

## پروژه‌های ناتمام

### پروژه‌های ناتمام و سرنوشت سرمایه‌های ملی

تخصیص منابع در رویکرد اقتصادی به طرح‌ها و پروژه‌ها ایجاب می‌کند که محدودیت منابع، هزینه فرصتی، تحلیل هزینه - منفعت، استفاده بهینه از امکانات و منابع، صرفه جویی ناشی از مقیاس، مهندسی ارزش، مدیریت پروژه‌ها، مدیریت مالی و کنترل و ارزشیابی پروژه‌ها به عنوان روش‌های موثر و کارآمد در انجام پروژه‌ها به موازات یکدیگر مورد استفاده قرار گیرد تا مقوله «اتلاف منابع» اعم از سرمایه «فیزیکی» و «انسانی» از یک سو و «تخصیص بهینه و کاراً» از سوی دیگر در مدیریت پروژه‌ها در سطوح ملی، منطقه‌ای، استانی و محلی به کار گرفته شود تا «سرمایه‌های ملی» در راستای توسعه و رشد اقتصادی و اجتماعی با هدفمندی از پیش تعیین شده و برنامه ریزی شده حرکت کند. مقوله «پروژه‌های ناتمام» و تصویب پروژه‌ها و طرح‌های جدید یکی از چالش‌ها و نارسایی‌هایی است که مدیریت اجرایی کشور طی دهه‌های اخیر با آن روبه‌رو بوده است.

اساساً بین پروژه‌های «در دست مطالعه»، «در حال اجرا» و «پروژه‌های جدید» یک رابطه معنی‌دار و منطقی وجود دارد و باید متناسب با استانداردهای قابل قبول نسبت‌هایی بین آن‌ها رعایت شود تا طرح‌ها و پروژه‌ها مضمونی فرسایشی پیدا نکنند و از نظر بازدهی و کارایی و از همه مهم‌تر اعتبارات و منابع تخصیصی به پروژه‌ها به درستی هزینه شده و هدر نرود و استفاده بهینه از آن‌ها صورت گیرد.

به نظر می‌رسد کاهش زمانی پروژه‌ها به همراه بالا بردن کیفیت اجرایی پروژه‌ها و خروج از فرسایشی شدن و تدابیر کافی برای اجرای پروژه‌های جدید با رعایت استاندارد مطلوب نرخ جایگزینی پروژه‌ها و روش‌های مهندسی کنترل پروژه و بهره‌گیری از تکنیک‌های مهندسی ارزش و تقویت بنیه علمی و فنی پیمانکاران بخش خصوصی شرایط بهتری فراهم شود تا ضمن صیانت از سرمایه‌های ملی، پروژه‌های ناتمام زودتر به بازدهی برسند تا تاخیری در فرآیند توسعه کشور به

وجود نیاید و در نهایت تخصیص بهینه منابع با رویکردهای اقتصاد مهندسی در تمامی پروژه های ملی رسوخ کند تا حداکثر بازدهی کارایی در این پروژه ها اتفاق بیفتد.

### **پروژه های ناتمام، بودجه عمرانی و تورم**

بودجه عمرانی پیشنهادی دولت در بودجه سال ۱۳۸۷ مبلغ ۲۴۱۰۰ میلیارد تومان است. یعنی ۳۰ درصد بیش از مبلغی که برای سال ۸۶ تصویب شده است. تنظیم بودجه سالانه کشور بر پایه درآمد نفتی وقتی زیان کمتری خواهد داشت که از منابع حاصل از نفت برای توسعه کشور و ارتقای زیربناها استفاده شود. در این صورت ثروت نازای نفتی، به خدمت رشد تولید در می آید. با دو شرط :

۱ - توجه داشته باشیم هر کار عمرانی، ضرورتاً به توسعه یافتگی کمک نمی کند. چه بسا هزینه های سرمایه گذاری در زیربناها یا واحدهای تولیدی اتلاف منابع ملی باشد. به همین دلیل ماده ۳۲ قانون برنامه چهارم دولت را ملزم ساخته است که هیچ طرحی بدون اثبات موجه بودن از نظر اقتصادی، فنی و زیست محیطی آغاز نشود.

متأسفانه طی سالیان طولانی بسیاری از پروژه ها بدون رعایت این امر عقلانی و اسلامی آغاز شده است. به عنوان نمونه پروژه عظیم ملی خط اتیلن غرب و خط اتیلن شرق که اولی را دولت پیشین در سال ۸۱ به تصویب رساند و دومی را دولت فعلی. این دو طرح بزرگ موجب خواهد شد که چند هزار میلیارد تومان سرمایه گذاری به شکل غیر اقتصادی صرف شود. گزارش مرکز پژوهش ها، بازرسی کل کشور و شبکه تحلیل گران تکنولوژی ایران (وابسته به دانشگاه صنعتی شریف) بر غیر اقتصادی بودن این پروژه پرهزینه تاکید دارند.

۲- شرط دوم توسعه ای بودن کار عمرانی آن است که اقتصاد ملی ظرفیت جذب اعتبارات عمرانی را داشته باشد. رعایت نکردن این نکته مهم در دولت های مختلف، از جمله دولت نهم و فشار مجلسیان برای آغاز پروژه های جدید باعث شده است که بیش از ۶۰۰۰ طرح ملی نیمه کاره روی دست مجریان بماند. اکثر تصمیم گیرندگان به گمان آنکه افزایش اعتبار گره گشاست مرتباً دست در کیسه حساب ذخیره ارزی می کنند. غافل از آنکه وقتی پیمانکار مجرب، مصالح، تجهیزات، قدرت برنامه ریزی، قدرت نظارت و قدرت مدیریت اجرایی به مقدار کافی وجود نداشته باشد دوره احداث

هر پروژه چند برابر مدت معقول می‌شود و به جای کمک به توسعه‌یافتگی، با اتلاف منابع، تشدید تورم، کاهش بازدهی سرمایه، نرخ رشد اقتصادی را کاهش می‌دهد.

علاوه بر آنکه بر نارضایتی اجتماعی می‌افزاید و از اعتبار دولت و مجلس می‌کاهد. عدم‌النتفع پروژه‌های نیمه تمام فعلی سالانه ۱۰۰۰۰ میلیارد تومان به اقتصاد ملی آسیب می‌زند، یعنی به اندازه دوسوم بودجه عمرانی امسال! در حالی که تنها در ۴۰ درصد موارد علت عقب‌ماندگی در اتمام پروژه‌ها، کمی اعتبارات بوده است، در ۶۰ درصد موارد عوامل دیگر موثر است که کمتر به فکر آن‌ها هستیم.

### **پروژه‌های ناتمام و ضعف سیستم مدیریت پروژه**

نبود سیستم مدیریتی توانمند برای مدیریت پروژه‌ها از مهم‌ترین عوامل بروز ناهماهنگی‌ها و مشکلات در پروژه‌ها است. عدم مدیریت اثربخش پروژه‌ها در همه مراحل حیات پروژه احساس می‌شود، چراکه یک مدیر پروژه می‌تواند با مدیریت در محدوده‌های ۹ گانه مدیریت پروژه و همکاری نزدیک با مدیران ستادی از بروز بسیاری از مشکلات محتمل، در طول چرخه حیات پروژه جلوگیری کند.

این ۹ محدوده عبارتند از:

- ۱ - مدیریت یکپارچگی پروژه
- ۲ - مدیریت محدوده پروژه
- ۳ - مدیریت زمان پروژه
- ۴ - مدیریت هزینه پروژه
- ۵ - مدیریت کیفیت پروژه
- ۶ - مدیریت منابع انسانی پروژه
- ۷ - مدیریت ارتباطات پروژه
- ۸ - مدیریت ریسک پروژه
- ۹ - مدیریت تدارکات پروژه

## پروژه های ناتمام و عوامل غیر کارشناسی

برخی از پروژه ها بر اثر فشارهای سیاسی ایجاد می شوند و یا ایجاد آنها بر اساس منطق کارشناسی نمی باشد و استمرار این پروژه ها باعث اتلاف منابع و تخصیص نادرست امکانات است بنابراین به اتمام رساندن این گونه پروژه های ناتمام، منطق علمی ندارد.

مثلاً ۲۷ پروژه فرودگاهی از جمله فرودگاه زنجان و اراک به اتمام رسیده اند و ثابت شده که تصمیم گیری در مورد آنها غلط بوده یعنی زنجان و اراک به فرودگاه نیازی ندارند و یا فرودگاه با این سطح و کیفیت نیاز نداشتند، لذا اگر این منابع را برای رونق اقتصادی استان زنجان و اراک به کار می بردند در اشتغال آن مؤثر بود.

## تاثیر عدم تکمیل به موقع پروژه های عمرانی دولت بر اقتصاد کشور

با نگاهی دقیق و عمیق به سطح ساخت و سازهای کشور مشاهده می شود که پروژه هایی وجود دارد که از سالیان دور، کار احداث آن در شهرهای کشور آغاز و هنوز به بهره برداری نرسیده است و این پروژه ها عمدتاً پروژه های دولتی است که به علت کمبود اعتبار تکمیل نشده است. سوال این است که این عدم تکمیل به موقع پروژه ها چه خسارتی به منافع ملی وارد می کند؟ به طور مثال اگر یک پروژه ای اعتباری بالغ بر ۵۰۰ میلیون تومان، عملیات اجرایی آن آغاز و پیش بینی شود که به مدت ۲ سال به بهره برداری برسد به موقع آماده بهره برداری نباشد و مدت آن به زمان بیشتری مثلاً ۵ یا ۷ سال طول بکشد چه زیان هایی نصیب دولت و ملت می شود؟

پروژه هایی در کشور وجود دارد که از سال ۶۵، عملیات اجرایی آن شروع و هنوز به بهره برداری نرسیده است در وزارتخانه ها و موسسات دولتی و برخی از شرکت های دولتی، پروژه هایی وجود دارد که اگر کل هزینه هایی که صرف احداث این نوع پروژه ها شده و هنوز به بهره برداری نرسیده است را جمع کنیم، یک رقم بالایی شاید به اندازه یک یا چند سال بودجه کل کشور باشد که این را کد ماندن سرمایه (و عدم بهره برداری از این پروژه ها خصوصاً پروژه هایی که به هدف برگشت

سریع و متوسط سرمایه و حتی سودآوری ایجاد شود) باعث تورم و عدم رشد و توسعه اقتصاد یک کشور می شود. ممکن است پروژه های صنعتی و معدنی و نفتی و گازی و پتروشیمی در یک پروسه طولانی و با صرف اختصاص بودجه زیاد، باعث راکد ماندن سرمایه و عدم سودهی شود. حتی ممکن است یک پروژه بعد از گذشت سال ها به جهت تغییرات علوم و فنون ، کارایی لازم را نداشته باشد.

**ضررها و خساراتی که از عدم تکمیل به موقع پروژه ها به کشور وارد می شود به شرح زیر خلاصه می شود:**

۱- باعث تورم در جامعه می شود.

۲- رشد اقتصادی کشور را کند می کند.

۳- فساد اداری و مالی گسترش پیدا می کند.

۴- ظهور تکنولوژی جدید، باعث کم اثر یا بی اثر شدن پروژه در حال تکمیل می شود.

۵- بوجود آمدن یاس و ناامیدی مردم و دلسردی آنان از توان داخلی کشور و در نتیجه کاهش اعتماد و غرور ملی.

۶- فرار سرمایه ها و سرمایه گذاران از کشور.

۷- شکل ظاهری شهرها را نازیبا می کند و همین امر شاید باعث عدم جذب توریسم داخلی و خارجی می شود و در نهایت باعث کاهش درآمد ملی می شود.

### **راه حل های پیشنهادی کارشناسان :**

۱- از شروع پروژه های جدید خودداری شود.

۲- پروژه های ناتمام و با اولویت پروژه های زود بازده و اشتغال زا، سریعاً تکمیل شود.

۳- پروژه های کم اثر و کم بازده با ایجاد ساز و کارهای مناسب به بخش خصوصی واگذار شود.

۴- ایجاد بستر مناسب جهت تشویق و فعال کردن سرمایه گذاران ایرانی داخل و خارج از کشور جهت احداث پروژه های ملی اقتصادی و فرهنگی و خروج دولت از انجام عملیات اجرایی.

### نمونه هایی از پروژه های ناتمام

در ادامه این تحقیق به نمونه هایی از پروژه های ناتمام در سطح کشور و نیز شهر مشهد اشاره خواهیم کرد. بدیهی است به لحاظ تعدد پروژه های ناتمام در سطح کشور امکان پرداختن به همه آنها وجود ندارد؛ بنابراین سعی کرده ایم برخی از مهمترین آنها را مد نظر قرار دهیم:

### بزرگراه تهران - شمال شاهکار طرح های نیمه تمام !!

طرح آزاد راه تهران - شمال سال ها پیش از پیروزی انقلاب اسلامی و توسط شورای عالی اقتصاد وقت مطرح شد. مبنای این طرح که در ابتدا قرار بر شاهراه بودن آن شده بود با مطالعات سه ساله یک شرکت کانادایی در سال ۱۳۵۳ آغاز و با موافقت شرکتی فرانسوی مبنی بر این که این طرح در مدت زمان پنج سال و با هزینه ای بالغ بر ۳۲۰ میلیارد تومان به اتمام برسد، گذاشته شد. در اجرای این طرح عوارضی از وسایط نقلیه عبوری در مدت ۱۰ سال بهره برداری تنها منبع تامین اعتبار سرمایه گذاری تعیین شده بود و با در نظر داشتن بهره و سود سرمایه گذاری سرمایه، مجموعه هزینه احداث طرح در حدود ۷۵۰ میلیارد ریال برآورد شده بود.

اما با انقلاب اسلامی این طرح درهاله ای از ابهام فرو رفته و درانتظار و بلاتکلیفی ماند تا این که با پیچ و تاب های بسیاری که در راه آزادراه شدن به آن وارد شد درنهایت در سال ۱۳۷۵ بدون انجام مناقصه به شرکت آزادراه تهران - شمال وابسته به بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب واگذار و قرار شد که ۷ سال بعد یعنی در سال ۱۳۸۲ از آن بهره برداری شود. اما با توجه به موانع متعدد این مسیر، ناکارآمدی، سو مدیریت و بدون برنامه بودن مجریان این طرح در حال حاضر همچنان درگام های آغازین خود قرار گرفته و بنابر امیدواری مسئولان در سال ۱۳۹۰ راه اندازی خواهد شد.

به گزارش مرکز پژوهش های مجلس در قرارداد احداث آزادراه تهران - شمال که در دوم تیرماه ۱۳۷۵ به تصویب دولت وقت رسید طول مدت اجرای این طرح هفت سال و کل هزینه اجرای آن معادل ۱۵۴۰ میلیارد ریال محاسبه شده بود و وزارت راه و ترابری و بنیاد مستضعفان و جانبازان به

عنوان طرفین قرارداد مکلف شدند که در طول این مدت و نیز ۱۵ سال بهره‌برداری از آن، مشارکت داشته باشند.

در فاصله سال های ۸۲-۷۵ با وجود این که می بایست احداث این پروژه به پایان برسد اما فقط ۴درصد پیشرفت فیزیکی حاصل شده است .

با توجه به نظر کارشناسان امر، با کوتاهی طرفین قرارداد نسبت به این طرح و طولانی شدن بیش از اندازه آن باید مانند هر قرار داد دیگری لغو و برای پیشگیری از زیان بیشتر به دولت این طرح به پیمانکاران داخلی یا خارجی واگذار شود.

## **۲- پروژه های ناتمام قطار شهری در پنج کلانشهر کشور**

در حال حاضر بیش از ۴۰۰ شهر مهم جهان از قطار شهری استفاده می کنند. در ۷ کلانشهر کشور ما نیز طرح قطار شهری در دست ساخت است و به غیر از شهر تهران و کرج که حمل و نقل ریلی آن به شهروندان سرویس دهی می کند، ۵ شهر دیگر هر کدام در مراحل مختلفی از ساخت هستند.

پروژه قطار شهری اصفهان

پروژه قطار شهری تبریز

پروژه قطار شهری شیراز

پروژه قطار شهری مشهد

پروژه قطار شهری کرج