

## موانع حاکمیت خوب پورتفولیوی پروژه‌ها در سازمان‌های متولی زیرساخت‌های راه کشور

رضا فلسفی<sup>۱</sup>، محمدحسین صبحیه<sup>۲\*</sup>، سیدحمید خدادادحسینی<sup>۳</sup>، محمدباقر نوبخت<sup>۴</sup>، سید  
مهدی الوانی<sup>۵</sup>

- ۱- دانشجوی دکتری مدیریت پروژه و ساخت، دانشکده هنر، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.
- ۲- دانشیار، گروه مدیریت پروژه و ساخت، دانشکده هنر، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.
- ۳- استاد، گروه مدیریت بازرگانی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران.
- ۴- استاد، گروه اقتصاد، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران، ایران.
- ۵- استاد، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران.

پذیرش: ۱۳۹۶/۰۸/۰۶

دریافت: ۱۳۹۵/۱۱/۱۸

### چکیده

نقش کلیدی طرح‌های زیرساخت دولتی در ارتقای رشد ناخالص ملی و نیل به توسعه‌یافتگی و همچنین حجم عظیم سرمایه‌گذاری مورد نیاز این دست پروژه‌ها، اهمیت اجرای کارا و اثربخش آنها را دوچندان ساخته است. مدیریت موفق این پروژه‌ها و خلق ارزش مطلوب از آنها در جهت منافع عمومی در گرو حاکمیت خوب مجموعه پروژه‌هایی می‌باشد که در سطحی کلان‌تر از تک پروژه و در قالب پورتفولیوها اعمال می‌شود. بهره‌گیری از اصول حاکمیت خوب در این سطح، منجر به ارتقای عملکرد پورتفولیو و نتایجی چون تخصیص بهینه منابع به پروژه‌ها در راستای ملزومات استراتژیک سازمان می‌شود. اما اعمال چنین حاکمیتی در بستر پیچیده دولتی با موانعی افزون‌تر از بخش خصوصی مواجه



است که شناسایی و تحلیل این موانع راه را برای طراحی سیستم‌های حاکمیتی متناسب هموار می‌سازد. برای تحقق این امر از تجارب ۱۸ نفر از صاحبان تجربه با سابقه ۱۵ - ۲۵ سال تصدی مسئولیت‌های کلیدی تأثیرگذار بر حاکمیت پورتفولیوهای زیرساخت بهره‌گیری شد که به عنوان جامعه پژوهش و با نمونه‌گیری هدفمند انتخاب شدند. پژوهش حاضر از لحاظ هدف کاربردی - توسعه‌ای و از نوع پژوهش کیفی بوده و با استراتژی پدیدارشناسی انجام شده است. داده‌های مورد نیاز از راه مصاحبه‌های نیمه‌ساختار یافته جمع‌آوری و سپس تحلیل شدند. براساس نتایج پژوهش، موانع حاکمیت خوب پورتفولیوهای پروژه‌های زیرساخت در پنج گروه شامل موانع کلان راهبردی، موانع کلان ساختاری، موانع رفتاری، موانع سازمانی و موانع اعتباری دسته‌بندی و در قالب یک الگوی ساختاری سه لایه‌ای ترسیم شدند.

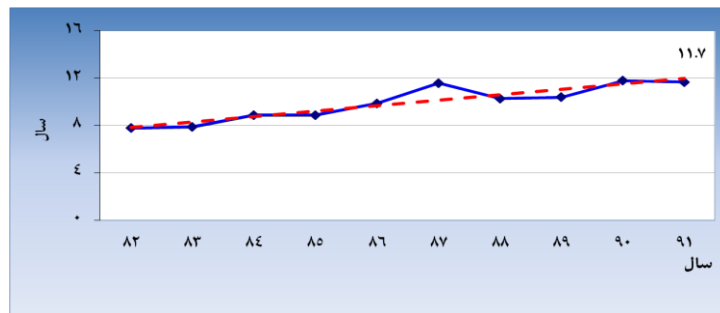
**واژه‌های کلیدی:** حاکمیت خوب، پورتفولیوی پروژه‌ها، پروژه‌های زیرساخت راه، منابع دولتی.

## ۱ - مقدمه

نظر به حجم عظیم سرمایه‌گذاری‌ها در پروژه‌های زیرساختی و نقش پررنگ آنها در افزایش رشد ناخالص ملی و نیل به توسعه‌یافتگی، بسیاری از محققان نتایج پروژه‌های زیرساخت و کلان ملی را مورد ارزیابی قرار داده‌اند. نتایج این پژوهش‌ها تا سال ۲۰۰۴، اغلب نشان از عدم حصول نتایج و اهداف مورد انتظار بود که در مطالعات موریس و هاف [۱] و فلایبورگ [۲] به روشنی قابل مشاهده است. در ایران نیز با وضعیت مشابهی رو به رو هستیم، چنان‌که اغلب سازمان‌های دولتی مجری پروژه‌های زیرساخت دولتی کشور دچار انبوهی از پروژه‌های تعریف شده و کلید خورده هستند که هزینه اجرای آنها معادل چندین برابر بودجه در دسترس این سازمان‌ها می‌باشد [۳]. پیامد این وضعیت، افزایش چشمگیر میانگین مدت اجرای پروژه‌های عمرانی بوده که براساس آمار رسمی سازمان برنامه [۴] به ۱۱/۷ سال رسیده است (شکل ۱). چنین وضعیتی بازدهی سرمایه‌گذاری دولتی را به شدت کاهش داده [۵] و عواقب جبران‌ناپذیری را چه برای کاربران نهایی این پروژه‌ها و چه برای پیمانکاران و سایر ذینفعان پروژه داشته است. همچنین از لحاظ راهبردی، قدرت تصمیم‌گیری و انعطاف سازمان را در



واکنش به تغییرات محیطی و تعریف پروژه‌های جدید برای رفع نیازهای ظهوریافته مردمی و کلان ملی محدود کرده است.



شکل ۱ میانگین وزنی مدت اجرای پروژه‌های عمرانی ملی در سال‌های مختلف [۴]

هرچند پژوهش‌های گذشته نقصان در روش‌های اجرای پروژه‌ها را ریشه این مشکلات می‌دانستند، پژوهش‌های اخیر همچون میلر و هابز (۲۰۰۵) دلیل اغلب این معضلات را کاستی‌های مراحل پیش از آغاز پروژه‌ها و فرایند تعریف آنها تبیین [۶] و اذعان کردند که این کاستی‌ها از وجود نداشتن راهبری و حاکمیت خوب پروژه‌ها نشأت گرفته است. براساس مبانی نظری، حاکمیت پروژه‌ها وظایفی چون ارزیابی پروژه‌های پیشنهادی، برقراری پیوند راهبردی بین پروژه و سازمان، تعریف پروژه و تأمین منابع آن را برعهده دارد [۷]. البته حاکمیت خوب پروژه‌ها در شرایط مواجهه سازمان با تعداد زیاد پروژه‌ها، نقش برجسته‌تری پیدا می‌کند. در این شرایط حاکمیت پروژه‌ها باید (۱) جهت‌گیری راهبردی اثربخشی را برای مجموعه پروژه‌ها تنظیم کند؛ (۲) تعداد پروژه‌ها را با ظرفیت منابع سازمان متناسب‌سازی نماید و (۳) کنترل و نظارت نظام‌مندی بر اجرای یکایک پروژه‌ها اعمال کند تا پروژه‌ها در قالب زمان و هزینه برنامه‌ریزی شده به اتمام برسند. حاکمیت پروژه‌ها در این سطح کلان با عنوان «حاکمیت پورتفولیوی پروژه‌ها» در مبانی نظری مطرح است که نقشی کلیدی در بازدهی سرمایه‌گذاری و تخصیص مؤثر منابع سازمانی بر عهده دارد. دستیابی به حاکمیت خوب پورتفولیو مستلزم سازگاری چارچوب آن با بستر اجرای پروژه‌ها است [۸] که حصول آن را با چالش‌ها و موانعی خاص بسترهای مختلف مواجه می‌کند [۹؛ ۱۰].



وضعیت پروژه‌های زیرساخت حوزه راه کشور مؤید آن است که حاکمیت پورتفولیوی پروژه‌ها در این بخش، عملکرد مناسبی نداشته و در ایفای هر سه وظیفه فوق ناموفق بوده است؛ به گونه‌ای که: (۱) جهت‌گیری راهبردی در این حوزه که باید از طریق اسناد بالادستی همچون طرح جامع راه‌های کشور تنظیم شود، به تصویب نرسیده و اجرا نمی‌شود؛ (۲) تعداد پروژه‌های سازمان با منابع در دسترس آن تناسبی ندارد، به طوری که مجموع بودجه مورد نیاز پروژه‌های تعریف شده در حوزه راه کشور معادل سالی ۲۵،۰۰۰ میلیارد تومان است که تنها ۶،۰۰۰ میلیارد تومان (زُبج مبلغ موردنیاز) به پروژه‌های مربوطه تزریق می‌شود و (۳) نظارت و کنترل اثربخشی بر پروژه‌ها اعمال نمی‌شود که در مقالات سازمان پژوهش‌های مجلس در خصوص پروژه‌های عمرانی به کرات به آن اشاره شده است [۵؛ ۱۱]. پیامد این وضعیت، تأخیر و سرریز هزینه زیاد آنها و معضل پروژه‌های ناتمام در کشور بوده که ارائه راهکارهای بهبود را ضروری ساخته است. اما بهبود این وضعیت از راه بهره‌گیری از چارچوب‌های حاکمیتی کشورهای توسعه‌یافته که متناسب با شرایط آن کشورها تدوین شده است، امکان‌پذیر نمی‌باشد که در این راستا تعداد زیادی از پژوهش‌های پیشین بر لزوم سازگاری چارچوب حاکمیت پورتفولیو با بستر اجرای پروژه‌ها تأکید کرده‌اند [۸؛ ۹؛ ۱۰؛ ۱۲]. از این رو شناسایی چالش‌ها و موانع موجود در بستر اجرای پروژه‌های زیرساختی، امری ضروری برای تدوین چارچوب حاکمیتی متناسب با شرایط آنها بوده و گام مهمی در راستای تقویت پژوهش‌های پیشین محسوب می‌شود. به این منظور لازم است با تحلیل و مفهوم‌سازی تجارب کنشگران حوزه پورتفولیوی پروژه‌های زیرساختی، موانع پدیدار شده در تجربه آنان را شناسایی و ماهیت این موانع شناخته شود. بنابراین در اینجا با استراتژی کیفی پدیدارشناسی به واکاوی این موانع و تدوین الگوی ساختاری آنها در بستر پروژه‌های زیرساخت راه کشور پرداخته می‌شود.

## ۲- مرور مبانی نظری

پروژه‌های زیرساخت که به منظور تحقق اهداف کلان توسعه‌ای کشورها تعریف و اجرا می‌شوند [۹]، عموماً جریان نقدینگی غیرمعمول، هزینه‌های کوتاه‌مدت بالا و جریان‌های درآمدی کند و بلندمدت دارند و اغلب با تعداد بیشماری از ذینفعان با تأثیرات خاص



اجتماعی، تجاری و سیاسی مواجهند [۱۳]. سطوح بالای عدم قطعیت، پیچیدگی و اثرگذاری بر جامعه، اقتصاد، توسعه فناوری و محیط زیست، این پروژه‌ها را از سایر پروژه‌های ساخت مجزا ساخته و حایز اهمیت چشم‌گیری کرده است [۱۴].

پروژه‌های زیرساختی در کشورهای در حال توسعه، موفقیت کمتری در بهبود توسعه‌یافتگی داشته و تأثیر کمتری بر رشد این کشورها داشته‌اند [۹] و پژوهشگران بیشماری دلایل عدم موفقیت آنها را مورد مطالعه قرار داده‌اند. مطالعات قدیمی‌تر، دستیابی نداشتن به آثار پروژه‌ها را اغلب ناشی از حوزه طراحی و برنامه‌ریزی اجرای پروژه‌ها تلقی می‌کردند [۱۵]، اما مطالعات جدیدتری همچون فلاویبرگ [۲]، میلر و هابز [۶]، کلاکگ [۱۶] و گرلاند [۱۷]، ریشه این مشکل را حاکمیت ضعیف پروژه دانسته‌اند. براساس نظر آنها، ضعف حاکمیت پروژه منجر به عدم تحقق منافع گروه‌های هدف و عدم تناسب پروژه‌ها با نیازها و اولویت‌های عمومی و در نهایت نفع نداشتن پروژه‌ها می‌شود [۹]. از این رو به‌طور کلی، مبانی نظری بر حاکمیت خوب پروژه تأکید دارد. اما اعمال حاکمیت خوب پروژه در سازمان‌هایی که همزمان تعداد زیادی پروژه را هدایت می‌کنند، با چالش‌های ویژه‌ای همچون هم‌راستاسازی استراتژیک هر یک از پروژه‌ها با اهداف کلان سازمان، تسهیم مؤثر منابع سازمان بین پروژه‌ها و متناسب‌سازی تعداد پروژه‌ها با منابع موجود مواجه است [۱۸]. برای مرتفع ساختن این مشکلات، مفهوم پورتفولیوی پروژه‌ها با هدف پیشینه‌سازی اثربخشی و تخصیص مؤثر منابع سازمان به پروژه‌ها و همچنین دستیابی به اهداف استراتژیک سازمان از راه تعریف پروژه‌های صحیح در مبانی نظری شکل گرفته است. براساس تعریف «پورتفولیو» مشتمل بر پروژه‌ها، طرح‌ها، زیرپورتفولیوها و عملیاتی است که در قالب یک گروه برای دستیابی به اهداف استراتژیک هدایت شده [۱۹] و منابع سازمان شامل پول، افراد، اطلاعات و تکنولوژی بین آنها تسهیم می‌شود [۱۲].

ضرورت اعمال حاکمیت بر پورتفولیوی پروژه‌ها در پژوهش‌های آلونن و آرتو [۲۰]، سندرسون [۲۱]، اونگر [۲۲] و برخی دیگر مورد تأکید قرار گرفته است. از نظر آنها حاکمیت خوب پورتفولیو مانع از مشکلاتی به شرح زیر است:



- ۱- تصمیم‌های نادرست در زمینه منابع سازمان و عدم تغییر در اولویت‌بندی پروژه‌ها علی‌رغم اضافه کردن پروژه‌های جدید؛
  - ۲- همپوشانی پروژه‌ها در پورتفولیو؛
  - ۳- عدم هم‌افزایی و ارتباط نتایج پروژه‌ها در یک پورتفولیو؛
  - ۴- عدم شفافیت نقش‌ها و مسئولیت‌های تصمیم‌گیران پورتفولیو؛
  - ۵- عدم اعمال بازخوردها از سطح پورتفولیو به سطح پروژه؛
- ۱- عدم تمایل به توقف پروژه علی‌رغم زیان‌دهی و عدم تناسب آن با اهداف پورتفولیو. با توجه به نقش کلیدی حاکمیت خوب در پیشگیری از مشکلات مذکور، شناسایی ویژگی‌های آن در مبانی نظری مورد توجه قرار گرفته است و شش ویژگی شفافیت، پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری، کارایی، اثربخشی و راهبردمحوری مورد تأکید واقع شده‌اند [۱۶]. تجلی این ویژگی‌ها سبب می‌شود که اهداف به‌طور شفاف تنظیم شوند؛ تصمیم‌گیری به‌گونه‌ای اثربخش و کارا صورت پذیرد؛ شفافیت و پاسخ‌گویی تأمین شود؛ و منافع تمام ذینفعان در فرایند تصمیم‌گیری تضمین شود [۹؛ ۱۷]. استاندارد APM (۲۰۰۴) و به دنبال آن دونوویچ (۲۰۱۰) و ترنر (۲۰۱۴) و همچنین استاندارد حاکمیت آمریکا (۲۰۱۶) منابع محدودی هستند که سازوکارهایی برای دستیابی به این ویژگی‌ها ارائه داده‌اند [۷؛ ۸؛ ۱۲؛ ۱۴]. این سازوکارها از آن جهت اهمیت دارند که نحوه به‌دست آوردن ویژگی‌های حاکمیت خوب را در عمل تبیین می‌کنند. برای ادراک بهتر تمام این سازوکارها و ویژگی‌های متناظر با آنها دسته‌بندی و در قالب جدول ۱ ارائه شده‌اند.

جدول ۱ سازوکارهای دستیابی به معیارهای حاکمیت خوب در ادبیات موضوع

| معیار حاکمیتی            | سازوکارهای دستیابی به حاکمیت خوب  |
|--------------------------|---|
| شفافیت                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• تعریف و ابلاغ شفاف نقش‌ها و معیارهای عملکرد حاکمیت پروژه‌ها</li> <li>• فرایند تعریف نقش‌ها و مسئولیت‌های شفاف متناسب با اختیاراتها</li> </ul>                                      |
| پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری | <ul style="list-style-type: none"> <li>• اختیارات متناسب با منابع تخصیصی و شایستگی‌های تصمیم‌گیری در جهت تحویل مؤثر پروژه‌ها</li> <li>• سبک رهبری انعطاف‌پذیر، انطباق‌پذیر و پاسخگو نسبت به تغییرات محیطی سازمان</li> </ul> |



| معیار حاکمیتی    | سازوکارهای دستیابی به حاکمیت خوب  |
|------------------|---|
|                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ساختار تأمین منابع تضمین شده</li> <li>• فرایند تفویض اختیار متناسب با منابع</li> <li>• تقبل مسئولیت حاکمیت پروژه‌ها به وسیله هیأت مدیره</li> <li>• فرایند متعهدسازی ذینفعان نسبت به چارچوب حاکمیتی از راه مشارکت‌دهی اعتمادساز</li> </ul>  |
| کارایی و اثربخشی | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ساختار و چارچوب حاکمیتی سازگار با ساختار سازمان مادر، دارای حداقل نهادهای حاکمیتی و متناسب با استراتژی‌ها و ملاحظه‌های پروژه‌ای</li> <li>• ساختار نظارت و ممیزی‌های مستقل به وسیله هیأت‌های حاکمیتی براساس استانداردهای کیفی</li> <li>• سبک رهبری انعطاف‌پذیر، انطباق‌پذیر و پاسخگو نسبت به تغییرات محیطی سازمان</li> <li>• فرایند بازبینی‌های دوره‌ای پروژه‌ها و طرح‌ها بر مبنای نقاط اقدام مجاز مصوب در برنامه آنها</li> <li>• جلسه‌های زمان‌مند بدنه حاکمیت و تنظیم‌هی حاکمیتی تحت کنترل در دوره حیات</li> <li>• فرایند ممیزی و نظارت زمان‌مند بر پروژه‌ها و میزان تحقق منافع آنها براساس استانداردهای کیفی</li> <li>• فرایند تعریف و سنجش شاخص‌های کلیدی عملکرد اثربخشی در جهت گزارش‌دهی مؤثر</li> <li>• اجماع‌سازی بر فرایندهای اولویت‌بندی پروژه‌ها، ارجاع موضوعات مهم به بدنه حاکمیتی و فرایندهای منتخب مدیریت پورتفولیو</li> <li>• فرایندهای پشتیبان شامل ارتباطات، گزارش‌دهی، مدیریت دانش و اطلاعات و آموزش پروژه‌ها</li> </ul> |
| راهبردمحوری      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ساختار تدوین اهداف استراتژیک پورتفولیو برآمده از استراتژی‌های به‌روز شده سازمان</li> <li>• سبک رهبری انعطاف‌پذیر، انطباق‌پذیر و پاسخگو نسبت به تغییرات محیطی سازمان</li> <li>• نهادینه‌سازی مدیریت تغییر سازمانی و فرایند توسعه و بهبود حاکمیت</li> <li>• فرهنگ‌سازی بهبود مستمر، گزارش‌دهی و یادگیرندگی</li> <li>• فرایند به‌روزرسانی استراتژی‌ها و هم‌راستاسازی استراتژیک پورتفولیو با آنها</li> </ul>   |

براساس نظر گرلاند (۲۰۰۹) دستیابی به ویژگی‌های حاکمیت خوب از راه بهره‌گیری از سازوکارهای فوق با چالش‌ها و موانعی روبه‌روست [۱۷]. شیفر و کلاکگ (۲۰۱۲) این موانع را در بستر پروژه‌های زیرساختی پیچیده‌تر و افزون‌تر از سایر پروژه‌ها دانسته و به‌طور کلی به وجود برخی موانع سیاسی، فرهنگی، ساختاری و چالش‌های تأمین منابع و مهارت‌ها اشاره کرده‌اند [۹].



این موانع با اختلال در عملکرد سازوکارهای جدول (۱) مانع از تجلی ویژگی‌های حاکمیت خوب می‌شوند. همچنین محققان مختلفی معتقدند که برای دستیابی به حاکمیت خوب لازم است تا چارچوب‌های حاکمیتی با بستر اجرای پروژه‌ها سازگار باشد [۸؛ ۹؛ ۱۰؛ ۱۲] که خود مستلزم شناسایی موانع حاکمیت خوب در بستر مورد نظر می‌باشد. شناسایی این موانع در بستر پروژه‌های زیرساختی از یک طرف با تقویت پیش‌بینی‌پذیری مانع از تعجیل و سطحی‌نگری در اجرای فرایندهای حاکمیت پورتفولیو می‌شود و از طرف دیگر مدیران ارشد را کمک می‌کند تا چارچوب‌های حاکمیتی را متناسب با مؤلفه‌ها و شرایط واقعی بستر موجود طراحی کرده و با لحاظ راهکارهایی در این چارچوب‌ها از انفعال سازوکارهای حصول حاکمیت خوب جلوگیری کنند. از این رو در حال حاضر با در دست داشتن سازوکارهای دستیابی به حاکمیت خوب که از نتایج مرور مبانی نظری (جدول ۱) حاصل شد، قادر هستیم از راه یک پژوهش کیفی عواملی را که از عملیاتی‌سازی هر یک از این سازوکارها در بستر پروژه‌های زیرساختی ممانعت کرده و یا در اجرای صحیح آنها اختلال ایجاد می‌کنند، شناسایی کنیم.

### ۳- طرح پژوهش

در پژوهش حاضر با رویکردی کیفی و با بهره‌گیری از استراتژی پدیدارشناسی<sup>۱</sup> به شناسایی موانع حاکمیت خوب پورتفولیوهای پروژه زیرساخت حوزه راه ایران پرداخته شده است. در همین راستا، پژوهش در قالب پارادایم تفسیری جای گرفته و بر هستی‌شناسی ذهنی‌گرایی استوار است. انتخاب استراتژی پدیدارشناسی به این سبب انجام شد که لازم بود مشکلات و مسائلی که در شرایط واقعی و در میان فرایند تعریف و تصمیم‌گیری در خصوص پروژه‌های زیرساختی رخ داده و مانع از اجرای هر یک از سازوکارهای دستیابی به حاکمیت خوب (جدول ۱) شده‌اند، درک شود تا بتوان به ماهیت و جوهره موانع حصول حاکمیت خوب دست پیدا کرد. این امر تنها از راه بهره‌گیری از تجربه‌های دست‌اندرکارانی میسر بود که موانع مربوط را لمس کرده و با آن درگیر بوده‌اند، چنان‌که پدیدارشناسی تحلیل یک پدیده محلی است که با روشی نظام‌دار و دقیق به نشان‌دادن ادراکات تجربه انسانی در مورد آن پدیده

1. Phenomenology





می‌پردازد [۲۳]. دلیل انتخاب حوزه راه در این پژوهش نیز از یک سو دسترسی به افراد مطلع پروژه‌های راه و از سوی دیگر عدم بازدهی سرمایه‌گذاری در پروژه‌های راه و عدم‌النفع پورتفولیوی پروژه‌های زیرساختی در این حوزه بوده است که براساس مبانی نظری از پیامدهای نبود حاکمیت خوب قلمداد شده‌اند.

اجرای پژوهش حاضر در سه مرحله تعلیق، تقلیل و همدلی هوسرل انجام شد [۲۴]. به این شیوه که در نقش یک مشاهده‌گر همدل و بدون اعمال کنترل بر مشارکت‌کنندگان [۲۵] با طراحی سؤالاتی به تجربه مشارکت‌کنندگان ورود کردیم تا با درک معنای ذهنی کنشگران به درک عمیق‌تری از موانع حاکمیت خوب نائل شویم [۲۶]. با توجه به اینکه سؤال‌های پژوهش باید متمرکز بر گردآوری داده‌هایی باشد که توصیفی محتوایی و ساختاری از تجارب و در نهایت درکی از تجارب مشارکت‌کنندگان فراهم کند [۲۷]، برای طراحی این سؤال‌ها از نتیجه مرور مبانی نظری بهره‌گیری شد که نتیجه آن در جدول سازوکارهای دستیابی به معیارهای حاکمیت خوب ارائه شده است (جدول ۲). این سؤال‌ها به این صورت مطرح شدند که در تجارب متولیان پورتفولیوی پروژه‌های زیرساخت راه: (۱) اجرای هریک از سازوکارهای حاکمیت خوب با چه مشکلاتی روبه‌رو بوده است؟ (۲) این مشکلات چگونه مانع از ظهور معیارهای حاکمیت خوب شده‌اند؟ (۳) ماهیت این موانع در بینش صاحبان تجربه چیست؟ به‌منظور گردآوری داده‌ها برای پاسخ به این سؤال‌ها، از مصاحبه‌های نیمه‌ساختار یافته بهره‌گیری شد که اغلب در پژوهش‌های پدیدارشناسی توصیه شده است. به این منظور لازم بود تا گروه‌های دخیل در راهبری مجموعه پروژه‌های زیرساخت دولتی شناسایی و از هر گروه، تعداد مکفی از افراد به‌طور هدفمند برای مصاحبه‌های عمیق انتخاب شوند. براساس نظر موستاکاس (۱۹۹۴)، مصاحبه‌شوندگان باید افرادی باشند که تجربه کاملی از پدیده مورد نظر را منعکس کنند [۲۷]. براساس بررسی‌ها، چهار گروه در حاکمیت پورتفولیوی پروژه‌های زیرساخت راه دخیل به نظر می‌رسند: مدیران سازمان برنامه، نمایندگان مجلس، مدیران پورتفولیوی پروژه‌های راه و مدیران وزارت راه. افراد صاحب تجربه از چهار سنخ فوق با نمونه‌گیری به روش گلوله برفی انتخاب شدند (جدول ۲). مصاحبه‌ها تا زمان به‌دست آوردن



اشباع<sup>۱</sup> در داده‌ها ادامه پیدا کرد و با ۱۸ مصاحبه<sup>۲</sup> ۴۵ - ۹۰ دقیقه‌ای به پایان رسید که با نظر کرسول مبنی بر کفایت ۱۰ نفر [۲۸] و همچنین نظر پل کینگ هورن مبنی بر کفایت ۵ - ۲۵ نفر مطابقت داشت [۲۵].

#### جدول ۲ نقش و سوابق افراد مصاحبه شده در پژوهش

| مجموع مصاحبه‌ها | میانگین سابقه | سنخ‌شناسی مصاحبه‌شوندگان |
|-----------------|---------------|--------------------------|
| ۵               | ۱۶ سال        | مدیران وزارت راه         |
| ۵               | بالای ۲۰ سال  | مدیران سازمان برنامه     |
| ۳               | ۱۸ سال        | نمایندگان مجلس           |
| ۵               | ۲۳ سال        | مدیران پورتفولیوهای راه  |

تقلیل پدیدارشناختی در هر مصاحبه با تأسی از مراحل روش کولایزی<sup>۲</sup> مشتمل بر ثبت یادداشت‌برداری‌های میدانی، مطالعه مکرر آنها، گزینش جملات مهم، استخراج مقوله‌های فرمول‌بندی شده و دسته‌بندی مقوله‌ها انجام شد که در بخش تحلیل یافته‌ها تشریح شده است. شایان ذکر است که به منظور اطمینان از یکپارچگی مصاحبه‌ها و سؤال‌هایی که در هر مصاحبه پرسیده شد، یک طرح اجرایی پژوهش (پروتکل) طراحی شد و مورد استفاده قرار گرفت. چنان‌که نقش پروتکل در ارتقای درجه اعتبار پژوهش‌های کیفی و هدایت پژوهشگر در طول پژوهش توسط ین (۲۰۰۳) مورد تأکید قرار گرفته است [۲۹]. این پروتکل پیش از اجرای گام‌های پژوهش به‌وسیله تیم پژوهش تأیید و مراحل پژوهش، گام به گام براساس این طرح اجرایی دنبال شدند. برای برآزش روایی پژوهش - به معنای دقیق بودن یافته‌ها از منظر پژوهشگر، مشارکت‌کنندگان یا خوانندگان گزارش پژوهش [۲۸]، از دو روش استفاده شد:

- ۱- تطبیق به‌وسیله اعضا<sup>۳</sup> که از راه چندین مرحله بازبینی فرآیند تحلیل، گزاره‌ها و مقولات حاصل به‌وسیله تعدادی از مصاحبه‌شوندگان و اخذ نظرهای آنها در هر مرحله انجام شد.
- ۲- بررسی همکار<sup>۴</sup> که در آن تیم پژوهش به همراه دو محقق مستقل، یافته‌های پژوهش را بررسی و نتایج را مورد تأیید قرار دادند.

1. saturation  
2. Colaizzi  
3. Member checking  
4. Peer examination



## ۴- تحلیل یافته‌ها

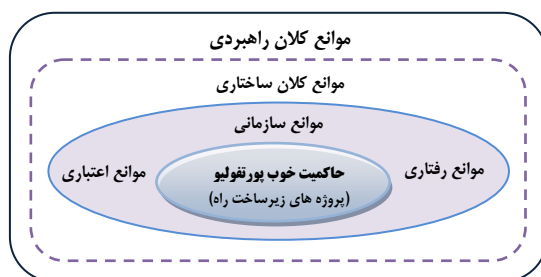
مفهوم‌سازی از داده‌های گردآوری شده و ماهیت‌بخشی به پدیده‌ها با برجسته کردن گزاره‌های مهم آغاز شد و جمله‌ها و عبارت‌های بازتاب‌دهنده تجارب صاحب‌شوندگان در خصوص موانع اجرای سازوکارهای حاکمیت خوب تعیین شدند که در بیان موستاکاس «افقی‌سازی» نامیده شده است [۲۵]. پس از این مرحله، توسعه دست‌ها و خوشه‌ها از درون گزاره‌های مهم و با معنا در قالب مقوله‌هایی غیرتکراری و غیرهمپوشان انجام شد که نمونه‌ای از نتایج این مرحله در جدول ۳ مشاهده می‌شود.

جدول ۳ موانع کلان راهبردی حاکمیت خوب پورتفولیوی پروژه‌های زیرساخت راه کشور

| مقوله‌های اصلی  | مقوله‌های فرعی  |
|---|---|
| ابهام در فلسفه توسعه ملی  | عدم تفکیک بین نگاه بخشی و ملی در ذهن عوامل مجلس و دولت و ابهام در تعریف منافع ملی                 |
|   | عدم توجه به فرهنگ‌سازی در زمینه تعریف پروژه‌ها با رویکرد حرفه‌ای و ملی                            |
|   | ترجیح منافع اقتصادی بر منافع اجتماعی و زیست‌محیطی و امنیتی در زمان تعریف پروژه‌ها                 |
|   | ایجاد نیاز کاذب به طرح‌های عمرانی به‌وسیله نمایندگان شهرستان‌ها در جهت توسعه‌بخشی                 |
|   | نگاه خطی به حاکمیت پورتفولیوی پروژه‌های زیرساختی و لایه‌های ساختاری و فلسفی آن                    |
|   | عدم شفافیت فلسفه وجودی پروژه‌ها و تأثیر آنها در حصول اهداف کلان و آتی توسعه ملی                   |
|   | عدم شفافیت فلسفه پروژه‌ها و نتایج مورد انتظار آن در آینده و اهداف کلان ملی و توسعه‌های            |
|   | افزایش جمعیت و مدرنیته افسارگسیخته و نیازهای رو به رشد زیرساخت‌ها علی‌رغم کمبود منابع             |
| ضعف مدیریت استراتژیک ملی  | اصرار دولت‌ها بر اتمام پروژه‌های تعریف شده در دوره حیات آنان علی‌رغم تغییر نیازهای میدانی         |
|   | نبود طرح جامع برای زیرساخت‌ها   |
|   | عدم همسویی منافع پیش‌بینی شده حاصل از طرح‌ها در دولت و مجلس                                       |
|   | چشم‌اندازهای غیر واقعی و دست نیافتنی  |
|   | قطع زنجیره بین چشم‌انداز، سیاست‌ها، اهداف استراتژیک و برنامه‌های توسعه پنج‌ساله                   |
|   | ارزیابی غلط و خوش‌بینانه ظرفیت‌های داخلی و منابع مالی دولت و دستگاه‌های اجرایی                    |
|   | به روز نبودن طرح‌های آمایش سرزمین و فقدان متولی برای این امر                                      |
| عدم کلان‌نگری نظام برنامه‌ریزی کشور به روابط بین پروژه‌های زیرساختی دستگاه‌های مختلف اجرایی |   |
| نبود نقشه منافع عمومی   | ابهام در تعریف شفاف منفعت به حق و منفعت ناحق برای ذینفعان کلیدی                                   |
|   | ایجاد نیاز کاذب به پروژه‌های عمرانی به‌وسیله برخی نمایندگان شهرستان‌ها برای رأی‌آوری و توسعه‌بخشی |
|   | عدم لحاظ شراکت دستگاه اجرایی در منافع حاصل از پروژه   |
|   | عدم اشتراک دیدگاه ذینفعان در مورد منافع ملی   |



در نهایت از تقلیل و مفهوم‌پردازی داده‌های ۱۸ مصاحبه انجام شده، ۱۱۷ مقوله فرعی و ۱۷ مقوله اصلی استخراج شد که در پنج گروه موانع کلان راهبردی، موانع کلان ساختاری، موانع رفتاری، موانع اعتباری و موانع سازمانی به شرح زیر دسته‌بندی شدند (شکل ۲).



شکل ۲ شمای کلی الگوی ساختاری موانع حاکمیت خوب پورتفولیوی پروژه‌های راه کشور

#### ۴-۱- موانع کلان راهبردی

براساس تجارب مصاحبه‌شوندگان، ابهام در نوع نگاه و رویکرد حاکمیت کلان کشور به اصل توسعه و میزان توسعه‌یافتگی لازم برای کشور در جهت دستیابی به آرمان‌ها و ارزش‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و مسیر دستیابی به آن استخراج شد. یکی از شرکت‌کنندگان بیان کرد: «با چه روایتی از آینده به فکر توسعه و اجرای پروژه‌ها هستیم؟ خوداتکایی؟ رشد اقتصادی؟...». همچنین به عقیده مصاحبه‌شوندگان، ارزیابی واقع‌بینانه‌ی از ظرفیت‌ها، ضعف‌ها و قوت‌های کشور از ابعاد مختلف صورت نمی‌گیرد و فرصت‌ها و تهدیدهای بالقوه درک نشده و استراتژی‌ها با نگاه به چشم‌اندازهای واقع‌بینانه تدوین نمی‌شود. یکی از خبرگان اظهار کرد: «در ارزیابی ظرفیت‌های داخلی توهم داریم و ارزیابی صحیح از قابلیت‌ها و نقاط ضعف سازمان پیش از تعریف پروژه‌ها انجام نمی‌شود». از نظر برخی مصاحبه‌شوندگان نیز منافع عمومی فردی و سیستمی در سطوح مختلف اجتماعی بدون شفافیت و جامعیت است به‌گونه‌ای که هر فرد و سازمان و نهادی منافع خود را در کنار سایر ذینفعان نمی‌بیند. یکی از خبرگان چنین اظهار کرد که: «... لازم است منافع ذینفعان جزء (نماینده‌ها) تحت منافع ذینفعان کل (مردم) قرار گیرد».



#### ۴-۲- موانع کلان ساختاری

تعداد زیادی از مصاحبه‌شوندگان به نبود اثربخشی سازمان‌ها، نهادهای دولتی و روابط غیر مؤثر بین سازمان‌های متولی پورتفولیوی زیرساخت راه اشاره داشتند: «... هرکس خود را فقط متولی بخش خودش می‌داند و به سایر مسائل بین‌بخشی اهمیت نمی‌دهد». همچنین بی‌توجهی به توانمندسازی بخش خصوصی در راستای توسعه ملی از مسائلی بود که مصاحبه‌شوندگان به آن اشاره داشتند: «... تعریف مجدد بخش عمومی - دولتی - خصوصی و تعاونی و سهم هر یک و ترسیم نقشه راه امری ضروری است» و «... قوانین برای حضور بخش خصوصی که پاسخگو، مردمی و رقابت‌پذیر باشد، باید اصلاح شود». نکته دیگر اینکه با توجه به عمر چهار ساله مجالس، دولت‌ها و تغییر وزرا و نمایندگان مجلس در ادوار مختلف، بستری برای پاسخگویی افراد نسبت به ناموفقیت پروژه‌ها فراهم نمی‌شود. هر یک از مسئولان به راحتی مسئولیت تصمیم‌های نادرست خود در حوزه پروژه‌های ملی را به مسئول پیشین خود منتسب می‌کند. به علاوه، مصاحبه‌شوندگان بر این باور بودند که بی‌توجهی به سیاست‌گذاری صحیح اقتصادی برای تأمین مالی پروژه‌های زیرساخت دولتی از طریق راهکارهای مشارکت با بخش خصوصی از موانع جدی حاکمیت پورتفولیو قلمداد می‌شود: «... با توانایی‌ها و محدودیت‌های مالی موجود کشور باید یا سرمایه‌گذار خارجی جذب کرد و یا PPP کار کرد». ساختارها و فرایندهای غیر اثربخش و شایستگی‌های اندک نیروی انسانی سازمان‌های دولتی نیز در زمره عواملی قرار گرفت که نقش مخربی بر راهبری مجموعه پروژه‌های دستگاه‌های اجرایی دارد: «... تعداد کارمندان شرکت (الف) حدود ۱۰۰۰ نفرند که بسیاری دیپلم هستند» یا «... افراد شرکت (ب) کفایت لازم برای تصمیم‌گیری مدیریتی ندارند و اعتماد به نفس و نگاه مناسب به بازار هم در آنها نیست». در نهایت، از نظر مصاحبه‌شوندگان علاوه بر تعالی سازمان‌های دولتی، تعالی کم شرکت‌های خصوصی که با مطالعات ضعیف امکان‌سنجی پروژه‌ها، شرایط انتخاب اشتباه پروژه‌های زیرساختی را فراهم می‌کنند، مانع از تأمین به‌موقع منابع مالی سایر پروژه‌ها شده است: «... مشاور می‌گوید پول کم می‌دهید ولی خودش مسلط به کار نیست».



#### ۳-۴- موانع رفتاری

در تجارب مصاحبه‌شوندگان، به طیف وسیعی از موضوعات اخلاقی اشاره شد که از یک‌سو قوانین و سیستم‌های ناملازم با اخلاق و از سوی دیگر بازیگران نهادهای مختلف را در بر می‌گیرد که با نوع عمل خود در برابر موضوعات اخلاقی، تأثیرات جدی بر تصمیم‌گیری‌های حاکمیتی پورتفولیوها گذاشته‌اند: «... وزیر به علت ترس از استیضاح برخی پروژه‌ها را از نماینده‌ها می‌پذیرد» یا «... براساس قانون تا مطالعات توجیهی تمام نشود نباید اجرا را شروع کرد ولی برای دور زدن آن، لفظ مطالعه و اجرا را اختراع کرده‌اند». همچنین از نظر بسیاری مصاحبه‌شوندگان، تعامل نامتوازن مدیران سیاسی و مدیران کارشناسی و دخالت بیش از حد مدیران سیاسی در امور فنی و همچنین مسائلی چون سوء استفاده از قدرت و اهرم فشار سیاسی منجر به معضلاتی برای پروژه‌های زیرساخت شده است؛ «... تخصیص باید متناسب با پیشرفت کار باشد ولی گاهی از بالا دستور می‌دادند که باید تخصیص شود» یا «... در دولت نهم و دهم، نظارت و اطلاع‌رسانی را کنترل کردند تا گزارش‌ها منتشر نشود». معضل دیگر اینکه اعتماد بین فرد و سیستم در سازمان‌های دولتی ایران به دلایل مختلفی خدشه‌دار شده است، به گونه‌ای که عدم اطمینان نسبت به حمایت سیستم از تصمیم‌های اخلاقی منجر به ترس از بیان نظرهای کارشناسی و حرفه‌ای در خصوص ارزیابی پروژه‌های پورتفولیو می‌شود. اعتماد نداشتن سیستم به فرد نیز منجر به دخالت‌های مدیریتی فراتر از حد در کار کارشناسان و در نتیجه اخلال در تصمیم‌سازی‌های حاکمیت پورتفولیو شده است: «... عدم پایبندی دولت به تعهدات پیمانکاران، معضل و مانع مهمی است که باعث شده است تا اعتماد آنان کاهش پیدا کرده و نگاه ملی آنان به نگاه شخصی تغییر پیدا کند».

#### ۴-۴- موانع اعتباری

براساس تجارب مصاحبه‌شوندگان، تأخیر در تخصیص اعتبارها منجر به تأخیر شدید در اتمام پروژه‌ها شده است و به دلیل تغییر نیازهای کاربران پروژه‌ها در این مدت زمان طولانی، پروژه منفعتی را به همراه ندارد: «... به ازای هر سال طولانی شدن پروژه حدود ۳۰ - ۳۶ درصد به



قیمت پروژه افزوده می‌شود و شاید از توجیه اقتصادی هم خارج شود». همچنین نظارت‌ها و بازرسی‌های متداول دولتی فقط برای بازرسی از سوء استفاده‌های مالی مؤثر بوده و قادر نیست نفع یا عدم‌النفع پروژه‌ها را ارزیابی کند: «... بودجه‌ریزی باید عملیاتی باشد». در ضمن سیستمی که قادر باشد تغییر و افزایش بی‌رویه محدودۀ پروژه‌ها را از راه محاسبه هزینه واقعی این تغییرات کنترل کند و آثار منفی آن را بر سایر پروژه‌های دستگاه اجرایی برآورد کند، وجود ندارد: «... در برخی موارد، قیمت تمام شده پروژه چندین برابر قیمت برآورد شده اولیه است»

#### ۴-۵ - موانع سازمانی

براساس تجارب مصاحبه‌شوندگان، درک منافع ذینفعان سازمان مانند پیمانکاران و مشاوران بر تصمیم‌های حاکمیتی پورتفولیو مؤثر است. یکی از مصاحبه‌شوندگان ابراز داشت: «... مشارکت دادن ذینفعان در نتایج پروژه مهم است» یا «... و میزان دستمزد مشاوران باید متناسب با حجم کار مطالعات امکان‌سنجی باشد». در ضمن عدم نهادینه‌سازی مفاهیم مدیریت پروژه در دستگاه‌های اجرایی و نبود ساختارهای قابل انطباق با مفاهیم پورتفولیوی پروژه‌ها مانع مهمی بر سر راه تصمیم‌گیری‌های صحیح حاکمیتی پورتفولیو می‌باشد: «... شرطی که هر معاونت یک دفتر مدیریت پروژه داشته باشد» یا «... در نحوه تعامل ارکان و مشارکت آنها در اجرای پروژه‌های ملی، از تجارب موفق گذشته بهره‌گیری نمی‌شود». در نهایت مصاحبه‌شوندگان بی‌اعتنایی به تحلیل قوت‌ها و ضعف‌های وزارت راه و عدم تدوین استراتژی وزارتخانه در قالب طرح جامع راه کشور و در نتیجه تعریف پروژه‌ها بدون درک صحیح ظرفیت‌های مالی و انسانی را از موانع اجرای سازوکارهای حاکمیت خوب قلمداد کردند: «... تصمیم‌های سازمان براساس رویکرد استراتژیک صورت نمی‌گیرد» یا «... ملاک اولویت‌بندی پروژه‌ها و معیارهای آن در سازمان تعریف شده نیست».



## ۵- نتیجه‌گیری

در این بخش، نخست به نگارش توصیفی از مقوله‌های برآمده از تجارب واکاوی شده مطلعان کلیدی پرداخته شده و سپس الگویی ساختاری از موانع حاکمیت خوب پورتفولیوی پروژه‌های زیرساختی ارائه می‌شود. چنان‌که در مرور مبانی نظری نیز اشاره شد، حصول معیارهای حاکمیت خوب شامل شفافیت، پاسخگویی، اثربخشی و کارایی، مسئولیت‌پذیری و راهبردمحوری منجر به ارتقای عملکرد پورتفولیو و نتایجی چون تخصیص بهینه منابع به پروژه‌ها در راستای ملزومات استراتژیک سازمان می‌شود، اما اعمال چنین حاکمیتی در بستر پروژه‌های زیرساخت دولتی با موانعی مواجه است [۹؛ ۱۷] که در اجرای مؤثر سازوکارهای حاکمیت خوب (جدول ۱) اخلاص کرده است که به تبع آن مانع از حصول معیارهای حاکمیت خوب می‌شوند. براساس نتایج مصاحبه‌های انجام شده با افراد صاحب تجربه در زمینه پروژه‌های زیرساخت راه کشور و مفهوم‌پردازی داده‌های حاصل، موانع حاکمیت خوب پورتفولیو در پنج گروه موانع کلان راهبردی، موانع کلان ساختاری، موانع رفتاری، موانع اعتباری و موانع سازمانی دسته‌بندی شدند که در ادامه تشریح می‌شوند.

**موانع کلان راهبردی:** براساس تقلیل‌پدیدارشناختی انجام شده، ابهام در فلسفه توسعه ملی و ضعف مدیریت استراتژیک ملی باعث شده است تا نظام راهبردی ملی به طور کامل انفعالی و غیرراهبردی شده و به سمت کوتاه‌مدت‌نگری میل کند. چنین وضعیتی با ایجاد اختلال در عملیاتی‌سازی راهبردهای توسعه، برنامه‌ریزی راهبردی پورتفولیوی پروژه‌های زیرساخت راه را با چالش‌های جدی رو به رو کرده است. براساس شواهد ارائه شده در تجارب، نبود اجماع لازم بر فلسفه توسعه ملی بین ارکان قدرت باعث چنددسته‌گی در نظام تصمیم‌گیری پروژه‌ها شده است که توسط رنالی (۱۳۸۵) و شیفر (۲۰۱۲) نیز مورد اشاره قرار گرفته است [۹؛ ۳۰]. از طرف دیگر، اسناد بالادستی مبنایی چون آمایش سرزمین و لجستیک ملی که مبنای تشخیص محل و نوع سرمایه‌گذاری در کشور محسوب می‌شود، سال‌ها است که در مرحله تدوین در سازمان برنامه باقی مانده و اجرایی نشده است، در نتیجه مبنای صحیحی برای تعریف پروژه‌های متناسب با نیاز کشور وجود ندارد. به علاوه،





تغییر دوره‌ای قوای مجریه و مقننه در زمان مدیریت برخی مصاحبه‌شوندگان بر پروژه‌های راه به علت عدم ثبات و اختلال در نظام استراتژیک ملی منجر به تغییرات رادیکالی سیاست‌های کلان شده و جهت‌گیری این پروژه‌ها را دچار تشتت کرده است. این موانع بر تمام عوامل دیگر سایه انداخته است و نقش تأثیرگذاری نیز بر تعیین سیاست‌ها و ساختارهای کلان دولتی دارد، در نتیجه در سطح کلان مانع از تجلی ویژگی راهبرد محوری حاکمیت خوب می‌شود.

**موانع کلان ساختاری:** گزاره‌های برآمده از تجارب مصاحبه‌شوندگان حاوی مسائل بسیاری در زمینه ساختارها و سیاست‌های دولت و تعالی پایین شرکت‌های دولتی و خصوصی بود. عدم احراز صلاحیت کارشناسان سازمان متولی پروژه‌ها و ناکارآمدی نظام حقوق و دستمزد کارکنان آن که ناشی از عدم تعالی بخش دولتی است، تعریف پروژه‌های زیرساختی صحیح و نظارت بر آنها را با چالش‌هایی رو به رو می‌کند. اهداف و نقاط تمرکز و رویکرد سازمان‌های نظارتی همچون دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور نیز اغلب بر تطبیق صورت‌های مالی و کشف تخلف در انتقال بودجه از طرحی به طرح دیگر استوار است و کنترل اثربخشی پروژه‌ها و یا نظارت بر عملکرد پروژه‌های زیرساختی را در بر نمی‌گیرد. چنین امری در پورتفولیوی پروژه‌های راه که وابسته به بودجه عمومی بوده و تحت حاکمیت یکپارچه‌ای نیز قرار ندارد، منجر به نوعی ولنگاری در راهبری مجموعه پروژه‌ها شده که اثربخشی و کارایی حاکمیت را کاهش داده است و جزو نتایج منحصر به فرد این پژوهش محسوب می‌شود. به علاوه، عدم رعایت اصول حاکمیت شرکتی در شرکت توسعه زیرساخت‌های حمل و نقل کشور که متولی پورتفولیوی پروژه‌های زیرساختی راه در کشور می‌باشد، مزید بر علت شده است. در این شرکت به دلیل آنکه مدیرعامل همزمان سمت معاونت وزیر راه را نیز بر عهده دارد، هیأت مدیره تا حدی تحت تسلط مدیرعامل قرار گرفته و از قدرت عمل آن کاسته شده است و این امر تأمین ویژگی پاسخگویی حاکمیت خوب را با چالش مواجه کرده است که این مفهوم در دستورالعمل نظام راهبری شرکت‌های دولتی نیز مورد توجه واقع شده است [۳۱]. در عین حال، اقتصاد نفتی و



تصدی‌گری دولت بر اقتصاد باعث بی‌اعتنایی به وضع مقررات و سیاست‌های تسهیل‌کننده تأمین مالی غیرسنتی پروژه‌های عمرانی به وسیله بخش خصوصی راه را بر استفاده از منابع غیردولتی بسته است. ضعف شرکت‌های خصوصی در ارزیابی پروژه‌های توجیه‌پذیر نیز مانع از تعریف پروژه‌های مفید شده است که از حصول ویژگی اثربخشی حاکمیت خوب ممانعت می‌کند. این معضلات از سویی مربوط به احراز صلاحیت این شرکت‌ها برای انجام مطالعات امکان‌سنجی صحیح تلقی می‌شود و از سوی دیگر متوجه مشکلات مالی آنها و همچنین نبود استقلال نظری در تأیید و رد پروژه‌هاست. وابستگی مالی مشاورین به دستگاه اجرایی سبب شده است تا نظرات کارشناسی آنها بیش از آنکه متضمن منافع ملی باشد، برآورنده خواسته کارفرما بوده و استقلال نظری مشاورین را دچار خدشه کرده است. همچنین ضعف بنیه مالی آنها منجر به مطالعات امکان‌سنجی بی‌کیفیتی شده که نقش مهمی در تعریف پروژه‌های بی‌فایده داشته‌اند. این مشکل آنجا نمود پیدا می‌کند که تأیید مشاور به منزله اطمینان خاطر ذینفعان پروژه تلقی شده و در پی آن فشار سیاسی به کمیسیون ۲۱۵ سازمان برنامه برای تأیید و به دستگاه‌های اجرایی برای درخواست بودجه افزایش پیدا می‌کند. از این رو استقلال مالی و نظری مشاوران و احراز صلاحیت آنها از طریق رویه‌های قانونی منجر به بهبود کارایی و اثربخشی حاکمیت خوب پورتفولیو خواهد شد که تاکنون در پژوهش‌های موجود مطرح نشده است. مجموعه موانع فوق که تحت تأثیر جهت‌دهی‌های استراتژیک ملی از تجلی ویژگی‌های حاکمیت خوب ممانعت می‌کنند، در قالب موانع کلان ساختاری دسته‌بندی شدند.

علاوه بر مقولات کلان فوق، در تجارب مصاحبه‌شوندگان به موانعی اشاره شد که در سطحی عملیاتی و بی‌واسطه و تحت تأثیر موانع کلان ساختاری و راهبردی، حاکمیت پورتفولیوی پروژه‌های زیرساختی را تحت تأثیر قرار داده بودند. این عوامل در حوزه‌های مختلف تأمین بودجه، مسائل انسانی و امور سازمانی اختلالاتی در تصمیم‌گیری‌ها و تعریف و اجرای پروژه‌های زیرساختی ایجاد می‌کنند که در ادامه تشریح می‌شوند.



**موانع اعتباری:** عدم تأمین به موقع منابع پروژه‌های زیرساختی به خصوص در اقتصاد نفتی ایران که بودجه عمومی دولت با نوسان‌های غیرقابل پیش‌بینی مواجه است، یکی از موانع کلیدی راهبری موفق آنهاست. در تجارب مصاحبه‌شوندگان مطرح شد که این چالش‌های اعتباری نه تنها در حوزه تأمین اعتبارات بلکه در حوزه تخصیص اعتبارات نیز معضلات جدی ایجاد کرده است، چنان‌که نبود شاخص‌های مقبول برای اولویت‌بندی بین پورتفولیوها باعث تخصیص سلیقه‌ای اعتبارات شده است که منجر به کاهش کارایی و اثربخشی حاکمیت پورتفولیو نیز می‌شود. این مسئله در گزارش‌های مختلف مرکز پژوهش‌های مجلس نیز مورد اشاره قرار گرفته است [۳۲؛ ۳۳]. در چنین شرایطی، تقاضای ذینفعان پروژه برای تغییر و ازدیاد بی‌قاعده حجم پروژه در طول سال‌های اجرا، انباشت تعهدات پروژه‌های ناتمام قبلی به دلیل عدم تخصیص به‌موقع و به‌اندازه منابع عمومی و نبود سازوکارهای تأمین مالی از منابع غیر عمومی منجر به ناتوانی مدیران در پاسخگویی نسبت به عملکرد پورتفولیو شده است. همچنین تصمیم‌گیری‌های غیر مشارکتی در خصوص تخصیص اعتبارات پروژه‌ها، ویژگی مشارکت‌جویی حاکمیت خوب پورتفولیو را خدشه‌دار کرده است.

**موانع رفتاری:** در تجارب مصاحبه‌شوندگان به موانعی از نوع فرهنگی و رفتاری اشاره شد که به‌گونه‌ای بی‌واسطه از راهبری خوب پروژه‌های پورتفولیو جلوگیری می‌کنند. عدم نهادینگی قانون‌مداری و اخلاق‌مداری فردی و سیستمی در فرهنگ سازمان‌های دولتی و همچنین رواج قوم‌گرایی در فرهنگ عمومی، منفعت‌طلبی سیاسی از پروژه‌های عمرانی به‌وسیله افراد ذی‌نفوذ و تمایل‌های توسعه‌ای ناآگاهانه در شهرهای کوچک نمونه‌هایی از موانع فرهنگی اشاره شده در تجارب مصاحبه‌شوندگان بوده است که باعث شده تعداد زیادی از پروژه‌های زیرساختی راه به دلیل فرهنگ قوم‌گرایی و به‌واسطه رقابت بر سر جذب منابع بیشتر برای استان‌ها تعریف و تصویب شود که حتی پس از اتمام پروژه هیچ‌گونه منفعتی را عاید استان نکرده‌اند که حلاج (۱۳۸۴)، توکلی (۱۳۸۵)، کرافورد (۲۰۰۹)، گرلاند (۲۰۰۹) و شیفرا (۲۰۱۲) اشاراتی به آنها داشته‌اند [۵؛ ۹؛ ۱۰؛ ۱۱؛ ۱۷] همچنین دخالت غیررسمی در امور اجرایی و استفاده نابه‌جا از استیضاح برای تصویب پروژه‌ها به‌وسیله



برخی نمایندگان مجلس، نشانه‌ای از نبود توازن سیاسی-اداری است و از موانع مؤثری است که با نتایج پژوهش نفری (۱۳۹۱) نیز همخوانی دارد [۳۴]. به علاوه، بی‌اعتنایی به انجام مطالعات مفید و گاهی اوقات مطالعات صوری به وسیله برخی مشاوران و تأیید صوری مطالعات تحویلی مشاورین به وسیله مدیران نیز به عنوان موانع رفتاری از حصول ویژگی‌های مسئولیت‌پذیری و شفافیت حاکمیت خوب پورتفولیو ممانعت می‌کنند.

**موانع سازمانی:** تحلیل پدیدارشناختی تجارب، همچنین نشان از وجود موانعی در حیطه موضوعات سازمانی بود. ضعف مدیریت استراتژیک در سطح سازمانی از جمله این موانع است. کماکان تعریف پروژه‌ها بدون درک صحیح ظرفیت‌های درونی سازمان صورت می‌گیرد و طرح جامعی از راه‌های کشور که بتواند با قابلیت پیش‌بینی پیامدها در سناریوهای مختلف، مبنای تعریف پروژه‌ها در مناطق مختلف کشور قرار گیرد ناقص مانده و مورد تأیید تمام تصمیم‌گیران و تصمیم‌سازان نمی‌باشد. نبود این طرح که ناشی از ضعف مدیریت استراتژیک و بلوغ فرایندهای آن در وزارت راه می‌باشد، باعث گسست رابطه پروژه‌ها و استراتژی‌های وزارتخانه و در نتیجه تعریف پروژه‌های فاقد اولویت در پورتفولیوی پروژه‌های زیرساختی راه می‌شود. چنان‌که بیاضی (۱۳۹۴) نیز تأثیر نظام‌مندی این فرایندها بر مدیریت صحیح منابع سازمان را که یکی از اهداف حاکمیت خوب محسوب می‌شود، تأیید کرده است [۳۵]. همچنین عدم لحاظ منافع ذینفعان سازمان مانند مشاوران یکی از چالش‌های کلیدی دستیابی به حاکمیت خوب می‌باشد. عدم لحاظ حق‌الزحمه مکفی برای مشاوران منجر به مطالعات امکان‌سنجی ضعیفی می‌شود که پیش‌نیاز ورود پروژه‌های غیرمفید به پورتفولیوی دستگاه‌های اجرایی می‌باشند. در نهایت، براساس نتایج پژوهش، عدم نهادینه‌سازی سازوکارهای هدایت پروژه‌ها در دستگاه‌های اجرایی و ضعف ساختارهای قابل انطباق با سازوکارهای حاکمیت پورتفولیوی پروژه‌ها نیز موانع مهمی بر سر راه تصمیم‌گیری‌های صحیح حاکمیتی پورتفولیو می‌باشند.

بنابراین باید گفت که صاحبان تجربه، موانع حاکمیت خوب را در سطوح مختلفی ادراک می‌کنند و معتقدند که دستیابی به حاکمیت خوب پورتفولیوی پروژه‌های زیرساخت راه و تدوین چارچوب آن، نخست مستلزم درک ساختار چند سطحی موانع و دوم نیازمند ارائه



راهکارهایی متناسب با هر سطح می‌باشد. به منظور درک این ساختار، موانع واکاوی شده در این پژوهش در قالب یک الگوی ساختاری سه سطحی ترسیم شده است (شکل ۳).



شکل ۳ الگوی ساختاری موانع حاکمیت خوب پورتفولیوی پروژه‌های زیرساخت راه کشور

براساس الگوی ساختاری فوق، رفع موانع به‌طور موردی و انفرادی الزاماً منتهی به حصول ویژگی‌های حاکمیت خوب نمی‌شود. به عنوان نمونه، رفع مانع اعتباری پروژه‌ها که گاهگاهی نیز به‌وسیله متولیان امر انجام می‌شود می‌گیرد، به تنهایی مؤثر نخواهد بود، زیرا موانع کلان راهبردی و ساختاری در سطحی فراتر از موانع اعتباری بر تمام ساختارها و فرایندهای حاکمیت اثرگذار بوده و موفقیت هرگونه برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در حوزه پروژه‌های زیرساختی در گرو عملیاتی‌سازی راهکارهای رفع آنهاست. از این رو برای ارتقای کیفیت حاکمیت پورتفولیوی پروژه‌های زیرساخت راه کشور لازم است برنامه‌ای یکپارچه مشتمل بر راهکارهای رفع موانع در هر سه سطح تدوین شده و در فازهای معینی به اجرا گذارده شود تا (۱) فرایند تصمیم‌گیری منطقی شود؛ (۲) تعریف پروژه‌ها متناسب با ظرفیت‌های مالی و سازمانی صورت گیرد؛ (۳) تخصیص منابع مالی از راه اولویت‌بندی اثربخش پروژه‌ها بهینه شود؛ (۴) نظارت و کنترل



سازمان یافته اعمال شود؛ ۵) امکان‌سنجی پروژه‌ها کارآمد شود و در نتیجه از سرریز زمان و هزینه پروژه‌ها و در مرتبه بالاتر از عدم‌النفع آنها اجتناب شود.

## ۶- منابع

- [1] Morris P.W.G., Hough G.H. (1987) *The Anatomy of Major Project: A Study of the Reality of Project Management*, John Wiley and Sons, Chichester.
- [2] Flyvbjerg B., Holm M.S., Buhl S. (2004) "What causes cost overrun in transport infrastructure projects?", *Transport Reviews*, 24(1): 3-18.
- [۳] فلسفی ر. (۱۳۸۹) نقش مدیریت پورتفولیوی پروژه در سازمان پروژه‌محور، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تربیت مدرس.
- [۴] معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور (۱۳۹۱) «گزارش ارزشیابی پروژه‌های ملی منتخب بهره‌برداری شده».
- [۵] توکلی ا. (۱۳۸۶) «با طرح‌های ناتمام عمرانی چه کنیم؟»، فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، دوره ۷، صص ۱۵-۴۲.
- [6] Miller R., Hobbs B. (2005) "Governance regimes for large projects", *Project Management Journal*, 36 (3): 42-51.
- [7] APM (2004) *Directing change: a guide to governance of project management*, Association for Project Management, High Wycombe, England.
- [8] PMI (2016) *Governance of portfolios, programs, and projects: a practice guide*, Project Management Institute, Newton Square, PA.
- [9] Shiferaw, A.T., Klakegg O.J. (2012) "Linking policies to projects: The key to identifying the right public investment projects", *Project Management Journal*, 43: 14-26.
- [10] Crawford L.H., Helm J. (2009) "Government and governance: The value of project management in the public sector", *Project Management Journal*, 40: 73-87.



- [۱۱] حلاج نیشابوری ش.، پناهی ع. (۱۳۸۴) «وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ضرورت اولویت‌بندی طرح‌های نیمه تمام ملی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۶۵۲.
- [۱۲] ترنر ر. (۱۳۹۴) *راهنمای جامع مدیریت پروژه محور*، ترجمه محمدحسین صبحیه و رضا فلسفی، تهران: انتشارات آریانا.
- [13] Estache A., Garsous G. (2012) "The impact of infrastructure on growth in developing countries", *IFC Economics Notes*.
- [14] Dunović I.B. (2010) "A study of project governance frameworks for large infrastructure projects with reflection on road transport projects", *Technology and Management in Construction; an International Journal*, pp: 145-155.
- [15] Cusworth J.W., Franks T. R. (1993) *Managing projects in developing countries*, Harlow, UK.
- [16] Klakegg O. J. (2010) *Governance of major public investment projects: In pursuit of relevance and sustainability*, PhD thesis, The Norwegian University of Science and Technology, Trondheim, Norway: Tapir Academic Press.
- [17] Garland R. (2009) *Project governance: A practical guide to effective project decision making*, London and Philadelphia, Kogan Page Limited.
- [18] Too E.G., Weaver P. (2014) "The management of project management: a conceptual framework for project governance", *International Journal of Project Management*, 32 (8): 1382–1394.
- [19] Heristova V., (2009) *Project portfolio management and strategic alignment: Governance as a link*, master thesis, Jonkoping International Business School.
- [20] Elonen S., Artto K.A. (2003) "Problems in managing internal development projects in multi-project environments", *International Journal of Project Management*, 21 (6): 395–402.
- [21] Sanderson J. (2012) "Risk, uncertainty and governance in megaprojects: A critical discussion of alternative explanations", *International Journal of Project Management*, 30: 432-443.



- [22] Unger B.N., Kock A., Gemünden H.G., Jonas D. (2012) "Enforcing strategic fit of project portfolios by project termination: An empirical study on senior management involvement", *International Journal of Project Management* 30: 675-685.
- [۲۳] امامی سیگارودی ع.، دهقان نیری ن.، رهنورد ز.، نوری سعید ع. (۱۳۹۱) «روش‌شناسی تحقیق کیفی: پدیدارشناسی»، فصلنامه علمی - پژوهشی پرستاری و مامایی جامع‌نگر، سال ۲۲، شماره ۶۸، صص ۵۶-۶۳.
- [۲۴] هوسرل ا. (۱۳۸۲) تأملات دکارتی، ترجمه عبدالکریم رشیدیان، چاپ دوم، تهران: نشر نی.
- [۲۵] اعرابی س.م.، بودلایی ح. (۱۳۹۰) «استراتژی تحقیق پدیدارشناسی»، فصلنامه علمی-پژوهشی روش‌شناسی علوم انسانی، سال ۱۷، شماره ۶۸، صص ۳۱-۵۸.
- [۲۶] بلیکی ن. (۱۳۸۴) طراحی پژوهش‌های اجتماعی، ترجمه حسن چاوشیان، تهران، نشر نی.
- [27] Moustakas C. E. (1994) *Phenomenological research methods*, Thousand oaks, Ca: Sage Publications.
- [28] Creswell J. W. (2007) *Qualitative inquiry and Research Design: Choosing among five Approache*, Second Edition, Thousand Oaks, CA: Sage.
- [29] Yin R. K. (2003) *Applications of case study research*, New Delhi, Sage Publication.
- [۳۰] رنانی م. (۱۳۸۵) «گذار از گذار سوم: پیش شرط توسعه در ایران امروز»، نشریه فرهنگ اندیشه، سال ۵، شماره ۱۹، صص ۱۴۶-۱۸۸.
- [۳۱] سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (۱۳۹۱) دستورالعمل نظام راهبری/حاکمیت شرکتی شرکت‌های دولتی، ترجمه علیرضا امیدوار، تهران: انتشارات گندمان.
- [۳۲] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۵) «اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و ضرورت اولویت‌بندی طرح‌های نیمه‌تمام ملی»؛ شماره مسلسل ۸۲۲۴.
- [۳۳] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۸) «گزارش وضعیت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (عمرانی)»، شماره مسلسل ۱۰۰۹۷.





[۳۴] نفری ن. (۱۳۹۱) «ارائه الگویی نظری جهت تعیین عرصه اختیارات سیاست و اداره»؛  
مجله مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، دوره ۴، شماره ۱۰، صص ۱۵۳-  
۱۷۲.

[۳۵] بیاضی طهرابند ع.، خدادادحسینی س.ح. (۱۳۹۴) «نظریه‌پردازی فرایند مدیریت منابع  
استراتژیک»؛ فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی، دوره ۵، شماره ۴، صص ۱-۲۵.