

Research Paper

Institutional Challenges of Productivity in Iran's Engineering and Executive Systems



*Zahra Nouri¹ , Mohammad Hossein Sobhie² 

1. PhD Candidate of Project Management and Construction, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran
2. Associate Professor of Project Management and Construction, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran



Citation: Nouri, Z., & Sobhie, M.H. (2020). [Institutional Challenges of Productivity in Iran's Engineering and Executive Systems]. *Quarterly Journal of the Macro and Strategic Policies*, 8 (2), 340-368. <https://doi.org/10.30507/JMSP.2020.102472>

 <https://doi.org/10.30507/JMSP.2020.102472>



Received: 04/17/2019
Accepted: 05/19/2019
Available Online: 07/15/2020

Key words:

Institutional theory; productivity; Iran's engineering and executive systems; development programs; project management.

ABSTRACT

Development programs are fundamental in the economic development of each country which can happen through governmental and private investment. Many of the national resources are allocated to the execution of these projects annually. As executing such projects is important for the development of the country on the one hand, and they require huge budget on the other, they have to be practical and functional as a result. But studies indicate that the productivity of these development programs are not much satisfying since most of them are facing increasing time, cost, and unachieved primary objectives. Accordingly, it is imperative to identify the factors influencing the low productivity of the engineering and executive systems. The main problems of engineering and extra-individual executive systems are structural and institutional. Therefore, this study, borrowing an institutional approach, aims to figure out the factors contributing to the low productivity of the engineering and executive systems of Iran. Data collection was done through interview. The findings show that factors such as weakness in the governmental structure of development programs, inefficiency of law-making and law-enforcing institutions, lack of rule of law, lack of commitment to the planning process in the country, and political and party forces of the parliamentary representatives, among others, affect on the engineering and executive systems.

JEL Classification: R58, Z10, B52, G38, H61, H77

* Corresponding Author:

Zahra Noori, PhD.

Address: Tehran, Tarbiat Modares university

Tel: +98 (910) 5121681

E-mail: zahra.noori3109@gmail.com

چالش‌های نهادی بهره‌وری در نظام فنی و اجرایی کشور

* زهرا نوری^۱ ID، محمدحسین صبحیه^۲ ID

۱. دانشجوی دکتری مدیریت پروژه و ساخت، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران
 ۲. دانشیار گروه مدیریت پروژه و ساخت، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

چکیده

تاریخ دریافت: ۲۸ فروردین ۱۳۹۸
 تاریخ پذیرش: ۲۹ اردیبهشت ۱۳۹۸
 تاریخ انتشار: ۲۵ تیر ۱۳۹۹

طرح‌های عمرانی از عوامل توسعه اقتصادی کشور به‌شمار می‌روند که از طریق به حرکت درآوردن سرمایه‌گذاری‌های دولتی و خصوصی، به رشد اقتصادی کمک می‌کنند. سالیانه بخش عظیمی از سرمایه مملکت صرف اجرای این طرح‌ها می‌شود. با توجه به اهمیت اجرای طرح‌ها در توسعه کشور از یک سو و صرف هزینه‌های هنگفت ملی از سوی دیگر، توجه به کارآمدی و کارایی آن‌ها حائز اهمیت است. اما بررسی بهره‌وری طرح‌های عمرانی نشان‌دهنده وضع نامطلوب آن‌هاست؛ به‌گونه‌ای که اکثر طرح‌های عمرانی با افزایش زمان، هزینه و محقق نشدن اهداف اولیه روبه‌رو بوده‌اند. بنابراین شناسایی عوامل مؤثر بر بهره‌وری پایین نظام فنی و اجرایی کشور اهمیت دارد. ماهیت مشکلات نظام فنی و اجرایی فزاینده، ساختاری و نهادی است. از همین‌رو در این پژوهش با رویکردی نهادی، عوامل اثرگذار بر بهره‌وری پایین نظام فنی و اجرایی کشور بررسی شده است. جهت گردآوری اطلاعات، از ابزار مصاحبه استفاده شده است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد عواملی مانند ضعف در ساختار حاکمیتی طرح‌های عمرانی، ناکارآمدی نهادهای تقنینی و قضایی کشور، حاکمیت نداشتن قانون، عدم التزام و اعتقاد به فرایند برنامهریزی در کشور، فشارهای سیاسی و حزبی نمایندگان و... بر عملکرد نظام فنی و اجرایی اثرگذار است.

کلیدواژه‌ها:

تئوری نهادی،
 بهره‌وری، نظام فنی
 و اجرایی، طرح
 عمرانی، مدیریت
 طرح.

طبقه‌بندی JEL: H77, H61, G38, B52, Z10, R58

* نویسنده مسئول:

دکتر زهرا نوری

نشانی: تهران، دانشگاه تربیت مدرس

تلفن: ۵۱۲۱۶۸۱ (۹۱۰) ۹۸+

پست الکترونیک: zahra.noori3109@gmail.com

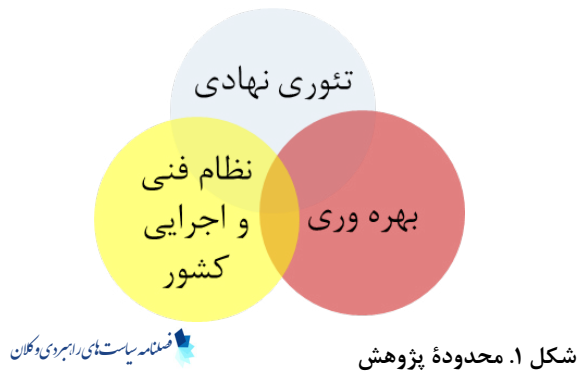
۱. مقدمه

هر ساله بودجه عمرانی حدود ۲۰ درصد از بودجه عمومی دولت و حدود ۸ درصد از بودجه کل کشور را تشکیل می‌دهد. این منبع عظیم مالی که عموماً از محل فروش نفت (ثروت ملی) تأمین می‌شود، نیازمند فرایند و بستر مناسب برای اجرا و بهره‌برداری است تا در جهت توسعه ملی نقش مناسبی ایفا کند (دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۲). با اینکه طرح‌های عمرانی مهم‌ترین کانال تزریق منابع بخش عمومی برای ایجاد و گسترش ظرفیت‌های اقتصادی کشور است، این طرح‌ها در تمام فرایندهای خود و نیز از نظر هم‌راستایی با اهداف استراتژیک کلان - که در قالب چشم‌انداز و قانون برنامه پنجم مطرح است - مقرون به صرفه بودن، بهره‌برداری به‌هنگام و... دارای مشکلات عدیده‌ای است که علت آن در نظام فنی و اجرایی نهفته است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹). نظام فنی و اجرایی کشور نظامی یک‌پارچه بوده که برای پدیدآوری طرح‌های سرمایه‌گذاری، در چارچوب اسناد برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور است. این نظام با در نظر گرفتن افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌های سرمایه‌گذاری، با رویکردی نتیجه‌گرا و مبتنی بر نظام مدیریت کیفیت، متناسب با شرایط اقتصادی، اجتماعی، اقلیمی و زیست‌محیطی کشور عمل می‌کند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵).

بنابر گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، نظام برنامه‌ریزی در کشور (و نظام فنی و اجرایی به‌عنوان بخشی از آن) از نظر اهداف، محتوا، فرایند تصویب، اجرا، نظارت و ارزشیابی دارای آسیب‌هایی نظیر میزان اجرایی بودن اهداف، ناسازگاری زمانی بین دولت‌های تصویب‌کننده و اجراکننده برنامه‌های توسعه، انطباق نداشتن دوره‌های اجرایی برنامه‌های توسعه با دوره‌های انتخاباتی مجلس، عدم شناسایی عوامل بیرونی خارج از کنترل دولت، استمرار نداشتن نظارت و تداخل وظایف دستگاه‌های نظارتی و ... است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۹۵). با توجه به مشکلات موجود در نظام فنی و اجرایی کشور، اعتبارات تزریق‌شده به طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) در زمان معقول و برنامه‌ریزی‌شده به کالا یا خدمت تبدیل نمی‌شود و نمی‌تواند درآمدهای ایجادشده از تزریق منابع مالی مزبور را جذب کند و در نتیجه باعث افزایش قیمت‌ها و ایجاد آثار تورمی می‌شود (دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۸۶).

این مسائل و مشکلات نمونه‌هایی آشکار از پدیده‌های اجتماعی هستند که علل آن را نه صرفاً در مسائل فردی، بلکه باید در مسائل فرافردی، فراسازمانی و نهادی جست. نهادها قیودی هستند وضع‌شده از جانب بشر که رفتارهای سیاسی، اقتصادی

و اجتماعی را شکل می‌دهند و از ترتیبات غیررسمی نظیر عرف تا قوانین رسمی نظیر مقررات قضایی را شامل می‌شوند (لیبکاپ و شادفر، ۱۳۷۹). به اعتقاد جامعه‌شناسان، منشأ بروز و ظهور رفتارهای اجتماعی نهادها و ساختارهای جامعه هستند (فراستخواه، ۱۳۹۶). نهادها در رفتار تأثیر می‌گذارند و از سوی دیگر رفتارها می‌توانند در ساختاری نهادی تغییر کنند. بنابراین شناسایی الگوهای نهادی به پژوهشگران در شناسایی و پیش‌بینی رفتارها کمک می‌کند. از همین روی با توجه به وجود مسائل و مشکلات در فرایند تعریف، تصویب، اجرا و بهره‌برداری طرح‌های عمرانی که ریشه آن در نظام فنی و اجرایی است و نیز ماهیت این مشکلات که غالباً فرافردی، ساختاری و نهادی است، در این پژوهش برآنیم تا با نگاهی آسیب‌شناسانه نظام فنی و اجرایی کشور را از دریچه مسائل نهادی مورد بررسی قرار دهیم؛ چراکه معتقدیم هر نوع تغییر به توسعه نهادی نیاز دارد و برای توسعه نهادی نیز ابتدا باید نهادهای اثرگذار بر شکل‌گیری رفتارها را شناسایی کرد تا راه‌حل مشکلات را یافت. محدوده پژوهش در شکل ۱ نشان داده شده است.



شکل ۱. محدوده پژوهش

در این پژوهش، جهت گردآوری داده‌ها و تجزیه و تحلیل آن، گام‌هایی مطابق شکل ۲ طی شده است. از آنجا که نویسندگان با صنعت احداث در ارتباط هستند، با دیدن وضعیت پروژه‌ها و نیز مطالعه مشکلات روز دنیای صنعت احداث، این دغدغه برایشان به‌وجود آمد که دلایل عملکرد ضعیف پروژه‌های عمرانی و نظام فنی و اجرایی (در جایگاه متولی اجرای پروژه‌های عمرانی) چیست. بدین ترتیب، مسئله پژوهش شکل گرفت. در گام بعد، پس از مرور پیشینه تحقیق، به‌صورت مدون وضعیت پروژه‌های عمرانی بررسی شد. از سوی دیگر با توجه به رویکرد جدید مطالعات مدیریت پروژه که نهادگراست، مسئله پژوهش و سؤال آن تدقیق و اهداف نهایی پژوهش مشخص شد. برای گردآوری داده‌های تحقیق از مطالعات کتابخانه‌ای و میدانی بهره گرفته شد.



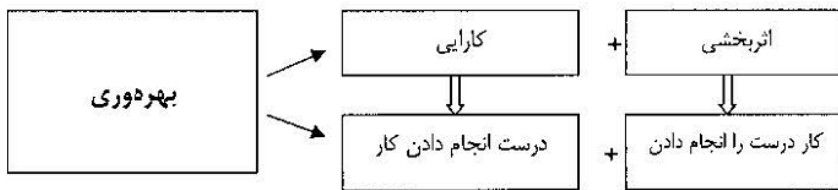
شکل ۲. فرایند پژوهش

۲. پیشینه تحقیق

۱-۲. نظام فنی و اجرایی کشور و چالش‌های بهره‌وری آن

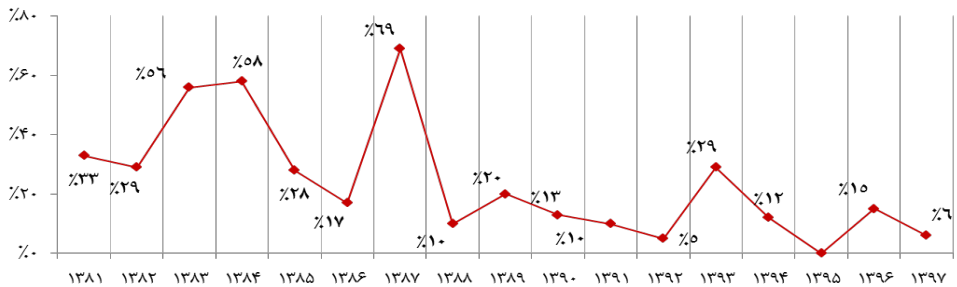
در دههٔ چهل، سازمان برنامه و بودجه مجری تمام طرح‌های عمرانی بود و طرح‌ها پس از اجرا، به دستگاه‌های اجرایی تحویل داده می‌شد؛ اما رویکرد دولت و قانون برنامه و بودجه تغییر کرد و در آن تعریف جدیدی از دستگاه اجرایی در قانون ارائه شد که براساس آن، وظیفهٔ اجرای طرح‌های عمرانی به دستگاه‌های اجرایی سپرده شد. با توجه به گستردگی طرح‌های عمرانی و نیاز به هماهنگی بین عوامل دست‌اندرکار اجرای طرح‌ها، لزوم وجود ماده‌ای قانونی در قانون احساس شد. این موضوع در مادهٔ ۲۲ و ۲۴ قانون برنامه و ظهور و بروز یافت که بر مبنای آن، سازمان برنامه و بودجه (وقت) موظف شد مطابق ضوابط و معیارهای مورد نیاز، طرح‌های عمرانی کشور را طبق آیین‌نامهٔ اجرایی تهیه و به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ کند (خردنیا، ۱۳۹۴؛ معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، ۱۳۸۶). این آیین‌نامه همان نظام فنی و اجرایی کشور است که سه نسخه دربارهٔ آن تدوین شده و آخرین نسخه‌اش مربوط به سال ۱۳۸۵ است (خردنیا، ۱۳۹۴). نظام فنی و اجرایی کشور مجموعهٔ اصول، برنامه‌ها، عوامل و اسنادی است که از طریق سامان‌دهی و ایجاد بستری مناسب، به‌دنبال پدید آوردن هماهنگی و جهت‌گیری‌های مشترک در مدیریت و بهره‌برداری طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری است (عطایی، ۱۳۹۷). تمام طرح‌های عمرانی که از محل منابع

عمومی دولت تأمین مالی می‌شود، باید در بستر نظام فنی و اجرایی به بهره‌برداری برسد. مهم‌ترین هدف نظام فنی و اجرایی کشور، افزایش کارایی و اثربخشی (دو مؤلفه اصلی بهره‌وری) طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری (طرح‌های عمرانی) است (خردنیا، ۱۳۹۴؛ معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، ۱۳۸۶). بهره‌وری از نظر مفهومی به معنای استفاده مؤثر و کارآمد از منابع در فرایند تولید است. تعاریف متعددی از بهره‌وری وجود دارد. برخی بهره‌وری را نسبت خروجی به ورودی تعریف کرده‌اند و بعضی دیگر آن را ترکیبی از کارایی و اثربخشی می‌دانند که در مفهومی کلان‌تر نشان می‌دهد چگونه سازمان می‌تواند عملکرد بهتری داشته باشد (Roghanian, Rasli & Gheysari, 2012). شکل ۳ مفهوم بهره‌وری را به تصویر کشیده است. براساس این شکل، کارایی (به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های بهره‌وری) رسیدن به حداکثر خروجی با صرف کمترین ورودی است. در کارایی، بین ورودی و خروجی مقایسه‌ای صورت می‌پذیرد. به‌طور علمی کارایی به‌عنوان خروجی نسبت به ورودی تعریف شده است. اثربخشی (به‌عنوان مؤلفه دیگر بهره‌وری) شاخصی برای سنجش موفقیت پروژه در دستیابی به اهدافش است. اثربخشی در واقع بررسی میزان مؤثر بودن اقدامات انجام‌شده برای دستیابی به اهداف از پیش معین است (Zidane & Olsson, 2017).



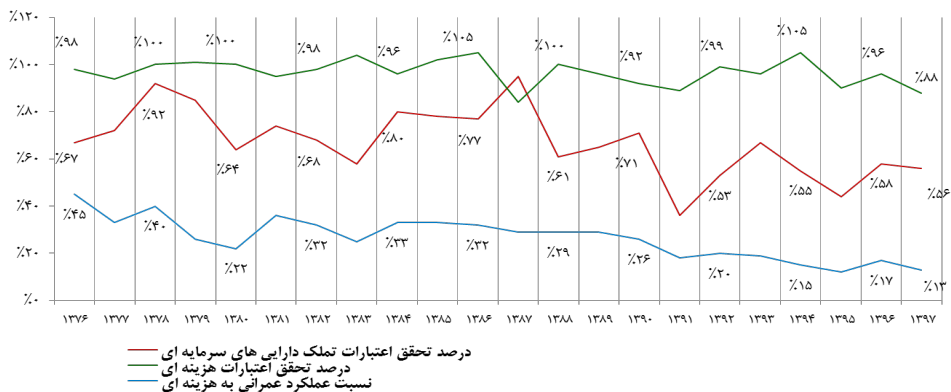
شکل ۳. عوامل تشکیل‌دهنده بهره‌وری (منبع: دفتر هیئت دولت، ۱۳۹۴)

جهت سنجش بهره‌وری نظام فنی و اجرایی، به بررسی وضعیت پروژه‌های عمرانی کشور براساس آمار منتشرشده سازمان برنامه و بودجه و مرکز پژوهش‌های مجلس می‌پردازیم. از شاخص‌های مهم ارزیابی اثربخشی در پروژه‌ها، سنجش زمان و هزینه اجرای آن‌هاست. مطابق بررسی‌ها، اکثر طرح‌های عمرانی در حال حاضر با مشکل طولانی شدن مدت اجرا و چندبرابر شدن هزینه اتمام مواجه‌اند (حکیمیان، ۱۳۸۲). براساس گزارش سالیانه مرکز پژوهش‌های مجلس (کمیسیون احداث و خدمات فنی و مهندسی، ۱۳۹۵؛ مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶)، نسبت طرح‌های عمرانی تحقق‌یافته به طرح‌های عمرانی مصوب، سالیانه رو به کاهش است (شکل ۴). اعتبارات سالیانه در نظر گرفته‌شده برای طرح‌های تملک دارایی (طرح‌های عمرانی) نیز رو به کاهش بوده و اعتبارات این طرح‌ها به هزینه‌های جاری کشور اختصاص می‌یابد (شکل ۵).



* اطلاعاتی از وضعیت طرح‌های عمرانی سال ۱۳۹۵ بدست نیامد.

شکل ۴. نسبت طرح‌های عمرانی پایان‌یافته محقق به مصوب (منابع: همان‌ها)

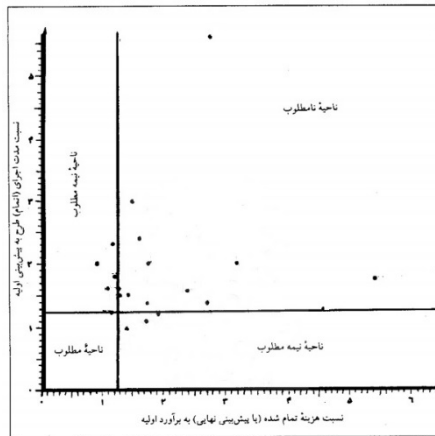


— درصد تحقق اعتبارات تملک‌داری‌های سرمایه‌ای
— درصد تحقق اعتبارات هزینه‌ای
— نسبت عملکرد عمرانی به هزینه‌ای

شکل ۵. روند تحقق اعتبارات طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای (عمرانی) و هزینه‌ای (مصوب و عملکرد) (منابع: همان‌ها)

در حال حاضر، بیش از ۷۰۰۰ طرح ملی و ۷۰۰۰۰ طرح استانی در کشور وجود دارد که بر مبنای آخرین گزارش منتشرشده سازمان برنامه و بودجه کشور، میانگین مدت اجرای آن‌ها از ۱۲.۷ در سال ۱۳۸۸ به ۱۵.۴ در سال ۱۳۹۲ و ۱۲.۷ در سال ۱۳۹۳ رسیده است. با فرض صحیح بودن برآوردهای مالی اولیه طرح‌های عمرانی، افزایش مدت زمان اجرای آن‌ها با توجه به وجود تورم سالیانه، سبب افزایش هزینه اتمام‌شده طرح‌ها نسبت به هزینه اولیه شده است. **حکیمیان (۱۳۸۲)** مطالعه‌ای را طرح‌ریزی کرده که در آن، ۲۴ طرح از میان ۴۲ طرح عمرانی مهم کشور از لحاظ دو شاخص زمان و هزینه بررسی شده است. نتایج پژوهش او در شکل ۶ قابل مشاهده است. در این نمودار، محور افقی نسبت هزینه اتمام‌شده طرح

به برآورد اولیه و محور عمودی نسبت مدت تکمیل طرح به برآورد اولیه را نشان می‌دهد و براساس آن، طرح‌ها به سه دسته مطلوب، نیمه‌مطلوب و نامطلوب تقسیم می‌شود. همان‌طور که مشاهده می‌شود، اکثریت طرح‌ها در ناحیه نیمه‌مطلوب و به‌ویژه نامطلوب قرار گرفته و هیچ طرحی در ناحیه مطلوب مشاهده نمی‌شود (حکیمیان، ۱۳۸۲).



شکل ۶. عملکرد زمانی و هزینه‌های طرح‌های عمرانی (منبع: همان)

فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان

یکی دیگر از روش‌های سنجش بهره‌وری، بررسی میزان دستیابی پروژه‌ها به اهداف خود است و یکی از این اهداف که پروژه‌ها ملزم به تبعیت از آن هستند، سنجش پایداری آن‌هاست. به‌رغم تأکید روزافزون بر توسعه پایدار، گزارش جامع مدونی در خصوص ارزیابی پایداری طرح‌های عمرانی در کشور وجود ندارد. با این حال، اگر به‌صورت موردی به تعدادی از طرح‌های عمرانی افتتاح‌شده در کشور نگاهی بیندازیم،^۱ مشاهده خواهیم کرد که این طرح‌ها بعضاً آسیب‌های اجتماعی و زیست‌محیطی جبران‌ناپذیری را به کشور تحمیل کرده‌اند. براساس تحقیقات، سد البرز به‌رغم دارا بودن منافع اقتصادی فراوان، با اثرگذاری‌های معکوس بر اکوسیستم‌های طبیعی و اجتماعی، با مشکلات بسیار زیادی همراه است؛ به‌گونه‌ای که سنجش نسبت منفعت به هزینه طرح نشان می‌دهد با احتساب هزینه‌های آسیب زیست‌محیطی در هزینه کل سد، به میزان قابل توجهی از توجیه‌پذیری آن کاسته شده است (محتشمی، صالح، نظری و رفیعی، ۱۳۹۳). از نمونه‌های دیگر می‌توان از سد سیوند نام برد. آنگیزی این سد موجب آسیب رساندن به پاسارگاد (یکی از آثار ارزشمند تاریخی کشور) شده است؛

۱. طرح‌های عمرانی بی‌شمار دیگری نیز وجود دارد که به اهداف از پیش تعیین‌شده خود دست نیافته‌اند که به‌دلیل طولانی شدن بحث، از پرداختن به آن‌ها خودداری کرده‌ایم.

ضمن اینکه می‌توان به اثرات زیست‌محیطی دیگری نیز نظیر کم شدن حجم آب دریاچه بختگان در نیریز و از بین رفتن گونه‌های حیات‌وحش منطقه، افزایش سطح بیابان و شور شدن آب‌چاه‌های منطقه اشاره کرد. سد گتوند نمونه دیگری است که براساس منابع منتشرشده از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس، آنگیری این سد، به دلیل وجود نمک ورودی به مخزن، بر اثر انحلال سازنده گچساران، بر کیفیت آب درون مخزن و جریان پایین‌دست آن تأثیر خواهد گذاشت که همین امر آنگیری این سد را با اختلال مواجه می‌کند (دفتر مطالعات زیربنایی، ۱۳۹۰). از دیگر پروژه‌ها می‌توان به بزرگ‌ترین طرح پتروشیمی کشور، طرح خط لوله اتیلن غرب، اشاره کرد. این طرح در سال ۱۳۸۱ آغاز شد و مطابق برآوردهای اولیه، باید در سال ۱۳۸۶ به پایان می‌رسید؛ ولی هنوز تمام فازهای آن به بهره‌برداری کامل نرسیده است. همچنین برآورد اولیه مالی طرح و میزان هزینه‌کرد واقعی از افزایش بسیار زیاد هزینه این طرح در مقایسه با برآوردهای اولیه حکایت دارد. به‌طور کلی به‌نظر می‌رسد طرح مذکور به دلیل وجود مشکلات فنی، اقتصادی و اشتغال‌زایی اندک در برآورده ساختن اهداف اولیه، نتوانسته است موفق عمل کند (دفتر مطالعات زیربنایی مجلس، ۱۳۸۶).

در این بخش ضمن معرفی نظام فنی و اجرایی، به وضعیت بهره‌وری آن از طریق بررسی طرح‌های عمرانی کشور پرداختیم. براساس آمار مراجع ذی‌صلاح، وضعیت بهره‌وری در این نظام مطلوب نبوده و این نظام دچار مشکلاتی است که ریشه آن غالباً در موضوعات فرآوردی، ساختاری و نهادی است. برپایه تحقیقات خود سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، موضوعاتی از قبیل میزان اجرایی بودن اهداف، ناسازگاری زمانی بین دولت‌های تصویب‌کننده و اجراکننده برنامه‌های توسعه، انطباق نداشتن دوره‌های اجرایی برنامه‌های توسعه با دوره‌های انتخاباتی مجلس، عدم شناسایی عوامل بیرونی خارج از کنترل دولت، استمرار نداشتن نظارت و تداخل وظایف دستگاه‌های نظارتی و... بر نظام برنامه‌ریزی اثر می‌گذارد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۹۵).

۲-۲. نهاد و شاخص‌های نهادی

جوامع تفاوت‌های اجتماعی و فرهنگی وسیعی دارند که ریشه آن در پیشینه تاریخی و فرهنگی آن‌ها، تجارب مشترک، قوانین غیررسمی و... نهفته است (Orr & Scott, 2008). در طول تاریخ، بشر نهادها را ابداع کرده تا نظم ایجاد شود و عدم قطعیت تبادلات کاهش یابد (North, 1991). مطالعات نهادی بیشتر در پژوهش‌های علوم اجتماعی و اقتصاد ظهور و بروز یافته است. براساس تحقیقات صورت‌گرفته، تئوری نهادی به یکی از رویکردهای رایج در مطالعه سازمان‌ها نیز تبدیل شده است (Bouilloud, Pérezts, Viale & Schaepelynck, 2019) که سبقت این تحقیقات به دهه ۱۹۷۰ بازمی‌گردد (Scott, 2014). تعاریف متعدد مشابهی از مقوله

نهاد ارائه شده است که در ادامه به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود:

الف. نهادها ساختارهای اجتماعی ناشی از زندگی جامعه و پویایی‌های اجتماعی هستند که مستقر می‌شوند، بادوام‌اند، قواعد نظم اجتماعی را انتقال می‌دهند و الگوهای عمل اجتماعی و کنش متقابل جمعی ایجاد می‌کنند، برانگیزاننده‌هایی راه می‌اندازند و وجوه الزام‌آوری برای افراد برقرار می‌سازند (فراستخواه، ۱۳۹۷).

ب. نقش عمده نهادها در جامعه این است که از طریق تأسیس ساختاری باثبات (امانه لزوماً کارا) برای کنش‌های متقابل انسانی، عدم اطمینان را کاهش دهند. اما ثبات نهادها به هیچ‌وجه به معنای انکار این نیست که نهادها در حال تغییرند. آداب و رسوم، اصول و قواعد سلوک، هنجارهای رفتاری، مجموعه قوانین مصوب، قوانین عرفی و قراردادهای فردی همگی در حال تغییر تدریجی‌اند (سی‌نورث، ۱۳۹۷).

ج. نهادها قیودی هستند وضع شده از سوی بشر که رفتارهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را شکل می‌دهند و از ترتیبات غیررسمی نظیر عرف تا قوانین رسمی مانند مقررات قضایی را شامل می‌شوند (لیبکاپ و شادافر، ۱۳۷۹).

د. نهادها الگوهای شناختی، ارزش‌ها، هنجارها و قوانین خودپایدار و برجسته تعاملات اجتماعی است که بر رفتار افراد در جوامع حاکم است و هم‌زمان بازسازی و بازتولید می‌شود.

براساس دسته‌بندی اسکات، عناصر نهادی را می‌توان در سه گروه به شرح ذیل جای داد:^۲

۱. عناصر مقرراتی: شامل دستگاه رسمی حاکمیت یعنی قوانین (قوانین اساسی، مدنی، مالکیت، کشوری، ایالتی و...)، مقررات، سیستم قضایی، دستگاه نظارتی، مجوزها و مشوق‌هاست. تمرکز آن‌ها بر رفتارهای هدفمند و رسمی، پاداش دادن به موارد منطبق بر مقررات و تنبیه موارد عدم تطابق است. این عناصر به‌سادگی دیده می‌شود، به‌درستی انجام می‌شود و لذا آسان‌تر درک می‌شود.

۲. عناصر هنجاری: بر ابعاد ارزشیابی و الزامی زندگی اجتماعی، گروه‌های خویشاوندی، طبقات اجتماعی، اجتماعات، جوامع مذهبی، گروه‌های تخصصی و صنفی مؤسسات داوطلبانه و اعتبار در جامعه تأکید می‌کند. این عناصر مرتبط با رفتار افراد و گروه‌ها در زمینه محلی و خصایص اجتماعی شرکت‌ها و گروه‌های کاری است. مثال آن روش‌های اجرایی، انتظارات اجتماعی، سازمان، صنعت، نقش‌های تخصصی، امکانات، تدارکات پروژه، روابط بین افراد جامعه محلی، منابع و شناخت بازار است. به‌طور کلی این عناصر هم شامل ارزش‌هاست

۲. بسیاری از پژوهشگران حوزه نهادی این طبقه‌بندی را پذیرفته‌اند.

و هم عرف و هنجار. ارزش‌ها درک موارد مطلوب و ترجیحات همراه با ایجاد استانداردهای رفتار موجود است. هنجارها هم تعیین می‌کند چگونه کارها باید انجام شود و راه‌های ایجاد مشروعیت برای کسب ارزش‌ها چیست. سیستم‌های هنجاری و عرفی نیز تعیین‌کننده مسؤلیت‌ها و وظایف است.

۳. عناصر شناختی: این عناصر به لایه‌های عمیق‌تری شامل باورهای مشترک درخصوص جهان (چارچوب فرهنگی) و روابط علت - اثر (منطق نهادی) می‌پردازد. این عناصر ضمنی‌تر بوده و کمتر توسط همه طرف‌های درگیر درک شده، سخت‌تر تشخیص داده می‌شود. این عناصر زمینه‌ای هستند و می‌توانند محرک دو عنصر دیگر باشند. مثال این عناصر باورهای فرهنگی محلی، مفاهیم مرتبط با زبان، منطق رفتاری نظام‌بخش اجتماعی، منطق علمی، مذهب و... است (Scott, 2012).

۳-۲. ارتباط نهاد و نظام فنی و اجرایی

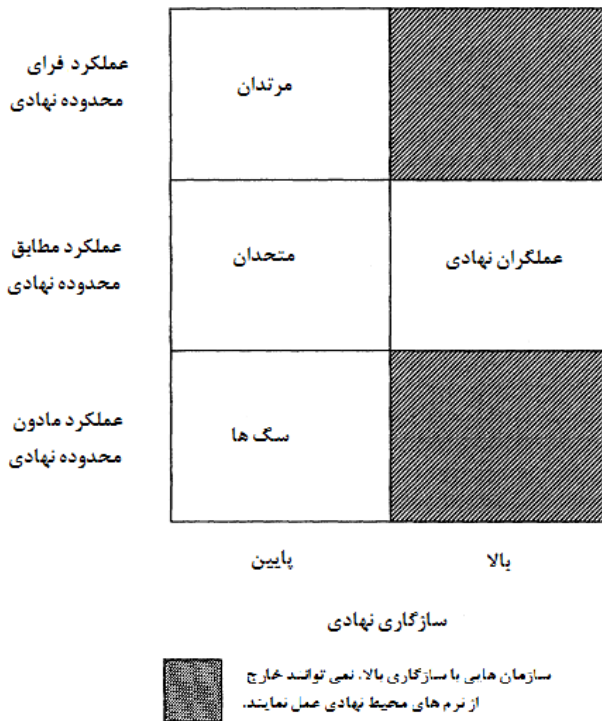
در بررسی بهره‌وری نظام فنی و اجرایی با این سؤال مواجهیم که علت اصلی به‌وجود آمدن وضعیت نابسامان کنونی در حوزه نظام فنی و اجرایی چیست و چرا حاکمیت سازمان‌های نظام فنی و اجرایی نتوانسته‌اند عملکرد مطلوبی داشته باشند. همان‌طور که در بخش‌های پیشین اشاره شد و به اذعان گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، ریشه این مشکلات فرافردی بوده و باید آن را در ساختارها و نهادها (که همان قواعد بازی هستند) جست. در این بخش از دو منظر منابع و آثار حوزه نهادی را بررسی خواهیم کرد: ۱. تأثیر نهادها در شکل‌گیری عملکرد سازمان‌ها؛ ۲. خلأ موجود در مطالعات نهادی در ایران و لزوم اتخاذ آن در بررسی رفتار سازمان‌ها.

هاچسون^۳ (۲۰۰۷) سازمان‌ها را زیرمجموعه نهادها و نهادها را زیرمجموعه ساختارهای اجتماعی معرفی می‌کند. پژوهش‌های اولیه در حوزه نهادگرایی بر تحولات درونی سازمان متمرکز بود؛ اما نهادگرایی جدید توجه را به بیرون معطوف کرد تا به بررسی چگونگی اثرگذاری محیط اجتماعی بیرون بر تکوین سازمان‌ها، تأمین الگوهای ساختاری و سیاست‌گذاری‌های رسمی سازمان‌ها که باعث افزایش مشروعیت در جهان بزرگ‌تر می‌شود، بپردازد (Powell & Bromley, 2013). ترتیبات نهادی ساختارهای اجتماعی - فرهنگی، الگوها و منافع را در سازمان‌ها شکل می‌دهد (Micelotta, Lounsbury & Greenwood, 2017). در گذشته، اعتقاد بر این بوده است که عناصر محیط نهادی، رفتار و عملکرد سازمان را شکل می‌دهد؛ اما برخی از پژوهشگران در سال‌های اخیر به این نتیجه رسیده‌اند که سازمان‌ها نیز می‌توانند برخی از رفتارهای نهادی را شکل دهند (Swaminathan & Wade, 2016). تغییرات

3. Hodgson

در محیط نهادی خارجی بر عملکرد سازمان‌ها اثرگذار است و آن را تغییر می‌دهد. اگرچه نهادها عناصر نسبتاً ثابتی در نظر گرفته می‌شود، این عناصر هم به تدریج در طول زمان دستخوش تغییراتی خواهد شد (Micelotta, Lounsbury & Greenwood, 2017).

سازمان‌ها در مواجهه با محیط نهادی، عملکرد متفاوتی از خود به نمایش می‌گذارند (شکل ۷). سازمان‌هایی که تناسب زیادی با محیط نهادی دارند، به‌سختی می‌توانند عملکرد خود را تغییر دهند. درمقابل هرچه میزان سازگاری کاهش یابد، امکان تغییر در عملکرد وجود دارد. بنابراین شناسایی محیط نهادی از یک سو و نحوه عملکرد سازمان در آن محیط از سوی دیگر، نحوه مواجهه با حل مشکلات را تغییر خواهد داد (Kondra & Hinings, 1998).



شکل ۷. ارتباط میان سازگاری نهادی و عملکرد (منبع: *ibid.*)

ساخت‌یابی و توسعه نهادها در جامعه ایران نارساست؛ چراکه نخبگان ایرانی درکی ناقص از نهادها داشته‌اند. در ایران نهادها صرفاً اقتصادی (نظیر مشهدی‌احمد، ۱۳۹۳؛

مؤمنی و رمضان‌زاده ولیس، ۱۳۹۴؛ فتحی، ۱۳۹۰) تصور شده‌اند که منابعی مادی تولید و توزیع می‌کنند. از سوی دیگر در ایران نهادها صرفاً سیاسی (غفاری و رادمرد، ۱۳۹۶؛ فاضلی و اشتیاقی، ۱۳۹۳) دیده شده‌اند و اینکه چگونه قدرت از طریق آن‌ها اعمال می‌شود و در نهایت نهادها صرفاً امری تاریخی پنداشته شده‌اند؛ یعنی هرآنچه غباری از گذشته داشت، نهاد در نظر گرفته شده است (فراستخواه، ۱۳۹۷). با این حال، در حوزه مطالعات سازمانی، کمتر پژوهشی از رویکرد نهادی بهره برده است. با توجه به تغییر رویکرد مطالعات سازمان به سمت رویکرد نهادی و کمبود این پژوهش‌ها در ایران، در این تحقیق با اتخاذ رویکرد نهادی، نظام فنی و اجرایی را بررسی کرده‌ایم؛ چراکه از طریق نهادهاست که:

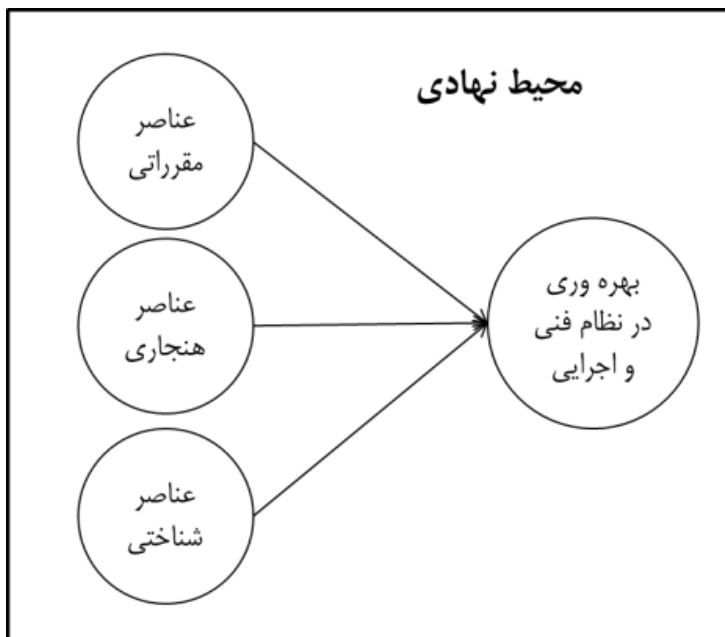
- معانی، منابع و منافع و هویت‌ها جریان پیدا می‌کنند و مبادله می‌شوند؛
- نهادها کمک می‌کنند مبادله‌های غیرشخصی توسعه یابد و منافع شخص ثالث غایب تضمین شود؛
- از طریق نهادها امکان بازی‌های بُرد - بُرد فراهم می‌شود؛
- اصلاحات نهادی سبب اصلاح در الگوهای عمل اجتماعی می‌شود؛
- با نهادهای توسعه‌یافته اختلاف در منافع و معانی به‌نحو رضایت‌بخش حل می‌شود؛
- نهادهای توسعه‌یافته نظم اجتماعی ایجاد می‌کنند؛ چون این ظرفیت را دارند که اختلاف در آن‌ها به شکل رضایت‌بخشی رفع و رجوع شود. از طریق نهادها، نقطه‌های تعادل برای بازی‌های برنده - برنده به وجود می‌آید (همان).

۳. روش تحقیق

این پژوهش به لحاظ روش‌شناسی، از نوع کیفی است و از ابزار مصاحبه برای جمع‌آوری داده‌های بهره برده است. با پنج تن از خبرگان این حوزه مصاحبه‌هایی صورت گرفت و نظرات آن‌ها جمع‌آوری شد. از اکثریت گروه‌های مرتبط با موضوع تحقیق، اعم از سازمان برنامه و بودجه، نمایندگان مجلس، پیمانکاران و مشاوران، در بین افراد منتخب مصاحبه حضور داشته‌اند (به دلیل حفظ امانت، اسامی و سمت این افراد را نمی‌توان ذکر کرد). پس از گردآوری داده‌ها، با استفاده از تحلیل تم، مهم‌ترین موانع نهادی بهره‌وری در نظام فنی و اجرایی کشور شناسایی و بر اساس تقسیم‌بندی مستخرج از پیشینه تحقیق، در سه دسته عناصر قانونی، هنجاری و شناختی طبقه‌بندی شد.

۴. بحث و نتیجه‌گیری

در این پژوهش، بهره‌وری نظام فنی و اجرایی کشور را به‌عنوان متغیر وابسته بررسی شده و عوامل و متغیرهای نهادی مستقلی اثرگذار بر آن را شناسایی کرده‌ایم ذکر این نکته ضروری است که رسیدن به مدلی نظری از عوامل اثرگذار بر بهره‌وری نظام فنی و اجرایی نیازمند پژوهشی عمیق و بنیادی در این حوزه است. هدف ما در این مقاله، آشنایی ذهن علاقه‌مندان با مفاهیم نهادی و واکاوی مشکلات موجود در نظام فنی و اجرایی از این منظر است. مدل مفهومی تحقیق حاضر در شکل ۸ ارائه شده است.



شکل ۸. مدل مفهومی تحقیق

به‌واسطه حوزه کاری نظام فنی و اجرایی، بازیگران نهادی مختلفی بر عملکرد این نظام تأثیر می‌گذارند. مشاوران، پیمانکاران، تأمین‌کنندگان، سازمان برنامه و بودجه، دستگاه اجرایی، بهره‌برداران و تشکل‌های صنفی و حرفه‌ای به‌عنوان بازیگران نهادی در محیط داخلی، و قوای سه‌گانه، مقامات ملی غیرفنی و حتی مقامات و نظامات بین‌المللی به‌عنوان بازیگران نهادی محیط بیرونی در عملکرد نظام فنی و اجرایی تأثیر می‌گذارند (شکل ۹).



شکل ۹. بازیگران نهادی اثرگذار بر نظام فنی و اجرایی کشور

هر یک از بازیگران نهادی نام‌برده بر نظام فنی و اجرایی کشور اثر می‌گذارند. بنابراین بررسی نحوه عملکرد و ارتباط بین این بازیگران و نظام فنی و اجرایی کشور، به یافتن پاسخ سؤال تحقیق کمک می‌کند. ذکر این نکته ضروری است که جهت بسط مدلی درباره نهادها، باید ویژگی‌های ساختاری، قیدوبندهای غیررسمی، قواعد رسمی و اجرا و نحوه تحول تدریجی آن‌ها را به‌طور عمیق مطالعه کنیم (سی‌نورث، ۱۳۹۷). در این صورت است که می‌توان ساخت کلی نهادی اثرگذار بر نظام فنی و اجرایی را ارائه کرد؛ چراکه نهادها به مرور و در طول زمان طولانی ایجاد شده‌اند و شناخت بستر و روند تاریخی آن بسیار حائز اهمیت است. پژوهش حاضر روزه‌ای برای ورود به این مبحث مهم است.

براساس تحلیل برآمده از مصاحبه‌ها، عوامل بسیاری بر بهره‌وری نظام فنی و اجرایی اثر می‌گذارد. در ابتدا به نقش دولت به‌عنوان قوه مجریه در این حوزه خواهیم پرداخت. به‌اعتقاد نورث، تحلیل نقش دولت‌ها در تمامی طول تاریخ، به دلیل داشتن قدرت قهری، حائز اهمیت بوده است. در نظام فنی و اجرایی، دولت در مقام کارفرمای طرح‌های عمرانی

ایفای نقش می‌کند. تمام منابع ملی که غالب آن از فروش نفت عاید کشور می‌شود، در دست حاکمیت و دولت است. یکی از ایرادات اساسی وارد بر ساختار حاکمیتی کشور، عدم امکان پرسشگری و مداخله مردم و نظارت مستقل بر نحوه استفاده از منابع ملی است. از سوی دیگر داشتن نگاه کارفرمایی در دولت باعث شده همه الزامات پروژه‌ها بدون توجه به الزامات سایر ارکان، به پروژه تحمیل شود. به دلیل عمر کوتاه دولت‌ها در ایران و پایبند نبودن مدیران ارشد کشور به سیاست دولت‌های پیشین، در هر دولت انبوهی از پروژه‌ها و طرح‌ها، بدون توجه به طرح‌های تعریف‌شده در دولت‌های قبل، ارائه می‌گردد؛ برای مثال می‌توان از طرح‌های مسکن مهر نام برد و میزان اهمیت آن را در دو دولت دهم و یازدهم مقایسه کرد. با روی کار آمدن دولت یازدهم، علی‌رغم صرف هزینه‌های هنگفت ملی، این پروژه‌ها از اولویت خارج شد. این مثال تنها نمونه کوچکی از این مسئله است و می‌توان با قطعیت گفت که در تمام دولت‌ها نمونه‌هایی از این موارد یافت می‌شود. مهم‌ترین تأثیر نهادی این موضوع که در چند سال اخیر تقریباً برای همگان ملموس شده است، بی‌ثباتی در تصمیم‌گیری و از بین رفتن مسئولیت‌پذیری در کشور است؛ به گونه‌ای که نه دولت‌ها و نه مدیران و افراد، حاضر به پذیرش مسئولیت اقدامات خود نبوده و سعی در شانه خالی کردن از آن دارند. این اخلاق غیرحرفه‌ای در حال سرایت کردن به ارکان پایین‌تر اجتماع نیز هست؛ به طوری که حتی در سازمان‌ها و ارکان‌های پایین‌دستی نظیر بدنه مشاوران و پیمانکاران نیز این رفتار دیده می‌شود. با توجه به شرایط کشور، اولویت از سمت توسعه به بقا تغییر یافته است و سیاست‌های کلانی اتخاذ می‌شود که حاکمیت بتواند بقای خود را حفظ کند.

عرض و طول ساختار دولت روزبه‌روز در حال افزایش است و متأسفانه هیچ اقدام مؤثری برای کوچک‌سازی آن صورت نمی‌گیرد. همین امر باعث شده تا بخش اعظم بودجه سالیانه کشور به جای صرف شدن در پروژه‌های عمرانی که مولد اقتصادهای مدرن دنیا به‌شمار می‌رود، صرف پرداخت حقوق کارکنان دولت گردد و سال‌به‌سال پروژه‌های عمرانی با کمبود بودجه بیشتری مواجه شوند. البته ساختار نامناسب دولت اثر نامطلوب دیگری نیز دارد و آن، بوروکراسی‌های دست‌وپاگیر است؛ به گونه‌ای که ممکن است جهت اخذ کوچک‌ترین مجوزها، پروژه‌ها به‌ناچار چندین ماه با تعطیلی همراه شوند. در بررسی آماری از ۵۰ طرح عمرانی مشخص شده است که دیوان‌سالاری ناشی از قوانین موجود، سالیانه حدود ۳ ماه در فرایند اجرای کارها تأخیر ایجاد می‌کند. هزینه چنین تأخیری از محل اعتبارات عمومی سالیانه حدود ۳۲۴۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰ ریال است (احراری، ۱۳۸۲).

با توجه به مشکلات مالی دولت در تأمین منابع مالی پروژه‌ها، استفاده از ظرفیت بخش خصوصی و به‌ویژه جذب سرمایه‌گذار خارجی مفید خواهد بود. اما دولت نتوانسته است سازوکار مناسبی را برای استفاده از این فرصت فراهم آورد. البته تحریم‌های بین‌المللی و کاهش تمایل سرمایه‌گذاران خارجی جهت حضور در ایران را نمی‌توان نادیده گرفت. فقدان

نگاه بلندمدت در دولت‌ها که از ضعف‌های فرهنگی ایرانیان به‌شمار می‌رود و در بستری تاریخی از بی‌ثباتی سیاسی ناشی شده است، موجب شده دولت به‌دنبال راه‌هایی سریع و زودبازده باشد و خود را درگیر برنامه‌ریزی‌های بلندمدت نکند. البته بخشی از این موضوع به یکی از ضعف‌های فرهنگی بازمی‌گردد و آن تمایل نداشتن ایرانیان به برنامه‌ریزی و ایجاد نظم صنعتی است. پژوهش درباره کشورهای موفق اروپایی نشان می‌دهد شکل‌گیری نظم صنعتی شاکله اصلی نظم‌های دیگر است. در ایران، فرایند تهیه برنامه‌های میان‌مدت پنج‌ساله چندین سال به‌طول می‌انجامد و عملاً عمر دولت‌ها کفاف پایبندی به آن برنامه‌ها را نمی‌دهد و اجرای این برنامه به دولت بعدی منتقل می‌شود؛ اما از آنجا که دولت جدید تهیه‌کننده برنامه نبوده است، الزامی جهت تعهد به آن از خود نشان نمی‌دهد و این سیکل معیوب همچنان ادامه می‌یابد.

یکی از راهکارهای دولت جهت برون‌رفت از وضعیت کنونی خود، رفتن به سمت استفاده از ظرفیت بخش خصوصی است. اما آنچه به‌کرات با ذکر عبارت «بخش خصوصی» بیان می‌شود، میان کشور ما و بسیاری کشورهای دیگر فقط یک «مشترک لفظی» است و البته غیرمشترک عملی و حتی متعارض در واقعیت. اگر فقط با توسل به همین یک «مشترک لفظی»، یعنی عبارت «بخش خصوصی»، تفاوت‌های ساختاری و نیز رفتاری عمیق در کشور خود با برخی کشورهای به‌ظاهر الگو را نادیده بگیریم، خواسته یا ناخواسته، عمده‌ی یا سهوی، گزاره‌های نادرست و گزارش‌های غیردقیق را بیان و ارائه کرده‌ایم. از جمله تفاوت‌های ساختاری می‌توان به حس حاکمیتی و مالکیتی دولت اشاره کرد. در پروژه‌های مشارکتی، دولت باید نقش کارفرمایی و حکمرانی خود را کنار گذارد و با نگاهی مشارکتی به پروژه بنگرد؛ یعنی بخش خصوصی آورنده منابع مالی به‌اندازه دولت حق اظهارنظر در مورد پروژه را خواهد داشت. **عدم شفافیت** در نحوه انتخاب بخش خصوصی نیز از دیگر ساختارهای مفقود در دولت است. در جایی که می‌دانیم رانت و فساد بیداد می‌کند، نحوه واگذاری طرح‌های تملک‌دارایی به بخش خصوصی چگونه خواهد بود؟ از کجا می‌توان اطمینان یافت که پروژه‌ها به نهادهای درست واگذار شده است؟ عدم شفافیت، رانت و فساد می‌تواند موجب توزیع ناعادلانه اطلاعات در بین پیمانکاران و مشاوران بخش خصوصی شود.

از دیگر اشکالات وارد بر ساختار حاکمیتی کشور، وجود دستگاه تقنینی متعدد است که گاهاً قوانینی مغایر با هم وضع می‌کنند. علی‌رغم اینکه در قانون جمهوری اسلامی ایران، وضع قانون در انحصار صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و اعتبار مصوبات آن نیز در گروی تأیید شورای نگهبان، نهادهایی به‌جز مجلس شورای اسلامی با وضع الزامات، این صلاحیت را مخدوش کرده‌اند (**نوذری و شیخ‌الاسلامی، ۱۳۹۵**). شورای عالی امنیت ملی که مصوبات آن پس از تأیید مقام رهبری لازم‌الاجراست، مصداق چنین نهادهایی است. در کنار

نهادهای مزبور که از پایگاه قانونی برخوردارند، ساختار حقوقی ما پذیرای نهادهایی است که مصوبات آنها در حکم قانون تلقی می‌گردد. شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی اداری فرامین رهبری در قالب احکام و برخی از مراجع دیگر مصداق‌هایی از این نمونه‌اند. پدیده‌های دیگر همانند نمایندگان ویژه ریاست جمهوری در طول نهادهای نام‌برده قرار دارند و به این کثرت دامن زده‌اند. در کنار نهادهای یادشده می‌توان به مراجع اصل ۱۰۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور که در حکم قانون به‌شمار می‌روند، نیز اشاره کرد.

اگر از موضوع تعدد نهادهای قانون‌گذار در کشور عبور کنیم، خود مجلس با اشکالات جدی در تصویب طرح‌ها روبه‌روست. طرح‌های عمرانی ابتدا تصویب، بعد اجرا و سپس بررسی می‌شوند. طرح‌هایی وجود دارند که در اسناد بالادستی اصلاً تعریف نشده، اما اجرا شده‌اند. طرح آمایش سرزمین در کشور و لزوم برقراری ارتباط طرح‌های عمرانی با آن نادیده انگاشته می‌شود. نمایندگان مجلس تأکید و پافشاری زیادی بر تعریف و اجرای طرح‌ها، بدون توجه به توجیه‌پذیری‌شان، دارند (فشارهای سیاسی) و می‌کوشند از قدرت خود در جهت تصویب طرح‌ها بهره ببرند. در مورد اکثر طرح‌های آغازین، تفکرهای احساسی حاکم بوده است. متأسفانه تفکر سیستمی بر تصمیم‌گیری نمایندگان مجلس حاکم نیست و به‌جای آنکه به منفعت ملی اندیشیده شود، تفکر بخشی غلبه دارد. بیش از ۹۰ درصد طرح‌های عمرانی بدون توجیه کار کارشناسی، با فشار نمایندگان، استانداران، ائمه جمعه، احزاب و سایر عناصر قانونی یا غیرقانونی آغاز می‌شود. اتکای بیش از حد دولت به نفت موجب شده تا به توزیع‌کننده امتیاز تبدیل شود و گروه‌های اجتماعی نیز به دنبال سهم‌خواهی از ثروت ملی باشند (توکلی، ۱۳۸۶)؛ همین امر موجب شده طرح‌ها در مجلس بدون در نظر گرفتن محل تأمین اعتبار آنها تعریف شود. شتاب‌زدگی در سیاست‌گذاری منجر به تعریف پروژه‌های کوچک‌مقیاس در تعداد زیاد شده است. مشخص نبودن محل تأمین اعتبار طرح‌ها باعث شده اعتبارات مورد نیاز طرح‌ها در زمان مناسب به آنها تخصیص نیابد و اکثر طرح‌های عمرانی با مشکل کمبود نقدینگی روبه‌رو شود.

در کشور ما، متأسفانه نهاد قضایی کارآمدی جهت رسیدگی به دعاوی احتمالی طرح‌های عمرانی نیز وجود ندارد. البته مشخص کردن دلایل اصلی این امر نیازمند پژوهشی مجزاست؛ اما دست کم می‌دانیم دعاوی در طرح‌ها، چه آن‌هایی که به دست نیروهای داخلی ساخته می‌شود و چه آن‌هایی که توسط نیروهای بین‌المللی در حال اجراست، بر زمان و هزینه اجرای طرح‌ها به شدت اثر می‌گذارد.

به‌طور کلی تصویب طرح‌های عمرانی در ایران به این صورت است که ابتدا اطلاعات مورد نیاز طرح‌های پیشنهادی جمع‌آوری می‌شود و سپس دستگاه اجرایی طرح پیشنهادی

را بررسی می‌کند و پس از تأیید، جهت بررسی به مدیریت مربوط در سازمان برنامه و بودجه ارسال می‌شود. در صورت تصویب، سازمان برنامه و بودجه طرح را برای بررسی و تصویب به دولت ارسال می‌کند. در زمان ارائه لایحه بودجه، طرح‌های مصوب در هیئت وزیران در قالب بخشی از این لایحه به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود. در مجلس، کمیسیون برنامه و بودجه و سایر کمیسیون‌های مربوطه مسئول بررسی طرح‌های پیشنهادی دولت می‌شوند و در نهایت در جلسه علنی طرح مورد بررسی قرار می‌گیرد. در صورت تصویب، طرح در قالب لایحه بودجه برای شورای نگهبان ارسال و در صورت تأیید آن، این طرح‌ها در قالب قانون بودجه توسط رئیس مجلس به ریاست جمهوری ابلاغ می‌شود. رئیس‌جمهور قانون بودجه را به رئیس سازمان برنامه و بودجه، جهت ابلاغ به دستگاه‌های اجرایی ارسال می‌کند (حکیمیان، ۱۳۸۲). همان‌طور که مشاهده می‌شود، سازمان برنامه و بودجه متولی اصلی اجرای طرح‌های عمرانی در کشور است که حوزه کاری آن به چند بخش تقسیم می‌شود: برآورد اعتبارات طرح‌های عمرانی، انجام مطالعات امکان‌سنجی، تخصیص بودجه به طرح‌های عمرانی، تدوین و ابلاغ بخش‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها به بخش‌های اجرایی، ارزیابی و تشخیص صلاحیت پیمانکاران و مشاوران، واگذاری طرح‌های عمرانی در قالب مناقصه و... . مروری بر اقدامات محوله به سازمان برنامه و بودجه تعدادی از معضلات جدی این سازمان را آشکار می‌کند. علی‌رغم جایگاه و مأموریت‌های مهم، سازمان برنامه و بودجه در طول این سالیان دستخوش تغییراتی عظیم شده است. در بخش پایانی مستندات برنامه اول، پیش‌بینی شده بود که سازمان مستقلی که در امور اجرایی کشور مداخله نداشته و تابع تحولات سیاسی نباشد، برای انجام مطالعات، تهیه و تدوین و نظارت بر اجرای برنامه‌های اقتصادی کشور ایجاد شود. بر این اساس، اداره‌ای به نام «دفتر کل برنامه» تأسیس شد. پس از تصویب لایحه قانونی برنامه در ۲۶ بهمن ۱۳۲۶، اداره مذکور به «سازمان برنامه» تغییر یافت و متولی تهیه برنامه‌های توسعه اقتصادی کشور شد که در آن زمان به برنامه عمرانی شهرت یافته بود. در شروع فعالیت سازمان برنامه، مسئولیت تأمین اعتبارات برنامه‌ها (بودجه عمرانی) برعهده وزارت دارایی بود که این مسئله در تهیه و اجرای برنامه‌ها، ناهماهنگی و مشکلاتی را ایجاد می‌کرد. برای رفع این مشکل و هماهنگی بیشتر بین برنامه و بودجه، پیشنهاد سپردن تنظیم کل بودجه کشور (عمرانی و جاری) به سازمان برنامه مطرح شد. به همین منظور در سال ۱۳۵۱، سازمان برنامه به سازمان برنامه و بودجه ارتقا یافت و مسئولیت تنظیم بودجه کشور از وزارت دارایی سلب و به آن سپرده شد. در دوران بعد از انقلاب از ۱۳۵۷ تا ۱۳۶۸ بنابه شرایط بعد از انقلاب و جنگ تحمیلی، عملاً سازمان برنامه که به وزارت برنامه و بودجه تغییر وضعیت داده بود، فرصت نیافت برنامه عمرانی تهیه کند و به تصویب برساند، پس از پایان جنگ و شروع به کار دولت سازندگی از سال ۱۳۶۸، وزارت برنامه و بودجه به سازمان برنامه و بودجه تغییر وضعیت داد و مجدداً در جهت تهیه برنامه‌های توسعه فعال شد. در سال ۱۳۷۸، با ادغام سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور استخدامی کشور، سازمان

مدیریت و برنامه‌ریزی به‌وجود آمد. با این ادغام، حوزه فعالیت سازمان گسترش بیشتری یافت و علاوه بر تخصیص اعتبارات، تخصیص بخش بزرگی از نیروی کار (بخش دولتی اقتصاد) کشور را نیز برعهده گرفت (جنت، ۱۳۸۵). در سال ۱۳۸۶، به دستور رئیس‌جمهور وقت، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی منحل شد و وظایف آن به دو معاونت مجزای ریاست‌جمهوری با عنوان معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی منتقل شد. با روی کار آمدن دولت یازدهم، این سازمان احیا گردید و در سال ۱۳۹۵، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بار دیگر به دو سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور استخدامی تجزیه شد (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، ۱۳۸۶). همان‌طور که ملاحظه می‌شود، فرایند تغییر در این سازمان بسیار زیاد بوده است. به‌رغم وجود کاستی‌هایی در این سازمان، هریک از دولت‌ها با هدف بهبود مأموریت سازمان اقداماتی را انجام داده‌اند، اما باز هم نتوانسته‌اند اهدافی همچون چابک‌سازی، ایجاد اقتدار تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری برای سازمان، تفکیک شرح وظایف اقتصادی سازمان در برابر وزارت اقتصاد و بانک مرکزی، تنوع‌بخشی به منابع درآمدی طرح‌های ملی و... را عملیاتی کنند.

سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان متولی تشخیص صلاحیت مجریان، پیمانکاران و مشاوران نتوانسته است از عهده این مأموریت خود به‌خوبی برآید. از سوی دیگر نظامی برای ارزیابی عملکرد مجریان نیز راه‌اندازی نشده که نتیجه‌اش عدم شفافیت در شاخص‌های ارزیابی پیمانکاران و مشاوران است. فرایند مناقصات نیز به‌صورت شفاف انجام نمی‌شود. توزیع ناعادلانه اطلاعات و انتخاب پیمانکاران بدون صلاحیت و ارزیابی آن‌ها صرفاً براساس شاخص پایین‌ترین هزینه، از نشانه‌های ضعف عملکرد در این سازمان است که بخش عمده آن ناشی از عدم اصلاح ساختاری و مأموریتی در طول سالیان متمادی فعالیت خود بوده است.

حوزه‌های پیمانکاری و مشاوره نیز مشکلات زیادی دارد. به‌رغم پیشرفت خوبی در حوزه‌های خدمات مشاوره و پیمانکاری در کشور، این توسعه متوازن نبوده و شاهد نارسایی‌هایی در حوزه‌های نفت و گاز، نیرو، مخابرات و... هستیم. در طول برنامه سوم، مقرر شد بخش خصوصی مشارکت بیشتری در اجرای طرح‌ها داشته باشد؛ اما فقط ۳۶.۵ درصد از طرح‌ها از طریق مناقصه و ۱۷ درصد آن از طریق ترک تشریفات به پیمانکاران مشخصی واگذار شد و مابقی نیز به‌شکل امانی اجرا گردید (توکلی، ۱۳۸۶). وجود ناکارآمدی و فساد در واگذاری طرح‌ها از یک سو و عدم همسویی توانمندی‌های پیمانکاران و مشاوران با نیاز کشور از سوی دیگر بر کیفیت اجرای طرح‌ها به‌شدت اثر گذاشته است. به‌دلیل توزیع ناعادلانه اطلاعات و پایین بودن دستمزد مشاوران در کشور، زدوبندهایی بین پیمانکاران و مشاوران درمی‌گیرد. سازمان برنامه هم نتوانسته است با نظارت مناسب خود جلوی این زدوبندها را بگیرد. علاوه بر موارد ذکر شده، عوامل دیگری وجود دارد که از ضعف‌های فرهنگی ناشی می‌شود؛ مثلاً می‌توان به عدم کمی کردن اهداف به‌عنوان ویژگی فرهنگی

در ایرانیان، شکل‌گیری نظام تربیتی ایرانیان بر مبنای مفاهیم متعارض، نبود فرهنگ یادگیری جمعی، نداشتن فرهنگ کار جمعی، منفعت‌طلبی و... اشاره کرد که عموماً جنبه فردی دارد و در اکثر بسترهای نهادی، این مشکل مشاهده می‌شود. زبان هم از معضلات فرهنگی به‌شمار می‌رود؛ تعارف، کنایه و تملق از خصلت‌های دیرینه ایرانیان است که اغلب موجب عدم شفافیت در کار می‌شود.

از دیگر اشکالات وارد بر نظام فنی و اجرایی، تغییر در قوانین آن و گاه تناقض میان قوانین است. بسیاری از دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها با نگاه کارفرمایی تألیف شده است و ارکان دیگر، اعم از مشاوران و پیمانکاران، کمترین سهم را در این حوزه دارند. نمونه بارز آن، شرایط عمومی پیمان است که کاملاً یک‌طرفه و به نفع کارفرمای دولتی نگارش شده است.

سازمان برنامه متولی انجام مطالعات امکان‌سنجی برای طرح‌هاست که متأسفانه طرح‌های عمرانی کشور از این جنبه به شدت آسیب‌پذیر بوده‌اند. اکثر طرح‌ها فاقد مطالعات امکان‌سنجی کارشناسی شده است. البته از دلایل اصلی و فرهنگی این امر می‌توان به اعتقاد نداشتن به کار کارشناسی و مهندسی در کشور اشاره کرد. در ایران، هر فردی با هر جایگاهی، برای خود حق اظهارنظر در زمینه‌های غیرتخصصی را قائل است و همواره سعی می‌کند در موضوعی که هیچ‌گونه تبحری در آن ندارد، دخالت کند.

چندکارگی نهادی و نهادهای اثرگذار بر نظام فنی و اجرایی از معضلات دیگری است که بر بهره‌وری نظام فنی و اجرایی اثر می‌گذارد: سازمان برنامه و بودجه طرح‌های عمرانی را تعریف می‌کند؛ بودجه عمرانی جهت تخصیص به این سازمان واگذار می‌شود؛ خود این سازمان مسئول نظارت بر کارکرد بودجه تخصیص‌یافته است و... البته چندکارگی نهادی در بخش‌های متعدد کشور قابل مشاهده است. متأسفانه نهادهای نظامی در اجرای طرح‌های عمرانی ورود کرده‌اند و با توجه به امکانات در اختیارشان (اعم از تجهیزات و اطلاعات) به‌طور ناپرابر با نهادهای خصوصی در حال رقابت هستند.

در مواردی بازیگران نهادی معرفی شده در اینجا با یکدیگر اهداف متعارضی دارند. اقلان تمام این نهادها تقریباً ناممکن است و بر بهره‌وری طرح‌های عمرانی اثر می‌گذارد.

عدم پایبندی و تعهد به قانون نیز از معضلات فرهنگی عموم مردم به‌شمار می‌رود. برای مثال طبق بند «ب» ماده ۶۱ قانون برنامه سوم توسعه طرح‌های جدید، فقط پس از مطالعات مربوط به توجیه فنی، اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی، مطالعات طراحی تفصیلی و حصول اطمینان از وجود اعتبار کافی یا تأمین منابع، صورت می‌پذیرد. با توجه به شرایط طرح‌های عمرانی، قطعاً اجرای این قانون نادیده انگاشته می‌شود.

در انتها سعی کرده‌ایم عوامل یادشده را در دسته‌بندی نهادی پیشنهادی اسکات تقسیم‌بندی کنیم (جدول ۱). البته موضوعاتی نظیر تحریم نیز بر بهره‌وری نظام فنی و اجرایی اثرگذار است که در تقسیم‌بندی زیر قرار داده نشده است.

جدول ۱. جمع‌بندی عوامل اثرگذار بر بهره‌وری نظام فنی و اجرایی

ردیف	عنصر نهادی	عوامل
۱	عناصر مقرراتی	<ul style="list-style-type: none"> - قدرت کارفرمایی دولت - وجود نهادهای تقنینی متعدد - ناکارآمدی سیستم قضایی - تعارض در قوانین نظام فنی و اجرایی - عدم شفافیت در برگزاری مناقصات عمومی - ضعف در ساختارهای قراردادی سازمان برنامه و بودجه - ضعف در ساختارهای حاکمیتی طرح‌های عمرانی - ضعف در ساختار و مأموریت محوله به سازمان برنامه و بودجه - چندکارگی نهادها
۲	عناصر هنجاری و عرفی	<ul style="list-style-type: none"> - عدم مسئولیت‌پذیری - ناهماهنگی بین اختیارات و مسئولیت‌ها - نبود تعامل سازنده میان ارکان پروژه - حاکمیت روابط بر ضوابط - بی‌ثباتی سیاسی - پایبند نبودن مدیران به تصمیمات مدیران پیشین - غلبه تمایلات فردی، گروهی یا سازمانی بر منافع اجتماعی - وجود فسادهای سیستمی - بوروکراسی کلان دولتی - توزیع ناعادلانه اطلاعات (رانت‌های اطلاعاتی) - حاکم نبودن قانون - عدم اعتقاد به کار کارشناسی - منفعت‌طلبی
۳	عناصر شناختی	<ul style="list-style-type: none"> - نبود فرهنگ یادگیری جمعی - عدم التزام و اعتقاد به فرایند برنامه‌ریزی و کمی کردن اهداف - شکل‌گیری نظام تربیتی براساس مفاهیم متعارض - ضعف‌های مرتبط با زبان - فقدان فرهنگ کار گروهی

۵. پیشنهادها و راهکارها

با توجه به شرایط پیش‌روی کشور و کمبود منابع مالی، ایجاد تحول و گذار امری حتمی است. درک نهادی از تغییرات به ما کمک می‌کند تا در فرایند گذار، به‌گونه‌ای اقدام به طراحی یا بازتعریف نهادها کنیم که در جهت رسیدن به عملکرد مطلوب کمک بیشتری کند. البته ذکر این نکته ضروری است که تغییرات نهادی به‌آرامی صورت می‌پذیرد؛ اما کلید رفع مشکلات حاضر است. نظم‌های اجتماعی در دنیا بر بستر قانونی، فرهنگی و شناختی کشورها شکل گرفته است؛ حال آنکه ما سعی کرده‌ایم با الگوبرداری ناقص از تجارب کشورهای غربی و بدون توجه به بستر داخلی، آن‌ها را اجرا کنیم که نتیجه‌اش بر همگان مشهود است. **فراستخواه (۱۳۹۶)** در کتاب *ما/ ایرانیان*، زمانی که به دنبال ارائه راهکاری برای رفع خلق‌و‌خوهای بحث‌برانگیز ایرانیان است، تأکید می‌کند که اصلاحات نهادی مهم‌ترین قدم برای تحول است و اعتقاد دارد رفتارهای تازه به نهادهای جدید نیاز دارند و زیست‌نهادهایی مناسب‌اند که بتوانند الگوهای تازه زیست اجتماعی را تسهیل و بقای آن‌ها را تضمین کنند. اصلاح قوانین و فرایندها می‌تواند قواعد بازی انسانی را ارتقا بخشد و شبکه درهم‌تنیده بازی را سامان دهد. بنابراین پیشنهاد می‌شود جامعه علمی کشور با همراهی جامعه‌شناسان، متخصصان و مدیران اقدام به شناسایی الگوهای نهادی حاکم بر نظام فنی و اجرایی کشور کنند و با نگاهی آسیب‌شناختی به طراحی گام‌های گذار پردازند. ارائه راهکارهای تجویزی در شرایط کنونی کشور علاج کار نخواهد بود و به تغییرات بنیادین نیاز است. ما در این مقاله سعی کردیم تا با ذکر اهمیت نهادها و نیز توصیف وضعیت نهادی در نظام فنی و اجرایی کشور، ضمن ایجاد آگاهی، توجه علاقه‌مندان و مسئولان را به این سمت جلب نماییم. امید داریم با کار میدانی عمیق و داده‌بنیاد، خروجی و حاصل کار کمک به کشور جهت برون‌رفت از مشکلات کنونی باشد.

ملاحظات اخلاقی

حامی مالی

این مقاله حامی مالی ندارد.

مشارکت نویسندگان

تمام نویسندگان در آماده‌سازی این مقاله مشارکت کرده‌اند.

تعارض منافع

بنا به اظهار نویسندگان، در این مقاله هیچ‌گونه تعارض منافی وجود ندارد.

تعهد کپی‌رایت

طبق تعهد نویسندگان، حق کپی‌رایت (CC) رعایت شده است.

منابع

- احراری، حمیدرضا (۱۳۸۲). «مبانی نظری طرح برگزاری مناقصات». مجلس و راهبرد (مجلس و پژوهش)، ۱۰ (۳۹)، ۱۱۹-۱۳۰.
- توکلی، احمد (۱۳۸۶). «با طرح‌های ناتمام عمرانی چه کنیم؟». پژوهشنامه اقتصادی، ۷ (۲۶)، ۱۵-۴۲.
- جنت، محمدصادق (۱۳۸۵). «پیدایش و سیر تحول سازمان مدیریت». روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۱۰۴، ۲۵ آبان ۱۳۸۵.
- حکیمیان، محمدحسین (۱۳۸۲). «طرح‌های عمرانی پاشنه آشیل اقتصاد ایران». مدیرساز، ۱۲، ۴۳-۵۸.
- خردنیا، حمید (۱۳۹۴). واكوی چالش‌های نظام فنی و اجرایی کشور از منظر دستگاه‌های اجرایی و ارائه راهکارها. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه شهید بهشتی. تهران.
- دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی پژوهش‌های اقتصادی مجلس (۱۳۸۹). درباره لایحه بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- _____ (۱۳۹۶). بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- _____ (۱۳۹۷). بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- دفتر مطالعات برنامه و بودجه (۱۳۸۲). بررسی تحلیلی پیش‌نویس طرح ساماندهی طرح‌های عمرانی: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- _____ (۱۳۸۶). جریان اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در چارچوب قوانین و مقررات موجود و اثر آن بر قیمت برخی نهاده‌ها. مرکز پژوهش‌های

مجلس شورای اسلامی.

دفتر مطالعات زیربنایی (۱۳۸۶). بررسی وضعیت خط لوله اتیلن غرب در لایحه بودجه سال ۸۷ و ارائه نکاتی درباره آن. تهران: دفتر پژوهش‌های مجلس.

_____ (۱۳۹۰). خلاصه مدیریتی طرح تأثیرات سازندهای نمکی در مخزن سد گتوند علیا بر شوری آب رودخانه کارون. تهران: دفتر پژوهش‌های مجلس.

دفتر هیئت دولت (۱۳۹۴). برنامه جامع بهره‌وری کشور. تهران: دفتر هیئت دولت.

سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۵). نظام تهیه، تدوین و تصویب برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (سومین برنامه از سند چشم‌انداز) ۱۳۹۹-۱۳۹۵. تهران: مرکز نشر اسناد سازمان برنامه و بودجه کشور.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۵). نظام فنی و اجرایی کشور. تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.

سی‌نورث، داگلاس (۱۳۹۷). نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی. ترجمه محمدرضا معینی. تهران: مرکز اسناد و مدارک و انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.

عطایی، نادر (۱۳۹۷). «تخصیص ۳۰ هزار میلیارد به طرح‌های عمرانی». فصلنامه پیام آبادگران، ۳۶۴، ۱۲-۱۶.

غفاری، مسعود و رادمرد، محمد (۱۳۹۶). «نهادگرایی در توسعه و چرایی سقوط نظام پهلوی». فصلنامه سیاست، ۴۷(۴)، ۲۰، ۹۶۹-۹۸۸.

فاضلی، محمد و اشتیاقی، معصومه (۱۳۹۳). «رویکرد ساختاری - نهادی به بن‌بست مجالس مشروطه در ایران». پژوهشنامه علوم سیاسی، ۱(۳)، ۳۷-۶۸.

فتحی، یحیی (۱۳۹۰). «تحولات مورد نیاز در سیاست‌ها و نهادهای اقتصادی ایران در راستای الحاق به سازمان جهانی تجارت». پژوهشنامه بازرگانی، ۵۱، ۱۷۵-۲۰۹.

فراستخواه، مقصود (۱۳۹۶). ما ایرانیان، زمینه‌کاوی تاریخی و اجتماعی خلیفات ایرانی. تهران: نشر نی.

_____ (۱۳۹۷). «تحلیل نهادی پروژه‌های مدرن در ایران معاصر». در مجموعه سخنرانی‌های چهاردهمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت پروژه. تهران.

- کمیسیون احداث و خدمات فنی و مهندسی (۱۳۹۵). بررسی وضعیت طرح‌های عمرانی. تهران: دبیرخانه کمیسیون‌های تخصصی اتاق ایران.
- لیبکاپ، گری و شادفر، پیمان (۱۳۷۹). «نهادها کلید پیشرفت یا انحطاط جامعه». کتاب ماه علوم/اجتماعی، ۳۶، ۸۷-۹۰.
- محتشمی، نازیلا، صالح، ایرج، نظری، محمدرضا و رفیعی، حامد (۱۳۹۳). «ارزیابی آسیب‌های زیست‌محیطی احداث سد البرز در استان مازندران با استفاده از روش آزمون انتخاب». اقتصاد کشاورزی، ۳۲، ۱۲۷-۱۵۳.
- مشهدی‌احمد، محمود (۱۳۹۳). «معنا و مفهوم نهاد در اقتصاد نهادگرا نگاهی به اختلافات موجود بین نهادگرایی قدیم و جدید و نقش نهادها در مناسبات اقتصادی». پژوهشنامه اقتصادی، ۱۳ (۴۸)، ۴۹-۷۷.
- معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (۱۳۸۶). «با اجرایی شدن نظام فنی و اجرایی کشور نظام مدیریت فنی پروژه‌های سرمایه‌گذاری یکپارچه می‌شود». برنامه، ۳۶، ۳۰-۳۲.
- مؤمنی، فرشاد و رمضان‌زاده ولیس، گلروز (۱۳۹۴). «نوآوری‌های نهادی کاهنده هزینه مبادله و توسعه اقتصادی: نگاهی به تجربه ایران». پژوهشنامه اقتصادی، ۱۴ (۵۴)، ۱-۳۲.
- نوذری، محمد و شیخ‌الاسلامی، سیدمحسن (۱۳۹۵). «بررسی تطبیقی تعدد نهادهای قانون‌گذاری در حقوق اساسی ایران و فرانسه». در نخستین کنفرانس بین‌المللی و دومین کنفرانس ملی هزاره سوم و علوم انسانی. تهران.
- Ahrari, H. (2003). "The theoretical principles of holding tender offer". *Majlis and Rahbord*, 10(39), 119-130. (Persain)
- Atayi, N. (2018). "Allocating 30 thousand billion tomans to civil projects". *Journal of Abad-garan*, 364, 12-16. (Persain)
- Bouilloud, J.-P., Pérezts, M., Viale, T., & Schaepelynck, V. (2019). "Beyond the Stable Image of Institutions: Using Institutional Analysis to Tackle Classic Questions in Institutional Theory". *Organization Studies*, 1(1), 22.
- Cabinet office. (2015). *The general productivity plan of Iran*. Tehran: Cabinet Office. (Persain)
- Fathi, Y. (2011). "The required changes in policies and economic institutes of Iran for membership in the world trade center". *Iranian Journal of Trade Studies*, 58, 15-209. (Persain)

- Fazeli, M., & Eshtiaghi, M. (2014). "A structural-institutional approach to the challenges of constitutional parliaments in Iran". *Journal of Political Science*, 8(3), 37-68. (Persain)
- Ferasatkah, M. (2017). *We Iranians: The historical and social analysis of Iranian manners*. Tehran: Nashre Ney. (Persain)
- Ferasatkah, M. (2018). *Institutional analysis of modern projects in contemporary Iran*. Lectures of the 14th International Conference of Project Management. Tehran. (Persain)
- Ghaffary, M., & Radmard, M. (2017). "Institutionalization in development and the reasons for the collapse of Pahlavi regime". *Political Quarterly* 47(4), 969-988. (Persain)
- Hakimian, M. (2003). "Civil projects: The Achilles of Iran's economy". *Management Making*, 12, 43-58. (Persain)
- Hodgson, G.M. (2007). "Institutions and individuals: interaction and evolution". *Organization Studies*, 28(1), 95-116.
- Jannat, M. (2006). "The emergence and change of the management organization". *The World of Economy Newspaper*, 1104, Nov. 16, 2006. (Persain)
- Kheradnia, H. (2015). *Analyzing the challenges of Iran's technical and executive systems from the perspective of executive organizations and suggesting some resolutions*. MA thesis. Shahid Beheshti University. Tehran. (Persain)
- Kondra, A.Z., & Hinings, C.R. (1998). "Organizational Diversity and Change in Institutional Theory". *Organization Studies*, 19(5), 743-767.
- Libcap, G., & Shadfar, P. (2000). "Key institutes of development or the corruption of society". *The Monthly Book of Sociology*, 36, 87-90. (Persain)
- Management and planning organization of Iran. (2016). *The management and executive systems of Iran*. Tehran: Management and planning organization of Iran. (Persain)
- Mashhadi Ahmad, M. (2014). "The meaning of institute in institutional economy: A study on the old and new institutionalization and the role of institutes in economic relations". *Journal of Economic Research*, 13(48), 49-77. (Persain)
- Micelotta, E., Lounsbury, M., & Greenwood, R. (2017). "Pathways of Institutional Change: An Integrative Review and Research Agenda". *Journal of Management*, 43(6), 1885-1910.
- Mitrev, M., Engwall, M., & Jerbrant, A. (2017). "Mechanisms of Isomorphism in Project-Based Organizations". *Project Management Journal*, 48(5), 9-24.

- Mohtashami, N., Salehi, E., Nazari, M., & Rafiyi, H. (2014). "Analyzing environmental damages of constructing Alborz dam in Mazandaran province through choice experiment method". *Agricultural Economics*, 32, 127-153. (Persain)
- Momeni, F., & Ramazan Zadeh Valis, G. (2015). "Institutional novelties to reduce exchange and economic development costs: An Iranian perspective". *Economic Research*, 14(54), 1-32. (Persain)
- North, D.C. (1991). "Institutions". *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112.
- North, D.C. (2018). *Institutions, institutional change and economic performance* (translated into Farsi by Mohammadreza Moini). Tehran: The center of Documents and Publication of Planning and Budget Organization of Iran. (Persain)
- Nozari, M., & Sheykh al-Islami, S.M. (2016). *A comparative analysis of law-making centers in the constitution of Iran and France*. The First International Conference and the Second National Conference of the Third Millennium and Humanities. Tehran. (Persain)
- Office of Planning and Budget Research. (2003). *Analyzing the draft of managing civil projects*. Tehran: The Center of Studies of Islamic Parliament. (Persain)
- _____ (2007). *The credits of property ownership projects from the current legal perspectives and their impact on the price of some institutes*. Tehran: The Center of Studies of Islamic Parliament. (Persain)
- Orr, R.J., & Scott, W.R. (2008). "Institutional exceptions on global projects: A process mode". *Journal of International Business Studies*, 39, 562-588.
- Planning and Budget Organization. (2016). *The system of preparation, edition, and approval of the sixth development plan of Islamic Republic of Iran (the third plan from the prospective plan): 2015-2020*. Tehran: The Center of Publishing Documents of Planning and Budget. (Persain)
- Powell, W.W., & Bromley, P. (2013). "New Institutionalism in the Analysis of Complex Organizations". *Elsevier (Hg.): International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*, 2, 1-13.
- Roghianian, P., Rasli, A., & Gheysari, H. (2012). "Productivity Through Effectiveness and Efficiency in the Banking Industry". *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 40, 550-556.
- Scott, W.R. (2012). "The institutional environment of global project organizations". *Engineering Project Organization Journal*, 2(1-2), 27-35.
- Scott, W.R. (2014). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*. 4th ed.

Thousand Oaks, CA: SAGE.

Swaminathan, A., & Wade, J.B. (2016). "Institutional Environment". In M. Augier & D. J. Teece (eds.), *The Palgrave Encyclopedia of Strategic Management* (pp. 1-7). London: Palgrave Macmillan UK.

Tavakoli, A. (2007). What should be done with the unfinished civil projects? *Journal of Economic Research*, 7(26), 15-42. (Persain)

The center of basic research. (2011). *On the management of salt formation projects in Gatvand Aliah dam on the water salinity Karoun river*. Tehran: The Research Center of Parliament. (Persain)

_____ (2017). *Analyzing the western Ethylene piping in 2008 budget*. Tehran: The Research Center of Parliament. (Persain)

The committee of construction and engineering services. (2016). *Analyzing civil projects*. Tehran: The Center of Technical Committees of Iran. (Persain)

The deputy of president's office of planning and supervision. (2007). Running the engineering and executive systems unifies the engineering management of investment projects. *Plan*, 36, 30-32. (Persain)

The office of economic studies of public sector affiliated with the economic research of parliament. (2010). *On the Iran's budget of 2011: property ownership projects*. Tehran: The Research Center of Islamic Parliament. (Persain)

_____ (2017). *On the Iran's budget of 2018: property ownership projects*. Tehran: The Research Center of Islamic Parliament. (Persain)

_____ (2018). *On the Iran's budget of 2019: property ownership projects*. Tehran: The Research Center of Islamic Parliament. (Persain)

Zidane, Y.J.-T., & Olsson, N.O. (2017). "Defining project efficiency, effectiveness and efficacy". *International Journal of Managing Projects in Business*, 10(3), 621-641.