

The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law

Analysis of Types of Abuse in the Mining Sector from the Perspective of the Iranian Legal System

Hamidreza Kahei¹, Babak Rezapour^{*1}, Ahmadreza Soleimanzadeh¹

1. Department of Law, Ur.C., Islamic Azad University, Urmia, Iran.

* Corresponding Author's Email: Babakrezapour759@gmail.com

ABSTRACT

Considering that Iran is among the countries ranked high in terms of diversity and value of mineral resources worldwide, as well as its regional position, the domestic and international political and economic conditions have caused mining sector activities to positively influence the national budget and the general policies of the system in line with the realization of Articles 44 and 45 of the Constitution. In implementing these policies, the government, as the executive body, has been relatively successful; however, the adopted policies in Iran have not always been aligned with the prevailing conditions and have, in some cases, led to new problems in this field. Generally, in any administrative system, due to the influence of various factors, the possibility of abuse and corruption exists, leading to disharmony and disruption within the structure and functioning of that system. The mining sector is no exception to this rule. The Ministry of Industry, Mine and Trade, along with its affiliated departments, as the main authority in the mining sector, due to its extensive scope and lack of effective control, provides an appropriate ground for abuse and corruption in its administrative system. Accordingly, this article identifies types of abuse and administrative corruption in the mining sector, the most well-known of which include: (1) abuse of laws and regulations, (2) abuse in the executive and administrative procedures, and (3) abuse in monitoring and handling administrative violations and crimes. Each of these areas is itself influenced by more specific issues. Concerning abuses of laws and regulations in the mining sector, the main cases include: (1) different interpretations of laws and regulations in the mining sector, (2) application of laws in non-explicit cases due to legal gaps, (3) failure to fully implement laws and regulations with all their details in the mining sector, and (4) use of redundant and unnecessary laws. Regarding abuses in executive affairs in the mining sector, cases include: (1) abuse of decisions and weak supervision by the Supreme Mining Council over the Ministry of Industry, Mine and Trade, (2) abuse in interactions and the establishment of joint working groups between the Ministry of Industry, Mine and Trade and other organizations and executive bodies, (3) abuse in conducting auctions in the mining sector, (4) abuse in the collection of governmental royalties, and (5) abuse in the issuance of mining permits. Furthermore, abuses that occur in addressing violations and corruption in the mining sector are often carried out both externally and internally within the organization.

Keywords: Mine, Governmental Royalties, Administrative Corruption, Abuse, Rent-Seeking.

How to cite: Kahei, H., Rezapour, B., & Soleimanzadeh, A. (2026). Analysis of Types of Abuse in the Mining Sector from the Perspective of the Iranian Legal System. *The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law*, 4(1), 1-16.



تاریخ ارسال: ۲۰ خرداد ۱۴۰۴

تاریخ بازنگری: ۱۵ شهریور ۱۴۰۴

تاریخ پذیرش: ۲۲ شهریور ۱۴۰۴

تاریخ چاپ: ۱ فروردین ۱۴۰۵

دانشنامه فقه و حقوق تطبیقه

واکاوی گونه‌های سوءاستفاده در حوزه معادن از منظر نظام حقوقی ایران

حمیدرضا کاهی^۱، بابک رضاپور^۲، احمدرضا سلیمانزاده^۳

۱. گروه حقوق، واحد ارومیه، دانشگاه آزاد اسلامی، ارومیه، ایران.

* پست الکترونیک نویسنده مسئول: Babakrezapour759@gmail.com

چکیده

نظر به اینکه ایران از جمله کشورهایی است که از لحاظ تنوع و ارزش ذخایر معدنی دنیا و جایگاه منطقه‌ای در زمره کشورهای برتر قرار گرفته است و اوضاع و احوال سیاسی، اقتصادی داخلی و بین‌المللی باعث شده فعالیت بخش معادن تأثیر مثبتی در بودجه کشور و سیاست‌های کلی نظام در راستای تحقق اصل ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی داشته باشد. در اجرای این سیاست‌ها دولت به‌عنوان دستگاه اجرایی تا حدودی موفق بوده است ولی سیاست‌های اتخاذشده در ایران همسو با شرایط موجود پیش‌رو نبوده و بعضاً سبب مشکلات جدیدتری نیز در این زمینه گردیده است. به طور کلی در هر سیستم اداری، تحت تأثیر عواملی امکان حدوث هرگونه سوءاستفاده و فساد وجود دارد که موجب ناهماهنگی و ایجاد اختلال در بدنه و فعالیت آن سیستم می‌شود. حوزه معادن نیز از این قاعده مستثنی نیست و سازمان صنعت، معدن و تجارت و ادارات تابع آن به‌عنوان نهاد فعال در حوزه معادن، به تبع گستردگی و عدم کنترل، بستر مناسبی برای وقوع سوءاستفاده و فساد در سیستم اداری خود دارد. بر همین اساس در این مقاله مشخص می‌شود که انواع سوءاستفاده‌ها و فساد اداری در حوزه معادن - که در این زمینه شناخته‌شده‌ترین آن‌ها شامل مواردی نظیر: ۱- سوءاستفاده از قانون و آیین‌نامه‌ها، ۲- سوءاستفاده در حوزه اجرایی و تشریفات اداری، ۳- سوءاستفاده در کنترل و برخورد با تخلفات اداری و جرایم می‌باشد - هر کدام از این زمینه‌ها خود تحت تأثیر موارد جزئی‌تری قرار دارند. در خصوص سوءاستفاده‌هایی که از قانون و آیین‌نامه‌ها در حوزه معادن انجام می‌شود، مواردی نظیر: ۱- برداشت متفاوت از قوانین و آیین‌نامه‌ها در حوزه معادن، ۲- به‌کارگیری قانون در موارد غیرمصرحه به تبع خلأ قانونی، ۳- عدم اجرای کامل قانون و آیین‌نامه‌ها با جزئیات آن در حوزه معادن، ۴- استفاده از قوانین زائد و غیرضرور صورت می‌پذیرد. در خصوص سوءاستفاده‌هایی که در امور اجرایی در حوزه معادن انجام می‌شود نیز می‌توان به مواردی نظیر: ۱- سوءاستفاده از مصوبات و ضعف نظارت شورای عالی معادن بر سازمان‌های صنعت و معدن و تجارت، ۲- سوءاستفاده در خصوص تعاملات و تشکیل کارگروه بین سازمان صنعت و معدن و تجارت و سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی دیگر، ۳- سوءاستفاده در انجام مزایده‌ها در حوزه معادن، ۴- سوءاستفاده از نحوه دریافت حقوق دولتی، ۵- سوءاستفاده در صدور مجوزها در حوزه معادن اشاره نمود. همچنین سوءاستفاده‌هایی که در برخورد با تخلفات و فساد در حوزه معادن صورت می‌پذیرد اغلب به صورت برون‌سازمانی و درون‌سازمانی انجام می‌شود.

کلیدواژگان: معدن، حقوق دولتی، فساد اداری، سوءاستفاده، رانت.

نحوه استناددهی: کاهی، حمیدرضا، رضاپور، بابک. و سلیمانزاده، احمدرضا. (۱۴۰۵). واکاوی گونه‌های سوءاستفاده در حوزه معادن از منظر نظام حقوقی ایران. *دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی*، ۴(۱)، ۱-۱۶.

در همین راستا، توجه به رویکرد تقنینی و بررسی خلأهای قانونی در حوزه معادن، نارسایی‌های اجرایی موجود و همچنین مشکلات مربوط به ضمانت اجرای قانونی و نحوه برخورد با تخلفات و سوءاستفاده‌های احتمالی ضروری است (Ahmadi et al., 2015). این موضوعات را می‌توان در چند بخش مورد تبیین قرار داد:

نحوه شناسایی معادن توسط اشخاص حقیقی و حقوقی، احراز صلاحیت علمی و تخصصی، معرفی معدن اکتشافی و ارائه پیشنهاد به مرجع مربوط.

اعطای مجوز و تشریفات قانونی و احراز شرایط متقاضی و سازوکارهای لازم برای جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی در سازمان صنعت و معدن (Samani, 2013).

تشریفات اعطای مجوز بهره‌برداری از معادن و احراز شرایط اعطای آن.

نحوه وصول حقوق دولتی و برخورد با بهره‌برداران متخلف و سازوکارهای تمديد یا ابطال پروانه بهره‌برداری و اعطای آن از طریق مزایده (Sorayaei et al., 2015).

آثار زیانبار بهره‌برداری از معادن و تمهیدات پیشگیرانه، و در صورت بروز اختلاف میان سازمان صنعت و معدن با سایر سازمان‌ها، بررسی تعاملات و مقررات قانونی جبران خسارات (Abbaszadegan, 2015).

پرداختن به این موضوعات به‌ویژه در چند دهه اخیر چندان مورد توجه قرار نگرفته و سبب بروز مشکلات متعددی شده است (Taleghani et al., 2013). لذا برای کاهش و رفع این مشکلات ضروری است که بسترهای این حوزه سالم و پویا گردد (Abedi Jafari et al., 2018). با وجود به‌روزرسانی نسبی سیاست‌های تقنینی ایران در حوزه معدن، این سیاست‌ها تاکنون

با عنایت به این‌که ایران کشوری در حال توسعه و دارای ذخایر معدنی غنی می‌باشد و در رده برتر کشورهای منطقه قرار دارد، پس از جنگ تحمیلی و طی سال‌های اخیر علیرغم تحریم‌های ایجاد شده در زمینه توسعه و استفاده از ذخایر معدنی، پیشرفت‌های قابل توجهی حاصل گردیده است (Bahramian, 2016). همچنین در حوزه صنعت و تجارت نیز به دلیل موقعیت استراتژیک خاورمیانه به پیشرفت‌های چشمگیری در سال‌های اخیر دست یافته است (Zarandi, 2016). با این حال، موفقیت در این حوزه‌ها مستلزم آن است که بسترهای مربوط نیز سالم و پویا باشند (Mousavi Doost, 2019).

ذخایر معدنی در ایران بر اساس اصل ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی جزء انفال و متعلق به تمامی مردم محسوب می‌شود و اعمال حاکمیت و تصدی بر آن برابر ماده ۲ قانون معادن بر عهده وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار گرفته است (Mir Mohammad, 2014). بنابراین برای تحقق اهداف عالیه دولت و همچنین بهره‌برداری صحیح و قانونی، حفظ این ذخایر ارزشمند به منظور جلوگیری از سوءاستفاده‌ها، تخلفات و آثار زیانبار و جبران‌ناپذیر ضروری است. این ضرورت هم در وصول درآمدهای دولت و هم در حفظ محیط زیست و رعایت قوانین مرتبط جلوه‌گر می‌شود (Afzali, 2011).

خلأهای قانونی و آیین‌نامه‌های اجرایی ناشی از ضعف قانون در حوزه معدن، مانعی اساسی برای تحقق این اهداف محسوب می‌شوند (Inanloo, 2019). این خلأها منجر به ایجاد بسترهایی برای رانت، اعمال نفوذ و تخلفات گسترده گردیده و از سوی دیگر ضمانت اجرای مؤثر برای نقض قوانین و مقررات یا وجود ندارند یا ناقص اجرا می‌شوند (Rezaei Siyabidi, 2017). چنین مسائلی مشکلات عمده‌ای در جامعه ایجاد کرده و دولت را

نتوانسته‌اند مشکلات موجود را مرتفع سازند (Salarkarimi, 2019).

در سال‌های اخیر، به‌ویژه در حوزه معادن، این مشکلات افزایش چشمگیری یافته و منجر به گسترش تخلفات، سوءاستفاده‌ها و رانت‌ها شده است (Mousavi Doost, 2019). رفع این مسائل مستلزم پژوهش‌های دقیق و کاربردی در زمینه اصلاح قوانین و مقررات، تصویب قوانین جدید، بهبود زیرساخت‌ها و رفع موانع است (Inanloo, 2019). بر همین اساس، در این مقاله تلاش می‌شود با استفاده از منابع معتبر علمی و دیدگاه صاحب‌نظران، رویکرد تقنینی حقوق ایران نسبت به تخلفات، رانت‌ها، نفوذپذیری در حوزه معدن، خلأهای قانونی و انواع سوءاستفاده‌ها مورد بررسی قرار گیرد. اهداف اصلی عبارت‌اند از:

شناسایی مهم‌ترین عوامل مؤثر بر بروز تخلفات، سوءاستفاده و فساد اداری در حوزه معدن؛
بررسی این‌که در حوزه اجرایی بیشترین موارد سوءاستفاده و تخلف مربوط به کدام موضوعات است؛
تحلیل ضمانت اجرای قانونی در جلوگیری از تخلفات و سوءاستفاده‌ها.

انواع سوءاستفاده در حوزه معدن

به طور کلی در هر سیستم اداری تحت تأثیر عوامل مختلف امکان وقوع هرگونه سوءاستفاده و فساد وجود دارد که این امر موجب ناهماهنگی و ایجاد اختلال در بدنه و فعالیت آن سیستم می‌شود (Mousavi Doost, 2019). حوزه معدن نیز از این قاعده مستثنی نیست و سازمان صنعت، معدن و تجارت و ادارات تابع آن به دلیل گستردگی و عدم کنترل کافی، بستری مناسب برای وقوع سوءاستفاده و فساد در سیستم اداری خود دارند (Bahramian, 2016). بر همین اساس ابتدا به انواع سوءاستفاده و فساد اداری در حوزه معدن پرداخته می‌شود که شناخته‌شده‌ترین آن‌ها شامل:

۱- سوءاستفاده از قانون و آیین‌نامه‌ها

۲- سوءاستفاده در حوزه اجرایی و تشریفات اداری

۳- سوءاستفاده در کنترل و برخورد با تخلفات اداری و جرایم (Abbaszadegan, 2015).

سوءاستفاده از قانون و آیین‌نامه‌ها در حوزه معدن

برداشت متفاوت از قوانین و آیین‌نامه‌ها در حوزه معدن

یکی از موارد برداشت متفاوت از قوانین در حوزه معدن بیشتر در مراجع قضایی حادث می‌گردد، به طوری که مشاهده شده برخی از قضات و مقامات قضایی در رسیدگی به جرایم حوزه معدن برداشت‌های متفاوتی از قوانین دارند (Rezaei Siyabidi, 2017).

یکی از این موارد در جرم برداشت غیرمجاز در ماده ۱۹ قانون معادن مشهود است و موجب اختلاف نظر میان مسئولین سازمان صنعت و معدن و مقامات قضایی در برداشت از مفاهیم ماده قانونی می‌شود. به‌گونه‌ای که سازمان صنعت و معدن به‌عنوان مدعی برای وصول حقوق دولتی از مراجع قضایی تقاضای رسیدگی و احقاق حقوق خود را می‌نماید و با استناد به ماده ۱۹ قانون معادن مصوب ۱۳۹۰ اقدام می‌کند. اما مقامات قضایی معتقدند که این ماده صرفاً برای مجازات کیفری است و جبران خسارت ناشی از برداشت غیرمجاز باید جداگانه درخواست گردد. در مقابل، سازمان صنعت و معدن بر این باور است که این ماده صراحتاً هم به جنبه کیفری و هم حقوقی اشاره دارد. همین برداشت‌های متفاوت باعث می‌شود متخلفان با بهره‌گیری از خلأهای قانونی و رانت‌جویی از زمان و فرصت بیشتری برای فرار از تبعات قانونی استفاده کنند (Afzali, 2011).

از دیگر موارد اجرای سلیقه‌ای قوانین در حوزه معدن می‌توان به ماده ۴۵ آیین‌نامه اجرایی قانون معادن اشاره کرد. مصوبات شورای عالی معدن در تاریخ ۱۴۰۰/۴/۸ رأی به اعمال مفاد مصوبه فقط در خصوص معادنی داده که تعهدات قانونی خود شامل فعال بودن

بکارگیری قانون در موارد غیرمصرحه به تبع خلأ قانونی

الف- فعالیت‌های ایمن‌درو

در ماده ۱۶ قانون به ایمن‌درو (سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران) و شرکت‌های تابعه اجازه داده شده است تا فعالیت‌های معدنی مربوط به واحدهای زیرمجموعه خود را به صورت مزایده به متقاضیان بخش خصوصی واگذار نمایند و درآمدهای به دست آمده را در محل‌هایی خاص هزینه کنند. این فرآیند عملاً موجب کاهش انگیزه بخش خصوصی در بهره‌برداری از معادن می‌شود، چرا که پروانه بهره‌برداری همچنان در دست دولت باقی می‌ماند که این امر برخلاف سیاست‌های کلی و اصول قانون اساسی است (Bahramian, 2016). بنابراین، اصلاح قوانین و سازوکارهای موجود در این بخش و تقویت نظام نظارتی ضرورت دارد (Afzali, 2011).

عدم اجرای کامل قانون و آیین‌نامه‌ها با جزئیات آن در حوزه معادن

منع اشتغال کارکنان وزارت صمت

در ماده ۱۱ قانون معادن به ممنوعیت فعالیت کارکنان وزارت صمت و شرکت‌های تابعه در این حوزه اشاره شده است. با این حال، این ممنوعیت تأثیر چندانی بر رانت اطلاعاتی موجود در معاونت معدنی و سازمان‌های استانی نداشته است. افرادی که به اطلاعات ویژه معادن دسترسی دارند، می‌توانند بدون نیاز به نام خود، از طریق نقش‌های مشاوره‌ای یا واسطه‌گری، از این اطلاعات سوءاستفاده نمایند (Samani, 2013; Sorayaei et al., 2015).

استفاده از قوانین زائد و غیرضرور

در سال ۱۳۹۰ اصلاح قانون معادن در مجلس شورای اسلامی سبب بروز مشکلات جدی در حوزه معدن و محیط‌زیست شد. از جمله اینکه استعمال از سازمان حفاظت محیط‌زیست تنها به معدنی که در مناطق چهارگانه محیط‌زیست (پارک ملی، پناهگاه حیات

معدن، تعیین تکلیف حقوق دولتی، رعایت ضوابط فنی و ایمنی و ... را ایفا کرده‌اند. اما اجرای این ماده در عمل با تفسیرهای مختلفی همراه شده است که خود بستری برای سوءاستفاده فراهم می‌کند (Zarandi, 2016).

همچنین قانون‌گذار در ماده (۱۶) قانون اصلاح قانون معادن، صدور پروانه اکتشاف در برخی موارد را منوط به اجازه سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری دانسته، در حالی که در تبصره «۴» ماده (۳) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶، لزوم اخذ استعلام وزارت در کلیه منابع ملی و اراضی دولتی ذکر شده است. این تعارض میان قوانین موجب برداشت‌های متفاوت و در نتیجه اجرای سلیقه‌ای مقررات گردیده است (Inanloo, 2019).

در این میان، وزارت صنعت، معدن و تجارت خود را ملزم به استعلام فقط در مرحله اکتشاف می‌داند، در حالی که سازمان جنگل‌ها و مراتع خواستار استعلام در هر دو مرحله اکتشاف و بهره‌برداری است. این اختلاف نظرها نه تنها مانعی جدی برای سرمایه‌گذاری در حوزه معادن محسوب می‌شود، بلکه به تضییع حقوق بخش خصوصی یا حقوق عمومی مردم نیز منجر می‌گردد (Salarkarimi, 2019).

از دیگر مصادیق اجرای سلیقه‌ای قوانین و آیین‌نامه‌ها می‌توان به مواد ۱۰۹ و ۱۱۰ آیین‌نامه اجرایی قانون معادن اشاره کرد که معافیت از حقوق ورودی تجهیزات و ماشین‌آلات معدنی را پیش‌بینی کرده‌اند. اما به دلیل تفاسیر مختلف و بعضاً متعارض با قوانین گمرکی، این معافیت‌ها در بسیاری از گمرکات کشور اعمال نمی‌شود و زمینه سوءاستفاده یا اعمال نفوذ فراهم می‌گردد (Ahmadi et al., 2015). هرچند با صدور بخشنامه‌های اصلاحی تا حدودی از برداشت‌های متفاوت جلوگیری شده است، اما همچنان اجرای سلیقه‌ای در برخی موارد مشاهده می‌شود (Samani, 2013).

وحش، مناطق حفاظت‌شده و آثار طبیعی ملی) درخواست پروانه داشتند، محدود گردید. این امر در حالی بود که فعالیت‌های معدنی می‌توانند بر سایر مراکز حساس همچون مراکز مسکونی، آموزشی، چشمه‌سارها و زیستگاه‌های طبیعی نیز آثار منفی بگذارند (Rezaei Siyabidi, 2017).

پیش از این اصلاحیه، وزارت صنعت، معدن و تجارت هم در مرحله اکتشاف و هم در مرحله بهره‌برداری ملزم به اخذ مجوز از سازمان محیط‌زیست بود که این موضوع باعث ابلاغ ضوابط زیست‌محیطی و انجام نظارت‌های لازم می‌شد. اما پس از اصلاح قانون، این الزام حذف شد و تبعات اجتماعی و زیست‌محیطی گسترده‌ای به دنبال داشت (Salarkarimi, 2019).

افزون بر این، تبصره ۵ ماده ۲۴ مکرر قانون معادن مصوب سال ۱۳۹۲ امکان صدور مجوز برای معادن حتی در مناطق چهارگانه محیط‌زیست را فراهم ساخت. این امر نه تنها تهدیدی جدی برای محیط‌زیست محسوب می‌شود، بلکه فرصتی برای افراد ذی‌نفوذ فراهم می‌سازد تا محدودیت‌هایی را که بر سایر افراد اعمال می‌شود دور بزنند (Zarandi, 2016).

الف- ضابطین دادگستری

در ماده ۱۱ اصلاحیه قانون معادن پیشنهاد شد که کلیه کارشناسان بخش معدن که از سوی وزارت صمت برای نظارت بر اجرای قانون منصوب می‌شوند، در ردیف ضابطین دادگستری قرار گیرند. چنین امری می‌تواند موجب سوءاستفاده برخی از کارشناسان شود. به طور کلی، افزایش ابزارهای نظارتی انسانی اگرچه ممکن است در کوتاه‌مدت اثربخش باشد، اما در بلندمدت خود به عاملی برای گسترش فساد بدل خواهد شد (Ahmadi et al., 2015).

ب- موارد خارج از ید

در ماده ۶ اصلاحیه قانون معادن، پیشنهاد شده است که گواهی کشف تنها یک‌بار و در صورت بروز شرایط خارج از ید با تأیید شورای عالی معادن امکان تمدید داشته باشد. تمرکز اختیارات در

شورای عالی معادن می‌تواند زمینه فساد و سوءاستفاده از رانت‌های اطلاعاتی را فراهم سازد. پیشنهاد شده است که به منظور جلوگیری از این امر، برای دارندگان گواهی کشف، مالیاتی پلکانی در نظر گرفته شود که در سال اول صفر و در سال‌های بعدی متناسب با نرخ تورم افزایش یابد (Zarandi, 2016).

مرکز پژوهش‌ها نیز در ماده ۱۱ پیشنهاد کرده است که محاسبه حقوق دولتی معادن کوچک بر اساس میزان استخراج واقعی صورت گیرد. در صورتی که تفاوت میان استخراج اسمی و واقعی بیش از ۶۱ درصد باشد، باید با تأیید شورای عالی معادن استخراج واقعی ملاک عمل قرار گیرد (Abedi Jafari et al., 2018).

بررسی پیشینه قانون‌گذاری ایران در حوزه معادن و تغییرات متعدد قوانین نشان می‌دهد که پیچیدگی‌ها و ابهامات فراوانی در این زمینه وجود دارد. همین امر ضرورت اصلاح قوانین معادن به منظور کاهش مشکلات اجرایی را برجسته می‌سازد (Inanloo, 2019). مطالعه تطبیقی عملکرد سایر کشورها و مشکلات فعالان بخش معدن نشان می‌دهد که اصلاح قوانین و همکاری همه‌جانبه سازمان‌های مرتبط می‌تواند گامی مؤثر در کاهش این مشکلات باشد (Taleghani et al., 2013).

سوءاستفاده در امور اجرایی

سوءاستفاده از مصوبات و ضعف نظارت شورای عالی معادن بر سازمان‌های صنعت و معدن و تجارت

یکی از سیاست‌های اجرایی در حوزه معادن، اقدامات شورای عالی معادن است. دولت مکلف است به منظور حمایت، توسعه و ارتقای جایگاه بخش معدن و صنایع معدنی در اقتصاد ملی، در طول سال‌های برنامه توسعه، شورایی تحت عنوان شورای عالی معادن تشکیل دهد. این شورا با ترکیب و وظایف مشخص به منظور ایجاد وحدت رویه و هماهنگی در انجام تکالیف قانونی، حفظ حقوق دولت و دارندگان پروانه فعالیت‌های معدنی، و همچنین ایجاد

سازمان حفاظت محیط‌زیست یکی از نهادهایی است که بیشترین تعامل را با سازمان صنعت و معدن دارد. در برخی موارد، برای رفع اختلافات ناشی از استخراج مواد معدنی که منجر به خسارت‌های زیست‌محیطی می‌شود، کارگروه مشترکی تشکیل می‌شود. با این وجود، در اثر اعمال نفوذ و رانت، ممکن است مجوز بلامانع بودن برای محدوده‌های معدنی صادر گردد که در نهایت منجر به آسیب‌های جدی به محیط‌زیست، حیات وحش و سلامت انسان‌ها می‌شود (Ahmadi et al., 2015).

ب- تعامل و تشکیل کارگروه بین سازمان صنعت و معدن و منابع طبیعی

با توجه به اینکه بسیاری از منابع معدنی در محدوده منابع طبیعی قرار دارند، همکاری قانونی و شفاف بین سازمان صمت و منابع طبیعی اهمیت حیاتی دارد. در غیر این صورت، سوءاستفاده در تعاملات این دو سازمان می‌تواند به نابودی منابع طبیعی منجر شود. این امر نه تنها باعث تخریب محیط طبیعی می‌گردد بلکه در مواقع بحرانی مانند سیلاب‌ها و رانش کوه‌ها خسارات جبران‌ناپذیر انسانی و مالی به همراه خواهد داشت (Samani, 2013; Sorayaei et al., 2015).

پ- تعامل و تشکیل کارگروه بین سازمان صنعت و معدن و سازمان آب منطقه‌ای

وجود سفره‌های آب زیرزمینی و منابع آبی سطحی در بستر رودخانه‌ها و مسیل‌ها همواره منجر به بروز اختلاف میان سازمان صمت و سازمان آب منطقه‌ای شده است. تشکیل کارگروه مشترک میان این دو سازمان راهکاری برای رفع اختلافات بوده است. با این حال، در صورت اعمال نفوذ و صدور غیرقانونی مجوز بلامانع بودن، بهره‌برداری از معادن می‌تواند منجر به آلودگی آب‌های سطحی و زیرزمینی شود. این امر آسیب‌های جدی به محیط زیست، حیات گیاهی و جانوری و حتی سلامت انسان‌ها وارد می‌کند (Abedi Jafari et al., 2018; Zarandi, 2016).

امنیت سرمایه‌گذاری در این بخش فعالیت می‌کند (Inanloo, 2019).

شورای عالی معادن بر اساس اختیارات قانونی خود، مصوبات و دستورالعمل‌هایی را صادر می‌کند که به سازمان‌های صنعت و معدن استان‌ها ابلاغ می‌شود. اما این مصوبات در بسیاری از موارد موجب برداشت‌های متفاوت و اجرای سلیقه‌ای می‌شوند. در عمل، چنین وضعیت‌هایی بستر مناسبی برای سوءاستفاده در سطح اجرایی استان‌ها فراهم کرده و منجر به تضییع حقوق بهره‌برداران و فعالان معدنی می‌شود (Abbaszadegan, 2015; Bahramian, 2016).

سوءاستفاده در خصوص تعاملات و تشکیل کارگروه بین سازمان صنعت و معدن و تجارت و سایر دستگاه‌های اجرایی

با توجه به اینکه سازمان صنعت، معدن و تجارت در راستای اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی فعالیت‌های خود را تنظیم می‌کند، برای پیشبرد اهداف نیازمند همکاری با سایر سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی کشور است. این همکاری‌ها به‌ویژه با سازمان حفاظت محیط‌زیست، سازمان آب منطقه‌ای و اداره منابع طبیعی صورت می‌گیرد. به دلیل تداخل حوزه‌های فعالیت، اختلافات و مناقشات زیادی میان این نهادها به وجود می‌آید که راهکار آن تشکیل کارگروه‌های مشترک است (Rezaei Siyabidi, 2017).

با این حال، تعامل یا عدم تعامل بین سازمان صمت و سایر نهادها می‌تواند زمینه سوءاستفاده و رانت را فراهم کند. به عنوان مثال، در اعطای مجوز یک محدوده معدنی، ممکن است با اعمال نفوذ، مجوز بلامانع بودن صادر شود یا بالعکس برای ایجاد مانع صادر نشود. این رویه در بسیاری از موارد موجب تضییع حقوق قانونی فعالان معدنی شده و ضرورت نظارت دقیق‌تر را آشکار می‌سازد (Salarkarimi, 2019).

الف- تعامل و تشکیل کارگروه بین سازمان صنعت و معدن و محیط‌زیست

ت- تعامل و تشکیل کارگروه بین سازمان صمت با سازمان میراث فرهنگی و گردشگری

با توجه به اینکه ممکن است محدوده‌های معدنی در حوزه آثار باستانی و بناهای تاریخی قرار بگیرند، طبق قوانین موجود صدور مجوز بلامانع بودن برای احداث معدن منوط به تأیید سازمان میراث فرهنگی و گردشگری است. در رویه عملی، به دلیل اهمیت حفظ آثار تاریخی، اغلب این مجوزها صادر نمی‌شوند که این امر منجر به بروز اختلاف میان سازمان صمت و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری می‌شود. در بسیاری از موارد این اختلافات تا سطح وزارتخانه نیز ادامه می‌یابند. مشابه سایر حوزه‌ها، این اختلافات معمولاً از طریق تشکیل کارگروه‌های مشترک و تعاملات بین‌سازمانی حل و فصل می‌شوند. با این حال، در جریان همین تعاملات، مواردی از سوءاستفاده نیز مشاهده شده است. افراد ذی‌نفوذ با استفاده از روابط و رانت‌های شغلی موفق به اخذ مجوز بلامانع بودن می‌شوند که گاه منجر به آسیب‌های جدی به بافت‌های تاریخی و آثار باستانی می‌گردد (Afzali, 2011; Zarandi, 2016). بنابراین، نظارت دقیق و مؤثر در این زمینه ضروری است تا از تخریب میراث فرهنگی جلوگیری شود (Salarkarimi, 2019).

سوءاستفاده نسبت به نحوه دریافت حقوق دولتی معادن

در اجرای ماده (۱۴) قانون معادن و ماده (۶۰) آیین‌نامه اجرایی آن، دریافت حقوق دولتی از مهم‌ترین سیاست‌گذاری‌های حوزه معدن به شمار می‌رود. با این وجود، در این زمینه همواره چالش‌ها و سوءاستفاده‌های متعددی مشاهده شده است (Abbaszadegan, 2015).

الف- چالش‌های محاسبه حقوق دولتی

یکی از مهم‌ترین چالش‌ها، هوشمند نبودن و دقت محدود در تعیین حقوق دولتی است. عوامل اصلی در محاسبه حقوق دولتی شامل درصد حقوق دولتی برای مواد معدنی مختلف (که سالانه توسط

شورای عالی معادن تعیین می‌شود)، قیمت ماده معدنی و حجم ماده معدنی در سرمعدن هستند. اما به دلیل نبود نظام محاسباتی مشخص، این فرآیند غالباً سلیقه‌ای و غیرشفاف اجرا می‌شود (Rezaei Siyabidi, 2017).

ب- چالش‌های تعیین درصد حقوق دولتی

یکی دیگر از چالش‌ها، عدم توجه به پارامترهای بیرونی در تعیین نرخ حقوق دولتی است. عواملی همچون رکود اقتصادی، تحریم‌های بین‌المللی، مقیاس معدنکاری، دسترسی به انرژی و زیرساخت‌های لازم، و موقعیت جغرافیایی معدن اغلب در محاسبات لحاظ نمی‌شوند (Mousavi Doost, 2019).

ج- چالش‌های تعیین قیمت پایه ماده معدنی

قیمت پایه مواد معدنی اغلب توسط کارگروه‌های استانی به‌طور غیرنظام‌مند تعیین می‌شود که این امر زمینه بروز خطاهای انسانی و حتی فساد را فراهم می‌کند. علاوه بر این، نبود بانک‌های جامع اطلاعاتی معدنی و ضعف در استفاده از فناوری‌های نوین موجب شده است که تعیین قیمت‌ها غیرشفاف و غیرواقعی باشد (Sorayaei et al., 2015).

د- چالش‌های تعیین حجم ماده معدنی سرمعدن

در بسیاری از موارد، حجم ماده معدنی استخراج‌شده بر اساس خوداظهاری بهره‌برداران یا گزارش‌های کارشناسان استانی سنجیده می‌شود. این رویه نه تنها فاقد دقت لازم است بلکه زمینه‌ساز فساد و سوءاستفاده می‌گردد. نبود سامانه‌های هوشمند نظارتی نیز این مشکل را تشدید می‌کند (Samani, 2013).

ه- نبود وحدت رویه در محاسبات

یکی دیگر از مشکلات مهم، نبود وحدت رویه و فرمول مشخص در محاسبه حقوق دولتی معادن است. این موضوع موجب می‌شود عوامل کلیدی همچون نوع ماده معدنی، عیار، روش استخراج، هزینه‌های باطله‌برداری و شرایط بازارهای داخلی و خارجی یا

اعلام شده را به اشخاص دیگر واگذار کرده یا فروخته‌اند (Abbaszadegan, 2015). این امر نشان‌دهنده ضعف شفافیت

و وجود بسترهای مستعد برای سوءاستفاده در فرایند صدور مجوزهاست. برای جلوگیری از این نوع فساد، لازم است سیستم اعطای مجوزها شفاف‌تر گردد و نقش کارشناسان در فرایند صدور پروانه‌ها محدود به وظایف نظارتی و فنی دقیق شود (Bahramian, 2016).

از سوی دیگر، برخی افراد مجوزهای بهره‌برداری را از وزارت صنعت، معدن و تجارت اخذ کرده، اما هیچ اقدام عملی در راستای استخراج و بهره‌برداری از معدن انجام نمی‌دهند. این وضعیت موجب رکود در توسعه بخش معدن و انسداد فرصت‌ها برای دیگر سرمایه‌گذاران می‌شود. به همین دلیل، معاونت معدنی وزارت صنعت، معدن و تجارت مأموریت یافته است که وضعیت معادن را بازرینی کرده و در صورت نبود دلایل موجه برای غیرفعال بودن معدن، مجوزها را لغو کند (Rezaei Siyabidi, 2017).

شورای عالی معادن نیز با توجه به جایگاه سیاست‌گذاری و نقش آن در تقویت مشارکت بخش خصوصی، انجمن‌های تخصصی و دستگاه‌های نظارتی، می‌تواند به‌عنوان یک نهاد کلیدی در جلوگیری از سوءاستفاده‌ها عمل کند. این شورا ظرفیت آن را دارد که با اعمال سیاست‌های حمایتی و اصلاحی، فرایندهای معیوب در صدور مجوزها را اصلاح و از انحصار و رانت در این زمینه جلوگیری نماید (Inanloo, 2019; Salarkarimi, 2019).

به طور کلی، نمی‌توان اجازه داد که افراد صرفاً یک معدن را رزرو کرده و آن را بلااستفاده نگه دارند. چنین اقداماتی نه تنها مانع توسعه و اشتغال‌زایی می‌شوند، بلکه بستر سوءاستفاده و ایجاد رانت را نیز فراهم می‌کنند. از این‌رو، باید برای این افراد مهلت مشخصی در نظر گرفت و در صورت بی‌توجهی به فعالیت عملیاتی، مجوزهای آن‌ها باطل شود (Afzali, 2011).

لحاظ نشوند یا به صورت سلیقه‌ای محاسبه گردند (Inanloo, 2019).

و- ضعف فرآیندهای اداری و بوروکراتیک

محاسبه و وصول حقوق دولتی عموماً بر مبنای مقادیر درج‌شده در پروانه بهره‌برداری انجام می‌شود. در صورتی که بهره‌بردار بخواهد کمتر یا بیشتر از مقدار درج‌شده استخراج کند، باید مراحل اداری پیچیده‌ای را طی کند که گاه به دلیل اختلاف نظر یا خطای کارشناسان با مشکل مواجه می‌شود (Abedi Jafari et al., 2018).

ز- محاسبات غیرواقعی در سال‌های اخیر

در بازه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸ قیمت پایه محاسبه حقوق دولتی برای برخی مواد معدنی (مانند سنگ آهک) به‌طور مقطوع و بدون فرمول مشخص تعیین شد. این مقادیر ثابت مانده و تناسبی با قیمت واقعی مواد معدنی نداشتند. نتیجه این رویه، کاهش چشمگیر حقوق دولتی وصولی و تضییع حقوق عمومی بوده است (Bahramian, 2016).

از سال ۱۳۹۹ به بعد، شورای عالی معادن در راستای اجرای ماده ۱۲ قانون اصلاح قانون معادن و مواد ۶۰ و ۶۱ آیین‌نامه اجرایی، تعیین حقوق دولتی را بر اساس درصدی از بهای فروش ماده معدنی در سرمعدن سامان‌دهی کرده است. با وجود این، همچنان چالش‌های مربوط به نظارت، شفافیت و جلوگیری از سوءاستفاده پابرجا هستند (Salarkarimi, 2019).

سوءاستفاده در صدور مجوزها در حوزه معادن

الف- فساد از بدنه کارشناسی

فعالان صنایع معدنی بارها تأکید کرده‌اند که در مرحله اخذ مجوز، فسادهای گسترده‌ای وجود دارد. در بسیاری از موارد، محدوده معدنی که توسط فردی شناسایی شده است، توسط کارشناسان سازمان‌های صادرکننده مجوز به انحراف کشیده می‌شود. حتی گزارش‌هایی وجود دارد که کارشناسان، محدوده‌های معدنی

تأکید بر ضرورت نظارت در حوزه معدن و صنایع معدنی ایجاب می‌کند که تعادلی میان سازوکار اجرایی و نظارتی برقرار شود. نظارت باید قدرتمند و بازدارنده باشد، اما نباید به حدی برسد که به بوروکراسی شدید و مانع فعالیت بخش خصوصی بینجامد. بنابراین علاوه بر تقویت ابزارهای نظارتی، باید فرایندها به نحوی طراحی شوند که مسیر فعالیت فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران شفاف و روان باشد، در حالی که همچنان از سوءاستفاده‌های احتمالی جلوگیری گردد (Sorayaei et al., 2015; Taleghani et al., 2013).

سوءاستفاده در انجام مزایده‌ها در حوزه معادن

واگذاری معادن از طریق مزایده باید بر پایه شفافیت کامل انجام شود تا رانت‌های موجود کاهش یافته و همه متقاضیان در شرایط برابر بتوانند رقابت کنند. با این حال، در عمل، فرآیند برگزاری مزایده‌های معدنی با مشکلات و کاستی‌های متعددی همراه بوده است. فقدان فهرست جامع معادن قابل واگذاری و دسترسی نابرابر به اطلاعات موجب شده است تا برخی افراد یا نهادهای ذی‌نفوذ از رانت‌های اطلاعاتی برای جهت‌دهی به مزایده‌ها استفاده کنند (Mousavi Doost, 2019).

در هر مزایده سه عنصر اصلی وجود دارد: مزایده‌گذار، کالا و پیشنهاددهندگان. اما مزایده‌های معدنی در ایران با انتقادات فراوانی مواجه بوده‌اند. تغییرات مکرر در شرایط صلاحیت فنی بهره‌برداران و ابهام در نحوه محاسبه امتیازات موجب ایجاد بسترهایی برای سوءاستفاده شده است. به عنوان مثال، برخی شرکت‌کنندگان با اعمال نفوذ به اطلاعات محرمانه دست یافته و از این طریق برنده مزایده می‌شوند و سپس برای جبران ضررهای احتمالی ناشی از پیشنهادهای غیرواقعی، به روش‌های غیرقانونی و رانت‌جویانه متوسل می‌گردند (Abbaszadegan, 2015; Bahramian, 2016).

یکی از تخلفات رایج در مزایده‌ها، پرداخت رشوه به کارشناسان برای تعیین فرد خاص به‌عنوان برنده است. در این فرآیند، برخی شرکت‌کنندگان به بهانه نقص مدارک یا عدم رعایت تشریفات قانونی از دور رقابت کنار گذاشته می‌شوند تا فردی که از حمایت یا نفوذ برخوردار است برنده شود. در برخی موارد نیز حتی مزایده‌ها به طور کامل باطل شده و در نوبت بعدی فرد مورد نظر به‌عنوان برنده معرفی می‌گردد. این زنجیره از تخلفات نشان می‌دهد که فساد تنها در سطح افراد رخ نمی‌دهد بلکه گاه شبکه‌ای از عوامل اجرایی درگیر این فرآیند هستند (Inanloo, 2019; Rezaei, 2017; Siyabidi, 2017).

از سوی دیگر، برخی شرکت‌های بزرگ با انگیزه‌های انحصارگرایانه وارد مزایده‌ها می‌شوند. آن‌ها به جای توسعه واقعی فعالیت معدنی، معادن را برای کنترل بازار و افزایش ارزش سهام خود در بورس خریداری می‌کنند. این امر موجب می‌شود ذخایر معدنی برای سال‌ها راکد بمانند و چرخه تولید و اشتغال در بخش معدن متوقف گردد (Salarkarimi, 2019).

در بسیاری از موارد، معادنی که فاقد ماده معدنی کافی بوده‌اند، چندین بار در مزایده‌ها به افراد مختلف واگذار شده‌اند. این سیکل معیوب علاوه بر اتلاف منابع، موجب سوءاستفاده برخی افراد در پوشش‌های قانونی شده است. بر اساس ماده ۲۰ قانون، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است به دارندگان مجوزهای غیرفعال اخطار داده و در صورت عدم اقدام، مجوزها را ابطال نماید. با این حال، اجرای این ماده به دلیل ضعف در نظارت و اعمال نفوذ ذی‌نفعان به‌طور کامل محقق نشده است (Mir, 2014; Mohammad Sadeghi, 2014).

بهترین راهکار برای مقابله با سوءاستفاده‌ها در مزایده‌های معدنی، نخست شفاف‌سازی کامل اطلاعات معادن و ارائه فهرست دقیق شامل نوع ماده معدنی، موقعیت جغرافیایی، ظرفیت و ذخایر است تا همه سرمایه‌گذاران در شرایط برابر وارد رقابت شوند. دوم، ایجاد

لازم را انجام دهند. با این حال، تجربه نشان داده است که به دلیل روابط حاکم در سازمان‌ها و نگرانی از تبعات افشای تخلفات، بسیاری از موارد به صورت پنهان باقی می‌مانند. حتی زمانی که تخلف آشکار شود، معمولاً برخوردها به صورت حداقلی و در قالب تذکر انجام می‌گیرد. این رویه، نه تنها بازدارنده نیست، بلکه زمینه سوءاستفاده‌های بیشتر را فراهم کرده و امکان ارتکاب تخلفات بزرگ‌تر و سازمان‌یافته‌تر را افزایش می‌دهد (Abbaszadegan, 2015). بنابراین، توجه جدی‌تر به این حوزه و اعمال نظارت شدید و دقیق اجتناب‌ناپذیر است (Bahramian, 2016).

سوءاستفاده در برخورد با تخلفات برون‌سازمانی در حوزه معادن

بخش دیگری از سوءاستفاده‌ها در حوزه معادن به نحوه برخورد با تخلفات برون‌سازمانی بازمی‌گردد. بر اساس قوانین، تخلفات اداری و مالی که از صلاحیت سازمان فراتر می‌رود باید به دستگاه قضایی گزارش شود. با این حال، در بسیاری از موارد این گزارش‌دهی یا به تأخیر می‌افتد یا اساساً صورت نمی‌گیرد. علت اصلی این اهمال‌کاری، نگرانی از تبعات افشای تخلف، خدشه‌دار شدن وجهه مدیریتی یا حتی همدستی مسئولان با متخلفان است (Salarkarimi, 2019).

به همین دلیل، بسیاری از تخلفات که باید مسیر قانونی خود را در دستگاه قضایی طی کنند، عملاً نادیده گرفته می‌شوند. این وضعیت موجب می‌شود متخلفان بدون مواجهه با پیامدهای قانونی، به سوءاستفاده‌های خود ادامه دهند. در نتیجه، ضعف در گزارش‌دهی و برخورد قاطع با متخلفان به یکی از مهم‌ترین بسترهای شکل‌گیری فساد در حوزه معادن تبدیل شده است (Inanloo, 2017; Rezaei Siyabidi, 2019).

نتیجه‌گیری

نظام رتبه‌بندی و اعتبارسنجی شرکت‌های متقاضی است تا صلاحیت فنی و اقتصادی آن‌ها پیش از ورود به فرآیند مزایده مشخص باشد. چنین اقداماتی می‌تواند از بروز رانت و فساد جلوگیری کرده و موجب بهره‌برداری کارآمد از ذخایر معدنی کشور شود (Sorayaei et al., 2015; Taleghani et al., 2013).

سوءاستفاده در برخورد با تخلفات حوزه معادن

یکی از زمینه‌هایی که در حوزه معادن مستعد سوءاستفاده است، نحوه برخورد با تخلفات و ضعف‌های نظارتی در این زمینه می‌باشد. معادن به دلیل گستردگی و اهمیت اقتصادی بالا، همواره در معرض فساد قرار دارند و نبود نظارت دقیق این حوزه را بیش از پیش آسیب‌پذیر کرده است (Samani, 2013).

یکی از عوامل مؤثر بر بروز فساد و سوءاستفاده در حوزه معادن، به شیوه شناسایی و رسیدگی به تخلفات بازمی‌گردد. این رسیدگی‌ها در حال حاضر به دو شکل درون‌سازمانی و برون‌سازمانی و طبق قوانین و دستورالعمل‌های موجود انجام می‌شوند.

سوءاستفاده در برخورد با تخلفات درون‌سازمانی در حوزه معادن

یکی از بسترهای اصلی سوءاستفاده در حوزه معادن، نحوه برخورد با تخلفات درون‌سازمانی است. در هر نهاد اداری امکان ارتکاب تخلف توسط کارکنان وجود دارد و سازمان صنعت، معدن و تجارت نیز از این قاعده مستثنی نیست. گستردگی فعالیت‌ها و ضعف در نظام کنترل سبب می‌شود که تخلفات بسیاری در این حوزه رخ دهد. کارکنان در برخی موارد به صورت مستقیم مرتکب تخلف می‌شوند و در موارد دیگر بستر ارتکاب تخلفات توسط اشخاص ثالث را فراهم می‌آورند (Taleghani et al., 2013).

در چنین شرایطی، مسئولیت برخورد با متخلفان بر عهده مدیران ارشد سازمان است که باید با همکاری حراست مجموعه اقدامات

به طور کلی در هر سیستم اداری، تحت تأثیر عوامل گوناگون امکان بروز هرگونه سوءاستفاده و فساد وجود دارد که این امر موجب ناهماهنگی و اختلال در بدنه و فعالیت آن سیستم می‌شود. حوزه معادن نیز از این قاعده مستثنی نیست و سازمان صنعت، معدن و تجارت و ادارات تابعه آن به دلیل گستردگی و نبود کنترل کافی، بستری مناسب برای وقوع سوءاستفاده و فساد در سیستم اداری فراهم کرده‌اند. بر همین اساس می‌توان گفت انواع سوءاستفاده‌ها و فساد اداری در حوزه معادن به سه دسته کلی تقسیم می‌شوند:

- ۱- سوءاستفاده از قوانین و آیین‌نامه‌ها، ۲- سوءاستفاده در حوزه اجرایی و تشریفات اداری، ۳- سوءاستفاده در کنترل و برخورد با تخلفات اداری و جرایم. هر یک از این زمینه‌ها نیز خود تحت تأثیر عوامل جزئی‌تری قرار دارند.

در زمینه سوءاستفاده از قوانین و آیین‌نامه‌ها در حوزه معادن، مواردی چون برداشت‌های متفاوت از قوانین، به‌کارگیری قانون در موارد غیرمصرح به دلیل خلأهای قانونی، عدم اجرای کامل قوانین و آیین‌نامه‌ها با جزئیات، و استفاده از قوانین زائد و غیرضروری قابل ذکر است. در حوزه اجرایی نیز سوءاستفاده‌هایی همچون ضعف نظارت شورای عالی معادن بر سازمان‌های استانی، سوءاستفاده در تعاملات و تشکیل کارگروه‌های بین‌سازمانی، فساد در برگزاری مزایده‌ها، سوءاستفاده در دریافت حقوق دولتی و همچنین فساد در صدور مجوزها مشاهده می‌شود. علاوه بر این، یکی از زمینه‌های دیگر بروز فساد به نحوه برخورد با تخلفات در این حوزه بازمی‌گردد که هم در سطح درون‌سازمانی و هم برون‌سازمانی با سوءمدیریت‌ها و اهمال‌کاری‌ها همراه است.

در بحث پیشگیری از سوءاستفاده‌ها و اعمال نفوذ در حوزه معادن، توجه به راهکارهای غیرکیفری اهمیت اساسی دارد. اقدامات پیشگیرانه باید هم‌زمان بر شخصیت افراد، محیط فعالیت، موقعیت‌های مستعد فساد و عوامل تسهیل‌کننده وقوع تخلف متمرکز باشند. پیشگیری اجتماعی به تنهایی کافی نیست؛ چرا که

حتی افراد با تربیت مناسب نیز ممکن است در شرایط مساعد مرتکب تخلف شوند. بنابراین باید شرایط و محیط‌های مستعد فساد به‌گونه‌ای سامان داده شوند که انگیزه ارتکاب تخلف کاهش یابد. آموزش‌های لازم به فعالان معدنی و کارکنان اداری، شفاف‌سازی فرآیندها، کاهش فرصت‌های فساد، تقویت نظارت و کنترل دقیق، شناسنامه‌دار کردن معادن و رصد تصویری از فعالیت‌ها می‌توانند گام‌های مؤثری در کاهش تخلفات و سوءاستفاده‌ها باشند.

نقش معادن و منابع معدنی در رشد اقتصادی کشورها انکارناپذیر است. بهره‌برداری درست و اصولی از معادن نه تنها می‌تواند عاملی مهم در توسعه اقتصادی باشد، بلکه با کمبود سرمایه نیز مقابله کند. در عین حال، گستردگی گردش مالی در این حوزه ظرفیت بالایی برای بروز فساد ایجاد می‌کند که همین امر ضرورت شفاف‌سازی و اعمال تدابیر حمایتی و حفاظتی ویژه از سوی حاکمیت را نشان می‌دهد.

در طرح اصلاح قانون معادن نیز به این مسائل توجه شده است. به عنوان نمونه، مقرر گردیده است که بهره‌بردارانی که با سوءمدیریت موجب ایجاد اختلال در محیط زیست، امنیت، اقتصاد یا قاجاق مواد معدنی شوند و یا بدون رعایت طرح‌های مهندسی معدن اقدام به استخراج نمایند و در جبران خسارات وارده به منابع طبیعی و محیط زیست و ساکنان بومی کوتاهی کنند، با تصویب شورای معادن استان و تأیید شورای عالی معادن خلع ید گردند. همچنین در این طرح به مسائل امنیتی در حوزه واگذاری معادن به بهره‌برداران خارجی توجه ویژه‌ای شده است؛ به نحوی که این بهره‌برداران ملزم به استفاده از مدیران داخلی ذی‌صلاح و کارشناسان خارجی متخصص مورد تأیید وزارت صنعت هستند، در غیر این صورت خلع ید خواهند شد.

به طور خلاصه، مقابله با فساد و سوءاستفاده در حوزه معادن نیازمند مجموعه‌ای از اقدامات هماهنگ در سطح قانون‌گذاری،

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ گونه تضاد منافی وجود ندارد.

اجرا، نظارت و فرهنگ سازی است. تنها با ایجاد محیطی شفاف و

سالم، امکان بهره‌برداری اصولی از معادن و تحقق نقش واقعی آنها

در رشد اقتصادی کشور فراهم خواهد شد.

EXTENDED ABSTRACT

The significance of mineral resources in Iran is underscored by the country's vast reserves, which place it among the leading nations in terms of both diversity and value of deposits. This prominence situates the mining sector as a vital driver of Iran's macroeconomic performance, with direct implications for fiscal revenues, industrial growth, and national development strategies. In line with constitutional mandates, particularly Principles 44 and 45, the state has assumed stewardship over these resources, positioning the Ministry of Industry, Mine and Trade as the primary regulatory and executive authority (Mir Mohammad Sadeghi, 2014). Nevertheless, the trajectory of mining governance has not been immune to structural inefficiencies, fragmented policymaking, and institutional weaknesses, creating a fertile environment for misuse and corruption. As numerous studies in administrative corruption emphasize, systemic vulnerabilities arise when oversight mechanisms fail to adapt to the complex interplay of political, economic, and institutional interests (Abbaszadegan, 2015; Mousavi Doost, 2019). In this context, the Iranian mining sector reflects the broader challenges of governance: loopholes in law, discretionary practices in enforcement, and the pervasiveness of informal networks that undermine the integrity of both regulatory frameworks and operational activities (Bahramian, 2016).

A major dimension of misuse within the mining sector relates to the exploitation of laws and regulations themselves. In practice, legal ambiguities or inconsistencies have led to varying interpretations by judicial and

administrative authorities. For instance, disputes surrounding Article 19 of the Mining Act have highlighted how differing understandings of legal provisions regarding unauthorized extraction create space for offenders to manipulate judicial delays or exploit procedural gaps (Afzali, 2011). Similarly, contradictions between the Mining Act and environmental protection laws have generated legal uncertainty, particularly concerning the necessity of obtaining permits at different stages of exploration and exploitation (Inanloo, 2019). Such inconsistencies enable actors to selectively invoke favorable interpretations, thereby institutionalizing rent-seeking behavior. Furthermore, selective enforcement and the discretionary application of executive bylaws, such as Articles 109 and 110 of the Executive Regulations, exacerbate the arbitrariness of decision-making and encourage actors to seek illicit advantage (Ahmadi et al., 2015). The recurrent problem of excessive or redundant laws further compounds administrative inefficiency, as overlapping mandates not only confuse enforcement but also provide opportunities for officials or private stakeholders to bypass compliance requirements (Zarandi, 2016). Taken together, these examples reveal how the very legal instruments designed to regulate mining activities can become tools of misuse when clarity, consistency, and accountability are lacking.

Another locus of corruption emerges in the execution of administrative and operational tasks. At the institutional level, the Supreme Council of Mines was envisioned as a coordinating body tasked with harmonizing

policy implementation and safeguarding both state and private interests. However, weaknesses in its supervisory authority have translated into uneven oversight of provincial mining organizations and inconsistent enforcement of directives (Abbaszadegan, 2015). The practical outcome has been the proliferation of executive discretion, where local offices interpret or apply national directives in ways that favor certain actors, undermining the principle of equitable access. Beyond oversight failures, interactions between the Ministry of Industry, Mine and Trade and other governmental bodies—such as the Environmental Protection Organization, the Ministry of Energy, and the Cultural Heritage Organization—have frequently been politicized. These inter-agency negotiations, often formalized through joint working groups, are intended to resolve jurisdictional conflicts. Yet, they also open channels for undue influence and rent-seeking, whereby approvals for mining projects are issued under questionable conditions, jeopardizing both natural ecosystems and cultural heritage sites (Salarkarimi, 2019; Sorayaei et al., 2015). Such patterns illustrate how institutional overlap and weak inter-organizational accountability foster conditions for corruption, highlighting the gap between policy intentions and administrative realities.

Misuse in the allocation of mining rights through auctions and licensing represents another pervasive problem. In principle, public auctions are intended to promote transparency and ensure equal opportunities for potential investors. However, in practice, the absence of comprehensive public lists of available deposits, coupled with opaque bidding procedures, has facilitated rent-seeking and collusion (Mousavi Doost, 2019). Reports indicate that technical evaluations of applicants are often manipulated, with influential actors gaining access to

confidential information or securing approvals despite lacking substantive operational plans (Rezaei Siyabidi, 2017). Moreover, some licensees acquire mining rights only to hold them dormant, effectively speculating on resource concessions rather than engaging in productive activities. This practice not only blocks access for genuine investors but also undermines national resource efficiency. Corruption in auction processes also manifests in bribery of officials, arbitrary disqualification of competitors, and even annulment of auctions to ensure favorable outcomes for selected applicants (Bahramian, 2016). As observed in other rent-intensive sectors, the combination of high financial stakes and weak monitoring in mining auctions makes them especially vulnerable to systemic manipulation (Samani, 2013).

Corruption further extends to the assessment and collection of government royalties, which constitute a central fiscal mechanism for ensuring that the exploitation of public resources benefits society at large. The calculation of royalties is theoretically based on factors such as the percentage rate for different minerals, base prices, and extracted volumes. Yet, the absence of standardized formulas and the reliance on self-reporting by mining operators create significant loopholes for underreporting and manipulation (Rezaei Siyabidi, 2017). Additional distortions arise from inconsistent application of rates across provinces, insufficient integration of market conditions into royalty calculations, and the lack of real-time monitoring technologies. These shortcomings not only deprive the state of vital revenue but also cultivate an environment where corruption in reporting and enforcement becomes normalized (Sorayaei et al., 2015). While reforms introduced since 2019 sought to link royalty calculations more directly to actual sales values, the persistence of administrative weaknesses and discretionary practices has

limited their effectiveness (Inanloo, 2019). The outcome is a system where compliance varies widely, creating inequities among operators and incentivizing further misuse of administrative discretion (Zarandi, 2016).

Finally, misuse also permeates the mechanisms for addressing violations within the mining sector. Internally, disciplinary actions within the Ministry of Industry, Mine and Trade and its provincial affiliates are often compromised by organizational cultures that prioritize concealment over accountability. Reports indicate that infractions are frequently minimized to mere warnings, while public disclosure of misconduct is systematically avoided (Taleghani et al., 2013). This reluctance to confront corruption head-on not only erodes public trust but also emboldens employees to repeat or escalate their misconduct. Externally, cases that should be referred to the judiciary often face delays, underreporting, or outright neglect, driven by fears of reputational damage or institutional complicity (Salarkarimi, 2019). Such patterns underscore how both internal and external enforcement mechanisms fail to deter corruption, instead enabling a cycle of misuse to persist. The convergence of weak sanctions, informal protection networks, and the high economic stakes of mining activities transforms regulatory inertia into a structural enabler of corruption (Abbaszadegan, 2015).

In conclusion, the mining sector in Iran, despite its immense potential to drive national economic growth, is highly vulnerable to corruption and misuse due to its administrative complexity, legal ambiguities, and significant financial flows. The study of misuse patterns reveals three major categories: misuse of laws and regulations, misuse in administrative and executive procedures, and misuse in handling violations and offenses. Each category encompasses multiple sub-dimensions that highlight the systemic nature of corruption, ranging from

misinterpretation of laws and discretionary enforcement to manipulation of auctions, underreporting of royalties, and concealment of violations. These practices not only threaten the economic and environmental sustainability of mining activities but also undermine public trust in governance and legal institutions. While reforms such as the amendment of mining laws and the creation of supervisory councils represent steps in the right direction, persistent gaps in enforcement and transparency continue to hinder progress. Ultimately, fostering a transparent, accountable, and technology-enabled mining governance system is essential for reducing misuse, protecting public wealth, and ensuring that mineral resources contribute effectively to sustainable national development.

References

- Abbaszadegan, S. M. (2015). *Administrative Corruption*. Cultural Research Office.
- Abedi Jafari, H., Taherpour, H., Zarandi, S., & Aghazadeh Dehdeh, F. (2018). Identifying individual factors effective on the tendency towards administrative corruption in Tehran Municipality. *Quarterly Journal of Organizational Behavior Studies*, 8(1), 49-74.
- Afzali, A. R. (2011). Administrative corruption and its impact on development: Causes, consequences, and exit strategies. *International Legal Journal*, 45(28), 235-264. <https://doi.org/10.22066/CILAMAG.2011.16961>
- Ahmadi, A. A., Homayouni, G. H., & Asgari Dehabadi, H. R. (2015). *Administrative and Financial Corruption in Today's Organizations (Concepts, Consequences, Comprehensive Conventions, Non-Governmental Organizations and Anti-Corruption Conferences, Methods of Measuring Corruption)*. Gisoum Publishing.
- Bahramian, Y. (2016). *Administrative Corruption in Iranian Governmental Organizations*. Andisheh Talaei Publications.
- Inanloo, A. (2019). Iran's legal structure guarantees in the prevention and fight against administrative corruption. *Bimonthly Scientific-Specialized Journal of Research in Art and Specialized Sciences*, 2(4), 29-44.
- Mir Mohammad Sadeghi, S. M. (2014). *Collection of Mining Laws and Regulations*. Negarkhaneh Publications.
- Mousavi Doost, S. M. (2019). Causes and consequences of administrative corruption. *New*

- Research Approaches in Management and Accounting Quarterly*, 4(25), 34-43.
- Rezaei Siyabidi, A. R. (2017). *Strategies for Combating Administrative Crimes and Economic Corruption in Governmental Organizations*. Ghanoon Yar Publishing.
- Salarkarimi, A. (2019). The impact of administrative corruption on the violation of civil rights. *Journal of Legal Studies*(34), 91-124.
- Samani, A. (2013). *Investigating the effect of religious beliefs on the prevention of administrative corruption*
- Sorayaei, A., Pourniazi, G., Nejadbayi, M., & Karim, F. (2015). *Effective factors of administrative corruption and methods of combating it using the TOPSIS technique*
- Taleghani, G., Tabatabaei, Z., & Ghaffari, A. (2013). Investigating individual and organizational factors effective on administrative corruption in the branches of Bank Sepah in Qom province. *Journal of Organizational Culture Management*, 12(2), 235-253.
<https://doi.org/10.22059/jomc.2014.51182>
- Zarandi, S. (2016). Factors effective on administrative corruption in the governmental organizations of the Islamic Republic of Iran. *Majles and Rahbord Quarterly*, 24(91), 165-202.