

کارکردهای سازمان‌های توسعه‌ای در ایران و جهان،
بررسی چالش‌های این سازمان‌ها در ایران
(مطالعه موردی سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران)

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

کد موضوعی: ۳۱۰
شماره مسلسل: ۱۳۴۹۹
بهمن‌ماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۲	۱. سازمان‌های توسعه‌ای و کارکردهای آنها
۵	۲. وضعیت سازمان‌های توسعه‌ای در جهان
۷	۳. وضعیت سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران
	۴. مشکلات سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران پس از اجرای سیاست‌های کلی اصل
۱۳	چهل و چهارم قانون اساسی
۱۶	جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها
۱۹	منابع و مآخذ



کارکردهای سازمان‌های توسعه‌ای در ایران و جهان، بررسی چالش‌های این سازمان‌ها در ایران (مطالعه موردی سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران)

چکیده

سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران به‌عنوان یکی از نهادهای توسعه‌ای فعال در کشور در اجرای وظایف خود در جهت توسعه اقتصادی و صنعتی کشور همواره با چالش‌ها و مشکلاتی مواجه است. این چالش‌ها و مشکلات پس از اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی بیشتر نمایان شده است. با توجه به واگذار شدن وظیفه توسعه مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته در کشور به سازمان‌های توسعه‌ای و عدم اتخاذ تدابیر حمایتی لازم، مشکلات عملیاتی برای این سازمان به‌وجود آمده است.

در اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی شرکت‌های زیرمجموعه این سازمان واگذار گردید اما از آنجا که شرکت‌های زیرمجموعه سازمان در تأمین مالی پروژه‌ها مؤثر بودند، با واگذاری آنها عملاً منابع لازم مورد نیاز سازمان، کاهش یافته است که برای جبران آن باید تدابیری اندیشیده شود. تخصیص نامناسب و ناکافی منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه به سازمان مذکور باعث کاهش بیشتر منابع تأمین مالی این سازمان گردیده که در این خصوص لازم است منابع لازم از محل ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی به این سازمان تخصیص یابد. از دیگر مشکلات سازمان پس از اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، زمانبر بودن فرآیند تصویب طرح‌های توسعه‌ای می‌باشد و فرآیند طولانی تصویب طرح‌های توسعه‌ای در مناطق محروم اغلب باعث خارج شدن طرح از توجیه اقتصادی می‌شود که در این باره لازم است فرآیند اجرایی تصویب پروژه‌ها و بوروکراسی اداری حذف گردد. تعهدات و تضامین شرکت‌های زیرمجموعه به بانک‌ها و... پس از واگذاری از دیگر مشکلات پیش آمده برای سازمان گسترش است، زیرا عدم انتقال تعهدات و تضامین شرکت‌های زیرمجموعه سازمان گسترش به خریداران شرکت‌ها هنگام واگذاری، تعهدات مذکور برعهده سازمان گسترش باقی می‌ماند و مشکلاتی را برای سازمان گسترش به‌وجود می‌آورد. در این رابطه نیز لازم است توافقاتی بین خریدار و سازمان گسترش و بانک‌ها و مؤسسات طلبکار جهت انتقال تضامین و تعهدات سازمان گسترش به خریداران صورت گیرد.

مقدمه

وجود خدمات گسترش و نوسازی صنعتی برای جبران کاستی‌های بازار در ارائه خدمات پشتیبان مورد نیاز شرکت‌ها و تکمیل بالندگی فضای کسب‌وکار صنعتی ضرورت دارد. در این رابطه نهادهای توسعه‌ای، سازمان‌هایی هستند که به ارائه خدمات گسترش و نوسازی صنعتی براساس چارچوب کارکردهای گسترش و نوسازی صنعتی می‌پردازند. این سازمان‌ها با در نظر گرفتن شرایط و ویژگی‌های صنعت، با ترکیب کارکردهایی از کارکردهای خدمات گسترش و نوسازی صنعتی، به طراحی خدمتی می‌پردازند که جهت‌گیری‌های راهبردی توسعه صنعتی کشور باشد. در کشور ما سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران^۱ به‌عنوان یکی از نهادهای توسعه‌ای، متولی امر توسعه و ارائه خدمات توسعه‌ای و صنعتی می‌باشد. از سوی دیگر این سازمان عامل پیشرفت و توسعه مناطق محروم و کمتر توسعه‌یافته در کشور نیز می‌باشد.

پس از اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و سنگین‌تر شدن وظایف این نهاد توسعه‌ای، ضرورت حمایت از این نهاد را دوچندان نموده است. در عین حال این نهاد در اجرای وظایف توسعه‌ای خود با چالش‌ها و مشکلاتی مواجه است. به همین منظور در این گزارش در بخش اول، به تعریف سازمان‌های توسعه‌ای و کارکردهای آنها پرداخته شده است. در بخش دوم، وضعیت سازمان‌های توسعه‌ای در جهان بررسی شده است. در بخش سوم، وضعیت سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و چارچوب فعالیت‌های آن از بدو تأسیس تاکنون ارائه شده است. در بخش چهارم، مشکلات و چالش‌های سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران پس از اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی تشریح شده است و در بخش پایانی ضمن جمع‌بندی و نتیجه‌گیری، پیشنهادهایی برای رفع چالش‌های پیش روی سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران ارائه شده است.

۱. سازمان‌های توسعه‌ای و کارکردهای آنها

۱-۱. تعریف سازمان‌های توسعه‌ای

سازمان‌های توسعه‌ای، نهادهایی هستند که با توجه به شرایط و ویژگی‌های اقتصاد و صنعت و نیازمندی‌های آنها و جهت‌گیری راهبردی اقتصاد و صنعت کشور و در نبود سازمان‌های مشابه و فعالان اقتصادی و صنعتی خصوصی به طراحی خدمات به‌طور عام و در جهت توسعه اقتصاد و

۱. در این گزارش از عبارت «سازمان گسترش» بجای عبارت «سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران» استفاده شده است.



به طور خاص در راستای توسعه صنعتی می‌پردازند. سازمان‌های توسعه‌ای ابزار مؤثر دولت برای ایجاد فعالیت‌های جدید و ضروری برای کشور و همچنین بسترسازی و ظرفیت‌سازی برای توانمند کردن نهادهای اقتصادی هستند که بخش خصوصی به دلیل عدم توان تأمین مالی، ریسک بالا، دیربازده بودن و یا هر دلیل دیگر قادر و یا مایل به انجام آن نیست.

اگر سه رکن اساسی اقتصاد را: دولت، صنعت (طرف عرضه) و بازار (طرف تقاضا) تعریف کنیم، در این صورت سازمان‌های توسعه‌ای، حلقه رابط بین این سه رکن به منظور تسهیل ارتباطات و تسریع در عملیات به‌شمار می‌آیند. حتی پیشرفته‌ترین کشورها با عنایت به ویژگی‌ها و نیازمندی‌های اقتصادی خود دارای نهادهای توسعه‌ای هستند. «بنگاه توسعه اقتصادی در آمریکا»، «مرکز توسعه صنایع در چین»، «آژانس گسترش صنایع و ارتقای سرمایه‌گذاری در ایتالیا»، «سازمان توسعه صنعتی در مالزی»، «سازمان توسعه تکنولوژی صنعتی و انرژی جدید در ژاپن»، مصادیق بارز این سازمان‌های توسعه‌ای می‌باشند. چنان‌که شواهد نشان می‌دهد این سازمان‌ها نقش مؤثری در توسعه صنعتی آسیا، آمریکای لاتین و همچنین سایر مناطق داشته‌اند.

۲-۱. کارکرد سازمان‌های توسعه‌ای

بر مبنای پژوهش‌های صورت گرفته، خدمات گسترش و نوسازی صنعتی را که نهادهای توسعه‌ای مختلف در دنیا ارائه می‌کنند می‌توان در ۶ گروه طبقه‌بندی کرد:

۱-۲-۱. توسعه تکنولوژی

یکی از خدمات مهم سازمان‌های توسعه‌ای، توسعه تکنولوژی است. این کارکرد، حمایت‌ها و اقداماتی را شامل می‌گردد که برای توسعه تکنولوژی به‌وسیله ایجاد و یا انتقال تکنولوژی و گسترش به‌کارگیری تکنولوژی‌های موجود میان بنگاه‌ها انجام می‌شود. این حمایت‌ها اغلب در حوزه تکنولوژی‌های نوین و آن دسته از فناوری‌هایی که توسعه و یا به‌کارگیری آنها توأم با ریسک‌های زیادی است، صورت می‌گیرد. توسعه تکنولوژی، بیشترین وزن را در کارکرد نهادهای توسعه‌ای کشورهای توسعه‌یافته دارد.

۲-۲-۱. خوشه‌سازی، شبکه‌گستری و به‌هم‌رسانی کسب‌وکارها

یکی دیگر از خدمات بسیار مهم نهادهای توسعه‌ای، در کنار هم یا در امتداد هم قرار دادن زنجیره ارزش شرکت‌هایی است که کسب‌وکار آنها مشابه و یا مکمل هم هستند. به این ترتیب این شرکت‌ها، مجموعه‌های بزرگ‌تر با حاشیه سود بالاتر و دسترسی به اقتصادی با مقیاس بزرگ‌تر را فراهم می‌سازند. در عمل شکل‌گیری این شبکه‌های همکاری افقی یا عمودی، به‌طور طبیعی به سختی

صورت می‌گیرد، اما نهادهای توسعه‌ای با استفاده از تجربه، اطلاعات و قابلیت‌های خود می‌توانند این شبکه‌ها را شکل دهند. به‌ویژه این نهادها می‌توانند با شرکت‌های بزرگ خارجی ارتباط برقرار کرده و فعالیت‌های تولیدی داخلی را در راستای زنجیره ارزش تولید جهانی قرار دهند. توسعه خوشه‌های صنعتی، شبکه پیمانکاری‌های صنعتی، ادغام‌ها و ایجاد گروه‌های صنعتی بزرگ، اغلب براساس همین کارکرد صورت می‌گیرد.

۳-۲-۱. توسعه مدیریت و منابع انسانی

این کارکرد شامل خدماتی است که به بنگاه‌های صنعتی ارائه می‌شود تا آن بنگاه‌ها با ارتقای کارآمدی سازمانی و توسعه مدیریت، فرآیندهای زنجیره ارزش خود را با بهره‌وری بیشتری سازماندهی کنند. ارائه خدمات توسعه منابع انسانی، خدمات مشاوره مدیریت، خدمات ارتقای بهره‌وری و کیفیت از مهمترین خدمات این کارکرد می‌باشند. باید به این نکته توجه داشت که منظور از توسعه منابع انسانی، ارائه آموزش‌های دانشگاهی نیست، بلکه مجموعه مشاوره‌های تخصصی و آموزش‌های خاصی است که به حل مشکلات صنایع می‌انجامد.

۴-۲-۱. توسعه صادرات

این کارکرد شامل کمک به شرکت‌ها برای بازاریابی کالاهای، ارائه خدمات و اطلاعات مربوط به بازارها و تحلیل‌های مربوطه و انجام فعالیت‌های بازاریابی گروهی می‌باشد. یکی از مشکلات صنایع، عدم توانایی در تحلیل مناسب بازارهای هدف صادراتی و تقاضاهای موجود در کشورهای دیگر و ضعف بازاریابی دقیق و علمی با کمترین هزینه است. سازمان‌های توسعه‌ای می‌توانند با ایجاد شبکه‌های عرضه داخلی و خارجی، توسعه و حمایت از شرکت‌های حرفه‌ای بازاریابی، صادرات و واردات و همچنین توصیه برای بهبود سیاست‌های تجاری دولت، نقش مؤثری را در رفع چالش‌های این بخش مهم ایفا نمایند.

۵-۲-۱. گسترش سرمایه‌گذاری

ناتوانی بازار سرمایه و عدم رغبت نهادهای مالی برای تأمین مالی پروژه‌های پرریسک و طرح‌های شرکت‌های کوچک و متوسط، باعث ضرورت شکل‌گیری این کارکرد توسط سازمان‌های توسعه‌ای شده است. این کارکرد در بخش‌های استراتژیک، حمایت از شرکت‌های کارآفرین و طرح‌های سرمایه‌گذاری مخاطره‌آمیز، اهمیت بسیاری پیدا می‌کند.

۶-۲-۱. جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی

این کارکرد شامل اقداماتی مانند شناسایی فرصت‌های تجاری داخل کشور و انتشار آن در سطح



جهانی، شناسایی سرمایه‌گذاران خارجی علاقمند و مذاکره با آنها برای استقرار روابط همکاری و خدمات نگهداری و مدیریت این سرمایه‌ها و روابط ایجاد شده است. این کارکرد معمولاً با یکی از پنج کارکرد دیگر ترکیب شده تا نتایج مورد نظر در جذب سرمایه‌گذاری خارجی به شکل بهتری محقق گردد. در واقع فعالیت جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی با شبکه‌گستری و به‌هم‌رسانی کسب‌وکارها همراه می‌شود تا شماری از شرکت‌های مستعد، همکاری‌های نزدیکی را با شرکت سرمایه‌گذار خارجی برقرار کرده و در فرآیند همکاری، موفق به جذب فناوری و مشارکت در زنجیره جهانی تولید شوند. گزینش موارد مناسب و انعقاد قراردادهای لازم، اغلب توسط یک نهاد توسعه‌ای انعطاف‌پذیر در مقایسه با بخش دولتی، به شکل بهتری صورت می‌پذیرد.

۲. وضعیت سازمان‌های توسعه‌ای در جهان

از ۶۴ سازمان توسعه‌ای مورد بررسی در جهان، ۳۳ سازمان در آسیا (به‌عنوان نمونه؛ آژانس علوم و تکنولوژی صنعتی، مؤسسه برنامه‌ریزی و ارزیابی تکنولوژی صنعتی کره، شرکت توسعه تکنولوژی مالزی)، ۲۰ سازمان در آمریکا و کانادا (به‌عنوان نمونه؛ بنیاد توسعه بنگاه‌های اقتصادی آمریکا، شورای توسعه‌دهندگان اقتصادی آنتاریو، آژانس توسعه سرمایه‌گذاری کاستاریکا)، ۶ سازمان در اروپا (به‌عنوان نمونه؛ شرکت گسترش و سرمایه‌گذاری آلمان، آژانس سرمایه‌گذاری فرانسه)، ۳ سازمان در استرالیا (به‌عنوان نمونه؛ شبکه نمایندگان کسب‌وکار استرالیای جنوبی، دیپارتمان توسعه ایالتی و منطقه‌ای استرالیا)، ۲ سازمان در آفریقا (به‌عنوان نمونه؛ انجمن جهانی سازمان تحقیقات تکنولوژی صنعتی، سازمان تحقیقات و تکنولوژی برتر در آفریقای جنوبی) قرار دارند. طبق این بررسی، بیشترین تعداد سازمان‌های توسعه‌ای در آسیا (ژاپن ۱۰، کره ۸، مالزی ۷) و کمترین سازمان‌های توسعه‌ای در آفریقا بوده‌اند. نحوه فعالیت سازمان‌ها و نهادهای توسعه‌ای صنعتی مورد بررسی در جدول ۱ آمده است:

جدول ۱. فعالیت‌ها و خدمات ارائه شده توسط سازمان‌های توسعه‌ای در جهان

ردیف	نوع فعالیت و خدمات	میزان تمرکز فعالیت (درصد)
۱	ارائه کمک‌های غیرمالی	۴۴/۶
۲	کمک به توسعه تکنولوژی	۱۳/۸
۳	کمک به توسعه سرمایه‌گذاری	۱۲/۱
۴	تحکیم بنیان‌های جامعه	۶/۷
۵	ارائه کمک‌های مالی	۶/۳
۶	بازاریابی و توسعه بازار	۴/۶
۷	توسعه استانداردها، رقابت‌پذیری	۳/۸
۸	توسعه منابع انسانی	۲/۱
۹	سایر فعالیت‌ها و خدمات	۶/۳

مأخذ: نظام گسترش و نوسازی صنعتی، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، ۱۳۹۱.

نتایج فعالیت‌های سازمان‌های توسعه‌ای مؤید این نکته است که بیشترین فعالیت‌های سازمان‌های توسعه‌ای بر ارائه کمک‌های غیرمالی (۴۴/۶ درصد)، کمک به توسعه تکنولوژی (۱۳/۸ درصد) و کمک به توسعه سرمایه‌گذاری (۱۲/۱ درصد) متمرکز شده است. بنابراین کمک‌های «غیرمالی»، «توسعه تکنولوژی» و «توسعه سرمایه‌گذاری»، در مجموع بیش از ۷۰ درصد فعالیت سازمان‌های توسعه‌ای در جهان را به خود اختصاص داده است. به این صورت که به ترتیب در حوزه «کمک‌های غیرمالی»، ۱۹ شرکت با استقرار سیستم‌های اطلاعاتی و اطلاع‌رسانی، ۱۸ شرکت در ارائه خدمات مشاوره علمی، مدیریتی و فنی و تعداد ۱۷ شرکت در زمینه فعالیت در مطالعات و تحقیقات گسترش و توسعه، بالاترین رتبه فعالیت در این حوزه را داشته‌اند. سپس در حوزه فعالیت «توسعه سرمایه‌گذاری»، ۱۶ شرکت به ترغیب، جذب، انجام سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی اقدام می‌کنند و پس از آن در حوزه «توسعه تکنولوژی»، ۱۵ شرکت از ۶۴ شرکت مورد بررسی، اقدام به توسعه و ترویج کارآفرینی و نوآوری اقدام کرده‌اند. به نظر می‌رسد شاکله فعالیت‌های سازمان‌های توسعه‌ای، بیشتر بر فعالیت‌های غیرمالی متمرکز است.

تمرکز فعالیت‌ها در سازمان‌های توسعه‌ای موجود در آمریکا و کانادا عمدتاً به استقرار سیستم‌های اطلاعاتی و اطلاع‌رسانی، ارائه خدمات مشاوره علمی، مدیریتی، فنی، آموزش آکادمیک و حرفه‌ای، تسهیل‌گری، هماهنگی و ایجاد همکاری و گسترش مطالعات و تحقیقات قرار دارد. در سازمان‌های توسعه‌ای آفریقایی، فعالیت‌ها بیشتر بر انتقال دانش، تکنولوژی، حمایت از تحقیقات و توسعه رقابت متمرکز است.

تمرکز فعالیت‌های سازمان‌های توسعه‌ای کشورهای آسیایی، حول محورهای گسترش



مطالعات و تحقیقات، کمک به قانونگذاری، سیاستگذاری و برنامه‌ریزی، استقرار سیستم‌های اطلاعاتی و اطلاع‌رسانی، ارائه خدمات مشاوره علمی، مدیریتی و فنی قرار گرفته است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد بیشتر سازمان‌ها و نهادهای توسعه‌ای در آمریکا و کانادا دارای مالکیت خصوصی هستند ولی اغلب سازمان‌ها و نهادهای توسعه‌ای کشورهای آسیایی (کره، ژاپن و مالزی) و اروپایی به شکل دولتی و نیمه‌دولتی اداره می‌شوند. خدمات و تسهیلاتی که سازمان‌های توسعه‌ای دولتی ارائه می‌کنند مشابه سازمان‌های توسعه‌ای خصوصی بوده و تفاوت در مالکیت و منبع تأمین مالی آنهاست. سازمان‌های توسعه‌ای خصوصی، عمدتاً تحت تأثیر و نفوذ اعضا قرار می‌گیرند. در سازمان‌های توسعه‌ای دولتی، نقش دولت بسیار اهمیت دارد و این سازمان‌ها می‌توانند در قوانین و مقررات و سیاست‌ها و رویه‌های دولتی شامل صدور مجوز تولید، ارائه مشوق‌هایی برای بخش‌های تولیدی، مشارکت دولت در سرمایه‌گذاری‌های مشترک صنعتی و مشوق‌ها یا معافیت‌های مالیاتی مرتبط با توسعه صنعت، تأثیرگذار و تسهیل‌کننده باشند. نتایج مطالعات نشان می‌دهد بالغ بر ۸۴ درصد نهادهای توسعه‌ای بررسی شده در آسیا، دولتی یا نیمه‌دولتی هستند. این موضوع نشان می‌دهد که حتی در کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه آسیایی؛ کارکرد و اهداف سازمان‌های توسعه‌ای، با مدیریت و مالکیت دولتی و نیمه‌دولتی اداره می‌شود.

البته با توجه به تجربیات مطرح شده، بنگاهداری، خرید و فروش سهام، برگزاری نمایشگاه، تسهیلات برای ایجاد تعاونی‌ها، ایجاد پارک‌های صنعتی و تسهیلات برای نوسازی از جمله فعالیت‌هایی هستند که سازمان‌های توسعه‌ای در جهان، کمتر به انجام آن رغبت نشان می‌دهند.

۳. وضعیت سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران

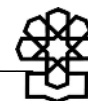
سازمان‌های توسعه‌ای، به‌عنوان یکی از بازیگران مهم در فرآیند توسعه صنعتی می‌توانند نقشی ممتاز در ایجاد تحول و ارتقای سطح کارآیی صنعت داشته باشند. این سازمان‌ها برای ایفای رسالت‌ها و اجرای اهداف و برنامه‌های خود، وظایف سنگینی مانند بسترسازی برای رشد بخش خصوصی، اصلاح زیرساخت‌های نامناسب، بهبود عوامل محیطی، بهره‌گیری از تکنولوژی‌های نو و... برعهده دارند و در همین راستا سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران در سال ۱۳۴۶ تأسیس گردید.^۱ سازمان گسترش

۱. ماده (۱) قانون تأسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۸): به دولت اجازه داده می‌شود به‌منظور گسترش و نوسازی صنایع و معادن کشور از راه بررسی‌های علمی و صنعتی و تهیه و تربیت کادر مدیریت و تأسیس شرکت‌های صنعتی و معدنی و خدمات و یا مشارکت در آنها و کمک و راهنمایی‌های فنی به واحدهای صنعتی و معدنی، مؤسسه مستقلی به نام سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران تأسیس نماید.

به‌عنوان باسابقه‌ترین سازمان توسعه‌ای کشور یکی از بنیان‌های مهم توسعه صنعتی کشور به‌شمار می‌آید و از بدو تأسیس تاکنون همواره منشأ خدماتی ارزنده در مسیر ایجاد، توسعه و نگهداشت بنگاه‌های صنعتی بوده است. در جداول ۲ الی ۴ نیز چارچوب فعالیت‌های سازمان گسترش از بدو تأسیس تاکنون آمده است.

جدول ۲. چارچوب فعالیت‌های سازمان گسترش در دوره اول (۱۳۵۶-۱۳۴۶)

فلسفه وجودی			
✓ تسریع در روند صنعتی‌سازی کشور			
✓ گسترش و نوسازی صنایع کشور (حفظ صنایع موجود و ایجاد صنایع جدید)			
اهداف و استراتژی‌ها			
✓ صنعتی کردن کشور بر مبنای جایگزینی واردات (اصلی)			
✓ ایجاد صنایع تکمیلی (فرعی)			
✓ نوسازی صنایع (فرعی)			
✓ جلب مشارکت سرمایه‌ای و فنی (فرعی)			
✓ پشتیبانی بهره برداری (فرعی)			
محوresهای اصلی فعالیت	محورهای فرعی	مصادیق	وقایع مهم و تأثیرگذار دوره
گسترش سرمایه‌گذاری صنعتی	صنایع سنگین و مادر صنایع تکمیلی*	✓ ماشین‌سازی ✓ ماشین‌آلات و صنایع تبدیلی ✓ کشاورزی ✓ کشتی‌سازی ✓ حمل‌ونقل ریلی ✓ نفت و گاز و پتروشیمی ✓ جانی برق ✓ ساختمان	✓ تأسیس سازمان ✓ اجرای چهار طرح مهم صنایع سنگین (ماشین‌سازی اراک، ماشین‌سازی تبریز، تراکتورسازی تبریز، سهامی آلومینیم ایران) ✓ تملیک کامل سازمان مدیریت صنعتی توسط سازمان
نوسازی صنایع	صنایع فرسوده و زیانده	✓ کارخانه مواد نسوز امین‌آباد ✓ شرکت سیمان ری ✓ کارخانه چیت‌سازی ایران	✓ تعیین تکلیف سازمان به‌عنوان یک نهاد دولتی مستقل با شیوه عملکرد و منطق تجاری
توسعه صنایع معدنی	اکتشاف و استخراج معادن تأسیس صنایع معدنی	✓ شرکت آلومینیم ایران ✓ شرکت ذوب آهن ✓ شرکت اینترماین ✓ شرکت زگالتش (تولید الکترودهای ذوب فلزات) ✓ شرکت تأمین ماسه ریخته‌گری ✓ برنامه استخراج معادن مس و گوگرد	✓ ورود سازمان به فعالیت‌های ساختمان‌سازی



آموزش	فنی و مهندسی مدیریتی و حسابداری	✓ عقد قرارداد با شوروی، رومانی و چکسلواکی ✓ اعزام دانشجو به خارج ✓ آموزش از طریق سازمان مدیریت صنعتی
گسترش خدمات فنی و مهندسی	تأسیس شرکت‌های خدمات فنی و مهندسی و مشاوره	✓ تملیک سازمان مدیریت صنعتی ✓ شرکت تکنولوگ ✓ شرکت تکنیکان
گسترش خدمات بازرگانی	تأسیس شرکت‌های خدمات بازرگانی	✓ سازمان بازرگانی تولیدات ایران ✓ شرکت هربرت ایران ✓ شرکت خدمات عمومی و نمایشگاهی

مأخذ: مروری بر سازمان‌های توسعه‌ای در جهان، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، ۱۳۹۲.

* صنایع تکمیلی به صناعی گفته می‌شود که برای حذف حلقه‌های مفقوده در زنجیره تولید و یا افزایش حلقه‌های جدید به منظور تولید محصولات جدید ایجاد می‌شود.

جدول ۳. چارچوب فعالیت‌های سازمان گسترش در دوره دوم (۱۳۶۷-۱۳۵۷)

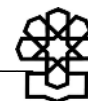
فلسفه وجودی			
✓ تسریع در روند صنعتی‌سازی کشور			
✓ گسترش و نوسازی صنایع کشور (حفظ صنایع موجود و ایجاد صنایع جدید)			
✓ پشتیبانی و تأمین نیازهای نظامی و غیرنظامی صنعتی جنگ و جبهه			
اهداف و استراتژی‌ها			
محورهای اصلی فعالیت	محورهای فرعی	مصادیق	وقایع مهم و تأثیرگذار دوره
گسترش سرمایه‌گذاری صنعتی	صنایع سنگین و مادر	✓ صنایع برق ✓ صنایع دریایی	✓ واگذاری بخشی از صنایع سنگین مادر به سازمان
	سایر صنایع	✓ ماشین‌سازی ✓ صنایع حمل‌ونقل	✓ کاهش حمایت‌های پیشین از سازمان
بهره‌برداری صنایع	صنایع انتقال یافته به سازمان بر	✓ ایران خودرو ✓ سایپا	✓ کاهش وابستگی به خارج از کشور
	اساس قانون حفاظت و توسعه صنایع	✓ زامیاد ✓ صنایع دریایی ایران ✓ نورد و لوله اهواز	✓ از دست رفتن ماهیت فرابخشی سازمان و تسلط وزارت صنایع بر سازمان
توسعه صنایع معدنی	شرکت‌های زیرمجموعه		✓ تحول در ترکیب نیروهای مدیریتی و تخصصی سازمان به دنبال وقوع انقلاب اسلامی
	تأسیس صنایع معدنی	✓ تأسیس شرکت مس باهنر	✓ افزایش زیان‌های انباشته

شرکت‌های سازمان ✓ ورود سازمان به تولید تجهیزات جنگی ✓ عدم توجه به نوسازی صنایع	✓ آموزش فارغ‌التحصیلان دانشگاه‌ها ✓ اعزام دانشجویان به آلمان ✓ تأمین بودجه تحقیقات کاربردی	فنی و مهندسی مدیریتی	آموزش و پژوهش
	✓ شرکت مهندسی مشاور صنایع خودرو ✓ شرکت مهندسی مشاور سیمان ✓ شرکت مهندسی و ساخت صنایع نفت	تأسیس شرکت‌های خدمات فنی و مهندسی و مشاوره	گسترش خدمات فنی و مهندسی
	✓ اعزام نیرو ✓ تولید جنگ‌افزار ✓ تولید خودروهای نظامی ✓ ساخت تجهیزات صنعتی مرتبط ✓ بازسازی کارخانه‌های آسیب‌دیده	تولید نیازهای بخش دفاعی بازسازی مناطق آسیب‌دیده پدافند غیرعامل پشتیبانی عمومی از جنگ و جبهه	پشتیبانی از جنگ و جبهه

مأخذ: همان.

جدول ۴. چارچوب فعالیت‌های سازمان گسترش در دوره سوم (۱۳۶۷-۱۳۶۷)

فلسفه وجودی			
✓ تسریع در روند صنعتی‌سازی کشور ✓ گسترش و نوسازی صنایع کشور (حفظ صنایع موجود و ایجاد صنایع جدید)			
اهداف و استراتژی‌ها			
✓ توسعه صادرات (ضمنی) ✓ افزایش بهره‌وری (ضمنی) ✓ توجه بیشتر به صنایع خودرو (ضمنی) ✓ گسترش روحیه تجاری در فعالیت‌ها (ضمنی)			
وقایع مهم و تأثیرگذار دوره	مصادیق	محورهای فرعی	محورهای اصلی فعالیت
✓ آغاز دوره رونق تجاری سازمان ✓ عدم توجه به نوسازی صنایع ✓ تفوق مصالح تجاری بر صنعتی و ارجحیت مشارکت با سرمایه در مقابل مشارکت با دانش فنی ✓ شروع محتاطانه واگذاری برخی از واحدها به بخش غیردولتی ✓ توجه به پیمانکاری عمومی در فعالیت‌های سازمان	✓ تکمیل برخی از طرح‌های مهم انقلاب ✓ تأسیس شرکت در صنایع تکمیلی خودرو ✓ نصب سکوها نفتی ✓ گسترش شرکت تجهیزات نفت ✓ تصویب ساخت هلیکوپتر و تأمین هزینه هواپیما ✓ طرح سیمان ۲۰۰۰ تنی بوشهر	صنایع سنگین و مادر صنایع دریایی تجهیزات نفت، گاز و پتروشیمی صنایع هوایی سایر صنایع	گسترش سرمایه‌گذاری صنعتی
	✓ انجام و مدیریت برخی از پروژه‌های پیمانکاری	نفت و گاز سایر حوزه‌ها	گسترش پیمانکاری عمومی



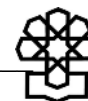
	✓ شرکت ایدروهندلز ✓ ایجاد دفتر نمایندگی ماشین‌سازی اراک در آلمان ✓ سرمایه‌گذاری مشترک با قرقیزستان در صنایع خودرو	تقویت دفاتر نمایندگی سازمان سرمایه‌گذاری مشترک در خارج از کشور	گسترش صادرات
	✓ صدور خدمات فنی به مالزی و لیبی ✓ تأسیس شرکت‌های مشاوره‌ای در صنایع خودرو ✓ ایجاد شرکت طراحی و مهندسی صنایع ✓ ایجاد شرکت طراحی و مهندسی تجهیزات نفت	تأسیس شرکت‌های خدمات فنی و مهندسی و مشاوره صدور خدمات فنی	گسترش خدمات فنی و مهندسی
	✓ طرح تربیت تکنسین ✓ بورس دانشجویی در تحصیلات تکمیلی ✓ حمایت از سازمان مدیریت صنعتی ✓ همکاری با دانشگاه‌ها	آموزش پژوهش	آموزش و پژوهش

مأخذ: همان.

جدول ۵. چارچوب فعالیت‌های سازمان گسترش در دوره چهارم (۱۳۷۷ تاکنون)

فلسفه وجودی
✓ تسریع در روند صنعتی‌سازی کشور ✓ گسترش و نوسازی صنایع کشور (حفظ صنایع موجود و ایجاد صنایع جدید) ✓ ارتقای توانایی‌های تکنولوژیک در صنعت کشور
اهداف و استراتژی‌ها
کمک به جهانی شدن صنایع ایران از طریق: ✓ توسعه سرمایه‌گذاری‌های صنعتی؛ ✓ توسعه ظرفیت‌های بخش خصوصی؛ ✓ توسعه تکنولوژی‌های پیشرفته؛ ✓ توسعه پیمانکاری‌های عمومی؛ ✓ توسعه مدیریت؛ ✓ ارائه کمک‌های فنی، مدیریتی، مالی، بازاریابی و پژوهشی به واحدهای صنعتی کشور؛ ✓ اشاعه فرهنگ برنامه‌ریزی استراتژیک در صنعت کشور؛ ✓ توسعه محصولات و افزایش توان رقابتی واحدهای صنعتی کشور؛ ✓ توسعه صادرات صنعتی؛ ✓ مشارکت در نوسازی صنایع کشور؛ ✓ واگذاری سهام شرکت‌های تابعه یا تحت پوشش یا طرح‌های راه‌اندازی شده

محوورهای اصلی فعالیت	محوورهای فرعی	مصادیق	وقایع مهم و تأثیرگذار دوره
گسترش سرمایه‌گذاری صنعتی	صنایع پیشرفته سایر حوزه‌ها	<ul style="list-style-type: none"> ✓ توسعه مرکز کسب‌وکار کوچک در زمینه صنایع پیشرفته ✓ ایجاد مرکز گسترش کارآفرینی ایران ✓ ایجاد شرکت‌های جدید در زمینه فناوری‌های پیشرفته ✓ ایجاد و اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری‌های تک ✓ اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری صنعتی با مشارکت بخش خصوصی 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ معطوف شدن فعالیت‌های سازمان به سمت جهانی‌سازی صنایع کشور ✓ معطوف شدن مأموریت سازمان به سمت فناوری‌های نو ✓ ورود صنعت خودروی کشور به بازارهای جهانی ✓ شتاب گرفتن واگذاری سهام شرکت‌ها به بخش خصوصی و حرکت در راستای اجرای اصل چهل و چهارم
توسعه پیمانکاری عمومی	تجهیز و ایجاد شرکت‌های پیمانکاری اجرای طرح‌های پیمانکاری عمومی	<ul style="list-style-type: none"> ✓ مشارکت در اجرای فازهای میدان گازی پارس جنوبی ✓ تأسیس شرکت پارس پیدکو ✓ تأسیس شرکت کشتی‌سازی و صنایع فراساحل 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ تأسیس شرکت نوسازی صنایع ایران و واگذاری مأموریت نوسازی صنایع به آن ✓ توجه به توسعه مدیریت به‌عنوان زیرمجموعه نوسازی صنایع
توسعه مدیریت	آموزش پژوهش ارزیابی	<ul style="list-style-type: none"> ✓ تحقیق و توسعه منابع انسانی ✓ بانک اطلاعات مدیران ✓ کانون ارزیابی مدیران ✓ طرح مدیران آینده ✓ آموزش منابع انسانی تحت پوشش ✓ ارزیابی مدیران و شرکت‌ها ✓ توسعه نیروی انسانی ستاد سازمان 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ تشکیل سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ✓ تشکیل سازمان نوسازی صنایع ایران و واگذاری مأموریت نوسازی صنایع به آن
بهره‌برداری صنایع	شرکت‌های تازه تأسیس (انکوباتوری) شرکت‌های زیرمجموعه سازمان	<ul style="list-style-type: none"> ✓ استفاده از توان شرکت‌های تابعه در زمینه پشتیبانی از پروژه‌های پیمانکاری عمومی ✓ آماده‌سازی شرکت‌های تابعه جهت واگذاری به بخش خصوصی ✓ انجام فعالیت‌های انکوباتوری ✓ شرکت نیمه‌هادی عماد ✓ شرکت صنایع هوایی ایران ✓ شرکت‌های خودروساز 	
نوسازی صنایع	نوسازی صنایع	<ul style="list-style-type: none"> ✓ تأسیس شرکت نوسازی صنایع ایران 	



	✓ همکاری با دانشگاه‌ها برای انجام طرح‌های پژوهشی در زمینه صنایع پیشرفته ✓ برنامه گسترش نوآوری ✓ برنامه مراکز توسعه کسب و کار کوچک ✓ برنامه ارتقای تحقیق و توسعه شرکت‌های تابعه و تحت پوشش ✓ ایجاد دانشکده‌های مدیریت و خودرو در برخی دانشگاه‌ها ✓ ایجاد مرکز آموزش مجازی در دانشگاه صنعتی امیرکبیر	ارتقای پژوهش ایجاد زیرساخت‌های تحقیق و توسعه و آموزش	آموزش و پژوهش
--	---	---	---------------

مأخذ: همان.

۴. مشکلات سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران پس از اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی

سازمان گسترش طی ۴۶ سال تلاش در عرصه صنعت، فعالیت‌های مهمی در ایجاد صنایع بزرگ و تحرک صنایع وابسته به آنها انجام داده است. این فعالیت‌ها شامل طیف وسیعی از صنایع مانند خودرو، ماشین‌آلات کشاورزی، دریایی، تجهیزات نفت، گاز و پتروشیمی، هوایی، تولید انرژی و نیروگاهی بوده است.

با اجرای برنامه سوم توسعه، موانع قانونی متعددی در مسیر فعالیت‌های سازمان گسترش ایجاد و آزادی عمل این سازمان با چالش‌های اساسی روبرو شد و با ابلاغ قانون اصل چهارم در سال ۱۳۸۷ و کاهش حمایت‌ها از این سازمان، این موانع افزایش یافت. در ادامه به عمده چالش‌های پیش‌روی سازمان گسترش پس از اجرای قانون اجرای سیاست‌های اصل چهارم در ۵ محور اشاره می‌شود:

۴-۱. زمانبر بودن فرآیند تصویب طرح‌های توسعه‌ای

مطابق با تبصره‌های «۳ و ۴» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای اصل چهارم قانون اساسی، سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته و حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته، نیازمند گذراندن مراحل طولانی، پیچیده و دشوار شده است و این امر نیز عملاً امکان هرگونه فعالیت سرمایه‌گذاری

در مناطق کمتر توسعه‌یافته و صنایع پیشرفته را از سازمان گسترش سلب نموده است. براساس تبصره مذکور، فرآیند تصویب و اجرای طرح‌های توسعه‌ای نیازمند تأیید هیئت وزیران می‌باشد که زمانبر بودن این فرآیند اغلب طرح‌ها را از توجیه اقتصادی خارج می‌سازد.

۴-۲. تخصیص ناکافی منابع حاصل از واگذاری

براساس ماده (۲۹) قانون اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی، منابع حاصل از فروش سهام شرکت‌های دولتی به خزانه واریز و به مصارف موارد مشخص شده در ذیل ماده (۲۹) تخصیص می‌یابد. در سال‌های بعد از ابلاغ قانون اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی، رقمی بالغ بر ۱۶۰۰ میلیارد تومان از سهام شرکت‌های وابسته و تابعه سازمان گسترش فروخته شده است و در مقابل آن صرفاً کمتر از ۲۰۰ میلیارد تومان یعنی حدود ۱۲/۵ درصد از منابع فوق در اختیار این سازمان قرار گرفته است. میزان مصوب و عملکرد اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون اجرای اصل چهل و چهارم مؤید این موضوع است. طبق جدول ۶ عملکرد ماده (۲۹) قانون اصل چهل و چهارم نشان می‌دهد که تخصیص اعتبارات ردیف‌های (۵)، (۶) و (۷) ماده (۲۹) قانون اصل چهل و چهارم مطابق برنامه مصوب نبوده است. زیرا طی سال‌های ۱۳۸۸ الی ۱۳۹۱ اعتبارات ذیل ماده (۲۹) قانون اجرای اصل چهل و چهارم در خصوص مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش غیردولتی به منظور توسعه مناطق کمتر توسعه‌یافته (موضوع بند «۵») طی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۱ تقریباً کمتر از ۳۰ درصد بوده است. تخصیص اعتبارات در خصوص تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی (موضوع بند «۶») تقریباً کمتر از ۴۵ درصد بوده است. همچنین تخصیص اعتبارات جهت ایفای وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته (موضوع بند «۷») نیز تقریباً کمتر از ۴۰ درصد بوده است.

جدول ۶. وضعیت مصوب و عملکرد اعتبارات ذیل ماده (۲۹) قانون اصل چهل و چهارم

(میلیارد ریال)

عنوان	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱
بند «۵» ماده (۲۹) - مشارکت شرکت‌های دولتی با بخش غیردولتی به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه‌یافته	۹۰۷ (۵۸/۸۲)*	۳۶۰۹ (۶)	۳۳۱۷ (۳۰)	۲۹۱۹ (۱۳/۶۸)
بند «۶» ماده (۲۹) - تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی	۳۵۰۰ (۵۰)	۳۲۰۰ (۵۳)	۴۰۰۰ (۶۵)	۲۴۵۰ (۰)
بند «۷» ماده (۲۹) - ایفای وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته	۲۱۶ (۵۵/۳)	۳۵۰ (۰)	۱۴۳۴ (۸۰)	۲۶۵۰ (۲۰/۲۸)

مأخذ: گزارش نهم عملکرد قانون اصل چهل و چهارم، وزارت امور اقتصادی و دارایی.

* درصد عملکرد تخصیص منابع حاصل از واگذاری نسبت به میزان مصوب در قوانین بودجه‌ای.



در واقع عدم تخصیص و یا تخصیص دیر هنگام اعتبارات، عدم کفاف اعتبارات تخصیص یافته برای انجام وظایف محوله در قانون که به دنبال آن عدم اجرای کامل وظایف توسعه‌ای را دارد، باعث ایجاد مشکلاتی برای سازمان‌های توسعه‌ای خواهد شد. چرا که قانونگذار در قانون اصل چهل و چهارم و نیز در قانون تأسیس سازمان گسترش، این سازمان را مکلف به ارائه خدماتی کرده است که لازمه انجام آن، داشتن منابع درآمدی است. بنابراین مکانیسم تخصیص اعتبارات به سازمان‌های توسعه‌ای باید شفاف باشد. اما در سطحی بالاتر، لازم است قانونگذار، جایگاه و نقش این سازمان‌ها را در اقتصاد بازتعریف نماید. زیرا رفتار این سازمان‌ها متفاوت از رفتار واقعی سازمان‌های توسعه‌ای در ادبیات اقتصادی است. البته هر چند در ماده (۱۵۲) قانون برنامه پنجم توسعه، اصلاح اساسنامه این سازمان‌ها مدنظر قرار گرفته اما دولت در این زمینه اقدام عملی انجام نداده است.

۳-۴. مشکلات مدیریت شرکت‌ها در دوره واگذاری

بر اساس ماده (۱۸) قانون اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی، صرفاً «جهت تسهیل امر واگذاری بنگاه‌های مشمول واگذاری»، حقوق مالکانه شرکت‌های مندرج در فهرست واگذاری در طول دوره واگذاری، به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل می‌شود. این حکم به این دلیل در ماده (۱۸) قانون اجرای اصل چهل و چهارم لحاظ شده است که در طول دوره واگذاری از جابجایی دارایی‌های ثابت بنگاه و نیز دریافت تسهیلات و در رهن قرار دادن اموال شرکت و نیز سایر مواردی که باعث کاهش ارزش اموال و دارایی‌های شرکت و یا افزایش بدهی‌های آن گردد جلوگیری به عمل آید. با این حال، واگذاری حقوق مالکانه شرکتی در طول دوره واگذاری به وزارت امور اقتصادی و دارایی، از سویی مشکلاتی را برای شرکت‌های مشمول ایجاد نموده است چرا که ترکیب مجمع عمومی شرکت‌ها به گونه‌ای انتخاب می‌شود که صورتجلسات تنظیم شده مجامع مدت‌ها بدون امضای صاحبان حق امضا و بدون تعیین تکلیف باقی بماند و مدیران شرکت‌ها از اینکه عملکرد آنان در سال مالی گذشته به فراموشی سپرده شده و تأیید یا رد نگردیده است احساس بلا تکلیفی می‌نمایند. البته این موضوع به این دلیل در ماده (۱۸) قانون اصل چهل و چهارم مورد تأکید قرار گرفته است که در طول دوره واگذاری، هیئت مدیره و یا مدیران شرکت‌های مشمول واگذاری نتوانند نسبت به فروش اموال و دارایی شرکت و در رهن سپردن آنها جهت دریافت تسهیلات اقدامی نمایند. زیرا این عمل به احتمال زیاد باعث کاهش ارزش سهام شرکت (به دلیل کاهش دارایی‌ها و افزایش بدهی‌ها) می‌گردد و لذا انتقال حقوق مالکانه شرکت‌های مشمول واگذاری به وزارت امور اقتصادی و دارایی امری ضروری است.

۴-۴. مشکلات ناشی از تعهدات شرکت‌ها بعد از واگذاری

واگذاری شرکت‌ها بدون تعیین تکلیف تعهدات آنها و تضامین شرکت‌های مادر تخصصی از دیگر مشکلات سازمان گسترش در فرآیند اجرای قانون اجرای سیاست‌های اصل چهارم و چهارم قانون اساسی می‌باشد. با توجه به اینکه اکثر دستگاه‌های اجرایی (شرکت‌های مادر تخصصی) طی سال‌های همکاری با شرکت‌های تابعه و وابسته (به دلیل حمایت‌های مالی از طرح‌های توسعه و پروژه‌های بزرگ در دست اجرا)، از آنها طلبکار گردیده‌اند و بعضاً بدهی آنها را نزد بانک‌ها و کارفرمایان تضمین نموده‌اند. با واگذاری سهام این شرکت‌ها، خریداران بدون احساس مسئولیت از پرداخت بدهی و عمل به تعهدات، شرکت‌های مادر تخصصی را با زیان و مشکلات فراوان ناشی از برداشت از حساب‌ها و اقامه دعاوی از سوی طلبکاران مواجه ساخته است. این در حالی است که محدودیت‌هایی نیز برای شرکت‌های مادر تخصصی جهت اخذ وثایق ملکی از شرکت‌های بدهکار ایجاد می‌شود.

۴-۵. واگذاری بخشی از سهام شرکت‌ها در قالب رد دیون

تهاتر یک طرفه سهام شرکت‌ها بابت رد دیون دولت به بخش غیردولتی (سازمان‌ها، بانک‌ها و صندوق‌ها) برخلاف تمایل آنان و همچنین قید تعلق حقوق مالکانه به خریدار از تاریخ تصویب پیش از جلب نظر موافق طلبکار و پیش از تکمیل فرآیند قیمت‌گذاری و متعاقباً اقدام سازمان خصوصی‌سازی برای واگذاری مجدد شرکت‌های تهاتر شده (بابت رد دیون دولت) از طریق بورس، مزایده و غیره (بدون اخذ وکالت از طلبکار) و در نتیجه تعیین نشدن وضعیت مالکیت و مدیریت این‌گونه شرکت‌ها تا مدت‌ها پس از انقضای مهلت‌های قانونی برای برگزاری مجامع، شرکت‌های یاد شده را با مشکلات حقوقی فراوانی مواجه ساخته است.

جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها

سازمان‌های توسعه‌ای، در واقع نقش حلقه جایگزین برای حلقه‌های خالی و مفقوده در زنجیره در حال حرکت توسعه‌ای اقتصادی و صنعتی را دارند. به عبارت دیگر، این سازمان‌ها، تسهیل‌کننده و تسریع‌کننده ارتباطات و عملیات در صنعت و اقتصاد می‌باشند. تسهیل فعالیت‌های صنعتی از طریق توسعه تکنولوژی در کشور، شبکه‌گستری و به‌هم‌رسانی کسب‌وکارها، توسعه مدیریت و منابع انسانی، توسعه صادرات، گسترش سرمایه‌گذاری و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی توسط سازمان‌های توسعه‌ای صورت می‌گیرد.



نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد عمده کارکرد سازمان‌های توسعه‌ای در جهان، معطوف به ارائه کمک‌های غیرمالی، (۴۴/۶ درصد) توسعه تکنولوژی (۱۳/۸ درصد) و توسعه سرمایه‌گذاری (۱۲/۱ درصد) است. از نظر نوع مالکیت نیز، عمده سازمان‌ها و نهادهای توسعه‌ای در آمریکا، کانادا دارای مالکیت خصوصی هستند ولی اغلب سازمان و نهادهای توسعه‌ای کشورهای آسیایی و اروپایی دارای مالکیت دولتی و نیمه‌دولتی هستند. خدمات و تسهیلاتی که سازمان‌های توسعه‌ای دولتی ارائه می‌کنند مشابه سازمان‌های توسعه‌ای خصوصی بوده و تفاوت در مالکیت و منبع تأمین مالی آنهاست. سازمان‌های توسعه‌ای خصوصی، عمدتاً تحت تأثیر و نفوذ اعضا قرار می‌گیرند. در سازمان‌های توسعه‌ای دولتی، نقش دولت بسیار اهمیت دارد و این سازمان‌ها می‌توانند در قوانین و مقررات و سیاست‌ها و رویه‌های دولتی شامل صدور مجوز تولید، ارائه مشوق‌هایی برای بخش‌های تولیدی، مشارکت دولت در سرمایه‌گذاری در برنامه‌های مشترک صنعتی و مشوق‌ها یا معافیت‌های مالیاتی مرتبط با توسعه صنعت تأثیرگذار و تسهیل‌کننده باشند.

در کشور ما نیز سازمان گسترش به‌عنوان یکی از بازیگران فعال، نقش مهمی را در توسعه صنعتی کشور ایفا نموده است. این سازمان طی دوره ۶۶ ساله فعالیت خود از طریق توسعه صنایع سنگین، صنایع مادر و تکمیلی، تأسیس صنایع معدنی، آموزش‌های فنی، مهندسی و مدیریتی، تأسیس شرکت‌های خدماتی، فنی و مشاوره، تولید نیازهای دفاعی در دوره جنگ، گسترش و توسعه عملیات پیمانکاری نفت و گاز و پتروشیمی و صنایع هوایی و دریایی نقش مهمی را در راستای توسعه صنعت کشور ایفا نموده است. البته در این مسیر با مشکلات و چالش‌های فراوانی نیز روبرو بوده است.

پس از ابلاغ و اجرای قانون اجرای سیاست‌های اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و محول نمودن وظیفه توسعه مناطق محروم به این سازمان (به‌عنوان سازمان توسعه‌ای در کشور) و همزمان واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه کاهش منابع مالی آن، چالش‌ها و مشکلاتی برای این سازمان به‌وجود آمده است. زمانبر بودن فرآیند تصویب طرح‌های توسعه‌ای، کاهش منابع مالی مورد نیاز و تخصیص ناکافی منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه، بلا تکلیفی صورت‌جلسات مجمع عمومی شرکت‌ها به دلیل واگذاری حقوق مالکانه شرکت‌ها در دوره واگذاری، ریسک ناشی از تعهدات و تضامین شرکت‌ها زیرمجموعه بعد از واگذاری، از چالش‌های پیش روی سازمان گسترش بعد از اجرای قانون اجرای سیاست‌های اصل چهارم می‌باشد. لذا با توجه به این چالش‌ها، در جهت رفع آنها پیشنهادهای ذیل ارائه می‌شود:

۱. با توجه به ادبیات اقتصادی موجود و کارکرد سازمان‌های توسعه‌ای در جهان و نیز

وظایفی که در وضعیت کنونی برعهده سازمان گسترش گذارده شده است لازم است اساسنامه این سازمان بنا به شرایط موجود و رویکردهای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم و قانون برنامه پنجم توسعه اصلاح گردد.

۲. درخصوص زمانبندی فرآیند تصویب طرح‌های توسعه‌ای در هیئت وزیران، مشکل ناشی از طولانی بودن فرآیند اجرایی در دولت است و نیاز به تغییر قانون ندارد. از طرفی قانع کردن دولت درخصوص سرمایه‌گذاری در طرح‌ها، توسط سازمان‌های توسعه‌ای، امری معقول در روند اداری کشور است.

۳. درخصوص تخصیص بخشی از منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه به سازمان گسترش باید اذعان داشت که به دلیل اینکه قانونگذار سازمان گسترش را مکلف به ارائه خدماتی (توسعه‌ای) کرده است که لازمه انجام آن، داشتن منابع درآمدی است و ازسوی دیگر مکانیسم تخصیص اعتبارات ذیل ماده (۲۹) شفاف نیست، لذا پیشنهاد می‌شود بخشی از منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های زیرمجموعه سازمان گسترش مستقیماً به خود آن سازمان جهت مصرف در تکالیف توسعه‌ای اعاده گردد.

۴. درخصوص موضوع انتقال حقوق مالکانه شرکت‌های مشمول واگذاری به وزارت امور اقتصادی و دارایی باید اذعان داشت که این امر در جهت جلوگیری از خروج و یا فروش اموال شرکت‌های مشمول واگذاری انجام شده است و یا اینکه از در رهن گذاردن اموال و دارایی‌های ثابت شرکت‌ها جهت دریافت تسهیلات توسط هیئت مدیره جلوگیری به عمل آید. زیرا با این عمل، احتمال می‌رود در زمان واگذاری، ارزش سهام شرکت با توجه به فروش دارایی‌ها و دریافت تسهیلات، کاهش یابد. لذا موضوع انتقال حقوق مالکانه شرکت‌های مشمول واگذاری به وزارت اقتصاد و دارایی امری ضروری است. البته در این خصوص پیشنهاد می‌شود تا در واگذاری شرکت‌ها اولویت‌بندی صورت گیرد و صرفاً شرکت‌هایی در فهرست واگذاری قرار گیرند که احتمال فروش و واگذاری آنها بالاست چرا که با این عمل، از بلا تکلیفی شرکت‌هایی که واگذاری آنها به طول می‌انجامد جلوگیری به عمل می‌آید و موضوع بلا تکلیفی تصویب صورتجلسات مجامع عمومی آن نیز به وجود نیاید.

۵. در رابطه با کاهش و یا پوشش ریسک ناشی از تعهدات و تضامین شرکت‌های زیرمجموعه نیز پیشنهاد می‌شود در هنگام انعقاد قرارداد واگذاری، تمام دیون و تسهیلات و تضامین شرکت مشمول واگذاری به خریدار منتقل گردد و این موضوع باید سه‌جانبه بین خریدار شرکت، شرکت مادر تخصصی (سازمان گسترش) و بانک و یا مؤسسه‌ای که تضامین در رهن او می‌باشد انجام پذیرد.



منابع و مآخذ

۱. اساسنامه سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران.
۲. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۷.
۳. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۹.
۴. قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مصوب ۱۳۹۰.
۵. قانون تأسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، مصوب ۱۳۴۶.
۶. گزارش عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سال‌های مختلف.
۷. مروری بر سازمان‌های توسعه‌ای در جهان، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، ۱۳۹۲.
۸. نظام گسترش و نوسازی صنعتی، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، ۱۳۹۱.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۴۹۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: کارکردهای سازمان‌های توسعه‌ای در ایران و جهان، بررسی چالش‌های این سازمان‌ها در ایران (مطالعه موردی سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران)

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه صنعت)

تهیه و تدوین: امید عطائی

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، هوشنگ محمدی، علی اصغر اژدری

مناقضی: مهرداد بذریچاش (نماینده تهران، ری، شمیرانات و اسلامشهر)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. سازمان توسعه‌ای

۲. اصل چهل و چهارم قانون اساسی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۱/۱۲