

# آسیب‌شناسی سازمان توسعه‌ای ایمیدرو

کد موضوعی: ۳۱۰

شماره مسلسل: ۱۴۷۷۸

فروردین‌ماه ۱۳۹۵

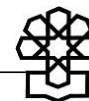
معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۲	مقدمه.....
۶	۱. سازمان‌های توسعه‌ای در بخش صنعت و معدن ایران.....
۸	۲. سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران مهمترین سازمان توسعه‌ای در بخش معدن کشور.....
۱۷	جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها.....
۱۹	منابع و مأخذ.....



## آسیب‌شناسی سازمان توسعه‌ای ایמידرو

### چکیده

سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی کشور (ایמידرو) در توسعه معادن و صنایع معدنی و توسعه زنجیره‌های تولید ارزش نقش بسیار اساسی ایفا می‌کند. این سازمان با پیشبرد طرح‌های عظیم ملی علاوه بر ایجاد هزاران شغل در کشور، موجبات افزایش ظرفیت‌های صنعتی و رشد درآمد ناخالص ملی را فراهم کرده است. اما علیرغم این جایگاه مهم، در سال‌های اخیر در اثر تصویب و اجرای برخی قوانین و مقررات، ماهیت این سازمان دچار تردید شده و به سمت و سوی سازمان حاکمیتی پیش رفته است. در کنار این اتفاقات، واگذاری‌های بی‌ضابطه و غیرتخصصی شرکت‌های زیرمجموعه نیز جایگاه این سازمان را تضعیف کرده است. با واگذاری‌های صورت گرفته در سال‌های اخیر به صورت رد دیون دولت بخش غالب طرح‌های توسعه‌ای و اکتشافی سازمان متوقف شده و یا حداقل کند شده‌اند. از طرف دیگر خود سازمان هم تحت محدودیت‌های ایجاد شده در قانون برنامه پنجم، امکان استفاده از منابع صندوق توسعه ملی را نداشته و در استفاده از منابع حاصل از واگذاری‌های شرکت‌های زیرمجموعه خود نیز محدودیت داشته است. از طرف دیگر فرآیندهای پیچیده و وقت‌گیر تصویب طرح‌های موضوع ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۱ و ۴۲ قانون اساسی، فقدان استراتژی مدون و مصوب در بخش معادن و وجود تعارضات قانونی در عرصه عمل، این سازمان را در اجرای وظایف توسعه‌ای محوله دچار مشکل کرده است. در راستای این مهم در این گزارش در ابتدا تعریف و فلسفه وجودی سازمان‌های توسعه‌ای در عرصه توسعه اقتصادی و صنعتی ارائه شده و به دنبال آن سازمان‌های توسعه‌ای در بخش صنعت و معدن کشور معرفی شده‌اند؛ سپس سازمان توسعه معادن و صنایع معدنی کشور (ایמידرو) به‌عنوان مهمترین سازمان توسعه‌ای در بخش معدن کشور مورد بررسی دقیق‌تر قرار گرفته است. در این بخش کارکردها و عملکرد سازمان ایמידرو، چالش‌ها و مشکلات پیش‌روی آن به‌عنوان یک نهاد توسعه‌ای بحث شده و در نهایت جمع‌بندی صورت گرفته و پیشنهادهای راهکارهایی برای رفع این چالش‌ها ارائه شده است.

## مقدمه

مداخله دولت‌ها در فعالیتهای اقتصادی براساس سیاست‌ها و راهبردهایی صورت می‌گیرد که با توجه به ضرورت‌ها و مقتضیات خاص هر کشور تعیین می‌شوند. اجرای این سیاست‌ها و راهبردها نیز عموماً در چارچوب‌های نهادی خاصی ممکن می‌شود. هر چند این چارچوب‌ها و ساختارهای نهادی می‌توانند در اشکال مختلفی مانند شرکت‌های مشاوره، اجتماعات و خوشه‌های صنعتی سازمان یابند؛ ولی متعارف‌ترین نوع آنها، سازمان‌های توسعه‌ای هستند که از جمله نهادهای اساسی مؤثر بر فضای کسب‌وکار و رشد اقتصادی کشورها قلمداد می‌شوند. سازمان‌های توسعه‌ای به سازمان‌هایی گفته می‌شود که به ارائه خدمات توسعه‌ای و نوسازی صنایع و کسب‌وکارهای مختلف می‌پردازند. هر چند این سازمان‌ها در قالب ساختارها و شخصیت‌های حقوقی مختلفی اعم از عمومی و خصوصی ایجاد می‌شوند؛ ولی شایع‌ترین نوع شکل‌گیری این سازمان‌ها در کشورها، سازمان‌هایی هستند که در بدنه حاکمیت و در قالب شرکت‌های دولتی ایجاد شده و فعالیت می‌کنند.

ایده ایجاد سازمان‌های توسعه‌ای در پی ویرانی‌های ناشی از جنگ‌های جهانی اول و دوم پدیدار شد. از بین رفتن زیرساخت‌های اقتصادهای بزرگی مانند روسیه، ایتالیا، اسپانیا، فرانسه، ژاپن و... در جریان جنگ جهانی دوم و نابودی صنایع بزرگ این کشورها، امکان بازگشت به مسیر توسعه اقتصادی را دور از ذهن کرده بود. در آن شرایط پر واضح است که بازسازی صنایع این کشورها تنها توسط دولت‌ها امکانپذیر بود؛ لذا ایده ایجاد سازمان‌های توسعه‌ای به سرعت عملیاتی شد.

علاوه بر خسارت‌های وارد شده بر اقتصادها در آن دوره، بخش خصوصی نیز به دلایل زیر تمایلی به فعالیتهای سرمایه‌گذاری از خود نشان نمی‌داد:

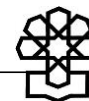
(الف) به دلیل شرایط بحرانی، ریسک سرمایه‌گذاری بسیار بالا،

(ب) میزان سرمایه‌گذاری لازم بسیار زیاد و بخش خصوصی نحیف آن دوره توان تأمین سرمایه آن را نداشت،

(ج) برخی از صنایع نیز دیربازده بودند.

ازسوی دیگر دولت‌ها نیز به دلیل گستردگی فعالیتهای دولت و وقت‌گیر بودن فعالیتهای توسعه‌ای، محدودیت‌های ناشی از قوانین و مقررات دولتی، واهمه بزرگ شدن بیش از اندازه بدنه دولت و همچنین ضعف مدیریت دولتی، نمی‌توانستند به صورت مستقیم وارد این عرصه‌ها شوند.

در کنار مسائل مطرح شده در فوق، در دهه‌های اخیر فرآیند صنعتی شدن و توسعه بخش صنعت و معدن تغییرات و تحولات عمیقی را تجربه کرده است؛ ملموس‌ترین این تغییرات را می‌توان در نقش دولت در توسعه این بخش و توسعه بخش خصوصی مشاهده کرد. بهره‌وری بنگاه‌های خصوصی تحت تأثیر پیشرفت‌های اخیر در ارتباطات و فناوری و آزادسازی جهانی و تجارت منطقه‌ای افزایش قابل



توجهی پیدا کرده است. در این راستا و با تغییر نقش دولت از یک سو و جهانی شدن از سوی دیگر، مسئله توسعه بخش خصوصی در کانون توجه برنامه‌ریزان و سیاستگذاران بخش صنعت و معدن قرار گرفته است. اما توانمندی بخش خصوصی به مجموعه پیچیده‌ای از قوانین و زیرساخت‌های گسترده فیزیکی و نهادی، محیط با ثبات کلان اقتصادی، توسعه بازارهای مالی، جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، توسعه صنایع کوچک و متوسط مقیاس، مقررات بازار کار، سیستم‌های ارتقای فناوری، آموزش و یادگیری نیاز دارد. فراهم شدن این موارد نیازمند یک اجماع عمومی و تلاش اثربخش دولت و سایر نهادهای توسعه‌ای است.

شرایط فوق‌الذکر زمینه را برای ایجاد نهادهای بزرگ با مشخصات بینابین بخش دولتی و خصوصی فراهم ساخت و در این راستا نسل جدیدی از سازمان‌های توسعه‌ای متولد شدند که از نظر تأمین سرمایه و توان ریسک‌پذیری شبیه دولت‌ها بودند، ولی از نظر قوانین و مقررات و توان تخصصی و اجرایی به بخش خصوصی قرابت بیشتری داشتند. سازمان‌های توسعه‌ای خلأ میان دولت و بخش خصوصی را پر کرده و موجبات همکاری مؤثر و کارآمد این دو را فراهم می‌کنند و در موارد لزوم توسعه بخش‌های اساسی اقتصاد را به‌عهده می‌گیرند. تجربه کشورهای صنعتی نشان می‌دهد که برخی عوامل اقتصادی و صنعتی از قبیل، تحریک تقاضا در بالادست، ایجاد بهره‌وری در زنجیره ارزش، فشارهای اقتصادی و سیاسی رقبا و قدرت‌های جهانی و... خارج از حیطه فعالیت‌های بنگاه‌ها و بازار بوده و حضور سازمان‌های توسعه‌ای به‌عنوان مداخله‌گر هوشمند و تدبیرکننده فعال را توجیه می‌کنند. در اقتصاد مدرن و پویا، نهادها و نهادسازی از مهمترین ابزارهای اداره اقتصاد به‌شمار می‌روند. توسعه و گسترش تکنولوژی، کمک‌های فنی و مشاوره‌ای، توسعه مدیریت و عملیات، کمک‌های مدیریتی و اطلاع‌رسانی، هم‌افزایی، بازاریابی و توسعه بازار، گسترش صادرات و توسعه تجارت، توسعه سرمایه‌های انسانی ماهر و متخصص، شبکه‌گستری و به‌هم‌رسانی کسب‌وکارها، گسترش سرمایه‌گذاری و مالیه توسعه‌ای و گسترش و جذب سرمایه‌های خارجی از جمله خدماتی است که با در نظر گرفتن مجموعه شرایط اقتصادی و صنعتی کشورها توسط این نهادها تحت عنوان سازمان‌های توسعه‌ای ارائه می‌شود.

این سازمان‌ها تمهیدات زیر را در جهت بهبود فضای کسب‌وکار فراهم می‌کنند:

۱. در زمینه محیط رقابتی و بازار از طریق:

- ایجاد هم‌افزایی در کسب‌وکارها،

- کمک به تکمیل زنجیره ارزش و تأمین کسب‌وکار با محوریت مشتری‌مداری،

- توسعه خانواده محصول،

- گسترش و توسعه بازار و افزایش سهم بازار،

- سیاستگذاری در خصوص موفقیت کسب‌وکارها از طریق ادغام و سازمان‌دهی مجدد کسب‌وکارها،

- شناسایی ظرفیت‌ها.

۲. از بعد محیط صنعتی از طریق:

- شناسایی پتانسیل تجاری تحولات تکنولوژیک و بومی‌سازی فناوری‌های نوین،
- سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی صنعتی،
- مقررات‌زدایی و پیشنهاد قانونی،
- افزایش فعالیت‌های تحقیق و توسعه و نوآوری،
- حمایت‌های مالی و عملیاتی،
- بررسی تبعات، آثار و پیامدهای سیاست‌های گوناگون در تغییر فضای کسب‌وکار صنعت ذریبط.

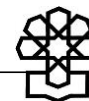
۳. از منظر محیط کلان بین‌المللی، از طریق:

- رصد کردن فضای بین‌المللی و تلاش در جهت درک و بهره‌گیری از فرصت‌های عرصه بین‌المللی،
- کمک‌های حقوقی و دانشی و عملیاتی به منظور رقابت در عرصه جهانی،
- تسهیل امکان دسترسی به تأمین منابع مالی و جذب سرمایه‌گذاران خارجی،
- کمک به ایجاد شعبات بنگاه‌ها و مشارکت آنها جهت حضور در فضای کسب‌وکار بین‌المللی،
- ایجاد بستر مناسب جهت حضور و همکاری واحدهای فناوری خارجی در همکاری با شرکت‌های داخلی.

سازمان‌های توسعه‌ای می‌توانند برای حوزه یا صنایع خاص یا برای مجموعه صنعت با پوشش جغرافیای محدود، منطقه‌ای و یا وسیع تعریف شوند. واضح است با توجه به نقشی که دولت‌ها برای این سازمان‌ها در اقتصاد ملی در نظر می‌گیرند، عملیات آنها به بودجه عمومی دولت وابسته است که این موضوع نشان می‌دهد حمایت مالی دولت از این سازمان‌ها شرط بقا و دوام فعالیت‌های مناسب و مؤثر این سازمان‌هاست.

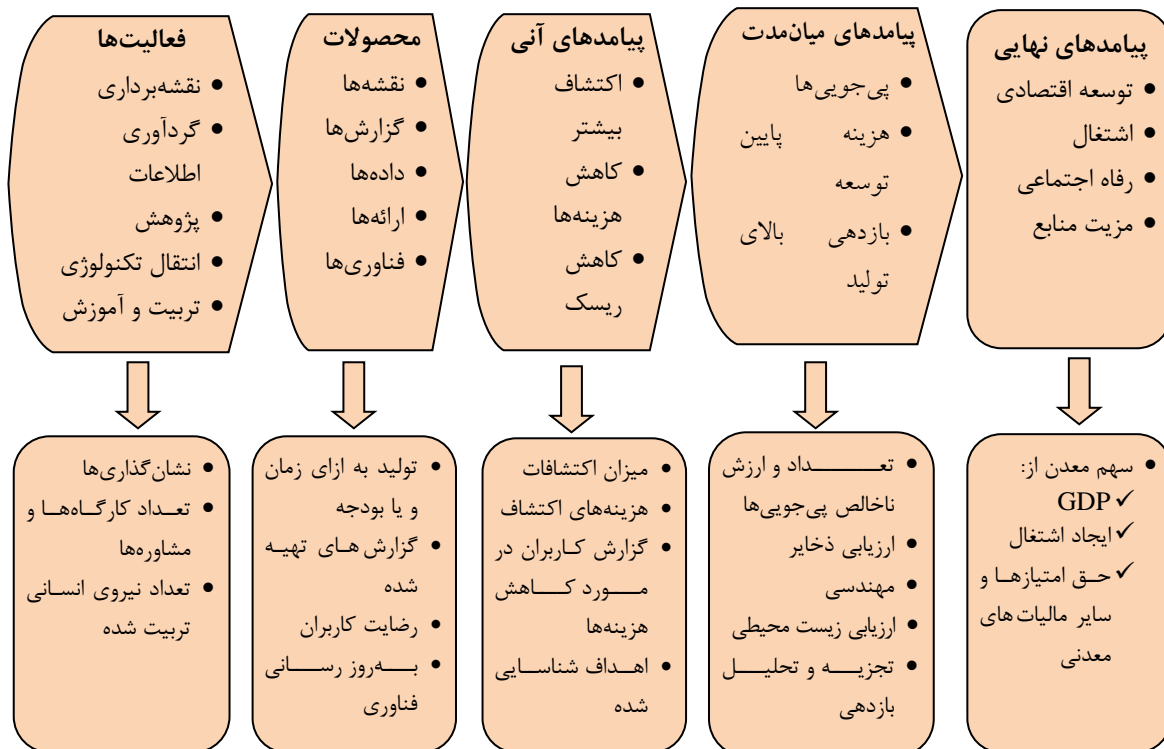
یکی از حوزه‌هایی که این‌گونه سازمان‌ها در گسترش و توسعه آن نقش پررنگی ایفا می‌کنند، بخش معدن و صنایع مرتبط با آن است. این حوزه به اعتبار ویژگی‌های خاصی که دارد حمایت‌های توسعه‌ای دولت و نهادهای توسعه‌ای از آن از اهمیت قابل توجهی برخوردار است. اکتشافات و توسعه معدنی از سه جنبه مهم زیر با سایر فعالیت‌های اقتصادی تفاوت دارد:

۱. نواحی و محل‌های فعالیت معدنی به شدت تحت تأثیر عوامل زمین‌شناسی قرار داشته و از این منظر با محدودیت‌هایی همراه است.
۲. به اعتبار دیر بازده بودن و طولانی بودن فرآیند فعالیت‌های اکتشافی و استخراج، هزینه آن نسبت به سایر فعالیت‌های اقتصادی بسیار بالاست.



۳. فعالیت‌های معدنی، بالاخص اکتشافات دارای ریسک بالا هستند؛ در این راستا شرکت‌های معدنی در جهت کاهش ریسک اکتشاف و افزایش احتمال موفقیت مجبور می‌شوند دوره زمانی بلند مدتی را صرف نمایند که این امر نیز به نوبه خود هزینه این فعالیت‌ها را به شدت افزایش می‌دهد. در راستای موارد فوق، تدارک عمومی علوم پایه زمین‌شناسی توسط نهادهای توسعه‌ای می‌تواند هزینه‌های ناشی از هر سه چالش فوق را به میزان قابل توجهی کاهش دهد؛ زیرا در وهله اول می‌تواند با ارائه مجوز به شرکت‌ها در جهت فعالیت در مناطقی که پتانسیل معدنی بالایی دارند، سرمایه‌گذاری در حوزه اکتشافات را تشویق کند. از طرف دیگر تدارک عمومی علوم زمین‌شناسی می‌تواند از طریق ایجاد صرفه‌های مقیاس و جلوگیری از هزینه‌کرد غیر کارآمد و فردی شرکت‌ها در این حوزه، کارایی اکتشافات معدنی را افزایش دهد. همچنین سرمایه‌گذاری زیرساختی در این حوزه می‌تواند با فراهم ساختن اطلاعات لازم در زمینه تصمیم‌گیری همراه با ریسک، اثربخشی هزینه‌های اکتشافی را بهبود بخشد. به این اعتبار تدارک عمومی اطلاعات زمین‌شناسی و اکتشافی از طریق کاهش هزینه و ریسک این فعالیت‌ها، نه تنها بازدهی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در این حوزه را افزایش می‌دهد؛ بلکه افزایش درآمدهای حاکمیتی دولت در قالب حق امتیاز و مالیات‌ها را نیز به دنبال خواهد داشت. کشور کانادا در این زمینه بسیار موفق عمل کرده است. تدارک عمومی اطلاعات زمین‌شناسی در حوزه اکتشافات معدنی توسط سازمان‌های توسعه‌ای محلی، منطقه‌ای و فدرال یکی از مهمترین عوامل ایجاد مزیت رقابتی کشور کانادا در جذب سرمایه‌گذاری اکتشاف معدنی بوده و آن کشور را در رتبه‌های بالای تولیدات معدنی قرار داده است. این سازمان‌ها اطلاعات فراهم شده در زمینه زمین‌شناسی و اکتشافات را در حوزه‌هایی مانند توسعه منابع، حفاظت از محیط زیست، ایمنی و سلامت عمومی، استفاده بهینه از منابع زیر زمینی و برنامه‌ریزی زیرساخت‌ها به کار می‌گیرند. مدل منطقی برای فعالیت‌های اکتشافی و زمین‌شناسی را می‌توان به صورت زیر تعریف کرد:

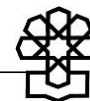
شکل ۱. مدل منطقی فعالیت‌های اکتشافی و زمین‌شناسی



### ۱. سازمان‌های توسعه‌ای در بخش صنعت و معدن ایران

ایجاد سازمان‌های توسعه‌ای در ایران به ۴ دهه قبل باز می‌گردد. سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ایدرو) اولین سازمان توسعه‌ای کشور است که در سال ۱۳۴۶ به موجب قانون و به‌منظور گسترش و نوسازی صنایع و معادن 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 تشکیل شده است. بالاترین مرجع تصمیم‌گیری آن مجمع سازمان است که شامل وزیر صنعت، معدن و تجارت، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزیر علوم تحقیقات و فناوری، وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و وزیر نیرو می‌شود.

در اجرای برنامه پنج ساله سوم توسعه اقتصادی کشور، مقرر شد که شرکت‌های دولتی در چارچوب تأسیس شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های زیرمجموعه سازماندهی شوند و براساس برنامه زمانبندی مصوب هیئت وزیران شرکت‌های زیرمجموعه از طریق بورس اوراق بهادار و یا مزایده توسط سازمان خصوصی‌سازی به بخش غیردولتی واگذار شوند و یا در موارد خاص که به‌دلیل مشکلات



ساختار مالی و نیروی انسانی یا جذب فناوری و سرمایه امکان فروش از طریق بورس یا مزایده نباشد، فروش از طریق مذاکره مطابق آیین‌نامه‌ای صورت گیرد که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید. در همان دوره، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) به منظور رفع نیاز کشور به محصولات و فرآورده‌های 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 ۱۳۷۹/۱۰/۶ مجلس شورای اسلامی و تبصره ذیل ماده مذکور به منظور بررسی، تهیه و اجرای طرح‌های احداث، توسعه، تجهیز و نوسازی صنایع تولیدی متالوژی، استخراج و فرآوری مواد معدنی و اجرای کارهای اکتشافی تشکیل شده است. به موجب قانون، اداره سازمان براساس قانون تأسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و اساسنامه و مقررات آن است.

علاوه بر این دو سازمان توسعه‌ای مهم، سایر سازمان‌های فعال در این حوزه به شرح زیر هستند: سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران به‌عنوان یک شرکت مادر تخصصی در مجموعه وزارت صنایع و معادن است که نقش سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، سازماندهی، پشتیبانی، هدایت و نظارت و حمایت از ایجاد و توسعه صنایع کوچک کشور به منظور فراهم‌سازی زمینه کارآمدی و رقابت‌پذیری آنها در بازارهای داخلی و خارجی را برعهده دارد. بانک صنعت و معدن، به موجب مصوبه مورخ ۱۳۵۸/۷/۲ مجمع عمومی بانک‌ها و با هدف به‌کارگیری قابلیت‌های عملیات بانکداری توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری در جهت توسعه اقتصادی کشور، فراهم ساختن بستر مناسب برای حضور و مشارکت بخش غیردولتی با استفاده از کلیه مقدرات از جمله نهادهای، فرآیندها و ابزارهای مناسب در زمینه صنایع، معادن، فناوری نوین و خدمات، تشکیل شده است. همچنین وزارت صنایع و معادن وقت، در ابتدای سال ۱۳۸۰ با هدف برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری برای ایجاد و توسعه صنایع نوین در کشور، مرکز صنایع نوین را در ستاد وزارتخانه تأسیس کرد. این مرکز اهداف اصلی خود را ایجاد فضای مناسب برای به‌وجود آمدن، رشد و پویایی بنگاه‌های اقتصادی در صنایع نوین، ایجاد رابطه مستمر و پویا بین ساختار صنعتی کشور با ساختار علمی، تحقیقاتی و فناوری و در نهایت بسترسازی برای ورود و دسترسی به بازارهای تکنولوژی و صنایع نوین در جهان معرفی کرده است. سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور در سال ۱۳۴۱ با همکاری سازمان ملل تأسیس شد. این سازمان مسئول انجام بررسی‌های زمین‌شناسی و معدنی در سراسر کشور، جمع‌آوری نتایج فعالیت‌های انجام شده در این زمینه، ایجاد هماهنگی بین این فعالیت‌ها، تهیه، تکمیل و انتشار نقشه‌های زمین‌شناسی در ایران است. ساختار و ترکیب مجمع عمومی این سازمان‌های مهم توسعه‌ای در عرصه صنعت و معدن نشانگر کنترل کامل هیئت دولت بر برنامه‌ها و عملکرد این‌گونه سازمان‌هاست. در این الگو کاملاً مشخص است که دولت نهادی ایجاد کرده که کاملاً دولتی است؛ زیرا از نظر قانونی نمی‌تواند نهاد خصوصی ایجاد

کند و در عین حال نظارت بر آن توسط وزرا و سازمان مدیریت صورت پذیرد، از نظر توان مالی تحت حمایت دولت قرار دارد و توانایی پذیرش ریسک سرمایه را دارد. اما از ساختاری برخوردار است که در عین مالکیت دولتی به‌طور عمده، با سازوکار دستگاه‌های خصوصی و قانون تجارت اداره می‌شود. به‌عبارتی مزیت‌های هر دو بخش دولتی و خصوصی را دارند.

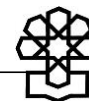
درواقع فلسفه تأسیس سازمان‌های توسعه‌ای، بالاخص در عرصه صنعت و معدن کشور، انتخاب دولت جهت خارج کردن و مصون داشتن برخی از فعالیت‌های اقتصادی از محدودیت‌های ذاتی دستگاه‌های ستادی و حاکمیتی بوده است. اما متأسفانه در سال‌های اخیر قوانینی مانند قانون مدیریت خدمات کشوری و... این‌گونه سازمان‌ها را به سمت و سوی دستگاه‌های حاکمیتی پیش برده و در ماهیت آنها ایجاد مشکل و تردید کرده است.

## ۲. سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران مهمترین سازمان توسعه‌ای در بخش معدن کشور

همان‌طور که در بالا اشاره شد سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی (ایمیدرو) به موجب قانون تأسیس وزارت صنایع و معادن و با هدف بررسی، تهیه و اجرای طرح‌های احداث، توسعه، تجهیز و نوسازی صنایع متالورژی، استخراج و فرآوری مواد معدنی و اجرای طرح‌های اکتشافی در اواخر سال ۱۳۷۹ تشکیل شد. این سازمان مأموریت خود را راهبری توسعه، توانمندسازی و رقابت‌پذیری بخش معدن و صنایع معدنی و تبدیل منابع و محصولات این بخش به ثروت پایدار کشور قرار داده است. چشم‌اندازی که ایمیدرو برای خود تعریف کرده است به این صورت است: رهبر و پیش‌تاز در تحول و توسعه پایدار بخش معدن و صنایع معدنی و رقابت‌پذیر در زنجیره ارزش جهانی.

### ۲-۱. استراتژی‌های کلان ایمیدرو

توجه دولت‌ها و کشورهای مختلف به بخش معدن و اتخاذ راهبردهای مختلف به‌منظور توسعه و تجهیز این بخش بیانگر نقش کلیدی آن در سطح کلان اقتصادی است؛ به‌گونه‌ای که می‌توان ادعا کرد تکامل صنعتی بسیاری از جوامع معاصر دارای ذخایر معدنی، بدون توجه به نقش مواد اولیه معدنی در اقتصاد ملی غیرقابل تصور است. از آنجا که بسیاری از مواد معدنی به‌عنوان خوراک بخش‌های مختلف صنایع به‌شمار می‌روند و همچنین به‌منظور کاهش وابستگی صنایع کشور به واردات مواد اولیه و ایجاد یک فضای مناسب به‌منظور توسعه صنعتی و افزایش توان رقابتی و به‌دنبال آن توسعه صادرات غیرنفتی را ایجاد می‌کند، توجه نظام‌مند به بخش معدن را می‌توان گامی در جهت رسیدن به خودکفایی و کاهش وابستگی به اقتصاد تک‌محصولی و استقلال صنعتی دانست. در این راستا، اولین گام در شناخت



و استفاده از ذخایر معدنی این است که تعیین شود کدام ماده معدنی دارای اولویت سرمایه‌گذاری است. این گونه اولویت‌بندی به منظور برآورده ساختن نیازهای کشور در خصوص مسائل راهبردی توسعه در سطح خرد و کلان، امری ضروری است تا بتوان با وجود محدودیت‌های سرمایه‌ای با اتخاذ سیاست‌های مناسب، از منابع و امکانات معدنی کشور استفاده بهینه کرد. همچنین با تعیین اولویت‌بندی سرمایه‌گذاری بر روی مواد معدنی می‌توان زمینه را برای سوق دادن سرمایه‌گذاری‌ها به‌ویژه توسط بخش خصوصی فراهم نمود. در این راستا ایمیدرو استراتژی‌های کلان ۹ گانه خود را به شکل زیر معرفی کرده است:

- توسعه فعالیت‌های معدنی و صنایع معدنی دارای مزیت رقابتی در مناطق کمتر توسعه یافته
  - توسعه اکتشافات در مناطق کمتر توسعه یافته
  - اجرای طرح‌های توسعه معدن و صنایع معدنی در مناطق کمتر توسعه یافته
  - توسعه روش‌های جدید و تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز واحدهای تابعه سازمان در مناطق کمتر توسعه یافته
- رشد سرمایه‌گذاری در ایجاد واحدهای زنجیره معدن و صنایع معدنی دارای فناوری نوین و پرسیک
  - توسعه فعالیت‌های معدنی در حوزه‌های پرسیک
  - توسعه فعالیت‌های معدنی عناصر استراتژیک و کاربردی در فناوری‌های آینده
  - توسعه فعالیت‌های معدنی با به‌کارگیری فناوری‌های نوین
  - تکمیل زنجیره ارزش پایین‌دستی فلزات اساسی با فناوری نوین
  - توسعه واحدهای تولیدکننده مواد مصرفی و افزودنی مورد نیاز صنایع فلزات اساسی با فناوری نوین
  - توسعه صنایع معدنی دارای فناوری نوین و مزیت رقابتی
- توسعه فعالیت‌های معدنی و صنایع معدنی برون‌مرزی با هدف تکمیل زنجیره ارزش
  - توسعه اکتشافات و معدنکاری برون‌مرزی دارای پتانسیل با تأکید بر تأمین مواد اولیه مورد نیاز کشور
  - توسعه واحدهای پایین‌دستی فلزات اساسی در کشورهای هدف
- توسعه روش‌های نوین تأمین منابع مالی در اجرای طرح‌های توسعه
  - تأمین منابع مالی مورد نیاز طرح‌ها
  - جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی
- ارتقای بهره‌وری، هم‌افزایی و رقابت‌پذیری بخش معدن و صنایع معدنی
  - نوسازی و ارتقای بهره‌وری واحدهای معدن و صنایع معدنی تحت پوشش سازمان
  - صیانت از معادن بزرگ کشور
  - افزایش رقابت‌پذیری بخش

- رشد تولید معدن و صنایع معدنی زیرمجموعه
- بهبود وضعیت زیست‌محیطی، ایمنی و بهداشت بخش معدن و صنایع معدنی
- توسعه دانش، پژوهش‌های کاربردی و فناوری‌های مورد نیاز بخش معدن و صنایع معدنی
- توسعه دانش و اطلاعات تخصصی بخش
- کسب فناوری‌های نوین مورد نیاز بخش
- حمایت و تقویت پژوهش‌های کاربردی مورد نیاز
- توسعه سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در فعالیت‌های معدنی، صنایع معدنی و زیرساخت‌های مربوطه
- واگذاری و یا مشارکت اکتشاف معادن به بخش خصوصی
- واگذاری و یا مشارکت استخراج و یا فرآوری معادن به بخش خصوصی
- توسعه صنایع معدنی با مشارکت بخش خصوصی
- تأمین نیازهای زیرساختی مورد نیاز از طریق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی
- تقویت و حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش معدن و صنایع معدنی
- توسعه منابع انسانی بخش معدن و صنایع معدنی
- توسعه آموزش بخش معدن و صنایع معدنی
- توسعه و ارتقای نقش انجمن‌های تخصصی در تصمیم‌سازی
- بازاریابی استراتژیک و توسعه صادرات محصولات و خدمات فنی - مهندسی
- صدور خدمات فنی - مهندسی
- توسعه صادرات محصولات معدنی و صنایع معدنی

## ۲-۲. عملکرد ایمیدرو

علیرغم مزیت‌ها و اهمیت بخش معدن در اقتصاد کشور، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها بیانگر آن است که این بخش همچنان در اولویت‌های دولت قرار ندارد و سرمایه‌گذاری در این حوزه‌ها در جهت تسهیل سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری بخش خصوصی از منابع معدنی نیست. در حالی که در سایه همین تمهیدات زیرساختی است که سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زنجیره ارزش در بخش اکتشافات و بهره‌برداری شکل گرفته و معدن و فعالیت‌های مرتبط با آن به جایگاه واقعی خود در اقتصاد ملی دست می‌یابد. عملکرد این سازمان در زمینه گواهی‌های اکتشاف و پروانه بهره‌برداری و سرمایه‌گذاری در این حوزه‌ها در جدول ۱ گزارش شده است. بر اساس اطلاعات این جدول، سرمایه‌گذاری به قیمت جاری در بخش اکتشاف (بدون احتساب بودجه‌های سنواتی) در طول سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۷ سیر نزولی تجربه کرده و از رقم ۱۷۲۴۲۸/۱ میلیون ریال به ۱۴۹۲۷۲ میلیون ریال کاهش یافته است. این روند برای سرمایه‌گذاری



در بخش بهره‌برداری نیز صادق است. مقایسه آمار سرمایه‌گذاری در بخش معدن و سایر بخش‌های اقتصادی از جمله صنعت بیانگر این مطلب است که علیرغم اهمیت و نقش این بخش در زنجیره‌های تولید ارزش، در اولویت‌بندی‌های سرمایه‌گذاری به این بخش توجه کمتری شده است. با این حال در طول دوره مورد بررسی سهم این بخش از کل اقتصاد ملی همواره روند افزایشی را تجربه کرده است.

جدول ۱. شاخص‌های کلان بخش معدن در طول سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۲

سال	گواهی کشف (فقره)	هزینه اکتشاف (میلیون ریال)	پروانه بهره‌برداری (فقره)	سرمایه‌گذاری در بهره‌برداری (میلیون ریال)	ارزش افزوده بخش معدن به قیمت ثابت ۱۳۷۶ (میلیارد ریال)	سهم معدن از تولید ناخالص داخلی (درصد)
۱۳۸۴	۵۰۸	۱۷۲,۴۲۸/۱	۶۵۴	۴,۶۱۰,۰۰۰	۳,۵۱۲	۰/۸۳
۱۳۸۵	۵۲۸	۱۵۱,۴۹۰	۵۹۵	۱,۴۴۸,۹۹۴	۳,۹۸۲	۰/۸۹
۱۳۸۶	۵۱۹	۹۵,۴۷۵	۶۱۰	۱,۹۳۹,۶۰۲	۴,۶۸۶	۰/۹۸
۱۳۸۷	۶۷۶	۱۴۹,۲۷۲	۶۵۸	۳,۸۷۹,۰۰۰	۴,۱۸۸	۰/۸۷
۱۳۸۸	۸۰۰	۱۸۱,۳۲۹	۸۳۶	۴,۳۷۸,۹۰۹	۴,۱۹۳	۰/۸۸
۱۳۸۹	۸۲۷	۱۶۹,۷۴۰	۹۹۷	۵,۷۶۱,۶۰۴	۴,۶۱۵	۰/۹
۱۳۹۰	۸۸۲	۲۸۵,۰۸۹	۱۰۴۰	۹,۶۲۲,۱۵۴	۵,۶۶۱	۱/۰۶
۱۳۹۱	۷۸۸	۸۱۰,۵۵۵	۸۱۹	۹,۶۰۰,۰۰۰	۵,۵۲۲	۱/۳
۱۳۹۲	-	۸۶۰,۳۲۰	-	-	۵,۵۷۲	۱/۱۶

مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، آسیب‌شناسی بخش صنعت، معدن و پتروشیمی و ارائه راهکار در ... و ایمیدرو.

مجموع هزینه‌های اکتشافی سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی و شرکت‌های تحت پوشش در سال ۱۳۹۲ بالغ بر ۸۶۰ میلیارد ریال بوده است. در آن سال حجم حفاری‌های اکتشافی انجام شده نیز در حدود ۱۹۴ هزار متر بوده که نسبت به سال قبل از آن ۳ درصد رشد داشته است.

جدول ۲. برنامه و عملکرد هزینه‌های اکتشافی و میزان حفاری ایمیدرو و شرکت‌های تحت پوشش در سال ۱۳۹۲

ردیف	شرح	بودجه اکتشافی (میلیارد ریال)			حفاری (هزار متر)		
		برنامه	عملکرد	درصد اجرای برنامه	برنامه	عملکرد	درصد اجرای برنامه
۱	شرکت‌های تحت پوشش	۱۴۵	۱۷۶	۱۲۱/۴	۳۵/۱	۲۷/۹۰	۷۹/۵
۲		۷۵۰	۵۸۸/۷۲	۷۸/۵	۲۰۰	۱۴۸	۷۴
۳		۸۴	۴۲/۸۰	۵۱	۲۴	۸/۵۵	۳۵/۶
۴		۴۸	۱۰/۸۰	۲۲/۵	۱۶	۲/۶۰	۱۶/۳
۵	طرح توانمندسازی اکتشاف	۷۲	۲۷	۳۷/۵	۳	۱/۳۰	۴۳/۳
۶	طرح طلای زرشوران	۲۲	۱۰	۴۵/۵	۶	۲/۵۰	۴۱/۷
۷	سایر و آنالیز نمونه‌ها	۵۰	۵	۱۰	۱۱	۳	۲۷/۳
جمع		۱۱۷۱	۸۶۰/۳۲	۷۳/۵	۲۹۵/۱	۱۹۳/۸۴۶	۶۵/۷

مأخذ: سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی، گزارش عملکرد سال ۱۳۹۲.

کم توجهی به بخش معدن در ارتباط با میزان اعتبار در نظر گرفته شده توسط دولت برای بخش صنعت و معدن برای تجهیز زیرساخت‌ها هم مشهود است. براساس اطلاعات مندرج در جدول ۳ کل اعتبارات طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در بخش معدن (در قالب چهار برنامه زیرساخت‌های صنعتی و معدنی، برنامه زمین‌شناسی، برنامه اکتشاف و راه‌اندازی معادن و برنامه ارتقای تولیدات صنعتی) در طول دهه اخیر ۲۴,۶۵۸,۱۳۰ میلیون ریال بوده است که در مقایسه با کل اعتبارات بخش صنعت و معدن ۴۳/۰۶ درصد را به خود اختصاص داده است که با توجه به پتانسیل بالای معدنی در کشور بسیار ناچیز است؛ هر چند که در دو سال انتهایی دوره مورد بررسی بهبود نسبی در این زمینه ملاحظه می‌شود. البته باید متذکر شد که بخش غالب رقم در نظر گرفته شده (بالای ۷۱ درصد) برای بخش معدن در فصل صنعت و معدن، در قالب برنامه زیرساخت‌های صنعتی و معدنی آورده شده است که بیشتر این بودجه نیز در برنامه‌های صنعتی هزینه می‌شود. با لحاظ این امر طبیعتاً سهم بخش معدن از بودجه فصل به مراتب پایین‌تر از رقم محاسبه شده در این گزارش نیز خواهد شد.

### جدول ۳. اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای کل (ملی و استانی) در فصل صنعت و معدن برحسب برنامه

(میلیون ریال)

سهم معدن از کل اعتبارات فصل (درصد)	کل اعتبارات فصل صنعت و معدن	برنامه مربوط به بخش معدن					
		جمع	برنامه ارتقای تولیدات معدنی	برنامه اکتشاف و راه‌اندازی معادن	برنامه زمین‌شناسی	برنامه زیرساخت‌های صنعتی و معدنی	قانون بودجه سال
۲۰/۷	۲۲۷۳۰۷۹	۴۷۱۳۹۳	۸۰۰۰۰	۷۲۴۰۰	۱۲۲۰۰۰	۱۹۶۹۹۳	۱۳۸۴
۲۵/۵	۲۵۳۰۳۶۴	۶۴۵۵۳۲	۵۶۰۶۵	۸۲۵۵۰	۱۸۷۷۹۵	۳۱۹۱۲۲	۱۳۸۵
۳۵/۲	۲۳۱۳۹۵۰	۸۱۵۰۴۱	۹۵۳۸۴	۵۹۸۴۷	۱۷۴۶۵۲	۴۸۵۱۵۸	۱۳۸۶
۴۰/۴	۳۵۶۷۴۴۷	۱۴۴۲۸۰۸	۱۲۰۰۰۰	۶۰۰۰۰	۳۰۹۴۰۰	۹۵۳۴۰۸	۱۳۸۷
۵۷/۷	۹۳۵۶۶۷۶	۵۳۹۹۲۶۵	۲۲۰۸۰۰	۱۹۲۲۴۷	۵۷۵۲۹۶	۴۴۱۰۹۲۲	۱۳۸۸
۶۶	۵۱۶۶۶۰۳	۳۴۰۸۹۶۲	۷۳۶۴۵	۱۲۰۶۵۱	۲۳۷۶۵۸	۲۹۷۶۹۸۱	۱۳۸۹
۲۹/۸	۶۳۱۹۱۳۸	۱۸۸۰۰۰۷	۴۹۳۱۶۳	۱۰۲۵۰۹	۲۴۹۸۱۴	۱۰۳۴۵۲۱	۱۳۹۰
۲۵/۸	۶۴۵۵۱۲۸	۱۶۶۴۳۷۵	۵۰۰۰۰۰	۵۱۹۶۱	۳۳۹۴۸۲	۷۷۲۹۳۲	۱۳۹۱
۲۲/۱	۵۸۲۲۴۰۷	۱۲۸۸۴۳۷	۴۰۳۷۳۱	۴۰۵۰۰	۴۴۱۸۷۰	۴۰۲۳۳۶	۱۳۹۲
۵۵/۸۷	۶۰۴۳۹۴۳	۳۳۷۶۴۹۲	۱۶۹۹۳۱	۴۱۱۳۰	۵۲۹۴۸۶	۲۶۳۵۹۶۳	۱۳۹۳
۵۷/۴۸	۷۴۲۱۹۸۶	۴۲۶۵۸۱۸	۲۱۹۹۰۲	۳۷۰۵۹	۶۶۱۴۵۱	۳۳۴۷۴۰۶	۱۳۹۴
۴۳/۰۶	۵۷۲۷۰۷۲۱	۲۴۶۵۸۱۳۰	۲۴۳۲۶۲۱	۸۶۰۸۵۴	۳۸۲۸۹۳۱	۱۷۵۳۵۷۴۲	کل دوره

مأخذ: قوانین بودجه سنواتی در سال‌های مختلف.

در قسمت‌های بالا اشاره شد که سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته در بخش بالادستی فعالیت‌های معدنی (اکتشاف و بهره‌برداری) با پتانسیل واقعی بخش تناسبی نداشته است؛ به همین دلیل این بخش



هرگز نتوانسته است در گذر از مزیت نسبی به مزیت رقابتی جایگاه اصلی خود را در اقتصاد ملی پیدا کند. همین مسئله در بخش پایین دستی معدن (صنایع معدنی) نیز به وضوح مشاهده می‌شود. در میان تمام مواد معدنی استخراج شده در ایران، بخش غالب ارزش افزوده ایجاد شده در فرآیند زنجیره ارزش، مربوط به چند ماده فلزی و کانی غیرفلزی است که در جدول ۴ گزارش شده است.

#### جدول ۴. میزان تولید محصولات عمده معدنی و صنایع معدنی در سال‌های اخیر

(هزار تن)

محصول	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	برنامه تولید ۱۳۹۳
فولاد خام	۱۴۰۳۷	۱۴۳۹۵	۱۵۶۳۱	۱۷۰۰۰
محصول فولادی	۱۶۸۲۲	۱۷۱۷۵	۱۶۶۶۵	۱۸۵۰۰
مس کاتد	۲۳۵	۲۱۳	۱۸۸	۱۹۳
آلومینیم	۳۲۹	۳۳۷	۳۵۰	۳۵۵
الومینا	۲۳۳	۲۲۸	۲۴۸	۲۵۰
سنگ آهن	۳۸۲۶۰	۴۳۴۹۷	۴۸۶۹۳	۵۰۰۰۰
کنسانتره زغال سنگ	۹۴۲	۸۳۱	۹۲۲	۱۱۹۳
طلا (کیلوگرم)	۹۱۵	۸۸۰	۸۵۰	۱۰۸۰

مأخذ: سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی، گزارش عملکرد سال ۱۳۹۲.

بخش معدن و صنایع معدنی در صادرات غیر نفتی کشور نقش قابل توجهی ایفا می‌کند. صادرات سنگ آهن، مس کاتد، سیمان، فولاد خام، و محصولات فولادی از مهمترین اقلام صادراتی غیرنفتی کشور محسوب می‌شوند. در سال ۱۳۹۲، سنگ آهن و سیمان به ترتیب اولین و ششمین جایگاه را در میان صادرات غیرنفتی کشور به خود اختصاص داده‌اند. عملکرد صادرات مواد معدنی و صنایع معدنی در سال ۱۳۹۲ در جدول ۵ گزارش شده است.

#### جدول ۵. عملکرد صادرات مواد معدنی و صنایع معدنی در سال ۱۳۹۲

عنوان	وزن (هزار تن)	رشد نسبت به سال قبل (درصد)	ارزش (میلیارد ریال)	رشد نسبت به سال قبل (درصد)
فولاد خام و محصولات فولادی	۱۳۶۰	۵۲	۷۶۱	۴۰
شرکت‌های آلومینیمی	-	-	۳۸۸	۲۵
کلینکر و سیمان	۱۸۸۱۲	۳۸	۹۸۵	۴۲
سنگ آهن	۲۲۰۰۰	۸	۱۴۶۰	۵

مأخذ: همان.

سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی در خصوص اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی در صدر وظایف دستگاه‌ها، پیش‌تاز اجرایی شدن برنامه‌های خصوصی‌سازی شده و در این زمینه به‌عنوان الگوی برتر شناخته شده است. با وجود این برخی واگذاری‌های غیراصولی که بیشتر تحت عنوان رد دیون دولت صورت پذیرفت، موجب تضعیف این سازمان به‌عنوان یک سازمان توسعه‌ای و در برخی موارد کارخانه‌ها و طرح‌های واگذار شده، شد. براساس اطلاعات مندرج در جدول ۶ در طول دوره مورد بررسی فقط ۳۸ درصد واگذاری‌ها به بخش خصوصی واقعی صورت گرفته است و بخش غالب آن به‌صورت رد دیون و سهام عدالت بوده است. البته یکی از مهمترین برنامه‌های دولت یازدهم در این زمینه توقف واگذاری‌ها به‌صورت رد دیون دولت بوده است که از سال ۱۳۹۳ اجرایی شده است.

جدول ۶. ریز ارزش سهام واگذاری شده توسط ایمیدرو طی سال‌های ۱۳۸۱-۱۳۹۳

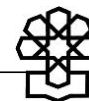
(میلیون ریال)

سال	خصوصی‌سازی	سهام عدالت	رد دیون دولت	جمع کل واگذاری
۱۳۸۱	۱۲۲۴۰۴۳	-	-	۱۲۲۴۰۴۳
۱۳۸۲	۳۳۷۴۳۱۷	-	-	۳۳۷۴۳۱۷
۱۳۸۳	۴۴۹۲۱۰۷	-	-	۴۴۹۲۱۰۷
۱۳۸۴	۲۵۹۶۷۹	-	۵۴۶۲۰۰۰	۵۷۲۱۶۷۹
۱۳۸۵	۲۵۴۲۸۶۴	۱۶۲۵۳۱۰۳	-	۱۸۷۹۵۹۶۷
۱۳۸۶	۳۴۵۷۱۰۹۵	۱۷۸۴۸۶۴	۴۱۴۷۶۸	۳۶۷۷۰۷۲۷
۱۳۸۷	۹۷۸۸۰۴۷	۱۰۷۷۷۲۴۶	۶۸۳۵۹۶۶	۲۷۴۰۱۲۵۹
۱۳۸۸	۱۲۵۴۱۱۱	-	۱۲۸۵۰۰۷	۲۵۳۹۱۱۸
۱۳۸۹	۵۵۲۵۶۶۸	-	-	۵۵۲۵۶۶۸
۱۳۹۰	۷۵۱۳۱۴	-	-	۷۵۱۳۱۴
۱۳۹۱	۲۶۲۷۲۹۲	-	۸۲۳۰۳۲۶۲	۸۴۹۳۰۵۵۴
۱۳۹۲	۱۳۲۱۰۰۷۰	-	۶۹۱۶۲۱۷۳	۸۲۳۷۲۲۴۳
۱۳۹۳	۳۹۹۵۲۹۶۵/۳۱	-	-	۳۹۹۵۲۹۶۵/۳۱
جمع کل	۱۱۹۵۷۳۵۷۲/۳۱	۲۸۸۱۵۲۱۳	۱۶۵۴۶۳۱۷۶	۳۱۳۸۵۱۹۶۱/۳۱
درصد از کل	۳۸	۹	۵۳	۱۰۰

مآخذ: سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی، گزارش عملکرد سال ۱۳۹۲ و سازمان خصوصی‌سازی، آمار واگذاری‌ها در سال ۱۳۹۳.

### ۳-۲. مشکلات ساختاری ایمیدرو

سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران با پیشبرد طرح‌های عظیم ملی از قبیل ایجاد فولاد هرمزگان، آلومینیم هرمز، ورق خودرو چهارمحال، ورق عریض اکسین، سنگ آهن سنگان و... علاوه بر ایجاد هزاران شغل در کشور، موجب افزایش ظرفیت‌های صنعتی و رشد درآمد ناخالص ملی شده است. اما با این اوصاف در سال‌های اخیر برخی قوانین مانند قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون اجرای



سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و... این سازمان را به سمت و سوی سازمان حاکمیتی پیش برده و در ماهیت آن ایجاد تردید کرده است. از طرف دیگر واگذاری‌های بی‌ضابطه و غیر تخصصی شرکت‌های زیرمجموعه نیز جایگاه این سازمان به‌عنوان مهمترین نهاد توسعه‌ای در عرصه معدن و صنایع معدنی را تضعیف کرده است. در ادامه به مهمترین مشکلات این سازمان از این منظر اشاره می‌شود.

### **الف) کاهش و یا توقف طرح‌های توسعه‌ای با واگذاری‌های بی‌ضابطه صورت گرفته**

گروهی در رد نقش توسعه‌ای سازمان در شرکت‌های خصوصی شده بر این باورند که در حال حاضر که شرکت‌های بزرگی از قبیل فولاد مبارکه، شرکت ملی مس ایران، چادرملو و... خصوصی شده‌اند، خودشان می‌توانند مسیر توسعه را ادامه دهند؛ اما روند واگذاری‌های چند سال گذشته نشان می‌دهد که سهام‌داران اصلی این شرکت‌ها به‌ویژه شبه‌دولتی‌ها و سهام عدالتی‌ها در صدر سهام‌دارانی هستند که صرفاً به دنبال کسب حداکثر سود سهام خود هستند که این امر منجر به کاهش طرح‌های توسعه‌ای این شرکت‌ها شده است. اکثر شرکت‌های واگذار شده طرح توسعه جدیدی معرفی نکرده‌اند و یا حتی طرح‌های توسعه قبلی را نیز از فهرست اولویت‌های خود خارج کرده‌اند. لذا شرکت‌های خصوصی شده، خود در دوران گذار قرار دارند و چنانچه به حفظ خود بپردازند برای نظام صنعتی کشور کفایت می‌کند. از سوی دیگر برای برخی از صنایع واگذار شده از جمله مس رقیبی در بازار وجود ندارد و امکان ایجاد انحصار در این زمینه بسیار بالاست. بنابراین ایمیدرو می‌تواند با ایجاد و به بلوغ رساندن شرکت (یا شرکت‌های) جدید و سپس واگذاری آنها، تعادل و رقابت در بازار این صنایع را حفظ کند.

### **ب) واگذاری‌های غیر تخصصی شرکت‌های زیرمجموعه**

در طول ۸ سال منتهی به سال ۱۳۹۲ بخش غالب سهام شرکت‌های زیرمجموعه این سازمان در قالب رد دیون به سازمان‌هایی واگذار شده است که هیچ‌گونه تخصصی در زمینه معدن و صنایع معدنی نداشتند. این امر از مهمترین چالش‌های ایمیدرو در زمینه فعالیت‌های توسعه‌ای و اکتشافی است. خوشبختانه از سال ۱۳۹۳ واگذاری‌ها به این شکل متوقف شده است.

### **ج) واگذاری بخش قابل توجهی از سهام شرکت‌ها در قالب رد دیون**

بخش قابل توجهی از واگذاری‌های صورت گرفته (بیش از ۶۰ درصد) از جمله واگذاری ایرالکو، شرکت مس و آلومینیم به صورت رد دیون به برخی سازمان‌ها و شرکت‌هایی بوده است که خود آنها نیز دچار مشکل پرداخت و بدهی بوده‌اند. از طرف دیگر از محل این واگذاری‌ها چیزی عاید ایمیدرو نشده و این امر سبب ایجاد مشکل برای تأمین بودجه این سازمان در جهت سرمایه‌گذاری‌های جدید مخصوصاً سرماگذاری‌های اکتشافی شده است. بنابراین در این دوره سرمایه‌گذاری‌های اکتشافی این سازمان به‌عنوان مهمترین فعالیت بالادستی بخش به شدت مغفول مانده است.

**د) محدودیت در استفاده از منابع حاصل از واگذاری‌ها در طرح‌های توسعه‌ای**

براساس ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، منابع حاصل از فروش سهام شرکت‌های دولتی باید به خزانه دولت واریز شده و به مصارف مشخص شده در ذیل همان ماده تخصیص یابد. بر این اساس سقف مجاز سرمایه‌گذاری ایمیدرو در جهت توسعه مناطق کمتر توسعه یافته فقط ۴۹ درصد است.

**ه) فرآیند پیچیده و زمانبر تصویب طرح‌های توسعه‌ای**

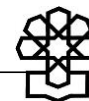
براساس تبصره «۳» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های اصلی چهل و چهارم، ایمیدرو، می‌تواند پس از فراخوان عمومی و احراز عدم تمایل بخش‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری بدون مشارکت دولت در طرح‌های اقتصادی موضوع فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) این قانون در مناطق کمتر توسعه یافته، به هر میزان اقدام به سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی نماید. همچنین براساس تبصره «۴» همین ماده، این سازمان مجاز است منابع داخلی خود را با اولویت به صورت وجوه اداره شده نزد بانک‌های توسعه‌ای دولتی برای اعطای تسهیلات یا کمک به طرح‌های مصوب در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته به بخش‌های غیردولتی اختصاص دهند. همچنین می‌تواند تا سقف ۴۹ درصد با بخش‌های غیردولتی به صورت مشترک در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته سرمایه‌گذاری نماید. اما مسئله این است که براساس همین ماده قانونی، سرمایه‌گذاری در این موارد نیازمند گذراندن فرآیندهای پیچیده و طولانی و هراز گاهی فرسایشی است که این امر ممکن است امکان این‌گونه سرمایه‌گذاری‌ها را از این سازمان سلب نماید.

**و) عدم امکان استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در سرمایه‌گذاری‌های اکتشافی و توسعه‌ای**

براساس تبصره «۲» بند «۴» از بخش (ی) ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی کشور، بنگاه‌های اقتصادی که صرفنظر از نوع مالکیت، بیش از ۲۰ درصد اعضای هیئت مدیره آنها توسط مقامات دولتی تعیین می‌شوند دولتی محسوب شده و از دریافت منابع صندوق توسعه ملی محروم شده‌اند. بنابراین طبق این تبصره ایمیدرو امکان استفاده از این منابع را ندارد.

**ز) فقدان استراتژی مدون و مصوب در بخش معدن و صنایع معدنی**

معدن و صنایع معدنی علیرغم اهمیت و جایگاهی که به طور مستقیم و غیرمستقیم در اقتصاد ملی و زنجیره‌های تولید دارد، تاکنون هیچ‌گونه استراتژی مدون و مصوبی در جهت توسعه آن تهیه و تصویب نشده است.



### ح) وجود تعارضات قانونی بالاخص در زمینه قوانین و مقررات زیست‌محیطی

یکی از مشکلات عمده در بخش معدن وجود قوانین معارض با توجه به درهم تنیدگی و ارتباط بخش با سازمان‌های مختلف است. اختلاف نظرهای دستگاه‌های مختلف در صدور مجوزهای اکتشاف و بهره‌برداری از جمله اختلاف نظر در حوزه مسائل زیست‌محیطی، یکی از مهمترین دلایل اطاله فرآیند اداری در این زمینه‌ها بوده و انگیزه بخش خصوصی را در جهت سرمایه‌گذاری در این بخش سلب یا تضعیف می‌کند.

### ط) اجرایی نشدن احکام ماده (۱۵۷) قانون برنامه پنجم توسعه کشور

براساس این ماده دولت موظف بود که نقشه‌های پایه زمین‌شناسی، شناسایی، پی‌جویی و اکتشاف عمومی کلیه ظرفیت‌های معدنی کشور را تهیه و پس از بلوک‌بندی محدوده‌ها، ادامه عملیات را به بخش غیر دولتی واگذاری نماید. همچنین باید پایگاه جامع علوم زمین را با استفاده از اطلاعات کلیه دستگاه‌های ذیربط راه‌اندازی می‌کرد. اما این احکام هنوز اجرایی نشده است.

### جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها

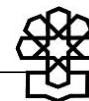
سازمان‌های توسعه‌ای در واقع نقش زنجیره ارتباطی بین بخش‌های دولتی و خصوصی را در فرآیند توسعه اقتصادی و صنعتی ایفا می‌کنند. به عبارت دیگر این سازمان‌ها تسریع‌کننده ارتباطات و فعالیت‌های صنعتی و اقتصادی بوده و به‌عنوان تسهیلگر در این زمینه عمل می‌کنند. تسهیل فعالیت‌ها توسط این سازمان‌ها از طریق توسعه فناوری و نوآوری، شبکه گسترده و به هم‌رسانی کسب‌وکارها، توسعه مدیریت و منابع انسانی، توسعه صادرات، ارتقای سرمایه‌گذاری‌های داخلی و جذب سرمایه‌های خارجی صورت می‌گیرد.

سازمان‌های توسعه‌ای در عرصه صنعتی و معدنی کشور اغلب ماهیت دولتی دارند و در تهیه و تصویب قوانین و مقررات و سیاست‌های دولتی، صدور مجوزها و گواهی‌ها، ارائه مشوق‌ها و معافیت‌ها، مشارکت دولت در سرمایه‌گذاری‌ها نقش تأثیرگذار و تسهیل‌کننده‌ای دارند. یکی از مهمترین سازمان‌ها در این زمینه، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی کشور (ایمیدرو) است که در توسعه معدن و صنایع معدنی و توسعه زنجیره‌های تولید ارزش نقش بسیار اساسی ایفا می‌کند. این سازمان با پیشبرد طرح‌های عظیم ملی علاوه بر ایجاد هزاران شغل در کشور، موجبات افزایش ظرفیت‌های صنعتی و رشد درآمد ناخالص ملی را فراهم کرده است. اما علیرغم این جایگاه مهم، در سال‌های اخیر در اثر تصویب و اجرای برخی قوانین و مقررات، ماهیت این سازمان دچار تردید شده و به سمت و سوی سازمان حاکمیتی پیش رفته است. در کنار این اتفاقات، واگذاری‌های بی‌ضابطه و غیرتخصصی شرکت‌های زیرمجموعه نیز جایگاه این سازمان را تضعیف کرده است. با واگذاری‌های صورت گرفته در سال‌های اخیر به صورت رد دیون دولت بخش غالب

طرح‌های توسعه‌ای و اکتشافی سازمان متوقف شده و یا حداقل کند شده‌اند. از طرف دیگر خود سازمان هم تحت محدودیت‌های ایجاد شده در قانون برنامه پنجم، امکان استفاده از منابع صندوق توسعه ملی را نداشته و در استفاده از منابع حاصل از واگذاری‌های شرکت‌های زیرمجموعه خود نیز محدودیت داشته است. از طرف دیگر فرآیندهای پیچیده و وقت‌گیر تصویب طرح‌های موضوع ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، فقدان استراتژی مدون و مصوب در بخش معدن و وجود تعارضات قانونی در عرصه عمل، این سازمان را در اجرای وظایف توسعه‌ای محوله دچار مشکل کرده است. بنابراین برای مثال، این سازمان از اجرای بخشی از ماده (۱۵۷) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه کشور نیز عاجز مانده است. البته باید در نظر داشت که برخی ضعف‌هایی که در فهرست عملکرد ضعیف این سازمان توسعه‌ای قرار گرفته است، محصول تصمیمات و سیاستگذاری‌های خلق‌الساعه سال‌های گذشته بوده است. برای مثال در دوره دولت نهم به‌منظور کاهش نرخ بیکاری و ایجاد رونق اقتصادی و علیرغم علم به اینکه این طرح‌ها سوده نخواهند بود و صرفاً به دلایل اجتماعی و سیاسی، ۸ طرح فولادی در ۸ منطقه محروم کشور تعریف شده و این سازمان مسئول اجرای آن شد.

در جهت رفع مشکلات و چالش‌های مطرح شده در بالا، پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

۱. استراتژی توسعه بخش معدن و صنایع معدنی باید تهیه و به تصویب مراجع ذیصلاح برسد؛ تا این بخش از سردرگمی‌ها در تصمیمات و سیاست‌های خلق‌الساعه رهایی یابد.
۲. قوانین متعارض در بخش با سایر حوزه‌ها از جمله منابع طبیعی، محیط زیست و ... باید طوری اصلاح شود که حداکثر منافع ملی در همه بخش‌ها تأمین شود.
۳. اساسنامه سازمان باید براساس وظایف محوله بر آن و با توجه به رویکردهای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و برنامه پنجم توسعه اصلاح شده و اداره سازمان براساس اساسنامه جدید صورت گیرد.
۴. نحوه مصرف منابع ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی باید با هدف حمایت مالی از این سازمان و سایر سازمان‌های توسعه‌ای در راستای توسعه صنعتی و معدنی اصلاح شود.
۵. کارکرد و سبک اداره و مدیریت این سازمان باید از شکل بنگاه بهره‌بردار و هادی شرکت‌های صنعتی و معدنی به شکل سازمان توسعه‌گر و نوگرا تغییر یابد.
۶. شرایط و نحوه مشارکت این سازمان در طرح‌های اقتصادی و توسعه‌ای از حیث نحوه فراخوان و حد مجاز سرمایه‌گذاری دولت باید تسهیل شود.
۷. موانع صندوق توسعه ملی در خصوص اعطای وام به شرکت‌هایی که بیش از ۲۰ درصد سهام آن متعلق به دولت باشد، باید طوری برطرف شود که صندوق توسعه ملی مجاز به عدم رعایت مفاد بند



«۱» و «۲» قسمت (ط) و تبصره «۲» بند «۴» قسمت (ی) از ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه در مورد سازمان‌های توسعه‌ای از جمله ایمیدرو شود.

۸. در نهایت می‌توان برای حمایت از حرکت مجدد این سازمان به‌عنوان موتور محرک توسعه معدن، امکان ثبت شرکت در فرابورس جهت تأمین مالی مشارکت در اجرای طرح‌های توسعه‌ای و ملی را پیشنهاد داد.

### منابع و مأخذ

۱. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، خلاصه تحولات اقتصادی کشور در سال‌های مختلف.
۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماگرهای اقتصادی در سال‌های مختلف.
۳. سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (۱۳۹۳)، گزارش عملکرد سازمان در سال ۱۳۹۲.
۴. سازمان خصوصی‌سازی کشور، آمار واگذاری‌ها در سال‌های مختلف.
۵. سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، نقش سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران به‌عنوان سازمان توسعه‌ای در بهبود فضای کسب و کار ایران، ۱۳۹۲.
۶. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۷.
۷. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۹.
۸. قانون تأسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، مصوب ۱۳۴۶.
۹. قوانین بودجه سنواتی کشور در سال‌های مختلف.
۱۰. کارکردهای سازمان‌های توسعه‌ای در ایران و جهان، بررسی چالش‌های این سازمان‌ها در ایران (مطالعه موردی سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، ۱۳۹۲.
۱۱. آسیب‌شناسی بخش صنعت، معدن و پتروشیمی و ارائه راهکار در راستای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، ۱۳۹۳.
۱۲. وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در سال‌های مختلف.

13. Duke, J.M, Government Geoscience to Support Mineral Exploration: Public Policy Rationale and Impact, Prospectors and Developers Association of Canada, 2010.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۷۷۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی سازمان توسعه‌ای ایمیدرو

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

تهیه و تدوین: اسماعیل صفرزاده

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، هوشنگ محمدی، فرید دهقانی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی:

۱. سازمان‌های توسعه‌ای

۲. ایمیدرو



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱/۲۲