

## درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور ۳۹. حمل و نقل

نام دفتر: مطالعات زیربنایی

شماره مسلسل: ۲۵۰۱۰۷۱۵

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۱۲/۱۲

### مقدمه

بودجه سال ۱۳۹۰ در لایحه بودجه این سال را در یک نگاه می‌توان بودجه انبساطی دانست. از دلایل انبساطی بودن بودجه سال ۱۳۹۰ می‌توان به رشد بودجه کل کشور، رشد بودجه عمومی دولت و رشد اعتبارات هزینه‌ای و نیز تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۹ اشاره کرد.

### ۱. اعتبارات کل کشور

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ بودجه کل کشور معادل ۵۲۱۹/۶ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده که با توجه به بودجه کل کشور در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ که معادل ۳,۶۸۴/۷ هزار میلیارد ریال بوده ملاحظه می‌شود پیش‌بینی بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ نسبت به بودجه کل کشور در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ از رشدی معادل ۴۱/۶ درصد برخوردار است. پیش‌بینی چنین رشدی در بودجه کل کشور، عوارض و عواقبی به دنبال دارد که در شرایط موجود و با توجه به مشکلات و موانع موجود در زمینه تولیدات داخلی و نبود زمان کافی برای از طرفی رفع موانع موجود و از طرف دیگر افزایش ظرفیت تولیدات داخلی، می‌توان از عارضه افزایش واردات برای پاسخگویی به تقاضاها و نیز افزایش تورم نام برد.

### ۲. بودجه عمومی دولت

بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ معادل ۱,۷۷۰ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی گردیده که در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۸۹ که معادل ۱,۲۷۱ هزار میلیارد ریال بوده بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ از رشدی معادل ۳۹/۳ درصدی برخوردار است. رشد بیش از ۳۹ درصدی بودجه عمومی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۸۹ می‌تواند همان عوارض و عواقبی را به دنبال داشته باشد که در رابطه با رشد بودجه کل کشور در سال ۱۳۹۰، بیان شد.

### ۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای معادل ۴۷۶ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده که در مقایسه با اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ که معادل ۳۱۶/۹ هزار میلیارد ریال بوده از رشد ۵۰ درصدی برخوردار است. رشد ۵۰ درصدی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ وقتی معنادار خواهد بود که رشد اعتبارات هزینه‌ای (هزینه‌های جاری) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ نیز از نظر بگذرد. با مراجعه به لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ ملاحظه می‌شود اعتبارات هزینه‌ای در این سال نسبت به اعتبارات هزینه‌ای در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ معادل ۲۱/۶ درصد افزایش داشته است.

### ۴. فصل حمل و نقل در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل و نقل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ در مجموع (ملی و استانی) معادل ۶۳/۰۸ هزار میلیارد ریال است که ۴۹/۱۱ هزار میلیارد ریال یا ۷۷/۹ درصد آن را اعتبارات ملی و ۱۴/۹۷ هزار میلیارد ریال یا ۲۲/۱ درصد آن را اعتبارات استانی تشکیل می‌دهد. مقایسه اعتبارات ملی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل و نقل در لایحه با همین اعتبارات در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ حکایت از آن دارد که این اعتبارات نسبت به سال ۱۳۸۹ از رشدی معادل ۱۷/۶ درصد برخوردار است. با توجه به اینکه رشد کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ نسبت به اعتبارات قانون بودجه سال ۱۳۸۹ از رشدی معادل ۵۰ درصد برخوردار است ملاحظه می‌شود رشد اعتبارات ملی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل و نقل از متوسط رشد این اعتبارات در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کمتر است که این امر با توجه به حجم تعهدات وزارت راه و ترابری که حداقل برای دو برنامه پنج‌ساله در این وزارت تعهد ایجاد شده و نیز مطالبات پیمانکاران، کم‌توجهی به این فصل و کمک به بیشتر شدن نارسایی‌ها در تأمین زیربنای حمل و نقل و روان‌سازی حمل و نقل و جوابگویی به تقاضای حمل و نقل ارزیابی می‌شود.

### ۵. برنامه‌ها در اعتبارات فصل حمل و نقل

اگرچه برنامه‌های فصل حمل و نقل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ بالغ بر ۱۵ برنامه است، ولی بیش از ۹۵/۷ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این فصل به دو برنامه حمل و نقل جاده‌ای و حمل و نقل راه‌آهن تعلق دارد. ضمن اینکه برنامه‌های حمل و نقل هوایی و دریایی به ترتیب ۳ و ۰/۶ درصد اعتبارات این فصل در بودجه عمومی دولت را به خود اختصاص داده و بقیه اعتبارات به سایر برنامه‌ها اختصاص یافته است. با توجه به سهم نزدیک

به ۹۶ درصدی دو برنامه حمل و نقل جاده‌ای و حمل و نقل راه‌آهن در اعتبارات ملی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل و نقل، به بررسی اعتبارات این دو برنامه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ می‌پردازیم.

**۵-۱. اعتبارات برنامه حمل و نقل جاده‌ای:** اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه حمل و نقل جاده‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ معادل ۳۱/۱ هزار میلیارد ریال است که در مقایسه با اعتبار این برنامه در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ از رشدی معادل ۲۶/۴ درصد برخوردار است. این رشد ۲۶/۴ درصدی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه حمل و نقل جاده‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ زمانی اتفاق می‌افتد که در همین لایحه، رشد کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای معادل ۵۰ درصد و رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل و نقل در این لایحه معادل ۱۷/۶ درصد است. به طوری که ملاحظه می‌شود اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه حمل و نقل جاده‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ از رشد همین اعتبارات در فصل حمل و نقل (اعتبارات ملی) بالاتر و از رشد این اعتبارات در تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کل کشور پایین‌تر است. البته اختصاص سهم بیشتری از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل و نقل به برنامه حمل و نقل جاده‌ای با حجم تعهدات این برنامه بی‌ارتباط نیست. اگرچه آهنگ این افزایش‌ها پاسخگوی کاهش حجم تعهدات نخواهد بود.

از آنجا که اعتبارات این برنامه در احداث انواع راه‌ها شامل احداث آزادراه‌ها، بزرگراه‌ها و احداث و بهسازی راه‌های اصلی هزینه می‌شود لازم است نگاهی به حجم تعهدات دولت در احداث انواع راه‌های مذکور یا تعهدات برنامه حمل و نقل جاده‌ای در پایان سال ۱۳۸۹ داشته باشیم. اطلاعات موجود نشان می‌دهد که طرح‌های در دست اجرای شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل و نقل کشور در زمینه راهسازی در مجموع بیش از ۱۹۰۰۰ کیلومتر است که حدود ۱۳۰۰۰ کیلومتر آن در اولویت‌های اول و دوم اجرایی این شرکت قرار داد. این حجم از تعهدات وزارت راه و ترابری وقتی معنادار خواهد بود که عملکرد سالیانه احداث انواع راه‌های مذکور از نظر بگذرد. آمارهای موجود نشان می‌دهد که با اعتبارات اختصاص یافته در قانون بودجه سالیانه در سال‌های برنامه چهارم توسعه و نیز مدیریت اجرایی وزارت راه و ترابری، عملکرد احداث انواع راه‌ها در بهترین حالت‌ها بیش از ۱۵۰۰ کیلومتر در سال نبوده است. با محدودیت منابع و عملکرد فیزیکی معادل احداث حداکثر (۱۵۰۰) کیلومتر انواع راه در سال، چنانچه تعهد جدیدی به برنامه حمل و نقل جاده‌ای در سال‌های آینده اضافه نشود (که غیرممکن است) با این حجم از اعتبارات اختصاص یافته حداقل به ۱۳ سال زمان نیاز خواهد بود تا تعهدات موجود در زمینه راهسازی و آن هم در بعد ملی خاتمه پیدا کند. به عبارت دیگر برای ۱۳ سال آینده در برنامه حمل و نقل جاده‌ای برای کشور تعهد ایجاد شده است، تعهدی که هر سال هم به حجم آن اضافه می‌شود.

**۵-۲. برنامه حمل و نقل راه‌آهن:** در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه حمل و نقل راه‌آهن معادل ۱۵/۹ هزار میلیارد ریال در نظر گرفته شده که در مقایسه با اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این برنامه در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ که معادل ۱۴/۴ هزار میلیارد ریال بوده از رشدی معادل ۱۰/۴ درصد برخوردار است. رشد ۱۰/۴ درصدی در اعتبارات برنامه حمل و نقل راه‌آهن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ هنگامی اتفاق می‌افتد که با توجه به سیاست وزارت راه و ترابری مبنی بر نهضت راه‌آهن‌سازی اعتبارات این برنامه در قانون بودجه سال ۱۳۸۹ نسبت به اعتبارات آن در قانون بودجه سال ۱۳۸۸ که معادل ۶/۹ هزار میلیارد ریال بوده، رشدی معادل ۱۰۸/۶ درصدی داشته است. رشد ۱۰/۴ درصدی اعتبارات برنامه حمل و نقل راه‌آهن در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ را می‌توان ناشی از تغییر سیاست وزارت راه و ترابری از سال ۱۳۸۹ به سال ۱۳۹۰ و فراموش کردن نهضت راه‌آهن‌سازی دانست تغییر سیاستی که به مشکلات و نیز حجم تعهدات بخش حمل و نقل اضافه می‌کند.

در ارتباط با تعهد برنامه حمل و نقل راه‌آهن، اطلاعات موجود نشان می‌دهد که طرح‌های در دست اجرای راه‌آهن با اولویت‌های اجرایی ۱ و ۲ در مجموع ۶۸۰۰ کیلومتر است که البته جهت تحقق افق چشم‌انداز باید معادل ۹۴۰۰ کیلومتر از دیگر طرح‌های احداث خط آهن به آن اضافه شود. این حجم از تعهدات برنامه حمل و نقل راه‌آهن زمانی وجود دارد که عملکرد معاونت ساخت و توسعه زیربناهای حمل و نقل کشور در زمینه احداث خطوط آهن کشور در بهترین سال‌های برنامه چهارم توسعه بیش از ۳۵۰ کیلومتر در سال نبوده است. با توجه به عملکرد مذکور ملاحظه می‌شود برای ساخت ۶۸۰۰ کیلومتر خط آهن در دست اجرا به حدود ۱۹ سال زمان نیاز خواهد بود.

#### جدول اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصول زیر در لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ و مقایسه آن با اعتبارات تملک دارایی‌های

##### سرمایه‌ای فصول مذکور در قانون بودجه سال ۱۳۸۹

فصل منابع آب	قانون بودجه سال ۱۳۸۹	لایحه بودجه سال ۱۳۹۰	درصد رشد
فصل منابع آب	۲۴۳۲۶/۴	۲۳۹۰۷/۵	۳۹/۶
فصل انرژی	۹۰۷۳/۳	۱۲۸۰۹/۹	۳۳/۸
فصل کشاورزی و منابع طبیعی	۵۸۱۳/۶	۱۰۴۶۰/۱	۷۹/۹
فصل صنعت و معدن	۲۵۶۲/۹	۴۹۰۹/۹	۱۷۱/۶
بازرگانی و تعاون	۴۱۵/۱	۹۱۱/۳	۱۱۹/۵
فصل حمل و نقل	۴۱۷۴۹	۴۹۱۰۶	۱۷/۶
فصل مسکن و عمران شهری و روستایی و عشایری	۲۸۵۲/۲	۵۵۶۹/۸	۹۵/۳

مأخذ: پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۰.