



بررسی وضعیت طرح های عمرانی

کمیسیون احداث و خدمات فنی و مهندسی

دبیرخانه کمیسیون های تخصصی

عنوان گزارش: بررسی وضعیت طرح‌های عمرانی
کمیسیون: احداث و خدمات فنی و مهندسی
انتشار: دبیرخانه کمیسیون های تخصصی اتاق ایران
شماره گزارش: ۲۹۵۵۶
آبان ۹۵

فهرست

۳.....	خلاصه مدیریتی
۴.....	مقدمه
۵.....	۱- اهمیت و ضرورت طرح‌های عمرانی
۵.....	۲- تبیین وضعیت موجود طرح‌های عمرانی ملی
۵.....	۱-۲- روند خاتمه طرح‌های عمرانی
۸.....	۲-۲- وضعیت پیشرفت فیزیکی
۹.....	۲-۳- پیشرفت طبق برنامه زمان‌بندی
۹.....	۲-۴- مدت اجرای پروژه‌ها
۱۰.....	۲-۵- وضعیت پروژه‌های عمرانی ملی متوقف
۱۰.....	۳- علل تأخیر در پروژه‌های عمرانی ملی
۱۲.....	۳-۱- عوامل اعتباری
۱۲.....	۳-۱-۱- عدم کفایت اعتبارات مصوب
۱۲.....	۳-۱-۲- عدم تخصیص کامل اعتبارات
۱۴.....	۳-۱-۳- نارسایی پرداختی از خزانه
۱۴.....	۳-۱-۴- عدم جذب کامل اعتبار
۱۴.....	۳-۲- عوامل اجرایی
۱۴.....	۳-۲-۱- دستگاه‌های اجرایی
۱۵.....	۳-۲-۲- ضعف پیمانکاران
۱۵.....	۳-۲-۳- ضعف مشاوران طراح و ناظر
۱۵.....	۳-۳- عوامل محیطی و تدارکاتی
۱۶.....	۳-۳-۱- کمبود عوامل تولید (مصالح، زمین و...)
۱۶.....	۳-۳-۲- مشکلات اجتماعی
۱۶.....	۳-۳-۳- سایر مسائل و مشکلات محیطی
۱۶.....	۴- پیامدهای طولانی شدن دوره احداث پروژه‌های عمرانی
۱۷.....	۴-۱- پیامدهای اقتصادی
۱۷.....	۴-۱-۱- افزایش هزینه تمام شده طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی
۱۸.....	۴-۱-۲- از دست رفتن توجه بسیاری از طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی
۱۸.....	۴-۱-۳- کاهش ظرفیت‌های تولیدی و افزایش بیکاری
۱۸.....	۴-۱-۴- بدهکار شدن پیمانکاران به سیستم بانکی
۱۸.....	۴-۱-۵- کاهش نرخ رشد اقتصادی
۱۹.....	۴-۲- پیامدهای اجتماعی
۱۹.....	۴-۲-۱- نارضایتی اجتماعی و بحران مشروعیت
۱۹.....	۴-۲-۲- گسترش شکاف‌های منطقه‌ای
۲۰.....	۵- نتیجه‌گیری و ارائه راهکار
۲۲.....	منابع

خلاصه مدیریتی

طرح‌های عمرانی به عنوان پاشنه آشیل توسعه کشور و اصلی‌ترین کانال تزریق منابع بودجه‌ای در اقتصاد کشور برای گسترش ظرفیت‌های زیربنایی و تولیدی محسوب می‌شوند. از این رو برنامه‌ریزی اصولی در خصوص این طرح‌ها از ملزومات و ضروریات توسعه کشور بوده تا بتوان با کمترین هزینه، بالاترین میزان بهره‌وری را از آن استحصال کرد.

هدف از پژوهش حاضر واکاوی وضعیت طرح‌های عمرانی ملی است، بر این اساس در این مطالعه بر سه محور عمده جهت بررسی وضعیت پروژه‌های عمرانی ملی تأکید شده است. در **محور اول**، به ارائه تصویری از وضعیت طرح‌های عمرانی نیمه تمام و متوقف پرداخته، در **محور دوم**، علل وقوع تأخیر در مراحل اجرای طرح‌های عمرانی را مورد واکاوی قرار داده و در **محور سوم**، به واکاوی تبعات و پیامدهایی که طولانی شدن دوره احداث پروژه‌های عمرانی بر اقتصاد کشور وارد می‌سازد، پرداخته شده است.

- **بر اساس محور اول**، مشخص شد که روال ناکارآمد تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی، بدون تناسب با ظرفیت‌های مالی و اجرایی، حجم عظیمی از پروژه‌های عمرانی ناتمام و گاه متوقف را بر اقتصاد ملی تحمیل کرده است و از این گذر سبب شده تا دوره احداث بسیار طولانی شود.
- **بر اساس محور دوم**، عمده‌ترین عامل عدم پیشرفت طرح‌های عمرانی ملی مطابق با زمان‌بندی مصوب را می‌توان ناشی از عوامل اعتباری دانست به طوری که در طی سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۳ به طور متوسط حدود ۷۴ درصد از پروژه‌های عمرانی به علل اعتباری دچار تأخیر در مراحل اجرا شده‌اند، لازم به ذکر است که سهم عوامل محیطی ۱۸ درصد و سهم عوامل اجرایی حدود ۸ درصد از کل پروژه‌های عمرانی درگیر با مشکل تأخیر بوده است.

▪ در بین **عوامل اعتباری**، نارسایی تخصیص اعتبار با سهمی معادل ۴۰/۳۰ درصد و عدم کفایت اعتبارات مصوب با سهمی معادل ۲۷/۴۲ درصد، بیشترین سهم از کل پروژه‌های درگیر با مشکل تأخیر را به خود اختصاص داده است.

▪ در بین **عوامل اجرایی**، ناکارآمدی دستگاه‌های اجرایی و پیمانکاران با سهمی معادل ۶/۳۴ و ۴/۱۲ درصد و در بین **عوامل محیطی**، کمبود عوامل تولید (زمین) و مشکلات اجتماعی با سهمی معادل ۳/۲ و ۲/۹ درصد از عمده‌ترین دلایل طولانی شدن زمان بهره‌برداری پروژه‌های عمرانی ملی محسوب می‌شوند.

- **بر اساس محور سوم**، بررسی پیامدهای حاصل از طولانی شدن دوره احداث پروژه‌های عمرانی مشخص شد که این پدیده علاوه بر پیامدهای اقتصادی، نظیر بروز آثار تورمی، چند برابر شدن هزینه تمام شده و اشتغال ناپایدار، پیامدهای اجتماعی به مراتب سنگین‌تری همچون افزایش نارضایتی‌های اجتماعی و گسترش شکاف منطقه‌ای به همراه دارد.
- بر این اساس با توجه به منشأ و علل بروز تأخیر در اتمام پروژه‌ها، برخی راهکارهای پیشنهادی این وضعیت عبارتند از:
 - اولویت بندی طرح‌های عمرانی نیمه تمام بر اساس توجیه اقتصادی
 - واگذاری بخشی از طرح‌های عمرانی دارای توجیه اقتصادی به بخش خصوصی
 - توجه بیشتر نظام فنی- اجرایی در امر مطالعات، ارزیابی و برنامه‌ریزی برای پروژه‌های عمرانی کشور
 - تأمین مالی طرح‌های اولویت‌دار و تخصیص اعتبار در زمان‌های مناسب
 - ارتقای صلاحیت‌ها، آگاهی و دانش واحدهای خدمات مشاوره‌ای و مجریان طرح‌ها
 - رفع به موقع موانع اجرایی پروژه‌ها از قبیل معارضین (ملکی، فضای سبز و...)

مقدمه

بر مبنای چشم‌انداز ۲۰ ساله، کشور ایران باید به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی^۱ با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقای نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل، دست یابد. دستیابی به چنین آرمان بزرگی، مستلزم دوراندیشی، برنامه‌ریزی و اهتمام در همه زمینه‌ها از جمله سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها است چراکه سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها در عین حال که به طور مستقیم باعث تقویت بنیه تولیدی در جامعه می‌شود به صورت غیرمستقیم فعالیت سایر حوزه‌های اقتصاد را نیز بهبود می‌بخشد.

از آنجاکه یکی از اشکال فعالیت دولت‌ها برای اهتمام به ساخت زیربنای اقتصادی اجرای طرح‌های عمرانی زیربنایی است، لذا سالانه حجم زیادی از اعتبارات کشور صرف احداث و یا تکمیل طرح‌های عمرانی می‌شود که در میان آن‌ها، طرح‌های عمرانی ملی (در مقابل طرح‌های عمرانی استانی) به دلیل گستردگی و فراگیری (به خاطر آنکه آثار مترتب بر اجرای این طرح‌ها از یک منطقه فراتر است) و بار مالی قابل توجه، از اهمیت بسزایی برخوردارند^۲.

با این وجود، روند اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی ملی دولت گویای این حقیقت است که طرح‌های عمرانی ملی اغلب با طولانی شدن دوره احداث مواجه هستند. به عنوان مثال، میانگین وزنی مدت اجرای پروژه‌های ملی خاتمه یافته از ۱۲/۷ در سال ۱۳۸۸ به ۱۵/۴ در سال ۱۳۹۲ افزایش یافته است. همچنین بر اساس گزارش نظارتی طرح‌های عمرانی ملی در سال ۱۳۹۳ میانگین وزنی مدت اجرای پروژه‌های ملی خاتمه یافته به ۱۲/۷ رسیده است. بنابراین می‌توان گفت یکی از معضلات مهمی که اغلب پروژه‌های عمرانی ملی با آن مواجه هستند، تأخیر در فازهای مختلف و در نهایت اتمام پروژه است که این مسأله در سال‌های گذشته شدت یافته و بر اهمیت توجه به آن افزوده شده است.

تأخیر در پروژه‌ها علاوه بر آنکه موجب طولانی شدن زمان اجرا و صرف هزینه‌های قابل ملاحظه برای راه‌اندازی مجدد یا تکمیل آن‌ها می‌شود به تحمیل هزینه فرصت از دست رفته به بخش‌های اقتصادی و نیز توجیه‌ناپذیر شدن طرح در مراحل بعد نیز منجر می‌گردد. به عبارت دیگر، گذشت زمان و تحولات فناوری و تغییر شرایط محیطی و اجتماعی، می‌تواند طرح‌هایی را که در یک مقطع زمانی دارای توجیه فنی و اقتصادی بوده‌اند در شرایط جدید توجیه‌ناپذیر سازند و از طریق ایجاد موانع و مشکلات بسیار در ایجاد بستری مناسب برای ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری و تولیدی هدف‌گذاری شده توسط دولت برای حضور فعال بخش خصوصی، عملکرد کل کشور را با لطمات جدی مواجه سازند.

از این رو هدف از گزارش پیش‌رو بررسی وضعیت موجود طرح‌های عمرانی ملی و واکاوی موانع و مشکلاتی است، که بر سر راه اجرای این پروژه‌ها وجود دارد. بر این اساس در بخش اول از گزارش به تبیین اهمیت و ضرورت طرح‌های عمرانی در اقتصاد کشور پرداخته می‌شود. در بخش دوم به تبیین وضعیت موجود طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی پرداخته، در بخش سوم، عوامل ایجادکننده تأخیر در پروژه‌های عمرانی ملی بیان شده و در بخش چهارم، پیامدهای اقتصادی و اجتماعی حاصل از طولانی شدن دوره اتمام پروژه‌ها عمرانی ملی مورد بررسی قرار خواهد گرفت و در نهایت در بخش پنجم، راهکارهایی جهت کاهش پیامدهای منفی و بهبود وضعیت طرح‌های عمرانی ارائه می‌شود. امید است یافته‌های این پژوهش گامی هرچند کوچک اما تأثیرگذار در جهت افزایش حساسیت نظام تصمیم‌گیری در تخصیص منابع طرح‌های عمرانی به‌منظور شناسایی و رفع عوامل موثر بر تأخیر پروژه‌های عمرانی باشد.

^۱ شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه

^۲ طرح‌های عمرانی ملی، طرح‌هایی هستند که فایده آن‌ها به تمام افراد کشور می‌رسد، صرف‌نظر از اینکه در یک منطقه یا استان به مرحله اجرا در آید. در حالی که طرح‌های عمرانی استانی، طرح‌هایی هستند که ۱- فایده حاصل از ایجاد آن‌ها فقط به آن منطقه یا استان خاص می‌رسد، ۲- نیازی به مهندسیین مشاور در ابعاد بزرگ ندارد، ۳- در طول مدت یک یا دو سال به مرحله بهره‌برداری برسند، ۴- اعتبار اجرایی آن‌ها در حجم اعتبارات محدود انجام می‌پذیرد.

۱- اهمیت و ضرورت طرح‌های عمرانی

طرح‌های عمرانی شامل مجموعه‌ای از پروژه‌های عمرانی - زیربنایی هستند که بر اساس مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی یا اجتماعی توسط دستگاه اجرایی، طی مدت معین با اعتبار مشخص تعریف می‌شوند. البته برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، تخصیص اعتبار و شروع عملیات اجرایی طرح‌های عمرانی جدید را به تحقق دو شرط: ۱- تصویب مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی و زیست محیطی و ۲- برآورد دقیق و اطمینان از تأمین منابع مالی مورد نیاز، منوط کرده است.

اهمیت طرح‌های عمرانی و نحوه اجرایی آن‌ها از این بُعد است که این طرح‌ها، مهم‌ترین شیوه ایجاد و گسترش ظرفیت‌های زیربنایی و تولیدی کشور به شمار می‌آیند و برای دستیابی به اهدافی نظیر، ارتقای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و کارکرد مولد آن، مقاوم‌سازی اقتصاد در برابر شوک‌ها، دستیابی به رشد بالا و پایدار و... نقش ایفا می‌کنند. به عبارت دیگر، برای داشتن یک اقتصاد با بهره‌وری بالا، مجموعه‌ای از زیرساخت‌ها به عنوان پیش‌نیاز باید در دسترس باشد تا بخش خصوصی بتواند با بهره‌گیری مناسب از نهاده‌های زیر ساختی به تولید و سرمایه‌گذاری اقدام کند. از آنجا که سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها از طریق اجرای طرح‌های عمرانی وجود خارجی پیدا می‌کند. براین اساس، اجرای طرح‌های عمرانی به عنوان یک متغیر جریان^۲ باعث افزایش موجودی^۳ زیرساخت کشور شده و عملکرد بخش خصوصی در اقتصاد را تسهیل می‌کنند. با توجه به اهمیت موضوع در این پژوهش، در ادامه ضمن مطالعه وضعیت طرح‌های عمرانی به بررسی علل و پیامدهای اقتصادی و اجتماعی حاصل از طولانی شدن دوره اتمام پروژه‌ها پرداخته می‌شود.

۲- تبیین وضعیت موجود طرح‌های عمرانی ملی

برای ارائه تصویری جامع از موقعیت طرح‌های عمرانی کشور، بر اساس اطلاعات گزارش‌های نظارتی طرح‌های عمرانی ملی طی سال‌های ۱۳۸۸ الی ۱۳۹۳^۵، وضعیت پروژه‌های عمرانی در پنج قلمرو کلی «رشد تحقق و خاتمه»، «وضعیت پیشرفت فیزیکی»، «برنامه زمانبندی»، «مدت زمان اجرا» و «وضعیت پروژه‌های عمرانی متوقف» بررسی می‌شود تا از این‌گذر تصویر دقیقی از وضعیت طرح‌های عمرانی ترسیم شود و راه‌علاجی برای خروج و بهبود از این وضعیت را پیشنهاد گردد.

۲-۱- روند خاتمه طرح‌های عمرانی

روند خاتمه طرح‌های عمرانی و میزان تحقق‌پذیری اتمام طرح‌ها در سال‌های ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۴ در جدول شماره (۱) آمده است. با توجه به اطلاعات این جدول، به طور متوسط ۵۱۱ طرح باید در هر سال تمام می‌شد، اما فقط ۱۲۰ طرح از آن‌ها (۲۴ درصد) خاتمه یافته و ۳۹۵ طرح خاتمه نیافته (۷۶ درصد) و به سال‌های بعد موکول شده است (نمودار شماره (۱)). علاوه بر این، به طور متوسط در هر سال ۱۲۷ طرح جدید، تصویب شده است. با مقایسه متوسط طرح‌های خاتمه یافته، خاتمه نیافته و جدید این نتیجه حاصل می‌شود که در سال‌های گذشته فراتر از توان مالی و اجرایی، طرح‌های عمرانی کلید خورده است (نمودار شماره (۲)).

^۲ - Flow Variable

^۳ - Stock

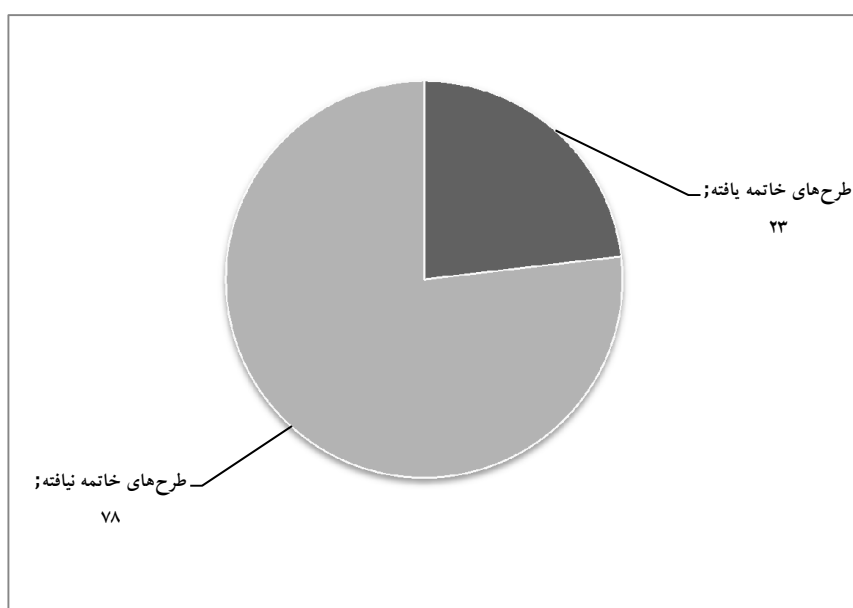
^۵ - علت اصلی انتخاب بازه زمانی ۱۳۸۸ الی ۱۳۹۳، عدم انتشار آمار سال ۱۳۹۴ توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری در زمان تهیه این گزارش است. لازم به ذکر است که اطلاعات مربوط به سال ۱۳۹۳ نیز به صورت چکیده و بدون درج جزئیات انتشار یافته که این امر موجب شده تا در برخی موارد بازه زمانی مورد بررسی ۱۳۸۸ الی ۱۳۹۲ باشد.

جدول ۱- وضعیت تحقق و خاتمه طرح‌های عمرانی طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۴ (میلیارد تومان)

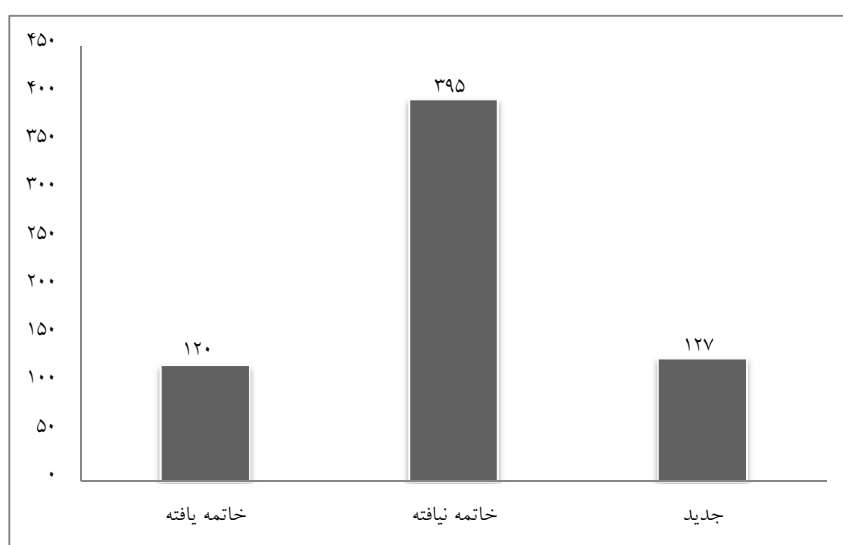
سال	طرح‌هایی که قرار بود خاتمه پیدا کند		طرح‌هایی که خاتمه پیدا کرد		طرح‌هایی که خاتمه پیدا نکرد		طرح‌های جدید	
	تعداد	اعتبار	تعداد	اعتبار	تعداد	اعتبار	تعداد	اعتبار
مجموع طرح‌ها ۱۳۸۱-۱۳۹۴	۷۱۵۴	۴۵۹۰۴	۱۶۷۵	۵۸۸۷	۵۵۶۸	۱۱۳۶۴۰	۱۷۸۰	۸۷۷۳
میانگین طرح‌ها ۱۳۸۱-۱۳۹۴	۵۱۱	۳۲۷۸	۱۲۰	۴۲۰	۳۹۵	۸۱۱۷	۱۲۷	۶۲۶
اعتبار مورد نیاز سال‌های بعد								۵۲۲۹۳

مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، شماره مسلسل: ۱۴۷۳۷

نمودار ۱- سهم متوسط طرح‌های عمرانی تحقق یافته و تحقق نیافته طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۴



نمودار ۲- مقایسه متوسط تعداد طرح‌های خاتمه یافته و جدید طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۲

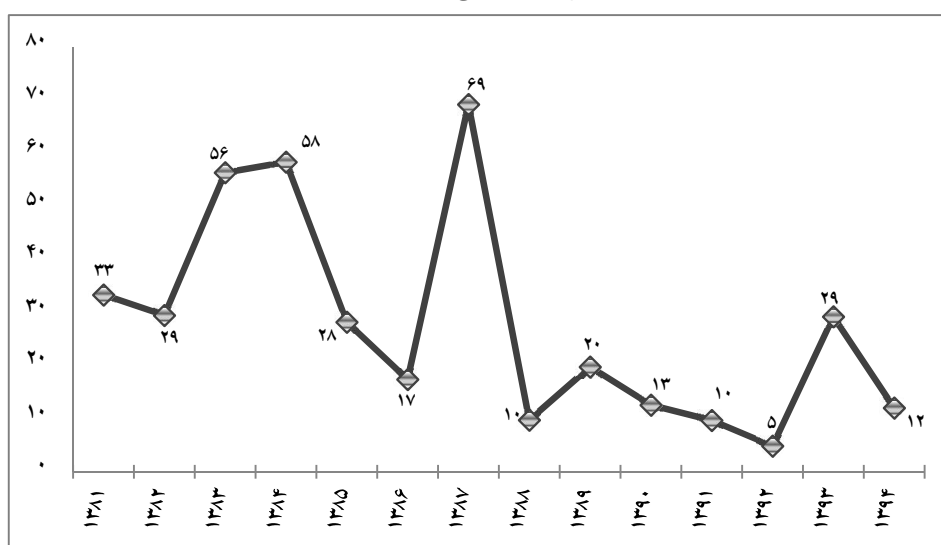


مأخذ: محاسبات تحقیق

جدول شماره (۱) همچنین بیانگر میزان هزینه‌ای است که به دلیل خاتمه نیافتن طرح در موعد مقرر بر منابع عمومی تحمیل شده است. مطابق این جدول، در دوره ۱۴ ساله مورد بررسی، پیش‌بینی شده بود که حدود ۷۱۵۴ طرح عمرانی به بهره‌برداری برسد که فقط حدود ۱۶۷۵ طرح به اتمام رسیده و در مقابل ۱۷۸۰ طرح جدید نیز کلید خورده است. مهم‌تر اینکه اعتبار لازم برای اتمام طرح‌ها طی زمان افزایش یافته است. این امر نشان می‌دهد که مرحله مطالعاتی، یعنی ارزیابی فنی، اقتصادی، مالی و زیست محیطی طرح‌های عمرانی به شدت ناکاراست و عوامل غیرکارشناسی بر ارزیابی آن غلبه داشته‌اند.

پیش‌بینی شده بود برای ۷۱۵۴ طرحی که قرار بود به اتمام برسد، اعتبار لازم در بودجه حدود ۴۶ هزار میلیارد تومان باشد، اما اعتباری که عملاً برای این تعداد طرح‌ها تخصیص داده شد حدود ۱۲۰ هزار میلیارد تومان^۶ بوده که در نتیجه آن فقط ۱۶۷۵ طرح (که اعتبار آن‌ها نیز حدود ۵۹ هزار میلیارد تومان بوده) به اتمام رسیده است، یعنی حدود ۷۴ هزار میلیارد تومان اعتبار مازاد بر پیش‌بینی اولیه در بودجه به منابع عمومی تحمیل شد.

نمودار ۳- نسبت طرح‌های عمرانی خاتمه یافته* محقق به مصوب**



* طرح‌های عمرانی خاتمه یافته محقق شامل طرح‌هایی هستند که در قانون بودجه هر سال، سال خاتمه آن، همان سال ذکر شده و در قانون بودجه سال بعد ذکر نشده است و خاتمه یافته محسوب می‌شوند.

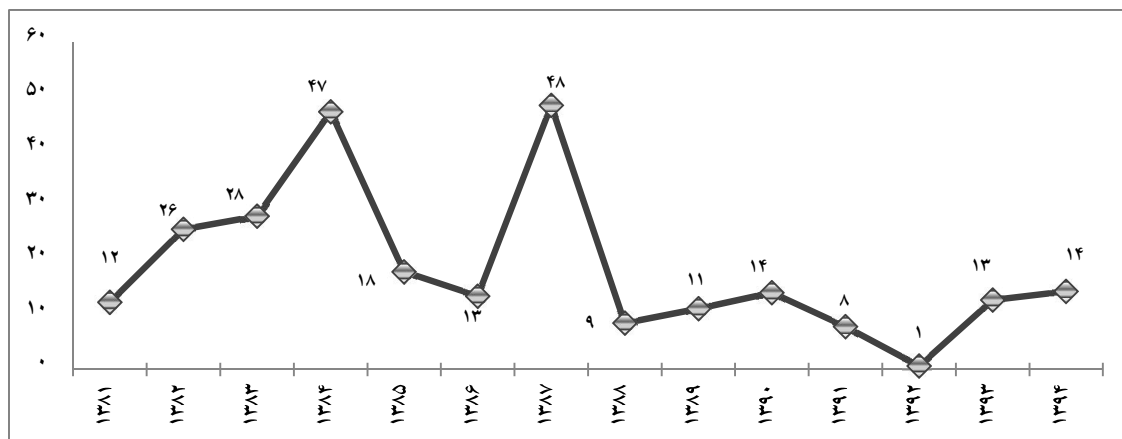
** طرح‌های عمرانی که در قانون بودجه هر سال، سال خاتمه آن، همان سال ذکر شده است.

مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، شماره مسلسل: ۱۴۷۳۷.

آنچه خسارت‌بارترین قسمت این مسأله بوده، آن است که نسبت طرح‌هایی که سالانه باید پایان پذیرد در مقایسه با آنچه در عمل پایان می‌پذیرد در سال ۱۳۹۲ به پایین‌ترین سطح خود طی ۱۴ سال اخیر رسیده است (نمودار شماره (۳))، یعنی در سال ۱۳۹۲ از ۶۹۹ طرحی که قرار بود تکمیل شود تنها ۳۴ طرح پایان پذیرفته و در عمل ۵ درصد از طرح‌ها تحقق یافته بود و از این رو برای بقیه طرح‌ها در سال ۱۳۹۳ و سال‌های بعد از آن بودجه اختصاص یافت. همچنین با توجه به نمودار مشاهده می‌شود که در سال ۱۳۹۳ تنها ۲۹ درصد از طرح‌های عمرانی تحقق یافته و در سال ۱۳۹۴، حدود ۱۲ درصد از طرح‌های عمرانی تحقق یافته است. این مسأله از یک سو، حاکی از افت بنیه اجرایی دولت در اتمام طرح‌های عمرانی است و از سوی دیگر، این به معنای افزایش دوره اتمام طرح‌های عمرانی و اضافه هزینه‌های وحشتناک‌تر برای به پایان رساندن طرح‌های عمرانی معوق در آینده است.

۶- مجموع اعتبار تعلق گرفته به طرح‌های خاتمه‌یافته و خاتمه‌نیافته معادل ۵/۸+۱۱۳/۶ هزار میلیارد تومان است.

نمودار ۴- نسبت اعتبار طرح‌های عمرانی خاتمه یافته محقق به مصوب



مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، شماره مسلسل: ۱۴۷۳۷

از آنجاکه ممکن است این احتمال مطرح شود که طرح‌های محقق نشده حجم کوچکی به لحاظ اعتباری دارند برای برطرف کردن این مسأله در نمودار شماره (۴)، وضعیت درصد تحقق طرح‌هایی که براساس قانون بودجه هر سال خاتمه آن‌ها همان سال پیش‌بینی می‌شود به لحاظ اعتباری به نمایش گذاشته شده است.

بر اساس نمودار شماره (۴) ملاحظه می‌شود که وضعیت خاتمه طرح‌ها به لحاظ حجم اعتباری همان روند تعداد طرح‌ها را طی کرده است و از روند رو به افول به بهره‌برداری رسیدن طرح‌ها مطابق زمان پیش‌بینی شده، حکایت دارد، به این گونه که نسبت اعتبار طرح‌های عمرانی خاتمه یافته محقق به مصوب از ۱۴ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۸ درصد در سال ۱۳۹۱ و ۱ درصد در سال ۱۳۹۲ تنزل یافته است، یعنی در سال ۱۳۹۲ تنها یک درصد از اعتبارات خرج طرح‌های عمرانی خاتمه یافته شده و بقیه اعتبارات به طرح‌هایی اختصاص یافته که در سال ۱۳۹۲ به پایان نرسیده با اینکه سال اتمام آن‌ها سال ۱۳۹۲ است. همچنین با توجه به نمودار مشاهده می‌شود که در سال ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ تنها ۱۳ و ۱۴ درصد از اعتبارات خرج طرح‌های عمرانی خاتمه یافته شده و چیزی حدود ۸۶ درصد از اعتبارات صرف طرح‌هایی شده که در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ به اتمام نرسیده با اینکه سال اتمام آن‌ها سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ بوده است و مجدداً برای سال‌های آتی برای آن‌ها تخصیص اعتبار شده است.

۲-۲- وضعیت پیشرفت فیزیکی

وضعیت پیشرفت فیزیکی کل طرح‌های عمرانی ملی در سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲ نیز در جدول شماره (۲) ارائه شده است. براساس اطلاعات این جدول، در طول سال‌های مورد بررسی به طور متوسط پیشرفت فیزیکی حدود ۵۹ درصد از طرح‌های عمرانی ملی با وزن مالی نزدیک به ۷۵ درصد از کل اعتبارات عمرانی، کمتر از ۸۰ درصد است و تنها پیشرفت فیزیکی حدود ۴۰ درصد از طرح‌های عمرانی ملی با وزن مالی نزدیک به ۲۸ درصد از کل اعتبارات عمرانی، بیشتر از ۸۰ درصد است.

جدول ۲- درصد پیشرفت فیزیکی طرح‌های عمرانی ملی

سال	کمتر از ۲۰ درصد		بین ۲۰ تا ۸۰ درصد		بیشتر از ۸۰ درصد	
	تعداد	وزن مالی	تعداد	وزن مالی	تعداد	وزن مالی
۱۳۸۸	۱۶/۳	۲۴/۶	۳۸/۳	۵۹/۵	۴۵/۴	۳۰/۵
۱۳۸۹	۱۳/۹	۲۳/۲	۳۵/۳	۳۷/۷	۵۰/۸	۳۹/۲
۱۳۹۰	۱۸/۹	۳۰/۷	۳۷/۱	۴۳	۴۴	۲۶/۲
۱۳۹۱	۲۷/۲	۳۲/۷	۴۰/۶	۴۵/۱	۳۲	۲۲/۱
۱۳۹۲	۲۱/۴	۲۸/۸	۴۲/۷	۴۹/۶	۳۵/۶	۲۱/۶
میانگین ۱۳۸۸-۱۳۹۲	۱۹/۵۴	۲۸	۳۸/۸	۴۶/۹۸	۴۱/۵۴	۲۷/۹۲

مأخذ: گزارش‌های نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی در سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۲

شدت این مسأله زمانی آشکار می‌شود که مشخص می‌شود طی سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲ تعداد طرح‌های عمرانی ملی زیر ۲۰ درصد پیشرفت فیزیکی، روند صعودی داشته در حالی که تعداد طرح‌های عمرانی ملی بالای ۸۰ درصد پیشرفت فیزیکی، روند نزولی به خود گرفته است. این روند نیز ناشی از طولانی شدن دوره اجرا و دیر به بهره‌برداری رسیدن پروژه‌های کلید خورده است.

۳-۲- پیشرفت طبق برنامه زمان‌بندی

بررسی طرح‌های عمرانی ملی بر اساس برنامه زمان‌بندی مصوب در قوانین بودجه، تصویری دقیق‌تر از وضعیت پیشرفت فیزیکی کل طرح‌های عمرانی ملی به دست می‌دهد. در جدول شماره (۳) وضعیت پروژه‌های بازدید شده از نظر زمان‌بندی، پروژه‌هایی که از برنامه زمان‌بندی جلوتر یا عقب‌تر افتاده‌اند و یا مطابق زمان‌بندی پیش رفته‌اند، تقسیم‌بندی شده است. با توجه به اطلاعات این جدول، تنها در سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲ به طور متوسط، ۲۵/۱ درصد از کل پروژه‌های عمرانی ملی با وزن مالی ۱۶/۳۸ درصد مطابق برنامه پیشرفت داشته‌اند و ۸/۳۸ درصد از پروژه‌ها (با وزن مالی ۱۰/۵۴ درصد) از برنامه زمانی مندرج در موافقتنامه جلو افتاده‌اند. این در حالی است که ۶۷/۲۲ درصد از پروژه‌های عمرانی ملی با وزن مالی ۷۲/۴۴ درصد از برنامه زمان‌بندی مصوب در بودجه عقب‌تر بوده‌اند. این ارقام به روشنی حکایت از تأخیر در مراحل اجرای طرح‌های عمرانی و طولانی شدن زمان اجرای طرح‌های و همچنین دیر به بهره‌برداری رسیدن آن‌ها دارد.

جدول ۳- میزان رعایت برنامه زمان‌بندی

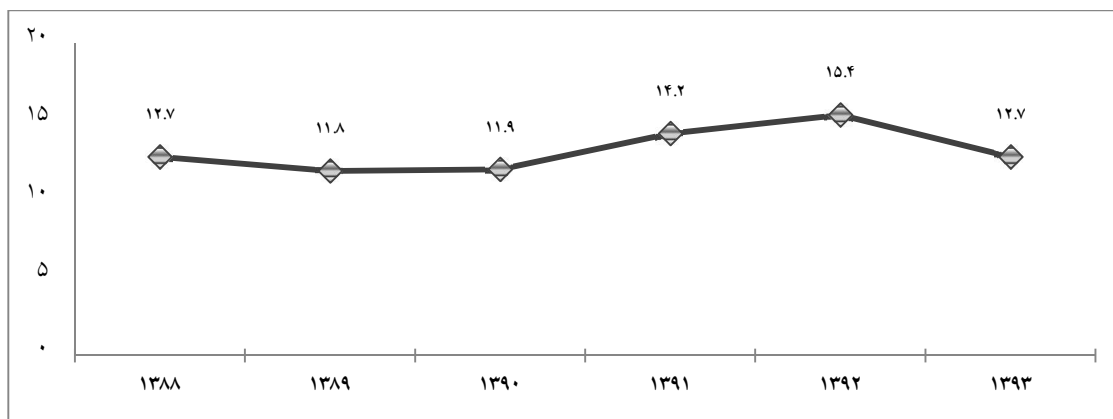
سال	جلوتر از برنامه		مطابق با برنامه		عقب‌تر از برنامه	
	تعداد	وزن مالی	تعداد	وزن مالی	تعداد	وزن مالی
۱۳۸۸	۱۰/۶	۹/۹	۳۲/۶	۲۱/۶	۵۶/۹	۶۸/۵
۱۳۸۹	۶/۹	۷/۴	۲۸	۱۲/۱	۶۵/۱	۷۹/۵
۱۳۹۰	۹/۵	۱۵/۶	۲۹	۱۹/۳	۶۱/۵	۶۵/۱
۱۳۹۱	۷/۷	۱۲/۳	۲۱	۱۵/۹	۷۴/۶	۶۹/۶
۱۳۹۲	۷/۲	۷/۵	۱۴/۹	۱۳	۷۸	۷۹/۵
میانگین ۱۳۸۸-۱۳۹۲	۸/۳۸	۱۰/۵۴	۲۵/۱	۱۶/۳۸	۶۷/۲۲	۷۲/۴۴

مأخذ: گزارش‌های نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی در سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۲

۴-۲- مدت اجرای پروژه‌ها

میانگین وزنی مدت اجرای پروژه‌های عمرانی ملی در نمودار شماره (۵) به تصویر کشیده است. با توجه به این نمودار، میانگین وزنی مدت اجرای پروژه‌های ملی خاتمه یافته از ۱۲/۷ در سال ۱۳۸۸ به ۱۵/۴ در سال ۱۳۹۲ افزایش یافته است. همچنین بر اساس گزارش نظارتی طرح‌های عمرانی ملی در سال ۱۳۹۳ میانگین وزنی مدت اجرای پروژه‌های ملی خاتمه یافته به ۱۲/۷ رسیده است، که نشان از دیر به بهره‌برداری رسیدن طرح‌های عمرانی دارد.

نمودار ۵- میانگین وزنی مدت اجرا



مأخذ: گزارش‌های نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی در سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۳

۲-۵- وضعیت پروژه‌های عمرانی ملی متوقف^۷

طرح‌های عمرانی متوقف گویای این حقیقت هستند که تأخیر در مراحل اجرای طرح به شدیدترین حالت ممکن خود رسیده است به این گونه که کار متوقف شده و هیچ‌گونه پیشرفتی در مراحل اجرای طرح‌های عمرانی صورت نمی‌گیرد.

وضعیت پیشرفت فیزیکی طرح‌های عمرانی ملی متوقف در سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲ در جدول شماره (۴) ارائه شده است. براساس اطلاعات این جدول ملاحظه می‌شود که، در دوره پنج ساله مورد بررسی به طور متوسط حدود ۵۰ درصد از کل اعتبارات مصوب به طرح‌های عمرانی متوقف اختصاص یافته است که ۲۰ یا کمتر از ۲۰ درصد پیشرفت فیزیکی داشته‌اند. طرح‌های عمرانی که بیشتر از ۸۰ درصد پیشرفت فیزیکی داشته و در مراحل پایانی کار هستند تنها ۱۸ درصد از اعتبارات را به خود اختصاص داده‌اند. این مسئله بدین معنا است که، نظام تصمیم‌گیری و تخصیص منابع طرح‌های عمرانی تنها با کلنگ زدن و زخمی کردن طرح‌های عمرانی و ایجاد انبوهی از پروژه‌های عمرانی که در مراحل ابتدایی قرار دارند، منابع مالی را در طرح‌های عمرانی زیر ۲۰ درصد پیشرفت فیزیکی بلوکه کرده است.

جدول ۴- درصد پیشرفت فیزیکی طرح‌های عمرانی ملی متوقف

سال	کمتر از ۲۰ درصد		بین ۲۰ تا ۸۰ درصد		بیشتر از ۸۰ درصد	
	تعداد	وزن مالی	تعداد	وزن مالی	تعداد	وزن مالی
۱۳۸۸	۳۰/۶	۳۸/۲	۴۶/۹	۳۱/۵	۱۵/۶	۷/۶
۱۳۸۹	۳۱/۷	۷۵/۶	۵۲/۵	۱۶/۳	۲۰/۹	۲۵/۲
۱۳۹۰	۳۰/۸	۳۹/۶	۴۷/۱	۴۱/۵	۲۲/۱	۱۸/۹
۱۳۹۱	۲۲/۴	۳۲/۷	۵۶/۶	۴۲/۱	۱۵/۸	۸
۱۳۹۲	۲۵/۱	۵۵/۱	۵۹/۳	۳۷/۳	۲۲/۴	۳۰/۳
میانگین ۱۳۸۸-۱۳۹۲	۲۸/۱۲	۴۸/۲۴	۵۲/۴۸	۳۳/۷۴	۱۹/۳۶	۱۸

مأخذ: گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی متوقف در سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۲

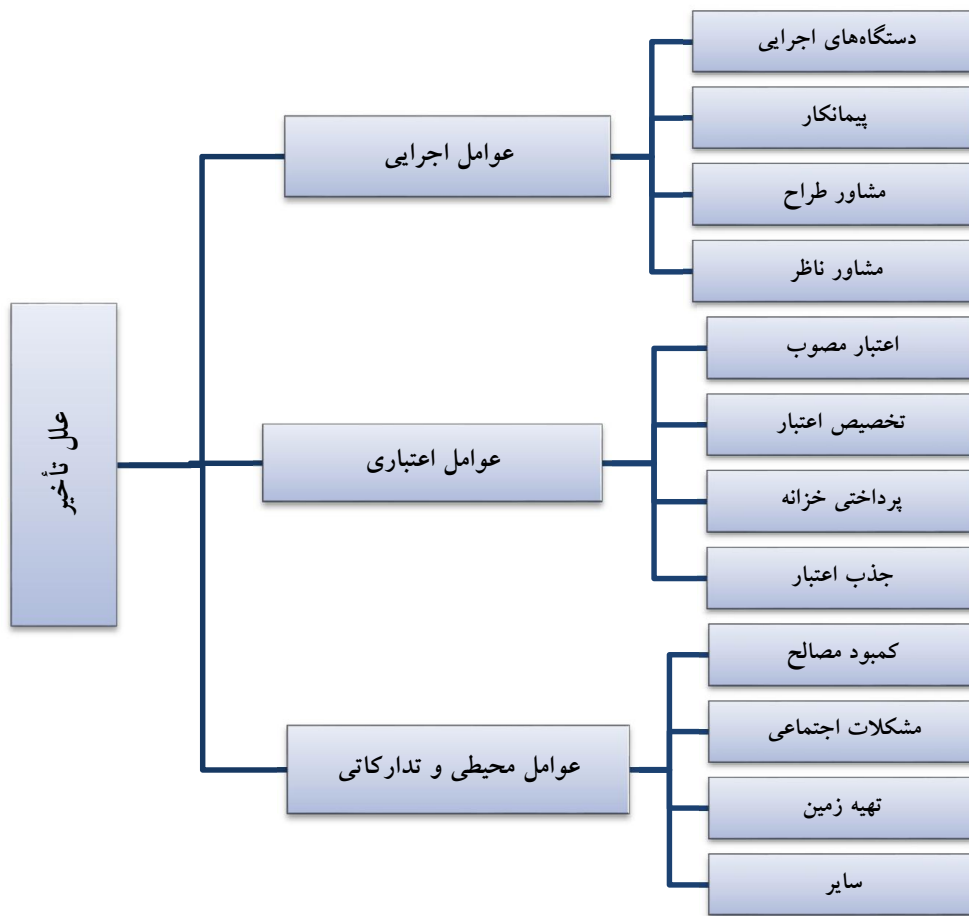
آنچه تاکنون ارائه شد، تصویری از واقعیت موجود از طرح‌های عمرانی بود که نشان می‌دهد حجم گسترده‌ای از طرح‌های عمرانی به لحاظ پیشرفت فیزیکی و پیشرفت مطابق با زمان‌بندی، در وضعیت مطلوبی نیستند. برای اصلاح این وضعیت، در ادامه به واکاوی دلایل بروز وقفه در اجرای طرح‌ها عمرانی پرداخته می‌شود.

۳- علل تأخیر در پروژه‌های عمرانی ملی

بر اساس طبقه‌بندی ارائه شده در گزارش‌های نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی توسط معاونت برنامه‌ریزی و راهبردی ریاست جمهوری، مهم‌ترین عواملی که به بروز اختلال و رکود در روند پیشرفت طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی ملی منجر شده‌اند بر اساس نمودار شماره (۶) می‌توان به سه گروه کلی: ۱- عوامل اجرایی (شامل: دستگاه‌های اجرایی، پیمانکار، مشاور طراح و مشاور ناظر)، ۲- عوامل اعتباری (شامل: اعتبار مصوب، تخصیص اعتبار، پرداختی خزانه و جذب اعتبار) و ۳- عوامل محیطی و تدارکاتی (شامل: مسائل زیست محیطی، مشکلات اجتماعی و کمبود عوامل تولید مانند مصالح و زمین) تقسیم‌بندی کرد.

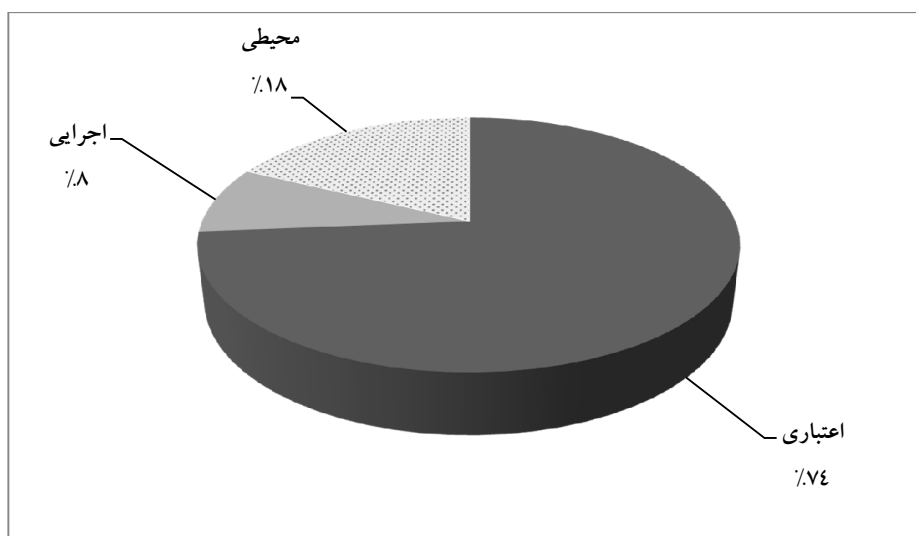
۷- طرح‌هایی که پیشرفت فیزیکی آن‌ها در زمان بازبینی مغایر با صفر و کمتر از ۹۷ درصد بوده و طی سال گذشته دارای پیشرفت فیزیکی ثابت بوده‌اند، به‌عنوان طرح عمرانی متوقف قلمداد شده‌اند.

نمودار ۶- علل تأخیر در طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی ملی



سهم متوسط هر یک از عوامل تأخیر پروژه‌های عمرانی ملی در نمودار شماره (۷) مشاهده می‌شود. با توجه به نمودار، عمده‌ترین عامل عدم پیشرفت طرح‌های عمرانی ملی مطابق با زمان‌بندی مصوب را می‌توان ناشی از عوامل اعتباری دانست، به طوری که در سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۳ سهم متوسط عوامل اعتباری در تأخیر پروژه‌های عمرانی ملی نسبت به برنامه زمانی به لحاظ تعداد پروژه‌های درگیر با این مشکل حدود ۷۴ درصد، سهم عوامل محیطی در ایجاد تأخیر ۱۸ درصد و سهم عوامل اجرایی در ایجاد تأخیر حدود ۸ درصد از کل پروژه‌های درگیر با مشکل تأخیر است.

نمودار ۷- سهم متوسط هر یک از عوامل در تأخیر پروژه‌های عمرانی ملی



مأخذ: گزارش‌های نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی در سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۳

۳-۱- عوامل اعتباری

همانطور که پیش تر بیان شد، مهم ترین عامل تأخیر در اجرای طرح ها و پروژه های عمرانی ملی و در نتیجه افزایش دوره اجرای طرح ها ناشی از عوامل اعتباری است. در بین عوامل اعتباری بر اساس اطلاعات جدول شماره (۵) مهم ترین عامل، نارسایی در تخصیص اعتبار با سهم متوسط حدود ۴۰/۳۰ درصد از کل طرح های مشمول تأخیر است. همچنین عدم کفایت اعتبارات مصوب با سهمی معادل ۲۷/۴۲ درصد، نارسایی پرداختی از خزانه با سهم متوسط معادل ۲/۴۰ و عدم جذب کامل اعتبار با سهم متوسط معادل ۱/۹۲ درصد از کل طرح های مشمول تأخیر در رتبه های بعدی قرار می گیرند.

جدول ۵- علل تأخیر در پروژه های عمرانی ملی ناشی از عوامل اعتباری (درصد)

سال	اعتبار مصوب	تخصیص اعتبار	پرداختی از خزانه	جذب اعتبار
۱۳۸۸	۲۷/۶	۲۵/۷	۲/۹	۰/۵
۱۳۸۹	۲۶/۴	۳۷/۳	۲/۷	۰/۹
۱۳۹۰	۲۸/۳	۳۲/۵	۱	۱/۱
۱۳۹۱	۲۸/۱	۴۹/۵	۲/۹	۰/۶
۱۳۹۲	۴۲/۹	۴۶	۳/۲	۸
۱۳۹۳	۲۴/۷	۵۰/۸	۲/۶	۰/۴
میانگین ۱۳۸۸-۱۳۹۳	۲۷/۴۲	۴۰/۳۰	۲/۴۰	۱/۹۲

مأخذ: گزارش های نظارتی پروژه های عمرانی ملی در سال های ۱۳۸۸-۱۳۹۳

۳-۱-۱- عدم کفایت اعتبارات مصوب

مطابق با اطلاعات جدول شماره (۵)، عامل عدم کفایت اعتبارات مصوب با سهم متوسط حدود ۲۷/۴۲ درصد یکی از علل مهم تأخیر پروژه های عمرانی ملی محسوب می شود. علت اصلی به وجود آمدن این مشکل از یک سو آن است که بدون توجه به نوسانی بودن درآمدهای نفتی در زمان افزایش درآمد نفت، تعداد زیادی پروژه های عمرانی تعریف می شود و در سال های بعد که درآمدهای حاصل از فروش نفت کاهش می یابد به علت وجود تعداد زیادی از طرح های عمرانی کلید خورده در سال های قبل، اعتبارات مورد نیاز برای اجرای پروژه های عمرانی به صورت ناکافی به پروژه های عمرانی اختصاص می یابد. از سوی دیگر، عدم کفایت اعتبارات مصوب می تواند به این دلیل تشدید شود که در بیشتر مواقع، رشد پروژه های عمرانی در مقایسه با رشد درآمدهای نفتی بسیار بیشتر بوده است. این امر موجب می شود که بودجه اندک و ناکافی به صورت قطره چکانی به تعداد بسیار زیادی از پروژه ها تعلق گیرد و این مسئله توان مالی و اجرایی دولت را برای اتمام به موقع طرح های عمرانی به شدت کاهش می دهد و از این گذر کشور را با حجم گسترده ای از طرح های عمرانی که به لحاظ پیشرفت فیزیکی در وضعیت مطلوبی نیستند، مواجه می سازد.

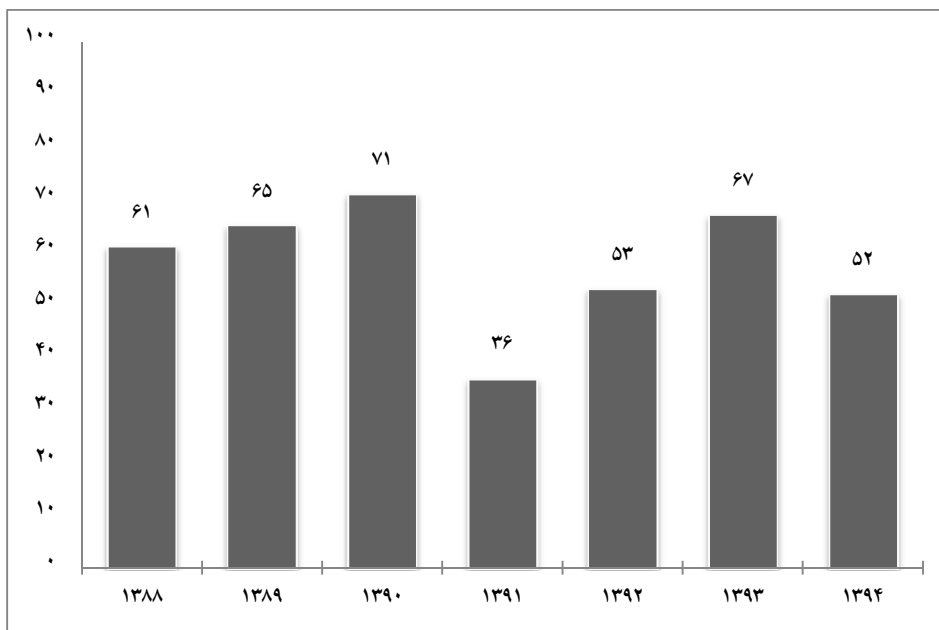
۳-۱-۲- عدم تخصیص کامل اعتبارات

یک مشکل طرح های عمرانی که منجر به تشدید تأخیر در مراحل اجرای طرح می شود، عدم تخصیص کامل اعتبارات مصوب است، یعنی همین اعتبارات کم و ناکافی هم به صورت کامل تخصیص نمی یابد. بر این اساس، می توان گفت در حالی که عدم کفایت اعتبارات مصوب سهم متوسطی حدود ۲۷/۴۲ درصد از کل پروژه های ملی مشمول تأخیر را به خود اختصاص داده است (جدول شماره (۵))، نارسایی در تخصیص اعتبارات با سهم متوسط حدود ۴۰/۳۰ درصد از کل پروژه های ملی مشمول تأخیر، به عنوان مهم ترین عامل اعتباری در ایجاد تأخیر در مراحل مختلف پیشرفت پروژه های عمرانی ملی محسوب می شود.

یک علت اصلی عدم تخصیص کامل اعتبارات مصوب در بودجه، کاهش درصد تحقق اعتبارات عمرانی است. با توجه به نمودار شماره (۸) ملاحظه می شود، درصد تحقق اعتبارات عمرانی در سال های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به شدت کاهش یافته و به ۳۶ و ۵۳ درصد رسیده است، با توجه به

نمودار مشاهده می‌شود در سال ۱۳۹۴ نیز درصد تحقق اعتبارات عمرانی مجدداً کاهش یافته است. این کاهش در درصد تحقق اعتبارات عمرانی در عمل منجر به کاهش تخصیص اعتبارات طرح‌های عمرانی ملی می‌شود و در نهایت پیشرفت طرح‌ها را با مشکل مواجه می‌سازد.

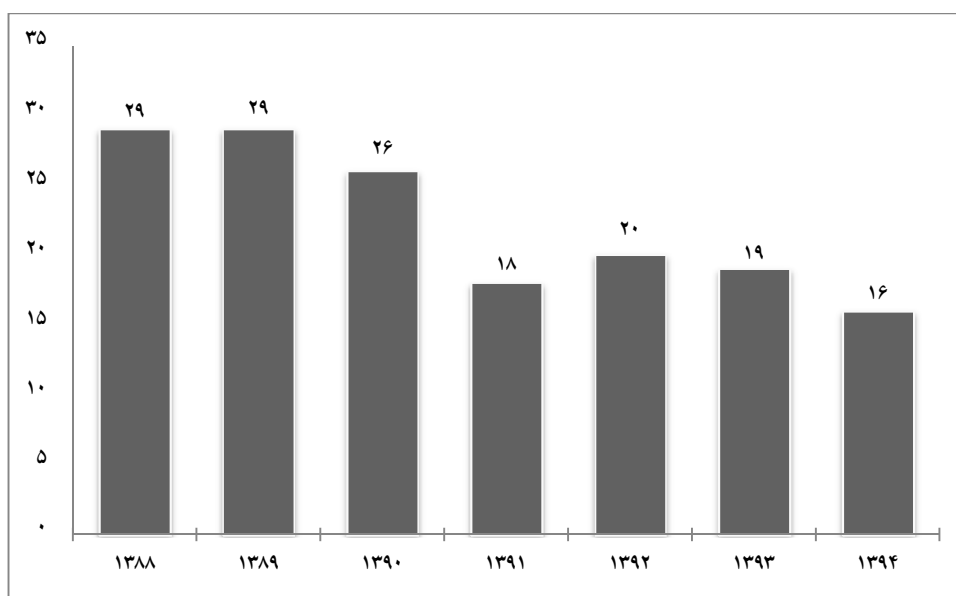
نمودار ۸- درصد تحقق اعتبارات عمرانی



مأخذ: قوانین بودجه سالانه

البته ذکر این نکته ضروری است که، کاهش درصد تحقق اعتبارات عمرانی بیشتر ناشی از اختصاص اعتبارات عمرانی به هزینه‌های جاری و عدم تأمین مالی طرح‌های عمرانی است. در واقع، وجود کسری بودجه دائمی دولت به خصوص در پرداخت‌های جاری باعث شده است تا دولت هنگام تخصیص درآمدهای خود به مصارف بودجه‌ای با هدف پوشش بخشی از هزینه‌های جاری از سهم پرداخت‌های عمرانی بکاهد و در نتیجه طرح‌های عمرانی را با مشکل تخصیص اعتبار مواجه سازد. این موضوع به وضوح در نمودار شماره (۹) قابل مشاهده است. با توجه به نمودار، نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به هزینه‌های جاری بسیار پایین است. به عنوان مثال در سال ۱۳۹۴ نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به هزینه‌های جاری ۱۶ درصد است، به این معنا که در سال ۱۳۹۴ به ازای هر ۱۶ واحد اعتبارات جاری، یک واحد اعتبارات عمرانی در کشور تخصیص داده شده است که این امر به افزایش هزینه فرصت از دست رفته عدم بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی منجر شده است.

نمودار ۹- نسبت عملکرد اعتبارات عمرانی به اعتبارات جاری (درصد)



مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۵، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، شماره مسلسل: ۱۴۷۳۷

۳-۱-۳- نارسایی پرداختی از خزانه

عامل دیگری که هر چند از اهمیت کمتری برخوردار است، اما باعث تشدید مشکل کمبود اعتبار برای تکمیل طرح‌های عمرانی ملی می‌شود، نارسایی پرداختی از خزانه است. در واقع عدم تحقق درآمد در زمان مناسب باعث تخصیص ناکافی و دیر هنگام اعتبارات عمرانی می‌شود و این تخصیص ناکافی و دیر هنگام اعتبارات عمرانی به سایر مراحل اجرای طرح کشیده می‌شود. به این گونه که عدم تأمین کافی اعتبارات در فصول مناسب کار، روند اجرای پروژه‌های عمرانی را مختل می‌کند، زیرا بسیاری از مناطق کشور در طول سال دارای شرایط جوی متغیر هستند که اجرای پروژه را در مراحل مختلف ساخت و راه‌اندازی به شرایط زمانی خاصی محدود می‌کند و موجب می‌شود که اعتبارات به طرح‌های عمرانی به صورت ناکافی یا در اصطلاح به صورت قطره چکانی تخصیص یابد و از این طریق منجر به افزایش طول دوره احداث و تأخیر در مراحل اجرای طرح‌های عمرانی می‌شود.

۳-۱-۴- عدم جذب کامل اعتبار

عدم جذب کامل اعتبارات عمرانی توسط دستگاه‌های اجرایی یکی دیگر از عوامل تأخیر در پروژه‌های عمرانی به شمار می‌رود که به طور متوسط سهمی حدود ۲ درصدی از تعداد پروژه‌های مشمول تأخیر را به خود اختصاص داده است. در واقع عدم کفایت اعتبارات عمرانی مصوب برای اجرای طرح‌های عمرانی، عدم تخصیص کامل این اعتبارات مصوب و در نهایت تخصیص نابهنگام اعتبار، منجر به این امر می‌شود که همین اعتبارات ناکافی وقتی به دستگاه‌های اجرایی پرداخت می‌شود، دستگاه‌های اجرایی امکان جذب آن را در طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی دست خود نداشته باشند.

۳-۲- عوامل اجرایی

عمده‌ترین عامل عدم پیشرفت پروژه‌های عمرانی ناشی از عوامل اجرایی، مطابق با برنامه‌زمان‌بندی مصوب براساس اطلاعات جدول شماره (۹)، ناشی از ناکارآمدی دستگاه‌های اجرایی با سهم متوسط حدود ۶/۳۴ درصد از کل پروژه‌های عمرانی درگیر در مسأله تأخیر در سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲^۸ در نظر گرفت.

جدول ۹- علل تأخیر در پروژه‌های عمرانی ملی ناشی از عوامل اجرایی

مشاور ناظر	مشاور طراح	پیمانکار	دستگاه اجرایی	سال
۰/۶	۳/۹	۵/۱	۱۰/۸	۱۳۸۸
۰/۳	۲/۲	۴/۲	۵/۵	۱۳۸۹
۰/۲	۲/۲	۵/۲	۷/۷	۱۳۹۰
۰/۱	۰/۶	۲/۷	۴/۴	۱۳۹۱
۰/۱	۱	۳/۴	۳/۳	۱۳۹۲
۰/۲۶	۱/۹۸	۴/۱۲	۶/۳۴	میانگین ۱۳۸۸-۱۳۹۲

مأخذ: گزارش‌های نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی طی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۲

۳-۲-۱- دستگاه‌های اجرایی

یکی از عواملی که منجر به ناکارآمدی دستگاه‌های اجرایی می‌شود، ضعف سیستم اجرایی در انجام مطالعات توجیهی فنی، اقتصادی و اجتماعی، برآورد هزینه‌های مالی و زمان‌بندی اجرای طرح، شیوه اجرا و بهره‌برداری طرح، ریشه دارد. علاوه بر این، عدم توجه کافی مدیران و دستگاه‌های اجرایی ذی‌نفع طرح‌های عمرانی به اصول راهبردی، نگهداری و تعمیر تأسیسات در برخی موارد منجر به ایجاد هزینه‌های زاید برای راه‌اندازی مجدد

^۸ - به علت عدم ارائه اطلاعات جزئی در گزارش سال ۱۳۹۳، در ادامه جهت تشریح علل تأخیر ناشی از عوامل اجرایی و محیطی بازه زمانی مورد بررسی شامل سال‌های ۱۳۸۸ الی ۱۳۹۲ می‌باشد.

تشکیلات و ماشین‌آلات درگیر طرح‌های عمرانی می‌شود به طوری که در مواردی مشاهده می‌شود حتی طرحی که در یک سال افتتاح و از فهرست طرح‌های عمرانی که در بودجه به آن‌ها اعتبار تخصیص داده می‌شود، حذف شده است در سال بعد به سبب ضعف در نگهداری و بهره‌برداری طرح‌ها، دوباره به فهرست طرح‌های عمرانی در لایحه بودجه بازمی‌گردد و برای تعمیر آن اعتبار تخصیص می‌یابد.^۹ علت عمده این مسأله را می‌توان در عدم توجه کافی به صلاحیت و تخصص متصدیان و کاربران تجهیزات ایجاد شده تحت عنوان طرح عمرانی جست‌وجو کرد. از دیگر عوامل می‌توان به عدم تناسب حجم کارهای در دست اجرای یک دستگاه دولتی خاص با ظرفیت اجرایی دستگاه موردنظر، بوروکراسی اداری عریض و طویل موجود در دستگاه‌های اجرایی، عدم اطلاع کافی کارشناسان دستگاه‌های اجرایی از برنامه‌ریزی و کنترل پروژه، تأخیر در پرداخت مطالبات پیمانکاران به دلیل ضعف در رسیدگی به اسناد مالی و... اشاره کرد. که منجر به افزایش طول دوره احداث و تأخیر در اجرای طرح‌های عمرانی می‌شوند.

۳-۲-۲- ضعف پیمانکاران

یکی دیگر از دلایل تأخیر پروژه‌های عمرانی ملی که در چند سال اخیر نیز افزایش یافته ناتوانی پیمانکاران در انجام و اجرای پروژه‌های مربوطه است که این مسأله بیشتر ناشی از ضعف بنیه مالی و مشکل نقدینگی پیمانکاران در روند اجرای پروژه است، که می‌تواند منجر به اختلال در روند اجرای پروژه‌ها و کند شدن میزان پیشرفت فیزیکی پروژه‌ها شود. علاوه بر این، عدم قیمت‌دهی مناسب پیمانکاران جهت برنده شدن در مناقصه (ناکارآمدی سیستم مناقصات) که منجر به مشکلات مالی و افزایش مدت اجرا می‌شود به تشدید مشکل نقدینگی پیمانکاران می‌افزاید.

۳-۲-۳- ضعف مشاوران طراح و ناظر

عدم بهره‌گیری مناسب از تیم‌های کارشناسی مجرب در مراحل مختلف مطالعه، طراحی و اجرای پروژه‌های عمرانی با تخصص فنی مرتبط و دانش فنی به روز، یکی دیگر از علل تأخیر در اجرای پروژه‌های عمرانی به حساب می‌آید.^{۱۰} همچنین عدم نظارت کافی و مناسب مشاوران ناظر و مشاوران طراح در زمان انجام مطالعات ژئوتکنیک که منجر به دقت پایین مطالعات و استنتاج‌های غلط و در نتیجه منجر به دوباره کاری در مراحل اجرای طرح شده و تأخیر در روند اجرای پروژه‌های عمرانی ملی را به دنبال دارد، دیگر عوامل مؤثر در تأخیر پروژه‌های عمرانی ملی است.^{۱۱} این مسائل علاوه بر طولانی کردن دوره احداث، منجر به اتلاف منابع نیز می‌شوند.

۳-۳- عوامل محیطی و تدارکاتی

عمده‌ترین عامل عدم پیشرفت پروژه‌های عمرانی مطابق با برنامه زمان‌بندی مصوب را می‌توان از نوع کمبود زمین با سهم متوسط حدود ۳/۲ درصد از کل پروژه‌های مشمول مسأله تأخیر در سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۲ در نظر گرفت. مشکلات اجتماعی با سهم متوسط حدود ۲/۹۴ درصد و کمبود عوامل تولید نظیر مصالح ساختمانی با سهم متوسط ۰/۸۴ درصد در رتبه بعد قرار می‌گیرند. در ادامه هر یک از عوامل محیطی و تدارکاتی که موجب طولانی شدن دوره احداث پروژه‌های عمرانی می‌شود، بررسی خواهد شد.

^۹ مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش «بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴- طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای»، شماره مسلسل: ۱۴۰۸۲، ص ۳

^{۱۰} پرچی جلال، مجید حسینی، سیدحسین و فرصت کار، احسان (۱۳۸۵)، «تحلیلی بر عوامل تغییرات زمان و هزینه در پروژه‌های سدسازی و میزان تأثیر کارفرما، مشاور، پیمانکار در آن»، کنفرانس بین‌المللی مدیریت پروژه

^{۱۱} پایگاه خبری سازه پایدار، علیزاده، غلامرضا، «بررسی عوامل تأخیر از دیدگاه کارفرما، مشاور، پیمانکار»، <http://sazepaydar.ir>

جدول ۷- علل تأخیر در پروژه‌های عمرانی ناشی از عوامل محیطی

سال	تهیه زمین	مشکلات اجتماعی	کمبود مصالح	سایر
۱۳۸۸	۴/۳	۴/۱	۱/۱	۱۳/۵
۱۳۸۹	۲/۸	۳/۴	۱	۱۳/۴
۱۳۹۰	۴/۳	۳	۱/۲	۱۳/۳
۱۳۹۱	۲/۴	۲/۱	۰/۶	۶
۱۳۹۲	۲/۳	۲/۱	۰/۳	۸/۹
میانگین ۱۳۸۸-۱۳۹۲	۳/۲	۲/۹۴	۰/۸۴	۱۱/۰۲

مأخذ: گزارش‌های نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی در سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۲

۳-۱- کمبود عوامل تولید (مصالح، زمین و...)

کمبود عوامل تولید از جمله مصالح ساختمانی و فقدان زمین مناسب برای اجرای طرح به خودی خود منجر به بروز وقفه در احداث و راه‌اندازی طرح‌های عمرانی می‌شود و از این گذر به تأخیر در بهره‌برداری طرح و تحمیل هزینه مضاعف در اجرای طرح‌ها منجر می‌شود. با توجه به جدول شماره (۷)، مجموع سهم کمبود عوامل تولید نظیر مصالح و نبود زمین طی دوره پنج ساله به طور متوسط حدود ۴/۰۴ درصد است.

۳-۲- مشکلات اجتماعی

یکی دیگر از عوامل ایجادکننده تأخیر در پروژه‌های عمرانی به مشکلات اجتماعی که در مراحل ساخت و ایجاد طرح‌های عمرانی ظهور پیدا می‌کند، باز می‌گردد. اگرچه انجام یک طرح در یک محدوده جغرافیایی آثار توسعه‌ای بر آن منطقه دارد، اما ممکن است اجرایی شدن طرح، منافع برخی از افراد بومی آن منطقه را تحت تأثیر خود قرار دهد. به عنوان مثال، در بعضی از مواقع جهت اجرای برخی از پروژه‌ها باید بخشی از املاک، باغ‌ها و زمین‌های کشاورزی ساکنان آن منطقه تملیک شود تا پروژه به طور کامل اجرا شود، این امر منجر به ایجاد مشکلاتی از طرف معارضین به ادامه کار پروژه می‌شود و از این‌رو منجر به ایجاد مشکلاتی در فرآیند اجرای طرح شده و در نهایت طولانی شدن زمان پروژه‌ها را به همراه دارد.

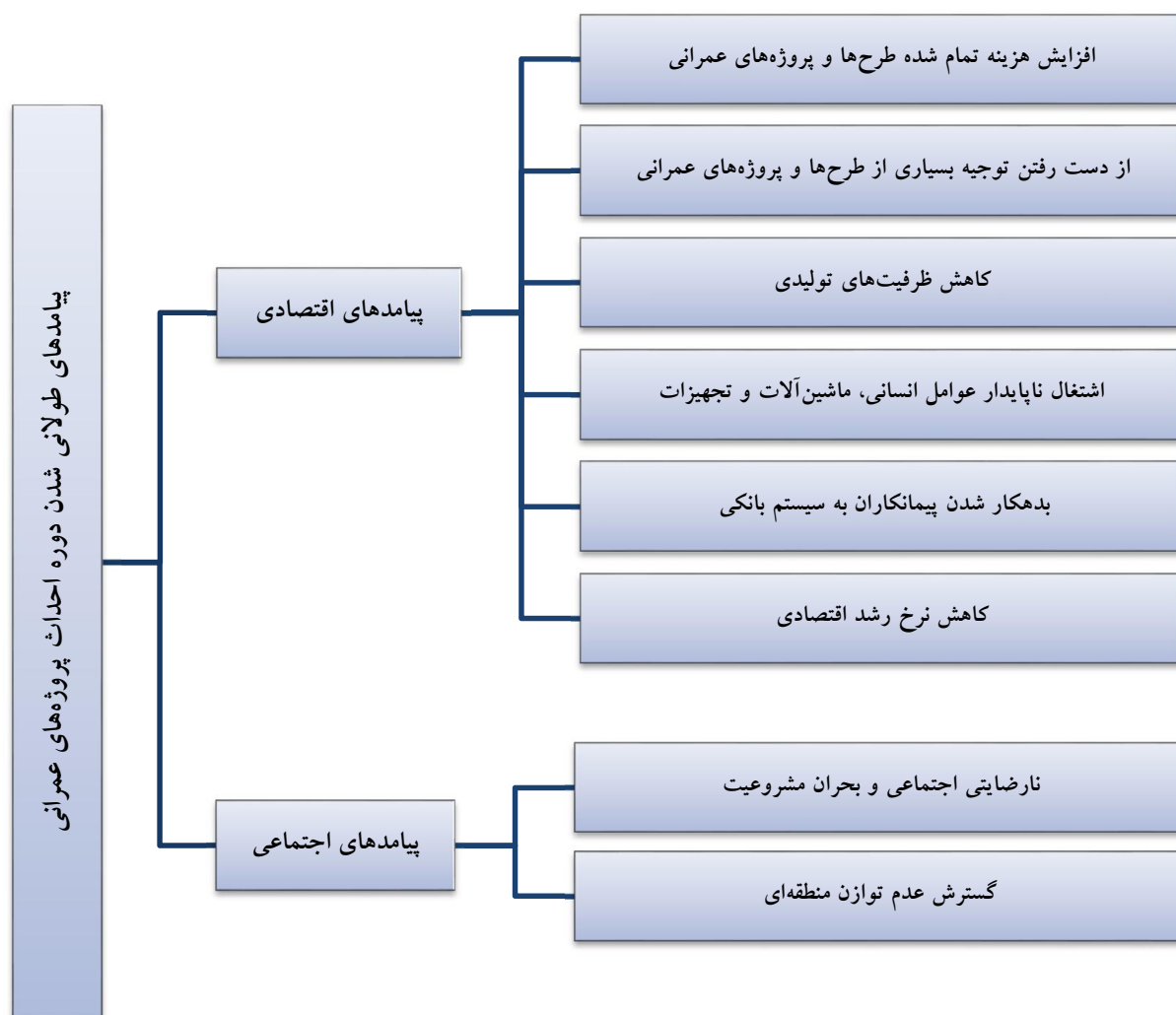
۳-۳- سایر مسائل و مشکلات محیطی

بر اساس گزارش نظارتی طرح‌های عمرانی، علاوه بر موارد مذکور، سایر مسائل و مشکلات محیطی نیز ممکن است باعث بروز اختلال در پیشبرد طرح‌ها مطابق با برنامه زمان‌بندی آن‌ها شود. به عنوان مثال، شرایط جوی متغیر منجر به این امر می‌شود که طرح‌های عمرانی تنها در یک بازه زمانی خاص از سال امکان اجرا و پیشرفت داشته باشند، اما وقتی اعتبارات عمرانی در همان بازه زمانی خاص تخصیص نمی‌یابد، وجود شرایط جوی متغیر و تخصیص دیر هنگام در عمل منجر به تأخیر در پیشرفت کار طرح‌های عمرانی می‌شود و از این گذر به تأخیر در مراحل پیشرفت کار پروژه‌های عمرانی منجر می‌شود. همچنین بر اساس مصاحبه‌ای که با کارشناسان نظارت بر عملکرد پروژه‌های عمرانی ملی صورت گرفت، این نتیجه حاصل شد در بسیار از موارد مشکلات ناشی از عواملی که در بالا به آن اشاره شد در قسمت سایر ثبت می‌شود که این امر موجب به بزرگی سهم این عامل در عوامل محیطی شده است. در نهایت باید گفت در بیشتر موارد، وقوع هر کدام از مشکلات یاد شده (مشکلات اعتباری، اجرایی و محیطی) باعث بروز و تشدید سایر عوامل می‌شود، زیرا عوامل تأخیر به طور فعال با هم برهم کنش دارند.

۴- پیامدهای طولانی شدن دوره احداث پروژه‌های عمرانی

طرح‌های عمرانی با هدف ایجاد و گسترش ظرفیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری در اقتصاد کلید می‌خورند در حالی که طولانی شدن زمان بهره‌برداری طرح‌های عمرانی علاوه بر تبعات اقتصادی گسترده، تبعات به مراتب سنگین‌تر اجتماعی (همچون افزایش نارضایتی‌های اجتماعی و گسترش عدم توازن منطقه‌ای) را بر کشور تحمیل می‌کند. از این رو تبعات اقتصادی و اجتماعی طولانی شدن دوره احداث، آثار زیانباری بر اقتصاد کشور در جمیع جهات وارد می‌سازد و در نهایت دستیابی به توسعه را کند می‌کند. در ادامه به بررسی هریک از این تبعات پرداخته شده است.

نمودار ۱۰- پیامدهای طولانی شدن دوره احداث پروژه‌های عمرانی



۴-۱- پیامدهای اقتصادی

عدم انجام به موقع تعهدات دولت در حوزه زیرساخت‌ها، پیامدهای اقتصادی فراتر از زیان‌های مالی را موجب می‌شود. افزایش هزینه تمام شده، افزایش هزینه‌های نگهداری، پرداخت حقوق عوامل تولید، از دست رفتن توجه اقتصادی طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی، کاهش ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری و تولیدی، افزایش بیکاری و کاهش رشد و رفاه اقتصادی از جمله پیامدهای اقتصادی ناشی از طولانی شدن احداث پروژه‌های عمرانی است، که در ادامه به بررسی هر یک از این پیامدها پرداخته شده است.

۴-۱-۱- افزایش هزینه تمام شده طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی

عمده‌ترین خسارت اقتصادی وارده از ناحیه بروز تأخیر در برنامه زمان‌بندی بهره‌برداری طرح‌های عمرانی دولت، افزایش هزینه تمام شده طرح‌ها نسبت به مخارج پیش بینی شده در قانون بودجه سالانه است. از جمله عواملی که منجر به افزایش هزینه تمام شده می‌شوند، عبارتند از:

- افزایش هزینه‌های تعدیل به علت طولانی شدن مدت اجرای طرح (افزایش قیمت‌ها)

یکی از هزینه‌های بسیار مهم که به علت تأخیر در مراحل اجرایی طرح‌های عمرانی ایجاد می‌شود، هزینه‌های تعدیل ناشی از طولانی شدن مدت زمان اجرای طرح‌ها است. زیرا قیمت‌های ارائه شده از سوی پیمانکاران و ارزیابی هزینه‌های پروژه بر اساس برنامه اجرایی آن‌ها در محدوده زمانی مشخصی است. لذا خارج شدن پروژه از سقف زمانی برنامه‌ریزی شده موجب می‌شود هزینه‌های تعدیل نیز به هزینه‌های اجرا افزوده شود. این هزینه‌ها شامل مواردی از قبیل افزایش قیمت تمام شده مواد اولیه، دستمزد عوامل تولید و... است.

۴-۱-۲- پیشنهاد قیمت بالاتر از سوی پیمانکاران به دلیل تأخیر پرداخت دولت (بدحسابی دولت)

یکی از موارد افزایش هزینه تمام شده طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی، افزایش قیمت پیشنهادی پیمانکاران برای اجرای طرح‌ها به دلیل ریسک ناشی از تأخیر در پرداخت توسط دولت است. تجربه تلخ پیمانکاران از عدم تعهد دولت به انجام تعهدات مالی خود در موعد مقرر موجب تحمیل هزینه‌های اضافی به آن‌ها شده و منجر به ایجاد فضای بی‌اعتمادی میان پیمانکار و دولت شده است به گونه‌ای که پیمانکاران هزینه ریسک را به هزینه‌های خود اضافه می‌کنند و در نتیجه ارقام بالاتری را برای اجرای پروژه پیشنهاد می‌دهند.^{۱۲}

۴-۱-۲- از دست رفتن توجیه بسیاری از طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی

از جمله شرایط و مفروضات اولیه بسیاری از محاسبات کارشناسی پروژه‌های عمرانی «بازه زمانی تعریف شده» است. تغییر در شرایط زمانی پروژه‌ها و به تبع آن افزایش هزینه‌ها موجب می‌شود در برآورد هزینه - فایده طرح‌ها که بر اساس قیمت‌های بازار و دوره طولانی اجرا صورت می‌گیرد، بسیاری از پروژه‌ها در زمان بهره‌برداری توجیه اقتصادی خود را از دست بدهند. در واقع برخی طرح‌ها در صورتی که در دوره زمانی معقول و از پیش تعیین شده به بهره‌برداری برسند دارای توجیه اقتصادی هستند در غیر این صورت به دلیل منقضی شدن زمان طرح و افزایش هزینه‌های ناشی از خواب سرمایه عملاً توجیه اقتصادی خود را از دست می‌دهند.

۴-۱-۳- کاهش ظرفیت‌های تولیدی و افزایش بیکاری

طرح‌های عمرانی با هدف ایجاد و گسترش ظرفیت‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری در اقتصاد کلید می‌خورند، در حالی که خسارت‌های اقتصادی طولانی شدن زمان بهره‌برداری طرح‌های عمرانی، می‌تواند به عنوان یک مانع برای دولت در ایجاد ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری و تولیدی هدف‌گذاری شده، باشد و باعث شود فعالان اقتصادی به‌واسطه طولانی شدن زمان بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی از منافع آن محروم بمانند. با فرض اینکه فعالان اقتصادی با توجه و با اعتماد به برنامه‌ریزی دولت در احداث و بهره‌برداری طرح عمرانی تصویب شده در بودجه، چشم‌انداز عملکرد خود برای طرح یادشده (به‌عنوان نهاده واسطه‌ای) برنامه‌ریزی می‌کنند، این اتفاق به‌طور قطع به دلیل آسیب‌ها و هزینه‌هایی که بر ساختار هزینه آن‌ها وارد می‌سازد، تأثیر بسزایی در عملکرد اقتصادی آنها دارد.

همچنین پرداخت اعتبارات ناکافی به پیمانکاران موجب می‌شود آن‌ها نتوانند حقوق و دستمزد کارکنان خود را تأمین کنند. این موضوع منجر به این امر می‌شود که هزاران کارگاه فنی با ماشین‌آلات و تجهیزات و مهم‌تر از آن نیروی انسانی، پایین‌تر از ظرفیت خود و به شکل ناکارا فعالیت داشته باشند. در این شرایط، پیمانکاران با افزایش هزینه سرمایه‌گذاری مواجه می‌شوند و با کاهش ظرفیت‌های سازمانی و تعدیل نیروی کار، اشتغال ایجاد شده ناپایدار بوده و میل به فعالیت و سرمایه‌گذاری مولد کاهش می‌یابد.

۴-۱-۴- بدهکار شدن پیمانکاران به سیستم بانکی

عدم پرداخت به موقع تعهدات دولت و پرداخت اعتبارات به پیمانکاران موجب می‌شود تا پیمانکاران نتوانند تعهدات خود را به سیستم بانکی بازپرداخت کنند از این رو به سیستم بانکی بدهکار می‌شوند. این ناهماهنگی به وجود آمده به علت تأخیرهای دولت در پرداخت اعتبارات پروژه‌های عمرانی، آثار ناخوشایندی بر عملکرد پیمانکار و کیفیت نهایی کار آن‌ها دارد.

۴-۱-۵- کاهش نرخ رشد اقتصادی

تأخیر در مراحل پیشرفت طرح‌های عمرانی با افزایش هزینه تمام شده و از بین رفتن توجیه اقتصادی طرح‌های عمرانی، نسبت ظرفیت تولیدی ایجاد شده به منابع به کار رفته را کاهش می‌دهد. همچنین کاهش سرمایه‌گذاری و بازدهی سرمایه به کاهش نرخ رشد اقتصاد ملی منجر می‌شود. کاهش نرخ رشد اقتصادی از یک طرف به کاهش رفاه کل می‌انجامد و از طرف دیگر ناپایدار شدن اشتغال و افزایش نرخ بیکاری می‌انجامد که این امر نیز توزیع درآمد را نامتعادل‌تر ساخته و به اقشار فقیر آسیب می‌رساند. مجموعه این آثار امنیت ملی کشور را مورد تهدید قرار می‌دهد.

۱۲- باز مهندسی نظام تأمین و تخصیص اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی دولت)، دفتر همکاری فناوری ریاست جمهوری، تابستان

۴-۲- پیامدهای اجتماعی

تأخیر در دوره احداث پروژه‌ها و وجود انبوهی از طرح‌های عمرانی ناتمام، علاوه بر پیامدهای نامطلوب اقتصادی، پیامدهای اجتماعی به مراتب سنگین‌تری را به همراه دارد، به عنوان مثال این امر می‌تواند موجبات نارضایتی توده‌های مردم را فراهم آورد و به گسترش شکاف منطقه‌ای دامن بزند و این مسائل در مجموع به کاهش مشروعیت دولت و تهدید امنیت ملی بینجامد.

۴-۲-۱- نارضایتی اجتماعی و بحران مشروعیت

در واقع زمانی که یک طرح در یک منطقه از کشور کلید می‌خورد و بعد از مدتی به علت نداشتن اعتبارات و یا توجیه اقتصادی و یا هر دلیل دیگری به صورت نیمه‌کاره رها می‌شود، تصویری که از روند طرح‌های عمرانی در ذهن مردم شکل می‌گیرد، کلنگ زدن طرح‌های عمرانی با هدف توزیع رانت و تقسیم منابع و منافع میان دولتمردان است. در این شرایط شهروندان با بدبین شدن به منافع طرح نسبت به ادامه طرح بی‌اعتنا و بی‌اعتماد می‌شوند؛ این موضوع برای کشور بسیار پرهزینه خواهد بود به طوری که می‌تواند منجر به بروز بحران در حوزه مشروعیت نظام جمهوری اسلامی شود.

۴-۲-۲- گسترش شکاف‌های منطقه‌ای

وجود انبوهی از طرح‌های عمرانی ناتمام و متوقف در کنار فقدان نظام مدیریتی منطقه‌ای، به افزایش شکاف منطقه‌ای بین استان‌های محروم و سایر استان‌ها منجر می‌شود که این امر آثار زیانباری را بر امنیت ملی کشور وارد می‌سازد. چراکه این مسأله از یک سو، منجر به کوچ ساکنان مناطق دارای رفاه کمتر به مناطق دارای رفاه نسبی بیشتر شده و در نتیجه به برهم زدن توازن جمعیتی کشور می‌انجامد. از سوی دیگر، افراد ساکن در مناطق کمتر توسعه یافته به علت گسترش نابرابری و شکاف طبقاتی همدلی لازم را با سایر مناطق و سیاستگذاران ندارند و به همین دلیل این مناطق مستعد بروز ناآرامی‌های اجتماعی بیشتری خواهند بود.

۵- نتیجه‌گیری و ارائه راهکار

پروژه‌های عمرانی ملموس‌ترین بخش برنامه‌های توسعه هستند که برای دستیابی به هدف‌های خاص از جمله ارتقای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و کارکرد مولد آن، مقاوم‌سازی اقتصاد در برابر شوک‌ها، دستیابی به رشد بالا و پایدار و... انجام می‌گیرد. بر این اساس است که از سرمایه‌گذاری‌های عمرانی در ادبیات اقتصاد توسعه تحت عنوان لبه برنده و کارساز توسعه یاد می‌شود.

متأسفانه بررسی واقعیت موجود در مورد طرح‌های عمرانی ملی نشان از ناکارآمدی جدی فرآیند فعلی تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی دارد به گونه‌ای که طرح‌های یادشده به لحاظ پیشرفت فیزیکی و تبعیت از برنامه زمان‌بندی در وضعیت مطلوبی نیستند و هر ساله شاهد حجم انبوهی از طرح‌های عمرانی ناتمام و گاه متوقف هستیم و از این گذر طی سالیان متمادی تبعات اقتصادی و اجتماعی سنگینی بر بودجه و اقتصاد کشور تحمیل شده است.

بررسی عوامل مؤثر بر ایجاد تأخیر در مراحل اجرای پروژه‌های عمرانی حاکی از این حقیقت است که عمده‌ترین عامل عدم پیشرفت طرح‌های عمرانی ملی مطابق با زمان‌بندی مصوب ناشی از عوامل اعتباری است. به طوری که در سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۳ سهم متوسط عوامل اعتباری در تأخیر پروژه‌های عمرانی ملی نسبت به برنامه زمانی به لحاظ تعداد پروژه‌های درگیر با این مشکل حدود ۷۴ درصد، سهم عوامل محیطی در ایجاد تأخیر ۱۸ درصد و سهم عوامل اجرایی در ایجاد تأخیر حدود ۸ درصد از کل پروژه‌های درگیر با مشکل تأخیر است.

بر این اساس با توجه به منشأ و علل بروز تأخیر در اتمام پروژه‌ها، راهکارهای اصلاحی این وضعیت عبارتند از:

- **اولویت‌بندی پروژه‌های ناتمام؛** باید ضمن دقت در شروع پروژه‌های جدید برای تکمیل پروژه‌های ناتمام از راه اولویت‌بندی آن‌ها اقدام شود. **بر این اساس لازم است تا** طرح‌ها به دو دسته: ۱- طرح‌های دارای توجیه اقتصادی (که شامل طرح‌هایی هستند که با توجه به شرایط کنونی کشور همچنان دارای منافع اقتصادی و اجتماعی بوده) و ۲- طرح‌های فاقد توجیه اقتصادی (طرح‌هایی که به هیچ وجه به لحاظ اقتصادی توجیه ندارند و به لحاظ اجتماعی نیز دارای اولویت بالایی هستند) تقسیم‌بندی شوند و مورد بازبینی قرار بگیرند. در ادامه طرح‌های فاقد توجیه اقتصادی تعیین تکلیف شوند و منابع اعتباری این طرح‌ها در اختیار طرح‌های دارای توجیه اقتصادی قرار گیرد. از این گذر هزینه‌های عمرانی دولت کاهش یافته و این امکان را برای دولت ایجاد می‌کند تا با فراغ بال بیشتری به حل مشکلات طرح‌های دارای توجیه اقتصادی بپردازد.

- **واگذاری بخشی از طرح‌های عمرانی دارای توجیه اقتصادی به بخش خصوصی؛** توجه به این نکته ضروری است که واگذاری بخشی از طرح‌های عمرانی به بخش خصوصی نه باید با هدف کسب درآمد صورت گیرد، بلکه باید با هدف ایجاد اشتغال، افزایش تولید و کاستن از فشارهای مالی بر بودجه عمرانی صورت پذیرد. این امر مشکلات و نارسایی‌های ساختارهای بودجه‌ریزی را به صورت ریشه‌ای حل نمی‌کند، اما می‌تواند مشکل نارسایی در تخصیص اعتبار و کمبود اعتبارات مصوب، که مهم‌ترین مشکل طرح‌های عمرانی نیمه تمام است را حل کرده و در جهت تسریع در روند توسعه و آبادانی کشور گام بردارد.

- **ارتقای مدیریت تأمین مالی و اعتبارات در اجرای طرح‌های عمرانی؛** با ارتقای مدیریت تأمین مالی که شاهرگ حیاتی تمامی طرح‌ها و عوامل درگیر است، دولت می‌تواند تا حد قابل ملاحظه‌ای عوامل تأخیر مربوط به نارسایی اعتبارات و ضعف‌های پیمانکاران را برطرف کرده و در این صورت راه را برای درهم شکستن سد مهم موجود در مسیر حرکت اجرای طرح‌ها (یعنی موانع و مشکلات مربوط به دستگاه اجرایی) هموار کند. بر این اساس لازم است تا اعتبارات عمرانی تنها به طرح‌های عمرانی تخصیص یابد و امکان تخصیص این اعتبارات برای انجام هزینه‌های جاری دولت وجود نداشته باشد.

- **لزوم توجه بیشتر به ارزیابی پس از اجرای پروژه‌ها؛** جهت یافتن علل و عوامل ایجادکننده مشکلات و نیز بررسی آنچه در ابتدا پیش‌بینی شده با آنچه در عمل رخ داده است، نیاز به مقایسه و تحلیل‌های مربوطه وجود دارد، زیرا طرح‌های مقدماتی با تغییر و تحولاتی به مرحله نهایی رسیده است. باید مشخص شود که اشکالات کار در کجا بوده و چه عواملی به وجود آورنده معضلات بوده‌اند و علل و عوامل اصلی کدامند. بر این اساس می‌توان گفت که فواید متعددی برای ارزیابی طرح‌ها وجود دارد که یکی از مهم‌ترین آن‌ها آشنایی با ریشه مشکلات و امکان رفع آن‌ها برای اجرای طرح‌های عمرانی جدید است. از این رو لزوم توجه بیشتر به ارزیابی پروژه‌های عمرانی پس از اجرا می‌تواند حقایق مهمی را برای دست‌اندرکاران، مسئولان و تصمیم‌گیرندگان روشن کند.

- ارتقای صلاحیت‌ها و آگاهی و دانش واحدهای خدمات مشاوره‌ای و مجریان طرح‌ها؛ واحدهای خدمات مشاوره‌ای در زمینه مطالعات امکان‌سنجی و توجیهی طرح (تهیه طرح) و نظارت بر اجرای طرح فعال هستند و مجریان طرح‌ها از طرف دستگاه‌های اجرایی کار هدایت و کنترل طرح‌ها را در دست دارند. از این رو لازم است برای مجریان طرح‌ها ضوابط احراز صلاحیت مجریان با جدیت تمام اعمال شود.
- رفع به موقع موانع اجرایی پروژه از قبیل معارضین (ملکی، فضای سبز و...); در این زمینه کارفرمایان باید قبل از آغاز عملیات اجرایی پروژه نسبت به هماهنگی و دریافت مجوزهای لازم از دستگاه‌ها و ارگان‌هایی مانند سازمان محیط‌زیست و منابع طبیعی و همچنین دریافت حق مالکیت افراد حقیقی و حقوقی اقدام کنند تا هنگام اجرای پروژه، مسبب تأخیر در کار پیمانکار و افزایش هزینه‌های پروژه نشود.

منابع

- باز مهندسی نظام تأمین و تخصیص اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی دولت) (۱۳۸۷)، دفتر همکاری فناوری ریاست جمهور
- برنامه راهبردی صنعت، معدن و تجارت، سطح کلان، سال ۱۳۹۱
- پرچی، جلال، مجید حسینی، سید حسین و فرصت کار، احسان (۱۳۸۵)، «تحلیلی بر عوامل تغییرات زمان و هزینه در پروژه‌های سد سازی و میزان تأثیر کارفرما، مشاور، پیمانکار در آن»، کنفرانس بین‌المللی مدیریت پروژه
- رجبی، فاطمه (۱۳۹۳)، «واکاوی وضعیت طرح‌های عمرانی و تبعات به تأخیر افتادن زمان بهره‌برداری طرح‌ها»، موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ماهنامه امنیت اقتصادی، شماره ۷
- صمدیان، فرزانه (۱۳۹۳)، «پیامدهای اقتصادی- اجتماعی طولانی شدن تعهدات دولت در حوزه زیر ساخت‌ها»، موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ماهنامه امنیت اقتصادی، شماره ۱۲
- صمدیان، فرزانه (۱۳۹۳)، «سایه سنگین ادوار سیاسی بر طرح‌های عمرانی»، موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، ماهنامه امنیت اقتصادی، شماره ۱۰
- علیزاده، غلامرضا (آذر ۱۳۹۲)، «بررسی عوامل تأخیر از دیدگاه کارفرما، مشاور، پیمانکار»، پایگاه خبری سازه پایدار
- قوانین بودجه سالانه (سال‌های مختلف)
- مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۳- طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، شماره مسلسل: ۱۳۴۰۱
- مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۴- طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، شماره مسلسل: ۱۴۰۸۲
- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهوری (۱۳۹۲)، گزارش عملکرد اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی
- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهوری، گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی، طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۸۸
- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهوری، گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی متوقف، طی سال‌های ۱۳۹۳-۱۳۸۸
- یگانلو، عطیه (۱۳۹۳)، «شاخص‌های چند بعدی فقر در ایران (تبیین شاخص‌ها و برآورد بر مبنای استان‌ها)»، موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، تهران