

بررسی و شناخت نظام تخصیص ارز
 در سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران
 یکی از پروژه‌های مطالعاتی اخیر سازمان
 مدیریت صنعتی بوده است. این پروژه طی
 سال ۱۳۷۰ به انجام رسیده و نتایج حاصله
 به صورت زیر در اختیار سازمان گسترش
 قرار گرفته است:

- ۱ - نظام تخصیص ارز در کشور و در سازمان
 گسترش و نوسازی صنایع ایران؛ گزارش
 شناخت - ۳۰۶ صفحه، مرداد ۱۳۷۰.
 - ۲ - تخصیص ارز به واحدهای تولیدی
 سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران؛
 ریشه‌ها و محل وضع موجود و راه‌حل‌های قابل
 طرح و اجرا در کوتاه مدت - ۸۸ صفحه
 اسفند ۱۳۷۰.
- مجله تدبیر به منظور آشنایی خوانندگان
 با نتایج حاصل از این بررسی، دیلاً به معرفی
 مختصر نتایج بررسی‌های مورد اشاره
 می‌پردازد.

نگاهی به نتایج یک تحقیق

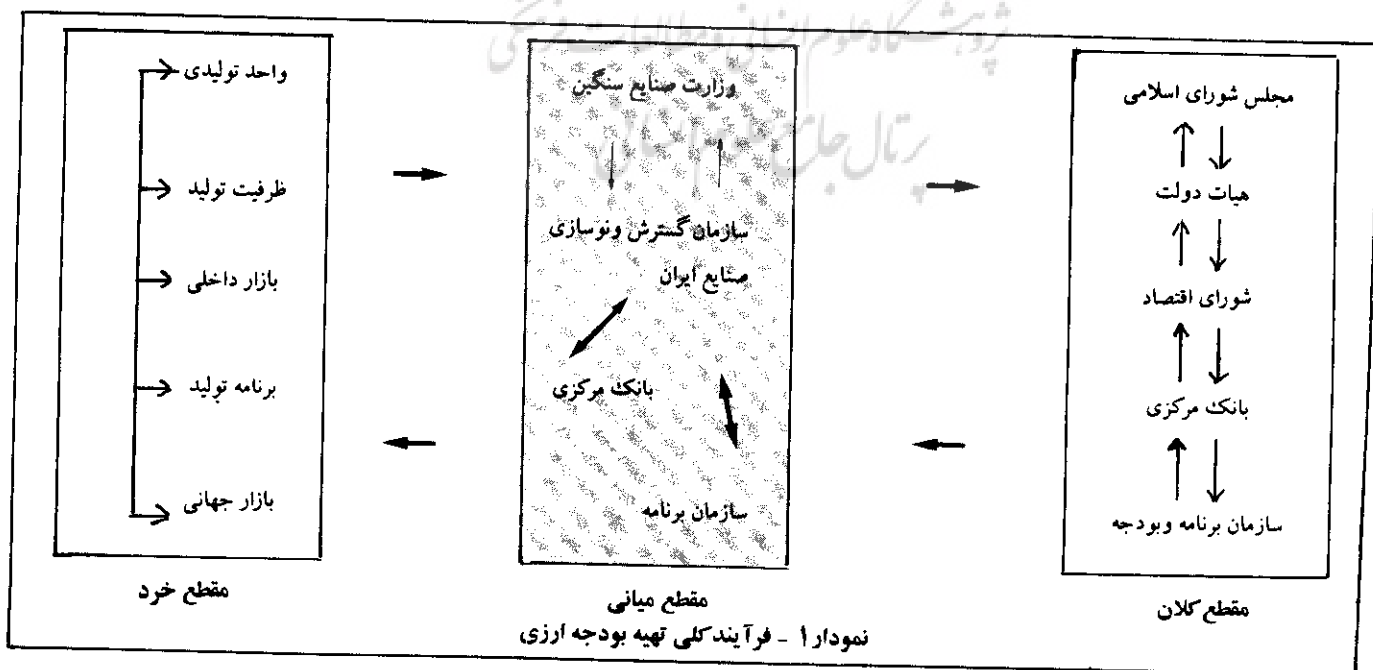
نظام تخصیص ارز؛ پیچیدگی‌ها و راه‌حل‌ها

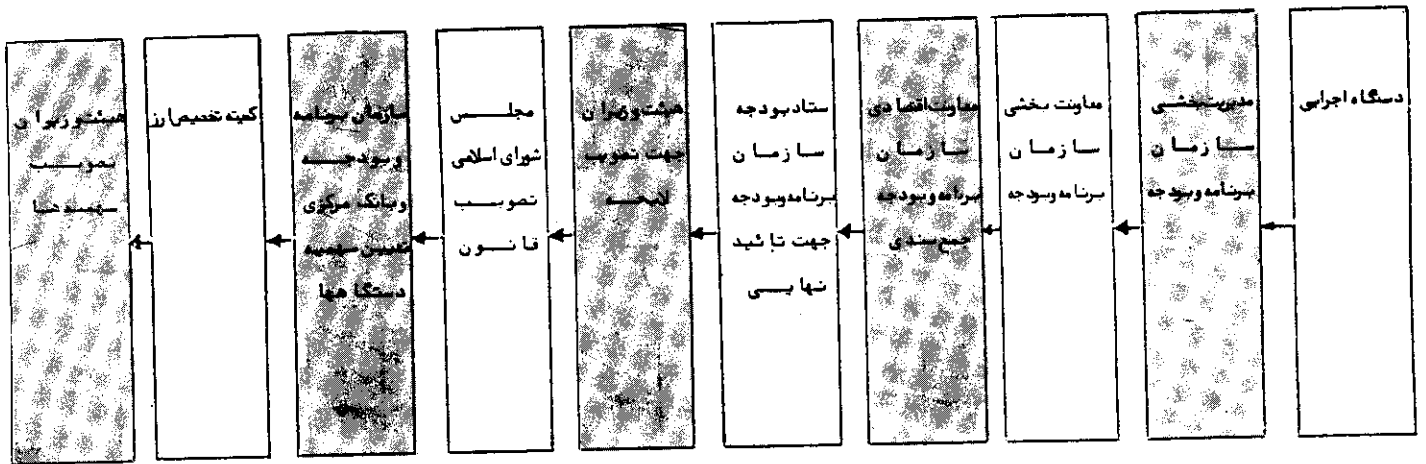
تهیه و تنظیم از: دکتر حسین عظیمی

بررسی نظام تخصیص ارز کشور در سال‌های
 اخیر نشان می‌دهد که این نظام پیچیدگی‌های
 قابل توجهی دارد، به علاوه سازمان‌های
 متعددی در مقاطع مختلف کلان، میانی، و خود،
 دست‌اندرکار تهیه، اصلاح و اجرای این
 تخصیص می‌باشند.
 پیچیدگی‌های مورد بحث و تعدد قابل

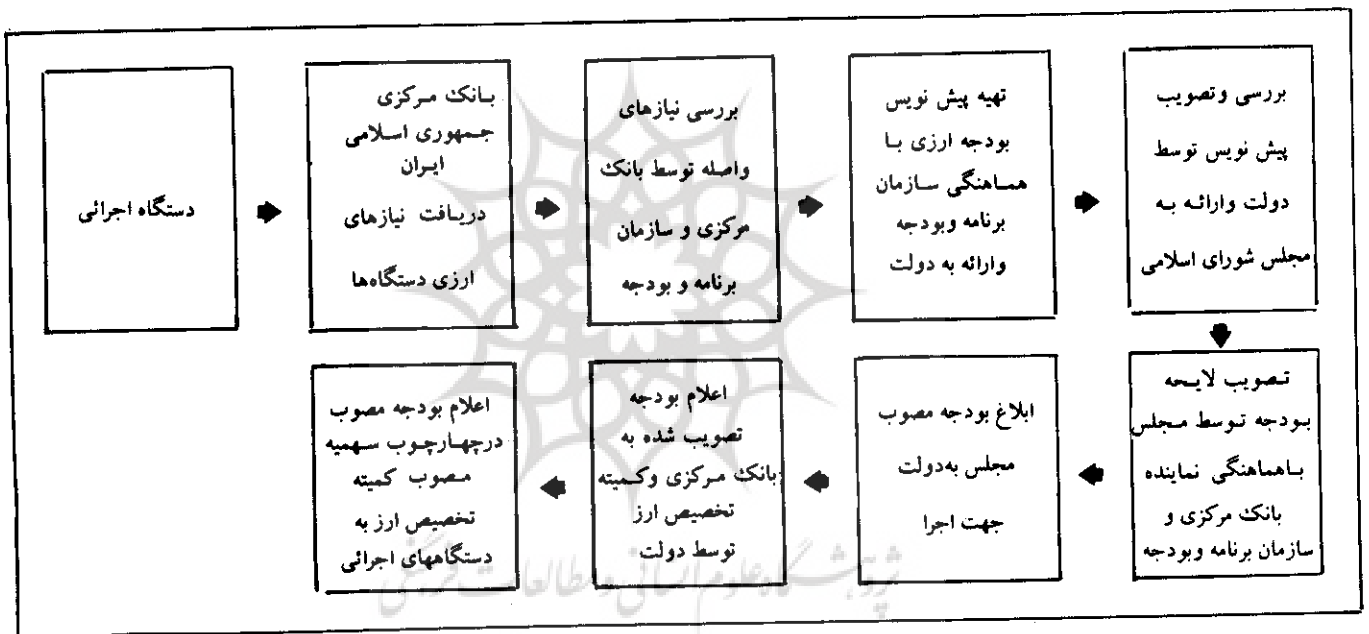
توجه دستگاه‌های مسئول، هماهنگ‌کننده
 و مسجری الزاماً به طولانی شدن فرآیند
 تخصیص ارز به واحد تولیدی انجامیده و در
 شرایط محدودیت نیروی انسانی متخصص

لازم و ضعف فرهنگ سازمانی و مدیریتی
 متناسب، کارایی این نظام در سطح نازلی قرار
 گرفته است. نمودارهای زیر بخشی از
 پیچیدگی‌های مورد بحث را نشان می‌دهد.

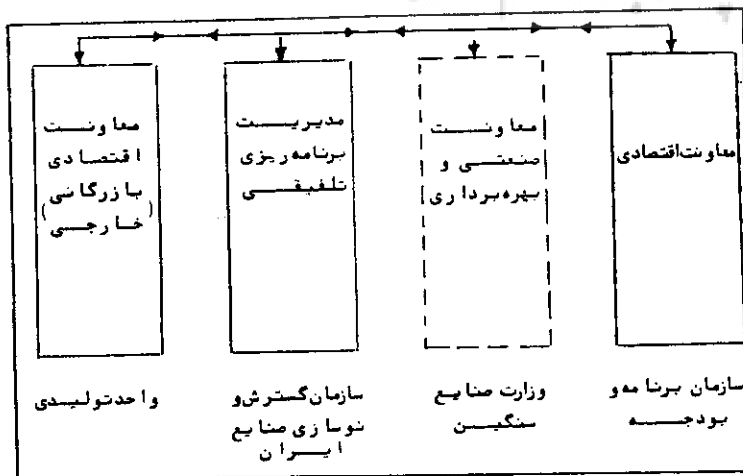




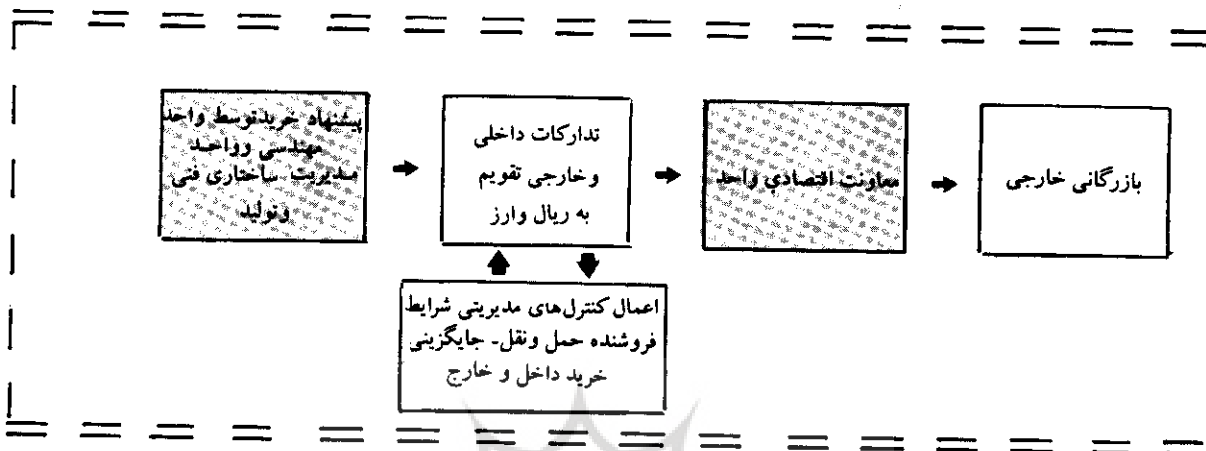
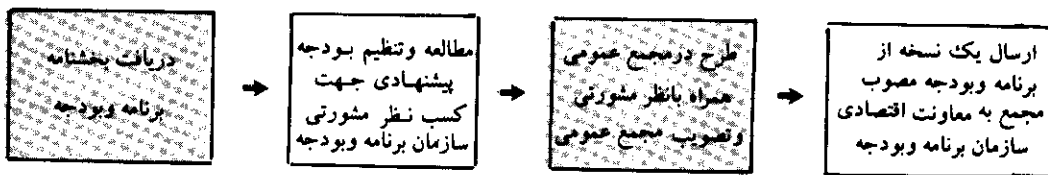
نمودار ۲ - مراحل تهیه و تدوین بودجه ارزی در سازمان برنامه بودجه



نمودار ۳ - گردش عملیات تهیه و تدوین بودجه



نمودار ۴ دستگاههای دست اندرکار تهیه و تدوین بودجه ارزی - مقطع میانی



تولیدی دور می‌کند. ضمناً عواملی همچون ضعف قابل توجه بنیان‌های اقتصادی جامعه، رشد پرشتاب جمعیت کشور، دل‌بستگی شدید به جامعه رفاه در شرایط نارسائی وضعیت تولیدی نیز باعث تشدید این مشکل (فقدان کارآیی تخصیص) می‌شود.

در زمینه انفعالی بودن نظام تخصیص ارز کشور باید توجه داشت که چون بخش اساسی ارز کشور از صادرات نفت خام کشور حاصل

نمودار مراحل تهیه و تدوین بودجه ارزی در واحد تولیدی

می‌شود و حجم صادرات و قیمت نفت خام به عواملی وابسته است که عمدتاً از تصمیم‌گیری‌های داخلی کشور دورند، لذا میزان ارز در دسترس سالانه مدام در نوسان خارج از کنترل اقتصاد ایران می‌باشد و نظام تخصیص ارز باید به‌طور دائم در جهت تطبیق با شرایط خارجی در نوسان باشد. جدول شماره ۱ برخی از عوامل تعیین‌کننده در زمینه قیمت نفت خام و حجم صادرات کشور در این زمینه را نشان می‌دهد.

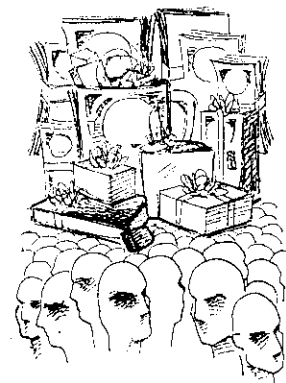
در نمودارهای فوق تنها به ذکر نام سازمان‌ها و نهادهای موثر در فرآیند تخصیص ارز به واحدهای تولیدی کشور و ارتباط این سازمان‌ها در فرآیند مورد بحث اکتفا شده و لذا روابط درون سازمانی در آنها مورد اشاره قرار نگرفته است. بدیهی است که در درون هر سازمان نیز، مراحل فراوان و قابل توجهی برای انجام مسئولیت سازمان یا نهاد ذیربط در زمینه تخصیص ارز وجود دارد و همین موارد است که باعث طولانی شدن فرآیند تخصیص ارز، هزینه بر بودن آن و غیر کارآیی این نظام می‌شود (نمودارهای مربوط به فعالیت‌های درون سازمانی مورد اشاره در متون گزارش‌های اصلی ترسیم شده است).

این همه در شرایطی است که از یک طرف عرضه ارز کشور به علت وجود بخش نفت، مالکیت انحصاری دولتی آن، و اهمیت اساسی نفت در تامین ارز کشور، در «بازاری انحصاری» صورت می‌گیرد و از طرف دیگر نظام تخصیص ارز ایران اساساً و ماهیتاً انفعالی است.

در زمینه انحصاری بودن این نظام در طرف عرضه باید دقت داشت که دولت عرضه‌کننده اساسی ارزی بازار است و بر اساس تحلیل‌های اقتصادی، وضعیت‌های انحصاری میزان کارآیی تخصیص منابع را از وضعیت بهینه

○ حرکت تدریجی به طرف نظام آزاد تخصیص ارز باید همراه و همگام با تقویت نظام حمایت‌های صنعتی غیرمکانیکی در سطح کشور باشد.

● نقش و وظایف دستگاه‌های مختلف اجرایی در رابطه با تخصیص ارز به بخش صنعت باید مورد بازنگری جدی قرار گیرد.



عوامل مهم در تعیین قیمت نفت خام و حجم صادرات نفت خام کشور

عامل	در اختیار ایران (+) خارج از اختیار ایران (-)
۱ - رشد صنعتی جهان غرب / شرق ...	—
۲ - تکنولوژی ها و منابع جایگزین در تولید انرژی	—
۳ - ساخت داخلی صنایع و گروه های فشار	—
سیاسی - اقتصادی در کشورهای صنعتی	—
۴ - مسائل و روابط اقتصادی - سیاسی بین کشورهای صنعتی	—
۵ - حجم و توزیع بدهی های بین المللی	—
۶ - روابط سیاسی - اقتصادی کشورهای تولیدکننده نفت	+ / -
۷ - حجم نیازهای ارزی ایران	+ / -
۸ - وضعیت کشورهای اقماری بلوک های مهم اقتصادی جهان	—
۹ - هدایت موثر روابط خارجی کشور	+ / -
۱۰ - وضعیت اقتصادی - سیاسی سایر کشورهای تولیدکننده نفت	—
۱۱ - وضعیت اقتصادی - سیاسی شرکت های فراملیتی نفتی	—
۱۲ - وجود یا فقدان یک برنامه متناسب اقتصادی در کشور	+ / -
۱۳ -	—
۱۴ -	—

ج - حجم ارزش تخصیص یافته به هر یک از پروژه ها و یا واحدهای تحت پوشش در ارتباط با ارزش تخصیص یافته به حوزه های فعالیت سایر شرکت های تحت پوشش از طریق بررسی مجموعه ای فعالیت ها در یک مدل کامل صورت نمی گیرد و لذا متناسب نیست.

د - نوسانات شدید و نامنظم در تصمیمات مربوط به تخصیص ارزش به شرکت های تحت پوشش اساساً منحل هر نوع برنامه ریزی صحیح تولیدی بوده و عملاً باعث سردرگمی مدیران، افزایش هزینه تولید، ایجاد مشکلات در کیفیت کالا، ایجاد جو عدم اعتماد نسبت به شرکت تولیدی از نظر توان ارائه کالای خاص در زمان خاص می شود.

ه - فقدان کارآیی داخلی نظام اجرایی تخصیص ارزش مشکلات فوق را تشدید کرده و باعث می شود که زمان های نسبتاً طولانی و گذر از مراحل پریچ و خم بوروکراتیک برای دریافت نهایی ارزش تخصیص یافته لازم باشد.

نتیجه این وضعیت آن است که شرکت تولیدی از نظر تامین ارزش در وضعیتی قرار می گیرد که مؤلفه های اصلی آن عبارتند از:

- عدم اعتماد نسبت به سیاست گذاران کلان و دستورالعمل های صادره از سوی مقامات مافوق.

- عدم اطمینان نسبت به مقدار ارزش قابل حصول برای شرکت.

- عدم اطمینان نسبت به هزینه تحصیل ارزش برای شرکت (ارز دولتی، ارز رقابتی، ارز آزاد، ارز شناور، ...)

- پیچیدگی بیش از حد برنامه ریزی تولید در شرایط عدم اطمینان های فراوان که در موارد متعددی به رها کردن فعالیت برنامه ریزی منجر می شود.

- عدم کارآیی در گفتگو با طرف های خارجی شرکت و اجبار عملی به پرداخت هزینه های فرصت، به آنان و لذا افزایش هزینه ارزی کشور.

لازم به یادآوری است که برخی از شرکت ها در مواجهه با این وضعیت به طرف اتخاذ اعمال سیاست های ویژه ای حرکت کرده اند که هر چند مسایل فوری آنان را حل و فصل می کند ولی نهایتاً روش هایی ناسالم، غیر اصولی، هزینه زا و پوگرد سر می باشد. ولی تاکید می شود که در شرایط بی ثباتی و بی اعتمادی

۱ - مسائل اساسی در بازسازی و توسعه اقتصادی کشور، در سطح مدرس (از انتشارات دانشگاه تربیت مدرس)، شماره اول زمستان ۱۳۶۹. حسین عطیعی

مشکلات فراوان در نظام تخصیص ارزش به واحدهای تولیدی تحت پوشش سازمان گسترش و نوسازی صنایع کشور شده است. اهم این مشکلات را می توان به شرح ذیل خلاصه کرد:

الف - کل میزان ارزش تخصیص یافته به این شرکتها در مقایسه با نیاز تولید و تشکیل سرمایه برای حرکت معقول و متناسب توسعه اقتصادی کشور کافی نیست.

ب - حجم ارزش تخصیص یافته به این شرکتها در ارتباط با ارزش تخصیص یافته به سایر حوزه های فعالیت اقتصادی کشور متناسب نیست.

باتوجه وضعیت فوق است که به نظر می رسد در هر لحظه با سه فرآیند مختلف در زمینه وضعیت تخصیص ارزش در کشور مواجه می شویم:

فرآیند اول: تهیه و تدوین و تصویب بودجه ارزی سالانه

فرآیند دوم: تعدیل بودجه مصوب و فراهم آوردن چهارچوب های کل اجرایی برای تخصیص ارزش

فرآیند سوم: تعدیل تخصیص و تبدیل ارزش به کالا

به نظر می رسد که مجموعه بسیار گسترده و پیچیده ناشی از وضعیت فوق باعث ایجاد

مورد بحث، شرکت‌های مزبور عملاً مجبور به اتخاذ این خط‌مشی‌ها بوده‌اند و لذا نمی‌توان این موارد را در چهارچوب شرایط موجود «غیرمنطقی» و «غیراصولی» دانست. از جمله این خط‌مشی‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱ - کوشش در ایجاد موجودی انبار در حدی بسیار وسیع‌تر از موجودی مورد نیاز یک شرکت در شرایط عادی فعالیت. این امر از یک طرف به طولانی شدن مدت گردش وجوه می‌انجامد و از طرف دیگر نیازمند سرمایه‌گذاری‌های تازه در ایجاد انبارهای اضافی، در ایجاد نظام‌های جدید انبارداری، و در استخدام پرسنل اضافی می‌باشد و می‌تواند در افزایش ضایعات نیز شدیداً موثر باشد. در عین حال بدیهی است که در این شرایط مدیر واحد تولیدی عملاً انعطاف‌پذیری خود در خرید کالای ارزان‌تر و بهتر را نیز تا حد زیادی کاهش می‌دهد.

۲ - گرایش به نهادی کردن عدم تمایل فرهنگی مرسوم کشور به تهیه و تنظیم و ارائه اطلاعات روشن و لازم از وضعیت متغیرهای اساسی و اصلی در جریان تولید.

۳ - کوشش در یافتن روش‌های جانبی و مسیرهای پریچ و خم جایگزینی برای حل برخی از مشکلات از جمله یافتن راه‌های ممکن در ذخیره‌سازی مقداری ارز (هرچند محدود) در حساب‌های داخلی یا خارجی جهت استفاده در موارد ضروری و کوشش در پنهان نگاه داشتن این نوع فعالیت‌ها.

۴ - توسل به بازار غیرکنترل شده (از هر دوسوی خرید ارز و فروش کالا) برای حل و فصل مشکلات.

۱ - انفعالی بودن نظام تخصیص ارز در سطح کلان
۲ - تسلط بخش دولتی بر عرضه و تقاضای ارز

۳ - عقب‌ماندگی تاریخی ساختار فعالیت‌های اقتصادی کشور

۴ - فقدان استراتژی جامع و اثبات تحول و توسعه اقتصادی

۵ - تمرکز بیش از حد در نظام اجرایی تخصیص ارز که عمدتاً تصمیم‌گیری را به سازمان‌هایی منحصر کرده که اساساً برای ارائه کمک‌های تخصصی - اطلاعاتی در خریدهای خارجی ایجاد شده‌اند.

۶ - ایجاد سازمان‌ها و مراحل پیچیده به منظور جلوگیری از فساد احتمالی در معاملات خارجی

۷ - ایجاد سازمان‌ها و مراحل پیچیده به منظور ایجاد یک نظام اطلاعاتی

۸ - فقدان کارآیی داخلی در دستگاه‌های دست‌اندرکار نظام تخصیص ارز

۹ - فقدان شبکه‌های کافی ارتباطی - اطلاعاتی بین اعضاء سطوح مدیریت و تصمیم‌گیری

۱۰ - تغییرات مدام در ضوابط و مقررات اجرایی در حوزه‌های مرتبط با شبکه تخصیص ارز

۱۱ - مشکلات درونی واحد تولیدی

اما با توجه به این مشکلات چه می‌توان و چه باید کرد؟ بررسی حاضر پیشنهاد می‌کند که «به نظر می‌رسد فعالیت برنامه‌ریزی در کشور دارای جایگاه مناسب نیست و متأسفانه عزم و اراده قاطع لازم برای تدوین به موقع برنامه و اجرای آن وجود نداشته‌است. این امر احتمالاً مهم‌ترین و اساسی‌ترین مشکل «نظام هدایت امور صنعتی» و «نظام تخصیص ارز» می‌باشد و به نظر می‌رسد که بدون حل این مشکل، نمی‌توان به یافتن ابزار و روش‌هایی که

○ نظام تخصیص ارز باید به طرز دائمی در جهت تطبیق با شرایط خارجی در نوسان باشد.

● به نظر می‌رسد فعالیت برنامه‌ریزی در کشور دارای جایگاه مناسب نیست.

به صورتی اساسی در رفع مشکلات صنایع کشور موثر باشد امید داشت. در عین حال ضمن آن که علائمی در اقتصاد کشور نمایان شده که بیان‌کننده حرکت جامعه در جهت استفاده بیشتر از برنامه‌های توسعه است، نمی‌توان امیدوار بود که راه‌حل‌های مربوط به این حوزه از فعالیت جامعه در کوتاه مدت به تغییرات اساسی در نظام تخصیص ارز و در جهت مطلوب‌تر شدن این نظام بیانجامد.

آزادی‌سازی کامل نظام تخصیص ارز نیز ضمن آن که دارای مزایای کاهش پیچیدگی‌های فرآیند تخصیص ارز و کارآیی کردن تخصیص منابع می‌شود، می‌تواند برای واحدهای تحت پوشش سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران مشکلات فراوانی را به دنبال داشته‌باشد. در این زمینه باید دقت داشت که عامل محرک اصلی در نظام آزاد اقتصادی، «تقاضای موثر» می‌باشد. به عبارت دیگر تقاضایی که دارای پشتوانه پولی است موتور محرک فعالیت‌های اقتصادی در هر نظام آزاد از دخالت‌های دولتی است. مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده تقاضای موثر را نیز باید در الگوی توزیع درآمد جامعه جستجو کرد. بر این اساس باید توجه داشت که الگوی موجود توزیع درآمد جامعه تقاضای قابل توجهی برای

بخش قابل توجهی از محصولات اساسی صنایع سنگین را به دنبال نخواهد داشت. به علاوه که در شرایط آزادی اقتصادی، امکان رقابت اقتصادی سالم و سازنده واحدهای تحت پوشش سازمان گسترش و نوسازی صنایع با واحدهای تولیدی مشابه در کشورهای صنعتی شده بسیار محدود است. بر این اساس تقاضای داخلی نسبتاً محدود موجود برای تولید صنایع سنگین اساسی نیز معطوف به واحدهای غیر ایرانی خواهد گردید. لذا به نظر می‌رسد که آزادسازی نظام تخصیص در ارز در چهارچوب نظام آزاد اقتصاد احتمالاً برای صنایع سنگین کشور نتیجه‌ای جز لطمات و خسارات قابل توجه فراهم نخواهد آورد.

در عین حال تردیدی نیست که دور نگاه داشتن این واحدها از شرایط عرضه و تقاضای بازار نیز مسلماً به تنهایی قادر به ایجاد پویایی در این صنایع نیست. لذا راه‌حل باقی مانده حرکتی تدریجی به طرف نظام آزاد تخصیص ارز همراه و همگام با تقویت نظام حمایت‌های صنعتی غیرمکانیکی در سطح

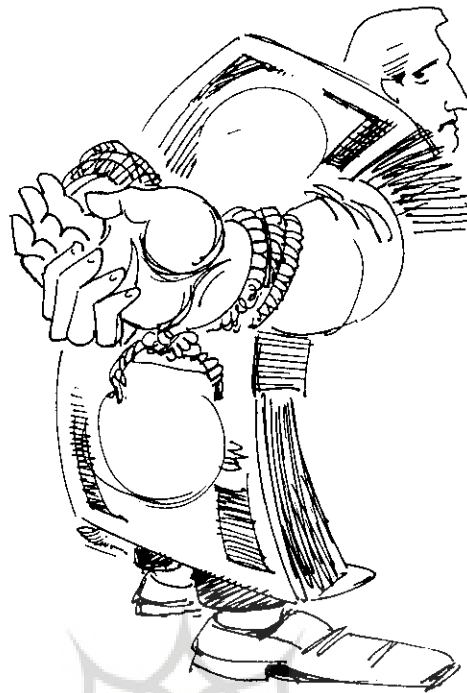
کشور می‌باشد. به عبارت دیگر سازمان گسترش و نوسازی صنایع کشور باید کوشش کند که شاخص‌های کاربردی حمایت از صنایع سنگین کشور بر اساس موازین علمی در زمینه‌هایی همچون نظام بازرگانی خارجی (تعرفه‌ها، سودبازرگانی، عوارض گمرکی ...) و مالیات‌های داخلی، در زمینه آموزش نیروی انسانی متخصص، در زمینه پایه‌ریزی موسسات تحقیقاتی، تدوین و همراه و همگام با به کارگیری این شاخص‌ها در سطح کشور، از آزادسازی نظام تخصیص ارزی فعلی به این واحدها حمایت کند.

تازمان عملی شدن سیاست‌های فوق که به هر حال نیازمند زمان‌هایی بیش از یک سال می‌باشد، می‌توان با توسل به راه‌حل‌های مختلف کوتاه مدت بر کارایی نظام تخصیص ارزی حتی در شرایط فعلی کشور نیز به نحو محسوسی افزود برخی از این راه‌حل‌ها به شرح زیر است:

الف - تقویت نظامات مربوط به حسابرسی و حسابداری مدیران و درکنار آن تقویت اعتماد به مدیریت. در این زمینه می‌توان بسیاری از قدم‌های کنترلی موجود را از نظام تخصیص ارز حذف نمود و بدین وسیله بخشی از پیچیدگی، زمان‌بری، و ضعف کارایی نظام را چاره کرد.

ب - نقش و وظائف دستگاه‌های مختلف اجرائی در رابطه با تخصیص ارز به بخش صنعت باید مورد بازنگری جدی قرار گیرد. در این بازنگری باید کوشید در آخرین حد ممکن قدرت تصمیم‌گیری نهانی از حیطه مسئولیت سازمان‌هایی میانی خارج و در واحد تولیدی متمرکز گردد. به عنوان مثال برای پایه‌گذاری نظام اطلاعاتی و تقویت این نظام، نباید مدیر واحد تولیدی را مجبور نمود که اسناد مربوط به خرید خارجی خود را به نهادهای مختلف ارائه نماید و در هر نهاد مهر و امضاء دریافت دارد و ... بلکه باید نهادهای مسئول اطلاعات و آمار ارزی موظف باشند که برای دریافت آمار مورد نیاز خود به واحد تولیدی یاهر سازمان دیگری مراجعه نمایند. با تغییر نگرش فوق به سادگی بخش دیگری از پیچیدگی‌ها، زمان‌بری‌ها و ضعف کارایی نظام موجود تخصیص ارز بر طرف خواهد شد.

ج - باید کوشید که در حد ممکن اهداف تبعی از بطن فعالیت اصلی نظام تخصیص ارز به صنعت حذف شود. به عنوان مثال به نظر



می‌رسد که در حال حاضر اهداف تبعی فراوانی مانند تقویت نظام مالیاتی کشور، تقویت نظام اطلاعاتی کشور، تقویت نظام حفظ محیط‌زیست کشور، و مواردی از این قبیل در بطن فرآیند اصلی نظام تخصیص ارزی مورد توجه می‌باشند. بدیهی است که حذف این اهداف تبعی (و یا محدود نمودن این اهداف) بخش دیگری از پیچیدگی‌ها، زمان‌بری‌ها و ضعف کارایی نظام موجود تخصیص ارز را بر طرف خواهد کرد.

د - کوشش در ارتقاء کارایی داخلی در دستگاه‌های دست‌اندرکار نظام تخصیص ارز. در این زمینه به‌ویژه لازم می‌نماید که به تقویت نیروی انسانی، به ارتقاء ضوابط تخصیص گزینش مدیر، به کوشش در ایجاد انسجام بیشتر بین مدیریت و پرسنل، به کوشش در تأمین حد قابل قبولی از پاداش مادی و چگونگی پرداخت دستمزدها، و مهم‌تر از همه به این نکته توجه داشت که اگر دستگاهی از نظرگاه‌های مختلف، قدرت اجرائی انجام «کارآ» و موثر یک فعالیت را ندارد، علیرغم آن که این

فعالیت از نظر «تفکری» مطلوب است، باید انجام این فعالیت تازمان فراهم شدن شرایط اجرائی از وظائف دستگاه حذف شود. به عبارت دیگر به جای آن که ابتدا وظیفه‌ای را بر عهده بگیریم و آنگاه در فکر تمهید تدریجی و ناقص شرایط اجرائی وظیفه باشیم، باید، ابتدا به تمهید مقدمات لازم اجرائی کار پردازیم و آنگاه پذیرای انجام وظیفه‌ای خاص شویم. □

○ کارایی فرایند تخصیص ارز به‌خاطر تعدد مراکز، محدودیت نیروی انسانی و ضعف فرهنگ سازمانی و مدیریتی متناسب در سطح نازلی قرار گرفته است.

● ماهیت نظام تخصیص ارز در ایران، انفعالی است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات
رتال جامع علوم انسانی