

طرح حمایت از تعاونی های معدنی جهت توسعه مردمی سازی و عدالت اجتماعی

۱- مقدمه

معادن جزو انفالند و انفال متعلق به خدا و رسول (ص) و سرمایه ملت است و طبق قانون مدیریت آن از طرف رهبری به دولت تفویض می گردد. ویژگی های معادن، مثل زمین شناسی، اکتشافی، استخراجی، فراوری و عوامل اقتصادی داخلی و خارجی و همچنین ابهامات و عدم قطعیت های موجود در آنها ریسک معدنکاری بالایی را برای آنها متصور می سازد و محاسبات مدیریتی و اقتصادی آنها را پیچیده تر از یک کارخانه می کند که ورودی و محصول آن مشخص است. لذا مدیریت معادن نیازمند قوانین کامل و اجرای مهندسی و نظارت تخصصی و مطلوب است و این موضوع وقتی شدت می گیرد که بخواهیم آنها را خصوصی اداره کنیم.

۲- طرح مسئله:

با توجه به مشکلات مطروحه مرتبط با خصوصی سازی معادن و تاکید اسناد بالادستی بر مردمی سازی اقتصاد به روش تعاونی، از طرفی مطالبه گری های صورت گرفته از طرف مردم روستاها و شهرهای جوار معدنی که بعضا منجر به تعطیلی معادن و برخوردهای اجتماعی گردیده است، تعاونی های فراگیر معدنی تحت حمایت دولت و یا مجموعه های معدنی عمومی، امکان مردمی سازی معدنکاری کشور و توسعه عدالت اجتماعی را بوجود می آورند.

۳- چالش خصوصی سازی معادن

بطور کلی با یک بررسی ساده اصلی ترین چالش های معدنکاری کشور را می توان در جدول ۱ لیست نمود.

جدول ۱: اصلی ترین چالش های معدنکاری کشور

ردیف	چالش ها	ردیف	چالش ها
۱	مسائل شرعی و فقهی انفال (مثل خمس)	۶	مشکلات نظام مدیریت و نظارت تخصصی
۲	عدالت اجتماعی و بین نسلی	۷	مسائل کلان اقتصادی (جایگاه معادن)
۳	ضعف ها و خلاءهای قانونی	۸	مسائل زیست محیطی و منابع طبیعی
۴	خلاءهای گفتمانی و فرهنگی (پیوست ها)	۹	نبود مدیریت صیانتی و مشکل خام فروشی
۵	چالش خصوصی سازی معادن	۱۰	عقب ماندگی در فناوری های معدنکاری

خصوصی سازی یکی از مهمترین چالش معادن کشور طی چند دهه گذشته بوده است که به صورت مختلف اتفاق افتاده و هر یک به نوعی مشکلات مربوط به خود را داراست (شکل ۱).



شکل ۱: روش های مختلف خصوصی سازی معادن و مشکلات آنها

۴- سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

اما شاید فکر کنیم خصوصی سازی های صورت گرفته قانونی و بر اساس اصل ۴۴ قانون اساسی صورت گرفته باشد لذا ابتدا بهتر است نگاهی به سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در متن ابلاغیهی رهبر معظم انقلاب اسلامی ببینیم (جدول ۲)

جدول ۲: سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

سیاست ها	ردیف
گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی،	۱
ارتقاء کارایی بنگاه های اقتصادی و بهره وری منابع مادی و انسانی و فناوری،	۲
افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی،	۳
افزایش سهم بخش های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی،	۴
کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت های اقتصادی،	۵
افزایش سطح عمومی اشتغال،	۶
تشویق اقشار مردم به پس انداز و سرمایه گذاری و بهبود درآمد خانوارها.	۷

چنانچه مشاهده می شود از ۷ سیاست ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی حداقل ۳ سیاست ابلاغی مستقیماً به مردمی سازی اقتصاد اشاره دارد اما از سال ابلاغ (۱۳۸۴) تا کنون در خصوصی سازی معادن اصلاً به آن توجهی نشده است. اما شاه بیت سیاست های ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی توجه ویژه به تعاونی های فراگیر است که در جدول ۳ سیاست های کلی بخش تعاون به اختصار آمده است.

جدول ۳: متن ابلاغیه در خصوص سیاست های کلی بخش تعاونی

سیاست ها	ردیف
افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵٪ تا آخر برنامه پنج ساله پنجم.	۱
اقدام مؤثر دولت در ایجاد تعاونی ها برای بیکاران در جهت اشتغال مولد.	۲
حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی ها از طریق روش هایی از جمله؛ تخفیف مالیاتی، ارائه تسهیلات اعتباری حمایتی به وسیله کلیه مؤسسات مالی کشور و پرهیز از هرگونه دریافت اضافی دولت از تعاونی ها نسبت به بخش خصوصی.	۳
رفع محدودیت از حضور تعاونی ها در تمامی عرصه های اقتصادی از جمله بانکداری و بیمه.	۴
تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت با هدف ارتقاء سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور.	۵
حمایت دولت از دستیابی تعاونی ها به بازار نهایی و اطلاع رسانی جامع و عادلانه به این بخش.	۶
اعمال نقش حاکمیتی دولت در قالب امور سیاست گذاری و نظارت بر اجرای قوانین موضوعه و پرهیز از مداخله در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی ها.	۷
توسعه آموزش های فنی و حرفه ای و سایر حمایت های لازم به منظور افزایش کارآمدی توانمندسازی تعاونی ها	۸
انعطاف و تنوع در شیوه های افزایش سرمایه و توزیع سهام در بخش تعاونی و اتخاذ تدابیر لازم به نحوی که علاوه بر تعاونی های متعارف، امکان تأسیس تعاونی های جدید در قالب شرکت سهامی عام با محدودیت مالکیت هر یک از سهامداران به سقف معینی که حدود آن را قانون تعیین می کند، فراهم شود.	۹
حمایت دولت از تعاونی ها متناسب با تعداد اعضا.	۱۰
تأسیس تعاونی های فراگیر ملی برای تحت پوشش قرار دادن سه دهک اول جامعه به منظور فقرزدایی.	۱۱

۵- تعاونی ها در قانون معادن مصوب ۱۳۶۲/۰۳/۰۱

از طرفی در قانون معادن مصوب سال ۱۳۶۲ تعاونی های معدنی یکی از اصلی ترین مجموعه های معدنکاری کشور تعریف شده بودند تا مردمی سازی در اکتشاف، استخراج و فراوری انتقال معدنی را به عهده بگیرند و متأسفانه این موضوع در قوانین مصوب سال های ۱۳۷۷ و ۱۳۹۰ به دلیل عدم توجه و عدم همزمانی با سیاست های ذیل اصل ۴۴ به فراموشی سپرده شد.

در این قانون ۱۵ مرتبه به تعاونی ها اشاره شده است و هر کجا که قرار بود بخش خصوصی به کمک دولت بیاید ابتدا تعاونی مطرح شده است. در فصل دوم قانون و ماده ۶ نحوه مدیریت در اکتشاف معادن آمده است. چنانچه در جدول ۴ آمده است بعد از بخش دولتی ترجیح قانون تعاونی است.

جدول ۴: نحوه مدیریت اکتشاف معادن در قانون معادن سال ۱۳۶۲

الف - مستقیماً توسط وزارت معادن و فلزات یا سازمانها و شرکتهای وابسته به آن؛	ماده ۶ - اکتشاف معادن به ترتیب زیر انجام می شود:
ب - از طریق بخش تعاونی و خصوصی ایرانی در معادن طبقه ۲ با اعمال نظارت وزارت معادن و فلزات برای نواحی که این وزارتخانه اعلام می کند؛	

در فصل سوم قانون که مرتبط با چگونگی مدیریت بهره برداری از معادن است در ماده ۲۲ بهره برداری و استخراج معادن را مستلزم اخذ پروانه بهره برداری یا عقد قرارداد استخراج و فروش دانسته و معادن را به معادن بزرگ و کوچک تقسیم می کند. البته بهتر بود دسته بندی را بصورت معادن راهبردی و غیر راهبردی انجام می دادند چرا که معادن سنگ آهک بزرگتریند ولی ارزش آنها نسبت به فلزی ها و عناصر راهبردی بسیار پایین تر است. جدول ۵ بطور کامل این ماده قانونی را تشریح می کند.

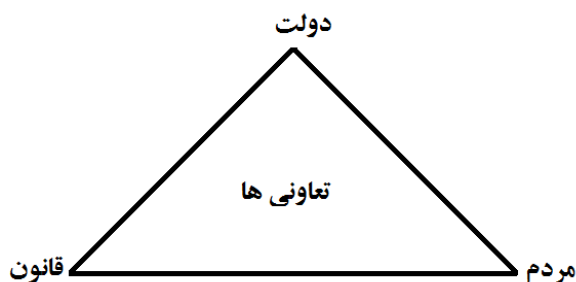
جدول ۵: نحوه مدیریت بهره برداری از معادن در قانون معادن سال ۱۳۶۲

بنا به ضرورت و حفظ مصالح جامعه اسلامی از تاریخ تصویب این قانون بهره برداری و استخراج از معادن بزرگ مستقیماً توسط وزارت معادن و فلزات و مؤسسات تابعه و یا یکی از مؤسسات دولتی ذیربط که سهام آنها صد درصد متعلق به دولت باشد انجام خواهد شد.	الف - معادن بزرگ [راهبردی]
۱ - توسط وزارت معادن و فلزات و یا مؤسسات وابسته و شرکتهای و مؤسسات دولتی که صد درصد سهام آنها مربوط به دولت باشد؛	
۲- توسط سازمان مرکزی تعاونی های معدنی یا شرکتهای تعاونی معدنی متشکل از کارکنان معدن طبق آیین نامه مربوطه؛	
۳- توسط بخش خصوصی ایرانی با عقد قرارداد استخراج و فروش برای مقدار معینی از ماده معدنی طبق آیین نامه مربوطه	ب - معادن غیر بزرگ [غیر راهبردی]
تبصره ۱ - برای تشکیل شرکتهای تعاونی معدنی و نظارت فنی و مالی و کمک و تجهیز و راهاندازی معادن آنها سازمانی به نام "سازمان مرکزی تعاونی های معدنی" در وزارت معادن و فلزات تشکیل می شود. وظایف و طرز عمل این سازمان طبق آیین نامه و اساسنامه مربوط خواهد بود.	
تبصره ۲ - وزارت معادن و فلزات و شرکتهای و مؤسسات دولتی می توانند از خدمات سازمانهای دولتی و تعاونیها و شرکتهای خصوصی بانظارت مستقیم خود در بهره برداری از معادن استفاده نمایند.	

بر اساس ماده ۶ و ۲۲ قانون ذکر شده قرار بود تا دولت بنا به ضرورت و حفظ مصالح جامعه اسلامی و جهت صیانت از معادن، اکتشاف معادن را خود و یا شرکت های بزرگ دولتی و عمومی و در مرحله دوم بخش تعاونی و خصوصی انجام دهند و از طرفی در مرحله استخراج و فراوری نیز دست دولت و ملت از منافع و درآمدهای معادن اصلی خالی نماند. اما متأسفانه در ۴۰ سال گذشته معدنکاری در کشور علی رغم عدم تشکیل "سازمان مرکزی تعاونی های معدنی" بخش زیادی از معادن بزرگ و راهبردی به بخش خصوصی واگذار و در فاصله سال های ۱۳۷۸ لغایت ۱۳۹۸ نیمی از مواد معدنی استخراجی از معادن با جوایز صادراتی بصورت خام صادر و منافع آن به اشخاص و یا شرکت هایی رسید که دیگر دولت در آنها نقشی نداشت.

۶- تعاونی های معدنی فراگیر مورد حمایت

از یک طرف تاکید بر جایگزینی بخش تعاونی با دولت و از طرف دیگر تاکید بر سپردن انفال معدنی به تعاونی ها همه نشان از آن دارد که راهبرد و سیاست اصلی نظام جمهوری اسلامی بر مردمی سازی اقتصاد از دریچه تعاونی ها بوده است. اما یک بررسی ساده نشان می دهد نبود یک مکانیزم حمایتی مستمر و کارآ در کنار تعاونی ها حتی بعد از تشکیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از طرفی وجود لابی قوی و متمکن سرمایه داری در دولت های پس از دوران دفاع مقدس، امکان رشد تعاونی ها و بطور کلی تفکر ایجاد آنها را از بین برده است. لذا به نظر تعاونی ها در یک سه ضلعی مردم (مطالبه)، دولت (حمایت)، قانون می توانند رشد کنند (شکل ۲).



شکل ۲: مثلث توسعه پایدار تعاونی ها

✓ حمایت و نظارت دولت بر تعاونی های معدنی

با توجه به اینکه معدنکاری فعالیتی با ریسک بالا در اکتشاف، استخراج، فراوری و بازار است لذا معمولاً شرکت های نوپا در ابتدای راه و قبل از رسیدن به ماده معدنی و فروش ورشکست و یا در شرایط اقتصادی بدی قرار می گیرند لذا دولت ناچار است به کمک وزارت صمت و یا وزارت تعاون علاوه بر حمایت های جدول ۳، حمایت های فنی (اکتشافی، طراحی، راه اندازی، استخراج و فراوری و بازاریابی) و حمایت های مالی (بلاعوض جهت اکتشاف، وام های دراز مدت و ...) را در کنار این تعاونی ها قرار دهد.

این حمایت ها با مأمور شدن مجموعه های معدنی دولتی مثل سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی (ایمیدرو)، شرکت های تابعه صندوق های ذیل وزارت تعاون و یا مجموعه های معدنی عمومی که دولت درصدی از سهام آن را دارد مثل شرکت ملی مس و ... و یا تعریف قطب های معدنکاری برای مناطق مختلف کشور مثل (سنگ آهن: شرکت سنگ آهن مرکزی ایران، ذغالسنگ: شرکت ذغالسنگ کرمان، طبس و شاهرود و ...) قابلیت پشتیبانی از تعاونی ها بوجود می آید. لذا قرار است به صورت برد برد کار صورت گیرد. برد تعاونی ها جذب حمایت است و برد مجموعه های حامی ایجاد آنها امکان واگذاری معادن به تعاونی ها و امکان استفاده ایشان از مواد معدنی استخراج شده در کارخانجات فراوری ایشان است.

جدول ۶: روش های حمایت دولت از تعاونی های معدنی

حمایت فنی و پشتیبانی از طریق شرکت های تابعه مثل شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران	وزارت صمت: ایمیدرو
واگذاری مجوز اکتشاف و استخراج آنومالی ها و معادن ثبتی و یا پیمانکاری آنها به تعاونی ها	
ایجاد سازمان مرکزی تعاونی های معدنی در وزارت خانه جهت سازماندهی و نظارت	وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی: شرکت های معدنی و صندوق بازنشستگی فولاد
تبدیل صندوق بازنشستگی فولاد به هولدینگ شرکت های تعاونی معدنی و ایجاد یک تعاونی فراگیر معدنی به نام هر شهرستان در کنار معادن و صنایع معدنی	
شراکت در تاسیس تعاونی های معدنی و ارائه حمایت های اکتشافی، استخراجی و فراوری و بازار	قطب های معدنکاری: سنگ آهن، ذغالسنگ، سرب و روی، آلومینیم، مس و ...
واگذاری فعالیت های پیمانکاری و یا همکاری در اخذ مجوزهای اکتشافی و استخراجی	

✓ حمایت مردم از تعاونی های معدنی

مردم اصلی ترین عنصر جهت ایجاد تعاونی ها و مردمی سازی اقتصاد معدنی است و تعاونی ها در صورت فراگیر بودن می توانند پشتوانه خود که مردم هستند را صرف پیشبرد اهداف خود نمایند. لذا پیشنهاد می گردد اگر قرار است مردم شهرها و یا روستاهای جوار معدنی تعاونی تشکیل دهند مثلا بر اساس کد ملی کسانی که در آن شهر یا روستا ساکن و یا اهلیت دارند بتوانند سهامدار شوند و بر اساس آن اعضای هیات مدیره را انتخاب کنند. جهت تامین نیازهای مالی تعاونی های معدنی می تواند از سرمایه بانک ها، اشخاص حقوقی و حقیقی استفاده نمایند اما در خصوص اینکه مدیریت تعاونی از حالت مردمی خارج نشود پیشنهاد می گردد در هر شرایطی نمایندگان مردم در هیات مدیره دارای اکثریت رای باشند.

✓ حمایت قانون از تعاونی های معدنی

شاه بیت حمایت از تعاونی ها، استفاده از ظرفیت های قانون و تغییراتی است که می بایست در برخی بندهای قانون معادن اتفاق بیافتد که مهمترین آنها تسهیل گری جهت واگذاری مجوز اکتشاف و استخراج معادن به صورت ویژه به تعاونی هاست.

جدول ۷: ظرفیت ها و تغییرات مورد نظر در قانون معادن جهت حمایت از تعاونی های معدنی

اکتشاف ذخایر معدنی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی مجاز انجام می شود. وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است بستر لازم را برای اکتشاف ذخایر معدنی در سراسر کشور برای اشخاص حقیقی و حقوقی فراهم کند.	اصل	ماده ۵۵ :
<u>تبصره ۴: در صورت قرارگیری ذخایر معدنی در محدوده های ثبتی شهرها و یا روستاها در هر شرایطی اولویت اکتشاف و استخراج با تعاونی های معدنی روستایی، شهری و یا منطقه ای است.</u>	اصلاح	
شورای عالی معادن برای ایجاد وحدت رویه و هماهنگی در انجام تکالیف و اختیارات تعیین شده در این قانون و حفظ حقوق دولت و دارندگان پروانه فعالیت های معدنی و همچنین ایجاد امنیت سرمایه گذاری در این بخش با ترکیب زیر تشکیل می شود: ... ۱۰- یک نفر از بهره برداران با تجربه و متخصص در امور معدنی با انتخاب خانه معدن ۱۱- یک نفر از بهره برداران با تجربه و متخصص در امور معدنی با انتخاب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران	اصل	ماده ۱۲:
<u>۱۰- یک نفر از مدیران معدنی ستاد وزارت تعاون و کار و رفاه اجتماعی با معرفی وزیر</u> <u>۱۱- مدیر عامل یک تعاونی معدنی با تجربه و متخصص در امور معدن با انتخاب وزارت تعاون و کار و رفاه اجتماعی</u>	اصلاح	
جهت تسریع در امر اکتشاف و بهره برداری از معادن، دستگاه های اجرایی و متولیان قانونی مربوط مکلفند حداکثر ظرف دو ماه نسبت به استعلام وزارت صنعت، معدن و تجارت جهت صدور پروانه اکتشاف در موارد ذیل اعلام نظر نمایند: ب- داخل شهرها و حریم قانونی آنها	اصل	ماده ۲۴:
<u>ب- داخل شهرها و روستاها و حریم قانونی آنها جهت ایجاد محدودیت صدور پروانه برای تعاونی های معدنی روستایی، شهری و یا منطقه ای</u>	اصلاح	

البته لازم است جهت اجرایی شدن طرح آیین نامه ای توسط وزارتین صمت و تعاون تهیه و چگونگی و حدود قانون و حمایت های دولت را مشخص نمایند.

✓ مزایای طرح

- ۱- ایجاد امکان مردمی سازی و توسعه عدالت اجتماعی و رضایتمندی مردمی؛
- ۲- حل مشکلات اجتماعی معدنی که در محدوده روستاها و شهرها قرار گرفته اند؛
- ۳- ایجاد امکان تامین مواد معدنی شرکت های دولتی، عمومی و یا قطب های معدنکاری حامی شرکت های تعاونی معدنی؛
- ۴- افزایش سهم تعاونی ها و نزدیک شدن به برنامه پنج ساله پنجم؛

کارگروه صیانت از منابع و معادن

مرکز پژوهش های راهبردی شهید الله دادی

بسیج اساتید استان یزد