



اتاق بازرگانی صنایع معادن و کشاورزی ایران
مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

ارزیابی لایحه برنامه هفتم توسعه از نگاه بخش خصوصی: حوزه حمل و نقل

مرداد ۱۴۰۲

شناسنامه گزارش



عنوان گزارش:

**ارزیابی لایحه برنامه هفتم توسعه از نگاه بخش خصوصی:
حوزه حمل و نقل**

مدیریت پژوهش‌های اقتصادی

تهیه‌کننده: محمدتقی فیاضی، فرزانه صمدیان

با همکاری: کمیسیون حمل و نقل و لجستیک

اظهار نظر کنندگان: محمود سالمی، محمد خضری، محمد زائری

ناظران: محمد قاسمی، منیره امیرخانلو، شیما حاجی‌نوروزی

تاریخ انتشار: مرداد ۱۴۰۲

طبقه‌بندی موضوعی: اقتصاد ایران

واژه‌های کلیدی: برنامه هفتم توسعه، حمل و نقل، لجستیک

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

فهرست

- ۱- مقدمه..... ۱
- ۲- چالش‌های اساسی بخش حمل و نقل..... ۱
- ۳- ارزیابی کلیات مواد مرتبط با بخش حمل و نقل در لایحه برنامه هفتم توسعه..... ۶
- ۴- اظهار نظر بر روی جزئیات مواد مرتبط با بخش حمل و نقل در لایحه برنامه هفتم توسعه..... ۱۰
- ۵- احکام پیشنهادی اتاق ایران در حوزه حمل و نقل برای درج در لایحه برنامه هفتم توسعه..... ۱۹

۱- مقدمه

فصل دوازدهم لایحه برنامه هفتم توسعه، با عنوان «ترانزیت و اقتصاد دریامحور» به امور حمل و نقل و اقتصاد دریامحور پرداخته است. در ماده (۵۶) این فصل شاخص‌های کمی، در ماده (۵۷) مدیریت ترانزیت، در ماده (۵۸) مشوق‌ها و حمایت‌ها، در ماده (۵۹) زیرساخت‌های ترانزیتی و در مواد (۶۰) تا (۶۳) نیز «اقتصاد دریامحور» ارائه شده است. موضوعاتی که ذیل این فصل آمده، به این شرح است: هدفگذاری شاخص‌های بخش، ایجاد ستاد ملی ترانزیت، تعیین متولی برای پنجره واحد خدمات یکپارچه ترانزیت، تعیین دستگاه سیاست‌گذار لجستیک در کشور، واگذاری بهره برداری از فرودگاه‌های کشور (به استثنای فرودگاه امام خمینی و فرودگاه مهر آباد تهران) به بخش خصوصی، واگذاری بخشی از وظایف تصدی‌گری شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران، تمدید مشوق‌ها و حمایت‌های موضوع قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی تا پایان برنامه، ایجاد و توسعه زیرساخت‌های صادراتی، اعطای معافیت مالیاتی در مناطق آزاد تجاری-صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی برای واحدهای جدید صرفاً برای صادرات به خارج از کشور، تهیه مشوق‌ها و حمایت‌های دیگر به منظور افزایش رقابت‌پذیری ترانزیت از مسیر ایران، دریافت عوارض جاده‌ای، تهیه جدول عوارض جبران خسارات وارده به جاده‌ها، صدور برنامه توسط معادن کشور، اعمال مدیریت یکپارچه در بنادر بازرگانی، مسافری و چندمنظوره ساحلی و شبانه‌روزی کردن فعالیت گمرکات در بنادر بزرگ و پرتردد کشور، اصلاح نظام تعرفه‌گذاری خدمات بندری و ایجاد سازوکارهای لازم برای رقابتی کردن آن.

اتاق ایران، بر این باور است که در لایحه برنامه هفتم توسعه، به نیازها و اقتضائات بخش خصوصی کشور در حوزه حمل و نقل و ترانزیت کمتر توجه شده است. بر این اساس، دیدگاه‌ها، ملاحظات و پیشنهادهای اصلاحی اتاق ایران در مورد این حوزه از لایحه در قالب گزارش حاضر ارائه شده است. گزارش در سه بخش تنظیم شده است. در بخش اول ضمن اشاره به چالش‌های حمل‌ونقل و پیشنهاد راهکارها، رویکرد دولت در لایحه برنامه نسبت به این چالش‌ها بیان می‌شود. در بخش دوم، احکام لایحه برنامه هفتم توسعه با پیشنهادهای اتاق ایران انطباق داده می‌شود. سپس، دیدگاه‌های کارشناسی اتاق ایران در مورد احکام لایحه برنامه ارائه می‌گردد. در بخش سوم و نهایی گزارش احکام پیشنهادی و مغفول مانده لایحه در برنامه هفتم در حوزه حمل‌ونقل و با امعان نظر به نیازها و مقتضیات بخش خصوصی پیشنهاد و ارائه می‌شود.

۲- چالش‌های اساسی بخش حمل‌ونقل

بر اساس مطالعات صورت گرفته و نشست‌های کارشناسی در اتاق ایران^۱ چالش‌های بخش حمل‌ونقل در حوزه بار را می‌توان در دو دسته کوتاه و میان‌مدت دسته‌بندی کرد. چالش‌هایی مانند «نبود مرجع هماهنگ‌کننده ترانزیت در کشور»، «خود مالکی ناوگان حمل‌ونقل جاده‌ای» و «اتکای هزینه‌های جاری سازمان‌های زیربخش حمل‌ونقل به درآمدهای آنها» در دسته اول قرار می‌گیرند که آنها را می‌توان با مجموعه اقداماتی در قالب برنامه‌های کوتاه‌مدت مدیریت کرد.

^۱ رجوع شود به گزارش حمل و نقل زمینی در حوضه بار: چالش‌ها و راهکارها، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، تیرماه ۱۴۰۱

اما چالش‌هایی مانند «نبود نهاد راهبر لجستیک در کشور»، «فرسودگی ناوگان حمل‌ونقل»، «وجود موانع در رقابتی شدن حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای»، «حکمرانی نامتوازن در بخش حمل‌ونقل کشور» و «ناکافی بودن زیرساخت‌های شبکه ریلی کشور» در دسته دوم قرار می‌گیرند که برای مدیریت آن‌ها به مجموعه اقداماتی در قالب برنامه‌های میان‌مدت نیاز است. در ادامه ضمن اشاره به این چالش‌ها، پیشنهادهایی که در جهت برطرف کردن این چالش‌ها قابل طرح است، ارائه می‌شود.

چالش اول؛ نبود مرجع هماهنگ‌کننده ترانزیت در کشور

در صورتی که همه مبادلات کشورهای کریدور شمال - جنوب و یک‌سوم مبادلات چین و اروپا از مسیرهای ایران انجام شود و میزان درآمد مستقیم حاصل از ترانزیت برای کشور را ۷۵ دلار برای هر تن در نظر بگیریم، به‌طور بالقوه امکان کسب درآمد ۱۱ میلیارد دلاری از این مسیر برای ایران وجود می‌داشت. ایران در زمره معدود کشورهایی است که از موقعیت بین‌المللی خاصی برای ترانزیت بار برخوردار است؛ اما به دلایل مختلف از جمله ناهماهنگی‌های داخلی در امر سیاست‌گذاری در ترانزیت نتوانسته از مزیت‌های متنوع آن استفاده کند. فارغ از موضوع تحریم‌ها، برخی مشکلات داخلی نیز مانع از دستیابی و بهره‌برداری ایران از مزیت‌های فراوان ترانزیت و پتانسیل‌های بالقوه کشور در این زمینه شده است. یکی از مهم‌ترین مشکلات عدم هماهنگی میان دستگاه‌های متولی این بخش است.

رویکرد لایحه؛ هم در سیاست‌های کلی و هم در لایحه دولت، موضوع ترانزیت تا حدود زیادی مورد توجه قرار گرفته است. در سیاست‌های کلی «فعال‌سازی مزیت‌های جغرافیایی - سیاسی و تبدیل جمهوری اسلامی ایران به مرکز مبادلات ... و حمل‌ونقل» مورد تأکید قرار گرفته است. در لایحه برنامه نیز در بین پیشنهادهای هفت‌گانه گزارش اتاق ایران، به «ایجاد ستاد ترانزیت» در قالب بند (الف) ماده (۵۷) این لایحه توجه شده است.

چالش دوم؛ خودمالکی

تا پایان سال ۱۴۰۰ به میزان ۸۷٫۹ درصد مالکیت ناوگان حمل‌ونقل باری کشور خودمالکی (ملکی راننده و ملکی شخص دیگر) و ۱۲٫۱ درصد دیگر به‌صورت شرکتی (ملکی شرکت/موسسه، ملکی شراکتی) بوده است. از نظر تعداد نیز از مجموع ۳۶۵ هزار وسیله نقلیه عمومی باری ۳۲۱ هزار دستگاه خودمالکی و ۴۴ هزار دستگاه به‌صورت شرکتی تملک شده است. در نبود شرکت‌های توانمند در حوزه حمل‌ونقل، با رانندگانی مواجه هستیم که تمامی مراحل حمل بار را خودشان به‌تنهایی انجام می‌دهند که این موضوع علاوه بر ایجاد مشکلات مضاعف برای رانندگان، مشکلاتی را برای سفارش‌دهنده بار نیز ایجاد می‌کند. مشکلات دیگری که به واسطه خودمالکی وجود دارد عبارت است از خودداری برخی از رانندگان در حمل برخی از بارها و یا تردد در برخی مسیرها و عدم تردد در مسیرهای دیگر، عدم امکان هماهنگی‌های کلان به دلیل فراوانی و تعدد رانندگان خودروها و بهره‌وری پایین سیستم حمل‌ونقل (به دلیل تردهای یکسرخالی، خواب بودن کامیون‌ها و ...). **رویکرد لایحه؛** نه در سیاست‌های کلی و نه در لایحه پیشنهادی دولت برای چالش خودمالکی تمهیداتی اندیشیده نشده است.

چالش سوم؛ اتکای هزینه‌های جاری سازمان‌های زیربخشی حمل‌ونقل به درآمدهای آن‌ها

وزارت راه و شهرسازی در حوزه حمل‌ونقل دارای معاونت حمل‌ونقل است. سه سازمان هواپیمایی کشوری، سازمان بنادر و دریانوردی و سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای نیز ذیل وزارتخانه و در حوزه حمل‌ونقل فعالیت می‌کنند. همچنین در حوزه حمل‌ونقل، شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران، شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران، شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل کشور، شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران و شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی (ره) و صندوق توسعه حمل‌ونقل کشور از شرکت‌های زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی هستند. بررسی منابع مالی سازمان‌ها و شرکت‌های زیرمجموعه نشان می‌دهد که این سازمان‌ها و شرکت‌ها عمدتاً به‌صورت درآمد - هزینه اداره می‌شوند؛ هرچند اکثر آن‌ها زیانده بوده و در قسمت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به منابع عمومی وابسته‌اند. بررسی وظایف و مأموریت‌های شرکت‌ها و سازمان‌های زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی نشان می‌دهد این سازمان‌ها (و شرکت‌ها) هم‌زمان وظایف تصدی‌گری، تنظیم‌گری و حاکمیتی را انجام می‌دهند؛ که این وضعیت فرآیند سیاست‌گذاری، مسئولیت‌ها و مأموریت‌های آن‌ها را تحت تأثیر قرار داده است.

رویکرد لایحه؛ هرچند به طور مستقیم نه در سیاست‌های کلی و نه در لایحه برنامه به این چالش توجهی نشده است اما الزام راه‌آهن به واگذاری بخش زیادی از وظایف تصدی‌گری خود تا حدودی توجه به پیشنهاد دوم اتاق مبنی بر «ایجاد نهاد تنظیم‌گر در شقوق مختلف حمل‌ونقل» است.

چالش چهارم؛ نبود نهاد راهبر لجستیک در کشور

لجستیک به‌عنوان یکی از ارکان اصلی توسعه اقتصادی کشورها شناخته شده است. عملکرد لجستیک کشورها، عامل رشد اقتصادی و رقابت آن‌ها در هر دو زمینه تجارت بین‌المللی و داخلی خواهد بود. سیاست‌گذاران، پیاده‌سازی سیاست‌های منسجم و پایدار را برای یکپارچه‌سازی زنجیره تأمین نه‌تنها در کشورهای دارای بهترین عملکرد، بلکه در اقتصادهای نوظهور نیز به‌عنوان موتوری برای رشد ضروری می‌دانند. کشورهایی دارای عملکرد ضعیف در بخش لجستیک با هزینه‌های بالا روبرو هستند. این امر نه‌تنها به دلیل هزینه‌های حمل‌ونقل بلکه به دلیل زنجیره‌های تأمین غیرقابل اتکا است که مانع اصلی همگرایی و رقابت در زنجیره ارزش جهانی محسوب می‌شود. طبق اطلاعات گزارش شاخص‌ها و نماگرهای عملکرد لجستیک در سال ۲۰۱۸ متوسط شاخص لجستیک برای ۱۳ کشور منطقه که صادرات ایران به آن‌ها از طریق جاده امکان‌پذیر است، معادل ۲,۵ است که این رقم از عملکرد ۱۱۴ کشور از ۱۶۰ کشور فهرست پایین‌تر است. ایران با رتبه ۶۴ و شاخص LPI ۲,۸۵ از تمامی کشورهای منطقه به‌جز ترکیه (با شاخص ۳,۱۵) وضعیت بهتری دارد. مقدار این شاخص برای عراق و افغانستان به‌عنوان دو مقصد مهم صادرات جاده‌ای کشور، به ترتیب ۲,۱۸ (رتبه ۱۴۸) و ۱,۹۵ (آخرین رتبه یعنی ۱۶۰) بوده است.

رویکرد لایحه؛ دولت در قالب بند (پ) ماده (۵۷) این لایحه، وزارت راه و شهرسازی را به عنوان دستگاه سیاست‌گذار لجستیک در کشور تعیین کرده است. در پیشنهاد اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران تعیین جایگاه و ساختار نهاد فرابخش و سیاست‌گذار لجستیک برای نهاد متولی لجستیک مطرح شده است.

چالش پنجم؛ فرسودگی ناوگان حمل‌ونقل

ناوگان باری کشور در پایان سال ۱۴۰۰ به‌طور متوسط سن ۱۹,۳ سال را داشته است. وسایل نقلیه عمومی باری زیر یک سال ۱,۷ درصد ناوگان باری کشور و وسایل نقلیه عمومی باری بالای ۵۰ سال ۱,۲ درصد ناوگان باری کشور را تشکیل داده است. بیشترین فراوانی به ترتیب مربوط به وسایل نقلیه باری با سن ۱۱ تا ۱۵ سال و ۶ تا ۱۰ سال بوده است. بر اساس آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون هوای پاک، احراز فرسودگی ناوگان از سن ناوگان مستقل شده است. در این آیین‌نامه ضمن تعریف سن مرز فرسودگی، پس از سن فرسودگی، ضرورت انجام آزمون‌های فنی مربوط و تعداد دفعات مراجعه به مراکز مکانیزه سنگین و نیمه سنگین معاینه فنی به سه بار در سال افزایش پیدا کرده است و ناوگانی که دو بار متوالی در آزمون معاینه فنی مردود شود، فرسوده تلقی می‌شود. فرسودگی ناوگان علاوه بر بهره‌وری پایین آسیب‌های زیست‌محیطی و اقتصادی بالایی نیز به همراه دارد. یکی از مهم‌ترین آسیب‌های اقتصادی مصرف بالای سوخت است. مصرف بالای سوخت علاوه بر زیان اقتصادی، اثرات مخرب زیست‌محیطی هم به همراه دارد.

رویکرد لایحه؛ از بین پیشنهادهای فوق در ماده (۵۸) لایحه و در قالب جدول «اهداف کمی سنج‌های عملکردی ترانزیت و ...» نوسازی ناوگان جاده‌ای و هدفگذاری آن به میزان ۱۱۰ هزار دستگاه تا پایان برنامه مورد توجه واقع شده است. هرچند نحوه نوسازی (واردات، تولید داخل)، نحوه مشارکت دولت و کمک به تامین آن و ... در این ماده مشخص نشده است.

چالش ششم؛ وجود موانع در رقابتی شدن حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای

بین حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای در کشور توازن و تناسبی وجود ندارد. از کل بار جابجا شده با روش زمینی ۹۲ درصد حمل‌ونقل کالا در کشور در جاده‌ها و توسط کامیون‌ها انجام می‌شود و ۸ درصد نیز از طریق ریل صورت می‌گیرد. متوسط مسافت طی شده توسط یک کامیون در کشور، در سال ۱۴۰۰ برابر ۵۰۲ کیلومتر بوده است. این به معنای آن است که در حمل‌ونقل جاده‌ای حمل بار در فواصل طولانی‌تر از ۳۰۰ کیلومتر اتفاق می‌افتد؛ درحالی‌که در مسافت‌های بالاتر از ۳۰۰ کیلومتر باید حمل بار از طریق ریل صورت بگیرد. برای رفع موانع در رقابتی شدن حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای به مجموعه اقداماتی نیاز است که هم ضعف‌های زیرساختی در بخش حمل ریلی برطرف شود و هم برخی مزیت‌های یک‌طرفه که در حال حاضر به نفع حمل جاده‌ای است، تغییر کند و موازنه‌ای بین دو شق حمل‌ونقل ایجاد شود.

رویکرد لایحه؛ پیشنهادهای اتاق ایران برای تعدیل چالش عدم توازن بین حمل و نقل ریلی و جاده‌ای مجموعه‌ای از پیشنهادهای شامل توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل و تبعیض مثبت به نفع حمل‌ونقل ریلی است. هرچند در جدول اهداف کمی سنج‌های عملکردی، افزایش سهم حمل‌ونقل ریلی از جابجایی بار به ۳۰ درصد در سال پایانی برنامه مورد اشاره قرار گرفته است؛ اما نحوه دستیابی به این سنج مشخص نشده است. در لایحه پیشنهاد شده که از وسایل نقلیه عمومی باری عوارض اخذ و برای توسعه و بهسازی و نگهداری و ایمن‌سازی و هوشمندسازی جاده‌های کشور مصرف شود. در واقع پیشنهاد اتاق اخذ عوارض از حمل جاده‌ای و اختصاص آن به حمل ریلی بوده درحالی‌که در پیشنهاد دولت اخذ عوارض از حمل جاده‌ای و مصرف آن در همین بخش است.

چالش هفتم؛ حکمرانی نامتوازن در بخش حمل‌ونقل کشور

هم‌اکنون مقام سیاست‌گذار در بخش حمل‌ونقل کشور از یک سو و سیاست‌گذاران زیربخش‌های حمل‌ونقل همگی در سطح معاون وزیر راه و شهرسازی هستند، در حالی که حکمرانی مؤثر ایجاب می‌کند تا ضمن واگذاری کلیه تصدی‌های دولتی موجود در بخش حمل‌ونقل به بخش خصوصی، سازمان‌های زیربخشی حمل‌ونقل کوچک‌سازی و در سلسله‌مراتب اداری تحت مدیریت و راهبری مقام سیاست‌گذار و هماهنگ‌کننده شیوه‌های حمل‌ونقل، سازمان‌دهی شوند. یکی از مشکلات بخش حمل‌ونقل در حال حاضر، تصدی‌گری دولت در این حوزه و عدم هماهنگی در وظایف حاکمیتی است. به‌طور خاص عدم هماهنگی در بخش‌های حاکمیت شیوه‌های مختلف حمل‌ونقل موجب شده است که شاهد مدیریت جزیره‌ای در زیربخش‌ها و سازمان‌های تابعه وزارت راه و دیگر نهادهای مسئول در این حوزه باشیم. اصلاح ساختار حاکمیت باید امکان رشد بیشتر و مشارکت بخش خصوصی را فراهم کند و از سوی دیگر حاکمیتی یکپارچه و کارا ارائه دهد. با توجه به تعدد مراجع تصمیم‌گیری در این حوزه (وزارت راه و شهرسازی، شهرداری‌ها، وزارت کشور، وزارت صنعت، معدن و تجارت، گمرک و ...) نقش شوراهای عالی تصمیم‌گیری در این زمینه باید تقویت و ساختار سازمانی متناسب با این نیازها طراحی شود. همچنین در ساختار جدید باید نقش سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و بنگاهداری در شیوه‌های مختلف حمل‌ونقل تفکیک شده تا نقش حاکمیتی دولت به شکلی مطلوب انجام شود.

رویکرد لایحه؛ در بین پیشنهادهای مطرح شده در این بخش تا حدودی به پیشنهاد اول اتاق مبنی بر «تفکیک وظایف سیاست‌گذاری، تصدی‌گری و تنظیم‌گری در مجموعه وزارت راه و شهرسازی» در قالب بند (ت) و (ث) ماده (۵۷) لایحه دولت توجه شده است.

چالش هشتم؛ ناکافی بودن زیرساخت‌های شبکه ریلی کشور

خطوط ریلی در دست بهره‌برداری کشور برابر ۱۳۹۵۴ کیلومتر، خطوط ریلی در دست مطالعه برابر ۶۳۱۲ کیلومتر و خطوط ریلی در دست اجرا برابر ۳۲۶۷ کیلومتر است. بر اساس اسناد بالادستی و طبق مطالعات طرح جامع حمل‌ونقل کشور، نیاز به توسعه شبکه ریلی به مراتب بیش از نیاز به توسعه شبکه جاده است و مزایای حمل‌ونقل ریلی نیز موجب شده در اسناد بالادستی متعددی بر اولویت حمل‌ونقل ریلی تصریح و تأکید شود؛ با این حال در طول ۴۰ سال گذشته توسعه جاده‌ها با شتابی باورنکردنی و چند برابر توسعه ریلی صورت پذیرفته است. بر اساس اطلاعات موجود در طول ۴۳ سال گذشته خطوط ریلی تنها ۲٫۵ برابر شده در حالی که طول آزادراه‌ها طی همین مدت نزدیک به ۲۰ برابر و طول بزرگراه‌ها نیز ۳۶٫۸ برابر شده است. طول راه‌های اصلی نیز ۶٫۷ برابر و راه‌های روستایی نیز بیش از ۵ برابر شده است؛ بنابراین در سال‌ها و دهه‌های گذشته نتایج سیاست‌ها و اقدامات اجرایی توسعه به‌شدت نامتوازن زیرساخت‌های جاده‌ای در برابر ریلی بوده است.

رویکرد لایحه؛ در لایحه دولت این موضوع در قالب جدول ماده (۵۶) با عنوان «احداث زیرساخت‌های ریلی ترانزیتی» با هدف‌گذاری ۳۲۰۰ کیلومتر در پایان برنامه و «تامین ناوگان ریلی با مشارکت بخش خصوصی» با هدف‌گذاری ۵۵۰ دستگاه لکوموتیو مورد توجه قرار گرفته است.

۳- ارزیابی کلیات مواد مرتبط با بخش حمل‌ونقل در لایحه برنامه هفتم توسعه

دیدگاه اتاق ایران در مورد کلیات و برخی از احکام فصل دوازدهم تحت عنوان گذر (ترانزیت) و اقتصاد دریا محور به شرح زیر است:

ماده (۵۶):

در ارتباط با هدف‌گذاری سال پایانی برنامه به ۳۰ میلیون تن ترانزیت ذکر چند نکته ضروری است. اولین نکته این است که برنامه‌نویسان با فرض ترانزیت فعلی و با رشد حدود ۲۰ درصدی به رقم ۳۰ میلیون تن در سال پایانی برنامه رسیده‌اند. اگر وضعیت کشور عادی و شرایط حاکم بر بخش حمل‌ونقل و لجستیک کشور روان و فاقد اشکالات مبنایی بود، پیش‌بینی رشد خطی برای هدف‌گذاری برنامه منطقی می‌نمود؛ اما بدون چشم‌انداز مثبت برای تغییر این شرایط و با وجود برخی تمهیدات در این برنامه تحقق رشد سالانه حدود ۲۰ ناممکن است. از طرف دیگر با عادی شدن شرایط کشور و با برطرف شدن موانع اساسی بر سر راه ترانزیت امکان جهش آن تا بیش از ۱۰ برابر میزان فعلی نیز وجود دارد. بنابراین، در هر حال برنامه‌ریزی دولت از میزان ترانزیت در برنامه هفتم منطقی نیست. علاوه بر این، با توجه به ابعاد مختلف ترانزیت، تمهیدات همه‌جانبه‌ای برای آن اندیشیده نشده است. جدای از موانع و مشکلات داخلی، موقعیت سیاسی کشور و موضوع تحریم‌ها مهم‌ترین موانع دستیابی ایران به هدف ارتقای موقعیت ترانزیتی ایران و بهره‌مندی کامل از مزیت‌های جغرافیایی-سیاسی کشور و تبدیل آن به مرکز مبادلات و خدمات تجاری، انرژی، ارتباطات و حمل‌ونقل اداری، زیرساختی در منطقه است؛ بنابراین باید توجه داشت حتی در صورت رفع تمام موانع داخلی، با تداوم تحریم‌ها و انزوای بین‌المللی و منطقه‌ای کشور، اهداف مقرر در قانون محقق نخواهد شد.

در حالی که برای روانسازی و فعال کردن ترانزیت از مسیر ایران به منظور استفاده حداکثری از مزایای آن مستلزم برخی اقدامات اساسی در حوزه‌های بخشی و فرابخشی در این حوزه است. در این چارچوب پیشنهادهایی به شرح زیر مطرح شد: (۱) ایجاد نظام و متولی واحد برای بخش حمل‌ونقل کشور، (۲) تجمیع وظایف حمل‌ونقلی در یک وزارتخانه، (۳) ایجاد ستاد ترانزیت، (۴) اصلاح احکام مرتبط با حمل‌ونقل در قانون تعزیرات حکومتی و قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، (۵) واگذاری نقش ویژه به گمرک و (۶) به‌روز بودن رانندگان و شرکت‌های حمل‌ونقل نسبت به قوانین و مقررات بین‌المللی.

چنانکه در احکام پیشنهادی دولت مشاهده می‌شود، از بین برخی از مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر روان شدن ترانزیت و ارتقای آن، علاوه بر ایجاد پنجره واحد ارائه خدمات، تنها به یک عامل و آن هم ایجاد ستاد ترانزیت توجه شده است؛ بنابراین در مجموع به نظر می‌رسد جدای از چشم‌انداز تحریم‌ها و روابط سیاسی ایران با کشورهای منطقه و اوراسیا، تمام اجزا و عوامل برای روان‌سازی و توسعه جایگاه ترانزیتی کشور مدنظر قرار نگرفته و لذا دستیابی به اهداف مقرر در قانون دور از انتظار است.

هدف‌گذاری سنجه‌های دیگر نیز قابل تامل است. افزایش سهم حمل و نقل ریلی به ۳۰ درصد به معنی نزدیک به چهار (۳,۷۵) برابر شدن سهم فعلی حمل‌ونقل ریلی از جابجایی بار در طول ۵ سال است. در حالی که سهم حمل و نقل ریلی

در جابجایی بار حتی در سال‌های اخیر کاهش نیز یافته است، مشخص نیست با کدام برنامه و با چه تغییراتی قرار جهشی در این حوزه اتفاق بیافتد؟

پیش‌بینی احداث زیرساخت‌های ریلی ترانزیتی به میزان ۳۲۰۰ کیلومتر تا پایان سال در حالی است که عملکرد زیرساخت راه‌آهن در سال‌های قبل حدود ۱۴۰ کیلومتر برای ساخت و حدود ۲۷۰ کیلومتر برای ریل‌گذاری بوده است. بر اساس برنامه قرار است دولت ۴,۵ برابر عملکرد ساخت ریل و نزدیک به ۲,۵ برابر ریل‌گذاری را محقق کند. علاوه بر فاصله معنادار هدف‌گذاری دولت با ارقام محقق شده، اعتبار مورد نیاز برای این رقم میلیاردها دلار برآورد می‌شود. با تداوم وضعیت فعلی، تحقق این میزان از احداث زیرساخت غیرممکن خواهد بود.

بند «الف» ماده ۵۷:

یکی از پیشنهادهای محوری گزارش تهیه شده در اتاق ایران ایجاد ستاد ترانزیت بود. چنانکه در بند الف ماده (۵۷) لایحه نیز می‌بینیم به این امر توجه کافی شده و این پیشنهاد محقق شده است؛ اما در ارتباط با این ماده نکات زیر قابل طرح است:

ریاست ستاد: موضوع ترانزیت، موضوعی بین‌بخشی و متشکل از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی متعدد است. با حضور وزارتخانه‌ها در ستاد با توجه به شأن یکسان آن‌ها بهتر است ریاست آن بر عهده مقام عالی‌تر از وزیر و در سطح رئیس‌جمهور یا معاون اول ایشان باشد، چنانکه در گزارش اتاق نیز ریاست ستاد (شورا) بر عهده معاون اول رئیس‌جمهور پیشنهاد شده است.

اعضای ستاد: موضوع ترانزیت موضوعی چندوجهی است که علاوه بر حمل‌ونقل، حوزه‌های اقتصادی، امنیتی (شامل امنیت مرزها)، قاچاق و ... را نیز در برمی‌گیرد. از طرف دیگر ترانزیت از نظر عملیاتی توسط بخش خصوصی صورت می‌گیرد؛ بنابراین علاوه بر دستگاه‌های ذکر شده حضور دستگاه‌های دیگری مانند اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، نماینده‌ای از قوه قضاییه، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ستاد کل نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران ضرورت دارد.

برنامه ملی ترانزیت: چنانکه در پیشنهادهای اتاق نیز مطرح شده، تهیه برنامه ملی ترانزیت در کنار ایجاد ستاد ترانزیت اهمیت دوچندان دارد. هرچند در بند (الف) این ماده، بر سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در امور حمل‌ونقل، گمرکی بانکی، بیمه‌ای، سوخت مرتبط با حوزه ترانزیت و تعیین مجوزهای الزامی ترانزیت تأکید شده، بهتر است بر تهیه برنامه ملی ترانزیت در قالب همین مختصات تصریح تأکید شود.

دبیرخانه و شرح وظایف آن: با توجه به شأن و جایگاه ستاد ملی ترانزیت، وجود دبیرخانه‌ای برای آن ضرورت دارد. لذا بهتر است در این ماده به طور مستقیم یا ارجاع آن به آیین‌نامه مصوب هیئت‌وزیران، جایگاه و وظایف دبیرخانه تعیین شود.

بندهای «ب» و «پ» ماده (۵۷):

عملکردهای کلی لجستیک را باید شامل حمل‌ونقل، انبارداری، مدیریت موجودی، سامانه‌های اطلاعاتی، تأمین، مدیریت سفارش‌ها، خدمات مشتریان، بسته‌بندی و لجستیک معکوس دانست و مدیریت زنجیره تأمین، تجمیع و مدیریت همه این فعالیت‌ها از نقطه آغازین (تأمین‌کنندگان) تا نقطه پایانی (مصرف‌کنندگان نهایی) است. در بررسی‌های کارشناسی اتاق برای بهبود شاخص لجستیک در کشور پیشنهادهایی به شرح زیر مطرح شد: (۱) ایجاد وزارت حمل‌ونقل، (۲) شورای راهبری لجستیک، (۳) ایجاد شرکت یا شرکت‌های بزرگ مقیاس لجستیک، (۴) توسعه فرهنگ لجستیک و (۵) تکمیل حلقه‌های لجستیک. در ماده (۵۹) ضمن معرفی وزارت راه و شهرسازی به عنوان دستگاه سیاست‌گذار لجستیک در کشور، تنها به نحوه صدور مجوز فعالیت شرکت‌های و مراکز خدمات لجستیک که در آیین‌نامه مصوب هیئت‌وزیران تعیین خواهد شد، اشاره شده است. در واقع در لایحه دولت از بین پیشنهادهای پنج‌گانه اتاق تنها تا حدودی به تعیین مرجع و نهاد هماهنگ‌کننده برای لجستیک کشور توجه شده است. ایجاد وزارت حمل‌ونقل، فراهم کردن تمهیداتی برای ایجاد شرکت‌های بزرگ مقیاس لجستیک، توسعه فرهنگ لجستیک و تکمیل حلقه‌های لجستیک در این لایحه مغفول واقع شده است.

بند «ت» ماده (۵۷):

در حالی بهره‌برداری از فرودگاه‌های کشور به بخش خصوصی پیشنهاد شده است که در بین ۵۴ فرودگاه کشور تنها سه فرودگاه سودده و اقتصادی هستند. از بین این سه فرودگاه، دو فرودگاه از واگذاری مستثنی شده و تنها یک فرودگاه سودده و اقتصادی باقی می‌ماند. با توجه به ماهیت فعالیت بخش خصوصی، تصور فعالیت آن در فعالیت‌های غیرسودده با واقعیت منطبق نیست.

در کشور مقام سیاست‌گذار در بخش حمل‌ونقل کشور از یک سو و سیاست‌گذاران زیربخش‌های حمل‌ونقل همگی در سطح معاون وزیر راه و شهرسازی هستند، درحالی‌که حکمرانی مؤثر ایجاد می‌کند تا ضمن واگذاری کلیه تصدی‌های دولتی موجود در بخش حمل‌ونقل به بخش خصوصی، سازمان‌های زیربخشی حمل‌ونقل کوچک‌سازی و در سلسله‌مراتب اداری تحت مدیریت و راهبری مقام سیاست‌گذار و هماهنگ‌کننده شیوه‌های حمل‌ونقل، سازمان‌دهی شوند.

یکی از مشکلات بخش حمل‌ونقل در حال حاضر، تصدی‌گری دولت در این حوزه و عدم هماهنگی در وظایف حاکمیتی است. به‌طور خاص عدم هماهنگی در بخش‌های حاکمیت شیوه‌های مختلف حمل‌ونقل موجب شده است که شاهد مدیریت جزیره‌ای در زیربخش‌ها و سازمان‌های تابعه وزارت راه و دیگر نهادهای مسئول در این حوزه باشیم. اصلاح ساختار حاکمیت باید امکان رشد بیشتر و مشارکت بخش خصوصی را فراهم کند و از سوی دیگر حاکمیتی یکپارچه و کارآمد ارائه دهد. با توجه به تعدد مراجع تصمیم‌گیری در این حوزه (وزارت راه و شهرسازی، شهرداری‌ها، وزارت کشور، وزارت صنعت، معدن و تجارت، گمرک و ...) نقش شوراهای عالی تصمیم‌گیری در این زمینه باید تقویت و ساختار سازمانی متناسب با این نیازها طراحی شود. همچنین در ساختار جدید باید نقش سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و بنگاهداری در شیوه‌های مختلف حمل‌ونقل تفکیک شده تا نقش حاکمیتی دولت به شکلی مطلوب انجام شود.



وزارت راه و شهرسازی شامل معاونت‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌هایی است که در کنار هم تمام وظایف حاکمیتی و سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و بنگاهداری را انجام می‌دهند. تمام رو سا و مدیران عامل سازمان‌ها و شرکت‌ها و مراکز وابسته به وزارت راه و شهرسازی جمهوری اسلامی ایران معاون وزیر نیز هستند. واضح است بر عهده داشتن تمام این وظایف به صورت یکجا علاوه بر ایجاد تعارض منافع، باعث سنگینی و کم‌حرکی این شرکت‌ها و سازمان‌ها نیز می‌شود. بر این اساس و با اجماع نظرات کارشناسی در اتاق ایران دو پیشنهاد مشخص به شرح زیر مطرح شد: (۱) تفکیک وظایف سیاست‌گذاری، تصدی‌گری و تنظیم‌گری در مجموعه وزارت راه و شهرسازی و (۲) ایجاد نهاد مستقل تنظیم‌گری (رگولاتوری).

در حکم پیشنهادی دولت در بند (ت) ماده (۵۷) لایحه مبنی بر واگذاری بخش عمده تصدی‌گری و مجوز تشکیل و سیر قطار کامل به بخش غیردولتی تا حدودی دربردارنده پیشنهاد اول اتاق ایران (تفکیک وظایف سیاست‌گذاری...) است؛ اما پیشنهاد دوم یعنی ایجاد نهاد تنظیم‌گر در لایحه پیش‌بینی نشده است.

ماده (۵۸):

با توجه با نامشخص بودن عملکرد قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی معلوم نیست تمدید مشوق‌ها و حمایت‌های موضوع این قانون چه دستاورد جدیدی برای توسعه این بخش خواهد داشت.

تکلیف مندرج در بند (ب) مبنی بر «ایجاد و توسعه زیرساخت‌های صادراتی نظیر تأسیسات برون ساحلی (آف‌شور)، مراکز بارانداز و سوله برای تسهیل صدور کالاهای ایران و تأمین امنیت صادرکنندگان» با توجه به مشخص نبودن اقدامات و فعالیت‌های مورد نیاز، سنجش‌های عملکردی، نامشخص بودن منابع و اعتبارات و ... واجد ابهام بوده و تحقق آن نیز محتمل نیست؛ مگر آن که انجام هر اقدام حداقلی از سوی وزارتخانه را به منزله تحقق آن بدانیم.

در بند (ت) وزارت راه و شهرسازی موظف شده سایر مشوق‌ها و حمایت‌های دیگری را نیز برای افزایش رقابت‌پذیری ترانزیت پیش‌بینی کند؛ اما ماهیت، ابعاد و نوع این مشوق‌ها و حمایت‌ها مشخص نیست.

ماده (۵۹):

وضع تحریم‌ها و ضعف بنیه مالی دولت در یک دهه گذشته مانع از اختصاص منابع مورد نیاز برای نگهداری و بهسازی جاده‌های کشور شده است. بنابراین نه تنها تبعیض و عدم توازن در تخصیص منابع جاده و ریل همچنان تداوم داشته بلکه جاده‌های کشور نیز از برنامه‌های مربوط به بازسازی و بهسازی نیز بازمانده است. چنانکه می‌دانیم بین حمل‌ونقل ریلی و جاده‌ای در کشور توازن و تناسبی وجود ندارد. از کل بار جابجا شده با روش زمینی ۹۲ درصد حمل‌ونقل کالا در کشور در جاده و توسط کامیون انجام می‌شود و تنها ۸ درصد از طریق ریل صورت می‌گیرد. متوسط مسافت طی شده توسط یک کامیون در کشور، در سال ۱۴۰۰ برابر ۵۰۲ کیلومتر بوده است. این به معنای آن است که به جای حمل بار در مسافت‌های بالاتر از ۳۰۰ کیلومتر از طریق ریل، حمل بار از طریق حمل‌ونقل جاده‌ای صورت می‌گیرد. تغییر این وضعیت مستلزم برخی اقدامات شامل برطرف کردن ضعف‌های زیرساختی در بخش ریل و تغییر برخی مزیت‌های یک‌طرفه حمل جاده‌ای و ایجاد موازنه بین دو شق حمل‌ونقل است. بنابراین در حالی که انتظار می‌رود که اقداماتی از

جمله وضع عوارض بر حمل جاده‌ای و اختصاص منابع حاصل برای تقویت زیرساخت‌ها در بخش ریلی صورت بگیرد؛ در ماده فوق دریافت عوارض از حمل جاده‌ای و مصرف آن در همین بخش تجویز شده است. بنابراین ضمن تایید اقداماتی به منظور جلوگیری از وارد آمدن خسارت به جاده‌های کشور، پیشنهاد این است که عوارض اخذ شده از حمل جاده‌ای به شرح پیشنهاد مطرح شده در گزارش اتاق ایران در بخش ریلی کشور مصرف شود.

ماده (۶۱):

شبانه‌روزی کردن فعالیت گمرکات، اصلاح نظام تعرفه‌گذاری خدمات بندری و اعمال مدیریت یکپارچه در بنادر بازرگانی، مسافری و چندمنظوره ساحلی هرچند به خودی خود اقدامات مثبتی تلقی می‌شود؛ اما اولاً مشخص نیست انجام این سه اقدام چه میزان بر هدف مقرر در صدر حکم این ماده مبنی بر «تسهیل، تسریع و شتاب بخشی به فرایند بازسازی، نوسازی، روزآمدسازی و توسعه زیرساخت‌ها، تأسیسات، تجهیزات و ماشین‌آلات مورد بهره‌برداری در بنادر کشور» تاثیر دارد؟ ثانیاً اقدامی مانند شبانه‌روزی کردن گمرکات به برنامه‌ریزی پنج ساله نیاز ندارد؛ ثالثاً برای نیل به هدف یا اهدافی بویژه در برنامه‌های توسعه نیاز به اتخاذ اقدامات و فعالیت‌های هماهنگ در قالب بسته‌های سیاستی و اجرایی منسجم و هدفمند دارد. لذا پیش‌بینی اقدامات پراکنده بدون تعیین سنج‌ها و شاخص‌های مورد نظر منتج به نتیجه مورد نظر نخواهد شد.

۴- اظهار نظر بر روی جزئیات مواد مرتبط با بخش حمل و نقل در لایحه برنامه هفتم توسعه

در ادامه، احکام مرتبط با بخش حمل و نقل که در فصل دوازدهم لایحه برنامه، تحت عنوان «گذر (ترانزیت) و اقتصاد دریا محور» آمده است، مورد واکاوی قرار می‌گیرد و سعی می‌شود نظرات و پیشنهادهای اصلاحی و جایگزین درباره برخی از این احکام ارائه شود.

جدول ۱- اظهارنظر روی جزئیات مواد مرتبط با بخش حمل و نقل

پیشنهادات (اصلاحی / حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد																		
فصل ۱۲- گذر (ترانزیت) و اقتصاد دریامحور																				
<p>اصلاح جدول ماده (۵۶):</p> <p>پیشنهاد می‌شود، جدول ماده (۵۶)، به شرح ذیل اصلاح شود:</p> <ul style="list-style-type: none"> - جدول (۱۳) به نحوی اصلاح شود که سنجه‌های آن در تمام سال‌های برنامه مشخص شود. - هدف کمی بخش صید محصولات شیلاتی در پایان برنامه حفظ وضع موجود (۷۳۷ هزار تن) لحاظ گردد. 	<p>سنجه‌های جدول (۱۳) به شکل فعلی قابلیت ارزیابی و نظارت نخواهد داشت.</p> <p>احاله وظایف و تکالیف به انتهای سال برنامه گریز از مسئولیت خواهد بود، به طوری که دولت فعلی که حداکثر ۲ سال از اجرای برنامه را به عهده خواهد داشت، عملاً پاسخگویی عدم اجرای قانون نخواهد بود.</p>	<p>ماده ۵۶- در اجرای بندهای (۱۰) و (۱۱) سیاست‌های کلی برنامه هفتم^۲ و به منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می‌شود:</p> <p>جدول شماره (۱۳) - اهداف کمی سنجه‌های عملکردی ترانزیت و اقتصاد دریامحور</p> <table border="1" data-bbox="1429 726 2063 1201"> <thead> <tr> <th>سنجه عملکردی</th> <th>واحد متعارف</th> <th>هدف کمی در پایان برنامه</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>میزان ترانزیت</td> <td>میلیون تن</td> <td>۳۰</td> </tr> <tr> <td>نسبت ارزش افزوده اقتصاد دریا به تولید ناخالص داخلی</td> <td>-</td> <td>۳ برابر</td> </tr> <tr> <td>سهم حمل و نقل ریلی از جابجایی بار</td> <td>درصد</td> <td>۳۰</td> </tr> <tr> <td>احداث زیرساخت‌های ریلی ترانزیتی</td> <td>کیلومتر</td> <td>۳۲۰۰</td> </tr> <tr> <td>تامین ناوگان ریلی با مشارکت بخش خصوصی</td> <td>دستگاه لکوموتیو</td> <td>۵۵۰</td> </tr> </tbody> </table>	سنجه عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی در پایان برنامه	میزان ترانزیت	میلیون تن	۳۰	نسبت ارزش افزوده اقتصاد دریا به تولید ناخالص داخلی	-	۳ برابر	سهم حمل و نقل ریلی از جابجایی بار	درصد	۳۰	احداث زیرساخت‌های ریلی ترانزیتی	کیلومتر	۳۲۰۰	تامین ناوگان ریلی با مشارکت بخش خصوصی	دستگاه لکوموتیو	۵۵۰
سنجه عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی در پایان برنامه																		
میزان ترانزیت	میلیون تن	۳۰																		
نسبت ارزش افزوده اقتصاد دریا به تولید ناخالص داخلی	-	۳ برابر																		
سهم حمل و نقل ریلی از جابجایی بار	درصد	۳۰																		
احداث زیرساخت‌های ریلی ترانزیتی	کیلومتر	۳۲۰۰																		
تامین ناوگان ریلی با مشارکت بخش خصوصی	دستگاه لکوموتیو	۵۵۰																		

۱۰- فعال‌سازی مزیت‌های جغرافیایی - سیاسی و تبدیل جمهوری اسلامی ایران به مرکز مبادلات و خدمات تجاری، انرژی، ارتباطات و حمل و نقل با روان‌سازی مقررات و ایجاد و توسعه زیرساخت‌های لازم.

۱۱- تحقق سیاست‌های کلی آمایش سرزمین با توجه به مزیت‌های بالفعل و بالقوه و اجرایی ساختن موارد برجسته آن با توجه ویژه بر دریا، سواحل، بنادر و آب‌های مرزی.

پیشنهادات (اصلاحی / حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد		
		نوسازی ناوگان جاده‌ای (تجمعی)	دستگاه	۱۱۰۰۰۰
		صادرات غیرنفتی و غیرانرژی‌بر از مناطق ویژه اقتصادی	میلیارد یورو	۶,۵
		نسبت جمعیت سواحل جنوبی به کل کشور	درصد	۸
		حجم سوخت‌رسانی به کشتی‌ها (بانکرینگ)	میلیون تن	۷
		حجم صید محصولات شیلاتی	میلیون تن	۲,۶

مدیریت گذر (ترانزیت)

<p>اصلاح بند (الف) ماده (۵۷): پیشنهاد می‌شود، بند (الف) ماده (۵۷)، به شرح ذیل اصلاح شود: <u>ستاد ملی ترانزیت به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور، وزیران راه و شهرسازی، امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت، کشور، نفت، امور خارجه و جهاد کشاورزی، رئیس سازمان، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی ایران، نماینده تام‌الاختیار رئیس قوه قضاییه تشکیل می‌شود. تصمیمات این ستاد پس از</u></p>	<p>با توجه به حضور وزرای مختلف که هم سطح هستند، ریاست ستاد باید بر عهده مقام عالی‌تر یعنی رئیس‌جمهور یا معاون اول قرار گیرد. با توجه به اهمیت ابعاد مختلف موضوع، تصمیمات ستاد و ضمانت اجرای آن بهتر است از قوه قضاییه و دستگاه‌های دیگر بویژه اتاق ایران (به عنوان نماینده بخش خصوصی) افرادی حضور داشته باشند.</p>	<p>ماده ۵۷- به منظور نظم‌بخشی و ایجاد انسجام در مدیریت گذر (ترانزیت) کشور، اقدامات زیر انجام می‌گردد: بند (الف) ماده (۵۷): ستاد ملی گذر (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 به‌عنوان هماهنگ‌کننده و مسؤول حوزه گذر (ترانزیت) کشور تشکیل می‌شود. آن دسته از وظایف شورای عالی هماهنگی ترابری که به امر گذر (ترانزیت) پرداخته است از این شورای منتزع می‌گردد و به ستاد ملی گذر (ترانزیت) انتقال می‌یابد. وظایف این ستاد به شرح زیر خواهد بود.</p>
--	---	--

پیشنهادات (اصلاحی/حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
<p><u>امضای معاون اول رئیس‌جمهور با رعایت اصل یک‌صد و بیست و هفتم (۱۲۷) قانون اساسی در موضوعات مرتبط با ترانزیت برای تمامی دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجراء است. سایر دستگاه‌های مرتبط با امر پیشگیری و مبارزه با قاچاق کالا و ارز از جمله قوه قضاییه، نیروهای نظامی و انتظامی، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و دستگاه‌های عضو ستاد وظیفه دارند در حدود اختیارات این ستاد، همکاری لازم را با آن داشته باشند.</u></p> <p>وظایف ستاد به شرح زیر خواهد بود:</p> <p>۱- سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در امور حمل و نقل، گمرکی، بانکی، بیمه‌ای، سوخت مرتبط با حوزه ترانزیت و تعیین مجوزهای الزامی ترانزیت؛</p> <p>۲- بازنگری در مقررات و رویه‌های موجود، حذف مجوزهای غیرضروری و محدود نمودن زمان پاسخگویی دستگاه‌های مرتبط با هدف تسریع در فرایندهای ترانزیتی؛</p>		<p>۱- سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در امور حمل و نقل، گمرکی، بانکی، بیمه‌ای، سوخت مرتبط با حوزه گذر (ترانزیت) و تعیین مجوزهای الزامی گذر (ترانزیت)</p> <p>۲- بازنگری در مقررات و رویه‌های موجود، حذف مجوزهای غیرضروری و محدود نمودن زمان پاسخگویی دستگاه‌های مرتبط با هدف تسریع در فرایندهای گذری (ترانزیتی)</p> <p>۳- تعیین شیوه مدیریت امور زیربنایی و فرایندی و همچنین هماهنگی میان سازمان‌ها و نهادهای مستقر در پایانه‌های مرزی هوایی، دریایی، ریلی و جاده‌ای</p>

پیشنهادات (اصلاحی/حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
<p>۳- تعیین شیوه مدیریت امور زیربنایی و فرایندی و همچنین هماهنگی میان سازمان‌ها و نهادهای مستقر در پایانه‌های مرزی هوایی، دریایی، ریلی و جاده‌ای.</p>		
<p>اصلاح بند (ب) ماده (۵۷): پیشنهاد می‌شود، بند (ب) ماده (۵۷)، به شرح ذیل اصلاح شود: <u>«ستاد» موظف است سه ماه پس از تصویب این قانون، «برنامه ملی ترانزیت» را با توجه به وظایف مقرر در بندهای فوق تهیه و پس از تصویب در هیئت وزیران برای اجرا به دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط ابلاغ کند.</u> <u>تبصره ۱- دبیر شورا وزیر راه و شهرسازی و دبیرخانه آن در وزارت راه و شهرسازی مستقر می‌شود.</u></p>	<p>تهیه برنامه ملی ترانزیت در کنار ایجاد ستاد ترانزیت اهمیت دوچندان دارد. هرچند در بند (الف) این ماده، بر سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در امور حمل‌ونقل، گمرکی بانکی، بیمه‌ای، سوخت مرتبط با حوزه ترانزیت و تعیین مجوزهای الزامی ترانزیت تأکید شده، بهتر است بر تهیه برنامه ملی ترانزیت در قالب همین مختصات تصریح تأکید شود.</p>	<p>ب- وزارت راه و شهرسازی به‌عنوان متولی پنجره واحد خدمات یکپارچه گذر (ترانزیت) در مبادی ورودی و خروجی تعیین می‌شود. دستگاه‌های اجرائی 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 نمایند.</p>
<p>اصلاح بند (ت) ماده (۵۷): پیشنهاد می‌شود، بند (ت) ماده (۵۷)، به شرح ذیل اصلاح شود:</p>	<p>افزایش مشارکت بخش خصوصی در مالکیت و مدیریت فرودگاه‌های کشور به منظور کاهش دخالت دولت، افزایش</p>	<p>بند (ت) ماده (۵۷): به وزارت راه و شهرسازی اجازه داده می‌شود بر اساس آیین‌نامه اجرائی که به پیشنهاد مشترک وزارت مذکور و سازمان با رعایت ضوابط و استانداردهای سازمان فرودگاه‌های کشور</p>

پیشنهادات (اصلاحی/حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
<p>به منظور بهبود ایمنی حمل و نقل هوایی دولت مکلف است نسبت به ارتقاء ساختار تشکیلاتی سازمان هواپیمایی کشور با هدف اعمال فرماندهی واحد در صنعت حمل و نقل هوایی کشور و استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی در زمینه ساخت و بهره‌برداری و اداره فرودگاه‌های کشور اقدام نماید به نحوی که تا پایان برنامه اداره ۲۰ درصد فرودگاه‌های تحت مالکیت و مدیریت شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران به بخش خصوصی واگذار شود.</p>	<p>بهره‌وری، اقتصادی اداره کردن فرودگاه‌ها و ... از جمله دلایل پیشنهادی اتاق است.</p>	<p>به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، بهره‌برداری از فرودگاه‌های کشور به استثنای فرودگاه امام خمینی (ره) و فرودگاه مهرآباد تهران را به بخش خصوصی واگذار نماید.</p>
<p>اصلاح بند (ث) ماده (۵۷): پیشنهاد می‌شود، بند (ث) ماده (۵۷)، به شرح ذیل اصلاح شود: دولت موظف است با همکاری شورای رقابت حداکثر تا پایان سال اول برنامه نسبت به تشکیل نهاد تنظیم‌کننده مقررات بخش ریلی اقدام نماید. کلیه وظایف حاکمیتی به این نهاد انتقال خواهد یافت. کمیسیون تنظیم مقررات مرکب خواهد بود</p>	<p>هرچند حکم بند (ت مکرر) ماده (۵۷) گام مثبتی در جهت واگذاری وظایف تصدی‌گری شرکت راه‌آهن است اما کافی نیست. در پیشنهاد دولت با واگذاری حداقل ۸۰ درصد کسندها تکلیف کارکنان، دارایی‌ها و .. مشخص نیست؛ علاوه بر محدود کردن شرکت راه‌آهن به وظایف حاکمیتی بهتر است نهاد تنظیم‌گر نیز ایجاد شود. از این منظر پیشنهاد اتاق ایران از جامعیت بالاتری برخوردار است.</p>	<p>بند (ث) ماده (۵۷): به منظور ارتقای بهره‌وری شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران، این شرکت به عنوان متولی اداره شدآمد (ترافیک) و زیرساخت شبکه ریلی کشور مجاز به حفظ مالکیت حداکثر بیست درصد (۲۰٪) کسندهای خود بوده و باید مازاد بر آن را با رعایت قوانین و مقررات مربوط تا پایان سال سوم برنامه به بخش غیردولتی واگذار نماید. همچنین این شرکت مکلف است قطارهای باری را به صورت برنامه‌ای (مبدا- مقصد) سیر دهد و مجوز تشکیل و سیر «قطار کامل» را به بخش غیردولتی اعطا کند به نحوی که تا پایان</p>

پیشنهادات (اصلاحی / حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
<p>از وزیر راه و شهرسازی یا نماینده تام‌الاختیار وی، وزیر اقتصاد و دارایی یا نماینده تام‌الاختیار وی، رئیس شورای رقابت، ریاست اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، سه نفر از کارشناسان متخصص در امور ریلی منحصراً از بخش خصوصی که به ترتیب در امور زیربنایی، بهره‌برداری و امور مالی و اقتصادی و رقابت راه‌آهن که حداقل ۷ سال سابقه فعالیت داشته باشند. معاون وزیر راه و شهرسازی به‌عنوان دبیر کمیسیون (بدون حق رأی) در ریاست مرکز اجرایی نهاد تنظیم مقررات ریلی تعیین می‌گردد.</p> <p>کلیه دارایی‌هایی که مربوط به بخش حاکمیتی بخش راه‌آهن بوده به مرکز اجرایی نهاد تنظیم‌کننده مقررات ریلی منتقل می‌شود. شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان شرکت دولتی مسئول تصدی‌گری بخش زیربنایی ریلی به فعالیت خود ادامه خواهد داد.</p>		<p>سال چهارم برنامه سیر تمامی قطارهای باری کشور به‌صورت منظم و برنامه‌ای انجام شود.</p>

پیشنهادات (اصلاحی / حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
مشوقها و حمایت‌ها		
<p>حذف بند (پ) ماده (۵۸): پیشنهاد می‌شود، بند (پ) ماده (۵۸)، <u>حذف شود.</u> و یا به ماده (۲۷) انتقال یابد.</p>	<p>به نظر می‌رسد بند (الف) در ماده (۲۷) برای موضوع ماده فوق کفایت می‌کند؛ در غیر این صورت این بند از اینجا حذف و به ماده مذکور در لایحه منتقل شود.</p>	<p>بند (پ) ماده (۵۸): 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 نماید.</p>
<p>حذف بند (ت) ماده (۵۸): پیشنهاد می‌شود، بند (ت) ماده (۵۸)، <u>حذف شود.</u></p>	<p>مشوق‌های مورد نظر در چارچوب قوانین و مقررات موجود می‌تواند در زمره وظایف ستاد ترانزیت قرار گیرد.</p>	<p>بند (ت) ماده (۵۸): وزارت راه و شهرسازی موظف است به منظور افزایش رقابت‌پذیری گذر(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 هیأت وزیران به مرحله اجرا گذارد.</p>
زیرساخت		
<p>اصلاح بند (الف) ماده (۵۹): پیشنهاد می‌شود، به جای بند (الف) ماده (۵۹)، پیشنهاد ذیل، جایگزین شود: <u>وزارت راه و شهرسازی مکلف است برای تردهای جاده‌ای بالاتر از ۳۰۰ کیلومتر و بارهای ۳۰۰ تن</u></p>	<p>برای مسیرهای بالاتر از ۳۰۰ کیلومتر حمل ریلی در مقیاس کلان صرفه اقتصادی دارد، هرچند در کشور به دلیل برخی حمایت‌های نابجا از حمل جاده‌ای این اصل رعایت نمی‌شود؛ برای ایجاد توازن بین حمل و نقل ریلی و جاده‌ای ضرورت دارد از طریق وضع عوارض از جاده و اختصاص آن به ریل هم</p>	<p>ماده ۵۹- به منظور توسعه زیرساختهای گذری (ترانزیتی) ایران، اقدامات زیر انجام می‌شود: بند (الف) ماده (۵۹): 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 بارنامه</p>

پیشنهادات (اصلاحی/حذفی)	دلایل توجیهی / توضیحات	مواد
<p>به بالا، به ازای هر ۱۰۰ کیلومتر (تن) اضافه، یک واحد درصد عوارض مازاد دریافت و منابع آن را با واریز به ردیف ... نزد خزانه‌داری کل کشور، صرف کمک به احداث و تکمیل شبکه اتصال شهرک‌های صنعتی، کارخانه‌های بزرگ و بنادر به شبکه ریلی کشور کند.</p>	<p>منابع لازم برای توسعه بخش ریلی کشور فراهم شود و هم شرکت‌ها و رانندگان تشویق به تغییر شیوه حمل بارهای خود شوند.</p>	<p>با پلاک عمومی) که در راههای شریانی تردد می‌نمایند بر مبنای میزان پیمایش به ازای هر کیلومتر و بر اساس نوع خودرو، با تصویب هیأت وزیران عوارض دریافت نموده 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.</p>
اقتصاد دریا محور		
<p>اصلاح ماده (۶۱): پیشنهاد می‌شود، جدول ماده (۶۱)، به شرح ذیل اصلاح شود: 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 و شمال کشور، اقدامات زیر انجام می‌گردد.</p>		<p>ماده ۶۱- 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 می‌گردد:</p>

۵- احکام پیشنهادی اتاق ایران در حوزه حمل و نقل برای درج در لایحه برنامه هفتم توسعه

اهم پیشنهادهای الحاقی به لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه حمل و نقل عبارتند از:

جدول ۲- احکام پیشنهادی جهت درج در لایحه برنامه هفتم توسعه در حوزه حمل و نقل

ردیف	پیشنهادات الحاقی
۱	به منظور کاهش هزینه‌های تمام شده کالاها و بهبود جهانی شاخص عملکرد لجستیک کشور، دولت موظف است جایگاه و ساختار نهاد فرابخش و سیاستگذار لجستیک را طی سال نخست برنامه ایجاد نماید.
۲	در راستای اجرایی شدن ماده ۱۳ قانون سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، دولت موظف است تا پایان سال دوم برنامه، با توجه به ظرفیت قانون دسترسی آزاد به شبکه ریلی، امور حاکمیتی و سیاستگذاری حمل و نقل ریلی را جداسازی، و امور تصدی‌گری شامل مدیریت و بهره‌برداری از شبکه ریلی که در چارچوب «نظام تنظیم مقررات ریلی» به تصویب هیأت وزیران می‌رسد به شرکت‌های خصوصی فعال در حوزه ریلی واگذار نماید.
۳	دولت مکلف است امکان نوسازی انواع ناوگان و بکارگیری فناوری‌های نوین و توسعه ظرفیت انواع ناوگان حمل و نقل جاده‌ای (خودروهای برقی و هوشمند، و همچنین زیرساخت‌ها و امور پشتیبانی آنها)، کشنده و ناوگان ریلی، ناوگان هوایی و نیز کانتینرهای یخچالی و نهایتاً خارج ساختن ناوگان فرسوده را از طریق صدور مجوز واردات با عمر حداکثر سه سال، فراهم نماید، به‌ترتیبی که عمر انواع ناوگان تا پایان برنامه به ۱۰ سال برسد.
۴	دولت مکلف است حداکثر تا شش ماه پس از تصویب این قانون با هدف ارتقای جایگاه کشور در بازار تولید و تجارت جهان و افزایش سهم بری در زنجیره های ارزش منطقه ای و جهانی بر اساس مزیت های نسبی مناطق مختلف کشور نسبت به تهیه سند توسعه شبکه یکپارچه فرآوری و ترابری و سیاستگذاری لازم جهت تشویق و حمایت از بخش خصوصی در راه اندازی زنجیره های ارزش با اولویت مناطق محروم کشور اقدام کند. محورهای مرتبط با توسعه تولید و تجارت در قوانین بودجه ای سالانه باید به گونه ای تدوین شوند که از سال دوم برنامه با سند مذکور انطباق داشته باشند.
۵	به منظور تقویت اقتصاد حمل و نقل ریلی و ترغیب سرمایه گذاری غیر دولتی در این زمینه و تسهیل اجرای طرح ها و افزایش رضایتمندی و اقبال عمومی از خدمات ارائه شده در این نوع از حمل و نقل سرمایه گذاری بخش غیر دولتی در احداث و بهره برداری از حمل و نقل ریلی، درون شهری و برون شهری، مانند سرمایه گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته تلقی شده و مشمول کلیه قوانین و مقررات مرتبط با سرمایه گذاری در کمتر توسعه یافته خواهد بود.
۶	با هدف ایجاد مسیر بازرگانی جایگزین با کشورهای سی.آی.اس، و نیز اروپا، دولت موظف است نسبت به تامین و راه‌اندازی دستکم ده فروند کشتی رو-رو برای تردد در دریای کاسپین تا سال دوم برنامه اقدام نماید.