

بررسی و تحلیل تصدی‌گری دولت در معادن ایران

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

کد موضوعی: ۳۱۰
شماره مسلسل: ۱۶۸۶۷
بهمن‌ماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه.....	۲
۱. بررسی وضعیت فعلی پهنه‌ها، محدوده‌های اکتشافی و معادن در ایران.....	۴
۲. چالش‌های واگذاری محدوده‌های معدنی و معادن.....	۲۱
۳. راهکارهای کاهش تصدی‌گری دولت بر معادن ایران.....	۲۴
منابع و مآخذ.....	۲۷



بررسی و تحلیل تصدی‌گری دولت در معادن ایران

چکیده

ظرفیت‌های فراوان کشور در زمینه منابع معدنی و فلزی موجب شده تا حاکمیت با وضع قوانین و مقررات، بستر مشارکت متقاضیان فعالیت‌های معدنی، سازوکارهای قانونی، نهادها و ساختارهای فنی، اداری و مالی را فراهم کند. واگذاری محدوده‌ها یا معادن در هر کدام از حلقه‌های زنجیره فعالیت‌های معدنی به طرق مختلف قانونی انجام می‌شود و دولت می‌تواند آنها را به روش‌هایی مانند ثبت محدوده‌های آزاد، اعلام فراخوان و برگزاری مزایده (انتقال مجوز یا انعقاد قرارداد استخراج و فروش) به متقاضیان فعالیت‌های معدنی واگذار کند.

از مجموع بیش از ۱۰ هزار معدن دارای پروانه بهره‌برداری در کشور، پروانه حدود ۵۰ معدن (که عموماً معادن بزرگ کشور هستند) به نام سازمان‌های توسعه‌ای و شرکت‌های دولتی است. پروانه بهره‌برداری سایر معادن بزرگ و متوسط به نام بخش خصوصی و به‌طور خاص شرکت‌های شبه‌دولتی مانند شرکت ملی صنایع مس ایران است. آمار دقیق تعداد معادن دارای پروانه اکتشاف یا گواهی کشف به نام سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی مشخص نیست. با این حال در فرایندهای واگذاری محدوده‌های معدنی و معادن دارای انواع مجوزهای قانونی (اعم از پروانه اکتشاف، گواهی کشف و پروانه بهره‌برداری)، ابهامات و چالش‌هایی وجود دارد که به تفصیل در متن گزارش ارائه شده است.

سیاست‌های وزارت صنعت، معدن و تجارت در زمینه فراهم کردن بستر حضور بخش خصوصی در فعالیت‌های اکتشافی در ایجاد جذابیت برای بخش خصوصی و تقویت شرکت‌های خصوصی در این حوزه چندان موفق نبوده است به‌طوری که اولاً، بررسی روند تاریخی تعریف پهنه‌ها و زون‌های اکتشافی، نشان از شکست هماهنگی در سیاستگذاری بخش اکتشاف دارد، ثانیاً، واقعیت این است که به‌طور عمده سازمان‌های توسعه‌ای، شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی امکان حضور و مشارکت در فعالیت‌های ناشی از تعریف پهنه‌های اکتشافی را پیدا کرده‌اند به‌طوری که این سازمان‌ها در نهایت با انجام فعالیت‌های اکتشافی تکمیلی، اقدام به اخذ گواهی کشف یا پروانه بهره‌برداری به نام همان سازمان یا شرکت دولتی می‌کنند. بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که سیاست دولت در رابطه با معادن بزرگ موجود که پروانه بهره‌برداری آنها به نام سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی است، قابل دفاع است؛ به‌طوری که دولت با عقد قراردادهای استخراج و فروش و براساس ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید، اقدام به واگذاری بهره‌برداری از معادن به بخش خصوصی می‌کند. معادن بزرگی مانند چادرملو، سنگان، مهدی‌آباد، گل‌گهر،

زغال‌سنگ پروده طیس و...، به روش قرارداد استخراج و فروش جهت بهره‌برداری به بخش خصوصی واگذار شده‌اند. علی‌رغم سیاست قابل قبول دولت در بخش بهره‌برداری از معادن بزرگ، سیاست‌های دولت در تعریف پهنه‌های اکتشافی و انجام عملیات اکتشافی با ابهام روبه‌رو است و این امر نتیجه‌ای جز عدم رشد بخش خصوصی در اولین حلقه از زنجیره فعالیت‌های معدنی نخواهد داشت. عدم توجه به رسالت و مأموریت سازمان‌های ذیل وزارت صمت در تدوین برنامه‌های اکتشافی چالش عمده این حوزه است. این مهم موجب ایجاد انحصار در زمینه اکتشافات معدنی برای برخی سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی شده است. رشد و توسعه پایدار بخش معدن کشور جز با تقویت بخش خصوصی و ایجاد جذابیت در سرمایه‌گذاری به‌ویژه در حلقه‌های نخست از زنجیره فعالیت‌های معدنی امکان‌پذیر نیست، اما این مهم نیازمند ایفای نقش حاکمیتی دولت در مراحل نخست اکتشافات معدنی با رویکرد تقویت نقش رگولاتوری معاونت معدنی وزارت صمت بین سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط این حوزه است.

بازتعریف مأموریت‌های سازمان‌های ذیل وزارت صمت در زنجیره ارزش بخش معدن، بازنگری در روند تعریف، واگذاری و اجرای عملیات اکتشافی در پهنه‌ها، سیاستگذاری یکپارچه برای اکتشافات معدنی، اصلاح قوانین و مقررات (ماده (۳۲) آیین‌نامه اجرایی قانون معادن) برای محدود کردن اختیارات دولت در تعریف و واگذاری پهنه‌های اکتشافی، ایجاد پایگاه جامع داده‌های اکتشافی و تدوین استانداردهای ملی برای فعالیت‌های معدنی راهکارهای حل مشکلات این حوزه است که با اجرای آن، ریسک سرمایه‌گذاری برای بخش خصوصی داخلی و سرمایه‌گذاران بین‌المللی کاهش می‌یابد. به‌نظر می‌رسد که پیامد تداوم سیاست‌های کنونی دولت در حلقه اول زنجیره ارزش فعالیت‌های معدنی، ۱. شکل نگرفتن بخش خصوصی کارآمد و صلاحیت‌دار، ۲. عدم انجام فعالیت‌های اکتشافی براساس استانداردهای علمی و فنی، ۳. باقی ماندن فعالیت‌های معدنی در انحصار دولت و برخی شرکت‌های شبه‌دولتی خواهد شد.

مقدمه

سیاست‌های کلی نظام، اسناد بالادستی، برنامه‌های توسعه‌ای و قوانین کشور، خطوط کلی واگذاری تصدی‌گری دولت را مشخص کرده است. کمک به تولد یا تقویت نهال نوپای بخش خصوصی در حوزه معادن نیز نیازمند توجه جدی و حرکت در مسیر تعیین شده در راهبردهای کلان کشور است. براساس اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، نظام اقتصادی کشور برپایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی بنا نهاده شده و در بخش معدن و صنایع معدنی پس از مستثنا کردن معادن بزرگ کشور که در اختیار دولت است، اجازه واگذاری تصدی‌گری دولت به بخش خصوصی داده شده است تا بخش خصوصی توانمند و کارآمد در کنار دو بخش دولتی و تعاونی، مکمل رشد و شکوفایی اقتصاد کشور باشد. از طرفی



در تیرماه ۱۳۸۵، بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، توسط رهبری انقلاب ابلاغ و دولت موظف شد تا ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی را به بخش خصوصی واگذار کند تا نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه‌ها به سیاست‌گذاری، هدایت، صیانت و نظارت بر آنها تغییر کند. براساس اصل چهل‌وپنجم (۴۵) قانون اساسی معادن جزء انفال بوده و در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. از طرفی براساس ماده (۲) قانون اصلاح قانون معادن، مسئولیت اعمال حاکمیت دولت بر معادن و حفظ ذخایر معدنی و نیز صدور اجازه انجام فعالیت‌های معدنی و نظارت بر امور مزبور و فراهم آوردن موجبات توسعه فعالیت‌های معدنی، دستیابی به ارزش‌افزوده مواد خام معدنی، توسعه صادرات مواد معدنی با ارزش‌افزوده، ایجاد اشتغال در این بخش و نیز افزایش سهم بخش معدن در توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور به‌عهده وزارت صنعت، معدن و تجارت گذاشته شده است. همچنین به‌صراحت در همین ماده به این نکته اشاره شده است که اعمال حاکمیت مذکور در این ماده مانع اعمال مالکیت اشخاص حقیقی و حقوقی در محدوده قوانین و مقررات نیست. بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰، نحوه واگذاری معادن کشور به روش استخراج و فروش و از طریق مزایده عمومی به بخش خصوصی یا تعاونی را مشخص کرده است و عواید حاصل از این نوع واگذاری باید صرف زیرساخت معادن، اکتشاف، تحقیقات و پژوهش‌های کاربردی برای مواد معدنی و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام و کمک به بخش فناوری در بخش معدن شود.

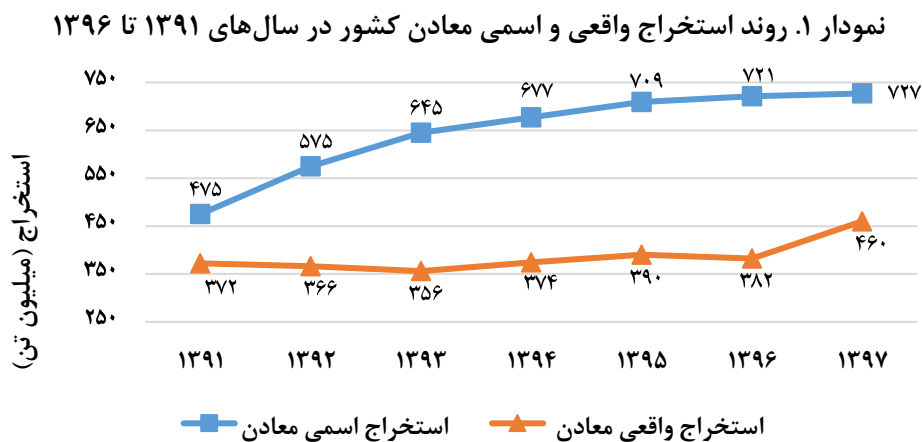
واگذاری محدوده‌های اکتشافی یا معادن دارای مجوز، در سه بخش: ۱. اکتشاف، ۲. بهره‌برداری و ۳. فراوری و تولید قابل بررسی است. واگذاری محدوده‌های اکتشافی یا معادن در زنجیره ارزش فعالیت‌های معدنی در حلقه‌های اکتشاف و بهره‌برداری اتفاق می‌افتد. واگذاری شرکت‌ها و صنایع معدنی بحث جداگانه‌ای است که موضوع گزارش حاضر نیست.

در این گزارش ضمن بررسی وضعیت موجود پهنه‌های اکتشافی و معادن کشور، روند واگذاری تصدی‌گری دولت در حلقه‌های مختلف زنجیره ارزش فعالیت‌های معدنی مورد توجه قرار گرفته است. در بخش دیگری از این گزارش روش‌های مرسوم در دنیا در خصوص واگذاری معادن به بخش خصوصی بررسی شده است. چالش‌های موجود درباره حضور پُررنگ دولت در فعالیت‌های معدنی و عدم به‌وجود آمدن بستری برای تولید یا تقویت بخش خصوصی به‌ویژه در حلقه اکتشافات معدنی موضوع بخش دیگری از این گزارش را به خود اختصاص داده و درنهایت راهکارهایی برای اصلاح روند موجود پیشنهاد شده است.

۱. بررسی وضعیت فعلی پهنه‌ها، محدوده‌های اکتشافی و معادن در ایران

۱-۱. وضعیت معادن فلزی و غیرفلزی

ذخایر قطعی معدنی شناسایی شده کشور براساس آخرین آمار وزارت صنعت، معدن و تجارت، بیش از ۵۰ میلیارد تن است که در سال ۱۳۹۷ از کل معادن ایران حدود ۴۶۰ میلیون تن ماده معدنی استخراج شده است. محدوده‌های معدنی در سامانه کاداستر معدن ثبت شده و پس از طی مراحل قانونی منجر به صدور پروانه اکتشاف می‌شود. پس از انجام عملیات اکتشاف، گواهی کشف و درنهایت پروانه بهره‌برداری معدن صادر می‌شود. براساس مواد (۴)، (۷) و (۸) قانون اصلاح قانون معدن، شرایطی برای متقاضیان دریافت مجوزهای معدنی تعیین شده است که معادن کشور به‌طور مستمر در حال فعالیت در زنجیره ارزش باشند. مواد قانونی یاد شده به‌همراه مقررات وضع شده در آیین‌نامه اجرایی قانون از تبدیل شدن معادن به سرمایه غیرمولد جلوگیری می‌کند و تلاش دارد تا همواره معادن به‌عنوان یکی از حلقه‌های زنجیره ارزش مواد معدنی و فلزی نقش مهمی در تولید و ایجاد ارزش‌افزوده داشته باشد. در حال حاضر از مجموع بیش از ۱۰ هزار معدن دارای پروانه بهره‌برداری در کشور، حدود ۶ هزار معدن فعال و ۵ هزار معدن غیرفعال، در حال تجهیز یا آماده‌سازی هستند. در کنار این معادن، معادن دارای پروانه اکتشاف و گواهی کشف نیز وجود دارند که هنوز به زنجیره تولید وارد نشده‌اند. بنابراین در حال حاضر بخش عمده‌ای از پتانسیل‌های معدنی کشور بلااستفاده بوده یا به‌صورت سرمایه‌های غیرمولد صرفاً از شخصی به شخص دیگر (حقیقی یا حقوقی) منتقل و سود حاصل از آن به جیب واسطه‌ها سرازیر می‌شود. سهم بخش معدن در تولید ناخالص داخلی کشور (کمتر از ۱ درصد) مؤید این مسئله است. در سال ۱۳۹۷، ظرفیت اسمی استخراج معادن کشور حدود ۷۲۷ میلیون تن بوده که میزان استخراج واقعی در این سال ۴۶۰ میلیون تن برابر با ۶۳/۲ درصد ظرفیت استخراج اسمی معادن، بوده است. نمودار زیر روند استخراج واقعی و ظرفیت استخراج اسمی معادن را در سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۷ نشان می‌دهد.

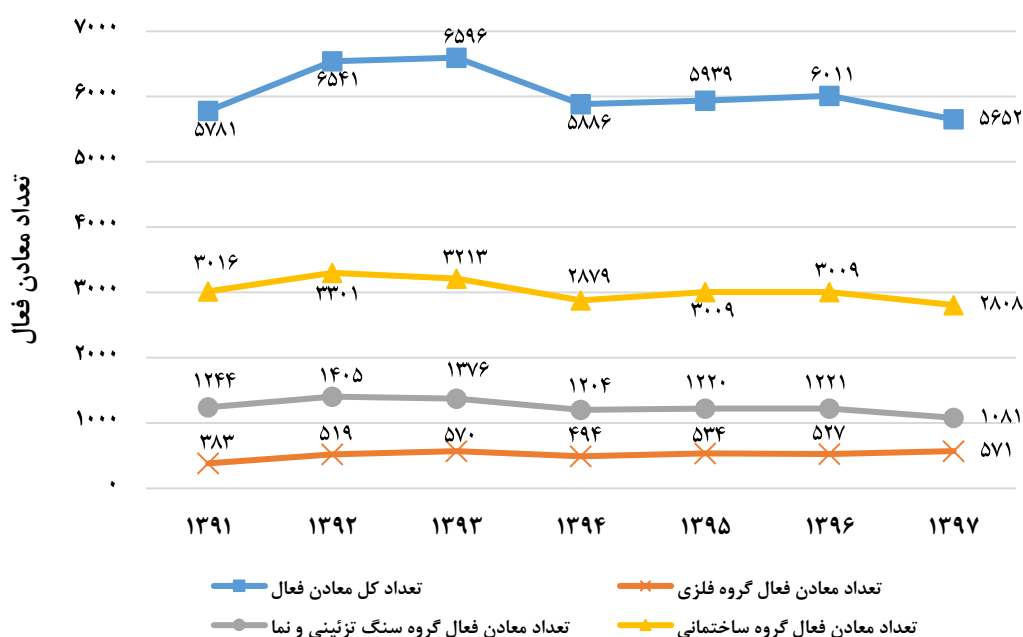


مأخذ: آمار دفتر بهره‌برداری معادن وزارت صنعت، معدن و تجارت.



در سال‌های اخیر (۱۳۹۶ - ۱۳۹۱)، سهم ذخیره قطعی معادن گروه فلزی از ذخیره قطعی کل معادن حدود ۱۱ درصد بوده است. این میزان برای ذخیره قطعی معادن گروه سنگ‌های تزئینی حدود ۴ درصد و برای گروه مصالح ساختمانی ۶۲ درصد است. نمودار زیر توزیع استخراج واقعی معادن برای گروه‌های مختلف فلزی، سنگ تزئینی و ساختمانی را نشان می‌دهد. براساس آخرین اطلاعات و آمار ارائه شده از سوی وزارت صنعت، معدن و تجارت به تفکیک استان‌ها (۱۳۹۷)، حدود ۶۹۷۶ معدن فعال در کشور وجود دارد (این عدد شامل معادن دارای پروانه بهره‌برداری و همچنین بخشی از معادن دارای مجوز برداشت است). ۴۸۶۴ معدن نیز غیرفعال هستند. بنابراین در مجموع ۱۱,۸۲۰ معدن با پروانه بهره‌برداری یا مجوز برداشت در کشور وجود دارد که با توجه به تغییر دائمی مجوزها، ابطال، تعطیلی و اتمام مدت بهره‌برداری از معادن این اعداد در حال تغییر هستند. سامانه جامعی که بتواند در هر لحظه توزیع معادن را براساس ماده معدنی، فعالیت، استان و سایر پارامترها نشان دهد فعلاً وجود ندارد و در سامانه کاداستر نیز بخشی از اطلاعات معادن وارد شده است و انتظار می‌رود تا به تدریج اطلاعات کل معادن کشور در آن تجمیع شود که نقش مؤثری در سیاست‌گذاری و تصمیم‌سازی برای بخش معدن کشور دارد.

نمودار ۲. وضعیت معادن دارای پروانه بهره‌برداری از نظر فعال یا غیرفعال بودن به تفکیک گروه



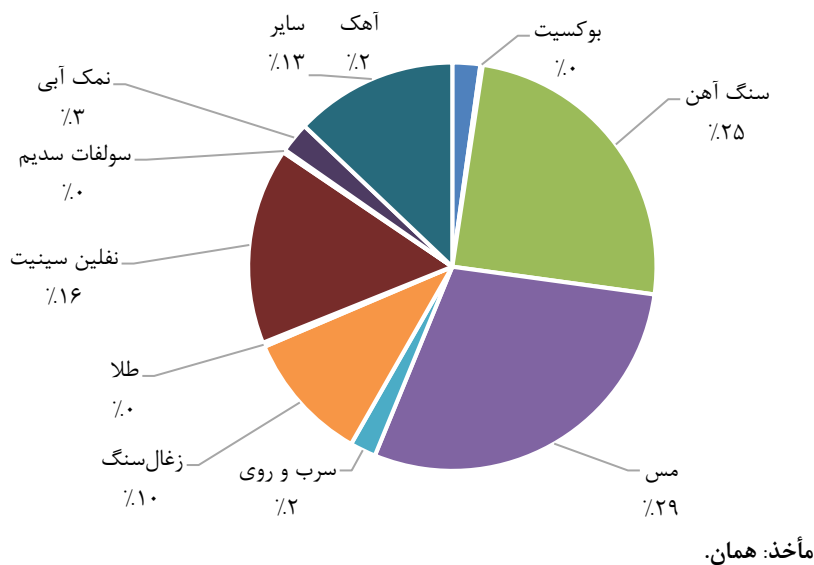
مأخذ: همان.

براساس آمار ارائه شده توسط سازمان‌های صنعت، معدن و تجارت استان‌ها (۱۳۹۷)، در مجموع ظرفیت اسمی استخراج معادن کشور حدود ۷۲۷ میلیون تن است که از این میزان در سال‌های ۱۳۹۵، ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ به ترتیب سالیانه ۳۹۰، ۳۸۲ و ۴۶۰ میلیون تن ماده معدنی استخراج شده است. پروانه

بهره‌برداری حدود ۶ میلیارد تُن (۱۲ درصد) از ذخایر قطعی مواد معدنی کشور به نام سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی است و بیشتر معادنی که پروانه آنها به نام سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی هستند مربوط به گروه معادن فلزی‌اند. از مجموع بیش از ۱۰ هزار معدن دارای پروانه بهره‌برداری در کشور، پروانه حدود ۵۰ معدن (که عموماً معادن بزرگ کشور هستند) به نام سازمان‌های توسعه‌ای و شرکت‌های دولتی است. از حدود ۱۲ درصد ذخایر قطعی معادن کشور که به نام شرکت‌های دولتی است، ۳۵/۳ درصد سنگ آهن، ۱۵ درصد زغال‌سنگ، ۲۲ درصد نفلین سینیت، ۱۳/۳ درصد نمک‌های شورابه‌ای، ۳ درصد سرب و روی و مابقی سنگ آهک، سنگ‌های ساختمانی و تزئینی، بوکسیت، طلا و... است. پروانه بهره‌برداری سایر معادن به نام بخش خصوصی و به‌طور خاص شرکت‌های شبه‌دولتی مانند شرکت ملی صنایع مس ایران است. آمار دقیقی از تعداد معادنی که دارای پروانه اکتشاف یا گواهی کشف به نام سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی هستند در دست نیست. نمودار ۳، توزیع معادن دارای پروانه بهره‌برداری به نام سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی یا شبه‌دولتی را براساس ذخیره ماده معدنی نشان می‌دهد.

نمودار ۳. توزیع معادن دارای پروانه بهره‌برداری به نام شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی

و نهادهای عمومی براساس ذخیره ماده معدنی^۱



۱-۲. وضعیت واگذاری پهنه‌ها و محدوده‌های اکتشافی

توجه به اکتشاف به‌عنوان حلقه ابتدایی فعالیت‌های معدنی، می‌تواند منجر به خلق ثروت ملی از طریق کشف و توسعه معادن شود که عاملی برای تشویق سرمایه‌گذاری در حلقه‌های مختلف زنجیره ارزش

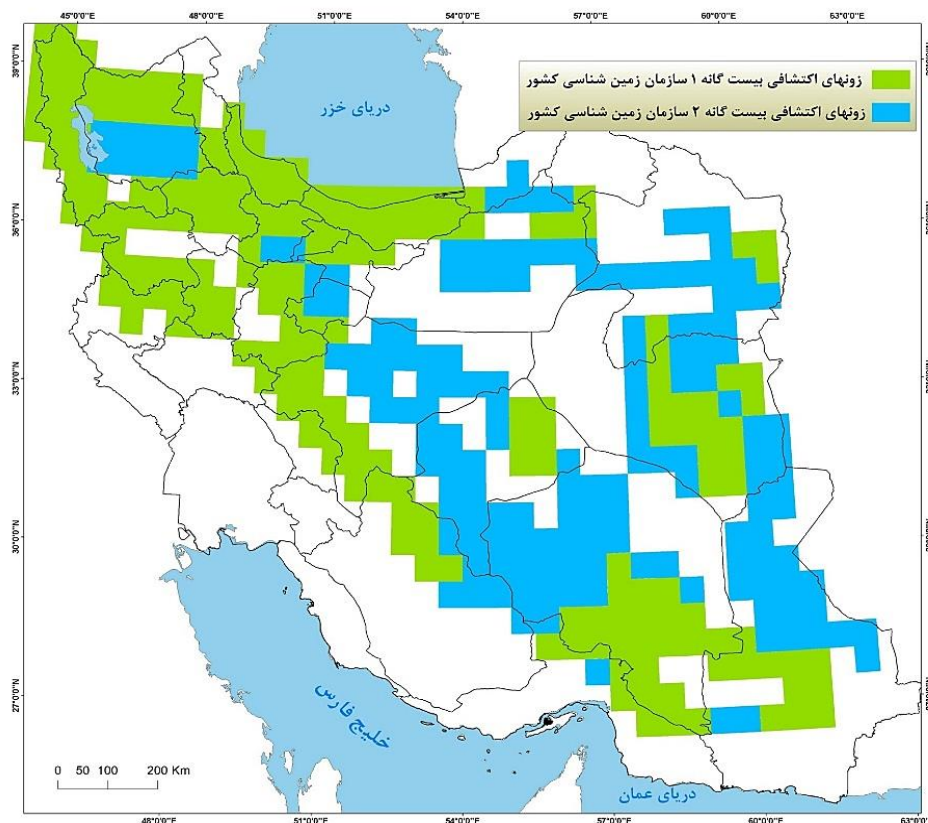
۱. منظور از شرکت‌های شبه‌دولتی، شرکت‌هایی است که دولت به‌نوعی در سهام مالکیتی یا مدیریتی آنها نقش دارد. به‌طور مثال ۴۹ درصد از سهام شرکت ملی صنایع مس ایران متعلق به سهام عدالت و سازمان ایمیدرو است که به تبع آن دولت صاحب کرسی هیئت مدیره بوده و مدیرعامل شرکت توسط دولت تعیین می‌شود. بنابراین در عمل دولت نقش پُررنگی در هدایت و راهبری این شرکت‌ها دارد.



محصولات معدنی و فلزی خواهد شد. اساسی‌ترین بخش در معدنکاری، اکتشاف مواد معدنی است که در بخش تولید اطلاعات پایه، در بیشتر کشورهای دنیا یک وظیفه حاکمیتی محسوب می‌شود. توجه به این بخش، ریسک سرمایه‌گذاری در معدن و استخراج را به‌طور قابل ملاحظه‌ای کاهش داده و منجر به رونق معادن و صنایع معدنی می‌شود.^۱ از این‌رو بررسی و واکاوی چگونگی واگذاری‌ها یکی از مهم‌ترین مسائل در بخش اکتشاف است.

پیش از سال ۱۳۹۱، موضوعی تحت عنوان «پهنه‌های اکتشافی» در کشور مطرح نبوده است و همان‌طور که در شکل ۱ آمده است، سطح کشور برپایه زون‌های (مناطق) اکتشافی ۲۰ گانه اول و دوم جهت تولید اطلاعات پایه زمین‌شناسی به مساحت ۹۴۰ هزار کیلومتر مربع تقسیم‌بندی شده بود. این مناطق توسط سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور طراحی و مورد بررسی قرار گرفته است. اولویت‌بندی این زون‌ها براساس کمربند کوهزایی آلپ هیمالیا اعلام شده است.

شکل ۱. زون‌های اکتشافی تعریف شده توسط سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور



مأخذ: آمار و اطلاعات سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور.

۱. ابراهیم مقصودی، الزامات توسعه اکتشاف منابع معدنی و ارتقای جایگاه سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس، فروردین‌ماه ۱۳۹۸.

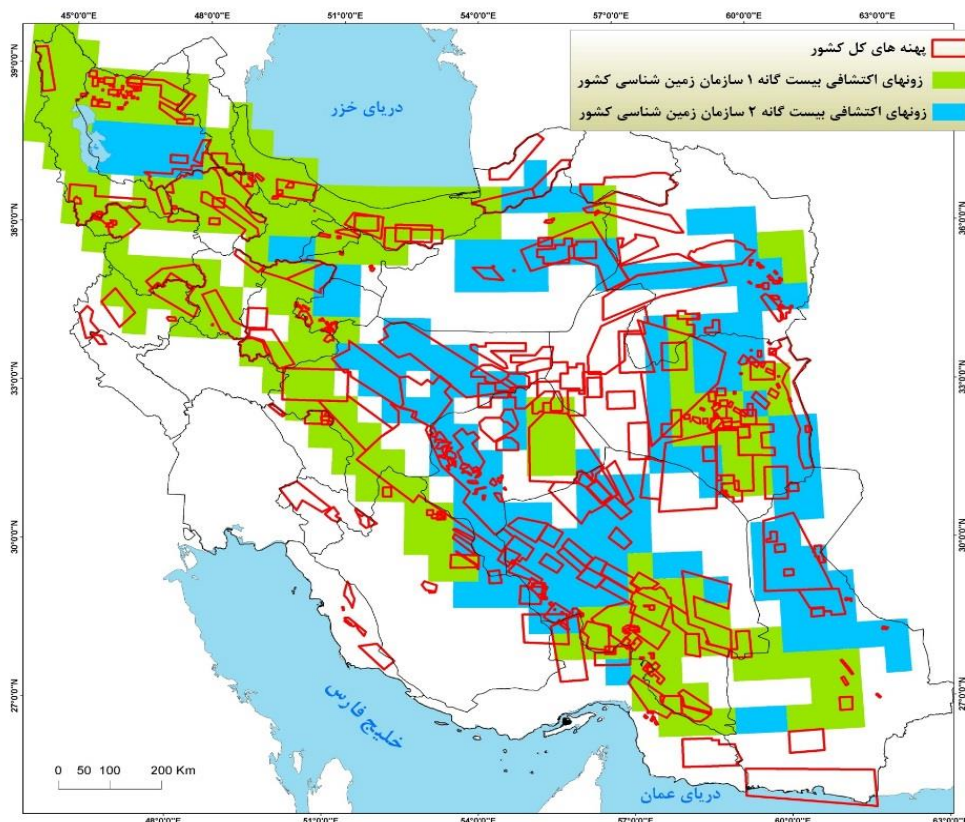
عنوان «پهنه‌های اکتشافی» از سال ۱۳۹۱ به صورت غیررسمی مطرح و در فرایند واگذاری قرار گرفت و معاونت امور معادن و صنایع معدنی وزارت صمت، محدودیهایی را تحت این عنوان در نظر گرفت تا به منظور فعالیت اکتشافی واگذار شود، اما به دلیل خلأ قوانین و مقررات در زمینه واگذاری پهنه‌ها، تمامی محدوده‌های در نظر گرفته شده از سوی وزارت صمت بلوکه شد تا پس از تهیه آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون معادن که در سال ۱۳۹۲ تصویب شد، اقدامات لازم انجام شود. براساس ماده (۳۲) این آیین‌نامه، در سال ۱۳۹۳ و طبق بخشنامه شماره ۶۰/۱۳۳۳۲۱۱ مورخ ۱۳۹۳/۶/۱۷، محدوده‌هایی به منظور شناسایی پتانسیل‌های معدنی ایران در نظر گرفته شد که در اصطلاح به «پهنه‌های اکتشافی» معروف شد. در شکل ۲، همپوشانی پهنه‌های اکتشافی تعریف شده توسط دفتر اکتشافات معدنی معاونت امور معادن و صنایع معدنی وزارت صمت با زون‌های اکتشافی بیست‌گانه اول و دوم که در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ توسط سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور تهیه و مورد بررسی قرار گرفته بود، قابل رؤیت است.

ماده (۵) قانون اصلاح قانون معادن، اکتشاف ذخایر معدنی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی را مجاز دانسته و وزارت صمت را به عنوان بازوی اجرایی حاکمیت در بخش معادن، مکلف به فراهم کردن بستر مناسب برای مکتشفین مواد معدنی کرده است. در ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور نیز به تفصیل، شرایط اشخاص متقاضی ثبت محدوده‌های اکتشافی آمده است. همچنین براساس ماده (۳۲) آیین‌نامه مذکور، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف شده است که با بهره‌گیری از توان فنی و مالی بخش‌های غیردولتی و سازمان‌های تابعه و با استفاده از فناوری‌های پیشرفته اکتشافی، مطالعات کلان و ناحیه‌ای را برای شناسایی پتانسیل‌های معدنی انجام و در محدوده‌های مشخص پروانه اکتشاف صادر کند.

براساس اطلاعات ارائه شده از سوی سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور، تعریف ۱۵۸ پهنه اکتشافی توسط معاونت امور معادن و صنایع معدنی وزارت صمت بدون مشورت تخصصی با این سازمان انجام شده است و این در حالی است که مطالعات پایه و عملیات شناسایی و پی‌جویی برای زون‌های بیست‌گانه ۱ و ۲، توسط سازمان زمین‌شناسی تهیه شده بود با این تفاوت که نگاه و رویکرد سازمان زمین‌شناسی ملی بوده و اقدام به بررسی کلیه پتانسیل‌های فلزی و غیرفلزی در این پهنه‌ها شده بود، اما اقدامات انجام شده توسط ایمیدرو، شرکت تهیه و تولید و سایر شرکت‌هایی که پهنه‌ها به آنها واگذار شده است، صرفاً برای اکتشاف عناصر مدنظر آن سازمان و شرکت‌ها بوده است به طور نمونه شرکت ملی صنایع مس ایران صرفاً با رویکرد اکتشاف مس و شرکت‌های معدنی زنجیره فولاد با رویکرد اکتشاف آهن عمل کردند.



شکل ۲. همپوشانی زون‌های اکتشافی تعریف شده توسط سازمان زمین‌شناسی با پهنه‌های اکتشافی

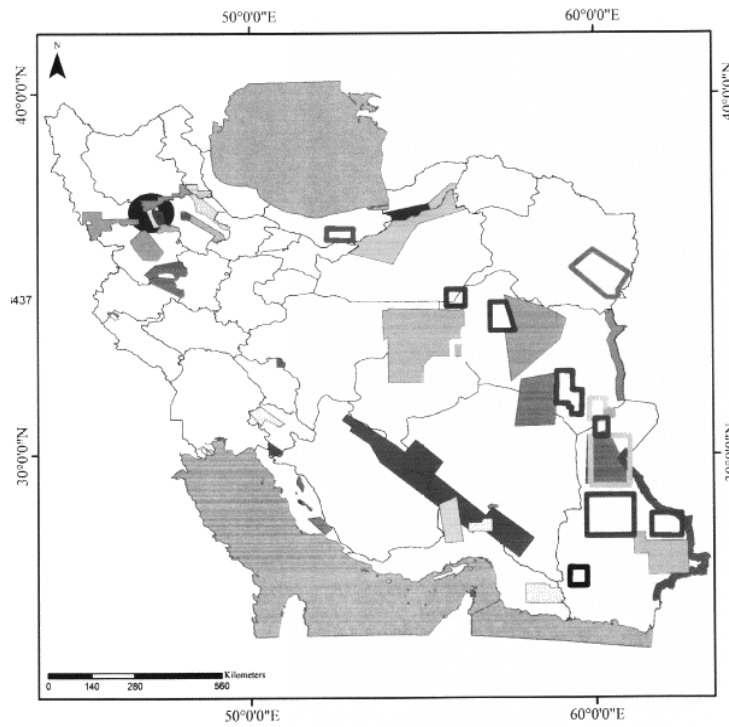


مأخذ: همان.

در حال حاضر، حدود ۵۰ درصد از پهنه‌های اکتشافی تعریف شده پس از سال ۱۳۹۲، در اختیار ایمیدرو، سازمان زمین‌شناسی و شرکت‌های وابسته به دولت جهت انجام وظایف حاکمیتی اکتشاف قرار گرفته است. بنا بود تا ۵۰ درصد باقی‌مانده پهنه‌ها نیز در ادامه فرایندهای واگذاری، از طریق فراخوان عمومی در اختیار بخش خصوصی قرار گیرد تا این بخش نیز به تهیه اطلاعات پایه و انجام عملیات اکتشافی پردازد.

در حال حاضر و براساس اطلاعات ارائه شده از سوی سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، تعداد ۴۳ پهنه و محدوده در سراسر کشور در اختیار ایمیدرو است که مساحت مجموع آن ۳۶۸،۵۲۱ کیلومتر مربع برآورد شده است. از این میزان حدود ۳۲۳،۱۱۶ کیلومتر مربع به پهنه‌ها اختصاص دارد (شکل ۲) و فازهای شناسایی و پی‌جویی برای این محدوده‌ها و پهنه‌ها انجام شده و ۲۷۵ نقطه امیدبخش و قابل اتکا برای ادامه بررسی‌های اکتشافی مشخص شده است.

شکل ۳. پهنه‌های اکتشافی در اختیار سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو)



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

شکل ۴. پهنه‌های اکتشافی خاتمه یافته شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران (ایمپاسکو)



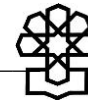
مأخذ: همان.



همان‌طور که در شکل ۴ نشان داده شده است، ۱۳ پهنه اکتشافی از محدوده‌هایی که توسط شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران با مساحت ۲۷,۳۱۷ کیلومتر مربع در کشور مورد بررسی قرار گرفته که در جدول ۱ تشریح شده است. از ۱۳ پهنه بررسی شده توسط شرکت تهیه و تولید مواد معدنی که مورد ارزیابی و عملیات اکتشافی قرار گرفته است، ۵۴ محدوده امیدبخش شناسایی شده که در جدول ۲ تشریح شده است. از میان ۱۳ پهنه‌ای که عملیات اکتشاف پایه آنها خاتمه یافته، شرکت تهیه و تولید مواد معدنی (جدول ۱)، چهار پهنه جانجا، عشق‌آباد، پلایای میانی و مهرجان از طریق برگزاری مزایده عمومی واگذار شده است. این چهار محدوده به مساحت ۷,۷۸۴ کیلومتر مربع بوده است. تعداد نقاط امیدبخش این چهار پهنه، دو مورد است که ۲,۷۹۷ کیلومتر مربع مساحت بخش واگذار شده است. نسبت مساحت پهنه‌های واگذار شده به مساحت کل پهنه‌های خاتمه یافته شرکت تهیه و تولید، ۲۸/۴ درصد است. همچنین دو نقطه از ۵۴ نقطه امیدبخش نیز واگذار شده است.

جدول ۱. آخرین وضعیت پهنه‌های خاتمه یافته شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران تا شهریورماه ۱۳۹۸

ردیف	نام پهنه	استان	مساحت (km) ²	نتایج			توضیحات
				تعداد محدوده امیدبخش	پروانه اکتشاف	درخواست پروانه و در حال صدور	
۱	پهنه جانجا	سیستان و بلوچستان	۲۰۹	۱	۱	۰	در مطالعات پهنه یک محدوده امیدبخش به مساحت حدود ۹۵ کیلومتر مربع معرفی که منجر به پروانه اکتشاف محدوده پلی متال جانجا شد.
۲	پهنه حیدرآباد	خراسان جنوبی	۲۹۵۴	۳	-	۳	در این پهنه سه محدوده پلی متال در حال انجام تشریفات اداری جهت اخذ پروانه اکتشاف می‌باشد
۳	پهنه بیشه	خراسان جنوبی	۶۴۴۳	۶	۲	۴	در این پهنه برای دو محدوده شمال معدن طلای و جنوب شرق قلعه زری پروانه اکتشاف صادر شده است. چهار محدوده دیگر با پتانسیل پلی متال در حال انجام تشریفات اداری جهت اخذ پروانه اکتشاف می‌باشد.
۴	پهنه عشق‌آباد	خراسان جنوبی	۴۸۲۵	۱	۰	۰	پروانه بهره‌برداری معدن روی ملوند به میزان ۱۷۰۰۰۰ تن با عیار ۶/۳ درصد روی
۵	پهنه البرز - سوادکوه	مازندران	۲۴۵۸	۵	۰	۴	در این پهنه اولویت اول محدوده آفنه سر، به دلیل مخالفت منابع طبیعی و سایر اولویت‌ها به دلیل وجود معارض و یا مخالفت مراجع ذیصلاح به مرحله صدور پروانه نرسیده است.
۶	گناباد	خراسان رضوی	۹۹۵	۱۴	۰	۱۴	درخواست صدور پروانه در محدوده‌های امیدبخش معرفی شده، داده شده است و جهت رفع مشکلات اداری موجود با مدیران و کارشناسان آن سازمان درخواست جلسه داده شده است.
۷	میانه	آذربایجان شرقی	۱۲۴۸	۲	۰	۲	در این پهنه دو محدوده امیدبخش معرفی شده است و در این محدوده درخواست پروانه اکتشاف داده شده که مراحل اداری جهت دریافت مجوزها در حال انجام است.
۸	پلایای میانی	خراسان جنوبی	۲۶۵۰	-	-	-	دارای گواهی اکتشاف با ذخایر قطعی ۱,۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰ تن شوره با عیار ۴ گرم بر لیتر kcl- گواهی کشف اخذ شده است.
۹	پهنه شماره ۱	کرمان	۱۱۵۱	۷	۴	۳	پروانه اکتشاف برای محدوده‌های مس هشونی، سرب و روی هشونی و آهن تاشک و آهن رشک‌ها صادر شده است. دو محدوده مس کوهبنان و سرب و روی کله در حال صدور پروانه اکتشاف می‌باشند و محدوده مس تن گل نیز با محدوده زغال سنگ همکار تداخل دارد.



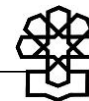
ردیف	نام پهنه	استان	مساحت (km) ²	نتایج			توضیحات
				تعداد محدوده امیدبخش	پروانه اکتشاف	درخواست پروانه و در حال صدور	
۱۰	انگوران	زنجان	۴۲۶	۵	۰	۵	برای پنج محدوده بلقیس، حلب، لعل کان و گلاب لو و جنوب انگوران درخواست پروانه داده شد. درخواست پروانه برای محدوده بلقیس به مساحت ۷۸ کیلومتر مربع با مخالفت سازمان محیط زیست و درخصوص محدوده‌های لعل کان و گلاب لو نیز مخالفت سازمان صمت استان آذربایجان غربی وجود دارد. برای دو محدوده حلب به مساحت ۱۲ کیلومتر مربع و جنوب انگوران به مساحت ۲۱ کیلومتر مربع موافقت سازمان صمت استان زنجان اخذ که منتظر تأیید صدور پروانه اکتشاف محدوده بلقیس می‌باشیم.
۱۱	پهنه کنارک	سیستان و بلوچستان	۹۴۰	-	-	-	کشف ذخیره به حجم ۱۵۵ میلیون مترمکعب حاوی ۵۰۰ هزار تن کلرید پتاسیم، ۲/۵ میلیون تن کلریت منیزیم، ۱ میلیون تن سولفات منیزیم و ۱۸ میلیون تن نمک اعلام شده است. درخواست گواهی کشف برای این ذخیره داده شده است.
۱۲	پهنه مهرجان	خراسان جنوبی	۱۷۶۹	-	-	-	کشف ذخیره به حجم ۳۰۳ میلیون مترمکعب با عیار kcl بیش از ۶ گرم بر لیتر - گواهی کشف اخذ شده است.
۱۳	کوچکمنی	خراسان جنوبی	۱۱۴۸	۱۰	-	-	درخواست برگزاری جلسه دفاع نهایی از گزارش پهنه انجام شده است.
مجموع			۲۷۳۱۷	۵۴	۷	۳۵	۴

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

جدول ۲. مشخصات محدوده‌های واگذار شده از پهنه‌های خاتمه‌یافته شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران تا شهریورماه ۱۳۹۸

ردیف	نام پهنه	استان	مساحت	نتایج		مساحت پروانه اکتشاف - گواهی کشف (کیلومتر مربع)	مساحت واگذار شده (کیلومتر مربع)	خلاصه شرح فعالیت‌های اجرایی قرارداد	روند واگذاری
				تعداد نقاط امیدبخش	وضعیت محدوده در زمان واگذاری				
۱	پهنه جانجا	سیستان و بلوچستان	۳۰۹	۱	دارای پروانه اکتشاف	۹۵	محدوده تارگت A2 به مساحت ۵ کیلومتر مربع	تکمیل عملیات اکتشافی در بخش واگذاری و سپس تجهیز و بهره‌برداری	از طریق برگزاری مزایده عمومی
۲	پهنه عشق‌آباد	خراسان جنوبی	۴۸۲۵	۱	دارای پروانه اکتشاف	۱۴۷	۱۴۷	تکمیل عملیات اکتشافی در محدوده دارای پروانه اکتشاف و اخذ گواهی کشف	از طریق برگزاری مزایده عمومی
۳	پهنه پلایای میانی	خراسان جنوبی	۲۶۵۰	-	گواهی کشف - پروانه بهره‌برداری اخذ شده است	۲۶۵۰	۲۶۵۰	انجام راهبری، سرمایه‌گذاری و توسعه تجهیز مجتمع پتاس خور و بیابانک - بهره‌برداری طرح‌های توسعه‌ای	از طریق برگزاری مزایده عمومی
۴	پهنه مهرجان	خراسان جنوبی	۱۷۶۹	-	گواهی کشف	۱۷۶۹	۱۷۶۹	انجام راهبری، سرمایه‌گذاری و توسعه تجهیز مجتمع پتاس خور و بیابانک - بهره‌برداری طرح‌های توسعه‌ای	از طریق برگزاری مزایده عمومی
مجموع			۷۷۸۴	۲	-	۲۸۹۲	۲۷۹۷		

مأخذ: همان.



۳-۱. واگذاری معادن دارای پروانه بهره‌برداری

با نگاهی به اصل چهل‌وپنجم (۴۵) قانون اساسی، مالکیت معادن در اختیار دولت بوده تا بر طبق مصالح عمومی، مورد بهره‌برداری و استفاده قرار گیرد. این موضوع در بیشتر کشورهای معدن‌خیز دنیا نیز صادق بوده و مختص به کشورمان نیست. واگذاری مالکیت معادن به افراد حقیقی و حقوقی غیرقانونی است، اما دولت مجاز است با سایر روش‌هایی که در آن انتفاع از معادن به شکل‌های مختلف از جمله جعاله، اجاره مدت‌دار و... انجام می‌شود، منابع معدنی را به افراد متقاضی واگذار کند و براساس مواد (۱۲) و (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن کشور در قالب مجوزی مدت‌دار تحت عنوان «پروانه بهره‌برداری» در اختیار متقاضیان قرار می‌گیرد و بهره‌بردار موظف به پرداخت حقوق دولت از محل استخراج ماده معدنی است. مدت هر دوره بهره‌برداری حداکثر ۲۵ سال بوده و امکان تمدید برای دارنده پروانه وجود دارد. شایان ذکر است که تا پیش از سال ۱۳۷۷ امکان حضور سایر بخش‌های غیردولتی در معادن بجز معادن شن و ماسه وجود نداشت که پس از اعمال تغییراتی در قانون معادن در آن سال و اصلاحات بعدی، این امکان فراهم شد تا اشخاص حقیقی و حقوقی بخش خصوصی بتوانند با اخذ مجوزهای قانونی، در بخش معادن فعالیت کنند. همچنین بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰، روش واگذاری معادن بر مبنای استخراج و فروش و از طریق مزایده عمومی به بخش خصوصی یا تعاونی را مشخص کرده است. به طوری که عواید حاصل از واگذاری معادن صرف زیرساخت معادن، اکتشاف، تحقیقات فرآورده‌های مواد معدنی و پژوهش‌های کاربردی برای مواد معدنی و تکمیلی طرح‌های نیمه‌تمام معدنی و کمک به توسعه فناوری در بخش معدن شود. تعدادی از معادن کشور و به‌طور خاص معادن بزرگ که پروانه بهره‌برداری آنها به نام سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی است، به‌صورت برگزاری مزایده عمومی و با قراردادهای استخراج و فروش به شرکت‌های خصوصی واگذار شده‌اند. از جمله این معادن می‌توان به معادن زغال‌سنگ پرورده طبس، معادن سنگ آهن سنگان، چادرملو، گل‌گهر، معدن سرب و روی مهدی‌آباد و... اشاره کرد.

۴-۱. روش‌های واگذاری معادن در ایران و جهان

واگذاری معادن و طرح‌های معدنی در دنیا براساس مدل‌های مختلف انجام می‌شود. قراردادهای معدنی توافق‌نامه‌هایی هستند که میان دولت‌ها و سرمایه‌گذاران با هدف معدنکاری منعقد می‌شوند. قراردادهای معدنی معمولاً با سرمایه‌گذاران بزرگ بسته شده و یکی از عناصر کلیدی چارچوب‌های قانونی معدنکاری را تشکیل می‌دهند. رژیم‌های قانونی معدنکاری در دنیا به‌صورت رژیم‌های برپایه قانون و رژیم‌های برپایه قرارداد هستند. رژیم اول برپایه قوانین و مقررات بوده و به‌طور یکنواخت برای همه شرکت‌های معدنی در هر کشور اعمال می‌شود. رژیم دوم برپایه قراردادهای منعقد شده میان شرکت‌های معدنی و دولت است. در این حالت، بسیاری از تعهدات شرکت‌های معدنی مانند مالیات، مسائل زیست‌محیطی و اجتماعی در

قرارداد تعریف و مشخص می‌شود.

قراردادهای معدنی توسط دولت منعقد می‌شود و در برخی کشورها، نیاز به تأیید پارلمان دارد. در کشورهای با سابقه طولانی معدنکاری و معدنکاری مدرن، قوانین و مقررات مربوط به معادن مترقی بوده و عمده فعالیت‌های معدنی از طریق رژیم نخست انجام می‌شود و نیازی به انعقاد قراردادهای موردی برای معدنکاری نیست، اما در کشورهایی با تجربه معدنی پایین که قوانین و مقررات منحصر به فردی در حوزه معدن ندارند، از رژیم دوم برای جبران کمبود قوانین و مقررات خاص معدنکاری استفاده شده و قراردادهای معدنی منعقد می‌شود. در کنار این دو رژیم، در برخی کشورها در عین اینکه قوانین و مقررات معدنی وجود دارد، از قراردادهای معدنی برای جبران کمبودها و شکاف‌های موجود در قوانین و مقررات استفاده می‌شود. در دنیا، رژیم قانون‌محور بر رژیم قراردادمحور ترجیح دارد. یکی از دلایل این مسئله غیرشفاف بودن مدل قراردادمحور است. زیرا بسیاری از قراردادهای معدنی محرمانه تلقی شده و امکان دسترسی به این قراردادها برای عموم وجود ندارد.

با توجه به «انفال» بودن معادن در ایران و اینکه امکان انتقال مالکیت معدن به بهره‌بردار وجود ندارد، قوانین و مقرراتی برای بهره‌برداری از معادن کشور وضع شده است. اصل چهل‌وپنجم (۴۵) قانون اساسی، قانون معادن و آیین‌نامه اجرایی آن و بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر، نحوه واگذاری معادن جهت بهره‌برداری بخش خصوصی را مشخص کرده‌اند که در بخش‌های قبل نیز به تفصیل به این قوانین و مقررات اشاره شد. در جدول ۳، خلاصه‌ای از قراردادهای مرسوم در دنیا آمده است و در نهایت روش‌های قانونی واگذاری معادن در کشور بررسی و با روش‌های موجود در دنیا به صورت تطبیقی مقایسه شده است.

جدول ۳. قراردادهای مرسوم در دنیا برای واگذاری معادن و طرح‌های معدنی

ردیف	نوع قرارداد	شرح مختصر
۱	احداث، راه‌اندازی و انتقال مالکیت (BOT) ^۱	در این نوع قراردادها پیمانکاران بخش خصوصی به منظور اجرای پروژه خاصی با دولت قرارداد امضا می‌کنند. در این قرارداد، شرکتی دولتی امتیاز تأمین مالی، ساخت و اجرای یک پروژه را به بخش خصوصی واگذار می‌کند. شرکت خصوصی پس از مدت معینی بهره‌برداری از پروژه، کنترل پروژه را به شرکت دولتی انتقال می‌دهد.
۲	احداث، مالکیت، راه‌اندازی و انتقال مالکیت (BOOT) ^۲	در این مدل از قراردادها مالکیت کامل پروژه در طول مدت قرارداد به سرمایه‌گذار واگذار می‌شود و سرمایه‌گذار حق واگذاری مالکیت به شخص ثالث، امکان جانشینی و... را دارد. در پایان قرارداد پروژه به دولت انتقال داده می‌شود.
۳	احداث، مالکیت و راه‌اندازی (BOO) ^۳	در این قراردادها، بخش خصوصی اقدام به ساخت، تملک و بهره‌برداری از پروژه بدون محدودیت زمانی می‌کند و لزومی ندارد تا پروژه پس از مدت معینی به دولت واگذار شود.

1. Build – own – operate
2. Build-own-operate-transfer
3. Build - operate - ownership

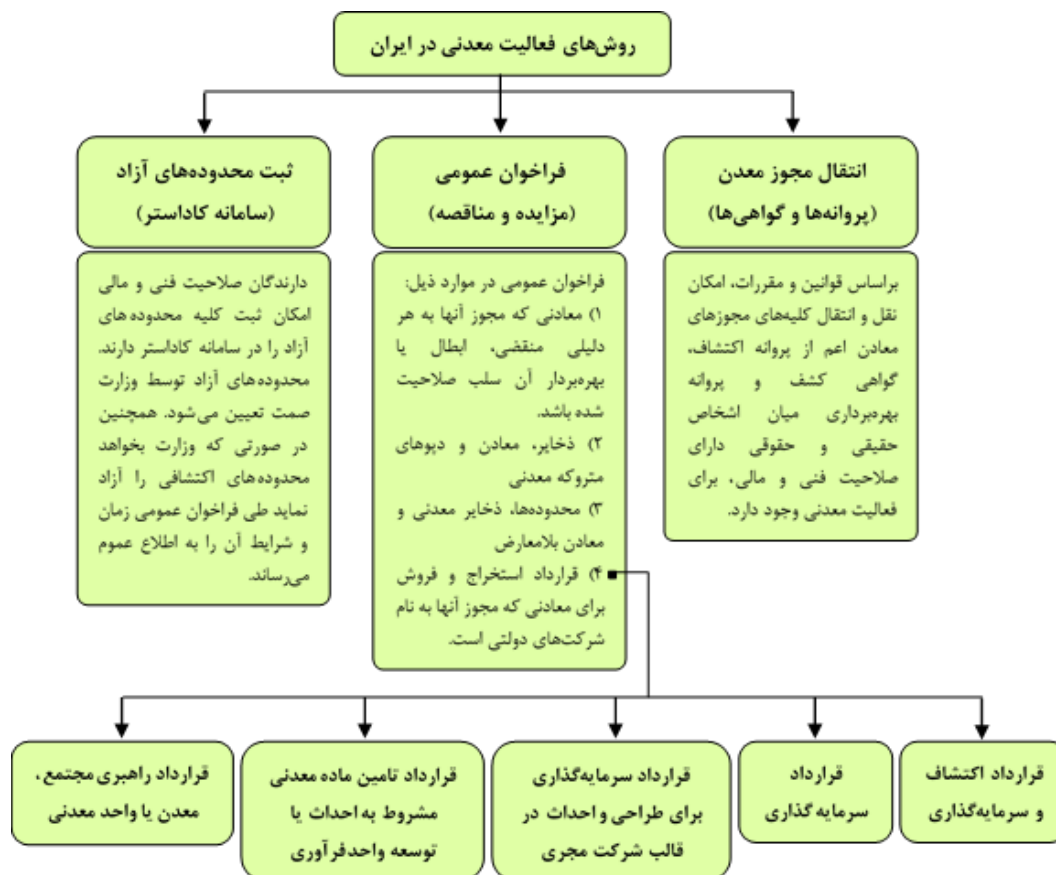


ردیف	نوع قرارداد	شرح مختصر
۴	احداث، اجاره و انتقال مالکیت (BLT) ^۱	در این قرارداد بخش خصوصی نسبت به احداث پروژه اقدام کرده و هزینه‌های بخش خصوصی از طریق اجاره دادن پروژه توسط دولت برای مدت معین به سرمایه‌گذار خصوصی تأمین می‌شود و پس از اتمام مدت قرارداد پروژه به مالکیت بخش خصوصی درمی‌آید.
۵	احداث، انتقال مالکیت و راه‌اندازی (BTO) ^۲	این نوع قراردادها بین دولت و شخص یا شرکت خصوصی سرمایه‌گذار جهت احداث پروژه‌های خدمات عمومی منعقد شده و سپس مالکیت پروژه به دولت انتقال می‌یابد. به همراه این نوع قرارداد، در ازای کارکرد و درآمدهای حاصل از راه‌اندازی پروژه، قرارداد دیگری جهت مدیریت و راه‌اندازی پروژه در طول مدت واگذاری منعقد می‌شود و بدین ترتیب برخلاف قرارداد BOT دولت از ابتدا مالک پروژه خواهد بود.
۶	طراحی، احداث، تأمین اعتبار و راه‌اندازی (DBFO) ^۳	براساس این نوع قرارداد، دولت بر ایجاد پروژه‌های زیربنایی و خدمات عمومی مطابق با شرایط فنی و طراحی‌های معین شده به‌وسیله سیستم‌های مشاوره‌ای خود، با سرمایه‌گذار به اتفاق نظر می‌رسد و سرمایه‌گذار نیز به‌وسیله تجهیزات و ماشین‌آلات، عهده‌دار ایجاد و عرضه پروژه می‌شود. سرمایه‌گذار زیر نظر دولت و طبق ضوابط دولتی به راه‌اندازی پروژه می‌پردازد. از آنجا که در ازای زمین، مبلغی مشخص و در ازای واگذاری امتیاز، درصدی از درآمدها به دولت می‌رسد؛ پس از پایان مرحله واگذاری، مالکیت پروژه به دولت انتقال نمی‌یابد.
۷	نوسازی، مالکیت، راه‌اندازی و انتقال مالکیت (MOOT) ^۴	در این نوع قراردادها سرمایه‌گذار، نوسازی یکی از پروژه‌های خدمات عمومی یا زیربنایی و تحول فناوری آن مطابق با مدرن‌ترین فناوری جهانی را متعهد، در طول مدت واگذاری مالک پروژه شده و عهده‌دار راه‌اندازی آن می‌شود و در پایان دوره، مالکیت پروژه را بدون هیچ دریافتی به دولت واگذار می‌نماید. بدیهی است که سرمایه‌گذار در خلال دوره واگذاری درآمدهای راه‌اندازی پروژه را کسب می‌کند.
۸	بازسازی، مالکیت و راه‌اندازی (ROO) ^۵	در این حالت، قرارداد به‌منظور بازسازی یکی از پروژه‌های دولتی که نیاز به بازسازی و پشتیبانی داشته باشد، بین دولت و سرمایه‌گذار منعقد می‌شود. این بازسازی می‌تواند در ساختمان و اثاثیه یا در ماشین‌آلات، دستگاه‌ها، تجهیزات، ابزار با فناوری پیشرفته و... باشد.

محدوده‌های معدنی، پهنه‌های اکتشافی و معادن در ایران براساس قوانین و مقررات موجود به روش‌های مختلفی برای اکتشاف، استخراج و بهره‌برداری واگذار می‌شوند. به عبارت دیگر، متقاضی فعالیت در زنجیره ارزش معادن ایران می‌تواند به سه روش امکان فعالیت معدنی را پیدا کند. (شکل ۵)

1. Build - lease - transfer
2. Build - transfer - operate
3. Design - build - finance - operate
4. Modernize - operate - own - transfer
5. Rehabilitate - operate - own

شکل ۵. روش‌های فعالیت معدنی در ایران



مأخذ: قانون اصلاح قانون معدن، آیین‌نامه اجرایی قانون معدن، قانون رفع موانع تولید و اطلاعات شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران.

الف) انتقال مجوز معدن

یکی از رایج‌ترین مدل‌های فعالیت معدنی در کشور، انتقال مجوز معدن میان اشخاص حقیقی و حقوقی صلاحیت‌دار است. دارندگان انواع مجوزهای معدنی اعم از پروانه اکتشاف، گواهی کشف و پروانه بهره‌برداری می‌توانند انتقال مجوز را به اشخاص حقیقی و حقوقی صلاحیت‌دار و براساس سازوکارهای تعبیه شده در قوانین و مقررات انجام دهند.

ب) فراخوان عمومی

فراخوان عمومی برای واگذاری محدوده‌های اکتشافی یا معدن دارای مجوز یکی از روش‌های واگذاری معدن است که با توجه به فراهم شدن فرصت یکسان برای فعالان اقتصادی، امکان مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی صلاحیت‌دار را در فعالیت‌های معدنی ایجاد می‌کند. فراخوان عمومی برای، ۱. معدنی که مجوز آنها به هر دلیلی منقضی، ابطال یا بهره‌بردار آن سلب صلاحیت شده باشد، ۲. ذخایر، معدن و دیپوهای متروکه معدنی، ۳. محدوده‌ها، ذخایر معدنی و معدن بلامعارض و ۴. قرارداد استخراج و فروش



برای معادنی که مجوز آنها به نام شرکت‌های دولتی است، انجام می‌شود. محدوده‌های اکتشافی و معادن کشور که در اختیار دولت بوده یا مجوز آنها به نام سازمان ایמידرو یا شرکت‌های تابعه آن است و عمدتاً از نوع ذخایر فلزی و با ارزش بالا هستند، به روش فراخوان عمومی و برگزاری مزایده به اشخاص حقیقی و حقوقی صلاحیت‌دار واگذار می‌شوند. همچنین برای معادن بزرگ که معدنکاری در این ذخایر نیازمند سرمایه و توان فنی بالایی است و واگذاری آن به صورت مستقیم به صلاح کشور نیست، قانونگذار براساس بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور به دولت اجازه داده است تا به روش قرارداد استخراج و فروش واگذار شوند. شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران به‌عنوان یکی از شرکت‌های تابعه سازمان توسعه‌ای ایמידرو، پنج مدل و تیپ قراردادی را بدین منظور در نظر گرفته است. همچنین براساس مواد (۸) و (۲۰) قانون اصلاح قانون معادن و تبصره «۱» ماده (۳۵) آیین‌نامه اجرایی قانون معادن و مواد (۳۷) و (۵۵) همین آیین‌نامه، دارندگان گواهی کشف و یا پروانه بهره‌برداری برخی از معادن در سطح کشور مشمول سلب صلاحیت شده و از ادامه فعالیت آنها جلوگیری به عمل می‌آید که طی فراخوان عمومی و برگزاری مزایده به علاقمندان فعالیت معدنی واگذار می‌شود. برای واگذاری محدوده‌ها و معادن، طرح توجیهی مربوطه در ایמידرو یا شرکت‌های تابعه آن نوشته شده و در کمیته سرمایه‌گذاری مورد بررسی قرار می‌گیرد. در صورتی که پیشنهاد واگذاری در کمیته سرمایه‌گذاری تصویب شود، به یکی از روش‌های متداول فراخوان عمومی برای واگذاری انجام می‌شود.

انواع قراردادهای استخراج و فروش که برای واگذاری معادن مورد استفاده قرار می‌گیرد به شرح زیر است:

قراردادهای اکتشاف و سرمایه‌گذاری: این قراردادها عموماً برای معادنی هستند که دارای پروانه اکتشاف بوده و هنوز گواهی کشف برای آنها صادر نشده است. پروانه اکتشاف این معادن به نام ایמידرو یا شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران است. برای این معادن حدود ۱۰ درصد از عملیات اکتشاف انجام شده است و ۹۰ درصد باقی‌مانده عملیات اکتشاف توسط برنده مزایده انجام می‌شود و پس از دستیابی به ذخیره معدنی طبق قرارداد، درصدی از ذخیره معدنی به شرکت تهیه و تولید مواد معدنی اختصاص می‌یابد. در صورتی که عملیات اکتشاف به نتیجه نرسد، ریسک عملیات توسط صندوق بیمه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های معدنی جبران می‌شود، اما در صورتی که عملیات نتیجه دهد و ذخیره معدنی کشف شود، هزینه‌های انجام شده توسط متقاضی در کمیته سه‌نفره بررسی شده و در صورت تأیید، ادامه عملیات شامل صدور گواهی کشف و پروانه بهره‌برداری انجام شده و متقاضی اقدام به انجام عملیات استخراج معدن می‌کند و در متممی برای همان قرارداد، قدرالسهمی برای شرکت تهیه و تولید به‌عنوان دارنده مجوز معدن مشخص می‌شود که بهره‌بردار باید در حین استخراج معدن این سهم را به شرکت تهیه و تولید بپردازد. این نوع قراردادها عموماً برای محدوده‌هایی است که دارای پروانه اکتشاف هستند

و برای سایر محدوده‌ها که هنوز پروانه اکتشاف برای آنها صادر نشده، به‌ندرت از این مدل واگذاری استفاده شده است. در این نوع قراردادهای مدیریت معدن ۱۰۰ درصد واگذار شده و حقوق دولتی معدن نیز توسط طرف دوم قرارداد پرداخت می‌شود.

قرارداد سرمایه‌گذاری: در این نوع قراردادهای معدن به مرحله گواهی کشف یا پروانه بهره‌برداری رسیده‌اند و بر مبنای این تیپ قراردادی و با توجه به شرایط معدن، فراخوان سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلفی چون طراحی، تجهیز، استخراج معدن، احداث کارخانه و... انجام می‌شود. در این نوع قراردادهای بسته به نوع قرارداد سهمی برای شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران در قرارداد در نظر گرفته می‌شود.

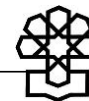
سرمایه‌گذاری برای طراحی و احداث / در قالب تشکیل شرکت مجری: در این مدل از قرارداد طرحی توسط سازمان ایمنیدرو یا شرکت تهیه و تولید تعریف می‌شود و عمدتاً برای تشویق فعالان اقتصادی برای سرمایه‌گذاری در حوزه‌های اولویت‌دار ایمنیدرو است. پس از برگزاری مزایده و تعیین برنده آن، شرکت مجری با تأمین سرمایه اولیه توسط متقاضی و ایمنیدرو تأسیس می‌شود. برنده فراخوان، پس از تأسیس شرکت سهامی نسبت به انجام تعهدات خود در قرارداد اقدام می‌کند که می‌تواند شامل آماده‌سازی و تجهیز معدن، استخراج معدن و یا احداث واحد فراوری یا تولیدی باشد.

تأمین ماده معدنی مشروط به احداث / توسعه کارخانه فراوری: در این مدل از قرارداد که پس از مزایده منعقد می‌شود، برنده مزایده متعهد می‌شود که طی زمان مشخصی اقدام به احداث یا توسعه کارخانه فراوری یا تولیدی متناسب با ظرفیت مواد معدنی نماید. همچنین ایمنیدرو متعهد به تأمین ماده معدنی مورد نیاز واحد فراوری می‌شود. از محصول تولید شده در این واحد فراوری درصدی به‌عنوان قدرالسهم شرکت تهیه و تولید در نظر گرفته می‌شود. در برخی مدل‌ها نیز ممکن است ایمنیدرو یا شرکت تهیه و تولید متعهد به خرید تضمینی بخشی یا همه محصول تولیدی در کارخانه شود یا به‌عبارتی بازار محصول تولیدی کارخانه را تضمین نماید.

قرارداد راهبری مجتمع / معدن / کارخانه: موضوع این قرارداد راهبری / طراحی / تجهیز / استخراج معدن / احداث کارخانه / کارخانه / فروش محصول و... است. به‌طوری که ایمنیدرو یا شرکت تهیه و تولید مالک معدن یا کارخانه فراوری است که کل مجموعه را براساس این قرارداد به متقاضی واگذار کرده و درصدی از محصول تولیدی به‌عنوان سهم ایمنیدرو در نظر گرفته می‌شود.

مدل‌های مختلف قراردادی دیگر که از ترکیب این نوع قراردادهای حاصل می‌شود می‌تواند برای شرایط مختلف مورد استفاده قرار گیرد. نکته قابل توجه در خصوص قراردادهای این است که مجوز معدن در تمام مدت قرارداد به نام ایمنیدرو یا شرکت تهیه و تولید خواهد بود.

با توجه به وسعت پهنه‌ها و عدم تمایل بخش خصوصی برای ورود به مطالعات پایه‌ای و اکتشاف مقدماتی در این پهنه‌ها به‌دلیل عدم صرفه اقتصادی و ریسک بالا، این مهم توسط وزارت صنعت، معدن



و تجارت به سازمان‌های توسعه‌ای و شرکت‌های تابعه، شرکت‌های وابسته به نهادهای عمومی، شرکت‌های شبه‌دولتی، سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور و تعداد معدودی شرکت‌های خصوصی واگذار شده است تا پس از انجام عملیات اکتشاف مقدماتی و تهیه اطلاعات پایه که منجر به کشف نقاط امیدبخش می‌شود و ریسک حضور بخش خصوصی را کمتر می‌کند به مزایده گذاشته شود و امکان مشارکت متقاضیان صلاحیت‌دار ورود به این عرصه فراهم شود و بخش خصوصی بتواند در زنجیره فعالیت‌های معدنی حضور یافته و تقویت شود و اقدام به توسعه زنجیره ارزش کند.

ج) ثبت محدوده‌های آزاد

امکان ثبت محدوده‌های آزاد در هر زمان برای متقاضیان صلاحیت‌دار فعالیت‌های معدنی از طریق سامانه کاداستر وجود دارد. اشخاص حقیقی و حقوقی صلاحیت‌دار می‌توانند برای کلیه محدوده‌های آزاد و یا محدوده‌هایی که با اعلام قبلی توسط دولت در زمان مشخصی آزاد می‌شوند، اقدام به ثبت محدوده معدنی کنند. پس از ثبت محدوده معدنی مراحل قانونی (تحویل مدارک، استعلام و...) طی شده و در صورت تأیید توسط نهادهای ذی‌ربط، متقاضی اقدام به انجام عملیات اکتشافی و اخذ مجوزهای مربوطه خواهد کرد.

۲. چالش‌های واگذاری محدوده‌های معدنی و معادن

هرچند قوانین، مقررات و رویه‌های مشخصی برای واگذاری تصدی‌گری دولت برای معادن و محدوده‌های معدنی وجود دارد، اما در مقام اجرا، امکان مشارکت جدی و رشد بخش خصوصی توانمند و صلاحیت‌دار فراهم نشده است و همچنان معادن بزرگ و محدوده‌های اکتشافی کشور در اختیار سازمان‌های توسعه‌ای و شرکت‌های تابعه آن قرار دارد و بخش خصوصی توانمند در زنجیره ارزش محصولات معدنی و فلزی علی‌الخصوص در حلقه اکتشافات معدنی ایجاد نشده است. در این بخش چالش‌های موجود در زنجیره فعالیت‌های معدنی که موجب حضور پُرنرگ دولت در این حوزه شده است، مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

۲-۱. عدم سیاست‌گذاری یکپارچه برای بخش اکتشاف و ضعف در انجام وظایف حاکمیتی

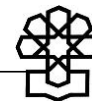
همان‌طور که در بخش‌های قبل نیز اشاره شد، مطالعات زمین‌شناسی و اکتشافات پایه‌ای جزء فعالیت‌های با ریسک بالا بوده و انجام آن از وظایف نهادهای حاکمیتی است تا زمینه‌های لازم برای ورود بخش خصوصی و تقویت آن فراهم شود. با توجه به اینکه نهادهای مختلفی مانند سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی، سازمان ایمن‌درو، شرکت تهیه و تولید مواد معدنی، سازمان انرژی اتمی و وزارت نفت در حوزه اکتشاف در کشور فعال هستند، عدم سیاست‌گذاری و یکپارچگی فعالیت این نهادها باعث موازی‌کاری و عدم تقسیم وظایف و در نتیجه اتلاف منابع کشور شده است و وظایف حاکمیتی دولت در انجام مطالعات زمین‌شناسی و اکتشافات پایه‌ای ابتر مانده است. به‌عنوان مثال در فرایند تعریف پهنه‌های

اکتشافی و شروع عملیات مطالعات، شناسایی و پی‌جویی هماهنگی میان سازمان زمین‌شناسی و سازمان ایמידرو وجود نداشته است و به دلیل واگذاری برخی پهنه‌ها به شرکت‌های فعال در حوزه‌ای خاص، عملیات اکتشاف صرفاً برای اکتشاف عناصر خاص، به صورت غیراستاندارد و در نبود نظارت نهادهای صلاحیت‌دار انجام شده است. عدم انجام وظایف حاکمیتی از سوی دولت، یکی از دلایل اصلی عدم تمایل بخش خصوصی به ورود در حلقه نخست از زنجیره فعالیت‌های معدنی است و بخش خصوصی توانمند و صلاحیت‌دار در حوزه اکتشاف منابع معدنی شکل نگرفته است.

سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور به عنوان متولی اصلی بخش اکتشافات معدنی تضعیف شده و امکان ایفای نقش حاکمیتی خود را ندارد. تضعیف این سازمان هم از جنبه مدیریتی و هم از نظر منابع مالی و تجهیزات اتفاق افتاده است به طوری که بار اصلی اکتشاف منابع معدنی کشور بر عهده سازمان ایמידرو قرار گرفته و همکاری و یکپارچگی منسجمی برای انجام عملیات اکتشافی در کشور وجود ندارد. سازمان زمین‌شناسی به عنوان یک سازمان تخصصی که امکان فنی و اجرایی ایفای نقش حاکمیتی دولت را در اکتشاف منابع معدنی دارد در حاشیه قرار گرفته و مسیر فعالیت‌های اکتشافی کشور منحرف شده است. به عنوان نمونه قراردادهای منعقد شده میان ایמידرو و شرکت اکتشافی سازمان انرژی اتمی (که با هدف اکتشاف مواد پرتوزا شکل گرفته است)، برای انجام عملیات ژئوفیزیک هوایی نشان‌دهنده این مسئله است که مجموعه وزارت صنعت، معدن و تجارت به جای تقویت سازمان زمین‌شناسی و اختصاص منابع برای تجهیز این سازمان، فعالیت‌های اکتشافی در پهنه‌های کشور را برون‌سپاری کرده است در صورتی که امکان تقویت و تجهیز سازمان زمین‌شناسی و استفاده از مدیران متخصص و کارآمد در این سازمان می‌توانست موجب استفاده بهینه از ظرفیت‌ها و امکانات کشور در حوزه اکتشاف منابع معدنی شود.

۲-۲. فقدان استانداردهای ملی در زنجیره فعالیت‌های معدنی

فقدان استانداردهای ملی برای فعالیت‌های اکتشافی منجر به افزایش ریسک فعالیت معدنی می‌شود و تمایل سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی را برای سرمایه‌گذاری و تمایل بانک‌ها و مؤسسات مالی را برای قبول مجوز معدنی به عنوان ضمانت کاهش می‌دهد. همچنین از نظر فنی، عدم رعایت استانداردهای اکتشاف منابع معدنی موجب می‌شود تا عملیات اکتشاف به صورت ناقص انجام شده و ظرفیت‌های معدنی کشور یا پنهان باقی بماند و یا از مسیر قانونی مورد بهره‌برداری قرار نگیرد. برای اعلام میزان ذخیره قطعی برای یک معدن نیاز به انجام سلسله عملیات اکتشافی براساس استانداردهای فنی و نظارت سازمان‌های صلاحیت‌دار وجود دارد. در صورتی که این استانداردها رعایت نشوند و نظارت کافی نیز وجود نداشته باشد، میزان ذخیره اعلام شده ممکن است با واقعیت فاصله داشته باشد که منجر به اتلاف منابع یا سوءاستفاده اقتصادی از منابع ملی کشور می‌شود.



۲-۳. نقص قوانین و مقررات

بررسی قوانین و مقررات نشان می‌دهد که اختیار نامحدودی در قالب ماده (۳۲) آیین‌نامه اجرایی قانون معادن (مصوب ۱۳۹۲) به وزارت صنعت، معدن و تجارت برای واگذاری پهنه‌ها و مناطق امیدبخش معدنی داده شده است. همچنین امکان هر نوع تصمیم‌گیری با مصوبه شورای عالی معادن برای واگذاری معادن و محدوده‌های معدنی وجود دارد. با در نظر گرفتن این مهم که فعالیت در حلقه نخست زنجیره ارزش و تولید اطلاعات پایه اکتشافی، شناسایی و پی‌جویی مقدماتی، پُرسیک بوده و صرفه اقتصادی ندارد، لذا توجیهی برای حضور بخش خصوصی نیست. به‌علاوه تولید اطلاعات پایه از وظایف حاکمیتی و ذاتی سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور است که باید با استفاده از نیروهای متخصص به بررسی تمام پتانسیل‌های معدنی موجود در لایه‌های مختلف زمین پرداخته و نتایج آنها را در اختیار تمامی ذی‌نفعان از جمله فعالان معدنی قرار دهد. بنابراین در حال حاضر سازمان‌های توسعه‌ای و شرکت‌های تابعه آن رأساً اقدام به انجام عملیات اکتشاف و اخذ مجوز معادن کرده‌اند و وظایف حاکمیتی دولت در زمینه مطالعات اولیه، شناسایی و پی‌جویی انجام نمی‌شود. این مدل واگذاری پهنه‌های اکتشافی موجب عدم مشارکت بخش خصوصی و جلوگیری از شکل‌گیری بخش خصوصی توانمند و دارای صلاحیت برای فعالیت‌های اکتشافی در کشور شده است. همچنین پس از مشخص شدن نقاط امیدبخش پهنه‌ها، شرایط یکسانی برای تمامی متقاضیان فعالیت معدنی در این نقاط وجود نداشته و معمولاً سازمان ایמידرو و سایر شرکت‌های تابعه اقدام به ادامه عملیات معدنی و اخذ مجوز می‌کنند. به‌طوری که این محدوده‌ها بلوکه می‌شود تا پس از انجام مراحل قانونی، براساس بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور به روش استخراج و فروش واگذار شوند و تنها محدوده‌های غیر از نقاط امیدبخش، برای واگذاری به بخش خصوصی واقعی آزادسازی می‌شود.

۲-۴. تبدیل شدن بخشی از معادن به کالای سرمایه‌ای غیرمولد و رونق واسطه‌گری

قوانین و مقررات مربوط به فعالیت‌های معدنی در کشور دارندگان پروانه اکتشاف و گواهی کشف معادن را موظف کرده است تا در مدت زمان معین نسبت به انجام عملیات اکتشاف و اخذ پروانه بهره‌برداری اقدام کنند. همچنین دارندگان پروانه بهره‌برداری نیز موظف هستند براساس قوانین و مقررات نسبت به استخراج ماده معدنی اقدام نمایند. به‌دلیل نظارت ضعیف و بعضاً عدم اجرای قوانین و مقررات در راستای ابطال مجوزهایی که عملیات معدنی براساس طرح‌های اکتشاف و بهره‌برداری، تعدادی از معادن به کالاهای سرمایه‌ای غیرمولد تبدیل شده‌اند که صرفاً از شخصی به شخص دیگر منتقل شده و فعالیت اقتصادی مولد روی آن انجام نمی‌شود. این مسئله از رونق تولید و رشد فنی و مالی بخش خصوصی کشور جلوگیری کرده و واسطه‌گری در بخش معدن را گسترش داده است.

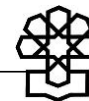
۳. راهکارهای کاهش تصدی‌گری دولت بر معادن ایران

بررسی وضعیت کلان بخش معدن ایران نشان می‌دهد که این بخش سهم ناچیزی از تولید ناخالص ملی را به خود اختصاص داده است و بخش خصوصی واقعی صلاحیت‌دار و توانمند در حوزه فعالیت‌های معدنی بجز در موارد اندک شکل نگرفته است. نقش پُررنگ دولت، سازمان‌های توسعه‌ای (ایمیدرو)، شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی و نهادهای عمومی بر معادن کشور مشهود است و همین امر موجب ایجاد حلقه‌های بسته نزدیک به انواع رانت‌های اطلاعاتی، مالی و مدیریتی شده است. به‌طور نمونه دریاچه نمک قم به‌عنوان یکی از منابع عظیم فلزاتی مانند لیتیم، منیزیم، پتاسیم و... در سال ۱۳۹۵ و در یک مزایده قانونی به شرکت معدنی زیرمجموعه یکی از نهادهای عمومی کشور واگذار شده است و تاکنون بهره‌برداری و ایجاد ارزش‌افزوده از این منبع عظیم خدادادی انجام نشده و این در حالی است که شرکت‌های خصوصی و دانش‌بنیان متعددی وجود دارند که امکان فعالیت در این زمینه را دارند. واضح است که تداوم این روند موجب انحصار فعالیت‌های معدنی در این حلقه بسته، کاهش بهره‌وری، فساد و جلوگیری از رشد و توسعه بخش خصوصی توانمند و صلاحیت‌دار خواهد شد. در کنار این وضعیت، عرضه یارانه‌ای حامل‌های انرژی نیز یکی دیگر از دلایل مهم حرکت نکردن واحدهای بزرگ معدنی و صنایع معدنی به سمت افزایش بهره‌وری و ارتقای فناوری است.

به‌منظور خارج ساختن بخش معدن کشور از این انحصار لازم است تا اقدامات مختلفی در بخش‌های تقنینی و اجرایی انجام شود تا امکان واگذاری تصدی‌گری دولت از نخستین حلقه از زنجیره فعالیت‌های معدنی امکان‌پذیر شده و بخش خصوصی فرصت ورود به کلیه حلقه‌های زنجیره ارزش فعالیت‌های معدنی را داشته باشد. در این صورت امکان رشد و توسعه بخش معدن کشور به‌دلیل ایجاد رقابت، گسترش شرکت‌های دانش‌بنیان، توجه جدی به نوآوری و فناوری، افزایش بهره‌وری و جذابیت سرمایه‌گذاری، فراهم خواهد شد. در این بخش راهکارهای پیشنهادی برای اصلاح وضعیت فعلی به ترتیب اهمیت و اولویت ارائه شده است:

۳-۱. سیاست‌گذاری یکپارچه و منسجم در بخش اکتشاف منابع معدنی

سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای اکتشاف منابع معدنی در کشور باید براساس راهبردهای کلان و نقشه راه معادن و صنایع معدنی به‌صورت یکپارچه و منسجم با محوریت سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور انجام شود. هرگونه اقدام جزیره‌ای در این حوزه موجب اتلاف منابع کشور و مغفول ماندن از ظرفیت‌های عظیم معدنی ایران خواهد شد. بدین منظور لازم است تا کارگروهی تحت عنوان «کارگروه ملی اکتشاف» با حضور معاونت امور معادن و صنایع معدنی وزارت صمت، سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران تشکیل شود و بر مبنای نقشه راه معادن و صنایع معدنی کشور اقدام به سیاست‌گذاری هماهنگ و یکپارچه کند. تا زمانی که این انسجام و هماهنگی ایجاد نشود، فعالیت اکتشافی جدی و بهینه‌ای در کشور اتفاق نخواهد افتاد و عموم



فعالیت‌های اکتشافی به صورت محدود و با اهداف کوتاه مدت خواهد بود. بررسی‌های انجام شده در رابطه با توانمندی‌های سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور نشان می‌دهد که این سازمان دارای ظرفیت سازمانی، فنی و تخصصی برای تبدیل شدن به محور اصلی فعالیت‌های اکتشاف منابع معدنی در کشور است. این سازمان می‌تواند با مشارکت سازمان نظام مهندسی معدن اقدام به تدوین استانداردهای ملی برای فعالیت‌های معدنی کرده و فعالیت در حلقه‌های مختلف زنجیره ارزش معادن را بهره‌ور و هدفمند کند و با انجام وظایف حاکمیتی در مطالعات عمومی، شناسایی و پی‌جویی منابع معدنی کشور، ریسک فعالیت‌های اکتشافی را کاهش داده و جذابیت سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را در این حوزه افزایش دهد. اختصاص بخشی از منابع حاصل از درآمد حقوق دولتی معادن برای تجهیز سازمان زمین‌شناسی و انجام وظایف حاکمیتی برای تولید اطلاعات اکتشافی توسط این سازمان ریسک فعالیت‌های اکتشافی را کاهش خواهد داد و بخش خصوصی واقعی تمایل بیشتری برای حضور در این حلقه از زنجیره فعالیت‌های معدنی پیدا می‌کند.

۳-۲. فراخوان عمومی برای واگذاری پهنه‌های اکتشافی و کم‌رنگ کردن نقش دولت

تقویت بخش خصوصی و کمک به ایجاد بخش خصوصی توانمند و صلاحیت‌دار از نظر فنی و مالی تنها با کاهش میزان حضور سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی در فرایندهای معدنی امکان‌پذیر است. به طوری که سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی نباید رأساً نسبت به فعالیت‌های معدنی اقدام کنند. لزومی ندارد تا پروانه اکتشاف، گواهی کشف و پروانه بهره‌برداری به نام سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی صادر شود. تکمیل مطالعات پایه‌ای، شناسایی و پی‌جویی توسط دولت و قرار دادن اطلاعات حاصل از این مطالعات در اختیار بخش خصوصی صلاحیت‌دار براساس قوانین و مقررات می‌تواند موجب جذابیت ورود به فعالیت در حلقه‌های مختلف زنجیره فعالیت‌های معدنی و شکل‌گیری تدریجی بخش خصوصی توانمند شود.

۳-۳. تقویت نظارت بر فعالیت‌های معدنی و مجوزها

براساس ماده (۸) قانون اصلاح قانون معادن، دارندگان گواهی کشف باید حداکثر ظرف یکسال پس از صدور گواهی کشف، درخواست خود را برای اخذ پروانه بهره‌برداری ذخیره معدنی کشف شده، تسلیم وزارت صمت کنند و عدم تسلیم درخواست مزبور در مهلت مقرر موجب سلب حق از آنان خواهد شد. لذا وزارت صمت باید بر مبنای ماده قانونی فوق اقدام کرده و نسبت به اجرای قانون درباره اشخاص حقیقی و حقوقی که به هر دلیل صلاحیت لازم را نداشته‌اند و بیش از یکسال از گواهی کشف آنها می‌گذرد و برای اخذ پروانه بهره‌برداری معدن اقدامات مقتضی را انجام نداده‌اند مبادرت بورزد و آنها را سلب صلاحیت

کند تا این مناطق آزاد شده و پس از طی مراحل قانونی مشخص شده به مزایده گذاشته شود. به عنوان مثال در ۹ استان کشور تعداد ۱۵ گواهی کشف در اختیار سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور است و از نکات قابل تأمل، زمان و تاریخ صدور آنهاست که در بین سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۶ صادر شده و تاکنون نسبت به اخذ پروانه بهره‌برداری یا واگذاری این محدوده‌ها اقدامی انجام نشده است و در صورتی که جزء ۲۰ درصد مذکور در بالا نباشد این سازمان برخلاف ماده (۸) قانون معادن عمل کرده است. همچنین بر مبنای اطلاعات دریافتی از سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور هم‌اکنون تعداد ۳۰ پروانه اکتشافی نیز در اختیار این سازمان بوده که عمدتاً از مواد معدنی فلزی و با ارزش بالا از جمله طلا، مس و پلی‌متال‌ها هستند که نکته حائز اهمیت به‌شمار می‌آید.

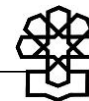
همچنین تعداد ۱۵ گواهی کشف و ۱۹ پروانه اکتشافی نیز توسط سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی واگذار شده است. این واگذاری‌ها بر مبنای مزایده، ترک تشریفات، تفاهمنامه و یا رأی شورای عالی معادن انجام شده است. تمام این واگذاری‌ها برای سال‌های ۱۳۸۱ الی ۱۳۹۴ بوده است. طلا، سرب، روی و آهن از مهم‌ترین مواد معدنی این گواهی کشف‌ها و پروانه‌های اکتشافی بوده است. همچنین در ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن و تبصره «۳» ماده (۵)، تبصره «۲» ماده (۹۴) و مواد (۵۴) و (۵۵) آیین‌نامه اجرایی قانون معادن روندهای قانونی در خصوص نحوه ابطال مجوزهای معدنی و سلب صلاحیت‌های آنها بیان شده است که نیازمند نظارت جدی‌تر از سوی دستگاه متولی معادن کشور است.

۳-۴. ایجاد شفافیت در رابطه با محدوده‌های اکتشافی و معادن کشور

با توجه به اصل کلی دسترسی آزادانه شهروندان به اطلاعات، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است تا به صورت برخط لیست کلیه محدوده‌های اکتشافی، معادن دارای پروانه اکتشاف، گواهی کشف و پروانه بهره‌برداری را به همراه مشخصات کامل آنها در دسترس عموم قرار دهد. این روند باید به گونه‌ای باشد که کوچک‌ترین تغییری در وضعیت محدوده‌های معدنی و معادن کشور به صورت آنلاین قابل رصد و پیگیری باشد و شناسنامه‌ای از معادن کشور شامل اطلاعاتی مانند نام دارنده مجوز (اشخاص حقیقی یا حقوقی)، میزان ذخیره معدنی، میزان برداشت از معدن، حقوق دولتی و... باشد در دسترس عموم شهروندان قرار گیرد.

۳-۵. تبیین سازوکار عادلانه، شفاف و قانونی برای واگذاری نقاط امیدبخش پهنه‌ها

ماده (۳۲) آیین‌نامه اجرایی قانون معادن اختیار نامحدودی به دستگاه‌های اجرایی برای تعیین تکلیف پهنه‌های اکتشافی کشور داده است. به نظر می‌رسد اصلاح این آیین‌نامه و یا قانون معادن و محدود کردن اختیار دولت در تصمیم‌گیری برای واگذاری معادن می‌تواند نقش مؤثری در حضور بخش خصوصی داشته باشد.

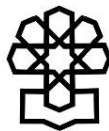


۳-۶. تجدیدنظر در برخی قراردادهای استخراج - فروش معادن فعلی

در مزایده‌های برگزار شده توسط سازمان ایמידرو و شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران، بعضاً اعداد و ارقام غیرمنطقی و بالایی به‌عنوان سهم دولت از استخراج معادن در پیشنهادهای متقاضیان ارائه شده است که پس از شروع به کار برنده مزایده در معدن، مشخص شده که فعالیت اقتصادی توجیهی ندارد. به‌عنوان نمونه این مسئله برای تعدادی از معادن زغال‌سنگ پروده طبس اتفاق افتاده است و متقاضی فعالیت معدنی به‌دلیل پیشنهاد درصد بالای سهم شرکت تهیه و تولید در مزایده، پس از آغاز به کار متوجه شده است که فعالیت معدنی با این شرایط صرفه اقتصادی ندارد. لذا با توجه به این تجارب پیشنهاد می‌شود تا با استفاده از اختیارات وزیر صمت و شورای عالی معادن تعدادی از قراردادهایی که به این مشکلات دچار شده‌اند اصلاح شوند و در سایر قراردادها به این مسئله توجه جدی شود.

منابع و مأخذ

۱. قانون معادن و اصلاحات بعدی آن.
۲. آیین‌نامه اجرایی قانون معادن.
۳. آمار و اطلاعات سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو).
۴. آمار و اطلاعات سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور.
۵. آمار و اطلاعات شرکت تهیه و تولید مواد معدنی کشور.
۶. مقصودی، ابراهیم، «الزامات توسعه اکتشاف منابع معدنی و ارتقای جایگاه سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، فروردین‌ماه ۱۳۹۸.
۷. آمار و اطلاعات دفتر بهره‌برداری معادن، معاونت امور معادن و صنایع معدنی وزارت صنعت، معدن و تجارت.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۸۶۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی و تحلیل تصدی‌گری دولت در معادن ایران

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

مدیر مطالعه: بابک بهادری

تهیه و تدوین: ابراهیم مقصودی

اظهار نظر کننده: مهدی صادق احمدی

ناظران علمی: حسین افشین، علی اصغر اژدری

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. معدن

۲. واگذاری

۳. اکتشاف

۴. تصدی‌گری



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۱۱/۱