

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح ماده (۱۴) قانون معادن مصوب ۱۳۷۷
و اصلاحات و الحاقات بعدی آن»



مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۵۷۹

مشخصات گزارش

تهیه و تدوین:

محمد حسین پیروی

ناظر علمی:

محمد حسن معادی

رودسری

شماره مسلسل:

۳۱۰۱۸۳۶۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۵/۲۶



دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن



تبیین موضوع

معادن هر کشوری جزء ثروت‌های ملی آن کشور محسوب می‌شود، به طوری که در دنیا، قوانین و مقررات خاصی برای اکتشاف و بهره‌برداری از معادن و پرداخت حقوق دولت در قالب‌های مختلف وضع شده است. در اصل چهل و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از معادن به عنوان «انفال» و «ثروت‌های عمومی» یاد شده که در اختیار حکومت اسلامی است تا طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل کند. تفصیل و ترتیب استفاده از معادن کشور در قانون معادن معین شده است. براساس قانون معادن ایران، افراد حقیقی و حقوقی که نسبت به انجام عملیات اکتشاف یا بهره‌برداری از معادن اقدام می‌کنند، اولاً مالک معدن یا محدوده اکتشافی نیستند و صرفاً مجوزی برای اکتشاف یا بهره‌برداری در مدت زمان معین برای آنها صادر می‌شود. ثانیاً باید بر مبنای آنچه در قانون و مقررات مربوطه مشخص شده است، مبلغی را به دولت پرداخت کنند. طبق ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن، دارنده پروانه بهره‌برداری باید درصدی از بهای ماده معدنی موضوع پروانه را به نرخ روز در سر معدن به صورت استخراج شده یا کانه‌آرایی شده یا فراوری شده در چارچوب بودجه مصوب به تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت به عنوان حقوق دولتی پرداخت کند. مجموع درآمدهای پیش‌بینی شده از محل قانون اصلاح قانون معادن در قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور حدود ۱۰۰ هزار میلیارد ریال و میزان تحقق آن در حدود ۲۰۰ هزار میلیارد ریال بوده است. با توجه به روند استخراج معادن و رشد قیمت مواد معدنی، میزان پیش‌بینی شده آن در قانون بودجه سال ۱۴۰۱ به ۴۰۰ هزار میلیارد ریال افزایش یافته است که تحقق آن در هاله‌ای از ابهام است.

در حال حاضر چالش‌هایی در خصوص محاسبه و وصول حقوق دولتی معادن وجود دارد که از جمله این چالش‌ها می‌توان به محاسبه حقوق دولتی بر مبنای میزان استخراج درج شده در پروانه بهره‌برداری معدن (و نه براساس استخراج واقعی معادن)، عدم در نظر گرفتن عوامل مؤثر بر معدنکاری مندرج در ماده (۱۴) قانون (مانند مقیاس معدنکاری، محل و موقعیت معدن، شرایط و موقعیت منطقه، میزان و نوع کانه‌آرایی، وضعیت ذخیره معدنی، روش استخراج، نسبت باطله‌برداری، تعهدات و...)، دریافت حقوق دولتی به صورت درصدی از مواد معدنی فراوری شده (به جای تشویق معادن به تکمیل زنجیره ارزش)، هوشمند نبودن نظام محاسبه، ابلاغ و وصول حقوق دولتی معادن، دخالت سلیقه‌ای کارشناسان، کارآمد نبودن سیستم‌های نظارت بر فعالیت معادن و ضعف در تدوین استانداردهای فنی فعالیت‌های معدنی اشاره کرد. از سوی دیگر براساس قانون، درآمدهای حاصل از حقوق دولتی معادن ۱۰۰ درصد تخصیص یافته تلقی شده است و باید به نحو زیر هزینه شود:

- ۶۵ درصد به وزارت صنعت، معدن و تجارت برای اجرای بهینه تکالیف و مأموریت‌های توسعه بخش معدن و صنایع معدنی کشور؛
 - ۱۵ درصد به اعتبارات استانی برای ایجاد زیرساخت و رفاه توسعه شهرستان با اولویت‌بخشی به منطقه‌ای که معدن در آن واقع شده است؛
 - ۱۲ درصد به وزارت جهاد کشاورزی تا برحسب مورد و طی عملیات معدنی نسبت به احیا و بازسازی محل عملیات معدنی اقدام شود؛
 - ۵ درصد به صندوق بیمه فعالیت‌های معدنی برای حمایت از مکتشفان و بهره‌برداران معادن؛
 - ۳ درصد به‌عنوان کمک به سازمان نظام مهندسی معدن برای تحقق اهداف تعیین شده در قانون مربوطه.
- این در حالی است که با وجود تأکید قانون، میزان تخصیص این درآمد از سوی سازمان برنامه و بودجه کشور، با موارد فوق‌الذکر تناسبی نداشته است؛ به طوری که سهم وزارت صنعت، معدن و تجارت از این درآمد در سال‌های گذشته کمتر از ۵۰ درصد بوده است و یا مقامات استانی همواره از عدم تخصیص ۱۵ درصد استان خود گلایه‌مند هستند.
- این طرح در ابتدا طی یک ماده‌واحدی با عنوان «طرح اختصاص پنج درصد (۵٪) از درآمد فروش معادن واگذار شده بخش خصوصی به شهرستان محل معدن» مطرح شد که پس از طرح در کمیته اقتصادی کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات، با تغییر عنوان و افزودن یک ماده دیگر مورد اصلاح قرار گرفت. براساس ماده (۱) این طرح، یک‌سوم منابع تبصره «۶» ماده (۱۴) قانون معادن مصوب ۱۳۷۷ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن (۱۵٪) از حقوق دولتی وصولی که دولت مکلف است به اعتبارات همان استان اضافه نماید، به طوری که تمام اعتبار یاد شده جهت ایجاد زیرساخت و رفاه و توسعه شهرستان با اولویت‌بخشی که معدن در آن واقع است تخصیص یابد) باید صرفاً به راه‌های روستایی، فرعی و اصلی شهرستان اختصاص یابد. در ماده (۲) این طرح پیشنهاد شده که علاوه بر حقوق دولتی موضوع ماده (۱۴) قانون فوق‌الذکر، ۱ درصد از درآمد فروش معادن، اخذ و آن را صرفاً در احداث و نگهداری راه‌های استان با اولویت شهرستان مربوطه هزینه کند.

نظر کارشناسی

در خصوص ماده (۱) باید این نکته را مدنظر قرار داد که محل هزینه‌کرد منابع حاصل از تبصره «۶» ماده (۱۴) قانون معادن منوط به تصمیم استانداران است و در نتیجه حفظ و بازسازی راه‌ها، با توجه به اهمیتی که در اقتصاد ملی دارند، می‌توانند از جمله اولویت‌ها باشند و لذا به نظر می‌رسد این ماده بلاموضوع است و نیازی به قانونگذاری برای آن وجود ندارد. در رابطه با ماده (۲) این طرح موارد زیر قابل بحث است:

۱. تبصره «۶» ماده (۱۴) قانون معادن در خصوص نحوه تخصیص درآمدهای ناشی از حقوق دولتی معادن بیان می‌دارد: «دولت مکلف است پانزده درصد (۱۵٪) از حقوق دولتی وصولی را به اعتبارات همان استان اضافه نماید، به طوری که تمام اعتبار یاد شده جهت ایجاد زیرساخت و رفاه و توسعه شهرستان با اولویت‌بخشی که معدن در آن واقع شده، اختصاص یابد».
- واضح است که هدف قانونگذار از تخصیص ۱۵٪ از حقوق دولتی وصولی معادن به اعتبارات همان استان، رفع مشکلات ناشی از این فعالیت‌ها بوده است. این در حالی است که بنابر گزارش دیوان محاسبات در سال‌های گذشته، به‌طور متوسط تنها ۱ واحد درصد از این منابع تخصیص یافته است. علاوه بر این، در ماده (۴۳) قانون برنامه پنج‌ساله توسعه نیز حکمی دیگر در این راستا بیان شده است:
- «۵. در مواردی که به دلیل بهره‌برداری از معادن و فعالیت‌های صنایع معدنی، خسارت‌هایی به اهالی ساکن در منطقه و بخش کشاورزی آنها برسد، علاوه بر عوارض آلاینده‌گی، با تصویب شورای معادن استان تا یک درصد (۱٪) فروش آنها، پس از واریز به خزانه

معین استان نزد خزانه‌داری کل کشور به جبران خسارت‌های مذکور و در صورت وارد شدن آسیب‌های عمومی، به فعالیت‌های بهداشتی، درمانی و عمرانی مورد نیاز منطقه درگیر اختصاص می‌یابد».

در بررسی انجام شده در خصوص اجرای این حکم قانونی نیز دریافت شد که تنها حدود ۲۰ درصد از منابع اخذ شده به موارد مذکور در قانون برنامه تعلق گرفته است. بر این اساس به نظر می‌رسد ریشه اصلی مشکل فوق را باید در بروز کسری بودجه‌های مکرر سال‌های اخیر کشور جستجو کرد که به دلیل بی‌انضباطی مالی دولت یا مسائل بین‌المللی ایجاد شده است. از سوی دیگر با توجه به الزامات قانونی موجود در کشور مبنی بر واریز همه درآمدهای دولت به خزانه کشور، این مشکل در صورت تصویب احتمالی طرح فوق نیز کماکان برقرار است و لذا چالش تأمین مالی احداث و نوسازی راه‌های کشور همچنان پابرجا خواهد ماند.

۲. براساس اطلاعات موجود کمتر از ۱۰٪ از معادن موجود که بیشتر از معادن فلزی هستند و دوران اکتشاف و تجهیز خود را سال‌ها پیش گذرانده‌اند، از سودآوری مناسبی برخوردار هستند. بقیه معادن که یا در مرحله اکتشاف و تجهیز هستند و یا از نظر مقیاس کوچک و متوسط محسوب می‌شوند، در سال‌های گذشته شرایط سختی را تجربه کرده‌اند. در سال‌های اخیر، اخذ حدود ۱۲ درصد به صورت میانگین به‌عنوان حقوق دولتی و ۱ درصد به منظور جبران خسارت‌های ایجاد شده، به‌خودی‌خود بخش زیادی از سودآوری این واحدها را کاهش داده و بسیاری از آنها را در معرض تعطیلی قرار داده است. از این رو به نظر می‌رسد افزایش حقوق دولتی، آن هم به صورت عمومی و بدون در نظر گرفتن نوع و شرایط هر معدن، به افزایش قیمت تمام شده معادن کوچک و متوسط، غیراقتصادی شدن فعالیت آنها و در انتها خروج آنها از زنجیره تولید منجر شود. بر همین اساس است که در صدر ماده (۱۴) قانون وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف شده که عواملی همچون محل و موقعیت معدن، شرایط و موقعیت منطقه، میزان و نوع کانه‌آرایی، وضعیت ذخیره معدنی، روش استخراج، تعهدات و سود ترجیحی بهره‌بردار را مبنای محاسبه درصد حقوق دولتی قرار دهد. گفتنی است اهمیت تولید این دسته از معادن، بیشتر در تأمین مصالح ساختمانی مورد نیاز کشور (با توجه به اجرای طرح‌هایی نظیر جهش تولید مسکن) و ایجاد اشتغال و ارزش افزوده در مناطق محروم تبلور می‌یابد. از این رو به نظر می‌رسد با اجرای چنین طرح‌هایی و احتمال تعطیلی گسترده معادن کوچک و متوسط، نه تنها هدف سیاستگذار در جذب منابع مالی با اهداف خاص تحقق نخواهد یافت، بلکه اهداف مشخص شده در قانون بودجه سالیانه کشور در خصوص تحقق حقوق دولتی را نیز دور از دسترس خواهد کرد و در مجموع درآمدهای دولت را نیز کاهش خواهد داد. از این رو به نظر می‌رسد تمرکز سیاستگذار باید بر افزایش پایدار تولید معادن و در نتیجه افزایش درآمد دولت از بهره‌برداری معادن باشد.

نتیجه‌گیری

از این رو، با توجه به بلاموضوع بودن ماده (۱) و امکان ایجاد مشکل برای معادن کشور در ماده (۲)، مرکز پژوهش‌ها با کلیات طرح مخالف است و راهکار حل مشکلات مربوطه به حقوق دولتی معادن را در موارد زیر می‌بیند:

۱. پیگیری تعدیل درصد اعلامی حقوق دولتی معادن کشور از طریق فرایندهای موجود و وزارت صنعت، معدن و تجارت با توجه به موارد مندرج در قانون و آیین‌نامه‌ها.

۲. تمرکز بر راهکارهای نظارتی جهت تخصیص منابع تبصره «۶» ماده (۱۴) قانون معادن به استان‌های محل معدن.

جدول مصوبه کمیته اقتصادی کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و نظرات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
۱		*		
۲		*		

شماره ماده	مصوبه کمیسیون	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
۱	یک‌سوم منابع تبصره «۶» ماده (۱۴) قانون معادن مصوب ۱۳۷۷ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن (۱۵٪ از حقوق دولتی وصولی که دولت مکلف است به اعتبارات همان استان اضافه نماید، به‌طوری‌که تمام اعتبار یادشده جهت ایجاد زیرساخت و رفاه و توسعه شهرستان با اولویت‌بخشی که معدن در آن واقع است تخصیص یابد) باید صرفاً به راه‌های روستایی، فرعی و اصلی شهرستان اختصاص یابد.		*		محل هزینه‌کرد منابع حاصل از تبصره «۶» ماده (۱۴) قانون معادن منوط به تصمیم استانداران است و در نتیجه حفظ و بازسازی راه‌ها، با توجه به اهمیتی که در اقتصاد ملی دارند، می‌توانند از جمله اولویت‌ها باشند و لذا به نظر می‌رسد این ماده بلاموضوع است و نیازی به قانونگذاری برای آن وجود ندارد.	
۲	علاوه بر حقوق دولتی موضوع ماده (۱۴) قانون فوق‌الذکر، ۱ درصد از درآمد فروش معادن، اخذ و آن را صرفاً در احداث و نگهداری راه‌های استان با اولویت شهرستان مربوطه هزینه کند.		*		با اجرای چنین طرح‌هایی و احتمال تعطیلی گسترده معادن کوچک و متوسط، نه تنها هدف سیاستگذار در جذب منابع مالی با اهداف خاص تحقق نخواهد یافت، بلکه اهداف مشخص شده در قانون بودجه سالیانه کشور در خصوص تحقق حقوق دولتی را نیز دور از دسترس خواهد کرد و در مجموع درآمدهای دولت را نیز کاهش خواهد داد.	