

سندرم کلنگ‌زنی و انجماد نقدینگی



گروه گزارش: آیین پرزرق‌وبرق کلنگ‌زنی در اقتصاد ایران همواره با ایستگاه پایانی بهره‌برداری فاصله‌ای نجومی داشته است؛ فاصله‌ای که گاه به اندازه عمر یک نسل کش می‌آید و سرمایه ملی را در بیابان‌ها و کارگاه‌های متروکه به فراموشی می‌سپارد. بررسی دقیق جداول پیوست قوانین بودجه و گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد که انباشت هزاران طرح عمرانی نیمه‌تمام در پهنه جغرافیایی کشور، نه یک خطای محاسباتی تصادفی، بلکه محصول مستقیم ساختار معیوب بودجه‌ریزی و اقتصاد سیاسی شروع کردن بدون تمام کردن است. زمانی که سازوکار تخصیص منابع عمومی به جای پاداش‌دهی به تولید خدمت و تکمیل زنجیره ارزش، درگیر تکثر طرح‌های غیرجاری و مطالبات انباشته پیمانکاران می‌شود، بودجه عمرانی از ابزار بیش‌تران توسعه زیرساختی به ماشین فرسایش سرمایه تبدیل می‌گردد؛ زخمی کهنه که اکنون میانگین سن برخی طرح‌های متوقف در آن به بیش از شانزده سال رسیده و جراحی فوری آن به مهم‌ترین چالش سیاست‌گذار اقتصادی بدل شده است.

زمانی که سقف محدود اعتبارات عمرانی کشور به جای تمرکز بر ۱۰ پروژه اولویت‌دار و حیاتی، میان هزاران طرح خرد و کلان غیرجاری تقسیم می‌شود، پدیده‌ای رخ می‌دهد که کارشناسان از آن به عنوان بودجه‌پاشی یاد می‌کنند

شکاف عمیق میان خوش‌بینی کاغذی و واقعیت خزانه

ورق زدن پیوست شماره یک قوانین بودجه سالانه، که فهرست طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای یا همان بودجه عمرانی را در خود جای داده است، هر تحلیلگر اقتصادی را با یک تناقض آشکار و شگفت‌انگیز روبه‌رو می‌کند. طبق بررسی‌های مستند مرکز پژوهش‌های مجلس و داده‌های رسمی سازمان برنامه و بودجه، همواره شکافی پرشدنی میان زمان پیش‌بینی‌شده برای اتمام طرح‌ها روی کاغذ و زمان واقعی مورد نیاز بر اساس توان مالی خزانه وجود داشته است. در حالی که برآوردهای اسمی در جداول بودجه معمولاً افق زمانی کوتاه‌مدتی، در حدود میانگین سه سال، را برای تکمیل طرح‌های غیرجاری به تصویر می‌کشند، محاسبات ساده ریاضی بر پایه حجم عظیم اعتبار مورد نیاز و مقایسه آن با قطره‌چکان تخصیص‌های واقعی سالانه، روایتی کاملاً متفاوت و نگران‌کننده را پیش روی اقتصاد ایران قرار می‌دهد. وقتی کل اعتبار لازم برای به سرانجام رساندن هزاران طرح عمرانی ملی و استانی در کنار سقف واقعی بودجه عمرانی که در پایان هر سال مالی از خزانه به پروژه‌ها تزریق می‌شود قرار می‌گیرد، واقعیت میدانی نشان می‌دهد که اتمام طرح‌های موجود، حتی با فرض خوش‌بینانه عدم تعریف هرگونه پروژه جدید و ثبات نسبی قیمت‌ها، نیازمند بیش از یک دهه زمان است. این شکاف فاحش میان آرزوهای کاغذی و واقعیت‌های اجرایی، از یک سو ریشه در کسری ساختاری بودجه و غلبه هزینه‌های جاری و اجتناب‌ناپذیر بر منابع عمومی دارد و از سوی دیگر، محصول ورود بی‌رویه طرح‌هایی است که بدون پشتوانه مالی و مطالعات دقیق فنی و اقتصادی، وارد پیوست بودجه شده‌اند. در واقع، بودجه عمرانی همواره نخستین قربانی تنگناهای مالی بوده است؛ هر زمان که درآمدهای پیش‌بینی‌شده محقق نمی‌شود، این اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای است که برای پوشش هزینه‌های جاری و حقوق و دستمزد، با عدم تخصیص یا تخصیص‌های بسیار ناچیز مواجه می‌گردد.

تله تکثر پروژه‌ها و مرگ تدریجی سرمایه در کارگاه‌ها

در ادبیات مدیریت پروژه و اقتصاد توسعه، پدیده‌ای به نام تله تکثر وجود دارد. زمانی که سقف محدود اعتبارات عمرانی کشور به جای تمرکز بر ۱۰ پروژه اولویت‌دار و حیاتی، میان هزاران طرح خرد و کلان غیرجاری تقسیم می‌شود، پدیده‌ای رخ می‌دهد که کارشناسان از آن به عنوان بودجه‌پاشی یاد می‌کنند. در این حالت، سهم هر پروژه از کیک بودجه به قدری ناچیز است که اعتبار دریافتی، حتی کفاف هزینه‌های بالاسری، نگهداری کارگاه، حراست از تجهیزات و تعدیل‌های تئوری پیمانکار را هم نمی‌دهد. نتیجه این توزیع قطره‌چکانی، توقف عملیاتی پیش‌سرفت فیزیکی و استهلاک تدریجی سازه‌ها و ماشین‌آلات مستقر در کارگاه است. به بیان ساده، بودجه تزریق می‌شود، اما نه برای جلو بردن پروژه، بلکه تنها برای جلوگیری از نابودی کامل آنچه در سال‌های قبل ساخته شده است.

عبور از این ابرچالش ساختاری و نجات سرمایه ملی از تله طرح‌های نیمه‌تمام، با مسکن‌های مقطعی و تزریق‌های مالی سنتی امکان‌پذیر نیست؛ بلکه نیازمند یک جراحی عمیق در نظام برنامه‌ریزی و تخصیص منابع کشور است. نخستین و حیاتی‌ترین گام در این مسیر، غربالگری بی‌رحمانه و اولویت‌بندی طرح‌ها بر اساس معیارهای سخت‌گیرانه اقتصادی است. سیاست‌گذار باید شجاعت آن را داشته باشد که پروژه‌های دارای پیش‌سرفت فیزیکی ناچیز (برای مثال زیر بیست درصد) را که فاقد توجیه اقتصادی و اقلیمی در شرایط فعلی هستند، به طور کامل متوقف و از پیوست بودجه خارج کند. در مقابل، منابع محدود خزانه باید به صورت متمرکز و هدفمند به سمت طرح‌های پیش‌ران و پروژه‌هایی هدایت شود که پیش‌سرفت فیزیکی بالای هفتاد یا هشتاد درصد دارند و می‌توانند در کوتاه‌ترین زمان ممکن وارد مدار بهره‌برداری شده و جریان نقدینگی و خدمت ایجاد کنند.

گام دوم، تغییر پارادایم از تأمین مالی دولتی به سمت مشارکت

زمانی که سقف محدود اعتبارات عمرانی کشور به جای تمرکز بر ۱۰ پروژه اولویت‌دار و حیاتی، میان هزاران طرح خرد و کلان غیرجاری تقسیم می‌شود، پدیده‌ای رخ می‌دهد که کارشناسان از آن به عنوان بودجه‌پاشی یاد می‌کنند

پرسش کلیدی که ذهن هر ناظر اقتصادی را به خود مشغول می‌کند این است که چرا با وجود آگاهی کامل بدنه کارشناسی و سیاست‌گذاران از پیامدهای مخرب انباشت طرح‌های نیمه‌تمام، همچنان موتور تعریف پروژه‌های جدید خاموش نمی‌شود؟ پاسخ این معما را نباید صرفاً در فرمول‌های حسابداری جست‌وجو کرد، بلکه باید به سراغ مفاهیم اقتصاد سیاسی بودجه رفت.

در ساختار سنتی حکمرانی اقتصادی و توزیع منابع، اخذ یک ردیف بودجه مستقل در کتابچه پیوست بودجه برای یک طرح در شهرستان یا استان، به عنوان مهم‌ترین شاخص کارآمدی، نفوذ و پیگیری نمایندگان و مدیران محلی شناخته می‌شود.

در این معادله، برپایی مراسم کلنگ‌زنی و انتشار خبر آغاز یک پروژه زیرساختی، از احداث بیمارستان و دانشگاه گرفته تا ساخت بزرگراه و سد، دستاورد

طولانی شدن زمان اجرای طرح‌های عمرانی در اقتصادی که با پدیده تورم مزمن دست‌وپنجه نرم می‌کند، یک فاجعه مالی تمام‌عیار را رقم می‌زند. در علم اقتصاد مهندسی، زمان یکی از متغیرهای اصلی تعیین‌کننده قیمت تمام‌شده است.

هنگامی که یک پروژه زیرساختی که باید در ظرف سه سال به بهره‌برداری می‌رسیده، به دلیل کمبود اعتبار ده یا پانزده سال به طول می‌انجامد، با جهش‌های پیاپی قیمت مصالح ساختمانی، فولاد، سیمان، قیر، تجهیزات مکانیکی و البته افزایش دستمزد نیروی کار روبه‌رو می‌شود. این روند باعث می‌گردد که هزینه تمام‌شده نهایی طرح، چندین برابر برآوردهای اولیه شود و سازمان برنامه و بودجه هر سال ناچار به اعمال ضرایب تعدیل سنگین بر پیمان‌ها گردد.

اما فاجعه تنها به افزایش هزینه‌های اسمی ساخت

رسانه‌ای و اجتماعی فوری و ملموسی به همراه دارد. در مقابل، فرآیند طولانی، فنی و فرساینده تکمیل پروژه‌هایی که در دوره‌های پیشین آغاز شده‌اند، فاقد آن جذابیت نمایشی و بهره‌برداری تبلیغاتی کوتاه‌مدت است. همین عدم تقارن در نظام انگیزشی باعث می‌شود که تمایل به آغاز طرح‌های نو همواره بر اراده تکمیل طرح‌های کهنه بچرد.

از سوی دیگر، ما با پدیده‌ای به نام هزینه سیاسی رها کردن روبه‌رو هستیم. هنگامی که یک طرح، هرچند فاقد توجیه فنی، زیست‌محیطی یا اقتصادی، وارد قوانین بودجه می‌شود و بخش اندکی از عملیات اجرایی آن آغاز می‌گردد، توقف رسمی یا حذف ردیف بودجه آن با مقاومت شدید ذی‌نفعان محلی، پیمانکاران و افکار عمومی منطقه مواجه می‌شود.

در چنین فضایی، تصمیم‌گیران برای پرهیز از پرداخت هزینه اجتماعی و سیاسی تعطیلی یک

چرخه معیوب تورم و فرسایش

خلاصه نمی‌شود. بخش پنهان و بسیار بزرگ‌تر این زیان، هزینه فرصت از دست رفته یا همان منافع اقتصادی محقق‌نشده است.

وقتی بهره‌برداری از یک خط ریلی استراتژیک، یک بزرگراه ترانزیتی، یک تصفیه‌خانه آب یا یک نیروگاه برق سال‌ها به تعویق می‌افتد، اقتصاد کشور در تمام این سال‌ها از منافع ناشی از آن زیرساخت محروم می‌ماند. ترافیک جاده‌ای، استهلاک ناوگان حمل‌ونقل، مصرف بی‌رویه سوخت، ناترازی در شبکه توزیع انرژی و از دست رفتن فرصت‌های ترانزیتی منطقه‌ای، همگی هزینه‌های پنهانی هستند که بابت عدم تکمیل به‌موقع پروژه‌ها به تولید ناخالص داخلی و رفاه جامعه تحمیل می‌شوند.

علاوه بر این، تغییر فناوری در طول یک دهه و نیم، بسیاری از این پروژه‌ها را پیش از تولد، پیر و از رده خارج می‌کند. طرحی که شانزده سال پیش بر اساس نیازهای

پروژه بی‌ثمر، راهبرد زنده نگه داشتن مصنوعی را برمی‌گزینند. به این ترتیب، سالانه بالغی اندک و قطره‌چکانی به این طرح‌ها اختصاص می‌یابد تا تنها نام آن‌ها در جداول بودجه باقی بماند، وضعیتی که پروژه را در یک کمای طولانی فرو می‌برد.

نکته قابل تأمل در روندهای اخیر بودجه‌ریزی، به ویژه در شفاف‌سازی‌های صورت‌گرفته در پیوست قوانین بودجه سال‌های اخیر، درج رسمی عناوین طرح‌های متوقف‌شده است.

آمارهای استخراج‌شده از این جداول نشان می‌دهد که میانگین سن طرح‌های متوقف‌شده به حدود شانزده سال رسیده است؛ عددی که به روشنی نشان می‌دهد چگونه سرمایه اولیه تزریق‌شده به این طرح‌ها، بیش از یک دهه و نیم است که بدون ایجاد حتی یک ریال ارزش افزوده برای اقتصاد ملی، در خاک خورده و مستهلک شده است.

جمعیتی، اقلیمی و تکنولوژیک دهه هشتاد خورشیدی طراحی شده است، حتی اگر امروز با صرف هزینه‌های نجومی به پایان برسد، دیگر پاسخگوی استانداردهای روز و نیازهای تغییریافته جامعه نخواهد بود. از سوی دیگر، قفل شدن منابع مالی در این طرح‌ها، به انباشت کوهی از بدهی‌های دولت به پیمانکاران بخش خصوصی و مشاوران منجر شده است.

پیمانکارانی که سرمایه‌های خود را وارد پروژه‌های عمرانی کرده‌اند و در مقابل، با تاخیرهای طولانی در پرداخت صورت‌وضعیت‌ها مواجه شده‌اند و یا اوراق مالی اسلامی یا سرسیدهای بلندمدت دریافت کرده‌اند که نقد کردن آن‌ها در بازار سرمایه با نرخ تنزیل بالا، توان مالی و نقدینگی بنگاه‌های مهندسی کشور را به شدت تضعیف کرده و حتی به سیستم بانکی نیز به عنوان مطالبات غیرجاری سرایت کرده است.

همچنین تغییر شاخص ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و مدیران از میزان جذب اعتبار مصوب به شاخص تحویل و بهره‌برداری از خدمت نهایی، می‌تواند چرخه معیوب بودجه‌خواری بدون خروجی را متوقف سازد.

سخن پایانی

داد. دارایی‌های فیزیکی رهاشده در گوشه‌وکنار کشور، سرمایه‌های بین‌نسلی هستند که هر روز تأخیر در تعیین تکلیف آن‌ها، به معنای فقیرتر شدن زیرساخت‌های تولید و کاهش توان رقابتی اقتصاد ایران در منطقه است. خروج از این کمای شانزده‌ساله، پیش از پول، نیازمند اراده‌ای قاطع در سازمان برنامه و بودجه و قوه مقننه است تا با بستن ورودی طرح‌های بی‌توجیه، منابع کشور را دقیقاً در نقاطی متمرکز کنند که خروجی آن، خدمت ملموس، اشتغال پایدار و ارزش افزوده واقعی بر سر سفره و زندگی مردم باشد.

سازمان برنامه و بودجه باید به قدری دقیق، علمی و نفوذناپذیر شود که هیچ طرحی بدون داشتن مطالعات امکان‌سنجی معتبر، پیوست زیست‌محیطی و از همه مهم‌تر، تعیین دقیق محل تأمین مالی پایدار در تمام سال‌های اجرا، اجازه دریافت ردیف بودجه را پیدا نکند.

پرونده قطور پروژه‌های عمرانی نیمه‌تمام در اقتصاد ایران، بیش از آنکه روایتگر کمبود منابع مالی باشد، آینه تمام‌نمایی از انحراف در معیارهای حکمرانی منابع و غلبه نگاه کوتاه‌مدت بر منافع بلندمدت ملی است.

تا روزی که سازوکار تصمیم‌گیری در اقتصاد سیاسی کشور، به بریدن روبان‌های آغازین و کلنگ‌زنی‌های نمایشی پاداش می‌دهد و در مقابل، جراحی و توقف طرح‌های فرسوده و فاقد توجیه را پرهزینه می‌سازد، این چرخه معیوب فرسایش سرمایه ملی همچنان به کار خود ادامه خواهد