

حکومتداری معادن: سیستم مؤثر جمع آوری عواید صنایع استخراجی در افغانستان

۱۵ سال
تحقیق با کیفیت



جاوید نورانی

جوزا ۱۳۹۶

مقدمه

مدیریت مؤثر عواید صنایع استخراجی وظیفه پرچالش اما بسیار حساس برای کشور های با منابع غنی طبیعی، به خصوص برای کشور هایی که ظرفیت پایین اداری، به حساب می آید. از این رو، یک سیستم یکپارچه حسابرسی، گزارشدهی و بازرسی با موانع رو به رو بوده و به خاطر توسعه و تطبیق آن نیاز به کمک های تخنیکی می باشد.

به دلیل ماهیت خاص عملیات استخراجی در سکتور معادن، ابزار مختلف مالی برای جمع آوری عواید استخراج منابع به کار برده می شود. چون، نباید از یاد برد که صنایع استخراجی نه تنها یکی از سرچشمه های بزرگ کسب مالیات است بلکه از سکتور استخراج سایر درآمد های غیر مالیاتی مانند حق بهره برداری، خاک پولی، حق بیمه، جریمه و غیره نیز به دست می آید. عواملی چون ظرفیت بالقوه بالای درآمدزایی زمین، تجدیدنپذیر بودن منابع طبیعی، عدم دسترسی به معلومات کامل، هزینه های بالا و نیاز به سرمایه زیاد در سکتور استخراج در بازارهایی با وضعیت نامعلوم و فضای پرچالش حسابرسی و بازرسی برای کنترل مالی، کار مدیریت عواید در سکتور استخراج را پیچیده تر ساخته است.¹

از این رو، معیارهای پذیرفته شده بین المللی حسابرسی و بازرسی به نحوی انکشاف یافته اند که به طور مشخص به مسایل مالی مدیریت مؤثر عواید صنایع استخراجی نیز پرداخته تا به این ترتیب کشور های سرشار از منابع طبیعی در پالیسی ها، قراردادهای و جوازنامه های این سکتور به معیارهای مذکور ارجاع داده بتوانند.²

افغانستان کشوری با منابع طبیعی است که یک جایگزین عایداتی برای اقتصاد وابسته به کمک های خارجی این کشور بوده می تواند. سکتور معادن در افغانستان در جریان سال های ۲۰۱۰ الی ۲۰۱۳ میلادی توجه و حمایت های زیادی را به سوی خود جلب کرد؛ با این حال، بخش معادن به دلیل آفت قیمت آهن و مس در بازار های بین المللی و همچنان پروسه انتقال سیاسی در این کشور به طور چشمگیری تضعیف شده است. سیستم جمع آوری، گزارشدهی و بازرسی عواید معدنی در افغانستان بهبود و اصلاحات محدودی به خود دیده است؛ تقویت ظرفیت این سیستم سرمایه گذاری بلندمدت مهمی به حساب می آید.

با این پس زمینه همکاران افغان و آلمانی به طور مشترک، اداره معادن را به عنوان یکی از شش موضوع کلیدی تحقیق در مجمع حکومتداری افغانستان برای سال های ۲۰۱۶/۲۰۱۷ میلادی انتخاب کردند. تمرکز این تحقیق نیز عمدتاً روی ارزیابی جامع سیستم جمع آوری و اداره عواید سکتور معادن بود تا با ارائه یک سلسله پیشنهادات، در سیستم موجود بهبودی حاصل آمده و با معیارها و رویه های پذیرفته شده ای بین المللی مطابقت نماید. به این منظور، این تحقیق کاملاً نگاه خود را روی نظام موجود مدیریت و جمع آوری عواید و ساختار های مربوط به آن، به شمول سیستم حسابرسی، تفتیش و گزارش دهی در این عرصه در سه وزارت مربوطه- ریاست عواید وزارت مالیه در سطح کشور و ولایت، ریاست کاداستر و ریاست عواید وزارت معادن و پترولیم- متمرکز کرد.

روش شناسی

محققان این پروژه مصاحبه های مفصل کیفی با مقامات ارشد وزارت خانه های فوق الذکر در ولایات کابل، قندهار، هرات و ننگرهار انجام دادند. همچنان مجموعه جداگانه ای از پرسش ها از شرکت های معادن در کابل، به منظور ارزیابی سیستم مذکور از چشم انداز مشتری (و مالیه دهندگان)، نیز مطرح شد. محققان نخستین دور معلومات را جمع آوری کرده و بعد به سر دادن و تصدیق مجدد بخش اعظمی از معلومات مذکور به منظور دست یافتن به یقین کامل در مورد اعتبار و صحت شان پرداختند.

یافته های کلیدی

بهترین معیار های بین المللی

باید توجه داشت که در سطح جهان معیارهای یکسانی وجود ندارد که حکومت ها با الهام از آن پروسه هایی را به وجود آورند که در آن منابع طبیعی بالقوه خود را به سوی انکشاف اقتصادی پایدار رهنمون سازند؛ در واقعیت امر حکومت ها با انواع روند ها و اسباب مالی رو به رو اند که در برخی موارد بهتر کار می دهند و در برخی هم کمتر. با این حال، یک سلسله استندرد ها و رهنمود های شناخته شده ای به هم مرتبطی وجود

Natural Resources Governance Institute. *Natural Resources Charter*. http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/NRCJ1193_1_natural_resource_charter_19.6.14.pdf

The World Bank (2009). *Extractive Industries Value Chain*. Washington DC: http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/ei_for_development_3.pdf

دارند که در کنار یک دیگر مجموعه ای از بهترین شیوه ها و رویه ها را در این عرصه رقم زده اند. در این مورد اسناد کلیدی عبارت از استندرد ابتکار شفافیت در صنایع استخراجی (ای.آی.تی.آی) سال ۲۰۱۶ میلادی³، رهنمود صندوق بین المللی پول در مورد شفافیت عواید منابع طبیعی⁴، و چارچوب منشور تعیین شاخص منابع طبیعی متعلق به انستیتوت اداره منابع طبیعی (این.آر.جی.آی) می باشد.⁵

ابتکار شفافیت در صنایع استخراجی (ای.آی.تی.آی)

طرح شفافیت صنایع استخراجی عبارت از ائتلاف جهانی حکومت ها، شرکت ها و نهاد های مدنی است که به طور مشترک به خاطر اداره شفاف تر و حساسه تری عواید منابع طبیعی کار می کنند. طرح شفافیت صنایع استخراجی برای نخستین بار در سپتامبر ۲۰۰۲ میلادی در نشست بانک جهانی در مورد توسعه پایدار در ژوهانسبورگ راه اندازی شد، و تحت نظر یک انجمن غیر انتفاعی عضو پذیر، بر اساس قانون ناروی، اداره می شود. جوانب ذینفع (ای.آی.تی.آی) حکومت های مجری و حامی طرح، شرکت ها و سرمایه گذاران، و سازمان های جامعه مدنی اند. ابتکار شفافیت صنایع استخراجی در پی کاربرد و حفظ استندرد های (ای.آی.تی.آی)، رهنمود ترویج شفافیت، حساسه و اداره بهتر منابع طبیعی کشورها چون تیل، گاز و منرال ها است. آخرین نسخه ای استندرد های (ای.آی.تی.آی) در ۲۳ فبروری ۲۰۱۶ میلادی به نشر رسید.

ضرورت بازبینی سیستم

بر اساس پنجمین گزارش (ای.آی.تی.آی) در سال ۲۰۱۷ میلادی، اطلاعات مربوط به تولید و پرداخت های مالی شرکت های معدنکار وجود ندارد. همچنان، تناقض های زیادی در گزارش های حکومت و شرکت های معدنکار به چشم می خورد.⁶ موجودیت اطلاعات قابل اعتماد در ارتباط به هر قرارداد همراه با معلومات لازم در مورد تولیدات و فروشات کمپنی از اهمیت زیادی برخوردار است. شاخص سنجش فساد در زنجیره ارزشی استخراج مربوط به سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (او.ای.سی.دی) بیان می دارد که فساد در زنجیره ارزشی صنایع استخراجی یکی از موانع عمده توسعه کشور های در حال انکشاف است. این گزارش با شناسایی خطرهای کلیدی فساد در بخش جمع آوری و مدیریت عواید معدنی، به موارد زیر اشاره می نماید:

- چارچوب ناکافی قانونی و مقرراتی برای جمع آوری عواید؛
- ظرفیت های پایین انسانی و تکنیکی در بخش مدیریت عواید؛
- عدم شفافیت و دسترسی به اطلاعات مربوط به جمع آوری عواید؛
- ابهام در معاملات تجارتي اجناس معدنی؛
- مبهم بودن ساختارهای مالکیت و اداره چندین بازیگر دخیل در صورتحساب داد و ستد اجناس؛
- نبود شفافیت در اطلاعات مربوط به داد و ستد اجناس؛
- عدم و یا ناکافی بودن سعی و کوشش لازم شرکت ها.

افغانستان با تمام خطرهای ذکر شده در بالا مواجه است؛ به خصوص نبود چارچوب حقوقی و قانونی لازم برای جمع آوری عواید و فقدان اطلاعات لازم مربوط به عواید، خطر جدی را در این سکتور به وجود آورده است.⁷

افغانستان از سال ۲۰۱۰ میلادی کشور کاندید برای ابتکار شفافیت در صنایع استخراجی (ای.آی.تی.آی) بود که گام مهمی برای اصلاحات در راستای بهبود حساسه و شفافیت به حساب می آید. بعد از یک آغاز دشوار، نخستین گزارش ترکیبی در سال ۲۰۱۲ میلادی و پنجمین آن در اپریل ۲۰۱۷ میلادی انتشار یافت اما اعتبار این گزارش باید توسط سکرتریت بین المللی این نهاد در اسلو مورد تایید قرار گیرد. ناگفته نباید گذاشت که اجرایی شدن اساسات و چارچوب (ای.آی.تی.آی) آغاز خوبی به حساب می آید. سکتور معادن از نظارت قوی بر عواید استخراج، به منظور اطمینان از اداره این سکتور و مدیریت شفاف و پایدار عواید، نفع زیادی برده می تواند.

سرپرست جدید وزارت معادن که تازه از سوی رییس جمهور منصوب شده است، از پشتیبانی سیاسی برخوردار بوده و گام های نخستین اش نشانه های مثبتی از تصمیم برای اصلاحات در این وزارت می باشد. با این حال، او باید از یک حالت فرو افتاده تری آغاز کند. چون، وزارت معادن و پترولیم افغانستان در طول ۱۰ سال اخیر بیشتر ظرفیت های کسب شده خود را از داده است. در این چند سال اخیر حکومت از یک سو هیچ پیشرفت قابل ملاحظه ای در توسعه این سکتور نداشته است، و از جانب دیگر چالش ها نیز افزایش یافته است. جذابیت روز افزون سکتور معادن افغانستان برای چهره های قدرتمند سیاسی و شورشیان منجر به افزایش استخراج غیر قانونی معادن، منازعه بر سر کنترل منابع و خطر افتادن برخی از منابع معدنی به دست شورشیان گردیده است. این شرایط در حالی به وجود آمده است که نیاز افغانستان به منابع بیدیل عایداتی ضرورت اصلاحات در تعدادی از بخش های این سکتور، از جمله تعدیل قانون منرال ها، تقویت قدرت نظارتی وزارت معادن و پترولیم و ظرفیت مدیریت قرارداد ها، بهبود شفافیت در

Extractive Industries Transparency Initiative (2016). *EITI Standard 2016*. Oslo: Extractive Industries Transparency Initiative https://eiti.org/sites/default/files/documents/english-eiti-standard_0.pdf

International Monetary Fund (2007). *Guide on Resource Revenue Transparency*. Washington, D.C.: International Monetary Fund <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907g.pdf>

Natural Resource Governance Institute (2016). *Natural Resource Charter Benchmarking Framework*. New York: Natural Resource Governance Institute https://eiti.org/sites/default/files/documents/english-eiti-standard_0.pdf

Hart Group. *EITI Reconciliation Report*. Kabul: EITI Secretariat, 2017. Web. 8 May 2017. 5Th EITI Afghanistan Reconciliation Report

OECD Development Policy Tools. *Corruption in the Extractive Value Chain*. <http://www.oecd.org/publications/corruption-in-the-extractive-value-chain-9789264256569-en.htm>

عقد قراردادهای و همچنین نوسازی سیستم گزارشدهی، بازرسی و جمع آوری عواید را ایجاب می نماید. توجه این تحقیق روی مورد اخیر الذکر است.

پیامدهای سیستم موجود

سیستم موجود جمع آوری عواید در بخش استخراج معادن شدیداً ضعیف، قویاً متأثر از نبود هماهنگی میان ریاست های خدمات عامه و فساد شایع در آنجا است.⁸ این وضعیت به طور کلی پیامدهای جدی را برای حکومت و جامعه در پی خواهد داشت. کارکرد های مهم شعبات وزارت معادن و پترولیم نیازمند اصلاحات و توسعه ظرفیت اند تا وظیفه جمع آوری عواید، گزارش دهی و بازرسی را انجام داده و در قالب یک سیستم خیلی هماهنگ عمل نمایند. در حال حاضر، ظرفیت پایین و نگرانی ها از موجودیت فساد را نباید نادیده گرفت.

سیستم های مدیریت معلومات در وزارت به شکل دستی بوده و فاقد میکانیسم های سردادن و تصدیق اطلاعات است. این فقدان سیستم را در برابر فساد و سوء استفاده آسیب پذیر ساخته و مقدار لازم اطلاعات در مورد وضعیت هر یک از قراردادهای رافراهم ناساخته تا نظارت دولت بر عملیات استخراج منابع و جمع آوری عواید آن تضمین گردد.

ریاست تفتیش

ریاست تفتیش که نقش حیاتی را در ساختن اساس تعیین مالیات و دیگر اشکال عواید دارد، نیازمند انکشاف ظرفیت است. به دلیل طبیعت کار آن، این اداره در معرض فساد قرار داشته و گزارش هایی نیز در مورد فساد در سلسله مراتب این ریاست به طور قوی وجود دارد. میکانیسم ثالث نظارتی به منظور نظارت مستقل و تعیین درستی و صحت استخراج و جمع آوری عواید نیز برای بیشتر ساختن شفافیت و حسابدهی در پروسه بازرسی و جلوگیری از تغذیه شبکه های غیررسمی رییس یا ارباب محور که معمولاً در حول سکتور معادن شکل می گیرند، کمک کرده می تواند. شبکه های مذکور به لحاظ بیرونی از سوی مقامات کمپنی با استفاده از روابط و حمایت های سیاسی شان حفاظت می شوند. ضعف در ساختارهای تفتیش که نخستین مرجع تماس با شرکت ها می باشد، باعث ایجاد خلا اطلاعاتی شده و بنیاد درست اخذ مالیات را ضعیف می سازد. انگیزه اشخاص برای پر کردن جیب ها باعث فساد در این سکتور شده است که تولید و صادرات محصولات منرالی که مال دولت است، کمتر از آنچه است، گزارش داده شده است.

ریاست کاداستر

کاداستر یکی از ریاست های حساس دیگر در چارچوب سیستم جمع آوری عواید استخراج معادن است که به ارزیابی عواید با توجه به معلومات تولیدی که از سوی ریاست عمومی تفتیش فراهم می گردد، می پردازد و به خاطر ضعف های ساختاری در درون وزارت معادن، کاملاً در برابر فساد آسیب پذیر است. فقدان اطلاعات لازم و یا موجودیت معلومات ساختگی یکی از خلا ها در این سیستم بوده که به آسانی می تواند توسط افراد در ریاست کاداستر مورد سوء استفاده قرار گیرد. دریافت رشوه و بعد استفاده از اطلاعات آماده و تصدیق نشده، به کمپنی ها اجازه می دهد که کمتر از آنچه باید باشد، گزارش داده و در نتیجه حق الامتیاز کمتری به حکومت پرداخت نمایند. از این رو، ریاست کاداستر بخش مهمی از سیستمی است که عواید غیر مالیاتی را جمع آوری کرده و اساس عواید مالیاتی را هم می سازد. بهبود در حفظ اطلاعات و مدیریت آن از طریق سیستم های دیجیتالی و مرتبط ساختن آن با دیگر بخش های وزارت معادن امر خیلی مهمی است.

ریاست گمرکات

در ارتباط به اجناس صادراتی، ریاست گمرکات و شعبات مربوط به آن نقش حساسی را در مورد جمع آوری عواید صادراتی ایفا می نمایند. با این حال، به دلیل فقدان مدیریت یکپارچه قراردادهای در میان وزارت های مالیات و معادن، زمینه های لازم برای فساد وجود دارد. گزارش هایی در دست است که مقامات در ریاست گمرکات اجازه می دهند که میزان اجناس صادراتی کم گزارش شود. ریاست گمرکات در عمل نشان داده است که میزان صادرات محصولات منرالی را در چندین نقطه مرزی، کمتر از آنچه است، گزارش داده است.

ریاست عواید افغانستان

ریاست عمومی عواید افغانستان که به سنجش عواید و مفاد مالیاتی می پردازد، اغلب متکی به اطلاعات تولیدی است که از سوی وزارت معادن و پترولیم و شرکت های استخراج معدن که معلوماتی مربوط به عملیات استخراج و فروشات خود را تهیه و تسلیم می کنند، فراهم می گردد. اغلب شواهد نشان می دهد که این شرکت ها با وجود عملیات استخراجی هیچ گزارش از فعالیت های خود تسلیم نمی کنند. اکثر این کمپنی ها که آوده به تخلفات مالیاتی اند، از سوی ریاست عمومی عواید مورد بازرسی قرار نمی گیرند. ریاست عواید از بازرسی عملیات شرکت ها به آسانی چشم می پوشد که دلیل آن رد و بدل شدن پول غیر قانونی میان مقامات این اداره و شرکت ها عنوان می گردد. این مشکل تا همین اواخر نیز شایع بود؛ شرکت های استخراج کننده ای معادن منرال ها را استخراج و صادر می نمایند اما در روی کاغذ فعالیت های خود را متوقف نشان می دهند. در نتیجه حکومت عواید زیادی را از دست می دهد.

سیستم موجود جمع آوری عواید از کمپنی های استخراج معادن در افغانستان موثر نمی باشد. جریان عواید غیر مالیاتی مانند پرداخت حق الامتیاز اغلب اساس محاسبه مفاد مالیاتی را می سازد. از آن جایی که خلا در معلومات مربوط به تولید به خاطر ضعف و فقدان اطلاعات لازم در ریاست های تفتیش و کاداستر وجود دارد، محاسبه حق الامتیاز واقعی و جمع آوری آن تبدیل به یک موضوع چالش برانگیزی شده است. در نتیجه حکومت میزان زیادی از عواید خود را از دست

می دهد. سیستم موجودی که از آن استفاده می شود، فاقد مکانیزم های نظارتی و حسابدهی موثر است. این مشکل باعث افزایش خطر فساد در این سیستم شده که در نهایت چالش های فراوانی را فرا روی جمع آوری عواید و هر نوع اصلاح چشمگیر در وزارت معادن و پترولیم خلق کرده است.

پیشنهادات

۱. انکشاف سیستم یکپارچه ای که بخش های مختلف حکومت و اطلاعات ثبت شده را به یک دیگر وصل نماید:
 - ا. الف: از گزارش به گزارشدهی گذر کرده، و همان طوری که سکرتریت (ای.ی.آی.تی.آی) و بانک جهانی پیشنهاد کرده اند، آن را به وسیع سازی (ای.ی.آی.تی.آی) مرتبط نماید؛
 - ب. ب: تمام نیازمندی های انطباق با شرایط (ای.ی.آی.تی.آی) شامل پلان های کاری مراجع مربوطه حکومتی گردد؛
 - ج. پ: سیستم دیجیتالی پرداخت ها به منظور کاهش استفاده از مبادله پول نقد توسعه یابد تا زمینه های فساد و سوء استفاده کم گردد؛
۲. ۲- مکانیزم هماهنگی میان وزارت خانه ها و ریاست های آنان، مانند گمرکات، عواید، کاداستر و تفتیش، به وجود آید؛
۳. ۳- قراردادها دیجیتالی شده، و ریاست های گمرکات، عواید، کاداستر و تفتیش به آن دسترسی لازم و مشابه را داشته باشند؛
۴. ۴- وزارت معادن و پترولیم به طور روشن عواید غیر مالیاتی از سکتور معادن را واضح ساخته و به طور هفته وار اطلاعات مربوط به تولید معدنی را جمع آوری نماید.
۵. ۵- در روش مالی حکومت به طور واضح به شیوه جبران هزینه ها، مسایلی مربوط به انتقال سرمایه و معافیت های مالیاتی اشاره شود.
۶. ۶- تمام شرکت هایی که درخواست قرارداد استخراج معادن را کرده اند، مفاد تملک را به طور کامل واضح نموده تا سکتور معادن از نفوذ سیاسی و تضاد منافع در امان بماند.



این پالیسی نامه تحت پروژه مجمع حکومتمداری افغانستان آماده شده است. این پروژه توسط شرکای آلمانی و افغان راه اندازی شده تا بستری را برای گفتگوی پالیسی محور بالای موضوعات حکومتمداری که برای افغانستان بسیار مرتبط شناخته شده باشد، ایجاد نماید. این پروژه دو ساله محققین، مقامات حکومتی و تصمیم گیرندگان را جهت بحث و انکشاف بیشتر مکانیزم های حکومتمداری با هم نزدیک ساخته که این امر دولت سازی را هدایت ساخته و همچنین باعث بالا بردن درک کلی از زمینه حکومتمداری در افغانستان می شود. در این زمینه واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان به عنوان یک شریک کنسرسیوم اجرای پروژه مجمع حکومتمداری افغانستان مجموعه کامل از مقالات پژوهشی مرتبط به موضوع حکومتمداری در افغانستان را منتشر کرده است.

۱۷۰۸D

کد نشریه

خالد خسرو

مترجم

در باره واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، مؤسسه مستقل تحقیقی مستقر در شهر کابل است که هدف آن انجام و عرضه تحقیقات با کیفیت مرتبط به پالیسی و طرز العمل و انتشار نتایج حاصله آنها جهت آگاهی دهی و تاثیر گذاری روی پالیسی ها و فعالیت های گوناگون و همچنین تقویت فرهنگ تحقیق و مطالعه میباشد. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان جهت رسیدن به این هدف با پالیسی سازان، جامعه مدنی، محققین و دانش آموزان ارتباط برقرار مینماید تا استفاده از تحقیق و کتابخانه این واحد را ترویج دهد، ظرفیت تحقیق خویش را تقویت بخشد و فرصت ها را برای بازتاب اندیشه ها، مناظره ها و مباحث علمی مساعد سازد.

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در سال ۲۰۰۲ با همکاری مؤسسات امدادی فعال در افغانستان بوجود آمد و دارای هیئت مدیره ایست متشکل از نماینده های سازمان های تمویل کننده، ملل متحد و دیگر ادارات چندجانبه و سازمان های غیردولتی.