

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«طرح اصلاح بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید**  
**مصوب ۱۳۹۴ و اصلاحات بعدی آن»**



**مقدمه**

براساس اصل چهل و پنجم (۴۵) قانون اساسی، معادن جزء انفال بوده و در اختیار حکومت اسلامی است تا برطبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. قانون معادن و آیین‌نامه اجرایی آن، نحوه اکتشاف، استخراج و بهره‌برداری از معادن کشور را توسط اشخاص حقیقی و حقوقی مجاز مشخص کرده است به نحوی که اشخاص دارای صلاحیت فنی و مالی ضمن پرداخت حقوق دولتی و سایر حقوق مالکانه دولت، با اخذ مجوزهای لازم امکان انجام عملیات اکتشاف و بهره‌برداری از معادن را داشته باشند. واگذاری محدوده‌های اکتشافی یا معادن به اشخاص حقیقی یا حقوقی به روش آزادسازی محدوده‌ها یا فراخوان عمومی انجام می‌شود. در روش آزادسازی، متقاضیان فعالیت‌های معدنی در موعد مشخص شده از سوی دولت، نسبت به ثبت محدوده‌های آزاد شده در سامانه کاداستر معدن اقدام می‌کنند. در روش فراخوان عمومی، معدنی که مجوز آنها به هر دلیلی منقضی، ابطال یا بهره‌بردار آن سلب صلاحیت شده باشد، ذخایر، معادن و دپوهای متروکه معدنی، محدوده‌ها، ذخایر معدنی، معادن بلامعارض و معادن در اختیار دولت یا سازمان‌های توسعه‌ای به مزایده عمومی گذاشته می‌شود. بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (الحاق یک ماده به قانون معادن) نیز دولت را مکلف کرده است تا «طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، استخراج و فروش معادن متعلق به خود را از طریق مزایده عمومی به بخش خصوصی یا تعاونی واگذار نمایند». همچنین در تبصره این ماده تأکید شده است که «معادن جدید که توسط سازمان‌های مذکور کشف می‌شوند پس از اخذ گواهی کشف طبق سازوکار فوق باید واگذار شوند». بر این اساس، وزارت صنعت، معدن و تجارت نیز از طریق سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه آن استخراج و فروش معادن متعلق به خود را در قالب قرارداد «استخراج و فروش» و با برگزاری فراخوان عمومی به اشخاص حقیقی و حقوقی واگذار می‌کند. این قراردادها دارای مدل‌های مختلفی چون: اکتشاف و سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاری برای طراحی و احداث در قالب تشکیل شرکت مجری، تأمین ماده معدنی مشروط به احداث/ توسعه کارخانه فراوری و مدل راهبری مجتمع/ معدن/ کارخانه هستند. محدوده‌ها یا معادن در اختیار دولت با توجه به شرایط محدوده یا معدن و به تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت با یکی از مدل‌های فوق به اشخاص حقیقی یا حقوقی صلاحیت‌دار واگذار می‌شوند. در سال‌های پس از تصویب قانون رفع موانع تولید، محدوده‌ها، معادن یا معادن دارای واحد فراوری که در اختیار ایمیدرو یا شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران بوده‌اند مطابق بند «ت» ماده (۳۵) این قانون طی فراخوان عمومی به بخش

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۳۹۴

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت مطالعات تولیدی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۷۵۲۵

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۳/۳



خصوصی یا تعاونی دارای صلاحیت واگذار شده‌اند. معادن زغال سنگ پروده طبس، سرب و روی مهدی‌آباد، کک‌سازی زرنند کرمان، فروکروم جغتای، سرب و روی نخلک، نفلین سینیت کلیبر، فسفات اسفوردی، معادن سنگ آهن گل‌منده، سنگ ساختمانی گلدار سرخ، طلای هیرد، سرب کوه قلعه، سرب و روی زیرزمینی انگوران، تراورتن انگوران، سنگ آهک پیربکران، شوره‌نمک قم، سرب و روی چاه تلخ، زغال سنگ کوچکعلی شمالی، طلای کوه دم، سرب خانه سرمه و بوکسیت سرچاوہ آباد بوکان از جمله مواردی هستند که از طریق مدل‌های قراردادی استخراج و فروش به بخش خصوصی یا تعاونی واگذار شده‌اند.

## بررسی طرح

جدول زیر متن فعلی بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و طرح اصلاحی را نشان داده است.

### جدول مقایسه متن و اصلاحیه بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور

طرح اصلاح بند «ت» ماده (۳۵)	متن فعلی بند «ت» ماده (۳۵)
<p><b>ماده واحد - بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید به شرح ذیل اصلاح شود:</b>            ت) یک ماده به شرح زیر به عنوان ماده (۳۵) به قانون معادن الحاق می‌شود و شماره ماده (۳۵) به (۳۶) اصلاح می‌گردد:</p> <p><b>«ماده (۳۵) - وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان‌های تابعه و وابسته به آن از جمله سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن مکلفند طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، بهره‌برداری و استخراج معادن متعلق به خود را از طریق مزایده عمومی به اشخاص دارای صلاحیت تخصصی و مالی در بخش خصوصی یا تعاونی که پروانه بهره‌برداری واحد فراوری معدنی دارند و یا امکان احداث آن را دارند، واگذار نمایند. برنده مزایده مکلف است در مهلت تعیین شده نسبت به فراوری ماده معدنی اقدام و حق واگذاری معدن به غیر را ندارد. فروش تولیدات معدنی متعلق به دولت و شرکت‌های دولتی از طریق مزایده انجام خواهد شد.</b></p> <p>تشخیص صلاحیت تخصصی و مالی طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد وزارت صمت ظرف مدت ۳ ماه به تصویب دولت خواهد رسید.</p> <p>عوااید حاصل از استخراج و فروش این‌گونه معادن پس از واریز به خزانه‌داری کل کشور با رعایت قانون مذکور در قالب بودجه‌های سنواتی و به صورت صد درصد تخصیص یافته از طریق سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه صرف زیرساخت معادن، اکتشاف، تحقیقات تابعه صرف زیرساخت معادن، اکتشاف، تحقیقات فراورده‌های مواد معدنی و پژوهش‌های کاربردی برای مواد معدنی و تکمیلی طرح‌های نیمه‌تمام معدنی و کمک به بخش فناوری (تکنولوژی) در بخش معدن می‌شود. فروش مواد معدنی مذکور استخراج شده صرفاً از طریق بورس کالا یا مزایده مجاز است.</p> <p><b>تبصره - معادن جدید که توسط سازمان‌های مذکور کشف می‌شوند پس از اخذ گواهی کشف طبق سازوکار فوق باید واگذار شوند.</b></p>	<p>ت) یک ماده به شرح زیر به عنوان ماده (۳۵) به قانون معادن الحاق می‌شود و شماره ماده (۳۵) به (۳۶) اصلاح می‌گردد:</p> <p><b>ماده (۳۵) - وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان‌های تابعه و وابسته به آن از جمله سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن مکلفند طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، استخراج و فروش معادن متعلق به خود را از طریق مزایده عمومی به بخش خصوصی یا تعاونی واگذار نمایند.</b></p> <p>عوااید حاصل از واگذاری استخراج و فروش این‌گونه معادن پس از واریز به خزانه‌داری کل کشور با رعایت قانون مذکور در قالب بودجه‌های سنواتی از طریق سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه صرف زیرساخت معادن، اکتشاف، تحقیقات فراورده‌های مواد معدنی و پژوهش‌های کاربردی برای مواد معدنی و تکمیلی طرح‌های نیمه‌تمام معدنی و کمک به بخش فناوری (تکنولوژی) در بخش معدن می‌شود. فروش مواد معدنی مذکور قبل از واگذاری استخراج و فروش صرفاً از طریق بورس کالا یا مزایده مجاز است.</p> <p><b>تبصره - معادن جدید که توسط سازمان‌های مذکور کشف می‌شوند پس از اخذ گواهی کشف طبق سازوکار فوق باید واگذار شوند.</b></p>

در مقدمه توجیهی طرح به شماره ثبت ۳۹۴ یکی از مهم‌ترین دلایل اصلاح بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید، «جلوگیری از واگذاری معادن به اشخاص بدون صلاحیت و از بین بردن واسطه‌گری در معادن» ذکر شده است. به بیان دیگر می‌توان هدف از اصلاح بند «ت» ماده (۳۵) قانون مذکور را الزام دولت به واگذاری معادن به اشخاص دارای صلاحیت فنی و مالی که یا دارای کارخانه فراوری هستند و یا قصد احداث واحد فراوری را دارند، عنوان کرد.

نکات ذیل در رابطه با بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور قابل توجه است:

- معادن در اختیار وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه آن در سه بخش تقسیم‌بندی می‌شوند:

**الف) معادن یا محدوده‌های معدنی که در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی دارای صلاحیت بوده‌اند، اما به دلیل عدم رعایت قوانین و مقررات (موضوع ماده قانون معادن مصوب ۱۳۷۷ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن) سلب صلاحیت شده‌اند و محدوده یا معدن برای برگزاری مجدد فراخوان در اختیار وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار گرفته است.**

**ب) محدوده‌ها یا معادن بلاعارض یا متروکه که در اختیار وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار دارند و وزارت موظف است براساس ماده قانون معادن مصوب ۱۳۷۷ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن طی فراخوان عمومی نسبت به واگذاری معادن اقدام کند.**

**ج) محدوده‌ها یا معادن (با یا بدون واحد فراوری) که مجوز آنها (گواهی کشف یا پروانه بهره‌برداری) به نام ایמידرو یا شرکت‌های تابعه آن است.**

در حال حاضر محدوده‌ها و معادن گروه (الف) و (ب) براساس قانون معادن و آیین‌نامه اجرایی آن به روش انتقال مجوز و طی فراخوان عمومی به متقاضیان دارای صلاحیت فنی و مالی واگذار می‌شوند و مجوز این محدوده‌ها و معادن به نام وزارت صمت یا سازمان‌های توسعه‌ای نیست. صرفاً معادن و محدوده‌های گروه (ج) به روش قرارداد استخراج و فروش واگذار می‌شوند به طوری که در این روش، مجوز معدن به نام متقاضی انتقال پیدا نمی‌کند و صرفاً طی قراردادی حق بهره‌برداری از معدن (یا احداث واحد فراوری) با توجه به شرایط معدن واگذار می‌شود. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که متن قانون دارای ابهام است و ایرادی که در نظر طراح محترم بوده است به نحوه واگذاری معادن گروه (الف) و (ب) بازمی‌گردد و معادن گروه (ج) به صورت انتقال مجوز واگذار نمی‌شوند که موجب رونق واسطه‌گری در بخش معدن کشور شود، بلکه برنده مزایده باید در چارچوب قرارداد منعقد شده با ایמידرو یا شرکت‌های تابعه آن نسبت به استخراج و فروش ماده معدنی یا احداث واحد فراوری اقدام کند. نوع و مدل قرارداد با توجه به شرایط معدن و بازار ماده معدنی تعیین می‌شود.

- یکی دیگر از ابهامات این ماده قانونی واژه «استخراج و فروش» است. منظور از واژه «فروش» در متن قانون «فروش ماده معدنی» است نه «فروش معدن»، بنابراین در مدل قراردادهای استخراج و فروش موضوع بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید، انتقال مجوز به نام بهره‌بردار انجام نمی‌شود و لکن بهره‌بردار معدن امکان فروش مجوز معدن را ندارد و تنها می‌تواند براساس مفاد قرارداد منعقد شده، نسبت به استخراج، فروش یا فراوری ماده معدنی اقدام کند.

- احداث کارخانه فراوری یک ماده معدنی باید با در نظر گرفتن عوامل مختلفی مانند نوع ماده معدنی، ذخیره معدن، عیار معدن، زیرساخت‌های موجود، شرایط بازار و به معنای عام، «توجیه‌پذیری فنی و اقتصادی طرح» انجام شود. بنابراین نمی‌توان واگذاری معادن موضوع بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید را صرفاً به اشخاص دارای واحد فراوری یا کسانی که قصد احداث واحد فراوری

دارند محدود کرد. در صورتی که احداث واحد فراوری برای یک ماده معدنی توجیه‌پذیری فنی و اقتصادی نداشته باشد، امکان بهره‌برداری از معدن وجود نخواهد داشت و معدن تعطیل و غیرفعال خواهد شد.

- برخلاف عنوان قانون که هدف آن «رفع موانع تولید» است، اصلاح انجام شده در بند «ت» ماده (۳۵)، موجب افزودن مانعی بر سر راه تولید خواهد شد و هدف از تدوین و تصویب این قانون نقض می‌شود.

- تصویب این طرح موجب خواهد شد تا متقاضیان فعالیت معدنی در صورتی که توجیه‌پذیری فنی و اقتصادی برای احداث واحد فراوری وجود نداشته باشد، نسبت به اخذ جواز تأسیس صوری اقدام کرده و قانون را دور بزنند.

- در حال حاضر سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) و شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران (ایمپاسکو) در تدوین قراردادهای استخراج و فروش معادن متعلق به خود، با توجه به شرایط معدن و توجیه‌پذیری فنی و اقتصادی طرح‌ها، مدل‌های قراردادی مختلفی مانند اکتشاف و سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاری برای طراحی و احداث در قالب تشکیل شرکت مجری، تأمین ماده معدنی مشروط به احداث/ توسعه کارخانه فراوری و مدل راهبری مجتمع/ معدن/ کارخانه را اعمال می‌کند، بنابراین در صورتی که توجیه فنی و اقتصادی احداث واحد فراوری در کنار معدن وجود داشته باشد توسط سازمان‌های مربوطه در قراردادهای موضوع بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید لحاظ می‌شود.

- اصلاح انجام شده در عبارت پایانی بند «ت» ماده (۳۵) مبنی بر نحوه فروش مواد معدنی نیز محل ایراد است. زیرا پس از واگذاری معدن براساس یکی از مدل‌های قرارداد استخراج و فروش، بهره‌بردار پس از پرداخت سهم دولت (مطابق با قرارداد) می‌تواند ماده معدنی استخراج شده یا فراوری شده را در بازار به فروش برساند و نمی‌توان بهره‌بردار را مکلف به فروش ماده معدنی از طریق مزایده یا بورس کالا کرد. در قانون فعلی، تنها زمانی الزام به برگزاری مزایده یا فروش در بورس کالا وجود دارد که فروش ماده معدنی قبل از واگذاری معدن و توسط ایمیدرو یا شرکت‌های آن انجام شود.

## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

### الف) ایرادات ماهوی طرح

اصلاح انجام شده در بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور نه تنها موجب رفع موانع تولید نخواهد شد، بلکه مانعی بر موانع قبلی می‌افزاید. ایمیدرو و شرکت‌های تابعه آن در حال حاضر امکان‌سنجی اولیه را برای تعیین مدل قرارداد استخراج و فروش انجام می‌دهند و بهره‌برداری از معادنی که احداث واحد فراوری برای آنها توجیه دارد را در قالب یکی از مدل‌های قراردادی سرمایه‌گذاری برای طراحی و احداث در قالب تشکیل شرکت مجری، تأمین ماده معدنی مشروط به احداث/ توسعه کارخانه فراوری و راهبری مجتمع/ معدن/ کارخانه به بخش خصوصی یا تعاونی واگذار می‌کنند. (این واگذاری بدون انتقال مجوز به نام بهره‌بردار انجام می‌شود و پروانه معدن همچنان در اختیار ایمیدرو یا شرکت‌های تابعه آن باقی می‌ماند). بنابراین محدوده‌ها و معادن موضوع بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید که براساس مدل‌های طراحی شده در ایمیدرو واگذاری می‌شوند نمی‌توانند توسط متقاضیان در سیکل واسطه‌گری و دلالی قرار بگیرند و در صورتی که امکان فراوری ماده معدنی مورد نظر وجود داشته باشد این مسئله در قرارداد منعقد شده میان ایمیدرو (یا ایمپاسکو) و متقاضی فعالیت معدنی ذکر می‌شود و جزئی از تعهدات بهره‌بردار است.

شایان ذکر است کلیه فعالیت‌های اقتصادی از جمله بهره‌برداری از معادن یا احداث واحدهای فراوری تنها در صورتی امکان‌پذیر است که طرح مربوطه دارای «توجیه فنی و اقتصادی» باشد. هیچ فعال معدنی را نمی‌توان مجبور به انجام طرحی کرد که توجیه فنی و اقتصادی ندارد. بنابراین با انجام اصلاح فوق در بند «ت» ماده (۳۵) اولاً بسیاری از معدنی که امکان فنی یا اقتصادی فراوری ماده معدنی آنها فراهم نیست تعطیل یا غیرفعال خواهد شد و امیدوار می‌شود آنها را برای بهره‌برداری واگذار نماید. ثانیاً متقاضیان فعالیت معدنی برای دور زدن قانون اقدام به اخذ جواز تأسیس واحد فراوری به صورت صوری خواهند کرد و کمیته‌هایی که احتمالاً در آیین‌نامه اجرایی قانون برای تشخیص صلاحیت فنی و مالی تشکیل می‌شود محل انواع امضاهای طلایی و فساد (مغایرت با بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ مقام معظم رهبری) خواهد شد.

بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید موجب شده است تا بسیاری از محدوده‌ها و معادن در اختیار دولت که مجوز آن به نام امیدرو یا شرکت‌های تابعه آن است در قالب قراردادهای استخراج و فروش به بخش خصوصی و تعاونی واگذار شود و معدنی که امکان فنی و اقتصادی احداث واحد فراوری برای آنها وجود دارد و یا می‌توانند خوراک واحدهای فراوری مستقر در محدوده معدن را تأمین کنند در قراردادهای منعقد شده متعهد به احداث واحد فراوری یا تأمین خوراک سایر واحدها شده‌اند. بحث واسطه‌گری و حبس معادن در ید افرادی خاص به نحوه اجرای این ماده بر نمی‌گردد، بلکه به دلیل کوتاهی وزارت صنعت، معدن و تجارت در خصوص نظارت بر فعالیت معادن است که باید اصلاح شود.

### ب) ایرادات حقوقی و شکلی

با توجه به اینکه در بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید، قانون معدن مصوب ۱۳۷۷ اصلاح شده است، لازم است عنوان طرح به «طرح اصلاح ماده (۳۵) قانون معدن مصوب ۱۳۷۷ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن» تغییر یابد. همچنین از نظر قواعد حقوقی باید در این طرح نام قانون «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» به طور کامل ذکر شود. همچنین به جای عبارت «وزارت صمت» نام کامل این وزارتخانه به صورت «وزارت صنعت، معدن و تجارت» آورده شود.

واژه «دولت» به دلیل داشتن تعاریف و مصادیق متعدد قانونی، ابهام دارد و استفاده از آن، با بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایرت دارد و باید به جای واژه «دولت» از واژه «هیئت وزیران» استفاده شود.

لازم است تا مؤلفه‌های اساسی صلاحیت تخصصی و مالی متقاضیان در قانون تعیین شود تا مصوبه هیئت وزیران مبتنی بر این مؤلفه‌ها تصویب شود. در غیر این صورت مغایر اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی خواهد بود.

فقدان ضمانت اجرا برای عدم تعهد به مفاد طرح، با اصول قانونگذاری موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مغایرت دارد و باید برای این طرح ضمانت اجرای متناسب طراحی شود.

در صدر ماده (۳۵) قانون معدن مصوب ۱۳۷۷ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه وزارت صنعت، معدن و تجارت مشمول حکم این ماده شده‌اند، اما در طرح اصلاحی (در خصوص فروش تولیدات معدنی) شرکت‌های دولتی به صورت عام بیان شده که به نوعی توسعه دامنه ماده مذکور محسوب می‌شود.

**با توجه به ایرادات متعدد ماهوی، شکلی و حقوقی ذکر شده، مرکز پژوهش‌های مجلس مخالف کلیات این طرح است**

**و پیشنهاد رد کلیات طرح را دارد.**