

شهریور ۱۴۰۱
مسلسل: ۱۸۴۲۸

**آسیب‌شناسی سازمان‌های توسعه‌ای
۱. مطالعه تطبیقی سازمان‌های توسعه‌ای و
توصیه‌هایی برای ایران**





مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۴۲۸

کد موضوعی: ۳۱۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی سازمان‌های توسعه‌ای ۱. مطالعه تطبیقی سازمان‌های توسعه‌ای و توصیه‌هایی برای ایران

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

مدیر مطالعه: سعید شجاعی

تهیه و تدوین: حسین رجب‌پور، سعید شجاعی

اظهار نظر کنندگان: امیرحسین اسماعیلی، محمدبرزگر خسروی

ناظر علمی: محمدحسن معادی رودسری

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. سیاست صنعتی

۲. سازمان‌های توسعه‌ای

۳. صنایع ساخت

۴. تولید دانش‌بنیان



تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۶/۱۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۴	صنعتی شدن و نقش فعال دولت
۴	نقش دولت در رفع موانع صنعتی شدن
۶	انواع شکست‌های بازار
۶	شکست‌های بازار در سطوح کلان، میانی و خرد
۷	شکست‌های بازار به تفکیک زیرحوزه‌ها
۹	سیاست‌های صنعتی در چارچوب مراحل صنعتی شدن
۱۱	مرحله ابتدایی
۱۲	مرحله میانی
۱۳	مرحله آخر سیاست صنعتی
۱۴	سازمان توسعه‌ای و رفع شکست‌های بازار
۱۵	انواع سازمان‌های توسعه‌ای
۱۵	انواع سازمان‌های توسعه‌ای از منظر ماهیت
۱۶	انواع سازمان‌های توسعه‌ای از منظر کارکرد
۱۸	سازمان‌های توسعه‌ای در جهان
۱۸	بنگاه پیشبرد سرمایه‌گذاری و تجارت کره جنوبی
۱۸	سازمان توسعه تجارت خارجی ژاپن
۱۹	بنگاه توسعه صنعتی مالزی
۲۰	تحلیلی بر سازمان‌های توسعه‌ای در ایران از منظر حقوقی و مأموریت
۲۰	جایگاه سازمان‌های توسعه‌ای از منظر قانونی
۲۲	مأموریت سازمان‌های توسعه‌ای (با تمرکز بر گسترش و نوسازی صنایع)
۲۲	سازمان‌های توسعه‌ای متولی گسترش و نوسازی صنعتی در ایران
۲۳	سازمان گسترش و نوسازی صنعتی ایران (ایدرو)
۲۴	سازمان توسعه و نوسازی صنایع معدنی (ایمیدرو)
۲۵	شرکت ملی صنایع پتروشیمی
۲۶	سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی
۲۸	آسیب‌شناسی اجمالی وضعیت سازمان‌های توسعه‌ای در کشور
۳۰	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۳۲	منابع و مآخذ



آسیب‌شناسی سازمان‌های توسعه‌ای

۱. مطالعه تطبیقی سازمان‌های توسعه‌ای و توصیه‌هایی برای ایران

چکیده

سازمان‌های توسعه‌ای از جمله مهم‌ترین ابزارهای دولت در تسریع فرایند صنعتی‌شدن هستند. این سازمان‌ها چه در سطح بین‌المللی و چه ملی حضور دارند. در سطح ملی، سازمان‌های توسعه‌ای را می‌توان به سه دسته سازمان‌ها و شرکت‌های توسعه‌ای، نهادهای مالی توسعه‌ای و مؤسسات تحقیقاتی و آموزشی توسعه‌ای تقسیم کرد. از جمله سازمان‌های توسعه‌ای موفق در جهان می‌توان به کوترا (کره جنوبی)، مینی و جترو (ژاپن) و بنگاه توسعه صنعتی مالزی اشاره کرد. این سازمان‌ها حداقل ۶ دسته خدمات را به توسعه صنعتی ارائه می‌دهند از جمله:

- توسعه و گسترش فناوری،
- توسعه عملیات و کمک به رفع مشکلات عملیاتی کسب‌وکارها،
- گسترش تجارت و توسعه صادرات،
- خوشه‌سازی، شبکه‌گستری و به‌هم‌رسانی کسب‌وکارها،
- گسترش سرمایه‌گذاری و مالیه توسعه‌ای،
- گسترش و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی.

از لحاظ حقوقی آنچه با عنوان سازمان‌های توسعه‌ای در ایران شناخته می‌شود در واقع تعدادی از شرکت‌های دولتی هستند که وفق قوانین موجود در کشور، از جمله قانون اجرای اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی کشور، با عنوان «سازمان توسعه‌ای» جایگاه، نقش و کارکردهای آن با سایر شرکت‌های دولتی متفاوت شده است. شایان ذکر است که وفق قانون اجرای اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی کشور و مقررات اجرایی مربوط به آن، تاکنون ۵۲ سازمان با عنوان سازمان توسعه‌ای شناسایی شده‌اند که برخی از آنها واجد واحدهای استانی هستند. مهم‌ترین آنها سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو)، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو)، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی، بانک توسعه صادرات ایران، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون هستند. از این میان، تعدادی از این سازمان‌ها را در واقع می‌توان نهادهای مالی توسعه‌ای دانسته و شرکت‌های دولتی توسعه‌ای را به مؤسساتی مانند ایدرو، ایمیدرو، شرکت ملی صنایع پتروشیمی و سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران محدود کرد که متولی گسترش و نوسازی صنعتی در کشور هستند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که مهم‌ترین مسائل مربوط به سازمان‌های توسعه‌ای در ایران به شرح ذیل است:

- ابهام در تفکیک وظایف حاکمیتی، تصدی‌گری، تنظیم‌گری و تسهیل‌گری: در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی بر واگذاری شرکت‌های تابعه سازمان‌های توسعه‌ای تأکید شده است، در واقع از این سازمان‌ها خواسته شده تا وظایف تصدی‌گری خود را واگذار کنند، با این وجود در زمینه نقش این سازمان‌ها در

زمینه تنظیم‌گری یا ارائه خدمات زیرساختی بحثی نشده است.

• ابهام در مأموریت و موازی‌کاری این سازمان‌ها با دیگر دستگاه‌های دولتی: در قالب تبصره «۳» و تبصره «۷» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی کشور، محدوده سرمایه‌گذاری‌های سازمان‌های توسعه‌ای به حوزه‌هایی که بخش خصوصی تمایلی به سرمایه‌گذاری در آنها ندارد محدود شده و این سازمان‌ها در نقاط محروم و فناوری‌های نوین تا ۱۰۰ درصد پروژه می‌توانند سرمایه‌گذاری کنند. از میان این دو قید، اول اینکه محرومیت‌زدایی در فلسفه تأسیس سازمان‌های توسعه‌ای نبوده است، دوم، مفهوم «فناوری‌های نوین» مفهومی با تعریف مشخص نیست و سوم اینکه این دو قید، تمایزی میان این سازمان‌ها ایجاد نمی‌کند. این نوع تعریف وظایف و اختیارات، در عمل نوعی ابهام در مأموریت و موازی‌کاری این سازمان‌ها ایجاد کرده است که مانع تحقق اهداف تشکیل این سازمان‌هاست. به‌طور مثال، سازمان گسترش و نوسازی صنایع (ایدرو) در مواردی مانند ایجاد زیرساخت مناطق سرمایه‌گذاری کرده که ارتباط چندانی با فلسفه تأسیس و اساسنامه آن ندارد.

• اختلال در تأمین منابع و عملکرد شرکت: در قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی کشور مقرر شده تا هفتاد درصد (۷۰٪) وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های وابسته به سازمان‌های توسعه‌ای کشور در اختیار سازمان‌های مذکور قرار گیرد اما ارزیابی‌ها نشان می‌دهد این منابع به‌صورت کامل در اختیار این سازمان‌ها قرار نگرفته‌اند. مهم‌ترین توصیه‌های سیاستی - تقنینی گزارش به شرح زیر است:

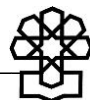
✓ اصلاح اساسنامه و بازنگری در وظایف سازمان‌های توسعه‌ای با رویکرد مأموریت‌محوری سازمان‌های توسعه‌ای
 ✓ اصلاح تبصره‌های «۳» و «۷» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی کشور با هدف تصریح وظایف و منابع سازمان‌های توسعه‌ای مختلف به‌ویژه با توجه به پایان اعتبار تبصره «۳» در مورد سرمایه‌گذاری‌های جدید در پایان برنامه ششم توسعه

✓ نظارت مجلس بر بازگشت منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های وابسته به سازمان‌های توسعه‌ای به این سازمان‌ها و تسهیل در تأمین مالی آنها مطابق قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی کشور
 ✓ استفاده از ظرفیت سازمان‌های توسعه‌ای در هدایت سرمایه‌گذاری‌ها در برنامه هفتم توسعه

بر این اساس، در گزارش‌های بعدی با ورود به بررسی هریک از سازمان‌های توسعه‌ای مذکور تلاش می‌شود تا توصیه‌ها و راهبردهای مذکور با توجه به ویژگی‌های هرکدام از سازمان‌های توسعه‌ای مورد ارزیابی و بررسی قرار گیرد.

مقدمه

پایان جنگ جهانی دوم و ظهور کشورهای تازه استقلال‌یافته و یا رها شده از کمند استعمار با شناخت عقب‌ماندگی و لزوم جبران آن برای رهبران این کشورها همراه بود. بر این پایه در همه دهه‌های گذشته، تلاش برای دستیابی به هم‌ترازی^۱ و جبران عقب‌ماندگی، مبنای سیاست‌گذاری‌های اقتصادی کشورهای در حال توسعه بوده است.



کلید جبران عقب‌ماندگی و دستیابی به هم‌ترازی، تحقق رشد سریع و مستمر است. برای رشد سریع و مستمر، به‌جز بهره‌گیری بیشتر از منابع، ارتقای بهره‌وری نیز ضروری است یعنی کیفیت نیروی انسانی و سرمایه به‌کار گرفته شده در فعالیت‌های اقتصادی باید افزایش یابد. از رهگذر همین ضرورت ارتقای بهره‌وری است که توسعه صنعتی مورد توجه کشورهای در حال توسعه قرار گرفته است. توسعه صنعتی یک مجرای مهم برای دستیابی به بهبود بهره‌وری است. توسعه صنعتی، اول از طریق به‌کارگیری فناوری‌های پیشرفته‌تر در تولید، دوم از طریق تحول ساختاری^۱ و انتقال نیروی انسانی شاغل در فعالیت‌های سنتی (دارای بهره‌وری پایین) به فعالیت‌های مدرن (دارای بهره‌وری بالاتر) و سوم از طریق ایجاد بستری برای یادگیری یعنی بهبود دانش ضمنی^۲ و مهارت نیروی کار در فرایند تولید، بهره‌وری را افزایش می‌دهد. از همین رو به‌نظر می‌رسد صنعتی‌شدن^۳ یک عنصر مهم (و شاید ضروری) برای جبران عقب‌ماندگی جوامع در حال توسعه باشد.

صنعتی‌شدن از آنجا اهمیت بیشتری می‌یابد که در تجربه تاریخی، جوامع پیشرفته همگی در دوره‌ای از فرایند رشد خود، صنعتی شده و بخش صنعت به بزرگ‌ترین بخش اقتصادی این جوامع (به‌صورت موقت) تبدیل شده است. تجربه تاریخی گذار از سهم غالب فعالیت‌های کشاورزی در تولید ملی کشورها به کاهش این سهم و افزایش سهم صنعت و سپس خدمات در فرایند رشد کشورها را نشان می‌دهد. علاوه بر این، گسترش فعالیت‌های خدماتی خود تابعی از رشد صنعتی است. صنعتی‌شدن، مقدمه لازم شکل‌گیری انواع فعالیت‌های خدماتی مانند حمل‌ونقل، شبکه توزیع کالا و خدمات، آموزش مهارت، خدمات بهداشتی و درمانی پیشرفته و به‌ویژه فعالیت‌های خدماتی با ارزش افزوده بالا مانند تحقیق و توسعه، خدمات مالی یا فناوری اطلاعات است. در تجربه کشورهای پیشرفته، سهم ارزش افزوده فعالیت‌های خدماتی پس از صنعتی‌شدن افزایش یافته زیرا رشد این نوع خدمات در آن جوامع برآمده از نیازهای در حال تحول صنعت و دانش‌بنیان شدن تولید صنعتی بوده است. این در حالی است که برخی کشورهای در حال توسعه از جمله ایران، شاهد صنعت‌زدایی زودرس هستند و سهم بخش صنعت پیش از رسیدن به مرز مطلوب خود (۳۰-۲۵ درصد تولید ناخالص داخلی)، کاهش یافته و انواع و اقسام فعالیت‌های خدماتی جایگزین آن می‌شود. این موضوع، استمرار رشد این کشورها را با مخاطره روبه‌رو می‌سازد، زیرا ظرفیت‌های بخش خدمات برای رشد بهره‌وری بسیار کمتر از صنعت است.

با توجه به اهمیت توسعه صنعتی، دولت‌ها با ایفای نقش فعال در این زمینه از ابزارهای گوناگونی برای دستیابی به توسعه صنعتی بهره گرفته‌اند که یکی از مهم‌ترین این ابزارها، استقرار سازمان‌های تخصصی با کارکرد تسریع توسعه صنعتی یا اصطلاحاً ایجاد سازمان‌های توسعه‌ای است. سازمان‌های توسعه‌ای، ابزار مداخلات محدود دولت در توسعه صنعتی هستند و عمدتاً برای تسهیل یا تقویت عملکرد بازارها مورد استفاده قرار می‌گیرند. سازمان‌های توسعه‌ای، به‌عنوان سازمان‌هایی تخصصی با اهداف تنوع‌بخشی به تولید و تسریع رشد صنایع اولویت‌دار، پیونددهنده دولت و بخش خصوصی بوده و سازمان‌هایی هستند که با کارکرد مشخص اما با استقلال عملیاتی (به‌صورت شرکت دولتی) تشکیل می‌شوند تا پیوند میان مجموعه دولت و حوزه‌های صنعتی را تقویت کنند. سازمان‌های توسعه‌ای در ایران از حدود ۶ دهه پیش (دهه ۱۳۴۰) و آغاز مرحله‌ای از جهش صنعتی در ایران تشکیل شدند و در این مدت می‌توان از چهار سازمان گسترش و نوسازی صنایع (ایدرو)،

1. Structural Change
2. Tacit Knowledge
3. Industrialisation

سازمان صنایع ملی پتروشیمی (ان پی سی)، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی (ایمیدرو) و سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی به‌عنوان مهم‌ترین سازمان‌های توسعه‌ای ایران نام برد.

هدف سلسله گزارش‌های آسیب‌شناسی سازمان‌های توسعه‌ای، تبیین جایگاه و اهمیت، نقش‌ها و کارکردهای این سازمان‌ها در فرایند صنعتی‌شدن و سپس آسیب‌شناسی وضعیت سازمان‌های توسعه‌ای در ایران است. بر این اساس گزارش حاضر به‌عنوان اولین گزارش از سلسله گزارش‌های پیش‌گفته، به دنبال معرفی جایگاه این سازمان‌ها و وضعیت سازمان‌های توسعه‌ای در ایران است. این گزارش به پنج بخش تقسیم شده است؛ بخش اول، به مرور ادبیات مربوط به توسعه صنعتی و نقش‌آفرینی دولت در تسهیل توسعه صنعتی اختصاص دارد. بخش دوم، ادبیات نظری را با بحث درباره کارکردهای سازمان‌های توسعه‌ای در زمینه رفع شکست‌های بازار تکمیل می‌کند. در بخش سوم، تجربه سازمان‌های توسعه‌ای در کشورهای ژاپن، کره جنوبی و مالزی بررسی شده است. بخش چهارم، وضعیت سازمان‌های توسعه‌ای ایران را از نظر جایگاه قانونی و مأموریت و بخش پنجم آسیب‌شناسی اجمالی این سازمان‌ها را ارائه می‌کند. در انتها نیز جمع‌بندی و نتیجه‌گیری گزارش ارائه شده است.

صنعتی‌شدن و نقش فعال دولت

شکاف روزافزون رفاه مادی جوامع مختلف پدیده‌ای انکارپذیر نیست^۱، پرسش مهم اما درباره چگونگی ایجاد آن از یک سو و از سوی دیگر، چگونگی غلبه بر آن است. به تعبیر دیگر، عقب‌ماندگی یک جامعه در حال توسعه از کدام منبع ناشی شده و چه اقدام‌هایی می‌تواند رفع عقب‌ماندگی برای جوامع در حال توسعه را تسریع کند.

از منظر تاریخی، انقلاب صنعتی و آغاز فرایند صنعتی‌شدن مبنای ایجاد شکاف میان رفاه جوامع و به‌وجود آمدن جوامع عقب‌مانده است. بررسی‌های تاریخی نشان می‌دهد انقلاب صنعتی که اول بار در ربع پایانی قرن ۱۸ میلادی در انگلستان به‌وقوع پیوست موجب فاصله گرفتن توان تولیدی، رفاهی و حتی نظامی این کشور از سایر کشورها شد و بقیه جوامع را به تلاش برای جبران این فاصله و هم‌آوردی و هم‌ترازی با خود واداشت.

انقلاب صنعتی، با به خدمت گرفتن نیروی ماشین به‌جای نیروی دست انسان یا حیوان و نیز ساماندهی تولید بر مبنای تقسیم کار بهینه (تولید کارخانه‌ای به‌جای تولید کارگاهی)، قابلیت‌های ظاهراً نامحدود تولید صنعتی را در خدمت ارتقای بهره‌وری و استفاده کارآتر از منابع موجود قرار داد. همین موضوع صنعتی‌شدن را به قانونی بسیار مهم برای سیاستگذاری جوامع در حال توسعه بدل ساخته و از جمله شکل‌گیری سازمان‌های توسعه‌ای را نیز در پی داشته است.

نقش دولت در رفع موانع صنعتی‌شدن

با وجود اهمیت صنعتی‌شدن، بررسی‌ها نشان می‌دهند که صنعتی‌شدن به‌صورت خودبه‌خود در جوامع رخ نمی‌دهد، بلکه جوامع با انبوه مشکلات ریز و درشتی مواجه بوده‌اند که صنعتی‌شدن را با مانع روبه‌رو می‌ساخته است. مشکلاتی از قبیل بازارهای کوچک یا شکل نگرفته، پس‌انداز اندک و ناکافی و فقدان سازوکارهای تجهیز پس‌اندازها، عدم قطعیت‌ها

۱. به‌طور مثال (براساس دلار ثابت ۲۰۱۵) درحالی‌که در سال ۲۰۲۱ درآمد سرانه کشوری مانند سوئیس بیش از ۸۰ هزار دلار است، درآمد سرانه مصر یا عراق به‌ترتیب در حدود ۲۵۰۰ و ۴۶۰۰ دلار است. درآمد سرانه ایران نیز در حدود ۵۳۰۰ دلار تخمین زده می‌شود.



و غیره. همچنین وجود رقبای بین‌المللی که ورود به بازارها و فعالیت در آن را برای صنعتگران بسیار سخت می‌سازد. در واقع این جوامع با موارد متعدد شکست بازار^۱ روبه‌رو هستند که مانع ایجاد و استمرار صنعتی شدن است.^۲

مسئله شکست بازار، زمینه‌ای برای نقش‌آفرینی دولت‌ها در صنعتی شدن ایجاد می‌کند. بانک جهانی با مرور تجربه رشد کشورهای شرق آسیا و اقدامات دولت برای صنعتی شدن در این کشورها، حداقل چهار نوع شکست بازار نیازمند نقش‌آفرینی دولت شناسایی می‌کند (World Bank, 1993):

- ناکارایی در بازار سرمایه (به علت وجود شکاف اطلاعاتی)،
- سنگین بودن هزینه‌های سرمایه‌گذاری (به دلیل بازدهی‌های فزاینده نسبت به مقیاس)،
- ناکافی بودن سرمایه‌گذاری در سطح بنگاه برای دانش و مهارت،
- و دست‌آخر رفتار غیرعقلایی سرمایه‌گذاران منفرد هنگامی که سرمایه‌گذاری‌ها دارای وابستگی فناورانه هستند.

دولت‌ها سازمان‌هایی خدماتی هستند که خدمات حکمرانی را به جامعه ارائه می‌دهند. به‌طور کلی وظایف و کارکردهای حکمرانی دولت‌ها را در پنج دسته می‌توان جای داد که عبارتند از: سیاست‌گذاری^۳، ارائه خدمت^۴، تنظیم‌گری^۵، تسهیل‌گری^۶ و بازتوزیع^۷. در این چارچوب، نقش سنتی دولت همان ارائه خدمات عمومی است اما سایر نقش‌ها به تدریج در حیطه نقش‌های دولت قرار گرفته‌اند. به‌طور مثال، در قالب تنظیم‌گری، دولت می‌کوشد تا با «کنترل عمومی» ارائه‌کنندگان خدمات، «منفعت عمومی» ارائه این خدمات را تضمین کند (امامیان & همکاران، ۱۳۹۷).

از میان نقش‌های دولت، آنچه عمدتاً با شکست بازار و نیازهای صنعتی شدن گره می‌خورد، خدمات تسهیل‌گری دولت است. جایی که شکست بازار رخ می‌دهد و دولت برای رفع شکست، به‌صورت مستقیم ورود می‌کند، فعالیت تسهیل‌گری انجام می‌شود. مانند شرایطی که بخش خصوصی توانمند وجود ندارد یا باید دولت وارد شده و بخش خصوصی را به فعالیت در یک عرصه ترغیب کند. در چنین شرایطی دولت می‌تواند با انگیزه‌بخشی، آگاهی‌بخشی یا ظرفیت‌سازی، فعالان بخش خصوصی را به سمت سرمایه‌گذاری‌های مولد سوق دهد یعنی یا مشوق‌هایی در اختیار آنها بگذارد (مانند معافیت‌های مالیاتی) یا اطلاعات بهتری درباره فرصت‌های سودآوری در فعالیت‌های معین در اختیار آنها قرار دهد یا اینکه با ارائه تسهیلات به برخی بخش‌ها، ظرفیت‌های آن بخش را بالفعل کند (همان).

به‌طور کلی ابزارها و اقدامات دولت در جهت تسریع صنعتی شدن تحت عنوان سیاست‌های صنعتی^۸ دسته‌بندی می‌شود. سیاست‌های صنعتی بسته به تنوع شکست‌های بازار دامنه گسترده‌ای دارند و شناسایی هر کدام از آنها وابسته به نوع خاص شکست بازار است. در ادامه این سیاست‌ها با توجه به شکست‌های بازار معرفی می‌شوند.

1. Market Failures

۲. شکست بازار از جمله اصطلاحات اقتصادی است و نشان‌دهنده شرایطی در بازار است که محصول مورد نیاز مصرف‌کنندگان با مقدار تأمین شده از طرف تأمین‌کنندگان برابری ندارد. در واقع قیمت‌ها نمی‌تواند همه ترجیحات عمومی را بازتاب دهد. از جمله موارد شکست بازار می‌توان به نابرابری توزیعی، انحصار، کالاهای عمومی، توسعه‌نیافتگی اقتصاد، ناقصی‌های بازار و غیره اشاره کرد.

3. Policy Making

4. Service Provision

5. Regulation

6. Facilitation

7. Redistribution

8. Industrial Policies

انواع شکست‌های بازار

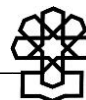
همچنان‌که در بخش قبل گفته شد، شکست بازار مبنای اتخاذ سیاست‌های صنعتی است اما شکست‌های بازار به‌ویژه در جوامع در حال توسعه بسیار متنوع بوده و بر همین اساس، سیاست‌های صنعتی دامنه بسیار گسترده‌ای دارد تا آنجا که برخی محققان، انواع سیاست‌های مالی، تجاری، ارزی و ... را هم ذیل سیاست‌های صنعتی می‌گنجانند. به‌طور مثال برخی وظایف و سیاست‌های صنعتی دولت در جوامع در حال توسعه چنین دسته‌بندی شده است (عابدین مقانکی، ۱۳۸۶):

- چشم‌اندازسازی در صنعت، از طریق هدف‌گیری صنایع منتخب و اولویت‌بندی آنها؛
 - سازماندهی بهینه رقابت بین بنگاه‌های فعال در یک رشته صنعتی؛
 - اتخاذ سیاست‌های بازرگانی مناسب در جهت حمایت از صنایع منتخب و بنگاه‌های فعال در آن صنایع (البته به‌صورت زمانبندی شده و فقط در قبال دستیابی بنگاه‌ها به یک‌سری شاخص‌های عملکردی توافق شده)؛
 - ایجاد محیطی باثبات در اقتصاد کلان از طریق اتخاذ سیاست‌های پولی، مالی، ارزی و تجاری مناسب.
- با توجه به گستردگی سیاست‌های صنعتی که پیامد گستردگی شکست‌های بازار در جوامع در حال توسعه است، به‌طور کلی می‌توان به دو دسته‌بندی از شکست‌های بازار اشاره کرد که اولی شکست‌ها را براساس سطوح بازار (نیازمند سیاست افقی یا عمودی) و دومی براساس حوزه و زیربازارها تقسیم می‌کند.

شکست‌های بازار در سطوح کلان، میانی و خرد

یک رویکرد مهم برای شناخت انواع شکست‌های بازار که اتخاذ سیاست صنعتی را با اهمیت می‌سازد، شکست‌های بازارها را به سه دسته شکست‌های سطح کلان، سطح میانی (بین بخشی) و هم سطح خرد (درون بنگاه‌ها) تقسیم می‌کند (Lal & Rao, 1995).

در چارچوب این دسته‌بندی سه سطحی، دولت‌ها باید در سطح کلان، شکست‌های بازار عوامل را برطرف کرده و منابع را به‌سمت تولید انتقال دهند؛ در سطح میانی، به هدفمندشدن سرمایه‌گذاری در صنایع دارای بازده کمک کنند (انتخاب صنایع پیشران و هدایت منابع به‌سمت آن) و نهایتاً در سطح خرد (درون بنگاه‌ها) با آموزش‌های کارفرمایی و نیز کاهش هزینه‌های کسب مهارت برای نیروی کار، صنعتی‌شدن را تسریع کنند.



جدول ۱. انواع شکست بازار در سطوح خرد، میانی و کلان

نתיج داخل بنگاه	ماهیت	موارد شکست
سرمایه‌گذاری کم در آموزش‌های طولانی، استفاده ناکافی از فناوری‌های جدید و مشکل، تلاش‌های آموزشی ناکارآمد	فرایندهای آموزش نامطمئن، خطرات و هزینه‌های غیرقابل پیش‌بینی، نبود تجربه و اطلاعات، آموزش برای آموزش	خرد (داخل بنگاه)
سرمایه‌گذاری ناهماهنگ، سرمایه‌گذاری‌های ناکافی در مهارت‌ها و اطلاعات فنی، عدم بهره‌برداری از پیامدهای خارجی و منافع خوشه‌ها	نبود اطلاعات درخصوص ظرفیت‌ها و برنامه‌ها، هرز رفتن مهارت‌ها و اطلاعات، ظرفیت‌های ارتباطی توسعه‌نیافته بین بنگاه‌ها	میانی (بین بنگاه‌ها)
سرمایه‌گذاری کم در فناوری‌های مشکل، کیفیت پایین استانداردها، ناکارایی و پیشرفت آهسته، مهارت‌های نامناسب و ناکافی	شکست‌های بازار سرمایه، زیرساخت‌های ناکارآمد، نبود حمایت‌ها و پیشرفت‌های فنی، ایجاد نامناسب مهارت، نبود بیمه و تسهیم ریسک،	کلان (بازار عوامل)

Source: (Lal & Rao, 1995)

شکست‌های بازار به تفکیک زیرحوزه‌ها

دسته‌بندی دوم، شکست‌های بازار را براساس زیرحوزه‌ها دسته‌بندی می‌کند (درگاهی & مدرسی، ۱۳۸۲). این تقسیم‌بندی با تفکیک بازارها به ۶ زیرحوزه و دو دسته سیاست‌های صنعتی کارکردی و گزینشی (عمودی) صورت گرفته در جدول ۲ آمده است. بر این اساس، شکست‌های بازارها را می‌توان به شکست بازار محصول، شکست زیرساخت‌های فیزیکی - نهادی، شکست بازار سرمایه، شکست بازار فناوری، شکست بازار مهارت و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تقسیم کرده و سیاست‌هایی که دولت در هر یک از این بخش‌ها می‌تواند اتخاذ کند را ارائه کرد.

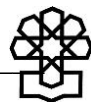
در این بررسی انواع گسترده‌ای از سیاست‌های صنعتی مورد توجه قرار دارد، به‌طور مثال در ذیل سیاست‌های صنعتی گزینشی در بازار محصول می‌توان به «هماهنگی افقی و عمودی، برنامه‌ها و راهبردهای مشخص، حمایت از واردات، یارانه‌های حمایتی، تدارک دولتی، تقویت بازارها، انگیزه‌های مالیاتی گزینشی، هدف‌گذاری صادراتی، انگیزه‌های صادراتی گزینشی» اشاره کرد.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت به‌رغم نام‌های متفاوتی که در این تحلیل‌ها به نقش‌های دولت داده شده، دو نکته در همه آنها مشترک است: اول اینکه دولت‌ها می‌توانند نقش‌های متنوعی را در صنعتی شدن ایفا کنند و دوم اینکه دولت‌ها می‌توانند از ابزارهای مختلفی برای این نقش‌آفرینی بهره‌گیرند که ایجاد سازمان‌های توسعه‌ای یکی از مهم‌ترین آنهاست.

جدول ۲. سیاست‌های صنعتی‌گزینشی و کارکردی دولت بر اساس انواع شکست‌های بازار

دخالت در بازارها	بازار محصول	زیرساخت‌های فیزیکی-نهادی	بازار سرمایه	بازار فناوری	بازار مهارت‌ها	سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی
گزینشی	هماهنگی افقی و عمودی، برنامه‌ها و راهبردهای مشخص، حمایت از واردات، یارانه‌های حمایتی، تدارک دولتی، تقویت بازارها، انگیزه‌های مالیاتی‌گزینشی، هدف‌گذاری صادراتی، انگیزه‌های صادراتی‌گزینشی،	ارتقای خوشه‌های جغرافیایی، هماهنگی سرمایه‌گذاری‌های مربوط به فناوری، ارتقای صنایع استراتژیک، ارتقای ارتباطات داخلی در فعالیتهای منتخب، ارتقای ظرفیتهای طراحی و مهندسی،	اعتبارات جهت‌دار، مؤسسات مالی مشخص، طرح‌های اعتباری خاص برای صنایع منتخب، یارانه‌های اعتباری، ایجاد ارتباط بین اعتبارات و معیارهای خاص عملکرد، ارتقای بنگاه‌های منتخب بزرگ،	تقویت واردات فناوری، ارتقای فناوری‌های منتخب، هدف‌گذاری روی بنگاه‌های متکی بر فناوری بالا، طرح R&D ملی، ضمانت اجرای طرح‌های R&D به‌وسیله بنگاه‌ها، ایجاد مؤسسات R&D مشخص، ایجاد همکاری‌های بین‌المللی در خصوص فناوری،	مهارت‌های ویژه در سطوح مدرسه و دبیرستان، مؤسسات آموزشی خاص صنعت، آموزش خارجی در مهارت‌های خاص، انگیزه برای آموزش‌های منتخب،	غریبال و گزینش در خصوص ورود FDI. محدودیت بر ورود FDI در فعالیتهای خاص، ایجاد شرایط مصلحتی بر انگیزه‌های FDI. ابزارهای اندازه‌گیری FDI. فعالیت‌ها MINCS. هدف‌گذاری بر شرکت‌ها،
کارکردی	حمایت کلی و یارانه به صنعت، انگیزه‌های صادراتی غیرگزینشی،	ارتقای SME ها، قراردادها، بنگاه‌های خدمات مهندسی، زیرساخت‌های صنعتی، انگیزه‌های انتشار فناوری،	تقویب مؤسسات مالی و بازارهای سرمایه، آزادسازی بازار مالی،	زیرساخت‌های مربوط به استانداردها، واردات فناوری، خدمات گسترده SME ها، تحقیقات R&D پایه، انگیزه‌های انتشار فناوری،	آموزش و تعلیم عمومی، انگیزه‌های آموزش درون بنگاه،	بهبود و تسهیل وضعیت سرمایه‌گذاران، ابزارهای اندازه‌گیری عملکرد غیرگزینشی، ضمانت و ارزیابی،

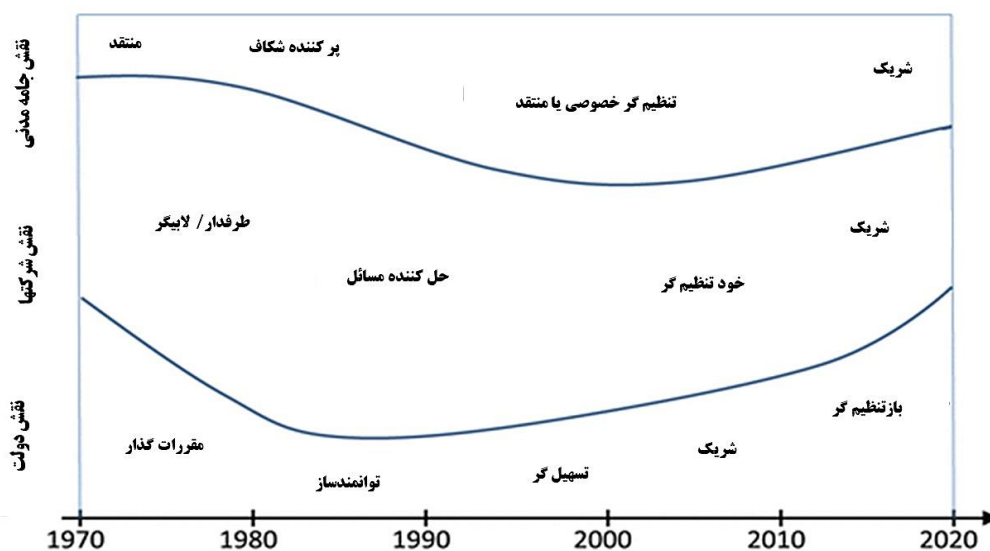
مأخذ: (درگاهی & مدرسی، ۱۳۸۲).



سیاست‌های صنعتی در چارچوب مراحل صنعتی شدن

تحولات اقتصاد جهانی و تغییر ساختار درون یک اقتصاد، دو مسئله مهم هستند که بر سیاست‌های صنعتی و نوع مناسب آن برای تسریع صنعتی شدن تأثیر می‌گذارند. به صورت مشخص، در دهه‌های اخیر با شتاب‌گیری جهانی شدن و نیز خصوصی‌سازی از کاهش نقش دولت و افول سیاست صنعتی بحث شده است. اگرچه با جهانی شدن و باز شدن بازارهای یک کشور به روی نقل‌وانتقال سرمایه توان دولت برای اعمال سیاست صنعتی موفق کاهش یافته است اما، تحولاتی مانند بحران مالی ۲۰۰۸ موجب شده تا در سال‌های اخیر، نقش سیاست‌های صنعتی دولت به‌ویژه در تنظیم فعالیت‌های بخش خصوصی بار دیگر مورد توجه قرار گیرد (Kourula & et. al, 2019).

نمودار ۱. تحول نقش دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی (۱۹۷۰-۲۰۲۰)



Source: (Kourula & et. al, 2019).

همچنانکه نمودار ۱ نشان می‌دهد، تحول نقش دولت در سه قالب مقررات‌گذاری دولت، مقررات‌گذاری بخش خصوصی (شرکت‌ها) و مقررات‌گذاری جامعه مدنی در پنج دهه گذشته تغییر کرده و درحالی‌که نقش دولت پس از دهه ۱۹۷۰ به شدت افت کرده بود، در سال‌های اخیر اهمیت مقررات دولت افزایش یافته است. در طول این دهه‌ها با گذار از دولت تنظیم‌گر، بسترساز، تسهیل‌گر، مشارکت‌کننده، امروزه دولت بازتنظیم‌گر مطرح شده و بخش خصوصی و جامعه مدنی در قالب مشارکت‌کنندگان در این بازتنظیم‌گری دولت دیده می‌شوند.

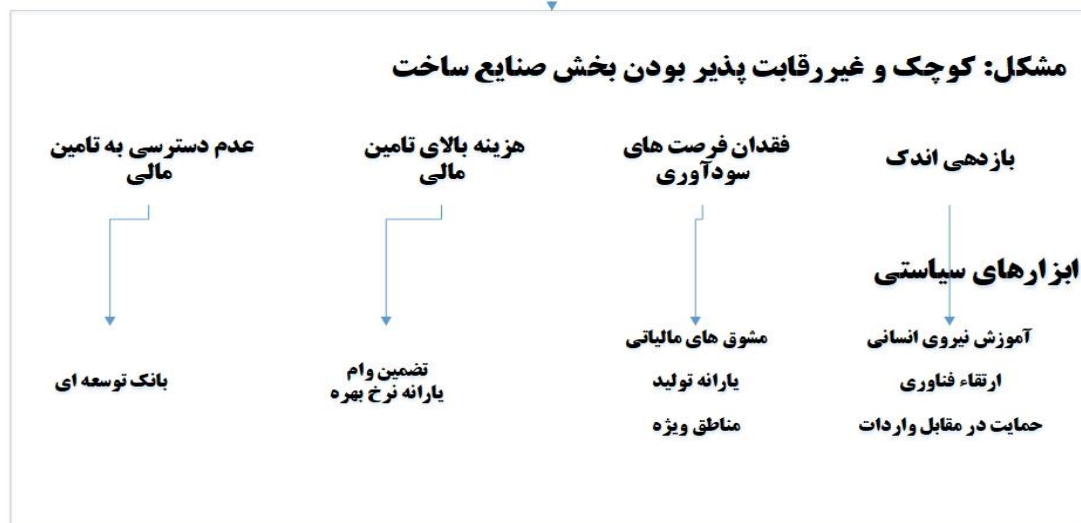
در سال‌های اخیر، یکی از رویکردهایی که در مقابل جریان کاهش نقش دولت، مورد توجه نهادهای بین‌المللی قرار گرفته، رویکرد موسوم به آسیب‌شناسی رشد^۱ است. در این الگو، به جای تمرکز دولت بر رفع همه اختلال‌هایی که مانع تحقق رشد می‌شوند، تلاش می‌شود تا با شناسایی اختلال‌ها و موانع و اولویت‌بندی آنها از منظر میزان تأثیرگذاری بر رشد اقتصادی، ابتدا بر حل فوری‌ترین اختلال‌ها تمرکز شود. به‌طور مثال، اگر مهم‌ترین مانع شتاب‌گیری رشد، فقدان

سرمایه‌گذاری صنعتی است و فقدان سرمایه‌گذاری هم ریشه در محیط کسب‌وکار نامناسب از جمله تأمین مالی ضعیف یا سختی کسب مجوزهای تأسیس دارد، ابتدا باید بر رفع این معضلات تمرکز کرد. سایر اختلال‌ها پس از تحریک رشد و در صورت عدم ضربه به آن می‌تواند مورد توجه قرار گیرد (Hausmann & et al., 2008).

در همین چارچوب آسیب‌شناسی رشد، از نظر سازمان توسعه صنعتی ملل متحد (یونیدو)، بخش صنعت (صنایع ساخت) یک کشور در حال توسعه ممکن است به دلایل زیر دچار رشد اندک و ساختار هزینه‌های غیررقابت‌پذیر باشد (Unido, 2015):

- هزینه‌های استانداردهای بین‌المللی ممکن است بسیار زیاد بوده و بازده کمی را برای سرمایه‌گذاری ایجاد کند.
- ممکن است، از نظر هزینه‌های بالقوه یا بنیادین، تولید محصول رقابت‌پذیر باشد اما بخش خصوصی به دلیل وجود آثار خارجی یا شکست هماهنگی به درستی نتواند از همه مزایای سرمایه‌گذاری برخوردار شود.
- هزینه تأمین مالی ممکن است به دلیل ریسک‌های محتمل از نظر سرمایه‌گذاران یا فقدان وثیقه، بالا باشد.
- تأمین مالی ممکن است برای وام‌های بلندمدت در دسترس نباشد.
- در چنین شرایطی سیاست صنعتی ممکن است اقدام‌های نمودار ۲ را برای بهبود رقابت‌پذیری توصیه کند.

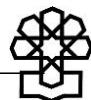
نمودار ۲. سیاست‌های صنعتی مورد نیاز برای صنایع ساخت



Source: Unido, 2015.

یونیدو انواع سیاست‌های صنعتی را براساس بازارها و نیازمندی‌های آنها به پنج دسته تقسیم کرده است. این بازارها عبارتند از:

- ✓ بازار محصول
- ✓ بازار سرمایه
- ✓ بازار نیروی کار
- ✓ بازار زمین
- ✓ فناوری



هرکدام از این حوزه‌ها شکست‌های بازار متفاوتی را تجربه کرده و سیاست‌های صنعتی متفاوتی را نیازمند هستند. یونیدو همچنین، با تقسیم‌بندی کشورها براساس سطح توسعه صنعتی آنها به سطح ابتدایی (توسعه‌نیافته)، میانی (درآمد متوسط) و انتهایی (پیشرفته)، سیاست‌های صنعتی متفاوتی را برای توسعه صنعتی و به‌ویژه توسعه صنایع ساخت این کشورها توصیه کرده است. این توصیه‌ها در ادامه تشریح شده است.

مرحله ابتدایی

در این مرحله، اقتصاد بیشتر مبتنی بر کشاورزی بوده و انتقال کارگران از بخش کشاورزی به فعالیت‌های صنعتی کاربر با استفاده از فناوری‌های نسبتاً ساده (یا با استفاده از ساده‌ترین بخش‌های کاربر صنایع پیچیده) رخ می‌دهد. قابلیت‌های مورد نیاز برای تولیدکنندگان محلی اساساً از طریق کسب دانش چگونگی^۱ یعنی یادگیری فرایند تولید استاندارد شده موجود به دست می‌آید.

ساختار تولیدات کارخانه‌ای نیز عمدتاً مرکب از تعداد زیادی از تولیدکنندگان کوچک، حتی تعداد زیادی از واحدهای بسیار خرد و تعداد کمی از شرکت‌های بزرگ صورت می‌گیرد. در چنین شرایطی سیاست صنعتی می‌تواند زمینه تحریک و تسریع این فرایند را با توجه به منابع محدود فراهم سازد. اهداف سیاستی در این مرحله عبارتند از:

- ✓ تنوع‌بخشی به صادرات فراتر از کالاهای اولیه به محصولات کارخانه‌ای ساده،
- ✓ فراوری (یا بهینه‌سازی) منابع طبیعی به تولیدات کارخانه‌ای منبع-بنیاد،
- ✓ جذب سرمایه‌گذاری خارجی برای ایجاد فناوری، پیوندهای مدیریتی یا بازاریابی،
- ✓ تشویق شرکت‌های نوپا.

ابزارها برای دستیابی به این اهداف عبارتند از:

- ارائه اعتبار یا ضمانت دریافت وام،
- مشوق برای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی یا فناوری،
- آموزش مهارت‌های حرفه‌ای،
- مشوق‌ها (مالیاتی، تعرفه‌های واردات، یارانه‌ها) برای افزایش سودآوری نسبی همه صنایع ساخت یا صنایع ساخت اولویت‌دار،

➤ استفاده از مناطق ویژه برای ایجاد انواع صرفه‌های تجمیع (به‌ویژه آن زیرساخت‌هایی که ارائه باکیفیت آنها در پهنه کشوری مشکل است).

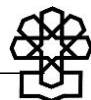
در کشورهای با درآمد پایین، کلیدی‌ترین محدودیت‌ها معمولاً کمبود بودجه برای سرمایه‌گذاری طولانی‌مدت (محدودیت بازار سرمایه)، کمبود مهارت (محدودیت بازار کار) یا عدم انگیزه (محدودیت بازار محصول) است. تجزیه و تحلیل عمیق‌تر باید مشخص کند که محدودیت اصلی چیست.

مرحله میانی

با پیچیده‌تر شدن اقتصاد از نظر توانایی‌های تولیدی و افزایش دستمزدهای واقعی، روند صنعتی‌شدن شاهد کاهش نسبی در نقش نسبی صنایع کاربر و منبع‌محور و جابه‌جایی به سمت فعالیت‌های با فناوری متوسط یا بخش‌های کاربر کالاهای نسبتاً با فناوری بالا خواهد بود. تولیدکنندگان بیشتر از کسب دانش چگونگی استفاده از فناوری‌های استاندارد، به‌طور فزاینده‌ای نیازمند کسب مهارت‌ها و قابلیت‌های انطباق و بهبود فناوری می‌شوند.

در این مرحله، ساختار تولید کارخانه‌ای با کاهش نسبی سهم شرکت‌های بزرگ نسبت به شرکت‌های کوچک و متوسط، شاهد تنوع بیشتری در ساختار سازمانی تولید خواهد بود، اما برخی از کشورها ممکن است قهرمانان ملی گزینش شده‌ای را بسازند. در این مرحله، نقش سیاست صنعتی احتمالاً از تشویق تعداد نسبتاً کمی از صنایع ساخت که به‌طور گسترده از موهبت منابع استفاده می‌کنند به سمت تحریک تخصصی شدن در خطوط تولیدی که نسبتاً برای اقتصاد جدید بوده و شامل فناوری‌های پیچیده‌تری است تغییر می‌کند. هنگامی که اتکا به مزیت هزینه (دستمزد یا منابع طبیعی) کاهش یافت، دامنه محصولات جدید قابل تولید با ایجاد فضای بیشتری برای «کشف» مزیت‌های رقابتی گسترش می‌یابد. اهداف این مرحله شامل:

- ✓ ارتقا به سمت محصولات دارای ارزش افزوده متوسط یا با فناوری پیشرفته،
 - ✓ توسعه سازگاری‌های محلی با فناوری‌های خارجی،
 - ✓ به‌روز کردن بنگاه‌های محلی درون زنجیره‌های جهانی ارزش،
 - ✓ ایجاد پیوند با بازارهای بین‌المللی برای توسعه محصولات با نام تجاری خود (برندهای داخلی)،
 - ✓ ادغام سیاست‌های زیست‌محیطی به‌عنوان یک وجه سیاست‌های صنعتی.
- در این مرحله، ابزارهای سیاست صنعتی گسترش یافته و شامل موارد زیر می‌شوند:
- نوآوری یا سرمایه‌گذاری خطرپذیر برای تشویق سرمایه‌گذاری در فعالیت‌ها یا فناوری‌های جدید،
 - مشوق برای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی با فناوری پیشرفته‌تر،
 - یارانه به تحقیق و توسعه محلی و تشویق کنسرسیوم‌های تحقیقاتی و پیوندهای صنعت-دانشگاه،
 - تمرکز روی آموزش مهارت‌های سطح بالاتر و آموزش عالی،
 - استفاده از قراردادهای ایجاد زیرساخت‌های عمومی یا برنامه‌های مشوق تأمین‌کنندگان محلی.
- گفتگوی دولت و بخش خصوصی با توجه به دامنه وسیع‌تر فعالیت‌های اقتصادی، رشد بخش تولیدات کارخانه‌ای خصوصی و ظرفیت‌های ظهور مجموعه‌های مختلفی از گلوگاه‌ها در شاخه‌های مختلف تولید اهمیت بیشتری خواهد یافت.



جدول ۳. انواع ابزارهای سیاستی قابل کاربرد در مرحله ابتدایی و میانی توسعه صنعتی

ابزار		بازار بنیان		حوزه سیاستگذاری
مرحله میانی	مرحله ابتدایی	مرحله میانی	مرحله ابتدایی	
خدمات مستقیم/ ارائه کالاهای عمومی		تعارف‌های وارداتی، یارانه‌های صادراتی (مرحله ابتدایی)، استرداد حقوق گمرکی، اعتبار مالیاتی و سرمایه‌گذاری، مشوق‌های جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی		بازار محصول
سیاست خریدهای دولتی، ارائه اطلاعات بازارهای صادراتی و نمایشگاه‌ها/ برنامه‌های پیوندبخشی، بازاریابی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشور، ایجاد درگاه واحد فروش، ایجاد مؤسسات ارتقای سرمایه‌گذاری		اعتبار مالیاتی و یارانه دستمزد، کمک هزینه‌های آموزش مهارت		بازار نیروی کار
تنظیم‌گری مالی، تسهیلات‌دهی (در قالب نقش مستقیم/ نقش غیرمستقیم) بانک توسعه‌ای، سرمایه‌گذاری مخاطره‌پذیر	ضمانت تسهیلات (وام)، تسهیلات‌دهی بانک توسعه‌ای	یارانه‌های نرخ بهره، ضمانت وام	هدایت اعتبار، یارانه نرخ بهره	بازار سرمایه
مناطق ویژه پردازش صادرات/ مناطق ویژه اقتصادی، شهرک صنعتی، ایجاد زیرساخت، تغییر مقررات، برنامه‌های پرورش (واحدها نوپا)		نرخ اجاره یارانه‌ای		بازار زمین
کنسرسیوم تحقیقاتی عمومی - خصوصی، نهادهای تحقیقاتی عمومی، حمایت از انتقال فناوری، برنامه‌های بسط فناوری	حمایت از انتقال فناوری، برنامه‌های بسط فناوری	یارانه‌های تحقیق و توسعه، کمک هزینه‌ها		فناوری

Source: Unido, 2015.

مرحله آخر سیاست صنعتی

مرحله آخر سیاست صنعتی اصولاً درباره حمایت از توسعه فعالیت‌ها با استفاده از فناوری‌های پیشرو و زیرساخت‌های آموزشی و دانش‌بنیانی است که دستیابی به این فناوری‌ها را ممکن ساخته و به خلق فناوری‌های جدید منجر می‌شود. علاوه بر آن، سیاست صنعتی در اینجا تا حدی «تدافعی» است و هدف آن حمایت از بازسازی برخی فعالیت‌های در حال زوال است، جایی که حفظ رقابت‌پذیری بلندمدت اقتصاد بدون عبور از فناوری‌های موجود و ارتقای فناوری ممکن نیست. همچنین کشورهای با درآمد بالا ممکن است سیاست‌های «هم‌ترازی» پیچیده‌ای را برای ورود به بازارهای تحت سلطه یک رهبر بازار طراحی کنند. نظریه‌پردازان جهش اقتصادی از جمله کثون لی، روی تمایز سیاست‌های صنعتی در این دوره و مسیرهای متفاوتی که یک کشور با درآمد متوسط رو به بالا برای رسیدن به کشورهای پیشرفته باید اتخاذ کند تمرکز کرده و توصیه‌های متفاوتی را به اقتصادها ارائه می‌دهند (لی، ۱۳۹۹). ابزارهای سیاست صنعتی در این مرحله عبارت است از:

- تحقیق و توسعه عمومی - خصوصی و حمایت از کنسرسیوم‌های تحقیقاتی (احتمالاً ترکیب شده با سیاست ارائه خدمات عمومی)،
- سرمایه‌گذاری مخاطره‌پذیر روی توسعه فناوری،
- سرمایه‌گذاری آموزشی بیشتر در موضوع‌های دانش - بنیان کاربردی،
- سرمایه‌گذاری آموزشی عمومی،
- تأمین مالی تجدید ساختار شرکت‌ها،
- آموزش مجدد نیروی کار.

این تقسیم‌بندی سه‌گانه نشان می‌دهد که محتوا و ابزارهای سیاست‌های صنعتی اعمال شده توسط دولت، بسته به مرحله توسعه صنعتی متفاوت است، به‌طور مثال در حوزه بازار سرمایه، در مرحله ابتدایی اتکا بیشتر به هدایت اعتباری و بانکداری توسعه‌ای قابل توجیه است در حالی که در مرحله میانی توصیه می‌شود تا به‌جای آن بیشتر از ابزارهای تضمین وام و تنظیم‌گری مالی برای رفع شکست‌های بازار سرمایه استفاده شود.

البته این تقسیم‌بندی سه‌مرحله‌ای سیاست صنعتی دقیقاً در هیچ اقتصادی به‌صورت یکپارچه رخ نمی‌دهد اما این تقسیم‌بندی بیشتر از هر جا با روند کره جنوبی انطباق دارد. این کشور در مرحله اول روی جایگزینی واردات کالاهای نسبتاً ساده در دهه‌های ۱۹۵۰ تا اواسط دهه ۱۹۷۰ کار می‌کرد. سپس بر سرمایه‌گذاری روی مواد شیمیایی، کشتی‌سازی و فولاد و بعدتر با باز کردن تجارت خارجی به سمت صنایع الکترونیک در انتهای دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ حرکت کرد. اهمیت شناسایی این طبقه‌بندی سه‌گانه در درک سیاست‌های صنعتی متفاوت و اقتضائات سازمانی متفاوتی است که در هر دوره دولت برای تسریع توسعه صنعتی باید اتخاذ کند.

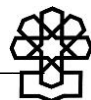
سازمان توسعه‌ای و رفع شکست‌های بازار

همچنانکه در بخش قبل توضیح داده شد، انواع گوناگونی از شکست‌های بازار وجود داشته و دولت نیز نقش‌های گوناگونی را برای رفع این شکست‌ها ایفا می‌کند. این نقش‌ها می‌توانند با استفاده از ابزارهای بازار بنیان یا دولت‌بنیان (تدارک مستقیم خدمات دولتی) صورت گیرند. در هر کدام از این دو راه، به‌ویژه مسیر دوم، سازمان‌های توسعه‌ای نقشی مهم در اعمال سیاست برعهده دارند.

یونیدو سازمان‌های توسعه‌ای را نهادهای پشتیبان که خدمات پشتیبانی برای گسترش صنعتی ارائه می‌دهند تعریف می‌کند. از نظر یونیدو، سازمان‌های توسعه‌ای بر توانایی و چگونگی دستیابی شرکت‌ها به اطلاعات، مهارت‌ها، تأمین مالی و سایر منابعی که آنها نیاز دارند، لکن در بازار آزاد به‌سختی می‌توانند به‌دست آورند، تأثیر دارند. این سازمان‌ها همچنین خدمات مشاوره و راهنمایی، خدمات کسب‌وکار و بهبود نظام‌های مدیریت و ارائه راهکارهای تجاری را هم ارائه می‌دهند (Unido, 2003).

سازمان‌های توسعه‌ای را می‌توان نهادهای تسهیل‌گر یا واسطه میان نهادهای سیاستگذار و بنگاه‌های صنعتی در نظر گرفت. سازمان‌های سیاستگذار مانند سازمان‌های برنامه‌ریزی یا وزارتخانه‌ها از واسطه سازمان‌های توسعه‌ای برای ارتباط مستمر و عمیق با بخش خصوصی استفاده می‌کنند. به تعبیر دقیق‌تر سازمان‌های توسعه‌ای، سازمان‌هایی هستند که در خدمت فرایند اجرای سیاست‌های صنعتی قرار گرفته و به ارائه خدمات گسترش و نوسازی صنعتی براساس چارچوب کارکردهای گسترش و نوسازی صنعتی می‌پردازند (مدرس & همکاران، ۱۳۸۲، ص. ۲۳). سازمان توسعه‌ای، به‌جای آنکه جایگزین بخش خصوصی شود تلاش دارد تا به بنگاه‌های صنعتی کمک کند تا به بهترین نحو از خدمات بخش خصوصی بهره‌مند شوند و افزون بر آن، سازوکارهایی را طراحی می‌کند که به رشد و بقای این مؤسسات کمک شود (همان، ص ۱۸۵).

البته خدمات تسهیل‌گری سازمان‌های توسعه‌ای در کشورهای مختلف جهان و براساس سطح توسعه آنها متفاوت



است. در کشورهای پیشرفته و صنعتی، این خدمات بیشتر مبتنی بر رفع مشکلات درون بنگاه‌ها و ایجاد هماهنگی میان بخش‌های مختلف شبکه و تسهیل روابط آنهاست، به‌طور مثال سازمان توسعه صنعتی ایرلند^۱ برای جذب سرمایه‌های خارجی در زیربخش‌های نو، تبلیغات تهاجمی را در پیش گرفت تا این حوزه‌ها را به سرمایه‌گذاران خارجی معرفی کرده و برای آنها جذاب سازد، در حالی که در کشورهای در حال توسعه، بسیاری از بازارها هنوز شکل نگرفته‌اند (غایبند) در چنین شرایطی ایجاد و استقرار بازار، خود یکی از وظایف سازمان‌های توسعه‌ای محسوب می‌شود، به‌طور مثال شرکت توسعه صنعتی^۲ نیجریه، یک مؤسسه دولتی است که به حمایت مالی از کسب‌وکارهای نوپا می‌پردازد و وام‌های کم‌بهره برای تأمین مالی ساختمان‌ها، تجهیزات و سرمایه در گردش با شرایط مطلوب‌تر از وام عادی اعطا می‌کند، مشروط بر آنکه این تسهیلات به اشتغال منجر شود (Unido, 2015).

به‌طور خلاصه سازمان‌های توسعه‌ای را می‌توان ابزاری برای خارج کردن و مصون نگه‌داشتن برخی فعالیت‌های اقتصادی از محدودیت‌های ذاتی دستگاه‌های ستادی و حاکمیتی دانست. سازمان‌های توسعه‌ای با وجود آنکه دستگاه‌های حاکمیتی به‌شمار نمی‌روند اما از ساختاری برخوردارند که در عین مالکیت دولتی به‌طور عمده، با سازوکار دستگاه‌های خصوصی کار می‌کنند یعنی مزیت‌های هر دو بخش دولتی و خصوصی را دارند؛ در واقع هم پشتیبانی دولت به لحاظ توانمندی‌های قانونی و مالی و هم نگاه بخش خصوصی از لحاظ استاندارد و کیفیت مدیریت و نیروی انسانی، فرایندها و روش‌ها را به همراه دارند.

انواع سازمان‌های توسعه‌ای

با توجه به تنوع کارکردهای توسعه صنعتی، نهادهای مختلفی را می‌توان ذیل این حوزه دسته‌بندی کرد. دو دسته تقسیم‌بندی براساس ماهیت و کارکردهای سازمان‌های توسعه‌ای در ادامه ارائه شده است.

انواع سازمان‌های توسعه‌ای از منظر ماهیت

از نظر ماهیت اگر نهادهای مؤثر بر عملکرد صنعتی به دو دسته نهادهای برون‌کشوری و درون‌کشوری تقسیم شود. از بعد بین‌المللی، سازمان‌های توسعه‌ای را نهادهای برون‌کشوری تشکیل می‌دهند، نهادهایی که بیرون از مرزهای کشورها شکل می‌گیرند و با تأثیر بر فضای بین‌المللی، عملکرد صنعت را متأثر می‌کنند. از جمله این نهادها می‌توان به سازمان‌های بین‌المللی زیر اشاره کرد:

- سازمان‌های جهانی (سازمان تجارت جهانی، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول)،
- نهادهای توسعه‌ای بین‌المللی (بانک‌های توسعه منطقه‌ای)،
- نهادهای جمعی بین‌المللی (اتحادیه‌های بین‌کشوری و اتحادیه‌های منطقه‌ای مانند سازمان کشورهای صادرکننده نفت، سازمان اکو، اپک، نفتا، آسه آن و ...).

در بعد ملی، نهادهای درون‌کشوری قرار دارند که در داخل مرزهای سیاسی کشور فعالیت می‌کنند و بی‌گمان این نکته به معنای عدم کارکرد فراکشوری آنها نیست. سه دسته نهادهای ملی هستند که بر عملکرد صنعتی و تولیدی

1. The Industrial Development Authority (IDA)
2. The Industrial Development Corporation (IDC)

درون یک کشور مؤثرند، این نهادها شامل دستگاه‌های دولتی (نهادهای قانونگذار، مراجع تنظیمی، نهادهای قضایی)، نهادهای کنترلی (مانند مراجع تنظیم بازار، گمرک، نهادهای مالیات‌ستانی و نهادهای ارائه‌کننده کالاهای عمومی)، نهادهای مدنی و جمعی (شرکت‌های مشاوره مدیریت، انجمن‌ها و اتحادیه‌های صنعتی) و بنگاه‌های خصوصی و نهاد کسب‌وکار هستند. با تفکیک نهادهای درون‌کشور به نهادهای سیاستگذار و نهادهای توسعه‌ای، به‌صورت مشخص نهادهای توسعه‌ای بعد ملی عبارتند از:

- سازمان‌ها و شرکت‌های توسعه‌ای،
- نهادهای مالی توسعه‌ای (بانک‌ها، مؤسسات مالی و صندوق‌ها با مأموریت خاص)،
- مؤسسات تحقیقاتی و آموزشی توسعه‌ای (نهادهای توسعه‌ای دانشگاهی، دانشگاه‌ها و دانشکده‌ها و پژوهشکده‌های وابسته، آزمایشگاه‌ها و مراکز تکنولوژیک، مراکز آموزشی).

انواع سازمان‌های توسعه‌ای از منظر کارکرد

اگر سازمان‌های توسعه‌ای براساس کارکرد آنها تقسیم شوند، می‌توان کارکردهای متنوعی را براساس سازمان‌های توسعه‌ای مشخص و از جمله به موارد زیر اشاره کرد (نیلی & علایی کلجایی، ۱۳۹۱):

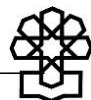
• توسعه و گسترش فناوری

از نظر عملیاتی، رویکردهای مختلفی به توسعه فناوری وجود دارد که طیف آن را می‌توان از خلق و نوآوری تا در اختیار گرفتن از طریق خرید و انتقال، دسته‌بندی کرد. این فعالیت‌ها در چهار بخش تقسیم می‌شوند که عبارتند از: خلق و نوآوری، توسعه و انطباق، گسترش و انتشار و انتقال. کلیدی‌ترین حلقه در فرایند «خلق و نوآوری»، تحقیق و توسعه است، یعنی فرایندی که در آن فناوری جدید ایجاد می‌شود. در لایه «توسعه و انطباق»، ایجاد تغییراتی در محصول می‌تواند به انطباق بیشتر آن با بازار مصرف انجامیده یا به توسعه آن منجر شود. «گسترش و انتشار فناوری»، به‌کارگیری فناوری موجود در سایر حوزه‌ها، فرایندها و یا فرآورده‌هاست. انتشار فناوری اغلب بر انتشار اطلاعات و دانش فنی و به‌دنبال آن سازگاری کاربران با فناوری‌ها و شگردهای جدید است. دست آخر «انتقال» رویکردی دوجانبه است که از یک‌سو با جهت‌گیری به طرف عرضه، بنگاه‌های صاحب فناوری را در تجاری‌سازی محصول / فرایند مورد نظر مدنظر قرار می‌دهد و از سوی دیگر با در نظر گرفتن طرف تقاضا، بنگاه‌های متقاضی، در اختیار گرفتن فناوری را مورد توجه قرار می‌دهد (همان، صص. ۱۳۹-۱۶۰).

دولت با ایجاد یک نهاد توسعه فناوری می‌تواند به ارتقای چهار حوزه توسعه فناوری کمک کند. نهاد توسعه فناوری می‌تواند به‌صورت رابطی میان دارندگان فناوری و شرکت‌های کوچک و متوسط به‌کارگیرنده آن از یک‌سو و از سوی دیگر تنظیم‌کننده روابط میان سطوح بالاتر سیاستگذاری با لایه‌های اجرایی ظاهر شود. این نهاد همچنین می‌تواند رابط متقاضیان با شرکت‌ها و سازمان‌های سرویس‌دهنده باشد (همان، صص ۱۷۳).

• توسعه مدیریت و عملیات

بنگاه‌های کوچک و متوسط (SMEs) با مشکلات بیشتری نسبت به بنگاه‌های بزرگ در بهبود عملکرد در زمینه‌هایی نظیر بهره‌گیری مناسب از منابع، ارتباط با عرضه‌کنندگان، مشتریان، انجمن‌های تجاری، دولت، دانشگاه‌ها و مشاوران



خصوصی و ... مواجه هستند. بر این اساس دولت‌ها حداقل سه نوع نقش را می‌توانند برعهده گیرند: اول ارائه دولتی خدمات مورد نیاز بنگاه‌ها برای توسعه عملیات، دوم کمک به تأسیس نهادهای خصوصی پشتیبان و خدمات‌دهنده (از طریق کمک به تأمین منابع مالی)، و سوم از طریق سازمان‌دهی ذی‌نفعان و گروه‌های تخصصی (مانند سازمان‌های محلی، مشاوران خصوصی یا دانشگاه‌ها) (همان، ص ۲۰۳).

• گسترش تجارت و توسعه صادرات

دستیابی به تولیدات متنوع داخلی و نیز گسترش فعالیت تجاری بنگاه‌ها به بازارهای بین‌المللی، نه تنها برای بنگاه‌های تولیدی سودآور است بلکه از نظر بهبود تراز پرداخت‌ها، بهبود درآمد ملی و حتی اشتغال‌زایی نیز واجد منافع مهمی برای دولت‌هاست بنابراین دولت‌ها از طریق خط‌مشی‌های تجاری تلاش می‌کنند تا با تأثیرگذاری و نفوذ بر مبادله کالاها بین تجار داخلی و بازرگانان سایر کشورها، توسعه را تحریک کنند. در این زمینه دولت با اتخاذ خط‌مشی‌های تجاری از جمله وضع تعرفه‌های گمرکی، سهمیه‌بندی، جواز صادراتی، معافیت‌های مالیاتی و نیز ارائه اطلاعات تجاری و نیز خدمات تسهیل‌کننده مشارکت بنگاه‌ها در نمایشگاه‌های بین‌المللی از جمله در قالب خدمات سازمان‌های گسترش بازرگانی^۱ به روش‌های مختلف از توسعه فعالیت‌های تجاری بنگاه‌ها و تولیدات داخلی حمایت کند (همان، ص ۲۱۲).

• خوشه‌سازی، شبکه‌گستری و به هم‌رسانی کسب‌وکارها

خوشه‌سازی از جمله اقدام‌هایی است که بنگاه‌های کوچک می‌توانند به کاهش هزینه‌ها و افزایش کارایی خود کمک کنند. تجمیع بنگاه‌های تولیدکننده یک محصول و نهادهای خدمات‌دهنده به آنها از طریق ایجاد تقسیم کار افقی (تولید شکل‌های مختلف یک محصول) و تقسیم کار عمودی (انجام بخش‌های مختلف یک زنجیره ارزش) به صرفه‌های اقتصادی از جمله کاهش هزینه مبادله، کاهش هزینه ورود به بازارهای جدید، تسریع فرایند یادگیری و توسعه مهارت‌های مشترک انجامیده و به افزایش رقابت‌پذیری بنگاه‌ها کمک می‌کند.

دولت‌ها از طریق سیاست‌های مختلف از جمله ارائه مشوق‌های مالی، ارائه اطلاعات و خدمات مشاوره، کمک به توسعه فناوری و توسعه مهارت‌ها و قابلیت‌ها، برنامه‌های خوشه‌سازی، برنامه‌های توسعه محلی، جذب سرمایه‌گذاری خارجی، توسعه صنایع کوچک و توسعه فناوری و نوآوری می‌توانند بر تسریع خوشه‌سازی تأثیر گذارند (همان، ص ۲۵۰).

• گسترش سرمایه‌گذاری و مالیه توسعه‌ای

تأمین مالی یکی از گلوگاه‌های اصلی توسعه کسب‌وکارها محسوب می‌شود. در این زمینه، کارکرد درست نظام مالی برای انتقال منابع به تولید بسیار اهمیت یافته است. به‌ویژه در جایی که بنگاه به دلیل مقیاس خرد خود به تأمین مالی از بازار قادر نیست و یا خود بازار مالی شکل نگرفته، نقش نهادهای مالی توسعه‌ای اهمیت می‌یابد. در این چارچوب، نهادهای مالیه توسعه‌ای اقدام‌های متعددی از جمله تسهیل سرمایه‌گذاری خطرپذیر، ارائه خدمات تأمین مالی توسعه‌ای و از این قبیل را انجام می‌دهند. دولت از طرفی مانند ایجاد بانک‌های توسعه‌ای می‌توانند نقش بسیار مهمی در پیشبرد آن ایفا کنند.

بانک‌های توسعه‌ای می‌توانند با تأمین اعتبارات بلندمدت برای صنایع جدید یا در حال توسعه، ایجاد ارتباط بین سایر نهادهای مالی (از جمله بانک‌های تجاری) و بانک‌های متقاضی خدمات مالیه توسعه‌ای، کمک به تأمین مالی زیرساخت‌های توسعه، کمک به توسعه هسته اصلی صنایع در شبکه‌ها و خوشه‌های صنعتی و کمک به تأمین مالی

1. TPO: Trade Promotion Organization

توسعه فناوری، نقش مهمی در تأمین مالی ابعاد مختلف توسعه صنعتی ایفا کنند. همچنین نهادهای مالی توسعه‌ای می‌توانند ابزاری مهم برای پیشبرد خصوصی‌سازی و تأمین مالی برای انجام آن باشند (همان، ص ۲۸۴).

• گسترش و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی

در آخر، در پرتو تحولاتی مانند جهانی شدن، رشد شبکه‌های تولیدی و ایجاد زنجیره‌های بین‌المللی ارزش، امروزه جذب سرمایه‌گذاری خارجی و قرار گرفتن در زنجیره‌های ارزش جهانی اهمیت یافته است. در این چارچوب نیز نهادهای توسعه‌ای می‌توانند کمک‌کننده باشند.

سازمان‌های توسعه‌ای در جهان

با توجه به گستردگی و تنوع سازمان‌های توسعه‌ای در کشورهای مختلف در ادامه چند نمونه از مهم‌ترین سازمان‌های توسعه‌ای در برخی کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه معرفی شده‌اند.

بنگاه پیشبرد سرمایه‌گذاری و تجارت کره جنوبی

دولت کره جنوبی در ادبیات توسعه صنعتی به دلیل مداخله مؤثر و توسعه‌گرایانه خود مشهور است. هر دخالتی به وسیله نهادی صورت می‌گیرد و کوتر^۱ یکی از نهادهای توسعه‌ای است که دولت کره جنوبی به منظور اعمال سیاست‌های توسعه‌ای و یاری‌رسانی‌اش به بنگاه‌ها ایجاد کرده است. هدف اولیه کوتر، حفظ تراز تجاری از طریق توسعه صادرات بود، اما به مرور و با مطرح شدن نیازهای جدید، کارکردهای جدیدی را برای خود تعریف کرده است. اهم کارکردهای کوتر عبارتند از:

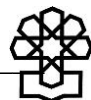
- مطالعه بازار و یاری‌رسانی شرکت‌های کره‌ای برای شناسایی فرصت‌های بازار،
- به‌هم‌رسانی کسب‌وکار و ایجاد پیوندهای همکاری تجاری میان خریداران خارجی و تأمین‌کنندگان کره‌ای،
- خدمات اطلاعاتی و تحلیلی از طریق گردآوری و ارائه اطلاعات تجاری و اقتصادی و اطلاعات بازارهای جهانی،
- تسهیل همکاری‌های چندجانبه فناورانه میان شرکت‌های کره‌ای و دارندگان فناوری از سراسر جهان و همچنین مراکز توسعه فناوری،

- گسترش اینترنتی کارکردها و به‌کارگیری اینترنت در ارائه کارکردهای سنتی.

سازمان توسعه تجارت خارجی ژاپن

سازمان توسعه تجارت خارجی ژاپن (جترو^۲) در سال ۱۹۸۵ و در پاسخ به نیازهای اقتصاد در حال تکامل ژاپن به وجود آمد. هدف اصلی، توسعه صادرات بود و جترو در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ میلادی به‌عنوان یک سازمان توسعه صادرات فعالیت می‌کرد. بعدها در دهه‌های ۷۰ و ۸۰، جذب شرکت‌های خارجی و تشویق آنها به فعالیت در ژاپن نیز مورد توجه قرار

1. Korea Trade-Investment Promotion Agency (KOTRA)
2. Japan External Trade Organization (JETRO)



گرفت. جترو در سال ۱۹۹۸ به منظور ارتقای توان تحقیقاتی خود، مؤسسه اقتصادهای در حال توسعه را تشکیل داد که در راستای گسترش فعالیت‌های شرکت‌های ژاپنی در خارج از ژاپن است.

اینک جترو را می‌توان یک سازمان سیاستگذار و هدایت‌گر سرمایه‌گذاری دانست که صنعت و تجارت ژاپن را در پاسخ به جهانی‌شدن، ادغام‌ها، رواج پیمان‌های منطقه‌ای و لزوم انتقال فعالیت‌های تولیدی معمولی به خارج از ژاپن برای خنثی کردن اثر منفی دستمزدهای بالا و «ین» پر قدرت بر رقابت‌پذیری شرکت‌های ژاپنی یاری می‌دهد. خدمات سنتی زیر نیز همچنان از سوی این شبکه تجاری عرضه می‌شود:

- تحقیقات اقتصادی درباره کشورهای خارجی برای گردآوری و توزیع اطلاعات میان بنگاه‌های صنعتی ژاپن،
- خدمت به شرکت‌های کوچک و متوسط برای تجارت گسترده‌تر و نزدیک‌تر با آسه‌آن و سایر کشورهای آسیای شرقی،
- ترویج سرمایه‌گذاری مستقیم در ژاپن برای جریان بیشتر سرمایه‌ها، فناوری و دانش فنی،
- کمک به شرکت‌های کوچک و متوسط ژاپنی برای صادرات محصولات کیفی، فناوری، طراحی برای اقتصاد جهانی و حمایت از آنها در توسعه تجارت بین‌المللی،
- سازمان‌دهی نمایشگاه‌های بین‌المللی تجاری و سرمایه‌گذاری،
- دعوت از شرکت‌های خارجی برای استفاده از فرصت‌های سرمایه‌گذاری در ژاپن،
- مشاوره به شرکت‌های خارجی و ارائه اطلاعات کامل برای سرمایه‌گذاری خارجی،
- کمک به گروه‌های شرکت‌های خارجی برای مشارکت در نمایشگاه‌های تجاری در ژاپن،
- برنامه‌ریزی برای تسهیل انتقال فناوری با هدف بهبود همکاری بین‌المللی،
- ایجاد نمایشگاه‌های تقاضامحور (که در آن شرکت‌های ژاپنی، نمونه‌ای از محصولاتی که تمایل دارند تا عرضه‌کنندگان در سراسر دنیا، آن را برایشان تهیه کنند، به نمایش می‌گذارند)،
- کمک به صنعتی‌شدن کشورهای در حال توسعه منتخب،
- برقراری همایش‌های آموزشی و ایجاد دانشکده‌هایی برای توسعه منابع انسانی کشورهای در حال توسعه.

بنگاه توسعه صنعتی مالزی

مالزی یک شبکه نهادی توسعه صنعتی را شکل داده که عملکرد خوبی در ارتقای قابلیت‌های بخش خصوصی ایفا کرده است. این شبکه نهادی با بخش خصوصی مالزی مشارکت کرده و طرح‌های ایجاد صنایع با فناوری نو را در مشارکت با بخش خصوصی در دستور کار خود قرار داده است. مهم‌ترین اعضای این شبکه نهادی توسعه صنعتی عبارتند از:

- بنگاه توسعه مالزی،
- بنگاه تأمین مالی توسعه صنعتی مالزی،
- شرکت توسعه بازرگانی خارجی مالزی،
- شرکت توسعه فناوری مالزی،
- شرکت بهره‌وری ملی مالزی،
- شرکت توسعه صنایع کوچک و متوسط.

بنگاه توسعه صنعتی مالزی، اصلی‌ترین سازمان توسعه‌ای دولت مالزی برای پیشبرد و هماهنگی توسعه صنعتی در مالزی است و نخستین نقطه تماس سرمایه‌گذاران مشتاق به ایجاد صنایع ساخت و تولید و خدمات مرتبط در مالزی است. کارکردهای اصلی و عمده این بنگاه عبارتند از:

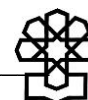
- ارتقای سرمایه‌گذاری خارجی و محلی در بخش‌های ساخت و تولید و خدمات مرتبط،
- برنامه‌ریزی برای توسعه صنعتی،
- پیشنهادهای سیاست‌های توسعه و پیشبرد صنعتی به وزیر صنعت و تجارت بین‌المللی،
- ارزیابی مشوق‌های ایجاد شده تحت کانون توسعه سرمایه‌گذاری سال ۱۹۸۴ برای صنایع ساخت و تولید، تحقیق و توسعه، مؤسسات آموزشی و توسعه نرم‌افزارها،
- ارزیابی مجوزهای ساخت و تولید تحت قانون هماهنگی صنعتی ۱۹۷۵ و توسعه نفت ۱۹۷۴،
- ارزیابی مشاغل اعزامی به خارج، مورد نیاز پروژه‌های ساخت و تولید،
- ارزیابی حمایت تعرفه‌ای و گمرکی برای مواد جدید، قطعات و ماشین‌آلات نو،
- سرمایه‌گذاری خطرپذیر مشترک با همکاری‌های تکنیکی و دانش فنی، مجوز (لیسانس)، موافقت‌نامه‌های مدیریت و نام و نشان تجاری و حق اختراع،
- پشتیبانی از شرکت‌های بخش خصوصی در به‌کارگیری و راه‌اندازی پروژه‌ها و ارائه کمک به‌وسیله مشاوره مشترک با همکاری با مسئولان مربوطه در سطح ایالتی و سطح فدرال،
- استقرار نمایندگان ارشد بنگاه‌های کلیدی دولت شامل: وزارت امور مالی، وزارت منابع انسانی، وزارت مهاجرت، وزارت محیط زیست و ایمنی و بهداشت برای افزایش کمک‌های دولت به سرمایه‌گذاران،
- گشایش مراکز تک‌مرحله‌ای اطلاعات کسب‌وکار در مورد اطلاعات سرمایه‌گذاری، تجارت، تأمین مالی و بهره‌وری در صنعت ساخت و تولید و خدمات مربوطه در مالزی.

تحلیلی بر سازمان‌های توسعه‌ای در ایران از منظر حقوقی و مأموریت

با توجه به تلاش‌های گسترده‌ای که در دهه‌های گذشته در زمینه توسعه صنعتی صورت گرفته، سازمان‌های توسعه‌ای متعددی نیز در کشور تأسیس شده‌اند. در این بخش برای بررسی وضعیت سازمان‌های توسعه‌ای در ایران، ابتدا جایگاه سازمان‌های توسعه‌ای (از منظر حقوقی و مأموریت) بررسی شده و سپس مهم‌ترین سازمان‌های توسعه‌ای ایران معرفی می‌شوند.

جایگاه سازمان‌های توسعه‌ای از منظر قانونی

نهادهای توسعه‌ای همچنان که در بخش قبل توضیح داده شد، مجموعه‌ای از سه دسته «سازمان‌ها (شرکت‌های دولتی)»، «نهادهای مالی توسعه‌ای» و «مؤسسات تحقیقاتی و آموزشی توسعه‌ای» هستند. از این میان، از لحاظ حقوقی آنچه با عنوان سازمان‌های توسعه‌ای در ایران شناخته می‌شود در واقع تعدادی از شرکت‌های دولتی هستند که وفق قوانین موجود در کشور، از جمله قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی کشور، با عنوان «سازمان توسعه‌ای» جایگاه،



نقش و کارکردهای آن با سایر شرکت‌های دولتی متفاوت شده است.

شایان ذکر است که براساس قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی کشور (تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳))^۱ و مقررات اجرایی مربوط به آن، تاکنون ۵۲ شرکت دولتی (به همراه واحدهای تابعه) با عنوان سازمان توسعه‌ای شناسایی شده‌اند که مهم‌ترین آنها سازمان گسترش و توسعه صنایع ایران (ایدرو)، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو)، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی، بانک توسعه صادرات ایران، بانک صنعت و معدن، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون هستند. از این میان، تعدادی از این سازمان‌ها را در واقع می‌توان نهادهای مالی توسعه‌ای دانسته و شرکت‌های دولتی توسعه‌ای را به مؤسساتی مانند ایدرو، ایمیدرو، شرکت ملی صنایع پتروشیمی و سازمان صنایع کوچک محدود کرد. این سازمان‌ها متولی گسترش و نوسازی صنعتی در کشور هستند. در جدول ۴ فهرست سازمان‌های توسعه‌ای آمده است.

جدول ۴. فهرست سازمان‌های توسعه‌ای

ردیف	نام	مستند قانونی
۱	سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران	مصوبه شماره ۱۰۴۴۶۰/ت/۴۳۰۸۱ ک مورخ ۱۳۸۸/۰۵/۲۴ کمیسیون اصل (۱۳۸) قانون اساسی
۲	سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران	
۳	شرکت ملی صنایع پتروشیمی	
۴	بانک توسعه صادرات ایران	
۵	بانک صنعت و معدن	
۶	بانک کشاورزی	
۷	بانک مسکن	
۸	بانک توسعه تعاون	
۹	شرکت پژوهش و فناوری پتروشیمی	تبصره «۶» ماده (۳) قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی کشور
۱۰	صندوق بیمه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های معدنی	مصوبه شماره ۱۸۹۶۴۰/ت/۵۰۰۲۳ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۵ هیئت وزیران
۱۱	شرکت مادر تخصصی تولید و توسعه انرژی اتمی ایران	مصوبه شماره ۱۳۳۳۱۹/ت/۵۱۹۸۶ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۱۲ هیئت وزیران
۱۲	سازمان فناوری اطلاعات ایران	مصوبات شماره ۱۴۶۶۱۴/ت/۴۹۷۴۹ مورخ ۱۳۹۲/۰۹/۱۰ و شماره ۱۴۰۲۹/ت/۵۳۵۴۷ مورخ ۱۳۹۷/۰۲/۱۳ هیئت وزیران
۱۳	سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران	مصوبه شماره ۴۶۹/۸۷۷ مورخ ۱۳۹۰/۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی
۱۴-۴۴	واحدهای تابعه استانی سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران	قانون اصلاح تبصره «۵» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) و الحاق دو تبصره به آن، مصوب مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ مجلس شورای اسلامی (شامل ۳۱ شرکت استانی با شخصیت حقوقی مستقل)

۱. به موجب تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی کشور، سازمان‌های توسعه‌ای مصوب دولت پس از فراخوان عمومی از سوی وزارتخانه یا شرکت مادر تخصصی ذی‌ربط و احراز عدم تمایل بخش‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری بدون مشارکت دولت، در طرح‌های اقتصادی موضوع فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) این قانون در مناطق کمتر توسعه‌یافته به سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی اقدام کند. در صورتی که پس از اعلان فراخوان عمومی مقرر شود که بخش‌های غیردولتی تمایلی به سرمایه‌گذاری در طرح‌های مورد نظر را به هر میزان ندارند، سازمان‌های توسعه‌ای می‌توانند نسبت به سرمایه‌گذاری در طرح مورد نظر تا صد درصد (۱۰۰٪) اقدام کنند. هیئت وزیران موظف است مشخصات طرح‌های موضوع این تبصره را که قبل از فراخوان عمومی توسط وزارتخانه ذی‌ربط پیشنهاد می‌شود حداکثر ظرف مدت چهاروپنج روز به تصویب برساند. دولت مکلف است طرح‌های موضوع این تبصره را به منظور فراخوان عمومی در یک پایگاه اطلاع‌رسانی (که در آن نام سازمان توسعه‌ای مربوطه، موضوع طرح، محل اجرای طرح به تفکیک استان، شهرستان و مراحل پیشرفت طرح که در اجرا مشخص می‌شود) به اطلاع عموم برساند. حداکثر مدت زمان لازم برای فراخوان عمومی و بررسی طرح‌های موضوع این تبصره سه ماه از زمان ثبت مشخصات طرح در پایگاه اطلاع‌رسانی می‌باشد.

سهام یا قدرالسهم دولتی ناشی از این نوع سرمایه‌گذاری باید در قالب بنگاه جدید حداکثر ظرف مدت سه سال پس از اخذ پروانه بهره‌برداری با رعایت مقررات این قانون واگذار شود. عدم واگذاری بنگاه، در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می‌شود. همچنین به موجب تبصره «۷» همین ماده قانونی سرمایه‌گذاری و مشارکت سازمان‌های توسعه‌ای کشور در فعالیت‌های موضوع گروه (۲) ماده (۲) این قانون و در چارچوب قانون تأسیس و اساسنامه آن سازمان‌ها، با رعایت سقف تعیین شده در مورد سهم بازار موضوع تبصره «۱» بند «ب» ماده (۲) مجاز است، مشروط به اینکه موارد مشارکت و سرمایه‌گذاری در گروه (۲) باشد و مازاد بر سقف تعیین شده برای فعالیت‌های این گروه حداکثر ظرف سه سال از شروع بهره‌برداری واگذار شود.

ردیف	نام	مستند قانونی
۴۵	شرکت شهرک‌های کشاورزی	مصوبه شماره ۸۴۷۹۸/ت/۵۰۳۴۴ مورخ ۱۳۹۳/۷/۲۷ هیئت وزیران
۴۶	شرکت مادر تخصصی تولید نیروی برق حرارتی	مصوبه شماره ۷۶۴۰۸/ت/۵۳۱۲۱ مورخ ۱۳۹۵/۶/۲۵ هیئت وزیران
۴۷	شرکت توانیر	مصوبه شماره ۱۱۸۳۲۰/ت/۴۹۵۱۵ مورخ ۱۳۹۲/۶/۲۱ هیئت وزیران
۴۸	شرکت مادر تخصصی آب و فاضلاب کشور	
۴۹	شرکت ملی نفت ایران	
۵۰	شرکت مدیریت ساخت و تهیه کالای آب و برق (ساتکاب)	مصوبه شماره ۱۴۸۵۷۵/ت/۵۹۴۲۷ مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۲۰ هیئت وزیران
۵۱	شرکت آب نیرو	مصوبه شماره ۱۷۰۰۴۸/ت/۵۹۵۱۹ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۴ هیئت وزیران
۵۲	شرکت مادر تخصصی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران	مصوبه شماره ۷۹۷۸۶/ت/۵۹۷۶۲ مورخ ۱۴۰۱/۵/۱۱ هیئت وزیران

مأخذ: (خانی، ۱۳۹۷، ص. ۵۲۸) و یافته‌های تحقیق.

رابطه دولت و سازمان‌های توسعه‌ای به جز قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی کشور در دو قانون دیگر نیز مورد توجه قرار گرفته است.

• قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲ مصوب ۱۳۹۳: در ماده (۵۵) این قانون به وزارت نفت اجازه داده شده است تا از طریق شرکت‌های تابعه ذی‌ربط برای احداث واحدهای صنعتی وابسته به نفت و گاز مانند پالایشگاه‌های گاز و نفت و پتروشیمی با بخش غیردولتی، خصوصی و تعاونی با رعایت ماده (۳) قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی کشور و سقف‌های مشارکت تعیین شده نسبت به تضمین تسهیلات بانکی متناسب با قدرالسهم دولت اقدام نماید.

• قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴: در ماده (۵) این قانون سازمان‌های توسعه‌ای از شمول قوانین مدیریت خدمات کشوری و محاسبات عمومی کشور به جز در مواردی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، مستثنا شده‌اند.

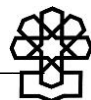
مأموریت سازمان‌های توسعه‌ای (با تمرکز بر گسترش و نوسازی صنایع)

در چارچوب اقتصاد ایران نهادهای سیاستگذار فرابخشی مانند سازمان برنامه و بودجه و نهادهای سیاستگذار بخشی مانند وزارت صمت با موانع و وقفه‌های زیادی برای تصمیم‌گیری و اجرایی کردن پروژه‌ها مواجه هستند. یک وزارتخانه باید روندهای کلیدی را پایش و سیاست‌های مناسب را به‌موقع اجرا کند، درحالی‌که سازمان توسعه‌ای می‌تواند به‌صورت مشخص بر پروژه‌های خاص تمرکز کرده و آنها را به پیش برد. بنابراین مأموریت اصلی سازمان‌های توسعه‌ای به‌ویژه چهار سازمان پیش‌گفته، اجرای پروژه‌های سرمایه‌گذاری صنعتی با پیشگامی دولت یا بخش خصوصی است.^۱

سازمان‌های توسعه‌ای متولی گسترش و نوسازی صنعتی در ایران

با هدف بررسی مهم‌ترین سازمان‌های توسعه‌ای کشور در این گزارش، به بررسی سازمان‌های متولی گسترش و نوسازی

۱. سازمان‌های توسعه‌ای در ایران معمولاً هم از منابع داخلی خود و هم از بودجه‌های عمومی ارتزاق می‌کنند و این منابع را به پروژه‌های خود اختصاص می‌دهند.



صنعتی در ایران اکتفا شده است. این سازمان‌ها را با توجه به قانون اجرای اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی کشور می‌توان سازمان گسترش و نوسازی صنعتی ایران (ایدرو)، سازمان توسعه و نوسازی صنایع معدنی (ایمیدرو)، شرکت ملی صنایع پتروشیمی و سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی عنوان کرد که در ادامه به صورت مختصر مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

سازمان گسترش و نوسازی صنعتی ایران (ایدرو)

نوسازی عبارت است از فرایند نرم‌افزاری و سخت‌افزاری ارتقای شاخص‌های فنی و اقتصادی و بهره‌وری عوامل تولید از طریق به‌روزروری و ارتقای دانش فنی و تکنولوژی طراحی، تولید و محصول؛ توسعه بازار؛ توسعه مدیریت؛ تسهیل امور قانونی و افزایش کمی و کیفی تولیدات واحدهای صنعتی موجود در یک حوزه صنعتی مشخص.

سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) در تیرماه ۱۳۴۶ با تقلید از سازمان گسترش و نوسازی صنعتی ایتالیا با دو وظیفه اصلی ایجاد بنگاه‌های صنعتی جدید و نوسازی بنگاه‌های فرسوده تأسیس شد. این سازمان تا پیروزی انقلاب اسلامی حدود ۱۳۶ شرکت در زمینه‌های صنعتی، تولیدی و مهندسی راه‌اندازی کرد که طیف وسیعی از صنایع مانند خودرو، ماشین‌آلات کشاورزی، دریایی، تجهیزات نفت، گاز و پتروشیمی، هوایی، تولید انرژی و نیروگاه‌ها را دربرمی‌گرفت. برخی از مهم‌ترین پروژه‌های سازمان در این دوره عبارتند از: تأسیس شرکت‌های ماشین‌سازی اراک، ماشین‌سازی تبریز، تراکتورسازی تبریز، آلومینیوم ایران (ایرالکو)، هیپکو، کشتی‌سازی خلیج فارس، کشتی‌سازی اروند، واگن‌سازی پارس، موتورزن و پمپیران. نقش اصلی ایدرو در این دوره، تلاش برای استقرار صنایع جدید و هدایت آنها تا زمان بلوغ و سپس واگذاری بود. طبق ماده ۲ قانون تأسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران مصوب ۱۳۴۶/۴/۲۶، این سازمان و کلیه شرکت‌ها و واحدهای تابعه و وابسته به آن، تابع قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های عمومی مربوط به مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و قانون محاسبات عمومی نمی‌باشند مگر آنکه در قانونی صراحتاً از سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران اسم برده می‌شود. بنابراین ایدرو از اشخاصی است که شمول قوانین عمومی بعدی نسبت به آن مستلزم تصریح نام است (فلاح زاده & برزگر خسروی، ۱۴۰۰). اصل بر اعتبار قوانین مصوب پیش از انقلاب است و بحث در خصوص ضوابط و حدود معتبر بودن چنین قوانینی، بحث مفصلی دارد (برزگر خسروی، ۱۳۹۷).

در دوران انقلاب، همراه با ملی‌شدن صنایع بزرگ در کشور، مدیریت برخی واحدهای صنعتی به این سازمان واگذار شد و این سازمان از کارکرد هدایت سرمایه‌گذاری و کمک به استقرار صنایع جدید و نوسازی صنعتی به سمت تصدی‌گری و شرکت‌داری سوق یافت. اداره بخش مهمی از صنایع سنگین، مادر و ملی و اجرای طرح‌های مهم توسعه صنعت سنگین، تحت عنوان «طرح‌های مهم انقلاب» در دهه نخست استقرار جمهوری اسلامی ایران از جمله مهم‌ترین مأموریت‌های سازمان در این دوره است.

در سال‌های میانی دهه ۱۳۸۰ و با تصویب قانون اجرای اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی کشور مبنی بر خصوصی‌سازی و واگذاری فعالیت‌های تصدی‌گرایانه دولت، فعالیت‌های سرمایه‌گذاری سازمان به حوزه صنایع پیشرفته و سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته با مشارکت بخش‌های غیردولتی محدود شده است.

ایدرو در دوره فعالیت خود کوشیده است تا نوسازی و گسترش صنایع را از طریق وجوه اداره شده دولتی، کمک‌های فنی، مشاوره‌های تسهیلگری و مدیریتی و در صورت لزوم مشارکت و سرمایه‌گذاری (از جمله در حلقه‌های مفقوده صنعتی)

با استفاده از منابع مالی دولتی، بین‌المللی و آورده صنعت در حوزه‌های صنعتی دارای اولویت (از جانب وزارت صنعت، معدن و تجارت) انجام دهد. در حال حاضر برنامه میان‌مدت ایدرو برپایه سرمایه‌گذاری براساس روش‌های بالا در چهار حوزه «صنایع نوین»، «نفت، گاز و انرژی»، «صنایع حمل‌ونقل» و «سایر صنایع» استوار شده است. این صنایع در جدول ۵ آمده است.

جدول ۵. حوزه‌های اولویت‌دار ایدرو

رشته صنعتی	حوزه
انرژی‌های تجدیدپذیر، مواد پیشرفته، زیست‌فناوری، فناوری اطلاعات و ارتباطات، دارویی	صنایع پیشرفته
نفت و گاز، بالادست نفت و گاز، پتروشیمی، برق	نفت و گاز و انرژی
خودرو، ریلی، دریایی، بالگرد غیرنظامی	حمل‌ونقل
فولاد و ماشین‌کاری، لاستیک و پلاستیک، نساجی، کاغذ، دارویی، فلزی، صنایع کوچک و متوسط (کمک‌های فنی و اعتباری)، زیرساختی	سایر صنایع

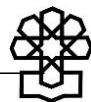
مأخذ: انتشارات سازمان گسترش و نوسازی صنعتی (ایدرو).

از جمله مهم‌ترین فعالیت‌های ایدرو در دهه ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰ را می‌توان پیمانکاری عمومی در فازهای ۱، ۶، ۷، ۸، ۱۴، ۱۷ و ۱۸ پارس جنوبی عنوان کرد. همچنین، نحوه فعالیت سازمان در سرمایه‌گذاری‌های صنعتی در حوزه‌های بالا به صورت زیر است:

۱. مشارکت و همکاری در زمینه ایجاد، تقویت و یا تکمیل زنجیره ارزش صنایع منتخب،
 ۲. طراحی و استقرار روش‌های تجاری‌سازی دانش فنی تدوین شده در سازمان و تبدیل آن به فناوری‌های قابل سرمایه‌گذاری اقتصادی،
 ۳. مشارکت با سرمایه‌گذاران و شرکای راهبردی جهت اجرای موفق طرح‌های سرمایه‌گذاری،
 ۴. حمایت از صاحبان ایده و کارآفرینان جهت توسعه طرح‌های کارآفرینی در قالب اعطای تسهیلات.
- سازمان مدیریت صنعتی که زیرمجموعه سازمان ایدرو است، در تربیت مدیران و آموزش‌های کارفرمایی فعالیت می‌کند. در این چارچوب، دوره‌هایی تحت عنوان کانون‌های توسعه مدیران در این سازمان برگزار شده و سازمان مزبور کنفرانس‌های متعددی نیز در این زمینه برگزار کرده است.

سازمان توسعه و نوسازی صنایع معدنی (ایمیدرو)

سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران به منظور رفع نیاز کشور به محصولات و فراورده‌های معدنی با تأکید بر بهینه‌سازی نظام اقتصادی کشور در بخش معادن و صنایع وابسته و همچنین اعمال نظارت بر استفاده از ذخایر معدنی و بهره‌برداری صحیح و مؤثر از آنها به موجب ماده (۶) قانون تأسیس وزارت صنایع و معادن مصوب ۶ شهریور ۱۳۷۹ مجلس شورای اسلامی و تبصره ذیل ماده مذکور به منظور بررسی، تهیه و اجرای طرح‌های احداث، توسعه، تجهیز و نوسازی صنایع تولیدی متالورژی، استخراج و فراوری مواد معدنی و اجرای کارهای اکتشافی تشکیل شده است. به موجب ماده ۶ قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۶، ایمیدرو تأسیس شد و اداره آن به موجب قانون تأسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) مصوب ۱۳۴۶/۴/۲۶ است. با توجه به ماده ۲



قانون مصوب ۱۳۴۶، ایمیدرو و کلیه شرکت‌ها و واحدهای تابعه و وابسته به آن، تابع قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های عمومی مربوط به مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و قانون محاسبات عمومی نمی‌شدند مگر آنکه در قانونی صراحتاً از سازمان اسم برده می‌شد. هر چند مفهوم «شرکت‌ها و واحدهای تابعه و وابسته» از نظر قانونی ابهام دارد، در بخش اساسنامه تارنمای ایمیدرو آمده است که منظور از «شرکت‌ها و واحدهای تابعه» در قانون ۱۳۴۶، شرکت‌هایی است که بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به سازمان است و «شرکت‌ها و واحدهای وابسته» شرکت‌هایی است که کمتر از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به سازمان است. این تعریف از نظر قانونی محل تامل است؛ زیرا با تعریف قانونگذار در تبصره ۱ قانون فهرست نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ در خصوص «مؤسسات وابسته» هماهنگی ندارد.

سازمان ایمیدرو تلاش دارد تا در زمینه اکتشاف، استخراج، فراوری و توسعه صنایع معدنی فعالیت کرده و به قطب منطقه (کشورهای آسیای غربی^۲ و آسیای میانه^۳) تبدیل شده و در افق ۱۴۱۴ به «رهبر زنجیره ارزش در حوزه‌های فلزات آهنی، سرب و روی غرب آسیا و آسیای مرکزی» و «پیشتاز زنجیره تأمین در حوزه فلزات غیرآهنی (آلومینیوم، منیزیم و غیره)»، «پیشتاز دانش و فناوری و نوآوری در اکتشاف، فراوری و متالورژی» در منطقه تبدیل شود. همچنین این سازمان تلاش دارد تا «اقتصاد معادن و صنایع معدنی را بعد از نفت و گاز به جایگاه دوم تولیدکننده ناخالص ملی» برساند.

جدول ۶. چشم‌انداز و جهت‌گیری ایمیدرو در افق ۱۴۰۴

حوزه	جایگاه
فلزات اساسی، سرب و روی	رهبر زنجیره ارزش
فلزات غیرآهنی (آلومینیوم، منیزیم و ...)	پیشتاز زنجیره ارزش
اکتشاف، فراوری و متالورژی	پیشتاز دانش و فناوری و نوآوری
توسعه فلزات اساسی، فلزات غیرآهنی، اکتشاف، فراوری و متالورژی	بهبود جایگاه اقتصاد معادن و صنایع معدنی

مأخذ: سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی (ایمیدرو).

براساس جهت‌گیری ایمیدرو، اولویت اصلی توسعه ایمیدرو، توسعه فلزات اساسی (به‌ویژه فولاد) است. به تعبیر دیگر این سازمان تلاش دارد تا در درجه اول، توسعه فولاد را پیش برده و سپس به حوزه فلزات غیرآهنی وارد شود. همچنین سازمان ایمیدرو، تقریباً در همه مراحل زنجیره ارزش صنایع راهبردی خود فعالیت دارد و از سرمایه‌گذاری و تأمین مالی تا ساخت تجهیزات، اکتشاف، تسهیل ارتباطات و حتی آموزش مدیران در زمینه صنایع معدنی را تحت پوشش خود قرار می‌دهد. همچنین این سازمان بیشتر در زنجیره‌های بلوغ‌یافته فعالیت می‌کند.

شرکت ملی صنایع پتروشیمی

صنعت پتروشیمی در ایران قدمتی بیش از ۶۰ سال داشته و به دهه ۱۳۳۰ و احداث کارخانه کودشیمیایی مرودشت

۱. «از نظر این قانون مؤسسه وابسته، واحد سازمانی مشخصی است که ... توسط يك یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شود و به نحوی مالکیت آن متعلق به يك یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی باشد.» در این قانون، وابستگی تأسیسی، مدیریتی و مالکیتی، ملاک وابسته بودن قرار گرفته است.

۲. شامل آذربایجان، ارمنستان، گرجستان، ترکیه، عراق، عربستان، امارات، یمن، عمان، کویت، قطر، بحرین، سوریه، اردن، فلسطین، لبنان و قبرس.

۳. شامل قزاقستان، فرقیزستان، تاجیکستان، ترکمنستان و ازبکستان.

(فارس) باز می‌گردد. این کارخانه که بعدها واحد پتروشیمی شیراز نام گرفت، اولین واحد پتروشیمی در کشور محسوب می‌شود. علاوه بر این از سال ۱۳۴۲ و همراه با بالا رفتن تدریجی قیمت نفت، شرکت ملی صنایع پتروشیمی با مالکیت دولت و تحت پوشش شرکت ملی نفت، برای توسعه زنجیره صنایع پتروشیمی شکل گرفت و همه فعالیت‌های مرتبط با ایجاد و توسعه صنایع پتروشیمی در این شرکت متمرکز شد. طبق ماده ۱ اساسنامه این شرکت مصوب ۱۳۵۶/۸/۲۱، شرکت مزبور به موجب بند (الف) ماده ۵ اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، به عنوان شرکت فرعی شرکت ملی نفت ایران تشکیل شد. طبق بند (ب) ماده ۵ اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، شرکت‌های فرعی این شرکت از کلیه معافیت‌ها و مزایای مقرر در این اساسنامه نظیر استثنا شدن از قوانین و مقررات عمومی مگر به تصریح نام بهره‌مند بودند. وضعیت این شرکت مشابه وضع شرکت ملی گاز است. دوره‌های توسعه شرکت ملی صنایع پتروشیمی در جدول ۷ آمده است.

جدول ۷. دوره‌های توسعه شرکت ملی صنایع پتروشیمی

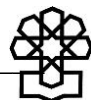
دوره	هدف	واحدهای تاسیس شده	ظرفیت
۱۳۴۲-۱۳۵۷	تأمین نیاز داخلی کشور به کودهای شیمیایی و برخی مواد پایه شیمیایی و پتروشیمیایی	پتروشیمی رازی (شاهپور)، آبادان، بازارگاد، کربن اهواز (ایران)، خارگ، فارابی (ایران نیپون) و طرح‌های توسعه پتروشیمی شیراز و انجام بخش عمده‌ای از احداث پتروشیمی بندر امام (ایران-ژاپن)	۳ میلیون تن
۱۳۵۸-۱۳۷۶	تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام و جلوگیری از رکود و توقف واحدها	پتروشیمی بندر امام توسعه پتروشیمی شیراز	۱۴ میلیون تن (۱۳۷۸)
حال حاضر - ۱۳۷۶	حرکت به سمت استقرار در کلاس جهانی	طرح‌های متعدد ۵۵ طرح در حال احداث	۶۸ میلیون تن (پایان ۱۳۹۸)
پیش‌بینی ۱۴۰۴		بهره‌برداری واحدهای در دست احداث	۱۳۳ میلیون تن

مأخذ: سایت شرکت ملی صنایع پتروشیمی.^۱

با اجرای قانون اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی کشور همه شرکت‌های تولیدی صنعت پتروشیمی به بخش خصوصی واگذار شدند و شرکت ملی صنایع پتروشیمی به‌عنوان یک سازمان توسعه‌ای از یک بنگاه اقتصادی به‌سوی یک سازمان متولی توسعه و تنظیم‌گر صنعت پتروشیمی تبدیل شده است. شرکت ملی صنایع پتروشیمی، هدف بنیادی خود را برنامه‌ریزی کلان، تنظیم‌گری، بسترسازی و پشتیبانی توسعه پایدار صنعت پتروشیمی برای ارتقای کیفیت زندگی مردم قرار داده است. حوزه‌های اولویت‌دار شرکت ملی پتروشیمی همگی در زیرمجموعه زنجیره ارزش پتروشیمی تعریف می‌شوند. این حوزه‌ها را می‌توان به چهار زیر دسته طرح‌های توسعه زنجیره ارزش متانول، طرح‌های توسعه زنجیره ارزش اتیلن، طرح‌های توسعه زنجیره ارزش پروپیلن و طرح‌های توسعه زنجیره ارزش بنزن تقسیم کرد.

سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی

«سازمان نواحی صنعتی» در سال ۱۳۴۳ به‌منظور برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های مربوط به نواحی صنعتی در برنامه سوم توسعه ایجاد شد. در ادامه با توسعه فعالیت‌های این سازمان، در سال ۱۳۴۷ (برنامه چهارم)، «سازمان صنایع



کوچک و نواحی صنعتی ایران» تشکیل شد و هدف این سازمان توسعه صنایع کوچک و بهبود وضع آن و کمک به سرمایه‌گذاران مربوط بود.

در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰، کوشش‌های زیادی برای ایجاد شهرک‌ها و نواحی صنعتی به‌عمل آمد که می‌توان شهر صنعتی مشهد (طوس)، اصفهان، همدان و اهواز را نام برد و در نهایت چهار شهرک صنعتی البرز، باختران، کاوه و رشت به ترتیب در سال‌های ۱۳۴۷، ۱۳۵۰، ۱۳۵۲، ۱۳۵۳ افتتاح شد.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، در سال ۱۳۶۲ سازمان صنایع کوچک و نواحی صنعتی ایران با کلیه وظایف در وزارت صنایع ادغام شد و به‌منظور ایجاد هماهنگی و استفاده مطلوب از امکانات شهرک‌های صنعتی و ایجاد هرچه بیشتر امکانات زیربنایی و ارائه خدمات ضروری برای متقاضیان ایجاد واحدهای صنعتی، قانون «شرکت شهرک‌های صنعتی ایران» به تصویب رسید. این شرکت طی دو دهه فعالیت خود در حدود ۴۰۰ شهرک صنعتی ایجاد کرد.

در ابتدای برنامه سوم پس از ادغام وزارتخانه‌های صنایع و معادن قبلی سازمان صنایع کوچک تشکیل گردید ولی در سال ۱۳۸۴، وظایف اجرایی آن به شرکت شهرک‌های صنعتی ایران سپرده شد و عملاً «سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران» از شهریور ۱۳۸۴ فعالیت خود را آغاز کرد. این سازمان براساس مصوبه شماره ۴۶۹/۸۷۷ مورخ ۱۳۹۰/۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی، به‌عنوان سازمان توسعه‌ای تعیین شد و سپس براساس مصوب مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ مجلس شورای اسلامی سازمان‌های تابعه آن (۳۱ شرکت شهرک‌های صنعتی استانی) نیز هر کدام مستقلاً به‌عنوان سازمان توسعه‌ای شناخته شدند.

شرکت شهرک‌های صنعتی در حال حاضر «پروژه‌های توسعه خوشه‌های کسب‌وکار»، «تأمین اعتبار طرح‌های اولویت‌دار» (اعتبارات وجوه اداره شده) و «ایجاد شهرک‌های فناوری» را در دستور کار دارد. شرکت شهرک‌های صنعتی استان در صورت فعال بودن برنامه‌های توسعه خوشه‌ای و وجود تقاضا از طرف خوشه‌ها در استان می‌تواند تا ۵۰ درصد از منابع اعتباری و وام‌های قابل تخصیص خود در طرح کمک‌های فنی و اعتباری، طرح تجدید ساختار و نوسازی صنایع و ... را به طرح‌های معرفی شده ذیل برنامه توسعه خوشه‌ها اختصاص دهد (برنامه توسعه خوشه‌ای، ۱۴۰۱). اعتبارات وجوه اداره شده طرح کمک به نوسازی و تجدید ساختار صنایع با پرداخت تسهیلات جهت بازسازی و نوسازی ماشین‌آلات واحدهای صنعتی کوچک است. شهرک‌های فناوری نیز با هدف مواجهه با چالش‌های توسعه صنایع کوچک شکل گرفته‌اند. مأموریت‌های اصلی این شهرک‌ها توسعه فناوری و رسوخ آن در صنایع کوچک است.

با توجه به اینکه برنامه‌های توسعه خوشه‌ای به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مأموریت‌های سازمان صنایع کوچک است به‌منظور حصول به اهداف مورد نظر در حوزه توسعه خوشه‌ای، سازمان صنایع کوچک پنج راهبرد به شرح زیر برای توسعه خوشه‌ای تدوین کرده است:

- راهبرد اول: الگوسازی (انتخاب و پیاده‌سازی الگوی توسعه خوشه‌ای)،
- راهبرد دوم: بهبود و تقویت فضای قانونگذاری و همکاری بین دستگاهی،
- راهبرد سوم: بهبود تأمین مالی و بودجه‌ای برنامه توسعه خوشه‌ای در کشور،
- راهبرد چهارم: ایجاد و تقویت نهادهای توسعه‌ای در حوزه خوشه‌های کسب‌وکار،
- راهبرد پنجم: توسعه پیش‌نیازهای فرهنگی و دانشی موردنیاز برای برنامه توسعه خوشه‌ها.

طی ارزیابی‌های انجام شده، تا پایان آذرماه ۱۳۹۹، ۵۲۶ خوشه کسب‌وکار در کشور شناسایی شده که برنامه توسعه برای ۳۲ خوشه در حال اجراء است و پروژه‌های توسعه خوشه‌ای هم در ۱۱۰ خوشه خاتمه یافته است (سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی، ۱۴۰۰). خوشه‌ها بیشتر در زمینه صنایع غذایی (خصوصاً در حوزه صنایع تبدیلی مرتبط با بخش کشاورزی)، صنایع نساجی، صنایع محصولات کانی غیرفلزی (خوشه‌های فراوری سنگ، خوشه‌های سفال و سرامیک و ...) فعال هستند.

آسیب‌شناسی اجمالی وضعیت سازمان‌های توسعه‌ای در کشور

سازمان‌های توسعه‌ای در طول چند دهه حیات خود در کشور با فراز و فرودهای متعددی مواجه شده‌اند. از مأموریت برای هدایت سرمایه‌گذاری‌های دولتی در جهت ایجاد صنایع واسطه‌ای (مانند صنایع ماشین‌سازی) تا مأموریت مدیریت برخی شرکت‌های دولتی (در دهه اول پس از انقلاب)، تا وظیفه هدایت سرمایه‌گذاری‌های برخی صنایع خاص (مانند صنایع سنگین و معدنی) و نهایتاً واگذاری شرکت‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری به بخش خصوصی. این مأموریت آخر که با تصویب قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی به آنها سپرده شد و در قالب تعریف شرکت‌ها و پروژه‌های زیرمجموعه این سازمان‌ها در قالب گروه دوم شرکت‌های دولتی (در ماده (۲) قانون مذکور) مطرح شد، مأموریت سازمان‌های توسعه‌ای را محدود به مشارکت با بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری‌ها در مناطق محروم و صنایع پیشرفته تا سقف ۴۹٪ تعیین کرد.

علاوه بر این مصوبه شماره ۴۴۰۰۸/۴۲۲۴ مورخ ۱۳۸۹/۰۱/۱۴ هیئت وزیران، مصادیق صنایع پیشرفته را صنایع الکترونیک (طراحی و ساخت)، صنایع تولید مواد نو، صنایع بیوفناوری، صنایع اپتیک و لیزر، اتوماسیون صنعتی و سیستم‌های هوشمند، نانوفناوری، صنایع مرتبط با فناوری اطلاعات (IT)، صنایع هوا و فضا، و انرژی‌های نو عنوان کرد. با این وجود، مشکلات اجرای این قانون موجب شد تا در اصلاحات بعدی از جمله اصلاح تبصره «۳» (در سال ۱۳۹۰)^۱ و الحاق تبصره «۷» (در سال ۱۳۹۲)^۲ به ماده (۳) وظایف سازمان‌های توسعه‌ای به صورت متفاوت تعریف شده و در مجموع در قالب تبصره «۳» بند «الف» ماده (۳) این قانون، سازمان‌های مذکور مجاز شدند «در صورتی که پس از اعلان فراخوان عمومی محرز شود که بخش‌های غیردولتی تمایلی به سرمایه‌گذاری در طرح‌های مورد نظر را به هر میزان ندارند، سازمان‌های توسعه‌ای می‌توانند نسبت به سرمایه‌گذاری در طرح مورد نظر تا صد درصد (۱۰۰٪) اقدام کنند».

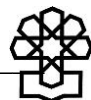
با توجه به اینکه وضعیت سازمان‌های توسعه‌ای در این سلسله گزارش‌ها به تفصیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت، در اینجا بررسی اجمالی این سیاست‌ها صورت می‌گیرد. بررسی اجمالی سازمان‌های توسعه‌ای پیش‌گفته براساس اهداف و عملکرد آنها نشان می‌دهد در سه بخش با ابهام و اختلال جدی مواجهند که در ادامه به آنها پرداخته می‌شود:

۱. ابهام در تفکیک وظایف حاکمیتی، تصدی‌گری، تنظیم‌گری و تسهیل‌گری

در قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی کشور بر واگذاری شرکت‌های تابعه سازمان‌های توسعه‌ای تأکید شده است، در واقع از این سازمان‌ها خواسته شده تا وظایف تصدی‌گری خود را واگذار کنند، با این وجود در زمینه نقش

۱. در قالب «ماده‌واحد قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرا سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی»، ابلاغی مورخ ۱۳۹۰/۰۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی.

۲. در قالب «الحاق تبصره «۷» به بند «الف» ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی»، ابلاغی مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۱۲ مجلس شورای اسلامی.



این سازمان‌ها در زمینه تنظیم‌گری یا ارائه خدمات زیرساختی بحثی نشده است. به‌طور مثال ابهام در این وظایف موجب شد تا در قالب اصلاح تبصره «۵» بند «الف» ماده (۳) قانون در سال ۱۳۹۲، سازمان صنایع کوچک و شرکت‌های صنعتی ایران ذیل سازمان‌های توسعه‌ای تعریف شده و در این تبصره، وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی و وظایف تسهیل‌گری در مناطق غیربرخوردار و کمتر توسعه‌یافته به رسمیت شناخته شود.^۱ این تصریح برای سایر سازمان‌های توسعه‌ای صورت نگرفته است.

۲. ابهام در مأموریت و موازی‌کاری این سازمان‌ها با دیگر دستگاه‌های دولتی

در قالب تبصره «۳» و تبصره «۷» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی کشور، تفکیکی میان سازمان‌های توسعه‌ای و حیطه وظایف آنها صورت نگرفته است. در واقع همه سازمان‌های توسعه‌ای می‌توانند در همه فناوری‌های پیشرفته و نوین یا در مناطق کمتر توسعه‌یافته با بخش خصوصی مشارکت داشته یا مستقیماً سرمایه‌گذاری کنند. این قانون تمایزی میان مأموریت‌های سازمان‌های توسعه‌ای مختلف قائل نشده است. با توجه به اینکه قانون مذکور فراتر از اساسنامه این سازمان‌هاست، در عمل، سرمایه‌گذاری بیشتر از ۵۰ درصد در حوزه‌هایی به غیر از دو حوزه مذکور برای سازمان‌های توسعه‌ای محدود شده و با توجه به عدم تصریح اساسنامه این سازمان‌ها در مورد حوزه‌هایی از صنایع پیشرفته یا مناطق محروم که این سازمان‌ها می‌توانند بیش از ۵۰ درصد کل هزینه سرمایه‌گذاری پروژه در آن سرمایه‌گذاری کنند، در عمل زمینه موازی‌کاری برای این سازمان‌ها ایجاد شده است. روبه‌رو هستند. به‌طور مثال سازمان ایدرو و شرکت ملی توسعه صنایع پتروشیمی هر دو در حوزه صنایع پتروشیمی فعالیت دارند، در واقع قانون اجرای اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی کشور فعالیت سازمان‌های توسعه‌ای را به مناطق محروم و صنایع پیشرفته محدود می‌کند که این موضوع بدون تفکیک حوزه عمل سازمان‌های توسعه‌ای، موازی‌کاری این سازمان‌ها را به‌دنبال دارد. بر این اساس به‌نظر می‌رسد انجام اصلاحاتی در اساسنامه این سازمان‌ها لازم باشد.

• اختلال در تامین منابع و عملکرد شرکت

در قانون اجرای اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی کشور نحوه تأمین مالی سازمان‌های دولتی و نحوه برگشت وجوه با ابهام‌هایی روبه‌رو بود، برای بهبود این موضوع در قالب الحاق تبصره «۷» به بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی کشور مقرر شد تا «هفتاد درصد (۷۰٪) وجوه حاصل از واگذاری شرکت‌های وابسته به سازمان‌های توسعه‌ای کشور در اختیار سازمان‌های مذکور» قرار گیرد تا صرف سرمایه‌گذاری با مشارکت بخش خصوصی کنند، ارزیابی‌ها نشان می‌دهد این منابع به‌صورت کامل در اختیار این سازمان‌ها قرار نگرفته‌اند و بیشتر به خزانه دولت واگذار شده‌اند. به‌طور

۱. تبصره «۵»- سازمان صنایع کوچک با شهرک‌های صنعتی ایران و واحدهای تابعه استانی آن، به‌عنوان سازمان توسعه‌ای تعیین می‌شود و امور حاکمیتی آنها مشمول واگذاری نمی‌باشد.

تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی و ساختار واحدهای تابعه استانی سازمان براساس مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی و قانون مدیریت و خدمات کشوری صورت می‌گیرد.

واگذاری شهرک‌ها و نواحی صنعتی به مالکان واحدهای مستقر در آنها کماکان برطبق قانون نحوه واگذاری مالکیت و اداره امور شهرک‌های صنعتی مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ انجام می‌پذیرد و وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران نسبت به اجرای کامل قانون و انتقال مدیریت به شرکت‌های خدماتی مذکور در قانون فوق اقدام نماید.

در مورد اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که متقاضی احداث شهرک یا ناحیه صنعتی در زمین شخصی یا دولتی واقع در حریم یا خارج از حریم شهرها می‌باشند، واحدهای تابعه استانی سازمان با رعایت قوانین و مقررات ذریع مکلف به صدور پروانه برای متقاضی هستند و موظفند ضمن اعمال نظارت، حمایت‌های لازم را به‌عمل آورند.

در مناطق غیربرخوردار و کمتر توسعه‌یافته که شهرک‌ها و نواحی صنعتی واگذار نگردیده است و یا در مناطقی که متقاضی غیردولتی برای احداث شهرک یا نواحی صنعتی وجود ندارد، همچنان سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران و واحدهای تابعه استانی مربوطه وظیفه ایجاد، خدمات‌رسانی و تأمین زیرساخت‌ها را برعهده دارند.

آیین‌نامه اجرایی این تبصره حداکثر ظرف سه ماه پس از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری معاونت توسعه مدیریت و سرمایه‌انسانی رئیس‌جمهور و وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

مثال از سال ۱۳۶۹ تا ۱۳۹۳ در حدود ۳۲۰۰ میلیارد تومان درآمد از واگذاری شرکت‌های ایدرو به‌دست آمد (عمدتاً پس از تصویب قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی در سال ۱۳۸۶) که باید حدود ۷۰٪ آن در اختیار این سازمان قرار می‌گرفت اما عمده این منابع به سازمان بازنگشته است (صادقی، ۱۴۰۰). در نتیجه این سازمان‌ها در زمینه پیشبرد برنامه‌های توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری خود با مانع روبه‌رو شده‌اند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

دستیابی به رشد سریع و مستمر نیازمند اتخاذ تدابیری برای توسعه صنعتی و افزایش سهم صنعت از سوی دولت‌هاست. در این فرایند، کشورها علاوه بر سیاست‌های کلان و ایجاد فضای کسب‌وکار مساعد برای فعالان اقتصادی، نیازمند سیاست‌های صنعتی معینی هستند که مستقیماً توسعه صنعتی و به‌ویژه صنایع ساخت را هدف گیرد.

در راستای دستیابی به اهداف صنعتی‌شدن، سازمان‌های توسعه‌ای از جمله مهم‌ترین ابزارهای دولت در تسریع این فرایند هستند. سازمان‌های توسعه‌ای، به‌عنوان سازمان‌های تخصصی با اهداف تنوع‌بخشی به تولید و تسریع رشد صنایع اولویت‌دار، پیونددهنده دولت و بخش خصوصی بوده و سازمان‌هایی هستند که با کارکرد مشخص اما با استقلال عملیاتی (به‌صورت شرکت دولتی) تشکیل می‌شوند تا پیوند میان مجموعه دولت و حوزه‌های صنعتی را تقویت کنند.

به‌طور خلاصه سازمان‌های توسعه‌ای را می‌توان ابزاری برای خارج کردن و مصون نگه‌داشتن برخی فعالیت‌های اقتصادی از محدودیت‌های ذاتی دستگاه‌های ستادی و حاکمیتی دانست. سازمان‌های توسعه‌ای با وجود آنکه غالباً یک اداره دولتی محسوب نمی‌شوند اما از ساختاری برخوردارند که در عین مالکیت دولتی به‌طور عمده، با سازوکار دستگاه‌های خصوصی کار می‌کنند، یعنی در قالب یک شرکت دولتی می‌توانند نقش واسطه را میان نهادهای سیاستگذار دولتی و بخش خصوصی ایفا کنند. این سازمان‌ها می‌توانند از مزیت‌های هر دو بخش دولتی و خصوصی برخوردار شوند؛ در واقع هم پشتیبانی دولت به لحاظ توانمندی‌های قانونی و مالی و هم نگاه بخش خصوصی از لحاظ استاندارد و کیفیت مدیریت و نیروی انسانی، فرایندها و روش‌ها را به‌همراه دارند.

سازمان‌های توسعه‌ای در ایران از حدود ۶ دهه پیش (دهه ۱۳۴۰) و آغاز مرحله‌ای از جهش صنعتی در ایران تشکیل شدند و در این مدت می‌توان از چهار سازمان گسترش و نوسازی صنایع (ایدرو)، سازمان صنایع ملی پتروشیمی (ان پی سی)، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی (ایمیدرو) و سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی به‌عنوان مهم‌ترین سازمان‌های توسعه‌ای ایران نام برد.

به‌صورت اجمالی می‌توان گفت، اگرچه کوچک‌سازی دولت و رشد بخش خصوصی در قالب خصوصی‌سازی و تصویب قانون اجرای اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی کشور (۱۳۸۶) مورد توجه دولت‌ها به‌ویژه در ۱۵ سال اخیر بوده است، اما نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد سازمان‌های توسعه‌ای به‌صورت کامل با شرایط پس از این قانون انطباق نیافته‌اند. از جمله مهم‌ترین چالش‌ها و عدم انطباق‌های شناسایی شده برای سازمان‌های توسعه‌ای کشور می‌توان به سه ابهام و اختلال ذیل اشاره کرد:

- ابهام در تفکیک وظایف حاکمیتی، تصدی‌گری، تنظیم‌گری و تسهیل‌گری،
- ابهام در مأموریت و موازی‌کاری این سازمان‌ها با دیگر دستگاه‌های دولتی،



• اختلال در تأمین منابع و عملکرد شرکت.

همچنین سازمان‌های توسعه‌ای در حال حاضر، بعضاً به صورت موازی و یا بدون هم‌افزایی مشغول فعالیت هستند و در نتیجه این سازمان‌ها نقش مهمی در سیاستگذاری صنعتی دولت ایفا نمی‌کنند. این در حالی است که این سازمان‌ها از ظرفیت‌های خوبی برای توسعه بخش‌های اولویت‌دار برخوردارند و می‌توان از ظرفیت‌های کارشناسی آنها برای صنعتی‌شدن به صورت بهینه‌تر بهره‌برداری کرد.

بر این اساس، در گزارش‌های بعدی با ورود به هریک از سازمان‌های توسعه‌ای مذکور تلاش می‌شود تا ظرفیت‌های بهبود عملکرد این سازمان‌ها براساس توصیه‌های زیر توسعه یابد:

۱. اصلاح اساسنامه و بازنگری در وظایف سازمان‌های توسعه‌ای با رویکرد مأموریت‌محوری سازمان‌های توسعه‌ای،
۲. اصلاح تبصره‌های «۳» و «۷» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی کشور با هدف تصریح وظایف و منابع سازمان‌های توسعه‌ای مختلف،

۳. نظارت مجلس بر بازگشت منابع حاصل از واگذاری شرکت‌های وابسته به سازمان‌های توسعه‌ای به این سازمان‌ها و تسهیل در تأمین مالی آنها،

۴. استفاده از ظرفیت سازمان‌های توسعه‌ای در هدایت سرمایه‌گذاری‌ها در برنامه هفتم.

منابع و مأخذ

۱. امامیان، سیدمحمدصادق و همکاران (۱۳۹۷). نظام ملی تنظیم‌گری ۱. مفهوم تنظیم‌گری و ارتباط آن با نظام حکمرانی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲. برزگر خسروی، محمد. (۱۳۹۷). اعتبار قانون سازمان برق ایران از منظر شورای نگهبان. فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۸۷-۱۱۲.
۳. خانی، داوود (۱۳۹۷). مجموعه قوانین و مقررات اجرایی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: عزیزستان.
۴. درگاهی، حسن و مدرسی، منصور (۱۳۸۲). گزارش‌های تفصیلی طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور: نقش دولت در فرایند توسعه صنعتی. تهران: دانشگاه شریف.
۵. عابدین مقانکی، محمدرضا (۱۳۸۶). رتبه‌بندی فعالیت‌های صنعتی ایران: چارچوبی برای عملیاتی کردن طرح راهبرد توسعه صنعتی کشور. بررسی‌های بازرگانی.
۶. فلاح زاده، محمدعلی و برزگر خسروی، محمد. (۱۴۰۰). نظام حقوقی حاکم بر اشخاص مستلزم ذکر و یا تصریح نام از حیث شمول قوانین عمومی. فصلنامه حقوق اداری، ۹-۲۸.
۷. لی، کئون. (۱۳۹۹). راز جهش اقتصادی؛ هنر همپایی. تهران: نشر رسا.
۸. مدرس، عبدالحمید و همکاران (۱۳۸۲). ارتقای توان مدیریتی و سیاستگذاری بخش صنعت. دانشگاه شریف.
۹. نیلی، مسعود و علایی کلجاهی، رضا (۱۳۹۱). نظام گسترش و نوسازی صنعتی (مبانی نظری نهادهای توسعه‌ای). تهران: سازمان مدیریت صنعتی.
10. Hausmann, R & .et al. (2008). Growth Diagnostics. In The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance.
11. Kourula, A & .et. al. (2019). New Roles of Government in the Governance of Business Conduct: Implications for Management and Organizational Research. Organization Studies.
12. Lal, S & .Rao, K. (1995). Indonesia. Sustaining Manufactured Export. Growth . Manila: Asian Development Bank.
13. Unido (2003). Innovation, C. T. Learning: Industrial Development Report. United Nations Industrial Development Organization.(
14. Unido (2015). Taxonomy of Industrial Policy .
15. World Bank (1993). The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy: Summary. Washington, DC: World Bank.