

# موانع تحقق رشد فراگیر بدلیل ناکارآمدی نظام فنی - اجرایی کشور

\* سیدابوالفضل میرقاسمی

\* کارشناس بازنشسته سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور و مدیر اجرایی اسبق پروژه بین المللی MENARID

abolfazl.mirghasemi@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۱/۲۵

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۱/۱۸

صص: ۵۱-۵۸

## چکیده

هدف نظام فنی و اجرایی کشور، استقرار نظامی یکپارچه، برای پدیدآوری طرحها و پروژههای سرمایه‌گذاری، در چارچوب اسناد برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران با در نظر گرفتن افزایش کارآمدی و اثربخشی طرحها و پروژههای سرمایه‌گذاری با رویکردی نتیجه‌گرا، با قابلیت پیگیری و ارزیابی و مبتنی بر نظام مدیریت کیفیت، متناسب با شرایط اقتصادی، اجتماعی، اقلیمی و زیست‌محیطی کشور می‌باشد.

رشد فراگیر بدنبال تحقق اهداف و آرمان‌هایی است که هم عدالت پیاده شود و هم فرصت‌های برابر به همه داده شود و هم محیط زیست حفظ شود و هم این که به افراد فقیر و محروم جامعه، توجه بیشتری شود. به عبارت دیگر، در سایه یک حکمرانی خوب (Good Governance)، رابطه اصولی و پایدار بین شرائط اقتصادی، اجتماعی و محیط زیست هر جامعه ای فراهم شود. در ضمن، نباید بهره‌برداری از منابع طبیعی و محیط زیست، سبب تخریب منابع و یا توزیع ناعادلانه ثروت شود.

اگرچه اصول و مبانی نظام فنی - اجرایی مصوب سال ۱۳۸۵ براساس رویکردی مترقی و سازگار با ادبیات جهانی و توسعه پایدار تنظیم شده است ولی متأسفانه در عمل و اجرا، از آن اهداف آرمانی و ایده‌آل موردنظر، فاصله گرفته و مشکلاتی در بخشهای کارفرمایی، مشاوره، نظارت و پیمانکاری وجود دارد که در این مقاله تشریح شده‌اند.

امید است با بازنگری در آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و همچنین تهیه و اجرای یک برنامه عملیاتی مناسب جهت پیاده سازی نظام فنی - اجرایی، تدوین و تکمیل ضوابط و معیارهای فنی مورد نیاز و نیز اصلاح روشها و گردش کارها، این مشکلات مرتفع گشته و کارایی و اثربخشی نظام افزایش یابد تا بستر تحقق رشد فراگیر، تحقق عدالت اجتماعی بیشتر، کاهش تبعیض‌ها و سوء استفاده‌ها، پیشگیری از رانت‌خواری‌ها، فراهم شدن فرصت برابر برای همه و توجه ویژه به فقرا و محرومین، فراهم گردد.

واژه‌های کلیدی: نظام فنی، پیاده‌سازی نظام فنی، توانمندسازی سازمانی، اخلاق حرفه‌ای، مدیریت کارایی انرژی.

## نوع مقاله: ترویجی

### ۱- مقدمه

#### ۱-۱- سابقه و ضرورت موضوع:

هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۱/۲۰ بنا به پیشنهاد شماره ۱۰۱/۷۲۲۹۳ مورخ ۱۳۸۴/۴/۲۶ سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و به استناد ماده (۳۱) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری

اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۳ - و اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، برای سومین بار، نظام فنی و اجرایی کشور را تصویب نمود. هدف نظام فنی و اجرایی کشور، استقرار نظامی یکپارچه، برای پدیدآوری طرحها و پروژههای سرمایه‌گذاری، در چارچوب اسناد برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

نویسنده عهده‌دار مکاتبات: سیدابوالفضل میرقاسمی Abolfazl.mirghasemi@gmail.com

— انتخاب فناوری مناسب در پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری و زمینه‌سازی برای بومی کردن آنها.

— استقرار و نهادینه ساختن نظام مدیریت کیفیت، در سازمانهای عوامل ذینفع.

— لزوم استقرار از مصالح و فرآورده‌های ساختمانی و کالاهای تأسیسات و تجهیزات مکانیکی و برقی استاندارد در طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری.

— تأکید ویژه بر آموزش و کسب مهارت‌های فردی و گروهی و بهبود مستمر آنها.

— استقرار سامانه پایش و ارزشیابی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری.

— ترویج اخلاق حرفه‌ای در سازمان‌ها و تعاملات عوامل ذینفع.

— حمایت از استقلال حرفه‌ای و امنیت شغلی تأمین‌کننده خدمات و کالا.

— ایجاد زمینه مشارکت تشکلهای قانونی غیردولتی صنفی — تخصصی بخش‌های مختلف در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی‌های مربوط.

— فراهم نمودن بستر لازم برای حضور فعال تأمین‌کنندگان خدمات و کالا در میدان رقابت‌های بین‌المللی.

— استقرار سامانه مدیریت کارآیی انرژی و زیست محیطی در پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری توسط دستگاه‌های اجرایی.

— تأکید بر کاهش آسیب‌پذیری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری با هدف افزایش ایمنی بناها و استحکام ساخت و سازها.

— رعایت اصول پدافند غیرعامل در طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری با هدف ملاحظات امنیتی و دفاعی.

— تشویق و بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی در پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری.

### ۱-۳- اصول و مبانی رشد فراگیر (Inclusive Growth)

بر اساس آخرین تجربیات و دستاوردهای علمی، رشد اقتصادی مناسب می‌بایست:

- منجر به رشد درآمدی پایدار شود.
- تحقق برابری و کارایی بیشتر در استفاده از منابع طبیعی و بروز تخریب و ضایعات کمتر را هدایت نماید.
- منجر به اشتغال بهره‌ور و ایجاد ارزش افزوده شود.
- بیشتر به نفع افراد فقیر و محروم باشد.

جمهوری اسلامی ایران با در نظر گرفتن افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری با رویکردی نتیجه‌گرا، با قابلیت پیگیری و ارزیابی و مبتنی بر نظام مدیریت کیفیت، متناسب با شرایط اقتصادی، اجتماعی، اقلیمی و زیست‌محیطی کشور می‌باشد.

دامنه کاربرد این نظام، طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری تمامی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۳ - و طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری مشارکتی آنان با بخش خصوصی است.

### ۱-۲- اصول نظام فنی و اجرایی کشور

تحقق اهداف نظام فنی و اجرایی کشور، با استقرار سامانه‌های آن شکل می‌گیرد. اصول نظام فنی و اجرایی کشور به شرح زیر، تبیین‌کننده خطوط هادی در تهیه اسناد، برای استقرار و پیاده‌سازی سامانه‌های آن است.

— اتخاذ رویکرد فرآیندی در سامانه‌های نظام.

— مدنظر قراردادن بیشترین فایده ملی در تهیه اسناد.

— استفاده از استانداردهای معتبر و شناخته شده ملی و بین‌المللی و روش‌ها و تجربیات جهانی در تهیه اسناد مدیریت، پدیدآوری و بهره‌برداری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری.

— شناخت و اولویت‌بندی اسناد مورد نیاز سامانه‌های نظام، در برنامه‌ریزی برای تهیه آنها.

— سازگاری با مفاد برنامه‌های توسعه‌ای کشور و سایر قوانین و مقررات مربوط در تهیه اسناد.

— ارتقاء و استفاده از حداکثر توان فنی و مهندسی کشور.

— پاسخگو بودن عوامل ذی‌نفع نسبت به تعهدات و مسئولیت‌های خود در پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری و قراردادهای مربوط.

— استقرار سامانه تضمین انجام به موقع تعهدات مالی در دستگاه‌های اجرایی و تأمین‌کنندگان منابع مالی.

— حمایت از ابتکارات، خلاقیتها و نوآوری‌ها در پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری.

— احراز صلاحیت مجریان طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری.

— احراز صلاحیت تأمین‌کنندگان خدمات و کالا و ایجاد بستر رقابت شفاف در ارجاع کارهای پدیدآوری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری.

- سبب بدتر شدن عمومی نابرابری درآمدی نشود.  
 - سبب بهبود و ارتقای دسترسی محلی به خدمات اجتماعی پایه به منظور حداکثر نمودن فرصت‌ها برای افراد فقیر و محروم (از طریق سرمایه‌گذاری در کالاهای عمومی و سازوکارهای مسئولیت‌های اجتماعی) گردد.  
 رشد فراگیر بدنبال تحقق اهداف و آرمان‌هایی است که هم عدالت پیاده شود و هم فرصت‌های برابر به همه داده شود و هم محیط زیست حفظ شود و هم این که به افراد فقیر و محروم جامعه، توجه بیشتری شود. به عبارت دیگر، در سایه یک حکمرانی خو (Good Governance)، رابطه اصولی و پایدار بین شرائط اقتصادی، اجتماعی و محیط زیست هر جامعه ای فراهم شود. در ضمن، نباید بهره‌برداری از منابع طبیعی و محیط زیست، سبب تخریب منابع و یا توزیع ناعادلانه ثروت شود.

## ۲- مشکلات موجود در اجرا و پیاده سازی نظام فنی اجرایی کشور:

### ۱-۲- مشکلات در بخش کارفرمایی:

- ضعیف بودن توان علمی و فنی کارکنان بخش‌های اجرایی در موضع کارفرمایی و آگاهی کم ایشان از آخرین فناوری‌ها و دستاوردهای علمی و فنی روز دنیا  
 - عدم پیش‌بینی اعتبار و حق‌الزحمه و یا موارد انگیزشی دیگر برای تشویق و ترغیب کارکنان کارفرما در هدایت و نظارت طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی  
 - عدم جامع نگری و نگرش سیستمی در بخش مطالعات و اجرا (بعنوان مثال یک سد مطالعه می‌شود بدون توجه به مطالعات آبخیزداری بالادست و یا مطالعه و طراحی شبکه آبیاری - زهکشی پایین دست آن) و اثرات زیست محیطی آنها  
 - بعضاً برخورد مقطعی و رفع تکلیفی در تعریف پروژه‌های عمرانی  
 - توجه به پروژه‌های زود بازده و ملموس (بدون توجه به اصول و مبانی رشد فراگیر و رویکرد توسعه پایدار)  
 - استقبال از برخی طرح‌ها و پروژه‌های لوکس و فانتری و ناسازگار با شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی منطقه  
 - اعمال نفوذ مسئولین محلی و منطقه‌ای در تعریف پروژه‌هایی که بعضاً با شرائط منطقه سازگاری ندارند.  
 - کم توجهی به پتانسیل‌ها، اولویت‌ها و مزیت‌های نسبی هر منطقه

- پراکنده‌کاری و در نتیجه کاهش اثرات اقدامات اجرایی  
 - اعمال نفوذ بعضی از بخش‌ها در جذب اعتبارات بیشتر و عدم توزیع عادلانه و متناسب اعتبارات (بعنوان مثال، اعتبارات نجومی بخش آب در مقایسه با بخش کشاورزی و منابع طبیعی و یا پایین بودن میزان اعتبارات بخش محیط زیست)

- انجام مطالعات ارزیابی زیست محیطی (EIA) توسط خود بخش مجری طرح عمرانی (مطالعات ارزیابی زیست محیطی می‌بایست توسط یک بخش بی‌طرف غیر ذینفع و مستقل انجام شود بعنوان مثال، توسط سازمان حفاظت محیط زیست و یا توسط سازمان‌های مردم نهاد از افراد محلی ذینفع و یا NGOهای زیست محیطی دلسوز و علاقمند)

- اهمیت بیش از حد رتبه و Grade و بعضاً سوءاستفاده در ایجاد رتبه‌های کاذب و غیرواقعی (به شکل صوری) و در نتیجه لزوم بازنگری رتبه شرکت‌ها بدلیل ضعف موجود در سیستم ارزیابی مستمر مشاوران

- اشکالات در سیستم اطلاع‌رسانی و انتخاب مشاور (مناقصات) و لزوم توجه بیشتر به مقوله‌های فراگیری و رعایت عدالت و انصاف

- بعضاً وجود بافت سنتی در بخش کارفرمایی و یا مشاوران و پیمانکاران و مقاومت آنها در مقابل فناوری روز و جدید  
 - اعمال نفوذ و توصیه کارفرما جهت طراحی پروژه‌های متمرکز بزرگ و ملموس بجای کارهای کوچک و پراکنده (بعنوان مثال، ساخت سدهای کوتاه سیل‌گیر یا رسوب‌گیر بجای پروژه‌های کوچک استحصال آب باران و کنترل فرسایش و رسوب در بالادست و یا این که توجه بیشتر به اقدامات مکانیکی بجای اقدامات بیولوژیکی در طراحی پروژه‌های آبخیزداری)

- کم توجهی به نتایج طرح‌های تحقیقاتی، پژوهشی و دانشجویی در تعریف پروژه‌های جدید و بعضاً انجام مطالعات تکراری با عناوین بسیار مشابه

- عدم هماهنگی با دستگاه‌های تخصصی موجود نظیر سازمان‌های هواشناسی، زمین‌شناسی و نقشه‌برداری کشور و یا موسسه تحقیقات خاک و آب جهت تهیه و تولید اطلاعات پایه مورد نیاز در مطالعات (لایه‌های اطلاعاتی هواشناسی، زمین‌شناسی، فیزیوگرافی، خاکشناسی و نظایر آن) که می‌تواند سبب کاهش هزینه و زمان انجام مطالعات

- تلاش در خرد کردن و توزیع اعتبارات استان در بین شهرستانها و بخشها براساس یک سری شاخصهایی بدون توجه به اولویت‌های کاری و در نتیجه کاهش اثربخشی پروژه‌ها بدلیل کاهش اعتبارات اجرایی

- بی‌توجهی به نوع و درجه اهمیت پروژه‌های عمرانی در تخصیص اعتبارات (برخی از پروژه‌ها مثل آموزش و پرورش در همه جا لازم است ولی سدسازی و پالایشگاه، سیستم جمع‌آوری و تصفیه فاضلاب در همه جا لازم نیست)

## ۲-۲- مشکلات در بخش مطالعات:

- غیر کاربردی بودن مطالعات (چیزی که در عمل اجرا می‌شود با چیزی که در مطالعه و طراحی آمده است، متفاوت است و یا محل اجرای آن عوض می‌شود)

- بعضاً تقدم اجرا بر مطالعه و یا اجرای حین مطالعه بدلیل تعجیل در اجرای پروژه و تاکید کارفرما

- ضعف در انجام مطالعات اجتماعی و اقتصادی و استفاده از روش‌های پرسشنامه‌ای بهجای روش‌های مشارکتی

- کم توجهی به دانش بومی، علایق، سلايق و نظرات افراد و بهره‌برداران محلی مرتبط با یک پروژه عمرانی

- تکراری بودن یا کلیشه‌ای بودن مطالعات (copy & paste)

- ناکافی بودن نرم هزینه (حق‌الزحمه) برخی از مطالعات که به کیفیت آن لطمه می‌زند

- صورتی بودن مطالعات زیست محیطی (Environmental Impact Assessment-EIA) در اکثر موارد

- عدم تطابق حجم و تعداد پروژه‌های مطالعاتی و طراحی با حجم و ظرفیت عملیات اجرایی دستگاه‌های اجرایی (بدلیل کمبود اعتبارات مورد نیاز جهت پیاده سازی و اجرا، بعضی از مطالعات انجام شده، قدیمی شده و فاقد ارزش می‌شوند)

- هزینه اضافی تهیه نقشه های As-Built بدلیل تغییرات زیاد در هنگام اجرای پروژه که ناشی از عدم کفایت و جامعیت مطالعه است

- نداشتن برخی ضوابط و استانداردها و دستورالعمل‌های مورد نیاز (که برای ایجاد وحدت رویه مورد نیاز می‌باشند)

- موازی کاری و دوباره کاری بخصوص در انجام مطالعات پایه توسط مشاوران مختلف در یک منطقه

- به حساب نیامدن و یا کمتر به حساب آوردن ارزش‌های زیست محیطی و خدمات تنظیمی و کارکردی

پایه توسط مشاوران و همچنین اجتناب از انجام مطالعات تکراری و موازی شود.

- عدم به اشتراک‌گذاری اطلاعات توسط دستگاه‌های مختلف و بعضاً سوء استفاده از رانت اطلاعات موجود

- نداشتن بانک اطلاعات جامع از پروژه‌های مطالعاتی قبلی به منظور پرهیز از تکرار مطالعات و یا موازی کاری

- عدم اولویت‌بندی در انجام مطالعات براساس یک سری شاخص‌های کلیدی متناسب با وظیفه هر دستگاه

- تاخیر در راه‌اندازی زیرساخت ملی داده‌های مکانی (National Spatial Data Infrastructure) توسط سازمان نقشه‌برداری کشور (بعنوان متولی بحث GIS در کشور) و در نتیجه عدم امکان تبادل اطلاعات مکانی و توصیفی بین دستگاه‌های اجرایی مختلف که می‌تواند سبب کاهش هزینه‌ها شود.

- قائم به شخص بودن و برخورد سلیقه‌ای مدیران پروژه‌ها و مسئولین بدلیل عدم وجود سیستم مناسب جهت برنامه‌ریزی و مدیریت پروژه‌ها

- ضربه خوردن پروژه‌ها بدلیل تغییر دیدگاه‌های مدیران جدید پروژه‌ها

- اصرار کارفرما بر انجام مطالعات ضربتی و فورس ماژور بدلیل برخی ملاحظات اجتماعی و بعضاً سیاسی که هم هزینه را افزایش می‌دهد و هم از کیفیت کار می‌کاهد.

- بعضاً استقبال از پیشنهاداتی که قیمت پایین‌تری دارند بدون توجه به توانایی و صلاحیت مشاور و یا پیمانکار در انجام کار

- ضربه خوردن شرکت‌ها بدلیل تاخیر در پرداخت حق‌الزحمه‌ها و مطالبات

- بی‌ثباتی شرایط اقتصادی کشور و بعضاً خسارات وارده به شرکت‌ها بدلیل افزایش قیمت‌ها و بی‌توجهی و انعطاف ناپذیری کارفرمایان بدلیل ضوابط و مقررات موجود (که به نوعی، برخورد ناعادلانه و غیرمنصفانه است)

- عدم وجود نظام پرداخت به موقع که سبب بروز شکایت‌ها و ادعاهای حقوقی (Claim) می‌شود.

- دخالت بیش از حد دستگاه‌های دولتی در امور بخش خصوصی (انتخاب افراد دولتی جهت تصدی شرکت‌های دولتی خصوصی شده)

- در برخی موارد، ارجحیت توجیهات سیاسی بر توجیهات فنی در تعریف پروژه‌های عمرانی

- عدم نظارت اصولی و دقیق بر کار مشاوران و پیمانکاران توسط دستگاه کارفرما بدلیل کمبود منابع (انسانی و مالی) مورد نیاز

- نداشتن نظام پایش و ارزیابی (M&E) در بررسی اثربخشی اقدامات اجرایی و پروژه‌های اتمام یافته و مستندسازی درس آموخته‌ها از اجرای پروژه‌ها و اعمال این تجربیات در مطالعات و طراحی‌های بعدی

- کم توجهی به نظرات بهره‌برداران محلی در پایش

#### ۲-۵- مشکلات ناشی از فساد اداری:

- امکان وجود روابط ناسالم و فساد اداری در انتخاب مشاوران و پیمانکاران و برگزاری مناقصات

- بعضاً وجود شبکه‌های مافیایی (monopoly) و انحصاری در انجام کارها

- نظام بودجه‌ریزی مبتنی بر مطالعه و طراحی که دست مشاور را باز می‌گذارد تا با انگیزه افزایش حجم کار اجرایی، بدنبال سود بیشتر در بخش پیمانکاری باشد که احتمال تبانی مشاوران و پیمانکاران در طراحی بیش از حد متعادل و معقول Over-Design را افزایش می‌دهد (بسیاری از سدهای بزرگ، در مرحله آگیری پر نشده و یا اصلاً سرریز ننموده‌اند که البته شاید بخشی از آن بدلیل خشکسالی‌های اخیر باشد که مبین طراحی خوش بینانه است و یا این که عمداً دست بالا را گرفته‌اند)

- احتمال تبانی با بخش صنعت در جهت طراحی و فروش نوع خاصی از محصولات بجای توجه به مناسب‌ترین و کاراترین فناوری (بعنوان مثال، توجه بیش از حد به آبیاری تحت فشار و کم‌توجهی به روش‌های آبیاری کم فشار)

- استفاده صوری از مدرک افراد غیر شاغل در شرکت جهت اخذ رتبه و صلاحیت شرکت

- اخذ گواهی‌های صوری در زمینه ISO و HSE

#### ۲-۶- سایر مشکلات و موانع موجود (مشترک):

- ورود نیروهای نظامی و انتظامی به بازار کار مشاوره و بخصوص پیمانکاری و حمایت بیش از حد دولت از ایشان که خلاف عدالت است (اکثر کارهای بزرگ از طریق ترک تشریفات به آنها واگذار می‌شود و بعضاً آنها پروژه را به شرکت‌های دیگر واگذار می‌نمایند. البته پس از برداشت سود و هزینه بالاسری مربوط به خودشان)

- برون‌سپاری کارها (دست دوم و سوم و ام) که بدلیل برداشت هزینه‌های بالاسری توسط مشاوران و یا پیمانکاران بزرگ، اعتبار باقیمانده پاسخگوی انجام کار با کیفیت

اکوسیستم‌ها (Environment Valuation) در محاسبات ملی و آنالیز اقتصادی سود به هزینه (C/B) پروژه‌های عمرانی

- بخشی‌نگری حاکم در انجام مطالعات و کم توجهی به حوزه‌های کاری دیگر دستگاه‌ها

#### ۲-۳- مشکلات در بخش پیمانکاری و اجرا:

- بعضاً بی‌توجهی به ضوابط و استانداردهای موجود و یا دور زدن آنها به بهانه‌های مختلف

- استفاده از نیروهای کم تجربه برای انجام کارها جهت صرفه جویی در هزینه‌ها و یا سودجویی بیشتر صاحبان شرکت‌های خصوصی که سبب کاهش کیفیت کار و افزایش هزینه‌های تعمیر و نگهداری پروژه‌ها می‌شود.

- بعضاً استفاده از مصالح غیر استاندارد و نامرغوب

- پایین بودن عمر مفید پروژه‌های عمرانی و عدم تحقق صرفه اقتصادی محاسبه شده در مرحله مطالعه و طراحی

- در اکثر موارد، طولانی شدن مدت زمان اجرای پروژه‌های عمرانی، استهلاک سرمایه و بروز اختلال در فرایند بازگشت سرمایه

- عدم امکان سپردن کارهای کوچک (بعنوان مثال طرح‌های آبخیزداری و حفاظت آب و خاک و یا لایروبی قنوات و یا پوشش انهار و یا تعمیر و نگهداری راه‌های روستایی و نظایر آن) به بخش مردمی و تشکل‌های مردم نهاد (Community Based Organization) که هم ارزان‌تر و هم با کیفیت بیشتر و بهتر اجرا خواهد شد (بدلیل ذینفع بودن مردم محلی در آن پروژه، احتمال کم کاری و کم فروشی و سوءاستفاده در اجرای پروژه، کمتر می‌شود)

- متفاوت بودن کیفیت مصالح، با وجود داشتن علامت استاندارد (گسترده بودن دامنه کیفیت مصالح استاندارد و بعضاً سوءاستفاده پیمانکاران در استفاده از مصالح ارزان‌تر که کیفیت پایین تری دارند)

- عدم همزمانی اجرای پروژه‌های مکمل بخصوص در امور شهری (چندین بار حفاری و آسفالت خیابان‌ها جهت آبرسانی، گازرسانی، برق رسانی، مخابرات، فاضلاب)

- بعضاً دخالت و اعمال تغییرات توسط افراد بانفوذ محلی و منطقه‌ای در زمان اجرای پروژه‌های عمرانی

#### ۲-۴- مشکلات در بخش نظارت:

- بعضاً عدم استفاده از ظرفیت عامل چهارم در هدایت و نظارت مشاوران و پیمانکاران

- کمتر استفاده نمودن از کارشناسان خبره در انجام خدمات مطالعاتی و پیمانکاری (به بهانه صرفه‌جویی در هزینه‌ها)

- عدم ثبات در مدیریت پروژه‌ها بخصوص در بخش نظارت - ضعف‌شدن وجدان کاری عمومی و عدم پاسخگویی بخش‌های مختلف (اعم از کارفرما، مشاور، پیمانکار، ناظر و ...) بدلیل مشکلات فرهنگی موجود

- تعدد مراحل تصمیم‌گیر در تمامی مراحل مطالعه تا اجرا و بعضاً پاس کاری وظایف خویش (بعضاً تداخل وظایف و مسئولیتها) وجود برخی خلأها که موجب سوءاستفاده می‌شود

- عدم حاکمیت شایسته‌سالاری بخصوص در بدنه کارفرمایی

- تبعات تهاجم فرهنگی در اشرافی‌گری و روی آوردن به تجملات و ظواهر زندگی و در نتیجه ایجاد انگیزه برای سوءاستفاده در پروژه‌ها و کسب درآمد بیشتر

- خرد شدن بی‌رویه شهرستان‌ها و ایجاد شهرستان‌های جدید و افزایش هزینه‌های جاری دولت و همچنین افزایش انتظار شهرستان‌های جدیدالتاسیس جهت اجرای فوری پروژه‌های عمرانی و بیشتر خرد شدن اعتبارات استان

### ۳- ضرورت توجه به اصول و مبانی رشد فراگیر در نظام فنی- اجرایی کشور

بر اساس تجربیات "برنامه عمران سازمان ملل متحد (UNDP)", معیارهای کلیدی در تعیین این که آیا برنامه‌ها و یا پروژه‌ها (و تخصیص منابع مورد نیاز آنها) و تامین اعتبار و تدارک منابع مالی سبب دستیابی به اهداف و دستاوردهای مورد انتظار آنها خواهد شد، به شرح ذیل می‌باشد:

- بهبود و ارتقای تقویت و توانمندسازی نهادی (سازمانی) از طریق فرایندهای عملکردی بهتر و ایجاد سازوکارهای هماهنگی در تمام سطوح (از جمله فرایندهای بانکی و جذب اعتبارات مالی)

- ارتقای ظرفیت در سطوح مختلف مرکزی (ستادی)، استانی و شهرستانی برای برنامه‌ریزی یکپارچه و جامع و همچنین توزیع و تخصیص منابع و اعتبارات در راستای ارتقای دستاوردهای رشد فراگیر

- برنامه‌ها و یا پروژه‌هایی که منجر به رشد اقتصادی بیشتر قشر فقیر و محروم در سطح محلی گشته و تخصیص بهتر اعتبارات به ایشان را فراهم نماید.

مطلوب و مناسب نبوده و در نتیجه اهداف پروژه محقق نمی‌شود.

- هر چند ایجاد فضای رقابت و پرهیز از انحصارگرایی امری پسندیده است اما تاسیس بی‌رویه و بیش از حد مورد نیاز شرکت‌های مهندسين مشاور و یا پیمانکار، سبب بروز فساد اداری و روابط ناسالم و بدلیل بیکاری مقطعی آنها، افزایش هزینه‌های جاری آنها و در نتیجه جبران مافات در پروژه‌های بعدی (کم کاری و یا کم فروشی)

- کمتر هزینه نمودن برای تجهیز شرکت به ماشین آلات و یا ابزارآلات پیشرفته و یا نرم‌افزارهای تخصصی

- ضعف در مدیریت پروژه و آگاهی کم از سیستم‌های مدرن کنترل پروژه و راهکارهای افزایش بهره‌وری و کارایی نیروی انسانی و تجهیزات شرکت

- زیادبودن هزینه‌های جاری و بالاسری شرکت‌ها بدلیل کارایی و بهره‌وری پایین آنها (لزوم برنامه‌ریزی جهت ظرفیت‌سازی و توانمندسازی بخش خصوصی در زمینه افزایش بهره‌وری و کارایی آنها)

- بعضاً حاکم بودن مدیریت غیرعلمی و سنتی در شرکت‌ها که هزینه‌های آنها را افزایش داده و کیفیت کار ایشان را کاهش می‌دهد

- مشکل فرهنگی در تقویت، مشارکت و توسعه شرکت‌ها (بصورت کنسرسیوم) و در نتیجه افول و زوال برخی شرکت‌های بزرگ و عدم دوام ایشان در بازار رقابت بصورت درازمدت

- ضعف نظام آموزش عالی و متوسطه (فنی - حرفه‌ای) کشور در تربیت نیروهای توانمند و کارآمد (اکثر فارغ‌التحصیلان بیکار بوده و توانایی شروع بکار در بخش خصوصی را ندارند و می‌بایست چند سال کارآموزی نمایند تا بتوانند مجرب و کاربلد شوند)

- جا نیفتادن کامل سیستم‌های مجازی و اتوماسیون اداری در مکاتبات و مراودات بین کارفرما و مشاورین

- مدرک‌گرایی و ادامه تحصیل فارغ‌التحصیلان لیسانس تا مقطع دکترا قبل از کسب تجربه عملی و اجرایی

- حجم زیاد فارغ‌التحصیلان بیکار و عدم تناسب بین رشته تحصیلی ایشان و نیازهای بازار کار

- راحت‌طلبی و پشت میز نشینی فارغ‌التحصیلان و بالا بودن سطح توقع ایشان

- عدم وجود سیستم مناسب جهت ظرفیت‌سازی و کادرسازی در بخش خصوصی

- با توجه به سوابق موجود، نظام فنی و اجرایی کشور برای یک سیستم برنامه‌ریزی دولت- مدار تنظیم شده است ولی گرایشات و تغییرات سیاستهای اجرایی فعلی در ایران و جهان به سمت و سوی مردم- مدار کردن برنامه‌ها، ایجاب می‌کند که مشکلات زیربنایی موجود به شکل اصولی مرتفع گردد. نظام فنی اجرایی کشور که در سال ۱۳۸۵ ابلاغ گردیده دارای ظرفیتهایی می‌باشد که متاسفانه کمتر به آن توجه شده است و حتی "برنامه عملیاتی نظام فنی- اجرایی" که در سال ۱۳۸۶ تهیه شده است مورد حمایت قرار نگرفته و متاسفانه اجرا نشده است. از طرف دیگر "نهاد تعامل" بعنوان هماهنگی‌کننده بخش‌های ذیربط و ناظر بر پیاده‌سازی نظام فنی - اجرایی، تشکیل نشده و در نتیجه نتوانسته است نقش هدایتی و نظارتی خویش را ایفا نماید. بنظر می‌رسد که در راستای تحقق رشد فراگیر لازمست تا با برگزاری کارگاه‌های مشورتی جهت بحث و تبادل نظر در خصوص موانع و مشکلات نظام فنی - اجرایی موجود با حضور نمایندگان دست‌اندرکاران مختلف و جمع‌بندی آن نقطه نظرات و همچنین انجام یک مطالعه تطبیقی به منظور استفاده از تجربیات سایر کشورها در تدوین نظام فنی - اجرایی کارآمد و پاسخگوی متناسب با شرایط فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و ... ایران، راهکارهای مناسب برای هر یک از موانع و چالش‌های اشاره شده در بالا، تهیه و ارائه گردد.

- بهبود و ارتقای نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در سطح محلی، ترجیحاً از طریق فرایندهای مشارکتی (مشارکت فعال کلیه دست‌اندرکاران بخصوص جوامع محلی بهره‌بردار از منابع طبیعی).

- توانمندسازی شهروندان (و یا جوامع محلی) به نحوی که مشارکت بیشتری در فرایندها (برنامه‌ریزی، طراحی، اجرا، پایش و ارزیابی) داشته و همچنین سهم بیشتری (بزرگتری) در منافع حاصل از رشد اقتصادی محلی داشته باشند.

- مداخله و همکاری بیشتر در مدیریت یکپارچه منابع طبیعی، انسانی و مالی

- همکاری در بهبود و ارتقای منابع طبیعی و دستاوردهای زیست محیطی و کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای (نظیر دی اکسید کربن).

- همکاری در ایجاد اشتغال مولد با ارزش افزوده بالاتر.

- تسهیل دسترسی محلی گروه‌های فقیر و آسیب‌پذیر به منابع مولد (بعنوان مثال: دسترسی به اطلاعات، اراضی، منابع مالی، نهاده‌های تولید و بازار فروش محصولات).

- تسهیل دسترسی محلی گروه‌های فقیر و آسیب‌پذیر به خدمات سرمایه انسانی و زیرساخت‌ها (دسترسی به آموزش، مهارت‌ها، خدمات بهداشتی و سلامتی و حمایت‌های کمک به کاهش نابرابری درآمدی در سطح محلی

## منابع

عنوان "چرا رشد فراگیر" در دومین کارگاه رشد فراگیر برگزار شده توسط دفتر UNDP در تاریخ ۱۳۹۲/۰۶/۱۹ در هتل سیمرغ تهران

۳. نظرات و دیدگاه‌های کارشناسی آقایان دکتر سید احمد حیدری یان، مهندس علیرضا دولتشاهی، مهندس سید مجتبی صورتیان، مهندس حامدی، مهندس مهدی زرکانی، آقای مهندس محمد افشار اصل که از افراد خبره و صاحب نظر در بخش مطالعات، اجرا، تحقیقات و نظارت هستند و نظرات ارزشمند خویش را در اختیار بنده قرار داده اند که جای تقدیر و تشکر فراوان را دارد.

۱. مقاله ارائه شده توسط آقای دکتر محمدعلی فرزین تحت عنوان " INCLUSIVE GROWTH – PLANNING APPROACHES & CRITERIA " در دومین کارگاه رشد فراگیر برگزار شده توسط دفتر UNDP در تاریخ ۱۳۹۲/۰۶/۱۹ در هتل سیمرغ تهران

۲. مطلب ارائه شده توسط آقای دکتر محرم آقازاده تحت اجتماعی نظیر امنیت و خدمات بیمه‌ای).

