

# مقایسه تطبیقی نحوه حمایت کشورهای دارای معادن زغال سنگ از صنعت معدنکاری زغال

معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی  
دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

کد موضوعی: ۳۱۰  
شماره مسلسل: ۱۴۵۴۵  
آذرماه ۱۳۹۴

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۱	مقدمه.....
۲	۱. سیاست‌های حمایتی کشورهای OECD.....
۶	۲. سیاست حمایتی ترکیه از صنعت زغال سنگ.....
۱۱	۳. سیاست‌های حمایتی اوکراین از صنعت زغال سنگ.....
۱۶	۴. سیاست‌های حمایتی استرالیا از صنعت زغال سنگ.....
۲۰	۵. سیاست حمایتی اندونزی از صنعت زغال سنگ.....
۲۳	۶. سیاست‌های حمایتی ایران از صنعت زغال.....
۲۴	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....



## مقایسه تطبیقی نحوه حمایت کشورهای دارای معادن زغال سنگ از صنعت معدنکاری زغال

### چکیده

صنعت استخراج و فرآوری زغال سنگ در جهان پس از ظهور منابع انرژی هیدروکربوری و دیگر انرژی‌های پاک و تجدیدپذیر، به‌عنوان یکی از صنایع تقریباً زیان‌ده در کشورهای دارای منابع و ذخایر زغال سنگ تبدیل شد. با توجه به برخی ویژگی‌های استراتژیک این ماده معدنی، همچنین اراده کشورهای دارنده منابع بر استخراج آن به‌عنوان یکی از منابع ارزان انرژی، حمایت دولت‌ها در قالب‌های مختلف از چرخه این صنعت همچنان ادامه یافت.

با نگاهی به نوع حمایت‌های کشورهای دارنده معادن زغال می‌توان دریافت که تقریباً همه کشورهای مورد بررسی، برای ادامه بقای این صنعت اقدام به حمایت‌های مالی از طریق اعطای وام‌های کم‌بهره با پشتوانه دولتی، اعطای اعتبار توسط آژانس‌های اعتبار صادراتی، اعطای وام‌های مختلف با عاملیت بانک‌های دولتی، حمایت از اکتشاف و استخراج زغال سنگ، اعطای ضمانت‌نامه‌های دولتی جهت پوشش ریسک سرمایه‌گذاری در صنعت زغال، تقبل هزینه‌های تحقیق و توسعه به کمک توانمندسازی معادن زغال؛ حمایت از ایجاد نیروگاه‌های زغال‌سوز، معافیت‌های مالیاتی و پرداخت حق بیمه کارفرما کرده‌اند.

ولی در ایران حمایت‌ها از صنعت زغال سنگ (که صرفاً به‌منظور تأمین خوراک ذوب آهن اصفهان شکل گرفته است)، محدود به اعطای تسهیلات از طریق صندوق بیمه فعالیت‌های معدنی، تخفیف در حقوق دولتی معادن زغال و افزایش قیمت مصوب خرید زغال توسط ذوب آهن اصفهان بوده است.<sup>۱</sup>

### مقدمه

صنعت استخراج و فرآوری زغال سنگ در جهان یکی از قوی‌ترین صنایع مؤثر در توسعه صنعتی محسوب شده است. چراکه قبل از استخراج دیگر منابع انرژی (منابع هیدروکربوری) تقریباً تنها منبع تأمین انرژی برای اکثر صنایع در کشورها، زغال بود ولی پس از اکتشاف نفت و دیگر انرژی‌های جایگزین سازگارتر با محیط زیست (نسبت به زغال سنگ) همچنین ظهور انرژی‌های پاک و تجدیدپذیر، به تدریج استخراج و کاربرد زغال کم‌رنگ‌تر شد و در حال حاضر بجز برخی کشورها، مصرف زغال سنگ در صنایع به‌عنوان حامل انرژی به‌شدت

۱. البته باید به این موضوع دقت شود که میزان ذخایر زغال سنگ در ایران و کشورهای بررسی شده تقریباً یکسان نبوده و ذخایر زغال ایران و عمق لایه‌های زغال ایران بسیار کمتر است.

کاهش یافته است. با این حال با توجه به موقعیت استراتژیک این ماده معدنی در مواقع بحرانی، همچنین ایجاد اشتغال منطقه‌ای برای طبقات خاص اجتماعی، دَوَل مختلف در طول سالیان اخیر با اعمال سیاست‌های مختلف سعی در حفظ این بخش در چرخه تولید معدنکاری داشته‌اند. در ایران نیز صنعت زغال‌سنگ همزمان با تصمیم برای احداث ذوب آهن اصفهان شکل گرفت ولی پس از واگذاری ذوب آهن اصفهان به بخش خصوصی و عدم واگذاری همزمان معادن زغال، این بخش با مشکلات جدی مواجه شده است. در این گزارش سعی می‌شود با مقایسه تطبیقی بین کشورهای دارنده معادن زغال، نحوه حمایت دولت‌ها از صنعت زغال مورد ارزیابی قرار گرفته و پیشنهادهایی جهت نحوه حمایت دولت از معادن زغال ایران ارائه شود.

### ۱. سیاست‌های حمایتی کشورهای OECD<sup>۱</sup>

در حال حاضر بسیاری از کشورهای OECD، چین و روسیه، سالیانه میلیاردها دلار صرف حمایت از بخش سوخت‌های فسیلی از جمله زغال‌سنگ می‌کنند که نقش بسیار مهمی در پشتیبانی، اجرا و پیشرفت پروژه‌های مرتبط با آن بازی می‌کند. این حمایت‌ها غالباً در قالب تأمین اعتبارات و منابع مالی توسط نهادهای عمده تأمین‌کننده منابع مالی بخش زغال‌سنگ صورت می‌گیرد که در ادامه به برخی از مهمترین آنها و کارکرد هریک اشاره می‌شود.

#### ۱-۱. نهادهای عمده حامی بخش زغال‌سنگ در کشورهای OECD

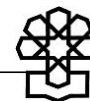
##### • بانک‌های توسعه چندجانبه‌ای (MDBs)<sup>۲</sup> و نهادهای مالی چندجانبه‌ای (MFIs)<sup>۳</sup>

کمک‌های این مؤسسات عمدتاً به بخش خصوصی است. سهامداران بانک‌های توسعه چندجانبه‌ای، دولت‌های عضو این بانک‌ها هستند که به پشتوانه پول‌های هنگفت عمومی اعضا تشکیل شده‌اند. این منابع امکان دریافت وام‌هایی با بهره‌های اندک و زمان‌های بازپرداخت مناسب را برای دولت‌ها و بخش خصوصی فراهم می‌آورد.

##### • آژانس‌های اعتبار صادراتی (ECAs)<sup>۴</sup> در کشورهای OECD و چین

آژانس‌های اعتبار صادراتی، وام‌ها، اعتبارات و تضمین‌های با پشتوانه دولتی را برای عملیات بین‌المللی شرکت‌های بزرگ از جانب کشور مادر فراهم می‌سازند که این امکان برای صنعت زغال‌سنگ نیز داده شده است.

1. Organisation for Economic Co-operation and Development  
 2. Multilateral Development Banks (MDBs)  
 3. Multilateral Finance Institutions (MFIs)  
 4. Export Credit Agencies (ECAs)



### • بانک‌ها و کارگزاران توسعه‌ای

علاوه بر آژانس‌های اعتبار صادراتی، بسیاری از کشورهای OECD از نهادهای مالی دوجانبه برخوردارند که منابع مالی را برای بخش‌های مختلف - از جمله بخش زغال‌سنگ - تأمین می‌کنند. مانند JICA در ژاپن، KfW در آلمان، بانک توسعه چین و بانک توسعه روسیه (VEB).

### • بانک‌های دولتی

برخی بانک‌ها در بعضی از کشورها وجود دارند که همانند بانک‌های خصوصی فعالیت می‌کنند، اما به‌طور کامل و یا بخشی در مالکیت دولت‌اند؛ مانند رویال بانک اسکاتلند، ICBC چین و بانک چین. این بانک‌ها عمدتاً نسبت به تأمین مالی صنعت زغال‌سنگ فعالند.

## ۲-۱. نحوه حمایت از صنعت زغال‌سنگ در OECD

حمایت‌ها تقریباً تمامی جوانب صنعت زغال‌سنگ شامل تأمین، مصرف و حمل‌ونقل را به شرح موارد زیر دربر می‌گیرند:

• **معادن زغال‌سنگ:** شامل حمایت از پروژه‌ها و تجهیزات استخراج از معادن زغال‌سنگ، همچنین واردات و مایع‌سازی گاز طبیعی تولید شده از لایه‌های زغال‌سنگ.

• **نیروگاه‌های زغال‌سوز:** شامل حمایت از ایجاد نیروگاه‌های زغال‌سوز جدید و توسعه نیروگاه‌های موجود.

• **توزیع و انتقال:** انتقال و توزیع مستقیم برق تولید شده از زغال‌سنگ.

• **کنترل آلودگی‌های نیروگاه‌های زغال‌سوز:** شامل تأمین مالی کنترل آلودگی‌های زیست‌محیطی منتشر شده توسط نیروگاه‌های برق زغال‌سوز.

• **پروژه‌های نامشخص (سایر):** تأمین مالی سایر موارد مرتبط با صنعت زغال‌سنگ شامل پایانه‌های صادراتی، وام‌های توسعه‌ای و وام‌های واسطه‌های مالی برای حمایت از بخش زغال‌سنگ.

این کمک‌ها در قالب تأمین منابع مالی به اشکال زیر در اختیار بخش زغال‌سنگ قرار می‌گیرد:

### • تأمین مالی مستقیم پروژه

MDBها و نهادهای دوجانبه با تأمین مالی مستقیم از طریق پرداخت وام، کمک‌های مالی و تأمین آورده، به پروژه‌های زغال‌سنگ کمک می‌کنند. این نوع حمایت مالی می‌تواند در قالب کمک به اکتشاف، استخراج، تولید، خط آهن، بنادر تولید برق، سیستم‌های توزیع و انتقال برق، استخراج گاز متان در بستر زغال‌سنگی و بازیابی (توان‌بخشی) و ارتقای واحدهای تولید برق زغال‌سوز، انجام پذیرد.

### • تدارک ضمانت‌هایی برای پروژه

ضمانت‌ها، کاتالیزورهای بسیار مهمی برای دستیابی به منابع مالی موردنیاز پروژه‌های زغال‌سنگ به‌شمار می‌روند. MDBها، ECAها و سایر نهادهای مالی عمومی، بیمه‌هایی را برای پوشش دادن کل ریسک سرمایه‌گذاری که از هزینه کمتر و دوره طولانی‌تری (برای ۱۲ تا ۲۰ سال) نسبت به بیمه‌های تجاری برخوردار است، فراهم می‌سازند. چنین ضمانت‌هایی از جانب نهادهای عمومی و دولتی قادر به پوشش ریسک‌های محدودیت‌های انتقال پول، سلب مالکیت، جنگ و آشوب‌های اجتماعی و نقض قرارداد می‌باشند. به‌علاوه، MDBها در شرایطی، حتی ممکن است از ایجاد و تأمین مالی نهادهای دولتی‌ای که ضمانت‌های دولتی را برای پوشش تأخیرات و یا عدم موفقیت در اخذ مجوزهای مطمئن، تغییر در مقررات و رویه‌ها و نیز تعهدات پرداخت برای مؤسسات تحت مالکیت دولت فراهم می‌آورند، حمایت کنند. این ضمانت‌های دولتی عموماً ریسک‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را به بخش دولتی منتقل می‌کند.

### • سیاست وام‌دهی و کمک‌های فنی

از این طریق MDBها و آژانس‌های توسعه‌ای، بر سیاست‌گذاری‌ها، قوانین و مقررات و نهادهایی که هزینه‌ها، منافع و ترجیحات توسعه‌ای را در حمایت از بخش زغال‌سنگ تغییر می‌دهند، تأثیر می‌گذارند.

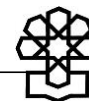
### • واسطه‌گری‌های مالی

نهادهای بین‌المللی به‌طور روزافزونی در حال انجام سرمایه‌گذاری، از جمله در بخش زغال‌سنگ، از طریق واسطه‌های مالی هستند. در یک چارچوب نظام واسطه‌گری مالی، این نهادهای بین‌المللی وام و یا آورده پروژه را برای یک نهاد دیگر از جمله یک بانک محلی، صندوق سهام خصوصی و یا یک صندوق خاص دولتی (یعنی یک صندوق توسعه زیرساخت) تأمین می‌کنند. سپس واسطه‌گر مالی منابع نهادهای اصلی تأمین را در اختیار سرمایه‌گذاری‌های مختلفی، از جمله زغال‌سنگ، قرار می‌دهند. برخلاف سرمایه‌گذاری مستقیم، اغلب در این‌گونه تأمین مالی‌ها اطلاعات عمومی قابل دسترسی در مورد زیرپروژه‌های سرمایه‌گذاری‌ها وجود ندارد.

۳-۱. میزان حمایت‌های مالی انجام گرفته طی سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۴ از بخش زغال‌سنگ در

### کشورهای OECD

کل منابع مالی عمومی شناسایی شده در بخش زغال‌سنگ طی سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۴ از جانب نهادهای چندجانبه، کشورهای OECD و نهادهای دوجانبه چینی و روسی حدود ۷۳ میلیارد دلار بوده است. البته به احتمال زیاد این برآوردها به‌دلیل سختی دسترسی به اطلاعات پروژه‌های تأمین مالی شده بسیاری از این نهادها، کم‌تر از حد می‌باشند.

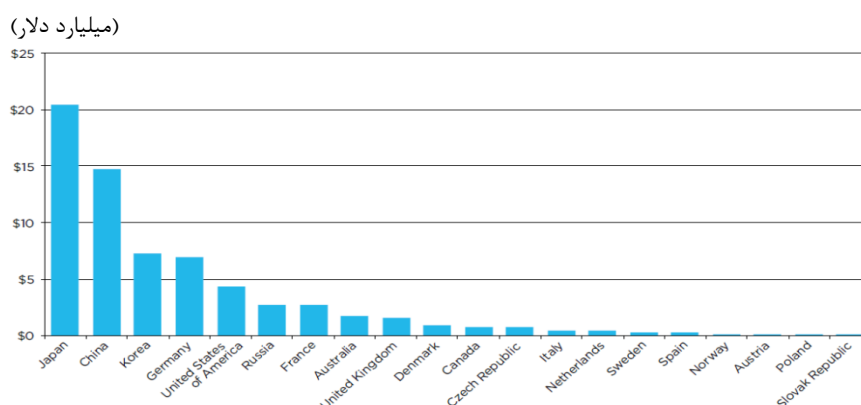


حمایت‌های انجام شده از بخش زغال‌سنگ توسط نهادهای آژانس‌های اعتبار صادرات رسمی OECD حدود ۳۴ میلیارد دلار بوده که نزدیک به نیمی از منابع مالی مورد نیاز بخش زغال‌سنگ (۴۷ درصد) را تأمین کرده‌اند و مابقی توسط منابع مالی روسی و چینی (۱۷ میلیارد دلار معادل ۲۳ درصد)، بانک‌های توسعه‌ای چندجانبه (۱۶ میلیارد دلار معادل ۲۲ درصد) و سایر منابع عمومی OECD (۶ میلیارد دلار معادل ۸ درصد) در اختیار این بخش قرار داده شده‌اند. همچنین حمایت‌های مالی تأمین شده توسط کشورهای OECD شامل سهم وام‌های بانک‌های توسعه‌ای چندجانبه و دوجانبه به‌علاوه ECAها در همین مدت (۲۰۰۷-۲۰۱۴) ۴۹ میلیارد دلار (متوسط سالیانه ۶ میلیارد دلار) بوده است.

مطابق نمودار ۱ در این بین، ژاپن (از طریق منابع مالی JICA، NEXI، JBIC، MDB) بیش از سایر کشورها اقدام به تأمین مالی بخش زغال‌سنگ کرده است. در طی سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۴ این کشور مسئولیت تأمین منابع مالی بیش از ۲۰ میلیارد دلار - معادل ۲۶ درصد از کل حمایت‌های مالی بین‌المللی - در پروژه‌های زغال‌سنگ را برعهده داشته است.

تأمین مالی عمومی در بخش زغال‌سنگ کشور چین در همین مدت در حدود ۱۵ میلیارد دلار بود. پرواضح است که این رقم بسیار اندک به‌نظر می‌رسد؛ زیرا دسترسی به پروژه‌های مستند شده برای یافتن کلیه نهادهای چینی دخیل در این امر و نیز میزان کمک‌های مالی آنها بسیار دشوار است. کل کمک‌های مالی هرکدام از کشورهای کره و آلمان در حدود ۷ میلیارد دلار و ایالات متحده حدود ۴ میلیارد دلار بوده است. بنابراین، این پنج کشور روی هم‌رفته بیش از ۸۰ درصد نیاز مالی زغال‌سنگ را تأمین کرده‌اند (نمودار ۱).

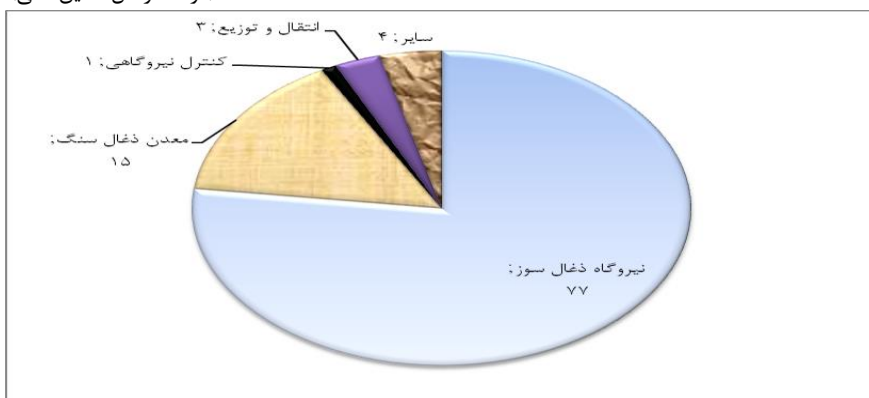
نمودار ۱. کل منابع مالی عمومی بین‌المللی زغال‌سنگ بین سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۴



از نگاه دیگر، بخش اعظم حمایت صورت گرفته به نیروگاه‌های زغال‌سوز (حدود ۷۷ درصد) و معادن زغال (حدود ۱۵ درصد) تعلق داشته است (نمودار ۲).

## نمودار ۲. تأمین مالی عمومی بخش زغال سنگ به تفکیک نوع پروژه طی سال‌های ۲۰۰۷ الی ۲۰۱۴

(درصد از کل تأمین مالی)



### ۲. سیاست حمایتی ترکیه از صنعت زغال سنگ

حجم ذخایر تثبیت شده زغال سنگ در ترکیه حدود ۱۳/۹ میلیارد تن برآورد شده که بخش عمده آن (۱۳/۴ میلیارد تن) از آلوده‌کننده‌ترین و کم‌کیفیت‌ترین نوع زغال سنگ به نام زغال سنگ قهوه‌ای (لیگنیت) می‌باشد. بخش دیگر این ذخایر را (۰/۴ میلیارد تن) زغال سنگ سخت باکیفیت تشکیل می‌دهد که عمدتاً در منطقه زونگولداغ در شمال غربی کشور ترکیه یافت می‌شود. از سال ۲۰۰۵ تاکنون تلاش‌های زیادی در جهت توسعه بهره‌برداری از ذخایر موجود و کشف ذخایر جدید از جانب دولت انجام گرفته که بخش عمده‌ای از ذخایر تثبیت شده (حدود ۶ میلیارد تن) نیز طی همین مدت کشف شده‌اند.<sup>۱</sup> با این وجود، براساس اعلام وزارت انرژی و منابع طبیعی، تنها ۴۰ درصد از سرزمین این کشور مورد کاوش برای دستیابی به زغال سنگ قرار گرفته است. دولت ترکیه، سال ۲۰۱۲ را «سال زغال سنگ» با هدف استفاده از تمام منابع موجود زغال سنگ تا سال ۲۰۲۳ و توسعه برنامه درحال اجرای اکتشاف معادن جدید زغال سنگ اعلام کرد. البته شاید دلیل عمده این توجه، اشتغال هر ساله ۵۵۵۰۰ نفر در بخش زغال است که اغلب در مناطق کمتر توسعه یافته و دورافتاده کشور واقع شده‌اند. (برطبق برآوردهای TKI<sup>۲</sup> و TTK<sup>۳</sup>) (دو شرکت کاملاً دولتی که مسئولیت رسیدگی و نظارت بر امور مربوط به اکتشاف و تولید زغال سنگ قهوه‌ای و سخت را برعهده دارند) در حدود ۱۸۵۰۰ نفر در بخش زغال سنگ سخت و ۳۷۵۰۰ نفر در بخش زغال سنگ قهوه‌ای مشغول بکارند.<sup>۴</sup>

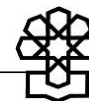
1. IEA Clean Coal Centre, Prospects for coal in Turkey, London, Retrieved from: <https://www.brighttalk.com/webcast/7129/112753>, 18 July, 2014.

2. Turkish Coal Enterprise

3. Turkish Hard Coal Enterprise

4. Turkish Coal Enterprises, (TKI). Coal Sector Report (Lignite), Turkish Hard Coal Enterprises (TTK). Annual Statistics for 2013, 2013.





## ۲-۱. نحوه حمایت دولت ترکیه از صنعت زغال سنگ

حمایت دولت ترکیه از صنعت زغال سنگ، عمدتاً با دو هدف توسعه مداوم ذخایر تثبیت شده داخلی و نیز بهره‌برداری گسترده از ذخایر موجود در مواجهه با افزایش تقاضای بخش‌های صنعت و انرژی (تداوم رشد اقتصادی) انجام می‌گیرد. بر همین اساس، وزارت انرژی و منابع طبیعی ترکیه در طی یک دهه گذشته، فعالیت‌های اکتشافی گسترده‌ای را در زمینه سوخت‌های فسیلی انجام داده است. به طوری که در برنامه پنج‌ساله این وزارتخانه (۲۰۱۰-۲۰۱۴) ارقامی معادل ۱۶/۳ تا ۲۳/۹ میلیون دلار در هر سال برای فعالیت‌های اکتشافی نفت، گاز و زغال سنگ اختصاص داده شده است.<sup>۱</sup>

با در نظر داشتن چنین اهدافی، حمایت‌های گسترده‌ای از جانب دولت ترکیه از کلیه فعالیت‌های اکتشافی و بهره‌برداری از معادن زغال سنگ در قالب حمایت‌های یارانه‌ای و یا تشویقی غیرمادی انجام می‌گیرد.

از منظر یارانه‌های کمی، مهم‌ترین معیار، حمایت «کمک‌های مالی به صنعت زغال سنگ سخت» در قالب پرداخت‌های انتقالی از جانب خزانه‌داری ترکیه است. بخش عمده‌ای از این پرداخت‌ها، صرف یارانه واردات زغال سخت می‌شود زیرا عرضه منابع داخلی کمتر از یک‌دهم تقاضای کل این کشور را تأمین می‌کند و هزینه‌های آن نیز بسیار بیشتر از قیمت‌های بین‌المللی است. میزان این پرداخت‌ها در دامنه ۲۶۰ تا ۳۰۰ میلیون دلار در سال متغیر می‌باشد. سایر یارانه‌های کمی شامل موارد زیر است:

- **مخارج تحقیق و توسعه:** دولت ترکیه بخش سوخت‌های فسیلی این کشور را با مخارج تحقیق و توسعه حمایت می‌کند. در بین انواع سوخت‌ها، زغال سنگ بیشترین مخارج این بخش را به خود اختصاص می‌دهد. گزارش‌های IEA نشان می‌دهند که ۲/۶ میلیون لیر ترکیه (معادل ۱/۷ میلیون دلار آمریکا) در زمینه تحقیق و توسعه زغال سنگ توسط دولت در سال ۲۰۰۹ هزینه شده است (برای سال‌های بعد داده‌ای در دسترس نیست).
- **حمایت از باززنده‌سازی (توانبخشی):** به عنوان بخشی از فرآیند خصوصی‌سازی، دولت ترکیه منابع مالی لازم برای باززنده‌سازی معادن زغال سخت و نیروگاه‌های برق زغال سوز را تأمین کرده است.
- **حمایت دولت از اکتشاف:** مطابق برنامه استراتژیک وزارت منابع طبیعی و انرژی (MENR) ۲۰۱۰-۲۰۱۴ که بودجه‌های اکتشاف زغال سنگ، نفت و گاز این وزارتخانه را در سال‌های مذکور مستند می‌کند، بودجه اختصاص یافته به این امر بین ۳۵-۵۱ میلیون لیر ترکیه (حدود ۲۳ تا ۳۴ میلیون دلار آمریکا) در دوره برنامه بوده است.
- **مخارج دولت در زمینه نیروگاه‌های زغال سوز:** مخارج بودجه‌ای برنامه‌ریزی شده برای

1. Makhijani, Shakuntala Fossile Fuel Exploration Subsidies: Turkey, Oil Change International (OCI) and the Overseas Development Institute (ODI), 2014.

نیروگاه‌های برق زغال‌سوز جدید در حدود ۲۸ میلیون لیر (۱۵ میلیون دلار) برای سال ۲۰۱۳ و حدود ۳۱ میلیون لیر (۱۴ میلیون دلار) برای سال ۲۰۱۴ برآورد شده بود. این میزان دربرگیرنده تکمیل شدن نیروگاه‌های حرارتی زغال‌سوز داخلی جدید با ظرفیت نصب ۳۵۰۰ مگاوات تا پایان سال ۲۰۱۳ است.<sup>۱</sup>

در این بین، نوع دیگری از یارانه‌ها نیز وجود دارند که به دلیل عدم انتشار عمومی اطلاعات مربوط به آنها نمی‌توان به رقم دقیق آنها اشاره کرد. به‌طور مثال خزانه‌داری ترکیه دامنه گسترده‌ای از تضمین‌ها و بیمه‌های پوشش‌دهنده ریسک‌های سرمایه‌گذاری در زمینه نیروگاه‌های زغال‌سوز را به مدت ۱۵ تا ۲۰ سال اول بهره‌برداری فراهم می‌کند (مانند نیروگاه‌های حرارتی جایبرهان و ایسکندرون) و در بخش دیگر، پیشنهاد قیمت تضمینی خرید برق تولیدی پروژه‌های سرمایه‌گذاری در تولید برق از زغال‌سنگ قهوه‌ای برای دوره‌ای مشخص را ارائه می‌کند. چارچوب توافقی خرید تضمینی بلندمدت و سیستم حراج بازار برق ترکیه، درآمد سالیانه و تأمین شرایط معامله سودمند برای سرمایه‌گذاری‌های جدید تولید برق (همانند نیروگاه‌های زغال‌سوز) را تضمین می‌کند. بدیهی است این شرایط در دریافت منابع مالی مورد نیاز پروژه‌های تولید برق بزرگ مقیاس بسیار حیاتی و ضروری است. نیروگاه‌های حرارتی مبتنی بر مدل‌های سرمایه‌گذاری ساخت - بهره‌برداری - واگذاری (BOT) و ساخت - تملک - بهره‌برداری (BOO) مشمول توافقات خرید تضمینی بلندمدت برق از جانب کمپانی‌های تجاری عمومی (دولتی) می‌شوند.<sup>۲</sup>

علاوه بر این، پروژه‌های زغال‌سنگ، ذیل برنامه «سیستم جدید تشویق سرمایه‌گذاری» که در آوریل سال ۲۰۱۲ به مورد اجرا گذاشته شد، مشمول دریافت یارانه در قالب چهار طرح به شرح زیر می‌شوند:

۱. طرح تشویق سرمایه‌گذاری عمومی،

۲. طرح تشویق سرمایه‌گذاری منطقه‌ای،

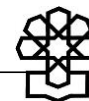
۳. طرح تشویق سرمایه‌گذاری‌های بزرگ مقیاس،

۴. طرح تشویق سرمایه‌گذاری استراتژیک،

از این بین به فعالیت‌های مرتبط با اکتشاف زغال‌سنگ، تولید و سرمایه‌گذاری در نیروگاه‌های برق زغال‌سوز، ذیل طرح دوم (طرح تشویق سرمایه‌گذاری منطقه‌ای) یارانه پرداخت می‌شود و تحت عنوان «سرمایه‌گذاری‌های اولویت‌دار» مشمول دریافت بالاترین مشوق‌های سرمایه‌گذاری می‌شوند. در این برنامه، شهرها و مناطق مختلف کشور برحسب سطح توسعه‌شان طبقه‌بندی شده و هدف آن حمایت از

1. Acar, Sevil and others, Subsidies to Coal and Renewable Energy in Turkey, International Institute for Sustainable Development, 2015.

2. Acar, Sevil and others (2015), *Ibid*.



صنایع مرتبط با پتانسیل‌های شهرهاست. به‌طور کلی این طرح، یارانه‌هایی را در قالب معافیت‌های گمرکی، معافیت از مالیات بر ارزش‌افزوده، کاهش مالیات بر درآمد، حمایت از پرداخت حق بیمه تأمین اجتماعی (سهم کارفرمایان) به مدت ۱۰ سال، تخصیص زمین و حمایت‌های نرخ بهره‌ای، بسته به نوع منطقه (در قالب مناطق ۶ گانه از توسعه‌یافته‌ترین تا توسعه‌نیافته‌ترین مناطق که بالاترین سطح حمایت را به‌خود اختصاص می‌دهند) دریافت می‌کنند.

البته وزارت اقتصاد ترکیه هر یک از معیارها را به این شرح مشخص کرده است: سرمایه‌گذاری به‌صورت خرید ماشین‌آلات، تجهیزات وارداتی و یا داخلی در محدوده مورد تأیید گواهی‌های تشویقی از معافیت مالیات بر ارزش‌افزوده و معافیت گمرکی در چارچوب نظام وارداتی ذیل طرح‌های تشویقی و مطابق با ویژگی‌های خاص سرمایه‌گذاری از منظر سهم مشارکت دولتی در سرمایه‌گذاری ثابت، نرخ‌های اندک مالیات بر شرکت و درآمد بر پروژه اعمال می‌شود. بیمه تأمین اجتماعی مربوط به سهم کارفرما براساس حداقل دستمزد قانونی که در حالت عادی توسط سرمایه‌گذار پرداخت می‌شد، را وزارت اقتصاد پوشش می‌دهد. زمین نیز همراه با گواهی‌های تشویقی ذیل طرح تشویق سرمایه‌گذاری منطقه‌ای مبتنی بر قواعد و اصول تعریف شده توسط وزارت امور مالی و بسته به میزان در دسترس بودن چنین زمینی در استانی که سرمایه‌گذاری‌ها در آن صورت می‌گیرد، از جانب دولت تخصیص می‌یابد. علاوه بر این، حمایت‌های نرخ بهره‌ای در قالب وام‌های سرمایه‌گذاری جهت تأمین مالی پروژه انجام می‌گیرد که براساس آن وزارت امور مالی نسبت مشخصی از بهره وام، که بیش از ۷۰ درصد نرخ بهره‌ای که در گواهی‌نامه‌های تأیید شده سرمایه‌گذاری ثابت برای مدتی مشخص (حداکثر پنج‌ساله) ثبت شده است نخواهد بود، را نیز پوشش می‌دهد.<sup>۱</sup> جدول ۱ میزان یارانه‌های قابل پرداخت و دیگر موارد حمایتی را نشان می‌دهد.

---

1. Acar, Sevil and others (2015), **Ibid**.

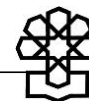
جدول ۱. یارانه‌های تخصیص یافته به بخش زغال سنگ ترکیه

یارانه زغال سنگ	نوع مشوق	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	واحد
حمایت از تولیدکنندگان (معدن و تولید برق)	مشوق‌های سرمایه‌گذاری برای معدن زغال قهوه‌ای	۱	ناموجود	۳	۹	۷	تعداد اسناد تشویقی
	مشوق‌های سرمایه‌گذاری برای معدن زغال سخت	ناموجود	ناموجود	ناموجود	۱	۲	تعداد اسناد تشویقی
	مخارج دولت در زمینه تحقیق و توسعه زغال سنگ	۱/۶۸	ناموجود	ناموجود	ناموجود	ناموجود	میلیون دلار
	یارانه اکتشاف	-	۲۳/۱۱	۲۲/۸۹	۲۳/۴۱	۲۴/۳۶	میلیون دلار
	هزینه‌های باززنده‌سازی در مدت خصوصی‌سازی-زغال سخت	۲۳	۱۹	ناموجود	ناموجود	ناموجود	میلیون دلار
	صنعت زغال سخت (پرداخت مستقیم از خزانه)	۲۶۴/۴۲	۳۰۲/۹۸	۲۸۶/۶۸	۲۵۸/۱۸	۲۹۸/۴۷	میلیون دلار
	بازسازی دوره خصوصی‌سازی (نیروگاه‌های برق)	ناموجود	۲	۲	۲	۲	میلیون دلار
مخارج احداث نیروگاه‌های جدید زغال سوز	ناموجود	۱۳/۸۶	۱۳/۷۳	۱۴/۰۵	۱۴/۶۲	میلیون دلار	
یارانه‌های غیرکمی	۱. تضمین سرمایه‌گذاری، قیمت و خرید نیروگاه‌های برق زغال سوز ۲. یارانه‌های تأمین شده ذیل طرح تشویق سرمایه‌گذاری جدید در شکل معافیت‌های گمرکی، مالیات بر ارزش افزوده، تأمین اجتماعی، اختصاص زمین و نرخ‌های پایین تر بهره ۳. معافیت از مقررات زیست‌محیطی						
حمایت از مصرف‌کنندگان	تأمین زغال سنگ برای خانواده‌های فقیر	۳۵۶/۴	۲۹۵/۶	۳۹۰/۴	۴۱۳/۲	۳۹۲/۳	میلیون دلار

علاوه بر تمامی این مباحث، نیروگاه‌های زغال سوز، که از جمله مهمترین منابع انتشار آلاینده‌های زیست‌محیطی به‌شمار می‌روند، از اعمال مقررات سخت‌گیرانه زیست‌محیطی در این کشور معافند. بدیهی است چنین معافیتی هزینه‌های تولید این نوع نیروگاه‌ها را به میزان قابل توجهی کاهش می‌دهد و لذا می‌توان آن را نوعی یارانه غیرمالی در نظر گرفت.

با این وجود، اگرچه بخش عمده‌ای از معادن زغال سنگ ترکیه به لحاظ فنی تحت مالکیت شرکت‌های دولتی (TKI و TTK) می‌باشند، اما در حدود ۹۰ درصد آنها از طریق برگزاری مناقصات واگذاری امتیاز بهره‌برداری از سال ۲۰۰۲ به بخش خصوصی واگذار شدند که با افزایش چشمگیر تولید زغال سنگ در این کشور همراه شد. ذیل این برنامه، TKI مدیریت معادن زغال سنگ را به شرکت‌های خصوصی منتقل کرد و در عوض اقدام به دریافت حق‌الامتیاز بهره‌برداری از آنها و پرداخت آن به دولت ترکیه کرد.<sup>۱</sup>

1. Makhijani, Shakuntala (2014), *Ibid*.



### ۳. سیاست‌های حمایتی اوکراین از صنعت زغال سنگ

اوکراین با برخورداری از حدود ۳۴ میلیارد تن ذخایر زغال سنگ، هفتمین دارنده ذخایر تثبیت شده زغال سنگ در جهان - سومین دارنده ذخایر زغال سنگ آنتراسیت (۵/۸ میلیارد تن) - به‌شمار می‌رود. بخش عمده‌ای از این ذخایر در منطقه دونسک در شرق اوکراین واقع شده‌اند و ذخایر اندک نیز در مرز این کشور با لهستان در منطقه وولینسک وجود دارند.

از منظر میزان تولید زغال سنگ، این کشور با تولید ۶۱ میلیون تن در سال ۲۰۱۴ دوازدهمین تولیدکننده بزرگ زغال سنگ در جهان بوده است. بخش اعظمی از زغال سنگ تولیدی اوکراین در داخل کشور و برای تولید برق به مصرف می‌رسد. این منبع حدود ۴۴ درصد سوخت مورد نیاز شرکت‌های تولید برق را به‌خود اختصاص می‌دهد که بعد از سوخت هسته‌ای در رتبه دوم قرار گرفته است.<sup>۱</sup>

معادن زغال سنگ اوکراین، به‌دلیل بروز بیشترین حوادث سالیانه مرگ‌ومیر معدنچیان، ناشی از حوادث صنعتی و انفجار معادن، از جمله خطرناک‌ترین معادن زغال سنگ جهان به‌شمار رفته و مقررات امنیتی از جانب مالکان معادن به‌دلیل مبارزه (رقابت) برای حفظ سطوح تولید بالا اغلب نادیده گرفته می‌شوند. در عین حال، تجهیزات خارج از رده و استانداردهای پایین امنیتی نیز در بروز این حوادث مؤثرند. به همین دلیل و برای توسعه بیشتر صنعت زغال سنگ، دولت اوکراین پیگیر بهبود شرایط، نهادها و چارچوب‌های سیاستگذاری بخش معدن است که در این راستا برنامه سیاست حمایتی بخش زغال سنگ (CSPSP) در سپتامبر سال ۲۰۰۸ با مسئولیت «وزارت انرژی و صنعت زغال سنگ» اوکراین و با هدف بهبود امنیت شغلی در معادن زغال سنگ، توسعه نقشه راه و تقویت نهادی این صنعت آغاز شد.<sup>۲</sup>

#### ۳-۱. حمایت‌های دولت از بخش زغال سنگ

گزارش‌های ارائه شده توسط وزارت انرژی و صنعت زغال سنگ، بارها نشان داده است که بخش زغال سنگ به‌طور سنتی زیان‌ده بوده و دولت اوکراین یارانه قابل توجهی را برای حفظ این بخش غیرسودده از اقتصاد پرداخت می‌کند. این یارانه‌ها که با هدف حمایت مالی از معادن زغال سنگ دولتی انجام می‌گیرد، در قالب بودجه‌های سالیانه به این بخش پرداخت می‌شود. رقم این پرداخت‌ها از حدود ۳/۸ میلیارد گریونا در سال ۲۰۰۴ به بیش از ۱۵ میلیارد گریونا (حدود ۷۰۰ میلیون دلار) در سال ۲۰۱۳ رسیده است.

1. BP Statistical Review of World Energy, Coal, 64th Edition, 2015.

2. Ukrainian Mining Sector: Market Opportunities and Entry Strategies, Analyses and Forecasts to 2015.

3. Ogarenko, Iuliia., Problems of Ukraine's Coal Sector and Greenhouse Gas Emissions from Coal Mining, National Ecological Center of Ukraine, 2010.

4. Industry Report, Ukraine Coal, 2013.

براین اساس، صنعت زغال سنگ اوکراین یکی از بزرگ‌ترین دریافت‌کنندگان حمایت‌های بودجه‌ای این کشور به‌شمار می‌رود. مهم‌ترین عوامل انگیزشی برای اتخاذ چنین سیاستی از جانب دولت اوکراین عبارتند از:

- بهره‌وری اندک و بدهی‌های مزمن بخش اعظمی از شرکت‌های استخراج زغال سنگ،
- سهم بالای زغال سنگ در توازن انرژی کشور،
- تعهدات اجتماعی قابل توجه شرکت‌های استخراج زغال سنگ (این شرکت‌ها به‌عنوان کارفرماهای کلیدی و مشارکت‌کنندگان در تأمین بودجه‌های محلی می‌باشند و زغال سنگ به‌عنوان کالای ضروری خانوارهای محلی به‌شمار می‌روند).
- تعهدات زیست‌محیطی برای جلوگیری از وقوع سیلاب در نتیجه استفاده از تکنولوژی‌های نامناسب زهکشی آب معدن و ریسک سایر فجایع انسانی و ...

البته یارانه‌های بودجه‌ای تنها شامل شرکت‌ها و کمپانی‌های معدنی دولتی و انجمن‌هایی که توسط وزارت انرژی و صنعت زغال سنگ مدیریت می‌شوند، می‌گردد. این حمایت‌ها صرفاً شامل شرکت‌هایی می‌شود که فعالیت آنها در حوزه استخراج و بهره‌برداری از معدن است. دولت همچنین شرکت‌های مهندسی تحقیقاتی و تجربی که در جهت توسعه راه‌حل‌های تکنولوژیکی بخش زغال سنگ فعالیت می‌کنند، را تأمین مالی می‌کند. کمپانی‌های حمل‌ونقل زغال سنگ، شرکت‌های طراحی و مهندسی و تأمین‌کنندگان خدمات در این بخش چنانچه عضو انجمن‌های شرکت‌های معادن زغال سنگ باشند، نیز می‌توانند از حمایت‌های دولت بهره‌مند شوند. همچنین برخی منافع مالیاتی (معافیت‌ها و تعویق‌ها) نیز برای شرکت‌های دولتی و خصوصی فعال در صنعت زغال سنگ وجود دارد.

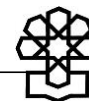
### ۱-۱-۳. حمایت‌های بودجه‌ای از صنعت زغال سنگ

عمدتاً حمایت‌های بودجه‌ای از صنعت زغال سنگ از دو منبع زیر تأمین می‌شود:

۱. **کمک‌های مالی دولت برای اقدامات اقتصاد کلان:** که در قالب منابع مالی عمومی و خاص، بودجه دولت از طریق وزارت انرژی و زغال سنگ، به‌عنوان مجری اصلی بودجه در این بخش، به دریافت‌کنندگان انتقال داده می‌شود.

۲. **پرداخت از خزانه‌داری دولت:** که به‌طور مستقیم در اختیار شرکت‌های دریافت‌کننده‌ای که مشمول دریافت کمک در ردیف بودجه‌ای مرتبط می‌باشند، قرار می‌گیرد.

کل پرداخت‌های بودجه‌ای مطابق جدول ۲ است.



## جدول ۲. مخارج بودجه‌ای دولت در بخش زغال‌سنگ و صنایع مرتبط طی سال‌های (۲۰۰۷-۲۰۱۳)

(میلیون گریونا)

شرح	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳
زغال‌سنگ و صنایع مرتبط	۵۵۴۱	۷۲۲۷/۸	۶۲۶۵/۷	۷۴۳۳/۹	۱۰۱۶۱/۲	۱۲۸۳۵/۷	۱۵۰۲۰/۲

روش‌ها و فرآیند تصمیم‌گیری برای پرداخت یارانه‌های بودجه‌ای به شرکت‌های دولتی ذیل برنامه‌های بودجه‌ای مرتبط که برای یک سال مشخص تصویب شده و توسط کد بودجه‌ای و چندین ماده قانونی که صنعت زغال‌سنگ و مدیریت مالیه عمومی آن را تنظیم می‌کنند، مدیریت می‌شوند.

### ۳-۱-۲. اهداف حمایتی از صنعت زغال

طبق اطلاعات به دست آمده، حمایت‌های مستقیم بودجه‌ای از صنعت زغال‌سنگ طی سال ۲۰۰۹ تاکنون عمدتاً با اهداف زیر انجام شده‌اند:

- تجدید ساختار صنعت زغال‌سنگ و پیت، شامل پرداخت صورتحساب‌های معوق برق مصرف شده در سال‌های گذشته.

- پوشش بخشی از هزینه‌های تولید محصولات پاک از طریق شرکت‌های معدن زغال‌سنگ و پیت.

- کمک به توانمندسازی شرکت‌های تولیدکننده زغال‌سنگ بتمنس، زغال‌سنگ قهوه‌ای و پیت

جهت تکمیل ساخت، ارتقای فنی و تعمیرات اساسی تجهیزات معادن.

- کاهش هزینه‌های استقراض شرکت‌های تولیدکننده زغال‌سنگ بتمنس، زغال‌سنگ قهوه‌ای و

پیت و کمک به تأمین مالی مخارج ساخت و اجرای پروژه‌های ارتقای فنی معادن.

- بهبود استانداردهای محافظت‌های بهداشتی و ایمنی کارگران در معادن زغال‌سنگ، به‌ویژه از

طریق نصب تجهیزات مدرن تصفیه هوا و دستگاه‌های گاززدایی.

- پوشش بخشی از هزینه‌های خرید کمپرسورهای با عملکرد بالا و کم‌مصرف (انرژی) و سایر

تجهیزات الکتریکی برای معادن زغال‌سنگ.

- پرداخت صورتحساب‌های معوق برق مصرف شده در سال‌های قبل توسط شرکت‌های معدن

زغال‌سنگ دولتی.

- کمک به شرکت‌های زغال‌سنگ و پیت‌های معدنی در ساخت ظرفیت‌های تولیدی ضروری.

- سرمایه‌گذاری در پروژه‌هایی که منجر به بهبود استانداردهای فنی و ارتقای شرکت‌های

زغال‌سنگ و پیت‌های معدنی می‌شود.

- ارتقای فنی شرکت‌های زغال‌سنگ و پیت‌های معدنی دولتی شامل کاهش هزینه‌های استقراض

در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ برای تأمین مالی مدرن‌سازی تجهیزات معدن‌کاوی.

- پرداخت دستمزدهای معوق شرکت‌های معدن زغال‌سنگ (به غیر از شرکت‌های درحال

انحلال).

- کاهش هزینه‌های استقراض در جهت ایجاد ذخیره مناسب و قابل اطمینان سوخت برای نیروگاه‌های حرارتی.

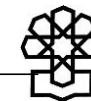
لازم به ذکر است که بخش بسیار بزرگی از یارانه‌های بودجه‌ای طی سال‌های گذشته صرف تأمین مالی برای تسویه حساب برخی معادن زغال‌سنگ (۱۳۳ میلیون گریونا) و تجدید ساختار شرکت‌هایی خاص (بیش از ۲۵۰ میلیون گریونا) شده است.

ذکر این نکته بسیار مهم است که علاوه بر حمایت‌های بودجه‌ای، قانون مشخصی «در اصلاحیه ضمیمه ۳ قانون بودجه اوکراین در سال ۲۰۱۴» (شماره VI-۱۶۵۲ از ۱۴ آگوست ۲۰۱۴) با هدف حمایت خاص از توسعه صنعت زغال‌سنگ تصویب شد که هدف اولیه آن حصول اطمینان از پرداخت‌های به‌موقع بابت کارها و خدمات تکمیل شده پیمانکاران پروژه‌های ساخت در شرکت‌های استخراج معادن زغال‌سنگ و پیت و نیز بازتخصیص منابع بودجه‌ای بین برنامه‌های مرتبط بود.

### ۳-۱-۳. سایر حمایت‌ها از صنعت زغال‌سنگ

علاوه بر اقدامات حمایتی مستقیم در قالب بودجه‌های سالیانه، بخش زغال‌سنگ از برخی منافع مالیاتی (در قالب معافیت‌ها و معوق‌ها) نیز بهره‌مند می‌شود. جدول زیر جزئیات درآمد بودجه‌ای صرف‌نظر شده از جانب دولت، در نتیجه عدم اخذ مالیات بر درآمد شرکتی (از شرکت‌های معدنی زغال‌سنگ) طی سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۳ را نشان می‌دهد.





## جدول ۳. سایر حمایت‌های دولت اوکراین از صنعت زغال سنگ

(میلیون گریونا)

کد بودجه	مشوق	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳
	منافع مالیات بر درآمد شرکتی (تخفیف‌های مالیاتی)	۸۵/۳۳	۱۰۴/۳۴	۱۰۶/۴۱	۸۵/۸۷
۱۱۰۲۰۲۴۷	(مستثنا کردن از درآمد مشمول مالیات): هزینه‌های عملیاتی (غیر از هزینه‌های تأمین مالی) که به‌طور مستقیم به تولید یا فروش کالا، عملکرد کارگران و تأمین خدمات مربوط نمی‌شود. شامل هزینه‌های زغال و خاک زغال که به‌صورت رایگان به معدن‌داران زغال‌سنگ و سایر افرادی که نامشان در لیست مشاغل تأیید شده توسط کابینه اوکراین و مطابق با روش‌های مورد تأیید شامل طبقه‌بندی کارگران به‌شرح زیر: - کارگران صنعت استخراج زغال‌سنگ. - بازنشستگی که برای شرکت‌های معدنی زغال‌سنگ به مدت حداقل ۱۰ سال به‌طور مستقیم در زیرزمین کار کرده‌اند (حداقل ۷ سال و ۶ ماه برای زنان)؛ یا به‌عنوان یک کارگر در کارهای عملیات زیرزمینی به مدت حداقل ۱۵ سال (برای زنان ۱۲ سال و ۶ ماه) و یا به‌عنوان کارگر در عملیات روزمینی (برش و پردازش) در معادن فعلی و یا معادن در دست ساخت به مدت ۲۰ سال (۱۵ سال برای زنان) کار کرده باشند. - سربازان معلول جنگی و معلولان ناشی از کار. - افراد معلولی که از این حق قبل از معلولیتشان برخوردار بودند. - خانواده‌های کارگرانی که در جریان معدن‌کاوی از دنیا رفته‌اند.	۸۵/۸۷	۸۳/۳۱	۱۰۶/۴۱	۸۵/۸۷
۱۱۰۲۰۱۵۵	مخارج ناخالص که شامل هزینه عرضه زغال‌سنگ رایگان برای مصارف داخلی کارگران معادن زغال‌سنگ مطابق با روش‌های تعریف شده توسط کابینه اوکراین؛ شامل: - بازنشستگی که در عملیات‌های زیرزمینی یک شرکت معدن زغال‌سنگ به مدت حداقل ۱۰ سال کار کرده‌اند و یا ۲۰ سال در عملیات‌های روزمینی کار کرده باشند. - افراد معلولی که در فرآیند کار در شرکت‌های معدن زغال‌سنگ آسیب‌دیده باشند و یا دچار بیماری شغلی شده باشند. - خانواده‌های معدن‌کاران زغال‌سنگ که در سرکار کشته شده و مشمول دریافت حقوق بازنشستگی از دست رفتن سرپرست خانوار شده باشند.	۸۵/۳۳	۲۰/۹۳	×	×

علاوه بر این، ضمانت‌های دولتی برای دریافت وام در بخش انرژی نیز تحت مقررات خاصی تأمین می‌شود. مواد قانونی زیر به‌طور مستقیم دربرگیرنده حمایت از برخی شرکت‌های انفرادی و نیز کل بخش انرژی و زغال‌سنگ در این چارچوب است.

- حکم کابینه «در مورد موضوعات مشخص مرتبط با تأمین تضمین‌های دولتی در سال ۲۰۱۱ برای حصول اطمینان از عملکرد مطلوب وام‌های دریافت شده توسط شرکت سهامی دولتی «Lysychanskvugillya» شماره ۵۹۸ در تاریخ ۶ ژوئن ۲۰۱۱.

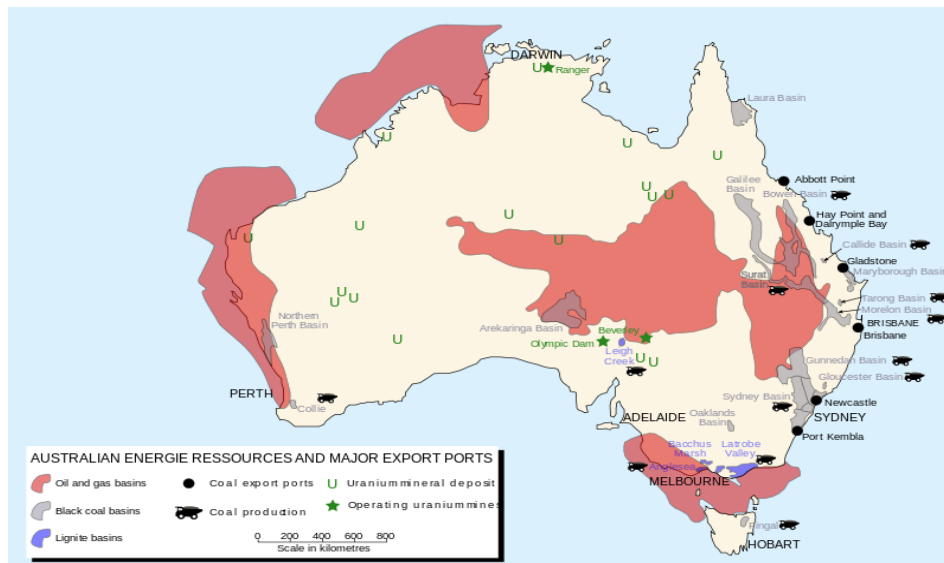
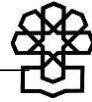
- حکم کابینه در تصویب «شرایطی برای تأمین ضمانت‌های دولتی در سال ۲۰۱۳ جهت حصول اطمینان از عملکرد مناسب تعهدات وزارت انرژی و صنعت زغال‌سنگ در زمینه وام‌های دریافتی برای اجرای عملیات».

- حکم کابینه در زمینه «تضمین دولتی در اجرای پروژه‌های جایگزینی گاز طبیعی با زغال‌سنگ تولید شده در داخل کشور»؛ شماره ۸۵۵ در تاریخ ۲۲ آگوست ۲۰۱۲.

کابینه همچنین حکم «شیوه استفاده از منابع مالی پیش‌بینی شده در بودجه دولت برای حمایت از معیارهای بهره‌وری انرژی از طریق مکانیسم وام‌های ارزان‌قیمت» به شماره ۴۳۹ در تاریخ ۱۳ آوریل ۲۰۱۱ را به‌نگام کرد که منتج به کارآیی بیشتر استفاده از منابع انرژی و بهبود رقابت تعهدات در صنایع مختلف شد.

#### ۴. سیاست‌های حمایتی استرالیا از صنعت زغال‌سنگ

استرالیا چهارمین دارنده ذخایر زغال‌سنگ، چهارمین تولیدکننده و دومین صادرکننده بزرگ زغال‌سنگ در جهان به‌شمار می‌رود. این کشور ۸/۶ درصد از ذخایر تثبیت شده زغال‌سنگ جهان که در حدود ۷۶/۴ میلیارد تن برآورد شده، در سال ۲۰۱۴ را به‌خود اختصاص داده است. این ذخایر عمدتاً از نوع آنتراسیت، بتمنس و زغال قهوه‌ای است. از منظر تولید نیز سهم استرالیا از کل تولید زغال‌سنگ جهان در سال ۲۰۱۴ در حدود ۴/۷ درصد بوده است. روند تولید زغال‌سنگ طی دو دهه اخیر از رشد پایداری برخوردار بوده، به‌طوری که میزان آن از سال ۲۰۰۰ با ۳۶ درصد افزایش به ۴۹۱ میلیون تن در سال ۲۰۱۴ رسیده است.



#### ۴-۱. کمک‌های دولتی به بخش زغال‌سنگ در استرالیا

دولت استرالیا انواع مختلفی از یارانه‌های ملی را که هدف آنها به‌طور مشخص در راستای ترویج اکتشاف سوخت‌های فسیلی باشد، فراهم می‌سازد. در مجموع این یارانه‌ها هر سال چیزی بین ۲/۹ تا ۳/۵ میلیارد دلار را شامل می‌شود که در دو قالب پرداخت‌های مستقیم و مخارج مالیاتی به بخش سوخت‌های فسیلی (نفت، گاز و زغال‌سنگ) تخصیص می‌یابد. پرداخت‌های مستقیم صرفاً به صنعت نفت و مخارج مالیاتی به هر سه بخش نفت، گاز و زغال‌سنگ تخصیص می‌یابد. مخارج مالیاتی به روش‌های ذیل اعمال می‌شود:

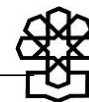
- کسر اخذ مالیات بر اکتشاف،
  - مشوق توسعه فعالیت‌های اکتشافی،
  - تسهیلات مالیات بر سوخت به شرکت‌های معدنی در زمینه مصرف سوخت،
  - کسر اخذ مالیات از هزینه‌های سرمایه‌گذاری اولیه،
  - کسر اخذ مالیات از هزینه‌های سرمایه‌ای عملیات معدنی و نفتی،
- جدول ۴ جزئیات مخارج مالیاتی دولت در زمینه سوخت‌های فسیلی را نشان می‌دهد.

جدول ۴. یارانه‌های ملی دولت استرالیا به بخش سوخت‌های فسیلی

یارانه	نوع یارانه	سوخت‌های فسیلی هدف	برآورد مبلغ سالیانه (میلیون دلار)	حوزه پرداخت یارانه
کسر مالیات بر اکتشاف: به شرکت‌ها این اجازه را می‌دهد تا برخی از هزینه‌های اکتشاف را از پرداخت‌های مالیاتی کنار گذارند	کسر مالیات	نفت، گاز و زغال‌سنگ	۰	اتمام دوره زمانی
مشوق توسعه فعالیت‌های اکتشافی: درآمد شرکت‌های کوچک اکتشافی از شمول مالیات خارج می‌باشد	کسر مالیات	نفت، گاز و زغال‌سنگ	۲۳ تا ۳۷	سال مالی ۲۰۱۴-۲۰۱۵ و ۲۰۱۶-۲۰۱۷
تسهیلات مالیات بر سوخت به شرکت‌های معدنی در زمینه مصرف سوخت	کسر مالیات	نفت، گاز و زغال‌سنگ	۲۱۳۵ تا ۲۳۰۰	سال مالی ۲۰۱۱-۲۰۱۲، ۲۰۱۳-۲۰۱۴ و ۲۰۱۶-۲۰۱۷
کسر مخارج سرمایه‌ای از پرداخت‌های مالیاتی	کسر مالیات	نفت، گاز و زغال‌سنگ	۱۰۰ تا ۴۶۴	سال مالی ۲۰۱۲-۲۰۱۳ و ۲۰۱۶-۲۰۱۷

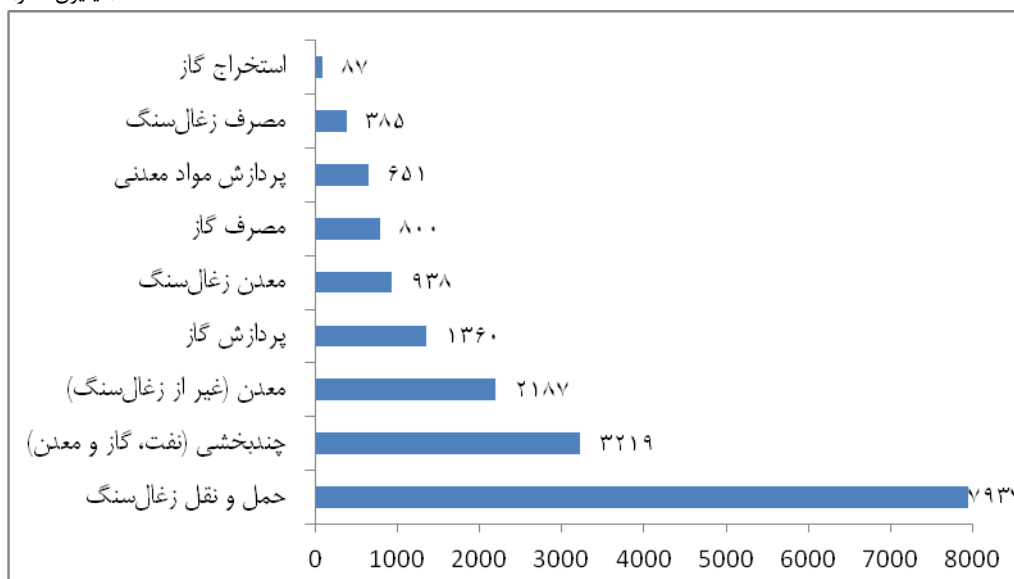
علاوه بر یارانه‌های ملی، بررسی بودجه برخی دولت‌های ایالتی استرالیا نشان‌دهنده این است که صنایع معدنی و سوخت‌های فسیلی سالیانه میلیاردها دلار کمک مالی نیز از این دولت‌ها دریافت می‌کنند. مهمترین این ایالت‌ها کوئینزلند، استرالیای غربی و نیوساوت‌ولز، به‌عنوان بزرگترین تولیدکنندگان سوخت‌های فسیلی در استرالیا، می‌باشند. بررسی اسناد بودجه‌ای این دولت‌ها نشان می‌دهد که در دوره ۶ ساله طی سال‌های ۲۰۰۸-۲۰۰۹ تا ۲۰۱۳-۲۰۱۴ چیزی در حدود ۱۷/۶ میلیارد دلار در قالب حمایت‌های مستقیم به صنایع مذکور پرداخت شده است. حمایت‌های مذکور به اشکال مختلف به شرح موارد زیر انجام می‌گیرد:

- پرداخت‌های مستقیم نقدی،
  - اعمال تخفیف در دسترسی به خدمات ارائه شده از جانب دولت،
  - اجرای پروژه‌ها و یا زیرساخت‌هایی که به‌طور کامل و یا قسمتی از آنها در خدمت صنایع معدنی و سوخت‌های فسیلی قرار می‌گیرند.
- به‌طور مثال، دولت نیوساوت‌ولز حدود ۱۰ میلیون دلار در سال ۲۰۰۹ به‌عنوان «بسته کمکی» در قالب پرداخت نقدی مستقیم در اختیار شرکت‌های معدنی چندملیتی قرار داد. یا اینکه دولت کوئینزلند «امتیاز» دسترسی به خدمات ریلی این ایالت را به ارزش ۱ میلیارد دلار بین سال‌های ۲۰۱۲-۲۰۱۳ و ۲۰۱۳-۲۰۱۴ در اختیار صنعت زغال‌سنگ قرار داد.
- این مخارج بودجه‌ای در قالب یارانه‌های بخشی، بین بخش‌های مختلف مرتبط با معدن و سوخت‌های فسیلی توزیع می‌شود که بیشترین سهم را حمل‌ونقل زغال‌سنگ به‌خود اختصاص می‌دهد. (نمودار ۲).



### نمودار ۳. مخارج بودجه‌ای دولت‌های ایالتی در بخش‌های مختلف صنایع معدنی و سوخت‌های فسیلی

(میلیون دلار)



جدول زیر میزان کل حمایت دولت‌های ایالتی از صنایع معدنی و سوخت‌های فسیلی را طی سال‌های ۲۰۰۸-۲۰۰۹ تا ۲۰۱۳-۲۰۱۴ نشان می‌دهد.

### جدول ۵. بودجه ایالتی در زمینه مخارج صنایع معدنی و سوخت‌های فسیلی و امتیازات مربوط به این دو بخش

(میلیون دلار)

ایالت	۲۰۰۸-۲۰۰۹	۲۰۰۹-۲۰۱۰	۲۰۱۰-۲۰۱۱	۲۰۱۱-۲۰۱۲	۲۰۱۲-۲۰۱۳	۲۰۱۳-۲۰۱۴	جمع
کویینزلند	۲۹۳۲/۷	۱۵۲۵/۸	۱۳۶۲/۹	۸۳۱/۱	۱۳۹۸/۹	۱۴۸۹/۶	۹۵۴۱/۱
استرالیای غربی	۱۰۱۱/۸	۱۱۴۰/۶	۸۳۱/۴	۸۹۰/۹	۹۴۹/۵	۱۳۹۱/۴	۶۲۱۵/۵
نیوساوتولز	۲۳۵/۳	۱۶۶/۱	۹۷/۶	۱۵۷/۳	۸۰/۱	۱۳۶/۴	۸۷۲/۸
نورثرن تریتوری	۵۴/۱	۷۵	۶۰/۵	۶۷/۴	۶۲/۰	۸۷/۶	۴۰۶/۷
استرالیای جنوبی	۲۰	۳۵/۶	۴۴/۴	۶۵/۱	۸۰/۶	۷۰/۶	۳۱۶/۲
ویکتوریا	۲۲/۰	۳۱/۶	۳۵/۳	۳۸/۹	۴۲/۵	۳۵/۵	۲۰۵/۷
تاسمانیا	۵/۱	۴/۵	۷/۱	۱۰/۸	۹/۳	۱۷/۳	۵۴/۱
جمع	۴۲۸۱/۲	۲۹۷۹/۲	۲۴۳۹/۲	۲۰۶۱/۵	۲۶۲۲/۸	۳۲۲۸/۳	۱۷۶۱۲/۱

بر این اساس، کویینزلند بیشترین کمک دولتی را با پرداخت حدود ۹/۵ میلیارد دلار طی سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۴ به بخش سوخت‌های فسیلی، انجام داده که بالاترین سهم را در این بین تأمین زیرساخت ریلی برای صنایع زغال‌سنگ و اعمال تخفیف در دسترسی به راه‌آهن‌های ایالتی، به‌خود اختصاص داده‌اند. استرالیای غربی در همین مدت رقمی معادل ۶/۲ میلیارد دلار را در زمینه زیرساخت‌هایی چون راه‌ها و بنادر پرداخت کرده که عمدتاً صنایع گاز و معدن از آن منتفع می‌شوند. همچنین منابع مالی تخصیص داده شده برای توسعه صنایع این ایالت، عمدتاً به‌طور مستقیم به سمت

صنایع سوخت‌های فسیلی کانالیزه می‌شوند. حمایت‌های بودجه‌ای ایالت نیوساوتولز از این صنایع در طول دوره تحلیل در حدود ۸۷۲ میلیون دلار بوده است که عمدتاً به سمت زیرساخت‌های بندری سوق داده شده‌اند و به‌طور مستقیم صنایع زغال‌سنگ این ایالت را منتفع می‌سازد. مجموع کمک‌های ایالت نورثرن تریتوری در همین دوره حدود ۴۰۶ میلیون دلار بوده است که در این ایالت نیز بیشتر در جهت تأمین زیرساخت‌های بندری در خدمت صنایع معدنی و گاز به‌کار گرفته شده‌اند. موارد بودجه‌ای ایالت استرالیای جنوبی نشان می‌دهد که دولت بیش از ۳۱۶ میلیون دلار برای کمک به صنایع مذکور طی سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۴ هزینه کرده است. مهمترین این کمک‌ها شامل کمک به منابع مالی مورد نیاز صنایع، هزینه‌های سرمایه‌گذاری اولیه و باززنده‌سازی یک سایت معدنی می‌باشد. بخش عمده‌ای از کمک ۲۰۶ میلیون دلاری ایالت ویکتوریا در طی دوره مذکور به پژوهش در زمینه «زغال‌سنگ پاک» اختصاص داده شده است. کمک‌های بودجه‌ای ایالت تاسمانیا نیز نشان می‌دهد که قسمت قابل توجهی از آن صرف ارتقای صنایع و عملیات سرمایه‌گذاری اولیه آنها شده است.

### ۵. سیاست حمایتی اندونزی از صنعت زغال‌سنگ

اندونزی یکی از بزرگترین تولیدکنندگان و صادرکنندگان زغال‌سنگ در جهان به‌شمار می‌رود. میزان ذخایر اثبات شده این کشور در سال ۲۰۱۴ حدود ۲۸ میلیارد تن برآورد شده که با تولید ۴۵۸ میلیون تن در همین سال در رتبه پنجم تولیدکنندگان جهان پس از چین، ایالات متحده، هند و استرالیا قرار گرفته است.<sup>۱</sup> بخش عمده‌ای از زغال‌سنگ صادراتی این کشور از نوع باکیفیت متوسط (بین ۵۱۰۰ و ۶۱۰۰ کالری بر گرم) و کم‌کیفیت (زیر ۵۱۰۰ کالری بر گرم) است که به کشورهای چین و هند و چین صادر می‌شود.

#### ۵-۱. کمک‌های دولت به صنعت زغال‌سنگ

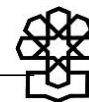
یک ارزیابی اولیه از میزان کمک‌ها، سیاست‌های حمایتی، برنامه‌های توسعه‌ای و پروژه‌های زغال‌سنگ در اندونزی نشان می‌دهد که حجم یارانه گسترده‌ای در حمایت از توسعه سریع این بخش در قالب موارد زیر پرداخت می‌شود:

– **تأمین مالی:** میزان قابل توجهی از کمک‌های دولتی در قالب یارانه‌های تأمین مالی از طریق

وام‌ها و تضمین‌ها انجام می‌گیرد.

– **معافیت‌های مالیاتی:** معافیت‌های مالیاتی سرمایه‌گذاری‌ها و اکتشاف زغال‌سنگ.

1. Pickard, Sam and Shakuntala Makhijani, Fossil Fuel Exploration Subsidies: Indonesia, Oil Change International (OCI) and the Overseas Development Institute (ODI), 2014.



– **تأمین منابع مورد نیاز زیر ارزش بازاری:** تأمین زمین‌های مورد نیاز به نرخ پایین‌تر از قیمت مصرف و تخفیف در اخذ بهره مالکانه.

– **حمایت‌های پولی:** دریافت یارانه سوخت برای حمل‌ونقل و سوخت مورد نیاز معادن. بخش مهمی از یارانه‌های دولتی به صنعت زغال‌سنگ که از قابلیت کمی‌سازی برخوردارند نیز به شرح موارد زیرند:

– **یارانه‌های تولید برق:** بیش از ۸۵ درصد برق تولیدی اندونزی تحت کنترل شرکت دولتی این کشور به نام **Perusahaan Listrik Negara (PLN)** است که از این طریق کمک‌های فراوانی را برای بخش برق تأمین می‌کند، از جمله:

- تأمین منابع مالی بلندمدت،
- تأمین وام‌هایی که دولت اندونزی اولین متعهد پرداخت به وام‌دهندگان محسوب می‌شود،
- تعهد تأمین یارانه شرکت **PLN** (این یارانه هزینه‌های برق را برای مصرف‌کنندگان کاهش می‌دهد)،

- تأمین آورده برای تأمین مالی برنامه‌های توسعه‌ای شرکت **PLN**،
- تضمین وام بی‌قید و شرط و غیرقابل فسخ برای پروژه‌های تولید برق (۹۰ درصد زغال‌سوز)،
- ۷/۵ میلیارد روپیه در سال ۲۰۱۰ برای تأمین مالی بخشی از هزینه‌های سرمایه‌گذاری پروژه‌های شرکت **PLN**.

– **یارانه اکتشاف:** در اندونزی هزینه‌های اکتشاف معادن زغال در سال وقوع هزینه، عموماً معاف از مالیاتند. به علاوه، هزینه‌های توسعه معدن نیز می‌تواند در این هزینه‌ها دیده شده و یا مستهلک شوند.

کل کمک‌های دولتی به بخش زغال‌سنگ توسط دولت اندونزی طی سال‌های ۲۰۰۶-۲۰۱۳ در جدول ۶ آورده شده است.

جدول ۶. کمک‌های دولتی به بخش زغال‌سنگ در طی سال‌های ۲۰۰۶-۲۰۱۳

(میلیون دلار آمریکا)

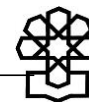
شرح	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	جمع
تولید برق زغال‌سوز	-	-	۲۸۲۱	۳۰۶۵	۳۴۷۶	۳۳۹۲	۲۶۲۷	۲۸۴۲	۱۸۲۲۳
معدن زغال‌سنگ	۲۱۹	۲۱۹	۲۱۹	۴۳۹	۷۰۶	۷۵۱	۸۶۸	۸۶۸	۳۸۵۲

جزئیات میزان و نحوه حمایت‌های دولتی از تولیدکنندگان زغال‌سنگ در سه دسته انتقال وجوه و بدهی‌ها، صرف‌نظر کردن بخشی از درآمدهای دولت و تأمین منابع/ کالاها و یا خدماتی باارزشی کمتر از ارزش بازاری، مطابق جدول ۷ نشان داده شده است.

## جدول ۷. نحوه اعطای کمک به بخش زغال‌سنگ در کشور اندونزی

۱. انتقال وجوه و بدهی‌ها		
شرح	سطح اهمیت	نوع کمک
دولت اندونزی منابع فراوانی را برای تأمین مالی برنامه‌های توسعه‌ای به شرکت PLN تزریق می‌کند: ۳/۹ تریلیون روپیه (۳۷۴ میلیون دلار) در سال ۲۰۰۹ و ۲/۳ تریلیون روپیه (۲۵۳ میلیون دلار) در سال ۲۰۱۰	بسیار زیاد	شرکت دولتی تولید برق
از سال ۲۰۰۸ بخش عظیمی از مخارج سرمایه‌ای سالیانه PLN صرف تأمین مالی توسعه نیروگاه‌های زغال‌سوز جدید شده است	۲/۵ تا ۳/۵ میلیارد دلار در سال	مخارج سرمایه‌ای برای نیروگاه‌های برق زغال‌سوز جدید
دولت اندونزی تسهیلات دریافت وام برای تأمین مالی ۸۵ درصد از قیمت قراردادهای EPC را برای اجرای برنامه توسعه سریع نیروگاه‌های زغال‌سوز فراهم می‌کند. این حمایت شامل تأمین اعتبار ۳۶ ماهه و کاملاً تضمین شده از جانب دولت اندونزی می‌باشد	۱۰۰ میلیون دلار در سال	وام‌ها و تضمین‌های دولتی
به‌عنوان بخشی از برنامه‌های سیاست وام‌دهی بانک جهانی، بانک توسعه آسیایی و JBIC، دولت اندونزی موظف به راه‌اندازی و تأمین مالی صندوق ضمانت زیرساخت اندونزی (IIGF) برای تشویق مشارکت عمومی - خصوصی (PPP) می‌باشد. جاوای مرکزی (۲۰۰۰ مگاوات)، دهانه معدن سامسل (۱۸۰۰ مگاوات) و دهانه معدن جامبی (۸۰۰ مگاوات)	۳۳/۹ میلیون دلار (بعدها برای بخش زغال‌سنگ نیز تأیید شد)	ضمانت‌های دولتی
تأمین مالی بخشی از هزینه‌های ساخت و برخی حمایت‌های نامشخص برای ارتقای توجیه‌پذیری/بانک‌پذیری پروژه‌های PPP. همچنین تأمین‌کننده کمک برای انجام مطالعات توجیه‌پذیری طرح (۲۰۰ میلیون دلار از طرف بانک جهانی و بانک توسعه آسیایی)	نامشخص	آماده‌سازی پروژه برای اجرا
تمایل دولت اندونزی به مایع‌کردن و یا گازی کردن زغال‌سنگ	نامشخص	توسعه و تحقیق دولتی
۲. صرف‌نظر کردن از بخشی از درآمدهای دولت		
به‌عنوان بخشی از سیاست عملیات اعطای وام از طرف بانک جهانی، بانک توسعه آسیایی و JBIC، سرمایه‌گذاری‌های PPP مشمول دریافت مشوق‌های مالیاتی می‌باشند	نامشخص	معافیت از پرداخت مالیات بر ارزش‌افزوده
به‌عنوان بخشی از سیاست عملیات اعطای وام از طرف بانک جهانی، بانک توسعه آسیایی و JBIC در زمینه تشویق سرمایه‌گذاری‌های PPP	نامشخص	معافیت از عوارض واردات
به‌عنوان بخشی از سیاست عملیات اعطای وام از طرف بانک جهانی، بانک توسعه آسیایی و JBIC در زمینه تشویق سرمایه‌گذاری‌های PPP	نامشخص	کاهش نرخ مالیات بر درآمد
به‌عنوان بخشی از سیاست عملیات اعطای وام از طرف بانک جهانی، بانک توسعه آسیایی و JBIC در زمینه تشویق سرمایه‌گذاری‌های PPP	نامشخص	نرخ استهلاک شتابنده
به‌عنوان بخشی از سیاست عملیات اعطای وام از طرف بانک جهانی، بانک توسعه آسیایی و JBIC در زمینه تشویق سرمایه‌گذاری‌های PPP	نامشخص	معافیت از مالیات بر زمین
به‌عنوان بخشی از سیاست عملیات اعطای وام از طرف بانک جهانی، بانک توسعه آسیایی و JBIC در زمینه تشویق سرمایه‌گذاری‌های PPP	نامشخص	معافیت از مالیات بر ساخت‌وساز
	نامشخص	کسر هزینه‌های اکتشاف
۳. تأمین منابع / کالاها و یا خدماتی با ارزشی کمتر از ارزش بازاری		
معدنکارانی که مجوز فعالیت دارند و برخی از دارندگان قراردادهای کاری در این بخش نرخ‌های حق‌الامتياز زیر قیمت بازار پرداخت می‌کنند. از ابتدای سال ۲۰۱۴، اغلب بهره‌برداری‌های معدنی ۱۰ تا ۱۳ درصد (در مقایسه با ۳/۵ تا ۷ درصد بازار) به‌عنوان حق‌الامتياز پرداخت می‌کنند	۳۰۰ تا ۴۰۰ میلیون دلار در سال	کاهش حق‌الامتياز معدن زغال‌سنگ





۱. انتقال وجوه و بدهی‌ها		
شرح	سطح اهمیت	نوع کمک
شرکت PLN رقمی معادل ۱/۱ میلیارد دلار در زمینه شبکه‌های انتقال قدرت در سال ۲۰۱۲، شامل بهبود سیستم موجود و سیستم انتقال نیروگاه‌های برق جدید، هزینه کرده است. البته سهم نیروگاه‌های زغال‌سوز نامشخص است	بسیار زیاد (رقم کمی در دسترس نیست)	تأمین زیرساخت شبکه‌های انتقال قدرت برای نیروگاه‌های برق زغال‌سوز
نیازمند بررسی	بسیار زیاد (رقم کمی در دسترس نیست)	ایجاد زیرساخت ریلی در خدمت بخش تولید زغال‌سنگ
نیازمند بررسی	بسیار زیاد (رقم کمی در دسترس نیست)	تأمین دسترسی به زمین‌های دولتی زیر قیمت بازار
نیازمند بررسی	بسیار زیاد (رقم کمی در دسترس نیست)	امکان مصرف آب با قیمتی زیر قیمت بازار
دولت اندونزی به‌عنوان بخشی از مشارکت خود در تأمین هزینه‌های سرمایه‌گذاری PPP زمین مورد نیاز پروژه را تأمین می‌کند	بسیار زیاد (رقم کمی در دسترس نیست)	فرآیند خرید زمین/ ارزشگذاری

## ۶. سیاست‌های حمایتی ایران از صنعت زغال

با توجه به اکتشافات صورت گرفته تاکنون، میزان ذخایر قطعی زغال ایران ۱/۱۶ میلیارد تن برآورد می‌شود که از این میزان حدود ۹۱۲ میلیون تن (حدود ۷۸ درصد) کک شو و بقیه زغال‌سنگ حرارتی است. عمده دلیل اکتشاف زغال‌سنگ در ایران، احداث شرکت ذوب آهن اصفهان و تأمین کک مورد نیاز کوره بلند بوده و در بررسی‌های صورت گرفته، با توجه به نوع زمین‌شناسی ایران و کم بودن عمق لایه‌های زغالی، مصارف دیگری برای زغال‌سنگ اکتشافی و استخراجی در نظر گرفته نشده است.

### ۶-۱. کمک‌های دولت به صنعت زغال‌سنگ

همانطور که عنوان شد، صنعت زغال‌سنگ در ایران از ابتدای پیدایش به‌دلیل وابستگی شدیدی که صنعت ذوب آهن اصفهان داشت همواره در یک گروه صنعتی مورد ارزیابی قرار می‌گرفت. به همین دلیل حمایت‌های جداگانه‌ای از این صنعت و به‌صورت مجزا تا واگذاری شرکت ذوب آهن اصفهان به بخش خصوصی و جداسازی معادن زغال از این صنعت صورت نمی‌گرفت و سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو) به‌عنوان متولی ذوب آهن و معادن زغال‌سنگ توازن لازم در کمک به بخش زغال انجام می‌داد ولی پس از واگذاری مجزای معادن زغال‌سنگ و ذوب آهن اصفهان وزارت صنعت، معدن و تجارت حمایت ذیل را در حمایت از معادن زغال انجام داده است.

۱. حسب آمار موجود از تاریخ ۱۳۹۲/۸/۲۹ لغایت ۱۳۹۴/۷/۱۳، تعداد ۲۴ فقره از بهره‌برداران معادن زغال‌سنگ خواستار اخذ تسهیلات شده که طبق اعلام صندوق بیمه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های

معدنی مبلغ درخواست تسهیلات این بهره‌برداران معادل ۴,۶۲۱,۷۴۰,۷۸۳ میلیون ریال بوده که پس از بررسی و تصویب وزارت متبوع، مبلغ ۲,۰۶۹,۳۱۲,۲۸۹ میلیون ریال آن تأیید و به صندوق بیمه سرمایه‌گذاری فعالیت‌های معدنی معرفی شده‌اند.

لازم به توضیح است که تاکنون مبلغ ۱,۰۸۷,۴۸۴,۶۸۹ میلیون ریال تسهیلات از کل مبلغ مورد تصویب پرداخت و الباقی موارد در دست بررسی و اقدام می‌باشد.

۲. طبق مصوبه شورای عالی معادن به شماره ۶۰۸۶۳۵۴۳ مورخ ۱۳۹۳/۷/۲۹ مقرر شد به منظور حمایت از بهره‌برداران معادن زغال‌سنگ که در سال ۱۳۹۳ و قبل آن، نسبت به ظرفیت اسمی تولید خود، کسری یا مازاد برداشت داشته‌اند، حقوق دولتی معادل استخراج واقعی محاسبه شد.

۳. در راستای حمایت از تولیدکنندگان زغال‌سنگ کشور، کمیته پشتیبانی زغال‌سنگ در ستاد وزارت صنعت، معدن و تجارت با برگزاری جلسات متعدد کارشناسی با حضور نمایندگان بهره‌برداران معادن زغال‌سنگ، شرکت تهیه و تولید مواد معدنی ایران و ذوب آهن اصفهان نسبت به ارائه پیشنهاد افزایش قیمت خرید زغال‌سنگ در سال ۱۳۹۴ به میزان ۱۵ درصد اقدام که پس از تأیید وزیر مراتب طی نامه شماره ۶۰/۶۴۷۰۱ مورخ ۱۳۹۴/۳/۱۱ به شرکت ذوب آهن اصفهان اعلام شد.

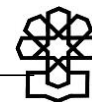
۴. به منظور تأمین تجهیزات ایمنی مورد نیاز معادن زغال‌سنگ کشور، ایمیدرو اقدام به خرید چهارصد دستگاه کنترل گاز دیجیتالی توسط مجری طرح ایجاد زیربناها نموده و به تناسب تعداد کارگاه‌های استخراج در معادن، نسبت به تحویل آن اقدام کرده است.

۵. در راستای حمایت از تولیدکنندگان زغال‌سنگ کشور، تعرفه واردات کک از ۴ به ۷ درصد افزایش یافته و ارز مبادله‌ای جهت خرید کک و زغال‌سنگ خام نیز به ارز متقاضی تبدیل شده است و در مورد درخواست قطع ارز مبادلاتی واردات انواع زغال‌سنگ و افزایش تعرفه واردات زغال‌سنگ و کک از ۷ درصد به ۱۵ درصد اقدام شده است.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

صنعت استخراج و فرآوری زغال‌سنگ در جهان، علی‌الخصوص کشورهای دارنده ذخایر زغال پس از ظهور منابع انرژی فسیلی هیدروکربوری و دیگر منابع انرژی تجدیدپذیر و تجدیدناپذیر به یکی از صنایع تقریباً زیان‌ده و محدود و در عین حال استراتژیک تبدیل شد. کشورهای دارنده منابع زغال به دلیل ایجاد اشتغال منطقه‌ای خاص، همچنین تصمیم به برداشت ذخایر از طرف دولت برای استفاده حداکثری از منابع فسیلی انرژی، تصمیم به استخراج زغال‌سنگ و فرآوری و مصرف آن با تکیه بر حمایت دولت‌های ملی و ایالتی گرفتند که این موضوع تاکنون نیز ادامه دارد.

با نگاهی به نوع حمایت کشورهای مختلف از معادن زغال یا در حالت کلی صنعت زغال می‌توان



موارد کلی ذیل را در ارتباط با حمایت‌های مؤثر عنوان داشت:

- حمایت‌های مالی از صنعت زغال به واسطه اعطای وام‌های کم‌بهره با پشتوانه دولتی به معادن زغال‌سنگ، حمل‌ونقل زغال از تولید تا مصرف و مصرف‌کنندگان زغال اعم از نیروگاه‌های زغال‌سوز.
  - حمایت مالی از طریق اعطای اعتبار توسط آژانس‌های اعتبار صادراتی به کل چرخه صنعت زغال.
  - حمایت‌های مالی از طریق اعطای وام‌های مختلف با عاملیت بانک‌های دولتی به صنعت و چرخه زغال.
  - بیمه اکتشاف و استخراج زغال‌سنگ با نرخ بسیار پایین‌تر از بیمه تجاری.
  - اعطای ضمانت‌نامه‌های دولتی جهت پوشش ریسک سرمایه‌گذاری در بخش اکتشاف و استخراج زغال‌سنگ.
  - تقبل مخارج تحقیق و توسعه و توانمندسازی معادن زغال‌سنگ توسط دولت.
  - حمایت از ایجاد نیروگاه‌های برق زغال‌سوز.
  - اعطای یارانه سرمایه‌گذاری در بخش اکتشاف و استخراج زغال‌سنگ توسط دولت.
  - برخورداری از معافیت‌های مالیاتی اعم از مالیات بر ارزش‌افزوده و معافیت‌های گمرکی (جهت ورود تجهیزات استخراج زغال‌سنگ و ورود زغال‌سنگ با کیفیت بالا) در چرخه صنعت زغال.
  - پرداخت حق بیمه کارفرما در معادن زغال‌سنگ توسط دولت.
  - حمایت‌های مالی مستقیم از معادن زغال‌سنگ و نیروگاه‌های برق و مصرف‌کنندگان عمده زغال در قالب بودجه‌های سنواتی.
  - اعطای یارانه تولید برق زغال‌سوز.
- همانطور که مشاهده شد، اکثر کشورهای دارنده معادن زغال‌سنگ سعی در حفظ معادن زغال‌سنگ (با کیفیت یا بی کیفیت) به اشکال مختلف داشته‌اند.
- در این بین ایران نیز با اعطای تسهیلات از طریق صندوق بیمه فعالیت‌های معدنی، تخفیف در حقوق دولتی معادن زغال، افزایش قیمت مصوب خرید زغال توسط ذوب آهن اصفهان، افزایش تعرفه واردات کک از ۴ به ۷ درصد و افزایش ضریب ایمنی معادن زغال از طریق خرید تجهیزات جدید توسط دولت سعی در حمایت از معادن زغال داشته است ولی نکته مهم در این بین، نبود تناسب در نوع حمایت ایران و دیگر کشورهای دارنده ذخایر زغال از معادن و کل چرخه صنعت زغال است که باید مورد توجه قرار گیرد. با توجه به این موضوع پیشنهاد می‌شود با عنایت به تجارب دیگر کشورهای دارنده ذخایر زغال‌سنگ موارد ذیل مورد توجه جدی قرار گیرد.
- توجه جدی اعطای وام‌های با بهره کم برای کل چرخه صنعت زغال برای حفظ اشتغال در معادن زغال‌سنگ ایران.

- با توجه به اینکه اکثر زغال‌سنگ تولیدی کشور در ذوب آهن اصفهان مورد استفاده قرار می‌گیرد. حمایت مؤثر از ذوب آهن اصفهان جهت افزایش ظرفیت استفاده از زغال‌سنگ داخلی.
- پوشش ریسک سرمایه‌گذاری در معادن زغال‌سنگ توسط دولت.
- پیش‌بینی و پرداخت هزینه‌های تحقیق و توسعه و یارانه‌های مرتبط با اکتشاف و استخراج زغال‌سنگ در بودجه‌های سنواتی سال‌های مختلف.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۵۴۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مقایسه تطبیقی نحوه حمایت کشورهای دارای معادن زغال‌سنگ از صنعت معدنکاری زغال

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه معدن و صنایع معدنی)

تهیه و تدوین: گروه کارشناسان

ناظران علمی: محمدرضا محمدخانی، هوشنگ محمدی، فرید دهقانی

متقاضی: حسین امیری خامکانی (نماینده محترم مردم زرنند و کوهبنان در مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی: \_\_\_\_\_



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۹/۳