دستورالعمل شناسایی و رفع نقاط آسیب پذیر و گلوگاه های فساد خیز در دستگاه های اجرایی

مقدمه:

مبارزه با فساد اداری و ارتقاء سلامت اداری، همواره از دغدغه‌های مسئولین نظام بوده است، موثر ترین شیوه در مبارزه با فساد، رویکرد پیشگیرانه و سیستمی (به جای برخوردهای موردی و مصداقی) برای شناسایی و اصلاح فرایندهای آسیب پذیر و گلوگاه های فساد در هر دستگاه می باشد.

علی رغم تدوین قوانین، مقررات و آیین نامه‌های متعدد در خصوص مبارزه با فساد اداری و ارتقای سلامت اداری و تلاش های سازنده ای که در این زمینه صورت گرفته، هنوز تا رسیدن به اهداف مورد نظر در اسناد بالا دستی و رسیدن به کشوری عاری از فساد، فاصله زیادی باقی مانده است. لذا شناسایی گلوگاه ها، اولویت بندی آنها و برنامه ریزی جهت رفع آنها ضرورت دارد. نکته حائز اهمیت اینکه، شناسایی گلوگاه‌های فساد در هر دستگاه باید با همکاری مدیران و کارشناسان اجرایی همان دستگاه صورت گیرد، اما با توجه به ماموریت ها، ساختارها، وظایف تعریف شده متفاوت و متنوع در دستگاه‌های مختلف، سطح توانایی کارشناسان و عوامل متعدد دیگر، گزارش‌های دریافتی از دستگاه ها بعضاً نامتجانس، غیر قابل مقایسه و فاقد یک الگوی واحد می‌باشد که این امر، نحوه نظارت و ارزیابی بر برنامه ها جهت رفع گلوگاه‌ها را با مشکل مواجه ساخته است. بنابر این لازم است که مفهوم گلوگاه‌ها به وضوح برای دستگاه‌ها تعریف شود، سطوح مدیریتی که گلوگاه‌ها باید گزارش شوند مشخص شود و محورهای مدنظر (به عنوان مثال، گلوگاه‌های قانونی، ساختاری، فرایندی و . . .) در گزارش مشخص شود و الگویی واحد برای تدوین گزارش و ارسال آنها (به صورت سیستمی و یا هرروش دیگر) فراهم آید، لذا تدوین دستورالعمل مشخص، فرم های گزارش دهی و گزارش گیری متحد، که در آنها نحوه گزارش گلوگاه‌ها به وضوح برای دستگاه‌های اجرایی مشخص شود احساس می‌شود.

ماده ۱– واژه ها و عبارات اختصاری مندرج در این دستورالعمل در معانی زیر به کار می روند:

نقطه آسیب پذیر: منظور از نقطه آسیب پذیر، مراحلی از فرایندهای دستگاه های اجرایی است که مفاسد موضوع ماده(۱) قانون ارتقاء سلامت اداری و مبارزه با فساد، احتمال وقوع در آنها دارند مانند مرحله بازدید و ارائه گزارش در فرایند صدور مجوز ها، مرحله تایید نهایی در فرایند نظارت بر اجرای پروژه ها و. . .

گلوگاه فسادخیز: منظور مراحلی از فرآیندهای دستگاه اجرایی که موارد وقوع مفاسد اداری بطور مستمر در آنجا اتفاق می افتد.

فرایند: مجموعه‌ای از فعالیتهای مرتبط به هم یا متعامل، است‌که محصول و یا خدماتی را برای ارباب رجوع و یا دولت فراهم می کند، به عنوان مثال، فرایند تدوین گزارش های بازدید، فرایند معرفی و اولویت بندی برای اخذ تسهیلات، فرایند استخدام و انتصاب مدیران و . . .

سازمان: سازمان اداری و استخدامی

دستگاه های اجرایی و افراد مورد شمول:

الف–افراد مذکور در مواد (۱) تا (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸

ب– واحد زیر نظرمقام رهبری اعم از نظامی وغیر نظامی وتولیت آستانهای مقدس با موافقت ایشان

ج– شوراهای اسلامی شهر وروستا و مؤسسات خصوصی حرفه ای عهده دار ماموریت عمومی

د– کلیه اشخاص حقیقی وحقوقی غیردولتی موضوع این قانون

کمیته : کمیته سلامت اداری و صیانت از حقوق مردم دستگاه موضوع بند«۴» قسمت«الف» بخشنامه شماره ۲۰/۹۳/۱۳۴۷۲ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۷ معاونت وقت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور

ماده۲– هریک از دستگاه اجرایی موظفند برای شناسایی نقاط آسیب پذیر و گلوگاه‌های فساد خیز مطابق، مراحل زیر اقدام نمایند:

۱- احصاء کلیه فرآیندهای مورد عمل دستگاه حسب مأموریتهای قانونی

۲- مشخص کردن کلیه فرایندهای نقاط آسیب پذیر و فساد خیز

۳- ارزیابی و اولویت بندی فرایندهای احصاء شده بر اساس دو شاخص« احتمال وقوع فساد» و «میزان تاثیر فساد انجام شده بر منافع عمومی» با تاکید بر:

الف- فرایندهای مربوط به مشاغل حساس در هر دستگاه اجرایی.

ب- فرایندهای مربوط به مواردی که بر اساس نظرسنجی های سالیانه و همچنین گزارشهای مردمی بیشترین موارد وقوع تخلفات در آنجا گزارش شده است.

ج- فرایندهایی که توسط مراجع نظارتی داخلی دستگاه از جمله حراست، دفتر مدیریت عملکرد، بازرسان موضوع ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مراجع نظارتی (هیات های تخلفات اداری) شناسایی شده اند.

د- فرایندهایی که بیشتر در معرض ارتباط مستقیم با شهروندان هستند.

۴- تنظیم جدول فرایندهای اولویت بندی شده (جدول ۱)

۵- تنظیم جدول شناسنامه برای ۵ اولویت اول از فرایندهای فساد خیز (جدول شماره ۲)

۶- تصویب گلوگاه‌های شناسایی شده و جدول اولویت بندی آنها در شورای راهبری توسعه مدیریت دستگاه

ماده ۳– در راستای اجرای ماده ۲ این دستورالعمل دستگاه های اجرایی موظفند پس از تایید کمیته دستگاه نسبت به ارسال گزارش ها و اقدامات انجام شده به سازمان اداری و استخدامی کشور در فواصل زمانی زیر اقدام نمایند:

۱- تا پایان تیر ماه هر سال اقدام به ارسال گزارش شناسایی فرایندهای فساد خیز از طریق سامانه مربوطه، به سازمان نماید.

۲- تا پایان مرداد ماه، اقدام به دریافت تایید سازمان در خصوص گزارش ارسالی نماید.

۳- نسبت به تدوین برنامه های سالانه برای رفع حداقل ۲۰ در در سال از اولویت های شناسایی شده(موضوع ماده ۲) اقدام نماید و گزارش اجرای آن را برای سازمان ارسال نماید(جدول شماره ۳).

تبصره: برنامه اصلاحی پس از تصویب در کمیته دستگاه لازم الاجراست.

ماده٤- کمیته دستگاه موظف است گزارش اثر بخشی اجرای برنامه رفع‌گلوگاه و میـزان تـاثیر آن درکـاهش فسـاد و افزایش سلامت دستگاه(بر اساس شاخص های سنجش تخصصی سلامت و فساد در دستگاه) را تهیه و در مقاطع یک-ساله از طریق سامانه مربوطه به سازمان گزارش نماید.

ماده ٥- بالاترین مقـام دسـتگاه اجرایـی مسـئول، اجـرا و دفـاتر مـدیریت عملکـرد (یـا عنـاوین مشـابه) مسـئولیت پیگری اجرای این دستورالعمل را برعهده دارد.

پیوست ۱: جدول کلیه فرایندهای احصاء شده در دستگاه های اجرایی

ردیف	واحد یا واحدهای سازمانی (طبق چارت سازمانی)	عنوان فرآیند

پیوست۲: جدول فرایندهای فساد خیز در دستگاه اجرایی

ردیف (به ترتیب اولویت)	واحد یا واحدهای سازمانی (طبق چارت سازمانی)	فرایند در معرض فساد	انواع فساد فرایند بر اساس پیوست ٤

پیوست ۳: جدول شناسایی نقاط آسیب پذیر در هر فرایند (شناسنامه فرایند)

اولویت:					
نام فرایند: **هدف فرایند:**			**واحد(ها) سازمانی مجری:**		
نام فعالیت	**مسئول انجام**	**واحد سازمانی مجری**	**شرح فعالیت**	**شرح انواع فساد احتمالی فعالیت ***	**علت فساد زا بودن ****	**راهکار پیشنهادی برای رفع گلوگاه *****
فعالیت۱:						
فعالیت۲:						
فعالیت۳:						
فعالیت۴:						
فعالیت۵:						
فعالیت۶:						
فعالیت . . .						

*: بر اساس پیوست شماره ۴

**: تصریحا ذکر شود، علت بروز فساد ناشی از عوامل انسانی، سازمانی، قوانین و مقررات و غیره می باشد

***: راهکارهای پیشنهادی با توجه به ماهیت فعالیت می تواند متفاوت باشد، به عنوان مثال، حذف امضاء طلایی، افزایش نظارت، ایجاد سامانه الکترونیک جهت کاهش ارتباط کارمندان با ارباب رجوع، اطلاع رسانی و افزایش شفافیت، آموزش تخصصی کارمندان و . . . برای هریک از راهکارهای پیشنهادی، باید برنامه ای تدوین شود(پیوست ۳)

پیوست ٤: جدول برنامه ریزی رفع گلوگاه ها

ردیف	فعالیت	کد فعالیت	درصد فعالیت	زمان		واحد مجری	توضیحات ضروری
				زمان شروع فعالیت	زمان خاتمه فعالیت		

اعتبار مورد نیاز: .....

پیوست ۵: مهمترین عناوین مجرمانه در خصوص مفاسد اداری و اقتصادی

ردیف	عنوان مجرمانه	ماده	قانون
۱	اخلال در نظام پولی یا ارزی کشور	ماده ۱	قانون مجازات اخلال گران در نظام اقتصادی مصوب ۱۳۶۹/۹/۱۹
۲	اخلال در نظام تولیدی کشور		
۳	رشاء و ارتشاء عمده در امر تولید یا اخذ مجوز های تولیدی		
۴	هر گونه اقدام به قصد خارج کردن میراث فرهنگی یا ثروت ملی		
۵	اقدام باندی و تشکیلاتی جهت اخلال در نظام صادراتی کشور		
۶	تأسیس، نمایندگی و عضوگیری شرکت های هرمی		
۷	تصرف در زمین های رها شده	ماده ۱	قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی مصوب ۱۳۶۳/۵/۱۷
۸	سوء استفاده در موقوفات		
۹	سوء استفاده از مقاطعه کاری ها و معاملات دولتی		
۱۰	کلاهبرداری	ماده ۱	قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷/۹/۱۵
۱۱	تحصیل مال نامشروع	ماده ۲	
۱۲	رشاء و ارتشاء (۵۹۲ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵)	ماده ۳	
۱۳	اختلاس	ماده ۵	
۱۴	اخذ پورسانت در معاملات خارجی	ماده واحده	قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷
۱۵	تبانی در معاملات دولتی	ماده واحده	قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی مصوی ۴۸/۳/۱۹
۱۶	جعل یا توزیع یا مصرف اسکناس رایج داخلی با علم و آگاهی	ماده واحده	قانون تشدید مجازات جاعلین اسکناس مصوب ۱۳۶۸/۱/۲۹
۱۷	قاچاق کالا و ارز	ماده ۱۱۳	قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲
۱۸		ماده ۲	قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب۱۳۹۲/۱۰/۳
۱۹	گرانفروشی	ماده ۲	
۲۰	کم فروشی	ماده ۳	قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۲۳
۲۱	احتکار	ماده ۴	
۲۲	عرضه خارج از شبکه	ماده ۵	
۲۳	عدم اجرای تعهدات وارد کنندگان در قبال دریافت ارز و خدمات دولتی	ماده ۱۰	
۲۴	عدم اجرای تعهدات تولید کنندگان در قبال دریافت ارز و خدمات دولتی	ماده ۱۱	
۲۵	جعل و استفاده از سند	مواد۵۲۳ تا ۵۴۲	
۲۶	محو یا شکستن مهر و پلمپ	ماده ۵۴۳	
۲۷	سرقت، تخریب یا معدوم شدن نوشته ها و اسناد دولتی	ماده ۵۴۴	
۲۸	غصب عناوین و مشاغل دولتی	ماده ۵۵۵	

۲۹	تقصیرات مقامات و مأمورین دولتی	مواد۵۷۰ تا ۵۸۷	۱۳۷۵/۳/۲
۳۰	تعدیات مأمورین دولتی نسبت به دولت	مواد۵۹۸ تا ۶۰۶	
۳۱	سرقت وسایل و متعلقات مربوط به تأسیسات مورد استفاده عمومی به هزینه دولت	ماده ۶۵۹	
۳۲	سوء استفاده از سفید مهر و یا امضاء	ماده ۶۷۳	
۳۳	خیانت در امانت	ماده ۶۷۴	
۳۴	پولشویی	ماده ۲	قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۲
۳۵	هر گونه اظهار خلاف واقع و نیز ارائه اسناد و مدارک غیر واقعی به دستگاه های دولتی	ماده ۲۴	قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷
۳۶	دسترسی اشخاص فاقد صلاحیت به سامانه های دولتی	ماده ۵	قانون جرائم رایانه ای مصوب ۱۳۸۸/۳/۵
۳۷	تخریب و اخلال در داده ها یا سامانه های رایانه ای دولتی و مخابراتی	مواد۸ تا ۱۱	
۳۸	سرقت داده های رایانه ای	ماده ۱۲	
۳۹	کلاهبرداری از سامانه های رایانه ای	ماده ۱۳	
۴۰	ارتکاب جرم رایانه ای توسط مأمور دولت	ماده ۲۶	
۴۱	تخلفات و جرائم مالیاتی		قانون مالیتهای مستقیم و قانون مالیات بر ارزش افزوده
۴۲	اعمال نفوذ بر خلاف حق و مقررات قانونی		قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی
۴۳	مداخله در معاملات دولتی		قانون منع مداخله در معاملات دولتی