

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
وَصَلَى اللَّهُ عَلَى مُحَمَّدٍ وَآلِهِ الطَّاهِرِينَ

گتارهای پیرامون مسائل اساسی اقتصادی ایران

تدوین و گردآوری:

دکتر احمد شعبانی



گفتارهایی پیرامون مسائل اساسی اقتصاد ایران

تدوین و گرآوری: دکتر احمد شعبانی

ناشر: دانشگاه امام صادق (ع)

طرح جلد: گلناز حسامی

ویرایش و مفکر ارایی: احمد کریمیان

شماره گذاری: ۱۵۰۰

چاپ اول: ۱۳۸۹

چاپ و صحافی: زلال کوثر

قیمت: ۳۰۰۰ تومان

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۵۵۷۴-۶۰-۹

ISBN: 978-600-5574-60-9

حق چاپ و نشر و نسخه‌برداری دیجیتالی محفوظ است.

تهران، بزرگراه شهید چمران، پل مدیریت،

تلفن: ۸۸۳۷+۱۴۲

دانشگاه امام صادق (ع)، ص.پ. ۱۴۶۵۵-۱۵۹

سرشناسه: شعبانی، احمد - ۱۳۸۹

عنوان و نام پدیدآور: گفتارهایی پیرامون مسائل اساسی اقتصاد ایران / احمد شعبانی.

مشخصات نشر: تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۸۹.

مشخصات ظاهری: ۱۶۲ ص.

شابک: ۳۰۰۰ ریال: ۹۷۸-۶۰۰-۵۵۷۴-۶۰-۹

وضعیت فهرست نویسی: فیبا

موضوع: اقتصاد — ایران

موضوع: اقتصاد — ایران — جنبه‌های جامعه‌شناسی

موضوع: اسلام و اقتصاد

شناسه افزوده: دانشگاه امام صادق(ع)

رد، پندی کنگره: ۱۳۸۹ ش. ۶۷/۶۷۶

رد، پندی دیوبی: ۳۳۰/۹۵۵

شماره کتابشناسی ملی: ۴۸۹۲۰۱۲

فهرست مطالب

۹.....	سخن ناشر
۱۳.....	مقدمه
۱۷.....	فصل ۱. تحلیل طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام.....
۱۷.....	مقدمه
۱۸.....	۱-۱. ضرورت و اثرات اقدامات عمرانی
۱۹.....	۱-۲. وضعیت طرح‌های عمرانی موجود
۲۳.....	۲-۱. آثار و تبعات طولانی شدن دوره اتمام طرح‌های عمرانی
۳۷.....	فصل ۲. تحلیلی گذرا از محتوا و ساختار بودجه نویسی در ایران
۳۷.....	مقدمه
۳۸.....	۱-۲. تاریخچه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
۴۰.....	۲-۲. آشنایی با بودجه دولت
۴۰.....	۲-۲-۱. تصویب بودجه در مجلس
۴۱.....	۲-۲-۲. حجم و کیفیت ماده و احدهای بودجه
۴۲.....	۲-۲-۳. بودجه عمومی و بودجه شرکتها

۶ □ گفتارهایی پیرامون مسائل اساسی اقتصاد ایران

۴۳.....	۲-۲. تغییرات شکلی بودجه بعد از سال ۱۳۸۰
۴۳.....	۲-۳. مشکلات نظام بودجه‌ریزی کشور
۴۳.....	۲-۳-۱. ایرادات کتاب بودجه فعلی و قانون بودجه مطلوب
۴۴.....	۲-۳-۲. عدم تفکیک درآمدهای عمومی از درآمدهای اختصاصی
۴۵.....	۲-۳-۳. بودجه موارد متفرقه در قانون بودجه
۴۶.....	۲-۳-۴. ورود و خروج نامنظم دستگاههای مختلف به قانون بودجه
۴۶.....	۳-۲. اشکالات تصویب قانون بودجه در مجلس
۴۷.....	۳-۲-۱. دلایل ایجاد کسری بودجه
۴۷.....	۳-۲-۲. نظام ناکارآمد اداری
۴۸.....	۳-۲-۳. قوانین مادر و قانون بودجه
۴۸.....	۳-۲-۴. بی‌انضباطی مالی
۴۹.....	۳-۲-۵. قانون ساده‌تر خرج کردن
۵۰.....	۴-۲. حساب ذخیره ارزی و بی‌انضباطی مالی
۵۰.....	۴-۲-۱. بی‌انضباطی مالی و افزایش نقدینگی
۵۱.....	۴-۲-۲. بی‌انضباطی مالی و اوراق مشارکت

فصل ۳. اقتصاد رانی و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ۵۳

۵۳.....	مقدمه
۵۵.....	۱-۳. تأثیر نفت بر اقتصاد ایران
۵۸.....	۲-۳. تأثیر درآمدهای نفتی بر حوزه اقتصاد
۶۲.....	۳-۳. مقایسه دولتهای رانی و کارآفرین
۶۲.....	۳-۳-۱. رفتار دولتهای کارآفرین
۶۳.....	۳-۳-۲. دولت رانی یا توسعه گرا
۶۵.....	۳-۳-۳. نظام سلطه جهانی و اقتصادهای دولتی رانی
۶۸.....	۴-۳. نگاهی به سیاست‌های کلی اصل ۴۴
۶۹.....	۴-۳-۱. عدالت و کارایی در سیاست‌های کلی اصل ۴۴

۷ گفتارهایی اقتصادی (پیرامون مسائل اساسی ایران)

۴-۳. سیاستهای ابلاغی اصل ۴۴ و الگوسازی برای کشورهای منطقه	۷۱
۴-۳. سیاستهای کلی اصل ۴۴ و الزامات بخش صنعت	۷۲
۴-۳. نحوه شکل‌گیری تعاملیهای سهامی	۷۳
۴-۳. واگذاری و آزاد سازی	۷۴
۴-۳. مناسبات اجتماعی و سیاستهای ابلاغی اصل ۴۴	۷۵
۴-۳. اصل ۴۴ و تجارت خارجی کشور	۷۶
۴-۳. اقتصاد رانشی و پولشویی	۷۷
۴-۳. الزامات اجرایی اصل ۴۴	۷۸

فصل ۴. بورس و کارکردهای آن ۸۱

۸۱.....	مقدمه
۸۲.....	۴-۱. نقشهای اصلی بورس
۸۲.....	۴-۱-۱. سرمایه‌گذار
۸۵.....	۴-۱-۲. شرکت‌ها
۸۶.....	۴-۱-۳. مزایای بورس از نگاه اقتصاد کلان
۸۷.....	۴-۱-۴. وظایف بورس
۸۹.....	۴-۲. گرانترین منبع تأمین مالی
۹۰.....	۴-۳. تعامل با کارگزاران و سرمایه‌گذاران خارجی
۹۱.....	۴-۴. سازمان رتبه سنجی (اعتبار سنجی)
۹۲.....	۴-۵. کارگزاری‌های بزرگ یا کوچک
۹۳.....	۴-۶. ابزارهای اسلامی و بازار سرمایه
۹۳.....	۴-۷. آموزش و بورس
۹۴.....	۴-۸ مردم عادی و بورس
۹۵.....	۴-۹. شرکتها و صندوقها

فصل ۵. فرایند تهیه برنامه‌های آمایشی در کشور.....	۹۷
مقدمه	۹۷
۱-۱. مبانی آمایش سرزمین	۹۸
۱-۱-۱. مفهوم فضا	۹۹
۱-۱-۲. مفهوم سازمان فضایی	۱۰۰
۱-۱-۳. مفهوم ساختار فضایی	۱۰۱
۱-۱-۴. مفهوم آمایش سرزمین	۱۰۳
۱-۱-۵. پیدایش واژه آمایش سرزمین و مفهوم معاصر آن	۱۰۳
۱-۱-۶. گونه‌بندی تلقی‌های عمده از آمایش سرزمین در ایران	۱۰۶
۱-۱-۷. سیر تاریخ تحول مفهوم آمایش در ایران	۱۰۹
۱-۱-۸. ویژگی‌های آمایش	۱۱۴
۱-۱-۹. مقیاس و عملکرد آمایش	۱۱۶
۱-۱-۱۰. مبانی اجرایی آمایش سرزمین	۱۱۸
۱-۱-۱۱. سازماندهی اجتماعی	۱۱۸
۱-۱-۱۲. سازماندهی فضا	۱۲۱
۱-۱-۱۳. تخصص منطقه‌ای و تقسیم کار تخصصی مناطق	۱۲۲
۱-۱-۱۴. مهمترین مشکلات فراروی تخصص گرایی منطقه‌ای	۱۲۴
۱-۱-۱۵. ابزارهای آمایش سرزمین	۱۲۷
۱-۱-۱۶. نتایج و اهداف آمایش سرزمین در ایران و کشورهای مختلف	۱۳۳
۱-۱-۱۷. اولویت‌های آمایش سرزمین در کشورهای مختلف	۱۳۳
۱-۱-۱۸. بررسی و تحلیل فرایند تهیه برنامه‌های آمایشی در کشور	۱۳۷

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سخن ناشر

تربيت اسلامي، مرجعیت علمی

«کاري کنيد که دانشگاه امام صادق علیه السلام ... مرجع تحقیقات مراکز علمی و دانشگاه های دنيا بشود» مقام معظم رهبری^۱

فلسفه وجودی دانشگاه امام صادق علیه السلام که ازسوی ریاست دانشگاه به کرات مورد توجه قرار گرفته است، تربیت نیروی انسانی اي متعدد، باتقوا و کارآمد در عرصه عمل است تا اين طریق دانشگاه بتواند نقش اساسی خود را در عرصه نظر و عمل به انجام رساند.

از اين حیث «تربیت» را می توان مقوله ای محوری یاد نمود که وظایف و کارویژه های دانشگاه، در چارچوب آن معنا می یابد زیرا که علم بدون تزکیه پیش از آنکه ابزاری در مسیر تعالی و اصلاح امور جامعه باشد، عاملی مشکل ساز خواهد بود که سازمان و هویت جامعه را متأثر و دگرگون می سازد.

۱. از بیانات مقام معظم رهبری در ملاقات اساتید و دانشجویان دانشگاه امام صادق (علیه السلام) مورخ

از سوی دیگر «سیاست‌ها» تابع اصول و مبادی علمی هستند و نمی‌توان منکر این تجربه تاریخی شد که استواری و کارآمدی سیاست‌ها در گرو انجام پژوهش‌های علمی و بهرمندی از نتایج آنهاست. از این منظر پیشگامان عرصه علم و پژوهش، راهبران اصلی جریان‌های فکری و اجرایی به حساب می‌آیند و نمی‌توان آینده درخشانی را بدون توانایی‌های علمی - پژوهشی رقم زد و سخن از «مرجعیت علمی» در واقع پاسخ‌گویی به این نیاز بنیادین است.

دانشگاه امام صادق علیه السلام در واقع یک الگوی عملی برای تحقق ایده دانشگاه اسلامی در شرایط جهان معاصر است. الگویی که «ربع قرن» تجربه شده و هم اکنون ثمرات نیکوی این شجره طبیه در فضای ملی و بین‌المللی قابل مشاهده است. طبعاً آنچه حاصل آمده محصول نیت خالصانه و جهاد علمی مستمر مجموعه بنیانگذاران این نهاد است که امید مسی‌رود در طلیعه دور جدید فعالیتش بتواند به توسعه و تقویت آنها در پرتو عنایات حضرت حق تعالیٰ، اهتمام ورزد.

معاونت پژوهشی دانشگاه امام صادق علیه السلام با توجه به شرایط، امکانات و نیازمندی جامعه در مقطع کنونی با طرحی جامع نسبت به معرفی دستاوردهای پژوهشی دانشگاه، ارزیابی سازمانی - کارکردی آنها و بالاخره تحلیل شرایط آتی اقدام نموده که نتایج این پژوهش‌ها در قالب کتاب، گزارش، نشریات علمی و.... تقدیم علاقه‌مندان می‌گردد. هدف از این اقدام ضمن قدردانی از تلاش خالصانه تمام کسانی که با آرمان و اندیشه‌ای بزرگ و ادعایی اندک در این راه گام نهادند، درک کاستی‌ها و اصلاح آنها زمینه پرورش نسل جوان و علاقه‌مند به طی این طریق را نیز فراهم خواهد کرد.

۱۱ □ گفتارهایی اقتصادی (پیرامون مسائل اساسی ایران)

در این راستا، اثر حاضر از مجموعه مطالعاتی «اقتصاد» تقدیم جامعه علمی کشور می‌شود. لازم به ذکر است که سیاست «موضوع محور نمودن» پژوهش‌های دانشگاه طی سه سال گذشته آثار و نتایج مبارکی در پی داشته که از آن جمله می‌توان به غنای موضوعی پژوهش‌های دانشگاه اشاره داشت. در قالب این سیاست، موضوعات با اولویت نخست شناسایی و از منظرهای مختلف علمی به بحث گذارده می‌شوند که حوزه «اقتصاد» به دلیل کمبود متون تخصصی، نیاز فزاینده جامعه علمی و بویژه عملیاتی کشور، از جمله آنها می‌باشد.

ناشر بسیار خرسند است، اثربخشی که از این مجموعه را در دستور نشر دارد به همت سایر پژوهشگران تقویت شده و شاهد رشد مطالعات اقتصادی در آینده نزدیک باشیم.

معاونت پژوهشی دانشگاه

مقدمه

اقتصاد کشور خصوصاً طی سال‌های اخیر فراز و نشیب‌های متعددی را تجربه کرده است. نوسانات قیمت نفت در بازارهای خارجی و نوسانات بازارهای مسکن، بورس اوراق بهادار، پول و... در داخل کشور همواره اقتصاد کشور را تحت تأثیر قرار داده‌اند. تلاش جهت تحقق راهبردهای کلان اقتصادی دولت هم‌چون خود اتکایی در تولید، فعال نمودن ظرفیت‌های اقتصادی، تولید برای صادرات، توزیع عادلانه شروت، ایجاد اشتغال، محرومیت‌زدایی، ارتقاء قدرت خرید مردم و رفاه اجتماعی در اولویت فعالیت‌های تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری دولت‌های مختلف در کشور قرار داشته است. از دیگر سو این تلاش‌ها تحت شرایطی صورت گرفته که کشور اگر چه باشد و حدت متفاوت اما همواره از سوی مخالفین خارجی و بعض‌اً داخلی تحت فشارهای گوناگون قرار داشته است.

کتابی که پیش روی شماست حاصل سخنرانی‌های تعدادی از اساتید و صاحب‌نظران کشور در زمینه برخی مباحث و چالش‌های عمدۀ اقتصادی است که برای جمعی از دانشجویان مقطع کارشناسی ارشد دانشگاه امام صادق(علیه السلام) ارائه شده‌است. این سخنرانی‌ها در سال ۱۳۸۵ در دانشگاه امام صادق(علیه السلام) در قالب واحد درسی اقتصاد ایران در جمع دانشجویان رشته معارف اسلامی و اقتصاد این دانشگاه انجام شده‌است. موضوعات مطرح شده در این جلسات به نحوی تعیین شده‌است که مهمترین مسائل اقتصاد ایران را پوشش دهد. موضوعاتی چون اقتصاد رانی و اصل ۴ قانون اساسی، تحلیل مشکلات و مسائل بازار بورس اوراق بهادار، تحلیل ساختار و مشکلات بودجه و نظام بودجه‌نویسی در کشور، طرح‌های نیمه‌تمام عمرانی، سند چشم‌انداز و سند آمایش سرزمین کشور و... در این مجموعه گردآوری شده‌است. موضوعات فوق اگرچه تمام موضوعات اقتصاد ایران را تحت پوشش ندارد اما می‌توان ادعا کرد خواننده پس از آشنایی با این موضوعات چارچوبی کلی پیرامون برخی از مهمترین مسائل اقتصاد ایران را بدست خواهد‌آورد که این امر راهنمای وی برای مطالعات و تحقیقات بعدی خواهد‌بود.

لازم به ذکر است مسائل مطرح شده در کتاب صرفاً نظر سخنرانان بوده و دانشگاه امام صادق(علیه السلام) خود را ملزم به رعایت امانت در ارائه مطالب دانسته و از هرگونه دخل و تصریفی در محتوای گفتارها اجتناب نموده است. در پایان لازم است از کلیه عزیزانی که در تهییه این مجموعه مشارکت داشته‌اند خصوصاً آقایان مهدی احمدی و علی مردمی که در تهییه پیش‌نویس این مجموعه تلاش و افری داشته‌اند تشکر نموده و برای آنها توفیق هرچه

بیشتر مسئلت نمایم، همچنین از ریاست محترم مرکز تحقیقات جناب آقای دکتر اکبری و همکاران ایشان که با مساعدت‌های خود امکان طبع این اثر را فراهم آورده‌اند کمال تشکر را دارم.

امید است این مجموعه مورد استفاده خوانندگان محترم قرار گرفته و از آنجا که این متن حاصل سخنرانی‌های استادی محترم بوده، لذا احتمالاً حاوی نقائصی -که در فرآیند تبدیل و تطبیق متن سخنرانی به صورت فعلی اجتناب نپذیر می‌باشد- خواهدبود که امید است مورد گذشت و اغماض نظر خوانندگان محترم قرار گیرد.

احمد شعبانی

عضو هیئت علمی دانشگاه امام صادق (علیهم السلام)

تابستان ۱۳۸۹



تحلیل طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام

دکتر احمد توکلی*

مقدمه

یکی از مشکلات جدی کنونی در اقتصاد ایران، بحث پژوهه‌های عمرانی ناتمام دولتی است. اهمیت این مسأله به دلیل اهمیت نقش دولت در اقتصاد ایران است. زیرا اولاً سهم بخش دولتی در اقتصاد ایران بالاست. ثانیاً از آنجائیکه کشور از لحاظ اقتصادی در مراحل اولیه توسعه قرار دارد، نقش اقدامات عمرانی دولت در ایجاد زیربناهای اقتصادی و ایجاد بسترها لازم برای فعالیت بخش خصوصی از اهمیت بسزایی برخوردار است.

*. عضویت علمی دانشکده علوم اقتصادی و سیاسی دانشگاه شهید بهشتی و رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
این گفتار بعدها با آمار به روز در قالب یک مقاله علمی منتشر شد: توکلی احمد(۱۳۸۶) «با طرح‌های ناتمام عمرانی چه کنیم؟» فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، پژوهشکده امور اقتصادی، سال هفتم، شماره سوم، پائیز ۱۳۸۶ شماره ۲۶، صص ۱۵-۴۲.

۱۸ □ گفتارهایی پیرامون مسائل اساسی اقتصاد ایران

هدف از این نوشتار بیان آثار و تبعات طرحهای عمرانی ناتمام در اقتصاد ایران است و اینکه چه راهکارهایی برای تعجیل در اتمام این طرحها با کمترین هزینه و با رویکرد عدالت محور وجود دارد؟

بنابراین نوشتار حاضر در چهار بخش ارائه خواهد شد:

الف) ضرورت و اثر اقدامات عمرانی (تملک دارایی‌های سرمایه‌ای)

ب) وضعیت طرحهای عمرانی موجود

ج) آثار طولانی شدن دوره اتمام طرحهای عمرانی

د) راه حل برآن رفت از وضعیت زیانبار فعلی

۱-۱. ضرورت و اثرات اقدامات عمرانی

در قانون بودجه قدیم و تا قبل از سال ۱۳۸۰ بودجه عمومی به دو بخش بودجه جاری و بودجه عمرانی تقسیم می‌شد. ولی بعد از این سال براساس طبقه‌بندی بین‌المللی، اعتبارات عمرانی به اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تغییر عنوان داد. این تغییر عنوان به این علت صورت گرفت که در ازای مخارج صورت گرفته، یک دارایی خلق می‌شود که بازدهی آن درازمدت است و لذا این دارایی‌ها ملک جدید دولت هستند.

در ادبیات توسعه اقتصادی نیاز به استدلال فراوان برای بیان ضرورت اقدامات عمرانی دولت وجود ندارد. چرا که دولتها در اکثر الگوهای توسعه مسئول ایجاد زیر بنها برای فعالیت بخش خصوصی هستند. ایجاد راهها و بنادر، سد سازی، بهسازی زمین و امثال این خدمات زیر بنایی از جمله وظایف و مسئولیتهای دولت است، علاوه بر این موارد، دولتها بایستی

فصل ۱. تحلیل طرح‌های عمرانی نیمه تمام ۱۹

در جهت بهبود کیفیت نیروی انسانی، کارهایی مانند بهداشت و درمان، آموزش و پرورش، آموزش عالی و ... را انجام دهند.

بسیاری از وظایفی که ذکر شد، بدین جهت بر عهده دولتها قرار گرفته

است که بخش خصوصی در بسیاری از موارد توانایی انجام آنها را ندارد و یا در صورت توانایی، انگیزه کافی برای فعالیت در این زمینه‌ها را ندارد.

بخش خصوصی زمانی اقدام به فعالیت در بخشی از اقتصاد می‌نماید که یک سلسله اقدامات پیشینی از سوی دولت صورت گرفته باشد، و لذا

تحقیقاتی که ارتباط بین سرمایه‌گذاری دولتی و خصوصی را بررسی کرده‌اند، بیانگر اثرات مثبت سرمایه‌گذاری دولتی بر بخش خصوصی بوده‌اند. همانند تحقیقی که آقای عبدالی در سال ۱۳۸۰ انجام داده‌اند. این تحقیق و تحقیقات مشابه دیگر این رابطه مثبت را تایید می‌کنند.

۲-۱. وضعیت طرح‌های عمرانی موجود

قبل از بررسی وضعیت طرح‌های عمرانی موجود، به بررسی عوامل و مولفه‌های لازم برای موفقیت یک طرح عمرانی می‌پردازیم. اجرای موفق طرح‌های عمرانی نیازمند ساماندهی مناسب در سه حوزه فرآیند تصمیم‌گیری، عوامل اجرایی و منابع لازم برای طرح است.

فرآیند تصمیم‌گیری باید درست باشد، بدین معنا که تصمیم‌گیری بایستی بر مبنای اصول و روشهای علمی باشد و تا حد امکان از نظرات کارشناسی در حوزه‌های مورد نیاز استفاده شود.

عوامل اجرایی طرح از مجری طرح، مهندسین مشاور، پیمانکاران و ... بایستی به درستی ساماندهی شوند تا کارایی و بهره‌وری لازم را داشته باشند.

منابع مالی، مصالح و تجهیزات هم باید به مقدار مورد نیاز و به موقع در دسترس عوامل اجرایی باشد. این که صرفاً پول و منابع مالی زیاد وجود داشته باشد، کفایت نمی‌کند. بلکه باید تمامی عوامل مورد نیاز در کنار هم و هماهنگ با هم در دسترس مجريان باشد. اگر سه حوزه یاد شده بدرستی ساماندهی شود، طرحی آغاز خواهد شد که حتماً توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی دارد.

مفهوم از توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی، این است که در فرآیند طراحی و پیشنهاد طرح موارد زیر لحاظ شود:

یک. منابع مالی کافی در دسترس باشد.

دو. عوامل اجرایی لازم قابل ساماندهی باشد.

سه. مصالح و تجهیزات لازم برایش قابل تأمین باشد.

چهار. تمامی منافع و هزینه‌های آن سنجیده شده و منافع خالص داشته باشد.

پنج. گزینه جایگزینی با منافع خالص بیشتر وجود نداشته باشد.

لازم بذکر است پنج مورد ذکر شده در سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نیز مطرح است، و هنگامی که این موارد برای سرمایه‌گذاری بخش عمومی بیان می‌شود، از نظر معنا و مفهوم تفاوت‌هایی پیدا می‌کند، بخش خصوصی منافع و هزینه‌های خود را در نظر می‌گیرد و این که فعالیت مورد نظر چه آثار اجتماعی مثبت یا منفی دارد، در ارزیابی سرمایه‌گذاری لحاظ نمی‌شود. و یا این که این فعالیت چه تأثیری در اشتغال می‌گذارد برای او اهمیتی ندارد چرا که بنا بر فرض بنگاه خصوصی از نظر انگیزه با بنگاه دولتی متفاوت است و بنگاه خصوصی تنها در پی حداکثر نمودن سود خود است.

۲۱. تحلیل طرح‌های عمرانی نیمه تمام

بخش عمومی و دولت در ارزیابی طرح‌ها و یا سرمایه‌گذاری در بخشی از اقتصاد، بایستی منافع اجتماعی، سیاسی و زیست محیطی آن را در نظر بگیرد و سعی نماید به این آثار که معمولاً کیفی هستند صورت کمی بینشد، چنانچه قابل تبدیل به مقادیر کمی نباشد، باید درجه اهمیت و اولویت هر طرح را تعیین نماید. از آنجایی که طیف وسیعی از نکالیف و وظایف بر عهده دولت است، برای هر کدام از اینها بایستی بنا به ضرورت طرح عمرانی تعریف و اجرا شود، لذا ضروری است دولت محاسبه نماید که چه طرحی و در کجا سرمایه‌گذاری شود تا بیشترین منفعت اجتماعی را در پی داشته باشد. براساس مطالعه‌ای که در سال ۱۳۷۰ صورت گرفته است بیش از ۹۰ درصد طرح‌های عمرانی بدون توجیه کارشناسی و با فشار نمایندگان، استانداران، احزاب، رسانه‌ها و دیگر عناصر فشار رسمی و غیررسمی آغاز شده‌اند.

به عنوان مثال در لایحه بودجه ۱۳۸۳ احداث ۱۰۰ پروژه بزرگراهی به تصویب رسیده است، بدون آنکه حتی عنوانی آنها به درستی معلوم باشد. کل بودجه در نظر گرفته شده برای آغاز اجرای همه طرحها، ۱۰۰ میلیارد تومان است. به عبارت دیگر بودجه اختصاص یافته برای هر طرح بزرگراهی فقط یک میلیارد تومان بوده است!

مثال دیگر؛ طی یازده سال گذشته (۱۳۷۲ - ۱۳۸۳) در عمل بطور میانگین در هر سال تنها ۶۷/۷ درصد اعتبارات مورد نیاز طرح‌های عمرانی اختصاص داده شده است. در حالی که ناکافی بودن اعتبارات در ۴۸/۲ درصد آنها علت نارسایی در اتمام طرح‌های نیمه تمام بوده است. افزایش هزینه‌های اجرایی طرح‌های عمرانی و افزایش مدت دوره نتیجه طبیعی و مورد انتظار

روند موجود در تصویب و اجرای طرحهای عمرانی است. به عنوان مثال تا سال ۱۳۷۰ مدت زمان اتمام طرحهای راهسازی از حد معقول ۳ سال به ^۹ سال و طرحهای بیمارستانی از ۴ به ۱۱ سال افزایش یافته است. در ادامه استمرار همین روند اشتباہ، مدت زمان اتمام طرحهای راهسازی در سال ۱۳۸۳ به ۱۵/۸ سال رسیده است.

در قانون بودجه ۱۳۸۱ قرار شد که با تخصیص ۱۵۸۰۰ میلیارد ریال اعتبار، طرح تمام شود که نشد. برای طرحهایی که در سال ۸۱ تمام نشده بود مبلغ ۱۳۲۰۰ میلیارد ریال دیگر در لایحه بودجه سال ۸۲ و مبلغ ۵۰۰۰ میلیارد ریال هم برای سالهای بعد پیش‌بینی شد. یعنی برآورد هزینه تمام طرح‌های نیمه تمام ظرف یک سال ۳ ۵ برابر شد.

از طرح‌هایی که باید در سال ۱۳۸۳ پایان می‌یافتد ولی نیمه کاره ماند، در لایحه بودجه سال ۸۴ پیش‌بینی شد که تعداد ۱۲۷ طرح با تأخیر ۵ سال تمام شود. هزینه اضافی از تأخیر در انجام طرحها مبلغ ۹۶۶۰۰ میلیارد ریال، یعنی تقریباً به اندازه کل بودجه عمرانی سال ۱۳۸۴ بود.

بررسی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که در مقابل خاتمه یافتن هر طرح، دو طرح عمرانی جدید آغاز شده و به ازای هر ۱ ریال سرمایه‌گذاری انجام شده ۶ ریال تعهد ایجاد شده است. تعهد هزینه‌هایی است که دولت باید سالهای بعد پرداخت نماید و اگر دولتی حساب تعهدات آینده را ننماید، تورم یکی از طبیعی ترین نتایج این امر خواهد بود. در لایحه هر سال، زمان میانگین اتمام طرح‌های نیمه تمام نسبت به پیش‌بینی قانون سال قبل افزایش می‌باید. هزینه‌های جدید ناشی از این تغییر

۲۳. تحلیل طرح‌های عمرانی نیمه تمام

برآورد هم افزایش می‌یابد. در جدول زیر میانگین زمان افزوده شده و همچنین اعتبارات لازم جهت اتمام طرحهای نیمه تمام بیان شده است.

۸۴	۸۳	۸۲	۸۱	۸۰	
۳	۱۶۳	۱۳۴	۱۵۰	۲۲۴	میانگین زمان افزوده شده (سال)
۲۴۶۳۰۰	۵۲۹۰۰	۳۷۹۰۰	۱۹۷۰۰	۶۴۴۰	اعتبارات اضافی لازم (میلیارد)

از آنجایی که هر ساله تعدادی از طرح‌ها خاتمه پیدا می‌کنند، باید مدت زمان طرح‌ها کاهش پیدا نماید، ولی چنانچه در جدول بالا ملاحظه می‌شود زمان اتمام طرح‌ها روند صعودی دارد. یکی از دلایل این امر این است که به محض اتمام بعضی از طرح‌ها، تعداد بیشتری طرح جدید شروع می‌شود و در واقع تعداد طرح‌ها افزایش پیدا می‌کند، چون تعداد اضافه می‌شود، زمان اتمام طولانی‌تر شده و به دلیل وجود شرایط تورمی، هزینه‌ای که برای اتمام طرح‌های عمرانی نیمه تمام برآورد می‌شود، افزایش پیدا می‌کند.

۱-۳. آثار و تبعات طولانی شدن دوره اتمام طرح‌های عمرانی

ضرر و زیان‌هایی که به دلیل طولانی شدن دوره اتمام طرح‌ها متوجه کشور می‌شود را می‌توان به دو دسته کلی زیان‌های اقتصادی و زیان‌های اجتماعی – سیاسی تقسیم کرد:

۱. زیان‌های اقتصادی تأخیر در بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی

یک. اتلاف منابع

دو. افزایش هزینه تمام شده

سه. عدم النفع ناشی از تأخیر در بهره‌برداری

چهار. هزینه بیکار ماندن عوامل

پنج. اثر تورمی

شش. کاهش بازدهی سرمایه

هفت. کاهش بهره‌وری

یک. اتلاف منابع:

در تعریف ساده، اولین ضرر اقتصادی طولانی شدن دوره احداث. اتلاف منابع محدود کشور است. اقتصاد علمی است که منابع محدود را به تولید کالاهای مختلف بطور بهینه تخصیص می‌دهد. تخصیص بهینه در بخش عمومی و دولتی بدین معناست که منابع به نحوی هزینه شود که بیشترین منفعت اجتماعی حاصل شود.

آغاز طرحی که معلوم نیست: اولاً منفعت خالص اجتماعی دارد و ثانیاً: آیا این طرح جایگزین دیگری ندارد که منفعت اجتماعی آن بیشتر باشد، مسلماً اتلاف منابع و سرمایه‌های کشور را در پی خواهد داشت.

دو. افزایش هزینه تمام شده:

یکی دیگر از ضررهای اقتصادی طولانی شدن مدت زمان اتمام طرح‌های عمرانی، افزایش هزینه تمام شده این طرح‌ها است. به عنوان مثال طی سال‌های ۸۳ - ۱۳۷۹ به طور متوسط ۲ سال بر پیش‌بینی دوره اتمام طرح‌های عمرانی اضافی شد. این تأخیر سالانه ۳۰ میلیارد ریال تعهد جدید بر دوش دولت در سال‌های بعد تحمیل کرده است.

نمونه دیگری از افزایش هزینه تمام شده طرح‌های عمرانی این است که در لایحه بودجه ۱۳۸۴، سال خاتمه طرح‌ها نسبت به قانون بودجه ۸۳ به صور میانگین ۳ سال اضافه شد. این تأخیر تعهدات دولت برای سال‌های

۲۵ □ فصل ۱. تحلیل طرح‌های عمرانی نیمه تمام

آینده را به ۲۴۶۳۰۰ میلیارد ریال افزایش داد. کل بودجه عمرانی این سال ۱۰۴۷۰۰ میلیارد ریال بوده است.

سه. عدم النفع ناشی از تأخیر در بهره‌برداری:

براساس برآورد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به بهره‌برداری رساندن طرح‌های عمرانی مبلغ ۸۶۵۳۰۰ میلیارد ریال اعتبار لازم دارد که تا آخر سال ۸۳ مقدار ۵۷/۸ درصد آن تأمین شده است. یعنی تقریباً برای کل طرح‌ها ۵۰۰ میلیارد ریال هزینه شده است. اگر بازدهی سالانه این سرمایه‌گذاری را تنها ۱۵ درصد بدانیم، هر سال تأخیر در بهره‌برداری مبلغ ۷۵ میلیارد ریال عدم النفع برای اقتصاد کشور در پی خواهد داشت.

براساس گزارش سال ۱۳۸۴ که سازمان و مدیریت و برنامه‌ریزی ارائه کرده است، به بهره‌برداری رساندن کل طرح‌های عمرانی نیمه تمام، به ۶۸۷۰۰۱ میلیارد ریال اعتبار لازم دارد که از این مقدار تنها ۳۹ درصد آن طی سال‌های گذشته تأمین شده است. یعنی مبلغی معادل ۶۵۸۰۰۰ میلیارد ریال. چنانچه بازدهی سالانه را ۱۵ درصد در نظر بگیریم، عدم النفع حاصل از این سرمایه معطل نزدیک به ۱۰۰ میلیارد ریال خواهد بود، که این مبلغ معادل کل بودجه عمرانی سال ۱۳۸۵ است.^۱

راحل کم کردن عدم النفع طرح‌های عمرانی نیمه تمام این است که ابتدا طرح‌ها را اولویت بندی نماییم و اعتبارات را هر چند اندک باشد، به

۱. اختلاف برآورد سال ۸۳ و ۸۴ از اعتبار لازم برای اتمام طرح‌های عمرانی نیمه‌کاره نیز تعجب آور است. برآورد سال ۱۳۸۳ مبلغ ۸۶۵۳۰۰ ریال است که در سال ۸۴ به دو برابر یعنی ۱۶۸۷۰۰۰ ریال افزایش می‌یابد. محدودیت میزان قدرت کارشناسی و نظارتی نیز آشکار می‌شود.

طرح‌های اولویت‌دار بدهیم و بعد از اتمام این طرح‌ها، به سراغ طرح‌های با اولویت کمتر برویم.

چهار. هزینه بیکار ماندن عوامل تولید:

از آنجایی که اعتبارات به میزان کافی به تمامی طرح‌های عمرانی نمی‌رسد، عوامل [تولید] طرح‌ها بیکار می‌شوند و با اینکه از تمام کارآبی آنها استفاده نمی‌شود. لذا برای استفاده بهینه از عوامل تولید بایستی برخی از طرح‌ها را برای مدتی تعطیل نمود و از عوامل تولید آنها برای اتمام طرح‌های دارای اولویت بیشتر بهره‌برداری نمود. بدین طریق بازدهی منابع محدود افزایش می‌یابد.

پنج. اثر تورمی:

با شروع یک طرح، عوامل مختلف تولید، مستقیم یا غیرمستقیم با طرح ارتباط پیدا می‌کنند و لذا شروع طرح باعث ایجاد درآمد و در نتیجه افزایش تقاضای کل می‌شود. چنانچه با افزایش تقاضای کل، ظرفیت تولیدی یا به عبارتی عرضه کل افزایش می‌یابد، اثر تورمی قابل ملاحظه‌ای وجود نخواهد داشت. چنانچه طرح‌های عمرانی شروع شوند و مدت زمان اتمام آنها طولانی شود، از یک طرف تقاضای کل به دلیل اثرات درآمدهای ایجاد شده افزایش می‌یابد و از طرفی ظرفیت تولیدی جدیدی در اقتصاد به وجود نیامده است، بنابراین طولانی شدن دوره اتمام طرح‌های عمرانی نیمه تمام می‌تواند به شکل‌گیری تورم در اقتصاد منجر شود.

شش. کاهش بازدهی سرمایه:

از جمله زیان‌های اقتصادی تأخیر در اتمام طرح‌های عمرانی، کاهش بازدهی سرمایه‌گذاری است. هر طرح عمرانی بعد از افتتاح، عمر مفید

۴۷ □ فصل ۱. تحلیل طرح‌های عمرانی نیمه تمام

مشخصی دارد. حال چنانچه دوره اتمام طرح عمرانی افزایش پیدا کند به این معناست که عمر مفید طرح عمرانی کمتر می‌شود و لذا بازدهی سرمایه کاهش پیدا می‌کند. به عنوان مثال اگر مدت زمان معمولی برای پایان یک طرح بیمارستانی ۴ سال باشد و عمر مفید هر بیمارستان ۴۰ سال باشد، بنابراین چنانچه به موقع و بعد از ۴ سال طرح بیمارستانی به بهره‌برداری برسد، مدت زمان استفاده از بیمارستان ۳۶ سال خواهد بود. حال چنانچه به جای ۴ سال، مدت زمان اتمام طرح بیمارستانی به ۱۱ سال افزایش پیدا کند، بدین معناست که عمر مفید بیمارستان از ۳۶ سال به ۲۹ سال کاهش پیدا کرده است و این، ۶ سال کاهش در عمر مفید ناشی از تأخیر در بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی است و لذا این عامل باعث کاهش نرخ بازدهی سرمایه‌گذاری در بخش دولتی و به تبع آن در بخش خصوصی کشور خواهد شد.

هفت. کاهش بهره‌وری بخش دولتی و بخش خصوصی:

براساس تعریف، بهره‌وری عبارتست از میزان محصول تولیدی نسبت به عوامل تولید. حال چنانچه تأخیر در بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی ایجاد شده باشد، بدین معناست که عوامل تولید حداکثر کارآبی و در واقع ظرفیت تولیدی خود را به کار نمی‌گیرد و لذا باعث کاهش بهره‌وری بخش دولتی و به تبع آن بخش خصوصی خواهد شد.

طی سال‌های ۱۹۶۷-۱۹۸۳، نیمی از رشد اقتصادی سنگاپور حاصل بهبود در بهره‌وری عوامل تولید بود، برای بیان اهمیت بهره‌وری در اقتصاد لازم به ذکر است که در اقتصاد دو نوع رشد وجود دارد:

(الف) رشد کمی (extensive Growth)

(ب) رشد عمقی (Intensive Growth)

به عنوان مثال اگر رشد اقتصادی کشور X در صد باشد، اگر به مجموعه اثبات سرمایه به اندازه لا اضافه شود، رشد آن کشور علی القاعده اضافه می‌شود. همچنین اگر به جای افزایش اثبات سرمایه یک کشور، اثبات سرمایه موجود کاراتر مدیریت شود، باز هم رشد حاصل خواهد شد.

دولت‌ها همیشه سعی می‌کنند در حد توان از رشد عمقی استفاده نمایند، زیرا رشد کمی محتاج سرمایه‌گذاری جدید و به تبع سرمایه جدید است. سرمایه‌گذاری جدید علاوه بر تبعات مختلفی که برای اقتصاد ممکن است به همراه داشته باشد، معمولاً به خاطر استهلاک بعد از مدتی نرخ بازدهی آن کاهش پیدا می‌کند. اما چنانچه از رشد عمقی استفاده شود، این رشد محتاج تدبیر و مدیریت کارا است و نیاز به فکر، ایده و خلاقیت جدید است و با افزایش آن نه تنها کارایی و بازدهی سرمایه کاهش نمی‌یابد، بلکه کشور از تبعات احتمالی افزایش سرمایه نیز به دور خواهد بود.

براساس ماده ۵ قانون برنامه چهارم توسعه دولت موظف است که به نحوی برنامه‌ریزی و مدیریت منابع نماید که حداقل یک سوم رشد تولید ناخالص داخلی (GDP) کشور، از محل بهبود بهره‌وری صورت می‌گیرد. در جمع‌بندی زیان‌های اقتصادی بایستی به این نکته توجه داشت که کاهش بازدهی سرمایه و کاهش بهره‌وری منجر به کاهش میل به سرمایه‌گذاری خواهد شد که به تبع آن کاهش نرخ رشد اقتصادی نیز صورت خواهد گرفت. به عبارت دیگر با کاهش میل به سرمایه‌گذاری، میزان سرمایه‌گذاری کمی در کشور کم خواهد شد. و چنانچه بهره‌وری بهبود پیدا نکند، سرمایه‌گذاری عمقی نیز کاهش پیدا خواهد کرد. و مجموعاً به کاهش

فصل ۱. تحلیل طرح‌های عمرانی نیمه تمام ۲۹

نرخ رشد اقتصادی منجر خواهد شد. که یکی از تبعات آن کاهش نرخ اشتغال در کشور است.

۲. زیان‌های اجتماعی - سیاسی تأخیر در بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی

یک. نارضایتی اجتماعی:

اولین زیان اجتماعی - سیاسی ناشی از تأخیر در بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی نارضایتی اجتماعی است. آغاز هر طرح عمرانی جدید به معنای ایجاد انتظارات جدید است. وعده‌هایی که مقامات کشور به مردم می‌دهند باعث افزایش انتظارات می‌شود. حال در کنار ایجاد و افزایش انتظارات چنانچه در بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی و تحقق وعده‌ها تأخیر شود، نارضایتی اجتماعی را شاهد خواهیم بود. چرا که رضایت اجتماعی نتیجه تناسب عقلایی بین انتظارات و امکانات واقعی است، یعنی هر چه فاصله انتظارات در اجتماع و آنچه که تحقق پیدا می‌کند کمتر باشد اجتماع رضایت خاطر بیشتری خواهد داشت. اگر فاصله معقول باشد در نظر افکار عمومی قابل توجیه است. اما اگر فاصله انتظارات با واقعیت‌های موجود رو به تزايد باشد حتماً منجر به نارضایتی اجتماعی خواهد شد.

دو. کاهش اعتبار دولت:

چنانچه در بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی و نیز در عمل به وعده‌ها تأخیر به وجود آید، این امر باعث کاهش اعتبار دولت در نظر افکار عمومی خواهد شد. براساس تحقیقی که بانک جهانی انجام داده است، افزایش متوسط سرمایه‌گذاری و نیز افزایش متوسط رشد تولید کشورها با میزان

اعتبار دولت‌ها رابطه مثبت داشته است. لذا چنانچه اعتبار دولت‌ها کاهش یابد، سرمایه‌گذاری و به تبع آن نرخ رشد هم کاهش پیدا می‌کند. سه. بی‌اعتمادی به کفایت سیاستمداران:

وقتی در طول سالیان دراز همواره کارها برخلاف وعده‌ها و پیش‌بینی‌ها صورت گیرد، در نزد افکار عمومی کفایت و لیاقت سیاستمداران زیر سؤال می‌رود.

چهار. نقض عملی قانون و تضعیف نقش مجلس:

بازدید از طرح‌های تملک دارایی سرمایه‌ای در سال ۱۳۸۳ نشان می‌دهد که ۴/۵ درصد طرح‌ها کاملاً متوقف بوده و ۵ درصد طرح‌ها اصلاً آغاز نشده بود و این مطلب بدین معناست که قانون‌گذار طرحی را تصویب می‌کند، ولی مجری یا دولت به آن عمل نمی‌کند. فارغ از این که آیا مجری واقع بینانه عمل کرده است یا نه، این فاصله بین مصوبه و اجرا وجود دارد و این به ضرر اجتماع است چرا که تضعیف جایگاه قانون و قانونگذاری است. نتیجه کلی بحث تبعات طولانی شدن دوره اتمام طرح‌ها این است که آغاز حساب نشده طرح‌های عمرانی، تأخیر در بهره‌برداری را نتیجه می‌دهد، تورم را افزایش می‌دهد، رشد اقتصادی را کم می‌کند، نرخ اشتغال را کاهش می‌دهد، نارضایتی مردم را افزایش می‌دهد و به تبع آن اقتدار و مشروعيت نظام را هم تحت تأثیر قرار می‌دهد.

د) راه حل بروزن رفت

۱. راه حل کوتاه مدت:

یک. اصلاح نسبت عملیات به منابع

۳۱ □ فصل ۱. تحلیل طرح‌های عمرانی نیمه تمام

یکی از راه‌های کوتاه مدت اصلاح نسبت عملیات به منابع در دسترس می‌باشد.

$$\frac{\text{عملیات}}{\text{منابع در دسترس}} = \text{نسبت}$$

در حال حاضر این نسبت بزرگتر از یک است؛ بدین معنا که مجموع عملیات‌های عمرانی بیش از منابع مالی و عوامل تولید در دسترس است. در نتیجه طرح‌های نیمه تمام زیادی در کشور وجود دارد. برای اصلاح و حل مشکلات ناشی از طولانی شدن مدت اتمام طرح‌های عمرانی بایستی این نسبت کوچکتر یا مساوی یک شود.

در سال ۱۳۸۳ علت تأخیر در ۴۸/۱ درصد طرح‌های عمرانی ناتمام، ناکافی بودن و نارسانی اعتبارات بود که این مسئله در سال ۱۳۸۴ به ۴۳/۹ درصد کاهش یافته است. لذا علت تأخیر در ۵۶ درصد باقی‌مانده طرح‌ها نه کمبود اعتبارات بلکه نارسانی و کمبود عوامل دیگر بوده است.

دو. کاهش نرخ جایگزینی:

یکی دیگر از راه حل‌های کوتاه مدت کاهش نرخ جایگزینی طرح‌ها است. نرخ جایگزینی بدین معناست که به ازای هر طرحی که به اتمام می‌رسد، چند طرح جدید شروع می‌شود. لذا چنانچه نرخ جایگزینی کاهش پیدا کند، به مرور وضعیت بهبود می‌یابد. سال ۱۳۸۲ نرخ جایگزینی طرح‌ها ۷۰ درصد بود یعنی به ازای هر ۱۰ طرح تمام شده، ۷ طرح جدید شروع می‌شد، لذا در این سال متوسط دوره اتمام طرح‌ها ۱۱/۲ سال بود.

سال ۱۳۸۳ به ازای هر ۲۰ طرح تمام شده، ۱۱ طرح جدید شروع می‌شد که بیانگر کاهش نرخ جایگزینی طرح‌ها نسبت به مقدار مشابه سال قبل است که طول دوره احداث نیز کاهش داشت.

در نتیجه این راه حل بایستی از شروع طرح‌های جدید خودداری شود و طرح‌های عمرانی نیمه تمام را برای تخصیص اعتبارات، اولویت‌بندی نمود. بعد از اولویت‌بندی، تمامی اعتبارات و عوامل تولید بایستی در اختیار طرح‌های دارای اولویت قرار گیرد. بدین وسیله دوره اتمام طرح‌های عمرانی کاهش پیدا خواهد کرد.

تذکر عدالت منطقه‌ای:

لازم به ذکر است هنگام تعیین اولویت طرح‌های نیمه تمام بایستی به مسئله عدالت منطقه‌ای توجه شود. چنانچه تنها به توجیه اقتصادی و جغرافیایی طرح‌ها توجه شود، اکثر طرح‌های دارای توجیه اقتصادی، طرح‌هایی هستند که در مناطق برخوردار کشور وجود دارند. زیرا در این مناطق زیر بنها و بسترها فعالیت اقتصادی و عمرانی از سایر مناطق مهیا‌تر است و هزینه‌ها کمتر است. به منظور رفع این مشکل بهترین راه حل، در نظر گرفتن ضریب اولویت ویژه برای مناطق محروم است.

در شرایط برابر، طرح‌های عمرانی مناطق برخوردار کشور از نظر اقتصادی فنی توجیه بیشتری دارند، علاوه بر آن مناطق برخوردار کشور معمولاً از قدرت سیاسی و چانه زنی بالاتری نیز برخوردار هستند. جمع‌بندی راه حل‌های کوتاه مدت بدین گونه است که از اجرای طرح‌های جدید پرهیز شود، طرح‌های موجود اولویت بندی شده و به طرح‌های مناطق محروم ضریب اولویت ویژه اختصاص داده شود. طرح‌های

فصل ۱. تحلیل طرح‌های عمرانی نیمه تمام □ ۳۳

بدون اولویت موقتاً تعطیل شده و تمامی عوامل تولید بیکار و کم کار آنها به طرح‌های دارای اولویت انتقال داده شود.

۲. راهکارهای میان مدت:

یک. اصلاح فرآیند تصمیم‌گیری:

اولین راهکار میان مدت، اصلاح فرآیند تصمیم‌گیری و حفظ آن از تمایلات غیرعمومی تصمیم‌گیران است. ثابت می‌شود که تغییر ملاک تصمیم‌گیری در بخش عمومی از مصالح عمومی به منافع فردی، قومی، گروهی، تباری و یا خارجی موجب مشکلاتی برای کشور می‌شود که عبارتند از: (۱) ناکارایی اقتصادی، (۲) افزایش فقر و شکاف طبقاتی، (۳) کاهش مشارکت سیاسی مردم، (۴) بی‌گیری منافع بیگانگان و (۵) نادیده گرفتن مصالح کشور و (۶) بالاخره تضعیف اخلاق و دین. بنابر این ملاک تصمیم‌گیری درباره طرح‌های عمرانی باید مصالح عموم باشد، نه منافع شخصی و گروهی.

دو. کاهش فشار سیاسی گروه‌های فشار:

دومین راهکار میان مدت، کاهش فشار سیاسی و اجتماعی برای آغاز طرح‌های بدون توجیه اقتصادی، فنی، اجتماعی و زیست محیطی است. این فشارها ممکن است از سوی گروه‌های فشار رسمی همانند نمایندگان مجلس، استانداران، احزاب، رسانه‌ها و یا از سوی گروه‌های فشار غیررسمی صورت گیرد.

نتایج فشارهای سیاسی عبارتند از: بی‌تناسبی بین کل عملیات عمرانی و درآمد دولت، نقض برنامه‌ریزی، انجام نشدن مطالعات اولیه، عدم پیش‌بینی مصالح و تجهیزات مناسب با نیاز طرح‌ها، عدم پیش‌بینی خدمات لازم

همانند آب، برق و ... و بالاخره عدم پیش‌بینی نیروی انسانی متناسب از جمله پیمانکاران، مهندسین، متخصصین، ناظر و ... از نتایج فشارهای سیاسی برای شروع طرح‌های عمرانی است.

لازم بذکر است نمایندگان مجلس و سایر گروه‌های فشار رسمی بنا به دلایل مختلفی در پی آغاز و یا ادامه طرح در حوزه انتخابیه خویش هستند. نمایندگان مجلس و سایر گروه‌های فشار رسمی مطالبات مردم خویش را به حق می‌دانند یا منطقه خویش را به طور نسبی مظلوم و محروم می‌دانند و لذا در پی عدالتخواهی و اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی در خصوص توازن منطقه‌ای و عدالت منطقه‌ای هستند و یا برای کسب رأی بیشتر به دنبال این هدف می‌روند.

گروه‌های فشار رسمی و غیر رسمی هر انگیزه و هدفی که از پیگیری خواسته‌های خود داشته باشند، بایستی به این امر توجه نمایند که چنانچه طرح‌های عمرانی جدیدی نیز شروع شود با روند فعلی و وضعیت اعتبارات عمرانی، شروع طرح‌های جدید به معنای تحمیل تورم بیشتر بر مردم و به خصوص اقشار ضعیف و کم درآمد جامعه است، ضمن اینکه نرخ رشد اقتصادی کاهش یافته و به تبع آن از نرخ اشتغال در کشور کاسته خواهد شد. علاوه بر همه این عواقب، اصرار بر شروع و یا ادامه طرح‌های عمرانی بدون توجیه اقتصادی، به صاحبان نفوذ اجازه می‌دهد که به طرق گوناگون منافع بیشتری در جهت اغراض شخصی بدست آورند.

به منظور کاهش فشار بایستی اولاً تنها ملاک و معیار، توجیه کارشناسی طرح‌های عمرانی باشد و ثانیاً با روشنگری و توجیه مردم، خواسته‌ها و مطالبات آنها را با مقتضیات و مصالح کشورها هماهنگ ساخت.

۳۵ □ فصل ۱. تحلیل طرح‌های عمرانی نیمه تمام

سه. اصلاح نظام فنی و اجرایی:

اصلاح نظام فنی و اجرایی طرح‌های عمرانی مهم است و بدین معنا است که روند اقداماتی که از روز آغاز مطالعه طرح عمرانی تا روز بهره‌برداری باید انجام گیرد، مجموعه پیچیده‌ای است که براساس مطالعات انجام شده، محتاج روان شدن و اصلاح است.