

مبانی نظری ناکارآمدی و هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی و سازوکاری برای افزایش کیفیت اجرا در ایران

داریوش ابوحمزه* و رضا زمانی**

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۵/۲۱	تاریخ پذیرش ۱۳۹۵/۷/۳۰
------------------------	-----------------------

هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی و تأخیر در بهره‌برداری از آنها از جمله مسائل مهم مالیّه عمومی است که باید سازوکاری برای ساماندهی طرح‌های عمرانی با هدف افزایش کیفیت اجرا و کاهش هزینه‌ها طراحی شود. از جهت نظری اجرای طرح‌های عمرانی توسط دولت (به دلیل وجود شکست بازار) می‌تواند به صورت دمکراتیک یا غیردمکراتیک باشد که در هر دو روش مشکل هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی وجود دارد و همه کشورها با آن روبه‌رو هستند. بر این اساس در طرح‌های عمرانی دولت، هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی اجتناب‌ناپذیر بوده و مهم اتخاذ روش‌هایی است که کیفیت اجرای طرح‌های عمرانی را افزایش و هزینه‌های مازاد را تا حد امکان کاهش دهد. در این مقاله با توجه به این موضوع، زمینه‌های قانونی، ساخت سیاسی و سیاست‌گذاری در تصویب این طرح‌های عمرانی و همچنین تجربه کشورهای دنیا در مدیریت این طرح‌ها و کاهش هزینه‌های آن، پیشنهاد شده است که برای کاهش هزینه‌های عمرانی در اقتصاد ایران از سه روش «مشارکت خصوصی - عمومی»، «واگذاری» و «اولویت‌بندی» طرح‌ها با توجه به نوع آنها استفاده شود. پیشنهاد می‌شود ابتدا طرح‌ها با معیار توجیه اقتصادی به سه گروه طرح‌های دارای توجیه اقتصادی، طرح‌های بدون توجیه اقتصادی اما قابل اقتصادی‌سازی و طرح‌های بدون توجیه اقتصادی و غیرقابل اقتصادی‌سازی تقسیم شوند. سپس برای طرح‌های دسته اول و دوم از روش‌های «مشارکت خصوصی - عمومی» و «واگذاری طرح‌ها» و برای طرح‌های دسته سوم، از روش «اولویت‌بندی» استفاده شود و در این میان لازم است که به تدوین بسترهای قانونی جدید و همچنین الزامات قوانین موجود توجه شود.

کلیدواژه‌ها: هزینه‌های مازاد؛ طرح‌های عمرانی؛ دولت؛ کیفیت اجرا

* دانشجوی دکتری اقتصاد، دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)؛

Email: aboohamzeh@gmail.com

Email: e-reza-z@yahoo.com

** استادیار دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی؛

مقدمه

هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی در کشور یکی از مسائل مهمی است که نظام مالی کشور با آن دست‌به‌گریبان است و لازم است برای سامان‌دهی طرح‌های عمرانی در راستای کاهش هزینه مازاد طرح‌های عمرانی ترتیباتی اندیشه شود که در این مقاله به این امر توجه شده است. برای اینکه هدف مورد نظر محقق شود در این مقاله ابتدا بحث شده است که فلسفه حضور دولت در طرح‌های عمرانی چیست؟ سپس حضور دولت در انجام طرح‌های عمرانی به چه روش‌هایی می‌تواند انجام گیرد و این روش‌ها چگونه بر شکل‌گیری هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی تأثیر می‌گذارد. پس از آن، وقتی مشاهده شد که همه کشورهای دنیا با مسئله مازاد هزینه طرح‌های عمرانی دست‌به‌گریبان هستند روش‌های کاهش هزینه‌های طرح‌های عمرانی و تجارب دنیا در این زمینه ارائه شده است. استفاده از تجارب دنیا زمانی می‌تواند موفق باشد که بتواند با ساختار نهادی و سیاستگذاری کشور میزبان سازگار باشد. بر این اساس در بخش مجزا از مقاله، به تجربه مدیریت طرح‌های عمرانی در ایران و مسئله هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی پرداخته شده و برخی عوامل مؤثر بر تصمیم‌گیری درباره طرح‌های عمرانی ارائه شده است و مبتنی بر تجارب دنیا در کاهش هزینه طرح‌های عمرانی و با ملاحظه ساختار سیاستگذاری در ایران راهکارهایی برای کاهش هزینه‌های عمرانی در کشور ارائه شده است.

حضور و مشارکت دولت در طرح‌های عمرانی ریشه در مبانی نظری آن در اقتصاد دارد شکست بازار مبنای حضور دولت در اقتصاد است و موارد متعددی از شکست بازار به طرح‌های عمرانی مرتبط است. دولت که برای شکست بازار در طرح‌های عمرانی حضور می‌یابد در نهایت در انجام اهداف خود نمی‌تواند به‌صورت کاملاً کارا عمل کند و بر همین اساس طرح‌های عمرانی با مسئله مازاد هزینه روبه‌رو می‌شوند و تمام کشورهای دنیا نیز با مسئله هزینه مازاد طرح‌های عمرانی روبه‌رو هستند و در این شرایط مسئله‌ای که از منظر تئوریک مهم است کیفیت حضور دولت در طرح‌های عمرانی و کاهش هزینه مازاد طرح‌های عمرانی است. در واقع در مقایسه عملکرد کشورها در انجام طرح‌های عمرانی مسئله وجود یا عدم هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی نیست، چرا که همه کشورهای دنیا در انجام طرح‌های عمرانی با این مسئله مواجه‌اند و در مجموع طرح‌های عمرانی آنها که دولت انجام می‌دهد مازاد هزینه دارد، بلکه مسئله در کمینه بودن هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی نهفته است و کشورهایی که بتوانند از طریق روش‌های کاربردی هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی را کاهش دهند در واقع

مبانی نظری ناکارآمدی و هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی و سازوکاری ... _____ ۷۱

توانسته‌اند در انجام طرح‌های عمرانی به صورت کارا تر عمل کنند. موارد مذکور در قسمت اول و دوم مقاله ارائه شده است.

در قسمت سوم مقاله مدیریت طرح‌های عمرانی در ایران، هزینه‌های طرح‌های عمرانی، عوامل مؤثر بر شکل‌گیری هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی سال‌های اخیر ارائه شده است. در قسمت چهارم مقاله، تجربه کشورهای دنیا در زمینه مدیریت طرح‌های عمرانی و کاهش هزینه‌های عمرانی ارائه می‌شود. در این کشورها روش‌هایی که برای ارتقای کیفیت طرح‌های عمرانی ارائه شده باعث شده تا مشکلات مرتبط با کیفیت پایین اجرای پروژه‌های زیرساختی تا حد زیادی کاهش یافته و مسئله تأمین مالی این پروژه‌ها نیز تا حدی مرتفع شود. در نتیجه این روش‌هایی که کشورها به کار گرفته‌اند بودجه طرح‌های عمرانی بهتر مدیریت شده و طرح‌های عمرانی نیز کارا تر شده‌اند. در قسمت پنجم، روش پیشنهادی برای سامان‌دهی طرح‌های عمرانی در کشور ارائه شده و در نهایت جمع‌بندی مقاله در بخش پایانی ارائه شده است.

۱. مبانی نظری ضرورت حضور دولت در اقتصاد طرح‌های عمرانی

۱-۱. حضور دولت در اقتصاد برای رفع شکست بازار

فلسفه حضور دولت در اقتصاد رفع موارد شکست بازار است. شکست بازار زمانی اتفاق می‌افتد که مکانیزم بازار نمی‌تواند ترجیحات افراد را آشکار کند. علت شکست بازار، امکان سواری مجانی در عمل جمعی است (Samuelson, 1954). به این معنا که وقتی یک عمل جمعی می‌خواهد انجام شود افراد ترجیحات متفاوتی نسبت به وقوع آن عمل جمعی دارند و از این رو باید هزینه مناسب با ترجیحات خود را پرداخت کنند اما در عمل یک فرد می‌تواند ترجیحات خود را به درستی آشکار نکند و پس از آنکه آن عمل جمعی اتفاق افتاد از آن منفعت ببرد. شکست بازار در این موارد اتفاق می‌افتد: تولید کالای عمومی، وجود آثار خارجی، وجود اقتصاد مقیاس، اطلاعات ناکامل و بی‌کاری.

۱-۱-۱. کالای عمومی

کالای عمومی کالایی است که مورد نیاز عموم مردم است اما بخش خصوصی تمایلی به تولید آن ندارد و در نتیجه به‌رغم اینکه تقاضا برای آن وجود دارد عرضه‌ای از طرف بخش

خصوصی وجود ندارد. در این حالت دولت باید در اقتصاد حضور پیدا کند و کالای عمومی را عرضه کند^۱ (Samuelson, 1954; Tiebout, 1956).

۲-۱-۱. آثار خارجی

آثار خارجی می‌تواند آثار خارجی مثبت یا منفی باشد. تولید آلاینده‌ها از جمله تولیداتی است که آثار خارجی منفی دارد و تولید دانش علمی‌الخصوص علوم پایه از جمله تولیداتی است که آثار خارجی مثبت دارند. همانند کالاهای عمومی، آثار خارجی میان حداکثرسازی منافع فردی و منافع جمع تضاد ایجاد می‌کند. وقتی بنگاهی پس از حداکثر کردن سود خود، زیانی را متوجه فرد دیگری می‌کند اما این زیان را پرداخت نمی‌کند باید سیستمی ایجاد شود که بنگاه این زیان را پرداخت کند (Coase, 1960). در اینجا هم مشکل در آشکارسازی ترجیحات درباره منافع و مضار حاصل از رفع آثار خارجی است و همانند کالای عمومی، برای رفع این مشکل دولت حضور پیدا می‌کند (Baumol and Oates, 1975).

۳-۱-۱. وجود بازده فزاینده به مقیاس^۲

وقتی در تولید بعضی کالاها، هزینه ثابت بسیار بالایی برای سرمایه لازم است، دانش تولید یا توسعه منابع طبیعی، در این صورت ممکن است در تمام سطوح تولید هزینه متوسط از هزینه نهایی بیشتر باشد. هر شرکت خصوصی که در آن هزینه متوسط از هزینه نهایی آن بیشتر است در این صورت در بلندمدت از بازار خارج می‌شود. در نتیجه آن کالا دیگر در بازار تولید نخواهد شد و لازم است دولت حضور یابد (Baumol, Bailey and Willig, 1977). نمونه آن را می‌توان در سدسازی، مترو، آزادراه، پتروشیمی، نفت، سیمان و ... مشاهده کرد.^۳

۴-۱-۱. اطلاعات ناکامل

در فرایند بازار رقابتی فرض بر این است که هر فرد درباره تمام ویژگی‌های کالایی که مبادله

۱. سطح توسعه‌یافتگی کشورها نیز عامل مهمی است که تعیین می‌کند چه کالایی عمومی است و ممکن است یک کالا در کشوری کالای عمومی باشد و در کشور دیگر نباشد.

2. Increasing Returns to Scale

۳. البته سطح توسعه‌یافتگی کشورها نیز در این مورد تأثیرگذار است و ممکن است یک کالا در کشوری با شرایط بازده فزاینده به مقیاس باشد اما در کشور دیگر به راحتی بخش خصوصی تولید کند. بخش چشمگیری از طرح‌های عمرانی ایران را که دولت در آنها حضور دارد در این حوزه است.

مبانی نظری ناکارآمدی و هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی و سازوکاری ... _____ ۷۳

می‌شود اطلاعات کامل داشته باشد. اگر چنین نباشد، به‌خصوص وقتی فروشنده اطلاعات بیشتری درباره کالا دارد در این صورت بازار در شرایط نامتقارن بودن اطلاعات یا ناکامل بودن اطلاعات قرار دارد (Akerlof, 1970) و لازم است دولت سازوکارهایی برای مرتفع کردن این امر تدبیر کند.

۵-۱-۱. بیکاری

مسئله بیکاری در واقع شکست کارگران و بنگاه‌های جست‌وجوکننده است که نمی‌توانند فعالیت‌هایشان را برای دستیابی به مبادله مثرتر هماهنگ کنند. مسئله بیکاری به نوعی مسئله عدم هماهنگی است. این عدم هماهنگی ناخواسته، یک نهاد فراتر از هماهنگ‌کنندگی بازار را لازم دارد که می‌تواند دولت باشد که از طریق سیاست‌های متفاوت از جمله سیاست مالی (Woglom, 1982) و سیاست پولی (Hart, 1982) در بازار حضور داشته باشد. موارد متعددی در بحث‌های سیاست‌گذاری درباره کاهش بیکاری در استان‌های کشور وجود دارد که تلاش می‌کند دولت برای کاهش بیکاری در استان‌های کشور در طرح‌های عمرانی مشارکت کند. ایجاد شرکت‌های مرتبط با پتروشیمی و فولاد از جمله این موارد است.

۲-۱. طرح‌های عمرانی مصداق برخی موارد شکست بازار و حضور دولت در آنها

در طرح‌های عمرانی کشورهای در حال توسعه از جمله ایران مسئله حضور دولت مطرح می‌شود که در اکثر موارد به‌عنوان مصادیقی از شکست بازار مدنظر قرار می‌گیرند.

طرح‌های عمرانی در ایران در موارد متعددی به‌عنوان وجود شرایط اقتصاد مقیاس در نظر گرفته می‌شوند. این امر هم در برنامه‌های عمرانی قبل از انقلاب و هم در برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب به‌وفور قابل مشاهده است. به‌عنوان نمونه می‌توان به طرح‌های مرتبط با پتروشیمی، نفت، راه‌سازی، سدسازی و شرکت‌های فولاد اشاره کرد.

در طرح‌های عمرانی مرتبط با آثار خارجی می‌توان به طرح‌های عمرانی مرتبط با آموزش و پرورش، آموزش عالی و بهداشت اشاره کرد. ساخت مدارس، ساخت دانشگاه‌ها، ساخت بیمارستان‌ها از جمله طرح‌های عمرانی هستند که در این گروه قرار می‌گیرند و دولت در این حوزه‌ها حضور یافته است. البته برخی طرح‌های عمرانی ممکن است بیش از یک ویژگی

موارد شکست بازار داشته باشند. به عنوان مثال ساخت بیمارستان بسیار بزرگ هم می تواند آثار خارجی مثبت داشته باشد و هم می تواند به عنوان طرح های عمرانی اقتصاد مقیاس دیده شود. موضوع های متعددی در مجلس شورای اسلامی درباره ضرورت انجام طرح های عمرانی در استان های کشور وجود دارد که فلسفه انجام آنها کاهش بیکاری گسترده در استان هاست. همچنین سیاست های دولت در راستای کاهش نرخ بیکاری گسترده و به نوعی غیرارادی نیز نشان می دهد که یکی از حوزه هایی که طرح های عمرانی می تواند مورد توجه دولت و مجلس قرار گیرد و با مبانی نظری حضور دولت در اقتصاد سازگار است مسئله بیکاری است. در سال های اخیر به عنوان نمونه ایجاد شرکت های پتروشیمی یا شرکت های فولادی در برخی از استان های کشور نمونه ای است از طرح های عمرانی در کشور که برای کاهش بیکاری در استان های کشور به بهره برداری رسیده یا در مرحله انجام هستند و ممکن است در آینده نیز باز مورد توجه دولت و مجلس قرار گیرند.

۳-۱. قابلیت تفسیر موسع از شکست بازار و حضور گسترده دولت در طرح های عمرانی

نکته قابل تأمل آن است که مفاهیم مطرح شده در رابطه با مصادیق شکست بازار قابلیت تفسیر موسع دارند. به این معنا که می توان با ارائه تفاسیری حداقلی یا حداکثری توصیه های سیاستی مختلفی را برای مداخله دولت ارائه کرد. برای مثال هزینه بالای احداث یک جاده را می توان دلیلی بر عدم ورود بخش خصوصی جهت تأمین زیرساخت جاده ای دانسته و در نتیجه جاده را به عنوان یک کالای عمومی در نظر گرفت. با این تفسیر می توان دولت را مجاز به دخالت در اقتصاد جهت تأمین زیرساخت هایی همچون جاده و برق و همچنین خدمات آموزشی مانند مدرسه سازی دانست. ورود دولت جهت تأمین بسیاری از طرح های عمرانی که در کشورمان در حال احداث هستند با این نگاه (حداکثری) قابل توجیه است. این امر درباره کشورهایی که از منابع نفتی برخوردارند و رقابت میان مجلس و دولت در خرج کردن این درآمدها وجود دارد می تواند صادق باشد که از جمله آنها می توان به کشور ایران اشاره کرد.

در جدول ۱ به صورت مشخص به عنوان نمونه به حضور دولت در طرح های عمرانی براساس داده های قانون بودجه در ایران اشاره شده است.

جدول ۱. محورهای حضور دولت در طرح‌های عمرانی و نمونه‌هایی از آنها در اقتصاد ایران

موضوع حضور دولت در اقتصاد	نمونه حضور دولت در طرح‌های عمرانی	نمونه حضور دولت در طرح‌های عمرانی
کالاهای عمومی	ساختن پارک و پل	- ایجاد پارک طبیعت تهران - احداث کتابخانه مرکزی سمنان - احداث ندامتگاه تهران
اقتصاد مقیاس	آزادراه، ریل، مترو، سد، بیمارستان	- احداث بزرگراه کاشان - مشهد اردهال - ساختمان سد بلوین، صیدون و ... - ایجاد بیمارستان شهید باهنر کرمان (۳۴۰ تخت)
آثار خارجی	مسائل زیست‌محیطی و مبارزه با بیماری‌ها	- بیابان‌زدایی و مقابله با فرسایش بادی دشت سیستان - حفظ و احیای منابع طبیعی در شمال تهران - مبارزه علیه آفات نباتی - مبارزه با اپیدمی‌های غیر مترقبه
بیکاری	پتروشیمی و فولاد	- پتروشیمی و فولاد در مناطق محروم کشور

مأخذ: نمونه طرح‌های عمرانی از پیوست شماره یک قانون بودجه سال ۱۳۹۴.

۲. مبانی نظری شکل‌گیری هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی

پس از اینکه دولت برای رفع موارد شکست بازار در اقتصاد حضور پیدا می‌کند مسئله‌ای که ظاهر می‌شود مسئله ناکارایی پرتویی حضور دولت در اقتصاد است و به‌صورت مشخص مسئله ناکارایی پرتویی حضور دولت در اجرای طرح‌های عمرانی است. در واقع با مطرح شدن مصادیق مختلف شکست بازار، زمینه برای دخالت دولت در اقتصاد فراهم می‌شود. این امر می‌تواند زمینه‌ساز مداخلات گسترده و ناکارایی‌های زیادی در اقتصاد شود. مخالفان حضور جدی دولت در اقتصاد بر ناکارآمدی‌های دخالت‌های دولت تمرکز کرده و معایب مداخله دولت را مطرح می‌کنند. این مباحث تحت عنوان کلی شکست دولت مطرح می‌شود که در مقابل ادبیات شکست بازار قرار می‌گیرد.

۲-۱. روش انتخاب طرح‌های عمرانی و مسئله وجود هزینه‌های مازاد در آنها
دولت برای اینکه در اقتصاد حضور پیدا کند می‌تواند در انجام فعالیت‌ها از جمله فعالیت‌های مرتبط با طرح‌های عمرانی به دو روش عمل کند. روش اول آنکه خودش در انتخاب میان انواع پروژه‌ها و طرح‌های عمرانی دست به انتخاب بزند. به‌عنوان مثال در انتخاب بین طرح

مرتبط با راه و طرح مرتبط با آب خودش یکی از آنها را بدون توجه به نظر مردم یک شهر یا منطقه انتخاب کند و در دستور کار قرار دهد. حالت دوم آن است که در انتخاب طرح عمرانی به صورت دمکراتیک عمل کند و نظر مردم را نیز در این باره دریافت کند. یکی از راه‌های دریافت نظر مردم دریافت نظر نمایندگان مجلس شورای اسلامی است که در اقتصاد ایران به منصف ظهور می‌رسد. در انتخاب عمومی دولت نمی‌تواند هم به صورت دمکراتیک عمل کند و هم کارایی پرتو را داشته باشد (Attow, 1963). در صورتی که دولت بخواهد غیردمکراتیک نیز عمل کند باز هم به دلیل هزینه‌بر بودن تشخیص ترجیحات در نهایت طرح‌های عمرانی دچار هزینه مازاد می‌شوند. در واقع دولت چه به صورت دمکراتیک طرح‌های عمرانی را انتخاب کند و چه به صورت غیردمکراتیک در هر دو حال با مسئله هزینه‌های مازاد روبه‌رو می‌شود (Inman, 2002).

۱-۱-۲. هزینه‌های انجام طرح‌های عمرانی به صورت غیردمکراتیک

در شرایطی که دولت به صورت غیردمکراتیک دست به اجرای طرح‌های عمرانی بزند موارد زیر می‌تواند اتفاق بیفتد (Ibid.).

۱. ممکن است سطح طرح عمرانی ارائه شده یک سطح کارا نباشد.
۲. در بودجه‌ای که برای طرح عمرانی صرف می‌شود بسیار فراتر از بودجه‌ای باشد که در فاز صفر و مطالعاتی طرح عمرانی پیش‌بینی شده است.
۳. همچنین در این روش امکان تبانی میان کارکنان دولت در انتخاب طرح‌های عمرانی وجود دارد.
۴. در این شرایط طراح فرهیخته کارایی اقتصادی را تضمین نمی‌کند و به همین دلیل مازاد بودجه تخصیص داده شده به طرح‌های عمرانی یکی از مشکلات این روش است.

۲-۱-۲. هزینه‌های انجام طرح‌های عمرانی به صورت دمکراتیک

در حالت دمکراتیک از آنجا که دولت‌ها با مکانیزم انتخابات قدرت را در دست می‌گیرند، آسیب‌هایی در خصوص مداخلات اقتصادی دولت و میزان عرضه کالای عمومی قابل تصور است (Ibid.).

مبانی نظری ناکارآمدی و هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی و سازوکاری ... _____ ۷۷

۱. عرضه بیش از حد کالای عمومی به دلیل منطقه‌گرایی: در صورتی که منافع منطقه‌ای رأی‌دهندگان در سازوکار انتخاباتی کشور کنترل نشده باشد، فشارهای منطقه‌ای موجب می‌شود دولت اقدام به عرضه کالای عمومی در قبال فشارهای منطقه‌ای کند. این امر موجب می‌شود کالای عمومی در اقتصاد بیش از میزان بهینه عرضه شود.

۲. تأثیر گروه‌های ذی‌نفع و پر قدرت در انحراف مخارج عمومی دولت: از دیگر مشکلات دولت دمکراتیک امکان نفوذ گروه‌های ذی‌نفع و پر قدرت است. به این ترتیب که این گروه‌ها با توجه به نفوذ بالا و قدرت مالی و همچنین در اختیار داشتن تریبون می‌توانند سیاست‌های دولت را به سمت منافع خود منحرف کنند. این امر موجب می‌شود برخی مخارج دولت به سمت تأمین منافع این گروه‌ها پیش رفته و در نتیجه یا کالای عمومی به اندازه کافی عرضه نشود یا با هزینه تمام شده بالا عرضه شود.

۳. پیگیری منافع بدنه بوروکراسی از طریق طرح‌های عمرانی: از دیگر ویژگی‌های دولت وجود بدنه بوروکرات است. این گروه که وظیفه عرضه کالای عمومی را در بدنه دولت به عهده دارند، سعی می‌کنند به منظور افزایش منافع خود و دستگاه خود، منابع مالی بیشتری را از دولت برای انجام وظایف مربوط جذب کنند. این امر به بزرگ شدن غیربهینه دولت برای عرضه کالای عموم منجر می‌شود.

۴. مبادله رأی: یکی از مشکلات جدی نظام‌های دمکراتیک امکان مبادله رأی در هنگام رأی‌گیری به خصوص در حیطه قانونگذاری است. به این ترتیب که گروه‌های مختلف برای پیشبرد منابع خود در یک بازی برد - برد با دیگر گروه‌ها وارد شده و به سیاست‌های مورد نظر ایشان در مقابله رأی دادن به سیاست‌های مورد نظر خود رأی می‌دهند. این امر تورم قوانین در کشور و هزینه‌های مربوطه را موجب می‌شود.

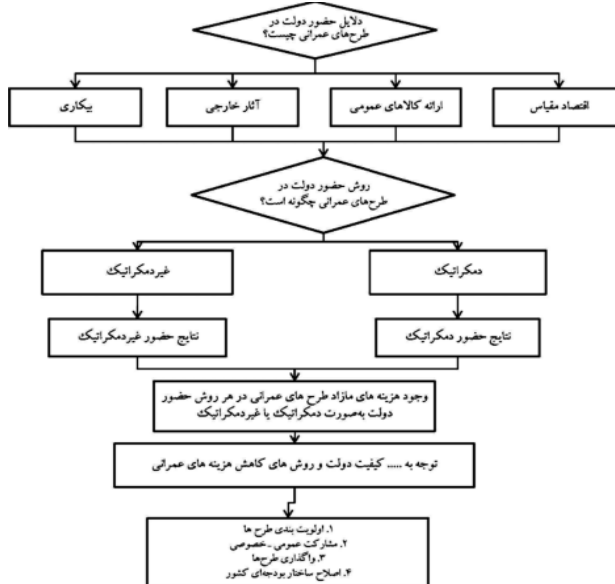
در نتیجه از منظر اقتصاد خرد و بخش عمومی، دولتی که کارایی پرتو را در شرایط شکست بازار فراهم می‌کند دولت کامل نیست و در موارد متعددی می‌تواند نتایج نامطلوب به همراه داشته باشد؛ یعنی دولت‌ها هم همانند بازارها ناکامل هستند. لذا در هریک از دو حالت، دولت نمی‌تواند با حداقل هزینه ممکن در اقتصاد حضور یابد و بر این اساس دولت ناکامل است و به هر نحوی که دولت طرح‌های عمرانی را انتخاب کند مسئله مازاد طرح‌های عمرانی وجود خواهد داشت و لازم است با روش‌هایی این هزینه‌ها را به حداقل رساند.

جدول ۲. هزینه‌های ناکارایی اجرای طرح‌های عمرانی توسط دولت در دو حالت دمکراتیک و غیردمکراتیک

روش حضور دولت در طرح‌های عمرانی	هزینه‌های ناکارایی اجرای طرح‌های عمرانی توسط دولت
دمکراتیک	تعریف بیش از حد طرح‌های عمرانی به دلیل منطقه‌گرایی، تأثیر گروه‌های ذی‌نفوذ در تصویب طرح عمرانی، تأثیر بدنه بوروکراسی در جذب منابع طرح‌های عمرانی، مبادله رأی میان منتخبان مردم در تصمیم‌گیری درباره طرح‌های عمرانی، هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی و افزایش طول دوره بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی.
غیردمکراتیک	بودجه‌ای که برای طرح عمرانی صرف می‌شود بسیار فراتر از بودجه‌ای باشد که در فاز صفر و مطالعاتی طرح عمرانی پیش‌بینی شده است، امکان تبانی میان کارکنان دولت در انتخاب طرح‌های عمرانی وجود دارد، طراح فریخته کارایی اقتصادی را تضمین نمی‌کند، مازاد بودجه تخصیص داده شده به طرح‌های عمرانی و افزایش طول دوره بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی.

Source: Inman, 2002.

شکل ۱. کانال‌های حضور دولت در اجرای طرح‌های عمرانی، افزایش هزینه‌های این نوع طرح‌ها و روش‌های کاهش این نوع هزینه‌ها



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

مبانی نظری ناکارآمدی و هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی و سازوکاری ... _____ ۷۹

۳. ناکارایی اجرای طرح‌های عمرانی و هزینه‌های مازاد آن در ایران

در این بخش وضعیت طرح‌های عمرانی در ایران ارائه شده است. در ابتدا هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی در سال‌های اخیر مطالعه شده است و پس از آن زمینه‌های شکل‌گیری آن از جمله ساختار سیاست‌گذاری و نظام تصمیم‌گیری ایران در این حوزه ارائه شده است.

۳-۱. هزینه‌های مازاد و تأخیر در بهره‌برداری طرح‌های عمرانی کشور از نگاه آمار و ارقام

مطلوب نبودن وضعیت طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای تا حدی آشکار است اما شدت این وضعیت نامطلوب کاملاً واضح نیست. برای پی بردن به شدت این امر توجه به برخی آمارها و ارقام در این رابطه می‌تواند مفید باشد (ابوحوزه، الف ۱۳۹۳).

۳-۱-۱. ایجاد تعهدات جدید بیش از انجام تعهدات قبلی

متأسفانه فرایند تعریف و تصویب طرح‌های جدید به گونه‌ای است که بدون توجه به اینکه با چه سرعتی طرح‌ها در حال اتمام هستند، طرح‌های جدید به تصویب می‌رسند. به عبارت بهتر ورودی طرح‌ها بیشتر از خروجی طرح‌هاست.

برای مثال در بازه زمانی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۱ به‌طور میانگین در هر سال ۱۲۷ طرح خاتمه پیدا کرده درحالی‌که ۱۴۵ طرح جدید تعریف شده است. به عبارت بهتر در بازه زمانی فوق در مجموع ۱,۴۰۳ میلیارد ریال منجر به اتمام طرح‌ها شده و ۱,۶۰۴ میلیارد ریال برای طرح‌های جدید در نظر گرفته شده است (جدول زیر).

جدول ۳. وضعیت خاتمه یافتن طرح‌ها و طرح‌های جدید در سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۱

نوع طرح	شرح	۱۳۹۰	۱۳۹۱
طرح‌هایی که خاتمه پیدا کرد	تعداد	۹۴	۵۹
	اعتبار	۶,۳۷۰	۳,۸۶۹
طرح‌های جدید	تعداد	۱۹۱	۳۹۹
	اعتبار	۱۰,۶۶۵	۲۷,۲۹۹
	اعتبار مورد نیاز سال‌های بعد	۵۶,۰۶۲	۱۷۰,۳۹۷

مأخذ: ابوحوزه، الف ۱۳۹۳.

به عبارت دیگر در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ به ترتیب بیش از دو و نیم برابر طرح‌های خاتمه‌یافته طرح جدید تعریف شده است. این در حالی است که به دلیل تصویب تحریم فروش نفت در زمستان سال ۱۳۹۰، کاهش درآمدهای نفتی در سال ۱۳۹۱ کاملاً قابل پیش‌بینی بود. اما نه تنها تلاشی جهت کاهش تعهدات دولت در طرح‌های عمرانی نشد، بلکه ۷ برابر طرح‌های خاتمه‌یافته در سال ۱۳۹۱، طرح جدید تعریف شده است. کاهش درآمدهای نفتی در کنار تعریف گسترده طرح‌های جدید منجر به اتمام فقط ۱۰ درصد از طرح‌ها طبق برنامه‌ریزی در سال ۱۳۹۱ شد.

۲-۱-۳. تأخیر در بهره‌برداری از طرح‌ها

در حال حاضر به دلایل مختلفی از جمله تخصیص‌های نامناسب منابع به طرح‌ها و تصویب طرح‌های جدید مازاد بر توان دولت، تعداد محدودی طرح‌های عمرانی در زمان‌های مقرر به اتمام می‌رسند. برای مثال در سال ۱۳۸۹ تنها ۲۰ درصد و در سال ۱۳۹۱ فقط ۱۰ درصد از طرح‌ها طبق برنامه‌ریزی و به موقع به اتمام رسیده‌اند (جلالی موسوی و پناهی، ۱۳۹۱). در جدول ۴ نشان داده شد که در سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۱ به‌طور میانگین ۲۶ درصد از طرح‌ها به موقع به اتمام رسیده‌اند و حدود ۷۴ درصد به موقع اتمام نیافته‌اند. این حجم عظیم تأخیر، هزینه‌های هنگفتی را به بار می‌آورد. خاتمه نیافتن طرح‌ها در بازه زمانی مذکور جمعاً حدود ۶۳ هزار میلیارد تومان هزینه به بودجه دولت تحمیل کرده است.

جدول ۴. تعداد طرح‌های خاتمه‌یافته از کل طرح‌های مصوب در بازه زمانی ۱۳۸۱-۱۳۹۱

درصد	تعداد	شرح
۱۰۰	۴۸۵	کل طرح‌هایی که قرار بود در بازه زمانی مصوب خاتمه پیدا کند
۲۶	۱۲۷	طرح‌هایی که به موقع خاتمه یافت
۷۴	۳۶۳	طرح‌هایی که به موقع خاتمه نیافت

مأخذ: همان.

۳-۱-۳. هزینه تأخیر بسیار بالا

در حال حاضر هزینه بسیار زیادی بابت تأخیر در اتمام اجرای طرح‌ها پرداخت می‌شود به گونه‌ای که در سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۱ بیش از ۴۰ درصد از اعتبارات تخصیص‌یافته به طرح‌های عمرانی بابت هزینه تأخیر در اتمام طرح‌ها بوده است. به‌عنوان شاهد دیگر بر بالا

مبانی نظری ناکارآمدی و هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی و سازوکاری ... _____ ۸۱

بودن هزینه تأخیر می‌توان به وضعیت طرح‌های دوره ۱۳۸۸-۱۳۸۱ اشاره کرد. در این دوره هزینه تأخیر در اتمام طرح‌های عمرانی حدود ۲۱۰ هزار میلیارد ریال مازاد بر پیش‌بینی قوانین بودجه بوده است. طی همین دوره به‌طور متوسط برای خاتمه هر طرح به‌طور متوسط به میزان ۱۷۱ درصد اعتبار مازاد بر قانون بودجه تخصیص داده شده است (پناهی، جلالی موسوی و زمانی، ۱۳۸۸). به عبارت دیگر، طرح‌ها با اعتباری حدود ۳ برابر پیش‌بینی قانون بودجه خاتمه یافته‌اند. همچنین مقایسه طرح‌های مطرح شده در لایحه بودجه ۱۳۹۲ و قانون بودجه ۱۳۹۱ نشان می‌دهد که از تعداد ۲,۸۷۷ طرح مندرج در قانون بودجه ۱۳۹۱، مقرر شده بود تعداد ۶۱۰ طرح با اعتباری برابر با ۴۹,۱۹۵ میلیارد ریال به اتمام برسند که از این میزان فقط ۵۹ طرح خاتمه یافته و تعداد ۵۵۱ طرح به سال ۱۳۹۲ منتقل شده است. هزینه عدم اتمام به‌موقع طرح‌هایی که قرار بود در سال ۱۳۹۱ خاتمه یابند معادل ۳۶,۲۴۷ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۲ است و میزان ۲۰,۲۷۵ میلیارد برای سال‌های آتی پیش‌بینی شده است (جلالی موسوی و پناهی، ۱۳۹۱).

جدول ۵. تعداد و اعتبار طرح‌هایی که براساس قانون بودجه سال ۱۳۹۱ باید به اتمام می‌رسیدند، اما در لایحه سال ۱۳۹۲ درج شده و خاتمه نیافته‌اند

(ارقام به میلیارد ریال)

عنوان	تعداد	برآورد سال ۱۳۹۲	برآورد سال‌های بعد
امور عمومی	۷۰	۲,۳۹۶	۰
امور دفاعی	۱۷	۳,۵۳۹	۰
امور اجتماعی	۱۱۴	۴,۶۲۹	۲۸۵
امور اقتصادی	۳۵۰	۲۵,۶۸۳	۱۹,۹۹۰
جمع	۵۵۱	۳۶,۲۴۷	۲۰,۲۷۵

مأخذ: همان.

۴-۱-۳. **عدم تخصیص اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای**

یکی از مشکلات تأخیر در بهره‌برداری طرح‌ها، عدم تحقق اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است (همان). برای روشن شدن مطلب توجه به این نکته ضروری است که در بازه زمانی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۷۶ اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به‌طور متوسط ۷۳ درصد تحقق پیدا کرده و این در حالی است که در همان بازه زمانی اعتبارات

هزینه‌ای ۱۰۰ درصد تحقق پیدا کرده است. این امر ریشه در وابسته بودن محل تأمین اعتبارات طرح‌های عمرانی به محل تأمین اعتبارات هزینه‌ای و اولویت اعتبارات هزینه‌ای برای دولت دارد.

۴. تجربه کشورها در کاهش هزینه‌های طرح‌های عمرانی

در این بخش، تجربه کشورها در کاهش هزینه‌های طرح‌های عمرانی و مدیریت بهتر این نوع طرح‌ها ارائه شده است.^۱

کشورهایی که برای مطالعه انتخاب شده‌اند عبارت‌اند از هند، ترکیه، اردن، استرالیا، شیلی و نروژ. کشور هند کشوری است که سابقه برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت دارد و در سال‌های اخیر استفاده از ظرفیت بخش خصوصی را مدنظر قرار داده است. کشور ترکیه و اردن برای کاهش هزینه‌های خود از روش مشارکت عمومی - خصوصی و همچنین اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی استفاده کرده‌اند. کشور استرالیا مدیریت زیرساخت بلندمدت ۵۰ ساله برای مدیریت طرح‌های عمرانی در نظر گرفته است. در این مطالعه از کشورهای هند، ترکیه، اردن و استرالیا بیشتر برای استفاده از تجارب آنها در اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی و روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی انتخاب شده‌اند. با توجه به اینکه در ایران منابع طبیعی نقش مهمی ایفا می‌کنند برای استفاده از تجارب سازنده کشورهایی که منابع طبیعی در آنها نقش مهمی دارند کشورهای شیلی و نروژ انتخاب شده‌اند. کشور شیلی وزارت برنامه‌ریزی دارد، که تقریباً ساخت مشابه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ایران دارد، باین حال سازوکار مدیریت طرح‌های عمرانی در این کشور به گونه‌ای است که امکان تأثیرگذار سیاست بر امور اجرایی کاهش جدی یافته است. در کشور نروژ نیز منابع نفتی سهم بالایی در اقتصاد دارد باین حال سازوکار مدیریت طرح‌های عمرانی در این کشور موفق بوده است.

۱-۴. هند

در دهه‌های اخیر کشور هند به‌عنوان یکی از کشورهای در حال توسعه، به استفاده از

۱. در این مطالعه کشورهای هند، ترکیه، استرالیا، اردن، شیلی و نروژ به عنوان نمونه ارائه شده‌اند که اکثر آنها از لحاظ ساخت سیاستگذاری و سطح توسعه‌یافتگی تا حدودی با ایران شباهت دارند و برخی کشورها نیز از سطح توسعه‌یافتگی بالاتری نسبت به ایران برخوردارند.

مبانی نظری ناکارآمدی و هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی و سازوکاری ... _____ ۸۳

ظرفیت‌های بخش خصوصی به‌ویژه در تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی توجه داشته است. به‌عنوان نمونه منابع تأمین مالی پروژه‌های زیرساخت هند در سال ۲۰۱۲، حدود ۴۵ درصد از آن از طریق بودجه دولت بوده است و حدود ۵۵ درصد آن از طریق بانک‌های تجاری داخلی، شرکت‌های تأمین مالی غیربانکی، شرکت‌های بیمه و صندوق‌های بازنشستگی، استقراض تجاری خارجی و خرید سهام توسط سرمایه‌گذاران مستقیم خارجی تأمین شده است که به ترتیب ۲۱، ۱۰، ۴، ۶ و ۱۴ درصد منابع را دربرمی‌گیرند (نمازی، رزقی و ابوحمزه، ۱۳۹۳).

همچنین دولت به دنبال استفاده هر چه بیشتر از قراردادهای مشارکت بخش عمومی و خصوصی^۱ در حوزه زیرساخت بوده و جهت نیل به این هدف اقداماتی همچون راه‌اندازی کمیته ارزیابی بخش عمومی و خصوصی جهت برآورد و تأیید هرچه آسان‌تر پروژه‌ها، آماده‌سازی مجموعه ابزارهای مشارکت عمومی و خصوصی^۲ برای بهبود فرایند تصمیم‌گیری بخش عمومی و خصوصی، ارائه پیش‌نویس سیاست ملی^۳ مشارکت عمومی و خصوصی از جانب وزارت دارایی در سال ۲۰۱۱-۲۰۱۲، افزایش حمایت‌های مالی از طریق صندوق توسعه پروژه‌های زیرساخت،^۴ تأمین مالی فاصله سوددهی پروژه، اصلاح مالیات مصرف‌کننده^۵ و تهیه مدل واگذاری توافق‌نامه‌ها و اسناد را اتخاذ کرده است (همان).

۲-۴. ترکیه

کشور ترکیه در فرایند اجرای طرح‌های عمرانی و پروژه‌های زیرساختی خود با مشکلاتی مشابه کشورمان مواجه است. کمبود منابع مالی برای اجرای طرح‌های عمرانی، استفاده ناکارآمد از منابع تخصیصی و تأخیر بیش از حد در اتمام طرح‌ها از جمله مشکلات عمده این کشور در این حوزه می‌باشند. این کشور برای سامان‌دهی مسائل خود در این حوزه از دو راهکار کلی روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی و اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی استفاده کرده است. همچنین ابزارهای مختلف تضمینی و پوشش ریسک نیز در این کشور جهت سامان‌دهی و اجرای طرح‌های عمرانی استفاده شده است (مردی، تیمورا و ابوحمزه، ۱۳۹۳).

1. Public Private Partnership (PPP)

2. PPP Toolkit

3. National PPP Policy

4. India Infrastructure Project Development Fund (IIPDF)

5. User Charge Reforms

۱-۲-۴. روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی

اولین بار در سال ۱۹۹۴ یک قانون کلی (قانون شماره ۳۹۹۶) جهت اجرای طرح‌ها به روش ساخت، بهره‌برداری و انتقال^۱ در ترکیه تصویب شد که ناظر به بخش‌های زیرساختی همچون انرژی، آب و درمان و ... است. بر مبنای این قانون در بازه ده ساله حدود ۱۱۱ طرح با روش‌های مشارکت‌های عمومی - خصوصی در ترکیه اجرا می‌شود. که ۷۱ طرح با روش ساخت، بهره‌برداری و انتقال، ۵ طرح از آنها مربوط به روش ساخت و بهره‌برداری^۲ و ۳۵ طرح با روش^۳ TOR اجرا شده‌اند (همان).

۲-۲-۴. اولویت‌بندی طرح‌ها

در سال‌های اخیر به منظور افزایش کارایی در استفاده از منابع محدود اولویت‌هایی همچون زودبازدهی و اضطراری بودن پروژه در نظر گرفته شده است. اما نباید این نکته را فراموش کرد که پروژه‌های زودبازده تر الزاماً همان پروژه‌های حیاتی‌تر برای توسعه نیستند. برای نمونه می‌توان به اولویت‌بندی پروژه‌ها در سال ۲۰۰۷ به عنوان نمونه‌ای از تلاش‌های اخیر ترکیه به منظور حل مشکلات مذکور اشاره کرد (جدول زیر). اولویت‌بندی طرح‌ها به عنوان یک راهکار جهت تسریع در بهره‌برداری از طرح‌ها نیز مدنظر بوده است.

جدول ۶. شاخص‌های اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی در ترکیه برای کاهش هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی

<p>پروژه‌هایی که تا سال ۲۰۰۷ به اتمام می‌رسند؛ میزان تحقق فیزیکی در سطح قابل توجهی باشد؛ خارج از مسائل اولویت‌بندی؛ پروژه‌هایی با اثرات خارجی مثبت؛^۴ پروژه‌هایی که به یکدیگر وابسته‌اند و به صورت هم‌زمان اجرا و تکمیل می‌شوند؛ پروژه‌هایی که به کاهش خطرات حوادث طبیعی و جبران خسارات حاصل از آن کمک می‌کند؛ پروژه‌هایی که برای تحقق بخشیدن به اولویت و سیاست مربوط به روند عضویت در اتحادیه اروپا لازم‌اند؛ پروژه‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات که در انطباق با تحول و پیشرفت ترکیه است.^۵</p>

مأخذ: مردی، تیمورا و ابوحمزه، ۱۳۹۳.

1. Build Operate Transfer (BOT)
2. Build Operate (BO)
3. Transfer of Operational Rights
4. Positive Externalities
5. Annual Programmed Turkey

۳-۴. استرالیا

کشور استرالیا برای مدیریت طرح‌های عمرانی در حوزه‌های زیرساخت به دنبال شکل‌گیری یک نگاه بلندمدت‌تر است و برای این کار برنامه استراتژیک بلندمدت ۵۰ ساله طراحی کرده است. علاوه بر آن فهرست و زمان‌بندی پروژه‌های زیرساختی ملی برای پروژه‌های با ارزش مالی بالا طراحی کرده است تا پیگیری و رصد طرح‌های عمرانی از طریق آن به‌خوبی تحقق پیدا کند.

۱-۳-۴. برنامه استراتژیک بلندمدت

مدیریت زیرساخت استرالیا یک برنامه ۵۰ ساله است و مهم‌ترین کارهایی که دولت استرالیا طبق این برنامه بلندمدت باید انجام دهد عبارت‌اند از (امن‌زاده، پرهیزکاری و ابوحمز، ۱۳۹۳):

۱. تأسیس یک صندوق واحد ملی برای زیرساخت،

۲. حرکت از تأمین مالی‌های دولتی به سمت روش‌های تشویق بخش خصوصی برای

سرمایه‌گذاری در این بخش،

۳. فروش یا اجاره بلندمدت دارایی‌های زیرساختی دولت و سرمایه‌گذاری دوباره آنها در

زیرساخت‌های جدید،

۴. استفاده بیشتر از پروژه‌هایی که هزینه آنها را کاربران می‌پردازند اما این کار باید

علاوه بر حمل‌ونقل در بخش‌های دیگر نیز انجام شود و البته باید در انتخاب پروژه‌ها خود

کاربران را نیز شریک کرد،

۵. ارتقای نظارت بر پروژه‌ها و کاهش هزینه زیرساخت‌های جدید،

۶. همچنین در این برنامه لیست‌های اولویت‌بندی پروژه‌های زیرساختی به‌روزرسانی شده است.

۲-۳-۴. فهرست و زمان‌بندی پروژه‌های زیرساختی ملی

در سال ۲۰۱۲ وزارت زیرساخت و حمل‌ونقل استرالیا برنامه اجرای پروژه‌های زیرساختی ملی

استرالیا^۱ را ارائه کرد که در آن اطلاعات پروژه‌هایی که دولت انجام می‌دهد و ارزش آنها

عموماً بالای ۵۰ میلیون دلار هستند را آورده است (همان).

۴-۴. اردن

مشارکت عمومی - خصوصی در بندر عقبه در کشور اردن نمونه‌ای دیگر از سامان‌دهی طرح‌های عمرانی است. در سال ۲۰۰۳ بندر عقبه در کشور اردن به علت وقفه‌ای جدی در انجام امور کمترین تردد را در آن داشت. از این رو برای رفع این مشکل و افزایش کارایی این بندر به سرمایه‌گذاری نیاز بود و سرمایه‌گذاری در طرح اصلاحات عملکرد بندر نیز مستلزم پیشرفته شدن آن پایانه بود که طبق تخمین‌ها در دوره ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۸ به ۵۰۰ میلیون دلار سرمایه‌گذاری نیاز داشت. دولت به دلیل وجود مشکلات اقتصادی به جای متوسل شدن به بودجه خود به ضرورت استفاده از مشارکت با بخش خصوصی با وجود مخالفت‌های زیاد پی برد. در نهایت دولت به جای وارد شدن در یک مشارکت بلندمدت عمومی - خصوصی، کار را به مدت ۲ سال با یک قرارداد مدیریت بندر آغاز کرد. در نهایت پس از کارآمدتر شدن وضعیت بندر در قرارداد دوساله مدیریتی، قراردادی برای سرمایه‌گذاری مشترک ۲۵ ساله پس از برگزاری مناقصه منعقد شد. در فوریه ۲۰۰۵ زمان انتظار پهلوی‌گیری در بندر که در سال ۲۰۰۳ حدود ۱۲۹ ساعت بود، به کلی برطرف شد و زمان متوسط توقف در بندر از ۸ روز به چند ساعت کاهش یافت (مرتضوی فر، نصیری‌اقدم و ابوحمزه، ۱۳۹۴).

۴-۵. شیلی^۱

شیلی کشور نفتی نیست اما در برهه‌هایی از تاریخ خود سیاست‌های آزادسازی را اجرا کرده است و همچنین همان‌طور که در ذیل آمده است ساختار مدیریت طرح‌های عمرانی آن از طریق وزارت برنامه‌ریزی انجام می‌گیرد. این شرایط به نوعی در ایران نیز تجربه شده یا همچنان برخی از این ویژگی‌ها در اقتصاد ایران وجود دارد. به گونه‌ای که همچنان سازمان برنامه می‌تواند نقش چشمگیری در مدیریت طرح‌های عمرانی داشته باشد. با این حال تفاوت کارکردی نیز میان وزارت برنامه کشور شیلی و سازمان برنامه ایران وجود دارد. در کشور شیلی تمام وزارتخانه، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها در تعریف پروژه‌های عمرانی با وزارت برنامه ارتباط دارند در حالی که در ایران این سطح از هماهنگی وجود ندارد. از سوی دیگر در بررسی و ارزیابی پروژه‌های سرمایه‌گذاری در کشور شیلی، ساختار توازن و

۱. این بخش از مقاله از گزارش سیاست‌گذاری صندوق بین‌المللی پول (IMF, 2014) اخذ شده است.

مبانی نظری ناکارآمدی و هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی و سازوکاری ... _____ ۸۷

مقابله طراحی شده است که در نتیجه آن نهادهای ارزیابی‌کننده پروژه در فازهای متفاوت پروژه از یکدیگر متفاوت است و این امر امکان دخالت این نهادها در کار یکدیگر یا تأثیرپذیری از یکدیگر را کاهش می‌دهد و به شفافیت اجرا و ضمانت تحقق کیفیت بالای طرح‌های سرمایه‌گذاری عمومی کمک می‌کند. به اجمال محورهای سامان‌دهی طرح‌های عمرانی در کشور شیلی ارائه می‌شود:

۱. **مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی از طریق سیستم سرمایه‌گذاری ملی:** کشور شیلی سیستم سرمایه‌گذاری ملی^۱ دارد. این سیستم چندین نهاد حفاظتی دارد و از طریق این نهادهای حفاظتی است که مدیریت مناسب پروژه‌های سرمایه‌گذاری عمومی، تضمین می‌شود. وزارت برنامه‌ریزی^۲ مسئول این سیستم است. از منظر قانونی تمام نهادها و سازمان‌های عمومی شامل وزارتخانه‌ها، دولت‌های محلی و شرکت‌های دولتی باید سرمایه‌گذاری در پروژه‌های عمرانی را با این وزارتخانه هماهنگ کنند.

۲. **رتبه‌بندی پروژه‌های بخش عمومی:** هدف شکل‌گیری این ارتباط آن است که کیفیت سرمایه‌گذاری عمومی ارتقا یابد و کیفیت سرمایه‌گذاری از طریق شاخص «خالص ارزش جاری اجتماعی»^۳ سنجیده شود. پروژه‌هایی که خالص ارزش جاری اجتماعی آنها بالاتر است در اولویت قرار می‌گیرند. برای پروژه‌های گران‌تر و پیچیده‌تر لازم است که در هر مرحله از پروژه (شامل تعریف، قبل از توجیه، توجیه و طراحی) ارائه شود و در کنار آن تمرکز قوی بر کل هزینه‌های پروژه در طول عمر هر پروژه وجود دارد. با بررسی‌های موشکافانه‌ای که در این مرحله انجام می‌شود برخی پروژه‌ها در همین ابتدای امر کنار گذاشته می‌شوند و تقریباً ۸-۵ درصد پروژه‌ها در همان ابتدا کنار گذاشته می‌شوند. همچنین سازوکارهای خاصی طراحی شده است تا اگر شرایط هزینه‌ای پروژه تغییر کرد آنها نیز مدنظر قرار گیرند. به عنوان مثال وقتی کمترین پیشنهاد مناقصه ۱۰ درصد بالاتر از قیمت پروژه باشد در آن صورت در هزینه‌های پروژه تجدیدنظر می‌شود و کل پروژه ارزیابی مجدد می‌شود.

۳. **رویه‌ها و خطوط راهنمای استاندارد برای اجرا و برعهده گرفتن پروژه:** با سیستم

1. National Investment System

2. Ministry of Planning

3. Net Present Social Value

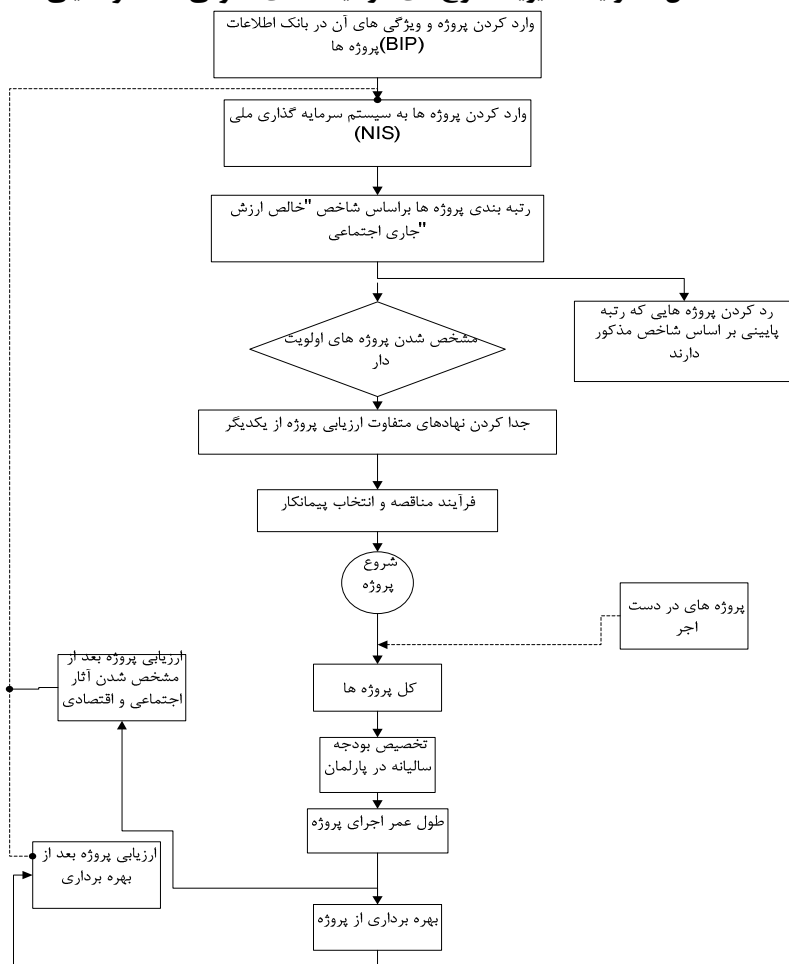
سرمایه گذاری ملی تضمین می شود فقط پروژه هایی که این شرایط را تأمین می کنند منابع عمومی به آنها تخصیص خواهد یافت. سیستم سرمایه گذاری ملی، فرمت ارائه پروژه را استاندارد کرده و فرایند ارزیابی صریح و روشنی نیز برای منابع عمومی فراهم کرده است. همچنین در هر دو سطح کلان و بخشی نیز یک سری خطوط راهنمای متدولوژیک برای ارزیابی طرح ها و پروژه ها فراهم کرده است. علاوه بر آن، پکت های سرمایه گذاری ارائه شده مستندسازی می شوند تا از آنها برای ارزیابی هزینه های پروژه ها برای کل دولت مورد استفاده قرار گیرند.

۴. **سازوکار توازن و مقابله و جدا کردن نهادهای تصمیم گیر از یکدیگر:** همچنین سیستم سرمایه گذاری ملی یک سازوکار توازن و مقابله^۱ دارد. به این معنا که این سازوکار نقش کنترلی را اعمال می کند تا دخالت های اجرایی دستگاه ها در فرایند بررسی پروژه کاهش یابد. به صورت خاص، در این سیستم دو نهاد از هم جدا هستند: نهادهایی که مدارک را بررسی می کنند و ارزیابی پروژه ها را تأیید می کنند از نهادهایی که پروژه ها را ارتقا می دهند. در نتیجه این امر طی دهه ۲۰۰۰، هزینه های سرمایه گذاری عمومی بخش های سلامت و جاده با حفظ سطح کیفیت کاهش قابل ملاحظه ای داشته اند.

۵. **سازوکار بازخورد:** ارزیابی کوتاه مدت (بعد از اتمام پروژه) و میان مدت (بعد از مشخص شدن آثار اجتماعی و اقتصادی پروژه).

ارزیابی بعد از اجرا را سیستم سرمایه گذاری ملی طراحی می کند. از طریق بازخوردهایی که دریافت می شود متدولوژی های ارزیابی پروژه ها ارتقا می یابد و معیارهای این سیستم بهبود یافته تا کارایی مخارج عمومی به صورت مداوم افزایش یابد. سیستم ارزیابی بعد از اجرا دو جزء دارد: جزء اول آن بازبینی هزینه ها، پیاده سازی جدول زمانی پروژه و انطباق پروژه با الزامات تکنیکی است که به محض اتمام پروژه آغاز می شود. جزء دیگر آن، ارزیابی تأثیر اجتماعی بعد از گذشت کافی زمان و مشاهده آثار آن است. در نتیجه این امر یک تحلیل تاریخی از هزینه ها و تقاضا برای انواع پروژه ها فراهم می شود.

شکل ۲. فرایند مدیریت طرح‌های سرمایه‌گذاری عمومی در کشور شیلی



Source: IMF, 2014; World Bank, 2006.

۴-۶. نروژ^۱

سامان‌دهی طرح‌های سرمایه‌گذاری در بخش عمومی در کشور نروژ از سال ۲۰۰۰ از طریق طرح ملی تضمین کیفیت انجام می‌گیرد. ساختار طرح ملی سرمایه‌گذاری به گونه‌ای است که در کشور نروژ، امور سیاسی از امور اجرایی و مدیریتی منفک شده‌اند. همچنین براساس

۱. تحلیل ساماندهی سرمایه‌گذاری عمومی (طرح‌های عمرانی) در نروژ براساس سمست و ولدن (Samsent and Volden, 2013) انجام گرفته است. همچنین در کنار آنها از تحلیل صندوق بین‌المللی پول (۲۰۱۴) نیز استفاده شده است.

شاخص‌های تحلیل هزینه - فایده ابتدا طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش عمومی با طرح‌های سرمایه‌گذاری رقیب مقایسه می‌شوند و سپس از طریق بررسی و تحلیل چارچوب مدیریت استراتژیک، هزینه‌های طرح‌ها کنترل می‌شود. بر همین اساس در دهه ۲۰۰۰ انحراف بودجه مصوب از بودجه عملکرد در طرح‌های سرمایه‌گذاری کشور نروژ در حدود ۷ درصد بوده است. ساختار سامان‌دهی طرح‌های سرمایه‌گذاری عمومی در نروژ به اجمال به صورت زیر است:

۱. **شکل‌دهی طرح ملی تضمین کیفیت برای جدا کردن امور سیاسی از مدیریتی و اجرایی:** نروژ برای سامان‌دهی سرمایه‌گذاری عمومی یک چارچوب قوی فراهم کرده است. این چارچوب، دو مرحله‌ای است - به طرح تضمین کیفیت^۱ معروف است - که از سال ۲۰۰۰ اجرایی شده است. هدف طراحی این چارچوب آن است که برای ارتقای کیفیت پروژه‌های سرمایه‌گذاری سیستمی طراحی شود که امور سیاسی و مدیریتی از هم جدا شوند.

۲. **تمرکز بر تحلیل هزینه - فایده در فاز اول بررسی:** طرح تضمین کیفیت دو پنجره دارد. پنجره اول بر تحلیل هزینه - فایده متمرکز می‌شود. این تحلیل هزینه - فایده قبل از تصمیم‌گیری دولت است و در این تحلیل، پروژه (یا طرح عمرانی) با پروژه‌های (طرح‌های عمرانی) رقیب مقایسه می‌شود.

۳. **تمرکز بر استراتژی مدیریت پروژه و هزینه‌های پروژه:** پنجره دوم قبل از ارائه پیشنهاد به پارلمان است و به مسئله استراتژی مدیریت پروژه مرتبط است که دیدگاه مشاوران مستقل درباره هزینه را شامل می‌شود. طرح تضمین کیفیت از شکل‌گیری بحث‌های مرتبط با استفاده ناکارا از منابع عمومی جلوگیری می‌کند و به جای آن باعث می‌شود که بیشتر تمرکزها به تخمین هزینه‌ها و دقیق بودن آن معطوف شود.

جدول ۷. چارچوب طرح تضمین کیفیت پروژه در نروژ

تخصیص مجلس	پیشنهاد دولت	
	قبل از طراحی	انتخاب مفهومی
اجرای پروژه	پنجره دوم: تحلیل استراتژی مدیریت، بحث درباره تخمین هزینه‌ها و	پنجره اول: تحلیل هزینه، فایده اقتصادی - اجتماعی، تحلیل پایداری، کارایی و مرتبط بودن،

تخصیص مجلس	پیشنهاد دولت	
		چارچوب استراتژیک

Source: IMF, 2014, برگرفته از وزارت اقتصاد نروژ

۴. تأثیر قابل توجه جداسازی امور سیاسی از مدیریتی در طرح‌های بخش عمومی بر کاهش هزینه‌ها: بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که طرح تضمین کیفیت تأثیر مثبت بر کاهش هزینه‌های طرح‌های سرمایه‌گذاری عمومی داشته است هرچند عملکرد پروژه‌ها در بخش‌های متفاوت یکسان نیست. براساس داده‌های دوره زمانی ۲۰۰۹-۲۰۰۰ و برای ۴۰ پروژه در بخش‌های مختلف بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که طرح تضمین کیفیت باعث شده است تفاوت بودجه واقعی تخصیص‌یافته به پروژه‌ها به‌طور متوسط فقط ۷ درصد بیشتر از بودجه مصوب باشد. با این حال عملکرد بخش‌ها متفاوت است به‌گونه‌ای که ۸۰ درصد پروژه‌های بخش راه با همان بودجه مصوب به اتمام رسیده‌اند و هزینه‌های مازاد بر مصوب نداشته‌اند اما این امر برای بخش‌های راه آهن و ساختمان‌ها کمتر از بخش راه است. با این حال توجه شود که در مجموع انحراف بودجه مصوب از عملکرد برای طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش عمومی در نروژ با اجرای این طرح به ۷ درصد رسیده است.

کشور نروژ کشوری نفتی است اما ساختار مدیریت سامان‌دهی طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش عمومی به‌گونه‌ای طراحی شده است که امور سیاسی از امور مدیریتی و اجرایی منفک شده است. این امر باعث شده تحلیل هزینه - فایده طرح‌های سرمایه‌گذاری عمومی بتواند رتبه‌بندی این طرح‌ها را به‌خوبی انجام دهد و هزینه فرصت ازدست‌رفته آنها با توجه به طرح‌های جایگزین و رقیب مدنظر قرار گیرد و در کنار آن استراتژی مدیریت و کنترل هزینه‌ها ملاک تصمیم‌گیری شود. برخی ویژگی‌های ساختار طراحی شده در کشور نروژ می‌تواند مدنظر کشور ایران نیز قرار گیرد که از جمله مهم‌ترین آنها منفک بودن امور سیاسی از امور مدیریتی و اجرایی در تعریف و اجرای پروژه‌های بخش عمومی است. طبیعی است که سطح توسعه‌یافتگی کشورها عامل مهمی در ظرفیت کشور در منفک کردن امور مذکور از هم دارد با این حال اصلاحات خرد در سطح مدیریت طرح‌های عمرانی در کشور برای تحقق این انفکاک می‌تواند مدنظر قرار گیرد و هزینه‌های اجرای طرح‌های عمرانی در کشور کاهش یابد.

۴-۷. جمع‌بندی روش‌های سامان‌دهی طرح‌های عمرانی در کشورهای مورد مطالعه

در مجموع، روش‌های متفاوتی برای سامان‌دهی و کاهش هزینه‌های عمرانی در دنیا تجربه شده است که در این مطالعه برخی از آنها ارائه شده است. اکثر کشورهای انتخاب شده کشورهای در حال توسعه هستند و مبتنی بر ویژگی‌های توسعه‌یافتگی تا حدودی با ایران قابل مقایسه‌اند. در این میان نروژ به این دلیل انتخاب شده است که کشور نفتی است. همچنین شیلی یک کشور با منابع طبیعی بالاست و همانند نروژ منابع طبیعی در اقتصاد آن نقش مهمی دارد. با این حال این دو کشور در مدیریت طرح‌های عمرانی و کاهش هزینه‌های عمرانی کارآمد بوده‌اند. استرالیا نیز تجربه موفقی در کنترل هزینه‌های مازاد عمرانی داشته است. مجموع روش‌هایی که این کشورها برای سامان‌دهی طرح‌های عمرانی داشته‌اند در جدول زیر نشان داده شده است.

جدول ۸. تجربه کشورها در بهبود عملکرد طرح‌های عمرانی و کاهش هزینه‌های مازاد این نوع

طرح‌ها

کشور	حوزه مورد تحقیق	روش بهبود عملکرد طرح‌های عمرانی	نتایج
هند	پروژه‌های زیرساخت	قراردادهای مشارکت بخش عمومی و خصوصی	افزایش مشارکت نهادهای غیردولتی در تأمین هزینه‌های طرح‌های عمرانی مرتبط با زیرساخت
ترکیه	بخش‌های زیرساختی همچون انرژی، آب و درمان	- قراردادهای مشارکت بخش عمومی و خصوصی - اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی - ابزارهای مختلف تضمینی و پوشش ریسک	- تسریع در بهره‌برداری از طرح‌ها - افزایش مشارکت بخش خصوصی در انجام طرح‌های عمرانی - کاهش هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی
اردن	بنادر	در ابتدا قرارداد دوساله مدیریتی منعقد شد و سپس قراردادی برای سرمایه‌گذاری مشترک ۲۵ ساله	کل زمان متوسط توقف در بندر هم از ۸ روز به چند ساعت کاهش یافت.

کشور	حوزه مورد تحقیق	روش بهبود عملکرد طرح‌های عمرانی	نتایج
استرالیا	مجموعه حوزه‌های مرتبط با زیرساخت‌ها	- برنامه استراتژیک بلندمدت - فهرست و زمان‌بندی پروژه‌های زیرساختی ملی	مدیریت طرح‌های عمرانی و کاهش هزینه‌های مازاد عمرانی
نروژ	زیرساخت‌ها (راه و ...)	- شکل دهی طرح ملی تضمین کیفیت برای جدا کردن امور سیاسی از مدیریتی و اجرایی - تمرکز بر تحلیل هزینه - فایده در فاز اول بررسی - تمرکز بر استراتژی مدیریت پروژه و هزینه‌های پروژه	براساس داده‌های دوره زمانی ۲۰۰۹-۲۰۰۰ و برای ۴۰ پروژه در بخش‌های مختلف بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که طرح تضمین کیفیت باعث شده است که تفاوت بودجه واقعی تخصیص یافته به پروژه‌ها به طور متوسط فقط ۷ درصد بیشتر از بودجه مصوب باشد.
شیلی	کل طرح‌های عمرانی	- مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی از طریق سیستم سرمایه‌گذاری ملی - رتبه‌بندی پروژه‌های بخش عمومی - رویه‌ها و خطوط راهنمای استاندارد برای اجرا و برعهده گرفتن پروژه - سازوکار توازن و مقابله و جدا کردن نهادهای تصمیم‌گیر از یکدیگر - سازوکار بازخورد: ارزیابی کوتاه‌مدت (بعد از اتمام پروژه) و میان‌مدت (بعد از مشخص شدن آثار اجتماعی و اقتصادی پروژه)	در نتیجه این امر طی دهه ۲۰۰۰، هزینه‌های سرمایه‌گذاری عمومی بخش‌های سلامت و جاده با حفظ سطح کیفیت کاهش چشمگیری داشته‌اند.

مأخذ: برگرفته از امن‌زاده، پرهیزکاری و ابوحمزه، ۱۳۹۳؛ نمازی، رزقی و ابوحمزه، ۱۳۹۳؛ مرتضوی‌فر، نصیری‌اقدم و ابوحمزه، ۱۳۹۴؛ IMP, 2014 and World Bank, 2006

همان‌طور که در جدول ۸ ارائه شده است روش‌های متفاوتی برای سامان‌دهی و مدیریت طرح‌های عمرانی وجود داشته است. در مجموع با مقایسه تطبیقی اقدامات انجام گرفته در

کشورها می‌توان روش‌های مورد استفاده یا عوامل مؤثر بر کاهش هزینه‌های عمرانی و افزایش کیفیت طرح‌های عمرانی را به این صورت فهرست کرد:

- اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی و رتبه‌بندی پروژه‌های بخش عمومی؛
- قراردادهای مشارکت بخش عمومی و خصوصی؛
- واگذاری طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام به بخش خصوصی؛
- استفاده از ابزارهای مختلف تضمینی و پوشش ریسک؛
- برنامه استراتژیک بلندمدت و سامان‌دهی طرح‌های عمرانی براساس آن؛
- فهرست و زمان‌بندی پروژه‌های زیرساختی ملی؛
- شکل‌دهی طرح ملی تضمین کیفیت برای جدا کردن امور سیاسی از مدیریتی و اجرایی؛
- تمرکز بر تحلیل هزینه - فایده در فاز اول بررسی طرح‌های عمرانی؛
- تمرکز بر استراتژی مدیریت پروژه و هزینه‌های پروژه در فاز دوم بررسی طرح‌های عمرانی؛
- شکل‌دهی سیستم سرمایه‌گذاری ملی مدیریت سرمایه‌گذاری‌های عمومی از طریق آن؛
- تعیین رویه‌ها و خطوط راهنمای استاندارد برای اجرا و برعهده گرفتن پروژه؛
- طراحی سازوکار توازن و مقابله و جدا کردن نهادهای تصمیم‌گیر از یکدیگر؛
- طراحی سازوکار بازخورد: ارزیابی کوتاه‌مدت (بعد از اتمام پروژه) و میان‌مدت (بعد از مشخص شدن آثار اجتماعی و اقتصادی پروژه).

تجربه کشورهای با منابع طبیعی بالا (نروژ و شیلی) نشان می‌دهد که برای افزایش کارایی اجرای طرح‌های عمرانی و کاهش هزینه‌های مازاد در اجرای طرح‌های عمرانی باید سازوکار توازن و مقابله میان نهادها و سازمان‌های درگیر در اجرای پروژه شکل‌گیرد. همچنین لازم است میان نقش‌های سیاستگذار و نقش‌های مدیریت و اجرا تفکیک قائل شد. در این صورت فاز اول بررسی طرح‌های عمرانی، ملاک بررسی و تأیید یا رد پروژه‌های عمرانی استفاده از مبانی نظری و علمی است و پروژه‌های عمرانی از طریق شاخص‌هایی مانند ارزش خالص فعلی، ارزش خالص فعلی به هزینه‌های اولیه و مانند آن و در مقایسه با پروژه‌های رقیب برآورد می‌شوند. مطالعه صندوق بین‌المللی پول (۲۰۱۴) نیز نشان می‌دهد که کشورهای نفتی در صورتی می‌توانند کارایی سرمایه‌گذاری خود را افزایش دهند که فرایند تصمیم‌گیری سیاسی از فرایند اجرا و مدیریت تخصصی تا حد امکان جدا شود و با افزایش طراحی سیستم‌های توازن و

مبانی نظری ناکارآمدی و هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی و سازوکاری ... _____ ۹۵

مقابله می‌توان به این هدف دست یافت. در واقع در کشورهای نفتی به دلیل دسترسی به رانت مازاد ناشی از منابع نفتی و رقابت ذی‌نفعان و گروه‌های سیاسی برای دسترسی به آن باعث می‌شود که به صورت پیوسته امکان تأثیرگذاری نهادهای سیاسی بر سازوکار اجرایی فراهم شود. بر همین اساس در کشورهای مورد مطالعه (شیلی و نروژ) که منابع طبیعی بالایی دارند به دلیل توانایی این کشورها در شکل‌گیری سیستم‌های توازن و مقابله و جدا شدن حوزه امور سیاسی از امور اجرایی و مدیریتی، هزینه‌های عمرانی در سطح معناداری کاهش یافته‌اند به گونه‌ای که در کشور نروژ انحراف بودجه واقعی طرح‌های عمرانی از بودجه مصوب اولیه این طرح‌ها حدود ۷ درصد است.

در عین حال با استفاده از روش‌هایی مانند مشارکت خصوصی - عمومی می‌توان برای طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام از ظرفیت‌های بخش خصوصی استفاده کرد. همچنین برای افزایش کارایی سرمایه‌گذاری عمومی، در کشورهایی مانند شیلی از سیستم‌های هماهنگ‌کننده برای هماهنگی میان دولت، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی استفاده می‌شوند که می‌تواند مورد توجه کشور ایران قرار گیرند.

همچنین اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی یکی از راهبردهایی است که برای مدیریت هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. در این روش مبنای آن است که طرح‌های عمرانی بر اساس سطح توجیه‌پذیر اقتصادی اولویت‌بندی شوند. به عبارت دیگر طرح‌هایی که به هیچ وجه به لحاظ اقتصادی توجیه ندارند و به لحاظ اجتماعی نیز دارای اولویت بالایی نمی‌باشند باید متوقف شوند. با این روش عملاً طرح‌های غیرمفید حذف شده و هزینه‌هایی که دولت در سال‌های آینده موظف به پرداخت آنهاست (در حالی که بازدهی اقتصادی ندارند) حذف می‌شوند. در این روش باید با معیارهایی به اولویت‌بندی طرح‌ها پرداخت تا طرح‌های با اولویت بالا حذف نشوند (حلاج نیشابوری و جلالی موسوی، ۱۳۸۹).

رویکرد دیگر سامان‌دهی طرح‌های عمرانی فروش طرح‌های نیمه‌تمام اقتصادی یا اقتصادی شده به بخش خصوصی برای تکمیل و بهره‌برداری است. در این رویکرد طرح‌هایی که قابلیت بهره‌برداری اقتصادی دارند توسط بخش خصوصی خریداری می‌شوند. از مزایای این رویکرد می‌توان به ایجاد درآمد برای دولت، عدم نیاز به تخصیص بودجه در سال‌های آتی

به این طرح‌ها از سوی دولت و اجرا و بهره‌برداری بهینه بخش خصوصی و همچنین از معایب آن می‌توان به کم بودن احتمالی قیمت فروش طرح و دیگر آسیب‌های احتمالی معاملات بخش عمومی اشاره کرد. در این باره باید به این نکته توجه شود که چون عموماً طرح‌ها با کارایی پایینی اجرا شده‌اند، قیمتی که بخش خصوصی برای تملک طرح حاضر به پرداخت خواهد بود کمتر از مجموع سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در طرح است. در رابطه با واگذاری طرح‌های نیمه تمام شرکت‌های قابل واگذاری در بند «ح» ماده (۱۹) قانون اصل (۴۴) صراحتاً تعیین تکلیف شده است. متأسفانه درباره طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای دولت، هرچند از مفاد ماده (۳) قانون، واگذاری طرح‌های مشمول گروه ۱ و گروه ۲ استنباط می‌شود ولی قانون به صراحت اظهار نظر نکرده است. البته برای واگذاری طرح‌های نیمه تمام ممانعت قانونی وجود نداشته و سازمان خصوصی‌سازی از اختیار کافی برای این امر برخوردار است.

مشارکت بخش عمومی و خصوصی از جمله روش‌هایی است که مورد استفاده اکثر کشورهای در حال توسعه واقع شده است. در روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی تأمین مالی اجرای طرح به بخش خصوصی سپرده شده و بخش خصوصی با اجرا و بهره‌برداری از طرح و منافع حاصل از آن، به بازدهی اقتصادی مورد نظر دست می‌یابد. استفاده از این روش‌ها درباره طرح‌های عمرانی که در بند «ب» ماده (۲۱۴) قانون برنامه پنجم^۱ به دولت تکلیف شده، دارای تجربیات گسترده جهانی در اجرای طرح‌های عمرانی است. پرکاربردترین روش از میان روش‌های مشارکت خصوصی - عمومی روش ساخت، بهره‌برداری و انتقال است که بر مبنای آن پیمانکار بخش خصوصی، پروژه را تحویل گرفته و در دوره ساخت آن را می‌سازد. سپس در یک بازه مشخص شده، به بهره‌برداری از پروژه پرداخته کسب درآمد می‌کند و با پایان یافتن دوره بهره‌برداری، پروژه را به دولت تحویل می‌دهد. جهت استفاده از هر یک از روش‌های مشارکتی، متناسب‌سازی سازوکار حقوقی، اداری، فرهنگی و اجتماعی برای قابلیت انتقال آن تجارب کاملاً ضروری است.

۱. دولت موظف است به منظور افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای با رعایت قانون نحوه اجرای اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، روش‌های اجرایی مناسب از قبیل «تأمین منابع مالی، ساخت، بهره‌برداری و واگذاری»، «تأمین منابع مالی، ساخت و بهره‌برداری»، «طرح و ساخت کلید در دست»، «مشارکت بخش عمومی - خصوصی» و یا «ساخت، بهره‌برداری و مالکیت» را با پیش‌بینی تضمین‌های کافی به کار گیرد.

۵. روش پیشنهادی مقاله برای سامان‌دهی طرح‌های عمرانی در ایران

هزینه طرح‌های عمرانی در ایران بسیار بالاست و کیفیت اجرای طرح‌های عمرانی از سوی دولت نیز در موارد متعددی قابل قبول نیست و ضروری است مدیریت هزینه‌های طرح‌های عمرانی در کشور و ارتقای کیفیت اجرای طرح‌های عمرانی در کشور مورد توجه جدی قرار گیرند.

۱-۵. امکان سامان‌دهی طرح‌های عمرانی در سطوح متفاوت

مجموع تجارب کشورهای دیگر در مدیریت طرح‌های عمرانی نشان می‌دهد که سامان‌دهی طرح‌های عمرانی می‌تواند در چندین سطح انجام گیرد:

۱. در سطح عالی سازوکارهایی طراحی شود که امور سیاسی از امور اجرایی و مدیریتی مستقل شود. این روش در کشور نروژ پیاده شده است و در نتیجه آن هزینه‌های طرح‌های عمرانی که در فاز مطالعاتی ارائه می‌شود بسیار دقیق بوده و انحراف بودجه مصوب از عملکرد برای یک پروژه عمرانی که چندین سال نیز طول می‌کشد تا اجرا شود کمتر از ۱۰ درصد است.

۲. در سطح بعدی می‌توان سازوکاری طراحی کرد که میان بخش‌های متفاوت اقتصاد بخش عمومی شامل دولت، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی یک هماهنگی انجام گیرد. هم‌اکنون در اقتصاد ایران، سازمان برنامه و وظیفه ایجاد هماهنگی میان بخش‌های دولتی برای اجرای طرح‌های عمرانی را دارد. در عین حال ردپای طرح‌های عمرانی نهادهای عمومی غیردولتی در اقتصاد ایران به صورت دقیق معلوم نیست و هماهنگی مذکور در سطح ملی انجام نمی‌گیرد.

۳. در سطح سوم می‌توان سازوکار توازن و مقابله در تعریف، اجرا و نظارت بر طرح‌های عمرانی را طراحی کرد. این کار در کشور شیلی تجربه شده است که در نتیجه، هزینه‌های عمرانی به شدت کاهش یافته و در عین حال تأثیر و نقش سیاستمداران بر تعریف و اجرای طرح‌های عمرانی کاهش یافته و کارایی اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش عمومی افزایش یافته است.

۴. در سطح بعدی لازم است اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی مورد توجه قرار گیرد. طبیعی است زمانی این سطح از سامان‌دهی طرح‌های عمرانی می‌تواند مؤثر واقع شود که یکی از سطوح یک یا سه فوق محقق شده باشد. در غیر این صورت اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی

به تنهایی نمی‌تواند مؤثر باشد و امور سیاسی بر امور اجرایی و مدیریتی فائق خواهند آمد.

۵. استفاده از روش مشارکت بخش عمومی - خصوصی برای طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام.

۶. واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی کشور به بخش خصوصی و استفاده از ظرفیت آنها.

توجه به سازوکار جداسازی امور سیاسی از امور اجرایی و مدیریتی و طراحی سازوکار توازن و مقابله در بررسی طرح‌های عمرانی از جمله مسائل مهمی است که باید در سامان‌دهی مدیریت طرح‌های عمرانی در کشور مدنظر قرار گیرند. باین‌حال در این مقاله استفاده از ظرفیت‌های روش‌های مشارکت عمومی و خصوصی و واگذاری طرح‌های عمرانی مدنظر است.

برای اینکه بتوان روش‌های پیشنهادی مختلف را جهت سامان‌دهی طرح‌های عمرانی در ایران استفاده کرد، لازم است ابتدا مجموعه طرح‌های عمرانی در کشور دسته‌بندی شوند و سپس براساس آن روش‌های ارتقای کیفیت طرح‌های عمرانی طرح گردد.

۲-۵. طبقه‌بندی طرح‌های عمرانی

طرح‌های عمرانی را می‌توان براساس شاخص‌ها و روش‌های متفاوتی طبقه‌بندی کرد. به‌عنوان مثال می‌توان از منظر مدیریتی به طرح‌های عمرانی توجه کرد. اشتغال‌زایی، مدت زمان تأخیر در بهره‌برداری و پیشرفت فیزیکی از جمله شاخص‌هایی هستند که در بررسی طرح‌های عمرانی مدنظر قرار می‌گیرند. پیشنهاد مقاله آن است که طرح‌های عمرانی در کشور براساس درجه مشارکت بخش خصوصی در آنها (خواه برای شروع و خواه برای اتمام یا بهره‌برداری) و وجود توجیه اقتصادی طبقه‌بندی شوند. براساس این شاخص‌ها طرح‌های عمرانی کشور در سه گروه طبقه‌بندی می‌شوند. پیشنهاد مقاله آن است که برای طبقه‌بندی طرح‌های عمرانی از شاخص توجیه‌پذیری اقتصادی استفاده شود. مبتنی بر توجیه‌پذیر بودن طرح‌های عمرانی در آن صورت می‌توان استدلال کرد که تا چه حد امکان استفاده از ظرفیت نهاد و سازمان‌های غیردولتی و بخش خصوصی برای سامان‌دهی طرح‌های عمرانی وجود دارد. در این چارچوب طرح‌های عمرانی را می‌توان به سه گروه زیر طبقه‌بندی کرد:

۱. طرح‌های اقتصادی که شامل طرح‌هایی هستند که اجرای آنها با روال کنونی همچنان اقتصادی بوده و لذا می‌توان انتظار داشت بخش خصوصی مایل به تملک یا سرمایه‌گذاری در آنها باشد.

مبانی نظری ناکارآمدی و هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی و سازوکاری ... _____ ۹۹

۲. طرح‌هایی که در حالت عادی اقتصادی نیستند بلکه با ارائه برخی امتیازات قابل اقتصادی شدن هستند.

۳. طرح‌هایی غیراقتصادی که به هیچ وجه قابل اقتصادی‌سازی نبوده و منطقاً بخش خصوصی حاضر به تملک یا سرمایه‌گذاری در آنها نیست.

۳-۵. روش‌های سامان‌دهی طرح‌های عمرانی براساس طبقه‌بندی ارائه شده

با توجه به طبقه‌بندی و با ملاحظه روش‌های سامان‌دهی طرح‌های عمرانی که در قسمت پیشین مقاله ارائه شد پیشنهاد مقاله آن است که طرح‌های عمرانی به سه گروه تقسیم‌بندی و به صورت زیر سامان‌دهی شوند:

۱. سامان‌دهی طرح عمرانی با توجیه اقتصادی: در این نوع طرح‌ها، اجرای آنها با روال کنونی همچنان اقتصادی بوده و لذا می‌توان انتظار داشت بخش خصوصی مایل به تملک یا سرمایه‌گذاری در آنها باشد.

با توجه به چرخه معیوب تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی در کشور و نقش بسیار جدی مباحث سیاسی در مقایسه با مباحث اقتصادی، تعداد کمی از طرح‌های موجود جزء این دسته قرار می‌گیرند و بسیاری از طرح‌ها در حالت عادی از بازدهی اقتصادی مطلوب برخوردار نیستند. اما معدود طرح‌های موجود که بازدهی اقتصادی دارند، از طریق واگذاری یا مشارکت با بخش خصوصی قابل اجرا هستند.

همچنین برخی ملاحظات در مبانی حقوقی و قانونی کشور وجود دارند که درباره استفاده از روش‌های واگذاری یا مشارکت خصوصی - عمومی در طرح‌هایی که توجیه اقتصادی دارند باید در نظر گرفته شوند. برای مثال با توجه به قوانین موجود^۱ نمی‌توان یک پروژه احداث خط ریل یا آزادراه را به بخش خصوصی واگذار کرده و مالکیت آن را منتقل نمود. بلکه می‌توان به مدت محدود اجازه ساخت و بهره‌برداری از آن را در قالب روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی اعطا کرد.

با توجه به تجربه سایر کشورها و تجربیات اخیر کشور ایران، تدوین پیش‌نیازهای قانونی جهت اجرایی‌سازی روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی که متضمن انتخاب مشارکت

۱. از جمله قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی.

مناسب، برگزاری مناقصات به صورت شفاف و رقابتی، عقد قرارداد مناسب و تعهد طرفین به تعهدات مشارکت و ... الزامی است.

۲. سامان‌دهی طرح‌های عمرانی بدون توجیه اقتصادی اما دارای ظرفیت اقتصادی‌سازی: همان‌طور که بیان شد، این طرح‌ها در حالت عادی اقتصادی نیستند بلکه با ارائه برخی امتیازات اقتصادی می‌شوند. نکته قابل توجه در استفاده از این روش‌ها در پیشبرد طرح‌ها، اقتصادی کردن اجرای طرح از سوی بخش خصوصی است تا بهره‌برداری از اجرای طرح برای بخش خصوصی دارای توجیه اقتصادی باشد. برای این منظور وضع تعرفه مناسب^۱، اعطای امتیازات جانبی در بهره‌برداری از طرح^۲ و دیگر منافع جانبی قابل تصور است. طبیعتاً تعیین این منافع برای بخش خصوصی پس از اصلاح سازوکارهای اجرایی و نظارتی، از سوی دستگاه متولی اجرای طرح میسر است.

بسیاری از طرح‌های عمرانی کشور در حوزه انرژی و حمل‌ونقل در این دسته می‌گنجند و دولت می‌تواند با استفاده از ابزارهایی مانند اصلاح تعرفه، تضمین خرید، تسهیلات از صندوق توسعه ملی، تسهیلات از محل وجوه اداره شده و یارانه تسهیلات این گونه طرح‌ها را اقتصادی کند. هریک از طرح‌هایی که با ابزارهای موجود تبدیل به یک طرح اقتصادی شود به یکی از روش‌های واگذاری یا مشارکت عمومی - خصوصی قابل اجرا خواهد شد. گفتنی است ملاحظات قانونی که در مورد دسته اول از طرح‌ها مطرح شد، در این دسته نیز باید در نظر گرفته شود.

۳. سامان‌دهی طرح‌های عمرانی غیراقتصادی: این نوع طرح‌ها به‌هیچ‌وجه قابل اقتصادی‌سازی نبوده و منطقی‌اً بخش خصوصی حاضر به تملک یا سرمایه‌گذاری در آنها نیست. درخصوص این دسته از طرح‌ها لازم است تا آیین‌نامه‌ها و مقرراتی که متضمن معیارهای اولویت‌بندی باشند در نظر گرفته شوند. تا اولویت‌بندی طرح‌ها تا حد امکان براساس ضوابط علمی و به دور از سلیقه شخصی انجام شود. همچنین با توجه به اینکه این دسته از طرح‌ها بیشتر نقش توسعه‌ای و محرومیت‌زدایی دارند تا کارکرد اقتصادی، لازم است تا نظر همه ذی‌نفعان اصلی

۱. عوارض استفاده از آزادراه‌ها، تعرفه مناسب در ارائه خدمات در طرح‌های آبرسانی، کارمزد تولید برق در نیروگاه‌ها و ... با مدت زمان بهره‌برداری معین.

۲. برای مثال در طرح‌های جاده‌ای می‌توان به امتیازاتی از قبیل حق ساختن هتل، رستوران، امداد خودرو و دیگر خدمات قابل ارائه اشاره کرد.

مبانی نظری ناکارآمدی و هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی و سازوکاری ... _____ ۱۰۱

در اولویت‌بندی مدنظر قرار گیرد. برای مثال برای اولویت‌بندی طرح‌های غیراقتصادی استان فارس، لازم است تا نظر اصناف، پیمانکاران، نمایندگان استان و استانداری مدنظر قرار گرفته شود. همچنین با توجه به اینکه یکی از تبعات اولویت‌بندی این طرح‌ها، توقف طرح‌های فاقد اولویت است، باید مبانی حقوقی مورد نیاز جهت توقف و فسخ قرارداد مدنظر قرار گیرد. این دسته‌بندی که برای طرح‌های عمرانی ارائه شده است می‌تواند مبنای شکل‌گیری روش‌های ارتقای کیفیت طرح‌های عمرانی و کاهش هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی قرار گیرند. مبتنی بر منطق طبقه‌بندی طرح‌های عمرانی که این مقاله در بالا پیشنهاد کرده است می‌توان از سه روش «اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی»، «مشارکت خصوصی - عمومی»، و «واگذاری طرح‌های عمرانی» در اقتصاد ایران استفاده کرد.

جدول ۹. روش پیشنهادی تحقیق برای سامان‌دهی طرح‌های عمرانی در ایران

برخی ملاحظات حقوقی و اجرایی در اقتصاد ایران	روش پیشنهادی مقاله برای ارتقای کیفیت طرح عمرانی و کاهش هزینه‌های آن			نوع طرح عمرانی براساس پیشنهاد مقاله (میزان مشارکت بخش خصوصی و توجیه اقتصادی طرح)	ردیف
	مشارکت خصوصی - عمومی	اولویت‌بندی طرح	واگذاری طرح		
۱. با ساختار اقتصادی و قواعد موجود تعداد طرح‌هایی که به‌خودی‌خود دارای بازدهی اقتصادی باشند زیاد نباشد. ۲. همچنین باید در نظر داشت انتخاب بین واگذاری طرح یا مشارکت با بخش خصوصی، نیازمند در نظر گرفتن مبانی قانون مانند قانون اصل (۴۴) است. ۳. تدوین پیش‌نیازهای قانونی برای استفاده از انواع روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی می‌تواند بسیار تسهیل‌کننده باشد.	*		*	طرح‌های عمرانی دارای بازدهی اقتصادی	۱
۱. بسیاری از طرح‌های حوزه انرژی و حمل‌ونقل قابل اقتصادی‌سازی هستند و می‌توان از روش‌های واگذاری یا مشارکت عمومی - خصوصی برای	*		*	طرح‌های عمرانی بدون بازدهی اقتصادی اما دارای قابلیت اقتصادی‌سازی	۲

برخی ملاحظات حقوقی و اجرایی در اقتصاد ایران	روش پیشنهادی مقاله برای ارتقای کیفیت طرح عمرانی و کاهش هزینه‌های آن			نوع طرح عمرانی براساس پیشنهاد مقاله (میزان مشارکت بخش خصوصی و توجیه اقتصادی طرح)	ردیف
	مشارکت خصوصی - عمومی	اولویت‌بندی طرح	واگذاری طرح		
<p>سامان‌دهی آنها استفاده کرد.</p> <p>۲. دولت از ابزارهایی مانند اصلاح تعرفه، تضمین خرید، تسهیلات از صندوق توسعه ملی، تسهیلات از محل وجوه اداره شده و یارانه تسهیلات می‌تواند برای اقتصادی‌سازی این‌گونه طرح‌ها استفاده کند.</p> <p>۳. در نظر گرفتن ملاحظات قانونی در واگذاری‌ها ضروری است.</p> <p>۴. تدوین پیش‌نیازهای قانونی برای استفاده از انواع روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی می‌تواند بسیار تسهیل‌کننده باشد.</p>					
<p>۱. تدوین آیین‌نامه‌ها و مقررات مربوط به معیارها و نحوه اولویت‌بندی ضروری است.</p> <p>۲. الزامات قانونی مربوط به توقف و فسخ قراردادهای مربوط به طرح‌های بدون اولویت باید رعایت شوند.</p>		*		طرح‌های عمرانی غیراقتصادی	۳

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی و تأخیر در بهره‌برداری از آنها یکی از معضلاتی است که اقتصاد ایران را دست به گریبان کرده است و لازم است سازوکارهایی برای رفع این معضل اندیشه شود. در این میان، طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام بسیار فراوانی در کشور وجود دارند که به نحوی از انحا از بودجه عمومی کشور استفاده می‌کنند اما با تأخیر فراوان به بهره‌برداری می‌رسند که در موارد متعددی ممکن است توجیه اقتصادی طرح در زمان بهره‌برداری از میان رفته باشد. با ملاحظه اینکه طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام فراوانی در کشور وجود دارد لازم است

مبانی نظری ناکارآمدی و هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی و سازوکاری ... _____ ۱۰۳

راه‌حلی برای استفاده از این ظرفیت‌ها اندیشیده شود و با ملاحظه اینکه میزان اعتباراتی که برای اتمام این طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام در کشور لازم است خارج از توان بودجه‌ای کشور است سازوکارهایی برای استفاده از ظرفیت بخش‌های غیردولتی در نظر گرفته شود. در این مقاله ابتدا بحث شده است که فلسفه حضور دولت در طرح‌های عمرانی چیست و چرا باید دولت متولی این نوع طرح‌ها باشد. بیان شده است که فلسفه حضور دولت در این نوع طرح‌ها ریشه در مواردی از شکست بازار دارد و عبارت‌اند از «ارائه کالاهای عمومی»، «وجود آثار خارجی»، «وجود اقتصاد مقیاس» و «بیکاری». پس از آن بررسی شده است که دولت چگونه می‌تواند این طرح‌ها را انجام دهد. از منظر تئوریک دولت می‌تواند به دو صورت دمکراتیک یا غیردمکراتیک دست به اجرای طرح‌های عمرانی بزند و در هر دو صورت اجرای طرح‌های عمرانی با مسئله مازاد هزینه روبه‌رو خواهد بود که مبتنی بر نظریه‌های انتخاب عمومی است. در واقع در همه کشورهای دنیا مسئله مازاد هزینه طرح‌های عمرانی وجود دارد و نمی‌توان آن را به صفر رساند و مسئله به حداقل رساندن هزینه‌های مازاد و افزایش کیفیت طرح‌های عمرانی است.

در این تحقیق برای بررسی سازوکارهای کاهش هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی تجربه چند کشور در این حوزه مطالعه شده است و با استفاده از مبانی نظری تحقیق به همراه تجربه کشورها در مدیریت طرح‌های عمرانی پیشنهاد تحقیق برای سامان‌دهی طرح‌های عمرانی و کاهش هزینه‌های تحقیق ارائه شده است. تجربه کشورها در کاهش هزینه‌های عمرانی و مدیریت طرح‌های عمرانی نشان می‌دهد که در سطوح متفاوتی می‌توان مدیریت طرح‌های عمرانی را انجام داد. در عالی‌ترین سطح باید سازوکاری طراحی کرد که از طریق آن امور سیاسی از امور اجرایی و مدیریتی جدا شود (مانند تجربه نروژ) و در فرایند تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی سازوکار توازن و مقابله شکل‌گیرد که در نتیجه آن امکان تصویب طرح‌هایی با بازدهی اندک از بین برود (مانند تجربه شیلی). در سطوح پایین‌تر می‌توان از روش‌هایی استفاده کرد که از ظرفیت بخش خصوصی استفاده شود تا طرح‌های عمرانی که نیمه‌تمام است به بهره‌برداری برسند یا طرح‌های جدید را با مشارکت بخش خصوصی به انجام رساند. پیشنهادی هم که در این مقاله ارائه شده است با توجه به این امر بوده است که طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام فراوانی در کشور وجود دارد که می‌توان با اندکی اصلاحات در روش‌های انجام امور باعث کاهش هزینه طرح‌های عمرانی شد. طبیعی است مطالعات جدیدی می‌توان انجام داد که

سطوح عالی مذکور (جداسازی امور سیاسی از امور اجرایی و مدیریتی) را مدنظر قرار دهد. در این تحقیق مجموعه طرح‌های عمرانی کشور به سه گروه تقسیم شده‌اند. منطق این طبقه‌بندی بر این اصل استوار بوده است که با ملاحظه اینکه دولت توان به اتمام رساندن طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی را ندارد برای بخش غیردولتی کشور تا چه حد این پروژه‌ها و طرح‌ها می‌توانند جذاب باشند که با مشارکت این بخش‌ها بتوان این نوع طرح‌ها را به بهره‌برداری رساند. بر این اساس دو شاخص بازدهی اقتصادی و وظایف حاکمیتی مبانی طبقه‌بندی طرح‌های عمرانی بوده است و بر این اساس طرح‌های عمرانی کشور در مجموع به سه گروه زیر طبقه‌بندی شده‌اند:

۱. طرح‌های با بازده اقتصادی مناسب،

۲. طرح‌های قابل اقتصادی‌سازی،

۳. طرح‌های غیراقتصادی.

گفتنی است برخی طرح‌های عمرانی دولت در نگاه اول بازدهی اقتصادی ندارند ولی با اصلاح ساختار مدیریتی و قراردادی می‌توان آنها را سودده کرد. در چارچوب این طبقه‌بندی، برای مدیریت طرح‌های عمرانی و کاهش هزینه‌های مازاد طرح‌های عمرانی سه راه‌حل پیشنهاد شده است که عبارت‌اند از «واگذاری طرح‌های عمرانی»، «اولویت‌بندی طرح‌های عمرانی» و «مشارکت خصوصی - عمومی». برای طرح‌های عمرانی که در طبقه‌بندی یاد شده جزو گروه یک یا دو هستند می‌توان از روش واگذاری طرح‌های عمرانی و روش‌های مشارکت خصوصی - عمومی استفاده کرد. همچنین طرح‌هایی که غیراقتصادی بوده و بخش خصوصی تمایلی به سرمایه‌گذاری در آنها ندارند باید با منابع عمومی دولت تأمین مالی شوند. نکته بسیار مهم در خصوص این طرح‌ها این است که منابع دولتی باید بر مبنای اولویت‌بندی از پیش تعیین شده تخصیص یابند. طبیعتاً لازمه این کار تدوین معیارهای اولویت‌بندی است. همچنین، جهت اجرای طرح‌های گروه‌های مختلف در قالب روش‌های مشارکت عمومی - خصوصی لازم است تا بسترهای قانونی مورد نظر تهیه و تصویب شوند.

منابع و مأخذ

۱. ابوحمزه، داریوش (الف ۱۳۹۳). «ساماندهی طرح‌های عمرانی (ارائه یک الگوی اولیه)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۳۷۵۷.
۲. _____ (ب ۱۳۹۳). «واگذاری طرح‌های عمرانی (عملکرد، چالش‌ها و الزامات)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۳۷۶۶.
۳. امن‌زاده، ناصر، سیدعباس پرهیزکاری و داریوش ابوحمزه (۱۳۹۳). «مطالعات تطبیقی تجربه دیگر کشورها در تأمین مالی طرح‌های عمرانی ۲. استرالیا»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۳۸۶۷.
۴. پناهی، علی، عاطفه جلالی موسوی و رضا زمانی (۱۳۸۸). «لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور ۴. وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۰۰۹۷.
۵. جلالی موسوی، عاطفه و علی پناهی (۱۳۹۱). «بررسی لایحه بودجه ۱۳۹۲ کل کشور ۶. طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۲۸۶۴.
۶. حلاج نیشابوری، شهرام و عاطفه جلالی موسوی (۱۳۸۹). «بررسی وضعیت طرح‌های عمرانی و ارائه معیارهای اولویت‌بندی به‌عنوان راهکار اصلی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۰۳۰۶.
۷. مرتضوی‌فر، زینب، علی نصیری‌اقدم و داریوش ابوحمزه (۱۳۹۴). «استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی در تأمین کالاهای عمومی (مشارکت عمومی - خصوصی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۴۳۱۸.
۸. مردی، محمد، فاطمه تیمورا و داریوش ابوحمزه (۱۳۹۳). «مطالعات تطبیقی تجربه دیگر کشورها در ساماندهی طرح‌های عمرانی ۳. ترکیه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۴۱۹۷.
۹. نمازی، احسان، ابوالفضل رزقی و داریوش ابوحمزه (۱۳۹۳). «مطالعات تطبیقی تجربه دیگر کشورها در تأمین مالی طرح‌های عمرانی ۱. هند»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۳۸۵۷.
10. Akerlof, G. (1970). "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, 84.
11. Arrow, K. (1963). *Social Choice and Individual Values*, Wiley, New York, 2nd (ed.).

12. Baumol, W. and W. Oates (1975). *The Theory of Environmental Policy*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
13. Baumol, W., E. Bailey and R. Willig (1977). "Weak Invisible Hand Theorems on Pricing and Entry in a Multiproduct Natural Monopoly", *American Economic Review*, 67.
14. Coase, R. H. (1960). "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3.
15. Hart, O. (1982). "A Model of Imperfect Competition with Keynesian Features", *Quarterly Journal of Economics*, 97.
16. IMF (2014). "Making the Most Public Investment in MENA and CCA Oil-Exporting Countries", SDN/14/10.
17. Inman, R. (2002). "Markets, Governments and The "New" Political Economy", *Handbook of Public Economics*, Vol. 2.
18. Samsent. K. and G. Volden (2013). "Investing for Impact: Lessons with the Norwegian State Project Model and First Investment Projects that have been Subjected to External Quality Assurance.", Norwegian University of Science and Technology.
19. Samuelson, P. (1954). "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, 36.
20. Tiebout, C. (1956). "A Pure Theory of Local Government Expenditures", *Journal of Political Economy*, 60.
21. Woglom, G. (1982). "Underemployment Equilibrium with Rational Expectations", *Quarterly Journal of Economics*, 97.
22. World Bank (2006). *Appraisal of Public Investment Chile*, Washington D.C.