

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

۳۵. بخش حمل و نقل

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰
شماره مسلسل: ۱۴۷۰۰
بهمن‌ماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۳.....	مقدمه.....
۴.....	۱. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل.....
۴.....	۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی.....
۵.....	۳. طرح‌ها و اعتبارات برنامه‌های حمل‌ونقل.....
۱۵.....	۴. اعتبارات متفرقه.....
۱۷.....	نتیجه‌گیری.....
۱۹.....	منابع و مأخذ.....



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۳۵. بخش حمل و نقل

چکیده

- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ از رشد ۱۷/۳ درصد برخوردار است. انتظار این است که این رشد در اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل و نقل در این لایحه نیز رعایت شود.
- از اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل و نقل (ملی و استانی) ۸۴/۹ درصد آن مربوط به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طرح‌های ملی و ۱۵/۱ درصد آن مربوط به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای طرح‌های استانی است.
- اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه‌های حمل و نقلی در پیوست شماره یک لایحه بودجه از رشد ۱۳/۹ درصدی برخوردار است که از متوسط رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور در سال ۱۳۹۵ کمتر است.
- با وجود وعده‌های دولت در لوائح بودجه پیشنهادی دو سال گذشته مبنی بر تجدیدنظر و حذف طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فاقد توجیه، این تجدیدنظر و بررسی مجدد در طرح‌های در دست اجرا در فصل حمل و نقل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ انجام نشده است.
- منابع اعتباری برنامه‌های حمل و نقلی فصل حمل و نقل در دو برنامه توسعه حمل و نقل

جاده‌ای و توسعه حمل‌ونقل ریلی از محل منابع عمومی دولت و دو برنامه دیگر آن یعنی برنامه‌های توسعه حمل‌ونقل هوایی و توسعه حمل‌ونقل دریایی عمدتاً از محل درآمد دو سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و دریانوردی تأمین می‌شود و آنچه در قالب دو برنامه اخیر در پیوست لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ آورده شده اندک منابع اعتباری این دو سازمان از محل بودجه عمومی دولت است.

- درآمد دو سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و دریانوردی، درآمد دولت محسوب و باید به حساب دولت نزد خزانه‌داری کل واریز شود ولی این امر در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نظیر سال‌های گذشته رعایت نشده است. کماکان این درآمدها به حساب اختصاصی دو سازمان مذکور نزد خزانه‌داری کل واریز و دو سازمان مذکور از محل این درآمدها، هزینه‌های خود را تأمین کرده‌اند. این امر می‌تواند به نبود مدیریت بر منابع اعتباری بخش (ناشی از بودجه عمومی دولت و درآمد اختصاصی) تعبیر شود.

- اعتبار طرح‌های برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی در سال ۱۳۹۵ از رشد ۱۲/۸ درصدی برخوردار است که از متوسط رشد اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بخش و نیز از متوسط رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور، کمتر است.

- در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی، اعتبار طرح‌های بهسازی، نوسازی و نگهداری خطوط آهن کشور از کاهشی معادل ۶/۲ درصد برخوردار است. این امر از عدم توجه کافی به نگهداری خطوط آهن و وسایل نقلیه آن در لایحه بودجه حکایت دارد.

- اعتبار برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای که معادل ۶۴/۹ درصد اعتبار ۴ برنامه حمل‌ونقلی در فصل حمل‌ونقل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ است از رشدی معادل ۱۶/۳



درصد برخوردار است که از متوسط رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور کمتر است.

- در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای به امر نگهداری از راه‌ها (شربانی و غیرشربانی) توجه کافی مبذول و اعتبار لازم تأمین نشده است. این امر مشکلات حمل‌ونقلی در جاده‌های کشور را افزایش خواهد داد.

- اگرچه تعداد طرح‌های حمل‌ونقلی در فصل حمل‌ونقل پیوست شماره یک لایحه بودجه در مجموع معادل ۲۷۰ طرح است ولی در جدول شماره ۲۰ در قالب ۳۰۱ طرح این جدول، معادل ۱۷۹ طرح برای زمینه‌های حمل‌ونقلی یعنی راه، راه آهن، فرودگاه و بنادر در نظر گرفته شده است. نگاهی به اعتبار پیش‌بینی شده برای این ۳۰۱ طرح نشان می‌دهد که امکان مطالعه یا اجرایی شدن این طرح‌ها در سال ۱۳۹۵ بسیار ناچیز است و تنها می‌توان از این طرح‌ها به‌عنوان وعده دولت نام برد.

مقدمه

بودجه کل کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ معادل ۹,۵۲۶,۳۷۶ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که مصارف عمومی دولت از این بودجه در این سال معادل ۲,۶۷۳,۸۴۸ میلیارد ریال است که این مصارف نسبت به سال ۱۳۹۴ از رشد ۱۳/۲ درصدی برخوردار است. از آنجا که مصارف عمومی دولت شامل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، تملک دارایی‌های مالی و هزینه‌هاست حجم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در این مصارف در سال ۱۳۹۵ معادل ۵۹۶,۹۸۴ میلیارد ریال است که ۲۲/۳ درصد مصارف عمومی دولت در این سال را تشکیل می‌دهد و نسبت به سال ۱۳۹۴ از رشد ۱۷/۳

درصدی برخوردار است. به طوری که ملاحظه می‌شود بودجه تنظیمی و پیش‌بینی شده برای سال ۱۳۹۵ یک بودجه انقباضی نیست.

۱. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل

اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل (ملی و استانی) در جدول ۶ لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ با عنوان اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب امور و فصل در مجموع معادل ۷۶,۳۲۹ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که این اعتبارات معادل ۱۲/۸ درصد از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور و ۴۳/۶ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور اقتصادی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ است. سهم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی از کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل در این لایحه معادل ۶۴,۷۶۶ میلیارد ریال است که ۸۴/۹ درصد آن را تشکیل می‌دهد و بقیه آن یعنی ۱۱,۵۶۳ میلیارد ریال یا ۱۵/۱ درصد آن مربوط به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی است.

۲. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی

در پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی فصل حمل‌ونقل با احتساب برنامه ارائه خدمات هواشناسی که در این سال به فصل حمل‌ونقل افزوده شده و بدون احتساب اعتبارات ردیف‌های متفرقه معادل ۶۴,۱۹۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که ۹۹/۲ درصد این اعتبارات مربوط به طرح‌های



برنامه‌های حمل‌ونقلی و حدود ۰/۸ درصد آن مربوط به طرح‌های برنامه ارائه خدمات هواشناسی است.

بررسی اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه‌های حمل‌ونقل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد که این اعتبارات نسبت به سال ۱۳۹۴ از رشد ۱۳/۹ درصدی برخوردار است. با توجه به متوسط رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ معادل ۱۷/۳ درصد است ملاحظه می‌شود که رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه‌های حمل‌ونقل در این لایحه از رشد کمتری برخوردار شده است. این کاهش میزان رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه‌های حمل‌ونقل نسبت به متوسط رشد در کشور، با توجه به تعداد و حجم طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه‌های حمل‌ونقل جای تأمل است. باید گفت عدم تأمین اعتبارات کافی برای طرح‌های حمل‌ونقلی فصل حمل‌ونقل به افزایش طول مدت اجرا و بالا رفتن هزینه واحد منجر می‌گردد.

۳. طرح‌ها و اعتبارات برنامه‌های حمل‌ونقل

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در پیوست شماره یک لایحه، برنامه‌های حمل‌ونقلی شامل ۴ برنامه و به شرح زیر است:

- برنامه توسعه حمل‌ونقلی ریلی،
- برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای،
- برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی،
- برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی.

طرح‌های ۴ برنامه مذکور در مجموع معادل ۲۷۰ طرح است که ۴۷ طرح از این مجموع یا ۱۷/۴ درصد آن مربوط به برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی، ۲۱۲ طرح یا ۷۸/۵ درصد آن مربوط به برنامه 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 توسعه حمل‌ونقل دریایی است. به‌طوری که ملاحظه می‌شود برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای بیشترین تعداد طرح از مجموع طرح‌های حمل‌ونقلی فصل حمل‌ونقل در پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ را به‌خود اختصاص داده که این امر از اهمیت حمل‌ونقل جاده‌ای در حمل‌ونقل کشور حکایت دارد.

اعتبارات ۴ برنامه حمل‌ونقلی مذکور در پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در مجموع معادل ۶۳,۶۳۸ میلیارد ریال است که سهم دو برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای و برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی در مجموع معادل ۹۸/۳ درصد این اعتبارات را تشکیل می‌دهد و بقیه آن یعنی تنها ۱/۷ درصد آن به دو برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی و برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی تعلق دارد. در ارتباط با دو برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی و توسعه حمل‌ونقل دریایی باید گفت بیشترین حجم از هزینه‌های دو سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و دریانوردی از محل درآمدهای این دو سازمان که اختصاصاً به حساب این دو سازمان نزد خزانه‌داری کل واریز می‌گردد، تأمین می‌شود و آنچه که در قالب اعتبارات دو برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی و توسعه حمل‌ونقل دریایی در پیوست شماره یک لایحه بودجه آمده نمی‌تواند تصویر کلی از برنامه‌های توسعه دو سازمان مذکور ارائه کند.

در رابطه با درآمد دو سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و دریانوردی باید



گفت درآمد این دو سازمان، درآمد دولت محسوب می‌گردند و درآمد دولت هم به حساب دولت در خزانه‌داری کل واریز می‌گردد، در صورتی که به هر صورت این درآمدها در حال حاضر اختصاصاً به حساب دو سازمان مذکور نزد خزانه‌داری کل واریز و این درآمدها هم توسط دو سازمان مذکور در طول سال، هزینه می‌گردد. استفاده از روش درآمد - هزینه توسط دو سازمان مذکور با توجه به محدودیت اعتبارات از محل بودجه عمومی دولت موجب رفتاری دوگانه در برخورداری از منابع اعتباری در بخش حمل‌ونقل شده است به طوری که استفاده‌کنندگان از درآمد اختصاصی با دست و دل بازی و استفاده‌کنندگان از منابع بودجه عمومی دولت با وجود محدودیت‌های درآمدی دولت با فشارهایی در اجرای طرح‌های عمرانی مواجه هستند. وضعیت موجود طلب می‌کند تا درآمد دو سازمان مذکور و همچنین درآمد 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 حمل‌ونقلی به تناسب نیاز از مجموع منابع بخش برخوردار باشند.

۱-۳. برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی

در پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ برای برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی با ۴۷ طرح اعتباری معادل ۲۱,۲۶۹ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که ۳۳/۴ درصد اعتبار برنامه‌های حمل‌ونقلی در این پیوست است. از طرح‌های مذکور، ۴۶ طرح آن از طرح‌های در دست اجرا از سال‌های گذشته و یک طرح آن طرحی جدید است که شروع آن از سال ۱۳۹۵ خواهد بود. این طرح، مشارکت در احداث راه آهن دو خطه برقی اصفهان -

اهواز به طول ۶۴۹ کیلومتر و با اعتبار کل معادل ۱۲,۴۸۸ میلیارد ریال نام دارد. با وجودی که بیش از ۱۲ هزار کیلومتر خط آهن در پایان برنامه پنجم توسعه یعنی پایان سال ۱۳۹۴ در دست اجرا خواهد بود و متوسط عملکرد احداث خطوط آهن در کشور بیش از ۲۰۰ کیلومتر در سال نیست که از کمبود منابع اعتباری از جمله موارد در پایین بودن عملکرد احداث خطوط آهن نام برده می‌شود همچنین نوسازی و بهسازی خطوط موجود که از طول عمر بالا رنج می‌برند و از اولویت اجرایی برخوردار هستند، آوردن طرح جدید اگرچه با نام مشارکت، جز اینکه به حجم تعهدات دولت اضافه شود و موجب توزیع منابع محدود بین انبوه طرح‌های در دست اجرا گردد چیز دیگری است؟ در این رابطه باید گفت از طرفی دولت سیاست تجدیدنظر در طرح‌های در دست اجرا و حذف طرح‌های غیرضرور و فاقد توجیه را عنوان می‌کند و در اجرای این سیاست برای ۲۴ طرح از مجموع ۴۷ طرح برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی در سال ۱۳۹۵ یعنی بیش از نصف طرح‌های در دست اجرای این برنامه، اعتباری معادل تا ۱۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی می‌کند که با توجه به بالا بودن هزینه‌های اجرا، این اعتبار چندان تأثیری در پیشرفت فیزیکی طرح‌ها نخواهد داشت از طرف دیگر طرح جدید ۶۴۹ کیلومتری آن هم دو خطه و برقی با اعتبار ناچیز ۱۰۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۵ پیش‌بینی می‌کند که این اعتبار برای شروع احداث و حداقل تجهیز کارگاه نمی‌تواند کافی باشد، در این رابطه اولاً ضرورت اجرای این طرح از نظر داشتن توجیه حمل‌ونقلی مورد سؤال است ثانیاً به نظر می‌آید با توجه به روال در پیش گرفته شده در دو سال گذشته و لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ چندان اعتقادی به تجدیدنظر طرح‌های در دست اجرا وجود ندارد.

اعتبار طرح‌های برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی در سال ۱۳۹۵ نسبت به اعتبار سال



۱۳۹۴ از رشد ۱۲/۸ درصدی برخوردار است که این رشد از متوسط رشد اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بخش که ۱۳/۹ درصد است و همچنین از متوسط رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ یعنی ۱۷/۳ درصد، کمتر است. علاوه بر محدودیت منابع برای اجرای طرح‌های توسعه حمل‌ونقل ریلی، لازم است از عدم توجه لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ به امر نگهداری از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در حمل‌ونقل ریلی، با وجود طول عمر بالای خطوط و وسایل نقلیه که نوسازی و بهسازی آنها از ضرورت‌ها به حساب می‌آید، ذکری به میان آید. در برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی در سال ۱۳۹۵ برای طرح بهسازی و نوسازی و نگهداری خطوط موجود آهن کشور، اعتباری معادل ۲,۱۷۶ میلیارد ریال در نظر گرفته شده که این اعتبار نسبت به اعتبار پیش‌بینی شده برای این طرح در سال ۱۳۹۴ که معادل ۲,۳۲۰ میلیارد ریال بوده از کاهشی معادل ۶/۲ درصد حکایت دارد. زمانی که اعتبار لازم برای نگهداری، نوسازی و بهسازی خطوط موجود آهن کشور تأمین نمی‌گردد تا با نگهداری، بهسازی و نوسازی خطوط، تردد ایمن در حمل‌ونقل ریلی تأمین گردد، زمانی که متوسط عملکرد احداث خطوط در راه آهن بیش از ۲۰۰ کیلومتر در سال نیست و در ازای این عملکرد، بیش از ۱۲ هزار کیلومتر خط آهن در دست اجراست آوردن طرح جدیدی آن هم در بالاترین سطح اجرایی یعنی هم دو خطه و هم برقی با ۶۴۹ کیلومتر طول، اگرچه مشارکتی، چه ضرورتی پیدا می‌کند؟ آیا به حفظ وضعیت موجود و حفظ سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در حمل‌ونقل ریلی اعتقادی وجود دارد؟ در شرایط محدودیت منابع اصلح آن است که به وضعیت موجود توجه بیشتری گردد تا خللی در جریان عادی حمل‌ونقل به وجود نیاید. اما در تدوین لایحه بودجه سال ۱۳۹۵

در برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی به این امر چندان توجهی نشده است.

۲-۳. برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای

در پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ برای برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای در مجموع معادل ۲۱۲ طرح با اعتباری معادل ۴۱,۳۱۲ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. این اعتبار که معادل ۶۴/۹ درصد اعتبار چهار برنامه حمل‌ونقلی فصل حمل‌ونقل را در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ تشکیل می‌دهد نسبت به اعتبارات سال ۱۳۹۴ از رشد ۱۶/۳ درصدی برخوردار بوده که این رشد از متوسط رشد اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور (۱۷/۳ درصد) کمتر است. کلیه ۲۱۲ طرح برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ از طرح‌های در دست اجرا از سال‌های گذشته است و در این برنامه برای سال ۱۳۹۵ طرح جدیدی در نظر گرفته نشده است. ترکیب ۲۱۲ طرح برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای در پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ به شرح زیر است:

۲۵ طرح	- احداث آزادراه‌ها
۲۶ طرح	- احداث بزرگراه‌ها
۳۴ طرح	- احداث باند دوم (تبدیل راه اصلی موجود به بزرگراه‌ها)
۴۷ طرح	- احداث راه اصلی
۶۸ طرح	- بهسازی راه‌های اصلی
۹ طرح	- نگهداری راه‌ها
۱ طرح	- راه‌های مرزی



- افزایش ظرفیت ناوگان حمل و نقل جاده‌ای ۱ طرح

- تکمیل مطالعات تفصیلی طرح‌های حمل و نقل ۱ طرح

با نگاهی به ترکیب طرح‌های برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای ملاحظه می‌شود بهسازی راه‌های اصلی با ۶۸ طرح بیشترین تعداد طرح‌ها را در این برنامه به خود اختصاص داده است. از آنجا که راه‌های اصلی استخوان‌بندی شبکه حمل و نقلی کشور را تشکیل می‌دهند امر بهسازی این راه‌ها که ارتقای سطح و افزایش سطح سرویس راه‌های اصلی را به همراه دارد و به روان تر شدن عبور و مرور (ترافیک) و ایمنی آن منجر خواهد شد امری مثبت ارزیابی می‌شود اما این امر وقتی مطلوب خواهد بود که به موازات بهسازی راه‌های اصلی موجود و پیش‌بینی احداث راه‌های جدید به منظور افزایش طول شبکه راه‌ها به نگهداری راه‌های موجود و حفظ سرمایه‌گذاری‌های انجام شده که از وضعیت چندان مطلوبی برخوردار نیستند نیز توجه کافی مبذول گردد. با نگاهی به ترکیب ۲۱۲ طرح برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای ملاحظه می‌شود تنها ۹ طرح آن به نگهداری از راه‌های موجود اختصاص یافته که از این ۹ طرح هم تنها ۴ طرح برای روکش آسفالت راه‌های تحت حوزه استحفاظی وزارت راه و شهرسازی که در پایان سال ۱۳۹۳ حدود ۸۵ هزار کیلومتر بوده در نظر گرفته شده است. با نگاهی به ۴ طرح روکش آسفالت راه‌ها در پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ ملاحظه می‌شود سه طرح آن مربوط به روکش آسفالت راه‌های شریانی و تنها یک طرح آن به روکش آسفالت راه‌های اصلی و فرعی غیرشریانی مربوط است.

لازم به یادآوری است که از راه‌های تحت حوزه استحفاظی وزارت راه و شهرسازی با اسم راه‌های شریانی و راه‌های غیرشریانی نام برده می‌شود. راه‌های شریانی بیشترین

نقش را در حمل‌ونقل کالا و مسافر در جاده‌های کشور برعهده دارند و طول آن حدود ۳۴ هزار کیلومتر است. در صورتی که راه‌های غیرشیرینانی که طول آن بیش از ۵۰ هزار کیلومتر است اگرچه نسبت به راه‌های شیرینانی نقش سبک‌تری در حمل‌ونقل جاده‌ای برعهده دارند ولی ارتباط اکثریت مناطق کشور و نیازهای حمل‌ونقلی عامه مردم را تأمین می‌کنند.

در رابطه با طرح‌های روکش آسفالت راه‌ها باید گفت 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 لوایح بودجه سالیانه توجه کافی مبذول شود. اما چنانچه اعتبارات پیش‌بینی شده در این رابطه در پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ از نظر بگذرد ملاحظه می‌شود برای سه طرح روکش آسفالت راه‌های شیرینانی اعتباری معادل ۲,۷۵۰ میلیارد ریال و برای راه‌های اصلی و فرعی غیرشیرینانی اعتباری معادل ۸۰۰ میلیارد ریال در نظر گرفته شده است. اگرچه اعتبار طرح‌های روکش آسفالت راه‌های شیرینانی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ با توجه به طول عمر راه‌ها و عمر مفید راه‌های ساخته شده چندان مناسب و یا کافی به نظر نمی‌رسد ولی باید گفت راه‌های غیرشیرینانی در این لایحه از توجه کافی برخوردار نبوده و این امر مشکلات حمل‌ونقلی در این دسته راه‌ها را افزایش خواهد داد. ضمن اینکه راه‌های روستایی هم از وضعیت مناسبی از نظر نگهداری برخوردار نیستند و گفته می‌شود طول عمر بیش از ۷۵ درصد این راه‌ها که آسفالته هستند بیش از عمر مفید آن است تا جایی که این راه‌ها نیاز به تجدید ساخت پیدا کرده‌اند.



۳-۳. برنامه توسعه حمل و نقل هوایی

در پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ برای برنامه توسعه حمل و نقل هوایی ۸ طرح با اعتباری معادل ۶۴۶/۸ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که این اعتبار نسبت به اعتبار پیش‌بینی شده در سال ۱۳۹۴ معادل ۴۲ درصد کاهش یافته است. طرح‌های پیش‌بینی شده در برنامه توسعه حمل و نقل هوایی عموماً از طرح‌های در دست اجرا از سال‌های گذشته است و طرح جدیدی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ برای این برنامه پیش‌بینی نشده است. در رابطه با برنامه توسعه حمل و نقل هوایی لازم است یادآوری گردد که عمده اعتبارات مورد نیاز توسعه حمل و نقل هوایی کشور از محل درآمد سازمان هواپیمایی کشوری تأمین می‌شود. درآمدی که به جای واریز به حساب دولت در خزانه‌داری کل به حساب اختصاصی این سازمان نزد خزانه‌داری کل واریز و هزینه‌ها از محل این درآمد تأمین اعتبار می‌شود. بنابراین طرح‌های برنامه توسعه حمل هوایی در پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نمی‌تواند تصویر جامعی از برنامه توسعه حمل و نقل هوایی کشور ارائه دهد.

در بررسی برنامه توسعه حمل و نقل هوایی در لایحه بودجه ملاحظه می‌شود طرح‌های این برنامه در سال ۱۳۹۵ در مجموع در رابطه با مشارکت در احداث فرودگاه‌های رامسر و ولیعصر، خرید هواپیمای آزمایش استاندارد پرواز، مشارکت و تکمیل فرودگاه بین‌المللی امام، تعمیر و تجهیز فرودگاه بین‌المللی شیراز و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات و کمک‌های فنی و اعتباری حمل و نقل هوایی به منظور افزایش ظرفیت ناوگان مسافری هوایی کشور است. در رابطه با طرح‌های احداث فرودگاه لازم به یادآوری است از طرفی هم‌اکنون از ۵۴ فرودگاه در دست بهره‌برداری کشور تنها سه

فرودگاه درآمد - هزینه می‌کند و بقیه فرودگاه‌ها زیان‌ده هستند ضمن اینکه هزینه نگهداری این فرودگاه‌ها نیز به این زیان افزوده می‌شود. از طرف دیگر همچنین ظرفیت ایجاد شده در این فرودگاه‌های در دست بهره‌برداری معادل اعزام و پذیرش حدود ۶۵ میلیون نفر مسافر است که عملاً در حال حاضر در پروازهای داخلی و بین‌المللی بیش از ۲۵ میلیون نفر مسافر در این فرودگاه‌ها جابجا نمی‌شوند. با وجود زیان‌دهی فرودگاه‌های در دست بهره‌برداری و وجود اضافه ظرفیت در فرودگاه‌های کشور تأمین اعتبار برای احداث فرودگاه‌های جدید آن هم مشارکتی که امکان بازگشت سرمایه در آنها زیر سؤال است چه معنایی می‌تواند داشته باشد؟ بهتر نیست به جای احداث فرودگاه‌های جدید، نگهداری فرودگاه‌های موجود یعنی حفظ ظرفیت ایجاد شده و تأمین تجهیزات نوابری با فناوری‌های روز را در دستور کار قرار دهیم و با افزایش سطح خدمات در فرودگاه‌های کشور، درآمدزایی را افزایش دهیم.

۳-۴. برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی

در پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ برای برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی سه طرح با اعتباری معادل ۴۱۰/۶ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که این اعتبار نسبت به اعتبار سال ۱۳۹۴ معادل ۱۹ درصد افزایش نشان می‌دهد. کلیه طرح‌های این برنامه از طرح‌های در دست اجرا از سال گذشته است و طرح جدیدی در این برنامه برای سال ۱۳۹۵ پیش‌بینی نشده است.

نگاهی به طرح‌های برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نشان می‌دهد که سه طرح این برنامه شامل احداث، بهسازی و ساماندهی بنادر صیادی



است که دستگاه اجرایی آن سازمان شیلات ایران است. به طوری که ملاحظه می شود در این برنامه از بنادر بزرگ تجاری و نیز بنادر کوچک تصویری ارائه نشده است. نظیر آنچه در رابطه با برنامه توسعه حمل و نقل هوایی عنوان گردید اعتبارات مورد نیاز توسعه حمل و نقل دریایی و طرح های توسعه ای بنادر بزرگ تجاری در شمال و جنوب کشور و نیز بنادر کوچک از محل درآمد سازمان بنادر و دریانوردی تأمین می گردد. در رابطه با این درآمد لازم به یادآوری است که این درآمد که درآمد دولت محسوب می گردد به جای واریز به حساب دولت در خزانه داری کل به حساب اختصاصی سازمان بنادر و دریانوردی نزد خزانه داری کل واریز می گردد و هزینه های توسعه ای بنادر بزرگ تجاری و نیز بنادر کوچک از محل این درآمد تأمین اعتبار می شوند. بنابراین برنامه توسعه حمل و نقل دریایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ نمی تواند تصویر جامع از برنامه توسعه حمل و نقل دریایی کشور ارائه کند. به طوری که می توان گفت این برنامه تنها به احداث، بهسازی و ساماندهی بنادر صیادی پرداخته است.

۴. اعتبارات متفرقه

لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در پاسخگویی به درخواستها علاوه بر پیش بینی طرح در قالب برنامه ها در پیوست شماره یک لایحه بودجه که دارای زمانبندی اجرایی و اعتبارات سالیانه است در قالب جداولی به تعریف طرح های 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 به تعداد ۵ طرح حمل و نقلی در قالب طرح های قابل اجرا با مشارکت بخش خصوصی آورده شده به جدول شماره ۲۰ با نام طرح های مطالعاتی و اجرایی

موضوع ردیف ۳۹-۵۵۰۰۰۰ می‌توان اشاره کرد. در این جدول در مجموع ۳۰۱ طرح در زمینه‌های مختلف با نام طرح‌های مطالعاتی و اجرایی با اعتباری معادل ۲۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. از طرح‌های مذکور معادل ۱۷۹ طرح یا ۵۹/۵ درصد آن مربوط به طرح‌های حمل‌ونقلی است که از این ۱۷۹ طرح حمل‌ونقلی در جدول ۲۰ تعداد ۱۸ طرح مربوط به راه آهن، ۱۴ طرح مربوط به فرودگاه و ۳ طرح آن مربوط به بنادر و بقیه آن مربوط به راهسازی است.

از اینکه تا چه میزان وعده‌های اجرا یا شروع به اجرای این طرح‌ها در سال ۱۳۹۵ امکانپذیر است بهتر است این جدول با طرح‌ها و اعتبارات فصل حمل‌ونقل در پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ مقایسه گردد. در پیوست شماره یک لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ مجموع طرح‌های پیش‌بینی شده در ۴ برنامه حمل‌ونقلی فصل حمل‌ونقل در این سال معادل ۲۷۰ طرح با اعتباری معادل ۶۳,۶۳۸ میلیارد ریال است. در صورتی که در جدول ۲۰ برای ۳۰۱ طرح در زمینه‌های مختلف از جمله حمل‌ونقل تنها ۲۰۰ میلیارد ریال اعتبار پیش‌بینی شده است. آیا می‌توان با اعتباری معادل ۲۰۰ میلیارد ریال حداقل، مطالعات فاز یک ۳۰۱ طرح را شروع کرد تا معلوم شود آیا می‌توان مطالعات فاز دو و سه و بالاخره اجرایی شدن این تعداد طرح‌ها را مشخص کرد؟ وقتی تعهدات دولت در طرح‌های در دست اجرا، سنگین و منابع مالی برای اجرا محدود است و این منابع محدود نمی‌تواند عملیات اجرایی طرح‌های در دست اجرا را تسریع و به بهره‌برداری رسیدن این طرح‌ها را امکانپذیر کند آوردن جدولی در لایحه بودجه سال و پیش‌بینی ۳۰۱ طرح در آن به منظور مطالعه و اجرا جز دادن وعده و بالا بردن توقعات در جامعه چه معنی می‌تواند داشته باشد؟ اگر منابع مالی وجود دارد اصلح آن است که



در تسریع عملیات اجرایی طرح‌های در دست اجرا هزینه شود تا طول مدت اجرا و در نتیجه هزینه اجرایی کاهش یابد.

نتیجه‌گیری

از آنچه گذشت ملاحظه شد:

- معادل ۸۴/۹ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل را اعتبارات ملی و ۱۵/۱ درصد آن را اعتبارات استانی تشکیل می‌دهند.

- اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه‌های حمل‌ونقلی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ از رشد ۱۳/۹ درصدی برخوردار است در صورتی که برای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور رشدی معادل ۱۷/۳ درصد در این سال پیش‌بینی شده است. - اعتبارات دو برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای و برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ در مجموع معادل ۹۸/۳ درصد اعتبار ۴ برنامه حمل‌ونقلی در این لایحه است و بقیه آن یعنی تنها ۱/۷ درصد آن به دو برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی و برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی اختصاص یافته است.

- از مجموع ۴۷ طرح پیش‌بینی شده در برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی، یک طرح آن با نام راه‌آهن دو خطه و برقی اصفهان - اهواز طرحی جدید و بقیه طرح‌های این برنامه از طرح‌های در دست اجرا از سال‌های گذشته است.

- با وجودی که بیش از ۱۲ هزار کیلومتر خط آهن در سال ۱۳۹۴ در دست اجرا بوده و عملکرد احداث خطوط آهن نیز به‌طور متوسط حدود ۲۰۰ کیلومتر در سال است. مشخص نیست شروع طرح جدید با چه ضرورتی در برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی

پیش‌بینی شده است؟

- علاوه بر محدودیت منابع برای اجرای طرح‌های برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی به امر نگهداری از خطوط موجود آهن و وسایل ناقله در آن با وجود طول عمر بالا، توجه لازم در لایحه مبذول نشده است.

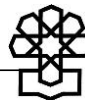
- طرح‌های برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای در مجموع ۲۱۲ طرح است که همه این طرح‌ها از طرح‌های در دست اجرا از سال‌های گذشته است و طرح جدیدی در این برنامه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ منظور نشده است.

- اعتبار ۲۱۲ طرح برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای در سال ۱۳۹۵ از رشدی معادل ۱۶/۳ درصد برخوردار است که از متوسط رشد اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور (۱۷/۳ درصد) کمتر است.

- با وجود طول عمر بالای راه‌های در دست بهره‌برداری، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ برای نگهداری راه‌ها چه راه‌های شریانی و چه راه‌های غیرشریانی اعتبار کافی پیش‌بینی نشده است. این امر بر مشکلات حمل‌ونقلی در راه‌های کشور خواهد افزود.

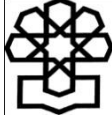
- اعتبارات برنامه‌های توسعه حمل‌ونقل هوایی و توسعه حمل‌ونقل دریایی عمدتاً از محل درآمد دو سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و دریانوردی تأمین می‌گردند در صورتی که درآمد دو سازمان مذکور درآمد دولت محسوب می‌گردند و هزینه‌های دو سازمان مذکور هم باید از محل بودجه عمومی دولت تأمین شود.

- علاوه بر طرح‌های مندرج در پیوست شماره یک لایحه بودجه در جدول شماره ۲۰ هم معادل ۳۰۱ طرح با اعتباری معادل ۲۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که این اعتبار هیچ تناسبی با تعداد طرح‌های پیش‌بینی شده در این جدول ندارد.



منابع و مآخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور، ماده واحده و جداول منابع و مصارف بودجه.
۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، پیوست شماره یک، اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.
۳. قانون بودجه سال ۱۳۹۴.
۴. کتاب جامع آماری حمل‌ونقل و شهرسازی کشور، وزارت راه و شهرسازی، معاونت برنامه‌ریزی و اقتصاد حمل‌ونقل، ۱۳۹۳.



شماره مسلسل: ۱۴۷۰۰

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ۳۵. بخش حمل‌ونقل

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه حمل‌ونقل)

تهیه و تدوین: ذبیح‌الله طلوعی

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، محسن صمدی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی: _____



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۱/۱۹