گزارش خبر
NEWSREPORT

کد خبر: ۵۳۴۷۶۴
سه شنبه ۲ تیر ۱۴۰۵ ۱۸:۰۴

سید عابدین موسوی کارشناس ارشد حقوق خصوصی و پژوهشگر حوزه حقوق معادن؛

برنامه هفتم توسعه وحکمرانی معدن ؛ از ظرفیت‌های قانونی تا چالش‌های اجرایی

سید عابدین موسوی، کارشناس ارشد حقوق خصوصی و پژوهشگر حوزه حقوق معادن، در مقاله‌ای با عنوان «حکمرانی معدن در برنامه هفتم توسعه» به بررسی الزامات و چالش‌های حکمرانی در بخش معدن پرداخته است.

به گزارش پایگاه اطلاع رسانی معدن پیشرو، سید عابدین موسوی، کارشناس ارشد حقوق خصوصی و پژوهشگر حوزه حقوق معادن، در مقاله‌ای با عنوان «حکمرانی معدن در برنامه هفتم توسعه» به بررسی الزامات و چالش‌های حکمرانی در بخش معدن پرداخته است.

بخش معدن به عنوان یک ثروت پنهان از یکی مهم‌ترین ظرفیت‌های اقتصادی ایران به شمار می‌رود و به دلیل تنوع و گستردگی ذخایر معدنی، از آن به عنوان ثروت پنهان اقتصاد ایران یاد می‌شود. ایران با برخورداری از ده‌ها نوع ماده معدنی و قرار گرفتن در میان کشورهای دارای ذخایر غنی معدنی جهان، ظرفیت بالایی برای توسعه اقتصادی، اشتغال‌زایی و ارزآوری دارد.

در واقع، معدن در اقتصاد ایران تنها منبع تأمین مواد اولیه نیست، بلکه نقطه آغاز یک زنجیره ارزش گسترده شامل اکتشاف، استخراج، فرآوری و صنایع پایین‌دستی است. از این منظر، سیاست‌گذاری در این حوزه به‌طور مستقیم بر رشد صنعتی، اشتغال‌زایی و کاهش وابستگی به درآمدهای نفتی اثرگذار است و در کنار انرژی، یکی از پایه‌های اقتصاد غیرنفتی کشور به شمار می‌رود.

با وجود این جایگاه راهبردی، بهره‌برداری از ظرفیت‌های معدنی کشور نیازمند حکمرانی کارآمد، پایدار و پیش‌بینی‌پذیر است. تجربه سال‌های گذشته نشان داده است که چالش‌های این بخش بیش از آنکه ناشی از کمبود منابع طبیعی باشد، ریشه در ساختارهای نهادی، تعدد مراجع تصمیم‌گیر و نبود انسجام در سیاست‌گذاری دارد. در چنین شرایطی، قوانین بالادستی نقش تعیین‌کننده‌ای در جهت‌دهی به آینده این بخش ایفا می‌کنند.

در همین راستا، قانون برنامه هفتم پیشرفت با رویکردی تحول‌گرا تلاش کرده جایگاه معدن را در اقتصاد ملی بازتعریف کند. این قانون با تأکید بر توسعه زنجیره ارزش، ارتقای بهره‌وری، تقویت اکتشافات و جذب سرمایه‌گذاری، به دنبال تبدیل بخش معدن از یک فعالیت صرفاً استخراجی به یک پیشران توسعه صنعتی است.

برنامه هفتم با هدف‌گذاری رشد ۱۳ درصدی بخش معدن، توسعه زنجیره‌های فولاد، مس، آلومینیوم و طلا را در دستور کار قرار داده و تحقق این اهداف را نیازمند سرمایه‌گذاری‌های گسترده و اصلاح زیرساخت‌ها می‌داند. در همین چارچوب، مواد ۴۷ و ۴۸ این قانون، هسته اصلی سیاست‌گذاری بخش معدن را تشکیل می‌دهند.

احکام کلیدی و نوآوری‌های برنامه هفتم در بخش معدن

در ماده ۴۷، اهداف کمی توسعه زنجیره ارزش معدن و صنایع معدنی تعیین شده است؛ از جمله افزایش ظرفیت تولید در زنجیره فولاد، مس، آلومینیوم و طلا. این رویکرد نشان‌دهنده حرکت از خام‌فروشی به سمت تکمیل زنجیره ارزش است.

در ماده ۴۸ نیز مجموعه‌ای از احکام اجرایی برای ساماندهی، بهره‌برداری و توسعه بخش معدن پیش‌بینی شده که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از:

آزادسازی محدوده‌های معدنی غیرفعال (جزء ۱۰ بند «ب» ماده ۴۸)

یکی از مهم‌ترین نوآوری‌های برنامه هفتم، الزام دستگاه‌های اجرایی به تعیین تکلیف محدوده‌ها و پهنه‌های معدنی غیرفعال است. این حکم با هدف جلوگیری از راکد ماندن منابع معدنی و افزایش دسترسی سرمایه‌گذاران به محدوده‌های قابل بهره‌برداری تدوین شده است.

در صورت اجرای صحیح، این سیاست می‌تواند به کاهش انحصار، افزایش رقابت و تسریع در فعال‌سازی معادن منجر شود؛ هرچند تحقق آن وابسته به نظام نظارتی کارآمد و مقاومت‌ناپذیری در برابر منافع تثبیت‌شده است.

توسعه مشارکت‌های محلی (ردیف ۱۱ بند «ب» ماده ۴۸)

برنامه هفتم با پیش‌بینی نقش برای تعاونی‌های توسعه و عمران شهرستانی و جوامع محلی، تلاش کرده مشارکت اجتماعی در بخش معدن را تقویت کند. این رویکرد می‌تواند در کاهش تعارضات محلی و افزایش پذیرش اجتماعی فعالیت‌های معدنی مؤثر باشد.

توسعه زیرساخت‌ها و حمل‌ونقل ریلی

برنامه بر توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل، به‌ویژه حمل‌ونقل ریلی مواد معدنی تأکید دارد. با این حال، محدودیت منابع مالی و عقب‌ماندگی زیرساخت‌ها، اجرای این هدف را با چالش‌های جدی مواجه کرده است. همچنین موضوع جبران خسارت زیرساختی ناشی از فعالیت‌های معدنی نیز در قالب برداشت از سود واحدهای معدنی مطرح شده است.

سیاست‌های مالیاتی و مقابله با خام‌فروشی

یکی از سیاست‌های مهم برنامه، محدودسازی معافیت‌های مالیاتی صادرات مواد خام و نیمه‌خام است. هدف این سیاست، افزایش ارزش افزوده داخلی و جلوگیری از خام‌فروشی است؛ هرچند اجرای موفق آن نیازمند نظام نظارتی دقیق و ظرفیت کافی در صنایع فرآوری است.

اکتشاف و رویکرد فراسرزمینی

برنامه هفتم بر تقویت اکتشافات داخلی و همچنین سرمایه‌گذاری در منابع معدنی فراسرزمینی تأکید دارد. این رویکرد می‌تواند در بلندمدت امنیت تأمین مواد اولیه صنایع را افزایش دهد، اما در کوتاه‌مدت با ریسک‌های مالی و سیاسی قابل توجهی همراه است.

مسئولیت اجتماعی و حقوق دولتی

در این برنامه، مسئولیت اجتماعی در حوزه معدن تا حدی جنبه الزام‌آور پیدا کرده و همچنین اصلاح سازوکار حقوق دولتی و تخصیص آن به توسعه زیرساخت‌های معدنی مورد توجه قرار گرفته است.

چالش‌های اجرایی و نقدهای وارد بر برنامه هفتم

برنامه هفتم توسعه در حالی تدوین و ابلاغ گردید که شش برنامه پیشین به طور کامل اجرا نشد. هر چند در این برنامه سعی شده است تغییراتی ایجاد شود، اما روند کلی برنامه را می‌توان نسخه‌ای با ظاهری بهینه شده دانست که در بخشهایی نیز با واقعیات و شرایط موجود کشور همخوانی چندانی ندارد و جنبه‌های تئوریک آن بر وجه عملی و عینی غلبه دارد

بخش معدن در برنامه هفتم با اهدافی بلندپروازانه طراحی شده، اما در دو سال نخست، به دلیل هم‌زمانی محدودیت‌های مالی، نهادی و اجرایی، تحقق کامل اهداف محقق نشده است. با این حال، قضاوت نهایی درباره موفقیت یا عدم موفقیت برنامه، نیازمند بررسی در افق میان‌مدت و بلندمدت است، نه صرفاً دوره دو ساله.

با وجود ظرفیت‌های قانونی برنامه هفتم، چالش اصلی همچنان در حوزه حکمرانی معدن قرار دارد. سرمایه‌گذاری معدنی نیازمند ثبات و پیش‌بینی‌پذیری است. فعال اقتصادی که برای اکتشاف و بهره‌برداری یک معدن سرمایه‌گذاری می‌کند، باید نسبت به آینده مقررات، حقوق دولتی، ضوابط صادراتی و فرآیندهای اداری اطمینان نسبی داشته باشد.

هرگونه تغییر مکرر مقررات می‌تواند ریسک سرمایه‌گذاری را افزایش دهد و اهداف توسعه‌ای برنامه را با مانع مواجه سازد.

واقعیت آن است که بخش معدن بیش از آنکه با کمبود ذخایر معدنی مواجه باشد، با چالش‌های نهادی و مدیریتی روبه‌رو است. تعدد مراجع تصمیم‌گیر، طولانی بودن فرآیندهای صدور مجوز، تأخیر در تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی و ضعف هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف، از جمله موانعی هستند که بارها در گزارش‌های رسمی مورد اشاره قرار گرفته‌اند.

در ادامه، مهم‌ترین نقدهای وارد بر برنامه هفتم در بخش معدن مرور می‌شود:

چالش‌های عملیاتی در توسعه زیرساخت‌ها

با وجود تأکید برنامه بر توسعه حمل‌ونقل ریلی، در عمل توسعه زیرساخت‌های ریلی کشور با مشکلات جدی مواجه است. کمبود منابع مالی، نبود هماهنگی بین بخش‌های مختلف دولتی و کندی در اجرای پروژه‌های زیربنایی، می‌تواند باعث تأخیر در تحقق این اهداف شود. همچنین بخش زیادی از شبکه حمل‌ونقل ریلی، به‌ویژه در مناطق معدنی، نیازمند نوسازی و بهبود است که خود نیازمند سرمایه‌گذاری‌های کلان و زمان‌بر است.

ابهام در اجرای سیاست‌های مالیاتی

اگرچه هدف سیاست مالیاتی بر خام‌فروشی، جلوگیری از صادرات مواد خام و تشویق به فرآوری داخل است، اما اجرای این سیاست نیازمند نظارت دقیق و شفافیت بالا است. نبود زیرساخت‌های قانونی و حقوقی مناسب برای نظارت بر فرآوری و صادرات مواد معدنی می‌تواند منجر به فرار مالیاتی یا کاهش رقابت‌پذیری محصولات معدنی ایران در بازارهای جهانی شود. همچنین ممکن است برخی صادرکنندگان به‌دلیل کمبود ظرفیت فرآوری داخلی، از این سیاست‌ها فرار کنند.

تأکید زیاد بر اکتشافات فراسرزمینی و غفلت از ظرفیت‌های داخلی

برنامه هفتم بر شناسایی و سرمایه‌گذاری در ذخایر معدنی خارج از کشور تأکید دارد. این رویکرد می‌تواند در بلندمدت به ایجاد بازارهای جدید کمک کند، اما در کوتاه‌مدت با چالش‌هایی همچون نیاز به منابع مالی بالا و ریسک‌های سیاسی و اقتصادی مواجه است. همچنین تمرکز زیاد بر اکتشافات خارجی ممکن است باعث غفلت از پتانسیل‌های داخلی کشور شود که با سرمایه‌گذاری و مدیریت صحیح، می‌تواند به‌طور چشمگیری به رشد صنعت معدن کمک کند.

عدم توجه کافی به چالش‌های محیط‌زیستی و اجتماعی

هرچند برنامه هفتم به‌طور کلی مسئولیت‌های اجتماعی را الزامی کرده است، اما نیاز به توجه بیشتر به مدیریت آثار زیست‌محیطی فعالیت‌های معدنی وجود دارد. بسیاری از پروژه‌های معدنی، به‌ویژه در مناطق دورافتاده، با مشکلاتی همچون آلودگی آب و خاک و تخریب اکوسیستم‌های طبیعی مواجه هستند. باید اطمینان حاصل شود که سیاست‌های مسئولیت اجتماعی به‌طور مؤثر در جهت حفظ محیط‌زیست و ارتقای کیفیت زندگی جوامع محلی اجرا شوند.

نبود راهکارهای کافی برای تأمین مالی بخش معدن

پروژه‌های معدنی به دلیل نیاز به سرمایه‌گذاری‌های کلان، با مشکل تأمین مالی روبه‌رو هستند. اگرچه در برنامه هفتم به برخی سازوکارهای مالیاتی و حقوق دولتی اشاره شده، اما جزئیات دقیقی در مورد چگونگی تأمین مالی این پروژه‌ها وجود ندارد. ایجاد سازوکارهای مالی جدید، اعطای تسهیلات بانکی و جذب سرمایه‌گذاران خارجی از جمله مسائلی است که نیاز به توجه بیشتری دارد.

عدم توجه کافی به فناوری و نوآوری

در حالی که برنامه هفتم بر توسعه زنجیره ارزش و فرآوری مواد معدنی تأکید دارد، نیاز است توجه ویژه‌ای به نوآوری و فناوری‌های جدید در این بخش صورت گیرد. بخش معدن در بسیاری از کشورهای پیشرفته به‌سرعت به سمت استفاده از فناوری‌های نوین مانند هوش مصنوعی، اینترنت اشیاء (IoT) و استخراج پایدار پیش می‌رود. برنامه هفتم می‌توانست به‌طور خاص بر نوسازی و ارتقای فناوری‌های موجود در صنعت معدن ایران تأکید بیشتری داشته باشد.

برنامه هفتم ظرفیت آن را دارد که نقطه آغاز تحول در بخش معدن باشد؛ اما موفقیت آن در گرو اجرای دقیق احکام قانونی، ثبات مقررات و استقرار الگوی مطلوب حکمرانی است. معدن زمانی می‌تواند به پیشران اقتصاد ملی تبدیل شود که در کنار حفظ مالکیت عمومی بر انفال، امنیت حقوقی سرمایه‌گذاری نیز تضمین شود.

به استناد گزارش مرکز پژوهش های مجلس ارزیابی عملکرد برنامه هفتم توسعه تا پایان شهریور ۱۴۰۴ نشان می‌دهد که بخش معدن ایران با فاصله قابل توجهی از اهداف تعیین‌شده قرار دارد. در حالی که برنامه هفتم اهداف بلندپروازانه‌ای نظیر استخراج ۱۱۷.۸ میلیون تن سنگ‌آهن و افزایش ظرفیت تولید محصولات استراتژیک (مانند مس و فولاد) را ترسیم کرده بود، تنها ۱۴ درصد از این اهداف به‌طور کامل محقق شده‌اند. اگرچه بخش‌هایی از تولید (مانند شمش فولاد و زغال‌سنگ) با برنامه همخوانی نسبی دارند، اما بخش عمده اهداف در وضعیت «تحقق محدود» یا «ناقص» قرار گرفته‌اند.

در مجموع، هرچند برنامه هفتم توسعه در بخش معدن اهداف و سیاست‌های قابل‌توجهی دارد که می‌تواند به رشد و توسعه این بخش کمک کند، اما برای تحقق این اهداف نیاز به دقت بیشتر در زمینه‌های اجرایی، تأمین منابع مالی و رعایت اصول پایداری محیط‌زیستی وجود دارد. اجرای این برنامه نیازمند همکاری جدی و هماهنگی میان بخش‌های دولتی، خصوصی و جوامع محلی است تا بتوان به نتایج مطلوب دست یافت. آینده معدن ایران بیش از هر چیز به کیفیت حکمرانی در این حوزه وابسته است.