

**گسره ترانزیت- نوراله پیرانوند** -رییس جمهورپزشکیان درمنظره های انتخاباتی و پس از پوشیدن ردای ریاست جمهوری همواره تاکید نموده اندکه برای حل مشکلات فعلی کشور نیازی به ارایه برنامه جدیدی وجودندارد و برنامه دولت وی اجرای سیاست‌های کلی و برنامه هفتم توسعه خواهدبود
باین حال دولت چهاردهم تاکنون برنامه عملیاتی که متضمن تحقق اهداف برنامه هفتم توسعه باشد را ارایه ننموده است و ازطرفی هم علی‌رغم سپری شدن شش ماه از آغازاجرای برنامه هفتم توسعه نشانه‌ای از تغییر محسوس شرایط کشور در راستای تحقق اهداف برنامه هفتم توسعه در عرصه کشور قابل مشاهده نیست، این نوشتار ابتدا باطرح ۳سوال اساسی و ارایه پاسخ‌های مرتبط سعی می شودتحلیلی از رویکرد رییس جمهوردرخصوص برنامه هفتم توسعه ارایه شودسپس باانتطابق چارچوب تحلیلی در بخش حمل و نقل ریلی ضرورت بازنگری دربرنامه هفتم و تدوین برنامه عملیاتی واقع گرایانه مورد اشاره قرار می گیرد.

**درخصوص رویکرد رییس جمهور نسبت به سیاست‌های کلی و برنامه هفتم توسعه سوالات اساسی زیرمطرح است:**

۱- آیا دولت چهاردهم ساختار،اهداف و شاخصهای کمی برنامه هفتم توسعه راواقع گرایانه و قابل اجرا می داندو مسئولیت تحقق اهداف برنامه را هم بعهدہ میی گیردیاصرفا بدلیل تصویب قانون هفتم توسعه درمجلس پواینبدی دولت به اجرای قانون ودر راستای تقویت شعراوفاق ملی چنین موضع گیری راانتخاب نموده است؟

۲- باتوجه به اینکه عملیاتی شدن برنامه هفتم مستلزم تدوین واجرای برنامه های عملیاتی بخشی توسط دستگاههای اجرایی درچارچوب برنامه هفتم است آیا دستگاههای اجرایی چنین برنامه ای تدوین نموده اند و حرکت اقتصادی کشوربر مبنای این برنامه عملیاتی است؟

۳- آیا قانون بودجه ۱۴۰۲ بعنوان اولین برش یکساله ازبرنامه هفتم توسعه همراستایی لازم را بااهداف و شاخصهای کمی این برنامه داردوبا اجرای آن یک پنجم اهداف مدنظر برنامه هفتم توسعه محقق خواهدشد؟

**بانگاهی به ساختار برنامه هفتم، قانون بودجه سال ۱۴۰۳واقدا مات دستگاههای اجرایی می توان چنین استنباط کرد:**

۱- ساختار برنامه هفتم توسعه از انسجام لازم برخوردار نیست واهداف این برنامه بدون باز تعریف جایگاه ایران درزنجره تامین جهانی ولحاظ نمودن محدودیتهای منابع کشورتعیین شده اندبنابراین بیشتر جنبه ای آرمانی داشته وغیر قابل دسترس می باشند.بر همین اساس گرچه تاکنون اظهار نظر رسمی از طرف تیم اقتصادی دولت نسبت به برنامه هفتم منتشر نشده است لکن به نظر می رسد موضع گیری رییس جمهور در خصوص پابیندی به اجرای برنامه هفتم توسعه را باید در پابیندی ایشان به رعایت قانون وتقویت وفاق ملی تعبیر کرد نه باورمندی به تحقق پذیری اهداف برنامه.

۲- از آنجاکه ساختار برنامه ریزی کشور غالباً از بالا به پایین بوده و سازمان برنامه وبودجه براساس دیدگاههای خود دودین توجه به واقعیات وچالشهای بخشهای مختلف واجماع نظر با کارشناسان بخش مربوطه وسایر ذینفعان در بخش خصوصی نسبت به تدوین برنامه بخشی می نمایند و از طرفی هم ساز کارهای مدنی لازم برای مشارکت بخش خصوصی در تدوین برنامه فراهم نیست بعلاوه دستگاههای اجرایی فاقد ظرفیتهای نهادی لازم برای تدوین برنامه راهبردی هستند بنابر این به سازمان برنامه وبودجه بر نامه عملیاتی روشنی برای تحقق اهداف برنامه هفتم در بخشهای مختلف تدوین نموده است ونه دستگاههای اجرایی در این زمینه برنامه های قابل اجرایی ارایه نموده اند.نه بخش خصوصی آمادگی لازم را برای نقش آفرینی لازم دارد.البته منظور از برنامه عملیاتی برنامه ای ایست که در چارچوب ظرفیت های اجرایی،منابع مالی وزمان بندی ۵ساله



قابلیت تحقق داشته باشد و مورد اجماع نسبی همه ذینفعان مربوطه باشد.به عنوان مثال براساس قانون برنامه هفتم توسعه ۳۵درصد رشد ۸درصدی GDPکشور از طریق ارتقاء بهره وری پیش بینی شده استست درحالی که برنامه روشنی که تحقق چنین هدفی را در سطح ملی و دستگاه اجرایی تضمین نماید وجود ندارد. ۳- قانون بودجه سال ۱۴۰۳ آشکارا برشی یکساله از برنامه هفتم نیست چرا که نه میزان منابع مالی و نه نحوه تخصیص آن کمک قابل اعتنایی به تحقق اهداف برنامه هفتم نمی نماید. در ادامه با هدف راستی آزمایی چارچوب تحلیلی فوق جایگاه حمل و نقل ریلی بعنوان یکی از زیر ساخت‌های حیاتی توسعه پایدار کشور در سیاست‌های کلی و برنامه توسعه هفتم مورد بررسی قرار می گیرد و به پشتوانه اطلاعات این بخش اعتبار پاسخ‌های ارایه شده در بالا مورد واکاوی قرار می گیرد.

**جایگاه حمل و نقل ریلی در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه:**

در بند ۹و ۱۰اسیاستهای کلی برنامه هفتم توسعه موضوع توسعه زیر ساخت‌های حمل و نقل بصورت مستقیم یا غیر مستقیم مورد اشاره قرار گرفته است:

ماده ۹-اجرای چند طرح عظیم اقتصادی ملی،پیشران، زیر ساختی، روزآمد و مبتنی بر آینده نگری.

۱۰-فعال سازی مزیت‌های جغرافیایی -سیاسی و تبدیل جمهوری اسلامی ایران به مرکز مبادلات و خدمات تجاری، انرژی، ارتباطات و حمل و نقل با روان سازی مقررات و ایجاد و توسعه زیر ساخت‌های لازم.

**جایگاه حمل و نقل ریلی در برنامه هفتم توسعه:**

ماده ۲-رشد سالانه بخش حمل و نقل و انبارداری ۱۰درصد تعیین می گرددکه ۳/۵درصد آن از طریق افزایش بهره وری می باشد ماده ۴۸- به منظور تحقق سیاست های کلی از جمله رشد اقتصادی، اجرای طرح های عظیم اقتصادی ملی، پیشران، روزآمد و مبتنی بر آینده نگری و تکمیل زنجیره ارزش و جهش اقتصادی اقدامات زیر انجام می شود:

الف - سازمان با همکاری وزارتخانه های ذیربط مکلف است چند طرح بزرگ اقتصادی ملی و پیشران از جمله موارد زیر را تهیه نموده و ظرف سه ماه از لازم الاجرا شدن این قانون به تصویب هیأت وزیران برساند:

۱-الانهای راهبردی گذر (ترانزیت) ریلی و دریایی ۲-قطار سریع السیر در مسیرهای طولانی و پرمسافر از جمله تهران-مشهد

**برای تحقق اهداف کمی مورد اشاره احکام زیر در ماده ۵۷ قانون برنامه هفتم توسعه درج شده اند:**

ث - به منظور تحقق اهداف ذکر شده در ماده (۵۶) این قانون در زمینه حمل و نقل ریلی و ارتقای بهره این بخش از طریق جلب مشارکت بخش غیر دولتی، اقدامات زیر انجام می شود:

شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران مکلف است کشنده های متوقف بیش از پنج سال را که باز سازی آنها دارای صرفه اقتصادی است، تا پایان سال دوم اجرای برنامه با استفاده از روشهای مشارکت عمومی -خصوصی راه اندازی یا واگذار نماید. وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است با لحاظ ظرفیت

یک کارشناس اقتصاد حمل و نقل به «اقتصاد سرامد» نوشت:



# ضرورت بازنگری در برنامه هفتم توسعه کشور

**مطالعه موردی برای نقد چارچوب برنامه هفتم**

قرا رنگر فته است.

-افزایش سهم حمل و نقل ریلی مستلزم انجام سرمایه گذاریهای سنگین در توسعه زیر ساختها و ناوگان ریلی می باشد. براساس مطالعه شرکت رولندیر گبر برای دستیابی به سهم ریلی ۲۴درصدی از بازار حمل و نقل کشور نیاز به انجام سرمایه گذاری حداقل ۵۰میلیارد دلاری می باشد که عمده این سرمایه گذاری مربوط به بخش زیر ساخت بوده وبدلیل فقدان توجیه اقتصادی برای بخش خصوصی لاجرم بیشترین منابع می بایستی توسط دولت تامین گردد. باتوجه به محدودیتهای درآمدی دولت از یک طرف ومحدودیت جذب منابع مالی خارجی بدلیل اعمال تحریمهای بین المللی تامین منابع مالی مورد اشاره از توان مالی دولت خارج می باشد.

-سایر اهداف واحکام برنامه هفتم توسعه مرتبط با بخش حمل و نقل به ویژه مواد ۵۶و ۵۷ متناسب با سهم ۳۰درصدی بخش ریلی نیست وبرنامه هفتم در این زمینه از انسجام درونی برخوردار نیست. حتی با فرض وارد نبودن نقدهای مورد اشاره در بالا وامکان فراهم نمودن منابع مالی لازم بدلیل فنی واجرایی درخوشبینانه ترین حالت دوره تنفیذ قرارداد اجاره اواراه اندازی مگا پروژه های ریلی که نقش کلیدی در افزایش سهم بازار ریلی را ایفا می نمایند حداقل ۴سال است که عملا تاثیر قابل توجهی بر افزایش سهم ریلی ناپایان دوره برنامه هفتم نخواهد داشت.

۲- برنامه هاواقدا مات راهبردی وزارت راه وشهر سازی وسازمانها وشسرتهای زیر مجموعه مرتبط با بخش حمل و نقل (سازمان سحتی با فرض وارد نبودن نقدهای مورد اشاره در بالا وامکان فراهم بنادر ودانوردی، سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای، شرکت توسعه زیر بناهای حمل و نقل وشرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران)تحقق هدف ۳۰درصدی حمل و نقل ریلی را پشتیبانی نمی نماید.بعنوان نمونه برنامه واقدا مات سازمان بنادر ودانوردی درخصوص توسعه زیر ساختهای ریلی در بنادر کشور همراستای برنامه های توسعه ریلی توسط شرکت راه آهن نبوده و سرمایه گذاری بسپار اندکی در این زمینه در بنادر کشور صورت می گیرد که عملافزایش سهم حمل و نقل ریلی بین المللی را محدود می سازد.

۳- منابع تخصیصی به بخش ریلی در قانون بودجه سال ۱۴۰۳ هیچ تناسبی با اهداف برنامه ۵ساله هفتم ندارد وعملایمی توان آن را برشی یکساله از برنامه توسعه هفتم به شمار آورد. کل منابع مالی تخصیص یافته به شرکت راه آهن ج.ا.ا در قالب منابع عمومی حدود ۵همت است که حداکثر تکافوی پوشش یک سوم هزینه های نگهداری وتعمیرات خط وسازه های فنی و ناوگان لکوموتیوهای مسافری وباری است وتوسعه زیر ساختهای جدید با استفاده از منابع بوجه سال ۱۴۰۳ امکان پذیر نمی باشد.

**جمع بندی:**

سند برنامه، تفاهم نامه ای میان سیاست گذاران، برنامه ریزان، مدیران و ذی نفعان برنامه است وبه نظر می رسد اجماع نظر قابل قبولی درخصوص سند برنامه هفتم توسعه در بین همه ذینفعان وجود ندارد و بازنگری در آن اجتناب ناپذیر است درغیر این صورت درخوشبینانه ترین حالت نتایج حاصله بعد از گذشت ۵سال مشابه نتایج اجرای برنامه ششم توسعه خواهد بود. ارزیابی ها از میزان اجرایی شدن برنامه های توسعه قبلی به عملکردی در حدود ۳۰درصد اشاره دارد. همچنین بنا بر ارزیابی های مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، تحقق اهداف برنامه برای برنامه ششم توسعه حتی زیر ۱۰درصد است. طراحی نظام نامه فعلی بدون آسیب شناسی نسبت به دلایل عدم توفیق برنامه های توسعه گذشته، این نگرانی را ایجاد می کند که مجددا گرفتار همان اشتباهات گذشته شویم.

تشدید بی سابقه تحریم های همه جانبه و کاهش سطح مبادلات اقتصادی و مالی و توقف مذاکرات احیای برجام، توقف چندین ساله پروژه های سرمایه گذاری و زیر ساختی نیاز مند تامین مالی یا فناوری خارجی و ... از جمله مهم ترین شرایط محیطی (بین المللی) طراحی برنامه هفتم است که در بازنگری برنامه هفتم باید مدنظر قرار گیرد.

بند الحاقی ۳- شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران مکلف است قطارهای باری را به صورت برنامه ای مبدأ-مقصد سیر دهد و مجوز تشکیل و سیر قطار (قطار کامل) را به بخش خصوصی، غیر دولتی و تعاونی اعطا کند، به نحوی که تا پایان سال دوم اجرای این قانون، مسیر تمامی قطارهای باری کشور به صورت منظم و برنامه ای انجام شود. آیین نامه اجرایی این بند، با پیشنهاد وزارت راه وشهر سازی تهیه می شود و به تصویب هیأت وزیران می رسد. وزارت راه وشهر سازی مکلف است گزارش عملکرد این جزء را هر شش ماه یکبار به کمیسیون عمران مجلس ارسال نماید.

ب بررسی اهداف برنامه هفتم، قانون بودجه سال ۱۴۰۳ واقدا مات وزارت راه وشهر سازی وشرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران به عنوان دستگاه اجرایی در زمینه حمل و نقل ریلی می توان چنین استنباط کرد:

۱-هدف اصلی تعیین شده برای این بخش(سهم حمل و نقل ریلی از جابه جایی کل بار زمینی داخلی ۳۰درصد)جنبه آرمانی داشته وبه دلایل زیر قابلیت تحقق در ۵سال برنامه هفتم توسعه نخواهد داشت:

-هدف مذکور پشتوانه مطالعاتی معتبری ن ندارد و به نظر می رسد که بانگاهی به متوسط سهم حمل ریلی در جهان چنین هدفی تعیین گردیده است.معتبر ترین سندی که در این زمینه وجود دارد مطالعه شرکت مشاور بین المللی رولندیر گدر زمینه استراتژی وساختار شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران است که طی سالهای ۹۵تا ۹۷انجام شد ودوسناریو پیشنهادات خود را برای توسعه حمل و نقل ریلی ارایه نموده است که مورد استناد واستفاده

ماده ۵۶- در اجرای بندهای (۱۰) و (۱۱) سیاست های کلی برنامه هفتم و به منظور تحقق اهداف کمی زیر مطابق با احکام این فصل، اقدام می شود:		
سنجه عملکردی	واحد متعارف	هدف کمی در پایان برنامه
میزان گذر (ترانزیت) زمینی سالانه کالا از ایران	میلیون تن	۵۵۰در پایان سال اول ۱۶ میلیون تن؛ از سال دوم ۸۵۰میلیون تن، (افزایش سالانه)
	درصد	۳۰
سهم ریلی بنادر کشور	درصد	۲۵
احداث زیرساختهای ریلی گذری (ترانزیتی) شامل خطوط اصلی، دوخطه سازی، برقی سازی و خطوط فرعی ریلی	کیلومتر	۱- کل خطوط: ۳،۲۰۰ ۲- سهم مجموع طول خطوط دوخطه یا بیشتر و خطوط برقی از طول خطوط آهن سراسری: حداقل ۱۰۰۰ ۳- میانگین طول خطوط فرعی به مبادی بار و مراکز معدنی، صنعتی و تجاری: حداقل ۴۰۰
نو سازی وتأمین ناوگان ریلی جدید با مشارکت بخش غیر دولتی	دستگاه کشنده (لوکوموتیو)	۵۵۰
سرعت سفر و سیر بازرگانی بار ریلی	میانگین در سال	ارتقا به میزان حداقل هفتاد درصد (۷۰٪) نسبت به شروع برنامه

**بدون شرح**

**قاب دوربین**



عکس: اصغر بشارتی

**بدون شرح...**



**فریبا عزیزی - اقتصاد سرامد**