

راهبردهای رفع مشکلات و موانع انعقاد قرارداد

و پیشرفت پروژه‌های عمرانی

میلاد میر^۱

پروژه‌های عمرانی از ملموس‌ترین بخش‌های برنامه توسعه هستند که برای دستیابی به هدف‌های خاص از جمله: ایجاد بستر و زیرساخت‌های لازم برای افزایش سرمایه‌گذاری مولد، گسترش ظرفیت تولید، مقاوم‌سازی اقتصاد در برابر شوک‌ها و دستیابی به رشد اقتصادی پایدار، اجرا می‌شوند. تأخیر در بهره‌برداری پروژه‌های عمرانی سال‌های گذشته باعث شده است در پایان سال ۱۳۹۸ حدود ۸۶ هزار پروژه عمرانی نیمه‌کاره وجود داشته باشد. از این تعداد، ۳۷۶ طرح ملی و ۲۲۹۱ پروژه عمرانی استانی هستند که قابل واگذاری به بخش خصوصی‌اند یا امکان مشارکت بخش خصوصی در اجرای آنها وجود دارد. بررسی‌ها نشان می‌دهد، عدم تخصیص اعتبارات کافی به طرح‌های تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای، دخالت عوامل سیاسی و تعریف طرح‌های جدید و عملکرد ضعیف دولت در زمینه واگذاری پروژه‌های عمرانی به بخش خصوصی از مهم‌ترین دلایل داشتن حجم انبوهی از پروژه‌های عمرانی ناتمام است. در خصوص عدم انعقاد قرارداد با بخش خصوصی در مورد طرح‌های عمرانی، عوامل و دلایل مختلفی مانند ضعف در ارزیابی اقتصادی پروژه‌ها، عدم تمایل دستگاه‌های اجرایی برای واگذاری طرح‌ها، دسترسی محدود بخش خصوصی به منابع مالی و بی‌ثباتی در عرصه سیاست‌گذاری، تأثیر گذاردن از این‌رو، اولویت‌بندی انجام طرح‌ها، واگذاری طرح‌های دارای توجیه اقتصادی به بخش خصوصی، شفاف‌سازی در فرآیند مناقصه، ممانعت در تصویب طرح‌های عمرانی جدید به استثناء موارد ضروری و ایجاد مشوق‌های اقتصادی برای گسترش مشارکت خصوصی - عمومی، به‌منظور برطرف شدن موانع پیش روی پروژه‌های عمرانی و تسریع در فرآیند به بهره‌برداری رسیدن آنها پیشنهاد می‌شود.

کلید واژه: توسعه، رشد اقتصادی، بودجه، پروژه‌های عمرانی.

دولت‌ها همواره بخش مهمی از بودجه خود را صرف تأمین شبکه راه‌ها، ارتباطات، انرژی، تحقیقات بنیادی، تأسیسات دفاعی، مسکن، ساختمان، آموزش و بهداشت و درمان می‌کنند. برای داشتن یک اقتصاد با بهره‌وری بالا باید مجموعه‌ای از زیرساخت‌ها و کالاهای سرمایه‌ای به‌عنوان پیش‌نیاز در دسترس باشد؛ حتی در اقتصادهای پیشرفته، این زیرساخت‌ها و کالاهای

سرمایه‌ای بدون سرمایه‌گذاری دولت قابل تأمین نیست، اما با توجه به شرایط کشورهای در حال توسعه، ضرورت سرمایه‌گذاری دولت در زیرساخت‌ها بیشتر به چشم می‌آید.

در ایران مانند اغلب کشورهای در حال توسعه به دلیل نبود بخش خصوصی قوی، دولت در عرصه اقتصاد نقش عمده‌ای دارد و بخش اعظم طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی توسط دولت اجرا می‌شود. بررسی روند اجرای طرح‌های

۱- پژوهشگر گروه اقتصاد مقاومتی و برآورد اقتصادی، مرکز پژوهشی امنیت اقتصادی تدبیر، تهران، ایران mir.milad91@yahoo.com

زیرساختی وجود داشته که اعتبار لازم برای اتمام آنها حدود ۸۷۹۰۹۷ میلیارد ریال برآورد شده است. در جدول شماره ۱، تعداد پروژه‌های عمرانی ملی قابل واگذاری یا مشارکت در سال ۱۳۹۸، به همراه اعتبار مورد نیاز برآورد شده، در بخش‌های مختلف آمده است.

جدول ۱- وضعیت کلی پروژه‌های عمرانی ملی قابل واگذاری یا مشارکت در سال ۱۳۹۸

| بخش | تعداد پروژه | برآورد اعتبار مورد نیاز برای اتمام پروژه (میلیارد ریال) |
|-------------------------------------|-------------|---------------------------------------------------------|
| منابع آب | ۳۵ | ۷۷۰۶۳ |
| آب و فاضلاب | ۳۸ | ۹۰۲۹۳ |
| زیرساخت‌های ورزشی | ۴۹ | ۲۷۱۵ |
| زیرساخت‌های حمل و نقل | ۴۵ | ۴۳۱۳۲۷ |
| زیرساخت‌های حمل و نقل شهری | ۷ | ۶۰۶۰۰ |
| مجتمع‌های بیمارستانی | ۱۰ | ۶۹۸۸ |
| انرژی | ۱۳ | ۱۶۴۸۹۰ |
| ارتباطات و فناوری اطلاعات | ۳ | ۱۲۹۰۰ |
| زیرساخت‌های گردشگری | ۳۳ | ۱۰۴۲ |
| بناهای تاریخی و میراث فرهنگی | ۹۶ | ۱۲۷۲ |
| مجتمع‌های فرهنگی و هنری | ۷ | ۴۴۸۵ |
| زیرساخت‌های صنعت، معدن و بازرگانی | ۵ | ۱۱۷۷۴ |
| کشاورزی | ۳ | ۴۷۰۰ |
| شیلات | ۹ | ۱۳۳۰ |
| آبخیزداری | ۱ | ۱۰۰۰ |
| آموزش و پرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای | ۲۲ | ۶۷۱۸ |
| مجموع | ۳۷۶ | ۸۷۹۰۹۷ |

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور.

عمرانی، واگذاری پروژه‌ها به بخش خصوصی و وجود انبوه پروژه‌های نیمه‌تمام دولتی در سال‌های گذشته به‌وضوح بیان‌کننده آن است که دولت، به‌عنوان بازیگر اصلی اقتصاد، عملکرد ضعیفی در اجرای پروژه‌های عمرانی و واگذاری آنها به بخش خصوصی داشته است. وجود حجم انبوهی از پروژه‌های زیربنایی نیمه‌کاره علاوه بر آنکه بار مالی سنگینی را به بودجه دولت وارد کرده، مسیر رشد و توسعه کشور را نیز با اختلال مواجه ساخته است. از این رو، این گزارش به برآورد مشکلات و موانع انعقاد قراردادها و پیشرفت پروژه‌ها می‌پردازد و راهکارهایی را برای رفع موانع موجود پیشنهاد می‌دهد. در بخش نخست، به بررسی وضعیت پروژه‌های عمرانی نیمه‌تمام و برخی دلایل عدم پیشرفت و نیمه‌تمام ماندن پروژه‌های زیربنایی می‌پردازیم. در بخش دوم، ملاحظات امنیت اقتصادی و در نهایت، در بخش سوم، نتیجه‌گیری و پیشنهادها ارائه می‌شود.

۱- بررسی وضعیت پروژه‌های عمرانی و دلایل عدم پیشرفت آنها

یکی از مهم‌ترین مشکلات اغلب پروژه‌های عمرانی تأخیر در اتمام پروژه بوده که به دلیل تشدید این مسئله در سال‌های گذشته دولت با انبوهی از طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام مواجه شده است و هر ساله تعداد پروژه‌های عمرانی نیمه‌تمام افزایش می‌یابد. براساس آمار و اطلاعات منتشر شده توسط سازمان برنامه و بودجه کشور، تا پایان سال ۱۳۹۸ حدود ۸۶ هزار پروژه عمرانی نیمه‌کاره در کشور وجود داشته است. از کل پروژه‌های زیربنایی نیمه‌تمام، ۳۷۶ طرح ملی در ۱۶ بخش

جدول ۲- وضعیت کلی پروژه‌های عمرانی استانی قابل واگذاری یا مشارکت در سال ۱۳۹۸ به تفکیک استان‌ها

| استان | پروژه قابل واگذاری یا مشارکت | |
|---------------------|------------------------------|--------------------------------|
| | تعداد | اعتبار مورد نیاز (میلیون ریال) |
| آذربایجان شرقی | ۸۵ | ۲۹۸۱۵۹۶ |
| آذربایجان غربی | ۷۷ | ۲۲۳۵۴۳۹ |
| اردبیل | ۳ | ۷۹۴۵۰ |
| اصفهان | ۶۷ | ۹۸۶۴۸۰ |
| البرز | ۱۰ | ۳۳۹۲۲۸۴ |
| ایلام | ۳۷ | ۱۱۹۴۰۰۲ |
| بوشهر | ۲۸ | ۱۷۶۲۶۳۴ |
| تهران | ۴۴ | ۱۱۳۱۶۳ |
| چهارمحال و بختیاری | ۶۹ | ۲۰۸۵۰۰۰ |
| خراسان جنوبی | ۸۹ | ۲۰۹۸۱۷۰ |
| خراسان رضوی | ۱۸۵ | ۱۰۶۳۷۷۵۷ |
| خراسان شمالی | ۲۸ | ۳۷۴۷۵۰۰ |
| خوزستان | ۳۷ | ۷۰۱۷۸۶ |
| زنجان | ۲۷ | ۱۲۲۴۴۳۸ |
| سمنان | ۲۱ | ۱۳۶۰۵۷ |
| سیستان و بلوچستان | ۹۷ | - |
| فارس | ۱۵۲ | ۸۰۴۰۸۵ |
| قزوین | ۳۴ | ۹۶۴۶۵۰۰ |
| قم | ۲ | ۱۹۰۰۰۰ |
| کردستان | ۲۹ | ۱۳۳۲۰۰۰ |
| کرمان | ۸۴ | ۶۹۶۹۵۶ |
| کرمانشاه | ۵۳ | ۳۶۲۰۵۰۰ |
| کهگیلویه و بویراحمد | ۳۱ | ۳۱۰۰۲۹۰ |
| گلستان | ۳۰ | ۱۵۱۵۱۰۵ |
| گیلان | ۲۳ | ۵۱۰۴۷۳ |
| لرستان | ۴۹ | ۲۹۲۸۴۸۶ |
| مازندران | ۲۹۵ | ۳۸۲۵۳۹۱ |
| مرکزی | ۵۳ | ۶۸۳۰۰۰ |
| هرمزگان | ۵۹ | ۱۰۶۲۵۰۰ |
| همدان | ۳۶۲ | ۵۵۲۱۴۲ |
| یزد | ۱۳۱ | ۵۶۹۷۵۰۰ |
| مجموع | ۲۲۹۱ | ۶۹۵۴۰۶۸۴ |

مأخذ: سازمان برنامه و بودجه کشور.

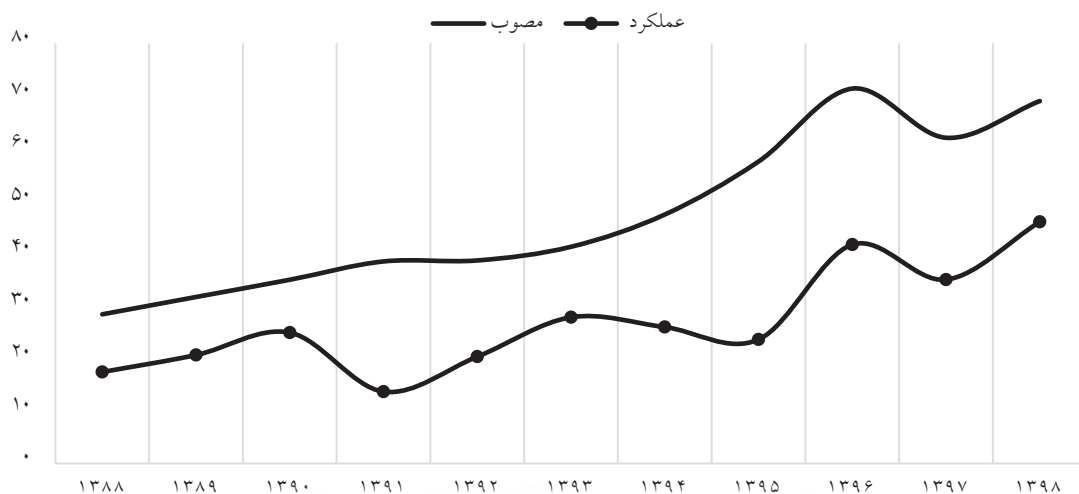
جدول شماره ۲، پروژه‌های عمرانی استانی قابل واگذاری یا مشارکت در سال ۱۳۹۸ را به تفکیک استان‌ها به همراه اعتبار مورد نیاز برآورد شده برای اتمام پروژه نشان می‌دهد. براساس این، ۲۲۹۱ پروژه قابل واگذاری به بخش خصوصی بوده یا اجرای آنها با مشارکت بخش خصوصی امکان‌پذیر است. مجموع اعتبار مورد نیاز برای کل پروژه‌ها حدود ۶۹۵۴۰۶۸۴ میلیون ریال برآورد شده است.

از مهم‌ترین دلایل عدم پیشرفت و نیمه‌تمام ماندن طرح‌های زیرساختی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:
۱-۱- عدم تخصیص اعتبارات کافی به طرح‌های

تملك دارایی‌های سرمایه‌ای

اصلی‌ترین عامل عدم پیشرفت پروژه‌های عمرانی مطابق با زمان‌بندی مصوب را می‌توان به عدم تخصیص کافی اعتبارات مربوط دانست. در سال‌های گذشته بودجه کشور به شدت به نفت وابسته بوده و این وابستگی باعث تأثیرپذیری اقتصاد کشور از نوسانات درآمدهای نفتی شده است. دولت در سال‌هایی که با عدم تحقق درآمدهای نفتی پیش‌بینی شده در بودجه مواجه شده، برای پوشش هزینه‌های جاری که به‌طور عمده شامل حقوق و دستمزد کارکنان بوده، اعتبارات عمرانی را کاهش داده است. بررسی‌های حاکی از آن است که در سال‌های گذشته پرداخت‌های عمرانی سهم اندکی از بودجه دولت را به خود اختصاص داده‌اند، از سوی دیگر، همین اعتبارات اندک نیز به‌طور کامل تحقق نیافته‌اند. نمودار شماره ۱، پرداخت‌های عمرانی مصوب و عملکرد را برای سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۸ نشان می‌دهد.

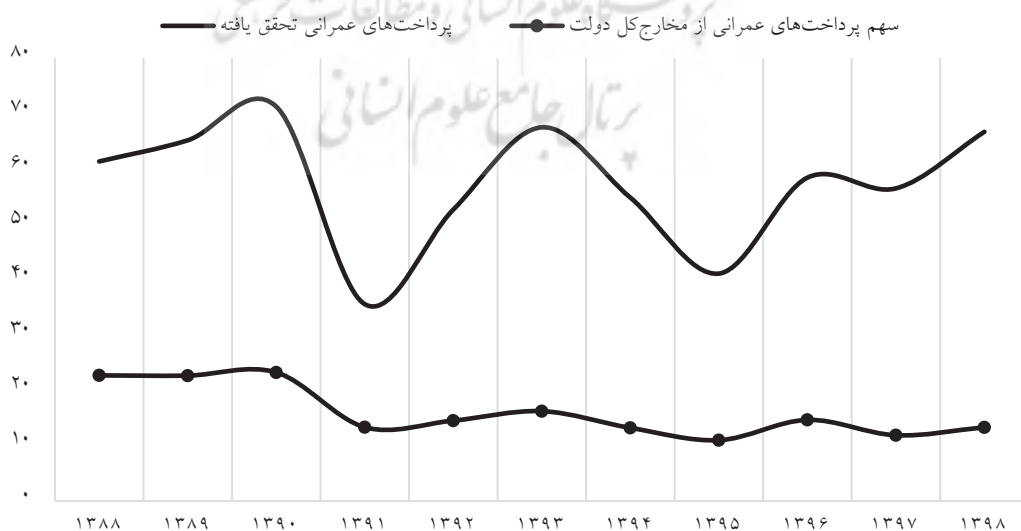
نمودار ۱- پرداخت‌های عمرانی دولت به صورت مصوب و عملکرد (هزار میلیارد تومان)



مأخذ: بانک مرکزی.

نمودار شماره ۲، سهم پرداخت‌های عمرانی از بودجه و درصد تحقق آنها را طی ۱۰ سال گذشته نشان می‌دهد. ملاحظه می‌شود که سهم پرداخت‌های عمرانی از کل مخارج دولت روند کاهشی داشته، به طوری که در سال ۱۳۸۸ سهم پرداخت‌های عمرانی از مخارج دولت حدود ۲۳ درصد بوده و در سال ۱۳۹۸ این رقم به ۱۳/۳ درصد کاهش یافته است. همچنین روند تحقق پرداخت‌های عمرانی نیز نوسانی است؛ متوسط درصد تحقق پرداخت‌های سرمایه‌ای در یک دهه اخیر حدود ۵۶ درصد بوده است.

نمودار ۲- پرداخت‌های عمرانی تحقق یافته و سهم پرداخت‌های عمرانی از مخارج دولت (درصد)



مأخذ: بانک مرکزی.

۱-۲- نقش عوامل سیاسی و تعریف طرح‌های

عمرانی جدید

تصمیم‌گیری در خصوص تصویب و اجرای طرح‌های عمرانی در کشور باید براساس برنامه‌های راهبردی، سند چشم‌انداز و برنامه توسعه انجام شود. با وجود این، تاکنون شاهد دخالت عوامل سیاسی از جمله نمایندگان مجلس و بلندپروازی‌های برخی از مسئولان اجرایی کشور در بسیاری از طرح‌های عمرانی بوده‌ایم. این اتفاق باعث شده است هر ساله تعداد بسیار زیادی پروژه عمرانی، بدون در نظر گرفتن منابع تأمین مالی این طرح‌ها و محدودیت اعتبارات عمرانی کشور، تعریف شود. این مسئله موجب نارسایی در تخصیص اعتبارات و طولانی شدن دوره اجرای طرح‌ها شده است. در واقع، تصویب پروژه‌های عمرانی جدید باعث شده اعتبارات عمرانی تخصیص داده شده به صورت قطره‌چکانی به طرح‌های عمرانی اختصاص یابد.

۱-۳- عملکرد ضعیف دولت در واگذاری

پروژه‌های عمرانی به بخش خصوصی

مقایسه آمار و ارقام مربوط به مصوب و عملکرد واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نشان‌دهنده عملکرد ضعیف دولت در پروژه‌های زیرساختی است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، از سال ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۵ در بیشتر سال‌ها واگذاری حوزه طرح‌های زیرساختی دولت وجود نداشته است. در قانون بودجه سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۵ به ترتیب ۳۲۵۰ و ۳۰۰۰ میلیارد تومان برای سرفصل

واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بخش واگذاری دارایی‌های مالی در نظر گرفته شده است؛ از این میزان مبلغ ۸۵۵ میلیارد تومان برای سال ۱۳۸۹ و مبلغ ۲ میلیارد تومان برای سال ۱۳۹۵ محقق شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در سال‌های ۱۳۹۲، ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ با وجود در نظر گرفتن مبالغی در سرفصل واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، واگذاری در این حوزه انجام نگرفته است. در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ به ترتیب ۳۵۰۰ و ۴۰۰۰ میلیارد تومان برای سرفصل یادشده در قانون بودجه در نظر گرفته شده، اما عملکرد آن گزارش نشده است.

جدول ۳- واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های

سرمایه‌ای در بودجه کشور (میلیارد تومان)

| سال | مصوب | عملکرد |
|------|------|--------|
| ۱۳۸۷ | ۰ | ۰ |
| ۱۳۸۸ | ۰ | ۰ |
| ۱۳۸۹ | ۳۲۵۰ | ۸۵۵ |
| ۱۳۹۰ | ۱۷۵۰ | ۰ |
| ۱۳۹۱ | ۰ | ۰ |
| ۱۳۹۲ | ۵۰۰۰ | ۰ |
| ۱۳۹۳ | ۱۰۰۰ | ۰ |
| ۱۳۹۴ | ۱۰۰۰ | ۰ |
| ۱۳۹۵ | ۳۰۰۰ | ۲ |
| ۱۳۹۶ | ۳۵۰۰ | - |
| ۱۳۹۷ | ۴۰۰۰ | - |

مآخذ: بانک مرکزی و گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس.

۲- موانع انعقاد قرارداد پروژه‌های عمرانی

عملکرد ضعیف دولت در زمینه واگذاری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به‌نوعی بیان‌کننده وجود مشکلات و موانعی در انعقاد قرارداد پروژه‌های

است. به دنبال افزایش بدهی‌های دولت به بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری غیربانکی، توان مالی بانک‌ها برای ارایه تسهیلات به بخش خصوصی کاهش یافته است.

- عدم تمایل دستگاه‌های اجرایی برای واگذاری طرح‌ها

دستگاه‌های اجرایی برای انجام طرح‌های عمرانی هر ساله بودجه‌ای دریافت می‌کنند که در صورت واگذاری طرح‌ها به بخش خصوصی این بودجه در اختیار دستگاه‌های مربوط قرار نمی‌گیرد، همین دلیل باعث عدم تمایل دستگاه‌های اجرایی به واگذاری طرح‌های عمرانی می‌شود که این اتفاق شرایط مناقصه را برای بخش خصوصی دشوار کرده است و در بسیاری از مناقصات، بخش خصوصی امتیاز کافی را برای سرمایه‌گذاری در طرح‌های زیرساختی کسب نمی‌کند.

- بی‌ثباتی در عرصه سیاست‌گذاری

یکی از مشکلات مطرح در طرح‌های زیرساختی به روش مشارکت، نبود ثبات در سیاست‌ها و تصمیم‌گیری‌ها در کشور است. بی‌ثباتی در عرصه سیاست‌گذاری باعث ایجاد نااطمینانی در فضای کلان اقتصاد و در نتیجه، افزایش هزینه سرمایه می‌شود. از این رو، ثبات در تصمیم‌گیری حوزه‌های مختلف اقتصادی از ضرورت‌های اساسی مشارکت بخش خصوصی در حوزه زیرساخت‌های اقتصادی است. وجود بی‌ثباتی در اقتصاد، تصمیم‌گیری برای بخش خصوصی را با مشکل مواجه می‌کند و ریسک مشارکت را افزایش می‌دهد.

عمرانی است. برخی از مهم‌ترین موانع انعقاد پروژه‌های عمرانی عبارت‌اند از:

- ضعف در ارزیابی اقتصادی پروژه‌ها

ضعف نظام فنی- اجرایی تصویب‌کننده پروژه‌های عمرانی در مطالعات و ارزیابی اقتصادی پروژه موجب عدم اطلاع‌رسانی کافی به بخش خصوصی در مورد شرایط اقتصادی طرح‌ها برای ارایه به بخش خصوصی شده است. از این رو، بخش خصوصی به علت نااطمینانی نسبت به شرایط فنی، اقتصادی و اجتماعی طرح‌ها، تمایلی به انجام مشارکت و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های عمرانی کشور ندارد. همچنین انجام نشدن مطالعات پروژه به صورت دقیق به برآورد نادرست زمان و هزینه پروژه منجر شده است، از آنجا که با بیشتر شدن هزینه و طولانی‌تر شدن زمان انجام پروژه نسبت به پیش‌بینی اولیه، توجیه اقتصادی برخی از طرح‌های عمرانی از بین می‌رود، از این رو، با توجه موارد به بیان شده بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در طرح‌های زیربنایی تمایل ندارد.

- دسترسی محدود بخش خصوصی به منابع مالی

بخش خصوصی به دلیل نداشتن قدرت اقتصادی کافی امکان حضور در برخی از طرح‌های عمرانی را ندارد و برای اجرای بسیاری از طرح‌ها نیز نیازمند دریافت تسهیلات است. با وجود این، در سال‌های گذشته کمبود نقدینگی و عدم دسترسی به اعتبارات کافی یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های فعالان اقتصادی بخش خصوصی بوده و یکی از اصلی‌ترین دلایل آن، سلطه دولت بر نظام بانکی

۳- ملاحظات امنیت اقتصادی

طرح‌های عمرانی با هدف فراهم کردن بسترها و زیرساخت‌های لازم برای سرمایه‌گذاری‌های مولد و گسترش ظرفیت‌های تولید کلید می‌خورند، در حالی که طولانی شدن زمان به بهره‌برداری رسیدن طرح‌های عمرانی تبعات اقتصادی و اجتماعی به همراه دارد که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌شود:

- تبعات اقتصادی

➤ افزایش هزینه تمام‌شده طرح‌ها

یکی از عمده‌ترین خسارت‌های اقتصادی ناشی از تأخیر در بهره‌برداری از طرح‌های عمرانی، افزایش هزینه تمام‌شده طرح‌های یادشده نسبت به مخارج پیش‌بینی شده در قانون بودجه سالانه کشور است. به دنبال تأخیر در اتمام پروژه‌های عمرانی، حقوق پرداختی به کارکنان و کارگران و متحمل شدن هزینه‌های نگهداری از پروژه‌های عمرانی در زمان تأخیر و هزینه‌های مربوط به احیای مجدد آنها، باعث افزایش هزینه تمام‌شده طرح‌ها می‌شود.

➤ از بین رفتن توجه اقتصادی طرح‌های زمان‌بر
یکی از مفروضات اولیه که مبنای انجام بسیاری از محاسبات کارشناسی پروژه‌های عمرانی بوده، «بازه زمانی تعریف شده» است. تأخیر در انجام پروژه‌ها باعث می‌شود بسیاری از طرح‌ها توجه اقتصادی خود را از دست بدهند. در واقع، برخی از طرح‌ها در صورتی که در دوره زمانی معقول و پیش‌بینی شده به مرحله بهره‌برداری برسند، دارای توجه اقتصادی هستند و با تأخیر در اتمام طرح به دلایلی مانند

افزایش هزینه خواب سرمایه در عمل توجه اقتصادی خود را از دست می‌دهند.

➤ برون‌رانی بخش خصوصی

تأخیر در بهره‌برداری پروژه‌های عمرانی حداقل از دو طریق می‌تواند مانع حضور گسترده بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی شود: ۱- تأخیر در اتمام طرح‌های عمرانی با افزایش هزینه طرح‌ها همراه است که در نهایت، افزایش هزینه‌های دولت را در پی دارد و تأمین مالی این هزینه‌ها باعث کاهش منابع در دسترس بخش خصوصی می‌شود که این موضوع خارج شدن بخش خصوصی را از عرصه اقتصاد به دنبال دارد. ۲- به دنبال تأخیر در بهره‌برداری رسیدن طرح‌ها، زیرساخت‌های اقتصادی دیرتر فراهم خواهند شد و این موضوع می‌تواند مانعی بر حضور پرننگ بخش خصوصی در اقتصاد باشد.

➤ افزایش تورم و تشدید تأخیر در اجرای طرح‌ها

آغاز پروژه‌های عمرانی با افزایش درآمد صاحبان عوامل تولید و تقاضای کل همراه است، در صورتی که طرح‌های عمرانی در زمان معقول به بهره‌برداری برسند، ظرفیت تولید نیز افزایش می‌یابد و افزایش تقاضای ناشی از اثر درآمدی را خنثی می‌کند، اما مادامی که طرح‌ها در برنامه زمانی تعریف شده پایان نمی‌یابند، اثر ظرفیتی تولید به شکل یک جریان مداوم با تأخیر ظاهر می‌شود که در نتیجه، اثر درآمدی بر اثر ظرفیتی غلبه می‌کند و باعث افزایش سطح عمومی قیمت‌ها و تورم می‌شود. افزایش تورم و افزایش هزینه‌های تولید مانند دستمزد و مواد اولیه، به تشدید

دخالت عوامل سیاسی و تعریف طرح‌های جدید، باعث شده است دولت در بهره‌برداری از پروژه‌های عمرانی عملکرد قابل قبولی نداشته باشد و نتیجه آن، داشتن حدود ۸۶ هزار طرح عمرانی نیمه‌تمام در بدنه دولت تا پایان سال ۱۳۹۸ است. علاوه بر این، وجود مشکلاتی مانند نداشتن توجیه اقتصادی پروژه‌های مشمول واگذاری، دسترسی محدود بخش خصوصی به منابع مالی، عدم تمایل دستگاه‌های اجرایی برای واگذاری طرح‌ها و عدم شفافیت و انتشار اطلاعات، مانعی جدی برای واگذاری طرح‌های عمرانی به بخش خصوصی و گسترش مشارکت عمومی - خصوصی شده است.

عدم بهره‌برداری پروژه‌های عمرانی در بازه زمانی تعریف شده، هدررفت منابع و تأخیر در فراهم شدن زیرساخت‌های لازم برای رشد و توسعه اقتصادی را به دنبال دارد. از این‌رو، برطرف کردن موانع پیشرفت پروژه‌های عمرانی و اتخاذ راهکارهایی برای استفاده حداکثری از مشارکت بخش عمومی - خصوصی به منظور بهره‌برداری از طرح‌ها ضروری به نظر می‌رسد، برای این منظور پیشنهادهای زیر ارائه می‌شوند:

- اولویت‌بندی اجرای طرح‌ها

در حال حاضر، با توجه به تعدد طرح‌های عمرانی ناتمام و مشکلات مالی دولت، امکان تخصیص کافی اعتبار و اجرای بسیاری از طرح‌ها در زمان تعریف شده وجود ندارد. از این‌رو، برای مدیریت اتمام پروژه‌ها باید اولویت‌بندی صورت گیرد و منابع در دسترس ابتدا صرف انجام طرح‌های با اولویت بالاتر شود. برای اولویت‌بندی پروژه‌ها ضروری است که

کمبود اعتبار طرح‌ها منجر می‌شود و این پدیده تأخیر در بهره‌برداری طرح‌ها را تشدید می‌کند.

- تبعات اجتماعی

کلنگ خوردن هر پروژه و طرح عمرانی باعث افزایش انتظارات اجتماعی می‌شود و زمانی که طرح در زمان معقول به بهره‌برداری می‌رسد، رضایتمندی عموم را به دنبال دارد، در مقابل، زمانی که تأخیر در اجرای طرح‌ها به شکل یک جریان دائمی ایجاد می‌شود و طرح‌ها در زمانی بیش از زمان معقول به بهره‌برداری می‌رسند، شکاف ایجاد شده بین انتظارات و واقعیات، نارضایتی اجتماعی را به دنبال خواهد داشت. از سوی دیگر، بدقولی‌های پیاپی در خصوص اجرای طرح‌ها، باعث کاهش اعتبار دولت و ایجاد بی‌اعتمادی به کفایت سیاستمداران می‌شود. همچنین فشار اقتصادی ناشی از پیامدهای منفی تأخیر در اجرای طرح‌ها که بیشتر متوجه اقشار فقیر جامعه می‌شود، می‌تواند نارضایتی از دولت را به دنبال داشته باشد.

از این‌رو، تأخیر در اجرای طرح‌ها و شروع پروژه‌های متعدد جدید بدون در نظر گرفتن منابع مالی برای اجرای آنها و مشخص نشدن تکلیف پروژه‌های نیمه‌تمام قبلی، به واسطه تبعات منفی اقتصادی و اجتماعی که به همراه دارند، می‌تواند تهدیدی برای منافع نظام باشد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

یافته‌های این گزارش نشان می‌دهد که در سال‌های گذشته مجموعه‌ای از عوامل مختلف از جمله: عدم تخصیص اعتبارات کافی به پروژه‌های عمرانی و

علاوه بر بررسی توجیه‌پذیری اقتصادی طرح‌ها منافع اجتماعی طرح‌ها نیز در نظر گرفته شود.

- واگذاری طرح‌های دارای توجیه اقتصادی به بخش خصوصی

بخشی از طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام دارای توجیه اقتصادی هستند و امکان واگذاری آنها به بخش خصوصی وجود دارد؛ با واگذاری این طرح‌ها به بخش خصوصی، نیاز به تخصیص اعتبار به طرح‌های مزبور در سال‌های آینده وجود ندارد؛ در نتیجه، از بار مالی بودجه عمرانی و مشکل تخصیص اعتبار پروژه‌ها کاسته می‌شود و دولت می‌تواند فارغ‌بال دیگر پروژه‌ها را به سرانجام برساند.

- شفاف‌سازی در فرآیند مناقصه‌ها

یکی از لازمه‌های گسترش مشارکت عمومی - خصوصی، شفاف‌سازی در فرآیند مناقصه است؛ از این رو، لازم است اسناد و مدارک شفاف از شرایط و ویژگی‌های پروژه‌ها ارایه شود و فرآیند مناقصه نیز به صورت عادلانه و رقابتی باشد، تا به جذب پیشنهاددهندگانی منجر شود که از نظر دانش فنی و منابع مالی شایسته‌ترند.

- ممانعت از تصویب طرح‌های عمرانی جدید به استثنای موارد ضروری

با وجود حجم انبوهی از طرح‌های عمرانی نیمه‌کاره در کشور، هر ساله پروژه‌های عمرانی متعددی تصویب و آغاز می‌شوند که این مسئله باعث افزایش طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام می‌شود؛ این موضوع، با توجه به مشکلات مالی دولت و کمبود منابع عمرانی در کشور، تشدید نارسایی اعتبار مورد نیاز را برای

اجرای طرح‌ها به دنبال دارد. از این رو، ممانعت از تصویب طرح‌های عمرانی جدید، به استثنای موارد ضروری می‌تواند مانع تشدید مشکل کمبود اعتبارات برای انجام پروژه‌ها شود.

- ایجاد مشوق‌های اقتصادی برای گسترش مشارکت خصوصی - عمومی

به دلیل عدم توجیه اقتصادی، بخش خصوصی انگیزه کافی برای سرمایه‌گذاری در اجرای بسیاری از طرح‌ها را ندارد. دولت می‌تواند با اتخاذ سیاست‌هایی مانند تضمین حداقل درآمد برای برخی از پروژه‌ها، باعث گسترش مشارکت عمومی - خصوصی شود. در روش تضمین حداقل درآمد، دولت براساس پیش‌بینی از درآمدهای پروژه، حد آستانه‌ای را برای درآمد بخش خصوصی تعیین و تضمین می‌کند در صورتی که درآمد از آستانه تعیین شده کمتر باشد، مابه‌التفاوت درآمد از سوی دولت به بخش خصوصی پرداخت شود.

منابع

- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگرهای اقتصادی برای سال‌های مختلف.
- پژوهشنامه اقتصادی، با طرح‌های ناتمام چه کنیم؟، صص ۴۰-۱۵.
- سازمان برنامه و بودجه، پروژه‌های توسعه مشارکت بخش عمومی با بخش خصوصی و تعاونی در سال ۱۳۹۸.
- مرکز پژوهش‌های مجلس، واگذاری طرح‌های عمرانی، چالش‌ها، عملکرد و الزامات، مسلسل: ۱۳۷۶۶.