

صدور به رویه مجوزها و سیاست‌های حمایتی از احداث واحدها و صنایع معدنی

الهه رحیم دوست^۱

چکیده

در بند «۷» از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، بر امنیت غذایی تأکید شده است. براساس این، دولت و وزارت جهاد کشاورزی، مجموعه اقدام‌های اصلاحی را در دستور کار قرار داده‌اند و از این‌رو، وضعیت کشور در شاخص امنیت غذایی طی سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴، اندکی بهبود یافته است. از این‌رو، در راستای افزایش توان مقاومتی کشور از منظر غذا و امنیت غذایی پیشنهاد می‌شود در بخش کشاورزی اقدام‌های اصلاحی مانند مدیریت و کنترل واردات محصولات اساسی، تجدیدنظر در وضع سیاست‌های حمایتی و قیمت‌گذاری محصولات کشاورزی، اعلام به موقع نرخ خرید تضمینی و... ادامه داشته باشد و در روند اجرایی این اقدام‌ها تسریع شود.

واژگان کلیدی: مواد معدنی، مجوزهای معدنی، حبس معادن، بخش خصوصی، دولتی.

مقدمه

گزینه برای مقاوم‌سازی اقتصاد و کاهش وابستگی و ضربه‌پذیری اقتصادی به شمار می‌رود. بنابراین، اهمیت عملیات اکتشافی و درنهایت، ایجاد ارزش افزوده روی مواد معدنی استخراج شده بر کسی پوشیده نیست، اما آنچه حائز اهمیت است، چگونگی صدور مجوزها برای این کار و در نتیجه، نحوه به‌کارگیری سیاست‌های حمایتی از احداث واحدها و صنایع معدنی است.

با توجه به اینکه بهره‌برداری از معادن مختلف کشور افزون‌بر اعطای مجوز و اعمال برخی سیاست‌های حمایتی در هر مرحله، نیازمند نظارت بر نحوه عملکرد و در نتیجه، استخراج این معادن تا سرحد ممکن و اقتصادی است. از این‌رو

بهره‌مندی ایران از منابع غنی معدنی و قرارگیری موقعیت جغرافیایی این کشور روی کمر بند فلزات رنگین و اساسی موجب می‌شود تا با شناخت دقیق این منابع و استخراج و استحصال آن‌ها، زمینه رشد این بخش در کشور مهیا شود. این مزیت انکارناپذیر، بخش معدن و صنایع معدنی را به بخشی پیشران در اقتصاد ایران تبدیل می‌کند و با عنایت به ظرفیت بالای این بخش، باید گفت بخش معدن و صنایع معدنی، هم‌تراز معادن نفت و گاز کشور، به‌عنوان موتور محرک رشد و توسعه اقتصادی در کشور است. این موضوع در شرایطی که کشور هرروزه با اعمال و تشدید تحریم‌های اقتصادی مواجه است، بهترین

انجام شده، ایران ۷ درصد ذخایر معادن جهان را در اختیار دارد. محصولات معدنی ایران با تنوع بالا شامل ۶۸ نوع ماده معدنی غیرنفتی است و ذخایر کشف شده به حدود ۳۷ میلیارد تن می‌رسد. همچنین، برآوردها نشان می‌دهد که ذخایر بالقوه در کشور، حدود ۶۰ میلیارد تن و ارزش برآورد شده این ذخایر معدنی نیز معادل ۱۴۰۰ میلیارد دلار است. ایران در منطقه جغرافیایی خود، در بخش میانی کمربند کوه‌زایی آلپ-همیالیا قرار دارد که از باختر اروپا آغاز می‌شود و پس از گذر از ترکیه، ایران و افغانستان، تا تبت و نزدیکی برمه و اندونزی ادامه دارد. قرارگیری در این کمربند که مرز برخورد دو ابرقاره اصلی کره زمین است و ۱۵ درصد ذخایر این کمربند شناخته شده دنیا را در خود جای داده، سبب شده است تا ایران سرزمینی مستعد و از نظر توان معدنی پر استعداد باشد.

با وجود این گونه مزیت‌های بالقوه در بخش معدن و صنایع معدنی در کشور، متأسفانه در بودجه‌های سنواتی کشور شاهد عدم وزن‌دهی به تأمین بودجه کشور از محل گسترش درآمدهای حاصل از بهره‌برداری از معادن غیرنفتی در کشور هستیم. به عبارت دیگر، اقتصاد معدنی در کشور جدی دنبال نمی‌شود و سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته در این بخش، متناسب با ظرفیت‌ها و توانایی‌های بخش معدن نبوده است. از این رو با توجه به اهمیت موضوع، در این بخش از گزارش، به بررسی ظرفیت‌های موجود در بخش مواد معدنی کشور پرداخته می‌شود.

صدور بی‌رویه مجوزها افزون‌بر آثار جبران‌ناپذیر زیست‌محیطی، موجب اتلاف منابع مالی کشور نیز می‌شود. برای همین، با توجه به اهمیت موضوع در کشور، سعی شده است تا در این گزارش، با نگاهی به ظرفیت‌های موجود در این باره، به بررسی صدور مجوز و استخراج مواد معدنی در کشور پردازیم و در ادامه، با اشاره به ملاحظات امنیت اقتصادی این موضوع، برخی راهکارهای پیشنهادی برای بهبود شرایط موجود در کشور ارائه شود.

۱- نگاهی به وضعیت مواد معدنی در کشور

کشور ایران با توجه به شرایط خاص زمین‌شناسی و همچنین وقوع فعالیت‌های کوه‌زایی و تکتونیکی در آن، موقعیت مناسبی به لحاظ برخورداری از منابع غنی معدنی به خود اختصاص داده است. استفاده از این منابع معدنی به شرط رعایت بهره‌برداری صحیح از آن، منبع بسیار خوبی برای کسب درآمدهای ارزی و درعین حال، پشتیبانی مطمئن برای بخش‌های تولیدی در کشور است. این در حالی است که نبود سرمایه‌گذاری مناسب و سیاست‌گذاری صحیح در بخش معدن، موجب شده است تا اقتصاد کشور با تکیه بیش از حد به بخش نفت و اقتصاد تک‌محصولی، زمینه افزایش ضربه‌پذیری کشور در مقابل تصمیمات و ناملازمات بین‌المللی را فراهم آورد.

نگاهی به ظرفیت‌های موجود در کشور در زمینه منابع معدنی نشان می‌دهد، بر اساس اکتشافات معدنی

جدول ۱- ارقام مهم آمارگیری از معادن در حال بهره‌برداری کشور

سال	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸
تعداد معدن	۵۳۱۶	۵۴۴۵	۵۳۵۵	۵۲۱۴	۴۹۱۳	۵۳۵۳	۴۹۱۶	۴۹۴۷
تعداد شاغلان (نفر)	۸۴۹۲۲	۹۴۶۴۰	۹۱۸۶۹	۹۱۲۱۱	۹۳۴۸۶	۹۵۸۳۱	۹۹۷۳۴	۱۰۷۰۷۴
ارزش کل تولیدات (میلیارد ریال)	۱۰۱۲۱۰	۱۲۶۷۳۸	۱۳۹۲۰۶	۱۱۸۲۹۱	۱۶۵۷۳۴	۲۵۰۴۸۵	۳۹۴۵۲۵	۶۵۰۳۱۰
ارزش افزوده (میلیارد ریال)	۷۹۱۶۳	۹۳۴۳۲	۹۷۵۹۰	۸۴۰۷۱	۱۲۳۲۷۶	۱۹۵۱۱۵	۳۰۷۹۸۸	۴۹۶۵۰۱
ارزش سرمایه‌گذاری (میلیارد ریال)	۸۶۰۷	۱۲۹۸۰	۱۹۸۷۳	۲۹۴۲۱	۲۰۳۶۸	۲۱۶۹۴	۱۹۴۷۶	۳۰۴۲۷

مأخذ: مرکز آمار ایران.

و ۱۲۳ معدن در حال بهره‌برداری، تجهیز و آماده‌سازی بوده است. از ۳۳۰۹ معدن غیرفعال در کشور، ۲۹۸ معدن فقط در حال تجهیز و آماده‌سازی، ۶۰ معدن دارای فعالیت کمتر از ۳۰ روز، ۵۱۳ معدن تعطیل دائم، ۲۰۸ معدن تعطیل موقت و ۴۳۰ معدن سایر موارد را شامل می‌شود. در بررسی دیگر دلایل غیرفعال بودن معادن کشور، بلوکه شدن معدن، رکود بازار، نداشتن مجوز و مشکلات حقوقی و زیست‌محیطی، بیشترین فراوانی را به خود اختصاص می‌دهند^۱.

۲- بررسی صدور مجوزها و استخراج مواد معدنی
یکی از عواملی که در اقتصاد جوامع مدرن و همچنین، کشورهای در حال توسعه، تأثیرگذاری بسزایی داشته، برخورداری از معادن و صنایع معدنی در این کشورهاست. این فرصت‌های خدادادی در عرصه معدن و صنایع معدنی به‌عنوان نیروی محرک برای گسترش همکاری‌های اقتصادی بین‌المللی و همچنین، تقویت توان صادراتی کشورها، مورد استفاده جدی قرار می‌گیرد. وجود این ظرفیت‌ها در کشورهای دارای منابع طبیعی و معدنی، باید همواره سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان را به این موضوع

همان‌طور که در جدول شماره ۱ مشاهده می‌شود، بر اساس آخرین آمار در دسترس، روند تعداد معادن در حال بهره‌برداری در کشور طی سال‌های مورد مطالعه، رو به افزایش بوده است. هر چند در برخی از سال‌ها رشد آن با کندی مواجه شده، در کل نسبت به سال‌های دهه ۱۳۸۰، با افزایش مواجه بوده است. همچنین، معادن مورد مطالعه، از نظر تعداد اشتغال، از رشد ۲۶ درصدی در سال ۱۳۹۸ در مقایسه با سال ۱۳۹۱ برخوردار بوده‌اند. همچنین، ارزش کل تولیدات معادن، ارزش افزوده و ارزش سرمایه‌گذاری طی سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۸، از رشدی به ترتیب بالغ بر ۵۴۲، ۵۲۷ و ۲۵۳ درصد برخوردار بوده است. روند بهره‌برداری از معادن در کشور با توجه به آمار ارائه‌شده، روند مثبت و روبه‌رشدی برآورد می‌شود، اما این ارقام در مقایسه با توان داخلی و منابع معدنی شایان توجه در کشور، ناچیز است؛ تا جایی که بر اساس آخرین نتایج اعلامی، تعداد کل معادن کشور در سال ۱۴۰۰ برابر با ۱۰۱۷۰ معدن بوده که از این تعداد، ۶۸۶۱ معدن فعال و ۳۳۰۹ معدن غیرفعال است. از ۶۸۶۱ معدن فعال، ۶۴۴۹ معدن فقط در حال بهره‌برداری، ۲۸۹ معدن در حال بهره‌برداری و اکتشاف

1. <https://bourseon.com/WgO8>

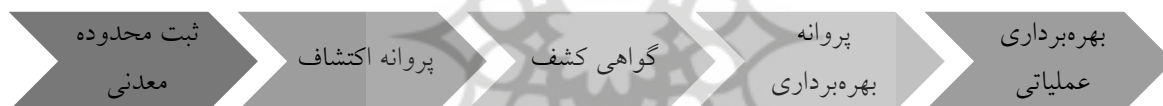
نهایی در مواد معدنی استخراج شده، دارای اهمیت فوق العاده‌ای است. خصوصیات خاص منابع معدنی از جمله تجدیدناپذیر بودن، بین‌نسلی بودن، برخورداری از ارزش ذاتی و... موجب می‌شود تا در اعطای مجوزها در کشور، حساسیت بیشتری وجود داشته باشد؛ به‌خصوص که منابع معدنی نیاز به تخصص و فناوری بالا، به‌ویژه در شروع و انتهای زنجیره دارد و همچنین، فعالیتی سرمایه‌بر و پرریسک شمرده می‌شود. فعالیت معدنی مانند هر فعالیت اقتصادی دیگر، از مراحل مختلفی تشکیل شده که در شکل شماره ۱ آورده شده است.

رهنمون سازد که فعالیت‌های بخش معدن و صنایع معدنی باید با هدف حداکثرسازی منافع اقتصادی و اجتماعی و کاهش آثار منفی زیست‌محیطی باشد و همچنین، بر اساس برنامه‌ریزی منسجم و عملیاتی صورت پذیرد. از این‌رو در این بخش از گزارش، به بررسی صدور مجوزها و برخی چالش‌های پیش رو در این مسیر، اشاره می‌کنیم.

۱-۲- صدور مجوز

اعطای مجوزهای معدنی و نحوه پیمودن مراحل مختلف استخراج و درنهایت، ایجاد ارزش افزوده

شکل ۱- تصویر کلی فرایندهای اصلی در زنجیره فعالیت‌های معدنی



خواهد داشت. نگاهی به بودجه سنواری کشور نشان می‌دهد برخلاف اقدام کشورهای معدنخیز دنیا که یکی از ارجح‌ترین اقدامات دولت‌ها، کشف ذخایر جدید و معرفی به سرمایه‌گذاران در این حوزه برای استخراج و فراوری مواد معدنی است، در ایران متأسفانه برنامه زمین‌شناختی، اکتشاف و راه‌اندازی معادن، کمترین بودجه اختصاصی را داشته است.

۲-۲- تداخل وظایف حاکمیتی

اکتشاف مواد معدنی نقش بسیار مهمی در سرمایه‌گذاری‌های کلان بخش معدن و صنایع معدنی دارد. یکی از واقعیات بخش اکتشاف در ایران، تداخل وظایف حاکمیتی است. قانون‌گذار، سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور را به‌عنوان

همان‌طور که در شکل شماره ۱ نشان داده شده است، ثبت محدوده معدنی و عملیات اکتشاف، به‌عنوان حلقه ابتدایی فعالیت‌های معدنی در کشور شمرده می‌شود. این در حالی است که کشف و توسعه معادن، مهم‌ترین موضوع در خلق ثروت ملی و ترغیب‌کننده سرمایه‌گذار داخلی و خارجی برای ورود به این حوزه و رشد و توسعه زنجیره ارزش محصولات معدنی و فلزی خواهد بود. یکی از مهم‌ترین مراحل در معدن‌کاری، اکتشاف معادن در کشور است که در اغلب کشورهای برخوردار از معادن، وظیفه حاکمیتی شمرده می‌شود. توجه به این موضوع موجب کاهش ریسک سرمایه‌گذاری می‌شود و رونق بخش معدن و صنایع معدنی را به دنبال



گذشته فعالیت عمده‌ای در زمینه اکتشاف معادن انجام نشده و از یک میلیون و ۶۴۰ هزار کیلومترمربع مساحت کشور، حدود ۱۰۰ هزار کیلومترمربع و با عمق متوسط ۳۰۰ متر اکتشاف شده است که میزان ناچیزی نسبت به مقیاس‌های جهانی به شمار می‌رود. در تمام عمر فعالیت‌های معدنی در ایران، حدود ۵ تا ۶ میلیون متر حفاری انجام شده است در حالی که در کشورهای معدن‌خیز از جمله چین و استرالیا، سالیانه این میزان حفاری اکتشافی انجام می‌گیرد. در این کشورها، افزون‌بر توجه به مسئله اکتشاف منابع جدید، در مناطقی که مورد بهره‌برداری قرار گرفته‌اند، دوباره عملیات اکتشاف تفصیلی در عمق‌های بیشتر انجام می‌شود (مقصودی، ۱۳۹۸).

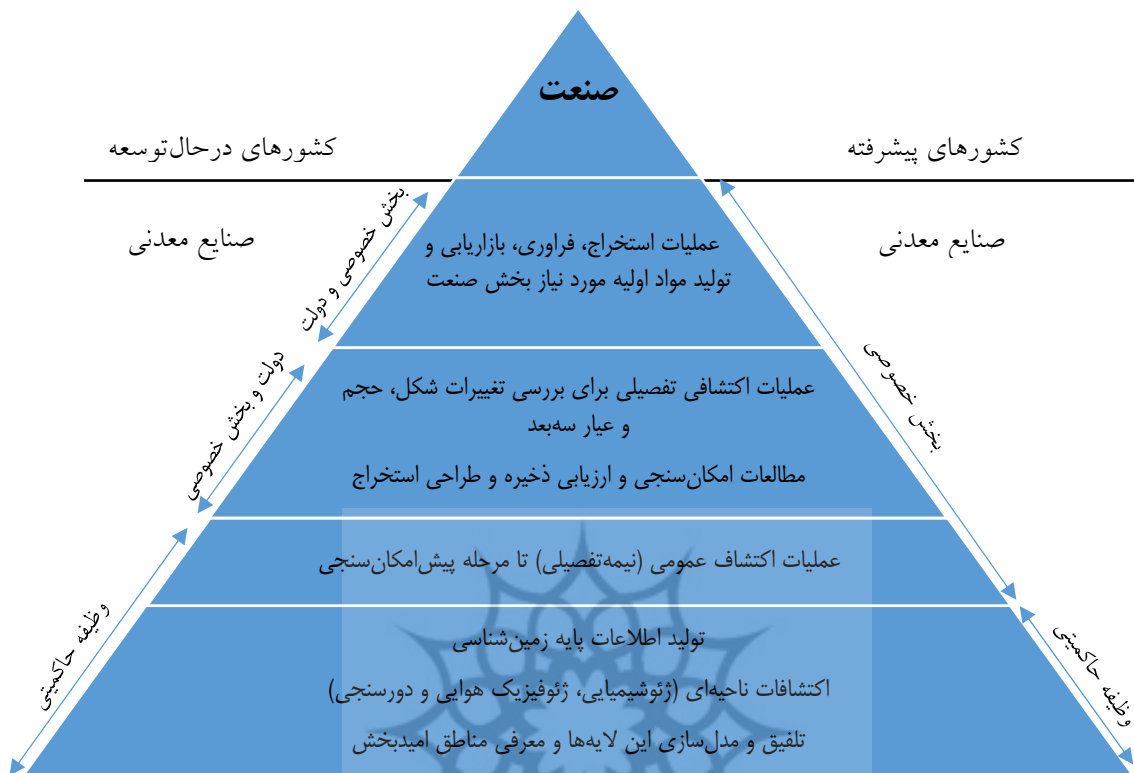
از جمله مهم‌ترین موانع و چالش‌های اکتشاف مواد معدنی می‌توان به تعدد سیاست‌گذاران حوزه اکتشاف، فقدان پایگاه جامع اطلاعات زمین‌شناسی و عدم تأمین مالی طرح‌های اکتشافی بزرگ در کشور اشاره کرد. در حوزه بهره‌برداری از معادن نیز می‌توان به بازنگشتن درآمدهای حاصل از حقوق دولتی به بخش معدن، ابهام در نظام محاسبه حقوق دولتی معادن و تحمیل هزینه‌های اضافی بر معدن‌کاران، تعارض و تداخل‌های جدی میان فعالیت‌های معدنی، محیط‌زیست و منابع طبیعی، عدم شفافیت و چابکی در تصمیم‌گیری‌های شورای عالی معادن، ترکیب نامتوازن شوراهای معادن استانی، تقویت نشدن صندوق بیمه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های معدنی و پذیرفته نشدن پروانه بهره‌برداری معادن به‌عنوان وثیقه بانکی اشاره کرد.

متولی آن برگزیده، ولی آنچه در حال جریان است، نمایان‌کننده آن است که سیاست‌گذاری واحد و منسجمی برای استفاده از ظرفیت‌های موجود در کشور انجام نشده است و سازمان‌ها و نهادهای مختلفی مانند وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان انرژی اتمی کشور و بعضاً وزارت نفت با توجه به نیازها و اهداف هر نهاد، به سیاست‌گذاری یا عملیات اکتشافی در کشور اقدام کرده‌اند که نشان می‌دهد اکتشاف در ایران دارای چند متولی است و همه بخش‌های فعال در اکتشاف، در همه حلقه‌ها و بدون هماهنگی و بعضاً به‌صورت موازی فعالیت می‌کنند.

۲-۳- حضور پررنگ بخش دولتی

در سال ۱۳۸۰، با تأسیس سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) و آغاز همکاری آن سازمان طی سال‌های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲ با سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور، اعتبارات بیشتری به موضوع اکتشاف مواد معدنی اختصاص یافت و تحرکی در سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی و امکان مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های اکتشافی ایجاد شد. عموماً به دلیل بالا بودن ریسک اکتشاف، بخش خصوصی تمایل کافی برای پذیرش این ریسک را نداشت و از طرفی، توان فنی و عملیاتی بخش خصوصی در زمینه اکتشاف ناچیز بود. بر اساس آمار دریافتی از سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور، در ۳۵ سال

شکل ۲- نقش دولت و بخش خصوصی در حلقه‌های مختلف زنجیره فعالیت‌های معدنی



مأخذ: مقصودی، ۱۳۹۸.

فراهم آوردن زمینه فعالیت برای بخش خصوصی و سرمایه‌گذار، بیش از هر اقدام دیگری مؤثر باشد.

۲-۴- روند أخذ مجوزهای معدنی

با توجه به اهمیت مرحله نخست اکتشاف منابع معدنی در کشور، چنانچه این حلقه با کم‌وکاستی مواجه باشد، رشد زیاد در بقیه حلقه‌های زنجیره مواد معدنی در کشور دور از انتظار خواهد بود. از این رو با نگاهی به روند أخذ مجوزهای معدنی در کشور طی سال‌های مورد مطالعه، به بررسی علل و عوامل اثرگذار بر این بخش خواهیم پرداخت. برای همین، جدول شماره ۲ که بر اساس داده‌های قابل دسترس وزارت صنعت، معدن و تجارت ترسیم شده است، ارائه می‌شود.

همان‌طور که در شکل شماره ۲ مشاهده می‌شود، در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران، نقش دولت در تبدیل مواد معدنی به مواد با ارزش افزوده بالا، بسیار پررنگ‌تر از کشورهای توسعه‌یافته است؛ به طوری که در تمام مراحل زنجیره تبدیل مواد معدنی، حضور دولت به چشم می‌خورد در حالی که در کشورهای توسعه‌یافته، بخش خصوصی دارای حضور فعال است و دولت تنها در بخش اکتشاف و تولید اطلاعات پایه زمین‌شناسی، دخالت‌های لازم را دارد. سابقه کشور نشان می‌دهد که حضور بالای دولت در صنایع مختلف افزون‌بر کاهش کارایی و بهره‌وری، منجر به کاهش کارکرد اصلی دولت می‌شود. از این رو انتظار می‌رود حمایت‌های دولت در

جدول ۲- مجوزهای معدنی کشور طی سال‌های ۱۳۹۹-۱۳۹۰

سال	۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹
پروانه اکتشاف	۱۵۴۴	۱۷۰۸	۲۱۴۲	۱۰۷۲	۷۱۹	۸۰۰	۹۹۸	۱۰۳۳	۹۶۰	۱۰۲۰
گواهی کشف	۸۸۲	۷۸۹	۸۸۵	۹۴۹	۶۳۰	۵۷۳	۵۱۲	۶۹۶	۵۰۷	۵۳۶
پروانه بهره‌برداری	۱۰۴۰	۸۲۱	۱۰۲۵	۹۸۸	۷۹۲	۸۵۴	۷۵۵	۶۳۴	۵۷۶	۶۸۰

مأخذ: گزارش عملکرد سالیانه وزارت صنعت، معدن و تجارت.

معدنی صادر شده برای اشخاص حقیقی و حقوقی دارد و این یکی از دلایل عمده محبوس شدن محدوده‌های اکتشافی و معادن در دست اشخاص حقیقی و حقوقی است (بهادری، ۱۴۰۰).

محبوس و غیرفعال شدن معادن دلایل متفاوتی دارد از جمله تحولات بازار و در نتیجه، اقتصادی نبودن فعالیت‌های معدنی، نوسانات قیمتی در بازار و بی‌ثباتی در متغیرهای کلان اقتصادی با ایجاد نوعی بی‌اطمینانی نسبت به آینده بازار، فعالان این عرصه را از مرحله اکتشاف تا بهره‌برداری، با عدم فعالیت مواجه می‌کند. این موضوع، خصوصاً درباره صنایع معدنی‌ای که تنها بازار داخلی دارند، بیشتر رؤیت می‌شود. این عامل یکی از عوامل ریسک در سرمایه‌گذاری شمرده می‌شود و درباره هر فعالیت اقتصادی دیگری نیز ممکن است اتفاق بیفتد، اما وزارت صمت می‌تواند در اعطای مجوز، شرایط بازار را نیز مد نظر داشته باشد.

یکی دیگر از دلایلی که منجر به محبوس ماندن ۴۵ درصد از کل معادن دارای پروانه بهره‌برداری در کشور شده، اعمال تحریم‌های خارجی علیه کشور است. این موضوع به دلیل ایجاد محدودیت در انتقال پول، واردات ماشین‌آلات و تجهیزات،

همان‌طور که در جدول شماره ۲ مشاهده می‌شود، روند صدور پروانه اکتشاف طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۹، با افت‌وخیزهایی همراه بوده، اما روند کلی آن، روندی نسبتاً صعودی است در حالی که در مقام مقایسه میان میزان صدور پروانه اکتشاف، گواهی کشف و پروانه بهره‌برداری، شاهد شکاف عمیق میان این مراحل هستیم که این موضوع به معنی محبوس بودن معادن یا غیرفعال بودن محدوده‌های اکتشافی در دست اشخاص حقیقی یا حقوقی است.

۲-۵- چالش‌های پیش رو در صنایع معدنی

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، جزئیات نحوه صدور، شرایط فعالیت معدنی، مهلت مجوزهای معدنی و... را منوط به مقررات درج‌شده در آیین‌نامه اجرایی قانون معادن کرده و به‌صراحت در این زمینه تعیین تکلیف 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 نگرفته است. بنابراین، مجری قانون، اختیارات وسیعی در خصوص صدور، تمدید یا ابطال مجوزهای

یکی دیگر از روزهایی که منجر به استفاده سودجویان و درنهایت، حبس معادن در دست برخی از افراد در کشور شده است، نبود نظام دقیق ارزش‌گذاری در خصوص معادن و کار کارشناسی دقیق و همچنین، نظام تقریباً نابسامان اطلاعات معادن در کشور است. نگاهی به مجوزهای صادر شده در کشور نشان می‌دهد که در بسیاری از این مجوزها، نوع ماده معدنی و توجه به میزان ذخایر این معادن مغفول مانده است. این موضوع موجب می‌شود تا با برداشتهای غیرقانونی، پرداخت نکردن سهم دولت از این برداشتها و...، شاهد تحقق نیافتن اهداف گسترش بخش معدن در کشور باشیم.

یکی دیگر از عوامل دست‌وپاگیر برای حضور بخش خصوصی فعال و توانمند در عرصه فعالیت در بخش معدن، حضور پررنگ دولت و برخی از نهادهای حاکمیتی در این حوزه است که برخی ملاحظات شورای عالی معادن نیز مانع از جلوگیری فعالیت این نهادها و مراکز در پهنه‌های اکتشافی کشور می‌شود که درنهایت، شاهد حبس معادن و غیرفعال شدن آنها در کشور هستیم. لازم به توضیح است برخی حمایت‌های دولتی برای جلوگیری از خام‌فروشی مواد معدنی در کشور از جمله عوارض صادراتی و...، به دلیل غیرکارشناسی بودن، منجر به عدم بازدهی بهره‌برداری از آن معادن برای معدن‌کاران شده است که درنهایت، شاهد تعطیلی بسیاری از معادن در کشور بوده‌ایم. این در حالی است که مواد معدنی استخراج شده از برخی معادن، به دلیل پایین بودن مصرف داخلی، باید برای حمایت از فعالیت

تغییرات ناگهانی در قیمت ارز و... منجر به ایجاد چالش در بخش معدن و صنایع معدنی در کشور شده است. نبود زیرساخت‌های مورد نیاز برای گسترش فعالیت‌های معدنی نیز موجب شده است تا هزینه‌های اکتشاف، تجهیز، آماده‌سازی و بهره‌برداری از معادن، به میزانی افزایش یابد که امکان فعالیت معدنی وجود نداشته باشد. بنابراین، یکی دیگر از علل تعطیلی یا غیرفعال شدن معادن کشور، نبود زیرساخت‌های مطلوب برای گسترش بخش معدن در کشور است.

نگاهی به ضوابط و اختیارات سازمان‌های مختلف در اعطای مجوزهای معدنی در کشور، نشان می‌دهد که وزارت صنعت، معدن و تجارت در این حوزه دارای اختیارات بیشتری است؛ تا جایی که تمدید چندین باره مجوزهای معدنی از جمله عملکرد این سازمان است. این در حالی است که این عامل موجب شده است برخی سودجویان و واسطه‌گران با استفاده از این موقعیت و با عنایت به نوسانات شدید قیمت در بازار مواد معدنی، ارزش مجوزهای صادر شده خود را به‌روز کنند و ارتقا دهند. این اقدام در حالی در کشور به وقوع می‌پیوندد که این افراد سودجو بدون هیچ‌گونه عملیات اکتشافی یا فراوری مواد معدنی، مجوزهای خود را در بازار با قیمت‌های بالاتر می‌فروشند. بنابراین، عدم شفافیت و اجرای درست قوانین در کشور موجب شده است تا به‌جای بهره‌برداری صحیح از معادن و رشد اشتغال و ارزش‌افزوده، شاهد حبس معادن در دست برخی افراد سودجو در کشور باشیم.

کاهش وابستگی و ضربه‌پذیری اقتصاد کشور خواهد بود. به عبارت دیگر، می‌توان گفت ذخایر معدنی طبیعی در کنار نیروی کار ماهر، خمیرمایه اقتصاد کشور است تا با اتخاذ تدابیر صحیح، مزیت نسبی را به مزیت رقابتی در این حوزه تبدیل کنیم.

برخورداری از مزیت منابع معدنی در کشور باید بیش از هر چیز سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان را متوجه این موضوع کند که عدم تعیین استراتژی صنعتی و برنامه‌ریزی دقیق، تحقق اهداف تعیین‌شده در اسناد بالادستی کشور را دور از دسترس می‌نماید؛ تا جایی که باید گفت هرگونه اختلال در روند بهره‌برداری از این معادن، تبعاتی مخرب برای اقتصاد کشور و در سطحی بالاتر، امنیت اقتصادی و ملی به همراه دارد. یکی از مواردی که تهدیدی برای بخش معدن کشور شمرده می‌شود، اعطای مجوزهای معدنی بدون وجود واحدهای نظارتی قوی بر نحوه عملکرد معدن‌کاران است. این موضوع که منجر به ورود سودجویان و محترکان در این عرصه و در اختیار گرفتن معادن برای عده‌ای خاص می‌شود، تهدیدی برای حفظ امنیت اقتصادی و ملی خواهد بود.

تجربه نشان داده است که وجود واسطه‌گران در این عرصه، مانع از فعالیت بهینه معادن شده است و درنهایت، شاهد تعطیلی تعداد زیادی از معادن دارای مجوز در کشور بوده‌ایم. لازم به توضیح است که علت تعطیلی معادن کشور را نمی‌توان تنها در حضور واسطه‌گران جست‌وجو کرد، اما این عامل نیز در تعطیلی معادن کشور تا حد زیادی دخیل بوده است.

معادن صادر شود که متأسفانه وضع این گونه قوانین مانع از فعالیت برخی معادن در کشور شده است. از این رو تمام عوامل یادشده دست به دست هم داده است تا میان تعداد پروانه‌های اکتشاف و بهره‌برداری شاهد شکاف زیادی باشیم.

برخلاف اقدام کشورهای معدن‌خیز دنیا که یکی از ارجح‌ترین اقدامات دولت‌ها، کشف ذخایر جدید و معرفی به سرمایه‌گذاران در این حوزه برای استخراج و فراوری مواد معدنی است، در ایران متأسفانه برنامه زمین‌شناختی، اکتشاف و راه‌اندازی معادن، کمترین بودجه اختصاصی را داشته است.

۳- ملاحظات امنیت اقتصادی

با توجه به اینکه بخش معدن و صنایع معدنی در کشور یکی از عمده‌ترین بخش‌های تأمین‌کننده مواد اولیه صنایع شمرده می‌شود و با عنایت به اینکه ذخایر بالقوه معدنی، ایران را در جایگاه کشورهای ثروتمند در این حوزه قرار داده است، از این رو یکی از راه‌های رسیدن به توسعه صنعتی در کشور، استفاده صحیح از منابع معدنی در دسترس است. بهره‌برداری بهینه از ذخایر معدنی با هدف افزایش تولید ناخالص داخلی، منجر به افزایش درآمد سرانه در کشور شده است و تبعاتی مانند ارتقای سطح رفاه افراد جامعه را به دنبال خواهد داشت. همچنین، با استخراج صحیح از معادن کشور، می‌توان مواد اولیه بسیاری از صنایع داخلی را تأمین کرد که این اقدام نیز گامی مؤثر در راستای

نتیجه‌گیری و راهکارهای پیشنهادی

وجود ظرفیت‌های بالای معدنی در کشور، لزوم توجه به این بخش را بیش‌ازپیش گوشزد می‌کند. نگاهی به نحوه عملکرد کشور در بخش معادن نشان می‌دهد فعال نبودن تعداد زیادی از معادن دارای پروانه اکتشاف، یکی از چالش‌های اساسی در این بخش است. این موضوع نمایان‌کننده صدور مجوزهای بی‌رویه معدنی بدون در نظر گرفتن شرایط اقتصادی کشور و نبود نظارت کافی بر عملکرد معدن‌کاران است. در بررسی علل تعطیلی این معادن به برخی موارد از جمله تحولات بازار داخلی، تغییر در متغیرهای کلان اقتصادی و در رأس آن، تغییر در شدید نرخ ارز، اعمال تحریم‌های خارجی، نبود زیرساخت‌های مورد نیاز و... اشاره می‌شود که عوامل یادشده خارج از اختیار معدن‌کاران است، اما برخی دلایل دیگر که ناشی از عملکرد ناصحیح واسطه‌گران در این حوزه است نیز از طریق خریدوفروش محدوده‌های اکتشافی و فعالیت‌های غیراقتصادی، منجر به حبس معادن در کشور و تعطیلی آن‌ها طی سال‌های مختلف شده است.

بررسی‌ها نشان می‌دهد نداشتن اطلاعات دقیق از معادن کشور، نبود نظارت دقیق بر مراحل مختلف اکتشاف تا بهره‌برداری و بعضاً در برخی از موارد، کارشناسی‌های نه‌چندان دقیق در این باره، حضور فعال بخش دولتی و سازمان‌های وابسته به دولت و... از جمله دلایل حبس معادن در دست افراد خاص است. از این‌رو هرگونه اقدام دولت مبنی بر گسترش اعطای مجوزهای معدنی، باید منوط به تجهیز

از سوی دیگر، وجود ظرفیت بالای معدنی در کشور به حدی است که استفاده درست از آن، بخش زیادی از معضل بیکاری در کشور را مرتفع می‌کند، اما چنانچه شاهد حبس معادن کشور در دست عده‌ای خاص یا تعطیلی شمار زیادی از این معادن باشیم، افزون‌بر اینکه کشور در تنگنای مالی قرار خواهد گرفت، شاهد افزایش شمار بیکاران و کاهش امنیت ملی در کشور خواهیم بود.

اهمیت این موضوع زمانی دوچندان می‌شود که اعطای مجوزهای بی‌حدوحصر نیز آسیب جدی به محیط‌زیست کشور می‌زند که جبران این اقدام، دور از دسترس خواهد بود. بنابراین، اعطای مجوزهای معدنی، چنانچه بدون وجود واحدهای نظارتی دقیق برای نحوه عملکرد معدن‌کاران و همچنین نبود سامانه‌ای دقیق برای ثبت اطلاعات معادن کشور باشد، امکان ردیابی صحیح را برای کارشناسی حساب‌شده سلب می‌کند که این عامل از طریق کاهش درآمدهای کشور و همچنین، کمبود منابع و افزایش شمار بیکاران، تهدیدی برای امنیت اقتصادی و ملی کشور خواهد بود.

مجری قانون، اختیارات وسیعی درخصوص صدور، تمدید یا ابطال مجوزهای معدنی صادرشده برای اشخاص حقیقی و حقوقی دارد و این یکی از دلایل عمده محبوس شدن محدوده‌های اکتشافی و معادن در دست اشخاص حقیقی و حقوقی است.



یکی دیگر از دلایلی که منجر به محبوس ماندن ۴۵ درصد از کل معادن دارای پروانه بهره‌برداری در کشور شده، اعمال تحریم‌های خارجی علیه کشور است. این موضوع به دلیل ایجاد محدودیت در انتقال پول، واردات ماشین‌آلات و تجهیزات، تغییرات ناگهانی در قیمت ارز و... منجر به ایجاد چالش در بخش معدن و صنایع معدنی در کشور شده است.

- تجدیدنظر بر اعمال برخی سیاست‌های دولتی:
اعمال بعضی سیاست‌های دولتی که با هدف تقویت تولید داخلی و کاهش ضربه‌پذیری اقتصاد کشور به مرحله اجرا گذاشته می‌شود، در برخی از حوزه‌های اقتصادی، تبعات مثبتی ندارد. از جمله این سیاست‌ها، اعمال عوارض صادراتی بر مواد معدنی کشور است که این موضوع، موجب کاهش درآمد فعالان برخی معادن کشور شده است؛ تا جایی که عدم سوددهی استخراج مواد معدنی منجر به تعطیلی این معادن شده است. این در حالی است که برخی از مواد معدنی استخراج شده، مازاد بر نیاز مصرف داخلی است و ضرورت صادرات آن بر کسی پوشیده نیست. از این رو پیشنهاد می‌شود تا با تجدیدنظر بر اعمال برخی سیاست‌های دولتی از جمله سیاست اعمال عوارض صادراتی، صادرات این گونه مواد معدنی تسهیل شود تا شاهد تعطیلی آن‌ها در کشور نباشیم.

زیرساخت‌ها و رفع چالش‌های ساختاری در این بخش باشد تا بتوان به اهداف تعیین شده در اسناد بالادستی کشور جامه عمل پوشاند. در این راستا، برای بهبود وضع موجود، برخی راهکارها به شرح زیر ارائه می‌شود:

- حضور فعال دولت در رفع موانع اکتشاف:
همان‌طور که در متن گزارش به آن اشاره شد، در کشورهای در حال توسعه شاهد حضور فعال دولت در تمام مراحل زنجیره اکتشاف هستیم. این در حالی است که به دلیل وجود هزینه‌های سنگین اکتشاف و وجود ریسک بالا، بخش خصوصی تمایلی به حضور در عرصه اکتشاف ندارد. از این رو پیشنهاد می‌شود دولت با ایفای نقش حاکمیتی خود به مطالعات زمین‌شناسی، پی‌جویی منابع معدنی و کاهش ریسک اکتشاف در کشور بپردازد و در دیگر عرصه‌ها، از نقش خود در فعالیت‌های معدنی بکاهد.

- بازنگری در ضوابط اعطای مجوزهای معدنی:
اعطای مجوزهای معدنی با توجه افزایش بهره‌برداری از منابع معدنی برای دستیابی به اهداف تعیین شده در اسناد بالادستی کشور، بدون رصد دقیق متقاضیان حقیقی منجر به ورود برخی واسطه‌گران و در نهایت، حبس معادن در دست عده‌ای خاص می‌شود. از این رو پیشنهاد می‌شود با بازنگری در ضوابط اعطای مجوزهای معدنی، به افزایش ضریب اهمیت معیارها و صلاحیت‌های متقاضیان از لحاظ فنی و مالی پرداخته شود. همچنین، اختیارات سازمان‌های مربوط در تمدید زمان مجوزها محدود شود تا با حساسیت بیشتری نسبت به تمدید آن‌ها اقدام شود.

منابع

- حمایت از بخش خصوصی توانمند: تجربه نشان داده است حاکمیت دولت در تمام عرصه‌های اقتصادی، افزون‌بر ممانعت از ایفای نقش اصلی دولت در اقتصاد، موجب کاهش کارایی و بهره‌وری در انجام دادن امور محوله نیز می‌شود. از این‌رو پیشنهاد می‌شود دولت با فراخوان‌های عمومی، اقدام به واگذاری نقاط مطلوب برای حضور بخش خصوصی توانمند و دارای صلاحیت در حوزه معادن کشور کند تا رفته‌رفته شاهد خروج دولت و نهادهای حاکمیتی از پهنه‌های اکتشافی در کشور باشیم.
- تقویت زیرساخت‌های اطلاعاتی در حوزه معادن کل کشور: یکی از عواملی که در افزایش شفافیت و جلوگیری از ایجاد رانت و فساد در سیستم‌های مختلف دولتی و خصوصی مؤثر است، برخورداری از شبکه اطلاعاتی قوی در هر حوزه است. از آنجاکه در بخش معادن کشور، هرگونه اختلال در روند زنجیره معدنی کشور، این بخش را از کارکرد اصلی خود منحرف می‌کند و زمینه ایجاد رانت و فساد را فراهم آورد، پیشنهاد می‌شود هرگونه اقدام مانند تجمیع داده‌های مطالعات زمین‌شناسی و اکتشافات مقدماتی در پایگاه‌های موجود و همچنین شفاف‌سازی و اعلام عمومی مصوبات، به‌ویژه در خصوص تصمیمات اتخاذشده برای صدور، تمدید و ابطال مجوزها و... صورت پذیرد. همچنین، تلاش شود تا با ارتقای این زیرساخت‌ها، اطلاعات مربوط به پهنه‌های اکتشافی، محدوده‌های اکتشافی و معادن، در دسترس همه فعالان و ناظران این بخش قرار گیرد.
- بهادری، بابک (۱۴۰۰). «اظهارنظر کارشناسی درباره طرح دولت برای فعال‌سازی محدوده‌ها و معادن محبوس و غیرفعال»، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس. شماره مسلسل: ۱۷۷۶۲.
- گزارش عملکرد سالیانه سازمان صنعت، معدن و تجارت.
- مرکز آمار ایران.
- مقصودی، ابراهیم (۱۳۹۸). «الزامات توسعه اکتشاف منابع معدنی و ارتقای جایگاه سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور»، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس. شماره مسلسل: ۱۶۴۵۲.

