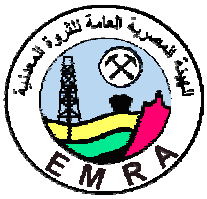

الهيئة المصرية العامة للثروة المعدنية

مؤسسة التمويل الدولية
مجموعة البنك الدولى

برنامج الشراكة مع المشروعات الخاصة – الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

إصلاح سياسات قطاع التعدين فى مصر

تحليل الإطار القانونى وسياسات قطاع التعدين فى مصر
(المرحلة الأولى)

إعداد
CMAL/James Otto

النسخة النهائية
سبتمبر 2007

مصر – مشروع إصلاح سياسات التعدين
مراجعة الإطار التنظيمى – التقرير النهائى

تحليل الإطار القانونى وسياسات قطاع التعدين فى مصر

المحتويات

1- ملخص تنفيذى 3

2- المنهجية والخلفية 9

3- سياسة التعدين القومية فى مصر – توصيات للإصلاح 18

4- أسئلة مفيدة لتحليل الإطار التنظيمى لقطاع التعدين 56

5- قانون التعدين المصرى ولائحته التنفيذية، ونموذج اتفاقيات استغلال المعادن: توصيات للإصلاح 63

6- ملاحظات ختامية 148

الملاحق:
ملحق (أ): مهام الاستشارى
ملحق (ب): المراجع
ملحق (ت): الاجتماعات التى عقدت فى القاهرة
ملحق (ث): نموذج الاتفاقيات : تعقيبات
ملحق (ج): وثائق خاصة بالسلامة والصحة المهنية فى المناجم
ملحق (ح): وثائق خاصة بمبادرة تحقيق الشفافية فى الصناعت الاستخراجية EITI
ملحق (خ): نبذة عن المؤلف

شكر وعرفان

يتقدم المؤلف بخالص الشكر لكافة المسؤولين بالحكومة المصرية لما أبدوه من مساعدات قيمة وكذلك للسادة المستشارين الذين وفروا كافة المعلومات التى تم استخدامها فى هذه الدراسة. وقد وردت أسماء المكاتب التى تم زيارتها وأسماء السادة الذين شاركونا هذا الجهد فى ملحق (ت).

تحليل الإطار القانونى وسياسات قطاع التعدين

1- ملخص تنفيذى

خلال الآونة الأخيرة، قامت الكثير من الدول بوضع سياسات وقوانين ولوائح جديدة لإصلاح الأطر التنظيمية لقطاع التعدين، وذلك بهدف تشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية وزيادتها، ولتحقيق الأهداف القومية المتعلقة بهذا القطاع. وتؤدى التغيرات التى تجرى على هذه الأطر التنظيمية إلى إتاحة فرص غير مسبوقة لشركات التعدين. وفى ظل الاقتصاد العالمى الحالى، تتاح أمام المستثمر فرص وفيرة فى العديد من الدول للأستثمار فى مجال الكشف عن المعادن وتنميتها. وقد تعرضت أسواق المعادن والمعروض منها – العالمى أو المحلى على حد سواء – لتغيرات ملحوظة منذ آخر إصلاح أجرته مصرعلى الإطار التنظيمى لقطاع التعدين، ولقد حان الوقت لإعادة النظر فى النظام القائم فى ضوء كل من التطورات التى طرأت خلال العقد الماضى على المستوى القومى والعالمى.

يهدف هذا التقرير إلى التعرف على القضايا المتعلقة بالإصلاح فى المستقبل – ذلك الإصلاح الذى يمكن أن يقود إلى تبنى نظام أكثر كفاءة، وتحقيق الأهداف القومية لقطاع التعدين، إلى جانب تحقيق أهداف القطاع الخاص. وتجرى هذه الدراسة تحليلاً عميقا للسياسات الحالية والقوانين واللوائح ونماذج الاتفاقيات الخاصة بقطاع التعدين فى مصر. كما تعرض التوصيات الخاصة بالإصلاح.

فيما يلى النتائج الأساسية والتوصيات التى وردت فى التقرير:

- عندما لا تقوم الحكومة بعمليات البحث عن المعادن واستخراجها، فإن عبء المخاطرة المالية ينتقل إلى القطاع الخاص، وهو ما يسمح للحكومة بأن تتمتع بعائد هذه العمليات – المتمثل فى الضرائب – دون أن تتحمل بأى مخاطرة.
- يرى المستثمرون فى قطاع التعدين أن هناك حالة من عدم التأكد تسود الإطار التنظيمى لهذا القطاع فى مصر بدرجة تفوق الوضع فى معظم الدول الأخرى (نظرا لأن عقود الاستغلال/الامتياز يتم إبرامها من خلال التفاوض).

- **لا يوجد فى مصر سياسة قومية لقطاع التعدين تتسم بالشفافية والاتساق. لهذا من الضرورى وضع هذه السياسة.**
- **إن المشاكل التى تكمن فى الإطار التنظيمى، والنظام المالى لقطاع التعدين تعنى أن مصر ليست قادرة على المنافسة فى السوق العالمى من أجل جذب مستثمرين للاستثمار فى هذا القطاع، ولن تستطيع ذلك بدون إجراء اصلاح جوهرى للإطار التنظيمى لقطاع التعدين.**
- **تعتبر القوانين واللوائح التى وضعت لتنظيم قطاع التعدين منذ خمسين عاما غير كافية، من المنظور الإدارى ومن وجهة نظر المستثمرين، لذا يجب تغيير هذه القوانين واللوائح (وليس مجرد تعديلها).**
- **أصبحت القوانين واللوائح السارية فى قطاع التعدين مفتتة نتيجة ما أجرى عليها من إلغاء وأضافة على مدى خمسين عاما، وهذا يستدعى دمجها وتوحيدها.**
- **إن الأنشطة المتعلقة بمعادن المحاجر والوقود الخام وغيرها من المعادن يجب أن ينظمها قانون جديد واحد ولائحة واحدة.**
- **ينطوى النظام الحالى على تعارض فعلى ومحتمل للمصالح من وجهة نظر المستثمر الخاص، حيث تقوم الهيئة المصرية العامة للثروة المعدنية بمنح التراخيص وإصدارها فى نفس الوقت، لذا يجدر تغيير هذا النظام بحيث يصبح الوزير هو المسئول عن منح هذه التراخيص، بينما تقوم إدارة جديدة، يتم إنشاؤها فى الوزارة، بالسير فى إجراءات طلبات الحصول على هذه التراخيص وإصدارها (وهو عودة للنظام السابق الذى كان معمولا به فى مصر، ويتوافق مع النظم الإدارية المتبعة فى معظم الدول).**
- **يجب إعداد سجل مساحى (Cadastre of mineral titles) يتضمن كافة المعلومات المتعلقة بالتراخيص من حيث طلبها ومنحها وإصدارها ومدتها وأسماء حائزيها وعناوينهم إلى غير ذلك من البيانات الخاصة بهذه التراخيص المتعلقة بأنشطة التعدين وأن يعلن على الجمهور، ويمكن إعداد هذا السجل من واقع السجلات التى تحيطها بالسرية الهيئة المصرية العامة للثروة المعدنية.**
- **ترى معظم الشركات أن العلاقة القانونية بين نشاط البحث عن المعادن وتعدينها غير كافية (حاليا قد يتطلب هذا إبرام عقد الاستغلال أو اتفاق حق الامتياز من خلال التفاوض إلى جانب الحصول على موافقة مجلس الشعب).**
- **سوف تستمر بعض الشركات العالمية العاملة فى مجال البحث عن المعادن فى عدم إقبالها على الاستثمار فى مصر إلى أن يتم إلغاء شرط تقديم خطة عمل للبحث عن المعادن وتمويلها والموافقة عليها من جانب الأجهزة المختصة.**
- **حتى يمكن أن يتحقق النمو لقطاع التعدين، يجب الكف عن الأسلوب المتبع حالياً بشأن إبرام إتفاقيات حقوق الامتياز من خلال التفاوض.**

- **إن تطبيق نظام المشاركة فى الإنتاج على غرار النظام المتبع فى قطاع البترول غير مقبول تماما من قبل شركات التعدين الكبرى، ويجب الكف عن تطبيق هذا النظام (فى المرحلة الثانية للمشروع، قد يكون من المفيد عقد ورشة عمل لبحث أسباب عدم نجاح تطبيق هذا النظام فى الدول الأخرى).**
- **يعانى قطاع المحاجر من صعوبات فى تعامله مع المحافظات، حيث يخوض المستثمر صراعا معها كل عام، فى ظل نظام لدفع الإيجارات غير واضح وغير مستقر، لذا يجب أن تكون هناك جهة مركزية واحدة لإصدار تراخيص المحاجر وإجراء التفتيش.**
- **فى ظل أى قانون جديد، يجب أن تشمل التراخيص الخاصة بأنشطة التعدين ما يلى: ترخيص لعمليات الاستكشاف، ترخيص للبحث عن المعادن، ترخيص للتعدين وترخيص للمحاجر.**
- **يجب إعداد اتفاق تكميلى لنموذج إتفاقية تنمية الثروة المعدنية Supplemental Model Mineral Development Agreement (اختيارى) للمشروعات التى يزيد رأسمالها عن 150 مليون دولار أمريكى ليكون مكملاً لقانون التعدين الجديد ولائحته التنفيذية (وهو مجرد وثيقة إدارية ولا يحل محل القانون الحالى ولا يتطلب صدور تشريع لسريانة).**
- **ليس هناك قانون للسلامة والصحة المهنية فى المناجم، لذا يجب وضع مثل هذا القانون.**
- **يجب الاهتمام بتحديد ما إذا كانت مصر سوف تتبنى وتطبق مبادىء الشفافية المالية مثل المبادىء التى طبقت من خلال مبادرة تحقيق الشفافية فى الصناعات الاستخراجية (Extractive Industries Transparency Initiative – EITI).**
- **يجب إعداد دليل إرشادى مفصل عن محتوى تقييم الأثر البيئى (EIA) ووضع خطة إغلاق المنجم، كما يجب الأخذ فى الاعتبار تقييم الأثر الاجتماعى ووضع أدلة للمناجم والمحاجر الكبيرة.**
- **ما لم يتم إلغاء طلب الحصول سنويا على تصريح الأمن العسكرى، فإنه لا يتوقع أن تتدفق الاستثمارات الأجنبية على نطاق واسع للبحث عن المعادن وتعدينها فى مصر.**
- **يجب تحديد ما إذا سيستمر العمل بالسياسة الحالية، التى تلزم الشركات بشراء متفجرات ذات تكنولوجيات متقادمة وباهظة الثمن من الجهة العسكرية التى تحتكر بيع هذه المتفجرات – وبذلك تصبح الجدوى الاقتصادية لمعظم مناجم الذهب ومناجم المعادن الأساسية التى يمكن استغلالها مشكوكاً فيها – أم سوف يتم وضع نظام صارم لضبط عملية منح التراخيص ليحل محل هذا الاحتكار الذى لا يمكن استمراره.**

من العرض السابق لأهم النتائج والتوصيات، يتضح أن الإطار التنظيمى لقطاع التعدين فى مصر يحتاج لعملية إصلاح كبرى. فهذا النظام يطبق منذ أكثر من خمسين عاما، كما يتعرض هذا النظام العتيق لمشاكل فى التطبيق، بسبب انتقال سلطة التنظيم من الوزارة المسؤولة عن نشاط المناجم إلى الهيئة المصرية العامة للثروة المعدنية. وقد كان نقل سلطة منح التراخيص لهذه الهيئة له ما يبرره فى الفترة التى كانت الدولة فى مصر، تقوم بدور مالك المنجم والباحث عن المعادن واستخراجها مثلها فى ذلك مثل معظم الدول النامية. ومنذ ذلك الحين، تقوم معظم الدول بنقل هذا الدور إلى القطاع الخاص حيث تبين أن الدولة غير قادرة تماما على القيام بهذه الوظائف، كما تقوم معظم هذه الدول بنقل عبء المخاطرة المالية التى تنطوى عليها عمليات البحث عن المعادن واستخراجها للقطاع الخاص، مما سمح للحكومات بأن تتمتع بعائد هذه العمليات دون أن تتحمل بأى مخاطرة (معظم الحكومات حاليا تركز عملها على تنظيم نشاط التعدين وعلى تحصيل الضرائب).

ومن الواضح أن النظام الحالى فى ظل ظروف الاقتصاد العالمى الحالى لم يحقق لمصر النجاح ، ومازال الاستثمار فى قطاع التعدين ضئيلا، على الرغم من أن العالم يشهد حاليا أكبر حركة فى التاريخ للاستثمار فى البحث عن المعادن واستخراجها. كا تشهد الدول التى قامت مؤخرا بإصلاح الأطر التنظيمية لقطاع التعدين نموا قويا فى هذا القطاع.

إن إحدى العقبات الكبرى التى تحول دون التوسع فى الاستثمار فى هذا القطاع تتمثل فى ضرورة إبرام اتفاقيات منح حقوق الامتياز من خلال التفاوض وذلك بالنسبة لبعض أنواع المناجم. وقد تفاقمت هذه العقبة فى الآونة الأخيرة نتيجة استخدام اتفاقيات المشاركة فى الانتاج على غرار ما هو هو متبع فى قطاع البترول (كما فى حالة البحث عن الذهب) هذا مع العلم بأن قطاع البترول يختلف كثيرا عن قطاع المعادن، واستخدام مثل هذه الاتفاقيات سوف يكون له بكل تأكيد آثار سلبية على الاستثمار. وإذا استمر استخدام أسلوب التفاوض لإبرام هذه الاتفاقيات – كأحد ملامح الإطار التنظيمى – فإنه يجب تطويره بالشكل الذى يعكس أفضل الممارسات فى قطاع التعدين. وقد أشارت إحدى التوصيات الهامة التى وردت فى هذا التقرير إلى ضرورة التوقف عن استخدام مثل هذه الاتفاقيات، وأن يحل محلها وضع نظام لمنح التراخيص يتسم بالشفافية.

وحتى يمكن تطوير هذا النظام، يمكن وضع نموذج موحد للاتفاقيات بالنسبة للمشروعات الكبيرة التى يتعين تحقيق الاستقرار لها، ولا يجب أن تتضمن هذه الاتفاقيات أى نص يتعارض مع القانون الأساسى القائم، ولكنها سوف تستخدم لتحقيق

الاستقرار للنظام المالى وغيره من الأطر التنظيمية لمدة عشر سنوات. وهذا سوف يحفز على تدفق الاستثمارات الكبيرة وسيكون له اهمية بالغة للمشروعات التى تمول المناجم الكبيرة.

إن طريق الإصلاح الذى يُوصَى به ليس طريقا معقداً. وتتمثل خطواته الأساسية فى تحديد موقف الحكومة من قضايا السياسة الرئيسية حتى يمكن توجيه جهود الإصلاح نحو المسار الصحيح، ووضع قانون جديد ولائحة جديدة لقطاع التعدين، وإنشاء إدارة للتراخيص فى الوزارة، وإزالة العقبات الأساسية التى تواجهها استثمارات القطاع الخاص (مثل الاتفاقيات التفاوضية، وضرورة الحصول على التصريح السنوى للأمن العسكرى، ومتطلبات إيداع وديعة تستخدم للإنفاق على عمليات البحث عن المعادن).

يتألف هذا التقرير من ستة أقسام وعدد من الملاحق. ويأتى بعد الملخص التنفيذى، القسم الذى يصف المنهجية المستخدمة فى التحليل، ويقدم معلومات خلفية عن مناخ الاستثمار. ويبحث القسم الذى يليه بالتفصيل الموضوعات التى قد تكون مفيدة فى صياغة السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية. وقد تضمن هذا إطاراً وتوصيات مقترحة بشأن القضايا الأساسية حتى يمكن المساعدة فى عملية تحديد السياسة، ويأتى بعد تحليل السياسات القسم الذى يتم فيه إجراء تحليل مفصل لقانون التعدين الحالى، واللوائح والاتفاقيات، من المنظور الإدارى ومن وجهة نظر المستثمرين. كما ترد معلومات خلفية عن الكثير من القضايا المتعلقة بالإطار التنظيمى، ويتم وصف المنهج الحالى للتعامل مع هذه القضايا وتقديم التوصيات بشأن كيفية تحسين هذا المنهج أو الإبقاء عليه فى إطار جهود الإصلاح، وأخيرا هناك قسم ختامى يتم فيه تلخيص أهم النتائج والتوصيات. وإذا تم تنفيذ التوصيات التى وردت فى هذا التقرير بالتفصيل، سوف يكون فى استطاعة مصر أن تنافس بفاعلية أكثر لجذب الاستثمارات نحو قطاع الثروة المعدنية وأن تدير هذا القطاع بكفاءة أكثر. ويعرض الجدول التالى الموضوعات ذات الأولوية التى يمكن أخذها فى الاعتبار عند القيام بإجراءات الإصلاح.

الموضوع	درجة الأولوية	الإصلاحات الموصى بها
سياسة التعدين	أولوية متقدمة جداً	صياغة ونشر سياسة قومية لقطاع الثروة المعدنية
قانون التعدين	أولوية متقدمة جداً	صياغة قانون جديد للتعدين
لائحة قانون التعدين	أولوية متقدمة جداً	صياغة اللائحة التنفيذية لقانون التعدين الجديد
عقود الاستغلال التفاوضية	أولوية متقدمة جداً	وقف استخدامها فى المستقبل ولكن إذا اقتضى الأمر استمرار استخدامها فلا يجب أن تكون على غرار اتفاقيات المشاركة فى الانتاج المتبعة فى قطاع البترول

النموذج الموحد لاتفاقيات المعادن	أولوية متقدمة جداً	تستخدم فقط بالنسبة للمناجم التى يزيد رأسمالها عن 150 مليون دولار أمريكى (ويجب ألا تتضمن أى نص يتعارض مع القانون السارى)
تراخيص للقيام بالأنشطة المعدنية	أولوية متقدمة جداً	إعادة هذه الوظيفة للوزارة
المحاجر	أولوية متقدمة جداً	يجب إعادة مهمة إدارة وإصدار التراخيص وتحديد مستوى الإيجار إلى الوزارة على أن تحتفظ المحافظات بالإيرادات المالية.
إيداع وديعة للإنفاق على عمليات البحث عن المعادن	أولوية متقدمة جداً	إلغاء هذا المطلب
احتكار بيع المتفجرات	أولوية متقدمة	إلغاء هذا الاحتكار
التصريح السنوى للأمن العسكرى	أولوية متقدمة	إلغاء هذا المطلب أو منح التصريح لمرة واحدة فقط
السلامة والصحة المهنية بالمناجم	أولوية متوسطة	صياغة قانون للسلامة والصحة المهنية بالمناجم
البيئة	أولوية متوسطة	وضع دليل للمناجم لتقييم الأثر البيئى
الشفافية المالية	أولوية متوسطة	تحديد ما إذا كان هناك رغبة فى تطبيق مبادرة تحقيق الشفافية فى الصناعات الاستخراجية

2- المنهجية والخلفية

تستهدف هذه الدراسة تحديد نقاط القوة والضعف فى المنهج الحالى المتبع فى مصر لتنظيم قطاع المعادن. وفى خلال العقود الماضية، قامت الكثير من الدول بتغيير قوانين التعدين الخاصة بها، وهناك ثروة من الأفكار والمناهج والمعلومات التى تتيحها عملية الإصلاح. ويأمل هذا التقرير فى أن يعَرف القراء بالقضايا التنظيمية والاقترابات المصرية الحالية المتعلقة بهذه القضايا واتجاهاتها فى الدول الأخرى وكيف تتعامل معها هذه الدول. ويقدم التحليل توصيات مفصلة من أجل إصلاح هذا القطاع فى المستقبل. وتستهدف هذه التوصيات تحسين هذا النظام بما يحقق أهداف واحتياجات المجتمع المصرى وحاجات المستثمر فى قطاع المعادن فى آن واحد.

وتستند نتائج هذا التقرير على المعلومات التى قدمت للمؤلف من مشروع إصلاح سياسات قطاع التعدين فى مصر، وعلى الحقائق والمعلومات التى تم الحصول عليها أثناء اللقاءات التى عقدتها البعثة التى زارت مصر لمدة اسبوع.

ويتضمن الملحق (ب)، (ت)، قائمة بالمعلومات الأولية والشخصيات التى تم مقابلتها. وتتألف الدراسة التى وردت فى هذا التقرير من جزئين، الجزء الأول التوصيات الخاصة بمحتوى السياسة القومية لقطاع المعادن. ويعرض الجزء الثانى قانون التعدين ولائحته التنفيذية وتحليل لاتفاقيتين خاصة بقطاع التعدين. فى خلال السنوات الأخيرة، لم تبد شركات التعدين الأجنبية أى اهتمام تقريبا بمصر، وتأخذ هذه الدراسة فى الاعتبار اهتمامات المستثمر الأجنبى ولكنها تبحث فى سبل تحسين الإطار التنظيمى لقطاع التعدين لصالح كل من المستثمرين المصريين والأجانب.

وهناك الكثير من القضايا التى تبرز خلال تحليل الإطار التنظيمى لقطاع المعادن. وبعض هذه القضايا ذات آثار بعيدة المدى، وقد تؤثر على رغبة المستثمرين فى الاستثمار فى مشروعات التعدين فى مصر، والبعض الآخر يتعلق بالإجراءات الإدارية اليومية الخاصة بتراخيص البحث عن المعادن وتصاريح استغلالها. ويجرى تنظيم قطاع المعادن من خلال مجموعة كبيرة من القوانين، وليس فقط من خلال قانون التعدين الأساسى، مثل قوانين الضرائب، والبيئة والعمل والصرف الأجنبى وخلافها. ولا تحاول هذه الدراسة تحليل الإطار التنظيمى كله، ولكن تحاول بدلا من ذلك أن تلقى نظرة على السياسات والقوانين المتعلقة بقطاع التعدين وتقدم نموذجا لاتفاقيات التعدين وتعرض اللوائح التنفيذية لقانون التعدين.

وهناك منهجان يتم استخدامهما عادة لتحليل الإطار التنظيمى لقطاع المعادن. المنهج الأول، ويهتم ببحث كل نص فى قانون التعدين وكل نص فى اللائحة التنفيذية وكل نص فى نماذج الاتفاقيات ويعقب على كل نص. أما المنهج الثانى المتبع فى هذه الدراسة فهو الذى يجرى تحليلا شاملا، وهذا المنهج يفضله كل محللى السياسات التعدينية تقريبا وكذلك المحامين، لأنه يفوق كثيرا منهج تحليل كل نص على حده الذى يمكن أن يؤدى إلى فجوة فى التحليل أو إلى عدم القدرة على رؤية كيف يعمل النظام ككل.

أما المنهج الذى تم الأخذ به، والذى تحدد فى العقد المبرم بشأن مهام الاستشاريين وخطة العمل (أنظر ملحق أ.2) فهو يتمثل فى وضع مجموعة شاملة من الأسئلة التى تساعد على تحديد ما إذا كانت سياسة وقانون ولائحة واتفاقيات التعدين تتناول القضايا ذات الأهمية بالنسبة للمستثمر أو الدولة. وقد وضعت تعقيبات عامة بالنسبة لكل سؤال تتضمن، فى بعض الحالات، تعقيب عن الاتجاهات فى المناهج التنظيمية العالمية المتعلقة بهذه القضية. كما وضعت توصية بالنسبة للأسئلة التى تبين إنحراف النظام المصرى عن الاتجاه العالمى أو حيث يمكن للنظام أن يستفيد من منهج بديل.

قبل البدء فى إجراء تحليل مفصل عن سياسة قطاع التعدين والإطار التنظيمى الخاص به، من المفيد أولا إعطاء صورة عريضة عن عملية إصلاح قطاع التعدين التى تحدث

فى شتى أرجاء العالم. فصناعة التعدين تعد صناعة عالمية حيث يتم الوفاء بالاحتياجات من المعادن من خلال موردين من كل أرجاء العالم. ويساعد فهم الاتجاهات العالمية على فهم الاختيارات المتاحة أمام مصر فى علاقتها بالاقتصاد العالمى.

2. 1 تغير مناخ الاستثمار

خلال العقدين الماضيين حدثت تغيرات ملحوظة، فلو نظرنا إلى الوراء خلال العشرين عاما الماضية، نجد أنه كانت هناك عوائق كبيرة، على المستوى القومى والاقليمى، حالت دون تدفق الاستثمارات العالمية إلى قطاع التعدين. وتسعى الكثير من الدول جاهدة لتنمية صناعات التعدين من تلقاء نفسها، ولأسباب جيوسياسية، للحد من تدفق الاستثمارات أو المعادن إلى المناطق المنافسة. وتشترط كثير من دول أمريكا اللاتينية أن يملك مواطنو الدولة 51% من الاستثمارات فى مشروعات التعدين [1] وفى الكثير من الحالات، تقوم المشروعات المملوكة للدولة بمعظم عمليات التعدين كبيرة الحجم. وكان من غير الممكن أن تقوم الشركات الغربية بالاستثمار فى الكثير من دول أوروبا الشرقية أو آسيا الوسطى أو جنوب آسيا أو دول الاتحاد السوفيتى، حيث كانت الدولة هناك تمتلك المناجم. وفى معظم الدول الأفريقية كانت الدولة تمتلك الكثير من المناجم الكبيرة، كما كان دخول المصالح الأجنبية، وإن كان ممكنا فى العادة، إلا أنه كان يستند إلى شروط لم تكن مقبولة من قبل المستثمرين الأجانب والجهات المحولة لهم.

وإلى جانب ما تقدم، كانت بعض الدول النامية التى تحظى بثروات معدنية، من الفلبين وحتى البرازيل، تنظر بعين الشك إلى الاستثمارات الأجنبية لدرجة وضع عقبات فى صلب دساتيرها القومية أمام تملك الأجانب لأغلبية الأسهم فى المناجم. وتتفاوت أسباب وضع هذه العقبات تفاوتا كبيرا بين الدول. ففى بعض الدول ذات الميراث الاستعمارى السابق، قد يرجع وضع هذه العقبات لإثبات سيادتها الدائمة وسيطرتها المباشرة على مواردها. وفى دول التخطيط المركزى كانت الاستثمارات الأجنبية أو الخاصة لا تناسب نظامها الاقتصادى. وفى بعض الدول الأخرى كان الاهتمام ينصب على تحقيق الاكتفاء الذاتى أو ضمان وفرة المعروض من المعادن. حتى الدول المتقدمة الكبرى مثل استراليا واليابان والولايات المتحدة كانت تضع سياسات أو حواجز لا تشجع الاستثمارات الأجنبية المباشرة فى قطاع المعادن.

---

[1] يقضى القرار 24 من اتفاق الأندين أن يملك المستثمرون المحليون 51% من الاستثمارات فى قطاع التعدين.

لقد تغير هذا الوضع تغيرا جذريا منذ خمسة وعشرين عاما فقط، وأتيح للمستثمرين فرص غير مسبوقة للدخول إلى مناطق غنية بالثروات المعدنية فى كل الأقاليم تقريبا. وأصبحت كل دول أمريكا اللاتينية تقريبا ترحب بالاستثمارات المحلية والأجنبية فى مجال التعدين، وكذلك هو الحال فى دول أمريكا الشمالية. وتقوم الدول الأفريقية بالترويج لثرواتها المعدنية على أمل جذب المستثمرين. وفى دول أوربا الشرقية، التى كانت تابعة لكتلة الاتحاد السوفيتى السابق، تم إزالة معوقات الاستثمار. وفى روسيا وجمهوريات آسيا الوسطى هناك تقدم ملحوظ فى إصلاح قطاع المعادن، وسُمِحَ للأجانب بتملك المناجم. كما تحركت الصين للسماح بالمشاركة الأجنبية فى صناعة التعدين. وعبر العالم، تم خصخصة مشروعات المناجم المملوكة للدولة. وكجزء من هذا الاتجاه احتفظت الوزارات والمؤسسات الحكومية بدورها كمنظم ولكنها تنازلت عن دورها فى عملية التشغيل وتقوم بتقديم الخدمات للقطاع الخاص.

وقد اقترن هذا التغير فى مناخ السياسة فى معظم الدول بإجراء إصلاح تشريعى. ففى خلال الفترة من عام 1985 وحتى عام 2005، قامت أكثر من مائة دولة بصياغة وتطبيق قانون جديد للتعدين أو تعديله. ونظرا للتغيرات التى حدثت فى شتى أرجاء العالم خلال الخمسة وعشرين عاما الماضية، فإنه ليس بالأمر الغريب أن تكون هناك ضرورة لإصلاح الإطار التنظيمى لقطاع المعادن فى مصر الذى استمر لمدة خمسين عاما.

2. 2 أمثلة للعوامل التى تقود إلى الإصلاح التشريعى.

لكل دولة ظروفها الخاصة بها، كما تختلف الأسباب التى تدعو إلى تغيير سياسات التعدين اختلافا كبيرا. ففى بعض الدول يتم إجراء الإصلاح نتيجة تغير النظام الاقتصادى الأساسى (على سبيل المثال التحول من اقتصاد التخطيط المركزى إلى اقتصاد السوق). كما أصبحت الدول التى تهتم بضمان معروض وافر من المعادن تشعر بأن مخاوفها قلت مع تخفيض العوائق أمام الاستثمار والتجارة، ومع زيادة الاحتياطيات المعروفة من كل أنواع المعادن تقريبا. كذلك ضعفت الشكوك التى كانت تساور الدول التى كانت مستعمرة من قبل حول الاستثمارات الأجنبية وحل محلها الرغبة فى جذب هذه الاستثمارات. ولهذا هناك الكثير من الأسباب التى حفزت على إجراء الإصلاح فى سياسات قطاع المعادن. ويعرض جدول (1) أمثلة لهذه العوامل.

جدول (1) أمثلة للعوامل التى حفزت على إصلاح السياسات

بعض العوامل المختارة التى كانت وراء تغيير سياسات قطاع التعدين فى بعض الدول
• التحرك نحو نظام السوق الحر بدلا من نظام التخطيط المركزى. • تنفيذ قوانين جديدة عقب حدوث تغير فى شكل الحكومة الأساسى نتيجة حرب أهلية أو تغيير فى النظام السياسى الأساسى. • زيادة فرص وصول المستهلكين المحليين للمعادن المتاحة فى السوق العالمى. • زيادة الاحتياطيات من المعادن على المستوى العالمى. • عدم نمو وتنمية صناعة التعدين المحلية. • عجز الانتاج المحلى عن الوفاء بالاحتياجات المحلية. • عدم وجود خبرات فى مجال البحث عن المعادن واستخراجها ووجود عقبات أمام تنمية هذه الخبرات. • عدم القدرة على الحصول على أحدث التكنولوجيات • انخفاض الاحتياطيات المحلية من خامات المعادن • عدم قدرة المشروعات المملوكة للدولة على توفير رؤوس الأموال اللازمة لعمليات البحث عن المعادن واستخراجها والتى تتسم بالمخاطرة العالية. • عدم تمتع المشروعات المملوكة للدولة بالاستقلالية فى التشغيل، وفرض أهداف اجتماعية أو سياسية ترتب عليها زيادة التكلفة التى تتحملها وإضعاف المركز المالى لهذه المشروعات والحيلولة دون توفير رؤوس أموال كافية لإعادة استثمارها أو للقيام بعمليات البحث عن المعادن. • إدراك أن تكلفة الصرف الأجنبى المطلوب لخدمة ديون المشروعات المملوكة للدولة والمستحقة للبنوك تفوق بوجه عام تكلفة خدمة الاستثمارات الدولية. • تتطلب التدفقات النقدية المنخفضة أو السالبة دعم قطاع المعادن أو ضخ مبالغ نقدية فيه. • وجود ضغوط من جانب المقرضين الدوليين نتيجة أزمة الديون. • تحرك الاقتصاد نحو السوق الحر من خلال توسيع مشاركة القطاع الخاص.

2. 3 دور القطاع اخاص

إن القضية الأساسية لحركة إصلاح الإطار التنظيمى لقطاع المعادن على مستوى العالم تتمثل فى نقل عبء البحث عن المعادن واستخراجها إلى القطاع الخاص. وأصبح دور الحكومة فى معظم الدول هو القيام بالترويج وتوفير المعلومات وتنظيم النشاط وتحصيل الضرائب، وليس القيام بأعمال البحث عن المعادن أو استخراجها. وبهذا نقلت الحكومة عبء المخاطر المالية إلى القطاع الخاص مما سمح لها بالحصول على عوائد، من خلال الضرائب، دون أن تتحمل بأى مخاطرة. وتقوم الكثير من الدول

حاليا بتقسيم مهام الحكومة المتعلقة بقطاع المعادن إلى ثلاث وظائف اساسية هى: جمع المعلومات ونشرها، والتنظيم، وتحصيل الضرائب.

وتعد مهمة جمع المعلومات الجيولوجية ونشرها وظيفة هامة للحكومة فى معظم الدول، كما أن معظمها يقوم بإعداد مسح جيولوجى لجمع المعلومات التى تفيد فى فهم الوضع الجيولوجى. وفى الماضى، كانت الكثير من المسوح الجيولوجية والجهات المسئولة عن البحث عن المعادن التابعة للدولة تنغمس فى كافة جوانب عملية البحث عن المعادن، بدءاً من التخطيط العام حتى التنقيب عن الخامات. أما الآن، فإنه من النادر، حتى فى اقتصادات التخطيط المركزى السابقة، أن تقوم الأجهزة الحكومية بالبحث عن الخامات المعدنية. وبدلا من ذلك، فإنها تركز موازنتها المحدودة على توفير نوع المعلومات التى تساعد القطاع الخاص فى بحثه عن الخامات (على سبيل المثال توفير البيانات الجيولوجية الاقليمية والجيوفيزيقية والجيوكيمائية والخرائط). و قد أصبح قيام الحكومة بتقديم الدعم للبحث عن الخامات شىء من الماضى حيث أن المسوح الجيولوجية حولت موازنتها نحو الحصول على تكنولوجيات جديدة تسمح لها بإستخدام البيانات الاقليمية وتفسيرها بصورة أفضل، وباستكمال وضع الخرائط بمقاييس مفيدة للقطاع الخاص، وببناء نظم نشر المعلومات من خلال شبكات المعلومات. ولم تعد وظيفة الحكومة فى الغالبية العظمى من الدول هى القيام بأعمال البحث عن المعادن. وبالمثل، لم تعد معظم الحكومات تتطلع إلى القيام بأعمال التعدين، واصبح من النادر وجود مشروعات جديدة مملوكة للدولة كما تم خصخصة المناجم التى كانت تديرها الدولة. وفيما عدا إستثناءات قليلة، ظلت المناجم التى تديرها الدولة فى حوزتها نظرا لفشل الجهود التى تسعى لخصخصتها. وقد أدى بيع مناجم الدولة ونقل وظيفة البحث عن المعادن إلى القطاع الخاص الى ترشيد صناعة التعدين. وحاليا تتسم هذه الصناعة العالمية بدرجة عالية من الكفاءة والتقدم التكنولوجى والقدرة التنافسية بدرجة تفوق ما كانت عليه فيما مضى. وفى ظل هذا المناخ الذى يتميز بدرجة عالية من القدرة التنافسية، لم يعد هناك إلا عدد قليل من الدول التى تقوم بأعمال البحث عن المعادن ومازالت الجهات القائمة على التعدين موجودة نتيجة قيام الحكومة بدعمها أو حمايتها ضد منافسة القطاع الخاص أو لأنها تطبق نظم القطاع الخاص.

ما هو موقف مصر بالنسبة لمشاركة الدولة فى مشروعات البحث عن المعادن واستخراجها؟

إن موقف مصر بالنسبة لدور الدولة فيما يتعلق بتشغيل المناجم ليس واضحا. فالهيئة المصرية العامة للثروة المعدنية تحتفظ بملكيتها لمنجم الفحم الرئيسى للدولة (الذى أعلن نضوبة)، كما دخلت الهيئة مؤخرا فى اتفاقيات للبحث عن الذهب واستخراجه على أن تحصل على 50% من الانتاج. ومصر الآن من إحدى الدول القليلة فى العالم التى من الواضح أنها تريد أن تستمر فى المشاركة بنسبة كبيرة فى مشروعات البحث عن المعادن واستخراجها، وهذا على عكس معظم الدول التى تعتمد كلية على القطاع الخاص فى هذه الوظيفة، وحتى بالنسبة للدول القليلة التى مازالت فيها الدولة تحتفظ بملكية المناجم، فإنها تقتصر على المشاركة بنسبة ضئيلة من رأس المال المملوك لهذه المشروعات. وهذا الموقف الذى تتخذه مصر، إلى جانب عوامل أخرى، مثل متطلبات الحصول على تصريح الأمن العسكرى سنويا، يفسر غياب الاستثمارات الأجنبية تقريبا عن قطاع المعادن فى مصر، هذا فى الوقت الذى زادت فيه بصورة مطردة مستويات هذه الاستثمارات فى الدول الأخرى خلال العقد الماضى. وفى الواقع " ليست مصر موجودة على خريطة الاستثمارات" فالمسوح التى تجريها شركات التعدين، والتى تقوم بتقييم تصورات المستثمرين حول بيئات الاستثمار لا تتضمن مصر نظرا لعدم وجود استثمارات أجنبية تقريبا فى قطاع المعادن بمصر.

فى ضوء التغيرات التى طرأت على المناخ العالمى، أخذت الحكومات على مستوى العالم تسعى إلى إيجاد فهم أفضل لحاجات شركات البحث عن المعادن والتعدين، وتحاول الوفاء بهذه الحاجات حتى يمكن تحقيق أهداف قطاع المعادن لديها. وتدرك معظم الدول أن وجود قطاع معادن سليم ويتميز بالحيوية ويتمتع بالقدرة التنافسية يمكن أن يكون له دور فعال ومفيد للاقتصاد القومى. وحتى يمكن الحفاظ على هذا القطاع وتنميته فإن هذا يتطلب فهم ما هى المعايير التى يطبقها المستثمرون عندما يتخذون قرارات الاستثمار. وفى ظل الاقتصاد العالمى الحالى، توجد أمام المستثمرين، سواء كانوا فى لندن أو تورنتو أو ملبورن، دول عديدة يمكن أن يختاروا من بينها عندما يقررون أين سيقومون بالاستثمار فى مجال البحث عن المعادن وتعدينها. وتجدر الإشارة إلى أن الدول التى تتمتع بإمكانيات جيولوجية، وتضع شروطا ضريبية معقولة وتشريعات مقبولة، ويتوافر لديها الاستقرار السياسى، يكون مستقبل التنمية

طويلة الأجل لقطاع المعادن أكثر نجاحا عنه فى حالة غياب واحد أو أكثر من هذه العوامل.

فى إطار مساعدة الحكومات التى تتولى القيام بإصلاح قطاع المعادن فى إقليم آسيا / الباسفيك، رأس مؤلف هذا التقرير الفريق الذى يتولى إجراء دراسة للأمم المتحدة ESCAP/UNDP، للتعرف على المعايير التى تطبقها الشركات الخاصة للبحث عن المعادن والتعدين عندما تقرر أين ستتوجه باستثماراتها [2] .

وبالإضافة إلى وضع منهجية موحدة لتقييم قطاع التعدين فى الدول، أعدت الدراسة مسحا شاملا على المستوى العالمى لشركات التعدين العالمية للحصول على معلومات أفضل عن العوامل التى تؤخذ فى الاعتبار أثناء صنع قرارات الاستثمار [3] .

وقد تم عرض الدراسة، من خلال ورش العمل وفى شكل كتب، على وزراء قطاع التعدين الآسيويين لمساعدتهم فى القيام بجهود الإصلاح فى دولهم. وقد تم إجراء مسح شمل قائمة تتضمن أكثر من 60 معيارا لقرارات الاستثمار التى تم تقييمها. ويتضمن جدول 2 المعايير التى حصلت على درجة "هام جداً" من جانب المبحوثين. وقد تبين أن كل العوامل العشرة التى حصلت على ترتيب متقدم فى هذه القائمة (فيما عدا الامكانيات الجيولوجية) كانت ترتبط بالإطار التنظيمى أو تتاثر به بطريقة ما.

---

[2] Economic Restructuring and International Trade in the Mineral Commodities Project. RAS/89/027, EASCAP/UNDP

[3] تم تصميم منهجية شاملة لتقييم مناخ الاستثمار فى قطاع المعادن على المستوى القومى ثم تم استخدامها لتقييم هذا المناخ فى 10 دول بإقليم آسيا/ الباسفيك بما فى ذلك الأطر القانونية المنظمة. وهذه المنهجية الموحدة بالإضافة لنماذج الدراسات متاحة حاليا كإطار يمكن أن تستخدمه الحكومات والشركات عند قيامها بتقييم مناخ الاستثمار فى قطاع المعادن بما فى ذلك تقييم الإطار التنظيمى. وتتضمن الأجزاء الرئيسية للدراسة :

Otto, J, 1992, "Criteria for Assessing Mineral Investment Conditions" وكذلك " A global Survey of Mineral Company Investment Preference," Mineral Investment Conditions in Selected Countries of the Asia/Pacific Region, United Nations ST/ESCAP/1197

جدول 2، ترتيب العوامل المحددة لقرارات الاستثمار عند مرحلتى البحث عن المعادن واستخراجها (من واقع الاختيار من بين 60 عاملا ممكنا)

المعايير التى يستند إليها قرار الاستثمار	الترتيب	
	مرحلة التعدين	مرحلة البحث
الامكانيات الجيولوجية للمعدن المستهدف	--	1
مقياس الربحية	3	-
ضمان الحيازة	1	2
القدرة على تحويل الأرباح للخارج	2	3
اتساق واستقرار السياسات المعدنية	9	4
سيطرة الشركة على الإدارة	7	5
ملكية المعدن	11	6
لوائح واقعية للصرف الأجنبى	6	7
استقرار شروط البحث عن المعادن واستخراجها	4	8
القدرة على تحديد الالتزامات الضريبية مقدما	5	9
القدرة على تحديد الالتزامات البيئية مقدما	8	10
استقرار النظام الحالى الحكومى	10	11
القدرة على الحصول على تمويل خارجى	12	12
الاستقرار القومى طويل الأجل	16	13
وجود نظام مستقر لمنح التراخيص	17	14
القدرة على تطبيق الأساليب الفنية للتقييم الجيولوجى	--	15
طرق فرض الضرائب ومستوياتها	13	16
سياسات الاستيراد والتصدير	15	17
تملك الشركة لأغلبية الأسهم	18	18
حق نقل الملكية	21	19
الصراعات الداخلية (المسلحة)	20	20
السماح بفتح حسابات فى الخارج	14	21
وجود تشريعات حديثة لقطاع المعادن	19	22

(-) بيان غير متاح

3- السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية فى مصر: توصيات للإصلاح

لا تتبنى مصر حاليا سياسة قومية لقطاع الثروة المعدنية. والأمر لا يقتصر على عدم وجود سياسة رسمية موثقة، ولكن هناك أيضا تفاوت كبير فى الآراء حول القضايا المتعلقة بالسياسة، وهو ما تبين خلال المناقشات التى أجريت مع كبار المسؤولين فى الحكومة. وخلال السنوات الخمس الماضية دخلت صناعة المعادن على المستوى العالمى فى دورة "الانتعاش". وعلى الرغم من ذلك، كانت الاستثمارات فى قطاع المعادن فى مصر ضئيلة للغاية، ولم يأت للاستثمار فى هذا القطاع إلا عدد قليل من شركات البحث عن المعادن الأجنبية الصغيرة، وغابت عن الساحة الشركات الأجنبية الكبرى. كما ابتعدت صناعة المحاجر عن الاستثمار فى المشروعات الكبيرة حيث يتعين عليها تجديد التراخيص سنويا، كما أنها مهددة بزيادة قيمة الإيجارات التى تفرضها المحافظات من طرف واحد وبصورة تعسفية. وهناك تداخل فى الاختصاصات بالنسبة للتفتيش على المحاجر ما بين المحافظات والهيئة المصرية العامة للثروة المعدنية، فكلاهما يحاول ويقرر من يقع عليه مسؤولية التفتيش. إن التزام المناجم والمحاجر فى الكثير من المواقع بالحصول على تصريح أمن سنوى من الجهات العسكرية المختصة سوف يحول دون قيام الشركات الأجنبية الكبرى باستثمارات كبيرة وسوف تعمل على إقناع البنوك بعدم تقديم قروض لقطاع التعدين. ويعتبر نظام المشاركة فى الإنتاج،على غرار ما هو متبع فى قطاع البترول،غير مقبول تماما من جانب شركات التعدين الكبرى. وقد حان الوقت لوضع سياسة جديدة لقطاع التعدين يمكنها أن تضع برنامج عمل للإصلاح يسمح لصناعة التعدين بالازدهار بدلا من التراجع. ويعرض هذا القسم تقييما محايدا للقضايا التى يجب دراستها من أجل تضمينها فى السياسة القومية الجديدة لقطاع الثروة المعدنية فى مصر.

3. 1 مقدمة [4]

يتم فى هذا القسم الفرعى تحديد ووصف مجموعة من الموضوعات والقضايا والاختيارات التى يمكن استخدامها لتحديد السياسة المتعلقة بقطاع الثروة المعدنية فى مصر. وهذه الموضوعات المختارة ليست على سبيل الحصر، ولكنها تشرح عناصر السياسة التى يمكن لمصر بحثها حتى تضع إطارا لسياسة قطاع الثروة المعدنية يتسم بالتماسك والفاعلية والشفافية، وحتى تتعرف مصر على طبيعة اسواق المعادن وطبيعة الاستثمارات فيها سواء محليا أو عالميا. وكوسيلة لتعزيز النقاش والحوار، يقدم

[4] J.Cordes, Otto, The Regulation of Mineral Enterprises: A Global Perspective on Economics, Law and Policy, Chapter 2, Rocky Mountain Law Foundation,Westminster, Colorado, 2002 تقوم هذه الورقة بتحليل الاختيارات المتاحة للسياسة الجديدة لقطاع الثروة المعدنية باستخدام الإطار التحليلى الذى يطبقه

المؤلف سلسلة من الأسئلة والتوصيات المتعلقة بالسياسة. وتجدر الإشارة إلى أن صياغة سياسة واضحة ومتسقة يمكن أن تعد الأساس لتوجيه الإصلاح التنظيمى والإدارى والمالى لقطاع الثروة المعدنية.

ماهى السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية؟

هى ببساطة موقف الحكومة من الموضوعات الرئيسية لقطاع الثروة المعدنية التى تختارها أو تستطيع اختيارها ليمكنها السيطرة عليها. وفى ورقة سابقة حول هذا المومضوع يذكر المؤلف الآتى:

" يمكن القول بأن لكل دولة سياسة قومية لقطاع الثروة المعدنية. وفى بعض الحالات يمكن أن تأخذ هذه السياسة شكل وثيقة قائمة بذاتها. ولكن غالبا ما يجب تفسير هذه السياسة من زاوية الإطار القانونى والممارسات الإدارية الحكومية وما يعلنه مسؤولو الحكومة (من خلال الخطب التى يلقيها وزراء قطاع الثروة المعدنية). وفى الحالات التى لا تكون فيها السياسة فى شكل وثيقة قائمة بذاتها، فإن تحديد كنه السياسة بالنسبة لأى قضية معينة يمكن أن يمثل تحديا وتصبح العملية محفوفة بالمخاطرة لحد كبير " Otto (1997.P2)

هل لدى مصر سياسة قومية لقطاع الثروة المعدنية؟.

ليس لدى مصر سياسة قومية رسمية وموثقة لقطاع الثروة المعدنية.وقد تبين للمؤلف أثناء المناقشات التى أجراها مع الوزراء ومسؤولى الحكومة أن هناك تفاوتا كبيرا فى الآراء حول قضايا السياسة الأساسية وفى الوقت الحالى، ليست هناك سياسة قومية رسمية أو غير رسمية لقطاع الثروة المعدنية.

ماهى الأغراض التى تخدمها السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية؟

يرى Cordes، الاستاذ غير المتفرغ فى Colorado School of Mines الآتى:

" إذا تم صياغة السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية بصورة جيدة، وتم الموافقة عليها، فإنها يمكن أن تخدم غرضين أساسيين. فهى من ناحية تمثل إطاراً ودليلاً يهتدى به لتطبيق وتفسير القواعد التنظيمية المتعلقة بالاستثمارات الأجنبية فى قطاع الثروة المعدنية الذى غالبا ما يشمل مختلف الوزارات وصانعى القرار. ومن ناحية اخرى، وهو الأهم، أنها يمكن أن تساعد على فهم دور هذا القطاع فى التنمية الاقتصادية. وكثيرا ما يكون الفشل فى تحقيق الأهداف ناتجا عن وضع فروض غير واقعية عن تدفقات الإيرادات وعن وضع سياسات اقتصادية غير ملائمة على المستوى الاقتصادى الكلى. وهذا يؤدى إلى تحويل الإحباط الاقتصادى إلى ردود فعل سياسية تحاول أن تحل المشاكل الخطأ، Cordes (1997.P.iii).

وللمؤلف رأى يختلف اختلافا بسيطا (أنظر الإطار التالى) فهو يرى أن هناك 3 أغراض أساسية يمكن أن تخدمها السياسة القومية الواقعية والتى تقدم صورة واضحة عن أهداف قطاع الثروة المعدنية.

الأغراض الأساسية للسياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية
من أجل المساعدة فى إجراء الإصلاح التنظيمى يمكن للسياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية، إذا اتسمت بالوضوح والشمول، أن تؤدى ثلاث وظائف أساسية. الوظيفة الأولى أن ترشد صناعة التعدين إلى موقف الحكومة من القضايا الأساسية. الوظيفة الثانية أن ترشد الأجهزة الحكومية والمديرين والمشرعين وواضعى القوانين عن اتجاه وتوقعات الدولة فيما يتعلق بتنظيم قطاع الثروة المعدنية. وأخيرا، إن العملية التى يتم بها إعداد وثيقة السياسة القومية لهذا القطاع، يمكن استخدامها كأداة لتحقيق توافق الآراء والسماح بتحديد القضايا الهامة ومناقشتها والموافقة عليها قبل أن تبدأ الصياغة التشريعية والمراجعة الإدارية.

Otto.(1997,P2)

<u>كم عدد صفحات وثيقة السياسة القومية للثروة المعدنية؟</u> لا يجب أن تكون وثيقة السياسة القومية للثروة المعدنية مطولة. حيث يجب أن تركز على المبادىء العامة وليس على التفاصيل. فهى مجرد إطار وليست هيكل كامل. ولا يجب أن يزيد عدد صفحات هذه الوثيقة عن عشر صفحات.

<u>هل الوقت الحالى مناسب للبدء فى عملية وضع سياسة قومية جديدة لقطاع الثروة المعدنية؟.</u> لقد اتضحت عيوب النظام الحالى. فى خلال السنوات الخمس الماضية، دخلت صناعة التعدين فى دورة "الانتعاش" ومع هذا كانت الاستثمارات فى قطاع الثروة المعدنية فى مصر ضئيلة. كما وجدت الهيئة المصرية العامة للثروة المعدنية أن غرضها أصبح موضع شك وأن وظائفها أصبحت غير ملائمة فى ظل عالم أصبح فيه تقسيم واضح بين الوظائف التنظيمية التى تحسن الحكومة القيام بها والوظائف

التشغيلية التي يحسن القطاع الخاص القيام بها. ومن الواضح، أن الوقت قد حان لوضع سياسة جديدة لقطاع الثروة المعدنية، تستطيع أن تقدم خطة عمل للإصلاح تسمح بازدهار صناعة التعدين وليس تراجعها.

3. 2 الموضوعات التى تتألف منها السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية.

ما هى الموضوعات التى تتألف منها السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية؟

كل دولة لها خصائصها التى تنفرد بها. وليس هناك منهج موحد للسياسات القومية الخاصة بقطاع الثروة المعدنية يمكن تطبيقه فى كل الدول. ومع هذا هناك موضوعات رئيسية تعتبرها معظم الدول مناسبة لأى سياسة قومية ، كما يعتبرها المستثمرون فى هذا القطاع . وبوجه عام، يمكن تصنيف هذه الموضوعات تحت رؤوس موضوعات رئيسية: النطاق، السيادة، الاعتبارات الاقتصادية، نوعية الحياة، الإطار التنظيمى، الأجهزة المنظمة. وتم تحديد القضايا التى تندرج تحت كل مجموعة وإعطاء خلفية عنها وتم وضع اسئلة متعلقة بالسياسة إلى جانب وضع توصيات من جانب المؤلف. وقد وضعت هذه التوصيات للإرشاد إلى المنهج الموصى به إلى جانب اثارة الفكر والنقاش. أما باقى هذا القسم فإنه يتم فيه دراسة بعض الموضوعات التى تقع تحت رؤوس الموضوعات الست. وتتضمن الموضوعات والقضايا التى تم دراستها ما يلى :

النطاق

- **أنشطة قطاع الثروة المعدنية**
- **أنواع المعادن**
- **العلاقة بالإطار التنظيمى**

السيادة

- **دور الحكومة و دور السوق**
- **الأكتفاء الذاتى وتأمين المعروض من المعادن**
- **الاستثمار الأجنبى و الملكية والسيطرة**
- **دور مشروعات الدولة**

الاعتبارات الاقتصادية

- **قضايا الضرائب**
- **قضايا الشفافية**

- **قضايا التصدير**
- **قضايا الاستيراد**
- **دور القطاع فى التنمية الاقتصتادية**
- **التشغيل**
- **الحفاظ على الثروة المعدنية وكفاءة استخدامها**
- **أولويات استخدام الأراضى**

نوعية الحياة

- **الأثر الاجتماعى**
- **الأثر البيئى**

الإطار القانونى

- **منهج الإطار التنظيمى لقطاع الثروة المعدنية**
- **القضايا الأساسية لقانون قطاع الثروة المعدنية**

الأجهزة المنظمة

دور الأجهزة المنظمة

- **هيكل الأجهزة الحكومية**
- **Achieving action**
- **المعلومات**

3. 2. 1 النطاق

3. 2. 1. 1 أنشطة قطاع الثروة المعدنية

كانت سياسات قطاع الثروة المعدنية تركز عادة على ذلك الجزء من دورة حياة هذا القطاع الذى يتمثل فى مجرد البحث عن المعادن واستخراجها. ومع هذا، من الممكن أن يكون هناك نطاق أوسع لهذا النشاط. فعلى سبيل المثال، أخذ مفهوم دورة حياة قطاع الثروة المعدنية يزحف إلى الجدل الذى يدور حول السياسة القومية لهذا القطاع. وقد أصبح هذا المفهوم يشمل البحث عن المعادن وتنمية المناجم واستخراج المعادن وإغلاق المناجم واستصلاحها والتنمية المستدامة وتصنيع المعادن لتصبح مواد وسيطة ذات قيمة مضافة وتعميم وتصنيع المنتجات النهائية وإعادة تدوير المعادن والتصرف فى المنتج النهائى الذى يحتوى على المعادن. وحاليا تقتصر السياسة القومية فى

معظم الدول على عمليات البحث عن المعادن والتعدين فقط، حيث أن الأنشطة الأخرى تعد عادة جزءاً من السياسة الصناعية. ويعزى هذا إلى حقيقة أن هذه الأنشطة تقوم بتنظيمها الوزارات الأخرى وليست الوزارة أو الجهاز المسئول عن الثروة المعدنية.

<u>سؤال متعلق بالسياسة:</u> ما هى أنشطة قطاع الثروة المعدنية التى تغطيها السياسة القومية الخاصة بهذا القطاع.

التوصية : من السهل تصميم وتنفيذ السياسة القومية التى تتناول ذلك الجزء من دورة حياة قطاع الثروة المعدنية، الذى يتمثل فى البحث عن المعادن وتعدينها (وحتى إغلاق المنجم أو استصلاح الأرض والتنمية المستدامة). ويجب ترك الأنشطة المتعلقة بتصنيع المعادن وإعادة تدويرها والتصرف فى المنتج النهائى لتنظمها أدوات سياسة أخرى. وإذا كانت مصر تفضل تبنى منهج أوسع نطاقا، فإنه من الضرورى أن تدرك السياسة القومية أن هناك العديد من الصناعات المختلفة التى تدخل فى كل مرحلة من مراحل دورة حياة قطاع الثروة المعدنية، فمثلا، يجب إدراك أن الغالبية العظمى من شركات التعدين لا تعد شركات لمعالجة أو صهر أو تنقية المعادن، كما أن الشركات التى تقوم بمعالجة المعادن لا تعتبر شركات تعدين. وإذا كان هناك عدد قليل من الشركات المتكاملة، أفقيا، إلا أن هذا استثناء من القاعدة. لذا يجب أن تركز السياسة القومية على البحث عن المعادن واستخراجها.

<u>3. 2. 1. 2 ، أنواع المعادن</u>

إن مصطلح "المعادن" يشمل عددا كبيرا من المواد. وقد تتناول السياسة الشاملة لقطاع الثروة المعدنية كل أنواع المعادن، أو قد تكون سياسة انتقائية بمعنى أن تتناول مجموعة من المعادن التى تنظمها سياسات منفصلة. فعلى سبيل المثال، تعتبر المياه فى الكثير من الدول معدنا. ولكن من منظور السياسة فإنها قد تعامل بطريقة مختلفة عن المعادن الفلزية (metallic). وبالمثل، قد تخضع معادن الطاقة مثل البترول والغاز والميثان وربما الفحم لسياسة طاقة مختلفة عن السياسات المطبقة على المعادن الأخرى. وقد تكون للمعادن الصناعية سياساتها الخاصة بها التى تعكس حجمها الأصغر وطبيعتها المحلية، وكذلك الأحجار الكريمة يمكن أن يكون لها منهج سياسة خاص وكذلك الحال بالنسبة للمعادن المشعة. وتنعكس الكيفية التى تصنف بها المعادن من منظور السياسة على الجهة التى ستقوم بتنفيذ القوانين والأجهزة المنظمة. فعلى سبيل المثال، هل يتم إصدار تراخيص المياه المالحة من الوزارة المسئولة عن المناجم بقتضى قانون التعدين أم يجب أن تصدر هذه التراخيص من الوزارة المسؤولة عن الموارد المائية بمقتضى قانون منفصل للمياه؟

ويمكن لسياسة قطاع الثروة المعدنية أن تميز ايضا بين المعادن ليس من خلال نوعها، ولكن من خلال موقعها أو قابليتها للتعدين. فمثلا، المعادن التى يقوم باستخراجها صغار المشتغلين بالتعدين، مثل industrial and alluvial deposits يمكن أن تنظمها سياسات تعدين منفصلة. كما يمكن أن تغطى السياسات عمليات التعدين خارج السواحل وخارج حدود المناطق الاقتصادية وفى المياه الدولية.

<u>سؤال يتعلق بالسياسة: ما هى أنواع المعادن التى تغطيها السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية؟</u>

<u>توصية:</u> يوصى أن تغطى السياسة القومية كافة المعادن التى يتم استخراجها باستخدام طرق التعدين (مثل الفحم، الزيت الحجرى (Oil shale)، والمعادن الثمينة ومعادن المحاجر والمعادن التى يتم استخراجها من المياه المالحة). كما يجب الاهتمام بالمعادن التى توجد فى الأرض وتلك التى توجد فى قاع البحر. ويجب أن تستهدف السياسة تنظيم كافة هذه المعادن تحت قانون جديد موحد للتعدين.

<u>3. 2. 1. 3 ، العلاقة بالإطار التنظيمى</u>

يلعب قطاع الثروة المعدنية، فى الكثير من الدول، دوراً اقتصادياً واجتماعياً ضئيلاً نسبيا. وحتى فى الدول التى يسيطر فيها هذا القطاع على الاقتصاد، شهد العقد الماضى تنويعا ملموسا للأنشطة الأ قتصادية. ولهذا عندما يتم بحث العوامل التى تشكل السياسة القومية، من المهم أن نتذكر أن هناك عوامل معينة فى السياسة قد يتم تحديدها بما هو الأفضل للدولة فى سياق سياسة أوسع. وليس بما هو الأفضل لقطاع الثروة المعدنية وقد قام المؤلف من قبل بتلخيص الأسباب التى تجعلنا نأخذ فى الحسبان السياسات القومية الأخرى عند صياغة السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية، كما قدم الملاحظات الآتية:

" إن سياسة قطاع الثروة المعدنية فى أى دولة هى فقط جزء من إطار سياسة عامة وإطار تنظيمى عام. ويجب أن تُشكَل هذه السياسة بحيث يمكن دمجها بفاعلية فى هذا النظام. كما أن السياسات القومية المتعلقة بالبيئة والغابات والسكان الأصليين والصناعة والصرف الأجنبى والتجارة والعمالة.. الخ، يجب بحثها فى إطار القواعد الأساسية التى تنظم الأنشطة الاقتصادية فى الدولة. وإذا كانت السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية يمكن أن تستخدم كأساس لإجراء التغييرات فى سياسات أطر تنظيمية أخرى، فيما عدا فى الحالات التى يسيطر فيها قطاع الثروة المعدنية على الاقتصاد أو يلعب دورا رئيسيا فيه، فإنه من المحتمل أن تنضوى هذه السياسة القومية لقطاع المعادن تحت أهداف قومية وأساليب تنفيذ أوسع (1997) Otto"

سؤال متعلق بالسياسة: هل يجب أن تشير السياسة القومية إلى السياسات الأخرى التى تؤثر على قطاع الثروة المعدنية؟

التوصية: يجب على السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية أن تحدد بوضوح السياسات القومية الأخرى التى تؤثر على قطاع الثروة المعدنية وأن تتناغم معها حتى تكون السياسات متكاملة وليست متناقضة. فعلى سبيل المثال، يجب تناول السياسات المتعلقة بدور قطاع الثروة المعدنية فى كل من قانون الاستثمار، البيئة، الأمن (الإشراف العسكرى) اللامركزية (سيطرة الوزارة أو المحافظة)

3. 2. 2 السيادة

فى معظم الدول، تكون الثروة المعدنية مملوكة للدولة أو لشعب هذه الدولة. وقد اتخذت هذه الملكية كمبرر لتدخل الدولة ومشاركتها فى قطاع الثروة المعدنية بصورة تجاوزت التدخل التنظيمى العادى فى القطاعات الاقتصادية الأخرى، وسيرد فيما بعد أمثلة مختارة لبعض الموضوعات التى ترتبط ارتباطا وثيقا بالسيادة

3. 2. 2. 1 دور الحكومة بالنسبة للسوق

قد تتدخل الدولة فى اسواق المعادن من خلال العديد من الإجراءات التنظيمية. مثال ذلك، الرقابة على الأسعار، وفرض حصص إنتاج على بعض السلع. وقد تفرض الدولة رقابة أو حظر على الوصول للأسواق. فمثلا، قد يعتبر تسويق المعادن المشعة غير قانونى، وكذلك المنافسة مع مشروعات التعدين المملوكة للدولة، وقد يخضع تصدير المعادن لسيطرة الدولة من خلال فرض رقابة مباشرة أو غير مباشرة على الصادرات. وفى بعض الحالات قد تحدد الدولة المشترى (مثال ذلك البيع الإجبارى للذهب للبنك المركزى أو بيع الماس لجهاز حكومى يقوم بتسويق وتقطيع الأحجار الكريمة) وقد كان تدخل الدولة فى أسواق المعادن أمرا شائعا فى اقتصادات التخطيط المركزى، ولكن حاليا، تخلت كل الدول تقريبا عن الأمور المتعلقة باختيار العملاء وتحديد الأسعار وغيرها، للسوق.

سؤال متعلق بالسياسة: هل يجب أن تجعل السياسة القومية تدخل الحكومة فى سوق المعادن مسألة سياسة؟

التوصية: يجب على مصر أن تجعل عدم التدخل فى أسواق المعادن مسألة سياسة. فتدخل الحكومة فى أسواق المعادن سيقود لا محالة إلى مناورات سياسية فى القطاع، حيث ستسعى مجموعات مصالح معينة إلى الحصول على منافع غالبا ما تكون على حساب طرف آخر أو على حساب الاقتصاد القومى أو المحلى. فمثلا، قد يطالب العاملون فى مجال تقطيع وصقل الرخام بوضع سقف سعرى على كتل الرخام وهو ما يمكن أن يلحق الضرر بالذين يعملون فى استخراج كتل الرخام، كما قد يطالب منتجو كتل الرخام بحمايتهم من المنافسة الهندية أو الصينية على حساب مستخدمى الرخام فى الداخل. إن النتيجة الحتمية لتدخل الدولة فى السوق هى أن الاستثمار فى قطاع الثروة المعدنية سيكون أقل عنه فى حالة عدم تدخل الدولة، حيث أن المستثمرين المحتملين سيرون أن هذا التدخل يمثل مخاطرة كبيرة وغير متوقعة ولا يمكن السيطرة عليها. ويعتبر فرض رسوم على الصادرات المصرية من بعض المعادن الأساسية فى غير صالح الانتاج، حيث أن هذه المعادن لا يتم انتاجها بكميات كثيرة، ومن غير المحتمل أن تقوم شركات المعادن الأساسية الكبرى بالبحث عنها طالما يتم فرض ضريبة على الصادرات.

3. 2. 2. 2 الإكتفاء الذاتى وتأمين المعروض من المعادن

تحتاج الدول الصناعية وغيرها من الدول حديثة العهد بالتصنيع للمواد الخام التى تتطلبها صناعاتها. وتعتمد بعض الدول مثل اليابان وكوريا الجنوبية وتايوان، والكثير من دول غرب أوروبا على استيراد المعادن الأساسية، بينما تعتبر دول أخرى مثل الولايات المتحدة والهند منتجا كبيرا للمعادن، ومع هذا مازالت كل منهما مستوردا صافيا لمعظم المعادن. وتهتم الدول، من وقت لآخر، بتأمين المعروض من المعادن، خاصة فى أوقات الحرب عندما تتوقف المصادر التقليدية للمعادن، وخلال فترات التأميم واسع النطاق، وعندما تنضب الاحتياطيات الحالية مما يستتبع إغلاق المناجم. ولهذا قد يتعين على السياسة القومية للثروة المعدنية أن تتعامل مع قضية الاكتفاء الذاتى، أو قضية تأمين المعروض من المعادن، إذا كانت الدولة فقيرة فى ثروتها المعدنية.

سؤال متعلق بالسياسة: هل يجب أن يكون هدف تحقيق الاكتفاء الذاتى من المعادن جزءاً من السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية؟.

التوصية: لا يتعين على مصر أن تركز على تحقيق الاكتفاء الذاتى، ولكن يجب تشجيع مستخدمى المعادن على الحصول عليها من أى مصدر تكون فيه تكلفة هذه المعادن أقل سواء فى مصر أو الخارج. لقد اصبح هذا الأمر حجر الزاوية الأساسى فى الاقتصاد العالمى الحالى.

3. 2. 2. 3 الملكية والاستثمار الأجنبى والسيطرة

هناك عدة موضوعات أساسية تتعلق بالاستثمار والملكية والسيطرة، يتم تناولها عادة فى السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية.

الملكية: يعد تحديد من يملك المعادن فى الأرض، وفى ظل أى ظروف تنتقل ملكية المعادن من طرف لآخر، من الأمور التى ترتبط ارتباطا وثيقا بالإطار التنظيمى الأساسى لقطاع الثروة المعدنية. فبمجرد أن يتحدد فى السياسة حقوق الملكية بالموقع، يكون من الصعب تغيير هذه السياسة، حيث أن حقوق الملكية تكون قد استقرت، كما أن معظم النظم القانونية تنص على حماية هذه الحقوق، لذا يعد من القضايا الهامة تحديد ما إذا كانت تصاريح التعدين تخلق حقوق ملكية يمكن استخدامها كضمان للحصول على تمويل لمشروعات التعدين،

السيطرة: من الممكن فرض ضوابط تنظيمية على مالكى المعادن أو على الذين يقومون باستخراجها بموجب القانون، واللوائح والقواعد التنظيمية والشروط المرفقة بالتراخيص والالتزامات التعاقدية التى تنشأ خلال أو فى الاتفاقيات التى تبرمها الدولة مع المستثمرين فى المناجم. ويتعين على الحكومات أن تتخذ قرارين أساسيين بخصوص السياسة، الأول يتعلق بتحديد ما هى القضايا المتعلقة بالسيطرة التى يجب تناولها، والثانى يتعلق بتحديد ما هى الآلية (أو الآليات) التى يجب استخدامها لتنفيذ السياسة.

الاستثمار الأجنبى: خلال بعض السنوات الماضية، كانت قضية الاستثمار الأجنبى موضوعا حساسا فى الكثير من الدول، وكان يتم صياغة السياسات لحماية الثروات المعدنية القومية من الاستغلال الأجنبى. ولذا ركزت معظم هذه السياسات على تحديد من الذى سيقوم بالتعدين. فعلى سبيل المثال، قد يقتصر نشاط التعدين على مواطنى الدولة، أو على الشركات التى تمتلك حصة محددة فى حقوق الملكية. أما الآن، فإن معظم الدول ترحب بالاستثمارات الأجنبية فى قطاع الثروة المعدنية، بل وتتنافس على جذب المستثمرين الأجانب للاستثمار فى هذا القطاع. ومع هذا، غالبا ما يتطلب من المستثمرين إنشاء شركة فى الدولة حتى يمكن أن يكون لها حق قانونى للسيطرة على هذا الكيان.

سؤال متعلق بالسياسة: من الذى يملك المعادن الموجودة فى الموقع فى مصر؟ وكيف وإلى أى مدى يمكن انتقال ملكية المعادن من طرف لآخر؟ وهل تتم سيطرة الحكومة على العمليات المتعلقة بالمعادن من خلال الوسائل القانونية، وهل يمكن استخدام الاتفاقيات التى تعقد بين الدولة والشركة لتكمل أو تحل محل السيطرة القانونية. وهل

يلقى الاستثمار الأجنبى فى قطاع الثروة المعدنية ترحيبا فى مصر؟ وإذا كان الأمر كذلك هل هناك شروط خاصة يتم تطبيقها فى هذا الشأن؟

التوصية: يتعين على السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية أن:

- **تحدد مباشرة من الذى يملك المعادن الموجودة فى الموقع، وكيف تنتقل ملكية الدولة لهذه المعادن إلى القائم بالتعدين سواء عند إصدار تراخيص التعدين أو عند استخراج المعادن.**
- **تحدد هل يمكن لحقوق التعدين أن تخلق حقوق ملكية يمكن استخدامها كضمان للحصول على قروض**
- **تحدد الشروط التى يتعين استيفاؤها – مثل نطاق العمليات – عندما يمكن استخدام الاتفاقيات التى تعقد بين الوزارة والدولة والشركة كملحق مكمل للقانون.**
- **تذكر ما إذا كانت مشاركة الدولة فى رأس المال المملوك مطلوبة فى مشروعات التعدين**
- **تذكر أنه يجب معاملة المستثمرين الأجانب نفس معاملة المستثمر المحلى.**

3. 2. 2. 4 دور مشروعات الدولة

فى الماضى، قامت بعض الدول بإنشاء كيانات خاصة تابعة للدولة (مثل الشركات المملوكة للدولة وهيئات التعدين والأجهزة شبه الحكومية ...الخ)، وكان الغرض منها البحث عن الثروات المعدنية و/أو تعدينها وتقديم خدمات مساعدة. ففى ظل اقتصادات التخطيط المركزى، كانت هذه الشركات هى التى تقوم بصفة أساسية بالبحث عن المعادن واستخراجها وذلك حتى منتصف التسعينات، كما كانت الكثير من الدول النامية الغنية بثرواتها المعدنية تقوم بنفس هذه العمليات خلال فترة السبعينات والثمانينات. وفى مثل هذه الدول، كان من الشائع إنشاء وزارات ومجالس وأجهزة لمختلف أنواع المعادن وللأنشطة المتصلة بها (الفحم – المعادن غير الحديدية – المعادن الحديدية وغيرها). وللعديد من الأسباب المختلفة، نادرا ما كانت المشروعات المملوكة للدولة أو الهيئات العامة تستطيع تحقيق الأهداف التى أنشئت من أجلها. أما فى الوقت الحالى، فقد قامت معظم الدول بخصخصة المناجم التى كانت مملوكة للدولة أو عملت على إغلاقها، كما تم دمج الوزارات التى كانت معنية بقطاع الثروة المعدنية فى وزارة واحدة تقوم بتنظيم هذا القطاع بصورة حازمة. وإلى جانب ذلك، خرجت الدول من نشاط البحث عن المعادن وركزت جهودها على توفير المعلومات الأساسية (المسح

الجيولوجى) الذى يفيد الباحثين عن المعادن من القطاع الخاص. وغالبا ما يكون هناك جهاز مستقل للمسح الجيولوجى يقوم بتقديم المعلومات الجيولوجية.

لقد أصبحت شركات البحث والتعدين الخاصة تنظر بعين الشك إلى الشركات المملوكة للدولة التى تعمل فى هذا المجال. وهذا الشك قائم على أسباب منطقية مفاداها أن المشروعات المملوكة للدولة سوف تتلقى معاملة تمييزية أو تحصل على نصيب مجانى. ومن الأمور الهامة التى تبعث على القلق الشديد أنه يخشى أن تذهب المعادن التى استخرجها القطاع الخاص إلى المشروعات المملوكة للدولة لتعدينها، وأن نتائج البحث السرية سوف تتسرب إلى شركات البحث والتعدين المملوكة للدولة، وأن المعادن التى ينتجها القطاع الخاص يجب أن تباع بأقل من قيمتها السوقية للجهات التابعة للدولة التى تقوم بمعالجتها ، وأن المشروعات التابعة للدولة تحصل على الموافقات المطلوبة بسرعة بينما يتباطأ الحصول على الموافقات التى يطلبها القطاع الخاص، وأنه يتعين على هذا القطاع أن يشترى الخدمات أو المنتجات، مثل المتفجرات، من الدولة، وهكذا. وهناك تضارب فى المصالح يكمن فى أى موقع تقوم فيه الدولة بالتنظيم والتشغيل فى آن واحد. ولهذا يعد وجود مشروعات تعدين مملوكة للدولة حاجزا أمام قيام القطاع الخاص بالاستثمار فى قطاع الثروة المعدنية.

<u>سؤال متعلق بالسياسة: هل يجب أن تقوم المشروعات المملوكة للدولة بالبحث عن المعادن وتعدينها؟</u>

<u>التوصية:</u> يجب أن يشار فى السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية بمصر إلى المبدأ الأساسى الذى يتضمن أن من يقوم بتنظيم هذا القطاع لن يقوم بالأنشطة التى تتعلق بتشغيله.

<u>3. 2. 3 الاعتبارات الاقتصادية</u>

إن قطاع الثروة المعدنية، مثله فى ذلك مثل أى قطاع اقتصادى آخر، يتمتع بالإمكانيات التى تجعله يساهم فى الاقتصاد القومى والمحلى. وفى هذا الصدد يذكر Titlon (1992.P.1) :

" من المنطقى أن تساعد الثروة المعدنية الدول على النمو والتنمية، مثلها مثل الأصول الأخرى، فالعائد من استغلال المعادن يمكن أن يستخدم فى بناء المطارات والطرق السريعة والمخازن والمصانع والمدارس والمستشفيات والمنازل والحدائق العامة. كما يمكن أيضا تحقيق الاستقرار السياسى من خلال إزالة اسباب الشكاوى الإقليمية والقبلية وكذلك من خلال مختلف السبل التى تعزز النمو الاقتصادى. كما أن استخراج

المعادن ومعالجتها يمكن أن يخلق فرص عمل، ويتيح الفرص لتنمية المهارات المحلية، ويشجع على خلق صناعات مرتبطة بهذا القطاع، وأن يسفر عن آثار جانبية مفيدة أو يخلق روابط مع الاقتصاد المحلى".

وسوف يرد فيما بعد أمثلة للقضايا المتعلقة بالسياسات الاقتصادية.

3. 2. 3. 1 قضايا الضرائب

فيما يلى بعض قضايا السياسة المتعلقة بالضرائب والتى يتم تناولها أحيانا فى البيانات الخاصة بالسياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية.

- **الضرائب العامة التى تخضع لها مشروعات التعدين والقوانين التى تفرضها.**
- **نوع رسوم وضرائب الاستيراد والتصدير، مثل الضريبة العامة على المبيعات، التى تفرض على المعادن.**
- **نوع رسوم وضرائب الاستيراد، مثل الضريبة العامة على المبيعات، التى تفرض على المعدات.**
- **فرض الضريبة العامة على المبيعات، والضرائب التى تحصل من المنبع على الخدمات الدولية.**
- **الحوافز الضريبية المتاحة لتحقيق أهداف أو أعمال معينة متعلقة بالسياسة – مثل الخصم الضريبى عن إعادة الاستثمار، منح خصومات ضريبية لأعمال البحث عن المعادن، الإهلاك المعجل، والإعفاءات الضريبية).**
- **فرض الضرائب وتوزيع الإيرادات الضريبية بين مختلف المستويات الحكومية.**
- **الأجهزة الحكومية المسؤولة عن مراقبة وتحصيل مختلف الضرائب.**
- **استقرار النظام الضريبى.**

وعلى الرغم من أن معظم الضرائب والرسوم التى تفرض على قطاع الثروة المعدنية تفرض أيضا على كل أنواع الأنشطة الاقتصادية، إلا أن هذا القطاع ينفرد بتطبيق أنواع معينة الضرائب والرسوم، مثل إتاوات حقوق الامتياز ورسوم الإيجارات، كما يتمتع ببعض الحوافز الخاصة. ولكن هناك أمرا له أهمية خاصة لقطاع الثروة المعدنية وهو إلى أى مدى تستطيع الهيئات غير المركزية أن تفرض الضرائب والرسوم وغيرها من الترتيبات النقدية غير الرسمية. وقد قامت كثير من الدول مثل (الأرجنتين وشيلى وأندونيسيا ومدغشقر ومنغوليا و بابوا غينيا الجديدة وبيرو) بإنشاء آليات يمكن من خلالها تثبيت النظام المالى أو ضرائب أو رسوم معينة لفترة محددة.

سؤال متعلق بالسياسة: هل تخضع مشروعات التعدين لمعاملة ضريبية مختلفة عن المشروعات الأخرى، إذا كان الأمر كذلك كيف، ولماذا؟

التوصية: يجب أن توضح السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية أن معظم الضرائب التى تسرى على الأنشطة الاقتصادية الأخرى تسرى أيضا على المشروعات التعدينية، ولكن نظرا للطبيعة الخاصة لقطاع الثروة المعدنية يتم تقديم حوافز معينة (مثل استهلاك تكاليف البحث عن المعادن وتنميتها، الإهلاك المعجل للمعدات الرأسمالية، الاعفاء من ضريبة المبيعات على الصادرات ...) هذا إلى جانب فرض ضرائب إضافية (مثل إتاوات حقوق الامتياز – الرسوم المفروضة بناءً على مساحة الأراضى).

ويجب أن تتضمن الخطة بيانات عامة. فعلى سبيل المثال لا يجب ذكر معدلات الضرائب حيث أنها تتغير من وقت لآخر. كما يجب أن يكون من أحد أهداف السياسة تثبيت النظام المالى للمناجم الكبيرة المؤهلة لمدة عشر سنوات، ويجب أيضا تحديد دور كل من الحكومة المركزية والمحافظات فيما يتعلق بإيجارات المحاجر بطريقة تؤدى إلى تنظيم العمل فى المحاجر وتشجيع الاستثمار فيها.

3. 2. 3. 2 الشفافية المالية (مبادرة تحقيق الشفافية فى الصناعات الاستخراجية)

واجهت الكثير من الدول الكبرى فى انتاج البترول والغاز والمعادن مشاكل جمة نتيجة تفشى الممارسات الفاسدة والحصول على إيرادات تقل عن المستوى الأمثل الذى يغطى النفقات. ولمواجهة هذه المشاكل وغيرها من التحديات أُقترح وضع نظام مالى أكثر شفافية أمام الجمهور، يوضح ما تم دفعه من ضرائب وما أنفقته الحكومة، وبذلك تتاح فرصة أكثر لمساءلة الشركات والحكومات. ويمكن تحقيق هذا من خلال تطبيق المبادىء التى تضمنتها مبادرة تحقيق الشفافية فى الصناعات الاستخراجية Extractive Industries Transparency Initiative. ووفقا للشرح الذى ورد فى الموقع الإلكترونى الرسمى الخاص بهذه المبادرة فإن: " الإدارة الرشيدة للحكم تعد شرطا أساسيا لتدفق الإيرادات الكبيرة التى تحصل عليها الصناعات الاستخراجية نحو تحقيق النمو وتخفيض الفقر. وعندما تكون الشفافية والمساءلة ضعيفة، فإن الصناعات الاستخراجية تساهم فى ترسيخ الفقر والفساد والصراعات – وهو ما يطلق عليه "لعنة الموارد". وتعتبر مبادرة تحقيق الشفافية فى الصناعات الاستخراجية خطوة هامة فى طريق القضاء على هذه "اللعنة". وتعد الحكومات والمواطنين فى الدول الغنية بالموارد المستفيد الأكبر من هذه المبادرة. ولهذا فإن معرفة ما تدفعه الشركات وما تحصل عليه الحكومات يعد خطوة أولى بالغة الأهمية لمساءلة صانعى القرارات عن أوجه استخدام هذه الإيرادات. وتستفيد الدول الغنية بالموارد التى تطبق هذه المبادرة من تحسين مناخ الاستثمار من خلال إعطاء إشارات واضحة للمستثمرين والمؤسسات

المالية الدولية تفيد بأن الحكومة ملتزمة بتدعيم مبادىء الشفافية والمساءلة. ومن ناحية أخرى عندما تؤيد الشركات والمستثمرون هذه المبادرة فى الدول التى يعملون بها، فإن هذا يمكن أن يساعد فى تقليل مخاطر الاستثمار. ويمكن للمجتمع المدنى ـ أن يستفيد من زيادة كم المعلومات المتاحة عن الإيرادات التى تقوم الحكومة بإدارتها بالنيابة عن المواطنين.

وباختصار، فإن تنفيذ هذه المبادرة كجزء من برنامج تحسين إدارة الحكم سوف يساعد على ضمان مساهمة إيرادات البترول والغاز والمعادن فى تحقيق التنمية المستدامة وتخفيض الفقر. وتجمع المبادرة بين العديد من أصحاب المصالح إلى جانب شركاء من الحكومات والمنظمات الدولية والشركات والمنظمات غير الحكومية والمستثمرين ومنظمات الأعمال والمنظمات الصناعية. وقد وافق الشركاء فى كل من هذه المجموعات على "إعلان المبادىء والإجراءات المتفق عليها" The Statement of Principles and Agreed Actions، وما يصاحبها من بيانات التأييد."

لقد تبنت أكثر من عشرين دولة مبادرة تحقيق الشفافية فى الصناعات الاستخراجية، كما تدرس دول أخرى حاليا تطبيق هذه المبادرة. ويمكن الإطلاع على قائمة بهذه الدول وعلى وصف لمبادرات الشفافية الخاصة بها بزيارة موقع:
http://eitransparency.org/section/countries.

كما يتضمن الملحق (خ) وصفا لهذه المبادرة بالتفصيل. وبطبيعة الحال، هناك أيضا طرق أخرى يمكن للحكومات أن تستخدمها لتحقيق الشفافية المالية فى قطاع الثروة المعدنية.

سؤال متعلق بالسياسة: هل يجب على مصر أن تتبنى وتنفذ مبادىء مبادرة تحقيق الشفافية فى الصناعات الاستخراجية؟ وإذا كان تطبيق هذه المبادرة لا يلائم مصر، فما هى الطرق الأخرى التى سوف تستخدمها من أجل تحقيق أهداف الشفافية المالية؟

التوصية: يجب أن تعلن مصر عما إذا كانت تؤيد مبدأ الشفافية المالية وتخطط لتنفيذه فى قطاع الثروة المعدنية، وإذا كان الأمر كذلك هل ستقوم بتطبيق مبادرة تحقيق الشفافية فى الصناعات الاستخراجية أو سوف تتبنى منهجا آخرا؟

3. 2. 3. 3 قضايا الاستيراد والتصدير والخدمات الخارجية.

يعد استيراد وتصدير المعادن واستيراد المعدات المطلوبة لصناعة المعادن واستخدام الخدمات المالية جزءاً هاماً من سياسة قطاع الثروة المعدنية. وفيما يلى أمثلة لقضايا السياسة المعنية:

<u>الواردات</u>

- **تفضيل استخدام الموردين والمقاولين المحليين والخدمات المحلية.**
- **حماية الصناعات الوليدة**
- **المدفوعات من العملات الأجنبية**

<u>الصادرات</u>

- **حوافز لزيادة القيمة المضافة للصادرات**
- **عقوبات لعدم تحقيق قيمة مضافة**
- **متطلبات توفير مخزون احتياطى**
- **القيود الكمية على الصادرات (حصص التصدير)**
- **الإيرادات من العملات الأجنبية**

<u>أسئلة متعلقة بالسياسة</u> هل يتعين على المستثمرين فى قطاع الثروة المعدنية، سواء المستثمرين المحليين أو الأجانب، أن يستخدموا الموردين والمقاولين المصريين والخدمات المقدمة من مصريين إذا توافر هؤلاء الموردين والمقاولين وهذه الخدمات ؟ هل يجب حماية منتجى المعادن المحليين من منافسة المعادن المثيلة المستوردة من خلال فرض رسوم عليها؟ وهل تستخدم الحوافز أو الجزاءات لتشجيع تشغيل المعادن قبل تصديرها، وهل تستخدم الرسوم أو حصص التصدير لتقييد الصادرات؟

<u>التوصية:</u> يجب أن تشير السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية إلى أن مصر تسعى إلى تعزيز تنمية صناعة المعادن لتكون صناعة حديثة ومستدامة وقادرة على المنافسة فى السوق العالمى، وذلك من خلال تطبيق المبادىء الآتية:

- **يجب على الشركات العاملة فى قطاع المعادن أن تعطى أفضلية للمصريين من مقدمى الخدمات والموردين والمقاولين والعاملين فى نشاط المناجم أو فى معالجة المعادن، ولكن لهم حرية اختيار مصادر توريد المعدات والامدادات والخدمات، سواء المحلية أو الأجنبية، التى سوف تمكنهم من تعظيم الجدوى الاقتصادية للمشروع.**
- **يجب إتخاذ قرار معلن يحدد ما إذا كان سيستمر العمل بالسياسة التى تلزم الشركات بشراء متفجرات ذات تكنولوجيات متقادمة أو باهظة الثمن من الجهة**

العسكرية المحتكرة لبيع هذه المتفجرات (والبديل هو منح ترخيص لعدد محدد من الشركات المتخصصة فى بيع المتفجرات الموافق عليها وذلك فى ظل نظام يخضع للمراقبة).

- يمكن تشجيع عمليات معالجة المعادن ذات القيمة المضافة فى الداخل، وإن كان هذا ليس مطلوبا.
- لا يجب أن تخضع المعادن لرسوم التصدير (ويجب إعادة النظر فى السياسة الحالية التى تفرض رسوم تصدير على المعادن التى يكون فيها عجز فى المعروض منها، نظراً لعدم نجاح هذه السياسة). فعندما يعانى السوق المحلى من نقص فى بعض المعادن، يُخَول لوزير الصناعة الحق فى فرض رسوم على الصادرات من هذه المعادن. وقد تم هذا بالفعل بالنسبة لصادرات الحديد والنحاس والزنك وغيرها، ومع هذا لم يؤد فرض هذه الرسوم إلى وجود مناجم جديدة تنتج هذه المعادن على الرغم من تمتعها بهذه الحماية وبالإضافة إلى ذلك، هذه المعادن ليست نادرة وهى متاحة فى الكثير من المصادر الدولية. ولهذا لن تسعى شركات التعدين الكبرى إلى الاستثمار فى عمليات البحث عن المعادن فى مصر إذا كانت المعادن الأساسية تخضع لرسوم وقيود على التصدير.

3. 2. 3. 4 دور قطاع الثروة المعدنية فى التنمية الاقتصادية.

فى الاقتصادات الصغيرة، يمكن أن يكون لقطاع الثروة المعدنية المحلى دورا كبيرا. حتى فى الاقتصادات الكبيرة، يمكن أن تكون عمليات التعدين ذات أهمية ملموسة كعامل مساعد على التنمية المحلية. فالبنية الأساسية التى يتم تطويرها من خلال المشروعات العاملة فى هذا القطاع أو المرتبطة به غالبا ما تكون مهمة لتنمية الأنشطة الصناعية والاقتصادية الأخرى. ولهذا يكون لمشروعات المعادن أثر مضاعف ذو أهمية اقتصادية بالغة فى الاقتصاد المحلى. وفيما يلى أمثلة لقضايا السياسة:

- الروابط الاقتصادية
- تنمية البنية الأساسية وإتاحتها (الطرق، الموانى، السكك الحديدية، الطاقة).
- درجة التعاون المطلوبة أو التى يتعين تشجيعها من أجل التنمية القومية والاقليمية والمحلية.
- الاستدامة

أسئلة متعلقة بالسياسة: من الذى سيقوم بتمويل تكلفة البنيـــة الأساســـية المرتبطـــة بمشروعات المعادن؟ هل شركات المعادن مسؤولة عن التنمية؟

التوصيات: يجب أن يشار فى السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية إلى :

- **توفر مشروعات المعادن فرصا فريدة لتحسين البنية الأساسية والتوســـع فيهـــا. ويمكن أن يستفيد منها أطراف أخرى. وعندما يقوم المـــشروع ببنـــاء البنيـــة الأساسية، فإنه يمكن تشجيعه على الأخذ فى الاعتبار حاجات التنمية المحلية، من منظور تجارى، وعادة ما يكون استخدام البنية الأساسية التى تقيمها الدولة مـــن خلال دفع رسوم استخدام يتم التفاوض عليها.**
- **يجب على العمليات المتعلقة بالمعادن أن تسعى إلى التعرف على الفرص المتاحة فى الاقتصاد المحلى التى يمكن أن تقود إلى خلق مجالات لأنشطة الأعمـــال أو إلى التوسع فيها.**

5.3.2.3 التشغيل

ان ا لسياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية يمكن أن تكون وسيلة مفيدة لتحقيق الأهداف القومية المتعلقة بقضايا التشغيل فى هذا القطاع. وهناك بعض قضايا التشغيل والعمالة التى يتم التعامل معها من خلال سياسات وقوانين تتناول هذه القضايا بـــصفة عامة. ولكن هناك بعض القضايا التى لها صلة خاصة بقطاع الثروة المعدنية.

- **هناك جوانب عديدة قى صناعة المعادن تحتاج إلى مهارات متخصـــصة ورفيعـــة المستوى. وحتى تتمتع الشركات بقدرة تنافسية كبيرة، فإنها ستسعى إلى تعيين أفضل الكفاءات الإدارية والفنية المتخصصة بصرف النظر عن جنسياتها.**
- **تتطلب الكثير من الوظائف فى هذا القطاع استخدام عمال مدربين تدريبا متقـــدما وذوى كفاءة عالية. وعادة ما يتم تقييم الكفاءة عن طريق اختبـــار الامكانيـــات المهنية واعتمادها أو اشتراط مستويات تعليمية معينة: مثل مهنـــدس معتمـــد أو خريج جامعة متخصص فى الجيولوجيا. وإذا كانت اللوائح والقواعد التنظيميـــة تحدد المؤهلات المطلوبة بصفة خاصة، إلا أن السياسة القومية يجـــب أن تحـــدد المؤهلات المطلوبة بصفة عامة.**
- **عندما تبدأ عمليات جديدة فى مجال المعادن يتم تعيين عـــاملين جـــدد. ويمكـــن للسياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية أن تحدد إلى أى مدى تتكون قوة العمـــل**

الجديدة من عاملين ينتمون إلى المجتمع المحلى أو المجتمع القبلى أو إلى المناطق التى تبعد ماديا وثقافيا عن المجتمع المحلى.

- نظرا لأن التعدين يعتبر نشاطا متخصصا، وينطوى على أخطار تفوق ما يمكن أن تتعرض له الصناعات الأخرى، لذا فإن التدريب وتنمية المهارات لها أهمية بالغة.
- عادة ما تكون العمالة فى قطاع الثروة المعدنية من الذكور، وكثير منهم من العزاب. وقد واجهت الكثير من الدول مشاكل بسبب مرض الأيدز، وغيره من الأمراض التى تتنقل من خلال العلاقات الجنسية، التى تصيب العاملين فى هذا القطاع والتى تنتقل بدورها إلى السكان المحليين.
- تعتبر المناجم الكبيرة كثيفة رأس المال، وتستخدم عمالة قليلة بالقياس لحجم إنتاجها. وعلى العكس من ذلك يكون عدد الأشخاص العاملين فى أنشطة التعدين الصغيرة كبيرا (كما فى حالة الرمال والزلط وإستخراج الحجارة و alluvial gold.

<u>اسئلة متعلقة بالسياسة</u>: هل يكون لأصحاب الأعمال حرية تعيين العمالة كما يتراءى لهم؟ أو هل تعطى الأفضلية لتعيين المواطنين المصريين؟ وهل يمكن الاعتراف بالمهنيين الأجانب والمؤهلات الفنية الأجنبية؟ وهل تسعى أنشطة المعادن إلى شغل الوظائف المناسبة بتعيين اشخاص من المجتمع المحلى أو المجتمع القبلى؟ وهل يتعين على مشروعات المعادن، أو يتم تشجعيها، على تنظيم برامج مستمرة للتدريب وتنمية المهارات. وهلى يتعين على مشروعات التعليم أن تقوم بتنظيم برامج لتوعية العمال عن مرض الأيدز وغيره من الأمراض الاجتماعية؟ وهل تعترف السياسة بأعمال التعدين صغيرة الحجم أم تعتبرها نشاطا غير قانونى؟

<u>التوصيات</u>: يجب أن تشير السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية إلى أن:

- مصر ترحب بوجود الخبراء الأجانب المتخصصين بين قوة العمل الخاصة بالبحث عن المعادن، نظرا لأهميتهم فى نقل المهارات والتكنولوجيا اللازمة، حتى يمكن تطوير الصناعة والنهوض بقدرتها على المنافسة فى الاقتصاد العالمى.
- يمكن للمناجم أن تستخدم فى البداية عددا معقولا من المتخصصين الأجانب، ثم تحل العمالة المصرية محل معظم العمالة الأجنبية، وفى خلال عشر سنوات من بدء الانتاج ستمثل العمالة الأجنبية أقل من 5% من قوة العمل.
- بالنسبة للوظائف التى تتطلب إثبات الكفاءة غالبا ما يعترف بالدرجات والمؤهلات المهنية الأجنبية.
- تُشَجع الشركات على تعيين عمالة من المنطقة التى تتأثر بدرجة أكبر من عملياتها، وذلك فى ضوء الاعتبارات العملية وبما يتناسب مع نوع الأعمال المطلوبة.

- **تُشَجِع القائمين على تشغيل المناجم على تنظيم برامج مستمرة للتدريب وتنمية المهارات.**
- **أنشطة المعادن التى تستخدم أكثر من 200 عامل يجب أن تنظم برامج مستمرة للتوعية بمرض الايدز والوقاية منه.**

3. 2. 3. 6 الحفاظ على الثروة المعدنية وكفاءة استخدامها.

فى معظم الدول، تكون المعادن ملك الدولة إلى أن يتم تعدينها. لذا يكون للحكومة حق السيادة عليها. وهناك من يرى أن هذه السيادة تعنى مسؤوليتها عن ضمان استخدام أصول الدولة بكفاءة وبصورة حكيمة. وحتى إذا كانت الثروة المعدنية مملوكة ملكية خاصة فإن على الحكومة أن تهتم باستخدامها بحكمة. وقد عَرَف علماء اقتصاديات الموارد مصطلح الحفاظ على الموراد الطبيعية بأنه " التخصيص الأمثل" اجتماعيا للموارد الطبيعية. وهذا التعريف له أهمية من منظور السياسة حيث أنه يثير ثلاث نقاط على الأقل: الأولى أنه يميز "الأمثل اجتماعيا " عن الهدف الضيق الذى يسعى إلى تعظيم القيمة الحالية للقطاع الخاص أو الحكومة. والنقطة الثانية، أنه يثير قضية توقيت استغلال هذه الموارد، هل يتم استخراج هذه المعادن حاليا، أم تترك لاستخدامها فى المستقبل؟ والنقطة الثالثة، أنه يتناول مسألة الاستخدام الأمثل، الذى يتضمن عدة قضايا مثل حجم الخام الذى يمكن استعادته.

وأمام الحكومة العديد من اختيارات السياسة التى تتيح لها التعامل مع هذه القضايا. ففى الكثير من دول التخطيط المركزى السابقة، كان يتعين على القائمين على تشغيل المناجم أن يحددوا حجم الاحتياطيات بالكامل وفقا لإجراءات معينة، ثم يضع خطة لتعدين هذه الاحتياطيات بالكامل. وفى بعض الحالات كان تحديد الاحتياطى يستند إلى الجدوى الفنية لاستعادة المعدن بدلا من أن يكون هذا التحديد مستندا إلى الاعتبارات الاقتصادية. وعلى العكس من ذلك أصبحت معظم الدول حاليا تترك مهمة إتخاذ القرارات المتعلقة بالانتاج إلى القائمين على تشغيل المناجم.

إن قضية مراعاة احتياجات الأجيال القادمة من الموارد الطبيعية أصبحت تستحوذ على اهتمام صانعى السياسات. وحيث أصبح مفهوم التنمية المستدامة يجرى دراسة تطبيقه فى مجال التعدين، فإن على صانعى السياسات أن يستوعبوا هذا المفهوم الذى يعنى: " التنمية التى تفى بحاجات الحاضر دون التضحية بقدرة الأجيال القادمة على الوفاء باحتياجاتهم " وتسعى معظم الدول حاليا إلى ضمان توافر هذه المعادن فى المستقبل وذلك بتشجيع الاستمرار فى عمليات البحث التى سوف تضيف احتياطيات جديدة.

أسئلة متعلقة بالسياسة: إلى أى مدى يجب على الحكومة أن تتدخل فى القرارات المتعلقة بكمية ومستوى وتوقيت استخراج المعادن؟ وهل يتعين على المناجم أن تقدم خطة الانتاج للموافقة عليها؟ وهل يجب أن يطلب من المناجم أن تعمل على الحفاظ على الموارد المعدنية من خلال اتباع الممارسات السليمة؟ وكيف يمكن الوفاء باحتياجات الأجيال القادمة من المعادن؟

التوصيات: يجب أن تشير السياسة القومية للثروة المعدنية إلى:

*** أن الحكومة تشجع استخراج المعادن وفقا لقرارات الإنتاج التي يتخذها القطاع الخاص. ويجب أن تأخذ هذه القرارات في الحسبان إتباع الأساليب التي تحقق أفضل الممارسات بالنسبة لتقييم الاحتياطيات والإنتاج واقتصاديات المشروع.**

- **لا تطلب الحكومة من المناجم تقديم خطط إنتاج للموافقة عليها، ولكن الفشل في الاستمرار في الإنتاج قد يؤدي إلى إلغاء ترخيص التعدين**
- **يجب على الشركات أن تأخذ في الاعتبار أنه عندما يتم تعدين خام منخفض المستوى، ولكنه غير اقتصادى حاليا، فإنه يجب توجيه العناية إلى تنميته مستقبلا.**

3. 2. 3. 7 أولويات استخدام الأراضي

إن جانبا هاما من أي سياسة للتعدين يتمثل في تحديد درجة الأولوية التي تعطي للمناجم بالنسبة لاستخدام الأرض. وإذا كانت الكثير من الخامات تقع في أراض نائية وغير مستخدمة، إلا أن هناك خامات أخرى (خاصة معادن المحاجر) تقع في أماكن تشتد فيها المنافسة على الأرض، ويكون لدى مستخدمي الأراضي شعور قوى بالملكية والتحكم في استخدامها. وفيما مضى كان يسود في معظم الدول مبدأ " تحقيق أعلى قيمة اقتصادية من استخدام الأرض" وهو المبدأ الذي جعل نشاط التعدين مفضلا. ولكن نظم التقييم تحولت من مجرد تحديد الإيرادات المحتمل الحصول عليها لكل هكتار، إلى الأخذ في الحسبان أيضا الاعتبارات البيئية والاجتماعية. وفي بعض الدول الأخرى، يمكن أن تكون الاعتبارات الأمنية أيضا إحدى قضايا السياسة، خاصة في المناطق الحدودية.

أثناء مرحلة البحث عن المعادن تسعى الشركات إلى معرفة الخامات الموجودة في الأرض. ولا يعطى هذا البحث للشركات الحق في استخدام الأرض، إنه مجرد وسيلة يمكن بها تحديد الاستخدامات المحتملة للأرض. وبعد اكتشاف الخام، تثار قضية استخدام الأرض. فعلى خلاف الكثير من الأنشطة الاقتصادية الأخرى، لا يمكن أن يكون نشاط التعدين متنقلا، فهو بطبيعته يمارس حيث توجد خامات المعادن. وهناك

اتجاه في الكثير من الدول إلى " تعقيم بعض الأراضي المختاره" بمعنى حجبها عن أنشطة التعدين. وهذا ممكن أن يحدث بسبب تخصيص الأراضي لاستخدامات أخرى ذات أولوية، مثل الحفاظ على الغابات وحماية تجمعات المياه أو السدود أو المحميات الطبيعية أو لأن هناك أنشطة صناعية أو زراعية أو عمرانية بدأت بالفعل في هذه الأراضي . وفي المناطق العمرانية، يمكن أن تكون هناك معارضة شديدة من جانب الجهات المحلية ضد أنشطة التعدين. وبصفة عامة، يتضمن الاتجاه نحو تعدد استخدامات الأراضي التعرف على الاستخدامات المتعارضة وحل هذا التعارض بين الاستخدامات المتنافسة. وتحاول فكرة " سياسة الاستخدام الأمثل" أن تشكل مزيجا من الاستخدامات المسموح بها التي تؤدى إلى تعظيم الفائدة التي تعود على المجتمع من هذه الاستخدامات بدلا من تعظيم الفوائد التي تتحقق من أي نوع معين من الاستخدام.

<u>أسئلة متعلقة بالسياسة</u>: إذا كانت الأرض مملوكة ملكية خاصة، أو تخضع لحقوق استخدام الأرض التقليدية، أو كانت تقع ضمن اختصاص وزارة حكومية معينة، بخلاف الوزارة المسئولة عن المناجم، كيف يمكن أن تتاح هذه الأرض للحائز على ترخيص البحث أو التعدين. وإذا تم اكتشاف المعدن في أرض تستخدم بالفعل لغرض آخر، أو يحتمل أن تستخدم لغرض آخر، ما هو الاستخدام الذي سيعطى له الأولوية؟ ومن الذي يتعين عليه اتخاذ قرار في هذا الشأن؟ هل هناك أرضٍ معينة أو أنواع من الأراضي التي لا يجوز تخصيصها لأنشطة التعدين؟، هل هناك أرض تشكل الاعتبارات الأمنية بالنسبة لها أهمية قصوى؟ إذا ترتب على نشاط التعدين نزوح مستخدمي الأراضي أو إلحاق ضرر بهم، من الذي سيكون مسؤولا عن تعويضهم، الحكومة أم شركة التعدين؟ وإذا أضطر الأشخاص إلى هجرة أماكنهم نتيجة افتتاح منجم أو إقامة مرافق خاصة به، هل مجرد التعويض النقدي يعتبر كافيا أم أنه يتعين إعادة توطينهم؟

<u>التوصيات: يحب أن يشار في السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية الى:</u>

- **أن لحائز ترخيص البحث عن المعادن الحق في استخدام كافة الأراضي التي تدخل في نطاق الترخيص سواء كانت مملوكة ملكية خاصة أوعامة، وذلك بشرط مراعاة شروط الترخيص ووفقا للإجراءات التنظيمية.**
- **هناك بعض الأراضي التي تغلق بصفة دائمة أمام الأنشطة التعدينية بحكم القانون. وتقع على الحكومة مسؤولية تحديد ما إذا كانت الأراضي موضوع الترخيص المذكور محظور إقامة أنشطة تعدينية عليها، قبل إصدار أي تصريح بالبحث عن المعادن.**
- **يكون الحائز على ترخيص التعدين مسؤولا عن تحديد الأشخاص الذين سوف ينزحون عن الأراضي نتيجة عمليات التعدين، ويتعين عليه أن يبذل قصارى جهده**

لإعادة توطين هؤلاء الأشخاص ضمانا لاستمرار سير حياتهم المعتادة. ويمكن في حالات استثنائية أن يتم تعويض هؤلاء الأشخاص بدلا من إعادة توطينهم.

- في مرحلة تنفيذ ترخيص البحث عن المعادن، قد يُطلَب تصريح الأمن العسكري بالنسبة لبعض الأراضي. فإذا كان الأمر كذلك، فإن التصريح الذي يمنح خلال عملية البحث عن المعادن سيظل صالحا طوال فترة الترخيص أو خلال فترة أي عملية تعدين طارئة أو خلال فترة ترخيص المحاجر، بشرط مراعاة أي قيود قد تفرض فيما بعد نتيجة لحدوث حالات طوارىء تتعلق بالأمن القومي. (يجب التوقف عن طلب حصول المناجم والمحاجر على تصريح سنوي للأمن العسكري، لأنه لو استمر هذا المطلب فلن تقوم شركات التعدين الأجنبية الكبرى بإنشاء مناجم كبيرة ولن تقوم جهات الإقراض الأجنبية بتمويلها).

3. 2. 4 نوعية الحياة

لقد برزت قضايا نوعية الحياة كمكون هام ومثير للخلاف أحيانا في سياسة قطاع الثروة المعدنية.

3. 2. 4. 1 الأثر الاجتماعي والمجتمعي

من الممكن أن يكون لنشاط التعدين اثر اجتماعي كبير على المجتمع المحلى. ويصدق هذا بصفة خاصة عندما يقع المنجم في منطقة ريفية أو صحراوية، وكذلك عندما لا يكون السكان على دراية جيدة بالمشروعات الصناعية. وإذا كان مشروع التعدين كبيراً، قد تشهد المجتمعات المحلية زيادة ملحوظة في عدد السكان حيث يتوطن في هذه المناطق من يجدون فرصا للعمل أو من يبحثون عنها. وقد تتعامل الحكومات مع عدد من الموضوعات المتعلقة بالسياسة والتي يمكن أن تخفف من الآثار الاجتماعية السلبية الناتجة عن إنشاء هذه المناجم (مثل انتشار الدعارة أو مرض الإيدز). أو قد تقوم بتشجيع الآثار الإيجابية (مثل نشر التعليم وخلق وظائف مدفوعة الأجر، وإنشاء العيادات الطبية وتنويع الاقتصاد). ويقع على قمة اختيارات السياسة هذه تحديد إلى أي مدى يكون مطلوب أن تتعامل مشروعات المناجم مع المجتمعات المحلية والقبلية وإلى أى مدى يمكن تشجيع ذلك أو عدم تشجيعه. وإذا أدى هذا التفاعل إلى نتائج سلبية فإن الحكومة قد تشجع مثلا، إقامة المعسكرات المتنقلة (fly in – fly out) ولكن إذا رأت أن هذه الآثار مواتية فإنها قد تطلب أو تشجع التفاعل بين المشروع والمجتمع.

وفيما يلي أمثلة للعوامل الاجتماعية والمجتمعية التي يتعين أخذها في الاعتبار في سياسة قطاع الثروة المعدنية:

- **مشروعات التنمية المجتمعية المحلية (أنشطة الأعمال، المدارس، العيادات، المياه ..الخ).**
- **شراء السلع والخدمات المناسبة من المجتمع المحلى (الأغذية، خدمات النظافة، السائقين).**
- **وحدة و تكامل الخصائص الثقافية والحساسية الثقافية.**
- **تبعية الاقتصاد المحلى، التخطيط لافتتاح أو التوسع أو إغلاق المناجم.**
- **التنمية المستدامة**
- **الدراسات المتعلقة بالآثار الاجتماعية والمجتمعية**
- **خطط التخفيف من الآثار السلبية، التفاوض لعقد اتفاقيات مع المجتمع المحلى.**
- **الهجرة من مكان لآخر.**
- **المشاكل الاجتماعية المرتبطة بالنمو المحلى: الجرائم، الدعارة، الإيدز، العشوائيات.**

<u>أسئلة متعلقة بالسياسة:</u> هل يقع على مشروع التعدين أي مسؤولية تجاه المجتمعات التي تأثرت منه؟ إذا كان الأمر كذلك، ما هي هذه المسؤولية؟

<u>التوصيات:</u> يجب أن تشير السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية إلي:

- **كجزء من عملية التخطيط، يتوقع أن تقوم مشروعات المعادن بما يلي:**
  - **تحديد المجتمعات التي سوف تتأثر بها.**
  - **تقييم الآثار السلبية التي تسببها المشروعات على كل مجتمع، وتحديد السبل التي يمكن بها التخفيف من هذه الآثار أو تخفيضها.**
  - **تقييم الآثار الإيجابية للمشروعات على كل مجتمع، وتحديد السبل التي يمكن بها تحقيق المنافع المترتبة على هذه الآثار.**
  - **الدخول في حوار مع كل مجتمع تأثر بهذه المشروعات حتى يمكن بناء تفاهم حول كيف يمكن أن يعمل المشروع والمجتمع معا لتحسين حياة الأفراد من خلال المشاركة في تحمل المسؤوليات والالتزامات.**
- **تدرك الحكومة أن الجهود التي تقوم بها شركات المعادن التي تؤدي إلى تحسين حياة المجتمعات القريبة من المشروع تنطوى على نفقات لذا يتعين تشجيع هذه**

الجهود من خلال خصم هذه النفقات من الضرائب باعتبارها بمثابة تبرعات خيرية أو تكلفة تشغيل.

3 0 20402 الأثر البيئي

مما لا شك فيه، أن هناك آثاراً بيئية لنشاط التعدين، وأن تحقيق التوازن بين أهداف هذا النشاط والأهداف البيئية لم يكن أبدا مهمة سهلة، ويمكن لسياسة الحكومة أن تلعب دورا هاما في تحقيق هذا التوازن. وفيما يلي أمثلة للموضوعات التي يمكن أن تتناولها السياسة.

- **البت في القضايا البيئية المتعلقة بضمان الحيازة (Security of tenure environmental issue) التي تنشأ بعد تحديد مكان المعدن، على أن يتم ذلك قبل أن يسمح ترخيص التعدين ببدء نشاط التعدين.**
- **تحديد المناطق التي تعتبر حساسة، و ذات أهمية من الناحية البيئية، والتي لا تناسبها الأنشطة التعدينية مما يقتضى إغلاقها أمام هذه الأنشطة.**
- **فئات المناجم الثلاث، التي قد تحتاج كل منها لمتطلبات بيئية مختلفة، وهى كالآتى: مناجم جديدة يتم اقتراحها، والمناجم الحالية التي تم تصميمها وإنشاؤها قبل تحديد المتطلبات البيئية، والتي تستخدم تكنولوجيات أو تصميمات لم تعد متوافقة مع أفضل الممارسات البيئية (مثل العمليات القديمة التي لا تستخدم Liner under trailing) والمناجم المهجورة (التي لم تعد مرتبطة بمن يملكها أو يقوم بتشغيلها).**
- **الإجراءات التنظيمية التي سوف تستخدم للحفاظ على مستوى مقبول من الأثر البيئي والتي تشمل: طلب إجراء تقييم للأثر البيئي، ومراجعة هذا التقييم عند التوسع في النشاط، وطلب وضع خطة للتخفيف من الأضرار البيئية ومراجعة هذه الخطة لتتلائم مع التغيرات التي تطرأ على نشاط التعدين، وتحديد معايير قياسية لجودة المياه والهواء، وفرض تأمين مالي لتغطية تكاليف الاستصلاح في حالة إغلاق المنجم سواء كان إغلاقا مستهدفا أو إغلاقا غير متوقع.**
- **الوسائل التي يمكن بها تنظيم الآثار البيئية لعمليات التعدين واستخراج الأحجار صغيرة الحجم مثل: Unattended pits, silt loading والتلوث من الزئبق).**
- **الآليات التي سوف تستخدم للالتزام بالمتطلبات البيئية مثل الحوافز الضريبية مقابل استخدام التكنولوجيات صديقة البيئة، الغرامات والجزاءات، أوامر الإيقاف المؤقت للعمل، وإلغاء الترخيص.**
- **وضع ترتيبات لتطبيق متطلبات البيئة ومراقبة الالتزام بها.**

أسئلة متعلقة بالسياسة: كيف يمكن لضمان الحيازة (security of tenure)خلال الفترة ما بين منح ترخيص البحث عن المعادن ومنح ترخيص التعدين أن تستوفى متطلبات التخطيط البيئي ومتطلبات الموافقة ، ما هي المناطق التي يتم إغلاقها أمام الأنشطة التعدينية نظرا لحساسيتها البيئية الشديدة؟ ومن الذي سيتخذ قرار إغلاق هذه المناطق؟ وهل يمكن تطبيق هذا القرار على منطقة مرخصة للبحث أو التعدين حاليا؟ هل يجب تطبيق المتطلبات البيئية المختلفة على عمليات التعدين القائمة وعلى العمليات الجديدة؟ كيف يمكن التعامل مع المناجم المهجورة ذات الأثر الضار بيئيا؟ هل يتعين تقديم تقييم للأثر البيئي، وكذلك تقديم خطة للتخفيف من الآثار البيئية الضارة؟ وكيف ومتى يتم تحديث هذا التقييم وهذه الخطة؟ . وماهى الجهة الحكومية التي يجب أن توافق على خطة التخفيف من الآثار البيئية الضارة وتراقب تنفيذها؟ وماهى مستويات انبعاث الغازات أو تدفق المخلفات السائلة التي يجب أن تطبق على عمليات التعدين؟ هل يطلب بعض أشكال التأمين المالي من العمليات الحالية حتى يكون ضمان توفير أموال للاستصلاح في حالة إغلاق المنجم، سواء كان إغلاقا مستهدفاً أو غير متوقع؟ كيف يمكن التخفيف – إلى أدنى حد – من المشاكل البيئية التي تسببها المناجم الصغيرة؟ ماهى الوزارات أو الأجهزة المختصة بالأمور المتعلقة بالمتطلبات البيئية؟.

التوصيات: يجب أن تتضمن الخطة القومية لقطاع الثروة المعدنية الأهداف الآتية:

- **التحديد الواضح لمن يملك سلطة حجب الأراضي عن الأنشطة التعدينية لأسباب بيئية.**
- **إعفاء الأراضي، التي يشملها ترخيص للبحث عن المعادن، مازال ساريا، أو تشملها اتفاقيات تم إبرامها في إطار هذا الترخيص، من حجبها عن الأنشطة التعدينية إذا تقرر إغلاق هذه الأراضي أمام المناجم إثناء فترة سريان الترخيص أو الاتفاقية.**
- **يجب على جميع المناجم الجديدة أن تقدم تقييما للأثر البيئي وخطة لتخفيف الآثار البيئية للموافقة عليها، كما يجب تنفيذ هذه الخطة إلى جانب تحديثها بانتظام كل خمس سنوات، أو عندما تجرى تغيرات جوهرية على خطة المنجم.**
- **يجب على الجهات الحكومية المسؤولة عن كل فئة من فئات المناجم (بما فى ذلك المحاجر) أن تبدأ فى حصر المناجم المهجورة التى تشكل خطرا شديدا على الصحة والسلامة والبيئة، على أن يستكمل هذا الحصر بحلول عام 2015. ويمكن استخدام هذا الحصر فى وضع خطة للإجراءات التصحيحية التى تعتمد على ترتيب المناجم والمحاجر وفقا لأولوياتها.**
- **يجب على كافة المناجم والمحاجر أن تلتزم بالمستويات القياسية لجودة الهواء والمياه.**

- **سوف تسعى الحكومة جاهدة لوضع برامج وخطط عمل لتخفيض الأثر الضار على البيئة من جراء أنشطة التعدين الصغيرة.**

3. 2. 5 الإطار القانونى

يمكن تطوير النظام القانونى الأساسى الذى ينظم قطاع التعدين من خلال عدة أطر، كل منها يمكن أن يصلح لهذا الغرض إذا تم تنفيذه بفاعلية. و بمجرد أن تبدأ الدولة فى الأخذ بأى من هذه الأطر فإن تغييره إلى إطار آخر يمكن أن يكون صعبا سياسيا وإداريا. وتاريخيا، هناك أربع نظم أساسية: النظام الإدارى (يتم إدارة قانون التعدين بصفة أساسية من جانب جهة إدارية كما هو الحال فى معظم الدول)
والنظام الذي يعتمد على القرارات القضائية (adjudicative approach) (حيث يقوم مسئول فى المحكمة بمنح أو إلغاء التراخيص، كما هو الحال فى شيلى، والنظم التعاقدية مع الدولة (State Contractual approach)(كما هو الحال فى مصر ويستخدم اساسا عندما يتعلق الأمر بوجود خامات بكميات كبيرة، وعندما لا يكون هناك تاريخ طويل لعمليات التعدين الكبيرة)، النظم التعاقدية مع القطاع الخاص (عندما تكون الثروة المعدنية مملوكة للقطاع الخاص) وبالنسبة للنظم الثلاثة الأولى، اشار البنك الدولي (World Bank (1996,P.12-13 إلى: " تعتبر النظم الإدارية (administrative regimes) أكثر استجابة للتغيرات فى السياسة، وتتطلب مهناً قانونية أقل من النظم التى تعتمد على القرارات القضائية (adjudicative)، ومن السهل إصلاحها إذا توافرت الإرادة السياسية وذلك بالقياس إلى هذه النظم.

ونظريا، تتميز النظم التي تعتمد على القرارات القضائية (adjudicative) بأن المسؤول القضائى له سلطة مستقلة تماما عن الدولة. كما أن إجراءات هذه النظم تتسم بالشفافية والمساءلة، ولكن هذا يتطلب وجود جهاز قضائى قوى ومستقل.

أما النظام التعاقدى فإنه يتطلب وجود نصوص دستورية أو قانونية يمنح بمقتضاها المسؤول سلطة إبرام اتفاقيات ملزمة للدولة. ويجب أن تحدد هذه النصوص سلطة المسؤول والمتطلبات الإجرائية للموافقة على أشكال وشروط الاتفاقيات ويتعين على الدول التى تتبنى النظم التعاقدية أن تنشر نماذج موحدة للعقود التى يمكن أن تقلل من الشروط التى يتم التفاوض عليها وإبرازها حتى يمكن تجنب عبء التفاوض ويعزز من شفافية عملية إرساء العقود
وليس من الضرورى أن تعمل هذه النظم بمعزل عن بعضها. ومن الممكن الأخذ بمزيج منها، فمثلا يمكن تنظيم الأنشطة التعدينية من خلال قانون التعدين، بينما يتم تنظيم المشروعات العملاقة من خلال الاتفاقيات التفاوضية."

أسئلة متعلقة بالسياسة: ما هو الشكل الأساسى للإطار التنظيمى الذى يجب استخدامه لتنظيم قطاع الثروة المعدنية؟

التوصيات: يجب أن تشير السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية إلى الآتى:

- **يتطلب الإطار التنظيمى حصول كافة عمليات البحث والتعدين والمحاجر على تراخيص لهذا الغرض من السلطة المختصة بذلك.**
- **بالنسبة للعمليات التى يزيد فيها الانفاق االاستثمارى عن 150 مليون دولار أمريكى، يوضع نموذج إتفاق Model agreement (اختيارى) يعتبر مكملا للقانون وينص على تحديد فترة معينة لا يتغير فيها النظام المالى.**

3. 2. 5. 1 القوانين المطبقة

إن الوسيلة الأساسية لتنفيذ سياسة قطاع الثروة المعدنية تتمثل فى تطبيق القوانين المناسبة التى تدعمها إجراءات إدارية متوافقة معها. ومع هذا ليس من السهل تحديد المنهج الأمثل لمعرفة نوع وعدد القوانين المطلوبة لتنفيذ السياسة.

فأولا: يثار هنا سؤال بشأن المستوى الحكومى الذى يجب أن يضع القانون. وتمشيا مع الدستور أو القوانين الأساسية التى تمنح سلطة وضع القوانين، قد يأتى قانون التعدين من قرار يتخذه أحد أجهزة الحكومة أو أحد أجهزة الدولة أو كلاهما.
ومن ناحية أخرى قد يختلف أيضا عدد " قوانين التعدين" فمثلا هل يجب أن يكون هناك قانون واحد يحكم كل من معدن النحاس والفحم والماس والمعادن المشعة والرمل العادى، أو أن يكون هناك قانون يحكم كل منها على حده ؟ هل يجب ان تكون النصوص الخاصة بالسلامة والصحة المهنية فى المناجم جزءاً من قانون التعدين؟ أم يجب أن تندرج تحت قانون منفصل أو يتم التعامل معها فى إطار قانون السلامة والصحة المهنية العامة؟ وهل يجب أن تكون القضايا البيئية مثل استصلاح أراضى المناجم reclamation والتخفيف من الآثار البيئية جزءاً من قانون التعدين أم جزءاً من قانون البيئة؟ وهكذا. وهناك العديد من الأسئلة التى تثار فى كل قانون بشأن الموضوعات التى يجب أن يتناولها هذا القانون، وتلك التى يجب تركها للائحة التنفيذية والقواعد التنظيمية المرفقة بالقانون. وفى الكثير من الدول يتم تنفيذ اللائحة و القواعد التنظيمية من خلال جهاز إدارى مثل الوزارة أو مجلس الوزراء، وليس من خلال الجهة التى وضعت القانون. ولهذا فإن الموضوعات التى تتناولها اللائحة والقواعد التنظيمية تكون أكثر قابلية للتعديل عند حدوث أى تغيرات فى المستقبل بالقياس إلى الموضوعات التى يتناولها القانون.

أسئلة متعلقة بالسياسة: هل يحقق الإطار التنظيمى الحالى، الذى ينظم الأنشطة التعدينية، الأهداف المرجوة؟ إذا لم يكن الأمر كذلك، ما هو الإطار الذى يجب أن يوضع؟ وماهى القوانين التى تحتاج تغييرها؟

التوصيات: يجب أن تنص السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية على الآتى:

- **تم وضع الإطار التنظيمى الحالى لقطاع الثروة المعدنية منذ زمن بعيد وأدمجت به مفاهيم ومناهج ربما كانت مناسبة فى تلك الأيام. ومع هذا، يواجه هذا الإطار تحديات متزايدة أمام ضرورة الوفاء بمقتضيات القرن الواحد والعشرين، بدءاً من طلبات الحصول على التراخيص وإجراءات الموافقة، إلى وسائل تحقيق أهداف التنمية المستدامة للمجتمعات التى تتأثر بالأنشطة التعدينية، وإلى التنسيق بين القوانين المتعلقة بتعدين المعادن ومواد الوقود ومنتجات المحاجر. وأمام هذا الوضع يجب بذل الجهود من أجل تحديد المناهج التى تحقق أفضل الممارسات والتى يمكن إدماجها فى الإطار التنظيمى الجديد بما فى ذلك وضع قانون جديد واحد ولائحته التنفيذية.**

3. 2. 5. 2 القضايا الأساسية لقانون التعدين

هناك قضايا عديدة يتناولها قانون التعدين ويمكن الإشارة إليها بإيجاز فى السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية. وفيما يلى أمثلة لذلك:

- **وصف التراخيص الأساسية، وأغراضها ومدتها.**
- **العملية التى من خلالها يتم الحصول على التراخيص.**
- **وصف الوضع بالنسبة لضمان الحيازة خلال الفترة ما بين الحصول على ترخيص البحث عن المعادن والحصول على ترخيص التعدين، وذلك من وجهة نظر المستثمر، ولعل هذه هى أهم قضية فى أى سياسة قومية لقطاع الثروة المعدنية. إن ضمان الحيازة السليم له أهمية كبيرة فى اقتناع المستثمر بأن الإطار التنظيمى مناسب. وحاليا لا يحقق النظام فى مصر هذا الهدف.**

ملحوظة: ورد تحليل عميق لقانون التعدين المصرى فى قسم لاحق من هذا التقرير.

أسئلة متعلقة بالسياسة: ماهى التراخيص الرئيسية التى تصرح بالبحث عن المعادن والتعدين وغيرها من الأنشطة التعدينية؟ وماهى الخطوات المتبعة للحصول على هذه التراخيص؟ ومن الذى يوافق على منحها؟ ومن الذى يستخدمها؟ هل ينص القانون

على ضمان الحيازة خلال الفترة ما بين الحصول على ترخيص البحث والحصول على ترخيص التعدين؟

<u>التوصيات:</u> يجب على السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية أن:

- **تقدم وصفا للتراخيص الرئيسية وأغراضها ومدتها؟**
- **تصف العملية التى يتم بها الحصول على كل ترخيص رئيسى وأن يذكر بوضوح ما يلى:**

إن الحائز على ترخيص البحث الذى استطاع أن يكتشف المعدن يحق له أن يتقدم بطلب للحصول على ترخيص التعدين، ومع هذا فإن منح هذا الترخيص يخضع لمتطلبات قانونية يتعين الوفاء بها. وقد تم إلغاء المطلب السابق الذى يقضى بأن تقوم المناجم بالتفاوض من أجل الحصول على حق البحث عن المعادن، وحل محله نموذج موحد لترخيص التعدين ونموذج موحد لاتفاقيات التعدين (اختيارى).

<u>3. 2. 5. 3 تطبيق مبادىء تنظيم قطاع البترول على قطاع التعدين.</u>

هناك حاجة ماسة للوصول لقرار بشأن تحديد ما إذا كانت طرق تنظيم قطاع البترول تسرى أيضا على قطاع الثروة المعدنية. وحاليا، قامت الهيئة المصرية العامة للثروة المعدنية باستخدام نظام اتفاقيات المشاركة فى الإنتاج، على غرار النظام المتبع فى قطاع البترول، بشأن البحث عن الذهب. وهذا النظام غير مطبق حاليا فى الدول الأخرى. وقد كان أول تطبيق له فى أندونيسيا فى أواخر الستينات ومطلع السبعينات،و أخذت الكثير من الدول بعد ذلك تتبارى فى تطبيق هذا النظام. وتجدر الإشارة إلى أنه فى نفس الوقت الذى قامت فيه اندونيسيا بعقد اتفاقيات للمشاركة فى الإنتاج، فإنها وضعت أيضا إحدى أولى نماذج إتفاقيات التعدين التى تعرف فى شتى أرجاء العالم باسم "عقد عمل Contract of work (cow). وحيث أن هناك ملامح مشتركة قليلة للغاية بين كل من الصناعتين، البترول والتعدين، فقد أخذ صانعو السياسة فى اندونيسيا بكلا النظامين كما أخذت بهما أيضا الكثير من الدول النامية منذ ذلك الحين. وفى خلال السنوات التى أعقبت الأخذ بنظام اتفاقيات المشاركة فى الإنتاج، حاولت بعض الدول تطبيق هذا النظام على قطاع التعدين، ولكن كان من نتيجة ذلك أن شركات التعدين تجنبت الاستثمار فى ظل نمط اتفاقيات المشاركة فى الإنتاج.

فى الجولة الأخيرة للعطاءات المقدمة للحصول على الأراضى التى يعتقد أن الذهب موجود بها، قدمت العطاءات لجميع (Blocks) على أساس استخدام إتفاقيات المشاركة فى الإنتاج. وإذا كان البعض يدعى أن هذا المنهج كان ناجحا حيث تم التعاقد على جميع Blocks، إلا أن المؤلف يعرض النتائج التى تؤكد عدم قبول الجانب الأكبر من

صناعة التعدين لهذا المنهج. لقد تزامن وقت تقديم العطاءات مع الارتفاع الكبير فى أسعار الذهب، وكانت كل من شركات البحث عن الذهب واستخراجه، الصغيرة منها والكبيرة، تتمتع بفوائض نقدية كبيرة. لذا عندما تكون هناك أراض كثيرة يتوقع وجود الذهب فيها، فإن الكثير من الشركات سوف تهتم بالبحث عن الذهب. وقد كانت الكثير من الشركات التى رسى عليها العطاء فى مصر شركات صغيرة جدا وبعضها كانت شركات على الورق أتت فقط للمضاربة. ومما يذكر أنه لم تتقدم أى شركة كبيرة بعطائها، ولكن لو أن عمليات البحث والتعدين كانت ستتم بموجب ترخيص للتعدين أو وفقا لعقد الاستغلال، كان من الممكن أن يتقدم عدد كبير من الشركات الصغيرة والكبيرة بعطاءاتها.

ولا أحد يعرف على وجه التأكيد إذا كان من الممكن أن يتم ذلك ولكن الشىء المؤكد هو أن معظم الأراضى التى يعتقد بوجود الذهب بها توجد فى ايدى شركات مغمورة. وهناك دليل آخر على عدم قبول تطبيق نظام اتفاقيات المشاركة فى الإنتاج على قطاع التعدين وهو تجربة شركة سينتامين. وهى شركة مبتدئة تعمل فى مجال البحث عن الذهب وتعدينه. وقد تعاقدت، من خلال اتفاقيتين للمشاركة فى الإنتاج، على استخراج خام الذهب الذى يوجد بكميات متوسطة وتعد تكاليف تشغيله مرتفعة. وقد زارت شركات عديدة متخصصة فى تعدين الذهب، و تجوب العالم بحثا عن مشروعات لإنشائها أو المشاركة فيها، شركة سينتامين ، ولم تبد أى من هذه الشركات اهتماما بشركة سينتامين عندما علمت باتفاقيات المشاركة فى الإنتاج. وعلاوة على ذلك، كانت الجهات المقرضة متوجسة من تمويل المشروع وفى غالب الأحوال سوف تطلب هذه الجهات أما تعديل اتفاق حقوق الامتياز Concession Agreement أو إيجاد سبل أخرى لإزالة آثار بعض شروط اتفاق حقوق الامتياز.

<u>أسئلة تتعلق بالسياسة:</u> هلى يجب استخدام اتفاقيات المشاركة فى الإنتاج فى قطاع التعدين فى مصر؟

<u>التوصيات:</u> لما كانت تجربة الدول التى حاولت استخدام أسلوب اتفاقيات المشاركة فى الإنتاج فى قطاع التعدين لها سلبياتها، يوصى التقرير بوقف العمل بهذا النظام. ويوصى بأن يتم تنظيم المناجم والمحاجر وفرض الضرائب عليها بموجب القانون وفى ظل نموذج موحد للترخيص. وبالنسبة للمشروعات الكبيرة التى يزيد رأسمالها المبدئى عن 150 مليون دولار، يمكن عقد اتفاقية لتنمية الثروة المعدنية Mineral Development Agreement وتنص على مدة محدودة تسمح باستقرار النظام المالى لها لمدة عشر سنوات. ولا يجوز لهذه الاتفاقية أن تتخطى أو تتعارض مع القوانين القائمة.

فى المرحلة الثانية من المشروع قد يكون من المفيد بحث تنظيم ورشة عمل لدراسة أسباب عدم نجاح استخدام اتفاقيات المشاركة فى الإنتاج فى الدول الأخرى.

3. 2. 6 الأجهزة المنظمة

3. 2. 6. 1 دور الأجهزة المنظمة

يعد توضيح الأدوار الرئيسية التى تلعبها الأجهزة الحكومية جزءاً هاما فى السياسة القومية للثروة المعدنية.

منذ عشرين عاما مضت كانت الأجهزة الحكومية فى الكثير من الدول هى التى تقوم بالبحث عن المعادن. أما الآن، لم تعد هذه الأجهزة، فى كل الدول تقريبا، تقوم بهذه المهمة، وقليل منها يقوم بالتعدين، حيث تم نقل هذه المسؤوليات إلى القطاع الخاص. ومع اختفاء هذه الأدوار ظهرت أدوار تنظيمية جديدة للحكومة تتمثل فى إدارة عملية منح التراخيص ونشر المعلومات وتنمية العلاقات المجتمعية.

فى خلال الخمسة عشر عاما الماضية، قامت معظم الدول بتغيير قوانين التعدين وتضمنت هذه القوانين – لحد كبير – وسائل تتيح التتبع وإعداد السجلات المساحية التى يتم اجراؤها الكترونيا. ويتم حاليا تحديد مناطق الاستغلال فى Blocks باستخدام الاحداثيات الجغرافية أو النظم التى تعتمد على الخرائط map-based systems. وتسمح هذه النظم بمعرفة المناطق التى قدمت طلبات بشأنها، والمناطق المرخصة،و مدة الترخيص وحائز الترخيص وهكذا. وترتبط الكثير من هذه النظم بنظم المعلومات الجغرافية التى تسمح بالحصول على المعلومات التى يتم جمعها من خلال المسح الجيولوجى، كما أن هناك ربط بتقارير البحث عن المعادن التى قدمتها الشركات فيما مضى، ويشير إلى المناطق المغلقة أمام الأنشطة التعدينية أو التى تقيد فيها هذه الأنشطة. وتوجد هذه النظم حاليا فى كثير من الدول ومنها أفقر دول العالم.

وفى الوقت الحالى، أصبحت العلاقة بين مشروع المنجم والمجتمعات المحلية فى دول عديدة تشكل جانبا هاماً من عمليات المنجم. وعادة ما تتضمن هذه العلاقة دورا للحكومة، أحيانا على المستوى الفيدرالى وأحيانا على مستوى الحكومة المحلية.

أسئلة متعلقة بالسياسة: ما هى الإدارات المسؤولة عن الاحتفاظ بالسجلات المساحية، وهل هذه السجلات حديثة ومتاحة على شبكة الأنترنت؟ ماهى الإدارة – إن وجدت –

المسؤولة عن حماية أو تسهيل مصالح المجتمعات المحلية التى تأثرت من الأنشطة التعدينية؟ وما هو دور المحافظات بالنسبة لقطاع المحاجر فى المستقبل؟

3. 2. 6. 2 هيكل الأجهزة الحكومية

تواجه عملية هيكلة الأجهزة الإدارية التى تتعامل مع قطاع الثروة المعدنية تحديات عديدة. ويتمثل التحدى الأساسى أمام صانعى السياسات فى توزيع السلطات والمسؤوليات بين ذلك الحشد من الأجهزة التى تشكل فى مجموعها الإطار التنظيمى لقطاع الثروة المعدنية.

فى معظم النظم القانونية، يتم إدارة القوانين، مثل قانون التعدين، من خلال وزارة واحدة أو جهاز واحد. وإذا كان هناك دور لوزارة أخرى، فإن هذا الدور يتم القيام به عادة من خلال تشريع منفصل، ولهذا يجب على صانعى السياسات أن يفكروا بدقة فى الوسيلة المثلى لتحقيق إطار تنظيمى متكامل لهذه الإدارات. وأحد الأمثلة على ذلك قضية تنفيذ المتطلبات البيئية. هل يتعين إدراج هذه المتطلبات فى قانون التعدين ولائحته التنفيذية، أم يتم إدراج هذه المتطلبات فى قانون البيئة، وفى هذه الحالة ستأخذ وزارة البيئة الدور الرائد فى تنفيذ هذه المتطلبات. وعند تحديد الجهاز المناسب، يجب على صانعى السياسات إعطاء اهتمام كافٍ بالقدرات المؤسسية التى سوف تتولى هذه السلطات والمسؤوليات، وإن كان صانعو السياسات لا يقومون بذلك.
وعلى الرغم من أن توزيع المسؤوليات يبدو لأول وهلة واضحا، إلا أن هذا غير صحيح نظرا لوجود قيود عملية. فمثلا، فى كثير من الدول يقوم الجهاز المسؤول عن العمل أو الصناعة بدور التفتيش على الأعمال الصناعية للتأكد من الألتزام بمتطلبات السلامة، وذلك فى إطار قانون السلامة والصحة المهنية. وما لم تكن صناعة التعدين كبيرة وراسخة، فإنه من المشكوك فيه أن يتوافر لدى وزارة العمل أو وزارة الصناعة الخبرات أو الميزانيات التى يمكنها من التفتيش على المناجم بصورة كافية. وعادة ما تتضمن المناقشات حول السياسة الموضوعات التالية المتعلقة بالمسؤوليات التنظيمية: بالنسبة للبيئة (مسؤولية وزارة المناجم مقابل وزارة البيئة)، بالنسبة للصحة والسلامة المهنية (مسؤولية وزارة المناجم مقابل وزارة العمل أو الصناعة) الضرائب(ماهى الضرائب التى يتعين فرضها، وما هو المستوى أو الجهاز الحكومى الذى يحددها) إستخدام الأراضى (مسؤولية وزارة المناجم مقابل وزارة الأراضى). فى كثير من الدول يوجد جهاز للمسح الجيولوجى الذى يقوم بجمع ونشر المعلومات الجيولوجية الأساسية، بالإضافة إلى إدارات تتمثل مسؤوليتها الأساسية فى منح وإصدار التراخيص. وعادة يقع كل من هذين الجهازين فى وزارة أو مصلحة واحدة. ومع هذا، فإنه فى بعض الدول يتولى القيام بهاتين الوظيفتين جهاز موحد ووحيد (مثل الهيئة المصرية العامة للثروة المعدنية).

أسئلة متعلقة بالسياسة: ماهى الإدارات الأساسية التى تنظم نشاط التعدين وماهى أدوار كل منها؟

التوصية: يجب على السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية أن تصف المسؤوليات بالتحديد (تحدد من؟ مسئول عن ماذا؟). وإذا حدث تداخل فى الاختصاصات يجب أن تضع السياسة استراتيجية لفض هذا التداخل وإطار زمنى يتم فيه ذلك.

ملحوظة: تم تقديم تقرير منفصل عن إعادة تنظيم الهيئة المصرية العامة للثروة المعدنية إلى CMAL، وكان من أهم التوصيات التى وردت فى التقرير إنشاء إدارة للترخيص والمراقبة يكون مقرها فى وزارة البترول، وتكون مستقلة عن هذه الهيئة. كما أوصى التقرير أيضا بأن تقوم نفس الإدارة بمنح تراخيص المحاجر وتنظيمها (يجب تحديد الإيجارات مركزيا على أن تحتفظ المحافظات بحصيلة هذه الإيجارات)

3. 2. 6. 3 المعلومات والترويج

يمكن للأجهزة التنظيمية أن تضع وتجمع المعلومات التى تفى بمختلف الأغراض بدءاً من تنفيذ القانون إلى الترويج للاستثمار. ويعتبر مدى ما تساهم به الأجهزة من حيث جمع المعلومات ونشرها عاملا هاما فى تحديد دور الأجهزة الإدارية.

فى ظل عالم تحتدم فيه المنافسة، يعد الترويج للاستثمار أمرا ضروريا لخلق قطاع سليم للثروة المعدنية. ومع نقل وظيفة البحث والتعدين إلى القطاع الخاص أصبحت الدول تتنافس على جذب الاستثمارات إلى هذا القطاع. وفى هذا السياق يتمثل الدور الأساسى للأجهزة الحكومية المسؤولة عن قطاع الثروة المعدنية فى وضع الاستراتيجيات التى تجذب الاستثمار، بدءاً من نشر المعلومات حتى اتخاذ إجراءات الموافقة على الاستثمار .

وتشمل موضوعات السياسة المتعلقة بالمعلومات ما يلى:

- **دور كل جهاز حكومى فى توفير المعلومات**
- **ملكية المعلومات الجيولوجية**
- **متطلبات واحتياجات الابلاغ عن عمليات البحث**
- **متطلبات واحتياجات الابلاغ عن التعدين**
- **سرية المعلومات وإتاحتها**

- **التقارير التى يقدمها القطاع الخاص**
- **المعلومات التى تقوم بإعدادها الحكومة**
- **تكلفة الحصول على المعلومات من الأجهزة الحكومية**
- **الترويج للاستثمار فى مجال البحث والتعدين**

<u>أسئلة متعلقة بالسياسة:</u> ماهى الإدارات المسؤولة عن الترويج للأستثمار فى قطاع الثروة المعدنية؟ وماهى استراتيجيات هذه الإدارات، وكيف يقاس النجاح؟ وماهى الإدارات المسؤولة عن توفير المعلومات الاقتصادية والفنية والعلمية التى تتسم بالدقة والحداثة، وإتاحتها للصناعة والحكومة والجمهور؟ وهل تعتبر الحكومة المعلومات الجيولوجية سلعا عامة يمكن إتاحتها بتكلفة منخفضة؟ أم تعتبرها سلعا سوقية يتم تسعيرها بتكلفة مرتفعة؟ وما هى الإدارة – إن وجدت – المسؤولة عن الاحتفاظ بمعلومات عن مخزون الاحتياطيات القومية للمعادن؟

<u>التوصيات:</u> يجب على السياسة القومية لقطاع الثروة المعدنية أن:

- **تصف الدور المعلوماتى لكل إدارة حكومية رئيسية معنية بالترويج لقطاع الثروة المعدنية(خاصة إدارات الهيئة المصرية العامة للثروة المعدنية والهيئة العامة للاستثمار).**
- **تذكر أن المعلومات الجيولوجية، وتقارير البحث والتعدين التى يقدمها القطاع الخاص بعد انتهاء الترخيص، تصبح متاحة للجمهور برسوم رمزية، حيث لم تعد سرية. .**

ويمكن استخدام القضايا والتوصيات المشار إليها أعلاه كإطار لوضع سياسة قومية لقطاع الثروة المعدنية. وقد يتطلب الأمر حذف بعض وإضافة قضايا أخرى، وأنه يمكن الأخذ بمناهج أخرى بدلا من تلك التى وردت فى التوصيات. وبصرف النظر عن القضايا والمناهج التى يتم اختيارها فإن المهم هو أن تطبق مصر سياسة لقطاع الثروة المعدنية تضع الأساس لتنمية هذا القطاع. وهذا الإطار التنظيمى الحالى ،الذى وضع منذ خمسين عاما، لا يناسب صناعة المعادن الحالية ويتعين تغييره إذا كان المراد هو تنمية القطاع. ويعد وجود قطاع سليم هو حجر الزاوية للإصلاح. وفيما بعد سيتم تقديم عرض تفصيلى عن قانون التعدين.

4- <u>اسئلة مفيدة لتحليل الإطار التنظيمى لقطاع التعدين</u>

استنادا إلى العوامل التى تحدد قرار الاستثمار الواردة فى جدول 2، من الممكن وضع مجموعة من الأسئلة التفصيلية التى تفيد فى تقييم الإطار التنظيمى لقطاع الثروة المعدنية، من وجهة نظر القطاع الخاص. والإطار المقدم فى هذا القسم ليس على سبيل الحصر، ولكن يشير إلى نوع الأسئلة التى تقوم بتحليلها شركات التعدين. وتعتمد الأسئلة التى تضعها هذه الشركات على أهداف الشركة وطبيعة الاستثمار.

وقد تم تقسيم الأسئلة الواردة فى هذا القسم إلى مجموعتين. المجموعة الأولى وتشمل الأسئلة التى تتعلق مباشرة بالعوامل التى تقع خارج نطاق قانون التعدين، بينما يمكن الإجابة على أسئلة المجموعة الثانية بالرجوع إلى قانون التعدين ولائحته التنفيذية والممارسات الإدارية. وتجدر الإشارة إلى أن فى بعض التشريعات، كما فى غربى استراليا والكونغو واندونيسيا ومصر، حيث يُسْمَح للاتفاق الشامل للاستثمار فى قطاع التعدين بأن يحل محل القانون أو يكمله، فإن الكثير من الأسئلة الواردة فى كل مجموعة يتم تناولها فى الاتفاق.

<u>أمثلة من الأسئلة المتعلقة بالأمور التنظيمية خارج نطاق قانون التعدين:</u>

- **هل لدى الدولة سياسة لقطاع الثروة المعدنية؟**
- **هل كان منهج الحكومة فى تنظيم الاستثمار فى قطاع التعدين منهجا متسقا وواضحا؟**
- **هل هناك قيود على إمكانية تحويل الأرباح للخارج؟**
- **هل هناك لوائح واقعية لتنظيم الصرف الأجنبى؟**
- **هل قيام الشركة بالاحتفاظ بحسابات فى الخارج، لسداد القروض ومستحقات الموردين وحملة الأسهم، يعد قانونيا؟**
- **هل من الممكن أن يتحدد مقدما نوع ومستوى الضرائب التى تفرض على نشاط التعدين؟**
- **إلى أى مدى يعتبر النظام المالى مستقرا؟**
- **هل تفرض أى رسوم أو قيود أو متطلبات على استيراد المعدات والامدادات يمكنها أن تؤثر على المشروع؟**
- **هل تفرض على الصادرات أى رسوم أو قيود أو متطلبات يمكن أن تؤثر على قدرة المنجم على بيع منتجاته فى السوق العالمى؟**
- **هل وقعت الدولة على اتفاقيات استثمار ثنائية أو معاهدات استثمار متعددة الأطراف؟**

- **هل من الممكن أن يتحدد مقدما إلى أى مدى يكون على شركة التعدين التزامات بيئية؟ وهل يتغير مستوى هذه الالتزامات فى المستقبل القريب؟**
- **هل تتنافس شركات القطاع الخاص مع المشروعات المملوكة للدولة؟ إذا كان الأمر كذلك، هل هناك ضمانات لحماية المعلومات السرية التى تبلغ للحكومة من تسربها إلى المشروعات المملوكة للدولة؟**
- **هل يمكن استخدام اتفاق التعدين ليكمل أو يحل محل قانون التعدين العام؟**
- **هل هناك عوامل تنفرد بها الدولة يمكن أن تعوق قدرة الشركة على الحصول على تمويل من المقرضين.**
- **هل هناك أى قيود تجعل من الصعب تطبيق أساليب التقييم الجيولوجى مثل المسوح التى تجرى من خلال التصوير الجوى.**
- **ما هى القيود الخاصة التى تطبق على الاستثمار الأجنبى فى قطاع التعدين؟**
- **هل يسمح القانون للشركة بالحصول على حصة الأغلبية؟**
- **هل يسمح للشركات الأجنبية بالتمتع بحق الإدارة؟**
- **هل العلاقة بين قانون التعدين والقوانين العامة التى تحكم الأراضى علاقة واضحة؟**
- **هل هناك تكامل سليم وناجح بين التشريعات والهياكل الإدارية المعنية؟**
- **هل هناك أى قيود مفروضة على تعيين و فصل العاملين وعلى تحديد مستوى أجورهم؟**
- **هل هناك أى قيود على استقدام متخصصين أجانب؟**
- **هل هناك سياسة تحظر اللجوء للتحكيم الدولى أو تسمح به؟**

<u>أمثلة من الأسئلة المتعلقة بالأمور التنظيمية التى يتم تناولها عادة فى قانون التعدين.</u>

تم تنظيم الأسئلة التالية للإشارة إلى القضايا المتضمنة فى كل مرحلة متتابعة من مراحل التعدين.

<u>فترة البحث عن المعادن</u>

- **هل هناك تمييز بين كل من عملية الاستكشاف والتنقيب Prospecting والبحث عن المعادن؟**
- **هل تتنافس شركات القطاع الخاص مع المشروعات المملوكة للدولة فى الحصول على حقوق البحث؟**

<u>تقديم طلبات البحث عن المعادن</u>

- **هل إجراءات تقديم طلبات البحث عن المعادن واضحة؟**
- **من الذى يمكن أن يحصل على حق البحث؟**
- **ماهى المدة التى تنقضى لحين الحصول على الموافقة على حق البحث أو الإخطار بالرفض؟**
- **هل تستطيع الشركة أن تحدد المناطق المفتوحة للبحث؟**
- **هل تعطى الأولوية لأعمال البحث عند تحديد استخدامات الأراضى؟**
- **هل يتاح التفتيش على السجلات الجيولوجية والتاريخية لنشاط التعدين؟**
- **هل يتم حفظ السجلات بطريقة منتظمة؟**
- **هل تمنح الأولوية لأول طلب يقدم للحصول على مساحة من الأرض؟**
- **هل سلطة الموافقة محددة بوضوح؟**
- **هل تتمتع الهيئة التى تمنح الموافقات بسلطة كافية لإصدار حق البحث؟**
- **هل هناك نظام محدد المعالم ويمكن الاستفادة منه لمنح التراخيص؟**

<u>مساحة منطقة البحث</u>

- **هل هناك حد أقصى للمساحة التى يمنح فيها حق البحث؟**
- **هل مساحة المنطقة لها أهمية فى ضوء تكنولوجيا البحث عن المعادن الحالية؟**
- **هل يجب التنازل عن المساحة تدريجيا؟**

<u>المدة</u>

- **هل مدة حق البحث تتناسب مع المساحة؟**
- **هل يمكن تجديد حق البحث؟ إذا كان الأمر كذلك، هل يتم التجديد تلقائيا، أم أنها مسألة تقديرية؟**

<u>متطلبات الإبلاغ:</u>

- **هل متطلبات الإبلاغ معقولة؟**
- **ماهى الضمانات التى تكفل الحفاظ على سرية التقارير خلال فترة البحث؟**

<u>الالتزامات:</u>

- **هل التزامات الحائز على حق البحث محددة بوضوح؟**
- **هل الالتزامات معقولة؟**
- **هل يطلب ضمان مالى لتنفيذ الالتزامات Performance bond؟**

- **هل يطلب خطة عمل؟ إذا كان الأمر كذلك ماهى الهيئة التى توافق عليها، وهل هناك وسيلة لفض المنازعات؟**

<u>الحقوق:</u>

- **إلى أى الحقوق ينتمى حق البحث عن المعادن؟**
- **هل تنحصر الحقوق على منطقة البحث؟ وهل يمكن منح الآخرين حقوق البحث فى نفس المساحة؟**
- **هل يمتد هذا الحق لكل الأراضى داخل منطقة البحث (سواء كانت مملوكة ملكية خاصة أو مملوكة للدولة، غابات ...الخ).**

<u>نقل الحقوق:</u>

- **هل من الممكن نقل حق البحث؟**
- **إذا كان الأمر كذلك، ماهى القيود التى يتم تطبيقها؟**
- **هل إجراءات نقل الحق واضحة وعملية؟**

<u>إلغاء حق البحث عن المعادن</u>

- **فى ظل أى ظروف يمكن إلغاء حق البحث؟**
- **من الذى يقوم بإلغاء حق البحث؟**
- **هل هناك إمكانية للتظلم من إلغاء حق البحث؟**

<u>الفترة الانتقالية:</u>

- **من الذى له الحق القانونى فى امتلاك المعادن الموجودة فى الأرض؟**
- **من الذى يحصل على حق التعدين؟**
- **عند أى نقطة قد يتحول حق البحث إلى حق التعدين؟**
- **هل حق التقدم بطلب للحصول على حق التعدين مضمون عند مرحلة البحث؟**
- **هل تعطى الأولوية للتعدين عند تحديد استخدامات الأراضى؟**
- **هل إجراءات الطلبات واضحة؟**
- **هل يعرف بوضوح من هى الجهة التى تمنح حق التعدين؟ وهل هناك حدود على السلطة التقديرية للجهة التى تمنح الموافقات؟**
- **هل دراسة الجدوى مطلوبة؟ وهل يجب على الحكومة أن توافق عليها؟**
- **هل تقييم الأثر البيئى مطلوب؟**

- **ما هى المدة التى تنقضى حتى يمكن الحصول على الموافقة/أو الاخطار بعدم الموافقة؟**
- **هل هناك وسيلة للتظلم فى حالة عدم الموافقة على إعطاء حق التعدين؟**
- **هل قانون التعدين يحل محل القوانين الأخرى مثل قانون الأراضى؟**
- **هل هناك إجراءات واضحة لفض المنازعات حول استخدامات الأراضى؟**
- **ماهى المتطلبات التى يتعين استيفاءها قبل البدء فى التعدين؟**

<u>فترة التنمية</u>

- **ما هى المتطلبات التنظيمية التى قد تؤثر على إنشاء المنجم؟**
- **هل تُطلَب التصاريح من أجهزة متعددة؟**
- **هل تعتبر رسوم استيراد معدات التعدين معقولة؟**
- **إلى أى مدى يتعين الشراء من مصادر محلية؟**
- **ما هى المدة المطلوبة للتنمية؟**
- **إلى أى مدى تستطيع الحكومة أن تتحكم فى التصميم الفنى للمنجم؟**

<u>فترة التعدين:</u>

مساحة منطقة التعدين

- **كيف تتحدد مساحة منطقة التعدين؟**
- **هل هناك حماية كافية تغطى كافة الأعمال الضرورية للمنجم ومناطق ومقالب النفايات ومقالب النفايات؟**

<u>المدة:</u>

- **هل مدة حق التعدين تتناسب مع خام المعدن؟**
- **هل يمكن تجديد هذا الحق؟ إذا كان الأمر كذلك، هل التجديد يتم تلقائيا أم هو مسألة تقديرية؟**

<u>متطلبات الابلاغ:</u>

- **هل متطلبات الابلاغ معقولة؟**
- **ما هى الضمانات التى تكفل الحفاظ على سرية التقارير المقدمة خلال فترة التعدين.**

<u>الالتزامات:</u>

- **هل التزامات الحائز على حق التعدين محددة بصورة واضحة؟**
- **هل الالتزامات معقولة؟**
- **هل يطلب ضمان مالى لتنفيذ الالتزامات Performance bond ؟**
- **هل خطة الانتاج مطلوبة؟ إذا كان الأمر كذلك، ماهو الجهاز الذى يوافــق عليهــا؟ وهل هناك وسيلة لفض المنازعات؟**
- **هل من المطلوب تدريب العاملين المصريين؟**

- **هل كل الضرائب؟**
  - **سهل تحديدها؟**
  - **معقولة؟**
  - **غير تمييزية؟**
  - **مستقرة؟**
  - **كيف يتم فض المنازعات التى تنشأ حول الضرائب؟**
  - **ما هى معايير حماية البيئة التى يجب الالتزام بها؟**
  - **ما هى مسؤولية الشركة أو مديريها بالنسبة للمتطلبات البيئية؟**

<u>الحقوق:</u>

- **ماهى الحقوق الخاصة التى ينتمى إليها حق التعدين؟**
- **هل تنحصر الحقوق على منطقة التعدين؟ هل يمكن منح الآخرين حقوق للتعدين فى نفس المنطقة أو فى منطقة متداخلة معها، ربما لمعدن آخر؟**
- **هل يقتصر حق التعدين على معدن واحد أم أنه يسرى على كل المعادن؟**
- **هل هذا الحق يتضمن حق استخدام المياه، والرمل والزلط والأخشاب الموجودة فى منطقة التعدين لخدمة أغراض هذا النشاط؟**
- **هل هناك قيود تعرقل بيع منتج المنجم للعميل الذى يقدم أفضل سعر؟**
- **هل هناك قيود على استخدام العاملين الأجانب؟**
- **هل متطلبات التشغيل معقولة؟**
- **هل يمكن أن يتمتع حائز حق التعدين بحق إدارة العمليات؟**
- **هل الحقوق التى تمنح فى ظل قانون التعدين تلغى الحقوق الأخرى الممنوحة فــى ظل قوانين أخرى؟**
- **هل تخضع الحقوق الممنوحة فى ظل قانون التعدين لأى قيود تنص عليها قــوانين أخرى؟**

نقل الحقوق:

- **هل يمكن نقل حق التعدين؟**
- **إذا كان الأمر كذلك، ما هى القيود التى تفرض على هذا النقل؟**
- **هل إجراءات النقل واضحة وعملية؟**

إلغاء الحقوق:

- **تحت أى ظروف يمكن إلغاء حق التعدين؟**
- **من الذى يلغى حق التعدين؟**
- **هل هناك آلية للتظلم؟**

فترة إستصلاح أرض المنجم

- **هل هناك متطلبات للاستصلاح؟ هل هذه المتطلبات معقولة؟**
- **هل هناك التزام بدفع ضمان مالى للقيام بالاستصلاح reclamation bond أو هل هناك وسيلة أخرى مماثلة؟**
- **هل متطلبات الاستصلاح مستقرة أم ستزيد فى المستقبل القريب؟**

فض المنازعات

- **هل الإجراءات الخاصة بفض المنازعات التى تنشأ بين الحكومة والمستثمر محددة بصورة واضحة؟**
- **هل فض المنازعات يتسم بالنزاهة، وهل يتاح اللجوء للتحكيم؟**

تعد هاتين المجموعتين من الأسئلة بمثابة إطار لتحليل الإطار التنظيمى. وستبدأ الدراسة فى بحث الإجابات على الأسئلة المماثلة لتلك الواردة فى المجموعة الثانية وهى التى تتعلق بقانون التعدين ولائحته التنفيذية ونماذج الاتفاقيات.

5- قانون التعدين، اللائحة التنفيذية لقانون التعدين، ونماذج اتفاقيات الاستغلال:

توصيات للاصلاح

فى هذا القسم تم وضع الأسئلة لتحديد القضايا المثارة فى كل مرحلة من مراحل التعدين. وقد لا يعكس التعقيب على هذه القضايا كل الأوضاع التى تحدث فى الواقع العملى، فما يبدو مناسبا على الورق قد لا ينجح فى الواقع، وعلى العكس، قد يكون هناك نص صعب فى القانون ولكنه لا يشكل أى مشاكل عملية. ويعرض التحليل التالى

التصور المحتمل لشركة تعدين عن قانون التعدين المصرى ولائحتة التنفيذية، كما هو مكتوب، وليس من الضرورى أن يأخذ هذا التصور فى الحسبان الواقع الفعلى، وبخلاف ما يحدث فى معظم الدول، فإن فى مصر، يتم التفاوض على شروط عقد الاستغلال (اتفاقية حق الامتياز). ويمتد التحليل التالى إلى نموذج ترخيص الاستغلال. وقد حصل المؤلف على عقد الاستغلال النمطى. و يستند التحليل بصفة خاصة إلى:

- **القانون الأساسى بشأن مواد الوقود الخام (نصوص الفصل الثانى من القانون رقم 66 لعام 1953 والتى تم الحفاظ عليها فى القانون رقم 86 لعام 1956.**
- **قانون التعدين الأساسى (القانون رقم 86 لسنة 1956 بشأن المناجم والمحاجر، باسم الأمة، مجلس الوزراء).**
- **اللائحة التنفيذية الأساسية لقانون المناجم والمحاجر(قرار وزارة الصناعة رقم 69 لسنة 1959 الصادر فى 28 فبراير 1959 بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون 86 لسنة 1959 بشأن المناجم والمحاجر.**
- **ترخيص البحث عن المعادن رقم ..... (غير مؤرخ)**
- **عقد الاستغلال النمطى – بدون مفاوضات – The standard non-negotiated (وزارة البترول – الهيئة المصرية العامة للثروة المعدنية – عقد الاستغلال رقم ..... (غير مؤرخ).**
- **نموذج اتفاقية حقوق الامتياز (اتفاقية حقوق الامتياز المؤقتة Provisional بين ..... للبحث عن واستغلال الذهب والمعادن الأخرى (2007). ملحوظة أنظر الملحق لتحليل هذه الاتفاقية).**

تم تجزئة التعقيب على كل سؤال إلى ثلاثة أجزاء: الأول هو تعقيب عام حول السؤال وفى بعض الحالات يُعرض وصف للاتجاه أو المنهج المتعلق بالقضية فى قوانين التعدين الجديدة فى العالم. والثانى، يتعلق بتحديد النصوص الأساسية لقانون التعدين ولائحته التنفيذية ونموذج ترخيص البحث عن المعادن وعقد الاستغلال واتفاقية حق الامتياز. وقد تم اختيار النصوص الأساسية حيث أنها تساعد فى شرح المنهج المتبع فى مصر، وأخيرا يقدم المؤلف التوصيات التى قد تكون مفيدة فى جهود إصلاح الإطار التنظيمى فى المستقبل.

ملحوظة: تشير قوانين التعدين واللوائح التنفيذية إلى مسؤولين ومصالح حكومية تم تغييرهم منذ دخل التشريع حيز النفاذ أول مرة (على سبيل المثال، انتقلت سلطات وزير التجارة والصناعة التى نص عليها قانون التعدين إلى وزير البترول، كما انتقلت مهام مصلحة المناجم والمحاجر إلى الهيئة المصرية العامة للثروة المعدنية) وحيثما يرد ذكر وزير التجارة والصناعة فى هذا التقرير للأغراض المرجعية، فإنه يعنى وزير البترول ،

وبالمثل عندما يتم الإشارة إلى مصلحة المناجم والمحاجر فإنها تعنى الهيئة المصرية للثروة المعدنية. وقد كانت ترجمة القوانين واللوائح التنفيذية التى قدمت للمؤلف غير متسقة فى استخدام مصطلح "Search and excavation license " ومصطلح " exploration license " وكلاهما يتعلق بنفس الترخيص. ولأغراض التوضيح سوف يستخدم فى هذا التقرير مصطلح " exploration license ". وتمشيا مع القوانين التى يتم تحليلها ولتجنب أى لَبس ممكن، ولأغراض التحليل تم الاحتفاظ باسماء مختلف المسؤولين والمصالح كما وردت فى القوانين واللوائح التنفيذية والاتفاقيات.

5. 1 مرحلة البحث عن المعادن

5. 1. 1 ما هو نوع التصاريح والتراخيص التى تصرح بالبحث عن المعادن؟

تعقيبات عامة: تستخدم الدول مناهج مختلفة لتنظيم عملية البحث عن المعادن. وفى الغالب، هناك أنواع عديدة من التراخيص التى تأخذ فى الحسبان الطبيعة المرحلية لعملية البحث. وفى الكثير من الدول، يصرح للحائز على ترخيص البحث بمساحة كبيرة تسمح له بجمع مختلف المعلومات التى تفيده فى التعرف على مناطق معينة لإجراء بحث مكثف فيها. ويشار إلى هذا غالبا ببحث الاستكشاف (Reconnassance). ومن الممكن أن يصدر أكثر من تصريح لنفس المساحة، ولا تنطوى تصاريح الاستكشاف على أى حق تفضيلى أو مطلق للحصول فيما بعد على تصريح البحث أو التعدين. وتاريخيا، كان الهدف الأساسى من جهود الاستكشاف هو اكتشاف المساحة التى يحتمل أن توجد فيها الخامات Ore bodies وليس اكتشاف هذه الخامات. ولا تفرض معظم الدول أى التزامات على حائز ترخيص الاستكشاف فيما عدا التزامه بالابلاغ عن أعماله. وتقوم بعض الدول بتنظيم عملية الاستكشاف من خلال إصدار تراخيص ، بينما تسمح دول أخرى بهذا النشاط بدون الحاجة إلى تصريح، وقد تم إلغاء أحكام قانون مواد الوقود الخام FRM التى كانت تقضى بإصدار تراخيص الاستكشاف.

وعلى العكس من ذلك، يتم تنظيم البحث عن الخامات المعدنية عادة من خلال عملية ترخيص البحث والتنقيب exploration / prospecting. ويمنح الحائز على

ترخيص البحث وترخيص التنقيب حقوق معينة ويتحمل بالتزامات محددة تغطى مساحة اصغر نسبيا. وما يهم الحكومة هو أن تكون العملية منظمة وحقوق مستخدمى الأرض محمية وأن تكون الأضرار التى تلحق بالأرض محدودة وأن عملية البحث تتم على أساس "do it or lose it"وتقوم شركات البحث عن المعادن بدراسة قانون التعدين بعناية للتأكد من أنه يتناول عددا من القضايا الأساسية والتى من أهمها: هل شروط الترخيص (بما فى ذلك تجديد الترخيص) مناسبة لاكتشاف نوع المعادن التى يجرى البحث عنها؟ وهل حق البحث فى المساحة الممنوحة يقتصر عليها؟ وهل حق البحث يكفل الحصول على حق التعدين (ضمان الحيازة)؟

<u>القوانين واللوائح والقواعد المنظمة Regulatory References</u> : يتسم النظام الحالى لمنح تراخيص البحث عن المعادن بالتعقيد. فبالنسبة لمعادن الوقود، يمكن أن يصدر ترخيص التنقيب وفقا لقانون مواد الوقود الخام. ويرخص بالبحث عن هذه المعادن وفقا للمادة (26) من هذا القانون التى تتضمن نصوصا خاصة بالتنقيب مختلقة كثيرا عن نصوص البحث الواردة فى قانون التعدين. وتقضى المادة (6) من قانون التعدين بأن يتعين الحصول على ترخيص للبحث عن معظم المعادن. وتنص المادة (10) من نفس القانون على بعض المتطلبات الخاصة بإصدار التراخيص. وبخلاف معظم الدول الأخرى، حيث يكون ترخيص البحث عبارة عن مستند بسيط من صفحة أو صفحتين ويشير إلى قانون التعدين ولائحته التنفيذية، يكون هذا الترخيص فى مصر عبارة عن مستند من 14 صفحة ويوقع عليه مسؤولان حكوميان. ومما يزيد من تعقيد هذا النظام، أن نموذج اتفاقية حقوق الامتياز تنص على أنشطة بحث منفصلة عن قانون التعدين أو قانون مواد الوقود الخام. وربما كان الهدف الأصلى للقانون أن يكون هناك شكل بسيط لتراخيص البحث (مادة 35 من قانون التعدين). وعلاوة على ما تقدم، ليس هناك ترخيص لبحث الاستكشاف يختلف عن ترخيص البحث عن المعادن.

<u>توصيات:</u> يجب تغيير النظام الحالى لمنح تراخيص البحث برمته. فهو يتسم بالتعقيد غير الضرورى، ويثير اللَبس لدى المستثمرين، وغير كفء. ويجب أن يكون هناك ترخيصان موحدان جديدان: ترخيص الاستكشاف وترخيص البحث عن المعادن. ويحب أن يتاح هذان النوعان من التراخيص بصرف النظر عن نوع المعدن الذى يجرى البحث عنه (مواد الوقود الخام، معادن المحاجر أو المعادن الأخرى). ويجب أن يحتوى كل من ترخيص الاستكشاف وترخيص البحث على صفحة واحدة أو صفحتين ويصرح بنشاط الاستكشاف أو البحث كما هو وارد فى قانون التعدين ولائحته التنفيذية بعد أن يتم مراجعتهما. كما يجب وقف استخدام اتفاقيات البحث المنفصلة.

5. 1. 2 هل تتنافس شركات القطاع الخاص مع المؤسسات الحكومية فى الحصول على حق البحث.

تعقيبات عامة: فى خلال العقدين الماضيين، تخلت معظم الحكومات عن مهمة البحث عن خامات المعادن، بما فى ذلك اقتصادات التخطيط المركزى السابقة، وأصبحت هذه الدول تعتمد على القطاع الخاص فى القيام بهذه الوظيفة. ومع هذا ماتزال المسوح الجيولوجية القومية مصدرا هاما لتجميع ونشر المعلومات الجيولوجية على نطاق ويستفيد منها القطاع الخاص فى بحثه عن خامات المعادن. وفى الحالات التى يقضى فيها الإطار التنظيمى بقيام الدولة بعمليات البحث، وبذلك يكون القائم على تنظيم نشاط البحث هو نفسه القائم بالبحث، ينظر القطاع الخاص إلى هذا الإطار نظرة سلبية حيث ينطوى هذا الوضع على تعارض فى المصالح.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة : هناك بعض مناطق التنقيب التى تم حجزها خصيصا للهيئة المصرية العامة للثروة المعدنية (لم يُقدم للمؤلف المصادر المتعلقة بذلك) وقد يكون هذا بغرض تلقى عروض بشأنها لإنشاء مشروع مشترك أو للمشاركة فى الإنتاج. وقد كانت الهيئة المصرية للثروة المعدنية تقوم فى الماضى بأعمال البحث، وهى مؤهلة للقيام بهذا العمل الآن. وفى الحقيقة يمنح قانون التعدين سلطة التنظيم لمصلحة المعادن والمناجم – التى تم الغاؤها حاليا – لاتخاذ الإجراءات المتعلقة بطلبات البحث، كما يمنح لوزير التجارة والصناعة حق منح الترخيص بموجب قرار وزارى يصدر منه (مادة 10 من قانون التعدين) وكما اشير بالنسبة لإصدار ترخيص البحث الموحد، من الواضح أن الوزير فوض هذه السلطة إلى الهيئة المصرية العامة للثروة المعدنية مما أسفر وجود تعارض فى المصالح.

توصيات: يسمح النظام الحالى للهيئة المصرية لثروة المعدنية بالقيام بأنشطة البحث والتعدين وفى نفس الوقت تعتبر هذه الهيئة هى الجهاز المنظم الذى يتخذ الإجراءات المتعلقة بطلبات الحصول على تراخيص البحث التى يتقدم بها القطاع الخاص. وترى شركات البحث الخاصة أن هذا الدور المزدوج للهيئة، كباحث عن المعادن ومنظم لنشاط البحث فى آن واحد، يؤدى إلى خلق تعارض فى المصالح له آثاره الضاره، وإذا استمرت الهيئة المصرية للثروة المعدنية فى القيام بأى دور فى مجال البحث عن المعادن فى المستقبل، بخلاف المسح الجيولوجى فإنه لايجب أن يكون لها دور فى اتخاذ الإجراءات المتعلقة بمنح التراخيص وإصدراها.

ويوصى هنا بأن يعود هذا الدور – الذى كان معمولا به من قبل – إلى الوزير ليقوم بمنح كافة التراخيص. وبالنسبة لاتخاذ الإجراءات المتعلقة بطلبات البحث وإصدار التراخيص فإن هذا الدور يتعين أن تقوم به إحدى الإدارات فى الوزارة وليست الهيئة

المصرية للثروة المعدنية. وهذا النظام، الذى يقوم فيه الوزير بمنح التراخيص وتقوم إدارة فى الوزارة بإصدار التراخيص، هو من أكثر النظم الإدارية استخداما فى الـــدول النامية الأخرى حاليا.

5. 1. 3 الأسئلة الخاصة بالوصول إلى المعادن

- **هل المعلومات الجيولوجية غير السرية والسجلات التاريخيـــة الخاصـــة بعمليـــات البحث والتعدين متاحة للإطلاع العام؟**
- **هل يتم حفظ السجلات الحكومية بطريقة منتظمة ومفيدة؟**

تعقيبات عامة : عندما يفكر الشخص فى عملية البحث عن المعادن، فإن أول ما يتبادر إلى ذهنه هى صورة الجيولوجيين. ومع هذا هناك وجه آخر لعملية البحث التى تتعلق بالدراسات المكتبية للمعلومات الجيولوجية والـــسجلات التاريخيـــة لعمليـــات البحـــث والتعدين. وعادة ما تحفظ هذه البيانات فى ملفات لدى الوزارة أو المصلحة المسؤولة عن المسوح الجيولوجية وعن تنظيم الأنشطة المتعلقة بالثروة المعدنية. وقد يتنـــاول قانون التعدين إتاحة البيانات التى تحتفظ بها الحكومة للعامة سواء مجانا أو بمقابـــل رمزى. والكثير من قوانين التعدين الجديدة تتضمن متطلبات تقضى بقيـــام الأجهـــزة الحكومية بحفظ تقارير البحث عن المعادن التى ينص عليها قانون التعدين فى ملفـــات مفتوحة حتى يمكن أن يطلع عليها العامة. وعادة، ينص القانون على فترة تحاط فيها هذه المعلومات بالسرية وتنقضى هذه الفترة بانقضاء مدة الترخيص أو العقد الخـــاص بها أو بعد فترة زمنية محددة. أما قوانين التعدين القديمـــة، خاصـــة فـــى اقتـــصادات التخطيط المركزى السابقة أو الاقتصادات الانتقالية فإنها تحمى هذه البيانات، بـــل قـــد تجرم حيازتها.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: تشير المادة (48) من قانون التعدين إلى أن كافة البيانات والخرائط والتقارير يجب أن تعود إلى مصلحة المناجم والمحاجر عندما تنتهى فترة سريان الترخيص. وليس هناك نص فى القانون يقضى بإتاحة هذه المعلومـــات للجمهور، أو أن تحاط بالسرية. وفى الواقع، لا تتاح هـــذه المعلومـــات للجمهـــور، ولكنها تحفظ فى ملفات سرية لدى الهيئة المصرية للثروة المعدنية. وتـــنص المـــادة الخامسة (أ) من اتفاقية حقوق الامتياز على نقل كل البيانات والتقـــارير إلـــى الهيئـــة المصرية للثروة المعدنية.

توصيات: يعد النظام الحالى الذى يحفظ سجلات أعمال البحث السابقة لـــدى الهيئـــة المصرية للثروة المعدنية محاطاً بالسرية، عائقا أمام جذب شركات البحث الخاصة، لذا

يجب أن ينص قانون التعدين على أن يتاح للجمهور كل التقارير التى تحفظها الشركات التى تقوم بالبحث والتعدين وذلك مقابل رسم رمزى، بعد انقضاء فترة الوثائق القانونية التى تصرح بهذا النشاط (ترخيص البحث، عقد الاستغلال، اتفاقية حقوق الامتياز)

- **هل يوجد نظام سهل لتسجيل التراخيص؟ وهل يمكن إتاحة هذه التراخيص للجمهور؟.**

تعقيبات عامة: تحتفظ كل الدول تقريبا بسجلات مساحية (Cadastre) تسجل فيها التراخيص وتتاح هذه السجلات عادة للإطلاع العام، كما أنها تعد وسيلة لمعرفة ما إذا كانت الأرض تخضع لنوع معين من التراخيص. وبالإضافة إلى ذلك تتطلب الكثير من قوانين التعدين، وضع أطلس لهذه التراخيص، حيث يسهل استخدامها فى تحديد الأرض التى تم الحصول عليها، وليس مجرد سجل بأرقام مسلسلة. كما تقوم الكثير من الدول بتنفيذ نظم المعلومات الجغرافية إلكترونيا حيث يتم الربط بين الخرائط والسجلات وقواعد البيانات الجيولوجية وتقارير عمليات البحث السابقة. وهذا النوع من نظم المعلومات الجغرافية لا يقتصر تطبيقه على الدول المتقدمة الغنية ولكنه اصبح يطبق بصورة سريعة فى كل دول العالم. وقد قامت معظم الدول التى تطبق مثل هذه النظم بإدخال نظام مناطق البحث المستندة إلى blocks فى الأنواع المختلفة من حقوق البحث وهناك بعض النظم التى تقدم تطبيقات إلكترونية. ويعد توافر سجل يسهل الإطلاع عليه لكل تراخيص البحث، التى منحت والتى يجرى منحها، جزءاً هاماً من الإطار التنظيمى.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: بالنسبة لمواد الوقود الخام، تم إلغاء معظم نصوص القانون الخاصة بها، ولكن يطلب من الجهة المسؤولة أن تحتفظ بسجلات خاصة (أنظر على سبيل المثال المادة (29) من قانون مواد الوقود الخام). وليس من الواضح من القانون الذى قدم للمؤلف ما إذا كان هناك التزام على وزارة التجارة والصناعة (الذى انتقل إلى وزارة البترول ومنها للهيئة المصرية للثروة المعدنية) بإن تحتفظ بسجلات عن تراخيص التنقيب على مواد الوقود الخام. وبالنسبة للمعادن الأخرى، تتطلب المادة (17) من قانون التعدين أن يُحفظ سجل بالمناطق التى يجرى فيها التعدين لدى مصلحة المناجم والمحاجر، وأن يتاح الإطلاع على هذا السجل فى جميع الأوقات. وتنص المادتان (16)، (17) من اللائحة التنفيذية بأن على مصلحة المناجم والمحاجر أن تحتفظ بسجل عن تراخيص البحث. وفى الواقع تفرض الهيئة المصرية للثروة المعدنية السرية على هذا السجل، وعلى المناطق المفتوحة أو المغلقة أمام طلبات الحصول على تراخيص البحث الجديدة، مما جعل من الصعب على الشركات

المهتمة بالبحث أن تحدد ماهى المناطق المفتوحة أو المغلقة. وقد ذُكر أن سياسة السرية أدت فى بعض الحالات إلى ممارسات فساد حيث يقوم بعض المسؤولين ببيع معلومات عن "مناطق خالية" للمستثمرين المحتملين [5].

التوصيات: يوصى بأن ينص قانون التعدين الجديد على عمل سجلات للتراخيص، على أن يرد تفاصيل هذه السجلات فى اللائحة التنفيذية الجديدة. ويجب أن تدرج فى هذه السجلات كل من طلبات الحصول على التراخيص الجديدة التى تم إصدراها، وأن تتاح هذه السجلات للإطلاع عليها من جانب الجمهور خلال ساعات العمل. وأن تتاح أيضا على شبكة الأنترنت. وتحفظ هذه السجلات فى إدارة مستقلة عن الهيئة المصرية للثروة المعدنية، لدى وزارة البترول التى تختص بمنح التراخيص.

5. 1. 4 الأسئلة المتعلقة بطلب الحصول على ترخيص البحث عن المعادن.

- **هل الإجراءات الخاصة بطلب الحصول على ترخيص البحث واضحة؟**

تعقيبات عامة: تنص معظم قوانين التعدين على ضرورة أن تكون إجراءات طلبات الحصول على تراخيص البحث، والموافقة عليها واضحة ومحددة من حيث شكل الطلب، وأين سيتم تقديمه، وكيف يتم الموافقة عليه، وكيف واين يصدر، ورسوم طلبات الترخيص وإصدارها. وتوضح اللائحة التنفيذية تفاصيل هذه الأمور. وإذا لم توجد هذه التفاصيل سوف يترتب على ذلك العديد من الصعوبات.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: على الرغم من أن مطلب الحصول على ترخيص البحث بالنسبة لمواد الوقود الخام منصوص عليه فى قانون مواد الوقود الخام (على سبيل المثال فى المادة 26) من هذا القانون، إلا أنه ليس من الواضح كيف يتقدم الشخص بطلب للحصول على ترخيص البحث. وبالنسبة للمعادن الأخرى يصف الفصل الثانى من اللائحة التنفيذية لقانون المناجم والمحاجر الإجراءات التى تتبع للتقدم بطلب ترخيص البحث وإصداره ومع هذا لا تتبع هذه الإجراءات فى الواقع. وتعتبر الإجراءات الحالية، كما تم شرحه للمؤلف، شاقة وغير كفء (تجدر الإشارة إلى أن هناك ثلاث إجراءات مختلفة تم وصفها أو أعطيت للمؤلف خلال بعثة تقصى الحقائق التى استمرت أسبوعا، وأن الوصف الذى سيرد فيما بعد هو وصف تقريبى). أولا: لا يُكشف عن المناطق التى تشملها تراخيص حالية أو حقوق امتياز ، لذا لا يعرف طالب ترخيص البحث إذا كانت المنطقة التى يقدم طلبه بشانها مفتوحة أمام الطلب أم لا. فإذا كانت

---

[5] ورد هذا بصفة سرية على لسان مسؤولين خلال بعثة جمع البيانات التى استمرت لمدة أسبوعين، والحكم على صحة هذه الإدعاءات يخرج عن نطاق هذا التقرير

المنطقة التى يقدم الطلب بشأنها خالية، يرسل الطلب من خلال الهيئة المصرية للثروة المعدنية إلى لجنة تم تشكيلها بقرار وزارة البترول رقم 1133 لتحديد مدى قانونية الطلب والكفاءة الفنية والمالية للطالب. وتضم اللجنة 12 عضوا. وترسل توصية أعضاء اللجنة إلى مجلس إدارة الهيئة المصرية للثروة المعدنية (بالنسبة للمعادن غير الاستراتيجية). ويمكن لمجلس إدارة الهيئة عندئذ أن يتقدم بتوصية للوزير لمنح الترخيص بعد ذهاب الطالب إلى الجهة العسكرية المختصة للحصول على تصريح الأمن العسكرى. وتقوم الهيئة بتوجيه خطاب إلى المستثمر ليقوم بتقديمه إلى إدارة استخدام الأراضى فى الجهة العسكرية المختصة، عندئذ تقوم هذه الجهة العسكرية بوضع أختام التصريح على الخرائط المرفقة بالطلب، ثم يقوم الطالب بإحضار الخرائط المختومة إلى الهيئة المصرية العامة للثروة المعدنية. وفى الواقع، تصدر توصية المجلس بالموافقة بالتوازى مع التصريح العسكرى. ويقوم الوزير حينئذ بالنظر فى توصية المجلس وتوصيات اللجنة، وقد يمنح عندئذ ترخيص البحث. فإذا وافق الوزير على منح هذا الترخيص فإنه يصدر تعليماته إلى أثنين من المسؤولين، أحدهما من وزارته والآخر من الهيئة المصرية للثروة المعدنية ويفوضهما بالتوقيع على ترخيص البحث. ويتم بعدئذ تسجيل الترخيص وتسليمه للطالب بعد دفع قيمة الإيجار. وتبرر هذه الإجراءات المعقدة والتى تستغرق الكثير من الوقت بأن الهدف منها تجنب المضاربة. ويرى المؤلف أنه بمجرد أن تعرف شركات التعدين الأجنبية بهذه العملية، سوف تنصرف الكثير منها إلى دولة أخرى للاستثمار فيها. وهناك طرق سريعة وكفء للقضاء على المضاربات التى يمكن دراستها فى المرحلة الثانية من مشروع الإصلاح.

<u>التوصيات:</u> يجب أن تتضمن اللائحة التنفيذية الجديدة لقانون التعدين وصفا تفصيليا لإجراءات طلب الحصول على تراخيص الاستكشاف والبحث والموافقة عليها، على أن تتسم هذه الإجراءات بالشفافية والكفاءة، (وذلك لكل أنواع المعادن). ويلحق بهذه اللائحة نماذج موحدة للطلبات التى تقدم لكل نوع من التراخيص، وتعتبر هذه النماذج جزءاً من اللائحة التنفيذية.

- **<u>من الذى يحصل على ترخيص البحث عن المعادن؟</u>**

<u>تعقيبات عامة:</u> تنص الكثير من قوانين التعدين على أنه حتى يتم منح حق البحث يجب أن يكون طالب هذا الحق مؤهلاً (qualified)، ويرد فى قانون التعدين أو لائحته التنفيذية تحديدا لمصطلح " الطالب المؤهل". وهناك قيود يمكن أن تمنع الطالب من أن يكون مؤهلا ومنها ما يتعلق بالأهلية (السن، الحالة العقلية، وغيرها)، عدم وجود خلفية فنية كافية، عدم وجود موارد مالية كافية، شكل نشاط الأعمال ...الخ. وقد ألغت معظم قوانين التعدين الجديدة أى قيود على حقوق البحث تتعلق بالجنسية، كما

تنص الكثير من هذه القوانين صراحة على أن الشركات الأجنبية مؤهلة لأن تتقدم بطلب للحصول على حقوق البحث وأن تمنح لها هذه الحقوق.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: تنص المادة (25) من قانون مواد الوقود الخام على أن من يحصل على ترخيص التنقيب يجب أن يكون قادرا على القيام بأعمال التنقيب. وتوضح المادة (26) من هذا القانون أن هذه القدرة تعنى القدرة المالية والفنية. وبالمثل، تشترط المادة (10) من قانون التعدين أن يكون لدى الطالب قدرة مالية وفنية كافية. وتشترط المادة (11) من اللائحة التنفيذية للقانون (بندى 7،8) أن يتضمن طلب الحصول على ترخيص البحث ما يدل على هذه القدرة، كما يُشترط أن يذكر الطالب جنسيته عند تقديم طلب الحصول على ترخيص البحث.

التوصيات: إن تعريف من هو الشخص المؤهل للحصول على ترخيص الاستكشاف وترخيص البحث يجب أن يحدد فى قانون التعدين، وللحد من المضاربة يجب أن يكون الشخص مؤهلا فنيا وماليا. كما يجب أن تتضمن اللائحة التنفيذية الجديدة دليلا بشأن ما يجعل الشخص مؤهلا ماليا وفنيا حتى يمكن الحد من القرارات التقديرية لرفض الطلب.

- ما هى المدة التى تنقضى حتى يتم الحصول على الموافقة أو الإخطار بعدم الموافقة؟

تعقيبات عامة: تهتم الكثير من شركات البحث بمعرفة الوقت الذى يستغرق حتى يتم الموافقة على طلب منح ترخيص التنقيب أو البحث أو عدم الموافقة على هذا الطلب. وتعتبر طول فترة الموافقة غير مناسبة مع الموازنات المدرجة لعملية البحث بالنسبة للكثير من الشركات التى يتم إعداد موازناتها على أساس سنوى. وهناك قوانين لا تنص على الفترة التى يجب أن تتخذ خلالها السلطة المختصة قرار الموافقة أو عدم الموافقة على الطلب. ويمكن أن يحدث تأخير كبير – وربما تأخير لأجل غير مسمى – خاصة عندما تكون الأرض المطلوبة تخضع لاستخدامات أخرى، أو عندما يكون هناك طلبات عديدة على نفس الأرض ولم يبت فيها بعد. كما تساهم القوانين التى لا تخصص تصاريح البحث على أساس نظم block or grid systems فى تفاقم هذا التأخير، وتقضى الكثير من القوانين، سواء بالنص فى القانون أو اللائحة التنفيذية، بوضع حد أقصى للمدة التى يتم خلالها إتخاذ الإجراءات المتعلقة بطلبات الحصول على

التراخيص. وهناك قوانين أخرى تذهب إلى أبعد من ذلك وتنص على إنه إذا لم يتم البت فى الطلب خلال مدة محددة يعتبر هذا بمثابة موافقة عليه (كما هو الحال فى مصر بالنسبة للموافقةعلى تقييمات الأثر البيئى).

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لم يتناول كل من قانون مواد الوقود الخام وقانون التعدين هذه المسألة. وتنص المادة (14) من اللائحة التنفيذية لقانون التعدين على أن تقوم مصلحة المناجم والمحاجر (بالهيئة المصرية للثروة المعدنية) بالنظر فى كافة الطلبات مرة كل شهر، وتقوم بإخطار الطالب بقرارها خلال ثلاثين يوما. ولكن هذا المطلب الذى ينص عليه القانون لا يطبق فى الواقع. فمثلا، حتى يوليو 2007، لم يكن قد تم البت فى طلبات الحصول على تراخيص البحث التى قدمت خلال عام 2006. ولذا يعتبر النظام الحالى غير فعال ولا يتسق مع روح القانون ولائحته التنفيذية، كما أن معظم شركات البحث الأجنبية تجد أن هذا النظام مثبط للاستثمار.

التوصيات: فى معظم قوانين التعدين الجديدة تكون الفترة المسموح بها للبت فى الطلبات – سواء بالموافقة أو الرفض – قصيرة جدا، وقد لا تستغرق أيام أو أسابيع قليلة، وإذا ما تقرر أن يتم البت فى طلب ترخيص الاستكشاف والبحث خلال ثلاثين يوما، فإن هذا يجب النص عليه فى اللائحة الجديدة لقانون التعدين. وإذا لم تتم الموافقة على الطلب خلال ثلاثين يوما فإن هذا يعتبر موافقة وفقا لنص فى قانون التعدين الجديد.

- **هل تستطيع الشركة أن تحدد أى المناطق تكون مغلقة أمام البحث؟**

تعقيبات عامة: تتضمن معظم قوانين التعدين بعض القيود على نوع الأرض التى يمكن منح حق البحث فيها. وعادة ما تستبعد الأراضى المستخدمة للجبانات، والأماكن الدينية، والمنشآت العسكرية التى تقع على بعد××× كيلومتر من الحدود وعلى بعد ××× متر من طريق مُعَبد (tarred) أو طريق سكك حديدية – الخ. وتهتم شركات البحث بمعرفة من المسؤول عن تحديد ما إذا كانت الأرض المطلوبة تحتوى على مناطق محظور الدخول فيها. وفى بعض الحالات، تقوم الهيئة التى تصدر التراخيص بمنح حق البحث على الأرض بصفة عامة، فإذا كانت هناك مناطق مستبعدة على الأرض الممنوحة، فإن حق البحث لا يشمل هذه المناطق. وفى حالات أخرى، تكون الجهة المصدرة للتراخيص مسؤولة عن تحديد المناطق المغلقة أمام البحث قبل منح حق البحث، وإذا ما تم منح هذا الحق فإنه يغطى المنطقة الممنوحة بأكملها. وتنشأ العديد من الصعوبات عندما تكون استخدامات الأرض غير معروفة أو عرضة للتغير،

ولنأخذ مثلا حالة الجبانات، فقد يستبعد قانون التعدين أراضى الجبانات من مناطق البحث، ولكن هذه المناطق عادة ما تكون غير معروفة، وهل وجود مقبرة واحدة يعتبر جبانة؟ ومن الأمور الأخرى التى تبعث على القلق، أن هناك أراض لا يحظر البحث فيها فى ظل قانون معين، لكنه يحظر فى ظل قانون آخر.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة : لا يتناول قانون مواد الوقود الخام أو قانون التعدين هذه القضية. وهذا هو أحد أسباب طول الفترة التى يستغرقها صدور قرار الموافقة أو عدم الموافقة على منح ترخيص البحث، إذا ما قيست بالوضع فى معظم الدول الأخرى. وتحاط السرية بالمناطق التى تشملها تراخيص أو حقوق الامتياز القائمة، لذا لا يعرف طالب ترخيص البحث ما إذا كانت المنطقة المطلوبة مفتوحة للبحث أم لا.

توصيات: يجب أن يتضمن قانون التعدين الجديد قائمة بنوع الأراضى التى تغلق بصفة دائمة أمام الأنشطة التعدينية، ونوع الأراضى المحمية ولكن يمكن تقديم طلب باستثنائها، أو للحصول على تصريح للسماح بقيام الأنشطة التعدينية عليها. (مثال ذلك، المناطق المحمية بيئيا أو المناطق العسكرية الحساسة). ويجب أن تحدد اللائحة التنفيذية لقانون التعدين إجراءات ونموذج طلب الاستثناء أو التصريح. كما يجب أن تتاح للجمهور كافة المعلومات عن كل المناطق التى تشملها حقوق البحث والتعدين من خلال سجل مساحى مركزى يتضمن معلومات عن كل التراخيص.

- **كيف يحدد الطالب المنطقة التى يتقدم بطلب بشأنها؟**

تعقيبات عامة: تستخدم الحكومات طرقا مختلفة لتسهل على الطالب تحديد المنطقة التى ينوى البحث فيها. وتستند الطرق القديمة على وضع أوتاد Staking لتحديد حدود المنطقة أو على خرائط مرسومة باليد تحدد بعض المعالم الجغرافية، أو المادية أو رسم الحدود على خرائط رسمية. وقد قامت الكثير من الدول بتغيير هذه النظم حتى يمكن تفادى التحديد الخاطىء للمنطقة أو تداخلها مع منطقة أخرى تم الحصول عليها أو غير متاحة. وتنطوى هذه الطرق القديمة على مشاكل كامنة، حيث أنها غالبا ما تكون غير مضبوطة أو غير قابلة للتوافق مع نظم المعلومات الجغرافية الإلكترونية، كما أنها تتطلب وقتا طويلا للحصول على الموافقات نظرا لأن الجهة التى تصدر الموافقة تريد أن تتأكد من أنه ليس هناك تداخل مع المناطق المغلقة أو مع مناطق مرفوضة. وتنص كل قوانين التعدين الجديدة تقريبا على تحديد إجراءات لمناطق البحث تستند إلى (geographic grid or uniform block)، كما هو مستخدم فى اتفاقيات حقوق الامتياز. فالنظم التى تعتمد على blocks تسمح بالتحديد السليم للمناطق المتاحة كما

تقلل أو تمنع التعارض بين الطلبات عندما يكون هناك نزاع حول الحدود. ويسمح هذا النظام أيضا بسهولة إجراء عد دقيق لكل الأراضى المطلوبة حاليا أو التى يشملها ترخيص وإخطار المكاتب التى تقدم إليها الطلبات وهذا أفضل من مجرد إبلاغ طالبى الأراضى الجدد بما هو متاح أو غير متاح.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: تشير المادة (12) من قانون التعدين إلى أن المنطقة التى يطلب بشأنها ترخيص البحث يجب أن تكون على شكل مثلث أو مربع، ولكنها لا تحدد كيف تحدد نقاط الأركان. وتنص المادة (12) من اللائحة التنفيذية على أن طلب ترخيص البحث يجب أن يحتوى على خريطة للمنطقة ، وليس هناك أى ذكر أو طلب للإحداثيات. ويبلغ الحد الأقصى لمساحة المنطقة 16 كيلو متر مربع، لذا يلجأ معظم المستثمرين الى طلب مناطق كثيرة مجاورة. وتشير دراسة نموذج ترخيص البحث إلى أنه يجب أن يرفق به خريطة منطقة ترخيص البحث، غير أنه لا يوجد أى مكان ظاهر لنقاط إحداثيات الأركان.

التوصيات: يجب على اللائحة التنفيذية لقانون التعدين أن تطلب من مقدمى طلبات الحصول على مناطق للبحث أن يتقدموا بطلب للحصول على مناطق تستند إلى blocks مرتبطة بنظام إحداثيات جغرافية. ويجب تحديد نظام block فى اللائحة التنفيذية لقانون التعدين.

- **هل تعطى الأولوية لأعمال التنقيب والبحث عند تحديد استخدامات الأراضى؟**
- **إذا قام طالب ترخيص التنقيب أو ترخيص البحث باستيفاء كافة المتطلبات المحددة وكانت الأرض مفتوحة للأنشطة التعدينية، هل ستكون الموافقة على الطلب إجبارية أم تقديرية؟**

تعقيبات عامة: تهتم شركات البحث عن المعادن بمعرفة إلى أى مدى يمكن رفض الطلب بناء على قرار تقديرى. فى بعض التشريعات، قد يرفض طلب ترخيص البحث لكل أو بعض مساحة الأرض حتى ولو كانت هذه الأرض غير مغلقة أمام منح التراخيص. وفى بعض قوانين التعدين، قد تعطى للهيئة التى تمنح التراخيص سلطة تقديرية واسعة وقد ترفض الطلب إذا كانت الأرض تستخدم لأغراض أخرى أو لأسباب محددة أو غير محددة. ومع هذا، فإنه فى معظم قوانين التعدين الجديدة لا تخضع الموافقات للسلطة التقديرية طالما كانت الأرض المطلوبة ليست مغلقة أمام البحث وكان الطالب مستوفيا لكافة المؤهلات المطلوبة.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: يسمح قانون مواد الوقود الخام وقانون التعدين بالسلطة التقديرية الكاملة للموافقة.

التوصيات: يجب أن تكون الموافقة على طلبات تراخيص الاستكشاف والبحث إجبارية طالما كان الطالب مؤهلا لحيازة الترخيص، وكان نموذج طلب الترخيص مستوفى، والمنطقة المطلوبة للبحث فيها ليست مغلقة أمام الأنشطة التعدينية. ويجب أن يتحدد فى اللائحة التنفيذية بالتفصيل ما هو المعنى بالطالب المؤهل والطلبات المستوفاه والمناطق المفتوحة للبحث.

- **هل تعطى الأولوية لطالب التنقيب أو البحث الأول؟**

تعقيبات عامة: نفترض أن الشركة (أ)، وهى شركة صغيرة معروفة بصناعة لعب الأطفال، تقدمت بطلب الحصول على ترخيص البحث فى منطقة معينة فى أول يناير. وفى 15 يناير تقدمت الشركة (ب)، وهى إحدى شركات التعدين الكبرى فى العالم، بطلب الحصول على ترخيص البحث فى منطقة تتداخل مع المنطقة التى طلبتها الشركة (أ). وفى 30 يناير تقدمت شركة تعدين وطنية ذات صلات سياسية ممتازة بطلب الحصول على ترخيص البحث فى المنطقة التى تتداخل مع الشركة التى تسبقها. فى 31 يناير قامت الهيئة المصرية للثروة المعدنية بطلب الحصول على ترخيص البحث فى المنطقة التى تتداخل أيضا مع المنطقة السابقة، فأى من هذه الطلبات سوف يمنح المنطقة التى ينشأ فيها هذا التداخل؟

فى بعض التشريعات، لا يرد ذكر أولوية الطالب ويكون للهيئة التى تمنح الترخيص كامل السلطة التقديرية فى منح التراخيص. وفى تشريعات أخرى قد تُقيَد هذه السلطة التقديرية من خلال استخدام تعريف "أكثر المتقدمين تأهيلا". هذا بينما تنص الكثير من قوانين التعدين الجديدة على اتباع منهج " من يأت أولا يخدم أولا" أو من يأت أولا يُبحَث أولا. وفى ظل نظام " من يأت أولا يخدم أولا" تمنح حقوق البحث لأول طالب يستوفى كافة المتطلبات القانونية، وفى ظل نظام " من يأت أولا يُبحَث أولا، فإن أول طلب يقدم تكون له الأولوية المطلقة لدراسته عن باقى الطلبات التالية، ولكن قد يرفض الطلب بعد بحث مدى استفائه للمتطلبات المحددة، وهو ما يتطلب قرار تقديرى غير موضوعى (مثل هل الطالب قادر ماليا وفنيا على القيام بأعمال البحث). وهناك نظام آخر مختلف يطلق عليه نظام الدفعة "batch processing" "، حيث يكون للهيئة التى تمنح الترخيص السلطة التقديرية فى الاختيار من بين عدة طلبات متنافسة قدمت

خلال فترة زمنية معينة، ولكن هذه الدفعة من الطلبات تحصل على الأولوية المطلقة عن دفعة الطلبات المتنافسة التى قدمت فى فترة زمنية لاحقة.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: تنص المادة الثامنة من قانون التعدين على أن تعطى الأولوية للحصول على هذه المنطقة لأول من يتقدم بطلب ترخيص البحث وذلك مع بعض القيود والاستثناءات. ويذكر أنه فى الواقع، لا يتم غالبا تسجيل الطلبات عند تقديمها وأن من الممكن أن تنشأ حالات فساد [6]. وطالما تحاط هذه السجلات بالسرية فإن فرص ممارسات الفساد تتزايد.

التوصيات: يجب أن ينص قانون التعدين الجديد على إتباع نظام " من يأت أولا يُبحَث أولا " بالنسبة للطلبات التى تقدم للحصول على ترخيص البحث. كما يجب أن تنص اللائحة التنفيذية الجديدة على ضرورة إعداد سجل للطلبات يسجل فيه رسميا ساعة وتاريخ تقديم كل طلب، وأن تنص أيضا على أن مقدم الطلب يمكن أن يأتى بنفسه لتقديم الطلب واستلام إيصال فى الحال يبين ساعة وتاريخ التسجيل (لتجنب ممارسات الفساد مثل تأخير ساعة وتاريخ التسجيل). وإذا تقدم أكثر من طالب للحصول على منطقة معينة، فإن أول طالب تم تسجيله يحصل على هذه المنطقة. ومع هذا، إذا تبين خلال اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالطلب أن الطالب الأول ليس مؤهلا للحصول على الترخيص، أو فشل فى الوفاء بالمتطلبات القانونية المحددة فى اللائحة، يتم عندئذ رفض الطلب، ويجرى بحث الطلب التالى. وإذا تم تقديم طلب للحصول على ترخيص البحث أو ترخيص التعدين أو ترخيص المحاجر يتضمن منطقة يشملها ترخيص الاستكشاف، فإن هذه المنطقة يجب أن تعتبر تلقائيا مستبعدة من منطقة ترخيص الاستكشاف عندما يتم منح الموافقة للترخيص الآخر.

- هل هناك تحديد واضح للهيئة التى تمنح الموافقات ؟

تعقيبات عامة : لا يتضح دائما فى قانون التعدين من هو المسؤول الذى له سلطة منح حق البحث. فى بعض القوانين قد تقع هذه السلطة لدى الحكومة أو لدى مستويات مختلفة من الحكومة. وما لم يقم قانون آخر " قانون أساسى مثلاً " بتحديد المسؤول الحكومى الذى يصرح له بمنح هذا الحق بالنيابة عن الحكومة، من الممكن أن تنشأ صعوبات عدة عندما تتنافس الأجهزة أو المستويات الحكومية المختلفة على التحكم فى منح هذه الحقوق. وفى معظم قوانين التعدين الجديدة، تعطى لمسؤول كبير – غالبا فى الوزارة المسؤولة عن المناجم – سلطة واضحة ومطلقة لمنح حق البحث.

[6] كما ذكر المؤلف على لسان مسؤولين، بصفة سرية، خلال بعثة جمع البيانات التى استغرقت أسبوعا. وتحديد مدى صحة هذه الإدعاءات يخرج عن نطاق هذه الدراسة.

وعلى أى حال، هناك قوانين تعدين لا تتطلب منح حقوق البحث من خلال مسؤول حكومى، حيث أن هذا الحق يمكن أن ينشأ تلقائيا كحق عام غير مقصور على أحد بمجرد استكمال عملية التسجيل، فمثلا، فى الولايات المتحدة وكندا، يستطيع الفرد أن يحصل على بعض أنواع الأراضى العامة للقيام بالبحث عن المعادن دون الحاجة للحصول على ترخيص بالبحث. وإذا اراد الباحث عن المعادن أن تقتصر عليه حقوق البحث فإنه يمكن أن يتقدم بمطالبه خلال عملية السجيل

To locate a claim through a registration process.

وتتيح له هذه المطالبة أن يحصل على حق البحث عن المعادن فى المنطقة التى يطالب بها وأن يقوم بالتعدين بمجرد اكتشاف خامات المعادن. ومن خلال اتباع إجراءات محددة يستطيع حائز المطالبة Claim holder أن يحصل على " براءة تمليك " patent بموجبها يكون له وحده الحق فى كل المعادن والأرض فى منطقة المطالبة Claim area.

وفى تشريعات أخرى، مثلا فى شيلى، يمنح حق الامتياز من خلال إجراءات قضائية وليست من خلال إجراءات تقوم بها أجهزة إدارية.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: تنص المادة (10) من قانون التعدين على أن الوزير هو الذى يصدر قرار منح ترخيص البحث.

توصية : يجب أن ينص قانون التعدين الجديد على أن الوزير هو السلطة الوحيدة المختصة بالموافقة على منح ترخيص الاستشكاف، وترخيص البحث عن المعادن، وترخيص التعدين، وترخيص المحاجر ولا يجوز تفويض هذه السلطة.

- **هل تملك الهيئة التى تصدر الموافقة السلطة الكافية لمنح ترخيص فعال للبحث ن المعادن؟**

تعقيبات عامة: يتزايد إهتمام شركات البحث عن المعادن بمعرفة ما إذا كان منح ترخيص البحث يعطيها الحق فى منطقة الترخيص. وبمجرد منح حق البحث، فإن حائز هذا الحق ليس من الضرورى أن يستطيع ممارسة هذا الحق بالفعل. فمثلا، قد يمنح قانون التعدين سلطة منح حق البحث لمسؤول فى قطاع التعدين، ومع هذا، قد يكون للوزارة المسؤولة عن المياه سلطة إعلان أن مصادر المياه محمية وتحدد أنواع الأنشطة، بما فى ذلك أنشطة البحث عن المعادن، التى لا يجوز القيام بها فى منطقة المياه المحمية. وبالمثل، قد يكون هناك معارضة من جانب القبائل يترتب عليها

بالفعل وجود مناطق محظور إقامة أنشطة تعدينية فيها. وقد تطلب الوزارة (أو الجهة العسكرية) المسؤولة عن الأمن تصاريح أمن سنوية. ومثل هذه الإعلانات الوزارية أو المعارضة القبلية التى تنشأ قبل أو بعد إصدار ترخيص البحث عن المعادن قد تؤدى فعلا إلى قفل جزء من المنطقة أمام الأنشطة التعدينية المصرح بها.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يتناول قانون التعدين ولائحته التنفيذية أو ترخيص البحث عن المعادن هذه القضية على وجه التحديد.

توصية: يجب أن ينص قانون التعدين بوضوح على أن أى منطقة تم منحها فى إطار ترخيص البحث، وكانت غير مغلقة أمام الأنشطة التعدينية قبل منح الترخيص لن تتاثر بأى إغلاق يتم بعد ذلك لهذه الأرض بموجب قانون آخر تم سريانه بعد منح الترخيص. كما يجب أن ينص قانون التعدين بوضوح على حق حائز ترخيص البحث فى دخول المنطقة المرخص بها لأغراض البحث عن المعادن. ومع هذا، يجب أن يوضح القانون أن حقوق اصحاب الأراضى ومستخدمى الأرض التقليديين فى هذه الأرض يجب أن يحترمها حائز الترخيص. كما يتعين أن تحدد اللائحة التنفيذية لقانون التعدين الإجراءات التى يجب اتباعها فى التعامل مع أصحاب الأراضى المحليين والمستخدمين التقليديين للأرض. وأخيرا يجب أن ينص القانون بوضوح على أنه إذا كان تصريح الأمن العسكرى مطلوبا من جانب الجهة العسكرية، فإن هذا التصريح يجب الحصول عليه قبل إصدار ترخيص البحث، ولا يجوز طلب تصريح بعد ذلك اثناء مدة الترخيص.

يعد المطلب الخاص بضرورة حصول شركات البحث والتعدين سنويا على تصريح الأمن من الجهة العسكرية، أحد العقبات الرئيسية أمام الاستثمار الأجنبى فى قطاع الثروة المعدنية. ومن المشكوك فيه أن تتدفق إلى مصر مستويات كبيرة من الاستثمارات الخاصة فى مجال البحث والتعدين إلا إذا تم إلغاء هذا المطلب. على أنه يمكن اقتراح أن يطلب هذا التصريح مرة واحدة عند التقدم بطلب الترخيص والحصول عليه

5. 1. 5. الأسئلة المتعلقة بمساحة الأرض

- **هل هناك حد أقصى لمساحة المنطقة التى تمنح فيها حقوق التنقيب والبحث؟**
- **هل مساحة المنطقة لها أهمية فى ضوء تكنولوجيا البحث الحالية؟**

تعقيبات عامة: تبدى بعض الدول قلقها بشأن قيام شركة واحدة بالسيطرة على مساحة كبيرة. كما أنه من المتصور أنه إذا حصلت شركة ما على مساحة كبيرة جدا، فإنها

يمكن أن تكون غير قادرة على القيام بأعمال البحث بأكملها أو بكفاءة أو أنها تستحوذ على المنطقة لتمنع منافسيها من المجيء إليها.

وهناك تصور بأن الشركة الأجنبية قد تحرم الدولة من إمكانياتها المعدنية المستقبلية. ويمكن أن تنشأ مشاكل عندما تقوم شركة للبحث أو التعدين، مملوكة للدولة بحجز مساحات كبيرة. وتضع بعض قوانين التعدين حداً أقصى لمساحة الأرض المسموح بها للترخيص الواحد. وحتى تتجنب الشركات هذا القيد، فإنها قد تسعى حينئذ للحصول على عدة تراخيص. ولمواجهة هذا الاحتمال، تضع بعض قوانين التعدين حداً أقصى لعدد التراخيص التى تحوزها جهة واحدة أو تضع حدا أقصى لمساحة الأرض التى يمكن حيازتها تحت ترخيص واحد أو عدة تراخيص. ومعظم هذا القلق يمكن التعامل معه بوسائل أخرى خلاف وضع حدَ أقصى على مساحة المنطقة. فمثلاً بتحديد قيمة إيجارية مناسبة أو طلب خطة عمل أو التنازل عن نسبة من الأرض Percentage area relinquishment أو تصعيد التزامات العمل وغير ذلك. ويتطلب الاتجاه العالمي أن تقوم الدول بالتركيز على ضمان قيام الباحث عن المعادن ببذل جهد كاف فى المنطقة التى يحوزها بدلا من تقييد هذه المساحة. وفيما يلى بعض أمثلة لتجارب بعض الدول فى هذا الشأن: تضع منغوليا حداً أقصى للمساحة يبلغ 400 ألف هكتار (4000 كيلو متر مربع)، أندونيسيا: لا تضع أى حدود قصوى، جنوب أفريقيا مثلها، غينيا تضع 400 كيلو متر مربع حداً أقصى، نيجربا 1000 كيلو متر مربع، ارتيريا: لا تضع حداً أقصى، الفلبين 81 ألف هكتار (810 كيلو متر مربع).

<u>القوانين واللوائح والقواعد المنظمة</u>: تنص المادة (26) من قانون مواد الوقود الخام على أن يقوم الوزير بتحديد عدد تراخيص التنقيب التى يمكن منحها لكل طالب بناء على ما يراه من قدرة الطالب على التنقيب فى المنطقة. وتنص المادة (12) من ذات القانون إلى أن الحد الأقصى للمساحة التى يشملها ترخيص البحث (16) كيلو متر مربع ولكنها لا تضع حداً أقصى لعدد تراخيص البحث التى تطلبها أو تحوزها الجهة الواحدة.

<u>التوصية:</u> يجب أن يكون الحد الأقصى للمساحة التى يشملها ترخيص الاستكشاف 10 آلاف كيلو متر مربع، ولترخيص البحث ألف كيلو متر مربع لأى معدن بخلاف معادن المحاجر و100 كيلو متر مربع لمعادن المحاجر. ولا يجب أن يوضع أى حد أقصى على عدد تراخيص الاستكشاف والبحث التى يمكن أن يحوزها مستثمر واحد.

- **<u>هل يجب التنازل تدريجيا عن المنطقة؟.</u>**

تعقيبات عامة: تتضمن الكثير من قوانين التعدين، التى تسمح بأن يشمل ترخيص البحث مساحات كبيرة، والتى لا تفرض حداً أدنى للانفاق سنويا إستناداً إلى المساحة أو إلى زيادة قيمة الإيجار، نصا يقضى بأن يتنازل المرخص له، سنويا أو عند تجديد الترخيص، عن نسبة من المساحة التى يجرى فيها البحث، حتى تبقى فى حوزته حداً أدنى من هذه المساحة. ويشجع هذا المنهج على كفاءة عملية البحث عن المعادن ويفتح المنطقة بسرعة أمام الآخرين ليتقدموا لطلبها.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يتطلب قانون مواد الوقود الخام التنازل عن المساحة التى يتم حيازتها بموجب ترخيص البحث. وتنص المادة (12) من قانون التعدين على أنه يجب على حائز ترخيص البحث أن يترك، بعد عامين، نصف الأرض التى يشملها ترخيص البحث، ما لم يكن قد تقدم بطلب للحصول على عقد استغلال فى هذا النصف أو جزء منه. وتنص المادة (20) من اللائحة التنفيذية لقانون التعدين على طريقة تحديد المساحة التى يتم التنازل عنها وفقا للمادة (12) من هذا القانون، وهذا سيترتب عليه الحصول على مساحة 8 كيلو متر فقط بعد عامين – وهى مساحة ضئيلة للغاية لا تحفز معظم شركات البحث والتعدين على الاستثمار فى هذا القطاع.

التوصية: فى ظل قانون التعدين الجديد ولائحته التنفيذية لا يجب أن يفرض التنازل الإجبارى عن نصف المساحة التى يشملها ترخيص البحث. وبدلا من ذلك، يمكن أن يفرض على حائزى تراخيص البحث زيادة سنوية على الحد الأدنى لنفقات العمل، أو زيادة فى القيمة الإيجارية. ويجب أن يكون الفشل فى الوفاء بهذين المطلبين أساسا لإلغاء الترخيص. كما يجب أن يتضمن قانون التعدين نصا يعطى لحائز ترخيص البحث الحق فى التنازل طوعيا عن المساحة على أساس سنوى.

- **هل هناك مطلب بشأن الحد الأدنى للإنفاق السنوى؟.**

تعقيبات عامة: هناك اتجاه فى قوانين التعدين يقضى بأن تكون فترة حيازة ترخيص البحث أطول، وهذا جعل الحكومات تضع إجراءات حمائية لضمان ألا تكون الأرض محجوزة دون أن يجرى عليها عمليات فعالة للبحث عن المعادن ويمكن أن يشمل هذه الإجراءات الحمائية: طلب التنازل سنويا أو دوريا عن نسبة من المساحة، واشتراط حد أدنى من الإنفاق السنوى، زيادة رسوم ايجار الأراضى، والموافقة على خطة عمل سنوية ...الخ. وتستخدم معظم قوانين التعدين الحديثة منهجا يفرض التزامات موحدة على كل حائز لترخيص البحث عن المعادن.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: تفرض المادة (26) من قانون مواد الوقود الخام كل من الألتزامات الموحدة للعمل ورفع القيمة الإيجارية لكل حائز على ترخيص التنقيب. ويؤدى الفشل فى الوفاء بكل من المطلبين الى عدم تجديد ترخيص التنقيب بعد السنة الرابعة من تاريخ إصدار هذا الترخيص. وتنص المادة (10) من قانون التعدين على أنه يجب على حائز ترخيص البحث أن يفى بمتطلبات الإنفاق التى توافق عليها مصلحة المناجم والمحاجر، كما تحدد رسم موحد بواقع 25 جنيهاً لكل 2 كيلو متر مربع (بدون رفع السعر). وتفرض المادة (50) من اللائحة التنفيذية لقانون التعدين على حائز الترخيص الالتزام بتنفيذ تعليمات مصلحة المناحم والمحاجر لضمان حُسن أداء العمل. وتحدد المادة (5) من ترخيص البحث بالتفصيل نفقات العمل. ويجب على حائز ترخيص البحث تقديم مشروع مفصل عن أعمال البحث عن المعادن إلى الهيئة المصرية للثروة المعدنية، ويحصل على موافقتها على المشروع. ويجب عليه عندئذ أن ينفذ المشروع الموافق عليه بما فى ذلك إنفاق المبلغ المحدد فى وثيقة المشروع. ولهذا يكون لكل حائز على ترخيص البحث متطلبات الإنفاق الخاصة به.

التوصية: يوصى بأن يتضمن قانون التعدين الجديد أقساما مستقلة عن الألتزامات التى تفرض بموجب كل من ترخيص الاستكشاف وترخيص البحث. وبالنسبة لترخيص الاستكشاف، لا يجب أن يفرض حد أدنى من الإنفاق، ولكن بالنسبة لترخيص البحث يجب أن يفرض هذا الحد. كذك يتعين أن تحدد اللائحة التنفيذية لقانون التعدين المبلغ الذى يدفع عن كل كيلو متر مربع (أو لكل هكتار)، هذا إلى جانب إعداد الحسابات السنوية وتقارير الإبلاغ ويجب أن يكون الحد الأدنى لمبلغ الإنفاق السنوى موحدا بصرف النظر عن فئة المعدن الذى يتم البحث عنه. كما يجب أن تدرج فى اللائحة التنفيذية قائمة بأنواع الإنفاق التى تفى بمتطلبات الحد الأدنى السنوى للإنفاق على عمليات البحث، إلى جانب شكل ومحتوى تقارير الإنفاق السنوى. ولا يجب طلب خطة البحث أو الموافقة على هذه الخطة.

5. 1. 6 الأسئلة المتعلقة بمدة سريان التراخيص.

- **هل مدة سريان ترخيص التنقيب وترخيص البحث مناسبة؟ وهل هذه التراخيص قابلة للتجديد؟ إذا كان الأمر كذلك، هل يتم التجديد تلقائيا أم أن هذا متروك للسلطة التقديرية للهيئة التى تمنح التراخيص؟**

تعقيبات عامة: إن الوقت المطلوب للقيام بأعمال البحث يعتمد، بالإضافة إلى الحظ، على نوع المعدن الذى يتم البحث عنه، وكمية المعلومات الجيولوجية المتاحة بالفعل،

إلى جانب العديد من العوامل الأخرى، وفى دراسة قام بها مؤلف هذا التقرير عن 52 منجما للمعادن الفلزية (metal mines) على مستوى العالم، لتحديد طول المدة التى تستغرق للبحث عن المنجم وتنميته، تبين أن هذه المدة تزيد عن 10 سنوات (عادة 15 سنة). وقد انتهى إلى هذه النتيجة ايضاً Sillitoe (1995) عندما أجرى مسحا موسعا فى مناجم آسيا والباسفيك لجهاز تعدين المعادن الفلزية فى اليابان (The Metal Mining Agency of Japan) . ومن الضرورى عند تجديد مدة سريان ترخيص البحث أن يؤخذ فى الاعتبار ليس فقط المدة التى تستغرق لاكتشاف الخام وتحديد حجم الاحتياطيات منه، ولكن من المهم أيضا إعداد دراسات الجدوى والدراسات التسويقية والتمويلية والبيئية وغيرها من الدراسات التى قد تكون مطلوبة قبل إصدار ترخيص التعدين. وتقوم شركات البحث بتحليل قانون التعدين لتحديد إذا كان الوقت المسموح به لإجراء البحث معقولا، مع الأخذ فى الاعتبار جيولوجيا المعدن المستهدف.

وتنص بعض قوانين التعدين على العديد من أنواع تصاريح البحث وذلك للوفاء بمتطلبات كل منها (ترخيص الاستكشاف، ترخيص التنقيب، ترخيص البحث). ولكل من هذه التراخيص مدة السريان الخاصة بها، هذا بينما تنص قوانين أخرى على نوع واحد فقط من التراخيص، وتنص الكثير من قوانين التعدين القديمة (Circa 1950-1970) على مدد قصيرة لسريان الترخيص، عامين مثلا، مع إمكانية مد هذه الفترة أو الفترات. وقد تكون المدد القصيرة مناسبة بالنسبة لاكتشاف الخامات الموجودة " على السطح" ولكن نظرا لأن الكثير من هذه الخامات تم اكشتافها بالفعل ، فقد تزايد الاهتمام باكتشاف الخامات الموجودة فى باطن الأرض. ولهذا تنص الكثير من قوانين التعدين الجديدة على فترات أطول لحق البحث، ولكنها تلزم حائز هذا الحق بالقيام بالعمل المنصوص عليه أو بالوفاء بالتزامات أخرى حتى يتجنب إلغاء الترخيص. وحتى لو كان الوقت المسموح للقيام بأعمال البحث قصيرا، وكان الترخيص قابل للتجديد، فإن هذه القوانين يمكن أن تسمح بفترات أطول، حيث أن معظم قوانين التعدين تسمح لحائز ترخيص البحث بأن يتقدم بطلب لمد الفترة. وفى بعض التشريعات قد يكون مد الفترة حق لحائز هذا الحق بشرط قيامه بالوفاء بشروط أساسية معينة (مثل شروط الإنفاق والإبلاغ)، بينما يكون هذا التجديد فى تشريعات أخرى مسألة تقديرية من جانب الجهاز المنظم، على أن هذا قد يعطى فرصة للفساد.

<u>القوانين واللوائح والقواعد المنظمة:</u> تنص المادة (26) من قانون مواد الوقود الخام أنه يجوز منح ترخيص التنقيب لمدة سنة قابلة للتجديد. ويتم التجديد بناء على طلب حائز الترخيص بقرار من الوزير إذا تبين جديته فى أعمال التنقيب. وبعد اربع سنوات، يتم التجديد بشرط إتمام كمية الحفر المحددة بالقانون أو بزيادة قيمة الإيجار

المدفوع. وبعد السنة الثامنة يمكن التجديد مرة أخرى بناء على السلطة التقديرية للحكومة.

وتسمح المادة (10) من قانون التعدين بإصدار ترخيص البحث لمدة أربع سنوات على الأكثر، وإن كان من الممكن أن يصدر لمدة تقل عن أربع سنوات مع إمكانية التجديد لمدة أربع سنوات. ويتضمن القانون، وإن كان لا ينص على ذلك صراحة، أنه إذا قام حائز ترخيص البحث بالوفاء بكل إلتزاماته التى يشملها الترخيص، فإن على الهيئة المختصة أن تجدد الترخيص. وفى الواقع، ذكر أن ترخيص البحث يمكن أن يصدر لمدة أربع سنوات، ثم يتم إجراء تفتيش بعد عامين وتؤخذ نصف المساحة بمقتضى المادة (12) من قانون التعدين.

<u>التوصية:</u> تعتبر فترة الأربع سنوات الحالية قصيرة جدا بالنسبة للبحث عن الخامات المدفونة ولإعداد دراسات الجدوى بعد تحديد الخام. لذا يقترح فى قانون التعدين الجديد أن تمتد المدة الأولى لترخيص البحث إلى خمس سنوات قابلة للتجديد مرتين ولمدة خمس سنوات فى كل مرة. فإذا قام حائز ترخيص البحث الذى يتقدم بطلب مد الفترة بالوفاء بكافة المتطلبات المحددة فى لائحة قانون التعدين، مثل متطلبات الإبلاغ السنوى أو الحد الأدنى من الإنفاق السنوى، فإن تجديد الموافقة يجب أن يكون إجباريا. ويجب أن تكون مدة ترخيص الاستكشاف عامين ولا يجوز تجديد هذا الترخيص.

<u>5. 1. 7 الأسئلة المتعلقة بالإلتزامات.</u>

- **هل إلتزامات حائز ترخيص التنقيب وحائز ترخيص البحث محددة بوضوح ؟ وهل هذه الالتزامات معقولة؟.**
- **هل يمكن للهيئة التى تمنح الترخيص أن تفرض إلتزامات خاصة وإستثنائية على أى حائز لحق البحث؟**

<u>تعقيبات عامة:</u> عادة ما يُنَص فى قانون التعدين ولائحته التنفيذية على التزامات معينة على حائز ترخيص البحث. وتتراوح هذه الإلتزامات ما بين الحد الادنى من الالتزامات إلى الالتزامات الشاملة. ووفقا لبعض قوانين التعدين، فإنه بالإضافة إلى الالتزامات التى تخص كل حائزى مثل هذا التراخيص، قد تقوم الجهة المانحة للتراخيص بإضافة شروط طارئة ad hoc إلى هذه التراخيص. وإذا كان هذا النوع من السلطة التقديرية يتيح مرونة فى التكيف مع الظروف الخاصة لكل منطقة بحث، إلا أنه ينطوى على مخاطرة بالنسبة للمستثمر، حيث يكون من الصعب التأكد مقدما بما سيتم فرضه من

شروط مستقبلا، كما أنه يفتح الباب أمام إساءة استخدام السلطة والممارسات الفاسدة. لذا قامت الكثير من قوانين التعدين الجديدة بإلغاء هذا الاختيار.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: ووفقا لقانون الوقود الخام، هناك التزامات قانونية قليلة على حائز ترخيص التنقيب. ولكن إذا لم يقم حائز هذا الترخيص بأعمال التنقيب لن يتم التجديد السنوى. أما الالتزام الآخر بموجب ترخيص التنقيب فهو يتمثل فى دفع إيجار سنوى. أما بالنسبة لحائز ترخيص البحث فإنه يلتزم بالآتى: دفع إيجار سنوى (المادة (11) من قانون التعدين، يدفع وديعة (مادة 38) يحتفظ بسجلات معينة (مادة 40) ويقدم تقارير شهرية (مادة 42) ويقدم تقارير سنوية (مادة 48). وبموجب اللائحة التنفيذية لقانون التعدين يجب على حائز ترخيص البحث أن يخطر الهيئة عن النصف من المساحة التى سوف يتنازل عنها بعد أول عامين، كما تفرض وديعة ضمان بموجب المواد (65)، (66)، (67) من اللائحة التنفيذية. ويفرض نموذج ترخيص البحث إلتزامات أخرى تشمل على سبيل المثال لا الحصر: الإبلاغ عن اكتشاف المعدن (مادة 3 من ترخيص البحث)، وضع علامات على الموقع (مادة 4)، تقديم خطة عمل للموافقة عليها، تقديم الأموال للقيام بالأعمال، إنفاق هذه الأموال على الأعمال إلى جانب الأعمال التى تنفق لأداء العمل (مادة 5) إبلاغ الهيئة عن النصف من المساحة التى يشملها ترخيص البحث الذى سيتنازل عنها بعد عامين (مادة 5) الإلتزام بالتعلميات المكتوبة للهيئة (مادة 7) تقديم البيانات والمعلومات (مادة 8) تعيين مدير (مادة 10)، إبلاغ الهيئة بما يكتشفة من آثار (مادة 12)، تحمل مسؤوليات معينة مادة (13)، الإلتزام بطلبات التشغيل (مادة 20)، تقديم تأمين معين (مادة 25)، تعويض أصحاب الأرض (مادة 27) إلى آخره.

توصيات: إن إحدى نقاط الضعف فى الإطار التنظيمى الحالى لقطاع التعدين، بالمقارنة بقوانين التعدين الجديدة فى الكثير من الدول الأخرى، تتمثل فى أنه من الصعب جداً على حائز ترخيص البحث أن يحدد بسهولة ووضوح كافة إلتزاماته، حيث تتوزع هذه الالتزامات بين مختلف القوانين واللوائح التنفيذية إلى جانب ترخيص البحث. وحيث يتعين على حائز هذه الترخيص تقديم خطة عمل للموافقة عليها، فإن الهيئة يمكن أن تفرض تقريبا أى التزام من خلال خطة العمل هذه. لذا يوصى أن يتضمن قانون التعدين الجديد قسما تدرج فيه على وجه التحديد الالتزامات الأساسية لحائزى تراخيص الاستكشاف وتراخيص البحث، وأن تلغى سلطة الهيئة فى فرض التزامات إضافية على أى ترخيص من خلال عملية الموافقة على خطة العمل (لا يفرض خطة عمل). أما بالنسبة للالتزامات الإجرائية، مثل تاريخ تقديم التقرير، فإنها يجب أن تدرج فى اللائحة التنفيذية لقانون التعدين الجديد.

- **هل يطلب خطة عمل للبحث عن المعادن ؟ إذا كان الأمر كذلك، ما هى الهيئة التى توافق عليها ؟**

تعقيبات عامة: إن ما تهتم به الحكومات هو أن تقوم الشركات التى تتولى البحث عن المعادن بأداء هذا العمل بدقة وبالطريقة التى تحقق التطلعات القومية. وحتى يمكن ممارسة قدر من الرقابة على هذه الشركات، لاستبعاد المضاربين أو المتعثرين من القائمين على أعمال البحث والتنقيب ، كانت بعض الحكومات، تاريخيا، تطلب أن يقدم إليها خطة عمل للبحث عن المعادن. وفى بعض الحالات كانت تطلب الموافقة على الخطة قبل بدء أعمال البحث. وفى حالات أخرى كانت خطة العمل تستخدم لأغراض المعلومات فقط. وقد ألغت الكثير من قوانين التعدين الجديدة شرط تقديم خطة العمل. وتطبق الشركات التى تقوم بأعمال البحث منهجيات ونهج مختلفة حتى يمكن تنفيذ أهدافها. وترى الكثير من الشركات أن مطلب الحصول على موافقة الحكومات على خطة العمل ليس فقط مثبطاً لهذه الشركات ولكنه أيضاً مطلب غير عملى. وهناك طرق أخرى للتأكد من حُسن أداء العمل (مثلا، مطلب الحد الأدنى من الإنفاق، ويرد فى اللائحة التنفيذية أنواع النفقات المؤهلة). وتجدر الإشارة إلى أن الأطر التنظيمية التى تتطلب خطة عمل توافق عليها الحكومة عرضة للمارسات الفاسدة.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: بموجب قانون مواد الوقود الخام، ليس من المطلوب من حائز ترخيص التنقيب أن يقدم خطة عمل. وعلى الرغم من أن قانون التعدين لا يذكر على وجه التحديد ضرورة تقديم خطة موافق عليها لترخيص البحث، إلا أن هذه الخطة مطلوبة فى هذا الترخيص. وتشير المادة الخامسة من ترخيص البحث إلى " يجب على المرخص له أن يقدم إلى .....خلال ستين يوما مشروع مفصل لأعمال البحث التى ينوى أن يزاولها وكذلك المبالغ التى يجب إنفاقها لتنفيذ هذه الأعمال. كما يتعين عليه الحصول على موافقة .....".

توصية: سوف ترى معظم شركات البحث عن المعادن أن ضرورة تقديم خطة بحث مفصلة إلى الحكومة قبل القيام بأعمال بالبحث، وإيداع مبلغ لدى الحكومة لتمويل هذه الخطة والإبلاغ عن أى تغيرات يتم إجراؤها على هذه الخطة يعد تبديدا للموارد النادرة التى كان من الممكن توجيهها لأعمال البحث الفعلية. بالإضافة إلى ذلك، تتطور برامج البحث اعتمادا على نجاحها، وليس من الممكن معرفة ما سوف يحدث للبرنامج مسبقاً أو كم سيتكلف. ومعظم الشركات العالمية للبحث عن المعادن سوف تكون لها رؤية سلبية عن النظام الحالى فى مصر الذى يقضى بتقديم خطة عمل، وسوف تتجنب الاستثمار فى مصر طالما ظل هذا النظام ساريا. لذا يوصى بإلغاء هذا النظام وأن يحل محله وضع حد أدنى موحد للإنفاق ونظام للإبلاغ. وفى رأى مؤلف هذا التقرير، سوف تتجنب شركات البحث العالمية الاستثمار فى مصر حتى يأتى الوقت الذى يلغى

فيه مطلب تقديم خطة عمل موافق عليها وإيداع مبلغ لتمويلها. ويوصى بصفة خاصة بإلغاء مطلب إيداع مبلغ لإنفاقه على جهود البحث حيث أن هذا المطلب نادر للغاية وربما تكون مصر الوحيدة التى تنفرد بفرض هذا الطلب.

- هل يشترط وضع وديعة ضمان Security أو تقديم ضمان guarantee أو تقديم ضمان مالى لتنفيذ الالتزامات performance bond وغيرها من ودائع الضمان؟
- هل يطلب وديعة ضمان لتغطية الخسائر التى تلحق بالأرض أو بأصحابها أو مستخدميها؟

تعقيبات عامة: بالإضافة إلى مطلب الحد الأدنى من الإنفاق على أعمال البحث وتقديم خطة عمل موافق عليها، قد تفرض قوانين التعدين وضع وديعة ضمان، ففى حالة عدم قيام حائز حق البحث بإستيفاء مستوى الإنفاق المطلوب، أو إذا عجز عن الوفاء بالشروط الأخرى فإنه غالبا ما يتم إحالة كل أو بعض من الوديعة إلى الدولة و/أو إلغاء الترخيص. وفى الوقت الحالى، هناك عدد قليل من الدول التى تفرض هذا المطلب بل اتجهت معظم الدول إلى إلغاء التراخيص المتعثرة. وتُطبق ضمانات تنفيذ الالتزامات بصفة أساسية فى الدول التى تنتشر فيها عمليات المضاربة. ومنذ التسعينات قامت الدول بإلغاء هذا المطلب.

وتطلب بعض قوانين التعدين أن يتم وضع وديعة ضمان مناسبة قبل بدء أنشطة البحث لتغطية الالتزامات المحتملة التى تترتب على الأضرار الناشئة من هذه الأنشطة. وتعد هذه الوديعة بمثابة حماية لمصالح أصحاب الأرض أو مستخدميها وعادة ما يتم ردها بعد خصم ما تم دفعة نظير الأضرار التى تترتب، وذلك عند انتهاء ترخيص البحث. وحاليا من النادر تطبيق هذا المطلب خاصة فى الدول ذات الكثافة السكانية المنخفضة.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يفرض قانون الوقود الخام أى نوع من ودائع الضمان على حائز ترخيص التنقيب. وتنص المادة (10) من قانون التعدين على أن يقوم حائز ترخيص البحث بالوفاء باحتياجات العمل بالطريقة التى توافق عليها مصلحة المناجم والمحاجر. كما تنص المادة (38) من ذات القانون بأن المصلحة سوف تقوم بتحصيل وديعة نقدية كضمان لتنفيذ الترخيص، خاصة لضمان سداد الإيجار ولتنفيذ التزامات التشغيل ولسداد الإلتزامات الأخرى. ويتناول الفصل السابع من اللائحة التنفيذية لقانون التعدين موضوع ودائع الضمان، والضمانات والتأمين. وتقضى المادة (56) من هذا الفصل الذى تتضمنه اللائحة بأن تقوم الحكومة بتحصيل وديعة نقدية لضمان تنفيذ الشروط الواردة فى الترخيص. وتقضى المادة (5) من ترخيص البحث بأن يقدم حائز ترخيص البحث للحكومة المبالغ اللازمة لتنفيذ المشروع.

التوصية: لايجب طلب تقديم أى شكل من أشكال وديعة ضمان تنفيذ الالتزامات. فإذا لم يقم حائز ترخيص الاستكشاف أو حائز ترخيص البحث بالوفاء بالتزاماته، مثل متطلبات الإنفاق السنوى أو الإبلاغ، يجب إلغاء الترخيص.

- **متطلبات الإبلاغ**

- **هل متطلبات الإبلاغ عن أعمال البحث معقولة ؟**
- **ما هى ضمانات الاحتفاظ بسرية التقارير خلال مدة التصريح / الترخيص؟**

تعقيبات عامة: لا تطلب بعض الدول، مثل الولايات المتحدة الأمريكية ومعظم دول أمريكا اللاتينية، تقديم تقارير عن ترخيص البحث إلى الحكومة. ومع هذا، تطلب قوانين التعدين فى معظم الأقاليم الأخرى أن يقوم حائز تصريح البحث بتقديم تقارير دورية للجهة المختصة. وغالبا ما يرد فى اللائحة التنفيذية تفاصيل الالتزام بالإبلاغ. ويتراوح هذا الالتزام ما بين تقديم تقارير سنوية بسيطة إلى تقديم تقارير شاملة ربع سنوية. ويمكن أن تقدم مثل هذه التقارير مساعدة قيمة فى بناء قاعدة بيانات جيولوجية قومية تفيد الأجيال القادمة من المستثمرين.

ويهتم القائمون على أعمال البحث بالحفاظ على نتائج جهودهم فى سرية تامة حتى يتم استكمال حقوق التعدين أو حتى تنتهى حيازتهم لحق البحث فى المنطقة. وتنص الكثير من قوانين التعدين على سرية التقارير التى يقدمها حائز ترخيص البحث طوال حياة الترخيص أو لفترة زمنية محددة.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: ليس هناك أى متطلبات للإبلاغ بشأن، ترخيص الاستكشاف فى قانون مواد الوقود الخام. هذا بينما يتعين على حائز ترخيص البحث أن يقدم تقارير شهرية (مادة 42 من قانون التعدين)، وأن يقدم تقارير سنوية(مادة 48 من ذات القانون). كا يفرض نموذج ترخيص البحث تقديم البيانات والمعلومات (مادة 8 من ترخيص البحث).

التوصية: يجب أن يُنَص فى قانون التعدين على ضرورة تقديم تقارير سنوية (وليست ربع سنوية) عن ترخيص الاستكشاف وترخيص البحث، بينما يدرج فى اللائحة التنفيذية النماذج الموحدة للتقارير. ويجب أن يشير قانون التعدين إلى أن هذه التقارير

سوف تحفظ فى سرية تامة لفترة عام بعد تاريخ انتهاء الترخيص نهائيا، وبعد هذا التاريخ سوف تتاح هذه التقارير للجمهور. وسوف يكون عدم تقديم التقارير فى مواعيدها، كما تقضى المتطلبات، سندا لإلغاء الترخيص.

- **هل يجب الإبلاغ عن الاكتشافات؟ وهل هذا الإبلاغ يترتب عليه إلتزامات أخرى؟.**

<u>تعقيبات عامة:</u> إذا مُنِح حق البحث فى منطقة ما ثم اكتشف الخام فى هذه المنطقة، قد يسمح قانون التعدين بتحويل ترخيص البحث إلى ترخيص التعدين أو بتقديم طلب للحصول على حقوق التعدين. ووفقا لبعض القوانين القديمة، إذا اكتشف الباحث خام المعدن، فإنه ملزم بإخطار الحكومة بهذا الاكتشاف، ثم يتقدم بطلب للإذن له بتعدين هذا الخام فى خلال مدة زمنية محددة. وفى قوانين تعدين أخرى، يمنح حق التقدم للحصول على حق التعدين بعد أن يكون قد تم الإبلاغ عن اكتشاف المعدن. إن عدم الإلتزام بالإبلاغ عن الاكتشاف قد يؤدى – بمقتضى قوانين التعدين – إلى ضياع الحق الحصرى من الخام. وتتجه قوانين التعدين الجديدة لتوفير المرونة فى توقيت التحول من القيام بأنشطة البحث إلى الأنشطة التعدينية، ولا تنص على مطلب خاص للإخطار عن اكتشاف المعدن، إن تفسير ماذا يعنى "الاكتشاف" يشكل عادة مشكلة فى القوانين التى يرد بها نص عن الاكتشاف.

<u>القوانين واللوائح والقواعد المنظمة</u>: لا ينص قانون مواد الوقود الخام على إلتزام حائز ترخيص التنقيب بالإبلاغ عن الاكتشاف. وتنص المادة (9) من (MC) أنه يتعين على أى شخص (ليس فقط حائز ترخيص البحث) أن يبلغ الحكومة عن اكتشاف خام المعدن. كما تتطلب المادة (3) من ترخيص البحث أن يقوم حائز الترخيص بإبلاغ الحكومة عن أى معدن يتم اكشتافه.

<u>التوصية:</u> على حائز ترخيص الاستكشاف أوترخيص البحث أن يقوم بالإبلاغ عن كافة الاكتشافات التى تتم وذلك كجزء من تقريره السنوى. ولا يجب أن يطلب الإبلاغ عن الاكتشاف إلا من خلال التقارير السنوية. ومع هذا، يمكن لحائز ترخيص الاستكشاف وترخيص البحث الإبلاغ طوعيا عن الاكتشاف فى أى وقت كجزء من طلب الحصول على تصريح التعدين.

- **هل هناك متطلبات خاصة بالإبلاغ و/أو تخزين "Core" drill وغيره من العينات؟**

تعقيبات عامة: تنتج بعض طرق البحث drilling core –
a more or less intact continuous tubular rock sample retrieved from a hollow drill stem.
و core غالى الثمن، وينظم التصرف فيه عدد قليل من الحكومات وذلك بطلب الإبلاغ عنه أو معالجته أو تخزينه. وإذا تم حفظ وتخزين core بعناية وكذلك وغيره من أنواع العينات (physical) التى يحصل عليها أحد أجيال الباحثين عن المعادن فإنها يمكن أن تكون مرشداً هاماً لأجيال الباحثين اللاحقين. ولا يوجد فى معظم قوانين التعدين الجديدة قواعد خاصة تحكم حفظ وتخزين core وغيره من العينات (physical) التى يتم الحصول عليها أثناء عمليات البحث.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يتناول قانون الوقود الخام أو قانون التعدين مسالة الحفاظ على drill core والعينات الأخرى. ومع هذا تقضى المادة (9) من ترخيص البحث بأن على حائز ترخيص البحث بأن يحافظ على كل المعادن والخامات التى يتم استخراجها من قبل المرخص له، ما لم تصرح له الحكومة بالتصرف فيها. وسواء كان يطبق هذا فى الواقع على core والعينات فإن هذا غير معروف بالنسبة للمؤلف. وتقضى اتفاقيات حقوق الامتياز بالحفاظ على core والعنيات.

التوصية: يجب أن يفرض على حائزى تراخيص البحث (ولكن ليس على حائزى تراخيص الاستكشاف) الحفاظ على core والعينات وهذا المطلب يجب أن يدرج فى القسم الخاص بالالتزامات فى قانون التعدين ولائحته التنفيذية. ويجب أن تغطى النصوص الخاصة بتنظيم التصرف فى core والعينات ما يلى (1) اتخاذ إجراء لطلب الإذن بالتصرف فى العينات drill core (2) حق الحكومة فى الحصول على نفقات نقل هذه العينات أو drill core فى نهاية مدة الترخيص. كما يجب أن يُنَص فى قسم حقوق البحث فى قانون التعدين الجديد على الحق فى تصدير العينات – ولكن ليست العينات كبيرة الحجم – دون الحصول على إذن بذلك.

5. 1. 8 الأسئلة المتعلقة بالحقوق

- **ماهى الحقوق الخاصة التى تمنح بموجب ترخيص التنقيب أو ترخيص البحث؟**

تعقيبات عامة: تتضمن معظم قوانين التعدين قسما يحدد بوضوح الحقوق الأساسية التى تمنح فى إطار تصريح البحث عن المعادن. وتتمثل الحقوق التى يتم منحها فى الحصول على الأرض واستخدامها، والتقدم بطلب للقيام بأعمال البحث، وإحالة

التراخيص وتجديدها، والأهم من ذلك حق الحصول على ترخيص التعدين. (ضمان الحيازة Security of tenure). وحيث أن الحقوق تعتبر جزءاً هاما وأساسيا فى أى إطار تنظيمى، كما أنها محور اهتمام شركات البحث عن المعادن، فإن هذه الحقوق يتم إدراجها فى قانون التعدين وليس فى اللائحة التنفيذية أو فى التراخيص.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: على عكس قوانين التعدين فى معظم الدول الأخرى، لا تكاد تذكر مسألة الحقوق التى يمنحها ترخيص التنقيب وترخيص البحث لحائزى هذه التراخيص فى قانون مواد الوقود الخام أو قانون التعدين ولائحته التنفيذية. ولا يتضمن قانون مواد الوقود الخام أى نص عن الحقوق التى يمنحها ترخيص التنقيب. وتعطى المادة (14) من قانون التعدين لحائز ترخيص البحث الحق فى الحصول على عقد الاستغلال فى المنطقة التى يشملها هذا الترخيص ، بشرط استيفاء متطلبات معينة. وتنشأ معظم الحقوق فى ظل ترخيص البحث. الذى يمنح حائزه الحقوق التالية: حق البحث عن المعادن المذكورة فى الترخيص فى المنطقة التى يشملها هذا الترخيص (المادة 2 من ترخيص البحث)، حق التقدم بطلب للتنازل عن مساحة بشرط موافقة الحكومة (مادة 15 من ترخيص البحث) حق الحصول على عقد الاستغلال بشرط الوفاء بشروط معينة (مادة 16 من ترخيص البحث)، حق طلب ترخيص الحماية لمنطقة مجاورة.

التوصية: إن الكثير من الحقوق التى تمنحها قوانين التعدين بالدول الأخرى لحائزى تراخيص البحث لا تمنحها قوانين التعدين المصرية، أو لوائحها التنفيذية أو وثائق التراخيص. لذا يوصى بأن يدرج فى القانون الجديد حقوق حائز ترخيص التنقيب وحائز ترخيص البحث. فمثلا تشمل الحقوق التى تمنح لترخيص البحث ما يلى:
إتاحة الأرض والحصول عليها، يقتصر حق البحث عن كافة الموارد المعدنية على حائز الترخيص وأن يتم تنفيذ العمليات والعمل الضرورى لتحقيق هذا الهدف، أن يأخذ حائز الترخيص عينات من المعدن وينقلها ويصدرها بشرط ألا يتجاوز القدر المحدد فى اللائحة التنفيذية، وبما هو ضرورى لأغراض التحليل، القيام بأختيار العينات واختبارها Conduct bulk sampling and trial processing بما لا يتجاوز الحد المسموح به لتحديد إمكانيات التعدين، بيع العينات التى تم الحصول عليها من عمليات البحث أو من bulk sampling and trail processing، شغل الأرض وإقامة المنشآت المؤقتة عليها، أو المعسكرات أو الهياكل اللازمة للقيام بعمليات البحث، الحصول على الأخشاب من الأشجار غير المحمية واستخدام المياه من أى بحيرة أو مجرى مائى (التى لا تخضع لحق مياه قائم للأغراض المحلية)، حفر مداخل المناجم

(shafts) أو حفر الآبار أو شق الانفاق أو حفر الخنادق، التقدم بطلب للحصول على إحالة الترخيص أو تجديده أو الحصول على ترخيص التعدين.

- **هل حقوق البحث مقصورة على المنطقة التى يشملها ترخيص الاستكشاف أو ترخيص البحث؟ هل يمكن منح الآخرين حقوق البحث فى نفس المنطقة أو فى منطقة متداخلة معها ؟ هل يمكن لطرف آخر أن يتقدم بطلب الحصول على اتفاقية حقوق الامتياز أو عقد الاستغلال فى المنطقة التى يشملها ترخيص البحث؟**

<u>تعقيبات عامة:</u> تنص معظم قوانين التعدين الجديدة على أن تقتصر حقوق البحث عن المعادن وتنميتها على ترخيص البحث، وليس ترخيص الاستكشاف الذى يكون الغرض منه ليس اكتشاف الخام بل جمع المعلومات الجيولوجية التى تفيد فى تحديد المناطق التى قد يطلب بشأنها تراخي ما ليس مقصورا على حائز الترخيص، وهو ما يعنى إمكانية قيام شخص آخر بمحاولة الحصول على حق التعدين إذا تم اكتشاف المعدن فى المنطقة التى يشملها الترخيص. وفى بعض الحالات تقتصر الحقوق على المعادن المدرجة فى االترخيص فقط. وفى هذه الحالة هل من الممكن أن تقوم الحكومة بمنح حقوق البحث لطرف آخر أو لمعادن أخرى ليست مدرجة فى الترخيص؟

هذا الوضع قد يخلق تعارضا. فمثلا لنأخذ حالة يكون فيها هناك ترخيصان للبحث عن المعادن فى منطقة فيها تداخل. الترخيص الأول للبحث عن الذهب والترخيص الآخر للبحث عن النحاس. ولكن أحد الطرفين أكتشف خام الذهب والنحاس، أيهما إذن له الحق فى الاستمرار؟ وبسبب حالة كهذه، تمنح معظم القوانين الجديدة حائز ترخيص البحث الحق الوحيد والمطلق للتنقيب فى المنطقة التى يغطيها الترخيص.

<u>القوانين واللوائح والقواعد المنظمة:</u> لا يتناول قانون مواد الوقود الخام هذا الموضوع. وتسمح المادة (12) من قانون التعدين للوزير بأن يصدر تراخيص بحث متعددة لأطراف مختلفة تغطى نفس المنطقة طالما كان كل ترخيص يختص بمعدن مختلف.

<u>التوصية:</u> يجب أن ينص قانون التعدين صراحة على أن حائز ترخيص الاستشكاف ليس من حقه أن ينفرد بالحقوق فى منطقة الترخيص. وعلى العكس من ذلك يجب أن ينص قانون التعدين على أن حائز ترخيص البحث له وحده هذه الحقوق الحصرية فى المنطقة التى يشملها ترخيص البحث، وأنه ليس من حق أى شخص آخر أن يحصل على ترخيص للبحث أو أى حقوق للتعدين تجعل هناك تداخل فى المنطقة التى يشملها ترخيص البحث. كما يتعين أن تشير اللائحة التنفيذية لقانون التعدين على أن حائز ترخيص البحث يمكن أن يتقدم بطلب الحصول على ترخيص للتعدين أو ترخيص للمحاجر فى المنطقة التى يشملها ترخيص البحث، وعندما يمنح هذين الترخيصين (

ترخيص التعدين وترخيص المحاجر) فإن المنطقة التى يشملها هذين الترخيصين سوف تستبعد من منطقة البحث أو تظل المنطقة الباقية هى التى يجرى فيها البحث.

- **<u>هل حقوق البحث تقتصر على معدن واحد أم أنها تغطى كل المعادن التى توجد فى المنطقة التى يشملها ترخيص البحث؟</u>**

<u>تعقيبات عامة:</u> إن إحدى الطرق التى يمكن بها تجنب إمكانية وجود إزدواج فى حقوق البحث فى منطقة مشتركة، هو أن يقتصر منح حقوق البحث على المعدن أو المعادن المحددة فى ترخيص البحث. وتقضى الكثير من قوانين التعدين القديمة، التى منحت حقوق البحث من خلال التراخيص، بإن يقتصر منح الترخيص على المعدن أو مجموعة المعادن المحددة فى الترخيص. ولهذا، إذا كان الترخيص مقصورا على البحث عن النحاس، فإن حائز الترخيص ليس له حق بالنسبة للنيكل الذى يكتشف فى المنطقة. مثل هذا المنهج لا يجذب الشركات التى تطبق منهجيات تستهدف اكتشاف مجموعة كبيرة من المعادن. وتمنح الكثير من قوانين التعدين الجديدة حق البحث عن كافة المعادن الموجودة فى المنطقة التى يشملها البحث. ومع هذا يوجد فى قوانين التعدين القديمة، التى مازالت لا تأخذ فى الحسبان طرق ونظم البحث عن المعادن الحديثة، والتى تنص على أن تقتصر عمليات البحث على المعادن المدرجة فى ترخيص البحث، نص خاص يسمح لحائز الترخيص بإضافة معادن أخرى. وحتى يمكن التعامل مع الوضع الذى يغطى فيه ترخيص البحث معدنا واحدا، بينما تم اكتشاف معدن آخر أو معدن مختلط بهذا المعدن المدرج فى الترخيص، تنص بعض القوانين على: إما ان يقوم حائز الترخيص بطلب تعديله ليشمل المعدن الجديد أو يكون له الأولوية فى التقدم بطلب الحصول على ترخيص منفصل يغطى هذا المعدن.

<u>القوانين واللوائح والقواعد المنظمة:</u> تنص المادة (25) من قانون مواد الوقود الخام على أن ترخيص التنقيب يسرى فقط على مواد الوقود الخام المدرجة فى الترخيص. وتشير المادة (10) من قانون التعدين إلى أن ترخيص البحث يقتصر فقط على المعدن أو المعادن المذكورة فى الترخيص. وتنص نفس المادة على أن حائز ترخيص البحث يمكنه أن يطلب إضافة معادن جديدة للترخيص إذا وجدت هذه المعادن مختلطة بالمعادن المرخصة. وتشير المادة (11) من اللائحة التنفيذية لقانون التعدين، إلى أنه يجب أن يذكر اسم المعدن الذى من أجله تطلب حقوق البحث فى الطلب المقدم للحصول على ترخيص البحث. وتتطلب المادة (17) من اللائحة التنفيذية لقانون التعدين أن يشمل سجل المناطق التى يشملها ترخيص البحث اسم المعدن المحدد فى كل ترخيص للبحث. ويُكتب فى الصفحة الأولى من هذا الترخيص نوع المعدن الذى من أجله يطلب ترخيص البحث. وتحدد المادة (2) من ترخيص البحث أيضا المعدن المرخص به.

التوصية: إن من مصلحة الدولة أن يكتشف العديد من المعادن خلال عملية البحث كلما أمكن ذلك، كما أن الكثير من عمليات البحث الحديثة تم تصميمها لأكتشاف مجموعة كبيرة من المعادن المختلفة. لهذا يجب أن يذكر فى قانون التعدين الجديد أن حائز ترخيص الاستشكاف وحائز ترخيص البحث لهما الحق فى البحث عن كل أنواع المعادن التى توجد فى المنطقة التى يشملها ترخيص كل منهما.

- **هل حق البحث يمتد إلى كافة أنواع الأرض فى المنطقة التى يشملها الترخيص (أرض مملوكة ملكية خاصة، أرض مملوكة للدولة، أرض محمية)**

تعقيبات عامة: فى ظل معظم قوانين التعدين، يتضمن ترخيص البحث عن المعادن الحق فى الحصول على الأرض المخصصة لأغراض البحث. ومع هذا، قد يكون هذا الحق مشروطا أو خاضعا لحظر أو قيود يفرضها قانون آخر. وبالإضافة إلى ذلك، قد يطلب قانون التعدين أن يسعى حائزالترخيص أو التصريح للحصول على إذن صاحب الأرض أو مستخدميها قبل البحث فى أرض مملوكة ملكية خاصة أو فى أراض تقليدية (traditional) وإذا لم يتيسر الحصول على هذا الإذن يجوز اللجوء إلى إجراءات إدارية لحل هذه المسألة. وهناك نص فى معظم قوانين التعدين ، التى لا تتطلب الحصول على إذن صاحب الأرض أو مستخدمها. يلزم القائم على البحث بدفع تعويض للأفراد مقابل بعض أنواع الأضرار التى ترتبت على أنشطة البحث.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يتناول قانون مواد الوقود الخام أو قانون التعدين هذه المسألة. وتشير المادة (4) من ترخيص البحث إلى أن هذا الترخيص سوف يصدر دون الإخلال بحقوق الآخرين التى يتعين أخذها فى الاعتبار.

التوصية: إن العلاقة بين أصحاب الأراضى ومستخدميها وبين حائزى تراخيص الاستكشاف وتراخيص البحث تحتاج إلى تحديدها بوضوح فى قانون التعدين الجديد، كما يجب أن تحدد اللائحة التنفيذية لقانون التعدين إجراءات الحصول على الأرض. وبصفة خاصة، يتعين توضيح كيفية التصرف فى حالة عدم الحصول على إذن أصحاب الأرض أو مستخدميها للدخول فى الأرض.

- **هل اكتشاف المعدن يعطى الحق فى تعدينه ؟ (ضمان الحيازة)**

تعقيبات عامة: يعتبر ضمان الحيازة (Security of tenure) – وهى حلقة الوصل بين مرحلة البحث ومرحلة التعدين – أحد أهم القضايا لدى شركات البحث عن المعادن.

فقبل أن تقرر معظم الشركات انفاق مبالغ كبيرة على البحث، فإنها تريد أن تتأكد من أن قانون التعدين يضمن لها أن تقوم بالتعدين فى حالة اكتشاف المعدن فى المنطقة التى يشملها ترخيص البحث وذلك إذا استوفت بعض المتطلبات المحددة بوضوح. وتتضمن هذه المتطلبات القانونية الموافقة على تقييم الأثر البيئى، وترتيبات حيازة الأرض وغيرها. وتعطى معظم قوانين التعدين الجديدة أهمية كبيرة لمسألة ضمان الحيازة، كما تؤكد على منح ترخيص التعدين طالما تم استيفاء المتطلبات المحددة. وفى الدول التى لها تاريخ طويل فى ملكية الدولة للمناجم، فإن فرض الحماية ونظام الاتفاقيات التفاوضية ستجعل القائمين على أعمال التنقيب يخشون من تأجير المناجم لإحدى هيئات التعدين المملوكة للدولة أو لشركة وطنية لها حظوة سياسية. إن ضمان الحيازة ليس من الضرورى أن يشتق من قانون التعدين حيث يمكن تأكيدها فى اتفاقية التعدين.

<u>القوانين واللوائح والقواعد المنظمة:</u> تقضى المادة (25) من قانون مواد الوقود الخام بصفة خاصة بعدم إمكانية ضمان الحيازة بين مرحلتى البحث عن المعادن واستغلالها، حيث تنص على " إن منح ترخيص البحث عن المعادن لا يقود بالضرورة إلى منح حق الامتياز " وفى ضوء هذا القيد، ليس من الصعب أن ندرك لماذا يضعف اهتمام شركات التعدين العالمية بالبحث عن معادن الوقود، بخلاف البترول والغاز. وتنص المادة (9) من قانون التعدين على أن مكتشف خام المعدن الذى يُبلغ عن هذا الاكتشاف يكون له الأولوية فى الحصول على ترخيص لاستخراج هذا المعدن (هذا المكتشف قد يكون أو لا يكون حائزا على ترخيص للبحث عن المعادن) ملحوظة: أن حق الأولوية اقل من الحق الكامل.
وبمقتضى المادة (14) من قانون التعدين، فإن حائز ترخيص البحث الذى يكتشف معادن فى المنطقة التى يشملها ترخيص البحث يكون له الحق فى الحصول على عقد الاستغلال. ويتم منح هذا العقد بموجب قرار وزارى ووفقا للشروط المقررة فى قانون التعدين (مادة 50 من قانون التعدين). وتنص المادة (16) من ترخيص البحث على ضمان الحيازة حيث تشير إلى أن حائز البحث له الحق فى الحصول على ترخيص للاستغلال بشرط الوفاء بأربعة شروط.

<u>التوصية:</u> فى ظل قانون التعدين الجديد، يجب تدعيم مسألة ضمان الحيازة وذلك بالنص على أن حائز ترخيص البحث له حق مشروط فى الحصول على ترخيص التعدين. ويجب أن تدرج هذه الشروط فى القانون، كما يتم توضيح الإجراءات المطبقة على ترخيص التعدين فى اللائحة التنفيذية. وتتضمن هذه الشروط القانونية الموافقة على تقييم الأثر البيئى، وتسوية المسائل المثارة مع أصحاب الأرض أو مستخدميها إلى غير ذلك. وإذا تم الوفاء بالشروط يكون منح الموافقة إجباريا وليس تقديريا.

توصيات لتدعيم مسألة ضمان الحيازة

فى ضوء ما تقدم، سوف ترى شركات البحث عن المعادن أن قانون التعدين الحالى لا يكفل ضمان الحيازة. وطالما استمر الوضع الحالى الذى يتطلب موافقة مجلس الشعب على كل اتفاقيات حقوق الامتياز الخاصة بالمعادن فإنه ليس من المؤكد أن تستطيع مصر تنمية صناعة تعدينية قوية.

لذا يوصى فى ظل قانون التعدين الجديد بأن يسمح للمستثمرين بأن يتقدموا بطلب الحصول على ترخيص التعدين أو ترخيص المحاجر، وأن تمنح هذه التراخيص من الوزير وتصدر من إدارة التراخيص بالوزارة. هذا إلى جانب إدراج الأحكام والشروط الموحدة الرئيسية لمنح هذه التراخيص فى قانون التعدين ولائحته التنفيذية. ويتعين ألا تخضع هذه الشروط للتفاوض، وألا يكون هناك عقود لاستغلال المناجم والمحاجر، بل تمنح تراخيص فقط. ومع هذا، يمكن للمشروعات الكبيرة، التى يزيد حجم استثماراتها الرأسمالية عن 150 مليون دولار أمريكى، أن تدخل – باختيارها – فى اتفاقيات تتم الموافقة عليها من مجلس الوزراء، وتنص على تثبيت النظام المالى لمدة محددة، وأن تتناول الأمور الأخرى التى لا تتعارض مع أى قانون مصرى ويجب وضع نموذج موحد لهذه الاتفاقيات

ويجب أن يجرى تحليل دقيق لتحديد الشروط والمتطلبات التى يتعين استيفاؤها قبل منح الطالب ترخيص التعدين (مثلا الشكل القانونى للكيان الذى سيحصل على الترخيص، الوفاء بالالتزامات السابقة المتعلقة بدفع الرسوم والضرائب، بيان وجود موارد معدنية كافية). كما يتعين تحديد الشروط والمتطلبات التى يجب الوفاء بها بعد منح ترخيص التعدين، ولكن قبل بدء التنمية والتعدين (مثلا تقديم خطة المنجم، الاتفاقيات والتعويضات التى تتم مع مستخدمى الأراضى وخطة الإدارة البيئية وغيرها).

5. 1. 9 الأسئلة المتعلقة بإحالة الحقوق (Transfer) التى تشملها التراخيص.

- **هل يمكن تحويل حق البحث عن المعادن ؟**

تعقيبات عامة: تعد القدرة على تحويل حق البحث ذات أهمية بالغة لشركات البحث عن المعادن. فكثير من شركات البحث الصغيرة لا تنوى القيام بنشاط التعدين، وكل هدفها هو اكتشاف الخام ثم نقل حقها فى هذا الخام، سواء بمقابل نقدى أو بإتاوة، لشركة متخصصة فى التعدين. ولا تريد هذه الشركات أن تحتفظ بأى حق. وبالمثل تهتم الشركات الكبيرة بمسألة إحالة الحقوق. فمثلا إذا أكتشفت هذه الشركات معدنا مرتفع القيمة ولكن بكميات صغيرة، فإنها قد تقرر بيع حقها إلى شركة أصغر. وبالإضافة إلى ذلك قد يرغب حائز حق البحث فى تغيير طبيعة شكل نشاطه، مثلا من فرع إلى شركة تابعة، أو من شركة أشخاص إلى شركة مساهمة، فقد يتطلب هذا التغيير نقل الحق بسند من القانون إلى الكيان الجديد.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يتناول قانون مواد الوقود الخام مسألة إحالة الحقوق ويمكن التنازل عن ترخيص البحث assignment إلى طرف آخر بشرط موافقة الوزير المادة (40) من قانون التعدين، وفى حالة رفض هذا التنازل، يجب على الوزير أن يعرض أسباب الرفض. والشيء الغريب، أن اللائحة التنفيذية لقانون التعدين لا تنص على إجراءات إحالة الحق أو التنازل أو التأجير من الباطن. وتقر المادة (1) من ترخيص البحث بإمكانية التنازل عن ترخيص البحث أو تأجيره من الباطن.

التوصية: يجب أن ينص صراحة في قانون التعدين على الحق في إحالة ترخيص البحث وعلى أي شروط لهذه الإحالة، كما يتعين أن يتم وصف إجراءات الإحالة في اللائحة التنفيذية للقانون. ويجب تحديد الأثر الضريبي لهذه الإحالة في قانون الضرائب. ولا يجوز إحالة ترخيص الاستكشاف. ويوصى بتطبيق منهج إحالة تراخيص البحث بدلا من منهج التنازل.

- **إذا كان من الممكن إحالة حق البحث، ما هي القيود التي تفرض على هذا الإحالة؟**
- **هل إجراءات الإحالة تعتبر واضحة وعملية؟**

تعقيبات عامة: على الرغم من أن قانون التعدين قد يسمح بإحالة حق البحث، إلا أن هذه الإحالة قد تخضع لقيود أو لشرط الموافقة المسبقة من قبل الحكومة. ويتوقف مدى ما تشكله هذه المتطلبات من عقبات أمام هذه الإحالة على درجة السلطة التقديرية المنوحة للمسؤول الحكومي الذي سيمنح الموافقة على الإحالة. وتعتبر أكثر القيود

شيوعا هي التي تتعلق بمدى أهلية الشخص الذي سينتقل إليه هذا الحق، حيث يتعين أن يكون متمتعا بالكفاءة المالية والفنية التي تؤهله لحيازة هذا الحق. ولضمان كفاءة إجراءات إحالة حق البحث والانتهاء منها في الوقت المناسب، تتضمن معظم القوانين في لوائحها التنفيذية/القواعد التنظيمية قسما يعرض فيه بالتفصيل الإجراءات التي يجب أن تتبع من جانب كل من طالب الإحالة والمصلحة الحكومية المعنية.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: تصف المادة (14) من ترخيص البحث الإجراء المتبع بشأن طلب التنازل عن ترخيص البحث أو تأجيره من الباطن (ولا يتم تناول مسألة إحالة الحق).

التوصية: يجب أن يرد في اللائحة التنفيذية لقانون التعدين وصفا للشروط التي يجب الوفاء بها لإحالة ترخيص البحث، والإجراءات التي تتبع لهذه الإحالة.

5. 1. 10 الأسئلة المتعلقة بإلغاء ترخيص البحث والتخلي عنه.

- **في ظل أي ظروف يمكن إلغاء حق ترخيص التنقيب أو ترخيص البحث؟**
- **من الذي يلغى حق البحث؟**
- **هل هناك إجراءات للتظلم؟**
- **هل هناك شرط أو اختيار للتخلي عن الحق؟**

تعقيبات عامة: في الشريعات التي بموجبها تنشأ حقوق البحث من خلال منح التراخيص، فإن قانون التعدين يذكر الأسباب التي يُسْتَند إليها لإلغاء الترخيص أو إنهائه. وفي الكثير من قوانين التعدين القديمة، كانت سلطة الإلغاء تقديرية لحد بعيد، إذا تبين أن هناك إخلال بأي التزام مقرر في الترخيص. ومازالت معظم قوانين التعدين الجديدة تنص على الإلغاء ولكنها تسمح بذلك في حالة الإخلال الجسيم بالالتزامات المحددة في الترخيص.

والتخلي عن الترخيص (surrender) هو وسيلة تنص عليها بعض قوانين التعدين، وبموجبها يطلب حائز الترخيص، من تلقاء نفسه، إلغاء الترخيص. وحيث أن الترخيص ينطوي على التزامات قانونية، طالما كان ساري المفعول، فإن حائزه يتعين عليه الوفاء بهذه الالتزامات حتى ولو كان يرغب في وقف أنشطة البحث. وتكون القدرة على التخلي عن الترخيص مشروطة أولا بقيام حائزه بالوفاء بكافة الشروط المحددة، مثل تقديم تقرير نهائي، دفع تعويضات عن الأضرار التي لحقت بمستخدمي الأرض أو الوفاء بالالتزامات البيئية.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يتناول قانون الوقود الخام مسالة إلغاء ترخيص التنقيب حيث أنه يتجدد سنويا، وإذا لم يتم الوفاء بشرط التجديد فإن الترخيص لن يتم تجديده. ولم يتناول قانون التعدين أو لائحته التنفيذية مسألة إلغاء ترخيص البحث أو التخلي عنه. ويجوز لحائز ترخيص البحث أن يطلب من تلقاء نفسه التخلي عن ترخيص البحث بشرط موافقة الحكومة (مادة 15) من ترخيص البحث).

التوصية: يجب أن يعطى قانون التعدين الجديد للحكومة سلطة إلغاء أو إنهاء ترخيص الاستكشاف أو ترخيص البحث، فقط في حالة الإخلال بشروط الترخيص المحددة في القانون. ويجب أن يُنص في اللائحة التنفيذية على إجراءات الإلغاء والتي تشمل الإخطار، والفترة المحددة لإزالة المخالفات، والتظلم وغيرها. وبالمثل، يجب أن يُنص في قانون التعدين على حق التخلي عن ترخيص الاستكشاف أو ترخيص البحث، كما ينص في اللائحة التنفيذية على إجراءات التخلي عن الترخيص.

5. 2 الفترة الانتقالية

5. 2. 1 الأسئلة المتعلقة بملكية المعادن

- **من الذي له قانونا حق ملكية المعادن الموجودة في الأرض ؟**
- **كيف تنتقل ملكية المعادن؟ هل يعد القائم على التعدين بمثابة وكيل مبيعات للحكومة؟**

تعقيبات عامة: خلال فترة البحث ينصب التركيز على الكشف عن مكان المعادن ذات القيمة الاقتصادية. ومع اكتشاف هذه المعادن تصبح مسألة ملكية المعادن مسألة حيوية. ويجب على الشركة التي ترغب في بيع المعدن الذي تم استخراجه أن تتمتع بملكية هذا المعدن أو تحصل على حق بيعه. وفي معظم الدول، ليست هناك ملكية خاصة للمعادن حيث تملك الدولة هذه المعادن أو تدار من خلالها نيابة عن الشعب، وفي معظم الدول لا يستوجب منح ترخيص البحث عن المعادن أو تعدينها نقل حقوق ملكية الدولة أو الشعب للمعادن الموجودة في الأرض إلي الحائز على حق التعدين. وهذا ربما يعكس نية الدولة في التمسك بسيادتها الدائمة على الثروات المعدنية. وبعبارة أخرى، يمنح تأجير المنجم أو منح حق الامتياز حقا في المنجم ولا يمنح حقا في ملكية المعادن الموجودة في الأرض. وتقضي معظم قوانين التعدين بنقل ملكية المعادن (حقوق الملكية) بعد ما يتم استخراج المعدن من الأرض، أو عندما يتم دفع

الإتاوات أو الضرائب على المعادن التي تم استخراجها (وإن كان هذا نادر الحدوث حاليا). وتاريخيا كان السبب وراء فرض الإتاوات – جزئيا – يرجع إلى أن دفعها يعنى شراء المعدن. وفى كثير من القوانين لا تُحدد صراحة نقطة نقل ملكية المعادن، ولكن يذكر أن منح حق التصرف في المعدن الذي يتم استخراجه يكون بموجب تصريح قانوني. وإذا كان قانون التعدين لا يقضى بنقل ملكية المعدن إلا بعد أن يتم استخراجه من الأرض، أو يسمح فقط بمنح حق البيع وليس بحق تملك المعدن، فإن فرصة حصول المنجم على قروض تمثل تحديا له. وحيث أنه في ظل الكثير من قوانين التعدين لا يملك حائز حق التعدين هذه المعادن، فإن الموارد المعدنية نفسها لا يمكن رهنها أو استخدامها كضمان ويلجأ المقرض إلى الحصول على حق حائز الترخيص في المنجم وليست ملكية المعادن. وقد يتطلب رهن حق التعدين الموافقة المسبقة من الحكومة. وعلى الرغم من أن الكثير من قوانين التعدين لا تسمح برهن المعادن الموجودة في الأرض، إلا أن هناك استثناءات من ذلك. ففي بعض الدول مثل شيلي وإكوادور قد ينشىء حق امتياز التعدين حق ملكية المعدن الذي يمكن رهنه.

<u>القوانين واللوائح والقواعد المنظمة:</u> تنص المادة (3) من قانون التعدين على أن المعادن والخامات هى ملك للدولة، فيما عدا معادن المحاجر التى يمكن أن تكون ملكا لطرف ثالث وهو من يملك الأرض. وهذا الاستثناء يفتقد إلى تفاصيل كافية حتى يمكن توضيح متى يصبح المحجر ملكا لمن يملك سطح الأرض. ولا يرد أى نص فى قانون مواد الوقود الخام أو قانون التعدين بشأن نقل ملكية المعدن إلى الحائز على عقد الاستغلال. ولهذا يمكن القول بأن النظام الحالى لا يقضى بنقل ملكية المعدن وإنما يسمح فقط بمنح الحائز على عقد الاستغلال الحق فى التصرف فى (بيع) المعادن التى تملكها الدولة. وتنص المادة (2) من عقد الاستغلال على منح حائز هذا العقد الحق فى التصرف فى خام المعدن.

<u>التوصية:</u> هناك مدخلان معروفان بشأن التعامل مع بيع المعادن فى إطار قضايا الملكية. ويوصى باتباع المدخل الذى يتضمن نقل ملكية المعدن من الدولة إلى حائز ترخيص التعدين عند نقطة محددة، مثل عندما يستخرج المعدن من الأرض. أما المدخل الثانى – وهو أقل شفافية – فهو يتضمن منح حائز حق التعدين حق بيع معادن الدولة دون تملك المعدن المباع. (كما لو كان وكيل مبيعات الحكومة مثلا) ويعد المدخل الأول أقل تعقيدا ويفيد فى الحصول على تمويل للمنجم. ويوصى بأن يُنَص فى قانون التعدين الجديد على نقل ملكية المعادن إلى الحائز على ترخيص التعدين (أو ترخيص المحاجر)، وأن يذكر صراحة أن ملكية المعادن تؤول إلى حائز ترخيص التعدين (أو حائز ترخيص المحاجر) عندما يحصل هذا الحائز على الملكية القانونية للمعادن التى تم استخراجها. وتنص معظم قوانين التعدين على أن المرخص له يصبح المالك القانونى للمعدن بمجرد استخراج هذا المعدن من الأرض.

5. 2. 2 هل تتنافس شركات القطاع الخاص مع مؤسسات الدولة حول حقوق التعدين؟

تعقيبات عامة : خلال العقدين الماضيين تخلت كل الحكومات تقريبا، بما فى ذلك دول التخطيط المركزى السابقة، عن القيام بالأنشطة التعدينية، وأصبحت تعتمد على القطاع الخاص للقيام بهذه الوظيفة، بإستثناء حالات قليلة مثل CODELCO فى شيلى. وما يثير القلق لدى صناعات التعدين الخاصة، أنها تخشى بعد أن تكتشف المعدن أن ترفض الدولة منحها ترخيص للتعدين تأسيسا على بعض النواحى الفنية الطفيفة أو نتيجة تطبيق السلطة التقديرية، وتقوم بمنح هذا الترخيص لإحدى مؤسسات الدولة. كما تخشى هذه الصناعات أيضا أن يُضْغَط عليها للدخول فى مشروع مشترك، أو فى ترتيبات أخرى، مع الجهاز الحكومى.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: وفقا للمادة (4) من قانون التعدين، يمكن للوزارة أن تستغل المعادن بنفسها أو من خلال طرف آخر. وتمتلك الدولة حاليا، أو تمتلك حصة، فى مناجم الفحم والمعادن الفلزية Metal. وفى اتفاقيات حقوق الامتياز الخاصة بمعدن الذهب الحالية، تستحوذ الدولة والهيئة المصرية للثروة المعدنية على 50% من رأس المال المملوك، بمقتضى اتفاقيات المشاركة فى الانتاج على غرار المتبع فى قطاع البترول.

التوصية: يجب أخذ الحذر الشديد عندما يُسْمَح للقائم على تنظيم قطاع الثروة المعدنية بالقيام بأنشطة التعدين. ومن الناحية المثالية، يجب أن يكون هناك فصل واضح بين القائم على التنظيم وبين أى كيان حكومى يقوم بالتعدين أو يصرح له بذلك. لذا يوصى بقوة أن تكون وظائف الترخيص هى مسؤولية إحدى الإدارات فى وزارة البترول (وليس فى الهيئة المصرية للثروة المعدنية). كما يوصى بقوة بعودة النظام السابق لمنح التراخيص حيث يقوم الوزير بمنح كافة حقوق التعدين، بينما يتم إعداد الإجراءات المتعلقة بطلبات الترخيص وإصدارها عن طريق الإدارة الموجودة فى الوزارة، وليس عن طريق الهيئة المصرية للثروة المعدنية، وهذا هو المنهج الإدارى السائد فى الدول النامية الأخرى حاليا.

ويوصى كذلك بأنه إذا قامت مؤسسات الدولة بأعمال التعدين، مثل الهيئة المصرية للثروة المعدنية، فإنه يجب أن تسرى عليها كافة الإلتزامات والحقوق مثلها فى ذلك مثل الجهات الأخرى التى تقوم بالتعدين (بما فى ذلك إعداد إجراءات طلبات تراخيص التعدين ومنحها). وبالإضافة إلى ذلك يجب إتخاذ إجراءات تتسم بالشفافية لضمان عدم تسرب المعلومات السرية، التى يقدمها حائزو تراخيص التعدين إلى الجهة القائمة

بالتنظيم، إلى مؤسسات الدولة التى تقوم بنشاط التعدين. وإلى جانب ما تقدم، يوصى بأن ينص القانون على تقييد قيام الدولة بأعمال البحث والتعدين وأن تقتصر أنشطتها على إعداد المسوح الجيولوجية.

5. 2. 3 الأسئلة المتعلقة بالشخص المؤهل للحصول على حق التعدين

- **من الذى يحصل على حق التعدين؟**
- **من الذى يحدد من هو الشخص المؤهل؟**

<u>تعقيبات عامة:</u> عادة ما تحدد قوانين التعدين الأشخاص المؤهلين للتقدم بطلب للحصول على حق التعدين أو الذين يمكن منحهم هذا الحق. وقد تختلف المتطلبات الخاصة بالمؤهلات المطلوبة التى يحددها القانون فى هذه الحالة عن تلك الخاصة بتراخيص البحث. فالبحث عن المعادن هو مجرد وسيلة يمكن عن طريقها اكتشاف المعادن وقد يلجأ حائز ترخيص البحث إلى التقدم بطلب الحصول على ترخيص التعدين لرغبته فى تغيير الشكل القانونى لنشاطه بينما يتضمن حق التعدين الاستخدام الفعلى للأرض، والأنشطة المولدة للإيرادات. ولذلك عند مرحلة التعدين. قد تكون متطلبات المؤهلات أكثر صرامة حتى يمكن تطبيق القوانين الأخرى مثل قانون الشركات على الأنشطة الاقتصادية فقط. ووفقا لمعظم قوانين التعدين يمكن أن يصدر حق التعدين فقط لشخص يتمتع بالأهلية (أى ليس قاصرا أو فاقد القدرات العقلية) أو لكيان قانونى.
وفى حالات نادرة، يشترط أن يكون الطالب كيان وطنى أو شخصية اعتبارية تمتلك حصة معينة فى هذا الكيان أو يدار من خلال أبناء الدولة . وحاليا، ترحب معظم الدول بالمشاركة الأجنبية فى أعمال التعدين. وهناك بعض الدول التى تطلب أن تكون الشركة الأجنبية مسجلة كشركة وطنية بمقتضى قانون الشركات لديها، بينما لا تطلب دول أخرى ذلك.

<u>القوانين واللوائح والقواعد المنظمة:</u> هذا الموضوع لم يتم تناوله فى قانون التعدين أو لائحته التنفيذية.

<u>التوصية:</u> يجب أن يحدد قانون التعدين الجديد من هو الشخص المؤهل لحيازة كل نوع من أنواع التراخيص، كما يجب أن تتضمن اللائحة أحكاماً يتم على أساسها تحديد ما إذا كانت المتطلبات الخاصة بالمؤهلات مستوفاه من جانب الطالب بالنسبة لكل نوع من التراخيص. ومن المفيد عند النظر فى هذه التوصية أن يؤخذ فى الاعتبار كل من المستثمرين المصريين والأجانب.

5. 2. 4 الأسئلة المتعلقة بالطلبات المتنافسة.

- **إذا كانت هناك طلبات متنافسة على منطقة التعدين، فمن هو الطالب الذى تكون له الأولوية؟**
- **من الذى يبت فى الطلبات المتنافسة؟**

تعقيبات عامة: فى القسم السابق، أعطيت أمثلة عن كيف تتعامل الحكومات مع الطلبات المتنافسة على منطقة بحث فيها تداخل. ويمكن أن تواجه مرحلة التعدين نفس هذه المشكلة. وعندما يتقدم حائز حق البحث بطلب للقيام بالتعدين فإنه وفقا لمعظم قوانين التعدين تعطى له الأولوية. ومع هذا، عندما تكون المنطقة المطلوبة غير خاضعة لحق بحث معين، تستخدم الحكومة نفس الآليات المشار إليها من قبل بالنسبة لحقوق البحث المتنافسة، للبت فى هذه الطلبات: (سلطة تقديرية غير محدودة، أفضل طالب مؤهل، من يات أولاً يُخْدم أولاً، من يات أولاً يُبْحَث أولاً، بحث كل دفعة على حدة batch processing إلى اخره)، وتفضل معظم الحكومات وشركات التعدين منهج من يأت أولاً يُبحث أولاً.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: هذه القضية لم يتناولها قانون مواد الوقود الخام. وتنص المادة (8) من قانون التعدين على أن أولوية منح عقد الاستغلال تكون وفقا لأسبقية تقديم الطلبات مع مراعاة بعض القيود والشروط.

التوصيات: يجب أن ينص قانون التعدين الجديد على أن التعامل مع الطلبات المقدمة للحصول على تراخيص التعدين وتراخيص المحاجر يكون على أساس منهج " من يأت أولاً يُبْحث أولاً ". كما يجب أن تنص اللائحة التنفيذية الجديدة لقانون التعدين الجديد على إعداد سجل للطلبات يسجل فيه رسميا وقت وتاريخ استلام كل طلب، كما يجب أن تنص أيضا على أنه يجوز لمقدم الطلب أن يأتى بنفسه لتقديم الطلب واستلام إيصال يوضح فيه وقت وتاريخ التسجيل (حتى يمكن تجنب الممارسات الفاسدة مثل تأخير وقت وتاريخ التسجيل). وإذا تقدم أكثر من طالب بطلب الحصول على منطقة ما، فإن أول طالب مدرج فى السجل يجب أن يحصل على هذه المنطقة. ومع هذا، إذا تبين أثناء إعداد إجراءات الطلب أن الطالب الأول ليس مؤهلا لحيازة الترخيص أو عجز عن استيفاء المتطلبات الإجبارية الأخرى المحددة فى اللائحة التنفيذية، فإنه يجب رفض الطلب المقدم منه، ويجرى بحث الطلب المقدم من الطالب التالى فى التسجيل. وإذا قدم طلب للحصول على ترخيص للبحث أوترخيص للتعدين أو ترخيص للمحاجر، يشمل منطقة تخضع لترخيص استكشاف قائم، يجب اعتبار هذه المنطقة مستعبدة تلقائيا من المنطقة الخاضعة لترخيص الاستكشاف عند الموافقة على منح الترخيص الآخر.

5. 2. 5 الأسئلة المتعلقة بالهيئة التى تمنح حق التعدين.

- هل من الواضح ما هى الهيئة التى تمنح حق التعدين؟
- هل هناك حدود على السلطة التقديرية لمنح الموافقات.

تعقيبات عامة: معظم قوانين التعدين تحدد المسؤول الحكومى الذى تعطى له سلطة منح حق التعدين. وفى قوانين التعدين التى لا تسمى مسؤولا معينا (الوزير) مدير المناجم، رئيس الهيئة ...الخ) فإنه يتم تحديد المسؤول فى اللائحة التنفيذية أو القواعد التنظيمية. وتنص قوانين التعدين الجديدة على أنه عندما يتقدم حائز ترخيص البحث بطلب للحصول على ترخيص للتعدين، وكان يستوفى معايير معينة واضحة، تعين على الهيئة أن تمنحه ترخيص التعدين. وفى حالة ما إذا كان الطلب المقدم يتعلق بأرض ليست خاضعة لترخيص البحث، فإن بعض القوانين تعطى الهيئة التى تمنح الترخيص سلطة تقديرية أكبر للموافقة على الطلب أو رفضه.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: يشير قانون مواد الوقود الخام إلى أن عقد استغلال مواد الوقود الخام يتم إصداره بقرار من الوزير (كما يرد هذا النص أيضا فى المادة (50) من قانون التعدين، والمادة (51) من ذات القانون بالنسبة لاتفاقية حقوق الامتياز الخاصة بمواد الوقود، وفقا للشروط التى يحددها القانون. وبالنسبة لعقد الاستغلال الخاص بالمواد الأخرى، يتم منح هذا العقد بقرار وزارى (المادة 14) من قانون التعدين فى شكل عقد استغلال موحد، أو فى شكل اتفاق حقوق الامتياز (كما فى بعض الحالات) مثلاً عند استخدام العطاءات، ، وفقا للشروط التى يحددها القانون (مادة 50 من قانون التعدين).

التوصية: يجب أن يتغير النظام الحالى الذى يستخدم عقود الاستغلال واتفاقيات حقوق الامتياز ويحل محله نظام بسيط للتراخيص. ويجب أن ينص قانون التعدين على أن يكون هناك ترخيص موحد للتعدين، وترخيص موحد للمحاجر، كما يجب أن يستند البت في الطلبات على مدى الوفاء بالمتطلبات القانونية. وبالنسبة للمناجم الكبيرة يمكن استخدام (اختياريا) اتفاقية ملحقة ترفق بترخيص التعدين (ويتعين ألا تتعارض شروط هذه الاتفاقية مع أحكام القانون القائم وأن تثبت بعض الأحكام لمدة عشر سنوات). ويجب أن يطلب من الوزير منح ترخيص التعدين وترخيص المحاجر للطلبات التي تستوفى المتطلبات القانونية. أما تفاصيل طلبات الحصول على ترخيص التعدين وإجراءات منح هذا الترخيص فإنها يجب أن تذكر في اللائحة التنفيذية، ويجب أيضا أن

يتم إعداد الإجراءات المتعلقة بالطلبات عن طريق إدارة الترخيص في وزارة البتـــرول وليس عن طريق الهيئة المصرية للثروة المعدنية.

5. 2. 6 الأسئلة المتعلقة بالمنطقة المغلقة

- **هل هناك أى أرض في منطقة التعدين المطلوبة مغلقة أمام عمليات التعدين؟**

تعقيبات عامة: إن استخراج المعادن هو الذي يشكل استخداما للأرض وليس البحـــث عن المعادن. ولذلك، قد تكون هناك مناطق مفتوحة أمـــام بعـــض أنـــواع الأنـــشطة المعدنية ولكنها مغلقة بالفعل أمام نشاط التعدين. وفي الغالب، تُمنح حقـــوق البحـــث للمساحات الكبيرة من الأرض، وقد يشمل منح حقوق البحث حقا للتقدم بطلب الحصول على تصريح بالتعدين عقب اكتشاف الخام في منطقة البحث. ومع هذا يمكن أن يُقيـــد هذا الحق بسبب نص آخر في القانون يحظر أعمال التعدين في أنواع معينة من الأرض التي قد تقع في المنطقة التي يشملها ترخيص البحث.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: هذه القضية لم يتم تناولها في قانون مواد الوقود الخام أو قانون التعدين. وعادة ما تحاط بالسرية المناطق التـــي يـــشملها تـــراخيص وحقوق الامتياز القائمة ، ولذلك لا يعرف طالب ترخيص التعدين ما إذا كانت المنطقة التي يتقدم بشأنها مفتوحة أمام هذه الطلبات أم لا.

التوصية: يجب أن يدرج في قانون التعدين الجديد أنواع الأراضي التي تكـــون مغلقـــة بصفة دائمة أمام الأنشطة المعدنية، وأنواع الأراضي المحمية، ولكن يمكن تقديم طلب باستثنائها أو للحصول على تصريح للسماح بقيام هذه الأنشطة عليها (مثل المنـــاطق المحمية بيئيا أو المناطق العسكرية الحساسة)، ويجب أن تـــنص اللائحـــة التنفيذيـــة لقانون التعدين على إجراءات ونماذج الطلب المتعلقة بالاســـتثناء أو الحـــصول علـــى التصريح. كما يتعين أن تتاح للجمهور كافة المعلومات الخاصة بكل المنـــاطق التـــي تشملها حاليا والموجودة في سجل مسحي مركزي centralized cadastre. ويجب أن يُنص بوضوح في قانون التعدين على أن أي منطقة يتم منحها في إطار تـــرخيص البحث، ولم تكن مغلقة أمام الأنشطة المعدنية قبل منح الترخيص، لن تتأثر بأي إغلاق لاحق لهذه الأرض بموجب قانون آخر دخل حيز التنفيذ بعد منح الترخيص. ويجب أن يوضح القانون أن حائز الترخيص سوف يحترم حقوق أصحاب الأراضي والمستخدمين التقليديين لها. وعلى اللائحة التنفيذية لقانون التعدين أن تشير إلى الإجـــراءات التـــي يتعين إتباعها في التعامل مـــع أصـــحاب الأراضـــي المحليـــين ومـــستخدمي الأرض

التقليديين. وأخيرا، يجب أن يشير القانون بوضوح إلي أنه في حالة طلب تصريح الأمن العسكري فإنه يجب الحصول على هذا التصريح قبل صدور ترخيص التعدين أو ترخيص المحجر ولن يطلب بعد ذلك الحصول على هذا التصريح طوال فترة الترخيص.

5. 2. 7 الأسئلة المتعلقة بالدراسات والخطط المطلوبة؟

- ما نوع الدراسات والخطط التي يجب تقديمها للحكومة كشرط أساسي للحصول على حق التعدين؟ (دراسات جدوى، خطة عمل، خطة المنجم، خطة إعادة التأهيل، تقييم الأثر البيئي، تقييم الأثر الاجتماعي ...الخ)
- هل يجب أن توافق الحكومة على الدراسات والخطط المقدمة؟ وإذا كان الأمر كذلك ما هي الجهة المنوط بها الموافقة على ذلك؟
- هل هناك وسيلة لفض المنازعات؟

تعقيبات عامة: تنص بعض قوانين التعدين على أنه قبل منح ترخيص التعدين يجب أن يقوم طالب الترخيص بتقديم خطة أو أكثر للحكومة (دراسة جدوى، خطة المنجم، خطة عمل، تقييم الأثر البيئي، خطة إعادة التأهيل وهكذا). وفي بعض الحالات، قد يقتصر هذا على مجرد إبلاغ الحكومة ولكن في الكثير من قوانين التعدين يُنص على ضرورة موافقة الحكومة على الدراسات والخطط قبل منح حق التعدين. ومعنى هذا أنه قد يمنح حق التعدين ولكن هذا الحق قد لا يمارس قبل الموافقة على الدراسة أو الخطة المطلوبة. وقد تسمح القوانين، التي تتطلب موافقة الحكومة على الخطط والدراسات بالتظلم كمحاولة للحد من سوء استخدام السلطة التقديرية.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يتناول كل من قانون مواد الوقود الخام وقانون التعدين هذه القضية. ومع هذا، تتطلب المادة (52) من اللائحة التنفيذية لقانون التعدين الحصول على تراخيص للتشغيل (operational licences) وأن تقدم معلومات على نمط " خطة العمل " عند التقدم بطلب منح هذه التراخيص. كما تتطلب المادة (55) من هذه اللائحة أن يؤخذ فى الاعتبار عند القيام بالتعدين كافة ا لمواصفات ا لخاصة. كما تتطلب المادة (57) من ذات اللائحة، أن يقوم المرخص له، بالحصول على الموافقة على أي تغيير يجري على المنشأة المرخصة قبل القيام بأي تعديل. ولا يتناول عقد الاستغلال هذه القضية.

التوصية: يتعين على قانون التعدين الجديد أن يدرج بوضوح وشفافية كل نوع من الخطط التي يجب تقديمها للحكومة كجزء من طلب الحصول على ترخيص التعدين وترخيص المحجر. وتحدد اللائحة التنفيذية محتوى كل خطة مطلوبة. ويجب توضيح

ما إذا كانت كل خطة تتطلب تحديثا دوريا وموافقة دورية. ويجب أن تكون هناك آلية للتظلم من عدم منح الموافقة.

5. 2. 8 الأسئلة المتعلقة بالتعارض في استخدام الأرض

- **هل هناك إجراءات واضحة لعلاج التعارض في استخدام الأرض؟**
- **من الذي يحل المسائل المتعلقة بالتعارض في استخدام الأرض؟**

تعقيبات عامة: من أعظم التحديات التي تواجه صناعة التعدين حاليا هي إيجاد حل لمشكلة التعارض في استخدام الأرض، فإذا أسفرت عملية البحث عن اكتشاف معادن في أرض تستخدم لغرض آخر، يكون من الصعب تغيير الغرض الحالي لاستخدام الأرض إلي القيام بنشاط التعدين. إن نمو أعراض NIMBY وإدراك أن التعدين ليس دائما هو النشاط الاقتصادي الكبير إلى جانب الاعتبارات البيئية وغيرها، أضعفت كلها قدرة الباحث الناجح عن المعادن في التحرك نحو التعدين. وعلى الرغم من أن تحويل حق البحث إلي حق التعدين تؤكده بقوة قوانين التعدين، إلا أن هناك قوانين أخرى تحتوى على نصوص قد تتعارض أو تلتف حول هذا الحق الصريح الذي يمنحه قانون التعدين. ومعظم قوانين التعدين الجديدة لا تحدد ترتيبا لاستخدام الأرض، وإن كان بعضها يتضمن ذلك.

في الدول التي تكون فيها المعادن مملوكة للدولة أو الشعب، تتضمن قوانين التعدين عادة نصا يسمح للدولة بأن تستحوذ على أراض، مملوكة ملكية خاصة أو مستخدمة بالفعل، لأغراض التعدين. فعلى سبيل المثال، إذا لم يصل حائز حق الاستغلال إلي اتفاق مع صاحب الأرض لشرائها، قد تقوم الدولة بالاستحواذ على هذه الأرض. وعادة تترد الحكومة في استخدام سلطة " نزع الملكية والتعويض" للاستحواذ على أرض التعدين خشية من العواقب السياسية المحتملة، وإنما تفضل منهج التعويض أو ترتيبات إعادة التوطين التي تتم بين القائم على التعدين والطرف المتضرر.

وفي الغالب تنص كل قوانين التعدين تقريبا على دفع تعويض للمالك القانوني للأرض التي يتم تحويلها لأغراض التعدين، والتي يفقدها المالك الأصلي. وفي بعض الدول يمكن لواضعي اليد، على الأرض المشاع الموروثة والتقليدية والتى لا تخضع للملكية الخاصة، أن يحصلوا على تعويضات أيضا. ومن النادر دفع تعويضات لمستخدمي الأراضي الذين يعيشون على أرض مملوكة ملكية خاصة (مثل العمال في المزارع) وسوف تبحث الكثير من شركات التعدين العالمية فيما إذا كانت النظم القانونية تأخذ في الاعتبار ما يسمى بمبادىء Equator Principle وتطبق هذه المبادىء الكثير من

البنوك التي تقرض صناعة التعدين من أجل إعادة توطين أصحاب الأراضي أو مستخدميها بدلا من دفع تعويضات نقدية.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: تشير المادة (12) من قانون التعدين إلى أنه إذا قام طرف آخر باستخراج المعادن، وكان سطح الأرض مملوكا ملكية خاصة، فإن صاحب الأرض يكون له الحق في الحصول على نصف قيمة الإيجار. وتنص المادة (29) من عقد الاستغلال على أن تقوم وزارة البترول بتحديد ما إذا كانت الأراضي المملوكة لأفراد مطلوبة للمنجم لفترة مؤقتة أم دائمة، وإذا كان الأمر كذلك فإن على حائز تصريح التعدين أن يدفع تعويضا للطرف المعنىٌ وفقا للمادة (23) من قانون التعدين. ومما يذكر أنه في الواقع يجب إخلاء الأراضي التي يشملها عقد الاستغلال أو اتفاقية حق الامتياز من كافة الملاك وواضعي اليد قبل منح هذا العقد أو هذه الاتفاقية وتقوم الشركة بالتفاوض مباشرة مع ملاك الأراضي أو مستخدميها للوصول إلى تسوية. وفي حالة عدم الوصول إلي تسوية، فإن المادة (23) من قانون التعدين تشير إلي الإجراء الذي يتبع لتحديد مبلغ التعويض الذي يتعين دفعه.

التوصيات: يجب أن يتضمن قانون التعدين الجديد نصوصا معينة تقضى بضرورة حل القضايا المثارة مع ملاك الأراضي ومستخدميها وإيجاد وسائل لحلها. ويتعين أن تشير هذه النصوص إلي الوسائل التي تستند إلي كل من التعويض وإعادة التوطين. كما يجب أن تحدد اللائحة التنفيذية الإجراءات التي تتبع في هذا الشأن. في بادىء الأمر، يجب أن يطلب من حائزي ترخيص التعدين أو ترخيص المحجر التفاوض مباشرة مع الطرف المتضرر، ولكن في حالة فشل هذه المفاوضات، يجب تحديد وتنفيذ الوسائل التي يتم بها التعويض أو إعادة التوطين.

5. 2. 9 الأسئلة المتعلقة بتصريح التعدين

- **ما هي المدة التي تنقضي حتى يتم الموافقة على منح تصريح التعدين أو الأخطار بالرفض؟**
- **هل هناك آلية للتظلم إذا رُفِض طلب منح حق التعدين؟**

تعقيبات عامة: تلجا الحكومة إلى طرق عديدة لعدم الموافقة على طلب الحصول على حق التعدين، وأبرز هذه الطرق هو رفض الطلب استنادا إلى أن الطالب أو المشروع لا يستوفى بعض المتطلبات المحددة. ومع هذا، يمكن استخدام أسلوب التسويف والتراخي كأداة للرفض. وفي بعض التشريعات قد يؤجل النظر في طلب تصريح

التعدين لأجل غير مسمى إذا كان المشروع حساسا من الناحية السياسية أو عندما يتفشى الفساد، ولمواجهة هذه الاحتمالات تنص الكثير من قوانين التعدين على فترة زمنية محددة يجب خلالها صدور قرار الهيئة التي تمنح تصاريح التعدين.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: ليس هناك نص في قانون مواد الوقود الخام أو قانون التعدين أو لائحته التنفيذية يحدد المدة الزمنية التي يصدر خلالها القرار الخاص بعقد الاستغلال. وإذا رفض الطلب فليس هناك وسيلة واضحة للتظلم.

التوصية: ليس هناك فى مصر تحديد للمدة التي يتم خلالها منح الموافقة على عقد الاستغلال أو اتفاقية حقوق الامتياز. وكما تم الإشارة إليه أعلاه، يوصي بالتوقف عن استخدام عقود الاستغلال واتفاقيات حقوق الامتياز التي تتطلب موافقة مجلس الشعب، وان يحل محلها نظام واضح لتقديم طلبات الحصول على ترخيص التعدين وترخيص المحجر الذي يستند إلي مجموعة موحدة من المتطلبات إذا تم استيفاؤها يتم منح الترخيص. ويوصى أيضا أن يُنص في اللائحة التنفيذية على الفترة القصوى التي يتم خلالها الموافقة على طلب الترخيص.

- **ما هو الأثر الذي ينتج من انتهاء فترة ترخيص التنقيب أو ترخيص البحث على الطلبات القائمة المقدمة للحصول على عقد الاستغلال أو اتفاقية حقوق الامتياز؟**

تعقيبات عامة: سوف تهتم الشركات بمعرفة كيف سيتأثر عقد الاستغلال أو اتفاقية حقوق الامتياز بانتهاء فترة ترخيص التنقيب أو ترخيص البحث. وسوف يساورها القلق من أن ينتهي حق ضمان الحيازة نتيجة عدم قيام الهيئة الحكومية التي تمنح الموافقات بإصدار قراراها خلال الفترة التي يسرى خلالها حق ضمان الحيازة. وحينما يكون طلب الحصول على تصريح التعدين ناشئا من ترخيص التنقيب أو ترخيص البحث القائم، فإن قوانين التعدين تنص على أن فترة ترخيص التنقيب أو ترخيص البحث تعتبر ممتدة حتى يتم البت، من جانب الهيئة المختصة، في كافة الطلبات المقدمة من حائزي تراخيص البحث أو تراخيص التنقيب خلال الفترة التي تسرى فيها هذه التراخيص.

وهذه القضية تعتبر ذات أهمية خاصة عندما تكون فترة تراخيص التنقيب وتراخيص البحث قصيرة بصورة غير عادية (أقل من خمس سنوات)، وتكون غير قابلة للتجديد.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يتناول قانون التعدين ولائحته التنفيذية هذه القضية وتنص المادة (16) من ترخيص البحث على أن حق الحصول على عقد الاستغلال يظل ساريا خلال الفترة الأصلية لترخيص البحث فقط أو خلال فترات التجديد اللاحقة. وتحدد المادة (6) من ترخيص البحث مدة هذا الترخيص، بما فيها فترات

التجديد، بأربع سنوات. ومما يذكر أنه في الواقع، يستمر الاحتفاظ بالمنطقة التي يشملها ترخيص البحث حتى يتم البت في طلب عقد الاستغلال أو اتفاقية حقوق الامتياز.

التوصية: يجب أن ينص قانون التعدين الجديد على أن الفترة التي يسرى فيها ترخيص البحث هي الفترة العادية لأي ترخيص، ولكن في الحالات الخاصة التي يقدم فيها طلب الحصول على ترخيص التعدين أو ترخيص المحجر، قبل انتهاء مدة ترخيص البحث، فأن فترة هذا الترخيص تعتبر ممتدة تلقائيا بالنسبة للمنطقة المطلوبة حتى يتم الموافقة أو عدم الموافقة على الطلب. وليس هناك التزام باستمرار البحث أو الإبلاغ خلال فترة اتخاذ قرار مد الفترة.

5. 3 الأسئلة المتعلقة بمرحلة التنمية

- ما هي المتطلبات التنظيمية التي قد تؤخر إنشاء المنجم؟
- هل يتم طلب التصاريح من جهات متعددة؟

تعقيبات عامة: بعد الحصول على تصريح التعدين، تأتى الخطوة التالية وهي إنشاء وتنمية المنجم. وقد يتطلب الأمر الحصول على تصاريح أخرى بموجب قوانين أخرى.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: قد تكون هناك تراخيص أخرى مطلوبة ولكن هذا ليس من شأن وزارة البترول. ولا يتطلب قانون مواد الوقود الخام أو قانون التعدين تقديم تقييم الأثر البيئي. ولكن هذا التقييم مطلوب بموجب قانون البيئة. ويخرج عن نطاق هذه الدراسة بحث المتطلبات التنظيمية الأخرى بخلاف ما تنص عليه قوانين التعدين الأساسية ولوائحها التنفيذية ونماذج التراخيص والاتفاقيات. ومع هذا، من المعروف أنه يجب الحصول على تصريح تقييم الأثر البيئي. ومن المحتمل طلب تراخيص وموافقات أخرى، وقد تساعد الهيئة العامة للاستثمار في هذا الشأن.

- هل رسوم الاستيراد المفروضة على معدات المناجم معقولة؟

تعقيبات عامة: يعتبر التعدين نشاطا كثيف استخدام رأس المال، ويتطلب معدات ذات تقنية عالية قد يحتاج الأمر استيرادها من الخارج. وتقضى بعض قوانين التعدين بإعفاء هذه المعدات من رسوم الاستيراد وغيرها من الضرائب. وقد تمنح هذه الإعفاءات من خلال قوانين ضرائب المبيعات أو الاتفاقيات التفاوضية.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يتناول قانون مواد الوقود الخام أو قانون التعدين ولائحته التنفيذية أو عقد الاستغلال مسألة الاستيراد. ومع هذا تتناول اتفاقيات حقوق الامتياز الأمور المالية. وبمقتضى نموذج اتفاقيات حقوق الامتياز يتم إعفاء الحائز من دفع الرسوم (المادة 19 (ج)) من اتفاقية حقوق الامتياز.

التوصية: قام المؤلف بإعداد دراسة مستقلة عن الأمور المالية وأوصى فيها بأن تعفى مشروعات التعدين من رسوم الاستيراد خلال فترة تنمية المنجم. ويجب النص على هذا الإعفاء في قانون الجمارك.

- **إلى أي مدى يتعين شراء السلع والخدمات من المصادر المحلية؟**

تعقيبات عامة: كانت قوانين التعدين القديمة تنص على أنه يتعين على حائز تصريح التعدين أن يعطى أفضلية خاصة لشراء السلع والخدمات من المصادر المحلية. وفي الدول التي مازالت تطبق هذه السياسة، فإنه يتم تنفيذها عادة من خلال اتفاقيات التعدين أو من خلال آليات الضرائب غير المباشرة مثل الضرائب التي تحصّل من المنبع أو رسوم الاستيراد.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يتناول قانون مواد الوقود الخام أو قانون التعدين هذه القضية. وتتضمن إتفاقيات حقوق الامتياز نصوصا تقضى بشراء السلع والخدمات من مصادر محلية بشروط محددة.

التوصية: يفضل الإبقاء على الوضع الحالي حيث لا يوجد نص قانوني يلزم بشراء السلع والخدمات من مصادر محلية.

- **ما هي المدة المسموح بها للقيام بتنمية المنجم؟**

تعقيبات عامة: بعد استكمال دراسة الجدوى التفصيلية، قد يكون هناك عدد من العوامل الخارجية التي يمكن أن تؤخر تنمية المنجم. فإذا أشار التحليل المالي إلى أن القيمة الاقتصادية للمنجم تعتبر هامشية، فقد يتأخر المشروع حتى تتحسن أسعار السوق وحتى يتم إجراء ترتيبات تسويقية طويلة الأجل. وقد يكون من الصعب معالجة الخام وقد تحتاج التكنولوجيا الجديدة الواعدة لأن تتطور أكثر.

وفي معظم الدول، يكون رد فعل الحكومة أمام هذا التأخير بسيطا للغاية وهو تطبيق مبدأ (use it or lose it). ويحدد قانون التعدين الفترة القصوى للتنمية أو تطبق كشرط للحصول على تصريح التعدين. ومع هذا تعتبر الدول التي تسمح قوانينها

بإمكانية التأخير في تنمية المنجم قليلة. والنموذج الواضح الذي يسمح بهذا التأخير هو نموذج جنوب استراليا.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا ينص قانون مواد الوقود الخام أو قانون التعدين على فترة معينة لتنمية المنجم. وتسمح المادة (18) من قانون التعدين بإلغاء عقد الاستغلال إذا لم يتم هذا الاستغلال لمدة ثلاث سنوات. وتنص المادة (14) من عقد الاستغلال على أنه يتعين على حائز عقد استغلال أن يبدأ العمل بجدية واستمرار فى المنطقة خلال أربعة أشهر من تاريخ دخول العقد حيز النفاذ. وإذا توقف نشاط المنجم لمدة تزيد عن ثلاثة اشهر، بدون موافقة الهيئة المصرية للثروة المعدنية، يعد هذا وقفا للعمل.

التوصية: يجب أن ينص قانون التعدين الجديد على أن تبدأ التنمية المعدنية بمجرد منح وصدور ترخيص التعدين أو ترخيص المحاجر. كما يجب أن ينص أيضا على أنه فى حالة عدم بدء الإنتاج خلال سنة بالنسبة لترخيص المحجر وثلاث سنوات بالنسبة لترخيص التعدين فإن هذا سيكون سندا لإلغاء الترخيص.

5. 4 مرحلة التعدين

5. 4. 1 الأسئلة المتعلقة بمساحة منطقة المنجم.

- **كيف يمكن تحديد مساحة منطقة المنجم؟**

تعقيبات عامة: تضع الكثير من قوانين التعدين القديمة قيودا شديدة على المساحة القصوى للمنطقة التى يمكن منحها لحائز حق التعدين. أما قوانين التعدين الحديثة، فإن معظمها يعتبر أقل تشددا وتسمح للطالب بأن يتقدم بطلب الحصول على منطقة تتناسب مساحتها مع حجم الخام. وفى بعض القوانين يكون تحديد المساحة وفقا للسلطة التقديرية للحكومة، وفى قوانين أخرى يكون للطالب الحق فى مساحة كافية لعمليات التعدين.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يتناول هذه القضية قانون مواد الوقود الخام. وتسمح المادة (14) من قانون التعدين لحائز ترخيص البحث بأن يتقدم بطلب للحصول

على عقد الاستغلال أو اتفاقية حقوق الامتياز تغطى كل أو جزء من المنطقة التى يشملها عقد البحث.

<u>التوصية:</u> يجب إلغاء النظام الحالى الذى يسمح لحائز ترخيص البحث بالتقدم بطلب للحصول على عقد الاستغلال، أو اتفاقية حقوق الامتياز، يغطى منطقة ترخيص البحث بأكملها، ويجب أن ينص قانون التعدين الجديد على أن حائز ترخيص البحث يمكنه أن يتقدم بطلب للحصول على ترخيص التعدين أو ترخيص المحجر، وأن للحكومة سلطة تخفيض المساحة المطلوبة إذا كانت هذه المساحة تزيد عما هو يكفى – بصورة معقولة – للمنجم وأعماله، ولمعالجة الخام أو التصرف فيه. وبالنسبة لترخيص المحجر يجب أن يتحدد فى القانون المساحة الدنيا والقصوى.

- **<u>هل يغطى مصطلح المنجم أو التعدين كافة أعمال المنجم ومواقع المصانع ومناطق ومقالب النفايات؟</u>**

<u>تعقيبات عامة:</u> ما الذى يشمله مصطلح التعدين، يعد قضية يثار حولها الجدل أحياناً. وقد ينص قانون التعدين بكل وضوح على أن الطالب المؤهل له الحق فى الحصول على مساحة كافية لنشاط التعدين، ولكن هل هذا يشمل المساحة التى تكفى لاستيعاب التجهيزات الخاصة بعمليات المعالجة أو للتخلص من المخلفات أو لإقامة سد لتوليد الكهرباء للمشروع، أو الأراضي المجاورة، أو الأراضي المطلوبة لإنشاء مينـاء أو مصنع للمعالجة على بعد 20 كيلومتر؟ معظم قوانين التعدين الجديد' تعطى بعض الإيضاحات لهذا التساؤل. وفى بعض قوانين التعدين لا يوجد بند خاص يتعامل مع هذه القضية، ولكن بدلا من ذلك يتم تناولها بطريقة غير مباشرة من خلال التعريف الذى يضعه القانون لمصطلح " تعدين "، " الأنشطة التعدينية " أو " العمليات التعدينية ". وتتطلب بعض قوانين التعدين، أو تمنح حقوقا منفصلة لاستخدام الأرض فى مهام محددة مثل طحن المعادن (milling).

<u>القوانين واللوائح والقواعد المنظمة:</u> لا يتناول قانون مواد الوقود الخام أو قانون التعدين هذه القضية.

<u>التوصية:</u> فى قانون التعدين الجديد، يجب التوسع فى مضمون مصطلح " المنجم " "والتعدين" حتى يمكن أن يغطى الأنشطة المساعدة.

<u>5. 4. 2 الأسئلة المتعلقة بمدة حق التعدين.</u>

- **هل مدة حق التعدين مناسبة للمعدن؟**
- **هل هذا الحق قابل للتجديد؟**

<u>تعقيبات عامة:</u> وفقا للإطار التنظيمى لقطاع التعدين، حيث يتم منح حق التعدين عن طريق هيئة حكومية، غالبا ما يسرى هذا الحق خلال فترة يحددها قانون التعدين أو الوثائق التى تمنح هذا الحق. وعادة تُخَول للهيئة التى تمنح هذا الحق سلطة تحديد الفترة الأولية للتعدين التى تصل إلى ما يتراوح بين 20–30 سنة على الأكثر.

وتنشأ المشكلة عندما يُعَطى للمسؤول الذى يمنح هذا الحق سلطة تقديرية لتحديد مدة سريان حق التعدين.، حيث قد يمنح الطالب مدة أقصر من المدة التى طلبها. ولهذا من المفيد أن يسمح القانون للطالب بأن يختار الفترة الزمنية حتى يمكن تجنب زحف الممارسات الفاسدة.

<u>القوانين واللوائح والقواعد المنظمة:</u> ينص المادة (33) من قانون مواد الوقود الخام على أن الفترة الأولية لعقد الاستغلال يحددها طالب هذا العقد على ألا تزيد عن 30 عاما، ويجوز مد هذه الفترة الأولية، بناء على طلبه لمدة 15 عاماً آخراً (مادة 34 من قانون مواد الوقود الخام). وإذا طُلِبَ التجديد مرة أخرى بعد فترة الخمسة عشر عاما هذه فإن هذا يتم بإصدار قانون لهذا الغرض (مادة 34 من ذات القانون) وتتضمن المادة (18) من قانون التعدين أحكاما مماثلة تسمح للطالب بأن يحدد أى فترة لعقد الاستغلال بشرط ألا تتجاوز 30 عاما. كما تسمح هذه المادة بتجديد هذه الفترة لمدة يحددها الطرف الذى يقوم بالاستغلال بشرط ألا تزيد عن ثلاثين عاما أخرى. ويجب أن يدون فى صفحة الغلاف بعقد الاستغلال مدة العقد، كما تشير إلى ذلك المادة (2) من هذا العقد. وتسمح المادة (6) من هذا العقد للوزير بتجديد عقد الاستغلال لمدة تصل إلى 30 عاما أخرى، وإذا طُلِبَ التجديد مرة أخرى بعد هذه الفترة فإن هذا يتعين أن يتم بإصدار قانون لهذا الغرض (مادة 6 من عقد الاستغلال). أما بالنسبة لعقود استغلال المحاجر فإنها تُعامل بطريقة مختلفة عن عقود استغلال المعادن الأخرى، حيث تنص المادة (26) من قانون التعدين على أن حائز العقد يستطيع أن يختار المدة ولكنها يجب أن تكون أكثر من عام واحد ولا تتجاوز 30 عاما. ويمكن تجديد عقد استغلال المنجم مرتين، تصل مدة كل تجديد حتى 15 عاما. ويذكر أن نقل سلطة تنظيم صناعة المحاجر إلى المحافظات أدى إلى قيام بعض المحافظات بمنح عقود استغلال المحاجر لمدة سنة واحدة، ثم يستخدم التجديد كوسيلة للضغط لزيادة رسوم الإيجار زيادة كبيرة.

<u>التوصية:</u> يجب أن ينص قانون التعدين الجديد على الفترة الزمنية المسموح بها لترخيص التعدين وترخيص المحجر (وكذلك فترات التجديد)، كما يجب أن تنص اللائحة

التنفيذية للقانون على إجراءات التجديد. ويجب أن تكون الموافقة على التجديد إجبارية طالما قام حائز الترخيص باستيفاء كافة المتطلبات عند التقدم بطلب التجديد، وقام بالوفاء بكافة شروط الترخيص.

5. 4. 3 الأسئلة المتعلقة بالالتزامات.

- **هل التزامات حائز حق التعدين محددة بوضوح؟**

تعقيبات عامة: فى معظم الدول، تتحدد التزامات حائز تصريح التعدين فى قانون التعدين ولائحته التنفيذية، وتتراوح هذه الالتزامات ما بين التزامات بسيطة إلى التزامات شاملة. وفى ظل بعض قوانين التعدين، فإنه بالإضافة إلى الالتزامات التى يتحملها كافة حائزو مثل هذه التصاريح، فإن الهيئة التى تمنح التصاريح قد تضيف شروطا خاصة طارئه بكل وثيقة من وثائق منح الحقوق (الترخيص، عقد الاستغلال، اتفاقية حقوق الامتياز). وإذا كان هذا النوع الأخير يتيح سلطة تقديرية للهيئة التى تمنح التصاريح تسمح لها بالتكيف مع الظروف الخاصة لكل منطقة تعدين إلا أنه يشكل مخاطرة بالنسبة للمستثمر حيث يكون من الصعب أن يعرف مقدما ما هى الالتزامات التى سيتم فرضها فيما بعد، كما أن هذا النوع من السلطة التقديرية يفتح الباب أمام إساءة استخدام السلطة ويمكن أن يؤدى إلى حدوث تأخير كبير. وقد ألغت الكثير من الدول هذا الاختيار.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: يستخدم قانون مواد الوقود الخام ترخيص الاستغلال كوسيلة لفرض معظم الالتزامات، ومع هذا، يفرض القانون مباشرة بعض الالتزامات، بما فى ذلك دفع إتاوة بنسبة 25%، واشتراط بدء العمل خلال أربعة أشهر من تاريخ سريان عقد الاستغلال. وتشير المادة (16) من قانون التعدين إلى أن عقد الاستغلال يجب أن يعكس الشروط الواردة فى قانون التعدين. ومن الممكن أن تفرض اتفاقية حقوق الامتياز شروطا خاصة. ومن أمثلة الالتزامات الواردة فى قانون التعدين: عدم استخراج أى خام لأى معدن لم يرد ذكره فى عقد الاستغلال (مادة 19 من قانون التعدين)، دفع إيجار (مادة (21)، اختيار محل إقامة فى مصر (مادة 22)، قيام المحاجر بدفع إتاوة أو إيجار (مادة 27)، إيداع وديعة نقدية (مادة (38))، إمساك دفاتر (مادة (41))، تقديم تقارير وفواتير (مادة (42)، (48). ومن أمثلة الالتزامات التى ترد فى اللائحة التنفيذية لقانون التعدين: انتظام واستمرار العمل أو التقدم بطلب لوقف العمل (مادة 29)، تحديد المساحة التى يشملها عقد الاستغلال (الفصل الخامس)، تنفيذ

تعليمات المصلحة الحكومية (مادة 50)، الحصول على التراخيص الأخرى الضرورية (مادة 52)، تقديم مواصفات خاصة (مادة 55)، الحصول على الموافقة على أى تغيير فى المنجم (مادة 57)، ردم الحفر والفجوات (مادة 61)، تحمل مسؤولية الأضرار التى تلحق بالآخرين (مادة 62)، الابلاغ عن المتفجرات (مادة 62)، إبلاغ الهيئة عن الحوادث والأمراض (مادة 63)، إعداد سجلات وتقارير عن العمالة (مادة 64)، إيداع تأمين وودائع نقدية (الفصل السابع)، وبالنسبة للمحاجر، إمساك دفاتر معينة (مادة 77)، تنفيذ كل الشروط التى تصدرها الجهة الحكومية. ومن أمثلة الالتزامات الواردة فى عقد الاستغلال: الابلاغ عن المعادن الجديدة التى تم اكتشافها (مادة 3 من عقد الاستغلال)، دفع إيجار (مادة 5)، عمل رسومات (مادة 8)، الاحتفاظ بأجهزة القياس (مادة 9)، أمساك دفاتر (مادة 10)، مساعدة مندوبى الحكومة (مادة 11)، تعيين مدير (مادة 12)، اتباع التعليمات (مادة 13)، بدء العمل خلال 4 أشهر (مادة 14)، حفظ بيانات عن المتفجرات والعمالة والخامات التى يتم استخراجها (مادة 15)، الالتزام بالقواعد (مادة 16)، الإبلاغ عن الآثار التى تم اكتشافها (مادة 17)، اختيار محل إقامة فى مصر (مادة 25)، إيداع وديعة (مادة 27)، الالتزام بقانون العمل (مادة 28)، دفع تعويضات (مادة 29).

<u>التوصيات:</u> إن نقطة الضعف الأساسية فى قانون التعدين الحالى هى أن الالتزامات المادية لكل نوع من التراخيص لا ترد فى هذا القانون، وإذا كانت هناك بعض الالتزامات القليلة التى ترد فى القانون والبعض الآخر فى اللائحة، إلا أن معظم هذه الالتزامات ترد فى عقد الاستغلال او اتفاقية حقوق الامتياز. وهو ما يشير إلى وضع حرج وغير واضح. لذا يوصى بأن يتضمن قانون التعدين الجديد نصوصا تحدد الالتزامات الرئيسية لكل نوع من أنواع التراخيص. ويمكن أن ترد الالتزامات البسيطة المرتبطة بهذه الالتزامات الرئيسية فى اللائحة التنفيذية للقانون. ولا يجب أن ترد النصوص الخاصة بالالتزامات فى ترخيص التعدين أو ترخيص المحاجر كما يجب التوقف عن استخدام عقود الاستغلال واتفاقيات حقوق الامتياز.

- **<u>متى يبدأ استخراج المعدن؟ هل يجب الاستمرار فى استخراج المعادن، هل خطة العمل والتشغيل مطلوبة، إذا كان الأمر كذلك، ما هى الجهة التى توافق على الخطة؟ هل هناك وسيلة لفض المنازعات؟</u>**

<u>تعقيبات عامة:</u> فى الكثير من الدول تكون المعادن ملكا للدولة. وعندما يتم اكتشاف المعدن فإن الدولة يكون لها مصلحة اقتصادية فى أن يتحقق التعدين الأمثل للخام. وما يعتبر تعدينا أمثل من منظور الحكومة قد يختلف عن منظور الشركة الحائزة على حق التعدين. وبينما يكون حائز حق التعدين هو صاحب جميع قرارات الانتاج وفقا

للاتجاهات الحديثة، فإن قوانين التعدين القديمة وقوانين بعض الاقتصادات الانتقالية والنامية مازالت تتضمن إجراءات تنطوى على قدر من السيطرة على هذه الموارد.
وتتمثل أكثر أنواع هذه السيطرة شيوعا فى طلب استمرار استخراج المعدن طوال حياة تصريح التعدين، فإذا توقف استخراج الخام لفترة زمنية محددة، بدون موافقة مسبقة من الحكومة، تعرض التصريح للإلغاء وحائزة للعقاب. وغالبا ما يتم منح تصريح التعدين لفترة زمنية ممتدة. وتهتم الحكومات، خاصة تلك التى تمتلك فيها الدولة المعادن، باستمرار التعدين على مدى حياة تصريح التعدين، وإذا توقف التعدين، فإنه يحتمل إلغاء التصريح، وبذلك يصبح استخراج الخام متاحا للآخرين.

ومن النادر حاليا أن نجد تلك المتطلبات المرهقة مثل ضرورة الحصول على الموافقة المسبقة على خطة انتاج المنجم بما فى ذلك تحديد درجة جودة المعدن والكمية التى تنتج سنويا. مثل هذه المتطلبات المتعلقة بالانتاج تعتبر متطلبات سلبية من جانب شركات التعدين، فهى يجب أن تعدل الانتاج ليأخذ فى الاعتبار التغيرات التى تطرأ على السوق، والمنازعات العمالية، وأفعال الطبيعة، والحقائق الجيولوجية، والتغيرات التكنولوجية وغيرها. وعادة ما تتضمن قوانين التعدين القليلة، التى مازالت سارية، والتى تتطلب تقديم خطة إنتاج موافق عليها من الحكومة،و ضرورة تحديث هذه الخطة والموافقة عليها. ولكن الحائز على حق التعدين ينظر إلى هذا المطلب باعتباره ينطوى على مخاطرة إضافية وجسيمة بالنسبة له، كما أنه يحمل إمكانية خلق ممارسات فاسدة.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يتناول قانون مواد الوقود الخام هذه القضية. وتنص المادة (18) من قانون التعدين على أنه يجوز إلغاء عقد الاستغلال إذا توقف الاستغلال لمدة ثلاث سنوات متتالية ولم تتم الموافقة على الأعفاء من هذا الالغاء. ولا تتفق كل من المادتين (29) من اللائحة التنفيذية لقانون التعدين والمادة (14) من عقد الاستغلال مع المادة (18) من قانون التعدين حيث تنصان على أنه يمكن وقف الاستغلال لمدة 3 أشهر فقط بدون الحصول على الموافقة على إلاعفاء.

التوصية: يجب الإبقاء على النظام الحالى فيما يتعلق بإلغاء عقد الاستغلال واتفاقيات حقوق الامتياز عند وقف الانتاج لمدة ثلاث سنوات بدون الحصول على إذن بذلك. كما يجب تحديد ما المقصود ببدء وتوقف التعدين فى اللائحة التنفيذية الجديدة.

- هل يطلب تقديم ضمان مالى لتنفيذ الالتزامات performance bond ؟.

تعقيبات عامة: بينما تعد هذه الضمانات وغيرها من أشكال الضمانات من الملامح العامة لقوانين التعدين فيما يتعلق بمرحلة الاستصلاح، إلا أن هذا النوع من الضمانات نادرا ما يفرض كالتزام فى حالة استخراج المعادن.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يتناول قانون مواد الوقود الخام هذه القضية. وتتطلب المادة (38) من قانون التعدين إيداع وديعة نقدية لضمان تنفيذ عقد الاستغلال واتفاقية حقوق الامتياز، وضمان سداد الإيجار والاتاوات، وتنفيذ الالتزامات المتعلقة بالتشغيل وغيرها من الشروط وتنص المادة (65) من اللائحة التنفيذية وكذلك المادة (27) من عقد الاستغلال على نفس هذا الالتزام.

التوصية: لا يجب أن يتضمن قانون التعدين الجديد طلب ضمانات مالية لتنفيذ الالتزامات (performance bond) أوطلب ضمانات مماثلة. كما يجب أن ترد بالتفصيل النصوص الخاصة بإلغاء ترخيص المحاجر وترخيص التعدين والعقوبات المقررة بشأنها فى هذا القانون. ولا تطلب مثل هذا الضمان المالى إلا عدد قليل جدا من الدول، وإذا تم تطبيقه سيعتبر هذا عقبة كبيرة أمام الاستثمار.

- **هل متطلبات الابلاغ معقولة ؟**
- **ما هي الضمانات التى تكفل الحفاظ على سرية التقارير المقدمة خلال فترة التعدين ؟**

تعقيبات عامة: عادة ما يُطلب تقديم تقارير للحكومة عن أنشطة التعدين. وعلى الرغم من أن متطلبات الإبلاغ تختلف لحد ما من تشريع لآخر، إلا أن هذه المتطلبات تميل إلى التركيز على مستويات الانتاج الشهرى وقيمة الانتاج (لتحديد الضرائب)، وعلى مستويات التوظيف والقضايا المتعلقة بالسلامة المهنية (مثل الحوادث والامتداد تحت الأرض (underground extension). ونادرا ما يطلب بيانات عن الاحتياطى، فيما عدا فى الدول الانتقالية. ولما كانت البيانات الخاصة بقيمة المبيعات مفيدة للمنافسين، لذا تنص الكثير من قوانين التعدين على ضرورة الحفاظ على سرية مثل هذه المعلومات.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يرد أى ذكر لهذه القضية فى قانون مواد الوقود الخام. وتقضى المادة (42) من قانون التعدين بتقديم تقارير شهرية، بينما تقضى المادة (48) بتقديم تقرير سنوى. وليس هناك مطلب قانونى يلزم الحكومة بالحفاظ على سرية التقارير المتعلقة بعقد الاستغلال. وتقضى المادة (77) من اللائحة

التنفيذية لقانون التعدين بأن تقوم المحاجر بتقديم تقارير شهرية. وتتضمن متطلبات الإبلاغ الواردة فى عقد الاستغلال ما يلى: الإبلاغ عن المعادن الجديدة المكتشفة (مادة 3 من عقد الاستغلال)، عمل رسومات وتقديم تقرير سنوى (مادة 8)، أمساك الدفاتر وتقديم تقارير شهرية (مادة 10)، الاحتفاظ ببيانات وتقديم تقارير شهرية عن المتفجرات والعماله والخامات المستخرجة (مادة 15).

التوصية: ترى معظم الحكومات أن متطلبات الإبلاغ فى قانون التعدين ولائحته التنفيذية وعقد الاستغلال غير كافية. ويجب أن يرد الالتزام الخاص بتقديم تقارير شهرية وسنوية فى قانون التعدين، كما ترد تفاصيل محتوى و اجراءات تقديم مثل هذه التقارير فى اللائحة التنفيذية الجديدة. ويتعين وضع نماذج موحدة لأشكال الإبلاغ كلما أمكن ذلك، ويجب الحفاظ على سرية التقارير يإستثناء التقارير المقدمة فى إطار تطبيق مبادرة مبادىء تحقيق الشفافية فى الصناعات الاستخراجية EITI أو غيرها من معايير الشفافية المالية (فى حالة الموافقة على هذه المبادرة أو معايير الشفافية وتطبيقها).

- **هل كل الضرائب والرسوم الواردة فى قانون التعدين من السهل تحديدها ؟ وهل هى معقولة وغير تمييزية ومستقرة ؟**

تعقيبات عامة: تتجه قوانين التعدين الجديدة إلى الابتعاد عن نظم الضرائب المتخصصة التى تفرض على الأنشطة التعدينية بمقتضى قانون التعدين، وإلى الاعتماد بصورة مكثفة على قانون الضرائب العامة على المبيعات وذلك فيما عدا ثلاثة استثناءات (كما هو مشار إليها فى قانون التعدين). وهذه الاستثناءات هى: الرسوم الإدارية مثل الرسوم التى تفرض عند تقديم الطلبات، رسوم التجديد، رسوم الإصدار)، والاتاوات، والرسوم المرتبطة بايجارالأرض). وهذه الأنواع من الرسوم يتم تحديدها عادة فى قانون التعدين، وترد تفاصيلها فى لائحته التنفيذية. وعلى الرغم من أن هناك اتجاه عام نحو الاعتماد على قانون الضريبة العامة للمبيعات، ليلعب دورا أكبر، إلا أن الكثير من الدول تتجه نحو تثبيت الضريبة، سواء من خلال قانون التعدين أو من خلال قانون آخر.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: وفقا للمادة (27) من قانون مواد الوقود الخام، يتحدد إيجار المنطقة التى يشملها ترخيص التنقيب بصورة تصاعدية، حيث يبلغ إيجار هذه المنطقة بأكملها فى السنة الأولى 10 جنيهات، وفى السنة الثانية 100 جنيه، ثم يتم دفع 25 جنيها عن كل كيلو متر مربع فى كل سنة تالية للسنة الثانية. وتتطلب المادة (30) من قانون مواد الوقود الخام دفع إتاوة بنسبة 25%. وتعتبر هذه أكبر

إتاوة يتم دفعها عن الفحم فى العالم. ويتحدد الإيجار السنوى لترخيص البحث عن المعادن عند 25 جنيها لكل كيلو متر مربع (مادة 11 من قانون التعدين)، ومن قبل كان تحديد إيجار عقد الاستغلال الخاص بالمحاجر يتم من خلال لجنة يعينها الوزير (مادة 28 من قانون التعدين)، ولكن الوزير فوض المحافظات فى تعيين هذه اللجنة. وتفرض المحافظات معدلات إيجار عالية ومتغيرة، وتميل إلى وضع معدلات جديدة كل عام لكل محجر على حدة. ويبلغ الإيجار بالنسبة لعقود الاستغلال، بخلاف المحاجر، 25 جنيها لكل هكتار. وتفرض الإتاوات فى قانون التعدين على معادن المحاجر (مادة 27 من هذا القانون) ولا تفرض على المعادن الأخرى (فى عقد الاستغلال أو اتفاقية حقوق الامتياز). ولا يفرض نموذج عقد الاستغلال أى إتاوات.

<u>التوصية:</u> يقدم المؤلف تقريرا منفصلا عن موضوع الضرائب متضمنا التوصيات الخاصة بهذا الموضوع، وبوجه عام، يتعين أن يحدد قانون التعدين الجديد نوع الرسوم والإيجارات والإتاوات التى يجب دفعها لكل نوع من التراخيص. ويجب أن تنص اللائحة التنفيذية على معدلات وإجراءات أداء هذه المدفوعات (وليس ترخيص التعدين أو ترخيص المحجر)، كما يجب أن تكون الرسوم والإيجارات والإتاوات موحدة لكل فئة من فئات التراخيص وليس وفقا لكل مشروع على حدة، ويجب أيضا عدم دفع عمولات، كما لا يجب دفع الرسوم والإيجارات والإتاوات على أساس التفاوض. بالإضافة إلى ذلك، يتعين أن تتحدد الضرائب والرسوم الأخرى (وأى إعفاء منها) فى القوانين التى تفرضها – مثل ضريبة الدخل والضرائب الجمركية ...الخ) إلى جانب تثبيت بعض الضرائب لمدة عشر سنوات وذلك فى إتفاقية تعدين ملحقة. ويتعين أن ينص قانون التعدين الجديد على قيام مجلس الشعب بالتصريح للوزير المسؤول عن المناجم بالتشاور مع وزير المالية للدخول فى اتفاق لتثبيت الضرائب دون عرض هذا الاتفاق على مجلس الشعب.

- **<u>ما هى معايير الحماية البيئية التى يجب الالتزام بها ؟</u>**

<u>تعقيبات عامة:</u> قامت كل الدول تقريبا بوضع أطر تنظيمية للتعامل مع القضايا البيئية، وكان قانون البيئة هو الآلية التنظيمية الأساسية فى معظم التشريعات. ومع هذا تشير الكثير من قوانين التعدين إلى المتطلبات البيئية، مثل ضرورة تقديم تقييم الأثر البيئي و/أو خطة الإدارة البيئية، ولكنها وهى تنص على ذلك تشير إلى قانون البيئة أو القوانين الأخرى التى تنظم البيئة. وتدرس شركات التعدين بعناية الأخطار التى يمكن أن تنتج من احتمال اتخاذ قرارات تعسفية أو مستندة لاعتبارات سياسية حتى لا توافق على المتطلبات الإجبارية الخاصة بتصاريح وخطط البيئة.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يتناول كل من قانون مواد الوقود الخام أو قانون التعدين الأمور المتعلقة بالبيئة. وتتطلب المادة (61) من اللائحة التنفيذية لقانون التعدين ضرورة ردم الحفر والفجوات وتسوية الأرض. وقد وضعت مصر قانونا للبيئة (القانون رقم 4 لسنة 1994) ومستويات جديدة للانبعاثات (1995). ومما يذكر أن طالب عقد الاستغلال او اتفاقية حقوق الامتياز (للمناجم والمحاجر) يجب أن يقدم تقييم الأثر البيئى لجهاز شئون البيئة المصرى عند طلب الحصول على التصريح البيئى. ويتعين على الجهاز إتخاذ قراره بشأن الموافقة أو عدم الموافقة فى غضون 60 يوما. ويعد عدم اتخاذ قرار فى هذا الشأن، خلال هذه المدة، بمثابة موافقة على الطلب. ويجب أن تعقد جلسات استماع عامة خلال اعداد تقييم الأثر البيئى وخلال إغلاق المنجم ولا توجد أى توجيهات مفصلة بشأن إعداد تقييم الأثر البيئى للتعدين. وفى الواقع، لا يصدر عقد الاستغلال إلا بعد أن يقوم جهاز شئون البيئة بمنح التصريح البيئى. وهناك ثلاثة أنواع من المتطلبات التى يجب أن تقدم لكل منها التزامات خاصة. ومعظم المحاجر لا يطلب منها تقييم الأثر البيئى، وإن كانت بعض المحاجر من (الفئة ب) يطلب منها تقديم طلب من ثمانى صفحات. وبالنسبة للمناجم (الفئة أ) يطلب تقييم شامل للأثر البيئى ولكن لا يوجد توجهات مفصلة بالنسبة لها.

التوصية: من قراءة قانون التعدين الحالى واللوائح والاتفاقيات لا يتضح كيف يعمل قانون التعدين وقانون البيئة معا فى الواقع. لهذا يجب ان يتحدد فى قانون التعدين الالتزامات البيئية العامة بما فى ذلك طلب تقييم الأثر البيئى وخطة الإدارة البيئية، وخطة إغلاق المنجم. كما يجب أن تنص اللائحة التنفيذية على أن هذا التقييم وهذه الخطة يجب أن يكونا وفقا لقانون البيئة وإن كان يجب أن تشير إلى الحد الأدنى من محتوى كل منها، ومتى وكيف يمكن تعديلهما. ويجب إعداد دليل مفصل لقانون البيئة عن محتوى تقييم الأثر البيئى، وخطة إغلاق المنجم. ويفتقد قانون التعدين حاليا للأحكام التى تسمح بإدارة قانون التعدين وقانون البيئة معاً.

5. 4. 4. الأسئلة المتعلقة بحقوق التعدين

- **ما هى الحقوق الخاصة التى يتضمنها حق التعدين؟**

تعقيبات عامة: عادة ما يُنَص صراحة على الحقوق التى يمنحها تصريح التعدين فى بند خاص أو فى عدة بنود فى قانون التعدين. وقد يشار إلى بعض الحقوق بصورة غير

مباشرة فى إطار النص على حق " التعدين" وفى تعريف مصطلح " التعدين" من خلال وصف حقوق الأنشطة المصرح بها. ونادرا ما تتحدد هذه الحقوق فى اللائحة التنفيذية. ومن الممكن منح هذه الحقوق فى اتفاقيات التعدين التى يوافق عليها البرلمان.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: على خلاف قوانين التعدين فى معظم الدول، لا يحدد قانون التعدين المصرى بوضوح التزامات حائز عقد الاستغلال القانونية. وتعطى المادة (18) من قانون التعدين حقا مشروطا لتجديد عقد الاستغلال. كما تسمح المادة (20) من قانون التعدين بالتقدم بطلب للحصول على ترخيص الحماية، وتسمح المادة (29) من ذات القانون ايضا لحائز عقد الاستغلال، الذى يقوم بإستخراج الخامات المعدنية، بأن يقوم أيضا بإستخراج مواد المحاجر لخدمة أغراض المنجم. وتمنح المادة (33) من قانون التعدين لحائز عقد الاستغلال حقا محدودا للحصول على نسخ من العقد. وتنشأ معظم الحقوق من عقد الاستغلال واتفاقية حقوق الامتياز. وهذا الموضوع يمكن أن يكون مثار خلاف من الناحية القانونية، حيث أنه من الطبيعى أن تمنح الحقوق بمقتضى القانون وليس بمقتضى وثيقة إدارية. ومن أمثلة الحقوق التى تمنح بمقتضى عقد الاستغلال: الحق فى البحث عن الخامات واستخراجها وتعدينها، الحق فى أداء الأعمال المرتبطة بالتعدين (مادة 2 من عقد الاستغلال)، الحق فى تعدين مواد المحاجر التى يتطلبها التعدين، الحق فى استخدام المياه (مادة 3)، الحق فى التقدم بطلب للحصول على ترخيص الحماية (مادة 4)، الحق فى تجديد عقد الاستغلال، (مادة 6)، الحق المشروط فى التنازل عن عقد الاستغلال(المادة 20).

التوصية: إن الحقوق الأساسية لحائز ترخيص التعدين وترخيص المحاجر يجب أن تَرد صراحة فى قانون التعدين (وليس فى الترخيص)

- **هل تقتصر الحقوق فى منطقة التعدين على حائزيها ؟**
- **هل يمكن لآخرين الحصول على حقوق للتعدين، ربما لمعدن آخر، على نفس المنطقة أو فى منطقة متداخلة معها ؟**

تعقيبات عامة: إذا لم تحصل الشركات على حقوق تعدين خاصة بها وحدها فى المنطقة التى تشملها هذه الحقوق، فإن هذا سيكون مبعث قلق لها. فعلى سبيل المثال، إذا كان تصريح التعدين يقتصر على تعدين النحاس فقط، فإن الحائز على هذا التصريح لن يكون راضيا عن قيام شركة أخرى بتعدين الذهب أو الزلط فى جزء من المنطقة التى يشملها التصريح. وعادة ما تنص قوانين التعدين الجديدة على قصر حقوق التعدين، فى المنطقة التى تشملها هذه الحقوق، على حائز حقوق التعدين.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: هذا الموضوع لم يتناوله قانون مواد الوقود الخام. وتشير المادة (10) من قانون التعدين والمادة (3) من عقد الاستغلال إلى أنه لا يجوز لحائز عقد الاستغلال أن يقوم بتعدين معادن غير واردة فى عقد الاستغلال. ولم يتناول قانون التعدين قضية إمكانية صدور عقديْن للاستغلال لكيانيْن مختلفين يقومان بتعدين معادن مختلقة,. وتشير المادة (19) من عقد الاستغلال على وجه التحديد إلى أن الحكومة يمكنها إصدار تراخيص للبحث أو عقود استغلال أخرى لمعادن أخرى فى المنطقة طالما لا تتعارض مع حقوق المستأجر المرخص له ولا تسبب أضرارا لعمله.

التوصية: إن اقتصار حق التعدين، فى المنطقة التى يشملها ترخيص التعدين أو ترخيص المحاجر، على حائز هذا الترخيص يجب أن يُنَص عليها صراحة، فى قانون التعدين الجديد.

- **هل حقوق التعدين تقتصر على معدن واحد أم أنها تسرى على كافة المعادن؟**

تعقيبات عامة: فى بعض قوانين التعدين يتم إدراج المعادن، التى يمكن تعدينها فى المنطقة التى يشملها حق التعدين، فى الوثيقة التى تمنح هذا الحق. وفى قوانين التعدين الجديدة يُخَوَل للقائم بالتعدين الحق فى تعدين أى معدن وكذلك جميع المعادن فى المنطقة الممنوحة. وإذا كان التعدين يقتصر فقط على المعادن المدرجة فى الترخيص، فإن هذا يشكل مشكلة كبيرة عندما تكون هناك خامات معدنية مختلطة (Polymetallic). والاتجاه الواضح الآن هو السماح لحائز ترخيص التعدين بالقيام بتعدين كل المعادن الموجودة فى منطقة الترخيص.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لم يتناول قانون مواد الوقود الخام هذا الموضوع. وتشير المادة (10) من قانون التعدين و المادة (13) من عقد الاستغلال إلى أنه لا يجوز لحائز عقد الاستغلال أن يقوم بتعدين معادن لم ترد فى هذا العقد.

التوصية: لا تتطلب معظم قوانين التعدين الجديدة تحديد معادن معينة فى ترخيص التعدين، وتمنح هذه القوانين لحائز ترخيص التعدين الحق فى تعدين أى معدن يكتشف فى منطقة الترخيص. لذا يوصى بأن يطبق هذا المنهج فى قانون التعدين الجديد.

- **هل حقوق التعدين تشمل حق استخدام المياه والرمل والزلط والأخشاب الموجودة فى منطقة التعدين لخدمة أغراض التعدين.**

تعقيبات عامة: فى غالب الأحوال، يتم تنظيم الأمور المتعلقة بالمياه والأخشاب ومواد البناء بموجب قانون آخر غير قانون التعدين. ونظرا لأهمية هذه المواد والسلع لعملية التعدين، تمنح الكثير من القوانين حقوقا خاصة لحائز تصريح التعدين لاستخدام هذه المواد. وفى حالة عدم وجود نص على هذه الحقوق الخاصة، يجوز للقائم على التعدين أن يتقدم بطلب للحصول على هذه السلع بمقتضى قانون آخر.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لم يتناول قانون مواد الوقود الخام وقانون التعدين حق الحصول على المياه والأخشاب. وتمنح المادة (29) من قانون التعدين لحائز عقد الاستغلال حقا مشروطا لاستخدام مواد المحاجر فى منطقة عقد الاستغلال لخدمه أغراض المنجم. وتشير المادة (3) من عقد الاستغلال إلى أن حائز هذا العقد له الحق فى استخدام المياه الموجودة فى المنجم أو فى الآبار بمنطقة عقد الاستغلال.

التوصية: يجب أن يُنَص فى قانون التعدين الجديد على الحق فى استخدام المياه والأخشاب والرمل والزلط والصخور الموجودة فى منطقة التعدين، وأن يطبق هذا الحق على كل حائزى تراخيص التعدين وتراخيص المحاجر. ويجب النظر فى ما إذا كان الأمر يتطلب إصدار ترخيص مستقل لاستخدام المياه من الهيئة المسؤولة عن المياه.

- **هل هناك أى قيود تعرقل بيع منتج التعدين للعميل الذى يدفع أفضل سعر ؟**

تعقيبات عامة: لا تقوم معظم الدول حاليا بتقييد، أو التحكم، فى بيع السلع المعدنية أو استيرادها أو تصديرها (فيما عدا المعادن المشعة)، كما أن الكثير من قوانين التعدين الجديدة تقضى بإعطاء القائمين على التعدين حق تصدير إنتاجهم وإذا كان لدى الحكومة هدف خاص يتعلق بالاستيراد والتصدير، فإنه يتم تشجيع هذا أو عدم تشجيعه من خلال الحوافز الإيجابية أو السلبية بدلا من الضوابط التنظيمية المباشرة. وتعتبر الضرائب (رسوم الاستيراد، ورسوم التصدير، وضريبة القيمة المضافة، والضرائب التى تحصل من المنبع) هى الأدوات الأساسية التى تستخدمها الحكومة لتقييد أو توجيه واردات أو صادرات المنجم من السلع والخدمات أو الواردات من المعادن. ولا تفرض كل قوانين التعدين الجديد' تقريبا قيودا على البيع، فيما عدا فى دول التخطيط المركزى السابقة، فمن حق القائم على التعدين أن يبيع المنتج لأى أحد، محليا كان أو أجنبيا، طالما كان السعر هو السعر الحقيقى.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: هناك قيود مفروضة على أنواع معينة من مواد الوقود الخام (المادة (37) و (38) من قانون مواد الوقود الخام. ويتم فرض رسوم تصدير على بعض المعادن الأساسية التى تحتاجها الدولة لتحد من تصديرها للخارج (

لمزيد من التفصيل أنظر التقرير المالى الذى أعده المؤلف) ولا ينص قانون التعدين على إجراءات للحماية من التلاعب فى الأسعار Transfer pricing abuse.

التوصية: يوصى بأن يمنح قانون التعدين الجديد لحائز ترخيص التعدين أو ترخيص المحاجر حق بيع وتصدير المعادن دون أى قيود من قبل الحكومة. ومع هذا يجب أن ينص قانون التعدين ولائحته التنفيذية على أن تكون شروط كل المبيعات واضحة، حتى يمكن تجنب التلاعب فى الأسعار Transfer Pricing الذى يعد مشكلة جسيمة وحقيقية فى الدول المنتجة للمعادن، وأن يتم، فى القانون واللائحة توضيح هذه الممارسات وحظرها وتوقيع جزاءات صارمة على ممارستها. ويتطلب الأمر أن تكون متطلبات الإبلاغ عن المبيعات مفصلة حتى تسمح للجهة التى تقوم بالتنظيم بتحديد ما إذا كان هناك تلاعب فى الأسعار. وبالإضافة إلى ذلك، من الضرورى أن يُنص فى القانون واللائحة على أنه فى حالة حدوث تلاعب فى الأسعار، فإن من سلطة الحكومة إتخاذ إجراء لاسترداد الإيرادات التى فقدتها ومعاقبة القائم على التعدين.

- هل هناك قيود على استخدام العمالة الأجنبية المتخصصة؟ هل متطلبات التوظيف معقولة ؟

تعقيبات عامة: من الممكن أن تكون قضية استخدام العمالة الأجنبية قضية حساسة. ويتم تنفيذ معظم السياسات القومية الخاصة بالعمالة الأجنبية من خلال قانون العمل/التوظيف. ومع هذا يمكن أن يتضمن قانون التعدين أحكاما خاصة فى هذا الشأن. وفى بعض الحالات، تمنح هذه الأحكام الحق فى استخدام مثل هذه العمالة، بينما يمكن أن تضع عراقيل أمام استخدامها فى حالات أخرى. ومن أهم هذه العراقيل ما ينص عليه قانون التعدين من اشتراط حصول العاملين الأجانب على مؤهلات وشهادات معينة (مهندس تعدين معتمد، جيولوجى معتمد، محاسب معتمد). وحيث أن متطلبات الشهادات لا تعترف بالمؤهلات التى تم الحصول عليها فى الدول الأجنبية، فإن هذا يعنى بالفعل استبعاد الأجانب. وترغب شركات البحث والتعدين الأجنبية فى استخدام أفضل كوادرها بصرف النظر عن جنسيتهم خاصة فى السنوات الأولى من عمر المشروع.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: ليست هناك قيود خاصة على استخدام العمالة فى قانون مواد الوقود الخام أو فى قانون التعدين. وتتطلب المادة (64) من اللائحة التنفيذية لقانون التعدين أن يقوم حائز الاستغلال بالاحتفاظ بسجلات للعاملين وإعداد تقارير بشأنهم تتضمن بيان بجنسيتهم. ويحتوى نموذج عقد الاستغلال على عدد من

الأحكام التى تتعلق بالعمالة مثل: الالتزام بتوفير بيانات عن العماله (مادة 15 من عقد الاستغلال)، الالتزام بتشغيل نسبة معينة من العاملين والعمال المصريين على النحو الذى تقرره القوانين واللوائح (مادة 28 من عقد الاستغلال). ويخرج عن نطاق هذا التقرير إعداد تحليل عن قوانين العمالة والتشغيل المصرية. ومن الممكن أن يكون قد تم تناول هذه القضية بصورة كافية فى هذه القوانين.

<u>التوصية:</u> يجب النظر فى المطلب الذى يقضى بأن يفضل حائزو تراخيص التعدين وتراخيص المحاجر توظيف العمالة المصرية. ويوصى بأن يشار إلى ذلك فى قانون التعدين الجديد، وأن تتضمن اللائحة التنفيذية كافة التفاصيل بما فى ذلك وضع جدول بنسب المصريين المستهدفة فى مختلف فئات الوظائف. ويجب أن تزيد هذه النسب كل عام حتى يمكن تشجيع حائزى تراخيص التعدين وتراخيص المحاجر على تدريب المصريين ليحِلوا محل العمالة الأجنبية. ويجب أن ترحب مصر بوجود الخبراء الأجانب المتخصصين بين العاملين فى مجال البحث والتعدين، نظرا لما يمكن أن يساهموا به فى نقل التكنولوجيا والمهارات الضرورية لتنمية الصناعة حتى يمكنها المنافسة فى السوق العالمى. وإذا كان من الممكن أن تقوم المناجم فى بادىء الأمر باستخدام عدد معقول من الخبراء الأجانب المتخصصين، إلا أنه يجب أن يحل العمال المصريون محل العاملين الأجانب حتى تصل نسبتهم فى النهاية إلى أقل من 5% من إجمالى العمالة وذلك بعد عشر سنوات من بدء الانتاج. ويجب النظر فيما إذا كانت هذه التوصية تتعارض أو تستكمل القوانين الأخرى التى تتناول موضوع العمالة الأجنبية.

- **<u>هل الحقوق التى تمنح بمقتضى قانون التعدين تَجُب Supersede حقوق الآخرين التى حصلوا عليها بموجب قوانين أخرى، وهل الحقوق التى تمنح فى ظل قانون التعدين تخضع لأى قيود تنشأ من قوانين أخرى ؟</u>**

<u>تعقيبات عامة:</u> من أصعب الأمور فى فهم قانون التعدين هو معرفة كيف تطبق الحقوق التى تمنح لأطراف مختلفة فى ظل قوانين مختلفة. فعلى سبيل المثال، فى ظل القوانين المختلفة قد يُمنح أحد الأطراف حق امتياز مقصورا عليه لاستغلال الأخشاب فى منطقة ما، ويمنح طرف آخر حقا للصيد فى هذه المنطقة، وقد يمنح ثالث ترخيص للتعدين مقصورا عليه فى هذه المنطقة أيضا. فهل للقائم على التعدين الحق فى حرمان الطرفين ألاخرين من حقهما فى هذه المنطقة ؟ إن الإجابة على هذا النوع من الأسئلة قد لا تكون متاحة من منظور قانون التعدين. وقد يتطلب للإجابة على هذا السؤال النظر فى السوابق القانونية (Case law) ومبادىء االموروثات المحلية (local succession) وسيادة القانون، والممارسات الإدارية. وفى الدول التى نشأت بها نزاعات حول استخدام الأرض، تحاول قوانين التعدين الجديدة حل قضايا معينة بشأن هذه النزاعات.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يتم تناول هذه القضية بصفة خاصة فى قانون مواد الوقود الخام أو قانون التعدين. وتتضمن المادة (19) من عقد الاستغلال أن على حائز هذا العقد أن يمنع الآخرين من البناء فى منطقة عقد الاستغلال، ولكن المادة (18) من عقد الاستغلال تقضى بأن يتحمل حائز هذا العقد مسؤولية الأضرار التى تترتب على هذا العمل.

التوصية: يجب أن يتضمن قانون التعدين الجديد ولائحته التنفيذية إرشادات وإجراءات واضحة للتعامل مع قضية التعارض بين حقوق استخدام الأرض، كما يجب أن يُنَص على المتطلبات التى تشمل: أن يكون هناك التزام على المتقدم بطلب الحصول على ترخيص التعدين أو ترخيص المحاجر بأن يتفاوض مع كل من حائزى الحقوق الأخرى، وعلى دور الهيئة المسؤولة عن ترخيص أعمال التعدين إذا فشلت هذه المفاوضات، وحق الدولة فى إنهاء هذه الحقوق (مع دفع تعويضات) كحل أخير. ويجب أن تتسم عملية فض التعارض بين الحقوق بالشفافية والكفاءة والفاعلية والواقعية.

5. 4. 5 الأسئلة المتعلقة بإحالة الحقوق ؟

- **هل من الممكن إحالة حق التعدين ؟**
- **إذا كان هذا ممكنا، هل هناك قيود على إحالة هذه الحقوق ؟**
- **هل إجراءات إحالة الحقوق واضحة وعملية ؟**

تعقيبات عامة: لأسباب عديدة، سوف يهتم المستثمرون بمعرفة ما إذا كان من الممكن إحالة الحقوق أو التنازل عنها. فمثلا، إذا تم اكتشاف خام فى إطار ترخيص البحث، قد يرغب حائز هذا الترخيص فى بيع حقوق التنمية لشركة أخرى، وقد يفكر، بدلا من ذلك، فى تغيير الكيان القانونى وينقل حقوقه من شركة بحث إلى شركة تعدين. فإذا تقرر البيع، فإنه عادة ما يُدفع سعر أعلى عندما يتعلق الأمر بالحصول على ترخيص التعدين وليس مجرد ترخيص البحث، وسواء تم البيع أو إحالة الحق فى إطار ترخيص البحث أو ترخيص التعدين فإن هناك التزامات ضريبية على قيمة بيع الحقوق أو إحالتها من طرف لآخر.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يتناول قانون مواد الوقود الخام هذا الموضوع، وتسمح المادة (40) من قانون التعدين بالتنازل عن عقد الاستغلال بشرط الحصول أولا على موافقة الوزير وتشير المادة (7) من ذات العقد إلى إجراءات هذا التنازل.

التوصيات: يجب أن ينص قانون التعدين الجديد على الحق المشروط لإحالة أو التنازل عن ترخيص التعدين وترخيص المحاجر، كما يجب أن تشير اللائحة التنفيذية إلى إجراءات وشروط هذه الإحالة أو هذا التنازل بالتفصيل.

5. 4. 6 الأسئلة المتعلقة بوقف حق التعدين وإلغائه والتخلى عنه.

- **فى ظل أى ظروف يمكن وقف حق التعدين أو التخلى عنه أو إلغائه أو إنهائه؟**
- **من الذى يلغى حق التعدين ؟**
- **هل هناك آلية للتظلم ؟**

تعقيبات عامة: تتعرض تصاريح التعدين عادة للإلغاء تأسيسا على وقوع إخلال جسيم بالتزامات معينة. وفى حالة إلغاء تصاريح التعدين، من المحتمل أن تسعى الشركات إلى اتخاذ إجراءات للتظلم حيث أن التعدين يحتاج لاستثمارات كبيرة تتجاوز كثيرا الاستثمار فى البحث. وقد ينظر المستثمرون بعين الشك إلى قوانين التعدين التى لا تسمح بوجود آلية للتظلم، أو تسمح فقط باللجوء إلى آليات للتظلم أو إلى إجراءات قضائية قد تكون متحيزة. وتنص معظم قوانين التعدين الجديدة على آلية للتظلم، كما يسمح الكثير منها باللجوء إلى التظلم فقط فى حالة الإخلال بالتزامات قليلة ومحددة على نطاق ضيق للغاية.

إن إلغاء تصريح التعدين لا يعنى بالضرورة إنهاء كل الالتزامات فبعض هذه الالتزامات، مثل الاستصلاح الذى قد ينشأ فى ظل تصريح معين، قد يطبق بصفة عامة على كل حائزى التصاريح، الماضية والحالية. وفى الحالات التى تكون فيها مثل هذه الالتزامات متعلقة بتصريح معين، فإن الالتزامات قد تمتد إلى ما بعد فترة الترخيص أو إلى ما بعد إلغائه إذا تم النص على ذلك.

كما تنص الكثير من القوانين أيضا على وقف تصاريح التعدين. وهذا الوقف يسمح للمسؤول الحكومى بإمكانية وقف حقوق معينة وفى نفس الوقت الاحتفاظ بالتزامات معينة. فمثلا إذا كان تشغيل المنجم غير آمن فإنه يجوز وقف التشغيل إلى أن يتم اتخاذ إجراءات لتصحيح هذا الوضع. ومن الممكن أن يكون وقف التشغيل آلية هامة فى التعامل مع القضايا المتعلقة بالإغلاق. فمثلا قد يقوم المرخص له بوقف الانتاج فى السنة العاشرة من عمر الترخيص البالغ عشرين عاما، وقد يسمح القانون باستمرار الانتاج. وقد تكون هناك مشاكل بيئية خطيرة فى الموقع، فتقوم الحكومة بوقف حق التعدين وتصدر أوامر لمعالجة هذه المشاكل البيئية قبل إلغاء الترخيص.

وتسمح الكثير من القوانين أيضا بالتخلى الاختيارى عن التصريح، كله أو جزء منه. وعادة يحدث هذا عندما لا يرغب حائز التصريح فى الاستمرار فى عملياته. ويتم التخلى عادة بشرط أن يستوفى الحائز على التصريح بعض الالتزامات مثل الاستصلاح، ودفع الإتاوات وغيرها. وبالطبع هناك عملية من خطوتين : تخلى الحائز عن التصريح، ثم التحقق من أنه قام باستيفاء بعض الالتزامات، وأن المسؤول الحكومى قام بإلغاء هذا التصريح. وفى بعض التشريعات تعتبر عملية التخلى عن التصريح هى نفسها عملية الالغاء. ويستخدم التخلى عن التصريح أيضا كوسيلة يقوم عن طريقها حائز التصريح بالتنازل عن جزء من منطقته.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا ينص قانون مواد الوقود الخام أو قانون التعدين على أسس معينة لإلغاء أو التنازل عن عقد الاستغلال، فيما عدا النص على أن الوزير يمكن أن يلغى هذا العقد إذا لم يتم الموافقة على إحالة عقد الاستغلال (مادة 40 من قانون التعدين). وتسمح المادة (77) من اللائحة التنفيذية لقانون التعدين بإلغاء عقد الاستغلال إذا عجز حائز هذا العقد عن الاحتفاظ بالسجلات أو أمساك الدفاتر المطلوبة. وتسمح المادة (78) من هذه اللائحة بإلغاء العقد إذا لم يتم الوفاء بشروط التشغيل. وتنص الماد (21) من عقد الاستغلال على أن الوزير يمكن أن يلغى عقد الاستغلال لأى سبب من الأسباب الخمسة التالية الواردة فى عقد الاستغلال (1) عدم دفع الإيجار (2) عدم الموافقة على ترخيص البحث أو التنازل عنه (3) الافلاس أو العجز عن دفع الالتزامات المالية (4) التصفية أو الحل (5) لم يتم الوفاء بشروط عقد الاستغلال لمدة ثلاث سنوات.

التوصية: يجب أن ينص قانون التعدين الجديد على الأسباب التى تؤدى إلى إلغاء كل نوع من التراخيص، كما يجب أن تحدد اللائحة التنفيذية إجراءات الإلغاء، بما فى ذلك الاخطار بالإلغاء، والحق فى تصحيح المخالفات وتوقيت هذا التصحيح، ومتى يمكن اللجوء للتظلم من الإلغاء حتى يمكن حل النزاع، ومتطلبات تسجيل الألغاء فى السجل المعد لهذا الغرض...الخ. وبالمثل يجب وضع نص بشأن التخلى الاختيارى عن تصريح التعدين، وما يتبعه من إلغاء كل ترخيص. وأخيرا يجب إعطاء السلطة لمفتشى المناجم لوقف عمليات التشغيل غير الآمنة مؤقتا.

5. 5 مرحلة إستصلاح الأرض

5. 5. 1. الأسئلة المتعلقة بالتزامات استصلاح الأرض.

- **هل هناك متطلبات خاصة باستصلاح الأرض؟**
- **هل هذه المتطلبات معقولة ويمكن توقعها ؟**

تعقيبات عامة: تؤثر معظم أنواع الأنشطة التعدينية على سطح الأرض وعلى إمكانية استخدامها فى المستقبل. وإدراكا لهذا، تتضمن كل القوانين الجديدة تقريبا إلتزاما باستصلاح الأرض لتكون فى حالة مناسبة. وقد يحدد قانون التعدين المقصود بالحالة المناسبة ولكن فى غالب الأحوال قد يتم هذا التحديد بصورة مرنة فى خطة إعادة التأهيل أو خطة التخفيف من الأثر البيئى أو فى شرط وارد فى تصريح التعدين.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يتناول قانون مواد الوقود الخام أو قانون التعدين هذا الموضوع الهام. وتتطلب المادة (61) من اللائحة التنفيذية لقانون التعدين أن يقوم حائز عقد الاستغلال " بردم الحفر والفجوات وتسوية الأرض" بعد انتهاء عقد الاستغلال.

التوصية: يجب أن يشير قانون التعدين الجديد إلى الالتزام العام باستصلاح أرض المنجم كما يجب أن يُنص فى اللائحة التنفيذية على تفاصيل ذلك. ويجب أن تأخذ هذه المتطلبات فى الاعتبار أن اختلاف حجم عمليات المنجم يتطلب اساليب مختلفة للاستصلاح، وأن استصلاح الأرض يمكن أن يتم عند القيام بنشاط التعدين أو كجزء من عملية إغلاق المنجم، لذا يجب طلب وضع خطة لإعادة تأهيل المنجم ولإغلاقه ويجب إدماج هذا المطلب مع المتطلبات المكملة التى تنشأ بمقتضى قانون البيئة.

5. 5. 2 الأسئلة المتعلقة بالضمان المالى

- **هل يُطلب ضمان لإستصلاح الأرض أو غيره من أدوات الضمان ؟**

تعقيبات عامة: عندما يتقرر إغلاق المنجم، فإن هذا يتم لأن الخامات الباقية لم يعد استخراجها اقتصاديا. ولهذا تقل التدفقات النقدية أو تنعدم. وما لم يكن هناك نص يقضى بتجنيب مبالغ معينة لعمليات استصلاح الأرض، فقد يصعب توافر هذه المبالغ للقيام بهذا العمل بصرف النظر عن الالتزام القانونى باستصلاح الموقع. ولهذا السبب قد تطلب الحكومات أن يقوم القائم على التعدين بإيداع مبلغ مقدما كأمانة للقيام بعمليات الإستصلاح أو إيداع ضمان إلى غير ذلك من الأدوات المماثلة لتوفير الأموال المطلوبة للاستصلاح.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يتناول قانون الوقود الخام أو قانون التعدين هذا الموضوع.

التوصية: يجب وضع آلية لتمويل عملية الاستصلاح، سواء بنص فى القانون واللائحة أو فى قانون البيئة. ويجب أن يوضح القانون ما هى العمليات التى يتعين أن تخضع لهذا المطلب ا والتى لا تخضع له.

5. 6 مرحلة ما بعد إغلاق المنجم

5. 6. 1 التنمية المستدامة

- **هل هناك متطلبات خاصة بالتنمية المستدامة ؟**

تعقيبات عامة: على الرغم من أن مفهوم التنمية المستدامة اكتسب قبولا من جانب بعض الأطراف صاحبة المصلحة ، إلا أن معظم قوانين التعدين لم تتضمن هذا المفهوم بالكامل.

وإذا كانت قوانين التعدين الجديدة قد أشارت إلى هذا المفهوم فى الديباجة التى تتضمن عادة الأهداف العامة، إلا أن عددا قليلا من هذه القوانين تضمن أحكاما تفصيلية عن هذا المفهوم.

وعلى الرغم من أن هناك حاليا قوانين قليلة تتضمن أحكاما خاصة بالتنمية المستدامة، إلا أن هذا قد يتغير فى المستقبل حيث بدأ السياسيون فى الاستجابة للضغوط التى تفرضها الأطراف صاحبة المصلحة، وفى مقدمتها صناعة التعدين نفسها، حيث تسعى هذه الصناعة إلى صدور تشريعات جديدة تعترف بمبادرات التنمية المستدامة الخاصة بها. فمثلا معظم شركات التعدين يمكن أن توجه استثمارات أكثر لتنويع الاقتصاد المحلى إذا سمح القانون بتمتع النشاط التعدينى بالخصم الضريبى.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يتناول قانون التعدين أو لائحته التنفيذية موضوع التنمية المستدامة.

التوصية: يجب تطبيق المبادىء الأساسية للتنمية المستدامة وأدماجها فى قانون التعدين الجديد ولائحته التنفيذية و فى نماذج الاتفاقيات، بصورة واضحة وشفافة تعكس المبادىء الاقتصادية الواقعية.

5. 7 اسئلة أخرى

أسئلة متعلقة بالمسؤولية الشخصية.

- **هل مسؤولو الشركة مسؤولون شخصيا عن أنشطة شركاتهم ؟**

تعقيبات عامة: يتزايد اهتمام المديرين والمسؤولين التنفيذيين فى الشركات العاملة فى مجال الأنشطة المتعلقة بالثروة المعدنية بمعرفة إلى أى مدى يكونون مسؤولين شخصيا عن الأنشطة غير القانونية التى ترتكبها شركاتهم. فعلى سبيل المثال، إذا إنهار خزان النفايات tailing dam fails وبالتالى كانت هناك مخالفة للحدود التى يسمح بها تصريح تفريغ النفايات discharge permit، هل يتعرض مدير الشركة لعقوبات مدنية أم جنائية ؟ فى الكثير من النظم القانونية، توجد الإجابة على هذا النوع من الأسئلة فى قانون الشركات أو فى السوابق القانونية case law أو القانون العرفى. وعلى أى حال، هناك اتجاه نحو تضمين هذا الموضوع فى قوانين التعدين.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يرد ذكر هذه القضية فى قانون مواد الوقود الخام أو فى قانون التعدين، يذكر أنه يتم تطبيق قانون الشركات والقانون المدنى.

التوصية: يوصى بأن تكون المسؤولية الشخصية جزءاً من قانون التعدين. وتطبق هذه المسؤولية بصفة خاصة على الأشخاص الذين يتولون إدارة الشركة أو المسؤولين بها فيما عدا لو كان هناك جرم تم ارتكابه بدون علمهم أو أنه بذل كل ما فى وسعه للحيلولة دون ذلك.

5. 7. 2 الأسئلة المتعلقة بفض المنازعات

- **هل هناك وسيلة لفض المنازعات التى تنشأ بين حائز حق البحث أو التعدين وبين الحكومة والأطراف الأخرى ؟ وهل يُنص على اللجوء للتحكيم الدولى فى حالة وقوع ظلم على المستثمر الأجنبى؟**

تعقيبات عامة: من الممكن أن تنشأ منازعات من حين لآخر. وفى بعض الحالات قد تنشأ هذه المنازعات بين أطراف خاصة تطعن فى حقوق التعدين، أو بين حائز أحد التراخيص وبين صاحب الأرض أو مستخدميها، أو بين طرف خاص والحكومة. وفيما يتعلق بالنزاع الذى ينشأ بين الحكومة وحائز أحد التراخيص ، فإن أكثر وسائل

فض المنازعات شيوعا هى إعطاء الحق لحائز الترخيص فى أن يتظلم من قرار المسؤول الحكومى لدى المسؤول الأعلى. فمثلا، إذا رفض مدير المناجم طلب الحصول على ترخيص المنجم فإنه يمكن التظلم لدى الوزير المسؤول عن تنظيم الأنشطة التعدينية. وفى ظل معظم النظم القانونية يمكن أن يلجأ حائز الترخيص إلى الجهاز القضائى لحل بعض أنواع من المنازعات (مثل القرارات التعسفية أو المتهاونة التى يتخذها المسؤول الحكومى وتوثر على مصالح أصحاب الحقوق). وفى بعض قوانين التعدين يُنص صراحة على اللجوء إلى المحاكم. ولكن فى معظم النظم القانونية يكون اللجوء إلى المحاكم بمقتضى قانون آخر يحدد اختصاص أنواع ومستويات المحاكم المختلفة. وفى بعض قوانين التعدين، يجرى فض المنازعات على مرحلتين، حيث يتم أولا استنفاذ الإجراءات الإدارية لفض المنازعات فإذا لم يتم تسوية هذه المنازعات يتم اللجوء إلى المحكمة.

وقد يساور المستثمرون الأجانب القلق من أن المحاكم الوطنية أو غيرها من نظم فض المنازعات الوطنية قد تتحيز ضدهم. كما أن عدم استقلال الجهاز القضائى والفساد وتفضيل السلع والخدمات الوطنية قد تعمل كلها على إضعاف قدرة المحاكم على البت فى القضايا بطريقة محايدة ومتوازنة. ولهذا قد يفضل المستثمرون الاعتماد على وسائل أخرى لفض المنازعات خلاف اللجوء للمحاكم، مثل التحكيم. وبوجه عام لا تنص معظم قوانين التعدين على اللجوء للتحكيم، ولكنها قد تنص على ذلك لفض بعض أنواع المنازعات الفنية مثل تحديد قيمة المعادن من أجل تقدير قيمة الإتاوات وبصفة عامة، تنص اتفاقيات الاستثمار الثنائية على اللجوء للتحكيم.

<u>القوانين واللوائح والقواعد المنظمة:</u> لا يتناول قانون الوقود الخام وقانون التعدين هذه القضية. وبوجه عام يتم عرض هذه المنازعات على المحاكم للبت فيها. وليست هناك عملية تحكيم أو تظلم إلا إذا نصت عليها اتفاقية. وتنص المادة (25) من عقد الاستغلال على: " أى نزاع أوخلاف قضائى ينشأ بين الحكومة والمرخص له فيما يتعلق بتفسير أى بند فى هذا العقد أو أى أمر يتعلق به، تختص المحاكم المصرية بتسويته، وفقا للقوانين المصرية المطبقة فى جمهورية مصر العربية."

<u>التوصية:</u> تنص معظم قوانين التعدين الجديدة على العديد من الوسائل العملية والسريعة والشفافة للتظلم من القرارات التى يتخذها المسؤول الحكومى الذى تعطى له سلطة تقديرية. لذا يوصى أن ينص قانون التعدين الجديد ولائحته التنفيذية على شكل ما من الآليات الداخلية للتظلم من هذه القرارات. ويجب أن يقتصر اللجوء إلى التحكيم الدولى على الحالات التى تبرم فيها اتفاقيات تعدين مع مستثمر أجنبى.

<u>5. 7. 3 العطاءات</u>

تعقيبات عامة: على الرغم من أن اسلوب تلقى العطاءات هو أسلوب شائع الاستخدام فى قطاع البترول، إلا أنه لا يستخدم عادة كأداة فى مجال البحث عن المعادن، وأن كان من الممكن أن يلعب دورا عندما تكون هناك معادن معروفة. ومعظم قوانين التعدين لا يوجد بها نصوص تتعلق بالعطاءات. أما القوانين التى تنص على ذلك، فإنها تشير إلى أن الشخص الذى له سلطة منح الترخيص، قد يمنح هذا الترخيص من خلال المناقصة أو العطاء، إذا تراءى له ذلك. وقد تكون القواعد التى تحكم عملية العطاءات متضمنة فى اللائحة التنفيذية، إلا أنه بوجه عام تستخدم القواعد العامة التى تحكم العقود الحكومية بدلا من ذلك. وفى معظم الدول، لا يوجد هناك محفظة للخامات التى لم يتم تنميتها أو المعروفة أو ذات القيمة التجارية. وفى ظل بيئة تنظيمية مواتية، تتحول هذه الخامات إلى مناجم عند اكتشافها. والاستثناء من ذلك عندما تقوم الدولة بأعمال البحث عن المعادن ولا تنوى تعدينها. وهذا الوضع نادرا ما يحدث حاليا لأن معظم الدول لا تقوم بنشاط البحث عن الخامات المعدنية، واصبحت تحد من دورها فى هذا النشاط، وتتوسع فى مجال البحث الجيولوجى. ويعتبر أسلوب العطاءات إختيارا مفضلاً عدما تقرر الحكومة خصخصة المناجم المملوكة لها.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: تقضى المادة (13) من قانون التعدين أنه فى حالة وجود عمليات سابقة للبحث عن المعادن، وتم تسجيل الأرض فى سجل خاص، وهناك أكثر من طلبين للحصول على المنطقة، يجوز استخدام أسلوب تلقى العطاءات العامة لتحديد من الذى سيحصل على الترخيص. وتقضى المادة (17) من قانون التعدين، بأنه يجوز للوزير أن يشكل لجنة لإدارة عملية العطاءات والبت فيها. وتقضى المادة (22) من قانون التعدين (بالنسبة للمناجم)، والمادة (25) من ذات القانون (بالنسبة للمحاجر) بأنه فى حالة وجود عرضين متنافسين بقيمة متساوية، وكان مقدم أحد العروض مصرياً فإنه يفضل أرساء العطاء على العرض المصرى. وفى حالة عدم الاتفاق على قيمة الإيجار، الذى تحدده اللجنة المعنية مع حائز ترخيص المحجر، يجوز عرض الترخيص من خلال العطاءات العامة.

التوصية: يجب أن يتضمن قانون التعدين الجديد نصا يسمح للوزير بتطبيق أسلوب العطاءات بالنسبة للخامات المعدنية المعروفة. كما يجب أن تنص اللائحة التنفيذية للقانون على الإجراءات التى تتبع فى عمليات العطاءات، وخاصة النص على أن تكون معايير الاختيار حاسمة ولا مكان فيها للاختيار الشخصى. فمثلا يمكن أن يستند معيار الاختيار فقط على المبلغ الذى سيدفعه المنجم عند صدور الترخيص وكذلك المبلغ السنوى على مدى عشر سنوات.

5. 7. 4 المعادن الاستراتيجية

تعقيبات عامة: فى بعض قوانين التعدين هناك معادن معينة تعتبر معادن استراتيجية، ويتطلب تنميتها معاملتها بطريقة خاصة. والسبب فى اعتبارها معادن استراتيجية هو رغبة الحكومة فى منع تصديرها حتى يمكن تخفيض الاعتماد على الاستيراد. ويتم هذا من خلال حظر التصدير أو فرض رسوم مرتفعة. وتستخدم المعادن الاستراتيجية أحيانا لحماية المشروعات المملوكة للدولة من المنافسة (عندما يقوم مشروع واحد مملوك للدولة بتعدين معدن استراتيجى). ومع نمو اقتصادات السوق الحر وتخفيف السيطرة الحكومية على الاقتصاد لن تقوم الدول بتحديد أى معادن استراتيجية.

القوانين واللوائح والقواعد المنظمة: لا يرد فى قانون التعدين أو لائحته التنفيذية أى ذكر للمعادن الاستراتيجية. ومع هذا، تجرى عمليات العطاءات بصفة خاصة للمعادن التى تعتبر استراتيجية. ولم يُقدم للمؤلف أى تفصيلات بشأن هذا الموضوع.

التوصية: لا يجب إدخال مفهوم المعادن الاستراتيجية فى قانون التعدين ولائحته التنفيذية.

5. 7. 5 قضايا أخرى

تعتبر الأسئلة السابقة مهمة فى إجراء تحليل لقانون التعدين، ولكنها لا تتطرق إلى كل القضايا فى هذا القانون. ويتطلب الأمر تحديث أو تغيير كل أجزاء قانون التعدين المصرى الحالى ولائحته التنفيذية بما فى ذلك سلطات التفتيش والجزاءات والغرامات،و التعامل مع المناجم السابقة،و تحديد المصطلحات الأساسية، وإتخاذ إجراءات شفافة لقبول أو رفض الطلبات، وإصدار التراخيص، وإجراءات الأخطار، تحديد block system لمناطق البحث إلى غير ذلك.

ويُعْرَض فيما يلى مجموعة من العناصرالأساسية للأحكام النموذجية لقانون حديث للتعدين ولائحته التنفيذية. وهذه الأحكام هى مجرد عينة وليست بمثابة توصية لتطبيقها فى مصر، فمثلا، تحديد ما إذا كانت الأحكام المتعلقة بالبيئة سوف تُضمن فى قانون التعدين أو فى قانون البيئة، فإن هذه مسألة متروكة لصانعى القرار وتحتاج لمزيد من الدراسة. وبالإضاقة إلى ذلك فإن تحديد ما إذا كان موضوع ما سيدرج فى القانون أو اللائحة التنفيذية فإن هذا يعتمد على أسلوب الصياغة القانونية فى الدولة وهذه

الخطوط العريضة للأحكام تعتبر نقطة البداية فى المناقشات والمداولات التى ســـتجرى فى المرحلة الثانية.

محتويات نموذج قانون التعدين

الديباجة
الفصل الأول: أحكام عامة
مادة (1) تعريفات
مادة (2) ملكية الموارد المعدنية
مادة (3) نطاق القانون
مادة (4) الأهداف
الفصل الثانى: التراخيص والتصاريح
مادة (5) تراخيص البحث عن الموارد المعدنية واستغلالها
مادة (6) الشخص المؤهل للحصول على الترخيص
مادة (7) ترخيص الاستكشاف
مادة (8) ترخيص البحث عن المعادن
مادة (9) ترخيص التعدين
مادة (10) ترخيص أعمال التعدين الحرفيةArtisanal Mining license
مادة (11) ترخيص المحجر
مادة (12) (غير موجودة)
مادة (13) إحالة الترخيص
مادة (14) إلغاء الترخيص
الفصل الثالث: الالتزامات المالية
مادة (15) رسوم تأجير سطح الأرض
مادة (16) الإتاوات
الفصل الرابع: أحكام متنوعة
مادة (17) اتفاقية تنمية الثروة المعدنية
مادة (18) البحث الجيولوجى عن طريق الدولة والمعاهد التعليمية
مادة (19) المناطق المعلن إغلاقها أمام الأنشطة المعدنية
مادة (20) المناطق المعلن حجزها للأنشطة المعدنية
مادة (21) استخدام وشغل الأرض
مادة (22) اختصاصات وسلطات المسؤولين
الفصل الخامس: أحكام نهائية وانتقالية
مادة (23) التسجيل
مادة (24) الاختصاص القضائى
مادة (25) فض المنازعات

مادة (26) إلغاء القانون السابق والتراخيص السابقة
مادة (27) سلطة وضع اللائحة التنفيذية
مادة (28) الدخول فى حيز التنفيذ

محتويات نموذج اللائحة التنفيذية لقانون التعدين

الديباجة
الفصل الأول
(1) تعريفات
(2) الأغراض
(3) الاختصاص
الفصل الثانى:التراخيص والتصاريح
القسم الأول: أحكام عامة
(4) منح التراخيص والتصاريح
(5) نشر التراخيص الممنوحة
(6) نموذج الترخيص
(7) الحصول على الأرض المرخصة
(8) تعويض أصحاب الأراضى ومستخدميها
القسم الثانى: ترخيص الاستكشاف
(9) طلب الحصول على ترخيص الاستكشاف
(10) محتويات ترخيص الاستكشاف
(11) مدة ترخيص الاستكشاف
(12) منطقة ترخيص الاستكشاف
(13) تقرير الاستكشاف ربع السنوى والسنوى
القسم الثالث: ترخيص البحث عن المعادن
(14) طلب الحصول على ترخيص البحث عن المعادن
(15) محتويات ترخيص البحث عن المعادن
(16) مدة ترخيص البحث عن المعادن
(17) طلب مد مدة الترخيص
(18) منطقة ترخيص البحث عن المعادن
(19) التنازل الاختيارى عن المنطقة
(20) التزامات حائز ترخيص البحث عن المعادن
(21) المتطلبات المتعلقة بالحد الأدنى من الانفاق السنوى
(22) التقرير السنوى لترخيص البحث عن المعادن

القسم الرابع: ترخيص التعدين

(23) وضع طالب الحصول على ترخيص التعدين

(24) طلب الحصول على ترخيص التعدين

(25) القيود المفروضة على منح ترخيص التعدين

(26) محتويات ترخيص التعدين

(27) مدة ترخيص التعدين

(28) طلب مد مدة الترخيص

(29) التنازل عن منطقة التعدين

(30) توسيع منطقة التعدين

(31) خطة إستغلال المنجم

(32) إخطار ببدء تنمية المنجم وبدء التعدين

(33) الاحتفاظ بالإنتاج التجارى

(34) تقرير ترخيص التعدين الشهرى والسنوى

القسم الخامس: ترخيص أعمال التعدين الحرفية

(35) طلب الترخيص

(36) تنظيم أعمال التعدين الصغيرة

(37) الحدود المفروضة على أعمال التعدين المرخصة من خلال ترخيص أعمال التعدين الحرفية

القسم السادس: ترخيص المحجر

(38) وضع طالب ترخيص المحجر

(39) طلب ترخيص المحجر

(40) القيود المفروضة على منح ترخيص المحجر

(41) محتويات ترخيص المحجر

(42) مدة ترخيص المحجر

(43) طلب مد مدة ترخيص المحجر

(44) التنازل عن منطقة المحجر

(45) توسيع منطقة المحجر

(46) خطة استغلال المحجر

(47) الإخطار ببدء تنمية المحجر والبدء فى أعمال استخراج الأحجار

(48) الاحتفاظ بالإنتاج التجارى

(49) تقرير ترخيص المحجر ربع السنوى والسنوى

القسم السابع: متنوعات
(50) أثر منح الترخيص على التراخيص والتصاريح الأخرى
(51) تحديد منطقة التعدين ومنطقة أعمال التعدين الصغيرة
(52) إحالة التراخيص
(53) إحالة الترخيص فى حالة موت حائز الترخيص أو فقدان قدراته العقلية
(54) إحالة الديون المحملة أو المرتهنة Encumbrance or lien
(55) الممارسات المبددة للموارد
(56) التصرف فى الأصول
(57) البحث الجيولوجى الذى تقوم به الدولة
(58) الدراسات العلمية التى تقوم بها المعاهد التعليمية
الفصل الرابع: القيود المفروضة على الأنشطة المعدنية وعلى استخدام الأرض
(59) القيود المفروضة على أنشطة البحث عن المعادن والتعدين
(60) المسؤولية عن الخسائر والأضرار
(61) حماية البيئة والحفاظ عليها
القسم الخامس: الإشراف والمراجعة
(62) الاختصاصات والسلطات
(63) المعلومات والتوثيق
(64) تقديم البيانات
(65) السرية
(66) حظر إساءة استخدام المعلومات التى يتم الحصول عليها بصفة رسمية
(67) إخطار بالإقامة المحلية
القسم السادس : الجرائم والجزاءات
(68) جريمة تعدين الموارد المعدنية دون تصريح
(69) الجرائم المتعلقة بإفشاء المعلومات
(70) جرائم متنوعة
(71) الجرائم التى ترتكبها الشركات أو الشريك أو الوكيل
(72) قواعد وإجراءات الاختصاص القضائى jurisdiction
(73) المسؤولية المدنية
الفصل السابع : أحكام نهائية وانتقالية
(74) التسجيل والسجلات
(75) Consitution of Blocks and Sub-Blocks
(76) أطلس الأنشطة المعدنية
(77) المنازعات حول حدود المناطق

(78) نقل التراخيص التى كانت موجودة من قبل
(79) الإلغاء
(80) سلطة إصدار القواعد والأوامر

6. ملاحظات ختامية وتوصيات

قد يختلف هيكل قانون التعدين الوطنى من دولة لأخرى، ومع هذا تتناول هذه القوانين موضوعات مماثلة. وقد عرضت هذه الدراسة – فى شكل أسئلة – إطاراً تحليلياً شاملاً، يمكن من خلاله دراسة قانون التعدين، وقامت أيضا بدراسة قانون التعدين المصرى ولائحته التنفيذية والاتفاقيات، وقدمت توصيات قد تفيد فى جهود الإصلاح فى المستقبل.

ويعد قانون التعدين الوطنى هو القانون الأساسى ولكنه ليس الوسيلة الوحيدة التى تنظم بها الحكومة قطاع الثروة المعدنية وتنفذ السياسات الخاصه به. ويمكن أن تلعب القوانين الأخرى، التى تتناول موضوعات مثل الأرض، العماله، والطاقة، والبيئة والضرائب، دوراً عظيما فى تنظيم هذا القطاع. وقد كان بحث كيف تنظم قوانين التعدين والقوانين المصرية الأخرى نشاط التعدين خارج نطاق هذه الدراسة.

وفى هذه الورقة، حدد المؤلف موضوعات معينة قد تهتم مصر ببحثها لوضع سياسة قومية لتنمية الثروة المعدنية خلال القرن الحادى والعشرين. وقد تم تنظيم هذه الموضوعات فى 6 مجموعات هى: النطاق، سيادة الدولة، الاعتبارات الاقتصادية، نوعية الحياة، الإطار القانونى، الأجهزة المنظمة. وتم أيضا تحديد القضايا الخاصة بالسياسة التى تتضمنها كل مجموعة، وعرض خلفية عن هذه القضايا، ووضع أسئلة متعلقة بالسياسة، وتقديم توصيات. وهذه التوصيات أقترحها المؤلف لتكون بمثابة منهج موصى به ولإثارة الفكر والنقاش حولها.

ومن بين كل الموضوعات التى تم عرضها تعتبر قضية ضمان الحيازة **security of tenure** أهم هذه القضايا. ويعتبر المنهج الحالى الذى تتبعه مصر حيال هذه القضية أكبر معوق للتوسع فى الاستثمار فى قطاع الثروة المعدنية (مطلب التفاوض بشأن اتفاقيات حقوق الامتياز). وفيما يلى أهم المعوقات الأخرى:

- طلب قيام المحاجر بتجديد الترخيص سنويا وتغيير نظم تحديد الإيجارات من سنة لأخرى
- ضرورة الحصول على تصريح الأمن العسكرى سنويا
- طلب الحصول على المتفجرات من الجهة العسكرية المحتكرة لهذه المتفجرات والتى تورد متفجرات متقادمة تكنولوجيا وبأسعار السوق الحر.

- **ضرورة الحصول على ترخيص البحث عن المعادن وعقود الاستغلال من جهة حكومية هى نفسها التى تقوم بتنظيم الأنشطة المعدنية وممارستها فى نفس الوقت، ولا تقوم بإصدار هذه التراخيص فى التوقيت وبالكيفية التى ينص عليها القانون**
- **ضرورة العمل فى ظل قوانين تعدين ولوائح وقرارات، وضع معظمها منذ خمسين عاما، ولم يتم تعديلها بطريقة تتسم بالشفافية، مما يجعل من الصعب على المستثمرين معرفة ما هو قانون التعدين الحالى وما هى الجهة الحكومية المسؤولة عن ماذا؟**

فيما يلى النتائج الأساسية والتوصيات التى وردت فى التقرير:

- **عندما لا تقوم الحكومة بعمليات البحث عن المعادن واستخراجها، فإن عبء المخاطرة المالية ينتقل إلى القطاع الخاص، وهو ما يسمح للحكومة بأن تتمتع بعائد هذه العمليات – المتمثل فى الضرائب – دون أن تتحمل بأى مخاطرة.**
- **يرى المستثمرون فى قطاع التعدين أن هناك حالة من عدم التأكد تسود الإطار التنظيمى لهذا القطاع فى مصر بدرجة تفوق الوضع فى معظم الدول الأخرى (نظرا لأن عقود الاستغلال/الامتياز يتم إبرامها من خلال التفاوض).**
- **لا يوجد فى مصر سياسة قومية لقطاع التعدين تتسم بالشفافية والاتساق. لهذا من الضرورى وضع هذه السياسة.**
- **إن المشاكل التى تكمن فى الإطار التنظيمى، والنظام المالى لقطاع التعدين تعنى أن مصر ليست قادرة على المنافسة فى السوق العالمى من أجل جذب مستثمرين للاستثمار فى هذا القطاع، ولن تستطيع ذلك بدون إجراء اصلاح جوهرى للإطار التنظيمى لقطاع التعدين.**
- **تعتبر القوانين واللوائح التى وضعت لتنظيم قطاع التعدين منذ خمسين عاما غير كافية، من المنظور الإدارى ومن وجهة نظر المستثمرين، لذا يجب تغيير هذه القوانين واللوائح (وليس مجرد تعديلها).**
- **أصبحت القوانين واللوائح السارية فى قطاع التعدين مفتتة نتيجة ما أجرى عليها من إلغاء وأضافة على مدى خمسين عاما، وهذا يستدعى دمجها وتوحيدها.**
- **إن الأنشطة المتعلقة بمعادن المحاجر والوقود الخام وغيرها من المعادن يجب أن ينظمها قانون جديد واحد ولائحة واحدة.**
- **ينطوى النظام الحالى على تعارض فعلى ومحتمل للمصالح من وجهة نظر المستثمر الخاص حيث تقوم الهيئة المصرية العامة للثروة المعدنية بمنح التراخيص وإصدارها فى نفس الوقت، لذا يجدر تغيير هذا النظام بحيث يصبح الوزير هو المسئول عن منح هذه التراخيص، بينما تقوم إدارة جديدة، يتم إنشاؤها فى الوزارة، بالسير فى إجراءات طلبات الحصول على هذه التراخيص وإصدارها (**

وهو عودة للنظام السابق الذى كان معمولا به فى مصر، ويتوافق مع النظم الإدارية المتبعة فى معظم الدول).

- يجب إعداد سجل مساحى (Cadastre of mineral titles) يتضمن كافة المعلومات المتعلقة بالتراخيص من حيث طلبها ومنحها وإصدارها ومدتها وأسماء حائزيها وعناوينهم إلى غير ذلك من البيانات الخاصة بهذه التراخيص المتعلقة بأنشطة التعدين وأن يعلن على الجمهور، ويمكن إعداد هذا السجل من واقع السجلات التى تحيطها بالسرية الهيئة المصرية العامة للثروة المعدنية.
- ترى معظم الشركات أن العلاقة القانونية بين نشاط البحث عن المعادن وتعدينها غير كافية (حاليا قد يتطلب هذا إبرام عقد الاستغلال أو اتفاق حق الامتياز من خلال التفاوض إلى جانب الحصول على موافقة مجلس الشعب).
- سوف تستمر بعض الشركات العالمية العاملة فى مجال البحث عن المعادن فى عدم إقبالها على الاستثمار فى مصر إلى أن يتم إلغاء شرط تقديم خطة عمل للبحث عن المعادن وتمويلها والموافقة عليها من جانب الأجهزة المختصة.
- حتى يمكن أن يتحقق النمو لقطاع التعدين، يجب الكف عن الأسلوب المتبع حالياً بشأن إبرام إتفاقيات حقوق الامتياز من خلال التفاوض.
- إن تطبيق نظام المشاركة فى الإنتاج على غرار النظام المتبع فى قطاع البترول غير مقبول تماما من قبل شركات التعدين الكبرى، ويجب الكف عن تطبيق هذا النظام (فى المرحلة الثانية للمشروع، قد يكون من المفيد عقد ورشة عمل لبحث أسباب عدم نجاح تطبيق هذا النظام فى الدول الأخرى).
- يعانى قطاع المحاجر من صعوبات فى تعامله مع المحافظات، حيث يخوض المستثمر صراعا معها كل عام، فى ظل نظام لدفع الإيجارات غير واضح وغير مستقر، لذا يجب أن تكون هناك جهة مركزية واحدة لإصدار تراخيص المحاجر وإجراء التفتيش.
- فى ظل أى قانون جديد، يجب أن تشمل التراخيص الخاصة بأنشطة التعدين ما يلى: ترخيص لعمليات الاستكشاف، ترخيص للبحث عن المعادن، ترخيص للتعدين وترخيص للمحاجر.
- يجب إعداد اتفاق تكميلى لنموذج إتفاقية تنمية الثروة المعدنية Supplemental Model Mineral Development Agreement (اختيارى) للمشروعات التى يزيد رأسمالها عن 150 مليون دولار أمريكى ليكون مكملاً لقانون التعدين الجديد ولائحته التنفيذية (وهو مجرد وثيقة إدارية ولا يحل محل القانون الحالى ولا يتطلب صدور تشريع لسريانة).
- ليس هناك قانون للسلامة والصحة المهنية فى المناجم، لذا يجب وضع مثل هذا القانون.

- **يجب الاهتمام بتحديد ما إذا كانت مصر سوف تتبنى وتطبق مبادىء الشفافية المالية مثل المبادىء التى طبقت من خلال مبادرة تحقيق الشفافية فى الصناعات الاستخراجية (Extractive Industries Transparency Initiative – EITI).**
- **يجب إعداد دليل إرشادى مفصل عن محتوى تقييم الأثر البيئى (EIA) ووضع خطة إغلاق المنجم، كما يجب الأخذ فى الاعتبار تقييم الأثر الاجتماعى ووضع أدلة للمناجم والمحاجر الكبيرة.**
- **ما لم يتم إلغاء طلب الحصول سنويا على تصريح الأمن العسكرى، فإنه لا يتوقع أن تتدفق الاستثمارات الأجنبية على نطاق واسع للبحث عن المعادن وتعدينها فى مصر.**
- **يجب تحديد ما إذا سيستمر العمل بالسياسة الحالية، التى تلزم الشركات بشراء متفجرات ذات تكنولوجيات متقادمة وباهظة الثمن من الجهة العسكرية التى تحتكر بيع هذه المتفجرات – وبذلك تصبح الجدوى الاقتصادية لمعظم مناجم الذهب ومناجم المعادن الأساسية التى يمكن استغلالها مشكوكاً فيها – أم سوف يتم وضع نظام صارم لضبط عملية منح التراخيص ليحل محل هذا الاحتكار الذى لا يمكن استمراره.**