

تحلیل وضعیت عملکرد کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری در دستگاه‌های اجرایی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۴/۱۰

شماره مسلسل: ۱۹۸۵۸
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:
تحلیل وضعیت عملکرد کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری در دستگاه‌های اجرایی
نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی □

نام دفتر:
مطالعات مدیریت (گروه تعارض منافع، شفافیت و مبارزه با فساد)

مدیر مطالعه:
یحیی مرتب

تهیه و تدوین کنندگان:
هادی ابوالحسنی، یحیی مرتب، حسین جمور

ناظران علمی:
مهدی عبدالحمید، محمد عبدالحسین زاده

اظهار نظر کنندگان:
فتاح آقا زاده، تورج حسن زاده، بهزاد عطارزاده (دفتر مطالعات اجتماعی)،
علی صابری دمنه (دفتر مطالعات حقوقی)، مسعود بنافی (عضو هیئت علمی دانشکده حکمرانی دانشگاه تهران)

ویراستار ادبی:
زهره عطاردی

گرافیک و صفحه آرایی:
انسیه بهابزرگی

واژگان کلیدی:
۱. سلامت اداری
۲. شفافیت
۳. نظام اداری
۴. مقابله با فساد
۵. کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری

تاریخ شروع مطالعه:
۱۴۰۲/۰۲/۰۵



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. پیشینه‌تقنینی و پژوهشی
۱۲	۳. اهداف تشکیل کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری
۱۴	۴. بررسی عملکرد کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری
۱۶	۵. آسیب‌شناسی عملکرد کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری
۱۸	۶. جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی و تقنینی
۱۹	پیوست
۲۳	منابع و مأخذ

فهرست جداول

۲۰	جدول ۱. آمار مفاسد اقتصادی رخ داده در گلوگاه در سال
۲۰	جدول ۲. فهرست مفاسد اقتصادی در گلوگاه
۲۱	جدول ۳. سازوکارهای موجود جهت پیشگیری از فساد در دستگاه
۲۲	جدول ۴. فهرست برنامه‌های پیشنهادی دستگاه به تفکیک فساد در هر گلوگاه



تحلیل وضعیت عملکرد کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری در دستگاه‌های اجرایی

چکیده



امروزه سلامت اداری رمز بقای سازمان‌ها به‌شمار می‌رود. سلامت اداری مفهومی در تقابل با فساد اداری است؛ به همین دلیل هرگونه اقدامی که در جهت پیشگیری و مبارزه با فساد اداری انجام می‌شود، تلاشی در جهت ارتقای سلامت اداری است. براساس «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، کارگروه‌های ارتقای سلامت نظام اداری به‌منظور پیشگیری و مقابله با فساد در هریک از دستگاه‌های اجرایی (وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه آنها و سازمان‌های زیر نظر معاونان رئیس‌جمهور) تشکیل شده‌اند. با وجود ظرفیت بالقوه این کارگروه‌ها، عملکرد آنها نشان‌دهنده وجود خلأهای مختلف در لایه‌های تقنینی، مقرراتی و اجرایی بوده و لازم است برای دستیابی به راه‌حل‌های سیاستی و تقنینی مناسب، آسیب‌شناسی دقیق و جامعی صورت گیرد. در این مطالعه تلاش می‌شود ضمن بررسی عملکرد و آسیب‌شناسی کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری، راهکارهایی جهت افزایش کارایی عملکرد کارگروه‌های مذکور ارائه شود. پیشنهاد سیاستی گزارش حاضر الحاق مفاد «آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاصد اقتصادی در قوه مجریه»، پس از اعمال اصلاحاتی، به مفاد «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» است. این اقدام موجب افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی دستگاه‌های ذی‌ربط، افزایش توان نظارت مجلس شورای اسلامی بر روند اجرای قانون و همچنین رفع ابهاماتی که به‌دلیل تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مختلف به‌وجود آمده است، می‌شود.



بیان / شرح مسئله

«قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» یکی از قوانین مهم و پایه‌ای کشور در زمینه مبارزه با فساد و افزایش سلامت اداری دستگاه‌های حاکمیتی است. این قانون به گونه‌ای طراحی شده است که پیکربندی سلامت اداری و روابط نهادهای مختلف کشور را تنظیم کرده و هدف آن ایجاد فرایندی برای تحقق سلامت اداری، پیشگیری و مبارزه مؤثر با مفاسد اداری و اقتصادی در دستگاه‌های اجرایی بوده است. از مهم‌ترین خروجی‌های این قانون، «آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه» موضوع ماده (۳۳) و در نتیجه تشکیل «کارگروه‌های ارتقای سلامت نظام اداری» در دستگاه‌های اجرایی کشور است که جوانب مختلف این کارگروه‌ها و آسیب‌شناسی کارکردی و عملکردی آنها در این گزارش بررسی شده است.

جایگاه ساختاری این کارگروه‌ها و وظایف محوله به آنها، ظرفیت بالقوه‌ای برای تحولات مؤثر در راستای افزایش سلامت اداری و کنترل فساد در دستگاه‌ها ایجاد کرده است. با توجه به شناخت و اشرافی که کارگروه ارتقای سلامت اداری هر دستگاه از ساختار و فرایندهای سازمان خود دارد و با فرض اینکه تمامی مأموریت‌های تعریف شده در آیین‌نامه فوق به درستی عملیاتی شود، می‌توان نتیجه گرفت کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری یکی از راهبردی‌ترین نقاط برای مبارزه با فساد در دستگاه‌های اداری کشور است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

با وجود ظرفیت بالقوه این کارگروه‌ها، عملکرد آنها نشان‌دهنده وجود خلأهای مختلف در لایه‌های تقنینی، مقرراتی و اجرایی است و لازم است برای دستیابی به راه‌حل‌های مناسب، آسیب‌شناسی درستی صورت گیرد.

مهم‌ترین عواملی که باعث عملکرد نامطلوب کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری در دستگاه‌های اجرایی شده است، به این شرح است:

احتمال وجود تعارض منافع اعضای کارگروه‌های سلامت

اداری،

عملکرد ضعیف ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی،

نامناسب بودن ترکیب اعضای کمیته پیگیری (کمیته

پیگیری موضوع ارتقای سلامت اداری دستگاه‌های اجرایی در سطح راهبری کلان موضوع‌بند «الف» ماده (۱) آیین‌نامه،

مصوبات موازی هیئت‌وزیران،

انحصار مشمولین آیین‌نامه به قوه مجریه،

توقف فعالیت سامانه رصد و نظارت (راه ارتباطی میان

دستگاه‌های مشمول و دبیرخانه ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی برای بررسی عملکرد کارگروه‌ها)،

فقدان طراحی ضمانت اجرای مناسب.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی و یا راهکارهای سیاستی به همراه تجزیه و تحلیل استدلال‌ها

راهکار پیشنهادی این مطالعه آن است که جهت افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی دستگاه‌های ذی‌ربط، افزایش قدرت سیاسی و

قانونی ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی، افزایش

توان نظارت مجلس شورای اسلامی بر روند اجرای قانون

و همچنین رفع ابهاماتی که به دلیل تدوین آیین‌نامه‌ها و

دستورالعمل‌های مختلف به وجود آمده است، مفاد «آیین‌نامه

پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در

قوه مجریه»، پس از اعمال اصلاحات زیر، به مفاد «قانون

ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» الحاق شود.

پیشنهادهای اصلاحی عبارتند از:

مشمولین آیین‌نامه باید مطابق مشمولین قانون ارتقای سلامت

نظام اداری تعریف شوند و انحصاری برای دستگاه‌های اجرایی قوه مجریه صورت نگیرد.

تعریف کار هریک از بخش‌ها باید به صورت دقیق مشخص شود؛

به طور مثال شرح وظایف هریک از کمیته‌هایی که ذیل دبیرخانه

تعریف شده است باید به صورت دقیق مشخص شوند تا قابل ارزیابی

باشند و امکان طراحی سازوکار پاسخ‌گویی مناسب وجود داشته

باشد.

سازمان اداری و استخدامی کشور با هماهنگی و مشارکت

دستگاه‌های مشمول، به شناسایی گلوگاه‌ها و نقاط آسیب‌پذیر

بپردازد و طرح‌های پیشگیرانه خود را با هماهنگی ستاد و از طریق

دبیرخانه ستاد به هریک از دستگاه‌ها ابلاغ کند. از طرفی کمیته‌ای



توان کارشناسی ضعیف دستگاه‌ها نیز برطرف شود؛ لذا وظیفه کارگروه‌ها متمرکز روی پیاده‌سازی طرح‌های ابلاغی خواهد شد. هر دستگاه مشمول نیز می‌تواند به صورت جداگانه، طرح‌های پیشنهادی خود را طبق چارچوب‌هایی که به پیشنهاد سازمان اداری استخدامی کشور و از طریق ستاد ابلاغ می‌شود، به سازمان اداری و استخدامی کشور ارسال کرده و پس از بررسی‌های لازم، در صورت تأیید ستاد به اجرا در بیاورند.

نظارتی با حضور اعضای از ستاد و سازمان اداری و استخدامی کشور ذیل دبیرخانه ستاد تشکیل شود و در لایه نظارت، بررسی و ارزیابی، اقدامات لازم را انجام دهند. **در این مدل، اقدامات کارشناسی برای شناسایی نقاط آسیب‌پذیر به جای اینکه به کارگروه‌ها سپرده شود، به سازمان اداری و استخدامی کشور که دارای ظرفیت کارشناسی بالاتر و اشراف بیشتر به گلوگاه‌های اصلی فساد دارد سپرده می‌شود تا معضلات مربوط به «خوداظهاری» و**

۱. مقدمه

مبارزه با مفاسد اداری از جدی‌ترین مسائل کشور است که به انحای مختلف مطالبه مردم و مسئولین ارشد نظام بوده است. فساد اداری علاوه بر ضررهای اقتصادی کلان بر کشور، به سرمایه اجتماعی، اعتماد عمومی و رضایت مردم از حاکمیت هم آسیب‌های جبران‌ناپذیر وارد می‌کند و کشور را از تحقق حداکثری عدالت دور می‌کند.

به استناد «آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه» که در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۱ به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است، کارگروه‌های ارتقای سلامت نظام اداری به منظور پیشگیری و مقابله با فساد در هریک از دستگاه‌های اجرایی (وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه آنها و سازمان‌های زیر نظر معاونان رئیس‌جمهور) تشکیل شده‌اند. جایگاه ساختاری این کارگروه‌ها و وظایف محوله به آنها، ظرفیت بالقوه‌ای برای تحولات مؤثر در راستای افزایش سلامت اداری و کنترل فساد در دستگاه‌ها ایجاد کرده است. گزارش حاضر به منظور نظارت بر نحوه اجرای آیین‌نامه مذکور و عملکرد کارگروه‌های ارتقا سلامت اداری تهیه شده است.

در این گزارش ابتدا به منظور آشنایی با این کارگروه‌ها، روند شکل‌گیری، قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط، نکات نهادی و اهداف تشکیل کارگروه‌ها تشریح می‌شود. سپس با تحلیل و بررسی عملکرد دستگاه‌های مرتبط و احصای نقاط قوت و ضعف کارگروه‌ها، گزارشی از وضعیت کنونی، آسیب‌ها و راهکارهای سیاستی برای بهبود وضعیت موجود ارائه شده است.



۲-۱. پیشینه تقنینی و شکل‌گیری کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری

بررسی روند تصویب قوانین، دستورالعمل‌ها، دستورات مسئولان ارشد نظام‌های سیاسی و تغییر و تحولات ساختاری می‌تواند نشانگر رویکرد کلی نظام سیاسی کشورها در هر موضوع مورد مطالعه باشد. بررسی این روند در حوزه مبارزه با فساد و موضوع کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری نیز علاوه بر شناخت قوانین مرتبط، منجر به شناخت نسبی از اهداف شکل‌گیری کارگروه‌ها خواهد شد.

در راستای تبیین مسئله مبارزه با فساد و ضرورت و اهمیت آن، مقام معظم رهبری در فرمان ۸ ماده‌ای طی فرایندی منطقی به تشریح این مسئله پرداختند. در فرمان ۸ ماده‌ای، مقام معظم رهبری ضمن آسیب‌شناسی و ملاحظه برخی نارسایی‌ها و مشکلات وضع موجود، با ترسیم نظری و عملی وضع مطلوب، رهنمودهایی عینی و کاربردی جهت حفظ سلامت اداری و اقتصادی نظام و رفع آسیب‌های موجود ارائه کرده‌اند. در این فرمان که محصول سال‌ها اداره امور و تجربه بوده و براساس درک عمیق مسائل و کارشناسی‌ها و تحلیل‌های مبتنی بر واقعیت طراحی شده است، مبارزه با عوامل فسادآفرین، مبنا قرار گرفته است [۱].

مقام معظم رهبری از ابتدای مسئولیت خود تاکنون همواره پیرامون مفاسد اقتصادی و مبارزه با آن نکاتی مطرح کرده‌اند؛ اما در بررسی تاریخی سخنان رهبر معظم انقلاب پیرامون این موضوع، در سال ۱۳۸۰ اوج توجه و اشاره‌های ایشان به این موضوع بیان شده است. تأکیدات ویژه مقام معظم رهبری در سخنرانی‌ها، فرمان ۸ ماده‌ای و نام‌گذاری سال ۱۳۸۰ به‌عنوان «رفتار علوی»، نمایانگر نگاه راهبردی و جدی مسئولین ارشد نظام، برای تحقق سلامت اداری و اقتصادی در آن برهه زمانی بوده است. لذا از آن مقطع زمانی، طرح‌های قانونی، آیین‌نامه‌ها و دستورات مختلف از طرف مسئولین نظام افزایش یافته است.

نکته دیگر آن‌که این فرمان در راستای تشکیل ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی صادر شده است و در ابتدای فرمان، تشکیل این ستاد و تهیه طرح مبارزه با فساد که دو قوه مجریه و قضائیه به آن همت گماشته‌اند را عزم جدی مسئولان در این امر اساسی و حیاتی دانسته است.

آنچه از فرمان رهبری تاکنون در طرح‌ها و قوانین این حوزه

قابل مشاهده است، افزایش تمرکز بر شناسایی گلوگاه‌های فساد و تأکید بر رویکردهای پیشگیرانه است. مقام معظم رهبری در فرمان خود مشخصاً روی «شناسایی نقاط دچار آسیب در گردش مالی و اقتصادی کشور» و «شناسایی نقاط آسیب‌پذیر در فعالیت‌های اقتصادی دولتی کلان مانند: معاملات و قراردادهای خارجی و سرمایه‌گذاری‌های بزرگ، طرح‌های ملی و نیز مراکز مهم تصمیم‌گیری اقتصادی و پولی کشور» تأکید کرده‌اند. اهداف ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی نیز در همین راستاست. اهداف تشکیل ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی عبارتند از [۲]:

۱. اجرای فرمان ۸ ماده‌ای رهبر معظم انقلاب در ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد،

۲. شناسایی و سالم‌سازی گلوگاه‌های فسادخیز نظام اداری و اقتصادی کشور و ایجاد شفافیت و ارتقای نظارت در آنها توأم با تسهیل فضای کسب‌وکار و برقراری زمینه‌های امنیت اقتصادی و رشد و توسعه اقتصادی،

۳. برقراری هماهنگی میان سه قوه در جهت بهره‌گیری از حداکثر ظرفیت نهادهای اجرایی، نظارتی، تقنینی و قضایی و فرهنگی، در امر ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد،

۴. تشکیل جلسات ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی با حضور معاونین اول سه قوه، وزراء، نمایندگان مجلس و رؤسای دستگاه‌های نظارتی سه قوه، اطلاع‌رسانی مصوبات و پیگیری اجرای آنها

۵. فرهنگ‌سازی سلامت اداری، انعکاس اقدامات مبارزه با فساد نظام در سطح جامعه و بین‌الملل.

طبق اهداف بیان شده می‌توان گفت ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی یکی از مهم‌ترین نهادهای حاکمیتی برای پیشبرد رویکرد «پیشگیری از وقوع فساد» در کشور است و به‌عنوان نهادی فراقوه‌ای، توان بالقوه تحقق این امر را دارد.

این ستاد در اولین اقدام خود و در پنجمین جلسه مورخ ۱۳۸۱/۷/۱۷ آیین‌نامه «ارتقا کارایی و هماهنگی دستگاه‌ها و واحدهای نظارتی در قوه مجریه» را تصویب کرد [۳].

این آیین‌نامه در دو بخش اصلی تدوین شده است؛ در بخش اول (مقدمه) وضعیت موجود بیان شده است و مشکلات واحدهای نظارتی قوه مجریه در چهار لایه «سیستم‌های عملیاتی»، «نیروی



عمومی و تقویت نظارت مردمی، بهبود فرهنگ سازمانی و تقویت ارزش‌های دینی، تقویت مشارکت و فعالیت بخش‌های غیردولتی و تدوین نظام حقوقی مؤثر برای پیشگیری و مبارزه با فساد رقم خواهد خورد.

بند «۱۰»^۳ این برنامه به منظور مقابله با فساد در نظام اداری، وظیفه تدوین لایحه «ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» و ارائه آن به هیئت‌دولت، به ستاد ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد محول شده است و به عبارتی می‌توان گفت این برنامه پایه‌ای برای تدوین قانون ارتقای سلامت اداری بوده است. «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»^۴ یکی از قوانین مهم و پایه‌ای کشور در زمینه مبارزه با فساد و افزایش سلامت اداری دستگاه‌های حاکمیتی است که در سال ۱۳۹۰ برای اجرای آزمایشی ابلاغ شد و سپس در سال ۱۳۹۹ به همراه اصلاحاتی دائمی گردید. این قانون به گونه‌ای طراحی شده که پیکربندی نظام سلامت اداری کشور و روابط نهادهای مختلف کشور را تنظیم کرده است و هدف آن ایجاد فرایندی برای تحقق سلامت اداری، پیشگیری و مبارزه مؤثر با مفسد بوده است. اگرچه این نگاه فرایندی در مواد قانونی به درستی رعایت نشده و صرفاً اقدامات موضعی و تکالیف خاصی را برای برخی از دستگاه‌ها در نظر گرفته است.

موضوعات ذیل در این قانون مورد توجه قرار گرفته شده است:

۱. افزایش سطح آگاهی مردم از طریق شفاف‌سازی فرایند نظام اداری کشور،
۲. شناسایی گلوگاه‌های فساد با تعیین سازوکارهای پیشگیری از طریق افزایش کنترل‌های داخلی در دستگاه‌های مشمول،
۳. ارتقای سطح پاسخ‌گویی و تکريم ارباب‌رجوع و شهروندان،
۴. توجه ویژه به نظارت و کنترل در نظام اداری از طریق مدیران، سرپرستان، مسئولان، بازرسان، حساب‌رسان، حسابداران، ممیزین، ذی‌حسابی‌ها، ناظرین، سایر و مردم به منظور برخورد با مقوله فساد اداری،
۵. بهره‌گیری از فناوری اطلاعات و نرم‌افزارهای رایانه‌ای و پایگاه‌های اطلاعاتی،

انسانی»، «دستگاه‌های اجرایی» و «قوانین و مقررات» بیان شده است. طبق مقدمه، نتیجه بررسی‌های ستاد هماهنگی در آن دوره مؤید ناکارآمدی دستگاه‌های نظارتی فرباخشی و واحدهای نظارتی درون‌بخشی در جهت پیشگیری از وقوع فساد بوده است. اشاره این آیین‌نامه بر ناکارآمدی دستگاه‌ها و واحدهای نظارتی نشان‌دهنده آن است که در آن برهه زمانی، احتمال تغییرات و اصلاحات ساختاری در جهت ارتقای سلامت اداری و تقویت فرایند نظارت بر دستگاه‌های اجرایی کشور و تدوین قوانین و دستورالعمل‌ها در این راستا محتمل است.

در بخش دوم (اقدامات اجرایی) نیز طی هفت ماده به شرح وظایف دستگاه‌های مختلف پرداخته و وظیفه نظارت بر حسن انجام امور این آیین‌نامه، به ستاد هماهنگی مبارزه با مفسد اقتصادی سپرده شده است؛ اما با توجه به اینکه کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور مشمول این آیین‌نامه هستند، ابهام اصلی این است که این نظارت گسترده، چگونه و از طریق چه فرایندی از طرف ستاد هماهنگی قابل پیگیری است. ابهامی که در این آیین‌نامه بدون پاسخ باقی مانده است.

این ابهام و خلأ اجرایی که در آیین‌نامه ذکر شد، در «برنامه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»^۱ که در تاریخ ۲۰ اسفندماه سال ۱۳۸۲ توسط هیئت‌وزیران به تصویب رسیده، تا حدودی برطرف شده است. در بند «۶»^۲ این برنامه، برای اولین بار به صورت مستقیم، به تشکیل کمیته‌هایی به‌عنوان رابط بین دستگاه‌ها و ستاد هماهنگی پرداخته شده و وظیفه پیگیری و اجرای این برنامه را به عهده آنان گذاشته است. لذا ستاد هماهنگی از طریق این کمیته‌ها با دستگاه‌های مشمول مرتبط خواهد بود و نظارت بر اجرای این برنامه از این طریق صورت می‌گیرد. همچنین در تبصره همین ماده، به اجرای آیین‌نامه قبلی (ارتقای کارایی و هماهنگی دستگاه‌ها و واحدهای نظارتی در قوه مجریه) تأکید شده است [۴]. طبق این برنامه، ارتقای سلامت نظام اداری از راه شفاف‌سازی امور، افزایش پاسخ‌گویی، افزایش رضایتمندی خدمت‌گیرندگان، تکريم ارباب‌رجوع، برقراری نظام شایسته‌سالاری، بهبود فرهنگ

1. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/125660>.

۲. به منظور ارتقای سلامت نظام اداری در دستگاه‌های اجرایی و پیگیری و اجرای این تصویب‌نامه، کمیته‌ای به ریاست وزیر یا بالاترین مقام مسئول دستگاه و معاونان ذی‌ربط تشکیل می‌شود. یکی از معاونان دستگاه از طرف بالاترین مقام مسئول دستگاه به‌عنوان دبیر کمیته انتخاب شده و به‌عنوان رابط دستگاه مربوط در جلساتی که هر ماه یک‌بار از طرف «ستاد ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» تشکیل می‌شود شرکت خواهد کرد.

تبصره- کلیه دستگاه‌ها موظفند در چارچوب آیین‌نامه «هماهنگی و ارتقای واحدها و دستگاه‌های نظارتی» ابلاغی به شماره ۴۱۵۷۵ مورخ ۱۳۸۱/۹/۲ ستاد ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، اقدام کنند.

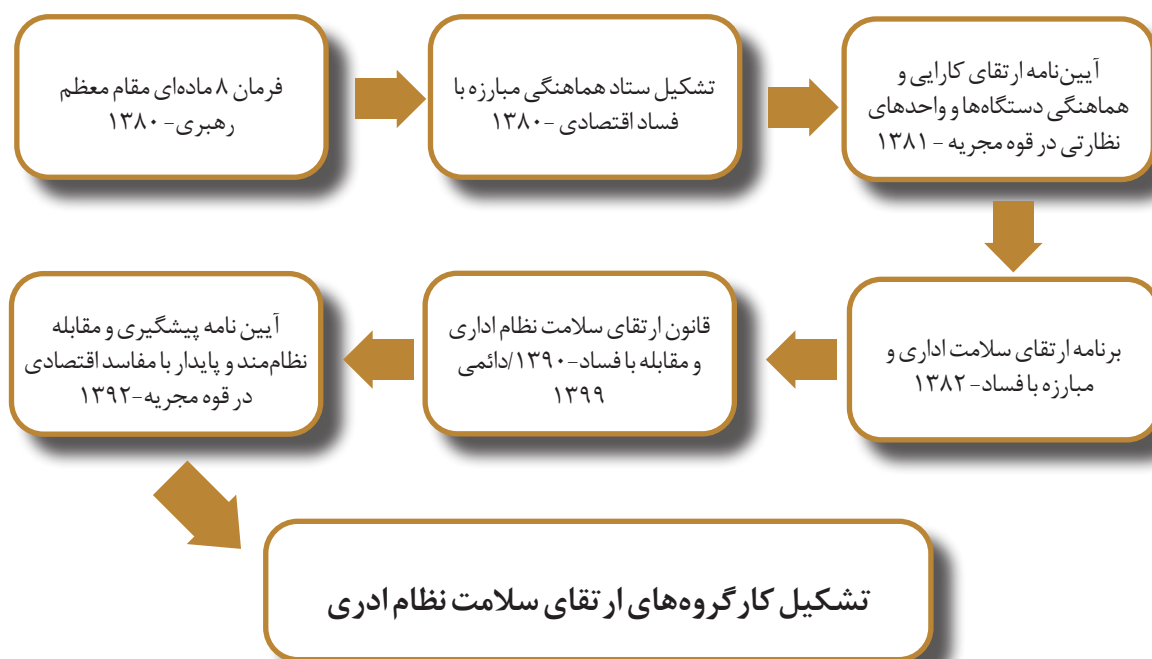
۳. به منظور مقابله با فساد در نظام اداری، ستاد ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد لایحه «ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» را تدوین و به هیئت‌دولت ارائه خواهد کرد.

4. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/802617>.

و امور اقتصادی و دارایی محول شده است. از مهم‌ترین خروجی‌های این قانون، «آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه» موضوع ماده (۳۳) و در نتیجه تشکیل «کارگروه‌های ارتقای سلامت نظام اداری» در دستگاه‌های اجرایی کشور است که جوانب مختلف آن در ادامه گزارش بررسی خواهد شد. این آیین‌نامه در سال ۱۳۹۲ به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است و موضوع کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری در دستگاه‌های اجرایی در این آیین‌نامه مطرح شده است. این کارگروه‌ها و ارتباط آنها با ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی در واقع نسخه‌ای جدید و تکمیل شده از همان کمیته‌هایی هستند که در برنامه ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد در سال ۱۳۸۲ بیان شده بود.

۶. امکان اندازه‌گیری میزان سلامت اداری در دستگاه‌های مشمول با استفاده از شاخص‌های مصوب،
۷. حمایت قانونی و تأمین امنیت و جبران خسارت مخبرین و گزارش‌دهندگان اطلاعات.
فصل دوم این قانون تکالیفی در راستای شفافیت و میزان دسترسی مردم به اطلاعات، پیشگیری از وقوع فساد از طریق شناسایی نقاط مهم و آسیب‌پذیر، فرهنگ‌سازی و افزایش سطح آگاهی‌های عمومی، توسعه سازمان‌های مردم‌نهاد، اندازه‌گیری میزان سلامت اداری از طریق شاخص‌های موجود و موارد دیگری را برای دستگاه‌های مختلف شرح داده است [۵].
در ماده (۳۳) این قانون وظیفه تدوین آیین‌نامه اجرایی برای مواردی که تعیین تکلیف نشده است به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور با همکاری معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور و وزارتخانه‌های اطلاعات، دادگستری

شکل ۱. روند تاریخی قوانین و آیین‌نامه‌های مربوطه



است و گزارش حاضر جزو اولین گزارش‌هایی است که این موضوع مهم را به صورت تخصصی مورد مطالعه قرار داده است.

۲-۲. پیشینه پژوهشی

در حوزه تحلیل عملکرد و آسیب‌شناسی کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری، تاکنون پژوهشی منسجم و سیاستی انجام نشده

۱. آیین‌نامه اجرایی این قانون، در غیر مواردی که تعیین تکلیف شده است، ظرف ۶ ماه توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور با همکاری معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور و وزارتخانه‌های اطلاعات، دادگستری و امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.



۳. اهداف تشکیل کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری



آیین‌نامه‌ها، فرایندها، رویه‌ها و دیگر چارچوب‌های عملکردی در حوزه مسئولیت‌های قانونی و فعالیت‌های دستگاه مربوط،
۸. ارائه گزارش مستمر از عملکرد دستگاه مربوط در خصوص وظایف کارگروه در چارچوب الگوی گزارش‌دهی از طریق سامانه. علاوه بر رویکرد حاکم بر قانون ارتقا، سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، رویکرد قوه مجریه نیز به سمت ایجاد سازوکاری برای شناسایی و پیگیری مفاسد و تخلفات دستگاه‌های اجرایی از درون خودش بوده است. این نگاه منجر به تشکیل کارگروه‌ها و تعامل آنها با کمیته پیگیری (که در ادامه معرفی می‌شود) شده است.
مقام معظم رهبری در فرمان ۸ ماده‌ای خود به سران قوا درباره مبارزه با مفاسد اقتصادی، بر لزوم پیشگیری از وقوع فساد و شناسایی گلوگاه‌های آن تأکید کرده‌اند و این امر را بیشتر وظیفه قوه مجریه دانسته‌اند. ایشان معتقدند «خشکاندن ریشه‌ی فساد مالی و اقتصادی و عمل قاطع و گره‌گشا در این باره، مستلزم اقدام همه‌جانبه به‌وسیله‌ی قوای سه‌گانه مخصوصاً دو قوه‌ی مجریه و قضائیه است. قوه‌ی مجریه با نظارتی سازمان‌یافته و دقیق و بی‌اغماض، از بروز و رشد فساد مالی در دستگاه‌ها پیشگیری کند، و قوه‌ی قضائیه با استفاده از کارشناسان و قضات قاطع و پاک‌دامن، مجرم و خائن و عناصر آلوده را از سر راه تعالی کشور بردارد».
با توجه به شناخت و اشرافی که کارگروه هر دستگاه از ساختار و فرایندهای سازمان خود دارند و با فرض اینکه تمامی مأموریت‌های تعریف شده در این آیین‌نامه به‌درستی عملیاتی شود، می‌توان نتیجه گرفت کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری یکی از راهبردی‌ترین نقاط برای مبارزه با فساد در دستگاه‌های اداری کشور هستند و لازم است چنانچه نواقصی در اجرای آن وجود دارد به بهترین وجه اصلاح شود.

۳-۱. تعامل بین کمیته پیگیری و کارگروه‌ها

نگاشت نهادی یک ابزار پایه‌ای برای شناسایی نقش نهادها و بازیگران است [۷]. در این بخش ارتباط میان دستگاه‌های ذی‌ربط مطابق شرح وظایفی که در «آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه» ذکر شده با نمایی ساده مشخص می‌شود و خلأها و موانع ساختاری که در ادامه گزارش بیان می‌شود را می‌توان طبق این ارتباطات، تحلیل و بررسی کرد.

با نگاه دقیق به مفاد قانون ارتقای سلامت نظام اداری، مشخص می‌شود که هدف و رسالت اصلی این قانون در لایه «پیشگیری» از وقوع فساد و تحقق سلامت اداری در دستگاه‌های مشمول است و اقداماتی از قبیل ارتقای شفافیت، شناسایی گلوگاه‌های فساد، حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف، فرهنگ‌سازی، توسعه و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد، بازنگری و اصلاح قوانین و ... تعریف شده است. در واقع بستری که این قانون در کنار دستگاه‌ها و واحدهای نظارتی از قبیل دفاتر بازرسی و رسیدگی به شکایات، هیئت تخلفات اداری و ... فراهم کرده است، باعث شده در کنار رویکرد پسینی، کنترل پیشینی هم تقویت شود.

«آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه»^۱ مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۲۱ هیئت‌وزیران که در راستای تحقق ماده (۳۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد تدوین شده است نیز با رویکردی پیشگیرانه تدوین و هسته اجرایی آن ذیل کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری در هر دستگاه اجرایی تعریف شده است. وظایف کارگروه‌ها طبق ماده (۲) آیین‌نامه به شرح ذیل است [۶]:

۱. پیگیری اجرای کامل دولت الکترونیک در درون دستگاه‌ها و نظارت بر انجام آن،
۲. افزایش پاسخ‌گویی، شفاف‌سازی، مستندسازی و کاهش هزینه‌های اداری و اجرایی در حیطه مسئولیت‌های قانونی دستگاه،
۳. بررسی و آسیب‌شناسی روند پیشگیری و مقابله با مفاسد اقتصادی در دستگاه مربوط،
۴. شناسایی و کنترل گلوگاه‌های فساد، بسترها و زمینه‌های شکل‌گیری و گسترش مفاسد اقتصادی در دستگاه مربوط و ارائه گزارش به کمیته پیگیری،
۵. ارائه طرح‌های جامع پیشگیری و مقابله با مفاسد اقتصادی در دستگاه مربوط به کمیته پیگیری و اجرای آن پس از تصویب کمیته پیگیری،
۶. پیگیری انجام اقدامات قانونی و قضایی پرونده‌های مفاسد اقتصادی توسط حوزه حقوقی دستگاه مربوط تا حصول نتیجه نهایی،
۷. ارائه پیشنهادهای لازم با بهره‌گیری از تجارب حاصل از اقدامات مقابله با فساد در جهت تعریف، تکمیل و اصلاح قوانین، مقررات،

1. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/879741>.

در آیین‌نامه، کمیته‌ای به نام «کمیته پیگیری» با هدف سیاستگذاری و ساماندهی، هدایت و نظارت و تقویت فرایند پیشگیری و مقابله با مفسد اقتصادی در قوه مجریه تعریف شده است. هدف از تشکیل این کمیته، پیگیری موضوع ارتقای سلامت اداری دستگاه‌های اجرایی در سطح راهبری کلان است. ترکیب^۱ اعضای این کمیته در لایه معاونین رئیس‌جمهور، وزرا، معاون دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی و دبیر ستاد هماهنگی مبارزه با مفسد اقتصادی است. با توجه به اینکه اهداف کمیته پیگیری باید در بستر تمامی دستگاه‌های مشمول محقق شود و از طرفی اعضای این کمیته، در لایه مسئولین ارشد نظام هستند نه مسئولین اجرایی همه دستگاه‌ها، لذا وجود نهادی که بتواند این سیاست‌ها را عملیاتی کند و کمیته از طریق آن، توان اجرای سیاست‌ها و سپس نظارت را به دست آورد، لازم است. از این رو طبق مفاد آیین‌نامه، کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری^۲ به عنوان بازوهای اجرایی کمیته پیگیری در تعاملی دوطرفه نقش ایفا می‌کنند.

تعامل میان کمیته پیگیری و کارگروه‌ها از طریق موارد زیر شکل می‌گیرد:

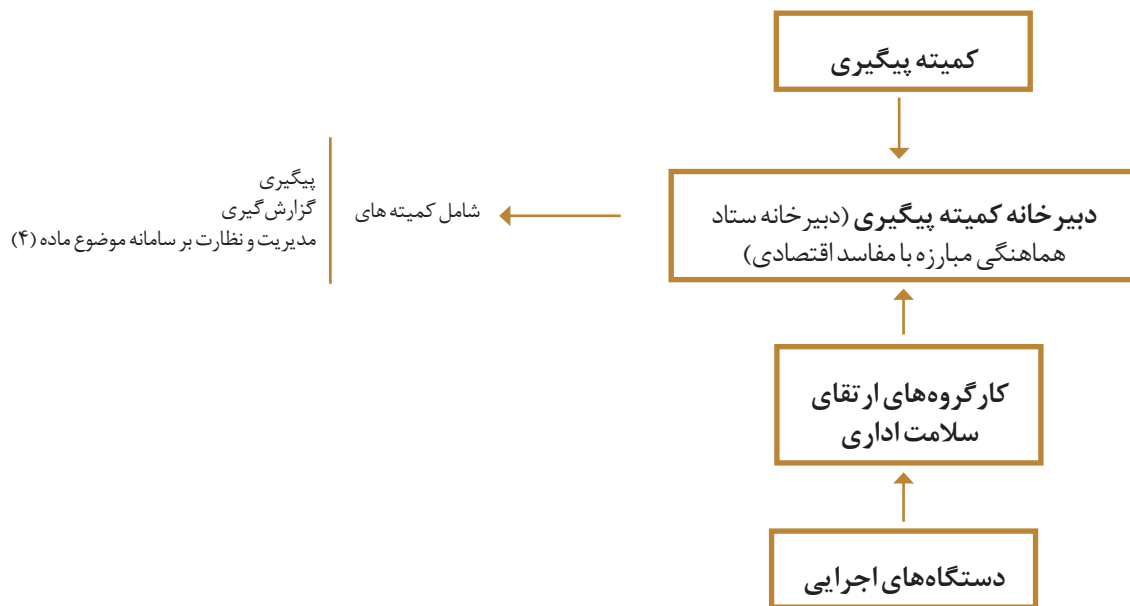
- تهیه الگوی گزارش‌دهی و «سامانه رصد و نظارت بر اقدامات

۲. تعریف، ارائه و اجرای طرح‌های پیشگیری و مقابله با مفسد اقتصادی و نیز هرگونه عاملی که در جهت تحقق اهداف ارتقای سلامت نظام اداری آن دستگاه و حوزه فعالیت‌های مرتبط با آن اختلال ایجاد می‌کند توسط کارگروه‌ها و ارائه گزارش نتایج آن به کمیته پیگیری،

۳. ارائه گزارش پیشرفت به کمیته پیگیری پیرامون هر یک از پرونده‌های مفسد اقتصادی که به مراجع ذی‌صلاح اعم از انتظامی، اداری و قضایی ارسال شده است،

۴. تنظیم پیشنهادهای و نیازمندی‌های هر دستگاه توسط کارگروه مربوطه، درخصوص اصلاح و بهبود قوانین، مقررات و همچنین ساختار، سازمان و فرایندهای آن دستگاه و ارائه آن به کمیته پیگیری برای تأیید و اجرای آن پیشنهادهای در صورت اخذ تأییدیه. به‌طور کلی کارگروه‌ها وظیفه شناسایی گلوگاه‌های فساد، اجرای طرح‌های ارتقای سلامت اداری و اقدامات اجرایی را دارند و در مقابل کمیته پیگیری وظیفه سیاستگذاری کلان و نظارت بر حسن اجرای آیین‌نامه و تأیید و بررسی طرح‌های پیشنهادی کارگروه‌ها را دارد.

شکل ۲. ارتباط کمیته پیگیری و کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری در آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفسد اقتصادی در قوه مجریه



۱. ترکیب اعضای کمیته پیگیری: معاون اول رئیس‌جمهور (رئیس کمیته)، وزیر اطلاعات، وزیر کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر دادگستری، وزیر نفت، وزیر صنعت، معدن و تجارت، وزیر راه و شهرسازی، وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و معاون امور مجلس رئیس‌جمهور.

۲. ترکیب اعضای کارگروه‌ها: بالاترین مقام دستگاه اجرایی (یا یکی از معاونین وی به‌عنوان جانشین)، مدیر حراست، مدیر واحد حقوقی، مدیر واحد بازرسی و مدیریت عملکرد، مدیر مرکز فناوری اطلاعات، ذی‌حساب، رئیس هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان و سایر اشخاص به تشخیص بالاترین مقام دستگاه (حسب موضوع مورد بحث).



اقتصادی و کارگروه‌ها شکل گرفته و نقص یا از کار افتادن هر یک از بخش‌ها، دستیابی به اهداف آیین‌نامه را عملاً با چالش روبه‌رو می‌کند.

گفتنی است علاوه بر کمیته نظارت بر سامانه رصد و نظارت، کمیته‌های مدیریت، پیگیری و گزارش‌گیری نیز ذیل دبیرخانه باید تشکیل شوند؛ وظیفه این کمیته‌ها به صورت مشخص در آیین‌نامه مشخص نشده است.

از طرفی دبیرخانه کمیته پیگیری که همان دبیرخانه ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی است، راه ارتباطی میان کارگروه‌ها و کمیته پیگیری است و نظارت بر «سامانه رصد و نظارت» نیز که گزارش اقدامات کارگروه‌ها از طریق آن به کمیته پیگیری می‌رسد، برعهده کمیته‌ای ذیل این دبیرخانه تعریف شده است. لذا همان‌طور که مشخص است، یک چرخه تعاملی میان کمیته پیگیری، دبیرخانه ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد

۴. بررسی عملکرد کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری

منعکس شده تا حسب نظر ایشان در هیئت‌دولت مطرح و برای رئیس‌جمهور ارسال شود.

۲-۴. عملکرد کارگروه‌های ارتقای سلامت نظام اداری دستگاه‌های مشمول

در فاصله سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۷ طرح‌هایی در قالب الگوی تدوین شده، جهت آسیب‌شناسی مفاسد درون‌سازمانی و راهکارهای رفع آن، توسط برخی دستگاه‌ها ارائه شده است. در مواردی این طرح‌های پیشگیرانه و مقابله‌ای دستگاه‌های اجرایی به شرح ذیل به تصویب و ازسوی رئیس دبیرخانه ابلاغ شده است:

- دو طرح وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات با عنوان «فرایند برگزاری مناقصات و مزایده‌ها» و «اعطای تسهیلات از محل وجوه اداره شده»،

- دو طرح وزارت امور اقتصادی و دارایی با عنوان «فرایند نظارت بر بودجه و تخصیص اعتبارات» و «فرایند مدیریت اموال غیرمنقول دولت»،

- طرح تصویب وزارت صنعت، معدن و تجارت با عنوان «محاسبه حقوق دولتی معادن» طبق نامه شماره ۲۱۴۳۷ مورخ ۱۳۹۷/۲/۲۶ دبیرخانه ستاد، از دستور کار خارج و مقرر شد طرح اصلاح و بهینه‌سازی فرایندها در تکمیل و توسعه سامانه کاداستر معادن به‌عنوان جایگزین طرح قبلی پیشنهاد شود،

- طرح وزارت جهاد کشاورزی با عنوان ارائه تسهیلات به طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی مرتبط با بخش کشاورزی،

- طرح وزارت راه و شهرسازی با عنوان کمیسیون ماده (۱۲) قانون شهری، تعیین نوع زمین،

- طرح سازمان حفاظت محیط زیست با عنوان ارزیابی زیست‌محیطی، ارائه مجوز شروع یا توسعه طرح تولیدی و عمرانی،

- طرح وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با عنوان فرایند بیمه

همان‌طور که در بخش قبلی مطرح شد، کمیته پیگیری، دبیرخانه ستاد و کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری هر دستگاه، با شرح وظایف و مدل تعامل مشخص، برای تحقق آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه باید فعالیت کنند. از طرفی طبق ماده (۴) این آیین‌نامه، بررسی عملکرد کارگروه‌ها از طریق سامانه‌ای به نام «سامانه رصد و نظارت» انجام می‌شود. طبق این ماده، ابتدا باید الگوی گزارش‌دهی و راه‌اندازی سامانه رصد و نظارت بر اقدامات دستگاه‌های اجرایی، ظرف یک ماه پس از ابلاغ این آیین‌نامه تهیه شود و سپس دستگاه‌های اجرایی طبق آن الگو اقدام به ارسال عملکرد نمایند. حال با شناخت هر بخش و شرح وظایف‌شان، عملکرد آنها مورد بررسی قرار خواهد گرفت. گفتنی است، نتایج این بخش، مبتنی بر برگزاری جلسات حضوری با ذی‌نفعان و مسئولان این حوزه می‌باشد.

۱-۴. عملکرد دبیرخانه ستاد در چارچوب وظایف محوله طبق آیین‌نامه

اقدامات دبیرخانه ستاد شامل تشکیل جلسات توجیهی و آموزشی برای وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی مشمول در جهت معرفی آیین‌نامه، نحوه اجرای آن، آسیب‌شناسی گلوگاه‌های فساد در دستگاه‌های اجرایی و نحوه گزارش‌دهی پرونده‌های فساد به‌منظور ارجاع به قوه قضائیه در قالب سامانه رصد و نظارت بوده است. ارائه گزارش‌های سالیانه به معاون اول وقت رئیس‌جمهور، به‌عنوان رئیس کمیته پیگیری و ارجاع این گزارش با دستور ایشان به اعضای وقت هیئت‌دولت و برگزاری نشست‌های توجیهی و گزارش‌گیری، از دیگر اقدامات دبیرخانه ستاد بوده است.

گزارش اقدامات و عملکرد دستگاه‌های اجرایی در سامانه رصد و نظارت و در راستای اجرای آیین‌نامه پیشگیری (موضوع مواد ۴ و ۶ آیین‌نامه) به‌واسطه نامه‌هایی^۱، به معاون اول وقت رئیس‌جمهور

۱. به شماره‌های ۹۴/۱۱۹۶۸/م مورخ ۱۳۹۴/۵/۷، ۹۵/۱۲۵۹۳/م مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۱، ۱۵۰۶۹۹ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۲۵ و ۳۶۷۷۴ مورخ ۱۳۹۷/۳/۲۸.

۴-۴. عملکرد سامانه رصد و نظارت بر اقدامات

دستگاه‌های اجرایی

همان‌طور که بیان شد، الگوی گزارش‌دهی و سامانه رصد و نظارت بر اقدامات دستگاه‌های اجرایی موضوع این آیین‌نامه ظرف یک ماه پس از ابلاغ آن باید تهیه می‌شده است و سپس دستگاه‌های اجرایی طبق آن الگو اقدام به ارسال عملکرد می‌کردند. در این راستا وظیفه طراحی الگوی گزارش‌دهی و راه‌اندازی سامانه به وزارت اطلاعات محول شد و وزارت اطلاعات نیز طبق زمان‌بندی مشخص شده در آیین‌نامه، طراحی سامانه را انجام داده و به‌صورت عملیاتی راه‌اندازی کرد.

در الگوی گزارش‌دهی طراحی شده، به‌منظور شناسایی و پیشنهاد طرح‌های پیشگیرانه، ۶ گام طراحی شده است. در پنج گام اول ضمن شناسایی هر گلوگاه در دستگاه، باید با توجه به سوابق مفاسد اقتصادی و رویه‌های پیشگیری و مقابله در آن گلوگاه، تصویری از وضعیت موجود ترسیم شود. در گام ششم، هر دستگاه باید متناسب با مطالبی که ارائه کرده است، طرح خود را با در نظر گرفتن ملاحظات تعیین شده، پیوست و ارائه کند (پیوست).

جلسه اول راه‌اندازی سامانه رصد و نظارت از سوی تیم تخصصی معاونت اقتصادی وزارت اطلاعات در اردیبهشت ۱۳۹۴، با حضور مسئولان ارشد کلیه دستگاه‌های اجرایی برگزار و جلسات دیگر در قالب نشست‌های تخصصی در دستگاه‌های اجرایی، با هدف تبیین و توضیح سامانه و اختصاص نام کاربری و کلمه عبور و آموزش نحوه ارائه اطلاعات، الگوی گزارش‌دهی، احصای گلوگاه‌های فسادخیز درون دستگاه‌ها و ارائه طرح‌های مبارزه با فساد (مناسب با این گلوگاه‌ها) انجام شده است.

براساس مکاتبات^۱ وزارت اطلاعات، سامانه رصد و نظارت از سوی تیم تخصصی و فنی پشتیبان معاونت اقتصادی وزارت اطلاعات از شهریور ۱۳۹۷ از دسترس خارج و امکان گزارش‌گیری و استفاده و بهره‌برداری دستگاه‌های اجرایی از آن متوقف می‌شود. این موضوع تا مقطعی براساس مکاتبات مسئولان وقت دبیرخانه ستاد، از معاون اول وقت رئیس‌جمهور پیگیری می‌شود که منجر به دستورات ابلاغی^۲ معاون اول وقت به وزیر وقت اطلاعات شده که تاکنون از سوی آن وزارتخانه اجرایی نشده است.

بیکاری.

سازمان اداری و استخدامی در سال‌های ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱ گزارشی از عملکرد کارگروه‌ها در زمینه تعداد جلسات برگزار شده، ارائه داده است که به‌شرح ذیل می‌باشد:

در ارزیابی عملکرد سال ۱۴۰۱؛ سنجه مشخصی به‌منظور ارزیابی میزان فعالیت کمیته/ کارگروه اداری دستگاه‌ها مقرر نشده است. باین‌حال مبتنی بر سایر سنجه‌هایی که ارزیابی آنها مستلزم ارائه مصوبه کارگروه سلامت اداری دستگاه بوده است از ۱۰۹ دستگاه مورد ارزیابی ۷۱ دستگاه حداقل یک جلسه کارگروه سلامت اداری (با دستور کار شاخص‌های مربوطه) در سال ۱۴۰۱ برگزار کردند. در عملکرد سال ۱۴۰۰ موضوع فعالیت کارگروه‌ها به‌وسیله سنجه‌ای با عنوان «فعالیت برنامه‌مند و مستمر کمیته/ کارگروه ارتقای سلامت اداری مورد ارزیابی قرار گرفته است که مبتنی بر این و ارزیابی، از ۹۹ دستگاه مورد ارزیابی ۶۳ دستگاه حداقل ۴ جلسه، ۴ دستگاه تعداد ۳ جلسه، ۹ دستگاه تعداد ۲ جلسه و ۵ دستگاه تعداد یک جلسه برگزار کرده و ۱۸ دستگاه جلسه‌ای برگزار نکرده و یا گزارشی از برگزاری جلسات ارائه نکرده است. لذا ۸۱ دستگاه حداقل یک جلسه کمیته سلامت اداری برگزار کرده‌اند.

۴-۳. تدابیر اتخاذ شده توسط کمیته پیگیری در راستای

پیشگیری از وقوع فساد

طبق بررسی‌های صورت گرفته، کمیته پیگیری موضوع بند «الف» ماده (۱) آیین‌نامه، صرفاً در سه نوبت طی سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ تشکیل شده و پس از آن به‌دلایل نامعلوم تشکیل جلسه نداده است. حسب اطلاع غیررسمی مسئولین ستاد، نظر معاون اول وقت رئیس‌جمهور (به‌عنوان رئیس کمیته) بر این بوده است که تشکیل جلسات ستاد هماهنگی در سطح عالی مسئولان ارشد سه قوه (۴۸ جلسه اصلی در طول هشت سال) کفایت نموده و ضرورتی به تشکیل جلسات کمیته پیگیری نبوده است. مکاتباتی^۱ از سوی رئیس وقت دبیرخانه ستاد به معاون اول وقت رئیس‌جمهور، به‌عنوان رئیس کمیته پیگیری، درخصوص لزوم تشکیل جلسات کمیته پیگیری ارسال شده که به گفته مسئولین ستاد، به نتیجه نرسیده است.

۱. از جمله نامه شماره ۱۱۹۶۸-۹۴/م مورخ ۱۳۹۴/۵/۷ که منجر به ابلاغ دستور معاون اول وقت طی نامه شماره ۹۴/۱۲۲۰۴/م مورخ ۱۳۹۴/۵/۱۱ به اعضای هیئت‌دولت وقت شده، نامه شماره ۳۷۷۳۷/م مورخ ۹۷/م مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۴ و نامه شماره ۹۸/۳۵۶۲۸/م مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۲.

۲. شماره‌های ۱۳۷/م/۷۳۰/۱ مورخ ۱۳۸۹/۶/۱۰ و ۷۳۰/۱/۲۱۱ مورخ ۱۳۹۷/۹/۲۱.

۳. موضوع نامه‌های شماره ۲۸۷۰۹/م مورخ ۱۳۹۷/۹/۵ و شماره ۴۵۱۶/م مورخ ۱۳۹۸/۲/۱۸.



۵. آسیب‌شناسی عملکرد کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری



دبیرخانه ستاد است، وظیفه نظارت بر حسن اجرای آیین‌نامه را برعهده دارد و این نظارت و پیگیری، به کمک کمیته‌های تخصصی سه‌گانه ذیل دبیرخانه باید صورت گیرد. با توجه به حجم بررسی‌ها و پیگیری‌هایی که باید از طریق دبیرخانه ستاد انجام شود، نیاز است این ستاد از نظر نیروی انسانی هم در لایه کارشناسی و هم اداری، توان بالایی داشته باشد تا بتواند علاوه بر فعالیت سه کمیته مذکور، با پیگیری‌های مستمر، دستگاه‌های اجرایی را پیرامون عملکردشان به پاسخ‌گویی بکشانند.

در بخش‌های قبل، اهمیت کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری در دستگاه‌های اجرایی کشورمان مورد بررسی قرار گرفت. با وجود ظرفیت بالقوه این کارگروه‌ها، عملکرد آنها نشان‌دهنده وجود خلأهای مختلف در لایه‌های قانونی و اجرایی است و لازم است برای دستیابی به راه‌حل‌های مناسب، آسیب‌شناسی درستی صورت گیرد. مهم‌ترین مواردی که باعث عملکرد نامطلوب کارگروه‌ها شده به این شرح است:

۱-۵. احتمال وجود تعارض منافع اعضای کارگروه‌های

سلامت اداری

۳-۵. نامناسب بودن ترکیب اعضای کمیته پیگیری

کمیته پیگیری وظیفه مهم سیاستگذاری و ساماندهی، هدایت و نظارت و تقویت فرایند پیشگیری و مقابله با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه را دارد. با توجه به اینکه ترکیب اعضای کمیته پیگیری در لایه وزرا و مسئولین ارشد کشور است، جلسات در «برگزاری» هم دچار چالش اساسی شده و هم‌اکنون عملاً جلسات کمیته پیگیری برگزار نمی‌شود. طبق شکل ۲، کارگروه‌ها که در صحنه اجرایی و عملیاتی هستند و اقدامات اصلاحی را پیشنهاد می‌دهند، باید از طریق دبیرخانه به کمیته پیگیری متصل باشند و چرخه اصلاح شکل بگیرد؛ اما با شرایط فعلی این اتفاق رخ نمی‌دهد و چنانچه همه ارکان دیگر مثل ستاد و کارگروه‌ها هم به بهترین نحو فعالیت کنند، به علت عدم برگزاری جلسات کمیته پیگیری، روند کار متوقف خواهد شد.

فرایند تعریف شده در «آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه» مبنی بر سپردن روند ارتقای سلامت اداری به کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری درون دستگاه‌ها، به دلیل وجود موقعیت تعارض منافع برای اعضای آن سازمان، موجب کاهش کارایی این دستگاه‌ها در شناسایی و گزارش گلوگاه‌های فساد در این کارگروه‌ها شده است. براساس بند «۴» ماده (۲) آیین‌نامه، «شناسایی و کنترل گلوگاه‌های فساد، بسترها و زمینه‌های شکل‌گیری و گسترش مفاسد اقتصادی در دستگاه مربوط و ارائه گزارش به کمیته پیگیری» برعهده کارگروهی است که اعضای آن از همان سازمان انتخاب شده‌اند، لذا این امکان وجود دارد که دستگاه‌ها تمایل به عدم گزارش یا گزارش کمتری از گلوگاه‌های فساد دستگاه و سازمان خود بدهند. سطح تعارض منافع در این فرایند بالاست که می‌تواند سازوکار دیگری جهت مدیریت آن اندیشیده شود.

۴-۵. مصوبات موازی هیئت وزیران

در سال ۱۳۹۳ و کمتر از یک سال پس از تصویب آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه، سازمان اداری و استخدامی کشور بخشنامه‌ای به نام «ساماندهی کمیته‌های تخصصی مرتبط با مسائل مدیریتی و اداری» صادر کرده که طبق آن هر دستگاه ۵ کمیته خواهد داشت. کمیته‌ها شامل «ساختار و فناوری‌های مدیریتی»، «توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی»، «کمیته سرمایه انسانی»، «کمیته مدیریت عملکرد» و «کمیته سلامت اداری و صیانت از حقوق مردم» هستند. وظایف کمیته سلامت اداری و صیانت از حقوق مردم در واقع همان وظایف کارگروه‌های ارتقای سلامت

۲-۵. عملکرد ضعیف نهاد ناظر

با توجه به جایگاه ساختاری و شرح وظایف تعریف شده در آیین‌نامه، ظرفیت بالقوه کارگروه‌ها برای جلوگیری از وقوع فساد ظرفیت بالایی است. اما باید توجه داشت که برای اجرای صحیح هر سیاستی به خصوص در حوزه سلامت اداری، پیگیری و نظارت نهاد ناظر اهمیت زیادی دارد و در صورتی که این ظرفیت وجود نداشته باشد یا به فعلیت نرسد، شاهد ناکارآمدی آن سیاست خواهیم بود. مطابق ماده (۹) آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه، دبیرخانه کمیته پیگیری، که همان

و حتی ممکن است با تغییرات مدیریتی، بخشنامه مذکور ملغی شود.

۵-۵. انحصار مشمولین آیین‌نامه به قوه مجریه

مشمولین قانون ارتقای سلامت اداری منحصر به قوه مجریه نیست و علاوه بر دستگاه‌های مشمول مواد (۱) تا (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، واحدهای زیر نظر مقام معظم رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی و تولیت آستان‌های مقدس (با موافقت ایشان) و شوراهای اسلامی شهر و روستا و مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی نیز در دایره مشمولین قانون هستند و ماهیتی فراقوه‌ای دارد. از طرفی ماده (۳۳) قانون نیز که «آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفساد اقتصادی در قوه مجریه» ناظر به آن تصویب شده، انحصاری برای قوه مجریه لحاظ نکرده است. این در حالی است که آیین‌نامه مذکور همان‌طور که از نامش هم مشخص است، منحصرأً برای قوه مجریه تدوین شده است. این عدم تطابق میان قانون و آیین‌نامه، خلأ مهمی در مسیر دستیابی به اهداف قانون ایجاد کرده و باعث نادیده گرفتن بخشی از مشمولین قانون شده است.

۵-۶. توقف فعالیت سامانه رصد و نظارت

همان‌طور که در بخش بررسی عملکرد سامانه رصد و نظارت مشخص شد، این سامانه که راه ارتباطی میان دستگاه‌های مشمول و دبیرخانه ستاد است، از سال ۱۳۹۷ از دسترس خارج شده و دستگاه‌های مشمول از لحاظ عملیاتی امکان ثبت گزارش‌ها و طرح‌های خود را ندارند. بار مالی ایجاد شده برای حفظ و بهره‌برداری از سامانه و از طرفی عدم تخصیص بودجه مناسب برای آن، از چالش‌های این سامانه بوده است. نکته حائز اهمیت این است که تعاملاتی که میان ستاد هماهنگی مبارزه با مفساد اقتصادی و وزارت اطلاعات جهت رفع مشکل سامانه صورت گرفته، در این چند سال کارساز نبوده و این موضوع جزء چالش‌های اصلی این بخش است.

۵-۷. ضمانت اجرا

عدم پیش‌بینی ضمانت اجرایی مؤثر برای برخورد جدی با آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که در انجام تکالیف خود قصور داشته‌اند، از معایب مهم آیین‌نامه است. طبق ماده (۶) آیین‌نامه، ضمانت اجرا صرفاً ارسال گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی، هر سه ماه یک‌بار

اداری به‌علاوه چند شرح وظیفه بیشتر ناظر به بخش «صیانت از حقوق مردم» است و برای ترکیب اعضای کمیته هم همان ترکیب کارگروه‌ها پیش‌بینی شده است.

از طرفی در ابتدای این بخشنامه تمامی کمیته‌ها و کارگروه‌هایی که برای بررسی و تصمیم‌گیری در مورد موضوعات مذکور تشکیل شده‌اند را منحل می‌کند. لذا ستاد هماهنگی مبارزه با مفساد اقتصادی با پیگیری مسئولین وقت خود، مجدداً مصوبه‌ای برای ادامه فعالیت کارگروه‌ها از هیئت‌وزیران اخذ می‌کند.

در هر صورت، این دو مصوبه باعث سردرگمی دستگاه‌های اجرایی شده و وحدت‌رویه را در نظام اداری و قانونی کشور از بین برده است. البته باید گفت که بخشنامه سازمان اداری و استخدامی کشور و از طرفی جشنواره شهید رجایی که سالیانه به‌منظور ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور برگزار می‌شود، باعث شده که کارگروه‌ها تا حدی به دلیل افزایش امتیاز خود، در برگزاری جلسات کارگروه (کمیته) اهتمام بورزند؛ اما باید توجه کرد که:

- نهادی که از لحاظ قانونی بتواند کارگروه‌ها را به‌صورت کمی و کیفی ارزیابی کند و آنها را به پاسخ‌گویی بکشاند، ستاد هماهنگی مبارزه با مفساد اقتصادی است و سازمان اداری و استخدامی کشور وظیفه مطالبه از کارگروه‌ها را ندارد. این نکته را در جشنواره شهید رجایی نیز می‌توان مشاهده کرد. در این جشنواره که سالیانه برگزار می‌شود، صرفاً ارزیابی عملکرد از دستگاه‌ها انجام می‌شود و در قبال کوتاهی در وظایف، پاسخی داده نمی‌شود.

- در جشنواره شهید رجایی، از ۱۲۰۰ امتیاز ۵۵ امتیاز جهت ارتقای سلامت اداری در دستگاه‌ها و مقابله با فساد طراحی شده است که بخشی از ۵۵ امتیاز مربوط به تشکیل کارگروه‌هاست. این آمار نشان‌دهنده این است که این نوع امتیازدهی در این زمینه اگرچه عامل انگیزشی برای تشکیل جلسات کارگروه‌هاست، اما مسیر درستی برای تقویت کارگروه‌ها نخواهد بود و اقدامات اصلی باید با همان ستاد و کمیته پیگیری رقم بخورد.

- سازمان اداری و استخدامی کشور طبق مأموریت قانونی خود می‌تواند با توجه به دغدغه و اولویت‌های مدیران خود، روی هر یک از حوزه‌های مربوط به سلامت اداری متمرکز شود و درجه اهمیت حوزه‌های دیگر را بکاهد. مثلاً امکان دارد مسئله مدیریت تعارض منافع در دستگاه‌ها، اولویت بیشتری برای مدیران سازمان پیدا کند و نمره‌دهی جشنواره را هم بیشتر معطوف به این حوزه کنند و درجه اهمیت کارگروه‌ها را از وضعیت فعلی هم کمتر کنند. لذا به‌صورت متمرکز وظیفه پیگیری امور کارگروه‌ها با سازمان نیست



شوند. همچنین ضمانت اجرا باید به‌گونه‌ای طراحی شود که نگاه و عقاید سیاسی مختلف نتواند در بررسی گزارش‌ها تغییری ایجاد کند. لذا عدم رسیدگی، تحلیل و بررسی دقیق و صدور احکام و دستورات متناسب، دور از واقعیت نیست و عملاً ضمانت اجرایی مناسبی وجود نخواهد داشت.

به رئیس‌جمهور است. با فرض برگزاری جلسات کمیته پیگیری و دریافت گزارش از کارگروه‌ها و تدوین گزارش نهایی برای رئیس‌جمهور، مشخص نشده است که گام بعدی برای پیگیری و صدور دستورات متناسب توسط رئیس‌جمهور به چه نحو باید باشد تا هریک از دستگاه‌ها به‌واسطه آن، ملزم به اصلاح گلوگاه‌های خود

۶. جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی و تقنینی

اقدامات مربوطه، در تعاملی بین ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی و سازمان اداری و استخدامی کشور تعریف شود؛ به این صورت که سازمان اداری و استخدامی کشور با هماهنگی و مشارکت دستگاه‌های مشمول، به شناسایی گلوگاه‌ها و نقاط آسیب‌پذیر بپردازد و طرح‌های پیشگیرانه خود را با هماهنگی ستاد و از طریق دبیرخانه ستاد به هریک از دستگاه‌ها ابلاغ کند. از طرفی کمیته‌ای نظارتی با حضور اعضای از ستاد و سازمان اداری و استخدامی کشور ذیل دبیرخانه ستاد تشکیل شود و در لایه نظارت، بررسی و ارزیابی، اقدامات لازم را انجام دهند.

در این مدل، اقدامات کارشناسی برای شناسایی نقاط آسیب‌پذیر به‌جای اینکه به کارگروه‌ها سپرده شود، به سازمان اداری و استخدامی کشور که دارای ظرفیت کارشناسی بالاتر و اشراف بیشتر به گلوگاه‌های اصلی فساد دارد سپرده می‌شود تا معضلات مربوط به «خوداظهاری» و توان کارشناسی ضعیف دستگاه‌ها نیز برطرف شود؛ لذا وظیفه کارگروه‌ها متمرکز روی پیاده‌سازی طرح‌های ابلاغی خواهد شد. گفتنی است هر دستگاه مشمول نیز می‌تواند به‌صورت جداگانه، طرح‌های پیشنهادی خود را طبق چارچوب‌هایی که به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور و از طریق ستاد ابلاغ می‌شود، به سازمان اداری و استخدامی کشور ارسال کرده و پس از بررسی‌های لازم، در صورت تأیید ستاد به اجرا در بیاورند.

با توجه به معضلی که پیرامون ترکیب اعضای کمیته پیگیری مطرح شد و برای رفع انحصار اعضای آن کمیته از مسئولین دولتی، پیشنهاد می‌شود این کمیته منحل شده و وظایف آن به اعضای ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی محول شود. همچنین با توجه به فراقوه‌ای بودن قانون ارتقا، نیاز است نماینده‌ای از ستاد کل نیروهای مسلح نیز در جلسات حضور داشته باشد.

کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری در دستگاه‌های اجرایی، به‌علت جایگاه ساختاری و شرح وظایف‌شان، ظرفیت بالقوه بالایی جهت ایجاد تحولات مؤثر در راستای ارتقای سلامت اداری و ریشه‌کنی فساد در هر دستگاه دارند. فعال‌سازی این ظرفیت نیازمند تدوین مقررات درست و اجرای کامل آن است. نتایج این گزارش نشان می‌دهد چالش‌های کوچک و بزرگی در لایه قانونی، نظارتی و اجرایی جهت تحقق ماده (۳۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد وجود دارد که باعث ناکارآمدی کارگروه‌ها و بالطبع بخشی از آن شده است. پیشنهاد محوری این گزارش این است که جهت افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی دستگاه‌های ذی‌ربط، افزایش قدرت سیاسی و قانونی ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی، افزایش توان نظارت مجلس شورای اسلامی بر روند اجرای قانون و همچنین رفع ابهاماتی که به‌دلیل تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مختلف به‌وجود آمده است، مفاد «آیین‌نامه پیگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه»، پس از اعمال اصلاحات زیر، به مفاد «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» الحاق شود. پیشنهادهای اصلاحی عبارتند از:

۱. مشمولین آیین‌نامه باید مطابق مشمولین قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد تعریف شوند و انحصاری برای دستگاه‌های اجرایی قوه مجریه صورت نگیرد.
۲. تعریف کار هریک از بخش‌ها باید به‌صورت دقیق مشخص شود؛ به‌طور مثال شرح وظایف هریک از کمیته‌هایی که ذیل دبیرخانه تعریف شده است باید به‌صورت دقیق مشخص شوند تا قابل ارزیابی باشند.
۳. با توجه به ظرفیت اجرایی و کارشناسی فعلی ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی که در بخش قبل مطرح شد، به‌نظر می‌رسد باید در مدل حل مسئله آیین‌نامه تغییراتی ایجاد شود تا کارایی آن ارتقا یابد. در این راستا پیشنهاد می‌شود



طرح الگو جهت دریافت برنامه کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری در دستگاه‌های اجرایی مشمول آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفسد اقتصادی در قوه مجریه

مقدمه

با استناد به ماده (۳) آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفسد اقتصادی در قوه مجریه، الگوی حاضر برای ارائه طرح‌های پیشگیرانه و مقابله‌ای در کارگروه ارتقای سلامت اداری در دستگاه اجرایی، تدوین شده است. لازم است هر دستگاه ضمن شناسایی گلوگاه‌های فساد و با در نظر گرفتن اهمیت و اولویت در بازه‌های زمانی تعیین شده طرح ارائه کند.

به‌منظور تدوین طرح مرتبط با هر گلوگاه ۶ گام پیش‌بینی شده است؛ در ۵ گام اول ضمن شناسایی هر گلوگاه در دستگاه باید با توجه به سوابق مفسد اقتصادی و روبه‌های پیشگیری و مقابله در آن گلوگاه، تصویری مناسب از وضعیت موجود ترسیم شود؛ به‌منظور تسهیل در تکمیل الگو پرسش‌هایی ذیل هر گام مطرح شده است. با این پرسش‌ها دستگاه می‌تواند برای توصیف بهتر وضعیت موجود توضیحات، اطلاعات و آمار گسترده‌تری را ارائه کند.

در گام ششم هر دستگاه باید متناسب با مطالبی که ارائه داده است طرح خود را جهت پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفسد اقتصادی در آن گلوگاه با رعایت سرفصل‌ها و ملاحظات تعیین شده پیوست و ارائه کند. با توجه به آیین‌نامه مذکور، بر انجام دولت الکترونیک و سیستمی‌سازی فرایندها تأکید شده است؛ لذا لازم است وزارتخانه‌ها و سازمان‌های زیر نظر معاونان رئیس‌جمهور، پس از تکمیل این فرم آن را به‌همراه برنامه پیشنهادی پس از تصویب در کارگروه و تأیید عالی‌ترین مقام دستگاه، در زمان مقرر به دبیرخانه کمیته پیگیری از طریق شبکه ارائه کنند.

همچنین لازم است فرم تکمیل شده و برنامه‌های پیشنهادی سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه پس از تصویب در کارگروه و تأیید عالی‌ترین مقام آن سازمان، به تأیید وزیر یا معاون رئیس‌جمهور نیز برسد و در زمان مقرر به دبیرخانه کمیته پیگیری از طریق شبکه ارسال شود. طرح ارائه شده برای هر گلوگاه باید دربرگیرنده مجموعه برنامه‌هایی برای پیشگیری و مقابله نظام‌مند با مفسد اقتصادی آن گلوگاه باشد.

تنظیم‌کننده:
تأییدکننده:
تصویب‌کننده:

نام وزارتخانه/معاونت ریاست جمهوری:
نام دستگاه:

فهرست گلوگاه‌های مفسد اقتصادی در دستگاه

توجه: گلوگاه قسمتی از یک فرایند در دستگاه است که احتمال وقوع مفسد اقتصادی در آن وجود دارد؛ مانند فعالیت‌های فسادخیز در انعقاد قراردادهای کلان؛ لذا به‌منظور صدور مجوز اخذ حقوق دولت لازم است گلوگاه‌ها به‌ترتیب اولویت آورده شود.

ردیف	نام گلوگاه	واحد/ پست متولی	جایگاه سازمانی
۱			
۲			
...			



گام اول: توصیف گلوگاه مفاسد اقتصادی در دستگاه

در این گام به توصیف یکی از گلوگاه‌های مفاسد اقتصادی دستگاه پرداخته می‌شود. لذا لازم است گزارش توصیف گلوگاه حداقل دربرگیرنده پاسخ پرسش‌های ذیل باشد:

۱. در این گلوگاه چه اختیاراتی (اعم از تصمیم، تأیید، کنترل، ورود اطلاعات برای ارائه یا تأمین کالا و خدمات صدور مجوز با امتیاز، اخذ حقوق دولت، ثبت مالکیت و رویدادها) وجود دارد؟
۲. آیا در این گلوگاه اختیاراتی که دارای شبهه قانونی باشد (اعم از تصمیم، تأیید، کنترل، ورود اطلاعات جهت ارائه یا تأمین کالا و خدمات صدور مجوز یا امتیاز، اخذ حقوق دولت، ثبت مالکیت و رویدادها) وجود دارد؟
۳. کدام واحدها و پست‌های سازمانی در دستگاه مرتبط با این گلوگاه هستند؟ این ارتباط سازمانی چگونه است؟
۴. کاربرد/ منافع مالی و غیرمالی این اختیارات برای مراجعه‌کنندگان حقیقی و حقوقی چیست؟
۵. آیا برای انجام وظایف در راستای تحقق این اختیارات خدمات یا داده‌هایی از دستگاه دیگری دریافت می‌شود؟ چگونه؟ بستر انتقال خدمات یا داده‌ها چیست؟
۶. مجوزها، امتیازات صادره و مستندات تولید شده بیشتر در چه دستگاه‌های دیگری استفاده و به آنها استناد می‌شود؟ با چه فرایندی؟ بستر انتقال داده‌ها چگونه است؟ (مثلاً به مجوز اعطا شده در چه دستگاه‌هایی استناد خواهد شد)؟

گام دوم: توصیف مفاسد اقتصادی در گلوگاه

الف) آمار و سوابق مفاسد اقتصادی در گلوگاه

در این بند به سوابق مفاسد و پرونده‌های مرتبط با آنها اشاره می‌شود. سوابق بایستی در بازه پنج‌ساله اخیر، با در نظر داشتن موارد زیر و به تفکیک در سال (مجموعاً ۵ جدول) درج شود.

جدول ۱. آمار مفاسد اقتصادی رخ داده در گلوگاه در سال

فساد در گلوگاه	تعداد موارد	جمع مبلغ	توصیف نحوه کشف	اقدامات	نتایج و وضعیت نهایی
فساد ۱					
فساد ۲					
فساد ۳					

ب) توصیف و تشریح مفاسد اقتصادی در گلوگاه

جدول ۲. فهرست مفاسد اقتصادی در گلوگاه

فساد در گلوگاه	شیوه وقوع	واحدهای در معرض فساد	فرایندها، رویه‌ها و چارچوب‌های عملکردی در معرض فساد	بسترهای درون سازمانی	بسترهای برون سازمانی
۱					
۲					
۳					

- در ادامه باید هریک از مفاصد اقتصادی در این گلوگاه به تفکیک توصیف شود. بر این اساس پاسخ‌گویی به پرسش‌های ذیل ضروری است:
۱. برای وقوع هر نوع فساد اقتصادی در گلوگاه چه شگردها و شیوه‌هایی وجود دارد؟
 ۲. در هر شیوه، چه بخش و واحد یا سمت‌هایی در معرض فساد بوده‌اند؟
 ۳. کدام فرایندها، رویه‌ها و چارچوب‌های عملکردی بیشتر در معرض هریک از مفاصد اقتصادی هستند؟
 ۴. بسترهای درون‌سازمانی (قانونی، فرایندی انگیزشی و ...) شکل‌گیری و وقوع هریک از این مفاصد کدام است؟
 ۵. بسترهای برون‌سازمانی (قانونی، فرایندی انگیزشی و ...) شکل‌گیری و وقوع هریک از این مفاصد کدام است؟
 ۶. وقوع هریک از مفاصد چه آسیب‌هایی به دستگاه وارد کرده است؟

گام سوم: وضعیت موجود دستگاه در ارتباط با فرایندهای پیشگیرانه

در این قسمت سازوکارهای موجود در دستگاه برای پیشگیری از هریک از شیوه‌های فساد اقتصادی مذکور در گام قبل بیان می‌شود. به همین منظور، ضروری است ضمن تکمیل اطلاعات جدول ذیل، توصیف هریک از فرایندها، حداقل دربرگیرنده پاسخ پرسش‌های ذیل باشد:

جدول ۳. سازوکارهای موجود جهت پیشگیری از فساد در دستگاه

ردیف	نام سامانه‌های الکترونیکی	گستره	فساد قابل رخداد	میزان پیاده‌سازی (در مرحله طراحی / در حال پیاده‌سازی / تکمیل شده)	ردیف بودجه سنواتی	میزان هزینه
۱						
۲						
۳						

۱. نیازمندی‌های اطلاعاتی آن دستگاه جهت پیشگیری از شیوه‌های فساد اقتصادی در گلوگاه را بیان کنید.
۲. شفاف نبودن در کدامیک از ارکان ساختار فرایندها یا رویه‌های دستگاه، چگونه و به چه میزان منجر به بروز شیوه‌های فساد اقتصادی در آن دستگاه می‌شود؟
۳. پاسخ‌گو نبودن در کدامیک از رویه‌های موجود چگونه و به چه میزان منجر به بروز هریک از شیوه‌های فساد اقتصادی در آن دستگاه می‌گردد؟
۴. نظام مستندسازی موجود در این گلوگاه چگونه است؟
۵. کدامیک از فرایندها، رویه‌ها و چارچوب‌های عملکردی آن دستگاه در دولت الکترونیک قابل اجراست (با ذکر گستره جغرافیایی)؟
۶. الکترونیکی کردن فرایندها، رویه‌ها و چارچوب‌های عملکردی در راستای دولت الکترونیک چگونه و به چه میزان منجر به کاهش هریک از شیوه‌های فساد اقتصادی در دستگاه می‌شود؟

گام چهارم: فرایندهای موجود مقابله با مفاصد اقتصادی

فرایندها، سامانه‌ها و نرم‌افزارهای رصد شیوه‌های وقوع فساد اقتصادی در دستگاه مزبور و سازوکارهای مقابله با این شیوه‌ها را تشریح کنید. لازم است این گزارش حداقل دربرگیرنده پاسخ پرسش‌های ذیل باشد:

۱. در حال حاضر در دستگاه اجرایی چه فرایندها و ابزارهایی برای مقابله با مفاصد اقتصادی مذکور وجود دارد؟
۲. سازوکارهای موجود در دستگاه جهت پیگیری اقدامات قانونی و قضایی هریک از مصادیق مفاصد اقتصادی مذکور چیست؟
۳. برنامه زمان‌مند دستگاه جهت پیگیری اقدامات قانونی و قضایی هریک از پرونده‌های مفاصد اقتصادی مذکور چیست؟



۴. قوانین و مقررات راجع به پیگیری قانونی و قضایی هریک از مصادیق مفساد اقتصادی در آن دستگاه کدام است؟ آیا ضعف و خلأ قانونی در این زمینه وجود دارد؟

گام پنجم: فرایندهای بازخورد و به اشتراک گذاری نتایج درون دستگاه و بین دستگاه‌ها

فرایندهای بازخورد و به اشتراک گذاری نتایج در درون دستگاه و بین دستگاه‌ها در دستگاه مزبور را تشریح کنید. لازم است توصیف هریک از فرایندها، حداقل دربرگیرنده پاسخ پرسش‌های ذیل باشد:

۱. سازوکار موجود در دستگاه به‌منظور بازنگری مستمر در فرایندها، روبه‌ها و چارچوب‌های عملکردی هریک از شیوه‌های فساد اقتصادی چیست؟
۲. سازوکار ارزیابی مستمر برنامه‌های پیشگیرانه دستگاه برای مبارزه با هریک از شیوه‌های فساد اقتصادی چیست؟
۳. سازوکار ارزیابی مستمر برنامه‌های مقابله‌ای آن دستگاه برای مبارزه با هریک از شیوه‌های فساد اقتصادی چیست؟
۴. سازوکار موجود در دستگاه برای بهره‌گیری از تجارب برون‌سازمانی (داخلی و بین‌المللی) حاصل از اقدامات مقابله با فساد در حوزه فعالیت دستگاه چیست؟
۵. سازوکار دستگاه جهت ارتباط با دستگاه‌های دیگر جهت جلوگیری از وقوع با مقابله با فساد چیست؟

گام ششم: طرح جامع و برنامه‌های پیشنهادی دستگاه

در این مرحله لازم است به‌ازای هریک از مفساد اقتصادی در گلوگاه یک برنامه مطابق جدول ذیل ارائه شود:

جدول ۴. فهرست برنامه‌های پیشنهادی دستگاه به تفکیک فساد در هر گلوگاه

منابع مورد نیاز	زمان پایان	زمان شروع	تعداد فازهای برنامه	برنامه اجرایی	فساد در گلوگاه
					فساد ۱
					فساد ۲
					فساد ۳

در ادامه لازم است برنامه‌های دستگاه برای پیشگیری و مقابله نظام‌مند با مفساد اقتصادی شناسایی شده در گلوگاه، به تفصیل و در قالب فایل Word به‌همراه نسخه چاپی گزارش حاضر ارائه شود.

لازم است برنامه‌ها دربرگیرنده موارد ذیل باشد:

- ✓ اهداف برنامه،
- ✓ شرح اقدامات،
- ✓ فازهای هر برنامه،
- ✓ نتایج مورد انتظار از اجرای هر فاز،
- ✓ اقدامات لازم در اجرای هر فاز،
- ✓ زمان بندی اقدامات هر فاز،

✓ ملاحظات اجرا،

✓ ردیف بودجه،

✓ اختیارات لازم قانون، آیین‌نامه و ... ،

✓ نیازمندی‌ها و منابع لازم.

(در صورت وجود نارسایی در قوانین و مقررات، سازوکار آن دستگاه برای پیگیری تعریف، تکمیل یا اصلاح قوانین و مقررات چیست)؟
همچنین در تدوین برنامه نکات زیر مورد توجه قرار گیرد:

✓ سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه وزارتخانه‌ها و معاونان رئیس‌جمهور پس از تهیه برنامه پیشنهادی موظفند این برنامه را به تأیید وزارتخانه

با معاونت متبوع رسانده و از مجرای آنها به کمیته پیگیری ارجاع نمایند،

✓ اهداف برنامه تا حد امکان کمی دارای شاخص و قابل سنجش باشد،

✓ هر برنامه به لایه (فاز) های مختلف شکسته شود،

✓ هر لایه (فاز) پیشنهادی به کوچک‌ترین جزء ممکن که همان تکالیف است تعریف گردد. به گونه‌ای که ارزیابی هر تکلیف به صورت تحقق

یا عدم تحقق تکلیف قابل انجام باشد و پس از انجام گام به گام این تکالیف لایه‌ای (فازی) از برنامه محقق شود،

✓ برای هر تکلیف تاریخ شروع و اتمام در نظر گرفته شود. زمان‌بندی ارائه شده باید از ضوابط منطقی برخوردار بوده و قابل دفاع باشد،

✓ در کنار هر یک از تکالیفی که مستلزم تخصیص منابع است، لازم است علاوه بر بازه زمانی و مستندات لازم به منظور ارزیابی، ردیف

بودجه‌ای آورده شود که نشان دهد دستگاه موارد این آیین‌نامه را در بودجه سنواتی خود پیش‌بینی کرده است،

✓ ارائه آمار هزینه‌های اداری و اجرایی مربوط به ۵ سال گذشته آن دستگاه به تفکیک سال،

✓ ارائه برنامه دستگاه در خصوص، تعریف تکمیل و اصلاح فرایندهای مستندسازی، پاسخ‌گویی، شفاف‌سازی و کاهش هزینه‌های اداری و

اجرایی.

« منابع و مآخذ »

[۱]. امیری، علی‌نقی (۱۳۹۲). «رویکردی تطبیقی به دو فرمان حکومتی؛ فرمان ۸ ماده‌ای رهبر انقلاب، در بستر فرمان حکومتی امام‌علی (ع)»، دوفصلنامه علمی- تخصصی اسلام و مدیریت، س ۲، شماره ۴.

[۲]. جمور، حسین و یحیی مرتب (۱۴۰۲). «بررسی دستگاه‌های متولی مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران (۱): نگاشت نهادی»، دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

[۳]. رونق، یوسف (۱۳۹۹). «مجموعه قوانین و مقررات تأمین و ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد»، انتشارات فرمنش، تهران.

[۴]. برنامه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب سال ۱۳۸۲ هیئت‌وزیران.

[۵]. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب سال ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی.

[۶]. آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه، مصوب سال ۱۳۹۲ هیئت‌وزیران.

[۷]. زمانیان، مصطفی، مصطفی قانعی و مؤده ناطقی (۱۳۹۹). «بررسی نگاشت نهادی نظام تنظیم‌گری زیست‌فناوری در ایران؛

مطالعه موردی: غذا و داروی مبتنی بر زیست‌فناوری»، فصلنامه علمی پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۶، شماره ۱.

گزیده سیاستی

به منظور افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی، افزایش توان سیاسی و قانونی ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی و همچنین رفع ابهاماتی که به دلیل تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مختلف به وجود آمده است، پیشنهاد می‌شود مفاد «آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه»، پس از اعمال اصلاحاتی، به مفاد «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» الحاق شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir