

ارزیابی طرحهای عمرانی ملی در برنامه پنجساله اول

■ برنامه اول و کارنامه طرحهای بزرگ

کار: گروه تحقیق
مسئول گروه: دکتر علی اکبر کمبجانی

اشاره

تعداد طرحهای مهم کشور از ۵۶ طرح در سال ۱۳۶۸ به ۱۴۹ طرح در سال ۱۳۷۱ رسید که بالغ بر ۹۸۵۹ میلیارد ریال، هزینه برآورد شده آنها در آن سال بوده است. کثرت روز افزون طرحهای عمرانی باعث شده است تا به هر طرح میزان اندکی به عنوان بودجه عمرانی اختصاص یابد و به جای اتمام در موقع مقروء لاجرم چندین سال بعد به نتیجه برسد. تکمیل نشدن طرحها در موعد مصوب، علاوه بر خسارتهای وارده به ماشین آلات، تغییر تکنولوژی تولید و غیر اقتصادی شدن آن، مجموعه طرح را نیز از حالت اقتصادی خارج میسازد. مقالهای که در ادامه میخوانید به تجزیه و تحلیل وضعیت تعدادی از طرحهای ملی در برنامه اول پرداخته و برای رفع مشکلات موجود در اجرای طرحهای عمرانی، پیشنهادهای ارائه داده است. از جمله طرحهایی که در این گزارش مورد ارزیابی قرار گرفته است می توان به موارد زیر اشاره کرد:

مجتمع فولاد مبارکه، مجتمع فولاد اهواز، سد ساره، کارخانههای سیمان، راه آهن بافق - بندرعباس و پتروشیمی اراک.

بخش هادرو برنامه

۱ - طرحهای عمرانی قبل از انقلاب اسلامی

طی سالهای ۱۳۲۷ تا ۱۳۵۶ جمعاً ۵ برنامه توسعه اقتصادی - اجتماعی در ایران تهیه شد. در ذیل هر یک از برنامه‌ها را به طور اجمال بررسی می‌نماییم:

برنامه اول (۱۳۳۴ - ۱۳۲۷)

در برنامه اول از روش «جمع طرحها» پیروی شد، بدین معنی که برنامه عبارت بود از تعداد نسبتاً مشخصی طرح و پروژه که بایستی با اعتبارات دولتی تقریباً همگی توسط دولت، اجرا شود.

برنامه هفت ساله اول تنها شامل ۲۳۴ طرح بود (با کل هزینه ۱۳۵۰ میلیون دلار). کل اعتبار این برنامه ۲۱ میلیارد ریال بود. و الگوی توسعه آن اولویت دادن به بخش کشاورزی بود، از این رو ۲۵ درصد اعتبارات برنامه بدان اختصاص یافته بود. برنامه اول تنها در دو سال اول آن یعنی ۱۳۲۷ و ۱۳۲۸ به مرحله اجرا درآمد و سپس متوقف شد.

تمامی هزینه‌های برنامه، اعتبارات طرحهای عمرانی بود و هزینه‌های جاری را شامل نمی‌شد.

برنامه دوم (۱۳۴۱ - ۱۳۳۴)

به طور کلی در رابطه با برنامه دوم موارد زیر را می‌توان بیان نمود:
۱- برنامه دوم نیز مانند برنامه اول از روش

«جمع طرحها» پیروی می‌کرد.

۲- اهداف برنامه دوم بسیار کلی بود و بالغ بر ۸۴ میلیارد ریال اعتبار داشت.

۳- در فصل کشاورزی و آبیاری سه سد مهم ساخته شد: سد کرج، سد سفیدرود و سد دز، ۵۵۰۳ کیلومتر راه توسط سازمان برنامه و ۳۰۸۷ کیلومتر راه توسط وزارت راه احداث گردید.

۴- در شروع برنامه تنها دو کارخانه سیمان وجود داشت ولی در پایان برنامه به هشت کارخانه سیمان بالغ گردید.

۵- درآمد ملی از ۲۲۹ میلیارد دلار در سال ۱۳۳۴ به ۳۰۷ میلیارد دلار در سال ۱۳۴۱ بالغ گردید.

برنامه سوم (۱۳۴۶ - ۱۳۴۱)

- اعتبارات عمرانی این برنامه بالغ بر ۲۳۵ میلیارد ریال بود.

- با اجرای این برنامه، مجموع سرمایه‌گذاری ثابت، از ۴۸/۷ میلیارد ریال (در سال ۱۳۴۱) به ۱۰۶/۵ میلیارد ریال یا معادل ۱۱۸/۷ درصد (در سال ۱۳۴۶) افزایش حاصل نمود.

- ... مهمترین تغییری که در برنامه سوم، در وضع کلی اقتصاد کشور آشکار شده است، کاهش سریع بخش کشاورزی و افزایش سریع بخش نفت و صنایع و معادن بود.

برنامه چهارم (۱۳۵۱ - ۱۳۴۷)

اعتبار برنامه در ابتدا معادل ۴۸۰ میلیارد ریال تعیین گردید و در تجدید نظر بعدی که

و مشاوران ساختمانی، سهم هزینه نیروی انسانی در کل هزینه پروژه‌ها را افزایش داده است.

ب) افزایش قیمت مواد و مصالح ساختمانی: عدم تعادل در عرضه و تقاضای مواد مورد لزوم پروژه‌های عمرانی از یکسو و افزایش قیمت بین‌المللی آنها از سوی دیگر عامل ایجاد تورم در بهای مصالح ساختمانی بوده است.

ج) بهای ماشین‌آلات: سومین عامل مؤثر در افزایش هزینه پروژه‌های عمرانی قیمت ماشین‌آلات می‌باشد. وضع عرضه و تقاضای برخی از ماشین‌آلات متعادل نبوده است. به عبارت دیگر میزان عرضه ماشین‌آلات هر لحظه نمی‌توانست جوابگوی تقاضا باشد.

د) قیمت زمین: یکی دیگر از عواملی که می‌تواند تا حدودی تغییرات در کل هزینه پروژه‌های عمرانی را توجیه نماید، نوسانات قیمت زمین است.

۲-۲. مسائل مربوط به سازمان برنامه و بودجه

یکی دیگر از عواملی که ممکن است تحت اشکال مختلف موجب افزایش هزینه پروژه‌های عمرانی گردد، نحوه انجام کارهایی است که مربوط به سازمان برنامه و بودجه می‌باشد. اهم مسائل عبارتند از:

- مراحل بررسی پروژه، تصویب نهایی و تأمین اعتبار در برخی موارد، به دلایل اداری مدت‌ها به طول می‌انجامد.

- در مواردی نیز که پروژه به موقع به

در اردیبهشت ماه سال ۱۳۵۰ انجام گرفت، به میزان ۵۶۸ میلیارد ریال افزایش یافت. طی سه سال عمرانی چهارم، رشد اقتصادی سالانه به طور متوسط، به حدود ۱۰ درصد بالغ گردید.

طی برنامه چهارم، جهت تحقق استراتژی جایگزینی واردات، به منظور حمایت از صنایع داخلی، روشها و سیاستهای گوناگونی اتخاذ گردید که نوعاً به گسترش صنایع مصرفی و مونتاژ منجر شد.

برنامه پنجم (۱۳۵۶ - ۱۳۵۲)

طی برنامه پنجم اقتصاد ایران در ورای ظرفیت خود عمل نموده است. اعتبارات عمرانی طی این برنامه معادل ۲۷۲۵ میلیارد ریال بوده است. اجرای طرحهای عمرانی بیش از ظرفیت، موجب شد که عدم تعادلی شدید بین عرضه و تقاضای عوامل تولید ایجاد گردد که در رابطه با ضعف و یا فقدان زیربنای لازم فشار تورمی شدیدی در سالهای ۱۳۵۳ و ۱۳۵۴ ظاهر شد.

۲ - نگاهی به مشکلات طرحهای عمرانی در آستانه پیروزی انقلاب

۲-۱. تورم: یکی از مشکلات طرحهای عمرانی در آستانه پیروزی انقلاب افزایش هزینه کلی آنها به دلیل افزایش نرخ تورم بوده است. عمده‌ترین عواملی که به واسطه تورم در افزایش هزینه طرحهای عمرانی ملی مؤثر بوده‌اند به ترتیب ذیل است:

الف) افزایش دستمزد کارگران ساختمانی، دستمزد سطوح مدیریت پروژه‌ها و طراحان

تصویب می‌رسد تخصیص اعتبارات به نحوی است که انجام پروژه به درازا می‌کشد.

- تعداد آیین‌نامه‌های معاملات دولتی و مقررات خاص دستگاههای اجرایی، عدم انطباق ضوابط آیین‌نامه‌ها با شرایط روز، وجود انواع متعدد روشهای انجام مناقصه و آیین‌نامه‌های مربوط به تعیین برنده، کمبود و یا فقدان ضوابط منطقی برای انتخاب پیمانکار، نارسایی شرایط عمومی پیمان و نارسا بودن تعاریف و مسائلی از این قبیل موجب کندی کار و اتلاف منابع می‌گردند.

۲-۳- مسائل مربوط به دستگاههای اجرایی

در ساخت و تشکیلات دستگاههای اجرایی مسائلی وجود دارند که موجب عدم کارایی کافی در انتخاب و اجرای پروژه‌ها می‌گردند. اهم این مسائل عبارت است از:
- به طور کلی بررسی پیشنهاد مهندس مشاور و یا مقاطعه کار درباره یک پروژه مستلزم چندین ماه وقت است. در طول مدت مذکور امکان دارد که سال مالی پایان پذیرد و در نتیجه تغییراتی در حق تقدمها از نظر اجرای پروژه‌ها ایجاد شود و در نتیجه مطالعات قبلی به کلی بی اثر باقی مانده و برای وضعیت موجود بایستی پرداخت هزینه جدیدی را پذیرفت.
- ضعف دستگاههای اجرایی در خرج به

موقع اعتبارات مصوب یکی از عوامل کاهش کارایی سرمایه‌های به کار رفته می‌باشد. زیرا در برخی موارد دستگاه اجرایی قادر به جذب اعتبارات مصوب نبوده و در پایان سال مالی بدون آنکه کارایی سرمایه مطرح باشد ممکن است اقدام به خریدهایی شود که عملاً مواد و مصالح خریداری شده مورد استفاده، در پروژه مربوطه نباشد.

- مقررات حاکم بر انجام مناقصه، خریدهای دولتی و انبوه‌فرمهایی که بایستی پر شوند و مراحل مختلفی که هر فرم باید بگذرانند موجب می‌گردد که دستگاه اجرایی یا پیمانکار موفق به تهیه مواد و مصالح و ماشین‌آلات مورد لزوم در زمان مناسب نگردند و اجرای کار به تأخیر افتد و در اثر گذشت زمان پیمانکار حاضر به انجام کار بر اساس قیمت‌های سابق نباشد.

- در برخی موارد صورت وضعیتها به موقع پرداخت نمی‌شود و پیمانکاران برای تأمین منابع مالی جهت پرداخت هزینه‌ها به بازار آزاد روی می‌آورند.

۲-۴- مسائل مربوط به پیمانکاران

یکی از نکات بسیار اساسی مربوط به پیمانکاران در ایران، فقدان رقابت سالم بین آنهاست. سیستم فعلی تعیین ظرفیت برای پیمانکاران و رده‌بندی آنها امکان افزایش سرمایه‌های مادی و دسترسی به صلاحیتهای جدید فنی را کاهش می‌دهد و

در دراز مدت امکانات لازم برای توسعه قدرت فنی آنها را کم می‌نماید. گرچه هدف از طبقه‌بندی پیمانکاران جلوگیری از ایجاد انحصارات بوده ولی در عوض رقابت را نیز محدود ساخته است. زیرا پیمانکاران با درجه بالا می‌توانند در تمام مقاطعه‌های زیر ظرفیت خود شرکت نمایند ولی برای پیمانکاران با ظرفیت پایین امکان شرکت در مناقصه‌های بالاتر و لولاینکه صلاحیت فنی و سرمایه را داشته باشند نیست.

به منظور ایجاد رقابت سالم بین پیمانکاران و بهره‌گیری از آثار درازمدت این امر لازم است در سیستم فعلی طبقه‌بندی تجدید نظر به عمل آید. مادام که چنین بررسی مجددی انجام نشده باید اقداماتی به عمل آورد تا اثر عملیات پیمانکاران بر روی هزینه پروژه‌های عمرانی به حداقل کاهش یابد و بنابراین:

الف - سازمان برنامه و بودجه به طور منظم هر چند گاه یکبار ظرفیت اجرای کار به پیمانکاران را مشخص نماید و دستگاههای اجرایی مکلف گردند به پیمانکارانی که هم‌اکنون بیش از ظرفیت خود، کار در دست انجام دارند کار جدید واگذار ننمایند و حتی‌المقدور سعی شود از ظرفیتهای بدون استفاده سایر پیمانکاران کمک گرفته شود.

ب - با اتخاذ تدابیر لازم سعی شود تا توزیعی منطقی‌تر بین نیاز مناطق و تعداد پیمانکاران محلی برقرار شود و نیز ترتیبی داده شود تا با ارشاد پیمانکاران محلی اجرای پروژه‌های کوچک عملی شود.

۲- مسائل مربوط به مهندسين مشاور - در بسیاری موارد به دلیل آنکه شرح خدمات روشن نیست مهندس مشاور شروع به تنظیم گزارشهایی می‌نماید که مقدار زیادی از آن به پروژه ارتباطی ندارد. پس اولین قدم برای کنترل هزینه و انجام بهتر کار، روشن ساختن شرح خدمات است. - در مورد مهندسين مشاور تهیه فرمهای ضریب اشتغال و طبقه‌بندی آنها موجب می‌شود که امکان رقابت سالم بین واحدهای خدمات فنی به حداقل برسد که در دراز مدت ممکن است آثار نامساعدی ایجاد نماید. تجدیدنظر در فلسفه طبقه‌بندی مهندسين مشاور، به نحوی که در مورد پیمانکاران ذکر شد، شدیداً توصیه می‌شود.

۳ - نگاهی به مشکلات طرحهای ملی در سالهای بدون برنامه

۱۳۳ - بررسی موافقتنامه‌های طرحهای عمرانی ملی مبادله شده بین سازمان برنامه و بودجه و دستگاههای اجرایی از آغاز سال ۱۳۵۲ (شروع برنامه عمرانی پنجم) لغایت سال ۱۳۶۶ (جمعاً سه دوره میان مدت) حاکی از آن است که:

- ارتباط کمی بین اهداف مورد نظر طرح با هدفهای کلی برنامه میان مدت موجود نیست و آن قسمت از برنامه که قرار است از طریق طرح مفروض تحقق یابد مشخص نمی‌باشد.

- مطالعات توجیهی اقتصادی و فنی در مورد اکثر طرحهای عمرانی ملی انجام نشده است.

بخش چهارم: برنامه

و دارای اهمیت بسیاری برای ایجاد زیرساختها و تشکیل سرمایه در کشور می‌باشد.

۱-۴. تعداد و اعتبار طرحهای عمرانی ملی مهم (۷۱ - ۱۳۶۸):

- تعداد طرحهای مهم از ۵۱ طرح در سال ۱۳۶۸ به ۱۴۹ طرح در سال ۱۳۷۱ رسیده است.

- تعداد طرحهایی که به مرحله بهره‌برداری رسیده است رقم ناچیزی را تشکیل می‌دهد. به طوری که تا پایان سال ۱۳۷۰ چهار طرح و تا پایان سال ۱۳۷۱، ۶ طرح به مرحله بهره‌برداری رسیده است. بنابراین روند اتمام و به مرحله بهره‌برداری رسیدن طرحهای مهم با کندی زیادی همراه است.

- برآورد هزینه کل طرحها ۹۸۵۹ میلیارد ریال در سال ۷۱، بوده است.

۲-۴. پیشرفت فیزیکی طرحهای مهم در سالهای برنامه اول:

تأخیر در زمان اتمام به موقع طرح عمرانی در واقع ناشی از کندی پیشرفت فیزیکی این گونه طرحهاست. در صورتی که پیشرفت فیزیکی طرحها را بر اساس یک طیف کمی پیشرفت منظم نماییم و از بالای ۷۵ درصد تا زیر ۲۵ درصد رتبه‌بندی نماییم در می‌یابیم که به تدریج طی سالهای ۷۱ - ۱۳۶۹ پیشرفت بالای ۵۰ درصد کاهش

- تعداد پروژه‌های طرحهای عمرانی ملی به طور مداوم تغییر پیدا می‌کند.

- به علت فقدان برنامه زمان‌بندی عملیات اجرایی در غالب موارد، برآورد دقیق اعتبارات مورد نیاز و زمان خاتمه آنها امری بسیار مشکل است.

- مکسیمی برای بهره‌برداری از داراییهای جانی و منقول ناشی از اجرای طرح ملی وجود ندارد.

۳-۲. افزایش تعداد طرحهای عمرانی: طی سالهای ۱۳۶۰ لغایت ۱۳۶۸ تعداد طرحهای عمرانی از ۱۰۲۷ طرح به ۶۹۲۰ طرح افزایش داشته است. صرفنظر از توجیه اقتصادی داشتن یا نداشتن این تعداد طرح، آیا امکانات موجود کشور اجازه اجرای انبوه طرحها را می‌دهد.

۳-۳. محدودیت امکانات فیزیکی و مالی به ویژه عدم توازن بین بخش اعتباری طرحها با امکانات فیزیکی کشور.

۳-۴. عدم پیش‌بینی تورم: یکی از علل به طول انجامیدن طرحها، عدم پیش‌بینی رشد قیمتهاست. به همین جهت اگر از ابتدا تورم پیش‌بینی شود، کمبود اعتبار مانع نخواهد بود.

۴ - بررسی وضعیت طرحهای عمرانی مهم در برنامه اول

طرحهای عمرانی مهم بخشی از طرحهای عمرانی ملی است که طی سالهای ۷۱ - ۱۳۶۸ در کشور به مرحله اجرا درآمده

یافته و بر تعداد طرحهای با پیشرفت پایین ۵۰ درصد افزوده شده است.

۴-۳- مشکلات و تنگناهای طرحهای مهم:

مراجعه به گزارشهای ادواری طرحهای مهم نشان می‌دهد که عمده‌ترین مشکلات این قبیل طرحها عبارت بودند از: اعتبارات ارزی، اعتبارات ریالی، ماشین‌آلات و لوازم یدکی، مصالح، گمرک، حمل و نقل، پیمانکاری و نیروی انسانی متخصص. مشکلات طرحهای مهم از مشکلات تدارکاتی و پیمانکاری شامل کمبود مصالح، ماشین‌آلات، نیروی متخصص عمدتاً به سمت اشکالات مالی سوق یافته است. به عبارت دیگر با امکان تدارک نمودن طرحها، مشکل کمبود اعتبار به عنوان شاخص‌ترین مشکلات بروز نموده و باعث رکود و تأخیر در اتمام به موقع کارها گردیده است.

۴-۴- مدت زمان اجرای طرحها، هزینه کل و هزینه ارزی طرح عمرانی مهم:

نتیجه بررسی روی ۵۹ طرح عمرانی ملی مهم حاکی از آن است که:

الف) مدت زمان اجرای طرحها از متوسط برآورد اولیه ۷ سال که خود زمان زیادی است به ۱۰/۷ سال (طبق آخرین پیش‌بینی) یعنی به طور متوسط به ۱/۵ برابر افزایش یافته است.

ب) هزینه کل اجرای طرحها طبق آخرین برآورد (تا پایان سال ۱۳۷۰) به ۲/۳ برابر برآورد اولیه افزایش یافته است.

ج) هزینه ارزی اجرای طرحها طبق آخرین برآورد به ۲/۲ برابر برآورد اولیه بالغ گردیده است.

چند پیشنهاد:

۱- دستگاههای اجرایی از شروع طرحهای جدید خودداری نمایند.

۲- با توجه به افزایش تعداد طرحهای عمرانی ملی (به ویژه مهم) طی سالهای گذشته که به تناسب هر ساله به قیمت ثابت، اعتبارات کمتری به آنها تخصیص یافته است طرحهای عمرانی ملی که دارای یکنوع بهره‌برداری هستند ادغام شوند تا دستگاههای اجرایی بتوانند مسیر تخصیص اعتبار را به سمت طرحهایی که دارای اولویت و پیشرفت فیزیکی بالایی هستند به منظور اتمام سریعتر و بهره‌برداری از سرمایه‌گذاریهایی انجام شده هدایت نمایند.

۳- از شیوه‌های نوین اجرای طرحهای عمرانی در جهان در سطح گسترده استفاده شود.

۴- طرحهایی که «در ارزیابی ملی طرح» دارای توجه اقتصادی نیستند در صورتی که کمتر از ۲۵ درصد کار انجام شده، متوقف شوند و به فروش برسند.

۵- میزان اعتبار و زمان اجرای طرحهای عمرانی ملی

روند فزاینده تعداد طرحهای ملی در دست اجرا و جدید در کشور، نیاز روزافزونی برای تخصیص اعتبارات ارزی و

اتمام در موقع مقرر چندین سال بعد به نتیجه می‌رسد و علاوه بر غیراقتصادی شدن از حالت سرمایه‌گذاری معقول خارج می‌شود. طرحهای بالای ۲۰ سال یا ریسک زیاد همراه است و دیر بازده است.

۲- با توجه به اینکه هزینه کل طرح دارای برابری بسیار پایتتر از هزینه واقعی آن است سالهای ذکر شده به عنوان چشم‌انداز اتمام طرح نیز که با توجه به این هزینه انجام شده غیرواقعی است. در صورتی که هزینه کل واقعی طرح ذکر شود و همین روند تخصیص اعتبار فعلی باشد، غالب طرحها چند برابر زمان ذکر شده به طول می‌انجامد. از این رو برابری هزینه - فایده این قبیل طرحها بر اساس قیمتهای بازار، باعث غیراقتصادی شدن اکثر قریب به اتفاق طرحهای عمرانی ملی می‌شود.

۳- نخستین نتیجه‌ای که به ذهن متبادر می‌شود آن است که عقلایی است از شروع طرحهای جدید جلوگیری شود.

۴- بنا به تعریف طرح ملی طرحی است که فایده آن بر تمام افراد کشور مترتب گردد. علی‌رغم آنکه در یک منطقه یا استان به مرحله اجرا درآید. در طرحهای ملی وزیر وزارتخانه و سازمان برنامه و بودجه مراجع پیشنهاد دهنده و تصویب‌کننده خطوط اجرایی می‌باشند. اما طرحهای استانی طرحهایی هستند که اولاً فایده ظرفیت ایجاد شده تنها مترتب بر آن منطقه یا استان باشد. ثانیاً: نیازی به مهندس مشاور در ابعاد

ریالی ایجاد می‌کند. یکی از تبعات مستقیم چنین امری تخصیص نامتناسب و طویل‌المدت اعتبارات ریالی و ارزی است که ناشی از کمیابی نسبی اعتبارات در مقابل حجم عظیم و رو به افزایش طرحهای عمرانی ملی است. به دلیل عدم اتمام به موقع طرحها علاوه بر خسارتهای وارده به ماشین‌آلات، و تغییر تکنولوژی تولید نرخی از تورم را به اقتصاد کشور تحمیل می‌کنیم زیرا عدم اتمام به موقع طرح، ارزش تنزیل شده کنونی طرح را افزایش می‌دهد به گونه‌ای که اغلب طرحهای کشور از اقتصادی بودن خارج می‌شوند. بخشی از طرحهای ملی انباشته شده رسوبی و جدیدالاحداث دارای چنان مبلغ سرمایه‌گذاری پایینی هستند که سرمایه‌گذاران خرده‌پای خصوصی نیز قادر به انجام آن می‌باشند. عمده طرحهای کمتر از ده میلیارد ریال از این مقوله‌اند. اکنون ما در مقابل خود حجم انبوهی از طرحهای گوناگون با عدم کفایت اعتبارات را داریم. طرحهای ملی که هزینه کل آنها هیچگاه نمی‌تواند بیانگر ارزش اقتصادی آنها باشد زیرا غالباً چند برابر اعتبار لازم هزینه کرده‌اند.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد:

۱- منابع ریالی کشور کمیاب هستند. به علت کثرت روزافزون طرحها به هر طرح مبلغ اندکی می‌رسد. به همین لحاظ به جای

مدت معقولی پس از شروع بهره‌برداری علاوه بر تعیین هزینه‌های جاری و استهلاک سرمایه سود متناسبی را نیز به تبعیت از سیاست دولت عاید نماید.

طرح غیر انتفاعی: طرحی است که برای اجرای برنامه‌های رفاه اجتماعی و عملیات زیربنایی و احداث ساختمان و تأسیسات جهت تسهیل کلیه وظایف دولت اجرا می‌گردد و هدف اصلی آن حصول درآمد نمی‌باشد.

طرح مطالعاتی جهت بررسی‌های خاص اجرا می‌شود.

مرور اجمالی بر طرح‌های ۱۲۲ گانه نشان می‌دهد که غالب طرح‌ها از ابتدا به عنوان طرح انتفاعی اجرا شده‌اند ولی سپس به طرح غیرانتفاعی تبدیل شده‌اند. بخشی از طرح‌ها نیز از حالت غیر انتفاعی خارج شده و زیان‌آور شده‌اند.

۸- کلیه طرح‌های عمرانی ملی پس از بررسی مجدداً اولویت‌بندی شود و تخصیص اعتبار بر اساس آن صورت گیرد به گونه‌ای که در موعد مقرر به نتیجه رسیده و طرح‌هایی که متوقف می‌گردند ماشین‌آلات و نیروی انسانی آن در سایر طرح‌های مورد نیاز و ضروری به کار گرفته شود.

۵- وضعیت تعدادی از طرح‌های ملی در برنامه اول

۱- طرح‌های مهم عمرانی که از سال‌های پیش از برنامه به اجرا گذاشته شده بودند: ۱- مجتمع فولاد مبارکه

عملیات اجرایی این طرح در محل

وسیع نداشته باشد.

ثالثاً: در طول مدت یک یا دو سال به مرحله بهره‌برداری برسد.

رابعاً: اعتبار اجرای آن در حجم اعتبارات محدودی انجام پذیرد.

بر اساس تعریف طرح‌های ملی و استانی بررسی اجمالی ۱۲۲ طرح یادشده نشان می‌دهد که بخشی از طرح‌های ملی ماهیت طرح‌های استانی را دارند و می‌توانند در قالب طرح‌های استانی به اجرا درآیند.

۵- برآورد هزینه کل طرح‌های یاد شده (۱۲۲ طرح) حتی بر اساس هزینه‌های واقعی حاکی از آن است که دستگاه‌های دولتی هم اکنون طرح‌های عمرانی کمتر از ده میلیارد ریال در مقیاس وسیعی اجرا می‌کنند. به عبارت دیگر دست به انجام کارهای کوچک زده‌اند و از طرح‌های دارای اهمیت استراتژیک و حیاتی و مؤثر در رشد و توسعه شتابان کشور بازمانده‌اند. از این رو بخش اعظم طرح‌های کمتر از ده میلیارد ریال قابل واگذاری به بخش خصوصی است.

۶- تمامی طرح‌های ملی در دست اجرا نیازمند یک ارزیابی اقتصادی و تحلیل هزینه - فایده است. در این صورت مشخص خواهد شد که آیا اصولاً چند درصد از طرح‌های موجود باید متوقف گردد، واگذار شود یا در صورت اقتصادی بودن ادامه یابد و به نتیجه برسد.

۷- بر اساس بند ۱۰ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه طرح‌های عمرانی سه نوعند: انتفاعی، غیرانتفاعی و مطالعاتی.

طرح انتفاعی: منظور طرحی است که در

۴- کارخانجات سیمان

یکی از اهداف برنامه پنجساله اول افزایش تولید سیمان از طریق احداث کارخانجات جدید به منظور دستیابی به تولیدی معادل ۲۵ میلیون تن در سال بوده است با توجه به اینکه بر طبق اطلاعات موجود تنها دو کارخانه سیمان جدید به نامهای سیمان قائن و آباد در طول ماههای پایانی سال ۷۲ به مرحله بهره‌برداری رسیده است می‌توان چنین نتیجه‌گیری نمود که میزان تولید این کالا حد نصاب تعیین شده را به دست نیاورد و حداکثر از مرز ۱۵/۵ میلیون تن فراتر نرود.

از آنچه در رابطه با احداث کارخانه‌های جدید سیمان استنباط می‌شود درک این واقعیت است که مدت زمان احداث کارخانه‌های جدید سیمان به جای اینکه متناسب با افزایش سطح تکنولوژیکی و ابزارهای نوین اجرایی کاهش یابد، افزایش یافته است و عملاً هیچ یک از کارخانه‌هایی که موافقت اصولی احداث آنان حتی در ابتدای دهه ۶۰ صادر شده بود به مرحله بهره‌برداری نرسیده‌اند.

۵- نیروگاه شهید رجایی

عملیات اجرایی این نیروگاه طی برنامه اول توسعه شروع و بهره‌برداری از نخستین واحد آن به ظرفیت ۲۵۰ مگاوات در سال ۱۳۷۱ آغاز شد. عدم بهره‌برداری از این نیروگاه در طول مدت برنامه پنجسال اول نشان از کاستیهای بنیادی دارد.

جدید خود یعنی مبارکه اصفهان از سال ۱۳۶۲ آغاز شد. این طرح که بزرگترین و پرهزینه‌ترین طرح صنعتی کشور تلقی می‌شود باید علی‌الاصول در طول برنامه به بهره‌برداری می‌رسید ولی براساس اطلاعات و آمار دریافتی میزان بهره‌برداری از کارخانه در سال ۷۲ یعنی آخرین سال برنامه اول از مرز ۴۰ درصد فراتر نرفته است.

۲- مجتمع فولاد اهواز

سوابق اجرایی این مجتمع به سالهای دهه ۵۰ باز می‌گردد، علی‌رغم اینکه بهره‌برداری آزمایشی از این پروژه در سال ۱۳۶۸ آغاز شد ولی متأسفانه با گذشت ۴ سال از آن تاریخ هنوز تولید این مجتمع به ظرفیت اسمی خود نرسیده است. به طوری که در سال ۷۲ میزان تولید در مجتمع فولاد اهواز حدود یک میلیون تن بوده که این خود نشاندهنده ۶۰ درصد ظرفیت اسمی می‌باشد.

۳- سد ساوه

علی‌رغم اینکه در طول سالهای گذشته فعالیتهای قابل توجهی در رابطه با اجرای سد صورت گرفته بود، اتمام امور مرتبط با سد در طول برنامه پنجساله نتوانست به طور کامل به مرحله پایانی نزدیک شود. به طوری که بر اساس آخرین اطلاعات موجود به نظر می‌آید این سد در سال ۱۳۷۲ یعنی آخرین سال برنامه پنجساله اول تنها به مرحله آبگیری رسیده است.

۶- پروژه کشت و صنعت میان آب

این پروژه در چند کیلومتری جنوب مجتمع کشت و صنعت هفت تپه در حال احداث می‌باشد. و قرار بود در طول مدت ۶ سال در فاصله سال ۱۳۶۲ تا ۱۳۶۸ به مرحله اجرا درآید. ولی براساس اطلاعات دریافتی از شرکت مجری طرح میزان پیشرفت فیزیکی آن تا سال ۱۳۷۰، ۳۴ درصد بوده است.

۷- سد مارون

این سد که با داشتن ارتفاعی برابر با ۱۶۵ متر و ظرفیت دریاچه‌ای معادل ۱/۲ میلیارد مترمکعب (تقریباً نصف دریاچه سد کارون - شهید عباسپور) و توان تولید ۱۵۰ مگاوات برق از جمله سدهای بزرگ کشور و از جمله طرحهای بزرگ بخش آب کشور تلقی می‌گردد. اگر چه عملیات احداث این سد در سالهای قبل از آغاز برنامه پنجساله شروع شده بود ولی براساس برآوردهای تخمینی علی‌رغم گذشت هفت سال از عملیات اجرایی این سد در حال حاضر تنها تونلهای انحرافی آن به انجام رسیده‌اند و خاکریزی بدنه اصلی سد هنوز آغاز نگردیده است.

۸- راه آهن بافق - بندرعباس

این طرح که در سال ۱۳۶۰ به مرحله اجرا گذاشته شد بزرگترین پروژه بخش راه آهن کشور به طول ۷۰۰ کیلومتر می‌باشد. این طرح نیز علی‌رغم گذشت دوازده سال از تاریخ آغاز عملیات اجرایی آن هنوز به مرحله بهره‌برداری نرسیده است و براساس آخرین اطلاعات دریافتی از مجری طرح

چنین پیش‌بینی می‌شود که این پروژه در طول سالهای ۷۲ تا ۷۵ به بهره‌برداری برسد.

۵-۲: طرحهای جدید آغاز شده در برنامه پنجساله اول

۱- سد کارون ۳ و ۴

بالا بودن جریان آب در رودخانه کارون و پتانسیل بالای تولید برق در آن به مسطالعانی اساسی انجامید که در نهایت احداث تعدادی سد علاوه بر سد کارون (شهید عباسپور) را امکان پذیر ساخت. اهمیت این دو سد به اندازه‌ای بود که به دولت اجازه داده شد برای تأمین مخارج ارزی مورد نیاز احداث آن از منابع بین‌المللی استفاده نماید. طولانی بودن مذاکرات اخذ وام از شرکتها و مؤسسات بین‌المللی موجب شد تا اجرای این طرحها با اشکالات اساسی روبرو شود به طوری که انتظار نمی‌رود که حتی در طول برنامه پنجساله دوم این طرحها به مرحله بهره‌برداری برسند.

۲- سدهای کرخه و گمیشان

در احداث این سدها که مطالعات آنها در سالهای گذشته به انجام رسیده بود به دلیل اهمیت، قرار بود از منابع مالی خارجی استفاده شود ولی براساس اطلاعات موجود پیشرفت عملیات اجرایی این طرحها به آن درجه‌ای نرسیده است تا دریافت وام به منظور خرید تأسیسات نیروگاههای برق مربوطه را توجیه پذیر سازد.

۳- مجتمع‌های توسعه نیشکر

این طرح که از بزرگترین پروژه‌ها در تاریخ کشاورزی و صنعتی کشور می‌باشد از

پنجش ماهی و پروگرام

می باشد تاکنون از پیشرفت فیزیکی معادل ۸۲ درصد برخوردار بوده است و در سال ۱۳۷۲ به مرحله بهره برداری رسیده است که مدت زمان معقولی تلقی می شود.

۶- پتروشیمی اراک

این مجتمع که در دو فاز به مرحله اجرا گذاشته خواهد شد دارای ظرفیت نهایی حدود ۵۰۰ هزار تن فراورده های گوناگون پتروشیمی است. عملیات اجرایی این طرح هر چند در طول سالهای پیش از آغاز برنامه پنجساله اول توسعه اقتصادی (عملیات اجرایی این طرح از سال ۱۳۶۴ در جریان بوده است) به مرحله اجرا گذاشته شده بود ولی به هر حال حجم عمده کار در طول سالهای ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ تبلور یافته است. به هر صورت این طرح که از پروژه های موفق برنامه می باشد دارای پیشرفت فیزیکی قابل ملاحظه ای است.

۷- بزرگراه قزوین - زنجان

این بزرگراه که دارای طولی معادل ۱۸۰ کیلومتر است از طرحهای موفق برنامه پنجساله اول می باشد و انتظار می رود تا سال ۱۳۷۴ به مرحله بهره برداری برسد. اطلاعات ارسالی توسط شرکت مجری طرح، که سرمایه گذاری آن با بانک ملی و وزارت راه و ترابری است، حکایت از پیشرفت فیزیکی کلی طرح به میزان ۴۲ درصد دارد. البته لازم به یادآوری است که

جمله بزرگترین طرحهای برنامه پنجساله اول می باشد. این طرح که قرار بوده است در قالب هفت مجتمع کشت و صنعت به مرحله اجرا گذاشته شود از پیشرفت قابل ملاحظه ای برخوردار نیست، به طوری که گزارش دریافتی از طرف این شرکت دلالت بر پیشرفت فیزیکی معادل ۳۰ درصد^(۱) دارد. عدم پیشرفت فیزیکی طرح موجب گردیده است تا امکان استفاده از منابع ارزی پیش بینی شده در تبصره ۲۶ قانون پنجساله اول نیز فراهم نشود.

۴- پالایشگاه بندرعباس

این پروژه که مطالعات اولیه مربوط به آن از سالهای پیش از برنامه در دست انجام بوده است، عملاً در طول برنامه پنجساله اول به مرحله اجرا گذاشته شد. قرارداد طرح پالایشگاه بندرعباس به ظرفیت ۲۳۰ هزار بشکه در روز به صورت کلید در دست با یک کنسرسیوم ایتالیایی - ژاپنی در سال ۱۳۶۸ به امضاء رسید. در حال حاضر بر اساس اطلاعات دریافتی از پیشرفت فیزیکی معادل ۸ درصد برخوردار است و به نظر می آید در اواخر سال ۱۳۷۳ به بهره برداری برسد.

۵- پالایشگاه اراک

این پروژه نیز که مطالعات اولیه آن در سالهای پیش از آغاز برنامه پنجساله اول به انجام رسیده بود در سالهای برنامه اول به مرحله اجرا گذاشته شد. این پالایشگاه که دارای ظرفیت ۱۳۰ هزار بشکه در روز

۱- بر اساس آخرین اطلاعیه دست آمده پروژه امیرکبیر این مجتمع دارای ۱۰ درصد پیشرفت فیزیکی بوده است.

سه پروژه علی‌رغم انجام عملیات اجرایی مرتبط بر تسطیح زمین و ایجاد تأسیسات جانبی و نیز علی‌رغم گذشت بیش از ۴ سال از آغاز برنامه پنجساله اول در حال رکود و سکون می‌باشند.

۱۰- طرح توسعه نیروگاه رامین

به دنبال افزایش مصرف برق در کشور و ضرورت استفاده از سرمایه‌گذاری اولیه مقرر گردید تا افزایش تولید برق از طریق اجرای طرحهای توسعه نیروگاههای موجود کشور عملی گردد. یکی از این طرحها توسعه نیروگاه رامین به ظرفیت ۶۳۰ مگاوات بود. قرارداد خرید تجهیزات این طرح در تاریخ ۶۸/۸/۱۳ بین شرکت توانیر از طرفی و شرکت تکنوپروم اکسپورت شوروی از طرف دیگر به امضا رسید. این طرح که قرار بود ظرف مدت چهار سال به مرحله اجرا درآید در حال حاضر با کاستی‌های اساسی روبرو است و براساس گزارشات ارائه شده مدت زیادی نسبت به برنامه زمانی پیش‌بینی شده تأخیر دارد به طوری که هنوز حتی عملیات بتون ریزی قسمتهای مختلف آن نیز به پایان نرسیده است.

۶- طرحهای ملی در قانون بودجه

سال ۱۳۷۲

۱- طرحهای ملی باقیمانده قبل از

سال ۱۳۵۰

این مورد که ۱۸ طرح ملی را شامل می‌شود در جدول شماره یک نشان داده شده است.

مجری طرح اجرای چنین پروژه‌های را بر اساس سوابق کاری گذشته در ایران حدود ۴ سال و بر اساس استانداردهای بین‌المللی ۳ سال برآورد می‌کند در صورتی که این پروژه در نهایت در مدت ۶ سال یعنی دو برابر استانداردهای بین‌المللی ساخته خواهد شد.

۸- فولاد آلیاژی یزد

بر اساس آخرین اطلاعات دریافتی کلیه ماشین‌آلات خطوط تولید به مبلغ تقریبی ۵۰۰ میلیون دلار خریداری و در حال حمل به ایران می‌باشد. به نظر می‌آید در صورت ادامه عملیات اجرایی با سرعت مناسب این طرح در سال ۷۳ یا ۷۴ به بهره‌برداری برسد که البته هر چند اندکی از استانداردهای بین‌المللی طولانی تر است ولی با توجه به شرایط کشور مدت زمانی مطلوب می‌باشد.

۹- کارخانجات فولادسازی هرمزگان - خراسان - آذربایجان

گسترده‌گی کشور و کمبود تأسیسات ارتباطی این نظریه را مطرح نموده است. تا تولید پاره‌ای کالاها بصورت منطقه‌ای انجام گیرد. وزارت معادن و فلزات به منظور تحقق این امر احداث سه کارخانه نورد فولاد در استانهای خراسان، آذربایجان و هرمزگان را در دستورکار خود قرار داد. علی‌رغم اینکه خرید تجهیزات این کارخانجات در توافقتنامه منعقد شده با شوروی گنجانده شده بود، لیکن علاوه بر اینکه مفاد این توافقتنامه به اجرا در نیامد، همچنین مذاکرات صورت گرفته با شرکتهای دیگر نیز به مرحله عمل نرسید. به طوری که این

پنجشماره سالانه

افزایش یابد. این پدیده که در واقع بزرگ شدن تشکیلات مجری طرحهای عمرانی را در پی داشته است علاوه بر گسترش وزارتخانه‌ها، عامل ایجاد شرکتهای دولتی نسل اول، دوم و سوم بوده است. در سال ۱۳۷۲ تعداد دستگاههای مجری به ۲۳۲ دستگاه افزایش یافته است.

جدول شماره ۲: طرحهای ملی
باقیمانده طی سالهای ۶۷-۱۳۶۰

سال	تعداد طرحهای ملی
۱۳۶۰	۲۱
۱۳۶۱	۴۸
۱۳۶۲	۷۱
۱۳۶۳	۵۲
۱۳۶۴	۲۴
۱۳۶۵	۵۸
۱۳۶۶	۱۰۵
۱۳۶۷	۱۲۶
جمع	۵۰۵

مأخذ: پیوست لایحه بودجه سال

۱۳۷۲

۶۵- طرحهای ملی که از سال ۱۳۷۳ به

بعد به مرحله بهره‌برداری می‌رسند

ادامه‌دار شدن طرحهای ملی باعث شده

است که تعداد طرحهای مورد بهره‌برداری

طی سالهای آینده به طور تراکمی افزایش

یابد. این امر در جدول ۳ نشان داده شده است:

۲-۶ طرحهای ملی رسوبی طی دهه ۱۳۵۰

این طرحها که در مجموع ۱۶۷ طرح را

شامل می‌شوند به ترتیب ذیل طی دهه ۵۰

توزیع شده‌اند.

۳-۶ طرحهای ملی رسوبی طی سالهای

۶۷-۱۳۶۰

این طرحها که جمعاً ۵۰۵ طرح ملی را

شامل می‌شوند طی هشت سال قبل از

شروع برنامه اول شروع شده، اجرا در آمده،

طی سالهای برنامه نیز ادامه یافته است.

جدول شماره ۱- طرحهای عمرانی ملی

باقیمانده طی دهه ۱۳۵۰

شماره	سال	تعداد
۱	۱۳۵۱	۵
۲	۱۳۵۲	۱۲
۳	۱۳۵۳	۲۱
۴	۱۳۵۴	۳۲
۵	۱۳۵۵	۱۴
۶	۱۳۵۶	۲۶
۷	۱۳۵۷	۱۸
۸	۱۳۵۸	۱۷
۹	۱۳۵۹	۲۲

مأخذ: پیوست لایحه بودجه سال ۱۳۷۲

۴-۶ دستگاههای مجری طرحهای ملی

با افزایش تعداد طرحهای ملی مورد

اجرا در کشور طبیعی است که دستگاههای

مجری این طرحها به طور روزافزون

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری از این بحث

طرح‌های عمرانی ملی رسوبی، کلاً به طرح‌هایی اطلاق می‌شود که طی سالیانتمادی بصورت انباشته درآمد و در واقع به علت طولانی شدن مدت اجرا خارج از استاندارد بوده و به دلیل افزایش بیش از حد هزینه کل طرح، توجیه اقتصادی نخواهد داشت.

طرح‌های فوق طی چهار دوره متفاوت بررسی شده‌اند:

- ۱- طرح‌های ملی باقیمانده قبل از سال ۱۳۵۰ که شامل ۱۸ طرح می‌شود.
- ۲- طرح‌های ملی رسوبی طی دهه ۱۳۵۰ که در مجموع ۱۶۷ طرح را شامل می‌شوند.

جدول شماره ۳: طرح‌های عمران

ملی که از سال ۱۳۷۳ به بعد به نتیجه خواهند رسید

شماره	سال	تعداد
۱	۱۳۷۳	۱۹۷
۲	۱۳۷۴	۲۱۵
۳	۱۳۷۵	۲۸۰
۴	۱۳۷۶	۶۹
۵	۱۳۷۷	۱۰۶
۶	۱۳۷۸	۲۱
۷	۱۳۷۹	۱۳
۸	۱۳۸۰	۶
۹	۱۳۸۱	۱

مأخذ: بیوست لایحه بودجه سال ۱۳۷۷

۳- طرح‌های ملی رسوبی طی سال‌های ۶۷-۱۳۶۰ که جمعاً ۵۰۵ طرح ملی را شامل

می‌شوند.

۴- طرح‌های ملی آغاز شده طی سال‌های ۱۳۶۸-۷۱ که ۷۶۳ طرح را شامل می‌شوند. به طور کلی با افزایش تعداد طرح‌های ملی مورد اجرا در کشور، دستگاه‌های مجری این طرح‌ها به طور روزافزون افزایش یافته است به گونه‌ای که وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت راه و ترابری و معادن و فلزات بیشترین طرح ملی را از میان دستگاه‌های مجری در سال ۱۳۶۸ در اختیار داشته‌اند.

۷- شیوه سستی و روش‌های نوین اجرای پروژه‌های عمرانی

۱- ۷: شیوه‌های سستی اجرای طرح‌های عمرانی

در شیوه سستی از مثلث اجرای طرح‌های عمرانی (کارفرما - پیمانکار و مشاور) استفاده می‌شود. در هر مورد تعداد فعالیت‌های زیادی بایستی انجام گیرد. به همین جهت گردش کار بسیار وقت‌گیر و با بوروکراسی زیان آور همراه است. کاستی‌های این شیوه اجرایی عمدتاً در عدم توانایی کارفرما در ایجاد هماهنگی لازم بین خواست‌های خود و نظرات مشاور و مجری کار (پیمانکار) نهفته است.

۲- ۷: روش‌های نوین اجرای طرح‌های عمرانی:

افزایش نیاز جوامع بشری، اختراع و استفاده از ابزارهای نوین فنی و تکنولوژی، شرایطی را بوجود آمده است که بتدریج

پیش‌نویس‌های پروژه‌ها

می‌کند. در حال حاضر این روش در اکثر کشورهای در حال رشد توسط بخش دولتی به عنوان متولی اجرای پروژه‌های زیربنایی بطور گسترده مورد استفاده قرار می‌گیرد و مقامات دولتی یا به عبارتی کارفرما خود را درگیر مسائل تفصیلی مربوط به اجرای طرح نمی‌کنند.

۲- اجرای پروژه‌های عمرانی از طریق اعطای حق مالکیت

در این روش، دولت هیچگونه نقشی در تأمین منابع مالی مورد نیاز طرح عمرانی ندارد، بلکه مجری طرح (پیمانکار) در این زمینه علاوه بر مسئولیتهای اجرایی موظف به تأمین منابع مالی مورد نیاز چه از طریق مکانیزمهای اعتباری سیستم بانکی و یا منابع مالی خود می‌باشد.

این روش انواع مختلف دارد که به شرح زیرند:

الف- روش B. O. O. T یا BUILD, OWN, OPERATE, TRANSFER

معنای آن «بساز، مالک باش، بهره‌برداری کن و انتقال بده» است. در این روش طرف قرارداد، پروژه را برای مدت زمان معینی در مالکیت خود نگاه می‌دارد و با فروش محصولات تولیدی براساس قیمت از پیش تعیین شده توسط دولت، علاوه بر بازگشت سرمایه و پرداخت اصل و فرع وام دریافتی از سیستم بانکی، سودی نیز

شیوه‌های اجرای پروژه‌های عمرانی و صنعتی متحول شده و به موازات رعایت اصل اقتصادی بودن یک طرح، عامل سرعت در انجام کار به عنوان یکی از معیارهای اصلی سنجش و گزینش شیوه‌های اجرایی از اهداف اصلی مجریان و سیاست‌گذاران قرار گیرد.

در حال حاضر روشهای برنامه‌ریزی پیشرفت کار (C.P.M.^(۲)) که برای محاسبه پیشرفت فیزیکی طرحهای صنعتی و عمرانی به کار گرفته می‌شوند، برای تقریباً تمامی مجریان و دست‌اندرکاران پروژه‌های عمرانی شناخته شده است.

در ادامه سعی می‌شود، دستورالعمل‌های جدیدی ارائه شود تا به کارگرفتن آنها در چهارچوب نظام اجرایی کشور مشکلات و نارسانیهای مربوط به پروژه‌های عمرانی کشور را برطرف نماید و اجرای پروژه‌ها را متحول سازد.

۱- اجرای پروژه‌های عمرانی به صورت کلید در دست (Turn-key)

در ایسن روش فعالیتهای مشاور و پیمانکار در هم ادغام می‌شود. کارفرما در این مورد معمولاً دولتها هستند - هدف خاصی را تعیین و پس از مشخص نمودن حدود کلی کار از طریق مناقصه یا سایر اشکال قانونی مجاز، اقدام به برگزیدن پیمانکار نموده و از پیمانکار تقاضای اجرای کار در مدت معین و با اعتبار مشخص

برای خود در نظر می‌گیرد.

ب - B. O. O یا BUILD, OWN, OPERATE: معنای آن «بساز، مالک باش و بهره‌برداری کن» است. در این روش برخلاف مورد اول شرکت مجری طرح هیچگونه مسئولیتی در قبال واگذاری مالکیت پروژه به دولت ندارد و می‌تواند برای همیشه طرح اجراء شده را در مالکیت خود داشته باشد و یا در صورت تمایل به بخش خصوصی دیگری واگذار نماید و منافع حاصله از اجرای طرح را بدست آورد.

ج - B. O. T یا BUILD, OPERATE, TRANSFER: معنای آن «بساز، بهره‌برداری کن و انتقال

بده» است. در این روش شرکت مجری طرح هیچگونه مالکیتی بر روی پروژه اعمال نمی‌کند و منابع مالی مورد نیاز طرح مستقیماً از طرف کارفرما تأمین می‌شود. این شیوه اجرا بدین دلیل مورد استفاده قرار می‌گیرد تا با تعمیم مسئولیتهای بهره‌برداری به مجری طرح (پیمانکار) از توانایی شرکت مجری طرح به نحو مطلوب‌تری استفاده شود. زیرا همانگونه که مشاهده می‌شود دولت از توانایی مالی لازم برای اجرای طرح برخوردار می‌باشد. روشهای اجرایی بالا در حال حاضر در اکثر کشورهای در حال رشد مورد استفاده قرار می‌گیرند.

۳- شرکتهای توسعه منطقه‌ای و مشارکت مردمی

متنوع بودن نیازهای مناطق جغرافیایی گوناگون و عدم امکان مقامات مرکزی برای

انجام سرمایه‌گذاریهای لازم و به موقع به منظور رفع تنگناهای موجود در نقاط مختلف یک کشور شرایطی را بوجود آورده است تا به تدریج مقامات محلی نسبت به انجام سرمایه‌گذاریهای منطقه‌ای اقدام نمایند. چنین طرز تفکری باعث شده است تا در برخی از کشورها هم‌اکنون نهادهایی به منظور توسعه منطقه‌ای با تکیه بر امکانات محلی ایجاد گردند. این تشکیلات و سازمان دهی در اشکال گوناگون مانند بانک توسعه منطقه‌ای، صندوقهای توسعه منطقه‌ای و شرکتهای سرمایه‌گذاری منطقه‌ای در بسیاری از کشورها به امر تأمین منابع مالی طرحهای عمرانی ناحیه‌ای می‌پردازند.

یکی از روشهای تأمین مالی طرحهای منطقه‌ای ایجاد شرکتهای سرمایه‌گذاری منطقه‌ای با مشارکت سیستم بانکی و سایر نهادهای سرمایه‌گذار و جلب مشارکتهای مردمی است. بدین منظور برای کاستن از حجم فعالیتهای دولت در امور اجرایی می‌توان مانند سایر کشورها با ایجاد شرکتهای سرمایه‌گذاری توسعه منطقه‌ای که بخش عمده‌ای از منابع مالی آن از طریق عرضه سهام به عموم مردم حاصل می‌گردد و نسبت به تأمین منابع مالی پروژه‌های اولویت‌دار منطقه‌ای سود جست.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در کشور ما، پروژه‌های عمرانی به روش سنتی اجرا می‌شوند و دچار تحول نشده‌اند. با پیچیدگی کارهای اجرایی و تنوع ابزارهای گوناگون مورد استفاده در فرایند اجرای یک

بخش‌های دولتی

اینکه طرق مسطرحه در بسیاری از کشورهای در حال رشد اجرا گردیده است. بالاخره روش آخر با عنوان شرکت‌های توسعه منطقه‌ای و مشارکت مردمی به عنوان یکی دیگر از راه‌های کاستن حجم فعالیت‌های دولت مطرح گردید که در واقع به دنبال متنوع بودن نیازهای مناطق جغرافیایی گوناگون و همین‌طور مسئله مهم زمان، شرایطی به وجود آمده تا به تدریج مقامات محلی نسبت به انجام سرمایه‌گذاری‌های منطقه‌ای اقدام نمایند.

۸- کلام نهایی، جمع‌بندی مشکلات و پیشنهادها

گسترده‌گی بیش از حد فعالیت‌های بخش دولتی شرایطی را بر ساختار تولیدی و اجرایی کشور حاکم کرده است که حتی در بهترین شرایط و با کار آزموده‌ترین برنامه‌ریزان و مدیران اجرایی نیز رویارویی با مشکلات بسیار دشوار شود. بازتاب‌های ناشی از عدم امکان بهره‌برداری مناسب از توانایی مالی و فیزیکی کشور، این ذهنیت را در دست‌اندرکاران و سیاست‌گزاران بوجود آورده است که به هر حال توان اجرایی کشور کاهش یافته است و بدنه اجرایی کشش انجام کلیه کارهای عمرانی و صنعتی در دست اجرا را ندارد.

اکنون برنامه‌ریزان و دست‌اندرکاران پروژه‌های عمرانی و صنعتی به این واقعیت آگاه هستند که مدت زمان احداث یک

پروژه، زمینه‌ای فراهم شده است تا استفاده از شیوه‌های سستی اجرای کار که عملاً متشکل از کارفرما، مشاور و پیمانکار است دیگر پاسخگویی نیازهای روزافزون جامعه که در آن عامل زمان دارای نقش تعیین‌کننده‌ای است، نباشد. به این ترتیب، شیوه‌های نوین که در فوق به آنها اشاره گردید مورد استفاده قرار گرفتند. به طور کلی، با اجرای روش کلید در دست، هدف و حدود کلی کار و اعتبار لازمه توسط کارفرما (دولت) تعیین و سپس اجرای کار به عهده پیمانکار گذارده خواهد شد. بنابراین با کمک روش فوق، در واقع ضمن کاستن شدن دستگاه‌های کنترل‌کننده دولتی، هزینه‌های جانبی غیرمستقیم طرح نیز تقلیل می‌یابد. از آنجا که تأمین مالی اجرای پروژه‌های عمرانی نیز مسئله مهمی محسوب می‌شود، لذا به دلیل کمبود منابع مالی بخش دولتی و ضرورت روزافزون اجرای طرح‌های عمرانی شرایطی فراهم شده که اجرای پروژه‌های عمرانی از طریق روش اعطای حق مالکیت میسر گردد. این روش نیز به زیر شاخه‌هایی تقسیم می‌شود که هر یک دارای ویژگی‌های مخصوص به خود است. ولی وجه مشابه موارد فوق به مسئولیت تأمین مالی اجرای طرح توسط پیمانکار برخواهد گشت.

یکی از نتایج عملی اجرای روش‌های فوق (اعطای حق مالکیت) بالا بردن سطح کارایی و کیفیت اجرای پروژه‌هاست. ضمن

حالی که در کشوری مانند ترکیه که دارای ۱/۳ خاک ایران است حدود ۱۵۵۰ کیلومتر بزرگ راه جدید در دست احداث است. در کشور ما تنها سه قطعه بزرگراه به طول حدود ۴۰۰ کیلومتر در حال احداث است. اطلاعات موجود دلالت بر این دارند که علی‌رغم اینکه

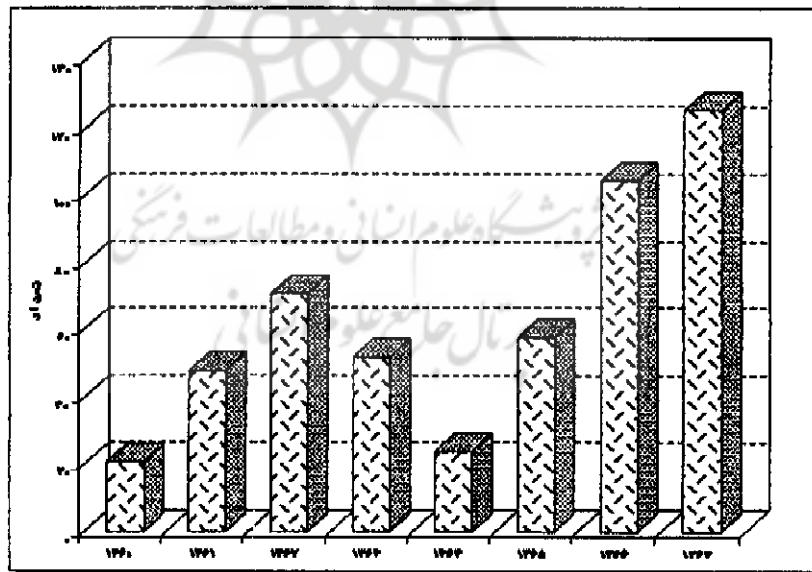
کارخانه سیمان در کشوری مانند عراق آنهم در شرایط جنگی محدود به ۲۸ ماه بوده است. جدول شماره ۴ بطور مقایسه‌ای این مسئله را نشان می‌دهد. کارشناسان در همین حال به واقعیت دیگری نیز آگاهی دارند و آن اینکه در

جدول شماره ۴ - مقایسه ایران با دو کشور همسایه در چند تولید صنعتی

نام کشور	جمهوری اسلامی ایران	ترکیه	عراق*	عربستان سعودی
سیمان (میلیون تن)	۱۵/۲	۲۵	۱۶/۸	۱۲
فولاد (میلیون تن)	۲/۹	۱۰/۵	۲	۱/۹
ظرفیت نیروگاههای برق (مگاوات)	۱۲ هزار	--	--	بیش از ۲۰ هزار

مأخذ: نشریه مطالعات اقتصادی خاورمیانه مورخه ۲۱ مه ۱۹۳۳
 * به علت شرایط ناشی از جنگ خلیج فارس، کارخانه ذوب آهن عراق در موعد مقرر مورد بهره‌برداری قرار نمی‌گیرد.

نمودار شماره ۱ - طرحهای عمرانی ملی باقیمانده طی سالهای ۱۳۶۷ - ۱۳۶۰



دستگاههای اجرایی:

در حال حاضر براساس ارقام غیررسمی تعداد ۱۸۷۵ شرکت دولتی شناسایی شده‌اند که ارزش دفتر دارایی آنان بالغ بر ۲۸۰۰۰ میلیارد ریاد (معادل ۷۱/۷ درصد تولید ناخالص ملی در سال ۱۳۷۰) می‌گردد. دشوار بودن کنترل و اداره چنین دارایی گسترده و عظیمی شرایطی را بوجود آورده است تا بتدریج دولت امکان اعمال کنترل و نظارت بر دستگاههای تولید و طرحهای عمرانی را نداشته باشد.

عدم کارایی در بخش دولتی به آن حدی رسیده است که از مجموعه داراییهای بالا سودی معادل تنها ۳۷۱ میلیارد ریال گزارش شود. نتیجه‌گیری منطقی که از این مقدار می‌توان بدست آورد اینکه تعداد طرحها، کارخانه‌ها و شرکتها زیر پوشش دولت به آن حدی رسیده بود که امکان اعمال کنترل، نظارت و برنامه‌ریزی را برای دولت غیرممکن می‌ساخت.

۲- عدم پیوستگی جریان منابع مالی به سوی پروژه‌های در دست اجرا: پذیرش تعهدات گوناگون توسط دستگاههای اجرایی، ارتباط مستقیم منابع درآمدی دولت به نفت، عدم کارایی دستگاههای اجرایی، ناتوانی سیستم برنامه‌ریزی کشور و... شرایطی را بوجود آورده بودند تا میزان اختصاص منابع به پروژه‌های در دست اجرا و در حد مطلوب نباشد.

در کشور ما صد سد جدید در دست مطالعه می‌باشد و عملیات اجرایی ۲۰ سد نیز در است انجام است. در ترکیه یک سد که در سال ۱۳۶۹ مورد بهره‌برداری قرار گرفت به تنهایی دارای ۲۷ میلیارد متر مکعب ظرفیت ذخیره آب می‌باشد که این خود ۹ برابر ظرفیت ذخیره آب دریاچه سد شهید عباسپور (کارون) یعنی بزرگترین سد ایران است. حفظ میزان تولیدات و داشتن سهم بیشتری از تولید کالاها و خدمات استراتژیک یکی از اهداف نه تنها قدرتهای صنعتی، بلکه کشورهای در حال رشد نیز بوده است.

مطالعه روند تولید تعدادی از کالاها و خدمات استراتژیک در سایر کشورهای مجاور ایران نمایانگر این واقعیت است که سهم جمهوری اسلامی ایران در طول سالهای گذشته در مورد اینگونه کالاها شدیداً روبه کاهش گذاشته است.

البته به اقلام بالا می‌توان سایر کالاهای استراتژیک مانند گندم، فراورده‌های پتروشیمی و کورد شیمیایی را افزود.

با توجه به آنچه ذکر شد بایستی به حل مشکلات بر خیزیم و به نظر می‌آید که در نخستین گام باید به بررسی مشکلات اقدام نماییم سپس به ارائه راه‌حلهای مربوط پرداخته شود.

الف - عوامل اصلی تأثیرگذار بر روند اجرایی پروژه‌های عمرانی:

۱- گسترش بیش از حد فعالیتهای بخش دولتی و عدم امکان کنترل و نظارت بر

۳- عدم کارایی روشهای اجرایی
جانشین به منظور اجرای طرحهای صنعتی
و عمرانی:

در شرایطی که بخش خصوصی تمایلی
به سرمایه‌گذارهای بلند مدت در فعالیتهای
تولیدی و عمرانی نشان نمی‌داد، به تدریج
زمینه‌ای فراهم شد که منجر به دخالتهای
بیشتر سازمانهای موازی مانند سازمان
صنایع ملی، بنیاد مستضعفان و جانبازان و
بانکهای تجاری در اینگونه از سرمایه‌گذاریها
گردید. آنچه در ابتدا از اجرای چنین
سیاستی انتظار می‌رفت با آنچه در عمل از
آن بدست آمد کاملاً در تضاد می‌باشد.

مدیریت بخش عمومی بدین دلیل که در
فضا و شرایط یکسانی عمل می‌نمود که
مدیریت دولتی نیز در همان فضا به فعالیت
اشتغال داشت، طبعاً نمی‌توانست از اختیار
عمل کافی برخوردار باشد و از تبعات
شرایط حاکمه مصون باشد. نتیجه اینکه سر
مشتاً بسیاری از کاستی‌های مرتبط با
عملکرد ضعیف بخش عمومی در زمینه
اجرای پروژه‌های عمرانی و صنعتی را
می‌توان در چنین واقعیتی دید. واقعیتی که
موجب گردیده است تا بخش عمومی در
زمینه مدت زمان اجرای پروژه‌ها با
استانداردهای موجود در کشور و جهان
فاصله بسیار زیادی داشته باشد.

ب- عوامل جانبی:

۱- چگونگی تهیه طرحهای توجیه
اقتصادی - مالی و فنی و تصویب طرح
یکی از مواردی که به صورت
غیرمستقیم بر روند اجرای طرحهای صنعتی

و عمرانی تأثیر دارد مقوله تهیه گزارشهای
توجیه فنی و اقتصادی بوده است. عدم
ارزیابی و حتی شناخت کافی نسبت به
کاری که می‌بایستی انجام گیرد، شرایطی را
بوجود آورده است تا پیش‌بینی‌های مرتبط
بر هزینه اجرای پروژه‌ها تناسبی با نیازهای
واقعی طرح نداشته باشند.

ج- پیشنهادها

۱- تأسیس شورای عالی سرمایه‌گذاری:
همانگونه که در طول گزارش به آن پرداخته
شد یکی از معایب اساسی اجرای
پروژه‌های عمرانی و صنعتی در کشور فقدان
یک مکانیزم برنامه‌ریزی دقیق است. نتیجه
چنین امری تدوین و تصویب پروژه‌های
متعددی شده است که امکان اجرای آنها
اصولاً با توجه به توان اجرایی دستگاههای
دولتی و بخش خصوصی موجود نمی‌باشد.
با توجه به چنین زمینه‌ای ضروری است تا
مانند سایر کشورها شورایی تحت عنوان
شورای عالی سرمایه‌گذاری^(۳) بوجود آید تا
در مورد آندسته از طرحهایی که دارای ابعاد
کشوری هستند و از زوایای گوناگون دارای
کارایی و تأثیرات استراتژیک می‌باشند اظهار
نظر کند.

۲- لزوم تدوین و اعمال سیاستهای
حمایتی و پرداخت سوبسید به بخش تولید:
چندی است که نقطه نظرانی دال بر به
اجرا گذاشتن مکانیزمهای بازار در مورد کلیه
بخشهای تولیدی و حتی آندسته از
طرحهایی که در مراحل اولیه بهره‌برداری

۳- مانند کشور اندونزی که طی سالهای اخیر اقدام به
بررسی چنین شورایی نموده است.

بخش ها و دوره ها

به قیمتی که بتواند حیات پروژه‌ها را برای مدت زمانی خاص تضمین نماید.

۴- کاهش تدریجی چتر حمایتی دولت و ایجاد فضای رقابتی.

۵- واگذاری اینگونه پروژه‌ها به بخش غیردولتی به منظور کاستن از حجم فعالیت‌های دولت و تأمین منابع درآمدی جدید.

بخش دولتی که بنا به دلایل مختلف قسمت عمده‌ای از سرمایه‌گذاری‌های استراتژیک را به عهده دارد نمی‌تواند به عنوان یک ارگان سیاست‌گذاری و اقتصادی نسبت به حفظ سلامت بنگاه‌های تولیدی خود بی‌تفاوت باشد. بنابراین با اعمال اینگونه سیاست‌های حمایتی می‌تواند زمینه‌ای را فراهم سازد تا امکان انتقال اینگونه واحدهای تولیدی به بخش غیردولتی فراهم گردد.

۳- کاستن از حجم فعالیت‌های دولت و سرعت در امر واگذاری

افزایش حجم فعالیت‌های دولت نه تنها توان دولت را در زمینه تدوین سیاست‌ها و خط مشی‌ها محدود ساخته است، بلکه زمینه‌ای را بوجود آورده است تا امکان کنترل بر روی عملیات جاری و بویژه طرح‌های عمرانی را غیرممکن سازد.

سیاست واگذاری بنگاه‌های تولیدی دولتی که در طول صد سال اخیر از آن به عنوان ابزاری برای کاستن از حجم فعالیت‌های دولت استفاده شده، به دلیل کاستی‌ها و عدم

قرار دارند عنوان می‌شود ولی اینگونه نظرات در حالی عنوان می‌شود که غالب صنایع استراتژیک کشورهای صنعتی پس از سالیان دراز مورد حمایت‌های دولتی به صورت مستقیم و غیرمستقیم قرار دارند. صنعت فولاد یا کالاهای کشاورزی از جمله کالاهایی می‌باشند که بدون حمایت‌های آشکار و پنهان دولتی توانایی روی پای خود ایستادن را ندارند، در صورتیکه براساس مشاهدات یک دو سال اخیر حتی در مورد آندسته از پروژه‌هایی که پس از صرف سرمایه‌گذاری‌های سنگین ارزی به بهره‌برداری رسیده‌اند مانند فولاد مبارکه، نه تنها هیچگونه اثری از حمایت‌های دولتی مشاهده نمی‌شود بلکه این صنعت به صورت غیرمطمئنانه و بدون اینکه حتی بتواند به مرحله بهره‌برداری کامل از ظرفیت اسمی خود برسد، رو در روی تولیدات غول‌های فولاد بین‌المللی قرار گرفته است.

ضروری است دولت به منظور جلوگیری از ایجاد وقفه در سرمایه‌گذاری‌های کلیدی اقداماتی را به شرح زیر مد نظر قرار دهد تا جریان سرمایه‌گذاری در پروژه‌های استراتژیک و بنیادی که امنیت نظام حکومتی بدانها وابسته است تداوم یابد.

۱- اعمال تخفیف‌های مالیاتی و تعرفه‌های گمرکی برای مدت زمان خاص.

۲- عدم صدور مسجوز ورود برای تولیدات مشابه برای مدت زمان خاص.

۳- تضمین خرید محصولات تولید شده

فولادی مشابه روبرو بوده است که این امر امکان بهره‌برداری را نیز از طرح‌های در دست اجرا گرفته است.

۵- حفظ اولویت سرمایه‌گذاری در طرح‌های بنیادی و زیربنایی:

در تخصیص منابع مالی به پروژه‌های عمرانی، تخصیص بهینه منابع بطور کامل رعایت نشده است. به عنوان مثال همانگونه که به پروژه احداث یک راه روستایی و یا یک خانه بهداشت نگریسته شده است به پروژه‌ای که می‌توانسته است در صورت تحقق به ایجاد اینگونه پروژه‌ها کمک اساسی‌تری بنماید پرداخته نشده است.

نتیجه این که در حال حاضر اینگونه توزیع و تخصیص بودجه شرایطی را بوجود آورده است تا اولویتها دیده نشوند و در نتیجه حتی در پاره‌ای موارد به ایجاد تأسیساتی کمک شده است که به جای تولیدی را به سیستم عرضه نمایند موجب تقاضای بیشتر و راکد ماندن سرمایه‌گذاریها نیز شده‌اند.

بطور مثال، در حالیکه بودجه بخش راه و ترابری و یا سدسازی که از مصرف کنندگان عمده سیمان هستند افزوده شده است و تقاضای این کالا را بالا برده‌اند میزان تخصیص منابع برای افزایش تولید این کالا به اندازه کافی صورت نگرفته است. به همین خاطر است که تعداد زیادی از پروژه‌های کشور به دلیل کمبود مواد اولیه از حرکت بازمانده‌اند. متأسفانه بخش عمومی نیز دچار این سردرگمی و فقدان استراتژی مشخص شده است، فرضاً اگر تعداد

فراهم بودن بستر متناسب و عملکرد دور از اهداف تعیین شده دستگاههای مجری این سیاست را با اشکالات اساسی روبرو گردانیده است.

۴- تدوین استراتژی دقیق توسعه صنعتی و تعیین خطوط کلی آن

هر کشوری که اقدام به اجرای طرح‌های توسعه اقتصادی و پروژه‌های عمرانی کرده است در نخستین گام اقدام به تدوین برنامه توسعه و تعیین خطوط کلی مرتبط برآن نموده است. بطور مثال، توسعه اقتصادی در کشورهای اروپایی که در نخستین سالهای پس از جنگ، به مرحله اجرا گذاشته شده، توسط صنایع پایه مانند فولاد و سیمان و صنایع سنگین تولید کننده کالاهای سرمایه‌ای را مد نظر قرار داد. به موازات این امر، ایجاد تأسیسات زیربنایی و احداث بزرگراهها، بندر و سایر موارد مربوط را در اولویت قرار داد. آنچه در عمل در کشور ما تا بحال مشاهده شده نشان دهنده این امر است که استراتژی توسعه بطور دقیق مشخص نشده و به تبع ابزارهای دستیابی به آنها نیز در نظر گرفته نشده است. بطور مثال، ارز تخصیصی ماشین‌آلات کارخانه‌های جدید تأمین شده است ولی چگونگی تأمین منابع مالی مورد نیاز نامشخص باقی مانده‌اند. در حالی که رسیدن به هدف ۵/۵ میلیون تن فولاد مد نظر بوده که این خود نیازمند تأمین منابع ارزی و ریالی پروژه‌های در دست اجرا بوده است، مشاهده می‌شود که این مهم نه تنها عملی نشده است بلکه بازار داخلی با عرضه بسیار زیاد تولیدات

بخش ها و دور برنامه

موافقت‌های اصولی صادره برای کارخانجات جدید نساجی را مدنظر قرار دهیم مشاهده می‌کنیم در جهت مقابل هیچ فکر اصولی برای تولید مواد اولیه این صنایع نشده است. شاهد مدعا، علی‌رغم اینکه تولید الیاف مصنوعی در حال حاضر در واحد پلی‌اکریل که تنها کارخانه انحصاری تولیدکننده الیاف پلی‌استرواکریلیک با ظرفیت حدود ۷۰ هزار تن انجام می‌شود که به هیچ وجه تأمین‌کننده نیاز کارخانه‌های موجود نمی‌باشد، وزارت صنایع با دادن موافقت‌های اصولی متعدد اقدام به فراهم آوردن زمینه افزایش تولید در مقیاسهای گسترده در صنایع پایین دستی (صنایع نساجی) کرده است.

عدم تصویب طرح‌های جدید سرمایه‌گذاری

یکی از نکات یابانی این گزارش ذکر این واقعیت است که تصویب طرح‌هایی که توان اجرایی آن برای دستگاه‌های اجرایی موجود کشور وجود نداشته است نه تنها موجب پراکندگی منابع و تخصیص غیرمفید منابع مالی موجود کشور شده بلکه به یک جریان تقریباً دائمی منابه مالی به طرح‌های نیمه تمام دامن زده شده است. در این رابطه اقدامات اساسی زیرپیشنهاد می‌شود:

الف - هیچگونه طرح جدیدی برای مدت سه سال از طریق ایجاد تعهدات مالی جدید به تصویب نرسد مگر اینکه به عنوان طرح تکمیلی طرح‌های در دست اجرا موجود باشد.

ب - تصویب آیین‌نامه اجرایی و اخذ مصوبه‌های مربوطه از شورای پول و اعتبار به منظور انتشار اوراق مشارکت سرمایه‌گذاری با سررسیدهای متناسب و هماهنگ با بهره‌برداری از طرح‌های نیمه‌تمام در مقیاسی که بتواند در مدت زمان مناسب منابع مالی مورد نیاز طرح‌ها را تأمین نماید.

تبصره ۱: اوراق مشارکت سرمایه‌گذاری باید مختص پروژه‌های خاصی باشند که جنبه اجرایی دارند و با نام همان پروژه برای خرید به مردم عرضه گردند مانند اوراق مشارکت سرمایه‌گذاری طرح توسعه نیشکر خوزستان، اوراق مشارکت سرمایه‌گذاری سد کارون و ...

تبصره ۲: اوراق مشارکت سرمایه‌گذاری باید عمدتاً با ایجاد انگیزه‌های مالی مناسب به مردم فروخته شوند و در حد امکان از خرید آنان توسط سیستم بانکی بدین منظور که ایجاد فشارهای تورمی می‌کنند پرهیز گردد.

تبصره ۳: سیستم بانکی و نهادهای سرمایه‌گذاری خواهند توانست در صورت عدم خرید کسافی اوراق مشارکت سرمایه‌گذاری توسط مردم در حد نصاب تعیین شده اقدام به خرید آنان نمایند.

۷- واگذاری طرح‌های در دست اجرا به بخش غیردولتی:

در حال حاضر وزارت آموزش و پرورش به علت عدم توانایی در اتمام پروژه‌های در دست اجرا از طریق مزایده اقدام به واگذاری پروژه‌های نیمه تمام خود

به دارندگان مراقاتهای اصولی تأسیس مدارس غیرانتفاعی می‌کند. بنابراین، با توجه به این که چنین شیوه‌ای مقامات اجرایی کشور شناخته شده می‌باشد می‌توان با انتقال بخش قابل توجهی از پروژه‌های بخش اجتماعی مانند بیمارستانها مراکز بهداشتی به بخش غیردولتی نه تنها به منابع درآمدی قابل توجه دست پیدا کرد بلکه میزان تخصیص بودجه سالهای بعد را در مقیاس قابل توجهی کاهش داد.

البته همانگونه که قبلاً پیشنهاد شد یکی از راههای کاستن از حجم فعالیت‌های دولت ایجاد شرکت‌های سرمایه‌گذاری توسعه منطقه‌ای می‌باشد. بنابراین اینگونه شرکتها می‌توانند یکی از خریداران اصلی پروژه‌های نیمه تمام باشند که طبعاً ضروری است در این رابطه دولت شرایطی را فراهم سازد تا انتقال اینگونه پروژه‌ها نه با هدف کسب درآمد بلکه ایجاد اشتغال، افزایش تولید و کاستن از فشارهای مالی بر روی بودجه‌های عمرانی صورت گیرند.

۸- ایجاد تنوع در شیوه‌های تأمین منابع مالی:

وابستگی شدید بودجه عمرانی کشور به درآمدهای نفتی شرایطی را بر چگونگی اجرای طرحهای عمرانی تحمیل کرده تا امکان هرگونه انعطاف پذیری را از آنان در مقابل نوسانات بازار جهانی نفت سلب نماید. این شیوه تأمین منابع مالی نه تنها بر روی چهار چوب برنامه‌ریزی‌ها تأثیر منفی باقی گذاشته بلکه چگونگی اجرای طرحهای صنعتی را نیز متأثر از خود ساخته است.

بنابراین ضروری است تا در این راستا از منابع مالی جانشینی که ارتباط مستقیمی به درآمد نفت نداشته باشد استفاده شود. ضروری است تا دولت جهت تأمین منابع مالی مورد نیاز خود بویژه در شرایط فعلی که دست به گریبان تعداد بسیار زیادی پروژه‌های نیمه تمام است، سالانه اقدام به انتشار ۲۰۰۰ تا ۳۰۰۰ میلیارد ریال اوراق مشارکت سرمایه‌گذاری با سررسید میان مدت حدود ده ساله جهت تأمین منابع مالی مورد نیاز اینگونه طرحها بنماید. انتشار چنین اوراقی به دلیل طبیعت ضد تورمی که دارند نه تنها مانند استقراض از سیستم بانکی به فشارهای تورمی نمی‌افزاید بلکه موجب کاهش فشارهای تورمی در بخشهایی که دارای منابع مازاد منابع مالی هستند می‌شوند و به تخصیص بهینه منابع کمک می‌کنند.

۹- اختصاص انحصاری بخشی از درآمد نفت به پروژه‌های نیمه تمام و سرمایه‌گذاریهای جدید.

ضروری است تا با استفاده از شیوه‌های تجربه شده، بخش مشخصی از درآمدهای نفتی صرفاً به سوی پروژه‌های سرمایه‌گذاری هدایت شوند. این شیوه می‌تواند در ابعاد گسترده‌ای مورد استفاده قرار گیرد و زمینه‌ای را فراهم سازد تا دیگر مشکل ارز به عنوان مانعی بر سر راه اجرای پروژه‌های عمرانی تلقی نگردد.

۱۰- ایجاد شرکت‌های سرمایه‌گذاری توسعه منطقه‌ای به صورت سهامی عام یکی از راههایی که برای حل مشکلات

بخش چهارم: راهکارها

ساختار مالی مناسب محلی تأمین شود.
۱۱- استفاده از شیوه‌های نوین و اصلاح

شیوه‌های سنتی همانگونه که در طول گزارش مشاهده شد یکی از مشکلات عدم اجرای به موقع طرحها ناشی از عدم کارکرد مؤثر کارفرما، مشاور و پیمانکار بوده است. در سایر کشورها که ضرورت اجرای به موقع پروژه‌های بخش دولتی بیشتر احساس می‌شده در زمینه اجراء پروژه‌ها تحولاتی اساسی اعمال شده است، به طوری که در حال حاضر طرف قرارداد (پیمانکار) نه تنها مسئولیت و تعهدات بیشتری در زمینه اجرای پروژه محوله دارد، بلکه در پاره‌ای موارد (B.O.T) حتی موظف به تأمین منابع مالی نیز می‌گردد.

۱۲- اصلاح نظام کنترل بر روی پروژه‌های در دست اجرا

یکی از راههای اعمال نظر و کنترل بر روی منابع و هزینه‌ها، در اختیار داشتن شیوه‌های نظارتی و اجرایی می‌باشد که متأسفانه در سیستم اجرایی کشور در مقیاس اندکی از آن استفاده می‌شود. بنابراین، در اینجا توصیه می‌شود تا مقامات ذی‌ربط نسبت به تدوین دستورالعمل‌های لازمه به منظور پیشرفت فیزیکی طرحها اقدام و سریعاً مفاد آن را به اجرای بگذارند.

□□□

ناشی از اجرای پروژه‌ها در شرایط کنونی وجود دارد، ایجاد شرکت‌های تخصصی توسعه منطقه‌ای می‌باشد. این روش که در جمهوری اسلامی ایران دارای سابقه نسبتاً طولانی می‌باشد، متأسفانه مدتی است که توجه چندانی به آن نشده است. شرکت سرمایه‌گذاری توسعه منطقه‌ای غرب و سازمان عمران سیستان و بلوچستان عملاً دو مرکز تقریباً موفق این سیاست می‌باشند. این شرکتها نه تنها توانسته‌اند با انجام پروژه‌های زیربنایی در مناطق محروم باری از مشکلات دولتها بردارند، بلکه هیچگونه فشار مالی را نیز به دولت و بودجه عمرانی آن تحمیل نکرده‌اند. به نظر می‌آید که با توجه به افزایش روزافزون تقاضا از سوی مقامات محلی و کمبود منابع مالی و امکانات محدود اعمال کنترل بر روی پروژه‌های عمرانی در دست اجرای، دولت اقداماتی را مدنظر قرار دهد تا هریک از استانهای کشور موظف به تأسیس اینگونه شرکتها شود و خود رأساً اقدام به گزینش اولویت پروژه‌ها و در نتیجه اختصاص منابع مالی به آنها بنماید.

ساختار قانونی شرکت و چگونگی تأمین منابع مالی اولیه آن به صورت زیر پیشنهاد می‌شود:

الف - شرکت به صورت سهامی عام تشکیل گردد؛

ب - بخش اولیه سهام آن از طرف بانکها، شرکت‌های بیمه و شرکت‌های بزرگ و دارای