

به نام خدا

وضعیت طرح‌های عمرانی  
بر اساس گزارش‌های نظارتی معاونت برنامه‌ریزی  
و نظارت راهبردی در سال ۱۳۸۸

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
۳.....	۱. وضعیت کلی بودجه عمرانی در سال ۱۳۸۸.....
۴.....	۲. طرح‌های عمرانی ملی.....
۷.....	۳. طرح‌های عمرانی استانی.....
۸.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۹.....	منبع و مأخذ.....

کد موضوعی: ۲۳۰  
شماره مسلسل: ۱۱۰۴۰  
شهریورماه ۱۳۹۰

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه



## وضعیت طرح‌های عمرانی براساس گزارش‌های نظارتی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی در سال ۱۳۸۸

### چکیده

گزارش‌های نظارتی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی به‌رغم کاستی‌هایی که دارد مهمترین منابع موجود در زمینه ارزیابی وضعیت طرح‌های عمرانی کشور است. طبق این گزارش‌ها مبلغی حدود ۲۲ هزار میلیارد ریال در سال ۱۳۸۸ صرف اجرای طرح‌های عمرانی از بودجه عمومی شده است. در این سال با وجودی که وضعیت نسبت به سال قبل قدری بهبود یافته، ولی کماکان حدود ۵۷ درصد از پروژه‌های ملی و ۲۴/۴ درصد از پروژه‌های استانی از برنامه زمانبندی عقب‌تر هستند.

اما تحقق اهداف یک‌ساله با کاهش از ۷۱/۸ درصد به ۴۷/۵ درصد افت شدیدی یافته است حال آنکه وضعیت اتمام پروژه‌های خاتمه یافتنی نسبت به سال ۱۳۸۷ حدود ۱۰ درصد بهبود یافته است. یعنی پروژه‌هایی که در سال آخر اجرای خود بوده‌اند با سرعت بیشتری اتمام یافته‌اند، ولی سایر پروژه‌ها با تأخیر بیشتر مواجه شده‌اند که به علت اعمال حکم بند «۶۰» قانون بودجه سال ۱۳۸۸ بوده است.

### مقدمه

یکی از وظایف اصلی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، نظارت بر اجرای عملیات عمرانی و تهیه گزارش از پیشرفت طرح‌هاست. در اجرای وظیفه فوق‌الذکر و برای آگاهی مسئولین دستگاه‌های اجرایی از عملکرد عمرانی دستگاه خود در قالب شاخص‌های مختلف و موقعیت آن در میان سایر دستگاه‌های اجرایی و آشنا کردن دستگاه‌های ستادی کشور با وضعیت کلان طرح‌های عمرانی ملی، گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی در دوره‌های ۶ ماهه و یک‌ساله تهیه می‌شود که البته گزارش‌های نظارتی برای سال ۱۳۸۷ انتشار نیافت و این امکان مقایسه اطلاعات مربوط به سال ۱۳۸۸ با دوره‌های قبل را با مشکل مواجه می‌کند.

در گزارش‌های مذکور علاوه بر اعلام عملکرد طرح‌های عمرانی ملی توسط دستگاه‌های اجرایی، شاخص‌هایی در چارچوب فصول بودجه‌ای و استان‌های محل اجرای پروژه‌ها نیز برای سنجش عملکرد فصول برنامه و نحوه پیشرفت کار در مناطق مختلف کشور محاسبه و درج می‌شود. گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی استانی نیز با گردآوری اطلاعات دستگاه‌ها و مشاوران طرح‌ها به‌طور جداگانه تهیه و ارائه می‌شوند.

اگرچه اشکالاتی<sup>۱</sup> بر این گزارش‌ها وارد است و اطلاعات، ارقام و تحلیل‌های

۱. برخی از اشکالات این گزارش‌ها عبارتند از:

- نبود اطلاعات طرح‌هایی که صرفاً از منابع داخلی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی تأمین اعتبار می‌شود.
- غیرقابل اعتماد بودن اطلاعات مندرج در موافقتنامه‌ها به علی‌مانند مطالعه و تصویب شتابزده.
- کافی نبودن نیروی کارشناسی باتجربه و صلاحیت‌دار در دستگاه متولی.
- فراگیر نبودن اطلاعات نظارتی و محدودیت در بازدید و نظارت که در سال ۱۳۸۸ تنها از ۶۰ درصد پروژه‌های عمرانی ملی بازدید به‌عمل آمده است.



ناشی از این گزارش‌ها در تصمیم‌گیری‌ها چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد، با این حال تنها منبع برای ارزیابی وضعیت پیشرفت طرح‌ها به‌شمار می‌آیند.

### ۱. وضعیت کلی بودجه عمرانی در سال ۱۳۸۸

در قانون بودجه سال ۱۳۸۸ حدود ۲۸۴ هزار میلیارد برای اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای در نظر گرفته شده بود که به‌دلیل اعمال حکم بند «۶۰» ماده واحده قانون بودجه ۱۳۸۸ باید ۸۵ هزار میلیارد ریال از مجموع مصارف کم می‌شد. طبق اصلاحیه بودجه در ۱۳۸۸/۵/۲۲ سهم اعتبارات عمرانی از این میزان ۶۵ هزار میلیارد ریال تعیین شد که با اعمال این تغییرات وضعیت نهایی اعتبارات مصوب عمرانی در سال ۱۳۸۸ مطابق جدول ذیل است.

جدول بودجه عمرانی در سال ۱۳۸۸

(ارقام به میلیون ریال)

اعتبارات	مبلغ	درصد تخصیص
ملی	۱۳۲/۸	۸۳/۷
استانی	۴۳/۲	۸۳/۸
متفرقه	۴۳/۲	
جمع	۲۱۹/۲	
هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی	۶۰۱	

- مقطعی بودن بخشی از اطلاعات مندرج در گزارش‌ها.

- تناقص برخی اطلاعات مندرج در گزارش‌ها همانند تحقق اهداف یک‌ساله با پیشرفت فیزیکی.

با تعیین تکلیف اعتبارات عمرانی متفرقه تا پایان سال میزان اعتبارات عمرانی استانی به ۷۶/۵ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است. البته ارقام فوق با اطلاعات عملکرد مالی خزانه درخصوص وضعیت اعتبارات طرح‌های عمرانی تا حدودی متفاوت است.

نکته اساسی این است که در سال ۱۳۸۸ هزینه‌های سرمایه‌ای شرکت‌های دولتی بیش از ۶۰۱ هزار میلیارد یعنی نزدیک به ۳ برابر اعتبار طرح‌های عمرانی است که از بودجه عمومی تأمین اعتبار شده‌اند که عدم پوشش طرح‌های شرکت‌ها در گزارش‌های نظارتی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی به معنی پوشش تنها یک‌چهارم طرح‌های عمرانی در دست اجرا توسط دولت است.

### ۲. طرح‌های عمرانی ملی

- در سال ۱۳۸۸ برای ۲۷۳۵ طرح عمرانی ملی (۶۳۲۰ پروژه) اعتباری برابر با ۲۵۱ هزار میلیارد ریال موافقتنامه مبادله شده است که این میزان در سال ۱۳۸۷ برابر ۲۴۴۴ طرح بود و اعتباری برابر با ۱۶۸/۸ هزار میلیارد ریال را به‌خود اختصاص داده بود. از مبلغ ۲۵۱ هزار میلیارد ریال بیش از ۱۴۶ هزار میلیارد ریال از منابع عمومی و بیش از ۱۰۴ هزار میلیارد ریال از سایر منابع تأمین اعتبار شده است.

- بیشترین میزان اعتبارات عمرانی ملی در اختیار وزارت نیرو با ۴۱/۹ درصد سهم از کل اعتبارات بوده و بعد از آن وزارتخانه‌های راه و ترابری و وزارت کشور به‌ترتیب با ۲۱/۶ و ۸/۸ درصد قرار دارند.



۱۰ طرح بزرگ که بیشترین اعتبار را در سال ۱۳۸۸ به خود اختصاص داده‌اند

عبارتند از:

- احداث نیروگاه‌های سیکل ترکیبی،
- تخریب و بازسازی مدارس غیر استاندارد و مقاوم‌سازی مدارس بدون استحکام،
- نیروگاه آبی گتوند علیا،
- احداث و تکمیل خطوط اولویت‌دار متروی تهران،
- احداث قطار شهری مشهد،
- نیروگاه تلمبه ذخیره‌ای سیاه‌بیشه،
- بهسازی و آسفالت راه‌های روستایی روستاهای بدون جاده آسفالت (بالای

۵۰ خانوار)،

- نیروگاه آبی کارون ۴،
- انتقال نیروی برق تهران،
- انتقال نیروی برق خوزستان.

- در سال ۱۳۸۸ حدود ۵۷ درصد از پروژه‌ها از برنامه زمانبندی عقب‌تر هستند که این رقم در مقایسه با سال ۱۳۸۷ حدود ۱۰ درصد بهبود داشته است، ولی کماکان تأخیر بسیار بالایی را در اتمام پروژه‌ها نشان می‌دهد.

- در سال ۱۳۸۸ میزان تحقق اهداف یک‌ساله برابر با ۴۷/۵ درصد و در سال ۱۳۸۷ برابر با ۷۱/۸ درصد است. بنابراین تحقق اهداف یک‌ساله با کاهش جدی در حدود ۲۴/۳ درصدی را نشان می‌دهد که رقم هشداردهنده‌ای است و اتمام پروژه‌ها در زمان پیش‌بینی شده در سال‌های آتی را با مشکل مواجه خواهد کرد.

- در سال ۱۳۸۸ تعداد ۶۵۹ پروژه جدید با اعتباری برابر با ۱۶/۸ هزار میلیارد ریال شروع شده است؛ این میزان در سال ۱۳۸۷ برابر با ۱۰۲۳ پروژه جدید بوده است. سهم اعتبار پروژه‌های جدید نسبت به کل اعتبار پروژه‌ها برابر با ۶/۷ درصد است.

- در سال ۱۳۸۸ طبق پیش‌بینی باید ۳۲۸۳ پروژه خاتمه می‌یافت، اما از میان ۲۱۲۱ پروژه خاتمه‌یافتنی که امکان بازدید از آنها فراهم شده تنها ۹۲۳ پروژه یعنی ۴۳/۵ درصد از آنها خاتمه یافته که این شاخص نیز حدود ۹ درصد نسبت به سال ۱۳۸۷ بهبود یافته است.

- در گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی سال ۱۳۸۸ عوامل تأخیر پروژه‌ها به سه قسمت عوامل اجرایی (دستگاه اجرایی، پیمانکار، مشاور طراح و مشاور ناظر)، عوامل اعتباری (اعتبار مصوب، تخصیص اعتبار پرداختی خزانه و جذب اعتبار) و مشکلات ناشی از عوامل محیطی و اجتماعی (کمبود مصالح، مشکلات اجتماعی، تهیه زمین و سایر) دسته‌بندی شده است. در بررسی علل تأخیر پروژه‌های عمرانی از زمانبندی اجرا، ملاحظه می‌گردد که بیشترین درصد عنوان شده در میان مشکلات ناشی از «عوامل اجرایی» مربوط به ضعف دستگاه اجرایی (۱۰/۸ درصد) است. در خصوص مشکلات ناشی از «عوامل اعتباری» بیشترین عامل تأخیر مربوط به کمبود اعتبار مصوب (۲۷/۶ درصد) است. در ارتباط با مشکلات ناشی از «عوامل محیطی و اجتماعی» که در آن «تهیه زمین» بیشترین تأخیر (۴/۳ درصد) را به وجود آورده است. البته سهم هریک از عوامل اجرایی، اعتباری و محیطی و اجتماعی در تأخیر با هم مقایسه نشده و در گزارش نظارتی صرفاً سهم اجزای درون هریک از عوامل مورد اشاره قرار گرفته است که این موضوع یکی دیگر از نقاط ضعف گزارش است.



### ۳. طرح‌های عمرانی استانی

- در سال ۱۳۸۸ تعداد ۱۷۷۲۱ موافقتنامه طرح در قالب ۷۱۶۰۰ پروژه با اعتباری برابر با ۷۶۵۱۲ میلیارد ریال برای اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی مبادله شده است.

- اعتبارات عمرانی استانی در نظر گرفته شده در سال ۱۳۸۸ نسبت به سال ۱۳۸۷ (۹۱۴۶۸ میلیارد ریال)، ۱۶/۴ درصد کاهش را نشان می‌دهد. میزان موافقتنامه‌های متبادله نیز نسبت به سال ۱۳۸۷ (۱۹۲۱۶) حاکی از کاهشی ۷/۸ درصدی است.

- تحقق اهداف یکساله پیش‌بینی شده برای عملیات عمرانی استانی در این سال ۸۹/۲ درصد بوده است که این میزان نسبت به سال قبل ۱/۵ درصد بیشتر است.

همچنین میزان پیشرفت فیزیکی پروژه‌های استانی در این سال نشان از آن دارد که ۷۱/۴ درصد پروژه‌ها مطابق با برنامه زمانی تعیین شده پیشرفت داشته و ۲۴/۴ درصد از برنامه زمانی عقب‌تر هستند.

- تعداد پروژه‌های جدید عمرانی استانی در سال ۱۳۸۸ معادل ۳۸۴۱۷ پروژه بوده است (۵۳/۷ درصد کل تعداد) و اعتباری برابر ۳۶۵۵۷۷ میلیارد ریال را به خود اختصاص داده است (۴۷/۸ درصد کل اعتبارات عمرانی استانی) که در مقایسه با سال ۱۳۸۷ (۵۱/۳ درصد تعداد و ۴۴/۱ درصد اعتبار) سهم پروژه‌های جدید از نظر تعداد ۲/۴ درصد و از نظر اعتبار ۳/۷ درصد افزایش را نشان می‌دهد.

- زمان اتمام ۵۴۷۱۷ پروژه عمرانی سال ۱۳۸۸ تعیین شده بود در عمل ۴۳۶۴۳ پروژه یعنی ۷۹/۸ درصد موارد خاتمه یافته است که نسبت به رقم متناظر در سال ۱۳۸۷ (۸۴/۷ درصد) میزان تحقق خاتمه پروژه‌ها در سال ۱۳۸۸، ۴/۹ درصد کاهش یافته است.

- از علل مهم تأخیر پروژه‌ها نسبت به برنامه زمانی می‌توان به مشکلات اعتباری (۷۰/۴ درصد) اشاره داشت. مشکلات اعتباری شامل کمبود اعتبارات مصوب (۲۲ درصد)، کمبود تخصیص (۴۳/۹ درصد)، نارسایی در پرداخت (۳/۹ درصد) و ناتوانی در جذب اعتبارات (۵/۰ درصد) گزارش شده است. ضمن اینکه ضعف بعضی از دستگاه‌های اجرایی (۸/۳ درصد) نیز از دیگر علل تأخیر اعلام شده است.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در حکم بند «۶۰» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۸ مقرر شده است که مبلغ ۸۵ هزار میلیارد ریال از مصارف بودجه شامل هزینه‌های جاری طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای و... کسر شود. کسر این منابع که ناشی از حذف منابع در نظر گرفته شده از هدفمندی یارانه‌ها در لایحه بوده است، شامل طرح‌هایی که سال آخر انجام آنها بوده نشده است. همین امر باعث شده است که در سال ۱۳۸۸ به‌رغم اینکه تحقق اهداف یکساله نسبت به سال ۱۳۸۷ با کاهش همراه شده، ولی وضعیت خاتمه طرح‌ها بهبود یابد. البته کماکان خاتمه طرح‌ها با تأخیر زیادی مواجه است به‌گونه‌ای که تنها ۴۳/۵ درصد پروژه‌های خاتمه‌یافتنی عملاً به اتمام رسیده است. علت اصلی تأخیر در اجرای طرح‌های عمرانی مصوب با استناد به گزارش‌های نظارتی کمبود اعتبار مصوب و ضعف دستگاه اجرایی و کمبود تخصیص بوده است. شروع طرح‌های عمرانی متعدد بدون تمهید منابع مالی کافی را نیز می‌توان به‌عنوان دلیل مهم دیگری در این خصوص ذکر کرد. در ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنجم احکامی برای شروع



طرح‌های عمرانی جدید به‌ویژه درخصوص تأمین حداقل منطقی اعتبار مورد نیاز در سال شروع طرح، پیش‌بینی شده است که با رعایت این حکم امید است در سال‌های اجرای قانون برنامه پنجم تأخیر در اجرای طرح‌های عمرانی از این بابت کاهش یابد.

#### منبع و مأخذ

گزارش‌های نظارتی پروژه‌های ملی و استانی سال ۱۳۸۹.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۱۰۴۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: وضعیت طرح‌های عمرانی براساس گزارش‌های نظارتی معاونت  
برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی در سال ۱۳۸۸

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه بودجه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: محسن فاتحی‌زاده، عاطفه جلالی موسوی

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۶/۲۹