مجله برنامه و بودجه، شمارهٔ ۲۱، ص. ۷۹-۸۶.

# گزارش

# وضعیّت پروژه‌های عمرانی ملّی در نیمه نخست سال ۱۳۷۶

تهیه کننده: دفتر نظارت و ارزیابی طرحها

در اجرای مفاد فصل نهم قانون برنامه و بودجه، سازمان برنامه و بودجه، هر شش ماه یک بار، گزارش پیشرفت عملیات عمرانی کشور را تهیه و منتشر می‌کند. از نتایج آن، در اصلاح روند اجرای پروژه‌های عمرانی بهره می‌گیرند. یافته‌های آخرین گزارش، یعنی گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملّی نیمه نخست سال ۱۳۷۶ را در اینجا می‌آوریم.

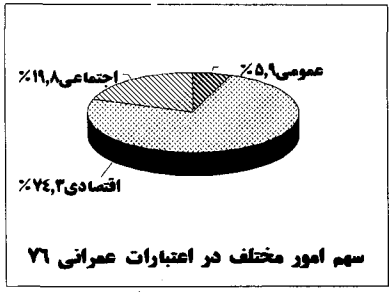
## ۱. اعتبارات عمرانی

براساس قانون بودجه سال ۱۳۷۶ کلّ کشور، مبلغ ۱۹,۰۵۰ میلیارد ریال اعتبار عمرانی از محلّ درآمد عمومی، برای اجرای ۱۳۴۶ طرح عمرانی ملّی به تصویب رسیده است. همچنین مقرّر گردیده که نزدیک به ۲۲ هزار میلیارد ریال از منابع داخلی شرکتهای دولتی، ۲ هزار میلیارد ریال از منابع بانکها و ۶۴۲ میلیارد ریال از بودجه مؤسسه‌های انتفاعی وابسته به دولت، سرمایه گذاری شود.[۱]

۱. هزینه‌های سرمایه‌ای شرکتهای دولتی، بانکها و مؤسسه‌های انتفاعی وابسته به دولت، ۳۴,۷۲۴ میلیارد ریال است که ۹,۷۲۰ میلیارد ریال آن از درآمد عمومی و بقیّه از منابع دیگر تأمین می‌شود. موافقتنامه شرح عملیّات عمرانی برای طرحهایی که از محلّ درآمد عمومی اعتبار دریافت می‌کنند تنظیم شده و موارد استفاده از منابع دیگر نیز در آنها درج می‌گردد.

در شش ماه نخست سال ۱۳۷۶، تعداد ۱۲۷۶ موافقتنامه شرح عملیّات عمرانی طرح بین سازمان برنامه وبودجه و دستگاههای اجرایی مبادله شده و در قالب آنها مبلغ ۱۷،۰۹۸ میلیارد ریال از محل در آمد عمومی و ۵،۴۹۱ میلیارد ریال از محلّ دیگر منابع درآمدی برای اجرای طرحهای عمرانی در نظر گرفته‌اند. میزان تخصیص اعتبار عمرانی در شش ماه اوّل سال، ۴۲ درصد بوده‌است. برآورد کلی برای به بهره‌برداری رساندن طرحهای عمرانی در دست اجرا، مبلغ ۱۳۲ هزار میلیارد ریال است که با احتساب اعتبارات مبادله شده در سال ۷۶، روی هم رفته، حدود ۴۷ درصد از آن تأمین شده و باقیمانده طیّ سالهای آینده پادار خواهد شد.

در اعتبارات مبادله شده در سال ۷۶، سهم اعتبارات امور عمومی ۵/۹ درصد، امور اجتماعی ۱۹/۸ درصد و امور اقتصادی ۷۴/۳ درصد است. وزارتخانه‌های نفت، نیرو و راه وترابری ۶۱/۸ درصد از اعتبارات عمرانی را در اختیار دارند.




نمودار ۱

## ۲. طرحهای مهم

۶۵ طرح عمرانی مهم و عمده در میان طرحهای مبادله شده وجود دارد که ۱۶/۸ درصد از اعتبارات را هزینه می‌کنند. ۵۴ درصد از طرحهای مهم با وزن مالی ۲۴ درصد در فصل منابع آب و ۹/۲ درصد از آنها با وزن مالی ۵۰/۸ درصد در فصل برق قرار دارد. مجری ۷۰/۷ درصد طرحهای مهم با وزن مالی ۶۰/۹ درصد وزارت نیرو است. ۱۰ طرح مهم و عمده که موافقتنامه آنها در نیمه

اوّل سال ۷۶ مبادله شده و نسبت به سایر طرحها از اعتبار بیشتری برخوردارند، عبارتند از :

- تکمیل واحد یکم نیروگاه اتمی بوشهر
- سدّ و نیروگاه آبی کارون ۳ (خوزستان)
- سدّ و نیروگاه آبی گدار لندر (خوزستان)
- سدّ و نیروگاه آبی کرخه (خوزستان)
- توسعه مجتمع سنگ آهن گل گهر (کرمان)
- ایجاد کارخانه ریخته گری و آهنگری قطعات سنگین (خراسان)
- تجهیز معدن و احداث واحد تولید مس سونگون اهر (آذربایجان شرقی)
- تجهیز معدن و احداث واحد تولید آلومینا از بوکسیت ـ جاجرم(خراسان)
- نیروگاه دوم سدّ شهید عباسپور (خوزستان)
- تولید فولادهای آلیاژی مخصوص (یزد)

گفتنی است که در نیمه اوّل سال ۷۶ برای ۳۷۲ پروژه پژوهشی و مطالعاتی بنیادی، ۳۸۳ میلیارد ریال اعتبار تأمین شده که بالغ بر ۱/۷ درصد اعتبارات عمرانی ملّی است.

برای اظهار نظر در مورد چگونگی پیشرفت عملیّات پروژه‌های عمرانی ملّی، از ۲۸۴۷ پروژه عمرانی بازدید نظارتی به عمل آمده و از نتایج آن استفاده شده است.[۱]

## ۳. تحقّق هدفها

در نیمه نخست سال ۱۳۷۶، ۲۰/۷ درصد از هدفهای یکساله پیش‌بینی شده برای عملیّات عمرانی ملّی، محقّق گشته است. این مقدار ۳/۷ درصد از رقم متناظر در سال ۷۵ کمتر می‌باشد. با توجّه به تخصیص ۴۲ درصد اعتبارات عمرانی در شش ماه اوّل سال، این عملکرد، چندان رضایتبخش نیست. در صورت ادامهٔ روند فعلی در نیمه دوم سال، در نهایت کمتر از نیمی از هدفهای سالانه تحقّق خواهد یافت. عملکرد وزارت آموزش و پرورش، سازمان انرژی اتمی و وزارت دفاع و

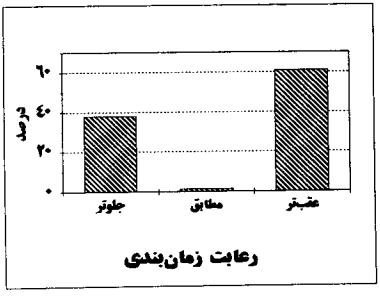
۱. پروژه‌های فاقد عملیّات اجرایی، از قبیل مطالعه، خرید و تجهیز، از بازدید نظارتی مستثنیٰ شده‌اند. تعداد پروژه‌های عمرانی اجرایی در نیمه اوّل سال ۷۶ برابر ۵۰۹۹ است که ۵۵/۸ درصد از آنها مورد بازدید قرار گرفته است. عدم صدور مجوز بازدید توسّط اکثر دستگاههای نظامی و انتظامی و همکاری ضعیف وزارت نفت با مأموران اعزامی برای نظارت، از میزان نظارتها کاسته است.

پشتیبانی نیروهای مسلّح (در حدّ پروژه‌های نظارت شده) بیش از ۵۰ درصد (مورد انتظار در مقطع ششماهه) و نسبت به دیگر دستگاههای اجرایی بزرگ، بهتر بوده است. عملکرد ۱۳ دستگاه اجرایی، کمتر از میانگین کلّ کشور و نسبتاً غیر قابل قبول می‌باشد. میزان تأثیر عملکرد پایین وزارت نفت (۱۳/۳ درصد)، وزارت نیرو (۱۷/۳ درصد) و وزارت راه و ترابری (۱۵/۱ درصد)، که بخش عمده‌ای از اعتبارات عمرانی را جذب می‌کنند، در کاهش متوسط دستیابی به هدفهای یکساله، قابل توجّه است.

روی هم رفته، پیش‌بینی می‌کردیم که میانگین وزنی پیشرفت پروژه‌های عمرانی در نیمه سال ۷۶ به ۴۳/۴ درصد برسد، اما نتایج بازدیدها، تحصیل ۳۸/۶ درصد را نشان می‌دهد.

## ۴. رعایت زمانبندی

۳۷/۹ درصد از پروژه‌های عمرانی بازدید شده، به طور متوسط، ۷/۱ درصد از زمانبندی جلو افتاده‌اند. وزن مالی این گروه از پروژه‌ها، ۳۴/۴ درصد است. ۱/۳ درصد پروژه‌ها که ۲/۹ درصد از اعتبارات عمرانی را دارند، مطابق با برنامه زمانبندی شده پیش رفته‌اند. ۶۰/۷ درصد باقیمانده با وزن مالی ۶۲/۷ درصد، به طور متوسط، ۱۰ درصد از زمانبندی عقب مانده‌اند. از جمله علل اصلی بروز تأخیر در اجرای پروژه‌ها، نارسایی اعتبارات (۲۲/۹ درصد)، ضعف بعضی از دستگاههای اجرایی (۱۸/۳ درصد)، ناتوانی پیمانکاران (۱۱/۴ درصد) و عوامل متفرقه و پیش‌بینی نشده، از قبیل وضعیت نامساعد جوّی و حوادث غیر مترقبه (۲۸/۵ درصد) است.




نمودار ۲

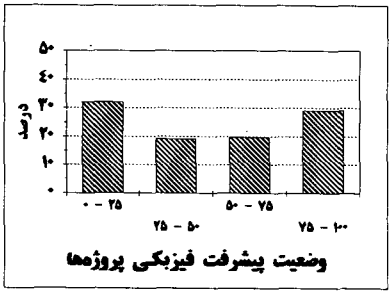
## ۵. آغاز و اتمام پروژه‌ها

در نیمه اوّل سال ۷۶، تعداد ۱۱۹۴ پروژه عمرانی جدید، با ۳,۲۵۷ میلیارد ریال اعتبار، به پروژه‌های ملّی در دست اجرا افزوده شد. این تعداد، ۱۸/۴ درصد کلّ پروژه‌ها را تشکیل داده و ۱۴/۴ درصد اعتبارات را جذب نموده است. در مقایسه با زمان مشابه در سال پیش از آن، سهم پروژه‌های جدید، از نظر تعداد ۷ درصد، و از لحاظ اعتباری، ۵ درصد اضافه شده است.

در میان پروژه‌های نظارت شده، ۱۰۱۹ پروژه در زمرهٔ پروژه‌های خاتمه یافتنی هستند که ۱۰۴ مورد آنها در زمان بازدید به اتمام رسیده بود. بدین ترتیب، میزان تحقّق خاتمه پروژه‌ها تانیمه سال ۱۰/۲ درصد می‌باشد. از آنجا که بیشتر پروژه‌های یکساله و دو ساله، در نیمه دوم سال به بهره‌برداری می‌رسد، چنین پیداست که تا پایان سال، بیش از دو برابر تعداد پروژه‌های خاتمه یافته کنونی، به‌بهره‌برداری برسد.

در یک دسته بندی کلّی، می‌بینیم که ۳۲ درصد از پروژه‌های نظارت شده کمتر از ۲۵ درصد پیشرفت فیزیکی دارند. ۱۹/۱ درصد از ۲۵ تا ۵۰ درصد پیشرفت برخوردارند و پیشرفت فیزیکی ۱۹/۷ درصد بین ۵۰ تا ۷۵ درصد قرار دارد. ۲۹/۲ درصد از پروژه‌ها در مرحله ۷۵ تا ۱۰۰ درصد پیشرفت هستند.

وزارتخانه‌های نفت و نیرو ۲۲ درصد از پروژه‌های جدید و ۴۷ درصد اعتبار آنها را در اختیار داشته و از این لحاظ بر دیگر دستگاههای اجرایی تفوّق دارند. مقایسه دستگاههای اجرایی عمده نشان می‌دهد که وزارتخانه‌های نفت ومسکن و شهرسازی که به ترتیب، ۳۴/۵ و ۳۲/۸ درصد از پروژه‌های خاتمه یافتنی خود را به بهره‌برداری رسانده، بیشترین درصد تحقّق خاتمه را دارند.




نمودار ۳

## ۶. مدّت اجرا

۱۰۴ مورد از پروژه‌های نظارت شده در نیمه اوّل سال به پایان رسیده است. میانگین وزنی مدّت اجرای پروژه‌های عمرانی مزبور ۱۰ سال است، که از مدّت مشابه در سال پیش از آن، ۲/۹ سال، بیشتر است. بیشترین تعداد پروژه خاتمه یافته به وزارتخانه‌های نفت (۳۰ پروژه)، مسکن و شهرسازی (۲۲ پروژه)، راه و ترابری (۱۶ پروژه) و فرهنگ و آموزش عالی (۱۰ پروژه) تعلّق دارد. میانگین وزنی مدّت اجرای پروژه‌های اشاره شده، به ترتیب، برابر با ۹/۴، ۱۱، ۱۱/۲ و ۱۳/۵ سال است.

گفتنی است که در موافقتنامه های مبادله شده، میانگین وزنی مدّت اجرای پروژه‌های جدید، ۴/۱ سال در نظر گرفته شده است.

## ۷. نتیجه گیری و پیشنهادها

چنانکه در مطالب و ارقام پیشگفته پیداست، وضعیّت پروژه‌های عمرانی ملّی در نیمه اوّل سال ۷۶، چندان موفقیّت آمیز نیست. ۲۰/۷ درصد از هدفهای سالانه به دست آمده، حدود ۶۰/۷ درصد از پروژه‌ها از زمانبندی تعیین شده عقب مانده‌اند و میانگین وزنی مدّت اجرای پروژه‌های خاتمه یافته، ۱۰ سال است.

**الف)** مشکل اصلی که در سالهای اخیر گریبانگیر طرحهای عمرانی دولت شده و در سال ۷۶ نیز به قوّت خود باقی است، *عدم تعادل بین بودجه عمرانی و حجم کار طرحهای در دست اجراست*. به طوری که اعتبار مصوّب سال بین شمار بسیاری پروژه عمرانی تقسیم شده و سهم هر یک، کمتر از اعتبار مورد نیاز و قابل جذب در سال می‌شود. این معضل که در گزارشهای نظارتی پیشین نیز آن را تشریح کرده‌ایم، برای مسئولان و دست‌اندرکاران برنامه‌های عمرانی و توسعه، روشن و غیر قابل انکار است. لکن رشد جمعیت، بالارفتن انتظارات و وجود انبوه نیازهای اساسی برآورده نشده، و به تبع آن، فشارهای سیاسی و اجتماعی، هر سال موجب تصویب پروژه‌های عمرانی زیاد و ایجاد مشکلات ناشی از آن گردیده است.

زیانهای متعدّد ناشی از عدم تعادل بین بودجه عمرانی و حجم کار طرحهای در دست اجرا، به

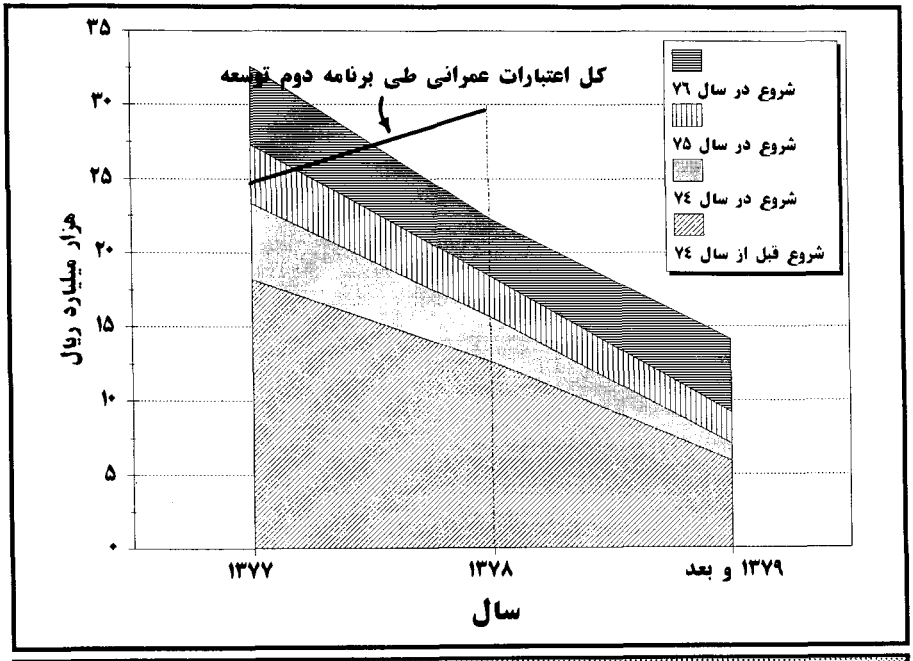
قدری است که ناگزیر باید به تکرار و توضیح برخی از آنها پرداخت.

- بهره برداری دیرتر از پروژه،
- استهلاک قسمتهای ساخته شده در طول زمان ساخت،
- افزایش قیمت تمام شده،
- معطل ماندن نیروی انسانی، ابزار و ماشین‌آلات و سرمایه مصرف‌شده،
-
-
-

از آنجا که منابع مالی کشور، جوابگوی نیازهای رو به تزاید طرحهای عمرانی در دست اجرا نیست، تنها راه غلبه بر معضلات و کاستن زیانهای مالی و غیر مالی حاصل از عدم تعادل بین بودجه عمرانی و طرحهای عمرانی در دست اجرا، *عزم مدیریت کلان کشور در ایستادگی در مقابل تقاضای شروع پروژه‌های جدید و حتّی توقّف اجرای بعضی از پروژه‌هاست.*

برای روشن شدن میزان اعتبارات مورد نیاز طرحهای در دست اجرا، اعتبارات مزبور به تفکیک سال شروع پروژه‌ها و بر حسب سالهای باقیمانده از برنامه پنجساله دوم توسعه و پس از آن، در نمودار ۴ مشخّص شده است. گفتنی است که جمع اعتبار پیش‌بینی شده که باید در سالهای ۱۳۷۷ و ۱۳۷۸ برای طرحهای موجود هزینه شود، ۱،۱۰۰ میلیارد ریال از ارقام مندرج در قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بیشتر است!

ب) ورود دستگاههای اجرایی غیر سازنده به جرگه سازندگان پروژه‌های عمرانی، مشکل دیگری است که باید چاره‌ای برای آن اندیشید. کار باید در اختیار دستگاههایی قرار گیرد که مستقیماً مسئولیت ساخت و ساز طرحهای عمرانی کشور را به عهده دارند. وزارت دادگستری، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان تبلیغات اسلامی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، کتابخانه حضرت آیت‌الله مرعشی (به عنوان مجری)، از جمله دستگاههایی هستند که در سال ۷۶ بعضی از طرحها را اجرا می‌کنند. وضعیّت پیشرفت فیزیکی، رعایت زمانبندی و... در دستگاههای یادشده، در بیشتر موارد، پایین‌تر از متوسط کشور و همراه با مشکلات اجرایی است.




**اعتبار مورد نیاز پروژه های در دست اجرا در سالهای آینده بر حسب سال شروع پروژه**

نمودار ۴