



مرکز بررسی‌های استراتژیک
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



گزارش نشست بررسی سند

«پیشگیری و مقابله با فساد اداری و اقتصادی در دولت سیزدهم»

۱۴۰۰/۸/۳

شماره مسلسل: ۷۶۷

کد گزارش: ۸۴-۱۴۰۰

۱۱ آبان ۱۴۰۰

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

شماره مسلسل: ۷۶۷

کد گزارش: ۸۴-۱۴۰۰

عنوان گزارش: نشست بررسی سند «پیشگیری و مقابله با فساد اداری و اقتصادی در دولت سیزدهم» (۳ آبان ۱۴۰۰)
تهیه و تدوین: محدثه جلیلی

مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

۱۱ آبان ۱۴۰۰

کلیه حقوق این اثر متعلق به مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری است.

فهرست مطالب

۱	مقدمه
۱	۱- کلیات سند
۳	وزارتخانه امور اقتصاد و دارائی
۳	بانک مرکزی
۴	سازمان برنامه و بودجه
۴	سازمان اداری و استخدامی
۵	معاونت حقوقی رئیس جمهور
۵	معاون اول رئیس جمهور
۵	وزارتخانه نفت
۵	وزارتخانه جهاد کشاورزی
۵	سازمان محیط زیست
۵	وزارتخانه ورزش و جوانان
۶	وزارتخانه بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
۶	وزارتخانه دادگستری
۶	وزارتخانه اطلاعات
۶	وزارتخانه راه و شهرسازی
۶	وزارتخانه فرهنگ و ارشاد اسلامی
۷	۲- ارزیابی سند
۷	نکات قوت سند
۸	۲-۱) ارزیابی چارچوب سند
۸	لزوم توجه به گزارش پشتیبان
۸	سررسید تکالیف
۸	۲-۲) ارزیابی محتوایی سند
۸	اولویت اصل شفافیت و اصل تعارض منافع
۹	مدیریت تعارض منافع به عنوان وظایف عمومی دستگاهها
۱۰	لزوم توجه به تناسب کارکردهای پیشنهادی دستگاهها با وظایف اداری، سیاستها و قوانین پیشین
۱۲	جمع بندی و ارائه پیشنهادات

مقدمه

پیشگیری و مقابله با فساد اداری و اقتصادی جز اهداف سیاستی مهم دولت سیزدهم است. در راستای این هدف، مدتی قبل پیش‌نویس نقشه ملی پیشگیری و مقابله با فساد با عنوان «سند پیشگیری و مقابله با فساد اداری و اقتصادی در دولت سیزدهم» در نامه شماره ۶۶۹۱۹ مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۲۸ معاون اجرایی و سرپرست نهاد ریاست جمهوری به دستگاه‌های دولتی ارسال و خواستار دریافت ارزیابی دستگاه‌ها از پیش‌نویس موردنظر شده است. این سند به دستور رئیس‌جمهور محترم تدوین و کارکرد سیاستی هر دستگاه در این نقشه تعیین شده است. با توجه به آنکه برنامه‌ریزی و اجرای راهبردهای ضد فساد دولت سیزدهم بر اساس این نقشه انجام خواهد شد، این مرکز در همین رابطه نشستی در تاریخ ۳ آبان ماه ۱۴۰۰ با حضور کارشناسان خبره و کنشگران مدنی حوزه مبارزه با فساد تشکیل داد.

این مرکز در این نشست میزبان جناب آقای مهدی علوی، دبیر کمیسیون خاص بررسی لایحه شفافیت دفتر هیئت دولت؛ جناب آقای دکتر داود شریفیان، نماینده ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی اداری؛ جناب آقای دکتر فتح آقازاده، نماینده سازمان اداری استخدامی؛ سرکار خانم دکتر بهاره آروین، هیئت‌علمی دانشگاه تربیت مدرس و رئیس کمیته شفافیت و شهر هوشمند پنجمین دوره شورای شهر تهران؛ جناب آقای دکتر یحیی مرتب، نماینده مرکز پژوهش‌های مجلس؛ سرکار خنم شرکت؛ نماینده مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه؛ سرکار خانم زهرا اکبری، پژوهشگر و فعال حوزه مبارزه با فساد و جناب آقای خمسه، نماینده معاونت حقوقی ریاست جمهوری بود. مدیریت جلسه بر عهده سرکار خانم جلیلی، مسئول میز شفافیت و مبارزه با فساد مرکز بوده است.

گزارش پیش رو در دو بخش بررسی کلیات سند و ارزیابی سند ارائه می‌شود. ارزیابی سند در دو بخش ساختاری و محتوایی بررسی شده است. بخش ساختاری متوجه چارچوب پیشنهادی است که موظف به پیگیری، ارزیابی، نظارت و اجرای کلیات حاکم بر سند است و در بخش محتوایی وظایف و تکالیف دستگاه‌ها محل نقد است.

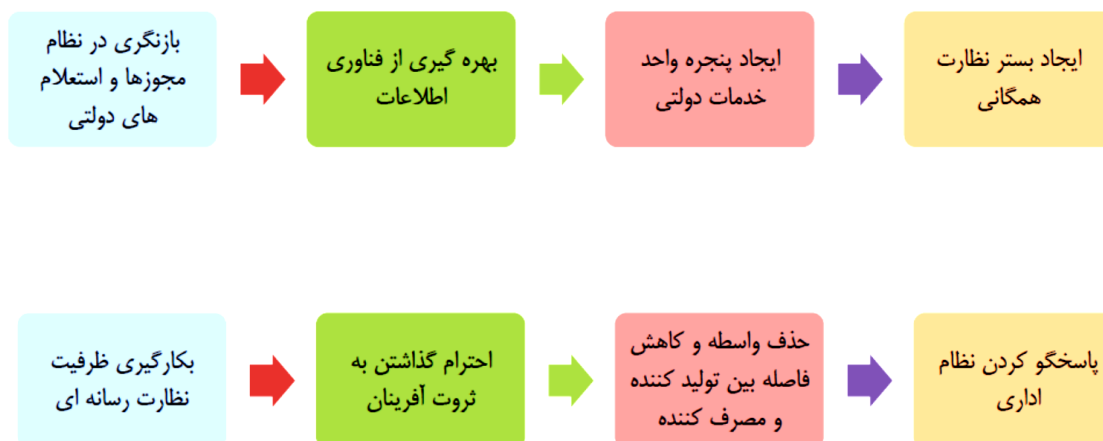
۱- کلیات سند

۲۴ شهریورماه ۱۴۰۰، رئیس‌جمهور اصول ۱۲ گانه‌ای را به‌عنوان اصول حاکم بر نقشه ملی پیشگیری و مقابله با فساد اداری و اقتصادی در دولت سیزدهم ابلاغ کردند. این اصول عبارت‌اند از «شفاف‌سازی»، «مدیریت تعارض منافع»، «فرهنگ‌سازی و نظارت همگانی»، «متناسب‌سازی ساختار و تشکیلات دولت»، «شایسته‌گزینی»، «سهولت فرایندها»، «شایسته‌گزینی»، «دولت الکترونیک»، «توسعه رویکرد زنجیره ارزش و زنجیره تأمین»، «حمایت از فعالیت سالم»، «تقویت اشراف»، «نظارت مؤثر و کارآمد»، «برخورد دقیق و مؤثر و کارآمد».

به دنبال آن اواخر شهریورماه سندی با عنوان «سند پیشگیری و مقابله با فساد اداری و اقتصادی در دولت سیزدهم» به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ و ارزیابی دستگاه‌ها را خواستار شدند. سند ملی پیشگیری و مقابله با فساد مشتمل بر شش بخش



تعریف فساد، اصول، سیاست‌های اجرایی، اقدامات کلیدی و بنیادین (بلندمدت)، اقدامات عملیاتی و ساختار است. تعریف ارائه‌شده در این سند همان تعریف ارائه‌شده در «قانون ارتقای سلامت نظام اداری» است. اصول ۱۲گانه در سند به هشت اصل «شفاف‌سازی»، «فرهنگ‌سازی»، «متناسب‌سازی ساختار و تشکیلات دولت»، «مدیریت تعارض منافع»، «شایسته‌گزینی»، «یکپارچه‌سازی اطلاعات در نظام مالی و اقتصادی کشور»، «نظارت مؤثر و کارآمد» و «برخورد دقیق و مؤثر و کارآمد» تقلیل یافت. این اصول هشت‌گانه مبنایی برای سیاست‌های اجرایی ضد فساد است:



شکل ۱؛ سیاست‌های اجرایی ضد فساد دولت بر اساس اصول هشت‌گانه

بر این اساس (اصول هشت‌گانه و سیاست‌های اجرایی) اقدامات کلیدی و بنیادین (بلندمدت)، اقدامات عملیاتی (میان‌مدت و کوتاه‌مدت) تعریف شده است. اقدامات بلندمدت اصلاحات ساختاری مورد انتظار است که پس از اجرایی شدن اقدامات کوتاه‌مدت و میان‌مدت انتظار می‌رود حاصل شود. به عبارتی این دسته به‌عنوان پیامد اجرای اقدامات میان‌مدت و کوتاه‌مدتی است که توسط دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی اجرا خواهند شد. بنابراین اقدامات میان‌مدت و کوتاه‌مدت، کارکردهای اصلاحی است که ۱۷ نهاد و سازمان دولتی ملزم به اجرای آن هستند.



شکل ۲؛ اقدامات کلیدی و بنیادین (بلندمدت دولت در زمینه مبارزه با فساد)



وزارتخانه امور اقتصاد و دارائی

۱. رفع کامل تعارض منافع، تکمیل و یکپارچه‌سازی سامانه مربوطه برای نظارت، شفاف‌سازی کامل فرایندها (۶ ماه پس از ابلاغ سند)
۲. تدوین لایحه بازنگری در قانون تأسیس بیمه مرکزی و بیمه‌گری و قانون بیمه شخص ثالث/ تکمیل سامانه یکپارچه بیمه (۶ ماه پس از ابلاغ سند)
۳. خروج بانک‌ها از بنگاه‌داری، واگذاری اموال مازاد و استقرار کامل سامانه ذینفع واحد و اجرای کامل آئین‌نامه اشخاص مرتبط (سه ماه پس از ابلاغ سند) (با همکاری بانک مرکزی)
۴. ایجاد، تکمیل یکپارچه‌سازی تمامی سامانه‌های موردنیاز در زمینه تأمین و تولید و تجارت (با همکاری وزارت صمت، راه، جهاد کشاورزی، بهداشت، ارتباطات)
۵. تکمیل، جمع‌آوری یکپارچه‌سازی سامانه‌های مدیریت ارز و تخصیص آن و ایجاد سیستمی برخط مابین بانک مرکزی و گمرک (سه ماه پس از ابلاغ سند) (با همکاری بانک مرکزی)
۶. بازنگری در دستورالعمل احراز اهلیت متقاضیان، فهرستی از افرادی که معامله دولتی با آن‌ها ممنوع است تهیه (سه ماه پس از ابلاغ سند) (با همکاری وزارت اطلاعات، صمت، جهاد کشاورزی، سازمان برنامه)
۷. تجهیز گمرک به سامانه‌ها و تجهیزات هوشمند کنترل و ترخیص (با همکاری سازمان برنامه)
۸. تکمیل و استقرار کامل سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) / (سه ماه پس از ابلاغ سند) (با همکاری سازمان برنامه و وزارت ارتباطات)
۹. فعال‌سازی شورای عالی مبارزه با پول‌شویی و اجرا سازی کامل قانون مبارزه با پول‌شویی (۶ ماه پس از ابلاغ سند) (با همکاری بانک مرکزی)

بانک مرکزی

۱. استقرار کامل سامانه متمرکز الکترونیکی اطلاعات تسهیلات و تعهدات (سمات) و اعمال قواعد و ضوابط سیستمی اعطا کلیه تسهیلات بانکی (سه ماه پس از ابلاغ سند)
۲. استقرار رصد سیستمی و کنترل عملکرد صرافی‌ها در خصوص نحوه مصرف بازگشت ارز حاصل از صادرات (سه ماه پس از ابلاغ سند)
۳. تکمیل و استقرار سامانه یکپارچه سنجی یکپارچه و برخط اشخاص حقیقی و حقوقی / (سه ماه پس از ابلاغ سند) (با همکاری وزارت اقتصاد و دارائی)
۴. مؤثر نمودن تخصیص منابع ارزی به‌ویژه برای کالاهای اساسی (با همکاری وزارت اقتصاد و دارائی، وزارت صمت، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بهداشت)
۵. تکمیل سامانه‌های نظارت بر عملکرد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری (با همکاری وزارت اقتصاد) / ارائه داشبورد کامل از عملکرد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و ارائه سازوکار پاسخگویی بانک مرکزی (۶ ماه پس از ابلاغ سند)



سازمان برنامه‌بودجه

۱. فراهم کردن تمام زیرساخت‌های لازم برای اجرایی شدن قوانین مبارزه با فساد و تهیه وظایف و تکالیف هر یک از دستگاه‌ها اجرایی و نظارتی در این زمینه (سه ماه پس از ابلاغ سند) (با همکاری معاونت حقوقی)
۲. استقرار سامانه یکپارچه، برخط و هوشمند کنترل پروژه‌های واگذار شده (شش ماه پس از ابلاغ سند)
۳. ارائه چارچوب زمانی اقدامات لازم برای نهایی سازی دولت الکترونیک و استقرار پنجره واحد ارائه خدمات دولتی و وظایف هر دستگاه اجرایی و سازوکار الزام (سه ماه پس از ابلاغ سند) (با همکاری سازمان اداری و استخدامی، وزارت ارتباطات و وزارت اطلاعات)
۴. اصلاح مبانی ویژه بودجه‌ریزی وزارت نفت و شفافیت تمامی منابع و مصارف وزارت نفت و شرکت‌های تابعه و وابسته (با همکاری وزارت نفت) - به‌غیر از موارد محرمانه
۵. یک سال پس از ابلاغ این سند، سامانه یکپارچه استعلامات به‌گونه‌ای طراحی و مستقر شود که امکان به‌روزرسانی صدور استعلام‌ها، تصدیق و اصالت‌سنجی اسناد از مراجع صدور و برقراری ارتباط بین دستگاه‌ها برقرار گردد.
۶. احصاء تمامی مجوزهای صادره دستگاه‌های اجرایی و بررسی ضرورت صدور مجوزها با رویکرد حداقل سازی (یک سال پس از ابلاغ این سند تمامی مجوزها و استعلام‌های مربوط به آن‌ها با احراز اهلیت متقاضیان به‌صورت یکپارچه، برخط و هوشمند صادر گردد)
۷. طراحی سامانه جامع، یکپارچه، برخط و هوشمند پیمانکاران (ارائه تمامی فرایندهای مربوط به احراز صلاحیت‌ها، رتبه‌بندی‌ها، رسیدگی به‌صورت وضعیت‌ها) (یک سال پس از ابلاغ سند)
۸. طراحی و استقرار سامانه یکپارچه و هوشمند داده‌های ملی و بزرگ با تعریف شناسه یکتا برای اشخاص حقیقی و حقوقی از طریق اتصال مشخصه‌های BIN و PIN و LIN در مرکز آمار ایران (یک سال پس از ابلاغ سند) (با همکاری وزارت اقتصاد، تعاون، ارتباطات، اطلاعات)

سازمان اداری و استخدامی

۱. تدوین لایحه تشکیل آژانس مبارزه با فساد به‌عنوان نهاد مسئول و پاسخگو (سه ماه پس از ابلاغ سند)
۲. بازنگری و اصلاح مقررات مربوط به رسیدگی به تخلفات کارکنان دولت با تأکید بر مجازات و بازدارندگی (سه ماه پس از ابلاغ سند) (با همکاری معاونت حقوقی)
۳. تدوین بسته آموزشی توانمندسازی کارکنان دولت در مقابله با مفاسد اقتصادی و ارتقای تعهد سازمانی (سه ماه پس از ابلاغ سند)
۴. صدور شناسنامه خدمات تکلیفی؛ ارائه طرح ساماندهی خدمات و تعیین چارچوب خروج از تصدی‌های غیرضروری دولت، الزام دستگاه‌های اجرایی به تکمیل و نهایی سازی ارائه خدمات دولتی (یک سال پس از ابلاغ سند)
۵. بازنگری در مقررات مربوط به استخدام و ارتقای کارکنان و مدیران (شش ماه پس از ابلاغ سند)



معاونت حقوقی رئیس‌جمهور

۱. ارتقای اثربخشی طرح مدیریت تعارض منافع (با همکاری سازمان امور اداری و تعامل با مجلس شورای اسلامی)
۲. تهیه سند لایحه بازنگری در مجازات مرتکبین جرائم اقتصادی باهدف افزایش بازنگری (۶ ماه پس از ابلاغ سند) (با همکاری وزارت اقتصاد)

معاون اول رئیس‌جمهور

۱. طرح تشکیل شورای عالی مالیات برای تصمیم‌گیری‌های مالیاتی و شکل‌گیری نظام مالیاتی هوشمند (با همکاری وزارت اقتصاد، بانک مرکزی، سازمان برنامه)

وزارتخانه نفت

۱. راه‌اندازی سامانه یکپارچه و برخط و هوشمند و بازنگری در الگوی تأمین کالای موردنیاز و انجام مناقصات
۲. تدوین آئین‌نامه مالی و معاملاتی جامع و یکپارچه صندوق بازنشستگی نفت و شرکت‌های وابسته (۶ ماه پس از ابلاغ سند) (با همکاری وزارت تکاور و اقتصاد)
۳. ایجاد، تکمیل و استقرار کامل سامانه جامع، یکپارچه، برخط و هوشمند تولید، توزیع، فروش و ذخیره‌سازی نفت و فرآورده‌های نفتی (۶ ماه پس از ابلاغ سند)

وزارتخانه جهاد کشاورزی

۱. طراحی و استقرار سامانه یکپارچه و هوشمند پایش عرصه‌های منابع طبیعی (یک سال پس از ابلاغ سند) (با همکاری سازمان محیط‌زیست)
۲. برخط و هوشمند شدن تمامی فرایندهای اعطای مجوزهای مختلف حمل و صادرات، تولید گیاهان خوراکی و دارویی و بهره‌برداری از مراتع و جنگ‌ها (یک سال پس از ابلاغ سند) (با همکاری سازمان محیط‌زیست)

سازمان محیط‌زیست

۱. ارائه طرح ملی مدیریت پسماند به کارگروه مدیریت پسماند (۶ ماه پس از ابلاغ سند)
۲. وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی
۳. طرح ارتقای انضباط مالی و مدیریتی در مجموعه سازمان تأمین اجتماعی و شرکت‌های تابعه و وابسته به آن (به‌ویژه شستا) و صندوق بازنشستگی؛ همچنین استقرار نظام‌های کنترل داخلی، حسابرسی مالی، رعایت کارآمد سازی بازرسی قانونی (۶ ماه پس از ابلاغ سند)

وزارتخانه ورزش و جوانان

۱. تکمیل و استقرار سامانه جامع، یکپارچه، برخط و هوشمند نظارت بر قراردادهای ورزشی و واگذاری اماکن ورزشی (۶ ماه پس از ابلاغ سند) (با همکاری وزارت اقتصاد و سازمان برنامه)



وزارتخانه بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

۱. تکمیل سامانه الکترونیک سلامت در حوزه تأمین، تولید و واردات و توزیع دارو و تجهیزات پزشکی، تخصیص منابع ارزی صدور مجوزهای مختلف، احراز اهلیت متقاضیان و پرونده الکترونیک سلامت (۶ ماه پس از ابلاغ سند) (با همکاری وزارت ارتباطات و اطلاعات)
۲. با همکاری معاونت حقوقی نسبت به تدوین دستورالعمل مدیریت تعارض منافع اقدام شود.

وزارتخانه دادگستری

۱. کارآمد سازی سیستم کنترلی با بازنگری در قانون تعزیرات حکومتی آیین دادرسی برای رسیدگی به تخلفات حوزه توزیع و ارائه خدمات به جامعه؛
۲. اجرای کامل قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران

وزارتخانه اطلاعات

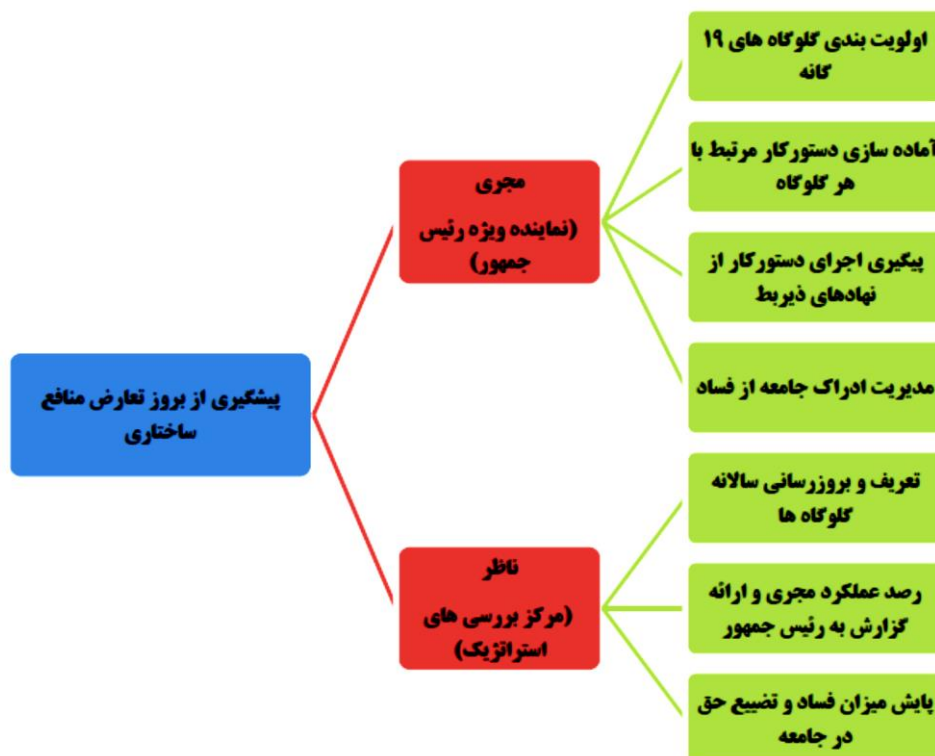
۱. ارتقای کارآمد سازی حراست دستگاه‌های اجرایی و پاسخگو کردنشان در برابر مفاسد رخ داده (سه ماه پس از ابلاغ سند)
۲. استقلال مالی و اداری حراست‌ها از دستگاه‌های تحت نظارت (سه ماه پس از ابلاغ سند) (با همکاری سازمان برنامه‌بودجه و سازمان اداری استخدامی)

وزارتخانه راه و شهرسازی

۱. بازنگری مقررات مربوط به صدور مجوزها و استعلام‌ها در شهرداری‌ها (یک سال پس از ابلاغ سند)
۲. استقرار سامانه جامع، یکپارچه، و هوشمند و اطلاع‌رسانی کامل استانداردهای ارائه خدمات صدور مجوز در شهرداری‌ها

وزارتخانه فرهنگ و ارشاد اسلامی

۱. تدوین پیوست فرهنگی فساد ستیزی برای تقویت فرهنگ عمومی فساد ستیز (سه ماه پس از ابلاغ سند)
 ۲. تدوین پیوست رسانه‌ای مربوط به مبارزه با فساد
- همچنین تکالیف و وظایف تعیین شده توسط یک‌نهاد مجری و یک‌نهاد ناظر مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. مرکز پیشنهادی مجری، ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی است که بر اساس پیشنهاد این سند به آژانس پیشگیری و مقابله با فساد اداری و اقتصادی تغییر نام خواهد داد. و نهاد پیشنهادی ناظر، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری معرفی شده است. توضیحات بیشتر این ساختار پیشنهادی در شکل سه نمایش داده شده است.



شکل ۳، ساختار پیشنهادی مجری و ناظر

۲- ارزیابی سند

این سند بر اساس الگوی ساختاری و کارکردی تدوین شده است. بدین معنا که بر اساس اصول هشت‌گانه (شفاف‌سازی، فرهنگ‌سازی، متناسب‌سازی ساختار و تشکیلات دولت، مدیریت تعارض منافع، شایسته‌گزینی، یکپارچه‌سازی اطلاعات در نظام مالی، نظارت مؤثر و برخورد قاطع) به هر نهاد و یا سازمان دولتی، وظایفی محول شده است و در این راستا خواستار انجام وظایفی مشخص از آن‌ها است. پیگیری و نظارت بر فرایند اجرایی دستگاه‌ها نیز مأموریتی است که به نماینده ویژه رئیس‌جمهور (به عنوان سمت اجرایی پیشنهادی) و مرکز بررسی‌های استراتژیک (به عنوان نهاد ناظر پیشنهادی) سپرده شده است. از آنجا که این سند به عنوان نقشه راه سیاستی مبارزه با فساد دولت است، ضروری است با دقیق‌ترین چارچوب‌بندی مورد تصویب و ابلاغ قرار گیرد.

نکات قوت سند

سند پیشگیری و مقابله با فساد در اولین روزهای کاری دولت سیزدهم تدوین شده است و ارائه آن در زمان شروع فعالیت دولت، بیانگر آن است که مبارزه با فساد از مهم‌ترین پروژه‌های سیاستی دولت است. این سند بدرستی اولویت‌های پیشگیری از فساد را تحت عنوان اصول حاکم بر نقشه ملی پیشگیری و مقابله با فساد شناسایی کرده است و ترتیب موارد بیان شده در این خصوص نشان می‌دهد شناسایی اولویت‌های ضدفساد بدرستی احصا شده است. تعیین اولویت اصول حاکم بر سند، دستور کار اجرایی را مشخص‌تر خواهد کرد. از نظر اولویت از میان اصول مطرح در سند، اصل شفافیت، اصل مدیریت تعارض منافع، اصل سهولت فرایندها و دولت الکترونیک (دو اصل مهم از بیانیه ۱۲ ماده‌ای ضد فساد که توسط رئیس‌جمهور محترم ابلاغ شده است) دارای



اولویت است. سهولت فرایندها و دولت الکترونیک را می‌توان به‌عنوان یک اصل در نظر گرفت؛ چراکه سهولت فرایندها نیازمند هوشمند سازی و هوشمند سازی نیازمند ساده‌سازی است. بنابراین این چهار اصل را می‌توان تحت عنوان «شفافیت و هوشمند سازی» خلاصه کرد. شفافیت مسئله را آشکار می‌کند و هوشمند سازی راه‌حل مسئله است. مابقی اصول سند را می‌توان تحت عنوان پیامد اجرای شفافیت و هوشمند سازی دانست. از این‌رو تمرکز بر شفافیت و هوشمند سازی تسهیل‌کننده اجرای دیگر اصول است.

از دیگر نقاط قوت سند، تدوین آن بر اساس اصول ساختاری کارکردی است. بدین معنی که هر نهاد یا ساختار دولتی سازوکار اجرایی مشخصی برای رسیدن به نتایج معین، طی زمان معلوم دارد. این ویژگی سند، نظارت و ارزیابی بر سند را میسر می‌کند.

۱-۲) ارزیابی چارچوب سند

لزوم توجه به گزارش پشتیبان

تدوین هر سند نیازمند گزارش پشتیبان است. گزارش پشتیبان مشخص می‌کند تدوین‌کنندگان از چه اصول و استراتژی پیروی می‌کنند. آیا گزارش‌های پیشین را مورد ارزیابی قرار داده‌اند و نقش قوانین و اسناد بالادستی را مشخص خواهد کرد. با این حال، نسبت این سند با لوایح، اسناد، آئین‌نامه، قوانین پیشین مشخص نیست و به نظر می‌رسد فاقد مطالعات پشتیبان است. لوایحی که در ارتباط با پیشگیری از فساد در سال‌های گذشته تدوین شده است همچنان بالاتکلیف مانده است و علاوه بر آن بیش از ۱۰۰ مورد قانون در کشور در ارتباط با سیاست‌های ضد فساد موجود است که بسیاری از آن‌ها اجرایی نشده است (مانند ماده ۲۹ قانون برنامه ششم توسعه در خصوص انتشار حقوق و مزایا). انتظار می‌رفت مطالعات پشتیبان و ارتباط سند با قوانین موجود منتشر شود و در اختیار دستگاه‌ها قرار گیرد.

سررسید تکالیف

بخش اصلی این سند مربوط به اقدامات اجرایی دستگاه‌های دولتی است که در قالب ۴۸ بند (دستور)، ۱۷ دستگاه اجرایی و غیر اجرایی را موظف به اقدام در مسیر اجرای سند می‌کند. از این میان ۱۵ دستور باید ظرف مدت ۳ ماه پس از تصویب، ۱۴ دستور در ۶ ماه، ۱۰ بند در مدت یک سال و دو بند در مدت یک و نیم سال (تا پایان ۱۴۰۱) اجرا شود. برای ۷ دستور و بند نیز سررسید مشخصی در نظر گرفته نشده است. شمار متعدد تکالیف با سررسیدهای کوتاه‌مدت در این سند تعیین شده است. به طوری که حدود ۳۰ تکلیف از تکالیف این سند باید در مدت شش ماه اجرا شود و مأموریت‌های مهمی چون اجرای پنجره واحد و مشابه آن در بازه‌ای نهایتاً دوساله باید به ثمر برسد. این موضوع جنبه عملیاتی شدن سند و موفقیت آن را با تردید مواجه خواهد کرد.

۲-۲) ارزیابی محتوایی سند

اولویت اصل شفافیت و اصل تعارض منافع

تعیین اولویت از میان اصول هشت‌گانه سند، تحقق اهداف آن را تسهیل خواهد کرد. از بین اصول سند، اصل شفافیت از آن جهت که آشکارکننده مسائل است، اهمیت بیشتری دارد. شفافیت سریع‌ترین، کم‌هزینه‌ترین، ساده‌ترین، مبنایی‌ترین و قابل‌اعتمادترین سازوکار مبارزه با فساد است. چنانچه اجرایی شدن آن تا کنون به تعویق افتاده است، به نظر می‌رسد دو دلیل داشته است. فقدان زیرساخت‌هایی است که مشخص کند هر دستگاه چه چیز را و چگونه، در



اختیار چه کسانی قرار دهد (در خصوص تسهیل فرایند اجرای شفافیت در دولت، این مرکز جلساتی را در دستور

کار خود دارد که جمع‌بندی آن تقدیم خواهد شد) و عزم سیاسی برای اجرایی شدن.

اجماع خبرگان بیانگر آن است که عدم تحقق شفافیت و به عبارتی اصلی‌ترین مانع اجرای شفافیت وجود تعارض منافع است؛ از این رو پرداختن به تعارض منافع اولویت دوم سند است. از میان مصادیق مختلف تعارض منافع (تقسیم-بندی‌های مختلفی برای تعارض منافع وجود دارد که کلی‌ترین آن تعارض منافع فردی و سازمانی است و هر کدام از این دو نوع نیز مصادیق متعددی دارند)، توجه به تعارض منافع ساختاری نسبت به سایر مصادیق تعارض منافع از اهمیت بیشتری برخوردار است (پیشنهادات اجرایی سیاست‌گذاری «مدیریت تعارض منافع» در دولت طی نامه جداگانه‌ای تقدیم می‌شود).

مدیریت تعارض منافع به عنوان وظایف عمومی دستگاه‌ها

مدیریت تعارض منافع از جمله سیاست‌های نرم و پیشینی برای جلوگیری از وقوع فساد است. سیاست‌های مدیریت تعارض منافع این اطمینان را به مردم می‌دهد که مقامات دولتی اجازه دخالت منافع شخصی خود را در تصمیم‌گیری‌ها و حوزه مدیریتی خود ندارند. بنابراین یکی از وظایف عمومی همه دستگاه‌های دولتی است. این موضوع بدرستی در سند توجه شده است و دومین اولویت سند موضوع مدیریت تعارض منافع است؛ با این حال، موضوع مدیریت تعارض منافع در بخش‌های سیاست اجرایی و اقدامات بلندمدت سند مغفول مانده و بررسی سهم این موضوع در اقدامات اجرایی نیز نشان می‌دهد که به صورت جزیره‌ای و موردی مورد بحث قرار گرفته است. به عنوان مثال تنها سازمان بورس، سازمان خصوصی‌سازی و وزارت بهداشت به صورت مشخص مکلف به تهیه آیین‌نامه‌ها و اتخاذ ترتیباتی در جهت مدیریت تعارض منافع شده‌اند. در حالی که تجربه کشورهای موفق نشان می‌دهد که نه تنها مدیریت تعارض منافع مسئله‌ای کوتاه‌مدت نبوده، بلکه برای موفقیت باید به آن به شکل مسئله بین دستگاهی نگاه کرد. بدین معنی که علاوه بر آنکه ضروری است این موضوع به عنوان کار ویژه عمومی دستگاه‌ها مطالبه شود، همچنین ناهماهنگی‌های سازمانی به دلیل مسائل فنی و یا اجرایی، می‌تواند جز موانع پیشبرد اهداف سند محسوب گردد. برای نمونه دولت الکترونیک در زیرساخت‌های فنی و تشکیل بانک‌های داده تاکنون رشد بسیار خوبی داشته است؛ با این حال کماکان اشتراک داده در بخش‌های مختلف حاکمیت نیازمند هماهنگی‌های بین بخشی و بین دستگاهی است.

همچنین امکان آن فراهم است که اجرای مدیریت تعارض منافع بدون منوط کردن به تصویب قانونی در مجلس، تحت عنوان آئین‌نامه سازمانی در قوه مجریه اجرا شود. برخی از دستگاه‌های دولتی در اجرای مدیریت تعارض منافع پیشگام بوده‌اند. به عبارتی برخی از سازمان‌ها و نهادهای دولتی سعی کرده‌اند با بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌هایی، خال‌های قانونی در این زمینه را در حد مقدمات قانونی و مدیریتی خود جبران کنند. از آن جمله، اقدام وزیر وقت مسکن و شهرسازی در دولت یازدهم است که با صدور بخشنامه‌هایی سعی شده بود از اشتغال هم‌زمان مهندسیین عضو نظام مهندسی در دستگاه‌هایی مانند شهرداری‌ها که وظیفه نظارتی بر اجرای مقررات در احداث ساختمان‌ها را دارند ممانعت شود. نمونه دیگر بخشنامه اجرایی سال ۱۳۹۸ «منع پذیرش و یا قبول منافع متعارض» در سازمان بهزیستی است. اقدام دیگر مربوط حوزه آموزش و پرورش است که طی بخشنامه‌ای برای رفع تعارض منافع به‌ویژه در مورد مدیران ستادی و استانی که هم‌زمان مدارس غیرانتفاعی هم دایر کرده‌اند می‌باشد. همچنین در سال ۱۳۹۹، وزیر



وقت نیرو بخشنامه «نحوه مدیریت تعارض منافع» را به معاونان و مشاوران وزیر، مدیران کل حوزه ستادی، مدیران عامل شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های زیرمجموعه، روسای مراکز و موسسه‌های آموزشی و پژوهشی ابلاغ کرد. استفاده از تجربیات اجرای بخشنامه‌های مدیریت تعارض منافع در نمونه‌های ذکر شده می‌تواند در موفقیت این سند اثرگذار باشد.

■ تعارض منافع می‌تواند در حالت‌های مختلف رخ دهد. گاهی افراد به خاطر جایگاهی که در حاکمیت دارند دچار تعارض منافع می‌شوند و در تعریف تعارض منافع به ویژگی افراد یا سازمان‌ها مرتبط است. گاهی موقعیت‌سازمانی به‌گونه‌ای طراحی شده است که هر کس در آن موقعیت قرار می‌گیرد دچار تعارض منافع می‌شود و تعارض منافع نهادی به وجود می‌آید. بر اساس این کلیات مصادیق تعارض منافع متعدد است. مانند اتحاد ناظر و منظور، درب گردان، تعارض منافع ساختاری، امضای طلائی، پذیرش هدیه، تعارض منافع ناشی از روابط، اتحاد قاعده گذار و مجری، اتحاد ناظر و منظور و تابعیت دوگانه. در دسته‌بندی کلی تعارض منافع، رسیدگی به تعارض منافع ساختاری در اولویت است.

لزوم توجه به تناسب کارکردهای پیشنهادی دستگاه‌ها با وظایف اداری، سیاست‌ها و قوانین پیشین

■ در اقدامات عملیاتی تکالیفی برای دستگاه‌ها تعیین شده است که بر اساس شرح وظایف سازمانی، بر عهده نهاد یا سازمان دیگر است. خلط وظایف سازمانی در مورد دو نهاد سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی نمونه‌ای از آن موارد است که بیشتر از سایر دستگاه‌ها قابل توجه است.

■ ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی که ساختاری فرا قوا است در پیش‌نویس سند، به سازمانی ذیل قوه مجریه تقلیل یافته است و به عنوان نهاد مجری در سند پیشنهاد شده است. به نظر می‌رسد ارائه این پیشنهاد در جهت تقویت کارکرد اجرایی و مکانیسم اقتدارگرایی پیشبرد اهداف سند تعبیه شده است. با این حال، پیش‌بینی تغییر ستاد به آژانس در این سند از نظر ایجاد بار اضافی در نظام اداری کشور محل ایراد است. همچنین در قوانین و مقررات کشور عنوان آژانس تعریف نشده است و مترادف آن در ادبیات اداری مبهم است. پیشنهاد مشخص، تقویت عملکرد ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی است.

■ در پیش‌نویس سند پیش‌بینی شده است یک نماینده ویژه موظف به پیگیری روند اجرایی سند است. طبق قانون اساسی نماینده ویژه با پیشنهاد رئیس‌جمهور و تصویب هیئت‌وزیران انتخاب می‌شود. در حالی که، طراحی ساختار آن به سازمان اداری استخدامی، در قالب لایحه محول شده که با ماهیت نماینده ویژه رئیس‌جمهور در تعارض است. لایحه را قانون باید تصویب کند و نماینده ویژه را هیئت‌وزیران تصویب می‌کند.

■ احکام و تکالیفی که برای دستگاه‌ها احصا شده (اقدامات عملیاتی میان‌مدت و کوتاه‌مدت) نیازمند بازنگری است. به‌عنوان نمونه بازنگری در مجازات مرتکبین جرائم اقتصادی به معاونت حقوقی سپرده شده است؛ در حالی که این لایحه قضائی است و لزوماً برای رعایت سیاست کلی قضائی باید از مسیر قوه قضائیه ارائه شود.

● در سند مکانیسم‌هایی در جهت پیشگیری از فساد تعبیه شده که در لوایح و قوانین پیشین نیز مورد توجه سیاستمداران قرار گرفته اما اجرایی نشده است. به این منظور، ضروری است این سؤال‌ها بررسی شوند که چرا با وجود پشتوانه قانونی برخی سازوکارهای پیشگیرانه از فساد اجرائی شده است؟ (مانند ماده ۲۹ قانون برنامه ششم توسعه) و چرا سازوکارهای ضد فساد که به‌صورت هم‌اندیشی نخبگانی و با صرف چندین نفر ساعت به‌صورت تخصصی پیش‌از این تدوین شده



اجرانده است؟ برای نمونه در خصوص سازوکار حمایت از گزارشگران فساد (سوت زنی)، در ماده ۳۲ لایحه مبارزه با فساد به آن پرداخته شده است و جزئیات آن به آئین‌نامه اجرایی موکول شده است. همچنین بر اساس بند (ب) ماده (۳) قانون ارتقای سلامت اداری سال ۱۳۹۰، کلیه متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر نیازمند وارد شدن در پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور است. بنابراین اجرایی سازی و تحقق کامل سند، زمانی محقق می‌شود که وضعیت متغیرهایی مانند مسائل نهادی و قانونی بهبود یابد و موانع اجرایی آن حل شود.



جمع‌بندی و ارائه پیشنهادات

سند ملی پیشگیری و مقابله با فساد مشتمل بر شش بخش تعریف فساد، اصول، سیاست‌های اجرایی، اقدامات کلیدی و بنیادین (بلندمدت)، اقدامات عملیاتی و ساختاری است. اصول سند نیز مبتنی بر «شفاف‌سازی»، «فرهنگ‌سازی»، «متناسب‌سازی ساختار و تشکیلات دولت»، «مدیریت تعارض منافع»، «شایسته‌گزینی»، «یکپارچه‌سازی اطلاعات در نظام مالی»، «نظارت مؤثر» و «برخورد قاطع» است. در مسیر اجرای این اصول، هشت سیاست اجرایی ارائه شده است که شامل «بازنگری در نظام مجوزها و استعلام‌ها»، «استقرار دولت الکترونیک»، «ایجاد پنجره واحد خدمات»، «به مشارکت طلبیدن مردم از طریق حمایت از افشا کنندگان»، «استفاده از ظرفیت رسانه‌ها»، «احترام به ثروت آفرینان و کارآفرینان»، «توسعه رویکرد زنجیره‌های ارزش و تأمین» و «پاسخ‌گو کردن نظام اداری در برابر بروز فساد» است.

اقدامات بلندمدت ارائه شده در سند نیز بر بازنگری در ساختار کلان دولت و گسترش بخش خصوصی و اصلاح نظام قیمت‌گذاری، اصلاحات در درون دولت باهدف تقویت ساختارهای و درنهایت ارتقای فرهنگ عمومی و گسترش نیروی متخصص تأکید دارد.

از بین اصول هشت‌گانه سند، اصل شفافیت و تعارض منافع بر سایر اصول اولویت بیشتری دارند. شفافیت مسائل را آشکار می‌کند. در اجرای شفافیت مهم است که بدانیم هر دستگاه چه چیز را و چگونه باید شفاف کند و در بحث چگونگی، اصلی‌ترین مانع تحقق شفافیت وجود تعارض منافع است؛ از این رو اجرای شفافیت و مدیریت تعارض منافع اولویت مهم حصول نتیجه مدنظر سند است. از میان مصادیق مختلف تعارض منافع، توجه به تعارض منافع ساختاری نسبت به سایر مصادیق تعارض منافع از اهمیت بیشتری برخوردار است. بر اساس این جمع‌بندی پیشنهادات زیر ارائه می‌شود:

۱) محتوای سند مذکور را می‌توان تحت عنوان شفافیت و هوشمند سازی خلاصه نمود. شفافیت مسائل را آشکار می‌کند و مبارزه با فساد را در مسیر صحیح قرار می‌دهد. اجرای شفافیت پیش از آنکه نیازمند قانون باشد، نیازمند مدل مفهومی «ارائه چه اطلاعاتی، ارائه اطلاعات در چه زمانی، ارائه اطلاعات با چه کیفیتی و ارائه اطلاعات به چه کسانی» است. بر این اساس ضروری است اولویت اجرایی دولت در زمینه مبارزه با فساد، تکلیف دستگاه‌ها به منظور اجرای درست مکانیسم شفافیت باشد. اجرای اصل شفافیت نیازمند هوشمندسازی است.

۲) استفاده از ابزارهای هوشمندسازی نیازمند بکارگیری خدمات دولت الکترونیک و ساده‌سازی اطلاعات است که ضروری است در راستای «تحول دیجیتال» صورت گیرد. استفاده از تکنولوژی و دستاوردهای فناوری اطلاعات، به تنهایی، به تحول دیجیتالی منجر نمی‌شود. به عبارتی، ممکن است سازمان‌ها با استفاده از ابزارهای دیجیتال، دقیقاً همان کارها و فعالیت‌های قبل از دوران دیجیتالی شدن را صرفاً با ابزاری متفاوت انجام دهند، بدون اینکه هر نوع تحول دیجیتالی را تجربه کنند. بنابراین بین استفاده از ابزارهای دیجیتال با تحول دیجیتالی تفاوت وجود دارد. تحول دیجیتالی نوعی استراتژی است که علاوه بر کاربرد ابزارهای جدید، خواهان ایجاد تغییراتی در نظام حکمرانی به منظور ساده‌سازی فرایند انجام کار است.

۳) یکی از اصول مهم و اولویت پیشگیری از فساد، مدیریت تعارض منافع است. مدیریت تعارض منافع از جمله سیاست‌های نرم و پیشینی برای جلوگیری از وقوع فساد است. سیاست‌های مدیریت تعارض منافع این اطمینان را به مردم می‌دهد که مقامات دولتی اجازه دخالت منافع شخصی خود را در تصمیم‌گیری‌ها و حوزه مدیریتی خود ندارند.



بنابراین یکی از وظایف عمومی همه دستگاه‌های دولتی است. از این رو برخی پیش‌نیازهای پیشگیری از فساد باید به عنوان کارویژه عمومی دستگاه‌ها مطالبه شود. با این حال، موضوع مدیریت تعارض منافع در بخش‌های سیاست اجرایی و اقدامات بلندمدت سند مغفول مانده و بررسی سهم این موضوع در اقدامات اجرایی نیز نشان می‌دهد که به‌صورت جزیره‌ای و موردی مورد بحث قرار گرفته است. به‌عنوان مثال تنها سازمان بورس، سازمان خصوصی‌سازی و وزارت بهداشت به‌صورت مشخص مکلف به تهیه آیین‌نامه‌ها و اتخاذ ترتیباتی در جهت مدیریت تعارض منافع شده‌اند. ضروری است سند بر اساس تمایز بین تکالیف عمومی و تکالیف اختصاصی دستگاه‌ها بازنویسی شود. تکالیف اختصاصی تعیین شده باید مجدداً با مشارکت خود دستگاه‌ها و بر اساس شرح وظایف آن‌ها تدوین شود. برای نمونه مدیریت تعارض منافع و اجرای آن جز وظایف همه دستگاه‌ها است. شناختن مصادیق و تدوین آیین‌نامه بر آن اساس جز مهم‌ترین عوامل پیشگیری از فساد محسوب می‌شود.

۴) لوایح ضد فساد که به‌صورت هم‌اندیشی نخبگانی و با صرف چندین نفر ساعت به‌صورت تخصصی در دولت‌های قبل تدوین شده است بلا تکلیف مانده است. به نظر می‌رسد از آنجاکه برخی احکام سند پیشنهادی دولت سیزدهم در خصوص شفافیت و مدیریت تعارض منافع (دو اصل مهم در پیشگیری از فساد) اقدامات کارشناسی درخوری انجام شده است، دولت با مسترد کردن لوایح مربوطه از مجلس و رفع ایرادات و انتقادات کارشناسی وارد شده بر آن‌ها، ضمن صرفه‌جویی در زمان و هزینه، تحت عنوان یک لایحه جامع مورد بازنگری قرار گیرد.

۵) ضرورت سنجش فساد از آن جهت که عیاری برای برآورد میزان موفقیت اقدامات اصلاحی و زیرساختی صورت گرفته می‌باشد، ضروری است. مدل بومی سنجش میزان سلامت و فساد اداری در سطح کشور و اجرای عملیاتی این سنجش‌ها، پیش از این توسط سازمان اداری و استخدامی در سال ۱۳۹۸ تدوین و به‌صورت آزمایشی در شهر تهران انجام شده است. سنجش فساد را می‌توان به‌طور ملی و سالانه توسط ستاد با همکاری سازمان امور اداری و استخدامی انجام داد.

۶) ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی که ساختاری فرا قوا است در پیش‌نویس سند، به سازمانی ذیل قوه مجریه تقلیل یافته است و به عنوان نهاد مجری در سند پیشنهاد شده است. به نظر می‌رسد ارائه این پیشنهاد در جهت تقویت کارکرد اجرایی و مکانیسم اقتدارگرایی پیشبرد اهداف سند تعبیه شده است. با این حال، تقلیل ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی که نهادی فرا بخشی و دارای ساختاری فرا قوا است، به سازمانی ذیل قوه مجریه و تحت عنوان معاونت ویژه مزایا و معایبی دارد که به آن اشاره شد. با توجه به آنکه در حال حاضر ظرفیت اجرایی ستاد بلا استفاده مانده است؛ پیشنهاد می‌شود سه کمیته «کمیته مقابله»، «کمیته فرهنگ و آموزش» و «کمیته اصلاحات ساختاری» در ستاد تعریف شده و تصمیم‌سازی و مصوبات ستاد از ضمانت اجرایی برخوردار شود و این کمیته‌ها مسئولیت نظارت و پیشبرد اصلاحات را عهده‌دار شوند. همچنین اقدامات محول، اصلاحات در بخش حقوقی، سنجش فساد، هماهنگی بین سازمانی در جهت پیشبرد اهداف دولت الکترونیک و آموزش عمومی تعریف شود. به‌علاوه ضروری است نقش و مسئولیت هر دستگاه یا سازمان به‌صورت مشخص تعیین و تبعیت دستگاه‌ها از مصوبات ستاد الزامی شود.