



مبارزه سیستماتیک با فساد

با تمرکز بر مشارکت مؤثر مردم

فهرست مطالب

فساد؛ چిستی و چرای

فساد در ایران

الگوی مشارکتی مواجهه با فساد

مدیریت ریسک فساد

گزارشگری فساد

سایر راهبرهای مواجهه با فساد

فساد؛ چیستی، چرایی

❖ تعریف بانک جهانی:

سوءاستفاده از موقعیت عمومی برای منافع شخصی
Corruption: The abuse of public office for private gain

❖ تعریف ماده ۱ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد:

هرگونه فعل یا ترک فعلی که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی، به صورت فردی یا جمعی یا سازمانی، به صورت عمدی و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید. نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری و سیاسی، امکانات یا اطلاعات و دریافت و پرداخت های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص های غیرقانونی و جعل، تخریب یا اختفای اسناد و سوابق اداری و مالی.

فساد؛ چیستی، چرایی

انگیزه‌های افراد

- انتخاب عقلانی، محاسبه منطقی و تحلیل هزینه و فایده فردی
- مواجهه: صلاحیت‌سنجی :: بازرسی :: مجازات

ساختارها و فرآیندها

- فساد، یک موجودیت جاگذاری شده در یک ساختار یا فرآیند (نه یک انتخاب فردی)
- مواجهه: بهبود فرآیندها، اصلاح ساختارها و...

ساختار فسادزا؛ شکل دهنده‌ی انگیزه

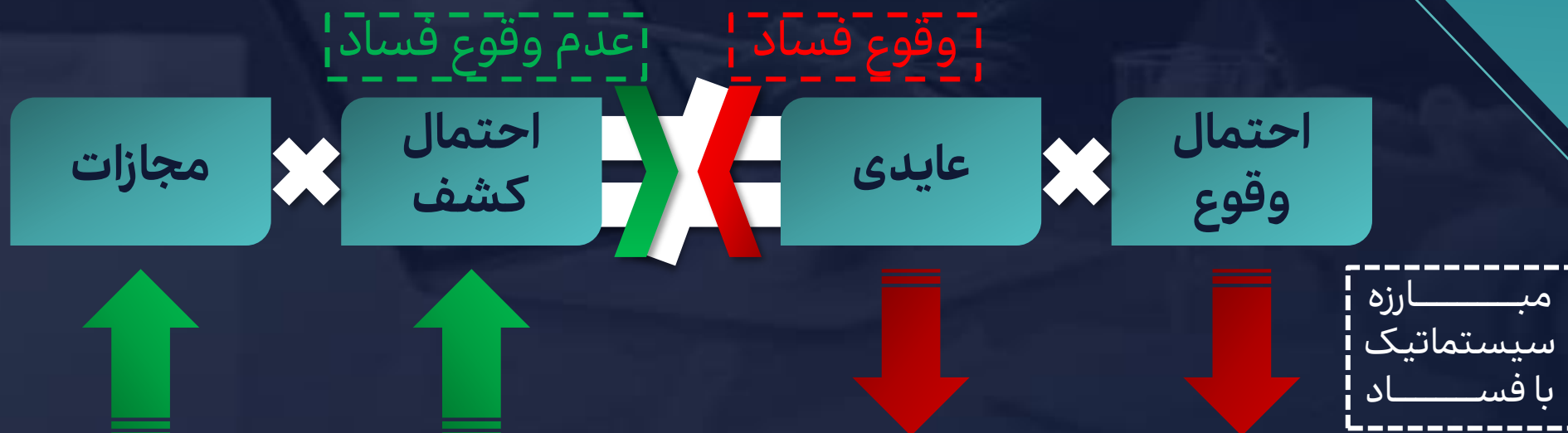
فساد؛ چیستی، چرایی

فرمول رابرت کلیتگارد (Robert Klitgaard) برای تعریف فساد:

$$C = M + D - A$$

- Monopoly انحصار
- Discretion اختیار
- Accountability پاسخگویی

❖ نامعادله‌ی فساد (برگرفته از نظریه گری بکر (Gary Becker)):

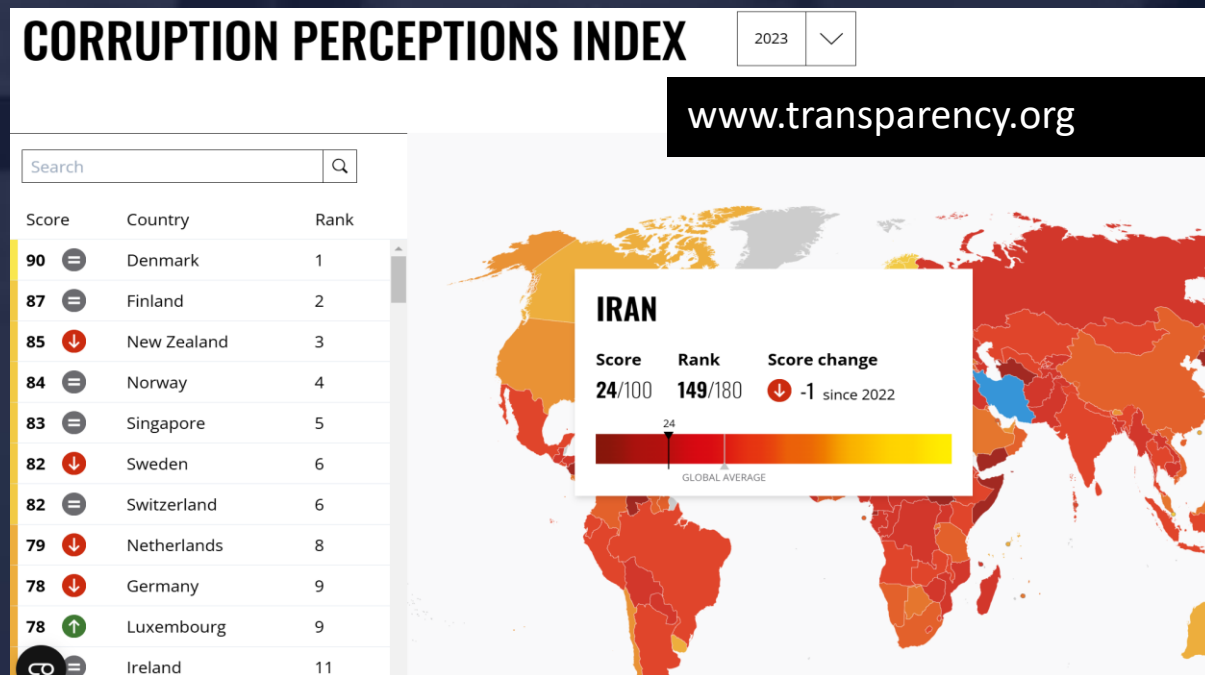


❖ فساد؛ امری پنهان و غیرقابل اندازه‌گیری

- برخلاف دیگر پدیده‌های اقتصادی نظیر تورم و...

❖ شاخص «ادراک فساد» (CPI) در دسترس‌ترین معیار

- اندازه‌گیری ادراک عمومی از فساد (نه خود فساد)
- ادراک فساد نتیجه «تجربه فساد» + «فضای سیاسی و رسانه‌ای»
- ادراک ناقص؛ عامل خطای محاسباتی در مبارزه



سطوح و دامنه

مشارکت جامعه



مدل مبارزه سیستماتیک با فساد با رویکرد حکمرانی مشارکتی

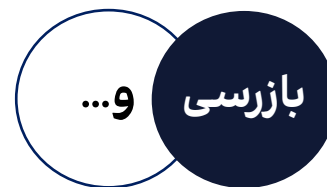
دامنه
مشارکت



سطح مشارکت:
اجماع محوری



سطح مشارکت:
همه سطوح (در فرآیند)



زمان

کنترل پیش‌نگر

وقوع فساد

کنترل پس‌نگر

مدیریت ریسک فساد

Corruption Risk Management

ضمیمه ۱

تعاریف

❖ ریسک فساد (موقعیت ریسک فساد):

آسیب‌پذیری‌های نهادی در یک سیستم یا فرآیند، که ممکن است منجر به وقوع فساد شده و یا تسهیل‌کننده‌ی آن باشد.

تعریفی دیگر (ناظر به موقعیت‌های ریسک فساد موجود در فرآیندها):
موقعیتی ذیل یک فرآیند یا زیرفرآیند که بنا به دلایل و نقائص قانونی، ساختاری، فرآیندی و... احتمال وقوع فساد یا تخلف بصورت بالقوه در آن وجود داشته و با انجام اقداماتی ازسوی ذینفعان فرآیند (کارکنان یا ارباب‌رجوع)، امکان سوءاستفاده از این موقعیت و شکل‌گیری فساد یا تخلف فراهم خواهد شد. در ادبیات سنتی و اداری، از «موقعیت ریسک فساد» با تعبیر «گلوگاه فساد» نیز یاد می‌شود.

ریسک سوء استفاده از قدرت یا بودجه
عمومی برای منافع خصوصی

ریسک درخواست یا گرفتن رشوه
توسط مقامات دولتی

ریسک تعارض منافع

ریسک اعمال نفوذ یا فشار داخلی یا
خارجی غیرقانونی بر مقامات دولتی

✓ مثال؛

تعاریف

درخواست یا پیشنهاد رشوه

رد و بدل شدن رشوه میان
کارمند و ارباب رجوع و وقوع تبانی

عوامل

ریسک

فساد

پیامدها

مواجهه مستقیم
کارمند و ارباب رجوع

کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های
دولت/ بی‌اعتمادی عمومی و...

تعاریف

سازوکاری نظام‌مند برای
شناسایی و تحلیل موقعیت‌های ریسک فساد
موجود در فرآیندهای ارائه خدمت،
ارائه راهکارهایی بمنظور کاهش ریسک‌های مذکور
و پایش مستمر تحقق راهکارها و وضعیت ریسک‌ها

گام‌های مدیریت ریسک فساد (CRM)

صفر - تدوین چارچوب کلی مدیریت ریسک

۱- ارزیابی ریسک (Risk Assessment)

۲- علاج ریسک (Risk Treatment)

۳- پایش ریسک (Risk Monitoring)

۱- تجزیه و تحلیل فرآیند

۲- شناسایی و توصیف ریسک فساد

۳- تحلیل ریسک فساد (محاسبه RPN)

۴- تصمیم‌گیری درمورد ریسک فساد

توصیف

ذکر
عوامل
ریسکبیان
«داستان» وار
چیستی
ریسکاختیارات و
امتیازات
موجودریشه‌های
قانونی،
ساختاری و
رویه‌ایمصادیق و
پرونده‌های
قبلیپیامدهای
مادی و
غیرمادی

و...

واحدهای
داخلی و
سازمان‌های
بیرونی
مرتبط

شناسایی

لیست کردن موقعیت‌های ریسک فساد
ذیل هر زیرفرآیند

- فرآیندکاوی و داده‌کاوی
- نظر نخبگان (پرسشنامه/ مصاحبه ساختاریافته/ گروه کانونی و...)
- مطالعه اسناد و قوانین و مقررات بالادستی/ مطالعه پرونده‌های تخلفات و گزارش‌های بازرسی پیشین
- و...

۱-۳ تحلیل ریسک فساد

تحلیل: برآورد کمی مؤلفه‌های ریسک فساد

احتمال
وقوع



شدت
پیامد

= RPN

Risk Priority Number

عدد اولویت ریسک

۱-۴ تصمیم‌گیری

دستورگذاری برای علاج

نیازمند اطلاعات و
تحلیل بیشتر

بایگانی

دو معیار تصمیم‌گیری:

- عدد اولویت ریسک (RPN)
- نظر سیاستگذار

➤ تعریف «راهکار» و «اقدامات اصلاحی» ذیل آن؛ برای هر موقعیت ریسک

▪ راهکار: ایده مفهومی (منهای یک ضربدر مسئله)

▪ اقدام اصلاحی: پروژه‌ی عملیاتی، قابل اندازه‌گیری، زمان‌بندی‌شده و دارای مجری

مشخص برای تحقق راهکار

➤ نکته مهم درمورد علاج ریسک: فازی بودن و صفر و یکی نبودن آن.

▪ فرآیند بهبود مستمر مؤلفه‌های ریسک فساد (احتمال وقوع و شدت پیامد) و کاهش RPN

➤ ضرورت بهره‌گیری از «راهکارهای عمومی» در کنار «راهکارهای اختصاصی»

▪ شفافیت، مدیریت تعارض منافع، الکترونیکی کردن فرآیند، مقررات‌زدایی، پاسخگویی و...

➤ پایش (مانیتورینگ)؛ در دو سطح:

- نظارت بر پیش‌روی پروژه‌های اقدامات اصلاحی تعریف‌شده ذیل هر راهکار
- بروزرسانی RPN: محاسبه «ریسک باقیمانده» و تکرار چرخه تا نقطه‌ی ریسک نزدیک به صفر و نهایتاً صدور «گواهینامه سلامت» برای فرآیند

➤ بهره‌گیری از ظرفیت نظارت همگانی؛ مثلاً:

- استفاده از سازوکار «سوتزنی» در شناسایی گلوگاه‌ها یا تدقیق مؤلفه‌ی «احتمال وقوع» آنها
- قرار دادن روزشمار مهلت دستگاه‌ها برای اجرای اقدامات اصلاحی، روی یک سایت اینترنتی و اعلام عمومی رتبه‌بندی دستگاه‌ها از منظر عملکردشان در مدیریت ریسک فساد

➤ ضرورت بهره‌گیری از فناوری اطلاعات (BPM + Project Management tools)

- جمع‌آوری ساختاریافته‌ی اطلاعات، پایش چندصد موقعیت ریسک و رصد آخرین وضعیت ده‌ها پروژه اقدام اصلاحی، از طریق روش‌های مرسوم و سنتی (نظیر مکاتبه با دستگاه‌ها) میسر نیست.

رتبه‌بندی شماتیک زیرفرآیند (فعالیت)‌های هر فرآیند ارائه خدمت، از نظر ریسک

جدول خلاصه چارچوب و نتایج ارزیابی ریسک فساد مزایادات شرکت مورد مطالعه

بخش	مرحله	ریسک‌های فساد مرتبط	اشکال فساد	عدد ریسک (۰-۱)
تدوین قرارداد	۱. تصمیم‌واگذاری (نیازسنجی)	۱. انتخاب گزینه ساده‌تر به منظور فروش	اهمال‌کاری (فساد سفید)	۰/۴۰
		۲. انتخاب گزینه‌ای دارای منافع کوتاه‌مدت	تعارض منافع	۰/۳۲
		۳. تعارض منافع افراد تصمیم‌گیر	تعارض منافع	۰/۳۲
		۴. کوتاهی در جذاب‌سازی دارایی مورد مزایده	اهمال‌کاری (فساد سفید)	۰/۱۶
	۲. چگونگی واگذاری	۱. انتخاب مدل نامناسب برای فروش	اهمال‌کاری یا تبانی	۰/۳۲
		۲. تفکیک مورد معامله به هدف فساد	تقلب و کلاهبرداری	۰/۲۴



نقشه‌ی حرارتی ارزیابی ریسک فساد فرآیند مزایده

Corruption Risk Mapping

[برخی از مهمترین
ابزارهای پایش]
نقشه (ماتریس)
ریسک فساد

طبقه‌بندی کل ریسک‌های موجود
در تمامی فرآیندهای ارائه خدمت

نقشه (ماتریس) ریسک فساد

خسارت بالای ۱۰۰ میلیارد تومان					
خسارت بین ۱۰ تا ۱۰۰ میلیارد تومان					R1
خسارت بین ۱ تا ۱۰ میلیارد تومان		R2			
خسارت بین ۱۰۰ میلیون تا ۱ میلیارد تومان					
خسارت زیر ۱۰۰ میلیون تومان			R3		
	خیلی کم	کم	متوسط	زیاد	خیلی زیاد

احتمال وقوع

شدت پیامد



جمع‌بندی | فرآیند مدیریت ریسک فساد



رویکردهای ارزیابی ریسک و ارائه راهکار (الگوی مشارکت)

رویکردهای ارزیابی ریسک فساد
از منظر نسبت ارزیاب و مالک فرآیند
(همچنین درمورد ارائه راهکارها)



رویکرد مطلوب:
تلفیقی
(مشارکت اجماع محور)



اجماع دو منبع؛ ذیل سازوکار تعریف شده توسط ضلع سوم
(راهبر سیستم)

گزارشگری فساد

Whistleblowing

ضمیمه ۲

ضرورت و اهمیت

➤ فلسفه ضرورت حمایت از گزارشگری فساد

- ناکارآمدی ساختارهای رسمی و ضرورت جمع‌سپاری و استفاده از ظرفیت مردمی در امر مبارزه با فساد
- مبانی ارزشی نظیر «امر بمعروف و نهی از منکر» و اصل ۸ قانون اساسی

➤ کارکردهای حمایت از گزارشگری فساد

- افزایش احتمال کشف فساد
- کاهش احتمال وقوع فساد (ناامنی برای مفسدین)
- افزایش درآمد دولت (پیشگیری از خسارات و احیای عدم النفع‌ها)
- افزایش انگیزه گزارشگران فساد و گسترش دامنه فعالین

➤ تجربه جهانی؛ سوتزنی تزئینی نیست!

- روش‌های کشف فساد: ۴۳٪ سوتزنی (رتبه اول)
- دسته‌بندی گزارشگران: ۵۱٪ کارمندان (رتبه اول)
- اخبار و آمار عواید و جوایز سوتزنی

➤ افشاگری؛ مکمل گزارشگری

ابعاد سه‌گانه سیستم مدیریت سوتزنی و جایگاه مشارکت

سوتزنی

۱) قانون یا
دستورالعمل حمایت
و تشویق

صیانت از گزارشگر

پاداش نقدی در قالب درصدی از
عایدی

دارای ارکان مستقل «پیگیری»،
«تحقیق» و «رسیدگی»

۲) فرآیند رسیدگی

سایت عمومی

۳) سامانه

پنل مدیریتی

فرآیند رسیدگی

گزارش

دریافت،
پالایش و
ارجاع

تحقیق

رسیدگی
(صدور
رأی)

سطح مشارکت

مشاوره

اطلاع‌رسانی

مشاوره/
تصمیم

شفافیت

سایر راهبردها

ضمیمه ۳

➤ کارکردهای کنترلی شفافیت:

- ۱) پیشگیری از وقوع فساد
- ۲) کمک به کشف تخلف و فساد
- ۳) به تصویر کشیدن مسئله‌ها و انحرافات

➤ ۴ قاعده (الزام) شفافیت کامل:

- ۱) الکترونیک بودن فرآیندها
- ۲) ثبت سیستماتیک و فراخوانی برخط اطلاعات (داده‌ها به ازای هر کنش)
- ۳) انتشار عمومی اطلاعات
- ۴) در فرمت استاندارد

➤ اسکن کلی مأموریت‌ها و فرآیندهای سازمان و شناسایی اطلاعات اولویت‌دار برای انتشار

- اطلاعاتی که عدم شفافیت آنها، موجب تولید رانت، موقعیت تعارض منافع و... می‌شود
- اطلاعاتی که انتشار آنها تولید نظارت می‌کند
- اطلاعات مورد نیاز تحلیلگران و پژوهشگران برای کمک به بهبود سازمان

➤ مهم‌ترین حوزه‌های عمومی شفافیت در سازمان‌ها:

پژوهش‌ها

فرآیند خدمت

اطلاعات مدیران ارشد

مجوزها

معاملات

اموال، دارایی‌ها،
مطالبات و بدهی‌ها

صورت‌های مالی

بودجه

مدیریت موقعیت
دوراهی تصمیم میان
منافع شخصی یا ملی

Managing
Conflicts
of Interest

➤ موقعیت تعارض منافع، به منزله وقوع فساد نیست.

▪ یک گام پیش از وقوع فساد احتمالی (ضرورت پیشگیری)

➤ دسته‌بندی کلی انواع موقعیت‌های تعارض منافع

▪ عامل‌محور (متأثر از ویژگی‌های شخص)

▪ ساختارمحور (فردی و سازمانی)

➤ دسته‌بندی کلی انواع راهکارهای مدیریت تعارض منافع

▪ کنترل و محدود کردن موقعیت (افشا، اقرار/ محدودیت، ممنوعیت)

▪ تغییر قواعد برای رفع موقعیت

➤ در عمل؛ شناسایی با تحلیل شبکه و مدل «گراف نقش» و ارائه راهکار

▪ اسکن کلی ساختار سازمانی، مأموریت‌ها و قوانین و مقررات دستگاه

▪ احصاء نقش‌ها (معاونت‌ها و...)، مزایا یا اختیارات هر نقش و کاربران (افراد و گروه‌ها) مجری نقش‌ها

▪ جستجوی اشکال تعارض منافع؛ در میان روابط دوگانه میان نقش‌ها، مزایا و...

▪ تنظیم تعهدنامه برای موقعیت‌های عامل‌محور مدیران و ارائه راهکار برای ساختارمحورها

فرهنگ سازمانی و مطالبه عمومی

نقش فرهنگ و جامعه

➤ فرهنگ سازمانی اصلاح‌گر و مبارز

- ادراک کارکنان از امکان مبارزه با فساد در کنار تجربه آنها از پیچیدگی و سطح فساد
- مقاومت در برابر تغییر، پایبندی به کلیشه‌ها یا پذیرش «لبه‌ی آشوب» و «انحراف مثبت»
- تصویر رایج از «سوت‌زنی»؛ «نه‌ی از منکر و مسئولیت اجتماعی» یا «زیرآب‌زنی»؟
- تأثیر خودکنترلی، مراقبت‌های فردی و باورهای دینی و ملی در عدم ارتکاب تخلف

➤ مطالبه عمومی

- پیشران حل مسئله در نقاط «ندانستن» و «نخواستن» نهادها
- حمایت‌گر و تقویت‌کننده نهادها در نقاط «خواستن» و «نتوانستن» در دعوای قدرت
- بهره‌گیری رسانه‌های تخصصی و ژورنالیسم تحقیقی از بسترهای شفافیت اطلاعات و سوت‌زنی

از توجه شما سپاسگزارم.

میلاد گودرزی - آذر ۱۴۰۳