مجله برنامه و بودجه، شمارهٔ ۸، ص. ۱۱۵-۱۲۵.

خلاصه

گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی سال ۱۳۷۵

مقدمه

سازمان برنامه و بودجه موظف است در مورد اجرای فعالیتها و طرحهای عمرانی که هزینه آن از محل اعتبارات جاری و عمرانی دولت تأمین می‌شود، به منظور ارزشیابی و از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدفها و سیاستهای تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه کل کشور، دستورالعملها و مشخصات طرحها و مقایسه پیشرفت کار با جدولهای زمانی فعالیتهای جاری و طرحهای عمرانی مربوط نظارت کند؛ و برای انجام این منظور به طور مستمر از عملیات، طرحها و فعالیتهای دستگاههای اجرایی بازدید و بازرسی کند و دستگاه اجرایی را مرتباً در جریان نظارت و نتایج حاصل از آن بگذارد.[1] در این راستا سازمان برنامه و بودجه باید گزارش ششماهه حاوی پیشرفت عملیات و مشکلات اجرای طرحها و فعالیتها با توجه به پرداختهای انجام شده و همچنین پیشنهادهای مشخص جهت رفع مشکلات[2] را تهیه و به ریاست محترم جمهوری ارائه نماید.

---

۱. ماده ۳۴ قانون برنامه و بودجه کشور

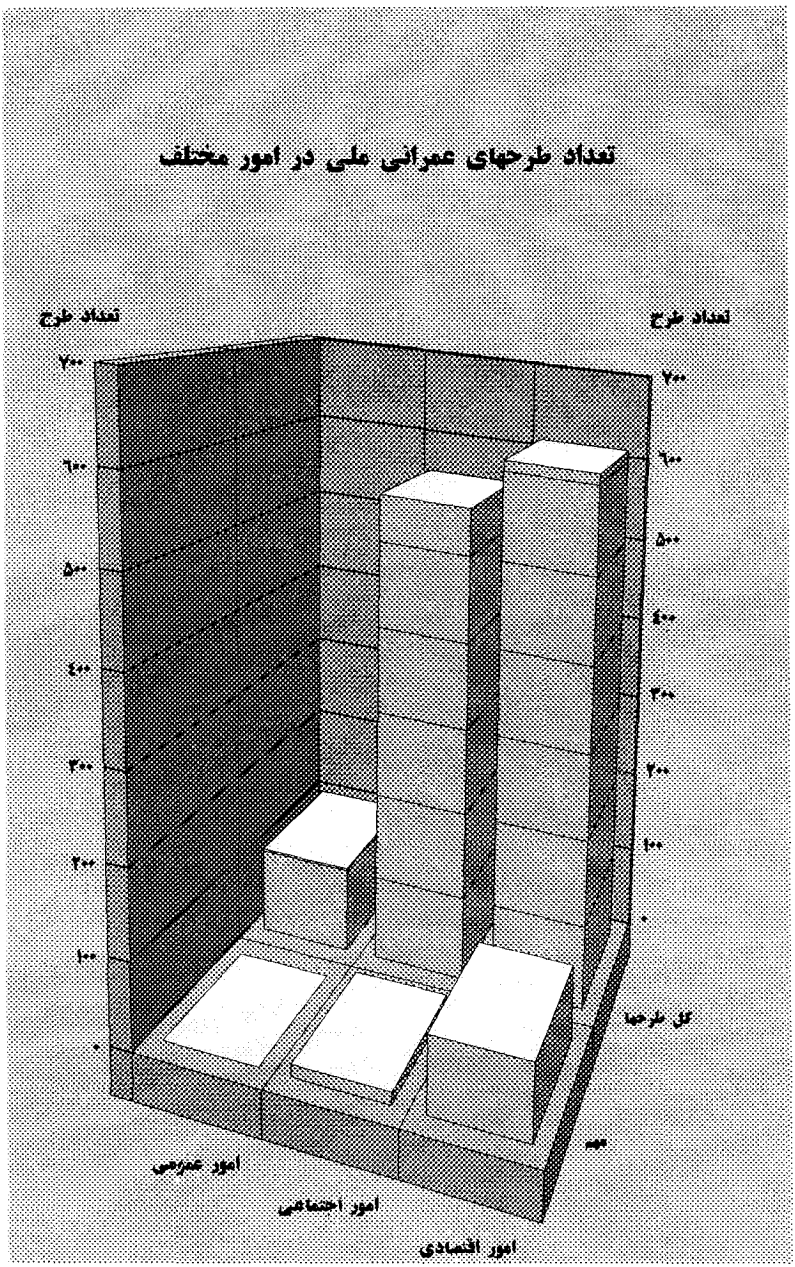
۲. بند ۱ مادهٔ ۳۷ قانون برنامه و بودجه کشور

آنچه در پی می‌آید خلاصه "گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی - نیمه اول ۱۳۷۵" است که با هدف فوق برای آگاهی مسئولان اجرایی کشور از نحوه عملکرد عمرانی دستگاههای ذی ربط در فصول بهار و تابستان ۷۵ تهیه شده است.

برای تنظیم گزارش از داده‌های بانک اطلاعات بودجه سازمان و نتایج بازدید مستقیم از پروژه‌های عمرانی بهره گیری شده و پردازش لازم به عمل آمده است. اطلاعات نظارتی ناظر بر پروژه‌های اجرایی قابل بازدید بوده و پروژه‌های مطالعاتی، تجهیز و تدارکاتی، فاقد اعتبار، سراسری، خارج از کشور و پاره‌ای از پروژه‌های عمرانی را که بازدید از آنها میسر نبوده شامل نمی‌شود.

طی شش ماه نخست سال ۱۳۷۵ تعداد ۱۲۶۸ موافقتنامه شرح عملیات عمرانی طرح ملی بین سازمان برنامه و بودجه و دستگاههای اجرایی ذی ربط مبادله شده است.[1] در این چارچوب مبلغ ۱۸۲۱۴ میلیارد ریال اعتبار از منابع درآمد عمومی، درآمدهای اختصاصی شرکتها و تسهیلات بانکی برای اجرای ۶۲۶۵ پروژه عمرانی ملی منظور گردیده است. برآورد کلی برای به بهره‌برداری رساندن طرحهای عمرانی در دست اجرا مبلغ ۱۱۴/۹ هزار میلیارد ریال است که با احتساب اعتبارات مصوب سال ۷۵، روی هم رفته حدود ۴۲ درصد از آن تأمین شده و باقیمانده طی سالهای آینده پادار خواهد شد.

۱. براساس تبصرهٔ ۵ قانون برنامه دوم توسعه، مبادله موافقتنامه جهت اجرای طرحهای عمرانی فقط برای یک بار در طول برنامه انجام می‌پذیرد. لیکن برای تطابق اعتبار مصوب سال جاری طرح با قانون بودجه سال و احیاناً بهنگام کردن اطلاعات موافقتنامه، هر سال علاوه بر طرحهای جدید موافقتنامه اکثر قریب به اتفاق طرحهای عمرانی سابقه‌دار نیز تنظیم می‌شود، که جنبه اصلاحیه دارد.


تعداد طرحهای عمرانی ملی در امور مختلف
تعداد طرح
۷۰۰
۶۰۰
۵۰۰
۴۰۰
۳۰۰
۲۰۰
۱۰۰
۰
تعداد طرح
۷۰۰
۶۰۰
۵۰۰
۴۰۰
۳۰۰
۲۰۰
۱۰۰
۰
کل طرحها
امور عمرانی
امور اجتماعی
امور اقتصادی

طرحهای مهم

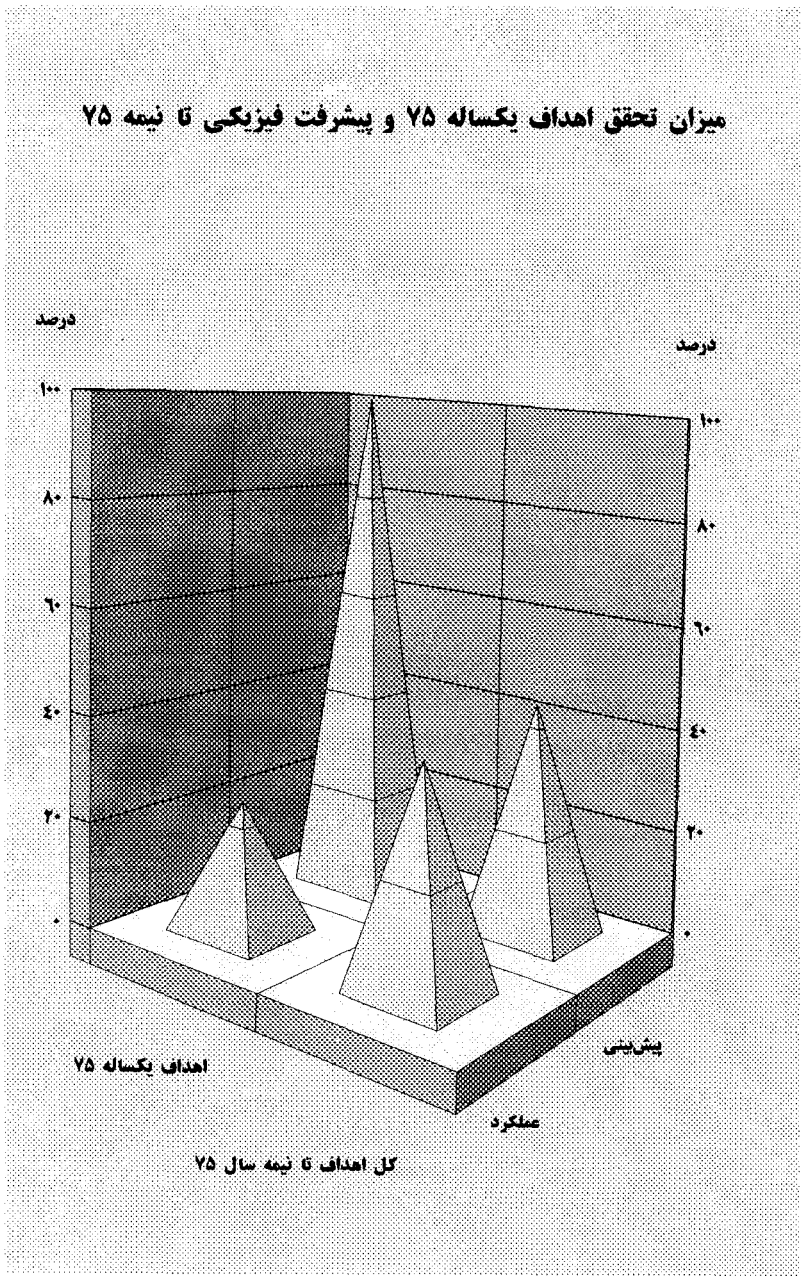
یکصد طرح عمرانی مهم و عمده در میان طرحهای مبادله شده وجود دارد که ۲۸/۳ درصد از اعتبارات سال ۱۳۷۵ را در اختیار دارند. مانند سال قبل، بیش از نصف طرحهای عمرانی مهم مربوط به فصل منابع آب است که سدهای بزرگ، ساختمان شبکه‌های آبیاری و زهکشی و آبرسانی به شهرها را دربرمی‌گیرد. ۲۲ درصد از طرحهای عمده در زمینهٔ تأمین انرژی (نفت، گاز و برق)، و ۶ درصد در زمرهٔ طرحهای فصل راه و ترابری است. در سال ۱۳۷۵ برای نخستین بار پنج طرح مهم ذیل فصل تحقیقات طبقه‌بندی شده است. مجری ۶۴ درصد از طرحهای مهم، وزارت نیرو و مجری ۱۴ درصد آنها، وزارت نفت است. ده طرح مهم در نیمه نخست سال ۷۵ که بیشترین اعتبار را دارند عبارتند از:

- عملیات حفاری نفت
- مطالعه و احداث پالایشگاه بندرعباس
- نیروگاه آبی کارون ۳
- نیروگاه آبی گدارلندر
- تکمیل واحد یکم نیروگاه اتمی بوشهر
- اکتشاف و افزایش ذخایر نفت و گاز
- گاز طبیعی آغار و دالان
- ساختمان سد کرخه
- توسعه و بازسازی میدان نفتی ابوذر
- ایجاد کارخانه ریخته گری و آهنگری قطعات سنگین

برای اظهار نظر در مورد چگونگی پیشرفت عملیات پروژه‌های عمرانی کشور از ۲۳۰۸ پروژه عمرانی اجرایی بازدید نظارتی به عمل آمده و از نتایج آن استفاده شده است.[۱]

---

۱. پروژه‌های فاقد عملیات اجرایی (مانند مطالعه، خرید، تجهیز و جز اینها) از بازدید نظارتی مستثنی شده‌اند. تعداد پروژه‌های عمرانی اجرایی در نیمه نخست سال ۷۵ برابر ۳۶۷۷ است، که ۶۳ درصد از آنها مورد بازدید قرار گرفته‌اند. از مشکلات بازدید پروژه‌های عمرانی اجرایی که پوشش نظارتی را کاهش می‌دهد، عدم همکاری بعضی از مجریان و متوسل شدن آنها به انواع کاغذبازی برای ارائه مجوز بازدید است. دستگاههای نظامی، انتظامی و امنیتی و وزارت نفت در این خصوص سهم عمده‌ای دارند. عملی که با دستورالعملهای قانونی، از جمله قانون برنامه و بودجه کشور (ماده ۳۵) که بر ضرورت همکاری دستگاههای اجرایی در بازدیدهای نظارتی سازمان صراحت دارد، در تناقض است.

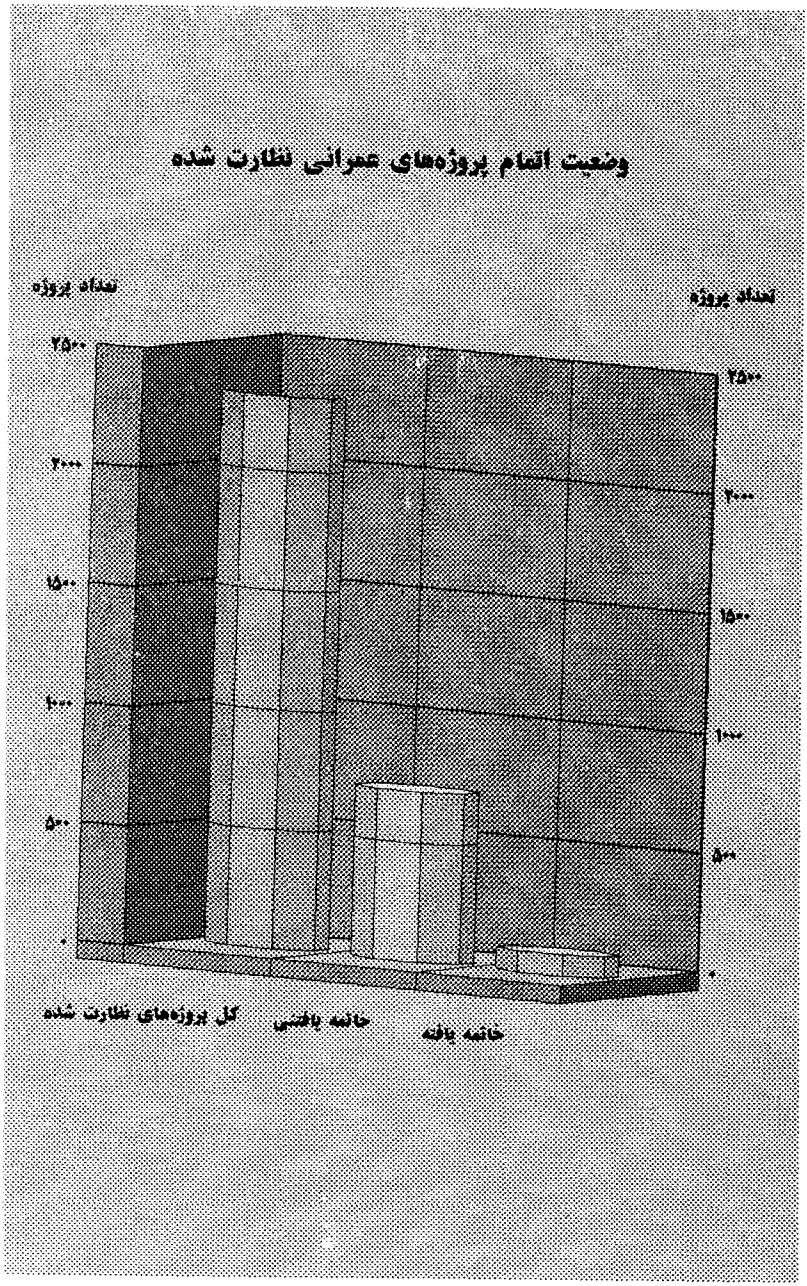

میزان تحقق اهداف یکساله ۷۵ و پیشرفت فیزیکی تا نیمه ۷۵
درصد
درصد
۱۰۰
۸۰
۶۰
۴۰
۲۰
۰
۱۰۰
۸۰
۶۰
۴۰
۲۰
۰
اهداف یکساله ۷۵
پیش‌بینی
عملکرد
کل اهداف تا نیمه سال ۷۵

تحقق اهداف

در نیمه نخست سال ۱۳۷۵، ۲۴/۴ درصد از اهداف یکساله پیش‌بینی شده برای عملیات عمرانی ملی محقق گشته است. چنانچه در نیمه دوم سال هم پیشرفت کار به همین منوال باشد، نهایتاً نیمی از اهداف مشخص شده یکساله به دست خواهد آمد. از جنبه پیشرفت کلی کار مقرر بود میانگین وزنی پیشرفت فیزیکی پروژه‌های عمرانی در دست اجرا در میانه سال ۷۵ به ۴۴/۵ درصد برسد، در حالی که در عمل ۴۱ درصد پیشرفت فیزیکی حاصل شده است. عدم پیشرفت مناسب طرحهای عمرانی نظارت شده وزارت فرهنگ و آموزش عالی و سازمان تربیت بدنی ایران در کاهش متوسط دستیابی به اهداف یکساله تأثیر جدی دارد، که امید می‌رود در نیمه دوم سال جبران گردد. وزارت کشاورزی از نظر دستیابی به اهداف یکساله از سایر دستگاههای عمده دارای وضعیت بهتری است.

رعایت زمان‌بندی

نزدیک ۲۶ درصد از پروژه‌های عمرانی در نیمه نخست سال به طور متوسط ۴/۴ درصد از زمان‌بندی جلو افتاده‌اند. وزن مالی این گروه از پروژه‌ها ۲۷ درصد است. ۱۴/۴ درصد از پروژه‌های عمرانی نظارت شده که ۱۹/۶ درصد از اعتبارات سال ۷۵ را مصرف می‌کنند مطابق با زمان‌بندی تعیین شده پیش می‌روند. ۵۹/۷ درصد باقیمانده به طور متوسط ۹/۴ درصد از زمان‌بندی عقب مانده‌اند. وزن مالی این دسته از پروژه‌ها ۵۳/۵ درصد است. همان گونه که ملاحظه می‌شود در مقطع میانی سال ۷۵ بیش از نصف پروژه‌های عمرانی ملی نسبت به زمان‌بندی تأخیر دارند. از جمله علل اصلی بروز تأخیر در اجرای پروژه‌ها، ضعف بعضی از دستگاههای اجرایی (۱۳/۲ درصد) و نارسایی اعتبارات (۱۲/۲ درصد) می‌باشد.


وضعیت اتمام پروژه‌های عمرانی نظارت شده
تعداد پروژه
۲۵۰۰
۲۰۰۰
۱۵۰۰
۱۰۰۰
۵۰۰
۰
تعداد پروژه
۲۵۰۰
۲۰۰۰
۱۵۰۰
۱۰۰۰
۵۰۰
۰
کل پروژه‌های نظارت شده
خاتمه یافتنی
خاتمه یافته

آغاز و اتمام پروژه‌ها

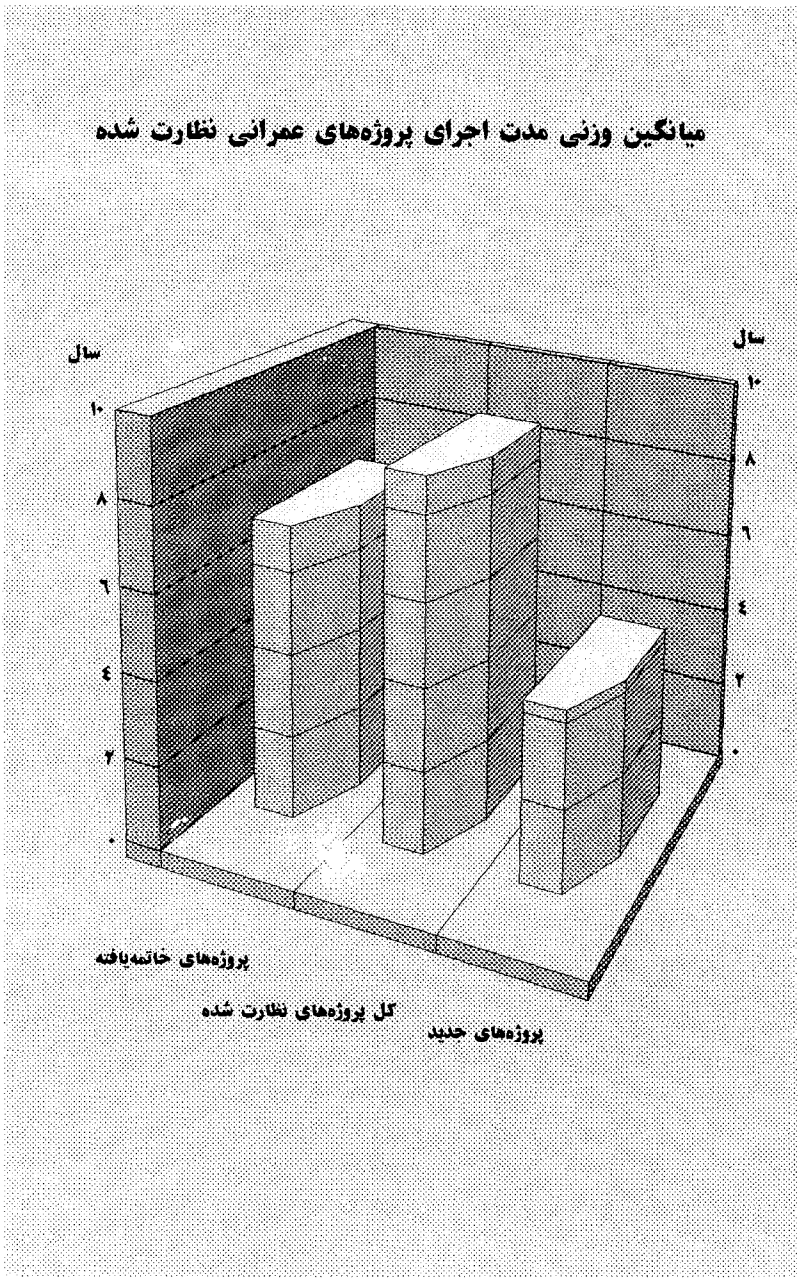
در نیمه نخست سال ۷۵ تعداد ۷۱۵ پروژه عمرانی جدید با ۱۷۰۸ میلیارد ریال اعتبار به پروژه‌های ملی در دست اجرا اضافه شدند. این تعداد ۱۱ درصد کل پروژه‌ها را تشکیل می‌دهند و ۹ درصد اعتبارات سال ۷۵ را دارا هستند. در مان پروژه‌های نظارت شده ۷۱۶ پروژه در زمرهٔ پروژه‌های خاتمه یافتنی هستند که ۹۰ مورد از آنها در زمان بازدید به اتمام رسیده بودند. بدین ترتیب میزان تحقق خاتمه پروژه‌ها ۱۲/۶ درصد بوده است. برای بهره‌برداری از ۳۱ درصد پروژه پیش‌بینی‌شده، باید تلاش جدی بیشتری در نیمه دوم سال صورت پذیرد.

در میان دستگاههای اجرایی عمده، وزارتخانه‌های دفاع، فرهنگ و آموزش عالی، مسکن و شهرسازی، کشاورزی و جهادسازندگی و سازمانهای تربیت بدنی و انرژی اتمی در نیمه نخست سال کمتر از ۱۰ درصد از پروژه‌هایی راکه مقرر است در سال ۷۵ تمام شوند، به اتمام رسانیده‌اند. درصد تحقق خاتمه پروژه وزارتخانه‌های نفت، کار و امور اجتماعی بیش از ۳۰ درصد بوده که از این نظر از سایر دستگاههای اجرایی وضعیت مناسب‌تری دارند.

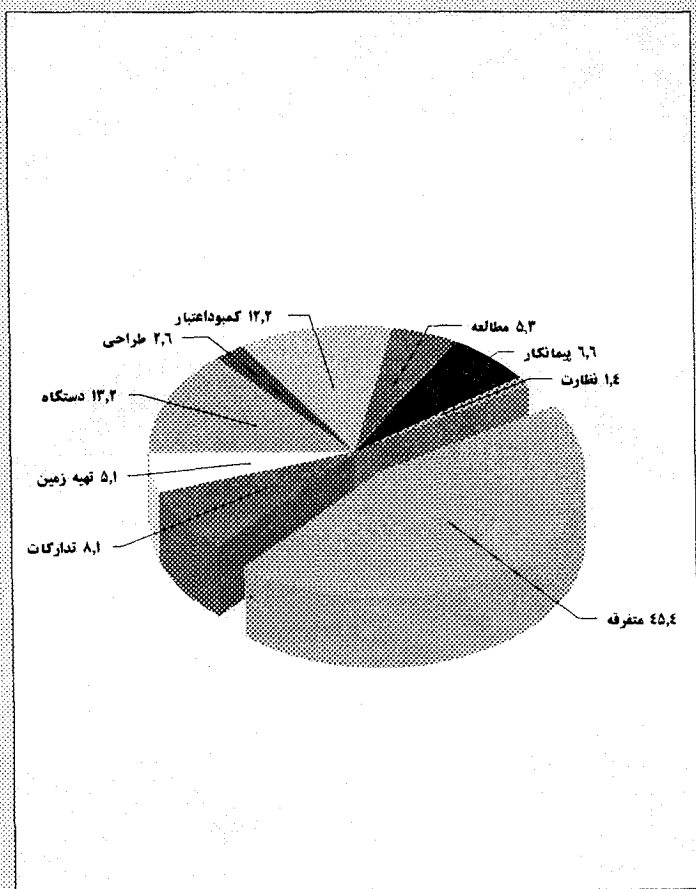
در یک دورنمای کلی ۳۵/۲ درصد از پروژه‌های نظارت شده کمتر از ۲۵ درصد، ۱۹/۳ درصد ۲۵ تا ۵۰ درصد، ۱۵/۶ درصد ۵۰ تا ۷۵ درصد، و ۲۹/۹ درصد بیش از ۷۵ درصد پیشرفت فیزیکی داشته‌اند.

مدت اجرا

از میان پروژه‌های نظارت شده، اجرای ۹۰ مورد در نیمه نخست سال به اتمام رسیده است. میانگین وزنی مدت اجرای پروژه‌های عمرانی مزبور ۷/۱ سال می‌باشد. بیشترین تعداد پروژه‌های خاتمه یافته به ترتیب به وزارت نیرو (۱۶ مورد)، وزارت راه و ترابری (۱۴ مورد) و وزارت نفت (۱۱ مورد) تعلق دارد. میانگین وزنی مدت اجرای پروژه‌های خاتمه یافته وزارتخانه‌های یادشده به ترتیب ۷، ۶/۵ و ۶/۴ سال محاسبه شده است. بیشترین متوسط مدت اجرا مربوط به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی با ۱۲/۶ سال است.


میانگین وزنی مدت اجرای پروژه‌های عمرانی نظارت شده
سال
۱۰
۸
۶
۴
۲
۰
سال
۱۰
۸
۶
۴
۲
۰
پروژه‌های خاتمه‌یافته
کل پروژه‌های نظارت شده
پروژه‌های جدید

درصد علل تاخیر در اجرای پروژه‌های عمرانی کشور



نتیجه گیری و پیشنهادها

براساس مفاد موافقتنامه‌های شرح عملیات طرح، متوسط مدت اجرای کلیه پروژه‌های عمرانی ملی ۸/۹ سال است. از سوی دیگر توجه به اطلاعات پروژه‌های عمرانی جدید نشان می‌دهد که برای آنها مدت اجرای حدود ۴/۳ سال پیش‌بینی شده، مدت زمانی که امید است تا پایان عملیات ثابت باقی بماند.

نگاهی به برآورد اعتبار کل موردنیاز پروژه‌های ملی در دست اجرا (۱۱۴/۹ هزار میلیارد ریال) بیانگر آن است که به طور متوسط هر پروژه عمرانی در طول اجرا نیاز به ۱۸/۳ میلیارد ریال اعتبار دارد. چنانچه مقرر گردد این اعتبار طی ۴/۳ سال، یعنی مدتی که در بدو شروع برای اجرای پروژه پیش‌بینی شده بود، در اختیار آن قرار گیرد، باید سالانه ۴/۲۵ میلیارد ریال برای هر پروژه پادار شود. با این حساب اعتبار عمرانی مصوب سال ۷۵ که بالغ بر ۱۸/۲ هزار میلیارد ریال است، می‌تواند تقریباً جوابگوی ۴۲۷۰ پروژه عمرانی با شرایط فوق باشد. بنابراین حجم عملیات عمرانی ملی در دست اجرا که مشتمل بر ۶۲۶۵ پروژه است، نزدیک به ۲۰۰۰ مورد بیشتر از حد توان بودجه عمرانی کشور می‌باشد. مشکلی که سبب افزایش مدت اجرا و زیانهای متعدد ناشی از آن می‌گردد.

مقایسه فوق در شرایط غیر تورمی و خیلی ساده فرض شده و در صورت لحاظ کردن تورم، هزینه ثابت فعال نگه‌داشتن کارگاهها، استهلاک پروژه، خسارت ناشی از عدم‌النفع و مانند اینها، ابعاد زیانهای وارده نمایانتر خواهد شد. لذا پیشنهاد می‌شود:

۱. زمان تصویب بودجه و مبادله موافقتنامه، ارتباط منطقی بین تعداد و میزان اعتبار پروژه‌های عمرانی جدید دستگاههای اجرایی و تعداد و میزان اعتبار پروژه‌هایی که به بهره‌برداری رسیده‌اند، ایجاد شود.

۲. با بررسی جدی وضعیت پروژه‌های عمرانی در دست اجرا، تعداد آنها کاسته شود. بدین ترتیب که به هر نحو ممکن (تأمین اعتبار، کاستن اهداف نهایی و جز اینها) به کار پروژه‌های عمرانی رو به اتمام (۲۷ درصد پروژه‌ها) خاتمه داده شود، و در ادامهٔ ساخت پروژه‌هایی که در مراحل ابتدایی اجرا هستند (۳۱ درصد پروژه‌ها) تأمل کافی به عمل آید.

منتشر شد

جمهوری اسلامی ایران
سازمان برنامه و بودجه

راهنمای اجرای سقفهای تیرچه و بلوک

مشخصات فنی عمومی و اجرایی ـ کنترل کیفیت

نشریه شماره ۸۲

معاونت امور فنی
دفتر تحقیقات و معیارهای فنی