

دوره دهم - سال سوم  
تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۱۰/۵

شماره چاپ: ۱۲۴۷  
شماره ثبت: ۵۲۵

# بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

## ۲۲. بخش حمل و نقل

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی  
دفتر: مطالعات زیربنایی

کد موضوعی: ۲۵۰  
شماره مسلسل: ۱۶۲۵۴  
دی‌ماه ۱۳۹۷



## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۳	مقدمه
۳	۱. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب امور و فصل
۳	۲. نگاهی به اسناد بالادستی در بخش حمل‌ونقل
۳-۱	۱-۲. سیاست‌های کلی نظام در بخش حمل‌ونقل (ابلاغی مقام معظم رهبری، ارسالی ۱۳۷۹)
۴	۲-۲. قانون برنامه ششم توسعه
۴	۳. بخش حمل‌ونقل در تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
۴	۳-۱. بند «ه» تبصره «۱»
۵	۳-۲. بند «ب» تبصره «۴»
۶	۳-۳. بند «د» تبصره «۴»
۷	۴. فصل حمل‌ونقل
۸	۵. اعتبارات برنامه‌های حمل‌ونقل
۹	۵-۱. اعتبارات برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای
۱۲	۵-۲. برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی
۱۴	۵-۳. برنامه راهبری توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای
۱۴	۵-۴. برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی
۱۵	۵-۵. برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی
۱۷	۶. ردیف‌های اعتباری
۱۷	۷. بررسی بودجه شرکت‌های دولتی بخش حمل‌ونقل
۱۹	نتیجه‌گیری
۲۰	پیشنهاد
۲۰	منابع و مأخذ





## بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۲۲. بخش حمل و نقل

### چکیده

- اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل و نقل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (شامل اعتبارات پیوست شماره ۱، اعتبارات متفرقه و اعتبارات اختصاصی) نسبت به همین اعتبارات در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ از رشدی معادل ۱/۳ درصد برخوردار است.

- اعتبارات فصل حمل و نقل در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به ۶ برنامه اختصاص یافته که پنج برنامه آن از برنامه‌های حمل و نقلی محسوب می‌شوند.

- مجموع طرح‌های پنج برنامه حمل و نقلی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ تعداد ۳۲۸ طرح است که عموماً از طرح‌های در دست اجرا و ناتمام سال‌های گذشته است.

- از مجموعه ۳۲۸ طرح حمل و نقلی فصل حمل و نقل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۲۶۳ طرح یا ۸۰ درصد آن مربوط به برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای، ۵۱ طرح یا ۱۵/۵ درصد آن مربوط به برنامه توسعه حمل و نقل ریلی و ۱۵ طرح دیگر یا ۴/۵ درصد آن به سه برنامه راهبری توسعه حمل و نقل جاده‌ای، توسعه حمل و نقل هوایی و توسعه حمل و نقل دریایی مربوط است.

- اعتبارات پنج برنامه حمل و نقلی در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به اعتبارات مصوب سال ۱۳۹۷ از رشد ۱۱ درصدی برخوردار است که این رشد در مقایسه با رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور در این لایحه، رشدی مناسب ارزیابی می‌شود.

- از کل اعتبارات پنج برنامه حمل و نقلی در اعتبارات فصل حمل و نقل در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۹۸/۳ درصد آن به دو برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای و ریلی اختصاص یافته است.

- در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۵۹ درصد اعتبارات حمل و نقلی به برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای اختصاص یافته است. این اعتبارات نسبت به اعتبارات قانون بودجه سال ۱۳۹۷ از رشدی معادل ۱۳ درصد برخوردار است.

- در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ اگرچه امر بهسازی راه‌های اصلی (که این راه‌ها استخوان‌بندی حمل و نقل جاده‌ای را تشکیل می‌دهند) مورد توجه قرار گرفته ولی به امر نگهداری از راه‌ها از جمله روکش آسفالت، تجهیزات و ماشین‌آلات و علائم ایمنی راه‌ها و تعمیرات اساسی و نگهداری از پل‌ها توجه کافی مبذول نشده است. به طوری که در برخی موارد اعتبارات طرح‌های مربوط به نگهداری از راه‌ها نسبت به اعتبارات مصوب ۱۳۹۷، کاهش ۱۰ درصدی داشته است.

- اعتبار برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی در سال ۱۳۹۸ در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۳۹/۵ درصد اعتبارات پنج برنامه حمل‌ونقلی در پیوست مذکور است که نسبت به اعتبارات مصوب سال ۱۳۹۷ از رشد ۷ درصد برخوردار است.

- در برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی رشد اعتبارات نگهداری شامل نوسازی و بهسازی خطوط ایستگاه‌ها، علائم و بهسازی ناوگان از رشد حدود ۱۸ درصدی برخوردار است که نسبت به متوسط رشد اعتبارات این برنامه از توجه متولیان راه‌آهن به امر نگهداری، با توجه به فرسودگی خطوط و استهلاک ماشین‌آلات در دست بهره‌برداری حکایت دارد.

- اگرچه اعتبارات مورد نیاز توسعه حمل‌ونقل هوایی کشور عموماً از محل درآمد سازمان هواپیمایی کشوری تأمین می‌شود، ولی اعتبارات برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ از رشد ۲۰۳ درصدی نسبت به اعتبار مصوب سال ۱۳۹۷ برخوردار است.

- رشد اعتبارات برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ که تنها مربوط به احداث، بهسازی و ساماندهی بنادر صیادی است نسبت به اعتبار مصوب سال ۱۳۹۷ از رشد ۶۷ درصدی برخوردار است. اعتبارات مورد نیاز توسعه حمل‌ونقل دریایی کشور، نظیر برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی، از محل درآمد سازمان بنادر و دریانوردی کشور تأمین می‌شود.

- علاوه بر طرح‌ها و اعتبارات فصل حمل‌ونقل در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، در جدول شماره ۲۰ لایحه با عنوان طرح‌های مطالعاتی و اجرایی با اعتباری معادل ۵۰۰ میلیارد ریال در مجموع ۲۶۹ طرح پیش‌بینی شده که ۱۷۰ طرح آن مربوط به بخش حمل‌ونقل (راه، راه‌آهن، بنادر و فرودگاه‌ها) است. با توجه به برآورد حجم اعتبار مورد نیاز برای اجرایی شدن ۲۶۹ طرح مذکور و پیش‌بینی اعتباری معادل ۵۰۰ میلیارد ریال برای طرح‌های مذکور در جدول شماره ۲۰ لایحه، می‌توان گفت طرح‌های جدول مذکور صرفاً نمایشی است و می‌تواند وعده دولت در سال ۱۳۹۸ باشد که با واقعیت‌های اجرایی و مالی موجود، مطابقت ندارد.

#### جدول ۱. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برنامه‌های حمل‌ونقلی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

(میلیارد ریال)

درصد رشد	لایحه ۱۳۹۸	قانون ۱۳۹۷	تعداد طرح	عنوان برنامه
۷	۲۴.۴۴۵	۲۲.۷۴۹	۵۱	برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی
۱۳	۳۶۴۴۷	۳۲.۳۰۴	۲۶۳	برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای
۲۰۳	۴۰۷	۱۳۴	۹	برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی
-۱۹	۱۲۵	۱۵۵	۲	برنامه راهبری توسعه و نگهداری حوزه حمل‌ونقل جاده‌ای
۶۷	۵۰۰	۳۰۰	۳	برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی
۱۱	۶۱.۹۲۴	۵۵.۶۴۲	۳۲۸	جمع



بودجه سند دخل و خرج دولت در یک سال مالی است. این سند در قالب برنامه توسعه و در جهت تحقق اهداف برنامه تنظیم و به منظور تصویب در مراجع قانونی تهیه و ارائه می‌شود. لایحه بودجه، بخش‌های مختلف اقتصادی از جمله بخش حمل‌ونقل را پوشش می‌دهد و در این گزارش جایگاه بخش حمل‌ونقل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ بررسی می‌شود.

## ۱. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بر حسب امور و فصل

بررسی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای بر حسب امور نشان می‌دهد که این اعتبارات برای امور اقتصادی که فصل حمل‌ونقل یکی از فصول آن است در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۱۹۲۷۳۳ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به اعتبار مصوب سال ۱۳۹۷ از کاهشی معادل ۲/۴ درصد برخوردار است. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل در این امور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مجموع (شامل اعتبارات پیوست شماره ۱، اعتبارات متفرقه و اعتبارات اختصاصی) معادل ۷۱۲۱۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که ۳۶/۹ درصد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای امور اقتصادی در این سال را تشکیل می‌دهد. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل در اعتبارات امور اقتصادی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به همین اعتبارات در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ از رشدی معادل ۱/۳ درصد برخوردار است. این افزایش در حالی اتفاق افتاده که اعتبارات امور اقتصادی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به اعتبارات این امور در سال ۱۳۹۷ از کاهشی ۲/۴ درصدی برخوردار بوده است. این افزایش اگرچه اندک، نشان از توجه به تأمین اعتبارات برای فصل حمل‌ونقل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ دارد.

## ۲. نگاهی به اسناد بالادستی در بخش حمل‌ونقل

بخش حمل‌ونقل در اسناد بالادستی همواره مورد توجه بوده، به طوری که در قوانین مهم کشور، احکامی در خصوص حمل‌ونقل و زیربخش‌های آن صادر شده است.

### ۱-۲. سیاست‌های کلی نظام در بخش حمل‌ونقل (ابلاغی مقام معظم رهبری، ارسالی ۱۳۷۹)

در بند «۱» سیاست‌های کلی کشور در بخش حمل‌ونقل به «ایجاد نظام جامع حمل‌ونقل و تنظیم سهم هر یک از زیربخش‌های آن با اولویت دادن به حمل‌ونقل ریلی»، در بند «۲» این سیاست‌ها به

«افزایش بهره‌وری تا رسیدن به سطح عالی از طریق پیشرفت و بهبود روش‌های حمل‌ونقل و مدیریت و منابع انسانی و اطلاعات»، در بند «۳» به «توسعه و اصلاح شبکه حمل‌ونقل»، در بند «۴» به «سیاست‌ها فراهم کردن زمینه جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی و جلب مشارکت مردم و گسترش پوشش بیمه در همه فعالیت‌های این بخش» و در بند «۵» به «دستیابی به سهم بیش‌تر از بازار حمل‌ونقل بین‌المللی» اشاره شده است.

### ۲-۲. قانون برنامه ششم توسعه

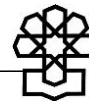
در قانون برنامه ششم توسعه فصل یازدهم به حمل‌ونقل و مسکن اختصاص دارد که مواد (۵۱) تا (۵۸) به بخش حمل‌ونقل و حمایت از توسعه این بخش پرداخته است. مهم‌ترین این احکام بند «الف» ماده (۵۷) قانون است که ناظر بر اختصاص یک درصدی از سهم دولت از عواید نفتی به حمل‌ونقل ریلی است که البته در این دو سال اجرای برنامه انجام نشده است.

### ۳. بخش حمل‌ونقل در تبصره‌های لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

#### ۳-۱. بند «ه» تبصره «۱»

#### جدول ۲. مقایسه بند «ه» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با قانون بودجه سال ۱۳۹۷

قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
<p>ه) شرکت ملی نفت ایران مکلف است تا سقف مبلغ شصت هزار میلیارد (۶۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از منابع دریافتی خوراک مایع تحویلی به پتروشیمی‌ها و پالایشگاه‌ها را به حسابی که نزد خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌شود، واریز نماید. خزانه‌داری کل کشور موظف است ۱۰۰ درصد مبالغ واریزی را با اعلام وزارت نفت به صورت ماهیانه به دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در سقف سهمیه‌های زیر برای خرید قیر مصرفی پروژه‌های مربوط و بر اساس موافقتنامه متبادله با سازمان برنامه و بودجه کشور، پرداخت نموده و با شرکت مذکور تسویه حساب نماید:</p> <p>۱. پنجاه درصد (۵۰٪) اعتبار برای روکش آسفالت شبکه راه‌های اصلی، فرعی و روستایی و معابر محلات هدف بازآفرینی شهری، پروژه‌های مسکن مهر و فرودگاه‌های کشور، در اختیار وزارت راه و شهرسازی.</p> <p>۲. سیزده درصد (۱۳٪) اعتبار برای آسفالت معابر شهرهای با جمعیت زیر پنجاه هزار نفر در اختیار وزارت کشور</p>	<p>ه) شرکت ملی نفت ایران موظف است از محل منابع در اختیار خود معادل ریالی چهار میلیون تن مواد اولیه قیر (VB) رایگان تا سقف مبلغ سی هزار میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به نسبت سیزده درصد (۱۳٪) در اختیار وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور)، جهت خاک‌پوش (مالچ)، پنجاه و چهار درصد (۵۴٪) در اختیار وزارت راه و شهرسازی جهت روکش آسفالت و آسفالت راه‌های روستایی و معابر محلات هدف بازآفرینی شهری، هفده درصد (۱۷٪) در اختیار بنیاد مسکن انقلاب اسلامی جهت آسفالت معابر و بهسازی روستاها و انجام طرح (پروژه)‌های مشارکتی با دهیاری‌ها، سیزده درصد (۱۳٪) در اختیار وزارت کشور (سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) جهت آسفالت معابر شهرهای با جمعیت زیر پنجاه هزار نفر و سه درصد (۳٪) جهت نوسازی مدارس در اختیار وزارت آموزش و پرورش (سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور) با اولویت تأدیه بدهی دستگاه‌های مذکور به</p>



قانون بودجه سال ۱۳۹۷	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
شرکت‌های تولید قیر قرار دهد و در حساب‌های فی‌مابین خود و خزانه‌داری کل کشور اعمال و با آن از محل خوراک مایع تحویلی به پتروشیمی‌ها و پالایشگاه‌ها تسویه نماید. شرکت ملی نفت ایران مکلف است تا پایان سال ۱۳۹۷ نسبت به تحویل کامل مواد اولیه قیر (VB) به دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط اقدام نماید. این دستگاه‌ها مکلفند با رعایت شاخص‌های مربوطه نسبت به ابلاغ سهم هر یک از استان‌ها حداکثر ظرف مدت دو ماه پس از ابلاغ این قانون اقدام نمایند.	(سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور). ۳. هفده درصد (۱۷٪) اعتبار برای خاک‌پوش (مالچ)، در اختیار وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور). ۴. هفده درصد (۱۷٪) اعتبار برای آسفالت معابر و بهسازی روستاها و انجام طرح پروژه‌های مشارکتی با دهیاری‌ها در اختیار بنیاد مسکن انقلاب اسلامی

**پیشنهاد:** از آنجا که اعتبار در نظر گرفته شده در جزء «۱» بند «ه» به صورت سرجمع به فعالیت‌های مختلفی اختصاص یافته، شایسته است، اولاً سهم هر یک از فعالیت‌ها از ۵۰ درصد اعتبار مذکور مشخص شود تا در مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه تکلیف روشن باشد ثانیاً مشخص شود درصدی از اعتبار ۵۰ درصدی مذکور به پروژه‌های مسکن مهر و فرودگاه‌های کشور در چه فعالیتی هزینه شود.

### ۲-۳. بند «ب» تبصره «۴»

این بند از لایحه هیچ تغییری نسبت به بند مشابه در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ نداشته و عیناً تکرار شده است:

«به بانک‌های عامل اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۹۸ از محل منابع در اختیار نسبت به اعطای تسهیلات ارزی به سرمایه‌گذاران بخش‌های خصوصی، تعاونی و شهرداری‌ها برای طرح‌های توسعه‌ای سازمان‌های توسعه‌ای و نیز انواع مختلف حمل‌ونقل درون و برون‌شهری و همچنین حمل‌ونقل دریایی بدون انتقال مالکیت و با معرفی سازمان‌های توسعه‌ای و وزارت راه و شهرسازی و تضمین سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و ذی‌ربط این وزارتخانه و یا وزارت کشور با تضمین سازمان امور شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در قبال اخذ حق دسترسی یا فروش خدمات به استفاده‌کنندگان تا استهلاك اصل سرمایه و سود آن اقدام کنند».

در ارتباط با این بند اولاً سقف تسهیلات ارزی اعطایی مشخص نشده است، ثانیاً در ارتباط با حمل‌ونقل برون‌شهری مشخص نشده که تسهیلات مذکور به ساخت زیربنایها تعلق خواهد گرفت یا در بهره‌برداری و تأمین وسایط نقلیه و ناقله. در حمل‌ونقل دریایی هم محل هزینه کردن تسهیلات مذکور باید شفاف شود.

## ۳-۳. بند «د» تبصره «۴»

جدول ۳. مقایسه بند «د» تبصره «۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با  
بند مشابه آن در قانون بودجه سال ۱۳۹۷

قانون بودجه ۱۳۹۷	لایحه بودجه ۱۳۹۸
(و) به دولت اجازه داده می‌شود پس از عقد قرارداد با تأمین‌کننده مالی خارجی اقدامات قانونی لازم را نسبت به تأمین سهم پانزده درصد (۱۵٪) تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) برای طرح‌های ریلی از محل صندوق توسعه ملی به‌عمل آورد.	(د) به دولت اجازه داده می‌شود پس از عقد قرارداد با تأمین‌کننده مالی خارجی اقدامات قانونی لازم را نسبت به تأمین سهم پانزده درصد (۱۵٪) تسهیلات مالی خارجی (فاینانس) برای طرح‌های ریلی و طرح‌های صنعت آب و برق از محل صندوق توسعه ملی به‌عمل آورد.

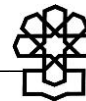
**پیشنهاد:** با توجه به اینکه تفاوت این بند لایحه سال ۱۳۹۸ با بند متناظر آن در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ در اضافه شدن عبارت «و طرح‌های صنعت آب و برق» است، شایسته است در این بند سهم طرح‌های ریلی و طرح‌های صنعت آب و برق، مشخص گردد تا اجرای تبصره در سال مالی آینده شفاف‌تر اجرایی شود.

## بند «الف» تبصره «۱۰»

در این بند آمده شرکت‌های بیمه‌ای مکلفند مبلغ سه هزار میلیارد ریال از اصل حق بیمه ثالث دریافتی را ... نزد خزانه‌داری کل واریز کنند. وجوه واریزی در اختیار سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای کشور، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و سازمان اورژانس کشور قرار گیرد. ... تا در امور منجر به کاهش تصادفات و مرگ‌ومیر، هزینه شود.

تفاوت این بند از لایحه با بند متناظر آن در قانون بودجه سال ۱۳۹۷، تنها در مبلغ تعیین شده است به طوری که در لایحه حدود ۹ درصد افزایش، مشاهده می‌شود. ضمناً در جداول لایحه، سهم هر دستگاه همانند قانون بودجه سال ۱۳۹۷، تعیین شده است. سهم سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای ۲۷ درصد، سهم ناجا ۶۳ درصد و سهم اورژانس کشور ۱۰ درصد است.

**پیشنهاد:** از آنجا که اعتبار این بند برای امور منجر به کاهش تصادفات رانندگی در جاده‌های کشور در نظر گرفته شده اولاً شایسته است که در مبادله موافقتنامه با سازمان برنامه و بودجه، فعالیت‌های دستگاه‌های فوق در ارتباط با کاهش تصادفات تصریح شود؛ ثانیاً به دلیل سهم بالقوه سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای در کاهش تصادفات رانندگی بهتر است نسبت تعریف شده جابه‌جا شود، به طوری که سهم این سازمان از اعتبارات فوق ۶۳ درصد و سهم نیروی انتظامی ۲۷ درصد تعیین شود.



#### ۴. فصل حمل و نقل

فصل حمل و نقل در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ شامل ۶ برنامه به شرح زیر است:

- برنامه ارائه خدمات هواشناسی،

- برنامه راهبری توسعه حمل و نقل جاده‌ای،

- برنامه توسعه حمل و نقل ریلی،

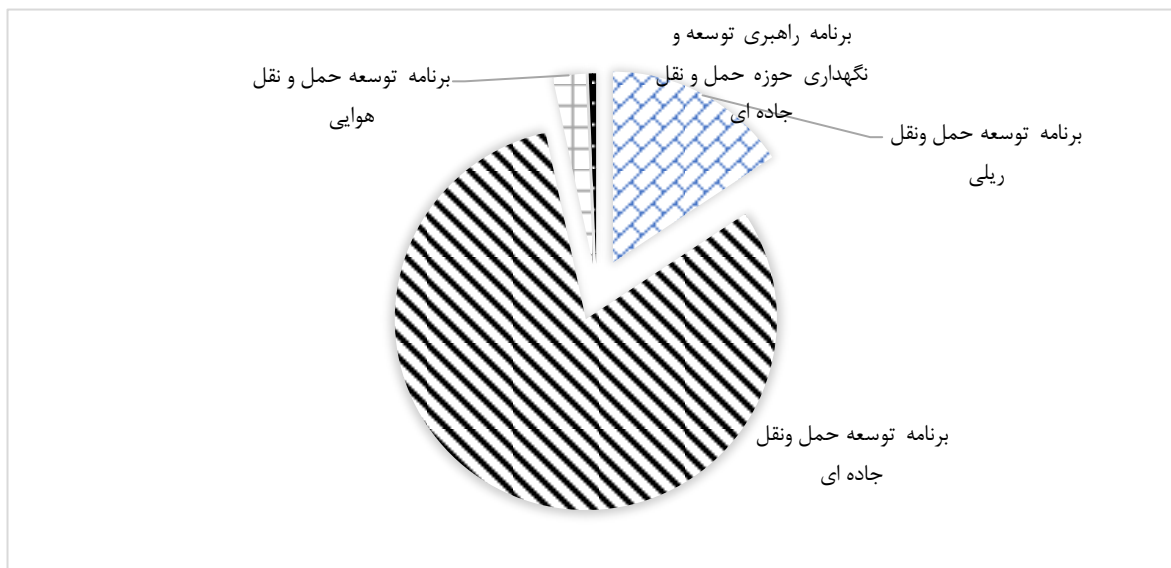
- برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای،

- برنامه توسعه حمل و نقل هوایی،

- برنامه توسعه حمل و نقل دریایی.

از مجموع ۶ برنامه مذکور دو برنامه در ارتباط با حمل و نقل جاده‌ای و سه برنامه دیگر در ارتباط با حمل و نقل‌های ریلی، هوایی و دریایی است. طرح‌های پنج برنامه حمل و نقل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مجموع ۳۲۸ طرح است که عموماً از طرح‌های ناتمام سال گذشته است و طرح جدید در این سال در فصل حمل و نقل پیش‌بینی نشده است. شایان ذکر است که در سال ۱۳۹۷ در مجموع ۱۰ طرح جدید در فصل حمل و نقل شروع شد که ۷ طرح آن مربوط به برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای و سه طرح آن مربوط به برنامه توسعه حمل و نقل ریلی بوده است.

نمودار ۱. نسبت تعداد طرح‌های توسعه حمل و نقل در پنج برنامه مندرج در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸



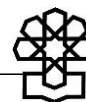
از مجموع ۳۲۸ طرح فصل حمل‌ونقل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ تعداد ۲۶۳ طرح یا معادل ۸۰ درصد آن مربوط به برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای، ۵۱ طرح یا ۱۵/۵ درصد آن مربوط به برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی و ۱۵ طرح دیگر یا ۴/۵ درصد آن به برنامه‌های راهبردی توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای، توسعه حمل‌ونقل هوایی و توسعه حمل‌ونقل دریایی مربوط است. به طوری که ملاحظه می‌شود در فصل حمل‌ونقل پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ بیش‌ترین تعداد طرح‌ها به برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای و پس از آن به برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی مربوط است. با نقش غالب برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای در فصل حمل‌ونقل می‌توان انتظار داشت که بیش‌ترین حجم اعتبار این فصل هم (به استثنای برنامه ارائه خدمات هواشناسی) به این برنامه تعلق گیرد.

### ۵. اعتبارات برنامه‌های حمل‌ونقل

اعتبارات پنج برنامه حمل‌ونقل در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مجموع ۶۱,۹۲۴ میلیارد ریال است که نسبت به اعتبارات مصوب در سال ۱۳۹۷ که معادل ۵۵,۶۴۲ میلیارد ریال بوده از رشد ۱۱ درصدی برخوردار است. این رشد ۱۱ درصدی در اعتبارات پنج برنامه حمل‌ونقل جاده‌ای در سال ۱۳۹۸ در حالی اتفاق می‌افتد که اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور در این سال چندان افزایش نداشته و رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل در اعتبارات امور اقتصادی در این سال نسبت به اعتبارات سال ۱۳۹۷ از رشد ۱/۳ درصدی برخوردار بوده است.

از مجموع اعتبارات پنج برنامه حمل‌ونقل جاده‌ای در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ سهم اعتبارات برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی ۲۴,۴۴۵ میلیارد ریال (۳۹/۵ درصد)، سهم اعتبارات برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای در این پیوست ۳۶,۴۴۷ میلیارد ریال (۵۹ درصد) است. بقیه اعتبارات این پنج برنامه یعنی ۱۰۳۲ میلیارد ریال یا ۱/۶ درصد آن به سه برنامه راهبردی توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای، توسعه حمل‌ونقل هوایی و توسعه حمل‌ونقل دریایی اختصاص یافته است. به طوری که ملاحظه می‌شود از کل اعتبارات پنج برنامه حمل‌ونقل در اعتبارات فصل حمل‌ونقل در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ بیش از ۶۰,۸۹۲ میلیارد ریال یا ۹۸/۳ درصد آن به دو برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی اختصاص یافته است که این امر از اهمیت حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی در حمل‌ونقل کشور حکایت دارد.

با هزینه شدن اعتبارات پیش‌بینی شده پنج برنامه حمل‌ونقل جاده‌ای در طول سال ۱۳۹۸ عملیات اجرایی هشت طرح پایان خواهد یافت که ۶ طرح از طرح‌های خاتمه‌یافته در پایان سال ۱۳۹۸ مربوط به برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای، یک طرح آن مربوط به برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی و یک طرح مربوط به برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی است.



### ۱-۵. اعتبارات برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای

حمل و نقل جاده‌ای بیش‌ترین نقش را در جابه‌جایی کالا و مسافر در حمل و نقل کشور بر عهده دارد به طوری که در زمینه حمل بار بیش از ۹۳ درصد و در زمینه حمل مسافر بیش از ۹۰ درصد حمل و نقل برون شهری کشور توسط این شاخه حمل و نقلی انجام می‌شود. وجود این اهمیت، موجب شده تا در توزیع اعتبارات فصل حمل و نقل، بیش‌ترین حجم اعتبارات این فصل به برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای تعلق گیرد.

### جدول ۴. مقایسه اعتبارات برنامه‌های توسعه‌ای حمل و نقل

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (میلیارد ریال - درصد)

عنوان برنامه	دستگاه اجرایی	قانون ۱۳۹۷	لایحه ۱۳۹۸	رشد
برنامه توسعه حمل و نقل ریلی	شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران	۱۱,۶۰۰	۱۱,۶۰۹	۰
	شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل کشور	۱۱,۱۴۹	۱۲,۸۳۶	۱۵
<b>جمع برنامه حمل و نقل ریلی</b>		<b>۲۲,۷۴۹</b>	<b>۲۴,۴۴۵</b>	<b>۷</b>
برنامه توسعه حمل و نقل جاده‌ای	وزارت راه و شهرسازی	۱,۹۱۵	۱,۵۸۰	-۱۷
	شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل کشور	۲۲,۶۴۸	۲۷,۵۷۱	۲۲
	سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای	۷,۵۸۵	۷,۱۳۷	-۶
<b>جمع برنامه حمل و نقل جاده‌ای</b>		<b>۳۲,۱۴۸</b>	<b>۳۶,۴۴۷</b>	<b>۱۳</b>
برنامه توسعه حمل و نقل هوایی	شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران	۶۲	۳۴۲	۴۵۲
	سازمان هواپیمایی کشوری	۱۰	۰	-۱۰۰
	شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی (ره)	۶۲	۵۰	-۱۹
	مرکز آموزش عالی هوانوردی و فرودگاهی کشور	۱۰	۱۵	۵۰
<b>جمع برنامه حمل و نقل هوایی</b>		<b>۱۴۴</b>	<b>۴۰۷</b>	<b>۱۸۳</b>
برنامه راهبری توسعه و نگهداری حوزه حمل و نقل جاده‌ای	وزارت راه و شهرسازی	۱۵۵	۱۲۵	-۱۹
برنامه توسعه حمل و نقل دریایی	سازمان شیلات کشور	۳۰۰	۵۰۰	۶۷
<b>جمع کل برنامه‌های حمل و نقلی</b>		<b>۵۵,۶۴۲</b>	<b>۶۱,۹۲۴</b>	<b>۱۱</b>

در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۳۶,۴۴۷ میلیارد ریال یا ۵۹ درصد اعتبار حمل‌ونقلی فصل حمل‌ونقل به برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای اختصاص یافته است که نسبت به اعتبار مصوب سال ۱۳۹۷ که معادل ۳۲,۳۰۴ میلیارد ریال بوده از رشد ۱۳ درصدی برخوردار است. این حجم از اعتبارات پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ بین ۲۶۳ طرح برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای توزیع شده است. با هزینه شدن این اعتبارات در پایان سال ۱۳۹۸ عملیات اجرایی ۶ طرح این برنامه خاتمه خواهد یافت و مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرند.

اگرچه اعتبارات پیش‌بینی شده در زمینه برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه ۱۳۹۸ با وجود محدودیت‌های مالی، از رشد بالایی برخوردار است، اما وجود تعهدات سنگین و حجم طرح‌های در دست اجرا که به ۲۶۳ طرح می‌رسد و در نظر داشتن عملکرد سالیانه این برنامه که تحویل و در دست بهره‌برداری قرار گرفتن بیش از ۱۰۰۰ تا ۱۵۰۰ کیلومتر انواع راه در سال است. ضروری است تا رفته‌رفته نسبت به کاهش حجم تعهدات احداثی اقدام لازم صورت گیرد و با کاهش حجم تعهدات احداثی بر بهسازی و نگهداری انواع راه‌ها به‌منظور عبور و مرور ایمن و روان، تأکید شود. وجود تعهدات سنگین در احداث انواع راه‌ها، عملاً تأمین اعتبارات مناسب برای بهسازی و نگهداری انواع راه‌های در دست بهره‌برداری را با مشکل مواجه خواهد ساخت. مشکلی که در وضعیت حمل‌ونقل در جاده‌های کشور تأثیرگذار است و بروز حوادث جاده‌ای را افزایش خواهد داد.

در ارتباط با حجم تعهدات در برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای شایان ذکر است که اعتبارات مورد نیاز برای اتمام عملیات اجرایی ۲۶۳ طرح این برنامه در سال‌های بعد از سال ۱۳۹۸ در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه معادل ۶۷۹۶۰۸ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که چنانچه تورمی در پیش نباشد و در جریان عملیات اجرایی تغییراتی در انجام طرح‌های که اکثراً موجب افزایش اعتبار می‌شود، به‌وجود نیاید و در سال‌های بعد هم سالیانه معادل اعتبار پیش‌بینی شده سال ۱۳۹۸ یعنی ۳۶,۴۴۷ میلیارد ریال اعتبار برای اجرای طرح در دست اجرای انواع راه‌ها، منظور گردد ملاحظه می‌شود بیش از ۱۸ سال طول خواهد کشید تا بدون افزایش و ورود طرح جدید، عملیات اجرایی همین طرح‌های در دست اجرای برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای خاتمه پیدا کند. به طوری که ملاحظه می‌شود از هم‌اکنون برای تقریباً تا ۱۸ سال آینده در برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای تعهد ایجاد شده است.

بررسی ۲۶۳ طرح برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای نشان می‌دهد این طرح شامل:

- احداث آزاراه‌ها ۲۲ طرح
- احداث بزرگراه و ایجاد باند دوم ۷۳ طرح
- احداث راه اصلی ۵۳ طرح
- بهسازی راه‌های اصلی ۹۲ طرح
- احداث راه‌های کویری ۱ طرح



- تکمیل راه‌های مرزی ۱ طرح

- بقیه ۲۱ طرح

توضیح اینکه طرح‌های در دست اجرا با نام بقیه عموماً مربوط به نگهداری راه‌ها و شامل طرح‌های ایمن‌سازی و نگهداری راه‌های شریانی، تجهیزات و ماشین‌آلات و علائم ایمنی راه‌ها در راه‌های شریانی، اصلاح نقاط حادثه‌خیز راه‌های شریانی، روکش آسفالت راه‌های شریانی محورهای جنوب و جنوب غربی و محورهای شرقی، نوسازی ماشین‌آلات راه‌داری، روکش آسفالت و ایمن‌سازی راه‌های اصلی و فرعی غیرشریانی و تعمیر و نگهداری ابنیه فنی راه‌هاست.

اگرچه امر بهسازی راه‌های اصلی با توجه به نقش راه‌های اصلی در جابه‌جایی‌ها در برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای در لایحه بودجه مورد توجه قرار گرفته، ولی برای امر نگهداری از راه‌ها از جمله روکش آسفالت، تجهیزات و ماشین‌آلات و علائم و ایمنی راه‌های شریانی، روکش آسفالت راه‌های شریانی، تعمیرات اساسی و نگهداری پل‌های بزرگ و ابنیه فنی راه‌ها و روکش آسفالت و ایمن‌سازی راه‌های اصلی و فرعی غیرشریانی اعتبار مناسبی در مقایسه با رشد ۱۳ درصدی اعتبار برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای پیش‌بینی نشده است. جدول ۵ در خصوص کم‌توجهی به امر نگهداری از راه‌ها در اعتبارات برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای در سال ۱۳۹۸، را به خوبی نشان می‌دهد.

#### جدول ۵. مقایسه اعتبارات لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با قانون بودجه سال ۱۳۹۷

برای چهار طرح برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای (میلیارد ریال)

عنوان طرح	قانون ۱۳۹۷	لایحه ۱۳۹۸	درصد رشد
نگهداری راه‌های شریانی محورهای شرقی (روکش آسفالت)	۵۶۶	۵۰۹/۴	-۱۰
تجهیزات و ماشین‌آلات و علائم ایمنی راه‌های شریانی	۹	۸/۵	-۵/۵
روکش آسفالت و ایمن‌سازی راه‌های اصلی و فرعی غیرشریانی	۹۸۱	۸۸۴	-۹/۹
مطالعه و اجرای تعمیرات اساسی و نگهداری پل‌های بزرگ و ابنیه فنی راه‌های کشور	۲۳۵	۲۱۲/۲	-۹/۷

از آنجا که نگهداری از راه‌ها، موجب حفظ سطح خدمت راه، ایمنی در حمل‌ونقل و کاهش تصادف و خسارات ناشی از آن می‌شود، بنابراین بهتر است که اعتبار طرح‌های نگهداری در برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای در سقف متوسط افزایش اعتبار این برنامه در سال ۱۳۹۸ یعنی حداقل معادل ۱۳ درصد برای سال ۱۳۹۸ افزایش پیدا کند.

## ۲-۵. برنامه توسعه حمل و نقل ریلی

حمل و نقل ریلی از مزیت حمل در مسافت‌های طولانی و نیز حمل انبوه کالا در هر سفر برخوردار است. در برنامه‌های توسعه، مزیت حمل و نقل ریلی مورد توجه است و تلاش می‌شود تا اتصال مراکز تولید بار (دروازه‌های ورودی و خروجی و قطب‌های صنعتی و کشاورزی) به مراکز مصرف از طریق خط آهن در اولویت قرار گیرد.

در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، برنامه توسعه حمل و نقل ریلی در فصل حمل و نقل شامل ۵۱ طرح در دست اجراست که ۱۵/۵ درصد طرح‌های در دست اجرای این فصل را تشکیل می‌دهد. اعتبار پیش‌بینی شده در لایحه برای طرح‌های مذکور در مجموع ۲۴,۴۴۵ میلیارد ریال برآورد شده که در مقایسه با قانون بودجه سال ۱۳۹۷ که معادل ۲۲,۷۴۹ میلیارد ریال بوده از رشد ۷ درصدی برخوردار است. اعتبار مذکور در اجرای طرح‌های مذکور در طول سال ۱۳۹۸ هزینه خواهد شد که با هزینه شدن اعتبار فوق عملیات اجرایی یک طرح یعنی طرح احداث راه آهن بافق - مشهد و راه آهن تربت حیدریه - سنگان - هرات تا پایان سال ۱۳۹۸ خاتمه خواهد یافت.

اگرچه اعتبار پیش‌بینی شده برنامه توسعه حمل و نقل ریلی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با وجود محدودیت و مشکلات مالی، از رشد مناسبی برخوردار است. ولی شایان ذکر است که حجم تعهدات این برنامه بسیار سنگین است تا جایی که اتمام عملیات اجرایی همین طرح‌های در دست اجرا بدون پذیرش طرح جدید، سال‌ها به طول خواهد کشید. شایان ذکر است که در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ اعتبار لازم برای اتمام عملیات اجرایی همین تعداد طرح‌های در دست اجرا بعد از سال ۱۳۹۸ معادل ۱,۰۶۳,۳۲۲ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. با فرض اینکه بتوان سالانه به میزان همین اعتبار پیش‌بینی شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ یعنی ۲۴,۴۴۵ میلیارد ریال در هر سال برای اتمام طرح‌های مذکور اعتبار پیش‌بینی کرد. اتمام عملیات اجرایی طرح‌های در دست اجرای این برنامه حدود ۴۳ سال طول خواهد کشید. به طوری که ملاحظه می‌شود در صورتی که تورمی در پیش نباشد و احجام طرح‌ها در جریان اجرا افزایش پیدا نکند که با افزایش احجام مورد نیاز نیز افزایش خواهد یافت، برای حدود ۴۳ آینده در برنامه توسعه حمل و نقل ریلی، تعهد ایجاد شده است. موضوعی که می‌تواند دغدغه متولیان، دست‌اندرکاران و متصدیان حمل و نقل کشور باشد.

بررسی ۵۱ طرح برنامه توسعه حمل و نقل ریلی در فصل حمل و نقل لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نشان

می‌دهد که ترکیب این طرح‌ها به شرح زیر است.

- |        |                      |
|--------|----------------------|
| طرح ۳۸ | - طرح‌های احداثی     |
| طرح ۲  | - احداث قطار حومه‌ای |
| طرح ۳  | - برقی کردن راه آهن  |



- بهسازی و نوسازی و نگهداری خطوط آهن، ایستگاه‌ها، علائم و ارتباطات ۳ طرح
- رفع گلوگاه‌های ظرفیتی خطوط ۱ طرح
- افزایش ظرفیت حمل مسافر ۱ طرح
- کمک‌های فنی و اعتباری حمل‌ونقل راه‌آهن ۱ طرح
- بهسازی ناوگان راه‌آهن ۱ طرح
- افزایش ظرفیت ناوگان حمل‌ونقل ریلی ۱ طرح

به طوری که ملاحظه می‌شود از مجموع ۵۱ طرح برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی تنها ۴ طرح آن مربوط به بهسازی و نوسازی خطوط آهن، ایستگاه‌ها، علائم و ارتباطات و بهسازی ناوگان راه‌آهن است. با توجه به فرسودگی و استهلاک خطوط و از آنجا که در سال‌های گذشته به نگهداری خطوط (نوسازی و بهسازی) چندان توجهی نشده است. ایمنی حمل‌ونقل ریلی طلب می‌کند تا به همراه بهسازی ناوگان به بهسازی و نوسازی خطوط موجود راه‌آهن در برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ توجه بیشتری مبذول شود. اگرچه اعتبار چهار طرح مذکور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ از ۷۵۰۰ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ به ۸,۶۶۷ میلیارد ریال افزایش یافته که از رشد ۱۸/۲ درصدی برخوردار است و این میزان رشد از رشد اعتبارات برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی در لایحه پیش‌تر است که می‌تواند ناشی از توجه مسئولین حمل‌ونقل ریلی باشد، ولی در فضای محدودیت منابع مالی و بالا بودن میزان فرسودگی و استهلاک و نیاز به حفظ سطح خدمت و داشتن حمل‌ونقل ایمن و روان، افزایش بیش‌تر اعتبار بهسازی و نوسازی و نگهداری می‌تواند از اولویت بیش‌تری برخوردار باشد ضمن اینکه در این فضا لازم است به بهره‌برداری بیش از احداث و افزایش خط توجه شود.

#### جدول ۶. مقایسه اعتبارات لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با قانون بودجه سال ۱۳۹۷

برای چهار طرح بهسازی در برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی (میلیارد ریال)

عنوان طرح	قانون ۱۳۹۷	لایحه ۱۳۹۸	درصد رشد
بهسازی، نوسازی و نگهداری خطوط آهن	۳,۴۵۰	۴,۰۵۰	۱۷/۳
بهسازی و نوسازی ایستگاه‌های راه‌آهن	۴۵۰	۴۵۰	۰
بهسازی و نوسازی علائم و ارتباطات	۵۰۰	۷۰۰	۴۰
بهسازی ناوگان راه‌آهن	۳,۱۰۰	۳,۶۶۷	۱۸/۳
<b>جمع</b>	<b>۷,۵۰۰</b>	<b>۸,۸۶۷</b>	<b>۱۸/۲</b>

### ۳-۵. برنامه راهبری توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای

در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، برنامه راهبری توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای متشکل از ۲ طرح است که از طرح‌های ناتمام سال‌های گذشته است. اعتبار دو طرح مذکور در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۱۲۵ میلیارد ریال پیش‌بینی شده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کاهش ۱۹ درصدی داشته است. دو طرح مذکور عبارتند از:

- تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات،

- مطالعه شناسایی و امکان‌سنجی پروژه‌ها و مطالعات طرح‌های راهبری حمل‌ونقل و تدوین ضوابط و مقررات زیرساخت.

با نگاهی به عناوین دو طرح مذکور ملاحظه می‌شود هر دو طرح مذکور ماهیت جاری دارند و اعتبار مورد نیاز آنها نیز باید از محل اعتبارات هزینه‌ای (جاری) تأمین می‌شود. نگاهی به اهداف کمی طرح تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات نشان می‌دهد که این طرح به منظور خرید تجهیزات اداری و سایر تجهیزات که ماهیت جاری دارند در برنامه راهبری توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای آورده شده است. اهدافی که اعتبار آن باید از محل اعتبارات هزینه‌ای (جاری) وزارت راه و شهرسازی تأمین شود.

در بررسی اهداف کمی طرح مطالعه شناسایی و امکان‌سنجی پروژه‌ها هم ملاحظه می‌شود این طرح به منظور تدوین ضوابط و مقررات زیرساخت‌ها و مطالعه طرح‌های راهبری مطالعات مقدماتی مرحله اول در نظر گرفته شده است فعالیتی که از جمله کارهای اداری است و اعتبار مورد نیاز این فعالیت هم باید از محل اعتبارات هزینه‌ای دستگاه متولی تأمین شود. آوردن این گونه طرح‌ها در زمانی که امر نگهداری و بهسازی از راه‌های موجود کشور و نیز نگهداری، بازسازی از خطوط آهن موجود کشور با کمبود منابع اعتباری مواجه است، جای تأمل دارد. تا جایی که در نهایت می‌توان گفت این برنامه برای کمک به اعتبارات هزینه‌ای دستگاه متولی در فصل حمل‌ونقل گنجانده شده است.

### ۴-۵. برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی

در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی شامل ۹ طرح است. این طرح‌ها عموماً از طرح‌های در دست اجرای سال‌های گذشته است و اعتبار آنها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۴۰۷ میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ از رشد ۱۸۳ درصدی برخوردار است. از ۹ طرح در دست اجرای این برنامه، عملیات اجرایی یک طرح آن یعنی طرح تعمیر و تجهیز فرودگاه بین‌المللی شیراز در سال ۱۳۹۸ پایان خواهد یافت و بقیه طرح‌ها کماکان در سال ۱۳۹۸ در دست اجرا باقی خواهند ماند.



در بررسی طرح‌های برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی ملاحظه می‌شود که چهار طرح آن در زمینه احداث فرودگاه است و بقیه طرح‌ها در ارتباط با تعمیر و تجهیز فرودگاه‌ها، تعمیر و نگهداری هواپیمای فالکن، افزایش ظرفیت ناوگان مسافری هوایی، خرید هواپیمای آزمایش استاندارد پرواز و خرید تجهیزات و ماشین‌آلات و تعمیر اساسی آنهاست.

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 می‌شود. درآمدی که درآمد دولت محسوب می‌شود و به جای واریز به حساب دولت در خزانه‌داری کل به حساب اختصاصی این سازمان نزد خزانه‌داری واریز و هزینه‌های برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی کشور نیز از محل این درآمدها پرداخت می‌شود. با وجود درآمدهای اختصاصی و انجام هزینه از محل این درآمدها، طرح‌های برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نمی‌تواند تصویر جامعی از توسعه حمل‌ونقل هوایی کشور ارائه کند. تصویر جامع از برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی کشور می‌تواند با تجمیع اعتبارات هزینه-درآمدی (درآمدهای اختصاصی سازمان هواپیمایی کشوری) و اعتبارات پیش‌بینی شده در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به‌دست آید.

#### ۵-۵. برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی

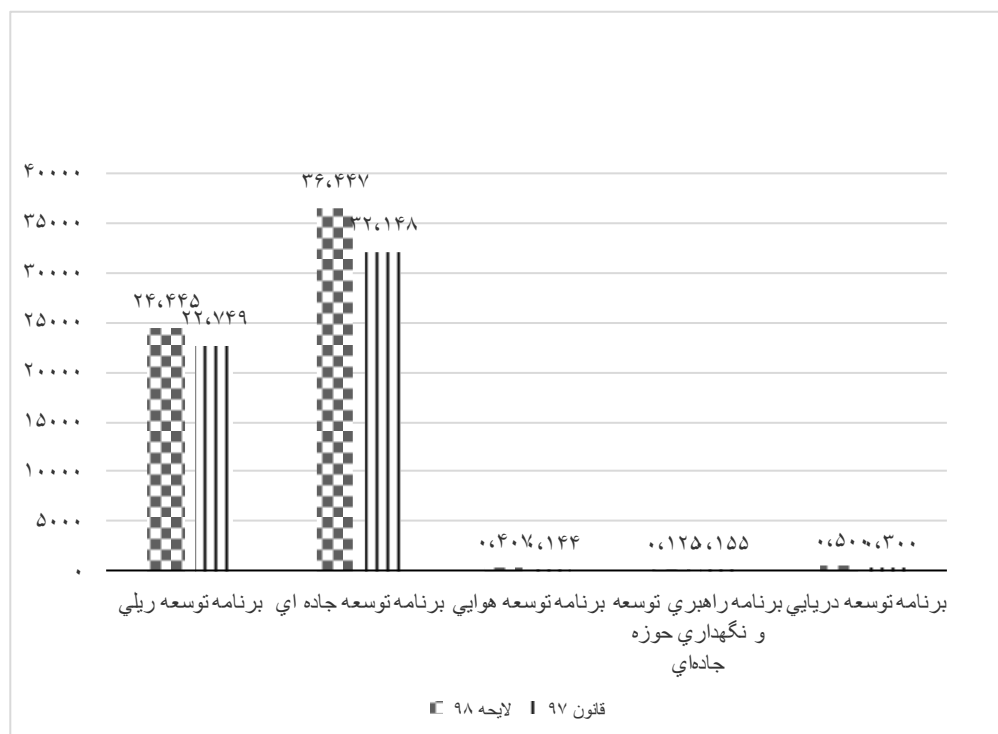
در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی شامل ۳ طرح است که عموماً طرح‌های در دست اجرای سال‌های گذشته است. این سه طرح عبارتند از:

- احداث بنادر صیادی،
- بهسازی بنادر صیادی،
- ساماندهی بنادر صیادی.

به طوری که ملاحظه می‌شود هر سه طرح برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ مربوط به بنادر صیادی است که دستگاه متولی آن هم سازمان شیلات ایران است. اعتبار پیش‌بینی شده برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی و در واقع اعتبارات عمرانی برای سازمان شیلات ایران در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۵۰۰ میلیارد ریال است که نسبت به اعتبارات قانون بودجه سال ۱۳۹۷، معادل ۶۷ درصد رشد داشته است.

## نمودار ۲. مقایسه میزان اعتبارات برنامه‌های حمل‌ونقل در لایحه سال ۱۳۹۸ با مصوب سال ۱۳۹۷

(میلیارد ریال)



در ارتباط با برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی شایان ذکر است که متولی حمل‌ونقل دریایی در کشور سازمان بنادر و دریانوردی است. معمولاً در قالب این برنامه باید اعتبارات طرح‌های احداث، بهسازی و نگهداری بنادر تجاری کشور و نیز تجهیزات لازم جهت تخلیه و بارگیری کالاهای وارداتی و صادراتی آورده می‌شد، ولی به طوری که ملاحظه می‌شود در این برنامه تنها به احداث، بهسازی و سازماندهی بنادر صیادی توجه شده و ذکری از طرح‌ها و اعتبارات مربوط به بنادر بازرگانی کشور نشده است، توضیح اینکه طرح‌های احداث، بهسازی و نگهداری از بنادر بازرگانی کشور از محل درآمدهای سازمان بنادر و دریانوردی تأمین اعتبار می‌شوند و نظیر سازمان هواپیمایی کشوری، درآمد این سازمان هم که درآمد دولت محسوب می‌شود به جای واریز به حساب دولت در خزانه‌داری کل به حساب اختصاصی سازمان بنادر و دریانوردی نزد خزانه‌داری، واریز می‌شود. هزینه‌های عمرانی این سازمان هم سالیانه از محل همین درآمدهای اختصاصی تأمین مالی می‌شود. با این توضیح می‌توان گفت طرح‌های برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نمی‌تواند تصویری جامع از برنامه توسعه حمل‌ونقل دریایی کشور باشد.



## ۶. ردیف‌های اعتباری

علاوه بر اعتبارات پیش‌بینی شده فصل حمل‌ونقل در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، از محل ردیف‌ها از جمله ردیف ۱۰-۵۵۰۰۰۰۰ در جدول شماره ۲۰ با عنوان طرح‌های مطالعاتی و اجرایی در مجموع ۲۶۹ طرح پیش‌بینی شده که اعتبار این جدول برای سال ۱۳۹۸ معادل ۵۰۰ میلیارد ریال برآورد شده است. از اینکه برای ۲۶۹ طرح مطالعاتی و اجرایی برای یک‌سال مالی اعتباری معادل ۵۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده این قطعیت به وجود می‌آید که با این اعتبار اندک نمی‌توان پیشرفتی در اجرایی شدن و حتی شروع این طرح‌ها در سال ۱۳۹۸ را انتظار داشت و البته با وجود تقاضاهای زیاد و تنها به شکل وعده این تعداد طرح در جدول ۲۰ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ آورده شده است؛ وعده‌ای که تنها می‌تواند موجب بالا رفتن انتظار در جامعه باشد.

بررسی جدول ۲۰ نشان می‌دهد که از مجموع ۲۶۹ طرح جدول ۲۰ به تعداد ۱۷۰ طرح آن به بخش حمل‌ونقل (راه، راه‌آهن، بنادر و فرودگاه‌ها) مربوط است. مقایسه سرانگشتی ۱۷۰ طرح حمل‌ونقلی جدول ۲۰ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با ۳۲۹ طرح فصل حمل‌ونقل در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نشان می‌دهد جدول ۲۰ در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ صرفاً جنبه نمایشی داشته و وعده به متقاضیان است. متقاضیانی که راضی شده‌اند حداقل تقاضای‌شان در جدول آورده شود اگرچه انتظاری از عملیاتی شدن تقاضاهای مذکور در سال مالی ۱۳۹۸ وجود نداشته باشد.

## ۷. بررسی بودجه شرکت‌های دولتی بخش حمل‌ونقل

- اگرچه بودجه شرکت‌های دولتی هر ساله به همراه 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.

- سهم 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 شوراها عالی مربوط تصویب می‌شود و برای درج در لایحه بودجه به سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال می‌شود.

- 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 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.

### جدول ۷. درآمدها، هزینه‌ها و سود ویژه شرکت‌های حمل‌ونقلی پیش‌بینی شده

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و قانون بودجه سال ۱۳۹۷ (میلیارد ریال)

ردیف	شماره طبقه‌بندی	نام شرکت	لایحه بودجه سال ۱۳۹۸			درصد سود	رشد سود
			درآمد	هزینه	سود ویژه		
۱	۳۰۱۵۰۰	سازمان بنادر و دریانوردی	۲۸,۹۲۰	۲۸,۵۰۰	۲۱۰	۴۱	۱۴۸
۲	۲۸۰۵۲۰	شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران	۳۴,۵۶۶	۳۳,۰۴۱	۷۶۲	۰	۷۶۲
۳	۲۸۱۰۰۰	شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران	۳۲,۸۶۳	۳۲,۸۶۳	۰	۰	۰
۴	*۲۸۲۲۰	شرکت مادر تخصصی آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک	۳,۰۱۹	۲,۹۷۹	۲۰	۰	۲۰
۵	*۲۸۲۳۰۰	شرکت مادر تخصصی ساخت و توسعه زیربنای حمل‌ونقل کشور	۱,۲۹۸	۱,۲۹۸	۰	۰	۰
۶	*۲۸۲۴۰۰	سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای	۲۶,۱۸۵	۲۶,۱۸۵	۰	۰	زیان‌ده
۷	۲۸۰۵۰۰	شرکت سهامی راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران	۳۷,۹۸۰	۴۰,۹۸۰	-۱۵۰۰	۰	۰
<b>جمع</b>			<b>۱۶۴,۸۳۲</b>	<b>۱۶۵,۸۴۷</b>	<b>-۵۰۸</b>		

همان‌طور که در جدول بالا ملاحظه می‌شود، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ سود ویژه سازمان بنادر و دریانوردی نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ معادل ۴۱ درصد پیش‌بینی شده است. سود ویژه شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران و شرکت مادر تخصصی آزمایشگاه فنی و مکانیک خاک معادل قانون بودجه ۱۳۹۷، پیش‌بینی شده و رشدی را نشان نمی‌دهد. همچنین شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران و شرکت مادر تخصصی ساخت و توسعه زیربنای حمل‌ونقل کشور هیچ رشدی در سود شرکت نداشته‌اند و مانند سال ۱۳۹۷ بدون سود و سربه‌سر خواهند بود. سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای که در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ زیان‌ده بود و بابت تأمین زیان، از منابع عمومی دولت مبلغ ۲۸۷۲ میلیارد ریال به خود اختصاص داده بود، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، سربه‌سر پیش‌بینی شده و زیانی نخواهد داشت.

اما از میان شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت در بخش حمل‌ونقل، شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران زیان‌ده پیش‌بینی شده است. با توجه به اینکه حمل‌ونقل ریلی در اسناد بالادستی مورد توجه و دارای اولویت قلمداد شده است، تقویت این زیربخش ضروری به نظر می‌رسد.



## نتیجه‌گیری

- اعتبارات پنج برنامه حمل‌ونقل در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ از رشد ۱۱ درصد برخوردار است. این رشد در اعتبارات در حالی اتفاق می‌افتد که اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کشور در این سال رشدی اندک، تنها معادل ۱۷۹ میلیارد ریال داشته و رشد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای فصل حمل‌ونقل در امور اقتصادی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به همین اعتبارات در سال ۱۳۹۷ از رشد ۱/۳ درصدی برخوردار بوده است.

- پنج برنامه حمل‌ونقلی در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در مجموع شامل ۳۲۸ طرح است که با هزینه شدن اعتبارات پیش‌بینی شده، در طول سال ۱۳۹۸ عملیات اجرایی ۸ طرح آن پایان خواهد یافت که ۶ طرح آن مربوط به برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای، یک طرح آن مربوط به برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی و یک طرح دیگر آن مربوط به برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی است.

- از مجموع ۶۱۹۲۴ میلیارد ریال اعتبار پیش‌بینی شده پنج برنامه حمل‌ونقلی در فصل حمل‌ونقل در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ معادل ۹۸/۵ درصد آن به دو برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای (۵۹ درصد) و توسعه حمل‌ونقل ریلی (۳۹/۵ درصد) تعلق دارد.

- برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ از رشد ۱۳ درصدی برخوردار است که این امر با وجود محدودیت منابع مالی از توجه دست‌اندرکاران حمل‌ونقل به جایگاه حمل‌ونقل جاده‌ای در کشور حکایت دارد.

- با وجود رشد ۱۳ درصدی اعتبارات برنامه توسعه حمل‌ونقل جاده‌ای در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به امر نگهداری از راه‌های موجود که باید حمل‌ونقل ایمن و روان را در طول سال در کشور تأمین کند توجه کافی نشده است به طوری که اعتبارات بعضی طرح‌های نگهداری در این پیوست حدود ۱۰ درصد کاهش نیز داشته است.

- برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ از رشد ۷ درصدی برخوردار است که این امر هم از توجه دست‌اندرکاران حمل‌ونقل به حمل‌ونقل ریلی در لایحه بودجه حکایت دارد.

- امر نگهداری، بازسازی و نوسازی از خطوط آهن کشور و بهسازی ناوگان راه‌آهن در لایحه بودجه مورد توجه بوده به طوری که رشد اعتبارات چهار طرح بهسازی، نوسازی خطوط آهن، ایستگاه‌ها و علائم و ارتباطات و بهسازی ناوگان در این لایحه رشد ۱۸/۲ درصدی داشته که بیش از رشد اعتبارات برنامه توسعه حمل‌ونقل ریلی در این سال است.

- از آنجا که اعتبارات برنامه‌های توسعه حمل‌ونقل هوایی و دریایی کشور از محل درآمدهای دو سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و دریانوردی تأمین می‌شود و هزینه‌های طرح‌های عمرانی این دو

سازمان از محل درآمدهای دو سازمان مذکور تأمین می‌شود. دو برنامه توسعه حمل‌ونقل هوایی و توسعه حمل‌ونقل دریایی فصل حمل‌ونقل در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ گویای برنامه‌های جامع دو سازمان مذکور نیست.

علاوه بر ۳۲۸ طرح پنج برنامه حمل‌ونقل در پیوست شماره ۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ در جدول ۲۰ لایحه تحت عنوان طرح‌های مطالعاتی و اجرایی موضوع ردیف شماره ۱۰-۵۵۰۰۰۰ در مجموع ۲۶۹ طرح با اعتباری معادل ۵۰۰ میلیارد ریال آورده شده که ۱۷۰ طرح آن به بخش حمل‌ونقل (راه‌ها، راه‌آهن بنادر و فرودگاه‌ها) مربوط است. با توجه به اعتبار پیش‌بینی شده برای طرح‌های مذکور نمی‌توان انتظار داشت این طرح‌ها در سال ۱۳۹۸، اجرایی شوند تا اینکه پیشرفت فیزیکی داشته باشند. در مورد این طرح‌ها می‌توان گفت این جدول تنها وعده دولت به نمایندگان در سال ۱۳۸۹ می‌تواند باشد.

### پیشنهاد

- با وجودی که نمی‌توان انتظار داشت که به دلیل محدودیت منابع اعتبار فصل حمل‌ونقل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ افزایش یابد، ولی پیشنهاد می‌شود در داخل فصل تغییراتی به شرح زیر به وجود آید:

- تسریع در اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی شامل توقف طرح‌های فاقد توجیه، واگذاری طرح‌های عمرانی سودده و غیرحاکمیتی و تکمیل طرح‌های دارای توجیه فنی و اقتصادی،

- تمرکز بر تأمین منابع جهت اتمام طرح‌های در دست اجرا و کاهش حجم آن به‌جای دادن وعده‌های غیرقابل اجرا با توجه به محدودیت منابع.

### منابع و مأخذ

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، ماده واحده و جداول کلان منابع و مصارف بودجه.
۲. لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، پیوست شماره ۱، اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.
۳. قانون بودجه سال ۱۳۹۷.
۴. کتاب جامع آماری حمل‌ونقل و شهرسازی، وزارت راه و شهرسازی، معاونت برنامه‌ریزی و اقتصاد حمل‌ونقل سال ۱۳۹۶.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۲۵۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۲۲. بخش حمل‌ونقل

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه حمل‌ونقل)

تهیه و تدوین کنندگان: ذبیح‌اله طلوعی، خسرو خسروی

ناظران علمی: حسین افشین، محمدتقی فیاضی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. حمل‌ونقل

۲. بودجه ۱۳۹۸



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۰/۲۰