

مطالعه تطبیقی حقوق دولتی معادن ایران و سایر کشورها

با تأکید بر مسکنی لافر





جمهوری اسلامی ایران
وزارت امور اقتصادی و دارایی
اداره کل امور اقتصادی و دارایی خراسان جنوبی

سری گزارش‌های تحلیلی اقتصاد استان خراسان جنوبی

عنوان گزارش

مطالعه تطبیقی حقوق دولتی معادن ایران و سایر کشورها با تأکید
بر منحنی لافر

معاونت اقتصادی - آذرماه ۱۴۰۳

به نام خدا

شناسنامه گزارش

مطالعه تطبیقی حقوق دولتی معادن ایران و سایر کشورها با تأکید بر منحنی لافر	عنوان گزارش
اداره کل امور اقتصادی و دارایی خراسان جنوبی	مجری
محسن مودی	مدیر طرح
حسین شرفی و یعقوب فاطمی زردان	همکاران
آذر ماه ۱۴۰۳	تاریخ انتشار

فهرست مطالب

چکیده.....	۶
۱. مقدمه.....	۷
۲. ضرورت و بیان مساله.....	۸
۳. تعریف واژگان.....	۸
۴. مبانی نظری.....	۹
۴-۱. تاریخچه قانونی حقوق دولتی معادن در ایران.....	۹
۴-۲. حقوق دولتی معادن در سایر کشورهای جهان و روش‌های متداول تعیین آن.....	۱۰
۵. مطالعات و پیشینه تحقیق.....	۱۲
۶. روش تحقیق.....	۱۵
۷. یافته‌های پژوهش.....	۱۵
۷-۱. چالش‌های حقوق دولتی معادن در ایران.....	۱۵
۷-۲. بررسی روند حقوق دولتی معادن.....	۲۰
الف) بررسی روند کلی حقوق دولتی معادن ایران.....	۲۰
ب) تحلیل حقوق دولتی معادن ایران بر اساس منحنی لافر.....	۲۱
۷-۳. مقایسه حقوق دولتی معادن ایران با سایر کشورها.....	۲۲
۱. دامنه نرخ حقوق دولتی معادن در ایران و سایر کشورها.....	۲۳
۲. تفاوت در روش‌های محاسبه حقوق دولتی.....	۲۴
۳. نقاط ضعف مدل حقوق دولتی ایران در مقایسه با سایر کشورها.....	۲۴
۴. عدم توجه به سودآوری و شرایط بازار جهانی.....	۲۵
۵. هزینه‌های پنهان و فرآیند پیچیده پرداخت حقوق دولتی.....	۲۵
۶. نبود سیستم تشویقی برای بهره‌برداران مسئولیت‌پذیر.....	۲۵
۷. عدم تخصیص مناسب درآمدهای حقوق دولتی به بخش معدن.....	۲۵
۸. تفاوت در سیاست‌های حمایتی برای معادن کوچک و متوسط.....	۲۶
۹. تأثیر سیاست‌های مالیاتی بر حقوق دولتی معادن.....	۲۷
۱۰. تأثیر حقوق دولتی بر جذب سرمایه‌گذاری خارجی در بخش معدن.....	۲۷
۱۱. میزان تأثیرپذیری از نوسانات قیمت جهانی مواد معدنی.....	۲۷
۱۲. میزان شفافیت و قابلیت پیش‌بینی حقوق دولتی.....	۲۸
۱۳. میزان بازدهی حقوق دولتی در توسعه صنعت معدن.....	۲۸
۱۴. تفاوت در استفاده از فناوری‌های نظارتی برای محاسبه و وصول حقوق دولتی.....	۲۸

۱۵. تفاوت در شفافیت اطلاعات و فرآیندهای گزارش‌دهی..... ۲۹
۱۶. تفاوت در مشوق‌های سرمایه‌گذاری و تحقیق و توسعه در بخش معدن..... ۲۹
۱۷. تفاوت در ارتباط حقوق دولتی با توسعه پایدار و مسئولیت اجتماعی..... ۲۹
۱۸. تفاوت در نحوه تنظیم حقوق دولتی در زمان بحران‌های اقتصادی و رکود قیمت جهانی مواد معدنی..... ۳۰
۸. نتیجه‌گیری و ارائه توصیه‌های سیاستی..... ۳۰
- منابع و مآخذ..... ۳۵

فهرست جداول

- جدول (۱) ارقام مصوب، عملیاتی و درصد تحقق حقوق دولتی معادن کشور در قوانین بودجه سنواتی ۲۰
- جدول (۲) مقایسه نرخ حقوق دولتی معادن ایران با برخی مناطق منتخب..... ۲۳

فهرست نمودارها

- نمودار (۱) مقایسه مقدار مصوب و عملکرد حقوق دولتی معادن کشور ۲۱

مطالعه تطبیقی حقوق دولتی معادن ایران و سایر کشورها با تأکید بر منحنی لافر

چکیده

مطالعه چالش‌های حقوق دولتی معادن از اهمیت بالایی برخوردار است، زیرا این نظام مالی تأثیر مستقیمی بر توسعه پایدار بخش معدن، درآمدهای دولت، و میزان سرمایه‌گذاری در این حوزه دارد. هدف این پژوهش، بررسی تطبیقی نظام حقوق دولتی معادن ایران و سایر کشورها، تحلیل مشکلات موجود، و ارائه راهکارهایی برای بهبود این سیستم است. روش تحقیق این مطالعه به صورت کتابخانه‌ای و تحلیلی-توصیفی بوده و با استفاده از مطالعه قوانین، گزارش‌های رسمی، و داده‌های حقوق دولتی در سال‌های اخیر، وضعیت ایران با کشورهای پیشرو در این حوزه مقایسه شده است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که مدل ایران در مقایسه با سایر کشورها سخت‌گیرانه‌تر است و فاقد انعطاف‌پذیری لازم برای تنظیم حقوق دولتی بر اساس سودآوری معادن است. بررسی روند تحقق درآمدهای حقوق دولتی نشان می‌دهد که در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰، افزایش نرخ‌ها منجر به افزایش وصولی شد، اما از ۱۴۰۱ به بعد، افزایش شدید نرخ‌ها باعث کاهش تحقق درآمدهای دولت شده است. این الگو، مطابق با منحنی لافر، بیانگر این است که دولت از نقطه بهینه عبور کرده و وارد بخش نزولی منحنی شده است، جایی که افزایش بیش‌ازحد نرخ‌ها باعث کاهش استخراج، تعطیلی معادن، و کاهش درآمدهای دولت می‌شود. پیشنهاد می‌شود که نرخ‌های حقوق دولتی متناسب با شرایط اقتصادی معادن تعیین شود و انعطاف‌پذیری بیشتری در نظام محاسباتی آن ایجاد گردد. همچنین، شفاف‌سازی در هزینه‌کرد حقوق دولتی و استفاده از این منابع برای توسعه زیرساخت‌های معدنی، می‌تواند به پایداری این نظام مالیاتی کمک کند. اصلاح این سیاست‌ها نه تنها موجب افزایش درآمدهای پایدار دولت می‌شود، بلکه از تضعیف معادن و کاهش سرمایه‌گذاری در این بخش نیز جلوگیری خواهد کرد.

واژگان کلیدی: حقوق دولتی معادن، منحنی لافر، معادن ایران، مقایسه تطبیقی.

بر اساس ماده ۱۴ قانون معادن مصوب سال ۱۳۷۷ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن، حقوق دولتی به درصدی از بهای ماده معدنی موضوع پروانه گفته می شود که به نرخ روز در محل معدن به صورت استخراج شده یا کانه آرای شده یا فراوری شده محاسبه می شود و در چارچوب بودجه مصوب با تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت و تصویب شورای عالی معادن توسط دارنده پروانه بهره برداری به وزارت صنعت، معدن و تجارت پرداخت می شود. حقوق دولتی معدن در واقع مالیات یا هزینه ای است که صاحب معدن به دولت پرداخت می کند. تاثیر عوامل مختلف مثل نوع ماده معدنی، ابعاد، نوع ذخیره و غیره بر حقوق دولتی از مهم ترین چالش های معدن داران محسوب می شود. هدف از وضع این هزینه، پرداخت به مالک مواد معدنی به عنوان جبران خسارت برای انتقال مالکیت ماده معدنی به پرداخت کننده مالیات یا حق فروش آن ماده معدنی است. دو عامل اصلی برای اخذ حقوق دولتی از بهره برداران معدنی داشتن حق دسترسی به ماده معدنی و حق توسعه آن از سوی حاکمیت است که با هدف توزیع انتفاع آن بین آحاد جامعه انجام می شود (موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، ۱۴۰۱).

در حقیقت، طبق اصل ۴۵ قانون اساسی معادن جزو انفال و در اختیار دولت است تا برطبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل کند. به عبارتی هیچ کس مالک معادن نیست و طبق شرایطی در مدت زمانی محدود و تعیین شده از آن بهره برداری می کند و موظف است در این مدت حق و حقوق حاکمیت که همان حقوق دولتی معادن است را بپردازد (سادات حسینی و حسین زاده، ۱۳۹۸). چنانچه حقوق دولتی پیش بینی شده در بودجه به طور کامل محقق، تخصیص یافته و در محل واقعی خود هزینه شود، نتایج حاصله از آن قطعا توسعه زیرساخت های بخش معدن از اکتشاف تا فرآوری، حمایت از واحدها و دارندگان مجوزهای معدنی، بازسازی و جلوگیری از تخریب اراضی و منابع طبیعی و محیط زیست، تقویت پتانسیل ها و توان علمی و فنی بخش معدن و همچنین عمران و آبادی مناطق و شهرستان های محل وقوع معادن خواهد بود (تقی پور و رحمتی، ۱۳۹۸). در این صورت پرداخت حقوق دولتی نباید جای نگرانی و مشکلی برای معدن کاران باشد؛ زیرا عواید آن به جامعه و خودشان برمی گردد. همان طور که پرداخت مالیات توسط مردم در کشورهای پیشرفته صرف رفاه، آسایش و امنیت آنها خواهد شد. اما امروزه مسائل متعددی در خصوص حقوق دولتی معادن مطرح است (سادات حسینی و حسین زاده، ۱۳۹۸). برخی دریافت حقوق دولتی عامل اصلی تعطیلی معادن می دانند. برخی معتقدند حقوق دولتی معادن در مواردی که قانون معین کرده است هزینه نمی شود. و برخی می گویند مشکل بخش معدن حقوق دولتی نیست، بلکه مشکلات ساختاری از جمله قانون معادن، بنگاهداری سازمان ها و شرکت های دولتی و توسعه ای و بلوکه کردن پهنه های معدنی، مدیریت ضعیف، عدم نظارت کافی، رانت، انحصار و واسطه گری در کنار مشکلات دیگر مثل ماشین آلات و تجهیزات و تکنولوژی های جدید در اکتشاف، استخراج و فرآوری اصلی ترین و مهم ترین مشکلات بخش معدن و صنایع معدنی کشور است. بنابراین، لازم است چالش های موجود در این زمینه شناسایی و رفع گردد. از این رو، هدف این مقاله تحلیل وضعیت حقوق دولتی معادن و موانع و مشکلات موجود این بخش و ارائه راهکار هایی جهت افزایش حقوق دولتی معادن می باشد.

۲. ضرورت و بیان مساله

حقوق دولتی معادن یکی از منابع مهم درآمدی دولت‌ها است که می‌تواند در توسعه پایدار بخش معدن و تأمین منابع مالی برای سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی نقش اساسی ایفا کند. در ایران، تعیین نرخ حقوق دولتی معادن همواره چالش‌برانگیز بوده و از یک سو تأمین منافع دولت و از سوی دیگر حفظ رقابت‌پذیری معادن و جلوگیری از کاهش سرمایه‌گذاری در این بخش را تحت تأثیر قرار داده است. از این رو، بررسی تطبیقی سیاست‌های حقوق دولتی معادن در سایر کشورها می‌تواند به شناسایی نقاط ضعف و قوت نظام مالیاتی ایران کمک کند.

یکی از رویکردهای کلیدی در تعیین نرخ بهینه حقوق دولتی، استفاده از منحنی لافر است که نشان می‌دهد چگونه تغییر در نرخ‌های مالیاتی می‌تواند بر میزان درآمد دولت اثر بگذارد. افزایش بیش از حد نرخ حقوق دولتی ممکن است باعث کاهش فعالیت‌های معدنی، کاهش سرمایه‌گذاری و در نتیجه کاهش درآمد دولت شود. در مقابل، تعیین نرخ‌های بهینه می‌تواند همزمان با افزایش درآمدهای دولت، به رونق بخش معدن نیز کمک کند.

اهمیت این پژوهش در آن است که با استفاده از مطالعات تطبیقی، تجربیات کشورهای مختلف را در زمینه تعیین حقوق دولتی معادن بررسی کرده و میزان کارایی این سیستم را ارزیابی می‌کند. همچنین، این پژوهش می‌تواند مبنایی برای اصلاح سیاست‌های حقوق دولتی معادن در راستای افزایش کارایی اقتصادی، جذب سرمایه‌گذاری و توسعه پایدار معادن باشد. از سوی دیگر، این مطالعه می‌تواند به سیاست‌گذاران کمک کند تا با استفاده از ابزارهای مالیاتی مناسب، توازن بین منافع دولت و بخش خصوصی را حفظ کرده و سیاست‌های حمایتی مؤثرتری را طراحی کنند.

۳. تعریف واژگان

معدن: معدن به محلی اطلاق می‌شود که در آن ذخایر طبیعی و مواد معدنی ارزشمند مانند فلزات، زغال‌سنگ، سنگ‌های قیمتی و سایر منابع زمین‌شناختی استخراج می‌شود. این منابع به‌عنوان مواد اولیه در صنایع مختلف از جمله ساخت‌وساز، تولید انرژی و صنایع شیمیایی به کار می‌روند. معادن می‌توانند به‌صورت سطحی یا زیرزمینی استخراج شوند و تأثیرات اقتصادی و زیست‌محیطی قابل‌توجهی دارند.

حقوق دولتی معادن: حقوق دولتی معادن مبلغی است که بهره‌برداران معادن به دولت پرداخت می‌کنند تا مجوز بهره‌برداری از منابع معدنی را دریافت کنند. این مبلغ نوعی درآمد دولت محسوب می‌شود و معمولاً بر اساس میزان استخراج مواد معدنی، ارزش بازار آن‌ها و سیاست‌های مالیاتی کشور تعیین می‌شود. هدف از این حقوق، تأمین درآمدهای عمومی، مدیریت بهینه منابع معدنی و جلوگیری از بهره‌برداری بی‌رویه است.

سیستم مالیاتی: سیستم مالیاتی مجموعه‌ای از قوانین، مقررات و سیاست‌های مرتبط با دریافت مالیات از افراد، شرکت‌ها و فعالیت‌های اقتصادی است. این سیستم شامل انواع مالیات مانند مالیات بر درآمد، مالیات بر ارزش افزوده،

مالیات بر اموال و مالیات‌های بخش‌های خاص مانند معادن می‌شود. یک سیستم مالیاتی کارآمد باید ضمن تأمین درآمدهای دولتی، از ایجاد فشار بیش از حد بر فعالیت‌های اقتصادی جلوگیری کند و به توسعه پایدار کمک نماید.

منحنی لافر: منحنی لافر یک مدل اقتصادی است که رابطه بین نرخ مالیات و میزان درآمد دولت را نشان می‌دهد. این منحنی بیان می‌کند که افزایش نرخ مالیات تا حد مشخصی باعث افزایش درآمد دولت می‌شود، اما اگر از آن حد فراتر رود، به دلیل کاهش انگیزه فعالیت‌های اقتصادی و افزایش فرار مالیاتی، درآمد دولت کاهش خواهد یافت. این مفهوم در سیاست‌گذاری مالیاتی، از جمله در تعیین نرخ حقوق دولتی معادن، برای یافتن نقطه بهینه درآمدی کاربرد دارد.

۴. مبانی نظری

۴-۱. تاریخچه قانونی حقوق دولتی معادن در ایران

اولین قانون معادن ایران در سال ۱۳۱۷ به تصویب رسید. این قانون در دو ماده ۹ و ۱۰ به موضوع حقوق دولتی معادن پرداخت و میزان آن را بین ۳ تا ۵ درصد از محصول استخراج‌شده در سر معدن یا بهای آن به نرخ روز تعیین کرد. همچنین، وزارت پیشه و هنر مسئول تعیین صلاحیت استخراج‌کنندگان، نظارت بر روند استخراج و تعیین ضوابط مرتبط با مدت و نحوه استخراج شد. در سال ۱۳۳۶، قانون معادن مورد بازنگری قرار گرفت و نرخ حقوق دولتی از ۳ تا ۵ درصد به ۴ درصد افزایش یافت. در این اصلاحیه، وزارت صنایع و معادن مسئول نظارت بر بهره‌برداری معادن شد و شرایط بهره‌برداری از معادن نیز تعیین گردید. طبق ماده ۱۱ این قانون، بهره‌برداران موظف شدند ۴ تا ۵ درصد از محصول استخراج‌شده را در سر معدن یا بهای آن را به نرخ روز بر اساس آیین‌نامه بهره‌برداری و به انتخاب وزارت صنایع و معادن پرداخت کنند. همچنین، قیمت مواد معدنی در صورت اختلاف میان بهره‌بردار و دولت، توسط شورای عالی معادن تعیین می‌شد.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اختیار عمل بر انفال و ثروت‌های عمومی را به حکومت اسلامی سپرد و مقرر شد که این منابع مطابق مصالح عامه و در چارچوب قوانین مورد بهره‌برداری قرار گیرند. در سال ۱۳۷۷، قانون جدید معادن جمهوری اسلامی ایران تصویب شد. در ماده ۱۴ این قانون، بهره‌برداران مکلف شدند درصدی از بهای ماده معدنی استخراج‌شده را در سر معدن بر اساس نرخ روز و مطابق آنچه در پروانه بهره‌برداری درج شده است، سالانه به وزارت معادن و فلزات پرداخت نمایند. همچنین این وزارتخانه مجاز شد که در صورت لزوم، ماده معدنی معادل ارزش حقوق دولتی را از بهره‌بردار دریافت کند. بر اساس این قانون، شیوه اجرای ماده ۱۴ و ضوابط تعیین درصد حقوق دولتی با توجه به عواملی مانند موقعیت معدن، وضعیت ذخیره معدنی، روش استخراج، میزان فرآوری و سود بهره‌بردار در آیین‌نامه اجرایی مشخص شد. کلیه درآمدهای حاصل از اجرای این ماده نیز به حساب خزانه کشور واریز شد.

در سال ۱۳۹۰، قانون معادن مجدداً اصلاح شد. ماده ۱۲ این قانون، شورای عالی معادن را به منظور ایجاد وحدت رویه، هماهنگی در اجرای تکالیف قانونی، حفظ حقوق دولت و دارندگان پروانه‌های معدنی، و همچنین ایجاد امنیت

سرمایه‌گذاری، مجدداً تشکیل داد. در ماده ۱۴ این قانون نیز، بهره‌برداران موظف شدند درصدی از بهای ماده معدنی موضوع پروانه را در سر معدن، به نرخ روز و با تصویب شورای عالی معادن، به عنوان حقوق دولتی پرداخت و به حساب خزانه کشور واریز کنند. آیین‌نامه اجرایی قانون معادن مصوب ۱۳۷۷ در سال ۱۳۹۲ اصلاح شد. ماده ۳۴ این آیین‌نامه، حقوق دولتی معادن را بر اساس نوع ماده معدنی و روش استخراج به صورت زیر تعیین کرد:

- حداکثر ۶ درصد بهای ماده معدنی استخراج شده در معادن زیرزمینی
- حداکثر ۱۰ درصد بهای ماده معدنی استخراج شده در معادن روباز
- حداکثر ۸ درصد بهای ماده معدنی استخراج شده در معادنی که به صورت ترکیبی (روبار و زیرزمینی) فعالیت دارند

در تبصره ۱ این ماده، تصریح شد که در معادنی که نیاز به تجهیز و آماده‌سازی دارند، بهره‌برداران در زمان تجهیز از پرداخت حقوق دولتی معاف هستند. همچنین، در تبصره ۳ آمده است که بهای ماده معدنی در سر معدن، بر اساس متوسط قیمت فروش مواد معدنی در منطقه توسط وزارت معادن و فلزات تعیین می‌شود. در ادامه، در ماده ۶۰ آیین‌نامه اجرایی اصلاحی سال ۱۳۹۲، مقرر شد که حقوق دولتی معادن بر اساس مواد معدنی استخراج شده و نرخ روز تعیین شود. همچنین، وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شد که هر سه سال یکبار، میزان حقوق دولتی را با توجه به عوامل تأثیرگذار مانند میزان ذخیره، روش استخراج، عیار مواد معدنی، سود ترجیحی، و معادن واقع در مناطق دورافتاده بازنگری کند. بر اساس تبصره ۶ ماده ۱۴ این قانون، دولت موظف شد ۱۵ درصد از حقوق دولتی وصولی را به بودجه همان استان برای ایجاد زیرساخت‌ها، توسعه و رفاه شهرستان‌هایی که معادن در آن‌ها قرار دارند، اختصاص دهد. همچنین، ماده ۶۲ آیین‌نامه اجرایی اصلاحی سال ۱۳۹۲ تصریح کرد که بهره‌برداران موظف‌اند حقوق دولتی را به صورت علی‌الحساب به حساب خزانه واریز کرده و گزارش عملکرد مالی خود را ارائه دهند. پس از بررسی گزارش عملکرد سالانه، میزان نهایی حقوق دولتی تعیین و به بهره‌بردار اعلام می‌شود. در صورت اختلاف میان میزان استخراج واقعی و مقدار درج شده در پروانه، بهره‌بردار موظف به پرداخت حقوق دولتی بر اساس میزان واقعی استخراج خواهد بود (موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۴۰۱).

۴-۲. حقوق دولتی معادن در سایر کشورهای جهان و روش‌های متداول تعیین آن

روش‌های متداول تعیین حقوق دولتی در کشورهای مختلف به صورت زیر است:

۱. حقوق دولتی بر اساس میزان تولید: در کشورهایی مانند چین و هند، حقوق دولتی به صورت مبلغی ثابت به ازای هر تن ماده معدنی استخراج شده دریافت می‌شود. در چین، علاوه بر این، هزینه‌ای به نام «جبران خسارت منابع معدنی» نیز اعمال می‌شود که بر اساس ارزش مواد معدنی محاسبه می‌شود (عبدالایی^۱، ۲۰۱۷).

۲. حقوق دولتی بر اساس ارزش فروش: در کشورهایی مانند مغولستان، میانمار، و تانزانیا، نرخ حقوق دولتی به صورت درصدی از ارزش فروش مواد معدنی تعیین می شود. این نرخ برای مواد معدنی گران بها مانند طلا، نقره و الماس معمولاً بالاتر از سایر مواد معدنی صنعتی است (دوبرا و دوبرا^۱، ۲۰۱۳).

۳. حقوق دولتی مبتنی بر سود خالص: برخی کشورها مانند شیلی و استرالیا، حقوق دولتی را بر اساس سود عملیاتی یا درآمد تعدیل شده معدن اعمال می کنند. در شیلی، این نرخ می تواند بین ۰ تا ۱۴ درصد متغیر باشد، در حالی که در ایالت های مختلف استرالیا، این نرخ بسته به نوع ماده معدنی و میزان فرآوری آن متفاوت است (فرانکفورتر و همکاران^۲، ۲۰۱۸ و هاگینز و کینیوندو^۳، ۲۰۱۹).

۴. ترکیب چندین روش: برخی کشورها مانند فیلیپین و اندونزی، ترکیبی از روش های بالا را استفاده می کنند. به عنوان مثال، در فیلیپین، حقوق دولتی می تواند هم به صورت توافقی و هم بر اساس ارزش بازار مواد معدنی تعیین شود.

نمونه هایی از کشورهای مختلف و ساختار حقوق دولتی آن ها پرداخته می شود^۴:

استرالیا: در استرالیا، حقوق دولتی در سطح ایالتی تعیین می شود و برای مواد معدنی مختلف، نرخ های متفاوتی اعمال می گردد. به عنوان مثال برای زغال سنگ، نرخ حقوق دولتی بین ۵ تا ۷ درصد از ارزش فروش متغیر است یا برای مواد معدنی صنعتی، میزان حقوق دولتی به ازای هر تن محاسبه شده و معمولاً بین ۰.۳۵ تا ۰.۷۰ دلار در هر تن تعیین می شود. همچنین، برای فلزات گران بها مانند طلا، نرخ حقوق دولتی به طور میانگین ۲.۵ تا ۷.۵ درصد از ارزش فروش است.

کانادا و ایالات متحده آمریکا: در این دو کشور، حقوق دولتی در سطح دولت مرکزی وضع نمی شود، بلکه در سطح ایالتی یا استانی تعیین می شود. در ایالات متحده، بسیاری از ایالت ها حقوق دولتی را بر اساس حجم استخراج شده یا ارزش مواد معدنی دریافت می کنند و در کانادا، حقوق دولتی معمولاً بین ۱۵ تا ۲۵ درصد از هزینه های اکتشاف و توسعه معادن تعیین می شود.

کشورهای آمریکای لاتین: به عنوان نمونه، در شیلی، حقوق دولتی به صورت درصدی از سود تعدیل شده تعیین شده و بین ۰ تا ۱۴ درصد متغیر است یا در پرو، حقوق دولتی بر اساس ارزش مواد معدنی در بازار جهانی محاسبه شده و برای صادرات مواد معدنی بین ۳ تا ۵ درصد است. همچنین، در ونزوئلا، نرخ حقوق دولتی برای فلزات گران بها مانند طلا و نقره ۳ درصد و برای سایر مواد معدنی ۴ درصد در نظر گرفته شده است.

۱ . Dobra & Dobra

۲ . Frankfurter et al

۳ . Huggins & Kinyondo

۴ . موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی

آفریقا: به عنوان نمونه، در آفریقای جنوبی، حقوق دولتی بر اساس ارزش بازار مواد معدنی تعیین شده و برای طلا و سایر مواد معدنی گران بها به صورت درصدی از ارزش خالص برگشتی معدن محاسبه می شود و یا در زامبیا، سیستم حقوق دولتی برای تمامی مواد معدنی ۲ درصد از ارزش فروش را شامل می شود.

آسیا - اقیانوسیه: به عنوان نمونه، در چین، حقوق دولتی برای هر ماده معدنی در قالب یک هزینه ثابت به ازای هر تن تعیین می شود و علاوه بر آن، هزینه ای اضافی برای جبران خسارت منابع معدنی اعمال می شود. در هند، حقوق دولتی بر اساس مساحت معدن یا ارزش تولید محاسبه می شود و نرخ آن بین ۰.۴ تا ۲۰ درصد متغیر است. همچنین، در اندونزی، حقوق دولتی عمدتاً بر اساس درآمد معدنچیان تعیین شده و برای شرکت های بزرگ نسبت به معدنچیان کوچک متفاوت است.

بر این اساس، بررسی نظام حقوق دولتی معادن در سایر کشورها نشان می دهد که مدل های متفاوتی برای تعیین این حقوق وجود دارد که متناسب با سیاست های کلان اقتصادی، منابع معدنی، و شرایط توسعه ای هر کشور تنظیم می شوند. برخی کشورها مانند شیلی و استرالیا سیستم حقوق دولتی خود را بر اساس سود خالص تنظیم می کنند، در حالی که کشورهایی مانند چین و هند از سیستم مبتنی بر حجم استخراج شده استفاده می کنند. در مجموع، هیچ مدل واحدی که برای تمامی کشورها قابل اجرا باشد، وجود ندارد و سیاست های مربوط به حقوق دولتی معادن در هر کشور بر اساس شرایط خاص آن تدوین شده است.

۵. مطالعات و پیشینه تحقیق

زینلی نژاد فردوسی و همکاران (۱۴۰۲) در پژوهشی به بررسی نقش دولت در مدیریت و نظارت بر معادن در حقوق ایران پرداختند. نتایج نشان داد که معادن در هر کشوری پشتوانه محکمی برای آن کشور در برنامه ریزی های اقتصادی و تأمین سرمایه و مواد مورد نیاز برای بسیاری از تولیدات است و رشد و توسعه اقتصادی را تسریع می کند

موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی (۱۴۰۱) در گزارشی به بررسی حقوق دولتی معادن در ایران پرداخت. نتایج نشان داد که مولفه های اصلی در تعیین حقوق دولتی معادن شامل درصد حقوق دولتی، قیمت مواد معدنی و حجم مواد معدنی استخراج شده است که به ترتیب توسط شورای عالی معادن، کارگروه تشخیص قیمت استانی و خوداظهاری صاحب پروانه معدن با اخذ نظر کارشناس استان تعیین می شود.

سلطان احمدی و آدمی (۱۴۰۱) در پژوهشی به بررسی فقهی و حقوقی مالکیت معادن با نگاهی به حقوق استرالیا و آمریکا پرداختند. نتایج پژوهش نشان داد عدم تنقیح مبانی نظری سبب تكثر تعارض قوانین حوزه معدن گردیده است. قانون مدنی تحت تاثیر فقه امامیه در موضوع مالکیت معادن، این منابع را واجد تملک خصوصی دانسته، در حالی که در سال ۱۳۷۷ به منظور حفظ حاکمیت دولت بر ذخایر معدنی قانون معادن جدید به تصویب رسید و مالکیت عمومی معادن را تثبیت نمود. همچنین، نتایج پژوهش نشان می دهد که در خصوص مالکیت معادن باید تفسیری ارائه گردد که خللی به مالکیت خصوصی وارد نگردد تا امکان بهره برداری مناسب از ذخایر معدنی و اصلاح قوانین فراهم شود.

رادمان (۱۳۹۹) در مقاله ای به چالش‌ها و راهکارهای محاسبه و دریافت حقوق دولتی معادن پرداخت. نتایج نشان داد که حقوق دولتی معدن یک نوع مالیات است که دارای خواص قانونی است و هدف از وضع این مالیات، پرداخت به مالک مواد معدنی به عنوان جبران خسارت برای انتقال مالکیت آن ماده معدنی به پرداخت کننده مالیات یا حق فروش آن ماده معدنی می باشد.

سادات حسینی و حسین زاده (۱۳۹۸) در پژوهشی به بررسی ضرورت اصلاح نظام حقوق دولتی معادن در ایران پرداختند. نتایج این پژوهش نشان داد که اصلاح برخی مواد قانون معادن، هوشمندسازی نظام محاسبه و وصول حقوق دولتی بر مبنای میزان استخراج واقعی معادن، تعیین معیارهای فنی و اقتصادی شفاف و استفاده از فناوری‌های نو برای نظارت بر معادن، از جمله راهکارهای عمده برای ایجاد تحول در این زمینه است.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلام (۱۳۹۸) در گزارشی به بررسی ضرورت اصلاح نظام حقوق دولتی معادن در ایران پرداخت. نتایج نشان داد که 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.

راسیید و همکاران^۱ (۲۰۲۴) به بررسی اجرای مالیات‌های منطقه‌ای در بخش معادن غیر فلزی و سنگ‌ها در منطقه اوگان ایلیر پرداخته‌اند. هدف این مطالعه ارزیابی چالش‌های مربوط به جمع‌آوری مالیات از معادن غیر فلزی بدون مجوز معدن کاری مردم است. نتایج نشان می‌دهد که آگاهی ناکافی نسبت به تعهدات مالیاتی، عدم رعایت قوانین توسط کارآفرینان و مشکلات مربوط به قانونی بودن فعالیت‌های معدنی از جمله موانع اصلی اجرای موفق مالیات‌های منطقه‌ای در این بخش هستند.

آمدانو و لاپورت^۲ (۲۰۲۴) به بررسی رابطه بین ریسک کشور و سهم دولت از معادن در ۲۱ کشور تولیدکننده طلا در آفریقا پرداخته‌اند. آن‌ها نشان دادند که ریسک بالاتر کشور با کاهش سهم قانونی دولت ارتباط دارد و این اثر به طور غیرخطی است. همچنین، مؤسسات سیاسی قوی تر سهم دولت را کاهش می‌دهند و با دموکراتیک‌تر شدن رژیم سیاسی، اثر منفی ریسک کشور کاهش می‌یابد و ممکن است مثبت شود.

هیلزون^۳ (۲۰۱۹) به بررسی توسعه بخش معدن در آفریقای جنوب صحرا پرداخته و استدلال می‌کند که سیاست‌های این منطقه به نفع استخراج معدنی در مقیاس بزرگ است. هدف این مطالعه نقد سیاست‌های فعلی و بررسی علت این سوگیری نسبت به معادن بزرگ مقیاس است. نتایج نشان می‌دهد که دولت‌های کشورهای این منطقه تمایلی به تغییر سیاست‌های موجود ندارند، درحالی که توسعه اقتصادی پایدار نیازمند اصلاحات اساسی در سیاست‌های معدنی است.

۱ . Rasyid et al

۲ . Amedanou & Laporte

۳ . Hilson

تانگتینتای و همکاران^۱ (۲۰۱۹) نقش سیاست‌ها را در مدیریت منابع معدنی مورد استفاده در صنعت ساخت‌وساز در اروپا و اقتصادهای نوظهور بررسی کرده‌اند. آن‌ها با استفاده از تحلیل جریان مواد (MFA) برای مصالح سیمانی و بتنی و بررسی سیاست‌های مرتبط، مدیریت پایدارتر منابع طبیعی را تحلیل کرده‌اند. این مطالعه با مقایسه بریتانیا (به‌عنوان عضوی از اتحادیه اروپا) و تایلند (به‌عنوان نماینده کشورهای آسیه‌آن) نشان می‌دهد که بریتانیا با اجرای سیاست‌های یکپارچه و هدف‌گذاری ۷۰ درصد بازیافت و استفاده مجدد از ضایعات ساختمانی، موفق به کاهش استخراج مواد خام شده است.

میلیر^۲ (۲۰۱۹) سیاست‌های مالیاتی معدن در مغولستان و قزاقستان را مقایسه کرده است. هدف این مطالعه بررسی تأثیر سیاست‌های مالیاتی بر شرکت‌های بین‌المللی معدنی در این دو کشور همسایه است که هر دو در استخراج مواد معدنی و فلزات گران‌بها مشابَهت دارند. نتایج نشان می‌دهد که تفاوت‌های مالیاتی باعث رشد اقتصادی و توسعه در آستانه (قزاقستان) شده است، در حالی که اولان‌باتور (مغولستان) به دلیل سیاست‌های مالیاتی نامطلوب، از توسعه اقتصادی ضعیف‌تری برخوردار بوده است.

ولدگیورگیس و همکاران^۳ (۲۰۲۱) تأثیر سیاست‌های محتوای محلی (LCPs) را در ایجاد پیوندهای اقتصادی بخش معدن بررسی کرده‌اند. آن‌ها استدلال می‌کنند که این سیاست‌ها به جای ایجاد تحول اقتصادی پایدار، صرفاً زنجیره تأمین معدن را گسترش داده و اقتصاد محلی را وابسته به این صنعت می‌کنند. در نتیجه، زنجیره تأمین بالادستی در برابر نوسانات آسیب‌پذیر باقی می‌ماند. این مطالعه بر لزوم بازنگری در رویکردهای نظری و تدوین راهکارهای جایگزین برای ارتباط پایدار میان معدن و سایر بخش‌های اقتصادی تأکید دارد.

پارادس و ریورا^۴ (۲۰۱۷) تأثیر مالیات‌های معدنی بر تأمین کالاهای عمومی در جوامع معدنی را بررسی کردند. آن‌ها با استفاده از داده‌های ۳۴۵ دولت محلی در شیلی بین سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۴ و به‌کارگیری مدل‌های اثرات ثابت و متغیر ابزاری، اثرات یک مالیات غیرتحریف‌کننده بر امتیازات محلی را تحلیل کردند. نتایج نشان داد که این مالیات تنها در دو مورد از چهار شاخص مورد بررسی، منجر به افزایش تأمین کالاهای عمومی شده است. همچنین، شواهد بیشتری حاکی از آن بود که مالیات محلی بر معادن باعث کاهش سایر مالیات‌های محلی می‌شود و در نتیجه، تأثیر آن بر تأمین عمومی به‌طور کامل مثبت نیست.

جیانگ و همکاران^۵ (۲۰۲۰) تأثیرات اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی اصلاح مالیات بر منابع سنگ‌آهن در چین را بررسی کرده‌اند. آن‌ها با استفاده از مدل تعادل عمومی قابل محاسبه (CGE) سناریوهای مختلف این اصلاحات را

۱ . Tanginthai et al

۲ . Miller

۳ . Weldegiorgis et al

۴ . Paredes & Rivera

۵ . Jiang et al

شبیه‌سازی کردند. نتایج نشان داد که مالیات بر ارزش افزوده ۱ درصد می‌تواند رقابت‌پذیری شرکت‌های داخلی را افزایش داده و وابستگی به واردات سنگ‌آهن را کاهش دهد، درحالی‌که نرخ‌های بالاتر (۳ درصد یا ۶ درصد) تأثیر منفی بر تولید ناخالص داخلی و رفاه خانوارها دارند. همچنین، نرخ مالیاتی پایین منجر به افزایش انتشار کربن می‌شود، اما ترکیب آن با مالیات کربن می‌تواند اثرات زیست‌محیطی منفی را کاهش داده و فشار مالیاتی بر صنعت سنگ‌آهن را کمتر کند.

۶. روش تحقیق

در این گزارش ضمن تحلیل و بررسی وضعیت درآمدی حقوق دولتی معادن ایران، چالش‌ها و مسائل مرتبط با حقوق دولتی معادن با کمک روش کتابخانه‌ای (بررسی گزارش و مطالعات انجام شده در حوزه معادن استان)، شناسایی گردید و ضمن مقایسه عملکرد ایران با کشورهای پیشرو در حوزه حقوق دولتی معادن از طریق تحلیل تطبیقی و بررسی داده‌های مربوط به نرخ‌های مصوب حقوق دولتی، میزان وصولی‌ها، و مدل‌های به‌کاررفته در سایر کشورها، راهکارهایی جهت حل پالش‌های موجود در این زمینه ارائه گردید.

۷. یافته‌های پژوهش

۷-۱. چالش‌های حقوق دولتی معادن در ایران

حقوق دولتی معادن یکی از ابزارهای اقتصادی دولت برای تأمین درآمد و مدیریت منابع معدنی کشور است. با این حال، فرآیند دریافت و تخصیص این حقوق با چالش‌های متعددی روبه‌رو است که باعث شده بهره‌وری این سیستم کاهش یابد. چالش‌های این حوزه را می‌توان در سه دسته اصلی شامل مشکلات محاسبه، تخصیص و هزینه‌کرد، و عدم شفافیت اطلاعاتی بررسی کرد.

الف) چالش‌های مربوط به محاسبه حقوق دولتی

۱. نبود سیستم هوشمند و دقیق برای محاسبه حقوق دولتی: یکی از مشکلات اساسی در سیستم حقوق دولتی، عدم استفاده از فناوری‌های پیشرفته و هوشمند برای محاسبه میزان حقوق دولتی است. محاسبات فعلی عمدتاً بر اساس خوداظهاری بهره‌برداران معادن انجام می‌شود که باعث بروز تخلفات، کتمان میزان استخراج، و اختلافات مالی میان دولت و معدن‌داران شده است (تقی‌پور و رحمتی، ۱۳۹۸).

۲. عدم لحاظ تمامی عوامل مؤثر در تعیین حقوق دولتی: عوامل متعددی مانند موقعیت جغرافیایی معدن، نوع مواد معدنی، روش استخراج، هزینه‌های عملیاتی، و نوسانات بازار جهانی می‌توانند بر میزان حقوق دولتی تأثیر بگذارند. اما در حال حاضر، بسیاری از این عوامل در تعیین نرخ‌های حقوق دولتی در نظر گرفته نمی‌شوند که منجر به عدم عدالت مالیاتی در بین معادن مختلف می‌شود.

۳. تغییرات مداوم در نرخ‌های حقوق دولتی: یکی دیگر از چالش‌های مهم، تغییرات مداوم در نرخ‌های حقوق دولتی است که ثبات اقتصادی معادن را تحت تأثیر قرار داده و باعث کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری در این بخش شده است.

برخی معدن‌داران به دلیل عدم پیش‌بینی‌پذیری قوانین، از توسعه معادن خود صرف‌نظر می‌کنند که به کاهش تولید و بهره‌وری منجر می‌شود.

۴. مشکلات تعیین قیمت پایه مواد معدنی: محاسبه حقوق دولتی معمولاً بر اساس قیمت مواد معدنی در سر معدن انجام می‌شود. اما تعیین این قیمت‌ها اغلب به صورت غیرشفاف و غیرنظام‌مند صورت می‌گیرد و در برخی مواقع، نرخ‌های تعیین‌شده با قیمت‌های واقعی بازار تفاوت دارد. در نتیجه، برخی بهره‌برداران برای کاهش میزان حقوق دولتی، قیمت‌های پایین‌تری را اعلام می‌کنند.

(ب) چالش‌های مربوط به تخصیص و هزینه‌کرد حقوق دولتی

۱. عدم تخصیص صحیح درآمدهای حقوق دولتی به توسعه بخش معدن: بر اساس ماده ۴۳ قانون برنامه ششم توسعه، تمام درآمدهای حاصل از حقوق دولتی باید برای توسعه بخش معدن هزینه شود. اما در عمل، این درآمدها عمدتاً وارد خزانه عمومی شده و به سایر بخش‌های دولتی اختصاص می‌یابد. این مسئله باعث شده بسیاری از معادن از سرمایه‌گذاری مجدد برای توسعه زیرساخت‌ها و فناوری‌های جدید محروم بمانند (تقی‌پور و رحمتی، ۱۳۹۸).

۲. عدم بازگشت حقوق دولتی به استان‌های معدنی: طبق آیین‌نامه اجرایی معادن، ۱۵ درصد از حقوق دولتی باید به استان‌های دارای معادن بازگردانده شود تا برای توسعه زیرساخت‌ها، رفاه اجتماعی و محیط‌زیست هزینه شود. با این حال، این رقم در بسیاری از موارد پرداخت نمی‌شود یا به طور ناقص تخصیص می‌یابد. این موضوع باعث نارضایتی جوامع محلی و افزایش تنش میان معدن‌داران و ساکنان مناطق معدنی شده است.

۳. عدم شفافیت در نحوه هزینه‌کرد درآمدهای معدنی: در حال حاضر، اطلاعات دقیقی از میزان دریافتی‌های دولت از محل حقوق دولتی و نحوه هزینه‌کرد آن وجود ندارد. نبود سامانه‌های نظارتی باعث شده ردیابی منابع مالی و ارزیابی اثربخشی این درآمدها با چالش جدی روبه‌رو باشد.

(ج) چالش‌های مربوط به شفافیت اطلاعاتی

۱. نبود سامانه یکپارچه اطلاعاتی برای معادن: یکی از مشکلات عمده در حوزه حقوق دولتی، عدم وجود یک بانک اطلاعاتی جامع و به‌روز از میزان استخراج، حقوق دولتی پرداخت‌شده، قیمت مواد معدنی، و سایر اطلاعات مرتبط با معادن است. این عدم شفافیت باعث شده امکان نظارت دقیق بر عملکرد معادن کاهش یابد و امکان سوءاستفاده از اطلاعات فراهم شود.

۲. عدم انتشار عمومی قوانین و مصوبات معدنی: قوانین، دستورالعمل‌ها و مصوبات مربوط به حقوق دولتی معادن به صورت پراکنده و غیرمنظم منتشر می‌شود. این مسئله باعث سردرگمی معدن‌داران و عدم آگاهی کافی از میزان بدهی‌ها و نحوه پرداخت حقوق دولتی شده است.

۳. نبود رویه نظارتی کارآمد بر میزان استخراج معادن: در بسیاری از کشورها، نظارت بر استخراج معادن با استفاده از تکنولوژی‌های نوین مانند حسگرهای هوشمند، تصویربرداری ماهواره‌ای و پهپادها انجام می‌شود. اما در ایران، هنوز از

روش‌های سنتی و بازدیدهای دوره‌ای کارشناسان استفاده می‌شود که احتمال بروز تخلفات و ارائه اطلاعات نادرست را افزایش می‌دهد.

د) چالش‌های حقوقی و ساختاری

۱. نبود ضمانت اجرایی برای پرداخت حقوق دولتی: برخی از بهره‌برداران به دلیل نبود قوانین سخت‌گیرانه و ضعف در ضمانت اجرای پرداخت‌ها، از پرداخت حقوق دولتی اجتناب می‌کنند. در نتیجه، دولت در بسیاری از موارد قادر به وصول کامل حقوق دولتی خود نیست و برخی از معادن بدون شفافیت مالی فعالیت می‌کنند (امینی‌نسب و میرشکاری، ۱۳۹۸).

۲. مشکلات مربوط به نحوه اخذ حقوق دولتی از معادن کوچک‌مقیاس: معادن کوچک‌مقیاس معمولاً توان مالی کمتری دارند و پرداخت حقوق دولتی می‌تواند فشار زیادی به آنها وارد کند. اما عدم وجود سیاست‌های حمایتی برای این معادن، باعث شده بسیاری از آنها تعطیل شوند یا به فعالیت‌های غیررسمی روی آورند.

۳. فرار مالیاتی و سوءاستفاده از معافیت‌های حقوق دولتی: برخی شرکت‌های معدنی از حفره‌های قانونی برای پرداخت کمتر حقوق دولتی استفاده می‌کنند. به عنوان مثال، گزارش‌دهی نادرست از میزان استخراج، استفاده از شرکت‌های واسطه برای کاهش مالیات، و اعلام قیمت‌های کمتر از نرخ واقعی از جمله روش‌هایی است که به کاهش درآمدهای دولت منجر می‌شود.

ه) چالش‌های اقتصادی و تأثیرات تحریم‌ها بر پرداخت حقوق دولتی معادن

۱. افزایش هزینه‌های عملیاتی و کاهش توان پرداخت حقوق دولتی: در سال‌های اخیر، هزینه‌های عملیاتی معادن به دلیل افزایش قیمت تجهیزات، دستمزدها، و هزینه‌های حمل‌ونقل به شدت افزایش یافته است. بسیاری از معادن به‌ویژه معادن کوچک و متوسط، با کاهش حاشیه سود مواجه شده‌اند و توان پرداخت حقوق دولتی را ندارند. این امر باعث شده برخی معادن از پرداخت حقوق دولتی اجتناب کنند یا به روش‌هایی مانند اعلام کمتر از میزان واقعی استخراج‌شده متوسل شوند.

۲. تأثیر تحریم‌ها بر توان مالی معادن و کاهش درآمدهای صادراتی: تحریم‌های اقتصادی، یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی است که توان مالی بهره‌برداران معادن را کاهش داده و درآمدهای صادراتی را محدود کرده است. بسیاری از معادن که صادرات محور هستند، به دلیل محدودیت‌های بانکی و افزایش هزینه‌های نقل‌وانتقال مالی، با کاهش سود مواجه شده‌اند. در چنین شرایطی، پرداخت حقوق دولتی به یک چالش بزرگ تبدیل شده و برخی معدن‌داران خواستار تعدیل در نرخ‌های پرداختی شده‌اند (امینی‌نسب و میرشکاری، ۱۳۹۸).

۳. نوسانات قیمت جهانی مواد معدنی و تأثیر آن بر پرداخت حقوق دولتی: قیمت مواد معدنی در بازارهای جهانی دائماً در حال نوسان است. در برخی دوره‌ها، کاهش قیمت مواد معدنی مانند مس، سنگ آهن، و زغال‌سنگ باعث شده است که معدن‌داران با ضرر مواجه شوند و توان پرداخت حقوق دولتی را نداشته باشند. در چنین شرایطی، مدل ثابت دریافت

حقوق دولتی که صرف نظر از سود یا زیان معدن، درصدی از تولید را مطالبه می کند، باعث فشار اقتصادی بر بهره برداران می شود.

۴. عدم تناسب میزان حقوق دولتی با هزینه های تولید و بهره برداری: در برخی موارد، میزان حقوق دولتی تعیین شده، تناسبی با هزینه های واقعی بهره برداری ندارد. به ویژه در معادنی که نیاز به فرآوری های پیچیده دارند، یا هزینه های استخراج به دلیل عمق زیاد و شرایط دشوار زمین شناسی بالا است، میزان تعیین شده حقوق دولتی بیش از حد سنگین بوده و معدن داران را با مشکل مواجه کرده است.

۵. عدم حمایت مالی و ارائه مشوق های مالیاتی برای پرداخت حقوق دولتی: در بسیاری از کشورها، دولت ها در مواقع بحران اقتصادی یا افت قیمت های جهانی، مشوق هایی مانند کاهش یا تعلیق موقت حقوق دولتی برای معادن آسیب دیده ارائه می دهند. اما در ایران، چنین مشوق هایی به ندرت اجرا شده و در برخی موارد حتی نرخ حقوق دولتی افزایش یافته است. این موضوع باعث شده برخی معادن از فعالیت اقتصادی خارج شوند یا تولید خود را کاهش دهند.

و) **قیمت گذاری دستوری و سرکوب قیمت مواد اولیه و اخذ حقوق دولتی:** از چالش های حوزه قوانین می توان قیمت گذاری دستوری و سرکوب قیمت مواد اولیه را نام برد به گونه ای که عملیات اکتشاف را در عمل ناکام می گذارد و ارزش افزوده تنها در حلقه های پایانی قرار می گیرد و بسیاری از معادن کوچک فاقد واحد فرآوری از صرفه اقتصادی خارج می گردند و تنها شرکت های معدنی بزرگ دارای واحدهای فرآوری در این عرصه باقی می مانند. حقوق دولتی نیز می تواند اکتشاف در معادن کوچک را دچار مشکل نماید چراکه اساسا در حقوق دولتی حجم ماده استخراج شده تاثیر گذار است و نه سود و زیان بهره بردار. به بیان دیگر دو معدن با یک نوع ماده معدنی، تناژ و عیار یکسان می بایست حقوق دولتی یکسان پرداخت نمایند. حال آن که معدن اول نزدیک به زیرساخت و امکانات بوده و معدن دومی در محلی دورافتاده و با هزینه حمل بالا می بایست ادامه فعالیت دهد. این باعث می شود که در معادن کوچک که به دلایل مختلف (هزینه حمل بالا، مدل استخراج و غیره) با حاشیه سود پایین ادامه فعالیت می دهند عملا قادر به ادامه فعالیت نباشند و در عمل انگیزه اکتشاف در معادن کوچک و یا مناطق دورافتاده برای فعالان این حوزه از دست می رود. باید خاطر نشان کرد که در حال حاضر نظام مشخص و وحدت رویه ای در محاسبه حقوق دولتی وجود ندارد و بر اساس سه معیار ذیل انجام می پذیرد: ۱- نرخ تعرفه حقوق دولتی بر اساس نوع ماده معدنی ۲- حجم ماده معدنی بر اساس خود اظهاری و کارشناس سازمان استانی ۳- قیمت ماده معدنی که باز هم بر اساس نظریات کارشناسان استانی تعیین می گردد. بنابراین تعیین موارد نامبرده دارای شفافیت مشخصی نبوده و بیشتر کارشناس محور است (افشاری، ۱۴۰۳).

ز) **چالش های مربوط داده ها و اطلاعات اکتشافی:** در ماده ۷ اساسنامه سازمان زمین شناسی مربوط به تمرکز امور صنعت و معدن به روشنی آمده است که در سازمان زمین شناسی و اکتشافات معدنی کشور مسئولیت سیاست گذاری، نظارت و انجام مطالعات زمین شناسی و طرح های اکتشافی و تهیه گزارش های فنی و اقتصادی مقدماتی را به عهده خواهد داشت. لذا به طور مشخص سازمان زمین شناسی متولی اصلی در تولید داده های زمین شناسی، اکتشافی و سیاست گذار کلی در این حوزه بوده و نقش هماهنگ کننده بین دستگاه ها نیز می باشد. ولی در عمل این اتفاق صورت نمی گیرد و گاها شاهد موازی کاری و عدم هماهنگی بین بخش های مختلف این حوزه اعم از شرکت های

دولتی مانند ایمیدرو و یا دستگاه‌های دولتی مانند سازمان انرژی اتمی و یا شرکت نفت می‌باشیم. در صورتی که بایستی تمامی شرکت‌های دولتی و دستگاه‌ها که از اعتبارات دولتی استفاده می‌کنند، داده‌های تولید شده (و نه صرف گزارش) را به بانک اطلاعاتی واحد سازمان زمین‌شناسی و یا وزارت صمت (به استناد تبصره ۳ ماده ۵ قانون معادن) دهند تا در اختیار فعالان حوزه اکتشاف قرار گیرد. در قانون هم مشوق‌های مشخصی در این حیطه در نظر گرفته شده است (افشاری، ۱۴۰۳). حال آن که علی‌رغم موارد ذکر شده و صراحت قانون، داده‌های تولید شده توسط سازمان‌ها به شکل مشخص در اختیار یک مرجع واحد قرار نمی‌گیرد چراکه اساساً امکان شکل‌گیری تعارض منافع با بخش‌های خصوصی فعال در حوزه اکتشاف علی‌الخصوص با شرکت‌های دولتی وجود دارد. حال آن که می‌توان با هماهنگی سیاست‌گذاری در بخش‌های مختلف، خود سازمان زمین‌شناسی نقش هریک از بخش خصوصی و دولتی را در ادامه راهبرد اکتشافی کشور تعیین و سیاست‌گذاری نماید و سپس داده‌های مختلف در اختیار فعالین این حوزه قرار گیرد. خاطر نشان می‌گردد که در بیشتر کشورهای پیشرفته دولت‌ها متولی تهیه داده‌های پایه در کشورها می‌باشند تا فعالان این بخش بتوانند ادامه مسیر را طی نمایند. این در حالی است که در سال‌های اخیر و به دلیل مشکلات مختلف، عملاً سازمان زمین‌شناسی در تهیه داده‌های به روز زمین‌شناسی و یا اکتشافی در بسیاری از مناطق کشور ناکام مانده است. از نقطه نظر داده‌های عمقی هم عملاً تلاش زیادی صورت پذیرفته است و تلاش‌های کمی در جهت اکتشاف ذخایر عمیق صورت پذیرفته است.

ح) مشکلات قانونی در مسیر تهیه ماشین‌آلات معدنی: یکی از نگرانی‌های به حق فعالین حوزه معدن استان فرسوده بودن ماشین‌آلات معدنی در سال‌های اخیر است. فرسوده بودن ماشین‌آلات، فرسایش و هزینه بسیار زیادی برای معدنکاران و کشور در زمینه سوخت و تأمین قطعات به همراه دارد. عدم تطابق ظرفیت تولید داخل با نیاز ماشین‌آلات معدنی معادن کشور می‌تواند مشکلات جدی بر سر راه نوسازی ماشین‌آلات و بهره‌برداری از آن ایجاد نماید (براساس نتایج طرح آمارگیری از معادن فعال کشور در سال ۱۳۹۹ تعداد ۵۷۸۲ معدن در حال بهره‌برداری در کشور وجود داشته است). این در حالی است که سایر بخش‌های غیرمعدنی همچون راه‌سازی، سد‌سازی و ... نیز نیازمند تأمین ماشین‌آلات معدنی هستند. باید افزود که امروزه معادن نیز عمق بیشتری دارد و نیاز به ماشین‌آلات معدنی آن افزایش پیدا کرده است. کمبود ماشین‌آلات معدنی منجر به کاهش تولید مواد معدنی مورد نیاز صنایع معدنی و متعاقباً ایجاد اختلال در کل زنجیره ارزش افزوده در حوزه معدن و صنایع معدنی گردد به نوعی که اکتشاف را هم از توجیه خارج خواهد نمود و حقوق دولتی معادن هم کاهش خواهد یافت (آدمی و سلطان‌احمدی، ۱۴۰۳).

از دیگر چالش‌های شناسایی شده در خصوص وصول حقوق دولتی معادن طبق گزارش‌های بررسی شده، ضعف سیستم‌های نظارتی بر فعالیت‌های معدنی در کشور، عدم وحدت رویه در محاسبه حقوق دولتی معادن 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 زیربناهای مورد نیاز برای فعالیت معدنی (جاده، ریل و ...)، محل و موقعیت معدن، تحریم‌های بین‌المللی، نسبت باطله برداری، تعهدات و سود ترجیحی بهره‌بردار یا در محاسبه حقوق معادن لحاظ نمی‌شود و یا به صورت سلیقه‌ای و به دلیل نبود نرم‌افزار تخصصی یا سامانه هوشمند با نظر کارشناس یا بر اساس میزان مندرج در پروانه بهره‌برداری انجام شود.

۲-۷. بررسی روند حقوق دولتی معادن

الف) بررسی روند کلی حقوق دولتی معادن ایران

جدول ارائه شده زیر روند تغییرات حقوق دولتی معادن را در سال های ۱۳۹۳ تا ۸ ماهه نخست ۱۴۰۳ بررسی می کند. این جدول شامل رقم مصوب (مبلغ پیش بینی شده در بودجه سنواتی)، رقم عملکرد (مبلغ واقعی وصول شده) و درصد تحقق این ارقام، همراه با شاخص های رشد ارقام مصوب و رشد ارقام عملکرد است. در ادامه، تحلیل کاملی از این داده ها ارائه می شود.

جدول (۱) ارقام مصوب، عملیاتی و درصد تحقق حقوق دولتی معادن کشور در قوانین بودجه سنواتی

سال	رقم مصوب میلیارد تومان	رقم عملکرد میلیارد تومان	درصد تحقق	رشد ارقام مصوب	رشد ارقام عملکرد
۱۳۹۳	۱۸۰۰	۵۰۰	۲۷.۸	---	---
۱۳۹۴	۱۵۰۰	۳۴۸	۲۳.۲	-۱۶.۷	-۳۰.۴
۱۳۹۵	۹۰۰	۴۲۷	۴۷.۴	-۴۰.۰	۲۲.۷
۱۳۹۶	۱۰۵۰	۱۰۳۶	۹۸.۷	۱۶.۷	۱۴۲.۶
۱۳۹۷	۱۰۵۰	۱۲۳۱	۱۱۷.۲	۰.۰	۱۸.۸
۱۳۹۸	۱۵۰۰	۱۸۷۵	۱۲۵.۰	۴۲.۹	۵۲.۳
۱۳۹۹	۲۸۷۴	۶۶۲۱	۲۳۰.۴	۹۱.۶	۲۵۳.۱
۱۴۰۰	۱۰۰۰۰	۱۹۲۰۷	۱۹۲.۱	۲۴۷.۹	۱۹۰.۱
۱۴۰۱	۴۰۰۰۰	۲۹۵۴۷	۷۳.۹	۳۰۰.۰	۵۳.۸
۱۴۰۲	۴۸۵۰۰	۳۷۹۵۴	۷۸.۳	۲۱.۳	۲۸.۵
۱۴۰۳	۵۵۰۰۰	۲۱۳۱۲	۳۸.۷	۱۳.۴	-۴۳.۸

ارقام تا ۸ ماهه ۱۴۰۳ می باشد - مآخذ: قوانین بودجه سنواتی و سازمان برنامه و بودجه کشور

درصد تحقق حقوق دولتی معادن در سال های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۵ روندی نوسانی داشته، به طوری که ابتدا از ۲۷.۸ درصد در سال ۱۳۹۳ به ۲۳.۲ درصد در سال ۱۳۹۴ کاهش یافت و سپس در سال ۱۳۹۵ به ۴۷.۴ درصد رسید. در دوره ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۹، رشد قابل توجهی در تحقق این درآمدها مشاهده شد، به گونه ای که از ۹۸.۷ درصد در سال ۱۳۹۶ به ۲۳۰.۴ درصد در سال ۱۳۹۹ افزایش یافت که احتمالاً ناشی از رشد بهره برداری، بهبود فرآیندهای وصول و افزایش قیمت مواد معدنی بوده است. اما از سال ۱۴۰۰، این روند نزولی شد؛ تحقق ۱۹۲.۱ درصدی در سال ۱۴۰۰ به ۷۳.۹ درصد در سال ۱۴۰۱ و ۷۸.۳ درصد در سال ۱۴۰۲ کاهش یافت و در ۸ ماهه نخست ۱۴۰۳ به ۳۸.۷ درصد رسید که نشان دهنده چالش های جدی در وصول این درآمدهاست.

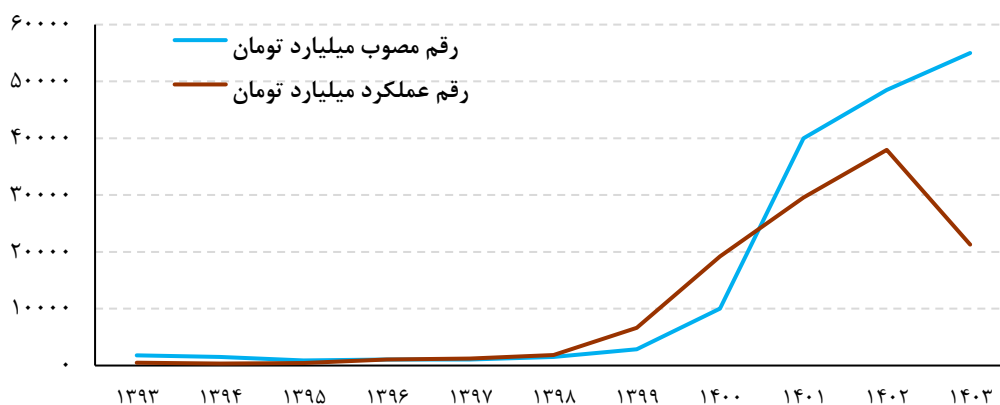
در مقایسه رقم مصوب و عملکرد واقعی، بین سال های ۱۳۹۳ تا ۱۳۹۵، هر دو شاخص کاهش یافتند، به طوری که رقم مصوب از ۱۸۰۰ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۳ به ۹۰۰ میلیارد تومان در سال ۱۳۹۵ رسید. اما از سال ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰، این روند تغییر کرد و پس از تثبیت در سطح ۱۰۵۰ میلیارد تومان در سال های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷، رقم مصوب در سال ۱۴۰۰ به ۴۰ هزار میلیارد تومان افزایش یافت. در سال های ۱۴۰۱ تا ۱۴۰۳، با وجود افزایش رقم مصوب (۴۰ هزار میلیارد تومان در ۱۴۰۱ و ۴۸,۵۰۰ میلیارد تومان در ۱۴۰۲)، عملکرد واقعی کمتر از پیش بینی ها بود (۲۹,۵۴۷ میلیارد تومان).

تومان در ۱۴۰۱ و ۳۷,۹۵۴ میلیارد تومان در ۱۴۰۲). در ۸ ماهه نخست ۱۴۰۳، این شکاف بیشتر شد و فقط ۳۸.۷ درصد از پیش‌بینی تحقق یافت که می‌تواند ناشی از رکود در صنعت معدن، سیاست‌های جدید دولت، کاهش قیمت جهانی مواد معدنی یا ضعف در فرآیندهای وصول باشد.

ب) تحلیل حقوق دولتی معادن ایران بر اساس منحنی لافر

منحنی لافر^۱ یک مفهوم اقتصادی است که رابطه بین نرخ مالیات و درآمدهای مالیاتی دولت را توصیف می‌کند. این منحنی نشان می‌دهد که افزایش نرخ مالیات تا یک سطح مشخص باعث افزایش درآمدهای مالیاتی می‌شود، اما پس از آن نقطه، افزایش بیشتر نرخ مالیات می‌تواند منجر به کاهش درآمدهای مالیاتی شود. دلیل این پدیده آن است که نرخ‌های مالیاتی بالا ممکن است انگیزه کار، سرمایه‌گذاری و تولید را کاهش دهد و در نتیجه، پایه مالیاتی کوچک‌تر شود. نقطه اوج این منحنی، نرخ مالیاتی بهینه را نشان می‌دهد که در آن دولت حداکثر درآمد مالیاتی را بدون ایجاد تأثیرات منفی بر رشد اقتصادی و انگیزه‌های اقتصادی دریافت می‌کند. این نظریه اغلب در مباحث سیاست‌گذاری مالیاتی و کاهش یا افزایش نرخ‌های مالیاتی به منظور بهینه‌سازی درآمدهای دولت مورد استفاده قرار می‌گیرد (راکندر^۲، ۲۰۱۷). نمودار ۱ روند تغییرات مقدار حقوق دولتی معادن مصوب در قوانین بودجه سنواتی و مقدار حقوق دولتی وصول‌شده (عملکرد واقعی) را طی سال‌های ۱۳۹۳ تا ۸ ماهه نخست ۱۴۰۳ نشان می‌دهد.

نمودار ۱) مقایسه مقدار مصوب و عملکرد حقوق دولتی معادن کشور



ارقام تا ۸ ماهه ۱۴۰۳ می‌باشد - مآخذ: قوانین بودجه سنواتی و سازمان برنامه و بودجه کشور

دوره‌ای که افزایش حقوق دولتی مصوب باعث افزایش درآمد شد (۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰): در این دوره، افزایش حقوق دولتی مصوب با افزایش تحقق و عملکرد واقعی همراه بود. این روند مطابق با بخش ابتدایی منحنی لافر است که در آن افزایش نرخ‌های حقوق دولتی موجب افزایش درآمدهای دولت می‌شود.

دوره‌ای که افزایش حقوق دولتی مصوب باعث کاهش تحقق شد (۱۴۰۱ تا ۱۴۰۳): در این دوره، روند عملکرد واقعی کاهش یافته است، با وجود اینکه مقدار مصوب افزایش یافته است. به‌طور مثال، در سال ۱۴۰۳، رقم مصوب به ۵۵

۱ . Laffer Curve

۲ . Rakner

هزار میلیارد تومان افزایش یافته اما وصولی‌ها فقط ۲۱۳۱۲ میلیارد تومان بوده است (یعنی فقط ۳۸.۷ درصد تحقق). این وضعیت دقیقاً مطابق با بخش نزولی منحنی لافر است؛ به این معنا که حقوق دولتی بیش از حد افزایش یافته و در نتیجه، معادن به دلایل اقتصادی یا مدیریتی قادر به پرداخت آن نیستند.

آنچه که مشخص است تحلیل نمودار ۱ نشان می‌دهد که رابطه بین میزان حقوق دولتی مصوب و عملکرد واقعی آن در سال‌های اخیر نوسانات قابل توجهی داشته است. در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰، افزایش حقوق دولتی مصوب با افزایش تحقق همراه بود، به طوری که در برخی سال‌ها میزان وصولی‌ها حتی از مقدار مصوب فراتر رفت. این روند نشان می‌دهد که در این دوره، تعیین نرخ‌های حقوق دولتی در محدوده‌ای قرار داشت که معادن توان پرداخت آن را داشتند و در نتیجه، درآمدهای دولتی افزایش یافت. اما از سال ۱۴۰۱ به بعد، علی‌رغم افزایش چشمگیر رقم مصوب، درصد تحقق آن به طور محسوسی کاهش یافته است. در سال ۱۴۰۳، رقم مصوب به ۵۵ هزار میلیارد تومان رسید، اما تنها ۳۸.۷ درصد از آن محقق شد، که نشان‌دهنده یک کاهش جدی در تحقق حقوق دولتی است. این الگو نشان می‌دهد که افزایش بیش از حد نرخ حقوق دولتی ممکن است باعث فشار مالی بر معادن شده و منجر به کاهش بهره‌برداری و در نتیجه کاهش درآمدهای دولت شود. مقایسه این روند با منحنی لافر نشان می‌دهد که دولت در سال‌های اخیر از بخش صعودی منحنی عبور کرده و وارد بخش نزولی آن شده است و از نرخ بهینه عبور کرده است. منحنی لافر بیان می‌کند که افزایش نرخ مالیات یا حقوق دولتی تا یک نقطه مشخص باعث افزایش درآمد دولت می‌شود، اما پس از این نقطه، افزایش بیش از حد نرخ‌ها موجب کاهش درآمد خواهد شد، زیرا فعالیت‌های اقتصادی کاهش می‌یابد. داده‌های حقوق دولتی معادن دقیقاً همین الگو را تأیید می‌کنند: در سال‌های قبل، افزایش نرخ مصوب منجر به افزایش تحقق می‌شد، اما از ۱۴۰۱ به بعد، افزایش نرخ باعث کاهش وصولی‌ها شده است. این کاهش تحقق به دلیل تعطیلی معادن، کاهش استخراج، افزایش فرار از پرداخت و مشکلات اجرایی در وصول حقوق دولتی بوده است. برای جلوگیری از این روند نزولی، دولت باید نرخ‌های حقوق دولتی را در سطحی تعیین کند که ضمن حفظ درآمدها، از افت بهره‌برداری معادن و تعطیلی آن‌ها جلوگیری کند، به عبارت دیگر، نقطه بهینه منحنی لافر برای این حوزه مشخص شود.

۷-۳. مقایسه حقوق دولتی معادن ایران با سایر کشورها

حقوق دولتی معادن یکی از ابزارهای اقتصادی دولت برای تأمین درآمد و مدیریت بهره‌برداری از منابع معدنی است. در ایران، نرخ حقوق دولتی در سال‌های اخیر به میزان قابل توجهی افزایش یافته است. در حالی که در سال ۱۳۹۰ میزان حقوق دولتی دریافت شده ۱۸۰ میلیارد تومان بود، این رقم در سال ۱۴۰۳ به ۵۵ هزار میلیارد تومان رسید و که دصد تحقق آن تا هشت ماهه نخست سال ۱۴۰۳ تنها ۳۸ درصد بوده است. در مقایسه با سایر کشورها، روش‌های متفاوتی برای دریافت حقوق دولتی وجود دارد. برخی کشورها مانند استرالیا، کانادا، و ایالات متحده مدل‌هایی بر اساس سود خالص و ارزش فروش مواد معدنی دارند، در حالی که در ایران حقوق دولتی بر اساس درصدی از ارزش مواد معدنی در سر معدن محاسبه می‌شود. این مدل در برخی کشورها مانند چین و هند نیز استفاده می‌شود، اما معمولاً همراه با روش‌های ترکیبی دیگر اعمال می‌شود.

۱. دامنه نرخ حقوق دولتی معادن در ایران و سایر کشورها

در ایران، نرخ حقوق دولتی در سال ۱۴۰۳ و لایحه بودجه ۱۴۰۴ حدود ۱۵ درصد بسته به نوع ماده معدنی تعیین می‌شود. این میزان نسبت به برخی کشورها بالا محسوب می‌شود، زیرا در کشورهایی مانند برزیل (۰.۲ تا ۳ درصد) و پرو (۳ تا ۵ درصد)، نرخ حقوق دولتی پایین‌تر است. در مقابل، در کشورهایی مانند شیلی (۰ تا ۱۴ درصد) و هند (۰.۴ تا ۲۰ درصد)، نرخ‌ها در برخی موارد می‌توانند بالاتر از ایران باشند. در ادامه به مقایسه نرخ حقوق دولتی معادن ایران با برخی مناطق منتخب پرداخته شده است.

جدول (۲) مقایسه نرخ حقوق دولتی معادن ایران با برخی مناطق منتخب

نام کشور / منطقه	طبقه‌بندی حقوق دولتی	دامنه نرخ حقوق دولتی
ایران (۱۴۰۳ و ۱۴۰۴)	ملی - بر اساس ارزش ماده معدنی در سر معدن	۱۵ درصد
آرژانتین	استانی (در بیشتر استان‌ها بدون حقوق دولتی، در برخی استان‌ها بر اساس ارزش فروش)	۰-۳ درصد
بولیوی	ملی - بر اساس ارزش و مدل ارزش شناور نسبت به قیمت مرجع	۱-۶ درصد
برزیل	ملی - بر اساس درآمد تعدیل‌شده	۰.۲-۳ درصد (برای مواد مختلف)
شیلی	ملی - بر اساس سود عملیاتی تعدیل‌شده	۰-۱۴ درصد
پرو	ملی - بر اساس ارزش بازار جهانی بر حسب فروش	۳-۵ درصد
دومینیکن	ملی - بر اساس ارزش، معتبر در برابر مالیات بر درآمد	۵ درصد از ارزش صادرات (FOB)
هند	ملی - مدل ترکیبی (بر اساس تولید، مساحت معدن یا ارزش)	۰.۴-۲۰ درصد
اندونزی	ملی - بر اساس درآمد (گردش مالی)	متغیر برای شرکت‌های دارای مجوزهای مختلف
مغولستان	ملی - بر اساس ارزش مواد معدنی	۱-۵.۷ درصد (بجز طلا ۷.۵ درصد)
میانمار	ملی - بر اساس ارزش مواد معدنی	۱-۷.۵ درصد (بسته به نوع ماده معدنی)
چین	ملی - ترکیبی (بر اساس واحد تولید و ارزش)	متغیر برای هر ماده معدنی (۱-۴ درصد هزینه جبران خسارت)
فیلیپین	ملی - ترکیبی (بر اساس ارزش بازار یا توافقی)	۲-۵ درصد (تخفیف برای عملیات کوچک)
پاپوآ گینه نو	ملی - بر اساس ارزش مواد معدنی	۰.۰۲٪
استرالیا	ایالتی - مدل ترکیبی (بر اساس نوع ماده معدنی و ارزش)	۵-۷.۵ درصد (متفاوت در ایالت‌ها)
ایالات متحده (آریزونا)	ایالتی - بر اساس ارزش فروش	حد اقل ۲ درصد، تعیین‌شده توسط کمیسیون
ایالات متحده (نوادا)	ایالتی - بر اساس سود خالص	۲-۵ درصد (مقیاس شناور)
ایالات متحده (میشیگان)	ایالتی - بر اساس ارزش فروش	۲-۷ درصد (مقیاس شناور)
کانادا (بریتیش کلمبیا)	ایالتی - بر اساس سود خالص یا ارزش عملکرد	۲-۱۳ درصد (از درآمد خالص)

منبع: موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی

۲. تفاوت در روش های محاسبه حقوق دولتی

یکی از مهم ترین تفاوت های ایران با سایر کشورها، مدل محاسبه حقوق دولتی است. در ایران، حقوق دولتی به صورت درصدی از ارزش ماده معدنی در سر معدن محاسبه می شود، در حالی که در بسیاری از کشورها، مدل هایی منعطف تر و متناسب با شرایط بازار و سودآوری معادن در نظر گرفته شده است. به عنوان مثال، در استرالیا، کانادا، و ایالات متحده، حقوق دولتی عمدتاً بر اساس سود خالص یا ارزش فروش مواد معدنی تعیین می شود. این روش بهتر می تواند نوسانات قیمت های جهانی و سودآوری معادن را در نظر بگیرد و باعث می شود معادن در زمان کاهش قیمت جهانی دچار فشار مالی کمتری شوند. در شیلی و پرو، مدل دریافت حقوق دولتی بر سود عملیاتی و درآمد تعدیل شده استوار است (کاکس^۱، ۲۰۲۲). این روش در شرایطی که قیمت های جهانی افت کند یا هزینه های تولید افزایش یابد، بار مالی کمتری بر دوش معدن داران می گذارد. در چین و هند، مدل های ترکیبی شامل دریافت حقوق دولتی بر اساس میزان تولید، ارزش فروش، و گاهی سود خالص اجرا می شود. این مدل باعث انعطاف پذیری بیشتر در تعیین نرخ حقوق دولتی شده و به معادن اجازه می دهد تا با شرایط متغیر اقتصادی تطبیق پیدا کنند.

۳. نقاط ضعف مدل حقوق دولتی ایران در مقایسه با سایر کشورها

حقوق دولتی معادن در ایران در مقایسه با بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه دارای نقاط ضعفی است که باعث کاهش بهره وری معادن، افزایش فشار مالی بر معدن داران، و کاهش رقابت پذیری بخش معدن ایران در سطح بین المللی شده است. علاوه بر موارد ذکر شده یعنی عدم انعطاف پذیری در نرخ ها، فشار بر معادن کوچک و متوسط، و عدم شفافیت در هزینه کرد حقوق دولتی، چالش های دیگری نیز در مدل دریافت حقوق دولتی ایران وجود دارد که در ادامه بررسی می شود

الف) عدم انعطاف پذیری در نرخ ها: در کشورهایی مانند شیلی و استرالیا، حقوق دولتی بر اساس سوددهی معادن تعیین می شود، در حالی که در ایران نرخ های ثابتی برای تمامی معادن، بدون در نظر گرفتن سود یا زیان آن ها، اعمال می شود (زیباتر و یلونن^۲، ۲۰۱۷). این مسئله می تواند معادن را در زمان کاهش قیمت جهانی مواد معدنی یا افزایش هزینه های استخراج، با بحران مالی مواجه کند.

ب) فشار بر معادن کوچک و متوسط: در بسیاری از کشورها مانند کانادا و فیلیپین، معادن کوچک و متوسط از تخفیف های حقوق دولتی برخوردارند تا بتوانند در شرایط سخت اقتصادی دوام بیاورند. اما در ایران، تمامی معادن

۱ . Cox

۲ . Finér & Ylönen

بدون توجه به مقیاس تولید، موظف به پرداخت درصد مشخصی از حقوق دولتی هستند که باعث افزایش فشار مالی بر آنها شده است (درو و همکاران^۱، ۲۰۱۸).

ج) عدم شفافیت در نحوه هزینه‌کرد حقوق دولتی: یکی دیگر از تفاوت‌های مهم، نحوه هزینه‌کرد حقوق دولتی است. در بسیاری از کشورها، حقوق دولتی صرف توسعه زیرساخت‌های معدنی، حمایت از مناطق معدنی، و تحقیقات در حوزه معدن می‌شود. اما در ایران، بخش عمده‌ای از درآمد حقوق دولتی وارد خزانه عمومی شده و برای مصارف غیرمعدنی هزینه می‌شود که باعث کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری در این بخش شده است (تانگتینتای و همکاران^۲، ۲۰۱۹).

۴. **عدم توجه به سودآوری و شرایط بازار جهانی:** در بسیاری از کشورها، حقوق دولتی به گونه‌ای تنظیم شده است که بتواند تأثیر نوسانات قیمت جهانی را کاهش دهد. برای مثال، در شیلی، استرالیا، و کانادا، حقوق دولتی بر اساس درآمد عملیاتی یا سود خالص تعیین می‌شود، بنابراین در دوره‌های رکود اقتصادی یا کاهش قیمت مواد معدنی، بار مالی معدن‌داران کاهش پیدا می‌کند. اما در ایران، حقوق دولتی به عنوان یک مبلغ ثابت (درصدی از ارزش ماده معدنی در سر معدن) تعیین شده است که حتی در دوره‌های افت قیمت جهانی نیز باید پرداخت شود. این مسئله فشار شدیدی بر معادن ایجاد می‌کند و در برخی موارد باعث تعطیلی آنها می‌شود.

۵. **هزینه‌های پنهان و فرآیند پیچیده پرداخت حقوق دولتی:** یکی دیگر از مشکلات عمده مدل حقوق دولتی ایران، فرآیند پیچیده و غیرشفاف پرداخت این حقوق است. در بسیاری از کشورها، محاسبه و پرداخت حقوق دولتی از طریق سامانه‌های الکترونیکی شفاف و کارآمد انجام می‌شود که فرصت سوءاستفاده و تخلفات اداری را کاهش می‌دهد. اما در ایران، بروکراسی اداری و نبود سامانه‌های یکپارچه، فرآیند محاسبه و پرداخت حقوق دولتی را زمان‌بر کرده و در برخی موارد منجر به هزینه‌های پنهان، رشوه، و فساد اداری می‌شود.

۶. **نبود سیستم تشویقی برای بهره‌برداران مسئولیت‌پذیر:** در بسیاری از کشورها، معدن‌داران که از فناوری‌های پیشرفته برای کاهش ضایعات معدنی، کاهش مصرف انرژی، و بهبود فرآوری استفاده می‌کنند، مشمول تخفیف‌های مالیاتی یا معافیت‌های موقت از پرداخت حقوق دولتی می‌شوند. برای مثال، در کانادا و استرالیا، معادنی که از تکنولوژی‌های دوستدار محیط‌زیست استفاده کنند، از معافیت‌های مالیاتی برخوردار می‌شوند. اما در ایران، تمام معادن صرف‌نظر از روش استخراج و فرآوری، ملزم به پرداخت حقوق دولتی یکسان هستند و هیچ‌گونه مشوقی برای بهره‌برداران مسئولیت‌پذیر و نوآور در نظر گرفته نشده است.

۷. **عدم تخصیص مناسب درآمدهای حقوق دولتی به بخش معدن:** در بسیاری از کشورهای پیشرفته، درآمد حاصل از حقوق دولتی مستقیماً برای توسعه بخش معدن، زیرساخت‌های معدنی، و رفاه جوامع محلی هزینه می‌شود (آمانی‌آمپونگ و همکاران^۳، ۲۰۱۸). برای مثال:

۱ Drew et al

۲ Tangintintha et al

۳ Amaniampong et al

- در استرالیا، بخشی از درآمدهای حقوق دولتی به ایجاد زیرساخت‌های حمل‌ونقل، تحقیق و توسعه در فناوری‌های معدنی، و حمایت از مناطق محروم معدنی اختصاص داده می‌شود.
- در کانادا، حقوق دولتی معادن به توسعه صنایع پایین‌دستی، حمایت از فرآوری داخلی، و کاهش وابستگی به خام‌فروشی مواد معدنی تخصیص داده می‌شود.
- در شیلی و پرو، حداقل ۳۰ درصد از حقوق دولتی به ایجاد زیرساخت‌های محلی، بهبود خدمات عمومی در مناطق معدنی، و کاهش اثرات زیست‌محیطی فعالیت‌های معدنی اختصاص می‌یابد.

در مقابل، در ایران بخش عمده‌ای از حقوق دولتی معادن مستقیماً وارد خزانه عمومی شده و برای مصارف غیرمعدنی هزینه می‌شود. طبق قانون، ۱۵ درصد از حقوق دولتی باید به استان‌های معدنی بازگردانده شود تا در جهت توسعه زیرساخت‌های معدنی و بهبود شرایط اقتصادی جوامع محلی هزینه گردد، اما این میزان معمولاً یا پرداخت نمی‌شود یا تخصیص آن با تأخیر و نقصان همراه است. این موضوع باعث شده که مناطق معدنی از کمبود زیرساخت‌های اساسی مانند جاده، برق، و آب رنج ببرند و معدن‌داران مجبور شوند این هزینه‌ها را شخصاً تأمین کنند. این وضعیت در حالی است که در بسیاری از کشورها، معادن از تسهیلات مالی و زیرساخت‌های دولتی بهره‌مند می‌شوند که هزینه‌های عملیاتی آنها را کاهش می‌دهد. اما در ایران، بسیاری از معادن حتی در مناطقی که فاقد جاده‌های مناسب، برق پایدار، و امکانات حمل‌ونقل هستند، ملزم به پرداخت حقوق دولتی بالا هستند، بدون اینکه از حمایت‌های دولتی بهره‌مند شوند. این مسئله علاوه بر کاهش سودآوری معادن، سرمایه‌گذاری در بخش معدن را نیز تحت تأثیر قرار داده و موجب کاهش انگیزه سرمایه‌گذاران برای ورود به این حوزه شده است. بنابراین، یکی از مهم‌ترین اصلاحات موردنیاز در ایران، ایجاد مکانیزم شفاف و مؤثر برای تخصیص درآمدهای حاصل از حقوق دولتی به بخش معدن و جوامع محلی است. در صورتی که این درآمدها به‌درستی مدیریت شود، می‌تواند نقش مهمی در توسعه پایدار معادن، افزایش بهره‌وری، و حمایت از مناطق کمتر توسعه‌یافته کشور ایفا کند.

۸. تفاوت در سیاست‌های حمایتی برای معادن کوچک و متوسط: در بسیاری از کشورهای معدنی، دولت‌ها سیاست‌های حمایتی ویژه‌ای برای معادن کوچک و متوسط در نظر گرفته‌اند تا از تعطیلی آن‌ها جلوگیری کرده و آن‌ها را به سمت توسعه پایدار هدایت کنند (هو و همکاران^۱، ۲۰۲۱). به طور نمونه:

- کانادا: معادن کوچک مقیاس در برخی استان‌ها از معافیت‌های مالیاتی موقت برخوردارند. همچنین، تسهیلاتی برای کاهش هزینه‌های عملیاتی آن‌ها ارائه می‌شود.
- فیلیپین و اندونزی: دولت‌ها نرخ حقوق دولتی کمتری را برای معادن کوچک و متوسط تعیین کرده‌اند تا از فشار مالی آن‌ها کاسته شود.
- چین: معادن کوچک از تخفیف‌های مالیاتی و دسترسی به تسهیلات اعتباری دولتی برخوردارند.

در ایران، هیچ معافیتی برای معادن کوچک و متوسط در نظر گرفته نشده است و تمامی بهره‌برداران موظف به پرداخت درصد مشخصی از حقوق دولتی هستند، حتی اگر با مشکلات مالی مواجه باشند. این موضوع باعث تعطیلی بسیاری از معادن کوچک، کاهش اشتغال در بخش معدن، و کاهش بهره‌برداری از منابع معدنی کشور شده است.

۹. تأثیر سیاست‌های مالیاتی بر حقوق دولتی معادن: در برخی کشورها، حقوق دولتی بخشی از سیستم مالیاتی معدن محسوب می‌شود و از آن به‌عنوان جایگزین یا مکمل مالیات بر درآمد استفاده می‌شود (هیلسون^۱، ۲۰۱۹).

- استرالیا و شیلی: حقوق دولتی به‌عنوان یک مالیات بر استخراج در نظر گرفته می‌شود، اما معدن‌داران می‌توانند آن را از مالیات بر درآمد کسر کنند.

- ایالات متحده و کانادا: برخی ایالت‌ها اجازه می‌دهند که حقوق دولتی پرداخت‌شده از درآمد مشمول مالیات کسر شود، که باعث کاهش فشار مالی بر معادن می‌شود.

در ایران، حقوق دولتی جدا از مالیات بر درآمد محاسبه شده و معدن‌داران موظف به پرداخت هر دو مورد به‌طور کامل هستند. این رویکرد باعث شده که معادن در مقایسه با بسیاری از کشورها فشار مالی بیشتری را متحمل شوند و انگیزه سرمایه‌گذاری در این بخش کاهش یابد.

۱۰. تأثیر حقوق دولتی بر جذب سرمایه‌گذاری خارجی در بخش معدن: یکی از معیارهای مهم سرمایه‌گذاران خارجی برای ورود به بخش معدن یک کشور، ساختار حقوق دولتی و میزان شفافیت و ثبات آن است.

- استرالیا، کانادا، و شیلی: این کشورها دارای مدل‌های حقوق دولتی انعطاف‌پذیر، سیستم‌های شفاف، و قوانین پایدار هستند که باعث افزایش جذب سرمایه‌گذاری خارجی در بخش معدن شده است.

- مغولستان و اندونزی: در این کشورها، به دلیل تغییرات مکرر در نرخ‌های حقوق دولتی و سیاست‌های نامشخص، سرمایه‌گذاران خارجی دچار عدم اطمینان شده و میزان سرمایه‌گذاری در بخش معدن کاهش یافته است.

در ایران، به دلیل عدم شفافیت در تعیین نرخ‌های حقوق دولتی، تغییرات مکرر در قوانین، و عدم تخصیص درآمدهای معدنی برای توسعه این بخش، میزان جذب سرمایه‌گذاری خارجی در معادن بسیار محدود بوده است. سرمایه‌گذاران خارجی اغلب ایران را به دلیل نبود ثبات قانونی و دشواری در پیش‌بینی هزینه‌های عملیاتی، به‌عنوان یک مقصد پرریسک تلقی می‌کنند.

۱۱. میزان تأثیرپذیری از نوسانات قیمت جهانی مواد معدنی: در بسیاری از کشورها، ساختار حقوق دولتی به‌گونه‌ای طراحی شده است که تأثیر نوسانات قیمت جهانی بر معدن‌داران را کاهش دهد (ایل^۲، ۲۰۲۴).

- شیلی و پرو: مدل حقوق دولتی مبتنی بر درصدی از سود عملیاتی باعث شده است که در دوره‌های کاهش قیمت جهانی، فشار مالی معدن‌داران کاهش یابد.

۱ . Hilson

۲ . Ail

- ایالات متحده و کانادا: در برخی ایالت‌ها، سیستم حقوق دولتی به گونه‌ای تنظیم شده است که در صورت افت قیمت جهانی، نرخ‌ها به‌طور خودکار کاهش یابند.

در ایران، نرخ حقوق دولتی ثابت است و تغییرات قیمت جهانی تأثیری بر میزان پرداختی ندارد. این موضوع باعث شده که در زمان افت قیمت‌های جهانی، بسیاری از معادن ایرانی با ضرر مواجه شده و حتی تعطیل شوند، درحالی‌که در سایر کشورها سیاست‌های حمایتی برای جلوگیری از بحران در چنین شرایطی اجرا می‌شود.

۱۲. میزان شفافیت و قابلیت پیش‌بینی حقوق دولتی: در کشورهایی که سیستم حقوق دولتی آن‌ها شفاف‌تر و قابل پیش‌بینی‌تر است، سرمایه‌گذاری در بخش معدن بیشتر و بهره‌برداری از منابع پایدارتر است.

- استرالیا و کانادا: این کشورها دارای سامانه‌های شفاف گزارش‌دهی حقوق دولتی هستند که معدن‌داران می‌توانند به‌صورت آنلاین میزان حقوق دولتی خود را مشاهده و پرداخت کنند. همچنین، تغییرات در قوانین حقوق دولتی معمولاً با اطلاع‌رسانی قبلی و دوره‌های زمانی مشخص اعمال می‌شود.

- هند و چین: با وجود نرخ‌های متغیر، دولت این کشورها از سیستم‌های دیجیتالی برای محاسبه و گزارش‌دهی میزان حقوق دولتی استفاده می‌کند.

در ایران، محاسبه و پرداخت حقوق دولتی همچنان به‌صورت سنتی و غیرشفاف انجام می‌شود. تغییرات مکرر در نرخ‌های حقوق دولتی بدون اطلاع‌رسانی کافی و پیش‌بینی‌پذیری انجام شده و معدن‌داران را با مشکلات برنامه‌ریزی مالی مواجه کرده است.

۱۳. میزان بازدهی حقوق دولتی در توسعه صنعت معدن: در بسیاری از کشورها، حقوق دولتی به‌عنوان ابزاری برای توسعه پایدار بخش معدن و زیرساخت‌های مرتبط استفاده می‌شود.

- استرالیا و کانادا: بخش قابل‌توجهی از درآمدهای حاصل از حقوق دولتی به تحقیق و توسعه فناوری‌های معدنی، حمایت از معادن کم‌بازده، و ایجاد زیرساخت‌های حمل‌ونقل اختصاص می‌یابد.

- شیلی و پرو: در این کشورها، ۳۰ درصد از حقوق دولتی به توسعه مناطق معدنی و پروژه‌های اجتماعی اختصاص داده می‌شود.

در ایران، هیچ مکانیزم مشخصی برای سرمایه‌گذاری درآمدهای حقوق دولتی در توسعه بخش معدن وجود ندارد. بیشتر درآمدهای این حوزه به خزانه عمومی واریز شده و برای مصارف غیرمعدنی هزینه می‌شود، درحالی‌که زیرساخت‌های بخش معدن همچنان با مشکلات متعددی مواجه هستند.

۱۴. تفاوت در استفاده از فناوری‌های نظارتی برای محاسبه و وصول حقوق دولتی: در بسیاری از کشورهای پیشرفته، از فناوری‌های مدرن برای نظارت بر استخراج معادن و محاسبه حقوق دولتی استفاده می‌شود (آمدانو و لاپورت، ۲۰۲۴).

- استرالیا و کانادا: از سیستم‌های هوشمند، حسگرهای دقیق، و تصویربرداری ماهواره‌ای برای پایش دقیق استخراج و کنترل میزان پرداختی حقوق دولتی استفاده می‌شود.

- چین و هند: از باسکول‌های هوشمند و سیستم‌های دیجیتالی برای کنترل وزن و میزان خروجی مواد معدنی بهره می‌برند.

در ایران، هنوز بسیاری از فرآیندهای نظارتی و محاسباتی به صورت سنتی انجام می‌شود و سیستم‌های پیشرفته نظارتی مانند هوش مصنوعی، پهنادهای تصویربرداری، و سنسورهای هوشمند به طور گسترده پیاده‌سازی نشده‌اند. این مسئله زمینه‌ساز تخلفات و ارائه گزارش‌های نادرست از سوی برخی بهره‌برداران شده است.

۱۵. تفاوت در شفافیت اطلاعات و فرآیندهای گزارش‌دهی: در کشورهای توسعه‌یافته، اطلاعات مربوط به میزان حقوق دولتی دریافتی، نحوه تخصیص آن، و گزارش‌های مالی مربوط به بخش معدن به صورت شفاف منتشر می‌شود. (تاندا و جنس^۱، ۲۰۲۴)

- **نروژ و کانادا:** این کشورها عضو طرح شفافیت صنایع استخراجی (EITI) هستند که باعث انتشار عمومی اطلاعات مالی معادن، میزان حقوق دولتی پرداخت‌شده، و هزینه‌کرد آن می‌شود.
- **پرو و شیلی:** سیستم‌های دیجیتال برای دسترسی عمومی به اطلاعات حقوق دولتی و میزان درآمدهای حاصل از معادن اجرا شده است.

در ایران، سامانه‌های گزارش‌دهی مالی و شفافیت در بخش حقوق دولتی ضعیف است. عدم انتشار عمومی اطلاعات، موجب کاهش نظارت مردمی، افزایش فساد، و عدم تخصیص بهینه منابع درآمدی از بخش معدن شده است.

۱۶. تفاوت در مشوق‌های سرمایه‌گذاری و تحقیق و توسعه در بخش معدن: کشورهای پیشرو در صنعت معدن، بخشی از درآمدهای حقوق دولتی را برای توسعه فناوری‌های معدنی، بهینه‌سازی مصرف انرژی، و حمایت از نوآوری‌ها در این بخش اختصاص می‌دهند (رکمانا و همکاران^۲، ۲۰۲۴).

- **استرالیا و کانادا:** برنامه‌های حمایتی از تحقیق و توسعه در فناوری‌های معدنی از طریق ارائه تسهیلات مالی و کاهش نرخ حقوق دولتی برای شرکت‌های نوآور اجرا می‌شود.
- **آرژانتین:** دولت این کشور مشوق‌های مالیاتی برای سرمایه‌گذاری در بخش اکتشاف و توسعه معادن ارائه می‌دهد.

در ایران، هیچ سیاست مشخصی برای حمایت از تحقیق و توسعه در معادن وجود ندارد و بخش عمده‌ای از درآمدهای حقوق دولتی به خزانه دولت واریز شده و برای حمایت از نوآوری‌ها در بخش معدن استفاده نمی‌شود. این موضوع باعث شده که معادن ایران از فناوری‌های قدیمی استفاده کنند و بهره‌وری استخراج در مقایسه با سایر کشورها پایین‌تر باشد.

۱۷. تفاوت در ارتباط حقوق دولتی با توسعه پایدار و مسئولیت اجتماعی: در بسیاری از کشورها، حقوق دولتی نه تنها به عنوان یک منبع درآمد بلکه به عنوان ابزاری برای توسعه پایدار و حمایت از جوامع محلی در مناطق معدنی استفاده می‌شود.

- **شیلی و پرو:** درصدی از حقوق دولتی برای توسعه اجتماعی و زیرساختی در جوامع نزدیک به معادن اختصاص می‌یابد.

۱ . Tanda & Genc

۲ . Rukmana et al

— کانادا و استرالیا: شرکت‌های معدنی موظف به اجرای پروژه‌های محیط‌زیستی و اجتماعی در مناطق عملیاتی خود هستند و این اقدامات می‌تواند موجب دریافت معافیت یا تخفیف در حقوق دولتی شود.

در ایران، هیچ سیاست الزام‌آوری برای تخصیص بخشی از حقوق دولتی به توسعه اجتماعی و محیط‌زیستی مناطق معدنی وجود ندارد. این مسئله باعث شده که در بسیاری از مناطق معدنی، توسعه زیرساخت‌ها به‌کندی پیش برود و مشکلات زیست‌محیطی و اجتماعی افزایش یابد.

۱۸. تفاوت در نحوه تنظیم حقوق دولتی در زمان بحران‌های اقتصادی و رکود قیمت جهانی مواد معدنی: در کشورهای پیشرفته، دولت‌ها در زمان بحران‌های اقتصادی یا کاهش قیمت‌های جهانی، حقوق دولتی را به‌طور موقت کاهش داده یا شرایط پرداخت آن را تسهیل می‌کنند.

— ایالات متحده و کانادا: در دوره‌های رکود قیمت جهانی، دولت‌ها به معدن‌داران اجازه می‌دهند تا پرداخت حقوق دولتی را به تعویق بیندازند یا به‌صورت اقساطی پرداخت کنند.

— شیلی و استرالیا: در زمان بحران‌های مالی، نرخ‌های حقوق دولتی متناسب با سوددهی شرکت‌های معدنی تعدیل می‌شود تا از تعطیلی معادن جلوگیری شود.

در ایران، نرخ حقوق دولتی ثابت بوده و حتی در دوره‌های رکود بازار جهانی نیز بدون تغییر باقی می‌ماند. این مسئله باعث شده که برخی معادن در شرایط افت قیمت‌های جهانی نتوانند هزینه‌های خود را تأمین کنند و مجبور به تعطیلی شوند.

۸. نتیجه گیری و ارائه توصیه های سیاستی

مطالعه چالش‌های حقوق دولتی معادن، نه‌تنها به شفاف‌سازی مشکلات موجود در این حوزه کمک می‌کند، بلکه می‌تواند راهگشای اصلاح نظام حقوق دولتی برای افزایش بهره‌وری معادن و جلوگیری از کاهش درآمدهای دولت باشد. بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد که ایران در مقایسه با بسیاری از کشورهای معدنی، مدل سخت‌گیرانه‌تری را برای دریافت حقوق دولتی اتخاذ کرده است. این مدل شامل نرخ‌های بالا، عدم انعطاف در تعیین حقوق دولتی، فشار مضاعف بر معادن کوچک و متوسط، و عدم شفافیت در هزینه‌کرد درآمدهای حاصل از این بخش است. علاوه بر این، نبود سیاست‌های حمایتی، عدم تخصیص درآمدهای حقوق دولتی به توسعه زیرساخت‌های معدنی، و وابستگی کامل این درآمدها به خزانه دولت، از جمله مشکلاتی هستند که باعث کاهش بهره‌وری معادن شده‌اند.

یکی از مهم‌ترین مباحث در تحلیل وضعیت حقوق دولتی معادن، منحنی لافر است که نشان می‌دهد افزایش بیش‌ازحد نرخ‌ها می‌تواند نتیجه معکوس داشته باشد. داده‌های موجود در ایران نیز این الگو را تأیید می‌کنند. در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰، افزایش حقوق دولتی منجر به افزایش میزان وصولی شد، اما از ۱۴۰۱ به بعد، افزایش شدید نرخ‌ها باعث کاهش تحقق درآمدهای دولت شده است. به‌عنوان مثال، در سال ۱۴۰۳، از ۵۵ هزار میلیارد تومان حقوق دولتی مصوب، تنها ۳۸.۷ درصد آن وصول شد. این کاهش چشمگیر تحقق، ناشی از عواملی مانند افزایش فشار مالی بر معادن، کاهش استخراج، تعطیلی برخی از معادن، و افزایش فرار از پرداخت حقوق دولتی بوده است. درواقع، دولت با عبور از نقطه

بهینه منحنی لافر، وارد بخش نزولی آن شده است، جایی که افزایش نرخ‌ها نه تنها باعث افزایش درآمد نمی‌شود، بلکه بهره‌برداری از معادن را کاهش داده و در نهایت درآمد دولت را کمتر می‌کند.

بنابراین، دولت باید تعادلی میان نرخ‌های حقوق دولتی و توان اقتصادی معادن ایجاد کند. تعیین نرخ‌های غیرواقع‌بینانه و فشار بیش‌ازحد بر معادن، باعث کاهش فعالیت‌های اقتصادی، تعطیلی معادن، و کاهش اشتغال در این بخش می‌شود. راهکار مناسب، بازبینی در سیاست‌های حقوق دولتی، تعیین نرخ‌های انعطاف‌پذیر و متناسب با شرایط اقتصادی معادن، و شفاف‌سازی هزینه‌کرد این درآمدها برای توسعه زیرساخت‌های معدنی است. با اتخاذ چنین سیاست‌هایی، نه تنها دولت می‌تواند درآمدهای پایدارتری از این بخش داشته باشد، بلکه از تضعیف معادن و کاهش بهره‌برداری از منابع معدنی کشور نیز جلوگیری خواهد شد. علاوه بر موارد فوق، می‌توان به مشکلات و چالش‌های ناشی از افزایش بی‌رویه حقوق دولتی معادن به شرح زیر اشاره کرد:

- عدم رعایت ماده ۱۴ قانون معادن و رکود در حوزه سنگهای ساختمانی: متأسفانه در اجرای ماده ۱۴ قانون معادن، حقوق دولتی معادن به درستی محاسبه نمی‌شود و این مسئله رکود در حوزه سنگ‌های ساختمانی را تشدید مینماید. ضروری است درصدی از فروش ماده معدنی با توجه به محل موقعیت، معدن نحوه استخراج و تعهدات و سود ترجیحی معدن دار تعیین شود، اما این موارد در عمل نادیده گرفته میشوند.
- تعیین ضرایب غیر منطقی برای حقوق دولتی: در حالی که در سالهای قبل از ۹۹ حقوق دولتی با تعامل و به صورت منطقی تعیین میشد، اما متأسفانه در سالهای اخیر دستگاههای نظارتی تا ۱۰ درصد فروش را مطالبه کرده که این مبلغ با قیمت واقعی فروش همخوانی ندارد و متأسفانه برخی از کارشناسان جهت تحقق درآمدهای مالیاتی، رویایی بدون توجه به مفهوم ماده ۱۴ قانون معادن و جایگاه واقعی، معادن اقدام به تعیین ضرایب غیرمنطقی کرده اند.
- عدم تناسب ضرایب با شرایط: استان ضرایب تعیین شده برای حقوق دولتی در سراسر کشور یکسان بوده، در حالی که شرایط معادن در استانهای مختلف متفاوت است برای مثال ضرایبی که برای معادن گرانیت در استانهای برخوردار مانند اصفهان تعیین میشود نباید با معادن استان خراسان جنوبی یکسان باشد.
- عدم توجه به تکالیف دولت در قانون معادن: در قانون، معادن دولت مکلف به سرمایه گذاری در حوزه اکتشاف است، اما در عمل این محقق نمی‌شود.
- محاسبه حقوق دولتی بر اساس ظرفیت پروانه بهره برداری: متأسفانه در محاسبه حقوق دولتی به محصول فروخته نشده توجه نمیشود. برای مثال اگر یک معدن با ظرفیت ۲۰ هزار تن، تنها ۷۰۰۰ تن فروش داشته باشد، مبنای محاسبه حقوق دولتی، ظرفیت پروانه بهره برداری یعنی ۲۰ هزار تن در نظر گرفته میشود به این ترتیب محصولی که فروخته نشده، مبنای محاسبه حقوق دولتی قرار میگیرد.

- کاهش قیمت و بی توجهی به عیار ماده معدنی: در برخی معادن در برخی معادن مانند معادن، منیزیت عواملی مانند کاهش عیار زیر ۸۰ درصد و وجود ماده ناخالص مانند سیلیس باعث کاهش شدید قیمت و حتی غیر قابل فروش شدن محصول می گردد. با این وجود، در محاسبه حقوق دولتی به این موارد توجه نمیشود.
- تعریف قیمت به جای کشف قیمت: تعیین قیمت برای محصولی که فروخته نشده و قابل فروش نیست، کشف قیمت نیست، بلکه قیمت است. زمانی که محصولی فروخته نمیشود ماده ۱۴ قانون معادن محقق نشده است.
- محاسبه حقوق دولتی بر اساس سنگهای بارگیری شده: در محاسبه حقوق دولتی معادن سنگ ساختمانی، سنگی که روی ماشینها بارگیری میشود به عنوان مبنای محاسبه قرار میگیرد.

با توجه به مشکلات مطروحه در ادامه، راهکارهای پیشنهادی برای رفع این چالشها ارائه گردیده است:

۱. پرداخت حقوق دولتی به صورت درصدی از بهای ماده معدنی استخراج شده باشد نه بر اساس مواد معدنی فرآوری شده
۲. تعیین تکلیف پهنه ها و زیرپهنه های واگذار شده مطابق دستورالعمل و آزادسازی سایر مناطق آن.
۳. مناطق بلوکه موضوع مخالفت ارگان های مورد استعلام، آزادسازی و مجدداً توسط متقاضیان در سامانه کاداستر مورد درخواست اکتشاف قرار گرفته و ارگان ها استعلامهای مربوطه را بررسی نموده و با نگاه حمایتی پاسخ دهند.
۴. با توجه به محدودیت معادن در استخراج حداکثر ۲۵ درصد بالاتر از ظرفیت اسمی و اعمال جرایم در صورت افزایش تولید و گمانه زنی وزارت صمت به احتمال کتمان میزان استخراج واقعی توسط معادن به دلیل عدم پرداخت جرایم مذکور پیشنهاد می گردد این محدودیت حذف و معدن مجاز به برداشت به هر میزان بوده تا ضمن افزایش بهره وری معدن معدن کار با اظهار میزان استخراج دولتی مربوط به آن را پرداخت نماید.
۵. تسهیل رویه واردات ماشین آلات سنگین معدنی با تخصیص و تامین ارز جهت ورود ماشین آلات معدنی مورد نیاز استان
۶. کاهش حقوق گمرکی واردات ماشین آلات و اخذ مجوز گمرک جهت ورود ماشین آلات دست دوم و موافقت با ورود موقت آن به استان
۷. تعیین دستگاه متولی داده های اکتشافی به منظور وحدت رویه در پایگاه داده های اکتشافی کشور که تمامی دستگاه ها را مکلف به گزارش و به روزرسانی آن نماید (سازمان زمین شناسی و یا وزارت صمت)
۸. در شرایط تعطیلی و رکود معادن، حقوق دولتی واقعی اخذ شود یا به عبارت دیگر روش محاسبه و اخذ حقوق دولتی باید پویا باشد .
۹. ایجاد بانک اطلاعاتی در خصوص معادن فعال و هوشمند سازی فعالیت های معدنی استان

۱۰. تقویت سیستم های نظارتی و نصب باسکول هوشمند در معادن استان برای کنترل میزان خروج مواد معدنی و ایجاد ارتباط با اداره کل امور مالیاتی برای راستی آزمایی میزان خود اظهاری معدن کاری در خصوص میزان استخراج معادن.

۱۱. بازنگری در ضرایب حقوق دولتی و تعیین ضرایب متناسب با شرایط هر استان

۱۲. با توجه به ماده ۱۴ قانون معادن و لحاظ کردن عوامل موثر در تعیین حقوق دولتی از جمله محل، موقعیت، نحوه استخراج، تعهدات و سود ترجیحی معدن دار.

۱۳. لحاظ کردن وجود مواد مزاحم و کاهش قیمت در محاسبه حقوق دولتی

۱۴. تشکیل کمیته های کارشناسی برای تعیین قیمت واقعی مواد معدنی و جلوگیری از تعیین قیمت های غیر واقعی و اختراعی.

۱۵. توجه به تکالیف دولت در قانون معادن و سرمایه گذاری در حوزه اکتشاف.

۱۶. حمایت از معدن داران و تسهیل فرآیند تولید و فروش مواد معدنی.

۱۷. جلوگیری از تعیین ضرایب یکسان برای معادن در سراسر کشور و توجه به شرایط خاص هر استان.

۱۸. هوشمندسازی و بهینه سازی سیستم محاسبه حقوق دولتی: استفاده از نرم افزارهای هوشمند برای محاسبه دقیق حقوق دولتی: یکی از مهم ترین مشکلات موجود، عدم دقت در محاسبه حقوق دولتی است که عمدتاً بر اساس خود اظهاری بهره برداران معادن انجام می شود. پیشنهاد می شود سامانه ای هوشمند و یکپارچه طراحی شود که بتواند به صورت خودکار میزان استخراج، ارزش ماده معدنی، و درصد حقوق دولتی را محاسبه کند. لحاظ کردن پارامترهای کلیدی در تعیین حقوق دولتی: در حال حاضر، بسیاری از عوامل کلیدی مانند محل و موقعیت معدن، روش استخراج، ذخیره معدنی، عیار ماده معدنی، میزان فرآوری، و اثرات زیست محیطی در تعیین میزان حقوق دولتی نادیده گرفته می شود. پیشنهاد می شود که تمامی این فاکتورها در مدل های محاسباتی جدید لحاظ شوند تا حقوق دولتی بر اساس شرایط واقعی هر معدن محاسبه شود. تعیین قیمت پایه مواد معدنی بر اساس قیمت های جهانی و بورس: برای جلوگیری از عدم شفافیت در قیمت گذاری مواد معدنی در سر معدن، پیشنهاد می شود که قیمت پایه مواد معدنی بر اساس قیمت های جهانی، بورس کالا، و قیمت های صادراتی تعیین شود. این اقدام می تواند از سوء استفاده های احتمالی و ارائه اطلاعات نادرست توسط برخی معدن داران جلوگیری کند.

۱۹. بهبود تخصیص و هزینه کرد حقوق دولتی معادن: تخصیص واقعی درآمدهای حقوق دولتی به بخش معدن: در حال حاضر، بخش عمده ای از حقوق دولتی معادن به خزانه دولت واریز شده و در سایر بخش ها هزینه می شود. این امر برخلاف قانون معادن است که اختصاص ۶۵ درصد از این منابع به توسعه بخش معدن را الزامی می کند. پیشنهاد

می‌شود که سازوکارهای نظارتی قوی‌تری برای اطمینان از تخصیص این درآمدها به توسعه زیرساخت‌های معدنی ایجاد شود. افزایش سهم استان‌های معدنی از حقوق دولتی: بر اساس قوانین فعلی، ۱۵ درصد از حقوق دولتی باید برای توسعه زیرساخت‌ها و رفاه اجتماعی در استان‌های معدنی هزینه شود، اما این میزان در بسیاری از موارد پرداخت نشده است. برای حل این مشکل، ایجاد یک حساب شفاف استانی و انتشار عمومی گزارش‌های مربوط به هزینه‌کرد این وجوه می‌تواند موثر باشد. ایجاد مشوق‌های مالیاتی برای معادن کوچک‌مقیاس: بسیاری از معادن کوچک‌مقیاس توان پرداخت کامل حقوق دولتی را ندارند. پیشنهاد می‌شود که یک مدل پلکانی برای دریافت حقوق دولتی بر اساس میزان سودآوری معادن تدوین شود تا فشار مالی کمتری بر معادن کوچک و متوسط وارد شود.

۲۰. افزایش شفافیت و نظارت بر حقوق دولتی: ایجاد سامانه شفافیت مالی برای گزارش‌دهی حقوق دولتی: یکی از مشکلات عمده، عدم دسترسی عمومی به اطلاعات مربوط به میزان دریافت و هزینه‌کرد حقوق دولتی است. پیشنهاد می‌شود که یک سامانه ملی برای انتشار شفاف اطلاعات مربوط به حقوق دولتی معادن راه‌اندازی شود تا همه ذی‌نفعان، از جمله مردم، نهادهای نظارتی، و بخش خصوصی، بتوانند بر این فرآیند نظارت داشته باشند. نظارت بر میزان استخراج واقعی با استفاده از فناوری‌های نوین: برای جلوگیری از تخلفات در گزارش‌دهی میزان استخراج، پیشنهاد می‌شود که از فناوری‌های تصویربرداری هوایی، ماهواره‌ای، و پهپادها برای پایش مستمر معادن استفاده شود. همچنین، نصب باسکول‌های هوشمند در معادن برای ثبت میزان دقیق خروجی مواد معدنی می‌تواند به شفافیت بیشتر کمک کند. تجمع سامانه‌های مرتبط با حقوق دولتی معادن: در حال حاضر، اطلاعات مربوط به استخراج، قیمت‌گذاری، و پرداخت حقوق دولتی در سامانه‌های پراکنده و مستقل از یکدیگر ثبت می‌شود که باعث عدم هماهنگی میان دستگاه‌های دولتی شده است. پیشنهاد می‌شود که تمامی این اطلاعات در یک سامانه جامع و یکپارچه تجمع شود تا فرآیندهای نظارتی و حسابرسی بهینه‌تر انجام شوند.

۲۱. بهینه‌سازی فرآیند وصول حقوق دولتی و کاهش تخلفات: تعیین مدل‌های منعطف برای دریافت حقوق دولتی: یکی از مشکلات اساسی، عدم انعطاف‌پذیری در روش محاسبه حقوق دولتی است. برای بهبود این فرآیند، می‌توان مدل‌های ترکیبی را اجرا کرد که بر اساس شرایط بازار، میزان سوددهی معادن، و سطح فراآوری مواد معدنی، درصد حقوق دولتی تغییر کند. برای مثال، معادن با نرخ سود پایین می‌توانند مشمول تخفیف‌های موقت شوند، درحالی‌که معادن پردرآمد درصد بالاتری را پرداخت کنند. اجرای طرح‌های پایش دوره‌ای و حسابرسی منظم معادن: برای کاهش تخلفات و جلوگیری از کتمان میزان استخراج یا ارائه اطلاعات نادرست، پیشنهاد می‌شود که بازرسی‌های دوره‌ای و حسابرسی‌های مالی مستمر برای معادن بزرگ و متوسط اجرا شود. این امر می‌تواند شامل تطبیق گزارش‌های مالی، بررسی میزان تولید واقعی، و پایش حساب‌های مالی بهره‌برداران باشد. تشدید نظارت بر معافیت‌های حقوق دولتی: برخی شرکت‌های معدنی از حفره‌های قانونی برای کاهش یا فرار از پرداخت حقوق دولتی استفاده می‌کنند. پیشنهاد می‌شود که سازوکارهای سخت‌گیرانه‌تری برای اعطای معافیت‌ها تدوین شود و همچنین شرکت‌هایی که تخلفات مالی دارند از دریافت معافیت‌های مالیاتی و تخفیف‌های حقوق دولتی محروم شوند.

۲۲. کاهش سطح مداخله دولت در قیمت گذاری مواد معدنی و کشف قیمت مواد معدنی در بورس کالا

منابع و مآخذ

سادات حسینی، ن.، و حسین‌زاده، س. (۱۳۹۸). ضرورت اصلاح نظام حقوق دولتی معادن در ایران. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

رادمان، م.ت. (۱۳۹۹). چالش‌ها و راهکارهای محاسبه و دریافت حقوق دولتی معادن.

موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی. (۱۴۰۱). بررسی حقوق دولتی معادن در ایران.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۸). ضرورت اصلاح نظام حقوق دولتی معادن در ایران.

زینلی نژاد فردوسی، ابراهیم، فرومند، لادن و صداقتی، کیوان. (۱۴۰۲). "نقش دولت در مدیریت و نظارت بر معادن در

نظام حقوقی ایران". نشریه مهندسی معدن، ۱۸(۵۸)، ۳۶-۴۸.

سلطان احمدی، جلال و آدمی، مهدی. (۱۳۹۹). "بررسی فقهی حقوقی مالکیت معادن با نگاهی به حقوق استرالیا و

امریکا". آموزه‌های فقه مدنی. DOI: ۱۰.۳۰۵۱۳/cjd.۲۰۲۲.۳۸۸۰.۱۶۵۶.

گزارش "ضرورت اصلاح نظام حقوق دولتی معادن در ایران" دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن مرکز پژوهش‌های

مجلس شورای اسلامی، سال ۱۳۹۸

قانون معادن مصوب سال ۱۳۷۷ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن و آیین نامه اجرایی قانون معادن

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

تقی‌پور، ب.، و رحمتی، م. (۱۳۹۸). مطالعه راهکارهای حقوقی حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در معادن و کاهش

آسیب‌های اجتماعی. جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ۸، ۴۳۰-۴۰۱.

امینی‌نسب، ح.، و میرشکاری، ع. (۱۳۹۸). ماهیت و اوصاف قرارداد بهره‌برداری از معدن. دانش حقوق مدنی، ۱۶، ۱-۱۰.

افشاری، م. ر. (۱۴۰۳). بررسی تطبیقی حقوق و تعهدات طرفین پروانه بهره‌برداری از میدان‌های نفتی در ایران، نروژ و

انگلستان. پژوهش‌های حقوق تطبیقی، ۲۸(۲)، ۱۸۹-۱۶۵.

آدمی، م.، و سلطان‌احمدی، ج. (۱۴۰۳). بررسی فقهی - حقوقی مالکیت معادن با نگاهی به حقوق استرالیا و آمریکا.

آموزه‌های فقه مدنی، ۲۹، ۳۳-۳.

Amaglobeli, M. D., Crispolti, M. V., Dabla-Norris, M. E., Karnane, P., & Misch, F. (۲۰۱۸). Tax policy measures in advanced and emerging economies: a novel database. International Monetary Fund.

Frankfurter, R., Kardas-Nelson, M., Benton, A., Barrie, M. B., Dibba, Y., Farmer, P., & Richardson, E. T. (۲۰۱۸). Indirect rule redux: the political economy of diamond mining and its relation to the Ebola outbreak in Kono District, Sierra Leone. Review of African Political Economy, ۴۵(۱۵۸)، ۵۲۲-۵۴۰.

Abdulai, A. G. (۲۰۱۷). Competitive clientelism and the political economy of mining in Ghana.

- Dobra, J., & Dobra, M. (۲۰۱۳). State mineral production taxes and mining law reform. *Resources Policy*, ۳۸(۲), ۱۶۲-۱۶۸.
- Huggins, C., & Kinyondo, A. (۲۰۱۹). Resource nationalism and formalization of artisanal and small-scale mining in Tanzania: evidence from the tanzanite sector. *Resources Policy*, ۶۳, ۱۰۱۴۳۶.
- Rasyid, M., Hayatuddin, K., & Suatmiati, S. (۲۰۲۴). Implementation of Regional Tax Collections in the Tax Sector of Non-Metal Minerals and Rocks That Do Not Have a People's Mining License in the Ogan Ilir District Area. *International Journal of Social Science Research and Review*, ۷(۵), ۹۶-۹۹.
- Paredes, D., & Rivera, N. M. (۲۰۱۷). Mineral taxes and the local public goods provision in mining communities. *Resources Policy*, ۵۳, ۳۲۸-۳۳۹.
- Rakner, L. (۲۰۱۷). Tax bargains in unlikely places: The politics of Zambian mining taxes. *The Extractive Industries and Society*, ۴(۳), ۵۲۵-۵۳۸.
- Cox, B., Innis, S., Kunz, N. C., & Steen, J. (۲۰۲۲). The mining industry as a net beneficiary of a global tax on carbon emissions. *Communications Earth & Environment*, ۳(۱), ۱-۸.
- Weldegiorgis, F. S., Dietsche, E., & Franks, D. M. (۲۰۲۱). Building mining's economic linkages: A critical review of local content policy theory. *Resources Policy*, ۷۴, ۱۰۲۳۱۲.
- Jiang, H. D., Hao, W. T., Xu, Q. Y., & Liang, Q. M. (۲۰۲۰). Socio-economic and environmental impacts of the iron ore resource tax reform in China: A CGE-based analysis. *Resources Policy*, ۶۸, ۱۰۱۷۷۵.
- Finér, L., & Ylönen, M. (۲۰۱۷). Tax-driven wealth chains: A multiple case study of tax avoidance in the Finnish mining sector. *Critical Perspectives on Accounting*, ۴۸, ۵۳-۸۱.
- Miller, A. D. (۲۰۱۹). Current Mining Taxation Policy Implemented by both Mongolia and Kazakhstan: The Development Comparatives between Ulaanbaatar and Astana.
- Drew, J., Dollery, B. E., & Blackwell, B. D. (۲۰۱۸). A square deal? Mining costs, mining royalties and local government in New South Wales, Australia. *Resources Policy*, ۵۵, ۱۱۳-۱۲۲.
- Tangtinthai, N., Heidrich, O., & Manning, D. A. (۲۰۱۹). Role of policy in managing mined resources for construction in Europe and emerging economies. *Journal of environmental management*, ۲۳۶, ۶۱۳-۶۲۱.
- Amaniampong, M., Kumi, J. A., & Kumi, M. A. (۲۰۱۸). Effects of corporate income tax on the profitability of mining companies: evidence from Ghana Stock Exchange. *Journal of Business Management*, ۴(۲), ۵۵-۶۴.
- Amaniampong, M., Kumi, J. A., & Kumi, M. A. (۲۰۱۸). Effects of corporate income tax on the profitability of mining companies: evidence from Ghana Stock Exchange. *Journal of Business Management*, ۴(۲), ۵۵-۶۴.
- Hu, H., Dong, W., & Zhou, Q. (۲۰۲۱). A comparative study on the environmental and economic effects of a resource tax and carbon tax in China: Analysis based on the computable general equilibrium model. *Energy Policy*, ۱۵۶, ۱۱۲۴۶۰.
- Hilson, G. (۲۰۱۹). Why is there a large-scale mining 'bias' in sub-Saharan Africa?. *Land use policy*, ۸۱, ۸۵۲-۸۶۱.

- Ail, K. K. (୨୦୧୫). Analysing the Performance of Mineral Tax Instruments of Papua New Guinea. Available at SSRN ୦୦୧୦୧୦୩.
- Amedanou, I., & Laporte, B. (୨୦୧୫). Is the conventional wisdom on resource taxation correct? Mining evidence from African countries' tax legislations. *World Development*, ୬୬, ୧୦୧୦୧୬.
- Tanda, P. A., & Genc, B. (୨୦୧୫). Zimbabwe's mining policy impact on revenue leakages. *Resources Policy*, ୫୧, ୧୦୫୫୫୫.
- Rukmana, D., Salman, D., Alimuddin, I., Arifin, M., Nurdirman, E., Ihsan, M., ... & Tinta, Y. (୨୦୧୫). Economic value and environmental impact of Saddang River sand mining, Pinrang Regency, South Sulawesi, Indonesia. *Journal of Degraded & Mining Lands Management*, ୧୧(୨).