

شماره چاپ: ۷۶۰

شماره ثبت: ۳۴۸

دوره دهم - سال دوم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

۵۰. بخش حمل و نقل

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۵۶۹۰

دی ماه ۱۳۹۶

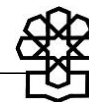
معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

دفتر: مطالعات زیربنایی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	خلاصه مدیریتی.....
۳.....	۱. ارائه تصویر کلان از جایگاه بخش حمل و نقل در تولید.....
۵.....	۲. بررسی بخش حمل و نقل در لایحه بودجه ۱۳۹۷.....
۱۶.....	خلاصه، نتیجه گیری و پیشنهاد.....
۱۸.....	منابع و مآخذ.....



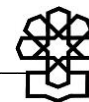
## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۵۰. بخش حمل و نقل

### خلاصه مدیریتی

آنچه مسلم است سیاستگذاری، راهبری و اختصاص بودجه در حوزه حمل و نقل از سوی بخش عمومی، نقش حیاتی در تحقق سند چشم‌انداز و توفیق اهداف کلان توسعه‌ای کشور ایفا می‌نماید. در همین راستا، باید همواره سه ضلع اساسی در سیاستگذاری یعنی دولت، دانشگاه و مراکز سیاست‌پژوهی و بخش خصوصی توأمان با هم نقش ویژه‌ای در پیشبرد امور ایفا کنند. بی‌تردید توفیق بخش عمومی (دولت) در گرو همراهی دو ضلع دیگر یعنی دانشگاه، مراکز سیاست‌پژوهی و بخش خصوصی است. نکته دیگر به تأسی از مبتنی‌بر عملکرد بودن بودجه چنان‌که انتظار می‌رود در بخش حمل و نقل ردپای راهبرد اساسی کلان کشور و دولت در این حوزه مشهود باشد، در عمل این مسئله دیده نمی‌شود. به بیان دیگر نمی‌توان با قطعیت گفت که به‌عنوان مثال در حوزه حمل و نقل کدام زیربخش حمل و نقل دست کم در بودجه‌ریزی یک‌ساله به‌عنوان اولویت راهبردی بخش عمومی و نهاد متولی بخش حمل و نقل (وزارت راه و شهرسازی) تعقیب می‌شود. به عبارت دیگر به نظر می‌رسد یا بودجه کنونی برپایه استراتژی کلان حمل و نقل نگاشته نشده یا به‌روز نشده است. گزارش پیش رو ضمن ارائه تصویری از لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، در همین راستا توصیه‌های سیاستی ذیل به‌عنوان راهبردی اساسی در بودجه بخش حمل و نقل ارائه می‌شود:

- هدایت سرمایه‌گذاری (تملك دارایی‌های سرمایه‌ای) و طرح‌های عمرانی بخش حمل و نقل با اولویت دادن به کاهش هزینه‌های حمل و نقل در مناطق محروم و کمتر برخوردار و دارای توجیه اقتصادی به‌منظور کاهش تفاوت منطقه‌ای و بهبود رقابت‌پذیری مناطق سراسر کشور از طریق تجارت بین استانی و بین‌المللی اولویت یابد.
- در طرح‌های اعتبارات متفرقه، تملك دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و استانی مربوط به زیرساخت جاده‌ای صرفنظر از عنوان طرح، لازم است اوضاع بحرانی شبکه بزرگراه‌ها به‌ویژه با توجه به نقاط حادثه‌خیز و تصادفات جاده‌ای مورد رصد قرار گرفته و از طریق سنددار کردن وضعیت زیرساخت‌ها در شبکه ملی بزرگراه‌ها شناسایی شکاف‌های بحرانی صورت پذیرفته و سپس بودجه مربوط براساس اعلان شبکه مذکور تخصیص یابد.
- اعطای کمک مالی به‌منظور مساعدت لازم برای تجدید ناوگان عمومی حمل و نقل.
- افزایش دسترسی افراد و گروه‌های خاص از جمله جانبازان و معلولان به حمل و نقل.
- تلاش مستمر برای بهبود شبکه‌های حمل و نقل سراسر کشور.

- عمل به تصریح بند «الف» ماده (۵۷) قانون برنامه ششم مبنی بر توسعه حمل‌ونقل ریلی از محل ۱ درصد سهم دولت از درآمد نفت و گاز.
- علاوه بر گزارش پیش رو، تصویر کلان بودجه بخش عمومی در حوزه حمل‌ونقل را به تصویر کشیده است. نتایج بررسی حاکی از آن است که:
- آنچه از مفاد بودجه فصل حمل‌ونقل برمی‌آید اینکه: به مقوله نگهداری در زیربخش‌های حمل‌ونقل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ توجه کافی مبذول نشده است. به طوری که به‌عنوان مثال نگهداری از راه‌های روستایی مورد توجه کافی قرار نگرفته و اعتبار طرح توسعه و تکمیل راه‌های روستایی در سال ۱۳۹۷ نسبت به اعتبار مصوب در سال ۱۳۹۶ معادل ۴۳ درصد کاهش یافته است یا از بین ۴۷ طرح در دست اجرای ذیل برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی، تنها چهار طرح آن، به بهسازی و نگهداری در بخش حمل‌ونقل ریلی با اعتباری معادل ۸۴۱۲ میلیارد ریال (۴/۴ درصد اعتبار برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی) اختصاص یافته است.
- ارقام بودجه می‌تواند بیانگر محدودیت‌های دولت در ارائه خدمات یا سیاستگذاری اقتصادی باشد. برای مثال، مقدار منابع عمومی دولت تقسیم بر جمعیت کل کشور (بودجه سرانه) در بودجه سال ۱۳۹۶، حدود چهار میلیون برای هر ایرانی شده است. از این رقم سهم هر ایرانی از منابع بودجه عمومی در بخش حمل‌ونقل طی سال ۱۳۹۶، ۱۱۸ هزار تومان گردیده است و به‌طور خاص برای لایحه سال ۱۳۹۷، بودجه سرانه هر ایرانی حدود چهار میلیون و نهصد هزار تومان و رقم سهم هر ایرانی از منابع بودجه عمومی در بخش حمل‌ونقل به حدود ۸۰ هزار تومان می‌رسد.
- چنانچه در اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه‌های حمل‌ونقل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مشاهده می‌شود، این اعتبارات نسبت به اعتبارات سال ۱۳۹۶ با کاهش فزاینده‌ای (بیش از کاهش رقم اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای لایحه بودجه یعنی ۱۵ درصد) مواجه شده است. این درحالی است که اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور اقتصادی کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ رشدی معادل ۱۲/۴ درصدی داشته است، لذا می‌توان گفت رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل نسبت به رشد کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور اقتصادی کاهش یکباره‌ای را در سال ۱۳۹۷ تجربه خواهد کرد.
- با توجه به محاسبه انجام شده در گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها مبنی بر اینکه ظرفیت اشتغال‌زایی بخش حمل‌ونقل به‌ازای هر یک میلیارد ریال سرمایه‌گذاری، معادل ۴/۳ نفر است و کاهش ۳۱ هزار میلیارد ریالی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (کاهش ۳۸/۹ درصدی لایحه سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶)، برآورد می‌شود میزان کاهش تحقق اشتغال‌زایی ناشی از کاهش اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بخش حمل‌ونقل معادل ۱۳۰ هزار نفر در سال آتی خواهد بود.



- همچنین با توجه به محاسبات انجام شده در گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها مبنی بر اینکه به‌ازای هر میلیارد ریال کاهش سرمایه‌گذاری در بخش حمل‌ونقل، شاهد کاهش ۱/۶ میلیارد ریال ظرفیت تولید کل اقتصاد هستیم، لذا مطابق با کاهش ۳۱ هزار میلیارد ریالی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای<sup>۱</sup> در بخش حمل‌ونقل، در نتیجه منجر به کاهش تولید کل اقتصاد به میزان ۴۹,۶۰۰ میلیارد ریال خواهد شد.

### ۱. ارائه تصویر کلان از جایگاه بخش حمل‌ونقل در تولید

حوزه حمل‌ونقل از جمله بخش‌های زیربنایی اقتصاد است که فرآیند توسعه اقتصادی را تحت تأثیر قرار داده و اساس مبادلات بازرگانی و کلید توسعه اقتصادی و اجتماعی محسوب می‌شود. بین کارایی در بخش حمل‌ونقل و کارایی عمومی اقتصاد و رشد اقتصادی، رابطه‌ای مستقیم وجود دارد. به‌عبارتی، حمل‌ونقل واسطه میان فعالیت‌های کشاورزی، صنعتی، بازرگانی و خدماتی در سطح ملی و بین‌المللی است. با توجه به موقعیت راهبردی کشور در منطقه، ایجاد سیستم حمل‌ونقل کارآمد در توسعه اقتصادی-اجتماعی جایگاه و نقش ویژه‌ای دارد. سهم این بخش در اقتصاد ایران بین ۵ تا ۶ درصد در نوسان بوده است که در مقایسه با اکثر اقتصادهای توسعه‌یافته و نیز بسیاری از اقتصادهای در حال توسعه به‌طور نسبی پایین است. این موضوع نشان می‌دهد که این بخش پتانسیل بالایی برای رشد سریع‌تر نسبت به اقتصاد ملی دارد و با توجه به مزیت‌های جغرافیایی ایران و نیز نیازهای روزافزون سیاستگذاری و اختصاص کارآمد بودجه نقش بسزایی در بالفعل نمودن فرصت‌های موجود در این بخش ایفا می‌نماید. به‌طور خاص در روند مالیه عمومی و تخصیص بودجه بخش حمل‌ونقل، از سال ۱۳۷۵ به بعد زیرساخت‌های حمل‌ونقل همگی افزایش یافته است، اما این افزایش به‌صورت نامتوازن و به سود حمل‌ونقل جاده‌ای بوده است. برای مثال، طول آزادراه‌های تحت حوزه استحفاظی وزارت راه و شهرسازی در مجموع ۲۹۰ درصد افزایش یافته است، اما خطوط اصلی راه‌آهن تنها ۸۶ درصد و تعداد کشتی‌ها نیز ۲۹ درصد افزایش یافته است. وضعیت ناوگان هوایی کشور نیز نامناسب است به‌طوری‌که عمر ناوگان هوایی کشور بالا و حدود ۲۲ سال برآورد می‌شود. این مسئله ضرورت بازسازی ناوگان حمل‌ونقل کشور را گوشزد می‌کند.

در یک نگاه جامع‌تر، باید اذعان نمود که ارقام بودجه می‌تواند بیانگر محدودیت‌های دولت در ارائه خدمات یا سیاستگذاری اقتصادی باشد. برای مثال، مقدار منابع عمومی دولت تقسیم بر جمعیت کل کشور (بودجه سرانه) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، (حدود ۴ میلیون و پانزده هزار تومان) ۴ میلیون

۱. البته این تحلیل با فرض عدم جابه‌جایی ارقام تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از بخش حمل‌ونقل به سایر بخش‌هاست و دیده‌ی است که در صورت جابجایی، امکان تغییر این پیش‌بینی نیز وجود خواهد داشت.

تومان برای هر ایرانی بوده است. که در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به رقم ۴ میلیون و نهصد هزار تومان رسیده است. در عین حال سهم هر ایرانی از منابع عمومی بودجه در بخش حمل‌ونقل طی سال ۱۳۹۶ حدود ۱۱۸,۴۸۷ تومان بوده است که این مقدار مطابق لایحه بودجه ۱۳۹۷، برای بخش حمل‌ونقل حدود مبلغ ۸۰ هزار تومان گردیده است.

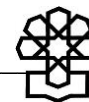
در این خصوص، بررسی آماری وضعیت بخش حمل‌ونقل در کشور می‌تواند تصویری کلی از وضع موجود بخش مزبور و نقش آن در اقتصاد ملی ارائه دهد. برای مثال از بُعد یکی از مؤلفه‌های مهم گزارش رقابت‌پذیری جهانی در سال ۲۰۱۶-۲۰۱۷ یعنی زیرساخت رتبه ایران از میان ۱۳۸ کشور، ۵۹ شده است. برای اطلاع بیشتر از جزئیات این مؤلفه جدول ۱ کیفیت زیرساخت‌های حمل‌ونقلی گزارش مجمع جهانی اقتصاد را به تصویر کشیده است.

جدول ۱. وضعیت و رتبه‌بندی زیرساخت ایران در مدهای مختلف حمل‌ونقل از میان ۱۳۸ کشور

مؤلفه: زیرساخت	رتبه	ارزش	روند
کیفیت زیرساخت کلی	۷۶	۴/۲	—
کیفیت جاده‌ها	۶۸	۴/۱	—
کیفیت زیرساخت راه‌آهن	۴۶	۳/۵	—
کیفیت زیرساخت بندر	۷۳	۳/۹	—
کیفیت زیرساخت حمل‌ونقل هوایی	۱۱۱	۳/۴	—

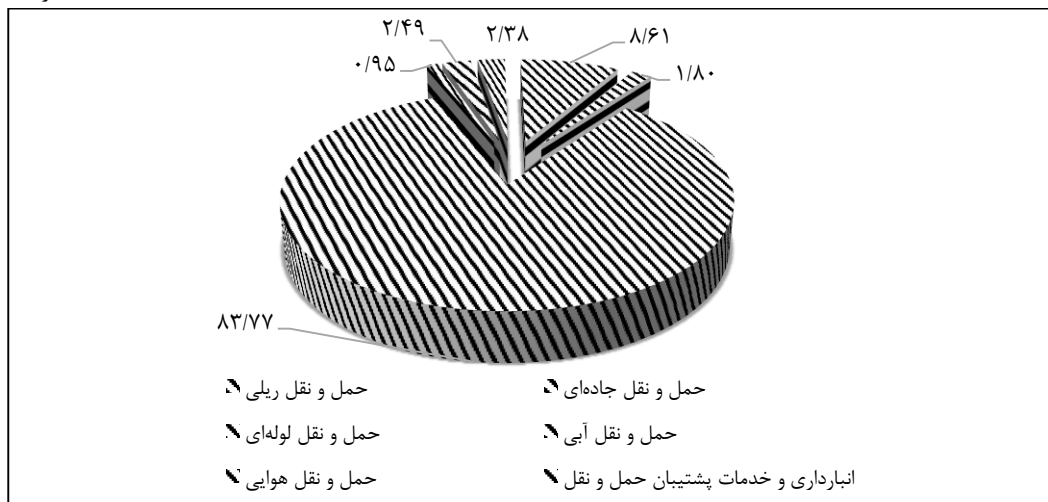
مأخذ: مجمع جهانی اقتصاد، گزارش رقابت‌پذیری ۲۰۱۶-۲۰۱۷.

علاوه بر این، با بررسی روند سهم زیربخش‌های حمل‌ونقل از کل ارزش افزوده بخش حمل‌ونقل چنین استنباط می‌شود که در بین زیربخش‌های مختلف حمل‌ونقل، سهم عمده ایجاد ارزش افزوده، برعهده زیربخش حمل‌ونقل جاده‌ای قرار دارد. سهم این زیربخش در سال ۱۳۹۳، معادل ۸۳/۸ درصد بوده است. همچنین انبارداری و خدمات پشتیبان حمل‌ونقل با ۸/۶ درصد، حمل‌ونقل آبی با ۲/۵ درصد، حمل‌ونقل هوایی با ۲/۴ درصد، حمل‌ونقل ریلی با ۱/۸ درصد و حمل‌ونقل لوله‌ای با ۱ درصد سهم از کل ارزش افزوده بخش حمل‌ونقل، در رتبه‌های بعدی قرار دارند. در این میان، سهم بسیار اندک بخش حمل‌ونقل ریلی کشور از ارزش افزوده کل بخش حمل‌ونقل، قابل تأمل است. (نمودار ۱)



## نمودار ۱. سهم زیربخش‌های حمل‌ونقل از کل ارزش افزوده بخش حمل‌ونقل در سال ۱۳۹۳

(درصد)



مأخذ: مرکز آمار ایران.

## ۲. بررسی بخش حمل‌ونقل در لایحه بودجه ۱۳۹۷

### ۲-۱. اسناد بالادستی (سند چشم‌انداز، قانون احکام دائمی، برنامه توسعه و..)

در متن سند چشم‌انداز بیست‌ساله، ایران کشوری توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه، با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل خواهد بود که دست یافتن به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل و توسعه بخش حمل‌ونقل را ضروری می‌نماید.

در قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در بخش ۱۱ این سند به صورت تفصیلی به بخش حمل‌ونقل پرداخته شده است. در مواد (۵۱) تا (۵۸) این قانون به طور خاص بر بخش حمل‌ونقل تأکید شده است. گسترش زیرساخت‌های مورد نیاز برای خدمات تجاری خارجی، افزایش عبور (ترانزیت)، حل مشکلات حمل‌ونقل و تقویت اقتصاد حمل‌ونقل، ترغیب سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در بخش حمل‌ونقل، تسریع و تسهیل اجرای طرح‌ها و افزایش رضایتمندی و اقبال عمومی از خدمات ارائه شده حمل‌ونقل، از مهمترین اقداماتی است که برای توسعه بخش حمل‌ونقل در ایران باید صورت گیرد.

همچنین مشارکت با شرکت‌های معتبر بین‌المللی (داخلی و خارجی)، برای تشکیل شرکت‌هایی جهت سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از بنادر اصلی با کارکرد بین‌المللی و فرودگاهی، واگذاری حق بهره‌برداری و

مدیریت بنادر کوچک و محلی، اعطای مجوز احداث بنادر کوچک جدید به اشخاص حقوقی حرفه‌ای و معتبر غیردولتی با رعایت قوانین و مقررات داخلی و بین‌المللی و اصول رقابتی، همچنین سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در احداث و بهره‌برداری از حمل‌ونقل ریلی درون‌شهری و برون‌شهری از سایر موارد مورد تأکید در برنامه ششم توسعه در زمینه حمل‌ونقل می‌باشد.

در متن برنامه ششم توسعه به رشد متغیرهای اقتصادی از جمله ارزش افزوده، اشتغال، سرمایه‌گذاری و بهره‌وری کل عوامل تولید در بخش‌های مختلف اقتصادی، از جمله بخش حمل‌ونقل و انبارداری اشاره شده است که جدول ۲ به آن می‌پردازد.

## جدول ۲. تصویر متغیرهای منتخب اقتصادی بخش حمل‌ونقل و انبارداری در دوره برنامه ششم

(درصد)

متوسط رشد سالیانه ارزش افزوده	متوسط رشد سالیانه اشتغال	متوسط رشد سالیانه سرمایه‌گذاری	متوسط رشد سالیانه بهره‌وری کل عوامل تولید
۸/۳	۵/۰	۲۲/۶	۲/۱

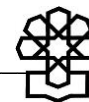
مأخذ: قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

به‌طور خاص در قانون برنامه ششم بند «الف» ماده (۵۷)، از حیث ضرورت اجرای حمل‌ونقل ریلی و گنجاندن تخصیص مذکور در قالب بودجه سالیانه به شرح ذیل تأکید کرده است.

بند «الف» ماده (۵۷)	اختصاص یک درصد (۰/۱٪) منابع حاصل از فروش نفت و گاز سهم دولت در قالب بودجه سالانه به وزارت راه و شهرسازی برای اجرای طرح‌های حمل‌ونقل ریلی
---------------------	--

با نگاهی به جدول ۵ پیوست شماره یک لایحه مندرج در صفحه ۵۶ با عنوان «درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی»، بند اول منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی، ردیف شماره ۲۱۰۱۰۱ با عنوان «منابع حاصل از ارزش صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز» به میزان ۹۵۹,۳۱۴ میلیارد ریال آمده است، لذا ۹,۵۹۳/۱۴ میلیارد ریال معادل ۹۵۹ میلیارد تومان سهم یک درصد مذکور می‌شود. با توجه به رعایت مرقانون لازم است این تخصیص مورد توجه نمایندگان مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

علاوه بر این جدول ۳، تصویری از تبصره‌های ذیل ماده واحد لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مرتبط با بخش حمل‌ونقل از حیث رعایت مفاد قانون برنامه ششم توسعه را به تصویر می‌کشد.



جدول ۳. تصویر تبصره‌های ذیل ماده واحد مرتبط با بخش حمل‌ونقل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

ردیف	بند / تبصره	خلاصه حکم تبصره	مبلغ (میلیارد ریال)
۱	بند «ج» تبصره «۴»	اعطای تسهیلات ارزی از محل صندوق توسعه ملی برای طرح‌های توسعه‌ای انواع مختلف حمل‌ونقل	—
۲	بند «و» تبصره «۴»	برداشت از ورودی سال ۱۳۹۷ صندوق توسعه ملی و واریز نزد خزانه‌داری کل کشور به منظور ساماندهی حمل‌ونقل عمومی (موتورسیکلت، تاکسی، مینی‌بوس، اتوبوس، کامیون و کامیونت)	۳,۵۰۰
۳	بند «و» تبصره «۴»	برداشت از ورودی سال ۱۳۹۷ صندوق توسعه ملی و واریز نزد خزانه‌داری کل کشور به منظور توسعه حمل‌ونقل ریلی	۱۲,۲۵۰
۴	بند «ب» تبصره «۸»	در اجرای ماده (۶) قانون هوای پاک مصوب سال ۱۳۹۶ مبنی بر الزام اعمال قانون خودروهای فاقد معاینه فنی، مبالغ وصولی جریمه‌ها نزد خزانه‌داری کل واریز و در جهت کاهش آلودگی هوا و توسعه و بهره‌برداری حمل‌ونقل عمومی به شهرداری تهران اختصاص یابد.	—
۵	بند «الف» تبصره «۱۰»	واریز مبلغی از حق بیمه شخص ثالث توسط شرکت‌های بیمه‌ای نزد خزانه‌داری کل کشور جهت پرداخت به سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای کشور، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و سازمان اورژانس کشور به منظور هزینه در امور منجر به کاهش تصادفات	۲,۷۵۰
۶	بند «د» تبصره «۱۰»	به شرکت‌های تابعه و وابسته وزارت راه و شهرسازی اجازه داده می‌شود تا مبلغ سی هزار میلیارد ریال منافع ناشی از بهره‌برداری زمین‌های در اختیار را بدون انتقال مالکیت در قالب قراردادهای مدیریت دارایی در اختیار بانک‌ها و یا شرکت‌های تأمین سرمایه قرار دهد	۳۰,۰۰۰
۷	تبصره «۱۹»	مشارکت عمومی - خصوصی	—

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، ماده واحد و جداول کلان.

همچنین جداول ۴ و ۵ وضعیت خلاصه بودجه نهادهای ذیل وزارت راه و شهرسازی در بخش حمل‌ونقل به انضمام درصد رشد اعتبارات نهادی حمل‌ونقل بر حسب برنامه و فصل را به تصویر کشیده است.

جدول ۴. خلاصه بودجه وزارت راه و شهرسازی به تفکیک نهادهای بخش حمل‌ونقل برحسب عملکرد سال ۱۳۹۵، مصوب سال ۱۳۹۶ و اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای

(میلیارد ریال)

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

جمع کل اعتبارات لایحه سال ۱۳۹۷	برآورد اعتبارات لایحه سال ۱۳۹۷		مصوب سال ۱۳۹۶		عملکرد سال ۱۳۹۵		
	سرمایه‌ای	هزینه‌ای	سرمایه‌ای	هزینه‌ای	سرمایه‌ای	هزینه‌ای	
۷۸,۳۰۵	۷۲,۵۱۴	۵,۷۹۱	۱۰۷,۴۴۳	۴,۶۵۱	۹۷,۹۶۳	۱,۲۳۹	وزارت راه و شهرسازی
۲,۷۸۵	۱,۹۷۳	۸۱۱	۳,۰۱۵	۷۶۵	۲,۷۰۳	۶۰۰	وزارت راه و شهرسازی (ستاد)
۱,۰۸۴	۵۰۰	۵۸۴	۱۵	۱۲۰	۱۰	۲۴۲	سازمان هواپیمایی کشوری
۱۵,۸۲۳	۱۵,۸۲۳	۰	۲۳,۰۷۳	۰	۱۴,۴۷۳	۰	شرکت سهامی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران
۲۳,۷۴۵	۲۳,۷۴۵	۰	۴۶,۳۵۸	۰	۵۷,۸۷۵	۰	شرکت مادر تخصصی ساخت و توسعه زیربنای حمل‌ونقل کشور
۲۰,۰۴۰	۱۶,۸۰۱	۳,۲۳۹	۱۸,۰۳۵	۳,۱۳۰	۸,۷۸۶	۰	سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای
۶۲	۶۲	۰	۱۶۴	۰	۵۱/۵	۰	شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی (ره)
۲۲	۲۲	۰	۱۷	۰	۶	۰	شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران



## جدول ۵. وضعیت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای وزارت راه و شهرسازی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ برحسب فصل و برنامه (میلیون ریال)

ردیف	عنوان فصل	عنوان برنامه	دستگاه اجرایی	مصوب ۱۳۹۶	لایحه ۱۳۹۷	درصد رشد نسبت به قانون ۱۳۹۶
۱	حمل و نقل	برنامه حمل و نقل ریلی	شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران	۱۵,۸۷۸,۰۰۰	۱۰,۹۵۰,۰۰۰	-۳۱
			شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل کشور	۱۹,۹۲۸,۴۰۰	۸,۸۷۹,۱۰۰	-۵۵
		جمع برنامه حمل و نقل ریلی		۳۵,۸۰۱,۴۰۰	۱۹,۸۲۹,۱۰۰	-۴۴
		برنامه حمل و نقل جاده‌ای	وزارت راه و شهرسازی	۲,۷۸۲,۴۰۰	۱,۶۲۵,۰۰۰	-۴۲
			شرکت ساخت و توسعه زیربناهای حمل کشور	۲۶,۴۳۰,۴۰۰	۱۴,۸۶۶,۵۰۰	-۴۴
			سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای	۷,۵۲۰,۲۹۷	۷,۸۴۵,۴۰۰	۴
			جمع برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای	۳۷,۰۶۷,۶۹۶	۲۴,۴۹۱,۹۰۰	-۳۴
		برنامه توسعه حمل و نقل هوایی	شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران	۱۷,۷۰۰	۲۲,۰۰۰	۲۴
		برنامه توسعه حمل و نقل هوایی	سازمان هواپیمایی کشوری	۱۵,۰۰۳	۱۰,۰۰۰	-۳۳
		برنامه توسعه حمل و نقل هوایی	شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی (ره)	۱۶۴,۷۰۰	۶۲,۰۰۰	-۶۲
		برنامه راهبری توسعه و نگهداری حوزه حمل و نقل	وزارت راه و شهرسازی	۴۳,۹۰۰	۱۵۵,۰۰۰	۲۵۳
		برنامه ارائه خدمات هواشناسی	سازمان هواشناسی کشور	۴۴۵,۹۰۰	۵۷۰,۰۰۰	۲۸
		برنامه ارائه خدمات هواشناسی	پژوهشکده هواشناسی	۱۵,۰۰۰	۱۰,۰۰۰	-۳۳
		جمع سایر برنامه‌ها		۷۰۲,۲۰۳	۸۲۹,۰۰۰	۱۸
جمع فصل حمل و نقل		۷۳,۹۶۳,۱۹۹	۴۵,۴۵۰,۰۰۰	-۳۸		

توضیح: اعتبارات فوق صرفاً اعتبارات طرح‌های ملی است و شامل ردیف‌های متفرقه نمی‌شود.

## ۲-۲. جایگاه بخش حمل‌ونقل در تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

جدول ۶ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل و سهم آن از اعتبارات تملک دارایی کل و امور مربوط را نشان می‌دهد.

جدول ۶. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب کل، امور، فصل و سهم هر جزء نسبت به کل آن برحسب عملکرد ۱۳۹۵، مصوب ۱۳۹۶ و برآورد ۱۳۹۷ (میلیارد ریال)

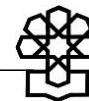
مؤلفه	عملکرد ۱۳۹۵	مصوب ۱۳۹۶	برآورد ۱۳۹۷	درصد رشد لایحه نسبت به ۱۳۹۶	سهم هر جزء نسبت به سرفصل بالاتر در لایحه (درصد)
اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای کل (امور ده‌گانه)	۲۵۶,۷۷۴	۴۵۲,۰۰۱	۶۲۵,۱۷۴	-۳۸/۳	-
اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای امور اقتصادی	۱۶۷,۱۸۳	۲۶۹,۲۱۰	۱۸۰,۳۸۶	-۳۳	۲۹/۸
اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل	۸۴,۹۰۹	۹۱,۷۶۳	۵۹,۳۴۳	-۳۵	۳۲/۸

مأخذ: ماده‌واحد لایحه بودجه سال ۱۳۹۷.

توضیح: ارقام فوق اعتبارات متفرقه را نیز شامل می‌شود.

به‌طوری که از جدول ۶ مستفاد می‌شود اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل در مجموع معادل ۵۹,۳۴۳ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که این اعتبارات معادل ۳۲/۸ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور اقتصادی و ۹/۸ درصد کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ را تشکیل می‌دهد. هر چند در متون مربوط به سیاستگذاری در بخش حمل‌ونقل بر سرمایه‌گذاری و تأمین اصلی برنامه‌های توسعه‌ای حمل‌ونقل از سوی بخش خصوصی با مشارکت سرمایه‌گذاری خارجی تأکید شده است در عین حال فرض اصلی این است که با اولویت اول اگر قرار است موضوع سرمایه‌گذاری و تشکیل سرمایه ثابت به‌عنوان محور اصلی نگاه نمایندگان محترم تعقیب شود، بیش از آنکه بر تأمین آن از جانب دولت اصرار ورزیده شود، بر تسهیل و شتاب‌بخشی از سوی بخش خصوصی تمرکز یابد. لکن در اینجا چون موضوع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از سوی دولت قرار است مورد بررسی قرار گیرد، لذا تغییرات و تحولات این اعتبار در بخش حمل‌ونقل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

بر این اساس، چنانچه در اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه‌های حمل‌ونقل در



لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مشاهده می‌شود، این اعتبارات نسبت به اعتبارات سال ۱۳۹۶ با کاهش منفی ۳۵ درصد مواجه شده است.<sup>۱</sup> به‌طور خاص اگر از رقم اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل، برنامه ارائه خدمات هواشناسی کسر گردد، کل رقم اعتبار مذکور معادل ۴۴,۸۷۰ میلیارد ریال می‌شود که در مقایسه با رقم مصوب سال ۱۳۹۶ (معادل ۷۳,۵۰۲ میلیارد ریال) با کاهشی معادل ۳۸/۹ درصد مواجه گردیده است. از سوی دیگر، با توجه به تعداد پروژه‌های در حال اجرا (تعداد ۳۰۲ طرح) و برآورد اعتبار مورد نیاز برای اتمام از بعد سال ۱۳۹۷ (معادل ۱,۲۲۷,۴۷۹ میلیارد ریال) با فرض ثبات و تکرار این اعتبار پیش‌بینی شده ذیل فصل حمل‌ونقل، اتمام این طرح‌ها مدت ۲۷ سال به طول خواهد انجامید که به بیان دیگر تعهد مذکور بیش از دو دهه و نیم استمرار خواهد یافت. این درحالی است که اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور اقتصادی کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ رشدی معادل ۱۲/۴ درصدی داشته است. بر این اساس با توجه به محدودیت منابع بودجه عمومی غیر از این انتظار نمی‌رود و احتمال آن می‌رود که دولت برای جبران کاهش در تأمین اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای از محل صندوق توسعه ملی نیز کاهش مذکور را جبران نموده باشد که خود موضوع تحقیق جداگانه‌ای است. با این توضیح درخصوص حوزه حمل‌ونقل می‌توان گفت رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این فصل نسبت به رشد کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور اقتصادی کاهش یکباره‌ای را در سال ۱۳۹۷ تجربه خواهد نمود که با توجه به ظرفیت اشتغال‌زایی<sup>۲</sup> تأثیرگذار بخش حمل‌ونقل که در ازای هر یک میلیارد ریال سرمایه‌گذاری در آن، به میزان ۴/۲ نفر شغل به‌طور مستقیم و غیرمستقیم ایجاد می‌شود. همچنین به‌ازای هر ۱ میلیارد ریال افزایش یا کاهش سرمایه‌گذاری در بخش حمل‌ونقل (تغییر در تقاضای نهایی بخش)، تولید کل اقتصاد، ۱/۶ میلیارد ریال افزایش یا کاهش می‌یابد. بنابراین با این تصویر باید گفت، با این اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نمی‌توان سرعت و جهشی را در عملیات اجرایی طرح‌های عمرانی در سال جاری انتظار داشت. هر چند 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. بنابراین آنچه مورد تأکید اساسی برای ایجاد تحرک و به‌خصوص تحقق اسناد بالادستی قرار دارد، مسئله تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در بخش حمل‌ونقل است که در این زمینه تمهید مشارکت بخش خصوصی - عمومی با ارائه تمهیدات لازم و تضامین مرتبط از سوی دولت ضروری است.

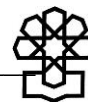
برای تدقیق بیشتر، جدول ۷ تصویر جامع‌تری از طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای وزارت راه و شهرسازی در بخش حمل‌ونقل را برحسب تعداد طرح، در لایحه بودجه ۱۳۹۷ در مقایسه با قانون ۱۳۹۶ و طرح‌های مشارکت عمومی - خصوصی به تصویر می‌کشد.

۱. از جمع اعتبار تملک دارایی سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل (رقم ۵۹,۳۴۳ میلیارد ریال)، ۴۵,۴۵۰ میلیارد ریال از محل اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای مندرج در پیوست شماره یک و ۱۳,۸۹۳ میلیارد ریال آن از محل اعتبارات متفرقه است.  
۲. ضریب اشتغال‌زایی مستقیم هر بخش نشان‌دهنده نسبت اشتغال به ستانده کل بخش مورد نظر بوده و بیانگر آن است که به‌ازای هر واحد افزایش تولید در یک بخش مشخص، اشتغال همان بخش، چه میزان افزایش می‌یابد. جهت اطلاع بیشتر مراجعه شود به گزارش شماره مسلسل ۱۵۵۷ مرکز پژوهش‌ها.

جدول ۷. وضعیت اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای وزارت راه و شهرسازی (با تأکید بر حمل‌ونقل) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (میلیون ریال)

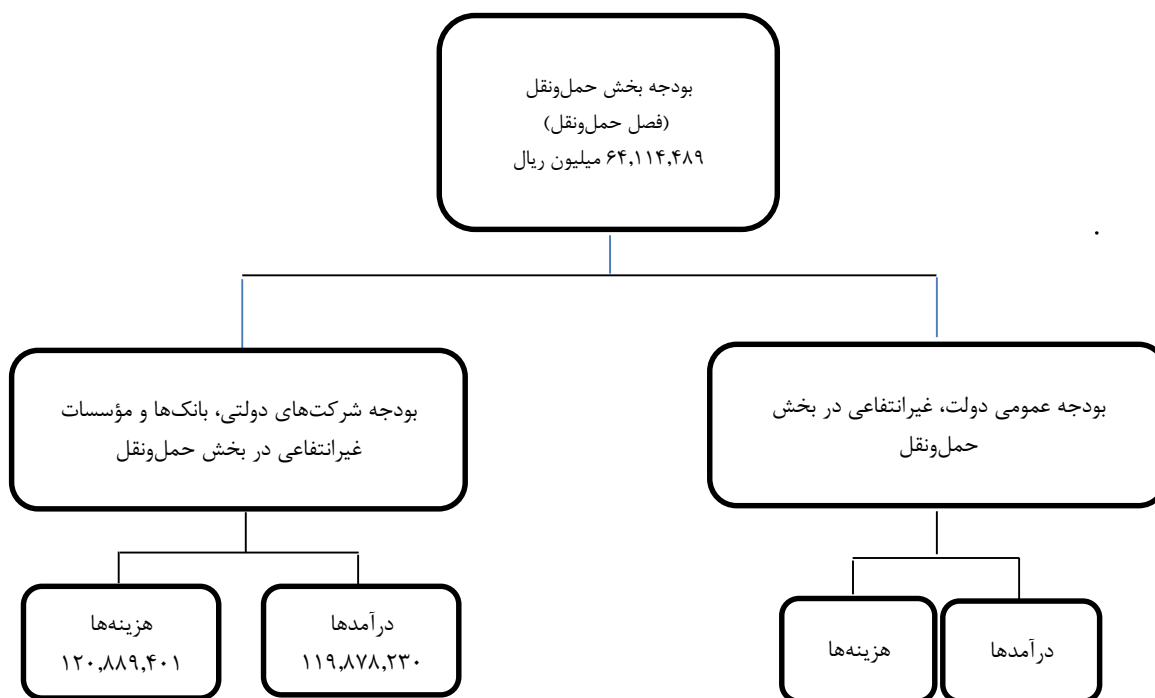
ردیف	عنوان / دستگاه	تعداد طرح در قانون ۱۳۹۶ سال	اعتبار قانون ۱۳۹۶ سال	ابلاغی سال ۱۳۹۶	قانون سال ۱۳۹۶ پس از جابجایی طرح‌ها	تعداد طرح در لایحه ۱۳۹۷	اعتبار لایحه سال ۱۳۹۷	درصد رشد	ردیف متفرقه ۱۳۹۷ مندرج در جدول ۲-۷	اعتبار اختصاصی	جمع کل
۱	وزارت راه و شهرسازی	۱۱۶	۷,۹۹۲,۰۰۰	۱۵,۳۶۰,۶۰۱	۲,۸۲۶,۳۰۰	۵	۱,۷۸۰,۰۰۰	-۳۷	۱۹۳,۸۶۴		۱,۹۷۳,۸۶۴
۲	شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل‌ونقل	۱۵۵	۴۲,۷۰۱,۹۰۰	۳۲,۳۵۷,۱۴۱	۴۶,۳۵۸,۸۰۰	۲۵۸	۲۳,۷۴۵,۶۰۰	-۴۹			۲۳,۷۴۵,۶۰۰
۳	شرکت سهامی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران	۱۷	۱۴,۳۸۶,۹۰۰	۷,۴۰۸,۳۹۰	۱۵,۸۷۸,۰۰۰	۱۸	۱۰,۹۵۰,۰۰۰	-۳۱	۴,۸۷۳,۰۰۰		۱۵,۸۲۳,۰۰۰
۴	سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای	۱۱	۷,۵۲۰,۲۹۷	۱۰,۵۲۲,۸۱۵	۷,۵۲۰,۲۹۷	۱۱	۷,۸۴۵,۴۰۰	۴	۸,۹۵۵,۶۳۲		۱۶,۸۰۱,۰۳۲
۵	سازمان هواپیمایی کشوری	۳	۳	۲۹۹,۸۶۴	۱۵,۰۰۳	۴	۱۰,۰۰۰	-۳۳		۴۹۰,۰۰۰	۵۰۰,۰۰۰
۶	شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی (ره)	۱	۱۶۴,۷۰۰	۲۷۵,۳۳۶	۱۶۴,۷۰۰	۱	۶۲,۰۰۰	-۶۲			۶۲,۰۰۰
۷	شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران				۱۷,۷۰۰	۴	۲۲,۰۰۰	۲۴			۲۲,۰۰۰
۸	سازمان هواشناسی کشور	۳	۴۴۵,۹۰۰	۴۵۱,۲۸۰	۴۴۵,۹۰۰	۳	۵۷۰,۰۰۰	۲۸	۱۰,۰۰۰	۱۵۰,۰۰۰	۷۳۰,۰۰۰
۹	مرکز آموزش عالی هوانوردی و فرودگاهی کشور	۱	۱۵,۰۰۰	۱۵,۴۸۶	۰	۰	۰	۰			۰
۱۰	پژوهشکده هواشناسی و اقلیم‌شناسی	۱	۱۵,۰۰۰	۱۹,۴۷۸	۱۵,۰۰۰	۱	۱۰,۰۰۰	-۳۳			۱۰,۰۰۰
	جمع بخش حمل‌ونقل	۳۰۸	۷۳,۲۴۱,۷۰۰	۶۶,۷۱۰,۳۹۱	۷۳,۲۴۱,۷۰۰	۳۰۵	۴۴,۹۹۵,۰۰۰	-۳۹	۱۴,۰۳۲,۴۹۶	۶۴۰,۰۰۰	۵۹,۶۶۷,۴۹۶

مأخذ: لایحه بودجه پیوست یک.



### ۲-۳. بررسی بودجه شرکت‌های دولتی بخش حمل‌ونقل

نمودار ۲. بودجه بخش حمل‌ونقل با احتساب ارقام بودجه شرکت‌های دولتی حمل‌ونقل



اگرچه بودجه شرکت‌های دولتی هر ساله به‌همراه بودجه عمومی به قوه مقننه تقدیم می‌شود، اما این کار در عمل بیشتر جنبه اطلاعی دارد و نمایندگان معمولاً بخش مهمی از بودجه شرکت‌ها را بررسی نمی‌کنند، زیرا این موضوع علاوه بر آنکه زمان زیادی را به خود اختصاص می‌دهد، لازمه آن ارائه گزارش‌هایی از عملکرد شرکت‌ها در سال‌های گذشته است که عملاً این کار نیز در فرصت زمانی محدود بررسی بودجه صورت نمی‌گیرد، بنابراین غالباً آنچه در لایحه درج می‌شود، به تصویب نمایندگان مجلس می‌رسد.

سهام عمده‌ای از مصارف بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، از منابع داخلی آنها تأمین می‌شود که با پیشنهاد هیئت‌های مدیره در مجامع عمومی یا شوراهای عالی مربوط تصویب می‌شود و برای درج در لایحه بودجه به سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال می‌گردد.

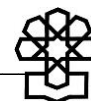
البته رویکرد مطلوب این است که فرآیند بودجه شرکت‌ها به همان صورتی که بیان شد، به مجلس ارائه شود، اما در بیشتر شرکت‌ها عملاً این سازمان برنامه و بودجه است که بودجه شرکت‌ها را تنظیم و در لایحه بودجه درج می‌کند. این رویه مشکل بودجه‌ریزی شرکت‌ها را دو چندان ساخته است. در واقع معلوم نیست دقیقاً نقش مجامع عمومی شرکت‌های دولتی، نقش سازمان برنامه و بودجه و نقش قانونگذار در رسیدگی به بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها چیست؟

با این توصیف جدول ۸ بودجه تفصیلی شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در بخش حمل‌ونقل را برحسب درآمد، هزینه، منابع و مصارف به تصویر کشیده است.

جدول ۸. بودجه شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت در بخش حمل‌ونقل برحسب درآمد، هزینه، منابع و مصارف در لایحه بودجه ۱۳۹۷

ردیف	نام شرکت دولتی	وضعیت	درآمد جاری	هزینه جاری	منابع عمومی دولت	مصارف از منابع داخلی
۱	شرکت سهامی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران	سودده و سربه‌سر	۲۶,۹۶۴,۰۰	۲۶,۹۶۴,۰۰۰	۱۰,۹۵۰,۰۰۰	۱۰,۰۰۰,۰۰۰
۲	شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی	سودده و سربه‌سر	۲۴,۰۰۰,۰۰۰	۲۲,۴۷۵,۱۰۰	۲۲,۰۰۰	۰
۳	شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران	سودده و سربه‌سر	۲۰,۸۶۳,۰۰۰	۲۰,۸۶۳,۰۰۰	۰	۰
۴	شرکت مادر تخصصی آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک	سودده و سربه‌سر	۲,۵۲۱,۲۳۰	۲,۴۸۱,۲۳۰	۰	۰
۵	شرکت مادر تخصصی ساخت و توسعه زیربناهای حمل‌ونقل کشور	سودده و سربه‌سر	۱,۰۳۰,۰۰۰	۱,۰۳۰,۰۰۰	۲۳,۷۴۵,۶۰۰	۲۳,۷۴۵,۶۰۰
۶	سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای	زیان‌ده	۱۸,۰۰۰,۰۰۰	۲۰,۸۷۲,۹۳۱	۸۴,۸۷۲	۸۴,۸۷۲
۷	سازمان بندر و دریانوردی	-	۲۶,۵۰۰,۰۰۰	۲۶,۲۰۳,۱۴۰	۰	۰
	جمع	-	۱۱۹,۰۸۷۸,۲۳۰	۱۲۰,۸۸۹,۴۰۱	-	-

به‌طوری که در جدول ۸ ملاحظه گردید، از میان شرکت‌های دولتی (همه ردیف‌ها بجز ردیف ۷) و مؤسسات وابسته به دولت (ردیف ۷)، صرفاً سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای در زمره شرکت‌های زیان‌ده آمده است. بر این اساس با توجه به مطالب ارائه شده در بخش قبلی مبنی بر این که افزایش به‌صورت نامتوازن و به سود حمل‌ونقل جاده‌ای بوده است، به‌عنوان مثال، از سال ۱۳۷۵ به بعد طول آزادراه‌های تحت حوزه استحفاظی وزارت راه و شهرسازی در مجموع ۲۹۰ درصد افزایش یافته است، اما خطوط اصلی راه‌آهن تنها ۸۶ درصد و تعداد کشتی‌ها نیز ۲۹ درصد افزایش یافته است. وضعیت ناوگان هوایی کشور نیز نامناسب است به‌طوری که عمر ناوگان هوایی کشور بالا و حدود ۲۲ سال برآورد می‌شود. به بیان دیگر سهم عمده ایجاد ارزش‌افزوده، برعهده زیربخش حمل‌ونقل جاده‌ای قرار دارد. سهم این زیربخش در سال ۱۳۹۳، معادل ۸۳/۸ درصد بوده است. بنابراین ضروری است در راهبرد اساسی سیاستگذاری ازسوی نمایندگان محترم این اولویت که توازن در سایر بخش‌های حمل‌ونقل ایجاد شود، پیگیری و تعقیب گردد. به‌طور خاص افزایش اعتبار برای تجهیز و نوسازی ناوگان حمل‌ونقل و به‌طور کلی زیرساخت‌های سایر شقوق حمل‌ونقل بجز جاده‌ای به‌ویژه در بخش بودجه شرکت‌های دولتی می‌تواند نویدبخش توازن لازم در بخش حمل‌ونقل باشد.



## جدول ۹. اعتبارات ردیف‌های متفرقه (تملك دارایی سرمایه‌ای و هزینه‌ای)

(میلیون ریال)

ردیف	شماره طبقه‌بندی	عنوان	اعتبار قانون بودجه سال ۱۳۹۶		لایحه سال ۱۳۹۷		
			هزینه‌ای	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	هزینه‌ای	درصد رشد	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای
		جمع بخش حمل‌ونقل	۶۰۰,۰۰۰	۵,۰۲۵,۰۰۰	۶۶۰,۰۰۰	۱۰	۱۹,۸۵۵,۰۰۰
۱	جزء «۲۰» ردیف (۵۳۰۰۰۰)	شرکت سهامی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران - توسعه و نوسازی و تکمیل طرح‌های شبکه ریلی مشروط به وصول درآمد حقوق ورودی - تخصیص در مقاطع ۳ ماهه		۴,۵۰۰,۰۰۰	۳۰۰,۰۰۰		۳,۷۰۰,۰۰۰
۲	جزء «۴۴» ردیف (۵۳۰۰۰۰)	ساماندهی حمل‌ونقل عمومی (موتورسیکلت، تاکسی، مینی‌بوس، اتوبوس، کامیون و کامیونت - بند «و» تبصره «۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ برداشت از ورودی صندوق توسعه ملی					۳,۵۰۰,۰۰۰
۳	جزء «۴۷» (۵۳۰۰۰۰)	توسعه حمل‌ونقل ریلی - بند «و» تبصره «۴» لایحه بودجه ۱۳۹۷ برداشت از ورودی صندوق توسعه ملی					۱۲,۲۵۰,۰۰۰
۴	جزء «۴» ردیف (۵۵۰۰۰۰)	اعتبارات مطالعه و احداث قطارهای حومه‌ای جدید موضوع جدول ۱۵		۷۵,۰۰۰			۵۵,۰۰۰
۵	جزء «۱۴» ردیف (۵۵۰۰۰۰)	طرح‌های مطالعاتی و اجرایی - موضوع جدول ۲۰		۱۵۰,۰۰۰			۲۰۰,۰۰۰
۶	جزء «۲۵» ردیف (۵۵۰۰۰۰)	خارج‌سازی مفروقه‌های ارون‌درود		۳۰۰,۰۰۰			۱۵۰,۰۰۰
۷	جزء «۲۶» ردیف (۵۵۰۰۰۰)	احداث راه‌آهن خواف - هرات (قطعه ۳ داخل خاک افغانستان)		۳۰۰,۰۰۰	۱۸۰,۰۰۰	-۴۰	
۸	جزء «۲۷» ردیف (۵۵۰۰۰۰)	احداث جاده میل ۷۸ به فراه افغانستان		۱۲۰,۰۰۰	۱۰۰,۰۰۰	-۱۷	
۹	جزء «۴۱» ردیف (۵۵۰۰۰۰)	صندوق توسعه حمل‌ونقل - تأمین سرمایه اولیه تشکیل صندوق	۱۸۰,۰۰۰		۸۰,۰۰۰	-۵۶	

مأخذ: جدول ۹ لایحه بودجه سال ۱۳۹۷.

### خلاصه، نتیجه‌گیری و پیشنهاد

مطابق مباحث ارائه شده در متن گزارش می‌توان چنین نتیجه‌گیری نمود که:

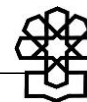
- همواره سه ضلع اساسی در سیاستگذاری یعنی دولت، دانشگاه و مراکز سیاست‌پژوهی و بخش خصوصی توأمان با هم نقش ویژه‌ای در پیشبرد امور ایفا می‌نمایند. بی‌تردید توفیق بخش عمومی (دولت) در گرو همراهی دو ضلع دیگر یعنی دانشگاه، مراکز سیاست‌پژوهی و بخش خصوصی است. آنچه مسلم است به تاسی از مبتنی‌بر عملکرد بودن بودجه چنان که انتظار می‌رود در بخش حمل‌ونقل ردپای راهبرد اساسی کلان کشور و دولت محترم در این حوزه مشهود باشد، در عمل این مسئله دیده نمی‌شود. به بیان دیگر نمی‌توان با قطعیت گفت که به‌عنوان مثال در حوزه حمل‌ونقل کدام زیربخش حمل‌ونقل دست‌کم در بودجه‌ریزی یک‌ساله به‌عنوان اولویت راهبردی بخش عمومی و نهاد متولی بخش حمل‌ونقل (وزارت راه و شهرسازی) تعقیب می‌شود.

- با توجه به محاسبه انجام شده در گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها مبنی بر اینکه ظرفیت اشتغال‌زایی بخش حمل‌ونقل به‌ازای هر یک میلیارد ریال سرمایه‌گذاری، معادل ۴/۳ نفر است؛ با کاهش ۳۱ هزار میلیارد ریالی اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای برآورد می‌شود میزان کاهش تحقق اشتغالی معادل ۱۳۰ هزار نفر در سال آتی در بخش حمل‌ونقل خواهیم داشت.

- همچنین با توجه به محاسبات انجام شده در گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها مبنی بر اینکه به‌ازای هر میلیارد ریال کاهش سرمایه‌گذاری در بخش حمل‌ونقل موجب کاهش ۱/۶ میلیارد ریال ظرفیت تولید کل اقتصاد می‌شود، با کاهش ۳۱ هزار میلیارد ریالی اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای در بخش حمل‌ونقل، در نتیجه شاهد کاهش تولید کل اقتصاد به میزان ۴۹۶۰۰ میلیارد ریال خواهیم بود.

- باید اذعان نمود که ارقام بودجه می‌تواند بیانگر محدودیت‌های دولت در ارائه خدمات یا سیاستگذاری اقتصادی باشد. برای مثال، مقدار منابع عمومی دولت تقسیم بر جمعیت کل کشور (بودجه سرانه) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۶، (حدود ۴ میلیون و پانزده هزار تومان) ۴ میلیون تومان برای هر ایرانی بوده است که سهم هر ایرانی در بخش حمل‌ونقل ۱۱۸,۴۸۷ تومان شده است. این مقدار (بودجه سرانه) برای لایحه بودجه ۱۳۹۷، حدود ۵ میلیون و سیصد هزار تومان برای هر ایرانی و برای بخش حمل‌ونقل سهم هر ایرانی مبلغ ۸۰ هزار تومان گردیده است.

- با عنایت به تکلیف ماده (۵۷) قانون برنامه ششم توسعه و نیز با نگاهی بر جدول ۵ پیوست شماره یک لایحه مندرج در صفحه ۵۶ با عنوان «درآمدها، واگذاری‌های سرمایه‌ای و مالی»، بند اول منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی، ردیف شماره ۲۱۰۱۰۱ با عنوان «منابع حاصل از ارزش صادرات نفت، میعانات گازی و خالص صادرات گاز» به میزان ۹۵۹,۳۱۴ میلیارد ریال آمده است، لذا ۹,۵۹۳/۱۴ میلیارد ریال معادل ۹۵۹ میلیارد تومان سهم یک درصد مذکور می‌شود. با توجه به رعایت مرّ قانون لازم



است این تخصیص مورد توجه نمایندگان مجلس شورای اسلامی قرار گیرد.

- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل در مجموع معادل ۵۹,۳۴۳ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که این اعتبارات معادل ۳۲/۸ درصد از اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور اقتصادی و ۲۹/۸ درصد کل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ را تشکیل می‌دهد. هر چند در متون مربوط به سیاست‌گذاری در بخش حمل‌ونقل بر سرمایه‌گذاری و تأمین اصلی برنامه‌های توسعه‌ای حمل‌ونقل از سوی بخش خصوصی با مشارکت سرمایه‌گذاری خارجی تأکید شده است در عین حال فرض اصلی این است که با اولویت اول اگر قرار است موضوع سرمایه‌گذاری و تشکیل سرمایه ثابت به‌عنوان محور اصلی نگاه نمایندگان محترم تعقیب شود، بیش از آنکه بر تأمین آن از جانب دولت اصرار ورزیده شود، بر تسهیل و شتاب‌بخشی از سوی بخش عمومی تمرکز یابد. لکن در اینجا چون موضوع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از سوی دولت قرار است مورد بررسی قرار گیرد، لذا تغییرات و تحولات این اعتبار در بخش حمل‌ونقل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

- بر این اساس، چنانچه در اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه‌های حمل‌ونقل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مشاهده می‌شود، این اعتبارات نسبت به اعتبارات سال ۱۳۹۶ با کاهش منفی ۳۵ درصد مواجه شده است. این در حالی است که اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور اقتصادی کشور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ رشدی معادل ۱۲/۴ درصدی داشته است و البته اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور ده‌گانه با کاهش منفی ۶۴ درصد مواجه است.

### پیشنهاد بودجه‌ای

مطابق با بند «الف» ماده (۵۷) قانون برنامه ششم توسعه، که تصریح می‌کند یک درصد (۱٪) از منابع حاصل از فروش نفت و گاز سهم دولت در قالب بودجه سالیانه به‌منظور اجرای طرح‌های حمل‌ونقل ریلی، به وزارت راه و شهرسازی اختصاص یابد و همچنین با عنایت به بخشنامه‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شماره ۶۰/۱۰۳۸ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۴ و شماره ۹۵/۳۸۷۶۴۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲ مبنی بر اختصاص ۱۵ درصد از فاینانس هر پروژه از منابع داخلی، پیشنهاد می‌گردد کل مبلغ حاصله به استناد قانون فوق‌الذکر - که معادل ۹۵۹۰ میلیارد ریال خواهد شد - منحصراً به‌منظور تأمین ۱۵٪ سهم دولت از فاینانس پروژه‌های حمل‌ونقل ریلی اختصاص یابد.

### منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۷.
۲. قانون برنامه ششم توسعه.
۳. قانون بودجه سال ۱۳۹۶.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش محاسبه توان اشتغال‌زایی زیربخش‌های حمل‌ونقل با استفاده از تحلیل داده - ستانده، شماره مسلسل ۱۵۵۷، سال ۱۳۹۶.
۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش بخش حمل‌ونقل و تولید ملی پیوندهای پستین و پیشین، تعامل با سایر فعالیت‌ها با استفاده از رویکرد تعادل عمومی، شماره مسلسل ۱۵۵۰۲، سال ۱۳۹۶.
6. WEF, 2016. "The Global Competitiveness Report, 2016–2017".



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۶۹۰	شناسنامه گزارش
شماره چاپ: ۷۶۰ شماره ثبت: ۳۴۸	دوره دهم - سال دوم تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱
عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۵۰. بخش حمل و نقل	
نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه حمل و نقل) تهیه و تدوین: افشین حیدرپور ناظران علمی: حسین افشین، محسن صمدی همکار: خسرو خسروی متقاضی: کمیسیون عمران ویراستار تخصصی: — ویراستار ادبی: —	
واژه‌های کلیدی: ۱. بودجه ۲. اسناد بالادستی ۳. بخش حمل و نقل تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۰/۱۷	

