



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

گروه حمل و نقل

سایل دفاتر
مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش:



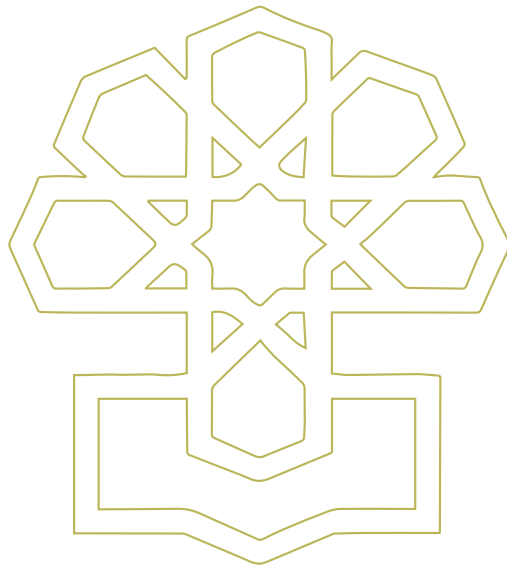
دفتر مطالعات زیربنایی

تهیه و تدوین کنندگان:
محمود جواد شاهجویی
سیحان نظری
رضا گلشن خواص

ناظر علمی:
علیرضا رهایی

شماره مسلسل:
۲۵۰۱۸۵۵۹

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۹/۱۴



بررسی جایگاه صندوق توسعه حمل و نقل کشور



مقدمه

مطابق با ماده (۴۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مصوب سال ۱۳۹۶ به منظور ایجاد ساز و کارهای تأمین منابع مالی پایدار برای توسعه زیرساخت و ناوگان حمل و نقل کشور، تشویق، حمایت و مشارکت در سرمایه‌گذاری زیرساخت‌ها، بیمه سرمایه‌گذاری‌ها در حوزه حمل و نقل و مشارکت در ساخت، توسعه و نگهداری شبکه‌ها و زیرساخت‌ها، به دولت اختیار داده شد تا صندوق توسعه حمل و نقل را با سرمایه اولیه یکصد و نود هزار میلیارد (۱۹۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال^۱ از دارایی‌های خود که در اختیار وزارت راه و شهرسازی، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن قرار دارد، با استفاده از منابع پیش‌بینی شده در این ماده و نیروی انسانی موجود وزارت راه و شهرسازی و با شخصیت حقوقی مستقل دولتی و وابسته به وزارت راه و شهرسازی تشکیل دهد. این صندوق، طبق اساسنامه خود و در چارچوب مصوبات هیئت امنای متشکل از وزرای راه و شهرسازی و امور اقتصادی و دارایی و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، توسط هیئت عامل فعالیت می‌کند.^۲

در تاریخ ۵ مردادماه سال ۱۳۹۸، هیئت وزیران در نشستی با اساسنامه تدوین شده برای تشکیل «صندوق توسعه حمل و نقل کشور» موافقت کرد و معاون اول رئیس‌جمهور، دستور راه‌اندازی این صندوق را به وزرای راه و اقتصاد و رئیس سازمان برنامه و بودجه ابلاغ کرد. براساس اساسنامه تصویب شده، از جمله اهداف مهم تأسیس این صندوق که به صورت یک شرکت دولتی اداره می‌شود، تأمین مالی و حمایت از سرمایه‌گذاری متقاضیان غیردولتی در توسعه زیربنایها و ناوگان حمل و نقل کشور و بهره‌برداری از آنها و نیز حمایت از صنایع و شرکت‌های دانش‌بنیان

۱. سرمایه این صندوق تا زمان تدوین گزارش حاضر (آبان‌ماه ۱۴۰۱) تأمین و جذب نشده است.

۲. امکان افزایش سرمایه به‌طور مستمر با پیشنهاد هیئت عامل، تأیید هیئت امنای و تصویب هیئت وزیران وجود دارد.

در این حوزه در نظر گرفته شده است.

در مقایسه با سایر روش‌ها و ابزارهای در دسترس سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی موجود، این صندوق می‌تواند با روش‌های متنوع‌تر و آزادی عمل بیشتر، از طریق ایجاد سازوکارهای حمایتی مطابق با آنچه در اساسنامه‌اش تکلیف شده است، به توسعه هرچه بیشتر زیرساخت‌ها و ناوگان حمل‌ونقل کمک کند. برای مثال، مطابق با بند «ح» ماده (۲) اساسنامه، صندوق توسعه حمل‌ونقل کشور می‌تواند با حمایت از تأسیس شرکت پروژه‌های زیرساختی، مسیر تأمین مالی پایدار و مطمئن این پروژه‌ها را هموار کرده و در جهت تکمیل و توسعه زیرساخت‌ها و ناوگان مورد نیاز حمل‌ونقلی کشور گام بردارد. همچنین ایفای نقش‌های متعددی همچون تسهیل‌گری، اعطای ضمانت‌های لازم به‌عنوان نهاد ضامن سرمایه‌گذاری در شرکت پروژه‌های حمل‌ونقلی و سرمایه‌گذاری در شرکت پروژه‌های زیربنایی حمل‌ونقل می‌تواند توسط صندوق توسعه حمل‌ونقل صورت پذیرد تا این فرایند نوین تأمین سرمایه پروژه‌های زیربنایی در کشور شکل بگیرد.

اعطای تسهیلات به متقاضیان سرمایه‌گذاری در حوزه حمل‌ونقل از طریق بانک‌های عامل، بررسی بازار و وضعیت فنی، اقتصادی و مالی پروژه‌های پیشنهادی متقاضیان استفاده از منابع مالی صندوق، حمایت و تشویق از صنایع و شرکت‌های دانش‌بنیان مرتبط با حوزه حمل‌ونقل، بیمه سرمایه‌گذاری در حوزه حمل‌ونقل و ارائه تضامین به متقاضیان، حمایت از تهیه و ارائه بسته‌های سرمایه‌گذاری، ارائه خدمات از طریق بانک‌های عامل به شرکت‌های واسپاری (لیزینگ) جهت فروش اقساطی ناوگان حمل‌ونقل عمومی به‌منظور نوسازی ناوگان، همکاری با سازمان‌ها و شرکت‌های تابع وزارت راه و شهرسازی به‌منظور مدیریت بهینه منابع در اختیار از جمله وجوه اداره شده، از دیگر فعالیت‌هایی است که صندوق توسعه حمل‌ونقل مطابق با اساسنامه تصویب شده می‌تواند به آن ورود کند.

مطابق با ماده (۲۰) این اساسنامه، منابع صندوق توسعه حمل‌ونقل عبارتند از: سرمایه اولیه دولت که از طریق بودجه تأمین می‌شود، بخشی از عوارض خودرو، جاده و سوخت که هر ساله در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌گردد، کلیه درآمدهای حاصل از واگذاری بهره‌برداری و نگهداری از طرح‌های دولتی به بخش غیردولتی، درآمدهای حاصل از پروژه‌های مشارکتی که استهلاک اصل و فرع سرمایه‌گذاری آن پایان یافته و به دولت منتقل شده است، درآمد حاصل از واگذاری املاک و اراضی مازاد وزارت راه و شهرسازی و کمک‌ها و هدایای اعطایی از سوی نهادهای مختلف و دولت.

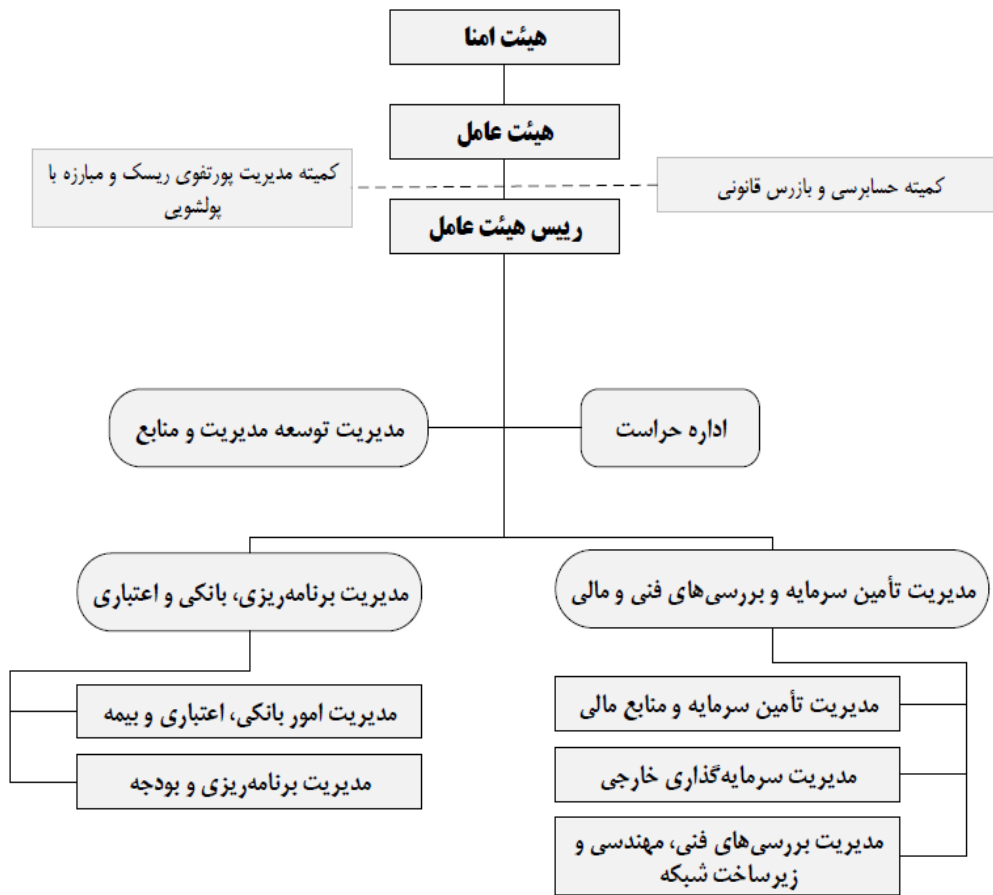
شایان ذکر است که در تبصره ماده (۲۰) اساسنامه قید شده که منابع صندوق توسعه حمل‌ونقل پس از گردش خزانه صرفاً در جهت تحقق اهداف صندوق و در راستای فعالیت‌های مربوطه می‌بایست مورد بهره‌برداری قرار گیرد و استفاده از این منابع برای اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بازپرداخت بدهی‌های دولت به هر شکل ممنوع است. به بیان دیگر، از منابع صندوق می‌بایست به‌صورت پایدار و بازگشت‌پذیر استفاده گردد.

صندوق توسعه حمل‌ونقل می‌تواند به‌عنوان یک ابزار اهرم برای جذب سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی به پروژه‌های حمل‌ونقلی عمل کند و از این رهگذر، فرایند تأمین مالی بودجه‌محور پروژه‌های حمل‌ونقل را که در سال‌های گذشته با چالش کمبود اعتبارات مواجه شده است، تغییر دهد. براساس برآوردهای انجام شده و در صورت امتداد روند موجود در تخصیص اعتبار به طرح‌های دارای ردیف اعتباری در پیوست یک بودجه سنواتی، بیش از ۲۰ سال برای تکمیل این طرح‌ها و آغاز بهره‌برداری از آنها نیاز خواهد بود. این در حالی است که صندوق توسعه حمل‌ونقل می‌تواند به‌عنوان یکی از ابزارهای تغییر ریل تأمین مالی پروژه‌های زیربنایی حوزه حمل‌ونقل مورد استفاده قرار گیرد و ضمن کاهش زمان اجرای پروژه‌ها، باعث جذب نقدینگی سرگردان و کاهش تورم شود.

ساختار سازمانی صندوق

ساختار سازمانی مصوب صندوق توسعه حمل‌ونقل در شکل ۱ ارائه شده است. بخش اندکی از این ساختار تاکنون پیاده‌سازی شده، ولی هنوز به‌دلیل قرار داشتن در ابتدای دوران تأسیس، کارکنان آن به‌صورت کامل جذب نشده‌اند.

شکل ۱. ساختار سازمانی مصوب صندوق توسعه حمل و نقل کشور



آخرین وضعیت مالی صندوق

در راستای عملیاتی شدن فعالیت صندوق توسعه حمل و نقل، در بند «ب» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ عبارت زیر عنوان و تصویب شد:

«به منظور توسعه زیربنای حمل و نقل کشور و ارتقای سطح بهره‌وری در این بخش، وزارت راه و شهرسازی با رعایت قوانین و مقررات مربوط از طریق شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه مجاز به مولدسازی اموال منقول و غیر منقول خود و همچنین تغییر کاربری و فروش زمین‌های مازاد در اختیار تا سقف یکصد هزار میلیارد (۱۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال است. تهاتر اموال مذکور با طلبکاران طرح‌های این بند مجاز است. منابع حاصل پس از واریز به حساب صندوق توسعه حمل و نقل نزد خزانه‌داری کل کشور صرف تکمیل، توسعه و نگهداری زیرساخت‌های حمل و نقل جاده‌ای، ریلی، هوایی، دریایی و تجهیزات و ناوگان می‌شود. مبلغ هزار میلیارد ریال از این منابع صرف احداث راه‌آهن می‌شود.»

همچنین در بند «و» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور تصریح شده است: «شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی تابعه وزارت راه و شهرسازی در حوزه حمل و نقل پس از پرداخت حقوق دولتی (شامل پنجاه درصد (۵۰٪) سود ویژه و

مالیات) مکلفند سود قابل تقسیم سالیانه ناشی از فعالیت‌های خود را تا سقف ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال به حساب صندوق توسعه حمل و نقل نزد خزانه‌داری کل کشور واریز نمایند. صندوق مذکور مجاز است متناسب با مبالغ واریزی نسبت به تأمین مالی طرح‌ها و زیر طرح (پروژه)‌های مربوط به شرکت یا سازمان در چارچوب اساسنامه خود اقدام نماید.»

گفتنی است عملکرد هر دو بند فوق طی هشت ماه نخست سال ۱۴۰۱، صفر بوده است.

جمع‌بندی و پیشنهادها

با توجه به گذشت بیش از پنج سال از تصویب قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور که تشکیل صندوق توسعه حمل و نقل در ماده (۴۸) آن تصریح شده است، عدم فعالسازای این صندوق همچنان مانع بهره‌مندی کشور از اهداف پیش‌بینی شده این صندوق است. لذا پیشنهادهای ذیل در راستای عملیاتی شدن این امر مطرح است:

۱ تکمیل هر چه سریع‌تر ساختار سازمانی صندوق و پیش‌بینی جذب و استفاده از نخبگان و خبرگان اقتصاد و مهندسی حمل و نقل در این ساختار از جمله نیازهای فوری صندوق است.

۲ تأمین سرمایه اولیه به‌عنوان موتور محرک فعالیت صندوق به‌شمار می‌رود. تخصیص و جذب منابع پیش‌بینی شده به‌منظور تأمین سرمایه اولیه در بودجه سال ۱۴۰۱ و پیش‌بینی بخش باقی‌مانده سرمایه در بودجه سال ۱۴۰۲ ضروری می‌باشد.

۳ به‌منظور هم‌راستایی تسهیلات صندوق با اولویت‌های واقعی حمل و نقل کشور، ضرورت دارد خدمات صندوق در حوزه زیرساخت‌های بخش حمل و نقل صرفاً منطبق بر اولویت‌های شناسایی شده در طرح جامع حمل و نقل کشور - که در حال تدوین و تکمیل می‌باشد - قرار داشته باشد. همچنین در حوزه ناوگان پیشنهادهایی که بر ارتقای شاخص‌های بهره‌وری بخش حمل و نقل متمرکز هستند در اولویت دریافت تسهیلات و خدمات قرار گیرند. از سوی دیگر در بخش‌های توسعه ناوگان نیز اولویت تأمین ناوگان از تولیدات داخل کشور، در تسهیلات ارائه شده توسط صندوق رعایت گردد.

۴ شرایط و سازوکار ارائه تسهیلات صندوق به فعالان بخش حمل و نقل و علاقمندان سرمایه‌گذاری در این حوزه هنوز مشخص نمی‌باشد. با توجه به زمانبر بودن تصمیم‌گیری‌های مالی و تدوین برنامه‌های سرمایه‌گذاری از سوی سرمایه‌گذاران، لازم است شرایط و فرایندهای بهره‌مندی از خدمات صندوق هر چه سریع‌تر تدوین و اعلام عمومی گردد.

۵ ارتباط مستمر صندوق با وزارت راه و شهرسازی و شرکت‌ها و سازمان‌های ذیل این وزارتخانه از یک سو و سرمایه‌گذاران و فعالان بخش خصوصی حمل و نقل از سوی دیگر به عملکرد مؤثرتر صندوق کمک‌شایانی خواهد نمود. برگزاری نشست‌های مستمر برنامه‌ریزی شده با دستگاه‌های مرتبط دولتی و شناسایی اولویت‌ها و تهیه بسته‌های سرمایه‌گذاری به‌همراه اعلام حمایت‌های قابل ارائه صندوق به این بسته‌ها و نیز جلسه با صاحبان سرمایه به‌منظور تشریح بسته‌های سرمایه‌گذاری تهیه شده، سبب تحقق این هدف خواهد شد.

۶ به‌منظور برقراری امکان بهره‌برداری از سرمایه‌گذاری خارجی در بخش حمل و نقل پیشنهاد می‌شود بسته‌های جذاب سرمایه‌گذاری همراه با حمایت‌هایی که توسط صندوق ارائه می‌شود تهیه و توسط وزارت امور خارجه و نیز رایزنی‌های اقتصادی ایران در خارج از کشور در مجامع هدف معرفی گردد. بدیهی است حمایت‌های صندوق در جهت کاهش ریسک سرمایه‌گذاری، به جذابیت بیشتر فرصت‌های سرمایه‌گذاری بخش حمل و نقل ایران منتهی خواهد شد.