

ضرورت اصلاح نظام حقوق دولتی معادن در ایران

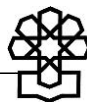
معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی
دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

کد موضوعی: ۳۱۰
شماره مسلسل: ۱۶۷۵۹
آذرماه ۱۳۹۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۳.....	مقدمه.....
۵.....	۱. نظام حقوق دولتی معادن در کشورهای معدن خیز دنیا.....
۷.....	۲. حقوق دولتی معادن در ایران.....
۱۵.....	۳. چالش‌های نظام حقوق دولتی معادن در ایران.....
۲۱.....	جمع‌بندی و ارائه راهکار.....
۳۰.....	منابع و ماخذ.....



ضرورت اصلاح نظام حقوق دولتی معادن در ایران

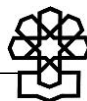
چکیده

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 چهل‌وپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از معادن به‌عنوان «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. نحوه محاسبه و پرداخت این مبلغ در مواد (۶) و (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن مصوب ۱۳۹۰/۰۸/۲۲ و آیین‌نامه اجرایی این قانون مصوب ۱۳۹۲/۰۴/۱۱ مشخص شده است.

از کل حقوق دولتی وصولی معادن موضوع ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن، ۱۲ درصد به وزارت جهاد کشاورزی (برای انجام عملیات احیا و بازسازی) و مابقی به وزارت صنعت،

معادن و تجارت اختصاص می‌یابد که براساس قانون برنامه ششم توسعه کشور باید برای توسعه معادن در حوزه‌های مختلف و به نحوی که قوانین و مقررات مشخص کرده است هزینه شود. مجموع درآمدهای پیش‌بینی شده از محل مواد (۶) و (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن در قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور حدود ۱۶۰۰ میلیارد تومان بوده است که با توجه به روند استخراج معادن و رشد قیمت مواد معدنی، پیش‌بینی می‌شود که درآمد دولت از این محل در سال ۱۳۹۸، حدود ۲۰۰۰ میلیارد تومان باشد. علی‌رغم تأکید قانون بر ۱۰۰ درصد تخصیص یافته تلقی شدن درآمدهای حاصل از حقوق دولتی معادن به وزارت صنعت، معادن و تجارت، میزان تخصیص این درآمد از سوی سازمان برنامه و بودجه کشور در سال‌های اخیر عموماً کمتر از ۵۰ درصد بوده است، بدین معنی که کمتر از ۵۰ درصد درآمدهای حاصل از حقوق دولتی معادن برای بخش معادن کشور هزینه شده است و مابقی آن برای جبران سایر هزینه‌های دولت مورد استفاده قرار گرفته است. عمده حقوق دولتی معادن توسط معادن بزرگ پرداخت می‌شود. معادن بزرگ کشور مانند معادن مس سرچشمه، میدوک و سونگون، معادن سنگ آهن سنگان، چادرملو، گل‌گهر، جلال‌آباد و چاه‌گز، معادن سرب و روی انگوران و مهدی‌آباد، معدن طلای زرشوران و...، ۷۵ - ۷۰ درصد کل درآمد دولت از محل حقوق دولتی را پرداخت می‌کنند. سایر معادن کوچک و متوسط سهمی ۲۵ تا ۳۰ درصدی از پرداخت حقوق دولتی معادن را به خود اختصاص داده‌اند.

طبق ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن، دارنده پروانه بهره‌برداری باید درصدی از بهای ماده معدنی موضوع پروانه را به نرخ روز در سر معادن به صورت استخراج شده یا کانه‌آرایی شده یا فراوری شده در چارچوب بودجه مصوب به تشخیص وزارت صنعت، معادن و تجارت به عنوان حقوق دولتی پرداخت کند. در حال حاضر چالش‌هایی در خصوص



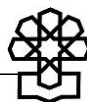
محاسبه و وصول حقوق دولتی معادن وجود دارد که از جمله این چالش‌ها می‌توان به محاسبه حقوق دولتی بر مبنای میزان استخراج درج شده در پروانه بهره‌برداری معدن (و نه بر اساس استخراج واقعی معادن)، عدم در نظر گرفتن عوامل مؤثر بر معدن‌کاری (مانند مقیاس معدن‌کاری، محل و موقعیت معدن، شرایط و موقعیت منطقه، میزان و 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. چالش‌های ذکر شده، ضرورت اصلاح نظام حقوق دولتی معادن را مشخص می‌کند. اصلاح برخی مواد قانون معادن، هوشمندسازی نظام محاسبه، ابلاغ و وصول حقوق دولتی بر مبنای میزان استخراج واقعی معادن، تعیین معیارهای فنی و اقتصادی شفاف و استفاده از روش‌ها و فناوری‌های نو برای نظارت بر معادن، از جمله راهکارهای عمده برای ایجاد تحول در این زمینه است.

مقدمه

در قوانین کشور، حقوق دولتی، به سهم دولت که ناشی از استخراج و بهره‌برداری هر واحد از مواد معدنی است، اطلاق می‌شود. دارندگان پروانه بهره‌برداری باید درصدی از بهای ماده معدنی را به نرخ روز و در چارچوب بودجه مصوب به‌عنوان حقوق دولتی به وزارت صنعت، معدن و تجارت پرداخت کنند. نحوه تعیین و محاسبه حقوق دولتی در کشورهای

مختلف جهان متفاوت است، اما دلیل وضع آن یعنی پرداخت به مالک منابع معدنی در ازای بهره‌برداری از معدن، کمابیش یکسان است. به عبارت دیگر فلسفه اخذ حقوق دولتی از اشخاص حقیقی و حقوقی که به نوعی از منابع ملی مانند معادن بهره‌برداری می‌کنند این است که اولاً معادن ثروت‌های ملی یک کشور هستند که عموم جامعه باید از منافع آن سود ببرند، ثانیاً دولت باید برای توسعه معادن زیرساخت‌های مختلفی چون جاده، ریل، بنادر تجاری و منابع انرژی را فراهم سازد، ثالثاً در اثر فعالیت‌های معدنی به محیط‌زیست، منابع طبیعی و جوامع محلی آسیب‌هایی وارد می‌شود که باید جبران شوند. بنابراین معادن در کنار ایجاد ارزش افزوده و افزایش تولید ناخالص داخلی کشور، بخشی از درآمد خود را برای هزینه‌کرد در امور مذکور تحت عنوان «حقوق دولتی» پرداخت می‌کنند.

نحوه تعیین قیمت و محاسبه حقوق دولتی از گذشته تا به امروز با روش‌های متعددی انجام شده است. محاسبه حقوق دولتی معادن در دنیا دارای مبانی مختلفی است که عموماً براساس نوع ماده معدنی، ارزش ماده معدنی یا میزان درآمد و سود بهره‌بردار محاسبه و دریافت می‌شود. هرکدام از مبانی ذکر شده نیز دارای مزایا و معایبی هستند، اما در همه روش‌های محاسبه حقوق دولتی به نوعی ارزش ماده معدنی تولید شده و هزینه‌های مجاز برای بهره‌برداری از معدن در تعیین حقوق دولتی مد نظر قرار می‌گیرد. در برخی روش‌های محاسبه ترکیبی حقوق دولتی، محاسبه به نحوی انجام می‌شود که معادن از نظر سودآوری دسته‌بندی شده و در عین حال محاسبه و وصول حقوق دولتی برای همه معادن انجام می‌شود. بنابراین، روش‌های مختلفی برای تعیین و محاسبه حقوق دولتی وجود دارد که هر کشور بر حسب شرایط، قوانین و مقررات خود روشی را برای محاسبه حقوق دولتی انتخاب می‌کند. پرداخت حقوق دولتی یکی از مهم‌ترین تعهدات



دارندگان مجوز فعالیت معدنی به‌شمار می‌رود و عدم پرداخت آن موجب به اجرا گذاشتن ضمانتنامه‌ها، اخذ خسارت و جریمه خواهد بود. ادامه این روند منجر به سلب صلاحیت دارندگان مجوز فعالیت معدنی می‌شود.

در این گزارش ابتدا به بررسی روش‌های مختلف محاسبه و دریافت حقوق دولتی معادن در برخی کشورهای معدن‌خیز دنیا پرداخته شده است. بررسی نظام محاسبه و وصول حقوق دولتی معادن در ایران نیز بخش دیگری از این گزارش را تشکیل داده است. بخش نهایی این گزارش در رابطه با چالش‌های نظام محاسبه و وصول حقوق دولتی در ایران و ارائه راهکارهایی برای رفع چالش‌ها و اصلاح نظام حقوق دولتی در کشور است.

۱. نظام حقوق دولتی معادن در کشورهای معدن‌خیز دنیا

در کنار مالیات‌های وضع شده بر بخش معدن، حقوق دولتی معادن در اغلب کشورها در سطوح ملی، ایالتی و استانی وضع و دریافت می‌شود. در بسیاری از کشورها نرخ حقوق دولتی بسته به نوع تولیدات معدنی متغیر است. در کشورهایی که حقوق دولتی توسط ایالت‌ها یا استان‌ها ارزیابی می‌شود، نرخ حقوق دولتی محلی می‌تواند بین مناطق مختلف به میزان بیش از ۱۰ درصد متغیر باشد. در برخی کشورها نرخ حقوق دولتی برای تمام محصولات معدنی نرخ ثابتی نیست و این نرخ با افزایش سود عملیاتی معدن افزایش می‌یابد. در بعضی کشورها نیز حقوق دولتی معادن در محاسبه مالیات بر درآمد شرکت‌ها لحاظ می‌شود. هر چند بسیاری از کشورها از بخش معدن حقوق دولتی دریافت می‌کنند، اما در این زمینه استثناهایی هم وجود دارد. برای مثال در مکزیک از معادن حقوق دولتی

دریافت نمی‌شود. در استرالیا نرخ فدرال حقوق دولتی با نرخ‌های ایالتی یکسان است و با توجه به نوع ماده معدنی، نرخ حقوق دولتی بر پایه درصدی از ارزش ماده (از ۰/۲ تا ۱۰ درصد) متغیر است.

ارزش ماده معدنی نیز می‌تواند ارزش فروش آن در بازارهای داخلی یا قیمت فروش صادراتی آن باشد. قانون معادن هند، دولت مرکزی را از ورود به تعیین نرخ حقوق دولتی برای همه مواد معدنی بیش از یک‌بار در طول سه سال منع کرده است. در کشور پرو، حق امتیاز دولتی در قانون به‌عنوان شارژ اداری تعریف شده است که شرکت‌های معدنی به برای داشتن امتیاز انحصاری استخراج مواد معدنی فلزی و غیرفلزی، باید به دولت پرداخت کنند. این حق امتیاز براساس ارزش مواد معدنی استخراج شده در بازارهای جهانی محاسبه می‌شود. محاسبه حق امتیاز به‌صورت ماهیانه بوده و پرداخت آن با توجه به میزان فروش انجام می‌شود. نوع دیگری از حقوق دولتی وجود دارد که ۵۰ درصد مالیات شرکت‌ها به دولت پرو را تشکیل داده و بین مناطقی که معادن در آنها فعال هستند، توزیع و هزینه می‌شود. در فیلیپین میزان حقوق دولتی حداقل ۵ درصد ارزش بازاری مواد معدنی استخراج شده بدون لحاظ کردن سایر مالیات‌هاست. نحوه هزینه‌کرد حقوق دولتی معادن در کشورهای مختلف دنیا نیز متفاوت است در برخی کشورها درآمدهای حاصل از حقوق دولتی معادن در همان منطقه معدن یا ایالتی که معدن در آن واقع است صرف و بعضاً نیز برای توسعه اجتماعی و فرهنگی مناطق مجاور معادن هزینه می‌شود. همچنین حقوق دولتی می‌تواند به‌عنوان منبعی برای توسعه واحدهای فراوری مواد معدنی یا اعتبار مالیاتی شرکت‌ها در نظر گرفته شود.



جدول ۱. درصد پرداخت حقوق دولتی در برخی کشورهای معدنی (درصدی از ارزش ماده معدنی)

ردیف	کشور	مس	طلا	سنگ آهن	زغال سنگ
۱	آرژانتین	۳	۳	۳	۳
۲	استرالیا	۳/۵ - ۷	۰ - ۲/۵	۶/۵ - ۷/۵	۷ - ۱۰
۳	برزیل	۲	۱	۲	۲
۴	چین	۰/۵ - ۴	۰/۵ - ۴	۰/۵ - ۴	۰/۵ - ۴

مأخذ: گزارش «اصلاحات پیشنهادی برای قانون معادن»، واحد تحقیق و پژوهش کمیسیون معادن و صنایع معدنی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران.

به‌طور کلی بسیاری از دولت‌ها، موافقتنامه‌هایی جهت ایجاد ثبات در نظام حقوق دولتی با مدت زمان مشخص برای شرکت‌های معدنی امضا می‌کنند. نرخ حقوق دولتی در بسیاری از کشورها حداقل به مدت سه سال ثابت است. در مجموع بررسی نظام حقوق دولتی و مالیاتی کشورهای مختلف نشان می‌دهد که در بسیاری از موارد، نرخ حقوق دولتی پایین بوده و کشورها به دنبال افزایش درآمد مالیاتی هستند، ولی این افزایش درآمد مالیاتی را در قالب ایجاد شرایط برای افزایش درآمدهای مشمول مالیات دنبال می‌کنند.^۱

۲. حقوق دولتی معادن در ایران

۱-۲. قوانین و مقررات

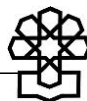
پس از صدور پروانه بهره‌برداری معادن و اتمام عملیات تجهیز و راه‌اندازی معدن که در طرح بهره‌برداری ارائه می‌شود، دارندگان پروانه باید حقوق دولتی خود را با توجه به نرخ مصوب به

۱. اسماعیل صفرزاده، «مالیات بر درآمد، حقوق دولتی و سایر مالیات‌ها در بخش معدن ایران و سایر کشورهای منتخب»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶.

دولت پرداخت کنند. مطابق 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 به این وزارتخانه پرداخت کند. ضوابط تعیین زمان و میزان درصد یاد شده با توجه به عوامل مؤثری چون محل و موقعیت معدن، شرایط و موقعیت منطقه، میزان و نوع کانه‌آرایی، وضعیت ذخیره معدنی، روش استخراج، تعهدات و سود ترجیحی بهره‌بردار در آیین‌نامه اجرایی این قانون مشخص می‌شود. درآمدهای حاصل از اجرای این ماده به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود که براساس ماده (۴۳) قانون برنامه ششم توسعه، ۱۰۰ درصد این درآمد باید به وزارت صنعت، معدن و تجارت تخصیص یافته شود و در اموری که قانون مشخص کرده است هزینه شود.

در تبصره «۲» ماده (۱۴) قانون آمده است که درصد یاد شده برای میزان ماده معدنی کانه‌آرایی شده یا فراوری شده فقط برای دارندگان پروانه بهره‌برداری معادن که اقدام به عملیات کانه‌آرایی یا فراوری ماده معدنی می‌کنند، تعیین می‌شود؛ در غیر این صورت بهای ماده معدنی مستخرجه در سر معدن برای تعیین درصد مذکور ملاک خواهد بود. برابر تبصره «۵» ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن، «بهره‌برداران معادنی که در جهت بهره‌برداری بهینه و فراوری و صیانت از ذخایر معدنی، ارتقای بهره‌وری و تحقیق و توسعه و اکتشاف و حفظ محیط زیست در معدن مربوط اقدام نمایند، با تأیید شورای عالی معادن از پرداخت حداکثر تا ۲۰ درصد حقوق دولتی معاف می‌باشند».

همچنین امکان افزایش یا کاهش میزان استخراج مندرج در پروانه نیز در تبصره «۷» ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن فراهم شده است و بر این نکته تأکید شده است که



«حقوق دولتی براساس آخرین اصلاحات به میزان مندرج در پروانه اخذ می‌گردد و در مواردی که عدم استخراج به میزان مندرج در پروانه بهره‌برداری، خارج از ید و اراده بهره‌بردار باشد، با تأیید شورای عالی معادن می‌تواند برابر میزان استخراج واقعی محاسبه گردد».

ماده (۶۰) آیین‌نامه اجرایی قانون معادن در خصوص اجرای ماده (۱۴) قانون و تبصره «۲» آن بیان کرده است که «حقوق دولتی بر مبنای ده درصد از بهای هر واحد و یا مواد معدنی استخراج شده به نرخ روز در سر معدن تعیین می‌شود». براساس تبصره «۱» این ماده، «وزارت موظف است به منظور افزایش یا کاهش درصد حقوق مذکور نسبت به تعیین مبنای مذکور با اعمال ضرایب مربوط به عوامل مؤثری از جمله میزان ذخیره، روش استخراج، عیار و کیفیت ماده معدنی، سود ترجیحی، معادن واقع در مناطق دورافتاده و کمتر توسعه یافته، درصدهای بازبایی صنعتی متناسب با مقیاس معدن کاری و نوع مواد معدنی براساس دستورالعمل مربوط به گونه‌ای اقدام کند که کاهش آن در مورد معادن بزرگ از پنج درصد کمتر نشود و افزایش آن برای سایر معادن حداکثر از سه برابر درصد مبنای بیشتر نشود». همچنین براساس تبصره «۳» ماده (۶۰) آیین‌نامه اجرایی قانون، «وزارت موظف است دستورالعمل مربوط به تعیین حقوق دولتی هر واحد محصول کانه‌آرایی یا فراوری شده را در سر معدن تهیه و ابلاغ کند». ماده (۶۱) آیین‌نامه اجرایی قانون وزارت صنعت، معدن و تجارت را موظف کرده است تا درصد حقوق دولتی را هر ۳ سال یک‌بار بازنگری کند و یا در صورت تغییر شرایط و ضرورت بازنگری در درصد تعیین شده، براساس طرحی که توسط بهره‌بردار ارائه می‌شود و به تأیید وزارت می‌رسد، بازنگری انجام شود.

۲-۲. تعیین درصد و قیمت پایه

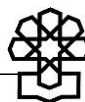
قیمت پایه مواد معدنی سالیانه در قالب بخشنامه از سوی وزارت صنعت، معدن و تجارت جهت

بررسی و اعلام نظر به شورای عالی معادن ارائه و پس از تأیید شورای عالی معادن، به ازای هر تن استخراج ماده معدنی تعیین می‌شود. برای نمونه قیمت پایه حقوق دولتی اعلام شده از سوی وزارت صنعت، معدن و تجارت برای سال ۱۳۹۷ برای تراورتن، مرمریت، خاک نسوز و صنعتی، چینی، منگنز، نمک آبی، سلسنتین و فلورین در بازه ۱۰ تا ۵۰ درصد نسبت به قیمت‌های پایه سال ۱۳۹۶ افزایش داشته است و نکته قابل توجه این است که برای برخی معادن با نام بردن از هر معدن خاص میزان افزایش قیمت پایه حقوق دولتی اعلام شده است. برای سایر مواد معدنی مانند سنگ اکسیدی و سولفیدی طلا، کرومیت، سنگ آهن، سنگ آهن دانه‌بندی و کنسانتره، سرب و روی، کنسانتره مس، سنگ تزئینی و گرانیات به صورت جداگانه درصدی از بهای محصول تولیدی یا ماده معدنی در سر معدن تعیین شده است. در اعلام درصدها به عواملی چون نوع سنگ معدن، عیار، امکان فراوری سنگ معدن و روش معدن کاری (روباژ یا زیرزمینی) توجه شده است.

۳-۲. نحوه وصول و هزینه کرد درآمد حاصل از حقوق دولتی معادن

دولت مکلف است درآمدهای حاصل از اجرای ماده (۱۴) را همه ساله در بودجه سنواتی منظور نموده تا حداقل ۶۵ درصد آن در چارچوب قوانین و مقررات مالی کشور و در راستای اجرای بهینه تکالیف و مأموریت‌های توسعه بخش معدن و صنایع معدنی کشور، توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت هزینه شود. همچنین دولت مکلف است ۱۵ درصد از حقوق دولتی وصولی را به اعتبارات همان استان اضافه کند به طوری که تمام اعتبار یاد شده جهت ایجاد زیرساخت و رفاه و توسعه شهرستان با اولویت بخشی که معدن در آن واقع شده، اختصاص یابد. حقوق دولتی معادن در صورت وصول به نحو ذیل هزینه می‌شود:

• 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

اولویت بخشی به منطقه‌ای که معدن در آن واقع شده است؛

• ۱۲ درصد به وزارت جهاد کشاورزی تا برحسب مورد و طی عملیات معدنی نسبت

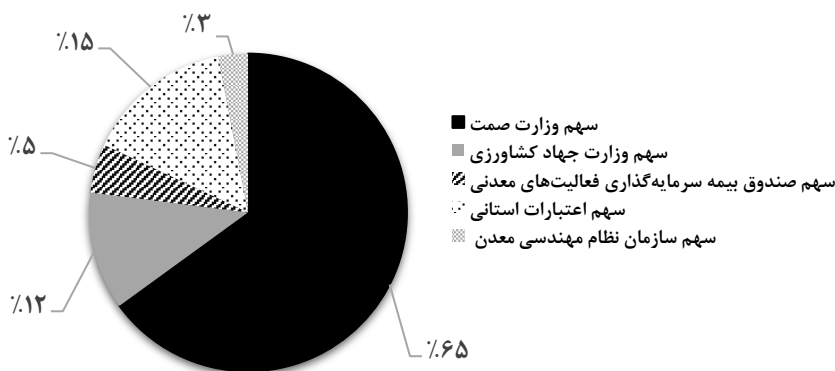
به احیا و بازسازی محل عملیات معدنی اقدام شود؛

• 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.

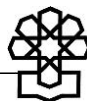
نمودار ۱. نحوه هزینه‌کرد حقوق دولتی دریافتی از معادن



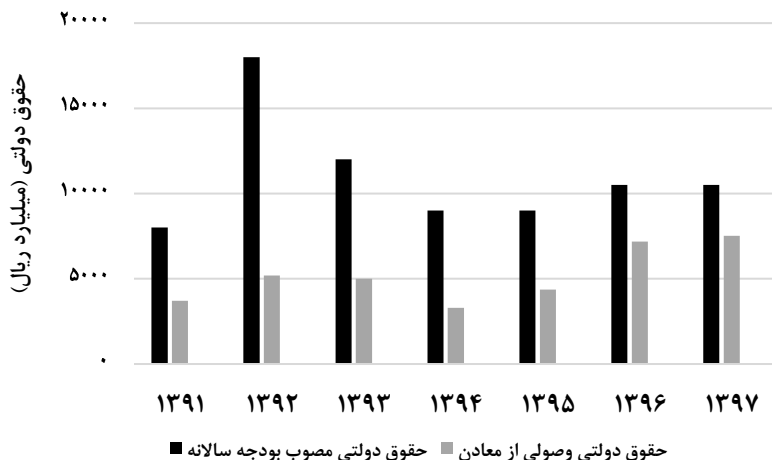
مآخذ: قانون اصلاح قانون معادن مصوب سال ۱۳۹۰ و آیین‌نامه اجرایی قانون معادن مصوب سال ۱۳۹۲.

بر اساس ماده (۴۳) قانون برنامه ششم توسعه کشور، وزارت صنعت، معدن و تجارت اعتبارات حاصل از حقوق دولتی معادن را باید در مواردی چون تکمیل زیربناها و زیرساخت‌های مورد نیاز برای معادن و زیرساخت‌های عمومی صنایع معدنی، اجرای تبصره «۶» ماده (۱۴) قانون معادن و مواد (۲۵) و (۳۱) قانون معادن و ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر، تشویق صادرات محصولات صنایع معدنی دارای ارزش افزوده بالا و تکمیل نقشه‌های پایه زمین‌شناسی شناسایی، پی‌جویی و اکتشاف عمومی کلیه ظرفیت‌های معدنی کشور هزینه کند.

در نمودار ۲ میزان حقوق دولتی مصوب بودجه سالیانه و حقوق دولتی وصولی از معادن طی سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۷ آمده است. همان‌طور که مشخص است، درصد تحقق درآمدهای حاصل از حقوق دولتی از سال ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۷ رو به افزایش بوده است به طوری که در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ به ترتیب ۶۸ و ۷۱ درصد از میزان پیش‌بینی شده در بودجه سنواتی محقق شده است. میزان درآمد حقوق دولتی پیش‌بینی شده برای سال ۱۳۹۸ در قانون بودجه سنواتی ۱۶۰۰ میلیارد تومان است که نسبت به سال ۱۳۹۷ رشد حدود ۴۳ درصدی داشته است که پیش‌بینی می‌شود با توجه به رشد قیمت مواد معدنی نزدیک به ۲۰۰۰ میلیارد تومان درآمد از محل حقوق دولتی معادن محقق شود.



نمودار ۲. میزان حقوق دولتی مصوب بودجه سالیانه و حقوق دولتی وصولی معادن در سال‌های ۱۳۹۱ تا ۱۳۹۷

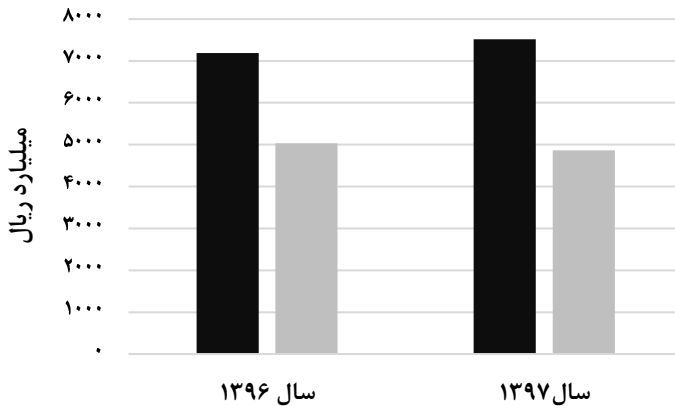


مأخذ: گزارش عملکرد سالیانه وزارت صنعت، معدن و تجارت.

در نمودار ۳، میزان حقوق دولتی وصولی کل استان‌ها و حقوق دولتی وصولی معادن بزرگی مانند سنگ آهن چادرملو، چاه‌گز، میشدوان، گل‌گهر، جلال‌آباد و سنگان، معدن سرب و روی مهدی‌آباد، تیتانیوم کهنوج و معدن زرشوران نشان داده شده است. همان‌طور که از نمودار مشخص است، میزان حقوق دولتی وصولی از معادن بزرگ در سال ۱۳۹۶، حدود ۷۰ درصد و در سال ۱۳۹۷ حدود ۶۵ درصد از کل حقوق دولتی وصولی کشور را به خود اختصاص داده است. بنابراین با اضافه کردن میزان حقوق دولتی وصولی معادن بزرگ در اختیار شرکت ملی صنایع مس، شرکت آلومینای ایران و سایر معادن بزرگ ایמידرو به این میزان، نتیجه‌گیری می‌شود که حدود ۸۰ - ۷۰ درصد حقوق دولتی

وصولی معادن کشور از معادن بزرگ تأمین می‌شود.

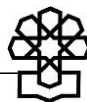
نمودار ۳. میزان حقوق دولتی وصولی معادن بزرگ*
در مقایسه با کل حقوق دولتی وصولی معادن



■ حقوق دولتی وصولی معادن بزرگ ■ حقوق دولتی وصولی کل معادن

مآخذ: آمار معاونت طرح و برنامه، معاونت امور معادن و صنایع معدنی وزارت صنعت، معدن و تجارت و آمار سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران (ایمیدرو).

* شامل معادن سنگ آهن چادرملو، چاه‌گز، میشدوان، گل‌گهر، جلال‌آباد و سنگان، معدن سرب و روی مهدی‌آباد، تیتانیم کهنوج و معدن زرشوران.



۳. چالش‌های نظام حقوق دولتی معادن در ایران

محاسبه و وصول حقوق دولتی معادن همواره با چالش‌هایی همراه بوده است. مطابق ماده (۶۲) آیین‌نامه اجرایی قانون معادن، «بهره‌بردار موظف است حقوق دولتی را به‌صورت علی‌الحساب بر مبنای گزارش‌های عملکرد ماهیانه خود پس از محاسبه و ابلاغ وزارت، به حسابی که از طرف وزارت تعیین می‌شود، واریز کند. وزارت در پایان هر سال پس از دریافت گزارش عملکرد سالیانه از بهره‌بردار، حقوق دولتی را به‌صورت قطعی تعیین و به وی ابلاغ می‌کند». همچنین طبق ماده (۶۳) آیین‌نامه اجرایی «وزارت پس از دریافت گزارش عملکرد سالیانه بهره‌بردار، ظرف دو ماه از تاریخ وصول گزارش، بررسی‌های لازم را انجام و ضمن ثبت اطلاعات در سامانه مربوط، به‌ترتیب زیر عمل می‌کند:

- الف) در صورت تأیید گزارش بهره‌بردار، حقوق دولتی قطعی را محاسبه و به وی ابلاغ می‌کند. بهره‌بردار مکلف به تسویه حساب حقوق دولتی ظرف یک ماه پس از ابلاغ است.
- ب) در صورت عدم ارائه گزارش از طرف بهره‌بردار و یا در مواردی که وزارت ارقام اعلام شده از سوی بهره‌بردار را در مورد میزان استخراج و بهای فروش ماده معدنی در سر معدن تأیید نکند، وزارت به تشخیص خود نسبت به محاسبه و مطالبه حقوق دولتی اقدام کند.
- ج) در مواردی که بهره‌بردار در گزارش سالیانه، میزان استخراج را کمتر از میزان مندرج در پروانه بهره‌برداری اعلام کند و دلایل توجیهی وی مشمول موارد خارج از ید و اراده بهره‌بردار باشد، با تأیید شورا، حقوق دولتی براساس میزان استخراج واقعی محاسبه و مطالبه می‌شود.

د) گزارش عملکرد بهره‌بردار باید به تأیید مسئول فنی معدن دارای مجوز صلاحیت

نظام مهندسی معدن برسد».

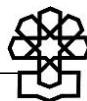
نحوه محاسبه و وصول حقوق دولتی معادن برای فعالان معدنی چالش‌هایی را ایجاد کرده است که به برخی از مهم‌ترین چالش‌ها پرداخته شده است. چالش‌های نظام حقوق دولتی معادن در ایران را می‌توان در موارد ذیل خلاصه کرد:

الف) نبود وحدت رویه و فرمول مشخص برای محاسبه حقوق دولتی معادن

به دلیل نبود وحدت رویه و فرمول مشخص برای محاسبه حقوق دولتی معادن، تأثیر عواملی مانند تحولات بازارهای داخلی و جهانی، رکود اقتصادی، مقیاس معدن کاری، نوع ماده معدنی، عیار ماده معدنی، روش استخراج معدن، دسترسی به منابع انرژی و زیربنای مورد نیاز برای فعالیت معدنی (جاده، ریل و...)، محل و موقعیت معدن، تحریم‌های بین‌المللی، نسبت باطله‌برداری، تعهدات و سود ترجیحی بهره‌بردار یا در محاسبه حقوق دولتی معادن لحاظ نمی‌شود و یا به صورت سلیقه‌ای و به دلیل نبود نرم‌افزار تخصصی یا سامانه هوشمند، با نظر کارشناس انجام می‌شود.

ب) محاسبه حقوق دولتی همه معادن براساس میزان مندرج در پروانه بهره‌برداری

براساس قوانین و مقررات حاکم بر بخش معدن کشور، دارندگان پروانه بهره‌برداری معادن موظف هستند تا به میزان عدد درج شده در پروانه بهره‌برداری، استخراج ماده معدنی را انجام دهند. محاسبه و وصول حقوق دولتی از یک معدن نیز براساس میزان استخراج مندرج در پروانه بهره‌برداری انجام می‌شود. در صورتی که بهره‌بردار بخواهد به میزانی کمتر یا بیشتر از عدد درج شده در پروانه، نسبت به استخراج ماده معدنی اقدام کند باید موافقت وزارت صنعت، معدن و تجارت را اخذ نماید که معمولاً با پیچیدگی‌های اداری و روندهای بوروکراتیک همراه است.



بنابراین در صورتی که به دلایلی مانند ایجاد انواع مشکلات فنی در استخراج معدن، تحولات بازارهای داخلی و جهانی، رکود اقتصادی و عوامل خارج از ید بهره‌بردار، امکان استخراج ماده معدنی به میزان مندرج در پروانه ممکن نباشد، بهره‌بردار باید مراحل طولانی اداری را برای اخذ موافقت وزارت صنعت یا شورای عالی معادن طی نماید که ممکن است به دلیل اختلاف در تحلیل یا خطاهای انسانی با افزایش یا کاهش میزان استخراج موافقت نشود.

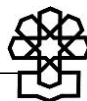
ج) ضعف اکتشافات و فقدان استانداردهای ملی برای اکتشافات عمومی و تفصیلی

دارنده پروانه اکتشاف موظف به انجام عملیات اکتشافی برای اخذ گواهی کشف است. پس از اخذ گواهی کشف، دارنده گواهی باید در مدت زمان معین نسبت به انجام عملیات اکتشافی تکمیلی اقدام نموده و پس از تأیید طرح اکتشاف توسط مسئولان فنی معادن و وزارت صمت، امکان صدور پروانه بهره‌برداری وجود خواهد داشت. به دلیل فقدان استانداردهای ملی برای انجام عملیات اکتشاف، عموماً گزارش ارائه شده از سوی دارندگان پروانه اکتشاف یا گواهی کشف در خصوص ارزیابی وجود ذخیره معدنی با واقعیت فاصله دارد. همچنین به دلیل اینکه حقوق دولتی براساس میزان مندرج در پروانه بهره‌برداری اخذ می‌شود، دارندگان پروانه اکتشاف تلاش دارند تا میزان ذخیره قطعی معادن را کمتر از آنچه در واقعیت وجود دارد نشان دهند تا میزان استخراج مجاز مندرج در پروانه عدد کمتری باشد و حقوق دولتی کمتری بپردازند. ضعف نظام مهندسی معدن کشور در تربیت مسئولان فنی دارنده پروانه اشتغال، به کارگیری روش‌ها و فناوری‌های نو برای نظارت فنی و همچنین وجود ارتباط مالی میان مسئولان فنی و بهره‌بردار معدن، امکان نظارت فنی قابل قبول را بر عملیات اکتشاف و بهره‌برداری معادن با چالش‌هایی روبه‌رو کرده است.

د) ضعف سیستم‌های نظارتی بر فعالیتهای معدنی در کشور

سیستم‌های نظارت بر فعالیتهای معدنی در حلقه‌های مختلف معدن‌کاری از اکتشاف تا بهره‌برداری با ضعف جدی روبه‌رو است. فقدان سامانه‌های هوشمند برای رصد فعالیتهای معدنی، عدم استفاده از فناوری‌های نو و نرم‌افزارهای مهندسی برای ارزیابی و تخمین فعالیتهای اکتشافی و استخراجی معادن، ضعف سازمان‌های نظام مهندسی معدن کشور، وجود ارتباط مالی میان معدن‌کار و مسئولان فنی معادن، عدم دسترسی وزارت صمت به صورت‌های مالی و اطلاعات مالیاتی افراد حقیقی و حقوقی و ضعف در تأمین و استفاده از تجهیزات نقشه‌برداری، تصویربرداری هوایی و ماهواره‌ای از جمله چالش‌های فرایندهای نظارت بر فعالیتهای معادن کشور است که موجب ایجاد خطا یا دخالت سلیقه در محاسبه حقوق دولتی معادن و عدم امکان برخورد قانونی با متخلفان شده است.

ه) محاسبه حقوق دولتی بر مبنای ماده معدنی کانه‌آرایی یا فراوری شده در سر معدن جلوگیری از خام‌فروشی مواد معدنی و تشویق سرمایه‌گذاران برای احداث واحدهای فراوری مواد معدنی و تولید محصولات با ارزش افزوده بالا از سیاست‌های کلان کشور است. براساس ماده (۱۶) قانون اصلاح قانون معادن، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است به منظور تشویق سرمایه‌گذاری برای تولید مواد معدنی فراوری شده، واحدهای مربوطه را زیرپوشش نظارتی و حمایتی و هدایتی خود قرار داده و از سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در این امور حمایت نماید. در حال حاضر و براساس ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن، دولت می‌تواند حقوق دولتی را بر مبنای ماده معدنی کانه‌آرایی یا فراوری شده محاسبه و ابلاغ نماید که این امر با سیاست حمایت از واحدهای فراوری در تضاد است و واحدهایی که اقدام به



تکمیل زنجیره ارزش محصولات معدنی می‌کنند مجبور خواهند بود تا حقوق دولتی را به صورت درصدی از قیمت ماده معدنی فراوری شده پرداخت کنند.

و) نظام‌مند نبودن تعیین قیمت پایه مواد معدنی

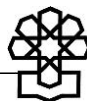
تعیین قیمت پایه مواد معدنی نیازمند مبنای مشخصی است. در نظر گرفتن قیمت‌های کشف شده در بورس کالا، قیمت‌های معامله شده در بازار آزاد، قیمت‌های اعلام شده توسط دولت و یا قیمت‌های صادراتی می‌توانند هر کدام مبنایی برای تعیین قیمت پایه مواد معدنی باشد. بهره‌برداران معادن در کشور نیز به یکی از چهار روش فوق اقدام به فروش مواد معدنی می‌کنند. فقدان نظامی برای تعیین قیمت پایه مواد معدنی یکی از چالش‌های محاسبه حقوق دولتی معادن در کشور است.

ز) روند بازنگری و اصلاح قیمت‌های پایه و درصد حقوق دولتی معادن

با توجه به عدم تعمیق بازار بر مبنای عرضه و تقاضا در ایران و مداخله دولت در قیمتگذاری مواد معدنی، بازنگری و اصلاح قیمت‌های پایه مواد معدنی با چالش روبه‌رو است. همچنین براساس ماده (۶۱) آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون معادن، وزارت موظف است درصد حقوق دولتی را هر سه سال یک‌بار بازنگری کند و یا در صورت تغییر شرایط و ضرورت بازنگری در درصد تعیین شده به تشخیص وزارت، این تغییر براساس طرحی خواهد بود که توسط بهره‌بردار ارائه و به تأیید وزارت می‌رسد. این مسئله نیز موجب کاهش امنیت فضای کسب‌وکار شده و وزارت صنعت، معدن و تجارت می‌تواند در بازه‌های زمانی کمتر از ۳ سال نسبت به تغییر درصد تعیین شده برای حقوق دولتی اقدام نماید. آنچه در عمل اتفاق افتاده، ابلاغ علی‌الحساب در انتهای سه ماهه سوم هر سال و سپس اعلام عدد قطعی

در انتهای سه ماه اول سال آتی بوده است. بدین ترتیب، امکان مداخله توسط معدن کار در تعیین میزان افزایش درصد تعیین شده وجود نداشته و درصد حقوق دولتی توسط وزارت صمت تعیین و ابلاغ می‌شود.

ح) **عدم بازگشت در آمد حاصل از حقوق دولتی معادن برای هزینه در بخش معدن کشور** براساس ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن و بند «پ» ماده (۴۳) قانون برنامه ششم توسعه کشور، درآمدهای حاصل از بخش معدن شامل حقوق دولتی، حق انتفاع پروانه بهره‌برداری (دولتی)، عواید حاصل از ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و عواید حاصل از تبصره‌های «۲» و «۳» ماده (۶) قانون معادن، به حساب ویژه‌ای که نزد خزانه‌داری کل کشور تعیین شده است، واریز می‌شود تا در قالب قانون بودجه سنواتی در امور مشخص شده در قانون صرف شود و این اعتبار صددرصد (۱۰۰٪) تخصیص یافته تلقی شده و هرگونه هزینه دیگر مشمول تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است. براساس آمارهای اعلام شده در سال‌های اخیر تاکنون هیچ‌وقت ۱۰۰ درصد این درآمدها برای هزینه در بخش معدن کشور تخصیص داده نشده است به طوری که عموماً کمتر از ۵۰ درصد درآمدهای بخش معدن توسط سازمان برنامه و بودجه کشور برای هزینه‌کرد در این بخش اختصاص می‌یابد که این امر ضمن اینکه براساس قانون، تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است، توسعه بخش معدن و صنایع معدنی کشور و ایفای مسئولیت‌های زیست‌محیطی و اجتماعی را با چالش جدی روبه‌رو کرده است.



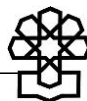
جمع‌بندی و ارائه راهکار

با توجه به اینکه معادن جزو ثروت‌های ملی و انفال محسوب می‌شوند، نظامی تحت عنوان «حقوق دولتی معادن» توسط قانونگذار پیش‌بینی شده است. پرداخت حقوق دولت توسط معادن در اکثر کشورهای معدن‌خیز دنیا مرسوم است و تنها در روش و شکل اجرا با هم متفاوت هستند. اصل چهل‌وپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن، مراجع اصلی طراحی نظام حقوق دولتی معادن در ایران هستند. همچنین در آیین‌نامه اجرایی قانون معادن جزئیات و روش اجرایی محاسبه و وصول حقوق دولتی معادن آمده است. براساس قانون معادن و تأکیدی که در ماده (۴۳) قانون برنامه ششم توسعه کشور شده است، ۱۰۰ درصد درآمدهای حاصل از حقوق دولتی معادن باید برای بخش معدن کشور هزینه شود که شامل اکتشافات، زیرساخت‌های معدنی، احیا و بازسازی مناطق تخریب شده، جبران خسارت ناشی از فعالیت معدنی و ایفای مسئولیت اجتماعی و... می‌شود. نظام حقوق دولتی معادن در ایران نیازمند بازنگری و اصلاح در قوانین، مقررات و روش‌های اجرایی است تا چالش‌هایی که در حال حاضر ایجاد شده است برطرف شوند. ازجمله چالش‌های عمده مرتبط با حقوق دولتی معادن می‌توان به نبود وحدت رویه و فرمول مشخص برای محاسبه حقوق دولتی معادن، محاسبه حقوق دولتی همه معادن براساس میزان مندرج در پروانه بهره‌برداری، ضعف اکتشافات و فقدان استانداردهای ملی برای اکتشافات عمومی و تفصیلی، ضعف سیستم‌های نظارتی بر فعالیت‌های معدنی در کشور، محاسبه حقوق دولتی بر مبنای ماده معدنی کانه‌آرایی یا فراوری شده در سر معدن، نظام‌مند نبودن تعیین قیمت پایه مواد معدنی، روند بازنگری

و اصلاح قیمت‌های پایه و درصد حقوق دولتی معادن و عدم بازگشت درآمد حاصل از حقوق دولتی معادن برای هزینه در بخش معدن کشور اشاره کرد. در این بخش راهکارهایی به ترتیب اولویت برای اصلاح نظام حقوق دولتی معادن ایران ارائه شده است:

الف) اقدامات تقنینی

اصلاحات پیشنهادی	قانون فعلی
پیشنهاد اصلاح ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن ماده (۱۴): 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 چهارچوب بودجه مصوب به تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت به عنوان حقوق دولتی به وزارت صنعت، معدن و تجارت پرداخت نماید. ضوابط تعیین زمان و میزان درصد یاد شده با توجه به عوامل مؤثری چون مقیاس معدن‌کاری، محل و موقعیت معدن، شرایط و موقعیت منطقه، میزان و نوع کانه‌آرایی، وضعیت ذخیره معدنی، روش استخراج، تعهدات و سود ترجیحی بهره‌بردار در آیین‌نامه اجرایی این قانون مشخص می‌شود. درآمدهای حاصل از اجرای این ماده به حساب ویژه وزارت صنعت، معدن و تجارت که نزد خزانه‌داری کل کشور تعیین شده است، واریز می‌شود تا در قالب قانون بودجه سنواتی در امور مشخص شده در قانون صرف شود. این اعتبار صددرصد (۱۰۰٪) تخصیص یافته تلقی شده و هرگونه هزینه‌کرد دیگر مشمول تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است.»	ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن: ماده (۱۴): 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 چهارچوب بودجه مصوب به تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت به عنوان حقوق دولتی به وزارت صنعت، معدن و تجارت پرداخت نماید. ضوابط تعیین زمان و میزان درصد یاد شده با توجه به عوامل مؤثری همچون محل و موقعیت معدن، شرایط و موقعیت منطقه، میزان و نوع کانه‌آرایی، وضعیت ذخیره معدنی، روش استخراج، تعهدات و سود ترجیحی بهره‌بردار در آیین‌نامه اجرایی این قانون مشخص می‌شود. درآمدهای حاصل از اجرای این ماده به حساب خزانه‌داری کل کشور منظور می‌گردد.



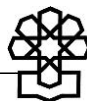
اصلاحات پیشنهادی	قانون فعلی
حذف تبصره «۲» ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن	تبصره «۲» ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن: تبصره ۲- درصد یاد شده برای میزان ماده معدنی کانه‌آرایی شده یا فراوری شده فقط برای دارندگان پروانه بهره‌برداری معادن که اقدام به عملیات کانه‌آرایی یا فراوری ماده معدنی می‌نمایند، تعیین می‌شود. در غیر این صورت بهای ماده معدنی مستخرجه در سر معدن برای تعیین درصد مذکور ملاک است.
پیشنهاد اصلاح تبصره «۶» ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن:	تبصره «۶» ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن: 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 اولویت بخشی که معدن در آن واقع شده، اختصاص یابد.
پیشنهاد اصلاح تبصره «۷» ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن:	تبصره «۷» ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن: میزان استخراج مندرج در پروانه بنا به درخواست بهره‌بردار و تأیید وزارت صنعت، معدن و تجارت قابل افزایش یا کاهش است. حقوق دولتی بر اساس آخرین اصلاحات به میزان مندرج در پروانه اخذ می‌گردد و در مواردی که عدم استخراج به میزان مندرج در پروانه بهره‌برداری، خارج از ید و اراده بهره‌بردار باشد، با تأیید شورای عالی معادن می‌تواند برابر میزان استخراج واقعی محاسبه گردد.

اصلاحات پیشنهادی	قانون فعلی
<p>پیشنهاد الحاق دو تبصره به ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن:</p> <p>تبصره «۸» - برای معادن بزرگ حقوق دولتی بر اساس موافقتنامه‌های منعقد شده میان دولت و بهره‌بردار و با تایید شورای عالی معادن محاسبه و اخذ می‌شود. نحوه انعقاد موافقتنامه و شرایط آن ظرف ۶ ماه در آیین‌نامه اجرایی این قانون مشخص خواهد شد.</p> <p>تبصره «۹» - برای سایر معادن، حقوق دولتی بر اساس میزان استخراج واقعی معادن محاسبه و اخذ می‌گردد. در مواردی که میزان استخراج واقعی کمتر از ۵۰ درصد میزان مندرج در پروانه بهره‌برداری باشد، محاسبه و اخذ حقوق دولتی با درخواست بهره‌بردار همراه با ارائه دلایل توجیهی وی و تأیید وزارت صنعت، معدن و تجارت انجام می‌شود.</p>	-

بدیهی است که پس از اصلاح قانون، اصلاحات متناظر آن در آیین‌نامه اجرایی قانون معادن نیز اعمال می‌شود.

اصلاحات پیشنهادی فوق موجب رفع چالش‌های زیر در نظام حقوق دولتی معادن خواهد شد:

۱. حقوق دولتی صرفاً به صورت درصدی از بهای ماده معدنی استخراج شده (ماده خام) در سر معدن محاسبه و وصول خواهد شد نه براساس مواد معدنی کانه‌آرایی شده و فراوری شده. در این حالت سرمایه‌گذاران به احداث واحدهای فراوری تشویق شده و در قالب



مجوزهای صادر شده برای واحدهای کانه‌آرایی یا فراوری انواع مالیات‌های مشخص شده در قوانین و مقررات کشور را پرداخت می‌کنند. همچنین دولت می‌تواند با وضع عوارض صادراتی براساس راهبردها و شرایط کشور از صادرات مواد خام یا فراوری شده که مورد نیاز زنجیره تولید داخلی است، جلوگیری کند.

۲. با توجه به سهم بالای معادن بزرگ در پرداخت حقوق دولتی، روش محاسبه و وصول حقوق دولتی برای معادن بزرگ با سایر معادن متفاوت خواهد بود، به طوری که محاسبه حقوق دولتی معادن کوچک و متوسط براساس میزان استخراج واقعی آنها خواهد بود و تنها در صورتی که میزان استخراج واقعی معادن از ۵۰ درصد میزان درج شده در پروانه کمتر شود، محاسبه حقوق دولتی بعد از ارائه دلایل و مستندات بهره‌بردار به وزارت صنعت، معدن و تجارت و تأیید آن انجام می‌شود. در شرایطی که رشد اقتصادی کشور مطلوب باشد، بهره‌برداران معادن به‌طور طبیعی تمایل به استخراج معادن و فروش مواد معدنی دارند و براساس میزان مجاز مندرج در پروانه اقدام به استخراج مواد معدنی می‌کنند، اما در شرایط رکود اقتصادی که مجبور هستند با درصدی از ظرفیت اسمی خود فعالیت کنند، براساس میزان استخراج واقعی، حقوق دولتی پرداخت می‌کنند و در شرایط رکود بازار، از تحمیل هزینه‌های اضافی، تعدیل نیروی انسانی و تعطیلی معادن جلوگیری می‌شود.

ب) اقدامات اجرایی و نظارتی

اصلاح قوانین و مقررات به تنهایی برای حل چالش‌های نظام حقوق دولتی معادن کافی نیست و باید مجموعه‌ای از اقدامات اجرایی و نظارتی برای فراهم کردن زیرساخت‌ها و پیش‌نیازهای اجرای قوانین و مقررات انجام شود. راهکارهای زیر برای اصلاح روند موجود پیشنهاد می‌شود:

- تعریف مکانیسم مشخص برای تعیین سالیانه قیمت پایه مواد معدنی جهت

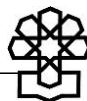
محاسبه حقوق دولتی معادن شامل:

۱. کاهش سطح مداخله دولت در قیمتگذاری مواد معدنی
۲. ایجاد امکان عرضه مواد معدنی در بورس کالا به‌عنوان مرجع معتبر برای کشف قیمت و مبنا قرار دادن این قیمت به‌عنوان قیمت پایه محاسبه حقوق دولتی
۳. تعیین قیمت پایه برای مواد معدنی که امکان عرضه آنها در بورس کالا فراهم نیست، با پیشنهاد انجمن‌های تخصصی و تشکل‌های اقتصادی هر حوزه و تأیید وزارت صنعت، معدن و تجارت

- تقویت سازمان نظام مهندسی معدن از بعد فنی و تخصصی و اصلاح روندهای موجود

سازمان نظام مهندسی معدن به‌عنوان یک نهاد غیردولتی، وظیفه توسعه علمی و فنی معدن‌کاری، آموزش و ارتقای علمی و مهارتی اعضا، تدوین استانداردهای فنی برای حلقه‌های مختلف معدن‌کاری و نظارت بر فعالیت معادن کشور را از جنبه‌های علمی، فنی، اقتصادی و زیست‌محیطی برعهده دارد. حمایت و تقویت سازمان نظام مهندسی معدن کشور به منزله ایجاد زیرساخت‌های علمی و فنی برای توسعه پایدار معادن و صنایع معدنی کشور است. برخی اقدامات اولویت دار شامل موارد زیر است:

۱. تدوین استانداردهای ملی برای مراحل مختلف عملیات اکتشاف شامل شناسایی، پی‌جویی، اکتشاف عمومی و اکتشاف تفصیلی توسط سازمان نظام مهندسی معدن و با مشارکت وزارت صنعت، معدن و تجارت و سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی که منجر به افزایش کیفیت و اعتبار گزارش‌ها و طرح‌های اکتشافی می‌شود. به‌طوری که طرح‌های اکتشافی ارائه شده توسط متقاضیان پروانه بهره‌برداری باید منطبق بر استانداردهای ملی تدوین شده باشد.



۲. قطع ارتباط مالی میان معدن کاران و مسئولان فنی معادن به منظور ارتقای کیفیت نظارت مسئولان فنی معادن و کاهش فساد به طوری که مسئولان فنی معادن با تشخیص سازمان نظام مهندسی معدن برای ارزیابی، صدور گواهی یا نظارت بر فعالیت‌های معدنی به صورت تصادفی و براساس صلاحیت‌های فنی انتخاب و اعزام شوند و حق الزحمه مسئولان فنی به حساب سازمان نظام مهندسی معدن واریز شود و از این طریق به مسئولان فنی پرداخت شود.

۳. الزام بهره‌برداران معادن برای حضور مسئولان فنی مقیم در محل معدن به انتخاب سازمان نظام مهندسی معدن هر استان براساس صلاحیت‌های فنی و تخصصی مسئولان فنی.

- هوشمندسازی فعالیت‌های معدنی و ایجاد بانک اطلاعات فعالیت‌های معدن و صنایع معدنی

هوشمندسازی فعالیت‌های بخش معدن و صنایع معدنی کشور می‌تواند موجب ایجاد یک بانک داده بزرگ شده و سیاستگذاران را برای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری یاری نماید.

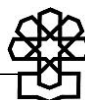
۱. در خصوص حقوق دولتی معادن نیز می‌توان در این سامانه امکان خوداظهاری میزان استخراج معادن کشور توسط بهره‌بردار را فراهم ساخت و با استفاده از ابزارهای مختلف که در بند بعدی توضیح داده شده است، خوداظهاری بهره‌بردار را راستی‌آزمایی کرد. در این حالت امکان محاسبه آنلاین میزان حقوق دولتی براساس اطلاعات وارد شده به سامانه توسط وزارت صمت، بهره‌بردار و مسئول فنی معدن وجود خواهد داشت و دخالت کارشناس و اعمال سلیقه و هرگونه فساد اداری و مالی از بین خواهد رفت.

۲. برای محاسبه حقوق دولتی معادن براساس ماده (۱۴) قانون اصلاح قانون معادن باید معیارهای مختلفی در نظر گرفته شوند که با اولویت‌بندی و وزن‌دهی به این معیارها

می‌توان امکان محاسبه آنلاین حقوق دولتی را فراهم کرد. برخی از معیارهای مهم و اولویت‌دار در جدول زیر آمده است.

جدول ۲. معیارهای مهم مؤثر در محاسبه حقوق دولتی معادن

ضریب	اولویت*	شرح	معیار
ضریب کاهش حقوق دولتی برای هر درجه افت کیفیت	۱	کیفیت ماده معدنی شامل ممتاز، ممتاز صادراتی، قواره، درهم، درجه و...	کیفیت / عیار ماده معدنی
ضریب کاهش حقوق دولتی برای هر میزان افت عیار		عیار ماده معدنی شامل درصد وزنی فلزات، غیرفلزات، نسبت کانی‌های غیرفلزی و فلزی و...	
ضریب کاهش حقوق دولتی برای روش‌های معدن‌کاری سخت و هزینه‌بر	۲	معدن‌کاری به انواع روش‌های روباز، زیرزمینی یا تلفیقی	روش معدن‌کاری
ضریب کاهش حقوق دولتی برای افزایش باطله‌برداری	۳	نسبت باطله‌برداری برای دست یافتن به ماده معدنی مورد نظر بهره‌بردار	باطله‌برداری
ضریب کاهش حقوق دولتی برای عدم دسترسی به راه‌های اصلی	۴	موقعیت معدن از نظر دسترسی به راه‌های اصلی و فرعی	محل و موقعیت معدن
ضریب کاهش حقوق دولتی برای هر درجه افزایش ناخالصی‌ها و عناصر مزاحم	۵	وجود عناصر مزاحم و ناخالصی در ماده معدنی مانند گوگرد در سنگ آهن	عناصر مزاحم و ناخالصی‌ها



معیار	شرح	اولویت*	ضریب
نوع کانی‌های همراه ماده معدنی	نوع کانی‌های همراه ماده معدنی مورد نظر بهره‌بردار	۶	ضریب کاهش حقوق دولتی برای وجود کانی‌های مزاحم و سخت
منطقه معدن	قرار گرفتن معدن در مناطق محروم، مناطق آزاد، مناطق ویژه اقتصادی از نظر دسترسی به زیرساخت‌ها، زیربناها و امکانات	۷	ضریب کاهش حقوق دولتی برای مناطق محروم و فاقد زیرساخت‌ها و امکانات مورد نیاز

توضیح: عدد (۱) بالاترین اولویت و عدد (۷) پایین‌ترین اولویت است.

- تقویت سیستم‌های نظارت بر فعالیت‌های معدنی

تقویت سیستم‌های نظارتی شامل بازدید اتفاقی کارشناسان وزارت صمت و سازمان نظام مهندسی معدن از معادن، نصب باسکول هوشمند در معادن برای کنترل میزان خروج مواد معدنی، ایجاد ارتباط با سازمان امور مالیاتی برای راستی‌آزمایی میزان خوداظهاری معدن کاران در خصوص میزان استخراج معادن، استفاده از فناوری‌هایی مانند نقشه‌برداری و تصویربرداری هوایی و ماهواره‌ای، ایجاد ارتباط با وزارت راه به منظور رصد حمل‌ونقل جاده‌ای و ریلی مواد معدنی و نظارت بر میزان سوخت و مواد منفجره مصرفی معادن است. داده‌های حاصل از فرایندهای نظارتی در سامانه هوشمند وارد شده و میزان خطا در محاسبه حقوق دولتی معادن از بین می‌رود.

منابع و ماخذ

۱. صفرزاده، اسماعیل. «مالیات بر درآمد، حقوق دولتی و سایر مالیات‌ها در بخش معدن ایران و سایر کشورهای منتخب»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶.
۲. آمارهای ارائه شده از معاونت امور معادن و صنایع معدنی و معاونت طرح و برنامه وزارت صنعت، معدن و تجارت.
۳. آمارهای ارائه شده از سوی سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، ایمیدرو.
۴. گزارش عملکرد سالیانه وزارت صنعت، معدن و تجارت، ۱۳۹۷.
۵. گزارش «اصلاحات پیشنهادی برای قانون معادن»، واحد تحقیق و پژوهش کمیسیون معادن و صنایع معدنی اتاق بازرگانی، صنایع، معدن و کشاورزی ایران.
۶. گزارش تخصصی انجمن سنگ آهن ایران، ۱۳۹۸.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۷۵۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ضرورت اصلاح نظام حقوق دولتی معادن در ایران

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه معدن و صنایع معدنی)
تهیه و تدوین کنندگان: نرگس السادات حسینی، سهیل حسین‌زاده
مدیر مطالعه: بابک بهادری

ناظران علمی: حسین افشین، علی اصغر اژدری
همکاران: ابراهیم مقصودی، مهدی صادق احمدی
اظهار نظر کنندگان: رضا نیازی، حسن امجدیان

واژه‌های کلیدی:

۱. حقوق دولتی

۲. معدن

۳. اکتشاف



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۹/۲۳