

اظهار نظر کارشناسی درباره :
طرح دولت برای فعال سازی محدوده‌ها و
معادن محبوس و غیر فعال

معاونت مطالعات امور تولیدی

کد موضوعی: ۳۱۰
شماره مسلسل: ۱۷۷۶۲
شهریورماه ۱۴۰۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	۱. تصویر کلی معادن کشور.....
۶.....	۲. قوانین و مقررات واگذاری، صدور، تمدید و ابطال مجوز عملیات معدنی برای محدوده‌های اکتشافی و معادن.....
۱۳.....	۳. چالش‌ها و علل محبوب‌شدن و غیرفعال‌شدن معادن.....
۱۸.....	۴. آسیب‌شناسی طرح واگذاری معادن.....
۲۰.....	جمع‌بندی و ارائه راهکار.....
۲۲.....	منابع و مآخذ.....



اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح دولت برای فعال سازی محدوده‌ها و معادن محبوس و غیرفعال

چکیده

هدف از تدوین این گزارش، بررسی وضعیت کلی معادن کشور، واکاوی دلایل غیرفعال بودن و محبوس شدن محدوده‌های اکتشافی و معادن و آسیب‌شناسی طرح دولت برای واگذاری محدوده‌ها و معادن در سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ است. از مجموع بیش از ۱۱ هزار معدن دارای پروانه بهره‌برداری، حدود ۶ هزار معدن فعال در کشور وجود دارد. در سال ۱۳۹۸، میزان کل استخراج مواد معدنی از معادن فعال کشور ۴۵۸ میلیون تن بوده است که معادل ۸۰ درصد ظرفیت اسمی استخراج معادن فعال کشور است. سایر معادن دارای پروانه بهره‌برداری (حدود ۵ هزار معدن) یا به دلایل مختلف غیرفعال هستند و یا در ید اشخاص حقیقی و حقوقی و با هدف فعالیت اقتصادی غیرمولد حبس شده‌اند. در کنار پروانه‌های بهره‌برداری صادر شده برای معادن، تعداد زیادی پروانه اکتشاف و گواهی کشف در سال‌های اخیر برای محدوده‌های معدنی صادر شده است که به دلیل عدم دسترسی تهیه‌کنندگان گزارش به آمار و اطلاعات دقیق و شفاف در این حوزه، امکان اظهار نظر کارشناسی در خصوص محدوده‌های معدنی غیرفعال و حبس شده ایجاد نشد.

مواد (۵) تا (۹) قانون معادن مصوب ۱۳۷۷ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن، نحوه صدور، تمدید و ابطال مجوزهای عملیات معدنی (شامل پروانه اکتشاف، گواهی کشف و پروانه بهره‌برداری) را به صورت کلی مشخص کرده است و جزئیات مربوط به فرایندهای ذکر شده در آیین‌نامه اجرایی قانون معادن مصوب ۱۳۹۲ هیئت وزیران آمده است. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که مجری قانون اختیارات وسیعی در خصوص صدور، تمدید یا ابطال مجوزهای معدنی صادر شده برای اشخاص حقیقی و حقوقی دارد و این یکی از دلایل عمده «محبوس شدن محدوده‌های اکتشافی و معادن در ید اشخاص حقیقی و حقوقی» است. در کنار این موارد، غیراقتصادی شدن فعالیت‌های معدنی در اثر تحولات بازار، عوامل خارج از ید و شرایط فورس ماژور، تحریم‌های بین‌المللی، فقدان زیرساخت‌های مورد نیاز برای فعالیت‌های معدنی، وجود معارضین و تعارض میان فعالیت‌های معدنی و دستگاه‌های اجرایی، غیرشفاف بودن و عدم اجرای قوانین و مقررات، عدم اجرای ضوابط، معیارهای فنی و استانداردهای اکتشاف، غیرشفاف بودن داده‌ها و اطلاعات معادن کشور، معیوب بودن فرایندهای نظارت بر فعالیت‌های معدنی، حضور پررنگ

دولت و سازمان‌های تابعه آن و برخی نهادهای حاکمیتی در پهنه‌های اکتشافی و معادن، ایرادات نظام بررسی صلاحیت فنی و مالی متقاضیان فعالیت معدنی و وضع برخی مقررات غیرکارشناسی در خصوص صادرات مواد معدنی از جمله دلایل غیرفعال شدن یا محبوس شدن معادن کشور است.

در تاریخ بیست و دوم مهرماه ۱۳۹۹ دستورالعملی به شماره ۶۰/۱۸۰۳۸۷ تحت عنوان «ایجاد وحدت رویه در فعال سازی معادن و محدوده‌های معدنی غیر فعال» توسط وزیر صنعت، معدن و تجارت به رؤسای سازمان‌های صنعت، معدن و تجارت استان‌ها ابلاغ شد. بررسی دستورالعمل ابلاغ شده از سوی وزیر صنعت، معدن و تجارت به منظور فعال‌سازی معادن و جلوگیری از حبس محدوده‌های معدنی و معادن در ید اشخاص حقیقی و حقوقی نشان‌دهنده عزم و اراده وزارت صنعت، معدن و تجارت برای حل چالش محبوس شدن و غیرفعال شدن معادن کشور است؛ اما دلایل محبوس شدن یا غیرفعال شدن محدوده‌های اکتشافی و معادن کشور متعدد است. این دستورالعمل می‌تواند در مدت زمان معینی در فعال‌سازی محدوده‌ها و معادن غیرفعال و محبوس مؤثر باشد؛ اما با توجه به باقی ماندن سایر چالش‌های ساختاری معادن کشور، مجدداً روندهای گذشته در سال‌های آینده تکرار خواهد شد. بنابراین برای حل ریشه‌ای چالش محبوس شدن و غیرفعال شدن معادن در کشور لازم است تا چالش‌های بخش معدن با ارائه یک بسته جامع (که راهکار اشاره شده در دستورالعمل دولت نیز یکی از مفاد این بسته جامع است) حل و فصل شود.

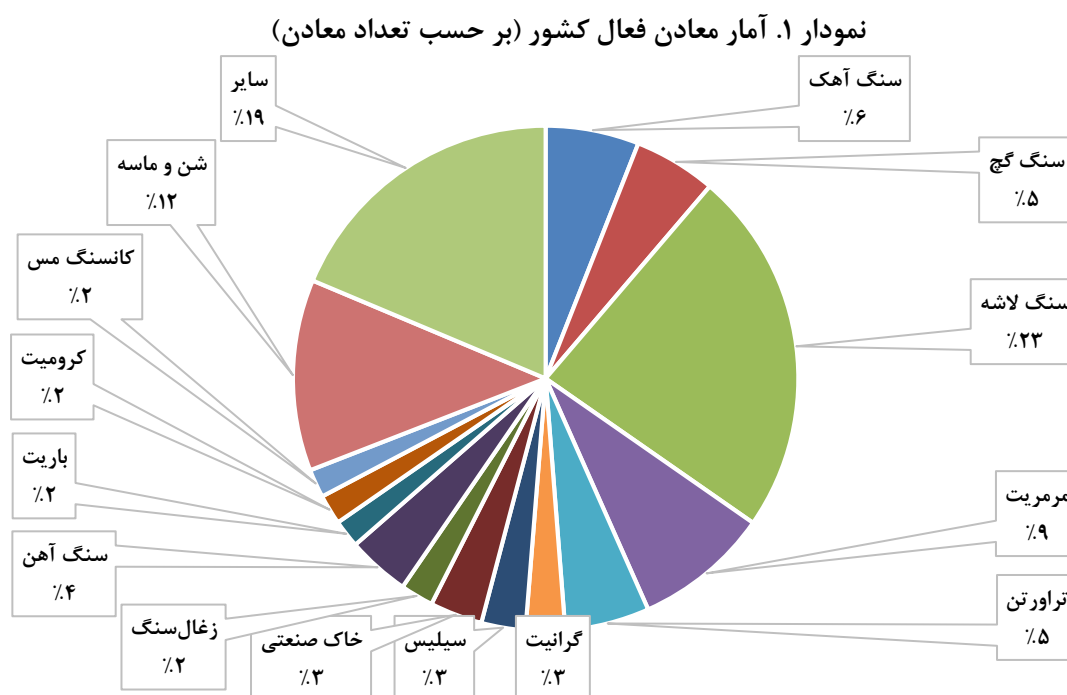
۱. تصویر کلی معادن کشور

بهره‌برداری از معادن کشور براساس قوانین و مقررات موجود، مستلزم انجام عملیات اکتشاف، ارائه طرح بهره‌برداری و آماده‌سازی و تجهیز معدن است. متقاضیان فعالیت‌های معدنی پس از ثبت محدوده مورد نظر، اقدام به دریافت پروانه اکتشاف نموده و پس از انجام عملیات اکتشاف مقدماتی و تفصیلی و دستیابی به میزان ذخیره ماده معدنی، گواهی کشف معدن صادر می‌شود. پس از صدور گواهی کشف، دارنده گواهی حداکثر یک‌سال مهلت دارد تا طرح بهره‌برداری از معدن را به وزارت صنعت، معدن و تجارت ارائه دهد. پس از تأیید طرح بهره‌برداری، پروانه بهره‌برداری صادر شده و دارنده پروانه موظف است طبق طرح تأیید شده نسبت به آماده‌سازی، تجهیز و بهره‌برداری از معدن اقدام کند. معدنی که براساس طرح بهره‌برداری تأیید شده، اقدام به استخراج ماده معدنی می‌کنند، معادن «فعال» نامیده می‌شوند؛ اما معدنی که به هر دلیلی، بهره‌برداری از معدن را طبق طرح بهره‌برداری انجام ندهند، معادن «غیرفعال» نامیده می‌شوند. همچنین محدوده‌های اکتشافی که دارای مجوز «پروانه اکتشاف» یا «گواهی کشف» هستند، بعضاً به دلیل برخی فرایندهای معیوب اداری، تخلف از قوانین و مقررات و یا سایر دلایل فنی، بیش از مهلت تعیین شده در قانون در ید دارنده مجوز باقی می‌مانند؛ اما جزو معادن «غیرفعال» محسوب



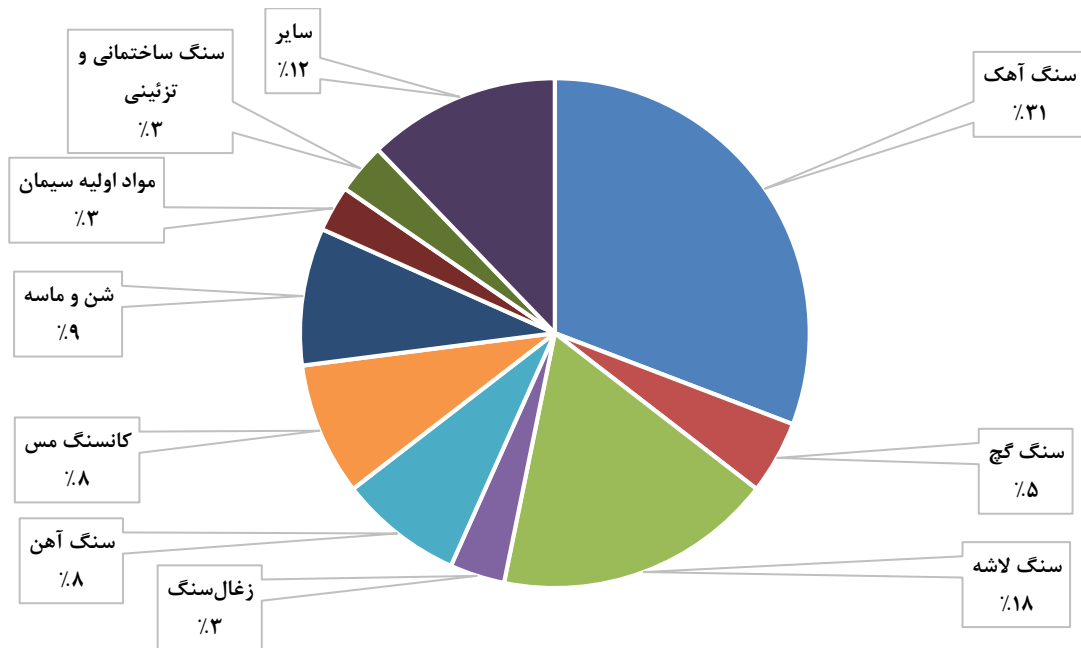
نمی‌شوند. بنابراین تقسیم‌بندی معادن به «فعال» و «غیرفعال» صرفاً برای معادنی که دارای پروانه بهره‌برداری هستند، انجام می‌شود.

براساس آخرین آمار وزارت صنعت، معدن و تجارت در سال ۱۳۹۸، تعداد معدن فعال دارای پروانه بهره‌برداری در کشور وجود دارد. همچنین ۱۷۷ معدن در حال تجهیز بوده و قریب به ۵۰۰۰ معدن غیرفعال هستند. معادن فعال کشور در سال ۱۳۹۸ در مجموع ۴۵۸ میلیون تن ماده معدنی استخراج کرده‌اند (که این میزان حدود ۸۰ درصد ظرفیت اسمی استخراج معادن فعال کشور است). میزان ذخایر قطعی مواد معدنی معادن فعال کشور نیز حدود ۳۵ میلیارد تن اعلام شده است. با توجه به اینکه کل ذخایر معدنی کشور براساس آمارهای سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور حدود ۵۳ میلیارد تن است، بنابراین می‌توان گفت حدود ۶۷ درصد از ذخایر معدنی کشور در حال حاضر در حال استخراج و بهره‌برداری است و ۳۳ درصد ذخایر معدنی کشور (در قالب حدود ۵۰۰۰ معدن) غیرفعال هستند. نمودارهای ۱ و ۲ آمار معادن کشور را به ترتیب براساس تعداد و میزان ذخایر آنها نشان می‌دهند.



مأخذ: آمار دفتر بهره‌برداری از معادن معاونت امور معادن و صنایع معدنی وزارت صنعت، معدن و تجارت.

نمودار ۲. آمار معادن فعال کشور (بر حسب ذخیره ماده معدنی)



ماده	سنگ آهک	سنگ گچ	سنگ لاشه	سنگ ساختمانی	مواد اولیه سیمان	شن و ماسه	کانسنگ مس	سنگ آهن	سنگ زغال	سایر
ذخیره قطعی (میلیارد تن)	۱۰/۶	۱/۶	۶/۱	۱/۱	۱	۳	۲/۹	۲/۸	۱/۱	۴/۲

مأخذ: همان.

در میان استان‌های کشور، از نظر تعداد معادن فعال، استان‌های اصفهان (۵۳۵ معدن)، فارس (۴۲۵ معدن)، خراسان رضوی (۴۲۲ معدن)، خراسان جنوبی (۳۵۸ معدن)، آذربایجان شرقی (۳۴۷ معدن)، سمنان (۳۳۹ معدن)، یزد (۳۰۵ معدن)، کرمان (۲۶۸ معدن)، آذربایجان غربی (۲۷۱ معدن)، تهران (۲۲۲ معدن) و مرکزی (۲۱۲ معدن) در مجموع ۶۰ درصد از تعداد معادن فعال کشور را به خود اختصاص داده‌اند. همچنین از نظر ذخیره ماده معدنی، استان‌های کرمان (۳/۴ میلیارد تن)، اصفهان (۲/۷ میلیارد تن)، فارس (۲/۷ میلیارد تن)، خراسان جنوبی (۲/۵ میلیارد تن)، خراسان رضوی (۲/۱ میلیارد تن)، بوشهر (۲/۱ میلیارد تن)، آذربایجان شرقی (۲ میلیارد تن)، خوزستان (۱/۹ میلیارد تن)، کهگیلویه و بویراحمد (۱/۴ میلیارد تن)، یزد (۱/۳ میلیارد تن) و آذربایجان غربی و تهران (هر کدام با ۱ میلیارد تن)، حدود ۷۰ درصد از ذخایر معدنی معادن فعال کشور را به خود اختصاص داده‌اند. جدول ۱ خلاصه‌ای از وضعیت معادن فعال کشور (دارای پروانه بهره‌برداری) را نشان می‌دهد.

**جدول ۱. خلاصه‌ای از وضعیت معادن دارای پروانه بهره‌برداری کشور تا انتهای سال ۱۳۹۸**

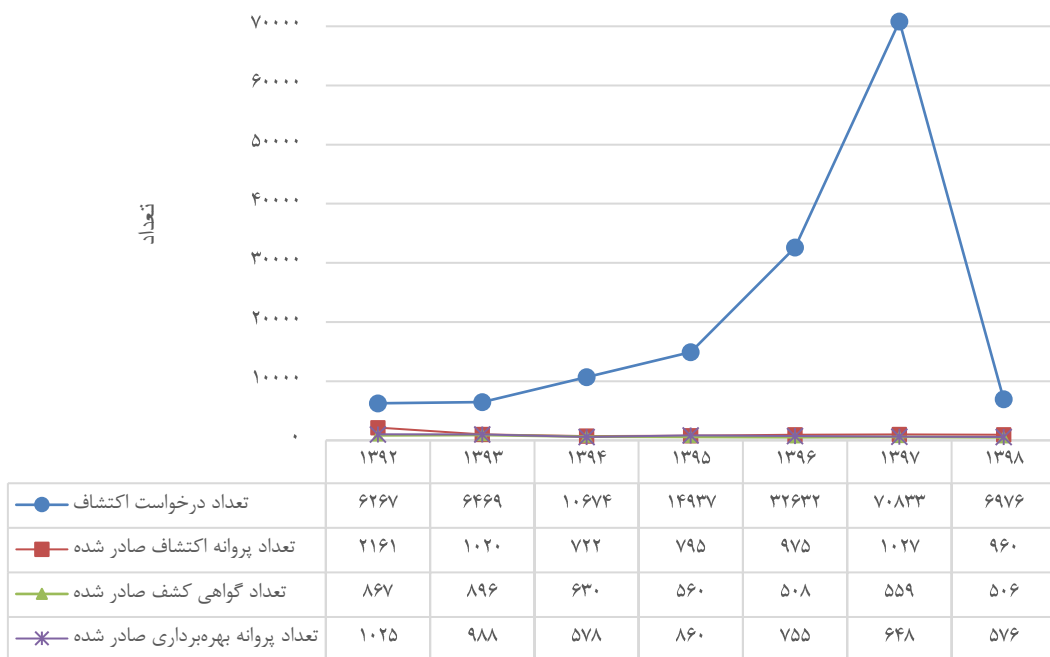
ذخایر قطعی معادن فعال (هزار تن)	ظرفیت اسمی معادن فعال در سال ۱۳۹۸ (تن)	استخراج معادن فعال در سال ۱۳۹۸ (تن)	تعداد کل معادن	تعداد معادن غیرفعال	تعداد معادن در حال تجهیز	تعداد معادن فعال
۳۵,۰۰۰,۰۰۰	۵۷۲,۰۰۰,۰۰۰	۴۵۸,۰۰۰,۰۰۰	۱۱,۱۲۹	۵,۰۰۰	۱۷۷	۵,۹۵۲

مأخذ: آمار و اطلاعات دفتر بهره‌برداری معادن معاونت امور معادن و صنایع معدنی وزارت صنعت، معدن و تجارت.

در حال حاضر آمار دقیقی از پروانه‌های اکتشاف و گواهی‌های کشف صادر شده توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت در دسترس تهیه‌کنندگان این گزارش نیست و داده‌ها و اطلاعات قابل استنادی که بتوان تعداد محدوده‌های اکتشافی فعال و غیرفعال کشور را شناسایی و تحلیل کرد، اعلام عمومی نشده است. شایان ذکر است که علاوه بر حدود ۱۱ هزار پروانه بهره‌برداری صادر شده، تعداد زیادی مجوز معدنی در قالب پروانه اکتشاف و گواهی کشف وجود دارد که بعضاً سال‌ها در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی قرار دارند و وزارت صنعت، معدن و تجارت اقدام به تمدید این مجوزها کرده است؛ در صورتی که حداکثر زمان مورد نیاز (از نظر فنی) برای تبدیل پروانه اکتشاف به گواهی کشف به‌طور متوسط ۵ سال و برای تبدیل گواهی کشف به پروانه بهره‌برداری ۱ سال است. دلایل این مسئله در بخش دوم این گزارش و براساس قوانین و مقررات موجود مورد بررسی قرار گرفته است.

نمودار ۳ روند درخواست‌های اکتشاف و صدور مجوز پروانه اکتشاف و گواهی کشف را در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۸ می‌دهد. روند جهشی درخواست‌های اکتشاف در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۷ مربوط به طرح‌های اجرا شده در خصوص آزادسازی محدوده‌های معدنی توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت و فعال شدن سامانه کاداستر معدن برای ثبت محدوده‌های معدنی است؛ اما همان‌طور که مشخص است، با توجه به اینکه مرحله بعد از درخواست اکتشاف، استعمال از دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۴) قانون معادن است، بسیاری از درخواست‌ها تبدیل به پروانه اکتشاف نشده‌اند. همچنین شکاف موجود میان پروانه‌های اکتشاف صادر شده با گواهی‌های کشف و پروانه‌های بهره‌برداری نیز نشان‌دهنده غیرفعال بودن یا محبوس شدن محدوده‌های اکتشافی در ید اشخاص حقیقی و حقوقی است.

نمودار ۳. روند درخواست‌های اکتشاف و صدور مجوز پروانه اکتشاف و گواهی کشف در سال‌های اخیر



مأخذ: آمار دفتر اکتشاف معاونت امور معادن و صنایع معدنی و گزارش‌های سالیانه وزارت صنعت، معدن و تجارت.

۲. قوانین و مقررات واگذاری، صدور، تمدید و ابطال مجوز عملیات معدنی برای محدوده‌های اکتشافی و معادن

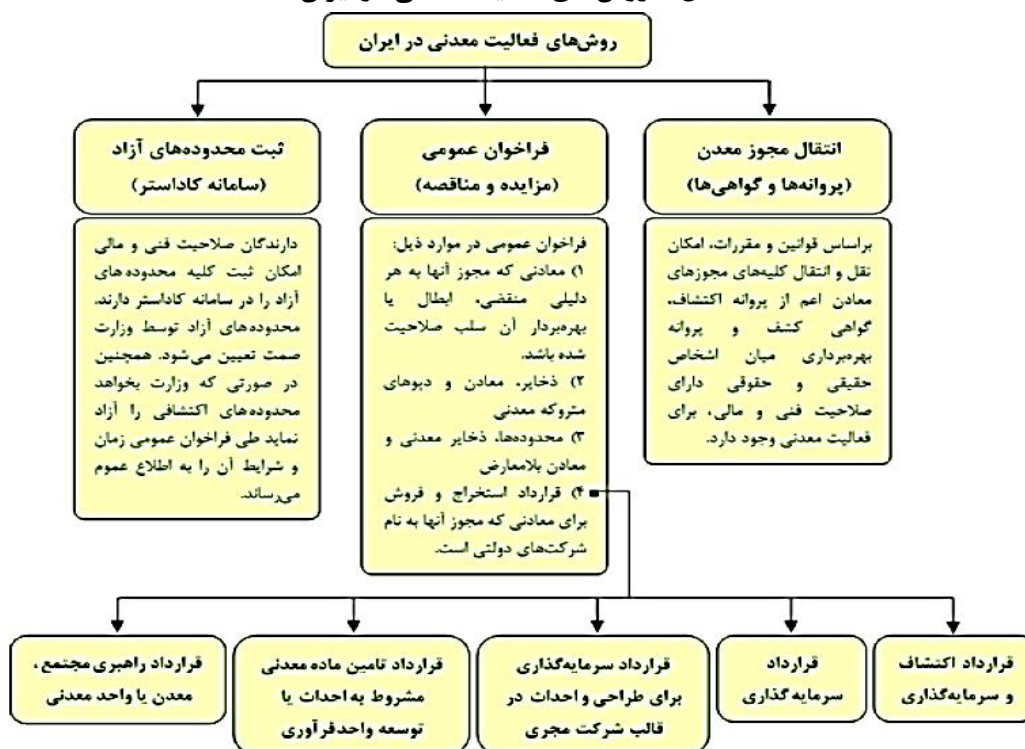
متقاضیان حقیقی و حقوقی فعالیت‌های معدنی در ایران به چند روش مختلف امکان اخذ مجوز و فعالیت معدنی در این کشور را دارند (شکل ۱).

اولین روش ورود به فعالیت معدنی در ایران، ثبت محدوده‌های آزاد یا بلامعارض در سامانه کاداستر توسط اشخاص حقیقی و حقوقی دارای صلاحیت است. در این روش، متقاضی اقدام به ثبت محدوده به صورت الکترونیکی در سامانه کاداستر (براساس مختصات جغرافیایی محدوده) می‌نماید و فرایند استعلام از دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۴) قانون معادن آغاز می‌شود. مهلت مقرر در قانون برای پاسخ به استعلام‌ها حداکثر ۲ ماه است. در صورتی که پاسخ استعلام‌ها مثبت باشد، متقاضی موظف است تا اقدام به اخذ پروانه اکتشاف نموده و عملیات اکتشاف ماده معدنی را آغاز کند. براساس ماده (۵) قانون معادن مصوب ۱۳۷۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن «وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است بستر لازم را برای اکتشاف ذخایر معدنی در سراسر کشور برای اشخاص حقیقی و حقوقی فراهم کند». همچنین در ماده (۶) این قانون آمده است: «اکتشاف ذخایر معدنی، منوط به صدور پروانه اکتشاف توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت است. چگونگی اخذ پروانه، ضوابط اکتشاف، مدت اعتبار پروانه، انتقال حقوق



متعلق به آن پروانه و نیز سایر موارد ضروری مربوط برابر مفاد این قانون در آیین‌نامه اجرایی تعیین خواهد شد». همان‌طور که از متن قانون مشخص است، جزئیات مربوط به چگونگی اخذ پروانه، ضوابط اکتشاف، مدت اعتبار پروانه و... در آیین‌نامه اجرایی این قانون معین شده است.

شکل ۱. روش‌های فعالیت معدنی در ایران



مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

براساس تبصره‌های «۲» و «۳» ماده (۶) قانون معادن، متقاضیان پروانه اکتشاف و دارندگان این پروانه، در زمان تعیین و تحویل محدوده بلامعارض و همچنین پس از اخذ پروانه، باید مبالغی را که توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت تعیین می‌شود، به دولت بپردازند. پس از انجام عملیات اکتشاف توسط متقاضی و ارائه گزارش آن به وزارت صنعت، معدن و تجارت، در صورت تأیید گزارش اکتشاف توسط این وزارتخانه، گواهی کشف به نام دارنده پروانه اکتشاف صادر می‌شود (ماده (۷) قانون معادن). در گواهی کشف، باید نوع یا انواع ماده معدنی کشف شده، کمیت و کیفیت آن، حدود و مساحت زمین مورد اکتشاف و هزینه عملیات اکتشافی ذکر شود. پس از اخذ گواهی کشف، دارنده مجوز موظف است تا حداکثر ظرف مدت یک‌سال نسبت به تهیه طرح بهره‌برداری و ارائه درخواست پروانه بهره‌برداری اقدام کند. عدم تسلیم درخواست مزبور در مدت مشخص شده در قانون موجب سلب حق اولویت یاد شده از دارنده گواهی کشف خواهد شد (ماده (۸) قانون معادن). براساس ماده (۹) قانون معادن، در صورتی که

طرح بهره‌برداری ارائه شده توسط متقاضی مورد تأیید وزارت صنعت، معدن و تجارت باشد، پروانه بهره‌برداری صادر می‌شود و شرایط و چگونگی صدور پروانه بهره‌برداری و مدت اعتبار هر دوره بهره‌برداری در آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین شده است. دارنده پروانه بهره‌برداری موظف است تا نسبت به بهره‌برداری از معدن طبق طرح بهره‌برداری تأیید شده توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت اقدام کند و سالیانه مبلغی را به‌عنوان حقوق دولتی معادن (موضوع ماده (۱۴) قانون معادن) به دولت بپردازد. در صورتی که بهره‌بردار براساس قوانین و مقررات موجود عمل نکند طبق ماده (۲۰) قانون معادن با وی برخورد می‌شود. دومین روش فعالیت معدنی در ایران، واگذاری محدوده‌ها و معادن از طریق فراخوان عمومی است. متقاضیان فعالیت‌های معدنی با شرکت در فراخوان‌های عمومی برگزار شده توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت، در صورت احراز شرایط و برنده شده در فراخوان، می‌توانند نسبت به انجام فعالیت معدنی اقدام کنند. برندگان فراخوان بسته به اینکه موضوع فراخوان چه بوده باشد (واگذاری محدوده اکتشافی، معدن دارای پروانه اکتشاف، گواهی کشف یا پروانه بهره‌برداری)، باید تمام یا بخشی از مراحل ذکر شده در بندهای قبل را برای فعالیت معدنی طی نمایند. فراخوان‌های عمومی برای یکی از حالت‌های زیر برگزار می‌شود:

۱. محدوده‌ها یا معادنی که مجوز آنها به هر دلیل ابطال، منقضی یا بهره‌بردار آن سلب صلاحیت

شده باشد،

۲. ذخایر، معادن و دیوهای متروکه معدنی،

۳. محدوده‌ها، ذخایر و معادن بلامعارض،

۴. قرارداد استخراج و فروش برای معادنی که مجوز آن به نام دولت یا سازمان‌های تابعه دولتی است

(بند «ت» ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور).

سومین روش فعالیت معدنی، انتقال مجوزهای معدنی میان اشخاص حقیقی یا حقوقی دارای صلاحیت فنی و مالی است که در اصطلاح بازار، به خرید و فروش معدن معروف است. در این حالت اشخاص حقیقی یا حقوقی که دارای صلاحیت فنی و مالی از سازمان نظام مهندسی معدن هستند، نسبت به انتقال مجوز در دفترخانه اسناد رسمی اقدام کرده و موضوع را به وزارت صنعت، معدن و تجارت اطلاع می‌دهند و مجوز معدنی به نام شخص تغییر می‌کند. در این حالت نیز بسته به نوع مجوز معدنی باید مراحل ذکر شده در قسمت‌های قبل برای انجام فعالیت معدنی طی شود.

بررسی مواد قانونی مرتبط با نحوه فعالیت معدنی در ایران نشان می‌دهد که قانون معادن مصوب ۱۳۷۷ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن که در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۴ انجام شده است، جزئیات نحوه صدور، شرایط فعالیت معدنی، مهلت مجوزهای معدنی و... را منوط به مقررات درج شده در آیین‌نامه اجرایی قانون معادن کرده و به‌صراحت در این زمینه تعیین تکلیف انجام نشده است. یکی از دلایل این مسئله، پیچیدگی فعالیت‌های معدنی در هر حلقه از زنجیره است که اهتمام کافی برای تصویب قوانین



و مقررات شفاف و مشخص انجام نشده است. بنابراین، مجری قانون اختیارات وسیعی در خصوص صدور، تمدید یا ابطال مجوزهای معدنی صادر شده برای اشخاص حقیقی و حقوقی دارد و این یکی از دلایل عمده «محبوس شدن محدوده‌های اکتشافی و معادن در ید اشخاص حقیقی و حقوقی» است.

بررسی آیین‌نامه اجرایی قانون معادن مصوب ۱۳۹۲ در هیئت وزیران، میزان اختیارات مجری (وزارت صنعت، معدن و تجارت) را در خصوص مجوزهای معدنی نشان می‌دهد. مواد مربوط، در جدول ۲ خلاصه شده است.

جدول ۲. مواد مرتبط با صدور، تمدید و ابطال مجوزهای معدنی در آیین‌نامه اجرایی قانون معادن مصوب ۱۳۹۲ هیئت وزیران

حوزه	ماده	شرح
پروانه اکتشاف	ماده (۸)	مدت اعتبار پروانه اکتشاف برای مواد معدنی گروه‌های یک و دو حداکثر ۶ ماه و برای گروه‌های سه، چهار و پنج ^۱ حداکثر یک‌سال است. تبصره- مدت اعتبار پروانه اکتشاف موضوع این ماده با موافقت وزارت برای یک دوره قابل تمدید است.
	ماده (۹)	مدت اعتبار پروانه اکتشاف برای مواد معدنی گروه ۶، براساس طرح اکتشاف ارائه شده از سوی متقاضی که به تصویب وزارت می‌رسد، برای مراحل اول و دوم موضوع ماده (۴) ۶ ماه و برای مراحل سوم و چهارم موضوع ماده (۴) یک‌سال است. تبصره- وزارت هنگام صدور پروانه اکتشاف، مدت زمان مراحل اکتشاف را با توجه به نوع ماده معدنی و طرح مصوب تعیین و در پروانه اکتشاف درج می‌کند. دارنده پروانه اکتشاف موظف است، گزارش‌های مرحله‌ای را پس از اتمام هر مرحله با توجه به زمانبندی طرح مصوب به وزارت ارائه کند.
	ماده (۱۰)	مدت پروانه اکتشاف به تقاضای دارنده پروانه برای مواد معدنی گروه ۶، مشروط بر اینکه پیشرفت مراحل عملیات اکتشاف براساس طرح مصوب باشد، قابل تمدید است. مدت تمدید با توجه به هر یک از مراحل طرح اکتشاف و مستندات ارائه شده از طرف متقاضی توسط وزارت به شرح ذیل تعیین خواهد شد: الف) مراحل اول و دوم اکتشاف غیرقابل تمدید است. ب) برای مرحله سوم و چهارم اکتشاف برای هر مرحله یک نوبت و حداکثر به مدت یک‌سال. تبصره- وزارت می‌تواند در مواد خاص برای تمدید گروه ۶ اقدام کند.
	ماده (۱۱)	چنانچه عملیات اکتشاف در مدت اعتبار پروانه اکتشاف و یا دوره تمدید مراحل اکتشاف، به دلایل خارج از ید و اراده دارنده پروانه اکتشاف به اتمام نرسد، با تأیید وزارت تمدید مجدد آن بلامانع است.
	ماده (۲۱)	پروانه اکتشاف در مدت اعتبار با رعایت مفاد این آیین‌نامه و با موافقت وزارت، فقط برای یک‌بار قابل انتقال است. انتقال گیرنده متعهد و ملزم به انجام تعهدات انتقال‌دهنده است. انتقال گیرنده باید حداقل توان فنی و مالی لازم را داشته باشد.

۱. طبق ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی قانون معادن، گروه‌بندی مواد معدنی به این‌صورت است که: گروه یک شامل شن و ماسه و خاک رس، گروه دو شامل سنگ‌های لاشه ساختمانی، گروه سه شامل مواد معدنی طبقه یک به‌استثنای گروه یک و دو، گروه چهار شامل سنگ‌های تزئینی و نما، گروه پنج شامل مواد معدنی طبقه دو غیرفلزی به‌استثنای زغال‌سنگ و گروه چهار و گروه شش شامل مواد معدنی طبقه دو فلزی و زغال‌سنگ است.

حوزه	ماده	شرح
	ماده (۲۲)	دارنده پروانه اکتشاف موظف است پس از انجام هر مرحله از عملیات اکتشاف و در مدت اعتبار پروانه، گزارش پایان عملیات را بر حسب نوع ماده معدنی و براساس ضوابط و معیارهای مصوب وزارت تهیه و به وزارت تسلیم و رسید دریافت کند. تبصره- در صورت عدم ارائه گزارش پایان عملیات اکتشاف در هر مرحله توسط دارنده پروانه اکتشاف در مهلت مقرر، پروانه خود به خود لغو و وزارت تعهدی در قبال جبران هزینه‌های انجام شده ندارد.
	تبصره «۲» ماده (۲۵)	تبصره «۲»- در صورت عدم انجام تعهدات دارنده پروانه اکتشاف، وی مشمول ماده (۲۰) قانون خواهد شد.
	ماده (۲۷)	چنانچه وزارت گزارش جامع پایان عملیات اکتشاف را پس از تطبیق با طرح اکتشاف مصوب، ناقص بداند، مهلت مناسبی متناسب با گروه‌بندی مواد معدنی به اکتشاف‌کننده می‌دهد تا نسبت به رفع نقص اقدام کند. در صورتی که تا پایان این مهلت، رفع نقص نشود، پروانه اکتشاف لغو و امتیازی برای دارنده آن منظور نخواهد شد. وزارت با رعایت مفاد این آیین‌نامه در مورد انتخاب عامل اکتشاف جدید تصمیم‌گیری می‌کند.
	تبصره «۳» ماده (۲۸)	تبصره ۳- در صورتی که انجام عملیات اکتشاف منجر به کشف ذخیره معدنی و صدور گواهی کشف نشود، پروانه اکتشاف خود به خود لغو و برای دارنده آن حق بعدی ایجاد نخواهد شد. اطلاعات اکتشافی در سامانه مربوط ثبت و هرگونه اقدام بعدی از طریق دستورالعمل مربوط متناسب با گروه‌بندی مواد معدنی خواهد بود.
	تبصره «۲» ماده (۲۹)	تبصره «۲»- انتقال گواهی کشف تأثیری در مهلت مقرر در ماده (۸) قانون ندارد.
	تبصره «۱۱» ماده (۳۰)	تبصره «۱۱»- در مواردی که معدن فاقد بهره‌بردار باشد، این مدت مشمول ۲۵ سال سقف زمانی موضوع تبصره «۲» ماده (۹) قانون نیست.
گواهی کشف	ماده (۳۵)	دارنده گواهی کشف موظف است قبل از انقضای مهلت تعیین شده در ماده (۸) قانون، درخواست خود را به همراه طرح بهره‌برداری برای صدور پروانه بهره‌برداری طبق برگه (فرم) مربوط که توسط وزارت در اختیار وی قرار خواهد گرفت، به وزارت تسلیم کند. تبصره «۱»- عدم تسلیم درخواست بهره‌برداری از طرف دارنده گواهی کشف در مهلت مقرر موجب سلب اولویت از وی خواهد شد. وزارت موظف است با رعایت حقوق کاشف، موضوع تبصره ماده (۸) قانون و تبصره «۲» ماده (۹) آن، طبق مفاد این آیین‌نامه نسبت به تعیین بهره‌بردار اقدام کند.
پروانه بهره‌برداری	ماده (۳۷)	وزارت موظف است نسبت به بررسی مدارک و طرح بهره‌برداری اقدام و در صورت کامل بودن آن، پروانه بهره‌برداری معدن را براساس گواهی کشف و طرح بهره‌برداری مصوب صادر کند. در صورت وجود نقص در طرح بهره‌برداری، وزارت ضمن اعلام موارد به‌صورت کتبی، به متقاضی مهلت مناسبی برای رفع نقص می‌دهد. عدم رفع نقص در مهلت مقرر موجب سلب حق اولویت وی می‌شود و وزارت موظف به واگذاری گواهی کشف طبق مقررات این آیین‌نامه با رعایت حقوق کاشف وفق تبصره ماده (۸) قانون و تبصره «۲» ماده (۹) آن است.
	ماده (۴۴)	مدت هر دوره بهره‌برداری معدن، براساس درخواست متقاضی متناسب با ذخیره معدنی و طرح بهره‌برداری مصوب، حداقل دو برابر مدت بازگشت سرمایه و حداکثر تا بیست‌وپنج سال با تأیید وزارت تعیین می‌شود.



حوزه	ماده	شرح
	تبصره ماده (۴۵)	تبصره- در صورت درخواست متقاضی مبنی بر تمدید مدت پروانه بهره‌برداری، قبل از هجده ماه مانده به پایان اعتبار پروانه، وزارت می‌تواند نسبت به تمدید آن در نیمه دوم هر دوره بهره‌برداری پس از تصویب طرح بهره‌برداری جدید و قبول شرایط تجدید و تمدید اقدام کند.
	تبصره «۱» و «۲» ماده (۴۶)	تبصره «۱»- در صورت وجود نقص در طرح، بهره‌بردار موظف به رفع نقص آن در مهلت مناسب و متناسب با گروه‌بندی مواد معدنی حداکثر ظرف ۲ ماه است و در غیر این صورت پروانه بهره‌برداری تمدید نخواهد شد. تبصره «۲»- چنانچه پروانه بهره‌برداری تمدید نشود، وزارت موظف است تا ۶ ماه قبل از انقضای مدت اعتبار پروانه در مورد میزان ذخیره و سایر شرایط بهره‌برداری معدن بررسی و در صورتی که ادامه بهره‌برداری پس از پایان مدت پروانه امکان‌پذیر باشد، براساس مقررات این آیین‌نامه نسبت به تعیین بهره‌بردار جدید و واگذاری معادن اقدام کند.
	تبصره «۳» ماده (۵۱)	تبصره «۳»- ارائه گزارش‌های ماهانه جزء تعهدات بهره‌بردار محسوب و در پروانه بهره‌برداری درج می‌شود. در صورت عدم ارائه گزارش‌های ماهانه تا سقف زمانی سه ماه متوالی یا ۶ ماه متناوب، طبق مقررات با بهره‌بردار رفتار خواهد شد.
	ماده (۵۳)	توقف عملیات بهره‌برداری به منظور اکتشاف، تهیه و تجهیز و ایجاد تأسیسات جدید و یا به هر دلیل دیگر، منوط به کسب اجازه و تأیید وزارت است. در صورت تعطیلی بیش از ۶ ماه متوالی معدن، بدون اخذ مجوز، بهره‌برداری مشمول ماده (۲۰) قانون خواهد شد. تبصره «۱»- مدت توقف عملیات بهره‌برداری معدنی که استخراج آنها فصلی است و در طرح بهره‌برداری مصوب پیش‌بینی شده است، مشمول مفاد این ماده نمی‌شود. تبصره «۲»- مدت زمان تعطیلی معدن که خارج از ید و اختیار بهره‌بردار است، با تأیید شورا می‌تواند جز مدت بهره‌برداری منظور نشود. در این مدت بهره‌بردار موظف به حفاظت از معدن است و مشمول پرداخت حقوق دولتی نخواهد شد.
	ماده (۵۴)	از جمله مواردی که معدن از ید بهره‌بردار منتزع می‌شود به شرح زیر است: الف) اتمام ذخیره معدن با تأیید وزارت ب) خاتمه مدت بهره‌برداری در مواردی که شرایط بهره‌بردار از لحاظ تمدید مورد تأیید وزارت قرار نگیرد. ج) عدم ارائه تقاضای تمدید پروانه بهره‌برداری به همراه مدارک کامل مربوط یا عدم رفع نقص طرح تمدید بهره‌برداری در مهلت مقرر د) انصراف بهره‌بردار ه) سلب صلاحیت بهره‌بردار
	تبصره «۱»- در مواردی که انتزاع معدن از ید بهره‌بردار به استثنای بند «الف» این ماده باشد، وزارت موظف است نسبت به واگذاری مجدد معدن طبق مفاد این آیین‌نامه اقدام کند. تبصره «۲»- در صورت انصراف بهره‌بردار از بهره‌برداری، در مواردی که وی مشمول ماده (۲۰) قانون نمی‌باشد، به تشخیص وزارت، انصراف وی پذیرفته می‌شود، در غیر این صورت بهره‌بردار مشمول ماده (۲۰) قانون خواهد شد.	
	ماده (۵۵)	در اجرای مفاد تبصره «۲» ماده (۲۰) قانون، مواردی که موجب اخذ خسارت، جریمه و یا سلب صلاحیت دارندگان مجوزهای اکتشاف، بهره‌برداری و اجازه برداشت می‌شود به شرح ذیل است: ۱. عدم رعایت مفاد قانون، این آیین‌نامه و دستورالعمل‌های صادره از سوی وزارت

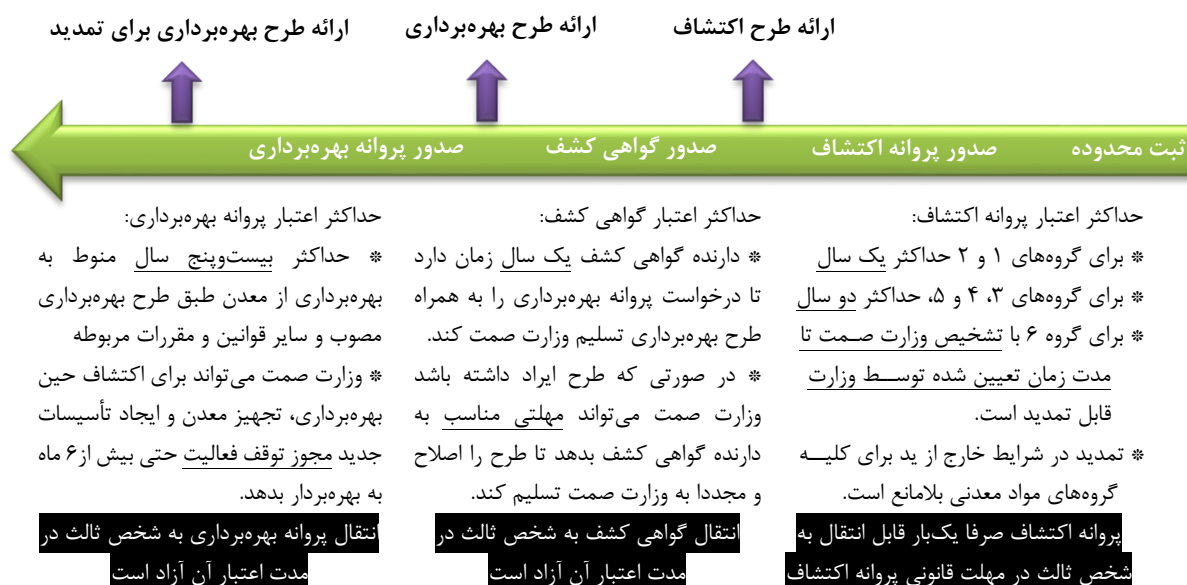
حوزه	ماده	شرح
		<p>۲. تضییع و تخریب ذخایر معدنی به تشخیص وزارت</p> <p>۳. عدم رعایت آیین‌نامه ایمنی معادن</p> <p>۴. عدم بهره‌برداری و استخراج سالانه به مقدار تعیین شده در طرح مصوب با رعایت مفاد این آیین‌نامه</p> <p>۵. عدم پرداخت حقوق دولتی در مهلت مقرر</p> <p>۶. عدم رعایت سایر تعهدات ذکر شده در متن مجوز صادره</p> <p>تبصره- وزارت موظف است دستورالعمل تطبیق مصادیق موارد مشمول اخذ خسارت، جریمه و سلب صلاحیت و میزان و چگونگی اخذ آن را تهیه و ابلاغ کند.</p>
	ماده (۵۶)	<p>موارد خارج از ید و اراده دارندگان مجوزهای عملیات معدنی که مانع از اجرای تعهدات مربوطه می‌شوند، به شرح زیر است:</p> <p>الف) بروز حوادث غیرمترقبه</p> <p>ب) تصرف عدوانی موضوع تبصره «۲» ماده (۱۹) قانون</p> <p>ج) مزاحمت‌های اشخاص حقیقی و حقوقی، موضوع تبصره «۳» ماده (۱۹) قانون</p> <p>د) سایر موارد با تشخیص و تأیید شورا</p>

مأخذ: آیین‌نامه اجرایی قانون معادن مصوب ۱۳۹۲ هیئت وزیران.

همان‌طور که از مفاد قانون و آیین‌نامه اجرایی آن مشخص است، مجری قانون (وزارت صنعت، معدن و تجارت) اختیارات وسیعی در خصوص صدور، تمدید و ابطال مجوزهای معدنی صادر شده دارد. استفاده از واژه‌ها و عبارات‌های مبهم و کلی در متن قانون و آیین‌نامه مانند مهلت مناسب و... دست مجری قانون را کاملاً باز گذاشته است. این اختیارات وسیع در کنار عدم اجرای ضوابط، معیارهای فنی و استانداردهای لازم برای انجام عملیات معدنی از مرحله اکتشاف تا بهره‌برداری و همچنین غیرشفاف بودن اطلاعات مربوط به محدوده‌های معدنی و معادن، موجب شکل‌گیری فضایی در بخش معدن کشور شده است که نتیجه آن غیرفعال شدن حدود نیمی از معادن دارای پروانه بهره‌برداری و بلوکه شدن بخش عمده‌ای از محدوده‌های اکتشافی در ید اشخاص حقیقی و حقوقی و بعضاً دولت و سازمان‌های تابعه دولت و سایر نهادها شده است. شکل ۲ به‌طور خلاصه اختیارات وزارت صنعت، معدن و تجارت را در تمدید مجوزهای فعالیت معدنی نشان می‌دهد.



شکل ۲. اختیارات وزارت صنعت، معدن و تجارت در تمدید مجوزهای معدنی وفق قانون معادن مصوب ۱۳۷۷ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن و آیین‌نامه اجرایی قانون معادن مصوب ۱۳۹۲ هیئت وزیران



مأخذ: یافته‌های پژوهش از قانون معادن و آیین‌نامه اجرایی آن.

۳. چالش‌ها و علل محبوس شدن و غیرفعال شدن معادن

محبوس شدن و غیرفعال شدن معادن می‌تواند دلایل مختلفی داشته باشد. از جمله مهم‌ترین عواملی که موجب غیرفعال شدن و یا محبوس شدن معادن در ید اشخاص حقیقی و حقوقی می‌شود، می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

الف) غیراقتصادی شدن فعالیت‌های معدنی در اثر تحولات بازار

نوسانات بازار و تحولات قیمتی، از عوامل غیرفعال شدن معادن دارای پروانه بهره‌برداری و یا توقف فرایند عملیات معدنی از مرحله اکتشاف تا بهره‌برداری است. برای مثال رکود ساخت‌وساز در کشور می‌تواند به میزان قابل توجهی تقاضا برای مصالح ساختمانی را کاهش دهد. مصالح ساختمانی مانند گچ، سنگ آهک، سیلیس، پوکه معدنی، شن و ماسه، خاک رس و سنگ‌های ساختمانی و تزئینی، از معادن مربوطه تأمین می‌شوند. این معادن در صورت عدم وجود تقاضا در بازار و با توجه به اینکه عمده مواد معدنی ذکر شده، کالای صادراتی محسوب نمی‌شوند، مجبور می‌شوند تا فعالیت معدن را متوقف کنند. همچنین برخی تحولات بازارهای جهانی ممکن است موجب نوسان قیمت مواد معدنی و غیراقتصادی شدن بهره‌برداری از آن شود که از جمله دلایل غیرفعال شدن معادن است. شایان ذکر است که تحولات بازار و قیمت‌ها، جزء عوامل خارج از ید بهره‌بردار محسوب نمی‌شود؛ زیرا ورود به هر فعالیت اقتصادی مستلزم پذیرش

ریسک‌های آن از جمله مسائل مربوط به تحولات عرضه و تقاضا و بازار است. بنابراین، این عامل یکی از ریسک‌های سرمایه‌گذاری نه تنها در بخش معدن بلکه در همه فعالیت‌های اقتصادی و کسب‌وکارهاست. لازم است تا سرمایه‌گذاران قبل از ورود به فعالیت معدنی نسبت به مطالعه دقیق بازار، آینده‌پژوهی و پذیرش ریسک تحولات بازار اقدام کنند. در این حالت، وزارت صنعت، معدن و تجارت می‌تواند در خصوص تمدید مجوزهای معدنی براساس شرایط بازار و عوامل مؤثر در آن تصمیم‌گیری کند.

ب) عوامل خارج از ید و شرایط فورس ماژور

وقوع رخدادهایی چون زلزله، سیل، آتش‌سوزی، طوفان و... که به هر ترتیبی موجب وارد شدن خسارات جانی به نیروی انسانی یا خسارات مالی به تجهیزات و تأسیسات معادن شود و وقوع آنها خارج از ید و اراده بهره‌بردار است، می‌تواند یکی از عوامل تعطیلی یا غیرفعال شدن معادن باشد که در قوانین و مقررات مربوطه، وزارت صنعت، معدن و تجارت تصمیمات لازم را اتخاذ خواهد کرد. در این حالت تعطیلی یا غیرفعال شدن معادن در ید و اراده بهره‌بردار نبوده و قصوری متوجه وی نیست و حق اعطا شده به دارنده مجوز عملیات معدنی از وی سلب نمی‌شود.

ج) تحریم‌های بین‌المللی

وضع تحریم‌های بین‌المللی بر فعالیت‌های اقتصادی یکی دیگر از عوامل تعطیلی یا غیرفعال شدن معادن است. تحریم‌ها می‌تواند هزینه‌های تولید را در فعالیت‌های اقتصادی بالا برده و یا منجر به توقف کامل فرایندهای مربوط به تولید و تجارت شود. تجربه تحریم‌های بین‌المللی علیه جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که این تحریم‌ها منجر به ایجاد چالش در نقل و انتقال پول، محدودیت واردات ماشین‌آلات و تجهیزات و صادرات محصول، جهش‌های ناگهانی قیمت ارز و به تبع آن سایر عوامل مؤثر در تولید، افزایش قیمت حمل‌ونقل جاده‌ای، ریلی و دریایی و... می‌شود. بنابراین تصمیم‌گیری در خصوص معادن غیرفعال و تعطیل شده در اثر عوامل مرتبط با تحریم‌ها باید در کمیته‌های کارشناسی وزارت صنعت، معدن و تجارت بررسی شده و در خصوص آن تصمیم‌گیری شود.

د) فقدان زیرساخت‌های مورد نیاز برای فعالیت‌های معدنی

از جمله زیرساخت‌های مورد نیاز برای فعالیت معدنی از مرحله اکتشاف تا بهره‌برداری می‌توان به انجام مطالعات زمین‌شناسی، شناسایی و پی‌جویی منابع و ذخایر معدنی توسط نهادهای حاکمیتی برای کاهش ریسک اکتشاف، احداث جاده و ریل به منظور حمل‌ونقل مواد معدنی، تسهیل تأمین ماشین‌آلات و تجهیزات معدنی، تأمین زیرساخت‌های انرژی مورد نیاز در معادن مانند سوخت، برق، آب و...، تأمین



زیرساخت‌های تجارت مواد معدنی مانند بنادر و اسکله‌ها و... اشاره کرد. فقدان این زیرساخت‌ها منجر به افزایش هزینه‌های فعالیت معدنی در کشور می‌شود. در برخی موارد ممکن است افزایش هزینه‌های اکتشاف، تجهیز و آماده‌سازی و بهره‌برداری از معادن به میزانی افزایش یابد که امکان فعالیت معدنی وجود نداشته باشد. این یکی از دلایل تعطیلی یا غیرفعال شدن محدوده‌ها و معادن کشور است.

ه) وجود معارضان و تعارض میان فعالیت‌های معدنی و دستگاه‌های اجرایی

معارضان فعالیت‌های معدنی شامل جوامع محلی (معارضان محلی)، قاچاقچیان و سودجویان و همچنین تعارض میان برخی نهادها (مانند سازمان حفاظت محیط‌زیست، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری، نیروهای مسلح، سازمان انرژی اتمی) با فعالیت‌های معدنی یکی دیگر از دلایل توقف فعالیت معادن است. پرداختن به بحث مربوط به تعارض و تداخل فعالیت‌های معدنی با جوامع محلی و سایر دستگاه‌های موضوع ماده (۲۴) قانون معادن در حوصله این گزارش نیست؛ اما این مسئله یکی از دلایل مهم تعطیلی یا توقف فعالیت‌های معدنی در کشور است. لازم است تا وزارت صنعت، معدن و تجارت با امضای توافقنامه با دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۴) قانون معادن و مشخص شدن مناطق ممنوع، مشروط و آزاد برای فعالیت‌های معدنی به همراه ضوابط و معیارهای فنی دقیق و شفاف نسبت به رفع چالش تعارضات میان نهادها با فعالیت‌های معدنی اقدام کند. همچنین حل مشکل جوامع محلی و معارضان محلی مستلزم ایفای نقش مسئولیت اجتماعی توسط فعالان معدنی و تعامل گسترده از طریق شورای عالی معادن و شوراهای معادن استانی است.

و) غیرشفاف بودن و عدم اجرای قوانین و مقررات

یکی از مهم‌ترین دلایل محبوس شدن معادن در ید اشخاص حقیقی و حقوقی، غیرشفاف بودن و عدم اجرای قوانین و مقررات در خصوص صدور، تمدید و ابطال مجوزهای عملیات معدنی است. همان‌طور که در بخش قبل اشاره شد، اختیارات گسترده وزارت صنعت، معدن و تجارت (سازمان‌های صنعت، معدن و تجارت استان‌ها) در تمدید مجوزهای فعالیت معدنی منجر به تمدید چندین باره انواع مجوزهای معدنی شده و سودجویان و واسطه‌ها از این محل برای محبوس کردن معادن ارزشمند سوءاستفاده می‌کنند. رشد قیمت مواد معدنی و به تبع آن رشد ارزش مجوزهای معدنی با گذشت زمان، سودجویان و واسطه‌ها را به این سمت سوق می‌دهد که بدون انجام عملیات معدنی و صرفاً با تمدید مجوزهای معدن، نسبت به حبس معدن در ید خود اقدام کنند تا بتوانند در زمان اوج قیمت‌ها، مجوزها و امتیازهای در اختیار خود را بفروشند. بنابراین محدوده‌ها و معادنی که باید موجب توسعه فعالیت‌های اقتصادی مولد و ایجاد اشتغال در کشور شوند، به کالاهای سرمایه‌ای تبدیل می‌شوند و فعالیت‌های اقتصادی غیرمولد، جای فعالیت اقتصادی مولد و ثروت‌آفرین را می‌گیرد.

ز) عدم اجرای ضوابط، معیارهای فنی و استانداردهای اکتشاف

عدم اجرای ضوابط، معیارهای فنی و استانداردهای اکتشاف در کشور موجب شده است که بسیاری از مجوزهای معدنی صادر شده حاوی اطلاعات دقیقی از نوع ماده معدنی و میزان ذخیره آن نباشند. سودجویان از این فرصت سوءاستفاده کرده و به جای ذخیره واقعی معدن، عدد غیرواقعی برای ذخیره آن اعلام می‌کنند. این مسئله موجب می‌شود تا چالش‌هایی چون برداشت‌های غیرقانونی از ذخایر معدن، عدم پرداخت حقوق دولتی و... ایجاد شود. عدم اجرای این ضوابط و استانداردها موجب برخوردهای سلیقه‌ای و غیرکارشناسی در زمان تصمیم‌گیری در خصوص مجوزهای معدنی می‌شود و کارشناسان وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان‌های تابعه استانی در فضایی غیرکارشناسی و سلیقه‌ای نسبت به صدور، تمدید یا ابطال مجوز عملیات معدنی اقدام می‌کنند.

ح) غیرشفاف بودن داده‌ها و اطلاعات معادن کشور

یکی دیگر از عواملی که در کنار سایر عوامل موجب غیرفعال شدن یا محبوس شدن معادن کشور شده است، غیرشفاف بودن داده‌ها و اطلاعات معادن کشور است. در صورتی که کلیه اطلاعات مربوط به معادن کشور در قالب شناسنامه معادن به صورت برخط در سامانه کاداستر معدن به‌روزرسانی شده و در دسترس عموم قرار گیرد، به صورت خودکار و برخط، محدوده‌های معدنی و معدنی که بر خلاف قوانین و مقررات در ید اشخاص حقیقی و حقوقی حبس شده‌اند، فاش می‌شود. در این سامانه‌ها باید کلیه اطلاعات محدوده‌ها و معادن اعم از: گزارش اکتشاف، طرح بهره‌برداری، میزان تولید ماهیانه، گزارش‌های نظارتی وزارت صمت و سازمان نظام مهندسی معدن، رأی‌های صادر شده در خصوص صدور، تمدید و ابطال مجوزهای معدن و... در دسترس عموم قرار گیرد تا کارشناسان و رسانه‌ها بتوانند فعالیت معادن کشور را به طور دقیق رصد نموده و با ضوابط، معیارها، استانداردها، قوانین و مقررات مربوطه تطبیق دهند. این مسئله تا اندازه زیادی از حبس شدن معادن در ید اشخاص حقیقی و حقوقی و حتی برخی نهادها و سازمان‌های دولتی و حاکمیتی جلوگیری خواهد کرد. همچنین لازم است تا کلیه مصوبات و صورت جلسات غیرمحرمانه شورای عالی معادن و شوراهای معادن استانی در خصوص صدور، تمدید و ابطال مجوز فعالیت‌های معدنی در سراسر کشور در وبسایت وزارت صنعت، معدن و تجارت و در دسترس عموم قرار گیرد. اجرای فرایند شفافیت داده‌ها و اطلاعات محدوده‌ها و معادن کشور موجب برگزاری عادلانه فراخوان‌های انجام شده از سوی دولت نیز خواهد شد و این داده‌ها و اطلاعات در اختیار عموم قرار گرفته و از ایجاد رانت اطلاعاتی در مزایده‌ها و فراخوان‌های عمومی جلوگیری می‌شود.



ط) معیوب بودن فرایندهای نظارت بر فعالیت‌های معدنی

نظارت بر فعالیت‌های معدنی از حلقه اکتشاف تا بهره‌برداری از معدن باید توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان نظام مهندسی معدن و سایر نهادهای نظارتی کشور انجام شود. فصل هفتم آیین‌نامه اجرایی قانون معادن، مربوط به بحث نظارت و بازرسی از فعالیت‌های معدنی در کشور است. طبق ماده (۱۰۰) این آیین‌نامه، «در اجرای تعهدات و تکالیف دارندگان پروانه عملیات، وزارت براساس قانون و این آیین‌نامه و دستورالعمل‌های صادره، بر انجام عملیات معدنی نظارت خواهد نمود. امر نظارت بر عملیات معدنی شامل امور نظارتی است که منجر به سلامت و بهداشت و ایمنی کارکنان و کارگران معدن، رعایت طرح مصوب، انجام تعهدات دارنده پروانه عملیات، کنترل عملکرد مسئول فنی، حفظ و صیانت ذخایر معدنی، بهره‌برداری بهینه از ذخایر معدنی و سایر مواردی که موجب حسن اجرای قانون و این آیین‌نامه و همچنین رعایت ایمنی و حفاظت در معادن می‌شود». بر این اساس، وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است تا شاخص‌های نظارتی و همچنین بودجه مورد نیاز برای نظارت و بازرسی از معادن را در نظر گرفته و اعمال کند. همچنین وزارت صنعت، معدن و تجارت می‌تواند وفق قانون با انعقاد تفاهمنامه، از خدمات سازمان نظام مهندسی معدن در امر نظارت و بازرسی استفاده کند. با وجود بستر قانونی و مقرراتی لازم برای اعمال نظارت و بازرسی توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت، انجام نظارت به دلایل مختلف از جمله عدم تأمین نیروی انسانی و امکانات لازم محقق نشده است. همچنین به دلیل وجود ارتباط مالی میان بهره‌بردار معدن و مسئولان فنی، نظارت مسئولین فنی بر عملکرد معادن کشور منجر به نتایج و دستاوردهای قابل توجهی نشده است. وزارت صنعت، معدن و تجارت تاکنون امکان استفاده از تجهیزات و فناوری‌های پیشرفته مانند تصاویر ماهواره‌ای، نقشه‌برداری منظم، استفاده از پهپاد، هوشمندسازی سامانه‌های حمل‌ونقل جاده‌ای و... را نداشته است و امر نظارت و بازرسی معادن به صورت بهینه انجام نشده است. همین مسئله به یکی از عوامل مؤثر بر تعطیلی و محبوس شدن معادن در ید اشخاص حقیقی و حقوقی تبدیل شده است.

ی) حضور پررنگ دولت و سازمان‌های تابعه آن و برخی نهادهای حاکمیتی در پهنه‌های اکتشافی و معادن حضور پررنگ دولت و برخی نهادهای حاکمیتی در پهنه‌های اکتشافی تعریف شده وفق ماده (۳۲) آیین‌نامه اجرایی قانون معادن و واگذاری برخی محدوده‌ها و معادن به نهادهای دولتی و حاکمیتی و مداخلات شورای عالی معادن در خصوص سلب صلاحیت نهادهای دولتی و حاکمیتی از دیگر دلایل محبوس شدن، غیرفعال شدن معادن و حبس محدوده‌ها و پهنه‌های وسیع اکتشافی در کشور است. این مسئله علاوه بر آثار فوق موجب شده است تا بخش خصوصی توانمند و صلاحیت‌دار در حوزه اکتشاف منابع معدنی در کشور شکل نگیرد.

ک) ورود افراد غیرمتخصص در حوزه فعالیت‌های معدنی به دلیل ایرادات نظام بررسی

صلاحیت فنی و مالی متقاضیان فعالیت معدنی

با توجه با اینکه در حال حاضر هر فرد حقیقی یا حقوقی با داشتن میزان مشخصی توانایی مالی امکان انجام فعالیت معدنی در کشور را پیدا می‌کند، ورود افراد غیرمتخصص در فعالیت‌های معدنی اتفاق افتاده است. این مساله یکی از دلایل غیرفعال شدن یا محبوس شدن معادن در کشور است. بنابراین بازنگری در معیارها و شاخص‌های صلاحیت فنی و مالی متقاضیان فعالیت‌های معدنی و پررنگ شدن تاثیر صلاحیت فنی و تخصصی می‌تواند باعث جلوگیری از ورود افراد غیرمتخصص به حوزه فعالیت‌های معدنی شود.

ل) وضع برخی مقررات غیرکارشناسی در خصوص عوارض صادراتی مواد معدنی

در سال‌های اخیر، وزارت صنعت، معدن و تجارت اقدام به وضع عوارض صادراتی بر گروه‌هایی از مواد معدنی کرده است. در برخی موارد، به دلیل غیرکارشناسی بودن فرایند وضع عوارض صادراتی، تعدادی از معادن کشور تعطیل یا غیرفعال شده‌اند. به طور مثال میزان مصرف داخلی سنگ‌های ساختمانی و تزئینی و برخی خاکه‌های سولفیدی سرب و روی بسیار پایین‌تر از میزان تولید معادن است و لازم است تا به منظور حمایت از فعالیت معادن، امکان صادرات مواد معدنی برای آنها فراهم شود تا از تعطیل یا غیرفعال شدن معادن جلوگیری شود. عوارض صادراتی مواد معدنی باید به طور مستمر مورد پایش و بازنگری تخصصی قرار گیرد و حداقل ۶ ماه قبل از هرگونه تغییر در سیاست‌گذاری صادرات مواد معدنی به اطلاع فعالان معدنی برسد.

۴. آسیب‌شناسی طرح واگذاری معادن

در تاریخ بیست‌ودوم مهرماه ۱۳۹۹ دستورالعملی به شماره ۶۰/۱۸۰۳۸۷ توسط وزیر صنعت، معدن و تجارت به رؤسای سازمان‌های صنعت، معدن و تجارت استان‌ها ابلاغ شد. این دستورالعمل تحت عنوان «دستورالعمل ایجاد وحدت رویه در فعال‌سازی معادن و محدوده‌های معدنی غیرفعال» ابلاغ شده و شامل موارد زیر بوده است:

- ارائه مهلت سه‌ماهه از زمان ابلاغ دستورالعمل به دارندگان مجوز پهنه‌های اکتشافی برای ارائه گزارش نهایی فعالیت، معرفی نقاط امیدبخش و دریافت پروانه اکتشاف به‌طوری که در صورت عدم ارائه گزارش و اقدام برای اخذ مجوز، این پهنه‌ها آزاد اعلام خواهند شد.
- آزادسازی کلیه محدوده‌های مورد درخواست برای پروانه اکتشاف که به هر دلیل ابطال یا بلوکه شده‌اند، در سامانه کاداستر معدن.



- مهلت سه ماهه به کلیه دارندگان پروانه‌های اکتشاف (گروه‌های ۱ تا ۵) که مدت اعتبار و مهلت قانون آنها تا پایان سال ۱۳۹۸ به اتمام رسیده باشد به‌منظور ارائه گزارش نهایی اکتشاف به‌طوری که در صورت عدم ارائه گزارش پروانه آنها لغو شود.
- مهلت سه ماهه برای برگزاری مزایده عمومی برای محدوده‌هایی که پروانه اکتشاف آنها ابطال یا لغو شده و در صورت عدم وجود متقاضی در مزایده آزادسازی شوند.
- برگزاری مزایده عمومی برای محدوده‌های دارای گواهی کشف غیرفعال که مهلت قانونی آنها به اتمام رسیده است و در صورت عدم وجود متقاضی در مزایده، به اولین متقاضی دارای توان فنی و مالی واگذار شوند.
- کلیه محدوده‌های اکتشافی، گواهی کشف و یا پروانه بهره‌برداری باطل یا سلب صلاحیت شده باید ظرف مدت زمانی ۳ ماه از ابطال یا سلب صلاحیت آن براساس قوانین و مقررات واگذار شوند.
- اعلام اخطار به معادن دارای پروانه بهره‌برداری غیرفعال و طرح موضوع در شورای معادن استانی و تعیین تکلیف و واگذاری آن.
- تعیین تکلیف دپوهای باطله و مواد معدنی بلا تکلیف
- بررسی دستورالعمل ابلاغ شده از سوی وزیر صنعت، معدن و تجارت به‌منظور فعال‌سازی معادن و جلوگیری از حبس محدوده‌های معدنی و معادن در ید اشخاص حقیقی و حقوقی نشان‌دهنده عزم و اراده وزارت صنعت، معدن و تجارت برای حل چالش محبوس شدن و غیرفعال شدن معادن کشور است. اما همان‌طور که در بخش قبل ذکر شد، دلایل محبوس شدن یا غیرفعال شدن محدوده‌های اکتشافی و معادن کشور متعدد است. این دستورالعمل می‌تواند در مدت زمان معینی در فعال‌سازی محدوده‌ها و معادن غیرفعال و محبوس مؤثر باشد، اما با توجه به باقی ماندن چالش‌ها و دلایل عمده محبوس شدن و غیرفعال شدن معادن کشور، مجدداً همین روند در سال‌های آینده تکرار خواهد شد. بنابراین برای حل ریشه‌ای چالش محبوس شدن و غیرفعال شدن معادن در کشور لازم است تا چالش‌های بخش معدن با ارائه یک بسته جامع حل و فصل شود در غیر این صورت، اگر صرفاً فرایند واگذاری محدوده‌ها و معادن حبس شده و غیرفعال به‌عنوان تنها راهکار مورد توجه قرار گیرد، به‌دلیل مشکلات ساختاری موجود در بخش معدن کشور، روندهای گذشته در سال‌های آتی تکرار خواهند شد.
- چالش‌های مربوط به معارضان محلی، تعارض میان فعالیت‌های معدنی و دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۴) قانون معادن، فقدان استانداردها، ضوابط و معیارهای فنی اکتشاف و بهره‌برداری از معادن، عدم شفافیت داده‌ها و اطلاعات در بخش معدن، عدم تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز برای فعالیت‌های معدنی، تصدیگری دولت و نهادهای حاکمیتی در بخش معدن، غیرشفاف بودن و وجود اختیارات گسترده مجری در قوانین و مقررات مربوط به صدور، تمدید و ابطال مجوزهای معدنی، معیوب بودن فرایندهای نظارت و بازرسی و... مسائل و چالش‌هایی هستند که در صورت عدم حل این چالش‌ها، مشکل محبوس

شدن و غیرفعال شدن معادن کشور همچنان باقی خواهد ماند و دستورالعمل صادر شده تنها بخش کوچکی از یک بسته جامع برای حل چالش معادن کشور است.

جمع‌بندی و ارائه راهکار

غیرفعال بودن حدود ۴۵ درصد از کل معادن دارای پروانه بهره‌برداری و همچنین وجود تعداد زیادی مجوزهای غیرفعال اکتشافی در قالب پروانه اکتشاف و گواهی کشف نشان‌دهنده وجود چالش‌های جدی در بخش معدن کشور است. بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که بخشی از محدوده‌های اکتشافی و معادن به دلایل مختلف از جمله تعارض با دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۴) قانون معادن، وجود معارضات محلی، تحولات بازار، تحریم‌ها و نوسانات نرخ ارز، عدم وجود زیرساخت‌های مورد نیاز برای فعالیت معدنی و یا سایر دلایل خارج از ید بهره‌بردار، غیرفعال و تعطیل هستند. اما بخشی از محدوده‌های اکتشافی و معادن کشور که چالش‌هایی از قبیل موارد ذکر شده را ندارند و امکان فعالیت معدنی برای آنها فراهم است، با هدف سودجویی و انجام فعالیت اقتصادی غیرمولد از طریق رونق واسطه‌گری در خرید و فروش محدوده‌های اکتشافی و معادن، در ید اشخاص حقیقی و حقوقی (اعم از بخش خصوصی و نهادهای حاکمیتی و دولتی) محبوس شده‌اند.

بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که از جمله دلایل محبوس شدن معادن در ید اشخاص حقیقی و حقوقی می‌توان به غیرشفاف بودن و عدم اجرای قوانین و مقررات، فقدان ضوابط، معیارهای فنی و استانداردهای اکتشاف، غیرشفاف بودن داده‌ها و اطلاعات معادن کشور، معیوب بودن فرایندهای نظارت بر فعالیت‌های معدنی و حضور پورنگ دولت و سازمان‌های تابعه آن و برخی نهادهای حاکمیتی در پهنه‌های اکتشافی و معادن اشاره کرد.

طرح دولت به منظور آزادسازی محدوده‌های اکتشافی و معادن محبوس و غیرفعال نشان‌دهنده وجود اراده در دولت برای رفع یکی از چالش‌های بخش معدن کشور است؛ اما تمرکز بر این مسئله بدون حل چالش‌ها و مشکلات ساختاری بخش معدن کشور، نه تنها موجب رفع مشکل نخواهد شد، بلکه مسئله با ابعاد گسترده‌تری در سال‌های آینده تکرار خواهد شد. بنابراین پیشنهاد می‌شود تا دولت در کنار اجرای طرح آزادسازی و واگذاری معادن، با ارائه یک بسته جامع، نسبت به رفع چالش‌ها و مشکلات ساختاری معادن در ایران اقدام نماید. راهکارهای زیر بدین منظور پیشنهاد می‌شود:

۱. حل چالش‌های ساختاری اکتشاف منابع معدنی کشور و ایفای نقش حاکمیت در انجام مطالعات زمین‌شناسی، شناسایی و پی‌جویی منابع و ذخایر معدنی و کاهش ریسک اکتشاف در کشور.
۲. تجمیع داده‌های مربوط به مطالعات زمین‌شناسی و اکتشافات مقدماتی در پایگاه جامع داده‌های



علوم زمین یا سامانه کاداستر.

۳. اجرای ضوابط، معیارهای فنی و استانداردهای اکتشاف منابع و ذخایر معدنی و پیوستن به نظام بین‌المللی استانداردهای رده‌بندی منابع و ذخایر معدنی به منظور افزایش اعتبار ملی و بین‌المللی مجوزهای معدنی کشور.

۴. خروج تدریجی دولت و نهادهای حاکمیتی از پهنه‌های اکتشافی و واگذاری نقاط امیدبخش به بخش خصوصی توانمند و صلاحیت‌دار طی فراخوان‌های عمومی.

۵. استفاده از ابزارها و فناوری‌های نوین برای نظارت فعالانه بر فعالیت معادن کشور از طریق تصاویر ماهواره‌ای، پهپادها، نقشه‌برداری، اتصال داده‌های سامانه‌های مالیات، سوخت و حمل‌ونقل و هوشمندسازی نظارت بر معادن کشور.

۶. شفاف‌سازی و اعلام عمومی مصوبات و صورت جلسات غیرمحرمانه شورای عالی معادن و شوراهای معادن استانی به‌ویژه در خصوص تصمیمات اتخاذ شده برای صدور، تمدید و ابطال مجوزهای معدنی.

۷. به‌روزرسانی و ارتقای فنی سامانه کاداستر معادن به منظور اعلام عمومی کلیه اطلاعات مربوط به پهنه‌های اکتشافی، محدوده‌های اکتشافی و معادن کشور به صورت برخط و ایجاد امکان نظارت عمومی بر صدور، تمدید و ابطال مجوزهای معدنی کشور (اجرای این راهکار موجب خواهد شد تا شرکت‌کنندگان در فراخوان‌های عمومی برای محدوده‌های معدنی و معادن کشور به صورت عادلانه به اطلاعات و داده‌های معادن دسترسی داشته باشند و رانت اطلاعاتی از بین برود).

۸. اصلاح قوانین و مقررات غیرشفاف به منظور محدود کردن اختیارات مجری در تمدید مجوزهای معدنی از طریق ارائه لایحه اصلاح مواد (۵) تا (۹) قانون معادن و اصلاح مواد مرتبط در آیین‌نامه اجرایی قانون.

۹. تخصیص بخشی از درآمدهای حقوق دولتی معادن به منظور ارتقای فرایندهای نظارت و بازرسی معادن طبق ماده (۴۳) قانون برنامه ششم توسعه کشور.

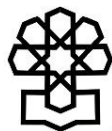
۱۰. رفع تعارضات میان فعالیت‌های معدنی با دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۴) قانون معادن از طریق انعقاد توافقنامه میان وزارت صمت و دستگاه‌های مذکور و مشخص کردن مناطق ممنوع، مشروط و آزاد برای فعالیت‌های معدنی به همراه ضوابط، معیارها و استانداردهای فنی شفاف.

۱۱. اصلاح ضوابط و معیارهای اعطای صلاحیت فنی و مالی به متقاضیان فعالیت معدنی به منظور پررنگ شدن معیارها و شاخص‌های صلاحیت فنی و تخصصی فعالان معدنی.

۱۲. بازنگری در عوارض صادراتی وضع شده بر مواد معدنی در کمیته‌های کارشناسی وزارت صنعت، معدن و تجارت و صدور مجوز برای صادرات آن دسته از مواد معدنی که میزان تولید آنها در کشور بیش از نیاز داخلی است.

منابع و مأخذ

۱. آمار و اطلاعات دفتر بهره‌برداری معادن، معاونت امور معادن و صنایع معدنی وزارت صنعت، معدن و تجارت.
۲. گزارش عملکرد سالیانه وزارت صنعت، معدن و تجارت در سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۹.
۳. قانون معادن مصوب ۱۳۷۷ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن.
۴. آیین‌نامه اجرایی قانون معادن مصوب ۱۳۹۲ هیئت وزیران.
۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «بررسی و تحلیل تصدیگری دولت در معادن ایران»، شماره مسلسل ۱۶۸۶۷، ۱۳۹۸.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۷۶۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح دولت برای فعال‌سازی محدوده‌ها و معادن محبوس و غیرفعال

نام معاونت: مطالعات امور تولیدی (گروه معدن و صنایع معدنی)

تهیه و تدوین: بابک بهادری

مدیر مطالعه: امیر عبدالله‌زاده

ناظر علمی: امیررضا شاهانی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. معدن

۲. فعال‌سازی

۳. معادن غیرفعال

۴. معادن محبوس



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۶/۲۸