

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور

۴۶. بخش حمل و نقل

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۵۲۴۵

آذرماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۳	مقدمه.....
۴	۱. اعتبارات در لایحه.....
۵	۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل.....
۶	۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی.....
۷	۴. طرح‌ها و اعتبارات برنامه‌های حمل‌ونقل.....
۲۲	۵. اعتبارات متفرقه.....
۲۴	نتیجه‌گیری.....
۲۶	منابع و مأخذ.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۴۶. بخش حمل و نقل

چکیده

- بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به سال ۱۳۹۵ از رشد ۱۰/۹ درصدی و اعتبارات مصارف عمومی دولت در این لایحه نسبت به سال ۱۳۹۵ از رشد ۸/۷ درصدی برخوردار است.

- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور در سال ۱۳۹۶ نسبت به سال ۱۳۹۵ از رشد ۹/۱ درصدی برخوردار است که از رشد بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۶ کمتر است.

- از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل و نقل (ملی و استانی) در سال ۱۳۹۶ معادل ۸۷/۲ درصد آن مربوط به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و بقیه یعنی ۱۲/۸ درصد آن مربوط به اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی است. در سال ۱۳۹۶ سهم اعتبارات ملی از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل، نسبت به سال ۱۳۹۵، افزایش و سهم اعتبارات استانی از کل اعتبارات مذکور، کاهش یافته است.

- اعتبارات ملی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه‌های حمل و نقل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به سال ۱۳۹۵ از رشد ۴/۸ درصدی برخوردار است در صورتی که همین رشد در اعتبارات سال ۱۳۹۵ معادل ۱۳/۹ درصد بوده است.

- با توجه به رشد ۹/۱ درصدی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور در لایحه

بودجه سال ۱۳۹۶، می‌توان گفت رشد اعتبارات ملی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل در این سال نسبت به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور، کاهش یافته است.

- اعتبارات برنامه‌های حمل‌ونقلی فصل حمل‌ونقل در سه برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی، توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای و راهبری توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای از محل منابع عمومی دولت و دو برنامه دیگر آن یعنی برنامه‌های توسعه حمل‌ونقل هوایی و توسعه حمل‌ونقل دریایی عموماً از محل درآمد دو سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و دریانوردی تأمین می‌شود. آنچه در قالب دو برنامه مذکور در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ آورده شده اندک منابع اعتباری برنامه‌های توسعه حمل‌ونقل هوایی و دریایی از محل بودجه عمومی دولت در این سال است.

- اعتبار طرح‌های برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی در سال ۱۳۹۶ از رشد ۶۸ درصدی نسبت به سال ۱۳۹۵، برخوردار است. این افزایش درحالی اتفاق افتاده است که رشد اعتبارات برنامه‌های حمل‌ونقلی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ بیش از ۴/۸ درصد نیست.

- اعتبار طرح‌های بهسازی، نوسازی و نگهداری در حمل‌ونقل ریلی در سال ۱۳۹۶ نسبت به اعتبارات همین طرح‌ها در سال ۱۳۹۵ از رشد ۱۰۲ درصدی برخوردار است که این امر می‌تواند مقدمه‌ای بر اولویت طرح‌های نگهداری در برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی باشد.

- اعتبار برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای در سال ۱۳۹۶ که ۵۰ درصد اعتبار ۵ برنامه حمل‌ونقلی فصل حمل‌ونقل در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه این سال را تشکیل می‌دهد در مقایسه با اعتبارات سال ۱۳۹۵ از کاهش ۲۲/۷ درصدی برخوردار است.

- کاهش اعتبار برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ درحالی



اتفاق می‌افتد که از مجموع کالاهای جابجا شده در حمل‌ونقل عمومی کشور در سال ۱۳۹۴ معادل ۹۴ درصد آن از طریق جاده‌ها حمل‌ونقل شده‌اند. سهم بالای حمل‌ونقل جاده‌ای در جابجایی کالا و مسافر در حمل‌ونقل عمومی کشور، طلب می‌کند تا اعتبارات برنامه حمل‌ونقل جاده‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ افزایش یابد نه کاهش.

- در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای به امر نگهداری از راه‌ها (شیرانی، غیرشیرانی و روستایی) توجه کافی مبذول و اعتبار لازم تأمین نشده است. این امر می‌تواند مشکلات موجود حمل‌ونقلی در جاده‌های کشور را تشدید کند.

- اگرچه تعداد طرح‌های حمل‌ونقلی فصل حمل‌ونقل در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در مجموع ۲۷۴ طرح است ولی در جداول شماره ۱۲ و ۲۰ به ترتیب ۲۲ و ۲۸۷ طرح در زمینه‌های مختلف در نظر گرفته شده که در جدول ۱۲ به تعداد ۵ طرح و در جدول ۲۰ به تعداد ۱۷۸ طرح آن مربوط به راه، راه‌آهن، بنادر و فرودگاه‌هاست. نگاهی به اعتبار پیش‌بینی شده برای ۲۸۷ طرح جدول ۲۰ در این لایحه نشان می‌دهد که هیچ تناسبی بین اعتبار پیش‌بینی شده و تعداد طرح‌ها، وجود ندارد.

مقدمه

لایحه بودجه، برنامه سالیانه دولت است که در قالب برنامه میان‌مدت تنظیم و جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود. در ارتباط با لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ شایان ذکر است که این لایحه در حالی ارائه شده که هنوز لایحه برنامه پنج‌ساله ششم توسعه از تصویب مجلس شورای اسلامی نگذشته است. با وجود عدم تصویب لایحه برنامه ششم توسعه در مجلس شورای اسلامی، در ارائه لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ توجه به

اولویت‌های برنامه ششم در تنظیم لایحه بودجه توسط دولت تأکید شده است. در صورتی که برنامه پیشنهادی در جریان تصویب در مجلس شورای اسلامی می‌تواند با تغییراتی مواجه باشد که این تغییرات هم بر اولویت‌ها تأثیر خواهد گذاشت.

۱. اعتبارات در لایحه

بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ معادل ۱۰,۸۴۹,۳۹۳ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که مصارف عمومی دولت در این لایحه معادل ۳,۱۹۹,۹۹۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۶ نسبت به سال ۱۳۹۵ که معادل ۹,۷۸۵,۵۳۰ میلیارد ریال بوده از رشد ۱۰/۹ درصدی و اعتبارات مصارف عمومی دولت در این لایحه نسبت به سال ۱۳۹۵ از رشد ۸/۷ درصدی برخوردار است.

مصارف عمومی دولت شامل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تملک دارایی‌های مالی و هزینه‌هاست. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور در این مصارف در سال ۱۳۹۶ معادل ۶۲۷,۰۹۹ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که ۱۹/۶ درصد از مصارف عمومی دولت در این سال را تشکیل می‌دهد و نسبت به سال ۱۳۹۵ از رشد ۹/۱ درصدی برخوردار است. پیش‌بینی رشد ۹/۱ درصدی برای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور با وجود رشد ۱۰/۹ درصدی در بودجه کل کشور و نیز در نظر گرفتن تورم در سال ۱۳۹۶ جای تأمل است؛ به این امر اضافه کنید حجم، میزان و وضعیت اعتبارات تخصیص یافته در ۸ ماهه اول سال ۱۳۹۵. شایان ذکر است که اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال ۱۳۹۵ معادل ۱۹/۵ درصد مصارف عمومی دولت و از رشد ۱۷/۳ درصدی نسبت به سال ۱۳۹۴ برخوردار بوده است. در صورتی که این سهم در سال ۱۳۹۶ به ۱۹/۶ درصد



رسیده ولی رشد آن نسبت به سال ۱۳۹۵ به ۹/۱ درصد کاهش یافته است. این امر با تأکیدی که بر ترغیب سرمایه‌گذاری‌ها و خارج شدن از رکود موجود و ایجاد رونق وجود دارد چندان منطبق نیست.

۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل (ملی و استانی) در جدول ۶ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ با عنوان اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب فصل و امور در مجموع معادل ۸۴,۸۸۴ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که این اعتبارات معادل ۱۳/۵ درصد کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور و ۴۰/۸ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور اقتصادی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ را تشکیل می‌دهد.

از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ معادل ۷۳,۹۸۰ میلیارد ریال یا ۸۷/۲ درصد آن مربوط به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و بقیه یعنی ۱۰,۹۰۴ میلیارد ریال یا ۱۲/۸ درصد آن مربوط به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی است. شایان ذکر است که در سال ۱۳۹۵ سهم اعتبارات ملی از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل معادل ۸۶ درصد و سهم اعتبارات استانی از کل اعتبارات مذکور معادل ۱۴ درصد بوده است. به‌طوری که ملاحظه می‌شود در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ سهم اعتبارات ملی از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نسبت به سال ۱۳۹۵ افزایش و اعتبارات استانی از کل اعتبارات مذکور در این سال کاهش یافته است.

۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی

در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ اعتبارات ملی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل با احتساب برنامه ارائه خدمات هواشناسی و بدون احتساب ردیف‌های متفرقه معادل ۷۳,۴۷۷ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که ۹۹/۴ درصد آن مربوط به طرح‌های برنامه‌های حمل‌ونقل و ۰/۶ درصد آن مربوط به طرح‌های برنامه ارائه خدمات هواشناسی است.

بررسی اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه‌های حمل‌ونقل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهد که این اعتبارات نسبت به اعتبارات سال ۱۳۹۵ از رشد ۴/۸ درصدی برخوردار است. در صورتی که از طرفی همین رشد در اعتبارات سال ۱۳۹۵ معادل ۱۳/۹ درصد بوده و از طرف دیگر با توجه به میزان تورم پیش‌بینی شده برای سال ۱۳۹۶ می‌توان گفت اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه‌های حمل‌ونقل در این سال نه تنها افزایش نیافته بلکه کاهش یافته است. اگرچه با توجه به رشد ۹/۱ درصدی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ می‌توان گفت رشد اعتبارات ملی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به رشد کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور کاهش یافته است. پیش‌بینی رشد ۴/۸ درصدی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه‌های حمل‌ونقل در سال ۱۳۹۶ با توجه به حجم و تعداد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این برنامه قابل تأمل است. با این اعتبارات نمی‌توان سرعت و جهشی را در عملیات اجرایی طرح‌های مذکور در این سال انتظار داشت. البته عدم تأمین اعتبار کافی برای طرح‌های عمرانی فصل حمل‌ونقل به افزایش طول مدت اجرا، نازل شدن کیفیت اجرا و بالا رفتن هزینه واحد، منجر خواهد شد.



۴. طرح‌ها و اعتبارات برنامه‌های حمل‌ونقل

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در پیوست شماره ۱ لایحه، برنامه‌های حمل‌ونقل شامل پنج برنامه و به شرح زیر است:

- برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی،
- برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای،
- برنامه راهبری توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای،
- برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی،
- برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی،

طرح‌های پنج برنامه مذکور در مجموع معادل ۲۷۴ طرح است که ۴۸ طرح از آن یا ۱۷/۵ درصد آن مربوط به برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی، ۲۱۳ طرح یا ۷۷/۷ درصد آن مربوط به برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای، ۲ طرح یا ۰/۷ درصد آن مربوط به برنامه راهبری توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای، ۸ طرح یا ۳ درصد آن مربوط به برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی و بالاخره ۳ طرح یا ۱/۱ درصد آن مربوط به برنامه حمل‌ونقل دریایی است. به طوری که ملاحظه می‌شود برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای بیشترین تعداد طرح را در مجموع طرح‌های حمل‌ونقلی فصل حمل‌ونقل در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ به خود اختصاص داده که این امر از اهمیت حمل‌ونقل جاده‌ای در حمل‌ونقل کشور، حکایت دارد.

اعتبارات پنج برنامه حمل‌ونقل در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در مجموع معادل ۷۳,۰۱۶ میلیارد ریال است که در آن اعتبارات دو برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای و برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی در مجموع ۹۸/۷ درصد این اعتبارات را تشکیل

می‌دهند و بقیه اعتبارات یعنی تنها ۱/۳ درصد آن به سه برنامه راهبری توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای، برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی و برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی اختصاص یافته است. در ارتباط با سه برنامه مذکور می‌توان گفت اولاً برنامه راهبری توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای با توجه به طرح‌های این برنامه، بیشتر ماهیت فعالیت جاری دارد تا فعالیت عمرانی ثانیاً بیشترین حجم از اعتبارات دو برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی و دریایی از محل درآمد دو سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و دریانوردی تأمین می‌گردند، درآمدی که اختصاصاً به حساب این دو سازمان نزد خزانه‌داری کل واریز می‌گردد. از آنجا که اعتبارات عمرانی دو سازمان مذکور عموماً از محل درآمد دو سازمان هواپیمایی کشوری و بنادر و دریانوردی تأمین می‌گردد بنابراین آنچه که در قالب اعتبارات دو برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی و توسعه حمل‌ونقل دریایی در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ آمده نمی‌تواند تصویر جامعی از برنامه‌های توسعه و عمرانی دو سازمان مذکور باشد.

در ارتباط با درآمد دو سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و دریانوردی شایان ذکر است که درآمد این دو سازمان، درآمد دولت محسوب و این درآمدها هم طبق روال معمول باید به حساب دولت نزد خزانه‌داری کل واریز گردد. در صورتی که این درآمدها در حال حاضر، به هر صورت، اختصاصاً به حساب دو سازمان مذکور نزد خزانه‌داری کل واریز و این درآمدها هم سالیانه توسط دو سازمان مذکور هزینه می‌گردد. استفاده دو سازمان مذکور از روش درآمد - هزینه و سایر دستگاه‌های مرتبط، از بودجه عمومی دولت، رفتاری دوگانه در برخورداری از منابع اعتباری در بخش حمل‌ونقل به‌وجود آورده است. به‌طوری که استفاده‌کنندگان از درآمدهای اختصاصی با دست و دل‌بازی و استفاده‌کنندگان از منابع بودجه عمومی، به‌خاطر محدودیت‌های مالی دولت، با فشارهایی در اجرای



طرح‌های عمرانی بخش مواجه هستند. وضعیت موجود طلب می‌کند تا درآمد دو سازمان مذکور و نیز درآمدهای سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای، درآمد بخش حمل‌ونقل محسوب گردند و مدیر بخش، مدیریت توزیع درآمد اختصاصی و اعتبارات حاصل از بودجه عمومی دولت را بین طرح‌های مختلف برنامه‌های حمل‌ونقل، برعهده داشته باشد تا برنامه‌های توسعه حمل‌ونقل کشور به تناسب نیاز از مجموع منابع بخش برخوردار باشند.

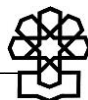
۱-۴. برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی

در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ برای برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی با ۴۸ طرح اعتباری معادل ۳۵,۸۰۶ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که ۴۹ درصد اعتبارات برنامه‌های حمل‌ونقلی در این پیوست است. شایان ذکر است که اعتبارات مورد نیاز برای اتمام عملیات اجرایی ۴۸ طرح مذکور در سال‌های بعد از ۱۳۹۶ در مجموع معادل ۷۳۳,۵۰۶ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که چنانچه برای سال‌های بعد از سال ۱۳۹۶ تا اتمام عملیات اجرایی طرح‌های در دست اجرای مذکور، سالیانه همین اعتبار سال ۱۳۹۶ در نظر گرفته شود ملاحظه می‌گردد حداقل برای ۲۰ سال آینده در برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی، تعهد ایجاد شده است.

در بررسی برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی ملاحظه می‌شود دو اتفاق یعنی هم افزایش تعداد طرح و هم افزایش اعتبار در این برنامه در سال ۱۳۹۶ رخ داده است. اولاً از ۴۸ طرح پیشنهادی این برنامه در سال ۱۳۹۶، به تعداد ۴۷ طرح آن از طرح‌های در دست اجرا از سال‌های گذشته و یک طرح آن، جدید است. این طرح جدید، احداث راه آهن بم - جیرفت به طول ۱۷۴ کیلومتر و با هزینه کل ۸,۷۰۰ میلیارد ریال است که اعتبار سال

۱۳۹۶ آن ۵۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. با وجودی که از طرفی برای حداقل ۲۰ سال آینده در برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی تعهد ایجاد شده و از طرف دیگر تا پایان سال ۱۳۹۴ بیش از ۵,۷۰۰ کیلومتر خط آهن در دست احداث بوده و عملکرد احداث خط آهن طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۴ بیش از ۲۰۰ کیلومتر در سال نبوده احداث خط آهن بم - جیرفت چه ضرورت حمل‌ونقلی داشته و از چه ضرورتی برخوردار بوده است؟ آیا در تنظیم لوایح بودجه سالیانه به همراه افزایش عملکرد سالیانه، در جهت کاهش حجم تعهدات در بخش حرکت می‌کنیم یا بدون توجه به بازتاب افزایش تعهدات به‌وجود آمده، در جهت افزایش تعهدات قدم برداشته می‌شود؟ ثانیاً اعتبارات این برنامه در سال ۱۳۹۶ نسبت به اعتبارات سال ۱۳۹۵ معادل ۶۸ درصد افزایش یافته است که این افزایش در حالی اتفاق می‌افتد که رشد اعتبارات برنامه‌های حمل‌ونقلی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ بیش از ۴/۸ درصد نیست، به‌طوری‌که ملاحظه می‌شود این افزایش اعتبارات برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی ناشی از افزایش اعتبارات فصل نبوده بلکه با کاهش اعتبارات دیگر برنامه‌ها و عمدتاً برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای، این افزایش اعتبار تأمین شده است.

در ارتباط با افزایش اعتبار مذکور ضرورت‌هایی از جمله افزایش تقاضای حمل‌ونقل در این شاخه حمل‌ونقلی باید موجب افزایش شده باشد. در صورت وجود تقاضا و پیش‌بینی افزایش آن در آینده، پاسخگویی به این افزایش تقاضا از دو طریق ممکن خواهد بود. اولاً از طریق افزایش طول خط و احداث خطوط جدید و تأمین تجهیزات لازم ثانیاً انجام فعالیت‌های به‌هنگام نوسازی، بهسازی و نگهداری خطوط موجود آهن کشور به‌منظور ارتقای سطح و یا حفظ سطح خدمت موجود. البته افزایش ظرفیت به هر دو طریق مذکور با شتاب بیشتر یا کمتر امکانپذیر است. فارغ از این نحوه افزایش ظرفیت جهت پاسخگویی



به نیازهای حمل و نقل ریلی، لازم است تصویری از جایگاه حمل و نقل ریلی در حمل و نقل کشور ارائه گردد تا معلوم شود که در حال حاضر اصولاً ظرفیت حمل و نقل ریلی چه میزانی است و چه مقدار کالا از طریق آن جابجا می شود و اصولاً تا سال ها نیازی به افزایش ظرفیت از طریق احداث خطوط جدید خواهد بود یا ظرفیت های ایجاد شده می تواند تا مدت ها پاسخگویی لازم را داشته باشد.

اطلاعات موجود نشان می دهد که از حدود ۶۰۵ میلیون تن کالای قابل جابجایی در کشور، راه آهن کشور در سال ۱۳۹۴ تنها توانسته ۳۵ میلیون تن کالا جابجا کند. این میزان جابجایی در حالی انجام می شود که آمارها حکایت از آن دارند که ظرفیت ایجاد شده در راه آهن کشور تا پایان سال ۱۳۹۴ بیش از ۲۰۰ میلیون تن در سال بوده است. در چنین شرایط چنانچه دغدغه افزایش تقاضای حمل و نقل ریلی در آینده مطرح باشد باید به دنبال بهره گیری بیشتر از ظرفیت های ایجاد شده و بالا بردن راندمان بهره برداری در حمل و نقل ریلی بود. وقتی بهره گیری بیشتر از ظرفیت ایجاد شده مطرح باشد نوسازی، بهسازی و نگهداری از خطوط موجود و در دست بهره برداری در اولویت قرار می گیرد و تأمین اعتبار برای برنامه نگهداری نه پذیرش طرح جدید احداث خط آهن. به طوری که ملاحظه می شود سیاست وزارت راه و شهرسازی در پذیرش طرح جدید در برنامه توسعه حمل و نقل ریلی سال ۱۳۹۶ سیاست حمل و نقلی نبوده است.

با بررسی وضعیت اجرایی ۴۸ طرح برنامه توسعه راه آهن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ ملاحظه می شود برای ۶ طرح آن اعتباری معادل ۷۰۰ میلیون ریال، برای هر طرح، در سال ۱۳۹۶ در نظر گرفته شده است. اگرچه یکی از این طرح ها از جمله طرح های تحویلی در سال ۱۳۹۶ است اما بقیه طرح ها را با این اعتبار ناچیز پیش بینی شده باید در

قالب سیاست دولت مبنی بر تجدیدنظر در حجم تعهدات و در نهایت حذف طرح‌های فاقد توجیه اقتصادی توسط دولت ارزیابی کرد. در این رابطه و در جهت تجدیدنظر در حجم تعهدات، برای پنج طرح دیگر نیز در این برنامه در سال ۱۳۹۶ اعتباری معادل ۵۰۰۰ تا ۱۰۰۰۰ میلیون ریال پیش‌بینی گردیده که این اعتبارات ناچیز نیز تنها در حد حفظ کارگاه عملیاتی می‌تواند باشد و به پیشرفت عملیات اجرایی طرح‌های مذکور چندان کمکی نخواهد کرد. بقیه طرح‌های این برنامه به تناسب از اعتباراتی برخوردارند که بتواند عملیات اجرایی طرح‌های در دست اجرا در سال ۱۳۹۶ را تسریع کند.

در ارتباط با نگهداری از خطوط آهن کشور که به دلیل طول عمر بالای خطوط و نیز وسایط ناقله نسبت به تأمین ظرفیت برای جوابگویی به تقاضا، از اولویت بیشتری برخوردار است در لایحه پیشنهادی و در برنامه توسعه راه آهن تنها پنج طرح بهسازی، نوسازی و نگهداری خطوط آهن، بهسازی ناوگان راه آهن، بهسازی و نوسازی ایستگاه‌های راه آهن، بهسازی و نوسازی علائم و ارتباطات و رفع گلوگاه‌های ظرفیتی خطوط آهن با اعتباری معادل ۱۰,۴۳۷ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که معادل ۲۹/۱ درصد کل اعتبارات برنامه توسعه راه آهن در این سال است و نسبت به اعتبارات پیش‌بینی شده برای طرح‌های مذکور در سال ۱۳۹۵ که معادل ۵,۱۷۶ میلیارد ریال بوده اقدام مثبتی است مطلب دیگر آنکه وضعیت اجرایی طرح‌های برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی حکایت از آن دارد که سال تمام ۶ طرح این برنامه، سال ۱۳۹۶ در نظر گرفته شده است و می‌توان انتظار داشت در صورت تخصیص به‌موقع اعتبارات پیش‌بینی شده، عملیات اجرایی ۶ طرح در دست اجرای برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی در سال ۱۳۹۶ خاتمه یابد.



۲-۴. برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای

در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ برای برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای در مجموع ۲۱۳ طرح با اعتباری معادل ۳۶,۵۷۸ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. این اعتبار معادل ۵۰ درصد اعتبار پنج برنامه حمل و نقلی فصل حمل و نقل در این لایحه است. مقایسه اعتبارات برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای در سال ۱۳۹۶ با اعتبارات پیش‌بینی شده در سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد که اعتبارات پیش‌بینی شده سال ۱۳۹۶ با کاهش ۲۲/۷ درصدی نسبت به اعتبارات سال ۱۳۹۵ روبرو است. این کاهش در حالی اتفاق افتاده است که اعتبارات فصل حمل و نقل در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ معادل ۴/۸ درصد رشد داشته است. به طوری که ملاحظه می‌شود با وجود رشد اندک در اعتبارات فصل حمل و نقل اعتبارات برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نه تنها افزایش پیدا نکرده بلکه با کاهش ۲۲/۷ درصدی هم مواجه شده است. البته از محل این کاهش به میزان اعتبارات برنامه توسعه حمل و نقل ریلی در پیوست شماره ۱ لایحه افزوده شده است. اما این کاهش اعتبارات برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای و افزایش اعتبارات برنامه توسعه حمل و نقل ریلی در سال ۱۳۹۶ عمدتاً به نگرش وزارت راه و شهرسازی مبنی بر افزایش ظرفیت حمل و نقل ریلی از طریق افزایش طول خط و بالا بردن جایگاه حمل و نقل ریلی در حمل و نقل کشور مربوط می‌شود. در ارتباط با این نگرش شایان ذکر است که سیاست‌گذاری در ایجاد ظرفیت در شاخه‌های مختلف حمل و نقل با توجه به جایگاه هر یک از شاخه‌ها در جابجایی به تقاضای حمل و نقل کشور، شکل می‌گیرد و در این رابطه عملکرد هر یک از شاخه‌ها در جابجایی کالا و مسافر در کشور، معیار مناسبی در خط‌دهی به نحوه توزیع منابع بین شاخه‌های مختلف حمل و نقل می‌تواند

باشد. در زمینه عملکرد شاخه‌های مختلف حمل‌ونقل در جابجایی کالا و مسافر اطلاعات موجود نشان می‌دهد که در سال ۱۳۹۴ از مجموع کالاهای جابجا شده در حمل‌ونقل عمومی کشور معادل ۹۴ درصد آن از طریق جاده‌ها و تنها ۶ درصد آن از طریق راه آهن جابجا شده است. در زمینه جابجایی مسافر نیز از کل مسافر جابجا شده در این سال معادل ۸۵/۷ درصد آن از طریق جاده، ۶/۷ درصد آن از طریق راه آهن و ۷/۶ درصد آن از طریق حمل‌ونقل هوایی جابجا شده‌اند. این آمارها تصویری است از نقش هر یک از شاخه‌های حمل‌ونقل در جابجایی به تقاضای حمل‌ونقل. این آمارها گواه آن هستند که حمل‌ونقل جاده‌ای بیشترین نقش را در پاسخگویی به نیازهای حمل‌ونقلی کشور برعهده داشته است. این وضعیت تنها به کشور ما مربوط نیست در بسیاری از کشورها هم کم و بیش همین وضعیت وجود دارد. بنابراین با وجود نقش غالب حمل‌ونقل جاده‌ای در جابجایی کالا و مسافر به سادگی نمی‌توان میزان اعتبارات برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای در لایحه بودجه کشور را کاهش داد زیرا این کاهش اعتبارات، مشکلاتی در وضعیت حمل‌ونقل کشور به وجود خواهد آورد. انتظار این است چنانچه ضرورتی بر افزایش اعتبارات حمل‌ونقلی وجود داشته باشد این افزایش بدون فشار بر اعتبارات برنامه حمل‌ونقل جاده‌ای و از محل درآمدی جدید یا جهش ناگهانی اعتبارات فصل به دست آید. شایان ذکر است که هرگونه فشار بر اعتبارات برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای بر میزان و کیفیت عرضه خدمات در جاده‌های کشور تأثیر خواهد گذاشت و کارآیی در حمل‌ونقل جاده‌ای به شدت از آن متأثر خواهد شد.

در رابطه با ۲۱۳ طرح برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای در پیوست لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ شایان ذکر است که سه طرح آن از طرح‌های جدید و مابقی از طرح‌های در دست



اجرا از سال‌های گذشته است. سه طرح جدید عبارتند از:

- احداث راه اصلی خوی - قطور - رازی به طول ۶۷ کیلومتر

- احداث کمربندی قم (احداث آزادراه) به طول ۷۵ کیلومتر

- بهسازی راه اصلی نقده - پیرانشهر - تمرچین به طول ۵۴ کیلومتر

از مجموع ۲۱۳ طرح برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای، عملیات اجرایی ۲۰ طرح تا پایان سال ۱۳۹۶ پایان خواهد یافت که از این ۲۰ طرح، ۱۶ طرح آن مربوط به طرح‌های آزادراه، بزرگراه و احداث و بهسازی راه‌های اصلی است.

ترکیب ۲۱۳ طرح برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه

سال ۱۳۹۶ به شرح زیر است:

۲۳ طرح	- احداث آزادراه‌ها
۲۵ طرح	- احداث بزرگراه‌ها
۳۵ طرح	- احداث باند دوم (تبدیل راه اصلی موجود به بزرگراه)
۴۴ طرح	- احداث راه اصلی
۷۲ طرح	- بهسازی راه‌های اصلی
۹ طرح	- نگهداری راه‌ها
۱ طرح	- تکمیل راه‌های مرزی
۱ طرح	- توسعه و تکمیل راه‌های روستایی
۱ طرح	- تأمین ماشین‌آلات
۱ طرح	- احداث، بهسازی و نگهداری واحدهای راهداری مستقر
	در راه‌ها
۱ طرح	- راه‌های کویری

با نگاهی به ترکیب طرح‌های برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای ملاحظه می‌شود بهسازی راه‌های اصلی با ۷۲ طرح، بیشترین تعداد طرح را در این برنامه به خود اختصاص داده است. از آنجا که راه‌های اصلی استخوان‌بندی شبکه حمل‌ونقل جاده‌ای را تشکیل می‌دهند امر بهسازی این راه‌ها که ارتقای سطح و افزایش سطح خدمت در راه‌های اصلی را به همراه دارد و به روان شدن عبور و مرور (ترافیک) و ایمنی سفر در جاده‌ها منجر خواهد شد امری مثبت ارزیابی می‌شود. اما این اقدام وقتی نتیجه‌بخش خواهد بود که به موازات بهسازی راه‌های اصلی موجود، به نگهداری راه‌ها و حفظ سرمایه‌گذاری‌های انجام شده که وضعیت چندان مناسبی ندارند نیز توجه کافی مبذول گردد. در این رابطه شایان ذکر است که از ۲۱۳ طرح برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ تنها ۹ طرح به نگهداری راه‌های موجود اختصاص یافته که از این ۹ طرح هم، پنج طرح به روکش آسفالت راه‌ها اختصاص یافته است. نگاهی به پنج طرح روکش آسفالت راه‌ها نشان می‌دهد که سه طرح آن مربوط به روکش آسفالت راه‌های شریانی جنوب و جنوب غربی، شمال و غرب و محورهای شرقی است تنها یک طرح به روکش آسفالت و ایمن‌سازی راه‌های اصلی و فرعی غیرشریانی، همچنین بخشی از اعتبارات طرح توسعه و تکمیل راه‌های روستایی به روکش آسفالت راه‌های روستایی اختصاص یافته است.

در ارتباط با راه‌های در دست بهره‌برداری شایان ذکر است که در آمارها این راه‌ها به راه‌های تحت حوزه استحفاظی وزارت راه و شهرسازی و راه‌های روستایی تقسیم می‌شوند که راه‌های شریانی جزئی از راه‌های تحت حوزه استحفاظی وزارت راه و شهرسازی محسوب می‌شوند. اطلاعات موجود نشان می‌دهد که طول راه‌های تحت حوزه استحفاظی وزارت راه و شهرسازی در سال ۱۳۹۴ معادل ۸۶ هزار کیلومتر و راه‌های روستایی معادل ۱۵۶



هزار کیلومتر است. از مجموع ۸۶ هزار کیلومتر راه‌های تحت حوزه استحفاظی وزارت راه و شهرسازی معادل ۳۴ هزار کیلومتر آن در این سال به‌عنوان راه‌های شریانی تعیین شده است. در ارتباط با امر نگهداری از راه‌های کشور در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ برای ۳۴ هزار کیلومتر راه شریانی مذکور، سه طرح روکش آسفالت با مجموع اعتباری معادل ۱۹۵۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده در صورتی که برای بقیه راه‌های تحت حوزه استحفاظی وزارت راه و شهرسازی یعنی ۵۲ هزار کیلومتر راه غیرشریانی تنها معادل ۵۰۰ میلیارد ریال و برای ۱۰۴ هزار کیلومتر راه‌های روستایی آسفالتی بخشی از اعتبار طرح توسعه و تکمیل راه‌های روستایی در نظر گرفته شده است. اگرچه راه‌های شریانی بیشترین نقش را در حمل‌ونقل کالا و مسافر در حمل‌ونقل جاده‌ای کشور برعهده دارند اما راه‌های غیرشریانی با وجود نقش سبک‌تر در حمل‌ونقل جاده‌ای، ارتباط اکثریت مناطق کشور و تأمین نیازهای حمل‌ونقلی عامه مردم را عهده‌دار هستند بنابراین به‌موازات تأمین اعتبار برای حفظ و نگهداری راه‌های شریانی در لویح بودجه سالیانه، رسیدگی به راه‌های غیرشریانی و راه‌های روستایی هم به خصوص برای حفظ سرمایه‌گذاری‌های انجام شده و حمل‌ونقل ایمن در اولویت قرار دارد. در رابطه با طرح‌های روکش آسفالت راه‌ها شایان ذکر است که روکش آسفالت به حفظ رویه راه‌ها و جلوگیری از استهلاک زودرس راه‌ها کمک می‌کند. نیاز به حفظ سرمایه‌گذاری‌های انجام شده طلب می‌کند تا به امر نگهداری از جمله روکش آسفالت راه‌ها در لویح بودجه سالیانه توجه کافی مبذول شود. اما چنانچه اعتبارات پیش‌بینی شده در این رابطه در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ از نظر بگذرد ملاحظه می‌شود اعتبارات مناسبی (با وجود محدودیت منابع) برای راه‌های شریانی و غیرشریانی همچنین روکش آسفالت راه‌های روستایی در این پیوست

پیش‌بینی نشده است که این امر مشکلات تردد و حمل‌ونقلی را در این دسته از راه‌ها افزایش خواهد داد. در رابطه با راه‌های روستایی باید گفت این راه‌ها از وضعیت مناسبی از نظر نگهداری برخوردار نیستند به طوری که گفته می‌شود طول عمر بیش از ۷۵ درصد این نوع راه‌ها که آسفالته هستند بیش از طول عمر مفید آن است و وضعیت به گونه‌ای است که این راه‌ها نیاز به تجدید ساخت پیدا کرده‌اند.

۳-۴. برنامه راهبری توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای

در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ برای برنامه راهبری توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای با دو طرح که از طرح‌های در دست اجرا از سال‌های گذشته است اعتباری معادل ۴۳ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است که نسبت به اعتبارات این برنامه در سال ۱۳۹۵ که معادل ۵۷ میلیارد ریال بوده از کاهش ۲۴/۶ درصدی برخوردار است. دو طرح این برنامه عبارتند از:

- طرح تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات

- طرح مطالعه شناسایی و امکان‌سنجی پروژه‌ها و مطالعات طرح‌های راهبردی

حمل‌ونقل

نگاهی به دو طرح این برنامه حکایت از آن دارد که این طرح‌ها بیشتر ماهیت فعالیت جاری دارند تا فعالیت عمرانی. در این رابطه شایان ذکر است که در اهداف کمی طرح تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات از خرید تجهیزات اداری و سایر تجهیزات نام برده شده که تجهیزات اداری معمولاً از محل اعتبارات هزینه‌ای تأمین می‌گردند. طرح تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات در سال ۱۳۹۶ خاتمه خواهد یافت و اعتباری برای این طرح در سال‌های بعد در این برنامه پیش‌بینی نشده است در صورتی که برای طرح مطالعات شناسایی و



امکان‌سنجی پروژه‌ها برای سال‌های بعد از سال ۱۳۹۶ نیز اعتبار در نظر گرفته شده است.

۴-۴. برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی

در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ برای برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی ۸ طرح با اعتباری معادل ۱۹۶ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. اعتبار این طرح‌ها که همه از طرح‌های در دست اجرا از سال‌های گذشته هستند در سال ۱۳۹۵ معادل ۶۴۷ میلیارد ریال بوده که این اعتبار در سال ۱۳۹۶ به شدت کاهش یافته است. در ارتباط با برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی شایان ذکر است که اعتبارات مورد نیاز توسعه حمل‌ونقل هوایی کشور عموماً از محل درآمد سازمان هواپیمایی کشوری تأمین می‌گردد، درآمدی که به‌جای واریز به حساب خزانه دولت در خزانه‌داری کل به حساب اختصاصی این سازمان نزد خزانه‌داری کل واریز و هزینه‌ها نیز از محل این درآمدها، تأمین اعتبار می‌شوند. بنابراین طرح‌های برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نمی‌تواند تصویر جامعی از برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی کشور ارائه کند.

در بررسی برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ ملاحظه می‌شود از طرح‌های این برنامه، چهار طرح آن در ارتباط با احداث، توسعه، تکمیل و تعمیر و تجهیز فرودگاه‌ها و چهار طرح دیگر آن مربوط به تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات، تعمیرات اساسی و خرید تجهیزات و ماشین‌آلات، کمک‌های فنی و اعتباری حمل‌ونقل هوایی و بالاخره خرید هواپیمای آزمایش استاندارد پرواز است. از این ۸ طرح مذکور، عملیات اجرایی سه طرح در سال ۱۳۹۶ پایان خواهد یافت و پنج طرح دیگر کماکان برای سال‌های بعد دارای اعتبار هستند.

در رابطه با طرح‌های احداث فرودگاه شایان ذکر است که از طرفی هم‌اکنون از ۵۴ فرودگاه در دست بهره‌برداری در کشور تنها سه فرودگاه درآمد - هزینه‌ای عمل می‌کنند و بقیه فرودگاه‌ها زیان‌ده هستند که به این زیان‌ها، هزینه نگهداری فرودگاه‌های در دست بهره‌برداری نیز اضافه می‌شود. از طرف دیگر ظرفیت ایجاد شده در این فرودگاه‌های در دست بهره‌برداری معادل اعزام و پذیرش حدود ۶۶ میلیون نفر مسافر در سال است که عملاً در حال حاضر در پروازهای داخلی و بین‌المللی بیش از ۲۶ میلیون نفر مسافر از این فرودگاه‌ها جابجا نمی‌شوند. با وجود زیان‌دهی فرودگاه‌های در دست بهره‌برداری و وجود اضافه ظرفیت در این فرودگاه‌ها، ادامه فرودگاه‌سازی و پذیرش طرح احداث، اگرچه مشارکتی، نمی‌تواند بازگشت سرمایه را در آنها فراهم کند. بنابراین بهتر است به جای احداث به نگهداری فرودگاه‌های موجود یعنی حفظ سرمایه‌گذاری‌های انجام شده و ظرفیت ایجاد شده و تأمین تجهیزات ناوبری با فناوری‌های روز، در یک دوره معین، یعنی تا افزایش درآمدزایی در فرودگاه‌های موجود، تأکید گردد تا به همراه افزایش سطح خدمات و بالا بردن سطح ایمنی پرواز به بالا رفتن میزان جابجایی و درآمدزایی در حمل‌ونقل هوایی کشور، کمک شود.

۴-۵. برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی

در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ برای برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی سه طرح با اعتباری معادل ۳۹۲ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که این اعتبار نسبت به اعتبار سال ۱۳۹۵ معادل ۴/۶ درصد کاهش یافته است. سه طرح برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ از طرح‌های در دست اجرا از سال‌های گذشته هستند و در



این برنامه برای سال ۱۳۹۶ طرح جدیدی پیش‌بینی نشده است. هر سه طرح مذکور از طرح‌های ادامه‌دار هستند و برای سال‌های بعد از سال ۱۳۹۶ برای این طرح‌ها اعتبار پیش‌بینی شده است. از سه طرح مذکور، دو طرح با نام احداث بنادر صیادی (احداث ۲۵ بندر) و ساماندهی بنادر صیادی (احداث و بهسازی بندر) و بالاخره طرح سوم با نام بهسازی بنادر صیادی (۴ بندر) است. برای اتمام عملیات اجرایی سه طرح مذکور، جمع اعتبار پیش‌بینی شده برای سال‌های بعد از سال ۱۳۹۶ معادل ۲,۳۷۷ میلیارد ریال است که اگر فرض کنیم برای سال‌های بعد، برای این برنامه سالیانه معادل اعتبار سال ۱۳۹۶، اعتبار پیش‌بینی شود و کاهشی در اعتبارات سال‌های بعد این برنامه نسبت به سال ۱۳۹۶ به‌وجود نیاید ملاحظه می‌شود برای بیش از ۶ سال در این برنامه برای دولت تعهد ایجاد شده است.

با توجه به طرح‌های برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ که مربوط به احداث، بهسازی و ساماندهی بنادر صیادی است و دستگاه اجرایی آن هم سازمان شیلات ایران است ملاحظه می‌شود در این برنامه از بنادر بزرگ تجاری و بنادر کوچک کشور تصویری ارائه نشده است و نظیر آنچه در رابطه با برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی عنوان گردید اعتبارات مورد نیاز توسعه حمل‌ونقل دریایی و طرح‌های توسعه‌ای بنادر بزرگ تجاری شمال و جنوب کشور و نیز بنادر کوچک از محل درآمد سازمان بنادر و دریانوردی تأمین می‌گردد، درآمدی که درآمد دولت محسوب می‌گردد و به‌جای واریز به حساب دولت نزد خزانه‌داری کل به حساب اختصاصی سازمان بنادر و دریانوردی نزد خزانه‌داری کل واریز و هزینه‌های توسعه‌ای بنادر بزرگ و بنادر کوچک هم از محل این درآمدها تأمین اعتبار می‌شود. به‌طوری که ملاحظه می‌شود برنامه توسعه حمل‌ونقل

دریایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نمی‌تواند تصویر جامع از برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی کشور ارائه کند زیرا در این برنامه تنها به احداث، بهسازی و ساماندهی بنادر صیادی پرداخته شده است.

۵. اعتبارات متفرقه

لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ در پاسخگویی به درخواست‌ها علاوه بر پیش‌بینی طرح‌هایی در قالب برنامه‌های حمل‌ونقلی در پیوست شماره یک لایحه بودجه این سال که دارای زمان‌بندی اجرایی و اعتبارات سالیانه است در قالب جداولی دیگر در این لایحه به تعریف طرح‌هایی پرداخته و اعتباراتی به صورت سرجمع برای آنها در نظر گرفته است. در این رابطه علاوه بر جدول ۱۲ که در آن از مجموع ۲۲ طرح این جدول تحت نام طرح‌های قابل اجرا با مشارکت بخش خصوصی و بدون پیش‌بینی اعتبار سهم مشارکت، که ۵ طرح آن حمل‌ونقلی است به جدول ۲۰ با نام طرح‌های مطالعاتی و اجرایی موضوع ردیف ۳۹-۵۵۰۰۰۰ می‌توان اشاره کرد. در این جدول در مجموع ۲۸۷ طرح در زمینه‌های مختلف با نام طرح‌های مطالعاتی و اجرایی با سرجمع اعتباری معادل ۱۵۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که ۱۷۸ طرح یا ۶۲ درصد آن از طرح‌های حمل‌ونقلی است. از ۱۷۸ طرح حمل‌ونقلی در جدول ۲۰، تعداد ۱۴۵ طرح آن مربوط به راهسازی و بهسازی راه‌ها، ۱۷ طرح آن مربوط به راه آهن، ۱۴ طرح آن مربوط به فرودگاه‌ها و بالاخره ۲ طرح آن مربوط به بنادر بازرگانی کشور است. به‌طوری که ملاحظه می‌شود طرح‌هایی از ۴ برنامه حمل‌ونقلی در این جدول دیده می‌شود.

از اینکه طرح‌های جداول ۱۲ و ۲۰ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ تا چه میزان یا اصولاً



امکان اجرایی در طول سال ۱۳۹۶ دارند لازم است تنها اعتبار و تعداد طرح‌های جدول ۲۰ با طرح‌ها و اعتبارات پیش‌بینی شده برنامه‌های فصل حمل‌ونقل در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ مقایسه گردد. در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ مجموع طرح‌های پیش‌بینی شده در ۵ برنامه حمل‌ونقلی فصل حمل‌ونقل در این سال معادل ۲۷۴ طرح با اعتباری معادل ۷۳۰۱۶ میلیارد ریال است در صورتی که در جدول ۲۰ برای ۲۸۷ طرح یعنی بیش از ۱۳ طرح فصل حمل‌ونقل در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ معادل ۱۵۰ میلیارد ریال اعتبار در این سال پیش‌بینی شده است. اعتباری که حتی تأمین‌کننده اعتبار مورد نیاز مطالعات فاز یک این طرح‌ها هم نخواهد بود تا معلوم شود آیا می‌توان مطالعات فاز دو و سه این طرح‌ها را انجام و بالاخره اجرایی شدن این تعداد طرح‌ها را مشخص کرد؟ زمانی که تعهدات دولت در طرح‌های در دست اجرا سنگین و منابع مالی برای تسریع عملیات اجرایی و به بهره‌برداری رساندن آنها محدود است پیش‌بینی ۲۸۷ طرح در جدول ۲۰ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ آن هم تحت عنوان مطالعه و اجرا، جز دادن وعده بدون پشتوانه و بالا بردن توقعات در جامعه چه نام دیگری دارد؟ اگر در منابع مالی محدودیتی وجود ندارد (که دارد) اصلح آن است که این منابع در تسریع عملیات اجرایی طرح‌های در دست اجرا هزینه گردند تا طول مدت اجرای طرح و نیز هزینه‌های اجرا، کاهش پیدا کند.

نتیجه‌گیری

از آنچه گذشت ملاحظه گردید:

- از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل (ملی و استانی) معادل ۸۷/۲ درصد آن مربوط به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و ۱۲/۸ درصد آن مربوط به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی است. این سهم در سال ۱۳۹۵ به ترتیب ۸۶ و ۱۴ درصد بوده است.

- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور در سال ۱۳۹۶ از رشد ۹/۱ درصد برخوردار است در صورتیکه رشد اعتبارات ملی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل در این سال معادل ۴/۸ درصد است که از رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور در این سال کمتر است.

- اعتبارات ۲ برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای و برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی در مجموع معادل ۹۸/۷ درصد اعتبار ۵ برنامه حمل‌ونقلی در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ است و تنها ۱/۳ درصد آن به سه برنامه راهبردی توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای، برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی و برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی اختصاص یافته است.

- طرح‌های برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی در مجموع ۴۸ طرح است که ۴۷ طرح آن از طرح‌های در دست اجرا از سال‌های گذشته و یک طرح آن جدید است.

- اعتبارات برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی در سال ۱۳۹۶ معادل ۶۸ درصد نسبت به اعتبار پیش‌بینی شده در سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است. این افزایش اعتبار از منطق حمل‌ونقلی برخوردار نیست، زیرا در منطق حمل‌ونقلی اعتبارات بین شاخه‌های مختلف حمل‌ونقلی به تناسب جایگاه و سهم این شاخه‌ها در جابجایی کالا و مسافر در پاسخگویی



- به تقاضای حمل و نقل توزیع می‌گردد. این منطق در این افزایش رعایت نشده است.
- در رابطه با نگهداری از خطوط آهن موجود کشور و نیز وسایط ناقله، اعتبار ۵ طرح مرتبط با نگهداری در این سال از ۵۱۷۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۵ به ۱۰۴۳۷ میلیارد ریال افزایش یافته است که از رشد ۱۰۲ درصدی برخوردار است.
- طرح‌های برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای در مجموع ۲۱۳ طرح است که ۳ طرح آن از طرح‌های جدید و ۲۱۰ طرح آن از طرح‌های در دست اجرا از سال‌های گذشته است.
- اعتبارات برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ نسبت به اعتبارات سال ۱۳۹۵ معادل ۲۲/۷ درصد کاهش یافته است. این کاهش ۲۲/۷ درصدی اعتبارات برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای در سال ۱۳۹۶ با توجه به حجم تعهدات این برنامه و نیز سهم بالای حمل و نقل جاده‌ای در جابجایی کالا و مسافر کشور جای تأمل است.
- با اعتبارات پیش‌بینی شده در پیوست ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ از مجموع ۲۱۳ طرح برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای، عملیات اجرای ۲۰ طرح آن تا پایان سال ۱۳۹۶ پایان خواهد یافت. از این ۲۰ طرح، ۱۶ طرح آن مربوط به طرح‌های آزادراه بزرگراه و احداث و بهسازی راه‌های اصلی است.
- با وجود طول عمر بالای راه‌های در دست بهره‌برداری، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ برای نگهداری راه‌ها، چه راه‌های شریانی و چه راه‌های غیرشریانی و نیز راه‌های روستایی، اعتبار کافی پیش‌بینی نشده است. تأخیر در رسیدگی و نگهداری از راه‌های موجود بر مشکلات حمل و نقلی در راه‌های کشور خواهد افزود.
- نگاهی به دو طرح برنامه راهبری توسعه حمل و نقل جاده‌ای حکایت از آن دارد که

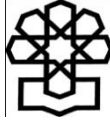
این طرح‌ها ماهیت فعالیت جاری دارند، نه فعالیت عمرانی.

- اعتبارات برنامه‌های توسعه حمل‌ونقل هوایی و توسعه حمل‌ونقل دریایی عموماً از محل درآمد دو سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و دریانوردی تأمین می‌گردند. با توجه به اینکه درآمد دو سازمان مذکور ماهیت عمومی داشته و درآمد دولت محسوب می‌گردند، لازم است منابع و مصارف آن هم در بودجه عمومی دولت و با رعایت قوانین و مقررات مربوطه دیده شود.

- علاوه بر طرح‌های مندرج در پیوست ۱ لایحه بودجه، در جداول ۱۲ و ۲۰ لایحه به ترتیب ۲۲ و ۲۸۷ طرح پیش‌بینی شده که برای ۲۲ طرح جدول ۱۲ اعتبار سهم‌الشرکه اجرای این طرح‌ها پیش‌بینی نشده و برای ۲۸۷ طرح جدول ۲۰ هم اعتباری معادل ۱۵۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده که این اعتبار هیچ تناسبی با تعداد طرح‌های پیش‌بینی شده در جدول ۲۰ ندارد.

منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه.
۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور، پیوست شماره ۱، اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.
۳. قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور.
۴. کتاب جامع آماری حمل‌ونقل و شهرسازی کشور، وزارت راه و شهرسازی، معاونت برنامه‌ریزی و اقتصاد حمل‌ونقل، ۱۳۹۴.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۲۴۵

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۳۶۳

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت: ۲۲۰

تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۹/۲۰

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۴۶. بخش حمل‌ونقل

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه حمل‌ونقل)

تهیه و تدوین: ذبیح‌اله طلوعی

ناظران علمی: محمدحسن معادی‌رودسری، محسن صمدی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه

۲. حمل‌ونقل



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۹/۲۴