

مقدمه ای بر سلامت اداری

نقطه مقابل فساد اداری موضوع سلامت اداری است. یعنی نظام اداری با رعایت اصول و مقررات اداری حاکم و با توجه به نظم اداری از قبل طراحی شده، وظایف خود را به خوبی و برای نیل به بهره وری سازمانی اجرا می‌نماید. سلامت اداری یکی از خواسته‌ها و آرزوهای دیرینه جوامع مختلف بوده بطوری که نظام اداری یک ابزار توزیع عادلانه خدمت به عموم شهروندان باشد. سلامت اداری به وضعی فراتر از اثر بخشی کوتاه مدت سازمان اشاره دارد. سلامت نظام اداری مجموعه ای است از خصایص نسبتاً پایدار که انطباق با شرایط محیط، روحیه بالای نیروی کار، کفایت برای حل مشکلات، سرعت عمل و... را به همراه دارد. به طور کلی سلامت نظام اداری بر برآیند انجام کار اثر بخش تاکید دارد (فندرسکی، 1381). سلامت اداری خواه و ناخواه ریشه در دو عامل مدیریت و رهبری قوی و صادقانه و انسجام درونی نظام اداری دارد. رویداد سلامت سازمانی از لحاظ مفهوم پویایی های سازمان ها و پژوهش و کوشش در جهت بهسازی آنها، مزایای علمی قابل ملاحظه ای دارد.

فساد اداری همواره مترادف بوده است با مقوله موسوم به "سلامت اداری". این دو مانند دو کفه یک ترازو عمل می‌کنند که هر چقدر از یکی کاسته شود بر دیگری افزوده می‌شود فساد اداری ارتباط و پیوستگی زیادی با سلامت اداری دارد، برای اینکه به سلامت اداری برسیم لازم است پدیده فساد اداری را به طور کامل بشناسیم تا بتوانیم به مبارزه با آن پردازیم و موجبات سلامت را فراهم آوریم.

فساد اداری چیست؟

طبق تعریف بانک جهانی و سازمان شفافیت بین الملل، فساد سوء استفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع شخصی (خصوصی) است که این تعریف مورد توافق عمومی در جهان است و بطور ضمنی فرض شده است که مجموعه ای از قوانین و ضوابط مدون اداری وجود دارد که چهار چوب فعالیت های مجاز اداری را تعیین می کنند. هر گونه رفتار اداری که مغایر با این قوانین باشد و در آن انتفاع شخصی مطرح باشد فساد اداری تلقی می شود. فساد بیانگر نوعی اغتشاش در نظامی درست و منطقی است که به مرور زمان با آسیبی که به بدنه ریشه و اساس نظام می‌زند موجب فروپاشی نظام می‌گردد. فساد اداری بیانگر خلل و آسیبی است که در بدنه نظام اداری بروز می کند و ناشی از علل و عوامل بیشماری است که غالباً غیر مرئی و نامحسوس می‌باشد. فساد اداری بستگی به نوع برخورد و تدابیری دارد که دولت جهت ریشه یابی، کنترل و حذف تدریجی آن به کار می‌برد

چشم انداز ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد

کنترل و کاهش فساد و سالم سازی مجموعه

تقویت شناخت و جلب اعتماد و حمایت عمومی از برنامه های ضد فساد

ترویج و نهادینه کردن تفکر و عمل پیشگیری از فساد و مقابله با آن توسط مسئولان و کارکنان در حیطه مسئولیت سالم سازی دستگاه

اهداف

1. حاکمیت قانون بر عملکرد همه دستگاه ها و تعامل بین آنها و خدمت گیرندگان.

2. شفاف سازی قوانین، مقررات، فرایندها و عملکرد در بخش خدمات.

3. پاسخگویی بدون تبعیض همه دستگاه ها به درخواست خدمات مراجعین.

4. نهادینه شدن حساب دهی مدیریت در همه سطوح مدیریتی دستگاه ها.

5. افزایش بهره وری و میزان اثربخشی و کارایی دستگاه ها.

6. ایجاد و تقویت مستمردان اداری و مردمی پیشگیری از وقوع فساد.

7. شناسایی اقدام قانونی در قبال مرتکبین فساد با همکاری دستگاه قضایی.

کمیته سلامت اداری و صیانت از حقوق مردم

این کمیته با ترکیب و وظایف مندرج در بند (ب) ماده یک مصوبه شماره 192087/ت 50328 ه تاریخ 28/12/1392 هیات محترم وزیران برای اجرای وظایف مذکور، اجرای برنامه ششم و هفتم نقشه راه اصلاح نظام اداری (موضوع مصوبه شماره 206/93/560 تاریخ 20/1/1393 شورای عالی اداری)، احکام قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله مواد 90 و 91 و سایر مقررات مربوط به ارتقاء فرهنگ سازمانی، تکریم ارباب رجوع، ساماندهی رسیدگی به شکایات، سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری تشکیل می شود.

اعضاء

بالاترین مقام دستگاه اجرایی (یا یکی از معاونین وی به عنوان جانشین

1. مدیر حراست
2. مدیر واحد حقوقی
3. مدیر واحد بازرسی و مدیریت عملکرد
4. مدیر مرکز فناوری اطلاعات
5. ذی حساب
6. رئیس هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان
7. سایر اشخاص به تشخیص بالاترین مقام دستگاه (حسب موضوع مورد بحث

اهم وظایف

- 1- تعیین مصادیق اختصاصی حقوق متقابل مردم و شرکت.
- 2- تهیه برنامه عملیاتی صیانت از حقوق مردم شامل اهداف، سیاست ها، اقدامات و....
- 3- بازنگری قوانین و مقررات در جهت تثبیت حقوق مردم و پاسخگویی شرکت و تشویق و تنبیه.
- 4- راهبری و نظارت بر استقرار برنامه صیانت از حقوق مردم.
- 5- تدوین برنامه سنجش و اندازه گیری میزان رضایت مندی مردم از نحوه ارائه خدمات شرکت و تکریم ارباب رجوع
- 6- تنظیم برنامه اجرایی ارتقای سلامت و مبارزه با فساد اداری شرکت و راهبری استقرار آن.
- 7- بازنگری در قوانین و مقررات با رویکرد پیشگیری، بازدارندگی و برخورد قاطع با متخلفان.

8- تدوین شاخص های سلامت و سنجش و پایش میزان سلامت و فساد اداری.

9- سنجش و آسیب شناسی وضع موجود فرهنگ سازمانی شرکت، تدوین برنامه بهبود فرهنگ سازمانی مبتنی بر اصلاح رفتار مدیران و کارکنان و اصلاح قوانین و مقررات.

10- راهبری استقرار فرهنگ سازمانی و نظارت و سنجش تحقق میزان آن.

برنامه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

هیأت وزیران در جلسه مورخ 20/12/1382 بنا به پیشنهاد شماره 16/88/ ک مورخ 16/2/1382 نهاد ریاست جمهوری و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی تحقق "برنامه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد" را به شرح زیر تصویب نمود:

الف - شفاف سازی انجام امور و فعالیتها و افزایش پاسخگویی؛

ب- افزایش رضایتمندی خدمت گیرندگان و احقاق حقوق و احترام به ارباب رجوع؛

ج- برقراری نظام شایسته سالاری در انتخابها و انتصابها؛

د- بهبود فرهنگ عمومی و تقویت نظارت مردمی؛

ه- بهبود فرهنگ سازمانی و تقویت ارزشهای دینی و اخلاقی در رفتار سازمانی و شغلی کارکنان؛

و- تقویت مشارکت و فعالیت بخشهای غیردولتی با رفع موانع انحصاری در فعالیتهای اقتصادی، اجرایی و توسعه ای کشور؛

ز- تدوین نظام حقوقی مؤثر برای پیشگیری و مبارزه با فساد و افزایش سلامت در اتخاذ تصمیمات، اقدامات و فعالیتهای سازمانهای دولتی و عمومی.

راهکارهای ارتقاء سلامت نظام اداری در سازمان ها و ادارات

بی شک بر همگان فرض است که رعایت نظم و مقررات کار، از خود کار مهم تر است چرا که در صورت عدم رعایت چارچوب و نظامات شکلی کار، کار مطلوب و قابل دفاع ارائه نخواهد شد، لذا سالهاست که این مهم به عنوان اصلی انکار ناپذیر در تمام جهان پذیرفته شده و مورد توجه ویژه نظام های اداری و دولت ها قرار گرفته است، در کشورمان نیز این ضرورت احساس و منتهی به وضع قانون گردیده است به طوری که دولت نهم طی لایحه ای، قانون ارتقاء سلامت نظام دارای و مقابله با فساد را در تاریخ 1387/02/29 برای سه سال با به صورت آزمایشی به تصویب مجلس شورای اسلامی رساند که متعاقباً قانون مذکور در سی و پنج ماده و بیست و هشت تبصره به تاریخ 1390/08/07 با اصلاحاتی مورد تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت و نهایتاً در تاریخ 1390/10/17 با دستور ریاست جمهوری وقت جهت اجرا ابلاغ گردید.

به ضرس قاطع می توان گفت به منظور دستیابی به نظام اداری شایسته و مطلوب در ابتدای راه هستیم و چنانچه این نظام بر اساس شاخص های شناخته شده جهانی اصلاح و به روز نگردد توسعه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، و ... محقق نخواهد شد. به نظر می رسد تدوین قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد شرط کافی برای اصلاح نظام اداری و شرط لازم آن است که اصول ذیل الذکر در دستور کار عاجل قرار گیرد تا در آینده نزدیک شاهد ارتقاء سلامت نظام اداری کشور باشیم:

- 1- تقویت نگرش و باورهای دینی کارکنان و مدیران
- 2- قانون گرایی کارکنان و مدیران
- 3- عدم تمرکز اداری و مشارکت دادن کارکنان در اداره امور
- 4- عدالت در برخورد با کارکنان
- 5- نظارت مستمر بر عملکرد کارکنان و مدیران و استقرار نظام های سنجش عملکرد
- 6- رعایت اصل شایسته سالاری و گزینش صحیح کارکنان و مدیران
- 7- نهادینه سازی فرهنگ نقد و نقادی
- 8- نهادینه سازی فرهنگ تشویق و تنبیه کارکنان و مدیران
- 9- بهبود وضع معیشتی کارکنان و مدیران
- 10- پ-اکسازی نظام اداری از کارکنان و مدیران فاسد
- 11- شفافیت در امور و پرهیز از پنهان کاری
- 12- برگزاری دور های آموزش های مقابله با فساد اداری
- 13- رعایت اصل پاسخ گویی کارکنان و مدیران
- 14- کاستن از حجم قوانین و ساده و شفاف سازی آنها
- 15- اصلاح و بهینه سازی روشهای انجام کار و مکانیزه کردن فعالیت ها
- 16- اصلاح و بازسازی واحدهای نظارت و بازرسی و اعطای نقش و مسئولیت بیشتر به آنها
- 17- ترویج فرهنگ وظیفه شناسی و وجدان کاری
- 18- آگاه ساختن مردم به قوانین، مقررات و حقوق شهروندی.

قوانین و مقررات مربوطه:

1. قانون ارتقای سلامت نظام اداری
2. نقشه راه سلامت اداری
3. بخشنامه ساماندهی کمیته های تخصصی مرتبط با مسائل مدیریتی و اداری
4. سیاست های ابلاغی مقام معظم رهبری
5. فرمان 8 ماده ای مقام معظم رهبری
6. قانون الحاق جمهوری اسلامی به کنوانسیون

- شرح وظایف گروه ارتقای نظام سلامت اداری و مبارزه با فساد

شرح وظایف گروه ارتقا نظام سلامت اداری و مبارزه با فساد

1- ارتقاء سلامت نظام اداری از طرق زیر تحقق می‌یابد:

الف - شفاف‌سازی انجام امور و فعالیتها و افزایش پاسخگویی؛

ب- افزایش رضایتمندی خدمت‌گیرندگان و احقاق حقوق و احترام به ارباب‌رجوع؛

ج- برقراری نظام شایسته‌سالاری در انتخابها و انتصابها؛

د- بهبود فرهنگ عمومی و تقویت نظارت مردمی؛

ه- بهبود فرهنگ سازمانی و تقویت ارزشهای دینی و اخلاقی در رفتار سازمانی و شغلی کارکنان؛

و- تقویت مشارکت و فعالیت بخشهای غیردولتی با رفع موانع انحصاری در فعالیتهای اقتصادی، اجرایی و توسعه‌ای کشور؛

ز- تدوین نظام حقوقی مؤثر برای پیشگیری و مبارزه با فساد و افزایش سلامت در اتخاذ تصمیمات، اقدامات و فعالیتهای سازمانهای دولتی و عمومی.

2- به منظور پیشگیری از بروز فساد در کلیه دستگاهها، سازمانهای دولتی و عمومی و مؤسسات و سازمانهای وابسته به آنها و ارتقاء سلامت در نظام اداری و اجرایی کشور، کلیه دستگاههای مشمول این برنامه موظفند لویح مورد نظر ذیل را برای تسری، اصلاح یا اطلاق قوانین انجام و ظرف یکسال پس از ابلاغ این برنامه به هیأت وزیران ارائه نمایند:

الف- قانون تجارت در جهت اصلاح وظیفه نظارتی مجامع عمومی شرکتها و هیأت مدیره‌ها (وزارت بازرگانی)

ب- قانون محاسبات عمومی کشور در جهت اصلاح تعریف شرکتهای دولتی و دایره شمول آنها و نحوه انجام معاملات (وزارت امور اقتصادی و دارایی)

ج- قانون مالیاتهای مستقیم در جهت الزام کلیه اشخاص به ارائه صورت درآمد و هزینه و ایجاد ضمانت اجرایی قوی برای اظهار صحیح مؤدیان و افزایش ریسک اظهار ناصحیح مؤدیان (وزارت امور اقتصادی و دارایی)

د- قوانین مربوط به بازار سرمایه از جمله قانون تأسیس سازمان بورس اوراق بهادار در جهت ممنوعیت استفاده از اطلاعات قبل از انتشار عمومی آن و ممنوعیت معاملات کارگزاران و کارمندان بورس (وزارت امور اقتصادی و دارایی)

ه- قانون راجع به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری - مصوب 1337- در جهت رفع ابهام و کاهش اشخاص مشمول و تصریح موارد استثنای آن (وزارت امور اقتصادی و دارایی)

و- قانون تشدید مجازات ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری - مصوب 1367- در جهت افزایش ریسک و ظرفیتهای قانونی مقابله با مرتکبان فساد (وزارت دادگستری).

ز- لایحه تشدید مجازات سوء استفاده‌کنندگان از اطلاعات منتشر نشده و نیز افشای غیرقانونی اطلاعات اشخاص نزد دستگاههای مختلف (وزارت اطلاعات با همکاری وزارت دادگستری)

ح- لایحه حمایت از مخبران و شهود (وزارت اطلاعات)

ط- لایحه ضد انحصار و رانت‌خواری (وزارت امور اقتصادی و دارایی)

ی- لایحه شایسته‌سالاری و همچنین انتخاب و انتصاب مدیران با تأکید بر تعیین صلاحیت تخصصی مدیران و کارمندان واحدهای بازرسی، نظارتی و امور مالی و دستگاههای مشمول این برنامه و مکانیزمهای ارزیابی آنها (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور)

ک- لایحه نحوه پاسخگویی به مردم و تأمین و تولید اطلاعات مورد نیاز دستگاهها و واحدهای نظارتی و بازرسی (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با همکاری وزارت اطلاعات).

ل- لایحه ممنوعیت ارائه گزارش ناقص یا غیرواقعی به دستگاهها و واحدهای نظارتی و بازرسی و مدیران عالی نظام (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با همکاری وزارتخانه‌های اطلاعات و امور اقتصادی و دارایی)

م- لایحه معاضدت قضایی در زمینه تبادل اطلاعات مالیاتی و گمرکی با حداقل 30 کشور دارای بالاترین روابط تجاری با کشور (وزارت امور

اقتصادی و دارایی با همکاری وزارتخانه‌های امور خارجه و دادگستری

ن - لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها با تأکید بر شفاف‌سازی آنها (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور

س - لایحه خصوصی‌سازی در جهت تقویت مشارکت و فعالیت بخشهای غیردولتی و افزایش رقابت در فعالیتهای اقتصادی کشور (وزارت امور اقتصادی و دارایی).

ع - لایحه ضد فساد (ستاد ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد با همکاری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و دستگاههای عضو ستاد ف. لایحه اصلاح قانون استخدام کشوری با رویکرد تأثیر سلامت اداری و میزان رضایت ارباب رجوع بر وضعیت استخدامی و حقوق و مزایای

کارکنان و مدیران.

3 - کلیه دستگاهها و سازمانهای دولتی و عمومی و مؤسسات و سازمانهای وابسته به آنها موظفند براساس برنامه‌هایی که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور پیرامون موارد ذیل تنظیم و پس از تصویب در شورایی عالی اداری ابلاغ می‌نماید اقدامات لازم را برای اجرای آنها به عمل آورند:

الف - کوچک‌سازی و کاهش تصدی‌گری دستگاهها و رفع و حذف تمرکزهای غیرضروری و به طور همزمان گسترش حیطه نظارت و اعمال حاکمیت دولت.

ب - ساده‌سازی و رفع پیچیدگی‌های غیرضرور در ساختارها، فرآیندها، مناسبات و بوروکراسی حاکم بر دستگاهها و کاهش رابطه رو در رو بین کارکنان و خدمت‌گیرندگان با تأکید بر تسریع در انجام امور.

ج - شفاف‌سازی حیطه وظایف، اختیارات و نحوه انجام امور و فعالیت واحدها و دستگاههای اجرایی با تأکید بر توسعه آگاهیهای همگانی در خصوص حقوق، وظایف و تکالیف مربوط به کارکنان واحدها و دستگاهها.

د - بهبود نظامهای جذب و به کارگیری کارکنان با تأکید بر ورود و حضور شایسته‌ترین افراد و ایجاد نظامهای تشویقی برای کارکنان شایسته و دارای سلامت در نظام اداری جهت تداوم خدمت کارکنان و بسترسازی آموزشی و فرهنگی لازم برای افزایش سطح اخلاق و وجدان کاری کارکنان دستگاهها.

ه - ارتقاء سطح برخورداریهای کارکنان و بهبود کیفیت زندگی آنان به ویژه منطقی‌نمودن سطح حقوق و مزایای کارکنان متناسب با تخصص، اهمیت، نقش و کیفیت عمل آنان.

و - بهبود و افزایش پاسخگویی در قبال تصمیمات و اقدامات مربوط و افزایش آگاهی عمومی نسبت به عملکرد دستگاهها و ایجاد فرصت طرح انتقادات و ارزیابیهای مردم از آنها با همکاری رسانه‌های جمعی از جمله سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران.

ز - تعیین شاخص‌های استاندارد فعالیت، شاخص‌های سلامتی و رتبه‌بندی دستگاهها جهت سنجش میزان سلامتی آنها.

4 - وزارتخانه‌های کشور و فرهنگ و ارشاد اسلامی موظفند بررسی‌ها، تسهیلات، اقدامات، همکاریها و هماهنگی‌های لازم را در خصوص توانمندسازی و حمایت از سازمانهای غیردولتی و مطبوعات در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد را با رعایت مصالح نظام و در چارچوب قوانین و مقررات مربوط معمول دارند.

5 - مسئولیت پیشگیری از فساد و سالم‌سازی در هر یک از دستگاههای مشمول این برنامه با وزیر یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه می‌باشد که با رعایت قوانین و مقررات مربوط آن را انجام می‌دهد.

به منظور ارتقاء 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 می‌گردد. یکی از معاونان دستگاه از طرف بالاترین مقام مسئول دستگاه به عنوان دبیر کمیته انتخاب شده و به عنوان رابط دستگاه مربوط در جلساتی که هر ماه یک بار از طرف "ستاد ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد" تشکیل می‌گردد شرکت خواهد نمود.

تبصره - کلیه دستگاهها موظفند در چارچوب آیین‌نامه "هماهنگی و ارتقاء واحدها و دستگاههای نظارتی" ابلاغی به شماره 41575 مورخ 1381/09/02 ستاد ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، اقدام نمایند.

دستگاههای مشمول برنامه موظفند در چارچوب قوانین و مقررات مربوط کلیه معاملات خود را در چارچوب آیین‌نامه شفاف‌سازی اطلاعات که از سوی "ستاد ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد" تصویب و ابلاغ می‌گردد، انجام دهند.

0 - 8 - کلیه دستگاههای مشمول برنامه موظفند براساس شاخص‌های سلامتی و رتبه‌بندی‌هایی که از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تنظیم و ابلاغ می‌شود، وضعیت دستگاه را از نظر شیوع، کاهش و یا زمینه‌های بروز فساد از طریق نظرسنجی از مردم و شکایات مردم به دفتر بازرسی ارزیابی و گزارش لازم را در خصوص وضعیت موجود به صورت ادواری به "ستاد ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد" ارائه نمایند.

- 9- ستاد ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد حداقل دارای دو کمیته پیشگیری و مقابله با فساد خواهد بود. تبصره 1- هریک از کمیته‌ها با حضور معاونان دستگاه‌های ذی‌ربط تشکیل خواهد شد.
- تبصره 2- کمیته مقابله با فساد با حضور معاون وزارت اطلاعات، دبیر ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق، رییس بازرسی ویژه دفتر رییس جمهور، معاون سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و با مسئولیت دبیر ستاد تشکیل خواهد شد.
- 10- به منظور مقابله با فساد در نظام اداری، ستاد ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، لایحه "ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد" را تدوین و به هیأت دولت ارائه خواهد نمود.
- 11- پی‌گیری و نظارت بر حسن اجرای این برنامه به عهده ستاد ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد می‌باشد.
- 12- مسئولیت برنامه‌ریزی، ایجاد و هماهنگی بین دستگاه‌ها برای همکاری با مجامع بین‌المللی در زمینه برگزاری اجلاس بر عهده ستاد ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد خواهد بود.

اعضای کارگروه کارگروه ارتقای سلامت نظام اداری

دکتر رضا کمالی - مدیر کل و دبیر کارگروه

مهران دمامد - مدیر حراست

صادق ارشیا - واحد حقوقی

علی بندرعباسی غلامی - معاون مالی و اداری

المیرا ذاکری - واحد بازرسی و مدیریت عملکرد

فرزانه سادات سلمانی - مسئول واحد رایانه

زینب بهرامی - کارشناس واحد رایانه

رجایی - ذیحساب