

۹۱۳۱

۶۰۸۱

شماره ترتیب چاپ: ۶۳۷
شماره چاپ سابقه: -
شماره دفتر ثبت: ۲۵۴

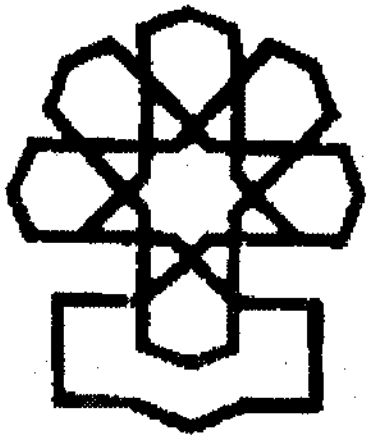


دوره ششم - سال اول
۱۳۷۹-۱۳۸۰
تاریخ چاپ ۱۳۷۹/۴/۱۴

گزارش کارشناسی درباره لایحه :

تشکیل سازمان صنایع هوایی نیروهای مسلح

برای شور اول



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و کتابخانه ملی
۱۴۱۱۰
تاریخ: ۲۰/۴/۷۹

کمیسیون‌های ارجاعی امنیت ملی و سیاست خارجی - اجتماعی - اقتصادی - صنایع و معادن

شماره مسلسل: ۶۱۳۱
کد موضوعی: ۲۰۰

معاونت پژوهشی
تیر ۱۳۸۰

کار: دفتر سیاسی - فرهنگی

تشکیل سازمان صنایع هوایی نیروهای مسلح

کد موضوعی: ۲۰۰

شماره مسلسل: ۶۱۳۱

مقدمه

با توجه به تحولات شگرف در عرصه‌های استراتژیک و تکنولوژیک در دهه‌های اخیر و پیشرفت‌های حیرت‌انگیز در دو مقوله «سرعت» و «قدرت تخریب»، استراتژی‌هایی که بر محور جنگ‌های زمینی و دریایی پی‌ریزی شده بود، به سرعت اهمیت خود را در اندیشه استراتژی‌های دفاعی از دست داده و جای خود را به استراتژی‌هایی سپرده‌اند که بر محور جنگ‌های هوایی قضا استوار شده‌اند. لذا لحاظ کردن این استراتژی جدید در ملاحظات دفاعی - نظامی جمهوری اسلامی ایران نیازمند توجه جدی به ایجاد توانمندی‌های علمی و بسترهای تکنولوژیک در کشور است.

۱- بیان مقاصد لایحه

ماده ۱ لایحه، هدف از تشکیل سازمان صنایع هوایی نیروهای مسلح عبارت است از ایجاد

- ۱- سیاستگذاری؛
- ۲- برنامه‌ریزی؛
- ۳- هماهنگی؛
- ۴- نظارت؛
- ۵- کنترل؛
- ۶- فعالیت‌های صنعتی - هوایی نیروهای مسلح و آن بخش از وظایف مذکور در ماده (۴)

قانون تشکیل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح که مربوط به صنایع هوایی است؛
۷- فعالیت‌های صنعتی، تحقیقاتی و بازرگانی برای دسترسی مستمر و به هنگام به تکنولوژی
و دانش جدید در صنعت هوایی، نظامی و تجاری در سراسر جهان؛
۸- بهره‌گیری از توانایی‌های علمی و عملی و منابع مازاد به منظور ارائه خدمات به سایر
مؤسسات و سازمان‌های علمی، صنعتی، تحقیقاتی و خدماتی.

۲- ارزیابی مقاصد لایحه

لایحه حاضر در واقع برای تحصیل مجوز قانونی و مشروعیت دادن به رویه‌ها و تعدیل‌های
سازمانی و ساختاری و فعالیت‌هایی است که با توجه به دستورات مقام معظم رهبری از
حدود چهار سال پیش در سطح وزارت دفاع آغاز شده است و این لایحه شکل موجود این
فعالیت‌ها را قانونی می‌سازد و مشکلات مربوط به برنامه و بودجه این تغییرات سازمانی را
مرتفع خواهد ساخت.

نتایج بررسی‌ها و نظرات مسئولان بخش‌های مختلف در وزارت دفاع نشان می‌دهد که
هم اکنون تمام فعالیت‌های مربوط به صنایع هوایی - فضایی سپاه پاسداران و ارتش
جمهوری اسلامی در یکدیگر ادغام شده است و تحت نظارت، برنامه‌ریزی و کنترل متمرکز
وزارت دفاع انجام می‌گیرد. از اواسط دهه هفتاد مجموعه صنایع هوایی ارتش جمهوری
اسلامی ایران (صها)، پدافند نیروی هوایی ارتش جمهوری اسلامی ایران (پنها) صنعت
هلیکوپترسازی ایران (هسا) و تشکیلات وابسته به سپاه طبق مصوبه فرماندهی کل قوا در زیر
مجموعه وزارت دفاع ادغام گردیده و تحت برنامه‌ریزی و نظارت آن وزارتخانه مشغول
انجام فعالیت‌های تحقیقاتی، آزمایش و تولید تسلیحات مورد نیاز نیروهای مسلح جمهوری
اسلامی هستند.

بنابراین تقویت نهادهای موجود از طریق تمرکز هوشمندانه و علمی فعالیت‌های مربوط
به صنایع هوا-فضا، با توجه به مشکلاتی چون کمبود سرمایه و ضعف فن‌آوری‌های موجود
کشور، در راستای جلوگیری از هدر رفتن امکانات و موازی‌کاری واحدهای تحقیقاتی و
تولیدی بسیار لازم می‌نماید.

۳- هدایت به سمت اهداف کارامدی

از آنجا که تجربه تأسیس شرکت‌های دولتی در کشور ما یک تجربه مطلوب و قابل قبول در حوزه کارامدی و حصول اهداف تعیین شده نبوده، باید در اجرای ماده ۴ لایحه تقدیمی، یعنی تدوین اساسنامه سازمان و نیز شرکت‌هایی که توسط سازمان صنایع هوایی نیروهای مسلح تشکیل می‌گردد نهایت دقت را به کار برد که از تکرار تجارب ناموفق جلوگیری به عمل آید. همچنین به دلیل ادغام مجموعه‌هایی از نیروهای مسلح جمهوری اسلامی یعنی ارتش و سپاه در این سازمان، باید برای اتحاد کامل آن‌ها و یکسان شدنشان در این مجموعه جدید تلاش شود و تدابیر لازم در اساسنامه‌ها ملحوظ گردد.

همچنین توجه به نکات ذیل در کارآمدی لایحه مؤثر خواهد بود:

الف- همان‌گونه که در مقدمه توجیهی لایحه آمده مقام معظم رهبری درباره کنترل فعالیت‌های صنعت هوایی در «نیروهای مسلح» دستوراتی صادر کردند. بی‌گمان مفهوم نیروهای مسلح مفهوم و تشکیلاتی وسیع‌تر از وزارت دفاع و مشتمل بر کلیه سازمان‌های دیگر نظیر نیروی هوایی ارتش و سپاه، هوانیروز و واحد هوانا و نیروی دریایی که با صنایع هوایی و فعالیت‌های علمی، تحقیقاتی، خدماتی و صنعتی مرتبط با پرواز سروکار دارند را در بر می‌گیرد. در حال حاضر با تصویب فرماندهی کل قوا، فعالیت‌هایی برای ساخت هواپیماهای شکاری و ملخ‌دار، هلیکوپتر، هاور کرافت و تعمیرات سنگین یا ساخت قطعات آن‌ها در نیروهای سه‌گانه ارتش و نیز سپاه در جریان است که هم بار مالی قابل ملاحظه‌ای برای این نیروها دارد و هم می‌تواند دستاوردهای علمی و صنعتی و اقتصادی قابل ملاحظه‌ای به همراه داشته باشد. در حالی که این مجموعه‌ها از شمول این لایحه خارج‌اند. به عبارت دیگر گرچه نام سازمان در ماده ۴ لایحه پیشنهادی «سازمان صنایع هوایی نیروهای مسلح» است ولی عناصر تشکیل دهنده آن منحصر به شرکت‌ها و سازمان‌های صنعت هوایی وزارت دفاع می‌باشد که تنها بخشی از نیروهای مسلح را تشکیل می‌دهد.

بنابراین رفع نقیصه در شمولیت سازمان، لایحه پیشنهادی را در نیل به اهداف پیش‌بینی

شده کارآمدتر می‌سازد.

ب- شایسته است در لایحه دولت تکلیف مشخصی برای حال و آینده نیروهای مسلح و مناسبات و روابط آنها با وزارت دفاع روشن نماید. به خصوص این که در بند ج ماده ۴ قانون تشکیل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تصریح گردیده که وظیفه نوسازی و بازسازی و تعمیرات اساسی وسایل و تجهیزات نیروهای مسلح به شرطی که خارج از مقدرات نیروهای مسلح باشد بر عهده وزارت دفاع است. از آنجا که هزینه این خدمات باید به صورت کارگر - ساعت تعیین و پرداخت شود. با توجه به محدودیت‌های نیروهای مسلح و مادر - تخصصی بودن سازمان جدیدالتأسیس که باید کاملاً خودکفا باشد، ممکن است مشکلاتی را فی مابین سازمان و نیروهای مسلح به وجود آورد.

ج- در قسمت اخیر ماده ۱ لایحه پیشنهادی اشاره شده است که سازمان جدید، سازمانی «خدماتی» نیز خواهد بود. این عنوان مبهم کارآمدی سازمان را در راستای توانمندی و یکپارچگی، در صنایع هوا - فضا با مشکل مواجه خواهد ساخت. خدماتی مانند جابه‌جایی بار و مسافر و نیرو و محموله‌های نظامی و نیز خدمات دیگری مانند امدادهای هوایی در مناطق آسیب دیده از حوادث و بلایای طبیعی توسط نیروهای مسلح انجام می‌شود که وزارت دفاع و سازمان صنایع هوایی دخالتی در آن نداشته و نخواهد داشت. معلوم نیست قید «خدماتی»، این قبیل فعالیت‌ها را نیز در بر می‌گیرد یا این که منحصرأ این خدمات محدود به انجام تعمیرات و نگهداری وسایل پرنده می‌باشد. به هر حال ضرورت دارد که از این نظر از لایحه رفع ابهام شود.

۴- تبیین آثار جانبی لایحه

بر تصویب و اجرای این لایحه آثار زیر پیش‌بینی می‌شود:

الف- آثار مثبت

- ۱- ایجاد بستر لازم برای هماهنگی در نظارت، کنترل در یکی از حساس‌ترین مجموعه‌های مربوط به فعالیت‌های نظامی - دفاعی کشور؛
- ۲- تقویت و هدایت صنعت هوا - فضا که می‌تواند به عنوان یک صنعت مادر برای پیشرفت دیگر صنایع کشور نقش مهمی ایفا کند؛

۳- ایجاد بستر لازم برای یک همکاری پیوسته و مستمر علمی، تحقیقاتی و کاربردی میان دو بخش از ارکان دفاعی کشور. یعنی مجموعه سپاه و ارتش در یک سازمان جدید و استراتژیک؛

۴- ایجاد زمینه و امکانات سازمان یافته برای تقویت و امکان حضور مجموعه‌های علمی - دانشگاهی کشور در حوزه‌های پژوهشی سازمان؛

۵- استفاده بهینه از نیروهای انسانی متخصص، تقسیم کار، استفاده از امکانات و تأسیسات سرمایه‌ای و کمیاب و گرانقیمت موجود در سطوح وزارت دفاع و نیروهای مسلح.

ب- آثار منفی

۱- احتمال تسری روح تمرکزگرایی در اجزای داخلی سازمان که با نوآوری، خلاقیت، آزادی عمل و استقلال در مطالعات و پژوهش‌ها، به عنوان محور اصلی در طراحی و ساخت و تولید تکنولوژی دفاعی مغایرت جدی دارد.

۲- از آنجا که وحدت و همگرایی سازمانی نیازمند یک فرایند مدیریت شده است با توجه به سابقه ادغام در کشور، احتمالاً شاهد یک دوره رکود و نابسامانی در سازمان باشیم؛ به گونه‌ای که علاوه بر سرمایه‌های ملی، امنیت دفاعی کشور نیز به مخاطره افتد.

۵- پیشنهادها

الف- در تدوین اساسنامه سازمان برای تعیین مدیران و برنامه‌ریزان باید اصل توجه به صلاحیت‌های علمی و عملی در حوزه‌های مدیریتی، تحقیق، پژوهش و تولید، از اولویت برخوردار باشد.

ب- سطح سازمان باید به گونه‌ای ارتقا یابد که تسری قوانین عمومی به آن، مستلزم ذکر نام برای شرکت‌های وابسته باشد.

ج- برای تشویق مجموعه و تقویت روحیه رقابت و جلب سرمایه‌های مالی جدید و نهادینه کردن روند تحقیق، آزمایش، تولید و باز تولید، بهتر است که سازمان، مطابق با بند الف ماده ۴ قانون برنامه سوم، به عنوان یک سازمان مادر تخصصی، از اجازه فروش تولیدات

خود به بازارهای داخلی و خارجی به طور مستقل برخوردار شود.^۱

د- طبق بند ب ماده ۴ قانون برنامه سوم و اداره امور شرکت‌های دولتی از امر سیاستگذاری تفکیک شده است و به وزارتخانه ذی‌ربط (وزارت دفاع) سپرده شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود واژه «سیاستگذاری» از متن ماده ۱ لایحه حذف شود.

ه- تشکیل سازمان موجب افزایش بار مالی و پرسنلی مجموعه وزارت نشود.

و- اصول کلی و محورهای اصلی هماهنگی بین نیروهای مسلح و وزارت دفاع در متن لایحه ترسیم و مشخص گردد تا هرگونه ابهامی در این زمینه مرتفع گردد.

۱. تشکیل سازمان صنایع هوایی نیروهای مسلح یک انگوبرداری درست از سازمان‌هایی مشابه در کشورهای پیشرفته در امر صنایع هوایی است، به این صورت که سازمان‌ها و شرکت‌هایی به صورت مجتمع‌های صنعتی-نظامی، هم به تولید صنایع هوایی غیرنظامی مبادرت می‌ورزند و هم در تولید صنایع نظامی دست دارند، در حالی که امر سیاست‌گذاری وزارت دفاع کشور متنوع انجام می‌دهد.