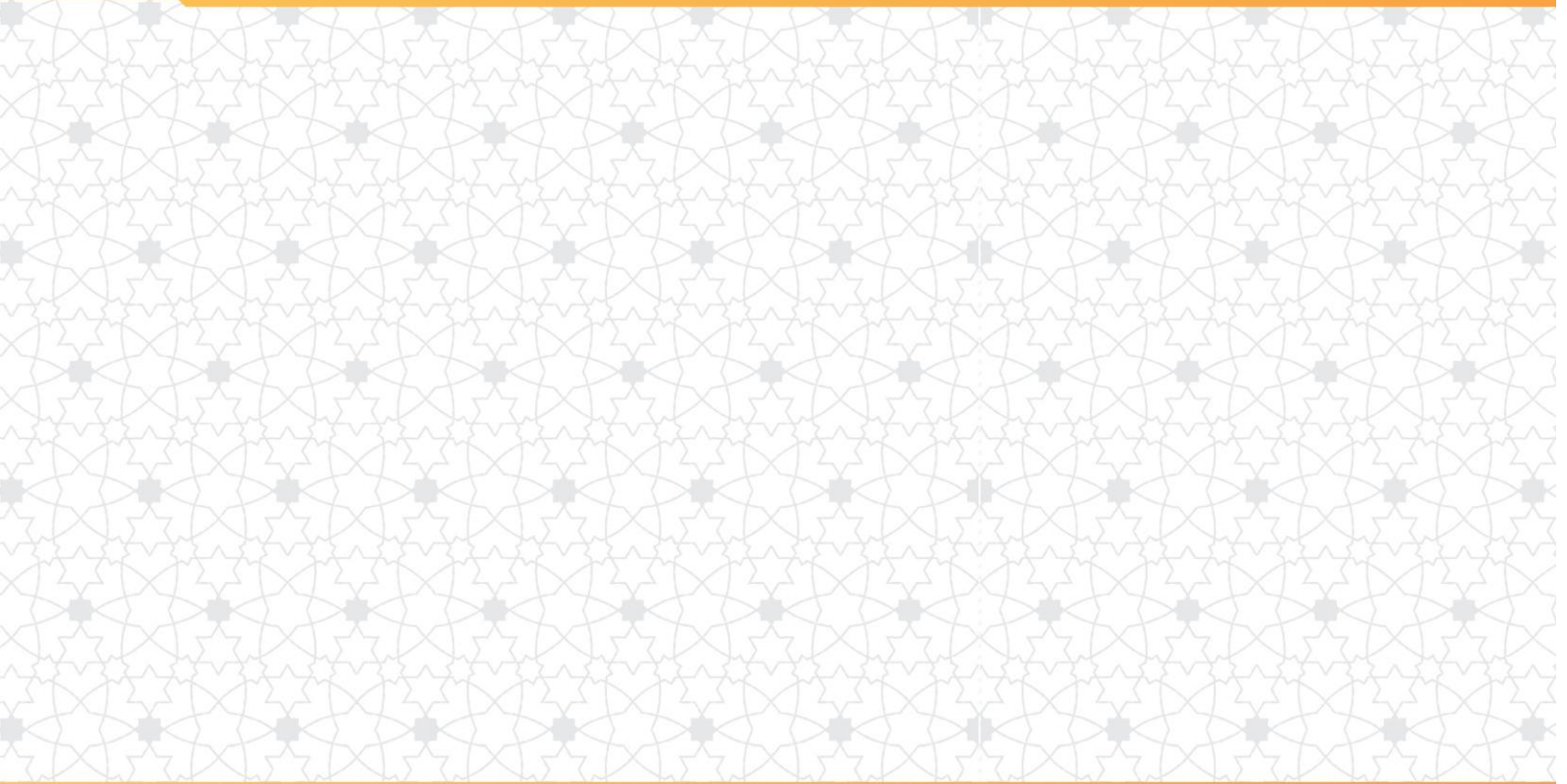


بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۳۹): بخش حمل و نقل





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۹۱۰۳

کد موضوعی: ۲۵۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۳۹): بخش حمل‌ونقل

نام دفتر: مطالعات زیربنایی

تهیه و تدوین‌کننده: یاسر حاتم زاده

مدیر مطالعه: حمیدرضا فوری

ناظر علمی: محمدحسن معادی رودسری

همکاران: رضا گلشن‌خواص، علیرضا احمدی‌فینی، سروین مولائی‌نسب، شهاب دبیری‌نژاد، خسرو خسروی

اظهار نظرکننده: ایمان تهرانی (دفتر مطالعات اقتصادی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

صفحه آرا: آذر مهمان‌نواز

واژه‌های کلیدی:

۱. برنامه هفتم توسعه کشور

۲. حمل‌ونقل

۳. ترانزیت

۴. اصلاح حکمرانی

۵. ظرفیت و عملکرد



تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۴/۱۳

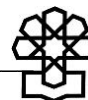
به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
خلاصه مدیریتی	۱
مقدمه	۳
۱. جایگاه بخش حمل و نقل در لایحه دولت	۴
۲. بررسی و نقد احکام	۴
جمع بندی و احکام پیشنهادی	۱۱
پیوست الف) اظهار نظر در خصوص احکام لایحه برنامه هفتم توسعه - ترانزیت و حمل و نقل	۱۷
منابع و مآخذ	۲۹

فهرست جداول

جدول ۱. موضوعات مرتبط با حمل و نقل در لایحه برنامه پنج ساله هفتم توسعه کشور	۴
جدول ۲. اهداف کمی سنجه های عملکردی ترانزیت و اقتصاد دریامحور	۱۲



بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۳۹):

بخش حمل و نقل

چکیده

حمل و نقل یکی از پایه‌های اصلی توسعه پایدار و متوازن محسوب شده و شبکه‌های حمل و نقل با مؤلفه‌های مهمی همچون اقتصاد، امنیت و عدالت اجتماعی، محیط زیست سلامت و کیفیت زندگی، مصرف انرژی، و حتی حوزه‌های سیاسی و بین‌المللی ارتباط تنگاتنگ دارند. از این رو، توجه به حوزه حمل و نقل در بسیاری از کشورهای پیشرفته همواره مورد توجه جدی بوده است. بررسی احکام مرتبط با بخش حمل و نقل در لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه کشور نشان از تلاش برای اصلاح برخی چالش‌های کلان و نیز تمرکز بر برخی موضوعات راهبردی بوده است. یکی از نکات مثبت برنامه هفتم که بخش حمل و نقل را نیز متأثر خواهد کرد، احکام فصل سوم در خصوص اصلاح ساختار بودجه و بخش مرتبط با ساماندهی طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی است. در رویکرد مسئله‌محور لایحه، به‌رغم آنکه تمرکز بر ترانزیت به‌عنوان مسئله اصلی تشخیص داده شده است، در موارد متعددی مشاهده می‌شود که احکام غیرمرتبط با ترانزیت نیز در لایحه گنجانده شده که جهت‌گیری برنامه از تمرکز بر موضوع ترانزیت را منحرف می‌کند. ضمن اینکه جهت‌گیری نسبت به راهبرد توسعه ترانزیت، نشانه‌ای از تناسب احکام با سیاست‌های کلی برنامه هفتم و درک صحیح از پیچیدگی‌های موضوع ندارد. به‌طور کلی، به‌رغم تلاش انجام شده، نقدهای مهمی به احکام پیشنهادی از نظر نسبت احکام با سیاست‌های کلی برنامه هفتم، با چالش‌ها و مسائل اصلی حمل و نقل داخلی و بین‌المللی، با رویکرد تحولی و نیز از نظر محتوا، انسجام و تناسب احکام با یکدیگر مطرح است.

خلاصه مدیریتی

حمل و نقل یکی از پایه‌های اصلی توسعه پایدار و متوازن محسوب شده و شبکه‌های حمل و نقل با مؤلفه‌های مهمی همچون اقتصاد، امنیت و عدالت اجتماعی، محیط زیست سلامت و کیفیت زندگی، مصرف انرژی، و حتی حوزه‌های سیاسی و بین‌المللی ارتباط تنگاتنگ دارند. از این رو، توجه به حوزه حمل و نقل در بسیاری از کشورهای پیشرفته همواره مورد توجه جدی بوده است. در این گزارش، احکام مرتبط با بخش حمل و نقل در لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه کشور مورد نقد و بررسی قرار گرفته است. این احکام در چهار فصل زیر قرار دارند:

- فصل ۳- اصلاح ساختار بودجه،

- فصل ۱۰- طرح‌های کلان پیشران و زنجیره ارزش،

- فصل ۱۲- ترانزیت و اقتصاد دریامحور،

- فصل ۱۸ - سیاست داخلی و ارتقای سلامت اجتماعی.

محورهای اصلی در نقد و بررسی لایحه:

۱. یکی از چالش‌های موجود در نظام توسعه فعلی زیربناهای حمل‌ونقل، وجود ده‌ها طرح عمرانی نیمه‌تمام در بخش حمل‌ونقل، کندی پیشرفت فیزیکی و هزینه بالای اتمام این طرح‌هاست که به درستی در فصل سوم لایحه دولت مورد توجه قرار گرفته است. تهیه نظام اولویت‌بندی و غربالگری طرح‌های موجود بر مبنای اصول علمی و اجرایی و با مشورت نخبگان و متخصصین یکی از اقدامات راهبردی و تحول‌آفرین به حساب می‌آید.

۲. یکی از اهداف برنامه هفتم توسعه که در بند «۱۰» از سیاست‌های کلی آمده است، «فعال‌سازی مزیت‌های جغرافیایی - سیاسی و تبدیل جمهوری اسلامی ایران به مرکز مبادلات و خدمات تجاری، انرژی، ارتباطات و حمل‌ونقل با روان‌سازی مقررات و ایجاد و توسعه زیرساخت‌های لازم» است. این سیاست کلی به درستی موضوعات مختلف تجارت، انرژی و حمل‌ونقل را در کنار یکدیگر قرار داده است زیرا با ایجاد هم‌بست و هم‌افزایی میان حوزه‌های مختلف قدرت (به عبارت دیگر، بدون نگاه تک‌بعدی به هر یک از حوزه‌های ذکر شده) می‌توان ضمانت تحقق اهداف مورد نظر در آنها (یعنی مرکزیت جمهوری اسلامی در هر یک) را به شدت افزایش داد. ضرورت دارد ترانزیت در سبب جامع تجارت کشور دیده شود. سیستم حمل‌ونقل باید با هدف نقش‌آفرینی اساسی در صادرات و توسعه تجارت بین‌الملل برنامه‌ریزی و طراحی شود. در فصل ۱۲ به موضوع ترانزیت توجه شده، اما چنین نگرشی را دنبال ننموده و با برداشتی ناقص از بند «۱۰» سیاست‌های کلی، دچار خطایی راهبردی شده است. اگرچه توجه مسئولان کشور به موضوع ترانزیت فی‌نفسه امری مبارک و برای بهره‌مندی کشور از این ظرفیت، لازم و ضروری است، اما می‌توان با اطمینان بالایی پیش‌بینی کرد که تلاش‌های فعلی همچنان نمی‌توانند بخش اعظم استعدادهای ترانزیتی ایران (یا به عبارتی دیگر، همان تحول اساسی و واقعی) را فعال کنند. در ماده (۵۷) به تشکیل ستاد ملی ترانزیت اشاره شده که از چند جنبه قابل نقد است که از جمله آنها سطح راهبری ستاد است. در حکم پیشنهادی، وزیر راه و شهرسازی به عنوان رئیس ستاد معرفی شده است. مادامی که راهبری موضوع فرابخشی و حتی فراقوه‌ای مانند ترانزیت به یک وزارتخانه سپرده شود، نه تنها نباید تحول جدی در این زمینه را انتظار کشید بلکه نباید از لاینحل باقی ماندن بسیاری از مسائل و چالش‌های گذشته و تکرار آنها به دلیل عدم هماهنگی دستگاه‌ها تعجب کرد. سیاستگذاری در این زمینه باید زیر نظر رئیس‌جمهور یا دست‌کم معاون اول رئیس‌جمهور انجام شود و دبیر این ستاد می‌تواند یکی از وزرا یا حتی غیر از آنها باشد. شورای عالی حمل‌ونقل و ایمنی که هم‌اکنون مصوبه شورای عالی اداری کشور را دارد و ریاست آن برعهده رئیس‌جمهور بوده و دبیر آن نماینده ویژه رئیس‌جمهور، موضوع اصل (۱۲۷) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است (طبق مصوبه)، ظرفیت در دسترسی است که می‌تواند به جای ستاد پیشنهاد شده در لایحه دولت مورد توجه قرار گیرد. وجود احکام غیرمرتبط با ترانزیت نیز به شدت در این فصل برجسته است.

۳. یکی از چالش‌های اصلی بخش حمل‌ونقل، پایین بودن بهره‌وری زیرساخت‌ها (شبکه و تجهیزات) و ناوگان حمل‌ونقل در تمامی شیوه‌های جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی به واسطه عدم بهره‌برداری بهینه از منابع موجود است.



در لایحه دولت به جای اولویت به افزایش بهره‌وری در تمامی زیربخش‌های حمل‌ونقل، به سرمایه‌گذاری‌های جدید در حوزه زیرساخت و ایجاد ظرفیت جدید توجه زیادی شده و از موضوع افزایش بهره‌وری و ارتقای عملکرد این بخش غفلت شده است.

۴. یکی از ریشه‌های بسیاری از مسائل و چالش‌های موجود بخش حمل‌ونقل، ناشی از ضعف جدی نظام حکمرانی حمل‌ونقل کشور است. در احکام پیشنهادی همچنان بخش حمل‌ونقل جاده‌ای از حجم و تمرکز بیشتری نسبت به سایر شیوه‌های حمل‌ونقل برخوردار است (اگرچه در همین بخش نیز از بسیاری از موضوعات کلیدی غفلت شده است) و موضوعات مرتبط با حمل‌ونقل ریلی (و به‌طور خاص راه‌آهن) با وجود تأکید بر اولویت آن در سیاست‌های کلی نظام در بخش حمل‌ونقل (ابلاغی در سال ۱۳۷۹) و حمل‌ونقل هوایی با وجود اینکه می‌تواند یکی از پیشران‌ها باشد، تقریباً هیچ جایگاهی در برنامه دولت ندارد و موضوعاتی مانند اصلاح وضعیت ناوگان هوایی، اقتصاد بخش هوایی و نقش بخش هوایی در ارتقای موقعیت منطقه‌ای و جهانی ایران، جایی در برنامه دولت ندارد. موضوع واگذاری لوکوموتیوهای راه‌آهن در بند «ث» از ماده (۵۷) لایحه دیده شده است که بدون پشتوانه مطالعاتی و نگاه جامع ارزیابی می‌شود.

۵. در احکام پیشنهادی، از موضوع نگهداری و بهسازی سرمایه‌های موجود که یکی از چالش‌های مهم بخش حمل‌ونقل است غفلت شده و همچنان تمرکز بر ایجاد ظرفیت جدید در زیربنای حمل‌ونقل است.

۶. از چالش‌های موجود، بالا بودن آمار تصادفات جاده‌ای است که علاوه بر آثار اقتصادی، تبعات اجتماعی فراوانی را نیز به همراه داشته است. در حکم پیشنهادی، یکی از ریشه‌های اصلی بروز چالش تصادفات رانندگی (یعنی مدیریت ایمنی راه‌ها که در سال‌های گذشته در اختیار کمیسیون ایمنی راه‌ها مستقر در وزارت راه و شهرسازی بوده و کارایی لازم را نداشته) تعیین تکلیف نشده است.

به‌طور کلی، بخشی از موضوعات طرح شده در لایحه در عمل نیازی به حکم قانون برنامه پنج‌ساله کشور ندارند و جزو وظایف ذاتی دستگاه‌های اجرایی به حساب می‌آیند یا اینکه حتی بدون ارائه حکم در قانون برنامه پنج‌ساله توسعه کشور، می‌توانند با اختیاراتی که دستگاه‌های اجرایی دارند، محقق شوند. برخی احکام نیز به‌لحاظ محتوایی قابل نقد است که در این راستا، اصلاح ماده (۵۶) و توجه به پیشنهادهای ارائه شده در این گزارش مورد تأکید اصلی است. توجه به ظرفیت شورای عالی حمل‌ونقل و ایمنی و فعال‌سازی دبیرخانه آن، اصلاحات ساختاری حکمرانی بخش ریلی و توجه به ارتقای بهره‌وری به جای ایجاد ظرفیت جدید از رویکردهای پیشنهادی اصلی برای اصلاح احکام لایحه است.

مقدمه

حمل‌ونقل یکی از پایه‌های اصلی توسعه پایدار و متوازن محسوب شده و شبکه‌های حمل‌ونقل با مؤلفه‌های مهمی همچون اقتصاد، امنیت و عدالت اجتماعی، محیط زیست سلامت و کیفیت زندگی، مصرف انرژی، و حتی حوزه‌های سیاسی و بین‌المللی ارتباط تنگاتنگ دارند. در فرایند توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورها، هم‌بستگی مستقیم میان

گسترش حمل‌ونقل و دستیابی به نرخ رشد اقتصادی وجود دارد و فعالیت‌های حمل‌ونقل از جمله فعالیت‌های اساسی و زیربنایی برای رشد و تحول اقتصادی محسوب می‌شوند. از این‌رو، توجه به حوزه حمل‌ونقل در بسیاری از کشورهای پیشرفته همواره مورد توجه جدی بوده است. دولت، لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه کشور را تقدیم مجلس شورای اسلامی کرده که در این گزارش، بخش حمل‌ونقل آن مورد نقد و بررسی قرار گرفته است.

۱. جایگاه بخش حمل‌ونقل در لایحه دولت

بررسی لایحه دولت نشان می‌دهد که موضوعات مرتبط با بخش حمل‌ونقل در فصل‌ها و مواد مختلف (به صورت مستقیم یا غیرمستقیم) مورد توجه قرار گرفته که مشخصات اولیه آنها به شرح جدول (۱) است.

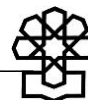
جدول ۱. موضوعات مرتبط با حمل‌ونقل در لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه کشور

ردیف	عنوان فصل	شماره ماده	موضوع کلی
۱	فصل ۳- اصلاح ساختار بودجه	(۱۹)	ساماندهی طرح‌های عمرانی
۲	فصل ۱۰- طرح‌های کلان پیشران و زنجیره ارزش	(۴۸)	ایجاد کریدورهای ریلی و راه‌آهن سریع‌السیار
۳	فصل ۱۲- ترانزیت و اقتصاد دریامحور	(۵۶)	اهداف کمی در بخش‌های مختلف ترانزیت و اقتصاد دریامحور
۴		(۵۷)	مدیریت ترانزیت (تعیین نهاد متولی با شرح وظایف) و غیرمرتبط با ترانزیت از جمله اشاره محدود به موضوعاتی در بخش‌های هوایی (واگذاری بهره‌برداری فرودگاه‌ها به بخش خصوصی) و ریلی (واگذاری لوکوموتیوها)، مدیریت لجستیک و ...
۵		(۵۸)	مشوق‌ها و حمایت‌ها (بعضاً مرتبط و بعضاً غیرمرتبط با ترانزیت)
۶		(۵۹)	مرتبط با حمل‌ونقل جاده‌ای و غیرمرتبط با ترانزیت
۷		(۶۱)	مرتبط با بنادر بازرگانی و مسافری جنوب کشور
۸	فصل ۱۸- سیاست داخلی و ارتقا سلامت اجتماعی	(۸۵)	مرتبط با ایمنی راه‌ها

۲. بررسی و نقد احکام

۲-۱. رویکردهای کلی لایحه

بررسی احکام مرتبط با بخش حمل‌ونقل در لایحه دولت نشان می‌دهد که جهت اصلی آن تلاش برای اصلاح برخی چالش‌های کلان و نیز تمرکز بر برخی موضوعات راهبردی بوده است. به طور مثال، یکی از نکات مثبت برنامه هفتم که بخش حمل‌ونقل را نیز متأثر خواهد کرد، احکام فصل سوم، مرتبط با ساماندهی طرح‌های نیمه تمام عمرانی است. اولویت به طرح‌های راهبردی و مبتنی بر تقاضا و ماهیت شبکه‌ای حمل‌ونقل و تعیین تکلیف کردن انبوهی از طرح‌های نیمه‌تمام از مسائل اصلی بخش حمل‌ونقل به حساب می‌آید که رویکرد احکام پیشنهادی دولت در این خصوص، خوب ارزیابی می‌شود. اما در رویکرد تمرکز بر حوزه‌های راهبردی، به‌رغم آنکه مأموریت اصلی، تمرکز بر ترانزیت کالا از



ایران تشخیص داده شده است، در موارد متعددی به احکام غیرمرتبط با ترانزیت نیز پرداخته شده که جهت‌گیری برنامه از تمرکز بر موضوع ترانزیت را منحرف می‌کند. در خصوص اقتصاد دریامحور نیز احکام غیرمنسجم و پراکنده ارائه شده است.

به‌طور کلی، به‌رغم تلاش صورت گرفته، نقدهای مهمی به احکام پیشنهادی از نظر نسبت احکام با سیاست‌های کلی برنامه هفتم، با چالش‌ها و مسائل اصلی حمل‌ونقل داخلی و بین‌المللی، با رویکرد تحولی (مورد مطالبه رهبری معظم انقلاب) و نیز از نظر محتوا و انسجام و تناسب احکام با یکدیگر مطرح است که در ادامه به تشریح آن پرداخته می‌شود و اصلاحات پیشنهادی نسبت به لایحه دولت ارائه می‌گردد.

۲-۲. برداشت ناقص و ناصحیح از بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه هفتم

یکی از اهداف برنامه هفتم توسعه که در بند «۱۰» از سیاست‌های کلی آمده است، «فعال‌سازی مزیت‌های جغرافیایی-سیاسی و تبدیل جمهوری اسلامی ایران به مرکز مبادلات و خدمات تجاری، انرژی، ارتباطات و حمل‌ونقل با روان‌سازی مقررات و ایجاد و توسعه زیرساخت‌های لازم» است، که بدون شک از جمله الزامات جانمایی ایران در نظم جدید جهان می‌باشد. این سیاست کلی به درستی موضوعات مختلف تجارت، انرژی و حمل‌ونقل را در کنار یکدیگر قرار داده است زیرا با ایجاد هم‌بست میان حوزه‌های مختلف قدرت (به‌عبارتی دیگر، بدون نگاه تک‌بعدی به هر یک از حوزه‌های ذکر شده) می‌توان ضمانت تحقق اهداف مورد نظر در آنها (یعنی مرکزیت جمهوری اسلامی در هر یک) را به شدت افزایش داد. متأسفانه احکام ارائه شده در لایحه دولت، چنین نگرشی را دنبال نکرده و با برداشتی ناقص از بند «۱۰» سیاست‌های کلی، دچار خطایی راهبردی شده است که می‌تواند موجب حرکت کشور در یک مسیر اشتباه و منجر به شکست در بهره‌گیری از مزیت‌های ممتاز ایران در دوران شکل‌گیری نظم جدید جهانی شود. مهم‌ترین نقص‌های راهبردی بخش حمل‌ونقل که در فصل ۱۲ (ترانزیت و اقتصاد دریامحور) آمده به شرح زیر است:

۱. به حمل‌ونقل به‌صورت مجزای از سایر حوزه‌ها پرداخته شده و در نتیجه امکان ایجاد هم‌بست بین مزیت‌های جغرافیایی-سیاسی کشور در حوزه‌های مختلف ذکر شده در بند «۱۰» از سیاست‌های کلی و امکان منسجم و هم‌افزا کردن این مزیت‌ها با یکدیگر در هنگام سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری را شدیداً تنزل داده است.

۲. اگرچه در بند «۱۰» از سیاست‌های کلی، موضوع مبادلات و خدمات تجاری و حمل‌ونقل در کنار یکدیگر ذکر شده است، برخلاف این سیاست، در عمل ردپایی از بحث تجارت در احکام پیشنهادی دیده نمی‌شود. ساختار و شرح وظایف پیش‌بینی شده (خصوصاً در مواد (۵۶ و ۵۷)) نشان می‌دهد که مسائل ترانزیت کشور در دو مسئله مدیریت (همچون هماهنگی بین دستگاهی و تسهیل رویه‌های مرزی و اصلاح تعرفه‌ها) و زیرساختی (همچون توسعه اتصالات مرزی) خلاصه می‌شود و در صورت رفع این دو مسئله، مطلوبیت کربدوره‌های ایران به‌لحاظ صرفه اقتصادی به اندازه‌ای است که سهم قابل‌توجهی از بازار ترانزیت پیرامون ایران را از مسیرهای جایگزین ربوده و به خود جذب کند. این درحالی است که اساساً حمل‌ونقل یک تقاضای مشتق شده از تجارت است و تبدیل ایران به مرکز مبادلات و خدمات حمل‌ونقل (ترانزیت) بدون در نظر گرفتن الزامات شکل‌گیری ساختار تجاری ممکن نیست.

این درک غلط از مسائل ترانزیت ایران، مهم‌ترین عامل شکست و فاصله زیاد میان عملکرد و ظرفیت ترانزیتی

کشور در سال‌های گذشته بوده است. مهم‌ترین مسئله‌ای که در فعال‌سازی کریدورهای ایران وجود دارد، عدم شکل‌گیری تجارت و جریان عبور کالا از ایران و عدم تمایل به آن از جانب کشورهای منطقه است. دلایل این عدم همکاری‌ها و مداخلات مخرب عبارت از سیاست‌های خصمانه منزوی‌سازی ایران (اعمال تحریم‌های هزینه‌زا بر شرکت‌های حمل‌ونقلی و کشورهایی که توسط آمریکا با ایران همکاری ترانزیتی داشته باشند)، تنازعات و رقابت‌های شدید ژئوپلیتیکی منطقه‌ای (به‌خصوص در زمینه کریدورهای ترانزیتی در بین کشورهای همسایه ایران)، و نداشتن ابزارهای تضمین‌آفرین برای پایدار نگه‌داشتن عبور بارهای ترانزیتی است. راهبرد مقابله با این مسئله تعیین‌کننده اما مغفول، این است که پارادایم حاکم بر فضای سیاستگذاری و تصمیم‌گیری کشور در حوزه فعال‌سازی مزیت‌های کریدور، از نگاه تک‌بعدی و صرفاً حمل‌ونقلی (آن هم مبتنی بر اصلاحات نرم‌افزاری و سخت‌افزاری) به سمت تشکیل یک «کمر بند اقتصادی» در کشورهای اطراف ایران (به‌ویژه منطقه غرب آسیا، آسیای مرکزی و قفقاز) مبتنی بر کریدورهای ایران تغییر کند. در پارادایم کمر بند اقتصادی، ایجاد پیوندهای متقابل تجاری و اقتصادی میان کشورهای اطراف ایران و به‌واسطه ایران و ایجاد هم‌افزایی از طریق هم‌بست بین مؤلفه‌های اصلی قدرت، محور کلیدی است. این رویکرد نیازمند طراحی و اجرای ابتکارهای جدید است. بدیهی است که این اقدام از عهده و توان یک وزارتخانه با اختیارات محدود و مشخص خارج بوده و لازم است برای دستگاه‌های اجرایی مختلف (مانند وزارت راه و شهرسازی، وزارت صمت- سازمان توسعه تجارت و ...) مأموریت ویژه‌ای با رویکرد جدید تعریف شود. با توجه به این توضیحات متن لایحه در مواد (۵۶ و ۵۷) به‌لحاظ هدف‌گذاری، ساختار نهادی و شرح وظایف نیاز به اصلاح دارد که در بخش‌های بعدی تشریح شده است.

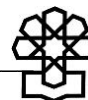
۲-۳. جایگاه سیاست‌های تحول‌آفرین، چالش‌های اساسی بخش حمل‌ونقل و جامعیت موضوعات

به‌رغم برخی نقاط مثبت، موضوعات بخش حمل‌ونقل در لایحه دولت به‌صورت پراکنده و از هم گسیخته و بدون انسجام طرح شده است. در لایحه پیشنهادی دولت، بسیاری از چالش‌های کلان حمل‌ونقل در ایران، دیده نشده یا به شکلی بسیار ناقص به آن پرداخته شده که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌شود.

۱-۲-۳. اصلاح الگوی توسعه شبکه و ناوگان حمل‌ونقل کشور

یکی از چالش‌های اصلی بخش حمل‌ونقل، توسعه نامتوازن، غیریکپارچه، جزیره‌ای و جداگانه هر یک از زیربخش‌های ریلی، هوایی، جاده‌ای، و دریایی است. در حال حاضر، طرح‌های هر زیربخش به‌صورت منفصل و بدون در نظر داشتن آثار تجمیعی و شبکه‌ای زیربخش‌های مختلف حمل‌ونقل بررسی و اجرا می‌شود که می‌تواند هزینه‌های زیادی را به کشور تحمیل کند. در احکام پیشنهاد شده، رویکرد دولت نسبت به یکپارچگی و هماهنگی زیربخش‌های حمل‌ونقل یا ادامه عملکرد جزیره‌ای و جداگانه‌ی هر یک از زیربخش‌های ریلی، جاده‌ای، دریایی و هوایی تعیین نشده است؛ بلکه حتی در جهت ادامه روند موجود ارزیابی می‌شود.

ازسویی دیگر، یکی از چالش‌های موجود در نظام توسعه فعلی زیربنای حمل‌ونقل، وجود ده‌ها طرح عمرانی نیمه‌تمام در بخش حمل‌ونقل، کندی پیشرفت فیزیکی و هزینه بالای اتمام این طرح‌هاست که به درستی در فصل



سوم لایحه دولت (ماده ۱۹) مورد توجه قرار گرفته است. در بخش حمل و نقل، طرح‌ها و پروژه‌های متعددی در کشور تعریف شده است و انبوه طرح‌های نیمه‌تمام^۱ یکی از چالش‌های جدی طرح‌های توسعه‌ای بخش حمل و نقل به حساب می‌آید. یکی از مشکلات جدی این طرح‌ها، کمبود منابع مالی است به طوری که براساس گزارش‌های کارشناسی منتشر شده، با روند فعلی، اتمام طرح‌های موجود (بدون تعریف طرح‌های جدید)، چند ۱۰ سال به طول خواهد انجامید. مداخله سیاسی و غیرکارشناسی مقامات و مسئولان در رده‌های مختلف در تعریف و پیشبرد طرح‌ها از آسیب‌های جدی نظام توسعه فعلی در بخش حمل و نقل است. تهیه نظام اولویت‌بندی و غربالگری طرح‌های موجود بر مبنای اصول علمی و اجرایی و با مشورت نخبگان و متخصصین یکی از اقدامات راهبردی و تحول‌آفرین به حساب می‌آید. در این راستا، غربالگری طرح‌های مصوب و حذف پروژه‌های کم‌فایده پیوست قانون بودجه کشور و اولویت‌دهی به طرح‌هایی که بازگشت سرمایه آنها سریع‌تر اتفاق می‌افتد، باید مورد توجه قرار گیرد. در این راستا توجه به نکات زیر مورد تأکید است:

- به منظور لحاظ منافع ملی و ارجحیت آن بر منافع دستگاه اجرایی، فرایند غربالگری طرح‌ها و مرجع تأییدکننده آنها باید در سال اول برنامه تهیه و ابلاغ شود و نهادهایی خارج از بدنه دستگاه اجرایی مانند سازمان برنامه و بودجه کشور (با حضور کارشناسان غیرذی‌نفع مانند مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی یا سایر اندیشکده‌ها و مراکز علمی کشور) نقش اصلی را برعهده داشته باشند.

- در خصوص قراردادهای مشارکت خصوصی - عمومی نیز باید به صراحت در خصوص دور خوردن این حکم به واسطه ایجاد شرکت‌های خصوصی توسط شرکت‌های دولتی، نیمه‌دولتی، نهادها و ارگان‌های دیگر و عقد قرارداد در قالب مشارکت عمومی - خصوصی با همین شرکت‌های ایجاد شده (یعنی در عمل، قرارداد دو نهاد دولتی است که در قالب قرارداد عمومی - خصوصی می‌شود)، مراقبت کرد.

۲-۳-۲. بهره‌برداری بهینه از زیرساخت‌های موجود حمل و نقل (شبکه و ناوگان) و توجه به نگهداری زیرساخت‌ها

یکی از چالش‌های اصلی بخش حمل و نقل، پایین بودن بهره‌وری زیرساخت‌ها (شبکه و تجهیزات) و ناوگان حمل و نقل در تمامی شیوه‌های جاده‌ای، ریلی، هوایی و دریایی به واسطه عدم بهره‌برداری بهینه از منابع موجود است. نشانه‌های متعددی در زمینه عدم بهره‌برداری بهینه از منابع موجود بخش حمل و نقل وجود دارد که از جمله آنها فاصله قابل توجه میان عملکرد هر بخش با ظرفیت ایجاد شده در شبکه بوده که در بخش ناوگان نیز شرایط مشابه است. به‌طور مثال در بخش جاده‌ای میزان سفرهای یک سر خالی ناوگان باری به حدود ۵۰ درصد سفرها گزارش شده که رقمی قابل توجه است و نشان‌دهنده پایین بودن تن - کیلومتر بار حمل شده توسط هر وسیله نقلیه است. در بخش ریلی نیز شرایط مشابهی وجود دارد. در لایحه دولت به جای اولویت به افزایش بهره‌وری در تمامی زیربخش‌های حمل و نقل، به سرمایه‌گذاری‌های جدید در حوزه زیرساخت و ایجاد ظرفیت جدید توجه زیادی شده و از موضوع افزایش بهره‌وری و ارتقای عملکرد این بخش غفلت شده است.

۱. بیش از ۳۵۰ طرح ملی فقط در دو زیربخش ریلی و جاده‌ای با منابع مورد نیاز بیش از ۸۰۰ هزار میلیارد تومان که بخش عمده‌ای از این طرح‌ها دارای جذابیت اقتصادی کافی برای جلب سرمایه‌گذاری غیردولتی نیز نیستند.

یکی از چالش‌های مهم دیگر در بخش حمل‌ونقل، فرسودگی بالای شبکه و ناوگان و روند افزایشی آن و ضرورت چاره‌اندیشی برای آن است. در احکام پیشنهادی، از موضوع نگهداری و بهسازی سرمایه‌های موجود غفلت شده و ادامه تمرکز بر ایجاد ظرفیت جدید در زیربنای حمل‌ونقل است.

۳-۲-۳. ارتقای ایمنی حمل‌ونقل

یکی از اثرات مهم افزایش سهم حمل‌ونقل جاده‌ای، کاهش ایمنی حمل‌ونقل و افزایش احتمال تصادفات جاده‌ای است که به دلیل بالا بودن قابل توجه مقدار آن در ایران، خود به یک چالش اساسی در بخش حمل‌ونقل کشور تبدیل شده است. بالا بودن آمار تصادفات جاده‌ای علاوه بر آثار اقتصادی، تبعات اجتماعی فراوانی را نیز به همراه داشته است. در مطالعه پژوهشکده حمل‌ونقل وزارت راه و شهرسازی، که در سال‌های اخیر صورت گرفته، هزینه تصادفات جاده‌ای کشور در سال ۱۳۸۶ حدود ۱۸۵ هزار میلیارد ریال برآورد شده است. براساس این تحقیق، هزینه تصادفات جاده‌ای نسبت به تولید ناخالص ملی کشور در سال ۱۳۸۶ معادل ۶/۳ درصد حدودی برآورد شده که میزان تلفات جاده‌ای در سال‌های گذشته نه تنها متوقف نشده بلکه افزایش داشته است.

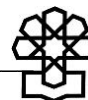
چالش ایمنی راه‌ها متأثر از عوامل مختلف است که باید در جای دیگری (خارج از گزارش حاضر) مورد بحث مبسوط و مفصل قرار گیرد. این عوامل شامل نظام مدیریت ایمنی راه‌ها (متأثر از مدل حکمرانی و نظام برنامه‌ریزی حمل‌ونقل)، کیفیت قوانین راهنمایی و رانندگی (مانند کیفیت و فرایند اخذ گواهی‌نامه رانندگی و استمرار اعتبار آن، میزان بازدارندگی جرائم نسب به تخلفات، میزان آموزش و ...)، کیفیت خدمات پس از سانحه (خدمات اورژانس، خدمات بیمارستانی و ...)، کیفیت خودروها و کیفیت راه و محیط است. در لایحه دولت، به موضوع ایمنی در ذیل فصل سیاست داخلی و ارتقای سلامت اجتماعی نگاه شده است. در حکم پیشنهادی، یکی از ریشه‌های اصلی بروز چالش تصادفات رانندگی (یعنی مدیریت ایمنی راه‌ها که در سال‌های گذشته در اختیار کمیسیون ایمنی راه‌ها مستقر در وزارت راه و شهرسازی است و کارایی لازم را نداشته) تعیین تکلیف نشده است. پیشنهاد می‌شود که شورای عالی حمل‌ونقل و ایمنی در این خصوص نیز متولی شود و سیاست‌گذاری و راهبری موضوع ایمنی را برعهده داشته باشد.

۴-۳-۲. اصلاح نظام حکمرانی حمل‌ونقل کشور

یکی از ریشه‌های بسیاری از مسائل و چالش‌های موجود بخش حمل‌ونقل، ناشی از ضعف جدی نظام حکمرانی حمل‌ونقل کشور است که به برخی از این چالش‌ها اشاره شد. برخی از مهم‌ترین محورهایی که در نظام فعلی حکمرانی حمل‌ونقل قابل مشاهده است و در لایحه دولت چاره‌اندیشی جدی برای آنها نشده به شرح زیر است:

- عدم وجود اهداف و استراتژی‌های مصوب در بخش حمل‌ونقل کشور،
- ضعف یکپارچگی و هماهنگی در راهبری و مدیریت بخش‌های مختلف حمل‌ونقل و جزیره‌ای عمل کردن هر یک از زیربخش‌های ریلی، جاده‌ای، دریایی و هوایی،

در احکام پیشنهادی همچنان بخش حمل‌ونقل جاده‌ای از حجم و تمرکز بیشتری نسبت به سایر شیوه‌های حمل‌ونقل برخوردار است (اگرچه در همین بخش نیز از بسیاری از موضوعات کلیدی غفلت شده است) و موضوعات مرتبط با حمل‌ونقل ریلی (و به‌طور خاص راه‌آهن) با وجود تأکید بر اولویت آن در سیاست‌های کلی نظام در بخش حمل‌ونقل (ابلاغی در سال ۱۳۷۹) و تأکیدات فراوان رهبر معظم انقلاب اسلامی در یک‌سال اخیر، مورد توجه قرار



نگرفته و تنها به صورت جزئی به یکی از مسائل راه‌آهن (که البته قابل نقد است) پرداخته شده است. حمل‌ونقل هوایی با وجود اینکه می‌تواند یکی از پیشران‌ها باشد تقریباً هیچ جایگاهی در برنامه دولت ندارد و موضوعاتی مانند اصلاح وضعیت ناوگان هوایی، اقتصاد بخش هوایی و نقش بخش هوایی در ارتقای موقعیت منطقه‌ای و جهانی ایران، جایی در برنامه دولت ندارد. رویکرد تحولی اولویت به حمل‌ونقل ترکیبی (چند شیوه‌ای) به جای تمرکز بر حمل‌ونقل جاده‌ای در احکام دولت جایگاهی ندارد.

- عدم مدیریت جامع منابع مالی و وجود نارسایی در توزیع آن بین زیربخش‌های حمل‌ونقل، به‌طور مثال، درآمد بخش‌های ممتول حمل‌ونقل - نظیر بخش دریایی و بندری - عمدتاً بدون نظارت مؤثر، به مصرف هزینه‌های همان بخش می‌رسد و در خدمت کل مجموعه حمل‌ونقل کشور قرار نمی‌گیرد. در برنامه هفتم توسعه، امکان ورود به این موضوع و مدیریت جامع منابع وجود داشت که مورد توجه قرار نگرفته است.

- انحصار دولتی فعالیت‌های مختلف (بهره‌برداری و ...) و تعمیم مشکلات بوروکراسی و بهره‌وری پایین دولتی به بخش حمل‌ونقل،

در احکام پیشنهادی، به‌صورت بسیار ناقص به این موضوع پرداخته شده است. از جمله این موارد موضوع واگذاری لوکوموتیوهای راه‌آهن در بند «ث» از ماده (۵۷) لایحه است که بدون پشتوانه مطالعاتی و نگاه جامع ارزیابی می‌شود و می‌تواند تبعات منفی برای کشور داشته باشد.

- زیان‌ده بودن شرکت‌های دولتی بخش حمل‌ونقل (تأمین مالی بودجه‌محور و ناکافی شرکت‌ها)،

- عدم یکپارچگی بخش درون‌شهری و برون‌شهری و رها شدن حمل‌ونقل حومه‌ای،

- عدم یکپارچگی اطلاعات و داده‌ها و سامانه‌های حمل‌ونقلی موجود و عدم بهره‌گیری لازم از داده‌های تولید شده (یعنی حکمرانی بدون اتکا بر داده).

۵-۳-۲. مشارکت مؤثر در ترانزیت کالا و تجارت بین‌المللی

یکی از متغیرهای مهم و اثرگذار بخش حمل‌ونقل که البته بر موضوعات کلان ملی مانند خنثی‌سازی تحریم‌ها و افزایش قدرت ملی نیز اثرگذار است، استفاده از موقعیت‌های ترانزیتی کشور است به‌طوری که دستیابی به سهم بیشتر از بازارهای ترانزیتی می‌تواند مؤثر بر شکست سیاست‌های خصمانه انزوای سیاسی ایران و خنثی‌سازی تحریم‌های اقتصادی و درنهایت بالا رفتن قدرت ملی و بهبود وضعیت اقتصادی کشور شود. در این خصوص توضیحات کاملی در بخش قبل ارائه شد. در ماده (۵۶)، اگرچه توجه مسئولان کشور به موضوع ترانزیت فی‌نفسه امری مبارک و برای بهره‌مندی کشور از این ظرفیت، لازم و ضروری است، اما متأسفانه با رجوع به تجربه چند دهه گذشته می‌توان با اطمینان بالایی پیش‌بینی کرد که تلاش‌های فعلی همچنان نمی‌توانند بخش اعظم استعدادها و ترانزیتی ایران (یا به عبارتی دیگر، همان تحول اساسی و واقعی) را فعال کنند. سؤال اساسی آن است که آیا رقم‌های ۲۰ یا ۳۰ میلیون از نظر نگارندگان سند، تحولی بزرگ در حوزه ترانزیت کشور و تحقق اهداف مورد نظر به حساب می‌آید؟! آیا به این مقدار ترانزیت باید بسنده کرد؟ آیا با این مقدار ترانزیت می‌توان وابستگی متقابل کشورها به ایران (یا همان چسبندگی) را ایجاد کرد و برای کشور قدرت بازدارندگی در خصوص تحریم‌های خارجی ایجاد کرد؟ در ماده (۵۷) به تشکیل ستاد ملی ترانزیت توجه شده که در کل گامی مثبت برای توسعه ترانزیت در کشور به حساب می‌آید اما از چهار جنبه قابل نقد است:

الف) سطح ستاد: اگرچه ستاد ملی ترانزیت به‌عنوان متولی این موضوع در کشور معرفی شده اما وزیر راه و شهرسازی به‌عنوان رئیس ستاد معرفی شده است که این موضوع نشان‌دهنده عدم توجه به تجربیات سابق در این زمینه است. بررسی تجربه سال‌های گذشته نشان از عملکرد نه‌چندان مطلوب برای تحول‌آفرینی و جامع‌نگری در فعال‌سازی ظرفیت‌های ترانزیتی کشور توسط کارگروه‌ها و شوراهای متعدد موجود در این زمینه که به ریاست یکی از وزارتخانه‌ها بوده است دارد (مانند شورای عالی هماهنگی ترابری کشور به ریاست وزیر راه و شهرسازی). سؤال اساسی آن است که اصولاً تفاوت ماهوی ستاد جدید با شورای عالی هماهنگی ترابری کشور که رئیس آن نیز وزیر راه و شهرسازی است چیست؟ چه اقداماتی را این ستاد می‌خواهد انجام دهد که شورای عالی هماهنگی ترابری نمی‌توانسته است انجام دهد؟ بنابراین باید پذیرفت که تشکیل ستاد ملی ترانزیت، تغییری در ارتقای سطح راهبری ترانزیت کشور نمی‌کند. مادامی‌که راهبری موضوع فرابخشی و حتی فراقوه‌ای مانند ترانزیت به یک وزارتخانه سپرده شود، نه‌تنها نباید تحول جدی در این زمینه را انتظار کشید بلکه نباید از باقی ماندن بسیاری از مسائل و چالش‌های گذشته و تکرار آنها به‌دلیل عدم هماهنگی دستگاه‌ها تعجب کرد. سیاستگذاری در این زمینه باید زیر نظر رئیس‌جمهور یا دست‌کم معاون اول رئیس‌جمهور انجام شود و دبیر این ستاد می‌تواند یکی از وزرا یا حتی غیر از آنها باشد. از این رو پیشنهاد می‌شود که شورای عالی حمل‌ونقل و ایمنی که مصوب شورای عالی اداری کشور است و ریاست آن برعهده رئیس‌جمهور بوده و دبیر آن نیز نماینده ویژه رئیس‌جمهور (موضوع اصل (۱۲۷) قانون اساسی) است مسئول راهبری ترانزیت کشور تعیین شود.

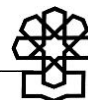
ب) اعضای ستاد: برخی اعضای مؤثر در زمینه ترانزیت، مانند ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ستاد کل نیروهای مسلح جمهوری اسلامی (از جنبه بررسی ابعاد امنیتی) ضرورت دارد.

ج) شرح وظایف ستاد: برخی وظایف مهم در این زمینه دیده نشده که در بخش پیشنهادها ارائه شده است. از جمله تعیین تکلیف شوراهای موازی، یا ساختار دبیرخانه ستاد و ...

د) تمرکز بر ترانزیت به جای تجارت بین‌الملل - ترانزیت به‌رغم اهمیت زیاد راهبردی و اقتصادی برای کشور، سهم اندکی از تجارت کشور را به خود اختصاص می‌دهد و ضرورت دارد در سبب جامع تجارت کشور و در کنار موضوعات تولید داخل، صادرات و واردات دیده شود. از این رو عنوان فصل و محتوای آن باید ناظر به این موضوع، تغییر کند. سیستم حمل‌ونقل باید با هدف نقش‌آفرینی اساسی در صادرات و توسعه تجارت بین‌الملل برنامه‌ریزی و طراحی شود. از این رو جایگاه ستاد (و به عبارتی دیگر، شورای عالی حمل‌ونقل و ایمنی که پیشنهاد تحقیق حاضر است) نه‌تنها در بحث ترانزیت بلکه باید اصولاً موضوع حمل‌ونقل بین‌الملل، ترانزیت و لجستیک را راهبری کند.

۶-۳-۲. حمل‌ونقل شهری و حومه

حمل‌ونقل درون‌شهری و حومه به‌رغم اهمیت زیاد، فاقد حکم مشخصی است و مشخص نیست برنامه دولت برای مسائل و چالش‌های مهمی مانند ارتقای حمل‌ونقل عمومی (یعنی اولویت به حمل‌ونقل همگانی به جای تمرکز بر خودرو-محوری)، کاهش آلودگی هوای ناشی از منابع متحرک در شهرها، و کاهش ازدحام در سفرهای شهری در سال‌های آینده چیست؟



جمع‌بندی و احکام پیشنهادی

با توجه به تنوع مشکلات بخش حمل‌ونقل که غالباً قابل چاره‌جویی هستند و تأثیرات مثبت و قابل توجه اقتصادی و اجتماعی دارند، بخش حمل‌ونقل می‌تواند از بخش‌های پیشران اقتصاد محسوب شود. در لایحه دولت، به ماهیت پیشران بودن بخش حمل‌ونقل توجه نشده و اکتفا به متن موجود پیشنهادی توسط دولت منتهی به استمرار وضع ناهنجار فعلی در اغلب موضوعات می‌شود و غیرقابل قبول است و فرصت بهبودبخش را از دست خارج می‌کند. از این رو پیشنهاد می‌شود احکام مرتبط به موضوع حمل‌ونقل از سه جنبه نگاه و در خصوص آنها تصمیم‌گیری شود:

۱. حذف کامل برخی از احکام: به دلیل عدم ارتباط با مأموریت اصلی برنامه در بخش حمل‌ونقل (یعنی ترانزیت) یا به دلیل آنکه بخشی از موضوعات طرح شده در لایحه در عمل نیازی به حکم قانون برنامه پنج‌ساله کشور ندارند و جزو وظایف ذاتی دستگاه‌های اجرایی به حساب می‌آیند یا اینکه حتی بدون ارائه حکم در قانون برنامه پنج‌ساله توسعه کشور، می‌توانند با اختیاراتی که دستگاه‌های اجرایی دارند، محقق شوند.

۲. اصلاح برخی احکام: اصلاح ماده (۵۶) و توجه به پیشنهاد‌های ارائه شده در این گزارش از جمله در اصلاح جایگاه مدیریت ترانزیت و نیز اصلاح ساختار ریلی کشور و همچنین تعیین تکلیف نهاد راهبر ایمنی کشور در ماده (۸۵) مورد تأکید اصلی است. توجه به ظرفیت ساختار موجود شورای عالی حمل‌ونقل و ایمنی کشور و فعال کردن دبیرخانه آن از پیشنهاد‌های اصلی است.

۳. تغییر رویکرد احکام موجود از توسعه زیرساخت و ظرفیت جدید به تکلیف دولت به ارائه عملکرد و افزایش بهره‌وری: براساس توضیحات ارائه شده و مبتنی بر چالش‌های شناسایی شده و نیز در راستای تحول در بخش حمل‌ونقل و البته با رویکرد همراهی با متن پیشنهادی دولت، متن احکام پیشنهادی در بخش حمل‌ونقل به شرح زیر ارائه می‌شود. جزئیات تغییرات ایجاد شده نسبت به متن لایحه دولت در پیوست (الف) مشخص شده است.

فصل ۳- اصلاح ساختار بودجه

طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

ماده (۱۹) - به منظور ساماندهی طرح‌های عمرانی، کاهش زمان اجرای آنها و ارتقای بهره‌وری منابع اختصاص یافته به این بخش، اقدامات زیر انجام می‌شود:

الف) دولت موظف است از طریق واگذاری، حذف، خاتمه، توقف عملیات اجرایی و مشارکت عمومی - خصوصی پروژه و یا طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای و همچنین بازنگری در مجوزهای ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) نسبت به غربالگری طرح‌ها و یا پروژه‌های تملک با هدف کاهش تعداد و مدت‌زمان اجرای آنها اقدام کند. به منظور لحاظ منافع ملی و ارجحیت آن بر منافع دستگاه اجرایی.

تبصره «۱»: سازمان موظف است با تشکیل هیئتی (از جمله با حضور کارشناسان غیرذی‌نفع از اندیشکده‌ها و مراکز علمی)، برنامه و فرایند غربالگری طرح‌ها را در سال اول برنامه تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند.

تبصره «۲»: سازمان باید در عقد قراردادهای مشارکت خصوصی - عمومی، سازوکار لازم برای عدم انحراف مسیر به

سمت عقد قرارداد با شرکت‌های خصوصی ایجاد شده توسط شرکت‌های دولتی، نیمه‌دولتی، نهادها و ارگان‌های دیگر را تهیه و تصویب گردد.

ب) شروع ساخت طرح‌ها و یا پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بدون اخذ مجوز ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و افزایش احجام طرح‌های دارای مجوز ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) ممنوع و به منزله تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است.

پ) دستگاه‌های اجرایی مکلفند قبل از اجرای طرح (پروژه)‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کلان، براساس شیوه نامه‌ای که به پیشنهاد مشترک سازمان و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، نسبت به تهیه پیوست فرهنگی - اجتماعی اقدام کنند.

فصل ۱۰- طرح‌های کلان پیشران و زنجیره ارزش

ماده (۴۸) - به منظور جلوگیری از خام‌فروشی و تکمیل زنجیره ارزش و رویکرد جهش اقتصادی، اقدامات زیر انجام می‌گیرد:

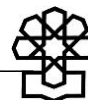
الف) سازمان مکلف است کلان پروژه‌های اولویت‌دار از جمله دالان‌های راهبردی ترانزیت ریلی، زنجیره اکتشاف و استخراج نفت و گاز و پتروپالایشگاه‌ها، مهار آب‌های مشترک و مرزی، شهرهای ساحلی، تحول رقومی (دیجیتال)، هوشمندسازی و دستیابی به توانمندی تزریق ماهواره به مدارهای زمین‌آهنگ را ظرف مدت ۳ ماه پس از ابلاغ برنامه به تصویب هیئت وزیران برساند.

فصل ۱۲- تجارت بین‌الملل، ترانزیت، اقتصاد سواحل و دریا

ماده (۵۶) - در اجرای بند دهم و یازدهم سیاست‌های کلی برنامه و در راستای ایجاد سازوکارهای توسعه و رونق تجارت به‌ویژه با رویکرد همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی و به منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود.

جدول ۲. اهداف کمی سنجه‌های عملکردی ترانزیت و اقتصاد دریامحور

ردیف	سنجه عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی تا پایان برنامه
۱	میزان ترانزیت زمینی کالا از ایران	میلیون تن	۱. ۲۰ میلیون تن در پایان سال اول ۲. ۲۵ درصد افزایش سالیانه ۳. حداقل ۵۰ میلیون تن در پایان برنامه ۴. با اولویت ریل به‌نحوی که سهم ریل از کل ترانزیت زمینی، سالیانه افزایش یابد.
۲	سهم حمل‌ونقل ریلی از جابه‌جایی کل بار زمینی	(تن-کیلومتر)	۳۰ درصد
۳	سهم ریلی بنادر کشور	درصد	۲۵
۴	احداث زیرساخت‌های ریلی ترانزیتی (شامل خطوط دوخطه، برقی و ...)	کیلومتر درصد	۱. کل خطوط: ۳۲۰۰ ۲. سهم مجموع طول خطوط دوخطه یا بیشتر و خطوط برقی از طول خطوط آهن سراسری: حداقل سی درصد (۳۰٪)



ردیف	سنجه عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی تا پایان برنامه
	خطوط فرعی ریلی		۳. میانگین طول خطوط فرعی به مبادی بار و مراکز معدنی، صنعتی و تجاری: افزایش حداقل دو برابر نسبت به شروع برنامه از طریق جلب مشارکت ذی‌نفعان و اصلاح آیین‌نامه مربوطه و تصویب آن در هیئت وزیران
۵	نوسازی و تأمین ناوگان ریلی جدید با مشارکت بخش خصوصی	دستگاه لکوموتیو	۵۵۰
۶	سرعت بازرگانی ریلی	میانگین در سال	ارتقا به میزان حداقل ۷۰ درصد نسبت به شروع برنامه
۷	سهم شرکت‌های بزرگ مقیاس جاده‌ای در مدیریت ناوگان باری به صورت مالکیت یا تحت پوشش	درصد	حداقل ۳۰
۸	مجموع مسافت تردهای خالی (بدون بار) کامیون‌ها	درصد از پیمایش کل سالیانه کامیون‌های کشور	حداکثر ۳۰
۹	بنادر نسل سه و بالاتر	تعداد	۳
۱۰	بنادر نسل دو	تعداد	۵
۱۱	میانگین عمر هواپیماهای مسافری کشور	سال	حداکثر ۲۰

مدیریت ترانزیت

ماده (۵۷) به منظور نظم‌بخشی و ایجاد انسجام در مدیریت ترانزیت، حمل‌ونقل بین‌الملل و لجستیک کشور و با هدف ایجاد پیوندهای متقابل اقتصادی بین کشورها از طریق ایران و تسهیل همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی با استفاده از مزیت‌های اقتصادی جدید ایران در طی سال‌های برنامه (موضوع ماده (۴۸) این لایحه)، اقدامات زیر انجام می‌شود:

الف) شورای عالی حمل‌ونقل و ایمنی کشور مصوب شورای عالی اداری کشور (ابلاغیه شماره ۲۶۴۱۷۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۵) به عنوان نهاد متولی ترانزیت، حمل‌ونقل بین‌الملل و لجستیک در کشور تعیین می‌شود. در این راستا باید ((کمیسیون ویژه ترانزیت، حمل‌ونقل بین‌الملل و لجستیک)) در دبیرخانه شورای عالی حمل‌ونقل و ایمنی کشور تشکیل شود. ترکیب اعضای شورا و ساختار دبیرخانه و شرح وظایف آنها باید متناسب با این مأموریت اصلاح شود. وظایف کمیسیون ویژه به شرح زیر خواهد بود:

۱. تهیه و تصویب «سند برنامه ملی ترانزیت» در راستای تحقق اهداف ذکر شده در صدر این ماده حداکثر ظرف مدت ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون. این سند شامل طراحی ابتکار عمل‌های چندجانبه منطقه‌ای و بین‌المللی و تعیین اولویت‌های توسعه راه‌گذرهای (کریدورهای) ترانزیتی با هدف‌گذاری کمی حداقل ۵۰ میلیون تن ترانزیت سالیانه کالا از ایران برای افق ۵ ساله می‌شود.

۲- سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در تمامی امور مرتبط با حوزه ترانزیت، حمل‌ونقل بین‌الملل و لجستیک در کشور از جمله حمل‌ونقل، گمرکی، بانکی، بیمه‌ای، و سوخت و تعیین مجوزهای الزامی.

۳. جایگاه و حدود وظایف سایر شوراها و کارگروه‌های مرتبط با ترانزیت، حمل‌ونقل بین‌الملل و لجستیک در کشور، باید توسط (شورای عالی حمل‌ونقل و ایمنی) بررسی و وضعیت آنها (اعم از لغو فعالیت، انتقال وظایف به ستاد

یا ادامه فعالیت)، حداکثر ۳ ماه پس از آغاز برنامه هفتم توسعه، به تصویب شورا برسد.

۴. اصلاح فرایندهای ترانزیت، حمل‌ونقل بین‌الملل و لجستیک (اقدامات نرم‌افزاری) شامل بازنگری در مقررات و رویه‌های موجود، حذف مجوزهای غیرضروری و محدود نمودن زمان پاسخ‌گویی دستگاه‌های مرتبط، تعیین ضوابط فعالیت شرکت‌ها و مراکز ارائه‌دهنده خدمات لجستیک (غیرنظامی) و سیستم اطلاع‌رسانی خدمات ترانزیت (ایجاد امکان ردگیری و تضمین موعد تقریبی تحویل کالا) با هدف ارتقای مطلوبیت و تسریع در فرایندهای ترانزیت و حمل‌ونقل بین‌الملل.

۵. تعیین شیوه مدیریت امور زیربنایی و فرایندی و همچنین هماهنگی بیان سازمان‌ها و نهادهای مستقر در پایانه‌های مرزی هوایی، دریایی، ریلی و جاده‌ای و نیز هماهنگی بین پایانه‌های مرزی دو طرف مرز و هماهنگی با کشورهای مبدأ و مقصد کالای ترانزیتی.

ب) وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان متولی پنجره واحد خدمات یکپارچه ترانزیت در مبادی ورودی و خروجی تعیین می‌شود. دستگاه‌های اجرایی مستقر در مبادی ورودی و خروجی اعم از نهادهای نظامی، امنیتی و اقتصادی موظفند وظایف قانونی خود را به‌طور مؤثر و به‌موقع، در قالب پنجره واحد به متقاضیان خدمات مزبور ارائه کنند.
پ) در حمل‌ونقل هوایی اقدامات زیر انجام شود:

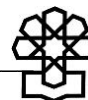
۱. دولت موظف است با هدف تبدیل شدن فرودگاه بین‌المللی امام‌خمينی (ره) به یکی از قطب‌های منطقه در عبور مسافر و بار هوایی بین‌المللی، سازوکارهای لازم برای توسعه شبکه حمل‌ونقل بین‌المللی کشور را فراهم کند. در این راستا، توسعه ظرفیت حمل‌ونقل بار و مسافر از فرودگاه‌های کشور به‌ویژه فرودگاه امام‌خمينی (ره) از طریق ساخت پایانه‌های جدید، با مشارکت سرمایه‌گذاران داخلی یا خارجی به‌ویژه متقاضیان آزادی پرواز انجام شود. دولت مجاز است مجوزها و سازوکارهای لازم برای جذب کردن جلب چنین مشارکت‌هایی را فراهم آورد.

۲. دولت موظف است حداکثر تا پایان سال اول برنامه، نسبت به سازوکار مدیریت واحد سه فرودگاه مهرآباد، امام‌خمينی (ره) و پیام به‌صورت سیستم فرودگاهی با تمامی اموال و مسئولیت‌ها و اختیارات با هدف تشریک‌مساعی و بهینه‌سازی بهره‌گیری از زیرساخت‌های زمینی، هوایی و کمک‌ناوبری اقدام کند.

۳. به وزارت راه و شهرسازی اجازه داده می‌شود براساس آیین‌نامه اجرایی که به پیشنهاد مشترک وزارت مذکور و سازمان با رعایت ضوابط و استانداردهای سازمان فرودگاه‌های کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، بهره‌برداری از فرودگاه‌های کشور به‌استثنای فرودگاه امام‌خمينی (ره) و فرودگاه مهرآباد تهران را به بخش خصوصی واگذار کند.

۴. سازمان هواپیمایی کشوری موظف است سازوکارهای لازم برای همکاری مشترک بازرگانی میان شرکت‌های هواپیمایی در ایران از طریق شیوه‌های همکاری مانند ادغام یا ائتلاف را به‌منظور بهره‌مندی مشترک شرکت‌ها از سرمایه‌های یکدیگر و انعقاد توافق‌نامه‌های مالی بین شرکت‌های هواپیمایی برای برقراری پروازهای نماد مشترک (Code Share) یا سایر رویکردهای کمک‌کننده به بازاریابی و افزایش سهم از بازار شرکت‌های فعال در مسیرهای اصلی (Trunk Routes) و خطوط تغذیه‌کننده (Feeders) داخلی و بین‌المللی را فراهم کند.

۵. سازمان هواپیمایی کشوری موظف است قوانین و مقررات مربوط به حمل‌ونقل هوایی درون‌شهری را تهیه، تدوین و به تصویب برساند.



ت) در حمل و نقل ریلی اقدامات زیر انجام شود:

۱. دولت موظف است اقدام قانونی لازم برای بازطراحی نظام حکمرانی ریلی به منظور رفع تعارضات موجود در وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری راه‌آهن از طریق اصلاح ساختار و تشکیل نهاد تنظیم‌گر و تغییر اساسنامه شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران و سایر قوانین مرتبط در صورت لزوم و فراهم کردن زمینه ارتقای مشارکت بخش غیردولتی در تمامی بخش‌های ریلی با هدف افزایش بهره‌وری را حداکثر تا پایان سال اول برنامه به عمل آورد.
۲. شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران مکلف است قطارهای باری را به صورت برنامه‌ای (مبدأ-مقصد) سیر دهد و مجوز تشکیل و سیر (قطار کامل) را به بخش غیردولتی اعطا کند به نحوی که تا پایان سال چهارم برنامه سیر تمامی قطارهای باری کشور به صورت منظم و برنامه‌ای انجام شود.

مشوق‌ها و حمایت‌ها

ماده (۵۸) - به منظور افزایش رقابت‌پذیری ترانزیت از مسیر ایران نسبت به مسیرهای رقیب، اقدامات زیر انجام می‌شود:

- الف) مشوق‌ها و حمایت‌های موضوع قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی تا پایان برنامه تمدید می‌شود.
- ب) وزارت راه و شهرسازی مکلف است با همکاری وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و امور خارجه و بانک مرکزی و شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی نسبت به ایجاد و توسعه زیرساخت‌های صادراتی نظیر تأسیسات برون‌ساحلی (آب‌شور)، مراکز بارانداز و سوله برای تسهیل صدور کالاهای ایران و تأمین امنیت صادرکنندگان، اقدام کند.
- پ) سازمان امور مالیاتی کشور با همکاری دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی موظف است اعطای معافیت مالیاتی در مناطق آزاد تجاری-صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی برای واحدهای جدید را صرفاً برای صادرات به خارج از کشور اعمال کند.

اقتصاد دریامحور

- ماده (۶۱) -** به منظور تسهیل، تسریع و شتاب‌بخشی به فرایند بازسازی، نوسازی، روزآمدسازی و توسعه زیرساخت‌ها، تأسیسات، تجهیزات و ماشین‌آلات مورد بهره‌برداری در بنادر بازرگانی و مسافری جنوب کشور، اقدامات زیر انجام می‌شود:
- الف) اعمال مدیریت یکپارچه در بنادر بازرگانی، مسافری و چندمنظوره ساحلی براساس آیین‌نامه اجرایی که به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و با همکاری سازمان و وزارت صنعت، معدن و تجارت، ظرف مدت ۳ ماه پس از ابلاغ برنامه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
 - ب) وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با همکاری وزارت راه و شهرسازی، ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ برنامه، نسبت به شبانه‌روزی کردن فعالیت گمرکات در بنادر بزرگ و پرتردد کشور اقدام کند.
 - پ) وزارت راه و شهرسازی مکلف است با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت، ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ برنامه، نسبت به اصلاح نظام تعرفه‌گذاری خدمات بندری و ایجاد سازوکارهای لازم برای رقابتی کردن آن در مقایسه با بنادر

منطقه انجام دهد.

ت) وزارت راه و شهرسازی موظف است در راستای بهینه‌سازی فرایندهای مربوط به زنجیره پهلویی کشتی تا ترخیص کالا در بنادر کشور به‌منظور کاهش زمان گردش بار (شامل ماند کالا و چرخه بار) و تسریع در ترخیص کالا و رساندن میانگین زمانی گردش بار (اعم از ترانزیتی و غیرترانزیتی) در داخل بندر به حداکثر ۲۴ ساعت در حمل یکسره کالا (غالباً کالای اساسی) و برای سایر رویه‌های حمل کالا در کانتینر حداکثر ۶ روز و سایر کالاها حداکثر ۱۴ روز، اقدامات لازم را به عمل آورد. دولت موظف است در راستای تحقق این هدف، سازوکارهای لازم مبتنی بر انتقال هزینه‌های تأخیر در انجام فرایند مربوط به زنجیره پهلویی کشتی تا ترخیص کالا به دستگاه‌های ذی‌ربط را حداکثر تا ۶ ماه پس از ابلاغ این قانون، طراحی و به اجرا گذارد.

فصل ۱۸- سیاست داخلی و ارتقای سلامت اجتماعی

(۸۵) - ذ- شورای عالی حمل‌ونقل و ایمنی کشور به‌عنوان نهاد راهبر ایمنی راه‌های کشور تعیین می‌شود و تمامی سیاستگذاری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و اقدامات مورد نیاز از طریق این شورا انجام خواهد شد. این شورا متولی راهبری برنامه عملیاتی ملی ایمنی راه‌های کشور و تحقق اقدامات پیش‌بینی شده در آن است و دستگاه‌های مرتبط با ایمنی راه‌ها موظف به همکاری با آن شورا هستند. شورا موظف است برای کاهش سالیانه ۱۰ درصد از تلفات جانی ناشی از تصادفات رانندگی در جاده‌های کشور، موضوع بند «ج» ماده (۳۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، برنامه عملیاتی ملی ایمنی راه‌های کشور را حداکثر تا ۶ ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیئت وزیران برساند. پیش‌بینی تمامی اعتبارات مربوط به ایمنی راه‌های کشور در بودجه سنواتی باید در قالب این برنامه باشد.

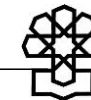


پیوست الف) اظهار نظر در خصوص احکام لایحه برنامه هفتم توسعه - ترانزیت و حمل و نقل

پیشنهاد اصلاحی (تغییرات)	اظهار نظر مختصر کارشناسی	نظر کلی	شماره ماده
<p>ماده (۱۹) - به منظور ساماندهی طرح‌های عمرانی، کاهش زمان اجرای آنها و ارتقای بهره‌وری منابع اختصاص یافته به این بخش، اقدامات زیر انجام می‌شود:</p> <p>الف) به دولت اجازه داده می‌شود موظف است از طریق واگذاری، حذف، خاتمه، توقف عملیات اجرایی و مشارکت عمومی - خصوصی پروژه و یا طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای و همچنین بازنگری در مجوزهای ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) نسبت به غربالگری طرح‌ها و یا پروژه‌های تملک با هدف کاهش تعداد و مدت زمان اجرای آن‌ها اقدام کند.</p> <p>تبصره «۱»: سازمان موظف است با تشکیل هیئتی (از جمله با حضور کارشناسان غیردولتی نفع‌اندیشکده‌ها و مراکز علمی)، برنامه و فرایند غربالگری طرح‌ها را در سال اول برنامه تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند.</p> <p>تبصره «۲»: سازمان باید در عقد قراردادهای مشارکت خصوصی - عمومی، سازوکار لازم برای عدم انحراف مسیر به سمت عقد قرارداد با شرکت‌های خصوصی ایجاد شده توسط شرکت‌های دولتی، نیمه‌دولتی، نهادها و ارگان‌های دیگر را تهیه و تصویب شود.</p>	<p>این حکم به یکی از مسائل ضروری و ناگزیر در فرایند بودجه‌ریزی طی سال‌های برنامه هفتم پرداخته و از این جهت مورد قبول است. اما اینکه دولت را مجاز به انجام این کار کرده محل اشکال است. باید دولت را تکلیف کرد که حتماً این کار را انجام دهد.</p> <p>به منظور لحاظ منافع ملی و ارجحیت آن بر منافع دستگاه اجرایی، فرایند غربالگری طرح‌ها و مرجع تأییدکننده آنها باید در سال اول برنامه تهیه و ابلاغ شود و نهادهایی خارج از بدنه دستگاه اجرایی مانند سازمان برنامه و بودجه کشور (با حضور کارشناسان غیردولتی نفع‌مانند مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی یا سایر اندیشکده‌ها و مراکز علمی کشور) نقش اصلی را برعهده داشته باشند.</p> <p>- در خصوص قراردادهای مشارکت خصوصی - عمومی نیز باید به صراحت در خصوص عدم رعایت این حکم به واسطه ایجاد شرکت‌های خصوصی توسط شرکت‌های دولتی، نیمه‌دولتی، نهادها و ارگان‌های دیگر و عقد قرارداد در قالب مشارکت عمومی - خصوصی با همین شرکت‌های ایجاد شده (یعنی در عمل، قرارداد دو نهاد دولتی است که در قالب قرارداد عمومی - خصوصی می‌شود)، مراقبت کرد.</p>	اصلاح جزئی	فصل سوم ماده (۱۹) - الف
<p>ب) شروع ساخت طرح‌ها و یا پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بدون اخذ مجوز ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و افزایش احجام طرح‌های دارای مجوز ماده (۲۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) ممنوع و به منزله تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است.</p>	-	موافق	فصل سوم ماده (۱۹) - ب
<p>پ) دستگاه‌های اجرایی مکلفند قبل از اجرای طرح (پروژه)‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کلان، براساس شیوه‌نامه‌ای که به پیشنهاد مشترک سازمان و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، نسبت به تهیه پیوست فرهنگی - اجتماعی اقدام کنند.</p>	-	موافق	فصل سوم ماده (۱۹) - پ

شماره ماده	نظر کلی	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی (تغییرات)
(۴۸)	اصلاح جزئی	<p>۱. موضوع قطارهای سریع‌السیر باید در چارچوب طرح جامع حمل‌ونقل کشور دیده شود و نه به صورت جداگانه.</p> <p>۲. تجربه شکست‌خورده تهران-قم-اصفهان نشانه خوبی نبوده است.</p> <p>۳. به نظر می‌رسد که هدف اصلی از این بند، اخذ مجوز قطار سریع‌السیر تهران مشهد باشد که به صلاح کشور نیست.</p> <p>۴. باید ابتدا به سمت برقی کردن این مسیرها رفت و سپس در راستای سریع‌السیر حرکت کرد.</p> <p>۵. کشور در شرایط اقتصادی فعلی توان تحمیل چنین طرح‌هایی را ندارد.</p> <p>۶. سایر موضوعات مطرح شده در حیطه صلاحیت برای اظهار نظر توسط بخش حمل‌ونقل نیست.</p>	<p>به منظور جلوگیری از خام‌فروشی و تکمیل زنجیره ارزش و رویکرد جهش اقتصادی، اقدامات زیر انجام می‌گیرد:</p> <p>الف) سازمان مکلف است کلان پروژه‌های اولویت‌دار از جمله دالان‌های راهبردی ترانزیت ریلی، زنجیره اکتشاف و استخراج نفت و گاز و پترو پالایشگاه‌ها، قطار سریع‌السیر در مسیرهای طولانی و پر مسافر و جایگزین هوایی، مهار آب‌های مشترک و مرزی، شهرهای ساحلی، تحول رقومی (دیجیتال)، هوشمندسازی و دستیابی به توانمندی تزریق ماهواره به مدارهای زمین‌آهنگ را ظرف مدت ۳ ماه پس از ابلاغ برنامه به تصویب هیئت وزیران برساند.</p>

شماره ماده	نظر کلی	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی (تغییرات)
فصل ۱۲ - (۵۶)	اصلاح جزئی	<p>تمرکز بر ترانزیت به جای تجارت بین‌الملل شده است. ترانزیت به‌رغم اهمیت زیاد راهبردی و اقتصادی برای کشور، سهم اندکی از تجارت کشور را به خود اختصاص می‌دهد و ضرورت دارد در سبد جامع تجارت کشور و در کنار موضوعات تولید داخل و صادرات و واردات دیده شود. از این رو عنوان فصل و محتوای آن باید ناظر به این موضوع، تغییر کند. سیستم حمل‌ونقل باید با هدف نقش‌آفرینی اساسی در صادرات و توسعه تجارت بین‌الملل برنامه‌ریزی و طراحی شود.</p>	<p>فصل ۱۲ - تجارت بین‌الملل، ترانزیت و اقتصاد ساحل و دریاجور</p> <p>ماده (۵۶) - در اجرای بند دهم و یازدهم سیاست‌های کلی برنامه و به منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود.</p>



ماده (۵۶) - جدول شماره (۱۳) - اهداف کمی سنجه‌های عملکردی ترانزیت و اقتصاد دریامحور

ردیف	سنجه عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی تا پایان برنامه	توضیحات کارشناسی
۱	میزان ترانزیت زمینی کالا از ایران	میلیون تن	۳- ۱. ۲۰ میلیون تن در پایان سال اول ۲. ۲۵ درصد افزایش سالیانه ۳. حداقل ۵۰ میلیون تن در پایان برنامه ۴. با اولویت ریل به‌نحوی که سهم ریل از کل ترانزیت زمینی، سالیانه افزایش یابد.	(اصلاح جزئی) ۱. باید علاوه بر هدف‌گذاری نهایی، رشد سالیانه نیز در برنامه ذکر شود زیرا سابقه داشته است که میزان ترانزیت نه به‌دلیل عملکرد دولت بلکه به‌دلیل شرایط خاص بین‌المللی (مانند افزایش تقاضای کالایی خاص) در یک‌سال زیاد شده و در سال‌های بعد افت شدید داشته است. ضمناً باید تصریح شود که منظور، ترانزیت زمینی است. ۲. ۳۰ میلیون تن، نمی‌تواند ایران را به هاب منطقه تبدیل کند. ظرفیت‌های ایران بیشتر است. ۳. باید سهم ریلی از ترانزیت افزایش یابد و به سمت ریل‌محور شدن حرکت شود.
۳	سهم حمل‌ونقل ریلی از جابه‌جایی کل بار زمینی	درصد تن - کیلومتر	۳۰ درصد	(اصلاح جزئی) تکرار بخشی از بند «ب» ماده (۵۷) برنامه ششم توسعه است اما اشتباه قانون برنامه ششم در نگارش متن نیز تکرار شده است (یعنی مشخص نیست که واحد عملکردی چیست. تن است یا تن-کیلومتر است و منظور، سهم از کل حمل‌ونقل است یا سهم از بخش زمینی است و ...)
	سهم ریلی بنادر کشور	درصد	۲۵	(الحاق)
۴	احداث زیرساخت‌های ریلی ترانزیتی (شامل خطوط دوخطه، برقی و ... و خطوط فرعی ریلی	کیلومتر و درصد	۱. کل خطوط: ۳۲۰۰ ۲. سهم مجموع طول خطوط دوخطه یا بیشتر و خطوط برقی از طول خطوط آهن سراسری: حداقل سی درصد (۳۰٪) ۳. میانگین طول خطوط فرعی به مبادی بار و مراکز معدنی، صنعتی و تجاری: افزایش حداقل دو برابر نسبت به شروع برنامه از طریق جلب مشارکت ذی‌نفعان و اصلاح آیین‌نامه مربوطه و تصویب آن در هیئت وزیران	(اصلاح و الحاق) توسعه خطوط اگرچه لازم است اما آدرس اشتباه برای توسعه ترانزیت در ایران است و تکلیف سنگینی را برای دولت از نظر مالی ایجاد می‌کند که شاید ضرورت هم نداشته باشد. ازسویی، بسیاری از خطوط ترانزیتی ریلی، فقط برای ترانزیت بار استفاده نمی‌شود بلکه بخش قابل‌توجهی از ظرفیت آن به حمل بار داخلی (که از اهمیت زیادی برخوردار است) تعلق می‌گیرد. بنابراین در بخش زیرساخت، تمرکز دولت باید بر افزایش خطوط فرعی و نیز افزایش سهم خطوط دوخطه و برقی (برای رفع گلوگاه‌ها) و افزایش ظرفیت گلوگاه‌ها در خطوط موجود باشد و نه صرفاً ساخت خطوط جدید اصلی. در صورت عدم اتصال مراکز بار به خطوط اصلی، عملاً از خطوط اصلی نیز بهره‌برداری نخواهد شد و سرمایه کشور، رها شده خواهد ماند.
۵	نوسازی و تأمین ناوگان ریلی جدید با مشارکت بخش خصوصی	دستگاه لکوموتیو	۵۵۰	(اصلاح جزئی) لازم است اما باید تأکید شود که منظور فقط لوکوموتیو جدید نباشد بلکه از طریق نوسازی بخش زیادی از ناوگان موجود که خارج از گردش شده است نیز این کار انجام شود زیرا می‌شود با تعمیر و بازسازی ناوگان خارج از سرویس نیز تا حدود زیادی نیاز بخش را تأمین کرد.

ردیف	سنجه عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی تا پایان برنامه	توضیحات کارشناسی
-	<u>سرعت بازرگانی ریلی</u>	<u>میانگین در سال</u>	<u>ارتقا به میزان حداقل ۷۰ درصد نسبت به شروع برنامه</u>	(الحاق) یکی از مسائل اصلی در عدم رغبت به استفاده از شیوه ریلی در ایران، پایین بودن سرعت بازرگانی است که از شاخص‌های مهم بهره‌وری به حساب می‌آید. باید در کنار توسعه زیرساخت‌ها، موضوع ارتقای بهره‌وری ریلی در دستور باشد که متأسفانه در لایحه دولت جایگاهی نداشت.
۶	<u>نوسازی ناوگان جاده‌های (تجمعی)</u>	<u>دستگاه</u>	۱۱۰۰۰	(حذف) ارتباط مستقیمی به موضوع ترانزیت ندارد.
-	<u>سهم شرکت‌های بزرگ مقیاس جاده‌ای در مدیریت ناوگان باری به صورت مالکیت یا تحت پوشش</u>	<u>درصد از کل ناوگان باری</u>	<u>حداقل ۳۰</u>	(الحاق) ۱- یکی از مسائل اصلی در بخش حمل‌ونقل جاده‌ای، پدیده خودمالکی و سهم اندک شرکت‌های بزرگ مقیاس است که نه تنها بر کاهش بهره‌وری این بخش تأثیر جدی داشته بلکه موضوع حکمرانی در بخش جاده‌ای را نیز متأثر نموده است. از آنجائیکه به این موضوع اساسی در لایحه پرداخته نشده است، لازم است در این خصوص هدف کمی تعیین شده و الزامات و سازوکارهای تحقق آن توسط دولت مهیا گردد. ۲- در صورتیکه رویکرد احکام برنامه تمرکز بر مسأله‌ی محوری ترانزیت نیز باشد، وجود این حکم دارای ارزش است.
-	<u>مجموع مسافت تردهای خالی (بدون بار) کامیون‌ها</u>	<u>درصد از پیمایش کل سالیانه کامیو-ن‌های کشور</u>	<u>حداکثر ۳۰</u>	(الحاق) یکی از مسائل اصلی در بخش حمل‌ونقل جاده‌ای، بالا بودن سهم تردد خالی ناوگان است که هدف‌گذاری در خصوص آن می‌تواند منجر به افزایش بهره‌وری در این بخش شود و لزوماً نیاز به اعتبار مالی قابل توجه ندارد و با اصلاح فرایندها و شیوه‌های مدیریتی می‌تواند ارتقا یابد.
-	<u>بنادر نسل سه و بالاتر</u>	<u>تعداد</u>	<u>۳</u>	(الحاق) یکی از بخش‌های اساسی و راهبردی در ارتقای وضعیت ترانزیت و حمل‌ونقل بین‌الملل، ارتقای نسل بنادر کشور است که باید طی برنامه هفتم توسعه به آن پرداخته شود و در برنامه دولت جایگاهی نداشت است.
-	<u>بنادر نسل دو</u>	<u>تعداد</u>	<u>۵</u>	
-	<u>میانگین عمر هواپیماهای مسافری کشور</u>	<u>سال</u>	<u>حداکثر ۲۰</u>	(الحاق) یکی از چالش‌های اساسی بخش هوایی در کشور، معضل ناوگان هوایی است که باید مورد توجه قرار گیرد.



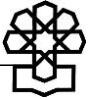
پیشنهاد اصلاحی (تغییرات)	اظهار نظر مختصر کارشناسی	نظر کلی	شماره ماده
<p>به منظور نظم بخشی و ایجاد انسجام در مدیریت ترانزیت، <u>حمل و نقل بین الملل و لجستیک کشور و با هدف ایجاد پیوندهای متقابل اقتصادی بین کشورها از طریق ایران و تسهیل همکاری های منطقه ای و بین المللی با استفاده از مزیت های اقتصادی جدید ایران در طی سال های برنامه (موضوع ماده (۴۸) این لایحه)</u>، اقدامات زیر انجام می شود:</p>	<p>رجوع شود به توضیحات در متن گزارش</p>	<p>اصلاح جزئی</p>	<p>(۵۷) - مقدمه</p>
<p>الف) ستاد ملی ترانزیت با عضویت وزرای امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت، کشور، نفت، امور خارجه و رئیس سازمان، با ریاست وزیر راه و شهرسازی به عنوان هماهنگ کننده و مسئول حوزه ترانزیت کشور تشکیل می شود. آن دسته از وظایف شورای عالی هماهنگی ترابری که به امر ترانزیت پرداخته است از این شورای عالی منتزع می گردد و به ستاد ملی ترانزیت انتقال می یابد. وظایف این ستاد به شرح زیر خواهد بود: <u>شورای عالی حمل و نقل و ایمنی کشور مصوب شورای عالی اداری کشور (ابلاغیه شماره ۲۶۴۱۷۱ مورخ ۲۵ / ۱۱ / ۱۳۹۱) به عنوان نهاد متولی ترانزیت، حمل و نقل بین الملل و لجستیک در کشور تعیین می شود. در این راستا باید ((کمیسیون ویژه ترانزیت، حمل و نقل بین الملل و لجستیک)) در دبیرخانه شورای عالی حمل و نقل و ایمنی کشور تشکیل شود. ترکیب اعضای شورا و ساختار دبیرخانه و شرح وظایف آنها باید متناسب با این مأموریت اصلاح شود. وظایف کمیسیون ویژه به شرح زیر خواهد بود:</u></p>	<p>الف) سطح ستاد: وزیر راه و شهرسازی به عنوان رئیس ستاد معرفی شده که نشان دهنده عدم توجه به تجربیات سابق در این زمینه است. تجربه نشان از عملکرد نه چندان مطلوب برای تحول آفرینی و جامع نگری در فعال سازی ظرفیت های ترانزیتی کشور توسط کارگروه ها و شوراهای متعدد موجود در این زمینه که به ریاست یکی از وزارتخانه ها بوده است دارد (مانند شورای عالی هماهنگی ترابری کشور به ریاست وزیر راه و شهرسازی). راهبری ترانزیت موضوعی فربخشی و حتی فراقوه ای است. سیاست گذاری در این زمینه باید زیر نظر رئیس جمهور یا دست کم معاون اول رئیس جمهور انجام شود و وزارت راه حداکثر دبیر این ستاد باشد. هم اکنون ظرفیت فوق العاده شورای عالی حمل و نقل و ایمنی کشور وجود دارد که ریاست آن برعهده رئیس جمهور است و دبیر آن نیز نماینده ویژه رئیس جمهور است و بنابراین می توان با تعیین ساختار موجود و فعال سازی آن، اهداف مورد نظر از نظر وجود متولی واحد در مدیریت ترانزیت را در سطحی بالاتر پیش برد. وجود شورای عالی هماهنگی ترابری کشور به موجب ماده (۱۰) قانون تغییر نامه وزارت راه به وزارت راه و ترابری مصوب چهارم تیرماه ۱۳۵۳</p>	<p>اصلاح کل</p>	<p>(۵۷) - الف</p>
<p>۱. تهیه و تصویب «سند برنامه ملی ترانزیت» در راستای تحقق اهداف ذکر شده در صدر این ماده حداکثر ظرف مدت ۶ ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون. این سند شامل طراحی ابتکار عمل های چند جانبه منطقه ای و بین المللی و تعیین اولویت های توسعه راه گزرها (کریدورهای) ترانزیتی با هدف گذاری کمی حداقل ۵۰ میلیون تن ترانزیت سالیانه کالا از ایران برای افق ۵ ساله می شود.</p>	<p>برخی وظایف مهم در این زمینه دیده نشده است. از جمله تهیه برنامه ملی ترانزیت و سیاست گذاری مبتنی بر نقشه راه ملی</p>	<p>الحاق</p>	<p>(۵۷) - الف</p>

شماره ماده	نظر کلی	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی (تغییرات)
(۵۷) - الف - ۱	اصلاح جزئی	اصلاح متناسب با تغییرات در جایگاه و مأموریت ستاد	۲. سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در تمامی امور مرتبط با حوزه ترانزیت، حمل‌ونقل بین‌الملل و لجستیک در کشور از جمله حمل‌ونقل، گمرکی، بانکی، بیمه‌ای، و سوخت و تعیین مجوزهای الزامی.
(۵۷) - الف	الحاق	برخی وظایف مهم در این زمینه دیده نشده که در بخش پیشنهادها ارائه شده است از جمله تعیین تکلیف شوراهای موازی	۳. جایگاه و حدود وظایف سایر شوراها و کارگروه‌های مرتبط با ترانزیت، حمل‌ونقل بین‌الملل و لجستیک در کشور، باید توسط (شورای عالی حمل‌ونقل و ایمنی) بررسی و وضعیت آنها (اعم از لغو فعالیت، انتقال وظایف به ستاد یا ادامه فعالیت)، حداکثر ۳ ماه پس از آغاز برنامه هفتم توسعه، به تصویب شورا برسد.
(۵۷) - الف - ۲	اصلاح جزئی	این ستاد باید تمامی موضوعات از جنس نرم‌افزاری از جمله فرایندها را اصلاح کند و اشاره به چند مورد کفایت نمی‌کند. در این راستا، برخی از اقدامات مهم دیگر نیز باید در این حکم تصریح شود. همچنین به جای ماده (۵۷) بند «پ» بهتر است، تعیین ضوابط شرکت‌های لجستیکی نیز در همین ماده آورده شده و در اینجا ادغام شود و به‌صورت جداگانه در جای دیگری نرود.	۴. اصلاح فرایندهای ترانزیت، حمل‌ونقل بین‌الملل و لجستیک (اقدامات نرم‌افزاری) شامل بازنگری در مقررات و رویه‌های موجود، حذف مجوزهای غیرضروری و محدود نمودن زمان پاسخ‌گویی دستگاه‌های مرتبط، تعیین ضوابط فعالیت شرکت‌ها و مراکز ارائه‌دهنده خدمات لجستیک (غیرنظامی) و سیستم اطلاع‌رسانی خدمات ترانزیت (ایجاد امکان ردگیری و تضمین موعد تقریبی تحویل کالا) با هدف ارتقای مطلوبیت و تسریع در فرایندهای ترانزیت و حمل‌ونقل بین‌الملل.
(۵۷) - الف - ۳	اصلاح جزئی	-	۵. تعیین شیوه مدیریت امور زیربنایی و فرایندی و همچنین هماهنگی بیان سازمان‌ها و نهادهای مستقر در پایانه‌های مرزی هوایی، دریایی، ریلی و جاده‌ای و نیز هماهنگی بین پایانه‌های مرزی دو طرف مرز و هماهنگی با کشورهای مبدأ و مقصد کالای ترانزیتی.
(۵۷) - ب	موافق	-	ب) وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان متولی پنجره واحد خدمات یکپارچه ترانزیت در مبادی ورودی و خروجی تعیین می‌شود. دستگاه‌های اجرایی مستقر در مبادی ورودی و خروجی اعم از نهادهای نظامی، امنیتی و اقتصادی موظفند وظایف قانونی خود را به‌طور مؤثر و به‌موقع، در قالب پنجره واحد به متقاضیان خدمات مزبور ارائه کنند.
(۵۷) - پ	حذف کل و ادغام در بند (الف) - ۱	صدور مجوز فعالیت از جمله اقدامات نرم‌افزاری مرتبط با موضوع ترانزیت و حمل‌ونقل است و بنابراین بهتر و دقیق‌تر است که ضوابط فعالیت شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات لجستیک (غیرنظامی) و مراکز مربوط در قالب وظایف ستاد (به عبارتی شورای عالی پیشنهاد شده در این گزارش) و در همان بند «الف» آورده شود. نیاز هم نیست که به تدوین آیین‌نامه اشاره شود زیرا وقتی متولی ستاد باشد، تکلیف روشن است. در حقیقت آیین‌نامه را ستاد مصوب می‌کند اما مجوزها را وزارت راه و شهرسازی صادر می‌کند. ترانزیت و لجستیک باید واحد باشد.	وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان دستگاه سیاستگذار آحاد (لجستیک) غیرنظامی در کشور تعیین می‌شود و نحوه صدور مجوز فعالیت شرکت‌های ارائه‌دهنده این‌گونه خدمات و مراکز مربوطه، ضوابط مربوطه و نحوه تقسیم‌کار دستگاه‌های اجرایی مربوطه براساس آیین‌نامه اجرایی که به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، خواهد بود.



شماره ماده	نظر کلی	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی (تغییرات)
(۵۷) - ت	الحاق به ماده	حکم پیشنهادی در لایحه دولت باید در کنار سایر موضوعات اساسی در بخش هوایی کشور (مرتبط با ترانزیت و حمل و نقل بین الملل) بدون تحمیل بار مالی قرار گیرد و به صورت جامع تر به فرودگاهها در کشور نگاه کند. از این رو بندهای جدیدی به این قسمت اضافه شده است تا مجوزهایی برای رونق ترانزیت به دولت داده شود.	در حمل و نقل هوایی اقدامات زیر انجام شود: ۱. دولت موظف است با هدف تبدیل شدن فرودگاه بین المللی امام خمینی (ره) به یکی از قطب های منطقه در عبور مسافر و بار هوایی بین المللی، سازوکارهای لازم برای توسعه شبکه حمل و نقل بین المللی کشور را فراهم کند. در این راستا، توسعه ظرفیت حمل و نقل بار و مسافر از فرودگاه های کشور به ویژه فرودگاه امام خمینی (ره) از طریق ساخت پایانه های جدید، با مشارکت سرمایه گذاران داخلی یا خارجی به ویژه متقاضیان آزادی پرواز انجام شود. دولت مجاز است مجوزها و سازوکارهای لازم برای جذاب کردن جلب چنین مشارکت هایی را فراهم آورد.
(۵۷) - ت	الحاق به ماده	حکم پیشنهادی در لایحه دولت باید در کنار سایر موضوعات اساسی در بخش هوایی کشور (مرتبط با ترانزیت و حمل و نقل بین الملل) بدون تحمیل بار مالی قرار گیرد و به صورت جامع تر به فرودگاهها در کشور نگاه کند. از این رو بندهای جدیدی به این قسمت اضافه شده است تا مجوزهایی برای رونق ترانزیت به دولت داده شود.	۲. دولت موظف است حداکثر تا پایان سال اول برنامه، نسبت به سازوکار مدیریت واحد سه فرودگاه مهرآباد، امام خمینی (ره) و پیام به صورت سیستم فرودگاهی با تمامی اموال و مسئولیت ها و اختیارات با هدف تشریک مساعی و بهینه سازی بهره گیری از زیرساخت های زمینی، هوایی و کمک ناوبری اقدام کند.
(۵۷) - ت	موافق	حکم پیشنهادی باید در کنار سایر موضوعات اساسی در بخش هوایی کشور (مرتبط با ترانزیت و حمل و نقل بین الملل) بدون تحمیل بار مالی قرار گیرد و به صورت جامع تر به فرودگاهها در کشور نگاه کند. از این رو بندهای جدیدی به این قسمت اضافه شده است تا مجوزهایی برای رونق ترانزیت به دولت داده شود.	۳. به وزارت راه و شهرسازی اجازه داده می شود براساس آیین نامه اجرایی که به پیشنهاد مشترک وزارت مذکور و سازمان با رعایت ضوابط و استانداردهای سازمان فرودگاه های کشور به تصویب هیئت وزیران می رسد، بهره برداری از فرودگاه های کشور به استثنای فرودگاه امام خمینی (ره) و فرودگاه مهرآباد تهران را به بخش خصوصی واگذار کند.
(۵۷) - ت	الحاق به ماده	حکم پیشنهادی در لایحه دولت باید در کنار سایر موضوعات اساسی در بخش هوایی کشور (مرتبط با ترانزیت و حمل و نقل بین الملل) بدون تحمیل بار مالی قرار گیرد و به صورت جامع تر به فرودگاهها در کشور نگاه کند. از این رو بندهای جدیدی به این قسمت اضافه شده است تا مجوزهایی برای رونق ترانزیت به دولت داده شود.	۴. سازمان هواپیمایی کشوری موظف است سازوکارهای لازم برای همکاری مشترک بازرگانی میان شرکت های هواپیمایی در ایران از طریق شیوه های همکاری مانند ادغام یا ائتلاف را به منظور بهره مندی مشترک شرکت ها از سرمایه های یکدیگر و انعقاد توافق نامه های مالی بین شرکت های هواپیمایی برای برقراری پروازهای نماد مشترک (Code Share) یا سایر رویکردهای کمک کننده به بازاریابی و افزایش سهم از بازار شرکت های فعال در مسیرهای اصلی (Trunk Routes) و خطوط تغذیه کننده (Feeders) داخلی و بین المللی را فراهم کند.
(۵۷) - ت	الحاق به ماده	-	۵. سازمان هواپیمایی کشوری موظف است قوانین و مقررات مربوط به حمل و نقل هوایی درون شهری را تهیه، تدوین و به تصویب برساند.

پیشنهاد اصلاحی (تغییرات)	اظهار نظر مختصر کارشناسی	نظر کلی	شماره ماده
<p>ث- به منظور ارتقای بهره‌وری شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران، این شرکت به‌عنوان متولی اداره ترافیک و زیرساخت شبکه ریلی کشور مجاز به حفظ مالکیت حداکثر بیست درصد (۲۰٪) کسندده‌های خود بوده و باید مازاد بر آن را با رعایت قوانین و مقررات مربوط تا پایان سال سوم برنامه به بخش غیردولتی واگذار کند. این حمل‌ونقل ریلی اقدامات زیر انجام می‌گیرد:</p> <p><u>۱. دولت موظف است اقدام قانونی لازم برای بازطراحی نظام حکمرانی ریلی به منظور رفع تعارضات موجود در وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری راه‌آهن از طریق اصلاح ساختار و تشکیل نهاد تنظیم‌گر و تغییر اساسنامه شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران و سایر قوانین مرتبط در صورت لزوم و فراهم کردن زمینه ارتقای مشارکت بخش غیردولتی در تمامی بخش‌های ریلی با هدف افزایش بهره‌وری را حداکثر تا پایان سال اول برنامه به عمل آورد.</u></p> <p><u>۲. شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران مکلف است قطارهای باری را به صورت برنامه‌ای (مبدأ - مقصد) سیر دهد و مجوز تشکیل و سیر ((قطار کامل)) را به بخش غیردولتی اعطا کند به نحوی که تا پایان سال چهارم برنامه سیر تمامی قطارهای باری کشور به صورت منظم و برنامه‌ای انجام شود.</u></p>	<p>اصولاً تصمیم به واگذاری بدون پشتوانه مطالعاتی است. واگذاری کسندده‌ها به معنای آن است که بخش دولتی راه‌آهن عملاً از حوزه عملیات (حمل بار و مسافر) کنار گذاشته شود. اولاً مشخص نیست که این کار به صلاح کشور باشد، ثانیاً تکلیف سایر موضوعات مرتبط مانند نیروها و سازمان مرتبط با کسندده‌ها در راه‌آهن ایران در این حکم مشخص نشده است.</p>	اصلاح کل	(۵۷) - ث



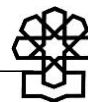
شماره ماده	نظر کلی	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی (تغییرات)
(۵۸) - الف	موافق	-	به منظور افزایش رقابت پذیری ترانزیت از مسیر ایران نسبت به مسیرهای رقیب، اقدامات زیر انجام می شود: الف) مشوقها و حمایت های موضوع قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی تا پایان برنامه تمدید می شود.
(۵۸) - ب	موافق	-	ب) وزارت راه و شهرسازی مکلف است با همکاری وزارتخانه های صنعت، معدن و تجارت و امور خارجه و بانک مرکزی و شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی نسبت به ایجاد و توسعه زیرساخت های صادراتی نظیر تأسیسات برون ساحلی (آب شور)، مراکز بارانداز و سوله برای تسهیل صدور کالاهای ایران و تأمین امنیت صادرکنندگان، اقدام کند.
(۵۸) - پ	موافق	-	پ) سازمان امور مالیاتی کشور با همکاری دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی موظف است اعطای معافیت مالیاتی در مناطق آزاد تجاری- صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی برای واحدهای جدید را صرفاً برای صادرات به خارج از کشور اعمال کند.
(۵۸) - ت	حذف	با تشکیل ستاد ویژه ترانزیت که در ماده (۵۷) پیش بینی شده است، به طور ذاتی، اقداماتی مانند کاهش زمان و هزینه از آن انتظار می رود و باید دستیابی به اهداف کمی مورد نظر به این ستاد واگذار شود و نه صرفاً وزارت راه و شهرسازی.	ت) وزارت راه و شهرسازی موظف است به منظور افزایش رقابت پذیری ترانزیت از مسیر ایران نسبت به مسیرهای رقیب با کاهش زمان و هزینه برای تحقق هدف مذکور در ماده (۵۶)، سایر مشوقها و حمایتها را پس از تصویب هیئت وزیران به مرحله اجرا گذارد.

شماره ماده	نظر کلی	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی (تغییرات)
(۵۹) - الف	۱- حذف ۲- اصلاح جزئی	۱. این حکم ارتباط چندانی با موضوع ترانزیت ندارد و با رویکرد تمرکز بر موضوعات اصلی و مسأله محوری باید حذف شود. در صورت تصمیم به غیر از رویکرد ذکر شده: ۲. اخذ عوارض از راه‌های شریانی تبعات مختلفی خواهد داشت. در نسخه‌های اولیه از برنامه هم عبارت بزرگراه‌ها آمده بود. ۳. نباید درآمد از این محل صرف توسعه جدید گردد و باید برای نگهداری و ارتقای ایمنی راه‌ها استفاده شود.	به‌منظور توسعه زیرساخت‌های ترانزیتی ایران، اقدامات زیر انجام می‌شود: الف) به وزارت راه و شهرسازی اجازه داده می‌شود با استفاده از ابزارهای هوشمند از کلیه وسایل نقلیه (به‌استثنای وسایل نقلیه عمومی دارای صورت وضعیت و برنامه با پلاک عمومی) که در آزادراه‌ها و بزرگراه‌ها راه‌های شریانی تردد می‌کنند بر مبنای میزان پیمایش به‌ازای هر کیلومتر و براساس نوع خودرو، با تصویب هیئت وزیران عوارض دریافت کرده و به حساب سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای نزد خزانه‌داری کل کشور واریز تا در قالب بودجه سالیانه صرف توسعه و بهسازی و نگهداری و ایمن‌سازی و هوشمندسازی جاده‌های کشور کند .
(۵۹) - ب	حذف	۱. این حکم هیچ ارتباطی با موضوع ترانزیت ندارد و می‌تواند حذف شود. ۲. بطور کلی نیز نیازی به حکم برنامه هفتم ندارد و می‌تواند در صورت ضرورت، خارج از این چارچوب هم پیگیری شود.	ب) وزارت راه و شهرسازی موظف است تا جدول عوارض جبران خسارات وارده به جاده‌ها را براساس میزان بارمحوری و میزان صدمه وارده به جاده‌های کشور توسط انواع کامیون‌ها و کامیونت‌ها تا پایان سال اول برنامه تهیه و به تصویب شورای عالی هماهنگی ترابری کشور برساند.
(۵۹) - پ	۱. حذف ۲. موافق	۱. حکم خوبی است اما ارتباط چندانی با موضوع ترانزیت ندارد و و با رویکرد تمرکز بر موضوعات اصلی و مسأله محوری می‌تواند حذف شود و در غیر اینصورت باقی بماند.	پ) به‌منظور جلوگیری از تخریب جاده‌های کشور ناشی از اضافه‌گنجایش (تناژ) حمل تولیدات معدنی، کلیه معادن کشور مکلفند با هماهنگی ادارات کل راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای در خروجی واحد تولیدی نسبت به صدور برنامه اقدام کنند. تخصیص سهمیه سوخت به ناوگان حمل‌ونقل محصولات واحدهای تولیدی معادن شن و نمک مشروط به اخذ برنامه و تأییدیه پیمایش توسط اداره کل راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای استان می‌باشد. تبصره- معادن مواد رادیواکتیو از شمول این ماده مستثنا هستند.



شماره ماده	نظر کلی	اظهار نظر مختصر کارشناسی	پیشنهاد اصلاحی (تغییرات)
(۶۱) - الف	موافق	-	به منظور تسهیل، تسریع و شتاب بخشی به فرایند بازسازی، نوسازی، روزآمدسازی و توسعه زیرساخت‌ها، تأسیسات، تجهیزات و ماشین‌آلات مورد بهره‌برداری در بنادر بازرگانی و مسافری جنوب کشور، اقدامات زیر انجام می‌شود: الف) اعمال مدیریت یکپارچه در بنادر بازرگانی، مسافری و چندمنظوره ساحلی براساس آیین‌نامه اجرایی که به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و با همکاری سازمان و وزارت صنعت، معدن و تجارت، ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ برنامه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
(۶۱) - ب	موافق	-	ب) وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با همکاری وزارت راه و شهرسازی، ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ برنامه، نسبت شبانه‌روزی کردن فعالیت گمرکات در بنادر بزرگ و پرتردد کشور اقدام کند.
(۶۱) - پ	موافق	بنادر بخشی از زیرساخت‌های حمل‌ونقل بین‌المللی و ترانزیت محسوب می‌شوند و ستاد بالادست مربوطه (موضوع ماده (۵۷) این لایحه) می‌تواند موضوع ماده (۶۱) - پ (یعنی اصلاح نظام تعرفه) را از همان طریق دنبال کند.	پ) وزارت راه و شهرسازی مکلف است با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت، ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ برنامه، نسبت به اصلاح نظام تعرفه‌گذاری خدمات بندری و ایجاد سازوکارهای لازم برای رقابتی کردن آن در مقایسه با بنادر منطقه انجام دهد.
(۶۱)	الحاق به ماده	یکی از چالش‌های مرتبط با ترانزیت کالا در ایران، زمان طولانی حمل بار است که بخش مهمی از آن به فرایند زنجیره پهلوگیری کشتی تا ترخیص کالا در بنادر مربوط می‌شود و لازم است در این خصوص و در راستای ارتقای وضعیت ترانزیتی کشور، با نگاهی یکپارچه، تکلیفی مشخص گردد.	وزارت راه و شهرسازی موظف است در راستای بهینه‌سازی فرایندهای مربوط به زنجیره پهلوگیری کشتی تا ترخیص کالا در بنادر کشور به منظور کاهش زمان گردش بار (شامل ماند کالا و چرخه بار) و تسریع در ترخیص کالا و رساندن میانگین زمانی گردش بار (اعم از ترانزیتی و غیرترانزیتی) در داخل بندر به حداکثر ۲۴ ساعت در حمل یکسره کالا (غالباً کالای اساسی) و برای سایر رویه‌های حمل کالا در کانتینر حداکثر ۶ روز و سایر کالاها حداکثر ۱۴ روز، اقدامات لازم را به عمل آورد. دولت موظف است در راستای تحقق این هدف، سازوکارهای لازم مبتنی بر انتقال هزینه‌های تأخیر در انجام فرایند مربوط به زنجیره پهلوگیری کشتی تا ترخیص کالا به دستگاه‌های ذی‌ربط را حداکثر تا ۶ ماه پس از ابلاغ این قانون، طراحی و به اجرا گذارد.

پیشنهاد اصلاحی (تغییرات)	اظهار نظر مختصر کارشناسی	نظر کلی	شماره ماده
<p>ذ) تهیه برنامه ملی کاهش حوادث و سوانح رانندگی و جاده‌های ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ برنامه با همکاری وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، صنعت، معدن و تجارت، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (پلیس راهنمایی و رانندگی) در قالب برنامه عملیاتی مدون شامل تقسیم کار ملی مبتنی بر شاخص‌های کمی و متناسب، اقدامات و سازوکارهای اجرایی و تصویب آن در هیئت وزیران به‌نحوی که حوادث رانندگی در سطح کشور، سالیانه حداقل پنج درصد (۵٪) کاهش یابد.</p> <p>ذ) <u>شورای عالی حمل‌ونقل و ایمنی کشور به‌عنوان نهاد راهبر ایمنی راه‌های کشور تعیین می‌شود و تمامی سیاست‌گذاری‌ها، برنامه‌ریزی‌ها و اقدامات مورد نیاز از طریق این شورا انجام خواهد شد. این شورا متولی راهبری برنامه عملیاتی ملی ایمنی راه‌های کشور و تحقق اقدامات پیش‌بینی شده در آن است و دستگاه‌های مرتبط با ایمنی راه‌ها موظف به همکاری با آن شورا هستند. شورا موظف است برای کاهش سالیانه ۱۰ درصد از تلفات جانی ناشی از تصادفات رانندگی در جاده‌های کشور، موضوع بند «ج» ماده (۳۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، برنامه عملیاتی ملی ایمنی راه‌های کشور را حداکثر تا ۶ ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیئت وزیران برساند. پیش‌بینی تمامی اعتبارات مربوط به ایمنی راه‌های کشور در بودجه سنواتی باید در قالب این برنامه باشد.</u></p>	<p>موضوع ایمنی راه‌ها در بند «ج» ماده (۳۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور سابقه دارد. لذا نیاز به حکم جدید در این خصوص نیست اما از چالش‌های اصلی بخش حمل‌ونقل کشور است و موضوعاتی مانند نهاد راهبر ایمنی جا دارد در این برنامه تعیین تکلیف گردد. البت، فرارگیری موضوع در فصل سیاست داخلی و اجتماعی نشان‌دهنده عدم درک ماهیت موضوع و تلاش برای قرارگیری پلیس راهور در جایگاه سیاست‌گذاری موضوع است. این درحالی است که پلیس راهور نه به‌لحاظ دانش و نه ابعاد دیگر، صلاحیت این کار را ندارد و در ساختارهای بین‌المللی نیز نهاد راهبر ایمنی کشورها عمدتاً در وزارت راه و بعضاً در وزارت بهداشت قرار داده می‌شوند. بنابراین باید موضوع این حکم (یعنی ایمنی حمل‌ونقل) به فصل ۱۲ که مرتبط با حمل‌ونقل است منتقل شود و متن آن نیز به‌شرح پیشنهاد اصلاح کامل شود.</p>	اصلاح کل	(۸۵) - ذ



منابع و مآخذ

۱. لایحه برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۲).
۲. سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۱).
۳. سیاست‌های کلی نظام در بخش حمل‌ونقل (۱۳۷۹).
۴. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵).
۵. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (۱۳۹۶).
۶. قانون بودجه کشور (۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲).
۷. «مسائل و چالش‌های حمل‌ونقل در ایران»، مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی (گزارش در دست چاپ).



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir