

این است باز ده سیاست «کلنگ و قیچی»!...

نوشته دکتر هوشنگ گنج‌های

در ماه‌های پایانی سال ۱۳۷۶ خورشیدی، از سوی سازمان برنامه و بودجه، گزارش نظارت پروژه‌های عمرانی ملی مربوط به نیمه‌ی اول سال مزبور، منتشر شد.^(۱)

این گزارش، نشان‌دهنده‌ی حقایق تلخ و غم‌انگیزی است که فرآیند ندانم‌کاری‌ها و نداشتن تخصص لازم از سوی کسانی است که بر کرسی‌های مدیریت کشور تکیه زده‌اند. البته این

امر، ویژه‌ی اجرای طرح‌های عمرانی نیست، بلکه کمابیش مبتلا به دیگر امور اداره‌ی کشور نیز هست. گزارش نظارت

پروژه‌های عمرانی ملی^(۲) بر پایه‌ی داده‌های بانک اطلاعات بودجه و نتایج بازدید کارشناسان مدیریت‌ها و نیز کارشناسان سازمان برنامه و بودجه‌ی استان‌ها از پروژه‌های عمرانی تهیه شده است.

در سال ۱۳۷۶ خورشیدی، مبلغ ۱۹۰۵۰ میلیارد ریال (بیش از نوزده تریلیارد ریال) براساس بودجه کل کشور از محل درآمد عمومی برای اجرای ۱۳۳۶ طرح عمرانی ملی، به تصویب رسید. از سوی دیگر، مقرر شد تا بیش از ۲۴۰۰۰ میلیارد ریال (۲۳ تریلیارد ریال) نیز از منابع داخلی شرکت‌های دولتی (نزدیک به ۲۲ هزار میلیارد ریال)، منابع بانک‌ها (۲ هزار میلیارد ریال) و بودجه مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت (۶۴۲

میلیارد ریال)، سرمایه‌گذاری شود.^(۳) بر پایه‌ی گزارش بالا، در شش ماه نخست سال ۱۳۷۶ خورشیدی، تعداد ۱۳۷۶ موافقت‌نامه‌ی عملیات عمرانی طرح میان سازمان برنامه و بودجه و دستگاه‌های اجرایی مبادله شده بود. در قالب موافقت‌نامه‌های مزبور، ۱۷۰۹۸ میلیارد ریال از محل طرح‌های عمومی و ۵۴۹۱ میلیارد ریال از محل دیگر منابع برای اجرای طرح‌های عمرانی در نظر گرفته شده بود.^(۴) میزان تخصیص اعتبار عمرانی در شش ماهه‌ی نخست

اعتبارات را دربرمی‌گیرند. ده طرح مهم از نظر اعتباری مهم، که موافقت‌نامه‌ی آنها در نیمه‌ی اول سال ۱۳۷۶، مبادله شده، عبارتند از:

- تکمیل واحد یکم نیروگاه هسته‌ای (استان بوشهر)
- سد و نیروگاه آبی کارون ۳ (استان خوزستان)
- سد و نیروگاه آبی گدارلندر (استان خوزستان)
- سد و نیروگاه آبی کرخه (استان خوزستان)

- گسترش مجتمع سنگ آهن گل‌کهر (استان کرمان)
- ایجاد کارخانه ریخته‌گری و آهنگری قطعات سنگین (استان خراسان)
- تجهیز معدن و احداث واحد



تولید مس سونگون اهر (آذربایجان شرقی) - تجهیز معدن و احداث واحد تولید آلومینا از بوکسیت جاجرم (استان خراسان)

- نیروگاه دوم سد شهید عباس‌پور (استان خوزستان)

- تولید فولاد آلیاژی ویژه (استان یزد) با توجه به این پیشگفتار کوتاه، نظری به روی دیگر سکه، یعنی اجرای طرح‌های عمرانی ملی، بیفکنیم. در این جا، چند مورد اساسی یعنی «دسترسی به اهداف از پیش تعیین شده»، «آغاز و پایان پروژه‌ها» و «مدت اجرای پروژه‌ها» را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

با بررسی موارد بالا، می‌توان حقایق تلخ و غم‌انگیز و نیز فرآیند ندانم‌کاری‌ها و نداشتن

سال ۱۳۷۶، برابر با ۴۲ درصد کل اعتبار بوده است.

سهم اعتبارات امور گوناگون و طرح‌های بزرگ کشور

در موافقت‌نامه‌های مبادله شده‌ی طرح‌های عمرانی ملی در شش ماهه‌ی اول سال ۱۳۷۶، سهم اعتبارات امور عمومی ۵/۹ درصد، امور اجتماعی ۱۹/۸ درصد و بقیه یعنی ۷۴/۳ درصد، مربوط به امور اقتصادی است. البته باید یادآور شد که ۶۱/۸ درصد از کل اعتبارات عمرانی، مربوط به وزارتخانه‌های نفت، راه و ترابری و نیرو، است.

در میان طرح‌های عمرانی ملی، ۶۵ طرح مهم و عمده وجود دارد که ۱۶/۸ درصد از کل

تخصیص لازم را از سوی کسانی که بر کرسی‌های مدیریت کشور تکیه زده‌اند و در آغاز گفتار بدان‌ها اشارت رفت، به روشنی دید.

پایه‌ی بررسی‌ها در این گزارش در مورد چگونگی پیشرفت عملیات پروژه‌های عمرانی ملی، عبارتست از بازبینی‌های نظارتی که از ۲۸۴۷ پروژه، از سوی کارشناسان سازمان برنامه و بودجه، به عمل آمده و از نتایج آن بهره‌گیری شده است.

البته باید یادآور شد که در این مورد، پروژه‌های فاقد عملیات اجرایی (مانند مطالعه، خرید، تجهیز و...) از شمول بازبینی‌های نظارتی، مستثنی شده‌اند.

بدین ترتیب از مجموع ۵۰۹۹ پروژه‌ی عمرانی اجرایی^(۵) در نیمه‌ی اول سال ۱۳۷۶، از ۵۵/۸ درصد آنها، بازدید شده است.^(۶)

نخست دستیابی به هدفها

مهم‌ترین ناکامی موقفت هر برنامه، تحقق هدف‌های از پیش تعیین شده در قالب محدودیت زمانی است.

در نیمه‌ی نخست سال ۱۳۷۶، تنها ۲۰/۷ درصد از هدف‌های عملیاتی یکساله طرح‌های عمرانی ملی، تحقق یافته است. با در نظر گرفتن ادامه‌ی روند مزبور، حداکثر امکان دستیابی به هدف‌های در نظر گرفته شده برای سال ۱۳۷۶، کمتر از ۵۰ درصد و در حد ۴۴ - ۴۲ درصد، برآورد می‌شود.

عملکرد بسیار پایین سه وزارتخانه‌ای که بیشترین اعتبارات عمرانی را در اختیار دارند، یعنی وزارت نفت با ۱۳/۳ درصد، وزارت نیرو (۱۷/۳) درصد و وزارت راه و ترابری با ۱۵/۱ درصد، بسیار تأسف‌انگیز بوده است.

البته باید توجه داشت که در این زمینه، هیچ‌گونه محدودیت اعتباری وجود نداشته است، به طوری که در نیمه‌ی نخست سال ۱۳۷۶ خورشیدی ۴۲ درصد از اعتبارات عمرانی سال مزبور، تخصیص داده شده بود.

دوم آغاز و پایان پروژه‌ها

در نیمه‌ی نخست سال ۱۳۷۶، با وجود انبوه پروژه‌های نیمه‌تمام که حتی برای فروش آنها،

بصره‌ی ویژه‌ای در بودجه‌ی کل کشور سال ۱۳۷۷ منظور شده است، تعداد ۱۱۹۴ پروژه‌ی عمرانی جدید^(۷) با اعتباری برابر با ۳۲۷۵ میلیارد ریال به پروژه‌های ملی در دست اجرا، افزوده شدند. این تعداد برابر ۱۸/۴ درصد کل پروژه‌هاست و از نظر اعتبار ۱۴/۴ درصد اعتبارات را دربرمی‌گیرد. بدین سان در نیمه‌ی نخست سال ۱۳۷۶، تعداد پروژه‌های برنامه‌ی دوم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور با در نظر گرفتن پروژه‌هایی که از دوران برنامه‌ی اول توسعه در دست اجرا هستند، به ۶۴۶۶ پروژه رسید^(۸).

جدول شماره یک وضعیت پروژه‌های برنامه‌ی دوم توسعه را بر پایه‌ی پروژه‌های سابقه‌دار و جدید، نشان می‌دهد.

بر پایه‌ی گزارش سازمان برنامه و بودجه، در میان پروژه‌های نظارت شده، تعداد ۱۰۱۹ پروژه می‌بایست در شش ماهه‌ی نخست سال ۱۳۷۶ پایان می‌پذیرفتند^(۹) که تنها ۱۰۴ مورد از آنها در زمان بازدید به پایان رسیده بود.^(۱۰) به سخن دیگر، «میزان تحقق خاتمه پروژه‌ها تا نیمه سال [۱۳۷۶] ۱۰/۲ درصد می‌باشد.»^(۱۱)

شرکت آرشین توسعه
وزارت صنایع و معادن
مشاور امور عمرانی و تخصص کالا از کلیه کمربلات کشور

MANESH TARKHIS CO. LTD

نوع پروژه	تعداد	مبلغ	تعداد	درصد
سابقه دار	۵۲۷۲	۸۱/۵	۱۹۳۳۳	۸۵/۶
جدید	۱۱۹۴	۱۸/۵	۳۲۵۸	۱۴/۴
جمع	۶۴۶۶	۱۰۰	۲۲۵۹۱	۱۰۰

منبع:

گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی سال ۱۳۷۶ (نیمه اول)

البته باید توجه داشت که کارشناسان سازمان برنامه و بودجه، بدلالی که در پیش گفته شد، در نیمه‌ی نخست سال ۱۳۷۶، توانسته‌اند تنها از ۵۵/۸ درصد پروژه‌های عمرانی اجرایی بازدید کنند.

جدول زیر، درصد پیشرفت کالبدی (فیزیکی) پروژه‌های نظارت شده‌ی عمرانی ملی را در نیمه‌ی نخست سال ۱۳۷۶، نشان می‌دهد.

میزان پیشرفت	تعداد پروژه
کمتر از ۲۵ درصد	۳۲
۲۵ - ۵۰ درصد	۱۹/۱
۵۰ - ۷۵ درصد	۱۹/۷
۷۵ - ۱۰۰ درصد	۲۹/۲

منبع:

گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی سال ۱۳۷۶ (نیمه اول)

سوم- مدت اجرای پروژه‌ها

میانگین وزنی مدت اجرای پروژه‌هایی که در نیمه‌ی اول سال ۱۳۷۶ خورشیدی، پایان یافته‌اند (۱۰۴ پروژه)، ده سال بوده است.

بدینسان ملاحظه می‌گردد که آغاز بسیاری از پروژه‌هایی که در نیمه‌ی اول سال ۱۳۷۶ به پایان رسیده، حتی پیش از آغاز برنامه‌ی اول توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سال ۱۳۶۹ خورشیدی، بوده است.

در گزارش مزبور به این امر اشاره شده است که میانگین وزنی مدت اجرای پروژه‌ها در نیمه‌ی اول سال ۱۳۷۶ از مدت مشابه در سال پیش ۲/۹ سال بیشتر بوده است.

کثرت طرح‌ها، کمبود اعتبارات

با توجه به آنچه که گذشت، کوتاه سخن آن که، وضعیت پروژه‌های عمرانی ملی، غم‌انگیز

است. در شش ماهه‌ی نخست سال ۱۳۷۶، تنها ۲۰/۷ درصد از هدف‌های سالانه، تحقق یافته است و در بهترین فرض و با خوشبینی زیاد، عملکرد طرح‌های عمرانی ملی در سال ۱۳۷۶، می‌تواند کمتر از ۵۰ درصد، باشد. از سوی دیگر اکثریت پروژه‌ها و یا به عبارت دیگر، ۶۰/۷ درصد آنها از زمان‌بندی تعیین شده، عقب مانده‌اند و سرانجام میانگین وزنی پروژه‌های

پایان یافته، مدت ۱۰ سال، بوده است. با توجه به وضعیت مالی کشور، ادامه‌ی روند مدیریت پیشین و با جابجایی‌هایی در سطوح مدیریت که در مواردی ناهنجارتر و غیرمنطقی‌تر نیز به نظر می‌رسد، بدون تردید گزارش مشابه برای نیمه‌ی نخست سال ۱۳۷۷ خورشیدی، غم‌انگیزتر خواهد بود.

مشکل اصلی که در سال‌های اخیر گریبانگیر کشور و در نتیجه طرح‌های عمرانی، چه در بعد ملی و چه در بعد استانی شده، مدیریت نارسا و فاقد تخصص کشور است.

از سوی دیگر، در قالب همین مساله‌ی اساسی، مشکل ویژه‌ی طرح‌های عمرانی، عبارت است از نارسایی بودجه‌های عمرانی در برابر حجم عظیم پروژه‌های عمرانی. با وجودی که سال‌ها کوشش شد تا با پیروی از سیاست «کلنگ و قیچی»^(۱۲) بر روی تمام ناهنجاری‌ها و کاستی‌ها پوشش گذارده شود، اما سرانجام اثبات بیش از حد طرح‌های اجرایی عمرانی (چه در قالب ملی و چه در قالب استانی) و نارسایی و عدم هماهنگی اعتبارات با حجم کارهای در دست اجرا که نتیجه قابل لمس آن انبوهی از طرح‌های نیمه‌تمام و در برخی موارد، پروژه‌های رها شده است، کشور را در موقعیت بسیار خطیری قرار داده است. این آش

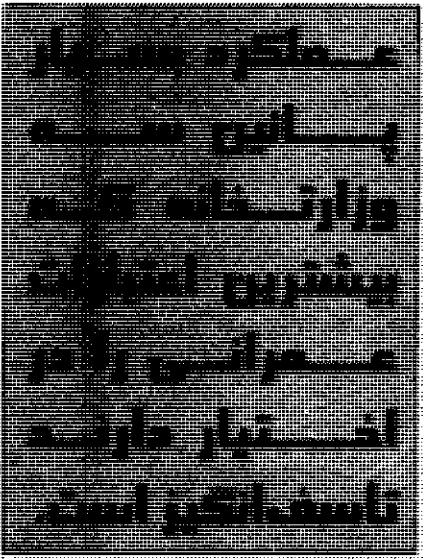
چنان «شور» شده

است که همانگونه که اشاره رفت، در یکی از

تبصره‌های منابع پیشین

بودجه‌ی کل کشور سال ۱۳۷۷، به دولت اجازه داده شده است که اقدام به فروش طرح‌های

عمرانی نیمه‌تمام کند. با توجه به نوع و ماهیت طرح‌های عمرانی اجرایی (ملی و استانی)، افزودن چنین تبصره‌ای به تبصره‌های بودجه، جز سیاه کردن کاغذ، نمی‌تواند ثمری داشته باشد.



با این که سال‌هاست که مساله کثرت طرح‌های عمرانی و کمبود اعتبارات لازم، گریبانگیر کشور است، اما با این وجود هر سال نیز بر تعداد پروژه‌های عمرانی، افزوده شده است. این امر، در یک نگاه گذرا، زبان‌های زیر را متوجه کشور و مردم این سرزمین نموده است.

- بهره‌برداری دیرتر از پروژه‌ها که سهم قابل توجهی در افزایش نرخ تورم، دارد.

- در همین راستا، با توجه به نرخ بالای بهره در کشور (برای متقاضیان وام، بیش از ۳۰ درصد در بانک‌ها و کمابیش دو برابر آن در بازار)، قسمت تمام شده‌ی پروژه‌ها را افزایش داده و به چند برابر مبلغ پیش‌بینی شده، می‌رساند.

میلیارد ریال

جدول ۲

سال	مبلغ	درصد	سال	مبلغ	درصد
۱۳۷۶	۱۵۹۱۶	—	۱۳۷۵	۹۳۲۶	۹/۲
۱۳۷۴	۱۵۱۷۲	۱۴/۹	۱۳۷۳	۲۲۵۹۰	۲۲/۲
۱۳۷۲	۱۰۱۸۷۱	۱۰۰	۱۳۷۱	—	—

مأخذ:

- استهلاک بخش‌های ساخته شده، بیش از دوره‌ی بهره‌برداری، بدلیل درازای

بیش از حد زمان ساخت.

اتلاف و معطل ماندن نیروهای انسانی ماهر، ماشین آلات و تجهیزات و سرمایه گذاری‌های انجام شده.

البته، موارد دیگری نیز وجود دارند که پیش کشیدن بحث آنها از حوصله‌ی این مقاله خارج است.

در اجرای برنامه دوم توسعه تا چه حد ناگام خواهیم بود؟

در برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، برای طرح‌های عمرانی ملی مبلغ ۱۰۲ هزار میلیارد ریال پیش‌بینی شده است. در سه سال اول برنامه (۷۶ - ۷۴) اعتبار مصوب طرح‌های مزبور مبلغ ۴۷ هزار میلیارد ریال، بوده است.

وضعیت اعتباری پروژه‌ها در دوران برنامه‌ی دوم توسعه در جدول شماره ۲ مشخص شده است.

ارقام این جدول گویای این واقعیت است که در سه سال اول برنامه، کما بیش ۴۶٪ درصد از کل اعتبارات مورد نیاز برنامه در قالب بودجه‌های سالانه به تصویب رسیده‌است. البته این امر گویای آن نیست که اعتبارات مصوب به طور کامل تخصیص یافته است. هرگاه این مساله را نیز در نظر نگیریم در آن صورت در دو سال باقیمانده برنامه، نیاز به اعتباری برابر با ۵۴۷۸۳ میلیارد ریال دارد. این اعتبارات، مبلغ ۷۶۹۵ میلیارد ریال بیش از اعتبارات پیش‌بینی شده در سه سال اول برنامه است. توفیق در چنین امری، با توجه به وضع درآمدهای عمومی در سال جاری و چشم‌انداز آینده، به هیچ وجه امکان‌پذیر نیست.

از سوی دیگر، باید توجه داشته باشیم که بخش قابل توجهی از این اعتبارات، طعمه‌ی تورم می‌گردد. گرچه سازمان برنامه و بودجه می‌کوشد که ارقام واقعی تورم را در «فهرست بهای کارهای ساختمانی»، منعکس نکند، اما توجه به ارقام فهرست بهای مزبور، نشان می‌دهد که چگونه بخش قابل توجهی از ارقام میلیاردی، در قالب تورم، از دست می‌رود.

در گزارش مربوط به نظارت پروژه‌های عمرانی ملی سال ۱۳۷۶ (نیمه اول) می‌خوانیم که میانگین وزنی پیشرفت کالبدی (فیزیکی) مجموع عملیات طرح‌های عمرانی ملی در سال‌های برنامه تا پایان نیمه‌ی نخست سال ۱۳۷۶ برابر با ۲۸/۶

درصد (۴) بوده است.

با یک حساب سرانگشتی و با نگاهی خوشبینانه، هرگاه روند موجود را ادامه دهیم، در آن صورت میانگین وزنی پیشرفت کالبدی مجموع عملیات طرح‌های عمرانی در درازای برنامه‌ی دوم توسعه، کمابیش ۶۵/۵ درصد خواهد بود.

البته باید توجه داشته باشیم که تحقق این «شکست» نیز در گرو آن است که بتوانیم اعتبارات بیشتری را با توجه به ارقام فزاینده تورم که از هم اکنون نشانه‌های آشکار در سال جدید به چشم می‌خورد، به اجرای طرح‌های عمرانی ملی تخصیص دهیم که با توجه به وضع کلی اقتصاد کشور و درآمدهای عمومی، امکان‌پذیر نخواهد بود.

آیا این همه تجربه‌های تلخ و این همه عدم موفقیت در زمینه‌های گوناگون سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کافی نیست تا مسئولان این حقیقت را دریابند که بدون تخصص نمی‌توان به جای صاحبان تخصص تکیه زد.

۶- عدم صدور مجوز بازدید از سوی بیشتر دستگاه‌های نظامی و انتظامی و همکاری ضعیف وزارت نفت برای نظارت، پوشش نظارتی را کاهش داده است.

۷- پروژه‌های جدید پروژه‌هایی هستند که آغاز آنها در نظام (هنداد) مکاتیزه بودجه‌ی کشور برابر با ۱۳۷۶ ثبت شده است.

۸- پروژه‌های عمرانی که در سیستم (هنداد) مکاتیزه بوده ثبت نهایی شده و در سال ۱۳۷۶ دارای اعتبار بوده است. اهم از نظارت شده یا نشده.

۹- پروژه‌های خاتمه یافتی، پروژه‌هایی هستند که سال پایان آن در هنداد مکاتیزه نظارت برابر با سال ۱۳۷۶ یا کمتر، قید و مورد بازدید نظارتی واقع شده است.

۱۰- پروژه‌های پایان یافته، پروژه‌هایی هستند که هنگام بازدید نظارتی، پیشرفت کالبدی (فیزیکی) آنها، صد در صد، بوده است.

۱۱- گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی سال ۱۳۷۶ (نیمه اول)

۱۲- کلنگه نماد آغاز، و قیچی نماد پایان پروژه‌ها. گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی سال ۱۳۷۶ (نیمه اول).



پانویس‌ها

- ۱- سازمان برنامه و بودجه - معاونت امور فنی- دفتر نظارت و ارزیابی طرح‌ها- گزارش نظارت پروژه‌های عمرانی ملی سال ۱۳۷۶ (نیمه اول)- چاپ اول- تهران ۱۳۷۶
 - ۲- پروژه‌های عمرانی کشور در قالب پروژه‌های ملی و استانی قرار دارند- گزارش حاضر تنها مربوط به پروژه‌های عمرانی ملی است.
 - ۳- هزینه‌های سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت بالغ بر ۳۳۷۳۳ میلیارد ریال پیش‌بینی گردید که ۹۷۲۰ میلیارد آن از درآمد عمومی و بقیه از دیگر منابع تأمین می‌گردد.
 - ۴- در تنظیم شرح موافقتنامه‌های طرح‌های عمرانی که از محل اعتبارات عمومی تهیه می‌گردند موارد استفاده از دیگر منابع در آنها، مشخص شده است.
- ۵- پروژه‌های عمرانی اجرایی، پروژه‌هایی‌اند که در سال مورد بررسی دارای اعتبار بوده، و منجر به ایجاد مستحقات، می‌گردد.



**جوش انواع قطعات پلاستیکی
لوازم خانگی و اتومبیل بازسازی
انواع آب‌سشویی و یخچال فریزر**

۳۱۳۲۷۸۳
تلفن‌ها: ۳۱۳۲۷۸۴
۳۱۳۲۷۸۵

**آدرس: تهران، سه راه امین حضور، خیابان شهید دیلمه جنب مسجد المهدی
خدمات فنی کوپال**