

شبهات قانونی
ایرادات
اجراییآیدین زینال‌زاده
کارشناس معدن

برای نظم‌دهی و عدم توقف فعالیت‌های معدنی، قوانین متعددی از سوی نهادهای دولتی تدوین و اجرایی شده است. با وجود کارساز بودن این قوانین، برخی از مواد قانونی هستند که در نگاه نخست می‌توانند پاری‌رسان معدنکاران باشند اما در بطن آنها شبهات و اشکالات مهمی دیده می‌شود. این قوانین خود می‌توانند دست‌وپاگیر بخش معدن باشند و از این رو بایستی با بازبینی و اصلاح این قوانین، روند معدنکاری در کشور را هموارتر کرد. یکی از این دست قوانین، ماده ۸۳ آیین‌نامه اجرایی قانون معادن است. این ماده قانونی چنین بیان شده که در صورت نبود مزایده‌گر در دو نوبت برگزاری متوالی مزایده در طول شش ماه، وزارت می‌تواند موضوع مزایده را به نخستین متقاضی دارای توان فنی و مالی لازم مشروط بر آنکه مدت‌زمان ۶ ماه از برگزاری دومین مزایده نگذشته باشد، واگذار کند.

ابتدا به تفسیر و تشریح این ماده قانونی می‌پردازیم. در صورتی که یک محدوده در دو نوبت با حد فاصل حداکثر ۶ ماه به مزایده گذاشته شود و متقاضی نداشته باشند، پس از آن می‌تواند به نخستین متقاضی واگذار شود. این اقدام تنها به شرطی است که بیش از ۶ ماه از اعلام درخواست متقاضی پس از اجرای مزایده دوم نگذشته باشد. در این شرایط وزارت صنعت، معدن و تجارت می‌تواند محدوده را به متقاضی واگذار کند. این ماده قانونی پس از اصلاح قانون معادن در سال ۹۱ و تصمیم به حذف واگذاری محدوده‌های اکتشافی و معدنی از طریق ترک تشریفات مزایده (که سلبیقه‌ای انجام می‌شد)، در اصلاح قانون معادن درج شد. اما اشکالات اساسی در اجرای این ماده وجود دارد.

در وهله نخست سازمان‌های صنعت، معدن و تجارت استان‌ها مکلف به برگزاری مزایده عمومی دو نوبت در سال در فاصله زمانی حداکثر ۶ ماه نشده‌اند. دوم آنکه ساز کار اجرایی ماده ۸۳ آیین‌نامه اجرایی قانون معادن تنها به یک «می‌تواند» محدود شده است؛ به این معنا که تعیین دقیق نشده و به‌عنوان یک ضرورت برای وزارت صنعت، معدن و تجارت این واگذاری پس از انجام دو مزایده عمومی دو نوبت در سال در فاصله زمانی حداکثر ۶ ماه گذشته‌اند. دوم آنکه ساز کار اجرایی ماده ۸۳ آیین‌نامه اجرایی قانون معادن تنها به یک «می‌تواند» محدود شده است؛ به این معنا که تعیین دقیق نشده و به‌عنوان یک ضرورت برای وزارت صنعت، معدن و تجارت این واگذاری پس از انجام دو مزایده، تکلیف نشده است. علاوه‌بر آن مرجعی برای تشخیص یا اطلاع‌رسانی بابت انجام رسمی مزایده‌ها وجود ندارد. در این شرایط برای عموم مشخص نیست که کدام یک از محدوده‌های مشمول مزایده عمومی، دو نوبت به مزایده گذاشته شده و متقاضی نداشته‌اند؛ بنابراین در صورت وجود الزام به اجرای آن، نخستین قدم یعنی اطلاع‌رسانی دچار نقص بزرگی است. از سوی دیگر، پرسش اساسی بر سر رانت‌زایی این ماده قانونی است. آیا عدم شفافیت آمار و اطلاعات محدوده‌های مشمول ماده ۸۳ آیین‌نامه اجرایی قانون معادن و نبود مرجع معتبر اطلاع‌رسانی به عموم، می‌تواند برای برخی افراد رانت‌آفرین باشد؟ پاسخ این سوال مثبت است.

نه‌تنها این ماده قانونی بلکه اگر بخواهیم تمامی مواد قانونی و آیین‌نامه اجرایی قانون معادن را زیر ذره‌بین برده و بررسی کنیم، مشکلاتی از این دست فراوان کشف خواهد شد. دقت داشته باشیم درباره قوانین و مقرراتی صحبت می‌کنیم که چه قانون‌گذار، چه مجری قانون و چه سرمایه‌گذاران معدنی وقتسی می‌خواهند به ترتیب تقنین، اقدام حاکمیتی و اعتراض کنند، به آن استناد می‌کنند؛ بنابراین وجود هرگونه ایراد و اشکال در این قوانین می‌تواند به‌طور کلی روند فعالیت‌ها و همچنین مدیریت این بخش را تحت تاثیر قرار دهد.

به‌عنوان راهکار برای رفع مشکلات مطرح شده درباره ماده ۸۳ قانون معادن می‌توان به وجود یک الزام قانونی برای اجرایی شدن مزایده‌ها اشاره کرد. وزارت صنعت، معدن و تجارت باید اهتمام لازم برای برگزاری مزایده‌های منظم به فواصل ۶ ماه (دو بار در هر سال) داشته باشد. پس از برگزاری هر مزایده نیز فهرست محدوده‌هایی که در مزایده شرکت داده شده اما متقاضی نداشته‌اند را با شفافیت کامل اعلام کند. همچنین محدوده‌هایی که در دو نوبت مزایده اخیر بدون متقاضی بوده و مشمول ماده ۸۳ می‌شوند را در معرض دید متقاضیان قرار دهد. به همین سادگی می‌توان مجری مناسب ماده ۸۳ آیین‌نامه اجرایی قانون معادن شد.

چشم‌انداز معدنی

رئیس سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی با بیان اینکه بررسی‌های انجام‌شده از وجود آب کارستی در ۳۰ تا ۳۵ درصد از مساحت کشور خبر می‌دهد، افزود: در کل دنیا از آب کارستی به‌عنوان یک آب آشامیدنی با کیفیت استفاده می‌شود و متأسفانه ما از این ظرفیت موجود در کشور استفاده نمی‌کنیم. به گزارش شاتنا، معاون وزیر صنعت، معدن و تجارت با بیان اینکه در بسیاری از شهرهای کشور ظرفیت استفاده از آب‌های کارستی داریم

مهاجرت آب‌های
کارستی به
پاکستان

که یکی از آنها منطقه سراوان در سیستان و بلوچستان است، افزود: به دلیل شیب سنگ‌ها و خاک‌ها در آن منطقه، آب کارستی ما در حال مهاجرت به خارج از کشور است و به‌عنوان مثال، پاکستان با فاصله ۵ کیلومتری از مرز از آب کارستی که منشأ آن ایران بوده استفاده کرده و در آنجا تفرجگاه ایجاد کرده‌اند و بخشی از آب آشامیدنی خود و حتی نیازهای حوزه کشاورزی خود را از این محل تامین می‌کنند.

شرط کارشناسان برای موفقیت حوزه معدن در ساختار جدید صمت:

گام نخست، اصلاح قوانین متناقض باشد



عکس: آیدین فریدی

معدنکاری یک فرآیند زودبازده نیست و نمی‌توان سودآوری فوری برای این بخش متصور بود

تضعیف، نتیجه بی‌ثباتی

منظور توسعه کشور مسئله مهمی است. اما چیزی که باید به آن توجه کرد، اهمیت و گستردگی بخش معدن و فعالیت معادن است.

لزوم تفکیک بخش معدن از تجارت

باستانی اهمیت و گستردگی فعالیت‌های بخش معدن را در حدی دانست که باید توجه ویژه و مستقل به آن داشت. او در این باره توضیح داد: بخش معدن به‌عنوان حلقه نخست چرخه صنعت در کشور، از جایگاه و اهمیت زیادی برخوردار بوده و از این رو باید مدیریت این بخش را به صورت تخصصی و مستقل از سایر بخش‌ها در نظر گرفت. در مجلس دهم شورای اسلامی تلاش بر آن بود تا وزارت معدن و صنایع معدنی تشکیل شده و از این حوزه از مسائل تجاری تفکیک شود که متأسفانه این امر اتفاق نیفتاد. تعریف شدن ساختارهای جدید در وزارت صنعت، معدن و تجارت باعث تضعیف بخش معدن شده و این موضوع در ادامه منجر به وضع بخشنامه‌های نامناسب‌بیشتر و افزایش نابسامانی‌ها خواهد شد. بخش معدن یک حوزه تخصصی بوده و در دوره‌های گذشته تاکید بر آن بود که وزیر صنعت، معدن و تجارت یک قائم‌مقام حوزه معدن معرفی کرده و این قائم‌مقام به‌عنوان متولی و مسئول اصلی این بخش شناخته شود. با این کار فعالیت‌ها و تصمیم‌گیری‌ها می‌توانستند سویه منظمی به خود گیرند. باستانی خاطر نشان کرد: این اصرار بر تفکیک بخش معدن، تنها بر مبنای نظر تعدادی از افراد نبوده و به دلیل وجود ظرفیت‌های مهم معدنی در کشور و لزوم بهره‌گیری مناسب از آنها، باید متولی این بخش فردی متخصص، کارآموده و آگاه نسبت به مسائل معدن باشد. در این صورت فرد مسئول تصمیمات و نظرات صحیح‌تری برای فعالیت و توسعه بخش معدن کشور در نظر خواهد گرفت؛ بنابراین وجود مدیر مرتبط

مزایای مشارکت مردم

معدنی بودجه‌ای برای سرمایه‌گذاری در این معادن پرهزینه ندارند و این اتفاق منجر خواهد شد تا بهره‌بردار فردی که معدن به او واگذار شده، اغلب هزینه معدنکاری را پرداخته و سهم بیشتری از معدن داشته باشد. در ادامه نیز سهم افراد محلی از معادن کاهش پیدا کرده و در افزایش سرمایه‌های بعدی نیز نقش کمتری خواهند داشت.

مراقب زیاندهی باشیم

کرباسیان در ادامه به اهمیت وجود سرمایه مناسب در فعالیت‌های معدنی اشاره کرد و گفت: اگر بودجه مالی مناسب در روند سرمایه‌گذاری پروژه‌های معدنی تامین نشود، مراحل مختلف معدنکاری دچار اختلال خواهند شد. به‌عنوان مثال، تجهیز معادن به ماشین‌آلات و دستگاه‌های مناسب نیازمند سرمایه زیاد است و عملیات بهره‌برداري و استحصال نیز منابع مالی مناسبی را می‌طلبد. علاوه‌بر آن ممکن است معدنکار به اکتشافات تکمیلی برای ادامه فعالیت نیاز داشته و این مرحله نیز هزینه بالایی را صرف خواهد کرد. همچنین نباید از ریسک فعالیت معدنی غافل شد. ممکن است بعضی نتیجه فعالیت در برخی معادن متناسب با اطلاعات اولیه از نظر میزان ذخیره و عیار موجود مطابقت نداشته باشد. به عبارتی، معدنکاری در این معادن با زیان مواجه شود و شرایط برخلاف آنچه انتظار می‌رفت، پیش رود. باید توجه داشت تمامی معادن سودآور نبوده و در نظر گرفتن این موضوع می‌تواند در ادامه منجر به افزایش تنش‌ها با مردم محلی که در این معادن سهم دارند، شود. وی خاطر نشان کرد: از سوی دیگر، معدنکاری یک فرآیند زودبازده نیست و نمی‌توان سودآوری فوری را برای

و متخصص در بخش معدن مهره‌های اساسی و تاثیرگذار در صدور بخشنامه‌ها و تدوین طرح‌های مناسب معدنی است.

جاگذاری مهره‌های مناسب مدیریتی

باستانی در ادامه اصل تحقق اهداف را مبنای ساختارهای سازمانی عنوان کرد. او در این باره توضیح داد: همواره روش‌هایی برای تنظیم یا اصلاح ساختارهای سازمانی در جهان وجود دارد. این روش‌ها بر اساس هدف، توانایی و انتظاری که از سازمان‌ها می‌رود، تعیین شده‌اند. به عبارتی ساختارهای سازمانی باید اهداف هر وزارت‌خانه و به‌طور کلی نهادهای دولتی را پوشش دهد. به‌عنوان مثال، اگر هدف ما در بخش معدن، توسعه معادن و افزایش سهم این بخش در تولید ناخالص داخلی است، باید مراتب مدیریتی و رویکرد نهادهای تصمیم‌ساز نیز این اهداف را دنبال کند. متأسفانه به دلیل وجود رویکردهای نامناسب به بخش معدن و همچنین بی‌ثباتی در جایگاه‌های مدیریتی و سازمانی مرتبط با این بخش، نمی‌توان پیش‌بینی مثبتی از تحقق اهداف توسعه‌ای داشت. به عبارتی، ساختارهای سازمانی امروزه در وزارت صنعت، معدن و تجارت مانع از تدوین و اجرایی شدن برنامه‌های مناسب در جهت حصول نتایج مثبت است. باید توجه داشت مهم‌ترین پیامد وجود شرایط نابسامان و توجه ناکافی به فعالیت‌های بخش معدن، انتخاب و انتصاب افراد نامناسب و غیرمتخصص در منصب‌های مدیریتی این بخش است. این افراد نیز نمی‌توانند تصمیمات موثر و کارآمدی در راستای تحقق اهداف توسعه‌ای و رفع مشکلات معدن اتخاذ کنند. این نماینده پیشین مجلس شورای اسلامی ادامه داد: هر یک از بخش‌های صنعت و معدن و تجارت تخصصی بوده و با صدور یا تغییر شیوه‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها، جامعه بزرگ و گسترده‌ای در کشور دچار التهاب خواهد شد؛ بنابراین

حضور مدیران فنی و شایسته در هر یک از این امور، تاثیر مستقیمی بر رونق معادن داشته و نبود این متولیان تخصصی منجر به تعطیلی واحدهای تولیدی، تجاری و معدنی خواهد شد.

دولت باید تسهیلگر باشد

باستانی در پایان رویکرد بنگاهداری رایج در دولت و سازمان‌های وابسته به آن را مخرب برای فعالیت‌های اقتصادی به‌ویژه بخش معدن معرفی کرد و گفت: نکته مهمی که باید به آن توجه کرد، ثبات مدیریتی در شرکت‌های بزرگ معدنی و صنایع مادر است. شرکت‌های بزرگی سال‌هاست جزو زیرمجموعه دو سازمان آیدرو و ایمیدرو هستند و تغییر مدیریتی در این مدت نداشته‌اند. این دو سازمان توسعه‌ای یادشده، روند غلطی در پیش گرفته و وظیفه اصلی آنها که ریسک‌پذیری واحدهای جدید است را کنار گذاشته‌اند. سازمان‌های توسعه‌ای دولتی و به‌طور کلی دولت وظیفه دارد تارسیسک فرآیند و فعالیت‌های جدید را پذیرفته و پس از سرمایه‌گذاری کردن، کاهش ریسک و رسیدن به مرحله سوددهی واحدهای تولیدی، صنعتی یا معدنی را به بخش خصوصی واگذار کند. سپس به سمت حمایت دیگر فعالیت‌های جدید در این عرصه‌ها حرکت کند. وی ادامه داد: اما صنایع و شرکت‌های بزرگ معدنی همچنان دولتی بوده و به نوعی دولت روند بنگاهداری را در حوزه تولید در پیش گرفته است. باید تاکید کرد زمانی که وزارت صنعت، معدن و تجارت بنگاهدار است، نمی‌تواند تسهیلگر فعالیت معادن و صنایع باشد. از این رو، باید دولت تجدیدنظری در این روند مدیریت خود در حوزه‌های اقتصادی داشته باشد.



دیگر، اگر معادن به شرکت‌های دولتی (شرکت‌های وابسته به دولت) واگذار شوند، ممکن است منافع مردم در این معادن در نظر گرفته نشود. همچنین با این واگذاری سیاست کلان دولت درباره خصوصی‌سازی و اقتصاد مردمی محقق نخواهد شد. رئیس سابق هیات‌عامل ایمیدرو در ادامه افزود: به نظر من طرح واگذاری سهامی از معادن به مردم محلی مناطق معدنی، طرحی ناپخته بوده و ایامد آن باید با نظر کارشناسان، افرادی که در فعالیت‌های معدنی سابقه داشته و تخصص اقتصاد معدن دارند تحلیل و بررسی شود. با این بررسی کارشناسانه از اجرایی شدن طرح‌های احساسی و عجولانه که می‌تواند منجر به زیان بخش معدن شود، جلوگیری خواهد شد.

سخن پایانی

رویکرد دولت نسبت به معادن که جزو ثروت مهم ملی به شمار می‌روند، می‌تواند نقشی تعیین‌کننده در روند و آینده اقتصاد معادن داشته باشد. از این رو، انتظار می‌رود نهادهای دولتی با بکارگیری متخصصان و افراد خبره و آگاه نسبت به چرخه معدنکاری و اقتصاد معدن، نسبت به وضع بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مناسب و کاربردی اقدام کنند.