

شناسایی گلوگاههای فساد در مجموعه صنعت نفت بمنظور اتخاذ تدابیر پیشگیرانه^۱

سید علیرضا طاهائی نژاد نوبری^۲

بتول پاکزاد^۳

چکیده

صنعت نفت به عنوان یکی از صنایع دارای چرخش کلان مالی در سطح جهان شناخته می شود. از این رو طبیعی است که محملی برای وقوع فساد قرار گیرد، لیکن تا کنون بدلائل مختلف از جمله پیچیدگی، تخصصی و فنی و همچنین فراگیر نبودن آن در سطح جامعه، شناسایی گلوگاههای فساد در مجموعه صنعت نفت از دید حقوق دانان کیفی و جرمشناسان تا حدود زیادی مغفول مانده است. با توجه به اینکه بنیان اقتصادی کشورهای خاورمیانه از جمله ایران بر ذخایر طبیعی بنا نهاده شده است پرداختن به این موضوع اهمیت صد چندان می یابد؛ چرا که تا کنون پژوهشی جامع به بررسی محمل های فساد در صنعت نفت ایران نپرداخته است، از این رو در این تحقیق بر مبنای مطالعات میدانی و پرونده های واقعی و همچنین با مطالعات تطبیقی به شناسایی و یافتن گلوگاههای فساد و ارائه اهم راهکارهای پیشگیرانه در صنعت نفت ایران پرداخته می شود.

واژگان کلیدی: تدابیر پیشگیرانه (پیشگیری از وقوع جرم)، فساد اداری،

گلوگاه فساد، مجموعه صنعت نفت.

۱- تاریخ دریافت مقاله ۱۳۹۹/۰۲/۲۷، تاریخ پذیرش مقاله ۱۳۹۹/۰۷/۰۱

۳- دانشجوی دکتری رشته حقوق جزا و جرم شناسی از دانشگاه آزاد اسلامی تهران شمال؛ نویسنده مسئول
Tahaeynezhadalireza@gmail.com

۲- دکتری حقوق و استادیار گروه جزا و جرم شناسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شمال

درآمد

مجموعه بزرگ صنعت نفت در یک تقسیم بندی به دو حوزه بالادستی و حوزه پائین دستی تقسیم می شود (بند ۴ و ۵ ماده یک قانون اصلاح نفت مصوب ۱۳۹۱) و به جرات میتوان گفت که ذات صنعت نفت پیچیده، تخصصی و فعالیت های حوزه آن متنوع و گسترده است و لذا ماهیت و طبیعت این صنعت خواسته یا ناخواسته با مفسدهای گوناگون مواجه است.

چنانچه در یک تحقیق انجام شده مبسوط و مفصل از سوی «سلیچ آسلیکل» یک از اعضای گروه اقتصادی دانشگاه اسلو نروژ^۱ در نتایج بدست آمده از ذات و طبیعت منابع نفت و گاز و در گیر بودن آن با فساد ابراز می دارد: «از سال ۱۹۹۵ هنگامی که در یک مطالعه بزرگ متقابل کشورها بدست آمده که ارتباط منطقی و معنی داری بین منابع طبیعی و رشد و فساد وجود دارد. مقاله های متعددی از زمان ساکس و وارتر فرضیه ای را تاکید دارند که پیامدهای منطقی ذات داشتن منابع طبیعی (نفت و گاز) را از نقاط مختلف در نظر گرفته اند. از دیدگاه افراد برجسته ای چون روس سال ۲۰۰۱ میلادی، کولیر و هوفلر در سال ۲۰۰۵ بر روی تئوری که بیان می داشت تشکیلات منطقی بین وفور منابع و ثبات و کیفیت سیستم سیاسی تمرکز نموده اند و ابراز می دارند که از زاویه دید مورخان، دانشمندان سیاسی و اقتصاد دانان با قاطعیت موافق هستند که وجود منابع طبیعی فراوان (بالاخص نفت و گاز) و افراد دخیل در آن و کانونهای منجر به رفتار فساد و رانت جویانه می باشد که از این لحاظ کیفیت عملکرد دولت ها را تا حدودی کاهش می دهد...» (Aslaksen-20016, p 6). علاوه بر این در یک تحقیق دیگر که به عنوان محققین صندوق بین المللی پول انجام شده ذات فساد انگیز رانت نفت و فساد موجود در آن را به تجزیه و تحلیل می پردازد: «استدلال می شود که کشورهای وابسته به نفت به نوعی مرتبط با مفاسدی می شوند ... شواهد تجربی در مورد پیوند رانت نفت، فساد و ثبات دولت رابطه معناداری در این حوزه وجود دارد «...» (Arezki & Bruckner, 2009, p 3)

1- Department of Economics', University of Oslo Norway.

همچنین در مطالعات انجام شده میدانی اعضای کشورهای سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه ای (OECD-20016,p 10) که به صورت سند و گزارش مبسوط ارائه شده است که اذعان دارد، در مجموعه صنعت نفت کشورها به دلیل ذات پر مخاطره، پیچیده و تخصصی مجموعه صنعت نفت فی نفسه محمل وقوع فساد در آن بسیار بالا میباشد. در واقع بدلیل چرخش های مالی فراوان در این صنعت از استخراج نفت تا صادرات و یا انتقال آن به پالایشگاهها و مجتمع های پتروشیمی و تبدیل آن به فرآورده های نفتی و تحویل به مصرف کنندگان نهایی گستره وسیع افراد و شرکت های دولتی، عمومی و خصوصی دخیل در این صنعت وقوع فساد امری محتمل می باشد. لیکن بدلائل مختلف از جمله تخصصی و فنی بودن این صنعت، نا آشنایی با ساختار سازمانی حاکم بر این صنعت، ذینفعان گسترده در این صنعت و موارد متعدد دیگر، کمتر مورد توجه حقوقدانان کیفری و جرمشناسان قرار گرفته است. لیکن مفاسدی که گاه مورد توجه رسانه ها قرار می گیرد و مبالغ و پول هایی که بدلائل مختلف در این میان ناپدید و یا جابه جا می شود در برخی موارد به قدری کلان است که ممکن است به میزان بودجه یک یا چند ماه یک کشور برسد، لذا شناسایی گلوگاههای که این مفاسد از طریق آن رخ می دهد بسیار حایز اهمیت است. در واقع بدون شناسایی منافذ موجود در یک نظام ساختارمند امکان پیشگیری و مبارزه با جرایم و تخلفاتی که در آن بوقوع می پیوندد نیز عملاً غیر ممکن بوده و یا هر اقدام و هزینه ای که در این راستا صورت پذیرد عقیم و بی فایده خواهد بود. لذا شناسایی دقیق منافذ بروز فساد در چنین صنعتی نه تنها دارای اهمیت فراوان بوده بلکه بسیار ضروری و واجب می باشد. در ایران نیز تا کنون پژوهشی به شناسایی چنین منافذی در صنعت نفت ایران نپرداخته و بالتبع راهکارهای عملی پیشگیرانه و مبارزه متناسب با آن نیز ارائه نشده است، در این راستا هدف اصلی این پژوهش شناساندن گلوگاههایی که منجر به وقوع جرایم مالی همچون فساد در صنعت نفت ایران می شوند بر مبنای اتفاقات مشابه رخ داده در بخش هایی از این صنعت و ارائه اهم راهکارهای پیشگیرانه و عملی به منظور جلوگیری از وقوع آنها و یا روش های مبارزه با این تخلفات می باشد، در عین حال به منظور شناسایی موارد مشابه و تطبیق آن با مصادیق در حال

وقوع در ایران، عوامل بروز فساد در سایر کشورها (مطالعه تطبیقی) نیز از طریق مطالعات کتابخانه‌ای مورد بررسی خاص قرار گرفته است. از این رو در این مقاله به ۳ بخش تقسیم بندی می‌شود. بخش اول به «مفهوم شناسی و بررسی مطالعات تطبیقی گلوگاه فساد در صنعت نفت» می‌پردازد، بخش دوم به «شناسایی و استنباط موضوعی گلوگاههای فساد در صنعت نفت در ایران» و بالاخره در مهمترین و اصلی ترین قسمت این مقاله در بخش سوم به «تحلیل و ریشه یابی علل بروز گلوگاههای فساد در مجموعه صنعت نفت ایران و ارائه راه حل های پیشگیرانه در این زمینه»، پرداخته خواهد شد.

ضرورت، بیان مساله و هدف مقاله : با توجه به ضرورت های از قبیل: ۱- اقتصاد ایران وابسته به نفت است. ۲- مضاف بر اینکه ماهیت و ذات صنعت بزرگ نفت پیچیده، تخصصی و فعالیت آن متنوع و گسترده است. ۳- همچنین مفاسد به وقوع پیوسته از لحاظ مالی هنگفت و چه از لحاظ پیچیدگی از اهمیت بسزایی برخوردار است. ۴- مهمترین معضل و بیان مساله این است که مصادیق فساد و ادبیات حقوقی فساد در این صنعت و بالاخص در میان مطالعات آکادمیک به نوعی ناشناخته است. به دیگر سخن ناگفته پیداست که تا عوامل فساد در مجموعه صنعت نفت مورد شناسایی قرار نگیرد، اتخاذ تدابیر پیشگیرانه میسر و امکان پذیر نمی باشد.

روش تحقیق -روش (میدانی، کتابخانه‌ای) و ابزار (مشاهده و آزمون، پرسشنامه، مصاحبه، فیش برداری و غیره) و به طور کلی گردآوری داده‌ها بر اساس ابزارهای تحقیقی ذیل بدست آمده است:

۱-آمار (surveys)

۲-گروههای متمرکز (focus Group)^۱

۳-مطالعه موردی (case studies)

۴-مطالعات میدانی (field observation)

۱- گروه های متمرکز یکی دیگر از تکنیک های قابل تشخیص مورد استفاده در ارزیابی های تحقیقاتی به حساب می آید که به موجب آن گروه های هدف و یا ذینفع با برگزاری جلسات تخصصی در مورد خاص اظهارنظر می نمایند.

- مرور ادبیات و سوابق مربوطه و جنبه جدید و نوآوری در تحقیق: با مذاقه در عنوان مقاله «شناسایی گلوگاههای فساد در مجموعه صنعت نفت بمنظور اتخاذ تدابیر پیشگیرانه» دلالت بر آن دارد که محوریت موضوع در مجموعه صنعت نفت تکیه و استوار شده است و بدین ترتیب شناسایی گلوگاههای فساد در این صنعت تحقیقی بدیع و بدون شک مستلزم بررسی و مطالعات میدانی در این صنعت می‌باشد. فلذا تحقیقات و پایان نامه‌های دانشگاهی صورت پذیرفته بیشتر جنبه تئوریک صرف دانشگاهی داشته است و مضافاً اینکه تحقیقات انجام شده در زمینه فساد مربوط به کلیه دستگاههای اجرایی معطوف بوده و مصادیق و انواع فساد بصورت کلی اشاره شده است. اما در این تحقیق خاصه مساله مفاسد در صنعت نفت و با دورویکرد مطالعه تطبیقی و انطباق آن در حقوق ایران مد نظر است. قطع نظر از عنوان بدیع این مقاله، مزیت دیگر آن این است که بطور جامع و با تکیه بر مطالعه میدانی به گلوگاههای فساد در مجموعه صنعت نفت اشاره می‌شود.

سوالات تحقیق:

- ۱- گلوگاه و زمینه‌های بروز فساد در صنعت نفت ایران ناظر به موقعیت، پیچیدگی و شرایط خاص این صنعت است؟
- ۲- گلوگاه و زمینه‌های فساد صرفاً ناشی از موقعیت اشخاص بصورت ارتکاب مفاسد عمدی جرایم است و یا ناظر به ارتکاب مفاسد غیرعمدی ناشی از قصور هم میگردد؟
- ۳- تشابهی بین گلوگاه‌های فساد در صنعت نفت ایران و موارد مشابه آن در سایر کشورها وجود دارد؟
فرضیه‌های تحقیق:
- ۱- به دلیل ذات پر مخاطره، پیچیده، تخصصی و وضعیت (موقعیت) مجموعه صنعت نفت زمینه وقوع فساد متنوع و گسترده است.
- ۲- برخی از مفاسد اداری غیر عمدی و ناشی از قصور و تقصیر افراد و یا ضعف نظارت و کنترل و یا ضعف ساختاری و خلاء‌های قانونی موجود است.
- ۳- تشابه بسیار زیادی بین گلوگاه‌های شناسایی شده در صنعت نفت ایران با مصادیق مشابه آن در سایر کشورها وجود دارد.

۱. مفهوم شناسی و بررسی مطالعات تطبیقی گلوگاه فساد در صنعت

نفت: (مفهوم فساد (اداری)^۱)

در این مجال ابتدا به برخی تعاریف ارایه شده از فساد و سپس تعریف قانونی از فساد و در نهایت تعریف مطمح نظر از فساد در این مقاله، ارایه می‌گردد.

۱-۱. تعاریف لغوی، اصطلاحی و فنی از فساد:

فساد در فرهنگ زبان فارسی و در معنای لغوی آن به معنای تباهی، خرابی و نابودی، فتنه و آشوب آمده است. (مشیری، ۱۳۶۴، ص ۲۱۲) معادل انگلیسی واژه فساد (corruption) است. ریشه لاتینی واژه فساد (Rumpere) فساد به معنای نقض و شکستن می‌باشد. شایان ذکر است که با توجه به تحقیقات صورت پذیرفته هیچ تعریف جامع، منسجم و مورد قبول جهانی در مورد فساد وجود ندارد و تلاش‌های صورت پذیرفته برای چنین تعاریفی همواره با مشکلات قانونی، جرم‌شناختی و در بسیاری از کشورها با مشکلات سیاسی رو برو می‌شود. هنگام مذاکرات در سازمان ملل متحد یکی از گزینه‌های مورد بررسی این بوده است که به هیچ وجه فساد را تعریف نکنند بلکه انواع خاص و اعمال فساد را بصورت مصداقی احصاء نمایند. (United Nation Office on drug and crime, 2004)

با این همه، در خصوص فساد و خاصه فساد اداری تعاریف متعددی شده است که ذیلاً به برخی از آنان اشاره می‌نمائیم:

- «فساد برگرفته از کلمه لاتین "corrupts" که عبارتست از سوء استفاده از یک موقعیتی قابل اعتماد در یکی از شاخه‌های قدرت (اعم از اجرایی، قانونگذاری و قضایی) یا در سازمان‌های سیاسی یا سایر سازمانها به هدف بدست آوردن منافع مادی برای خود یا دیگران که توجیه و وجاهت قانونی ندارد.» (Sumah, 2018, p 5)

- سازمان شفافیت بین الملل (Transparency international) فساد را «سوء استفاده از قدرت اعطاء شده برای انتفاع شخصی تعریف نموده است.» (زرندی- معدنی، ۱۳۹۴، ص ۷)

- فساد اداری در مفهوم کلی خود یعنی زیر پا نهادن ضوابط و استفاده غیر قانونی از اختیارات اداری برای نفع شخصی. (الوانی - جفره، ۱۳۷۶، ۸۹)

- فساد اداری عبارت است از استفاده غیر قانونی از اختیارات اداری که می تواند دارای انگیزه فردی یا گروهی با منشاء مادی یا غیر مادی باشد. (محمد نبی، ۱۳۸۰، ص ۳۸)

- فساد اداری رفتار آن دسته از کارکنان بخش دولتی که برای منافع خصوصی خود ضوابط پذیرفته شده را نادیده می گیرد. (متحدیان، ۱۳۹۰، ص ۲۳)

- فساد اداری یک عمل خاصی نیست، بلکه مجموعه طرح ها، تصمیمات، اقدامات و روابطی است که در محیط اداری برخلاف خط مشی عمومی کشور، قوانین حاکم و اهداف و منافع جامعه رخ داده و موجب تباهی منافع عمومی و عدم کارایی و بهبودگی اداره می شود. (قدسی، ۱۳۷۹، ص ۱۶۶)

- فساد اداری به معنای اعمال مجرمانه و تخلفاتی است که در ارتباط با امور اداری ارتکاب یافته و در روند صحیح انجام وظیفه اداری اشکال ایجاد می کند. (خوینی - رحیمی، ۱۳۹۵، ص ۱۰)

- فساد اداری اقدامات مأمورین دولتی است که با هدف انتفاع و بهره برداری برای خود و یا اشخاص دیگر و یا در قبال دریافت مال برای خود یا اشخاص دیگر به یکی از طرق ذیل صورت میگیرد: ۱- نقض، تغییر و تفسیر قوانین، مقررات یا ضوابط اداری ۲- خود داری، کند کاری و یا کوتاهی در انجام وظایف قانونی در قبال ارباب رجوع. ۳- تسهیل و یا تسریع غیر عادی در انجام کار برای اشخاص معین در مقایسه با دیگران. ۴- دادن اطلاعات و ارائه ی اسناد طبقه بندی شده به اشخاص حقیقی یا حقوقی که قانوناً حق دریافت آنان را ندارد. (حبیبی، ۱۳۷۵، ص ۱۹)

- فساد اداری از لحاظ حقوقی، رفتار منحرف شده از ضوابط و وظایف رسمی یک نقش عمومی است که بنا به ملاحظات خصوصی یا ملاحظات خصوصی یا ملاحظات قومی منطقه ای رخ میدهد و معمولاً برای موضوعاتی نظیر حکومت های فاسد و فقیر و اعمالی که از دستگاه های فعال آن ها سر میزند، بکار می رود. فساد اداری ۴ گروه از اقدامات درباره فعالیت های دولت را شامل می شود: «۱- اقدامات اشخاص خصوصی برای جلب همکاری یک فرد شاغل در دولت به منظور: الف- نقض

قوانین و مقررات و ضوابط کاری ب-تغییر در قوانین و مقررات و ضوابط برای نفع شخصی یا صنفی، در ازای دریافت پول، کالا یا خدمات یا ارزش ۲-اقدامات اشخاص شاغل در داخل دولت برای دریافت پول، کالا یا خدمات یا ارزش از اشخاص خصوصی در ازای: الف- نقض قوانین و مقررات و ضوابط اداری ب-تغییر در قوانین و مقررات و ضوابط برای نفع شخصی یا صنفی. ۳- خوداری یا کندکاری یک مسئول دولتی در انجام وظایف قانونی خود در برابر ارباب رجوع به منظور دریافت پول، کالا یا خدمات از ایشان. ۴- اقدامات اشخاص در داخل دولت به منظور جلب منافع نقدی و غیر نقدی برای خود مازاد بر حقوق و مزایای قانونی، خویشاوندان و دوستان از طریق نقض یا تغییر مقررات و قوانین. «(هاشمی- پور امین، ۱۳۹۰، ص ۵۴)

بدین سان، تعاریف متعددی با معیارهای متفاوتی از فساد ارایه شده است که جملگی این تعاریف به سوء استفاده عمدی اشاره دارد، در حالی که بسیاری از مفاسد ناشی از قصور و سهل انگاری مرتکب به صورت غیر عمدی ناشی از سوء استفاده غیر کارمند رخ می دهد که در تعاریف مذکور مغفول مانده است.

۲-۱. تعریف فساد در قانون «ارنقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»

بر اساس اصل قانونی بودن جرایم و مجازات های ملاک برای تعریف جرم قانون می باشد. بر این اساس وفق ماده یک قانون ارنقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد به عنوان اصل قانونی بودن، تعریف فساد تعریف عام و کلی بدین شرح مقرر شده است: «فساد در این قانون هر گونه فعل یا ترک فعلی است که توسط شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هر گونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیر مستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوء استفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت های غیر قانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص های غیر قانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی.»

- مراد از فساد اداری در این مقاله بیشتر معطوف به قسمت اخیر ماده یک قانون موصوف می‌باشد که عبارتست از: «سوء استفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت های غیر قانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص های غیر قانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی».

بنابراین، در فساد(اداری) غالباً با «استفاده غیر قانونی از اختیارات اداری، دولتی برای نفع شخصی و دیگران»^۱ صورت می پذیرد. البته این نکته حایز اهمیت است که به نظر میرسد در تعریف قانونی صرفاً به سوء استفاده های مالی عمدی اکتفاء شده است اما باید یادآوری شد بسیاری از اعمال ناشی از قصور (شامل سهل انگاری، مسامحه و غفلت و یا کوتاهی در انجام وظایف یا حتی خلاء های سیستم اداری و غیره) موجب فساد اداری و لطمات جبران ناپذیر مالی را به پیکره نظام اداری و اقتصادی کشور می شود که نباید از آن غافل ماند و در این مقاله بر بسیاری از این موارد فساد که ناشی از قصور و سهل انگاری می باشد، نیز اشاره می شود.

نکته قابل توجه این است که با تدقیق در عنوان قانون «ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» پر معنا است و اینکه دو عبارت «ارتقاء سلامت اداری» با «او» عطف در کنار «مقابله با فساد» آمده است فلذا؛ مفهوم آن دلالت بر این دارد که مراد و هدف اولیه قانونگذار بیشتر معطوف به فساد در دستگاه دولتی است و هر چند که معنای فساد در معنای عام آن آمده است. شاهد این مدعا، ماده (۲) قانون مذکور است که اشخاص مشمول این قانون را احصاء نموده و محوریت آن شامل کلیه افراد دستگاه های اجرایی را در برمی گیرد (ماده یک تا پنج قانون مدیریت کشوری). بنابراین، مفهوم فساد در قانون «ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» بیشتر معطوف به فساد اداری است.

با این وجود در این مقاله با توجه به تعریف عام فساد در قانون موصوف و از آنجائی که مبانی نظری موضوع یکسان می باشد فساد را در برخی موارد در معنای عام و یا خاص (فساد اداری) بکار می گیریم و نباید از این نکته نیز غافل بمانیم که منظور از فساد اداری هر آنچه که توسط کارمندان و کارکنان اداری، مستقیم یا غیر مستقیم، عمدی و غیر عمدی ناشی از قصور و سهل انگاری و هر اقدامی منتهی به صدمات مالی به پیکره دولت خواهد آورد، را در بر می گیرد.

جالب توجه اینکه در یک تحقیق صورت پذیرفته از دیدگاه مدیریتی که دارای رویکرد غیر حقوقی می باشد تعریف بالنسبه جامعی از فساد اداری شده است که از منظر استدلال صدرالذکر (هم سوء استفاده عمدی و هم کم کاری و سهل انگاری را در بر میگیرد) قابل توجه است: «... فساد اداری در قالب معضلات و ناهنجاری رفتارهای رفتاری نظیر سوء استفاده از موقعیت شغلی، ارتشاء، اختلاس، کلاهبرداری، بی عدالتی، قاچاق، پورسانت، باج خواهی، ایجاد نارضایتی برای ارباب و رجوع (دینفعان)، سرقت اموال و دارایی های سازمان، فروش اطلاعات محرمانه سازمان به دیگران، افشاء اطلاعات سری و محرمانه سازمان، باند بازی و دسته گرایی، قوم و تبار گرایی، همپالگی گرایی، کم کاری، تبانی، جعل اسناد، دستکاری در اسناد و یا از بین بردن آن ها، تهدید و ارعاب دیگران با قصد و انگیزه ارتکاب به فساد و امثال آن ها به صورت انفرادی، گروهی و یا سازمان یافته ...» (بیگی نیا -قطبی وایقان، ص ۱)

۱-۳. اهم گلوگاه های فساد در صنعت نفت بر اساس مطالعات تطبیقی

علی ایحال با توجه به بیان مخاطرات و مفسده های مجموعه صنعت نفت جهان، سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه ای (OECD-20016, pp54-72) مذکور در تحقیقات انجام شده توانسته است موضوعات فساد را دسته بندی و گروه بندی خاصی احصاء نماید که در این مجال به سه مبحث آن می پردازیم:

دسته بندی اول) محوریت فساد مبتنی بر معاملات و قراردادهای: در یک تقسیم بندی که در حوزه اعطاء و واگذاری فعالیت های نفت و گاز (بخش پایین دستی و بالادستی صنعت نفت)^۱ مصادیقی را عنوان و احصاء می نماید که ماهیت فساد آن بیشتر بر جنبه قراردادی و معاملاتی آن استوار شده است. که از جمله مصادیق این فساد (اداری) در صنعت نفت کشورها عبارتند از:

۱- مذاکرات در قراردادهای بصورت غیر شفاف و نامتقارن^۲

۱- برای اطلاع از انواع قراردادهای بالادستی و سرمایه گذاری خارجی رجوع کنید به: حاتمی، علی - کریمیان، اسماعیل: حقوق سرمایه گذاری خارجی در پرتو قانون و قراردادهای سرمایه گذاری، انتشارات تیس، سال ۱۳۹۳.

2- Non-transparent and asymmetric negotiation and contract

۲- چهارچوب های نامناسب قانونگذاری، نظارت و امور حاکمیتی در روند صدور مجوزها^۱.

۳- کمبود متقاضی رقابت^۲؛

۴- کمبود منابع مالی، انسانی برای مدیریت^۳؛

۵- دخالت‌های سیاسی و تبانی عمومی و خصوصی^۴؛

۶- ابهام در روند واگذاری مجوز یا قراردادها به اشخاص ثالث^۵؛

۷- عدم شفافیت و اختیار در فرآیند مناقصه^۶؛

۸- عدم وجود مناقصه آزاد و رقابتی^۷؛

۹- تنظیمات مالی مبهم و پیچیدگی مالی و تجاری^۸؛

۱۰- طبیعت بازار با هزینه های بالا و تعداد محدودی از رقبای^۹؛

۱۱- مذاکرات قراردادی فسادآور^{۱۰}.

همانطوری که در این حوزه و تقسیم بندی ملاحظه می شود بروز و زمینه ها و علل فساد ناشی از آن بیشتر بر محوریت عدم شفافیت و ابهامات موجود در قوانین و مقررات، کبود نیروی انسانی کارآمد، متون قراردادی پیچیده و نامتقارن، خاص بودن مشتریان و عدم وجود مناقصه آزاد و رقابتی و مفسد آور بودن مذاکرات قراردادی ناشی از هنگفت بودن تبادلات و گردش مالی می باشد و قسمت عمده مفاسد عمدی نبوده و به صورت غیر عمدی و ناشی از ذات پیچیده قراردادها و کمبود افراد خبر و متخصص می باشد.

1- inadequate legislative regulatory and governance framework of the licensing process

2- lack of host

3- lack governments technical human financial

4- political interference and public-private collusion

5- opacity in the process of reallocation of a license or contract to a third party

6- Opacity and discretion in bidding processes.

7- Absence of an open and competitive.

8- Opaque and complex financial and commercial arrangements.

9- The market with high entry and limited costs and limited number of competitor.

10- Contract negation.

دسته بندی دوم) مصادیق کلی فساد در قراردادهای بالادستی: همچنین سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه ای (OECD-20016, pp 37-51) در یک تقسیم بندی دیگر مفاسد اداری در عملیات استخراج و سوء استفاده از مقررات را به شرح ذیل احصاء نموده است:

- ۱- ابهام و اختیار در تهیه کالا و خدمات؛^۱
- ۲- حمایت، صمیمیت، مشتری مداری و طرفداری (رانت)؛^۲
- ۳- طرفداری و یا عدم رقابت؛^۳
- ۴- الزامات محتوی محلی طراحی نشده و اهداف غیر واقعی؛^۴
- ۵- اجرای ناموزون، نامنظم و غیر شفاف محلی؛^۵
- ۶- معیارهای مبهم برای ارزیابی برنامه ها؛^۶
- ۷- فقدان وجود روشهای داخلی کافی یا ناکافی برای نگهداری و ثبت و ضبط و نظارت.^۷
- ۸- عدم وجود چهارچوب منسجم برای اندازه گیری و نظارت بر ثروتهای زیرزمینی کشور.^۸
- ۹- عدم شفافیت روند خصوصی سازی یا فروش سهام.^۹
- ۱۰- فقدان یا نداشتن اطلاعات کافی در مورد روابط تأمین کنندگان کالا.^{۱۰}
- ۱۱- ضوابط و مقررات داخلی شرکت ها و ادغام معاملات.^{۱۱}
- ۱۲- هزینه مشاور در نوسانات ناگهانی.^{۱۲}

- 1- Opacity and discretion in the procure of goods and services.
- 2- Patronage, cronyism clientelism and favoritism .
- 3- lack of competition .
- 4- designed local content requirements setting unrealistic targets.
- 5- Uneven, irregular and non- transparent enforcement of local content requirement.
- 6- Vague criteria for the evaluation of waiver application.
- 7- lack of ,weak or inadequate internal procedures for book and record-keeping and monitoring
- 8- Lack of coherent framework for measuring and monitoring the country subsoil wealth.
- 9- Lack of coherent framework for measuring and monitoring the country subsoil wealth.
- 10- Lack of transparency of the process of privatization or selling of shares.
- 11- Inadequate corporate internal rules and procedure merging and acquisitions transaction.
- 12- sudden fluctuation consultancy fees

همانطوری که در این حوزه بالادستی صنعت نفت جهان ملاحظه می شود بروز و زمینه ها و علل فساد ناشی از آن بیشتر بر محوریت عدم شفافیت، محرمانگی واگذاری، عدم وجود چهارچوب منسجم و ابهامات موجود در قوانین و اتکاء به مقررات ضوابط و مقررات داخلی شرکت ها، متون قراردادی پیچیده و نامتقارن، خاص بودن مشتریان و عدم وجود مناقصه آزاد و رقابتی و معیارهای مبهم برای ارزیابی و فقدان یا نداشتن اطلاعات کافی در مورد تامین کنندگان کالا و غیره می باشد.

دسته بندی سوم): نفوذ مقامات دولتی (تسخیر یا تصرف دولت) به عنوان فساد اداری:

الف: مفهوم ضبط و نقض و تصرف مقامات دولتی:

اصطلاح اعمال نفوذ مقامات دولتی «تسخیر یا تصرف دولت^۱» و یا مفهوم ضبط و نقض و تصرف مقامات دولتی به عنوان یکی از مفاسد یاد شده است. تصرف و فساد اداری مبنای برداشت بسیاری از راهبردهای ضد فساد است. در رابطه با تشریح این گلوگاه جوئل و کافمن بیان میدارند: «تسخیر، تصرف و نفوذ را به عنوان اقدامات مقامات، افراد، گروه ها یا بنگاه ها در بخشهای خصوصی و بویژه در بخش های دولتی برای تاثیر گذاری بر روند تدوین قوانین، مقررات، احکام و سایر سیاست های دولت به نفع خودشان تعبیر می شود. نتیجه این تفسیر به نفع خود تأمین غیر قانونی و غیر شفاف مزایای خصوصی به نفع مقامات دولتی می باشد. این تصرف در تمامی بخش های دولتی قابل تصور است (بالاخص در کلیه قوای مقننه، اجرایی و قضایی) و مقامات ذیربط به عنوان بازیگران در نظر دارند در روند ضبط، احاطه و تصرف فرصت ها به نفع خودشان تعبیر و تفسیر نمایند. (Matel,lucica—Matel,Ani,2009,p 60) با این حال همه اشکال تصرف دولت به سمت تحریف موقعیت برای طیف محدودی از افراد در خور توجه است. بنابراین، این رویکرد به تحصیل تحریف و تصرف در اجرای مقرر قوانین و مقررات موجود اشاره دارد تا مزایایی به دلیل آرایه غیر قانونی و غیر شفاف سودهای خصوصی به نفع مقامات دولتی قابل توجه است. برخی از این انواع فسادهای اداری در این زمینه

1- “state capture” vs. administrative corruption

عبارتند است: چشم پوشی از جرایم جزئی و احتمالاً عمده و عدم ارائه گزارش به مقامات رسمی از طریق بازرسان رسمی یا برخی مقامات دیگر با پرداخت رشوه یا طرق دیگر، اعطای مجوزهای خاص به افراد یا گروه خاص، برنده نمودن در قراردادهای دولتی به طرق با استفاده از ترفندهای قانونی و به اصطلاح دور زدن قانون، اولویت دادن به انواع خدمات از طرق غیرمتمعارف، اختیار مقامات دولتی برای اعطایی معافیت های گزینشی و انتخابی، اولویت بندی ارائه خدمات عمومی یا تبعیض در استفاده از قوانین و مقررات^۱.

«علاوه بر این مقامات دولتی می توانند به دلیل منافع مالی مستقیم خود یا خانواده شان، به راحتی منابع مالی عمومی یا صندوق ها عمومی را تحت کنترل خود هدایت نمایند.» (Matel, lucica—Matel, Ani, 2009, p) (62)

همچنین در گزارش سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) در خصوص ضبط و نقض مقررات توسط مقامات اعم از محلی و غیر آن را بدین شرح تشریح می نماید: «ضبط و نقض مقررات این بخش خطرات فساد مربوط به تنظیم عملیات استخراج را در برمی گیرد. به ویژه در مواردی که هدف از رفتار فاسد تسهیل تصرف و نقض نظارتی است، به ویژه به نظر میرسد ضبط، تصرف و نقض مقررات زمانی اتفاق می افتد که یک آژانس نظارتی، ایجاد شده برای فعالیت در راستای منابع عمومی، منافع گروه هایی را که بر صنعت یا بخش که مسلط هستند، متهم به تنظیم امور مربوط به فساد کند ... فساد مرتبط با نقض مقررات نوعی فساد است که به منظور شکستن یا بی توجهی به قوانین و مقررات موجود است.» (OECD-20016)

ب: مصادیق تخلفات ضبط و تصرف در صنعت نفت در حقوق تطبیقی

کشورها:

۱- برای اطلاع در خصوص مصادیق سوء استفاده از اختیارات توسط مقامات دولتی در مراجع دولتی رجوع کنید به پایان نامه: پایان نامه کلانتری، میثم: سوء استفاده از اختیارات توسط مامورین دولتی، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز، سال تحصیلی ۱۳۸۵.

- ۱- فساد در ارتباط با اجرای مقررات محلی؛^۱
 - ۲- انتخاب طرف شریک یا شرکت مدنی محلی؛^۲
 - ۳- استخدام کارمندان محلی؛^۳
 - ۴- ضبط و تصرف اختیار اجرای تعهدات و مقررات محلی؛^۴
 - ۵- فساد در رابطه با نقض قوانین ترخیص کالا از گمرک؛^۵
 - ۶- فساد در رابطه با نقض قوانین کار و مهاجرت؛^۶
 - ۷- فساد در رابطه با نقض مقررات زیست محیطی؛^۷
 - ۸- فساد در رابطه با اعطای مجوزهای اداری برای فعالیت؛^۸
- لذا، بسیاری از مصادیق مذکور به عنوان فساد اداری ناشی از سوء استفاده از تفسیر یا نقض قوانین و مقررات توسط مقامات اداری قابل تصور است و علت بروز این مفسده بدین شرح است که: «...قدرت در دولت امکان مداخله خودسرانه در فعالیت اقتصادی را به آنها می دهد و برخوردار از چنین قدرتی به همراه دسترسی به اطلاعاتی که در اختیار عامه مردم قرار ندارد، موجب ایجاد فرصت هایی برای مقامات دولتی می شود...» (برومند پور - مقدم ۱۳۹۶)

۲. شناسایی و استنباط موضوعی گلوگاه های فساد در صنعت نفت در ایران

در این گفتار با هدف شناسایی تحلیلی دامنه، مصادیق و عناوین فساد (اداری) در بخش صنعت نفت ایران و به نوعی با انطباق از الگو مطالعه مدل تطبیقی فساد اداری صنعت نفت جهان (به شرح مذکور) می باشد. حایز اهمیت این است که گلوگاه های بدست آمده در حقوق ایران با تکیه بر یافته های مطالعات میدانی

-
- 1- corruption associated with enforcement of local content requirement.
 - 2-selection of local joint venture partner.
 - 3-Hiring of local staff.
 - 4- Regulatory capture and power discretion in the of local content obligation.
 - 5- corruption associated with violation of costumes clearance rules.
 - 6- corruption associated with violation of labour and immigration rules.
 - 7- corruption associated with violation of environmental regulation.
 - 8- corruption associated with the granting of administrative authorizations to operate.

اسناد بدست آمده از ستاد ارتقای سلامت اداری و مبارزه با مفاسد اقتصادی در صنعت نفت و بالاخص با محوریت تحلیل نگارنده از این اسناد به دلیل عضویت ایشان در این کارگروه تجزیه و تحلیل شده است.

۲-۱. ستاد ارتقای سلامت اداری و مبارزه با مفاسد اقتصادی در صنعت نفت

در راستای دستور ریاست محترم جمهوری و ابلاغ صادره از سوی مقام عالی وزارت نفت (بخشنامه اصداری سال ۱۳۹۲) «ستاد ارتقای سلامت اداری و مبارزه با مفاسد اقتصادی در صنعت نفت» با هدف شناخت مفاسد، ارزیابی و شناسایی گلوگاه های اصلی بروز فساد در صنعت نفت و برخورد قاطع و قانونی با آن به شرح ذیل تصویب می نماید:

مستندات قانونی: فرمان هشت ماده ای مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۰ مقام معظم رهبری، قانون اساسی، قانون برنامه پنجم توسعه، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۸/۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام، قانون مجازات اسلامی، قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب ۱۳۷۸، قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۵/۳/۲۱ مجلس شورای اسلامی، برنامه ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد (موضوع مصوبه شماره ۳۷۹۹۵/ت/۲۸۶۱۷ ه مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۵ هیات وزیران)

ماده (۱) اعضای کمیته به شرح ذیل تعیین می گردند:

- معاون وزیر در امور حقوقی و مجلس وزارت نفت (رییس ستاد)
 - معاون امور مهندسی وزارت نفت (عضو ستاد)
 - رئیس سازمان حراست صنعت نفت (عضو ستاد)
 - مدیر کل روابط عمومی وزارت نفت (عضو ستاد)
 - مدیر کل بازرسی، ارزیابی عملکرد و پاسخگویی به شکایات (عضو ستاد)
 - مدیر کل حسابرسی و امور مجامع (عضو ستاد)
 - نمایندگان مدیر عامل چهار شرکت اصلی (عضو ستاد)
- تبصره: بنا به تشخیص رییس ستاد شرکت افرادی غیر از اعضای فوق الذکر

(درون سازمانی و برون سازمانی) در برخی جلسات ستاد بدون حق رای، مجاز خواهد بود.

مهمترین و اساس ترین وظیفه و اختیارات ستاد ارتقاء سلامت اداری و مبارزه با مفاسد اقتصادی، در راستای شناسایی و اولویت بندی گلوگاه های اصلی بروز فساد و عوامل توسعه دهنده آن و متعاقباً اجرای برنامه های پیشگیرانه مانند برگزاری همایش توجیهی و دوره های آموزشی تعیین شده است. شایان ذکر است که علاوه بر ستاد اصلی وزارت نفت، در ۴ شرکت اصلی وزارت نفت (شرکت ملی نفت، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی ایران، شرکت ملی گاز ایران و شرکت ملی صنایع پتروشیمی) کارگروه مشابه تحت عنوان کارگروه اصلی ارتقای نظام سلامت اداری و مبارزه با فساد تشکیل شده است. فلذا یکی از وظایف اصلی این کارگروه ها موصوف شناسایی عوامل، مفسده ها و گلوگاههای فساد به منظور اتخاذ تدابیر پیشگیرانه می باشد.

۲-۲. مصادیق کلی گلوگاه های فساد در صنعت نفت ایران

با توجه به با استفاده از ابزارهای مطالعاتی آمار (پرونده های تخلفات اداری)، گروه های متمرکز، مطالعه موردی و میدانی صورت پذیرفته از مجموعه صنعت نفت (اعم از بخش پایین دستی و یا بالا دستی صنعت نفت) که بخشی از آن نیز حاصل مطالعات تخصصی شرکتهای اصلی، شرکتهای فرعی، وابسته و بطور کلی زیر مجموعه صنعت نفت با محوریت ستاد ارتقای سلامت اداری و مبارزه با مفاسد اقتصادی در صنعت نفت بدست آمده است، رئوس اصلی گلوگاه های فساد شناسایی شده است. چنانچه در مصاحبه ای انجام شده (سایت تابناک، ۱۳۹۳، ص ۱) با رئیس کارگروه ارتقای نظام سلامت اداری و مبارزه با فساد و معاون امور حقوقی و مجلس وزارت نفت (سایت عصر ایران، ۱۳۹۸، ص ۱) اهم گلوگاه های فساد را بدین شرح بیان می دارد:

«مناقصات، فروش کالا و خدمات، فروش محموله ها و فرآورده های نفتی، خصوصی سازی و آثار آن، قراردادهای داخلی و بین المللی، اجرای پروژه ها، تملک اراضی، واگذاری مجوزها، انتصابات، پرونده های حقوقی، مطالبات و قاچاق

«همچنین ایشان در مصاحبه دیگر (سایت تحلیلی عصر ایران، ۱۳۹۸) اذعان می نماید که رویکرد کارگروه ارتقای نظام سلامت اداری و مبارزه با فساد در مبارزه با گلوگاه های فساد بیشتر پیشگیرانه و جلوگیری از فساد است... کار کمیته ویژه مبارزه با مفساد اقتصادی پیگیری، کشف و برخورد با فساد نیست و مسئولیت اصلی این کمیته، پیشگیری از وقوع جرم با آسیب شناسی گلوگاه های فساد خیز و اقدامات پیشگیرانه است که الیه تدابیر اتخاذ شده، روند شناسایی، عوامل فساد مالی بهتر شده که بازخوردهای بیرونی آن نیز مشخص است.»

بدین سان؛ با الهام از مطالعات تطبیقی یاد شده و با انطباق با مجموعه صنعت نفت می توان مشابهت های را در مجموعه فساد صنعت نفت کشورهای جهان مشاهده نمود ولذا با توجه به تحقیقات تطبیقی و مطالعات انجام شده در مجموع گلوگاه کلان فساد در مجموعه صنعت نفت را می توان به ۱۰ مورد به شرح ذیل دسته بندی نمود:

- ۱- گلوگاه های فساد در مناقصات.(منشاء قراردادی، معاملاتی)
- ۲- گلوگاه های فساد در قراردادها و اجرای پروژه ها.(منشاء قراردادی، معاملاتی)
- ۳- گلوگاه های فساد در امور تحصیل اراضی و مستند سازی. (منشاء قراردادی، معاملاتی)
- ۴- گلوگاه های فساد در فروش کالا و خدمات (مزایده). (منشاء قراردادی، معاملاتی)
- ۵- گلوگاه های فساد در واگذاری ها به بخش خصوصی و قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی. (با منشاء واگذاری ها به بخش خصوصی)
- ۶- گلوگاه های فساد در صدور مجوزها (تسخیر یا تصرف دولت به عنوان فساد اداری). (با محوریت منشاء و حوزه منابع انسانی)
- ۷- گلوگاه های فساد در انتصابات.(با محوریت حوزه منابع انسانی)
- ۸- گلوگاه های فساد در قاچاق و فروش فرآورد های نفتی ایران.
- ۹- گلوگاه های فساد در تحریم ها ظالمانه از سوی آمریکای جنایتکار.
- ۱۰- گلوگاه های فساد در امور دعاوی و نداشتن پرسنل امور حقوقی کارآمد. (محوریت منشاء انسانی)

۳. تحلیل و ریشه‌یابی علل بروز گلوگاه‌های فساد در مجموعه

صنعت نفت ایران و ارائه‌ی راه حل‌های پیشگیرانه در این زمینه

با توجه به اهم و رئوس گلوگاه‌های ذکر شده فساد (موارد ده‌گانه) به شرح فوق در این مجال به زمینه‌ها و دلایلی که در بروز این مفاسد نقش داشته‌اند به تجزیه و تحلیل می‌پردازیم؛ چنانچه بزعم مطالعات صورت پذیرفته از طریق گروه متمرکز و کارگروه ارتقای نظام سلامت اداری و مبارزه با فساد وزارت نفت و بالاخص تحلیل نگارنده گان علل عمده و اصلی در هریک از حوزه‌های ۱۰ گانه مذکور را می‌توان در موارد کلی‌تر به شرح ذیل تحلیل نمود:

۳-۱. تحلیل علل بروز گلوگاه‌های فساد که ماهیت آن ریشه

معاملاتی و قراردادی دارند

خاطر نشان می‌نماید که در مناقصات و یا در نحوه انتخاب پیمانکار به طریق غیر مناقصه و یا در فروش کالا و خدمات (مزایده) و بطور کلی اجراء و نظارت پروژه‌ها و یا تنظیم قراردادهای، همگی این موارد ذکر شده به نوعی ذات، ماهیت و ریشه معاملاتی و قراردادی دارند. در تحلیل و در یک نگاه کلی و اجمالی باید اذعان داشت که با بررسی موارد احصاء شده گلوگاه‌های فساد صنعت نفت جهان در مطالعات تطبیقی فوق و در داخل کشور ملاحظه می‌شود که محوریت فساد در حوزه قراردادی و معاملاتی به دلایل ذیل تحقق می‌یابند: ۱- تخلف در روند مناقصات، واگذاری‌ها و تشریفات مربوطه به دلیل عدم رعایت قوانین و مقررات ۲- عدم شفافیت و ابهام در قوانین و مقررات حاکم به خصوص در مزایده و پیچیده بودن برخی قوانین و مقررات به خصوص در آیین نامه اجرایی مناقصات و عدم تسلط برخی از دست‌اندرکاران ۳- مذاکرات غیر شفاف، تباری و اعمال نفوذ کارکنان ۴- متون قراردادی پیچیده به دلیل ذات و ماهیت پیچیده صنعت نفت و اندک بودن خبرگان در این زمینه ۵- عدم مهارت و عدم تخصص و صلاحیت حرفه‌ای کارکنان بخصوص در انعقاد قرارداد و عدم نظارت در اجرای پروژه ۶- کمبود نیروی انسانی کارآمد و متخصص در حوزه معاملات.

با این همه ذیلاً بصورت تحلیلی به ریشه یابی علل بروز گلوگاه های فساد در مبحث قراردادی و معاملاتی به تفکیک هر حوزه می پردازیم:

۳-۱-۱. گلوگاه فساد در برگزاری مناقصات و معاملات:

با توجه به مطالعات و تحلیل انجام شده از سوی نگارنده گان در این حوزه بیشترین بروز تخلفات بالاخص در مناطق عملیاتی صنعت نفت، به دلیل عدم رعایت کامل تشریفات مقررات مناقصه و آیین نامه های اجرایی آن به وقوع می پیوندد و اهم گلوگاههای فساد در حوزه مناقصات عبارتند از: عدم مستند سازی مطابق ضوابط قانونی-خرد یا شکستن معاملات- عدم رعایت قانون منع مداخلات کارمندان دولت- انجام معاملات بیشتر به صورت مناقصه محدود به جای مناقصات عمومی و عدم رعایت تشریفات آن- انجام معاملات انحصاری بدون احراز شرایط انحصار-ملاک های غیر واقع برای شناسایی پیمانکاران واجد صلاحیت-ارزیابی نامطلوب کیفی مناقصه گران-ارزیابی نادرست فنی بازرگانی مناقصه گران- تحویل و تحول پروژه ها یا کالاهای غیر منطبق با شرایط اسناد مناقصه- عدم برآورد دقیق پروژه بالاخص در مبالغ ارزی- تطویل روند برگزاری مناقصات در برخی معاملات (بالاخص در مناطق عملیاتی جنوب)- عدم تعیین و تأمین منابع مالی پروژه قبل از برگزاری مناقصات- ضعف دانش و تبحر اعضای کمیسیون مناقصات و... در این حوزه قابل توجه است. البته با توجه به تحقیقات صورت پذیرفته عدم رعایت کامل تشریفات مقررات مناقصه و آیین نامه های اجرایی آن بیشتر به دلیل عدم احاطه کامل اعضای کمیسیون و افراد ذیربط نسبت به قوانین و مقررات و یا حتی ناشی از پیچیدگی، ابهام و تفسیر بردار بودن بخشی از مقررات حاکم است و یا بخشی از مفاسد به دلیل فوریت و ضرورت انجام کارهای عملیاتی است که قسمتی از تشریفات قانونی بطور کامل انجام نمی شود و لذا باید اذعان داشت که بطور کلی مفاسد ایجاد شده در حوزه برگزاری مناقصات ضرورتاً عمدی و مبتنی بر سوء نیت مجرمانه نبوده و چه بسا بسیاری از تخلفات در این حوزه غیرعمدی و ناشی از سهل انگاری و نداشتن نیروی انسانی کارآمد و یا فوریت انجام پروژه می باشد.

راه حل پیشگیرانه: همانطور که بیان شده با توجه به تحقیقات انجام شده بسیاری از وقوع تخلفات گلوگاه فساد در برگزاری مناقصات بیشتر بصورت غیر عمدی و معطوف به عدم رعایت تشریفات قانون حاکم (قوانین و مقررات مناقصات) به خصوص بدلیل عدم احاطه دست اندرکاران ذیربط و فوریت انجام کار می باشد. بنابراین تدارک آموزش های لازم و صدور گواهینامه صلاحیت حرفه ای، الزام به برگزاری آموزش دوره ای جهت بازآموزی و ارتقاء دانش افراد مورد نظر، انتخاب افراد مجرب و متخصص به عنوان اعضای کمیسیون مناقصات، ممنوعیت بکارگیری افراد غیر ثابت در روند مناقصات از جمله ممنوعیت بکارگیری کارکنان قراردادی و موقت در تشریفات مناقصات و بکارگیری افراد متخصص و حرفه ای در کمیته فنی بازرگانی، بویژه برنامه ریزی واحدهای ستادی و عملیاتی برای انجام مناقصات بصورت غیر عجولانه و با تعیین اولویت ها و ندابیر لازم، از جمله تمهیدات و تدابیری است که بسیار راهگشا خواهد بود و از بروز بسیاری از مفاصد جلوگیری می نماید و این راهکارهای احصاء شده به نوعی در زمره حقوق پیشگیری اجتماعی (مطلوبترین پیشگیری) قابل تفسیر می باشد.. بدیهی است در خصوص تخلفات عمدی روند برگزاری مناقصات اعمال کنترل، نظارت و بازرسی ها به عنوان پیشگیری وضعی و موقعیتی قابل توجه است.

۳-۱-۲. واگذاری پروژه ها به غیر از روش برگزاری مناقصات

واگذاری پروژه ها به غیر از روش برگزاری مناقصات عمدتاً در دو صورت قابل تصور است ۱- موارد عدم الزام به برگزاری مناقصات (مصادیق ماده ۲۹ قانون برگزاری مناقصات). ۲- ترک تشریفات مناقصه (موضوع ماده ۲۸ قانون برگزاری مناقصات) که در مورد نخست مفسدها بیشتر ناشی از پیچیدگی ، ابهام و تفسیر بردار بودن بخشی از مقررات حاکم است که معمولاً دست اندرکاران از این موضوع مصادره به مطلوب می نمایند. (انطباق دادن غیر واقعی موارد با مصادیق عدم الزام به برگزاری مناقصات موضوع ماده ۲۹ قانون

برگزاری مناقصات)^۱ و در مورد دوم، مفسدها بیشتر ناشی از عدم اخذ مجوزهای

۱- ماده ۲۹ قانون برگزاری مناقصات تحت عنوان عدم الزام به برگزاری مناقصه، از جهات متعددی قابل توجه است:

- ماهیت مصادیق عدم الزام شامل مصادیقی است که در این موارد، نیاز و ضرورت به انجام مناقصه ندارد و علی الاصول مصادیق آن احصایی است.

- اکثر مصادیق احصایی ماده ۲۹ قانون برگزاری مناقصات قابل تفسیر بردار، به لحاظ تشخیص مبهم و پیچیده است:

۱- «بند الف ماده»: تشخیص معاملات انحصاری در عمل با رویه های متفاوتی مواجه است.
 ۲- «بند د ماده»: «تعمیر تجهیزات و ماشین آلات ثابت و متحرک و تامین تجهیزات و ماشین آلات صرفاً جاگزین و مرتبط با تداوم تولید در واحدهای تولیدی به نحوی که شامل توسعه واحد نگردد...» تشخیص مصادیق این ماده که تفسیر بردار است نیز جای تامل دارد. اینکه آیا این بند شامل مجموعه صنعت نفت می شود یا خیر بسیار مبهم می باشد.

۳- «بند ه) ماده»: خرید خدمات مشاوره اعم از مهندسی مشاور، فنی، بازرگانی مشتمل بر مطالعه، طراحی و یا مدیریت بر طرح و اجراء و نظارت و یا هر نوع خدمات مشاوره ای و کارشناسی، بشرح توضیحی که خواهد آمد بسیار پیچیده است.

۴- «بند و) ماده»: به لحاظ منطقیون یک تعریف مطلوب آن است که جامع افراد و مانع اغیار باشد در حالیکه در بند (و) ماده ۲۹ قانون برگزاری مناقصات و عبارات بکار برده شده تمثیلی است. چنانچه در بند مذکور آمده است: «خدمات فرهنگی، هنری، آموزشی و ورزشی و نظایر آن به تشخیص و مسئولیت وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی که امکان برگزاری مناقصه مقدور نباشد با رعایت صرفه و صلاح کشور.» نخستین سوالی که پیش می آید اینست که «و نظایر آن» در این ماده شامل چه موارد و مصادیقی است.

۵- «بند ز) ماده»: بموجب این بند آمده است: «خرید قطعات یدکی برای تعویض و یا تکمیل لوازم و تجهیزات ماشین آلات ثابت و متحرک موجود و همچنین ادوات و ابزار و وسایل اندازه گیری دقیق و لوازم آزمایشگاهی علمی و فنی و نظایر آنکه تامین آن با تشخیص بالاترین مقام اجرایی از طریق مناقصه امکان پذیر نباشد...»؛ لذا در این ماده دو ایراد اساسی وجود دارد اولاً این ماده تمثیلی است و تشخیص نظایر آنکه با ابهام وجود دارد و در ثانی تشخیص مصادیق خرید قطعات یدکی برای تعویض و یا تکمیل لوازم و تجهیزات ماشین آلات ثابت و متحرک موجود و همچنین ادوات و ابزار و وسایل اندازه گیری دقیق و لوازم آزمایشگاهی علمی و فنی، فی نفسه در بسیاری از موارد واجد ابهام است.

بنابر این، با توجه موارد معنونه و ابهامات موجود در تشخیص مصادیق موجب می شود که دستگاههای اجرایی و مجموعه شرکتهای نفتی از این گستردگی امکان تفسیر و موسع بودن مفاهیم به نحوی استفاده نمایند که به نوعی تداعی انطباق دادن غیر واقعی موارد با مصادیق ماده ۲۹ قانون مناقصات، تعبیر شود. با توجه به تحقیقات صورت پذیرفته این ماده یکی از بیشترین مواردی است که همواره مورد سوال و ایرادات دستگاه نظارتی واقع میشود و تا حدی زیادی نیز این ایرادات مورد سوال قابل تامل است. النهایه این ماده زمینه ساز مفسده و حتی موجبات سوء استفاده را محتمل میسازد و به نوعی تسهیل بخش وضعیت و موقعیت های برداشت های ناروا و ناصواب را باز مینماید که بیشتریت دلیل تمسک شرکتهای به ماده موصوف به دلیل فوریت و تعجیل انجام فعالیتهای صنعت نفت است.

کامل قانونی (بالاخص در خصوص اخذ مجوز بند های مواد ۲۷ و ۲۸ قانون برگزاری مناقصات می باشد) و یا افزایش قرارداد بیشتر از برآورد اولیه و همچنین عدم اخذ مجوزات آتی معطوف می شود. البته با توجه به تحقیقات انجام شده تخلفات این بند بیشتر در مناطق غیر ستادی و مناطق عملیاتی اتفاق می افتد.

راه حل پیشگیرانه: در این خصوص بسته ها و راهکارهای پیشگیرانه قابل توجهی متصور است. اهم راهکارهای پیشگیرانه عبارتند از: صدور بخشنامه لازم الاجراء از جانب مقام عالی وزارت نفت با توجه به جزء الف ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت با هدف محدود نمودن و ضابطه مند نمودن توسل به شیوه های ترک تشریفات مناقصه و عدم الزام به برگزاری مناقصات- کنترل و نظارت برای اخذ مجوزها به صورت کامل- مساعدت وزارت نفت و تدارک و مسئول نمودن کارگروه ویژه برای اخذ مجوزهای ترک تشریفات- تدوین دستورالعمل های لازم در راستای بند ۵ جزء الف ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، برای شفاف نمودن پیچیدگی های قوانین و مقررات مربوطه- برکناری افراد ذی مدخل که از قوانین و مقررات حاکم تفسیر بردار تخطی یا سوء استفاده مینمایند و معرفی آنان به هیات های رسیدگی به تخلفات اداری- جابه جایی دوره ای کیسیون های ترک تشریفات و رتبه بندی و ارزیابی عملکرد آنان و ... که جملگی این راهکارها در کاهش مفاسد مربوطه مؤثر خواهد بود. شایان ذکر است در این قسمت نیز بخش عمده ای از تخلفات از باب مسامحه و سهل انگاری و قصور (غیر عمدی) می باشد.

۳-۱-۳. گلوگاههای فساد در قراردادها و اجرای پروژه ها

با توجه به مشاهده آمار مربوطه و مصاحبه با صاحب نظران، گلوگاه های فساد در قراردادها و اجرای پروژه ها به خصوص در مناطق عملیاتی بیشتر ناشی از موارد احصاء شده بشرح : تنظیم قراردادها به صورت ناقص یا غیر جامع- عدم بروز رسانی مفاد قراردادها- وجود ابهام در پیوست قراردادها و عدم شفافیت متون قراردادی- تنظیم قراردادها از سوی افراد غیر کارآمد و غیر متخصص- نداشتن تیپ جامع قراردادی- کمبود نیروی متخصص در زمینه قراردادها- عدم پیش بینی تعدیل در قرارداد منطبق با واقع - عدم استفاده از ظرفیت های قراردادی از جمله

برکناری و فسخ قرارداد- تمدید مکرر و بلاوجه قراردادها - عدم نظارت و کنترل دقیق در پروژهها- عدم اخذ تضامین لازم قراردادی- طول مدت زمان قرارداد با توجه به ذات قراردادهای دولتی و ... از محمل های مهم فساد در این حوزه می باشند. همانطوری که ملاحظه می شود بخشی از مفاسد بصورت غیر عمدی و ناشی از قصور می باشد.

راه حل پیشگیرانه: اهم پیشنهادات در خور توجه در این مجال عبارتند از: بروز رسانی قراردادها و تدارک و پیش بینی قراردادهای تیپ و جامع بصورت شفاف، روشن و غیر قابل تفسیر بردار بودن- تنظیم قراردادها از سوی متخصصین مالی، حقوقی و فنی- برآورد دقیق، فنی و کارشناسانه قراردادها و پیش بینی تعدیل قراردادی بر اساس واقع- استفاده از ظرفیت های قراردادی به موقع و بصورت حرفه ای و سنجیده توسط کارگروه حرفه ای (در صورت اقتضاء برکناری پیمانکار متخلف و یا فسخ قرارداد و واگذاری به طرف ثالث به هزینه پیمانکار نخست)- عدم تمدید قراردادها بصورت بلاوجه- ایجاد سیستم های سامانه ای برای کنترل و نظارت- تربیت نیروی متخصص و کارآمد قراردادی و حمایت مادی و معنوی از آنان -ایجاد سیستم پاداش و تنبیه بر اساس عملکرد- اخذ تضامین معتبر قراردادی بر اساس آیین نامه تضمین برای معاملات دولتی و احتراز از اخذ تضامین غیر معتبر و....

۳-۱-۴. گلوگاه فساد در مزایده ها

در این موضوع بیشتر با توجه به تحقیقات انجام شده (گروه های متمرکز و مطالعات میدانی) به دلیل خلاء قانون جامع و احاله آن به مقررات مناقصه و عدم انطباق بسیاری از موضوعات با مناقصه و ابهام قوانین و مقررات در باب مزایده موجبات سردرگمی و بروز مفسده می گردد و فقدان نیروی مسلط در موضوع مزایده نیز مزید علت برای بروز مفسده است. چنانچه در این خصوص بیان شده است: «در مقایسه با مناقصه، قوانین و مقررات حاکم بر مزایده محدود و مختصرند و این ناشی از عدم حساسیت قانونگذار نسبت به مزایده از یک طرف ...» و در ادامه بیان شده است: «مقررات مبهم و چند لایه در بعضی موارد به دلیل نبود شفافیت

در قوانین و مقررات ... زمینه‌های مساعدی برای فساد ملی فراهم شده است. گاهی قوانین و مقررات به نحوی تنظیم شده است که فقط حقوقدانان قادر به فهم آن هستند و معمولاً این قوانین درباره مسائل اساسی مبهم بوده و تفسیرهای متعددی از آن می‌شود.» (طالع نسب، ۱۳۹۳، صص ۲۷-۲۹).

خلاء قانونی در باب مزایده بسیار مشهود و پر واضح است؛ چنانچه مزایده در قانون محاسبات عمومی و آیین نامه معاملات دولتی تعریف نشده است. اهم تخلفات حادث شده در این زمینه در مجموعه صنعت عبارتند از: متفاوت اقدام نمودن شرکت‌های زیرمجموعه نفت در برگزاری تشریفات مزایده- اختلاف در خصوص تعیین مرجع برای تصویب ترک تشریفات مزایده به علت تفسیرهای متفاوت (اختلاف برداشت از بند ح ماده ۵۹ آیین نامه معاملات نفت)- اختلاف نظر در خصوص موارد عدم الزام به مزایده با استناد به آیین نامه معاملات نفت- نداشتن قانون جامع برای تعیین حق از جمله ارائه خدمات پالایشگاهی پس از واگذاری برای دستگاه‌های دولتی و عدم مقررات جامع در خصوص فروش حق و حقوق غیر مادی دولت در این زمینه. بدین سان بخش عمده‌ای از مفاسد در این قسمت نیز غیرعمدی می‌باشد.

راه حل پیشگیرانه: در حقیقت مهمترین راهکار پیشگیرانه در این زمینه شفافیت و وضع قانون جامع در باب مزایده‌ها در دستگاه‌های اجرایی بالاخص مجموعه بزرگ صنعت نفت می‌باشد. که بزعم متخصصین صنعت نفت این خلاء در این مجموعه هویدا است و به تبع آن تربیت متخصصین کارآمد و دارای سلامت اداری در این زمینه از ملزومات است.

۲-۳. گلوگاه فساد در امور تحصیل اراضی و مستندسازی

در این قسمت فوریت در انجام کار- عدم رعایت قوانین و مقررات حاکم بالاخص تشریفات مربوطه (عدم رعایت لایحه قانونی موسوم به تملک اراضی مصوب ۱۳۵۸)- عدم شناسایی مالکین اصلی و دخالت سودجویان برون سازمانی (زمین خواران) و افشای دقیق اطلاعات دقیق اجرای پروژه‌ها- کمبود نیروی متخصص فنی، حقوقی و کارآمد در تحصیل اراضی بالاخص استفاده از نیروهای موقت و

قراردادی در تحصیل اراضی - پایین بودن چارت سازمانی کارشناسان اراضی در مقایسه با دیگر کارشناسان ذیربط - نداشتن سامانه اراضی یکپارچه در مجموعه صنعت نفت - عدم تحصیل اراضی کل مسیر بر اساس نقشه ها و طراحی اولیه - استناد به برآورد اولیه کارشناسان رسمی که غیرقابل اتکا و غیر متعارف است - عدم قطعه بندی اراضی با مساحت متعلق به هر مالک و عدم جانمایی در نقشه مسیر - تغییر مسیر پروژه ها بدون هماهنگی و بصورت مکرر و بدون تحصیل اراضی - تبانی فروشندگان با کارشناسان رسمی دادگستری - عدم آشنایی مراجع دادگستری به قوانین اختصاصی حاکم به صنعت نفت و صدور آرای غیر منطبق با قانون مربوطه و ... از موجبات مفسده در حوزه اراضی تلقی می شوند.

راه حل پیشگیرانه: همانگونه که ملاحظه می شود و کارشناسان ذنبده امور اراضی صنعت نفت نیز بدان تأکید دارند که بیشتر حوزه تخلفاتی و مفسده این بخش فقدان نیروی متخصص حرفه ای و فقدان نظارت و کنترل های لازم در این زمینه می باشد و لذا یکی از برنامه های پیشگیرانه در خور توجه که از لحاظ حقوق پیشگیری اجتماعی واجد اهمیت است تربیت و حتی استخدام کارشناسان حرفه ای و کارآمد امور اراضی می باشد که آموزش های فنی، تخصصی و حقوقی لازم را داشته باشند که علاوه بر آن جنبه انگیزشی و تشویقی آنان نیز ملحوظ نظر قرار گیرد. (چارت سازمانی مناسب). یکی جنبه پیشگیرانه پراهمیت تدارک و پیش بینی سامانه جامع کنترلی امور اراضی به عنوان یک رویکرد پیشگیری وضعی در خور توجه است. یکی دیگر از جنبه های پیشگیری وضعی که از سوی دستگاه های امنیتی اهمیت دارد، شناسایی افراد سود جو و زمین خواران از مالکین حقیقی میباشد که باید قبل از هر گونه تحصیل اراضی از سوی دولت به نحوه مقتضی مورد شناسایی قرار گیرند. یکی دیگر از جنبه های پیشگیرانه رایزی با قوه قضائیه برای اختصاص شعبه حرفه ای که مسلط به قوانین نفتی و پرونده های مربوطه باشند. (قسمت عمده از مفاسد این بخش به دلیل منافذ و خلاء های قانونی است).

۳-۳. تحلیل گلوگاه‌های فساد در واگذاری‌ها به بخش خصوصی و

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

در این حوزه بیشتر تحقیقات و نتایج بدست آمده نشان می‌دهد که اهم زمینه‌ها و دلایل فساد بدین شرح هستند: اتخاذ تصمیمات مختلف، متعارض و متهافت در امر واگذاری بخصوص در شرکت‌های پالایشی جنوب کشور- عدم واگذاری به طریق غیر رقابتی و غیر بورسی در کلیه واگذاری‌های صنعت نفت- بالاخص عدم پیش بینی رگولاتوری (فقدان مقررات تنظیم‌گری) (Karen, 2007, pp216-217) در امر واگذاری- کمبود نیروهای منابع انسانی مسلط و کارآمد در سازمان خصوصی سازی در امر واگذاری‌ها- قیمت‌گذاری‌های نامناسب و غیر واقعی بالاخص در برخی پالایشگاه‌ها و ... مزید علت برای بروز مفسده می‌باشد. (گایینی، ۱۳۹، ص ۲۱۵).

در میان موارد احصاء شده مذکور بزعم متخصصین و کارشناسان نفتی، در حال حاضر عدم تنظیم مقررات رگولاتوری و حاکمیتی برای شرکت‌های واگذار شده به بخش خصوصی در حال حاضر یکی از مهمترین چالش‌ها، زمینه‌ها و بروز مفسده‌ها شده است، از جمله این خلاء‌های قانونی مفسده‌زا عدم پیش بینی رگولاتوری عبارتند از: عدم انتقال تعهدات قراردادی دولت و ادعای مضاعف پیمانکاران- عدم ضابطه مشخص و دستگاه متولی مشخص برای نظارت بر واردات محصولات نفتی- عدم ضابطه حاکمیتی برای چگونگی قیمت‌گذاری محصولات فرآورده‌های ویژه و فرعی- نداشتن مقررات حاکمیتی برای تدوam تامین و توزیع فرآورده- نداشتن مقررات حاکمیتی برای ایجاد عدم وقفه- تاخیر در تولید پالایشگاه‌ها- فقدان گواهی صلاحیت حرفه‌ای مشاغل کلیدی پالایشگاه‌ها- عدم ضابطه برای تغییر کاربری اراضی و فعالیت‌های ذیربط، عدم پیش بینی مسایل امنیتی و حراستی حوزه‌های استراتژیک از جمله پالایشگاه‌ها و...

راه حل پیشگیرانه: با توجه به مطالعات صورت پذیرفته یکی از جنبه‌های

تدابیر پیشگیرانه بسیار حایز اهمیت و در خور ستایش که واجد جنبه پیشگیری اجتماعی است، تدوین مقررات رگولاتوری برای مرتفع نمودن خلاء‌های قانونی و انسجام بخشی واگذاری‌ها در بخش صنعت نفت می‌باشد؛ چنانچه بر اساس حکم مصرح ماده ۱۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت این سازکار پیش بینی شده

است. به موجب ماده ۱۳ قانون اخیرالذکر آمده است: «وزارت نفت مکلف است به منظور تدوین و تنظیم مقررات لازم و بهبود فضای کسب و کار در صنعت نفت و گاز و صنایع مرتبط و وابسته و ایجاد زمینه رقابت سالم و شفاف بین فعالان اقتصادی این بخش و جلوگیری از انحصار، سازوکار لازم را با مشارکت شورای رقابت موضوع ماده ۵۳ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام و اصلاحیه بعدی به تصویب هیأت وزیران برساند.» البته با تحقیقات و بررسی های انجام شده تدوین دستور العمل رگولاتوری تحت بررسی است و بدون شک با تدوین آن بسیاری از منافذ و خلاء های قانونی بروز فساد که نمونه های از آن احصاء گردید ، در نطفه خفه خواهد شد.

۳-۴. تحلیل گلوگاه های فساد که ماهیت و ذات اصلی آن ناشی از

منشاء انسانی است

در این حوزه منشأ فساد ناشی از نیروی انسانی به دلیل کمبود و فقدان نیروی متخصص و یا به برخی از سوء استفاده های احتمالی افراد و یا بعضاً ناشی از ضعف انتصابات و مدیریت ها معطوف می شود و در این مبحث اساساً مبین پیچیدگی صنعت نفت و ارج نهادن به نیروی متخصص و کارآمد می باشد. چنانچه در یک تحقیقی برخی از رؤس عوامل فساد اداری دستگاه های اجرایی بر پایه معایب نظام اداری با منشأ انسانی بیان شده است: «فقدان نظام شایسته سالاری، ضعف مهارت های مدیریتی و فنی، نگرش های ضعیف، برخورداری از پرداخت و منافع نامناسب، مدیریت های نامناسب منابع انسانی، مدیریت و آموزش نظارتی ناکافی، سوء استفاده از اختیارات شکلی، فقدان پاسخگویی، مدیریت اجرایی، فقدان حاکمیت اخلاق و...» (آبسالان، ۱۳۹۶، ص ۱۳۴). با این همه، بر اساس مطالعات میدانی اهم این مفسده ها و دلایل فساد با منشأ انسانی در ۳ دسته بندی ذیل می گنجند:

۱- در صدور مجوزها (اعمال نفوذ): افراد سودجو و متخلف در این حوزه اعمال نفوذ می نمایند که در این خصوص برخی از مصادیق آن در مطالعات صنعت نفت جهان در قالب بحث نفوذ مقامات دولتی (تسخیر یا تصرف دولت) و یا مفهوم ضبط و نقض به عنوان فساد اداری بیشتر مورد بررسی قرار گرفت. از جمله تخلفات

که در این حوز در صنعت نفت محتمل است عبارتست از: در مجوز صادرات فرآورده- مجوز واردات فرآورده های فرعی- مجوز سوآپ و معاوضه فرآورده های نفتی- مجوز تاسیس خوراک- مجوز تأسیس پالایشگاهها- اعطای مجوز برندسازی پالایشگاه ها و غیره.

راه حل های پیشگیرانه: بر اساس بندهای هشتم تا دهم جزء «ب» ماده ۳

قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، نظارت بر فعالیت های مختلف صنعت نفت پیش بینی شده است. چنانچه به طور خاص در بند ۶ جزء یاد شده اعمال نظارت و کنترل عملکرد شرکت های تابعه در زمینه مالی، فنی، اداری، حقوقی، بازرگانی، پژوهشی، قراردادهای و سایر امور. همچنین در بند ۷ جزء «ب» ماده مذکور نظارت و پایش مجوزها و پروانه های صادر در عملیات بالادستی و پایین دستی نفت از وظایف نظارتی وزارت نفت و در راس آن مقام عالی وزارت نفت پیش بینی شده است و لذا صدور بخشنامه ها و کنترهای محسوس یا نامحسوس از طریق ابزارهای لازم در این خصوص از باب پیشگیری وضعی قابل توجه است. همچنین الکترونیکی کردن و ایجاد سامانه های سیستماتیک برای اعطاء و یا اخذ مجوزها یکی از ابتکارات و اولویت های قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد تحت عنوان موضوع شفافیت است، که به عنوان پیشگیری وضعی در این زمینه در خور توجه است.

۲- گلوگاه های فساد در انتصابات و مدیریت ها: بطور ناخواسته برخی از مدیریت ها و انتصابات و نداشتن قابلیت آنان موجبات مفسده خواهد شد. از جمله مفسد انتصابات و مدیریت های غیر تخصصی و غیر کارآمد در واحدهای عملیاتی بیشتر در خور توجه است.

راحل های پیشگیرانه: در سیستم نفت مجموعه مقررات استخدامی

انتصابات و دستیابی به درجات مدیریتی بسیار حرفه ای و مبتنی بر سیستم نظام مند است و به واقع اجرای مقررات استخدامی نفت که بر اساس ماده ۱۰ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت در سال ۱۳۹۵ مجدداً مورد بازنگری و تصویب رسیده است می تواند در راستای اجرای قانون عادلانه، منصفانه، کارآمد و از باب تدابیر پیشگیرانه قابل توجه باشد. مضافاً طرح موسوم به جانشین پروری که در این مقررات پیش بینی شده از راهکارهای است که با هدف انتصابات سیستماتیک به لحاظ تدابیر پیشگیرانه برای مبارزه با فساد در انتصابات در خور اهمیت است.

۳- گلوگاههای فساد در امور دعاوی و پرونده های اراضی و مالیاتی و بطور کلی کمبود نیروی متخصص و حرفه ای حقوقی: در این حوزه بیشترین مفاسد به دلیل کمبود و فقدان نیروی حقوقی متخصص و کثرت و پیچیدگی خاص پرونده های حقوقی در سراسر کشور در بخش صنعت نفت می باشد و اینکه پرسنل و کارمندان امور حقوقی صنعت نفت به دلیل جذابیت بازار بیرونی پس از مدتی از صنعت نفت استعفاء داده و مشغول به خدمت در مشاغل دیگر می شوند و به دلیل عدم ماندگاری پرسنل حقوقی در بخش صنعت نفت و کمبود این نیروهای متخصص و حرفه ای بیشترین مفاسد مالی را به دلیل شکست پرونده های قضایی (بالاخص در مناطق عملیاتی شرکتهای فرعی وزارت نفت) بر پیکره صنعت نفت موجب می گردد.

راحل های پیشگیرانه: شایان ذکر است که این معضل و کمبود نیروی متخصص در امور حقوقی دستگاه های اجرایی نیز مسلم و مبرهن است و بر این اساس در بند (خ) ماده ۱۱۳ قانون برنامه ششم توسعه و همچنین بند (۱۰) ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، در راستای ماندگاری پرسنل امور حقوقی کلیه دستگاه های اجرایی مشوق های مالی و معنوی را تأکید نموده است. بدیهی است نظام سیستم و پاداش و ارتقاء سرمایه نیروی انسانی می تواند زمینه های بروز مفاسد را در نطفه خفه کند. (مصباح یزدی، ۱۳۹۳، صص ۸-۱۱). بدین سان یکی از ابزارهای پیشگیرانه در مجموعه صنعت نفت ارج نهادن به پرسنل ثابت نیروی حقوقی و حمایت های مادی و معنوی از آنان میباشد. یکی از راهکارهای قابل توجه در باب ماندگاری پرسنل حقوقی صنعت نفت اجرایی نمودن کامل دستور العمل فصل هشتم مقررات استخدامی صنعت نفت مصوب ۱۳۹۵ و ماده ۳۷ آیین نامه اجرایی ماده ۱۰ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، در خصوص نظام پاداش به پرسنل حقوقی ساعی مفید و فایده می باشد. مضافاً این که به منظور جبران کمبود پرسنل حقوقی به مثابه سنوات گذشته (سال ۱۳۸۵) مجوز استخدامی خاص برای جذب نخبگان حقوقی اخذ شود تا خلاء نیروی انسانی بویژه در مناطق عملیاتی در این زمینه مرتفع شود.

۳-۵. گلوگاه های فساد به طریق قاچاق و یا تحریم ها:

این مفسد بیشتر مربوط به سوء استفاده افراد بیرون سیستمی که از تحریم ها سوء استفاده می کنند و قاچاقچیان فرآورده و یا سوء استفاده کنندگان از این وضعیت که به طور سازمانی و غیرسازمانی تشکیل می شوند معطوف می گردد. تحریم ها نیز یکی از موجباتی هستند که باعث می شوند انجام معاملات و قراردادهای به صورت غیرعادی، غیر شفاف و پرهزینه و مبتنی با اخذ مجوزهای خاصی صورت پذیرد. با توجه به شرایط تحریم ها بعضاً طرف های مقابل با صنعت نفت خواست ها و ادعاهای غیرمتعارف و زیاده خواهی را طلب می نمایند که در برخی از این موارد محمل های فساد متصور است و موجبات تأخیر، معطل ماندن پروژه ها و یا حتی عدم اجراء و یا تحمیل چندین برابر هزینه ها پروژه ها می گردد.

راهکار اجرایی پیشگیرانه: در این میان ارج نهادن به شرکت های توانمند داخلی و استفاده از راهکارهای قانونی (از جمله ماده ۵۸ قانون رفع موانع تولید) می تواند تا حدودی راهگشا باشد. (با توجه به محرمانه بودن این مبحث از تفسیر بیشتر آن اجتناب می شود).

برآمد

بیان مسأله اصلی در این مقاله این است که ادبیات حقوقی گلوگاه ها و مصادیق فساد در صنعت نفت ناشناخته است. دلیل آن هم این است که همان گونه که پیشتر اشاره شد، مطابق سند و گزارش میدانی مبسوط ارائه شده اعضای کشورهای سازمان همکاری های اقتصادی و توسعه ای (OECD) اذعان می دارد، به دلیل ذات پر مخاطره، پیچیده و تخصصی مجموعه صنعت نفت فی نفسه محمل وقوع فساد و مصادیق فساد در آن بسیار بالا و خاص می باشد. شایان ذکر است که در فسادهای احصاء شده در بخش صنعت نفت سطوح مختلفی دارد. با این توضیح که «فساد را می توان از جهات گوناگونی تقسیم کرد: از نظر گاه سطح فساد، در دو سطح بروز می کند. سطح اول، مفاسدی است که توسط کارمندان عالی رتبه و مقامات ارشد صورت می گیرد ... و از آن به عنوان فساد بالا نشین یقه سفید یاد می شود و می توان نفوذ کارتابل های نخبگانی را در این دسته جای داد و سطح دوم فساد توسط کارمندان رده پایین اتفاق می افتد که غالباً با بخش خصوصی و عموم مردم درگیر هستند ...» (غمامی - قاسمی، سال ۱۳۹۶، ص ۱۵۳). علی ایحال، در مجموع با مطالعات و بررسی انجام شده حدود ۱۰ گلوگاه و موضوعات کلان فساد مورد شناسایی قرار گرفته است که حاکی از آن است که صنعت نفت مجموعه پیچیده و پر مخاطره است و وقوع انواع و تنوع فسادها در سطوح مختلف در آن محتمل است. در یک تحلیل جرم شناسانه به مجموعه صنعت دلالت بر آن دارد که ذات این صنعت پیچیده و تخصصی است. بدین ترتیب در جمع بندی و دستاوردهای این مقاله بر اساس سوالات تحقیق بشرح ذیل قابل جمع بندی است:

۱- دستاورد اصلی مطالعات تطبیقی در سطح کشورهای دارنده صنعت نفت باعث خواهد شد که ادبیات و ترمینولوژی حقوقی فساد که مغفول مانده است مورد شناسایی و استنباط قرار گیرد و در نتیجه مطالعات تطبیقی، قابلیت انطباق این مصادیق فساد با حقوق داخلی ایران سهل تر و آسان تر می گردد و حتی منجر به آن خواهد شد که ماهیت بسیاری از هویدا گردد.

۲- شناسایی گلوگاه های فساد مستلزم مطالعات میدانی جامع در حوزه های صنعت است و صرف مطالعات دانشگاهی مکفی نیست. در نتیجه، شناسایی گلوگاه های

فساد و پیشگیری از وقوع آن، مستلزم مطالعات کاربردی و عملی است. به دیگر سخن، شناسایی این گلوگاهها و اتخاذ تدابیر پیشگیرانه در هر حوزه صنعت نفت با توجه به گستردگی این صنعت در هر حوزه مستلزم مطالعات موردی و تخصصی است. بدین سان شناسایی گلوگاه ها فساد و دامنه و مصادیق فساد و بالتبع رویکردهای پیشگیرانه، باید در حوزه عمل و کاربرد و بر اساس مطالعات جزئی و موردی شناسایی قرار گیرد و دستیابی به این مهم مستلزم سابقه کاری بالنسبه مدید و یا بررسی مطالعه پژوهشی بالنسبه بلند مدت در مجموعه صنعت نفت می باشد.

۳- با توجه به بررسی موارد پرونده تخلفاتی و مفاسد نشان دهند و مؤید این است که فساد مالی در صنعت نفت با توجه به ماهیت و ذات فعالیت های نفتی نیز به لحاظ ابعاد مالی آن هنگفت می باشد و موارد و گلوگاه های فساد احصاء شده به نوعی و با اشکال مختلف متنوع در بیشتر شرکت های صنعت (چهار شرکت اصلی وزارت نفت و شرکتهای تابعه آن) قابل مشاهده است.

۴- در هر یک از گلوگاه های ۱۰ گانه طبیعتاً منشاء ها و عوامل متعددی در بروز فساد دخیل هستند و لذا در هر مورد فساد در هر یک از شرکت های زیر مجموعه نفت می تواند به اشکال مختلفی بروز و ظهور کند. اما نکته ای که نباید از آن غافل ماند این است که در صنعت نفت با توجه به پیچیدگی و تخصصی بودن آن نقش منابع انسانی کارآمد و متخصص بویژه در حوزه قراردادهای و معاملات به معنای اعم (مزایده و مناقصات) و همچنین در حوزه تحصیل اراضی و امور دعاوی و حتی امور حقوقی می تواند از بروز و ظهور بسیاری از مفاسد جلوگیری نماید. نکته قابل توجه اینکه از ده گلوگاه احصاء شده فساد نقش نیروی انسانی بالاخص به عنوان کارشناسان فنی و خبرگان امور حقوقی در گلوگاه های فساد (قراردادهای، مناقصات، مزایده ها و امور دعاوی و امور تحصیل اراضی) برجسته و حایز اهمیت است. چنانچه با درک اهمیت نیروی انسانی متخصص ماده ۱۰ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱، نظام اداری و استخدامی و پرداخت حقوق و مزایای شرکت های تابعه وزارت نفت که در واحدهای عملیاتی و تخصصی شاغل می باشند از نظام خاص جداگانه ای تبعیت می کند و حتی بر طبق مواد ۵۷ و ۸۳ اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۵۶ و ۱۳۹۵ که بر کلیه مجموعه

صنعت نفت حاکم است تأکید می دارد که قوانین و مقررات دولتی جزء در موارد تصریح یا مستلزم ذکر نام بر مجموعه صنعت نفت حاکم نیست و این صنعت از مقررات اختصاصی تبعیت می نماید. بنابراین؛ استدلالات مذکور دلالت بر آن دارد که علاوه بر ذات پیچیده صنعت نفت به لحاظ موقعیت و وضعیت، نقش نیروی های متخصص به لحاظ کارآمدی یا ناکارآمدی (شخصیت حقیقی افراد) در کاهش یا افزایش بروز زمینه های فساد بسیار در خور توجه است.

۵- در یک نتیجه حاصله باید اذعان داشت که مفاسد اداری در صنعت نفت در دو دسته کلی جای می گیرد: دسته نخست- برخی از این مفاسد اداری غیر عمدی و ناشی از قصور و تقصیر افراد و یا ضعف نظارت و کنترل و یا ضعف ساختاری و خلاء های قانونی موجود است. دسته دوم- برخی از مفاسد اداری عمدی بوده و ناشی از خواست و اراده مرتکبین آن که به نوعی به صورت مستقیم و یا غیر مستقیم کارمندان و مسئولین ذیربط صنعت نفت در آن دخیل بوده اند. در نتیجه در مفاسد اداری تشریح شده باید این دو نکته توأمان مد نظر قرار گیرد که تا حدودی از سوی قانونگذار محور و دسته نخست یعنی مفاسد اداری ناشی از قصور و تقصیر مغفول مانده است. حتی باید اذعان داشت عمده مفاسد اداری که بوقوع می پیوندد به دلیل سوء استفاده بسیاری از افراد از ضعف ها، نواقص و خلاء های موجود است که فرصت و زمینه های مجرمانه را محیا می نماید و لذا یکی از دستاوردهای اساسی این مقاله شناسایی این جنبه از مفاسد اداری غیر عمدی ناشی از قصور و تقصیر می باشد که در تعریف قانونی فساد (قانون ارتقاء نظام سلامت اداری و مبارزه با فساد) مغفول مانده است.

۶- با شناسایی گلوگاه و زمینه های بروز فساد در صنعت نفت ایران، می توان با اتخاذ تدابیر و روش های مختلف جرم شناسی پیشگیرانه تمهیدات و تدابیر لازم را اتخاذ نمود.

منابع

- آبسالان، ایرج: «فساد اداری و پیشگیری از آن، با توجه به قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد»، مجله مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، شماره ۱ / ۲، دوره سوم، بهار سال ۱۳۹۶.
- الوانی، سید مهدی-زرنندی، سعید-عرب سرخی، ابوذر «مؤلفه های تدوین استراتژی ملی مبارزه با فساد جمهوری اسلامی ایران»، مجله مدیریت دولتی دانشگاه تهران، شماره ۴، بهار و تابستان سال ۱۳۸۹.
- الوانی، سید مهدی- جفره، منوچهر: «رأیه یک الگوی نظری برای کنترل و مهار فساد اداری»، اقتصاد و مدیریت، شماره ۳۶، سال ۱۳۷۶.
- بیگی نیا، عبدالرضا- قطبی وایقان، ساناز: «ارتقاء سلامت اداری با استفاده از الگوی کنکاش و دیده بانی محیط سازمان ها به عنوان رویکردی استراتژیک»، سال (-) به آدرس: shahed. ac. Ir. Wser: برومند پور، مهناز- مقدم، عامر: «آسیب شناسی فساد اداری کارمندان دولت»، مجله مطالعات علوم سیاسی، شماره ۳/۱ دور سوم، پاییز سال ۱۳۹۶.
- حبیبی، نادر، فساد اداری عوامل موثر و روش های مبارزه، تهران انتشارات وثقی، چاپ دوم، سال ۱۳۷۵.
- حاتمی، علی- کریمیان، اسماعیل، حقوق سرمایه گذاری خارجی در پرتو قانون و قراردادهای سرمایه گذاری، چاپ اول، تهران، انتشارات تیس، سال ۱۳۹۳.
- خانی، داود- فلاح دوست، مهدی، مجموعه قوانین و مقررات اجرایی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (به همراه مقررات بالادستی)، نشر بازرگانی، چاپ اول، سال ۱۳۹۱.
- خدمتی، ابوطالب، مبارزه با فساد اداری با رویکرد اسلامی، ناشر پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چاپ اول خرداد، سال ۱۳۹۳.
- خلیل پاچی، عارف، پیشگیری از فساد مالی و اداری با تکیه بر تحلیل قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰، انتشارات خرسندی، چاپ اول تیر ماه سال ۱۳۹۵.
- خوئینی، غفور- رحیمی، امیر حسین: «بررسی عملی وضعیت اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰»، مجله دانش جاری، سال شانزدهم، شماره ۶۲، بهار سال ۱۳۹۵.

- ذاکر صالحی، غلامرضا: *راهبردهای مبارزه با فساد اداری*، انتشارات جنگل (جاودانه)، چاپ اردیبهشت، سال ۱۳۹۱.
- رونق، یوسف، *مجموعه قوانین و مقررات تامین و ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد*، تهران، انتشارات فرمنش، چاپ سوم، سال ۱۳۹۶.
- زرندی، سعید- معدنی، جواد: «*طراحی مدل بومی فساد اداری در ایران*»، فصلنامه دانش ارزیابی، سال هفتم، شماره بیست و چهارم، تابستان، سال ۱۳۹۴
- سایت تابناک، *شناسایی گلوگاه های وقوع فساد در وزارت نفت*، ۲۳ تیر ماه ۱۳۹۳، رجوع کنید به سایت: <http://www.tabnak>.
- سایت تحلیلی عصر ایران: *شناسایی ۱۲ گلوگاه فساد صنعت نفت*، تاریخ ۲۲ تیر ماه سال ۱۳۹۸، مراجعه کنید به سایت: <http://www.asriran.com/fa>
- ضیایی، حسین، *راهبرد مبارزه با فساد اداری در نظریه حکمرانی خوب*، ناشر سخنوران، چاپ اول مرداد، سال ۱۳۹۶.
- طالع نسب، وحید، *پیشگیری از فساد مالی در مناقصه و مزایده ها، پایان نامه کارشناسی ارشد*، رشته حقوق جزا و جرم شناسی، دانشکده آموزش الکترونیکی دانشگاه شیراز، شهریور سال ۱۳۹۳.
- عبدوس، ساتر- گانش، تاگور: *مبانی مدیریت یکپارچه مخازن نفت و گاز*، مترجمان محمد علی عمادی و عباس قبادی، تهران، ناشر موسسه علم معمار رویال، چاپ اول، سال ۱۳۸۹.
- عباس زادگان، سیدمحمد، *فساد اداری*، ناشر دفتر پژوهش های فرهنگی، چاپ اول، سال ۱۳۹۴.
- غمامی، محمد مهدی، قاسمی، محمدرضا «*فقط شروع مبارزه با فساد با تاکید بر رویکرد نشانگانی؛ با بررسی موردی وضعیت نظام حقوقی ایران*»، مجله حسابرسی، سال هفدهم، زمستان سال ۱۳۹۶.
- قدسی، محمد: «*نظام اداری سالم شرط توسعه لازم در ارتقای سلامت نظام اداری*»، مجموعه ی مقالات همایش توسعه نظام اداری خرداد ۱۳۷۸، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، سال ۱۳۷۹.

- کاشانی، سید صادق (۱۳۸۸). *توسعه میادین نفت و گاز - ساختارها و رویکردهای اجرای پروژه*، چاپ اول (دفاتر مطالعات انرژی، صنایع و معادن)، ناشر مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.
- کلانتری، میثم «*سوء استفاده از اختیارات توسط مامورین دولتی*»، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز، سال تحصیلی ۱۳۸۵.
- گروه نویسندگان، *کالبد شکافی سرمایه گذاری صنعت نفت (قراردادهای بیع متقابل)*، انتشارات تهران کبیر، چاپ اول، سال ۱۳۷۹.
- گایینی، محمد رحمان «*پیامدهای ناشی از اجرای قانون سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از منظر حقوق عمومی در شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی ایران*»، رساله دکتری رشته حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، گروه حقوق عمومی، سال ۱۳۹۵
- می ری دلماس، مارتی، *نظام های بزرگ سیاست جنایی، برگردان علی حسین نجفی ابرند آبادی*، نشر بنیاد حقوقی میزان، چاپ سوم پاییز، سال ۱۳۹۵.
- مشیری، دکتر مهشید، *فرهنگ زبان فارسی (نخستین فرهنگ الفبایی قیاسی و تک جلدی)*، انتشارات سروش، چاپ سوم، سال ۱۳۶۴.
- محمد نبی، حسین (۱۳۸۰) «*فساد اداری و مبارزه با آن از منظر حقوق بین الملل*»، مجله وکالت، شماره ۹، بهمن و اسفند، سال ۱۳۸۰.
- متحدیان، رحیم: «*دوره آموزشی ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد، تهران*»، ناشر فرازما پردازش، چاپ اول، سال ۱۳۹۰
- هاشمی، سید حامد- پور امین زاد، سعیده: «*فساد اداری و راهبردهای مبارزه با آن*»، مجله بررسی های بازرگانی، شماره ۵۰، آذر و دی، سال ۱۳۹۰.
- مصباح یزدی، محمد تقی: «*سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری*»، مجله اسلام و پژوهش های مدیریتی، شماره ۹، پاییز و زمستان، سال ۱۳۹۳
- Alaskan , Sillies, *corruption and oil*, Evidence form panel Data. Accessible at: <https://www.sv.Uid.no/econ/personer/vit/siljeasl/corruption.Pdf>.

- Arezki ,Rabah & bruckner,Marus (2009) : oil Rent corruption, and state stability : Evidence from panel Data Regression. December 2009. . Accessible at: <https://www://imf.org/ external/pubs/ft/wp/2009/wp09267.pdf>.
- Bronwen Morrigan & Karen, Yeug(2007)An introduction to law and Regulation ,text and Materials,CAMBRIDGE UNIVERSITYPRESS. pp17-18
- DLA-PIPER (2019) : Publication-Saudi Arabia expands anti-bribery legislation to the private sector. Accessible at:<https://www.diapiper.com/en/dubai/insights/insights/publications/2019/05Saudi-arabia-expands-anti-bribery-legislation-to-the-private-sector>.
- Hussmann , kaven –Hechler ,Hannes -Penailill,Miguel (2009); Institutional arrangements for corruption prevention, consideration for the implementation of the united nation- convention against corruption articles 6 . www.U4.no/Institutional-arrangements-for-corruption-prevention.
- Matel,lucica—Matel , (2009), ***Anti Corruption in the public anticorruption organization*** .Towards a model of cost Benefit Analysis for the Strategies. www.rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewfile.259/253.
- OECD(20016), corruption in the Extractive value. Typology of Risk ,MITIGATION Measures and Incentives ,PRELIMINARY Version.–accessible at: oecd.org/dev/corruption-in-the-executive-value-chain.pdf.
- Sumah,Stefan (2018), ***corruption and consequences***, Accessible at: <http://dx.doi.org/10.5772/intechopen.72953>

- United Nation Office on drug and crime(r 2004), The Global Programs Against Corruption –Un Anti-Corruption Toolkit 3nd Edition ,Vienna. Accessible at :www.ieseedi/research/pdfs-DI-0656-E.pDF.
- <http://Latin dictionary .wikidot.com>
- <http://mohsendaliri.persinblog.ir/post/>



Article Title: Identification of types of corruption in Oil Industry for prevention of crime

SeyedAlireza TahaeyNezhadnobary
Batoul Pakzad

The oil industry is known as one of the industries with a large financial turnover in the world so it can be a well situation for Occurrence of various financial crimes such as corruption but so far it has been overlooked by criminal jurists and criminologists, including its complexity, specialization, and technology and also its lack of pervasiveness in society and there is no exception to this rule for Iran's oil industry. The economic foundation of Middle Eastern countries is based on natural resources Addressing this issue is very important. So there is no research has examined the sources of corruption in the Iranian oil industry. In this research base on field studies and case studies, the originate of corruption in Iran will be expressed and practical solutions to prevent and struggle it will be presented. In this research will try to consideration comparative studies to explain the issues.

Keyword: Prevention of crime, Administrative corruption, sources of corruption, Oil Industry subsidiaries.