

با طرح‌های ناتمام عمرانی چه کنیم؟

احمد توکلی*

سرمایه‌گذاری عمرانی دولت مقدمه ضروری کارکرد مولد بخش خصوصی است؛ مشروط بر آن که خود با بهره‌وری، همراه و از نظر حجم و ترکیب با وضعیت کلان اقتصادی سازگار باشد. عدم رعایت قانون در تهیه و اجرای پروژه‌های عمرانی، طی سالیان دراز، حجم عظیمی از پروژه‌های ناتمام را بر اقتصاد ملی تحمیل کرده و سبب شده است تا دوره‌ی احداث، بسیار طولانی شود. این پدیده، تورمی بوده و باعث کندی نرخ رشد است؛ و بدیهی است که نارضایتی اجتماعی و کاهش مشروعیت و اقتدار سیاسی نیز از ثمرات آن می‌باشد. راه‌حل میان‌مدت تلاش برای اصلاح فرایند سیاسی و اداری تصمیم‌گیری، بازتعریف نقش دولت، مبارزه با فساد و اصلاح نظام فنی اجرایی است. در کوتاه‌مدت باید، جز در مورد ضرورتها، از شروع پروژه جدید خودداری کرد و ادامه طرح‌های

* دکتر احمد توکلی؛ عضو هیأت علمی دانشکده علوم اقتصادی و سیاسی - دانشگاه شهید بهشتی.

E.mail: tavakoli@majlis.ir

ناتمام موجود را نیز با دو شاخص کارایی و عدالت اولویت‌بندی کرد تا مجموع عملیات، همواره از منابع در دسترس فراتر نرود.

کلید واژه‌ها:

طرحهای عمرانی، پروژه‌های ملی عمرانی، دوره احداث، رشد اقتصادی، کاهش بهره‌وری، زیانهای اقتصادی، زیانهای سیاسی-اجتماعی، راه‌حلها

Archive of SID

مقدمه

در تمامی مدل‌های توسعه، دولت مسئول تأمین و عرضه خدمات زیربنایی است. زیربناها پروژه‌هایی با مقیاس بزرگ است که اقتصاد بازار بدون وجود آنها شکل نمی‌گیرد. دولت‌های توسعه‌ای همواره بخش مهمی از بودجه خود را صرف تأمین شبکه راهها، ارتباطات، انرژی، تحقیقات بنیادی، تأسیسات دفاعی، مسکن، ساختمان، آموزش، بهداشت و درمان می‌کنند. در واقع برای داشتن یک اقتصاد با بهره‌وری بالا مجموعه‌ای از کالاهای سرمایه‌ای به عنوان پیش نیاز باید در دسترس باشد تا بخش خصوصی بتواند دست به تولید و توزیع بزند. این کالاهای سرمایه‌ای بدون سرمایه‌گذاری دولت قابل تأمین نیست.

سرمایه‌گذاری زیربنایی دولت شرط بهره‌وری اقتصادی شناخته شده است. حتی در کشورهای پیشرفته مانند آمریکا، از جهت امکانات زیربنایی، کاهش سرمایه‌گذاری دولت در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ اثر تعیین‌کننده‌ای در کاهش نرخ رشد آن کشور داشته است. همین طور سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی؛ مانند آموزش و بهداشت، موجب افزایش نرخ رشد بوده و تفاوت نرخ رشدهای کشورهای مختلف نیز با این پدیده توضیح داده می‌شود.^۱

مطالعات جدیدتری نیز همین ارتباط را تأیید می‌کند. سرمایه‌گذاری زیربنایی دولت اگر به شکل مولد و همراه با بهره‌وری صورت بگیرد به شکل مستقیم و غیرمستقیم بر نرخ رشد اقتصادی اثر مثبت می‌گذارد. مطالعه انجام شده در آفریقای جنوبی با اطلاعات بیش از یک قرن نشان داده است هزینه‌های زیربنایی دولت به شکل مستقیم و غیرمستقیم از طریق افزایش بهره‌وری نهایی سرمایه، بر تقویت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و رشد اقتصادی مؤثر است.^۲

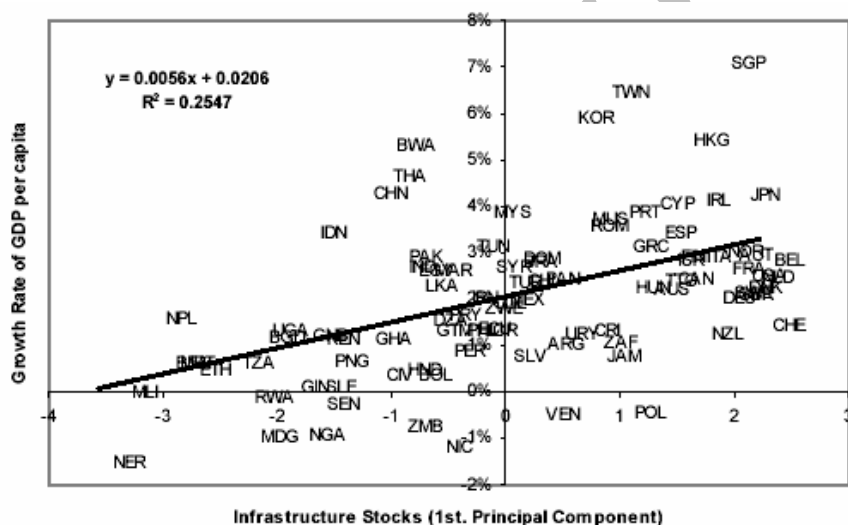
علاوه بر رشد، تأثیر مثبت سرمایه‌گذاری زیربنایی بر کاهش نابرابری توزیع درآمد مؤیدات تجربی دارد. تحقیق «کالدرن و سرون» با داده‌های ۱۲۱ کشور در دوره چهل ساله

^۱. G. Mankiw, D. Romer, and D. Weil, "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, No. 2, (May 1992), pp. 407-437.

^۲. J. W. Fedderke, P. Perkins, and J. M. Luiz, "Infrastructural Investment in Long-Run Economic Growth: South Africa 1875-2001", *World Development*, Vol. 34, No. 6, (2006), pp. 1037-1059.

۲۰۰۰-۱۹۶۰ حاکی از آن است که با ارتباط محکمی، هر چه انباره زیربناها افزون تر شود، رشد اقتصادی بیشتر و در نتیجه نابرابری کمتر خواهد شد.^۱ نمودار های (۱ و ۲) از همین منبع این ارتباط را نمایش می دهد.

نمودار ۱. ارتباط مثبت انباره زیربناها با نرخ رشد سرانه

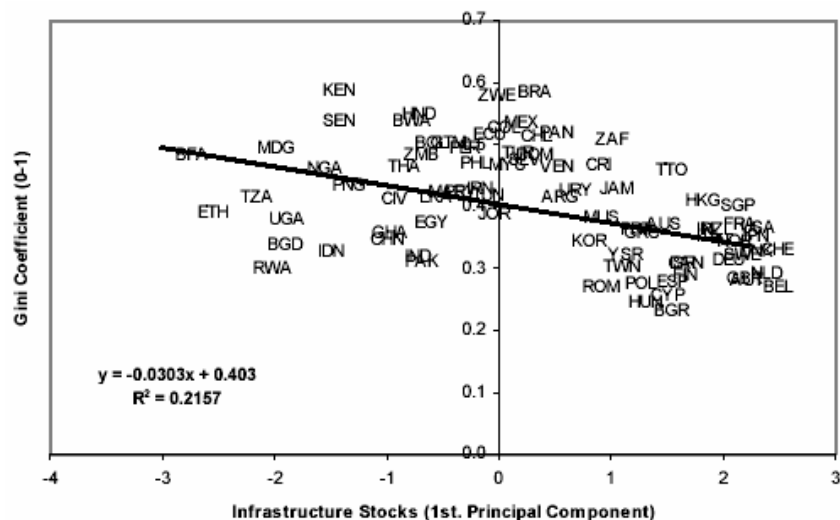


Source: C. Caldron & L. Serven, "The Effect of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution", Central Bank of Chile, *Working Paper*, No. 270, (September 2004), p.41.

Arch

^۱. C. Caldron, & L. Serven, "The Effect of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution", Central Bank of Chile, *Working Paper*, No. 270, (September 2004).

نمودار ۲. ارتباط منفی انباره زیربناها با نابرابری توزیع درآمد



Source: C. Caldron & L. Serven, "The Effect of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution", Central Bank of Chile, *Working Paper*, No. 270, (September 2004), p.42.

روشن است که زیربناسازی به خودی خود، و بدون سرمایه‌گذاری بخش خصوصی رشد را تضمین نمی‌کند. برخی تحقیقات در مورد ایران نیز نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری دولتی اثر مثبت بر رشد سرمایه‌گذاری خصوصی دارد. مانند پژوهش «عبدلی»^۱ (۱۳۸۰) که اثر مثبت بودجه عمرانی دولت را بر افزایش سرمایه‌گذاری خصوصی نتیجه داده است. البته افزایش سرمایه‌گذاری دولتی ممکن است با بروز اثر ازدحام خارجی^۲ سرمایه‌گذاری خصوصی را تحت فشار قرار دهد. چنانکه «نعمت شفیق»^۳ (۱۹۹۲) همین نتیجه را برای بازار اعتبارات در کشور مصر نشان می‌دهد؛ گرچه پژوهش وی اثر تقویتی سرمایه‌گذاری دولتی در زیربناها، بر سرمایه‌گذاری خصوصی را تأیید می‌کند.^۴

^۱. قهرمان عبدلی، «تاثیرپذیری سرمایه‌گذاری خصوصی از بودجه عمرانی دولت در ایران»، *مجله برنامه و بودجه*، شماره ۶۵-۶۶، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران، شهریور و مهر ۱۳۸۰.

^۲. Crowding out Effect

^۳. Shafik (1992).

^۴. Crowding in Effect

ترکیب و اندازه هزینه‌های دولت، همچنین نحوه اجرای سرمایه‌گذاری‌های دولتی می‌تواند نتایج کلی گفته شده را تغییر دهد. «دی واراگان و همکارانش»^۱، با استفاده از اطلاعات ۴۳ کشور طی بیست سال، سعی می‌کنند ارتباط بین هزینه‌های جاری و سرمایه‌ای دولت و رشد را به دست آورند. نتایج، حاکی از آن است که افزایش سهم هزینه‌های جاری، موجب رشد می‌شود و هزینه‌های سرمایه‌ای اثر منفی بر رشد سرانه خواهد گذاشت. محققان مزبور توضیح می‌دهند که هزینه دارای بهره‌وری (هزینه سرمایه‌ای) اگر بیش از اندازه باشد نابهره‌ور می‌شود. تحقیق نشان می‌دهد که آخرین واحد هزینه اگر صرف نگهداری زیربناها شود (هزینه جاری)، بهره‌وری بیش از وقتی است که برای احداث زیربنای جدید (هزینه سرمایه‌ای) صرف شود.

گزارش بانک جهانی حاکی است که دوازده میلیارد دلار هزینه برای تعمیر و اصلاح جاده‌های قدیمی آفریقا در دهه ۱۹۹۴-۱۹۸۴ می‌توانست ۴۵ میلیارد دلار صرفه‌جویی در هزینه ساخت جاده‌های جدید در پی داشته باشد. همین طور یک میلیون دلار هزینه برای حفظ و نگهداری خطوط انتقال برق، باعث دوازده میلیون دلار صرفه‌جویی در تولید ظرفیت جدید می‌شد.^۲ وقتی پای فساد اداری به میان بیاید، بهره‌وری هزینه سرمایه‌ای دولت کاهش می‌یابد و از این طریق نرخ رشد کم می‌شود. این اثر جدا از تأثیر مستقیم منفی فساد بر نرخ رشد است.^۳

مقاله حاضر با بررسی وضعیت پروژه‌های عمرانی دولت نشان می‌دهد که حجم بالای آنها، بدون تناسب با ظرفیتهای مختلف لازم، موجب تأخیر غیرمعقول دوره احداث گشته و از این طریق هزینه‌های زیادی از حیث اقتصادی و اجتماعی بر کشور تحمیل می‌شود. در این وضعیت، هزینه‌های عمرانی به جای کمک به بهره‌وری و رشد، مانع آن و سبب افزایش نارضایتی اجتماعی از دولت است. بنابراین ساختار مقاله از این قرار است: پس از مقدمه؛ در بخش دوم، عوامل مؤثر در اجرای موفق یک طرح یا پروژه عمرانی تشریح و وضع موجود با آن

^۱. S. Devarajan, V. Swaroop, and H. Zou, "The Composition of Public Expenditure and Economic Growth", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 37, No. 2, (1996), pp. 313-344.

^۲. World Bank, "World Development Report", (1994).

^۳. A. Del Monte, and E. Papagni, "Public Expenditure, Corruption, and Economic Growth: the Case of Italy", *European Journal of Political Economy*, Vol. 17, No. 1, (2001), pp.1-16.

مقایسه می‌شود؛ تبعات طولانی شدن دوره اتمام پروژه‌ها موضوع بخش سوم است؛ سپس در بخش چهارم راههای برون رفت از وضعیت فعلی بررسی خواهد شد و در بخش پنجم و آخر به نتیجه‌گیری می‌پردازیم.

سرمایه‌گذاری عمرانی موفق، وضعیت ما

بند ۱۰ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، طرح عمرانی را چنین تعریف می‌کند:

«طرح عمرانی، مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که براساس مطالعات توجیهی فنی و اقتصادی یا اجتماعی توسط دانشگاه، اجرایی انجام می‌شود، طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدفهای برنامه عمرانی پنج‌ساله به صورت سرمایه‌گذاری ثابت ... اجرا می‌گردد...».

هر طرح از تعدادی پروژه تشکیل می‌شود؛ پروژه مجموعه‌ای از عملیات همجنس است که یک یا چند هدف از اهداف و عملیات یک طرح را تأمین می‌کند.^۱

گستره ابعاد و ماهیت فعالیتهای مربوط به مراحل تهیه یک طرح و پیچیدگی‌های اجرا، نگهداری و بهره‌برداری از آن و آثار متفاوتی که چگونگی انجام آنها دارد و همچنین اهمیت ارتباط این فرایند با سایر امور اقتصادی سبب گردیده که برای تحقق موفق این فرایند، نظام فنی اجرایی عمرانی کشور تعریف شود. طبق آخرین مصوبه این نظام چنین تعریف شده است:

«نظام فنی و اجرایی، عبارت است از مجموعه اصول، روش‌ها، مقررات و ضوابط فنی، حقوقی و مالی حاکم بر تهیه، اجرا و ارزشیابی طرحهای عمرانی کشور و چگونگی انتخاب و بکارگیری عوامل دست اندر کار مربوط به آن و نیز تبیین مشخصات عوامل یاد شده و نحوه ارتباط بین آنها».^۲

دقت در تعاریف قانونی یاد شده نشان می‌دهد که تهیه و اجرای طرح عمرانی منوط به ساماندهی مناسب در سه حوزه زیر است:

۱. سیروس وزیریان، «مفاهیم و اصطلاحات بودجه‌ریزی»، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، تهران، (۱۳۸۲).

۲. مصوبه شماره ۲۴۵۲۵/ت/۱۴۸۹۸ هـ - مورخ ۱۳۷۵/۴/۴ هیأت وزیران که جایگزین مصوبات سالهای پیشین شده است.

۱. فرایند تصمیم‌گیری

۲. عوامل اجرایی

۳. منابع لازم

در این صورت طرحی برگزیده، اجرا، نگهداری و بهره‌برداری می‌شود که از حیث بررسی فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی موجه باشد و طرحی موجه است که:

۱. گوشه‌ای از اهداف برنامه‌های توسعه را تأمین کند.

۲. منابع مالی کافی در زمانهای مورد نیاز، در دسترس داشته باشد.

۳. عوامل اجرایی لازم (مدیریت دستگاه اجرایی، مشاور، ناظر، پیمانکار و بهره‌بردار) قابل سازماندهی باشد.

۴. مصالح و تجهیزات لازم به موقع قابل تأمین باشد.

۵. تمامی منافع و هزینه‌های مالی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، زیست‌محیطی و فرهنگی آن در دوره‌ی احداث و بهره‌برداری سنجیده شده و منافع خالص داشته باشد.

۶. گزینه بدیل با منافع خالص بیشتر وجود نداشته باشد.

۷. در کنار سایر طرحهای در دست اجرا یا تهیه شده مجموعه معناداری را در ارتباط با برنامه توسعه بسازد.

با اعمال این ضوابط نه تنها هر طرح به درستی ارزیابی می‌شود؛ بلکه مجموعه عملیات عمرانی دولت ارتباط سنجیده‌ای با سایر متغیرهای کلان اقتصاد ملی می‌یابد. در این صورت می‌توان انتظار داشت هزینه‌های عمرانی دولت سبب افزایش بهره‌وری اقتصاد ملی گردد و به بالندگی بخش خصوصی که بار اصلی رشد را بر عهده دارد مدد رساند و در عین حال از حیث اجتماعی در خدمت توزیع متعادل تر رفاه باشد.

آیا طرحهای عمرانی ما توجیه دارند؟

«سلجوقی»^۱ در بررسی مشکلات طرحهای عمرانی دولت به این نتیجه می‌رسد که ۹۰

^۱ خسرو سلجوقی، «بررسی مشکلات اجرایی طرحهای عمرانی در دستگاههای دولتی»، سازمان امور اداری و استخدامی، دفتر بهبود روشها، ۱۳۷۰، ص ۱۴.

درصد طرح‌های عمرانی بدون توجیه کارشناسی با فشار نمایندگان، استانداران، ائمه جمعه، احزاب و سایر عناصر فشار قانونی یا غیرقانونی آغاز می‌شود. این محقق اظهار می‌کند که (تا آن زمان) هیچ نماینده‌ای نبود که اجرای طرحی را از دستگاه اجرایی خواسته باشد و آن طرح در لایحه بودجه دولت گنجانده نشده باشد.^۱ در واقع این یک ویژگی اقتصاد نفتی است که دولت را به توزیع‌کننده امتیاز و گروه‌های اجتماعی را به دریافت‌کننده سهم از ثروت ملی تبدیل می‌سازد.^۲ پدیده چانه‌زنی و فشار برای دریافت سهم بیشتر و یا سوق دادن منابع محدود به سوی حوزه‌های نفوذ یا علاقه مسئولان یا قدرتهای اجتماعی، امری رایج شده است. این رفتار در کلنگ‌زنیهای رؤسای جمهور پیشین، تا برخی وعده‌های سفرهای استانی امروز، در همه، متجلی است.

به عنوان نمونه می‌توان از طرح احداث ۹۶ بیمارستان با ۸۰۰۰ تخت یاد کرد که در برنامه دوم گنجانده نشده بود؛ ولی در لایحه بودجه ۱۳۷۰ به تصویب رسید و ده ماه پس از تصویب بودجه، در ۱۳۷۰/۸/۲۱ با یک طرح دو فوریتی، بخشی از اعتباراتش تأمین شد؛^۳ بدون آن که توجیه کارشناسی داشته باشد. حالا پس از پانزده سال دولت نهم برای جبران اندکی از ناکارآمدی، تصمیم به تغییر کاربری بیمارستانهای نیمه تمام مذکور گرفته است. نمونه دیگر تصویب احداث یکصد بزرگراه در قانون بودجه ۱۳۸۳ در مجلس ششم است که حتی عناوین آنها نیز به درستی معلوم نبود؛ اعتبار در نظر گرفته شده به ازای هر بزرگراه یک میلیارد تومان!

به خاطر دارید که طرح عمرانی طبق تعریف باید در «مدت معین» و با «اعتبار معین» پایان یابد. اما در عمل و در بیشتر موارد، مدت، بسیار بیش از پیش‌بینی اولیه و مکرراً تغییر می‌یابد و هزینه نیز افزایش داده می‌شود؛ برای مثال، در قانون بودجه ۱۳۸۱ پیش‌بینی شده بود که با ۱۵۸۰۰ میلیارد ریال، ۲۸۴ طرح خاتمه یابد که نشد. برای این طرح‌های خاتمه نیافته، در لایحه بودجه ۸۲ مبلغ ۱۳۲۰۰ میلیارد ریال و مبلغ ۵۵۰۰۰ میلیارد ریال دیگر برای سال بعد اعتبار در نظر گرفته شد تا به اتمام برسند! یعنی ظرف یکسال برآورد هزینه

۱. همان، ص ۳۷.

۲. محمدعلی همایون کاتوزیان، اقتصاد سیاسی ایران از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، (تهران، نشر مرکز، ۱۳۷۴).

۳. خسرو سلجوقی، پیشین، ص ۲۶.

بیش از پنج برابر شد و سالها نیز بر مدت معین شده قبلی افزوده گردید.^۱ مثال دیگر، طرحهایی است که طبق پیش‌بینی لایحه بودجه ۱۳۸۳، باید در آن سال تمام می‌شد، ولی ناتمام ماند. در لایحه بودجه سال ۱۳۸۴ پیش‌بینی شد که تعداد ۱۲۷ طرح از این طرحها با تأخیر پنج سال تمام شود. هزینه اضافی نیز ۹۶۶۰۰ میلیارد ریال؛ یعنی نزدیک به کل اعتبار عمرانی سال ۱۳۸۳.^۲

از هر لایحه بودجه‌ای می‌توان مثال تکان‌دهنده‌ای ارائه کرد. در قانون بودجه ۱۳۸۳ قرار بود ۶۶۰ طرح با هزینه ۱۸۳۰۰ میلیارد ریال به بهره‌برداری برسد. نیمی از اعتبار پرداخت شد. تعداد ۳۲۰ طرح ناتمام ماند. در لایحه بودجه ۱۳۸۴ پیش‌بینی شد که در آن سال ۱۴۹۰۰ میلیارد ریال و تا سال ۱۳۸۸ مبلغ ۶۴۱۰۰ میلیارد ریال دیگر به این طرحها اختصاص یابد تا در پایان سال ۱۳۸۸، طرحها تکمیل شود.^۳ دولت در قانون بودجه ۱۳۸۵ متعهد شده بود ۱۴۹ طرح ملی را با ۷۳۹۳ میلیارد ریال اعتبار تمام کند. اما ۱۰۷ طرح از آنها در لایحه بودجه ۱۳۸۶ گنجانده و پیش‌بینی شده که مبلغ ۱۰۳۶۳ میلیارد ریال دیگر برای اتمام آنها صرف شود.^۴

بررسی مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که در سال ۱۳۸۲ در مقابل خاتمه هر طرح، دو طرح عمرانی جدید آغاز شده و به ازای هر یک ریال سرمایه‌گذاری مصوب، شش ریال تعهد برای سالهای آتی تحمیل شده است.^۵ تا سال ۱۳۷۰، طول زمان اتمام طرحهای بخش راه از حد معقول سه سال به نه سال و طرحهای بیمارستانی از چهار به یازده سال

۱. حکیم شوشتری و همکاران، «بررسی تحلیلی پیش‌نویس طرح ساماندهی طرحهای عمرانی»، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۶۷۰۰، (تیرماه ۱۳۸۲)، ص ۹.

۲. علی پناهی، «پیشنهادهایی درباره طرحهای تملک دارائیهای سرمایه‌ای جدید»، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۱۸۸، آذر ۱۳۸۳، ص ۴.

۳. شهرام حلاج نیشابوری، و علی پناهی، «وضعیت طرحهای تملک دارائیهای سرمایه‌ای و ضرورت اولویت‌بندی طرحهای نیمه تمام ملی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۶۵۲، بهمن ۱۳۸۴، ص ۴.

۴. علی پناهی و دیگران، «اعتبارات تملک دارائیهای سرمایه‌ای و ضرورت اولویت‌بندی طرحهای نیمه تمام ملی (ویرایش دوم)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۰۰۸۲۲۴، بهمن ۱۳۸۵، ص ۳.

۵. حکیم شوشتری و همکاران، پیشین.

افزایش یافت.^۱ ادامه این روند غیرعلمی و غیراسلامی میانگین دوره اتمام طرحهای راهسازی را در سال ۱۳۸۳ به ۱۵/۸ سال بالا برد.^۲

این روند غیرقانونی و غیرعقلانی و طبعاً غیراسلامی در کارکرد دولتها و مجالس دوره‌های مختلف، چنانکه گفته شد افزایش هزینه‌ها و مدت دوره اتمام طرحها را در پی دارد. در لایحه هر سال، میانگین وزنی زمان اتمام طرحهای نیمه‌تمام، و به تبع آن اعتبار پیش‌بینی شده برای اتمام آنها اضافه می‌شود. جدول (۱) و نمودارهای (۳ و ۴) این روند را نشان می‌دهد.

جدول ۱. افزایش سالانه میانگین وزنی دوره اتمام و اعتبار اضافی لازم ۱۳۸۵-۱۳۸۰

۱۳۸۵	۱۳۸۴	۱۳۸۳	۱۳۸۲	۱۳۸۱	۱۳۸۰	
۲/۸۳	۳	۱/۶۳	۱/۳۴	۱/۵	۲/۲۴	افزایش زمان (سال)
۱۵۴۷۵۰	۲۴۶۳۰۰	۵۲۹۰۰	۳۷۹۰۰	۱۹۷۰۰	۶۴۴۰	افزایش اعتبار (میلیارد ریال)

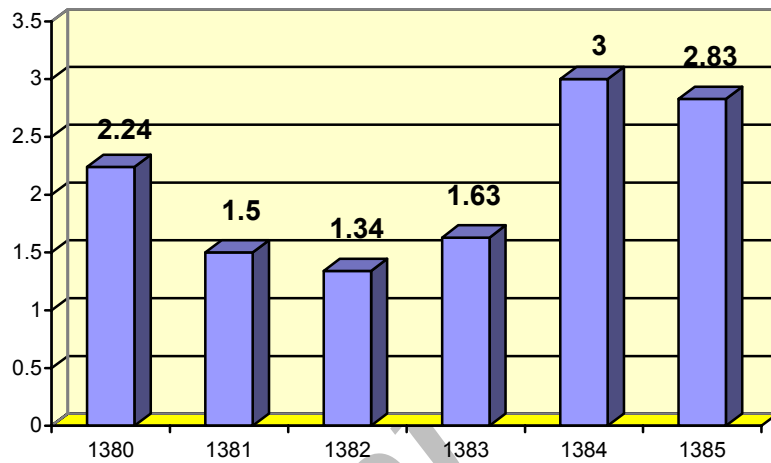
منبع:

- علی پناهی، «پیشنهادهایی درباره طرحهای تملک دارائیهای سرمایه‌ای جدید»، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۱۸۸، (آذر ۱۳۸۳)، صص ۶-۷.
- رقم مربوط به ۱۳۸۵ از: شهرام حلاج نیشابوری و علی پناهی، «وضعیت طرحهای تملک دارائیهای سرمایه‌ای و ضرورت اولویت‌بندی طرحهای نیمه تمام ملی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۶۵۲، (بهمن ۱۳۸۴)، ص ۶.

^۱. خسرو سلجوقی، پیشین، ص ۱۲.

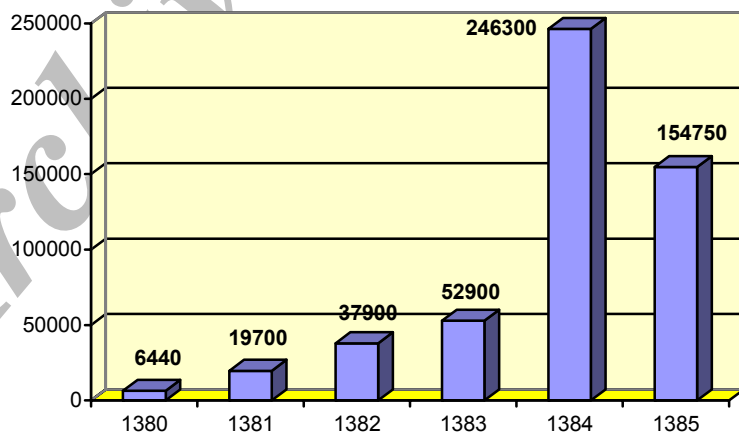
^۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی. نظارت بر عملکرد پنج ساله برنامه سوم توسعه، گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳، ۱۳۸۴، ص ۶۰۸.

نمودار ۳. میانگین وزنی زمان اضافی برای اتمام طرحهای نیمه تمام
در هر لایحه سالانه - میلیارد ریال



منبع: جدول (۱)

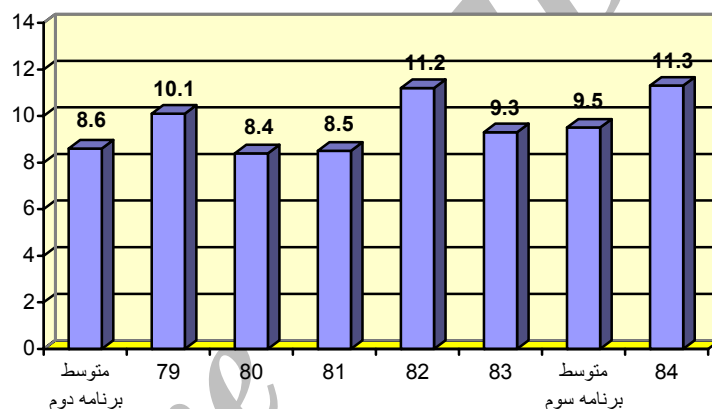
نمودار ۴. بودجه اضافی پیش‌بینی شده برای اتمام طرحهای نیمه تمام



منبع: جدول (۱).

نتیجه این روند افزایش دوره احداث طرحهای عمرانی است که در نمودار (۵) نشان داده شده است. چنانکه ملاحظه می‌شود متوسط دوره اتمام در برنامه سوم بیش از متوسط برنامه دوم است. شش ماهه اول سال ۱۳۸۴ (سال اول برنامه چهارم) نیز بیش از متوسط برنامه سوم است.

نمودار ۵. میانگین وزنی دوره اتمام طرحهای ملی خاتمه یافته ۱۳۷۹-۱۳۸۴

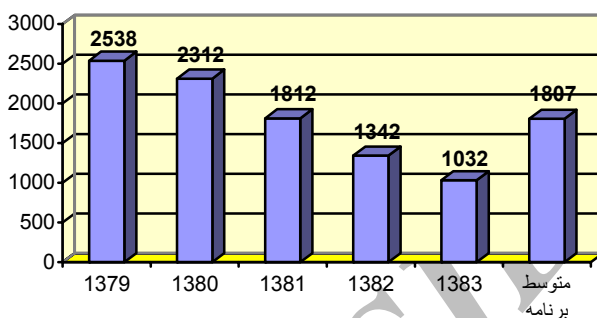


منبع:

- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، نظارت بر عملکرد پنج ساله برنامه سوم توسعه، گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳، ۱۳۸۴، ص ۶۱۶.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، گزارش عملیاتی عمرانی در برنامه توسعه، معاونت امور فنی، دفتر نظارت و ارزیابی طرحها، (۱۳۸۵)، ص ۳۷.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (الف)، گزارش نظارتی پروژههای عمرانی ملی سال ۱۳۸۴، عملکرد مالی پروژههای عمرانی تا اول مرداد ۱۳۸۵، ص ۱۹.

یک علت مهم این روند خسارت بار این است که هر سال به رغم حجم عظیم عملیات ناتمام عمرانی، پروژههای جدیدی شروع شده است. نمودار (۶) روند پروژههای جدید را طی برنامه سوم نشان می‌دهد.

نمودار ۶. روند تعداد پروژه‌های جدید عمرانی ملی طی برنامه سوم توسعه



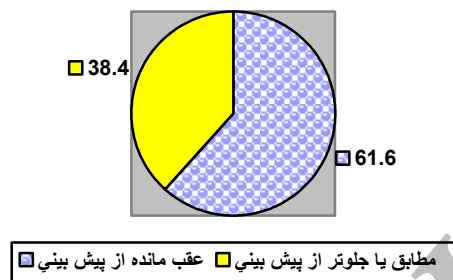
منبع: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، گزارش عملیاتی عمرانی در برنامه توسعه، معاونت امور فنی، دفتر نظارت و ارزیابی طرحها، (۱۳۸۵). ص ۹۳.

گرچه چنانکه مشاهده می‌شود روند شروع پروژه‌های جدید کاهش یافته است، ولی طی برنامه سوم بطور متوسط سالانه ۱۸۰۷ پروژه جدید شروع شده است. البته این درد کهنه است: در سال ۱۳۶۸ قرار بود ۱۸۱ طرح ملی به بهره‌برداری برسد. تنها ۳۱ طرح تمام شد، یعنی ۱۷ درصد. در عین حال در همان سال ۱۳۹ طرح ملی جدید آغاز شد و برای سال ۱۳۶۹ نیز ۳۷۰ طرح جدید تأیید شد.^۱

طبق بند (ب) ماده ۶۱ قانون برنامه سوم توسعه طرحهای جدید تنها پس از:
 ۱. انجام مطالعات مربوط به توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی، ۲. انجام مطالعات طراحی تفصیلی و ۳. حصول اطمینان از وجود اعتبار کافی یا تأمین منابع، با توجه به تعهدات پیشین، قابل آغاز کردن بود. آنچه در سطور پیشین خواندید این یقین را فراهم می‌سازد که قانون مذکور، نادیده گرفته شده است و نتیجه این شده که طی برنامه سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳) بطور متوسط نزدیک به دو سوم پروژه‌ها از برنامه پیش‌بینی شده عقب بودند و کمی بیش از یک سوم آنها مطابق و یا احياناً جلوتر از برنامه، پیشرفت داشته‌است (نمودار ۷).

^۱. خسرو سلجوقی، پیشین.

نمودار ۷. سهم متوسط پروژه‌های عقب مانده و مطابق برنامه سوم



منبع: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، نظارت بر عملکرد پنج ساله برنامه سوم توسعه، گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳، ۱۳۸۴، صص ۱۵ و ۲۷.

شاهد دیگر نقض قانون این است که در حالیکه علت تأخیر در $\frac{2}{5}$ پروژه‌ها (۴۰/۱) درصد) طی برنامه سوم، کمبود اعتبار بود، پروژه‌های جدیدی آغاز می‌شد که نزدیک به $\frac{1}{5}$ اعتبار سالانه (۱۹/۸ درصد) را به خود جذب می‌کرد.^۱

تبعات طولانی شدن دوره احداث

به طرح‌های عمرانی، در ادبیات امروزی، طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای نام داده‌اند و مقصود آن است که هزینه‌های عمرانی به دارایی مولد تبدیل می‌شود. این نامگذاری وقتی صدق می‌یابد که سرمایه‌گذاری در زمان معقول به بهره‌برداری برسد؛ در غیر این صورت زیانهای متعدد اقتصادی و اجتماعی پدید می‌آید.

^۱ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، نظارت بر عملکرد پنج ساله برنامه سوم توسعه، گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳، ۱۳۸۴، صص ۲۹ و ۳۴.

زیانهای اقتصادی

زیانهای اقتصادی فراتر از زیان مالی است و به چندین شکل بروز می‌کند:

۱. **اتلاف منابع محدود**: علم اقتصاد علم تخصیص بهینه منابع به تولید کالاهای مختلف است. تخصیص بهینه در بخش عمومی، بکارگیری منابع ملی به اندازه‌ای است که اولاً موجب محدودیت حضور بخش خصوصی نشود (حجم کل هزینه دولت)؛ ثانیاً بیشترین منفعت اجتماعی خالص را در پی داشته باشد (ترکیب و محل صرف هزینه). بنابراین صرف هزینه برای طرحی که معلوم نیست منفعت خالص اجتماعی دارد و این منفعت بین گزینه‌های بدیل بالاترین است و اثرش بر وضع کلان سنجیده نشده، اتلاف منابع و تبذیر است؛ چنانکه در آیه‌ای از قرآن آمده است: «ان المبدّرين كانوا اخوان الشیاطین: هدر دهندگان، برادران شیاطین هستند».

۲. **افزایش هزینه تمام شده**: در جدول (۱) و نمودار (۲) افزایش هزینه سالانه را نسبت به پیش‌بینی‌های اولیه مشاهده کردید. طی سالهای برنامه سوم تأخیر در اتمام طرحها، بطور متوسط هر سال ۳۰۰۰۰ میلیارد ریال تعهد جدید برای دولت آفرید.^۱ این اضافه تعهد برای سال ۱۳۸۴ به بعد مبلغ ۲۴۶۳۰۰ میلیارد ریال شده است. ۲/۵ برابر بودجه عمرانی این سال.^۲

۳. **عدم النفع ناشی از تأخیر**: به بهره‌برداری رساندن کل طرحهای نیمه تمام ملی که از بودجه عمومی استفاده می‌کند^۳، جمعاً ۱۶۸۷ هزار میلیارد ریال اعتبار نیاز دارد که تا آخر سال ۱۳۸۴ مقدار ۳۹ در صد آن تأمین شده است^۴؛ یعنی تا آخر آن سال مبلغ ۶۵۸ هزار میلیارد ریال هزینه شده است. آن هم به قیمت اسمی که اگر به قیمت روز محاسبه کنیم

^۱ علی پناهی، پیشین، ۱۳۸۳.

^۲ علی پناهی (الف)، «تحلیلی بر اعتبارات طرحهای تملک دارائیهای سرمایه‌ای عمرانی»، شماره مسلسل ۷۲۶۰، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (بهمن ماه ۱۳۸۳)، صص ۳-۴.

^۳ در تمامی مقاله، طرحهای مورد بحث، شامل طرحهایی که اعتبار آنها از منابع داخلی شرکتها و مؤسسات دولتی تأمین می‌شود، نمی‌باشد.

^۴ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (الف)، گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی سال ۱۳۸۴، عملکرد مالی پروژه‌های عمرانی تا اول مرداد ۱۳۸۵، ص ۱۲.

بسیار بیشتر خواهد شد. اگر بازدهی سرمایه را فقط پانزده درصد در نظر بگیریم، به ازای هر سال تأخیر ۱۰۰۰۰۰ میلیارد ریال عدم‌النفع خواهیم داشت! تقریباً ۵۸ درصد بودجه مصوب سال ۱۳۸۶.

۴. بیکار ماندن عوامل انسانی و ماشین‌آلات و تجهیزات : وقتی طرح‌های

نیمه‌کاره در دست اجرا زیاد شد و اعتبارات در دسترس کافی نبود، تقریباً به بیشتر طرح‌ها به شکل ناکافی و به اصطلاح قطره چکانی، اعتبار داده می‌شود، هزاران کارگاه فنی با ماشین‌آلات و تجهیزات و مهمتر از آن؛ نیروی انسانی، به شکل نیمه فعال و ناکارا سر می‌کنند؛ در نتیجه از ظرفیت محدود ساخت و راه‌اندازی موجود، کاسته می‌شود.

۵. اثر تورمی: آغاز هر طرح جدید، با ایجاد درآمد برای صاحبان عوامل تولید،

تقاضای کل را افزایش می‌دهد. اگر طرح در زمان معقول تمام شود و به بهره برداری برسد، بر ظرفیت تولید کل می‌افزاید و اثر ظرفیتی، اثر درآمدی را خنثی می‌سازد، اما وقتی اثر ظرفیتی به شکل یک جریان، بطور مداوم با تأخیر ظاهر شود، اثر درآمدی بر آن پیشی می‌گیرد و منجر به تورم می‌شود. این امر، در شرایطی است که منبع تأمین اعتبار، طرح مالیات باشد. به بیان دیگر، با افزایش مالیات برای تأمین اعتبار طرح عمرانی، اثر منفی ضریب افزایش تولید کل پیدا می‌شود. اگر این مالیات به شکل موئد و معقول به دارایی سرمایه‌ای تبدیل شود، با افزایش بهره‌وری کل و تقویت سرمایه‌گذاری خصوصی، عرضه کل را تقویت می‌کند. در غیر این صورت؛ اثر کاهنده بر آن می‌گذارد و تورم‌زاست. اگر منبع تأمین اعتبار طرح‌ها، درآمد نفتی باشد؛ بویژه وقتی سقف استفاده از درآمد نفتی بیش از قدرت جذب اقتصاد باشد، آثار تورمی ناشی از بیماری هلندی^۱ بر شدت تورم‌زایی ناشی از تأخیر می‌افزاید. چنانکه پس از افزایش قیمت نفت در دوره ۵۶-۱۳۵۲ چنین شد.^۲ در سالهای اخیر نیز خطر تکرار آن بیماری جدی است. تورم حاصل از تاخیر اتمام طرح‌ها خود با بالا بردن هزینه تعهدات طرح‌ها، تأخیر را تشدید می‌کند و دور باطلی گریبان اقتصاد ملی را می‌گیرد.

^۱. Dutch Disease

^۲. احمد توکلی، «آثار جهش قیمت نفت بر اقتصاد ایران، ۱۳۵۲-۱۳۵۶»، *مجله اقتصادی*، نشریه داخلی حوزه معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سال دهم، شماره ۱، (خرداد ۱۳۷۴)، صص ۲۸-۱۸.

۶. کاهش بازدهی سرمایه: طول عمر هر پروژه ثابت است و از مجموع طول دوره احداث به اضافه طول دوره بهره‌برداری تشکیل می‌شود. هرچه دوره احداث طولانی‌تر باشد، مدت بهره‌برداری کوتاه‌تر می‌شود. در نتیجه بازدهی متوسط دوره عمر پروژه کاهش می‌یابد. حتی ممکن است نرخ بازدهی در دوره بهره‌برداری نیز بطور نسبی کم شود؛ مانند وقتی که به دلیل تأخیر در بهره‌برداری یک سد، رسوبات افزایش یافته و پس از آغاز بهره‌برداری، آب حاصل شده کم می‌شود.

۷. کاهش بهره‌وری بخش دولتی (و خصوصی): طولانی شدن نامعقول دوره احداث طرح، بهره‌وری بخش دولتی و از آن طریق بهره‌وری بخش خصوصی را کاهش می‌دهد. در بخش دولتی نسبت ظرفیت تولید خلق شده به منابع بکار رفته کم می‌شود؛ یعنی بهره‌وری کاهش می‌یابد. چون محصولات سرمایه‌گذاری دولتی نهاده سرمایه‌گذاری خصوصی است، تأخیر در عرضه اولی، دومی را ناکارآمد می‌سازد. ماده ۵ قانون برنامه چهارم توسعه دولت را ملزم می‌سازد که $\frac{1}{3}$ نرخ رشد را از بهبود بهره‌وری تأمین کند. آیا با این روند شدنی است؟

۸. کاهش نرخ رشد اقتصادی: کاهش بازدهی سرمایه از یکسو، و کاهش بهره‌وری از سوی دیگر، سرمایه‌گذاری خصوصی را اندک و کم بهره می‌سازد؛ در نتیجه نرخ رشد اقتصاد ملی نیز کاهش می‌یابد.

۹. کاهش نسبی رفاه و توزیع درآمد: کاهش نرخ رشد به کاهش نسبی رفاه کل می‌انجامد. همچنین کاهش نرخ اشتغال به اقشار فقیر آسیب می‌رساند.

زیانهای اجتماعی - سیاسی

طولانی شدن نامعقول دوره احداث پروژه‌ها آثار منفی اجتماعی - سیاسی نیز در پی دارد.

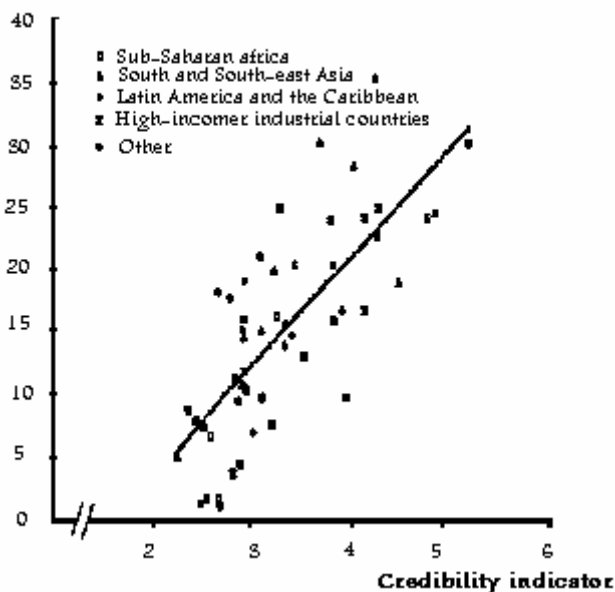
۱۰. نارضایتی اجتماعی: کنگ خوردن هر پروژه‌ای به معنای افزایش انتظارات اجتماعی است. وقتی تأخیر در اتمام پروژه‌ها به شکل یک جریان مداوم درآمد، فاصله بین انتظارات و واقعیات افزوده شده و نارضایتی اجتماعی را در برخواهد داشت؛ همانطور که

انتظاری که در زمان معقولی برآورده شود، رضایتمندی می‌آفریند.

۱۱. بی‌اعتمادی به کفایت سیاستمداران و کاهش اعتبار دولت : بدقولی‌های پیاپی و جریان امور برخلاف پیش‌بینی‌ها، کفایت علمی، کارشناسی و سیاسی مسئولان را زیر سؤال می‌برد و از اعتبار دولت می‌کاهد. پژوهش‌های بین‌کشوری نشان می‌دهد که هر چه اعتبار دولتها کمتر باشد، نرخ سرمایه‌گذاری و رشد سرانه پایین‌تر است. نمودار (۸) و (۹) این ادعا را آشکار می‌سازد.

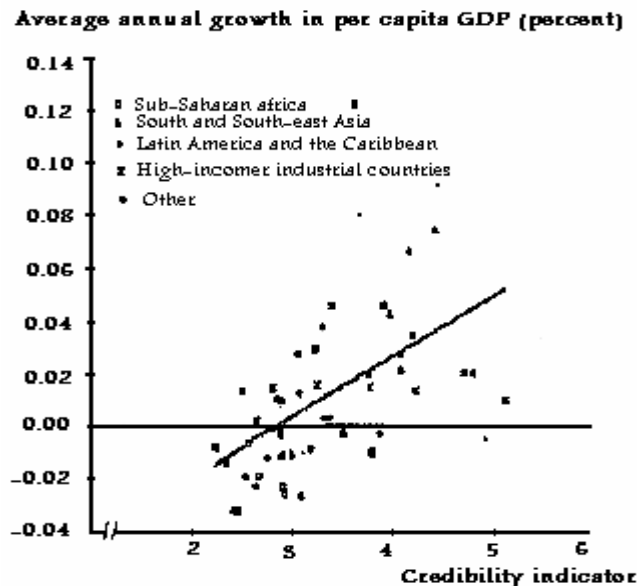
نمودار ۸. افزایش متوسط نرخ رشد سرمایه‌گذاری با افزایش اعتبار دولت

Average annual investment/GDP (percent)



Source: A. Brunetti, G. Kisunko, and B. Weder, "Credibility of Rules and Economic Growth : Evidence from a World Wide Survey of the Private Sector", *The World Bank Economic Review*, Vol. 12, No.3, (September 1998), p. 368.

نمودار ۹. افزایش متوسط نرخ رشد تولید سرانه با افزایش اعتبار دولت



Source: A. Brunetti, G. Kisunko, and B. Weder, "Credibility of Rules and Economic Growth : Evidence from a World Wide Survey of the Private Sector", *The World Bank Economic Review*, Vol. 12, No.3, (September 1998), p. 366.

۱۲. بی اعتباری قانون و مجلس قانونگذاری: حتی اگر مصوبات در بوجه جواز به قوه مجریه باشد نه تکلیف بر آن، باز هم روند فعلی، نوعی بی‌اعتنایی به قانون و قانونگذار تلقی می‌شود. دیدیم که نزدیک به $\frac{2}{3}$ پروژه‌ها از زمان پیش‌بینی شده مصوب عقب هستند. علاوه بر آن، برخی از پروژه‌ها اصلاً اعتبار دریافت نمی‌کنند؛ برای مثال در سال ۱۳۸۳ از بین پروژه‌های بازدید شده، ۴/۵٪ کاملاً متوقف بود و ۵٪ نیز اصلاً آغاز نشده بود.^۱ بدون شک چون فشار نمایندگان و مجلس در پیدایش روند موجود تأثیر بسزایی دارد، در بی‌اعتبار ساختن مجلس، خود مجلس نیز شریک است.

^۱ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، نظارت بر عملکرد پنج ساله برنامه سوم توسعه، گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳، ۱۳۸۴، ص ۶۰۴.

دقت در آسیبهای دوازده‌گانه مذکور نشان می‌دهد که آغاز حساب نشده طرحهای عمرانی و رضایت دادن به روند موجود تورمزاست و نرخ رشد اقتصادی و اشتغال را پایین می‌آورد؛ نارضایتی مردم را افزایش داده و مشروعیت و اقتدار نظام سیاسی کشور را تضعیف می‌کند.

راه برون رفت

در میان مدت، دو اقدام ضروری است: اول، اصلاح فرایند تصمیم‌گیری در سطوح سیاسی و کارشناسی؛ بطوریکه تمایلات شخصی و گروهی بر آن تأثیر نگذارد؛ دوم، اصلاح نظام فنی اجرایی. در جای خویش ثابت می‌شود که تغییر ملاک تصمیم‌گیری در بخش عمومی از تأمین مصالح عمومی، به تعقیب منافع فردی، قومی، گروهی، تباری و یا خارجی فساد سیاسی است و این تبعات را در پی دارد: ۱. ناکارایی اقتصادی؛ ۲. فقر و شکاف طبقاتی؛ ۳. کاهش مشارکت سیاسی مردم؛ ۴. پیگیری منافع بیگانگان و ۵. تضعیف اخلاق و دین.^۱

حلاج نیشابوری^۲ آنچه را که پیشتر همایون کاتوزیان (۱۳۸۴) از آثار اقتصاد نفتی بر شمرد، در موضوع مورد بحث تشریح می‌کند. وی می‌گوید، ایرانیان [تا اندازه زیادی] عادت کرده‌اند، برای کسب رفاه، به جای تکیه بر (کار و) تولید و ارزش افزوده ملی، به درآمد نفتی چشم بدوزند. آنان در آرزوی به چنگ آوردن حقوق از کف رفته خود با فشار بر هر مرجعی قصد دارند احساس عقب ماندگی خود را با تصاحب منطقه یا شهر خویش بر دارائیهای سرمایه‌ای قابل لمس جبران کنند. این مسابقه بر سهم خواهی در تملک دارائیهای سرمایه‌ای و تلاش اشخاص (بویژه قدرتمندان سیاسی و اجتماعی) برای کشاندن دارائیهها به حوزه نفوذ یا علاقه خویش، روند زیانبار و کم بازده موجود را تداوم می‌بخشد.

در این میان نقش نمایندگان و دولت و دستگاههای اصلی مانند سازمان مدیریت و

۱. احمد توکلی، «نقش اعتقادات، ارزشها، منشاها و تمایلات حاکمان در کارکرد اقتصاد»، سمینار درسی، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، (در دست تدوین)، (۲۲ آذر ۱۳۸۴).

۲. شهرام حلاج نیشابوری، «طرح بررسی ضرورت و نحوه اولویت‌بندی طرحهای تملک دارائیهای سرمایه‌ای (طرحهای عمرانی) ملی، گزارش جامع»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۸۴)، ص ۸۳.

برنامه‌ریزی، تعیین کننده است. نماینده در پی جلب اعتبار برای پروژه‌هایی خاص است زیرا؛ مطالبات مردم حوزه خویش را حق می‌داند، و یا منطقه خویش را بطور نسبی محروم و مظلوم می‌شمارد، و یا در پی اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی برای توازن منطقه‌ای است، و یا این کار را برای حفظ رأی خویش در انتخابات بعدی ضروری می‌شمارد. با کمی تفاوت وزرا، مدیران، مقامات اجتماعی و اداری دیگر و حتی کارشناسان تصمیم‌ساز همین انگیزه‌ها یا برخی از آنها را دارند. وجود برخی از این انگیزه‌ها مقدس است و توجه به آنها ضرورت عقل می‌باشد؛ ولی برای تصمیم‌گیری صحیح جز اجرای قانون و اعمال ملاکهای کارشناسی و عادلانه چه راهی داریم؟ اگر به عقل و عدل تن ندهیم، و انگیزه‌ها و روش خویش را اصلاح نکنیم، مسئول تمامی آثار زیانبار مذکور هستیم؛ وضعیتی که همه شرکت کنندگان در این مسابقه تخریبی، بازنده خواهند بود. برای اصلاح این روند باید؛ اولاً فشار خویش را متوجه اجرای قانون کنیم که تنها طرحهای دارای توجیه اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی سازگار با وضعیت کلان اقتصاد را قابل اجرا می‌داند؛ ثانیاً با کار فرهنگی و روشنگری، مطالبات حق مردم را با مقتضیات کشور همساز کنیم و ثالثاً؛ با تدبیر عدم تعادل منطقه‌ای فعلی را جبران سازیم.

راه میان مدت دوم به نظام فنی اجرایی بازمی‌گردد. مطالعات نشان می‌دهد که این نظام باید تسهیل و اصلاح شده و مهمتر از آن به درستی اجرا و اعمال گردد. اگر توصیه‌های سطور پیشین در اجرای قانون برای انتخاب طرح جدید یا اولویت‌بندی آنها بخواهد به درستی اجرا شود و میل به اعمال نفوذ کاهش یابد، راه دوم باید با دقت عملی شود.

در کوتاه مدت برای کاهش تأخیر در اتمام پروژه‌ها دو راه باید طی شود: اول، در تصویب طرحهای جدید به شدت ممسک باشیم و با وسواس و دقت در اجرای ماده ۳۲ قانون برنامه چهارم بکوشیم که شروع طرح غیرکارشناسی را ممنوع سازیم. با کاهش نرخ جانشینی پروژه (نسبت پروژه‌های جدید به پروژه‌های خاتمه یافته)، دوره اتمام کاهش می‌یابد. این نرخ در سال ۱۳۸۲، ۷۰/۵ درصد بود و میانگین وزنی دوره اتمام ۱۱/۲ سال و در سال ۱۳۸۳ نرخ جایگزینی به ۵۵/۹ درصد کاهش یافت، دوره اتمام نیز به ۹/۳ سال تنزل کرد.

راه کوتاه مدت دوم؛ اصلاح نسبت عملیات/ منابع است. این نسبت در وضعیت فعلی بزرگتر از یک است؛ یعنی عملیات بسیار فراتر از منابع مختلف در دسترس است؛ وضعیت

مطلوب آن است که هفت نسبت زیر برقرار گردد:

عملیات مصالح ≤ 1	عملیات اعتبار ≤ 1
عملیات پیمانکاری و مشاوره ≤ 1	عملیات تجهیزات و ماشین‌آلات ≤ 1
عملیات نظارت ≤ 1	عملیات برنامه‌ریزی ≤ 1
عملیات مدیریت اجرایی ≤ 1	

در کوتاه مدت افزایش مخرج کسرهای مذکور مقدور نیست. راه حل باقیمانده کاهش عملیات عمرانی است تا صورت کسر، کوچک شده و در نتیجه، کسر از واحد کمتر شود. این راه به معنای اولویت‌بندی پروژه‌های موجود است تا از بین طرح‌های نیمه تمام تعدادی ترجیح داده شود و منابع در دسترس ابتدا صرف اتمام آنها بشود و آنگاه به تدریج به طرح‌های دارای اولویت کمتر اختصاص یابد. نارسایی عوامل مختلف سهم متفاوت در تأخیر اتمام پروژه‌ها دارد. جدول (۲) سهم آنها را در پروژه‌های تأخیری در پایان شهریور ۱۳۸۴ آشکار می‌سازد.

جدول ۲. سهم عوامل مختلف در تأخیر پروژه‌های عمرانی ملی، پایان شهریور ۱۳۸۴

درصد

مشاور ناظر	مشاور طرح	دستگاه اجرایی	مطالعه	زمین
۱/۳	۳/۸	۱۲/۵	۱/۴	۸/۳
	سایر	اعتبار	تدارکات و ماشین‌آلات	پیمانکار
	۱۵/۶	۴۳/۷	۳/۱	۷/۶

منبع: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (الف)، گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی، نیمه اول ۱۳۸۴، معاونت امور فنی، دفتر نظارت و ارزیابی طرح‌ها، (۱۳۸۴)، صص ۱۴۲-۱۴۴.

ملاحظه می‌شود که حتی اگر اعتبارات را بالا ببریم، باز هم در نزدیک به ۶۰ درصد از پروژه‌ها مشکل تأخیر باقی خواهد ماند؛ بویژه آنکه افزایش اعتبارات بدون اصلاح سایر عوامل مؤثر بدون آنکه کار عمرانی بیشتری را در پی داشته باشد، گرانی عوامل دیگر را در پی دارد. برای مثال یادآوری این واقعیت مفید است که یکی از عوامل افزایش قیمت فولاد و سیمان حتی بیش از قیمت جهانی در سه ماهه اول سال ۱۳۸۵، افزایش چشمگیر اعتبارات ملی این سال شناخته شده است. ضعف دستگاه برنامه‌ریزی کشور از اطلاعات مربوط به وضعیت موجود - که در بخش دوم مقاله ارائه شد - به خوبی آشکار است. از حیث نظارتی نیز وضعیت موجود، نارسایی بسیاری دارد؛ به عنوان مثال در شش ماهه اول سال ۱۳۸۴ برای ۲۴۶۴ پروژه، اعتبار در نظر گرفته شده بود که تنها از ۷۰ درصد آنها (۱۷۶۵ پروژه) بازدید نظارتی به عمل آمد^۱ و «پروژه‌های سراسری که محل اجرای آنها بیش از یک استان است (ملی تر است!) از بازدید نظارتی مستثنی شده‌اند»^۲.

پیمانکاری و مشاوره نیز مشکلات زیادی دارد. به رغم پیشرفت خوبی که طی برنامه سوم، در مجموع در این حوزه پدیدار شده^۳، توسعه همگن نبوده و در زمینه‌هایی مانند نفت و گاز، نیرو و مخابرات، کشاورزی و آبیاری و صنعت و معدن نارسایی زیاد است.^۴ در طول برنامه سوم، به رغم سیاست مصوب افزایش واگذاری اجرای پروژه‌ها به بخش خصوصی، تنها ۳۶/۵ درصد پروژه‌ها از طریق مناقصه به پیمان داده شده و در ۱۷ درصد موارد نیز با ترک تشریفات مناقصه، کار به پیمانکاران مشخص واگذار شد و تقریباً نیمی دیگر از پروژه‌ها به شکل امانی و امانی - پیمانی اجرا گردید.^۵ ناکارایی و فساد احتمالی این وضع نیاز به استدلال ندارد.

۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (الف)، گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی، نیمه اول ۱۳۸۴، معاونت امور فنی، دفتر

نظارت و ارزیابی طرحها، (۱۳۸۴)، ص ۷.

۲. همان، ص ۱۳.

۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، نظارت بر عملکرد پنج ساله برنامه سوم توسعه، گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳، ۱۳۸۴، فصل نوزدهم.

۴. همان، ص ۶۶۷.

۵. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، گزارش عملیاتی عمرانی در برنامه توسعه، معاونت امور فنی، دفتر نظارت و ارزیابی طرحها، (۱۳۸۵)، ص ۱۶.

ضعف مدیریت اجرایی دستگاههای دولت و عدم تناسب حجم کارهای در دست اجرا با ظرفیت اجرایی - چنانکه جدول ۲ نشان می‌دهد - دوّمین عامل تأخیر اتمام پروژه‌هاست. امری که در گزارشهای مختلف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی بدان تصریح می‌شود.

با توجه به واقعیات ذکر شده دقت در شروع پروژه‌های جدید و تلاش برای تکمیل پروژه‌های ناتمام از راه اولویت‌بندی آنها، تنها راه برقراری تعادل بین منابع و مصارف و تأمین بهره‌وری اعتبارات عمرانی است. ضرورت اولویت‌بندی از اینجا آشکار می‌شود که از یکسو امکان افزایش اعتبارات به شکل غیر تورمی و کارا وجود ندارد و از سوی دیگر؛ در وضعیت فعلی، بدون تدبیر و مدیریت عملاً، همواره حدود $\frac{1}{3}$ از اعتبارات تصویب شده، تخصیص داده نمی‌شود. طی سال هشت سال ۱۳۸۳-۱۳۷۶ بطور متوسط ۶۹ درصد بودجه تصویب شده تخصیص داده شد. معنای این پدیده آن است که:

- اگر هزینه عملیات درست تخمین زده شده باشد،
- اگر تخصیص در زمانهای مناسب انجام شده باشد (فصلهای کار هر منطقه)،
- اگر هزینه‌های غیرمستقیم پروژه مشکل نسازد،
- و اگر کمبود سایر عوامل تأخیری را تحمیل نکند.

$\frac{1}{3}$ طرحهای عمرانی غیر قابل تحقق است. البته هیچکدام از شرطهای مذکور در عینیت اتفاق نمی‌افتد.^۱ به همین دلیل عقب ماندگی، همواره بیشتر از یک سوم بوده است. پس درجه‌بندی طرحها و پروژه‌ها و تأخیر در اجرای بعضی و تقدیم بعضی دیگر عملاً بدون تدبیر و رعایت عدل اتفاق می‌افتد و از آن گریزی نیست. پس بهترین راه آن است که با الگویی که کارایی و عدالت را توأمان تعقیب کند و نیز با اراده سیاسی قوی، به اولویت‌بندی پروژه‌ها پرداخته شود. الگوی مناسب در حلاج نیشابوری (۱۳۸۴) و خلاصه آن در حلاج نیشابوری و پناهی (۱۳۸۴) ارائه شده است. با تعریف و طراحی روش مناسب و عادلانه

^۱ شهرام حلاج نیشابوری، «طرح بررسی ضرورت و نحوه اولویت‌بندی طرحهای تملک دارائیهای سرمایه‌ای (طرحهای عمرانی) ملی، گزارش جامع»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۸۴)، ص ۳.

می‌توان به شناسایی پروژه‌های کارآمدتر و اثربخش‌تر و دارای آثار رفاهی عادلانه‌تر دست زد و اجرای آنها را در اولویت قرار داد. تأکید بر عدالت از آن جهت ضروری است که توزیع پروژه‌های ناتمام در استانها و شهرها نامتعادل است؛ یعنی در مناطق برخوردار، پروژه ناتمام بیشتری موجود است. اگر تنها بر کارایی اقتصادی تکیه کنیم، به دلیل وجود زیر بناهای لازم در منطقه‌های نسبتاً برخوردار، با اتمام پروژه‌های آنها کارایی بیشتری حاصل می‌شود؛ در نتیجه اتمام پروژه‌های این مناطق اولویت می‌یابد و شکاف منطقه‌ای اضافه می‌شود در حالیکه با توجه به جنبه‌های عدالت اجتماعی و دادن وزن بیشتر در اولویت‌بندی به پروژه‌های مناطق محروم، می‌توان از عدم توازن و عدم تعادل منطقه‌ای کاست.

نتیجه‌گیری سیاستی

- با توجه به مطالب ارائه شده، چند توصیه سیاستی را می‌توان نتیجه گرفت:
۱. تمام تلاش برای خودداری از آغاز پروژه جدید باید اعمال شود و حتی در موارد بسیار ضروری بدون توجیه همه جانبه کارشناسی قدمی برداشته نشود؛
 ۲. پروژه‌های ناتمام موجود با الگوی مناسب اولویت‌بندی شود؛
 ۳. برای رعایت عدالت در اولویت‌بندی به پروژه‌های مناطق محروم‌تر وزن بیشتری داده شود؛
 ۴. فعلاً ادامه پروژه‌های بدون اولویت متوقف شود.
 ۵. راه‌حلهای میان مدت و بلند مدت نیز بطور همزمان آغاز شود؛ یعنی تدابیر اجتماعی، سیاسی و اقتصادی برای تبدیل یا تعطیل و جایگزینی پروژه‌های غیر قابل تحقق انجام پذیرد؛ نظام فنی- اجرایی اصلاح گردد؛ نظام بودجه‌ریزی تحول یابد؛ نقش دولت در اقتصاد بازتعریف شود و با فساد مالی و اداری نیز مبارزه گردد.

پی‌نوشتها:

۱. پناهی، علی. «پیشنهادهایی درباره طرحهای تملک دارائیهای سرمایه‌ای جدید». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۱۸۸، (آذر ۱۳۸۳).
۲. پناهی، علی. «تحلیلی بر اعتبارات طرحهای تملک دارائیهای سرمایه‌ای عمرانی». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۲۶۰، بهمن ۱۳۸۳.
۳. پناهی، علی و دیگران، «اعتبارات تملک دارائیهای سرمایه‌ای و ضرورت اولویت‌بندی طرحهای نیمه تمام ملی (ویرایش دوم)». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۰۰۸۲۲۴، (بهمن ۱۳۸۵).
۴. توکلی، احمد. «آثار جهش قیمت نفت بر اقتصاد ایران، ۱۳۵۲-۱۳۵۶». مجله اقتصادی، نشریه داخلی حوزه معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سال دهم، شماره ۱، (خرداد ۱۳۷۴).
۵. توکلی، احمد. «نقش اعتقادات، ارزشها، منشیها و تمایلات حاکمان در کارکرد اقتصاد». سمینار درسی، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، (۲۲ آذر ۱۳۸۴)، (در دست تدوین).
۶. حکیم شوشتری و همکاران. «بررسی تحلیلی پیش‌نویس طرح ساماندهی طرحهای عمرانی». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۶۷۰۰، (تیرماه ۱۳۸۲).
۷. حلاج نیشابوری، شهرام. «طرح بررسی ضرورت و نحوه اولویت‌بندی طرحهای تملک دارائیهای سرمایه‌ای (طرحهای عمرانی) ملی، گزارش جامع». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۸۴).
۸. حلاج نیشابوری، شهرام و پناهی، علی. «وضعیت طرحهای تملک دارائیهای سرمایه‌ای و ضرورت اولویت‌بندی طرحهای نیمه تمام ملی». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۶۵۲، (بهمن ۱۳۸۴).
۹. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی. نظارت بر عملکرد پنج ساله برنامه سوم توسعه. گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۳، ۱۳۸۴.
۱۰. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی. گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی، نیمه اول ۱۳۸۴. معاونت امور فنی، دفتر نظارت و ارزیابی طرحها، (۱۳۸۴).
۱۱. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (ب). گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی، نیمه اول ۱۳۸۳. معاونت امور فنی، دفتر نظارت و ارزیابی طرحها، (۱۳۸۴).
۱۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی. گزارش عملیاتی عمرانی در برنامه توسعه. معاونت امور فنی، دفتر نظارت و ارزیابی طرحها، تهران، (۱۳۸۵).
۱۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (الف). گزارش نظارتی پروژه‌های عمرانی ملی سال ۱۳۸۴. عملکرد مالی پروژه‌های عمرانی تا اول مرداد ۱۳۸۵.
۱۴. عبدلی، قهرمان. «تاثیرپذیری سرمایه‌گذاری خصوصی از بودجه عمرانی دولت در ایران». مجله برنامه و بودجه، شماره ۶۴-۶۵، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (شهریور و مهر ۱۳۸۰).
۱۵. همایون کاتوزیان، محمدعلی. اقتصادی سیاسی ایران، از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی. (تهران: نشر مرکز، ۱۳۷۴).
۱۶. وزیران، سیروس. مفاهیم و اصطلاحات بودجه‌ریزی. تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۲.

17. Aschauer, David. "Is Public Expenditure Productive?"; *Journal of Monetary Economics*, Vol. 23, No. 2, (March 1989): 177-200.
18. Brunetti, A., Kisunko, G. and Weder, B. "Credibility of Rules and Economic Growth : Evidence from a World Wide Survey of the Private Sector"; *The World Bank Economic Review*, Vol. 12, No.3, (September 1998): 353-384.
19. Caldron, C. & Serven, L. "The Effect of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution"; Central Bank of Chile, *Working Paper*, No. 270, (September 2004).
20. Del Monte, A. and Papagni, E. "Public Expenditure, Corruption, and Economic Growth: the Case of Italy"; *European Journal of Political Economy*, Vol. 17, No.1, (2001): 1-16.
21. Devarajan, S., Swaroop, V. and Zou, H. "The Composition of Public Expenditure and Economic Growth"; *Journal of Monetary Economics*, Vol. 37, No.2, (1996): 313-344.
22. Fedderke, J. W., Perkins, P. and Luiz, J. M. "Infrastructural Investment in Long-Run Economic Growth: South Africa 1875-2001"; *World Development*, Vol. 34, No. 6, (2006):1037-1059.
23. Mankiw, G., Romer, D. and Weil, D. "A Contribution to the Empirics of Economic Growth"; *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, No. 2, (May 1992): 407-437.
24. Shafik, Nemat, "Modeling Private Investment in Egypt"; *Journal of Development Economics*, Vol. 39, No. 2, (1992): 263-277.
25. World Bank, *World Development Report*, (1994).

Archive of SID