی از ترکیب نامناسب اعضای آنهاست. در واقع اعضای تشکیل دهنده این کمیسیون‌ها، از کارکنان منطقه‌ای شرکت راه‌آهن هستند، بنابراین در بررسی سوانح و تعیین مقصر حادثه، به علت جایگاهی که دارند و به نوعی ذی‌نفع محسوب می‌گردند، شائبه تعارض منافع و صدور رأی به نفع شرکت راه‌آهن وجود دارد.

۵-۳-۲ ساختار و ترکیب نامناسب کمیسیون‌های عالی سوانح

علاوه بر کمیسیون‌های مناطق، مسئله ترکیب نامناسب و تعارض منافع در ساختار کمیسیون عالی نیز به چشم می‌خورد. از جمله این موارد، وابستگی مالی و اداری این کمیسیون به شرکت راه‌آهن است. برای نمونه براساس ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی کمیسیون‌های جلوگیری از سوانح راه‌آهن، دبیرخانه این کمیسیون در اداره کل حفاظت و ایمنی سیر و حرکت قرار دارد. علاوه بر این، پنج عضو از شش عضو این کمیسیون نیز توسط شرکت راه‌آهن معرفی شده و توسط وزیر منصوب می‌شوند. رییس این کمیسیون نیز معاون بهره‌بردار و سیر و حرکت راه‌آهن است.

۵-۳-۳ انحصار بهره‌برداری خطوط ریلی در شرکت راه آهن و تعیین و دریافت

تعرفه بهره‌برداری از خطوط ریلی توسط این شرکت

نحوه تعیین و اخذ تعرفه بهره‌برداری از خطوط ریلی، از جمله مسائلی است که توسط بسیاری از خبرگان در جلسات مصاحبه طرح گردید. در حال حاضر شرکت راه‌آهن به صورت انحصاری مالک و بهره‌بردار خطوط ریلی و زیرساخت است؛ این درحالی است که خود این شرکت، تعرفه دسترسی شرکت‌های جابجایی بار و مسافر به شبکه خطوط ریلی را تعیین کرده و خود نیز این تعرفه را از آنها دریافت می‌کند. در چنین شرایطی به گفته خبرگان، در مواقعی که راه‌آهن با مسائل مالی روبرو می‌شود تعرفه‌ها را افزایش می‌دهد؛ این در حالیست که

از منظر خبرگان، امکان افزایش قیمت حمل بار یا مسافر نیز به راحتی فراهم نیست. به عبارت دیگر به نظر می‌رسد در حال حاضر چارچوبی منضبط و علمی در تعیین تعرفه‌ها وجود ندارد.

۵-۳-۴ مداخله دولت در پایین نگه داشتن حق دسترسی و عدم پرداخت تفاوت قیمت به شرکت راه آهن

از دیگر مسائل تنظیم‌گری اقتصادی حمل‌ونقل ریلی، مداخله دستوری دولت در پایین نگه داشتن قیمت‌هاست. این درحالی است که دولت ما به تفاوت آن را به بخش خصوصی که شرکت حمل‌ونقل بار یا مسافر است پرداخت نمی‌کند. در واقع به گفته خبرگان در حال حاضر، هزینه پایین نگه داشتن قیمت به دلایل ملاحظات سیاسی-اجتماعی را بخش خصوصی متحمل می‌شود که این امر با توجه به افزایش هزینه‌های این شرکت‌ها، چالش‌های متعددی را برای آنها ایجاد کرده است.

۵-۳-۵ انحصار مالکیت لوکوموتیو در شرکت راه آهن و تعیین تعرفه خدمات لوکوموتیو توسط این شرکت

از دیگر موارد انحصار شرکت راه آهن، انحصار مالکیت لوکوموتیو در این شرکت است. در واقع مالک نسبت بالایی از لوکوموتیوهای کشور، شرکت راه آهن است که این لوکوموتیوها را به بخش خصوصی که مالک ناوگان است اجاره داده تا حمل و نقل ریلی صورت پذیرد. علاوه بر شرکت راه آهن، در حال حاضر، بخش خصوصی نیز مالک بخش محدودی از لوکوموتیوها است که مدیریت این لوکوموتیوها نیز با شرکت راه آهن است. بدین معنا که شرکت راه آهن این لوکوموتیوها را از مالکانشان اجاره نموده و آنها را به مالکان واگن برای جابجایی بار اجاره می‌دهد. این درحالی است که خود راه آهن به گفته خبرگان بدون وجود چارچوب منضبط و دقیقی، نرخ این اجاره را تعیین می‌کند. چنین موقعیتی، می‌تواند مصداق وقوع تعارض منافع باشد و این شائبه را برای بازیگران بخش خصوصی ایجاد می‌کند که شرکت راه آهن، نرخ تعرفه لوکوموتیو را مبتنی بر نیازهای خود تعیین می‌کند.

۵-۳-۶ مداخله دولت (ستاد تنظیم بازار و شرکت راه آهن) در قیمت‌گذاری نرخ بلیط مسافری

مسئله دیگری که از نظر خبرگان در بخش ریلی کشور وجود دارد، مداخله دستوری دولت در پایین نگه داشتن قیمت بلیط مسافری است. این در حالیست که به گفته خبرگان با توجه به تورم موجود در کشور و افزایش

هزینه‌های این شرکت‌ها، در صورت عدم افزایش قیمت بلیط‌ها به گونه‌ای که بتواند هزینه‌های آنها را پوشش دهد، این شرکت‌ها متضرر می‌گردند.

۵-۳-۷ - تصمیم‌گیری انسانی برنامه تردد قطارها و تخصیص زمان تبعیض آمیز توسط راه آهن

در طراحی و تخصیص و مدیریت برنامه سیر و حرکت در شبکه ریلی، یکی از مسائل، عدم اتوماسیون کامل این فرآیند و تصمیم‌گیری انسانی است که باعث کاهش بهره‌وری و همچنین افزایش احتمال خطا می‌شود. علاوه بر این در فقدان تنظیم‌گری مستقل که چارچوب تخصیص زمان‌های عبور و مرور قطارها را تعیین کرده و جلوی تبعیض را بگیرد، احتمال تخصیص تبعیض آمیز در شبکه خصوصاً در مواقع گلوگاهی (معب‌ها یا زمان‌های پرتردد) پیش می‌آید. این درحالی است که براساس ماده ۳ قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل‌ونقل ریلی مصوب ۱۳۸۴، راه آهن موظف است تا تردد ریلی را به گونه‌ای برنامه‌ریزی، هدایت و کنترل کند که سیر و حرکت ناوگان متعلق به کلیه شرکت‌های حمل‌ونقل ریلی (اعم از دولتی و غیر دولتی) در شرایط یکسان از نظر تعرفه دسترسی و استفاده از شبکه امکان پذیر گردد.

۵-۳-۸ - مسائل ساختاری، بودجه‌ای و نیروی انسانی شرکت راه آهن به عنوان تنظیم‌گر بخش حمل و نقل ریلی

بخشی از مسائل مطرح شده در بخش ریلی کشور، مسائلی است که به ساختار و نحوه تأمین مالی شرکت راه‌آهن مربوط است. در واقع با توجه به نقش مهمی که این شرکت به عنوان تنظیم‌گر بخش ریلی در کشور برعهده دارد، مسائل مرتبط با این شرکت، می‌تواند بازار تحت نظارتش را با مشکلاتی روبه‌رو نماید. در این بخش از گزارش، به مسائل شرکت راه آهن به عنوان نهاد تنظیم‌گر بخش ریلی پرداخته شده است.

۵-۳-۸-۱ - اداره راه آهن به صورت درآمد-هزینه و ضعف این شرکت در تأمین بودجه

یکی از مسائلی که شرکت راه آهن با آن مواجه است، مسئله تأمین مالی و بودجه این شرکت است. شرکت راه آهن به دلیل ماهیت شرکتی که دارد، به صورت درآمد-هزینه اداره می‌گردد، این درحالیست که به نظر می‌رسد در حال حاضر و با تقسیم کار فعلی، این شرکت به راحتی توان کسب درآمد نداشته و از عهده هزینه‌های خود برنمی‌آید. از طرفی به گفته خبرگان، دولت نیز بودجه لازم در نظر گرفته شده برای این شرکت را تخصیص نمی‌دهد. برای نمونه در ماده ۵۷ قانون برنامه توسعه ششم آمده است: «دولت مکلف است به منظور تکمیل و اجرای طرح‌های (پروژه‌های) حمل و نقل ریلی، دوخطه کردن مسیرها و احداث خطوط برقی و سریع السیر، علاوه بر مشارکت‌های دولتی - خصوصی و افزایش اعتبارات این حوزه در بودجه سالانه، یک

درصد (۱٪) منابع حاصل از فروش نفت و گاز سهم دولت را در قالب بودجه سالانه به وزارت راه و شهرسازی اختصاص دهد تا طرح‌های حمل‌ونقل ریلی با اولویت مناطق کمترتوسعه‌یافته اجراء گردد». ظرفیت قانونی دیگری که برای تأمین بودجه این شرکت در نظر گرفته شده است، ماده ۶ قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل‌ونقل ریلی است. مبتنی بر این ماده، با توجه به مزیت‌های حمل‌ونقل ریلی و در صورت عدم تکافوی نرخ بهره‌برداری برای تأمین هزینه‌های نگهداری شبکه، دولت می‌تواند از سال ۱۳۸۵ اعتبارات مورد نیاز این شیوه از حمل‌ونقل را همانند هزینه‌های نگهداری تأسیسات زیربنایی سایر شقوق حمل‌ونقل، در بودجه‌های سنواتی از محل صرفه‌جویی مصرف سوخت منظور نماید. علی‌رغم ظرفیت‌های قانونی ذکر شده، به گفته خبرگان، شرکت راه‌آهن تا کنون نتوانسته است این ظرفیت‌ها را محقق نماید و این‌گونه به نظر می‌رسد که به منظور تأمین هزینه‌هایش و جبران کسری بودجه، از طرق مختلف نظیر افزایش تعرفه بهره‌برداری و فشار به بخش خصوصی اقدام می‌نماید.

۵-۳-۸-۲ ضعف در نیروی انسانی متخصص در شرکت راه‌آهن

از دیگر مسائل شرکت راه‌آهن، ضعف نیروی انسانی در سطوح مختلف در این شرکت است. به گفته خبرگان از جمله این مسائل می‌توان به عدم وجود نگاه کلان و آینده‌نگر میان مدیران راه‌آهن، عدم توجه و غفلت مدیران شرکت از مسئله کاهش سهم حمل‌ونقل ریلی نسبت به شیوه‌های دیگر حمل‌ونقل و عدم تسلط مدیران این شرکت بر قوانین بالادستی حوزه خود اشاره نمود.

۵-۳-۸-۳ وجود توأمان وظایف تنظیم‌گری و تصدی‌گری

یکی از شروط ایفای نقش تنظیم‌گیری بی طرفانه، استقلال نهاد تنظیم‌گر از دولت و بخش خصوصی است تا از این طریق امکان وقوع تعارض منافع به حداقل میزان ممکن برسد. این در حالی است که شرکت راه‌آهن به صورت همزمان نقش‌های تنظیم‌گرانه‌ای چون تعیین نرخ اجاره لوکوموتیو و تعیین تعرفه دسترسی به شبکه ریلی را برعهده دارد در حالی که خود مالک لوکوموتیو است و آنها را اجاره می‌دهد و خود مالک و بهره‌بردار خطوط ریلی است.

۵-۳-۸-۴ ضعف در طراحی ساختاری شرکت راه‌آهن

از دیگر مسائل شرکت راه‌آهن که در حوزه تنظیم‌گری اهمیت دارد، وجود اشکالاتی در طراحی ساختاری این شرکت است. برای نمونه در ساختار این شرکت، قدرت تصمیم‌گیری حاکمیت در موضوع حمل‌ونقل ریلی در عمل به صورت کامل به مدیرعامل شرکت راه‌آهن واگذار شده است؛ این مسئله در کنار عهده‌دار بودن نقش

ریاست هیئت مدیره شرکت راه آهن توسط مدیر عامل این شرکت، باعث اعطای قدرت بسیار زیاد به این جایگاه شده است که باعث می شود در شرایط و دوره های مدیریتی مختلف، امکان تصمیم گیری سلیقه ای و مبتنی بر منافع شخصی و جناحی محتمل گردد. از دیگر مسائل ساختاری این شرکت همچنین می توان به عدم اداره شرکت راه آهن به عنوان یک بنگاه اقتصادی و تجاری اشاره کرد.

با توجه به موارد مطرح شده، در جدول ۲۰، علاوه بر ارائه مضامین سازماندهنده مرتبط با تنظیم گری حمل و نقل ریلی که در گزارش به تفصیل شرح داده شد، مضامین پایه شکل دهنده آنها نیز ارائه شده است.

جدول ۲۰- نظام مسائل مرتبط با تنظیم گری حمل و نقل ریلی در ایران

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه تنظیم گری		
تنظیم گری ایمنی	وقوع تعارض منافع در تنظیم گری ایمنی به علت ساختار و ترکیب نامناسب کمیسیون های مناطق	عدم استقلال کمیسیون های سوانح مستقر در نواحی از راه آهن
		ذی نفع بودن کمیسیون های سوانح و تعارض منافع در تعیین مقصر در حوادث توسط کمیسیون نواحی
		مسئولیت بالای راه آهن در سیرو حرکت و عدم مقصر شناختن آن در حوادث
		وابستگی مالی و اداری کمیسیون عالی سوانح به شرکت راه آهن
تنظیم گری اقتصادی	ساختار و ترکیب نامناسب کمیسیون های عالی سوانح	معرفی چهار عضو از اعضای کمیسیون عالی توسط راه آهن
		عدم وجود قاضی یا شخصیت های مستقل در کمیسیون عالی
		نقش پسینی کمیسیون های عالی سوانح در بررسی شکایات
		انحصار خطوط ریلی در شرکت راه آهن و تعیین تعرفه توسط این شرکت
	انحصار بهره برداری خطوط ریلی در شرکت راه آهن و تعیین و دریافت تعرفه توسط این شرکت	افزایش تعرفه ها توسط راه آهن به منظور تأمین هزینه ها و پرداخت حقوق
		گرفتن جلوی صدور برنامه توسط راه آهن به علت بدهی در حق تعرفه
		فقدان چارچوب منضبط و علمی در تعیین تعرفه ها
		افزایش حق دسترسی باری به ازای معافیت بخش مسافری از حق دسترسی
	مداخله دولت در پایین نگه داشتن حق دسترسی و عدم پرداخت تفاوت قیمت	عدم پرداخت یارانه از طرف دولت برای جبران کاهش تعرفه بهره برداری
		انحصار لوکوموتیو در شرکت راه آهن و تعیین تعرفه خدمات لوکوموتیو توسط این شرکت
		مداخله دولت (ستاد تنظیم بازار و شرکت راه آهن) در قیمت گذاری نرخ بلیط مسافری
		تصمیم گیری انسانی برنامه تردد قطارها و تخصیص زمان تبعیض آمیز توسط راه آهن

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه تنظیم‌گری		
عدم توان راه آهن برای استفاده از ظرفیت‌های قانونی تامین مالی نظیر ماده ۶ قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل‌ونقل ریلی	اداره راه‌آهن به صورت درآمد-هزینه و ضعف این شرکت در تأمین بودجه	مسائل شرکت راه‌آهن به عنوان تنظیم‌گر ریلی
عدم تخصیص بودجه راه‌آهن توسط سازمان برنامه		
عدم پرداخت یارانه از طرف دولت برای جبران کاهش تعرفه بهره برداری		
عدم واگذاری کشنده به دلیل درآمدزایی آن برای راه‌آهن		
عدم وجود نگاه کلان و آینده نگر در میان مدیران راه آهن	ضعف در نیروی انسانی متخصص	
عدم تسلط مدیران راه‌آهن بر قوانین بالادستی حوزه خود		
عدم توجه مدیران شرکت راه آهن در کاهش سهم حمل‌ونقل ریلی		
وجود توامان وظایف تنظیم‌گری و تصدی‌گری		
تمرکز قدرت تصمیم‌گیری حاکمیتی در مدیرعامل شرکت راه‌آهن	ضعف در طراحی ساختاری	
تصمیم‌گیری در راه آهن به صورت سلیقه‌ای و مبتنی بر منافع فردی		
عدم آشنایی وزرای عضو مجمع و اعضای هیئت مدیره شرکت با راه آهن		
عدم اداره شرکت راه آهن به عنوان یک بنگاه اقتصادی و تجاری		

۴-۵ مسائل مرتبط با تسهیل‌گری حمل و نقل ریلی در ایران

نقش تسهیل‌گری یکی از نقش‌های نظام حکمرانی است که زمینه را برای حضور و توسعه بخش خصوصی فراهم می‌نماید. به عبارت دیگر نهادهای تسهیل‌گر با ابزارهای حمایتی که در اختیار دارند، به شکل‌گیری و توسعه بازار کمک می‌نمایند. این درحالی است که به گفته خبرگان برخی از مشکلات عدم توسعه یافتگی بخش ریلی در کشور، ناشی از عدم تحقق کارکرد تسهیل‌گری در این حوزه است. در این بخش از گزارش مسائلی که از نظر خبرگان در تسهیل‌گری بخش ریلی وجود دارد، ذکر گردیده است.

۴-۵-۱ ضعف یا ناکارآمدی تسهیل‌گری در حوزه حمل‌ونقل ریلی

دولت در کارویژه تسهیل‌گری تلاش می‌کند به منظور ارتقاء نظام حکمرانی، زمینه و ظرفیت مشارکت بازیگران غیر عمومی را با استفاده از ابزارها و روش‌های مختلفی چون متقاعدسازی، فعال‌سازی و تشویق، هماهنگ و هم‌راستا کردن این بازیگران و رفع موانع از فعالیت آن‌ها، فراهم آورد. براین اساس، یکی از مسائل اساسی حکمرانی حمل‌ونقل ریلی، ضعف یا ناکارآمدی تسهیل‌گری است. با اینکه در قوانین مختلف مرتبط با حمل‌ونقل

ریلی، ظرفیت‌هایی وجود دارد، اما در عمل این ظرفیت‌ها به کار گرفته نشده‌اند و شاهد ناکارآمدی نظام حکمرانی در تسهیل‌گری هستیم. برای نمونه در ماده ۲ و ۱۰ قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت، تسهیلاتی مالی برای توسعه فعالیت بازیگران غیر دولتی خصوصاً بازیگران بخش خصوصی در نظر گرفته شده است. یا در نمونه‌ای دیگر، در ماده ۵۲ قانون برنامه توسعه ششم، به منظور تقویت اقتصاد حمل‌ونقل ریلی و ترغیب سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی، سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در احداث و بهره‌برداری از حمل‌ونقل ریلی درون‌شهری و برون‌شهری مانند سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته تلقی شده و مشمول کلیه قوانین و مقررات مرتبط با سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته خواهد بود. علی‌رغم ظرفیت‌های قانونی ذکر شده، به گفته خبرگان، بخشی از دلایل عدم توسعه یافتگی بخش ریلی و مشکلات بازیگران بخش خصوصی را می‌توان ناشی از عدم وجود سازوکارهای تسهیل‌گری در بخش ریلی دانست.

با توجه به موارد مطرح شده، در جدول ۲۱، ظرفیت‌های قانونی که در زمینه تسهیل‌گری در بخش ریلی در کشور وجود دارد، ارائه شده است.

جدول ۲۱- نظام مسائل مرتبط با تسهیل‌گری حمل و نقل ریلی در ایران

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه تسهیل‌گری و ظرفیت‌های قانونی برای رفع آن	
قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت - (مصوب ۱۳۸۶) ماده ۱- دولت مکلف است در جهت توسعه حمل‌ونقل درون شهری و برون شهری کشور و مدیریت بر مصرف سوخت نسبت به بهینه سازی عرضه خدمات حمل‌ونقل (از طریق اصلاح و توسعه شبکه حمل‌ونقل ریلی، برقی کردن خطوط و اجراء علائم و تأسیسات و ارتباطات، افزایش سرعت در شبکه ریلی، یکپارچه سازی و ساماندهی مدیریت حمل‌ونقل، اصلاح قیمت‌ها، ایمن‌سازی و بهبود تردد، حمل ترکیبی کالا از مبدأ تا مقصد نهایی با شبکه ریلی و شبکه مکمل جاده‌ای، الزام به داشتن توقفگاه در انواع کاربری‌ها، احداث توقفگاه‌های عمومی، ساماندهی و ایجاد توقفگاه‌ها و پایانه‌های بار و مسافر شهری و برون شهری اعم از ریلی و جاده‌ای در نقاط مناسب از شهرها و حومه آن، افزایش امنیت و قابلیت اطمینان و دسترسی)، بهینه‌سازی تقاضای حمل‌ونقل (از طریق اصلاح فرآیندهای اداری، کاربرد فناوری اطلاعات و ارتباطات، اصلاح کاربری زمین و آمایش سرزمین، حداکثر از ابتداء سال ۱۳۹۱ هجری شمسی اقدام نماید.	ضعف یا ناکارآمدی تسهیل‌گری در حوزه حمل‌ونقل ریلی
قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت - (مصوب ۱۳۸۶) ماده ۲- به دولت اجازه داده می‌شود برای اجراء احکام ماده (۱) این قانون اقدامات زیر را به عمل آورد: ۱- اعطاء کمک‌های بلاعوض یارانه‌ای به بخش‌های غیردولتی مرتبط با اهداف این قانون؛ ۳- تخفیف در حقوق ورودی و سود بازرگانی واردات تجهیزات، تأسیسات، ماشین آلات و قطعات مورد نیاز شبکه و ناوگان ریلی (شهری و برون شهری) و توسعه آذارهاها و بزرگراه‌ها؛ ۴- اعطاء تسهیلات بانکی و پرداخت بخشی از سود تسهیلات بانکی به بخش‌های مرتبط با اهداف این قانون	

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه تسهیل‌گری و ظرفیت‌های قانونی برای رفع آن	
قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت - ماده ۱۰ - (مصوب ۱۳۸۶) ماده ۱۰ - اعتبارات مورد نیاز موضوع این قانون به میزان چهار هزار میلیارد (۴۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال در بخش درون شهری و شصت هزار میلیارد (۶۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال در بخش برون شهری در هر سال تعیین می‌گردد. دولت مجاز است این اعتبارات را در دو ردیف متمرکز درون شهری و برون شهری از محل درآمد عمومی، صرفه جویی حاصل از اجراء این قانون و حساب ذخیره ارزی تأمین و در بودجه سنواتی منظور نماید. این اعتبارات در حساب مخصوص نزد خزانه داری کل کشور به صورت صد درصد (۱۰۰٪) تخصیص یافته تلقی می‌گردد.	
قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور - ماده ۱۲ - (مصوب ۱۳۹۴) به کلیه وزارتخانه‌ها به ویژه نفت و نیرو و شرکت‌های تابعه و وابسته به آنها و سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و کلیه دارندگان عنوان و ردیف در قوانین بودجه کل کشور اجازه داده می‌شود سالانه تا سقف یکصد میلیارد (۱۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) دلار به صورت ارزی و پانصد هزار میلیارد (۵۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال به صورت ریالی که هر ساله تا سقف نرخ تورم سال قبل تعدیل می‌گردد، در موارد مربوط به بندهای ذیل این ماده که سرمایه‌گذاری یا اقدام اشخاص حقیقی یا حقوقی خارجی یا داخلی با اولویت بخش‌های خصوصی یا تعاونی به تولید، صادرات، ارتقای کیفیت، صرفه جویی یا کاهش هزینه در تولید کالا یا خدمت و زمان و بهبود کیفیت محیط زیست و یا کاهش تلفات جانی و مالی می‌انجامد برای نفت و گاز و میعانات گازی و فراورده‌های نفتی و کالاهای خدمات قابل صادرات یا واردات به قیمت‌های صادراتی یا وارداتی به نرخ روز ارز بازار آزاد یا معادل ریالی آن با احتساب حقوق دولتی و عوارض قانونی و سایر هزینه‌های متعلقه و برای سایر موارد با قیمت‌های غیریارانه‌ای با احتساب حقوق دولتی و عوارض قانونی و سایر هزینه‌های متعلقه قرارداد منعقد کنند. بند ب - حمل‌ونقل عمومی و ریلی درون و برون شهری، طرح‌های حمل‌ونقل ریلی، جاده‌ای، دریایی، هوایی اعم از زیرساخت‌ها و وسایل حمل‌ونقل، طرح‌هایی که به کاهش گازهای گلخانه‌ای منجر می‌شود.	
برنامه ششم توسعه - ماده ۵۲ - به منظور تقویت اقتصاد حمل‌ونقل ریلی و ترغیب سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در این زمینه و تسریع و تسهیل اجرای طرح‌ها (پروژه‌ها) و افزایش رضایتمندی و اقبال عمومی از خدمات ارائه شده در این نوع حمل‌ونقل: الف - سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در احداث و بهره‌برداری از حمل‌ونقل ریلی درون‌شهری و برون‌شهری مانند سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته تلقی شده و مشمول کلیه قوانین و مقررات مرتبط با سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته خواهد بود.	
قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه - ماده ۴۸ - به منظور ایجاد سازوکارهای تأمین منابع مالی پایدار برای توسعه زیرساخت و ناوگان حمل‌ونقل کشور تشویق، حمایت و مشارکت در سرمایه‌گذاری زیرساخت‌ها، بیمه سرمایه‌گذاری‌ها در حوزه حمل‌ونقل و مشارکت در ساخت، توسعه و نگهداری شبکه‌ها و زیرساخت‌ها، دولت می‌تواند صندوق توسعه حمل‌ونقل را با سرمایه اولیه یکصد و نود هزار میلیارد ریال از دارایی‌های خود را که در اختیار وزارت راه و شهرسازی، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن قرار دارد، با استفاده از منابع پیش‌بینی شده در این ماده و نیروی انسانی موجود	

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه تسهیل‌گری و ظرفیت‌های قانونی برای رفع آن	
وزارت راه و شهرسازی و با شخصیت حقوقی مستقل دولتی وابسته به وزارت راه و شهرسازی تشکیل دهد. این صندوق، طبق اساسنامه خود و در چهارچوب مصوبات هیأت امناء متشکل از وزرای راه و شهرسازی و امور اقتصادی و دارایی و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور توسط هیأت عامل، فعالیت می‌کند.	

۵-۵ مسائل مرتبط با ارائه خدمات در حوزه حمل و نقل ریلی در ایران

بخش خدمات حمل و نقل ریلی از جمله زیرساخت و سیر و حرکت باری و مسافری در کشور با مسائل مختلف روبه‌رو است که در این بخش تلاش شده است تا اهم مسائل این حوزه از منظر خبرگان ارائه گردد.

۵-۵-۱ خصوصی‌سازی ناقص در بخش ریلی

از جمله مسائل اصلی در بخش ریلی که توسط برخی از خبرگان این حوزه مطرح گردید را می‌توان خصوصی‌سازی ناقص در بخش ریلی دانست. از مهم‌ترین وجوه مسئله خصوصی‌سازی ناقص نیز می‌توان به عدم امکان شکل‌گیری قطار کامل در کشور اشاره نمود. قطار کامل به این معناست که واگن‌ها و لوکوموتیو یک قطار تحت مدیریت واحد مانند یک شرکت خصوصی باشد. براین اساس، با اینکه تقریباً همه واگن‌های در حال فعالیت در شبکه ریلی، در مالکیت بخش خصوصی است، اما این بخش کنترل و مدیریت این واگن‌ها را در اختیار ندارد چرا که شرکت راه‌آهن به علت مدیریت کشنده‌ها، به نوعی مدیریت حرکت واگن‌ها را نیز در اختیار دارد. در چنین شرایطی، باتوجه به اینکه بخش خصوصی کنترل مدیریت دارایی‌های خود را در اختیار ندارد، انگیزه لازم برای توسعه فعالیت و سرمایه‌گذاری بیشتر و همچنین برنامه‌ریزی و فعالیت بهره‌ورتر را نخواهد داشت. شرکت راه‌آهن علت چنین مداخله‌ای را تحت عنوان دغدغه امنیتی مطرح کرده است. البته در صورت واگذاری این مسئولیت توسط راه‌آهن منبع درآمد این شرکت از محل اجاره لوکوموتیو و همچنین منبع قدرت و کنترل این شرکت آسیب خواهد دید. از مهم‌ترین نتایج چنین شرایطی، وجود تعارض منافع و رقابت ناسالم میان بخش دولتی و بازیگران بخش خصوصی است. این درحالی است که در آیین نامه اجرایی سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های راه و راه‌آهن، ظرفیت واگذاری لوکوموتیو و حتی مدیریت سیر و حرکت به بخش خصوصی تا ۱۰۰٪ وجود دارد.

۵-۵-۲ ضعف در تعمیر و نگهداری ناوگان ریلی

مسئله دیگر در بخش خدمات ریلی، موضوع تعمیر و نگهداری ناوگان است. بنابر نظر خبرگان، فعالین حوزه ریلی، خصوصاً بازیگران دولتی، اراده کافی برای تعمیر به موقع و تأمین سرمایه لازم برای نگهداری و بهسازی را ندارند که نتیجه آن از کارافتادن و رسوب دائمی ناوگان پس از مدتی فعالیت مستمر است. در حالی که در

صورت توجه کافی و تامین سرمایه لازم، امکان استفاده بیشتر از این ناوگان و کاهش نیاز به تامین سرمایه برای خرید ناوگان نو، فراهم می‌آمد. علاوه بر این، طولانی شدن فرآیند تعمیر و بهسازی، برای واگن یا لوکوموتیوی که در میانه راه یا در یکی از ایستگاه‌ها دچار آسیب شده است، باعث ایجاد فرصت به سرقت رفتن قطعات آنها می‌شود.

۵-۳ بهره‌وری پایین بخش ریلی

بهره‌وری حمل و نقل ریلی در کشور در مقایسه با وضعیت مطلوب در موقعیتی نامناسب قرار دارد. برای نمونه برآورد اولیه سرعت سیر ناوگان در بخش باری، حدود ۳۰۰ کیلومتر در روز بوده است در حالی که در وضعیت موجود این عدد حدود ۸۰ کیلومتر در روز و عددی کمتر از ۴ کیلومتر در ساعت است. از مهم‌ترین علل چنین نقصی را می‌توان عدم سرمایه‌گذاری مناسب در بهسازی، تعمیر و احیای به موقع ناوگان دانست که از جمله نتایج آن، تحت عنوان کمبود لوکوموتیو بیان می‌شود. این بهره‌وری در بخش دولتی در مقایسه با بخش خصوصی وضعیت نامناسب‌تری را نیز تجربه می‌کند. به صورت کلی پایین بودن بهره‌وری ناوگان، شبکه و نیروی انسانی در سیستم حمل و نقل ریلی جمهوری اسلامی ایران مورد اذعان بسیاری از کارشناسان و فعالان این حوزه است.

۵-۴ - تصدی‌گری شرکت راه‌آهن و وجود نگاه منفی به بخش خصوصی

بنابر نظر برخی از خبرگان بخش ریلی، شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران در طی سال‌های اخیر سیاست‌هایی در پیش گرفته است که ماحصل آن تضعیف بخش خصوصی است. به گفته خبرگان، مدیران این شرکت برخلاف نص قوانین مختلف در موضوع توسعه فعالیت بخش خصوصی، مانع تحقق این مهم شده‌اند. در حالی که عملکرد خود شرکت راه‌آهن در مدیریت کشنده‌ها و همچنین وظایف مرتبط با سیر و حرکت ناوگان، ناکارا و غیر بهینه بوده است. برای نمونه قانون برنامه پنجم توسعه در ماده ۶۴ به تقویت بخش خصوصی و غیردولتی تصریح داشته است: «به دولت اجازه داده می‌شود به منظور ایجاد رویکرد توسعه‌ای در شبکه حمل و نقل ریلی و افزایش سهم بار و مسافر توسط بخش‌های خصوصی و تعاونی و با هدف تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری در حمل و نقل نسبت به اصلاح ساختار و تغییر اساسنامه راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران و واگذاری بخش‌های غیرحاکمیتی آن به بخش‌های خصوصی و تعاونی و ایجاد ظرفیت‌های جدید توسط بخش‌های خصوصی و تعاونی اقدام قانونی معمول و زمینه استفاده از منابع داخلی و خارجی را برای رشد و توسعه فعالیت‌های ریلی فراهم نماید».

۵-۵-۵ - عدم به صرفه بودن سیر و حرکت حومه‌ای برای بخش غیردولتی

در کنار حمل‌ونقل بین شهری و درون‌شهری، حمل‌ونقل حومه‌ای نیز باید مورد توجه قرار گیرد. حمل‌ونقل حومه‌ای در اصل، شامل جابجایی مسافر به حومه شهرهای بزرگ است. مسئله‌ای که در این قسمت وجود دارد، قیمت‌گذاری دستوری است که باعث عدم النفع و حتی زیان شرکت متولی جابجایی شده است. شرکت راه‌آهن و به تعبیری دولت نیز با وجود قیمت‌گذاری دستوری، حاضر به پرداخت مابه‌التفاوت این قیمت‌ها به شرکت‌های متولی جابجایی نمی‌شوند. این مسئله در سال‌های اخیر باعث ایجاد اختلافاتی نیز میان شرکت راه‌آهن و شرکت رجا شده است.

۵-۵-۶ - چالش‌های مالی شرکت‌های حمل‌ونقل ریلی

از مسائل مهمی که گریبان‌گیر بازیگران ارائه‌دهنده خدمات ریلی است، مسائل مالی است. این بازیگران به دلیل عدم کارآمدی یا عدم تحقق تسهیل‌گرهای مالی پیش‌بینی شده در قانون، با مشکلات مالی عدیده‌ای مواجه هستند. عدم اجرایی شدن ظرفیت‌های ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید نیز از جمله این عدم تحقق هاست. علاوه بر این، تاخیر در وصول مطالبات شرکت‌ها یا عدم وصول آنها، باعث زمین‌گیر شدن فعالیت شرکت‌ها مثل جلوگیری از صدور بارنامه است. نمونه تاخیر در وصول مطالبات، تاخیر شرکت راه‌آهن در پرداخت مطالبات شرکت‌هایی است مالک لوکوموتیو هستند و آنها را به شرکت راه‌آهن اجاره می‌دهند.

۵-۵-۷ - رقابت ناپذیری بخش ریلی و جاده‌ای

از مسائل بسیار اساسی و تهدید کننده نظام حمل‌ونقل ریلی، رقابت آن با حمل‌ونقل جاده‌ای است که صنعت ریل در آن، در جانب بازنده ایستاده است. هزینه جابجایی بار از طریق جاده، به دلایلی به میزان قابل‌توجهی از هزینه جابجایی ریلی آن کمتر است. یکی از این دلایل، تفاوت قیمت سوخت (گازوئیل) است که در حمل‌ونقل جاده‌ای بسیار ارزان‌تر است. علاوه بر این، شرکت‌های ریلی مجبور به پرداخت حق دسترسی به شبکه خطوط ریلی هستند؛ در حالی که چنین هزینه‌ای تقریباً در بخش جاده‌ای وجود ندارد. تعرفه حمل بار نیز در حالت جاده‌ای کمتر است. همچنین بخش جاده‌ای مالیات بر ارزش افزوده نیز نمی‌پردازد. این وضعیت در حالی است که عدم فعالیت بهینه و همچنین بی‌نظمی شرکت راه‌آهن در مدیریت سیر و حرکت باعث کاهش جذابیت حمل‌ونقل ریلی شده است. در نتیجه حمل‌ونقل ریلی با جاده‌ای رقابت بسیار ضعیفی دارد. این درحالی است که در قوانین مختلف، صراحتاً مکلف به رقابت‌پذیر کردن و مزیت دارد کردن صنعت ریلی نسبت به سایر شیوه‌های حمل‌ونقل شده است. نمونه این متون قانونی، ماده ۶ قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل‌ونقل ریلی و ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های راه و راه‌آهن است.

با توجه به موارد مطرح شده، در جدول ۲۲، نظام مسائل مرتبط با ارائه خدمات حمل و نقل ریلی در ایران ارائه شده است.

جدول ۲۲- نظام مسائل مرتبط با ارائه خدمات حمل و نقل ریلی در ایران

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان (مضامین)	
خصوصی سازی ناقص در بخش لوکوموتیو (عدم تمایل راه آهن به واگذاری کشنده به دلیل کاهش درآمد، اختیار و قدرت)	خصوصی سازی ناقص در بخش ریلی
تفکیک بخش های مختلف ریلی در خصوصی سازی و عدم وجود قطار کامل	
تصدی گری در عملیات حمل و نقل مسافری و باری ناشی از دغدغه امنیتی (دغدغه نادرست امنیتی برای عدم واگذاری لوکوموتیو به بخش خصوصی)	
وجود تعارض منافع و رقابت ناسالم دولتی با خصوصی	
عدم اختیار بخش خصوصی در مدیریت دارایی خود	
عدم سرمایه گذاری کافی برای تعمیر و بهسازی ناوگان	ضعف در تعمیر و نگهداری ناوگان ریلی
به سرقت رفتن قطعات ناوگان در حال سرویس	
بهره وری پایین به علت عدم سرمایه گذاری روی بهسازی، تعمیر و احیای به موقع ناوگان	بهره وری پایین بخش ریلی
پایین بودن بهره وری لوکوموتیوهای دولتی	
کاهش سرعت سیر ناوگان از ۳۰۰ به ۸۰ کیلومتر در سال های اخیر	
پایین بودن بهره وری ناوگان، شبکه و نیروی انسانی در ایران	
ناکارآمدی و عدم عملکرد بهینه سیستم مدیریت کشنده ها توسط راه آهن	تصدی گری شرکت راه آهن و وجود نگاه منفی به بخش خصوصی
عدم عملکرد کارآ و بهینه راه آهن در انجام وظایف سیر ناوگان	
ممانعت مدیران شرکت راه آهن از ورود بخش خصوصی برخلاف نص قوانین و گرایش به تصدی گرایی برخلاف نص قوانین	
کمیت دستوری سیر و حرکت حومه ای و عدم پرداخت یارانه مابالتفاوت به شرکت های حمل و نقل ریلی	
الزام شرکت رجا به حرکت در حومه با قیمت پایین	عدم به صرفه بودن سیر و حرکت حومه ای برای بخش غیردولتی
عدم تشکیل سازمان قطارهای حومه ای	

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان (مضامین)	
ضعف یا عدم کارآمدی تسهیلات گره‌های مالی	چالش‌های مالی شرکت‌های حمل‌ونقل ریلی
عدم اجرایی شدن ظرفیت‌های ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید	
زمینگیر شدن شرکت‌ها ناشی از تاخیر یا عدم وصول مطالبات بازیگران	
عدم صرفه اقتصادی جابجایی کالا با ریل برای صاحبان کالا	رقابت ناپذیری بخش ریلی و جاده‌ای
عدم پرداخت مالیات بر ارزش افزوده در بخش جاده‌ای	
جابجایی بار از جاده به علت هزینه پایین جاده و بی نظمی راه آهن	
رقابت ناپذیری حمل‌ونقل باری ریلی با جاده ناشی از میزان تعرفه	
رقابت ناپذیری حمل‌ونقل باری ریلی با جاده‌ای ناشی از قیمت سوخت	

۶- ارائه پیشنهاداتی برای اصلاح الگوی حکمرانی حمل و نقل ریلی

در این گزارش تلاش گردید ضمن ترسیم نگاشت نهادی و تبیین نقش سازمان‌های مختلف در نظام حکمرانی حمل و نقل ریلی مبتنی بر قوانین و مقررات، از طریق مصاحبه با خبرگان، نقش فعلی سازمان‌ها مشخص شده و مسائل نظام حکمرانی ریلی کشور شناسایی گردد. در شکل ۱۷، خلاصه‌ای از مسائل اصلی حکمرانی حمل و نقل ریلی در ایران نشان داده شده است.



شکل ۱۷- مسائل اصلی حکمرانی حمل و نقل ریلی در کشور

همچنین علاوه بر موارد ذکر شده، از طریق مطالعه نظام حکمرانی حمل و نقل ریلی در سایر کشورها و بررسی سیر تحولات، ایده‌هایی برای رفع مسائل فعلی نظام حکمرانی کشور استخراج گردید. در این بخش از گزارش، یافته‌های حاصل از مراحل پیشین تجمیع شده و پیشنهاداتی برای اصلاح الگوی حکمرانی بخش حمل و نقل ریلی در کشور پیشنهاد می‌گردد.

در جدول ذیل، به تفکیک نقش‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و ارائه خدمات، پیشنهاداتی برای اصلاح نظام حکمرانی حمل و نقل ریلی در سه سطح کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت ارائه شده است.

جدول ۲۳- پیشنهاداتی برای اصلاح الگوی حکمرانی حمل و نقل ریلی در کشور

حوزه	راهکارهای کوتاه مدت	راهکارهای میان مدت	راهکارهای بلندمدت
سیاست گذاری	تدوین طرح جامع حمل و نقل در کشور	تفکیک وزارت راه و شهرسازی و تشکیل وزارت تخصصی حمل و نقل	
	تقویت نقش معاونت حمل و نقل وزارت راه و شهرسازی در سیاست گذاری بخشی در حوزه حمل و نقل ریلی		
	طراحی سازوکارهای نظارتی برای رصد قوانین در بخش حمل و نقل ریلی		
	تقویت نقش شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور		
تنظیم گری	تنظیم گری اقتصادی و شبکه	جداسازی وظایف تنظیم گرانه اقتصادی شرکت راه آهن (تعیین تعرفه بهره برداری از شبکه ریلی، تعرفه خدمات لوکوموتیو، سازوکار سیرو حرکت) و واگذاری این وظایف به شورای رقابت (تشکیل کمیته ای متشکل از ذینفعان در شورای رقابت برای تعیین تعرفه ها و سازوکارها)	ایجاد تنظیم گر مستقل جاده ای و ریلی (فنی، ایمنی، اقتصادی و شبکه)
	تنظیم گری ایمنی	تغییر ساختار کمیسیون سوانح مناطق و کمیسیون عالی سوانح جهت رفع تعارضات منافع: کمیسیون عالی سوانح: استقلال مالی و اداری کمیسیون عالی از شرکت راه آهن و تشکیل دبیرخانه آن در معاونت حمل و نقل کمیسیون سوانح مناطق: در نظر گرفتن عضوی به انتخاب کمیسیون عالی سوانح در ساختار کمیسیون سوانح مناطق	ایجاد تنظیم گر مستقل ریلی (فنی، ایمنی، اقتصادی و شبکه)
تسهیل گری	فعال سازی ظرفیت های تسهیل گرانه در قوانینی نظیر: قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت- ماده ۱، ۲ و ۱۰ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، ماده ۱۲ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه- ماده ۵۲ استفاده از ظرفیت صندوق توسعه حمل و نقل		
ارائه خدمات	حذف نقش شرکت راه آهن به عنوان واسط بین لوکوموتیو داران و دارندگان واگن های باری و مسافری	تقویت نقش شرکت راه آهن به عنوان مالک و بهره بردار زیرساخت ریلی	

حوزه	راهکارهای کوتاه مدت	راهکارهای میان مدت	راهکارهای بلندمدت
	ایجاد امکان مالکیت لوکوموتیو و واگن توسط یک شرکت حمل و نقل و کمک به شکل‌گیری مفهوم قطار کامل	حرکت به سمت تغییر ساختار شرکت راه‌آهن و اداره به آن صورت تجاری و اقتصادی	
	طراحی سازوکاری برای پرداخت یارانه به شرکت راه‌آهن در ازای پایین نگه داشتن تعرفه بهره‌برداری (ظرفیت ماده ۶ قانون دسترسی)	حرکت به سمت کاهش مداخله دولت در قیمت‌گذاری و واقعی کردن قیمت سوخت و تعرفه جاده‌ای	

طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل دریایی

دیر زمانی از تسلط انسان بر دریاها و اقیانوس‌ها می‌گذرد. در طول این سده‌ها، قدرت دریایی عامل برتری شماری محدود از کشورها بر دیگر کشورها بوده است. هر قدرتی که توانسته بر دریاها حکم براند، نقش تعیین‌کننده خود در معماری نظم جهانی و بازار بین‌المللی را به اثبات رسانده است. آب‌های سیاره زمین فرصت‌های بی‌بدیلی را برای توسعه کشورها از مسیر تقویت تجارت جهانی پدید آورده است و تقریباً در تمامی موارد توسعه‌یافتگی صنعتی موفق، ردپای دریا دیده می‌شود. از سوی دیگر جغرافیا به نفع تعدادی از ملل عمل نکرده و محصوربودن در خشکی، محدودیت‌هایی را برای توسعه‌شان به وجود آورده و منجر به وابستگی ایشان به سایر کشورها به منظور دسترسی به آبراه‌های جهانی شده است. برآوردها حکایت از آن دارد که بیش از ۹۰ درصد از کالاهای جهان توسط کشتی حمل می‌شود که عمده‌تأ ناشی از چهار مزیت اصلی حمل‌ونقل دریایی است:

۱. مقرون‌به‌صرفه‌بودن: حمل‌ونقل دریایی، در مقایسه با حمل‌ونقل هوایی، به طور قابل‌توجهی ارزان‌تر است. کشتی‌های بزرگ می‌توانند مقادیر عظیمی کالا حمل و هزینه هر واحد را روی مقدار زیادی محموله سرشکن کنند. افزون بر این، نبود مسائل حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی نظیر ضرورت تعمیر و نگهداری مستمر زیرساخت‌ها، هزینه‌های عملیاتی حمل‌ونقل دریایی را پایین نگاه می‌دارد.
۲. حمل‌ونقل فله: حمل‌ونقل دریایی در جابجایی حجم عظیم کالا برتری دارد. این امر به ویژه برای مواد خام، محصولات کشاورزی و اقلام تولیدی که باید به صورت فله ارسال شوند بسیار مهم است.
۳. دسترسی جهانی: برخلاف سایر روش‌های حمل‌ونقل که از نظر جغرافیایی محدود هستند، کشتی‌ها می‌توانند تقریباً در هر نقطه از جهان که بندری فعال دارد تردد کنند. این مزیت حمل‌ونقل دریایی، امکان تجارت بی‌وقفه بین قاره‌ها و مکان‌های دورافتاده را فراهم می‌کند.
۴. ملاحظات زیست‌محیطی: حمل‌ونقل دریایی در مقایسه با حمل‌ونقل هوایی می‌تواند گزینه‌ای سازگارتر با محیط‌زیست باشد. اگرچه کشتی‌های بزرگ هم گازهای گلخانه‌ای تولید می‌کنند، آن‌ها می‌توانند محموله‌های بیشتری را در هر واحد سوخت نسبت به هواپیماها جابه‌جا کنند.

علی‌رغم امتیازات متعدد حمل‌ونقل دریایی که به بخش‌هایی از آن اشاره شد، وضعیت ایران در این بخش هنوز مطلوب نیست. علی‌رغم آن‌که ایران دارای سواحل طولانی در حاشیه دریای خزر، خلیج فارس و دریای عمان است و به آبراهه‌های استراتژیک و دریا‌های آزاد دسترسی دارد، همچنان نتوانسته از این ظرفیت در بخش‌هایی مانند حمل‌ونقل بار، گردشگری، حمل‌ونقل مسافر، منابع و ذخایر دریایی و صنایع دریایی به خوبی بهره‌برداری

کند. این در حالیست که اهمیت توسعه دریامحور در سطح نظام سیاستگذاری و حکمرانی کشور مورد پذیرش قرار گرفته است. شاهد مثال آن اقداماتی مانند تاسیس شورای عالی صنایع دریایی کشور در سال ۱۳۸۷، ابلاغ سیاست‌های کلی توسعه دریامحور در سال ۱۴۰۲ و ابلاغ برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور در سال ۱۴۰۳ است. بنابراین شناسایی مسائل و چالش‌های حمل‌ونقل دریایی در شرایط حاضر یک ضرورت است؛ از آن رو که می‌تواند اجرای سیاست‌های ذکرشده را تسهیل کند و جایگاه ایران در بخش دریایی در سطح جهان را بهبود بخشد.

مسائل و مشکلات حمل‌ونقل دریایی را از منظرهای مختلفی می‌توان مورد بررسی قرار داد، از جمله ابعادی که کمتر مورد توجه قرار گرفته، مطالعه این بخش از منظر نظام حکمرانی و نحوه تخصیص نقش‌های مختلف نظام حکمرانی به ساختارهای آن می‌باشد. به طور کلی نظام حکمرانی را می‌توان متشکل از دو جزء اصلی ساختار¹⁶² (بازیگران و ذینفعان مشارکت کننده) و نقش این بازیگران در نظام حکمرانی دانست. به منظور دستیابی به یک نظام حکمرانی مطلوب، برنامه‌ها و اقدامات مختلفی را در ابعاد و زمینه‌های متعدد می‌توان پیش گرفت، اما از آنجا که تحقق اهداف نظام حکمرانی در گرو تخصیص درست نقش‌ها به ساختارهای تشکیل دهنده آن نظام و تعریف فعالیت‌ها متناسب با اقتضائات نقشی است، لذا تحلیل نظام حکمرانی از بُعد نقش-ساختار می‌تواند زمینه عملکرد مطلوب این نظام را فراهم آورد.

در بخش حمل و نقل دریایی نیز می‌توان گفت بهره‌مندی از منافع و مزایای بی‌شمار این بخش، مستلزم برنامه‌ریزی دقیق، عزم ملی و همه جانبه کلیه دستگاه‌ها و نهادهای نقش‌آفرین مرتبط و تخصیص درست نقش‌های مختلف نظام حکمرانی به ساختارهای فعال در این عرصه خواهد بود. این در حالیست که در حال حاضر به علت فقدان تصویر جامعی از کارکردها و روابط میان ذی‌نفعان و نهادهای مختلف بخش حمل و نقل دریایی (شامل سازمان‌های خصوصی، دولتی و غیردولتی)، درک ضعیفی در پاسخ به سؤالاتی چون «چه نهادی چه وظایفی را انجام می‌دهد؟»، «چه نهادی رسماً مسئول چه وظایفی است؟»، «چه نهادی نباید چه فعالیت‌هایی را انجام دهد؟» و ... وجود دارد. از این رو با توجه به اهمیت و جایگاه نهادها در توسعه بخش حمل و نقل دریایی کشور، یکی از مواردی که می‌بایست مورد توجه قرار گیرد، مطالعه و بررسی نظام حکمرانی بخش دریایی کشور، شناسایی خلأها و نواقص آن و در صورت لزوم اصلاح الگوی حکمرانی این بخش می‌باشد.

با توجه به موارد اشاره‌شده و لزوم بررسی الگوی حکمرانی بخش حمل و نقل و به ویژه بخش حمل و نقل دریایی، در این بخش، خروجی‌های مربوط به طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل دریایی

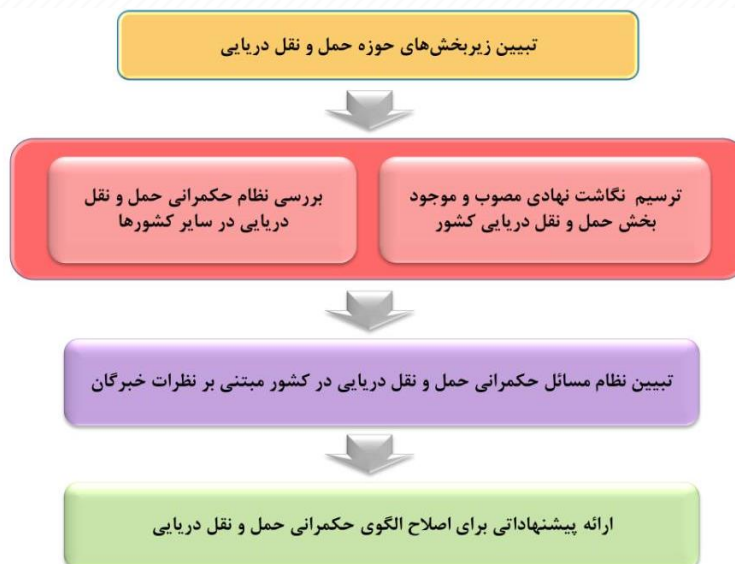
¹⁶² Structure

ارائه شده است. هدف از این بخش از طرح آن است که با ترسیم تصویری از وضعیت موجود نظام حکمرانی بخش حمل و نقل دریایی، شناسایی خلأها، نواقص و چالش‌های آن، پیشنهاداتی را برای اصلاح نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی ارائه نماید. به عبارتی می‌توان گفت این بخش از طرح به دنبال پاسخگویی به سوالات اصلی ذیل است:

- وضعیت تخصیص نقش‌های مختلف نظام حکمرانی به ساختارهای موجود در بخش حمل و نقل دریایی به چه صورت است؟
- نواقص و خلأهای ساختاری و کارکردی وضع موجود بخش حمل و نقل دریایی کشور کدام است؟
- نظام حکمرانی بخش حمل و نقل دریایی در سایر کشورهای پیشرو در این حوزه به چه شکل است؟
- سناریوی برتر به منظور رفع خلأها و نواقص نظام حکمرانی فعلی بخش حمل و نقل دریایی کشور کدام است؟

۱- فرایند طراحی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل دریایی

به منظور طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل دریایی مبتنی بر مدل نگاشت نهادی، می‌بایست اقداماتی صورت پذیرد که در شکل ۱۸ این اقدامات اصلی نشان داده شده است.



شکل ۱۸- مراحل اصلی طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل دریایی

در ادامه، خروجی‌های مربوط به هر مرحله از فرایند طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل دریایی ارائه شده است.

۲- تبیین زیربخش‌های حمل و نقل دریایی

همان‌طور که در شکل ۱۸ نشان داده شده است، اولین مرحله در طراحی نظام حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل دریایی، تبیین زیربخش‌های حمل و نقل دریایی است. بخش حمل و نقل دریایی، شامل طیف گسترده‌ای از کارکردها و فعالیت‌ها است که به منظور امکان اتخاذ یک نگاه کل‌نگر و فهم جامع از جوانب مختلف مرتبط با حکمرانی عرصه حمل‌ونقل دریایی و جلوگیری از تحلیل تک‌ساحتی، چارچوبی نیاز است تا این جوانب مختلف را در خود جای داده و امکان تحلیل جامع را فراهم آورد. این چارچوب در واقع منعکس‌کننده کارکردها و فعالیت‌های اصلی است که بخش‌های مختلف سیستم را شکل داده و صنعت برای ادامه حیات خود به آن وابسته است. در صورت ترسیم تصویری جامع از کلیه کارکردها و فعالیت‌های ذیل بخش حمل و نقل دریایی، در مراحل بعدی پروژه با مطالعه قوانین و اساسنامه سازمان‌ها می‌توان به طور دقیق مشخص کرد، در ایران کدام نهاد در هر زیربخش، متولی چه نقشی بوده و این چنین می‌توان به تصویری جامع از وظایف و فعالیت‌هایی

که بر اساس قانون بر عهده بازیگران مختلف این سیستم است، دست یافت. در ادامه، چارچوب استخراج شده برای عرصه حمل و نقل دریایی و اجزای آن و همچنین فرآیند استخراج آن ارائه شده است.

۱-۲ - روش تبیین زیربخش‌های حمل و نقل دریایی

در این گزارش به منظور شناسایی زیربخش‌های اصلی بخش حمل و نقل دریایی، از منابع مختلفی استفاده شده است. روش کلی بدین صورت بوده است که ابتدا اسناد سیاستی یا دارای دلالت سیاستی در حوزه حکمرانی دریایی مورد شناسایی قرار گرفتند و سپس با مطالعه این اسناد، تلاش گردید تا موضوع‌شناسی عرصه حمل و نقل دریایی در اسناد سیاستی صورت پذیرد. بدین منظور، با جست‌وجوی کلیدواژه‌های مرتبط با حمل و نقل دریایی، اسناد مختلفی متشکل از گزارش‌های سیاستی و راهبردی تدوین شده توسط دستگاه‌های مرتبط دولتی، پژوهشکده‌ها و اندیشکده‌های داخلی و همچنین برخی اندیشکده‌های خارجی، قوانین داخلی مهم عرصه دریایی، مصاحبه‌های موجود خبرگان، مقالات علمی و همچنین سایت سازمان‌های مرتبط داخلی و برخی سازمان‌های مرتبط در سایر کشورها مورد بررسی قرار گرفتند. در این بررسی‌ها، موضوعات اصلی فعالیت‌ها و کارویژه‌های صنعت دریایی که در مورد آن‌ها مفهوم‌پردازی، خط‌مشی‌گذاری، مسئله‌شناسی و تحلیل صورت گرفته بود، شناسایی گردید. سپس این موضوعات و مضامین، مورد تحلیل قرار گرفته و دسته‌بندی شدند. نهایتاً این دسته‌بندی به برخی از خبرگان عرصه دریایی ارائه شده و پس از اعمال اصلاحات لازم، شکل ۱۹ به عنوان زیربخش‌های اصلی بخش حمل و نقل دریایی طراحی گردید.



شکل ۱۹- زیربخش‌های حمل و نقل دریایی

همان گونه که در چارچوب مفهومی فوق آمده است، به صورت کلی بخش حمل و نقل دریایی را می توان در دو بخش اصلی زیرساخت و عملیات سیر و حرکت دسته بندی نمود که در ادامه هر کدام به تفکیک معرفی می شوند.

۱-۱-۲- تبیین زیرساخت حمل و نقل دریایی

زیرساخت دارایی های ثابتی است که برای بهره برداری از حمل و نقل دریایی استفاده می شود. در این بخش، شناورها و سازه های فراساحل، تأسیسات و تجهیزات بندری و زیرساخت های بندری مورد بررسی قرار گرفته اند.

۱-۱-۱-۲- شناورها و سازه های فراساحلی

طراحی، ساخت و تعمیر کشتی ها، قایق ها، سازه های فراساحلی و سایر شناورها (اعم از تجاری یا نظامی) توسط معماران دریایی صورت می گیرد. معماری دریایی یا Naval Architecture که در ایران به کشتی سازی مشهور است، یک رشته مهندسی است که در آن به پژوهش های بنیادی و کاربردی، طراحی، توسعه، ارزیابی و محاسبات در تمام مراحل حیات یک وسیله نقلیه دریایی پرداخته می شود. از فعالیت های اصلی این علم می توان به طراحی اولیه شناور، طراحی دقیق، اجرای آزمایش های مختلف روی شناور، ساخت، به آب اندازی، عملیات نگهداری و تعمیر شناور اشاره نمود. کشتی های تجاری شامل نفت کش، شناورهای حمل گاز، فله برها و کانتینربرها؛ کشتی های مسافربری و حمل خودرو؛ ناوهای جنگی شامل ناوشکن ها؛ ناوچه ها و زیردریایی ها و شناورهای زیرآبی، یخ شکن ها، شناورهای چند بدنه، هاورکرافت، هیدروفویلی و بارج ها، شناورهای صیادی و عملیاتی، لنگرانداز و شناورهای چند بدنه، هاورکرافت، هیدروفویلی و بارج ها و قایق های بادبانی تفریحی گونه های مختلفی از شناورها هستند. برخی از شناورها مانند سوپرتانکرها از عظیم ترین و برخی مانند ناوهای هواپیمابر از پیچیده ترین سازه های دریایی ساخته شده به دست بشر هستند.

۱-۱-۲-۲- بنادر و زیرساخت های بندری

برای اینکه امکان پهلوگیری و لنگراندازی شناورها در حوضچه آرامش بندر مهیا باشد، زیرساخت هایی همچون محل پهلوگیری یا اسکله، توقف گاه، لنگرگاه، حوضچه چرخش و دهانه ورودی حوضچه آرامش مورد نیاز است. لازم به ذکر است که حوضچه آرامش به محوطه حفاظت شده بندر اطلاق می شود که شامل محوطه پهلوگیری، حوضچه چرخش و مانور شناورها، محوطه لنگراندازی و پارکینگ شناورها و مسیرهای ورود و خروج و ترافیک عبوری می باشد. توضیح مختصری در خصوص هر یک زیرساخت های مذکور ذیلاً ارائه شده است:

الف- اسکله:

اسکله سازه‌ای دریایی است که به منظور پهلوگیری و مهار کشتی جهت بارگیری و باراندازی کالا ساخته می‌شود. اسکله‌ها معمولاً در درون حوضچه بنادر که مکانی ایمن در برابر برخورد امواج و توفان است، ساخته می‌شوند. مکانی در اسکله که کشتی بتواند در آن پهلو بگیرد پهلوگاه و قرار گرفتن یا قرار دادن کشتی در پهلوگاه را پهلوگیری می‌گویند. اسکله‌ها به دو صورت عمود بر ساحل و موازی با ساحل ساخته می‌شوند. اسکله سبک و اسکله ساحلی از نوع اسکله‌های موازی با ساحل و اسکله‌های کوتاه و بلند از نوع اسکله‌های عمود بر ساحل می‌باشند.

ب- توقفگاه:

از آنجا که حوضچه آرامش محوطه‌ای امن در مقابل هجوم امواج دریایی می‌باشد، لذا می‌توان در داخل آن محل مناسبی جهت توقف طولانی مدت (پارکینگ) شناورها به منظور انجام تعمیرات جزئی، استراحت خدمه، انتظار برای بارگیری و غیره ایجاد نمود. این نواحی که معمولاً در بخش‌های غیر فعال حوضچه آرامش واقع هستند، اصطلاحاً توقفگاه نامیده می‌شوند.

ج- لنگرگاه:

به فضایی از حوضچه آرامش اطلاق می‌گردد که به منظور توقف موقت و یا اضطراری شناورها در نظر گرفته می‌شود. شناورها در این نواحی با استفاده از لنگراندازی و یا به وسیله مهاربندی به بویه‌های از قبل نصب شده، توقف می‌نمایند.

د- حوضچه چرخش:

در محوطه داخلی حوضچه آرامش، در نظر گرفتن محوطه‌ای خاص جهت انجام عملیات دور زدن یا چرخیدن شناورها به گونه‌ای که برای سایر شناورها مشکلی ایجاد ننماید، ضروری است. این محوطه اصطلاحاً حوضچه چرخش نام دارد، که در آن یک شناور می‌تواند با استفاده از لنگر یا به کمک یدک‌کش و یا بدون استفاده از آنها اقدام به انجام مانور لازم بنماید.

ه - دهانه ورودی حوضچه آرامش:

مدخل ورود به حوضچه آرامش است که مشخصات آن شامل عرض، راستا و عمق می‌باشد و بر اساس شرایط هیدرودینامیکی، ابعاد شناور طرح و سایر عوامل مؤثر تعیین می‌گردد.

۲-۱-۱-۳- تأسیسات و تجهیزات بندری

به‌عنوان تأسیسات و تجهیزات می‌توان موارد زیر را برشمرد:

الف- کانال‌های دسترسی

برای حمل مطمئن کالا و مسافر توسط ناوگان کشتیرانی به / از بنادر نیاز به مسیرهای آبی ایمن حوضچه‌های آرامش می‌باشد. آبراهه‌های کشتیرانی به کلیه مسیرها و معابر آبی ساحلی یا درون خشکی اطلاق می‌گردد که به منظور تردد انواع شناورها احداث، بهسازی و یا نگهداری می‌شوند. آبراهه‌های کشتیرانی می‌توانند طبیعی بوده یا از طریق لایروبی به صورت مصنوعی ایجاد شوند. هرگونه معبر و مسیر تردد کشتی را که به صورت مصنوعی و توسط انسان در دریا یا خشکی از طریق حفاری یا لایروبی ایجاد شده باشد، کانال می‌نامند فلذا کانال دسترسی، آبراهه‌ای است که لنگرگاه را به حوضچه محوطه بنادر متصل می‌سازد.

ب- تجهیزات محافظت بندر

سازه‌های محافظ به موج‌شکن، دستک، دیواره ساحلی، دستک هدایت‌کننده، آبگیر، سد تسطیح تراز، پوشش سنگچین، خاکریز، آبشکن و دیواره تاج موج‌شکن‌ها و غیره اطلاق می‌گردد. عملکرد سازه‌های محافظ در بنادر شامل تأمین آرامش بندر، حفظ عمق آب، جلوگیری از فرسایش ساحل، کنترل بالا آمدن سطح آب پشت خاکریز هنگام برکشند (خیزاب) طوفان و سونامی می‌باشد. در سال‌های اخیر این ضرورت به وجود آمده است که سازه‌های محافظ جنبه‌های زیبایی شناختی را نیز رعایت نمایند، به‌گونه‌ای که مردم از تماس با طبیعت دریا و محیط بندر لذت ببرند.

ج- علائم کمک ناوبری و چراغ‌های دریایی

علائم کمک ناوبری و چراغ‌های دریایی، دستگاه یا وسایل خارجی کمک‌کننده به دریانوردان در تعیین و محاسبه موقعیت و یا مسیر دریانوردی و همچنین خطرات و موانع دریایی می‌باشند و شامل فانوس‌های دریایی، بیکن‌ها، سفینه‌های دریایی، بویه‌ها، ریکن‌ها و علائم مخصوص مه می‌شوند. این علائم در نقاط مختلف طول سواحل و در مسیرهای قابل کشتیرانی به عنوان راهنمای آب‌های ایمن قرار داده می‌شوند و دریانوردان را در تعیین نقطه نسبت به خشکی و خطرات ناپیدا کمک می‌نمایند. این علائم به صورتی هستند که قابلیت دیده شدن و یا شنیده شدن را داشته و سیستمی را به وجود می‌آورند که مسیر ایمن را نشان می‌دهند. اشکال و موقعیت آنها معانی مختلفی را پدید می‌آورند و دریانورد قادر است با شناسایی آنها مسیر مستقیم و ایمن را در پیش گرفته و از خطرات احتمالی جلوگیری نماید.

۲-۱-۲- تبیین سیر و حرکت (دریانوردی)

دریانوردی و سیر و حرکت انواع مختلفی را در برمی گیرد که که اقسام مختلف آن بر حسب موضوعات شامل دریانوردی بازرگانی، اکتشافی، صیادی، نظامی، امدادی، تفریحی و گردشگری می باشد که در ادامه تعاریف مربوط به هریک بیان شده است.

۲-۱-۲-۱- دریانوردی بازرگانی

دریانوردی بازرگانی از منظر مسیر و برنامه تردد کشتی ها به دو دسته کشتیرانی ترمپ و لاینر تقسیم می شود. در کشتیرانی ترمپ حرکت کشتی ها بر اساس موقعیت بار صورت می گیرد و در مورد زمان و مکان به طور نامنظم است. زمان در مفهوم فوق به این معنی است که اجازه کننده ممکن است از کشتی در یک دوره زمانی استفاده کند. زمان اجازه می تواند از یک ماه تا شش ماه یا یک سال و حتی بیشتر باشد. مدت زمان دقیق اجازه در قرارداد بین مالک کشتی و اجازه کننده قید می شود و این مدت صرفاً بر اساس نیاز اجازه کننده تعیین می شود. مکان در مفهوم فوق، بیشتر به معنی بنادر بارگیری و تخلیه می باشد. کشتیرانی لاینر نوعی از حمل و نقل دریایی مشابه خطوط هوایی در حمل و نقل هوایی غیر نظامی، خدمات قطارها در حمل و نقل ریلی و خدمات اتوبوس ها در حمل و نقل شهری است. شرکت های کشتیرانی لاینر، خدمات حمل و نقل را با برنامه حرکت ثابت و منظم، بنادر ثابت و مشخص، کشتی های نام برده شده و در بیشتر موارد با قیمت تعیین شده و ثابت ارائه می دهند. سیستم عملیاتی یک شرکت لاینر مدیریت کشتی و مدیریت بار را در بر می گیرد.

۲-۱-۲-۲- دریانوردی اکتشافی

اکتشاف از ذخایر موجود در بستر اقیانوس ها و دریاها با اهداف مختلفی همچون مطالعه ساختارهای زمین شناسی، مطالعات بیولوژیکی، ژئوشیمیایی، اقلیم شناسی دریایی، جامعه شناسی دریایی، مسائل اقتصادی و سیاسی و در نهایت اکتشاف ذخایر معدنی انجام می گیرد.

۲-۱-۲-۳- دریانوردی صیادی

امروزه با توجه به نرخ رشد جمعیت، ضروری است که قسمت عظیمی از کمبود پروتئین را از بخش شیلات تأمین نمود؛ یعنی باید از منابع آبی داخلی و آب های آزاد استفاده مطلوب کرد و به پرورش و صید آبزیان و عمل آوری فرآورده های ماهی پرداخت. شیلات شامل ماهیگیری در حوزه آبی داخلی و ماهیگیری در آب های بین المللی می باشد که بایستی به آن توجه ویژه داشت.

۲-۱-۲-۴- دریانوردی تفریحی و گردشگری

گردشگری دریایی به عنوان یکی از پر مخاطب ترین انواع گردشگری، شامل آن دسته از فعالیت های تفریحی است که در محیط دریا صورت می پذیرد. فعالیت های تفریحی آبی نظیر قایق سواری و ماهیگیری، غواصی،

ورزش‌های آبی موتوری و غیر موتوری، شرکت در تورهای یک روزه، چند روزه و چند هفته‌ای کروزها و کشتی‌های تفریحی، آموزش قایق‌رانی، فعالیت‌های اکوتوریستی و تماشای حیات وحش دریایی، فعالیت‌های اکتشافی و ماجراجویانه نظیر موج سواری، بادسواری، کایاک‌سواری از مهم‌ترین جذابیت‌های گردشگری دریایی هستند.

۲-۱-۲-۵- دریانوردی امداد و نجات

دریانوردی امدادی شامل نجات در دریا، یدک‌کشتی، کشتی شکستگی و راهنمایی می‌باشد و هدف کمک به کشتی‌هایی است که در اوج بحران و خطر قرار گرفته‌اند.

۲-۱-۲-۶- دریانوردی خدمات فراساحلی

هرگونه سیر و حرکتی در دریا که به منظور ارائه خدمات به سازه‌های فراساحل نصب شده در دریا صورت می‌پذیرد، در ذیل این نوع از دریانوردی قرار می‌گیرد.

۳- ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود بخش حمل و نقل دریایی

همان‌طور که در شکل ۱۸ نشان داده شده است، مرحله بعدی در فرایند طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل دریایی، ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود بخش حمل و نقل دریایی در کشور است. در شکل ۲۰، اقدامات اصلی که به منظور انجام این مرحله می‌بایست صورت پذیرد، نشان داده شده است.



شکل ۲۰- مراحل ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود بخش حمل و نقل دریایی

در ادامه، یافته‌های هرکدام از مراحل ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود بخش حمل و نقل دریایی ارائه شده است.

۳-۱- گردآوری قوانین و مقررات مرتبط با حوزه حمل و نقل دریایی و شناسایی بندهای مرتبط با حوزه دریایی

اولین گام در ترسیم نگاشت نهادی مصوب بخش حمل و نقل دریایی، شناسایی قوانین و مقررات مرتبط با حوزه حمل و نقل دریایی و استخراج بندهای مرتبط با حوزه دریایی از بین بندهای قوانین و مقررات شناسایی شده است. در این گزارش، گردآوری قوانین و مقررات مرتبط، در سه گام اصلی صورت پذیرفته است. در گام اول، کلیدواژه‌های مرتبط با حوزه دریایی شناسایی شده است. در این مرحله تلاش گردیده تا انتخاب کلیدواژه‌ها به گونه‌ای صورت پذیرد که با جستجوی آنها بتوان تمامی قوانین و مقررات مرتبط با حوزه دریایی را استخراج نمود. در جدول ۲۴، کلیدواژه‌های مورد استفاده در این مرحله آورده شده است.

جدول ۲۴- کلیدواژه‌های مورد استفاده در احصاء قوانین و مقررات مرتبط با حوزه حمل و نقل دریایی

کلید واژه‌های مرتبط با حوزه حمل و نقل دریایی
کشتی/ شناور

کلید واژه‌های مرتبط با حوزه حمل و نقل دریایی
دریایی
کشتیرانی/ دریانوردی
حمل و نقل
بندر
زیرساخت
مسافری
باری
صیادی

در گام دوم، کلیدواژه‌های ذکر شده در جدول ۲۴، در بستر "لوح جامع قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری"، جستجو شده تا قوانین و مقررات مرتبط با حوزه حمل و نقل دریایی شناسایی گردد. قوانین و مقررات بررسی شده در این بخش را به صورت کلی می‌توان در پنج دسته قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، قوانین برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی، سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری، اساسنامه سازمان‌های مرتبط و مقررات مرتبط با حوزه حمل و نقل دریایی تقسیم‌بندی نمود. بازه زمانی مورد بررسی نیز سال‌های بین ۱۳۱۴ تا ۱۴۰۱ می‌باشد. با توجه به تنوع کلیدواژه‌های انتخاب شده، در این مرحله، قوانین و مقررات زیادی استخراج گردیدند که لزوماً تمامی آنها به طور مستقیم با حوزه حمل و نقل دریایی مرتبط نبودند؛ لذا در این گام، قوانین و مقررات منسوخ، مواردی که با حوزه حمل و نقل دریایی ارتباط مستقیمی نداشتند یا مواردی که در آنها نقشی در حوزه حمل و نقل دریایی به بازیگری تخصیص داده نشده بود، نظیر موافقتنامه و معاهده‌های بین‌المللی و قوانین بودجه، از بین قوانین و مقررات حذف گردیدند. در جدول ذیل لیست قوانین و مقررات مرتبط با حوزه دریایی که در انتهای این مرحله بدست آمد، آورده شده است.

جدول ۲۵- قوانین و مقررات استخراج شده مرتبط با حوزه حمل و نقل دریایی

ردیف	نام قانون/مقرره	سال تصویب
۱	برنامه چهارم توسعه	۱۳۸۳
۲	برنامه پنجم توسعه	۱۳۸۹
۳	قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم	۱۳۸۶
۴	قانون دریایی	۱۳۴۳
۵	قانون اصلاح قانون دریایی ایران	۱۳۹۱
۶	قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی	۱۳۸۷
۷	قانون راجع به اجازه تأسیس سازمان بنادر و کشتیرانی	۱۳۳۹

ردیف	نام قانون/مقرره	سال تصویب
۸	قانون الحاق یک تبصره به بند (۲۲) ماده (۳) آئین نامه سازمان بنادر و دریانوردی مصوب ۱۳۴۸	۱۳۸۷
۹	قانون امور گمرکی	۱۳۹۰
۱۰	قانون تسریع در امر تخلیه و بارگیری کشتی‌ها در بنادر	۱۳۹۵
۱۱	قانون حفاظت دریا و رودخانه های مرزی از آلودگی با مواد نفتی	۱۳۵۴
۱۲	طرح ملی آمادگی، مقابله و همکاری در برابر آلودگی های نفتی و مواد خطرناک و سمی در دریا و رودخانه های قابل کشتیرانی	۱۴۰۰
۱۳	قانون حفاظت و بهره برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۷۴
۱۴	قانون معادن	۱۳۳۶
۱۵	طرح ملی جستجو و نجات دریایی	۱۳۷۳
۱۶	قانون اراضی مستحدث و ساحلی	۱۳۵۴
۱۷	قانون توزیع عادلانه آب	۱۳۶۱
۱۸	قانون تضمین وامهای دریافتی شرکتهای کشتیرانی ایرانی	۱۳۵۳
۱۹	قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی	۱۳۸۴
۲۰	آیین نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۸۳
۲۱	مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در مورد آیین نامه اجرایی مربوط به چگونگی استفاده عموم از امکانات اقامتی موجود در خارج از حریم شصت متر ساحل دریا	۱۳۸۷
۲۲	آیین نامه اجرایی ماده (۱۸۲) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران	۱۳۹۰
۲۳	آیین نامه اجرایی جزء (۱) بند (الف) ماده (۱۸۷) و بند (الف) ماده (۱۹۱) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران	۱۳۹۲
۲۴	آئین نامه اجرائی قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۸۶
۲۵	آیین نامه احداث و استفاده از تاسیسات در فلات قاره و منطقه انحصاری اقتصادی ایران در خلیج فارس و دریای عمان	۱۳۷۵
۲۶	آیین نامه نحوه انجام پژوهش ها و تحقیقات علمی در مناطق دریایی جمهوری اسلامی ایران در خلیج فارس و دریای عمان	۱۳۷۷
۲۷	آیین نامه اجرایی تبصره ۳ ماده ۳ قانون حفاظت از دریاها و رودخانه های قابل کشتیرانی در برابر آلودگی نفتی، ۱۳۸۹ «دفتر ثبت نفت»	۱۳۹۳
۲۸	آیین نامه تفکیک وظایف ناشی از قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به مقاوله نامه کار دریایی مصوب سازمان بین المللی کار	۱۳۹۴
۲۹	پیش نویس آیین نامه اجرایی ایجاد و فعالیت بنادر خشک در کشور	۱۳۹۳
۳۰	آیین نامه ثبت انتقالات و معاملات کشتی ها	۱۳۴۴
۳۱	آیین نامه ثبت کشتیها و شناورها	۱۳۴۴
۳۲	اصلاح ماده ۱۷ آیین نامه ثبت کشتیها و شناورها	۱۳۶۷

پس از استخراج و گردآوری قوانین و مقررات مرتبط با حمل و نقل دریایی، گام بعدی این است که از بین مواد متنوع این قوانین و مقررات، ماده‌هایی که نقشی را برعهده نهادهای مختلف در حوزه حمل و نقل دریایی گذاشته

است، شناسایی گردد. در این گام، به منظور استخراج بندهای مرتبط، تمامی مواد قوانین و مقررات مرتبط با حوزه دریایی به طور کامل مطالعه گردید. با توجه به اینکه هر ماده ممکن است از چندین بند قانونی تشکیل شده باشد که در بندهای متفاوت، نقش‌های متفاوتی را به سازمان‌های مختلف تخصیص داده باشد، جهت تدقیق در شناسایی نقش‌ها، پس از شناسایی مواد مرتبط در قوانین و مقررات، هر ماده قانونی به بندهای قانونی و هر بند قانونی به حکم قانونی تجزیه می‌گردد تا قرائت دقیق‌تری از مواد قوانین و مقررات صورت گیرد. حکم قانونی، هر گزاره‌ای است که دربرگیرنده یک نقش برای هر بازیگر این عرصه باشد. گاه نیز قانونگذار ماده را به اجزائی تقسیم می‌کند که معمولاً با حروف ابجد یا اعداد مشخص شده‌اند که به آن اجزاء، بند قانونی اطلاق می‌گردد.

۲-۳- تعیین نقش بازیگران مختلف در زیربخش‌های حمل و نقل دریایی

مطابق مراحل اصلی ترسیم نگاشت نهادی مصوب که در شکل ۱۸ نشان داده است، گام بعدی پس از استخراج بندهای قانونی مرتبط با بخش حمل و نقل دریایی، تعیین نقش‌های سازمان‌های مختلف در زیربخش‌های مختلف حمل و نقل دریایی است. در این مرحله، تمامی بندهای قوانین و مقررات که در بخش قبل به عنوان بندهای مرتبط با حوزه حمل و نقل دریایی شناسایی گردیدند، بار دیگر مطالعه شده و در هر بند سه موضوع مشخص می‌گردد؛ اول اینکه در بند مورد بررسی، به کدام سازمان‌ها نقشی واگذار شده است. دوم اینکه به سازمان‌های مذکور در بند قانون یا مقررات، ایفای کدام یک از نقش‌ها و زیرنقش‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و ارائه خدمات تخصیص داده شده است. سومین موضوعی که در هر بند مورد بررسی می‌بایست مشخص گردد این است که سازمان‌های مذکور، در کدام یک از زیربخش‌های حمل و نقل دریایی (زیرساخت حمل‌ونقل دریایی و دریانوردی) موظف به ایفای نقش شده‌اند. با توجه به موارد ذکر شده، در جدول ۲۶ نمونه‌ای از تعیین نقش بندهای مرتبط با حوزه حمل و نقل دریایی ارائه شده است.

جدول ۲۶- نمونه‌ای از تعیین نقش بازیگران مختلف در زیربخش‌های حمل و نقل دریایی

نام قانون	شرح قانون	سازمان متولی در قانون	نقش	کارکرد
قانون معادن (ماده ۶)	اکتشاف ذخائر معدنی، منوط به صدور پروانه اکتشاف توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت می‌باشد.	وزارت صنعت، معدن و تجارت	تنظیم‌گری (صدور مجوز)	دریانوردی اکتشافی
قانون حفاظت دریا و رودخانه	سازمان حفاظت محیط زیست موظف است براساس معاهدات بین‌المللی و ضوابط و مقررات	سازمان حفاظت محیط زیست	تنظیم‌گری (مقرره‌گذاری)	

نام قانون	شرح قانون	سازمان متولی در قانون	نقش	کارکرد
های مرزی ازآلودگی با مواد نفتی (ماده ۵)	ملی، استانداردهای زیست محیطی مورد نیاز برای امکانات و تاسیسات مذکور در این ماده را تهیه و ابلاغ نموده و با همکاری سازمان بنادر و دریانوردی بر اجرا آن نظارت نماید.	سازمان بنادر و دریانوردی	تنظیم‌گری (رصد و بازرسی)	زیرساخت حمل و نقل دریایی و دریانوردی
قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی (ماده ۹)	نظر به گستردگی صنایع و امور مختلف دریایی کشور در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مختلف و به منظور تمرکز سیاستگذاری و ایجاد هماهنگی الزم در جهت بهره‌گیری کامل از ظرفیت‌های کشور در این بخش، شورای عالی صنایع دریایی کشور به ریاست رئیس جمهور (و در غیاب وی معاون اول رئیس جمهور) و عضویت وزراء صنایع و معادن به عنوان دبیر شورا، نفت، امور اقتصادی و دارایی، راه و ترابری، بازرگانی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، جهاد کشاورزی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و رئیس سازمان حفاظت محیط زیست کشور تشکیل می‌شود. تصمیمات شورای عالی صنایع دریایی کشور پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجراء خواهد بود.	شورای عالی صنایع دریایی	سیاست‌گذار	زیرساخت حمل و نقل دریایی و دریانوردی

۳-۳ - ترسیم نگاشت نهادی مصوب بخش حمل و نقل دریایی

مطابق مراحل اصلی ترسیم نگاشت نهادی مصوب که در شکل ۱۸ نشان داده است، گام بعدی پس از تعیین نقش بازیگران مختلف در زیربخش‌های حمل و نقل دریایی، ترسیم نگاشت نهادی مصوب حمل و نقل دریایی است. پس از آن که مطابق جدول ۲۶، نقش نهادهای مختلف در زیربخش‌های حمل و نقل دریایی مشخص گردید، ماتریس نگاشت نهادی مصوب حمل و نقل دریایی به ازای نقش‌های مختلف سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و ارائه خدمات ترسیم می‌گردد.

۳-۳-۱ - نگاشت نهادی مصوب نقش سیاست‌گذاری بخش حمل و نقل دریایی

همان‌طور که در بخش چارچوب مفهومی اجرای طرح به تفصیل شرح داده شد، نقش سیاست‌گذاری یکی از نقش‌های اصلی نظام حکمرانی است که شامل زیرنقش‌های دیده‌بانی، تعیین اهداف و جهت‌گیری‌های کلان، طراحی نظام و تعیین نقش بازیگران و ارزیابی می‌گردد. در این بخش از گزارش، نگاشت نهادی مصوب نقش سیاست‌گذاری بخش حمل و نقل دریایی ترسیم شده است. با توجه به نتایج به دست آمده از بخش قبل، بازیگرانی که نقش سیاست‌گذاری در نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی ایفا می‌نمایند مشخص شده و مطابق جدول ۲۷، اسامی این بازیگران در خانه‌های جدول در تقاطع زیربخشی که در آن، یکی از زیرنقش‌های سیاست‌گذاری را ایفا می‌نمایند، درج می‌گردد.

جدول ۲۷- نگاشت نهادی مصوب سیاست‌گذاری حمل و نقل دریایی

بخش‌ها	تأمین، توسعه، بهسازی و نوسازی زیرساخت حمل‌ونقل دریایی											
	بنادر بازرگانی	بنادر صیادی	بنادر نفت و گاز	بنادر گردشگری	بنادر آزاد	شناورها و سازه‌های فراساحل	بازرگانی	تحقیقاتی-اکتشافی	صیادی	تفریحی-گردشگری	امداد و نجات	خدمات فراساحلی
سیاست‌گذاری												
دیدهبانی / آینده‌نگری	مرکز توسعه و سیاست های راهبردی وزارت راه و شهرسازی وزارت راه و شهرسازی (بررسی نیازمندی‌های ترابری کشور و تعیین اولویت‌های اجرایی آنها، بررسی نیازمندی‌ها و شناسائی مجموع قدرت و ظرفیت ترابری کشور) / وزارت راه و شهرسازی (ایجاد بانک جامع حمل‌ونقل کشور) ^{۱۶۳}											
تعیین اهداف و اولویت‌های کلان	هیئت وزیران (تصویب طرح جامع حمل و نقل کشور) ^{۱۶۴}											
	مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، هیئت وزیران، سازمان برنامه و بودجه											
	شورای عالی صنایع دریایی (سیاست‌گذاری و ایجاد هماهنگی لازم در جهت بهره‌گیری کامل از ظرفیت‌های کشور در بخش صنایع و امور دریایی، تصویب سند راهبردی و نقشه راه و برنامه عملیاتی و نظام نوآوری بخشی صنایع دریایی کشور و ارائه آن به مراجع ذیربط در صورت لزوم) وزارت کشور و شورای عالی امنیت ملی (تهیه و تصویب طرح جامع امنیت پایدار مناطق مرزی)^{۱۶۵} / دولت (لحاظ‌کردن سیاست‌های دریایی در برنامه‌ریزی آمایش سرزمین)^{۱۶۶}، (سیاست‌گذاری یکپارچه امور دریایی و تقسیم کار ملی و مدیریت چابک و کارآمد دریا به منظور بهره‌گیری حداکثری از ظرفیت‌های دریا، برای احراز جایگاه شایسته جهانی و رتبه اول در منطقه، تدوین طرح جامع توسعه دریامحور با پهنه‌بندی دریا، کرانه و پس کرانه و تعیین سهم و جغرافیای جمعیت، تجارت، صنعت، کشاورزی و گردشگری، خصوصاً در سواحل و جزایر جنوب و بالاخص سواحل مکران با تأکید بر هویت ایرانی)^{۱۶۷} / شورای آمایش سرزمین (تدوین، تصویب و نظارت بر استقرار «نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمینی» و تنظیم روابط ارکان اصلی آن و بررسی و تصویب برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی)^{۱۶۸} / کارگروه ملی محیط زیست (تنظیم سیاست‌های کلان جهت مدیریت بهینه زیست‌بوم‌های حساس و شکننده در چارچوب برنامه و پیشنهاد آن به شورای عالی محیط زیست برای تصویب)^{۱۶۹} / کارگروه مقابله با آلودگی نفتی (تصویب طرح‌های احتیاطی ملی و استانی مقابله با آلودگی نفتی)^{۱۷۰}											
	دولت (تدوین، اجرا و نظارت بر طرح جامع ساماندهی سواحل دریای خزر) ^{۱۷۱}					دولت (تهیه سازوکارهای لازم برای	وزارت صمت (سیاست‌گذاری	وزارت گردشگری و سازمان حفاظت				

^{۱۶۳} برنامه پنجم (بند و ماده ۱۶۳)

^{۱۶۴} قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور (ماده ۳۰- بند ج -۲)

^{۱۶۵} برنامه پنجم توسعه (ماده ۲۰۳)

^{۱۶۶} قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (تبصره ۴ ماده ۳۲)

^{۱۶۷} سیاست‌های کلی توسعه دریامحور

^{۱۶۸} آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۸۲) قانون برنامه پنجم (ماده ۴)

^{۱۶۹} آیین نامه اجرایی جزء (۱) بند (الف) ماده (۱۸۷) و بند (الف) ماده (۱۹۱) قانون برنامه پنجم (ماده ۳)

^{۱۷۰} طرح (سامانه) ملی آمادگی، مقابله و همکاری در برابر آلودگی نفتی در دریا و رودخانه های قابل کشتیرانی (ماده ۳)

^{۱۷۱} برنامه چهارم توسعه (ماده ۶۳)

بخش‌ها	تامین، توسعه، بهسازی و نوسازی زیرساخت حمل‌ونقل دریایی						سیر و حرکت (دریانوردی)			
	بنادر بازرگانی	بنادر صیادی	بنادر نفت و گاز	بنادر گردشگری	بنادر آزاد	شناورها و سازه‌های فراساحل	بازرگانی	تحقیقاتی-اکتشافی	صیادی	تفریحی-گردشگری
	خدمات فراساحلی	امداد و نجات	خدمات فراساحلی	امداد و نجات	خدمات فراساحلی	امداد و نجات	خدمات فراساحلی	امداد و نجات	خدمات فراساحلی	امداد و نجات
سیاست‌گذاری	دولت (تدوین و اجرای برنامه مدیریت یکپارچه زیست بومی و برنامه عملیاتی حفاظت و بهره‌برداری پایدار از تنوع زیستی زیست بوم‌های حساس و شکننده کشور) ^{۱۷۲} وزارت راه و شهرسازی (تهیه طرح جامع ساماندهی سواحل کشور) ^{۱۷۳} شورای عالی شهرسازی و معماری (تایید و تصویب طرح جامع ساماندهی سواحل کشور) ^{۱۷۴}						تحقق افزایش حجم عبور (ترانزیت) خارجی کالا ^{۱۷۵} ،	اجرایی و هماهنگی در مورد مواد معدنی دریایی ^{۱۷۶}	محیط زیست (تهیه طرح ساماندهی گردشگری سواحل شمالی و جنوبی) ^{۱۷۷}	
			وزارت نفت (تهیه برنامه جامع صیانتی و ازدیاد برداشت از مخازن هیدروکربوری) ^{۱۷۸}	وزارت کشور (ساماندهی سواحل و اجرای طرح‌های بهسازی و شنا) ^{۱۷۹} وزارت گردشگری (تهیه برنامه‌های توسعه گردشگری در مناطق ساحلی کشور) ^{۱۸۰}			دولت (همکاری با دولت‌های حوزه دریای خزر در زمینه‌های مبارزه با تروریسم، جرایم سازمان‌یافته، قاچاق و پولشویی، تامین امنیت کشتیرانی، مبارزه با صیر غیرقانونی و تامین امنیت دریانوردی) ^{۱۸۱} وزارت امور خارجه، وزارت کشور، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، وزارت راه و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان حفاظت محیط زیست و ستاد مبارزه با مواد مخدر (مشارکت در اجرای موافقت‌نامه همکاری دریای خزر)			

^{۱۷۲} برنامه پنجم توسعه (ماده ۱۸۷)

^{۱۷۳} آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون برنامه چهارم (ماده ۲)

^{۱۷۴} آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون برنامه چهارم (ماده ۳)

^{۱۷۵} برنامه پنجم توسعه (بند ز ماده ۱۶۳)

^{۱۷۶} قانون معادن (ماده ۴)

^{۱۷۷} برنامه ششم توسعه (بند ب ماده ۱۰۰)

^{۱۷۸} برنامه پنجم توسعه (ماده ۱۳۰)

^{۱۷۹} برنامه پنجم توسعه (ماده ۱۸۷)

^{۱۸۰} آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون برنامه چهارم (بند د ماده ۲)

^{۱۸۱} قانون موافقت‌نامه مربوط به همکاری در زمینه امنیت در دریای خزر (بند ۱ ماده ۲)

بخش‌ها	تأمین، توسعه، بهسازی و نوسازی زیرساخت حمل‌ونقل دریایی											سیر و حرکت (دریانوردی)				
	بنادر بازرگانی	بنادر صیادی	بنادر نفت و گاز	بنادر گردشگری	بنادر آزاد	شناورها و سازه‌های فراساحل	بازرگانی	تحقیقاتی-اکتشافی	صیادی	تفریحی-گردشگری	امداد و نجات	خدمات فراساحلی				
سیاست‌گذاری																
طراحی نظام و تعیین نقش بازیگران	شورای عالی اداری / سازمان اداری و استخدامی / مجلس شورای اسلامی															
ارزیابی	دیوان محاسبات کشور، مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور															

۲-۳-۳ - نگاشت نهادی مصوب تنظیم‌گری بخش حمل و نقل دریایی

همان‌طور که در بخش چارچوب مفهومی اجرای طرح به تفصیل شرح داده شد، نقش تنظیم‌گری یکی از نقش‌های اصلی نظام حکمرانی است که شامل زیرنقش‌های مقررہ‌گذاری، رصد و بازرسی، اعمال مقررات، اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی، حل دعاوی و اعمال مجازات می‌گردد. در این بخش از گزارش، نگاشت نهادی مصوب نقش تنظیم‌گری بخش حمل و نقل دریایی ترسیم شده است. با توجه به نتایج به دست آمده از بخش قبل، بازیگرانی که نقش تنظیم‌گری در نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی ایفا می‌نمایند مشخص شده و مطابق جدول ۲۸، اسامی این بازیگران در خانه‌های جدول، در تقاطع زیربخشی که در آن، یکی از زیرنقش‌های تنظیم‌گری را ایفا می‌نمایند، درج گردیده است.

جدول ۲۸- نگاهت نهادی مصوب تنظیم‌گری حمل و نقل دریایی

زیربخش‌ها	تأمین، توسعه، بهسازی و نوسازی زیرساخت حمل‌ونقل دریایی											سیر و حرکت (دریانوردی)	
	بنادر بازرگانی	بنادر صیادی	بنادر نفت و گاز	بنادر گردشگری	بنادر آزاد	شناورها و سازه‌های فراساحل	بازرگانی	تحقیقاتی-اکتشافی	صیادی	تفریحی-گردشگری	امداد و نجات	خدمات فراساحلی	
تنظیم‌گری	شورای عالی سازمان بنادر و دریانوردی و شورای اقتصاد (تدوین نظام تعرفه‌گذاری خدمات دریایی و بندری) ^{۱۸۲}												
	سازمان بنادر و دریانوردی (تعیین و ابلاغ تعرفه حقوق، عوارض و هزینه‌های خدمات بندری و دریایی) ^{۱۸۳} ، (تهیه و تنظیم و اجرای مقررات بندری و دریایی و کشتیرانی بازرگانی) ^{۱۸۴}												
	شورای عالی هماهنگی ترابری کشور (بررسی و اظهار نظر در مورد پیشنهادهای مربوط به سیاست نرخ گذاری و خدمات ترابری) / ستاد تنظیم بازار / شورای رقابت												
	سازمان بنادر و دریانوردی ((اداره تاسیسات لازم جهت دریافت آب توازن و فضولات نفتی از نفت‌کش‌ها، شناورها) ^{۱۸۵} ، (بازنگری تعرفه‌های مربوط به استفاده از تجهیزات مقابله با آلودگی) ^{۱۸۶}												
	سازمان حفاظت محیط زیست ((تعیین استانداردها و ضوابط مربوط به جلوگیری از آلودگی و تخریب سواحل ناشی از فعالیتهای گردشگری دریانوردی، بندری، احداث و بهره‌برداری از سازه‌های دریایی) ^{۱۸۷} (تهیه و ابلاغ استانداردهای زیست‌محیطی مورد نیاز برای امکانات و تاسیسات دریافت آب توازن و فضولات نفتی از نفت‌کش‌ها، کشتی‌ها و شناورها) ^{۱۸۸} ، (تدوین استانداردهای زیست‌محیطی مقابله با آلودگی‌های نفتی، تعیین موقعیت جغرافیایی، تنظیم نقشه‌های مورد نیاز و تشریح شرایط زیستی مناطق حساس و آسیب‌پذیر و ایجاد شبکه دریافت و توزیع اطلاعات زیست‌محیطی در منطقه تحت پوشش طرح احتیاط ملی، تدوین و اعلام شاخص‌های زیست‌محیطی مربوط در چارچوب اجرای طرح احتیاط ملی) ^{۱۸۹} ، (تعیین و تصویب شاخص‌های حساسیت و شکنندگی زیست‌بوم‌ها) ^{۱۹۰} / هیئت وزیران (تعیین جریمه‌های نقدی آلودگی دریا و رودخانه‌ها) ^{۱۹۱} / وزارت جهاد کشاورزی (ارائه معیارهای تعیین حریم دریا) ^{۱۹۲}												
مقررات‌گذاری (تدوین ضوابط، وضع تعرفه و...)	سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری (شناسایی و نقشه‌برداری حریم و اراضی ساحلی کشور، تعیین حق‌الارض و بهای عرصه و اعیان و میزان اجاره‌بها و ارزیابی عوض و معوض) ^{۱۹۳}						دولت / سازمان بنادر و دریانوردی (یکسان‌سازی تعاریف و اصطلاحات قانونی کنوانسیون‌های بین‌المللی که ایران عضو آنها است، تأمین ایمنی با بیمه‌های دریایی و امداد و نجات در دریا، حفاظت از محیط زیست و تعیین حریم‌ها و پهنه‌بندی						

^{۱۸۲} برنامه پنجم توسعه (ماده ۱۶۵)^{۱۸۳} قانون تسریع در امر تخلیه و بارگیری کشتی‌ها در بنادر (ماده واحده)^{۱۸۴} قانون تشکیل سازمان بنادر و دریانوردی^{۱۸۵} قانون حفاظت دریا و رودخانه های مرزی ازآلودگی با مواد نفتی (ماده ۵)^{۱۸۶} طرح (سامانه) ملی آمادگی، مقابله و همکاری در برابر آلودگی نفتی در دریا و رودخانه های قابل کشتیرانی^{۱۸۷} آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون برنامه چهارم توسعه (ماده ۲)^{۱۸۸} قانون حفاظت دریا و رودخانه های مرزی ازآلودگی با مواد نفتی (ماده ۵)^{۱۸۹} طرح (سامانه) ملی آمادگی، مقابله و همکاری در برابر آلودگی نفتی در دریا و رودخانه های قابل کشتیرانی^{۱۹۰} آیین نامه اجرایی جزء (۱) بند (الف) ماده (۱۸۷) و بند (الف) ماده (۱۹۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (ماده ۳)^{۱۹۱} قانون حفاظت دریا و رودخانه های مرزی ازآلودگی با مواد نفتی (ماده ۲۰)^{۱۹۲} آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون برنامه چهارم توسعه (ماده ۲)^{۱۹۳} قانون اراضی مستحدثت و ساحلی (ماده ۲ و ماده ۱۲)

زیربخش‌ها	تامین، توسعه، بهسازی و نوسازی زیرساخت حمل‌ونقل دریایی					سیر و حرکت (دریانوردی)						
	بنادر بازرگانی	بنادر صیادی	بنادر نفت و گاز	بنادر گردشگری	بنادر آزاد	شناورها و سازه‌های فراساحل	بازرگانی	تحقیقاتی-اکتشافی	صیادی	تفریحی-گردشگری	امداد و نجات	خدمات فراساحلی
تنظیم‌گری	وزارت راه و شهرسازی ((ایجاد سازوکارهای لازم برای رقابتی‌نمودن تعرفه‌های بندری در مقایسه با بنادر منطقه، اصلاح نظام تعرفه‌گذاری خدمات بندری کشتی‌های تحت پرچم ایران) ^{۱۹۴} (تهیه ضوابط کاربری اراضی و مقررات ساخت و ساز در اراضی ساحلی) ^{۱۹۵} وزارت کشور (تدوین سازوکارها و راهکارهای اجرایی آزادسازی کامل حریم قانونی سواحل) ^{۱۹۶}					نواحی ساحلی و آبهای داخلی و بین‌المللی) ^{۱۹۷} / سازمان بین‌المللی دریانوردی (IMO) / دولت (تدوین و بکارگیری استانداردهای حمل و نقل با استانداردهای جهانی) ^{۱۹۸} سازمان بنادر و دریانوردی ((بررسی طرح موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی مربوط به امور بنادر و کشتیرانی و دریانوردی بازرگانی جهت تقدیم به مراجع مربوط، عضویت در سازمان‌های بین‌المللی مربوط به بنادر و کشتیرانی) ^{۱۹۹} ، (تصویب طرح‌های جداسازی ترافیک) ^{۲۰۰} وزارت کار (تهیه پیش‌نویس لوایح قانونی و ضوابط اجرایی لازم برای الحاق ایران به مقاوله‌نامه کار دریایی) ^{۲۰۱} وزارت بهداشت (تدوین دستورالعمل‌ها و ضوابط بهداشتی نیروی کار شاغل در بخش دریایی) ^{۲۰۲}						
	سازمان بنادر و دریانوردی (اداره امور بندری و امور دریایی بازرگانی کشور، تعیین نحوه استفاده و نرخ بهره‌برداری از تأسیسات و تجهیزات، تهیه و تنظیم و اجرای مقررات بندری و دریایی و	وزارت جهاد کشاورزی (تعیین ضوابط و استانداردهای مرتبط با فعالیتهای صید و صیادی، آبی	سازمان بنادر و دریانوردی (تصویب طرح‌های احتیاطی ملی و استانی مقابله با	وزارت گردشگری (تهیه آیین‌نامه اجرایی مربوط به چگونگی بهره‌برداری عموم مردم از امکانات اقامتی دولتی	سازمان بنادر و دریانوردی (تعیین منطقه آزاد در صورت لزوم و تهیه مقررات و شرایط	صندوق توسعه صنایع دریایی (تعیین میزان تعرفه ترجیحی پرداختی به سازندگان داخلی برنده مناقصه بین‌المللی) ^{۲۱۳}	سازمان بنادر و دریانوردی (تهیه و تنظیم و اجرای مقررات بندری و دریایی و کشتیرانی بازرگانی طبق قوانین مربوط، تنظیم امور		وزارت جهاد کشاورزی (تعیین ضوابط و استانداردهای مرتبط با فعالیتهای صید و صیادی، آبی		وزارت نفت و وزارت راه (تهیه آیین‌نامه اجرایی سوخت شناورها) ^{۲۲۰}	

^{۱۹۴} سند تحول دولت مردمی (مبحث سوم فصل چهارم)

^{۱۹۵} آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون برنامه چهارم توسعه (ماده ۲)

^{۱۹۶} آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون برنامه چهارم توسعه (ماده ۴)

^{۱۹۷} برنامه چهارم توسعه (ماده ۳۴)

^{۱۹۸} برنامه چهارم توسعه (ماده ۲۸)

^{۱۹۹} قانون تشکیل سازمان بنادر و دریانوردی

^{۲۰۰} قانون تصویب مقررات بین‌المللی جلوگیری از تصادم در دریا (بند ت)

^{۲۰۱} قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به مقاوله‌نامه کار دریایی مصوب سازمان بین‌المللی کار (ماده ۱)

^{۲۰۲} قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به مقاوله‌نامه کار دریایی مصوب سازمان بین‌المللی کار (ماده ۲)

^{۲۱۳} اساسنامه صندوق توسعه صنایع دریایی (ماده ۸)

^{۲۲۰} برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور (ماده ۸)

زیربخش‌ها	تأمین، توسعه، بهسازی و نوسازی زیرساخت حمل‌ونقل دریایی											سیر و حرکت (دریانوردی)			
	بنادر بازرگانی	بنادر صیادی	بنادر نفت و گاز	بنادر گردشگری	بنادر آزاد	شناورها و سازه‌های فراساحل	بازرگانی	تحقیقاتی-اکتشافی	صیادی	تفریحی-گردشگری	امداد و نجات	خدمات فراساحلی			
	کشتیرانی بازرگانی، اهتمام در پایین آوردن نرخ کرایه حمل کالا به بنادر ایران با تجهیزات بنادر و تسریع در امر تخلیه و بارگیری و از بین بردن مدت انتظار نوبت کشتیها) ^{۲۰۳} وزارت صمت (تعیین اولویت‌های صنعتی به‌منظور ایجاد قطب‌های صنعت دریایی) ^{۲۰۴}	اسکله‌های صیادی) ^{۲۰۵} سازمان شیلات (تعیین تعرفه بنادر صیادی) ^{۲۰۶}	آلودگی نفتی) ^{۲۰۷}	موجود در خارج از شصت متر حریم ساحل) ^{۲۰۸} سازمان بنادر و دریانوردی (واگذاری حق بهره‌برداری و مدیریت بنادر کوچک و محلی و اعطای مجوز احداث بنادر کوچک جدید) ^{۲۰۹}	استفاده از آن) ^{۲۱۲}	شناورها و سازه‌های فراساحل وزارت صمت (تدوین استاندارد ملی بهره‌وری یاردهای کشتی‌سازی و دستورالعمل‌های مربوطه) ^{۲۱۴} (اهرم‌سازی تقاضای نهادها جهت شکل‌گیری کسب‌وکارهای کارگزار خدمات دریایی) ^{۲۱۵}	مربوط به راهنمایی کشتی‌ها) ^{۲۱۷}		پروری، اسکله‌های صیادی) ^{۲۱۸} سازمان شیلات (تعیین مناطق حساس شیلاتی، صیدگاه‌های دریایی و بنادر صیادی و آبی‌پروری در مناطق تحت پوشش طرح ملی) ^{۲۱۹}						

^{۲۰۳} قانون تشکیل سازمان بنادر و دریانوردی

^{۲۰۴} برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور (ماده ۹)

^{۲۰۵} آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون برنامه چهارم توسعه (ماده ۲)

^{۲۰۶} طرح (سامانه) ملی آمادگی، مقابله و همکاری در برابر آلودگی نفتی در دریا و رودخانه‌های قابل کشتیرانی

^{۲۰۷} طرح (سامانه) ملی آمادگی، مقابله و همکاری در برابر آلودگی نفتی در دریا و رودخانه‌های قابل کشتیرانی

^{۲۰۸} آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون برنامه چهارم توسعه (ماده ۵)

^{۲۰۹} برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور (ماده ۳۴)

^{۲۱۲} قانون تشکیل سازمان بنادر و دریانوردی

^{۲۱۴} سند تحول دولت مردمی (مبحث سوم فصل چهارم)

^{۲۱۵} برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور (ماده ۱۱)

^{۲۱۷} قانون تشکیل سازمان بنادر و دریانوردی

^{۲۱۸} آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون برنامه چهارم توسعه (ماده ۲)

^{۲۱۹} طرح (سامانه) ملی آمادگی، مقابله و همکاری در برابر آلودگی نفتی در دریا و رودخانه‌های قابل کشتیرانی

سیر و حرکت (دریانوردی)						تأمین، توسعه، بهسازی و نوسازی زیرساخت حمل و نقل دریایی						زیربخش‌ها تنظیم‌گری
خدمات فراساحلی	امداد و نجات	تفریحی- گردشگری	صیادی	تحقیقاتی-اکتشافی	بازرگانی	شناورها و سازه‌های فراساحل	بنادر آزاد	بنادر گردشگری	بنادر نفت و گاز	بنادر صیادی	بنادر بازرگانی	
						وزارت صمت، وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت حقوقی ریاست جمهوری (بازنگری تعرفه‌های مالیاتی، بیمه‌ای و خدمات یاردها بر اساس شاخص بهره‌وری یارد با پیشنهاد قوانین لازم سازمان بنادر و دریانوردی (تدوین شاخص‌های فرسودگی شناورها) ^{۲۱۶}		وزارت جهاد کشاورزی، راه و گردشگری (تدوین دستورالعمل واگذاری عرصه‌ها و اسکله‌ها به بخش خصوصی) ^{۲۱۰} وزارت گردشگری، صمت و اقتصاد (حمایت از ساخت داخل یا صدور مجوز واردات تجهیزات توسعه گردشگری ساحلی و دریا) ^{۲۱۱}				

^{۲۱۰} برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور (ماده ۳۸)^{۲۱۱} برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور (ماده ۴۰)^{۲۱۶} برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور (ماده ۱۱)

زیربخش‌ها	تأمین، توسعه، بهسازی و نوسازی زیرساخت حمل‌ونقل دریایی										سیر و حرکت (دریانوردی)			
	بنادر بازرگانی	بنادر صیادی	بنادر نفت و گاز	بنادر گردشگری	بنادر آزاد	شناورها و سازه‌های فراساحل	بازرگانی	تحقیقاتی-اکتشافی	صیادی	تفریحی-گردشگری	امداد و نجات	خدمات فراساحلی		
تنظیم‌گری	سازمان حفاظت محیط زیست (نظارت بر اجرای استانداردهای زیست‌محیطی ابلاغ شده برای امکانات و تاسیسات دریافت آب توازن و فضولات نفتی از نفت‌کش‌ها، کشتی‌ها و شناورها) ^{۲۲۱} ، (نظارت و کنترل گواهینامه معاینه فنی وسایل نقلیه دریایی) ^{۲۲۲} ، (بررسی شرایط اقلیمی و زیست‌بومی دریایی و پیشگیری از آلودگی آب‌ها، مدیریت، نظارت و پایش زیست محیطی و اتخاذ تدابیر حفاظتی حین و پس از آلودگی نفتی، ارزیابی و تعیین خسارات وارد شده به منابع زیست دریایی ناشی از آلودگی نفتی) ^{۲۲۳}													
	سازمان بنادر و دریانوردی (بازرسی نفتکش‌ها، کشتی‌ها شناورها و تاسیسات نفتی، جلوگیری از ورود نفتکش‌های تک جداره به آب‌های موضوع قانون حفاظت دریا و رودخانه‌های مرزی از آلودگی با مواد نفتی) ^{۲۲۴} (نظارت، ردیابی و کنترل آلودگی نفتی در منطقه تحت پوشش طرح احتیاط ملی، تصویب طرح‌های احتیاطی ملی و استانی مقابله با آلودگی نفتی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های مرتبط در اجرای طرح‌ها) ^{۲۲۵}													
رصد و بازرسی	پاسگان (گارد بنادر) / سازمان بنادر و دریانوردی (تأمین امنیت و ایمنی بنادر) ^{۲۲۶} پاسگاه سازمان بنادر و دریانوردی (انجام سرکشی‌های دوره‌ای منظم، تمهیدات و اقدامات لازم را به منظور پیشگیری و مقابله با ساخت‌وسازهای غیرمجاز یا خارج از مجوز سازمان در محدوده تحت صلاحیت سازمان) ^{۲۲۷}													
	دریابانی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (کنترل مشخصات مندرج در اظهارنامه اجمالی (که گمرک آن را تأیید نموده) با مشخصات شناور، ناخدا و ملوانان در زمان خروج شناورها) ^{۲۲۸} / موسسات رده‌بندی (بازرسی‌های فنی) ^{۲۲۹} / سازمان بنادر و دریانوردی (نظارت کامل در امور کشتیرانی ساحلی و بازرگانی و مجاهدت در توسعه آنها و تأمین ایمنی عبور و مرور و انجام هر نوع اقدامی که در پیشرفت و توسعه فعالیت کشتیرانی‌های بازرگانی و ساحلی لازم باشد) ^{۲۳۰}													

^{۲۲۱} قانون حفاظت دریا و رودخانه‌های مرزی از آلودگی با مواد نفتی (ماده ۵)

^{۲۲۲} قانون هوای پاک (ماده ۶)

^{۲۲۳} طرح (سامانه) ملی آمادگی، مقابله و همکاری در برابر آلودگی نفتی در دریا و رودخانه‌های قابل کشتیرانی

^{۲۲۴} قانون حفاظت دریا و رودخانه‌های مرزی از آلودگی با مواد نفتی

^{۲۲۵} طرح (سامانه) ملی آمادگی، مقابله و همکاری در برابر آلودگی نفتی در دریا و رودخانه‌های قابل کشتیرانی

^{۲۲۶} قانون تسریع در امر تخلیه و بارگیری کشتی‌ها در بنادر

^{۲۲۷} آیین نامه اجرایی بند ۷ ماده واحده قانون تسریع در امر تخلیه و بارگیری کشتی‌ها در بنادر

^{۲۲۸} آیین نامه تردد اشخاص و وسایط نقلیه موتوری در بنادر کشور (ماده ۴)

^{۲۲۹} آیین نامه تردد اشخاص و وسایط نقلیه موتوری در بنادر کشور (ماده ۳۹)

^{۲۳۰} آیین نامه ورود کالا توسط ملوانان شناورهای دریایی سنتی با ظرفیت کمتر از (۵۰۰) تن (لنج تجاری) و ساماندهی و نوسازی آن شناورها

^{۲۳۱} آیین‌نامه ثبت کشتی‌ها و شناورها (ماده ۱۲)

^{۲۳۲} قانون تشکیل سازمان بنادر و دریانوردی

زیربخش‌ها	تأمین، توسعه، بهسازی و نوسازی زیرساخت حمل‌ونقل دریایی											
	بنادر بازرگانی	بنادر صیادی	بنادر نفت و گاز	بنادر گردشگری	بنادر آزاد	شناورها و سازه‌های فراساحل	بازرگانی	تحقیقاتی-اکتشافی	صیادی	تفریحی-گردشگری	امداد و نجات	خدمات فراساحلی
تنظیم‌گری	گمرک جمهوری اسلامی ایران (نظارت بر رعایت ضوابط واردات کالا/ کنترل و نظارت بر امر عبور کالا از قلمرو کشور) ^{۲۳۳}		سازمان بنادر و دریانوردی (بازرسی ایمنی- زیست‌محیطی دفتر ثبت نفت کشتی، نفتکش، سکو یا تاسیسات نفتی) ^{۲۳۴}				سازمان بنادر و دریانوردی (نظارت کامل در امور کشتیرانی ساحلی و بازرگانی) ^{۲۳۵} (اجرا یا نظارت بر انطباق شرایط کار در کشتیهای تجاری در بنادر و آب‌های تحت حاکمیت) ^{۲۳۶}					
حل دعاوی	وزارت دادگستری (تشکیل دادگاه دریایی) ^{۲۳۷} / سازمان بنادر و دریانوردی (تایید صلاحیت کارشناسان امور دریایی) ^{۲۳۸} / قوه قضائیه (اختصاص‌دادن محاکم در هر استان ساحلی جهت رسیدگی به دعاوی دریایی) ^{۲۳۹}											

^{۲۳۳} قانون امور گمرکی

^{۲۳۴} آیین نامه اجرایی تبصره ۳ ماده ۳ قانون حفاظت از دریاها و رودخانه های قابل کشتیرانی در برابر آلودگی نفتی (مواد ۹ تا ۱۱)

^{۲۳۵} قانون تشکیل سازمان بنادر و دریانوردی

^{۲۳۶} قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به مقاوله‌نامه کار دریایی مصوب سازمان بین‌المللی کار

^{۲۳۷} قانون دریایی ایران (ماده ۱۸۸)

^{۲۳۸} قانون دریایی ایران (ماده ۱۸۹)

^{۲۳۹} قانون حفاظت دریا و رودخانه های مرزی از آلودگی با مواد نفتی (ماده ۲۳)

زیربخش‌ها	تأمین، توسعه، بهسازی و نوسازی زیرساخت حمل‌ونقل دریایی						سیر و حرکت (دریانوردی)					
	بنادر بازرگانی	بنادر صیادی	بنادر نفت و گاز	بنادر گردشگری	بنادر آزاد	شناورها و سازه‌های فراساحل	بازرگانی	تحقیقاتی-اکتشافی	صیادی	تفریحی-گردشگری	امداد و نجات	خدمات فراساحلی
اعمال مقررات (صدور مجوز و)	سازمان بنادر و دریانوردی (صدور مجوز تأسیس اسکله و سایر تأسیسات و تجهیزات، صدور اجازه تأسیس دفتر، خانه ملوانان، رستوران و انبار و سایر تأسیسات لازم) ^{۲۴۰} (صدور مجوز ساخت و ساز در دریاها و رودخانه‌های قابل کشتیرانی) ^{۲۴۱} وزارت جهاد کشاورزی (دریافت حق‌الارض از تاسیسات ایجادشده در داخل و حریم دریاها و دریاچه‌ها) ^{۲۴۲} وزارت نیرو (صدور مجوز ایجاد هر نوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در بستر رودخانه‌ها و انهار طبیعی و کانالهای عمومی و مسیلها و مرداب و برکه‌های طبیعی و همچنین در حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها) ^{۲۴۳} ، (بهره برداری یا واگذاری از شن، ماسه و خاک رس بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار و مسیل ها و حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها) ^{۲۴۴} وزارت کشور (مدیریت و ساماندهی سواحل کشور در زمینه‌های فرهنگی، اجتماعی، ایمنی، امنیتی و عمرانی) ^{۲۴۵}						سازمان بنادر و دریانوردی (اعطای گواهی‌نامه‌های صلاحیت فنی، دریایی و غیره به افراد و واحدهای دریایی) ^{۲۴۶} ، (صدور گواهی فرماندهان و افسران کشتی) ^{۲۴۷} ، (اداره و برقرار نمودن علائم و وسائل روشنایی دریایی و رودخانه‌ای) ^{۲۴۸} ، (صدور مجوز نمایندگی شرکت‌های خارجی بندری-دریایی- کشتیرانی) ^{۲۴۹} ، (صدور مجوز انجام فعالیت نمایندگی کشتیرانی) ^{۲۵۰} ، (صدور مجوز فعالیت‌های غواصی) ^{۲۵۱} ، (صدور مجوز شرکت‌های فعالیت سوخت‌رسانی به شناورها) ^{۲۵۲} ، (صدور مجوز تصدی انجام عملیات راهبری پایانه‌های بندری کالا) ^{۲۵۳} ، (صدور مجوز تصدی انجام خدمات فنی پشتیبانی کانتینر در محدوده‌های بندری) ^{۲۵۴} ، (صدور مجوز تصدی انجام عملیات تخلیه و بارگیری، صفافی، باربندی، باربری) ^{۲۵۵} ، (صدور مجوز تأسیس هر نوع شرکت یا موسسه کارگزاری ترابری دریائی اعم از دولتی، تعاونی وخصوصی درجهت ارائه خدمات در بنادر) ^{۲۵۶}					

^{۲۴۰} قانون تشکیل سازمان بنادر و دریانوردی

^{۲۴۱} قانون الحاق یک تبصره به بند(۲۲) ماده(۳) آئین نامه سازمان بنادر و دریانوردی مصوب ۱۳۴۸ (ماده واحده)

^{۲۴۲} قانون اراضی مستحدث و ساحلی (ماده ۸)

^{۲۴۳} قانون توزیع عادلانه آب (ماده ۲)

^{۲۴۴} ضوابط نظارت فنی بر بهره برداری از معادن شن، ماسه و خاک رس

^{۲۴۵} مصوبه ۱۳۹۳/۲/۲۳ هیئت وزیران درخصوص مدیریت و ساماندهی سواحل کشور

^{۲۴۶} قانون تشکیل سازمان بنادر و دریانوردی

^{۲۴۷} قانون دریایی ایران (ماده ۱۹۲)

^{۲۴۸} قانون تشکیل سازمان بنادر و دریانوردی

^{۲۴۹} آیین نامه نحوه اعطای پروانه فعالیت در زمینه خدمات بندری – دریایی و کشتیرانی به شعبه یا نمایندگی شرکت خارجی

^{۲۵۰} آیین نامه صدور مجوز و نحوه فعالیت شرکت های نمایندگی کشتیرانی

^{۲۵۱} آئین نامه صدور مجوز و نحوه فعالیت شرکتهای غواصی

^{۲۵۲} آیین نامه صدور مجوز و نحوه فعالیت شرکتهای سوخت رسانی

^{۲۵۳} آئین نامه صدور مجوز و نحوه فعالیت شرکتهای راهبری پایانه های بندری کالا

^{۲۵۴} آیین نامه صدور مجوز ونظارت بر نحوه فعالیت شرکت های خدمات فنی پشتیبانی کانتینر

^{۲۵۵} آیین نامه تخلیه و بارگیری

^{۲۵۶} آیین نامه تأسیس شرکته‌ها و مؤسسات کارگزاری ترابری دریائی

زیربخش‌ها	تأمین، توسعه، بهسازی و نوسازی زیرساخت حمل‌ونقل دریایی											تنظیم‌گری
	بنادر بازرگانی	بنادر صیادی	بنادر نفت و گاز	بنادر گردشگری	بنادر آزاد	شناورها و سازه‌های فراساحل	بازرگانی	تحقیقاتی-اکتشافی	صیادی	تفریحی-گردشگری	امداد و نجات	خدمات فراساحلی
	سازمان بنادر و دریانوردی (وصول حقوق و عوارض بندری، رودخانه‌ای و حق تخلیه و بارگیری و باربری و انبارداری) ^{۲۵۷}	سازمان شیلات (اداره بنادر صیادی، دریافت تعرفه‌های حق ورود، پهلویی و توقف شناورها در بنادر صیادی) ^{۲۵۹}	وزارت نفت (صدور پروانه اکتشاف، توسعه و تولید میدان‌های اکتشاف نفت و گاز) ^{۲۶۰} (عقد قراردادهای بیع متقابل توام برای اکتشاف و توسعه	وزارت گردشگری (صدور پروانه کارت مدیریت مجتمع‌های اقامتی خارج از حریم شصت متر دریا) ^{۲۶۲}	سازمان‌های مناطق آزاد (اخذ هزینه خدمات بندری) ^{۲۶۳} (دریافت وجوه در قبال ارائه خدمات عمومی زیربنایی، مهندسی و تسهیلات مواصلاتی، انبار داری،	سازمان بنادر و دریانوردی (صدور گواهی تابعیت کشتی، ثبت کشتی، ثبت تغییرات در ظرفیت کشتی، صدور گواهینامه‌های فنی کشتی، صدور گواهینامه برای کشتی‌های در حال ساخت، ابطال گواهینامه ثبت کشتی‌ها در صورت غرق‌شدن، دادن مجوز	سازمان بنادر و دریانوردی (دادن مجوز ورود و خروج کشتی‌ها به بنادر)	وزارت صمت (صدور پروانه اکتشاف ذخائر معدنی) ^{۲۷۰} مرکز ملی اقیانوس‌شناسی (صدور مجوز پژوهش در مناطق دریایی ایران) ^{۲۷۱}	سازمان بنادر و دریانوردی / سازمان شیلات (ثبت شناور ماهیگیری) ^{۲۷۲}	سازمان بنادر و دریانوردی (ثبت کشتیها و شناورهای بازرگانی و تفریحی دارای تابعیت کشور) ^{۲۷۳}		وزارت نفت (صدور مجوز برای تردد در حریم ایمنی سکوها و مستحذات و تاسیسات نفتی دریایی) ^{۲۷۴} سازمان بنادر و دریانوردی (صدور مجوز برای تردد در حریم ایمنی تاسیسات و

^{۲۵۷} قانون تشکیل سازمان بنادر و دریانوردی (ماده واحده)

^{۲۵۸} قانون امور گمرکی (ماده ۳)

^{۲۵۹} قانون حفاظت و بهره برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران (ماده ۹)

^{۲۶۰} برنامه پنجم توسعه (ماده ۱۲۵)

^{۲۶۲} آیین نامه اجرایی مربوط به چگونگی استفاده عموم از امکانات اقامتی موجود در خارج از حریم شصت متر ساحل دریا (ماده ۸)

^{۲۶۳} برنامه پنجم توسعه (ماده ۱۱۲)

^{۲۷۰} قانون معادن (ماده ۶)

^{۲۷۱} آیین نامه نحوه انجام پژوهش‌ها و تحقیقات علمی در مناطق دریایی جمهوری اسلامی ایران در خلیج فارس و دریای عمان (ماده ۱۳)

^{۲۷۲} قانون حفاظت و بهره برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران

^{۲۷۳} قانون تشکیل سازمان بنادر و دریانوردی

^{۲۷۴} آیین نامه احداث و استفاده از تاسیسات در فلات قاره و منطقه انحصاری اقتصادی ایران در خلیج فارس و دریای عمان (ماده ۱۰)

تأمین، توسعه، بهسازی و نوسازی زیرساخت حمل‌ونقل دریایی												زیربخش‌ها
سیر و حرکت (دریانوردی)						بنادر آزاد	بنادر گردشگری	بنادر نفت و گاز	بنادر صیادی	بنادر بازرگانی	تنظیم‌گری	
خدمات فراساحلی	امداد و نجات	تفریحی- گردشگری	صیادی	تحقیقاتی-اکتشافی	بازرگانی	شناورها و سازه‌های فراساحل	بنادر آزاد	بنادر گردشگری	بنادر نفت و گاز	بنادر صیادی	بنادر بازرگانی	
مستحدثات دریایی) ^{۲۷۵}						تغییر تابعیت کشتی‌های ایرانی) ^{۲۶۷} موسسات رده‌بندی (صدور گواهینامه‌ها و بازرسی‌های فنی) ^{۲۶۸} اداره کل ثبت اسناد و املاک (ثبت انتقالات و معاملات کشتی) ^{۲۶۹}	تخلیه، بارگیری، بهداشتی) ^{۲۶۴} (صدور مجوز برای فعالیتهای اقتصادی، عمرانی، ساختمانی) ^{۲۶۵} سازمان‌های مناطق آزاد (اداره مناطق آزاد) ^{۲۶۶}		میادین جدید) ^{۲۶۱}			
سازمان بنادر و دریانوردی (آنالیز سوانح دریائی بوقوع پیوسته، بویژه سوانح منجر به فوت و در اختیار قرار دادن گزارشات ارزیابی سوانح از طریق تارنمای موجود سازمان و ادارات کل و یا بخشنامه برای شرکتهای کشتیرانی و ذینفعان، اطلاع‌رسانی خطرات ناشی از وقوع سوانح دریایی در آبهای تحت حاکمیت و صلاحیت جمهوری اسلامی ایران) ^{۲۷۶}												اطلاع رسانی و آگاه سازی

^{۲۶۱} برنامه پنجم توسعه (ماده ۱۲۶)

^{۲۶۴} قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی (ماده ۴)

^{۲۶۵} قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی (ماده ۷)

^{۲۶۶} برنامه پنجم توسعه

^{۲۶۷} قانون دریایی ایران

^{۲۶۸} آیین‌نامه ثبت کشتی‌ها و شناورها (ماده ۱۲)

^{۲۶۹} قانون دریایی ایران (ماده ۲۹)

^{۲۷۵} آیین نامه احداث و استفاده از تاسیسات در فلات قاره و منطقه انحصاری اقتصادی ایران در خلیج فارس و دریای عمان (ماده ۱۰)

^{۲۷۶} دستور العمل نحوه بررسی سوانح دریایی

زیربخش‌ها	تأمین، توسعه، بهسازی و نوسازی زیرساخت حمل‌ونقل دریایی						سیر و حرکت (دریانوردی)					
	بنادر بازرگانی	بنادر صیادی	بنادر نفت و گاز	بنادر گردشگری	بنادر آزاد	شناورها و سازه‌های فراساحل	بازرگانی	تحقیقاتی-اکتشافی	صیادی	تفریحی-گردشگری	امداد و نجات	خدمات فراساحلی
تنظیم‌گری	پاسگان (گارد) سازمان بنادر و دریانوردی (مجازات ساخت‌وسازهای بدون مجوز در دریاها و رودخانه‌های قابل کشتیرانی) ^{۲۷۷}											
	نیروهای نظامی و انتظامی (متوقف نمودن نفتکش، کشتی یا شناور و یا جلوگیری از عملیات تاسیسات نفتی) ^{۲۷۸}											
	کمیسیون منتخب از طرف شورای عالی ترابری (رسیدگی به موارد مرتبط با خسارت دیرکرد در تخلیه و بارگیری) ^{۲۷۹} سازمان بنادر و دریانوردی (تشویق کارکنان متناسب کاهش انتظار نوبت کشتیها در بنادر کشور) ^{۲۸۰} وزارت جهاد کشاورزی (رفع تجاوز و مجازات متجاوزان به قصد تصرف اراضی مستحدث و ساحلی متعلق به دولت و حریم دریا و دریاچه‌ها و تالاب‌های کشور) ^{۲۸۱} نیروهای پاسگان (گارد) سازمان بنادر و دریانوردی (حفاظت از بنادر و محوطه‌های بندری به‌عنوان ضابط دادگستری) ^{۲۸۲}						سازمان بنادر و دریانوردی (رسیدگی به تخلفات انضباطی دریانوردان در دوره خدمت دریایی) ^{۲۸۳} گارد بنادر/ دریابانی ناجا/ نیروی دریایی آجا/ نیروی دریایی سپاه (تأمین امنیت و ایمنی بنادر کشور، ممانعت و اعمال قانون برای شناورهای فاقد هویت و خارج از حدود و اوقات مندرج در گواهینامه ثبت در بنادر آبهای تحت حاکمیت و صلاحیت ایران) ^{۲۸۴}					

^{۲۷۷} قانون الحاق یک تبصره به بند(۲۲) ماده(۳) آئین نامه سازمان بنادر و دریانوردی مصوب ۱۳۴۸ (ماده واحده)

^{۲۷۸} قانون حفاظت دریا و رودخانه های مرزی ازآلودگی با مواد نفتی (ماده ۲۰)

^{۲۷۹} قانون تسریع در امر تخلیه و بارگیری کشتی‌ها در بنادر (ماده واحده)

^{۲۸۰} قانون تسریع در امر تخلیه و بارگیری کشتی‌ها در بنادر (ماده واحده)

^{۲۸۱} قانون اراضی مستحدث و ساحلی (ماده ۱۱)

^{۲۸۲} قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (ماده ۲۷)

^{۲۸۳} آیین نامه انضباطی تخلفات فرمانده، کارکنان و خدمه کشتی

^{۲۸۴} آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۸) قانون دریایی

۳-۳-۳ - نگاشت نهادی مصوب تسهیل‌گری بخش حمل و نقل دریایی

همان‌طور که در بخش چارچوب مفهومی اجرای طرح به تفصیل شرح داده شد، نقش تسهیل‌گری یکی از نقش‌های اصلی نظام حکمرانی است که شامل زیرنقش‌های توسعه ارتباطات، ظرفیت‌سازی و ترویج، تسهیل دسترسی به فناوری، منابع مالی و منابع دانشی می‌گردد. در این بخش از گزارش، نگاشت نهادی مصوب نقش تسهیل‌گری بخش حمل و نقل دریایی ترسیم شده است. با توجه به نتایج به دست آمده از بخش قبل، بازیگرانی که نقش تسهیل‌گری در نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی ایفا می‌نمایند مشخص شده و مطابق جدول ۲۹، اسامی این بازیگران در خانه‌های جدول در تقاطع زیربخشی که در آن، یکی از زیرنقش‌های تسهیل‌گری را ایفا می‌نمایند، درج می‌گردد.

جدول ۲۹- نگاهت نهادی مصوب تسهیل‌گری حمل و نقل دریایی

زیربخش‌ها تسهیل‌گری	تامین، توسعه، بهسازی و نوسازی زیرساخت حمل‌ونقل دریایی				سیر و حرکت (دریانوردی)						
	بنادر بازرگانی	بنادر صیادی	بنادر نفت و گاز	بنادر گردشگری و آزاد	شناورها و سازه‌های فراساحل	بازرگانی	اکتشافی	صیادی	گردشگری	امداد و نجات	خدمات فراساحلی
توسعه ارتباطات	شورای عالی صنایع دریایی										
	انجمن‌ها و اتحادیه‌ها نظیر: (انجمن بنادر ایران/ انجمن پایانه‌داران بنادر ایران/ انجمن بنادر خصوصی ایران/ انجمن مهندسی دریایی ایران/ انجمن مهندسی سواحل و سازه‌های دریایی ایران/ انجمن نفت ایران/ انجمن سازندگان شناور، تجهیزات و سازه‌های دریایی ایران)					انجمن‌ها و اتحادیه‌ها نظیر: (انجمن کشتیرانی و خدمات وابسته ایران/ انجمن علوم و فنون دریایی ایران/ فدراسیون حمل‌ونقل و لجستیک ایران/ انجمن صنفی کارگری دریانوردان تجاری ایران/ اتحادیه سراسری تعاونی‌های صیادی ایران)					
ظرفیت‌سازی و ترویج	دولت (بهره‌برداری حداکثری و بهینه از ظرفیت‌ها، منابع و ذخایر زیست‌بوم دریایی با ممانعت از تخریب محیط زیست دریایی بخصوص توسط کشورهای دیگر، توسعه همکاری‌های اقتصادی، تجاری و سرمایه‌گذاری در طرح‌های بزرگ مقیاس و دانش بنیان زیرساختی، تولیدی و خدماتی با کشورهای همسایه و سایر کشورها به منظور بهره‌گیری از ظرفیت‌های دریایی و حضور مؤثر در معابر بین‌المللی و دستیابی به موقعیت قطب‌های منطقه‌ای) ^{۲۸۵} /شورای عالی صنایع دریایی (بازنگری قوانین و مقررات مربوط به حوزه امور دریایی کشور و ارائه پیشنهاد به مراجع ذیربط) ^{۲۸۶}										
	وزارت صمت، وزارت نفت، وزارت راه، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت دفاع و وزارت گردشگری (احصای نیازمندی بهره‌برداران و تجمیع سفارش‌های نوسازی و ساخت شناورهای خدمات ساحلی و فراساحلی در سطح دستگاه‌های ذی‌ربط و تضمین خرید خدمات ساحلی و فراساحلی این شناورها و جایگزینی با شناورهای استیجاری خارجی توسط دستگاه‌های ذی‌ربط) ^{۲۸۷}					وزارت امور خارجه، وزارت راه، وزارت صمت و وزارت دفاع (استفاده از ظرفیت توافق‌نامه‌های راهبردی بلندمدت با کشورهای هدف در زمینه فرصت‌های همکاری اقتصادی و فناوری دریایی) ^{۲۸۸} سازمان بنادر و دریانوردی (برقراری خطوط منظم کشتیرانی در مسیرهای پیشنهادی بخش خصوصی) ^{۲۸۹}					

^{۲۸۵} سیاست‌های کلی توسعه دریامحور (بند ۷)^{۲۸۶} آیین‌نامه اجرایی قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی (ماده ۱)^{۲۸۷} سند تحول دولت مردمی (مبحث سوم فصل چهارم)^{۲۸۸} سند تحول دولت مردمی (مبحث سوم فصل چهارم)^{۲۸۹} برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور (ماده ۳۳)

زیربخش‌ها		تامین، توسعه، بهسازی و نوسازی زیرساخت حمل‌ونقل دریایی								سیر و حرکت (دریانوردی)		
تسهیل‌گری	بنادر بازرگانی	بنادر صیادی	بنادر نفت و گاز	بنادر گردشگری و آزاد	شناورها و سازه‌های فراساحل	بازرگانی	اکتشافی	صیادی	گردشگری	امداد و نجات	خدمات فراساحلی	
تسهیل دسترسی به فناوری و منابع دانشی	دولت (تجهیز و نوسازی بنادر تجاری کشور و ناوگان حمل‌ونقل دریایی کشور، ایجاد تسهیلات لازم و هماهنگی بین دستگاه‌های ذیربط برای گسترش ترانزیت کالا و مسافر) ^{۲۹۰} / (توسعه ناوگان نیروی دریایی با تجهیز به شناورهای سطحی، زیرسطحی سنگین، یگانهای پروازی دریایچه و تسلیح آنها به سامانه‌های کشف، شناسایی و ردگیری و کنترل آتش و سلاحهای پیشرفته و به‌روز و کارآمد) ^{۲۹۱} (تسهیل و توسعه سرمایه‌گذاری و مشارکت داخلی و خارجی با ایجاد زیرساخت‌های لازم نرم‌افزاری و سخت‌افزاری (حقوقی، اقتصادی، زیربنایی و امنیتی)) ^{۲۹۲} وزارت دفاع (ارتقاء فناوری‌های نوین و هوشمند و سامانه‌های (سیستم‌های) اطلاعاتی در به کارگیری سامانه‌های دفاعی به ویژه سامانه‌های الکترونیکی، هوافضا، دریایی و پدافند هوایی) ^{۲۹۳} / مرکز همکاری‌های توسعه فناوری و پیشرفت / معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری / سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران / وزارت علوم و وزارت راه و شهرسازی (توسعه میان‌رشته‌ها و چند رشته‌های دریایی در قالب برنامه جامع آموزش و پژوهش) ^{۲۹۴}											
	دولت (واگذاری زمین مناسب برای عملیات احداث زیرساخت بانکرینگ) ^{۲۹۵} / وزارت راه، وزارت صمت و وزارت دفاع (ایجاد و توسعه مراکز پشتیبانی و تدارکاتی بندری و فراهم‌نمودن زمینه، امکانات و تسهیلات لازم برای توسعه فعالیت‌های مولد ارزش‌افزوده، مراکز تولیدی و صادرات مجدد و تکمیل و توسعه امکانات زیرساختی و تجهیزاتی ریلی داخل بنادر و پایانه‌ها با تأکید بر ایجاد محوطه‌های اختصاصی واگن‌های بارگنج، فله مایع و فله خشک و اتصال به شبکه حمل‌ونقل ریلی کشور) ^{۲۹۶} / وزارت نیرو (توسعه ظرفیت نیروگاه‌های تجدیدپذیر در سواحل کشور) ^{۲۹۷}											
	دولت (تجهیز مبادی ورودی)	دولت (توسعه، تجهیز، نگهداری و			وزارت صمت (توسعه زیرساخت‌های تعمیراتی				وزارت جهاد کشاورزی و وزارت راه (بهینه‌سازی نظام بهره‌برداری پایدار از آبزیان با			

^{۲۹۰} برنامه چهارم توسعه (ماده ۷۸)

^{۲۹۱} برنامه ششم توسعه (ماده ۱۰۶)

^{۲۹۲} سیاست‌های کلی توسعه دریامحور (بند ۳)

^{۲۹۳} برنامه پنجم توسعه (ماده ۲۰۱)

^{۲۹۴} سند تحول دولت مردمی (مبحث سوم فصل چهارم)

^{۲۹۵} سند تحول دولت مردمی (مبحث سوم فصل چهارم)

^{۲۹۶} سند تحول دولت مردمی (مبحث سوم فصل چهارم)

^{۲۹۷} برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور (ماده ۱۹)

سیر و حرکت (دریانوردی)						تامین، توسعه، بهسازی و نوسازی زیرساخت حمل و نقل دریایی					زیربخش‌ها
خدمات فراساحلی	امداد و نجات	گردشگری	صیادی	اکتشافی	بازرگانی	شناورها و سازه‌های فراساحل	بنادر گردشگری و آزاد	بنادر نفت و گاز	بنادر صیادی	بنادر بازرگانی	تسهیل‌گری
			ایجاد، توسعه، تجهیز و تقویت مراکز ملی بازسازی ذخایر آبزیان ^{۲۹۸}			استاندارد و تأمین قطعات یدکی کشتی‌ها و شناورها ^{۳۰۳} وزارت راه، وزارت صمت، وزارت کار، سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت دفاع (به‌روزرسانی ناوگان دریایی موجود منطبق با عهدنامه‌های جدید محیط زیستی بین‌المللی و توسعه متوازن ناوگان ملی متناسب با فرصت‌های صادراتی کشور) ^{۳۰۴} وزارت صمت (توسعه و تجهیز ناوگان شرکت کشتیرانی جمهوری			بهسازی بنادر صیادی ^{۳۰۱} وزارت جهاد کشاورزی، وزارت راه، وزارت صمت، معاونت علمی (انجام مطالعات مکان‌یابی سایت‌های پرورش آبزیان، حمایت از پرورش آبزیان و احداث بندر تخصصی شیلاتی همراه با ایجاد زیرساخت‌های لازم و توسعه صنایع تبدیلی و تکمیلی آبزیان با تکیه بر	خروجی گمرک به فناوری روز و تکنولوژی نوین ^{۲۹۹} سازمان بنادر و دریانوردی (اهتمام در پایین آوردن نرخ کرایه حمل کالا به بنادر ایران با تجهیزات بنادر) ^{۳۰۰}	

^{۲۹۹} برنامه پنجم توسعه (ماده ۱۰۶)

^{۳۰۰} قانون تشکیل سازمان بنادر و دریانوردی (ماده واحده)

^{۳۰۱} برنامه چهارم توسعه (ماده ۳۴)

^{۳۰۲} سند تحول دولت مردمی (مبحث سوم فصل چهارم)

^{۳۰۴} سند تحول دولت مردمی (مبحث سوم فصل چهارم)

^{۲۹۸} سند تحول دولت مردمی (مبحث سوم فصل چهارم)

زیربخش‌ها		تامین، توسعه، بهسازی و نوسازی زیرساخت حمل‌ونقل دریایی									سیر و حرکت (دریانوردی)					
تسهیل‌گری		بنادر بازرگانی	بنادر صیادی	بنادر نفت و گاز	بنادر گردشگری و آزاد	شناورها و سازه‌های فراساحل	بازرگانی	اکتشافی	صیادی	گردشگری	امداد و نجات	خدمات فراساحلی				
			فناوری‌های نوین و استفاده حداکثری از بخش غیردولتی و دانش‌بنیان ^{۳۰۲}			اسلامی ایران و شرکت ملی نفت‌کش ایران ^{۳۰۵}										
تسهیل دسترسی به منابع مالی		بانک‌های تجاری و تخصصی (اعطای تسهیلات ارزی - ریالی به سرمایه‌گذاران بخش‌های خصوصی و تعاونی و شهرداری‌ها برای طرح‌های توسعه‌ای در بخش حمل‌ونقل دریایی و اقتصاد دریا) ^{۳۰۶}														
		دولت (حمایت از سرمایه‌گذاران بومی و محلی در طرح‌های توسعه‌ای و حمایت از فعالان اقتصادی و بنگاه‌های کوچک و متوسط جوامع محلی در حوزه‌های مختلف از جمله صیادی، کشاورزی، صنعتی و گردشگری) ^{۳۰۷} ، (دولت مکلف است در راستای تقویت صادرات غیرنفتی و حمایت مؤثر از فعالیت صنایع کوچک و متوسط و دریایی کشور و توسعه فعالیت‌های معدنی، حمایت لازم را از صندوق ضمانت صادرات ایران، صندوق ضمانت سرمایه‌گذاری صنایع کوچک، تحقیقات و توسعه صنایع الکترونیک، بیمه فعالیت‌های معدنی و صنایع دریایی در طی سالهای اجرای قانون برنامه به‌عمل آورد). ^{۳۰۸} شورای عالی صنایع دریایی (بررسی راهکارهای جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی در صنایع و امور دریایی) ^{۳۰۹} شورای اقتصاد (در اولویت قرار دادن فاینانس پروژه‌های دریاپایه) ^{۳۱۰}														
		دولت (حمایت از ایجاد پارک‌های پشتیبانی (لجستیک)، احداث پایانه‌ها، شهرک‌های حمل و نقل ترکیبی مسافری و باری و گسترش بنادر خشک توسط بخش خصوصی و تعاونی) ^{۳۱۱} (تکمیل، توسعه و نگهداری زیرساخت‌های حمل و نقل جاده‌ای، ریلی، هوایی، دریایی و تجهیزات و ناوگان) ^{۳۱۲}					دولت (انجام حمایت‌های لازم از بخش غیردولتی در خرید شناورهای مخصوص و قیمت‌گذاری فرآورده و ارائه تسهیلات، مشوق‌ها و صدور مجوزهای مورد نیاز برای توسعه صنعت سوخت‌رسانی به									

^{۳۰۲} سند تحول دولت مردمی (مبحث سوم فصل چهارم)

^{۳۰۵} برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور (ماده ۱۱)

^{۳۰۶} قانون بودجه ۱۴۰۰ (بند ب تبصره ۴)

^{۳۰۷} سیاست‌های کلی توسعه دریامحور (بند ۹)

^{۳۰۸} برنامه ششم توسعه

^{۳۰۹} آیین‌نامه اجرایی قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی (ماده ۱)

^{۳۱۰} برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور (ماده ۱۳)

^{۳۱۱} برنامه پنجم توسعه (ماده ۱۶۳)

^{۳۱۲} قانون بودجه ۱۴۰۱ (بند ب تبصره ۱۱)

تسهیل‌گری	زیربخش‌ها	تامین، توسعه، بهسازی و نوسازی زیرساخت حمل‌ونقل دریایی					سیر و حرکت (دریانوردی)				
		بنادر بازرگانی	بنادر صیادی	بنادر نفت و گاز	بنادر گردشگری و آزاد	شناورها و سازه‌های فراساحل	بازرگانی	اکتشافی	صیادی	گردشگری	امداد و نجات
		صندوق نوآوری و شکوفایی (ارائه تسهیلات به شرکت‌های دانش‌بنیان مستقر در سواحل) ^{۳۱۳}					کشتی‌ها) ^{۳۱۴} (عقد قراردادهای بلندمدت در قالب روش‌های بهره‌برداری و واگذاری به‌منظور تضمین بازگشت سرمایه در زمینه بانکرینگ) ^{۳۱۵}				
						صندوق توسعه صنایع دریایی (اعمال انواع حمایت از صنایع دریایی، ساخت، تولید، تعمیر و نگهداری انواع مختلف تجهیزات شناورهای سطحی، زیرسطحی، اثر سطحی و صنایع فراساحلی) ^{۳۱۷}	دولت (حمایت و تشویق ناوگان بازرگانی ملی) ^{۳۲۲}	دولت (حمایت از بیمه فعالیت‌های معدنی و صنایع دریایی) ^{۳۲۳}	دولت (اختصاص تسهیلات به سازمان شیلات جهت تغییر کاربری شناورهای ماهیگیری با تور کیسه‌ای (ترالر) به کشتی‌های	سازمان بنادر و دریانوردی (فراهم کردن تعرفه‌های ترجیحی با تخفیف ویژه برای کشتی‌های مسافری و قایق‌های تفریحی و ورزشی حامل	به‌منظور افزایش خدمات سوخت‌رسانی به کشتی‌ها (بانکرینگ) و خدمات جانبی آن در خلیج فارس و دریای عمان ضمن انجام حمایت‌های لازم از بخش غیردولتی در خرید شناورهای مخصوص، قیمت‌گذاری فرآورده، شرایط، تسهیلات، مشوق‌ها

^{۳۱۳} برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور (ماده ۱۶)

^{۳۱۴} برنامه ششم توسعه (ماده ۴۸)

^{۳۱۵} سند تحول دولت مردمی (مبحث سوم فصل چهارم)

^{۳۱۶} مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در مورد آیین نامه اجرایی مربوط به چگونگی استفاده عموم از امکانات اقامتی موجود در خارج از حریم شصت متر ساحل دریا (ماده ۹)

^{۳۱۷} قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی (ماده ۱)

^{۳۱۸} قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی (ماده ۷)

^{۳۲۲} قانون تضمین وام‌های دریافتی شرکت‌های کشتیرانی ایرانی (ماده واحده)

^{۳۲۳} برنامه ششم توسعه (ماده ۴۶)

تسهیل‌گری	زیربخش‌ها	تامین، توسعه، بهسازی و نوسازی زیرساخت حمل‌ونقل دریایی					سیر و حرکت (دریانوردی)					
		بنادر بازرگانی	بنادر صیادی	بنادر نفت و گاز	بنادر گردشگری و آزاد	شناورها و سازه‌های فراساحل	بازرگانی	اکتشافی	صیادی	گردشگری	امداد و نجات	خدمات فراساحلی
						کارگزار خدمات تعمیرات دریایی مبتنی بر شبکه تأمین‌کنندگان و تولیدکنندگان تجهیزات و قطعات موردنیاز یاردهای تعمیراتی ^{۳۱۹} بانک مرکزی و وزارت صمت (ارائه تسهیلات ارزان‌قیمت و طولانی‌مدت به مالکین شناورهای فرسوده) ^{۳۲۰} بانک مرکزی و صندوق توسعه ملی (تخصیص تسهیلات به منظور خرید یا جایگزینی شناور) ^{۳۲۱}				پشتیبانی صیادی ^{۳۲۴}	جهانگردان و قایقرانان ^{۳۲۵}	و صدور مجوزهای مورد نیاز برای توسعه صنعت سوخت‌رسانی به کشتی‌ها را به‌نجوی انجام دهد که ضمن رشد حداقل ده‌درصد (۱۰٪) سالانه، سهم کشور از بازار سوخت‌رسانی به کشتی‌ها در منطقه خلیج فارس و دریای عمان در پایان برنامه حداقل به پنجاه درصد (۵۰٪) برسد ^{۳۲۶} .

^{۳۱۹} سند تحول دولت مردمی (مبحث سوم فصل چهارم)

^{۳۲۰} برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور (ماده ۱۱)

^{۳۲۱} برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی توسعه دریامحور (ماده ۱۱)

^{۳۲۴} قانون بودجه ۱۴۰۰ (بند ط تبصره ۱۶)

^{۳۲۵} آیین نامه اجرایی قانون توسعه صنعتی ایرانگردی و جهانگردی (ماده ۱۰)

^{۳۲۶} برنامه ششم توسعه

۳-۳-۴ – نگاشت نهادی مصوب ارائه خدمات بخش حمل و نقل دریایی

همان‌طور که در بخش چارچوب مفهومی اجرای طرح به تفصیل شرح داده شد، نقش ارائه خدمات، در آخرین لایه از نقش‌های نظام حکمرانی قرار دارد و بازیگرانی که این نقش را ایفا می‌نمایند، محصول یا خدماتی را به مصرف‌کنندگان نهایی ارائه می‌نمایند. با توجه به اینکه در حوزه بنادر و دریانوردی علاوه بر اهمیت خدماتی که ارائه می‌گردد، دو موضوع مالکیت بنادر و مدیریت بنادر نیز دارای اهمیت است، لذا در این بخش، نقش ارائه خدمات به سه زیربخش مالکیت، مدیریت و ارائه خدمات شکسته شده است که در جدول ۳۰ بازیگرانی که مبتنی بر قانون این زیرنقش‌ها را ایفا می‌نمایند، نشان داده شده است.

جدول ۳۰- نگاشت نهادی مصوب ارائه خدمات حمل و نقل دریایی

	زیرساخت حمل و نقل دریایی						دریانوردی
	بنادر بازرگانی	بنادر صیادی	بنادر نفت و گاز	بنادر گردشگری	بنادر آزاد	شناورها و سازه‌های فراساحل	
مالکیت	دولت						دولت و بخش خصوصی
مدیریت بنادر	سازمان بنادر و دریانوردی (اداره امور بندری و امور دریایی بازرگانی کشور)	سازمان شیلات (مدیریت بنادر صیادی) ^{۳۲۷}	وزارت نفت	وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	سازمان‌های مناطق آزاد (اداره مناطق آزاد)	-----	-----
خدمات	خدمات بندری و دریانوردی	سازمان بنادر و دریانوردی (اداره امور تخلیه و بارگیری و حمل و نقل کالا در محوطه بنادر و انبار اداری در بنادر کشور، در اختیار گرفتن و اداره خطوط راه‌آهن جهت تأمین تخلیه و بارگیری کالا برای حمل به انبارهای سرباز و سرپوشیده، اداره شبکه‌های مخابراتی (رادیویی، تلگرافی، تلفنی، تله‌تایپ، و غیره) در دریا و خشکی برای تماس با کشتی‌ها و بنادر تابعه و تهیه و تأمین وسائل مربوط، عملیات راهبری پایانه‌های بندری کالا) ^{۳۲۸} (انجام امور پذیرش ورود و خروج (پاس) کشتی‌ها در بنادر به صورت شبانه‌روزی) ^{۳۲۹} ، (ایجاد امکانات و تاسیسات لازم را جهت دریافت آب توازن و فضولات نفتی از نفت‌کش‌ها، کشتی‌ها و شناورها) ^{۳۳۰} وزارت راه، وزارت صمت و وزارت دفاع (ایجاد و توسعه مراکز پشتیبانی و تدارکاتی بندری و ایجاد محوطه‌های اختصاصی واگن‌های بارگنج، فله مایع و فله خشک) ^{۳۳۱} اپراتورهای بندری بخش غیردولتی (وضع موجود)					
	بانکرینگ	وزارت نفت (تدوین و اجرای افزایش خدمات سوخت‌رسانی به کشتی‌ها (بانکرینگ) و خدمات جانبی در خلیج فارس و دریای عمان) ^{۳۳۲} بخش خصوصی					
	خدمات تحقیقاتی	دولت (انجام تحقیقات دریایی، ثبت پایش اطلاعات اقیانوس‌شناسی و فناوری اطلاعات و ارتباطات دریایی) ^{۳۳۳} سازمان بنادر و دریانوردی (تحقیق و مطالعه در امور بندری و دریایی و کشتیرانی بازرگانی) ^{۳۳۴} بخش خصوصی					
	خدمات آموزشی	دولت (ارائه آموزش‌های علمی، مهندسی، مدیریت، حقوقی و مهارت‌های تخصصی دریایی و دریانوردی) ^{۳۳۵} / سازمان بنادر و دریانوردی (تأسیس آموزشگاه تعلیم رahnمایان و کارکنان دریانوردی بازرگانی و اعزام دانشجو برای تحصیل در رشته‌های تخصصی به خارج از کشور) ^{۳۳۶}					

^{۳۲۷} قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران (ماده ۳)^{۳۲۸} قانون تشکیل سازمان بنادر و دریانوردی^{۳۲۹} قانون تسریع در امر تخلیه و بارگیری کشتی‌ها در بنادر (ماده واحده)^{۳۳۰} قانون حفاظت دریا و رودخانه‌های مرزی از آلودگی با مواد نفتی^{۳۳۱} سند تحول دولت مردمی (مبحث سوم فصل چهارم)^{۳۳۲} برنامه پنجم توسعه (ماده ۱۳۱)^{۳۳۳} برنامه چهارم توسعه (ماده ۳۴)^{۳۳۴} قانون تشکیل سازمان بنادر و دریانوردی^{۳۳۵} برنامه چهارم توسعه (ماده ۳۴)^{۳۳۶} قانون تشکیل سازمان بنادر و دریانوردی

طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل	زیرساخت حمل‌ونقل دریایی					دریانوردی
	بنادر بازرگانی	بنادر صیادی	بنادر نفت و گاز	بنادر گردشگری	بنادر آزاد	شناورها و سازه‌های فراساحل
طراحی، ساخت و تعمیر شناور و سازه‌های فراساحل، زیرساخت‌های بندری و تأسیسات ساحلی	دولت (نگهداری از زیربناهای احداث‌شده حمل‌ونقل مطابق با نرم‌ها و استانداردهای جهانی)^{۳۳۷} (استقرار و احداث زیرساخت‌های نظامی، فرهنگی، رفاهی نیروی دریایی ارتش جمهوری اسلامی ایران در سواحل مکران)^{۳۳۸} (ایجاد زیرساخت مورد نیاز برای پرورش دویست‌هزارتن ماهی در قفس تا پایان اجرای قانون برنامه و توسعه فعالیت‌های شیلاتی و ایجاد تأسیسات زیربنایی در سواحل کشور)^{۳۳۹} سازمان بنادر و دریانوردی (ایجاد و تکمیل و توسعه ساختمان‌ها و تأسیسات و تعمیرگاه‌های بندری و دریایی بازرگانی و وسائل و تجهیزات مربوط و بهره‌برداری از آن‌ها)^{۳۴۰} (توسعه و تکمیل بنادر و تأسیسات بندری و تأمین تجهیزات مورد نیاز دریایی و بندری کشور)^{۳۴۱} (تجهیز کردن مراکز استانی و نظارت بر تجهیز تأسیسات دریایی فعال به تجهیزات مقابله با آلودگی نفتی)^{۳۴۲} (مشارکت با شرکتهای معتبر بین‌المللی داخلی و خارجی برای تشکیل شرکتهایی جهت سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از بنادر اصلی با کارکرد بین‌المللی)^{۳۴۳} سازمان شیلات ایران (تأسیس، توسعه، نگهداری و مدیریت بنادر صیادی)^{۳۴۴}					دولت (نوسازی ناوگان حمل‌ونقل دریایی با استفاده از وجوه اداره‌شده)^{۳۴۵} وزارت صمت (توسعه زیرساخت‌های تعمیراتی استاندارد و تأمین قطعات یدکی کشتی‌ها و شناورها)^{۳۴۶} وزارت راه، وزارت صمت وزارت کار، سازمان حفاظت محیط‌زیست و وزارت دفاع (به‌روزرسانی ناوگان دریایی موجود منطبق با عهدنامه‌های جدید محیط زیستی بین‌المللی و توسعه متوازن ناوگان ملی متناسب با فرصت‌های صادراتی کشور)^{۳۴۷} دفاتر اسناد رسمی (ثبت کلیه انتقالات و معاملات و اقاله راجع به کشتی‌ها)^{۳۴۸} شرکت‌های دولتی خصوصی ساخت شناور

^{۳۳۷} برنامه چهارم توسعه (ماده ۲۸)

^{۳۳۸} برنامه ششم توسعه (ماده ۱۱۱)

^{۳۳۹} برنامه ششم توسعه (ماده ۳۵)

^{۳۴۰} قانون تشکیل سازمان بنادر و دریانوردی (ماده واحده)

^{۳۴۱} قانون تسریع در امر تخلیه و بارگیری کشتی‌ها در بنادر (ماده واحده)

^{۳۴۲} طرح (سامانه) ملی آمادگی، مقابله و همکاری در برابر آلودگی نفتی در دریا و رودخانه های قابل کشتیرانی (ماده ۵)

^{۳۴۳} برنامه ششم توسعه (ماده ۵۱)

^{۳۴۴} قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران (ماده ۳)

^{۳۴۵} برنامه چهارم توسعه (ماده ۲۸)

^{۳۴۶} سند تحول دولت مردمی (مبحث سوم فصل چهارم)

^{۳۴۷} سند تحول دولت مردمی (مبحث سوم فصل چهارم)

^{۳۴۸} آیین‌نامه ثبت انتقالات و معاملات کشتی‌ها (ماده ۱)

دریانوردی	زیرساخت حمل و نقل دریایی							
	شناورها و سازه های فراساحل	بنادر آزاد	بنادر گردشگری	بنادر نفت و گاز	بنادر صیادی	بنادر بازرگانی		
دولتی (گروه کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران و شرکت ملی نفتکش/ برآورد سهم ۶۰ تا ۷۰ درصدی حمل و نقل دریایی) خصوصی (شرکت های گوناگون مانند کشتیرانی والفجر، مینا، ستاره و نگین/ برآورد سهم ۳۰ تا ۴۰ درصدی حمل و نقل دریایی) دولت (افزایش سهم کشور در حمل و نقل دریایی و ترانزیت با ایجاد و تقویت شبکه حمل و نقل ترکیبی) ^{۳۴۹}	-----			-----			خدمات حمل و نقل کالا و مسافر	

۴- بررسی نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی در سایر کشورها

یکی از روش‌های اصلی به منظور کمک به ارائه پیشنهاداتی جهت اصلاح الگوی حکمرانی در بخش حمل و نقل دریایی کشور، مطالعه ساختار نهادی این بخش در سایر کشورها و بهره‌گیری از نقاط قوت ساختاری آنها است. در واقع مطالعه تطبیقی، اساساً به معنی یادگیری از دیگران بوده و در این فرآیند از تجربه و دانش دیگران برای ارتقای دانش خود در حوزه مورد بحث استفاده می‌گردد. در انتخاب کشورها جهت انجام مطالعه تطبیقی در حوزه حمل‌ونقل دریایی، فهرست ۲۵۵ کشور و مکان جغرافیایی آنها با استفاده از مطالعات اینترنتی بدست آمده و مورد مطالعه قرار گرفت. پس از تعیین فهرست کشورها، اقدام به مطالعه و شناسایی شاخص‌های طبیعی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی گردید که در این خصوص از بین شاخص‌های متنوع، شاخص‌هایی همچون تولید ناخالص داخلی، کیفیت زیرساخت‌های بندری، ظرفیت عملیات بنادر کانتینری، بهره‌وری اسکله و در نهایت متمرکز بودن ساختار حکومتی، جهت انتخاب کشورها مورد استفاده قرار گرفت. در مجموع و با توجه به قرابت وضعیت کشورها با شرایط حمل‌ونقل دریایی ایران از یک سو و توفیق آن‌ها در دستیابی به وضعیت مطلوب در زمینه حمل‌ونقل دریایی در طول زمان از سوی دیگر، سه کشور کره جنوبی، امارات متحده عربی (امارت ابوظبی) و ترکیه به‌منظور بررسی نظام حکمرانی حمل‌ونقل دریایی انتخاب گردیدند.

۴-۱- نظام حکمرانی بخش حمل و نقل دریایی در کشور کره جنوبی

شبه جزیره کره با وسعتی برابر ۲۲۱/۶۰۷ کیلومتر مربع، مساحتی در حدود ۴۵ درصد از کل سرزمین کره را شامل می‌شود. مساحت کره جنوبی تقریباً یک هفدهم ایران است. به‌طور کلی سرزمینی کوهستانی و پوشیده از جنگل (بیش از ۷۰ درصد) است و تنها ۲۲ درصد اراضی آن که عمدتاً در نواحی غربی شبه جزیره قرار گرفته‌اند قابل کشت و زرع می‌باشد. شبه جزیره کره از نظر موقعیت جغرافیایی، به دلیل هم‌جواری با چین و ژاپن، از اهمیت راهبردی برخوردار است. نظام سیاسی کره جنوبی از نوع جمهوری دموکراتیک به حساب می‌آید و در تقسیم‌بندی‌های دوگانه ریاستی و پارلمانی، جزء گروه سیستم‌های ریاستی طبقه‌بندی می‌شود.

کره جنوبی به عنوان یکی از موفق‌ترین کشورهای در حال توسعه، دومین کشور از حیث رشد سریع اقتصادی دنیا به شمار می‌رود. کره جنوبی در حال حاضر دارای اقتصادی توسعه یافته است و یکی از اعضای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) می‌باشد که توسط بانک جهانی جزء اقتصادهای با درآمد بالا و به عنوان یکی از اقتصادهای پیشرفته طبقه‌بندی شده است. در همین راستا سؤال پایتخت این کشور یکی از ده شهر برجسته اقتصادی و مالی جهان است. در میان انواع صنایع، پنج صنعت کشتی‌سازی، پتروشیمی، الکترونیک و ارتباطات، خودروسازی و فولاد از صنایع استراتژیک کشور کره محسوب می‌گردد. حرکت قابل

توجهی که از دهه ۱۹۶۰ شروع شده است و هم‌اکنون نیز ادامه دارد، توسعه اقتصادی چشم‌گیر کره جنوبی است. این کشور از اوایل دهه ۱۹۶۰ با اجرای برنامه‌های متعدد توسعه، توانسته است به رشد اقتصادی قابل‌ملاحظه‌ای دست یابد و طی چندین دهه، از وضعیت کشوری با اقتصاد مبتنی بر کشاورزی به کشوری با اقتصاد صنعتی، گذار نماید.

۴-۱-۱- سیر تحول حکمرانی حمل‌ونقل دریایی در کشور کره جنوبی

اهمیت بخش بنادر و دریانوردی به عنوان یکی از مهم‌ترین حوزه‌های تأثیرگذار در پیشرفت اقتصادی کشورها، کره جنوبی را بر آن داشت که در دهه ۱۹۷۰ این حوزه را در مقامی استراتژیک در برنامه‌های توسعه اقتصادی خود قرار دهد. بر همین مبنا، علی‌رغم این که کره جنوبی در مقایسه با کشورهای اروپایی و ژاپن از سابقه کمتری در حمل‌ونقل و دریانوردی برخوردار است، توانسته در این حوزه و تکنولوژی‌های پیشرفته آن از رقبای خود پیشی گیرد به گونه‌ای که امروزه تعداد زیادی از شرکت‌های بزرگ دریایی جهان کره‌ای هستند. رقابت بی‌وقفه بین شرکت‌های کره و چین باعث شده است که شرکت‌های کره برای حفظ موقعیت کنونی پیوسته در تلاش باشند که از لحاظ کیفیت و قابلیت اطمینان همواره چند گام از رقیب خود جلوتر باشند.

سیر تحول صنایع دریایی کره نشان می‌دهد که این کشور در مدت زمان کوتاهی به یک کشور بین‌المللی در این حوزه تبدیل گردیده است. دولت کره در دهه ۱۹۶۰ میلادی، حوزه دریایی را به عنوان صنعتی با اولویت بالای استراتژیک برای ارتقای اقتصاد ملی شناسایی نمود و به تدوین نقشه راه و طرح جامع کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت برای توسعه حوزه دریایی پرداخت. دولت کره در راستای ارتقای حوزه دریانوردی، اختیار قدرت انحصاری را به‌طور کامل به نظارت، راهنمایی و حمایت حرفه‌ای صنعت واگذار نمود.

بخش بنادر و دریانوردی کره جنوبی مراحل مختلف حاکمیتی را در مسیر پیشرفت خود تجربه کرده است. در سال‌های ابتدایی بخش دولتی تنها بازیگر این صنعت بوده و کلیه وظایف از جمله برنامه‌ریزی و توسعه را بر عهده داشته است. این نوع حاکمیت ضرورت سیاست‌گذاری دقیق برای اقتصاد تجارت محور را می‌طلبد. گرچه این رویکرد در نهایت به توسعه اقتصادی منجر می‌شود ولی مشکلاتی نظیر مدیریت ناکارآمد، عدم پاسخ بهنگام به محیط کسب و کار در حال تغییر مستمر و مدیریت بروکراتیک را نیز برای حوزه دریانوردی و بنادر به همراه دارد. فلذا دولت کره در مواجهه با این مشکلات، عملیات واگذاری برخی امور به بخش خصوصی را آغاز نمود. به گونه‌ای که به تولیدکنندگان داخلی اجازه داده شد، تمامی سهم بازار را در اختیار بگیرند و به طور کلی فعالیت‌های دولت در این حوزه به نوعی بود که کسب و کار را به طور کامل خصوصی نماید.

این تغییرات تا کنون تأثیرات مثبتی را در بنادر کره ایجاد کرده است. شرکای خارجی بیشتر، سرمایه‌گذاری خارجی بیشتر و به طور کلی افزایش همکاری‌های بین‌المللی که مستلزم یک مدل حاکمیتی شفاف و روشن می‌باشند، نتیجه این تغییرات بوده است.

البته شایان ذکر است که در حال حاضر نیز دولت مرکزی کره در برخی از مسائل تجاری این حوزه تا حد زیادی درگیر است. با این حال هرچه ساختار حاکمیتی بنادر و دریانوردی تکامل می‌یابد، دخالت دولت در آن کمتر و کمتر می‌شود.

بخش عمده‌ای از بنادر کره جنوبی و تأسیسات وابسته به آن در دهه ۱۹۷۰ احداث شده‌اند ولی برنامه‌های توسعه و گسترش آنها همچنان ادامه دارد. به طور کلی بنادر کره جنوبی به دو دسته بنادر تجاری بین‌المللی (کانتینری و غیرکانتینری) و بنادر محلی تقسیم می‌شوند. در حال حاضر کره دارای ۶۰ بندر است که از بین آنها ۳۰ بندر تجاری هستند. عملیات واردات و صادرات محموله‌ها در بنادر تجاری؛ و حمل‌ونقل و جابه‌جایی کالا داخل کشور کره از طریق بنادر محلی یا ساحلی صورت می‌پذیرد. ساخت و توسعه کلیه بنادر کره توسط وزارت اقیانوس‌ها و شیلات کره³⁵⁰ (MOF) صورت می‌پذیرد. به طور کلی به عنوان مهم‌ترین بنادر کره جنوبی می‌توان بندر بوسان در ساحل دریای ژاپن و بندر اینچئون در ساحل دریای زرد را بر شمرد. لازم به ذکر است که به دلیل موقعیت ژئوپلیتیک منحصرفرد کره جنوبی مهم‌ترین بندر آن یعنی بندر بوسان در خط ساحلی جنوبی این کشور واقع گردیده و وزارت امور دریایی و شیلات در راستای تبدیل نمودن این بندر به یک قطب منطقه‌ای در شمال شرق آسیا، توجه زیادی به توسعه و بهبود آن مبذول داشته است.

توسعه و مدیریت بنادر کره از چهار قانون شامل قانون بندر ۱۹۶۷³⁵¹، قانون ترویج ساخت و ساز بنادر جدید³⁵² و قانون مشارکت بخش خصوصی در زیر ساخت³⁵³ و قانون سازمان پایانه‌های کانتینری کره³⁵⁴ تبعیت می‌نماید. علاوه بر این قوانین که مشمول کلیه بنادر کره می‌گردد، دو قانون دیگر نیز خاص بنادر بوسان و اینچئون در راستای مدیریت هر چه مؤثرتر این دو بندر مهم تدوین گردیده است. به طور کلی قوانین مرتبط با بنادر و مسئول اجرایی آن در کشور کره در جدول ذیل خلاصه گردیده است:

³⁵⁰ Ministry of Oceans and Fisheries

³⁵¹ Harbour Act 1967

³⁵² New Port Construction Promotion Law

³⁵³ Law of Private Participation in Infrastructure

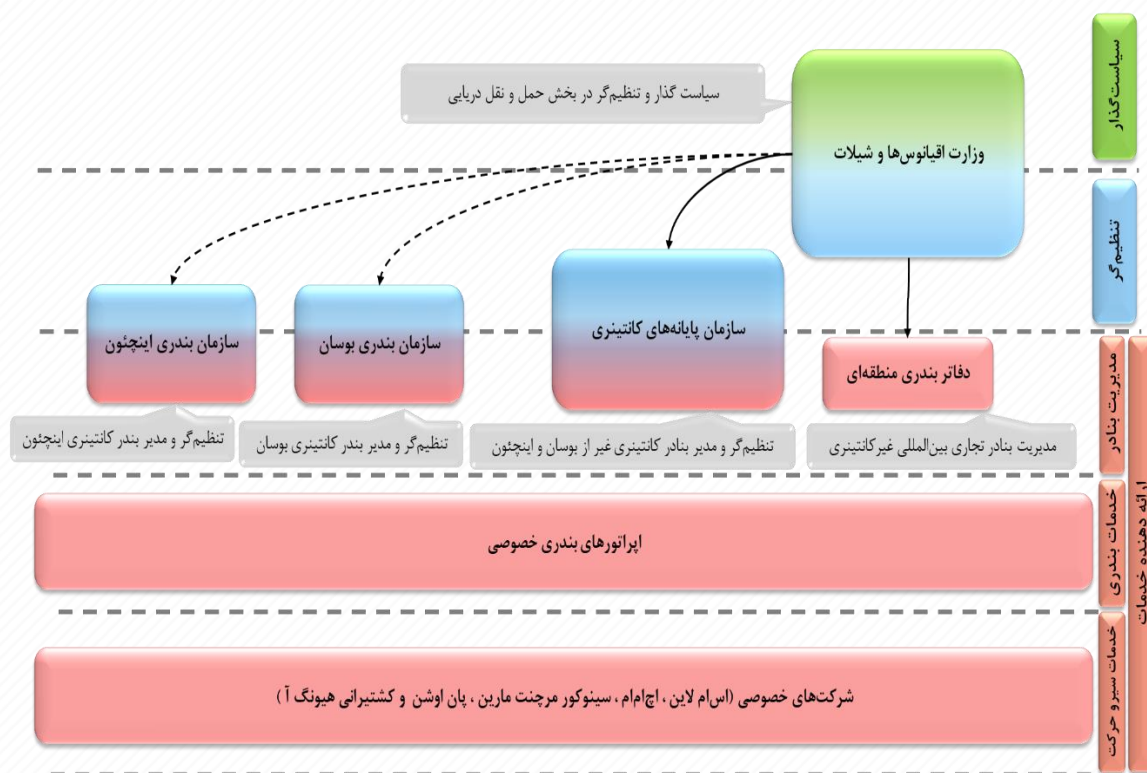
³⁵⁴ Act on Korea Container Terminal Authority

جدول ۳۱- قوانین مرتبط با بنادر و مسئول اجرایی آنها

ردیف	دسته بندی	محتوا	مجری
۱	قانون بندری ۱۹۶۷	- طراحی، توسعه، مدیریت و بهره برداری بنادر - تعیین تعرفه های بنادر - مدیریت تجهیزات بنادر	بخش سیاست گذاری بنادر وزارت اقیانوس ها و شیلات
۲	قانون ترویج و توسعه ساخت بنادر جدید	- تدوین طرح های اولیه ساخت بنادر جدید - طراحی و مدیریت منطقه تعیین شده برای ساخت و ساز بنادر جدید - ارائه خدمات پیرامون مسائل مجاز قانونی ترویج ساخت بنادر جدید	بخش توسعه زیرساخت وزارت اقیانوس ها و شیلات
۳	قانون مشارکت بخش خصوصی در زیرساخت	- تدوین طرح اولیه پروژه های سرمایه گذاری بخش خصوصی - انعقاد قرارداد امتیاز و تعیین صاحب امتیاز - ارائه خدمات پیرامون مسائل مجاز قانونی ترویج ایجاد زیرساخت	بخش سرمایه گذاری خصوصی وزارت اقیانوس ها و شیلات
۴	قانون سازمان پایانه های کانتینری کره	- تعیین میزان بهره برداری از بنادر (به جز بندر بوسان و اینچئون) - تعیین میزان اختیارات توسعه و بهره برداری از پایانه های دریایی - تعیین اختیارات به منظور تأمین و توسعه منابع مالی	سازمان پایانه های دریایی کره
۵	قانون سازمان بندری بوسان	- مدیریت و توسعه بندر بوسان و تأسیسات آن	سازمان سرپرستی بندر بوسان
۶	قانون سازمان بندری اینچئون	- مدیریت و توسعه بندر اینچئون و تأسیسات آن	سازمان بندری اینچئون

۴-۱-۲ - بازیگران نظام حکمرانی بخش حمل و نقل دریایی کشور کره جنوبی

باتوجه به آنچه در سیر تحول در بخش حمل و نقل دریایی کشور کره جنوبی ارائه گردید و مبتنی بر تغییرات نهادی در بخش حمل و نقل دریایی این کشور، بازیگرانی که در حال حاضر در بخش حمل و نقل دریایی کشور کره جنوبی نقش های مختلف سیاست گذاری، تنظیم گری و ارائه خدمات را ایفا می نمایند، در شکل ذیل نشان داده شده اند.



شکل ۲۱- بازیگران نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی کره جنوبی

در ادامه توضیحانی از بازیگران اصلی نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی کشور کره جنوبی ارائه شده است.

۴-۱-۲-۱- وزارت اقبانوسى ها و شىلات

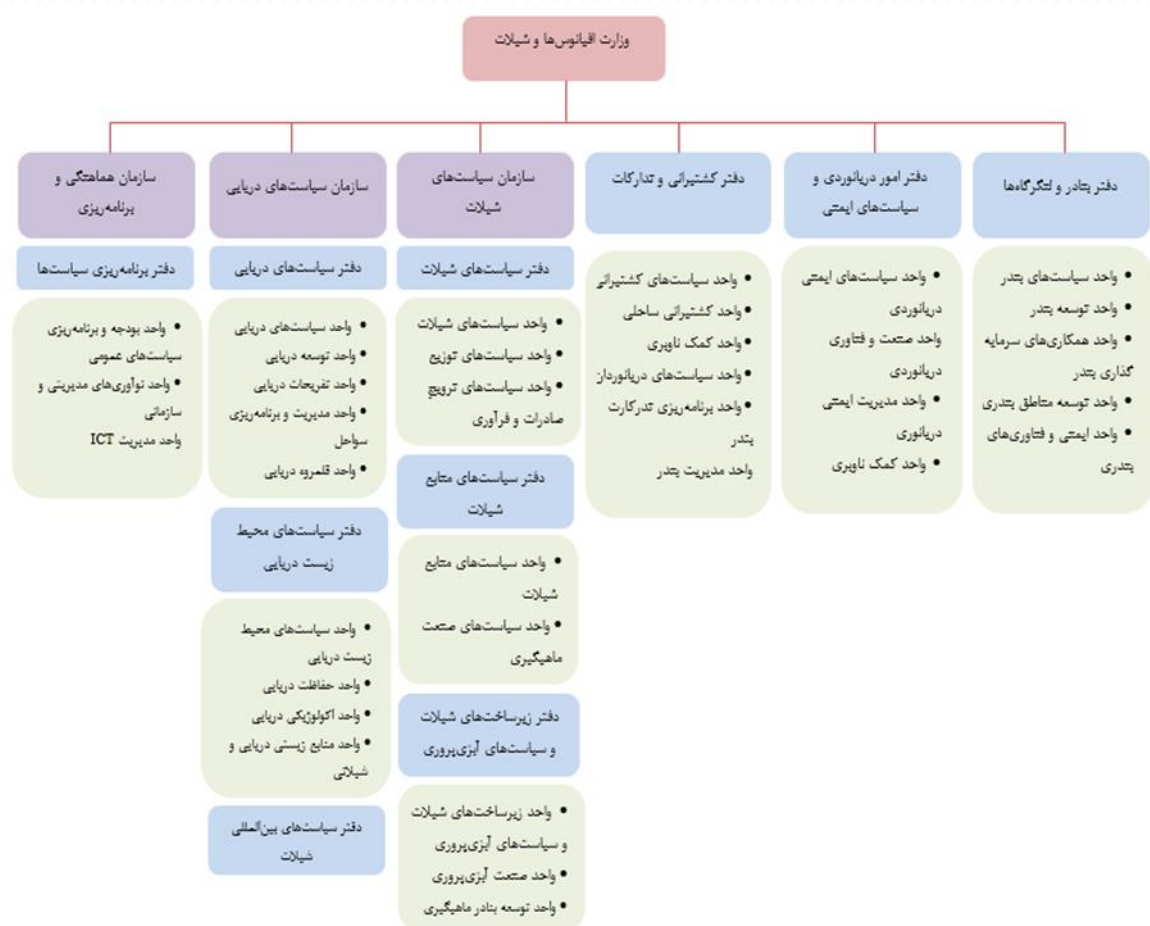
در خصوص تاریخچه تشکیل و سیر تحول این وزارتخانه اینگونه می‌توان خاطر نشان نمود، که مدیریت بنادر کره تا قبل سال ۱۹۹۶ برعهده سازمان بنادر و دریانوردی^{۳۵۵} کره بوده است. این سازمان از حیث سلسله مراتب عمومی سطحی پایین‌تر از سطح یک وزارتخانه را دارا بوده و تحت نظارت وزارت ساخت و ساز و حمل و نقل^{۳۵۶} این کشور قرار داشت. اما اهمیت صنعت دریانوردی در این کشور، دولت کره را بر آن داشت که سازمان بنادر و دریانوردی را از وزارت ساخت و ساز و حمل و نقل جدا نموده و به یک وزارتخانه مستقل تحت عنوان وزارت امور دریایی و شیلات^{۳۵۷} تبدیل نماید. فلذا به تبع ایجاد یک وزارتخانه مستقل در حوزه دریا بودجه بیشتری به صنعت دریا و بندر تخصیص یافت و کلیه امور مربوط به توسعه و مدیریت بخش کشتیرانی، بنادر و تأسیسات وابسته در حیطه وظایف وزارت امور دریایی و شیلات قرار گرفت. همچنین در

³⁵⁵ Korea Maritime and Port Administration (KMPA)

³⁵⁶ Ministry of Construction and Transport (MOCT)

³⁵⁷ Ministry of Maritime Affairs and Fisheries(MOMAF)

این سال بخش محیط زیست دریایی^{۳۵۸} از وزارت محیط زیست^{۳۵۹} کره جدا شده و به وزارتخانه جدیدالتأسیس امور دریایی و شیلات منتقل گردید. در سال ۲۰۰۸، به دنبال ادغام وزارتخانه ساخت و ساز و حمل و نقل با وزارتخانه امور دریایی و شیلات؛ در سال ۲۰۰۸، به دنبال ادغام وزارتخانه ساخت و ساز و حمل و نقل با وزارتخانه امور دریایی و شیلات؛ وزارت زمین، حمل و نقل و امور دریایی تأسیس گردید که سرانجام با سازماندهی مجدد دولت در سال ۲۰۱۳، به وزارتخانه اقیانوس‌ها و شیلات؛ و وزارتخانه زمین، زیرساخت و حمل‌ونقل تغییر ساختار یافت. ساختار سازمانی وزارت اقیانوس‌ها و شیلات کره جنوبی و وظایف هر یک از زیربخش‌های این وزارتخانه در شکل ذیل ارائه گردیده است.



شکل ۲۲- ساختار سازمانی وزارت اقیانوس‌ها و شیلات

این وزارتخانه مشتمل بر ۶ بخش است که وظایف هر یک از این دفاتر به شرح ذیل است:

• سازمان برنامه‌ریزی و هماهنگی

³⁵⁸ Marine Environment Division

³⁵⁹ Ministry of Environment

این بخش طیف وسیعی از فعالیت‌ها شامل برنامه‌ریزی سیاست‌های کلی و تقسیم بودجه، سیاست‌های سازماندهی و مدیریت بخش نوآوری، انجام اصلاحات قانونی و امور حقوقی و مدیریت فناوری اطلاعات و ارتباطات را بر عهده دارد.

• سازمان سیاست‌های دریایی

در این بخش سیاست‌های حوزه دریانوردی، سیاست‌های توسعه دریایی و دریانوردی، سیاست‌های گردشگری و تفریحات دریایی، برنامه‌ریزی و مدیریت ساحلی، سیاست‌های مرتبط با قلمرو دریایی، سیاست‌های محیط زیست دریایی، سیاست‌های حفاظت دریایی، سیاست‌های بوم‌شناسی، همکاری‌های بین‌المللی، تجارت بین‌المللی، سیاست‌های مربوط به منابع زیستی دریایی و شیلات اتخاذ می‌شوند.

• سازمان سیاست‌های شیلات

این بخش به اتخاذ سیاست‌های تخصصی حوزه شیلات می‌پردازد. تصمیم‌گیری و اتخاذ سیاست‌های حوزه توزیع، سیاست‌های ارتقاء صادرات و پرورش آبزیان، سیاست‌های درآمدی و رفاهی، سیاست‌های صنعت ماهیگیری، سیاست‌های مربوط به منابع شیلات، سیاست‌های هدایت و مذاکره، سیاست‌گذاری پیرامون زیرساخت‌های ماهیگیری و پرورش آبزیان، تدوین و تصمیم‌گیری در رابطه با سیاست‌های توسعه جامعه ماهیگیری و توسعه بنادر از وظایف این دفتر می‌باشد.

• دفتر کشتیرانی و تدارکات

این بخش به اتخاذ سیاست‌های کشتیرانی، سیاست‌های مربوط به دریانوردان، سیاست‌های تدارکات بنادر و همچنین سیاست‌های مدیریت بنادر می‌پردازد.

• دفتر امور دریایی و سیاست‌های ایمنی

این دفتر خود از چهار بخش پلیس حفاظت دریایی، صنعت و فناوری دریانوردی، مدیریت ایمنی دریایی و تجهیزات کمک ناوبری تشکیل شده است که هر بخش وظیفه تأمین ملزومات زمینه تخصصی خود را بر عهده دارد.

• دفتر بنادر و لنگرگاه‌ها

این دفتر اتخاذ سیاست‌های بندری، تدوین برنامه‌های توسعه‌ای بنادر، تدوین برنامه‌های مشارکت در سرمایه‌گذاری و توسعه بنادر و لنگرگاه‌ها، توسعه بنادر محلی و تدوین برنامه‌های ایمنی و فناوری‌های حوزه بنادر و لنگرگاه‌ها را بر عهده دارد.

همچنین نهادهای وابسته به وزارت اقیانوس‌ها و شیلات کره جنوبی عبارتند از:

• دفاتر منطقه‌ای اقیانوس‌ها و شیلات

- دبیرستان ملی دریایی بوسان
- دبیرستان ملی دریایی اینچئون
- مؤسسه توسعه نیروی انسانی اقیانوس‌ها و شیلات^{۳۶۰}
- مؤسسه ملی علوم شیلات^{۳۶۱}
- آژانس آب‌شناسی (هیدروگرافی) و اقیانوس‌شناسی کره^{۳۶۲}
- دیوان امنیت دریایی کره^{۳۶۳}

شایان ذکر است تخصیص بودجه به حوزه بنادر و دریانوردی کره جنوبی و استفاده از آن بر اساس طرح‌ها و سیاست‌های وزارت اقیانوس‌ها و شیلات کره جنوبی صورت می‌گیرد. وزارت اقیانوس‌ها و شیلات کره جنوبی که تا همین اواخر نقشی کلیدی در مدیریت بنادر و امور مربوط به آن را داشته است، به دنبال سیاست‌های توسعه‌ای دولت در راستای تمرکززدایی و افزایش رقابت‌پذیری از طریق واگذاری مدیریت بنادر به دولت‌های محلی نظیر بوسان و اینچئون، نقشش در مدیریت بنادر کمرنگ‌تر گردیده است. اما لازم به ذکر است که کارکرد تنظیم‌گری و دیگری کارکردهای دولتی بخش بنادر در کشور کره کماکان توسط وزارت اقیانوس‌ها و شیلات به عنوان نماینده دولت در بخش بندری صورت می‌گیرد.

وزارت اقیانوس‌ها و شیلات کره جنوبی به‌منظور توسعه بنادر خود برنامه‌های ده ساله‌ای تحت‌عنوان برنامه اساسی برای توسعه مجدد بنادر^{۳۶۴} را اجرا می‌کند که در حال حاضر پیاده‌سازی سومین دوره آن (۲۰۳۰-۲۰۲۱) در دستور کار وزارتخانه قرار دارد. طبق این برنامه ۱۴ بندر (همچون گونسان و اولسان) برای توسعه مجدد هدف‌گذاری شده‌اند که دولت تا سال ۲۰۲۵ بالغ بر ۴.۵ تریلیون وون و تا سال ۲۰۳۰ بالغ بر ۶.۸ تریلیون وون در آن‌ها سرمایه‌گذاری خواهد کرد. هدف‌گذاری وزارت اقیانوس‌ها و شیلات ایجاد ۴۰ هزار شغل در این بنادر طی برنامه توسعه اساسی برای توسعه مجدد بنادر سوم است. بنادر موردتوجه وزارتخانه در این برنامه، بنادر قدیمی کره جنوبی هستند که به دلیل فرسودگی تاسیسات و تجهیزات، احداث بنادر جدید و تغییر در محیط لجستیکی با رشد اندازه کشتی و حجم محموله‌های کانتینری تبدیل به بنادر متروکه شده‌اند و بسیاری از شاغلان در آن‌ها از کار بیکار شده‌اند. راهکار دولت سرمایه‌گذاری در راستای تبدیل بنادر قدیمی و غیرفعال به محیط‌های ساحلی و شهری با کارکردهای صنعتی، مسکونی و تجاری است.

³⁶⁰ Oceans and Fisheries HDR Institute

³⁶¹ National Institute of Fisheries Science

³⁶² Korea Hydrographic and Oceanographic Agency

³⁶³ Korea Maritime Safety Tribunal

³⁶⁴ Basic Plan for Port Redevelopment

دولت کره جنوبی از طریق وزارت اقیانوس‌ها و شیلات در تلاش است تا سیاست بندری کلان خود تحت‌عنوان استراتژی سیاست بندری ۲۰۳۰ را به اجرا درآورد. هدف این استراتژی تحقق ایده بندر هوشمند با ارزش افزوده بالاست که بتواند در سطح جهانی با دیگر کشورها رقابت کند. در این راستا ۱۹.۶ میلیارد تن توان عملیاتی حجم بار، ۲۸ تریلیون وون ارزش افزوده و ۵۵۰ هزار شغل هدف‌گذاری شده است. سه سیاست اصلی استراتژی ۲۰۳۰ نیز عبارتند از ایجاد پایه و اساس لجستیک دریایی هوشمند از طریق اتوماسیون بندر و دیجیتالی‌سازی، تقویت رقابت جهانی از طریق گسترش مستمر امکانات بندری و افزایش پایداری از طریق همزیستی بین بنادر و جوامع.

۴-۱-۲-۲ - سازمان پایانه‌های کانتینری کره ۳۶۵

سازمان پایانه‌های کانتینری کره که در سال ۱۹۹۰، جهت پیشبرد ساخت و ساز و مدیریت بنادر کانتینری در کره ایجاد گردیده است، از طریق شناسایی تغییر روندها در داخل و خارج از بنادر و صنعت لجستیک مربوطه، توسعه آن دسته از بنادر که لازم است از رقابت پذیری بین‌المللی برخوردار باشند را تسریع می‌نماید. این سازمان که یک نهاد دولتی وابسته به وزارت اقیانوس‌ها و شیلات کره می‌باشد، ارتقاء اقتصاد ملی از طریق احداث، مدیریت و بهره‌برداری کارآمد پایانه‌های کانتینری را سرلوحه برنامه‌های خود قرار داده و کماکان در تلاش است که با بهره‌گیری از دستاوردها و تجاری‌سازی که طی سالیان متمادی اندوخته است، کره و بنادر کانتینری آن را به جایگاه قطب مرکزی توزیع در منطقه آسیای شمالی برساند. شایان ذکر است که تا قبل از تأسیس سازمان بندری بوسان در سال ۲۰۰۴ و سازمان بندری اینچئون در سال ۲۰۰۵، مدیریت و بهره‌برداری کلیه بنادر کانتینری کره از جمله بنادر بوسان و اینچئون توسط این سازمان صورت می‌گرفت. اما پس از تأسیس دو سازمان مذکور، حوزه عملکرد و فعالیت سازمان پایانه‌های کانتینری به مدیریت، بهره‌برداری و نظارت بر بندر گوانگیانگ و دیگر بنادر کوچک و متوسط کره، محدود گردید. نحوه فعالیت سازمان پایانه‌های کانتینری در بنادر مربوطه بدین گونه است که این بنادر از سوی وزارت اقیانوس‌ها و شیلات در اختیار این سازمان قرار داده می‌شود، سپس این سازمان پایانه‌های مربوطه را به اپراتورهای بندری بخش خصوصی اجاره می‌دهد. اپراتورهای بندری کلیه بنادر کانتینری کره به جزء بنادر بوسان و اینچئون تحت نظارت سازمان پایانه‌های کانتینری کره قرار دارند و خود سازمان پایانه‌های کانتینری مستقیماً تحت نظارت وزارت اقیانوس‌ها و شیلات کره قرار دارند که این نشان‌دهنده نفوذ عمیق دولت در مدیریت، بهره‌برداری و توسعه پایانه‌های کانتینری کره می‌باشد.

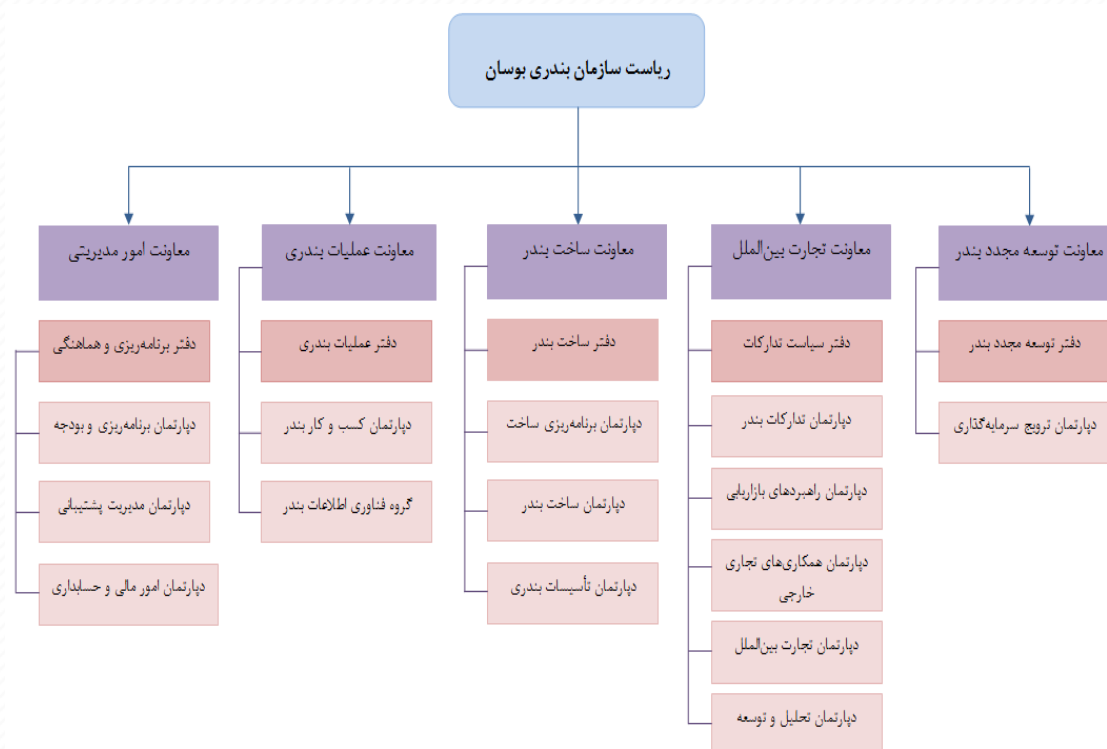
³⁶⁵ Korea Container Terminal Authority

۴-۱-۲-۳- سازمان بندری بوسان³⁶⁶ (BPA)

بندر بوسان در حال حاضر یک هاب مهم در منطقه شمال شرق آسیاست که دارای ۲۳ اسکله کانتینری است. این بندر به بیش از ۵۰۰ بندر در ۱۰۰ کشور متصل است. طبق برنامه‌ریزی انجام‌شده توسط دولت، قرار است این بندر دارای ۴۵ اسکله فعال باشد که عملیات ساخت و راه‌اندازی دیگر اسکله‌ها در حال انجام‌شدن است. هدف‌گذاری دولت دستیابی به درآمد سالانه ۴.۲۴ میلیارد دلاری از این بندر استراتژیک می‌باشد. کره جنوبی در آوریل ۲۰۲۴ از اولین ترمینال کانتینری کاملاً خودکار خود در بندر بوسان رونمایی کرد که ۲۰ درصد بهره‌ورتر از ترمینال‌های عادی است. قرار است که این کشور تا سال ۲۰۵۰ حدود ۳۲ میلیارد دلار برای توسعه بندر بوسان سرمایه‌گذاری کند.

سازمان بندری بوسان در سال ۲۰۰۴ به صورت عملیاتی و با هدف افزایش مشارکت بخش خصوصی در مدیریت و بهره‌برداری از پایانه‌های بندری قدیمی و جدیدالتأسیس بوسان، با سرمایه‌گذاری اولیه دولت مرکزی به مبلغ دو تریلیون وون تأسیس گردید و کلیه مسئولیت‌های احداث و توسعه، تأمین مالی، مدیریت و بهره‌برداری بندر بوسان و پسکرانه آن که تا قبل از این تاریخ برعهده سازمان پایانه‌های کانتینری کره قرار داشت، به این سازمان واگذار گردید. لازم به ذکر است که سازمان بندری بوسان در حال حاضر یک نهاد عمومی است که تحت نظارت وزارت اقیانوس‌ها و شیلات قرار دارد و کلیه مسئولیت‌های مربوط به امور مدیریتی، اجرایی، تأمین بودجه و نیروی کار بر عهده این سازمان است. همچنین اپراتورهای پایانه‌های بندری بوسان تحت نظارت سازمان بندری بوسان به فعالیت می‌پردازند. ریاست این سازمان توسط عهده‌دارت اقیانوس‌ها و شیلات انتخاب می‌گردد (با مستثنی بودن از لزوم اعمال مقررات انتخاب مدیران دولتی) که تا قبل از سال ۲۰۱۲ رئیس جمهور کره این مسئولیت را بر عهده داشته است. سازمان بندری بوسان در ژانویه ۲۰۲۳ از شرکت دولتی به نهاد عمومی تغییر شکل پیدا کرد. ساختار سازمانی سازمان بندری بوسان در شکل زیر نشان داده شده است:

³⁶⁶ Busan Port Authority



شکل ۲۳- ساختار سازمانی، سازمان بندری بوسان BPA

سازمان در مسائل کلان ساختار مدیریت و بهره‌برداری نظیر برنامه‌های اجرایی، تحت تأثیر تصمیمات وزارت اقیانوس‌ها و شیلات کره می‌باشد، اگرچه در مقایسه با سال‌هایی که سازمان پایانه‌های کانتینری کره مدیریت و سرپرستی بنادر بوسان را بر عهده داشته است با روی کار آمدن سازمان بندری بوسان، میزان مداخله دولت در این بنادر به میزان قابل توجهی کاهش یافته است و عمدتاً بر روی کارکرد تنظیم‌گری متمرکز می‌باشد. به عنوان وظایف سازمان بندری بوسان می‌توان موارد ذیل را برشمرد:

- مدیریت و بهره‌برداری منطقه آزاد تجاری بوسان^{۳۶۷}
- انتخاب و مدیریت شرکت‌های بهره‌بردار (شرکت‌های مستأجر)
- نظارت و تعمیر و نگهداری تأسیسات عمومی
- جمع‌آوری اجاره‌ها و کنترل هزینه‌ها
- صدور گذرنامه برای منطقه آزاد تجاری
- ساخت اسکله
- ساخت منطقه آزاد تجاری
- بازسازی بنادر

³⁶⁷ Free Trade Zone (FTZ, Distripark)

- تعمیر و نگهداری تأسیسات بندری
- لایروبی
- ارائه تسهیلات پشتیبانی بندر
- تأیید برنامه‌های عملیاتی پروژه‌های ساخت و ساز
- ارائه برنامه‌های عملیاتی برای تأسیسات بندری
- بازاریابی برای بندر بوسان
- ارائه خدمات آموزشی به کارکنان بندر بوسان و حمایت از آنها

وظایف دولت کره در خصوص بندر بوسان به شرح ذیل است:

- هماهنگ‌سازی سیاست‌ها
- تعیین منطقه آزاد تجاری، مدیریت و بهره برداری آن
- صدور مجوز تصرف و ساخت
- حمایت اجرایی از منطقه آزاد تجاری
- نصب و راه‌اندازی و کنترل تأسیسات عمومی
- مدیریت دارایی‌ها متعلق به دولت
- حمایت بودجه‌ای از منطقه آزاد تجاری
- تعمیر و نگهداری تأسیسات عمومی بندر
- توسعه لایروبی
- تأیید و تصویب برنامه‌های عملیاتی پروژه‌های ساخت
- ارائه تسهیلات حمل‌ونقل در پسکرانه
- ارائه تسهیلات حمل‌ونقل بندری
- جذب سرمایه‌گذاران خصوصی
- برنامه‌ریزی در خصوص تأسیسات بندری منطقه آزاد تجاری و تأیید برنامه‌های عملیاتی آن
- انجام فعالیت‌های تحقیق و توسعه

۴-۱-۲-۴ – سازمان بندری اینچئون³⁶⁸ (IPA)

سازمان بندری اینچئون در سال ۲۰۰۵ در راستای تبدیل نمودن بندر اینچئون به یک پایگاه لجستیک رقابتی از طریق تقویت کارکردهای حمل و نقل دریایی، بندر و لجستیک و به تبع آن کمک به اقتصاد ملی ایجاد گردید. سازمان بندری اینچئون در راستای توسعه تسهیلات بندری و پسکرانه‌ها و همچنین ارتقاء سطح تخصص و بهره‌وری در مدیریت و بهره‌برداری از بنادر اینچئون گام بر می‌دارد.

این سازمان که در مقایسه با سازمان بندری بوسان از استقلال بیشتری برخوردارست با سرمایه‌گذاری اولیه دولت مرکزی به مبلغ ۱ تریلیون وون در سال ۲۰۰۵ تأسیس گردیده است. این سازمان پس از عهده‌دار شدن مسئولیت‌های سازمان پایانه‌های دریایی کره جنوبی در خصوص این بندر، به مدیریت و نظارت، توسعه و بهره‌برداری پایانه‌های کانتینری در بندر اینچئون و نظارت بر فعالیت اپراتورهای بندری می‌پردازد، اما در قانون‌گذاری و سایر مسائل حاکمیتی آن نقشی ندارد.

سازمان بندری اینچئون در ابتدا به‌عنوان یک شرکت دولتی تأسیس شد اما در ژانویه سال ۲۰۲۳ به همراه سازمان بندری بوسان، سازمان بندری یئوسو گوانگ یانگ و سازمان بندری اولسان به یک نهاد عمومی تغییر پیدا کرد. این سازمان‌ها تا زمانی که یک شرکت دولتی بودند، تحت ارزیابی مدیریتی وزارت استراتژی و دارایی کره بودند اما در قامت یک نهاد عمومی، تحت ارزیابی وزارت ذیصلاح (که در مورد سازمان‌های بندری وزارت اقیانوس‌ها و شیلات است) خواهند بود. همچنین مدیران اجرایی طبق قانون حمل و نقل عمومی از اعمال روش‌های انتصاب دولتی مستثنی هستند و ممکن است مطابق با قوانین و اساسنامه هر سازمان منصوب شوند. از نظر مالی نیز نهادهای عمومی کره‌ای از مطالعه امکان‌سنجی اولیه الزامی برای نهاد دولتی یا مشاوره پیشین در مورد سرمایه‌گذاری و مشارکت مستثنی هستند. در نتیجه مدیریت سازمان‌های بندری کره جنوبی هر چه بیشتر به سمت استقلال، چابکی و مدیریت هوشمندانه حرکت کرده و مداخلات وزارت دارایی در اتخاذ تصمیمات آن‌ها کاهش پیدا کرده است.

۴-۱-۲-۵ – دفاتر بندری منطقه‌ای

در خصوص بنادر تجاری بین‌المللی غیرکانتینری کره می‌توان متذکر شد، مدیریت این بنادر توسط دفاتر منطقه‌ای^{۳۶۹} مربوط به هریک از این بنادر در وزارت اقیانوس‌ها و شیلات صورت می‌پذیرد.

³⁶⁸ Incheon Port Authority

³⁶⁹ Regional Office

۴-۱-۳ - سهم بخش عمومی و خصوصی در کشتیرانی کره جنوبی

مهم‌ترین شرکت‌های کشتیرانی کره جنوبی در حال حاضر شرکت‌های خصوصی بزرگ کره‌ای هستند. بخش عمده بازار متمرکز بر پنج شرکت اصلی است: اس‌ام لاین^{۳۷۰}، اچ‌ام‌ام^{۳۷۱}، سینوکور مرچنت مارین^{۳۷۲}، پان اوشن^{۳۷۳} و کشتیرانی هیونگ آ^{۳۷۴}. بزرگ‌ترین شرکت کشتیرانی کره‌ای کشتیرانی هانجین^{۳۷۵} بود که در فوریه ۲۰۱۷ به صورت رسمی ورشکسته شد. پنج شرکت یادشده در سال ۲۰۲۰ و با ابتکار عمل وزارت اقیانوس‌ها و شیلات اتحاد کی^{۳۷۶} را به منظور افزایش رقابت‌پذیری در منطقه جنوب شرق آسیا و جلوگیری از تکرار اتفاق رخ داده برای کشتیرانی هانجین شکل دادند. شرکت‌های کره‌ای در حال حاضر ۴۰ درصد از بازار کارگویی دریایی این کشور را در اختیار دارند. از جمله دیگر شرکت‌های کره‌ای فعال در حوزه حمل‌ونقل دریایی می‌توان به اووسال^{۳۷۷}، کی‌بی‌ال^{۳۷۸}، لوگوس گلوبال^{۳۷۹}، اس‌اف اکسپرس^{۳۸۰}، کی‌جی‌ال نتوورک^{۳۸۱}، دوو^{۳۸۲} و سانجین^{۳۸۳} اشاره کرد. در مجموع پس از خصوصی‌سازی شرکت‌های کشتیرانی در دهه ۱۹۸۰ دولت خود مستقیماً در این بازار به ارائه خدمات نیرداخته است و بیشتر کارکرد پشتیبانی، حمایت و تسهیل‌گری فعالیت بخش خصوصی را در پیش گرفته است.

۴-۱-۴ - درس آموخته‌های نظام حکمرانی حمل‌ونقل دریایی در کشور کره جنوبی

اهمیت بخش بنادر و دریانوردی به عنوان یکی از مهم‌ترین حوزه‌های تأثیرگذار در پیشرفت اقتصادی کشورها، کره جنوبی را بر آن داشت که این حوزه را در مقامی استراتژیک در برنامه‌های توسعه اقتصادی خود قرار دهد. در سال‌های ابتدایی بخش دولتی تنها بازیگر این صنعت بوده و کلیه وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری در این حوزه را بر عهده داشته است. اما به دنبال سیاست‌های توسعه‌ای کره در راستای تمرکززدایی و افزایش رقابت‌پذیری از طریق واگذاری مدیریت بنادر به بخش‌های نیمه دولتی نظیر سازمان بندری بوسان و سازمان بندری اینچئون، نقش دولت در مدیریت بنادر کم‌رنگ‌تر گردیده است. اما لازم به ذکر است که وزارت اقیانوس‌ها

³⁷⁰ SM Line

³⁷¹ HMM

³⁷² Sinokor Merchant Marine

³⁷³ Pan Ocean

³⁷⁴ Heung-A Shipping

³⁷⁵ Hanjin Shipping

³⁷⁶ K-Alliance

³⁷⁷ OOCL

³⁷⁸ KBL

³⁷⁹ Logos Global

³⁸⁰ SF Express

³⁸¹ KGL Network

³⁸² DAEWOO

³⁸³ Sunjin

و شیلات به عنوان نماینده دولت، کماکان تنها نهاد سیاست‌گذار و تنظیم‌گر در این بخش به شمار می‌رود و فقط مدیریت و بهره‌برداری بنادر به بخش‌های متعدد واگذار گردیده است.

از این‌رو می‌توان خاطر نشان ساخت که هم اکنون در کشور کره سه نهاد دولتی و نیمه دولتی شامل سازمان پایانه‌های کانتینری کره، سازمان بندری بوسان و سازمان بندری اینچئون به صورت مستقیم و غیر مستقیم زیر نظر وزارت اقیانوس‌های و شیلات بوده و مدیریت و سازماندهی و نیز بهره‌برداری از بنادر کانتینری واقع در بخش‌های مختلف کره را در دست دارند.

به طور کلی بنادر کره از مدل مدیریت صاحبخانه‌ای تبعیت می‌نمایند و همانگونه که پیشتر نیز اشاره گردید، در تصمیم‌گیری و مدیریت تمامی بنادر، نقش دولت به طور مستقیم یا غیر مستقیم دیده می‌شود. به گونه‌ای که یا دولت خود مالک بنادر است و بهره‌برداری و عملیات را نیز خود انجام می‌دهد، یا مالکیت دولتی است و بهره‌برداری بنادر به بخش خصوصی منتقل شده است و یا نه مالکیت از آن دولت است و نه بهره‌برداری از آن را به عهده دارد اما به وسیله قانون‌گذاری، مسائل حاکمیتی و اتخاذ سیاست‌ها قادر به اعمال نظر و تاثیرگذاری در مدیریت و عملیات آن‌ها می‌باشد. هرچند که تجربیات اخیر مانند بنادر اینچئون و بوسان نشان‌دهنده تمایل دولت به کاهش نقش خود و تقویت بخش خصوصی می‌باشد.

۴-۱-۵ منابع

- 1) Alternative Port Management Structures and Ownership Models. World Bank.
- 2) Brooks, & Cullinane. (2006). Devolution, Port Governance and Port Performance .
- 3) kim, h., & jeon, h. (2012). the political economy of south korea .
- 4) Kyriakoulis, A. (2016). Ports & Terminals 2016. Gideon Robertson.
- 5) Ministry of Maritime Affairs and Fisheries. (2002). port governance in korea. Ministry of Maritime Affairs and Fisheries.
- 6) Ministry of Oceans and Fisheries. (2015). mof.go.kr.
- 7) Organisation for Economic Co-operation and Develop. (2015). PEER REVIEW OF THE KOREAN SHIPBUILDING INDUSTRY AND RELATED GOVERNMENT POLICIES .
- 8) ROE, m. (2013). Maritime Governance and Policy-Making. The Asian Journal of Shipping and Logistics.
- 9) Song, D., & Lee, S.-W. (2006). Port Governance in Korea. ScienceDirect, 357-375.
- 10) World Economy Team. (2010). South Korea Economy. economywatch.

۴-۲- نظام حکمرانی بخش حمل و نقل دریایی در کشور امارات (ابوظبی)

کشور امارات عربی متحده از جمله کشورهای حاشیه جنوبی خلیج فارس است که در سال ۱۹۷۱ میلادی استقلال یافت و به عضویت سازمان ملل متحد در آمد. مساحت این کشور ۸۳۶۰۰ کیلومتر مربع و دارای ۷۰۰ کیلومتر خط ساحلی می باشد. این کشور از شمال به خلیج فارس، از شمال غرب به آب‌های قطر، از جنوب و غرب به عربستان سعودی و از شرق و شمال شرق به عمان منتهی می‌شود. امارات عربی متحده پس از جمهوری اسلامی ایران دارای طولانی‌ترین خط ساحلی در خلیج فارس می‌باشد. به لحاظ وسعت سرزمینی این کشور پس از عربستان و عمان سومین کشور شورای همکاری خلیج فارس محسوب می‌گردد. قابل ذکر است به جز دو امارت ابوظبی و رأس‌الخیمه که دارای سرزمین‌های یکپارچه و پیوسته هستند، سرزمین‌های امارت‌های دیگر ناپیوسته و در داخل قلمروهای یکدیگر می‌باشد. قرار گرفتن امارات در حوزه خلیج فارس و داشتن ساحل دریایی و وجود بنادر عظیم و امکانات بندری مناسب و همچنین قرار گرفتن در مسیرهای بین‌المللی دریایی و در مجموعه کشورهای شورای همکاری خلیج فارس بر اهمیت این کشور افزوده است.

امارات متحده عربی، اتحادی از هفت امیر نشین کوچک به نام‌های ابوظبی، دبئی، شارجه، عجمان، فجیره، رأس‌الخیمه و ام‌القوین است که بعد از استقلال از بریتانیا در ۲ دسامبر ۱۹۷۱ میلادی شکل گرفت. هر یک از این ۷ امیرنشین از استقلال فراوانی برخوردارند، اما یک امیر موروثی به عنوان حاکم کشور ایفای وظیفه می‌کند و شورای عالی حکام که متشکل از هفت امیر است، رئیس دولت و کابینه را انتخاب می‌کند. در حال حاضر حاکم ابوظبی رئیس دولت امارات محمد بن زاید آل نهیان است. پایتخت و بزرگ‌ترین شیخ‌نشین این کشور ابوظبی است.

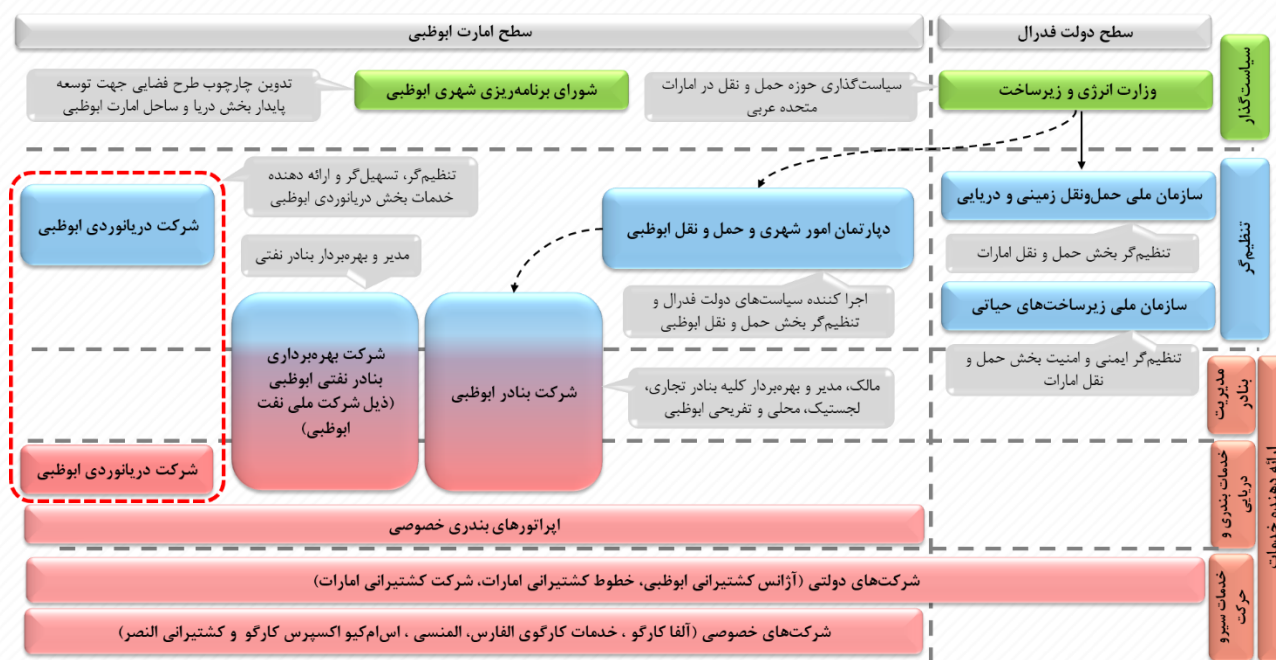
امارات متحده عربی به صورت فدرالی اداره می‌شود و براساس قانون اساسی امارات، رئیس و نائب رئیس کشور، شورای عالی حکام، شورای وزیران (هیئت دولت)، مجلس ملی اتحادیه و قوه قضائیه، اصلی‌ترین نهادهای حکومتی می‌باشند که برای هر یک از این نهادها وظیفه خاصی منظور شده است. شورای عالی حکام بالاترین نهاد سیاسی در کشور و متشکل از حکام امارت‌های هفتگانه است. ریاست آن از ابتدای تشکیل کشور امارات، برعهده حاکم ابوظبی بوده است. تعیین سیاست کلی کشور، انتخاب رئیس و نخست وزیر کشور، انتخاب رئیس و قضات دیوان عالی، موافقت با قوانین اتحادی قبل از صدور آن، موافقت با معاهده‌ها و قراردادهای بین‌المللی از اهم صلاحیت‌های شورا است. در موارد مهم تصمیم‌گیری مصوبات شورا با اکثریت پنج عضو دارای اعتبار است و لزوماً ابوظبی و دبئی باید در این اکثریت حضور داشته باشند. در امور غیر مهم آراء اکثریت ملاک خواهد بود.

نحوه عملکرد هر امیرنشین با امیرنشین دیگر بسته به فاکتورهای جمعیت، منطقه و درجه توسعه متفاوت است. بزرگترین و پر جمعیت‌ترین شیخ نشین در امارات عربی متحده، ابوظبی است که بدنه حکومتی مرکزی خود را دارا می‌باشد و شورای اجرایی با بخش‌های مختلف جداگانه که مشابه وزارتخانه می‌باشند، توسط ولیعهد، ریاست می‌شوند.

امارات عربی متحده در میان سایر کشورهای حاشیه جنوبی خلیج فارس دارای یکی از توسعه‌یافته‌ترین اقتصادهای کشورهای عرب می‌باشد. درآمد زیاد حاصل از فروش نفت، این کشور را از یک امیرنشین ساده به یک دولت مدرن با استانداردهای بالای زندگی، نظام آموزشی پیشرفته و زیربنای خوب تبدیل کرده است.

۴-۲-۱ - بازیگران نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی در امارت ابوظبی

همان‌گونه که در بالا اشاره شد، امارات متحده عربی، اتحادی از هفت امیرنشین کوچک است هر یک از این ۷ امارت دارای حکومت محلی بوده و شهرداری‌ها و ادارات دولتی مستقل دارند و بسته به فاکتورهای جمعیت، منطقه و درجه توسعه، نحوه عملکرد آنها با یکدیگر متفاوت است. امارت ابوظبی پایتخت امارات متحده عربی بوده و مهم‌ترین امیرنشین این کشور به شمار می‌رود که قرار گرفتن آن در حوزه خلیج فارس، برخورداری از سواحل دریایی، بنادر عظیم و امکانات بندری مناسب، قرار گرفتن در مسیرهای بین‌المللی دریایی و همچنین عضویت در شورای همکاری خلیج فارس بر اهمیت آن افزوده است. مساحت این امارت حدود ۶۷۳۴۰ کیلومتر مربع است و در حدود ۸۶/۷٪ از مساحت خاک امارات متحده عربی را در بردارد و در ساحل جنوبی خلیج فارس واقع شده است. حاکم امارت ابوظبی همان رئیس دولت امارات عربی متحده است. این امارت بنادر مهمی نظیر بندر خلیفه، بندر زاید، بندر مصفح و بندر شهامه را در خود جای داده است. بنادر ابوظبی نقش مهمی در غنی‌سازی اقتصاد منطقه ایفا می‌نمایند. همچنین حمل و نقل دریایی این شهر برای امارات متحده عربی دارای اهمیت استراتژیک می‌باشد. ابوظبی از سابقه‌ای طولانی در تجارت دریایی برخوردار است و در طول تاریخ مدیریت بنادر تجاری، تمرکز اصلی دولت ابوظبی در بخش دریایی بوده است که امروزه در راستای بازسازی بنادر و مدرنیزه نمودن بخش بندری، این امارت علاوه بر مدیریت بنادر، توجه خود را به تنظیم‌گری، مسائل نهادی و فنی مربوط به بخش بنادر و همچنین ملاحظات ایمنی و زیست‌محیطی بخش دریایی معطوف داشته است. در شکل ذیل چینش بازیگران نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی ابوظبی مطابق با نقش‌های چهارگانه پژوهش حاضر ارائه شده است. همان‌طور که در شکل ۲۴ مشخص است، در دو سطح فدرال (امارات متحده عربی) و امارت ابوظبی، بازیگرانی در سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و ارائه خدمات در حوزه حمل و نقل دریایی امارت ابوظبی ایفای نقش می‌نمایند.



شکل ۲۴- بازیگران نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی ابوظبی

در ادامه توضیحانی از بازیگران اصلی نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی امارت ابوظبی در دو سطح فدرال و امارت ابوظبی ارائه شده است.

۴-۲-۱-۱- وزارت انرژی و زیرساخت (در سطح فدرال)

وزارتخانه انرژی و زیرساخت، سیاست‌گذار اصلی حوزه حمل و نقل در کشور امارات متحده عربی محسوب می‌گردد که دفتر مرکزی آن در ابوظبی قرار دارد. از مسئولیت‌های این وزارتخانه می‌توان طراحی و توسعه پروژه‌های جاده‌ای و بندری دولت فدرال را برشمرد.

۴-۲-۱-۲- سازمان ملی حمل و نقل زمینی و دریایی فدرال^{۳۸۴} (در سطح فدرال)

این سازمان که در سال ۲۰۰۶ تحت عنوان سازمان ملی حمل و نقل تأسیس گردیده است یک نهاد تنظیم‌گر در بخش حمل و نقل دولت فدرال امارات می‌باشد و به تدوین قوانین و آیین‌نامه‌های مربوط به سرویس‌های حمل و نقل دریایی و زمینی می‌پردازد. لازم به ذکر است این سازمان هماهنگ با سایر سازمان‌های تنظیم‌گر ایالتی و محلی در بخش حمل و نقل فعالیت می‌نماید تا برخورداری از سیاستی یکپارچه در بخش حمل و نقل برای دولت امارات تضمین گردد. بنا به قانون فدرال شماره ۱۳ در سال ۲۰۱۴، نام سازمان ملی حمل و نقل به سازمان ملی حمل و نقل زمینی و دریایی فدرال تغییر پیدا کرد و اولویت‌های اصلی آن تقویت رقابت‌پذیری امارات در بخش دریایی، ارتقای سطح پادمان‌های زیست محیطی و ایمنی دریایی و افزایش همکاری با مراجع

³⁸⁴ Critical National Infrastructure Authority (CNIA)

تخصصی در بخش دریایی برای دستیابی به هدف‌گذاری‌های شاخص‌های ملی حمل‌ونقل دریایی تعیین شد. از مسئولیت‌های سازمان حمل‌ونقل زمینی و دریایی فدرال امارات متحده عربی که زیرمجموعه وزارت انرژی و زیرساخت^{۳۸۵} این کشور است، می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- پیشنهاد سیاست‌های کلی، لایحه قوانین و مقررات خدمات حمل‌ونقل زمینی و دریایی با هماهنگی مراجع ذیصلاح و نظارت بر اجرای آن؛
- اطمینان از انطباق مقررات ناوبری خارج از کشور با استانداردهای بین‌المللی قابل اعمال توسط دولت‌ها به طور کلی و اتخاذ رویه‌های لازم برای اعمال آن؛
- پیشنهاد نقشه راه‌های ارتباطی امارات با سایر دولت‌های مجاور از جمله نقاط دسترسی زمینی با هماهنگی مقامات فدرال و محلی ذیصلاح؛
- تدوین قوانین تنظیم‌گری دریانوردی در بنادر دولتی به منظور تردد مناسب و تأمین امکانات دریایی مناسب و تدوین برنامه‌های نگهداری راه‌های زمینی داخل بنادر و ارتقای خدمات آن‌ها با توافق و هماهنگی با مقامات ذیصلاح محلی (از جمله صدور پروانه دریانوردی و مجوز قایق تفریحی)؛
- فعال‌سازی خطوط مختلف حمل‌ونقل زمینی بین امارات و کشورهای همسایه؛
- صدور کلیه پروانه‌ها، مجوزها و گواهینامه‌های دریانوردی و خدمات حمل‌ونقل بین‌المللی دریایی و زمینی بین امارت‌ها و تعیین شرایط تعیین و اخذ مالیات و عوارض‌های مربوطه؛
- توسعه قوانین ناوبری در خارج از کشور به ویژه شرایط ملیت، قوانین ثبت‌نام و تثبیت پرچم و اختیارات دولت در کشتی‌های حامل پرچم خود و قوانین برای شرایط بهینه ناوبری و ایمنی افراد و مجهز کردن کشتی به سیستم‌های لازم برای جلوگیری از حوادث و حفظ وسایل ارتباطی آن؛
- تدوین برنامه‌های لازم جهت سازماندهی و بهبود وسایل حمل‌ونقل زمینی و دریایی بین امارت‌ها برای حمل‌ونقل آسان و توسعه‌یافته.

۴-۲-۱-۳- سازمان ملی زیرساخت‌های حیاتی^{۳۸۶} (در سطح فدرال)

این سازمان که در سال ۲۰۰۷ تأسیس گردیده است، با همکاری نیروهای مسلح امارات مسئولیت محافظت از زیرساخت‌های زمینی و دریایی امارات متحده شامل بنادر، تأسیسات نفتی ساحلی و فراساحلی و ذخایر انرژی ملی در برابر تهدیدات بالقوه خارجی، کارشکنی و تخریب را بر عهده دارد و به پایش زیرساخت‌های ملی و همچنین نظارت بر ایمنی و امنیت دریایی ابوظبی می‌پردازد.

³⁸⁵ Ministry of Energy and Infrastructure

³⁸⁶ Critical National Infrastructure Authority (CNIA)

۴-۱-۲-۴- دپارتمان امور شهری و حمل و نقل ابوظبی^{۳۸۷}

دپارتمان حمل و نقل (DOT) به موجب قانون شماره ۴ سال ۲۰۰۶، به دنبال لغو دپارتمان بنادر ابوظبی^{۳۸۸} و دپارتمان هواپیمایی کشوری ابوظبی^{۳۸۹} و ادغام این دو دپارتمان تأسیس گردید. سپس در سال ۲۰۰۸ در راستای پوشش دهی کل زنجیره ارزش حمل و نقل و اتخاذ سیاست‌های هماهنگ در این حوزه، بخش جاده‌ای نیز در این دپارتمان جای گرفت. در سال ۲۰۱۶ شیخ خلیفه بن زاید آل نهیان، رئیس امارات متحده عربی، قانونی را برای تأسیس دپارتمان امور شهری و حمل و نقل صادر کرد که جایگزین دو دپارتمان امور شهرداری‌ها و دپارتمان حمل و نقل شود و بنا به قانون شماره ۳۰ سال ۲۰۱۹، دپارتمان امور شهری و حمل و نقل ابوظبی تأسیس گردید. این دپارتمان از بازیگران اصلی صنعت بندری و مهمترین نهاد تنظیم‌گر برای کلیه وجهه‌های حمل و نقل در امارت ابوظبی است و تمامی فعالیت‌های بازرگانی دریایی ابوظبی تحت کنترل آن قرار دارد.

این دپارتمان در چارچوب برنامه‌های دولت فدرال به تدوین و هماهنگ‌سازی و اجرای آیین‌نامه‌های بخش دریایی مبنی بر حفظ سیاست‌های دریایی ایمن، امن، دوستدار محیط زیست و پایدار اقتصادی و همچنین نظارت بر فعالیت‌ها و برنامه‌ریزی استراتژیک شرکت بنادر ابوظبی، مدیریت آبراه‌ها و حمل و نقل آبی عمومی و پایش عملکرد و ترویج توسعه بخش دریایی ابوظبی می‌پردازد. مسئولیت‌های دپارتمان امور شهری و حمل و نقل به شرح ذیل می‌باشد:

- نظارت و کنترل اقتصادی بخش بنادر که در این راستا مجوز صدور آیین‌نامه‌ها و مقررات مورد نیاز و نیز اتخاذ تصمیمات مناسب در این زمینه به دپارتمان امور شهری و حمل و نقل ابوظبی داده شده است.
- پیاده‌سازی سیاست‌های کلی ابوظبی در بخش ناوبری دریایی
- پیاده‌سازی و ارائه قوانین دریایی با همکاری نهادهای ذیصلاح به منظور دستیابی به بالاترین سطح استانداردهای ایمنی، امنیت، پایداری محیط زیست و توسعه اقتصادی بخش دریایی
- نظارت بر رعایت شدن کنوانسیون‌های بین‌المللی توسط کشتی‌ها بویژه در رابطه با ایمنی و جلوگیری از آلودگی
- نظارت بر رعایت شدن استانداردهای محلی و بین‌المللی در بخش حمل و نقل دریایی
- مدیریت آبراه‌های ابوظبی

³⁸⁷ Abu Dhabi Department of Municipalities and Transport

³⁸⁸ Abu Dhabi Seaports Department

³⁸⁹ Department of Civil Aviation

- ارائه پیشنهادات برای بنادر ابوظبی
- همکاری با سازمان‌های بین‌المللی و نهادهای نظارتی جهت همگام شدن با توسعه بنادر و کشتیرانی
- پایش^{۳۹۰} ترافیک کشتی‌ها و محموله‌ها در بنادر
- تصویب هزینه‌ها و طرح‌های شرکت بنادر ابوظبی برای توسعه و ارتقاء بنادر
- برنامه‌ریزی و تصویب پروژه‌های زیرساختی مربوط به بخش دریایی
- ارائه پیشنهادات به شورای اجرایی دولت ابوظبی در خصوص پروژه‌های توسعه‌ای بخش دریایی ابوظبی
- ارتقاء ایمنی دریایی برای کشتی‌ها و اپراتورهای آنها از طریق تنظیم مقررات و آموزش
- محافظت از محیط زیست دریایی با به حداقل رسانی پسماندهای کشتی
- تعیین استانداردها و شایستگی‌های مورد نیاز به ترتیب برای کشتی‌ها و اپراتورهای آن

۵-۱-۲-۴ - شرکت بنادر ابوظبی^{۳۹۱} (ADPC)

هم‌زمان با لغو دپارتمان بنادر ابوظبی و دپارتمان هواپیمایی کشوری ابوظبی و تأسیس دپارتمان حمل‌ونقل ابوظبی در سال ۲۰۰۶، شرکت بنادر ابوظبی^{۳۹۲} (ADPC) و شرکت فرودگاه‌های ابوظبی^{۳۹۳} (ADAC) نیز تأسیس گردیدند. لازم به ذکر است که تا پیش از این تاریخ دپارتمان بنادر ابوظبی، اداره و مالکیت بنادر ابوظبی را دست داشته است.

شرکت بنادر ابوظبی بهترین توسعه‌دهنده بنادر و مناطق صنعتی در ابوظبی به‌شمار می‌رود. این شرکت که به دنبال تغییر ساختار بخش بنادر تجاری ابوظبی ایجاد گردیده است، از بدو تأسیسش، نقش مهمی در توسعه و ارتقاء زیرساخت‌های بندری ابوظبی ایفا نموده است. از دستاوردهای حائز اهمیت این شرکت می‌توان به توسعه بندر خلیفه و احداث بزرگترین منطقه تجاری جهان یعنی کیزاد^{۳۹۴} (منطقه صنعتی خلیفه ابوظبی) اشاره نمود.

منطقه صنعتی کیزاد که در مجاورت بندر خلیفه واقع شده است، مهم‌ترین پروژه صنعتی ابوظبی می‌باشد. این منطقه صنعتی خوشه‌ای از صنایع مرتبط با تولیدات فلزی، آلومینیوم، فلزات پایه، لجستیک، دارو و تجهیزات بهداشتی، کاغذ، مواد غذایی و غیره می‌باشد و بیش از ۵۰ سرمایه‌گذار ملی، بین‌المللی و منطقه‌ای در کیزاد فعالیت اقتصادی دارند. شرکت بنادر ابوظبی مالکیت و مدیریت کلیه بنادر تجاری، لجستیک، محلی و تفریحی این امارت را در دست دارند که عبارتند از:

³⁹⁰ Monitor

³⁹¹ Abu Dhabi Ports Company

³⁹² Abu Dhabi Ports Company

³⁹³ Abu Dhabi Airports Company

³⁹⁴ Khalifa Industrial Zone Abu Dhabi (KIZAD)

- بنادر ابوظبی شامل بندر خلیفه، بندر زاید، بندر مصفح و بندر شهامه
- بنادر منطقه غربی شامل بندر مرقق، بندر السیلا، بندر دلما و بندر لجستیک سیربانیاس
- بنادر خشک شامل بندر الظفرا و بندر العین

شرکت بنادر ابوظبی نقش مهمی در رشد اقتصادی امارت ابوظبی ایفا می‌نماید. چشم‌انداز این شرکت تبدیل شدن به یکی از بهترین ارائه‌دهندگان خدمات یکپارچه بندری و مناطق تجاری در سطح کلاس جهانی است. این شرکت به مدیریت بنادر و مناطق اقتصادی ابوظبی می‌پردازد و هماهنگ با بخش دریایی دپارتمان امور شهری و حمل و نقل این شهر در راستای توسعه یک نظام حمل و نقل دریایی بین‌المللی استاندارد و یکپارچه گام بر می‌دارد. شرکت بنادر ابوظبی مسئولیت ساخت، توسعه، بهره‌برداری، مدیریت و تعمیر و نگهداری زیرساخت‌های دریایی این امارت را بر عهده دارد و مهمترین نقش آن توسعه و مدیریت بنداری در سطح کلاس جهانی و نواحی صنعتی مرتبط با این بنادر در منطقه است. از دیگر مسئولیت‌های شرکت بنادر ابوظبی می‌توان موارد ذیل را بر شمرد:

- توسعه پایدار تسهیلات بندری
- ارتقاء زیرساخت‌های بندری جهت مرتفع ساختن نیازمندی‌های فعلی و آتی حمل و نقل دریایی
- توسعه روابط بلند مدت با مشتریان برجسته محلی و بین‌المللی
- تنوع‌بخشی به اقتصاد ابوظبی همسو با چشم‌انداز ۲۰۳۰
- وضع تعرفه برای بنادر تجاری، لجستیک، محلی و تفریحی ابوظبی
- تدوین آیین‌نامه‌های مدیریت بندر، دستورالعمل‌های عمومی بندر، قوانین بندری، قوانین انبارسازی در بنادر، دستورالعمل‌های پیلوتج و تعیین استانداردها منطبق بر قوانین حمل و نقل دپارتمان حمل‌ونقل ابوظبی

لازم به ذکر است در راستای خلق استراتژی‌هایی که موجب تنوع‌بخشی به اقتصاد منطقه گردد، دپارتمان امور شهری و حمل و نقل و شرکت بنادر ابوظبی کلیه برنامه‌ها، سیاست‌ها و استراتژی‌های خود را با چشم‌انداز اقتصادی ۲۰۳۰ ابوظبی، دستورکار ابوظبی و دیگر دپارتمان‌های دولت ابوظبی همسو می‌سازند.

۴-۲-۱-۶- شرکت دریانوردی ابوظبی³⁹⁵

شرکت دریانوردی ابوظبی در می ۲۰۲۰، از طریق توافق بین گروه بنادر ابوظبی و دپارتمان امور شهری و حمل‌ونقل، به منظور اجرای طرح دریایی (طرح ساحلی و دریایی ابوظبی)، توسعه مدیریت یکپارچه مناطق ساحلی و استمرار بخشیدن به روند رشد امارت به عنوان یک بازیگر پیشرو و جهانی در حوزه دریایی تاسیس

³⁹⁵ Abu Dhabi Maritime

شد. این نهاد که متولی اصلی اکوسیستم و آبراه‌های دریایی ابوظبی است، بر مبنای ایده یکپارچه‌سازی نهادهای حکمرانی امارات و نظارت بر بخش‌های اقتصادی اولویت‌دار پا به عرصه وجود گذاشته است. این نهاد که وظیفه رسیدگی به زیرساخت‌ها و اجرای خدمات مربوط به امور دریایی را بر عهده دارد، توسط یک شورای مشورتی پشتیبانی می‌شود که در آن ذینفعان اصلی نظیر نهادهای دولتی ذیربط، شرکت‌های بندری و شرکت‌های خدمات دریایی عضویت دارند. شرکت دریانوردی ابوظبی مسئولیت تهیه، نظارت و اجرای مقررات و آیین‌نامه‌ها و همچنین توسعه و نگهداری کلیه زیرساخت‌ها و دارایی‌های آبراه‌ها در ابوظبی را بر عهده دارد. شماری از خدمات ارائه‌شده توسط پنجره خدمات واحد شرکت عبارتند از: صدور مجوز پهلوگیری و لنگرانداختن کشتی‌ها، مجوز فعالیت سوخت سکوی شناور، صدور پروانه بهره‌برداری تاسیسات دریایی، صدور مجوز فعالیت شرکت‌های دریایی و....

شرکت دریانوردی ابوظبی در دسامبر ۲۰۲۳ راه‌اندازی هاب دریایی ابوظبی را اعلام نمود. این هاب که با الگوبرداری از تجربیات موفق حوزه دریا همچون فرانسه و سنگاپور شکل گرفته، از طریق برگزاری رویدادهای شبکه‌ای فرصتی را برای تعامل ذینفعان این حوزه از قبیل نهادهای دولتی و جوامع صنفی فراساحل، تامین‌کنندگان دریایی، کشتی‌سازی، عملیات کشتی، لایروبی، خدمات دریایی، موسسات علمی، ورزش‌های آبی و شیلات فراهم می‌کند. کارگروه‌های گوناگون این هاب توسط نمایندگان بخش دولتی و خصوصی راهبری می‌شوند.

۴-۲-۱-۷- شرکت بهره‌برداری بنادر نفتی ابوظبی^{۳۹۶}

شرکت بهره‌برداری بنادر نفتی ابوظبی که از شرکت‌های تابعه شرکت ملی نفت ابوظبی^{۳۹۷} می‌باشد، در سال ۱۹۷۹ جهت بهره‌برداری بنادر نفتی با بالاترین سطح کیفیت، ایمنی و استانداردهای مدیریتی تأسیس گردیده است. این شرکت به ارائه خدماتی چون پیلوتج، پهلوگیری کشتی‌ها و تانکرهای نفت و گاز، نظارت بر عملیات بارگیری و تخلیه محصولات نفتی، خدمات آتش‌نشانی و مهار آلودگی‌های نفتی در بندر و فراساحل می‌پردازد. شایان ذکر است که تنظیم تعرفه بنادر نفتی ابوظبی توسط شورای عالی نفت^{۳۹۸} که بالاترین نهاد حاکمیتی در بخش نفت و گاز ابوظبی به شمار می‌رود، صورت می‌گیرد و این شورا همچنین به عنوان هیئت مدیره شرکت ملی نفت ابوظبی فعالیت می‌نماید.

³⁹⁶ Abu Dhabi Petroleum Ports Operating Company

³⁹⁷ Abu Dhabi National Oil Company

³⁹⁸ Supreme Petroleum Council

۴-۲-۱-۸ - شورای برنامه‌ریزی شهری ابوظبی^{۳۹۹}

شورای برنامه‌ریزی شهری ابوظبی در سال ۲۰۰۷ بر اساس قانون شماره ۲۳ در راستای تدوین، راهبری و حمایت از استراتژی‌های توسعه شهری ابوظبی ایجاد گردیده است. بر اساس طرح استراتژیک دریایی ابوظبی، این شورا مسئولیت تدوین چارچوب طرح فضایی جهت توسعه پایدار بخش دریا و ساحل این امارت را بر عهده دارد.

۴-۲-۲ - سهم بخش عمومی و خصوصی در کشتیرانی ابوظبی

ابوظبی بنا به ماهیت تجاری خود میزبان بازاری رقابتی از شرکت‌های حمل‌ونقل دریایی است. شاخصه بازار حمل‌ونقل دریایی ابوظبی حضور فعال شرکت‌های خارجی و داخلی و امکان انتخاب مشتریان از بین گزینه‌های مختلف است. آژانس کشتیرانی ابوظبی^{۴۰۰} شرکت با مالکیت دولتی فعال در این بازار است که از سال ۱۹۷۶ کار خود را به‌عنوان یک شرکت تخصصی خدمات حمل‌ونقل و لجستیک آغاز کرده است. دیگر شرکت دولتی فعال در این حوزه خطوط کشتیرانی امارات^{۴۰۱} است که در سال ۲۰۰۶ آغاز به کار کرده و توانسته عنوان بیست‌وششمین شرکت بزرگ کشتیرانی کانتینری در جهان را از آن خود کند. شرکت کشتیرانی امارات^{۴۰۲} که در سال ۱۹۹۲ تأسیس شده و صددرصد سهام آن را شهروندان اماراتی در اختیار دارند، دیگر بازیگر حائز اهمیت در حوزه حمل‌ونقل دریایی است که بیشتر در حوزه نفتی و شیمیایی فعالیت می‌کند. شماری شرکت‌های بخش خصوصی هم در سال‌های اخیر شکل گرفته‌اند که به رقابتی‌شدن بازار کمک کرده‌اند. از جمله این شرکت‌ها که خدمات متنوع حمل‌ونقل دریایی را ارائه می‌دهند می‌توان به آلفا کارگو^{۴۰۳}، خدمات کارگوی الفارس^{۴۰۴}، المنسی^{۴۰۵}، اس‌ام‌کیو اکسپرس کارگو^{۴۰۶} و کشتیرانی النصر^{۴۰۷} اشاره کرد.

۴-۲-۳ - درس‌آموخته‌های نظام حکمرانی حمل‌ونقل دریایی در کشور امارات (ابوظبی)

ابوظبی از سابقه‌ای طولانی در تجارت دریایی برخوردار است و در طول تاریخ مدیریت بنادر تجاری، تمرکز اصلی دولت ابوظبی در بخش دریایی بوده است. به طور کلی بنادر ابوظبی را می‌توان به دو دسته کلی بنادر نفتی و

³⁹⁹ Abu Dhabi Urban Planning Council

⁴⁰⁰ Abu Dhabi Shipping Agency LLC

⁴⁰¹ Emirates Shipping Line (ESL)

⁴⁰² Emirates Shipping Company

⁴⁰³ Alpha Cargo

⁴⁰⁴ Alfares Cargo Services

⁴⁰⁵ Elmanshi

⁴⁰⁶ SMQ Express Cargo

⁴⁰⁷ Alnasr

بنادر غیرنفتی تقسیم نمود. کلیه امور حاکمیتی و تصدی‌گری بنادر غیرنفتی ابوظبی شامل بنادر تجاری، لجستیک، محلی و تفریحی تا قبل تأسیس دپارتمان امور شهری و حمل و نقل و شرکت بنادر ابوظبی، در دست دپارتمان بنادر ابوظبی قرار داشته است. دپارتمان امور شهری و حمل و نقل که در سال ۲۰۰۶ با هدف پوشش‌دهی کل زنجیره ارزش بخش حمل و نقل اعم از دریایی، سطحی و هوایی و اتخاذ سیاست‌های یکپارچه در این بخش تأسیس گردیده است کلیه مسئولیت‌های تنظیم‌گری مربوط به بنادر غیر نفتی ابوظبی را بر عهده دارد. شرکت بنادر ابوظبی که مهمترین توسعه‌دهنده بنادر و مناطق صنعتی در ابوظبی به‌شمار می‌رود، مسئولیت ساخت، توسعه، بهره‌برداری، مدیریت و تعمیر و نگهداری زیرساخت‌های دریایی این امارت را بر عهده دارد و مهمترین نقش آن توسعه و مدیریت بنداری در سطح کلاس جهانی و نواحی صنعتی مرتبط با این بنادر در منطقه است. در خصوص بنادر نفتی ابوظبی می‌توان خاطر نشان ساخت که سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری این دسته بنادر توسط شورای عالی نفت که بالاترین نهاد حاکمیتی در بخش نفت و گاز ابوظبی به شمار می‌رود، صورت می‌گیرد و مدیریت و بهره‌برداری این دسته از بنادر در دست شرکت ملی نفت ابوظبی قرار دارد. به طور کلی تمامی سیاست‌ها و برنامه‌های مربوط به بخش دریایی و بندری ابوظبی در چارچوب سیاست‌ها و برنامه‌های دولت فدرال می‌باشد. از منظر سیاست‌گذاری‌های کلان و تنظیم‌گری دریایی در حوزه فدرال، مهم‌ترین نهاد امارات متحد عربی سازمان حمل‌ونقل زمینی و دریایی فدرال است که زیرمجموعه وزارت انرژی و زیرساخت این کشور است. در حوزه محلی اما تلاش شده تا شرکت دریانوردی ابوظبی به‌عنوان ابتکار مشترک دپارتمان امور شهری و حمل و نقل ابوظبی و شرکت بنادر ابوظبی بر امور این حوزه مسلط شود و بستری را برای مشارکت دولت و بخش خصوصی برای توسعه بنادر این امارت و تدوین سیاست‌ها و قوانین مربوطه فراهم آورد.

۴-۳ - نظام حکمرانی بخش حمل و نقل دریایی در کشور ترکیه

ترکیه با نام رسمی جمهوری ترکیه کشوری اوراسیایی است که بخش بزرگ کشور یعنی آناتولی یا آسیای کوچک در جنوب باختر آسیا و خاورمیانه واقع است و بخش کوچکی نیز به نام تراکیه در منطقه بالکان قرار دارد. ترکیه از شرق با کشورهای ایران، جمهوری آذربایجان، ارمنستان، و گرجستان؛ از جنوب شرقی با عراق و سوریه؛ و از شمال غرب (بخش اروپایی) با بلغارستان و یونان همسایه است. همچنین ترکیه از شمال با دریای سیاه، از غرب با دو دریای کوچک مرمره و اژه، و از جنوب غرب با دریای مدیترانه مرز آبی دارد.

پهناوری ترکیه ۷۸۳۵۶۲ کیلومترمربع (سی و هفتم در جهان) است. ترکیه با قرار گرفتن در یکی از حساس‌ترین مناطق جهان، دارای موقعیت جغرافیایی استراتژیک و بسیار خوبی است و گذرگاه جنوب غرب آسیا و اروپا به شمار می‌آید و کشورهای بسیاری، به ویژه ایران از خاک ترکیه برای ترانزیت کالا و انرژی استفاده می‌کنند.

موقعیت جغرافیایی ترکیه سبب شده است که این کشور در منطقه خاورمیانه، مدیترانه شرقی، دریای سیاه، بالکان و کشورهای آسیای مرکزی صاحب نفوذ باشد. بخش حمل و نقل دریایی کشور ترکیه با وجود برخورداری از ۸۳۳۳ کیلومتر خط ساحلی آنچنان که باید، توسعه نیافته است. آمار منتشر شده در سال ۲۰۱۴ نشان می‌دهد، حدود ۸۷٪ تجارت بین‌المللی ترکیه (بر اساس تناژ) از طریق حمل و نقل دریایی صورت گرفته است، سهم حمل و نقل داخلی از طریق دریا ۳٪ و سهم محموله‌های ترانزیتی از کل محموله‌های جابه‌جا شده تنها ۱۲٪ بوده است.

ترکیه از روابط اقتصادی و فرهنگی بسیار قوی برخوردار است و از این‌رو بنادر نقش بسیاری مهمی در تجارت جهانی و در نتیجه اقتصاد ملی این کشور ایفا می‌نمایند. اما با این وجود بنادر ترکیه از ظرفیت‌های زیرساختی، روساختی و تجهیزاتی لازم برای محموله‌های ترانزیتی جهت رقابت با بنادر منطقه نظیر بندر حیفا در اسرائیل، بندر پیرائوس در یونان و بندر سید در مصر برخوردار نیستند.

براساس برآورد سال ۲۰۱۵ جمعیت ترکیه حدود ۷۷ میلیون نفر می‌باشد. حکومت ترکیه از نوع جمهوری دموکراسی پارلمانی است. این ساختار از سه قوه مجریه، مقننه و قضائیه تشکیل شده است.

۴-۳-۱ – ساختار حاکمیتی ترکیه در بخش حمل و نقل دریایی

همگام با جهانی شدن و به تبع آن افزایش رقابت‌پذیری بنادر، مقوله حکمرانی خوب در بخش بندر و حمل و نقل دریایی جایگاه ویژه‌ای یافته است. فلذا حکمرانی بنادر و حمل و نقل دریایی مسئله کلیدی در پیشبرد رقابت‌پذیری بنادر محسوب می‌گردد. حاکمیت بنادر ترکیه از منظر تاریخی به سه دوره اصلی قابل تفکیک است:

- دوره ملی‌سازی^{۴۰۸}
 - دوره بهره‌برداری توأمان بخش دولتی و خصوصی
 - و اخیراً دوره خصوصی‌سازی که طی این دوره بخش دولتی از بهره‌برداری بنادر کناره می‌گیرد.
- تحلیل روابطی که میان حاکمیت بندر^{۴۰۹}، مدیریت بندر^{۴۱۰} و چارچوب نهادی^{۴۱۱} وجود دارد، چهار مدل سیاستی زیر را آشکار می‌سازد:
- حاکمیت خودگردان بنادر^{۴۱۲}

⁴⁰⁸ Nationalization Period

⁴⁰⁹ Port Administration

⁴¹⁰ Port Management

⁴¹¹ Institutional Framework

⁴¹² Autonomous Port Administration

- مدیریت انعطاف‌پذیر بنادر^{۴۱۳}

- استقلال مالی

- ارتباط میان توسعه بندری و توسعه منطقه‌ای

در خصوص چهار سیاست توسعه‌ای فوق می‌توان خاطر نشان ساخت که اولین سیاست یعنی حاکمیت خودگردان بنادر در ترکیه اعمال نمی‌گردد. سیاست‌های دوم و سوم تنها توسط بخش خصوصی مورد استفاده قرار می‌گیرند و سیاست چهارم در ارتباط با مقامات منطقه‌ای و ملی قابل اجراست.

کاستی‌هایی امروز بنادر ترکیه ریشه در سیر تاریخی ساختار این بخش در گذشته دارد بدین شرح که سرمایه‌گذاری‌های دولت در بخش بنادر تا دهه ۱۹۵۰ ادامه یافت. پس از این تاریخ دولت بیشتر در بخش حمل‌ونقل جاده‌ای متمرکز گردید و بخش اعظمی از بودجه را به این بخش تخصیص داد.

تخصیص بودجه ناچیز به بنادر و ناکارآمد بودن عملیات بندری، دولت ترکیه را بر این داشت که مجوز ورود بخش خصوصی جهت بهره‌برداری از بنادر را در دهه ۱۹۸۰ صادر نماید. دیری نپایید که دولت ترکیه مجوز خدمت‌رسانی بخش خصوصی به اشخاص ثالث به شرط پرداخت ۱۵٪ درآمد ناخالص حاصل از هر عملیات به عنوان اجاره بها به دولت را نیز صادر نمود. در آن زمان سرمایه‌گذاری جهت ساخت بنادر بزرگ مورد توجه قرار نگرفت و به جای آن تعداد زیادی بنادر کوچک مقیاس احداث گردید. فلذا پراکندگی این بنادر و پوشش ندادن اقتصاد مقیاس به علت کوچکی باعث شده است که در هر بندر، تنها تناژ پایینی از محموله‌ها جابه‌جا گردد و ترکیه به یک کشور ترانزیتی تبدیل نشود.

دولت ترکیه به منظور افزایش تجارت دریایی، تعدادی از اولویت‌های سیاستی نظیر توسعه ظرفیت بنادر، تبدیل بنادر به مراکز لجستیک به منظور پوشش دادن حمل‌ونقل چندوجهی و تضمین مدیریت کارآمد بنادر را در رأس برنامه‌های خود قرار داده است که تحقق این طرح‌ها، ترکیه را به یک کشور ترانزیتی تبدیل خواهد نمود.

به طور کلی بنادر ترکیه از حیث مالکیت و بهرداری به سه دسته بنادر دولتی، بنادر شهرداری و بنادر خصوصی تقسیم می‌گردند که بزرگترین و مهم‌ترین بنادر این کشور را همان بنادر دولتی تشکیل می‌دهند. لازم به ذکر است مالکیت و مدیریت بنادر بر عهده سازمان‌های متعددی است و یک نهاد مرکزی واحد که صرفاً به بخش بنادر اختصاص یافته باشد، وجود ندارد فلذا ساختار حاکمیتی بخش بنادر ترکیه به دلیل نقش‌آفرینی نهادهای متعدد بسیار پیچیده است. در ادامه توضیحاتی از انواع بنادر ترکیه ارائه شده است.

⁴¹³ Flexible Port Management

۴-۳-۱-۱ - معرفی بنادر دولتی ترکیه

بنادر بخش دولتی به دو دسته بنادر شرکت راه‌آهن ترکیه، بنادر اداره کل امور دریایی ترکیه تقسیم می‌شوند. مدیریت بنادر دولتی مهم ترکیه که بنداری چند منظوره^{۴۱۴} هستند بر عهده شرکت راه‌آهن و اداره کل امور دریایی ترکیه است؛ این دو نهاد خود تحت نظارت وزارت حمل‌ونقل و زیرساخت قرار دارند. وزارت حمل‌ونقل و زیرساخت به تصویب بودجه، طرح‌ها و برنامه‌های سالیانه بنادر شرکت راه‌آهن و اداره کل امور دریایی ترکیه می‌پردازد.

آن دسته از بنادر دولتی که به خطوط راه‌آهن متصل نیستند، تحت مالکیت و مدیریت اداره کل امور دریایی ترکیه قرار دارند. مالکیت و مدیریت بنادر دولتی متصل به شبکه ریلی از آن شرکت راه‌آهن دولت ترکیه است که از دفتر مرکزی این شرکت واقع در آنکارا مدیریت می‌شوند. اداره کل سرمایه‌گذاری و امور زیرساخت ترکیه، در تدوین طرح‌های توسعه‌ای این بنادر با دفتر مرکزی شرکت راه‌آهن همکاری می‌نماید. مالکیت و بهره‌برداری بنادر صنعتی دولتی از آن شرکت‌های صنعتی بزرگ دولتی است.

شایان ذکر است که در گذشته بهره‌برداری از کلیه بنادر اصلی ترکیه توسط شرکت راه‌آهن و سازمان شرکت‌های دریایی ترکیه^{۴۱۵} صورت می‌گرفت ولی درآمد حاصل از حمل‌ونقل کانتینری در چنین بنداری صرف توسعه بیشتر و نوسازی آنها نمی‌گردید. به این ترتیب مباحثات انجام شده در اواخر سال ۱۹۹۴ مبنی بر کارآمدتر بودن بنادر خصوصی در مقایسه با بنادر دولتی منجر به تصمیم خصوصی‌سازی برخی از بنادر دولتی گردید. به طوری که بهره‌برداری بسیاری از بنادر مربوط به اداره کل امور دریایی و شرکت راه‌آهن ترکیه از طریق قراردادهای ساخت- بهره‌برداری- واگذاری^{۴۱۶} (B.O.T) به بخش خصوصی واگذار شده‌اند. در این روش ساخت و بهره‌برداری پروژه به مدت معینی توسط شرکتی تحت عنوان «شرکت پروژه» انجام شده و انتقال طرح به کارفرما پس از طی مدت معینی و بعد از تحصیل درآمد لازم محقق می‌گردد.

بنادر شرکت راه‌آهن ترکیه از حیث موقعیت مکانی، حجم سرمایه‌گذاری، زیرساخت و روساخت، اتصال به راه‌آهن، بزرگراه‌ها و پسرانه‌ها مهمترین بنادر این کشور به شمار می‌روند. با توجه به اینکه ترافیک کانتینری در این بنادر سالیانه به میزان ۲۰٪ افزایش می‌یابد، سرمایه‌گذاری در بخش زیرساخت و روساخت امری بسیار ضروریست که از طریق واگذاری صرفاً حقوق بهره‌برداری به بخش خصوصی میسر می‌گردد. ولی مالکیت زمین، بنادر و دارایی‌های بندری و نیز امور تنظیم‌گری و نظارت بر عملکرد بخش خصوصی کماکان در دست دولت

⁴¹⁴ General Purpose Public Ports

⁴¹⁵ Türkiye Denizcilik İşletmeleri

⁴¹⁶ Build- Operate-Transfer

است. از دلایل واگذاری بهره‌برداری بنادر ترکیه می‌توان به مواردی چون افزایش بهره‌وری عملیاتی و مدیریتی بنادر، به گردش درآوردن سرمایه‌های بخش خصوصی، ایجاد رقابت و یکی شدن با اقتصاد جهان اشاره نمود.

۴-۳-۱-۲ - معرفی بنادر شهرداری (منطقه‌ای) ترکیه

بنادر شهرداری که نسبتاً کوچک مقیاس بوده و برای گردشگری، تأمین نیازهای حمل‌ونقل محلی و گاه‌گاه جابه‌جایی مقادیر اندکی از کالاهای عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرند. این بنادر تحت مالکیت وزارت حمل‌ونقل و زیرساخت ترکیه قرار دارند و با همکاری شهرداری همان منطقه‌ای که این نوع بنادر در آنجا واقع شده‌اند اداره می‌گردند. این بنادر نقش قابل توجهی در بخش حمل‌ونقل دریایی ترکیه ایفا نمی‌نمایند چرا که سهم ناچیزی در جابه‌جایی محموله دارند.

۴-۳-۱-۳ - معرفی بنادر خصوصی ترکیه

بنادر خصوصی ترکیه شامل دو دسته هستند، دسته اول بنادر خصوصی‌سازی شده نامیده می‌شوند و شامل بنادر سازمان شرکت‌های دریایی ترکیه و شرکت راه‌آهن ترکیه می‌باشد که صرفاً بهره‌برداری از آنها به بخش خصوصی واگذار شده است و دسته دوم بخش کوچکی از بنادر هستند که به صورت کاملاً خصوصی اداره می‌شوند و شامل بنادر صنعتی وابسته به شرکت‌های بزرگ خصوصی و ترمینال‌های کانتینری خصوصی می‌باشد. بنادر کاملاً خصوصی ترکیه تحت مالکیت و بهره‌برداری بخش خصوصی قرار دارند و در این دسته از بنادر جابه‌جایی محموله‌های شخصی در اولویت است و سپس به سایر مشتریان خدمت‌رسانی می‌گردد. بنادر خصوصی دارای ترمینال‌های تخصصی بوده و معمولاً برای بازارهای فله و ترمپ مورد استفاده قرار می‌گیرند. این بنادر بیشتر بر جابه‌جایی محموله‌های کانتینری تمرکز دارند و به ندرت با بازار لاینر همکاری می‌نمایند. در مورد بنادر صنعتی خصوصی و دولتی که مالکیت و بهره‌برداری آنها در دست شرکت‌های صنعتی بزرگ خصوصی و دولتی است می‌توان خاطر نشان ساخت که اهمیت این نوع بنادر به دلیل کارخانه‌های واقع در آنها و فعالیت صنعتی این کارخانه‌هاست. این دسته از بنادر صرفاً در راستای مرتفع ساختن نیازهای خود فعالیت می‌نمایند و معمولاً به بازار ترمپ و فله سرویس ارائه می‌دهند.

۴-۳-۱-۴ - مقایسه بنادر خصوصی و دولتی ترکیه

بنادر خصوصی ترکیه در مقایسه با بنادر دولتی این کشور از رقابت‌پذیری و کارایی بیشتری برخوردارند و عموماً رویکرد این دسته از بنادر تخصصی شدن و بهره‌برداری کارآمد است. فرآیند تصمیم‌گیری در بنادر خصوصی بسیار سریع است و در سرمایه‌گذاری بویژه بر روی تجهیزات جابه‌جایی محموله کارآمدتر از دیگر انواع بنادرند. سبک مدیریت بنادر خصوصی بروکراسی داخلی سیستم را حداقل نموده است به گونه‌ای که برخی از بنادر خصوصی در تعامل با کاربران بندر، تکنیک‌های مدیریت ارتباط با مشتری را مورد استفاده قرار می‌دهند.

در بنادر دولتی چنین رویکردی وجود نداشته و دغدغه اصلی این نوع بنادر مسائل اجتماعی و اقتصادی و نیز افزایش منافع اقتصادی ملت یا منطقه از طریق همکاری با اتحادیه کارگری می‌باشد، در حالی که بنادر چندمنظوره و کانتینری خصوصی برای به حداکثر رساندن سود خود بر خدمات ارزش افزوده و نیروی کار غیر اتحادیه‌ای^{۴۱۷} تمرکز دارند. بنادر دولتی ترکیه، مهمترین بنادر این کشور به شمار می‌روند ولی با این وجود از ظرفیت‌های زیرساختی، روساختی و تجهیزاتی لازم برای محموله‌های ترانزیتی جهت رقابت با بنادر منطقه نظیر بندر حیفا در اسرائیل، بندر پیرائوس در یونان و بندر سید در مصر برخوردار نیستند.

از عوامل ناکارآمد شدن این بنادر می‌توان مواردی همچون عدم انعطاف‌پذیری، برخوردار نبودن از استقلال مالی و دنبال نمودن اهداف روشن در خصوص خدمات تحویل، مداخله سیاسی در مسائل مربوط به استخدام و بالا بودن میزان گردش مالی در سمت‌های ارشد مدیریتی را برشمرد.

۴-۳-۱-۵ - بررسی نقاط قوت و ضعف بخش بندری ترکیه

بنادر ترکیه که محل تقاطع کریدورهای حمل‌ونقل شمال- جنوب و شرق- غرب می‌باشند در بازار حمل‌ونقل دریایی شرق مدیترانه و دریای سیاه از موقعیتی استراتژیک برخوردارند. به عنوان نقاط قوت بنادر ترکیه می‌توان موارد ذیل را برشمرد:

- برخورداری از موقعیت مکانی مطلوب در منطقه و کشور
- برخورداری از پسکرانه‌های پویا
- تغییرات مطلوب سیاست‌ها و استراتژی‌های دولت در خصوص بنادر
- مشارکت بخش خصوصی در مدیریت و بهره‌برداری بنادر
- گرایش روزافزون به سرمایه‌گذاری در بخش بندری ترکیه
- افزایش تعداد پروژه‌های توسعه و گسترش بنادر
- سرمایه‌گذاری‌های انبوه در روسازه‌ها و تجهیزات بندری
- برخورداری از آب و هوای مساعد برای عملیات بندری
- نیروی کار شایسته و ارزان
- برخورداری از روابط خوب با اتحادیه کارگری
- اتصال بنادر به شبکه‌های حمل‌ونقل جاده‌ای
- اتصال بنادر شرکت راه‌آهن ترکیه به خطوط ریلی

⁴¹⁷ Non-Union Labor Force

- گرایش‌ات اخیر بنادر به سمت تخصصی شدن
- رقابتی بودن تعرفه‌های بندری
- ارائه فعالیت‌های حمایتی در بنادر
- بهره جستن از تجارب تاریخی در عملیات بندری

با این حال علی‌رغم استراتژیک بودن موقعیت مکانی ترکیه، بنادر بخش دولتی این کشور از کارایی لازم برخوردار نمی‌باشند که این امر پیاده‌سازی سیاست‌های خصوصی‌سازی بنادر را به دنبال داشته است. بنادر دولتی ترکیه اگرچه از پتانسیل عملیات ترانشیپ و ترانزیت نیز برخوردارند ولی عمدتاً به اقتصاد ملی خدمت‌رسانی می‌نمایند. به طور کلی بنادر ترکیه از ظرفیت‌های زیرساختی، روزسازه و تجهیزات کافی برای محموله‌های ترانزیتی برخوردار نیستند و از اینرو قادر به رقابت با بنادر منطقه‌ای نمی‌باشند. بخش اعظمی از ضعف و ناکارآمدی بنادر دولتی ترکیه را می‌توان به فقدان یک استراتژی ملی برای بنادر نسبت داد. از نقاط ضعف بخش بندری ترکیه می‌توان موارد ذیل را برشمرد:

- ناکارآمد بودن زیرساخت‌ها و روسازه‌های برخی از بنادر
- پراکندگی تأسیسات بندری (وجود تعداد زیادی بنادر و اسکله‌های کوچک مقیاس و عدم یکپارچگی آنها در قالب بنادر بزرگ)
- یکپارچه نبودن مدیریت^{۴۱۸} بنادر به دلیل حضور نهادهای دولتی متعدد در بخش بندری و نبود

سیستم Port Authority

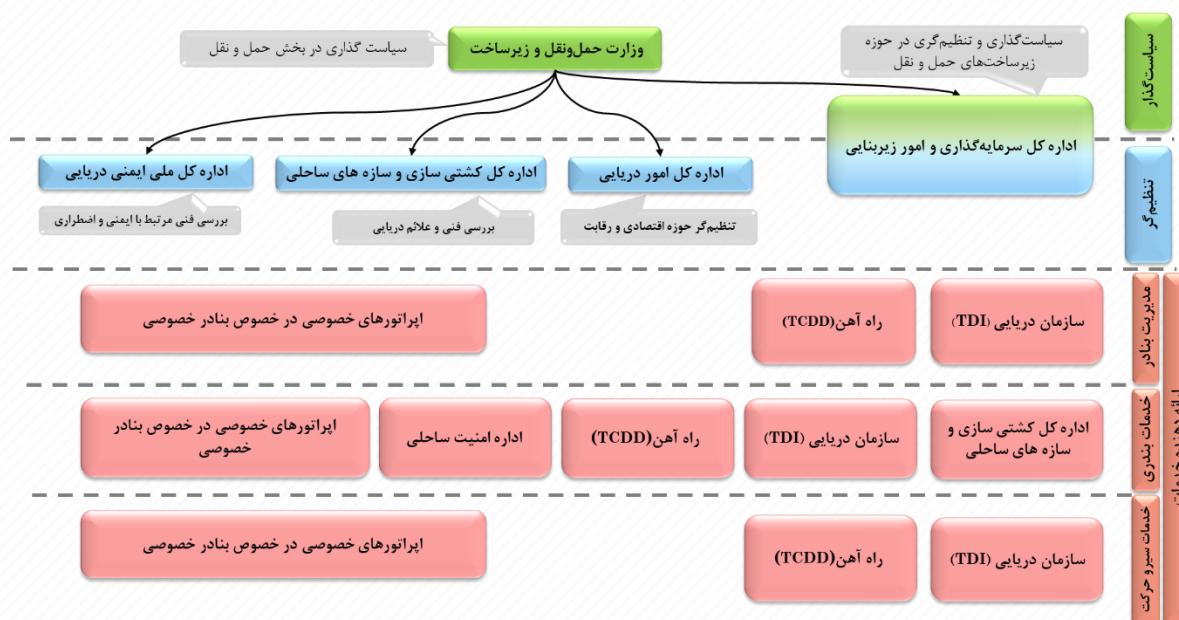
- ناتوانی در انجام عملیات لایروبی در بنادر دولتی به دلیل هزینه‌های بالا و دغدغه‌های زیست‌محیطی
- عدم تکافو و ناکارآمد بودن تجهیزات جابه‌جایی محموله در تعدادی از بنادر
- ناکارآمد بودن عملیات بندری بنادر دولتی
- ازدحام ترافیکی در پیرامون بنادر و شهرهای بندری
- ارائه نشدن خدمات ارزش افزوده توسط بنادر
- فقدان فناوری‌های پیشرفته و اتوماسیون در عملیات بندری
- همکاری ضعیف میان اپراتورهای بندر و ذینفعان آنها
- به تأخیر افتادن فرآیند خصوصی‌سازی بنادر
- پیچیدگی آیین‌نامه‌های بندری و مسائل اجرایی مربوط به سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری بنادر

⁴¹⁸ Administration

- انعطاف‌ناپذیری ساختار تعرفه بنادر دولتی

۴-۳-۲ – بازیگران نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی در کشور ترکیه

نهادهای دولتی متعددی به طور مستقیم یا غیرمستقیم مسئولیت بخش بندری ترکیه را بر عهده دارند. نبود یک سازمان بندری واحد یا Port Authority در عرصه بنادر ترکیه باعث بروز مشکلات هماهنگ‌سازی و اختلاف رأی میان نهادهای ذیربط گردیده است که این امر نظام مدیریت، بهره‌برداری و سرمایه‌گذاری بنادر ترکیه و به تبع آن فرآیند تصمیم‌سازی در این حوزه را پیچیده ساخته است. اصلی‌ترین سازمان‌های دولتی ترکیه که در بخش بندری این کشور ایفای نقش می‌نمایند عبارتند از: وزارت حمل‌ونقل و زیرساخت، بنگاه‌های اقتصادی دولتی نظیر شرکت راه‌آهن دولت ترکیه و سازمان شرکت‌های دریایی ترکیه.



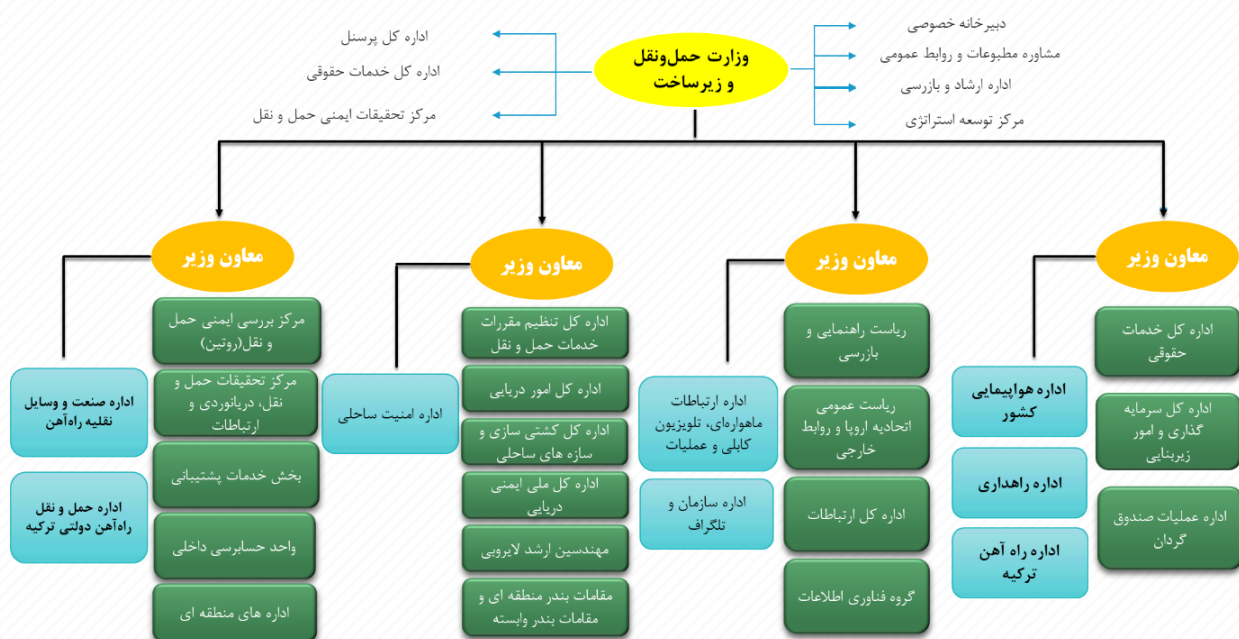
شکل ۲۵- بازیگران نظام حکمرانی بخش حمل‌ونقل دریایی کشور ترکیه

با توجه به تغییرات ساختاری در نظام حکمرانی بخش دریایی کشور ترکیه، بازیگرانی که در شکل ۲۶ نشان داده شده‌اند را می‌توان بازیگران اصلی این بخش در ترکیه دانست که در ادامه معرفی شده‌اند.

۴-۳-۱ – وزارتخانه حمل‌ونقل و زیرساخت

در ساختار کنونی حکمرانی حمل‌ونقل کشور ترکیه، وزارت حمل‌ونقل و زیرساخت در رأس امور، وظیفه‌ی سیاست‌گذاری و ایجاد هماهنگی لازم در خصوص حمل و نقل را برعهده دارد. این وزارتخانه در سال ۲۰۱۸ در پی تغییرات ساختاری در حوزه حکمرانی حمل و نقل در ترکیه ایجاد گردید و پیش از آن، وزارت حمل‌ونقل،

امور دریایی و ارتباطات ترکیه، سیاست‌گذار اصلی حوزه حمل و نقل و به ویژه بخش حمل و نقل دریایی محسوب می‌گردید. وزارت حمل‌ونقل، امور دریایی و ارتباطات ترکیه نیز در یک نوامبر سال ۲۰۱۱ به دنبال تغییر ساختار وزارت حمل‌ونقل ترکیه و ادغام آن با معاونت امور دریایی ترکیه^{۴۱۹} (UMA) ایجاد گردیده بود. معاونت امور دریایی ترکیه به عنوان مقام دریایی کشور ترکیه و نقطه کانونی در روابط بین‌الملل، مطابق سیاست‌های ملی به تعیین، هماهنگ‌سازی و اجرای سیاست‌های حمل‌ونقل دریایی، شناسایی نیازهای بخش دریایی، وضع مقررات مربوط به بازرگانی دریایی و وضع قوانین مربوط به امنیت و ایمنی دریایی و مدیریت سیستم ترافیک کشتی‌ها و هماهنگ‌سازی جنبه‌های سیاسی، اقتصادی و حقوقی مسائل دریایی در سطح ملی و بین‌المللی می‌پرداخت که کلیه این مسئولیت‌ها پس از ملغی شدن این معاونت و ایجاد وزارتخانه جدید حمل‌ونقل، امور دریایی و ارتباطات ترکیه، به این وزارتخانه واگذار گردید. همان‌طور که اشاره گردید در حال حاضر و در پی تحولات ساختاری در ترکیه، وزارت حمل و نقل و زیرساخت، متولی اصلی حوزه حمل و نقل دریایی در کشور ترکیه است که در شکل ذیل، نمودار سازمانی این نهاد نشان داده شده و در ادامه، توضیحاتی مرتبط با ساختارهای مرتبط با بخش حمل و نقل دریایی که در ذیل این وزارتخانه قرار دارد، ارائه شده است.



شکل ۲۶- ساختار وزارتخانه حمل‌ونقل و زیرساخت

⁴¹⁹ Undersecretariat for Maritime Affairs

۴-۳-۲- مرکز توسعه استراتژی

مرکز توسعه استراتژی یکی از نهادهای مهم این وزارتخانه است که به طور کلی به موضوع حمل و نقل می پردازد و ورود جزئی به موضوعات یا حالت های مختلف حمل و نقل ندارد؛ از جمله مهم ترین وظایف این نهاد می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تدوین ضوابط عملکرد و کیفیت در موضوعاتی که در حیطه وظایف وزارتخانه است، ایجاد نظام سنجش کیفیت خدمات، تعیین اقدامات پیشگیرانه و انجام سایر وظایف محوله در این حوزه.
- هماهنگی ذینفعان داخلی و خارجی برای تهیه طرح های کلان ملی حمل و نقل، لجستیک و ارتباطات، جمع آوری داده های لازم، هماهنگی اجرای برنامه های عملیاتی و انجام فرآیندهای نظارت و ارزیابی.
- اطمینان از هماهنگی با دولت های محلی برای تهیه طرح های جامع حمل و نقل شهری و لجستیک
- تضمین و هماهنگی اجرای خدمات لجستیکی به شیوه ای سازگار با محیط زیست و پایدار در راستای هدف توسعه همه جانبه
- توسعه برنامه های کاربردی دیجیتال و سیاست های افزایش تحرک با پشتیبانی زیرساخت های ارتباطی و سیستم های حمل و نقل هوشمند
- توسعه سیاست ها و پروژه های حسابرسی لازم برای سنجش اثربخشی خدمات حمل و نقل برنامه ریزی شده و پیش بینی شده و اتخاذ تدابیر پیشگیرانه برای عواقب احتمالی
- بررسی عوامل داخلی و خارجی مؤثر بر خدمات در موضوعاتی که در حیطه وظایف وزارتخانه است، انجام تحقیقات، تجزیه و تحلیل اثربخشی و نتایج خدمات.
- تدوین استراتژی ها و سیاست های مربوط به سیستم های حمل و نقل آینده.

۴-۳-۲- مرکز تحقیقات ایمنی حمل و نقل

بدیهی است که یکی از مهم ترین بخش های حکمرانی حمل و نقل، تأمین ایمنی آن است؛ فلذا وجود نهادی در جهت تحقیق، بررسی و تهیه گزارش برای بهبود ایمنی حمل و نقل و ارائه آن به مسئولین ذی ربط، الزامی به نظر می آید. از مهم ترین وظایف این مرکز می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تحقیق و بررسی حوادثی که در انواع حالت های حمل و نقل رخ می دهد و تهیه گزارش برای بهبود ایمنی حمل و نقل و ارائه آن به وزیر مربوطه.
- ارسال گزارش های مربوط به حوادث مورد بررسی به طرفین حادثه و مؤسسات و سازمان های ملی و بین المللی مربوطه در صورت لزوم.

- پیروی از تحولات بین‌المللی در حوزه حمل‌ونقل، عضویت در سازمان‌های بین‌المللی مربوطه، اطمینان از اجرای قوانین و استانداردهای منتشر شده توسط سازمان‌های بین‌المللی که عضو آن می‌باشد.

۴-۳-۲-۴ – اداره سرمایه‌گذاری و امور زیربنایی

اداره سرمایه‌گذاری و امور زیربنایی یکی از نهادهای حائز اهمیت در عرصه‌ی زیرساخت است. از جمله مهم‌ترین وظایف این نهاد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تهیه و تصویب طرح‌ها و پروژه‌های دولتی برای بخش راه‌آهن، دهکده‌های لجستیکی، مراکز یا پایگاه‌ها، بندر، پناهگاه‌ها، سازه‌های ساحلی و فرودگاه‌ها.
- ایجاد خطوط اتصال برای اتصال زیرساخت‌های حمل و نقل و سایت‌های صنعتی، کارخانه‌ها، پالایشگاه‌ها، تأسیسات صنعتی، مناطق صنعتی سازمان یافته، مناطق توسعه فناوری، معادن، مؤسسات صنعتی و تأسیسات مشابه با ایجاد راه‌آهن و/یا ایجاد و/یا اتصالات جاده‌ای در صورت لزوم، (حمل و نقل ترکیبی)
- بررسی یا در اختیار قرار دادن پروژه‌ها و مشخصات زیرساخت‌های حمل و نقل توسط مؤسسات و سازمان‌های عمومی، شهرداری‌ها، ادارات کل استان‌ها، اشخاص حقیقی و حقوقی یا بررسی و تأیید آنها.
- بررسی درخواست‌های نهادها و سازمان‌های عمومی، شهرداری‌ها، ادارات خاص استانی برای استقرار تله‌کابین، فونیکولار، مونوریل، مترو و سیستم حمل‌ونقل ریلی شهری و ارائه موارد مقتضی به مجوز رئیس‌جمهور.
- تعیین استانداردهای زیرساخت‌های حمل و نقل، تله‌کابین، فونیکولار، مونوریل، مترو و حمل و نقل ریلی شهری و قیمت واحد مربوط به آنها.
- ایجاد، نصب، بهره‌برداری و بازرسی انواع زیرساخت‌ها و تأسیسات فیزیکی و فنی لازم برای ساخت یا انجام ممیزی (حسابرسی).

۴-۳-۲-۵ – اداره کل امور دریایی (تنظیم‌گر حمل و نقل دریایی)

با توجه به اهمیت حمل‌ونقل دریایی در کشور ترکیه و توسعه رویکرد خصوصی‌سازی در این بخش، اداره کل امور دریایی به عنوان تنظیم‌گر اقتصادی و فنی حمل‌ونقل دریایی، نقش مهمی را در این حوزه ایفا می‌نماید. از جمله مهم‌ترین وظایف این نهاد می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- ایجاد فضایی جهت انجام فعالیتهای حمل و نقل دریایی در فضای رقابتی آزاد، منصفانه و پایدار به شیوه‌ای اقتصادی، سریع، راحت، ایمن و باکیفیت، به نحوی که از اثرات منفی بر محیط‌زیست جلوگیری شود و منافع عمومی حفظ شود.
- تعیین حقوق، تعهدات و مسئولیت‌های ارائه‌دهندگان خدمات و بهره‌برداران از خدمات در زمینه حمل و نقل دریایی و آبی داخلی
- صدور مجوز، نظارت و تعیین اصول خدمات، صلاحیت مالی، شرایط صلاحیت حرفه‌ای متصدیان، سازمان‌دهندگان، کارگزاران و تمامی افرادی که در این مشاغل کار می‌کنند.
- آموزش، برگزاری امتحانات و صدور مجوز برای دیگر کاربران در زنجیره‌ی حمل و نقل دریایی و دریانوردان
- تعیین تشریفات و اصول ثبت‌نام دریانوردان و حفظ ثبت مشخصات آنان، همکاری با نهادها و سازمان‌های ذیربط به منظور حمایت از اشتغال دریانوردان
- تعیین تشریفات، تعیین رویه‌ها و اصول خرید، فروش و اجاره و اصول مربوط به نگهداری ثبت و یا سوابق، ثبت و... انواع کشتی، وسایل نقلیه دریایی و آبی داخلی
- صرف نظر از هدف فعالیت، انواع کشتی‌ها، وسایل نقلیه دریایی و آبی داخلی، تعیین حداقل صلاحیت‌ها از نظر نوع، ظرفیت، مالکیت، سن و موارد مشابه، معاینه فنی دوره‌ای ناوگان و همچنین تعیین تشریفات و اصول مربوط به مجوزهای دریایی و معاینه فنی، حداقل حدود ایمنی و شرایط استفاده از ناوگان.
- اطمینان از ارائه انواع خدمات ارتباطی و اطلاع‌رسانی، از جمله علائم خطر بین کشتی‌ها و سایر شناورهای دریایی در آب‌های ملی و بین‌المللی و ایجاد زیرساخت‌های فنی لازم برای انواع سیستم‌های ردیابی کشتی برای ساحل.
- تعیین رویه‌ها و اصول مربوط به خدمات دریانوردی و یدک‌کشی که باید به کشتی‌هایی که از بنادر، اسکله‌ها، شناورها و سازه‌های ساحلی مشابه که در حوزه‌های قضایی دریایی، آبراه‌ها و آب‌های داخلی ترکیه پهلو می‌گیرند و از آن خارج می‌شوند، ارائه شود.
- تعیین رویه‌ها و اصول مربوط به فعالیتهای نجات، کمک و واکنش اضطراری در خصوص حوادثی که در حوزه‌های قضایی ترکیه، منطقه تنگه‌های ترکیه، آبراه‌ها و آب‌های داخلی اتفاق می‌افتد.

- اتخاذ تدابیر برای جلوگیری از آلودگی دریا و هوا ناشی از کشتی‌ها، وسایل نقلیه دریایی و آبی داخلی و جلوگیری از آلودگی دریا ناشی از تأسیسات ساحلی و انجام نظارت و بازرسی‌های لازم برای این منظور.
- تعیین رویه‌ها و اصول مربوط به آمادگی و حصول اطمینان از آمادگی برای واکنش اضطراری، ارائه خدمات واکنش اضطراری، مجوز و نظارت بر کسانی که این خدمات را ارائه می‌دهند.
- تعیین مبنا و سقف در خصوص عوارض استفاده از بنادر، اسکله و سازه‌های ساحلی و فعالیت‌های حمل و نقل و نظارت بر اجرای آن‌ها.

۴-۳-۲-۶- اداره کل کشتی‌سازی و سازه‌های ساحلی

از جمله نهادهای مهم و حائز اهمیت در حوزه‌ی ساخت ناوگان دریایی، اداره کل کشتی‌سازی و سازه‌های ساحلی است که تنظیم‌گر این بخش محسوب می‌گردد. از جمله مهم‌ترین وظایف این نهاد عبارت است از:

- برنامه‌ریزی کارخانه‌های کشتی‌سازی، تأسیسات بازیافت کشتی و بنادر، اسکله‌ها و سازه‌های ساحلی با توجه به اصل حفاظت از محیط زیست و همچنین تعیین موقعیت، ظرفیت و مشخصات مشابه لوله‌ها، کابل‌ها، کانال‌ها و سازه‌های مشابه متصل به سازه‌های ساحلی
- تعیین رویه‌ها و اصول مربوط به تأسیس و صدور مجوز، نظارت و تخصیص زمین لازم و ایجاد زیرساخت‌ها برای هماهنگی نهادهای ذیربط در خصوص ایجاد زیرساخت‌های دریایی.
- صدور مجوز و نظارت بر سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای با هدف افزایش ظرفیت یا نوسازی کارخانه‌های کشتی‌سازی، تأسیسات بازیافت کشتی، بنادر، اسکله‌ها و سازه‌های مشابه ساحلی، لوله‌ها، کابل‌ها، کانال‌ها و سازه‌های مشابه متصل به سازه‌های ساحلی.
- نظارت و اتخاذ تدابیر برای اطمینان از تولید، مدیریت و بازاریابی مدرن کارخانه‌های کشتی‌سازی و تأسیسات بازیافت کشتی و اطمینان از هماهنگی با سازمان‌های ذیربط.
- انجام اقدامات لازم برای ساخت، نگهداری، تعمیر تجهیزات، بازیافت کشتی‌ها و سایر شناورهای دریایی
- بررسی پروژه‌های کارخانه‌های کشتی‌سازی و سایر شناورهای دریایی، بررسی، تأیید، اجازه ساخت به آن‌ها و همچنین بازرسی و تأیید آن‌ها از نظر انطباق با قراردادها.
- تعیین تشریفات و اصول صدور و بهره‌برداری از پروانه بهره‌برداری تأسیسات ساحلی برای شرکت‌های سازه‌های ساحلی از قبیل کارخانه‌های کشتی‌سازی، قایق‌سازی، اسکله‌ها، بنادر، اسکله‌ها و شناورها و تنظیم و نظارت بر مجوزهای آن‌ها، تعیین شرایط صلاحیت حرفه‌ای، آموزش و معاینه کارمندان شاغل در سازه‌های ساحلی و تأسیسات بازیافت کشتی.

- تعیین حداقل صلاحیت و نظارت بر تجهیزات نجات، ایمنی، بارگیری، تخلیه و و مواد مشابه مورد استفاده در کشتی‌ها و سایر شناورهای دریایی.
- تهیه گزارش از موقعیت، ظرفیت و سایر مشخصات کارخانه‌های کشتی، بنادر، اسکله و سازه‌های ساحلی مشابه.
- تعیین و نظارت بر رویه‌ها و اصول عملیاتی و حداقل شرایط ایمنی کارخانه‌های کشتی‌سازی و ساخت، نگهداری و تعمیر تجهیزات و تاسیسات بازیافت کشتی‌ها و سایر وسایل نقلیه دریایی.
- اتخاذ تدابیر برای توسعه و ارتقای صنعت کشتی و سایر صنایع دریایی و اطمینان از هماهنگی لازم با سازمان‌های ذیربط در این خصوص.
- انجام روابط بین‌المللی مورد نیاز کارخانه‌های کشتی‌سازی، ساخت، نگهداری، تعمیر، تجهیز و بازیافت کشتی‌ها و سایر کشتی‌های دریایی و مدیریت بنادر، اسکله‌ها و سازه‌های ساحلی مشابه و انجام موافقت نامه‌ها و مطالعات کمیسیون مختلط.
- تعیین تشریفات و اصول فعالیت‌های لایروبی انجام شده در دریاها و آب‌های داخلی و صدور مجوز، بازرسی یا موجبات بازرسی توسط مؤسسات و سازمان‌های عمومی و اشخاص حقیقی و حقوقی که فعالیت‌های لایروبی انجام می‌دهند.

۴-۳-۲-۷- اداره کل ملی ایمنی دریایی

از جمله نهادهای مهم و حائز اهمیت در حوزه ایمنی فعالیت‌های دریایی، اداره کل ملی دریایی به عنوان تنظیم‌گر ایمنی این بخش است. از جمله مهم‌ترین وظایف این نهاد عبارت است از:

- انجام وظایفی که باید در راستای سیاست‌ها، راهبردها و اهداف اصلی وزارتخانه، قوانین و موازین بین‌المللی در سازمان‌های استانی و با هماهنگی واحدهای خدمات مرکزی وزارت کشور با استانداردهای ملی و بین‌المللی انجام شود.
- انجام عملیات مربوط به آموزش، رزمایش، آمادگی، بهره‌برداری از سیستم‌های اطلاعاتی مستقر و انبارهای واکنش اضطراری و فعالیت‌های واکنش اضطراری به‌منظور اطمینان از ایمنی دریایی، ناوبری، جان، اموال و ایمنی محیط‌زیست.
- انجام مراحل مربوط به آزمایش و صدور گواهینامه تجهیزات واکنش اضطراری.
- برگزاری برنامه‌های تخصصی و صدور گواهینامه و آموزش، برگزاری دوره‌ها، سمینارها، سمپوزیوم‌ها، کنفرانس‌ها و رویدادهای مشابه مرتبط با حوزه وظیفه وزارت با هماهنگی واحدهای خدماتی ذی‌ربط وزارت.

- انجام سایر امور و معاملات محوله از طرف وزارتخانه

۸-۲-۳-۴ – اداره امنیت ساحلی

از جمله نهادهای مهم و حائز اهمیت در حوزه ایمنی فعالیت‌های دریایی، اداره امنیت ساحلی است که به ارائه خدمات در حوزه ایمنی این بخش می‌پردازد. از جمله مهم‌ترین وظایف این نهاد عبارت است از:

- ایجاد و راه‌اندازی انواع دستگاه‌ها و امکانات مربوط به ایمنی ناوبری مانند فانوس‌های دریایی، چراغ‌های رادیویی، سیگنال‌های دریایی، سوت مه و سیستم‌های ایمنی ناوبری
- انجام فعالیت‌های مربوط به نجات، کمک و بکسل کشتی در تمام دریاها
- ایجاد سرمایه گذاری‌های مربوط به ایستگاه‌های رادیویی ساحلی، سیستم شناسایی خودکار، DGPS و سیستم‌های مشابه که برای ناوبری ایمن در دریاها و آب‌های سرزمینی لازم است.
- ارائه وسایل نقلیه هوایی، دریایی و زمینی مربوط به ایمنی ناوبری، نجات کشتی و امنیت دریایی و ارائه انواع تعمیر و نگهداری، نوسازی و تجهیزات این وسایل نقلیه.
- اقدامات لازم برای آموزش پرسنل مطابق با استانداردهای جهانی در انواع مسائل آموزشی و زمینه‌های تخصصی مربوطه، ایجاد و بهره‌برداری از امکانات آموزشی، ارائه خدمات مشاوره‌ای و دریافت خدمات مشاوره‌ای از داخل یا خارج از کشور برای این اهداف در صورت لزوم.

۹-۲-۳-۴ – مؤسسات اقتصادی دولتی

مؤسسات اقتصادی دولت ترکیه نظیر شرکت راه‌آهن (TCDD)، سازمان شرکت‌های دریایی و بنادر صنعتی وابسته به شرکت‌های دولتی به بهره‌برداری، توسعه و حفظ بنادر مربوطه می‌پردازند. از دیگر فعالیت‌های شرکت راه‌آهن می‌توان مرتبط نمودن بنادر با خطوط راه‌آهن و نیز ساخت و بهره‌برداری از روستاها و مراکز نیاز نظیر انبارها، سیلوها و غیره را نام برد. سازمان شرکت‌های دریایی نیز از مؤسسات اقتصادی دولتی ترکیه است که تحت نظارت و کنترل وزارت حمل و نقل و زیرساخت قرار دارد ولی به صورت مستقل فعالیت می‌نماید. در این سازمان یک دپارتمان مجزا برای بنادر وجود دارد که به برنامه‌ریزی و هماهنگی امور مربوط به بنادر خود می‌پردازد

۳-۳-۴ – درس آموخته‌های نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در کشور

ترکیه

با مرور تحولات نظام حکمرانی بخش حمل و نقل دریایی ترکیه و بررسی وضعیت تقسیم کار بین بازیگران در وضعیت فعلی، به‌طور کلی می‌توان موارد ذیل را به‌عنوان ویژگی‌های اصلی نظام حکمرانی این کشور در بخش حمل و نقل دریایی برشمرد:

- وجود وزارت حمل و نقل و زیرساخت به عنوان متولی اصلی تدوین سیاست های بخش دریایی و بندری ترکیه
- عدم وجود تنظیم گر مستقل از سیاست گذار در حوزه حمل و نقل دریایی: در کشور ترکیه، وزارت حمل و نقل و زیرساخت، سیاست گذار اصلی بخش حمل و نقل دریایی است و ادارات ذیل همین وزارتخانه نیز وظیفه تنظیم گری فنی، ایمنی و اقتصادی در این کشور را بر عهده دارند.
- تفکیک کارکردهای حاکمیتی (سیاست گذاری و تنظیم گری) از تصدی گری: در کشور ترکیه، اداره کل امور دریایی، اداره کل کشتی سازی و سازه های ساحلی، اداره کل ملی ایمنی دریایی، اداره کل سرمایه گذاری و امور زیربنایی، تنظیم گران اصلی بخش حمل و نقل دریایی را تشکیل می دهند. این نهادها، فقط ایفای وظایف تنظیم گرانه را برعهده دارد و به جز اداره کل کشتی سازی و سازه های ساحلی که در حوزه ساخت و توسعه زیرساخت فعالیت دارد، باقی نهادها در حوزه ارائه خدمات دریایی ورود ننموده اند.
- مدیریت غیرمتمرکز بنادر به دلیل حضور نهادهای متعدد در بخش بندری: در کشور ترکیه مدیریت بنادر تحت تولیت نهادهای متنوع دولتی و غیردولتی است و نهاد متمرکزی مسئولیت مدیریت بنادر ترکیه را برعهده ندارد.
- رقابتی بودن تعرفه های بندری (تعرفه هر بندر توسط مدیریت بندر تعیین می گردد)
- حرکت ترکیه به سمت افزایش مشارکت بخش خصوصی در بهره برداری بنادر اصلی این کشور در راستای:

- افزایش بهره وری عملیاتی و مدیریتی بنادر،
- به گردش درآوردن سرمایه های بخش خصوصی،
- ایجاد رقابت و یکی شدن با اقتصاد جهان
- تامین سرمایه لازم برای توسعه زیرساخت های بندری

۴-۳-۴ - منابع

- 1- Alternative Port Management Structures and Ownership Models. World Bank.
- 2- Brooks, & Cullinane. (2006). Devolution, Port Governance and Port Performance.
- 3- Abu Dhabi Department of Transport. https://dot.abudhabi.ae/en/info/About_DoT.

- 4- Abu Dhabi Ports Company to develop Shahama Port. (2013).
<http://www.constructionweekonline.com/article-21491-abu-dhabi-ports-company-to-develop-shahama-port/>.
- 5- COUNTRY NOTE ON NATIONAL FISHERIES MANAGEMENT SYSTEMS. Turkey.
- 6- Demirel, B. (2009). Private Container Terminal Efficiency in Turkey. Erasmus University Rotterdam.
- 7- EMIROGLU, Ç. (2014). Journal of Global Strategic Management, V. 8 , N. 2, 5-16.
- 8- Federal Ministries. <http://www.uaeinteract.com/government/ministry.asp#top>.
- 9- Government Structure and System.
www.abudhabi.ae/portal/public/en/abu_dhabi_emirate/government/government_structure_and_system.
- 10- Gunaydin, H. (2006). GLOBALIZATION AND PRIVATIZATION OF PORTS IN TURKEY. IEHC.
- 11- Gurbuz, C. (2008). An integrated approach to the interconnected maritime services of Turkey. World Maritime University.
- 12- https://dot.abudhabi.ae/en/info/Maritime_Sector_in_DoT.
- 13- <http://www.upc.gov.ae/media/> (2013). Plan Maritime 2030.
- 14- kim, h., & jeon, h. (2012). the political economy of south korea.
- 15- Kyriakoulis, A. (2016). Ports & Terminals 2016. Gideon Robertson.
- 16- LL.M., C. V. (2011). REGULATION OF THE INDIAN PORT SECTOR.
- 17- Media Kit. (2013). Plan Maritime 2030. <http://www.upc.gov.ae/media/>
- 18- Ministry of Maritime Affairs and Fisheries. (2002). port governance in korea. Ministry of Maritime Affairs and Fisheries.
- 19- Ministry of Oceans and Fisheries. (2015). mof.go.kr.
- 20- OECD. (2011). Competition in Ports and Port Services.
- 21- Organisation for Economic Co-operation and Develop. (2015). PEER REVIEW OF THE KOREAN SHIPBUILDING INDUSTRY AND RELATED GOVERNMENT POLICIES.
- 22- OVERVIEW OF ABU DHABI PORTS INDUSTRY IN UPLIFTING THE ECONOMY. <http://psemagazine.com/overview-of-abu-dhabi-ports-industry-in-uplifting-the-economy/>.
- 23- Port Development in Turkey - 2015. Embassy of the Kingdom of the Netherlands, Ankara – Turkey/ Muge Yazgan-Van Herk.
- 24- Port Operators Association of Turkey (TÜRK LİM). <http://www.turklim.org/hakkimizda>.
- 25- Republic of Turkey Ministry of Transport, Maritime Affairs and Communication.
<http://www.udhb.gov.tr/eng/links>.
- 26- REPUBLIC OF TURKEY MINISTRY OF DEVELOPMENT.
<http://www.mod.gov.tr/Pages/Overview.aspx>.

۵- تبیین نظام مسائل حکمرانی حمل و نقل دریایی مبتنی بر نظرات خبرگان

همان‌طور که در شکل ۱۸ نشان داده شده است، مرحله بعدی در فرایند طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل دریایی، پس از ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود بخش حمل و نقل دریایی در کشور، تبیین نظام مسائل مبتنی بر نظرات خبرگان است. به عبارت دیگر به منظور اصلاح الگوی حکمرانی حمل و نقل دریایی کشور، ضمن تحلیل قوانین و شناسایی تعارضات و تداخلات نهادی، می‌بایست، مسائلی که در واقعیت در کشور وجود داشته و از نظر خبرگان به عنوان مانعی در توسعه حمل و نقل دریایی کشور محسوب می‌گردد، شناسایی گردد. بنابراین در این بخش از طرح، تلاش گردید از طریق مصاحبه با خبرگان مسائل بخش حمل و نقل دریایی با تمرکز بر مسائل مرتبط با حکمرانی این حوزه شناسایی گردد. در ادامه ضمن ارائه روش تبیین این مسائل، مسائل شناسایی شده در ذیل چهار نقش نظام حکمرانی نیز ارائه گردیده است.

۵-۱- روش تبیین نظام مسائل حکمرانی حمل و نقل دریایی در ایران

در این مرحله جهت شناسایی مسائل حکمرانی حمل و نقل دریایی در کشور، از روش تحلیل مضمون متن مصاحبه با خبرگان استفاده شده است. «تحلیل مضمون روشی برای شناخت و سازماندهی الگوهای موجود در یک محتوا و معانی موجود در داده‌های کیفی است. به این ترتیب، تحلیل مضمون مبنای سایر روش‌های تحلیل داده‌های کیفی قرار می‌گیرد».

اولین مرحله از تحلیل مضمون، استخراج متون پایه تحلیل است. همان‌گونه که اشاره شد، روش گردآوری اطلاعات در این بخش، از طریق مصاحبه با خبرگان بوده است. به همین منظور در این مرحله با ۷ نفر از خبرگان بخش حمل و نقل دریایی که دارای سوابق مختلف در حوزه بنادر و حمل و نقل دریایی بودند، مصاحبه صورت پذیرفت که در جدول ذیل، اسامی این خبرگانی ارائه شده است.

جدول ۳۲- اسامی خبرگان حوزه حمل و نقل دریایی

ردیف	نام خبره	سمت
۱	آقای دکتر محمد راستاد	رئیس سابق سازمان بنادر و دریانوردی
۲	آقای دکتر غربالی مقدم	کارشناس حوزه پژوهشی حمل و نقل دریایی سازمان بنادر و دریانوردی
۳	آقای دکتر پل مه	رئیس انجمن کشتیرانی و خدمات وابسته
۴	آقای حسن رضا صفری	مدیر مؤسسه رده‌بندی ایرانیان و رئیس انجمن مهندسی دریایی ایران
۵	آقای شهرداد کوکبی	عضو هیئت مدیره انجمن مهندسی دریایی ایران

ردیف	نام خبره	سمت
۶	آقای محمد محمودی	مدیرعامل صندوق توسعه صنایع دریایی و رئیس سابق دبیرخانه شورای عالی صنایع دریایی
۷	آقای سعید جعفری	معاون نوسازی و اجرای طرح های صنعتی سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و رئیس سابق دبیرخانه شورای عالی صنایع دریایی

در فرآیند انجام مصاحبه‌ها، ابتدا نداشت نهادی مصوب تدوین شده به خبرگان ارائه شده و سپس خبرگان مبتنی بر آن، به نقد و ارائه نظرات و مسئله‌شناسی پرداختند. در ادامه متن مصاحبه‌ها پیاده گردید که این متن مبنای تحلیل و کدگذاری در مراحل بعد قرار گرفت.

پس از پیاده‌سازی مصاحبه‌ها، به منظور شناسایی مسائل حکمرانی حمل و نقل دریایی از منظر خبرگان، از طریق کدگذاری متن مصاحبه‌ها، مضامین پایه شناسایی شده و سپس از ترکیب و تلخیص مضامین پایه، مضامین سازمان‌دهنده ایجاد شدند. در انتها نیز با توجه به الگوی اصلی بکار رفته در این طرح، مضامین سازمان‌دهنده، در ذیل چهار نقش سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و ارائه خدمات جایگذاری شدند. با توجه به نتایج حاصل از کدگذاری و ایجاد مضامین از متن مصاحبه‌ها، در ادامه، مسائل حکمرانی حمل و نقل دریایی در کشور به تفکیک چهار نقش اصلی نظام حکمرانی ارائه گردیده است.

۵-۲- مسائل مرتبط با سیاست‌گذاری حمل و نقل دریایی در ایران

بسیاری از مسائل و چالش‌های بخش حمل و نقل دریایی در کشور را می‌توان ناشی از ضعف سیاست‌گذاری در این حوزه و ساختارهای ناکارآمد سیاست‌گذاری دریایی دانست. در ادامه مسائل اصلی مرتبط با سیاست‌گذاری حمل و نقل دریایی در کشور ارائه شده است.

۵-۲-۱- ناهماهنگی بین سیاست‌های بالادستی در حوزه دریا و در بخش حمل و

نقل دریایی

بخش حمل و نقل دریایی همان‌طور که در شکل ۱۹ نشان داده شده است، دارای زیربخش‌های متنوعی نظیر گردشگری، بازرگانی، صیادی و ... است که متولی هرکدام از این زیربخش‌ها نیز در کشور، وزارتخانه‌ها و نهادهای مختلفی هستند. بسیاری از این نهادها در بخشی که متولی آن هستند، اسناد و اولویت‌هایی را متناسب با فضای حاکم بر نهاد متولی و جهت‌گیری‌های اصلی آن و بدون توجه به سیاست‌های کلان سایر نهادها تدوین می‌نمایند. این امر در نهایت منجر می‌گردد تا بعضاً سیاست‌های بالادستی در زیربخش‌های مختلف حمل و نقل دریایی هم‌سو نبوده و حتی دارای برخی تعارضات نیز باشد. این در حالیست که در بسیاری از کشورها نظیر ترکیه، ارتباط مشخصی بین سند چشم‌انداز و اسناد بخشی وجود دارد و در اسناد چشم‌انداز، ارجاعاتی

به سایر اسناد سیاستی بخشی صورت گرفته است. این ارجاعات علاوه بر این که نشان‌دهنده آگاهی نهاد سیاست‌گذار به اسناد دیگر در این عرصه است، رفع تناقضات و حسن کارکرد جامعه هدف را نیز به همراه دارد.

۵-۲-۲ - ضعف شورای عالی صنایع دریایی به عنوان سیاست‌گذار فرابخش دریا

شورای عالی صنایع دریایی به عنوان سیاست‌گذار فرابخش دریا براساس ماده (۲)، تبصره (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی در سال ۱۳۸۷ تشکیل شد. با گذشت بیش از یک دهه از آغاز به کار این شورا، مبتنی بر نظر بسیاری از خبرگان، این شورا به دلایل متعددی نتوانسته است، نقش مناسبی ایفا نماید، در ادامه برخی از این دلایل که توسط خبرگان مطرح شده است، ذکر گردیده است:

• جایگاه ساختاری نامناسب شورای عالی صنایع دریایی و قرار گرفتن دبیرخانه آن در وزارت

صنعت، معدن و تجارت: دبیرخانه شورای عالی در وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار دارد و رئیس دبیرخانه نیز توسط وزیر انتخاب می‌گردد. با توجه به این که موضوع دریا و حمل و نقل دریایی، موضوعی بین بخشی است که وزارتخانه‌های مختلفی را درگیر می‌نماید، قرارگیری دبیرخانه این شورا در ذیل وزارت صمت، اختلافاتی را بین نهادهای متولی زیربخش‌های مختلف دریا و حمل و نقل دریایی ایجاد کرده است. علاوه بر آن، برخی خبرگان معتقدند وزارت صمت به دلیل تعدد و تنوع فعالیت‌هایی که به غیر از حوزه دریا متولی آنها است خود، مناسب این جایگاه نمیدانند و این مسئله را باعث به حاشیه رفتن این شورا میدانند.

• عدم به رسمیت شناخته شدن شورای عالی صنایع دریایی به عنوان نهاد سیاست‌گذار

فرابخش دریا توسط برخی از بازیگران اصلی بخش دریایی کشور: شورای عالی دریایی به دلایلی مختلف توسط بسیاری از بازیگران اصلی بخش دریایی کشور به عنوان سیاست‌گذار دریا به رسمیت شناخته نمی‌شود، از جمله این دلایل می‌توان موارد ذیل اشاره نمود:

- قراگیری دبیرخانه این شورا در ذیل وزارت صمت منجر شده است برخی بازیگران اصلی بخش حمل و نقل دریایی کشور نظیر سازمان بنادر و دریانوردی، این نهاد را به عنوان سیاست‌گذار فرابخش دریا به رسمیت نشناسند.
- قرارگیری این شورا در ذیل وزارت صمت و تأکید بر صنایع دریایی در عنوان این شورا منجر شده است تا برخی بازیگران بخش حمل و نقل دریایی، این نهاد را تنها سیاست‌گذار صنایع دریایی نظیر کشتی‌سازی بدانند و صلاحیت این نهاد در ایفای نقش در سایر امور دریایی نظیر حمل و نقل دریایی را زیرسؤال ببرند.

○ برخی از خبرگان نیز باور دارند که اسناد بالادستی و تعیین اهداف کلان برای زیربخش‌های دریایی در این اسناد کافی بوده و سیاست‌گذاری بخش دریا نیز می‌بایست مبتنی بر اسناد بالادستی و به صورت غیرمتمرکز توسط وزارتخانه‌های مختلف صورت پذیرد و نیازی به وجود سیاست‌گذار و هماهنگ‌کننده فرابخش نظیر شورای عالی صنایع دریایی نیست.

• **ضعف شورای عالی صنایع دریایی به دلیل عوامل مدیریتی، ساختاری، قانونی و بودجه‌ای:** برخی از خبرگان نیز عدم کارایی شورای عالی صنایع دریایی را در بیش از یک دهه فعالیت، ناشی از عواملی نظیر عدم تعیین ردیف بودجه مستقل برای این نهاد و تعریف بودجه آن در ذیل بودجه وزارت صمت، عدم وجود سازوکار مناسب جهت تعیین دبیری شورای عالی صنایع دریایی و ضعف مدیریتی در دوره‌های مختلف شورای عالی صنایع دریایی و عدم حمایت قانونی از شورا و عدم وجود ضمانت‌های قانونی برای اجرای مصوبات این نهاد می‌دانند.

۳-۲-۵ - ضعف در سیاست‌گذاری در بخش حمل و نقل دریایی در وزارت راه و شهرسازی

از دیگر مسائل اساسی در بخش حمل و نقل دریایی در کشور، مسئله ضعف در حوزه سیاست‌گذاری این بخش در سطح وزارت راه و شهرسازی است. آشنایی کم و ضعیف وزیر و معاون حمل‌ونقل این وزارتخانه با امور اساسی حوزه حمل‌ونقل دریایی و محدود بودن ساختار و بودجه این معاونت به عنوان سیاست‌گذار اصلی حمل و نقل، نسبت به سازمان‌ها و شرکت‌های ناظر به بخش‌های مختلف حمل و نقل در ذیل این وزارتخانه، باعث تضعیف سیاست‌گذاری در بخش حمل و نقل دریایی در وزارت راه و شهرسازی گردیده است. این امر موجب شده است تا در عمل در موضوعات مرتبط با شیوه‌های مختلف حمل و نقل، سازمان‌های متولی آنها که در ذیل وزارتخانه قرار گرفته‌اند، در تصمیم‌گیری‌ها صاحب نظر باشند. این در حالیست که نهادهای متولی بخش‌های مختلف حمل و نقل نظیر سازمان بنادر و دریانوردی، نقش تنظیم‌گری و بعضاً نقش ارائه خدمات را ایفا می‌نمایند؛ اضافه شدن نقش سیاست‌گذاری به نقش‌های این نهاد، می‌تواند زمینه‌ساز ایجاد تعارض منافع و سوگیری سیاست‌های بخش حمل و نقل دریایی به سمت خواسته‌های این سازمان را فراهم آورد.

۴-۲-۵ - ضعف در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی متوازن و متمرکز برای زیربخش‌های مختلف حمل و نقل دریایی

همان‌طور که پیشتر اشاره گردید، موضوع حمل و نقل دریایی، زیربخش‌های مختلفی را دربرمی‌گیرد که متولی این زیربخش‌ها در کشور نهادهای مختلفی هستند. با بررسی اجمالی وضع موجود و مبتنی صحبت‌های

خبرگان، می‌توان دریافت که این زیربخش‌ها به صورت متوازن رشد ننموده‌اند. یکی از دلایل این امر را می‌توان عدم سیاست‌گذاری متمرکز برای حمل و نقل دریایی در کشور دانست.

با توجه به موارد ذکر شده، در جدول ۳۳، مسائل مرتبط با سیاست‌گذاری بخش حمل و نقل دریایی از منظر خبرگان این بخش ارائه شده است.

جدول ۳۳- مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه سیاست‌گذاری حمل و نقل دریایی

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه سیاست‌گذاری حمل و نقل دریایی	
ناهماهنگی بین سیاست‌های بالادستی در حوزه دریا و در بخش حمل و نقل دریایی	وجود تناقضات در راهبردهای توسعه حمل‌ونقل دریایی و زیربخش‌های اصلی آن در اسناد بالادستی عدم وجود سازوکار مناسب جهت ایجاد هماهنگی بین محتوای اسناد بالادستی مختلف تعدد اسناد بالادستی در حوزه دریا و زیربخش‌های مختلف حمل و نقل دریایی
ضعف شورای عالی سیاست‌گذار فرابخش دریا	قرارگیری دبیرخانه شورای عالی صنایع دریایی در وزارت صمت و به حاشیه رفتن این شورا به علت وجود وظایف متعدد و متنوع در این وزارتخانه
	قرارگیری دبیرخانه شورای عالی صنایع دریایی در ذیل وزارت صمت به عنوان مانعی در شکل‌گیری نگاه فرابخشی در این شورا
	اختلاف نظر خبرگان در رابطه با صلاحیت شورای عالی صنایع دریایی در سیاست‌گذاری امور دریایی و محدود دانستن صلاحیت شورا در سیاست‌گذاری مسائل مرتبط با صنایع دریایی
	نظر خبرگان مبنی بر کفایت وجود اسناد بالادستی و تعیین اهداف کلان برای زیربخش‌های دریایی در این اسناد و عدم ضرورت و نیاز به وجود نهاد سیاست‌گذار و هماهنگ‌کننده فرابخش نظیر شورای عالی صنایع دریایی
	عدم حمایت‌های قانونی از شورای عالی صنایع دریایی در جهت انجام وظایف در موضوعات متنوع بخش دریا
	عدم وجود ردیف بودجه مستقل برای شورای عالی صنایع دریایی و در نتیجه ضعف در کارکرد شورا
	عدم وجود سازوکار مناسب جهت تعیین دبیری شورای عالی صنایع دریایی
ضعف در سیاست‌گذاری در بخش حمل و نقل دریایی در وزارت راه و شهرسازی	عدم وجود افراد متخصص و آشنا با حوزه حمل و نقل دریایی در وزارت راه و شهرسازی
	عدم توجه به سیاست‌گذاری بخشی (حمل و نقل دریایی) در وزارتخانه
ضعف در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی متوازن	رشد نامتوازن زیربخش‌های مختلف حمل و نقل دریایی (گردشگری و تجاری)
	ضعف در وجود سیاست‌گذار واحد جهت سیاست‌گذاری و هماهنگی ابعاد مختلف فعالیت‌های دریایی

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه سیاست‌گذاری حمل و نقل دریایی	
متمرکز برای زیربخش‌های مختلف حمل و نقل دریایی	تفکیک سیاست‌گذاری زیربخش‌های مختلف حمل و نقل دریایی بین نهادهای مختلف و تخصص برخی نهادها

۳-۵ - مسائل مرتبط با تنظیم‌گری حمل و نقل دریایی در ایران

تنظیم‌گران به واسطه نقشی که به عنوان رابط بین سیاست‌گذاران و بخش خصوصی ایفا می‌نمایند، از بازیگران کلیدی نظام‌های حکمرانی هستند. بنابر نکات مطرح شده در جلسات مصاحبه با خبرگان، بخش عمده‌ای از مسائل بخش حمل و نقل دریایی، ناشی از کژکارکردی تنظیم‌گری است. در ادامه به اصلی‌ترین مسائل مرتبط با تنظیم‌گری حمل و نقل دریایی در کشور پرداخته شده است.

۱-۳-۵ - شائبه وقوع تعارض منافع به دلیل ایفای توأمان در دو نقش تعیین

تعرفه‌های بندری و دریافت سهمی از این تعرفه‌ها توسط سازمان بنادر و دریانوردی

سازمان بنادر و دریانوردی، تنظیم‌گر اصلی بخش حمل و نقل دریایی کشور است و یکی از وظایف اصلی این سازمان، تعیین انواع تعرفه‌های بندری است. با توجه به اینکه این سازمان به صورت درآمد-هزینه‌ای اداره می‌گردد و همچنین با توجه به اینکه این سازمان سهمی از درآمدهای حاصل از تعرفه‌های بندری را اخذ می‌نماید، این شائبه را در بین خبرگان ایجاد می‌نماید که سازمان بنادر و دریانوردی به منظور کسب درآمد بیشتر، تعرفه‌های بندری را افزایش می‌دهد.

۲-۳-۵ - شائبه وقوع تعارض به دلیل حضور سازمان بنادر و دریانوردی به صورت

مستقیم و غیرمستقیم در ارائه برخی خدمات بندری و ایفای هم‌زمان نقش

تنظیم‌گری

سازمان بنادر و دریانوردی در طی سال‌های اخیر تمرکز بیشتری بر ایفای نقش تنظیم‌گری داشته و بسیاری از خدمات بندری را واگذار نموده است. این موضوع اگرچه می‌تواند منجر به تقویت ایفای نقش تنظیم‌گری توسط سازمان بنادر و دریانوردی گردد، اما در عمل همچنان مسائل متعددی در ایفای این نقش توسط این سازمان وجود دارد. از جمله این مسائل مبتنی بر نظر خبرگان این است که علی‌رغم واگذاری‌های صورت گرفته در سال‌های اخیر، سازمان بنادر و دریانوردی همچنان در برخی از حوزه‌ها به صورت مستقیم نقش ارائه خدمات را برعهده دارد و در برخی از حوزه‌ها نیز به صورت غیرمستقیم و از طریق شرکت‌هایی که ذیل صندوق بازنشستگی این سازمان ایجاد شده‌اند، نقش ارائه خدمات را برعهده دارد. ایفای هم‌زمان دو نقش تنظیم‌گری

و ارائه خدمات، شائبه شکل‌گیری وقوع تعارض منافع را در بین خبرگان بخش حمل و نقل دریایی قوت بخشیده است.

۳-۳-۵ - ضعف سازمان بنادر و دریانوردی به عنوان تنظیم‌گر در حوزه بین‌الملل

یکی از ابعاد مهم حمل و نقل دریایی، بُعد بین‌الملل آن است که مبنی بر نظر خبرگان، سازمان بنادر و دریانوردی نتوانسته است در این بُعد نقش فعالانه‌ای ایفا نماید. در ادامه به برخی از مصادیق ضعف سازمان در این حوزه اشاره شده است.

- غیر رقابتی بودن تعرفه‌های بنادر ایران نسبت به بنادر رقیب در منطقه: مبتنی بر نظرات خبرگان در حال حاضر تعرفه‌های بنادر ایران با توجه کیفیت خدماتی که ارائه می‌دهند، قابل رقابت با بنادر کشورهای حاشیه خلیج فارس نیست و این امر یکی از دلایل عدم رغبت پهلوگیری شناورهای سایر کشورها در بنادر کشور است.
- نقش منفعلانه سازمان بنادر و دریانوردی در سازمان بین‌المللی دریانوردی: به منظور کنترل و نظارت بر حمل و نقل دریایی در آب‌های بین‌المللی، در ۶ مارس ۱۹۴۸ در کنفرانسی در ژنو، تشکیل نهاد تنظیم‌گر بین‌المللی بخش حمل و نقل دریایی با عنوان سازمان بین‌المللی دریانوردی^{۴۲۰} (IMO) به تصویب رسید که ۱۰ سال بعد در سال ۱۹۵۸ در جامعه بین‌المللی آغاز به کار نمود. این سازمان با ۱۷۱ عضو و ۳ عضو وابسته یکی از مؤسسات تخصصی وابسته به سازمان ملل است. هدف این سازمان، تسهیل همکاری و مبادله اطلاعات میان کشورهای عضو در زمینه موضوعات فنی مربوط به دریانوردی و به وجود آوردن عالی‌ترین معیارهای ایمنی دریایی است. رعایت مصوبات این نهاد بین‌المللی در آب‌های بین‌المللی، برای کشورهای مختلف لازم‌الاجرا است. با توجه به جایگاه مهم این نهاد در حوزه حمل و نقل بین‌المللی، عضویت سازمان بنادر و دریانوردی در این نهاد، یک اقدام مثبت رو به جلو است؛ اما نکته‌ای که وجود دارد این است که مبنی بر نظر برخی از خبرگان، علی‌رغم حضور نماینده‌ای از طرف سازمان در جلسات IMO، این سازمان تا کنون نتوانسته است نقش فعالانه‌ای در این نهاد ایفا نموده و در تصویب دستورالعمل‌ها و توصیه‌ها نقش مؤثری داشته باشد. سازمان بنادر و دریانوردی از طرق مختلفی نظیر ایفای نقش فعال در تدوین دستورالعمل‌ها و توصیه‌نامه‌ها، ایجاد لابی با نمایندگان سایر کشورها و ممانعت از رأی آوردن دستورالعمل‌های ناقض منافع ایران و مواردی از این قبیل، می‌تواند نقش فعال‌تری در این نهاد ایفا نموده و از این ظرفیت به شکل بهتری بهره‌برد.

⁴²⁰ International Maritime Organization (IMO)

علاوه بر موارد ذکر شده، سازمان بنادر و دریانوردی در برابر نحوه ایفای نقش در این نهاد بین‌المللی به هیچ نهادی در کشور از جمله شورای عالی صنایع دریایی پاسخگو نیست که این امر نیز می‌تواند زمینه غفلت بیشتر این سازمان را از بهره‌گیری از این ظرفیت فراهم نماید.

۵-۳-۴ – تعدد نهادهای تنظیم‌گر در بنادر و ضعف هماهنگی بین این نهادها به ویژه

در بخش صادرات و واردات کالا

مسئله دیگری که مبتنی بر نظر برخی از خبرگان در تنظیم‌گری بنادر و دریانوردی کشور قابل مشاهده است، وجود نهادهای تنظیم‌گر متعدد در بخش بندری است که در بسیاری از مواقع مانع از عملکرد بهینه در بنادر می‌گردد. در واقع در بنادر کشور به غیر از سازمان بنادر و دریانوردی که تنظیم‌گر اصلی این حوزه است، نهادهای دیگری به ویژه در بخش صادرات و واردات کالا نقش نظارت و کنترل را برعهده دارند که این امر سرعت تخلیه و بارگیری کالاها را در بنادر به شدت کاهش داده و در نهایت منجر به کاهش بهره‌وری بنادر می‌گردد. در حال حاضر بسیاری از کالاها به دلیل عدم دریافت مجوز از وزارت بهداشت، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان استاندارد و برخی دستگاه‌های مرتبط امکان ترخیص از گمرک را ندارند.

۵-۳-۵ – عدم اختیار تعیین تعرفه‌های بندری توسط اپراتورهای بندری و در نتیجه

عدم رقابت‌پذیری تعرفه‌ها

یکی از دلایل خصوصی‌سازی بنادر در کشورهای مختلف، ایجاد سازوکاری برای ایجاد رقابت بین بنادر و در نتیجه افزایش بهره‌وری بنادر است. تا زمانی که اپراتورهای بندری و نهادهایی که مدیریت بنادر را برعهده دارند از اختیارات کافی برخوردار نباشند، هدف مورد نظر از خصوصی‌سازی بنادر محقق نخواهد شد. یکی از ابزارهای اپراتورهای بندری برای جذب کشتی‌ها، بازاریابی و ایجاد تغییرات در تعرفه‌های بندری برای جذب مشتری است. این در حالیست که در حال حاضر تعیین تعرفه‌های بندری بر عهده سازمان بنادر و دریانوردی است و اپراتورهای بندری امکان کم یا زیاد کردن تعرفه‌ها را برای جذب کشتی‌ها در اختیار ندارند.

۵-۳-۶ – مسائل مرتبط با سازمان بنادر و دریانوردی به عنوان تنظیم‌گر اصلی بخش

حمل و نقل دریایی کشور

برخی از خبرگان بخش حمل و نقل دریایی، بخشی از مسائل این حوزه را ناشی از عملکرد و موارد مرتبط با سازمان بنادر و دریانوردی که تنظیم‌گر اصلی این حوزه است می‌دانند که از جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- محول کردن وظایفی خارج از وظایف ۲۵ گانه مندرج در اساسنامه سازمان بنادر و دریانوردی به این سازمان در قوانین متعدد
 - اقتدار و قدرت بالای سازمان بنادر و دریانوردی در حوزه حمل و نقل دریایی و عدم به رسمیت شناخته شدن نهادهای بیرونی نظیر شورای عالی صنایع دریایی توسط این سازمان
 - ادعای سازمان بنادر و دریانوردی مبنی بر اینکه سایر سازمان‌ها تخصص و ظرفیت لازم را در بخش دریا ندارند و تلاش این سازمان جهت متمرکز نمودن مدیریت مسائل مختلف دریا در ذیل سازمان بنادر و دریانوردی
- با توجه به موارد ذکر شده، در جدول ۳۴، مسائل مرتبط با تنظیم‌گری بخش حمل و نقل دریایی از منظر خبرگان این بخش ارائه شده است.

جدول ۳۴- مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه تنظیم‌گری حمل و نقل دریایی

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه تنظیم‌گری حمل و نقل دریایی	
تعیین تعرفه‌های بندری توسط سازمان بنادر و دریانوردی و دریافت سهمی از این تعرفه‌ها توسط این سازمان	شائبهٔ وقوع تعارض منافع به دلیل ایفای
تعیین تعرفه‌های انبارداری توسط سازمان بنادر و دریانوردی و واریز بخشی از درآمدهای حاصل از آن به سازمان بنادر و دریانوردی	توأمان در دو نقش تعیین تعرفه‌های بندری و دریافت سهمی از این تعرفه‌ها
اداره سازمان بنادر و دریانوردی به صورت درآمد-هزینه و تأمین بخشی از هزینه این شرکت از طریق تعرفه‌های بندری (سهم خواهی بنادر از درآمدهای بندری)	شائبهٔ وقوع تعارض به دلیل حضور سازمان بنادر و دریانوردی به صورت مستقیم و غیرمستقیم در ارائه برخی خدمات بندری و ایفای هم‌زمان نقش تنظیم‌گری
غیر رقابتی بودن تعرفه‌های بنادر ایران نسبت به بنادر رقیب در منطقه	ضعف سازمان بنادر و دریانوردی به عنوان تنظیم‌گر در حوزه بین‌الملل
عملکرد ضعیف سازمان بنادر در نهاد بین‌المللی تنظیم‌گری حمل و نقل دریایی (IMO) و عدم تأثیرگذاری در تدوین مقررات بین‌المللی	
ورود IMO به موضوع الزام کاهش گازهای گلخانه‌ای در حوزه حمل و نقل دریایی و فاصله ایران با استانداردهای جهانی در این حوزه	
عدم پاسخگویی سازمان بنادر و دریانوردی به نحوهٔ ایفای نقش در IMO	
تعدد نهادهای تنظیم‌گر در بنادر و ضعف هماهنگی بین این نهادها به ویژه در بخش صادرات و واردات کالا	
محول کردن وظایفی خارج از وظایف ۲۵ گانه مندرج در اساسنامه سازمان بنادر و دریانوردی به این سازمان در قوانین متعدد	مسائل مرتبط با سازمان
اقتدار و قدرت بالای سازمان بنادر و دریانوردی در حوزه حمل و نقل دریایی و عدم به رسمیت شناختن نهادهایی نظیر شورای عالی صنایع دریایی توسط این سازمان	بنادر و دریانوردی

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه تنظیم‌گری حمل و نقل دریایی

ادعای سازمان بنادر و دریانوردی مبنی بر اینکه سایر سازمان‌ها تخصیص و ظرفیت لازم را در بخش دریا ندارند و تلاش این سازمان جهت متمرکز نمودن مدیریت مسائل مختلف دریا در ذیل سازمان بنادر و دریانوردی	

عدم اختیار تعیین تعرفه‌های بندری توسط اپراتورهای بندری و در نتیجه عدم رقابت‌پذیری تعرفه‌ها

۵-۴- مسائل مرتبط با تسهیل‌گری حمل و نقل دریایی در ایران

نقش تسهیل‌گری یکی از نقش‌های نظام حکمرانی است که زمینه را برای حضور و توسعه بخش خصوصی فراهم می‌نماید. به عبارت دیگر نهادهای تسهیل‌گر با ابزارهایی نظیر ظرفیت‌سازی، ایجاد و گسترش ارتباطات، تسهیل منابع مالی، فناوری ... به شکل‌گیری و توسعه بازار کمک می‌نمایند. این درحالی است که به گفته خبرگان برخی از مشکلات عدم توسعه یافتگی بخش دریایی در کشور، ناشی از عدم تحقق کارکرد تسهیل‌گری در این حوزه است. در این بخش از گزارش مسائلی که از نظر خبرگان در تسهیل‌گری بخش دریایی وجود دارد، ذکر گردیده است.

۵-۴-۱- ضعف ارتباط بین بازیگران مختلف بخش حمل و نقل دریایی و چنددستگی

بین بازیگران و ذی‌نفعان

از جمله مسائل بخش حمل و نقل دریایی که هنگام مصاحبه با خبرگان نیز بسیار جلب توجه می‌نمود، اختلافات و چنددستگی به وجود آمده بین بازیگران مختلف این بخش است. عده‌ای از بازیگران از اقتدار و قدرت سازمان بنادر و دریانوردی در بخش حمل و نقل دریایی شکایت نموده و این سازمان را یک نهاد تمامیت‌خواه عنوان می‌نمایند که قصد دارد بر تمام بخش‌های دریا سیطره یابد. این افراد تمایل سازمان بنادر و دریانوردی به انتقال دبیرخانه شورای عالی صنایع دریایی به ذیل این سازمان را نیز در راستای این روحیه تمامیت‌خواهی سازمان می‌دانند و بر این باورند که این شورا از جایگاه و عملکرد مطلوبی برخوردار است و سازمان بنادر و دریانوردی، صرفاً در زمینه استانداردهای فنی و ایمنی تخصص دارد و صلاحیت لازم را برای سیاست‌گذاری این عرصه نخواهد داشت. از طرفی دیگر موافقان سازمان بنادر و دریانوردی، این سازمان را تنها نهاد حرفه‌ای بخش دریا و حمل و نقل دریایی ذکر می‌نمایند که طی سال‌ها فعالیت توانسته تسلط نسبتاً خوبی بر تمامی مسائل دریا پیدا نماید. این افراد با توجه به توانمندی سازمان در بخش دریا، استدلال می‌نمایند که دبیرخانه شورای عالی صنایع دریایی نیز جهت بهبود عملکرد می‌بایست به این سازمان منتقل گردد. همچنین این گروه از خبرگان، مخالفت ذی‌نفعان با سازمان بنادر و دریانوردی را اقدامی در جهت تضعیف این سازمان به منظور تحقق منافع خود در عدم رعایت استانداردهای تدوین شده توسط این سازمان می‌دانند. وجود اختلافات بین بخش خصوصی با بخش دولتی و بین نهادهای دولتی با یکدیگر نشان می‌دهد که انجمن‌ها،

اتحادیه‌ها و سازمان بنادر و دریانوردی نتوانسته‌اند به درستی نقش توسعه دهنده ارتباطات را ایفا نمایند و یکی از موانع عدم توسعه یافتگی بخش حمل و نقل دریایی در کشور را هم می‌توان همین اختلافات و رقابت سازمان‌های دولتی برای حداکثر ساختن منافع سازمانی خودشان دانست.

۵-۴-۲ - ضعف در فعالسازی ظرفیت‌های قانونی موجود برای تسهیل و توسعه

فعالیت‌های حمل و نقل دریایی در کشور

در قوانین مختلف، قانون‌گذار ظرفیت‌های تسهیلاتی مختلفی جهت کمک به توسعه حمل و نقل دریایی در کشور در نظر گرفته است که مبنی بر نظر خبرگان بسیاری از این ظرفیت‌های قانونی همچنان بالفعل نشده‌اند. با توجه به موارد ذکر شده، در جدول ۳۵، مسائل مرتبط با تسهیل‌گری بخش حمل و نقل دریایی از منظر خبرگان این بخش ارائه شده است.

جدول ۳۵ - مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه تسهیل‌گری حمل و نقل دریایی

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه تسهیل‌گری حمل و نقل دریایی	
کنشگری ذی‌نفعان در جهت تضعیف سازمان بنادر به دلیل تحقق منافع خود در عدم رعایت استانداردها	ضعف ارتباط بین بازیگران مختلف بخش حمل و نقل دریایی و چنددستگی بین بازیگران ذی‌نفعان
نقش منفعلانه انجمن‌ها، اتحادیه‌ها و سازمان بنادر و دریانوردی در ایجاد ارتباط مؤثر بین بازیگران مختلف بخش دریایی و رفع تعارضات و اختلاف‌ها	
وجود نگاه و رویکرد ناظر به تحقق منافع سازمانی در بخش حمل و نقل دریایی و ضعف در وجود رویکرد حداکثرسازی منافع بخش حمل و نقل دریایی	
وجود چنددستگی، تعارض و اختلاف بین بخش خصوصی، سازمان بنادر و دریانوردی و برخی دیگر از بازیگران اصلی حوزه حمل و نقل دریایی	
ضعف در فعالسازی ظرفیت‌های قانونی موجود برای تسهیل و توسعه فعالیت‌های حمل و نقل دریایی در کشور	

۵-۵ - مسائل مرتبط با ارائه خدمات در حوزه حمل و نقل دریایی در ایران

بخش خدمات حمل و نقل دریایی دو زیربخش اصلی مدیریت بنادر و ارائه خدمات بندری را در برمی‌گیرد. در ادامه، برخی از اصلی‌ترین مسائلی که در این حوزه در بخش حمل و نقل دریایی وجود دارد، ذکر شده است.

۵-۵-۱ - عدم وجود ظرفیت و سازوکارهای مناسب برای واگذاری مدیریت بنادر به

بخش خصوصی

در بسیاری از کشورها به منظور افزایش بهره‌وری بنادر، مدیریت بنادر تجاری را به بخش خصوصی واگذار می‌کنند. در ایران مبتنی بر نظر خبرگان به نظر می‌رسد که ظرفیت‌های لازم و سازوکار مناسب برای واگذاری مدیریت بنادر به بخش خصوصی وجود ندارد که از جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- عدم وجود سازوکارهای تشویقی در خصوصی سازی های بندری نظیر عدم تضمین درآمد (خرید، تامین بار و...)
- عدم سازوکارها جهت بهره مندی بخش خصوصی از اختیارات لازم در مدیریت بنادر
- وجود ملاحظات امنیتی به دلیل مرزی بودن بنادر به عنوان مانعی در مسیر خصوصی سازی مدیریت بنادر
- عدم اقتدار بخش خصوصی و در نتیجه نگرانی بابت عدم همکاری مطلوب دیگر نهادهای دولتی مستقر در بنادر نظیر سازمان گمرک با بخش خصوصی

۵-۵-۲ - ضعف در مدیریت بندری که مدیریت آنها با سازمان بنادر و دریانوردی نیست

مدیریت بنادر غیرتجاری کشور نظیر بنادر صیادی، بنادر گردشگری، بنادر آزاد و ... به ترتیب با سازمان شیلات، وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و سازمان های مناطق آزاد است. مبتنی بر نظر خبرگان برخی از این نهادها به ویژه سازمان شیلات و وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، با توجه به عواملی نظیر محدود بودن بودجه، ضعف اختیارات، تنوع فعالیت های ذیل نهاد متولی و مواردی از این قبیل، در مدیریت بندری که متولی آن هستند، ضعیف عمل نموده اند.

۵-۵-۳ - خصوصی سازی غیر واقعی در بخش بنادر

سازمان بنادر و دریانوردی اگرچه تا کنون مدیریت هیچ کدام از بنادر تجاری کشور را به بخش خصوصی واگذار ننموده است، اما در سال های اخیر ارائه بخشی از خدمات بندری را به بخش خصوصی واگذار نموده و در بنادر اصلی کشور نظیر بندر شهید رجایی، اپراتورهای بندری، مجموعه ای از خدمات بندری را به شناورها ارائه می نمایند. علی رغم موفقیت های سازمان بنادر و دریانوردی در واگذاری خدمات بندری، برخی از خبرگان معتقدند که این واگذاری ها به بخش خصوصی واقعی نبوده است. واگذاری خدمات بندری به اپراتورهای بندری خصولتی و شرکت های بندری ذیل صندوق بازنشستگی سازمان بنادر و دریانوردی، مصادیقی هستند که توسط خبرگان ذکر گردیده اند. مبنی بر نظر خبرگان، بسیاری از شرکت های بندری ذیل صندوق بازنشستگی که توسط کارکنان سابق سازمان بنادر و دریانوردی اداره می گردند، به واسطه رانت اطلاعاتی که دارا هستند، بخشی از خدمات اصلی بنادر را که درآمد بالایی نیز دارد ارائه می نمایند.

۵-۵-۴ - بهره‌وری پایین بنادر در ایران

بنادر ایران در مقابل بنادر رقیب در کشورهای حاشیه خلیج فارس، از بهره‌وری پایین‌تری برخوردار است. موارد مختلفی را می‌توان به عنوان ریشه و علت بهره‌وری پایین بنادر شناسایی نمود، برخی از این عوامل که مبتنی بر نظر خبرگان سهم بالایی در بهره‌وری پایین بنادر دارند، عبارتند از:

- پایین بودن بهره‌وری بنادر ایران ناشی از ضعف زیرساختی
 - پایین بودن بهره‌وری بنادر ایران به دلایل اقتصادی، بازرگانی، ارزی و تحریم‌های بین‌المللی
 - بهره‌وری پایین بنادر ناشی از تحریم‌های بین‌المللی
 - بهره‌وری پایین بنادر به علت مشکلات در ترخیص کالا توسط گمرک
 - بهره‌وری پایین بنادر ناشی از عدم تخصیص ارز دولتی
- با توجه به موارد ذکر شده، در جدول ۳۶، مسائل مرتبط با ارائه خدمات بخش حمل و نقل دریایی از منظر خبرگان این بخش ارائه شده است.

جدول ۳۶ - مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه ارائه خدمات حمل و نقل دریایی

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه ارائه خدمات حمل و نقل دریایی		
مدیریت بندر	ضعف در مدیریت بنداری که مدیریت آنها با سازمان بندار و دریانوردی نیست	ضعف اختیارات و بودجه برای سازمان شیلات جهت مدیریت بندار صیادی
	عدم وجود ظرفیت و سازوکارهای مناسب برای واگذاری مدیریت بندار به بخش خصوصی	عدم استقبال بخش خصوصی از مدیریت بندار به علت عدم وجود سازوکارهای تشویقی در خصوصی‌سازی‌های بندری نظیر عدم تضمین درآمد (خرید، تامین بار و...)
	عدم استقبال بخش خصوصی از مدیریت بندار به علت عدم بهره‌مندی از اختیارات لازم در مدیریت بندار	عدم استقبال بخش خصوصی از مدیریت بندار به علت عدم بهره‌مندی از اختیارات لازم در مدیریت بندار
	وجود ملاحظات امنیتی به دلیل مرزی بودن بندار به عنوان مانعی در مسیر خصوصی سازی مدیریت بندار	عدم اقتدار بخش خصوصی و در نتیجه نگرانی بابت عدم همکاری مطلوب دیگر نهادهای دولتی مستقر در بندار نظیر سازمان گمرک با بخش خصوصی
	تشکیل شرکت‌های بندری در ذیل صندوق بازنشستگی سازمان بندار و دریانوردی (متشکل از کارکنان سابق سازمان) و برخورداری این شرکت‌ها از رانتهای سازمان بندار و دریانوردی	ارائه خدمات غیرمستقیم سازمان بندار و دریانوردی در بخش بندری از طریق شرکت‌های ذیل صندوق بازنشستگی
ارائه خدمات بندری	خصوصی‌سازی غیرواقعی در بخش بندار	عدم خصوصی‌سازی واقعی در بخش بندری و واگذاری بخش از خدمات غیر مهم توسط سازمان بندار و دریانوردی به بخش خصوصی

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه ارائه خدمات حمل و نقل دریایی		
خصوصیتی بودن بخشی از اپراتورهای بندری نظیر شرکت سینا	بهره‌وری پایین بنادر در ایران	
ضعف شدید در راندمان بنادر کشور در مقایسه با بنادر کشورهای رقیب		
عملکرد ضعیف بنادر ایران از نظر بهره‌وری بنادر ناشی از ضعف زیرساختی		
بهره‌وری پایین بنادر ناشی از تحریم‌های بین‌المللی		
بهره‌وری پایین بنادر به علت مشکلات در ترخیص کالا توسط گمرک		
بهره‌وری پایین بنادر ناشی از عدم تخصیص ارز دولتی	پایین بودن بهره‌وری بنادر به دلایل بیرونی (اقتصادی، بازرگانی، ارزی و تحریم)	

۶- ارائه پیشنهاداتی برای اصلاح الگوی حکمرانی حمل و نقل دریایی

در این گزارش تلاش گردید ضمن ترسیم نگاشت نهادی مصوب و تبیین نقش سازمان‌های مختلف در نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی مبتنی بر قوانین و مقررات، از طریق مصاحبه با خبرگان، نقش فعلی سازمان‌ها مشخص شده و مسائل نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی کشور شناسایی گردد. در جدول ۳۷، خلاصه‌ای از مسائل اصلی حکمرانی حمل و نقل دریایی در کشور به تفکیک چهار نقش سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و ارائه خدمات نشان ارائه شده است.

جدول ۳۷- خلاصه مسائل حکمرانی حمل و نقل دریایی در ایران مبتنی بر نظر خبرگان

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه حمل و نقل دریایی	
مسائل سیاست‌گذاری	ناهماهنگی بین سیاست‌های بالادستی در حوزه دریا و در بخش حمل و نقل دریایی
	ضعف شورای عالی صنایع دریایی به عنوان سیاست‌گذار فرابخش دریا
	ضعف در سیاست‌گذاری در بخش حمل و نقل دریایی در وزارت راه و شهرسازی
	ضعف در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی متوازن و متمرکز برای زیربخش‌های مختلف حمل و نقل دریایی
مسائل تنظیم‌گری	شائبه وقوع تعارض منافع به دلیل ایفای تئامان در دو نقش تعیین تعرفه‌های بندری و دریافت سهمی از این تعرفه‌ها
	شائبه وقوع تعارض به دلیل حضور سازمان بنادر و دریانوردی به صورت مستقیم و غیرمستقیم در ارائه برخی خدمات بندری و ایفای هم‌زمان نقش تنظیم‌گری
	ضعف سازمان بنادر و دریانوردی به عنوان تنظیم‌گر در حوزه بین‌الملل
	اقتدار و قدرت بالای سازمان بنادر و دریانوردی در حوزه حمل و نقل دریایی و عدم به رسمیت شناختن نهادهایی نظیر شورای عالی صنایع دریایی توسط این سازمان
	عدم اختیار تعیین تعرفه‌های بندری توسط اپراتورهای بندری و در نتیجه عدم رقابت‌پذیری تعرفه‌ها
	تعدد نهادهای تنظیم‌گر در بنادر و ضعف هماهنگی بین این نهادها به ویژه در بخش صادرات و واردات کالا
	ضعف ارتباط بین بازیگران مختلف بخش حمل و نقل دریایی و چنددستگی بین بازیگران و ذی‌نفعان
مسائل تسهیل‌گری	ضعف در فعالسازی ظرفیت‌های قانونی موجود برای تسهیل و توسعه فعالیت‌های حمل و نقل دریایی در کشور
	ضعف در مدیریت بنداری که مدیریت آنها با سازمان بنادر و دریانوردی نیست
مسائل ارائه خدمات	عدم وجود ظرفیت و سازوکارهای مناسب برای واگذاری مدیریت بنادر به بخش خصوصی
	خصوصی‌سازی غیرواقعی در بخش بنادر
	بهره‌وری پایین بنادر در ایران

در این طرح به منظور ارائه پیشنهاداتی جهت اصلاح الگوی حکمرانی بخش حمل و نقل دریایی در کشور، علاوه بر شناسایی مسائلی که مبتنی نظر خبرگان در این عرصه وجود دارد، از طریق مطالعه نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی در سایر کشورها، الگوهای تجربه شده در این حوزه مورد بررسی قرار گرفت و تلاش گردید تا درس‌آموخته‌هایی استخراج گردد.

با توجه به مسائل کشور در حوزه حمل و نقل دریایی و ایده‌های برگرفته از مطالعات تطبیقی، در جدول ذیل، به تفکیک نقش‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و ارائه خدمات، پیشنهاداتی برای اصلاح نظام حکمرانی حمل و نقل دریایی ارائه شده است.

جدول ۳۸- پیشنهاداتی جهت اصلاح الگوی حکمرانی بخش حمل و نقل دریایی کشور

نقش در نظام حکمرانی	پیشنهادهای ناظر به نقش‌های نظام حکمرانی	چالش متناظر در کشور	تجربه متناظر در سایر کشورها
سیاست‌گذاری	تقویت نقش معاونت حمل و نقل وزارت راه و شهرسازی در سیاست‌گذاری بخشی در حوزه حمل و نقل دریایی	ضعف در سیاست‌گذاری در بخش حمل و نقل دریایی در وزارت راه و شهرسازی	وجود وزارت حمل و نقل و زیرساخت در کشور ترکیه
	تفکیک وزارت راه و شهرسازی و تشکیل وزارت تخصصی حمل و نقل		وزارت زمین، زیرساخت و حمل‌ونقل در کره جنوبی
	سناریوی اول: انتقال دبیرخانه شورای عالی صنایع دریایی به سازمان برنامه و بودجه	- ناهماهنگی بین سیاست‌های بالادستی در حوزه دریا و در بخش حمل و نقل دریایی - ضعف شورای عالی صنایع دریایی به عنوان سیاست‌گذار فرابخش دریا - ضعف در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی متوازن و متمرکز برای زیربخش‌های مختلف حمل و نقل دریایی - اقتدار بالای سازمان بنادر و دریانوردی و عدم به رسمیت شناختن نهادهایی نظیر شورای عالی صنایع دریایی	وجود وزارت اقیانوس‌ها و شیلات در کره جنوبی به عنوان سیاست‌گذار فرابخش دریا
	سناریوی دوم: ارتقای شورای عالی صنایع دریایی به سطح نهاد ریاست جمهوری و ایجاد سازمان ملی دریایی به عنوان دبیرخانه شورا با ردیف بودجه مستقل		
	سناریوی سوم: ارتقای دبیرخانه شورای عالی صنایع دریایی به سطح نهاد ریاست جمهوری و انتخاب رئیس دبیرخانه با نظر رئیس جمهور و به عنوان مشاور ایشان		
تنظیم‌گری	تفکیک وظایف تنظیم‌گری از مدیریت بنادر، ایجاد شرکت‌های بندری در بنادر اصلی کشور و تقویت نقش سازمان بنادر و دریانوردی به عنوان تنظیم‌گر بخش بندر و دریانوردی	شائبه وقوع تعارض به دلیل حضور سازمان بنادر و دریانوردی به صورت مستقیم و	در امارت ابوظبی (تفکیک دپارتمان بنادر ابوظبی به دو دپارتمان حمل و

نقش در نظام حکمرانی	پیشنهادهای ناظر به نقش‌های نظام حکمرانی	چالش‌های متناظر در کشور	تجربه متناظر در سایر کشورها
	ایجاد شرکت‌های بندری در بنادر اصلی کشور به عنوان مدیر و توسعه دهنده بنادر با شرح وظایف اصلی: • توسعه دهنده بنادر • انتخاب و مدیریت شرکت‌های بهره‌بردار (شرکت‌های مستأجر) • امکان بازاریابی و توسعه مشتریان بندری • تعیین تعرفه‌های بندری	غیرمستقیم در ارائه برخی خدمات بندری و ایفای هم‌زمان نقش تنظیم‌گری • شائبه وقوع تعارض منافع به دلیل ایفای توأمان در دو نقش تعیین تعرفه‌های بندری و دریافت سهمی از این تعرفه‌ها	نقل و شرکت بنادر (ابوظبی) • در کره جنوبی (وجود وزارت اقیانوس‌ها و شیلات در نقش تنظیم‌گر و ایجاد سازمان‌های بندری در نقش مدیریت بنادر)
	ایجاد سازوکارهایی برای تسهیل ترخیص کالا از بنادر و رفع موانع حاصل از نظارت نهادهای مختلف از طریق: • هماهنگی‌سازی سازمان‌های دخیل در امر تجارت از جمله گمرک و بنادر با کمک الکترونیکی سازی فرایندها، اصلاح فرایندها و ... • برگزاری جلسات مشترک بین نهادهای درگیر در امر تجارت کالا در بنادر و ایجاد ستاد ترخیص کالا با حضور نمایندگان از : بانک مرکزی، گمرک، سازمان بنادر، وزارت بهداشت، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان استاندارد و • در نظر گرفتن شرایط ویژه برای ترخیص کالاهای اساسی	تعدد نهادهای تنظیم‌گر در بنادر و ضعف هماهنگی بین این نهادها به ویژه در بخش صادرات و واردات کالا • بهره‌وری پایین بنادر در ایران	-----
	الزام پاسخگویی سازمان بنادر و دریانوردی به مجلس و شورای عالی صنایع دریایی در برابر عملکرد در نهاد تنظیم‌گر بین‌المللی دریانوردی	ضعف سازمان بنادر و دریانوردی به عنوان تنظیم‌گر در حوزه بین‌الملل	-----
تسهیل‌گری	استفاده از ظرفیت انجمن‌ها به عنوان نهاد ظرفیت‌سازی برای فعال‌سازی ظرفیت‌های تسهیل‌گرانه قوانین در بخش حمل و نقل دریایی	ضعف در فعال‌سازی ظرفیت‌های قانونی موجود برای تسهیل و توسعه فعالیت‌های حمل و نقل دریایی در کشور	-----
	استفاده از ظرفیت انجمن‌ها، دبیرخانه هماهنگی ارگان‌های دریایی کشور و شورای عالی دریایی برای توسعه ارتباطات بین بازیگران اصلی بخش بندر و دریانوردی	ضعف ارتباط بین بازیگران مختلف بخش حمل و نقل دریایی و چنددستگی بین بازیگران و ذی‌نفعان	-----

نقش در نظام حکمرانی	پیشنهادهای ناظر به نقش‌های نظام حکمرانی	چالش‌های متناظر در کشور	تجربه متناظر در سایر کشورها
ارائه خدمات	تدوین قوانین قرنطینه و الزام اجرایی شدن آن در بخش بناد و دریانوردی (ممانعت از فعالیت بازنشستگان سازمان بنادر و دریانوردی در شرکت‌های خصوصی ارائه دهنده خدمات بندری)	• شائبه وقوع تعارض به دلیل حضور سازمان بنادر و دریانوردی به صورت مستقیم و غیرمستقیم در ارائه برخی خدمات بندری و ایفای هم‌زمان نقش تنظیم‌گری خصوصی‌سازی غیرواقعی در بخش بنادر	-----
	واگذاری نقش تعیین و انتخاب و نظارت بر اپراتورهای بندری به شرکت‌های بندری و تمرکز سازمان بنادر و دریانوردی بر تنظیم‌گری بخش بندری و دریانوردی (حذف نقش سازمان و در نتیجه ممانعت از وقوع تعارض منافع)		سازمان بندری بوسان و اینچئون در کره جنوبی

طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل جاده‌ای

کامیابی کشورها در توسعه اقتصادی پیش‌شرط‌های گوناگونی دارد: از بخت و اقبال قرارگرفتن در موقعیت جغرافیایی مساعد تا بهره‌بردن از نیروی انسانی مجرب. یکی از این پیش‌شرط‌ها، دسترسی شهروندان به شبکه حمل‌ونقل سریع، فراگیر و مدرن است که عنصری کلیدی در تبادلات اجتماعی و بین‌المللی به شمار می‌رود. دولت‌ها با سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های حمل‌ونقل امکان جابه‌جایی آسان نیروی کار و کالا را فراهم می‌کنند که از طریق آن رشد اقتصادی افزایش و نرخ بیکاری کاهش پیدا می‌کند. کشوری که از زیرساخت حمل‌ونقل غنی بهره‌مند است؛ کمتر با چالش نابرابری منطقه‌ای دست‌وپنجه نرم می‌کند و ساکنان مناطق کم‌برخوردار هم قادر خواهند بود که در اقتصاد ملی مشارکت کنند و به تدریج نقش خود را ارتقا دهند. طرفه آنکه به هر میزان که سطح فعالیت‌های اقتصادی یک کشور بیشتر باشد، نیاز آن به حمل‌ونقل و لجستیک کارآمد و اثربخش بیشتر خواهد بود که همین امر به رشد تقاضای تامین زیرساخت حمل‌ونقل و رونق اقتصادی برخاسته از آن منجر خواهد شد. شکل پایه‌ای و بنیادین حمل‌ونقل، حمل‌ونقل جاده‌ای است که علیرغم توسعه اشکال دیگر حمل‌ونقل مانند ریلی، دریایی و هوایی، کماکان توانسته نقش محوری خود را حفظ کند. با این حال وضعیت امروز این بخش در ایران حکایت از وجود مسائل گوناگونی دارد که همچون موانعی بر سر راه تحقق ظرفیت‌های بالقوه حمل‌ونقل جاده‌ای در اقتصاد ایران سر برآورده‌اند.

مسائل و مشکلات این بخش را از منظرهای مختلفی می‌توان مورد بررسی قرار داد، از جمله ابعادی که کمتر مورد توجه قرار گرفته، مطالعه این بخش از منظر نظام حکمرانی و نحوه تخصیص نقش‌های مختلف نظام حکمرانی به ساختارهای آن می‌باشد. به طور کلی نظام حکمرانی را می‌توان متشکل از دو جزء اصلی ساختار⁴²¹ (بازیگران و ذینفعان مشارکت‌کننده) و نقش این بازیگران در نظام حکمرانی دانست. به منظور دستیابی به یک نظام حکمرانی مطلوب، برنامه‌ها و اقدامات مختلفی را در ابعاد و زمینه‌های متعدد می‌توان پیش گرفت، اما از آنجا که تحقق اهداف نظام حکمرانی در گرو تخصیص درست نقش‌ها به ساختارهای تشکیل دهنده آن نظام و تعریف فعالیت‌ها متناسب با اقتضائات نقشی است، لذا تحلیل نظام حکمرانی از بُعد نقش-ساختار می‌تواند زمینه عملکرد مطلوب این نظام را فراهم آورد.

تعدد نهادهای درگیر در حوزه حمل‌ونقل جاده‌ای در دو بخش بار و مسافر و چالش‌های آن نظیر خودمالکی بخش عمده ناوگان، قیمت‌گذاری دستوری نرخ بلیت اتوبوس، تحریم‌ها و فرسودگی ناوگان فعال در کشور، اختصاص یارانه به سوخت بخش یارانه‌ای، بی‌ثباتی در واردات خودرو و... باعث شده تا ساحت سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و حکمرانی نقش حائز اهمیتی در شناسایی و حل مشکلات این بخش پیدا کند. از این‌رو با توجه

⁴²¹ Structure

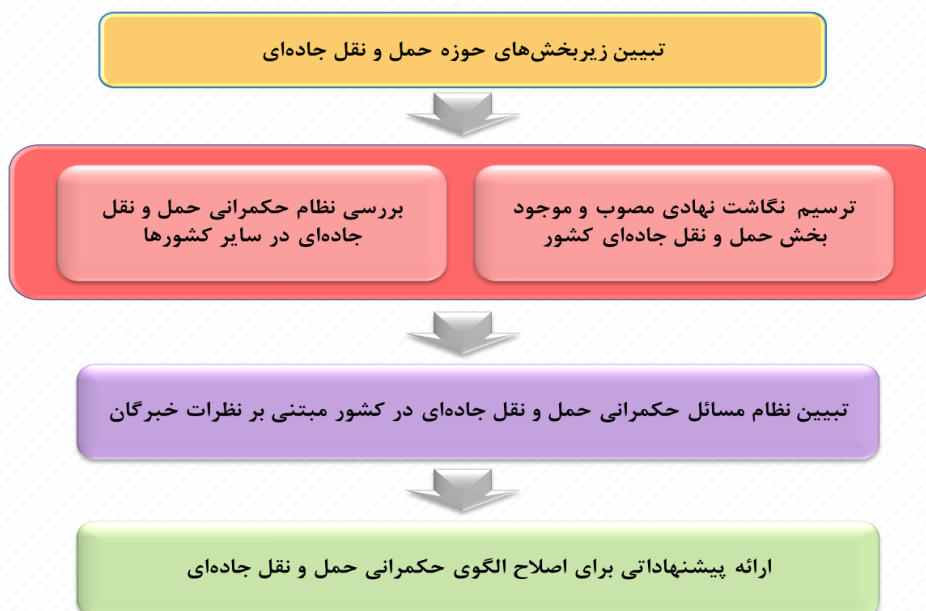
به اهمیت و جایگاه نهادها در توسعه بخش حمل و نقل جاده‌ای کشور، یکی از مواردی که می‌بایست مورد توجه قرار گیرد، مطالعه و بررسی نظام حکمرانی بخش جاده‌ای کشور، شناسایی خلأها و نواقص آن و در صورت لزوم اصلاح الگوی حکمرانی این بخش می‌باشد.

با توجه به موارد اشاره شده و لزوم بررسی الگوی حکمرانی بخش حمل و نقل و به ویژه بخش حمل و نقل جاده‌ای، در این بخش، خروجی‌های مربوط به **طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل جاده‌ای** ارائه شده است. هدف از این بخش آن است که با ترسیم تصویری از وضعیت موجود نظام حکمرانی بخش حمل و نقل جاده‌ای، شناسایی خلأها، نواقص و چالش‌های آن، پیشنهاداتی را برای اصلاح نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای ارائه نماید. به عبارتی می‌توان گفت این بخش از طرح به دنبال پاسخگویی به سوالات اصلی ذیل است:

- وضعیت تخصیص نقش‌های مختلف نظام حکمرانی به ساختارهای موجود در بخش حمل و نقل جاده‌ای به چه صورت است؟
- نواقص و خلأهای ساختاری و کارکردی وضع موجود بخش حمل و نقل جاده‌ای کشور کدام است؟
- نظام حکمرانی بخش حمل و نقل جاده‌ای در سایر کشورهای پیشرو در این حوزه به چه شکل است؟
- سناریوی برتر به منظور رفع خلأها و نواقص نظام حکمرانی فعلی بخش حمل و نقل جاده‌ای کشور کدام است؟

۱- فرایند طراحی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل جاده‌ای

به منظور طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل جاده‌ای مبتنی بر مدل نگاشت نهادی، می‌بایست اقداماتی صورت پذیرد که در شکل ۲۷، این اقدامات اصلی نشان داده شده است.



شکل ۲۷- مراحل اصلی طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل جاده‌ای

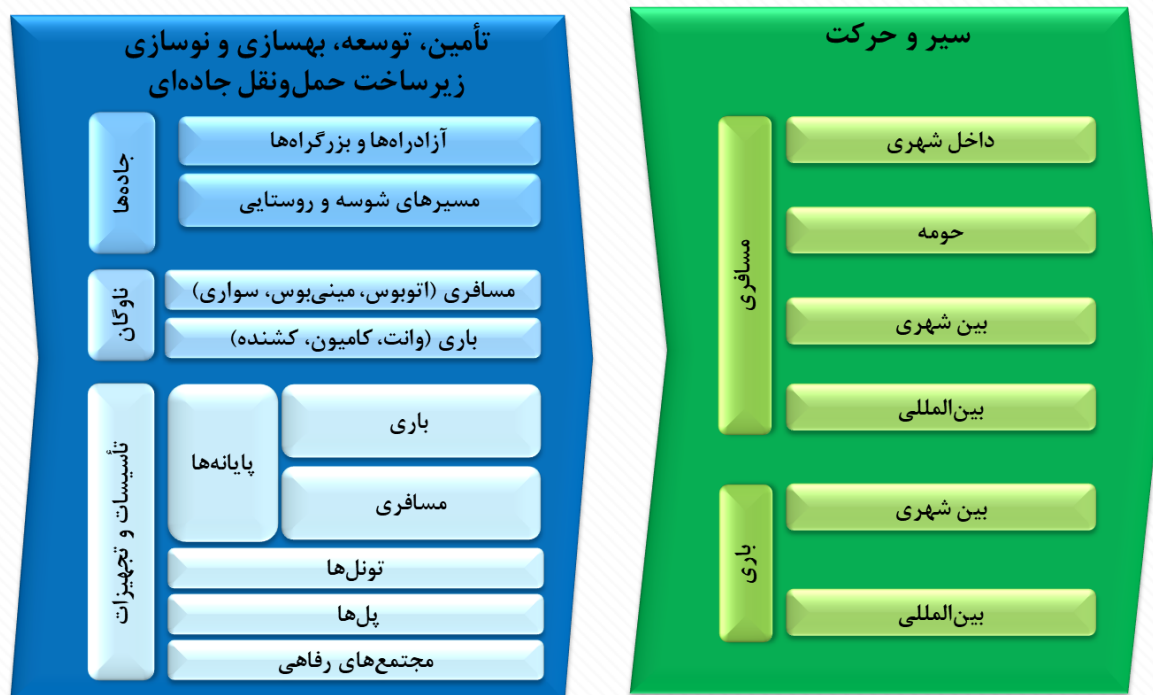
در ادامه، خروجی‌های مربوط به هر مرحله از فرایند طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل جاده‌ای ارائه شده است.

۲- تبیین زیربخش‌های حمل و نقل جاده‌ای

بخش جاده‌ای، شامل طیف گسترده‌ای از فعالیت‌ها نظیر تأمین، نوسازی، بهسازی و نگهداری جاده‌ها، ناوگان، تأسیسات و تجهیزات و همچنین عملیات سیر و حرکت است که خود به دو بخش مسافری و باری تقسیم می‌شود. به منظور امکان اتخاذ یک نگاه کل‌نگر و فهم جامع از جوانب مختلف مرتبط با حکمرانی عرصه حمل‌ونقل جاده‌ای و جلوگیری از تحلیل تک ساحتی، چارچوبی نیاز است تا این جوانب مختلف را در خود جای داده و امکان تحلیل جامع را فراهم آورد. این چارچوب در واقع منعکس کننده کارکردها و فعالیت‌های اصلی است که بخش‌های مختلف سیستم را شکل داده و صنعت برای ادامه حیات خود به آن وابسته است. در صورت ترسیم تصویری جامع از کلیه کارکردها و فعالیت‌های ذیل بخش جاده‌ای، در مراحل بعدی پروژه با مطالعه قوانین و اساسنامه سازمان‌ها می‌توان به طور دقیق مشخص کرد، در ایران کدام نهاد در هر زیربخش، متولی چه نقشی بوده و این چنین می‌توان به تصویری جامع از وظایف و فعالیت‌هایی که بر اساس قانون بر عهده بازیگران مختلف این سیستم است، دست یافت. در ادامه، چارچوب استخراج‌شده برای عرصه حمل و نقل جاده‌ای و اجزای آن و همچنین فرآیند استخراج آن ارائه شده است.

۲-۱ روش تبیین زیربخش‌های حمل و نقل جاده‌ای

در این گزارش به منظور شناسایی زیربخش‌های اصلی بخش حمل و نقل جاده‌ای، از منابع مختلفی استفاده شده است. روش کلی بدین صورت بوده است که ابتدا اسناد سیاستی یا دارای دلالت سیاستی در حوزه حکمرانی جاده‌ای مورد شناسایی قرار گرفتند و سپس با مطالعه این اسناد، تلاش گردید تا موضوع‌شناسی عرصه حمل و نقل جاده‌ای در اسناد سیاستی صورت پذیرد. بدین منظور، با جست‌وجوی کلیدواژه‌های مرتبط با حمل و نقل جاده‌ای، اسنادی متشکل از گزارش‌های سیاستی و راهبردی تدوین‌شده توسط دستگاه‌های مرتبط دولتی، پژوهشکده‌ها و اندیشکده‌های داخلی و همچنین برخی اندیشکده‌های خارجی، قوانین داخلی مهم عرصه جاده‌ای، مصاحبه‌های موجود خبرگان، مقالات علمی و همچنین سایت سازمان‌های مرتبط داخلی و برخی سازمان‌های مرتبط در سایر کشورها مورد بررسی قرار گرفتند. در این بررسی‌ها، موضوعات اصلی فعالیت‌ها و کارویژه‌های حوزه جاده‌ای که در مورد آن‌ها مفهوم‌پردازی، خط‌مشی‌گذاری، مسئله‌شناسی و تحلیل صورت گرفته بود، شناسایی گردید. سپس این موضوعات و مضامین، مورد تحلیل قرار گرفته و دسته‌بندی شدند. نهایتاً این دسته‌بندی به برخی از خبرگان عرصه جاده‌ای ارائه شده و پس از اعمال اصلاحات لازم، شکل ۲۸ به عنوان زیربخش‌های اصلی بخش حمل و نقل جاده‌ای طراحی گردید.



شکل ۲۸- زیربخش‌های حمل و نقل جاده‌ای

همان‌گونه که در چارچوب مفهومی فوق آمده است، به صورت کلی بخش جاده‌ای را می‌توان در دو بخش اصلی زیرساخت و عملیات سیر و حرکت دسته‌بندی نمود. در بخش زیرساخت ملزومات فیزیکی موردنیاز برای حمل‌ونقل جاده‌ای مورد بررسی قرار می‌گیرد که سه دسته کلی را در برمی‌گیرد. جاده، مهم‌ترین نوع زیرساخت است که سیر و حرکت بر بستر آن رخ می‌دهد. جاده‌های اصلی کشور در قالب آزادراه و بزرگراه مورد استفاده کاربران حمل‌ونقل جاده‌ای قرار می‌گیرند؛ اما مسیرهای شوسه و روستایی هم حائز اهمیت هستند که روستاها و مناطق شهری پراکنده را به شبکه راه‌های اصلی متصل می‌کنند. ناوگان دومین رکن زیرساخت حمل‌ونقل جاده‌ای است که در دو بخش مسافری و باری تولید و عرضه می‌شود. در نهایت، تأسیسات و تجهیزاتی مانند پایانه‌ها، تونل‌ها، پل‌ها و مجتمع‌های رفاهی قرار دارند که کارویژه تسهیل حمل‌ونقل جاده‌ای را بر عهده دارند. بخش دوم سیر و حرکت است که عملیات جابجایی افراد/کالاها را در برمی‌گیرد و سه حوزه داخل‌شهری و حومه، بین‌شهری و بین‌المللی را شامل می‌شود. پژوهش حاضر عمده توجه خود را به مسائل و چالش‌های حکمرانی در بخش بین‌شهری معطوف کرده است که در نظام حمل‌ونقل کشور دارای جایگاهی راهبردی است و شریان‌های اقتصادی و اجتماعی بر بستر آن شکل گرفته و به حیات خود ادامه می‌دهند.

۳- ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود بخش حمل و نقل جاده‌ای

همان‌طور که در شکل ۲۷ نشان داده شده است، مرحله بعدی در فرایند طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل جاده‌ای، ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود بخش حمل و نقل جاده‌ای در کشور است. در شکل ۲۹، اقدامات اصلی که به منظور انجام این مرحله می‌بایست صورت پذیرد، نشان داده شده است.



شکل ۲۹- مراحل ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود حمل و نقل جاده‌ای

ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود بخش حمل و نقل جاده‌ای، به صورت کلی در دو مرحله اصلی صورت می‌پذیرد که ادامه توضیحاتی از روش انجام هر مرحله ارائه شده است:

ترسیم نگاشت نهادی مصوب بخش حمل و نقل جاده‌ای: اولین مرحله در ترسیم نگاشت نهادی بخش حمل و نقل جاده‌ای کشور، شناسایی زیربخش‌های اصلی حمل و نقل جاده‌ای است. در صورت ترسیم تصویری جامع از بخش حمل و نقل جاده‌ای و زیربخش‌های اصلی آن، در مراحل بعدی با مطالعه قوانین و مقررات می‌توان به طور دقیق مشخص کرد، در ایران کدام نهاد در هر زیربخش، متولی چه نقشی است. به منظور تعیین نقش نهادهای مختلف در زیربخش‌های مختلف حمل و نقل جاده‌ای، ابتدا کلیه قوانین و مقررات مرتبط با حمل و نقل جاده‌ای استخراج شده و سپس با مطالعه کامل این قوانین و مقررات، بندهای مرتبط با حوزه جاده‌ای شناسایی شده و نقشی که در هر بند بر عهده نهادی گذاشته شده است، استخراج می‌گردد. مبتنی بر نتایج به دست آمده، در انتهای این مرحله نگاشت نهادی مصوب بخش حمل و نقل جاده‌ای ترسیم می‌گردد.

تدقیق نگاشت نهادی مصوب: پس از ترسیم نگاشت نهادی مصوب، در گام بعدی، می‌بایست با توجه به وضعیت موجود، نگاشت نهادی تدقیق شده و نگاشت نهادی وضعیت موجود ترسیم گردد. در واقع اگرچه

مطالعه قوانین کمک می‌نماید تا بتوان نقش نهادهای مختلف را در بخش حمل و نقل جاده‌ای شناسایی نمود؛ اما نکته‌ای که وجود دارد این است که عموماً بین نقش‌های مصوب سازمان‌ها (آنچه در قوانین برای سازمان‌ها فرض شده است) و وضعیت موجود سازمان‌ها (آنچه سازمان‌ها در حال حاضر بدان می‌پردازند) زاویه‌ای وجود دارد. در چنین شرایطی قضاوت در مورد انحراف سازمان‌ها از مسیر به صورت عمومی و کلی امکان‌پذیر نمی‌باشد. چرا که در برخی سازمان‌ها وضعیت مصوب بسیار آرمانی و غیرقابل تحقق ترسیم شده است و در برخی دیگر، عوامل مختلفی همچون سلیقه‌های فردی، شرایط خاص محیطی، اهمال و سستی و ... موجب تغییر در مسیر وضعیت مصوب و ایجاد انحراف در آن شده است. لذا قضاوت در مورد این دو وضعیت، نیاز به بررسی‌های دیگری دارد. از این‌رو در این بخش از طرح تلاش می‌گردد از طریق برگزاری جلسات مصاحبه با خبرگان آشنا به حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای، تصویر واقعی از نقشی که هرکدام از سازمان‌ها بر عهده دارد، به دست آید. مبتنی بر مصاحبه‌های صورت گرفته، در انتهای این مرحله نگاشت نهادی موجود بخش حمل و نقل جاده‌ای ترسیم می‌گردد.

در ادامه، یافته‌های هرکدام از مراحل ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود بخش حمل و نقل جاده‌ای ارائه شده است.

۳-۱ - گردآوری قوانین و مقررات مرتبط با حوزه حمل و نقل جاده‌ای و شناسایی بندهای مرتبط با حوزه جاده‌ای

اولین گام در ترسیم نگاشت نهادی مصوب بخش حمل و نقل جاده‌ای، شناسایی قوانین و مقررات مرتبط با حوزه حمل و نقل جاده‌ای و استخراج بندهای مرتبط با حوزه جاده‌ای از بین بندهای قوانین و مقررات شناسایی شده است. در این گزارش، گردآوری قوانین و مقررات مرتبط، در سه گام اصلی صورت پذیرفته است. در گام اول، کلیدواژه‌های مرتبط با حوزه جاده‌ای شناسایی شده است. در این مرحله تلاش گردیده تا انتخاب کلیدواژه‌ها به گونه‌ای صورت پذیرد که با جستجوی آنها بتوان تمامی قوانین و مقررات مرتبط با حوزه جاده‌ای را استخراج نمود. در جدول ۳۹، کلیدواژه‌های مورد استفاده در این مرحله آورده شده است.

جدول ۳۹- کلیدواژه‌های مورد استفاده در احصاء قوانین و مقررات مرتبط با حوزه حمل و نقل جاده‌ای

کلید واژه‌های مرتبط با حوزه حمل و نقل جاده‌ای
جاده
اتوبوس
کامیون
حمل و نقل
ترانزیت

کلید واژه‌های مرتبط با حوزه حمل و نقل جاده‌ای
زیرساخت
مسافری
باری

در گام دوم، کلیدواژه‌های ذکر شده در جدول ۳۹، در بستر "لوح جامع قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری"، جستجو شده تا قوانین و مقررات مرتبط با حوزه حمل و نقل جاده‌ای شناسایی گردد. قوانین و مقررات بررسی شده در این بخش را به صورت کلی می‌توان در پنج دسته قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، قوانین برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی، سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری، اساسنامه سازمان‌های مرتبط و مقررات مرتبط با حوزه جاده‌ای تقسیم‌بندی نمود. بازه زمانی مورد بررسی نیز سال‌های بین ۱۳۵۳ تا ۱۴۰۲ می‌باشد. با توجه به تنوع کلیدواژه‌های انتخاب شده، در این مرحله، قوانین و مقررات زیادی استخراج گردیدند که لزوماً تمامی آنها به طور مستقیم با حوزه حمل و نقل جاده‌ای مرتبط نبودند؛ لذا در این گام، قوانین و مقررات منسوخ، مواردی که با حوزه حمل و نقل جاده‌ای ارتباط مستقیمی نداشتند یا مواردی که در آنها نقشی در حوزه حمل و نقل جاده‌ای به بازیگری تخصیص داده نشده بود، نظیر موافقتنامه و معاهده‌های بین‌المللی و قوانین بودجه، از بین قوانین و مقررات حذف گردیدند. در جدول ذیل، لیست قوانین و مقررات، اساسنامه سازمان‌ها و سیاست‌های کلی مرتبط با حوزه جاده‌ای که در انتهای این مرحله بدست آمد، آورده شده است.

جدول ۴۰- قوانین و مقررات استخراج شده مرتبط با حوزه حمل‌ونقل جاده‌ای

نام قانون/مقرره	تاریخ تصویب
لایحه برنامه هفتم توسعه	۱۴۰۲
ضوابط تاسیس و بهره‌برداری شرکت‌های حمل‌ونقل عمومی مسافر داخلی	۱۴۰۲
ضوابط تاسیس و بهره‌برداری از شرکت‌های حمل‌ونقل بین‌شهری کالا	۱۴۰۲
ضوابط بکارگیری مدیر فنی شرکت‌ها و موسسات حمل‌ونقل جاده‌ای	۱۴۰۲
قانون مالیات بر ارزش افزوده	۱۴۰۰
استفاده از علائم هشداردهنده (Markers) در وسایل نقلیه باربری	۱۳۹۹
قانون مدیریت بحران کشور	۱۳۹۸
دستورالعمل نحوه فعالیت و بهره‌برداری از شرکت‌های حمل‌ونقل بزرگ مقیاس هوشمند	۱۳۹۸
ضوابط فعالیت بازارگاه‌های الکترونیکی خدمات شرکت‌های حمل‌ونقل مسافری جاده‌ای برون‌شهری	۱۳۹۷
طرح جامع خدمات رفاهی بین راهی و اصلاحیه آن	۱۳۹۷
قانون حمایت از حقوق معلولان	۱۳۹۶
قانون هوای پاک	۱۳۹۶

نام قانون/مقرره	تاریخ تصویب
قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶)	۱۳۹۶
قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	۱۳۹۶
ضوابط فعالیت بازارگاه‌های الکترونیکی حمل‌ونقل جاده‌ای کالا	۱۳۹۶
ضوابط فعالیت در حمل‌ونقل بین‌المللی مسافر	۱۳۹۶
ضوابط اختصاصی تأسیس و بهره‌برداری شرکت‌های حمل‌ونقل فوق‌سنگین و ترافیکی خاص	۱۳۹۶
ضوابط حمل‌ونقل مسافر	۱۳۹۵
قانون الحاق یک تبصره به قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه‌وترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور	۱۳۹۴
قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	۱۳۹۴
قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	۱۳۹۳
قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته	۱۳۹۳
ابلاغ دستورالعمل صدور، تمدید، تعویض و لغو برگ فعالیت (کارت هوشمند) رانندگان حمل‌ونقل بار و مسافر برون شهری و روستایی	۱۳۹۳
قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز	۱۳۹۲
آیین‌نامه اجرایی بند (ه) ماده ۱۶۳ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران	۱۳۹۰
قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی	۱۳۸۹
قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی	۱۳۸۹
قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰)	۱۳۸۹
دستورالعمل شرایط صدور کارت مهمانداری در وسایل نقلیه عمومی مسافری بین‌شهری	۱۳۸۹
قانون اصلاح ماده (۲۲) قانون حمل‌ونقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران	۱۳۸۸
قانون اصلاح قانون بیمه اجتماعی رانندگان حمل‌ونقل بار و مسافر بین‌شهری	۱۳۸۷
قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت	۱۳۸۶
قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل‌ونقل ریلی	۱۳۸۴
قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۸۳
ضوابط تهیه، تنظیم و استفاده از بارنامه	۱۳۸۱
آیین‌نامه اجرایی حمل‌ونقل جاده‌ای مواد خطرناک	۱۳۸۰
سیاست‌های کلی نظام در بخش «حمل‌ونقل»	۱۳۷۹
قانون بیمه اجتماعی رانندگان حمل‌ونقل بار و مسافر بین‌شهری	۱۳۷۹
قانون اصلاح قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن	۱۳۷۹
قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۷۹
شرایط و ضوابط ارائه خدمات در حمل‌ونقل مسافر برون‌مرزی	۱۳۷۹
شرایط و ضوابط شرکت‌های حمل‌ونقل مسافربری متقاضی فعالیت در پایانه بیهقی تهران	۱۳۷۹
آیین‌نامه حمل بار و مسافر و مدت لغو پروانه فعالیت و تعطیلی مؤسسات حمل‌ونقل جاده‌ای	۱۳۷۸
دستورالعمل چگونگی انتقال حقوق و امتیازات مؤسسات حمل‌ونقل به ورثه صاحب امتیاز	۱۳۷۸
قانون اصلاح قانون تأسیس شرکت سهامی خاص پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه باربری مصوب ۱۳۶۷	۱۳۷۴

نام قانون/مقرره	تاریخ تصویب
قانون اصلاح قانون راجع به تأسیس شرکت‌های سهامی حمل‌ونقل	۱۳۷۴
قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	۱۳۷۳
قانون مقررات تردد وسایل نقلیه خارجی	۱۳۷۳
قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور	۱۳۷۲
قانون مقررات صادرات و واردات	۱۳۷۲
قانون اخذ بهای خدمات انجام شده توسط وزارت راه‌وترابری	۱۳۶۸
قانون الزام شرکت‌ها و مؤسسات ترابری جاده‌ای به استفاده از صورت‌وضعیت مسافری و بارنامه	۱۳۶۸
قانون تأسیس شرکت سهامی خاص پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه باربری	۱۳۶۷
قانون تأسیس شرکت سهامی خاص تأمین ماشین‌آلات و تجهیزات راهسازی و راهداری	۱۳۶۷
قانون الحاق سه تبصره به ماده ۴ قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن	۱۳۶۷
قانون مجازات متخلفین از تعرفه نرخ حمل کالا و مسافر	۱۳۶۷
قانون الحاق یک تبصره به قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه‌وترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور	۱۳۶۶
قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه‌وترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور	۱۳۶۶
قانون راجع به تأسیس شرکت‌های سهامی حمل‌ونقل	۱۳۶۱
قانون راجع به وصول هزینه حمل‌ونقل کالاهایی که به ترتیب ترانزیت اداری حمل می‌شود در هنگام ترخیص کالا	۱۳۵۹
اساسنامه شرکت سهامی ترابری زمینی	۱۳۵۴
آیین‌نامه ترکیب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا	۱۳۵۳
قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه‌وترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظایف آن	۱۳۵۳
آیین‌نامه اجرایی قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت	۱۳۸۷
آیین‌نامه اجرایی سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های راه و راه‌آهن	۱۳۸۸
تصویب نامه درخصوص تشکیل شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور	۱۳۹۱
طرح ساماندهی امور حمل و نقل مسافر و کالا در مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور	۱۳۷۵

پس از استخراج و گردآوری قوانین و مقررات مرتبط با حمل‌ونقل جاده‌ای، گام بعدی این است که از بین مواد متنوع این قوانین و مقررات، ماده‌هایی که نقشی را برعهده نهادهای مختلف در حوزه حمل‌ونقل جاده‌ای گذاشته است، شناسایی گردد. در این گام، به منظور استخراج بندهای مرتبط، تمامی مواد قوانین و مقررات مرتبط با حوزه جاده‌ای به طور کامل مطالعه گردید. با توجه به اینکه هر ماده ممکن است از چندین بند قانونی تشکیل شده باشد که در بندهای متفاوت، نقش‌های متفاوتی را به سازمان‌های مختلف تخصیص داده باشد، جهت تدقیق در شناسایی نقش‌ها، پس از شناسایی مواد مرتبط در قوانین و مقررات، هر ماده قانونی به بندهای قانونی و هر بند قانونی به حکم قانونی تجزیه می‌گردد تا قرائت دقیق‌تری از مواد قوانین و مقررات صورت گیرد. حکم قانونی، هر گزاره‌ای است که دربرگیرنده یک نقش برای هر بازیگر این عرصه باشد. گاه نیز قانونگذار ماده

را به اجزائی تقسیم می‌کند که معمولاً با حروف ابجد یا اعداد مشخص شده‌اند که به آن اجزاء، بند قانونی اطلاق می‌گردد.

۲-۳ – تعیین نقش بازیگران مختلف در زیربخش‌های حمل و نقل جاده‌ای

مطابق مراحل اصلی ترسیم نگاشت نهادی مصوب که در شکل ۲۹ نشان داده است، گام بعدی پس از شناسایی زیربخش‌های حمل و نقل جاده‌ای و استخراج بندهای قانونی مرتبط با بخش حمل و نقل جاده‌ای، تعیین نقش‌های سازمان‌های مختلف در زیربخش‌های مختلف حمل و نقل جاده‌ای است.

در این مرحله، تمامی بندهای قوانین و مقررات که در بخش قبل به عنوان بندهای مرتبط با حوزه حمل و نقل جاده‌ای شناسایی گردیدند، بار دیگر مطالعه شده و در هر بند سه موضوع مشخص می‌گردد؛ اول اینکه در بند مورد بررسی، به کدام سازمان‌ها نقشی واگذار شده است؛ دوم اینکه به سازمان‌های مذکور در بند قانون یا مقررات، ایفای کدام یک از نقش‌ها و زیرنقش‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و ارائه خدمات تخصیص داده شده است؛ سومین موضوعی که در هر بند مورد بررسی می‌بایست مشخص گردد این است که سازمان‌های مذکور، در کدام یک از زیربخش‌های حمل و نقل جاده‌ای (زیرساخت (جاده‌ها، ناوگان، تأسیسات و تجهیزات) و سیر و حرکت (باری، مسافری) موظف به ایفای نقش شده‌اند. با توجه به موارد ذکر شده، در جدول ۴۱ نمونه‌ای از تعیین نقش بندهای مرتبط با حوزه حمل و نقل جاده‌ای ارائه شده است.

جدول ۴۱- نمونه‌ای از تعیین نقش بازیگران مختلف در زیربخش‌های حمل و نقل جاده‌ای

نام قانون	شرح قانون/مقرره	سازمان متولی	نقش سازمان	زیربخش
قانون مجازات متخلفین از تعرفه نرخ حمل کالا و مسافر	ماده ۱ (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۳/۳۱)- مجازات تجاوز از تعرفه نرخ حمل کالا و مسافر که توسط وزارت راه و شهرسازی اعلام می‌شود از ناحیه شرکت یا مؤسسه و یا پیمانکاری حمل‌ونقل حتی با رضایت صاحب کالا و یا مسافر باتوجه به دفعات و مراتب جرم و شرایط و امکانات خاکی برای بار اول جزای نقدی از ۵ تا ۲۰ برابر وجهی که اضافه دریافت شده و تعطیل موقت به مدت ۱۵ تا ۴۵ روز و برای بار دوم جزای نقدی از ۱۰ تا ۳۰ برابر اضافه دریافتی و تعطیل موقت به مدت شش ماه و برای بار سوم جزای نقدی از ۲۰ تا ۵۰ برابر اضافه وجه دریافتی و تعطیل دائم شرکت یا مؤسسه یا پیمانکاری خواهد بود و صاحب امتیاز بعداً به هیچ عنوان اجازه فعالیت در امور حمل‌ونقل نخواهد داشت.	وزارت راه و شهرسازی	تنظیم‌گری (مقرره‌گذاری (تعیین نرخ تعرفه (نرخ حمل کالا و مسافر)))	سیر و حرکت
	ماده ۳ - پرداخت هر گونه وجه اضافه از تعرفه نرخ حمل کالا و مسافر از ناحیه شرکت‌ها سازمانها و مؤسسات دولتی تحت هر عنوان از قبیل پاداش نقدی یا جنسی ممنوع بوده و در صورت تخلف، متخلف یا متخلفین در مورد پرداخت اضافه از نرخ مقرر در حکم متصرف غیر قانونی در اموال دولتی محسوب می‌شوند و حسب مورد طبق قوانین و مقررات مربوط تحت تعقیب قرار خواهند گرفت.	قوه قضائیه	تنظیم‌گری (اعمال مجازات)	سیر و حرکت
	ماده ۴ (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۳/۳۱)- در موارد خاص و ضروری در محورهای معین با تشخیص و اعلان وزارت راه و شهرسازی تعرفه نرخ حمل کالا و مسافر بصورت موقت قابل تغییر است.	وزارت راه و شهرسازی	تنظیم‌گری (مقرره‌گذاری (تعیین نرخ تعرفه (نرخ حمل کالا و مسافر)))	سیر و حرکت

۳-۳ - ترسیم نگاشت نهادی مصوب بخش حمل و نقل جاده‌ای

مطابق مراحل اصلی ترسیم نگاشت نهادی مصوب که در شکل ۲۹ نشان داده است، گام بعدی پس از تعیین نقش بازیگران مختلف در زیربخش‌های حمل و نقل جاده‌ای، ترسیم نگاشت نهادی مصوب حمل و نقل جاده‌ای است. پس از آن که مطابق جدول ۴۱، نقش نهادهای مختلف در زیربخش‌های حمل و نقل جاده‌ای مشخص گردید، ماتریس نگاشت نهادی مصوب حمل و نقل جاده‌ای به ازای نقش‌های مختلف سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و ارائه خدمات ترسیم گردید، همچنین با توجه به اینکه مبتنی بر نظر کمیته راهبری طرح، نقطه تمرکز این طرح، طراحی نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در حوزه بین شهری می‌باشد، در نگاشت‌های نهادی، بخش مرتبط با حمل و نقل شهری، حذف گردیده است.

۳-۳-۱ - نگاشت نهادی مصوب سیاست‌گذاری بخش حمل و نقل جاده‌ای

همان‌طور که در بخش چارچوب مفهومی اجرای طرح به تفصیل شرح داده شد، نقش سیاست‌گذاری یکی از نقش‌های اصلی نظام حکمرانی است که شامل زیرنقش‌های دیده‌بانی، تعیین اهداف و جهت‌گیری‌های کلان، طراحی نظام و تعیین نقش بازیگران و ارزیابی می‌گردد. در این بخش از گزارش، نگاشت نهادی مصوب نقش سیاست‌گذاری بخش حمل و نقل جاده‌ای ترسیم شده است. با توجه به نتایج به دست آمده از بخش قبل، بازیگرانی که نقش سیاست‌گذاری در نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای ایفا می‌نمایند مشخص شده و مطابق جدول ۴۲، اسامی این بازیگران در خانه‌های جدول در تقاطع زیربخشی که در آن، یکی از زیرنقش‌های سیاست‌گذاری را ایفا می‌نمایند، درج می‌گردد.

جدول ۴۲- نگاشت نهادی مصوب سیاست‌گذاری حمل و نقل جاده‌ای

زیربخش‌ها زیرکاردهای سیاست‌گذاری	بین شهری					بین‌المللی		حمل و نقل ترکیبی
	زیرساخت			سیر و حرکت		زیرساخت	سیر و حرکت	
	ناوگان	جاده‌ها	پایانه‌ها و تأسیسات	مسافری	باری			
دیده‌بانی/آینده‌نگاری	وزارت راه و شهرسازی/ سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای (ایجاد بانک جامع حمل و نقل کشور و استقرار سامانه اطلاعات جامع حوادث و سوانح حمل و نقل) ^{۴۲۲}							
	شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور (ایجاد و استقرار نظام جامع آمار و اطلاعات حمل و نقل و ایمنی کشور در بخش‌های مختلف درون شهری، برون شهری و بین‌المللی) ^{۴۲۳} مرکز توسعه و سیاست‌های راهبردی وزارت راه و شهرسازی کمیسیون ایمنی راه‌ها/ وزارت راه و شهرسازی (بررسی نیازمندی‌های ترابری کشور و تعیین اولویت‌های اجرایی آنها، بررسی نیازمندی‌ها و شناسایی مجموع قدرت و ظرفیت ترابری کشور)							
تعیین اهداف و اولویت‌های کلان	مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، سازمان برنامه و بودجه، هیئت وزیران (تصویب طرح جامع حمل و نقل کشور) ^{۴۲۴}							
	شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور (تصویب سیاست‌های جامع حمل و نقل و ایمنی کشور (در بخش درون شهری و برون شهری) در امور عرضه، تقاضا و ایمنی حمل و نقل کشور، تلفیق و تدوین بودجه بخش ایمنی و حمل و نقل درون و برون شهری در راستای ارتقای شاخص‌های حمل و نقل و ایمنی جهت درج در لوائح بودجه سالانه کل کشور، تدوین سیاست‌های لازم برای تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در امور زیربنایی حمل‌ونقل درون شهری و برون شهری) ^{۴۲۵}					شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور ^{۴۲۶} (برنامه‌ریزی و تعیین خط‌مشی در خصوص توسعه، بهره‌برداری و حفظ و نگهداری از پایانه‌های مرزی، تصویب نقشه جانمایی و طرح‌های معماری پایانه‌های مرزی کشور و بررسی گزارش‌های ارائه شده از سوی سازمان حمل و نقل و پایانه‌های کشور و سایر دستگاه‌های مستقر در مرز در خصوص مشکلات پایانه‌های مرزی و اتخاذ تصمیم لازم) ستاد ملی گذر مرز به مرز (نظم‌بخشی و ایجاد انسجام در مدیریت گذر (ترانزیت) و آماد و پشتیبانی (لجستیک) بین‌الملل) ^{۴۲۷}		

^{۴۲۲} قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (ماده ۳۰- بند ج -۱)^{۴۲۳} تصویب نامه درخصوص تشکیل شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور (بند ۱)^{۴۲۴} قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (ماده ۳۰- بند ج -۲)^{۴۲۵} تصویب نامه درخصوص تشکیل شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور^{۴۲۶} طرح ساماندهی امور حمل و نقل مسافر و کالا در مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور^{۴۲۷} برنامه هفتم توسعه (ماده ۵۷)^{۴۲۸} قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (ماده ۳۰- بند چ)

زیربخش‌ها	بین شهری		بین‌المللی		حمل و نقل ترکیبی
	زیرساخت		سیر و حرکت		
	ناوگان	جاده‌ها	پایانه‌ها و تأسیسات	مسافری	
زیر کاردهای سیاست‌گذاری	شورای عالی هماهنگی ترابری کشور (تصویب برنامه‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی ترابری کشور، بررسی و اظهار نظر در مورد پیشنهادهای مربوط به سیاست نرخ گذاری و خدمات ترابری، اتخاذ سیاست های لازم برای تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در امور مربوط به ترابری، بررسی و اظهار نظر نسبت به طرح لوایح قانونی و مقررات لازم در مورد رسیدگی به موارد تخلف از مقررات ترابری کشور، بررسی و اظهار نظر درباره پیشنهاد پیوستن موافقتنامه‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و قراردادهای دو جانبه یا چند جانبه با دولت ها و مؤسسات خارجی) ^{۴۳۰}				
	وزارت راه و شهرسازی (مطالعه و تهیه و تنظیم برنامه‌های جامع و هماهنگ بمنظور تعیین خط‌مشی‌های اجرایی در زمینه ترابری کشور و اجرای آنها، بررسی نیازمندی‌های ترابری کشور و تعیین اولویت‌های اجرایی آنها، بررسی نیازمندی‌ها و شناسائی مجموع قدرت و ظرفیت ترابری کشور اعم از راه آهن، بررسی و ارائه پیشنهاد های لازم ب سازمان‌های مربوط در باب سیاست نرخ‌گذاری خدمات ترابری و همچنین خدمات جنبی آن، پیشنهاد اتخاذ سیاست‌های لازم برای تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در امور مربوط به ترابری و بررسی نیازمندیهای کشور از نظر خدمات خاکشناسی و شناسائی مصالح ساختمانی، بررسی درباره راه‌های ترابری بین‌المللی و نحوه ارتباط با آنها و عنداللزوم پیشنهاد پیوستن به موافقتنامه‌های بین‌المللی و منطقه ای و تنظیم و پیشنهاد قراردادهای دو جانبه و چند جانبه با دولتها و مؤسسات خارجی) ^{۴۳۱}				
	دولت (دولت مکلف است اقدامات و سازوکار لازم برای کاهش تلفات حوادث رانندگی با تأکید بر تجهیز و تقویت پلیس راهنمایی‌ورانندگی، ارتقای کیفیت ایمنی وسایط نقلیه، تقویت و تکمیل شبکه های امداد رسانی و فوریت های پزشکی، اصلاح نقاط حادثه خیز جاده‌ای و توسعه فرهنگ صحیح ترافیکی را فراهم نماید به نحوی که تلفات حوادث رانندگی نسبت به تعداد ده هزار دستگاه خودرو تا پایان اجرای قانون برنامه سی و یک درصد (۳۱٪) کاهش یابد.) ^{۴۳۲}				
	بانک مرکزی (تخصیص ارز جهت واردات ناوگان) ^{۴۳۳}				
	دولت (دولت موظف است سازوکارهای قانونی لازم را به‌منظور کاهش سالانه ده درصد (۱۰٪) از میزان تلفات جانی ناشی از تصادفات رانندگی در جاده‌های کشور فراهم کند.) ^{۴۳۴}				

^{۴۳۰} آیین نامه ترکیب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا (ماده ۲)

^{۴۲۹} آیین نامه اجرایی قانون توسعه حمل و نقل و مدیریت سوخت (ماده ۱۰)

^{۴۳۱} قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظائف آن (ماده ۷)

^{۴۳۲} ماده ۱۰۸ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶)

^{۴۳۳} تصویب نامه در خصوص ثبت سفارش واردات (۲۰۰۰) دستگاه اتوبوس برون شهری با عمر کمتر از (۵) سال به منظور توسعه حمل و نقل عمومی مسافر، تنظیم بازار و ارائه خدمات بهینه به زائرین و مسافرین اربعین حسینی

^{۴۳۴} ماده ۳۰ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

زیربخش‌ها	بین شهری			بین‌المللی		حمل و نقل ترکیبی
	زیرساخت		سیر و حرکت	زیرساخت	سیر و حرکت	
	ناوگان	جاده‌ها				
زیرکاردهای سیاست‌گذاری	شورای عالی اداری / مجلس شورای اسلامی / سازمان اداری و استخدامی (تأیید پیشنهادهای تغییر ساختاری وزارت راه و شهرسازی) ^{۴۳۵} / شورای عالی هماهنگی ترابری کشور (بررسی اظهار نظر در مورد طرح‌های مربوط به تشکیل شرکت‌های دولتی در زمینه امور ترابری و خدمات جنبی آن با رعایت ماده ۱۱ قانون تغییر نام وزارت راه و ترابری) ^{۴۳۶} / وزارت راه و شهرسازی (تصمیم راجع به ادغام، انحلال یا ایجاد تشکیلات هر یک از سازمان‌ها و مؤسسات و واحدهای تابع یا وابسته آن وزارت، وزارت راه و شهرسازی برای اجرای قسمتی از وظائف خود و سازمان‌های وابسته می‌تواند با موافقت شورایعالی هماهنگی ترابری کشور و با رعایت شرایطی که شورای عالی مذکور تعیین خواهد کرد شرکت تشکیل دهد و یا با بخش خصوصی اعم از داخلی و خارجی همچنین وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ایرانی مشارکت نماید. اساسنامه‌های شرکت‌های مزبور که بموجب این قانون تأسیس خواهد شد بر طبق مقررات مربوط بشرکتهای دولتی تهیه و با تأیید شورایعالی هماهنگی ترابری کشور و تصویب کمیسیونهای راه و دارائی و استخدام مجلسین بموقع اجرا گذارده می‌شود، تاسیس شرکت یا مشارکت با بخش خصوصی و وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی توسط وزارت راه و ترابری) ^{۴۳۷}					
ارزیابی	دیوان محاسبات کشور، مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور					

^{۴۳۵} قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظائف آن (ماده ۷)

^{۴۳۶} آیین نامه ترکیب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و وظایف و اختیارات شورا

^{۴۳۷} قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظائف آن

۲-۳-۳ - نگاشت نهادی مصوب تنظیم‌گری بخش حمل و نقل جاده‌ای

همان‌طور که در بخش چارچوب مفهومی اجرای طرح به تفصیل شرح داده شد، نقش تنظیم‌گری یکی از نقش‌های اصلی نظام حکمرانی است که شامل زیرنقش‌های مقررہ‌گذاری، رصد و بازرسی، اعمال مقررات، اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی، حل دعاوی و اعمال مجازات می‌گردد. در این بخش از گزارش، نگاشت نهادی مصوب نقش تنظیم‌گری بخش حمل و نقل جاده‌ای ترسیم شده است. با توجه به نتایج به دست آمده از بخش قبل، بازیگرانی که نقش تنظیم‌گری در نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای ایفا می‌نمایند مشخص شده و مطابق جدول ۴۳، اسامی این بازیگران در خانه‌های جدول، در تقاطع زیربخشی که در آن، یکی از زیرنقش‌های تنظیم‌گری را ایفا می‌نمایند، درج می‌گردد. در ادامه در جدول ۴۳ نگاشت نهادی مصوب تنظیم‌گری بخش حمل و نقلی جاده‌ای آمده است.

جدول ۴۳- نگاشت نهادی مصوب تنظیم‌گری حمل و نقل جاده‌ای

زیربخش‌ها		زیرساخت برون شهری و بین‌المللی			سیر و حرکت			
		ناوگان	جاده‌ها	تأسیسات و تجهیزات (پایانه، ارتباطات و)	حومه	برون شهری		بین‌الملل
					مسافری	مسافری	باری	مسافری
مقرره‌گذاری	وضع ضوابط و قواعد	شورای عالی فنی امور زیربنایی حمل و نقل (تصویب ضوابط و دستور العمل‌های فنی و اصلاحات مربوطه، تصویب پیشنهاد تغییر مشخصات فنی و استانداردهای مورد استفاده در بخش حمل و نقل، قبل از ارسال به معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، تصویب نظامات فرعی ساخت از قبیل نظام تصویب طرح‌ها، نظام مناقصات، نظام نظارت، نظام تحویل موقت و قطعی)						
		شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور (تصویب استانداردهای لازم در زمینه حمل و نقل و ایمنی براساس سیاست‌های کلی نظام، تصویب دستورالعملها و ضوابط مربوط به حوزه حمل و نقل و ایمنی و نیز تغییر و اصلاح مقررات موجود براساس شرایط و نیازهای روز) ^{۴۳۸}						
		سازمان حفاظت محیط زیست (حفاظت و بهبود و بهسازی محیط‌زیست و پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هر اقدام مخربی که موجب برهم خوردن تعادل و تناسب محیط‌زیست می‌شود، همچنین کلیه امور مربوط به جانوران وحشی و آبریان آب‌های داخلی از وظایف سازمان حفاظت محیط‌زیست است.) ^{۴۳۹}						
مقرره‌گذاری	وضع ضوابط و قواعد	شورای برنامه‌ریزی استان (تعیین هزینه خدمات مدیریت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای شرکت مادر تخصصی ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل کشور) ^{۴۴۰}		شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور (لزوم عدم مغایرت مصوبات	وزارت راه و شهرسازی (تعیین اصول و ضابطه و معیارهای فنی اقتصادی و ایمنی در راههای زمینی و نظارت بر اجرای آنها/ تدوین ضابطه و معیارهای لازم برای ایجاد اداره و توسعه مؤسسات ترابری داخلی یا بین‌المللی/ تهیه آئین‌نامه‌های مجازات خلافی با موافقت وزارت دادگستری و وزارت کشور و پیشنهاد قوانین و مقررات لازم درباره رسیدگی بموارد تخلف از مقررات ترابری کشور) ^{۴۴۳} /			
		سازمان برنامه و بودجه کشور (تهیه آیین‌نامه اجرای طرح‌های عمرانی جاده‌ای) ^{۴۴۱}			سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای (الزام استفاده شرکت‌ها از صورت وضعیت مسافری و بارنامه داخلی و بین‌المللی) ^{۴۴۴}			
		سازمان ملی استاندارد/ وزارت صمت/ وزارت راه و شهرسازی (تعیین ضوابط و تنظیم ضوابط و معیارهای لازم برای احداث و نگهداری و تأسیسات زیر بنائی ترابری با توجه به مقتضیات و پیشرفت‌های وسائل ترابری/ طبقه بندی کلیه تأسیسات زیر بنائی ترابری و تعیین مشخصات فنی آنها/ تعیین ضابطه‌ها و معیارها برای			سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای (تعیین ضوابط بکارگیری مدیر فنی شرکت‌ها و موسسات حمل‌ونقل جاده‌ای) ^{۴۴۹} ، تعیین ضوابط انتقال حقوق و امتیازات موسسات حمل‌ونقل به ورثه صاحب امتیاز ^{۴۵۰} / وزارت راه و شهرسازی، وزارت امور اقتصادی و دارایی و هیات وزیران (تهیه و تصویب آیین‌نامه اجرایی معافیت از اوراق قانونی تردد در جاده‌ها) ^{۴۵۱} وزارت راه و			
					سازمان راهداری	وزارت صمت، وزارت راه و شهرسازی و هیات وزیران (تدوین و تصویب آیین‌نامه ارائه تسهیلات و تخفیقات به	سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای (تعیین مشخصات اتوبوس‌های	

^{۴۳۸} تصویب نامه درخصوص تشکیل شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور

^{۴۳۹} قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست

^{۴۴۰} ماده ۳۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

^{۴۴۱} ماده ۱۵ قانون برنامه و بودجه کشور

^{۴۴۳} قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظائف آن

^{۴۴۴} ماده ۱ قانون الزام شرکت‌ها و مؤسسات ترابری جاده‌ای به استفاده از صورت‌وضعیت مسافری و بارنامه

^{۴۴۹} ضوابط بکارگیری مدیر فنی شرکت‌ها و مؤسسات حمل‌ونقل جاده‌ای

^{۴۵۰} دستورالعمل چگونگی انتقال حقوق و امتیازات مؤسسات حمل‌ونقل به ورثه صاحب امتیاز

^{۴۵۱} ماده ۸ قانون الزام شرکت‌ها و مؤسسات ترابری جاده‌ای به استفاده از صورت‌وضعیت مسافری و بارنامه

زیربخش‌ها		زیرساخت برون شهری و بین‌المللی			سیر و حرکت				
		ناوگان	جاده‌ها	تأسیسات و تجهیزات (پایانه، ارتباطات و)	حومه	برون شهری			
تنظیم‌گری		تأسیسات زیربنائی ترابری) ۴۴۵ شورای عالی هماهنگی	مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی (تعیین زون‌ها و مناطق مستعد فرونشست و فراهم‌آوردن تمهیدات مهندسی جهت تنظیم	تأسیسات و تجهیزات (پایانه، ارتباطات و)	مسافری	مسافری	بین‌الملل		
					مسافری	مسافری	باری		
		ترابری (تدوین دستورالعمل مربوط به استفاده از وسایل نقلیه خارجی اعم از دریائی، جاده‌ای و راه آهن مبتنی بر مصوبه هیئت وزیران) ^{۴۴۶}	فراهم‌آوردن تمهیدات مهندسی جهت تنظیم	شورا با مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری و شورای عالی هماهنگی ترابری (کشور) ^{۴۴۲}	شهرسازی (تدوین آیین‌نامه حداقل و حداکثر سرعت وسایل نقلیه غیرمجاز ترددکننده در بزرگراه‌ها به سبب ماموریت‌های ضروری) ^{۴۵۲}	سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای (تعیین ضوابط تاسیس و بهره‌برداری شرکت‌های حمل‌ونقل عمومی مسافر داخلی) ^{۴۶۰} ، تعیین ضوابط فعالیت بازارگاه‌های الکترونیکی خدمات شرکت‌های حمل‌ونقل مسافری جاده‌ای برون‌شهری ^{۴۶۱} ، تعیین	وزارت راه و شهرسازی (تعیین مقررات حمل بار در راه‌های کشور) ^{۴۶۴} / وزارت راه و شهرسازی و هیات وزیران (پیشنهاد و تصویب آیین‌نامه اساسنامه شرکت‌های سهامی حمل‌ونقل) ^{۴۶۵} / سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای (تعیین شمار کامیون شرکت‌ها) ^{۴۶۶} ، تعیین ضوابط تاسیس و	مسافربری برون‌مرزی ^{۴۵۳} ، تعیین ضوابط فعالیت در حمل‌ونقل بین‌المللی مسافر) ^{۴۵۴}	کالا‌های صادراتی کشور توسط شرکت‌های حمل‌ونقل دولتی) ^{۴۵۵} شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و هیات وزیران (تدوین و تصویب آیین‌نامه استفاده از وسایل نقلیه خارجی در حمل کالا‌های وارداتی در کشور) ^{۴۵۶}

^{۴۴۵} قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظائف آن

^{۴۴۶} قانون مقررات صادرات و واردات (ماده ۶)

^{۴۴۸} قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظائف آن

^{۴۴۲} تبصره ماده ۶ قانون تأسیس شورای‌عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور

^{۴۵۲} تبصره ۲ ماده واحده قانون الحاق سه تبصره به ماده ۴ قانون ایمنی راه‌ها و راه‌آهن

^{۴۵۳} ماده ۱ شرایط و ضوابط ارائه خدمات در حمل‌ونقل مسافر برون‌مرزی

^{۴۵۴} ضوابط فعالیت در حمل‌ونقل بین‌المللی مسافر

^{۴۵۵} تبصره ۲۵ ماده واحده قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

^{۴۵۶} ماده ۶ قانون مدیریت صادرات و واردات

^{۴۵۸} تبصره ۴ قانون اصلاح قانون تأسیس شرکت سهامی خاص پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه باربری

^{۴۶۰} ضوابط تاسیس و بهره‌برداری شرکت‌های حمل‌ونقل عمومی مسافر داخلی

^{۴۶۱} ضوابط فعالیت بازارگاه‌های الکترونیکی خدمات شرکت‌های حمل‌ونقل مسافری جاده‌ای برون‌شهری

^{۴۶۴} ماده واحده قانون اصلاح ماده (۱۴) اصلاحی قانون رسیدگی به تخلفات و اخذ جرایم رانندگی

^{۴۶۵} تبصره ۲ ماده واحده قانون اصلاح قانون راجع به تأسیس شرکت‌های سهامی حمل‌ونقل

^{۴۶۶} تبصره ۱ ماده واحده قانون اصلاح قانون راجع به تأسیس شرکت‌های سهامی حمل‌ونقل

زیربخش‌ها		زیرساخت برون شهری و بین‌المللی			سیر و حرکت		
		ناوگان	جاده‌ها	تأسیسات و تجهیزات (پایانه، ارتباطات و ...)	حومه	برون شهری	
تنظیم‌گری		ستاد مدیریت حمل‌ونقل و سوخت (تصویب دستورالعمل و برنامه عملیاتی اصلاح نحوه پرداخت یارانه به حمل و نقل عمومی مسافر درون و برون شهری) ^{۴۴۷}	آیین‌نامه درباره آن‌ها) ^{۴۵۷}	غرف و فروشگاه‌های پایانه‌ها و مجتمع‌های خدمات رفاهی بین‌راهی و تیر پارک‌ها) ^{۴۵۹}	مسافری	مسافری	بین‌الملل
						باری	باری
				وزارت راه و شهرسازی (تدوین ضوابط و مشخصات احداث، نگهداری و بهره‌برداری از پروژه‌ها و طرح‌های موضوع قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور) / وزارت راه و شهرسازی، بانک مرکزی، وزارت اقتصاد و امور دارایی، سازمان برنامه و بودجه (تدوین آیین نامه نحوه نظارت بر اجرای پروژه‌ها و طرح‌ها و بهره‌برداری و نرخ اجاره مستحدثات و نیز ترتیب وصول و نظارت بر نحوه بهره‌برداری) ^{۴۷۱}		شرایط صدور کارت مهمانداری در وسایل نقلیه عمومی مسافری بین‌شهری ^{۴۶۲} ، تعیین شرایط و ضوابط شرکت‌های حمل‌ونقل مسافربری متقاضی فعالیت در پایانه بیهقی تهران ^{۴۶۳}	بهره‌برداری از شرکت‌های حمل‌ونقل بین‌شهری کالا ^{۴۶۷} ، تعیین ضوابط حمل مواد خطرناک ^{۴۶۸} ، تعیین ضوابط تهیه، تنظیم و استفاده از بارنامه ^{۴۶۹} ، مکلف کردن شرکت‌های سهامی حمل‌ونقل به منظور کردن مابه‌التفاوت حاصل از فروش دارائی‌های مازاد و ارزش دفتری آنها به‌عنوان تعهدات دولت و جزء سرمایه شرکت) ^{۴۷۰}
	وضع تعرفه و جرائم			وزارت راه و شهرسازی (برآورد هزینه و خسارت وارده به راه‌ها و حریم آنها و ابنیه فنی و علائم و تجهیزات ایمنی که در اثر برخورد وسائط نقلیه و یا عبور بارهای ترافیکی و		ستاد تنظیم بازار (هماهنگی و نظارت بر تعیین تعرفه، قیمت گذاری، بازرسی کالاها و خدمات و هماهنگی مراکز تصمیم‌گیری امور مذکور) / شورای رقابت / سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان (بررسی و تعیین و تعدیل و کنترل قیمت انواع خدمات و محصولات تولیدی اعم از کشاورزی صنعتی و معدنی و همچنین بررسی‌های لازم در جهت کنترل قیمت کالاهای	

^{۴۴۷} آیین‌نامه اجرایی قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت (ماده ۸)

^{۴۵۷} بند ۴ ماده ۱۴ قانون مدیریت بحران کشور

^{۴۵۹} ماده واحده طرح جامع خدمات رفاهی بین‌راهی و اصلاحیه آن

^{۴۶۲} ماده ۱ دستورالعمل شرایط صدور کارت مهمانداری در وسایل نقلیه عمومی مسافری بین‌شهری

^{۴۶۳} مواد ۱ و ۱۲ شرایط و ضوابط شرکت‌های حمل‌ونقل مسافربری متقاضی فعالیت در پایانه بیهقی تهران

^{۴۶۷} ضوابط تأسیس و بهره‌برداری از شرکت‌های حمل‌ونقل بین‌شهری کالا

^{۴۶۸} آیین‌نامه اجرایی حمل‌ونقل جاده‌ای مواد خطرناک

^{۴۶۹} ضوابط تهیه، تنظیم و استفاده از بارنامه

^{۴۷۰} تبصره ۴ ماده واحده قانون اصلاح قانون راجع به تأسیس شرکت‌های سهامی حمل‌ونقل

^{۴۷۱} قانون احداث پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک‌ها و سایر منابع مالی و پولی کشور

^{۴۷۲} ماده ۲ قانون الزام شرکت‌ها و مؤسسات ترابری جاده‌ای به استفاده از صورت‌وضعیت مسافری و بارنامه

زیربخش‌ها		زیرساخت برون شهری و بین‌المللی			سیر و حرکت		
		ناوگان	جاده‌ها	تأسیسات و تجهیزات (پایانه، ارتباطات و ...)	حومه	برون شهری	بین‌الملل
تنظیم‌گری					مسافری	مسافری	باری
				لوله‌های آب، گاز، فاضلاب و کابل برق و مخابرات و غیره و هر گونه عملیاتی که منجر به بروز خسارت گردد و دریافت و واریز مبالغ به حساب خزانه و مصرف (۱۰۰٪) آن به منظور ایمن سازی راه‌ها) ^{۴۷۳} / وزارت راه و شهرسازی (تهیه و ابلاغ جدول حداقل نرخ اجاره مستحدثات طرح یا پروژه عمرانی/ تعیین نرخ خدمات بهره‌برداری حاصل از اجرای طرح یا پروژه عمرانی و همچنین مدت واگذاری منافع و هرگونه تغییر در آن) ^{۴۷۴}		وارداتی در سطح عمده‌فروشی و خرده‌فروشی/ تعیین و اعلام قیمت کالاهایی که دارای نمایندگی انحصاری است و در رابطه با نیاز سازمانهای دولتی و شهرداریها و سایر مؤسسات بخش عمومی کشور می‌باشد.)	
						سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای با تصویب شورای اقتصاد (وصول عوارض از حمل‌ونقل کالا و مسافر در کشور)^{۴۷۵} / وزارت راه و شهرسازی، شورای عالی هماهنگی ترابری و هیات وزیران (پیشنهاد، تصویب و اخذ تعرفه بابت خدمات ارائه‌شده در بخش راه و ترابری^{۴۷۶}، تغییر موقت تعرفه حمل کالا و مسافر در موارد خاص^{۴۷۷}) سازمان برنامه و بودجه کشور (واریز دریافتی‌ها به حساب سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای نزد سازمان برنامه و بودجه کشور جهت هزینه کرد طبق نیازهای این سازمان)^{۴۷۸}	سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای (وضع و اخذ عوارض از وسایل نقلیه خارجی متعلق به کشورهایی که از وسائل نقلیه ایرانی به طور یکجانبه عوارض و یا مالیات وضع و اخذ می‌نمایند)^{۴۷۹} / وزارت امور اقتصادی و دارایی و گمرک (شناسایی شرایط ضروری و اخذ هزینه‌های حمل‌ونقل کالا از گمرکات مرزی به گمرکات داخلی از صاحبان کالا در شرایط ضروری)^{۴۸۰} / شورای عالی هماهنگی ترابری (پیشنهاد عوارض کالاهای ترانزیتی) هیأت وزیران (تصویب عوارض)^{۴۸۱}
رصد و بازرسی		سازمان حفاظت محیط زیست (حفاظت و بهبود و بهسازی محیط‌زیست و پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هر اقدام مخربی که موجب برهم خوردن تعادل و تناسب محیط‌زیست می‌شود، همچنین کلیه امور مربوط به جانوران وحشی و آبزیان آب‌های داخلی از وظایف سازمان حفاظت محیط‌زیست است.)^{۴۸۲}					

^{۴۷۳} قانون اصلاح قانون ایمنی راه‌ها و راه آهن

^{۴۷۴} آیین نامه اجرایی قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور قانون احداث پروژه های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک ها و سایر منابع مالی و پولی کشور

^{۴۷۵} ماده ۳۰ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

^{۴۷۶} ماده واحده قانون اخذ بهای خدمات انجام شده توسط وزارت راه‌وترابری

^{۴۷۷} ماده ۴ قانون مجازات متخلفین از تعرفه نرخ حمل کالا و مسافر

^{۴۷۸} ماده ۳۰ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

^{۴۷۹} تبصره ۳ قانون مقررات تردد وسائل نقلیه خارجی

^{۴۸۰} ماده واحده قانون راجع به وصول هزینه حمل‌ونقل کالاهایی که به ترتیب ترانزیت اداری حمل می‌شود در هنگام ترخیص کالا

^{۴۸۱} قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران (ماده ۱۲)

^{۴۸۲} قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست

زیربخش‌ها	زیرساخت برون شهری و بین‌المللی			سیر و حرکت			
	ناوگان	جاده‌ها	تأسیسات و تجهیزات (پایانه، ارتباطات و)	حومه	برون شهری		بین‌الملل
				مسافری	مسافری	باری	مسافری
	وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان ملی استاندارد (نظارت بر طراحی و ساخت خودروهای داخلی) ^{۴۸۳} وزارت راه و شهرسازی (ممانعت از بهره برداری وسائل ترابری خارج از مشخصات) ^{۴۸۴}	وزارت راه و شهرسازی (نظارت بر اجرای ضوابط احداث و نگاهداری تأسیسات زیر بنائی) ^{۴۸۵} /وزارت راه و شهرسازی و نیروی انتظامی (مأموران مربوط در وزارت راه و ترابری و راه‌آهن و مأموران نیروی انتظامی موظفند ضمن مراقبت به محض مشاهده وقوع تجاوز به راه‌ها و راه‌آهن و حریم آنها مراتب را به مراجع صالح جهت اقدام لازم اطلاع دهند.) / وزارت راه و شهرسازی (نظارت بر امر ساخت و ساز در حاشیه راه ها و راه آهن‌ها تا شعاع صد (۱۰۰) متر از منتهی الیه حریم قانونی آن‌ها) ^{۴۸۶}		ستاد تنظیم بازار / شورای رقابت / سازمان تعزیرات حکومتی/ سازمان حمایت مصرف کنندگان و تولیدکنندگان سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای (الزام استفاده شرکت‌ها از صورت وضعیت مسافری و بارنامه داخلی و بین‌المللی) ^{۴۸۷}			
				نیروی انتظامی و پلیس راه (لزوم کنترل دفترچه کار رانندگان و برخورد قانونی در صورت عدم ارائه دفترچه کار معتبر) ^{۴۸۸}			
				مامورین راهنمایی و رانندگی (متوقف‌کردن و جریمه رانندگان متخلف از مقررات بار) ^{۴۹۱}			
						شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور (هماهنگی و نظارت بر حسن جریان امور پایانه‌های مرزی کشور) ^{۴۸۹} سازمان گمرک جمهوری اسلامی ایران (کنترل کالاهای و وسایل نقلیه که به قلمرو گمرکی وارد یا از آن خارج می‌شوند و مسافران ورودی و خروجی) ^{۴۹۰}	
اطلاع‌رسانی و آگاه‌سازی							
وزارت راه و شهرسازی (ایجاد راه دسترسی به حریم و گذرگاه مناسب، درختکاری و عبور دادن تأسیسات از			وزارت راه و شهرسازی (تعیین شرایط و ضوابط صدور، لغو، تمدید و تجدید دفترچه کار (برگ فعالیت)) ^{۴۹۴}				

^{۴۸۳} ماده ۵۶ برنامه پنجم توسعه^{۴۸۴} قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظائف آن^{۴۸۵} قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظائف آن^{۴۸۶} قانون اصلاح قانون ایمنی راه‌ها و راه آهن (ماده ۵- تبصره ۲)^{۴۸۷} ماده ۱ قانون الزام شرکت‌ها و مؤسسات ترابری جاده‌ای به استفاده از صورت‌وضعیت مسافری و بارنامه^{۴۸۸} ماده واحده قانون بیمه اجتماعی رانندگان حمل‌ونقل بار و مسافر بین‌شهری^{۴۸۹} طرح ساماندهی امور حمل و نقل مسافر و کالا در مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور^{۴۹۰} آیین نامه اجرایی قانون امور گمرکی^{۴۹۱} ماده واحده قانون بیمه اجتماعی رانندگان حمل‌ونقل بار و مسافر بین‌شهری^{۴۹۴} تبصره ماده ۶ قانون الزام شرکت‌ها و مؤسسات ترابری جاده‌ای به استفاده از صورت‌وضعیت مسافری و بارنامه

زیربخش‌ها		زیرساخت برون شهری و بین‌المللی			سیر و حرکت		
		ناوگان	جاده‌ها	تأسیسات و تجهیزات (پایانه، ارتباطات و)	حومه	برون شهری	
(صدور مجوز و....)	وزارت صنعت، معدن و تجارت و نیروی انتظامی (نظارت بر عایت وزن مجاز در حمل بار جاده‌ای و بهره‌برداری مناسب از شبکه راه‌های کشور) ^{۴۹۲}	عرض راه و راه‌آهن و نصب تابلو در حریم آنها/ ایجاد هر گونه ساختمان و دیوارکشی و تأسیسات به شعاع صد (۱۰۰) متر از انتهای حریم راه‌ها و حریم راه آهن‌های کشور و در طول کنارگذرهایی که وزارت راه و ترابری احداث نموده یا می‌نماید و یا مسئولیت نگهداری آنرا به عهده دارد بدون کسب مجوز از وزارت مذکور ممنوع می‌باشد). ^{۴۹۳}	مسافری	مسافری	باری	بین‌الملل	
			سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای (صدور پروانه فعالیت شرکت‌های حمل‌ونقل فوق سنگین و ترافیکی خاص) ^{۴۹۶} / سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای (صدور مجوز فعالیت شرکت‌های حمل‌ونقل بزرگ مقیاس هوشمند) ^{۴۹۷}		وزارت راه و شهرسازی (تایید ابطال تمبر بارنامه‌ها) ^{۴۹۹}	وزارت راه و شهرسازی (صدور پروانه‌های تردد وسایل نقلیه خارجی در قلمرو جمهوری اسلامی ایران) ^{۴۹۵}	
			سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای و سازمان تامین اجتماعی (ضرورت داشتن دفترچه کار معتبر از سازمان حمل‌ونقل و پایانه‌های کشور جهت تردد رانندگان در جاده‌ها و لزوم ارائه گواهی سازمان تأمین اجتماعی مبنی بر پرداخت حق بیمه توسط راننده جهت صدور، تمدید و تجدید دفترچه کار وی) ^{۵۰۰}				
حل اختلاف و دعاوی							
اعمال مجازات		وزارت راه و شهرسازی (اقدام در برابر متخلفانی که ساختمان و دیوارکشی و تأسیسات به شعاع صد (۱۰۰)		کمیسیون مرکب از نماینده وزارت راه و شهرسازی، قاضی و نماینده صنف در استان (تصمیم‌گیری در خصوص لغو پروانه فعالیت متخلفان از صدور بارنامه/صدور وضعیت مسافری) ^{۵۰۳}			

^{۴۹۲} ماده ۴۳ برنامه پنجم توسعه

^{۴۹۳} قانون اصلاح قانون ایمنی راه‌ها و راه آهن

^{۴۹۶} ماده ۴ ضوابط اختصاصی تاسیس و بهره‌برداری شرکت‌های حمل‌ونقل فوق‌سنگین و ترافیکی خاص

^{۴۹۷} ماده ۴ دستورالعمل نحوه فعالیت و بهره‌برداری از شرکت‌های حمل‌ونقل بزرگ مقیاس هوشمند

^{۴۹۵} ماده واحده قانون مقررات تردد وسایل نقلیه خارجی

^{۴۹۸} ماده ۴ قانون الزام شرکت‌ها و مؤسسات ترابری جاده‌ای به استفاده از صورت‌وضعیت مسافری و بارنامه

^{۴۹۹} تبصره قانون الزام شرکت‌ها و مؤسسات ترابری جاده‌ای به استفاده از صورت‌وضعیت مسافری و بارنامه

^{۵۰۰} ماده واحده قانون بیمه اجتماعی رانندگان حمل‌ونقل بار و مسافر بین‌شهری

⁵⁰¹ ماده ۳ قانون الزام شرکت‌ها و مؤسسات ترابری جاده‌ای به استفاده از صورت‌وضعیت مسافری و بارنامه

^{۵۰۳} تبصره ۳ ماده ۵ قانون الزام شرکت‌ها و مؤسسات ترابری جاده‌ای به استفاده از صورت‌وضعیت مسافری و بارنامه

تنظیم‌گری	زیربخش‌ها	زیرساخت برون شهری و بین‌المللی			سیر و حرکت			
		ناوگان	جاده‌ها	تأسیسات و تجهیزات (پایانه، ارتباطات و)	حومه	برون شهری		بین‌الملل
					مسافری	مسافری	باری	مسافری
			متر از انتهای حریم راه‌ها کشور و در طول کنارگذرهایی که وزارت راه و ترابری احداث نموده یا می‌نماید و یا مسئولیت نگهداری آنرا به عهده دارد بدون کسب مجوز از وزارت نموده‌اند/ برآورد هزینه و خسارت وارده به راه‌ها و حریم آنها و ابنیه فنی و علائم و تأسیسات و تجهیزات ایمنی، دریافت مبالغ، واریز به حساب خزانه واریز و مصرف (۱۰۰٪) آن به منظور ایمن سازی راه‌ها) ^{۵۰۲} وزارت راه و شهرسازی (اخذ وجوه در قبال احداث مستحدثاتی در حد فاصل ۱۰۰ متر راه آهن)		وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی (محکومیت مراکز معاینه فنی که از ضوابط تأسیس، فعالیت و تعرفه انجام معاینات مربوط تخلف نمایند به جزای نقدی درجه شش در صورت تکرار تخلف حسب مورد به تعلیق پروانه فعالیت از یک ماه تا یک سال و یا لغو دائم پروانه فعالیت) ^{۵۰۴} وزارت راه و شهرسازی (اعلام مجازات تجاوز از تعرفه نرخ حمل کالا و مسافر) ^{۵۰۵} قوه قضائیه (رسیدگی به موارد پرداخت هر گونه وجه اضافه از تعرفه نرخ حمل کالا و مسافر از ناحیه شرکت‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی ^{۵۰۶} ، رسیدگی به موارد پرداخت هرگونه وجه علاوه بر نرخ مقرر بابت حمل کالا و مسافر از ناحیه کارخانجات، شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی، تجار، واحدهای صنعتی و هر سازمان اقتصادی دیگر اعم از بزرگ و کوچک ^{۵۰۷} در نظر گرفتن تخفیف در مجازات متخلفان از تعرفه‌ها) ^{۵۰۸} سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای (رسیدگی به تخلفات در مورد برگ فعالیت (کارت هوشمند) رانندگان ^{۵۰۹} ، رسیدگی به موارد تخلف از مفاد ضوابط فعالیت بازارگاه‌های الکترونیکی حمل‌ونقل جاده‌ای کالا ^{۵۱۰}) / پلیس راهنمایی و رانندگی، سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای و شهرداری‌ها (رسیدگی و مجازات تخلف از ضوابط حمل بار و مسافر و ایمنی عبور و مرور در راه‌های کشور) ^{۵۱۱} / کمیسیون ماده ۱۲ سازمان راهداری و			

^{۵۰۲} قانون اصلاح قانون ایمنی راه‌ها و راه آهن

^{۵۰۴} تبصره ۳ ماده ۶ قانون هوای پاک

^{۵۰۵} ماده ۱ قانون مجازات متخلفین از تعرفه نرخ حمل کالا و مسافر

^{۵۰۶} ماده ۳ قانون مجازات متخلفین از تعرفه نرخ حمل کالا و مسافر

^{۵۰۷} ماده ۵ قانون مجازات متخلفین از تعرفه نرخ حمل کالا و مسافر

^{۵۰۸} ماده ۶ قانون مجازات متخلفین از تعرفه نرخ حمل کالا و مسافر

^{۵۰۹} ماده ۱۱ ابلاغ دستورالعمل صدور، تمدید، تعویض و لغو برگ فعالیت (کارت هوشمند) رانندگان حمل‌ونقل بار و مسافر برون شهری و روستایی

^{۵۱۰} ماده ۱۵ ضوابط فعالیت بازارگاه‌های الکترونیکی حمل‌ونقل جاده‌ای کالا

^{۵۱۱} ماده ۳۱ قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی

سیر و حرکت					زیرساخت برون شهری و بین‌المللی			زیربخش‌ها
بین‌الملل		برون شهری		حومه	تأسیسات و تجهیزات (پایانه، ارتباطات و)	جاده‌ها	ناوگان	
				مسافری				
باری		مسافری		باری				
		حمل‌ونقل جاده‌ای (رسیدگی به تخلفات شرکتها و مؤسسات حمل و نقل جاده‌ای درخصوص عدم رعایت مفاد و شرایط حمل بار و مسافر) ^{۵۱۲}						
		سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای (اعمال جریمه نقدی و لغو پروانه فعالیت در برابر ارتکاب تخلف درج کرایه غیرواقعی حمل‌ونقل در بارنامه) ^{۵۱۴}						
		کمیسیون ماده ۱۲ سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای (رسیدگی به تخلف شرکت‌ها و مؤسسات حمل‌ونقل در زمینه استفاده از علایم هشداردهنده (Markers) در وسایل نقلیه باربری) ^{۵۱۵}						

^{۵۱۲} ماده ۱۲ آیین‌نامه حمل بار و مسافر و مدت لغو پروانه فعالیت و تعطیلی مؤسسات حمل‌ونقل جاده‌ای

^{۵۱۳} ماده ۳۷ ضوابط حمل‌ونقل مسافر

^{۵۱۴} تبصره ۸ قانون اصلاح قانون تأسیس شرکت سهامی خاص پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه باربری

^{۵۱۵} مصوبه استفاده از علایم هشداردهنده (Markers) در وسایل نقلیه باربری

۳-۳-۳ - نگاشت نهادی مصوب تسهیل‌گری بخش حمل و نقل جاده‌ای

همان‌طور که در بخش چارچوب مفهومی اجرای طرح به تفصیل شرح داده شد، نقش تسهیل‌گری یکی از نقش‌های اصلی نظام حکمرانی است که شامل زیرنقش‌های توسعه ارتباطات، ظرفیت‌سازی و ترویج، تسهیل دسترسی به فناوری، منابع مالی و منابع دانشی می‌گردد. در این بخش از گزارش، نگاشت نهادی مصوب نقش تسهیل‌گری بخش حمل و نقل جاده‌ای ترسیم شده است. با توجه به نتایج به دست آمده از بخش قبل، بازیگرانی که نقش تسهیل‌گری در نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای ایفا می‌نمایند مشخص شده و مطابق جدول ۴۴، اسامی این بازیگران در خانه‌های جدول در تقاطع زیربخشی که در آن، یکی از زیرنقش‌های تسهیل‌گری را ایفا می‌نمایند، درج می‌گردد.

جدول ۴۴- نگاشت نهادی مصوب تسهیل‌گری حمل و نقل جاده‌ای

زیربخش‌ها		زیرساخت		سیر و حرکت	
زیرکاردهای تسهیل‌گری		بین‌المللی		حومه و برون شهری	
		برون شهری		بین‌المللی	
توسعه ارتباطات		انجمن‌ها و اصناف نظیر انجمن شرکت‌های راه‌سازی ایران / انجمن صنفی کارفرمایی مجتمع‌های خدماتی رفاهی بین‌راهی و تیرپارک‌ها / انجمن مهندسی راه و ساختمان ایران		انجمن‌ها و اصناف نظیر انجمن صنفی کارفرمایی موسسات و شرکتهای حمل و نقل کالای تهران / کانون حمل و نقل کالای کشور / کانون انجمن‌های صنفی رانندگان ناوگان حمل کالای سراسر کشور / کانون انجمن‌های صنفی کارفرمایی حمل و نقل مسافر کشور	
		انجمن صنفی شرکت‌های حمل و نقل بین‌المللی ایران / وزارت راه و شهرسازی (وزارت راه و ترابری موجب انعقاد قراردادهای دو جانبه و اعمال همکاری‌های منطقه‌ای که در تسهیل ترانزیت مؤثر است را فراهم خواهد نمود، وزارت راه و ترابری نسبت به ایجاد هماهنگی بین مقررات ترانزیت کشور با ضوابط جاری حمل و نقل بین‌المللی از طرق پیوستن به موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، ارتباط با سازمان‌های جهانی و ترویج حمل و نقل کانتینری و چند وجهی اقدام خواهد نمود). ^{۵۱۶}		انجمن صنفی شرکت‌های حمل و نقل بین‌المللی ایران / وزارت راه و شهرسازی (وزارت راه و ترابری موجب انعقاد قراردادهای دو جانبه و اعمال همکاری‌های منطقه‌ای که در تسهیل ترانزیت مؤثر است را فراهم خواهد نمود، وزارت راه و ترابری نسبت به ایجاد هماهنگی بین مقررات ترانزیت کشور با ضوابط جاری حمل و نقل بین‌المللی از طرق پیوستن به موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، ارتباط با سازمان‌های جهانی و ترویج حمل و نقل کانتینری و چند وجهی اقدام خواهد نمود). ^{۵۱۶}	
ظرفیت‌سازی و ترویج		مرکز همکاری‌های تحول و پیشرفت		ستاد توسعه فناوری‌های فضایی و حمل و نقل پیشرفته معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور (ارتقای سطح هماهنگی سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با حمل و نقل و ایمنی کشور) ^{۵۱۷}	
		شورای عالی هماهنگی ترابری کشور (اتخاذ سیاست‌های لازم برای تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در امور مربوط به ترابری)		وزارت راه و شهرسازی (وزارت راه و ترابری مکلف است هرگونه اقدامات لازم به منظور ایجاد مشوق‌های مناسب برای جلب و حضور مؤثر بخش غیردولتی را در فعالیت‌های راه و راه‌آهن به عمل آورد). ^{۵۱۸}	

^{۵۱۶} قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران

^{۵۱۷} تصویب نامه درخصوص تشکیل شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور

^{۵۱۸} آیین نامه اجرایی سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های راه و راه‌آهن

زیربخش‌ها		زیرساخت		سیر و حرکت	
تسهیل‌گری		برون شهری		بین‌المللی	
تسهیل دسترسی به فناوری و منابع دانشی		مرکز همکاری های تحول و پیشرفت		حومه و برون شهری	
تسهیل دسترسی به منابع مالی		ستاد توسعه فناوری های فضایی و حمل و نقل پیشرفته معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری		بین‌المللی	
		معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری/			
		دولت (به منظور تسهیل تجارت و رقابت پذیرکردن فعالیت‌های حمل و نقل با توجه به مزیت‌های نسبی در زنجیره عرضه و خدمات ترابری منطقه‌ای و بین المللی، دولت مجاز است: ۱- از ایجاد پارک‌های پشتیبانی (لجستیک)، احداث پایانه‌ها، شهرک‌های حمل و نقل ترکیبی مسافری و باری و گسترش بنادر خشک توسط بخش خصوصی و تعاونی حمایت کند).		سازمان مالیات (خدمات حمل و نقل عمومی و مسافری درون و برون شهری جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی از پرداخت مالیات معاف می‌باشد) ^{۵۲۰}	
		دولت (به دولت اجازه داده می شود برای اجراء احکام ماده (۱) این قانون اقدامات زیر را به عمل آورد: ۱- اعطاء کمک‌های بلاعوض یارانه‌ای به بخش‌های غیردولتی مرتبط با اهداف این قانون؛ ۲- تخفیف در حقوق ورودی و سود بازرگانی واردات ناوگان حمل و نقل همگانی، ۳- تخفیف در حقوق ورودی و سود بازرگانی واردات تجهیزات، تأسیسات، ماشین آلات و قطعات مورد نیاز شبکه و ناوگان ریلی (شهری و برون شهری)، ۴- اعطاء تسهیلات بانکی و پرداخت بخشی از سود تسهیلات بانکی به بخشهای مرتبط با اهداف این قانون؛) ^{۵۲۱}		وزارت نیرو (تعرفه مصارف برق اتوبوسرانی و قطارهای شهری و حومه، براساس کمترین تعرفه تعیین شده می‌باشد).	

^{۵۱۹} تصویب نامه درخصوص تشکیل شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور

^{۵۲۰} قانون مالیات بر ارزش افزوده

^{۵۲۱} قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت

۳-۳-۴ - نگاشت نهادی مصوب ارائه خدمات بخش حمل و نقل جاده‌ای

همان‌طور که در بخش چارچوب مفهومی اجرای طرح به تفصیل شرح داده شد، نقش ارائه خدمات، در آخرین لایه از نقش‌های نظام حکمرانی قرار دارد و بازیگرانی که این نقش را ایفا می‌نمایند، محصول یا خدماتی را به مصرف‌کنندگان نهایی ارائه می‌نمایند. در بخش جاده‌ای در لایه ارائه خدمات دو موضوع مهم وجود دارد که می‌بایست مورد بررسی قرار گیرد؛ موضوع اول این است در بخش زیرساخت جاده‌ای که شامل جاده‌ها، ناوگان و تأسیسات و تجهیزات است، چه کسی مالک هر کدام از اجزای ذکر شده است. موضوع دومی که می‌بایست بررسی گردد این است که در بخش خدمات جاده‌ای، نظیر ساخت زیرساخت، جابجایی بار و مسافر و ... چه کسی ارائه‌دهنده اصلی این خدمات است. به همین علت در این بخش از گزارش، نگاشت نهادی در دو سطح ترسیم شده است، در سطح اول که در جدول ۴۵ آمده است، نهادهایی که مبتنی بر قوانین می‌توانند مالکیت زیربخش‌های مختلف زیرساخت را برعهده داشته باشند، مشخص شده‌اند.

جدول ۴۵- نگاشت نهادی مصوب مالکیت و بهره‌برداری حمل و نقل جاده‌ای

مالکیت و بهره‌برداری	نقش		
	زیرساخت		
مالکیت: بخش غیردولتی (۸۶ درصد خودمالک) ^{۵۲۲} بهره‌برداری: بخش غیردولتی (۹۱ درصد خصوصی و ۹ درصد تعاونی) ^{۵۲۳}	مسافری	ناوگان	زیرساخت برون شهری و بین‌المللی
مالکیت: بخش غیردولتی و دولتی (۸۱ درصد خودمالک) ^{۵۲۴} بهره‌برداری: بخش غیردولتی و دولتی (۹۴ درصد خصوصی، ۵ درصد تعاونی و ۱ درصد دولتی) ^{۵۲۵}	باری		
دولت (مالکیت راه‌های عمومی کشور متعلق به دولت است). ^{۵۲۶} دولت و بخش غیردولتی (در طرح (پروژه)های جدید بزرگراهی و راه اصلی و همچنین حمل‌ونقل ریلی (راه آهن) استفاده از قرارداد مشارکت در احداث، نگهداری، بهسازی، بازسازی و بهره‌برداری با اخذ عوارض از کاربران امکان‌پذیر است) ^{۵۲۷}	آزادراه‌ها و بزرگراه‌ها	جاده‌ها و تأسیسات	
	مسیرهای شوسه و روستایی		

^{۵۲۲} سالنامه آماری ۱۴۰۱ سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای^{۵۲۳} سالنامه آماری ۱۴۰۱ سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای^{۵۲۴} سالنامه آماری ۱۴۰۱ سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای^{۵۲۵} سالنامه آماری ۱۴۰۱ سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای^{۵۲۶} آیین‌نامه اجرایی سهم بهینه بخش‌های دولتی و غیردولتی در فعالیت‌های راه و راه آهن^{۵۲۷} بند ۶ تبصره ۱۹ قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور

در سطح دوم که در جدول ۴۶ آمده است، به ترتیب نهادهایی مشخص شده‌اند که مبتنی بر قوانین و مقررات داخلی، می‌توانند خدمات مختلف زیربخش زیرساخت و زیربخش سیر و حرکت را ارائه نمایند.

جدول ۴۶- نگاهت نهادی مصوب ارائه خدمات در حمل و نقل جاده‌ای

نقش عنوان فعالیت/خدمت	ارائه دهنده خدمات
زیرساخت برون شهری و بین‌المللی	بخش غیردولتی (وزارت راه و ترابری مکلف است در چارچوب برنامه‌های توسعه‌ای کشور نسبت به احداث راه‌های عمومی کشور از طریق بخش غیردولتی اقدام نماید).^{۵۲۸} بخش غیردولتی (به وزارت راه و ترابری اجازه داده می‌شود تأمین منابع مالی و اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی بخش راه و ترابری را به شرکت و یا شرکت‌هایی که به همین منظور با مشارکت بانک‌های کشور و شرکت‌ها و مؤسسات و اشخاص حقیقی و که طبق اساسنامه و قوانین مربوط مجاز به سرمایه‌گذاری و مشارکت می‌باشند و سایر منابع پولی و مالی کشور تأسیس می‌شوند، واگذار نماید).^{۵۲۹} وزارت راه و ترابری (احداث، توسعه، بهره‌برداری و نگهداری راه‌ها، راه آهن و بنادر/ ایجاد، نگهداری و بهره‌برداری از خطوط پایگاه‌های مواصلاتی اختصاصی زمینی و دریائی با توجه به برنامه‌ها و نیازمندی‌های ترابری کشور).^{۵۳۰} شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل کشور (طراحی و ساخت زیربنای حمل و نقل (راه‌ها، راه آهن، بنادر، فرودگاه‌ها) و تأسیسات و تجهیزات مربوط)
	دولت (تأمین و تخصیص اعتبار مورد نیاز جهت احداث، بهسازی و آسفالت و نگهداری راه‌های روستایی روستاهای بالای بیست خانوار جمعیت و مناطق عشایری تا پایان اجرای قانون برنامه (هر سال بیست درصد / ۲۰٪) از طریق سازمان).^{۵۳۱}
	شرکت سهامی خاص پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه باربری و بخش غیردولتی (به منظور بهره‌برداری، توسعه و نگهداری پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه سنگین باربری مستحدثه موجود و نیز احداث، بهره‌برداری، توسعه و نگهداری پایانه‌های عمومی مورد نیاز در کلیه نقاط کشور که به تشخیص وزارت راه و ترابری، ایجاد آنها جهت ارائه خدمات به رانندگان وسایل نقلیه باربری ضرورت خواهد یافت. شرکت سهامی پایانه‌های عمومی وسایل نقلیه باربری تأسیس می‌گردد. احداث پایانه وسایل نقلیه باربری توسط شرکت موضوع این قانون مانع احداث و تأسیس پایانه باربری توسط بخش غیر دولتی مطابق ضوابط وزارت راه و ترابری نمی‌باشد).^{۵۳۲}
	دولت، بخش خصوصی یا بخش تعاونی (احداث پایانه مسافربری توسط شهرداری مانع احداث پایانه توسط بخش تعاونی یا خصوصی با رعایت ضوابط و مقررات قانونی نخواهد بود).^{۵۳۳} وزارت راه و ترابری و شهرداری‌ها (مدیریت بهره‌برداری، برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری، نرخ‌گذاری در امر مسافربری برون‌شهری و نظارت بر کیفیت عرضه خدمات مربوط به آن و مسئولیتهای مربوط به جابجایی مسافر بر عهده وزارت راه و ترابری می‌باشد مالکیت و مدیریت تأسیسات پایانه‌های شهرداری و مسئولیت خدمات مربوط به آنها بر عهده شهرداریها می‌باشد و

^{۵۲۸} آیین نامه اجرایی سهم بهینه بخش های دولتی و غیردولتی در فعالیت های راه و راه آهن

^{۵۲۹} قانون احداث پروژه های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک ها و سایر منابع مالی و پولی کشور

^{۵۳۰} قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظائف آن

^{۵۳۱} ماده ۲۶ قانون برنامه ششم توسعه

^{۵۳۲} ماده واحده قانون تأسیس شرکت سهامی خاص پایانه های عمومی وسایل نقلیه باربری

^{۵۳۳} تبصره ماده ۵ قانون اصلاح لایحه قانونی احداث پایانه های مسافربری و ممنوعیت تردد اتومبیلهای مسافربری برون شهری در داخل شهر تهران

ارائه دهنده خدمات	نقش عنوان فعالیت/خدمت
شهرداریها کلیه عوارض و حقوق قانونی خود را وصول خواهند نمود. ^{۵۳۴}	
دولت و بخش غیردولتی (ماده واحده - به وزارت راه و ترابری اجازه داده می شود تأمین منابع مالی و اجرا طرح ها و پروژه های عمرانی بخش راه و ترابری را به شرکت و یاشرکت هایی که به همین منظور با مشارکت بانک های کشور و شرکت ها و مؤسسات و اشخاص حقیقی و که طبق اساسنامه و قوانین مربوط مجاز به سرمایه گذاری و مشارکت می باشند و سایر منابع پولی و مالی کشور تأسیس می شوند، واگذار نماید). ^{۵۳۵}	ساخت و نگهداری از تونل ها
دولت و بخش غیردولتی (ماده واحده - به وزارت راه و ترابری اجازه داده می شود تأمین منابع مالی و اجرا طرح ها و پروژه های عمرانی بخش راه و ترابری را به شرکت و یاشرکت هایی که به همین منظور با مشارکت بانک های کشور و شرکت ها و مؤسسات و اشخاص حقیقی و که طبق اساسنامه و قوانین مربوط مجاز به سرمایه گذاری و مشارکت می باشند و سایر منابع پولی و مالی کشور تأسیس می شوند، واگذار نماید). ^{۵۳۶}	ساخت و نگهداری از پل ها
بخش غیردولتی (انجام هرگونه خدمات رفاهی جانبی نظیر احداث، بهره برداری و نگهداری از مجتمع های خدمات بین راه ها و پایانه های عمومی بار، مسافر و شهرک های حمل و نقلی و تیرپارک ها و باسکول ها توسط دولت از ابتدای سال ۱۳۸۹ ممنوع است) ^{۵۳۷} سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای (احداث، بهره برداری، توسعه و نگهداری پایانه های عمومی وسایل نقلیه باربری در کلیه نقاط کشور و همچنین ایجاد تیرپارک ها و مجتمع های رفاهی بین راهی در نقاط مختلف کشور که بخش غیردولتی راغب به ایجاد آن نمی باشند و بهره برداری از این قبیل تاسیسات و ارائه خدمات به رانندگان وسایل نقلیه باربری و نیز احداث و توسعه و بهره برداری و نگهداری مراکز توزین و کنترل و هدایت حمل و نقل جاده ای و سایر تاسیسات مورد نیاز). ^{۵۳۸}	احداث، بهره برداری و نگهداری از مجتمع های خدمات بین راه ها و پایانه های عمومی بار، مسافر و شهرک های حمل و نقلی و تیرپارک ها و باسکول ها
اداره امور و هماهنگی فعالیت های کلیه پایانه های مرزی به عهده سازمان حمل و نقل و پایانه های کشور می باشد. ^{۵۳۹}	مدیریت پایانه های مرزی
سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای طرح های معماری و نقشه استقرار (جانمایی) واحدهای اجرایی ذی ربط و سایر تاسیسات و امکانات رفاهی و عمومی مورد نیاز در پایانه های مرزی را تهیه و تنظیم و جهت تصویب به شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور پیشنهاد می نماید. سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای براساس تصمیم شورای ساماندهی مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور و با رعایت اولویت ها و برنامه زمان بندی شده، نسبت به حفظ و نگهداری، توسعه و تکمیل مستحدثات موجود و همچنین ایجاد تاسیسات جدید در مبادی ورودی و خروجی مجاز زمینی کشور که از این پس «پایانه های مرزی» نامیده می شود. برابر با طرح ها و نقشه های مصوب شورای مذکور اقدام می نماید. ^{۵۴۰}	احداث، نگهداری و توسعه پایانه های مرزی

^{۵۳۴} ماده ۳ قانون اصلاح لایحه قانونی احداث پایانه های مسافربری و ممنوعیت تردد اتومبیل های مسافربری برون شهری در داخل شهر تهران

^{۵۳۵} ماده واحده قانون احداث پروژه های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک ها و سایر منابع مالی و پولی کشور

^{۵۳۶} ماده واحده قانون احداث پروژه های عمرانی بخش راه و ترابری از طریق مشارکت بانک ها و سایر منابع مالی و پولی کشور

^{۵۳۷} آیین نامه اجرایی سهم بهینه بخش های دولتی و غیردولتی در فعالیت های راه و راه آهن

^{۵۳۸} ماده ۶ اساسنامه سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای

^{۵۳۹} سازمان حمل و نقل و پایانه های کشور

^{۵۴۰} اساسنامه سازمان حمل و نقل و پایانه های کشور

ارائه دهنده خدمات	نقش عنوان فعالیت/خدمت
وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در مورد فراهم نمودن امکانات ارتباطی مکلف است حسب اعلام وزارت راه و شهرسازی و در چهارچوب مقررات موجود اقدام کند. ^{۵۴۱} شرکت راه آهن (ایجاد و به کار انداختن انواع سرویس های مخابراتی و تأسیساتی برقی اختصاصی در طول شبکه راه آهن و ایستگاه ها و تأسیسات وابسته به آن با توافق سازمانها و وزارتخانه های مربوطه). ^{۵۴۲}	ایجاد زیرساخت ارتباطی، مخابراتی
بخش غیردولتی (تا ۱۰۰ درصد قابل واگذاری به بخش غیردولتی) ^{۵۴۳}	نگهداری و تعمیرات ارتباط و علایم الکتریکی
وزارت نیرو در مورد تأمین روشنایی راه ها مکلف است حسب اعلام وزارت راه و شهرسازی و در چهارچوب مقررات موجود اقدام کند. ^{۵۴۴}	تأمین روشنایی راه ها
وزارتخانه های راه و شهرسازی و کشور و شهرداری ها مکلفند حسب مورد نسبت به مناسب سازی و دسترس پذیری کلیه پایانه ها، ایستگاه ها، تأسیسات سامانه ها و ناوگان حمل و نقل درون شهری و برون شهری، دسترس پذیری سامانه های حمل و نقل عمومی برای دسترسی منطبق با قوانین داخلی و استانداردهای بین المللی افراد دارای معلولیت اقدام کنند و امکان بهره مندی این افراد از ناوگان حمل و نقل زمینی، دریایی و هوایی را فراهم نمایند و کارکنان خود را جهت همیاری عملی و صحیح با مسافران دارای معلولیت، آموزش دهند. ^{۵۴۵}	مناسب سازی و دسترس پذیری کلیه پایانه ها، ایستگاه ها، تأسیسات سامانه ها و ناوگان حمل و نقل درون شهری و برون شهری برای افراد دارای معلولیت
بخش غیردولتی (تا ۸۰ درصد قابل واگذاری به بخش غیردولتی) ^{۵۴۶} بخش دولتی (تا ۲۰ درصد)	خدمات مهندسی و مشاوره تحقیقاتی و پژوهشی

^{۵۴۱} قانون ایمنی راه ها و راه آهن

^{۵۴۲} اساسنامه شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران

^{۵۴۳} آیین نامه اجرایی سهم بهینه بخش های دولتی و غیردولتی در فعالیت های راه و راه آهن (سال ۱۳۸۸)

^{۵۴۴} قانون ایمنی راه ها و راه آهن

^{۵۴۵} قانون حمایت از حقوق معلولان

^{۵۴۶} آیین نامه اجرایی سهم بهینه بخش های دولتی و غیردولتی در فعالیت های راه و راه آهن (سال ۱۳۸۸)

۴- بررسی نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در سایر کشورها

یکی از روش‌های اصلی به منظور کمک به ارائه پیشنهادهای جهت اصلاح الگوی حکمرانی در بخش حمل و نقل جاده‌ای کشور، مطالعه ساختار نهادی این بخش در سایر کشورها و بهره‌گیری از نقاط قوت ساختاری آنها است. در واقع مطالعه تطبیقی، اساساً به معنی یادگیری از دیگران بوده و در این فرآیند از تجربه و دانش دیگران برای ارتقای دانش خود در حوزه مورد بحث استفاده می‌گردد. بی‌شک آنچه که در این مسیر از اهمیت خاصی برخوردار است، شناسایی دقیق کشورهای هدف بر مبنای شاخصه‌ها و ویژگی‌های مطرح و پذیرفته شده می‌باشد. بر این اساس در این بخش از گزارش، ابتدا شاخص‌هایی جهت انتخاب کشورها ارائه شده و در ادامه وضعیت فعلی نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای و سیر تحول آن در کشورهای منتخب ارائه می‌گردد.

۴-۱- شناسایی معیارهایی جهت انتخاب کشورها جهت مطالعه

باتوجه به ویژگی‌های بخش حمل و نقل جاده‌ای و مطالعات صورت گرفته، می‌توان از دو شاخص اصلی جهت انتخاب کشورها جهت مطالعه استفاده نمود. این شاخص‌ها عبارتند از:

- شاخص عملکرد لجستیک^{۵۴۷}
- امتیاز در شاخص کیفیت جاده^{۵۴۸}

در ادامه توضیحاتی از هر کدام از شاخص‌های مذکور و رتبه کشورهای مختلف مبتنی بر این شاخص‌ها ارائه شده است.

۴-۱-۱- شاخص عملکرد لجستیک

شاخص عملکرد لجستیک، یکی از مهم‌ترین و معتبرترین شاخص‌های ارزیابی عملکرد لجستیک کشورها شناخته می‌شود که توسط بانک جهانی محاسبه و منتشر می‌گردد. این شاخص به رهبران ملی، سیاست‌گذاران، متخصصان لجستیک، کاربران لجستیک و تاجران کمک می‌کند که چالش‌های پیش روی خود را در کاهش موانع لجستیکی تجارت بین‌المللی شناسایی کنند، عملکرد کلی کشور را در بخش لجستیک تجاری در ابعاد مختلف ارزیابی نمایند و میزان اتصال فعالیت‌های تجاری یک کشور به بازارهای بین‌المللی را ارزیابی کنند. شاخص عملکرد لجستیک متشکل از شش زیرشاخص است که ارزیابی مجموع آنها امتیاز کشورها را در این شاخص نمایش می‌دهد این زیرشاخص‌ها عبارتند از:

⁵⁴⁷ Logistics Performance Index

⁵⁴⁸ Roads Quality Index (QRI)

- امتیاز گمرکات^{۵۴۹}: کارایی فرایندهای ترخیص کالا
- امتیاز زیرساخت^{۵۵۰}: کیفیت زیرساخت‌های حمل‌ونقل
- امتیاز حمل‌ونقل بین‌المللی^{۵۵۱}: سهولت دسترسی به کالاهای مختلف با قیمت رقابتی
- امتیاز شایستگی لجستیک^{۵۵۲}: شایستگی و کیفیت خدمات لجستیکی
- امتیاز رهگیری و ردیابی^{۵۵۳}: توانایی در رهگیری کالاهای ارسالی
- امتیاز تحویل به موقع^{۵۵۴}: تناسب زمان تحویل محموله‌ها به مشتری در زمان برنامه‌ریزی‌شده یا زمان مورد انتظار.

رتبه‌بندی کشورها بر اساس این شاخص، نشان‌دهنده سطح عملکرد و توانایی لجستیکی در هر کشور است. در جدول ۴۷، ده کشوری که امتیاز بالایی در این شاخص کسب نموده‌اند به همراه جایگاه ایران در این شاخص، ارائه شده است.

جدول ۴۷- کشورهای برتر در شاخص عملکرد لجستیک

رتبه	نام کشور
۱	سنگاپور
۲	فنلاند
۳	دانمارک
۴	آلمان
۵	هلند
۶	سوئیس
۷	اتریش
۸	بلژیک
۹	کانادا
۱۰	چین
۱۲۵	ایران

⁵⁴⁹ Customs Score

⁵⁵⁰ Infrastructure Score

⁵⁵¹ International shipments Score

⁵⁵² Logistics competence Score

⁵⁵³ Tracking & Tracing Score

⁵⁵⁴ Timeliness Score

۴-۱-۲ - شاخص کیفیت جاده⁵⁵⁵

شاخص کیفیت شبکه جاده‌ها نیز به طور مرتب توسط مجمع جهانی اقتصاد⁵⁵⁶ از طریق امتیاز کیفیت زیرساخت جاده‌ای که حاصل ارزیابی چهار زیرشاخص زیر است مورد بررسی قرار می‌گیرد.

- **سطح دسترسی:** دسترسی به معیاری از سهولت رسیدن به مقصد
- **وضعیت سطح جاده:** ارزیابی میزان چاله، ترک و ... موجود در جاده.
- **جریان ترافیک:** مطالعه حرکت تک تک رانندگان و وسایل نقلیه بین دو نقطه و فعل و انفعالاتی که با یکدیگر انجام می‌دهند.
- **مهندسی پیشرفته تونل‌ها و پل‌ها:** بررسی مسائل فنی در مهندسی تونل و پل‌ها

در جدول ۴۸، ده کشوری که امتیاز بالایی در این شاخص کسب نموده‌اند به همراه جایگاه ایران در این شاخص، ارائه شده است.

جدول ۴۸ - کشورهای برتر در شاخص کیفیت جاده

رتبه	نام کشور
۱	آمریکا
۲	پرتغال
۳	عربستان سعودی
۴	کانادا
۵	فرانسه
۶	اسپانیا
۷	عمان
۸	آفریقای جنوبی
۹	کرواسی
۱۰	مجارستان
۱۹	ایران

در نهایت با در نظر گرفتن ملاحظات نظیر جایگاه کشورها در شاخص‌های تخصصی ذکر شده، نظر خبرگان، شباهت نظام سیاسی، اجتماعی و شرایط توسعه یافتگی کشورها و همچنین در دسترس بودن اطلاعات، سه کشور فرانسه، آلمان و ترکیه جهت مطالعه نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای انتخاب شدند.

⁵⁵⁵ Roads Quality Index (QRI)

⁵⁵⁶ World Economic Forum

۴-۲ - نظام حکمرانی بخش حمل و نقل جاده‌ای در کشور فرانسه

فرانسه دارای یک حکومت متمرکز بر اساس نظام نیمه ریاستی است. قانون اساسی کنونی این کشور بر پایه همه‌پرسی در ۲۸ سپتامبر ۱۹۵۸ تأیید و اجرایی شد که تأکید بسیاری بر توان بخشی رابطه شاخه اجرایی (دولت) با شاخه قانون‌گذاری (مجلس) دارد. شاخه اجرایی، خود شامل دو بخش می‌شود، بخش نخست ریاست‌جمهوری است که هر پنج سال با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود و ریاست این بخش را بر عهده می‌گیرد و بخش دوم مقام نخست‌وزیری است. مجلس فرانسه نیز از دو بخش تشکیل شده، یکی مجمع ملی و دیگری سنا. مجمع ملی شامل نمایندگان محلی است که با رأی مستقیم مردم برای دوره‌های پنج‌ساله انتخاب می‌شوند. این مجلس قدرت انحلال کابینه دولت را دارد؛ اما بخش دوم، سنا است که شامل سناتورها می‌شود. سناتورها برای دوره‌های شش‌ساله (پیش‌تر ۹ ساله) و توسط هیئت انتخابات برگزیده می‌شوند. قدرت قانون‌گذاری سنا محدود است. در صورت بروز مشکل میان مجمع ملی و سنا، سخن مورد تأیید نهایی را مجمع ملی خواهد زد.

در فرانسه حکومت محلی به‌عنوان بخش جدایی‌ناپذیر سیستم مدیریت ملی است. در حقیقت این‌طور به نظر می‌رسد که سیستم حکومت محلی در فرانسه وجود ندارد. قانون اساسی جمهوری چهارم فرانسه حکومت‌های محلی را تحت عنوان "واحدهای مدیریت محلی" نام‌گذاری می‌کند. درحالی‌که قانون اساسی جمهوری پنجم به حکومت محلی تحت عنوان "موجودیت‌های محلی" می‌نگرد. این کشور دارای سیستم مدیریتی چهارسطحی است:

- دپارتمان
- اروندیسمان
- کانتون
- کمون

کشور به دپارتمان‌های مختلف تقسیم شده، هر دپارتمان به چند اروندیسمان و هر اروندیسمان به چند کانتون و هر کانتون به چند کمون تقسیم گردیده است.

کمون‌ها به‌عنوان کانون اساسی حکومت محلی به شمار می‌روند و تمامی شهرها دقیقاً دارای یک‌شکل حکومت محلی هستند، یعنی دارای یک شورا، شهردار و ستاد اداری هستند. البته اندازه شورا و ستاد باتوجه‌به جمعیت هر شهر یا روستا متفاوت است.

دپارتمان و کمون به شیوه‌ای مشابه با حکومت مرکزی ارتباط دارند و هر دو به‌عنوان واحدهای حکومت محلی و واحدهای مدیریتی حکومت مرکزی هستند. استاندار کسی است که مدیریت اجرایی دپارتمان را به عهده دارد و هم سخنگوی حکومت مرکزی و هم دپارتمان است. دو واحد محلی واسطه (اروندیسمن‌ها، کانتون‌ها) دارای اهمیت ثانویه هستند. آنها از شخصیت حقوقی بهره‌مند نیستند و از این‌رو دارای شورا یا ستاد اداری نمی‌باشند و علاوه‌بر آن بودجه جداگانه‌ای ندارند. در مجموع واحدهای محلی در فرانسه بر طبق اصل سلسله‌مراتب که به‌وسیله ناپلئون بنیان‌گذاری شده عمل می‌کنند و کارکنان این سطوح توأمان به‌عنوان کارگزاران حکومت محلی و مرکزی محسوب می‌شوند.

۴-۲-۱ - سیر تحول حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای در کشور فرانسه

در طی چند دهه اخیر تغییرات متعددی در ساختار حکمرانی حمل‌ونقل کشور فرانسه اعمال شده است. این تغییرات مواردی نظیر تحولات قانون‌گذاری، سازماندهی نهادها و خصوصی‌سازی را در برمی‌گیرد. به‌طور کلی می‌توان گفت این تغییرات، عملکرد و کارایی حمل‌ونقل در فرانسه را بهبود بخشیده است. در جدول ۴۹، امتیاز کشور فرانسه در شاخص عملکرد لجستیک در کنار امتیاز کشور سنگاپور که رتبه ۱ را در این شاخص دارا است و کشور ایران که رتبه ۱۲۵ را دارد، نشان داده شده است.

جدول ۴۹- مقایسه رتبه کشور ایران با فرانسه در شاخص عملکرد لجستیک

کشور	امتیاز در شاخص عملکرد لجستیک
سنگاپور (رتبه اول)	۶۵۰
فرانسه	۵۴۰
ایران	۳۹۰

کسب امتیاز ۵۴۰ برای کشور فرانسه در شاخص عملکرد لجستیک حاکی از آن است که این کشور در حوزه حمل و نقل عملکرد نسبتاً مطلوبی داشته است. در این گزارش از میان انواع شیوه‌های حمل و نقل، نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای این کشور مورد بررسی قرار گرفته است. به منظور بررسی تغییرات ساختار حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای فرانسه، در این گزارش تلاش شده است تا ضمن بررسی سابقه حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای در این کشور، ساختار نهادی فعلی کشور در این حوزه نیز مورد بررسی قرار گیرد؛ لذا در این بخش تغییرات و تحولات نهادی در بخش حمل‌ونقل جاده‌ای در کشور فرانسه و پیش‌ران‌های این تغییرات مورد بررسی قرار گرفته است.

۴-۲-۱-۱- شروع تحولات حمل و نقل جاده‌ای از سال ۱۹۱۸ با رفع انحصار ریلی

مرور سیر تحولات در بخش حمل و نقل جاده‌ای کشور فرانسه نشان می‌دهد که در این کشور در ابتدا حمل و نقل ریلی، حمل و نقل غالب و حاکم بوده است و حالت‌های دیگر حمل و نقل رونق چندانی نداشته‌اند. حاصل این غلبه در تدوین قوانین حمایتی و ایجاد انحصار در بازار حمل و نقل به نفع راه‌آهن قابل مشاهده است. با گذشت زمان و پس از جنگ جهانی اول و تخریب زیرساخت‌ها و بحران‌های مالی در بخش حمل و نقل ریلی، بیش از پیش نیاز به توسعه دیگر حالت‌های حمل و نقل احساس گردید. موارد مذکور سیاست‌گذاران این کشور را بر آن داشت تا در جهت توسعه و جبران کاستی‌های صنعت حمل و نقل موجود، بستر توسعه دیگر حالت‌های حمل و نقل را ایجاد کنند. به همین دلیل در سال ۱۹۱۸ انحصار هفتاد ساله‌ی حمل و نقل کالا توسط راه‌آهن شکسته شد و بستر ورود و توسعه‌ی حمل و نقل جاده‌ای به عنوان بهترین حالت حمل و نقل در سطح این کشور آغاز گشت.

پس از این تحولات، حمل و نقل جاده‌ای مسافربری نیز ماهیت خود را از یک صنعت پشتیبان به یک رقیب تغییر داد و حمل و نقل جاده‌ای بلافاصله رقابت را با راه‌آهن در شلوغ ترین مسیرها آغاز کرد. حمل و نقل جاده‌ای از مزایای قابل توجهی بهره می‌برد؛ تراکم نسبی شبکه به آن، امکان انعطاف‌پذیری زیادی را می‌داد و علاوه بر آن، برای حمل و نقل درب به درب نیز بهترین گزینه به حساب می‌آمد؛ این در حالی بود که راه‌آهن فقط امکان حمل و نقل خطی از ایستگاهی به ایستگاه دیگر را دارا بود.

۴-۲-۱-۲- آغاز فعالیت گسترده در حمل و نقل مسافر جاده‌ای و حمایت جهت رقابت ۱۹۱۹ تا

۱۹۲۰

پس از رفع انحصار حمل و نقل بار و ایجاد بستر ورود حمل و نقل جاده‌ای، گام بعدی ایجاد انتظام، تقویت و توسعه‌ی این بخش بود. ایجاد انتظام در این بخش از آنجا ضروری بود که در سال‌های ابتدایی، فرایند ارائه خدمات در این بخش فاقد سازماندهی و نظم متناسب بوده و بازار حمل و نقل جاده‌ای را بازیگران خرد و ضعیف تشکیل می‌دادند. در این راستا، کشور فرانسه ابتدا اقدام به ایجاد شبکه حمل و نقل مسافر نموده و سپس با اقدامات تسهیل‌گرایانه و معافیت‌های مالیاتی، زمینه‌ای جهت تقویت بازیگران این عرصه را فراهم نمود که در ادامه به شرح آن پرداخته شده است.

• ایجاد شبکه اتوبوس بین شهری

پس از شکست انحصار در حمل و نقل بار راه‌آهن، ورود بازیگران جاده‌ای به حوزه حمل و نقل مسافری آغاز گردید. در سال ۱۹۱۹، حمل و نقل جاده‌ای جایگزین مناسبی برای حمل و نقل ریلی در شبکه محلی به حساب می‌آمد. اتوبوس‌های بین شهری با حرکت در حومه شهرها بهتر از قطارهای محلی، جغرافیای

فیزیکی و انسانی آن را در بر می‌گرفتند و بدین نحو پس از سال‌ها، حمل و نقل جاده‌ای رقیب جدی راه‌آهن گردید.

• ایجاد معافیت مالیاتی

جهت توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای و ایجاد توان رقابت با راه‌آهن، کشور فرانسه در قانون ۲۵ ژوئن ۱۹۲۰ مبنی بر ایجاد مالیات بر گردش، مالیات بر حمل و نقل تجاری با وسایل نقلیه موتوری (اتومبیل) را معاف می‌کند. مبتنی بر این تغییرات، حمل‌ونقل جاده‌ای لازم نبود تا هزینه‌های ایجاد و نگهداری زیرساخت‌های خود را متحمل شود، بر خلاف راه‌آهن که مشمول تعهدات تعرفه‌ای و خدماتی بودند که توسط کنوانسیون‌ها تحمیل می‌شدند.

۴-۲-۱-۳- توسعه صنعت حمل‌ونقل جاده‌ای در دهه ۱۹۳۰

اقدامات صورت گرفته در ادوار گذشته در جهت ایجاد بستر توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای، باعث آغاز تحولات جدی در صنعت خودروسازی، سرمایه‌گذاری و ورود بازیگران بزرگ به حمل‌ونقل جاده‌ای و افزایش قدرت بازیگران این بخش در سال ۱۹۳۰ گشت. در ادامه تحولات اصلی این دهه شرح داده شده است.

• افزایش سرعت توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای با ورود و پیشرفت خودروسازان موفق

اقدامات صورت گرفته در ادوار گذشته در جهت ایجاد بستر توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای، باعث تحول و پیشرفت شرکت‌های خودروسازی این کشور از جمله شرکت رنو^{۵۵۷} و سیتروئن^{۵۵۸} در جهت توسعه محصولات خود و همچنین ورود به بازار حمل‌ونقل جاده‌ای مسافر گردید.

• کاهش فعالیت دیگر حالت‌های حمل‌ونقل و جایگزینی آن با حمل‌ونقل جاده‌ای

با توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای و مزیت‌های آن نسبت به دیگر حالت‌های حمل‌ونقل شهری، سهم این بخش در عرصه حمل‌ونقل روز به روز در حال پیشرفت بود. در نتیجه؛ پس از سال ۱۹۳۰، فعالیت VFIL (تراموا) به دلیل هزینه‌های زیاد کاهش یافت. در این وضعیت، بهترین جایگزین جهت حمل‌ونقل درون شهری، اتوبوس و حمل‌ونقل جاده‌ای بود. همچنین لازم به ذکر است که لازمه‌ی این جایگزینی، ایجاد شبکه‌ی منسجم و منظم در جهت ارائه خدمت در حوزه حمل و نقل جاده‌ای بود؛ فلذا در این دوره اولین ایستگاه‌های اتوبوس تاسیس گشت.

⁵⁵⁷ Renault

⁵⁵⁸ Citroën

• نفوذ در ساختار سیاسی

با قدرت گرفتن شرکت‌های بزرگ در حمل‌ونقل جاده‌ای، به اندازه رقیبشان در شرکت‌های راه‌آهن قادر به مداخلات سیاسی مؤثر بودند و نفوذ آن‌ها در شوراهای دولتی و مجامع پارلمانی آغاز گشت. در نتیجه، در پایان قرن نوزدهم تقریباً به محض ظهور طرح‌هایی جهت توسعه راه آهن، به شدت آن‌ها را سرکوب می‌کردند.

• نقش آفرینی اتحادیه‌ها

با توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای و افزایش بازیگران این بخش، نیاز به ارتباط بازیگران صنعت با حاکمیت بیش از پیش احساس می‌گشت. در راستای رفع این نیاز، در ژوئن ۱۹۳۴، ۲۴۴ اتحادیه حرفه‌ای وجود داشت که ۷۲ درصد از شرکت‌ها را نمایندگی می‌کردند. این اتحادیه‌ها از نظر اهمیت با یکدیگر برابر نیستند؛ اتحادیه حرفه‌ای حمل و نقل وین^{۵۵۹} دارای سه عضو است که نماینده ۹ اتوبوس هستند، در حالی که فدراسیون ملی حمل و نقل جاده‌ای فرانسه (FNTF^{۵۶۰})، دارای ۴۸۷۸ عضو (یا ۳۹٪ از شرکت‌ها) و نماینده ۷۴۲۴ اتوبوس و ۱۴۳۰۸ کامیون است.

۴-۲-۱-۴ - تأسیس تنظیم‌گر حمل‌ونقل منطقه‌ای (سازمان سازماندهی حمل‌ونقل AOT^{۵۶۱}) در

سال ۱۹۸۲

از سال ۱۹۸۲ توسعه ساختار حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای به صورت غیرمتمرکز پیش رفت. طبق این رویکرد، با تأسیس نهادهای دولتی منطقه‌ای، حکمرانی این بخش، متناسب با ویژگی‌های هر منطقه سازماندهی می‌شد. با ایجاد و گسترش بازار حمل‌ونقل جاده‌ای و در پیش گرفتن رویکرد حکمرانی غیرمتمرکز، سرانجام در سال ۱۹۸۲ سازمان سازماندهی حمل‌ونقل تأسیس شد. این نهاد تنظیم‌گر، وظیفه تنظیم‌گری حمل‌ونقل در سطح منطقه را بر عهده دارد. این نهاد همکاری تنگاتنگی با سازمان تنظیم مقررات حمل‌ونقل (ART^{۵۶۲}) (که در ادامه به شرح آن پرداخته خواهد شد) دارد. به بیان بهتر، این نهاد به تنظیم‌گری در سطح خرد حمل‌ونقل منطقه‌ای می‌پردازد و تمامی تصمیم‌گیری‌های کلان همانند صدور مجوز افزایش ناوگان حمل‌ونقل منطقه یا ایجاد محدودیت‌های جدید، با صدور مجوز از طرف سازمان تنظیم مقررات حمل‌ونقل (ART) صورت می‌پذیرد. تعدادی از وظایف اصلی این سازمان در زمینه حمل و نقل منطقه‌ای به شرح زیر است:

- تضمین کیفیت بهتر خدمات از طریق تنظیم و تعیین قیمت، تدوین هنجارها و استانداردهای عملکرد برای اپراتورهای حمل‌ونقل و نظارت بر سطح خدمات؛

^{۵۵۹} Union professionnelle des transports de Vienne

^{۵۶۰} Fédération Nationale du Transport Routier France

^{۵۶۱} autorité organisatrice de transports

^{۵۶۲} Autorité de régulation des transports

- تشویق استفاده از روش‌های نرم حمل‌ونقل مانند دوچرخه‌سواری یا پیاده‌روی به منظور کاهش وابستگی به اتومبیل‌های شخصی و محدود کردن اثرات زیست‌محیطی سفر؛
- مدیریت بودجه عمومی اختصاص داده شده به توسعه حمل‌ونقل عمومی.

۴-۲-۱-۵- تأسیس اداره راه‌های بین بخشی (DIR)^{۵۶۳} در سال ۲۰۰۶

در سال ۲۰۰۶، اداره راه‌های بین بخشی (DIR) در ذیل وزارت انتقال اکولوژیکی و انسجام سرزمینی به منظور مدیریت شبکه جاده‌های ملی ایجاد شد. به طور کلی جاده‌های فرانسه را می‌توان به چهار دسته اصلی تقسیم نمود که عبارتند از:

- جاده‌های ملی^{۵۶۴}
- جاده‌های شهری^{۵۶۵}
- جاده‌های روستایی^{۵۶۶}
- جاده‌های دیپارتمان^{۵۶۷}

اداره راه‌های بین بخشی که وظیفه مدیریت شبکه جاده‌های ملی را برعهده دارد، مسئول ساخت، بهره‌برداری و نگهداری شبکه راه‌های ملی بدون عوارض بوده که دارای دو مأموریت اصلی است:

- عملیات جاده (ساخت جاده‌های ملی، نظارت شبکه، مدیریت ترافیک، مداخله در صورت تصادف، نگهداری و پیش‌گیری از اختلال راه‌های ملی به ویژه در زمستان).
- تعمیر و نگهداری جاده‌های ملی و مسائل وابسته به آن (شانه‌ها، خندق‌ها، مزارع)، مناطق خدماتی، سازه‌های مهندسی (پل‌ها، راه‌ها، تونل‌ها، دیوارها)، تجهیزات جاده (علائم، دستگاه‌های نظارتی و غیره).

۴-۲-۱-۶- ایجاد سازمان عمومی محیط زیست و توسعه پایدار^{۵۶۸} (IGEDD) در سال ۲۰۰۸

با توسعه و گسترش حمل‌ونقل جاده‌ای و بروز خطرات و آسیب‌های این عرصه برای محیط زیست و توجه سیاست‌گذاران این کشور و به ویژه اتحادیه اروپا به موضوع توسعه پایدار، در سال ۲۰۰۸ سازمان عمومی محیط زیست و توسعه پایدار (IGEDD)، جهت سیاست‌گذاری در عرصه محیط زیست و توسعه پایدار تأسیس گردید. به بیان بهتر، این سازمان وظیفه سیاست‌گذاری و پیگیری اجرای سیاست‌های ابلاغی را در زمینه‌های "محیط زیست، آب و هوا، توسعه پایدار، انتقال زیست محیطی، مسکن، برنامه‌ریزی شهری، برنامه‌ریزی استفاده

⁵⁶³ Directions Interdépartementales des Routes

⁵⁶⁴ Autoroutes non concédées et routes nationales

⁵⁶⁵ Voies communales

⁵⁶⁶ Voies communales

⁵⁶⁷ Routes départementale

⁵⁶⁸ Inspection générale de l'environnement et du développement durable

از زمین، ساخت و ساز، انرژی، حمل و نقل، خطرات طبیعی و تکنولوژیکی و دریا بر مبنای محیط زیست و توسعه پایدار برعهده دارد.

۴-۲-۱-۷- ایجاد اداره‌های منطقه‌ای محیط زیست، برنامه‌ریزی و مسکن^{۵۶۹} در سال ۲۰۰۹

اداره‌های منطقه‌ای محیط زیست، برنامه‌ریزی و مسکن، در راستای خدمات غیرمتمرکز دولت فرانسه، تحت نظارت وزارت انتقال زیست محیطی و انسجام سرزمینی ایجاد گردیدند که تحت اختیار بخشدار منطقه قرار می‌گیرند. این نهاد در سه حوزه سیاست‌گذاری، تسهیل‌گری و ارائه دهنده خدمت نقش‌آفرینی می‌کند. از جمله مهم‌ترین وظایف این سازمان عبارت است از:

- توسعه، پیگیری و اجرای سیاست‌های دولتی در زمینه محیط زیست، توسعه پایدار و برنامه‌ریزی، به ویژه در زمینه‌های پیشگیری و سازگاری با تغییرات آب و هوایی، حفظ و مدیریت منابع، میراث طبیعی، تنوع زیستی؛
- ساخت و ساز، برنامه‌ریزی شهری، توسعه پایدار سرزمینی؛
- زیرساخت‌ها و خدمات حمل و نقل، کنترل حمل و نقل زمینی، ترافیک و ایمنی جاده؛
- کنترل و ایمنی فعالیت‌های صنعتی، انرژی و مدیریت آن؛
- کیفیت هوا، پیشگیری از آلودگی، خطرات طبیعی و تکنولوژیکی مرتبط با محیط زیست؛
- مدیریت پسماند، مدیریت آب، مدیریت و حفاظت از خط ساحلی و محیط‌های دریایی؛
- حمایت از توسعه اکوتکنولوژی‌ها، دانش و ارزیابی زیست محیطی؛
- ساخت و نگهداری جاده‌های ملی همراه با (DIR)

۴-۲-۱-۸- تأسیس و گسترش تسهیل‌گران در حوزه حمل و نقل جاده‌ای بین سال‌های ۲۰۱۰ تا

۲۰۱۴

با توسعه حمل و نقل جاده‌ای، همواره یکی از چالش‌های نهادهای دولتی در این عرصه، ایجاد ارتباط با بازیگران و همچنین پیشگیری از درگیری نهادهای دولتی با مسائل سیاسی و غفلت از توسعه و پیشرفت این بخش بوده است. به همین دلیل فرانسه در سال‌های بین ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۴ با ایجاد نهادهای تسهیل‌گر و نهادهای علمی و تخصصی به عنوان پلی بین بازیگران صنعت، نهادهای حاکمیتی و نهادهای دانشگاهی سعی در رفع چالش‌های مذکور نمود. در ادامه به شرح برخی از مهم‌ترین نهادهای تسهیل‌گر در این عرصه در کشور فرانسه پرداخته شده است.

⁵⁶⁹ DREALdirection régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement

• ایجاد کمیته کاربران شبکه سراسری راه^{۵۷۰} در سال ۲۰۱۰

این کمیته متشکل از نمایندگان دولت، نمایندگان انجمن‌های کاربران و متخصصان این عرصه با هدف ایجاد ارتباط بین کاربران و نهادهای دولتی و همچنین تدوین پیشنهادات در جهت حل مسائل موجود در بخش جاده‌ای در سال ۲۰۱۰ تأسیس شد. به بیان بهتر، این نهاد به همه موضوعات مربوط به انتظارات کاربران جاده از نظر قیمت، ایمنی و کیفیت خدمات می‌پردازد.

• ایجاد مؤسسه علوم و فناوری، حمل و نقل، برنامه‌ریزی و شبکه‌های فرانسه^{۵۷۱} (IFSTTAR)

مؤسسه علوم و فناوری، حمل و نقل، برنامه‌ریزی و شبکه‌های فرانسه تحت نظارت مشترک وزارتخانه انتقال اکولوژیکی و انسجام سرزمینی و آموزش عالی و تحقیقات در سال ۲۰۱۱ تأسیس گردید. این مؤسسه عمومی با ماهیت علمی و فناوری جهت تحقیقات با موضوع شهرها و مناطق، حمل و نقل و مهندسی عمران تأسیس گردیده است.

• ایجاد CEREMA

Cerema در سال ۲۰۱۴ با ادغام یازده سازمان تخصصی دولتی که هر کدام دارای چندین دهه تجربه در زمینه‌های پل‌ها، زیرساخت‌های جاده‌ها و بنادر، آب، ژئوتکنیک، ریسک، کاربری زمین و توسعه شهری هستند، ایجاد شد. Cerema به عنوان یک مرکز تخصصی و منابع علمی و فنی چند رشته‌ای، در توسعه، اجرا و ارزیابی سیاست‌های عمومی در سطوح ملی و محلی جهت حل چالش‌های انتقال اقلیمی و اکولوژیکی و انسجام منطقه‌ای، نقش آفرینی می‌کند.

۴-۲-۱-۹- ایجاد سازمان کیفیت در خدمات حمل‌ونقل^{۵۷۲} در سال ۲۰۱۲

سازمان کیفیت در خدمات حمل‌ونقل (AQST) تنظیم‌گر فنی در همهٔ حالت‌های حمل‌ونقل کشور فرانسه است. این سازمان بر بهبود کیفیت خدمات، به‌ویژه نظم و وقت‌شناسی و کیفیت اطلاعات منتشر شده به مسافران در شرایط عادی و همچنین در وضعیت بحران نظارت می‌کند و سعی در تضمین کیفیت خدمات برای شهروندان دارد. سازمان کیفیت در خدمات حمل‌ونقل به صورت جامع به ارائه نقش تنظیم‌گری در بخش کیفیت خدمات، در همه حالت‌های حمل‌ونقل می‌پردازد. ازجمله مهم‌ترین وظایف این سازمان می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- تدوین، نظارت و انتشار شاخص‌های ارزیابی کیفیت حمل‌ونقل

⁵⁷⁰ Comité des usagers du réseau routier national

⁵⁷¹ Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux

⁵⁷² l'Autorité de la qualité de service dans les transports

- ایجاد تقارن اطلاعاتی از کیفیت خدمات ارائه شده به شهروندان
- بررسی شکایات مربوطه به کیفیت خدمات حمل و نقل

۴-۲-۱۰-۱- ایجاد سازمان تنظیم مقررات حمل و نقل (ART)^{۵۷۳} در سال ۲۰۱۶

از جمله تغییرات مهم دیگر در نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در فرانسه، ادغام تنظیم‌گر ریلی با سایر تنظیم‌گران بخش حمل و نقل و ایجاد تنظیم‌گر یکپارچه حمل و نقل در این کشور بود. در سال ۲۰۱۶ تنظیم‌گر جاده‌ای و در سال ۲۰۱۹ تنظیم‌گر کلان وسایل نقلیه عمومی و فرودگاه‌های این کشور به سازمان تنظیم مقررات ریلی اضافه شده و عنوان این سازمان به اداره تنظیم مقررات حمل و نقل تغییر یافت. اکنون سازمان تنظیم مقررات حمل و نقل، یکی از مهم‌ترین نهادهای جامع تنظیم‌گر حوزه حمل و نقل این کشور است. از جمله مهم‌ترین وظایف و اختیارات مربوط به بخش حمل و نقل جاده‌ای این سازمان می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- اطمینان از عملکرد صحیح سیستم نرخ عوارض بزرگراه‌ها
- ارائه گزارش عمومی حداقل هر پنج سال یک بار در مورد مسائل اقتصادی قراردادهای منعقد شده (ساخت زیرساخت) و تهیه خلاصه‌ای از حساب‌های صاحبان امتیاز به صورت سالانه و ارسال آن به مجلس
- حصول اطمینان از اجرای رقابت مؤثر
- تهیه گزارشی سالانه از قراردادها و میزان پیشرفت در پروژه‌های واگذار شده در اجرای این قراردادها
- تعیین عوارض برای استفاده از بزرگراه با هدف اطمینان از پوشش کامل یا جزئی هزینه‌های مربوط به ساخت، بهره برداری، نگهداری و...
- تعریف شرایط اعمال بند «تنظیم قراردادهای کار، تدارکات و واگذاری خدمات شبکه بزرگراه‌ها» در قراردادها

۴-۲-۱۱- الحاق تنظیم‌گری حمل و نقل عمومی (اتوبوس) به سازمان تنظیم مقررات

حمل و نقل در سال ۲۰۱۹

در سال ۲۰۱۹ وظیفه‌ی تنظیم‌گری حمل و نقل عمومی (اتوبوس) نیز به سازمان تنظیم مقررات حمل و نقل افزوده شد. طبق مقررات، هر شرکتی که قصد دارد یک خط اتوبوس معمولی با فاصله کمتر از ۱۰۰ کیلومتر بین دو ایستگاه باز کند، باید آن را به مقامات این سازمان اعلام کند. از جمله مهم‌ترین وظایف این سازمان در حوزه حمل و نقل عمومی (اتوبوس) می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

⁵⁷³ Autorité de régulation des transports

- این سازمان جهت ایجاد زمینه رقابت این امکان را برای سازمان سازمان‌دهی حمل‌ونقل منطقه‌ای (AOT) فراهم می‌کند تا چالش‌های رقابتی موجود در مناطق را به این سازمان ارجاع دهد. (یک مسیر جاده‌ای جدید را محدود یا ممنوع کند (مدیریت بین، TER قطارهای ریلی و اتوبوس‌ها)).
- این سازمان با ارزیابی اقتصادی، موافقت یا عدم موافقت خود را برای تأثیر افزایش اتوبوس جدید بر شبکه مناطق بیان می‌دارد.
- موافقت یا عدم موافقت خود را در مورد ممنوعیت‌ها یا محدودیت‌های پیشنهادی توسط AOT صادر می‌کند.
- تنظیم‌گری ایستگاه‌های اتوبوس نیز برعهده این سازمان است. (ایستگاه خصوصی یا قواعد ناظر بر ایستگاه‌ها)

۴-۲-۱-۱۲ - ایجاد شورای جهت گیری زیرساخت در سال ۲۰۲۰

شورای جهت گیری زیرساخت ^{۵۷۴}(COI) که نقش سیاست‌گذاری و هماهنگی را برعهده دارد به عنوان یک نهاد مشورتی در سال ۲۰۲۰ تأسیس گردید. این نهاد با تدوین و ارائه پیشنهادها، سیاستی، سعی در کمک و تقویت دولت مرکزی در جهت سیاست‌گذاری بخش حمل‌ونقل دارد. این شورا متشکل ۱۷ عضو است.

۴-۲-۱-۱۳ - ایجاد اداره کل زیرساخت، حمل و نقل و تحرک (DGITM)

یکی از مهم‌ترین نهادهای حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای در وزارتخانه انتقال زیست‌محیطی و انسجام سرزمینی، اداره کل زیر ساخت، حمل‌ونقل و تحرک است. این نهاد وظیفه سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری در حوزه حمل‌ونقل به استثنای حمل‌ونقل هوایی را بر عهده دارد. اداره کل زیرساخت، حمل‌ونقل و تحرک (DGITM^{۵۷۵}) در نقش سیاست‌گذار، سیاست ملی حمل‌ونقل زمینی و رودخانه‌ای را تهیه و به اجرا در می‌آورد. همچنین از طریق اعطا و مدیریت قراردادهای خصوصی‌سازی جاده‌ها و نظارت بر ایفای تعهداتشان، در نقش تنظیم‌گری ایفای نقش می‌کند.

این اداره کل، متشکل از دو اداره‌ی اداره تحرک جاده‌ای (DMR^{۵۷۶}) و اداره راه‌آهن، حمل و نقل رودخانه‌ای و بنادر (DTFFP^{۵۷۷}) است که به شکل تخصصی به ایفای نقش در حیطه خود می‌پردازند.

⁵⁷⁴ Conseil d'orientation des infrastructures

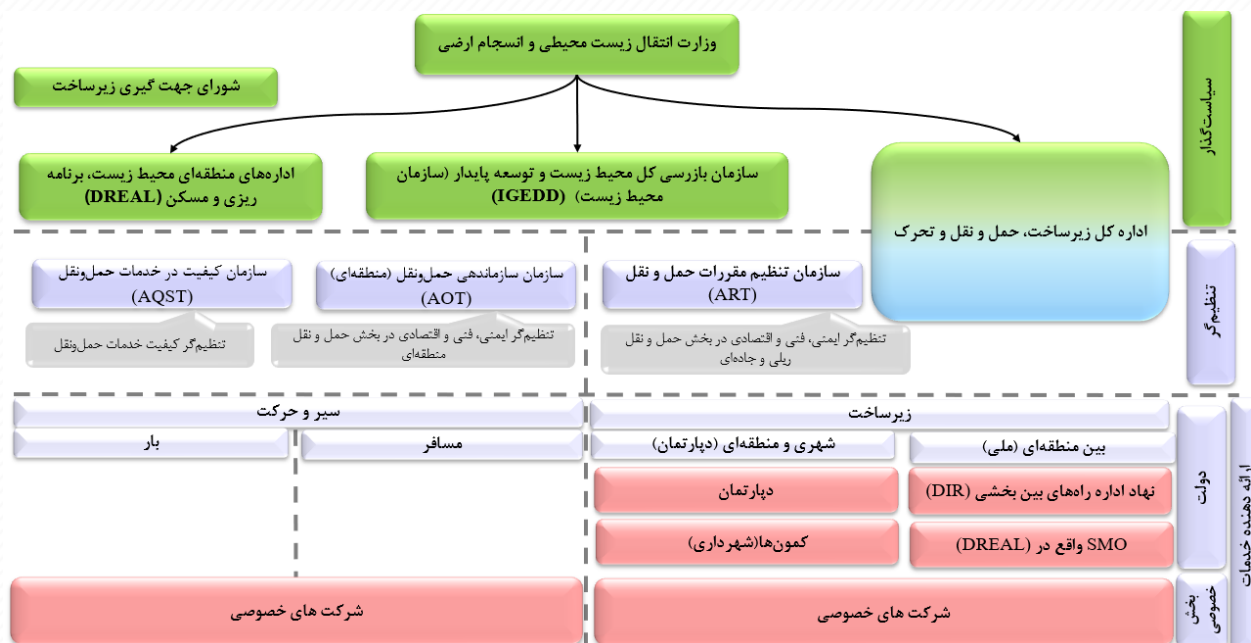
⁵⁷⁵ Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités

⁵⁷⁶ direction des mobilités routières

⁵⁷⁷ direction des transports ferroviaires et fluviaux et des ports

۴-۲-۲ - بازیگران نظام حکمرانی بخش حمل و نقل جاده‌ای کشور فرانسه

باتوجه به آنچه در سیر تحول در بخش حمل و نقل جاده‌ای کشور فرانسه ارائه گردید و مبتنی بر تغییرات نهادی در بخش حمل و نقل جاده‌ای این کشور، بازیگرانی که در حال حاضر در بخش حمل و نقل جاده‌ای فرانسه نقش‌های مختلف سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و ارائه خدمات را ایفا می‌نمایند، در شکل ذیل نشان داده شده‌اند.



شکل ۳۰- بازیگران نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای کشور فرانسه

۴-۲-۳ - درس‌آموخته‌های نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در کشور فرانسه

با مرور تحولات نظام حکمرانی بخش حمل و نقل جاده‌ای فرانسه و بررسی وضعیت تقسیم کار بین بازیگران در وضعیت فعلی، به طور کلی می‌توان موارد ذیل را به عنوان ویژگی‌های اصلی نظام حکمرانی این کشور در بخش جاده‌ای برشمرد:

- **تفکیک سیاست‌گذاری از تنظیم‌گری:** در کشور فرانسه، وزارت انتقال زیست‌محیطی و انسجام سرزمینی، سیاست‌گذار اصلی بخش حمل و نقل جاده‌ای است و نهادهای دیگری به منظور تنظیم‌گری فنی، ایمنی و اقتصادی در این کشور وجود دارند.
- **تفکیک کارکردهای حاکمیتی (سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری) از تصدی‌گری:** در کشور فرانسه، اداره تنظیم مقررات حمل و نقل، تنظیم‌گر اصلی بخش حمل و نقل جاده‌ای است؛ این نهاد، فقط ایفای وظایف تنظیم‌گرانه را برعهده دارد و در حوزه مالکیت یا ارائه خدمات جاده‌ای ورود ننموده است.

- **تجميع تنظيم گري شيوه هاى مختلف حمل و نقل در يك نهاد تنظيم گر مستقل:** در کشور فرانسه در سال ۲۰۱۹، نهادهای تنظیم گر شیوه‌های مختلف حمل و نقل با یکدیگر ادغام شدند و یک نهاد تنظیم گر متمرکز در تمامی حوزه‌های حمل و نقل شکل گرفت. این امر به هماهنگی و اجرای بهتر سیاست‌های این بخش کمک شایانی می‌کند و از تأثیر نفوذ و چانه‌زنی مسئولین بخش‌های مختلف حمل و نقل در تغییر مسیر اجرای سیاست‌ها می‌کاهد.
- **تأسیس نهادهای تسهیل گر و ایجاد پویایی:** یکی دیگر از اقدامات حائز اهمیت در ساختار حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای کشور فرانسه، تأسیس نهادهای تسهیل گر در کنار دیگر بخش‌های این ساختار است. تأسیس نهادهای تسهیل گری با وظایف پژوهشی و ایجاد جلسات بین دانشگاه و نهادهای علمی با ساختار حکمرانی به عنوان یک نیروی محرکه و عامل ایجاد پویایی در جهت پیشرفت دیگر نهادهای حکمرانی این بخش شده‌است.

۴-۲-۴ - منابع

- 1) Le service des données et études statistiques (SDES). MAI 2022 . Données sociales du transport routier de marchandises.
- 2) Institut de la gestion publique et du développement économique- Comité pour l'histoire économique et financière de la France. 10 mars 2014. LA COORDINATION DES TRANSPORTS EN FRANCE.
- 3) Le conseil d'orientation des infrastructures. Mars 2022. Bilan et perspectives des investissements pour les transports et les mobilités.
- 4) Décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.
- 5) Décret n° 2022-273 du 28 février 2022 modifiant le décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.
- 6) Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement.
- 7) Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.
- 8) Code des transports.Création Décret n°2021-378 du 31 mars 2021 - art. 2.
- 9) Décret n° 2022-1165 du 20 août 2022 portant création et organisation de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable.
- 10) <https://www.ecologie.gouv.fr/organisation-des-transports-routiers-nationaux-personnes>

- 11) <https://www.ecologie.gouv.fr/direction-generale-des-infrastructures-des-transport-et-des-mobilites-dgitm>
- 12) <https://www.ecologie.gouv.fr/organisation-des-transport-routiers-internationaux-personnes>
- 13) www.dir.centre-est.developpement-durable.gouv.fr
- 14) <https://www.ecologie.gouv.fr/services-deconcentres-du-ministere>
- 15) www.assemblee-nationale.fr
- 16) www.autorite-transport.fr
- 17) <http://www.qualitetransports.gouv.fr/>
- 18) <https://www.ecologie.gouv.fr/acteurs-route-en-france>
- 19) <https://lpi.worldbank.org/international/global>
- 20) <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/road-quality-by-country>
- 21) <https://www.theglobaleconomy.com/>
- 22) <https://www.imf.org/>
- 23) <https://www.ecologie.gouv.fr/commissariat-general-au-developpement-durable-cgdd>
- 24) <https://www.vie-publique.fr/>

۴-۳ نظام حکمرانی بخش حمل و نقل جاده‌ای در کشور ترکیه

ترکیه، کشوری در جنوب شرقی قاره اروپا و جنوب غربی آسیا با مساحتی بالغ بر ۷۸۰،۰۰۰ کیلومترمربع است. تقسیمات کشوری و شهرهای این کشور نیز طبق کنگره جغرافیای اول است که در سال ۱۹۴۱ در آنکارا برگزار شد. این کنگره در پایان بررسی‌های طولانی خود ترکیه را به هفت ناحیه^{۵۷۸} جغرافیای تقسیم نمود که در این بررسی‌ها، ویژگی‌های مختلف جغرافیایی ترکیه در نظر گرفته شد. هر یک از این نواحی شامل چندین استان است و کشور ترکیه به طور کلی ۸۱ استان^{۵۷۹} دارد. مراکز همه استان‌ها به جز سه استان با خود استان هم‌نام هستند. هر کدام از استان‌های ترکیه به چندین بخش تقسیم شده‌است.

ترکیه کشوری است که از سمت شرق و غرب امتدادیافته و با قرارگرفتن در یکی از حساس‌ترین و بهترین مناطق دنیا، موقعیت جغرافیایی بسیار خوبی را از آن خودکرده است. این کشور گذرگاه جنوب غرب آسیا و اروپا محسوب می‌شود و کشورهای متعددی به‌ویژه ایران از خاک ترکیه برای ترانزیت کالا و انرژی استفاده می‌کنند. این امتیازات و فرصت‌های بالقوه در کشور ترکیه و بهره‌مندی از این موقعیت مطلوب جغرافیایی، موجب اهمیت توسعه صنعت حمل‌ونقل در این کشور گردیده است. این بخش از گزارش تلاش شده است تا از میان انواع شیوه‌های حمل و نقل، تصویری از وضعیت حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای ترکیه ارائه گردد.

۴-۳-۱ سیر تحول حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای در کشور ترکیه

به‌منظور آشنایی با وضعیت حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای در کشور ترکیه، در این بخش از گزارش تلاش شده است تا ضمن بررسی تغییرات ساختار حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای در این کشور، ساختار نهادی فعلی در این حوزه نیز مورد بررسی قرار گیرد؛ لذا در این بخش تغییرات و تحولات نهادی در بخش حمل‌ونقل جاده‌ای در کشور ترکیه و پیشران‌های این تغییرات مورد بررسی قرار گرفته است.

۴-۳-۱-۱ - سال‌های بحران و عدم الویت جاده (تا سال ۱۹۵۰)

طول کل شبکه بزرگراهی ترکیه که از دوره عثمانی به ارث برده است ۱۸۳۶۵ کیلومتر است؛ با این حال، نمی‌توان آن‌ها را با استانداردهای جاده‌ای امروزی مقایسه کرد. تا دهه ۱۹۵۰، به دلیل اولویت دادن به حمل‌ونقل ریلی و دریایی در ترکیه، هیچ پیشرفت خاصی در شبکه جاده‌ای وجود نداشت. دو رخداد، بحران اقتصادی جهانی در دهه ۱۹۳۰ و جنگ جهانی دوم نیز در این امر تأثیر بسزایی داشت.

⁵⁷⁸ bölge

⁵⁷⁹ il

۴-۳-۱-۲- موج اول اصلاحات در حمل و نقل جاده‌ای ترکیه با تأسیس اداره راهداری ذیل

وزارت حمل و نقل و زیرساخت

با تأسیس اداره کل راهداری در ابتدای مارس ۱۹۵۰، دوره جدیدی در تاریخ بزرگراه‌های کشور ترکیه آغاز گردید. خطوط کلی ۶۱۵۰۰ کیلومتر شبکه جاده‌ای، شامل راه‌های روستایی و شهری^{۵۸۰} ایجاد شد که همچنان این جاده‌ها با استانداردهای جاده‌ای امروزی قابل مقایسه نبود. در دهه ۱۹۷۰، نارسایی شبکه موجود بیش از پیش بروز یافت و کشور ترکیه را به سمت ایجاد تحول در بخش جاده‌ای سوق داد.

۴-۳-۱-۳- موج دوم اصلاحات با ورود بخش خصوصی به حمل و نقل بین‌المللی بار

حمل و نقل بین‌المللی بار در ترکیه در سال ۱۹۶۸ مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گرفت؛ در این دوره حمل سبزیجات و میوه‌های تازه به عراق و ایران آغاز شد؛ در نتیجه افزایش تجارت بین غرب و کشورهای خاورمیانه پس از دهه ۱۹۷۰، بخش خصوصی وارد بازار حمل و نقل بین‌المللی بار شد. در دهه ۱۹۷۰، نارسایی شبکه موجود آشکار شد و تلاش شد تا با موج دوم احداث جاده‌ها، هم شبکه گسترش یابد و هم استانداردها بالا رود.

۴-۳-۱-۴- توسعه زیرساخت جاده‌ای در ترکیه در دهه ۱۹۸۰

در دهه ۱۹۸۰، با افزایش استفاده بیش از حد از جاده و افزایش تعداد خودروها، ساخت جاده‌های بزرگراهی با طول ۱۸۸۱ کیلومتر آغاز گردید. با این حال، باتوجه به استفاده بیش از حد از جاده، نارسایی ساخت بزرگراه‌ها نیز آشکار گردید و در نهایت به جای ساخت بزرگراه‌های پرهزینه، در اوایل دهه ۲۰۰۰، ساخت جاده‌های دوبل که به عنوان جاده‌های دو طرفه و یا دو مسیر شناخته می‌شوند با هزینه کمتر در نظر گرفته شد.

۴-۳-۱-۵- توسعه و آغاز خصوصی‌سازی حمل و نقل جاده‌ای در ترکیه (۱۹۸۵-۱۹۹۱)

در نتیجه افزایش تجارت بین غرب و کشورهای خاورمیانه پس از دهه ۱۹۷۰، مجوز ورود بخش خصوصی به بازار حمل و نقل جاده‌ای صادر گردید. به موازات رونق صادرات در دهه ۱۹۸۰، تعداد شرکت‌هایی که در حمل و نقل بین‌المللی فعالیت می‌کردند به میزان قابل توجهی افزایش یافتند. (در این زمینه، قانون حمل و نقل که در ماه ژوئیه ۲۰۰۳ به تصویب رسید شامل عوامل تشویقی برای توسعه سازمانی، انضباط و شایستگی حرفه‌ای است که در ادامه به آن پرداخته خواهد شد.)

با وجود شروع بلندپروازانه، سرعت خصوصی‌سازی‌ها در دهه ۹۰ به دلیل بحران‌های اقتصادی مکرر، فضای سیاسی ناپایدار و پروژه‌های شکست خورده نتوانست به سطوح مورد انتظار برسد. در این دوره، بحران‌های

⁵⁸⁰ devlet ve il yollar

اقتصادی و سیاسی مکرر باعث کاهش تقاضا، آسیب به سطح دقت پیش‌بینی‌ها و بی‌ثباتی نرخ ارز و بهره‌گریدیده بود، به تبع آن مناقصه‌گران خصوصی موفق به اخذ وام از مؤسسات مالی نمی‌شدند و در نتیجه خصوصی‌سازی حمل‌ونقل در این دوره کاهش یافت. اولویت در خصوصی‌سازی‌های حمل‌ونقل به اشخاصی داده می‌شد که قبلاً جریان‌های نقدی بالایی ایجاد می‌کردند. از روش‌های پرکاربرد خصوصی‌سازی آن دوره می‌توان به مدل ⁵⁸¹TOR برای بنادر دریایی و مدل ⁵⁸²BOT برای پروژه‌های توسعه ترمینال مسافری هوایی اشاره کرد. پروژه‌های ریلی به دلیل سطح پایین سودآوری و پروژه‌های جاده‌ای به دلیل ریسک بالای پروژه‌ها، در این مدت از اولویت پایینی‌تری برخوردار بودند.

اولین دلیل اهمیت شدید حمل‌ونقل جاده‌ای در ترکیه، حجم بالای تقاضا و استفاده از آن است؛ طبق آمار منتشر شده، نزدیک به ۹۰ درصد از حمل‌ونقل مسافر بین شهری و حدود ۸۹ درصد از حمل‌ونقل بار از طریق بزرگراه‌های این کشور انجام شده است. دلیل دوم این است که به تبع این استفاده گسترده، شبکه راه‌ها با خرابی سریع روسازی‌ها و کاهش سطح ایمنی جاده‌ها مواجه می‌شود که همه این موارد نیاز به سرمایه‌گذاری و تأمین منابع مالی دارد. دلیل سوم این است که دولت وقت ترکیه وعده‌ی سیاسی خود را برای گسترش شبکه بزرگراهی چند خطه تا ۱۵۰۰۰ کیلومتر اعلام کرده بود، اما محدودیت‌های بودجه مانع تحقق چنین اهدافی می‌گردید. با همه‌ی این اوصاف، با شروع ثبات اقتصادی، سیاست‌های جدیدی برای حل مشکلات مذکور در پیش گرفته شد. با حمایت‌های دولتی و تضمین درآمد خصوصی‌سازی‌های عظیم جاده‌ها، پروژه‌های توسعه‌ای بزرگی در این دوره با مجموع سرمایه‌گذاری بیش از ۱۰ میلیارد دلار آمریکا از طریق طرح BOT راه‌اندازی و اجرا گردید. در واقع با افزایش جمعیت و وجود زیرساخت‌های قدیمی، نیاز به سیستم حمل‌ونقل متناسب و سرمایه‌گذاری جاده‌ای جدید در قالب پروژه‌های عمرانی، بیش‌ازپیش احساس می‌گردید. با این حال، به دلیل محدودیت بودجه دولتی، سرعت سرمایه‌گذاری در جاده‌ها معمولاً نیازهای واقعی را برآورده نمی‌کرد؛ بنابراین سیاست‌گذاران سعی کردند منابع جایگزینی برای پرکردن این شکاف مالی ایجاد کنند. یکی از گزینه‌ها درآمد در بودجه از طریق بخش حمل‌ونقل بوده است. به بیان بهتر، هزینه‌های مربوط به جاده‌ها، جریمه‌ها و هزینه‌های ناشی از مدیریت ترافیک، مجوزهای وسایل نقلیه، فروش بنزین و اضافه‌بار به عنوان منابع بودجه جاده‌ای طبقه‌بندی می‌گردید. با تأسیس صندوقی در جهت توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل جاده‌ای، تمامی درآمدهای مذکور به این صندوق واریز می‌شد و تأمین مالی پروژه‌های این بخش از طریق آن صورت می‌گرفت. با این وجود، این صندوق‌ها (صندوق‌های راه) در بسیاری از کشورهای در حال توسعه طی دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ و در بسیاری از کشورهای اروپا شرقی سابق در اوایل دهه ۱۹۹۰، موفقیت‌آمیز نبودند.

⁵⁸¹ Transfer of Operating Rights

⁵⁸² Build-Operate-Transfer

علاوه بر تأمین سرمایه خصوصی در مواقعی که دولت‌ها فاقد بودجه لازم هستند، استدلال‌های متعدد دیگری نیز در حمایت از خصوصی‌سازی وجود داشت، مانند انتقال مهارت‌های مدیریتی بخش خصوصی به پروژه‌های دولتی و دستیابی به استفاده کارآمد از منابع عمومی. چندین نظریه مانند نظریه حقوق مالکیت، نظریه انتخاب عمومی، نظریه نمایندگی و نظریه‌سازمانی سعی در توضیح عملکرد ضعیف بخش دولتی دارند. بر اساس این نظریه‌ها، بخش دولتی به دلایلی نظیر ضعف سیستم نظارتی بر عملکرد آن، پرهزینه بودن و عدم ساختارمندی مناسب جهت انتصاب مدیران و یا تدوین شرح شغل‌های آن‌ها، نفوذ و تاثیرگذاری بازی‌های سیاسی بر عملکرد این بخش و ضعف ساختاری در جهت رسیدن به اهداف؛ عملکرد ضعیف‌تری نسبت به بخش خصوصی دارند. همچنین خصوصی‌سازی جاده‌ها می‌تواند در استفاده بهینه از بودجه عمومی و حذف هزینه‌های بیهوده دولت مفید باشد. به همه این دلایل، خصوصی‌سازی نیز به‌عنوان ابزاری برای بهبود کارایی بخش دولتی ضعیف ارزیابی می‌گردد.

۴-۳-۱-۶- تصویب قانون حمل‌ونقل جاده‌ای و تکامل خصوصی سازی در بخش جاده‌ای ترکیه

همان‌طور که اشاره گردید، در جهت توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای و ایجاد محیط رقابتی در این حوزه، قانون حمل‌ونقل جاده‌ای در تاریخ ژوئیه ۲۰۰۳ به تصویب رسید. این قانون، شامل عوامل تشویقی برای توسعه سازمانی، انضباط و شایستگی حرفه‌ای و همچنین تبیین استانداردهای فنی است. یکی از مهم‌ترین اهداف این قانون، فعالیت حامل‌ها به‌صورت اقتصادی، سریع، مناسب و ایمن با رعایت حفاظت از محیط زیست و در راستای منافع عمومی، در یک محیط کاملاً رقابتی است. این موارد شامل افزایش ایمنی جاده، ارائه معیارهای بارگیری، کاهش آلودگی محیط زیست و بهبود ساعات کاری می‌شود.

در تدوین قانون حمل‌ونقل جاده‌ای، فرایند عضویت ترکیه در اتحادیه اروپا نیز موردتوجه قرار گرفت؛ به همین منظور تطابق با قوانین و توصیه‌نامه‌های اتحادیه اروپا مبنی بر تأسیس شرکت‌های حمل‌ونقل بزرگ با تعداد کمتر بجای شرکت‌های متکثر کوچک، به‌عنوان هدف قرار گرفت. در پی تغییرات در این دوره، بخش‌های مختلفی از حمل‌ونقل جاده‌ای برای ورود بخش خصوصی مهیا گردید و در نهایت در سال ۲۰۰۵ بخش معاینه فنی خودروها بر روی بخش خصوصی باز شد.

• موانع بهبود خصوصی‌سازی در بخش جاده‌ای ترکیه

تحلیل‌های کلی در رابطه با خصوصی‌سازی جاده‌های ترکیه نشان می‌دهد که موانع متعددی برای بهبود خصوصی‌سازی جاده‌ها وجود دارد. اولین مانع برای خصوصی‌سازی مؤثرتر جاده‌ها، عدم قطعیت نسبت به استقبال مردمی از جاده‌های تأسیس شده توسط بخش خصوصی است؛ زیرا که در ترکیه، طبق قانون حمل‌ونقل جاده‌ای، بخش خصوصی تنها در صورت وجود جاده‌های دولتی رایگان حق احداث جاده و

احصاء درآمد از روش عوارضی را دارد. ریسک تقاضای پروژه‌های جاده خصوصی توسط بسیاری از مطالعات تأیید شده است. چیزی که این مشکل را در مورد ترکیه بزرگ‌تر می‌کند فقدان مطالعات لازم جهت پیش‌بینی بهتر تقاضا مانند ماتریس‌های دقیق مبدأ - مقصد و بررسی‌های تمایل به پرداخت رفتار کاربران جاده است. عدم تکمیل چنین مطالعاتی قبل از مناقصه خصوصی‌سازی، سازمان‌های دولتی و شرکت‌های خصوصی را در ابهام بزرگی قرار می‌دهد. این عامل باعث عدم قطعیت در موفقیت و تردید در تصمیم‌گیری مقامات دولتی در جهت انتخاب پروژه‌ها و طرح‌های توسعه‌ای می‌شود.

نگرش‌های منفی عامه مردم نسبت به سیستم عوارضی، باعث آسیب به قابلیت پیش‌بینی تقاضا برای جاده‌های ساخته شده توسط بخش خصوصی شده است. همان‌طور که گفته شد در ترکیه، طبق قانون حمل‌ونقل جاده‌ای، بخش خصوصی تنها در صورت وجود جاده‌های دولتی رایگان در همان مسیر، حق احداث جاده و احصاء درآمد از روش عوارضی را دارد؛ بنابراین، قصد تعیین نرخ عوارض بالا برای بهبود جذابیت مالی پروژه می‌تواند به راحتی منجر به تغییر عمده ترافیک به مسیر جایگزین رایگان شود؛ زیرا تمرکز بیشتر افراد بر روی هزینه‌های مستقیم (عوارض) به جای هزینه‌های غیرمستقیم مانند زمان سفر طولانی‌تر، مصرف سوخت بیشتر و کاهش ایمنی تردد در مسیرهای رایگان جایگزین است.

دومین مانع برای خصوصی‌سازی مؤثرتر جاده‌ها، ناشی از استفاده بیش از حد از تضمین‌های دولتی از پروژه‌های خصوصی است. اقدام برای کاهش ریسک تقاضا در خصوصی‌سازی حمل‌ونقل همیشه یک معضل بوده است. از یک سو، انتقال بخش عمده‌ای از ریسک‌های مالی ناشی از مسائل ترافیکی به شرکای خصوصی، ممکن است باعث شود که طرف‌های خصوصی از شرکت در مناقصه برای پروژه‌ها خودداری کنند. علاوه بر این، اگر دولت تصمیم بر حمایت مالی از بخش خصوصی داشته باشد، ممکن است بار مالی برای بودجه دولتی به همراه بیاورد. از سوی دیگر، واگذاری بخش قابل توجهی از ریسک‌های ترافیکی به بخش دولتی ممکن است انگیزه اپراتورهای خصوصی را برای عملکرد بهتر کاهش دهد. علاوه بر این، استفاده بیش از حد از حمایت‌های مالی، ممکن است منجر به بدهی‌های مالی قابل توجهی برای بخش دولتی شود. اگر این حمایت‌های مالی از طرف دولت برای کاهش خطرات کلی پروژه‌های خصوصی‌سازی واقعاً ضروری است، چنین تضمین‌هایی باید بر اساس پیش‌بینی‌های ترافیکی عینی، تحلیل‌های هزینه - فایده، و سایر ارزیابی‌های اثرات اقتصادی مرتبط به کار گرفته شوند.

۴-۳-۱-۷- اصلاح ساختار تنظیم‌گران و ایجاد تنظیم‌گر یکپارچه در بخش جاده‌ای و ریلی در سال ۲۰۱۹

در گذشته، تنظیم‌گری حمل‌ونقل جاده‌ای ترکیه توسط دو نهاد، اداره کل تنظیم مقررات راهداری و اداره کل مقررات کالاهای خطرناک و حمل‌ونقل ترکیبی انجام می‌گرفت، ولی در روند تغییرات ساختاری، این دو نهاد

با اداره کل تنظیم مقررات راه‌آهن با هم ادغام شده و سرانجام در سال ۲۰۱۹ اقدام به تأسیس یک نهاد تنظیم‌گر منسجم برای تمامی موضوعات (ایمنی و اقتصادی) و همه حالت‌های حمل‌ونقل اعم از: دریایی، جاده‌ای، هوایی و ریلی را با نام اداره کل تنظیم مقررات خدمات حمل‌ونقل کردند.

۴-۳-۱-۸- ایجاد و توسعه تسهیل‌گران در حوزه حمل‌ونقل جاده‌ای

در کشور ترکیه، حمل‌ونقل جاده‌ای به‌صورت تعاونی در سطح ملی سازماندهی شده است. به دلیل نیاز شدید به رقابت و همچنین نیاز به شرایطی مطلوب برای حمل‌ونقل بین‌المللی، نیاز به نهادهای تسهیل‌گر در این بخش بیش از پیش احساس می‌گردد؛ در نتیجه دو نهاد انجمن بین‌المللی حمل‌ونقل^{۵۸۳} و انجمن حمل‌ونقل^{۵۸۴} جهت رفع این مشکلات، شکل گرفته است. هر دو انجمن، در حل مشکلات مختلف اعضای خود و حفظ حقوق آن‌ها فوق‌العاده مؤثر بوده‌اند.

۴-۳-۱-۹- کارایی حمل و نقل جاده‌ای در ترکیه

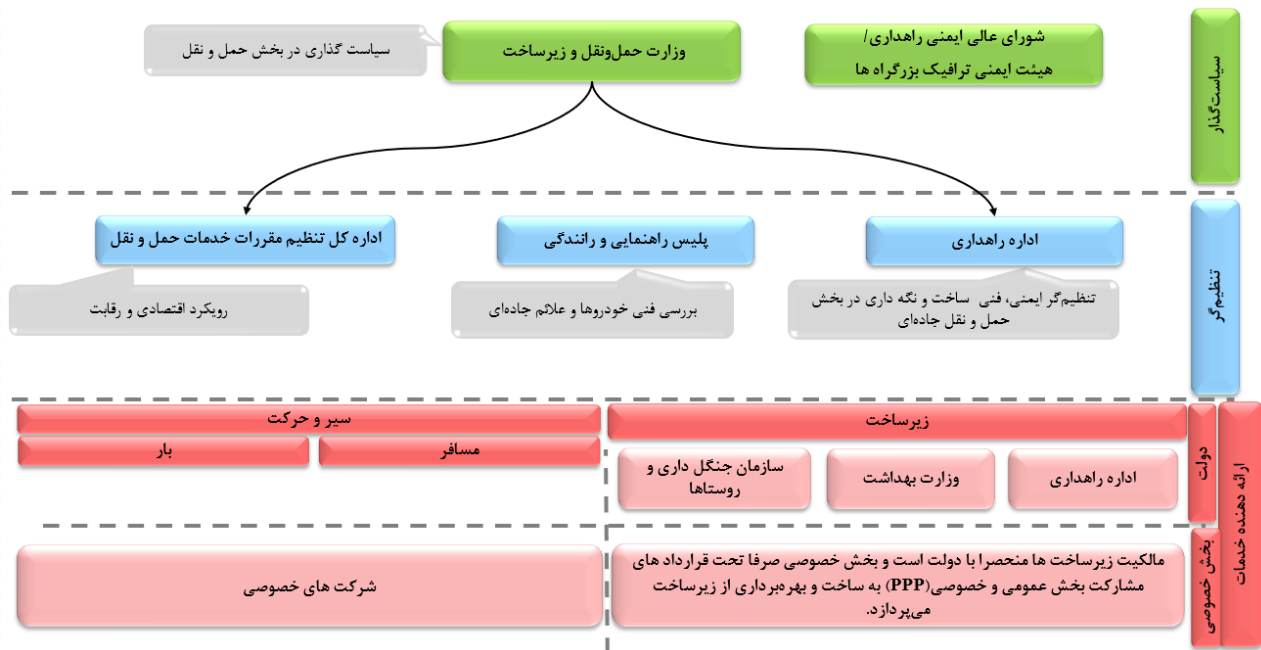
هنگامی که از منظر بهره‌وری به موضوع حمل و نقل جاده‌ای نگاه شود، بهره‌وری در حوزه‌های حمل‌ونقل مسافر و بار در سطح پایینی ارزیابی می‌شود که این امر عمدتاً به دلیل تعداد مازاد بازیگران حمل‌ونقل جاده‌ای (ارائه‌دهندگان خدمات حمل و نقل) است. قیمت‌گذاری و تنظیم‌گری این بخش، تحت تسلط تاجران است که به‌صورت فردی فعالیت می‌کنند. می‌توان گفت این بخش، تنها در ایام عید و حج با تمام ظرفیت فعالیت می‌کند و این وضعیت را می‌توان مانع از توسعه بخش حمل‌ونقل دانست. باتوجه‌به فضای رقابتی مخرب در این بخش، قیمت حمل‌ونقل به‌جای خود بخش، توسط خریدار تعیین می‌گردد. حامل، در تلاش برای صرفه‌جویی، اغلب مجبور است به قیمت ارائه شده توسط خریدار رضایت دهد. این امر، از سرمایه‌گذاری‌های جدید جلوگیری می‌کند و همچنین تأثیر منفی بر ایمنی ترافیک دارد؛ زیرا وسایل نقلیه نمی‌توانند به‌درستی نگهداری و سرویس شوند و در نتیجه ایجاد خطر بالای تصادفات را به همراه دارد. باتوجه‌به وضعیت بهره‌وری، نهادسازی در جهت تجمیع و هماهنگی بازیگران جاده‌ای به‌عنوان راه‌حلی برای آن در پیش گرفته شد. در این راستا رویکرد سیاست‌گذاران، حمایت و تشویق برای ایجاد تعدادی محدود شرکت‌های بزرگ به‌جای تعدادی بی‌شماری از بازیگران خرد شده است.

⁵⁸³) UND(

⁵⁸⁴ Ro-Ro (RODER)

۴-۳-۲ - بازیگران نظام حکمرانی بخش حمل و نقل جاده‌ای کشور ترکیه

باتوجه به آنچه در سیر تحول در بخش حمل و نقل جاده‌ای کشور ترکیه ارائه گردید و مبتنی بر تغییرات نهادی در بخش حمل و نقل جاده‌ای این کشور، بازیگرانی که در حال حاضر در بخش حمل و نقل جاده‌ای ترکیه نقش‌های مختلف سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و ارائه خدمات را ایفا می‌نمایند، در شکل ذیل نشان داده شده‌اند.



شکل ۳۱- ساختار حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای کشور ترکیه

در ادامه، معرفی از بازیگران بخش حمل و نقل جاده‌ای کشور ترکیه به تفکیک نقش‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و ارائه خدمات ارائه شده است.

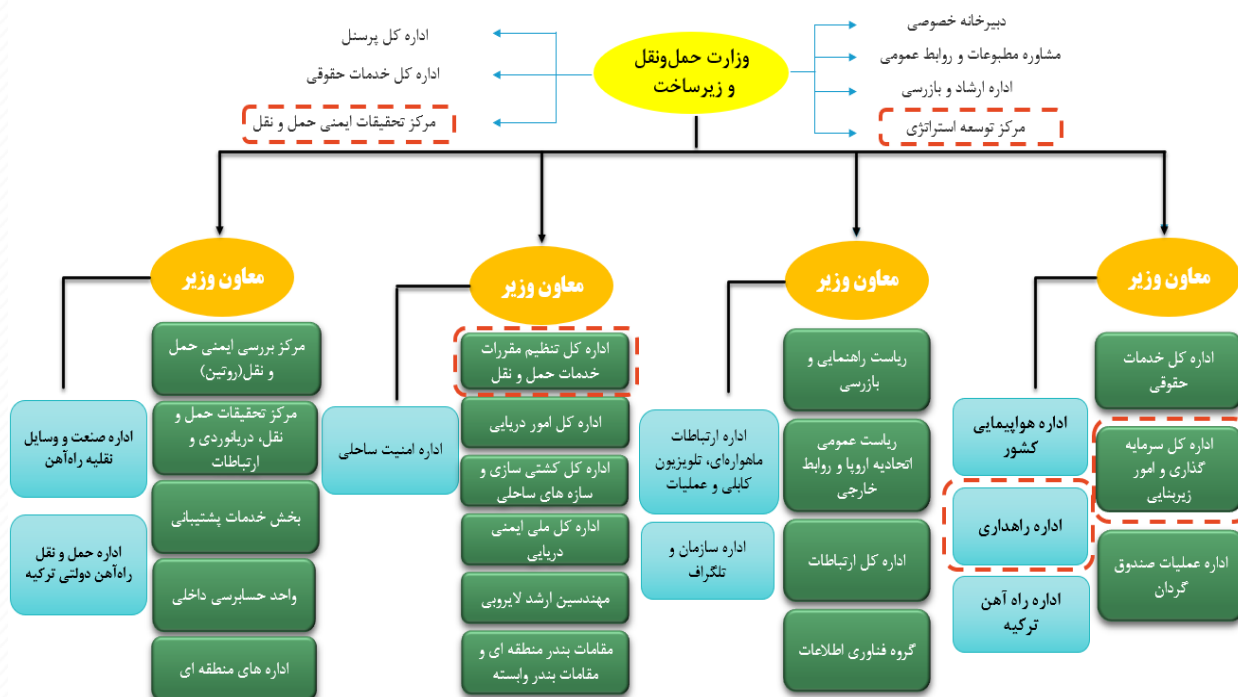
۴-۳-۱ - سیاست‌گذاران حمل و نقل جاده‌ای در ترکیه

در کشور ترکیه، سیاست‌گذار اصلی بخش حمل و نقل جاده‌ای، وزارت حمل و نقل و زیرساخت است، در ادامه بازیگران اصلی که نقش سیاست‌گذاری در بخش حمل و نقل جاده‌ای ترکیه را برعهده دارند، معرفی شده‌اند.

• وزارتخانه حمل و نقل و زیرساخت^{۵۸۵}

در ساختار کنونی حکمرانی حمل و نقل کشور ترکیه، وزارت حمل و نقل و زیرساخت در رأس امور و وظیفه سیاست‌گذاری و ایجاد هماهنگی لازم در حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای را برعهده دارد. وزیر در رأس ساختار وزارتخانه نقش‌آفرینی می‌کند و از مهم‌ترین جایگاه‌های تأثیرگذار بر حکمرانی این عرصه است. همان‌طور که در شکل ۳۲ مشاهده می‌شود، در کشور ترکیه هفت نهاد به شکل مستقیم ذیل خود وزیر

و باقی ساختار ذیل معاونین او قرار می‌گیرند. دبیرخانه خصوصی، مشاوره مطبوعات و روابط عمومی، اداره ارشاد و بازرسی، مرکز توسعه استراتژی، اداره کل پرسنل، اداره کل خدمات حقوقی و ریاست مرکز تحقیقات ایمنی حمل‌ونقل هفت نهادی هستند که در ساختار وزارت حمل‌ونقل و زیرساخت ترکیه، مستقیماً ذیل جایگاه وزیر قرار گرفته‌اند. در شکل ذیل نهادهای مرتبط با حمل و نقل جاده‌ای در ساختار وزارتخانه ترکیه با رنگ قرمز مشخص شده است.



شکل ۳۲- ساختار سازمانی، وزارت خانه حمل و نقل و زیر ساخت کشور ترکیه

- وزارت حمل و نقل و زیر ساخت (مرکز تحقیقات ایمنی حمل و نقل)

بدیهی است که یکی از مهم‌ترین بخش‌های حکمرانی حمل‌ونقل، تأمین ایمنی آن است؛ فلذا وجود نهادی در جهت تحقیق، بررسی و تهیه گزارش برای بهبود ایمنی حمل‌ونقل و ارائه آن به مسئولین ذی‌ربط، الزامی به نظر می‌آید. از مهم‌ترین وظایف این مرکز می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تحقیق و بررسی حوادثی که در انواع حمل و نقل رخ می دهد، تهیه گزارش برای بهبود ایمنی حمل و نقل
- ارسال گزارش های مربوط به حوادث مورد بررسی به طرفین، مؤسسات و سازمان های ملی و بین المللی مربوطه در صورت لزوم.
- هماهنگی با اداره قضایی و مسئول حفظ شواهد تا زمانی که تحقیقات لازم در محل حادثه انجام شود.

- تعیین رویه‌ها و اصول مربوط به شواهدی که دارای درجه محرمانه بودن است.
- پیروی از تحولات بین‌المللی، عضویت در سازمان‌های بین‌المللی مربوطه، پرداخت سهم یا مشارکت، اطمینان از اجرای قوانین و استانداردهای منتشر شده توسط سازمان‌های بین‌المللی که عضو آن می‌باشد.

• وزارت حمل و نقل و زیرساخت (مرکز توسعه استراتژی)

مرکز توسعه استراتژی یکی از نهادهای مهم این وزارتخانه است که به‌طور کلی به موضوع حمل‌ونقل پرداخته و ورود جزئی به موضوعات یا حالت‌های مختلف حمل‌ونقل ندارد؛ از جمله مهم‌ترین وظایف این نهاد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تدوین ضوابط عملکرد و کیفیت در موضوعاتی که در حیطه وظایف وزارتخانه است، ایجاد نظام سنجش کیفیت خدمات، تعیین اقدامات پیشگیرانه و انجام سایر وظایف محوله در این حوزه.
- هماهنگی ذی‌نفعان داخلی و خارجی برای تهیه طرح‌های کلان ملی حمل‌ونقل، لجستیک و ارتباطات، جمع‌آوری داده‌های لازم، ایجاد طرح‌ها، هماهنگی اجرای برنامه‌های عملیاتی و انجام فرایندهای نظارت و ارزیابی.
- اطمینان از هماهنگی با دولت‌های محلی برای تهیه طرح‌های جامع حمل‌ونقل شهری و لجستیک
- تضمین و هماهنگی اجرای خدمات لجستیکی به شیوه‌ای سازگار با محیط‌زیست و پایدار در راستای هدف توسعه همه‌جانبه
- توسعه برنامه‌های کاربردی دیجیتال و سیاست‌های افزایش تحرک با پشتیبانی زیرساخت‌های ارتباطی و سیستم‌های حمل‌ونقل هوشمند
- توسعه سیاست‌ها و پروژه‌های حسابرسی لازم برای سنجش اثربخشی خدمات حمل‌ونقل برنامه‌ریزی شده و پیش‌بینی شده و اتخاذ تدابیر پیشگیرانه برای عواقب احتمالی
- بررسی عوامل داخلی و خارجی مؤثر بر خدمات در موضوعاتی که در حیطه وظایف وزارتخانه است
- تدوین استراتژی‌ها و سیاست‌های مربوط به سیستم‌های حمل‌ونقل آینده.

• وزارت حمل و نقل و زیرساخت (اداره کل سرمایه‌گذاری و امور زیربنایی)

اداره سرمایه‌گذاری و امور زیربنایی یکی از نهادهای حائز اهمیت، در دو حوزه‌ی تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری در بخش زیرساخت است؛ این اداره، در سطوح کلان این حوزه نقش‌آفرینی می‌کند. از جمله مهم‌ترین وظایف این نهاد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تهیه طرح‌ها و پروژه‌های دهکده‌های لجستیکی، مراکز یا پایگاه‌ها، بنادر، پناهگاه‌ها، سازه‌های ساحلی و فرودگاه‌ها.
- ایجاد خطوط اتصال برای زیرساخت‌های حمل‌ونقل و سایت‌های صنعتی، کارخانه‌ها، پالایشگاه‌ها، تأسیسات صنعتی، مناطق صنعتی سازمان، مناطق توسعه فناوری، معادن، مؤسسات صنعتی و تأسیسات مشابه با راه‌آهن (ایجاد اتصالات جاده‌ای در صورت لزوم)
- بررسی درخواست‌های نهادها و سازمان‌های عمومی، شهرداری‌ها، ادارات خاص استانی برای استقرار تله‌کابین، فونیکولار، مونوریل، مترو و سیستم حمل‌ونقل ریلی شهری و ارائه موارد مقتضی به مجوز رئیس‌جمهور.
- تعیین استانداردهای زیرساخت‌های حمل‌ونقل و قیمت واحد مربوط به آنها.
- در صورتی که پروژه‌هایی در مورد سازمان ریاست‌جمهوری مستلزم فناوری پیشرفته یا منابع مالی بالا باشد، برخی از سرمایه‌گذاری‌ها و خدمات مورخ ۸. ۱۹۹۴ و ۶/۸ به شماره ۳۹۹۶ انجام می‌شود تا از طریق واگذاری شرکت‌های سرمایه‌ای در چارچوب الگوی ساخت - بهره‌برداری - واگذاری از جمله شمول قانون الگوی عملیات - واگذاری انجام شود.
- ایجاد، نصب، بهره‌برداری و بازرسی انواع زیرساخت‌ها و تأسیسات فیزیکی و فنی لازم برای ساخت یا انجام ممیزی (حسابرسی).

• شورای عالی ایمنی راهداری

این شورا یکی دیگر از نهادهای تأثیرگذار بر حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای کشور ترکیه است. ریاست این شورا بر عهده نخست‌وزیر است و اعضای این شورا عبارت است از: وزیر دادگستری، امور داخلی، دارایی، آموزش ملی، فواید عامه و شهرک‌سازی، بهداشت، جنگلداری، فرمانده کل ژاندارمری، معاون سازمان برنامه‌ریزی دولتی، رئیس کل نیروی انتظامی و رئیس اداره راهداری. شورای عالی ایمنی راهداری پیشنهادهاتی را که هیئت ایمنی ترافیک بزرگراه‌ها تهیه می‌کند ارزیابی نموده و در مورد آن تصمیم‌گیری می‌کند و اقدامات هماهنگی لازم را برای اجرای تصمیمات تعیین می‌نماید.

• هیئت ایمنی ترافیک بزرگراه‌ها

هیئت ایمنی ترافیک بزرگراه‌ها به ریاست رئیس پلیس راهنمایی و رانندگی و با حضور نمایندگان از فرماندهی کل ژاندارمری، مؤسسه استاندارد ترکیه، فدراسیون رانندگان و اتومبیل ترکیه و دانشگاه‌های مرتبط با ترافیک که توسط وزارت امور داخل تأیید شده‌اند، اتحادیه اتاق‌های معماران و مهندسان ترکیه، انجمن پیشگیری از حوادث ترافیکی ترکیه و بنیاد کمک به حوادث ترافیکی و شهردار کلان‌شهر پایتخت تشکیل می‌شود. در این هیئت بعضاً از نمایندگان دیگر نهادها و سازمان‌ها دعوت شود تا اطلاعاتی در مورد

مسائل موردنیاز ارائه نمایند. هیئت ایمنی ترافیک بزرگراه‌ها به‌منظور انجام خدمات ترافیکی به شیوه‌ای مدرن و ایمن، در مورد امکان‌سنجی اقداماتی که توسط پلیس راهنمایی‌وراندگی پیشنهاد شده بحث و تصمیم‌گیری می‌کند و از جمله مهم‌ترین وظایف آن می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ارائه پیشنهادات در خصوص هماهنگی بین سازمان‌های مرتبط با ترافیک
- ارائه پیشنهادات برای کاهش تصادفات رانندگی
- شناسایی نواقص مشاهده شده در اپلیکیشن و ارائه پیشنهاد برای رفع آنها
- شناسایی نواقص ناشی از مقررات قانونی و ابتکار عمل در سازمان‌های ذی‌ربط
- تهیه طرحی برای ارتقای ایمنی راه‌ها
- پیشنهاد برنامه در چارچوب طرح‌های تهیه شده و اظهار نظر در مورد میزان اعتبار موردنیاز
- اظهار نظر در مورد تعرفه قیمتی که صندوق گردان وزارت بهداشت برای خدمات ارائه شده اعمال می‌کند
- پیشنهاد نامزدهای بازرسی افتخاری راهنمایی و رانندگی به شورای عالی ایمنی راه‌ها
- ارائه توصیه به افراد مجاز و مسئول مجری و اجرای پروژه‌های کلیه مؤسسات و سازمان‌های خصوصی مسئول نگهداری، ساخت و بهره‌برداری از بزرگراه‌ها برای رعایت اصول علمی و فنی روز
- ملاقات با هیئت‌های خارجی نماینده واحدهای ایمنی بزرگراه ترکیه در صورت لزوم

• وزارت آموزش ملی

این نهاد یکی دیگر از نهادهای تأثیرگذار بر حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای کشور ترکیه است که در خارج از وزارتخانه حمل‌ونقل و زیرساخت است و مسائل مرتبط به آموزش و فرهنگ‌سازی این بخش را برعهده دارد. از جمله وظایف این نهاد می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- تهیه طرح آموزش عمومی ترافیک که به تنظیم آموزش ترافیک پیش‌دبستانی و مدرسه‌ای می‌پردازد و با همکاری سازمان‌های ذی‌ربط اجرا می‌شود.
- افتتاح آموزشگاه‌های رانندگی مطابق ماده ۱۲۳ برای آموزش رانندگان وسایل نقلیه موتوری و اجازه افتتاح آموزشگاه‌های خصوصی رانندگی و نظارت بر آنها در هر مرحله.
- برگزاری امتحانات نظری و عملی داوطلبان رانندگان آموزش‌دیده و اطمینان از صدور گواهینامه برای افراد موفق
- گنجاندن دروس عملی راهنمایی و رانندگی اجباری و کمک‌های اولیه در برنامه درسی مدارس ابتدایی و متوسطه برای مقاصد آموزشی طبق ماده ۱۲۵ قانون راهنمایی و رانندگی راهداری
- تعیین اصول احداث، افتتاح، آموزش، بازرسی و بهره‌برداری از پارک‌های آموزش ترافیک کودکان

۴-۳-۲- تنظیم گران حمل و نقل جاده‌ای در ترکیه

در کشور ترکیه، دو تنظیم‌گر اصلی در بخش حمل و نقل جاده‌ای وجود دارند که در ادامه معرفی شده‌اند.

• وزارت حمل و نقل و زیرساخت (اداره راهداری)

این اداره را می‌توان یکی از مهم‌ترین نهادها در حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای کشور ترکیه دانست. این اهمیت از دامنه فعالیت و وظایف این اداره ناشی می‌شود. این اداره در دو نقش تنظیم‌گری و ارائه خدمات نقش‌آفرینی می‌کند که از مهم‌ترین وظایف آن می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تعیین بزرگراه، شبکه راه‌های ایالتی و استانی و آماده‌سازی تغییرات در این شبکه، ساخت و بهسازی راه‌ها و پل‌های شبکه راه‌ها، تعمیر و نگهداری مداوم آنها برای اطمینان از استفاده ایمن و ارائه آموزش‌های لازم در این زمینه
- تعیین استانداردهای مربوط به طراحی، ساخت، تعمیر، نگهداری و سایر موارد پروژه و تهیه مشخصات فنی.
- تعیین و اجرای اصول و ضوابط مربوط به استفاده از راه‌ها، ایمنی و نگهداری راه و تردد و ایجاد علائم راه که مقتضی تشخیص داده شود.
- احصاء نقشه‌ها و پروژه‌های لازم برای کارهای مربوط به وظیفه خود.
- اظهار نظر در خصوص تردد و فناوری وسایل نقلیه و در صورت لزوم بررسی و تصویب طرح‌ها در مورد مسائل ایمنی راه‌ها.
- احداث گاراژها و کارگاه‌ها، انبارهای ماشین‌آلات و مواد، تأسیسات خدماتی و سوختی، آزمایشگاه‌ها، ایستگاه‌های آزمایشی، پل‌ها و کلیه تأسیسات جانبی دیگر شبکه‌های جاده‌ای تاریخی، توسعه حاشیه جاده‌ها و جنگل کاری موردنیاز برای ساخت، بهسازی، تعمیر و نگهداری راه‌ها.
- احداث، تعمیر استراحتگاه‌ها، ساختمان‌ها و اقامتگاه‌های لازم، ایستگاه‌های رادیویی فرستنده و شبکه‌های ارتباطی لازم و کلیه امکانات اجتماعی دیگر که اداره کل را قادر می‌سازد وظایف خود را مدیریت کند.
- سلب مالکیت، خرید، اجاره و تصرف موقت؛ طبق قوانین انواع اموال غیر منقول با و بدون ساختمان (از جمله زمین) لازم
- انجام کارهای تحمیل شده توسط سایر قوانین در مورد شاهراه‌ها، راه‌های بین شهری و روستایی.

• وزارت حمل و نقل و زیرساخت (اداره کل تنظیم مقررات خدمات حمل و نقل)

همان‌طور که در شکل ۲ مشاهده می‌شود، نهاد تنظیم‌گر بخش حمل و نقل با عنوان اداره کل تنظیم مقررات خدمات حمل و نقل، ذیل معاونت وزارت حمل و نقل و زیرساخت ترکیه قرار دارد که از جمله مهم‌ترین وظایف این نهاد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- تعیین اصول خدمات، صلاحیت مالی و الزامات شهرت حرفه‌ای اپراتورهای زیرساخت راه‌آهن، اپراتورهای قطار ریلی، حمل‌ونقل، سازمان‌دهندگان، کارگزاران، اپراتورهای لجستیک، اپراتورهای پایانه، اپراتورهای ایستگاه و فعالیتهای مشابه در زمینه حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی
- ارائه مجوز مجوز به نهادهای تحت نظارت و نظارت بر عملکرد آنها
- تعیین حقوق، تعهدات و مسئولیتهای ارائه‌دهندگان خدمات و بهره‌برداران خدمات در زمینه‌های حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی، حمل‌ونقل کالاهای خطرناک و حمل‌ونقل ترکیبی
- تعیین رویه‌ها و اصول مربوط به تعهد خدمات عمومی در زمینه حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی
- تعیین صلاحیت حرفه‌ای افراد فعال در اپراتورهای زیرساخت‌های راه‌آهن، اپراتورهای قطار، شرکت‌های حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی، کارگزاران، متصدیان تدارکات، متصدیان پایانه‌ها، متصدیان ایستگاه، رانندگان ماشین‌آلات، رانندگان حمل‌کننده کالاهای خطرناک، مکانیک‌ها، پرسنل مرتبط هواپیماها و وسایل نقلیه دریایی
- ارائه آموزش، برگزاری امتحانات، صدور مجوز و نظارت بر آن
- انجام روابط بین‌المللی موردنیاز خدمات حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی، حمل‌ونقل کالاهای خطرناک و فعالیتهای حمل‌ونقل ترکیبی، انعقاد موافقت‌نامه‌ها
- تعیین و بازرسی حداقل صلاحیت پایانه‌ها، ایستگاه‌های بار و مسافر، انبارها و سازه‌های مشابه مورد استفاده در فعالیتهای حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی و حمل‌ونقل کالاهای خطرناک.
- تعیین حداقل صلاحیت‌ها از نظر نوع، ظرفیت، مالکیت، سن و موارد مشابه انواع وسایل نقلیه مورد استفاده در فعالیتهای حمل‌ونقل جاده‌ای.
- نظارت و صدور مجوز ایمنی مربوطه برای بهره‌برداران زیرساخت‌های راه‌آهن و متصدیان قطار ریلی.
- تعیین انواع جاده‌هایی که استفاده از آنها مشمول پرداخت هزینه است، به‌منظور بهبود حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی و ایجاد فضای رقابتی آزاد، منصفانه و پایدار.
- حل‌وفصل اختلافات بین اپراتورهای زیرساخت و اپراتورهای سیر و حرکت راه‌آهن در زمینه تخصیص، دسترسی و قیمت‌گذاری زیرساخت‌های راه‌آهن
- برنامه‌ریزی دهکده‌ها، مراکز یا پایگاه‌های لجستیکی با تعیین موقعیت، ظرفیت و کیفیت‌های مشابه.

- تعیین تشریفات و اصول تأسیس موارد فوق و اعطای مجوز، هماهنگی نهادهای ذی ربط از نظر تخصیص زمین لازم و ایجاد زیرساخت‌ها و نظارت بر اجرای آن‌ها

• پلیس راهنمایی و رانندگی

پلیس راهنمایی و رانندگی نیز یکی دیگر از نهادهای تأثیرگذار در حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در دو حوزه‌ی تنظیم‌گری و ارائه خدمت این کشور است. وظایف و اختیارات پلیس راهنمایی و رانندگی را می‌توان در سه عنوان تنظیم ترافیک به طور کلی، بازرسی ترافیک و انجام تشریفات در صورت بروز حوادث رانندگی دسته بندی نمود. از جمله وظایف اصلی این نهاد می‌توان موارد ذیل را برشمرد:

- بررسی وسیله نقلیه از نظر ایمنی ترافیکی و فناوری وسیله نقلیه برای تردد و اقدام قانونی علیه افراد ذینفع برای اطمینان از رفع نواقص. (معاینه فنی)
- بررسی استاندارد تابلوهای راهنما، علائم نورانی و شنیداری، خط کشی‌های زمینی و علائم راهنمایی و رانندگی مشابه مورد استفاده در تنظیم ترافیک و ارائه گزارش هرگونه نقصان در این موارد به نهادهای مربوطه.

۴-۳-۲-۳- نهادهای ارائه‌دهنده خدمات در بخش حمل و نقل جاده‌ای در کشور ترکیه

در ادامه نهادهای دولتی ارائه‌دهنده خدمات جاده‌ای در کشور ترکیه معرفی شده‌اند.

• سازمان جنگل‌داری و روستاها

این نهاد یکی دیگر از بازیگران عرصه حمل و نقل جاده‌ای در خارج از وزارتخانه حمل و نقل و زیرساخت است که به مسائل مرتبط به تأسیس جاده‌ها در حریم محیط جنگی و روستاها می‌پردازد. از جمله مهم‌ترین وظایف این سازمان می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

الف) در جاده‌های روستا:

- اقدامات احتیاطی از طریق انجام تمهیدات و خط کشی‌های لازم از نظر نظم و امنیت تردد
- بررسی پروژه‌های تقاطع‌ها، توقفگاه‌ها، پارکینگ‌های خارج از جاده، روشنایی و تأسیسات مشابه و تصویب موارد لازم جهت تضمین ایمنی راه.
- اعطای مجوز برای معابری که امکان اتصال به تأسیسات مندرج در ماده ۱۷ قانون ترافیک راهداری در بزرگراه‌هایی که مسئولیت ساخت و نگهداری آن‌ها بر عهده دارد.
- انجام سایر وظایف مربوط به ترافیک که به موجب قانون راهنمایی و رانندگی راهداری و آیین‌نامه‌های صادره به موجب این قانون برای راه‌های روستایی به این نهاد محول شده است. از

جمله وظایف و خدماتی که برای راه‌های روستایی درج شده است، مواردی که اجباری و ضروری تشخیص داده می‌شود را می‌توان در راه‌های جنگلی نیز اعمال کرد.

(ب) در جاده‌های جنگلی:

○ انجام خط‌کشی راه‌های جنگلی اصلی و سایر راه‌های جنگلی که از نظر نظم و امنیت تردد لازم بدانند

○ انجام سایر وظایف مربوط به ترافیک که به موجب قانون راهنمایی و رانندگی راهداری و آیین‌نامه‌های صادره به موجب این قانون برای راه‌های جنگلی محول شده است.

• کمیسیون‌های ترافیک استانی و ناحیه

نهادهای استانی به عنوان بازوان اجرایی حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای کشور ترکیه هستند و این کمیسیون‌ها نیز با همین هدف به فعالیت می‌پردازند. طبق ماده ۱۷ قانون حمل‌ونقل جاده‌ای این کمیسیون‌ها در چارچوب موضوعات و اصولی که در آیین‌نامه در خصوص نظم و ایمنی تردد باتوجه به نیازها و شرایط محلی در داخل مرزهای استان تصریح شده است، عمل می‌نمایند.

۴-۳-۳ - درس آموخته‌های نظام حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای در کشور ترکیه

با مرور تحولات نظام حکمرانی بخش حمل و نقل جاده‌ای ترکیه و بررسی وضعیت تقسیم کار بین بازیگران در وضعیت فعلی، به طور کلی می‌توان موارد ذیل را به عنوان ویژگی‌های اصلی نظام حکمرانی این کشور در بخش جاده‌ای برشمرد:

• **عدم تفکیک کارکردهای تنظیم‌گری از تصدی‌گری در بخش زیرساخت:** اداره راهداری نهادی است که در هر دو جایگاه تنظیم‌گری و ارائه خدمت نقش‌آفرینی می‌کند. اداره راهداری علاوه بر ایفای نقش تنظیم‌گری، صرفاً در بخش زیرساخت به ارائه نقش تصدی‌گری نیز می‌پردازد و در بخش سیر و حرکت هیچ گونه نقش تصدی‌گری ندارد.

• **تجميع تنظیم‌گری شیوه‌های مختلف حمل و نقل در یک نهاد تنظیم‌گر مستقل:** در کشور ترکیه، نهادهای تنظیم‌گر دو شیوه‌ی مختلف حمل‌ونقل جاده‌ای و راه‌آهن با یکدیگر ادغام شدند و یک نهاد تنظیم‌گر متمرکز در عرصه‌ی حمل‌ونقل‌های زمینی شکل گرفت. این امر به هماهنگی و اجرای بهتر سیاست‌های این بخش کمک شایانی می‌کند و از تأثیر نفوذ و چانه‌زنی مسئولین بخش‌های مختلف حمل‌ونقل در تغییر مسیر اجرای سیاست‌ها می‌کاهد.

- تأسیس نهادهای تسهیل‌گر و ایجاد پویایی: یکی دیگر از اقدامات حائز اهمیت در ساختار حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای کشور ترکیه، تأسیس نهادهای تسهیل‌گر در کنار دیگر بخش‌های این ساختار است. تأسیس نهادهای تسهیل‌گری با وظایف پژوهشی و ایجاد جلسات بین دانشگاه و نهادهای علمی به عنوان یک نیروی محرکه و عامل ایجاد پویایی در جهت پیشرفت دیگر نهادهای حکمرانی این بخش شده‌است.

۴-۳-۴ - منابع

- 1) Doğal Tekeller Ve Düzenleyici Kurumlar, Türkiye İçin Düzenleyici Kurum Modeli. 2002. Shahin ardiyk.
- 2) Türkiye’de karayolu taşımacılığının değerlendirilmesi: Bir literatür taraması. 2021. Buket ÖZOĞLU 1 Sercan Bayram DEMİRCİ
- 3) The privatization of roads: An overview of the Turkish case. 2018. Ismail Cagri Ozcan
- 4) Karayoluyla Yolcu Taşımada Sorumluluk Ve Zamanaşımı. 2022. Çelik Ahmet Çelik.
- 5) Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü Teşkilat, Görev, Yetki Ve Sorumluluk Yönergesi. 2018. Ulaştırma Ve Altyapı Bakanlığı.
- 6) Logistics and transportation information systems in Turkey: e-government perspectives. 2009. ÖY Saatçioğlu, DA Deveci, A Güldem Cerit.
- 7) DG OF ROAD TRANSPORT REGULATION. MARCH 2012. REPUBLIC OF TURKEY MINISTRY OF TRANSPORT MARITIME AFFAIRS AND COMMUNICATIONS.
- 8) TRANSPORTATION IN TURKEY. October 2011. REPUBLIC OF TURKEY MINISTRY OF TRANSPORT MARITIME AFFAIRS AND COMMUNICATIONS
- 9) Türkiye Kombine Taşımacılık Strateji Belgesi. 2014. ULAŞTIRMA, DENİZCİLİK ve HABERLEŞME BAKANLIĞI.
- 10) <http://www.arakliegitimsurucukursu.com/>
- 11) <https://www.uab.gov.tr/>
- 12) <https://aygm.uab.gov.tr/>
- 13) <https://ulasimemniyeti.uab.gov.tr/>
- 14) <https://sgb.uab.gov.tr/>
- 15) www.kgm.gov.tr
- 16) <https://uhdgm.uab.gov.tr/>
- 17) <https://ulasimemniyeti.uab.gov.tr/>

۴-۴ - نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در کشور آلمان

آلمان با نام رسمی جمهوری فدرال آلمان، کشوری در قاره اروپا با پایتخت برلین است. آلمان از شمال با دریای شمال، دانمارک و دریای بالتیک، از شرق با لهستان و جمهوری چک، از جنوب با اتریش و سوئیس و از غرب با فرانسه، لوکزامبورگ، بلژیک و هلند مرز دارد. مساحت آن ۳۵۷۱۲۱/۴۱ کیلومتر مربع است و با ۸۲ میلیون نفر، پرجمعیت‌ترین کشور اروپا است.

آلمان دارای شانزده ایالت می‌باشد؛ هر ایالت دارای یک دولت و قانون اساسی و تا حد زیادی خود مختار و براساس سازمان داخلی خود مدیریت می‌شود. مساحت و جمعیت بخش‌های ایالت‌ها، مخصوصاً بین شهرها و سرزمین‌های بزرگ هر ایالت متفاوت است. برای مناطق اداری پنج دولت محلی وجود دارد، یعنی بادن وورتمبرگ، بارین، هسه، نوردراین وستفالن و ساکسونی شامل ۲۲ عدد دولت محلی می‌باشند. آلمان از سال ۲۰۰۹ دارای ۴۰۳ منطقه است که این مناطق شامل ۳۰۱ منطقه روستایی و ۱۰۲ منطقه شهری است. در حالی که در بسیاری از کشورها یک دولت مرکزی وجود دارد که مسئولیت اداره تمام سطوح کشور را برعهده دارد، کشور آلمان در اصل متشکل از ۱۶ کشور (ایالت) تا حدود زیادی مستقل هستند. این ۱۶ ایالت در اغلب مسائل مستقل از یکدیگر عمل می‌کنند و ساختارهای خاص خود نظیر پارلمان، دولت و به همین ترتیب نهادهای اقتصادی، مقرراتی مختص خود را دارند. از زمان اتحاد مجدد آلمان در سال ۱۹۹۰ تا کنون، جمهوری فدرال آلمان از ۱۶ ایالت که هر کدام یک «بوندس لاند» نامیده می‌شود تشکیل شده و قدرت اجرایی بین دولت فدرال و دولت‌های ایالتی تقسیم شده است. بنابراین اساساً اصلی‌ترین وظیفه دولت فدرال، ایجاد شرایط برابر زندگی برای مردم تمام ایالت‌ها در آلمان است. برای مثال دولت فدرال مسئولیت روابط خارجی، دفاع، ساخت و نگهداری بزرگراه‌ها و ... را بر عهده دارد؛ در حالیکه دولت‌های ایالات ۱۶ گانه مسئولیت تصمیم‌گیری در خصوص ساعات کار فروشگاه‌ها، قوانین رستوران‌ها و زیرساخت‌های بهداشت عمومی را برعهده دارند. اهمیت اصل همکاری بین دولت فدرال و دوول ایالات در این است که دولت فدرال قوانین بسیاری را وضع می‌کند اما فقط خود دولت و تنها در چند مورد محدود (مثلاً اداره نیروهای مسلح فدرال) این قوانین را اجرا می‌کند؛ چرا که اداره عمومی (Public Administration) معمولاً در حیطه اختیارات ایالت‌هاست.

۴-۴-۱ - سیر تحول حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در کشور آلمان

در طی چند دهه اخیر تغییرات متعددی در ساختار حکمرانی حمل و نقل کشور آلمان اعمال شده است. این تغییرات مواردی نظیر تحولات قانون‌گذاری، سازماندهی نهادها و خصوصی‌سازی را در برمی‌گیرد. به‌طور کلی می‌توان گفت این تغییرات، عملکرد و کارایی حمل و نقل در آلمان را بهبود بخشیده است. برای بررسی تغییرات ساختار حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای آلمان، در این گزارش تلاش شده است تا ضمن بررسی سابقه حکمرانی

حمل و نقل جاده‌ای در این کشور، ساختار نهادی فعلی کشور در این حوزه نیز مورد بررسی قرار گیرد؛ لذا در این بخش تغییرات و تحولات نهادی در بخش حمل و نقل جاده‌ای در کشور آلمان و پیشران‌های این تغییرات مورد بررسی قرار گرفته است.

۴-۱-۱-۴- شروع تحولات حمل و نقل جاده‌ای

در ابتدا حمل و نقل ریلی، حمل و نقل غالب و حاکم کشور آلمان بوده است و حالت‌های دیگر حمل و نقل رونق چندانی نداشته‌اند. حاصل این غلبه در تدوین قوانین حمایتی و ایجاد انحصار در بازار حمل و نقل به نفع راه‌آهن قابل مشاهده است. با گذشت زمان و حین جنگ جهانی، حمل و نقل جاده‌ای به دلیل قابلیت مانور بهتر نسبت به راه‌آهن مورد توجه مسئولین نظامی قرار گرفت. اهمیت بسزای مسائل نظامی در آن دوره باعث شد تا صنعت حمل و نقل جاده‌ای مورد توجه قرار گیرد. پس از جنگ جهانی و تخریب زیرساخت‌ها و بحران‌های مالی در بخش حمل و نقل ریلی، بیش از پیش نیاز به توسعه دیگر حالت‌های حمل و نقل به بازار احساس می‌شد. در نتیجه؛ سیاست‌گذاران این کشور را بر آن داشت تا در جهت توسعه و جبران کاستی‌های صنعت حمل و نقل موجود، بستر توسعه دیگر حالت‌های حمل و نقل را ایجاد کنند. به همین دلیل طولی نکشید تا انحصار طولانی مدت راه‌آهن شکسته شد و بستر ورود و توسعه‌ی حمل و نقل جاده‌ای به عنوان بهترین حالت حمل و نقل در سطح این کشور آغاز گردید.

پس از این تحولات، ترافیک جاده‌ای مسافربری نیز ماهیت خود را از یک پشتیبان به یک رقیب تغییر داد و حمل و نقل جاده‌ای بلافاصله رقابت را با راه‌آهن در شلوغ‌ترین مسیرها آغاز کرد. حمل و نقل جاده‌ای از مزایای قابل توجهی بهره می‌برد؛ تراکم نسبی شبکه به آن امکان انعطاف‌پذیری زیادی را می‌داد، به ویژه برای حمل و نقل درب به درب نیز بهترین گزینه به حساب می‌آمد. این مزیت‌ها در حالی است که راه‌آهن فقط امکان حمل و نقل خطی از ایستگاهی به ایستگاه دیگر را دارا می‌باشد. در ابتدا، وزارت حمل و نقل آلمان به صورت متمرکز به حکمرانی این عرصه می‌پرداخت؛ این وزارتخانه در مجموع متشکل از پنج بخش بود، که هر یک توسط مدیران وزارتی اداره می‌گردیدند:

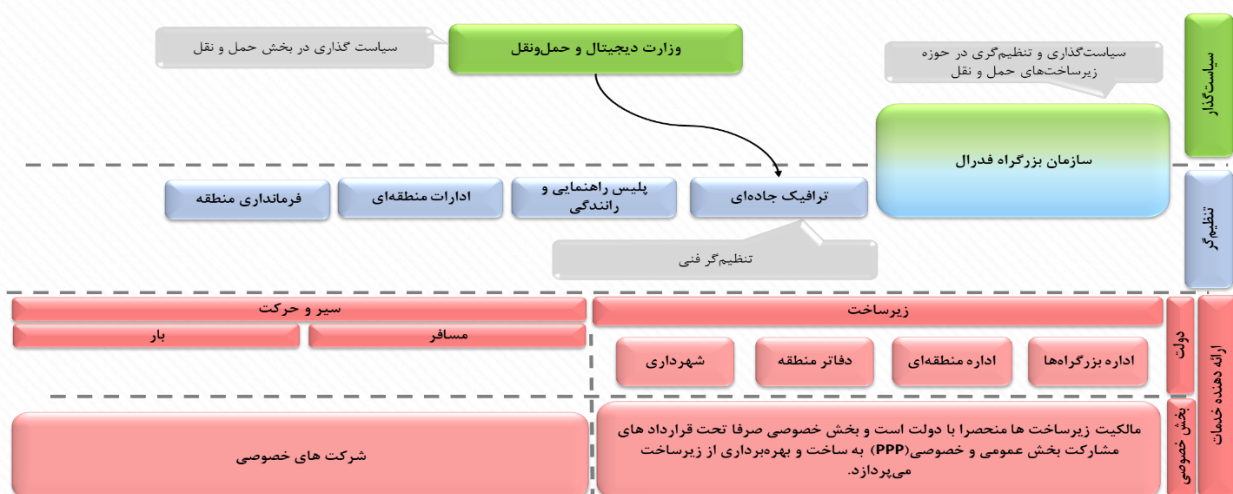
- هوانوردی
- حمل و نقل موتوری
- مهندسی هیدرولیک (انتقال انرژی)
- اداره راه‌آهن
- بخش مهندسی راه‌آهن

۴-۱-۲- توسعه تنظیم‌گری در حمل‌ونقل جاده‌ای

در میانه راه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای، با توجه به بحران‌های ناشی از جنگ جهانی و شرایط اقتصادی، راه آهن با بحران‌های شدید رو به رو گردید. این بخش به عنوان نوع غالب در بازار حمل‌ونقل این کشور برای احیا خود، خواستار ایجاد محدودیت‌هایی برای حمل‌ونقل جاده‌ای بود. از طرفی دیگر بازار حمل‌ونقل جاده‌ای این کشور را بازیگران خرد تشکیل می‌دادند و به تبع آن تعیین قیمت خدمات این بخش توسط مشتریان، عامل دیگری بر عدم توسعه بازار حمل‌ونقل جاده‌ای بود. در این شرایط، با توجه به مورد توجه قرار گرفتن حمل‌ونقل جاده‌ای به دلیل مزایای آن در شرایط جنگی، سیاست‌گذاران این بخش اقدام به تأسیس نهادهایی در جهت ایجاد رونق و توسعه در بازار حمل‌ونقل جاده‌ای کردند. در این زمان با تأسیس معاونت ترافیک و تعرفه و تعیین نرخ تعرفه توسط این نهاد در وزارت حمل‌ونقل، اولین اقدام تنظیم‌گرانه حاکمیت در این عرصه رقم خورد. این اقدام علاوه بر حمایت از بازیگران خرد؛ توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای را نیز به همراه داشت. طبق آمار منتشره از وزارتخانه حمل‌ونقل، این اقدام، توسعه ۱۵۰ درصدی را برای حمل‌ونقل جاده‌ای به همراه آورد.

۴-۱-۲- بازیگران حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای جمهوری فدرال آلمان

همان‌طور که در بخش آشنایی با کشور آلمان ذکر گردید، جمهوری فدرال آلمان متشکل از ایالت‌هایی است که تا حد زیادی از استقلال عملکرد از دولت مرکزی برخوردار هستند. حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای این کشور نیز به جز در حیطه سیاست‌ها و استانداردهای کلان این حوزه و ساخت جاده‌های فدرال، تحت نظر ایالت‌ها قرار می‌گیرد. با توجه به آنچه در سیر تحول در بخش حمل‌ونقل جاده‌ای کشور آلمان ارائه گردید، بازیگرانی که در حال حاضر در بخش حمل‌ونقل جاده‌ای آلمان نقش‌های مختلف سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و ارائه خدمات را ایفا می‌نمایند، در شکل ذیل نشان داده شده‌اند.



شکل ۳۳- بازیگران نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای آلمان

در ادامه، معرفی از بازیگران بخش حمل‌ونقل جاده‌ای کشور آلمان ارائه شده است.

۴-۲-۱- وزارتخانه دیجیتال و حمل و نقل^{۵۸۶}

وزارتخانه دیجیتال و حمل و نقل مسئول اصلی تدوین و اجرای سیاست‌های دولت مرکزی در زمینه‌های توسعه پایدار، محیط‌زیست و فناوری‌های سبز و فناوری، ایمنی صنعتی، حمل و نقل و زیرساخت‌ها و تجهیزات آن است. این وزارتخانه در رأس نهادهای دیگر وظیفه‌ی سیاست‌گذاری‌های کلان حمل و نقل را در این کشور دارا است. در این وزارتخانه پس از جایگاه وزیر، معاونت‌ها قرار گرفته‌اند، دو معاونت مرتبط با حمل و نقل جاده‌ای در ساختار این وزارتخانه قرار دارد. هر معاونت وظیفه‌ی هماهنگی و سیاست‌گذاری در حوزه‌های محوله به خود را برعهده دارد. در ذیل هر معاونت نیز ادارات و نهادهایی جایابی شده‌اند.



شکل ۳۴ - وزارتخانه دیجیتال و حمل و نقل آلمان (بخش جاده‌ای)

در ذیل دو معاونت مرتبط با حمل و نقل جاده‌ای، دو اداره در حوزه حمل و نقل جاده‌ای وجود دارد که در ادامه معرفی شده‌اند:

• اداره بزرگراه‌های فدرال^{۵۸۷} ذیل معاون وزیر

همانطور که اشاره گردید در بخش جاده‌ای در کشور آلمان، دولت مرکزی به جز تدوین سیاست و استانداردهای کلان و ارائه خدمات در بخش زیرساخت جاده‌های فدرال ورود دیگری ندارد و باقی مسائل در این حوزه بر عهده ایالت‌ها گذاشته شده است. اداره بزرگراه‌های فدرال به عنوان متولی جاده‌های فدرال شناخته می‌شود. این نهاد در دو حوزه سیاست‌گذاری و ارائه خدمت در جاده‌های فدرال ایفای نقش می‌کند و از جمله مهم‌ترین وظایف این نهاد می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- حفظ شبکه جاده‌ای در محدوده مسئولیت دولت فدرال
- بهبود شبکه از طریق توسعه و ساخت و ساز جدید و همچنین بهره‌برداری از آن.

⁵⁸⁶ Bundesministerium für Digitales und Verkehr

⁵⁸⁷ Abteilung Bundesfernstraßen

- سیاست‌گذاری، برنامه ریزی و مدیریت بودجه در جاده‌های فدرال.

• اداره ترافیک جاده‌ای^{۵۸۸} ذیل معاون وزیر

اداره ترافیک جاده‌ای در جایگاه تعیین مقررات و ضوابط حاکم برای هر گونه حمل‌ونقل جاده‌ای قرار دارد و در نقش تنظیم‌گری ایمنی، فنی و اقتصادی ایفای نقش می‌کند. از جمله مهم‌ترین وظایف این نهاد می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- تنظیم‌گر ایمنی: صدور گواهینامه رانندگی، تدوین مقررات راهنمایی و رانندگی جاده‌ای و همچنین جریمه‌ها و اخطارها.

- تنظیم‌گر محیط زیستی و نماینده دولت آلمان در کمیته‌های اروپایی و بین‌المللی محیط زیستی حمل‌ونقل جاده‌ای.

- تعیین مقررات حمل‌ونقل مسافر (اجتماعی) در حمل‌ونقل جاده‌ای

- تعیین نرخ عوارض کامیون‌ها بر اساس انتشار آلاینده‌های وسایل نقلیه

این اداره در جهت تحقق بهتر اهداف خود به وظایف تسهیل‌گری نیز می‌پردازد. از جمله مهم‌ترین این وظایف می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- ترویج دوچرخه سواری و پیاده روی برای تحرک فعال تر و پایدارتر در شهرها و روستاها است.

- فرهنگ‌سازی در جهت ایمنی حمل‌ونقل جاده‌ای

۴-۲-۲-۴-۴ – سازمان بزرگراه فدرال (تنظیم‌گر)^{۵۸۹}

سازمان بزرگراه‌های فدرال خارج از ساختار وزارتخانه در بخش تنظیم‌گری بزرگراه‌های فدرال ایفای نقش می‌کند. از جمله مهم‌ترین وظایف این نهاد عبارت‌اند از:

- اعطای موافقت با تصمیمات و یا تغییر تصمیمات ساخت جاده‌های فدرال به اداره بزرگراه‌های فدرال

- تعیین اصول برای تعیین مسیرهای خطوط برای جاده‌های فدرال

- نظارت حقوقی و فنی بر اداره بزرگراه‌های فدرال

- تهیه مقررات حقوقی و اداری، و همکاری بین‌المللی.

۴-۲-۳-۴-۴ – پلیس آلمان

پلیس راهنمایی‌وراندگی نیز یکی دیگر از نهادهای تأثیرگذار در حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای در دو حوزه‌ی تنظیم‌گری و ارائه‌دهنده خدمت است؛ وظایف و اختیارات پلیس راهنمایی و راندگی در سه عنوان تنظیم

⁵⁸⁸ Abteilung Straßenverkehr

⁵⁸⁹ Informationen zum Fernstraßen-Bundesamt

ترافیک، بازرسی ترافیک و انجام تشریفات در صورت بروز حوادث رانندگی دسته بندی می‌شود، ازجمله مهم‌ترین وظایف آن می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- بررسی اینکه آیا وسیله نقلیه از نظر ایمنی ترافیکی و فناوری برای تردد مناسب است یا خیر و اقدام قانونی علیه افراد ذینفع برای اطمینان از رفع نواقص.
- بررسی اینکه تابلوهای راهنمایی، علائم نورانی و شنیداری، خط کشی‌های زمینی و علائم راهنمایی و رانندگی مشابه مورد استفاده در تنظیم ترافیک از نظر استاندارد، معانی، کمیت و کیفیت در وضعیت مناسب و در مکان‌های لازم قرار گرفته باشند.

۴-۲-۴-۴ - حکمرانی محلی در حمل و نقل جاده‌ای آلمان

همان‌طور که در بخش آشنایی با کشور آلمان اشاره گردید، نظام سیاسی این کشور براساس حکمرانی محلی شکل گرفته است و قدرت‌های محلی در این کشور از قدرت مناسب و استقلال عملکرد برخوردار هستند. نظام حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای این کشور نیز از این قاعده مستثنا نبوده و به جز در تعیین سیاست‌ها و استانداردهای کلان و ساخت جاده‌های فدرال که توسط دولت مرکزی انجام می‌گردد؛ باقی مسائل کاملاً در اختیار نهادهای محلی قرار می‌گیرد. نهادهای محلی در سه سطح ایالتی، منطقه‌ای و شهری تقسیم بندی شده است. تقسیم‌بندی جاده‌ها در این کشور نیز برحسب جغرافیای قرارگیری آن صورت پذیرفته است، برای مثال جاده‌های فدرال خارج از محدود ایالتی و در محدوده دولت مرکزی فدرال قرار می‌گیرد. به طور کلی جاده‌های کشور آلمان به چهار دسته اصلی تقسیم می‌گردد که عبارت‌اند از:

- جاده‌های فدرال
- جاده‌های ایالتی
- جاده‌های منطقه‌ای
- جاده‌های شهری

• حکمرانی جاده‌های فدرال

بزرگراه‌های فدرال جاده‌های بین ایالتی است که برای اتصال مناطق و ایالت‌های فدرال در نظر گرفته شده‌اند. مسئولیت تصدی‌گری و تنظیم‌گری این نوع از جاده‌ها با دولت مرکزی است.

• حکمرانی جاده‌های ایالتی

این نوع از جاده‌ها در محدود مسئولیت مسئولین ایالتی قرار دارند و معمولاً خیابان‌هایی هستند که فراتر از یک منطقه طبقه بندی می‌شوند. نقش تصدی‌گری برای این نوع از جاده‌ها توسط اداره منطقه‌ای که ذیل مسئولین ایالتی قرار دارند ایفا می‌شود. تصدی‌گری در این نوع از جاده‌ها معمولاً با عقد قرارداد با بخش

خصوصی صورت می‌پذیرد. تنظیم‌گری و تعیین استانداردهای فنی، ایمنی و اقتصادی برای جاده‌های ایالتی نیز به جز مواردی که توسط دولت مرکزی فدرال وضع می‌شود برعهده همین اداره است.

• حکمرانی جاده‌های منطقه‌ای

جاده‌های منطقه‌ای در محدوده مسئولیت مناطق قرار می‌گیرند. نقش تصدی‌گری برای این نوع از جاده‌ها توسط دفاتر منطقه‌ای که ذیل مسئولین همان منطقه قرار دارند ایفا می‌شود. تصدی‌گری در این نوع از جاده‌ها معمولاً با عقد قرارداد با بخش خصوصی صورت می‌پذیرد. تنظیم‌گری و تعیین استانداردهای فنی، ایمنی و اقتصادی برای جاده‌های منطقه‌ای نیز به جز مواردی که توسط دولت مرکزی فدرال وضع می‌شود برعهده همین دفتر است.

• حکمرانی جاده‌های شهری

جاده‌های شهری در محدوده اختیار مسئولین شهری قرار می‌گیرند. نقش تصدی‌گری برای این نوع از جاده‌ها توسط شهرداری‌ها ایفا می‌شود. تصدی‌گری در این نوع از جاده‌ها معمولاً با عقد قرارداد با بخش خصوصی صورت می‌پذیرد. تنظیم‌گری و تعیین استانداردهای فنی، ایمنی و اقتصادی برای جاده‌های شهری نیز به جز مواردی که توسط دولت مرکزی فدرال وضع می‌شود برعهده نهاد شهرداری است.

۴-۳-۴ - درس آموخته‌های نظام حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای در کشور آلمان

به صورت کلی ساختار حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای کشور جمهوری فدرال آلمان طبق الگوی ساختاری تخت به جای الگوی عمودی صورت پذیرفته است. سیاست‌ها و قواعد در سطح کلان از سمت دولت مرکزی وضع می‌شود و دیگر جزئیات در نقش‌های مختلف حکمرانی توسط قدرت‌های محلی ایفا می‌شود. با مرور تحولات نظام حکمرانی بخش حمل و نقل جاده‌ای آلمان و بررسی وضعیت تقسیم کار بین بازیگران در وضعیت فعلی، به طور کلی می‌توان موارد ذیل را به عنوان ویژگی‌های اصلی نظام حکمرانی این کشور در بخش جاده‌ای برشمرد:

- **رویکرد حکمرانی محلی در نظام حکمرانی حمل‌ونقل جاده‌ای:** در کشور آلمان، وزارت دیجیتال و حمل‌ونقل، سیاست‌گذار اصلی بخش حمل‌ونقل جاده‌ای است و نقش سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری را در سطح کلان ایفا می‌کند. و باقی جزئیات کاملاً در اختیار قدرت‌های محلی قرار گرفته است.
- **وجود نهادهای تنظیم‌گر تخصصی و محلی:** در کشور آلمان تنظیم‌گری ایمنی، فنی و اقتصادی هر بخش متناسب با شرایط و سیاست‌های منطقه خود صورت می‌پذیرد و از وضع مقررات دولت مرکزی برای همه مناطق خودداری شده است.

۴-۴-۴ - منابع

- 1) Transport policy planning in Germany - An analysis of political programs and investment masterplans. 27 October 2016. Frank Fichert
- 2) Straßengesetz.Dritter Teil - Aufsicht und Zuständigkeiten (§§ 48 - 53c). Abschnitt - Straßenaufsicht und Straßenbaubehörden (§§ 48 - 53a)
- 3) Straßengesetz. 2023. Allgemeine Bestimmungen (§§ 1 - 42)
- 4) Straßengesetz. 2023. Allgemeine Bestimmungen (§§ 1 – 42. Zweiter Teil. Träger der Straßenbaulast (§§ 43 - 47)
- 5) <https://bmdv.bund.de/>
- 6) www.berlin.de
- 7) www.geh-recht.de
- 8) <https://rp.baden-wuerttemberg.de/>
- 9) www.brd.nrw.de
- 10) diberatung.de

۵- تبیین نظام مسائل حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای مبتنی بر نظرات خبرگان

همان‌طور که در شکل ۲ نشان داده شده است، مرحله بعدی در فرایند طراحی الگوی حکمرانی مطلوب بخش حمل و نقل جاده‌ای، پس از ترسیم نگاشت نهادی مصوب و موجود، تبیین نظام مسائل مبتنی بر نظرات خبرگان است. به عبارت دیگر به منظور اصلاح الگوی حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای کشور، ضمن تحلیل قوانین و شناسایی تعارضات و تداخلات نهادی، می‌بایست، مسائلی که در واقعیت در کشور وجود داشته و از نظر خبرگان به عنوان مانعی در توسعه حمل و نقل جاده‌ای کشور محسوب می‌گردد، شناسایی گردد. بنابراین در این بخش از طرح، تلاش گردید از طریق مصاحبه با خبرگان مسائل بخش حمل و نقل جاده‌ای با تمرکز بر مسائل مرتبط با حکمرانی این حوزه شناسایی گردد. در ادامه ضمن ارائه روش تبیین این مسائل، مسائل شناسایی شده در ذیل چهار نقش نظام حکمرانی نیز ارائه گردیده است.

۵-۱ روش تبیین نظام مسائل حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در ایران

در این مرحله جهت شناسایی مسائل حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در کشور، از روش تحلیل مضمون متن مصاحبه با خبرگان استفاده شده است. «تحلیل مضمون روشی برای شناخت و سازماندهی الگوهای موجود در یک محتوا و معانی موجود در داده‌های کیفی است. به این ترتیب، تحلیل مضمون مبنای سایر روش‌های تحلیل داده‌های کیفی قرار می‌گیرد».

اولین مرحله از تحلیل مضمون، استخراج متون پایه تحلیل است. همان‌گونه که اشاره شد، روش گردآوری اطلاعات در این بخش، از طریق مصاحبه با خبرگان بوده است. به همین منظور در این مرحله با ۷ نفر از خبرگان بخش حمل و نقل جاده‌ای که دارای سوابق مختلف در این حوزه بودند، مصاحبه صورت پذیرفت که در جدول ذیل، اسامی این خبرگانی ارائه شده است.

جدول ۵۰- اسامی خبرگان حوزه حمل و نقل جاده‌ای

ردیف	نام خبره	سمت
۱	پوریا علیمردانی	مدیرعامل سازمان پایانه‌ها و پارک‌سوارهای شهرداری تهران
۲	حمیدرضا فوری	مدیر گروه حمل‌ونقل معاونت زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
۳	نرگس باقرپور	معاون حمل‌ونقل ستاد مدیریت حمل‌ونقل و سوخت کشور
۴	حامد رضا حیدری	مشاور معاون حمل‌ونقل وزارت راه و شهرسازی
۵	سینا صاحبی	استادیار مهندسی عمران دانشگاه شهید بهشتی و مدیرعامل شرکت دانش‌بنیان فراسوی رشد آرمان زمین

ردیف	نام خبره	سمت
۶	شهريار افندی زاده	معاون سابق حمل و نقل وزارت راه و شهرسازی و مدیرعامل سازمان حمل و نقل و ترافیک شهرداری تهران
۷	محمدجواد نظرزاده	مدیرکل دفتر خدمات آماد و توزیع وزارت صمت

در فرآیند انجام مصاحبه‌ها، ابتدا نداشت نهادی مصوب تدوین شده به خبرگان ارائه شده و سپس خبرگان مبتنی بر آن، به نقد و ارائه نظرات و مسئله‌شناسی پرداختند. در ادامه متن مصاحبه‌ها پیاده گردید که این متن مبنای تحلیل و کدگذاری در مراحل بعد قرار گرفت.

پس از پیاده‌سازی مصاحبه‌ها، به منظور شناسایی مسائل حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای از منظر خبرگان، از طریق کدگذاری متن مصاحبه‌ها، مضامین پایه شناسایی شده و سپس از ترکیب و تلخیص مضامین پایه، مضامین سازمان‌دهنده ایجاد شدند. در انتها نیز با توجه به الگوی اصلی بکار رفته در این طرح، مضامین سازماندهنده، در ذیل چهار نقش سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و ارائه خدمات جایگذاری شدند. با توجه به نتایج حاصل از کدگذاری و ایجاد مضامین از متن مصاحبه‌ها، در ادامه، مسائل حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در کشور به تفکیک چهار نقش اصلی نظام حکمرانی ارائه گردیده است.

۵-۲ مسائل مرتبط با سیاست‌گذاری حمل و نقل جاده‌ای در ایران

بسیاری بخش حمل و نقل جاده‌ای در ایران از منظر سیاست‌گذاری با مشکلات بدخیمی دست‌وپنجه نرم می‌کند که به تشدید تصمیمات این حوزه و فقدان راهبرد مشخص توسعه حمل و نقل جاده‌ای آسیب رسانده و آینده‌ای مبهم پیش روی آن ترسیم کرده است. بررسی‌ها حکایت از ضعف‌های ساختاری جدی در این زمینه دارد. در ادامه مسائل اصلی مرتبط با سیاست‌گذاری حمل و نقل جاده‌ای در کشور ارائه شده است.

۵-۲-۱ ضعف اقتدار معاونت حمل و نقل وزارت راه و شهرسازی نسبت به سازمان

راهداری و حمل و نقل جاده‌ای و محدودبودن ابزارهای حکمرانی آن

معاونت حمل و نقل وزارت راه و شهرسازی در وضعیت کنونی خود قادر نیست که سازمان‌های تخصصی حمل و نقل ذیل وزارت راه، از جمله سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای را با سیاست‌های کلان وزارتخانه همسو کند و آن‌ها از استقلال عمل قابل توجهی در این زمینه برخوردارند که عمده‌تأ ناشی از الگوی شرکت دولتی آن‌هاست که به این نهادهای تنظیم‌گر منبع درآمدی مستقل اعطا کرده است. معاونت حمل و نقل در حال حاضر فاقد منابع فعلی و جایگاه سیاستی دارای اقتدار جهت هدایت عملکرد سازمان راهداری است و تنها می‌تواند به ابلاغ بخشنامه بسنده کند. همچنین معاون حمل و نقل وزارت راه در مجمع عمومی سازمان راهداری

عضو نیست که خود از اثربخشی آن می‌کاهد. معاونت حمل‌ونقل وزیر راه هم‌رده دیگر معاونت‌های وزیر است و فعال‌بودن بیش از آنکه یک مسئله ساختاری باشد، به شخص وزیر و معاون حمل‌ونقل و اینکه چقدر آن‌ها قصد اعتباردادن به این جایگاه را داشته باشند برمی‌گردد.

۵-۲-۲ محدودبودن کارکردهای کمیسیون ایمنی راه‌های کشور به وظایف نظارتی و عدم پاسخگویی اعضا به آن

هدف از تشکیل کمیسیون ایمنی راه‌های کشور افزایش سطح ایمنی راه‌ها و کاهش تعداد تصادفات جاده‌ای مرگبار بود. با این حال تجربه فعالیت این کمیسیون نشان می‌دهد که در تحقق این هدف موفق نبوده است. از آنجایی که این کمیسیون در وزارت راه تشکیل می‌گردد و رئیس آن وزیر راه است، دیگر دستگاه‌های عضو پاسخگویی چندانی ندارند و نقش کمیسیون را جدی نمی‌گیرند. همچنین کمیسیون به شدت دچار کمبود بودجه است و قادر نیست برنامه‌هایی را برای کاهش تلفات جاده‌ای اجرایی سازد. نقش آن در وضعیت کنونی بیشتر بررسی موردی تصادفات مرگبار بوده و ماهیتی پایشی و نظارتی دارد. کمیسیون قادر نیست فراتر از این کارکردها کنش‌گری جدی داشته باشد.

۵-۲-۳ عدم توجه کافی به بخش حمل‌ونقل در وزارت راه و شهرسازی و اولویت یافتن بخش مسکن بر آن

از سال ۱۳۹۰ که وزارت مسکن و شهرسازی با وزارت راه و ترابری ادغام و وزارت راه و شهرسازی تشکیل شد، بخش حمل‌ونقل با مشکل عدم اولویت داشتن نسبت به بخش مسکن در سیاست‌ها و برنامه‌های وزارتخانه روبه‌رو بوده است. بی‌توجهی به بخش حمل‌ونقل خود را در مسیر طولانی طرح‌های حمل‌ونقلی وزارتخانه تا رسیدن به کمیسیون‌های مرتبط در مجلس شورای اسلامی و هیئت وزیران خود را نشان می‌دهد. در این زمینه نیز نوعی شکاف میان وزارت کشور که مسئول بخش حمل‌ونقل درون‌شهری است و وزارت راه که مسئول حمل‌ونقل برون‌شهری است به چشم می‌خورد. جریان اصلی سیاستگذاری حمل‌ونقل در جهان مهر تاییدی بر ضرورت وجود یک وزارتخانه تخصصی در بخش حمل‌ونقل می‌زند و تفکیک آن از حوزه مسکن را پیشنهاد می‌دهد.

۵-۲-۴ نفوذ سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای در وزارت راه و شهرسازی

سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای دارای ماهیت شرکتی بوده و امکان بهره‌مندی از منابع درآمدی مستقل دریافتی از شرکت‌های حمل‌ونقل را دارد، در عین حال، این نهاد، تنظیم‌گری است که عملکرد مستقل دارد و می‌بایست به نهاد بالادستی خود یعنی وزارت راه و شهرسازی پاسخگو باشد که به نظر می‌رسد در عمل پاسخگویی کافی وجود ندارد. در واقع وزارت راه و شهرسازی در برابر سازمان صرفاً می‌تواند از ابزار تغییر رئیس

سازمان استفاده کند که بهره‌گیری از آن هم نیازمند همراهی سازمان با این تصمیم است که در غیر این صورت هزینه‌های این تصمیم را برای سیاستگذار به شدت بالا خواهند برد و او را منصرف خواهند ساخت. این مدل حکمرانی شرکتی سازمان راهداری به اجرای کارکردهای تنظیم‌گری آن آسیب رسانده و پاسخگویی آن را کاهش داده است.

۵-۲-۵ کمبود بودجه وزارت راه و شهرسازی در بخش حمل‌ونقل جاده‌ای

اجرای تعهدات در بخش پروژه‌های پرهزینه زیرساخت‌های حمل‌ونقل جاده‌ای نیازمند منابع مالی مکفی است که وزارت راه و شهرسازی از آن محروم است. در نتیجه اثرگذاری لایه‌ها و ملاحظات سیاسی بر انتخاب پروژه‌ها افزایش پیدا می‌کند، بخشی از پروژه‌ها نیمه‌تمام باقی می‌مانند و ابزارهای مداخله وزارت راه در بخش حمل‌ونقل جاده‌ای محدود به ابزارهای نرم می‌گردد. بخش اعظمی از جاده‌های کشور با گذشت زمان نیاز به بهسازی و نوسازی دارند و عدم توانایی وزارت راه در ایفای این نقش به فرسودگی شبکه جاده‌ای کشور دامن می‌زند که در بلندمدت حمل‌ونقل جاده‌ای را با مشکل روبه‌رو خواهد کرد. کمبود بودجه امکان طراحی برنامه‌های بلندمدت و راهبردی در بخش حمل‌ونقل را از وزارت راه می‌گیرد و ماهیتی روزمره به فعالیت‌های آن می‌دهد.

۵-۲-۶ سرعت بالای تغییر قوانین و مقررات در بخش جاده‌ای

بخش خصوصی برای مشارکت در پروژه‌های حمل‌ونقل جاده‌ای به سطح مشخصی از ثبات و پیش‌بینی‌پذیری قوانین و مقررات مراجع حاکمیتی نیاز دارد. این در حالیست که این قوانین با تغییر دولت‌ها و دوره‌های مجلس دستخوش دگرگونی می‌شوند که امکان برنامه‌ریزی و برآورد سود و زیان در بلندمدت را از بخش خصوصی سلب می‌کند و جذابیت ورود به بخش حمل‌ونقل جاده‌ای را کاهش می‌دهد که به توسعه آن مبتنی بر نیازهای کشور آسیب می‌رساند.

با توجه به موارد ذکر شده، در جدول ۵۱، مسائل مرتبط با سیاست‌گذاری بخش حمل و نقل جاده‌ای از منظر خبرگان این بخش ارائه شده است.

جدول ۵۱- مسائل مطرح‌شده از نظر خبرگان در حوزه سیاست‌گذاری حمل و نقل جاده‌ای

مسائل مطرح‌شده از نظر خبرگان در حوزه سیاست‌گذاری حمل و نقل جاده‌ای	
جایگاه ضعیف و هم‌رده معاونت حمل و نقل با سازمان‌های حمل و نقل ذیل وزیر راه و شهرسازی	ضعف اقتدار معاونت حمل‌ونقل وزارت راه و شهرسازی نسبت به سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای و محدودبودن ابزارهای حکمرانی آن
فقدان منابع و نیروی انسانی کافی اجرای کارکردها	
عدم عضویت مستقیم در مجمع سازمان راهداری (نماینده‌ای از وزیر عضو مجامع است که این نماینده لزوماً معاون حمل و نقل نیست)	

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه سیاستگذاری حمل و نقل جاده‌ای	
وابستگی جایگاه به میزان اعتباربخشی از سوی وزیر و معاون حمل و نقل	محدود بودن کارکردهای کمیسیون ایمنی راه‌های کشور به وظایف نظارتی و عدم پاسخگویی اعضا به آن
محدود بودن ابزار حکمرانی این معاونت به ابلاغ بخشنامه	
تشکیل کمیسیون در ذیل وزارت راه و عدم پاسخگویی دیگر نهادها به دلیل هم سطح بودن	عدم توجه به بخش حمل و نقل در وزارت راه و شهرسازی و اولویت یافتن بخش مسکن بر آن
فقدان منابع مالی کافی جهت اجرای ماموریت‌ها	
موردمحور بودن اقدامات و محدود بودن به بررسی تصادفات مرگبار	
مسیر طولانی و کند به ثمر رسیدن طرح‌های حمل و نقل نسبت به طرح‌های مسکن در وزارت راه	نفوذ سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای در تصمیمات وزارت راه و شهرسازی و عدم پاسخگویی کافی این سازمان
عدم برگزاری جلساتی مشترک بین ذینفعان بخش جاده‌ای و وزیر و نمایندگان آن و توجه به حل مشکلات بخش مسکن	
مدل اداره سازمان راهداری به صورت شرکت دولتی و عدم پاسخگویی این سازمان به وزارت راه و شهرسازی	کمبود بودجه وزارت راه در بخش حمل و نقل جاده‌ای
برخوردار بودن سازمان راهداری از منابع درآمدی و قدرت یافتن آن نسبت به وزارت راه و شهرسازی	
عدم امکان رسیدگی وزارت راه و شهرسازی در حوزه نگهداری و نوسازی شبکه جاده‌ای کشور	سرعت بالای تغییر قوانین و مقررات در بخش جاده‌ای
اثرگذاری لابی‌ها و ملاحظات سیاسی بر انتخاب پروژه‌ها	
جذابیت پایین بخش جاده‌ای برای بخش خصوصی جهت سرمایه‌گذاری و نبود امکان برنامه‌ریزی بلندمدت	

۵-۳ مسائل مرتبط با تنظیم‌گری حمل و نقل جاده‌ای در ایران

حمل و نقل جاده‌ای در زمره بخش‌های اقتصادی کشور با بخش خصوصی فعال و ذینفعان گوناگون در سطوح حقیقی و حقوقی قرار می‌گیرد که ارتباط تنگاتنگی با زندگی مردم دارد. حمل و نقل جاده‌ای نیز از الگوی سیاستگذاری اقتصادی مخرب ایران در سال‌های اخیر آسیب دیده و سیاست‌هایی مانند قیمت‌گذاری دستوری، مخالفت با شکل‌گیری شرکت‌های رقابتی و هوشمند، تحریم‌های اقتصادی و بحران ارزی جلوی توسعه مطلوب آن را گرفته است. وجود مسائل متعدد در حوزه تنظیم‌گری حمل و نقل جاده‌ای باعث شده تا اتخاذ اقدامات اصلاحی در این کارکرد، زمینه را برای بهبود وضعیت حمل و نقل جاده‌ای به صورتی چشمگیر فراهم کند. در ادامه مسائل اصلی مرتبط با تنظیم‌گری حمل و نقل جاده‌ای در کشور ارائه شده است.

۵-۳-۱ قیمت‌گذاری دستوری بلیت مسافر و عدم صرفه اقتصادی فعالیت در بخش

حمل‌ونقل مسافری

تعیین دستوری و از بالا به پایین قیمت‌ها و کنترل شدید آن‌ها از سوی نهادهایی مانند شورای رقابت، سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و ستاد تنظیم بازار در کنار ورودهای موضعی مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام باعث شده تا نرخ ارائه خدمات جابه‌جایی مسافر توسط اتوبوس‌های بین‌شهری متناسب با تورم تغییر پیدا نکند و به متضرر شدن بخش خصوصی فعال در این بخش بینجامد. کمبود بلیت، شکل‌گیری بازار سیاه و حمل‌ونقل غیررسمی کالا توسط اتوبوس‌ها از جمله عوارض این سیاست است. در چنین شرایطی و با گذشت زمان تعداد ناوگان فعال کاهش می‌یابد زیرا سرمایه به‌کاررفته سودآوری لازم را ندارد و با مخاطراتی نظیر خرابی پرهزینه روبه‌روست.

۵-۳-۲ جانمایی پلیس راه به‌عنوان زیرمجموعه فراجا و بروز اختلافات با وزارت

راه و شهرسازی و سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای

ماموریت‌های پلیس راه عمدتاً در ارتباط با موقعیت ضابط قضایی در حوزه حمل‌ونقل جاده‌ای و وضع جرایم و مقابله با موارد تخطی از قانون است. اجرای این کارکرد در ماهیت خود متفاوت از کارکردهای فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی (فراجا) به‌عنوان یک نیروی مسلح است. از این منظر، پلیس راه بیشتر از آنکه با نیروی پلیس سروکار داشته باشد، با وزارت راه و سازمان راهداری در تماس است. تجربه تنظیم‌گری ایمنی حمل‌ونقل جاده‌ای در ایران حاکی از آن است که جداافتادگی پلیس راه و سازمان راهداری به بروز تعارض میان این دو نهاد انجامیده و افزایش ایمنی راه‌های کشور را با موانعی روبه‌رو ساخته است. پلیس راه عموماً خود را ملزم به پاسخگویی به سیاستگذار حمل‌ونقل جاده‌ای نمی‌داند. این در حالیست که پیش از پیروزی انقلاب پیش‌بینی شده بود که راهداری دارای گارد جاده‌ای باشد. در وضعیت کنونی اصطکاک میان سازمان راهداری و پلیس راه اجرای سیاست‌های تقویت ایمنی راه‌ها را با اختلال روبه‌رو ساخته است.

۵-۳-۳ ممانعت سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای در شکل‌گیری بازارگاه

های الکترونیکی حمل بار

سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای در وضعیت کنونی متاثر از لابی‌ها و اعمال نفوذ شرکت‌های حمل‌ونقل بار در قالب انجمن‌های صنفی است. ذینفع‌بودن آن‌ها در بازتولید شرایط حاکم بر بخش حمل‌ونقل بار باعث شده تا به‌عنوان مانعی بر سر راه نوآوری‌هایی که می‌تواند به رقابتی شدن این بخش و نفع‌بردن مصرف‌کنندگان کمک کند قدم علم کنند. از جمله این نوآوری بازارگاه‌های الکترونیکی حمل بار است که می‌تواند متقاضی حمل بار (به‌ویژه در مورد بارهای فصلی) را با ارائه‌دهنده خدمت (رانندگان کامیون) با رقمی بهینه و خدماتی

رضایت بخش متصل کند. این امر باعث می شود تا شرکت هایی که نتوانند خود را با شرایط رقابتی سازگار کرده و خدمات بهتری ارائه دهند با کاهش مشتری مواجه شده و در گذر زمان ناگزیر به خروج از بخش حمل و نقل بار شوند. با این وجود، سازمان راهداری در اثر اعمال نفوذ انجمن های صنفی ضوابط و مقررات سخت گیرانه را بر تاسیس بازارگاه های الکترونیکی حاکم کرد که عموم استارت آپ ها و شرکت های هوشمند قادر نیستند در ابتدای فعالیت خود آن ها را فراهم کنند. مقاومت سازمان راهداری در برابر تسهیلگری آغاز به فعالیت بازارگاه های الکترونیکی باعث شده تا کارکرد تنظیم گری آن، که مهم ترین غایت آن تامین منافع عمومی و حفاظت از آن هاست، آسیب ببیند.

۵-۳-۴ تعارض منافع سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای در رقابتی شدن بخش جاده ای

نهاد های تنظیم گر در صورتی می توانند جلوی کژکارکردهای بخش خصوصی را بگیرند و به تخلفات آن ها رسیدگی کنند که تعارض منافع نداشته باشند. سازمان راهداری به صورت طبیعی باید حامی افزایش رقابت در بخش حمل و نقل بار و ورود بازیگران جدید باشد. با این حال وجود واقعیتهایی مانند اخذ مجوز شرکت حمل و نقل توسط کارکنان سازمان پس از بازنشستگی، مدل هزینه-درآمدی فعالیت و نفوذ شرکت های سنتی حمل و نقل باعث شده تا منافع سازمان بیش از آنکه در وضعیت رقابتی باشد، در وضعیت انحصارگونه و سهمیه بندی با محوریت شرکت های موجود باشد.

۵-۳-۵ ضعف کارکردهای تنظیم گری در بخش حمل و نقل زمینی و در نتیجه کم بودن سهم بخش ریلی در جابجایی بار نسبت به بخش جاده ای

سیاست های کلان توسعه حمل و نقل در کشور و جریان اصلی سیاست گذاری حمل و نقل بار در جهان بر افزایش سهم بخش ریلی در حمل و نقل بار تاکید دارند. علی رغم اهمیت توسعه بخش ریلی، سهم بخش بار ریلی که پیش بینی شده بود به ۳۰ درصد برسد، افت کرده و به حدود ۸ درصد رسیده است. این در حالیست که سهم بخش ریلی حتی در اقتصادهای نوظهور به شدت افزایش داشته است. برای مثال این رقم در چین و هند بیش از ۳۰ درصد و در روسیه بیش از ۹۰ درصد از کل حمل و نقل بار است. مجموعه ای از عوامل حمل بار با قطارهای باری را در ایران تبدیل به گزینه ای غیر جذاب کرده است. در حالیکه شرکت های ریلی ملزم به پرداخت هزینه دسترسی به شبکه ریلی به شرکت راه آهن هستند، چنین هزینه ای در شبکه جاده ای دریافت نمی شود و تنها در آزادراه ها عوارض دریافت می گردد که همگانی است و حتی خودروهای سواری نیز باید آن را بپردازند. همچنین یارانه تخصیص داده شده به سوخت جاده ای (گازوئیل) منجر به هزینه بسیار اندک سوخت ناوگان شده است. عدم توسعه شبکه ریلی متناسب با شبکه جاده ای، بر دشواری حمل کالا با قطار افزوده است. در

نهایت الگوی خصوصی سازی اشتباه بخش ریلی که شرکت های بخش خصوصی را از دارا بودن لوکوموتیو محروم می سازد، امکان خدمت رسانی سریع و مطلوب از نظر بخش خصوصی متقاضی حمل بار را از آن ها سلب کرده است.

۵-۳-۶ قیمت گذاری دستوری سوخت و بهره مندی بخش جاده های از سوخت

یارانه های

پرداخت یارانه به بخش هایی خاص در زمره ابزارهایی است که در برخی اوقات و به صورت موقت جهت تنظیم بازار، تامین عدالت اجتماعی و برقراری ثبات در اقتصاد در دستور کار قرار می گیرد. تجربه حمل و نقل جاده ای نشان می دهد که این ابزار گاهی می تواند در نقش یک عامل مخرب در برابر توسعه یک صنعت نیز ظاهر شود. پرداخت یارانه به سوخت ناوگان جاده ای باعث شده تا قیمت سوخت متناسب با تورم افزایش پیدا نکند و منابع کلانی جهت حفظ آن در یک محدوده خاص مصرف شود. رقم اندک سوخت جذابیت استفاده از خودروهای سواری را افزایش داده و از سوی دیگر شهروندان را از استفاده از وسایل نقلیه عمومی منصرف می کند. پرداخت یارانه بنزین و گازوئیل در ایران سهم بخش جاده ای را از انواع حمل و نقل به طرز نامتناسبی بالا برده، شرکت های تولیدکننده و واردکننده ناوگان را به سمت عرضه خودروهای با مصرف پایین تر سوق نداده، به تداوم فعالیت ناوگان فرسوده کمک کرده و رویه ای را در مدیریت بخش جاده ای ایجاد کرده است که در آن ذینفعان گوناگون انتظار همیشگی دریافت سوخت ارزان دارند. بخش جاده ای قادر نیست پیشرفت کند اگر مسئله سوخت یارانه ای حل و فصل نشود یا صرفاً به بخش حمل و نقل عمومی مسافر (اتوبوس) و بر اساس پیمایش تخصیص یابد.

۵-۳-۷ اجرای برخی کارکردهای تصدی گری از سوی سازمان راهداری و حمل و

نقل جاده ای

سازمان راهداری افزون بر ایفای کارکرد تنظیم گری و نظارت بر شرکت های حمل و نقل کالا و مسافر، از کارکردهای تصدی گری در ساخت جاده های روستایی و تعمیر و نگهداری و نوسازی شبکه جاده های کشور برخوردار است. بررسی ادبیات تنظیم گری نشان می دهد که نهاد تنظیم گر در صورت دارا بودن کارکردهای تصدی گری و ارائه خدمت، قادر نیست به خوبی بر کارکرد تنظیم گری خود تمرکز کند و در ارائه خدمات وارد رقابت نابرابر با بخش خصوصی می شود. تجربه سازمان راهداری نیز نشان داده که اجرای کارویژه تصدی گری آن منجر به بروز بدهستان با نمایندگان مجلس شده و امکان طراحی راهبردهای مستقل توسعه شبکه جاده های کشور را از این نهاد گرفته است.

۵-۳-۸ ورود سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای به بازار بلیت اتوبوس

سیاست قیمت‌گذاری دستوری بلیت اتوبوس آسیب‌های گوناگونی را در پی داشته که پیشتر به آن‌ها اشاره شد. شرکت‌های حمل‌ونقل مسافر و سازمان راهداری در مواجهه با این سیاست از راهکارهایی جهت کاهش ضریب اثرگذاری قیمت‌گذاری دستوری و نزدیک کردن نرخ بلیت‌ها به نرخ‌های بازار استفاده می‌کنند. سامانه ۷۲۴ به‌عنوان یکی از پلتفرم‌های اصلی عرضه بلیت اتوبوس متعلق به سازمان راهداری است و از این طریق عرضه بلیت در بازار را کنترل می‌کند. با وجود آنکه سازمان راهداری در پایانه‌های مسافری دفتر دارد نیز به وفور مشاهده می‌شود که بلیت با قیمت رسمی در بازار موجود نیست اما توسط تعاونی‌ها و رانندگان صندلی با قیمت‌های غیررسمی عرضه می‌شود. استمرار فعالیت این بازار سیاه، به‌خصوص در ایام اوج مسافرت‌های جاده‌ای مانند عید نوروز و ایام اربعین، بیانگر شکست سازمان راهداری در تحقق خیر عمومی است.

۵-۳-۹ اختلاف وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و وزارت راه و

شهرسازی بر سر تنظیم‌گری مجتمع‌های رفاهی بین‌راهی

مجتمع‌های رفاهی بین‌راهی در زمره زیرساخت‌های حائز اهمیت در حمل‌ونقل جاده‌ای هستند. وجود تعداد کافی این مجتمع‌ها که بتوانند نیازهای مسافران را پاسخ گویند، به انتخاب حمل‌ونقل جاده‌ای برای مسافرت کمک می‌کند و حتی ارزش آن را برای گردشگران خارجی افزایش می‌دهد. تا الان تنظیم‌گری این زیرساخت بر عهده سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای بوده است که از طریق اعلام ضوابط تاسیس و ارائه مجوز به بخش خصوصی، مدیریت لازم را انجام می‌دهد. با این حال وزارت گردشگری مدعی است که مجتمع‌های رفاهی بین‌راهی صرفاً دارای ابعاد فنی و مرتبط با حمل‌ونقل نیستند و نیاز است که تنظیم‌گر این حوزه به ادبیات گردشگری آشنا باشد تا بتواند این مجتمع‌ها را در راستای تقویت صنعت گردشگری کشور فعال کند. تا به الان سازمان راهداری توانسته است کنترل تنظیم‌گری مجتمع‌های رفاهی بین‌راهی را حفظ کند؛ با این وجود بروز اختلاف میان وزارت گردشگری و این نهاد امکان بهره‌مندی تنظیم‌گری مجتمع‌ها از نگاه‌های مشوق گردشگری را محروم کرده است.

۵-۳-۱۰ عدم تخصیص ارز به واردات ناوگان از سوی بانک مرکزی

یکی از نهاد‌های تنظیم‌گر بسیار مهم در حوزه حمل‌ونقل جاده‌ای بانک مرکزی است. این نهاد مسئول تخصیص ارز به واردات ناوگان مسافری و باری است که در حال حاضر دچار وضعیت فرسودگی و کمبود (به‌ویژه در زمینه اتوبوس) می‌باشد. بانک مرکزی در این زمینه همکاری لازم را نداشته و از تخصیص ارز جهت واردات ناوگان ممانعت می‌کند که عمدتاً ناشی از توجیه‌نشدن در زمینه چالش‌های این حوزه است. در نتیجه تصمیمات وزارت راه و شهرسازی جهت نوسازی ناوگان عموماً به سرانجامی نمی‌رسند یا ناقص اجرا می‌شوند. بانک مرکزی

بر این باور است که در زمان بحران ارزی، واردات ناوگان جاده‌ای در اولویت‌های اول جهت تخصیص ارز قرار ندارد؛ از این رو برنامه‌ریزی‌های واردات ناوگان را به سمت‌وسوی دیگر هدایت می‌کند.

۵-۳-۱۱ سنگ‌اندازی وزارت صمت در مسیر واردات ناوگان

تنظیم‌گری ناوگان جاده‌ای کشور در کشاکش تعارض میان دو دیدگاه قرار دارد. در یک سو وزارت راه و شهرسازی قرار دارد که اولویت را به نوسازی ناوگان با محوریت خودروها، اتوبوس‌ها و کامیون‌های ایمن و دارای استانداردهای روز می‌دهد، حتی اگر این ناوگان از سوی شرکت‌های خارجی تامین شود؛ در سوی دیگر وزارت صمت قرار دارد که دغدغه تولید ملی و حمایت از کارخانه‌های ایرانی را دارد و بر این باور است که باید تا حد ممکن ناوگان جاده‌ای با اتکا به توان داخلی و خودکفایی تامین شود. نقش وزارت صمت در حوزه ناوگان جاده‌ای از این حیث اهمیت پیدا می‌کند که این وزارتخانه به طور هم‌زمان نهاد مقررگذار بخش‌های صنعتی و تجاری است و باید میان این دو بخش توازن برقرار کند. تجربه زیسته صنعت حمل‌ونقل جاده‌ای نشان می‌دهد که وزارت صمت اولویت کمتری به واردات ناوگان می‌دهد و در موقعیت‌هایی که بر مسند تنظیم مقررات واردات قرار دارد، شرایط سخت‌گیرانه‌ای را اعمال می‌کند که جلوی واردات انبوه ناوگان جاده‌ای را گرفته است. این در حالیست که تولید داخلی صرفاً محدود به کامیون (در بخش حمل‌ونقل باری) و اتوبوس‌های درون‌شهری و ون‌های درون‌شهری (در بخش حمل‌ونقل مسافری) است و امکان پاسخگویی به نیاز کشنده‌های با استانداردهای روز و اتوبوس‌های بین‌شهری را ندارد. همچنین رضایت شرکت‌های حمل‌ونقل از ناوگان تولید داخل نیز باید مورد بررسی قرار گیرد که در انتخاب آن‌ها جهت خرید اثرگذار است.

۵-۳-۱۲ عدم وضع عوارض و تعرفه دسترسی مناسب در بخش جاده‌ای

یکی از مأموریت‌های اصلی نهادهای تنظیم‌گر حمل‌ونقل جاده‌ای در جهان، اتخاذ عوارض و تعرفه‌هایی برای کاربران جاده است که بتواند به خوبی هزینه‌های زیرساختی و زیست‌محیطی وارده از محل تردد آن‌ها را پاسخ دهد. نهادهای تنظیم‌گر با بهره‌گیری از این ابزار، کاربران را در جهت استفاده بهینه و کم‌هزینه‌تر از جاده تشویق می‌کنند. برای مثال ناوگانی که از انرژی‌های سبز بهره می‌گیرد و کمتر به محیط زیست آسیب می‌رساند، از اهرم تشویقی تعرفه پایین‌تر بهره می‌گیرد. در ایران نهاد تنظیم‌گر صرفاً از آزادراه‌ها عوارض دریافت می‌کند. بخش‌های مهمی مانند تردد کامیون‌های معادن که به جاده‌ها آسیب شدیدی وارد می‌کنند یا ناوگان فرسوده ملزم به پرداخت تعرفه بالا که بتواند هزینه‌های واردشده به جاده‌ها را پوشش دهد نیستند. این امر باعث فرسودگی سریع شبکه جاده‌های کشور شده و هزینه نگهداری سنگینی را به دولت تحمیل کرده است.

۵-۳-۱۳ وجود سهمیه‌بندی و وضعیت غیررقابتی در بخش حمل‌ونقل بار با حمایت

سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای

بررسی بخش حمل‌ونقل باری بیانگر آن است که نوعی ناترازی میان بار موجود و ارائه‌دهندگان خدمات حمل بار وجود دارد. بسیاری از شرکت‌های حمل‌ونقل به همراه تعداد قابل‌توجهی راننده کامیون در حال فعالیت هستند که برای حمل کالا نیازی به رقابت یا ارائه خدمات بهتر ندارند. سیاست سازمان راهداری به‌عنوان تنظیم‌گر حمل‌ونقل جاده‌ای آن بوده است که همه شرکت‌ها و رانندگان از سهمیه حمل بار مشخصی برخوردار باشند و بتوانند به فعالیت خود در این بخش ادامه دهند. این رویکرد باعث شده تا نوآوری و خلاقیت در ارائه خدمات با کیفیت بهتر و هزینه کمتر تشویق نشود و شرکت‌ها ابتکارهای رایج در بازارهای رقابتی جهت افزایش سهم خود از بازار را به کار نیندند. ضروری است که سازمان راهداری طبیعت رقابتی اقتصادهای پیشرفته را بپذیرد و وضعیت سهمیه‌بندی بار برای شرکت‌ها را به نفع رقابت میان شرکت‌ها برای کسب بیشترین سهم از بازار کنار نهد. این امر باعث می‌شود که در بلندمدت شرکت‌های بزرگ‌مقیاسی شکل بگیرند که به مراتب بهره‌وری بالاتری دارند و حتی در پهنه بین‌المللی به ارائه خدمت می‌پردازند.

۵-۳-۱۴ اعمال نفوذ انجمن‌های صنفی بر تصمیمات سازمان راهداری و حمل و نقل

جاده‌ای و شائبه تسخیر نهاد تنظیم‌گر توسط ذینفعان بخش خصوصی

از انجمن‌های صنفی انتظار می‌رود که در تعامل با نهاد تنظیم‌گر، دغدغه‌ها و نگرانی‌های اعضای خود را به گوش مسئولان برسانند تا در طراحی سیاست‌ها و رویکردهای تنظیمی مورد توجه قرار گیرد. با این وجود، انجمن‌های صنفی حمل‌ونقل جاده‌ای در بخش کارفرمایی که شرکت‌های حمل‌ونقل را نمایندگی می‌کنند، به اثرگذاری عمیق‌تری دست پیدا کرده‌اند و تنظیم‌گری حمل‌ونقل جاده‌ای را تسخیر کرده‌اند که به معنی تعیین سمت‌وسوی تصمیمات تنظیم‌گر است. روی دیگر این سکه، ضعیف‌ماندن انجمن‌های صنفی در بخش کارگری است که برای تاثیرگذاری نیازمند اعتراضات‌های دامن‌دار بوده است.

با توجه به موارد ذکر شده، در جدول ۵۲، مسائل مرتبط با تنظیم‌گری بخش حمل و نقل جاده‌ای از منظر خبرگان این بخش ارائه شده است.

جدول ۵۲- مسائل مطرح‌شده از نظر خبرگان در حوزه تنظیم‌گری حمل و نقل جاده‌ای

مسائل مطرح‌شده از نظر خبرگان در حوزه تنظیم‌گری حمل و نقل جاده‌ای	
عدم به‌روزرسانی قیمت‌ها متناسب با تورم در فرآیند کند قیمت‌گذاری دستوری	قیمت‌گذاری دستوری بلیت مسافر و عدم صرفه اقتصادی فعالیت در بخش حمل‌ونقل مسافری
کمبود بلیت و شکل‌گیری بازار سیاه	
حمل‌ونقل غیررسمی بار توسط اتوبوس‌ها	

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه تنظیم‌گری حمل و نقل جاده‌ای	
عدم تناسب مأموریت‌های پلیس راه با موقعیت یک نیروی مسلح	جانمایی نامناسب پلیس راه به عنوان زیرمجموعه فراجا و بروز اختلافات با وزارت راه و سازمان راهداری
دوربودن پلیس راه از مسائل حمل‌ونقل جاده‌ای	
عدم هماهنگی پلیس راه و وزارت راه در تنظیم‌گری ایمنی حمل‌ونقل جاده‌ای	
مخالفت با روش‌های نوآورانه اتصال متقاضی حمل بار و ارائه‌دهنده خدمات	ممانعت سازمان راهداری در شکل‌گیری بازارگاه‌های الکترونیکی حمل بار
اعمال نفوذ نهادهای صنفی بر تصمیمات نهاد تنظیم‌گر	
اخذ مجوز تاسیس شرکت حمل‌ونقل توسط کارکنان سازمان راهداری پس از بازنشستگی	تعارض منافع سازمان راهداری در رقابتی‌شدن بخش جاده‌ای
مدل درآمد-هزینه‌ای نهاد تنظیم‌گر	
عدم اخذ تعرفه دسترسی به شبکه جاده‌ای	ضعف کارکردهای تنظیم‌گری در بخش حمل و نقل زمینی و در نتیجه کم‌بودن سهم بخش ریلی در جابجایی بار نسبت به بخش جاده‌ای
بهره‌مندی بخش جاده‌ای از سوخت یارانه‌ای	
عدم خصوصی‌سازی کل بخش ریلی و در اختیار نگاه داشتن لوکوموتیو از سوی نهاد تنظیم‌گر	
رشد نامتناسب ناوگان شخصی و عدم جذابیت حمل‌ونقل عمومی برای شهروندان	
عدم تولید و واردات ناوگان با مصرف سوخت کمتر و تداوم فعالیت ناوگان فرسوده	قیمت‌گذاری دستوری سوخت و بهره‌مندی بخش جاده‌ای از سوخت یارانه‌ای
رقابت با بخش خصوصی در ارائه خدمات و آسیب‌دیدن کارکرد تنظیم‌گری	
لابی‌گری و ارائه خدمات به‌مثابه امتیازات سیاسی	اجرای کارکردهای تصدی‌گری از سوی سازمان راهداری
دورزدن قیمت‌گذاری رسمی با کنترل عرضه بلیت	
رقابت با بخش خصوصی در کارکرد تصدی‌گری	ورود سازمان راهداری به بازار بلیت اتوبوس
محدودماندن تنظیم‌گری مجتمع‌های بین‌راهی به نگاه‌های فنی و جداماندن از سیاست‌های توسعه گردشگری	
مخالفت بانک مرکزی با تخصیص ارز جهت واردات اتوبوس	عدم تخصیص ارز به واردات ناوگان از سوی بانک مرکزی
عدم اولویت دانستن واردات اتوبوس از سوی بانک مرکزی در دوره بحران ارزی	
تعارض میان کارکردهای صنعتی و تجاری وزارت صمت	سنگ‌اندازی وزارت صمت در مسیر واردات ناوگان حمل و نقل جاده‌ای
عدم توجه به نیازهای واقعی شرکت‌های حمل‌ونقل در زمینه ناوگان	
عدم پرداخت هزینه‌های آسیب‌های وارده به شبکه جاده‌ای از سوی مسببان	عدم وضع عوارض و تعرفه دسترسی مناسب در بخش جاده‌ای
تدوین آیین‌نامه‌هایی توسط سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای در جهت تشدید فضای غیررقابتی در حمل و نقل جاده‌ای	

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه تنظیم‌گری حمل و نقل جاده‌ای	
وجود سهمیه‌بندی و وضعیت غیررقابیتی در بخش حمل‌ونقل بار با حمایت سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای	فقدان روحیه نوآوری و خلاقیت به علت وجود فضای غیررقابیتی در حمل‌ونقل بار
اعمال نفوذ انجمن‌های صنفی بر تصمیمات سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای و شائبه تسخیر نهاد تنظیم‌گر توسط ذینفعان بخش خصوصی	بروز پدیده تسخیر تنظیم‌گری از سوی تنظیم‌شوندگان
	سمت‌وسو دادن به تصمیمات نهاد تنظیم‌گر در جهت منافع صنف

۵-۴ مسائل مرتبط با تسهیل‌گری حمل‌ونقل جاده‌ای در ایران

پویایی و گسترش فعالیت‌های بخش حمل‌ونقل جاده‌ای در ایران نیازمند حضور و کنش‌گری نهادهایی است که از تعاملات اقتصادی روزمره بخش فراتر روند و نگاهی بلندمدت و توسعه‌گرایانه به حمل‌ونقل جاده‌ای داشته باشند. نهادهای تسهیل‌گر نظیر انجمن‌ها و کانون‌های صنفی-کارفرمایی با هماهنگ‌سازی شرکت‌های عضو می‌توانند از منافع جمعی خود نزد نهادهای قانونگذاری و سیاستگذاری دفاع کنند، مقامات را با مسائل و چالش‌های بخش خود آشنا سازند و خدماتی را در زمینه بهبود فعالیت به اعضای خود عرضه کنند. از سوی دیگر نهادهای حمایت‌کننده مالی و توسعه فناوری در زمینه تسهیل‌گری فعالیت می‌کنند که جریان منابع مادی و معنوی را به بخش حمل‌ونقل جاده‌ای سوق می‌دهند. اگر این نهادها به خوبی کار کنند، در توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای و نقش‌آفرینی آن در پیشرفت اقتصادی کشور اثربخشی قابل‌توجهی خواهند داشت. در ادامه مسائل اصلی مرتبط با تسهیل‌گری حمل‌ونقل جاده‌ای در کشور ارائه شده است.

۵-۴-۱ عدم توجه به توسعه فناوری‌های روز در بخش جاده‌ای در کشور

سرعت تحولات فناورانه در سال‌های اخیر به شدت بالا رفته و فناوری‌های روز در مدت زمان اندکی روند گذار از پژوهش‌های علمی به محصولات کاربردی زندگی روزمره را می‌پیمایند. حمل‌ونقل جاده‌ای نیز از این تحولات در امان نمانده است. خودروهای برقی، خودروهای خودران، حمل‌ونقل هوشمند بار، سامانه‌های زنجیره تامین دیجیتال، پلتفرم‌های درخواست خودرو و... نمونه‌هایی از فناوری‌های حائز اهمیت حمل‌ونقل جاده‌ای در جهان هستند. با این وجود، حمل‌ونقل جاده‌ای در ایران در هماهنگ‌سازی خود با روندهای جهانی نظیر گذار به ناوگان‌های با سوخت‌های سبز کند عمل کرده و به رویه‌های سنتی وفادار مانده است. نهادهای تسهیل‌گر حمل‌ونقل جاده‌ای در سطح نهادهای تحقیق و توسعه دولتی و دانشگاهی در این زمینه به صورتی رضایت‌بخش عمل نکرده‌اند و نتوانسته‌اند محصولات کاربردی برای فعالان حمل‌ونقل جاده‌ای تولید کرده و آن‌ها را به استفاده از این محصولات فناورانه تشویق کنند. حجم انبوه مسائل حل‌نشده در حمل‌ونقل جاده‌ای این امکان را از این صنعت سلب کرده که همگام با تحولات روز جهان حرکت کند.

۵-۴-۲ تکثر و پراکندگی نهادهای تحقیقاتی در بخش جادهای

تحقیق و توسعه در حمل و نقل جادهای در صورتی با موفقیت قرین خواهد بود که سرمایه‌گذاری‌ها در این بخش به صورتی متمرکز و با برنامه انجام شود و در سطح ملی مورد توجه نهادهای سیاستگذار قرار گیرد. در وضعیت فعلی تعداد بالای نهادهای تحقیقاتی در سطوح دولت (با محوریت دفتر مطالعات راهبردی سازمان راهداری)، دانشگاه‌ها (با محوریت دانشگاه علم و صنعت، دانشگاه صنعتی شریف و دانشگاه تربیت مدرس) و بخش خصوصی (با محوریت کمیسیون ترانزیت اتاق بازرگانی ایران) امکان اجماع نظر نخبگانی بر راهبردهای توسعه حمل و نقل جادهای و تلاش برای طرح آن در سیاست‌های ملی کشور را سلب کرده است و به اقدامات جزیره‌ای، کم‌دامنه و با اثرگذاری پایین دامن زده است که برای صنعت حمل و نقل جادهای نمی‌تواند در بلندمدت منافع چشمگیری در پی داشته باشد.

۵-۴-۳ نبود سازوکار مشخص جهت فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد و نهادهای

بین‌المللی در بخش جادهای

جامعه مدنی از امتیاز چابک‌بودن، غیرانتفاعی‌بودن و داشتن نگاه توسعه‌ای به امور بهره‌مند است و همکاری با نهادهای بین‌المللی نیز می‌تواند مسیر ورود دانش سازمانی روز به صنعت را هموار سازد. بخش حمل و نقل جادهای ایران نمی‌تواند از این دو ظرفیت مهم بهره‌برداری لازم را داشته باشد زیرا سیاستگذار ریل‌گذاری مشخصی در این راستا انجام نداده و برخوردهای سلیقه‌ای و مقطعی نهادهای متولی حمل و نقل جادهای با فعالان جامعه مدنی و نهادهای بین‌المللی باعث شده تا نتوان در راستای حل مسائلی مانند ایمنی پایین جاده‌های کشور از فرصت همکاری با این نهادها استفاده کرد.

۵-۴-۴ عدم وجود نهادی متمرکز جهت جذب سرمایه خارجی برای بخش جادهای

پروژه‌های زیربنایی حمل و نقل جادهای نیازمند سرمایه کلان و فناوری روز هستند که عموماً از طریق شرکت‌های خارجی تامین می‌شود. با این حال حمل و نقل جادهای ایران از این ظرفیت محروم مانده است. مسئولیت جذب سرمایه‌های خارجی ایران در تمامی حوزه‌ها با سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران (زیرمجموعه وزارت اقتصاد) است که نه دغدغه جذب خارجی در بخش حمل و نقل جادهای را دارد و نه با نیازها و الزامات این حوزه آشنایی دارد. از این رو تاسیس نهادی مختص این بخش ضروری به نظر می‌رسد.

۵-۴-۵ ضعیف ماندن انجمن‌های صنفی حمل و نقل جاده‌ای در بخش کارگری در

قیاس با بخش کارفرمایی

همان‌طور که در بخش تنظیم‌گری اشاره گردید، انجمن‌های صنفی حمل‌ونقل جاده‌ای در بخش کارفرمایی که شرکت‌های حمل‌ونقل را نمایندگی می‌کنند، به اثرگذاری عمیق‌تری دست پیدا کرده‌اند و حتی تا جدی تنظیم‌گری حمل‌ونقل جاده‌ای را تسخیر کرده‌اند. این در حالیست که روی دیگر این سکه، ضعیف ماندن انجمن‌های صنفی در بخش کارگری است که برای تاثیرگذاری نیازمند اعتراضات‌های دامنه‌دار بوده است.

با توجه به موارد ذکر شده، در جدول ۵۳، مسائل مرتبط با تسهیل‌گری بخش حمل و نقل جاده‌ای از منظر خبرگان این بخش ارائه شده است.

جدول ۵۳- مسائل مطرح‌شده از نظر خبرگان در حوزه تسهیل‌گری حمل و نقل جاده‌ای

مسائل مطرح‌شده از نظر خبرگان در حوزه تسهیل‌گری حمل و نقل جاده‌ای	
عقب‌ماندن از روندهای روز حمل‌ونقل جاده‌ای مانند خودروهای با انرژی‌های سبز یا حمل‌ونقل هوشمند	عدم بهادادن به توسعه فناوری‌های روز در بخش جاده‌ای
محدودماندن به حل مسائل روزمره	
عدم شکل‌گیری عزم ملی جهت توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای	تکثر و پراکندگی نهادهای تحقیقاتی در بخش جاده‌ای
شکل‌نگرفتن ادبیات مشترک و مورد اجماع نهادهای تسهیل‌گر دولتی، دانشگاهی و بخش خصوصی	
محدودماندن به اقدامات مقطعی و جزیره‌ای با اثربخشی کم از سوی نهادهای تحقیق و توسعه جاده‌ای	
عدم توجه سیاستگذار به اهمیت ریل‌گذاری فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد و نهادهای بین‌المللی	نبود سازوکار مشخص فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد و نهادهای بین‌المللی در بخش جاده‌ای
عدم ورود دانش سازمانی روز حمل‌ونقل جاده‌ای به کشور	
عدم توجه سرمایه‌گذاران خارجی به حمل‌ونقل جاده‌ای ایران	عدم وجود نهادی متمرکز جهت جذب سرمایه خارجی برای توسعه بخش جاده‌ای
عدم شناخت بخش حمل‌ونقل جاده‌ای از سوی سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران	
ضعیف‌ماندن انجمن‌های صنفی حمل و نقل جاده‌ای در بخش کارگری در قیاس با بخش کارفرمایی	

۵-۵ مسائل مرتبط با ارائه خدمت حمل‌ونقل جاده‌ای در ایران

ارائه خدمت بخش پیشانی حمل‌ونقل جاده‌ای است. عموم مردم درک خود از وضعیت حمل‌ونقل کشور را با خدماتی که به طرق مستقیم و غیرمستقیم دریافت می‌کنند به دست می‌آورند. در اکثر اوقات، شهروندان مواجهه مستقیمی با سیاستگذاری، تنظیم‌گری و تسهیل‌گری حمل‌ونقل جاده‌ای ندارند اما بروز چالش‌ها و مشکلات در ارائه خدمات و عدم دریافت خدمات رضایت‌بخش منجر به گلایه و نقد شهروندان می‌شود و نگرش آن‌ها به حمل‌ونقل جاده‌ای را منفی می‌سازد. از این رو شناخت مسائل مرتبط با ارائه خدمات به اندازه سه

کارکرد پیشین اهمیت دارد. در ادامه مسائل اصلی مرتبط با ارائه خدمت حمل و نقل جاده‌ای در کشور ارائه شده است.

۵-۱-۵ خودمالکی ناوگان و بهره‌وری پایین آن

بیش از ۹۰ درصد از ناوگان حمل و نقل جاده‌ای کشور خودمالک است؛ به صورتی که راننده مالکیت وسیله نقلیه خود را در اختیار دارد. این وضعیت باعث شده تا شرکت‌های بزرگ‌مقیاسی که بتوانند خدمات مستمر در مسیرهای مختلف ایران ارائه دهند وجود نداشته باشند و توزیع راننده و بار/مسافر نابرابر باشد. بخش قابل توجهی از حمل بار کالا به صورت یکسر خالی انجام می‌شود و کشور نمی‌تواند از ظرفیت موجود ناوگان خود بهترین استفاده را ببرد. گذار از وضعیت خودمالکی به شرکت‌مالکی بهره‌وری حمل و نقل جاده‌ای را به صورت چشمگیری افزایش خواهد داد و از نیاز به واردات ناوگان خواهد کاست.

۵-۲-۵ عدم جذابیت فعالیت به عنوان شرکت در بخش حمل و نقل جاده‌ای

سیاستگذار در ایران از دیرباز قائل به تقریر خاصی از عدالت اجتماعی بوده که طبق آن نیروی کار مستقلی که برای خود کار می‌کند را ارزشمندتر از شرکتی می‌داند که دارای نیروی کار شاغل و مدیران مدرن است. حاصل این تلقی دشوار کردن فعالیت در بخش حمل و نقل جاده‌ای در مقام شرکت با استفاده از ابزارهای مقرراتی و مالیاتی بوده است. فعالیت تحت مدیریت شرکت‌ها به معنای عملکرد بهره‌ورتر، ناوگان به‌روزتر و پاسخگویی بهتر به تنظیم‌گر و مردم است. در صورتی که شرکت‌های حمل و نقل از مشوق‌های تنظیمی برخوردار نشوند، کارآفرینان خلاق بالقوه‌ای که می‌توانند روح تازه‌ای به کالبد حمل و نقل جاده‌ای بدمند و آن را به سطح کشورهای پیشرو در زمینه ترانزیت ارتقا دهند، انگیزه‌ای برای ورود به حمل و نقل نخواهند داشت. ضروری است که با طراحی یک مسیر امن، نیروی کار نیز به فعالیت برای شرکت‌ها سوق داده شود.

۵-۳-۵ جذابیت پایین بخش آزادراهی برای مشارکت بخش خصوصی

ماهیت پروژه‌های زیرساختی بخش جاده‌ای (با محوریت ساخت آزادراه) طولانی بودن مدت زمان اجرا و بازگشت سرمایه در بلندمدت است. در وضعیت اقتصاد باثبات با نرخ تورم معتدل و پیش‌بینی پذیر، شماری شرکت‌های خصوصی مطرح در بخش عمران همواره حاضر به مشارکت در ساخت آزادراه‌ها با کیفیت مطلوب هستند. اما در شرایط متلاطم اقتصادی، بخش خصوصی نیازمند دریافت تضمین‌هایی از سوی دولت برای بازگشت سرمایه است. تجربه مشارکت بخش خصوصی در ساخت آزادراه نشان می‌دهد که دولت معمولاً با ابزار اوراق تسویه خزانه بدهی خود را به بخش خصوصی می‌پردازد که چندان مطلوب شرکت‌ها نیست. نکته مهم دیگر تعیین عوارض ناکافی برای آزادراه‌هاست که روند بازگشت سرمایه و رسیدگی به آزادراه را بیش از پیش کند و دشوار

می‌کند. در صورت عدم طراحی راهبردهای سازگار با روح کسب‌وکار از سوی دولت، پروژه‌های آزادراهی از مشارکت بخش خصوصی واقعی و مواهب آن برای عموم مردم محروم می‌ماند.

۵-۵-۴ عدم توانایی تامین قطعات و خدمات پس از فروش ناوگان در اثر تحریم

ناوگان حمل‌ونقل جاده‌ای نقشی حیاتی در ایمنی راه‌های کشور دارد. عمده اتوبوس‌ها و کامیون‌هایی که در جاده‌ها تردد می‌کنند نیز توسط شرکت‌های خارجی تولید شده‌اند و عملکرد مناسب آن‌ها مستلزم دریافت قطعات و خدمات پس از فروش مستمر از سوی تولیدکننده است. وضع تحریم‌ها علیه ایران باعث شده تا ارتباط تولیدکننده با ارائه‌دهندگان خدمات پس از فروش و نمایندگان در ایران قطع شود که ضربه‌ای اساسی به پیکره ناوگان کشور وارد کرده است. در چنین شرایطی رسیدگی به ناوگان نیازمند تعمیر به شدت پرهزینه است و بروز هر نوع مشکلی می‌تواند به صورت بالقوه یک اتوبوس/کامیون را از چرخه حمل‌ونقل حذف کند. دیگر انتخاب نادرست تعمیر ناقص یا با قطعات با کیفیت پایین است که آن نیز تهدیدی غیرقابل چشم‌پوشی برای ایمنی جاده‌ها به شمار می‌رود.

۵-۵-۵ ضرردهی شرکت‌های دولتی بخش حمل‌ونقل و عدم شفافیت آن‌ها

ساختار سازمان‌های حمل‌ونقل کشور به صورت شرکت دولتی است که ماهیت فعالیت آن‌ها را مشابه شرکت‌های بخش خصوصی کرده است. با این حال بخش خصوصی همواره نیازمند رعایت ملاحظات حکمرانی شرکتی مدرن نظیر عملکرد شفاف و پاسخگویی به هیئت مدیره و مجمع عمومی هستند و در صورت ضعیف‌بودن عملکرد باید با تغییراتی در سیاست‌ها یا مدیران مواجه شوند. اما شرکت‌های دولتی در سایه امنی قرار دارند که به عدم شفافیت عملکرد آن‌ها و پنهان‌ماندن ضرردهی‌شان منجر شده است. ملزم‌ساختن آن‌ها به رعایت حکمرانی شرکتی مدرن از سوی دولت در کوتاه‌مدت و گذار به الگوی مدیریتی سازمانی بخش عمومی در بلندمدت می‌تواند این وضعیت را دگرگون سازد.

۵-۵-۶ فرسودگی بالای ناوگان و عدم به‌روزرسانی مناسب

بخش اعظم ناوگان فعال جاده‌ای کشور در حوزه‌های مسافری و باری عمری بالای ۱۵ سال دارند. ناوگان فرسوده نمی‌تواند انتظار دریافت‌کنندگان خدمت را برآورده سازد، همواره نیازمند اورهال و نگهداری دقیق است، با مشکل تامین قطعه روبه‌روست و با مصرف بالای سوخت خود و نبود سامانه‌های مدیریت آلاینده‌ها، به محیط زیست آسیب می‌رساند. وخامت وضعیت اقتصادی در سال‌های اخیر و افزایش شدید قیمت ناوگان باعث شده تا نوسازی آن‌ها بیش از پیش دشوار گردد. اما در صورت وجود سیاست مشوق مالی دولت و شرکت‌های تولیدکننده/واردکننده، می‌توان طی یک روند مشخص در طول زمان، فرآیند نوسازی ناوگان را به صورت متمرکز دنبال کرد.

با توجه به موارد ذکر شده، در جدول ۵۴، مسائل مرتبط با ارائه خدمات بخش حمل و نقل جاده‌ای از منظر خبرگان این بخش ارائه شده است.

جدول ۵۴- مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه ارائه خدمت حمل و نقل جاده‌ای

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه ارائه خدمت حمل و نقل جاده‌ای	
عدم فعالیت رانندگان به عنوان نیروی کار شرکت‌ها بر روی ناوگان شرکت	خودمالکی ناوگان و بهره‌وری پایین آن
وجود پدیده حمل بارهای یکسر خالی	
استفاده ناکافی از ناوگان توسط مالک	
وجود مقررات مالیاتی سخت‌گیرانه پیش روی شرکت‌های بخش حمل و نقل	عدم جذابیت فعالیت به عنوان شرکت در بخش حمل و نقل جاده‌ای
در تعارض دانستن شرکت‌ها با اصل عدالت اجتماعی در حمل و نقل اجتماعی	
روند طولانی بازگشت سرمایه در پروژه‌های آزادراهی	جذابیت پایین بخش آزادراهی برای مشارکت بخش خصوصی
شرایط بی‌ثبات و تورم بالای اقتصاد ایران	
تعیین دستوری و پایین نرخ عوارض آزادراهی از سوی دولت	
قطع شدن ارتباط نمایندگان شرکت‌های خارجی با شرکت‌های مادر در اثر تحریم‌ها	عدم توانایی تامین قطعات و خدمات پس از فروش ناوگان در اثر تحریم
افزایش هزینه‌های قطعات کامیون و اتوبوس	
طی شدن فرآیند تعمیر به صورت ناقص و با قطعات با کیفیت پایین	
زمین گیر شدن ناوگان در صورت بروز مشکل فنی	ضرردهی شرکت‌های دولتی بخش حمل و نقل و عدم شفافیت آن‌ها
عدم رعایت استلزامات حکمرانی شرکتی مدرن از سوی شرکت‌های دولتی حمل و نقل	
عدم امکان جایگزینی ناوگان به دلیل افزایش شدید قیمت ناوگان در اثر تورم	فرسودگی بالای ناوگان و عدم به‌روزرسانی مناسب

۶- ارائه پیشنهاداتی برای اصلاح الگوی حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای

در این گزارش تلاش گردید ضمن ترسیم نگاشت نهادی مصوب و تبیین نقش سازمان‌های مختلف در نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای مبتنی بر قوانین و مقررات، از طریق مصاحبه با خبرگان، نقش فعلی سازمان‌ها مشخص شده و مسائل نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای کشور شناسایی گردد. در جدول ۳۷، خلاصه‌ای از مسائل اصلی حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در کشور به تفکیک چهار نقش سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و ارائه خدمات نشان ارائه شده است.

جدول ۵۵- خلاصه مسائل حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در ایران مبتنی بر نظر خبرگان

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه حمل و نقل جاده‌ای	
مسائل سیاست‌گذاری	ضعف اقتدار معاونت حمل‌ونقل وزارت راه و شهرسازی نسبت به سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای و محدودبودن ابزارهای حکمرانی آن
	محدود بودن کارکردهای کمیسیون ایمنی راه‌های کشور به وظایف نظارتی و عدم پاسخگویی اعضا به آن
	فقدان نهاد جذب سرمایه خارجی برای بخش جاده‌ای
	عدم توجه به بخش حمل‌ونقل در وزارت راه و شهرسازی و اولویت یافتن بخش مسکن بر آن
	نفوذ سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای در وزارت راه و شهرسازی
	سرعت بالای تغییر قوانین و مقررات در بخش جاده‌ای
	کمبود بودجه وزارت راه و شهرسازی در بخش حمل‌ونقل جاده‌ای
مسائل تنظیم‌گری	قیمت‌گذاری دستوری بلیت مسافر و عدم صرفه اقتصادی فعالیت در بخش حمل‌ونقل مسافری
	جانمایی نامناسب پلیس راه به‌عنوان زیرمجموعه فراجا و بروز اختلافات با وزارت راه و سازمان راهداری
	ممانعت سازمان راهداری در شکل‌گیری بازارگاه‌های الکترونیکی حمل بار
	تعارض منافع سازمان راهداری در رقابتی‌شدن بخش جاده‌ای
	ضعف کارکردهای تنظیم‌گری در بخش حمل و نقل زمینی و در نتیجه کم‌بودن سهم بخش ریلی در جابجایی بار نسبت به بخش جاده‌ای
	قیمت‌گذاری دستوری سوخت و بهره‌مندی بخش جاده‌ای از سوخت یارانه‌ای
	اجرای کارکردهای تصدی‌گری از سوی سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای
	ورود سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای به بازار بلیت اتوبوس
	اختلاف وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و وزارت راه و شهرسازی بر سر تنظیم‌گری مجتمع‌های رفاهی بین‌راهی
	عدم وضع عوارض و تعرفه دسترسی مناسب در بخش جاده‌ای
	وجود سهمیه‌بندی و وضعیت غیررقابتی در بخش حمل‌ونقل بار با حمایت سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای
	عدم تخصیص ارز به واردات ناوگان از سوی بانک مرکزی

مسائل مطرح شده از نظر خبرگان در حوزه حمل و نقل جاده‌ای	
مسائل تسهیل‌گری	سنگ‌اندازی وزارت صمت در مسیر واردات ناوگان
	اعمال نفوذ انجمن‌های صنفی بر تصمیمات سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای و شائبه تسخیر نهاد تنظیم‌گر توسط ذینفعان بخش خصوصی
	عدم بهادادن به توسعه فناوری‌های روز در بخش جاده‌ای
مسائل ارائه خدمات	نبود سازوکار مشخص فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد و نهادهای بین‌المللی در بخش جاده‌ای
	تکثر و پراکندگی نهادهای تحقیقاتی در بخش جاده‌ای
	ضعیف‌ماندن انجمن‌های صنفی حمل و نقل جاده‌ای در بخش کارگری در قیاس با بخش کارفرمایی
	خودمالکی ناوگان و بهره‌وری پایین آن
	عدم جذابیت فعالیت به عنوان شرکت در بخش حمل‌ونقل جاده‌ای
	عدم توانایی تامین قطعات و خدمات پس از فروش ناوگان در اثر تحریم
	جذابیت پایین بخش آزادراهی برای مشارکت بخش خصوصی
	ضرردهی شرکت‌های دولتی بخش حمل‌ونقل و عدم شفافیت آن‌ها
	فرسودگی بالای ناوگان و عدم به‌روزرسانی مناسب

در این طرح به منظور ارائه پیشنهاداتی جهت اصلاح الگوی حکمرانی بخش حمل و نقل جاده‌ای در کشور، علاوه بر شناسایی مسائلی که مبتنی نظر خبرگان در این عرصه وجود دارد، از طریق مطالعه نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای در سایر کشورها، الگوهای تجربه شده در این حوزه مورد بررسی قرار گرفت و تلاش گردید تا درس‌آموخته‌هایی استخراج گردد.

با توجه به مسائل کشور در حوزه حمل و نقل جاده‌ای و ایده‌های برگرفته از مطالعات تطبیقی، در جدول ذیل، به تفکیک نقش‌های سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و ارائه خدمات، پیشنهاداتی برای اصلاح نظام حکمرانی حمل و نقل جاده‌ای ارائه شده است.

جدول ۵۶- پیشنهاداتی جهت اصلاح الگوی حکمرانی بخش حمل و نقل جاده‌ای کشور

نقش در نظام حکمرانی	پیشنهادهای ناظر به نقش‌های نظام حکمرانی	چالش متناظر در کشور
سیاست‌گذاری	تقویت نقش معاونت حمل و نقل وزارت راه و شهرسازی در سیاست‌گذاری بخشی در حوزه حمل و نقل	ضعف اقتدار معاونت حمل‌ونقل وزارت راه و شهرسازی نسبت به سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای و محدودبودن ابزارهای حکمرانی آن
	عضویت معاون حمل‌ونقل به عنوان نماینده وزیر راه و شهرسازی در مجمع عمومی سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای	
	ایجاد ادارات تخصصی برای هرکدام از شیوه‌های حمل و نقل در ذیل معاونت حمل و نقل	
	تفکیک وزارت راه و شهرسازی و تشکیل وزارت تخصصی حمل و نقل	

نقش در نظام حکمرانی	پیشنهادهای ناظر به نقش‌های نظام حکمرانی	چالش متناظر در کشور
		- عدم توجه به بخش حمل‌ونقل در وزارت راه و شهرسازی و اولویت یافتن بخش مسکن بر آن - نفوذ سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای در وزارت راه و شهرسازی
	تقویت نقش شورای عالی هماهنگی حمل‌ونقل و ایمنی کشور با ریاست رئیس جمهور به عنوان سیاست‌گذار ایمنی حمل و نقل در کشور و ایجاد دبیرخانه آن در ذیل وزارت راه‌شهرسازی به عنوان بازوی اجرای سیاست‌ها (ادغام دفاتر ایمنی مختلف ذیل وزارت راه و ایجاد یک نهاد متمرکز)	محدود بودن کارکردهای کمیسیون ایمنی راه‌های کشور به وظایف نظارتی و عدم پاسخگویی اعضا به آن
	برقراری ثبات در زمینه قانونگذاری حمل‌ونقل جاده‌ای از طریق تصویب طرح جامع حمل‌ونقل	سرعت بالای تغییر قوانین و مقررات در بخش جاده‌ای
تنظیم‌گری	واقعی شدن قیمت بلیت‌های اتوبوس جهت پوشش هزینه‌های دارندگان ناوگان مسافری	به‌روزرسانی شش‌ماهه قیمت بلیت اتوبوس از طریق برگزاری جلسه بین سازمان راهداری و نهادهای تنظیم‌گر اقتصادی
	واگذاری اختیار قیمت‌گذاری بلیت مسافران به شرکت‌های حمل و نقل مسافری و دارندگان ناوگان مسافری	- قیمت‌گذاری دستوری بلیت مسافر و عدم صرفه اقتصادی فعالیت در بخش حمل‌ونقل مسافری - ورود سازمان راهداری به بازار بلیت اتوبوس
	تدوین قوانین قرنطینه و الزام اجرایی شدن آن در بخش جاده‌ای (ممانعت از فعالیت بازنشستگان سازمان راهداری در شرکت‌های حمل و نقل بار و مسافر)	- تعارض منافع سازمان راهداری در رقابتی شدن بخش جاده‌ای - ممانعت سازمان راهداری در شکل‌گیری بازارگاه‌های الکترونیکی حمل بار
	تسهیل مقررات حاکم بر شکل‌گیری بازارگاه‌های الکترونیکی بار با محوریت استارت‌آپ‌های فناوری	
	- حذف سهمیه‌بندی شرکت‌های حمل و نقل بار در جابجایی بار توسط سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای - الزام سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای به حذف بندهای ضد رقابتی در آیین‌های مصوب این سازمان توسط هیئت مقررات زدایی - تقویت و کمک به شکل‌گیری بازارگاه‌های الکترونیکی بار جهت جابجایی بارهای فصلی	وجود سهمیه‌بندی و وضعیت غیررقابتی در بخش حمل‌ونقل بار با حمایت سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای

نقش در نظام حکمرانی	پیشنهادهای ناظر به نقش های نظام حکمرانی	چالش متناظر در کشور
	تعیین تعرفه نرخ بهره برداری از جاده برای شرکت های حمل و نقل بار و مالکان خصوصی ناوگان جاده ای توسط سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای	- عدم وضع عوارض و تعرفه دسترسی مناسب در بخش جاده ای - کم بودن سهم بخش ریلی در جابجایی بار نسبت به بخش جاده ای - قیمت گذاری دستوری سوخت و بهره مندی بخش جاده ای از سوخت یارانه ای
	آزادسازی تدریجی سوخت یارانه ای و تمرکز بر تخصیص به حمل و نقل عمومی با محوریت پیمایش	
	تقویت نقش وزارت راه و شهرسازی در تصمیم گیری واردات ناوگان جاده ای	- ایجاد کارگروهی متشکل از رئیس بانک مرکزی، وزیر راه، وزیر صمت و دیگر نهادهای درگیر در امر واردات ناوگان و واگذاری تصمیم گیری واردات ناوگان به این کارگروه - کاهش اختیارات وزارت صمت در تعیین مقررات ناوگان و واگذار کردن آن به وزارت راه - عدم تخصیص ارز به واردات ناوگان از سوی بانک مرکزی - سنگ اندازی وزارت صمت در مسیر واردات ناوگان
	پیشنهاد رئیس پلیس راه توسط وزیر راه و شهرسازی و با تأیید وزیر کشور جهت تقویت هماهنگی بین پلیس راه و وزارت راه و شهرسازی	جانمایی نامناسب پلیس راه به عنوان زیرمجموعه فراجا و بروز اختلافات با وزارت راه و سازمان راهداری
	توسعه و بکارگیری سامانه های هوشمند در جاده ها جهت رصد دقیق تخلفات جاده ای	ضعف هوشمندسازی در حمل و نقل جاده ای
تسهیل گری	تجمع نهادهای تحقیقاتی موازی بخش راهداری در سطح دولتی در یک نهاد واحد	تکثر و پراکندگی نهادهای تحقیقاتی در بخش جاده ای
	بهره گیری از ظرفیت دانشگاه ها جهت طراحی سیاست گذار به حمل و نقل پایدار و هوشمند	
ارائه خدمات	تاسیس نهاد/ معاونت تخصصی سرمایه گذاری داخلی و خارجی در زمینه حمل و نقل در ذیل وزارت راه و شهرسازی	فقدان نهاد جذب سرمایه خارجی برای بخش جاده ای
	تسهیل مقررات نظیر کاهش مالیات های شرکت های حمل و نقل بار جهت حمایت از شکل گیری شرکت های بزرگ حمل و نقل بار	- خودمالکی ناوگان و بهره وری پایین آن - عدم جذابیت فعالیت به عنوان شرکت در بخش حمل و نقل جاده ای
	افزایش جذابیت بخش آزادراهی برای مشارکت بخش خصوصی از طریق ارائه مشوق های مالیاتی و وضع منعطف عوارض	جذابیت پایین بخش آزادراهی برای مشارکت بخش خصوصی

نقش در نظام حکمرانی	پیشنهادهای ناظر به نقش‌های نظام حکمرانی	چالش متناظر در کشور
	اعمال دقیق مقررات مربوط به به‌روزرسانی ناوگان از طریق ارائه گزینه‌های خرید تسهیلاتی و اقساطی به مالکان وسایل نقلیه فرسوده	فرسودگی بالای ناوگان و عدم به‌روزرسانی مناسب