



مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

# ارزیابی عملکرد شهرداری تهران در حمایت از

## گزارشگران فساد

### گزارش نهایی طرح

مجری:

دکتر حسین منّتی

جلد 1 از 1

ویرایش نهایی

بهمن 1399





مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

# ارزیابی عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد گزارش نهایی طرح

مجری:

دکتر حسین منّتی

جلد 1 از 1

ویرایش نهایی

بهمن 1399



## ارزیابی عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد

---

تهیه‌کننده: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران / معاونت مطالعات و برنامه‌ریزی مدیریت، امور اجتماعی و اقتصادی

مجری: دکتر حسین منّتی

ناظر علمی داخلی: مهین باوش - مصطفی بیگی

بهره‌بردار: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

قرارداد: شماره 137/249794 مورخ 1399/03/27

---

**شرح خدمات قرارداد پروژه**

شرح خدمات تفصیلی مطالعه (به تفکیک مراحل و فعالیت‌ها) به شرح جدول ذیل است:

عنوان مرحله	عناوین تفصیلی فعالیت‌های هر مرحله	خروجی‌های هر مرحله
تدوین مبانی نظری و بررسی اسناد فرادستی	تدوین کلیات تحقیق	- کلیات و روش‌شناسی تحقیق
	تدوین متدولوژی و روش انجام کار	- مبانی نظری و ادبیات موضوع
	بررسی مبانی نظری و ادبیات موضوع	- اسناد و سیاست‌های بالادستی
	بررسی اسناد و سیاست‌های بالادستی	- سوابق و پیشینه موجود
	بررسی مطالعات و سوابق موجود	- تجارب موفق
	بررسی تجارب موفق	
شناخت و ارزیابی وضعیت موجود شهرداری تهران در حمایت از گزارشگران فساد	بررسی سیاست‌های شهرداری در حوزه‌های گوناگون در زمینه گزارشگران فساد	- سیاست‌های موجود شهرداری تهران در حمایت از گزارشگران فساد
	ارزیابی عملکرد شهرداری در حمایت از گزارشگران فساد در حوزه درون سازمانی (کارکنان)	- نقاط قوت و ضعف شهرداری تهران در حمایت از گزارشگران فساد
	ارزیابی عملکرد شهرداری در حمایت از گزارشگران فساد در حوزه بیرون سازمانی (شهروندان، پیمانکاران و ...)	- عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارشگران فساد در حوزه بیرون سازمان
	احصاء نقاط قوت شهرداری تهران در حمایت از گزارشگران فساد	
	احصاء نقاط ضعف شهرداری تهران در حمایت از گزارشگران فساد	
ارائه راه‌کارهای اجرایی حمایت از گزارشگران فساد در تهران	ارائه راه‌کارهای اجرایی حمایت از گزارشگران فساد در بخش درون و بیرون سازمانی	- راه‌کارهای اجرایی حمایت از گزارشگران فساد در بخش درون و بیرون سازمانی
	تهیه دستورالعمل نحوه حمایت از گزارشگران فساد در بخش درون و بیرون سازمانی	- دستورالعمل حمایت از گزارشگران فساد در بخش درون و بیرون سازمانی
خروجی‌ها و کاربست	تدوین گزارش مدیریتی	- گزارش مدیریتی - گزارش دانش شهر - نشست علمی - تخصصی



## فهرست عوامل اجرایی پروژه

مشخصات عوامل اجرایی پروژه و مسئولیت آنها براساس شرح خدمات طرح به شرح ذیل است:

ردیف	نام و نام خانوادگی	تحصیلات	تخصص	نوع مسئولیت
1	حسین منّتی	دکتری مدیریت	مدیریت بازرگانی	مجری
2	عبدالله رضانی	دانشجوی دکتری حقوق	حقوق جزا	مشاور
3	امیرحسین اصل زعیم	دانشجوی دکتری حقوق	حقوق عمومی	همکار
4	محمد جواد مهدوی‌زاده	کارشناسی ارشد مدیریت	مدیریت مالی	همکار
5				



## فهرست موضوعی

9.....	مقدمه
12.....	فصل اول: کلیات طرح
12.....	1-1- مقدمه
12.....	2-1- اهداف
12.....	1-2-1- هدف اصلی
13.....	1-2-2- اهداف فرعی
13.....	3-1- سئوالات
13.....	1-3-1- سوال اصلی
13.....	1-3-2- سئوالات فرعی
13.....	4-1- فرضیه‌ها
13.....	5-1- قلمرو مطالعه
13.....	1-5-1- قلمرو سازمانی
13.....	1-5-2- محدوده مکانی
13.....	1-5-3- محدوده زمانی
14.....	6-1- روش انجام مطالعه
14.....	1-6-1- نوع تحقیق
14.....	1-6-2- استراتژی تحقیق
14.....	1-6-3- جامعه آماری پژوهش
14.....	1-6-4- حجم نمونه و شیوه نمونه‌گیری
14.....	1-6-5- روش گردآوری اطلاعات
14.....	1-6-6- نحوه تجزیه و تحلیل داده‌ها
16.....	فصل دوم: مبانی نظری طرح
16.....	1-2- مقدمه
17.....	2-2- مفهوم‌شناسی فساد
17.....	2-2-1- پیشینه تاریخی فساد
20.....	2-2-2- مفهوم فساد
23.....	2-2-3- تعریف فساد
29.....	2-2-4- گونه‌شناسی فساد
32.....	2-2-5- اشکال و مصادیق فساد
35.....	3-2- روش‌های کشف فساد
37.....	2-3-1- نظارت متمرکز
38.....	2-3-2- نظارت عمومی
39.....	4-2- تجارب ملی در مبارزه با فساد
39.....	2-4-1- تجربه انگلستان



- 40..... 2-4-2- تجربه کره جنوبی
- 41..... 2-4-3- تجربه افغانستان
- 41..... 2-4-4- تجربه آمریکا
- 42..... 2-4-5- تجربه اوگاندا
- 42..... 2-4-6- تجربه آلمان
- 43..... 2-4-7- تجربه مالزی
- 44..... 2-4-8- تجربه هنگ کنگ
- 44..... 5-2- گزارش‌گری فساد (سوت‌زنی)**
- 46..... 2-5-1- مفهوم گزارش‌گر یا سوت‌زن
- 48..... 2-5-2- فلسفه گزارش‌گری یا سوت‌زنی
- 49..... 2-5-3- تفاوت افشاگری و گزارش‌گری
- 50..... 2-5-4- تقسیم‌بندی گزارش‌گری یا سوت‌زنی
- 51..... 2-5-5- فرآیند گزارش‌گری یا سوت‌زنی
- 52..... 6-2- حمایت از گزارش‌گران فساد**
- 54..... 2-6-1- ضرورت حمایت از گزارش‌گران فساد
- 55..... 2-6-2- حمایت از گزارش‌گران فساد در دنیا
- 68..... 2-6-3- حمایت از گزارش‌گران فساد در ایران
- 74..... 2-6-4- حمایت از گزارش‌گران فساد در شهرداری تهران
- 75..... 2-6-5- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
- 76..... 7-2- پلتفرم‌های گزارش‌گری فساد**
- 76..... 2-7-1- پلتفرم‌های گزارش‌گری فساد در ایران
- 78..... 2-7-2- پلتفرم‌های گزارش‌گری فساد سایر کشورها
- 80..... فصل سوّم: الگوی نظری تحقیق**
- 80..... 1-3- مقدمه**
- 80..... 2-3- چارچوب الگوی نظری**
- 83..... 3-1-1- چه کسی؟ (WHO)
- 85..... 3-1-2- چه چیزی؟ (WHAT)
- 88..... 3-1-3- چگونه؟ (HOW)
- 92..... 3-1-4- چرا؟ (WHY)
- 97..... 3-1-5- به چه کسی؟ (To WHOM)
- 102..... فصل چهارم: ارزیابی عملکرد شهرداری**
- 102..... 1-4- مقدمه**
- 102..... 2-4- مطالعات کیفی تحقیق**
- 103..... 4-2-1- مراجع رسیدگی به گزارشات فساد
- 105..... 4-2-2- بررسی برنامه‌ها و رویه‌های گزارش‌گری فساد
- 108..... 4-2-3- بررسی حمایت‌های قانونی از گزارش‌گران فساد در شهرداری تهران





109.....	4-2-4- بررسی ارتقای فرهنگ گزارش‌گری در شهرداری تهران
110.....	4-2-5- بررسی سیستم انگیزشی گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران
111.....	4-2-6- جمع‌بندی بخش کیفی تحقیق
<b>112.....</b>	<b>3-4- مطالعات کمی تحقیق</b>
113.....	4-3-1- یافته‌های بخش کمی تحقیق
113.....	ویژگی‌های جمعیت‌شناختی
114.....	نظام گزارش‌گری فساد
117.....	وضعیت گزارش‌گری فساد
124.....	4-3-2- جمع‌بندی بخش کمی تحقیق
125.....	نظام گزارش‌گری فساد
126.....	وضعیت گزارش‌گری فساد
<b>133.....</b>	<b>فصل پنجم: جمع‌بندی و پیشنهادات</b>
<b>133.....</b>	<b>1-5- عملکرد موجود شهرداری تهران</b>
133.....	5-1-1- نظام گزارش‌گری فساد
134.....	5-1-2- عملکرد شهرداری تهران
134.....	تُبعد مرجع رسیدگی به گزارشات فساد
135.....	تُبعد نظام و رویه‌های گزارش‌گری فساد
135.....	تُبعد حمایت قانونی از گزارش‌گران فساد
136.....	تُبعد ارتقاء فرهنگ گزارش‌گری فساد
137.....	تُبعد تشویق گزارش‌گری فساد
137.....	ارزیابی عملکرد شهرداری تهران
<b>139.....</b>	<b>2-5- پیشنهاد نظام مناسب گزارش‌گری فساد</b>
139.....	اقدام 1: تعیین مرجع رسیدگی به گزارشات فساد
140.....	اقدام 2: تعریف نظام ثبت و پیگیری گزارشات فساد
141.....	اقدام 3: حفاظت و عدم افشای هویت گزارش‌گران فساد
143.....	اقدام 4: حمایت مدیران و ترویج فرهنگ گزارش‌گری فساد
144.....	اقدام 5: ارائه پاداش‌های مادی و قدردانی از گزارش‌گران فساد
<b>146.....</b>	<b>فهرست منابع و مآخذ</b>
146.....	منابع فارسی
146.....	منابع لاتین



## فهرست نمودارها

- نمودار 1: انواع روش‌های نظارت و کشف فساد ..... 36
- نمودار 2: مراحل و فرآیند گزارش‌گری یا سوت‌زنی فساد ..... 52
- نمودار 3: الگوی نظری تحقیق (چرخه گزارش‌گری فساد) ..... 81
- نمودار 4: الگوی نظری تحقیق (مراحل و ابعاد چرخه گزارش‌گری فساد) ..... 82
- نمودار 5: نظام گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران براساس مطالعات کیفی ..... 112
- نمودار 6: ابعاد نظام گزارش‌گری فساد ..... 115
- نمودار 7: نتایج یافته‌های بررسی میزان اثرگذاری ابعاد نظام گزارش‌گری فساد ..... 125
- نمودار 8: میزان اهمیت هر یک از ابعاد نظام گزارش‌گری فساد ..... 133
- نمودار 9: نتایج بررسی بُعد مشخص بودن مرجع رسیدگی به گزارشات فساد ..... 134
- نمودار 10: نتایج بررسی بُعد نظام و رویه‌های گزارش‌گری فساد ..... 135
- نمودار 11: نتایج بررسی بُعد حمایت قانونی از گزارش‌گران فساد ..... 136
- نمودار 12: نتایج بررسی بُعد ارتقاء فرهنگ گزارش‌گری فساد ..... 137
- نمودار 13: نتایج بررسی بُعد تشویق گزارش‌گری فساد ..... 137

## فهرست جداول

- جدول 1: مفهوم و دلالت‌های مختلف فساد و مشتقات آن در قرآن کریم ..... 22
- جدول 2: تعدادی از تعاریف فساد ..... 27
- جدول 3: تفاوت افشاگری و گزارش‌گری فساد ..... 50
- جدول 4: فهرست برخی از قوانین تصویب شده به‌منظور حمایت و تشویق گزارش‌دهندگان فساد ..... 56
- جدول 5: برخی از قوانین فدرالی حمایت و تشویق گزارش‌دهندگان تخلف در آمریکا ..... 57
- جدول 6: عواید و جوایز پرداختی به گزارش‌دهندگان تخلف در حوزه مالیات پرداخت شده ..... 63
- جدول 7: سامانه‌های نظارتی دستگاه‌های اجرایی و نهادهای انقلابی ..... 77
- جدول 8: ترکیب پاسخ‌دهندگان به لحاظ جنسیت ..... 113
- جدول 9: ترکیب پاسخ‌دهندگان به لحاظ رده سنی ..... 113
- جدول 10: ترکیب پاسخ‌دهندگان به لحاظ میزان تحصیلات ..... 114
- جدول 11: ترکیب پاسخ‌دهندگان به لحاظ سابقه خدمتی ..... 114
- جدول 12: خلاصه نتایج یافته‌های بررسی ابعاد نظام گزارش‌گری فساد ..... 115
- جدول 13: تاثیر مشخص بودن مرجع رسیدگی بر تمایل کارکنان به گزارش‌گری فساد ..... 116
- جدول 14: تاثیر مشخص بودن رویه‌ها و کانال‌های ثبت و پیگیری بر تمایل کارکنان به گزارش‌گری فساد ..... 116
- جدول 15: تاثیر حمایت قانونی از گزارش‌گران بر تمایل کارکنان به گزارش‌گری فساد ..... 116
- جدول 16: تاثیر ارتقاء فرهنگ گزارش‌گری فساد بر تمایل کارکنان به گزارش‌گری فساد ..... 116
- جدول 17: تاثیر وجود سیستم انگیزشی گزارش‌گری فساد بر تمایل کارکنان به گزارش‌گری فساد ..... 117
- جدول 18: آیا فرد/ واحد خاصی به عنوان مرجع رسمی دریافت گزارش‌های فساد تعیین شده است؟ ..... 117
- جدول 19: آیا فرد/ واحد خاصی مسئول بررسی گزارش فساد یا تخلف و انجام تحقیقات تکمیلی است؟ ..... 117
- جدول 20: آیا به کارکنانی که فسادی را گزارش کرده‌اند، در خصوص نتیجه بازخورد داده می‌شود؟ ..... 118
- جدول 21: ساختار مرجع رسیدگی به گزارشات فساد در شهرداری بایستی چگونه و در چه قالبی باشد؟ ..... 118



- جدول 22: آیا در شهرداری برنامه، قانون، بخش‌نامه، دستورالعمل یا ... برای گزارش‌گری فساد وجود دارد؟.....118
- جدول 23: برای گزارش فساد یا تخلف، کدام یک از کانال‌های زیر در اختیار کارکنان شهرداری قرار دارد؟.....118
- جدول 24: آیا کانال‌های ارتباطی جهت گزارش فساد، در تمامی ساعات و ایام هفته در دسترس هستند؟.....119
- جدول 25: آیا شهرداری به صورت مستمر برنامه گزارش‌گری فساد خود را بازبینی و به روز می‌کند؟.....119
- جدول 26: شهرداری کدام یک از آمار و اطلاعات زیر را در مورد گزارش‌گری فساد گردآوری می‌کند؟.....119
- جدول 27: آیا شهرداری برنامه، قانون، بخش‌نامه یا ... برای حمایت و حفاظت از گزارش‌گران فساد دارد؟.....120
- جدول 28: آیا در شهرداری، کارکنان می‌توانند یک فساد یا تخلف را به صورت ناشناس گزارش دهند؟.....120
- جدول 29: آیا کارکنان می‌دانند اقدامات تلافی‌جویانه، اقدامی غیرقانونی است و تخلف محسوب می‌شود؟.....120
- جدول 30: آیا برای گزارش‌گران فساد، امکان گزارش اقدامات تلافی‌جویانه وجود دارد؟.....120
- جدول 31: شهرداری به چه روشی از گزارش‌دهنده تخلف، در مقابل اقدامات تلافی‌جویانه حمایت می‌کند؟.....121
- جدول 32: در زمان رسیدگی به فساد، چگونه اطلاعات هویتی گزارش‌دهنده مدیریت می‌شود؟.....121
- جدول 33: آیا مدیران ارشد شهرداری به گزارش‌گری فساد توجه دارند و از گزارش‌گران حمایت می‌کنند؟.....122
- جدول 34: آیا آمار و اطلاعات گزارشات فساد و تخلفات در داخل شهرداری تهران ارائه می‌شود؟.....122
- جدول 35: در صورت مثبت بودن پاسخ قبل، نتایج کجا و از چه طریقی در درون شهرداری ارائه می‌شود؟.....122
- جدول 36: آیا آمار و اطلاعات گزارشات فساد و تخلفات به خارج از شهرداری تهران ارائه می‌شود؟.....122
- جدول 37: در صورت مثبت بودن پاسخ قبل، نتایج کجا و چگونه در خارج از شهرداری ارائه می‌شود؟.....123
- جدول 38: کارکنان شهرداری به چه میزان از برنامه حمایت از گزارش‌گران فساد و تخلفات اطلاع دارند؟.....123
- جدول 39: آیا از کارکنان در خصوص آگاهی از برنامه حمایت از گزارش‌گران، نظرسنجی می‌شود؟.....123
- جدول 40: جدا از آموزش، شهرداری تهران چگونه کارکنان را از گزارش‌گری فساد آگاه می‌سازد؟.....124
- جدول 41: آیا شهرداری به کسانی که اقدام به گزارش‌گری فساد می‌کنند، پاداش مادی می‌دهد؟.....124
- جدول 42: آیا شهرداری از کسانی که اقدام به گزارش‌گری فساد می‌کنند، قدردانی و تقدیر می‌کند؟.....124
- جدول 43: نتایج یافته‌های بررسی میزان اثرگذاری ابعاد نظام گزارش‌گری فساد.....125
- جدول 44: خلاصه نتایج یافته‌های بررسی ابعاد نظام گزارش‌گری فساد.....126
- جدول 45: میزان اهمیت هر یک از ابعاد نظام گزارش‌گری فساد.....133
- جدول 46: نتایج بررسی بُعد مشخص بودن مرجع رسیدگی به گزارشات فساد.....134
- جدول 47: نتایج بررسی بُعد نظام و رویه‌های گزارش‌گری فساد.....135
- جدول 48: نتایج بررسی بُعد حمایت قانونی از گزارش‌گران فساد.....136
- جدول 49: نتایج بررسی بُعد ارتقاء فرهنگ گزارش‌گری فساد.....136
- جدول 50: نتایج بررسی بُعد تشویق گزارش‌گری فساد.....137
- جدول 51: امتیاز نهایی عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد.....138



## چکیده

در شهرداری تهران که به طور مستمر با طیف گسترده‌ای از شهروندان سروکار دارد، مبارزه با فساد بایستی ساختار یافته، هماهنگ و برنامه‌ریزی شده انجام گیرد که طراحی و شناسایی زمینه‌های لازم برای استقرار گزارش‌گری فساد در شهرداری به عنوان نهادی که با مردم ارتباط مستقیم دارد، امری ضروری است. نظارت همگانی در صورت حمایت از افراد گزارش‌دهنده می‌تواند یکی از روش‌های موثر برای مقابله با این امر باشد. در واقع کارکنان و اربابان رجوع به عنوان یک از کلیدی‌ترین عوامل شناسایی و گزارش فساد می‌باشند که حمایت از آنها می‌تواند به میزان قابل توجهی از بروز فساد جلوگیری کند.

در حالی که به دلیل روزآمد نبودن سازو کارهای موجود، بعضاً مشاهده می‌شود که گزارش‌گران فساد مورد تنبیه قرار گرفته و متضرر می‌شوند که این امر باعث سلب اعتماد و چشم‌پوشی از گزارش‌دهی فساد و طبیعتاً منجر به گسترش فساد می‌شود. اهمیت این موضوع در شهرداری تهران تا به آنجا است که در برنامه سوم شهرداری تهران به ایجاد سازوکارهایی جهت حمایت از گزارش‌گران فساد اشاره شده است. براین اساس، طرح حاضر با هدف بررسی وضعیت شهرداری تهران در خصوص حمایت از گزارش‌گران فساد و ارائه سازوکارهای اجرایی جهت حمایت از گزارش‌گران فساد در شهرداری تهران تدوین گردید.

در تحقیق حاضر تلاش شد پس از الگوسازی، وضعیت حمایت شهرداری تهران از گزارش‌گران فساد بررسی شود. در بخش الگوسازی، ابتدا بواسطه ترکیب نتایج مطالعات نظری و تطبیقی، الگوی نظری گزارش‌گری فساد طراحی شد. سپس با انجام مطالعه کیفی (انجام مصاحبه با 10 نفر از خبرگان داخل و خارج از شهرداری تهران) و مطالعه کمی (اخذ نظرات 430 نفر از مدیران و کارکنان معاونت‌ها، مناطق، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری)، چارچوب نظام گزارش‌گری فساد شهرداری تهران طراحی گردید. این نظام دارای 5 بُعد است: مرجع رسیدگی به گزارشات فساد؛ نظام و رویه‌های گزارش‌گری فساد؛ حمایت قانونی از گزارش‌گران فساد؛ ارتقاء فرهنگ گزارش‌گری فساد؛ تشویق گزارش‌گری فساد.

سپس، مجموعه اقدامات شهرداری تهران برحسب هر یک از ابعاد نظام گزارش‌گری فساد، از دیدگاه کارکنان بخش‌های مختلف شهرداری تهران، مورد ارزیابی قرار گرفت. در نهایت پس از تعیین میزان اهمیت هر یک از این ابعاد، وضعیت موجود ابعاد، و شاخص‌ها و مولفه‌ها مربوط به هر بُعد تعیین و امتیاز نهایی عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد، محاسبه شد. براین اساس، امتیاز نهایی عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد 21.1 از 100 بدست آمد.

کلمات کلیدی: فساد، گزارش‌گری فساد، گزارش‌گران فساد، حمایت از گزارش‌گران فساد



## مقدمه

یکی از معضلات جدی دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی کشور در سال‌های گذشته «فساد اداری» بوده است. فساد اداری زمانی بروز پیدا می‌کند که فرایند تصمیم‌گیری در نهادهای دولتی و عمومی فردمحور، مبتنی بر سلايق و در معرض نفوذ اشخاص باشد. چنین فضایی اگر توأم با عدم شفافیت و نظارت کارآمد باشد، تسهیل‌کننده شکل‌گیری فساد سیستمی است، چراکه به اعتقاد متخصصان علوم اجتماعی در مجموعه‌ای که فساد و عدم شفافیت توأمان وجود داشته باشند، افراد سالم جای خود را به افراد ناسالم می‌دهند و بدین ترتیب کل مجموعه دچار فساد می‌شود به همین دلیل است که می‌گویند فساد مانند سرطان عمل می‌کند و در چنین فضایی است که مبارزه با فساد به عنوان یک راهبرد مطرح می‌شود.

علی‌رغم تصور برخی، مبارزه با فساد یک فرایند هوشمند است که اولین و مهم‌ترین مرحله آن کشف فساد است. در واقع تقویت قدرت کشف فساد، تأثیر به‌سزایی بر پیشگیری از بروز آن دارد و به همین جهت کشورهای پیشرفته تمرکز جدی خود را بر توسعه سازوکارهای کشف فساد گذاشته‌اند. در کشور ما، سازوکارهای کشف فساد عمدتاً تحت عنوان نظارت شناخته و از طریق توسعه سازمان‌های نظارتی، دنبال می‌شود به طوری که مسیر اصلی مبارزه با فسادهای سازمانی و اقتصادی در رسانه‌ها و به‌خصوص از زبان مسئولین کشور، «تشدید نظارت‌ها» معرفی می‌شود.

عدم ریشه‌کن شدن فساد در کشور و تجربیات سایر کشورها حاکی از ناکارآمدی و اثربخش نبودن رویکرد نظارت متمرکز (ایجاد سازمان‌های نظارتی) است، چرا که در این روش امکان تبانی ناظر و منظور به شدت بالاست و نیازمند راستی‌آزمایی سازمان و مقام ناظر به منظور جلوگیری از فساد آن مقام ناظر است که خود باعث ایجاد حلقه‌های نظارتی گسترده و در هم می‌شود که عملاً به پیچیدگی ساختار نظارتی منجر شده و نظارت را در حد شعار باقی می‌گذارد. همچنین این‌گونه روش‌ها مستلزم صرفه‌هزینه بسیار و نیازمند بودجه‌های هنگفت است و چون لازمه بقای چنین سازمان‌هایی، وجود فساد است در عمل از وجود فساد استقبال می‌کنند و سیاست‌های پیشگیرانه را دنبال نخواهند کرد.

امروزه، مؤثرترین و کارآمدترین سازوکارهای نظارتی مبتنی بر دخیل کردن مردم در فرایند نظارت است. این سازوکار در کشور ما به «نظارت همگانی» معروف است که بر اساس آمارهای بین‌المللی، اصلی‌ترین ابزار کشف و کاهش فساد است. با نگاه به تجربیات کشورهای موفق در امر مبارزه با مفاصد اقتصادی و سازمانی، مشخص می‌شود که در سال ۲۰۱۲ از بین ۱۲ روش استاندارد کشف فساد، ۴۳ درصد از موارد توسط نظارت و گزارش‌دهی مردمی محقق شده است. همچنین ۷۳ درصد از افرادی که عامل کشف و انهدام فساد بوده‌اند، کارمندان یا ارباب‌رجوع‌های سازمان موردنظر بوده‌اند. این در حالی است که استفاده از بازرسان خارج از سازمان و نظارت نهادهای بالادستی تنها توانسته است ۵ درصد از موارد فساد را کشف کند! علاوه بر این، گزارش‌های مردمی در سال ۲۰۰۵ میلادی منجر به بازپس‌گیری رقمی معادل ۱۰ میلیارد دلار توسط دولت آمریکا شد، در حالی که سازمان‌های نظارتی تنها ۵ میلیارد دلار را به خزانه برگرداندند، که نشان از اثرگذاری بالای سازوکارهای نظارت همگانی است.



استفاده از ظرفیت مردم برای کشف و کاهش مفسد که در دنیا با نام "سوت‌زنی" شناخته می‌شود، مستلزم وجود حمایت‌های قانونی از کاشفان (گزارش‌گران) فساد است. به همین دلیل، کشورهای متعددی در دنیا بسته‌های قانونی جامعی جهت ایجاد مصونیت‌ها و حمایت‌های حقوقی از گزارش‌گران فساد، در برابر هرگونه انتقام‌جویی و بدرفتاری تصویب و اجرا کرده‌اند. شهرداری‌ها به دلیل قدرت اعطای انواع مجوزها، بیشتر در معرض فساد هستند و نبود سازوکارهای کارآمد و اثربخش نظارتی، شرایط مناسبی را برای شکل‌گیری فساد می‌تواند ایجاد کند. بنابراین با توجه به تجربیات جهانی و شعارهای شفافیت‌محور منتخبین شورای شهر تهران، لازم است شرایط و زیرساخت‌های قانونی و الزام‌آور را برای تسهیل دریافت گزارش‌های تخلف از طریق پرسنل خود شهرداری، طرف‌های قراردادهای پیمانکاران و نهایتاً همه مردم فراهم آورند. تحقق این امر به واسطه حمایت صریح و محکم از حقوق گزارش‌دهندگان فساد و پیشگیری از افشای هویت آن‌ها و همچنین تعیین پاداش‌های نقدی و غیرنقدی از محل جریمه همان مفسد امکان‌پذیر است.

**فصل اوّل:**

**کلیات طرح**



## فصل اول: کلیات طرح

### ۱-۱- مقدمه

یکی از علل شکل‌گیری انقلاب اسلامی ظلم و بی‌عدالتی و گسترش فساد حاکمان بوده است و مبارزه با این فسادها و بی‌عدالتی‌ها به عنوان یکی از اهداف اصلی مطرح شده است. متأسفانه مفاصد اقتصادی در سال‌های اخیر به پای ثابت محافل خبری و البته اخیراً شبکه‌های اجتماعی کشور تبدیل شده است. بدون تردید تداوم چنین شرایطی و عدم بکارگیری الگوی مبارزه موثر، فراگیر و هدفمند، عملاً مشروعیت نظام را زیر سوال خواهد برد. فسادهایی که بی‌تردید پایه‌های نظام را سست کرده و اعتماد مردم به نظام و کارآمدی آن را دچار خدشه می‌کند.

شاید همین احساس خطر از وجود مفاصد بود که رهبری را بر آن داشت در جلسه با دولت مشروعیت ولایت را نیز به عدالت و مبارزه با فساد مشروط کند: "مشروعیت من و شما وابسته به مبارزه با فساد، تبعیض و نیز عدالت‌خواهی است. این، پایه مشروعیت ماست. الان درباره مشروعیت حرف‌های زیادی زده می‌شود، بنده هم از این حرف‌ها بلدم؛ اما حقیقت قضیه این است که اگر ما دنبال عدالت نباشیم، حقیقتاً من که این‌جا نشسته‌ام، وجودم نامشروع خواهد بود؛ یعنی هرچه اختیار دارم و هرچه تصرف کنم، تصرف نامشروع خواهد بود؛ دیگران هم همین‌طور. ما برای عدالت و رفع تبعیض آمده‌ایم."

در شهرداری تهران که به طور مستمر با طیف گسترده‌ای از شهروندان سروکار دارد، مبارزه با فساد بایستی ساختار یافته، هماهنگ و برنامه‌ریزی شده انجام گیرد که طراحی و شناسایی زمینه‌های لازم برای استقرار گزارش‌گری فساد در شهرداری به عنوان نهادی که با مردم ارتباط مستقیم دارد، امری ضروری است. بنابراین باید عواملی را که سبب فراهم شدن فرصت ارتکاب فساد می‌شوند را شناسایی و از ریشه خشکاند. نظارت همگانی در صورت حمایت از افراد گزارش دهنده می‌تواند یکی از روش‌های موثر برای مقابله با این امر باشد. در واقع کارکنان و ارباب رجوع به عنوانی یک از کلیدی‌ترین عوامل شناسایی و گزارش فساد هستند که حمایت از آنها می‌تواند به میزان قابل توجهی از بروز فساد نیز جلوگیری کند.

در حالی که به دلیل روزآمد نبودن سازو کارهای موجود، بعضاً مشاهده می‌شود که گزارش‌گران فساد مورد تنبیه قرار گرفته و متضرر می‌شوند که این امر باعث سلب اعتماد و چشم‌پوشی از گزارش‌دهی فساد می‌شود و طبیعتاً منجر به گسترش فساد می‌شود. اهمیت این موضوع در شهرداری تهران تا به آنجا است که در برنامه سوم شهرداری تهران به ایجاد سازوکارهایی جهت حمایت از گزارش‌گران فساد اشاره شده است. در واقع در این مطالعه درصدد هستیم به بررسی وضعیت شهرداری تهران در خصوص حمایت از گزارش‌گران فساد بپردازیم.

### ۱-۲- اهداف

#### ۱-۲-۱- هدف اصلی

هدف اصلی طرح حاضر ارزیابی عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد است. در راستای دستیابی بدین هدف، اهداف فرعی ذیل نیز دنبال می‌شود.





## ۲-۱-۱- اهداف فرعی

- 1- شناسایی فرآیند حمایت از گزارش‌گران فساد در شهرداری تهران
- 2- شناخت نقاط قوت و ضعف شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد
- 3- ارائه سازوکارهای اجرایی جهت حمایت از گزارش‌گران فساد در شهرداری تهران

## ۱-۳- سؤالات

### ۱-۳-۱- سوال اصلی

به منظور دستیابی به هدف تحقیق، باید بدین سوال پاسخ داده شود که عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد چگونه است؟

### ۲-۳-۱- سؤالات فرعی

- به منظور پاسخگویی به سوال اصلی طرح، بایستی به سؤالات ذیل پاسخ داده شود:
- 1- آیا در شهرداری تهران برنامه‌ای جهت حمایت از گزارش‌گران فساد وجود دارد؟
  - 2- نقاط قوت و ضعف اقدامات شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد چیست؟
  - 3- به منظور اجرای برنامه حمایت از گزارش‌گران از چه سازوکارهای اجرایی می‌توان بهره گرفت؟

## ۱-۴- فرضیه‌ها

از آنجایی که طرح حاضر در پی طراحی و اجرای الگوی ارزیابی عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد است که یک فرآیند الگوسازی است، و نیز ابعاد و مولفه‌های این الگو در حال حاضر مشخص نیستند و در فرآیند تحقیق بایستی کشف شوند، طرح شامل فرضیه خاصی نیست و تیم تحقیق بواسطه پاسخگویی به سؤالات مطرح شده، می‌تواند به اهداف مورد نظر طرح دست یابد.

## ۱-۵- قلمرو مطالعه

### ۱-۵-۱- قلمرو سازمانی

به لحاظ محل تدوین طرح حاضر، قلمرو سازمانی، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران است.

### ۲-۵-۱- محدوده مکانی

محدوده مکانی تدوین طرح مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران می‌باشد، اما با عنایت به این که در مرحله اجرا بایستی عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد در بخش‌های مختلف شهرداری مورد بررسی قرار می‌گرفت، محدوده اجرای طرح شامل کلیه معاونت‌ها، مناطق، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری است.

### ۳-۵-۱- محدوده زمانی

محدوده زمانی تدوین و اجرای طرح 6 ماه در نظر گرفته شده است.



## ۱-۶-۱- روش انجام مطالعه

### ۱-۶-۱-۱- نوع تحقیق

به طور کلی می‌توان برحس هدف، نتیجه و نوع داده‌های مورد استفاده، نوع تحقیق را مشخص نمود:

- براساس هدف: از لحاظ هدف، تحقیقات به 3 نوع اکتشافی، تبیینی و توصیفی تقسیم می‌شوند.
- براساس نتیجه: تحقیقات از لحاظ نتیجه به 3 نوع بنیادی، توسعه‌ای و کاربردی تقسیم می‌شوند.
- براساس داده: انواع تحقیقات براساس داده‌ها به 3 نوع کیفی، شبه کیفی و کمی تقسیم می‌شوند.

از این رو، تحقیق حاضر براساس هدف توصیفی است، براساس نتیجه کاربردی می‌باشد و براساس داده هم از داده‌های کمی و هم از داده‌های کیفی بهره گرفته می‌شود.

### ۱-۶-۱-۲- استراتژی تحقیق

این تحقیق دارای استراتژی تلفیقی است. یعنی برای بررسی سوالات تحقیق، هم از رویکردی کمی و هم از رویکردی کیفی بهره گرفته می‌شود. در روش کیفی از روش تحلیل محتوا و در روش کمی از روش‌های تحلیل استنباطی استفاده خواهد شد.

### ۱-۶-۱-۳- جامعه آماری پژوهش

با توجه به حوزه‌های در نظر گرفته شده جهت ارزیابی عملکرد شهرداری در حمایت از گزارش‌گران فساد، جامعه آماری در حوزه درون سازمانی شامل کارکنان شهرداری تهران و در حوزه بیرون سازمانی شامل شهروندان، پیمانکاران و سایر سازمان‌ها است.

### ۱-۶-۱-۴- حجم نمونه و شیوه نمونه‌گیری

با توجه به اکتشافی بودن تحقیق، در این مرحله نمی‌توان در خصوص حجم نمونه اظهار نظر مشخصی نمود. بدیهی است در طول فرآیند انجام تحقیق، در صورت لزوم نمونه‌گیری با کسب نظر و موافقت کارفرما انجام خواهد شد.

### ۱-۶-۱-۵- روش گردآوری اطلاعات

در بخش مطالعات نظری، مطالعات تطبیقی و بررسی اسناد بالادستی، روش گردآوری اطلاعات مطالعات اسنادی است. و در بخش‌های تحلیلی روش گردآوری اطلاعات پرسشنامه و در صورت لزوم مصاحبه با اعضای جامعه آماری ذکر شده، خواهد بود.

### ۱-۶-۱-۶- نحوه تجزیه و تحلیل داده‌ها

در بخش کیفی تحقیق به منظور تجزیه و تحلیل داده‌ها از روش تحلیل محتوا استفاده خواهد شد، بدین معنی که محتوای مصاحبه‌های صورت گرفته به منظور شناسایی وضعیت و مصادیق و یا راه‌کارهای اجرایی حمایت از گزارش‌گران فساد، تحلیل محتوا خواهد شد. در بخش کمی نیز، پرسش‌نامه‌های گردآوری شده با بهره‌گیری از تحلیل‌های آمار استنباطی، تجزیه و تحلیل می‌شود.



## فصل دوّم: مبانی نظری طرح



## فصل دوم: مبانی نظری طرح

### ۲-۱- مقدمه

یکی از جدی‌ترین مسائل امروز کشور، موضوع مفاسد سازمان یافته اقتصادی است. وجود فساد در نهادهای حکومتی علاوه بر ضررهای اقتصادی کلان، موجب نارضایتی‌های گسترده اجتماعی شده و موجب کاهش اعتماد مردم به حاکمیت می‌شود. هر ساله شاهدیم که دولت هزاران میلیارد ریال در بخش‌های مختلف جهت نظارت بر نهادهای زیرمجموعه هزینه می‌کند، اما بنا به دلایلی از جمله هزینه بالای نظارت بر نهادها، عدم کارایی مشوق‌ها برای کشف فساد و امکان توانایی بازرسان متخلفان به موفقیت چشمگیری دست نیافته است.

دیگر کشورهای دنیا نیز با چنین مشکلاتی مواجه بوده‌اند و روش‌ها و ابزارهای نوین مبارزه با فساد به دلیل مواجهه تخصصی با پدیده فساد به مرور شکل گرفته است. در یک دسته‌بندی کلی می‌توان روش‌های کشف فساد را به دو گروه "نظارت متمرکز" و "نظارت عمومی" تقسیم نمود. در نظارت متمرکز، یک یا چند سازمان خاص متولی نظارت و کشف فساد است؛ در حالی که در نظارت عمومی، وظیفه نظارت "جمع‌سپاری" می‌شود و به بیان دیگر، از ظرفیت عموم جامعه برای ایفای نقش نظارت و کشف فساد استفاده می‌شود. هر چند دیدگاه رایج در میان تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران، عمدتاً متمایل به نظارت متمرکز است، اما مطالعات بین‌المللی نشان از کارایی و اثربخشی بیشتر جمع‌سپاری نظارت دارد. همواره و در همه سازمان‌های مختلف افرادی وجود داشته و دارند که به نوعی خود را در قبال اشتباهات و خطاهای عمدی و غیرعمدی مدیران سازمان‌ها و ملاحظات اخلاقی و مسئولیت‌های اجتماعی مسئول دانسته و نمی‌توانند از موضوعی که می‌دانند به ضرر جامعه، کارکنان و سازمان خواهد بود به راحتی عبور کنند و سعی می‌نمایند با افشای تخلفات مراتب را به گوش دیگران اعم از دولت، رسانه‌ها، پرسنل سازمان و جامعه برسانند. این افراد در اصطلاح گزارش‌گر فساد یا سوت‌زن نامیده می‌شوند.

سوت‌زن را می‌توان نوعی فراخوان عمومی برای مطلع کردن افراد از محل وقوع جرم تلقی کرد و هدف سوت‌زن جلوگیری از آسیب بیش از پیش به افراد جامعه، سازمان‌ها و نهادهای عمومی است. همچنین سوت‌زن فردی است که هر نوع فعالیتی غیرقانونی و غیراخلاقی در یک سازمان خصوصی یا عمومی را افشا می‌کند. موضوعاتی همچون تخلفی از سیاست‌های رسمی، تخلفی از قانون، مقررات، تهدید منافع عمومی، امنیت ملی و همچنین تقلب و فساد از تخلفاتی است که سوت‌زن‌ها می‌توانند آن را افشا کنند.

در این فصل به منظور بررسی ادبیات نظری مرتبط با گزارش‌گری فساد یا سوت‌زنی، نخست به بررسی مفهوم فساد و نظریه‌هایی می‌پردازیم که علل بروز فساد در سازمان‌ها را تبیین می‌کنند. سپس به تشریح روش‌های کشف فساد خواهیم پرداخت و تجارب سایر کشورها را در خصوص مبارزه با فساد تشریح می‌کنیم. در ادامه به موضوع گزارش‌گری فساد (سوت‌زنی) به عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای کشف فساد می‌پردازیم. و از آنجایی که دو جنبه اساسی و دو بال گزارش‌گری فساد بال حمایتی و بال انگیزشی هستند، شیوه‌ها و قوانین حمایت از گزارش‌گران فساد را بررسی خواهیم کرد.



## ۲-۲- مفهوم‌شناسی فساد

آدمی بنابر سرشت خویش (نیازها و خواسته‌هایش) مستعد این است که از معیارهای عام اخلاقی و اصول فراگیر زندگی مدنی عدول کند و آن‌ها را در زیر پای منافع شخصی‌اش (به‌ویژه منافع آنی خویش) قربانی کند و هر جا که مجال موسعی برای این کار باشد، انتظار بیش‌تری می‌باید داشت که آدمیان چنین کنند. در قرون گذشته، حکومت‌ها و سلسله‌ها از فساد رنج برده‌اند و چه بسیار موارد فساد موجود در آن‌ها زمینه‌ساز تضعیف و سقوط‌شان بوده است. اقتضای مدنیت و زیست سالم در قلمرو مشترک زندگی اجتماعی و سیاسی همیشه نیازمند حدی از تهذیب اخلاق و تربیت اجتماعی و مدنی بوده است و این مهم به‌دست نمی‌آید مگر آن‌که سازوکارهای باثبات و کارآمدی برای تضمین تداوم حیات اجتماعی به سامان و متوازن و هماهنگ وجود داشته باشد.

با یک نظر انداختن ساده در اولین چهارراه شهر درمی‌یابیم که چند نفر از عابران پیاده‌رو که بخشی از اعضای شهر ما هستند، در هر بار قرمز شدن چراغ پیاده‌رو تا زمان سبز شدن چراغ، می‌ایستند. چراغ قرمز پیاده‌رو مظهري از یک قاعده عام مدنی است و این که من به‌عنوان شهرنشین چه‌قدر حاضرم از منفعت شخصی آنی مختصر (چند ثانیه) برای رعایت یک قاعده عام مدنی بگذرم (که منافع آتی‌اش نصیب همه خواهد شد)، میزان شهروندی مرا حکایت می‌کند.

به همان میزان که تبدیل یک شهرنشین به شهروند نیازمند تعلیم و تربیت، تهذیب اخلاق، صرف هزینه‌های هنگفت مالی و انسانی و انواع و اقسام مطالعات و برنامه‌ریزی‌ها است، برخورداری از جامعه‌ای با سلامت بالا و فساد ناچیز نیز نیازمند تحقیق، برنامه‌ریزی، صرف هزینه و انواع و اقسام اقدامات اجرایی است، اما در پیش گرفتن چنین رویه‌هایی برای رژیم‌های سیاسی ماقبل مدرن به‌دلیل کمبود دانش و فقدان سازمان‌دهی مناسب، ممکن نبوده است. در مقابل، در عصر مدرن و به‌ویژه از نیمه دوم قرن بیستم به بعد مسئله مبارزه با فساد و تأمین و تضمین سلامت سازمان‌ها به مسئله مشترک اغلب دولت‌ها و نیز سازمان‌های بین‌المللی متکفل توسعه ملل تبدیل شده است. سازمان‌های اجتماعی در ملل مختلف نیز به تبع دولت‌ها، به فکر حل معضل فساد افتاده و سازمان‌هایی که از نظر ابعاد، بزرگ‌تر و از نظر کارکرد، متنوع‌ترند بیش‌تر به ضرورت مبارزه با فساد و تأمین سلامت سازمانی پی برده‌اند.

### ۱-۲-۲- پیشینه تاریخی فساد

مسئله فساد، در تمام ادوار، گریبان‌گیر دولت‌ها و دغدغه فکری بسیاری از دانشمندان و متفکران سیاسی بوده است. «دانت» در قرن چهاردهم در کتاب «کمدی الهی» به مسئله فساد توجه کرده و زشتی فساد را از نظر درجه‌بندی، در پایین‌ترین سطح اعماق جهنم قرار داده است (فرچ‌پور، 1383: 8). از دید «منتسکیو» فساد سبب می‌شود که یک نظام سیاسی خوب و سالم به یک نظام ناپسند و ناسالم تبدیل شود. وی معتقد است که در حکومت مشروطه، شرافت به‌قدری مهم است که از هر پیشکشی مطلوب‌تر است و احتیاجی به روی آوردن به فساد نیست، اما در حکومت استبدادی که نه شرافت وجود دارد و نه تقوی، نمی‌توان به انجام کاری مگر به امید استفاده مفسدانه از قدرت، دل بست (Mauro, 1995: 681).



در طول تاریخ ایران و در زمان‌های قدیم در کشور پنهان‌وار ایران ارتشا به شدت رایج بود؛ فساد مالی و پرداخت رشوه به حدی شایع بود که حتی به خود پادشاه هم رشوه می‌دادند (ویل دورانت، ج 1: 619). تأکید شده که اغلب مأموران دولتی حاضر به گرفتن رشو بودند و حاکمان محلی نیز به این امر مبادرت داشتند و به کسب ثروت مشغول بودند. آن‌ها در اولین فرصت، مبالغی را که برای خریدن مقام خود رشوه داده بودند، از مردم محلی که در آن، حکومت می‌کردند، اخاذی می‌کردند (ویل دورانت، ج 6: 824).

در تاریخ معاصر ایران، در دوره قاجار فساد مالی در سطح دربار و کارمندان به شدت رایج بود. سیستم اداری قاجاریه به علت ضعف مالی از نظر هزینه کارمندان خودگردان بود، دستمزد کارمندان از طریق مبلغی تحت عنوان «تومان‌شمار» مستقیماً از ارباب رجوع در قبال کاری که انجام می‌داد، دریافت می‌شد، این پدیده بر فرهنگ اداری ایران تأثیر بسیار منفی گذاشت. حتی بعدها با وجود تغییر شرایط، کارمندان وجوه را تحت عناوین متفاوت (شیرینی، پول چای، حق حساب و...) از ارباب رجوع می‌گرفتند و ارباب رجوع نیز که به پرداخت پول عادت کرده بود، مقاومتی در برابر خواسته کارمند از خود نشان نمی‌داد (برهانی، 1375: 185).

«کنت دوگوبینو» نویسنده فرانسوی در کتاب سه سال در ایران به اخلاق و عادات و رسوم ایرانیان با نظری انتقادی نگریسته و می‌نویسد: یکی از عیوب؛ بلکه یکی از بلاهایی که در ایران ریشه دوانیده و قطع ریشه آن هم کاری بسیار مشکل و بلکه محال می‌باشد رشوه‌گیری است. این امر به قدری رایج است که از شاه تا آخرین مأمور جزء دولت رشوه می‌گیرد، محال است که شما در ایران با یکی از مأموران دولتی کاری داشته باشید و موفق شوید که بدون پرداخت رشوه کار خود را بگذرانید. وی برای مثال به این مورد اشاره می‌کند که در زمان ناصرالدین‌شاه، رکن‌الدوله صدوپنجاه هزار تومان داد و حاکم فارس شد (راوندی، 1371).

در نظام استبدادی پیش از مشروطیت، دیوان‌سالاری دولتی در واقع دستگاهی استوار بر زور و ستم بود که در آن شاهزادگان، امیران، خان‌ها و بزرگمالکان بیش‌تر مقام‌های بالای اداری را در اختیار داشتند. رشوه‌خواری، تقلب، اخاذی و سرقت نه تنها در رده‌های بالا که در سطوح پایین دستگاه اداری نیز رایج بود و بلندپایگان و دولت‌مردان در این کارها با یکدیگر رقابت می‌کردند (صبوری، 1380).

در چنین شرایطی انگیزه فساد اداری ممکن بود از سوی مقامات اداری یا دیگر گروه‌های پرنفوذ در ارتباط با آن‌ها پدید آید. برای نمونه بزرگمالکان و بازرگانان و دیگر گروه‌ها به مقامات اداری رشوه می‌دادند. البته بزرگمالکان خود برخی از مقامات اداری را در دست داشتند، مانند حکام ولایات که عهده‌دار وصول مالیات بودند و امور محلی را اداره می‌کردند. گذشت از این گروه‌ها، گروه‌های دیگری برای نمونه نانوایان و قصاب‌ها و ... به مقامات شهری رشوه می‌دادند تا آن‌ها دستشان را در اجحاف بر مردم باز بگذارند (محسنی، 1382).

یکی دیگر از منابع فساد در ایران آن زمان خارجیان بودند. سرجان ملکم در مدت اقامت خویش در ایران بالغ بر دویست و هفتاد و سه هزار لیره طلا خرج کرد و به واسطه خرج کردن این مقدار پول به خوبی موفق گردید که یک معاهده سیاسی در 5 ماده و یک معاهده تجارتي که آن نیز 5 ماده بود با ملحقاتی چند با



ایران ببندد که تمامی آن مانند همیشه به زیان ایران و به سود انگلستان بود (رفیع‌پور، 1386). پرداخت و دریافت رشوه در قراردادهای نیز رایج بود. برای مثال قرارداد 1919 بین ایران و انگلیس نمونه بارزی از فساد دستگاه اداری ایران پس از مشروطیت است، به طوری که در اسناد سری وزارت خارجه انگلیس چنین آمده است: فتح‌الله اکبر معروف به سپهدار اعظم رشتی رئیس‌الوزرای احمد شاه بابت تصویب قرارداد، مطالبه پورسانت نموده است و این موضوع در گزارش «نرمان» سفیر انگلیس در ایران به «لرد کرزن» وزیر خارجه انگلیس منعکس است. سپهدار در ارتباط با تصویب این قرارداد در مجلس یکصد هزار لیره برای خود و وکلای ذی‌نفع در امجلس مطالبه می‌نماید (افشاری، 1373).

در دوره رضاشاه در مقایسه با دوره قاجار فساد اداری تا حدی محدود شد، اغلب پژوهشگران محدود بودن فساد اداری را در این دوره ناشی از سه عامل دانسته‌اند: 1) فقیر بودن جامعه ایران به علت نبودن درآمدهای خاص از جمله عدم وجود درآمدهای نفتی؛ 2) ایجاد دولت مدرن، زیرا دولت در آن دوره بر اساس الگوی مدرن اروپایی بازسازی شده بود و کم‌تر پذیرای فساد و نارسائی‌های موجود بود؛ 3) نگرش شخص رضاخان نسبت به فساد اداری، زیرا وی در زمینه فساد بسیار سخت‌گیری می‌نمود و آن را تحمل نمی‌کرد.

با این وجود فساد اداری به کلی از میان نرفت و در سلسله مراتب پایین بوروکراسی اداری و نظامی نیز وجود داشت و رضاخان پس از کناره‌گیری متهم شد که ثروت بسیاری به دست آورده و بسیاری از مالکان را با وسائل گوناگون مجبور کرده زمین‌های مرغوب کشاورزی را به او واگذار کنند (شهابی و لینز؛ 1380: 254). به طوری که در طی دوران حکومت او 44 هزار سند به نام وی انتقال یافت. این 44 هزار سند از جمله شامل هفت هزار ملک شش دانگ بود که صورت آن در دفترچه بزرگی در مرکز اسناد بنیاد مستضعفان (مؤسسه مطالعات تاریخ معاصر ایران) موجود است.

رضاشاه در بخش مهمی از دوران دیکتاتوری‌اش، به بهانه خرید اسلحه، کلیه سهمیه ایران از درآمد نفتی شرکت نفت انگلیس و ایران را به حساب شخصی‌اش در لندن واریز می‌کرد و این پول وارد ایران نمی‌شد. زمانی که رضاشاه سقوط کرد، دویست میلیون دلار در بانک‌های لندن، نیویورک، سوییس و تورنتو پول نقد داشت. به علاوه، 75 میلیون تومان، معادل 50 میلیون دلار آن زمان، در حساب شخصی رضاشاه در بانک ملی ایران بود (شهبازی، 1386).

از سال‌های دهه 1340 که درآمد دولت بیش از پیش وابسته به نفت شد و به‌ویژه، در دهه 1350 که با افزایش ناگهانی قیمت نفت درآمدهای نفتی ایران تقریباً چهار برابر شد، فساد اداری رو به افزایش نهاد. به گفته فریدون هویدا سفیر شاه در سازمان ملل، فساد دربار شاه ابعاد خطرناکی داشت «ولی گرفتاری اصلی در این قضیه فقط مسئله رشوه‌خواری یا دریافت حق کمیسیون توسط خانواده سلطنت نبود، بلکه اقدامات آن‌ها، الگویی برای تقلید دیگران می‌شد و به صورت منبع درآمدی بود که جامعه را در هر سطحی به آلودگی می‌کشاند.» دامنه فساد آن قدر گسترش یافته بود که یکی از خبرنگاران با اشاره به جریان مبارزه با فساد در ایران نوشته بود «این کار غیرممکن به نظر می‌رسد چرا که پای همه به نحوی گیر است» (هویدا، 1365: 9).



پس از انقلاب 1357 که از به نوعی انقلابی بر ضد فساد و تبعیض بود، انتظار می‌رفت فساد در ایران ریشه‌کن شود، اما آمار و نتایج یافته‌های تحقیقات و نظرسنجی‌های ملی و به‌ویژه بین‌المللی از جمله سازمان UNODC، TI و بانک جهانی حاکی از آن است که کشور ما به‌رغم داشتن آموزه‌ها و تعالیم اسلامی، ارزشی و اخلاقی، در زمینه فساد از رتبه و جایگاه مناسبی برخوردار نیست. برخی از اخبار منتشره در رسانه‌های داخلی بعد از انقلاب اسلامی، که معدود موارد فساد را منعکس کرده‌اند، می‌تواند نشان‌دهنده وضعیت فساد در ایران پس از انقلاب باشد.

## ۲-۲-۲- مفهوم فساد

فساد و سلامت در اغلب تحقیقات در پیوند با هم قرار داده شده‌اند. برخی این دو مفهوم را دو روی یک سکه دانسته‌اند و مطالعه یکی را مطالعه آن دیگری نیز تلقی کرده‌اند و برخی نیز به‌منظور رعایت دقیق‌تر معیارهای علمی کوشیده‌اند در باب هر یک پژوهش و بررسی جداگانه‌ای انجام دهند و از مجموع این بررسی‌ها به نتایج مکملی نائل شوند و سپس برای مرحله تجویز اقدام کنند.

مفهوم «فساد» مانند دیگر مفاهیم در علوم اجتماعی دلالت‌های بسیار متنوعی دارد و تعاریف مختلفی از آن ارائه شده است. چندوجهی بودن و درهم‌تنیدگی واقعیت‌های اجتماعی در تعریف پدیده‌ها و تعیین حد و مرز دقیق مفاهیم، برای محققان دردسرساز است. برای مثال تعریف مفاهیمی مانند فرهنگ و یا دین چنان متنوع بوده است که می‌توان دفتر جامع و پرحجمی از این تعاریف پدید آورد. مفهوم فساد نیز چنین است. این مشکل بودن در تعریف به‌حدی است که حتی برخی با اطمینان اظهار داشته‌اند، متخصصان فن هرگز در مورد یک تعریف واحد به توافق نخواهند رسید (دادخدایی، 1390: 28).

«هایدن هایمر» محققى که به آثارش درباره فساد مکرر ارجاع می‌شود، معتقد است که «هر تلاشی برای تحلیل مفهوم فساد باید بر این واقعیت تأکید کند که در زبان انگلیسی و زبان‌های دیگر، کلمه فساد تاریخی از معانی و دلالت‌های وسیعاً متفاوتی دارد» (Genaux 2004: 13). رجوع به ریشه‌های تاریخی مفهوم، نقطه آغاز مناسبی برای بررسی معانی و دلالت‌های گوناگون یک مفهوم است. «ژنوو» معتقد است کلمات «Corruptio» و «Corruptio» کلماتی هستند که از کتاب مقدس اخذ شده‌اند. این کلمات نقش محوری در کتاب مقدس دارند و بیانگر فانی بودن و زوال انسان و زندگی بشری در برابر ابدیت و زوال‌ناپذیری<sup>1</sup> خداوند هستند. «بدین ترتیب فساد (زوال) انسان دلالت بر جدایی او از الوهیت دارد. این واژه یادآور لحظه‌هایی است که آدم میوه ممنوعه را چید، از خالقش اطاعت نکرد و بدین ترتیب، روحش را به گوشتش تسلیم کرد و خود را از روح‌القدس جدا کرد». انسان جاودانگی را از دست داد و فانی شد (Genaux 2004: 20).

«ژنوو» در این فضا دلالتی الهی - سیاسی برای فساد پیدا کرد: «اگر فساد بدل به مرگ می‌شود، به بی‌عدالتی نیز بدل می‌گردد؛ همچنان که خدا عادل است». «ژنوو» به فصل 6 کتاب سلیمان در عهد عتیق اشاره می‌کند که مهم‌ترین وظیفه پادشاهان را عدالت‌گستری می‌داند و متقی بودن وی موکول به عادل

1 - Incorruption





بودن او شده است. پادشاه وظیفه دارد قوانین خداوند را اجرا کند، شرک و بت‌پرستی را از بین ببرد. پس فرو افتادن قوم به کفر و شرک و ناسپاسی، برابر با فساد است. پس فساد، انسان و اجتماع را به ضلالت می‌کشاند و نجات را منتفی می‌سازد. در کتاب سلیمان پادشاهان اسرائیل نقش شبان پیدا می‌کنند: «کردار نادرست‌شان بخت‌های مردم یهود را برای رستگار شدن از بین می‌برد» (Genaux 2004: 20). کارل فریدریش و هایدن هایمر بر اهمیت تعریف ارسطویی فساد تأکید کرده‌اند. ارسطو دو کلمه یونانی را در مقابل هم قرار داد: Aphthora به معنای ثبات و استمرار و Phthora به معنی تغییر، که در فرهنگ اسلامی تعبیر دیگری به کار می‌رود: کون و فساد، و بعد این مفاهیم در عرصه سیاسی در بحث از تغییر حکومت‌ها و تبدیل آن‌ها به حالات انحرافی‌شان به کار گرفته شد. برای مثال، از نظر ارسطو حالت انحرافی حکومت پادشاهی، حکومت استبدادی است که در طی آن شاه تبدیل به مستبد می‌شود (Genaux 2004: 16, 21).

### مفهوم فساد در اسلام

در اسلام، معنا و حیطة فساد بسیار گسترده است چراکه معیاری که طبق آن فساد شناسایی می‌شود، اصل عدالت است. هر عملی که توسط انسان انجام شده و در تقابل با عدالت بوده، فساد محسوب می‌شود. عدالت می‌بایست در هر جنبه از زندگی بشر چه بخش خصوصی و چه بخش عمومی و نیز نسبت به دیگر افراد، حیوانات و محیط‌زیست وجود داشته باشد؛ از این‌رو، هرگونه عملی که تعادل اکولوژیک، اقتصادی و اجتماعی را تهدید کند، در اسلام عمل فساد محسوب می‌شود (Jabber, S.F.A., 2013:141). در قرآن «فساد» در مقابل «اصلاح» قرار می‌گیرد. اصلاح حرکتی است که در روی زمین توسط پیامبران و پیروانشان انجام می‌گیرد و بر اثر آن سرزمینی که پیامبری در آن ظهور کرده، از کفر و شرک و ظلم - مظاهر فساد - پاک می‌شود. این‌جا است که خداوند می‌گوید: «وَلَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ بَعْدَ إِصْلَاحِهَا» (آیه 55 سوره اعراف، همچنین رجوع کنید به آیات 74، 85، 86 و 142 همین سوره). پس مفهوم قرآنی فساد دلالتی اخلاقی - سیاسی دارد.

در فلسفه اسلامی نیز مفهوم فساد هم‌نشین کون است. کون یعنی ماده، واجد صورت و فساد یعنی صورت از ماده زائل شود. این است که در فلسفه اسلامی گفته می‌شود که عالم، عالم کون و فساد است؛ یعنی که در این جهان تبدیلی دائمی وجود دارد: ماده صورت پیشین خود را از دست می‌دهد و صورت جدیدی می‌گیرد. فلاسفه اسلامی با نگاهی وجودشناسانه به واژه فساد می‌نگرند. در این نگاه فساد حالتی است که بر شیء عارض می‌شود و مبتنی بر رابطه ماده و صورت است، اما فلاسفه در مورد رابطه ماده و صورت دیدگاه‌های متفاوتی دارند. ابن‌سینا و ملاصدرا در این مورد که هر ماده‌ای برای تحقق و وجود، نیازمند صورت است توافق دارند؛ اما ابن‌سینا رابطه صورت‌ها را، رابطه کون و فساد می‌داند، یعنی صورتی به وجود می‌آید (کون) و صورتی از میان می‌رود (فساد)، اما از دیدگاه ملاصدرا، رابطه صورت‌ها رابطه کون و فساد نیست، بلکه صورتی (که در نظر ابن‌سینا فساد تلقی می‌شد) روی صورت دیگر (که در نظر ابن‌سینا کون تلقی می‌شد) قرار می‌گیرد (توکلی، 1391).

فساد به‌طور کلی به حادثه‌ای اطلاق می‌شود که در آن دگرگونی شیئی به‌حدی می‌رسد که دیگر نمی‌توان



آن را بدان نام ناامید و یا شناسایی کرد. فساد قهراً در مقابل موجود شدن است. اگر موجود شدن دال بر حصول صورت نوعیه باشد، فساد دال بر زوال آن است، در حالی که موجود شدن دال بر وجود بعد از عدم است، فساد دال بر عدم بعد از وجود است که در این راستا، این معنی دوم اعم از معنی اول است؛ یعنی برای این که زوال و فساد صورت گیرد باید وجود و برخورداری حاصل شده باشد. خلاصه این که فساد عبارت از دگرگونی ناگهانی است که بر شئی وارد می‌شود و حالت آن را به شئی دیگری تبدیل می‌کند. مانند تبدیل آتش به خاکستر و تبدیل بدن به خاک، اشیائی که فساد بر آن‌ها وارد می‌شود بیش‌تر اشیاء مرکب هستند و نه بسط (لطیفی، 1380: 368).

جدول ۱: مفهوم و دلالت‌های مختلف فساد و مشتقات آن در قرآن کریم

واژه	تکرار	آدرس
فَسَاد	5	المائده/32، 33 و 64، الأنفال/73، القصص/83
الْفَسَاد	6	البقره/205، الروم/41، هود/116، القصص/77 و الفجر/12
الْمُفْسِدِينَ	10	المائده/64، الأعراف/103، 86 و 142، یونس/81 و 91، النمل/14، القصص/4 و 77، العنکبوت/30
مُفْسِدِينَ	5	البقره/60، الأعراف/74، هود/85، الشعراء/183 و العنکبوت/36
يُفْسِدُونَ	4	البقره/27، النحل/88، الشعراء/152، النمل/48
الْمُفْسِدُونَ	1	البقره/12
مُفْسِدُونَ	1	الکهف/94
لَا تُفْسِدُوا	3	الأعراف/56 و 85، البقره/11
يُفْسِدُ	1	البقره/30
تُفْسِدُوا	1	محمد/22
أَفْسِدُوا	1	النمل/34
الْمُفْسِدِ	1	البقره/220
لَتُفْسِدَنَّ	1	الاسراء/4

لاجرم مفهوم فلسفی فساد، دلالت بر ناپایداری و زوال و تباهی دارد؛ در مقابل تبدیلهناپذیری امر الوهی و امور مجرد. به یک معنا می‌توان گفت که هر سه دلالت مفهوم فساد در وجدان انسان مسلمان خلجان دارد: (1) رفتار فساد کنشی غیراخلاقی است، یعنی در مقابل معیارهای اخلاق دینی قرار دارد؛ (2) از نظر اجتماعی و سیاسی نادیده گرفتن مسئولیت در قبال اجتماع مسلمین است؛ و (3) چون در مسیر الهی قرار ندارد به تباهی کنش‌گر فاسد می‌انجامد. در دین مبین اسلام، فساد به‌شدت محکوم شده است. اسلام به‌شدت پیروانش را از انجام این خطای غیراخلاقی نهی می‌کند. این شواهد برگرفته از شماری از آیات قرآن و سنت پیامبر گرامی اسلام (ص) می‌باشد، که منابع اولیه شریعت به حساب می‌آیند. در زیر به تعدادی از آیات و روایات در این زمینه اشاره می‌شود.

(1) از پراستنادترین آیات قرآنی درباره فساد می‌توان به آیات زیر اشاره کرد: «و برای فساد در زمین، تلاش می‌کنند و خداوند، مفسدان را دوست ندارد» (مائده، 64)؛ «در زمین در جست‌وجوی فساد مباش که خدا مفسدان را دوست ندارد» (قصص، 77) و آیه 188 سوره بقره که درباره رشوه است «ولا تاكلوا اموالکم



بینکم بالباطل و تدلو بها الی الحکام لتاکلوا فریقا من اموال الناس بالاثم و انتم تعلمون» (188/1) و اموالتان را میان خودتان به ناروا مخورید و [به‌عنوان رشوه قسمتی از] آن را به قضات مدهید تا بخشی از اموال مردم را به گناه بخورید در حالی که خودتان [هم خوب] می‌دانید (ترجمه استاد فولادوند). در صدر این آیه شریفه انسان را از خوردن اموال به‌طور باطل نهی می‌کند که عمومیت آن شامل رشوه نیز می‌شود ولی در ادامه با کلمه «تدلوا بها» که بنابر قول مفسران صراحت بر رشوه دارد انسان را از خوردن مال دیگران به‌وسیله رشوه و حتی پرداخت رشوه نهی می‌کند (توکلی، 1391 به نقل از: دریکنده، 1383: 70).

2) سماعون للکذب اکاون للسحت (مائده/ 42) شنوای دروغ و خورنده رشوه و مال حرام هستند...  
 3) تری کثیراً منهم یسارعون فی الاثم و العدوان و اکلهم السحت (مائده/ 62) بسیاری از آن‌ها را می‌بینی که به‌سوی گناه و دشمنی و رشوه‌خواری می‌شنابند ...  
 4) یا ایهاالذین آمنوا ان کثیراً من الحبار و الرهبان لیاکلون اموال الناس بالباطل (توبه/ 34) ای کسانی که ایمان آورده‌اید (متوجه باشید که) بسیاری از احبار و رهبان اموال مردم را به باطل می‌خورند ... در جدول شماره (1) واژه فساد و مشتقات آن در قرآن کریم ارائه شده است (توکلی، 1391).

### ۳-۲-۲- تعریف فساد

همان‌طور که اسکار کورر<sup>۱</sup> به درستی اذعان کرده است، هر پژوهشی که درباره فساد انجام می‌گیرد، به‌شدت تحت تأثیر چگونگی تعریف مفاهیمش قرار دارد. در واقع، نوع درک یا برداشتی که درباره مفهوم یا پدیده فساد وجود دارد در ماهیت تحلیل و مدل‌بندی آن بسیار مؤثر است (Kurer, 2005: 222).

### معنای لغوی فساد

در لغتنامه دهخدا واژه فساد/ فاسد به معانی گسترده‌ای تعریف شده است:

- فساد: ضدصلاح، تباه شده، به ستم گرفتن مال کسی را، تباهی، خشکسال، فاسد، تباه، گزند و زیان، ظلم و ستم، شرارت و بدکاری، عمل ناشایست و ناپسند، فسق و فجور، دشمنی و کینه و فتنه و ...
  - فاسد: معیوب، تباه، خراب، گمراه، شریر، باطل، سست، بی‌قوت
- دیکشنری انگلیسی آکسفورد نیز سه معنا را برای فساد ذکر کرده است:
- 1) فساد فیزیکی که دلالت بر تخریب یا ضایع شدن چیزی دارد؛
  - 2) فساد اخلاقی که اشاره به افول و نزول اخلاقی دارد؛
  - 3) انحراف هر چیز از حالت ناب و اصلی‌اش (Genaux, 2002: 13).

سازمان شفافیت بین‌الملل<sup>۲</sup> (TI) نیز به اختصار فساد را: «سوء استفاده از قدرت اعطا شده برای انتفاع شخصی» تعریف کرده است (Langseth, 1998). همچنین، «بخش عدالت جزایی و پیشگیری از جرایم ملل متحد»<sup>۳</sup> (1997)، فساد را چنین تعریف کرده است: «رشوه‌خواری و هر رفتار دیگر منتسب به افرادی

1 - Kurer, Oskar

2 - Transparency International Organization

3 - United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Division



که مسئولیت‌هایی در بخش‌های عمومی یا خصوصی به آن‌ها سپرده شده است و تخطی از وظایف مربوط به منزلت و موقعیت شغلی خودشان به عنوان مسئولان رسمی، کارکنان بخش خصوصی، کارگزاران مستقل و سایر مناسبات از این دست... به منظور نیل به مزایایی نامشروع و نادرست برای خودشان و یا افراد دیگر» (LaFree & Morris, 2004: 601).

«کافمن» یکی از صاحب‌نظران برجسته فساد چنین تعریفی از آن ارائه کرده است: فساد عبارت است از بهره‌برداری از ادارات دولتی برای سود شخصی (Kaufmann, 1998). «گونار میردال» فساد را به معنایی گسترده‌تر نگریسته و معتقد است همه گونه‌های انحراف یا اِعمال قدرت شخصی و بهره‌جویی نامشروع از مقام شغلی را می‌توان فساد دانست (محسنی، 1385).

در پیش‌نویس کنوانسیون مبارزه با فساد که توسط کمیته‌ای متشکل از نمایندگان کشورهای جهان در سال 2003 در وین تهیه شده و پس از تصویب به تدریج کشورها اقدام به عضویت در آن نموده‌اند، در تعریف ارائه شده از فساد مهم‌ترین نکات به شرح زیر می‌باشد:

- 1) ارتکاب عملی که نشانگر اجرای ناسالم وظیفه یا سوءاستفاده از منصب است.
- 2) داشتن هدف برای رسیدن به یک امتیاز؛
- 3) پیشنهاد یا مطالبه امتیاز به صورت مستقیم یا غیرمستقیم؛
- 4) داشتن نفع برای کارگزار یا دیگری (گلینتگارد، 1375: 34).

در قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (1390)، فساد چنین تعریف شده است: «فساد هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری 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، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی».

مرور ادبیات مرتبط با تعریف فساد نشان‌دهنده آن است که عده کثیری از محققین بر سه مبنایی که «هایدن هایمر»<sup>1</sup> تعاریف فساد را طبقه‌بندی کرده، توافق دارند؛ هرچند ضمن نقد تعاریف ارائه شده طبقات جدیدی نیز به این طبقه‌بندی سه‌گانه «هایدن هایمر» اضافه شده است که در زیر مورد بحث قرار می‌گیرد. طبق نظر «ماریوون ژنو»، «هایدن هایمر» سه دسته تعریف از مفهوم فساد را از هم متمایز می‌سازد: تعاریف منصب عمومی محور؛ تعاریف منافع عمومی محور؛ و تعاریف بازار محور (Genaux, 2002). «کورر» هم از سه دسته تعریف از فساد توسط «هایدن هایمر» نقل می‌کند اما با عناوینی دیگر: تعریف متمرکز بر افکار عمومی؛ تعاریف مبتنی بر منافع عمومی؛ تعاریف مبتنی بر اداره عمومی (Kurer, 2005).

### تعریف فساد بر مبنای افکار عمومی

عده‌ای از نظریه‌پردازان، مانند «هایدن هایمر»، در تعریف فساد تمرکز خود را بر جهت‌گیری افکار عمومی

1 - Heidenheimer



قرار می‌دهند؛ وی فساد را آن چیزی می‌داند که «افکار عمومی» آن را فساد دانسته باشند تعریف متمرکز بر افکار عمومی یعنی افکار عمومی به ما می‌گوید که فساد چیست.

دیدگاه‌ها و تعاریف مبتنی بر «افکار عمومی» از جمله تعریف «هایدن هایمر» (1970) با مشکلات و سؤالات اساسی مواجه است که از مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به این سؤال اشاره کرد: «احتمال کمی وجود دارد که در میان عموم مردم، درباره‌ی این که چه عملی مفسدانه است و چه عملی نیست توافقی قطعی وجود داشته باشد؛ بنابراین، در چنین وضعیتی، این که چه کسی تصمیم می‌گیرد که کدام دیدگاه انتخاب شود؟ یک سؤال اساسی است. به هر حال، آن چه که عموم به‌عنوان عمل فاسد می‌پندارند، خود، یک ایجاد اجتماعی است و این بخش مهمی از اطلاعاتی است که برای طراحی برنامه‌های مبارزه با فساد به کار می‌رود. همچنین تحلیل‌هایی که در سطوح متفاوت از افکار عمومی صورت می‌پذیرد در نهایت منجر به ظهور بینش‌ها و سیاست‌هایی درباره ریشه‌های فساد و اشکال مبارزه با آن در ادارات دولتی می‌شود.

یکی دیگر از مشکلات این دیدگاه این است که، افکار عمومی نسبت به مکان و زمان متغیر است، اما نکته مهم‌تر این است که افکار عمومی در معرض دستکاری و فریب خوردن می‌باشد. در بسیاری کشورها که توده مردم ناآگاه و دور از جریان امور سیاسی و اجتماعی نگه داشته می‌شوند، افکار عمومی بسیاری از اقدامات را به‌مثابه فساد نمی‌شناسد. همچنین بررسی تجربی نشان می‌دهد بروز شرایطی که در آن افکار عمومی دیگر حتی رشوه را نیز فساد تلقی نکند امکان‌پذیر است<sup>1</sup> (فاضلی، 1387 به نقل از: Jos, 1993, p. 368). با این همه نباید از این نکته غافل شد که افکار عمومی بر مبنای برداشتی که از فساد در جامعه وجود دارد درباره مشروعیت نظام سیاسی قضاوت می‌کند؛ بنابراین، حتی اگر افکار عمومی شاخصی عینی و قابل اعتماد برای سنجش فساد نباشد، سنجش فساد در نزد افکار عمومی، شاخصی برای ارزیابی مشروعیت نظام سیاسی هست.

### تعریف فساد بر مبنای منافع عمومی

در این نوع تعاریف فساد عملی یا رفتاری است که به منافع عمومی لطمه وارد کند (Genaux, 2002). تئوری نقض مصلحت و منفعت عمومی در فساد را به «کارل فریدریچ» نسبت می‌دهند. عبارت معروف وی این است که «الگوی فساد زمانی در جامعه وجود دارد که دارندگان قدرت، که مسئولیت انجام وظایف مقرر را به‌عنوان یک مستخدم و کارمند دارند، در مقابل پول وب رخی پاداش‌هایی که قانوناً برای وی مقرر نشده، اغوا شده و به عموم و منافع لطمه وارد می‌سازد». برای نمونه «داگلاس» معتقد است که «مصلحت عمومی زمانی معنا پیدا می‌کند که واقعاً برای کل مردم اسباب خیر باشد.» (دادخدایی، 1390: 50). در این تعریف نیز اجماع بر سر آنچه می‌تواند منفعت عمومی باشد، دشوار است.

### تعریف فساد بر مبنای نقش وابستگی‌ها

1. ژوس برای شناخت بهتر افکار عمومی در تعریف فساد، استفاده از روش‌شناسی کیو (Q-Methodology) را پیشنهاد می‌کند. در این روش گزاره‌های متعددی که می‌توانند بیان‌کننده دیدگاه‌های فرد درباره مقوله موردنظر باشند به افراد داده می‌شود و از آن‌ها خواسته می‌شود تا گویه‌ها را برحسب میزان نزدیکی آن‌ها به دیدگاه فرد مرتب کنند. سپس از فنون آماری برای برآورد نظر افکار عمومی درباره مشخصات مقوله مدنظر استفاده می‌شود. (Jos, 1993, P.371)



برخی از اندیشمندان فساد را بر مبنای فرآیند تصمیم‌گیری تعریف کرده‌اند. بر این اساس «یک کارمند یا مسئول دولتی هنگامی مرتکب فساد شده است که در اتخاذ تصمیمات اداری تحت تأثیر منافع شخصی یا روابط و علائق خانوادگی و دوستی‌های اجتماعی قرار گرفته باشد» (فاضلی، 1387: 1). به نقل از حبیبی، (1375، ص 18). به نظر نمی‌رسد این تعریف چیزی به تعریف فساد بر مبنای تخطی از قانون بیفزاید. مهم این است که قانون مبنای تصمیم‌گیری نبوده و علائق خانوادگی یا نفع شخصی مبنای قرار گرفته است (فاضلی، 1387: 16).

### تعریف فساد بر مبنای نقض قانون

مؤسسه گالوپ که در زمینه پژوهش‌های کمی و سنجش شاخص‌های اجتماعی تخصص دارد فساد را «اقدامات غیرقانونی که از طریق آن‌ها شهروندان به مقامات دولتی رشوه می‌دهند تا مجوز بگیرند، قرارداد ببندند یا از مجازات بگریزند؛ و به طور خلاصه رشوه دادن برای فائق آمدن بر قانون یا قواعد بروکراسی» تعریف کرده است (Gallup, 1999, p.1). تعریف فوق بر این فرض استوار است که قانون کامل، جامع و بدون خدشه‌ای وجود دارد که کارکنان باید بر مبنای آن عمل کنند و عمل نکردن مطابق آن موجب فساد است. در صورتی که چنین قانونی وجود نداشته باشد یا خود قانون به گونه‌ای نوشته شده باشد که در آن موارد فساد قانونی جلوه داده شده باشد، این تعریف خدشه‌بردار است (حبیبی، 1375: 14).

به علاوه، داشتن پست دولتی به معنای وجود انتظارات قانونی نیست، بلکه انتظاراتی عمومی و فراقانونی نیز از دارندگان این مقام‌ها وجود دارد. لذا تعریف فساد بر مبنای چارچوب قانونی صرفاً مشکل روش‌شناختی تعریف و سنجش فساد را ساده می‌کند. بالاخص در مواردی که قانون ابهاماتی داشته و وظایف مقامات اداری به خوبی تصریح نشده و جا برای اعمال نظر فردی وجود داشته باشد چنین تعریفی بسیار ناکارآمد است (Jos, 1993, p.366). در ضمن، خود قانون در معرض دستکاری و اعمال نفوذهای قانون‌گذاران است. لذا کاملاً محتمل است که قانون‌گذاران قانون را به نحوی تدوین کنند که موارد فساد در آن نادیده گرفته یا قانونی تلقی شود. جالب این که مواردی از فساد که با چنین تمهیدی بروز می‌کنند زیان‌های بیش‌تری نسبت به بقیه موارد فساد در بردارند (فاضلی، 1387: 14-15).

### مفهوم‌پردازی فساد جامعه‌ای

در یک برداشت کلاسیک (به تعبیر مایکل جانستون<sup>1</sup>)، مفهوم «فساد» می‌تواند با یک جامعه، به مثابه یک کل، یا با کنش‌های فردی انسان‌ها مرتبط باشد. از این منظر، فساد جامعه یا وضعیتی اجتماعی را توصیف می‌کند که از معیارهای نیکویی<sup>2</sup> ساقط شده باشد. به عبارت دیگر، فساد می‌تواند به کیفیت کنش‌های افراد مربوط باشد و در حالی که به طور ضمنی دارای مفهوم تنزل اجتماعی<sup>3</sup> نیز هست، ممکن است که این اعمال مفسدانه، نتایج سودمند اجتماعی نیز دربر داشته باشند. هر قدر هم که شامل قانون‌شکنی اجتماعی یا اداری بیش‌تری گردند. در این دیدگاه، سروکارمان بیش‌تر با کنش‌های فردی افراد است، یعنی آنچه که جانستون فساد رفتاری نامیده است، یا به صورت مشخص، ضوابط و معیارهایی که یک عمل مفسدانه

1. Johnston, M.

2. Goodness

3. Social Degradation



را از عمل غیرمفسدانه متمایز می‌سازد (Johnston, 1996).

با اتخاذ رویکرد نسبتاً مشابهی، ریچارد نیلسن<sup>۱</sup> از یک خرده‌سیستم مبتنی بر تخریب، انگل مانند در یک شبکه اجتماعی صحبت می‌کند. به عبارت دیگر، فساد در یک شبکه کارش تخریب و پیامدش به‌مانند انگل است و به تدریج همه‌جا را فرا می‌گیرد. زیرا به یک هنجار و فرهنگ تبدیل می‌شود. این فرهنگ و هنجار خود یک معیار تولید می‌کند که دیگران خود را با آن مقایسه می‌کنند و در آن مسیر به مسابقه می‌پردازند تا از هم سبقت بگیرند (به نقل از رفیع‌پور، 1386: 17). فرامرز رفیع‌پور معتقد است که فساد موجب استحاله و تخریب کل نظام اجتماعی می‌شود و به‌نوعی کارکردهای آن را مختل می‌کند. رفیع‌پور گزارش می‌کند که در سطح یک سازمان، فساد موجب دلسردی و بی‌اعتمادی بقیه همکاران می‌شود و خود موجب تکثیر متاستازمانند و تخریب مجموعه می‌شود (رفیع‌پور، 1386: 17-18).

در یک جمع‌بندی کلی، نگاهی به تعاریف و مفهوم‌پردازی‌های یاد شده نشان می‌دهد که فساد مفهومی چندوجهی و متغیر است؛ نه فقط از کشوری به کشور دیگر، بلکه از زمانی به زمان دیگر هم تغییر می‌کند. برای مثال، آن‌چه عموم، امروزه در غرب به‌عنوان عمل فاسد محکوم می‌کنند، در گذشته محکوم نمی‌کردند، یا در جوامع دیگر محکوم نمی‌شود. فساد مفهومی پیچیده است و این پیچیدگی مانع از آن می‌شود که بتوان به همه علل و عوامل مؤثر بر آن پی برد. ضمن این‌که عامل‌هایی که در ظهور فساد دخالت دارند ضرورتاً علت آن به شمار نمی‌روند. همچنین، فساد دامنه‌ای از رفتارهایی را شامل می‌شود که دلالت بر نقض حقوق مشخصی دارند و به هنجارهای اجتماعی آسیب می‌زنند؛ بنابراین، رفتارهای معطوف به فساد کم و بیش غیراخلاقی، غیرعرفی و ضداجتماعی نیز هستند.

در حالی که می‌توان بروز فساد یا اعمال فسادآمیز را در همه جوامع و سازمان‌ها محتمل و حتی مسلم<sup>۲</sup> فرض کرد، میزان و گستره‌ی فساد به تفکیک افراد، آژانس‌های (کارگزاری‌ها) بخش عمومی، فرهنگی‌های مدیریتی و مناطق جغرافیایی متفاوت است. سخن کوتاه این‌که، همان‌طور که بسیاری از صاحب‌نظران و پژوهش‌گران موضوع فساد تصریح کرده‌اند (Gardiner, 2002; Heidenheimer, 1970)، دستیابی به تعریف و مفهوم‌سازی واحدی از فساد بسیار مشکل است؛ برای این‌که اشکال کنشی و اعمال مشخصی که فاسد یا مفسدانه پنداشته می‌شوند با هنجارها و آداب و رسوم و قوانین ملت‌ها و جوامع مرتبط است. این بدین معنی است که فساد همیشه پس‌زمینه اجتماعی، فرهنگی، حقوقی و سیاسی مساعدی دارد و در واقع، یک ایجاد اجتماعی و فرهنگی است. در جدول شماره (2) تلاش شده است تعدادی از تعاریف فساد به صورت خلاصه ارائه شود.

جدول ۲: تعدادی از تعاریف فساد

سوء استفاده از قدرت دولتی برای منافع شخصی	سنتوریا (1931)
سوء استفاده از قدرت به امانت داده شده برای منفعت شخصی	سازمان بین‌المللی شفافیت (2003)
استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری / دولتی برای انتفاع شخصی	تئوبالد (1990)
فعالیتی که اعتماد عمومی به سلامت قوانین، سیستم‌ها و نهادهای	شبکه عدالت مالیاتی زیرناسک (2008)

1. Nelson, R.

2. Taken-for-granted



	حاکم بر جامعه را تضعیف می‌کند.
دانشنامه آمریکایی (1980)	اقدامات غیرقانونی یا سوءاستفاده از منصب دولتی
جانستون (1997)	سوء استفاده از منابع و نقش‌های دولتی
برنامه عمران سازمان ملل (1998)	سوء استفاده از قدرت دولتی، اداره یا اجازه استفاده شخصی از طریق رشوه، اخاذی، نفوذ، قوم و خویش پرستی و تقلب
نای (1989)	رفتاری که از وظایف رسمی یک نقش دولتی منحرف می‌شود.
لانگ (2008)	دنبال کردن منافع شخصی توسط بازیگران سازمانی (تکی یا چند نفره) از طریق تغییر جهت ارادی منافع سازمانی یا ممانعت از روتین‌های معمول سازمانی
گروه چندمنظوره فساد شورای اروپا (2001)	رشوه‌خواری یا هرگونه رفتار دیگر در برخورد با افراد مسئول در بخش دولتی یا بخش خصوصی که موجب نقض وظایف این افراد شود یا هرگونه رابطه دیگر از این نوع به قصد کسب امتیازات از هر نوع برای خود یا دیگران...
تانزی (1995)، حبیبی (1375)	تأثیرپذیری کارمند یا مسئول دولتی از منافع شخصی یا روابط و علایق خانوادگی و دوستی‌های اجتماعی در اتخاذ تصمیمات اداری
اطلس (1987)	معامله، اخاذی، قوم و خویش پرستی، حمایت کردن از خود یا اطرافیان و دفاع از خود و دیگران
ولفنسان (2000)	یک «بیماری» بین فرهنگی که توسط کارکنان دولتی انجام می‌گیرد و باید به صورت جراحی حذف و برداشته شود.
آناند، آشفورت و جاشی (2005)	جدا شدن از هنجارهای اجتماعی پذیرفته شده برای دستیابی به اهداف شخصی یا سازمانی
ویندسور (2004)، بنفیلد (1975)	انحراف نامطلوب اجتماعی از ایده‌ال، هنجارها یا استانداردها
کوپر (1994)	نادیده گرفتن معیارهای رفتاری پذیرفته شده، توسط صاحبان قدرت برای انتفاع شخصی نامشروع
ویندسور (2004)	بازتاب یک شکست اخلاقی در منافع عمومی برای منافع شخصی غیرقانونی
آپاسلان (2008)	انحراف از ارزش‌های اخلاقی
کمیسیون مستقل ضدفساد (1998)	انجام اعمال اداری به شکل ناقص و غیرصادقانه توسط مأموران دولتی
مایکل کلارک (1983)، هایدن هایمر (1989)، هانتینگتون (1989)، وان کلاورن (1989)، سازمان بین‌المللی شفافیت (1996)، بانک جهانی (1997)، لمبزدروف (1999)، کلیتگارد و همکاران (2000)، پارک (2003)، پیپز (2005)	سوء استفاده از قدرت عمومی برای منفعت شخصی





#### ۴-۲-۲- گونه‌شناسی فساد

همانند تعاریف و مفاهیم، نوع و گونه‌شناسی‌های متنوع و متعددی در مورد مقوله فساد انجام شده است. در ادامه انواع دسته‌بندی‌های فساد ارائه شده است:

##### فساد سیاه / سفید / خاکستری

«هایدن هایمر» (1970) نوعی سخن‌شناسی را اشاعه داد که طبق آن فساد به سه گونه فساد سیاه<sup>۱</sup>، فساد خاکستری<sup>۲</sup> و فساد سفید<sup>۳</sup>، تقسیم شد (LaFree & Morris, 2004: 602).

1) **فساد سیاه:** به فسادی گفته می‌شود که هم توسط نخبگان و هم توسط توده مردم، محکوم شود (مانند رشوه گرفتن مهندس ناظر و نادیده گرفتن معیارهای ساخت یک پل یا پروژه‌های عمرانی که ممکن است زندگی عموم مردم را به خطر افکند).

2) **فساد خاکستری:** به فسادی اطلاق می‌شود که توسط شمار اندکی از گروه‌ها که معمولاً جزو نخبگان هستند محکوم می‌شود، ولی از نظر عامه مردم فساد تلقی نمی‌شود (مانند، عدم اجرای قوانینی که مردم مفید نمی‌دانند و نخبگان مفید می‌دانند).

3) **فساد سفید:** نوعی از فساد است که از قوانین خاصی تخطی صورت نمی‌گیرد و در کل از نظر هیچ‌کدام از گروه‌ها ارزش جریمه شدن جدی را ندارد (LaFree & Morris, 2004: 602).

##### فساد فردی / نهادی

همچنین فساد را می‌توان برحسب شکل منافع و نوع رویه‌ای (چگونگی) که فساد یا عمل مفسدانه رخ می‌دهد به دو شکل اساسی تقسیم کرد: فردی و نهادی (Thompson, 1993, 1995).

1) **فساد فردی:** در این نوع فساد، افراد صاحب‌منصب یا کارکنان منافع شخصی‌شان را در نقشه‌ای خودشان به مثابه شهروندان خاص اخذ می‌کنند.

2) **فساد نهادی:** در این نوع فساد، کارکنان منافی را دریافت می‌کنند که موقعیت‌های شغلی یا حرفه‌ای‌شان را در درون سازمان ارتقاء می‌بخشد یا به تقویت ایدئولوژی سیاسی‌شان کمک می‌کند. در فساد از نوع نهادی، منافع دریافتی افراد سیاسی است و لزوماً به مشروعیت‌زدایی خود آن‌ها منجر نمی‌شود (Ibid; see also: LaFree & Morris, 2004: 601-604).

##### فساد فعال / منفعل

در واژه‌شناسی حقوق کیفری، ممکن است از واژه فساد برای تفکیک اقدامی فاسد از شروع به جرم یا جرم ناتمام استفاده شود که براین اساس فساد را می‌توان به فساد فعال و فساد منفعل تقسیم‌بندی نمود:

1) **فساد فعال:** زمانی که رشوه به کارکنان اداری پیشنهاد می‌شود، آن را فساد فعال می‌نامند. وقتی پرداخت رشوه محقق شده است فساد فعال رخ داده است.

2) **فساد منفعل:** هنگامی که کارکنان درخواست رشوه می‌کنند آن را فساد منفعل می‌خوانند. هنگامی

1 - Black  
2 - Grey  
3 - White



که رشوه پیشنهاد شده ولی دریافت نشده فساد منفعل است (فاضلی، 1387: 18). برای مثال، فساد فعال شامل تمامی مواردی می‌شود که پرداخت یا قبول رشوه اتفاق افتاده است (لانگست و دیگران، 1387: 16). رشوه دادن فساد فعالی است که برای به‌دست آوردن امتیاز یا رانتی صورت می‌گیرد، اعطاکننده امتیاز و رانت با پذیرش رشوه از حالت انفعال خارج می‌شود (نیکبخت، 1392).

### فساد تصادفی / نظام‌مند

درجه شیوع فساد در میان جوامع مختلف متفاوت است و از درجه کم و استثنا تا درجه بسیار رایج و قاعده‌مند تغییر می‌کند. اگر فساد کم باشد به آسانی قابل کشف، مجازات و نابودی است، اما وقتی فساد در جامعه بسیار رایج شود و به شکل قاعده‌مند درآید، احتمال کشف و مجازات، کاهش یافته و انگیزه‌های فساد افزایش می‌یابد.

**1) فساد تصادفی:** فسادی است که از نظر تعداد دفعات و حوزه‌های رخ دادن نسبتاً کم و محدود است. در چنین شرایطی جامعه نسبت به آن واکنش سریع از خود نشان می‌دهد و آن را تحمل نمی‌کند و گزارش فساد به مراجع رسیدگی‌کننده ارائه می‌شود. «هربرت ورلین» فساد اتفاقی را به انجام خطا در بازی فوتبال تشبیه نموده است، که داور با ارائه یک کارت، بازیکن را جریمه می‌کند (کیانی‌منش، 1386).

**2) فساد نظام‌مند:** «مورنو اکامپو» فساد نظام‌مند را «فساد حاد» می‌نامد و «هربرت ورلین» آن را رذالتی اجتماعی هم‌پایه اعتیاد به الکل می‌خواند (دادخدایی، 1390: 105). «ورلین» فساد نظام‌مند (حاد) را به تشویق خشونت در بازی فوتبال تشبیه می‌کند، به طوری که بازی تغییر ماهیت می‌دهد و به ضد خود یعنی عامل تفریح تبدیل می‌شود. این شکل از فساد، توسعه اقتصادی بسیاری از کشورهای در حال توسعه را تهدید می‌کند (کیانی‌منش، 1386).

فساد سیستماتیک یا نظام‌مند زمانی است که اعمال، روابط و معاوضه‌های فسادآمیز آن قدر معمولی و رایج شود که خود تبدیل به یک نرم و هنجار شود؛ به گونه‌ای که کسانی که ملتزم به نرم‌های جدید هستند، مورد تشویق و پاداش، و آن‌هایی که پایبند به هنجارهای سابق بوده و اعتقاد به نامشروع بودن یک عمل فسادآمیز دارند، مورد تقبیح و حتی مجازات قرار می‌گیرند، در این صورت معاوضه‌های فسادآمیز به صورت منظم و مکرر، تثبیت می‌شوند (دادخدایی، 1390: 105). در این گونه فساد، هزینه‌های ارتکاب جرم به شدت پایین می‌آید و رشوه، تبدیل به حقوق پنهان کارمندان، به خصوص در برخی موقعیت‌های خاص، مانند سیستم مالیاتی و گمرکی می‌شود (همان).

**فساد با ماهیت تبانی، اجباری و غیرربطی:** در این نوع فساد، عاملین با میل و رغبت دست به این کار زده و از فساد اداری به عنوان ابزاری برای انجام اعمال غلط یا بی‌تفاوتی در قبال کارهای صورت‌پذیرفته، استفاده می‌کنند. در این نوع فساد مقامات از مزایای بیش‌تری در مقایسه با هزینه فساد، بهره‌مند می‌شوند. در فساد اجباری، فساد به عامل انجام‌دهنده آن، از طرف مقامات بالاتر تحمیل می‌شود. در فساد غیررابطی، منافی به قیمت از دست دادن حقوق دیگران کسب شده و قربانیان این فساد از این مسئله آگاه نیستند (ذاکر صالحی، 1391: 21 به نقل از Khan, 1994: 4).



گونه‌شناسی «العطاس»: به‌زعم «هیود»، «العطاس» براساس نوعی تعریف تقلیل‌گرایانه، گونه‌شناسی بسیار متنوعی ارائه کرده است: «فساد به معنای خیانت در امانت به نفع شخصی است.» او بین فساد «سوداگرایانه» و «غاصبانه» تفاوت قائل می‌شود. اولی به توافق دوجانبه بین دهنده و گیرنده مربوط می‌شود، که هر دو طرف فعالانه و به نفع متقابل آن را دنبال می‌کند؛ در حالی که دومی نوعی حالت اجبار و اضطراب است، که معمولاً برای اجتناب از نوعی صدمه‌ای که ممکن است به دهنده یا نزدیکان او وارد آید، صورت می‌گیرد. دیگر انواع فساد حول محور فساد «سوداگرایانه» و «غاصبانه» می‌چرخند یا محصول فرعی آن هستند. فساد تدافعی آشکارا با نوع اجحاف‌گرایانه رابطه معکوس دارد. در حالی که فساد «سرمایه‌گذارانه» متضمن ارائه کالا و خدمات بدون رابطه مستقیم با دریافت مساعدتی ویژه اما با توجه وضعیت‌های آینده است که ممکن است دریافت نوعی مساعدت در آن وضعیت، ضرورت پیدا کند. فساد «آشناپروانه» به نصب غیرقابل توجیه دوستان و خویشاوندان به مناصب دولتی یا نشان دادن رفتار تبعیض‌آمیز به آن‌ها اشاره دارد. فساد «خودزا» مستلزم وجود فقط یک شخص است که برای مثال چون از نتیجه خط‌مشی مفروض قبلاً آگاه بوده از آن نفع می‌برد. سرانجام فساد حمایت‌گرایانه، اقدامات انجام شده برای حفاظت یا تقویت فساد موجود را معمولاً از طریق دسیسه‌چینی یا از طریق خشونت، توضیح می‌دهد (هیود، 29: 1381-30).

### فساد کلان / خرد

فساد اداری را از حیث درجه مرتکب و میزان اموال نیز می‌توان در دو مقوله کلی زیر تقسیم‌بندی کرد.

**1) فساد کلان:** این نوع فساد عمدتاً توسط آن دسته از مقامات عالی‌رتبه دولتی صورت می‌گیرد که در زمینه انعقاد قراردادهای دولتی بزرگ تصمیم‌گیری می‌کنند. در فساد کلان، دولت‌ها به تنایب منافع عظیم مالی را از طریق قرارداد یا بخشیدن امتیاز، به بخش خصوصی می‌بخشند. رشوه، رانت‌های انحصاری را به سرمایه‌گذاران منتقل می‌کند؛ درحالی که کارمندان فاسد نیز در آن سهیم هستند. از جمله می‌توان گفت فرآیند خصوصی‌سازی، که از جمله نقاط آسیب‌پذیر از جهت فروش اطلاعات محرمانه و انعقاد معاملات محرمانه در یک کشور است یکی از مناطق بروز فساد کلان است (دادخدایی، 1390: 100). از این نوع فساد باعنوان «اخاذی دولتی» نیز یاد می‌شود (فاضلی، 1387: 17). فساد در سطح مدیران ارشد قوه قضائیه و مقننه که تشکیل‌دهنده فساد قضایی و قانون‌گذاری هستند، از مصادیق فساد کلان محسوب می‌شوند (همان: 101). یکی دیگر از شاخصه‌های فساد کلان وجود «پدیده رانت» است. منظور از رانت در واقع وجود امتیازات ویژه‌ای مانند قدرت و اختیارات دسترسی به منابع دولتی، بهره‌مندی از اطلاعات محرمانه و غیره است که یک مقام دولتی آن‌ها را وسیله معامله و تجارت خود با بخش خصوصی قرار می‌دهد (همان: 102). فساد کلان درواقع یک فساد ساختاری و زیربنایی است که معلول دو عامل و رویکرد سیاسی و اقتصادی است (همان: 102).

**2) فساد خرد:** فساد جزئی که اشاره بهر شوه‌های جزئی دارد که کارکنان دولت در اثر پایین بودن حقوق و دستمزدشان برای پرداخت هزینه‌های خانواده خود از شهروندان دریافت می‌کنند.



تقسیم‌بندی فساد براساس مقدار مالی آسیب آن، تنها لایه‌ی سطحی‌تر و آشکارتر فساد را نمایان می‌سازد. از موضعی ریشه‌ای‌تر نیز می‌توان فساد را به دو دسته تقسیم کرد: ملاک قرار دادن پیامدهای اجتماعی منفی فساد از نظر دامنه‌آسیب‌رسانی به ضابطه‌ها، هنجارها و قواعد حاکم بر نحوه عملکرد نظام این معیار ناظر به نوعی آسیب‌شناسی اجتماعی فساد است و در آن رفتارهایی که آسیب‌های معطوف به نظام ایجاد می‌کنند و الگوهای انحرافی از رفتار را جا می‌اندازند و تثبیت می‌کنند که این الگوها و هنجارها با بنیان‌های یک نظام یا خرده‌نظام درمی‌افتند؛ بدین ترتیب، از رفتارهایی که آسیب‌های موردی را پدید می‌آورند، متمایز می‌شوند. این معیار برای تعیین شدت برخورد و نوع مبارزه یک نظام یا خرده‌نظام با رفتار فاسد اهمیت بسیار زیادی دارد. اگرچه تمیز مصادیق فساد معطوف به نظام و فساد موردی از یکدیگر همیشه آسان نیست، اما این معیار از نظر ارزیابی آسیب‌های ناشی از فساد اهمیت شایانی دارد. مطابق این معیار وقتی در این یا آن وزارتخانه که متولی اجرای طرح‌های عمرانی کوچک و بزرگ در کشور است، دستگاهی به قیمت یک میلیارد تومان به فروش می‌رسد ولی این مبلغ به حساب دولت واریز نمی‌شود، نمونه‌ای از فساد موردی رخ داده است.

در این مورد سیستم از فقدان منبع مالی رنج خواهد برد که نسبت به آن امری بیرونی است و با تزریق منبع مالی مشکل آن حل خواهد شد؛ ضمن آن که نظام باید عیب سازوکارهای نظارتی خود را رفع کند، اما رابطه کارمزدی یا قراردادی کارشناس دفتر فنی همان وزارتخانه که وظیفه‌اش ارزیابی پروژه‌ها است، با شرکت مهندسی مشاور که مجری طرح‌های عمرانی وزارتخانه است، مصادیقی از فساد معطوف به نظام است. وقتی یکی از وظایف اصلی این وزارتخانه مدیریت اجرای طرح‌های عمرانی در سطح کشور است و کارشناس ارزیاب آن (که وظیفه‌اش نظارت و ارزیابی چگونگی اجرا است) هم‌زمان کارشناس اجرایی شرکت مهندسی مشاور مجری طرح هم هست، امکان انجام درست و به‌قاعده این وظیفه از آن سلب می‌شود؛ زیرا در این جا عامل ناظر عامل مجری هم هست و این اقدامی در جهت جا انداختن الگوی رفتاری متضاد با مقاصد نظام است. پس در کار این نظام اداری یا اجرایی خللی اساسی وارد شده است که عملکرد درست سیستم را از درون مختل می‌سازد و برای حل مشکل نیاز است که در خود سیستم نوعی جراحی صورت گیرد.

## ۵-۲-۲- اشکال و مصادیق فساد

در مطالعه‌ای، براساس مجموعه‌ای از شاخص‌های مهم و اساسی، اشکالی از پدیده فساد معرفی شده‌اند (آموندسن، 1999). این اشکال، که می‌توان آن‌ها را جزو انواع اصلی رفتار مفسدانه نامید، عبارتند از ارتشاء<sup>۱</sup>، اختلاس<sup>۲</sup>، کلاهبرداری<sup>۳</sup> و اخاذی<sup>۴</sup>. با این که به‌نظر می‌رسد این مفاهیم تا حدود زیادی با هم هم‌پوشانی دارند و حتی گاهی اوقات ممکن است با عبارات دیگری نیز جایگزین شوند، با این حال می‌توان از آن‌ها برای توضیح و تفکیک شکل‌های اصلی رفتار مفسدانه استفاده نمود (Lambsdorff)

1. Bribery
2. Embezzlement
3. Fraud
4. Extortion



1999).

**1- رشوه:** وجهی (نقدی یا غیرنقدی) است که طی یک رابطه مفسدانه، پرداخت و یا دریافت می‌شود. پرداخت یا دریافت رشوه به خودی خود عملی نادرست است و باید به‌عنوان جوهره فساد تلقی شود. رشوه یک مبلغ ثابت، درصد معینی از یک قرارداد یا انواع دیگر مساعدت به هر شکلی است که معمولاً به مقامی دولتی داده می‌شود که توانایی عقد قرارداد به نیابت از سوی دولت را دارد یا این‌که قادر است مزایای خاصی را در میان شرکت‌ها، افراد، تجار و مشتریان توزیع کند (Ibid). محققان در متون خود از فساد فعال و منفعل معادل رشوه فعال و منفعل بحث کرده‌اند (دادخدایی، 1390: 113).

**2- اختلاس:** اختلاس در لغت به معنی ربودن، جدا کردن و برداشتن چیزی از روی چیز دیگر است (دادخدایی، 1390: 152). اختلاس عبارت است از سرقت منابع توسط افرادی که مسئول نظارت و اداره آن‌ها هستند. اختلاس زمانی صورت می‌گیرد که کارمندان ناسپاس اقدام به دزدی از کارفرمایان خود می‌کنند. این عمل، زمانی که مقامات دولتی از منابع عمومی سوءاستفاده کنند یا از منابعی که حق نمایندگی و نظارت از جانب عموم مردم را بر آن‌ها دارند، سرقت کنند، بزه بسیار بزرگی تلقی می‌شود. این امر نشان‌دهنده یکی از خطرات اختلاس است. از این‌رو، به نظر می‌رسد که بایستی اراده‌ای سیاسی، قوه قضاییه‌ای مستقل و نیز ظرفیتی قانونی برای محدود کردن اختلاس وجود داشته باشد. اختلاس شکلی از فساد و سوءاستفاده از قدرت است که می‌تواند در حوزه‌های نهادی و اخلاقی بسته، که مستقل از اخلاق عمومی است و احتمال کمی برای دریافت اجازه عمومی وجود دارد، بسط پیدا کند. در بسیاری از کشورهای کاملاً فاسد، اختلاس یک بخش بنیادین از اختیارات طبقه حاکم برای دست‌درازی به منابع است، که حتی از کسب درآمد از طریق دریافت رشوه نیز اهمیت بیش‌تری دارد (Lambsdorff-1999).

**3- اخاذی:** اخاذی از ریشه اخذ کردن به معنی ستاندن چیزی از دیگری با اکراه وی آمده است (دادخدایی، 1390: 136). درحالی که ارتشا متضمن به‌کارگیری پرداخت یا دیگر انگیزه‌های مثبت است، اخاذی مبتنی بر اجبار، مانند اعمال یا تهدید به خشونت یا افشای اطلاعات زیان‌آور برای وادار کردن به همکاری است (لانگست و دیگران، 1387: 22). اخاذی شامل پول و سایر منابع است که از طریق به‌کار بردن اجبار، خشونت یا تهدید به استفاده از زور به‌دست می‌آید. اجحاف و کسب درآمد از طریق زور، معاملات فاسدی هستند که در آن، پول با استفاده از خشونت، توسط افرادی که توانایی و امکان به‌کار بردن آن را دارند به‌دست می‌آید اما عایدی بسیار کمی نصیب «مشتریان» (یعنی کسانی که تهدید شده‌اند و پول پرداخت کرده‌اند) می‌شود (شاید بتوان قول مبهمی مبنی بر این‌که از اذیت و آزار بعدی مستثنی شوند را جزء این منفعت محدود به‌شمار آورد).

**4- کلاهبرداری:** یک جرم اقتصادی است که شامل بعضی از انواع حيله‌گری، مغبون کردن، و فریب است. کلاهبرداری شامل دستکاری یا تحریف اطلاعات، حقایق و گزارش‌های کارشناسی توسط مقامات دولتی است که در حفاصل بین شهروندان و سیاست‌مداران قرار می‌گیرند و به‌دنبال کسب سود شخصی هستند. کلاهبرداری هنگامی صورت می‌گیرد که یک مقام دولتی (عامل) که مسئول اجرای فرامین یا وظایفی است که از سوی مقامات مافوق (رؤسا) به وی واگذار شده است، جریان اطلاعات را به نفع منفعت



فردی خود دستکاری می‌کند. به همین خاطر است که نظریه مدیر - عامل یا مشوق<sup>۱</sup> از سوی اقتصاددانان برای مطالعه این پدیده به کار رفته است (اسکلند و تیله، 1999؛ فیلداستاد، 1999).

کلاهبرداری یک اصطلاح گسترده‌تر قانونی و عام نیز هست که مفاهیمی فراتر از ارتشاء و اختلاس را دربر می‌گیرد. برای نمونه وقتی کارگزاران و نمایندگان دولتی در شبکه‌های تجاری غیرقانونی، جعل و شیادی دست داشته باشند و وقتی که سندسازی، قاچاق و سایر اشکال جرم‌های اقتصادی سازمان‌یافته در انحصار مقامات باشد یا آن‌ها در این امور درگیر باشند، این کارها کلاهبرداری هستند. وقتی که سیاستمداران و عاملان دولتی برای این که سهمی دریافت کنند، چشم خود را روی جرم‌های اقتصادی می‌بندند، این کار کلاهبرداری شمرده می‌شود و زمانی که آن‌ها نقش فعالی در این کارها داشته باشند، این عمل یک کلاهبرداری جدی محسوب می‌شود (Lambsdorff-1999).

**5- دودوزه‌بازی<sup>۲</sup>:** یعنی فرآیندی که از طریق آن بعضی از صاحبان قدرت به‌طور نظام‌مند از منصب سیاسی خود برای ورود، تضمین و بسط منافع تجاری شخصی خود استفاده می‌کنند را باید به‌عنوان شکل دیگری از این نوع فساد به‌شمار آورد. در بعضی از کشورها، نخبگان سیاسی، دارایی، حقوق انحصاری و تجارت خارجی را ملی نموده و امتیازات آن را در میان اعضای خانواده‌های طبقه حاکم توزیع کرده‌اند (Lambsdorff-1999).

**6- پارتی‌بازی<sup>۳</sup>:** پارتی‌بازی یک مکانیسم سیاسی اساسی در بسیاری از کشورهای استبدادی و نیمه‌دموکراتیک است. در اغلب نظام‌های غیردموکراتیک، برای نمونه رئیس‌جمهور طبق قانون اساسی این حق را دارا است تا همه مقامات بلندپایه را منسوب کند، یک حق قانونی و متعارف که تا حد زیادی احتمال پارتی‌بازی را افزایش می‌دهد. این وضعیت به‌سادگی به چند صد شغل در وزارت‌خانه‌ها، دستگاه‌های نظامی و امنیتی، شرکت‌های عمومی و فرادولتی، هیئت‌های دیپلماتیک و به حزب حاکم قابل تعمیم است (Lambsdorff-1999).

**7- تبارگرایی<sup>۴</sup>:** شکل خاصی از پارتی‌بازی است که در آن مقام دولتی (رئیس) خویشاوندان نزدیک و اعضای خانواده خود (همسر، برادران و خواهران، فرزندان و نوادگان، پسرعموها، دامادها و غیره) را در اولویت قرار می‌دهد. در تبارگرایی کارگزار فاسد خویشاوند خود را استخدام می‌کند، وی این کار را در عوض منافع نامحسوس‌تر، پیشبرد منافع خانواده یا خویشاوند خاص مورد نظرش انجام می‌دهد (لانگست و دیگران، 1387: 24). بسیاری از رؤسای جمهور فایده‌قید و بند تلاش کرده‌اند تا جایگاه قدرت (متزلزل) خود را از طریق انتساب اعضای خانواده خود در موقعیت‌های کلیدی سیاسی، اقتصادی و نظامی - امنیتی در دستگاه دولتی تثبیت کنند (Lambsdorff-1999).

**8- تعارض منافع:** تعارض منافع در واقع دوگانگی و برخورد میان منافع شخصی یک مستخدم با منافع عمومی جامعه یا وظایف شغلی او است. تعارض منافع را می‌توان اساس تمام رفتارهای فسادآمیز دانست

1. incentive  
2. Straddling  
3. Favoritism  
4. Nepotism



(دادخدایی، 1390: 155). بیش تر انواع فساد متضمن ایجاد یا استفاده از برخی تعارض‌ها میان مسئولیت‌های شغلی فرد فاسد و منافع شخصی اوست. در هر دو بخش دولتی و خصوصی، معمولاً کارکنان و کارگزاران باش‌رابطی مواجه می‌شوند که منافع شخصی شان با آن دسته از مسئولیت‌هایشان که باید برای تأمین بهتر منافع کشور یا کارفرمایان عمل کنند، در تعارض قرار می‌گیرد (لانگست و دیگران، 1387: 24).

از موارد عینی موجد تعارض منافع، عبارت است از اشتغال هم‌زمان مستخدم در بخش عمومی و یا دولتی و بخش خصوصی. البته لازم به ذکر است که تعارض منافع تنها مربوط به بخش‌های دولتی و عمومی نیست؛ در بخش خصوصی نیز مستخدمان ممکن است به‌صورت روزمره با شرایطی مواجه شوند که در آن منافع شخصی آن‌ها با مسئولیت محوله، متعارض است؛ مسئولیتی که در راستای عمل برای منافع بهتر برای دولت و کارفرماست (دادخدایی، 1390: 155).

## ۲-۳- روش‌های کشف فساد

هرساله شاهدیم که دولت هزاران میلیارد ریال در بخش‌های مختلف جهت نظارت بر نهادهای زیرمجموعه هزینه می‌کند، اما بنا به دلایلی از جمله هزینه بالای نظارت بر نهادها، عدم کارایی مشوق‌ها برای کشف فساد و امکان توانایی بازرسان متخلفان به موفقیت چشمگیری دست نیافته است. در یک دسته‌بندی کلی می‌توان روش‌های کشف فساد را به دو گروه "نظارت متمرکز" و "نظارت عمومی" تقسیم نمود. در نظارت متمرکز، یک یا چند سازمان خاص متولی نظارت و کشف فساد است؛ در حالی که در نظارت عمومی، وظیفه نظارت «جمع‌سپاری» می‌شود و به بیان دیگر، از ظرفیت عموم جامعه برای ایفای نقش نظارت و کشف فساد استفاده می‌شود. هرچند دیدگاه رایج در میان تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران، عمدتاً متمایل به نظارت متمرکز است، اما مطالعات بین‌المللی نشان از کارایی و اثربخشی بیشتر جمع‌سپاری نظارت دارد.

**1) نظارت متمرکز:** یک یا چند سازمان خاص متولی کشف فساد هستند؛ فرمان ۸ ماده‌ای از سوی رهبر معظم انقلاب در مبارزه با فساد اقتصادی و ارتقای سلامت اداری در سال ۱۳۸۰ و پیرو آن تشکیل ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی، قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶، قانون ارتقای سلامت اداری مصوب ۱۳۸۷، آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه مصوب ۱۳۹۲ و... از این دست نظارت‌ها است.

**2) نظارت عمومی:** در این شیوه از ظرفیت عموم جامعه استفاده می‌شود و آنان در فرآیند نظارتی دخیل می‌شوند و این فرصت برای کارمندان، مشتریان، ارباب رجوع و همه افرادی که تخلف را مشاهده می‌کنند فراهم می‌شود تا تخلف را گزارش کنند.

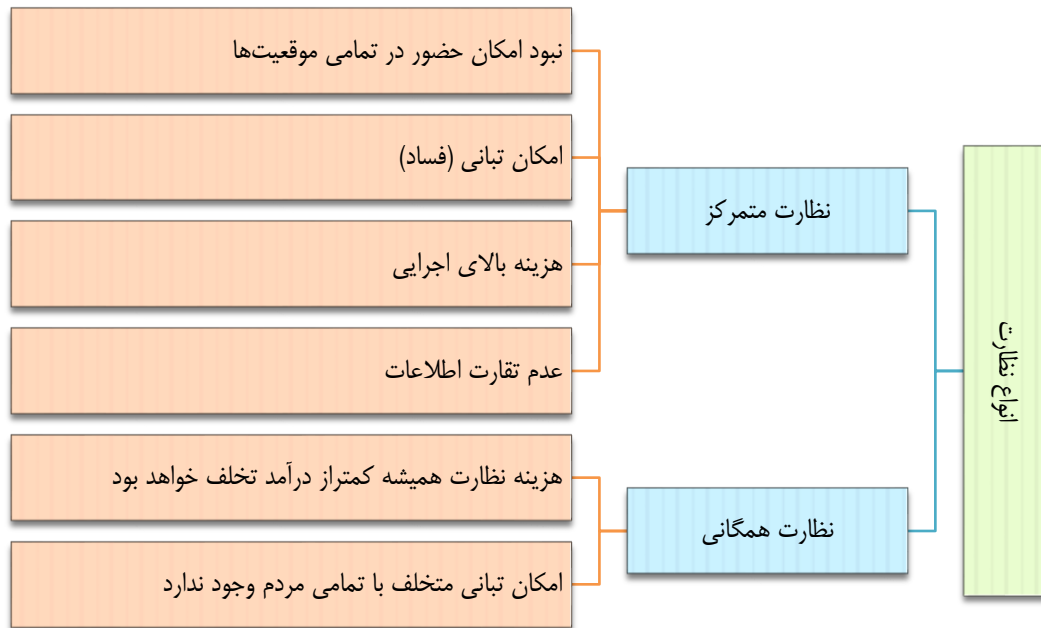
انجمن بازرسان گواهی شده تخلف (AFCE)<sup>۱</sup>، یک نهاد بین‌المللی مبارزه با فساد است. این نهاد در سال 1988 راه‌اندازی شده است و 75000 عضو از 150 کشور دارد. این سازمان از سال 1996 تا 2008 هر

1. Association of Certified Fraud Examiners (ACFE)



دو سال یک بار گزارش‌هایی در مورد فساد و سوء استفاده در ایالات متحده منتشر می‌کرده است. این گزارشات از سال 2010 به 100 کشور توسعه یافته است. گزارش‌های این سازمان دارای اعتبار زیادی است به نحوی که پارلمان اتحادیه اروپا در مقالات خود به گزارش‌های این سازمان رجوع می‌کنند. طبق گزارش سال 2012 این سازمان<sup>1</sup> که در آن 1388 پرونده از 96 کشور مورد بررسی قرار گرفته است نحوه کشف پرونده‌های تخلفات به صورت زیر بوده است.

نمودار ۱: انواع روش‌های نظارت و کشف فساد



بیش از 40 درصد تخلفات توسط گزارش‌دهندگان مردمی یا سوت‌زن‌ها<sup>۲</sup> کشف شده است. طبق گزارش انجمن بازرسان گواهی شده تخلف درباره تقلب‌ها و سوءاستفاده‌های شغلی در سال 2012، به‌رغم وجود سازوکارهای گوناگون برای پیشگیری و کشف تقلب مثل حسابرسی داخلی، حسابرسی مستقل، سازمان‌های نظارتی و... متداول‌ترین روش کشف تقلب در سازمان‌ها از گزارش‌دهندگان مردمی بوده است و نزدیک به نیمی از فسادهای کشف شده از راه خبررسانی یک کارمند، فروشنده، یا دیگر گزارش‌گران برملا شده‌اند. همچنین این گزارش نشان می‌دهد که این نتایج در ابعاد مختلف (کم‌تر از 100 نفر و بیشتر از 100 نفر) و انواع مختلف (دولتی، خصوصی، عمومی و غیرانتفاعی) سازمان‌ها برقرار است و در کلیه موارد، مهم‌ترین عامل کشف فساد، گزارش‌های مردمی بوده است. این موارد تأکیدکننده این اصل اساسی است که مهم‌ترین و کارآمدترین شیوه کشف تخلفات استفاده از جمع‌سپاری نظارت و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در کشف فساد است.

در گزارش ACFE مشخص شده افراد گزارش‌دهنده دقیقاً در چه جایگاهی قرار داشته‌اند. تعیین جایگاه سازمانی افراد گزارش‌دهنده و نسبت آن‌ها با سیستم از این جهت اهمیت دارد که مشخص می‌کند

1. Gloval Fraud Study, ACFE, 2012.  
2. Whistleblowers





بیشترین گزارش‌ها از چه لایه‌ای از رده‌های سازمانی صورت گرفته است و می‌توان برای تقویت آن برنامه‌ریزی نمود. همان‌طور که این نتایج نشان می‌دهند مردم در سطوح مختلف می‌توانند به‌عنوان کشف‌کنندگان فساد یا تخلف عمل کنند. بنابراین دولت‌ها می‌بایست برای استفاده هر چه بهتر از این ظرفیت عظیم برنامه‌ریزی نموده و سازوکارهای لازم را فراهم نمایند.

### ۱-۳-۲- نظارت متمرکز

استفاده از سازمان‌های نظارتی یا حسابرسان داخلی و خارجی از راه‌هایمتداول کشف فساد است که در اکثر کشورها مورد استفاده قرار می‌گیرند. برخی از محدودیت‌های روش نظارت متمرکز عبارت است از:

*الف) عدم تقارن اطلاعات بازرسین و متخلفین:* عدم تقارن اطلاعات یعنی در مواردی که دو طرف یک برهم‌کنش باید به اطلاعات یکسانی دسترسی داشته باشند، این حالت از بین می‌رود و یکی از طرفین اطلاعات بیشتری در اختیار داشته، در نتیجه دست بالا و قدرت بیشتری خواهد داشت. در این‌جا نیز عدم تقارن اطلاعات به این معناست که بازرس اطلاعات لازم را برای برخورد با تخلف در اختیار نداشته و از طرفی متخلف این اطلاعات را در اختیار دارد. بنابراین در چنین شرایطی متخلف دست بالاتری داشته و اصولاً بازرس توان کشف و برخورد با تخلف را نخواهد داشت. این ویژگی نظارت به روش متمرکز است، چرا که ناظرین حلقه محدودی از افراد هستند و اطلاعات را می‌توان از تعداد محدود افراد پنهان نگه داشت، اما نمی‌توان به‌گونه‌ای عمل کرد که هیچ شخصی از تخلف مطلع نشود. برای مثال، وقتی یک کانتینر حامل کالای قاچاق در حال ورود به کشور می‌باشد، ناظر مربوط از تمام محتوای محموله با جزئیات آن اطلاع ندارد در صورتی که صاحب کالا، کارگران جابه‌جاکننده، شرکت‌های انبارداری و... از محتوای آن اطلاع دارند.

*ب) نبود امکان حضور در تمام موقعیت‌ها:* موقعیت‌هایی که در خطر ایجاد فساد هستند بسیار زیاد و پراکنده است و با رویکرد اتکای صرف به نظارت متمرکز، باید در تمامی این موقعیت‌ها، ناظر یا ناظرانی قرار داد. طبیعی است که انتصاب ناظر در همه مکان‌ها و موقعیت‌ها امکان‌پذیر نبوده و در همان حدی هم که از ناظرین استفاده می‌شود، هزینه اجرایی و مالی بالایی را بر حاکمیت وارد می‌کند.

*ج) امکان تبانی بین بازرس و متخلف:* پیوستن ناظر جدید به جمع ناظرین قبلی، تفاوت ساختاری مؤثری ایجاد نمی‌کند و مجدداً در صورتی که منافع جمع ناظرین به‌علاوه ناظر جدید در وقوع تخلف باشد، امکان شکل‌گیری فساد سازمان‌یافته نیز وجود خواهد داشت. بنابراین علی‌رغم افزایش هزینه‌های نظارت همچنان تضمینی برای پیشگیری از فساد وجود ندارد.

*د) هزینه اجرایی بالا:* روش نظارت مستقیم و مبارزه با فساد از مسیر تشدید نظارت‌های متمرکز و افزایش تعداد ناظرین به خودی خود هزینه اجرایی بالایی دارد و در صورتی که بخواهیم جدیت بیشتری در برخورد با فساد صورت دهیم، این هزینه افزایش خواهد یافت. همه این هزینه نیز صرف ناظرینی می‌شود که تنها وظیفه‌شان برخورد با تخلفات است و در انجام همین وظیفه نیز در معرض فساد هستند.

*ه) عدم کارآیی مشوق‌ها برای کشف فساد:* در حالت کلی، معمولاً به‌دلیل عدم همسویی منافع بازرسین با کشف تخلفات، انگیزه کافی جهت تلاش واقعی برای مبارزه با فساد در این افراد وجود ندارد. از سوی دیگر



نیز در صورت تعیین مشوق‌هایی برای کشف فساد توسط بازرسی و سازمان‌های نظارتی و منافع و بلکه بقای سازمان نظارتی، وابسته به وجود فساد خواهد بود. مشکل وابستگی بقای سازمان به وجود فساد، موجب می‌شود ناخودآگاه رفتارهای سازمان‌های نظارتی طبق این قاعده تنظیم شود. نظارت مستقیم و متمرکز از طریق حلقه بسته‌ای از ناظرین هزینه‌های هنگفتی را بر نظام عامل تحمیل می‌کند و نتیجه قابل قبولی نیز در کاهش تخلفات نخواهد داشت. این موارد می‌تواند منجر به عدم موفقیت در کشف و برخورد با متخلفین گردد. بنابراین باید به دنبال روش دیگری در جهت کشف و برخورد با مفاسد اقتصادی بود.

## ۲-۳-۲- نظارت عمومی

استفاده از جمع‌سپاری و نظارت مردمی می‌تواند راهکاری مؤثر در کشف تخلف باشد که مشکلات راه‌حل اول را به‌نوعی مرتفع خواهد کرد. در این روش به‌علت این که از اطلاعات آحاد جامعه استفاده می‌شود احتمال عدم تقارن اطلاعات و عدم حضور فرد گزارش‌دهنده به‌شدت کاهش خواهد یافت، زیرا مردم در بسیاری از موارد می‌توانند به‌عنوان ناظر عمل کنند. همچنین بدین سبب که افراد مختلف و متعددی با مسئله روبه‌رو می‌شوند احتمال تبانی کاهش خواهد یافت، چراکه در صورت تبانی فرد اول سایر افراد به‌عنوان گزارش‌دهنده تخلف عمل خواهند کرد.

استفاده از ظرفیت مردمی در کشف تخلفات نیازمند ایجاد زیرساخت‌های قانونی آن است، زیرا گزارش‌دهندگان تخلف ممکن است در معرض خطر رفتارهای تلافی‌جویانه از طرف مفسدین باشند. بنابراین نیاز است که سازوکارهایی طراحی شود تا هویت این افراد ناشناخته بماند و همچنین تحت قواعد حمایتی و حفاظتی قرار گیرند. از سوی دیگر گزارش تخلفات با هزینه‌های مادی و غیرمادی گوناگونی همراه است. بنابراین باید نظام‌های انگیزشی نیز به‌گونه‌ای طراحی شود که افراد دارای انگیزه کافی جهت گزارش تخلفات باشند. هرچه انگیزه افراد برای گزارش تخلفات بیشتر باشد ریسک انجام فساد برای متخلفین بیشتر خواهد شد. جریمه متخلفین و پرداختن بخشی از آن به‌عنوان پاداش به افراد عادی کشف‌کننده تخلف سبب افزایش انگیزه و مشارکت افراد در فرآیند مبارزه با فساد می‌گردد و از سوی دیگر آفت‌های پرداخت مشوق به سازمان‌های نظارتی را نیز به همراه نخواهد داشت. همچنین این مشوق‌ها می‌تواند به شکل‌گیری مؤسسات تخصصی حقوقی و نوعی بازار برای مبارزه با فساد منجر گردد.

نکته مهم این است که در این سازوکار هیچ هزینه مالی یا اجرایی برای دولت ایجاد نخواهد شد، چراکه در این سازوکار مشوق‌های پرداختی به گزارش‌دهندگان تخلفات صرفاً از محل عایدی حاصل از کشف و برخورد با متخلف تأمین خواهد شد. یعنی اگر تخلفی انجام شده باشد و این تخلف توسط سازمان‌های نظارتی کشف نشده باشد و طبق گزارش و مدارک گزارش‌گران با متخلف برخورد شده و متخلف جریمه شود، گزارش‌گر از بخشی از جریمه پرداخت شده توسط متخلف، بهره‌مند خواهد شد.

بنابراین 3 سازوکار اصلی برای استفاده از ظرفیت‌های مردمی در کشف تخلفات، عبارتند از:

- 1) فراهم آوردن امکان گزارش تخلفات و پیگیری حقوقی مفاسد برای عموم مردم
- 2) طراحی و اجرای سازوکارهای حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف به‌منظور جلوگیری از انتقام‌گیری و



مقابله به مقل علیه گزارش دهندگان تخلف

3) طراحی و اجرای سازوکارهای تشویق گزارش دهندگان به منظور ایجاد انگیزه برای گزارش تخلف

## ۲-۴- تجارب ملی در مبارزه با فساد

کشورهای مختلف دنیا روش‌ها و قوانین موثری را برای شفافیت و مبارزه با فساد به کار می‌گیرند. از این رو، در اینجا به بررسی تجربه هشت کشور شامل سه کشور توسعه یافته انگلستان، آمریکا و آلمان، سه کشور نسبتاً توسعه یافته آسیایی شامل کره جنوبی، مالزی و هنگ کنگ و در نهایت دو کشور توسعه نیافته افغانستان و اوگاندا، تجربه‌ها و فرآیندهای مبارزه با فساد اقتصادی را در این کشورها می‌پردازیم. برخلاف کشورمان که در صحبت از مبارزه با فساد، عمده نیرو و انرژی افکار عمومی، مسئولان و حتی رسانه‌های جمعی به سمت برخورد قضایی (محاكمه و مجازات متخلفان) متمرکز می‌شود، اما در سطح جهان علاوه بر قاطعیت تام و تمام در برخورد قضایی با متخلفان، توجه بسیار ویژه‌ای به پیشگیری از فساد می‌شود. نکته قابل تامل در این گزارش، تجربه کشورهای افغانستان و اوگانداست که به لحاظ درجه توسعه یافتگی نسبت به ایران در جایگاه پایین تری قرار دارد، اما در سال‌های اخیر در مبارزه با فساد قدم‌هایی برداشته‌اند که در مقام مقایسه با کشورمان، نوعی تاسف و تأثر را به همراه دارد.

### ۱-۴-۲- تجربه انگلستان

انگلستان از جمله کشورهای موفق جهان در زمینه مبارزه با فساد است. این کشور در رتبه‌بندی سازمان شفاف‌سازی بین‌الملل با عنوان «شاخص ادراک فساد 2017» با کسب نمره 82 در جایگاه هشتم بین 180 کشور قرار دارد.

گام‌های مهم انگلستان در مبارزه کاهش و کنترل فساد عبارتند از:

- 1) تصویب قوانین مبارزه با پولشویی
  - 2) تدوین قوانین مناسب مبارزه با فساد
  - 3) تعیین اصول اخلاقی در زمینه فعالیت‌های دولتی
  - 4) استقرار نهادهای مبارزه با فساد در بخش‌های مختلف
  - 5) الحاق به کنوانسیون منطقه‌ای و بین‌المللی مبارزه با فساد و رشوه و...
- علاوه بر قوانین عام جزایی، در انگلستان قوانین خاص نیز عمدتاً در جهت مبارزه و پیشگیری از فساد اقتصادی تدوین شده‌اند که از جمله می‌توان به قانون مبارزه با منافع حاصل از جرم مصوب سال 2001 و قانون مبارزه با فساد مصوب 2003 اشاره کرد:

- تاسیس سازمان پلیسی ملی تحت عنوان «ارکان جرائم سازماندهی شده حاد (SDCA)» برای رسیدگی به جرائم مربوط به مهاجرت‌های سازماندهی شده، داروهای قاچاق، اکتشاف دارایی‌های جنایی و... از دیگر اقدامات انگلیسی‌ها برای مبارزه با فساد است.
- «کمیته ضوابط و استانداردهای فعالیت دولتی» در سال 1994 تاسیس شد که نظارت بر رفتار نمایندگان دو مجلس اعیان و عوام انگلستان از وظایف این نهاد است. تدوین ضوابط رفتاری مربوط



به قانون رفراندوم، انتخابات و احزاب سیاسی، بررسی‌های مالی، رسیدگی به شکایات و خدمات‌رسانی عمومی و... از دیگر وظایف این کمیته است. در داخل پلیس لندن واحدی به نام «یگان مبارزه با فساد» وجود دارد که از طریق روش‌های نوین نظیر نظارت‌های الکترونیک، جمع‌آوری اطلاعات، استفاده از جاسوسان، مراقبت‌ها و نظارت‌های معمول، مشاهدات و تبلیغات جنایی برای پیدا کردن اسناد و شهود علیه همدستان پلیس‌های تبهکار استفاده می‌کند.

▪ «حمایت از خبرچینان مفسد اقتصادی» از دیگر اقداماتی است که در زمینه مبارزه با فساد و کنترل آن در انگلستان صورت گرفته است. «جلوگیری از فساد در پروژه‌های ساخت‌وساز» نیز یکی دیگر از تجربه‌های بسیار مطلوب انگلستان است. این اقدام برای مبارزه با پرداخت رشوه که یکی از رایج‌ترین انواع فساد در امر مراحل ساخت‌وساز (در مرحله طراحی، نقشه‌کشی، اجرا و...) طراحی شده و اجازه بالا رفتن هزینه مسکن را به دلالت و رانت‌خواران نمی‌دهد.

## ۲-۴-۲- تجربه کره جنوبی

براساس آخرین آمار رتبه‌بندی «شاخص ادراک فساد در 2017» کره جنوبی با کسب نمره 54 در رتبه 51 جهان از میان 180 کشور قرار دارد. موضوع مبارزه با فساد اداری و اقتصادی از جمله مسائل مورد توجه مقامات و دولتمردان کره جنوبی در چند سال اخیر بوده است. از جمله اقدامات مبارزه با فساد در کره جنوبی عبارتند از:

- 1) بازنگری در قوانین و مقررات
- 2) ایجاد و تقویت قوانین مبارزه با فساد
- 3) تشکیل نهادی مستقل برای مبارزه با فساد
- 4) انجام اقدامات اداری مداوم برای ریشه‌کنی فساد
- 5) افزایش حقوق و مزایای خدمتگزاران دولتی
- 6) ایجاد محیطی فرهنگی و اجتماعی ضدفساد از طریق آموزش‌های شهروندی
- 7) تقویت همکاری بین‌المللی در مبارزه با فساد از طریق ارتباط نزدیک با سازمان شفافیت بین‌الملل
- 8) میزبانی کنفرانس بین‌المللی مبارزه با فساد و مشارکت در سمینارهای بین‌المللی مبارزه با فساد اداری

توسعه مشارکت‌های مردمی در حرکت‌های مبارزه با فساد: در کره جنوبی دولت تلاش‌های زیادی برای بالا بردن انگیزه‌های شهروندان در مبارزه با فساد از طریق پرداختن جوایز و پاداش‌های نقدی تا مشارکت فعالانه و وسیع آنها در مبارزه با فساد انجام داده است. سازمان‌های غیردولتی در این کشور به شیوه‌های مختلفی نظیر نوشتن طومار به حکومت، برگزاری مذاکرات عمومی و به راه‌انداختن مبارزات خیابانی، جمع‌آوری امضا و همکاری با رسانه‌های گروهی نقش زیادی در فرآیند مبارزه با فساد دارند.



### ۳-۴-۲- تجربه افغانستان

براساس آخرین آمار رتبه‌بندی «شاخص ادراک فساد در 2017» افغانستان با کسب نمره 15 در رتبه 177 جهان از میان 180 کشور قرار دارد. انتشار لیست اموال مسئولان افغانستان: همان‌طور که بررسی آماری نشان می‌دهد از ده‌های هفت‌سر فساد در این کشور قدرت زیادی دارد، با این حال دولت افغانستان از سال 2004 میلادی لیست سالانه حقوق، اموال و دارایی‌ها و حساب بانکی اغلب مسئولان دولتی را در سامانه اینترنتی منتشر می‌کند.

بر این اساس در سایت اداره عالی مبارزه علیه فساد اداری افغانستان، لیست اموال همه مسئولان بلندپایه از جمله محمداشرف غنی رئیس‌جمهور، سرور دانش معاون رئیس‌جمهور، عبدالله عبدالله رئیس‌اجرایه، همه وزرای دولت، همه سفیر افغانستان در سایر کشورها، روسای سازمان‌های اجرایی کشور، والیان ایالات و... ثبت شده است.

همچنین تهیه و تایید لیست توسط اداره عالی مبارزه علیه فساد اداری بوده و به هیچ‌وجه اعلام لیست اموال با «خوداظهاری» نیست. نکته قابل‌تامل در این لیست، ارزش زیورآلات همسر و دختر آقای اشرف غنی، رئیس‌جمهور افغانستان به قیمت روز است. تعداد خودرو، زمین مسکونی یا واحد مسکونی، باغ و زمین کشاورزی، وضعیت معاش و مخارج اداره زندگی در این ایست دیده می‌شود. شاید تعجب کنید که حتی تعداد و ارزش پولی کتاب‌های رئیس‌جمهور در این لیست ذکر شده و به تایید اداره عالی مبارزه علیه فساد اداری این کشور رسیده است.

حمایت از افشاکنندگان فساد اداری: براساس ماده 14 قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری افغانستان، اداره عالی مبارزه علیه فساد اداری مسئول حمایت از افشاکنندگان فساد اداری است. عدم افشای هویت اطلاع‌دهنده، شاهد، اهل‌خبره و ارائه‌کننده اسناد و مدارک و حمایت امنیتی از افشاکنندگان از دیگر وظایف این نهاد است. همچنین برای اطلاع‌دهنده فساد، مبلغی به‌عنوان پاداش اعطا می‌شود. انتشار و حسابرسی به اموال مسئولان افغانستان و حتی تعیین ارزش زیورآلات فرزندان آنان در حالی است که اعلام لیست اموال مسئولان دولتی در کشورمان سال‌هاست که به‌رغم مطالبه افکار عمومی، همچنان مسکوت باقی مانده است.

### ۴-۴-۲- تجربه آمریکا

این کشور در گزارش رتبه‌بندی «شاخص ادراک فساد 2017» با کسب نمره 75 در رتبه 16 جهان از میان 180 کشور قرار دارد. براساس یک آمار تقریباً قدیمی، در سال ۲۰۰۰ میلادی از حدود هزار دستور تعقیب و پیگیری که توسط دادستانی کل فدرال آمریکا صادر شده بود، 75 درصد آن (750 مورد) مربوط به مقامات دولتی و حکومتی و 25 درصد آن (250 مورد) مربوط به افراد و شرکت‌های خصوصی بوده است.

عمده درس‌هایی که می‌توان از تجربه آمریکا در مبارزه با فساد آموخت، عبارتند از:

1) اعمال حاکمیت قانون تنظیم نظارت‌های موثر و کارآمد

2) استقرار نهادهای بازرسی و حسابرسی قوی



- 3) برخورداری از یک سیستم قضایی مستقل
- 4) استفاده از برنامه‌های آموزشی و مشاوره‌ای
- 5) آزادی اطلاعات
- 6) بهره‌گیری از رهیافت‌های کنترل و موازنه غیرمتمرکز
- 7) وجود نظام و ضوابط اخلاقی فعالیت‌های حکومت، بهره‌گیری از ظرفیت‌های مردمی در مبارزه با فساد و ...

هیچ‌کسی مصونیت ندارد حتی نمایندگان کنگره: در آمریکا حاکمیت قانون این اجازه را به بازرسان و نهادهای مبارزه با فساد می‌دهد تا در صورت محرز شدن فعالیت‌های فسادآمیز حتی یک نماینده کنگره، مصونیت پارلمانی او را نقض و دستور تعقیب و پیگیری و درنهایت اخراج وی از کنگره را صادر کند.

اصل سوت‌زنی و حمایت از گزارش‌دهندگان فساد: گزارش‌گری افراد یا کارکنان در یک سازمان یا شرکت علیه فساد داخلی آن واحد از جمله مواردی است که در آمریکا از سال 1863 با تدوین قانونی به‌نام «قانون حفاظت از رسواکننده» اجرا می‌شود. همین یک قانون ساده شاید از صدها سازمان عریض و طویل نظارتی برای سالم‌سازی محیط اداری و کسب‌وکار سودمندتر و موثرتر باشد. براساس این قانون، سوت‌زن یا گزارش‌گر علاوه بر اینکه در پناه قانون است، دولت آمریکا موظف است درصدی از جریمه‌ای را که از فرد فاسد می‌گیرد، به گزارش‌گر بپردازد. به‌طور کلی سیستم مبارزه با فساد ایالات متحده سیستم شامل 4 بخش: 1- بخش پیشگیری، 2- بخش رسیدگی، 3- بخش تعقیب و 4- بخش محافظت است.

#### ۵-۴-۲- تجربه اوگاندا

براساس آخرین آمار رتبه‌بندی «شاخص ادراک فساد در 2017» اوگاندا با کسب نمره 26 در رتبه 151 جهان از میان 180 کشور قرار دارد. مشخص است که این کشور وضعیت مطلوبی در مبارزه با فساد ندارد، اما نکته قابل تامل در این کشور، تصویب قانون حمایت از سوت‌زنان در سال 2010 است. قانون حمایت از سوت‌زنان در اوگاندا علاوه بر بخش‌های دولتی، بخش‌های خصوصی را نیز پوشش می‌دهد. طبق این قانون، هیچ شخصی حق افشای هویت گزارش‌گر یا سوت‌زن را ندارد و در صورت افشای هویت سوت‌زن، برای متخلف حداکثر پنج‌سال زندان یا 20 هزار شیلینگ (تقریباً معادل 666 دلار) جریمه مالی در نظر گرفته شده است. براساس این قانون، پنج درصد از مجموع خسارات بازگردانده شده از مفسد اقتصادی، به سوت‌زن تعلق می‌گیرد که باید حداکثر تا 6 ماه بعد از گزارش‌گری به وی پرداخت شود.

#### ۶-۴-۲- تجربه آلمان

براساس آخرین آمار رتبه‌بندی «شاخص ادراک فساد در سال 2017» آلمان با کسب نمره 81 در رتبه 12 جهان از میان 180 کشور قرار دارد. برخورد با فساد بدون تعارف: در مارس سال ۲۰۰۴ پلیس آلمان وارد دفتر باشگاه فوتبال مونیخ ۱۸۶۰ شد



که دومین باشگاه بزرگ آلمان است. در این یورش، کارل هینز به همراه پسرش بازداشت شدند. فروش اطلاعات مناقصه ساخت استادیوم جدید فوتبال در قبال دریافت مبالغی به‌عنوان پورسانت یا رشوه، اتهام آنها بود.

تدوین قانون آزادی انتشار اطلاعات: پیش‌نویس قانون آزادی اطلاعات در اواسط سال ۲۰۰۳ میلادی توسط عده‌ای از روزنامه‌نگاران تدوین شد و به ابتکار چند تن از نمایندگان پارلمان تکمیل و به تصویب مجلس رسید. این قانون نقش موثری در پیشگیری از فساد دارد.

احزاب سیاسی در اتاق شیشه‌ای: در آلمان از سال 2002 تمرکز زیادی روی فساد در مبارزات و رقابت‌های انتخاباتی وجود دارد. برای این کار ابتدا از احزاب و سیاستمداران درباره ضرورت‌های حکمرانی خوب و مبارزه با فساد پرسیده شد و سپس جواب‌های آنها و میزان تحقق وعده‌هایشان در زمان مسئولیت، پیگیری می‌شود. افزایش قدرت کمیته تحقیق و بازرسی پارلمان در سال ۲۰۰۰ حکومت ائتلافی آلمان لایحه‌ای را تقدیم مجلس نمایندگان (عوام) کرد که براساس این قانون اختیارات گسترده‌ای برابر توانایی دادگاه‌ها به این کمیته‌های تحقیق و بازرسی پارلمان اعطا شد.

## ۷-۴-۲- تجربه مالزی

براساس آخرین آمار رتبه‌بندی «شاخص ادراک فساد در 2017» مالزی با کسب نمره 47 در رتبه 62 جهان از میان 180 کشور قرار دارد.

دولت مالزی یک برنامه بلندمدت برای مبارزه با فساد تدوین کرده است که شامل 27 اقدام در 3 حوزه است:

1) حوزه الف: حوزه نظارت و اعمال قانون: این حوزه شامل 1- تقویت و ارتقای واحد سلامت اداری، 2- تاسیس یک نهاد مرکزی برای مدیریت و هزینه‌کرد اموال صادره‌شده، 3- گردشی بودن مشاغل حساس، 4- کاهش پنهان‌کاری از طریق اتوماسیون، 5- جدول مقایسه عملکرد برای همه مقامات محلی، 6- امکان انتقال مسئولان محلی، 7- افزایش پاسخگویی مقامات و مسئول محلی، 8- کاهش نظام دیوانسالاری در نهادهای مجری قانون و 9- افزایش آگاهی عمومی از سطوح خدمات نهادهای دولتی.

2) حوزه ب: حوزه مبارزه با مفاسد کلان: این حوزه شامل 1- اجرای قانون حمایت از افشاکنندگان (مصوب 2010)، 2- ایجاد پایگاه داده‌ها برای مجرمان فساد، 3- ختم دادرسی موارد فساد در مدت یک‌سال، 4- اعمال مجازات‌های سخت، 5- ایجاد پایگاه داده‌های متمرکز اعلام داریی‌ها مسئولان، 6- توسعه طرح اعطای پاداش و شناسایی کارکنان دولتی گزارش‌گر، 7- افزایش اعتبار و سلامت رسانه‌ها و 11- تقویت استقلال نهادهای کلیدی.

3) حوزه ج: گزارش فعالیت‌های دولتی: در این بخش گزارش فعالیت‌های دولت ارائه می‌شود.

کمیسون شرکت‌های مالزی و گروه کاری ویژه پیشگیری از جرائم یقه‌سفیدها وظیفه مهمی در کاهش فساد در این کشور دارند.



## ۸-۴-۲- تجربه هنگ‌کنگ

براساس آخرین آمار رتبه‌بندی «شاخص ادراک فساد در 2017» هنگ‌کنگ با کسب نمره 77 در رتبه 13 جهان از میان 180 کشور قرار دارد. این رتبه بسیار مطلوب در حالی است که در دهه 1970 هنگ‌کنگ شدیداً درگیر فساد اداری بوده است، به طوری که مردم این کشور فساد را به‌عنوان جزء لاینفک زندگی خود پذیرفته بودند و تقریباً هیچ کاری اداری بدون پرداخت رشوه انجام نمی‌شد. بر این اساس دولت وقت با درک فساد سیستمی، کمیسیون مستقل ضدفساد را در سال 1974 تاسیس کرد که به‌جای تمرکز صرف بر مجازات عاملان فساد در سه بخش طراحی شده است:

1) بخش تحقیقات: این بخش در دو گروه بازرسی بخش دولتی و بازرسی بخش خصوصی طراحی شد که وظیفه‌اش آموزش کارکنان شامل روش دریافت و ثبت اطلاعات، روش دستگیری، روش بازجویی، حمایت از شاهدان و روش شهادت دادن، روش تحلیل اطلاعات و انجام عملیات مخفی است.

2) بخش پیشگیری از فساد: این بخش مغز متفکر و اتاق فکر کمیسیون است و مدیران ارشد سازمان‌های اداری به بررسی و اصلاح رویه‌های موجود، شناسایی نقاط مساله‌دار، شناسایی زمینه‌های رانت دولتی، ساده‌سازی فرآیندها، شفافیت رویه‌ها، ارائه توصیه‌ها به بخش‌های دولتی و خصوصی، ارائه و تدوین ضوابط نوین مبارزه با فساد می‌پردازند.

3) بخش آموزش و روابط اجتماعی: وظیفه این بخش آموزش مردم و طبقات اجتماعی برای مبارزه با فساد و تبیین تبعات فردی و اجتماعی آن است.

## ۲-۵- گزارش‌گری فساد (سوت‌زنی)

مدیران در سازمان‌های امروزی تافته جدا بافته‌ای از اقوام بشر نیستند که بر اریکه قدرت نشسته باشند و تنها امر و نهی کنند و مبری از هر گونه خطایی باشند، آنها نیز همانند بقیه انسان‌ها اشتباهاتی را در طول زندگی کاری و غیرکاری خود مرتکب می‌شوند، اشتباهاتی که خواسته یا ناخواسته می‌تواند یک سازمان زنده و پویا را به شهر ارواح تبدیل نماید و آثار جبران ناپذیری را بر بدنه سازمان بر جای بگذارد. به جرأت می‌توان گفت اکثر تصمیماتی که مدیران در مواجهه با مسائل و مشکلات سازمانی اتخاذ می‌نمایند، تحت تأثیر فشارهای خارج از سازمان می‌باشند و مدیر با تأثیر پذیرفتن از همین نیروهای محدود کننده مجبور به اخذ تصمیم می‌گردد. اخذ تصمیم نادرست و اشتباه، مطمئناً مترادف است با افزایش هزینه، خدشه‌دار شدن تصویر ذهنی سازمان، تضعیف روحیه کارکنان داخل سازمان و در بدترین حالت ممکن، رفتن سازمان به قهقرای نابودی و زوال.

یک مدیر نمی‌تواند به راحتی یک روز را به شب برساند و همواره تحت تأثیر فشارهایی قرار دارد که او را خواسته یا ناخواسته مجبور به ارتکاب اشتباه می‌کند. یکی از مدیران شرکت خودروسازی جنرال موتورز در جمله‌ای معروف اظهار داشته است که: "هیچ شخص سالمی، خودرو معیوب تولید نمی‌کند زیرا آنها نیز صاحب خانواده و بچه هستند و هرگاه به آنها در حالت افرادی گفته شود که شما محصولی تولید کنید که





دیگران را مجروح کرده و یا بکشد، آنها نمی‌پذیرند. ولی همان افراد موقعی که در جو کاری و تحت فشارهای بی‌امان کاری قرار گرفته و هر چیز را از زاویه هزینه، اهداف شرکت و فرصت زمانی تولید بنگرند، تولید محصولی را تأیید می‌کنند که در حالت انفرادی حاضر به تأیید آن نیستند."

الوین تافلر این فشارها را به پنج دسته تقسیم کرده است البته ذات این فشارها به گونه‌ای نخواهد بود که مدیر را وادار به اخذ تصمیم نادرست نماید بلکه اینگونه فشارها عرصه تصمیم‌گیری را برای مدیران تنگ و تنگ‌تر می‌نمایند و او به ناچار ممکن است دست به اقدامی بزند که به ظاهر در آن موقعیت خاصی که او و سازمانش در آن قرار گرفته‌اند درست‌ترین تصمیم ممکن خواهد بود:

1) فشار نخست از ناحیه سپهر زیستی است که تحت تاثیر فعالیت‌های سازمان‌های تولیدی، دامنه آلودگی محیط زیست روز به روز گسترش پیدا می‌کند و مدیران را وا می‌دارد که بیش از گذشته به هشدارها و واکنش‌های سپهر زیستی حساسیت نشان دهند.

2) دومین فشار از سپهر اجتماعی سرچشمه می‌گیرد فشار طبقات تهیدست جامعه بر دولت‌ها و مقام‌های تصمیم‌گیرنده در جوامعی که طالب نیازهای اولیه زیستی هستند هر روز زیادتر می‌شود. اقلیت‌ها و زنان در غالب کشورها، متقاضی حقوق مساوی با دیگر آحاد جامعه هستند. سازمان‌ها روز به روز وسیع‌تر و بزرگ‌تر می‌شوند و اداره کردن آنها مشکل‌تر می‌شود.

3) سومین فشار سپهر اطلاعاتی است جهش تکنولوژی و انفجار اطلاعات و ارتباطات روز به روز تشدید می‌شود. پیچیده‌تر شدن سازمان‌ها سبب شده است که مدیران برای تصمیم‌گیری به اطلاعات دقیق‌تر و قابل قبول‌تری محتاج شوند و چنانچه قصوری در این بین وجود داشته باشد اعتبار تصمیمات اخذ شده مطمئناً زیر سوال خواهد رفت.

4) چهارمین فشار از سپهر سیاسی جامعه ناشی می‌شود، در سطح جهان شکاف بین کشورهای صنعتی و توسعه یافته با کشورهای در حال توسعه رو به گسترش است و در نتیجه کنش‌های بین‌المللی روزبه‌روز بیشتر می‌شود این کنش‌ها به عملکرد سازمان‌های مختلف و مدیران آنها تاثیر چشم‌گیری خواهند داشت.

5) پنجمین فشار از ناحیه افکار عمومی است با ظهور عصر اطلاعات و ارتباطات، مردم بیش از پیش در جریان فعالیت‌های بخش دولتی و خصوصی قرار می‌گیرند و نسبت به عملکرد سازمان‌ها و تاثیر در زندگی جامعه واکنش نشان می‌دهند.

در سازمان‌های امروزی حسن انجام امور و تحقق اهداف و مأموریت سازمان بیشتر در گرو فرآیند تصمیم‌گیری مدیران ارشد است. مدیران در خلاء تصمیم‌گیری نمی‌کنند و مجبورند با جریاناتی دست و پنجه نرم کنند که علیرغم میل باطنی خود با آنها درگیر شده‌اند و می‌بایستی ملاحظاتی را در امر تصمیم‌گیری آنان در نظر بگیرند که دست و پای آنها را بیش از پیش بسته‌تر و محدودتر می‌نماید.

همواره و در همه سازمان‌های مختلف انفرادی وجود داشته و دارند که به نوعی خود را در قبال اشتباهات و خطاهای عمدی و غیر عمدی مدیران سازمان‌ها و ملاحظات اخلاقی و مسئولیت‌های اجتماعی مسئول دانسته و نمی‌توانند از موضوعی که می‌دانند به ضرر جامعه، کارکنان و سازمان خواهد بود به راحتی عبور



کنند و سعی می‌نمایند با افشای تخلفات مراتب را به گوش دیگران اعم از دولت، رسانه‌ها، پرسنل سازمان و جامعه برسانند.

### ۱-۵-۲- مفهوم گزارش‌گر یا سوت‌زن

اصطلاح گزارش‌گر یا سوت‌زن (Whistleblower) در زبان انگلیسی از دو واژه Whistle به معنای سوت و Blow به معنای دمیدن، تشکیل شده است. طبق تعاریف رایج گزارش‌گر (سوت‌زن) یا افشاگر در اصطلاح به کسی اطلاق می‌شود که در درون یک سازمان کار می‌کند و خلاف‌کاری‌های آن را افشا می‌کند. این تخلفات می‌تواند شامل انواع رفتارهای غیرقانونی و غیراخلاقی مدیران و کارکنان یک سازمان؛ از قبیل تقلب، رانت، رشوه، احتکار، تولید محصول غیرایمن و نقض قوانین یا مقررات باشد.

در مورد منشأ مفهومی این لفظ تفاوت دیدگاه وجود دارد. سه منبع محتمل در ادبیات، حول این اصطلاح شکل گرفته است: قطار سوت می‌کشد تا به افراد هشدار دهد که مسیر را ترک کنند؛ داور در مسابقات در سوت می‌دمد تا بیان دارد که خطایی به وقوع پیوسته است؛ در گذشته میان برخی نیروهای گشتی پلیس مرسوم بوده با سوت زدن دیگر مأموران پلیس را نسبت به انجام عملی خلاف، آگاه سازند.

البته یکی از مشکلاتی که در تمامی این دیدگاه‌ها وجود دارد، زاویه دید آن‌ها است. بدین معنا که گزارش‌گر را به عنوان عنصر خارجی<sup>۱</sup> به تصویر می‌کشند، درحالی که گزارش‌گر همچون عضو تیمی است که خطای هم‌تیم‌های خود را بیان می‌دارد و در اصطلاح خودی<sup>۲</sup> است. این امر خود معضل جدیدی به دنبال دارد و آن مسأله وفاداری است. رفتار گزارش‌گر، نوعی بدعهدی (خیانت) به سازمان قلمداد می‌گردد. از این منظر، گزارش‌گران نیازمند ارایه توجیهات خود هستند، به عنوان مثال فعالان حقوق بشری، گزارش‌گری یک کارمند درمورد محصولی که ممکن است تأثیرات مضر و جدی بر سلامت جامعه داشته باشد، که به نوعی نافرمانی سازمانی<sup>۳</sup> محسوب می‌گردد، را ضروری می‌دانند (Charles E. Harris and others, 2009).

سوت زدن را می‌توان نوعی فراهوان عمومی برای مطلع کردن افراد از محل وقوع جرم تلقی کرد و هدف سوت‌زن نیز جلوگیری از آسیب رساندن بیش‌ازپیش به افراد جامعه، سازمان‌ها و نهادهای عمومی است. همچنین سوت‌زن فردی است که هر نوع فعالیتی غیرقانونی و غیراخلاقی در یک سازمان خصوصی یا عمومی را افشا می‌کند. موضوعاتی همچون تخطی از سیاست‌های رسمی، تخطی از قانون، مقررات، تهدید منافع عمومی، امنیت ملی و همچنین تقلب و فساد از تخلفاتی است که سوت‌زن‌ها می‌توانند آن را افشا کنند.

طبق بررسی‌های انجام شده گزارش‌گری عمومی علیه فساد و تخلف، مؤثرترین روش مقابله با فساد در جهان بوده است. به‌گونه‌ای که طبق برخی آمارها، ۵۵ درصد از فسادهای کشف‌شده مربوط به این روش و ۴۵ درصد دیگر مربوط به چندین روش متداول دیگر (مثل حسابرسی، بازرسی، نظارت، بازدید سرزده،

1 - Outsider

2 - insider

3 - Organizational Disobedience



ابزارهای کنترلی الکترونیکی و...) بوده است. ضمن آنکه نباید فراموش کرد فراگیر شدن این روش، اثر بازدارندگی جدی دارد؛ چراکه خواب را بر مجرمان حرام می‌کند و به هنگام انجام هر فساد، به این فکر می‌کنند که ممکن است یکی از اطرافیان، یا حتی همدستان آن‌ها یک سوت‌زن باشد. سوت‌زنی سبب می‌شود که سازمان‌ها، جلوی خلافتکاری‌ها و یا تصمیمات اشتباه گرفته شود و یا در نهایت موضوع به نهادهای دولتی و یا رسانه‌ها کشیده شود. به دلیل اینکه در سوت‌زنی احتمال خطر جریمه شدن و یا اخراج از شغل وجود دارد، لذا هر سوت‌زن مجبور است که در مورد ارزش‌های اخلاقی و مسئولیت‌های اجتماعی مورد توجه جامعه به گزارش‌گری مبادرت نماید.

در هر صورت یک خط ظریف بین کارمندی که احساس می‌کند ارزش‌های منطقی جامعه به مخاطره افتاده، با یک فرد فضول وجود دارد. زیرا برخی فکر می‌کنند که مدیریت مرتکب خلاف می‌شود در صورتی که ممکن است آن خلاف به طور موردی انجام شده و مدیریت ارشد سازمان از آن مطلع نیست. در مقابل بعضی‌ها هم سوت‌زنی را به خاطر کسب منافع فردی و ارتقاء به سمت‌ها و پست‌های بالا انجام می‌دهند. به زغم رالف نیدر<sup>۱</sup> که بیان می‌کند وظیفه اول کارمند هر سازمان، پشتیبانی از منافع جامعه و در وهله دوم انجام وظائف جاری سازمان است. او سوت‌زن را یک قهرمان قلمداد می‌کند. سازمان‌هایی که در آن انسجام و اتحاد سازمانی و حفظ و ارتقاء شهرت و تصویر ذهنی در اولویت امور قرار دارند، نیازمند بازگذاشتن راهی است که از طریق آن کارکنان، شرکاء، مشتریان، تامین‌کنندگان، سهام‌داران و سایر ذینفعان بتوانند رفتارها و اعمالی را که متناقض با رفتارها و اعمال تعریف شده سازمان است گزارش دهند. هستند سازمان‌هایی که به طور اخص، یک خط تلفن برای افرادی که به طور ناشناس می‌خواهند اطلاعاتی را در خصوص هرگونه عدول از قوانین و مقررات سازمان و یا خلاف‌کاری‌های کشف شده را به مسئولین ذیربط گزارش دهند، در اختیار عموم قرار می‌دهند.

مثلاً برخی سازمان‌ها اقدام به راه اندازی سیستمی تحت عنوان "خط ارتباطی امن گزارش‌گری"<sup>۲</sup> نموده‌اند که کارمندان و سایر ذینفعان سازمان را قادر می‌سازد هرگونه تخلف و سرپیچی از مقررات و سوء رفتارها در هر سطحی از سازمان را به صورت محرمانه گزارش دهند. بعدها مسئولان ذیربط این اطلاعات و گزارش‌شان را دریافت، بررسی و گزارش تحلیلی آن را برای تأیید صحت و سقم آنها توسط تصمیم‌گیرندگان اصلی سازمان ارسال می‌کنند.

اغلب سازمان‌ها به این درک رسیده‌اند که وجود یک چنین سیستمی می‌تواند آنها را قادر سازد تا جلوی هرگونه امور خلاف قانون و خلافتکاری را بیش از وقوع و رخداد حوادث ناگوار بگیرند. اکثر امور خلافی که در بیشتر سازمان‌ها ممکن است رخ دهد به شرح ذیل می‌باشد:

- 1) دزدی
- 2) تبعیض
- 3) تثبیت قیمت

1 - Ralph Nader

2 - The Ethicspoint whistleblower hotline management solution



- 4) تجاوز به حقوق افراد
- 5) کج روی مالی و حسابداری
- 6) منافع متضاد با منافع سازمانی
- 7) ارائه داده‌های متناقض و ناصحیح
- 8) سوء استفاده و سوء مصرف مواد اولیه و ...
- 9) خراب کاری‌های خارج از سازمان علیه سازمان
- 10) شرایط کاری نامساعد و غیرایمن و عدم رعایت اصول بهداشتی و حرفه‌ای

## ۲-۵-۲- فلسفه گزارش‌گری یا سوت‌زنی

سوت زدن عمومی‌ترین شکل ممکن از فراخوان عمومی و مطلع ساختن افراد از وقوع انجام عمل خلاف می‌باشد و هدف یک سوت‌زن جلوگیری از آسیب رسیدن بیش از حد به سازمان و جامعه می‌باشد. در کل می‌توان اینطور بیان کرد که سوت‌زنی تلاشی است که یک کارمند سازمان یا عضو سابق سازمان برای فاش کردن عمل خطا و خلافی که در حال انجام توسط مدیران یا کارمندان سازمان می‌باشد. سوت‌زنی به هر شکلی که باشد هدفش معلوم است، یعنی افشاء اعمال و رفتار خلاف. ولی سوالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا همه اعمال سوت‌زنی که توسط یک سوت‌زن انجام می‌گیرد تا عمل خلافی را در سازمان و جامعه به گوش همگان برساند از روی خلوص نیت و صرفاً در جهت حق و حقیقت است؟ و اینکه آیا معیاری وجود دارد که ما با استفاده از آن بتوانیم سوت‌زنی را موجه بدانیم یا خیر؟ به زعم آقای ریچارد. تی. جورج<sup>۱</sup> شرایطی وجود دارد برای اینکه سوت‌زنی به لحاظ اخلاقی مجاز جلوه گردد و همچنین شرایطی نیز وجود دارد برای اینکه به لحاظ اخلاقی، عمل سوت‌زنی واجب باشد. به صورت خلاصه و از نگاه به شرایطی مهم خواهیم داشت که در صورت وجود این شرایط، عمل سوت‌زنی مجاز خواهد بود:

- 1) شرکت یا سازمان از طریق تولید و عرضه محصولاتی ناسالم، آسیبی جدی و قابل توجه به عموم مردم و جامعه، مصرف‌کنندگان نهایی محصولات و افراد و سازمان‌های بی‌گناه وارد نماید.
- 2) زمانی که یک کارمند تهدیدات جدی‌ای را از سمت محصولات تولیدی شرکت به استفاده‌کنندگان محصول یا عموم جامعه شناسایی نماید. در این صورت به لحاظ اخلاقی مجاز است که موضوع را به مسئول مافوق خود سریعاً گزارش دهد.
- 3) زمانی که مسئولین مافوق عکس‌العملی نسبت به هشدار، نگرانی و ابراز شکایت کارمند در خصوص موارد تخلف نشان ندادند، او به لحاظ اخلاقی مجاز بوده و می‌بایست از تمام روش‌ها و امکانات موجود در سازمان برای انجام عمل سوت‌زنی استفاده نماید در این حالت ممکن است نیاز باشد فرد موضوع را به رهبر سازمان و مدیریت ارشد و یا در صورت امکان به هیات مدیره گزارش نماید. اکنون به شرایطی اشاره می‌کنیم که چنانچه رخ دهد عمل سوت‌زنی به لحاظ اخلاقی واجب خواهد بود:

1 - Richard.T. George



- 1) زمانی که فرد مستندات فیزیکی و شواهد قابل قبولی دال بر وقوع عملی خلاف در سازمان در دست داشته باشد. در این حالت چنانچه فرد آنها را به یک ناظر بی طرف و منصف نشان داد و ناظر نیز متقاعد شده و صحت و سقم این مساله را که سازمان محصولی خطر آفرین را تولید می‌نماید تأیید کرد، آنوقت عمل سوت‌زنی واجب خواهد بود.
- 2) زمانی که کارمند دلیل قانع کننده‌ای برای متقاعد کردن اذهان عمومی داشته باشد و خود او نیز شانس برای موفقیت و انگیزه‌ای برای ادامه سوت‌زنی داشته باشد. آنوقت عمل سوت‌زنی واجب خواهد بود.

هرچند آقای ریچارد جورج بیشتر معتقد است، آسیب‌هایی که از جانب اعمال خلاف، به سلامت جسم و روح افراد و جامعه وارد می‌آید از درجه اهمیت بسیار بالاتری نسبت به عوارض و آسیب‌هایی که این اعمال خلاف به صورت غیر فیزیکی وارد می‌آورند برخوردار است. مثلاً آسیب‌هایی که منجر به لطمه دیدن وضعیت مالی شرکت یا سازمان می‌شوند نسبت به آسیب‌هایی که منجر به لطمه وارد آمدن به روح و جسم انسان‌ها می‌شوند از درجه اهمیت پائین‌تری برخوردار خواهند بود.

با تمام شرایطی که گفته شد عمل سوت‌زنی فی‌النفسه یک نوع تصمیم‌گیری به انجام یا عدم انجام یک کار است. تمیز دادن این شرایط و سبک و سنگین کردن وضعیت‌های پیش روی فرد در عالم واقعیت ممکن است بسیار سخت باشد. به تعداد موارد بسیار زیادی که در سازمان‌ها و شرکت‌های مختلف عمل سوت‌زنی انجام پذیرفته است به همان تعداد نیز عمل سوت‌زنی رخ نداده است و این موضوع کاملاً باز می‌گردد به نگرش فرد. من به عنوان یک فرد مسئول نسبت به خودم، خانواده‌ام و جامعه‌ام می‌توانم کاری را انجام بدهم یا ندهم و همواره افراد این سوالات را از خود می‌پرسند که چنانچه این کار را انجام بدهم و اعمال خلافی که در سازمان رخ می‌دهد را گزارش بدهم چه عواقبی در انتظار من خواهد بود؟ آیا بهتر نیست من نیز مثل خیلی‌های دیگر و یا مثل همکار صمیمی خودم موضوع پیش آمده را نادیده بگیرم؟ آیا به همان اندازه که من نسبت به جامعه و اطرافیانم مسئول هستم آنها نیز از عمل من حمایتی خواهند کرد یا خیر؟ و ده‌ها سوالی که قبل از انجام عمل سوت‌زنی در ذهن فرد مطرح خواهند بود.

طبق بررسی‌های انجام شده و شواهد موجود، به ندرت یک سوت‌زن توسط همکاران خود به عنوان یک قهرمان شناخته می‌شود! دلایلی چند در این رابطه وجود دارند: اول اینکه افراد اکثراً به وفاداری و خلوص نیت فرد سوت‌زن نسبت به سازمان و مدیران آن شک و تردید دارند. دوم اینکه اغلب فرد سوت‌زن را به عنوان یک خائن به سازمان و جایی که او در آنجا شاغل است و به آنجا تعلق دارد تصور می‌نمایند و هدف او را از افشاء کاری، ضربه زدن به سازمان و شهرت آن و تخریب مدیران سازمان می‌دانند. سوماً اینکه ممکن است هدف فرد سوت‌زن را از افشاء کاری، جلب توجه و کسب مقام و منصب به حساب آورند.

### ۳-۵-۲- تفاوت افشاگری و گزارش‌گری

بایستی توجه داشت که میان دو واژه "افشاگری" و "گزارش‌گری" تفاوت وجود دارد و استفاده غلط و نابجا از این مفاهیم در مواجهه شدن با مسائل و مصادیق مختلف، موجب خسارت و از بین رفتن بار



اجتماعی مفهوم درست و صحیح آنها خواهد شد و اثرگذاری آن را از بین خواهد برد. به همین دلیل مهم‌ترین شباهت‌ها و تفاوت‌های این دو واژه در 8 محور مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### جدول ۳: تفاوت افشاگری و گزارش‌گری فساد

معیار	افشاگری	گزارش‌گری (سوت‌زنی)
تعریف	بر ملا کردن و فاش کردن مسئله‌ای اثبات نشده به طور ساختارنا یافته، معمولاً در رسانه‌ها، به طوری که ممکن است موجب تضییع حق فرد یا افرادی گردد.	گزارش‌گری تخلف، گزارش ساختاریافته اطلاعاتی است مبنی بر: نقض یک قانون، حکم و یا ضابطه؛ سوء مدیریت قابل توجه؛ اتلاف منابع قابل توجه؛ سوء استفاده از قدرت؛ خطر مهم برای امنیت یا سلامت عمومی
ادبیات بین‌المللی	Revelation, Passive Disclosure, Leak	Whistleblower
هدف نسبت به فساد	توجه عمومی و محکوم شدن (فساد)	جلوگیری از گسترش فساد و مقابله با آن (از طریق شناسایی و محکوم شدن مفسد)
اهداف مهم	- فاش کردن فساد رخ داده - ضربه زدن به رقبا و حریفان	- جلوگیری از فساد - کسب درآمد برای گزارش‌گر
زمان ارائه اطلاعات	- ارائه اطلاعات به صورت دفعی / ناگهانی - به صورت پسینی (پس از / حین وقوع فساد)	- به صورت پسینی (پس از / حین وقوع فساد)
حجم ارائه اطلاعات	- اطلاعات اندک، ناقص یا بسیار زیاد (بمباران اطلاعاتی)؛ مشکلی را حل نمی‌کند / موجب آگاهی نمی‌شود.	- اطلاعات مورد نیاز برای اثبات فساد، بر اساس قانون
قالب ارائه اطلاعات	- مخفیانه منتشر شده، PDF یا عکس یا گزارش ناقص - عدم امکان فرآوری و استفاده از داده‌ها	- شواهد عینی و مستندات قابل ارائه توسط مردم
مسئولیت ارائه و صحت اطلاعات	- احتمال ابهام در شخص یا نهاد فاش‌کننده داده - مسئولیت ناپذیری نسبت به ارائه اطلاعات	- شرکت‌های حقوقی افشاگر تخلف - سازمان‌های مردم نهاد - مردم
استفاده‌پذیری اطلاعات	- ضعف استفاده‌پذیری به دلیل نقص یا غیراستاندارد بودن اطلاعات	- قابل استفاده در چارچوب قانونی گزارش‌گری تخلف
صحت اطلاعات	لزوماً اطلاعات صحیح و کامل نیست؛ در نتیجه، دشواری تحلیل و تصمیم‌گیری بر اساس داده‌ها؛ دشواری راستی‌آزمایی	- نیازمند بررسی صحت توسط بخش دولتی مسئول رسیدگی در تعامل با گزارش‌دهنده
وضعیت حقوقی قانونی	- ابهام وضعیت ناشی از ضعف قانونی - ممکن است افشا جرم باشد. - ممکن است در صورت عدم وجود سازوکارهای قانونی افشاگری تخلف، آخرین راه مبارزه با تخلف باشد	- نیازمند قانون و سازوکار تشویق و حمایت از گزارش‌دهنده
اثر سیاسی اجتماعی	- از بین رفتن امکان اصلاح (حداقل در کوتاه مدت) - بدبین شدن مردم / مسئولین نسبت به آزادی داده و اطلاعات - موجب بهم ریختن فضای اجتماعی و سیاسی	- مسئولیت‌پذیری مردم در مشارکت و نظارت
آسیب‌های احتمالی	- تعقیب قانونی افشاگر به دلیل شکایت ذی‌نفعان و یا مدعی العموم به دلیل تشویش اذهان عمومی	- ریسک شخصی بالا برای ارائه‌دهنده گزارش تخلف در صورت نبود یا ضعف حمایت قانونی لازم

### ۴-۵-۲- تقسیم‌بندی گزارش‌گری یا سوت‌زنی

با توجه به تحقیقات صورت گرفته در حوزه فساد، گزارش‌گری فساد را می‌توان به صورت‌هایی تقسیم‌بندی کرد که مهم‌ترین آن‌ها گزارش‌گری درونی و بیرونی<sup>۱</sup> است.

1 - Internal and External whistleblowing



- 1) گزارش‌گری درونی (درون سازمانی): در این نوع گزارش‌گری، هشدارهای گزارش‌گر در مورد وقوع اعمال فاسد، در درون سازمان داده می‌شود. گرچه ممکن است به واسطه فساد مقامات ارشد سازمان، چنین امری رعایت نگردد.
  - 2) گزارش‌گری بیرونی (برون سازمانی): در گزارش‌گری برون سازمانی فرد به نهادهای نظارتی خارج از سازمان و یا رسانه‌های جمعی مراجعه می‌کند.
- تقسیم‌بندی مهم دیگری که در این حوزه وجود دارد، تفاوت میان گزارش‌گری آشکار و نهان<sup>1</sup> است:
- 1) گزارش‌گری آشکار: در گزارش‌گری آشکار، شخص گزارش‌گر هویت خود را بیان می‌دارد
  - 2) گزارش‌گری نهان: در گزارش‌گری نهان، شخص در تلاش است تا هویت خود را مخفی نگاه دارد (Charles E. Harris and others, 2009).
- در گونه‌ای دیگر از دسته‌بندی گزارش‌گران، آنها را به 3 دسته تقسیم می‌کنند:
- 1) سوت‌زنی داخلی: که افشاء کاری توسط فردی از داخل سازمان و بر علیه خود سازمان انجام گیرد.
  - 2) سوت‌زنی شخصی: که افشاء کاری بر علیه یک فرد (مدیر یا کارمند سازمان) صورت می‌گیرد.
  - 3) سوت‌زنی غیرشخصی و خارجی: به نحوی است که افشاکاری توسط یک شخصیت حقوقی (سازمان یا شرکت) بر علیه سازمان دیگر صورت می‌گیرد.

### ۵-۲- فرآیند گزارش‌گری یا سوت‌زنی

- فارغ از نوع گزارش‌گری یا سوت‌زنی که از طرف نیروهای درون سازمانی یا برون‌سازمانی صورت می‌پذیرد، سوت‌زنی فرآیندی است که در چهار مرحله می‌توان آن را تعریف نمود:
- 1) **شناسایی عامل محرک:** فرد در این مرحله یک عامل محرک غیراخلاقی و غیرقانونی را شناسایی می‌کند و به عنوان عاملی سوال برانگیز برای وی مطرح می‌شود.
  - 2) **ارزیابی عامل محرک:** فرد شروع به ارزیابی عامل محرک می‌کند و به جمع‌آوری اطلاعات در مورد آن می‌پردازد. حتی در مورد عامل محرک با دیگران وارد بحث و تبادل نظر می‌شود.
  - 3) **تصمیم‌گیری:** فرد تصمیم می‌گیرد که در مقابل احساس وفاداری به سازمان و حس امانت‌داری خود سکوت اختیار کند و به موضوع بی توجه باشد یا تصمیم می‌گیرد که صدای خد را به دیگران برساند و به اصطلاح شروع به دمیدن در سوت نماید.
  - 4) **واکنش:** این مرحله شامل شروع عکس‌العمل افراد درون سازمانی یا برون‌سازمانی است. در این مرحله افراد علیه سوت‌زن شروع به عکس‌العمل می‌کنند و حتی ممکن است این عکس‌العمل‌ها به مقابله به مثل با فرد سوت‌زن نیز منتهی شود (Hamilton, 2002).
- احتمال این که گزارش‌گر فساد یا سوت‌زن پس از سوت‌زنی و گزارش‌گری با خصومت و عناد مدیران روبه رو شود امری است بدیهی، خصوصاً اگر موضوع افشاء شده به ضرر منافع آنان باشد. از موانع دیگر برای سوت‌زنی می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

1 - Open and Anonymous whistleblowing



- موضوع وفاداری به سازمان
  - همبستگی گمراه‌کننده در سازمان
  - عدم اعتماد به سیستم داخلی سازمان
  - عدم تمایل کارکنان به گزارش‌گری و سوت‌زنی
  - اعتماد به این که مدیریت استانداردها را رعایت نمی‌کند
  - ترس از انتقام و مقابله به مثل
  - ترس از از خودبیگانگی بین هم‌تایان سازمانی
  - ترس از اتهام‌واهی به فرد یا سازمانی دیگر
  - ترس از تاثیر نژاد، جنسیت و قومیت و ایجاد شبهه درباره گزارش‌گر
- نمودار ۲: مراحل و فرآیند گزارش‌گری یا سوت‌زنی فساد



## ۲-۶- حمایت از گزارش‌گران فساد

منظور از گزارش‌گران فساد کسانی هستند که اطلاعات حاکی از فساد، سوء مدیریت و نقض حقوق و آزادی‌های بنیادی را گزارش یا افشاء می‌کنند. گزارش‌گران در نتیجه گزارش‌گری با خطرات زیادی مواجه هستند: خطر از دست دادن کار، مواجه شدن با محدودیت‌ها و تضییقاتی در محیط کار، تعقیب اداری یا قضایی به موجب قوانین کیفری یا مدنی و تلافی از نگرانی‌های اصلی است. این خطرات برای کارمندان دولتی ممکن است حادث‌تر باشد. حمایت از گزارش‌گران در سطح بین‌المللی به طور فزاینده‌ای در معاهدات و تدابیر ضدفساد و نیز در تفسیرهای رسمی از آزادی بیان مورد شناسایی قرار گرفته است. در سطح ملی نیز حدود 40 کشور قوانین داخلی راجع به حمایت از گزارش‌گران تصویب کرده‌اند.

این حمایت‌ها غالباً به دو صورت انجام می‌شود: حمایت در برابر تهدیدها و خطرات احتمالی و اعطای پاداش به افشاکننده در فرضی که در نتیجه گزارش‌گری، مالی به دولت بازگردانده شود. مانند گزارش‌گری فرار مالیاتی یک بنگاه اقتصادی. برخی از کشورها نظیر انگلستان، نیوزلند، غنا، تعدادی از ایالت‌های استرالیا و آفریقای جنوبی قوانین جامعی را راجع به گزارش‌گران تصویب کرده‌اند. رویکرد قوانین حمایت از گزارش‌گران آن است که علاوه بر بخش عمومی بخش خصوصی را نیز تحت شمول خود قرار دهد. کشورهای مختلف از جمله فرانسه، کاندا و آفریقای جنوبی حمایت از گزارش‌گران را به صورت بخشی (یعنی تنها در مورد انواع معینی از اشخاص یا انواع مشخصی از اطلاعات) و نیز تدریجی (یعنی اول افشای درون سازمانی بعد افشای عمومی) مورد پذیرش قرار داده‌اند. هدف از این شرط ترتیبی، تشویق به افشای داخلی قبل از افشای عمومی است.





در کشور ما، ماده 17 قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، دولت را ملزم کرده تا نسبت به حمایت قانونی و تامین امنیت و جبران خسارت اشخاصی که تحت عنوان مخبر یا گزارش‌دهنده، اطلاعات خود را در اختیار مراجع ذی‌صلاح قرار می‌دهند و به این دلیل در معرض تهدید و اقدامات انتقام‌جویانه قرار می‌گیرند، اقدام نماید مشروط به این که اطلاعات آنها صحیح و اقدامات آنان مورد تایید مراجع ذی‌صلاح باشد. این ماده اولاً افشای داخلی یا افشا به مراجع ذی‌صلاح را مورد توجه قرار داده و دوم این که حمایت از افشاکننده را منوط به صحت اطلاعات افشاکننده کرده است.

علاوه بر ماده مذکورف در خصوص افشای اطلاعات به روزنامه‌نگاران، ماده 4 قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، در حکمی تعجب‌آور، افشای منبع خبر را در صورت حکم مقام قضایی، مجاز دانسته است. تعجب آنجاست که فلسفه وجودی حمایت از منابع خبر، منع اجبار روزنامه‌نگاران از سوی مقامات قضایی به افشای منبع خبر است. از این رو، پیش‌بینی حکمی که دقیقاً خلاق فلسفه مذکور است جای شگفتی دارد. بهتر آن بود که در قانون مذکور همانند سایر کشورها مواردی که استثنائاً می‌توان روزنامه‌نگاران را به افشای منبع خبر ملزم کرد، پیش‌بینی می‌شد.

حمایت از منابع خبری یعنی وجود قوانین و الزام‌هایی که از تحت فشار قرار دادن روزنامه‌نگاران برای افشای هویت منابعی که برخی اطلاعات را در اختیار آنها می‌گذارند، جلوگیری کند. در واقع، افشای اطلاعات توسط منابع محرمان، برای توانایی رسانه‌ها نسبت به افشای فساد، علامت‌دهی و حساس‌سازی ضرورت دارد. برای مثال، در ماجرای واترگیت، افشای گزارشی مبنی بر سوء استفاده از قدرت توسط ریچارد نیکسون، ریاست جمهور آمریکا به کمک منابع خبری ناشناخته منجر به استعفا او و زندانی شدن برخی از مسئولان شد. در روسیه نیز فردی به طور ناشناس به ایستگاه محلی رادیو تلفن کرد و عموم مردم و خانواده‌ها را از غرق شدن یک زیردریایی در روسیه آگاه کرد، در حالی که مقامات رسمی آن را انکار می‌کردند. این گزارش سبب شد که دولت روسیه کمک بین‌المللی درخواست کند و خدمه آن زیردریایی توسط ارتش بریتانیا نجات یابند.

در کشور ما، باتوجه به مغفول واقع شدن وجه قانونی عمل گزارش‌گری فساد، اینگونه به نظر می‌رسد که مجلس شورای اسلامی بعنوان نهاد قانون‌گذار و دولت بعنوان اهرم اجرایی در کشور می‌بایستی به سمتی حرکت نمایند تا زیرساخت‌های قانونی به منظور فرهنگ‌سازی در جهت شناخت عمل گزارش‌گری یا سوت‌زنی را پی‌ریزی نمایند.

عدم وجود نهادهای حمایت‌کننده از گزارش‌گران فساد (سوت‌زنان) و از همه مهم‌تر عدم وجود تعریفی قانونی و شفاف از عمل سوت‌زنی در کشور، فضای نامناسبی را در بین سازمان‌های ایرانی بوجود آورده است که متأسفانه سوت‌زنی بیش از پیش مورد اهتجار واقع گردیده و این فضا باعث تشدید حمله‌های بی‌امان و سازمان‌یافته به نهادها و افرادی که مبادرت به سوت‌زنی می‌نمایند خواهد شد.

می‌توان با بهره‌گیری از تجربیات کشورهای موفق و صاحب دانش در این خصوص و همچنین الگوبرداری از آنها به جهت تشکیل اصناف و تشکل‌های حامی سوت‌زنان، اقدامات موثری را به منظور بسترسازی فرهنگی و قانونی برای سوت‌زنی در کشور به انجام رساند. به نظر می‌رسد روی آوردن به تمرکزمحوری و



تشکیل نهادی مستقل از اصناف و سازمان‌های دولتی و غیردولتی ولی تحت نظارت مستقیم قوه قضائیه، می‌تواند راهکاری قابل اجرا در جهت بخشیدن وجه‌های قانونی به عمل سوت‌زنی در کشور باشد.

## ۱-۶-۲- ضرورت حمایت از گزارش‌گران فساد

برای ایجاد حس همکاری میان مطلعان از وقوع فساد و حمایت کامل و موثر از گزارش‌دهندگان فساد باید قانونی جامع تصویب شود، در تهیه و تدوین این قانون رعایت موارد زیر لازم و ضروری است:

**1) برقراری توازن:** با وجود ارزش بسیار ساز و کار گزارش‌دهی، امکان سوء استفاده از آن نیز وجود دارد.

گاهی گزارش‌ها همراه با سوء نیت و مغرضانه توسط افرادی که تلاش می‌کنند تا جرم‌های خود را پنهان کرده یا با دیگران تسویه حساب شخصی کنند به مراجع مسئول داده می‌شود که زمینه تعرض به حقوق و آبروی افراد پاک و درستکار را فراهم می‌کند. برای رهایی از این معضل، باید الزامات قانونی لازم جهت بررسی‌های دقیق درباره درستی و نادرستی این گزارش‌ها وجود داشته باشد و در عمل نیز تا زمانی که درستی گزارش تایید نشده است از افشاء آن جلوگیری کرد. حتی باید تمهیدهایی نیز برای اعاده حیثیت و جبران خسارت از کسانی که مورد اتهام‌های نادرست قرار گرفته‌اند مقرر گردد و برای آن افرادی که آگاهانه گزارش‌های نادرست و خلاف واقع می‌دهند و از ساز و کار گزارش‌دهی سوء استفاده می‌کنند مجازات‌هایی در نظر گرفت.

**2) حفظ محرمانگی:** برای پیشگیری از بزده‌دیدگی گزارش‌گران فساد، بهترین راه حفظ هویت و مشخصات فرد اطلاع‌دهنده و محتوای گزارش وی است. در صورتی که چنین کاری در عمل امکان‌پذیر نباشد یا به هر دلیلی هویت فرد افشا شود باید به سرعت میزان تهدیدی که ممکن است گریبان‌گیر فرد شود ارزیابی شده و اگر تحقق آن تهدید فوری و جدی باشد، امکان انتقال فرد به مکانی امن فراهم شود، حتی می‌توان تمهیدهایی دیگر همچون محافظت فیزیکی، حفاظت از راه دور، تغییر محل زندگی و... را برای مراقبت از گزارش‌گران فساد پیش‌بینی کرد.

**3) وصف بازدارندگی:** این قانون باید تمامی افرادی را که از گزارش‌گران فساد به دلیل گزارش‌گری و گزارش‌دهی‌شان انتقام گرفته، ضررهای مالی و جانی و حتی آبرویی به آنان وارد کرده مجرم بشناسد و برای آنها مجازات تعیین کند. پیش‌بینی چنین تمهیدی حاوی پیام بازدارندگی قوی و موثر برای کسانی است که قصد انتقام از گزارش‌گران فساد را در سر می‌پروراندند و در عین حال، زمینه بهتر پیشگیری از بزده‌دیدگی گزارش‌گران فساد را فراهم می‌کند.

**4) جبران خسارت:** در این قانون باید تمهیدهایی برای جبران ضرر و زیان وارد شده به گزارش‌گران فساد مقرر شود برای مثال اگر کارمندی به سبب گزارش فساد در نهاد محل کار خود عزل شود، باید حق بازگرداندن او به موقعیت شغلی قبلی به رسمیت شناخته شود. یکی از چالش‌هایی که می‌تواند اجرای ساز و کار گزارش‌دهی را با مشکل روبه‌رو سازد عدم اطمینان مردم به مراجع مبارزه با فساد است. اگر باور مردم بر این مبنا قرار گیرد که به آنها تنها به منبوعی برای گزارش‌دهی نگریسته می‌شود و هیچ تعهد قانونی و عملی برای حمایت از آنان در صورت رویارویی یا پیامدهای وخیم گزارش‌دهی وجود ندارد، هرگز همکاری موثری با مراجع تحقیق نخواهند کرد و



ممکن است کل روند مبارزه با فساد آسیب ببیند.

حمایت‌های قانونی از سوت‌زنی و قوانین مربوطه در کشورهای مختلف متفاوت است و بستگی به نوع ساختارهای مدیریتی و حکومتی این کشورها، نوع موارد مختلف و درجه اهمیت آنها و اینکه کجا و در چه زمانی اسرار فاش و منتشر گردیده و در اطلاع عموم قرار گرفته، دارد.

مثلاً در کشوری مثل آمریکا، حمایت‌های قانونی از سوت‌زن‌ها بسته به نوع موضوع فاش شده متفاوت خواهد بود. در برخی موارد ممکن است که دولت متهم باشد و می‌بایستی در خصوص پاره‌ای مسائل به افکار عمومی پاسخگویی کند. در این راستا مجلس سنای آمریکا قوانین متفاوت و مجزایی از قوانین حمایتی دولت از سوت‌زن‌ها را به تصویب رسانده است. یعنی علاوه بر قوانین مصوب دولتی، مجلس سنا نیز قوانینی در حمایت از سوت‌زن‌هایی که اقدام به افشای خلاف‌کاری‌های دولت آمریکا می‌نمایند به تصویب رسانده است. البته اینگونه موازی‌کاری‌ها در ایالات متحده به منزله محکم کاری و جلوگیری از هرگونه عدول از قوانین و مقررات توسط دولت و یا سایر نهادها تلقی می‌گردد.

اولین قانونی که در ایالات متحده برای حفاظت از سوت‌زن‌ها به تصویب رسیده در سال 1912 بود. بر طبق این قانون که تحت عنوان لوید فولت<sup>۱</sup> می‌باشد، دولت از کارمندانی که برای کنگره آمریکا اطلاعاتی طبقه‌بندی شده در خصوص هرگونه خلافتکاری و سو رفتار مدیران و سایر افراد تهیه می‌نماید حمایت می‌کند و هرگونه اقدام اعم از تهدید به اخراج و یا اقدامات تلافی‌جویانه از سوی نهادها و دستگاه‌های ذیربط در مورد سوت‌زن‌ها را جرم شناخته و از سوت‌زن‌ها در این گونه شرایط حمایت‌های لازم را به عمل می‌آورد.

## ۲-۶-۲- حمایت از گزارش‌گران فساد در دنیا

قوانینی که به‌منظور تشویق و حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف در کشورهای مختلف به تصویب رسیده است بسیار گسترده است. موارد زیر بخشی از قوانینی است که در این حوزه به تصویب رسیده است. کنوانسیون‌ها و پروتکل‌های بین‌المللی مبارزه با فساد الزامات سختگیرانه‌ای را برای کشورهای امضاکننده جهت حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف تعیین می‌کنند. به‌عنوان مثال کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد<sup>۲</sup> (مصوب سال 2003)، در زمینه حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف، تمامی کشورهای امضاکننده را ملزم می‌کند تا ابزارهای مناسبی جهت پیشگیری از هرگونه رفتار نادرست یا شهروندانی که با حسن‌نیت موارد فساد را به مراجع ذی‌صلاح گزارش می‌کنند، در سیستم قانونی خود ایجاد نمایند. کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه جرائم سازمان‌یافته فراملی<sup>۳</sup> (مصوب سال 2000)، نیز پیشنهاد می‌کند که کشورهای امضاکننده ابزارهای مناسبی را به‌منظور حفاظت از شاهدانی که علیه هرگونه فساد گزارش‌گری کرده‌اند، ایجاد کنند. در همین بخش پیشنهاد شده است که خانه جدیدی برای شاهدین در نظر گرفته شده و از برملا شدن هویت شاهدان و هرگونه اطلاعات مربوط به آن‌ها جلوگیری شود.

1 - Liloyd-La follelk

2. United Nations Convention against Corruption (Article 33).

3. United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Article 24)



## جدول 4: فهرست برخی از قوانین تصویب شده به منظور حمایت و تشویق گزارش دهندگان فساد

سال تصویب	نام قانون	کشور
2013	Public Interest Disclosure Act 2013 (Aus. PIDA)	استرالیا
2013	Septeber 15, 2013. – Law on the Termination of a Suspected Violation of the Integrity in a Federal Administrative Authority by a Member of his Staff, (Belgium WPA)	بلژیک
2014	Law on Whistleblower Protection in the Institutions of Bosina-Herzegovina, (Bosnia WPA) (2014)	بوسنی
2006	The Public Interest Disclousure (Whistleblower Protection) Act (2006) (Canada PIDA)	کانادا
1998	Public Interest Disclosure Act1998 (UK PIDA)	بریتانیا
2006	Whistleblower Act (2006) (Ghana WPA)	غنا
2013	Act CLXV of 2013 on Complaints and Public Interest Disclosures (Hungary PIDA)	مجارستان
2011	The Whistleblowers Protection Act, 2011 (India WPA)	هند
2014	Protected Disclosures Act 2014 (Irish PDA)	ایرلند
2011	The Protected Disclosures Act 2011 (Jam. PDA)	جامائیکا
2004	Whistleblower Protection Act (Act No. 122 of 2004) (Japan WPA)	ژاپن
2011	Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers, Act No. 10472, Mar. 29, 2011 (Korea ACA)	کره جنوبی
2011	Law No. 04/L-043 on Protection of Informants (Losovo LPI)	کوزوو
2014	Executive Order No. 62. Extension of Executive Order No. 43 Protection of Whistleblower (Liberia EO)	لیبریا
2011	Act 6104 of 13 February 2011 (Lux WPA)	لوکزامبورگ
2010	Act 711, Whistleblower Protection Act 2010 (Malaysia WPA)	مالزی
2013	Protection of the Whistleblower Act 2013 (Malta PWA)	مالت
2012	Wimess and Protection Act 2012 (Moz. WPA)	موزامبیک
2000	Public DisclosureAct 2000 (NZ PDA)	نیوزیلند
2005	The Work Environment Act 2005 (Norway Work Act)	نروژ
2010	Law No. 29542. Law on Whistle-blowers' Protection in the Public Sector of June 2010 (Peru WPA)	پرو
2004	Romanian Law No. 571-2004, Law concerning the protection of personnel frompublic authorities, public institutions and from other establishments who signalize legal infractions (Romania WPA)	رومانی
2014	2014-12-01 Law on the Protection of Whistleblowers (Serbia WPA)	صربستان
2014	Act of 16 October on certain measures concerning the reporting ofantisocial activities and on amendments to certain laws (Slovakia WPA)	اسلواکی
2010	Integrity and Prevention of Corruption Act (Slovenia Anticorruption Act), Articles 23-25. (Slovenia ACA)	اسلونی
2000	Protected Disclosures Act of 2000 (S.A. PDA)	آفریقای جنوبی



2010	The Whistleblowers Protection Act, 2010 (Uganda WPA)	اوگاندا
1989	Whistleblower Protection Act of 1989 (WPA) and 48 private sector laws	ایالات متحده
2010	The Public Interest Disclosure (Protection of Whistleblowers) Act, 2010 (Act No.4 of 2010) (Azmbia PIDA)	زامبیا

خلاصه برخی از قوانینی که با هدف تشویق و حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف در کشورهای مختلف به تصویب رسیده است در ادامه ارائه می‌شود:

### 1- تجربه ایالات متحده آمریکا

در ایالات متحده، قوانین گوناگونی در ارتباط با گزارش تخلفات وجود دارد. بعضی از این قوانین ایالتی بوده و فقط در یک یا چند ایالت لازم‌الاجرا هستند و بعضی دیگر فدرال بوده و در سراسر کشور اجرا می‌شوند. به‌طور کلی قوانین ایالات متحده در حوزه گزارش‌دهندگان تخلف، به دو دسته «قوانین حمایتی» برای جلوگیری از انتقام‌گیری و مقابله به مثل علیه گزارش‌گران و همچنین «قوانین تشویقی» برای ایجاد انگیزه گزارش‌گری تقسیم می‌شود. ساختار کنونی حمایت و تشویق گزارش‌دهندگان تخلف در ایالات متحده حاصل قوانینی است که در طول بیش از صد سال نگاشته شده و اصلاح گردیده و همچنین بارها توسط دادگاه فدرال مورد تفسیر واقع شده است.<sup>۱</sup> برخی از قوانین فدرال حمایت و تشویق گزارش‌دهندگان تخلف در جدول زیر خلاصه شده است.<sup>۲</sup>

در ایالات متحده اولین قانون حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف در سال 1778 و با عنوان «قانون حفاظت از گزارش‌گران»<sup>۳</sup> به تصویب رسیده است. ساموئل شاو و ریچارد مارون<sup>۴</sup>، افسران نیروی دریایی ایالات متحده به‌عنوان اولین گزارش‌دهندگان فساد، در تاریخ این کشور شناخته می‌شوند. این دو نفر علیه ایسک هاپکینز<sup>۵</sup>، فرمانده نیروی دریایی آمریکا مبنی بر شکنجه زندانیان انگلیسی شهادت دادند. پس از این گزارش‌گری، هر دو نفر توسط هاپکینز اخراج شدند و علاوه بر آن هاپکینز از آن‌ها شکایت کرد. در پی این درگیری، کنگره «قانون حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف» را در 30 جولای 1778 با اکثریت آرا تصویب کرد. بر اساس این قانون، تمامی نظامیان موظف شدند در صورت مشاهده هرگونه اعمال خلاف قانون توسط افسران یا هر شخص دیگری، مراتب را به کنگره یا مقامات مربوطه گزارش دهند و در مقابل نیز دولت موظف است از گزارش‌گران حمایت قانونی نماید. پس از تصویب این قانون، شاو و مارون تبرئه شده و هاپکینز محکوم و از سمتش برکنار گردید.<sup>۶</sup>

#### جدول ۵: برخی از قوانین فدرالی حمایت و تشویق گزارش‌دهندگان تخلف در آمریکا

سال تصویب	نام قانون / فرمان اجرایی	توضیحات
-----------	--------------------------	---------

1. The False Claims Act: A Primer, 2011. [www.justice.Gov/sites/default/files/civil/legacy/2011/04/22/C-FRAUDS\\_FCA\\_primer.pdf](http://www.justice.Gov/sites/default/files/civil/legacy/2011/04/22/C-FRAUDS_FCA_primer.pdf)

2. Corruption and Conflict of Interest in the European Institutions: The Effectiveness of Whistleblowers, 2011. [www.europarl.europa.eu/thinktand/en/document.html?reference=ipol-join\\_et\(2011\)453222](http://www.europarl.europa.eu/thinktand/en/document.html?reference=ipol-join_et(2011)453222)

3. Whistleblower Protection Law

4. Samuel Shaw and Richard Marven

5. Esek Hopkins

6. [http://www.whistleblowers.org/index.php?option=com\\_cotent&task=viwe&id=1251](http://www.whistleblowers.org/index.php?option=com_cotent&task=viwe&id=1251)



عمومی	Whistleblower Protection Law	1778
شکایت به جای دولت (کویی تام) معروف به قانون لینکلن	False Claims Act	1863
حمایت از کارمندان دولت در صورت اطلاع به کنگره	Lloyd-La follette Act	1912
راه‌آهن	Federal Railroad Safety Act	1970
محیط‌زیست (منابع آبی)	Clean Water Act	1972
محیط‌زیست (منابع آشامیدنی)	Safe Drinking Water Act	1974
محیط‌زیست (دفع زباله‌های جامد و سمی)	Resource Conservation and Recovery Act	1976
محیط‌زیست (کنترل مواد سمی)	Toxic Substances Control Act	1976
معدن	Federal Mine Safety and Health Act	1977
خدمات عمومی	Civil Service Reform Act	1978
حمل‌ونقل زمینی	Surface Transportation Assistance Act	1982
نیروهای مسلح	Military Whistleblower Protection Act	1988
بخش خصوصی	Whistleblower Protection Act	1989
محیط‌زیست (کنترل آلودگی هوا)	Clean Air Act	1990
مراکز امنیتی	Intelligence Community Whistleblower Protection Act	1998
وزارت دفاع	Defence Intelligence Community Whistleblower Protection	1998
حمل‌ونقل هوایی	Wendell H. Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21 st Century	2000
حمایت از کارمندان فدرال	Notification and Federal Employdd Antidiscrimination and Retaliation Act	2002
تشویق و حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف در بخش مالیاتی و نظام سلامت	The Tax Relief and Health Care Act	2006
بورس و بازارهای مالی	Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Ptection Act	2010
مراکز امنیتی	Presidential Policy Directive 19	2012
اقتصاد ملی (پیشگیری از تشکیل تراست)	Criminal Antitrust Anti-Retaliation Act	2013
کارمندان دولت	All Circuit Review Extension Act	2014

اولین قانونی که علاوه بر حمایت، اقدام به تشویق گزارش‌دهندگان تخلف نمود، مربوط به سال 1863 و جنگ‌های داخلی ایالات متحده آمریکاست که با عنوان «قانون ادعاهای نادرست»<sup>1</sup> به تصویب رسید. در سال‌های جنگ داخلی آمریکا، به‌طور کلی ارتش آمریکا نسبت به شورشیان برتری تجهیزاتی داشت. با این حال سال‌های ابتدایی جنگ این‌گونه نبود. پیمانکاران (در بعضی از موارد با همکاری برخی نظامیان) تجهیزات بی‌کیفیتی را به ارتش می‌فروختند. به دلیل رواج این مسئله، کنگره برای رفع آن کمیته‌ای را تشکیل داد. وظیفه این کمیته تحقیق و تفحص از سیستم تدارکات ارتش بود. کمیته هفت نفره چندین

1. The False Claims act



جلسه استماع برگزار نمود و با استفاده از صدها شاهد در نهایت گزارش 3000 صفحه‌ای در مورد پرونده‌های فساد و کلاهبرداری را منتشر کرد.<sup>1</sup>

به‌منظور مبارزه با وضعیت نابسامان به‌وجود آمده کنگره اقدام به تصویب قانون «قانون ادعاهای نادرست» نمود. طبق این قانون که به قانون لینکلن<sup>2</sup> نیز شهرت دارد، شهروندانی که اقدامات تغییرقانونی را در قراردادهای نظامی گزارش می‌دادند جایزه دریافت می‌کردند. همچنین متخلفان دو برابر خسارت وارده به دولت، به‌علاوه مبلغ ثابت 2000 دلار جریمه می‌شدند. در اصلاحات بعدی قانون، میزان جریمه به سه برابر خسارت وارده و جریمه 5000 تا 10000 دلاری به‌زای هر مطالبه متقلبانه افزایش یافت.<sup>3</sup>

جیکوب هاوارد حامی اصلی طرح در توصیف ایده استفاده شده در این قانون می‌گوید: «به‌طور خلاصه در این قانون از ایده قدیمی «وسوسه کردن» استفاده کردم، یک فرد دغل را برای مچ‌گیری فرد دغل قرار دادم، این سریع‌ترین و امن‌ترین راهی است که تا به حال برای به محکمه آوردن دغل‌کاران یافته‌ام.»<sup>4</sup>

### حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف

قوانین مختلفی به‌منظور حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف به تصویب رسیده است. به‌عنوان مثال در «قانون ادعاهای نادرست» که یکی از قدیمی‌ترین قوانین این حوزه است چنین بیان شده: «اگر کارمند، طرف قرارداد یا مأمور مذکور، از کار برکنار شود یا تنزل رتبه یابد یا از کار معلق شود یا به هر نحوی تهدید شود یا مورد آزار قرار گیرد یا به هر روش دیگری مورد تبعیض نسبت به قوانین کار قرار گیرد، حق درخواست خسارت را خواهد داشت.» اگر این فشارها در محیط کار وارد شود، کارفرما محکوم به استخدام مجدد فرد مذکور، پرداخت دو برابر خسارت ایجاد شده به دلیل برکناری از کار، سود مبلغ خسارت تا زمان پرداخت، پرداخت هزینه‌های دعوی قضایی، هزینه وکیل و جبران خسارت‌های خاص می‌شود.

در راستای صیانت از محرمانگی پرونده و مخفی ماندن هویت گزارش‌گر، شاکی خصوصی ابتدا می‌بایست دادخواستی را در دادگاه فدرال منطقه تنظیم نماید. دادخواست به‌صورت محرمانه تکمیل می‌گردد به‌طوری که تنها دولت و شاکی خصوصی از آن آگاه می‌باشند. پس از تکمیل دادخواست، وزارت دادگستری به‌همراه دادستان منطقه‌ای، موظفند ظرف مدت 50 روز بررسی نموده و تصمیم بگیرند که آیا در مورد این مسئله مداخله نمایند یا خیر؟ (مداخله دولت به این معناست که پیشبرد پرونده را بر عهده می‌گیرد). دولت می‌تواند مدت زمان بیشتری را برای بررسی طلب نماید و معمولاً هم همین‌گونه است.<sup>5</sup>

قانون فولت<sup>6</sup>، قانون دیگری است که در ایالات متحده برای حفاظت از گزارش‌دهندگان تخلف در سال 1912 و با پیشنهاد سناتور جمهوری‌خواه، رابرت لافولت به تصویب رسیده است. برطبق این قانون، دولت از کارمندانی که برای کنگره آمریکا اطلاعاتی طبقه‌بندی شده در خصوص هرگونه خلافکاری و سوءرفتار

1. [https://opinionator.blogs.nytimes.com/2013/03/07/the-civil-wars-war-on-fraud/?\\_r=0](https://opinionator.blogs.nytimes.com/2013/03/07/the-civil-wars-war-on-fraud/?_r=0)

2. Lincoln Law

3. <http://legislink.org/us/pl-99-562>

4. <http://mwcnews.net/focus/politics/1993.html?fontstyle=f-larger>

5. [https://www.law.cornell.edu/wex/qui\\_tam#content](https://www.law.cornell.edu/wex/qui_tam#content)

6. Lloys-La Follette Act



مدیران وس ایر افراد تهیه می‌نمایند حمایت می‌کند و هرگونه اقدام اعم از تهدید به اخراج و یا اقدامات تلافی جویانه از سوی نهادها و دستگاه‌های ذی‌ربط در مورد گزارش‌دهندگان را جرم شناخته و از آن‌ها در این‌گونه شرایط حمایت‌های لازم را به‌عمل می‌آورد. قانون اصلاح خدمات اجتماعی<sup>۱</sup>، در سال 1978 اقدام به اصلاح خدمات عمومی دولت فدرال ایالات متحده نمود. در این قانون نیز موادی در حمایت از کارکنان دولت در قبال گزارش نقص قوانین و مقررات یا سوءاستفاده از مسئولیت آورده شده است.

همچنین قانون حمایت از سوت‌زنان<sup>۲</sup> مصوب 1989 به‌منظور حمایت از گزارش‌گرانی که در بخش‌های خصوصی کار می‌کنند تصویب شد، چرا که قانون اصلاح خدمات اجتماعی مصوب سال 1978 تنها به حمایت از گزارش‌گران بخش‌های دولتی پرداخته بود. به‌عبارتی این قانون مکمل قوانین قبلی بود. این قانون از کارمندانی که به دلیل افشای اطلاعات دچار تنزل رتبه، کاهش حقوق یا جایگزین شدن شغل‌شان با یک نفر دیگر شده‌اند، حمایت می‌کند. در این قانون از گزارش‌دهندگان خواسته شده است که قبل از گزارش‌گری، مدارک لازم را جمع‌آوری کنند. در صورتی که گزارش‌گران نتوانند ادعایشان را ثابت کنند، تحت پیگرد قانونی قرار خواهند گرفت.

### قوانین حمایتی در حوزه‌های خاص

در کشور ایالات متحده در حوزه‌های مختلفی از قدرت گزارش‌دهندگان تخلف در راستای جلوگیری و کشف تخلفات استفاده شده است و بدین منظور قوانین مختلفی به حمایت از گزارش‌دهندگان پرداخته است. بسیاری از قوانینی که در آمریکا در مورد سوت‌زنی مطرح می‌شوند، به‌طور مستقیم به این موضوع نمی‌پردازند، ولی یک بند از آن با ایجاد بسترهای لازم قانونی، استفاده از ابزار گزارش‌گری برای اجرای اهداف آن قانون را فراهم می‌کند.

- حمایت از گزارش‌گران تخلف در مقررات راه‌آهن: قانون فدرال امنیت خطوط آهن<sup>۳</sup>، مصوب 1970، مربوط به تنظیم مقررات خطوط راه‌آهن در سراسر ایالات متحده است. در بخشی از این قانون از کارگران و کارمندانی که هرگونه تخطی از قوانین و استانداردهای معین شده در این قانون را در مراحل احداث و تعمیر و نگهداری خطوط آهن گزارش کنند، حمایت‌های قانونی جدی صورت گرفته است.
- حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف در مقررات آب پاک: قانون آب پاک<sup>۴</sup>، در سال 1972 به تصویب رسید و در آن دولت مکلف شد از کلیه افرادی که در جهت افشای سوءرفتارها و اعمال خلاف و آسیب‌رسانی به محیط‌زیست آبی آمریکا اقدام می‌نمایند حمایت‌های لازم را به‌عمل آورد.
- حمایت از گزارش‌گران تخلف در قانون آب آشامیدنی: قانون آب آشامیدنی سالم<sup>۵</sup> مصوب سال 1974 نیز شامل بندهایی جهت حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف است. تمامی کارمندان ایالات

1. کد US: عنوان 5/ فصل 11 (Civil Service reform)

2. کد US: عنوان 5/ فصل 12 (Whistleblower Protection Act)

3. کد US: عنوان 49/ بخش 9 2010

4. کد US: عنوان 33/ بخش‌های 1251 تا 1387 (Clean Water Act)

5. کد US: عنوان 42/ بخش 300f (Safe Drinking Water Act)





متحده که به دلیل اجرا و تقویت مفاد این قانون اخراج شده یا تحت هر نوع اعمال تلافی‌گویانه قرار گرفته‌اند، به مدت 30 روز فرصت دارند که شکایتی علیه نهاد مربوطه به سازمان سلامت و امنیت شغلی تسلیم کنند و در صورت اثبات تحت حمایت‌های خاص این قانون قرار گیرند.

■ حمایت از گزارش‌گران تخلف در قانون حفظ و بازیابی منابع (دفع زباله‌های جامد و سمی): قانون حفظ و بازیابی منابع<sup>۱</sup> مصوب سال 1976 قانون اصلی تنظیم‌کننده مقررات دفع زباله‌های جامد و سمی است. این قانون با هدف حفظ محیط‌زیست و سلامتی افراد در برابر مواد دورریختنی سمی، حفظ منابع طبیعی و انرژی، کاهش تولید زباله و افزایش میزان بازیافت آن و... طراحی شده است. در یکی از پیوست‌های قانون تصریح شده است که گزارش‌گرانی که به دلیل افشای تخطی سازمانشان از این قانون اخراج شده‌اند تا 30 روز پس از اخراج حق شکایت داشته و تحت حمایت‌های ویژه این قانون قرار می‌گیرند.

■ حمایت از گزارش‌گران در قانون کنترل مواد سمی: قانون کنترل مواد سمی<sup>۲</sup> مصوب سال 1976 حمایت‌های ویژه قانونی از افرادی که به دلیل تقویت و اجرای قانون مورد تبعیض شغلی قرار گرفته‌اند به عمل می‌آورد.

■ حمایت از گزارش‌گران وضعیت‌های غیرایمن و نامناسب کار برای معدن‌کاران: قانون فدرال سلامت و امنیت معدن<sup>۳</sup> مصوب سال 1977، اصلاحیه‌ای بر همین قانون که ابتدا در سال 1969 تصویب شده بود، است. این قانون در دوره جیمی کارتر تصویب شد. با توجه به این که کار در معدن یکی از سخت‌ترین و خطرناک‌ترین مشاغل است، این قانون به منظور گزارش وضعیت‌های غیرایمن و نامناسب جهت جلوگیری از هرگونه فاجعه انسانی تصویب شده است. این قانون حمایت‌هایی همچون منع قانونی هرگونه فشار یا دعوی قضایی علیه گزارش‌گران، قانونی بودن سرساز زدن از کار در شرایط غیرایمن، دریافت حقوق در زمان‌های خاموشی کار معدن و... را برای گزارش‌گران فراهم می‌کند.

■ حمایت از گزارش‌گران تخلف در بخش نظامی: قانون حمایت از گزارش‌دهندگان نظامی<sup>۴</sup> مصوب سال 1988 نیز قانونی است که از گزارش‌گرانی که فعالیت‌های خلاف قانون را در نیروهای مسلح آمریکا گزارش کنند، حمایت می‌کند. این قانون تنها از گزارش‌گرانی که اطلاعات را در اختیار یکی از مقامات مافوق خود از داخل نیروهای مسلح، یک عضو کنگره، یک بازرس عمومی یا بازرس وزارت دفاع قرار دهند حمایت می‌کند.

■ حمایت از گزارش‌گران در قانون هوای پاک: قانون هوای پاک<sup>۵</sup> مصوب سال 1990 با هدف کنترل آلودگی هوای ایالات متحده در سطح ملی طراحی شد. در این قانون نیز یکی از بندها مربوط به

1. کد US: عنوان 42/بخش 82 (Resource Conservation and Recovery Act)

2. کد US: عنوان 15/بخش‌های 2601 تا 2629 (Toxic Substances Control Act)

3. کد US: عنوان 30/فصل 22 (Federal Mine Safety and Health)

4. کد US: عنوان 10/بخش 1034 (Military Whistleblower Protection Act)

5. کد US: عنوان 42/فصل 85/زیرفصل 1 (Clean Air Act)



حفاظت از افرادی است که در مورد انحراف از مفاد قانون فوق گزارش می‌دهند. در صورتی که پس از گزارش صحیح فرد، اخراج شده باشد، با شکایت او کارفرما موظف به استخدام مجدد و پرداخت تمامی خسارات وارده می‌باشد.

▪ استفاده از گزارش‌گران تخلف برای حفظ امنیت پرواز: قانون سرمایه‌گذاری و اصلاح هوانوردی قرن 21<sup>1</sup> در سال 2000 با هدف ارتقای امنیت خطوط هوایی ایالات متحده طراحی شده است و با نام AIR21 شناخته می‌شود. در بخشی از این قانون از کارمندانی که هرگونه ضعف امنیتی در مواد به کار رفته در ساخت قطعات هواپیماها و عدم رعایت استانداردهای ایمنی تعیین شده در این قانون را تا 90 روز پس از وقوع تخلف گزارش کنند، حمایت کامل صورت گرفته است.

### تشویق گزارش‌دهندگان تخلف

در نظر گرفتن پاداش‌های مالی جذاب یکی از ابزارهایی است که به‌منظور تشویق و حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف مورد استفاده قرار می‌گیرد. این پاداش‌ها می‌تواند هزینه‌های مادی گزارش تخلف مانند هزینه زمانی افراد و هزینه‌های مربوط به دادرسی را پوشش دهد. همچنین این تشویق‌ها با ایجاد «بازار مبارزه با فساد» به شکل‌گیری مؤسسات حقوقی خصوصی منجر می‌شود که به ناشناس ماندن گزارش‌دهندگان تخلف کمک می‌کنند. این مؤسسات با هدف به‌دست آوردن مشوق‌های مادی، از طرف فرد گزارش‌دهنده، به‌صورت نیابتی و تخصصی، اثبات تخلفات را پیگیری می‌کنند. وجود چنین مؤسساتی باعث می‌شود که اولاً گزارش‌هایی که مدارک کافی ندارند به‌صورت خودکار حذف شوند چراکه این شرکت‌های خصوصی وقت خود را صرف پرونده‌هایی که احتمال به نتیجه نرسیدن آن‌ها زیاد باشد، نمی‌کنند. ثانیاً پرونده‌های پیچیده‌ای که تحلیل آن‌ها نیاز به تخصص‌های حقوقی دارد، تنها از طریق این سازوکار امکان پیگیری دارند. در ادامه خلاصه‌ای از برخی قوانین پایه‌ای ایالات متحده که به‌منظور تشویق گزارش‌دهندگان تخلف به تصویب رسیده است ذکر می‌شود.

الف) قانون لینکلن: طراحی سازوکار تشویق گزارش‌دهندگان تخلف در ایالات متحده با قانون ادعاهای نادرست<sup>2</sup> (معروف به قانون لینکلن) آغاز شد. این قانون که در سال 1863 تصویب گردید علاوه بر حمایت از گزارش‌دهندگان، تشویق ویژه‌ای برای این افراد در نظر گرفته بود. قانون لینکلن در سال 1986 برای استفاده در سایر قراردادهای دولتی (علاوه بر نظامی) تعمیم داده شد. بدین ترتیب گزارش‌دهندگان تخلفات در سایر قراردادهای دولتی نیز از پرداخت‌های تشویقی بهره‌مند گشتند.

به موجب این قوانین، مواردی که گزارش‌دهندگان تخلف می‌توانند در مورد آن گزارش‌دهند عبارتند از:

- کم‌اظهاری بدهی به دولت
  - طرح دعوی دروغ یا خلاف واقع علیه دولت
  - بیش از حد جلوه دادن مقدار یا کیفیت محصول تحویل داده شده به دولت
- اجرای این قانون توسط وزارت دادگستری و یا اشخاص حقیقی در فرآیند کویی تام<sup>3</sup> پیگیری می‌گردد.

1. US کد 49. عنوان 49/بخش 42121 (Wenedell H. Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21 st Century)

2. False Claims Act (with amendments in 1943, in 1986, in 1989 with WPA and in 2009 with FERA).

3. Qui tam



قانون لینکلن از طریق این فرآیند به اشخاص اجازه می‌دهد تا به نمایندگی از دولت علیه افرادی که متهم به کلاهبرداری از دولت هستند، دادخواست تنظیم نمایند. در این فرآیند در واقع دولت دادخواه اصلی است. اگر شکایت به نتیجه برسد و مدعی علیه محکوم گردد، شاکی خصوصی می‌تواند تا 30 درصد دریافتی دولت از این پرونده (یعنی وجهی که پس از تصمیم قضایی، متخلف می‌بایست آن را به دولت بپردازد) را دریافت کند.

در صورت پیروزی دولت و یا مصالحه کردن طرفین دعوا در پرونده، شاکی خصوصی (گزارش‌دهنده تخلف) بسته به میزان دخیل بودن در پرونده بین 15 تا 25 درصد دریافتی دولت را مالک می‌شود. در صورتی که دولت مداخله ننماید، شاکی خصوصی می‌تواند خود، پرونده را جلو برده و در صورت پیروزی تا 30 درصد دریافتی دولت را مالک گردد. در صورتی که شاکی خصوصی نیز در فعالیت‌های ناصحیح مرتبط به پرونده دست داشته باشد، دادگاه سهم او را از دریافتی پرونده کاهش می‌دهد. در سال 2009 با تصویب قانون جبران و مبارزه با تخلفات<sup>1</sup>، قانون لینکلن مورد اصلاحات فراوانی قرار گرفت. این اصلاحات تقریباً همه افراد، شرکت‌ها و نهادهایی را که پولی به دولت پرداخت می‌کردند یا از دولت فدرال وجوهاتی دریافت می‌نمودند را شامل شد و تحت تأثیر قرار داد.

ب) نتایج اجرای قانون لینکلن: در سال 1987، 73 حل‌وفصل ذیل قانون لینکلن حدود 87 میلیون دلار (به‌طور میانگین 1/2 میلیون دلار به‌ازای هر حل و فصل) به خزانه باز گرداند. در حالی که در سال 2010 این عدد به 3 میلیارد دلار افزایش یافت. از این میزان 83 درصد به مفاسد بخش سلامت ارتباط داشته است.

همچنین، میزان بازپایی شده توسط گزارش‌گران بین سال‌های 1987 تا 2005 حدود 10 میلیارد دلار بوده است.

ج) پاداش‌های اعطا شده به گزارش‌دهندگان تخلف در حوزه مالیات: برنامه گزارش تخلف خدمات درآمد داخلی<sup>2</sup> آمریکا در حوزه مالیات از سال 2006 طبق قانون معافیت مالیاتی و مراقبت سلامت<sup>3</sup> توسعه یافت. از سال 2007 تا 2016، اطلاعات واصله توسط گزارش‌دهندگان تخلف کمک نمود تا بیش از 3 میلیارد و 400 میلیون دلار درآمد مالیاتی جمع‌آوری شود. در این بازه، بیش از 465 میلیون دلار پاداش ذیل این قانون به گزارش‌دهندگان تخلف اعطا شده است. سال مالی 2015 بهترین سال از منظر جایزه‌های اعطایی برای گزارش‌دهندگان تخلف بوده است. در این سال 99 پاداش با ارزشی بیش از 103 میلیون دلار اعطا شده است.<sup>4</sup>

جدول ۶: عواید و جوایز پرداختی به گزارش‌دهندگان تخلف در حوزه مالیات پرداخت شده

عواید	سال مالی 2013	سال مالی 2014	سال مالی 2015
تعداد جوایز پرداخت شده	133	101	99
تعداد عواید بالای 2 میلیون دلار جمع‌آوری شده	6	9	11

1. The Fraud Enforcement and Recovery Act (FERA)
2. Internal Revenue Service (IRS)
3. The Tax Relief and Health Care Act
4. <https://www.irs.gov/uac/whistleblower-office-annual-reports>



103486677	52281628	54054587	مجموع جوایز پرداخت شده (دلار)
501317481	309990568	343674315	مجموع عواید حاصل از گزارشات (دلار)
20/6	16/9	15/7	نسبت جوایز پرداختی به عواید به‌دست آمده (درصد)

Source: IRS Whistleblower Program, Fiscal Year 2005, Annual Report to the Congress

د) **قانون اصلاحات مالی داد - فرانک:** پس از بحران مالی سال 2008 و با تصویب قانون داد - فرانک در سال 2010، برنامه‌ای در کمیسیون بورس و اوراق بهادار (SEC)<sup>1</sup> آغاز شد که بر طبق آن افرادی که با ارائه اطلاعات موثق، کلاهبرداری شرکتی را برملا سازند از تشویق مالی برخوردار می‌گردند (البته با این قید که جریمه شرکت خاطی بیش از یک میلیون دلار باشد). میزان جایزه گزارش‌گری نیز بین 10 تا 30 درصد پول دریافتی از شرکت متخلف است. سه محور اصلی این قانون «حفاظت (حمایت)، ناشناس بودن و تشویق» است. با استفاده از قانون داد - فرانک علاوه بر شهروندان آمریکایی، مردم 96 کشور دنیا در ارسال اطلاعات مشارکت نموده‌اند و تعدادی از تشویق‌های مالی را نیز به خود اختصاص داده‌اند. بزرگ‌ترین پاداش برون‌مرزی که با اجرای برنامه گزارش تخلفات در کمیسیون بورس و اوراق بهادار اعطا شده، ارزشی معادل 30 میلیون دلار دارد.<sup>2</sup>

## 2- کانادا

قانون حمایت از افشا توسط کارکنان بخش عمومی<sup>3</sup> (PSDP) در 15 آوریل 2007 در کانادا به تصویب رسید. این قانون دو فرآیند مجزا را طرح‌ریزی کرده است. یک فرآیند ویژه حمایت از گزارش‌دهندگان و فرآیند دیگری به‌طور خاص به موارد تشویقی و پرداخت پاداش می‌پردازد. این قانون همچنین دو نهاد جدید نیز شامل دفتر PSIC<sup>4</sup> و دادگاه PSDP ایجاد کرده است. این قانون اعمال خلافی را که می‌توانند موضوع گزارش‌گری باشند این‌گونه تعریف کرده است: هرگونه اعمال خلاف قوانین پارلمان یا مجلس‌های ایالتی یا هرگونه مقرراتی که ذیل این قوانین تعیین شده است، سوءاستفاده از بودجه یا ثروت‌های عمومی، سوءمدیریت فاحش در بخش‌های دولتی، هرگونه عمل یا کم‌کاری که منجر به ایجاد یک خطر مشخص برای جان، سلامتی یا امنیت افراد یا محیط زیست می‌شود (به‌جز خطراتی که به‌دلیل انجام وظیفه به‌ناچار وجود دارند)، انحراف جدی از مقرراتی که توسط قانون PSDP تعیین شده است و هرگونه هدایت یا مشورت به شخص دیگری جهت انجام هر یک از تخلفات مذکور.

## 3- استرالیا

در استرالیا و نیوزیلند، بیش از 370 میلیون دلار در سال‌های 2011 و 2012 از طریق فساد خسارت ایجاد شده است و متوسط خسارت ایجاد شده در هر پرونده فساد بیش از 3 میلیون دلار بوده است. حمایت از فشاگران (سوت‌زنان) در استرالیا ذیل الحاقیه‌هایی به‌بسته‌های قانونی بخش‌های مختلف در دو

1. The Securities and Exchange Commission. این کمیسیون توسط کنگره با هدف تنظیم بازار اوراق و حمایت از سرمایه‌گذاران در سال 1934 راه‌اندازی شده است.

2. <http://www.sec.gov/files/owb-annual-report-2016.pdf>

3. Public Servants Disclosure Protection

4. Public Sector Integrity Commissioner



لایه فدرال و ایالتی برای ایجاد یک‌سری گزارش‌گیری‌های خاص فراهم شده است. شایستگی حمایت از یک گزارش‌گر بسته به قانون حمایتی مورد توجه و موضوع افشاگری مشخص می‌شود. البته تمام گزارش‌گیری‌ها مشمول حمایت‌های قانونی نمی‌شوند. در لایه فدرال، گزارش‌دهندگان تخلف در صورتی که در موضوعات خاصی همچون امنیت ملی یا موضوعات مرتبط با بدرفتاری با مهاجران گزارش‌گری کنند، ممکن است با حکم حبس روبه‌رو شوند.

دو مسیر اصلی فدرالی برای حمایت از سوت‌زنان، شامل حمایت‌های کمیسیون امنیت و سرمایه‌گذاری‌های استرالیا<sup>1</sup> ASIC و قانون گزارش‌گری برای منافع عمومی<sup>2</sup> مصوب سال 2013 صورت می‌گیرد.

#### 4- کره جنوبی

قانون حمایت از سوت‌زنان کره جنوبی<sup>3</sup> با هدف حمایت از اشخاصی که علیه متخلفین از جمله کارفرمایان گزارش‌گری کرده‌اند طراحی و در 30 سپتامبر 2011 اجرایی شد. موارد حمایتی شامل اخراج، تعلیق، کاهش رتبه یا حقوق و هرگونه فشاری از جانب کارفرما به دلیل گزارش‌گری می‌باشد. همچنین سوت‌زن در مواردی حق شکایت از کارفرما به دلیل بدرفتاری و ادعای خسارت نیز خواهند داشت. همچنین قانون حمایت از سوت‌زنان کره جنوبی علاوه بر بخش‌های دولتی، بخش خصوصی را نیز پوشش می‌دهد.

#### 5- هند

قانون حمایت از گزارش‌دهندگان فساد<sup>4</sup> در سال 2011 در پارلمان هندوستان به تصویب رسید. این قانون سازوکاری را جهت اطلاع‌رسانی و بررسی هرگونه فساد و سوءاستفاده از قدرت توسط مسئولین دولتی فراهم کرده است. همچنین از اشخاصی که تخلفات با توسط اشخاص دولتی یا در پروژه‌ها یا سازمان‌های دولتی گزارش کنند حمایت قانونی به عمل می‌آورد. تخلفات می‌بایست در قالب سوءاستفاده، فساد یا سوءمدیریت ثبت شوند و برای ادعاهای بی‌اساس و بدون مدرک کافی مجازات در نظر گرفته شده است. این قانون همچنین مورد تأیید کابینه هند به‌عنوانه بخشی از برنامه حرکت به سمت حذف فساد از بروکراسی کشور قرار گرفت. قانون حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف در 9 می 2014 با امضای رئیس‌جمهور به مرحله اجرایی شدن رسید.

#### 6- آفریقای جنوبی

دولت آفریقای جنوبی در سال 2000 با اجرایی کردن قانون حمایت از گزارش‌دهندگان فساد<sup>5</sup> نشان داد که به گزارش‌گری همگانی نیاز داشته و قصد حمایت از نظارت مردم بر روند اجرای قانون را دارد. این قانون کارمندی را که علیه کارفرمایان گزارش‌گری کنند، تحت حمایت قرار می‌دهد. کارمندان در برابر اخراج، تعلیق، تنزل رتبه، تحت فشار قرار گرفتن، انتقال اجباری، ممانعت از ارتقای رتبه یا هرگونه تهدید

---

1. Australian Securities and Investments Commission  
2. Public Interest Disclosure Act  
3. Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers  
4. Whistle Blowers Protection Act  
5. The Protected Disclosures Act



به هر یک از اقدامات مذکور تحت مصونیت قانونی قرار می‌گیرند.

## 7- جامائیکا

قانون افشاهای تحت حمایت<sup>1</sup> جامائیکا در 2011 تصویب شد. این قانون یک سیستم جامع حمایت از گزارش‌گران فساد در بخش‌های دولتی و خصوصی فراهم می‌کند. این قانون از PIDA<sup>2</sup> انگلستان الگوبرداری شده است و مطابق آن، حمایت‌های ویژه‌ای از گزارش‌گران صورت می‌گیرد. برای مثال در صورتی که شخصی گزارش‌گری کرده باشد یا قصد آن را داشته باشد و به این دلیل از کارش برکنار شود، مشمول قانون اخراج ناعادلانه شده و کارفرما یا باید شخص را به شغل قبلی برگرداند یا خسارت آن را پرداخت نماید مگر این که بتواند ثابت کند اخراج به دلیل دیگری صورت گرفته است. همچنین شخص گزارش‌دهنده تحت هیچ‌گونه پیگرد قانونی به دلیل افشای اطلاعات از مسیر مشخص شده آن قرار نمی‌گیرد. باید توجه داشت که در قوانین جامائیکا جایزه‌ای برای گزارش تخلف تعیین نشده است و صرفاً روند گزارش‌گری تسهیل شده و از گزارش‌گران حمایت‌های قانونی به عمل می‌آید.

## 8- افغانستان

در حال حاضر اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری افغانستان مسئول حمایت از افشاکنندگان است. در ماده (14) این قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری این اداره آمده است: «اشخاصی که در کشف قضایای فساد اداری با حسن نیت به حیث اطلاع‌دهنده یا در جریان تحقیق و محاکمه، به حیث شاهد همکاری، یا اسناد و مدارک موجهه را ارائه نموده باشند، از هر نوع فشار و تهدید و رفتار غیرموجهه مصون بوده، حسب احوال برای اطلاع‌دهنده مکافات (پاداش) اعطا می‌گردد.» همچنین در بند «2» این ماده آمده است: «افشای هویت اطلاع‌دهنده، شاهد، اهل خبره و ارائه‌کننده اسناد و مدارک بدون رضایت آن‌ها ممنوع می‌باشد.»

با این حال پارلمان افغانستان در حال تصویب یک قانون مستقل برای حمایت از گزارش‌گران است. براساس این طرح، افرادی که فساد اداری را به شورای ملی اطلاع دهند، مورد حمایت اقتصادی و سیاسی قرار می‌گیرند. در صورت تصویب این طرح از سوی شورای ملی، تمامی نهادهای مسئول به‌ویژه دادستانی کل، کمیسیون مستقل حقوق بشر، ارگان‌های محلی، مرکز عدل و قضایی مبارزه با فساد اداری، اداره عالی مبارزه با فساد اداری، پلیس، حوزه‌های امنیتی و کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی می‌توانند اطلاع‌دهندگان را مورد حمایت قرار دهند. طرح قانون حمایت از اطلاع‌دهندگان فساد اداری، اخیراً به مجلس نمایندگان افغانستان معرفی شد.

## 9- زامبیا

قانون حمایت از گزارش‌گران زامبیا موسوم به حمایت از سوت‌زنان<sup>3</sup> در سال 2010 به‌منظور مبارزه با فساد و کاهش ریسک گزارش‌گری علیه مفسد در بخش‌های دولتی و خصوصی به تصویب رسید. همچنین در سال 2012 قانون «حمایت از گزارش‌گران علیه موارد مظنون به فساد» نیز ذیل قانون مبارزه با فساد

1. Protected Disclosures

2. Public Interest Disclosure Act

3. The Public Interest Disclosure (Protection of Whistleblowers) Act



این کشور تصویب شد. این قانون حفاظت و حمایت از گزارش‌دهندگان را که علیه اقدامات غیرقانونی گزارش‌گری کرده‌اند در برابر هرگونه اقدامات تلافی‌جویانه غیرقانونی تأمین می‌کند. همچنین بخش 42 قانون از گزارش‌گران در برابر تمامی فشارهای ممکن در فضای کاری همچون کاهش حقوق، بدرفتاری، انتقال اجباری و تنزل رتبه حمایت می‌کند.

### 10- غنا

پارلمان غنا، قانون حمایت از گزارش‌دهندگان فساد<sup>1</sup> را در سال 2006 به‌عنوان یک ابزار مهم مبارزه با فساد تصویب کرد. هدف از تصویب این قانون تقویت قدرت مردم برای مبارزه با فساد یا هرگونه سوءاستفاده‌ای که مانع پیشرفت کشور می‌شود، معرفی شد. این قانون بر اساس این ایده بنا نهاده شده است که در صورتی که مردم قدرت افشای تخلفات را بدون ترس از محکوم شدن داشته باشند، فساد اشخاص متخلف محدود شده، احترام به درستکاری و اتحاد مردم تقویت شده، کیفیت خدمات اجتماعی افزایش یافته و غنا سرعت پیشرفت بالاتری را تجربه خواهد کرد.

بر اساس این قانون در صورتی که متخلف در پی گزارش شخصی دستگیر شود و خسارت به دولت برگردانده شود، 10 درصد از مجموع اصل خسارت و جریمه پس گرفته شده توسط دولت به شخص افشاکننده تعلق می‌گیرد. این میزان می‌تواند بسته به کیفیت اطلاعات افشا شده کمتر یا بیشتر شود.

### 11- اوگاندا

قانون حمایت از سوت‌زنان اوگاندا<sup>2</sup> در سال 2010 به تصویب پارلمان این کشور رسید. این قانون با هدف تسهیل روند گزارش‌گری علیه هرگونه اعمال خلاف قوانین و مقررات رسمی کشور و جلوگیری از فساد و همچنین حمایت از گزارش‌گران در برابر پیگرد قضایی به دلیل گزارش‌گری، طراحی و اجرایی شده است. قانون حمایت از سوت‌زنان در اوگاندا علاوه بر بخش‌های دولتی، بخش‌های خصوصی را نیز پوشش می‌دهد. طبق این قانون در صورتی که هویت شخص افشاکننده برملا شود، عمل خلاف قانون رخ داده و شخص متخلف با مجازات حداکثر 5 سال زندان یا 20 هزار شیلینگ<sup>3</sup> مواجه خواهد شد.

در این قانون، پاداشی معادل 5 درصد از مجموع خسارت بازگردانده شده نیز برای افشاکننده در نظر گرفته شده است (خسارت شامل اصل ضرر همراه با جریمه‌ها می‌باشد). همچنین این قانون تصریح می‌کند که پاداش افشاکننده می‌بایست تا 6 ماه پس از گزارش‌گری پرداخت شود.

### 12- لیبریا

دستور اجرایی حمایت از سوت‌زنان در لیبریا<sup>4</sup> که در سال 2014 با امضای رئیس‌جمهور این کشور به مرحله اجرا رسید، مربوط به هر دو بخش دولتی و خصوصی می‌باشد. این دستور اجرایی در برابر تمامی اقدامات تلافی‌جویانه برای گزارش‌دهندگان مصونیت ایجاد نموده و در صورتی که فشارهایی در محیط کار یا خارج از آن نسبت به افشاکننده وارد شود حق دریافت خسارت برای او قائل می‌شود. همچنین پاداشی

1. Whistleblower Act (Act 720)  
2. The Whistleblowers Protection Act

3. تقریباً معادل 666 دلار

4. Extension of Executive Order No. 43 Protection of Whistleblower (Liberia EO)



معادل 5 درصد از مجموع خسارت‌های ناشی از فساد که در اثر گزارش‌گری بازپس گرفته شده‌اند، برای گزارش‌گران در نظر گرفته شده است.

### ۳-۶-۲- حمایت از گزارش‌گران فساد در ایران

نقش‌آفرینی مردم در اداره جامعه اسلامی همیشه جزء پررنگ‌ترین شعارها از اوایل انقلاب اسلامی تاکنون بوده است و رهبران انقلاب اسلامی تاکید فراوانی روی فراهم آوردن بسترهای مناسب تحقق این نقش‌آفرینی تحول‌آفرین داشته‌اند. متأسفانه گزارش‌دهندگان فساد با تهدیدهای مختلفی مانند اخراج شدن از کار، کسر حقوق، مورد غضب واقع شدن از طرف شخص بالادستی از طرق مختلف مادی و معنوی و... مواجه هستند و لازم است قوانینی تنظیم کرد و البته بر اجرای آن ممارست ورزید که این نگرانی‌ها برای گزارش‌دهندگان تخلف به حداقل برسد؛ حتی برای ترغیب مردم به انجام این عمل که در بلندمدت منجر به فواید مادی بسیاری برای دولت و فواید معنوی مهمی مانند هرچه بالاتر رفتن اعتماد عمومی خواهد شد، می‌توان از پاداش‌ها و محرک‌های مناسبی استفاده کرد.

البته باید در تدوین قانون و اجرای درست، تلاشی در خور صورت گیرد تا هم در عمل نتایج مورد انتظار مشاهده شود و هم امکان سوء استفاده از سوء استفاده‌گران سلب شود. علاوه بر گزارش‌دهی، صدور اجازه دفاع قضایی در ارتباط با اموال عمومی و سایر سرمایه‌های ملی برای برخی مجموعه‌های معتبر (علاوه بر دادستان) می‌تواند نقش مهمی در به وقوع پیوستن هر چه مفیدتر اصل هشتم قانون اساسی ایفا کند. این قوانین هم اکنون در کشورهای مختلف دنیا در حال اجرا شدن است و مقایسه وضعیت قبل و بعد از اجرای چنین قوانینی در این کشورها نشان دهنده میزان مطلوبیت بسیار بالای نتایج تدوین و اجرای صحیح این قوانین است.

#### تدابیر حمایتی در قوانین ایران

**الف) اصل هشتم قانون اساسی:** حمایت همه جانبه از گزارش‌دهندگان فساد راهکار اجرای اصل 8 قانون اساسی است. در اصل هشتم قانون اساسی به صراحت یکی از حساس‌ترین ویژگی‌های مقوله گزارش‌گری فساد نه تنها به عنوان یک حق بلکه به عنوان یک تکلیف بر دوش آحاد مردم گذاشته شده است. در اصل هشتم قانون اساسی بیان شده است: "در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند. (و المومنون و المومنات بعضهم اولیاء بعض یامرون بالمعروف و ینهون عن المنکر)."

در این اصل نظارت مردمی که در ادبیات دینی از آن با بیان امر به معروف و نهی از منکر یاد می‌شود مورد توجه قرار گرفته و نظام مقدس جمهوری اسلامی نیز که مبتنی بر قانون اساسی است وظیفه دارد زیر ساخت‌های محقق شدن و کارآمد شدن این شیوه نظارت را تسهیل کند. یکی از راهکارهای تسهیل این مهم، حمایت همه جانبه از گزارش‌دهندگان فساد و تشویق مردم به این عمل است.

**ب) ماده 66 قانون آیین دادرسی کیفری:** این ماده ابتدا به صورت زیر وضع شد: "سازمان‌های مردم





نهادی که اساسنامه آنها درباره حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و ناتوان جسمی یا ذهنی، محیط زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی جهت اقامه دلیل شرکت و نسبت به آراء مراجع قضائی اعتراض نمایند."

اما بعد از حدود یک سال، این قانون بدین صورت اصلاح شد: "سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آنها در زمینه حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و دارای ناتوانی جسمی یا ذهنی، محیط زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی شرکت کنند." تبصره 1 - در صورتی که جرم واقع شده دارای بزه دیده خاص باشد، کسب رضایت وی جهت اقدام مطابق این ماده ضروری است. چنانچه بزه دیده طفل، مجنون و یا در جرائم مالی سفیه باشد، رضایت ولی، قیم یا سرپرست قانونی او اخذ می‌شود. اگر ولی، قیم یا سرپرست قانونی، خود مرتکب جرم شده باشد، سازمان‌های مذکور با اخذ رضایت قیم اتفاقی یا تأیید دادستان، اقدامات لازم را انجام می‌دهند. تبصره 2 - ضابطان دادگستری و مقامات قضائی مکلفند بزه دیدگان جرائم موضوع این ماده را از کمک سازمان‌های مردم‌نهاد مربوطه، آگاه کنند.

تبصره 3 - سازمان‌های مردم‌نهاد در صورتی می‌توانند از حق مذکور در ماده (66) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب 1392/12/4، استفاده کنند که از مراجع ذی صلاح قانونی ذی ربط مجوز اخذ کنند و اگر سه بار متوالی اعلام جرم یک سازمان مردم‌نهاد در محاکم صالحه به طور قطعی رد شود، برای یکسال از استفاده از حق مذکور در ماده (66) قانون ذکر شده، محروم می‌شوند.

تبصره 4 - اجرای این ماده با رعایت اصل یکصد و شصت و پنجم قانون اساسی است و در جرائم منافی عفت سازمان‌های مردم‌نهاد موضوع این ماده می‌توانند با رعایت ماده 102 این قانون و تبصره‌های آن تنها اعلام جرم نموده و دلایل خود را به مراجع قضائی ارائه دهند و حق شرکت در جلسات را ندارند. در واقع، در ابتدا (قانون اولیه) حق اعتراض به مراجع قضایی به سازمان مردم‌نهاد (NGO) داده شده بود و تقریباً می‌توان گفت که حق اعلام جرم و پیگیری آن به نفع منافع عمومی و سرمایه‌های ملی به شخصیت حقوقی غیر از دادستان داده شده بود و عملاً مردم در این موضوع شرکت مستقیم داشتند. اما بعد از اصلاح این قانون، حق اعتراض به مراجع قضایی از سازمان‌های مردم‌نهاد سلب شد و صرفاً حق شرکت در مراحل دادرسی به آنها داده شد (که البته تفسیر پذیر است ولی در تفسیر عام یعنی صرفاً مطلع بودن و مشاهده روند دادرسی) که این حق، عملاً در گذشته نیز به استناد اصل 165 قانون اساسی برای آحاد مردم وجود داشت. اصل 165 قانون اساسی عبارتست از: "محاکمات، علنی انجام می‌شود و حضور افراد بلامانع است مگر آن که به تشخیص دادگاه، علنی بودن آن منافی عفت عمومی یا نظم عمومی باشد یا در دعوی خصوصی طرفین دعوا تقاضا کنند که محاکمه علنی نباشد."

پس در عمل، مفاد ماده 66 قانون آیین دادرسی کیفری قبلاً هم وجود داشت، زیرا با توجه به شروط، سازمان مردم‌نهاد صرفاً به یک مطلع و مخبر تبدیل می‌شود که قوانین مربوط به این مورد در گذشته نیز



وضع شده و احاد شهروندان را در بر می‌گرفت. نکته دیگر، محدودیت حوزه‌های نقش‌آفرینی سازمان‌های مردم‌نهاد در این قانون است. اگرچه در این قانون واژه‌هایی مانند حقوق شهروندی به خودی خود کاملاً تفسیر پذیر است ولی با توجه به موارد مطرح شده دیگر پیرامون آن می‌توان دریافت که حوزه‌های دخالت سازمان‌های مردم‌نهاد محدود و مشخصاً در حیطه موارد گفته شده است و عملاً بسیاری از موارد فساد خیز را شامل نمی‌شود.

براین اساس، ضرورت دارد برای مشارکت مستقیم و یا غیرمستقیم مردم (به وسیله سازمان‌های مردم‌نهاد) در امر مبارزه با فساد و جرایم اقتصادی و غیراقتصادی، موانع حقوقی و قضایی برطرف شده و آزادی عمل بیشتری در اختیار مردم قرار داد و همچنین با تصویب قوانین حمایتی و تشویقی از گزارش‌دهندگان فساد حمایت کرد.

### موارد الزام به گزارش جرم در قوانین کیفری ایران

در مجموعه قوانین و مقررات موضوعه ایران، تکلیف به اعلام جرم فقط در مورد اشخاص و مقامات پیش‌بینی شده است، ولی قانون در مورد تکلیف افراد و اشخاص عادی، ساکت است. اعلاماتی که در آن تکلیفی متوجه اشخاص عادی شده است نیز مانند آنچه در قانون مجازات عمومی (مواد 78، 96 و 143) دلالت بر ضمانت اجرای پاداش (معافیت یا محدود کردن مجازات) دارند و قانون، افرادی را که خود در عناصر متشکله آن جرایم (مخصوصاً جرایم امنیتی) دخیل‌اند، به اظهار اعلامات مقید کرده است و تکلیفی بر دوش دیگر شهروندان از باب الزام آور دانستن اعلامات ایشان، قرار نداده است. طبق ماده 29 قانون آیین دادرسی، دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری مقامات و اشخاص رسمی، به هنگام برخورد با امر جزایی در حوزه کاری خود موظف‌اند مراتب را به رییس حوزه قضایی یا معاون وی اطلاع دهند. با اصلاح قانون، اشخاص مذکور موظف‌اند مراتب را به دادستان محل گزارش کنند.

بند (ج) ماده 3 قانون مذکور، چنین مقرر داشته است: "مقامات و اشخاص رسمی در مواردی که باید امر جزایی را تعقیب کنند، موظف‌اند مراتب را فوراً به دادستان محل اطلاع دهند". برای اهمال یا امتناع مقامات و اشخاص رسمی از گزارش وقوع جرم در مواقع اطلاع، ضمانت اجرای کیفری پیش‌بینی شده است. البته برخی امور نیز هستند که جرم نیستند، ولی قانونگذار افراد خاصی را به گزارش آن به مقامات مکلف کرده است؛ مانند اعمال موضوع مواد 19، 13 و 14 قانون جلوگیری از بیماری‌های آمیزشی (قماش، 1385).

برخی موارد دیگر که البته از حیطه بحث این مقاله خارج است. در اینجا به مواردی که مشمول عناوین مجرمانه‌اند و گاهی دارای ضمانت اجرا در قانون مجازات اسلامی و یا دیگر قوانین متفرقه‌اند، به اختصار اشاره می‌شود:

گزارش نکردن وقوع جرایم ارتشاء یا اختلاس یا کلاهبرداری، جرایم موضوع ماده 599 و 603 قانون مجازات اسلامی درباره تعدیات مأموران دولتی و مؤسسات وابسته به دولت، شهرداری‌ها و دیگر نهادهای مذکور در ماده 598 قانون مجازات اسلامی در انجام معاملات، مناقصات و... و تحصیل مال برای خود یا



دیگری از این راه، گزارش نکردن وجود اماکن قمار یا صرف مشروبات الکلی به وسیلهٔ مأموران ذی صلاح (ماده 711 قانون مجازات اسلامی)، گزارش نکردن جرایم موضوع قانون شکار و صید به وسیلهٔ شکاربان (ماده 20 قانون شکار و صید، مصوب 1346) گزارش ندادن جرایم ارتكابی نظامیان به مقامات صالحه (تبصره 1 ماده 57 قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران) گزارش نکردن کشت خشخاش یا کوکابین یا شاه دانه به مراجع ذی صلاح (ماده 25 قانون مبارزه با مواد مخدر، اصلاحی 1376) آگاه نساختن افراد و مقامات ذی صلاح از ارتكاب جرایم موضوع ماده 1 قانون مجازات اخلال گران در امور اقتصادی کشور.

چنان که ملاحظه می‌شود، در همهٔ موارد پیش گفته، الزام افراد خاص به اعلام جرم مد نظر قانونگذار است و تکلیفی در خصوص افراد عادی قید نشده است.

### طرح حمایت و تشویق مطلعین فساد

طرح حمایت و تشویق مطلعین مفسد اداری و اقتصادی با هدف کشف مصادیق و گلوگاه‌های فساد و اعلام آن به نهادها و دستگاه‌های مسئول و نظارتی و مبتنی بر ماده 17 قانون سلامت اداری با کارویژه حمایت قانونی و تأمین امنیت و جبران خسارت اشخاصی که تحت عنوان مخبر یا گزارش‌دهنده، اطلاعات خود را برای پیشگیری، کشف یا اثبات جرم و همچنین شناسایی مرتکب، در اختیار مراجع ذی‌صلاح قرار می‌دهند به رشته تحریر در آمده است.

همانطور که از مقدمه این طرح برمی‌آید، گرچه گزارش‌گری تخلف یا در اصطلاح سوت‌زنی در نظام حقوقی کشور ما امری مسبوق به سابقه بوده، اما همواره فقدان یک سازوکار منسجم و نگاه درست و کامل به گزارش‌گری تخلف موجب عدم کارآمدی و تحقق کامل این ابزار بسیار مهم در پیشگیری و کشف فساد در کشور بوده است. بر همین اساس این طرح با تکمیل نگاه حمایتی به وسیله افزودن نگاه تشویقی و طراحی یک سازوکار اجرایی مستقل تلاش کرده تا این نقیصه قانونی را در نظام حقوقی کشور مورد اصلاح و تأمین قرار دهد و از این رو تلاشی بسیار ارزشمند و قابل تقدیر به شمار می‌آید. اما در ادامه در یک بررسی اختصاری نقاط قوت و همچنین نقاط ضعف و چالش‌های احتمالی پیش روی این طرح به اختصار مورد تبیین قرار خواهد گرفت.

**نقاط قوت طرح:** در مورد عدم تحقق کامل و صحیح گزارش‌گری تخلف به‌عنوان یکی از مهم‌ترین و پرکاربردترین ابزارهای پیشگیری و کشف فساد در نظام حقوقی ایران دلایل مختلفی را می‌تواند برشمرد اما آنچه به‌عنوان یکی از مهم‌ترین دلایل این نقصان قابل معرفی است، فقدان نگاه نهادی و عدم طراحی سازوکار منسجم جهت مدیریت، سازماندهی و سیاست‌گذاری در این رابطه است. به این معنا که گزارش‌گری تخلف تا پیش از این گرچه پیشینه‌ای هر چند فقیر در نظام حقوقی و اجرایی کشور داشته و از طریق موارد مانند قانون سلامت اداری، سامانه‌های اعلام تخلف وزارت اطلاعات، قوه قضائیه و ... در کشور شکل گرفته بود، اما به واسطه فقدان یک بانی مستقل با بسترهای اجرایی مشخص هیچ‌گاه جدی گرفته نشد و عملاً در میان اقشار جامعه نیز نهادینه نشد. می‌توان به این دلایل فقدان نگاه تشویقی و طراحی نظام حمایتی دقیق و قابل لمس را هم افزود. به این معنا که تا پیش از این گزارش تخلف نوعی



وظیفه همگانی تلقی می‌شد که کفه ترازوی آن به سمت متهم سنگین بود و گزارش‌دهنده علاوه بر این که از جنبه تشویقی محروم بوده، حتی در مواردی که اثبات صحت اطلاعات به‌طور کامل محقق نمی‌شده، در معرض آفات متعدد و جدی قرار می‌گرفت.

اما این طرح را از این بابت که نگارندگان با اتخاذ رویکرد نهادی نسبت به گزارش‌گری تخلف و طراحی یک سازوکار اجرایی منسجم و نیز تعبیه نگاه تشویقی در کنار تدقیق و برنامه‌ریزی اجرایی برای نگاه حمایتی توانسته‌اند تا حد قابل قبولی بستر تحقق واقعی گزارش‌گری تخلف را فراهم آورند. با این توضیح که در این طرح تلاش شده تا با به‌کارگیری موارد ذیل بستر اجرایی گزارش‌گری تخلف محقق شود:

- ایجاد شورایی برای سیاست‌گذاری و نظارت بر فرایند کلی تحقق گزارش‌گری تخلف
- طراحی دبیرخانه به‌عنوان بدنه اجرایی و پیگیری‌کننده
- کمک گرفتن از پتانسیل قضایی جهت رسیدگی به تخلفات
- پیش‌بینی یک سامانه جامع

علاوه بر این همانطور که بیان شد در این طرح ضمن تدقیق اقدامات حمایتی و طراحی اجرایی آن در ماده 5 تلاش شده تا در ماده 6 اقدامات تشویقی مطلوبی برای گزارش‌دهندگان تخلف طراحی شود که این موضوع می‌تواند کفه منفعت گزارش‌گری تخلف را برای افراد سنگین نموده و ریسک مخاطرات احتمالی آن را کاسته و در نتیجه تمایل افراد را به همکاری در این نهاد بیافزاید.

از ظرافت‌های قابل تقدیر دیگر این طرح می‌توان به نگاه عملیاتی و تفصیلی آن در تعیین مقادیر عددی و ... اشاره نمود. به این معنا که در این طرح مراجع رسیدگی‌کننده موظف به تقویم عددی تخلفات بوده و به‌دقت در یک طبقه‌بندی مشخص نسبت به آورده‌ای که از قبل کشف فساد به بیت‌المال برمی‌گردد تصمیم‌گیری شده است. به‌طور مثال بخشی از آن در ماده 6 با طراحی یک بازه منعطف جهت تشویق گزارش‌گران اختصاص یافته و بخشی دیگر از آن هم در ماده 10 جهت مسائل اجرایی تحقق مفاد طرح تخصیص یافته که ضمن نمایش نگاه جزئی و دقیق نگارندگان، انگیزه قانون‌گذار در تدوین یک طرح قابل اجرا را به نمایش می‌گذارد.

علاوه بر این یکی از تدابیر داهیهانه طراحان در قسمت اخیر ماده چهار ذکر شده است که در آن از ایجاد نهادهای بسیط و گسترش ساختار اداری ممنوعیت به‌عمل آمده است. این موضوع نیز می‌تواند از مفاسد احتمالی پیشگیری کرده و نیز عدم تحمیل هزینه‌های گزاف به دولت را در پی دارد. همچنین یکی از نقاط قوت این طرح توجه به محرمانگی ماهیت گزارش‌گران تخلف در راستای حمایت از آنان و جلوگیری از تهدیدهای احتمالی بوده و البته در ارتقاء این نگاه، نه تنها این محرمانگی به اطلاعات گزارش‌های واصله تسری داده نشده بلکه بر اساس تبصره ۲ ماده ۶ دولت، موظف است لیست مفاسد شناسایی‌شده را برای استحضار عموم در سامانه منتشر نماید.

**نقاط ضعف و چالش‌ها:** اما فارغ از نکات مذکور که جنبه‌های مثبت طرح را نشان می‌دهد، هر طرح قانونی در وهله اول می‌تواند با چالش‌هایی هم روبرو باشد که در ادامه به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود:

- **دامنه گزارش‌گران تخلف:** گرچه نگارندگان طرح در ماده 2 تلاش کرده‌اند تا با اتخاذ یک نگاه



گسترده تمامی نهادهای دولت به معنای عام کلمه یعنی حاکمیت و کارکنان آن را مشمول امکان گزارش‌گری تخلف قرار دهند و در تکمیل این گستره در بند (ه) ماده 1 تشکلهای و سازمانها مردم‌نهاد و رسانه‌ها را هم به این جمع افزوده‌اند اما همچنان راه گذشته نظام حقوقی کشور را ادامه داده و از ظرفیت بزرگ مردم غافل شده است و یا حداقل به آن التفات مصرحی نداشته است. البته ممکن است در پاسخ به این اشکال، به تمهید ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد اشاره شود و این ظرفیت را بستر عملیات مردم معرفی نمایند، اما باید گفت که با توجه به سوابق موجود ایجاد فرهنگ گزارش‌گری تخلف و راه‌اندازی این ظرفیت در عموم مردم نیاز به تصریح و تبیین اجرایی دارد. به این معنا که مطلوب بود نگارندگان ذیل مواد مرتبط با معرفی دامنه گزارش‌گران، یا بستری برای گزارش‌گری مستقیم مردم طراحی می‌نمود و یا اینکه سمن‌ها و رسانه‌ها را موظف به ایجاد بستری جهت دریافت گزارش‌های مردمی می‌نمود تا این نهادها به‌عنوان یک واسطه و پلایه تصفیه‌گر، گزارش‌های مشخص و سالم را به واسطه یک الزام قانونی پیگیری و نسبت به آن اقدام نمایند.

■ **تعریف گزارش‌های موثق:** در بند ح ماده 1 که تعریف گزارش موثق آورده شده اشاره‌ای به پارامترها و معیارهای گزارش موثق نشده و صرفاً تشخیص را بر عهده دبیر «شورای حمایت و تشویق مطلعین و شهود مفاسد اداری و اقتصادی» نموده است. بر همین اساس مشخص نیست که در فرایند رسیدگی به گزارش‌های واصله کدام‌یک از آنها پیگیری خواهد شد و عبارت «تا حدی مورد وثوق تشخیص داده شده» می‌تواند کلیت فرایند گزارش‌گری تخلف را در هاله‌ای از ابهام فروبرده و طرح را در معرض تفسیرپذیری و تفوق سلیقه شخصی قرار دهد. ضمن اینکه در این طرح امکان اجرایی و یا فرایندی برای پیگیری گزارش‌ها نیز پیش‌بینی نشده است.

■ **مبنای حمایت از گزارش‌گران تخلف:** در ماده 8 باید طراحان به‌جای گنجاندن شرط «ارائه اطلاعات صحیح» در جهت مشمول قرار گرفتن مطلعین، از عبارت «عدم سوء نیت» مخبران و مطلعان استفاده می‌شد؛ چرا که ممکن است با وجود حسن نیت ولی با توجه به فراخور قضیه اطلاعاتی در اختیار دبیرخانه شورا قرار گیرد که در نهایت کاشف به عمل آید اطلاعات مربوطه به طور دقیق صحیح نبوده و بنابراین حداقل افراد مطلع و مخبر از حمایت‌های سلبی نظیر عدم اخراج و عدم تهدید برخوردار گردند. تنها در صورت وجود سوء نیت و قصد مخبران برای انحراف تحقیقات می‌توان گفت که نه تنها از حمایت‌های پیش‌بینی شده در قانون منتفع نمی‌شوند؛ بلکه باید ضمانت اجرایی نیز برای تنبیه آنان در نظر گرفت.

■ **ساختار شورای حمایت و تشویق مطلعین و شهود مفاسد اداری و اقتصادی:** علاوه بر موارد مذکور یکی دیگر از چالش‌های جدی طرح را باید ماده 3 آن دانست که به مانند همیشه و به تاسی از تجربیات ناموفق گذشته اقدام به تشکیل شورایی با ماهیت کاملاً حاکمیتی برای مبارزه با فساد کرده است. «شورای حمایت و تشویق مخبران و شهود اداری و اقتصادی» دارای 7 عضو بوده که این افراد نماینده حاکمیت محسوب شده و هیچ فردی از بخش خصوصی و جامعه مدنی همانند سمن‌های مبارزه با فساد در آن جایی ندارد. در گذشته نیز شوراهای مشابه برای حمایت از مبارزه با فساد



تشکیل شده که نه تنها توفیقی در این امر نداشته‌اند؛ بلکه روز به روز شاهد انباشت فساد در کشور و عدم کارآمدی این شوراها بوده‌ایم که کشور را در آستانه فساد سیستماتیک قرار داده است. به نظر می‌رسد تا زمانی که رویکرد حاکمیت نسبت به جامعه مدنی تغییر نکرده و از نگاه امنیتی به این تشکل‌ها خارج نشده و خواستار مشارکت آنان در فرآیند مبارزه با فساد نباشد، توفیقی در مبارزه با فساد نخواهیم داشت. لذا پیشنهاد می‌شود علاوه بر موارد مذکور اعضای از سمن‌های مبارزه با فساد و همچنین رسانه‌ها در این شورا حضور یابند.

#### ۴-۶-۲- حمایت از گزارش‌گران فساد در شهرداری تهران

در این بخش به بررسی قوانین عام و خاص حمایت از گزارش‌گران فساد در شهرداری تهران به عنوان بررسی حمایت از گزارش‌گران فساد در اسناد فرادستی، می‌پردازیم:

##### قوانین عام حمایت از گزارش‌گران فساد

شهرداری تهران نیز به عنوان بخشی از نظام اداری و حکمرانی کشور، همانند سایر سازمان‌ها، نهادها و دستگاه‌ها مشمول قوانین عام ذکر شده در خصوص حمایت از گزارش‌گران فساد در کشور می‌شود.

##### قوانین خاص حمایت از گزارش‌گران فساد

که برنامه سوم شهرداری تهران

○ فصل اول (حکمروایی شهری): ماده 7- شهرداری موظف است برای مقابله با فساد و ارتقاء سلامت اداری بر اساس فرایندهای شناسایی و اولویت‌بندی شده، اقدامات زیر را انجام دهد: 1. سنجش و ارائه گزارش سالیانه شاخص‌های فساد و شفافیت؛ 2. تدوین و ارائه برنامه عملیاتی برای کاهش موثر فساد در فرایندها و گلوگاه‌های شناسایی شده در شش ماه نخست برنامه؛ 3. هوشمندسازی همه فرایندهای ارائه کالا و خدمات و انجام مأموریت‌ها و استقرار سامانه هوش تجاری در همه مناطق، سازمان‌ها و شرکت‌ها؛ 4. استقرار نظام مدیریت، شناسایی و کشف تخلف و تقلب مبتنی بر فناوری‌های تحلیل داده.

○ فصل اول (حکمروایی شهری): سیاست 11- حمایت قانونی و اعمال سیاست‌های تشویقی از گزارش‌گری فساد و برخورد به موقع با متخلفین

که قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد: در ماده ۱۳ و ۱۴ کلیه مسئولان و کارکنان دستگاه‌های مشمول این قانون و اشخاصی خاص در حیطه وظایف خود را موظف به گزارش جرایم نموده است، در غیر این صورت مشمول مجازات خواهند شد. در ماده ۲۶ مقرر شده است که: مدیران، سرپرستان، کارکنان و یا اشخاص که موفق به شناسایی، کشف، معرفی افراد متخلف ذکور در این قانون گردند مورد تشویق قرار خواهند گرفت. و بالاخره در ماده ۱۷ دولت مکلف گردیده است که طبق مقررات این قانون نسبت به حمایت قانونی و تأمین امنیت و جبران خسارت اشخاصی که تحت عنوان مخبر یا گزارش‌دهنده، اطلاعات خود را برای پیشگیری، کشف یا اثبات جرم و همچنین شناسایی مرتکب، در اختیار مراجع ذی‌صلاح قرار می‌دهد و به این دلیل در معرض تهدید و اقدامات



انتقام جویانه قرار می‌گیرند، اقدام نماید.

که آیین‌نامه اجرایی حمایت از شهود و مطلعان: در ماده ۲ قانون‌گذار هر حوزه قضایی را موظف کرده است که در صورت نیاز و به تشخیص رییس آن حوزه قضایی واحدی تحت عنوان واحد حمایت از امنیت شهود و مطلعان ایجاد شود و در صورت نیاز و به تشخیص رئیس کل دادگستری استان در واحد حمایت از امنیت شهود، دفتری به نام دفتر تامین امنیت شهود مطلعان تاسیس کند. مواد ۸-۱۲ به موضوع عدم افشای اطلاعات شاهد و مطلع پرداخته است و طبق ماده ۹ این آیین‌نامه عدم افشای اطلاعات، ناظر به تمامی مواردی است که موجب شناسایی شاهد یا مطلع یا خانواده وی می‌شود (حیدر نژاد، 1393).

که قانون پیشگیری از وقوع جرم: در ماده ۳ وظایف شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم شمرده شده است، در بند 3 این ماده به بررسی برنامه‌های کلان برای گسترش فرهنگ و ایجاد زمینه‌های مشارکت مردم و نهادهای دولتی و غیر دولتی در امر پیشگیری از وقوع جرم و همچنین به حمایت از آنها پرداخته است. نقش نهادهای مدنی و مشارکت مردم در شکل‌دهی ساز و کارهای اجتماعی که با هدف پیشگیری از فساد مقابله با آن صورت می‌گیرد نقشی بی‌بدیل و ارزشمند است. در این قانون هر چند که به طور خاص به گزارش‌گران فساد اشاره نشده است اما در بند ۳ این ماده به طور اطلاق سخن از جلب مشارکت مردمی و حمایت از آنها به میان آمده است و چون گزارش‌گران فساد از دل این مردم و از افراد عادی این مرز و بوم به پا خواسته‌اند همچون دیگر افراد برای گزارش‌گری و پیشگیری از وقوع جرم نیاز به حمایت دارند و شامل این قانون می‌شوند (نیازپور، 1382).

### طرح حمایت از گزارش‌گران فساد در شهرداری تهران

در یکصد و هشتاد و چهارمین جلسه شورای شهر تهران یک فوریت طرح الزام شهرداری تهران به اصلاح و بهبود فرآیند دریافت و رسیدگی به گزارشات شهروندان درباره فساد و رشوه و تشویق گزارش‌گران تخلفات در شهرداری تهران مورد بررسی قرار گرفت و سرانجام طرح الزام شهرداری تهران به اصلاح و بهبود فرآیند دریافت و رسیدگی به گزارشات شهروندان درباره فساد و رشوه و تشویق گزارش‌گران تخلفات در شهرداری تهران با ۱۵ رای موافق و ۴ مخالف به تصویب رسید. براساس این طرح شهرداری تهران به اصلاح و بهبود فرآیند دریافت و رسیدگی به گزارشات شهروندان درباره فساد و رشوه و تشویق گزارش‌گران تخلفات در شهرداری تهران به منظور ارتقاء سلامت اداری، شفافیت و مبارزه با فساد با استفاده از مشارکت مردمی و ظرفیت‌های قانونی آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه، ملزم خواهد شد.

### ۵-۶-۲- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

شهرداری‌ها به دلیل قدرت اعطای انواع مجوزها، بیشتر در معرض فسادپذیری هستند و نبود سازوکارهای کارآمد و اثربخش نظارتی، شرایط مناسبی را برای شکل‌گیری فساد می‌تواند ایجاد کند. همچنین توقع جدی مردم از نمایندگان دوره جدید شورای شهر تهران، ایجاد تغییرات اساسی در ساز و کارهای نظارتی بر شهرداری تهران است تا دیگر شاهد خبرهای حاکی از فساد این سازمان نباشند. بنابراین با توجه به



تجربیات جهانی و شعارهای شفافیت محور بعضی از منتخبان شورای شهر تهران، حداقل توقعی که از اعضای جدید می‌رود این است که اگر واقعا عزم مبارزه اساسی و ساختاری مبارزه با فساد را دارند، شرایط و زیرساخت‌های قانونی و الزام‌آور را برای تسهیل دریافت گزارش‌های تخلف از طریق پرسنل خود شهرداری، طرف‌های قراردادها، پیمانکاران و نهایتاً همه مردم فراهم آورند. تحقق این امر به واسطه حمایت صریح و محکم از حقوق گزارش‌دهندگان فساد و پیشگیری از افشای هویت آنها و همچنین تعیین پاداش‌های نقدی و غیرنقدی از محل جریمه همان مفاسد امکان‌پذیر است.

بر این اساس، راهکارهای عملیاتی زیر برای پیاده‌سازی این ساز و کار در مجموعه شهرداری تهران پیشنهاد می‌شود:

- 1) تشکیل دفتر دریافت گزارش فساد و تخلف
- 2) ایجاد بسترهای دریافت گزارش از طریق خطوط امن تلفنی و اینترنتی برای عموم اعم از پرسنل شهرداری و بخش خصوصی مرتبط با آن، به گونه‌ای که هویت شخص گزارش‌دهنده مخفی بماند.
- 3) حمایت صریح و ایجاد مصونیت‌های قانونی از گزارش‌دهندگان فساد در داخل و خارج از محیط اداری و اعطای حق ادعای خسارت برای گزارش‌دهنده در صورت مواجهه با هرگونه بدرفتاری نسبت به متخلفان
- 4) تعیین درصد مشخصی از مجموع اصل مبلغ و جریمه دریافت شده از پرونده فساد، به‌عنوان پاداش گزارش‌دهنده‌ای که پرونده فساد را معرفی و آن را به جریان انداخته است.
- 5) الزام شهرداری به ایجاد و تقویت بسترهای گزارش‌گیری از مجموعه‌های داخلی خود جهت کشف فساد و ارائه گزارش‌های دوره‌ای از نتایج آن و روند پیشرفت بسترسازی، به شورای شهر امید است با پیاده‌سازی مجموعه این ابزارها، هر یک از پرسنل شهرداری و دیگر اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با آن اعم از عموم مردم، دقیقاً همچون یک بازرس خبره بر عملکرد صحیح شهرداری نظارت داشته و شعار نظارت همگانی و هر شهروند، یک ناظر، در عمل محقق شود.

## ۲-۷- پلتفرم‌های گزارش‌گری فساد

همانگونه که پیش‌تر بیان شد، دولت‌ها به منظور توسعه فرهنگ گزارش‌گری فساد، بایستی دو سیاست حمایت و تشویق گزارش‌گران فساد را ایفا نمایند. یکی از زیرساخت‌های مهم اجرای این سیاست‌های، ایجاد راه ارتباطی و یا کانال گزارش‌گری فساد در دستگاه‌های مختلف است که نمود آن را در دوران کنونی می‌توان در ایجاد خطوط امن تلفنی گزارش‌گری فساد و نیز پلتفرم‌های آنلاین گزارش‌گری فساد دانست. از این رو، در این بخش به معرفی پلتفرم‌های گزارش‌گری فساد در داخل و خارج از کشور می‌پردازیم.

## ۱-۷-۲- پلتفرم‌های گزارش‌گری فساد در ایران

براساس بررسی‌های صورت گرفته، سایت‌های مختلفی در درون قوا و یا دستگاه‌های مختلف کشور جهت گزارش‌گری فساد و تخلف ایجاد شده است که در ادامه به برخی از نمونه‌هایی که شناخته شده‌تر هستند





می‌پردازیم.

## جدول 7: سامانه‌های نظارتی دستگاه‌های اجرایی و نهادهای انقلابی

سامانه پاسخگویی	تلفن‌های پاسخگویی	دستگاه‌ها و نهادها
<a href="http://www.leader.ir/fa/contact">www.leader.ir/fa/contact</a>	پاسخگویی به نامه‌های مردمی: 64411	دفتر مقام معظم رهبری
<a href="http://maslahat.ir/DocLib2">http://maslahat.ir/DocLib2</a>	---	مجمع تشخیص مصلحت نظام
<a href="http://www.saamad.ir">www.saamad.ir</a>	تلفن ارتباط مردمی: 6133	ارتباطات مردمی ریاست جمهوری
<a href="http://www.parlian.ir">www.parlian.ir</a>	---	مجلس شورای اسلامی
<a href="http://shekayat.bazresi.ir">http://shekayat.bazresi.ir</a>	تلفن ارتباط مردمی: 136	سازمان بازرسی کل کشور
<a href="http://www.divan-edalat.ir/show.php?pag=contact">www.divan-edalat.ir/show.php?pag=contact</a>	تلفن ارتباط مردمی: 8-51201	دیوان عدالت اداری
<a href="http://www.medu.ir/portal">http://www.medu.ir/portal</a>	تلفن ارتباط مردمی: 82282113 و 82282114	وزارت آموزش و پرورش اسلامی
<a href="https://www.ict.gov.ir/fa/companies/offices/complaints">https://www.ict.gov.ir/fa/companies/offices/complaints</a>	تلفن پاسخگویی به شکایات: 88114523 و 88114224	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات
<a href="http://www.medu.ir/portal">http://www.medu.ir/portal</a>	تلفن پاسخگویی به شکایات: 39909	وزارت امور اقتصادی و دارایی
<a href="https://www.ict.gov.ir/fa/companies/offices/complaints">https://www.ict.gov.ir/fa/companies/offices/complaints</a>	تلفن ارتباط مردمی: 61151	وزارت امور خارجه
<a href="http://www.justice.ir/contactus">http://www.justice.ir/contactus</a>	تلفن پاسخگویی به شکایات: ۵- ۸۸۸۹۳۶۲۱	وزارت دادگستری
<a href="http://www.mrud.ir/Portal/Home">http://www.mrud.ir/Portal/Home</a>	تلفنخانه: 4-88646130 و 9- 88878031	وزارت راه و شهرسازی
<a href="http://www.mimt.gov.ir/services/feedbacks">http://www.mimt.gov.ir/services/feedbacks</a>	تلفن ارتباط مردمی: 43606	وزارت صنعت، معدن و تجارت
---	تلفن پاسخگویی به شکایات: 82234260	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
<a href="http://bazrasi.farhang.gov.ir/fa/contactus">http://bazrasi.farhang.gov.ir/fa/contactus</a>	تلفن ارتباط مردمی: 38512256	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
<a href="http://pm.mcls.gov.ir">http://pm.mcls.gov.ir</a>	تلفن ارتباط مردمی: 84861	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
<a href="http://www.mop.ir/Portal/home">http://www.mop.ir/Portal/home</a>	تلفن پاسخگویی به شکایات: 61622244 و 88944020	وزارت نفت
<a href="http://news.moe.gov.ir/TopNav/Contact-Us">http://news.moe.gov.ir/TopNav/Contact-Us</a>	تلفن پاسخگویی به شکایات: 81606669	وزارت نیرو
<a href="http://msy.gov.ir/web_directory">http://msy.gov.ir/web_directory</a>	تلفن پاسخگویی به شکایات: 22660925	وزارت ورزش و جوانان



## ۲-۷-۲- پلتفرم‌های گزارش‌گری فساد سایر کشورها

براساس بررسی‌های صورت گرفته، سایت‌های مختلفی در کشورهای مختلف دنیا جهت گزارش‌گری فساد و تخلف ایجاد شده است که در ادامه به معرفی برخی از این سایت‌ها می‌پردازیم.

- پلتفرم آفریقای جنوبی: <https://www.corruptionwatch.org.za>

- پلتفرم مقدونیه: <https://transparency-watch.org/main>

- پلتفرم نیجریه: <http://reportyourself.org/report>

- پلتفرم اوگاندا: <http://www.ipaidabribe.or.ug>

- پلتفرم سریلانکا: <https://www.ciaboc.gov.lk>

- پلتفرم غنا: <https://ipaidabribe.org.gh>

- پلتفرم افغانستان: <https://efshagar.af>

- پلتفرم هند: <http://ipaidabribe.com>

**فصل سوّم:**

**الگوی نظری تحقیق**



## فصل سوم: الگوی نظری تحقیق

### ۳-۱- مقدمه

شکاف و فاصله مستمر میان اخلاق و کار، یکی از جدی‌ترین مشکلاتی است که جامعه امروز با آن روبه‌رو است. به خصوص در مشاغل و کسب و کارهایی که در آنها پایه‌ها و اصول ارزشی و اخلاق به صورت کامل یا به درستی شکل نگرفته و این موضوع تاثیر عمیقی چه در سطح فردی و چه در سطح کلی جامعه برجای می‌گذارد. یکی از راه‌های شناسایی و کشف تخلفات در سازمان‌ها و کسب و کارهای مختلف از طریق گزارش‌گری فساد (سوت‌زنی) است. در یک دهه گذشته و پس از آنکه مجله تایمز گزارش‌گران را شخصیت سال 2002 معرفی کرد (ریپلای، 2002) به معنا و مفهوم گزارش‌گری به شکل دیگری نگرین شده و سرمایه‌گذاری ویژه‌ای در این جهت شکل گرفت.

با این وجود نگرش‌ها نسبت به جایگاه گزارش‌گران فساد متفاوت است. عده‌ای ادعا می‌کنند که گزارش‌گران فساد افرادی نجیب، شریف و حرفه‌ای هستند که به منظور کشف تخلفات سازمانی از خودگذشتگی و فداکاری می‌کنند. از منظر عده‌ای دیگر گزارش‌گران فساد، کارمندان ناراضی و نامطمئنی هستند که به قصد تخریب سازمان‌هایی که به آنها آسیب رسانده‌اند به طور بی‌پروایانه‌ای به آنها اتهام زنی می‌کنند (بارنت، 1992).

در برخی کشورها، از اوایل دهه 1980 به موضوع گزارش‌گری فساد یا افشاگری، توجه ویژه‌ای شده است و همواره موضوع مورد علاقه پژوهشی بوده است (واندکر و لويس، 2012). همان‌طور که از ادبیات و پیشینه پژوهش‌هایی که به این موضوع پرداخته‌اند مشخص است، از آن زمان تحقیقات بسیاری در جهت تبیین و تفهیم این موضوع انجام شده است. اگرچه هنوز به تحقیقات بیشتری برای توضیح و تکمیل این فرآیند، زمانی که تخلف مشاهده گردید و زمانی که افشاسازی واقعی صورت می‌گیرد مورد نیاز است (مسمر و همکاران، 2005). علی‌رغم جزئیاتی که در تحقیقات به آن پرداخته شده است هنوز کم و کاستی‌هایی در مدل‌های تئوری وجود دارد مانند:

که پیچیده بودن ماهیت این پدیده (گزارش‌گری فساد) به دلیل بازیگران متعدد درگیر در آن  
که ضعف در به تصویر کشاندن تمام ویژگی‌ها، بسترها و عوامل اثرگذار بر گزارش‌گری فساد  
با عنایت به نقاط ضعف و کاستی‌های ذکر شده، نیاز به ارائه مدلی جامع از ابعاد، عوامل اثرگذار، بسترها و فرآیند گزارش‌گری که راهنمای مفیدی از هر دو جنبه علمی و عملی باشد، کاملاً احساس می‌گردد.

### ۳-۲- چارچوب الگوی نظری

پدیده سوت‌زنی (گزارش‌گری فساد یا افشاگری) پدیده پیچیده‌ای است که حداقل از منظر سه بازیگر مختلف اجتماعی باید به آن نگرین شده:

- 1) سوت‌زن: فردی که تخلف را مشاهده و گزارش می‌دهد.
- 2) متخلف (متخلفان): فرد/ افرادی که مرتکب تخلف شده‌اند.
- 3) مرجع رسیدگی: فرد یا دستگاه دریافت‌کننده گزارش تخلف



بدیهی است که بازیگر اصلی در این پدیده "سوت‌زن" است. بویله (2008) برای ذکر اهمیت و نقش این بازیگر کلیدی، چنین سوالی را مطرح می‌کند: "چه تفاوتی وجود دارد میان شخصی که از تخلف اطلاع دارد و چیزی نمی‌گوید و شخصی که از تخلف بی‌اطلاع است؟ تفاوت در شرایط آنهاست. شخصی که از تخلف اطلاع دارد باید جهت گزارش تخلف تصمیم‌گیری کند و دیگری نیاز به تصمیم‌گیری جهت افشای اطلاعات ندارد."

تصمیم‌گیری هر شخص بر سوت‌زنی و گزارش‌گری تخلفات شامل مراحل مختلفی است که تحت تأثیر عوامل متعددی است که تیم تحقیق حاضر تلاش کرده است در در چارچوب و مدل پیشنهادی خود، آنها را لحاظ نماید. طبق تعاریف صورت گرفته از پدیده سوت‌زنی، سوت‌زنی را می‌توان افشای اطلاعات توسط شخصی که از داده‌ها و اطلاعات تخلفات سازمانی آگاهی دارد، تعریف نمود. طبق همین تعریف، در الگوی نظری ارائه شده، چرخه سوت‌زنی و گزارش‌گری ترسیم شده است.

### نمودار ۳: الگوی نظری تحقیق (چرخه گزارش‌گری فساد)



این فرآیند یا چرخه بر مبنای پنج پرسش کلیدی (5W) شکل گرفته است:

- 1) چه کسی؟ (Who?)
- 2) چه چیزی؟ (What?)
- 3) چگونه؟ (How?)
- 4) چرا؟ (Why?)
- 5) به چه کسی؟ (Whom?)

پاسخ به این سؤالات در چهارچوب نظری به صورت مرحله‌ای و تدریجی از درون چرخه یا دایره به بیرون آن دنبال می‌شود. دنبال کردن و پاسخ به این سؤالات به عنوان یک راهنما و دستورالعمل ارائه می‌شود



که چرخه گزارش‌گری فساد را تشکیل می‌دهد. استدلال ما براساس ملاحظات و نتایج تحقیقاتی است که در رابطه با سوت‌زنی تالیف شده است و یا بر اساس ملاحظات سیاست‌گذاران و مدیرانی است که در حال توسعه و تعمیم این استراتژی هستند.

#### نمودار ۴: الگوی نظری تحقیق (مراحل و ابعاد چرخه گزارش‌گری فساد)



بنابراین در مرحله اول باید مشخص شود که فرد گزارش‌گر که هسته اصلی مدل است چه کسی می‌تواند باشد. نکته اصلی دوم این است که اساساً چه تخلفاتی باید گزارش شوند و هدف اصلی سوت‌زنان باشند. سؤال سوم در رابطه با فرآیند نحوه سوت‌زنی است و اینکه چطور باید گزارش‌گری صورت گیرد. بعد از پرداختن به این سه مرحله، در مرحله چهارم بایستی به این موضوع توجه شود که اساساً چرا بعضی افراد در سوت خود می‌دمند و گزارش‌گری می‌کنند. در نهایت بایستی به این سؤال پرداخته شود که تخلف به چه کسی باید گزارش شود.

هر کدام از این مراحل و سؤالات، مکمل مرحله دیگر است و غیر مرتبط با یکدیگر نیستند. مجموعه آنها مفهوم سوت‌زنی یا گزارش‌گری فساد را پوشش می‌دهند. چرخه سوت‌زنی که در این تحقیق ترسیم شده است، براساس این موضوع شکل گرفته است که تا کنون در ادبیات تحقیق چگونه به این سؤالات پاسخ داده شده است که بتوان براساس آن چرخه گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران را ترسیم نمود.



به طور خلاصه این تحقیق با رویکردی نقادانه از مطالعات انجام شده در حوزه سوت‌زنی (گزارش‌گری فساد) و همچنین ادغام برخی مطالعات صورت گرفته در حوزه اخلاق کسب و کار، زمینه شکل‌گیری مفهوم سوت‌زنی را در قالب الگوی مفهومی تحقیق، فراهم کرده است.

### ۱-۱-۳- چه کسی؟ (Who)

در چرخه گزارش‌گری فساد باید در ابتدا مشخص شود که گزارش‌گر یا افشاگر فساد چه کسی می‌تواند باشد؟ طبق گفته‌های نیار و مسلی (1985، ص 2-4)، سوت‌زن (گزارش‌گر) از اعضاء و افراد حال حاضر و یا سابق هر سازمان است یا افرادی که عملکردشان تحت کنترل سازمان می‌باشد. اما در جلوگیری و توقف تخلفات سازمانی فاقد قدرت و اختیار هستند. فرقی نمی‌کند، چه این افراد بخواهند هویتشان ناشناس بماند و یا اینکه به صورت آشکارا و رسمی تخلفات سازمانی را شناسایی و گزارش کنند.

اکثر مطالعات، گزارش‌گران فساد را از اعضای سازمان و کارمندان سازمان می‌دانند اما جایگاه شغلی آنها متفاوت است. یعنی می‌توانند در سطوح بالای مدیریتی یا در سطح پایین سازمان باشند. با توجه به مطالعات قبلی، موقعیت و جایگاه شغلی گزارش‌گران فساد متفاوت است. به عنوان مثال در مطالعه (کنان، 2002، 2000، 1990)، گزارش‌گران، مدیران سطح بالا هستند. در مطالعات (چیو، 2003؛ نویر و هرزیگ، 2012؛ توکلی و همکاران، 2003؛ مکنب و ورسلی، 2008) گزارش‌گران فساد مدیران و افراد حرفه‌ای هستند.

در مطالعه (بارنت، 1992)، مدیران می‌توانند گزارش‌گر فساد باشند. براساس مطالعات (رابینسون و همکاران، 2012؛ سیفرت و همکاران، 2010)، گزارش‌گران می‌توانند حسابرسان داخلی و مدیران حسابداری باشند. براساس مطالعه (گائو، 2015)، گزارش‌گران می‌توانند کارمندان رده پایین سازمان باشند. در برخی مطالعات گزارش‌گران را کارمندان بانک، افسر پلیس، کارمندان بخش عمومی، مقامات دولتی و حتی کارمندان نظامی می‌دانند (پارک و بلنک، 2009؛ پارک و همکاران، 2005؛ کاسماتیک و ورتلی، 2013؛ ژانگ و همکاران، 2009، نیت و همکاران، 2004).

در تعدادی از مطالعات گزارش‌گری فساد، از دانشجویان به عنوان نمونه و به نمایندگی از کارمندان استفاده شده است. به عنوان مثال در مطالعات (هال و دادیچ، 2011، دالتون و راتکه، 2013؛ کاپلان و شولتز، 2007؛ کاپلان و همکاران، 2009؛ لیانارچیچی و ندویک، 2009، لو و همکاران، 2015؛ پارک و همکاران، 2008؛ ترونگاماتروت و سوونی، 2013).

در برخی مطالعات نیز از گروه‌های خارج سازمان مانند مشاورین و حسابرسان به عنوان گزارش‌گر فساد ذکر و مورد مطالعه قرار گرفته‌اند (آیبرس و کاپلان، 2005؛ تیلور و کرتیس، 2010). گرچه این نوع از مطالعات و گرایش که از منابع خارجی به عنوان گزارش‌گر فساد استفاده کرده‌اند، اندک هستند.

امروزه بهره‌گیری صرف از کارمندان داخلی به عنوان گزارش‌گر فساد مناسب نیست و ممکن است تنها از این طریق نتوان به کشف و افشای تخلفات سازمانی پرداخت (آیبرز و کپلان، 2005). در حقیقت ممکن است این منابع و افراد بیرون از سازمان باشند که تخلفات سازمانی را مشاهده و گزارش دهند. این موضوع که منابع بیرون سازمانی می‌توانند در نقش گزارش‌گر فساد باشند، توسط سازمان بورس اوراق بهادار ایالت



متحدہ پیشنہاد گردید. دفتر گزارش‌گران در بورس اوراق بہادار ایالت متحدہ (2015) جوایز و مشوق‌های مالی بہ گزارش‌گران خارج از سازمان و واجد شرایطی جہت استخراج اطلاعات محرمانہ و تخلفات شرکت‌ها اعطا کرد.

با این حال در مطالعات علمی، کمتر از این افراد بہ عنوان سوت‌زن و یا گزارش‌گر یاد می‌شود. بہرہ‌گیری از افراد بیرون سازمان جہت استخراج اطلاعات محرمانہ از شرکت‌ها بسیار مہم است. بہ علت اینکہ شرکت‌ها امروزہ بسیاری از کارهای خود را در بخش‌های منابع انسانی، حسابداری، فناوری اطلاعات و ... بہ افراد خارج از سازمان برون‌سپاری می‌کنند، لذا می‌توان از این فرصت در جہت استخراج اطلاعات محرمانہ و تخلفات سازمانی بہرہ برد (آیرس و کاپلان، 2005).

علاوہ بر این افراد، منبع دیگری کہ می‌توان جہت استخراج تخلفات از آنان بہرہ جست مشتریان یک سازمان هستند. بہ عنوان مثال کشف تخلف در عدم اجرای تعہداتی کہ شرکت‌ها در تبلیغات تجاری خود انجام می‌دهند. مشتریان هستند کہ می‌توانند این موضوع را بہ خوبی درک کنند کہ یک شرکت و یک سازمان بہ آنچه در تبلیغات خود ادعا می‌کند بہ درستی عمل می‌کند یا خیر. آنها همچنین می‌توانند اقدامات غیراخلاقی از جانب شرکت‌ها را درک و شناسایی کنند (دی باک و ونکن‌هاو، 2011؛ ومیر و ونکن‌هاو، 2008). تأثیر این اقدامات غیراخلاقی و تخلفات شرکت‌ها بر تصمیمات خرید، رفتار خرید، تبلیغات فردی و وفاداری مشتریان مشخص خواهد شد و تأثیر منفی بر این مؤلفہ‌ها خواهد داشت (بیلی، 2005، بیلی و بوریفیلد، 2010؛ گرابی و همکاران، 2013؛ ہابر و همکاران، 2010). علاوہ بر این، تخلفات و اقدامات غیراخلاقی شرکت‌ها می‌تواند بہ رابطہ خریدار و تأمین‌کنندہ نیز خدشہ وارد کند و تأثیر مخربی بر این ارتباطات بگذارد. اما نکتہ مہم در این بین این است کہ معمولاً مشتریان نمی‌دانند چگونہ و چطور این تخلفات را بہ مسئولین گزارش بدهند.

بہ گفتہ لوپس (2011)، برخی گزارش‌گران را از کارمندان و منابع داخلی سازمان می‌دانند، در حالی کہ مشتریان نیز باید در این زمرہ قرار گیرند. مانند موارد و پروندہ‌های کلاہ برداری، جدای از کارمندان، ذی‌نفعان، سرمایہ‌گذاران و حساب‌رسان، قانون‌گذاران صنعت و رسانه‌ها، مشتریان نیز می‌توانند در سوت خود بدمند و گزارش‌گری کنند (دایک و همکاران، 2010).

میسیلی و همکاران (2014) در مطالعہ خود بہ اہمیت گزارش‌گران خارج از سازمانی اشارہ کردہ‌اند. گرچہ برخی نویسندگان علاقہ‌ای بہ واژہ سوت‌زنان خارج از سازمان ندارند و بہ جای آن استفادہ از واژہ "زنگ زنان" را پیشنہاد می‌کنند. بہ عقیدہ آنان دو واژہ "سوت‌زنان" و "زنگ زنان" از لحاظ گزارش‌دهی، روند گزارش‌دهی و نتایج گزارش‌دهی دو مفہوم متفاوت هستند؛ گرچہ ما این دیدگاہ را تصدیق و تأیید می‌کنیم اما بہ علت اینکہ قبلاً واژہ سوت‌زنان خارج از سازمان در مجامع عمومی و متون قانونی وارد شدہ است ما ہم از این واژہ استفادہ می‌کنیم (پاستین، 2014؛ پیرسون، 2014).

باید بہ این نکتہ توجہ نمود کہ گرچہ در گزارش‌گری تخلف و فساد، میان منابع داخل سازمانی و منابع خارج سازمانی تفاوت چندانی در منفعت افشاسازی ندارند و ہر دو بہ یک اندازہ در گزارش‌گری تخلف و





فساد اهمیت دارند، اما گزارش‌گری بواسطه منابع داخلی سازمان به مراتب هزینه بالاتری دارد.

### جمع‌بندی:

نتیجه تحقیقات نشان می‌دهد، در چرخه سوت‌زنی علاوه بر منابع داخلی سازمان<sup>۱</sup> از منابع خارج سازمان<sup>۲</sup> نیز می‌توان به عنوان گزارش‌گران فساد بالقوه استفاده کرد. تمایز بین این منابع با توجه به جایگاه سازمانی آنها تعریف می‌شود. برخی از کارکنان در سطوح بالای مدیریتی، برخی در سطوح میانی، برخی در سطوح پایین مدیریتی سازمان هستند، برخی نیز در واحدهای عملیاتی سازمان مانند منابع انسانی، حسابداری، مالی، فناوری اطلاعات و ... مشغول به خدمت هستند و می‌توانند در آن بخش‌ها تخلفات را شناسایی و گزارش کنند. بنابراین منابع درون سازمانی با توجه به سطح و جایگاهی که در ساختار سازمانی دارند، می‌توانند تخلفات را شناسایی و گزارش کنند.

از سوی دیگر، همان‌طور که در ادبیات موضوع اشاره شد، برخی گزارش‌گران فساد می‌توانند از منابع برون سازمانی باشند. این افراد در چرخه و عملیات خدمت‌رسانی و تجاری سازمان به نوعی دخیل هستند، مانند: اربابان رجوع، مصرف‌کنندگان و مشتریان، پیمانکاران، تأمین‌کنندگان، توزیع‌کنندگان، مشاورین و سرمایه‌گذاران، سهامداران و ... و به طور کلی، تمامی افرادی که به نوعی با کسب و کار سازمان در ارتباط هستند. بهره‌گیری و مقایسه میان گزارش‌گران درون سازمانی و برون سازمانی جهت کشف و گزارش‌گری فساد و تخلف از این حیث می‌تواند مفید باشد که کدام یک از این دو گروه تمایل بیشتری به گزارش فساد دارند و کدام یک از گزارش‌گری اجتناب می‌کنند که می‌تواند تحت تاثیر نوع نگرش آنها نسبت به سازمان و اثربخشی گزارش‌گری فساد باشد.

## **۲-۱-۳- چه چیزی؟ (What)**

در چرخه گزارش‌گری فساد موضوع دوم که باید به آن پرداخته شود این است که چه نوع تخلف یا فسادی باید گزارش شود و این که چه سؤالاتی در فرآیند گزارش‌گری مهم تلقی نمی‌شود؟ واژه تخلف به عنوان طیفی از اقدامات غیرقانونی و غیرحرفه‌ای یا رفتار نامناسب و ناشایست سازمانی تعریف می‌شود (تئو و کاسپر، 2011). نتیجه کلی این است که نوع تخلف (سومرز و کاسال، 2011) بر تصمیمات افراد بر سوت‌زنی و گزارش‌گری و فرآیند گزارش‌گری، تأثیرگذار است.

مطالعات موجود در حوزه سازمانی، طیف وسیعی از تخلفات شرکتی و سازمانی را که به طور بالقوه موضوع بحث گزارش‌گری است، مورد بررسی قرار داده است. این تخلفات شامل اقسام مختلفی است: بعضی تخلفات به عنوان تخلفاتی محسوب می‌شوند که منجر به صدمه فیزیکی می‌شود مانند مسائل امنیتی، یا برخی دیگر که منجر به آسیب‌های اقتصادی و روانی می‌شوند مانند مسائل مالی (درکین و باسوس، 1998). احتمال زیادی وجود دارد کارمندانی که به افشای تخلفات می‌پردازند بیشتر در معرض اقدامات تلافی‌جویانه و آسیب‌های فیزیکی و جسمانی قرار گیرند و به نسبت کمتر در معرض خشونت‌های کم‌ضررتر مانند اقدامات تلافی‌جویانه مالی و تبعیضی قرار گیرند (درکین و باسوس، 1998). طبق



مطالعات انجام شده احتمال بیشتری وجود دارد برخی تخلفات مانند: نقض قوانین، سوء مدیریت، آزار و تجاوز جنسی نسبت به برخی دیگر تخلفات مانند اتلاف منابع، مشکلات امنیتی، دزدی، و تبعیض گزارش شود (نیر و همکاران، 2014؛ رابینسون و همکاران، 2012).

اساساً برخی موضوعات مانند: آزار جنسی (سیمز و کنان)، تخلفات حسابداری (تیلور و کردیس، 2010) فساد (وانگ و همکاران، 2008)، دزدی و کلاهبرداری (دیک و همکاران، 2010؛ لو و همکاران، 2015؛ رابینسون و همکاران، 2012، سیفرت و همکاران، 2010؛ سومرز و کاسال، 2011) بیشتر مورد توجه و علاقه پژوهشگران بوده است و بیشتر در تحقیقات به این نوع تخلفات پرداخته شده است. در مطالعات صورت گرفته، میان تخلفات اصلی مانند (دریافت رشوه، دزدی دارایی‌های شرکت) و اشکال جزئی‌تر تخلف (مانند سوء استفاده از جایگاه، مزایای ناعادلانه، تبعیض) تمایز قایل شده‌اند (کنان، 2000). نتایج نشان می‌دهد کارمندان بیشتر تمایل دارند در میان تخلفات مالی، گزارش موارد اختلاس و دزدی‌ها را بدهند. همچنین احتمال گزارش تخلفات غیرمادی کمتر از گزارش تخلفات مالی است (رابینسون و همکاران، 2012).

بخش عمده تحقیقات قبلی بر رفتار غیراخلاقی و تخلفات مدیران مافوق تمرکز کرده‌اند در حالی که تحقیقات و گزارشات کمتری به بررسی کارکنان هم رده و روابط میان آنان پرداخته‌اند (بارنت و همکاران، 1993). بعضی از مطالعات روابط میان کارمند و سرپرست در موقعیت‌های مشکوک به مشارکت و دخالت سرپرست در تخلف را مورد بررسی قرار داده‌اند (چن و لی، 2014). یا در مواردی مشاهده شده است که مدیر به صورت ناعادلانه از زیردستان خود درخواست مشارکت در امور غیراخلاقی و تخلف را داشته است (بوکچیارو و همکاران، 2012). همچنین گاهی مشاهده شده است اقداماتی توسط کارکنان با سابقه و ارشد سازمان جهت کشف تخلف انجام گرفته است (ژانگ و همکاران، 2009). برخی بررسی‌ها بیانگر آن است که در مواردی گزارش‌گری توسط کارمندان عملیاتی سازمان صورت گرفته است (هانتون و روس، 2011).

#### جمع‌بندی:

بنا به گفته وندکرچوف و کامرز (2004) که مفهوم وفاداری منطقی را معرفی کرده‌اند، هر فردی در سازمان می‌بایست هر موقع مشاهده کرد سازمان از اهداف، ارزش‌ها و رسالت اصلی خود خارج شد، بلافاصله گزارش‌گری نماید. در این راستا کارمندان می‌توانند از ابزارهای فناوری اطلاعات و رسانه جمعی (از طریق فیلم گرفتن، عکس گرفتن و ...) جهت گزارش‌گری استفاده نمایند.

عمده تخلفاتی که امروزه در سازمان‌ها و در کسب و کارها شاهد هستیم مربوط به تبعیض، آزار جنسی، رشوه‌خواری، برخورد ناعادلانه و نابرابر با کارکنان، بهداشت و امنیت شغلی، اخراج ناعادلانه، مسائل مالی، آلودگی محیط زیست، تبلیغات و اطلاع‌رسانی نادرست، توسعه فناوری‌ها و مسائل مربوط به پزشکی است که اخیراً ظهور پیدا کرده است (ون لیدیکرک و دابینک، 2008).

در خصوص روش‌شناسی پژوهش‌های این حوزه، اکثر مطالعات به ارزیابی و تشخیص تخلفات در موقعیت‌های فرضی می‌پردازند. بدین معنی که برای مشارکت‌کنندگان سناریو و صحنه موقعیت تخلف را



ترسیم می‌کنند (چن و لای، 2014؛ دالتون و رادتکه، 2013؛ ژانک و همکاران، 2009) یا این که آنان را در یک محیط آزمایشی قرار می‌دهند (بوچیارو و همکاران، 2012؛ لوویی و همکاران، 2015). اما در صورتی که آنالیز و تحلیل رفتار گزارش‌گران و گزارش‌گران واقعی باید در محیط واقعی و بر روی موارد واقعی صورت گیرد. اصولاً مطالعاتی که در شرایط واقعی صورت گرفته‌اند بسیار اندک هستند (مطالعات ورکین و باسوس، 1998؛ هالینگز، 2013؛ لی و همکاران، 2004). همچنین بایستی به این نکته توجه شود که در برخی از مطالعات مصادیق و مقوله‌های مشخصی از تخلفات در اختیار شرکت‌کنندگان و پاسخ‌دهندگان قرار نگرفته است، بلکه در عوض از مصادیق کلی تخلف و نقض قوانین سازمانی استفاده شده است (کپتین، 2011؛ مکنب و ورسلی، 2008).

در تحقیق حاضر به منظور تعیین مصادیق تخلف یا فساد، قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین نامه اجرایی آن را مبانی عمل قرار می‌گیرد. به موجب ماده ۱۸ قانون تخلفات اداری کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شرکت‌های ملی نفت و گاز و پتروشیمی و شهرداری‌ها و بانک‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مؤسساتی که تمام یا قسمتی از بودجه آنها از بودجه عمومی تأمین می‌شود و نیز کارکنان مجلس شورای اسلامی و نهادهای انقلاب اسلامی مشمول مقررات این قانون هستند، مشمولان قانون استخدام نیروهای مسلح و غیر نظامیان ارتش و نیروهای انتظامی، قضات، اعضای هیأت‌های علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و مشمولان قانون کار از شمول این قانون خارج بوده و تابع مقررات مربوط به خود خواهند بود.

تخلفات اداری در قانون تخلفات اداری در ماده ۸ ذکر شده است، این تخلفات به قرار زیر است:

- اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری
- نقض قوانین و مقررات مربوط
- ایجاد نارضایتی در ارباب رجوع یا انجام ندادن یا تأخیر در انجام امور قانونی آنها بدون دلیل
- ایراد تهمت و افترا، هتک حیثیت
- اخاذی
- اختلاس
- تبعیض یا اعمال غرض یا روابط غیر اداری در اجرای قوانین و مقررات نسبت به اشخاص
- ترک خدمت در خلال ساعات موظف اداری
- تکرار در تأخیر ورود به محل خدمت یا تکرار خروج از آن بدون کسب مجوز
- تسامح در حفظ اموال و اسناد و وجوه دولتی، ایراد خسارات به اموال دولتی
- افشای اسرار و اسناد محرمانه اداری
- ارتباط و تماس غیر مجاز با اتباع بیگانه
- سرپیچی از اجرای دستورهای مقام‌های بالاتر در حدود وظایف اداری
- کم‌کاری یا سهل‌انگاری در انجام وظایف محول شده
- سهل‌انگاری رؤسا و مدیران در ندادن گزارش تخلفات کارمندان تحت امر



- ارائه گواهی یا گزارش خلاف واقع در امور اداری
- گرفتن وجوهی غیر از آن چه در قوانین و مقررات تعیین شده یا اخذ هر گونه مالی که در عرف رشوه‌خواری تلقی می‌شود
- تسلیم مدارک به اشخاصی که حق دریافت آن را ندارند یا خودداری از تسلیم مدارک به اشخاص که حق دریافت آن را دارند
- تعطیل خدمت در اوقات مقرر اداری
- رعایت نکردن حجاب اسلامی
- رعایت نکردن شئون و شعایر اسلامی
- اختفاء، نگهداری، حمل، توزیع و خرید و فروش مواد مخدر
- استعمال یا اعتیاد به مواد مخدر
- داشتن شغل دولتی دیگر به استثنای سمت‌های آموزشی و تحقیقاتی
- هر نوع استفاده غیرمجاز از شئون یا موقعیت شغلی و امکانات و اموال دولتی
- جعل یا مخدوش نمودن و دست بردن در اسناد و اوراق رسمی یا دولتی
- دست بردن در سولات، اوراق، مدارک و دفاتر امتحانی، افشای سوالات امتحانی یا تعویض آن‌ها
- دادن نمره یا امتیاز، بر خلاف ضوابط
- غیبت غیر موجه به صورت متناوب یا متوالی
- سوء استفاده از مقام و موقعیت اداری
- توقیف، اختفاء، بازرسی یا باز کردن پاکت‌ها و محمولات پستی یا معدوم کردن آنها و استراق سمع بدون مجوز قانونی
- کارشکنی و شایعه‌پراکنی، وادار ساختن یا تحریک دیگران به کارشکنی یا کم‌کاری و ایراد خسارت به اموال دولتی و اعمال فشارهای فردی برای تحصیل مقاصد غیرقانونی
- شرکت در تحصن، اعتصاب و تظاهرات غیرقانونی، یا تحریک به برپایی تحصن، اعتصاب و تظاهرات غیرقانونی و اعمال فشارهای گروهی برای تحصیل مقاصد غیرقانونی
- عضویت در یکی از فرقه‌های ضاله که از نظر اسلام مردود شناخته شده‌اند
- همکاری با ساواک منحل به عنوان مأمور یا منبع خبری و داشتن فعالیت یا دادن گزارش ضد مردمی
- عضویت در سازمان‌هایی که اساسنامه آنها مبتنی بر نفی ادیان الهی است یا طرفداری و فعالیت به نفع آنها
- عضویت در گروه‌های محارب یا طرفداری و فعالیت به نفع آنها
- عضویت در تشکیلات فراماسونری

### ۳-۱-۳- چگونه؟ (How)

سومین سوالی که در طراحی چرخه سوت‌زنی بایستی به آن پاسخ داد این است که یک فرد پس از



رویاری با مورد تخلف چطور باید آن را گزارش دهد؟ یک فرد قبل از اقدام به گزارش‌دهی تخلف مراحل مختلفی را طی می‌کند. مدل‌های مختلف سوت‌زنی برای درک این فرآیند ارائه شده است (نیر و مسلی، 1985؛ مسلی و نیار، 1992؛ مک لین و کنان، 1999؛ آئینی و همکاران، 2003). مدل‌های اولیه گزارش‌دهی، مدل‌های پیچیده‌ای هستند، چرا که سوت‌زنی را از دیدگاه‌های مختلف توضیح می‌دهند. الگوی نیار و میسلی (1985) بیان می‌کند فرآیند سوت‌زنی از چهار تصمیم تشکیل شده که به وسیله سوت‌زنندگان و سازمان گرفته می‌شود:

- 1) در مرحله اول فرد گزارش‌دهنده باید تصمیم بگیرد که آیا تصمیم به افشا اشتباه است یا خیر؟
  - 2) در مرحله بعدی، بر اساس این تشخیص، فرد گزارش‌گر تصمیم به اقدام می‌گیرد (گزارش تخلف).
  - 3) تصمیم سوم مربوط به واکنش سازمان است؛ اینکه آیا تصمیم به ادامه این تخلف می‌گیرد یا خیر؟
  - 4) در آخرین مرحله، سازمان تصمیم می‌گیرد که چگونه با فرد گزارش‌گر فساد برخورد کند.
- در مطالعات بعد میسلی و نیار (1992) یک مدل جامع‌تری از فرآیند افشاسازی ارائه کردند:

- 1) اتقافات محرک اولیه
- 2) اقدامات پیش از افشا
- 3) اقدام به گزارش‌گری
- 4) واکنش دیگران

5) ارزیابی گزارش‌گر از واکنش سازمان

اگرچه برخی محققین بر اینکه این مدل تماماً از منظر گزارش‌گران تدوین گردیده است، نقد وارد می‌کنند اما براساس اینکه مرحله چهارم براساس کارگروهی و مدیریت در سازمان و همچنین براساس استفاده از گروه‌های خارج از سازمان مانند خانواده‌ها و دوستان است، این انتقادات چنان دقیق و صحیح نیست. به گفته میسلی و نیار (1995) متغیرهای فردی (موارد مربوط به گزارش‌گران، دریافت‌کننده گزارش افشا و متخلفین) و متغیرهای محیطی (متغیرهای سازمانی و تخلف)، تمایل سازمان به انجام تغییر یا تغییرات را تحت تأثیر قرار خواهد داد. بدیهی است، تمایل سازمان نسبت به سایر متغیرها تأثیر بیشتری بر تصمیم به تغییر در جهت از بین بردن تخلفات سازمانی دارد.

در مدل‌های ارائه شده توسط محققین قبلی، تمرکز مدل بر سازمان است نه بر گزارش‌گران. با این حال و علی‌رغم این جزئیات به دلیل اینکه بازیگران مختلفی در این فرآیند دخیل هستند، مدل پیچیده‌ای است. مدل‌های بعدی که ارائه گردید به سمت گزارش‌گران تغییر جهت داد. در این مدل‌ها چندین مرحله پیشنهاد گردید که نیاز به کامل شدن دارد. برای مثال، کنان و مک لین (1992) در مدل پیشنهادی خود هفت مرحله در نظر گرفته‌اند. بعدها با اضافه کردن دو مفهوم تصمیم‌گیری اخلاقی تحت عنوان قضاوت و آگاهی در تصمیم‌گیری، مدل خود را توسعه دادند.

در سال‌های اخیر، هنیک (2015)، از دو نظریه استدلال سنتی بهره گرفت و احساسات را به فرآیند گزارش‌گری افزود. نظریه عمل منطقی<sup>1</sup> (هر عملی دلیلی دارد) و نظریه تکامل یافته آن، یعنی نظریه رفتار

1 - Reasoned Action Theory



برنامه‌ریزی شده<sup>۱</sup>، وارد حوزه گزارش‌گری شدند (تراکت‌موت و سوئی، 2013؛ پارک و بلنکینسوپ، 2009). طبق این دو نظریه اقدامات افراد جهت افشاسازی تحت تأثیر نگرش آنها، کنترل رفتاری ادراک شده و هنجارهای ذهنی آنهاست. اما از آنجایی که این دو نظریه در پیش‌بینی از قدرت چندان بر خوردار نیستند، بهره‌گیری از این نظریه‌ها در توسعه مفاهیم مربوط به اخلاق صورت گرفت (بک و آیزن، 1991).

بعلاوه، مدلی از گزارش‌گری در میان حساب‌رسان خارج از سازمان ارائه گردیده است (آلینی و همکاران، 2013) که بر نیت گزارش‌گری تمرکز دارد که تحت تأثیر چندین عامل قرار دارد (مانند نگرش نسبت به افشاسازی، کنترل رفتاری ادراک شده، الزام و تعهد استقلال، مسئولیت شخصی گزارش، هزینه شخصی گزارش) و به دنبال آن رفتار واقعی (گزارش‌گری فساد) رخ می‌دهد. اگرچه در نگاه اول این مدل متفاوت به نظر می‌رسد اما مراحل مشترکی دارند که نوید بخش توسعه مدل است.

#### جمع‌بندی:

در الگوی مفهومی ارائه شده، تمرکز به فرآیند گزارش‌گری تخلف از منظر فردی است که با این سؤال مواجه می‌شود که چگونه تخلفی را که مشاهده یا کشف کرده است را گزارش دهد؟ برای درک فرآیند گزارش‌گری تخلف، ما این مسئله را به عنوان یک دوراهی اخلاقی<sup>۲</sup> می‌بینیم. با توجه به این که گزارش‌گری تخلف سه ویژگی اصلی را در بر می‌گیرد، می‌توانیم به آن به عنوان یک دوراهی اخلاقی بنگریم (کرین و ماتین، 2007؛ جونز، 1991؛ مارکوس و مایو، 1991؛ الف) فرد گزارش‌گر تخلف دارای تعارض منافع باشد، ب) فرد گزارش‌گر تخلف یک مقام مسئول باشد، ج) تصمیم به دیگران مربوط باشد. طبق گفته آندریوز (2015) شخصی که در موقعیت گزارش‌گری تخلف قرار می‌گیرد همواره بر سر این دوراهی وفاداری نسبت به سازمان و جامعه بزرگ‌تر خود قرار می‌گیرد.

زمانی که برای فردی که در سازمان است مهم نباشد که آن سازمان و یا مسئول سازمان تخلف یا کار غیراخلاقی انجام می‌دهد یا خیر، آن زمان به نظر می‌رسد افشاسازی محکوم به شکست است و گزارش‌گری صورت نخواهد گرفت. به عبارتی، ممکن است فرد مسئول برایش مهم نباشد که تخلفی صورت می‌گیرد و از کار افراد متخلف در سازمان چشم‌پوشی کند و برایش مهم نباشد آن مسئول با تخلفی که انجام می‌دهد ممکن است به فردی دیگر یا به جامعه آسیب برساند. از طرف دیگر، ممکن است فرد به جامعه بزرگ‌تر خود وفادار باشد و حاضر باشد به قیمت به خطر افتادن ارتباطش با افراد سازمان یا حتی با خود سازمان افشاسازی را انجام دهد (آندریوز، 2015؛ گوا، 2006؛ جاب، 1999). به همین دلیل، در الگوی نظری پیشنهادی، فرآیند گزارش‌گری تخلف شامل 4 مرحله است:

1) آگاهی<sup>۳</sup>

2) قضاوت<sup>۴</sup>

1 - Planned Behavior Theory

2- Ethical Dilemma

3 - Awareness

4 - judgment



3) قصد و نیت<sup>۱</sup>

4) رفتار واقعی<sup>۲</sup>

مرحله اول در فرآیند تصمیم‌گیری اخلاقی جهت گزارش‌گری تخلف، آگاهی از تخلفات یا مسائل اخلاقی است. در ادبیات اخلاق کسب و کار، از این مفهوم تحت عناوین مختلفی یاد می‌شود، مثل حساسیت اخلاقی<sup>۳</sup> (پاترسون، 2001، رست، 1994؛ اسپارکز و هانت، 1998؛ یتمار و استمن، 2000) و یا شناخت یک مساله اخلاقی<sup>۴</sup> (بارنت و والنن، 2004؛ فیلچمن و والنن، 2003؛ جونز، 1991). برای این که فرد بتواند در مورد گزارش‌گری یک تخلف تصمیم بگیرد، بایستی موقعیت آن را به عنوان یک دو راهی اخلاقی تفسیر کند (رست، 1994). در واقع، اولین گام این است که شخص آگاه شود که اگر فلان تخلف یا کار غیراخلاقی انجام شود، چه عواقبی گریبان‌گیر دیگران می‌شود و چگونه بر رفاه و آسایش دیگران تأثیر خواهد گذاشت (رست، 1983، ص 8).

مرحله دوم در این چهارچوب، قضاوت‌های اخلاقی است. ماهیت این مفهوم (قضاوت اخلاقی) پیچیده و چند بعدی است. جهت ساده‌سازی این مفهوم اسپارک و پان (2010) بیان می‌کنند قضاوت اخلاقی این است که یک فرد در ارزیابی‌های شخصی خود قضاوت کند و به این نتیجه برسد که کدام افشاسازی اخلاقی است و کدامین افشاسازی می‌تواند غیراخلاقی باشد. یک سوال که در اینجا پیش می‌آید این است که آیا افراد به صورت ژنتیکی این اخلاق را دارند و یا در جامعه این ویژگی شکل می‌گیرد؟ به عقیده رست (1983) این ویژگی به صورت طبیعی در افراد وجود دارد اما در افراد مختلف بسیار متفاوت است. از این رو در مرحله دوم تصمیم‌گیری اخلاقی، با توجه به این که نحوه افشاسازی افراد عواقب متفاوتی خواهد داشت، فرد در مورد این که به چه نحوی افشاسازی را انجام دهد که اصول اخلاقی تصمیم‌گیری نیز در آن رعایت شود، به قضاوت می‌پردازد و تلاش می‌کند به لحاظ اخلاقی تصمیمی ایده‌آل بگیرد (ژانگ و همکاران، 2009). این مرحله به دلیل اینکه بدیهی به نظر می‌رسد در ادبیات پژوهش مورد غفلت واقع شده است و کمتر به آن پرداخته شده است.

مرحله سوم در فرآیند تصمیم‌گیری اخلاقی، مرحله قصد و نیت است. آیا فرد قصد دارد طبق قضاوت اخلاقی خود عمل کند یا خیر؟ در این مرحله عوامل و ارزش‌های مختلفی در قصد فرد بر افشاسازی دخیل است (ژانگ و همکاران، 2009). در این مرحله فرد باید به دقت آثار احتمالی افشاسازی را بسنجد (سولویوان و نائو، 2014). قصد و نیت شرط لازم برای رفتار فرد است، اگرچه یافته‌های تجربی نشان می‌دهد بین نیت و رفتار یک شکاف و فاصله روانی نیز وجود دارد (مگنوس و ویسوسواران، 2005).

مرحله آخر فرآیند تصمیم‌گیری اخلاقی "رفتار واقعی" است و این که فرد تصمیم اخلاقی خود را اجرا کند، در سوت خود بدمد یا خیر؟ (ژانگ و همکاران، 2009). به طور طبیعی، تصمیم افراد به گزارش تخلف یک یا چند پاسخ یا عکس‌العمل در پی خواهد داشت:

1 - Intent

2 - Actual Behavior

3 - Ethical Sensitivity

4 - Recognition of an Ethical Issue



☞ حمایت و مشارکت<sup>۱</sup>

☞ جلوگیری (مسکوت گذاشتن)<sup>۲</sup>

☞ گزارش غیرنظام‌مند (غیر مستقیم)<sup>۳</sup>

☞ گزارش نظام‌مند از طریق کانال‌های تعیین شده<sup>۴</sup>

☞ مداخله مستقیم به منظور اصلاح تخلف صورت گرفته<sup>۵</sup>

در میان این اقدامات تنها گزارش مستقیم و غیرمستقیم تخلف جزو فرآیند سوت‌زنی و گزارش‌گری تخلف محسوب می‌شود (کنان و مک‌لین، 1992؛ کنان و مک‌لین، 1999). که در آن فرد سوت‌زن تخلفات را گزارش کرده و انتظار دارد مواردی را که گزارش کرده، رسیدگی و اصلاح شوند (ژانگ و همکاران، 2009). بسیاری از مطالعات بر مراحل انفرادی این پروسه مخصوصاً بر مرحله مقاصد و نیت تمرکز کرده‌اند (آیز و کاپلان 2005؛ گائو و همکاران، 2015؛ کاپلان و همکاران، 2009؛ پارک و همکاران، 2005). علاوه بر این، رابطه مثبت میان قضاوت و قصد، به صورت تجربی بررسی شده است و تا حد زیادی رابطه مثبت میان این دو مرحله تأیید شده است (چیو، 2003؛ لیانارچی و نیودیک، 2009؛ مگنوس و ویسوسواران، 2005؛ ژانگ و همکاران، 2009).

هر چه قضاوت فرد از افشاسازی مثبت‌تر باشد، امکان این که اقدام به افشاسازی نماید افزایش می‌یابد. با این وجود، هنگامی که قضاوت اخلاقی به عنوان یک ساختار سه بعدی مورد بررسی قرار می‌گیرد، تنها برابری اخلاقی<sup>۶</sup> به طور معناداری تأثیر مثبت بر قصد سوت زدن می‌گذارد، در حالی که به نظر نمی‌رسد ابعاد نسبی‌گرایی<sup>۷</sup> و قراردادگرایی<sup>۸</sup> تأثیرگذاری بر قصد گزارش‌گری داشته باشد (آیز و کاپلان، 2005).

#### ۴-۱-۳- چرا؟ (Why)

چهارمین سوالی که در طراحی چرخه سوت‌زنی بایستی به آن پاسخ داد این است که چرا در یک سازمان احتمال گزارش‌گری تخلف و افشاگری فساد در برخی افراد بیشتر از دیگران است؟ اگر بخواهیم بدانیم چرا در یک سازمان احتمال گزارش‌گری در برخی افراد بیشتر از دیگران است، نیاز است معیارها و فاکتورهای مختلفی که بر این تصمیم تأثیرگذار هستند، شناسایی شوند. مدل‌های گزارش‌گری پاسخ به این سوال را تحت تاثیر "عوامل فردی"<sup>۹</sup> و "عوامل موقعیتی"<sup>۱۰</sup> می‌داند. علاوه بر این عوامل، در ادبیات اخلاق کسب و کار نیز به عوامل مرتبط با محیط<sup>۱۱</sup> (عوامل محیطی) اشاره می‌شود (فرل و همکاران، 1989؛ جونز، 1991). بنابراین 3 گروه عوامل فردی، موقعیتی و محیطی بر چرخه افشاسازی اثرگذارند:

- 1 - Support-Participation
- 2 - Suppression (Silence)
- 3 - Nonprocedural Reporting
- 4 - Procedural Reporting through Prescribed Channels
- 5 - Correcting the Wrongdoing through Direct Intervention
- 6 - Moral Equity
- 7 - Relativism
- 8 - Contractualism
- 9 - Individual Determinants
- 10 - Situational Determinants
- 11 - Factors Related to the Environment





## الف) عوامل فردی

ابتدا معیارهای شخصی را مورد بحث قرار می‌دهیم که نشان‌دهنده ویژگی‌های شخصی فرد گزارش‌گر یا افشاگر هستند. با توجه به اینکه در فرآیند گزارش‌گری تخلف دو نوع گزارش‌گری یا افشاگری (گزارش‌دهی درون و برون‌سازمانی) پیشنهاد کرده‌ایم، بیشتر معیارهای شخصی مورد بحث هم در مورد گزارش‌گران فساد درون‌سازمانی صدق می‌کنند و هم در مورد گزارش‌گران برون‌سازمانی.

در سطح فردی، گستره عوامل تأثیرگذار بر گزارش‌گری فساد بسیار گسترده است و یافته‌ها اغلب ناسازگار (ناهمگون) هستند (وادرا، 2009). مطالعات فراتحلیلی که توسط مگنوس و ویوسواران (2005) صورت گرفته است، نشان می‌دهد که نقش ویژگی‌های دموگرافیک به صورت واضح مشخص نیست. این موضوع در مورد جنسیت نیز صدق می‌کند، یعنی مشخص نیست آیا خانم‌ها تمایل بیشتری برای گزارش‌گری دارند یا آقایان (مگنوس و ویوسواران، 2005).

مطالعه‌ای که در سال‌های اخیر توسط دالتون و راتکه (2013) صورت گرفته است مشخص کرد خانم‌ها قصد و نیت قوی‌تر و بیشتری برای گزارش‌گری نسبت به آقایان دارند. جالب است که کاپلان و همکاران (2009) متوجه شدند جنسیت تأثیر قابل توجهی بر قصد و نیت گزارش‌دادن و گزارش‌گری به صورت ناشناس دارند، به علاوه هیچ ارتباطی بین فردی که مرتکب تخلف شده و گزارش‌گری پیدا نکردند. در مقایسه گزارش‌گران با مشاهده‌کنندگانی که این تخلفات را گزارش نمی‌دادند نیز این بررسی که آیا ویژگی‌های دموگرافیک بر این موضوع تأثیر دارد یا خیر مشخص شد که به جز جنسیت و سن هیچ تفاوت چشم‌گیری بین آنها پیدا نشد (کاسماتیس و ورتلی، 2013). در مورد سن این مطالعه یک مورد استثنا است چرا که مطالعات قبلی نشان می‌دهند که کارمندان مسن‌تر احتمال بیشتری دارد که فرآیند افشاسازی را تا آخر دنبال کنند (مگنوس و ویوسواران 2005).

یکی دیگر از یافته‌های تحقیقات این است که افشاسازی تحت تأثیر تحصیلات و حقوق است (نیار و میسلی، 1996؛ وادرا و همکاران، 2009). سایر ویژگی‌های شخصی نیز بر فهم رفتار گزارش‌گری کمک می‌کند. با حمایتی که از نقش ایده‌آل‌گرایی و نسبیت‌گرایی در تصمیم‌گیری اخلاقی در اخلاق کسب و کار صورت گرفته است (کرفت، 2013)، جای تعجب ندارد که در فرآیند گزارش‌گری نیز این دو مفهوم تأثیرگذار هستند. به این صورت که افرادی که ایده‌آل‌گرا بودند تمایل کمتری به گزارش‌گری ناشناسی و بیرونی داشتند. هر چند نسبیت‌گرایی معیار مناسبی برای پیش‌بینی این موضوع نیست. به علاوه فردگرایی و جمع‌گرایی، به عنوان گرایش‌های ارزش شخصی، تأثیر مثبتی بر گزارش‌گری به صورت ناشناس و بیرونی داشتند. هر چند که تأثیر جمع‌گرایی خلاف چیزی بود که پیش‌بینی شده بود (نایر و هرزیگ، 2012).

ویژگی‌های مختلف شخصیتی که پیش‌بینی‌کننده گزارش‌گری هستند، در تحقیقات سال‌های اخیر توجه دانشمندان را به خود جلب کرده است. برای مثال، ژرکلو و همکاران (2010) دریافته‌اند که افرادی که سطح پایینی از توافق و سطح بالایی از برون‌گرایی و سلطه‌جویی دارند، احتمال بیشتری دارد که گزارش‌گری کنند. به علاوه میسلی و همکاران (2012) دریافته‌اند که شخصیت فعال، تأثیر مثبتی بر قصد



و نیت گزارش‌گری دارد.

از نظر ویژگی مرکز کنترل<sup>۱</sup>، افرادی که احساس می‌کنند توانایی کنترل وضعیت و شرایط را دارند، تمایل بیشتری به گزارش‌گری دارند (چیو، 2003). همچنین مک ناب و ورسلی (2008)، گزارشی مبنی بر تأثیر مثبت خودکارآمدی بر گرایش به گزارش‌گری داخلی، ارائه کرده‌اند. در حالی که آلفورد (2001)، خود شیفتگی را یک محرک قوی برای گزارش‌گری می‌داند. همچنین همدلی در احتمال به گزارش‌گری تأثیر می‌گذارد (سینجر و همکاران، 1998).

اگر بخواهیم تاثیرگذاری "نوع شخصیت" را با "جهت‌گیری‌های ارزشی" مقایسه کنیم، در خواهیم یافت که مفهوم دوم (جهت‌گیری‌های ارزشی)، بر نگرش افراد نسبت به گزارش‌گری تأثیر بیشتری دارد (پارک و همکاران، 2014).

همه فاکتورهای فردی که ذکر شد، می‌توانند برای هر نوع گزارش‌گری، چه درون سازمانی و چه برون‌سازمانی، صدق کنند. از آنجا که مطالعات پیشین بیشتر کارمندان را مورد بررسی قرار داده‌اند، برخی از عوامل شخصی و فردی وجود دارد که می‌تواند فقط در گزارش‌گری‌های درون سازمانی دیده شوند. ویژگی‌های مرتبط به درک گزارش‌گری‌های داخلی که مشخص شده‌اند، شامل سطح شغلی، رضایت شغلی و عملکرد شغلی هستند (کاسماتیک، ورتگی، 2013؛ مگنوس و ویسوسوارن، 2005). علاوه بر این، تعهد سازمانی، با قصد و نیت گزارش‌گری ارتباط مثبت دارد و یک هویت حرفه‌ای بالاتر، احتمال قصد و نیت گزارش‌دهی را افزایش می‌دهد.

### ب) عوامل موقعیتی

عوامل موقعیتی منعکس‌کننده زمینه و ماهیت<sup>۲</sup> عمل تخلف است، که افراد مشاهده می‌کنند (کاسماتیک و ورتلی، 2013). در مقایسه با عوامل فردی، عوامل موقعیتی توان و ثبات بیشتری برای تشریح چرایی گزارش‌گری تخلف دارند (کاسماتیک و ورتلی، 2013، وادرا و همکاران، 2009). به طور کلی، عوامل موقعیتی را می‌توان به دو دسته تقسیم‌بندی کرد: ویژگی‌های سازمان<sup>۳</sup> و ویژگی‌های تخلف<sup>۴</sup> (نیار و مسلی، 1996). به علاوه بایستی تأثیر سایر افراد بر تصمیم گزارش‌گری را نیز در نظر گرفت.

**ویژگی‌های سازمان:** محققین افشاسازی، تمرکز اصلی خود را بر عوامل مربوط به سازمان معطوف داشته‌اند، یعنی فرهنگ و جو سازمانی<sup>۵</sup>، (کپتین، 2011؛ لو و همکاران، 2000)، شناخت سازمان (نظیر اندازه، صنعت مربوطه و ...) (بارنت، 1992)، و محیط اخلاقی سازمان (دالتون و راتکه، 2013). افشاسازی در شرکت‌های بزرگ و اتحادیه‌ها بیشتر صورت می‌گیرد که البته میان شرکت‌ها و صنایع مختلف تفاوت‌هایی نیز مشاهده شده است (بارنت، 1992). علاوه بر این در شرکت‌های که محیط اخلاقی بر آنها حاکم است احتمال افشاسازی به مراتب بیشتر است (دالتون و راتکه، 2013). نقش محیط اخلاقی سازمان در اقدام به افشاسازی، نسبت به ساختار سازمانی پیچیده‌تر است. زیرا ساختار سازمانی، قضاوت‌های اخلاقی و قصد و

1 - Locus of Control

2 - Context and Nature

3 - Characteristics of the Organization

4 - Characteristics of the Wrongdoing

5 - Organizational Culture and Climate



نیت به افشاسازی را تعدیل می‌کند (ژانگ و همکاران، 2009).

**ویژگی‌های تخلف:** خصوصیات و ویژگی‌های تخلف ارتباط ویژه‌ای با رفتار سوت‌زنی و افشاسازی دارد (نیار و مسلی، 1996). تصمیم بر افشا و گزارش تخلف بستگی به جدی بودن و حاد بودن مسئله دارد (هرش، 2002؛ سومرز و کسال، 2011). به طور ویژه، هنگامی که شرایط اخلاقی در هنگام وقوع تخلف شرح داده می‌شود و به روشنی مسائل اخلاقی توضیح داده شود نقش کلیدی در افشاسازی تخلفات سازمانی خواهد داشت و احتمال اینکه تخلف فاش شود بیشتر می‌گردد (سینگر و همکاران، 2009). مسائل اخلاقی بیشتر این موضوع را تشریح می‌کنند که این اقدامات و تخلفات غیراخلاقی چه تبعات و چه مشکلاتی ممکن است برای دیگران به وجود بیاورند. تحقیقات تجربی نیز تأثیر مثبت مسائل اخلاقی را بر افشاسازی تخلف تأیید کرده‌اند (چن و لای، 2014؛ تیلور و کرتیس، 2010).

سینگر و همکاران (1998) اظهار داشته‌اند که 3 معیار اخلاقی وجود دارد که پیش‌بینی کننده انجام رفتار افشاسازی خواهد بود: توافق جمعی (اجماع)، اندازه و شدت پیامدها، و فوریت زمانی<sup>1</sup>. حال و دادیچ (2011) تأثیر تعدیل‌کننده‌ای تحت عناوین شدت عواقب تخلف، را بر ارتباط رهبری اخلاقی و کیفیت رابطه رهبر و زیردستان را بر افشاسازی مورد بررسی قرار دادند. نتایج تحقیق آنها نشان می‌دهد نقش رفتار رهبری اخلاقی و کیفیت روابط میان رهبر و زیردست در پیش‌بینی افشاسازی تخلفات به مراتب قوی‌تر از شدت عواقب تخلف است.

مفهوم مشابه یعنی، جدیت درک شده<sup>2</sup> نیز تأثیر مثبتی بر اقدام به افشاسازی دارد (آیرز و کاپلان، 2005؛ کاسماتیک و ورتلی، 2013؛ گائو و همکاران، 2015؛ مگنوس و ویسوسواران، 2005؛ سومرز و کاسال، 2011). به علاوه درک هزینه‌های تخلف و این که افشاسازی چه عواقب و هزینه‌های برای فرد دارد، تأثیر منفی بر افشاسازی دارد در حالی که مسئولیت‌پذیری تأثیر مثبتی بر افشاسازی دارد (گائو و همکاران، 2015). هر چه عواقب و هزینه‌های افشاسازی بیشتر باشد افراد تمایل به افشاسازی از طریق کانال‌های ناشناس دارند در حالی که اگر شرایط به شکلی باشد که افشاسازی مسئولیت‌پذیری فرد را نشان دهد افشاسازی از طریق کانال‌های غیرناشناس انجام خواهد شد (آیرز و کاپلان، 2005).

یکی دیگر از مسائلی که بر افشاسازی فرد تأثیر منفی خواهد گذاشت موضوع ترس از اقدامات تلافی‌جویانه<sup>3</sup> است، یعنی ممکن است فرد پس از افشاسازی دچار ضرر و زیان‌های جبران‌ناپذیری شود که این امر، بالطبع تأثیر منفی بر افشاسازی خواهد داشت (کاسماتیک و ورتلی، 2015). طبق نظر مگنوس و ویسوسواران (2005) ترس از انتقام و اقدامات تلافی‌جویانه، افشاسازی تخلفات را کاهش خواهد داد. ترس از اخراج<sup>4</sup> در حقیقت یکی از قوی‌ترین عوامل بازدارنده رفتار سوت‌زدن و گزارش‌دهی تخلف است (کالاها و کولینز، 1992). علاوه بر این، شدت اقدامات تلافی‌جویانه نیز بر تمایل افراد برای ضربه زدن به سوت‌زدن تأثیر می‌گذارد (لیاران‌اچیچ و نودیک، 2009). از سوی دیگر، یک مطالعه نشان

1 - Social Consensus, Magnitude of Consequence, and Temporal Immediacy

2 - Perceived Seriousness

3 - Fear of Reprisal

4 - Fear of Firing



می‌دهد هزینه‌های فردی<sup>۱</sup> و میزان جدی بودن تخلف، بر قصد افشاسازی تأثیر ندارد؛ در حالی که تأثیر منافع و مسئولیت‌پذیری شخصی مثبت ارزیابی شده است (دالتون و داتکه، 2013).

مشارکت سایر افراد<sup>۲</sup> نیز بر فرد گزارش‌گر تأثیر مثبتی خواهد داشت. یعنی اگر گزارش‌گر متوجه شود که سرپرست از اقدام او به افشا حمایت خواهد کرد بالطبع تأثیر مثبتی بر وی خواهد داشت. در محیط سازمانی، مشخص شده است که حمایت سرپرست<sup>۳</sup> تأثیر مثبتی در قصد و نیت سوت زدن می‌گذارد، اما بر رفتار تأثیر منفی می‌گذارد (مکنوس و ویسوسواران، 2005).

علاوه بر این مشاهده شده است که رفتار اخلاقی رهبر<sup>۴</sup> در سازمان بر افشاسازی در سازمان تأثیر مثبت خواهد گذاشت، چرا که افراد احساس مصونیت و در امان ماندن از اقدامات تلافی جویانه را پیش‌بینی می‌کنند (حال و دادیچ، 2011). تصمیم بر افشاسازی و یا عدم افشاسازی بستگی به نزدیکی فرد متخلف<sup>۵</sup> به گزارش‌گر در ساختار سازمانی دارد. هر چه فاصله گزارش‌گر به متخلف نزدیک‌تر باشد (چه از لحاظ شخصی و چه از لحاظ ساختار سازمانی) قصد گزارش‌گر بر افشای تخلف بیشتر خواهد بود (مکنوس و ویسوسواران، 2005).

موقعیت افشاسازی تحت تأثیر تماشاچیان تخلف<sup>۶</sup> و ناظرین نیز هست. همان‌طور که گائو (2015) بیان می‌کند که اگر شخص بداند که دیگران نیز شاهد عمل تخلف در سازمان بوده‌اند، احتمال کمتری وجود دارد که یک فرد اقدام به گزارش‌گری کند. اگرچه شواهد و آزمایش‌های تجربی دیگری هم تأثیر مثبت و منفی ارتباط بین این موضوع را بررسی کرده‌اند.

### ج) عوامل محیطی

فهم این موضوع دشوار نیست که ویژگی‌های فرهنگی<sup>۷</sup> یک کشور می‌تواند بر فرآیند گزارش‌گری شخصی که شاهد انجام یک تخلف بوده است، تأثیرگذار باشد (میسل و همکاران، 2009). مطالعات بین فرهنگی زیادی انجام شده است و کشورهای مختلف را از بعد فرهنگ ملی، مورد بررسی قرار داده‌اند و شناخت مناسبی ارائه کرده‌اند (برادی و همکاران، 1999؛ نایر و هرزیگ، 2012؛ پارک و همکاران، 2008).

برخی مطالعات به تشابه فرهنگی برخی کشورها اشاره کردند، مانند تشابه فرهنگی کانادا و آمریکا (مکنوس و ورسلی، 2008) و وجود تضاد و تفاوت‌های برخی فرهنگ‌ها مانند فرهنگ آمریکا و کرواسی (توکلی و همکاران، 2003) یا تایلند (ترانگمتروت و سوئی، 2013). سولیوان و سائو (2014) بیان می‌کنند که عوامل مذهبی و شاید تا حدودی عوامل تاریخی، اختلاف در تفاوت‌های فرهنگی در نگرش نسبت به افشاسازی را توضیح می‌دهد. در سال‌های اخیر توجه به سمت کشورهای آسیایی از جمله هند (حال و دادیچ، 2011)، کره جنوبی (پارک و همکاران، 2005؛ پارک و بلنکینسوپ، 2009؛ پارک و همکاران، 2014) و مالزی (راچاگان و کوپوسمی، 2013) است. کشورهای که به عنوان فرهنگ‌ها جمع‌گرا شناخته

1 - Personal Costs

2 - Other People Involvement

3 - Supervisor Support

4 - Ethical Leader Behavior

5 - Closeness of the Wrongdoer

6 - Bystander Affect

7 - Culture Characteristics



شده هستند نسبت آمریکا که به فردگرایی مشهور است. محیط قانونی<sup>۱</sup> نیز نقش مشخص و مهمی در فرآیند افشاسازی دارد. محیط قانونی از طریق قانون‌گذاری سعی در حمایت و ایجاد مصونیت برای گزارش‌گر از هرگونه اقدامات تلافی‌جویانه و هرگونه تلافی را ایجاد کند (واندکرچوف، 2010). این گونه قوانین تأثیر ویژه‌ای بر نحوه افشاسازی گزارش‌گران دارد. تفاوت‌های قابل توجهی بین قوانین کشورها در این زمینه وجود دارد (میسلی و همکاران، 2009). در گذشته قوانین مناسبی که امنیت گزارش‌گر را تضمین کند وجود نداشت (بنسون و راس، 1998)، اما قوانین امروزی به اهمیت افشاسازی پی برده‌اند و در همین راستا از افرادی که درگیر افشاسازی هستند محافظت می‌کند (لوپس، 2011). در اروپا نسبت به آمریکا حمایت قانونی کمتری از گزارش‌گران وجود دارد (وندکرچوف، 2010).

مسئله اصلی که در محیط قانونی وجود دارد، میزان محافظت قانون از گزارش‌گران در افشاسازی موارد جرم و تخلف است. در همین رابطه کالاهان و کولینز (1992) در مطالعه خود زمینه را برای درک عمیق‌تر و هر چه بهتر این موضوع فراهم کرد. آنها بیان می‌کنند بدون توجه به نوع گزارش، تخلف و جایگاه کارمند در سازمان می‌بایست از گزارش‌گران حمایت کرد. از آن زمان موضوع حمایت قانونی از گزارش‌گران در جامعه مورد توجه قرار گرفت. با این حال مواردی تحت حمایت قانون قرار می‌گیرد که تقض قوانین و مقررات حقوقی باشد و مواردی مانند نقض مسائل اخلاقی و فساد اخلاقی به ندرت مورد حمایت قانون قرار می‌گیرد (دورکین و نیار، 1997).

### ۵-۱-۳- به چه کسی؟ (To Whom)

جدای از اینکه یک کارمند به این موضوع فکر کند و بسنجد که آیا افشاسازی نماید یا خیر، باید به این موضوع نیز توجه داشته باشد که مورد تخلف را به چه کسی گزارش کند؟ این مرحله و دانستن این موضوع کار آسانی نیست و ابهاماتی وجود دارد (دورکین و باسوس، 1998).

در ادبیات موضوع، برحسب وسیله یا کانال گزارش‌دهی، دو گونه گزارش‌دهی درون سازمانی و برون سازمانی از هم تفکیک می‌شوند (دورکین و باسوس، 1998؛ کپتین، 2011؛ مکنب و ورسلی، 2008؛ میسلی و همکاران، 2008؛ ژانگ و همکاران، 2009).

افشاسازی درون سازمانی به معنای گزارش تخلفات سازمان از طریق خطوط تلفن محرمانه و یا از طریق افراد خاص در سازمان است (مکنب و ورسلی، 2008؛ میسلی و همکاران، 2008). مسئولین داخلی افرادی در سازمان هستند که گزارش‌گران گزارشات تخلفات را به آنها می‌دهند، مانند یک سرپرست شایسته، یک مدیر، یک کارمند ارشد، یک همکار با نفوذ و قدرتمند (جاب، 1999). شخصی که از تخلفی مطلع می‌شود به سادگی می‌تواند کمک کند و لزوماً فرد مسئولیتی در قبال اصلاح موارد تخلف ندارد (پاک و همکاران، 2008). افشاسازی درون سازمانی به طور بالقوه از سازمان در برابر افشاسازی‌های برون سازمانی محافظت می‌کند؛ بدین معنا که گزارش‌گران برون سازمانی در صورت مشاهده تخلف، آنرا به مقامات و

1 - Legal Environment



مسئولین و منابع خارج از سازمان مانند رسانه‌ها و جراید، مسئولین سیاسی، گروه‌های حامی خارج از سازمان، سازمان‌های غیردولتی و یا سازمان‌های حرفه‌ای گزارش می‌دهند (هالینگز، 2013؛ کپتین، 2011).

بررسی ادبیات موضوع و مطالعات پیشین بیانگر این است که: الف) از هر دو منبع درون سازمانی و بیرون سازمانی جهت افشای تخلفات استفاده می‌شود و به طور معمول استفاده از منابع داخلی مقدم بر منابع خارج از سازمان است. ب) عوامل فردی در هر دو منابع خارجی و داخلی مشابه هستند (جاب، 1999). توافق جمعی مبنی بر اینکه گزارش‌گری اول باید به صورت داخلی انجام شود وجود دارد (چن و لای، 2014) و صحت و درستی آن نیز تأیید شده است (پارک و همکاران، 2008). و فقط در صورتی که ثابت گردید که اقدامات منابع داخلی در جهت افشای تخلفات موفق نبوده است، منابع خارج از سازمان وارد عمل می‌شوند (دامیجا، 2011).

با مقایسه نتایج افشاسازی‌های داخلی و خارجی و اینکه کدام یک مناسب‌تر است مشخص گردید نتایج افشاسازی منابع داخلی مطلوب‌تر از افشاسازی خارجی است. و افشاسازی به مقامات مسئول نسبت به افشاسازی به رسانه‌ها و جراید ارجحیت دارد (کالاها و کولینز، 1992). زمانی که سازمان فاقد سیستم گزارش‌دهی رسمی جهت افشاسازی تخلفات باشد، افشاسازی خارجی رایج‌تر است (دورکین و باسوس، 1998؛ میسلی و همکاران، 2008).

برای اینکه افشاسازی داخلی مؤثر واقع شود می‌بایست "کانال‌های ارتباطی درون سازمان" به خوبی تثبیت گردد و همچنین فرآیند و "رویه‌های رسمی افشاسازی داخلی" واضح و روشن باشد (بارنت و همکاران، 1993). سازمان‌هایی که رویه‌های رسمی گزارش‌دهی داخلی را به خوبی اجرا می‌کنند گزارش افشاسازی در این سازمان‌ها افزایش می‌یابد و همچنین نیازی به افزایش افشاسازی خارجی نیست (بارنت و همکاران، 1993). به عبارت دیگر با اجرای رویه‌های رسمی داخلی، سازمان پس از اینکه گزارش تخلفی را دریافت کرد می‌تواند سریعاً جهت اصلاح و رفع آن اقدام نمایند بدون اینکه جامعه مطلع شود (میسلی و همکاران، 2009).

هنگام تصمیم‌گیری در مورد کانال گزارش‌دهی، کارمند هزینه‌ها و یا منافع می‌که از این اقدام عایدش می‌شود را محاسبه می‌کند. برای مثال، ممکن است کارمند فکر کند به دید یک کارمند قدرشناس، بی وفا و دشمن سازمان به او نگریسته می‌شود که ممکن است هر لحظه مشکلات داخل سازمانی را جار بزند (نیر و هرزیگ، 2012). بنابراین کانال افشا برای گزارش‌گر مسئله مهمی است.

افرادی که ترجیح می‌دهند از کانال‌های خارجی افشاسازی به جای کانال‌های داخلی استفاده کنند افرادی هستند که چنین مشخصاتی دارند: تصدی کوتاه مدتی در سازمان دارند، مدارک زیادی از تخلف در اختیار دارند (درکین و باسوس، 1998)، فرد گرا هستند (نیر و هرزیگ، 2012)، به مدیریت سازمان کم اعتماد هستند (براون، 2008)، تعهد سازمانی کمی دارند و نگران آسیب‌هایی که ممکن است به سازمان

1 - Internal Communication Channels  
2 - Formal Internal Disclosure Procedures



برسد نیستند (چن و لای، 2014). همچنین، این افراد بیشتر تمایل دارند برای سازمان‌های دولتی و بنگاه‌های مالی کار کنند (میسل و همکاران، 1991). در رابطه با نتایج افشاسازی باید گفت که افشاسازی به مسئولین و مقامات خارج از سازمان مؤثرتر است و پس از گزارش به مقامات خارج از سازمان تخلفات سازمان روند کاهشی پیدا کرده و رویه‌های سازمانی نیز تغییر خواهد کرد (درکین و باسوس، 1998)؛ اما در صورت گزارش دهی به بیرون از سازمان، موضوع انتقام و تلافی نیز مطرح است (دورکین و باسوس، 1998؛ مگنوس و ویسوسواران، 2005).

#### جمع‌بندی:

تحقیقاتی که رابطه میان نوع تخلف و ترجیح کانال‌های افشاسازی را بررسی کرده باشد اندک است و یافته‌های مهمی در این زمینه در دسترس نیست. برخی محققین اعتقاد دارند نوع صدمه (فیزیکی و روانی) تخلف بر انتخاب نوع کانال افشاسازی تأثیری ندارد (دورکین و باسوس، 1998). دیگران نیز به این موضوع اشاره کرده‌اند هنگامی که آثار تخلف جدی و خطرناک است، کانال‌های خارجی جهت افشای تخلف انتخاب می‌شود (کالاها و دورکین، 1994). هنگامی که تخلف به عنوان مثال یک عمل غیرقانونی است افشاسازی خارجی به علت اینکه به نفع جامعه است توجیه پذیرتر است (میسل و همکاران، 1991). به علاوه هر چه مسئله تخلف آشکارتر باشد احتمال افشاسازی شخصی بیشتر و احتمال افشاسازی خارجی کمتر است.

علاوه بر موضوع افشاسازی داخلی و خارجی<sup>1</sup>، تقسیم‌بندی مهم دیگر، افشاسازی آشکار در مقابل افشاسازی ناشناس<sup>2</sup> است (میسل و نیار، 1998؛ نیر و همکاران، 2004). افشاسازی ناشناس، افشاسازی است که در آن گزارش‌گر تمایلی به فاش شدن اطلاعاتش ندارد و تمایل دارد هویتش ناشناس باشد (الیستون، 1998). در افشاسازی آشکار نیاز است که کارمند هویت و نام خود را گزارش کند (پارک و همکاران، 2008). به گفته الیستون (1982) اینکه افشاسازی آشکار باشد یا خیر، به جدی بودن تخلف و همچنین به فاصله اجتماعی میان گزارش‌گر و متخلف بستگی دارد. کانال‌های افشاسازی ناشناس و محرمانه زمینه را برای کارکنان فراهم می‌کند که بدون ترس از اقدامات تلافی جویانه افشاسازی نمایند، که این موضوع به نوبه خود تسهیل‌گر افشاسازی داخلی است (هانتون و روس، 2011).

اقدام به افشاسازی تا حدود زیادی بستگی به خطوط ناشناس و محرمانه افشاسازی در سازمان دارد. چه اداره و مدیریت این کانال‌ها داخلی باشد و چه خارجی توسط شخص سوم اداره گردد (ژائو و همکاران، 2015). اما ژائو و همکاران (2015)، به این موضوع اشاره می‌کنند که اگر کانال‌های ناشناس و محرمانه افشاسازی به صورت خارجی اداره شود، تمایل به افشا بیشتر خواهد بود.

در نهایت، پارک و همکاران (2008) تقسیم‌بندی دیگری را مطرح می‌کند که گزارش‌گر انتخاب می‌کند در چه قالبی افشاسازی نماید. به عبارت دیگر، افشاسازی رسمی در مقابل افشاسازی غیررسمی<sup>3</sup>. افشاسازی یا سوت‌زدن رسمی زمانی رخ می‌دهد که قوانین ارتباطی (یعنی مکانیسم‌های گزارش‌دهی)

1 - Internal versus External Whistleblowing

2 - Anonymous versus Identified Whistleblowing

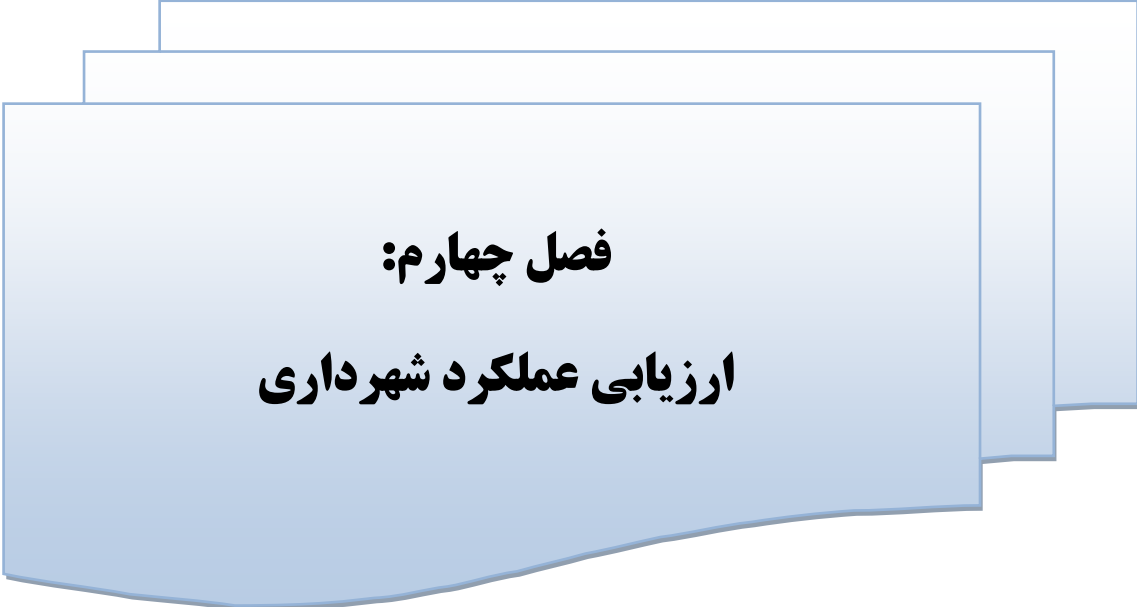
3 - Formal versus Informal Whistleblowing



کاملاً تثبیت شده هستند و به عنوان رویه‌های سازمانی نهادینه شده‌اند. در مقابل، افشاسازی یا سوت‌زدن غیررسمی زمانی رخ می‌دهد که کارمند افکار خود در مورد یک تخلف را با همکار یا همکاران خود که به آنها اعتماد دارد به اشتراک بگذارد.

در انتها بایستی خاطر نشان کرد، فراتر از سطح کانال‌های سنتی گزارش‌دهی، می‌توان از سایر کانال‌های ارتباطی برای افشای اطلاعات به مسئولین داخل و یا خارج از سازمان نیز بهره گرفت. برای مثال، راه اندازی خطوط ارتباطی با سازمان‌های مردم‌نهاد که همواره مورد توجه رسانه‌ها هستند و همچنین بررسی این موضوع در دانشگاه‌ها و مراکز علمی. همچنین، در نتیجه پیشرفت تکنولوژی و ظهور ابزارهای رسانه جمعی این موضوع که افشاسازی از طریق این کانال‌ها انجام گیرد نیز می‌تواند مورد بررسی قرار گیرد.





**فصل چهارم:**  
**ارزیابی عملکرد شهرداری**



## فصل چهارم: ارزیابی عملکرد شهرداری

### ۴-۱- مقدمه

گزارش‌گری فساد، از ارکان و هسته‌های اصلی ایجاد یک سیستم و نظام کارآمد مبارزه با فساد، به ویژه در عرصه خدمات عمومی، است. یک نظام موثر مقابله با فساد، می‌بایست گزارش‌گران را تشویق به گزارش موارد تخلف و فساد نماید. این مشوق‌ها می‌تواند شامل حمایت آشکار و تقویت مثبت از جانب سلسله مراتب سازمانی باشد. این حمایت‌ها می‌تواند فرآیند واضح و روشن گزارش‌گری فساد و همچنین هر گونه حمایت‌های قانونی در جهت حفظ مصونیت افشاگران از هر گونه اقدامات تلافی‌جویانه و انتقامی باشد. مسئولینی که مسئولیت رسیدگی به تخلفات و فساد را دارند نیز باید از لحاظ عملکرد، شفافیت، پاسخگویی و نحوه اعمال اختیار خود در رسیدگی به موارد فساد، پاسخگو باشند.

در این بخش از گزارش به منظور طراحی یک نظام گزارش‌گری فساد متناسب با شرایط شهرداری تهران، نخست به کمک مصاحبه با خبرگان این عرصه در داخل و خارج از شهرداری تهران، تلاش شد تصویری که از ابعاد نظام گزارش‌گری فساد در بخش مطالعات نظری و تطبیقی ترسیم شده بود، روشن‌تر گردد و براساس آن نظام گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران طراحی شود. سپس در قالب مطالعات کمی، ضمن کسب نظرات کارکنان و مدیران شهرداری تهران در خصوص نظام طراحی شده، تلاش شد وضعیت موجود شهرداری تهران برحسب ابعاد و مولفه‌های نظام طراحی شده، سنجیده شود و تصویری دقیق‌تر از وضعیت کنونی شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد ترسیم گردد.

### ۴-۲- مطالعات کیفی تحقیق

در بخش کیفی تحقیق، پس از انجام مصاحبه با خبرگان منتخب و پیاده‌سازی محتوای مصاحبه‌های صورت گرفته، بر اساس مفاهیم اساسی موضوع پژوهش، تمامی متغیرها و شاخص‌های مربوط به ارزیابی عملکرد شهرداری تهران در زمینه گزارش‌گری فساد و حمایت از گزارش‌گران فساد مورد بررسی قرار گرفت. در ادامه ضمن انجام فرآیند تحلیل محتوا نتایج تحقیق کیفی حاصل و در نهایت چهارچوب نهایی تحقیق به دست آمده است.

لازم به ذکر است براساس ادبیات تحقیق برای بررسی و ارزیابی عملکرد گزارش‌گری فساد می‌بایست 5 مقوله و مفهوم اصلی را مدنظر قرار داد و در چارچوب این مقولات اصلی کار تجزیه و تحلیل و کدگذاری مصاحبه‌ها انجام شده است. همچنین، با توجه به این که ماهیت پژوهش بررسی عملکرد شهرداری تهران در گزارش‌گری فساد و حمایت از گزارش‌گران فساد است، ضمن بررسی اشکالات و نقاط ضعف در هر بخش، جهت رفع این اشکالات، پیشنهادات و راه‌حلهایی ارائه گردیده است. این مقوله‌ها عبارتند از: (1) سازمان‌های نظارتی و مراجع رسیدگی به گزارشات فساد (2) قوانین، دستورالعمل‌ها، لوایح، برنامه‌ها و رویه‌های گزارش‌گری فساد (3) حمایت‌های قانونی از گزارش‌گری فساد (4) فرهنگ گزارش‌گری فساد (5) سیستم انگیزشی گزارش‌گری فساد.



## ۱-۲-۴- مراجع رسیدگی به گزارشات فساد

### مراجع درون و برون سازمانی رسیدگی

طبق اظهار نظر خبرگان مورد مصاحبه، سازمان‌های نظارتی و مراجع رسیدگی به گزارشات تخلفات و فساد مشتمل بر دو نوع سازمان و نهاد بیرونی و درونی است. نهادهای بیرونی عبارتند از:

- سازمان بازرسی کل کشور
- شورای اسلامی شهر تهران

همچنین بخش‌ها و سازمان‌هایی که در درون شهرداری تهران به نظارت و بررسی گزارشات فساد و تخلفات می‌پردازند عبارتند از:

- سازمان بازرسی
- حراست کل سازمان
- ستاد ارتقای سلامت اداری
- هیئت رسیدگی به تخلفات اداری
- اداره رسیدگی به شکایات در شهرداری مرکز
- گزارش به شخص شهردار در موارد ضروری و حاد

### ضعف‌ها و مشکلات موجود در مراجع نظارتی

با بررسی سازمان‌ها و مراجع رسیدگی به گزارشات تخلفات و فساد در سازمان باید به این نکته اشاره کرد که شهرداری تهران از لحاظ حضور و پوشش سازمان‌های نظارتی، بازرسی و مراجع رسیدگی به تخلفات اداری در وضعیت مناسبی قرار دارد. اما با توجه به مسائل و موضوعاتی که برخی کارشناسان و مدیران اذعان داشتند، می‌توان به ضعف‌های موجود در این نهادهای نظارتی و مراجع رسیدگی به گزارشات فساد پی برد که از مهم‌ترین آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- محدودیت رسیدگی‌ها و حیطه نظارتی مراجع رسیدگی: نظارت‌ها و بررسی‌های دقیق محدود به بدنه کارشناسی و رده‌های پایین سازمان است و نظارت صحیح و مطلوبی شامل مدیران سازمان نمی‌شود.

- عدم پیگیری مناسب و مستمر از نتایج گزارشات فساد: ضعف در پیگیری‌های مستمر از جانب سازمان‌های نظارتی درونی و بیرونی که این موضوع سبب سلب اعتماد کارکنان از رسیدگی به گزارشات تخلفات می‌شود و دلسردی کارکنان برای انعکاس گزارشات بعدی فساد را در پی داشته است، چرا که به زعم آنان گزارشات آنها تغییری در شرایط به وجود نخواهد آورد.

- کمبود نیروی متخصص و با تجربه: در نهادهای مراجع نظارتی و رسیدگی به گزارشات فساد، ضعف کمبود نیروی متخصص و کارشناس با تجربه دیده می‌شود. این موضوع چندین پیامد خواهد داشت، نخست اینکه به دلیل ناآگاهی و کمبود دانش و تخصص ممکن است بسیاری از موارد و تخلفات از چشم چنین کارشناسانی پنهان بماند که در نتیجه به گفته برخی مدیران واحدهای نظارتی، حجم گزارشات فساد با حجم فساد واقعی و آنچه در عمل رخ می‌دهد متفاوت است.



- عدم استقلال دستگاه‌های نظارتی درونی: دستگاه‌های نظارتی و مراجع رسیدگی، گزارشات فساد و تخلفات را نهایتاً به شهردار ابلاغ می‌کنند و شهردار است که در نهایت تصمیم می‌گیرد به گزارشات رسیدگی شود یا خیر و یا اینکه به سازمان‌ها و نهادهای بیرونی مرتبط گزارش شود یا خیر.
- وجود برخی مصادیق تعارض منافع در سازمان‌های نظارتی: انتصاب مدیران سازمان‌های نظارتی و مراجع رسیدگی به تخلفات به طور مستقیم از جانب شهردار صورت می‌گیرد که همین امر به نوعی از مصادیق تعارض منافع (اتحاد ناظر و منظور، اتحاد قانون‌گذار و مجری) محسوب می‌شود.
- عدم استقلال نمایندگی سازمان بازرسی کل کشور در شهرداری: نمایندگی سازمان بازرسی کل کشور در شهرداری نماینده مستقلی ندارد و مستقیماً این نهاد زیر نظر شهردار فعالیت می‌کند و ماهیت مستقلی ندارد. عدم استقلال دستگاه‌های نظارتی بیرونی نیز از دیگر ضعف‌های نظارتی موجود در شهرداری تهران است.
- اطلاع پروسه رسیدگی به گزارشات تخلفات و فساد: در مصاحبه با کارشناسان و بدنه کارشناسی مشخص گردید یکی از دلایلی که آنها تمایل به گزارش‌گری ندارند این است که در پروسه رسیدگی به گزارشات فساد، اطلاع رسیدگی صورت می‌گیرد و به زعم آنان گزارشات فساد تأثیری در از بین رفتن فساد و تغییر شرایط نخواهد داشت.
- وجود تبعیض اداری در رسیدگی به گزارشات فساد: به گفته بدنه کارشناسی به گزارشات فساد به طور یکسان نگریده نمی‌شود و در رسیدگی به گزارشات فساد تبعیض مشاهده می‌شود.
- وجود موازی‌کاری و عدم هماهنگی سازمان‌های نظارتی: به علت موازی‌کاری و یا عدم هماهنگی گزارشات سازمان‌ها و مراجع رسیدگی به تخلفات، گزارشات متفاوتی ارائه شده و همچنین زمان زیادی صرف بررسی این ناهماهنگی و گزارشات متفاوت می‌شود که همین موضوع نیز سبب اطلاع بررسی گزارشات فساد می‌شود.

### راه‌حل‌های تقویت عملکرد مراجع نظارتی

- با توجه به نظرات و تجربیات برخی کارشناسان و مدیران، پیشنهاد می‌گردد جهت تقویت عملکرد مراجع رسیدگی به گزارشات فساد در شهرداری تهران اقدامات زیر انجام گیرد:
- ایجاد شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی و مراجع رسیدگی به تخلفات، جهت جلوگیری از موازی‌کاری‌ها و همچنین جهت یکسان‌سازی و هماهنگی بیشتر گزارشات صادره از جانب نهادها و واحدهای نظارتی
- افزایش نیروی متخصص و با تجربه در واحدهای نظارتی و مراجع رسیدگی به گزارشات فساد
- افزایش بررسی و پیگیری‌های دقیق جهت راستی‌آزمایی و اثبات صحت و راستی گزارشات فساد، جهت جلوگیری از هر گونه آسیب به اعتبار و آبروی افراد متخصص، سالم و با تجربه سازمان
- پیگیری‌های مستمر و دقیق از گزارشات دریافتی تخلفات از جانب افشاگران، به گونه‌ای که افشاگران تغییراتی را که به واسطه افشاگریشان در شرایط سازمان به وجود آمده مشاهده کنند. هر گاه کارکنان متوجه شوند به گزارشات آنها به طور واقعی و جدی توجه می‌شود و مورد بررسی و



- رسیدگی قرار می‌گیرد، بالطبع تمایل بیشتری برای گزارش‌گری فساد خواهند داشت.
- مراجع نظارتی می‌بایست منشأ و مصارف درآمدهای شهرداری را به دقت رصد کنند و شهرداری نیز در جهت شفافیت هرچه بیشتر در این راستا گام بردارد.
- ایجاد استقلال در گزارش‌دهی واحدها و مراجع نظارتی و رسیدگی به تخلفات؛ بسیاری از گزارشات تخلفات و فساد به واسطه عدم استقلال واحدهای نظارتی در گزارش‌دهی، امها شده است. در این راستا واحدهای نظارتی و مراجع رسیدگی به تخلفات، می‌بایست یک نسخه از گزارشات خود را نیز برای سازمان‌های نظارتی بیرونی بفرستند.
- رفع تبعیض‌های اداری و برخورد شدید با همه متخلفین بدون در نظر گرفتن جایگاه و مقام آنها
- تقویت مشارکت‌ها و نظارت‌های مردمی

## ۲-۲-۴- بررسی برنامه‌ها و رویه‌های گزارش‌گری فساد

از دیگر مواردی که با توجه به ادبیات موضوع می‌بایست مورد بررسی قرار گیرد برنامه‌ها و رویه‌های گزارش‌گری فساد است. در مصاحبه‌هایی که صورت گرفت کدها و مقوله‌هایی، به شرح جداول پیوست گزارش، استخراج گردید. در این قسمت به قوانین، لوایح، بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های گزارش‌گری فساد، سامانه‌ها و کانال‌های گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران و پروسه دریافت و پیگیری گزارشات اشاره شده است.

### قوانین، بخش‌نامه و دستورالعمل‌ها

- قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد: در قوانین شهرداری تهران در قانون سلامت نظام اداری در خصوص گزارش‌گری فساد، ماده‌های 13 و 24 این قانون به این موضوع می‌پردازند و تمامی کارکنان و مدیران موظفند در صورت مشاهده هرگونه تخلف و فساد اداری مراتب را به مقامات ذی‌ربط و مربوطه گزارش دهند و اگر این کار را انجام ندهند و چشم‌پوشی کنند، شامل مجازات‌های مندرج در این قانون خواهند گشت.
- قانون رسیدگی به تخلفات اداری: به موجب قانون رسیدگی به تخلفات اداری و به منظور رسیدگی به تخلفات اداری در هر یک از دستگاه‌های مشمول این قانون هیأت‌هایی تحت عنوان هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان تشکیل شده است. هیئت‌های مذکور شامل هیئت‌های بدوی و تجدید نظر می‌باشد. در ماده 8 این قانون مصادیق و انواع تخلفات و فساد اداری تشریح شده است و کارمندان با آگاهی از انواع و مصادیق فساد می‌توانند به صورت حضوری و یا در قالب سامانه‌های گزارش‌گری به مقامات و بخش‌های مربوطه گزارش دهند. در ماده 9 مندرج در این قانون نیز مجازات‌های این گونه تخلفات تشریح گردیده است.
- مصوبه مدیریت تعارض منافع در شهرداری تهران جهت گزارش‌گری تخلفات: در ماده 16 مصوبه تعارض منافع شورای شهر تهران در سال 1397 به صراحت عنوان شده است شهرداری تهران مکلف است آیین‌نامه‌ای را در رابطه با ایجاد سازوکارهای گزارش‌دهی امن و حمایت و تشویق مادی و معنوی گزارش‌گران فساد را مبتنی بر برترین تجربیات بین‌المللی ظرف مدت 6 ماه پس از تاریخ



تصویب این مصوبه، تدوین نموده و به تصویب شورای اسلامی شهر تهران برساند.

- آیین‌نامه جامع حمایت و صیانت از گزارش‌گران فساد: شورای شهر تهران در جهت حمایت و صیانت از افشاگران این آیین‌نامه را به تصویب رساند. به منظور صیانت و حمایت از گزارش‌گران فساد کمیسیون ویژه‌ای با حضور مدیران واحدهای نظارتی شهرداری، نمایندگان از شورا، سازمان های مردم‌نهاد و یکی از گزارش‌گران فساد در شهرداری به انتخاب شورا تشکیل می‌شود.

### سامانه‌ها و کانال‌های گزارش‌گری فساد

- سامانه‌ها و کانال‌های گزارش‌گری تخلفات شهرداری تهران عبارتند از:
- سامانه نظارت همگانی 1888: سامانه 1888 در واقع یکی از سامانه‌هایی است که سازمان بازرسی شهرداری تهران به منظور ارتقای سطح تعامل با شهروندان و دریافت نظرات و پیشنهادات و انتقادات آن‌ها راه‌اندازی کرده است و یک سامانه نظارت همگانی محسوب می‌شود. اما به عقیده کارکنان این سامانه برای افشاگری راه‌اندازی نشده است و بیشتر ماهیت دریافت انتقاد و پیشنهاد دارد. به زعم آنان در سامانه‌های مختص افشاگری اولاً می‌بایست اطلاعات هویتی‌شان محفوظ بماند و ثانیاً جوایز مالی هم در آنها لحاظ گردد.
  - سامانه مدیریت خدمات شهری 137: این سامانه راه ارتباطی مردم به شهرداری تهران در جهت بازتاب هرگونه مشکلات شهری و بعضاً گزارش تخلفات شهری است که با تماس با این سامانه می‌توانند مشکلات و گزارشات خود را منعکس کنند.
  - کانال تلگرامی شهرداری: کانال تلگرامی شهرداری چپی از دیگر راه‌های گزارش‌دهی تخلفات است که هر شخص می‌تواند گزارشات خود را در این کانال قرار دهد و اطلاعات و گزارشات این کانال توسط سازمان ارتقای سلامت اداری مورد بررسی قرار می‌گیرد.
  - مراجعه حضوری به سازمان‌های نظارتی و مراجع رسیدگی به گزارشات فساد
  - گزارش تخلفات و فساد از طریق صندوق ارتباط با رئیس سازمان. در هر سازمان شهرداری تهران، صندوقی جهت ارتباط با مدیر و رئیس قرار دارد که هر شخص می‌تواند گزارشات خود را در این صندوق‌ها بیندازد.

### ضعف‌های برنامه‌ها و رویه‌های گزارش‌گری فساد

- برخی از مشکلات و ضعف‌های موجود گزارش‌گری فساد از دیدگاه کارشناسان و برخی مدیران در شهرداری که از مصاحبه‌ها استخراج گردید عبارتند از:
- عدم حفظ اطلاعات هویتی به صورت محرمانه: به زعم کارکنان اطلاعات هویتی افشاگران محرمانه باقی نمی‌ماند و با توجه به اینکه پس از مشخص شدن اطلاعات هویتی‌شان اقدامات تنبیهی و تلافی‌جویانه علیه‌شان صورت می‌گیرد بنابراین تمایلی به گزارش‌گری موارد تخلف و فساد ندارند. به عقیده آنان افراد بسیار محدودی باید به اطلاعات هویتی آنان دسترسی داشته باشند. برخی نیز اظهار داشتند صندوق‌هایی که می‌توانند گزارشاتشان را منتقل کنند در معرض دید همه هستند و بنابراین از این طریق نمی‌توانند گزارش‌گری کنند.



- نبود سیستم و سامانه‌ای مختص گزارش‌گری فساد: کارکنان معتقدند سامانه 1888 هویت دریافت انتقاد و پیشنهاد دارد و با شکل مناسب سامانه‌های مختص افشاگری فاصله دارد.
- عدم دریافت پاداش در گزارش تخلفات به سامانه‌های مربوطه: کارکنانی که به گزارش برخی تخلفات پرداخته‌اند هیچ گونه مشوق مالی و پاداشی دریافت نکرده‌اند.
- ضعف در اجرای مصوبه‌ها و لوایح حمایت از افشاگران: کارکنان معتقدند سازمان شهرداری در جامه عمل پوشاندن به لوایح و مصوبات مربوط به حمایت از افشاگران بسیار ضعیف عمل کرده است و آنان در عمل چنین حمایت‌هایی را از جانب مدیرانشان دریافت نمی‌کنند و بیشتر به زعم آنان در شعار و در صحبت به این موضوع پرداخته می‌شود.
- تمرکز بیشتر سازمان بر افشاگران بیرونی: کارکنان معتقدند به علت آشنایی بیشتر منابع و کارکنان داخلی از سیستم‌ها و رویه‌های سازمانی، سرمایه‌گذاری و توجهات بیشتری باید معطوف افشاگران داخلی شود. افشاگران خارجی مانند مردم و ارباب رجوعان نهایتاً می‌توانند موارد بسیار کمی را گزارش کنند چرا که با سیستم، رویه‌ها و افراد داخل سازمانی آشنا نیستند. شهروندان بیشتر می‌توانند گزارشات و تخلفات شهری را گزارش کنند و نه بیشتر.
- عدم آگاهی برخی کارکنان از موارد و مصادیق تخلفات و فساد: برخی کارکنان از این که چه کارها و اقداماتی جز مصادیق فساد و تخلف سازمانی هستند اظهار عدم اطلاع و ناآگاهی می‌کنند.
- ضعف در شفافیت‌های سازمانی: به زعم و عقیده کارکنان تمام امور و رویه‌های سازمانی شفاف نیست و به عنوان مثال کارکنان بدنه کارشناسی از امور و اقدامات و روابط مدیران آگاه نیستند و تمام موضوعات و مسائل در سازمان شفاف نیست.

### راه‌حل‌های تقویت برنامه‌ها و رویه‌های گزارش‌گری فساد

- جهت رفع اشکالات و ضعف‌ها، از طریق مصاحبه با مدیران و کارشناسان راه‌حل‌های زیر پیشنهاد گردید:
- بهبود سامانه شفافیت شهرداری تهران. اطلاعات دقیق‌تر و شفاف‌تری باید در سامانه شفافیت شهرداری تهران گنجانده شود و از این طریق می‌توان شفافیت بیشتری از تمامی رویه‌ها از جمله اطلاعات دقیق پروژه‌ها، قراردادهای، مناقصه‌ها و مزایده‌ها، مجوزهای اعطاشده و غیره ایجاد کرد.
- طراحی و پیاده‌سازی سامانه هوشمند ثبت تخلفات و گزارش‌گری فساد
- ایجاد یک سایت مرجع برای انتشار موارد فساد جهت آگاهی بیشتر کارکنان
- استفاده از بازوی رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی جهت افشاگری افراد فاسد
- گنجاندن مشوق‌های مالی در سامانه‌های افشاگری
- شفافیت در برخی منابع و مصارف بودجه شهرداری
- شفافیت در امور مالی و شفافیت در اعطای مجوزها
- شفافیت در روابط و مراودات میان خدمت‌دهنده و خدمت‌گیرنده
- شفافیت در نحوه ورود افراد به سازمان و شفافیت در همه انتصابات
- آگاهی بخشی تمامی کارکنان از موارد و مصادیق فساد و تخلفات سازمانی



- ایجاد یک سیستم تخصصی مختص افشاگری که در آن اطلاعات هویتی افشاگران محفوظ بماند
- تدوین راهنما و دستورالعمل‌های افشاگری که در آن کلیه مراحل و روند افشاگری مشخص باشد
- تصویب و تدوین و ابلاغ بخش‌نامه‌ای برای برخورد جدی با هرگونه اقدامات تنبیهی و تلافی‌جویانه

### ۳-۲-۴- بررسی حمایت‌های قانونی از گزارش‌گران فساد در شهرداری تهران

به عقیده تمامی کارکنان و مدیرانی که با آنها مصاحبه صورت گرفت مهم‌ترین اقدام در موضوع گزارش‌گری فساد و حمایت از گزارش‌گران فساد، پوشش قانونی گزارش‌گری فساد است. جهت بررسی حمایت‌های قانونی از افشاگران فساد در شهرداری تهران، آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها، لوایح و دستورالعمل‌های مربوط به حمایت قانونی از گزارش‌گران فساد، ضعف‌ها و اشکالات موجود در این راستا بررسی گردید و جهت تقویت این موضوع راه‌حل‌هایی پیشنهاد می‌گردد.

#### آیین‌نامه حمایت و صیانت از گزارش‌گران فساد

شورای شهر تهران در جهت حمایت و صیانت از افشاگران این آیین‌نامه را به تصویب رساند.

#### ضعف‌های حمایت‌های قانونی از افشاگران فساد

با توجه به مصاحبه‌های صورت گرفته از برخی کارشناسان و مدیران شهرداری تهران، در حمایت‌های قانونی ز افشاگران فساد، شاهد ضعف‌ها و اشکالات به شرح ذیل هستیم:

- با وجود آیین‌نامه حمایت و صیانت از گزارش‌گران فساد، ضعف نبود هیچ گونه قانون رسمی برای حمایت از افشاگران فساد در شهرداری تهران وجود ندارد.
- کارکنان و پرسنل، در عمل هیچ گونه حمایت و صیانت قانونی را مشاهده نکرده‌اند.
- اقدامات تنبیهی، تلافی‌جویانه و انتقام‌گیری (مانند اخراج، جا به جایی، تنبیه و غیره) از جانب برخی مدیران به واسطه نبود حمایت‌ها و مصونیت‌های قانونی، به اجرا گذارده می‌شود.
- به واسطه اقدامات تنبیهی و نبود هیچ‌گونه حمایت قانونی از امنیت و مصونیت افشاگران، کارکنان از افشاگری و گزارش‌گری فساد واهمه شدید دارند.
- مجازات‌های شدید و برخورد جدی با متخلفین و مدیران فساد وجود ندارد.
- در برخورد با پرونده‌ها و گزارشات فساد برخی مدیران تبعیض‌های شدیدی اعمال می‌شود.

#### راه‌حل‌های بهبود حمایت‌های قانونی

- در وهله اول قانون رسمی حمایت از افشاگران فساد و تأمین امنیت آنان تصویب و اجرایی گردد.
- اقدامات و تصمیمات لازم جهت جلوگیری از هرگونه انتقام‌جویی علیه افشاگران انجام گیرد.
- هر گونه خسارت و ضرری که به افشاگر فساد وارد شده است در اسرع وقت جبران گردد.
- برخورد جدی و قانونی علیه هرگونه اقدامات تنبیهی و تلافی‌جویانه صورت گیرد.
- در برخورد با کارکنان و مدیران فاسد به طور جدی و سخت‌گیرانه عمل شود و هرگونه تبعیض اداری در رسیدگی به گزارشات و پرونده‌های فساد صورت نپذیرد.





#### ۴-۲-۴- بررسی ارتقای فرهنگ گزارش‌گری در شهرداری تهران

فرهنگ سازمانی به دلیل ماهیت اثرگذاری قوی که می‌تواند بر رفتار و عملکرد و اعضای سازمان داشته باشد، نقش مهمی در کنترل درونی رفتارهای کارکنان و پیشگیری از بروز فساد اداری دارد. همچنین با وجود فرهنگ سازمانی قوی در راستای مبارزه با فساد است که می‌توان انتظار گزارش‌گری فساد از جانب کارکنان را داشته باشیم. همچنین ذکر مدام این نکته که گزارش‌گران فساد حامی منافع سازمان و جامعه هستند در این راستا بسیار حائز اهمیت است.

فرهنگ سازمانی که پیوند نزدیک با فرهنگ عمومی جامعه دارد، عامل مهمی در شکل‌دهی به رفتار سازمانی، محسوب می‌شود و از نقش مهمی در پدید آوردن دگرگونی در رفتارهای نامطلوب و ایجاد ثبات در رفتارهای مورد نظر سازمان برخوردار است.

#### ضعف‌ها و اشکالات موجود در فرهنگ گزارش‌گری فساد

- نبود فرهنگ شفافیت در سازمان
- از بین رفتن قبح فساد در فرهنگ سازمان
- وجود ذهنیت و تصورات منفی از گزارش‌گران فساد
- عدم فرهنگ‌سازی مناسب در راستای تقویت ذهنیت کارکنان از گزارش‌گران فساد
- نبود عزم و اراده جدی مدیران برای مبارزه با فساد و حمایت از گزارش‌گری فساد
- عدم برگزاری دوره‌هایی جهت آشنایی کارکنان با گزارش‌گری فساد و آموزش آنان در این راستا

#### راه‌کارهای ارتقاء فرهنگ گزارش‌گری فساد

یکی از پارامترهای مهمی که باید برای بررسی عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد مورد بررسی قرار گیرد، فرهنگ گزارش‌گری فساد است که در مصاحبه‌هایی که انجام گردید این موضوع نیز مورد بررسی قرار گرفت. با بررسی اقدامات فرهنگی که از جانب شهرداری تهران صورت می‌گیرد مشخص شد شهرداری تهران در راستای مبارزه با فساد و آگاهی کارکنان از انواع و مصادیق فساد چندین دوره آموزشی و همایش برگزار کرده است اما کارکنان اذعان داشتند در راستای تقویت فرهنگ افشاگری و گزارش‌گری فساد اقدامی جدی صورت نگرفته است و به عقیده آنان از جانب مدیران ارشد شهرداری عزم و اراده جدی برای مبارزه با فساد و حمایت و استقبال از گزارش‌گری فساد و گزارش‌گران فساد وجود ندارد و از طرفی قبح فساد در سازمان شهرداری از بین رفته است.

نکته‌ای که اغلب آنان بیان کردند وجود تصویر و ذهنیت منفی علیه افشاگران فساد هست و به این افراد برچسب‌ها و صفات ناپسندی نسبت داده می‌شود. به عقیده آنان ابتدا باید گزارش‌گران فساد افرادی سالم، صادق، درستکار و دغدغه‌مند جلوه داده شوند و در این راستا نیز باید با برگزاری مراسمات مختلف و متعدد و تقدیر و تشکر از این افراد، فرهنگ‌سازی گزارش‌گری فساد صورت گیرد. علاوه بر برگزاری مراسمات می‌توان از ابزارهایی مانند شبکه‌های اجتماعی جهت تبلیغات مثبت افشاگری نیز استفاده کرد. با این اقدامات می‌توان فرهنگ سازمانی در راستای افشاگری و مبارزه با فساد را تقویت نمود.



## ۵-۲-۴- بررسی سیستم انگیزشی گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران

### مشوق‌های مالی گزارش‌گری فساد

در آیین نامه حمایت از گزارش‌گران فساد ردیف اعتباری برای تشویق و حمایت از گزارش‌گران فساد، مشوق‌های مالی از جمله پرداخت تا 10 درصد پاداش به صورت نقدی متناسب با نوع، میزان و اثرات تخلف به تشخیص کمیسیون مبارزه با فساد و حمایت از گزارش‌گران فساد لحاظ گردیده است.

### حمایت‌های معنوی از گزارش‌گران فساد

حمایت‌های غیرمادی یا معنوی می‌تواند به صورت برگزاری همایش‌ها و مراسمات و اعطای تقدیرنامه توسط شهردار تهران و یا رئیس شورای شهر تهران باشد. اما به زعم و نظر مصاحبه شونده‌ها اگر افشاگری صورت گیرد نه تنها پاداش مادی و معنوی نصیبشان نمی‌شود بلکه با اقدامات تنبیهی از جمله اخراج و یا جابه‌جایی روبه‌رو می‌شوند و به عقیده آنها تا زمانی که حمایت‌های قانونی از گزارش‌گری فساد صورت نگیرد پاداش‌های مادی و معنوی نیز بی‌ثمر خواهد بود. چرا که اولویت افراد با حفظ سمت و جایگاهشان است تا دریافت پاداش مادی.

### ضعف و اشکالات موجود در سیستم گزارش‌گری فساد

- عدم اعطای مشوق‌های مادی و معنوی در عمل: به زعم مصاحبه شونده‌ها اگر افشاگری صورت گیرد نه تنها پاداش مادی و معنوی نصیبشان نمی‌شود بلکه با اقدامات تنبیهی از جمله اخراج و یا جابه‌جایی روبه‌رو می‌شوند و به عقیده آنها تا زمانی که حمایت‌های قانونی از گزارش‌گری فساد صورت نگیرد پاداش‌های مادی و معنوی نیز بی‌ثمر خواهد بود.
- مکفی نبودن حقوق کارکنان و زمینه‌ساز بودن فساد و تخلف: برخی مدیران دستگاه‌های نظارتی و مراجع رسیدگی به گزارشات تخلفات معتقدند به علت مکفی نبودن حقوق کارکنان و بدنه کارشناسی در شرایط وخیم اقتصادی، برخی مجبور می‌شوند برای جبران هزینه‌های زندگی خود مرتکب تخلف شوند. به عقیده آنان قبل از مرحله گزارش‌گری فساد باید منشا فساد را در ابتدا از بین برد که به زعم آنان یکی از دلایل اصلی تخلفات موضوع مکفی نبودن حقوق کارکنان است.
- اولویت مشوق‌ها و حمایت‌های معنوی بر مشوق‌های مادی: برخی مدیران معتقدند با توجه به شرایط اقتصادی کنونی جامعه اعطای مشوق‌های مالی به گزارش‌گران فساد ممکن است تبعات بدی داشته باشد. اعم از اینکه فرد و یا افرادی برای رسیدن به چنین پاداش‌هایی دست به هر کاری بزنند. ممکن است پرونده‌سازی‌هایی صورت گیرد و یا باندی با همکاری عده‌ای به وجود آید که برای جلوگیری از این اتفاقات می‌بایست در درجه اول حمایت‌های معنوی از گزارش‌گری فساد را تقویت کرد. مانند ایجاد مراسمات که افشاگرانی که به درستی افشاسازی کرده‌اند از جانب مدیران عالی سازمان تشویق شوند و جدیت مدیران در این خصوص بیان شود.
- لزوم تقدم حمایت‌های قانونی بر هر دو مشوق مادی و معنوی: در مصاحبه با کارشناسان اکثر آنها تمایلی به گزارش‌گری فساد ندارند. بعد از جویا شدن علت مشخص شد به دلیل نبود حمایت‌های قانونی افراد تمایلی به افشاگری فساد ندارند، ولو اینکه مشوق‌های مادی برایشان در نظر گرفته



شود. آنها معتقدند حفظ موقعیت شغلی‌شان در اولویت هست و حاضر نیستند در ازای دریافت مشوق مادی گزارش‌گری کنند چرا که به گفته آنها با توجه به اقدامات تنبیهی و انتقامی، جایگاه و شغلشان را از دست خواهند داد.

- تقویت نهادهای نظارتی از جنبه تخصصی برای بررسی و راستی‌آزمایی گزارشات فساد: برخی مدیران اذعان داشتند در صورت وضع مشوق‌های مادی با توجه به مشکلات اقتصادی، بسیاری از افراد درصدد رسیدن به امتیازات و مشوق‌های مادی خواهند بود بنابراین بدنه نظارتی و مراجع رسیدگی به گزارشات فساد باید اشراف و تسلط و تخصص کامل بر سیستم، سازمان و رویه‌های سازمان داشته باشند که بتوانند گزارشات را از لحاظ صحت و راستی‌آزمایی به دقت بررسی کنند که مبادا به اعتبار و آبروی برخی افراد سالم و متخصص لطمه‌ای وارد گردد.
- وجود تبعیض در اعطای مشوق‌های مادی: برخی کارشناسان و مدیران بخش‌های نظارتی به این نکته اشاره کردند که در آیین‌نامه گزارش‌گری فساد به این موضوع اشاره شده است که افرادی که وظیفه و مأموریت کشف یا رسیدگی به فساد را بر عهده دارند در خصوص دریافت پاداش، مشمول آیین‌نامه حمایت از گزارش‌گران فساد نیستند و پاداشی به آنان تعلق نخواهد گرفت. آنها این تصمیم را ناعادلانه می‌دانند و این موضوع را نوعی سلب انگیزه می‌دانند.

#### ۶-۲-۴- جمع‌بندی بخش کیفی تحقیق

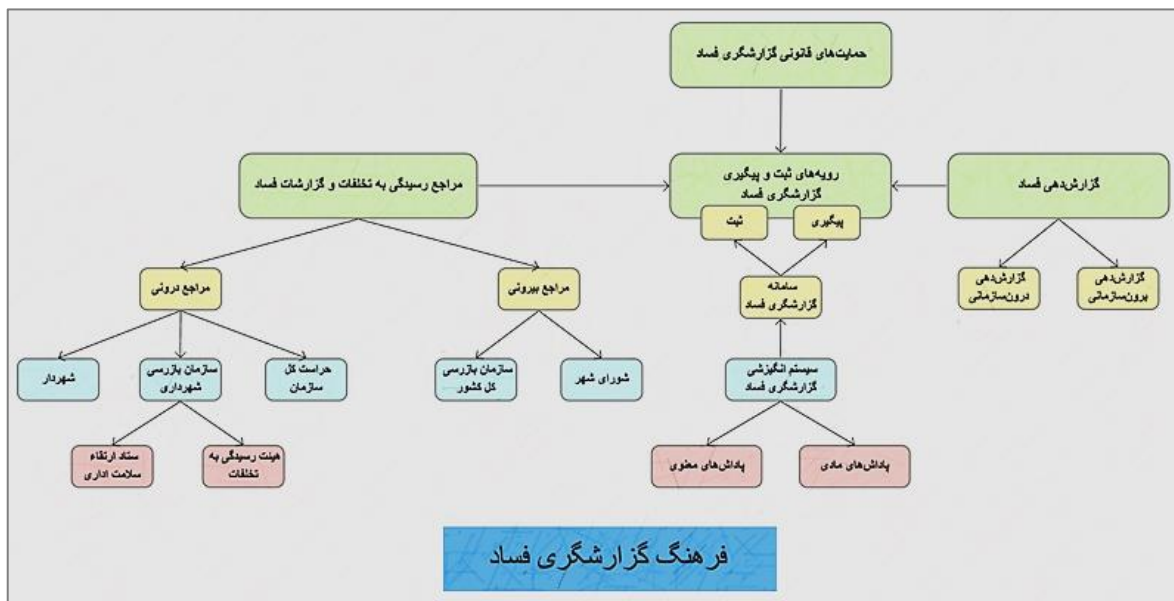
همانگونه که بیان شد، در بخش کیفی تحقیق، پس از انجام مصاحبه با خبرگان منتخب و پیاده‌سازی محتوای مصاحبه‌های صورت گرفته، متغیرها و شاخص‌های مربوط به ارزیابی عملکرد شهرداری تهران در زمینه گزارش‌گری فساد و حمایت از گزارش‌گران فساد مورد بررسی قرار گرفت. در ادامه ضمن انجام فرآیند تحلیل محتوا نتایج تحقیق کیفی حاصل و در نهایت چارچوب نظام گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران براساس مطالعات کیفی طراحی گردید.

براساس نتایج مطالعات کیفی، الگوی نظام گزارش‌گری فساد شهرداری تهران، دارای 5 بخش اصلی است:

- مراجع رسیدگی به تخلفات و گزارشات فساد: این مراجع شامل مراجع درونی و بیرونی هستند که در مراجع داخلی می‌توان به حراست کل سازمان، سازمان بازرسی شهرداری تهران و شهردار اشاره نمود و بخش مراجع بیرونی شامل سازمان بازرسی کل کشور و شورای اسلامی شهر تهران هستند.
- رویه‌های ثبت و گزارش‌گری فساد: این رویه‌های شامل فرآیندهای ثبت، فرآیندهای پیگیری و سامانه‌های گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران می‌شوند. کارکنان و یا سایر افرادی که می‌خواهند یک فساد یا تخلف را گزارش نمایند، بایستی به سادگی به کانال‌های امن و محرمانه ثبت تخلفات مشاهده شده، دسترسی داشته باشند.
- گزارش‌دهی فساد: این بخش شامل مجموعه اطلاعات و آمارهایی است که در داخل و بیرون از مجموعه شهرداری تهران با هدف آگاه‌سازی و فرهنگ‌سازی منتشر می‌شود.
- حمایت‌های قانونی از گزارش‌گران فساد: شامل مجموعه اقداماتی است که در حمایت از افراد گزارش‌گر فساد در برابر اقدامات تلافی‌جویانه متخلفان صورت می‌پذیرد و یا جبران خسارت‌هایی

- که بواسطه گزارش‌گری فساد متوجه افراد گزارش‌گر شده است.
- سیستم انگیزشی گزارش‌گری فساد: در اغلب کشورها و سازمان‌هایی که از نظام گزارش‌گری فساد به منظور کشف تخلفات و فساد استفاده می‌کنند، از ارائه تشویق‌های مادی (ارائه پاداش نقدی و یا بخشی از مبلغ فساد کشف شده و بازگشت داده شده به سازمان) و تشویق‌های معنوی (تشویق، تقدیر و ...) به منظور ایجاد انگیزه در کارکنان و ذینفعان جهت افشای فسادها و تخلفاتی که مشاهده می‌کنند، استفاده می‌شود.
  - فرهنگ گزارش‌گری فساد: شامل آن دسته از اقداماتی است که باعث ترویج و ارتقاء فرهنگ گزارش‌گری فساد در داخل و خارج از مجموعه شهرداری تهران صورت می‌پذیرد. این اقدامات شامل حمایت مدیران ارشد شهرداری تهران از گزارش‌گری فساد، آموزش کارکنان در مورد اهمیت و ضرورت گزارش‌گری فساد، ارائه بازخورد به گزارش‌گران فساد و ... است.
- براساس اجزاء و ابعاد شناسایی شده برای نظام گزارش‌گری فساد در شهرداری، در نظرخواهی انجام شده از خبرگان داخلی و بیرونی شهرداری تهران، این نظام را می‌توان به شرح شکل ذیل ترسیم نمود:

نمودار ۵: نظام گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران براساس مطالعات کیفی



### ۴-۳- مطالعات کمی تحقیق

در تحقیق حاضر به منظور ارزیابی عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد، نخست با انجام مطالعات نظری، سپس مطالعات کیفی، ابعاد، شاخص‌ها و مولفه‌های نظام گزارش‌گری فساد احصاء گردید. در بخش مطالعات کمی تحقیق، به منظور تدقیق این ابعاد و شاخص‌ها، بواسطه نظرسنجی از کارکنان شهرداری تهران ابتدا تلاش شد میزان اهمیت هر یک از ابعاد محاسبه شود، سپس عملکرد شهرداری تهران با توجه به مجموعه اقداماتی که در زمینه گزارش‌گری فساد انجام داده است، از نظر کارکنان شهرداری تهران، محاسبه شود.



به منظور اخذ نظرات کارکنان، پرسشنامه‌ای تهیه شد که براساس نتایج مطالعات نظری، مطالعات تطبیقی و مطالعات کیفی تحقیق حاضر، طراحی شده بود. این پرسشنامه به صورت آنلاین طراحی شد و از طریق اتوماسیون برای تمامی معاونت‌ها، مناطق، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری تهران ارسال گردید. در مجموع 430 نفر پرسشنامه را تکمیل کردند که پس از بررسی و غربال پرسشنامه‌های کامل و صحیح تکمیل شده، 332 پرسشنامه به منظور تحلیل، در اختیار تیم تحقق قرار گرفت. در ادامه یافته‌ها و تحلیل‌های صورت گرفته مبتنی بر بررسی این 332 پرسشنامه ارائه شده است:

### ۱-۳-۴- یافته‌های بخش کمی تحقیق

#### ویژگی‌های جمعیت شناختی

پیش از ارائه و تحلیل نتایج بخش کمی تحقیق، نخست به ارائه ویژگی‌های جمعیت شناختی پاسخ‌دهندگان براساس اطلاعات درج شده توسط آنها و برحسب جنسیت، رده سنی، میزان تحصیلات و سابقه خدمت، می‌پردازیم.

#### 1. جنسیت پاسخ‌دهندگان

براساس اطلاعات درج شده توسط پاسخ‌دهندگان، از میان 332 پاسخ‌دهنده، تعداد 258 نفر آقا (معادل 77.7 درصد) و تعداد 74 نفر خانم (معادل 22.3 درصد) بوده‌اند.

جدول ۸: ترکیب پاسخ‌دهندگان به لحاظ جنسیت

جنسیت	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
آقا	258	77.7%	77.7%	77.7%
داده معتبر خانم	74	22.3%	22.3%	100%
مجموع	332	100%	100%	

#### 2. رده سنی پاسخ‌دهندگان

به لحاظ سنی، حداقل سن پاسخ‌دهندگان 27 و حداکثر 60 سال، با میانگین 41 سال بوده است. همچنین اغلب پاسخ‌دهندگان مربوط به رده سنی 30 تا 40 سال (44.6 درصد) و سپس 40 تا 50 سال (38.9 درصد) بوده‌اند.

جدول ۹: ترکیب پاسخ‌دهندگان به لحاظ رده سنی

رده سنی	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
زیر 30 سال	5	1.5%	1.5%	1.5%
30 تا 40 سال	148	44.6%	44.6%	46.1%
40 تا 50 سال	129	38.9%	38.9%	84.9%
50 تا 60 سال	48	14.5%	14.5%	99.4%
بالای 60 سال	2	0.6%	0.6%	100%
مجموع	332	100%	100%	

**3. میزان تحصیلات پاسخ‌دهندگان**

از میان 332 پاسخ‌دهنده، بیشتر پاسخ‌دهندگان دارای مدرک کارشناسی ارشد (60.2 درصد)، سپس کارشناسی (26.2 درصد) و دکتری (9.6 درصد) بوده‌اند.

**جدول 10: ترکیب پاسخ‌دهندگان به لحاظ میزان تحصیلات**

میزان تحصیلات	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
زیر دیپلم	2	٪0.6	٪0.6	٪0.6
دیپلم	3	٪0.9	٪0.9	٪1.5
کاردانی	8	٪2.4	٪2.4	٪3.9
کارشناسی	87	٪26.2	٪26.2	٪30.1
کارشناسی ارشد	200	٪60.2	٪60.2	٪90.4
دکتری	32	٪9.6	٪9.6	٪100
مجموع	332	٪100	٪100	

**4. سابقه خدمتی پاسخ‌دهندگان**

براساس اطلاعات درج شده توسط پاسخ‌دهندگان، میانگین سابقه خدمتی پاسخ‌دهندگان 15 سال بوده است. همچنین اغلب پاسخ‌دهندگان به لحاظ سابقه خدمتی دارای تجربه کاری 10 تا 15 سال (28 درصد)، 15 تا 20 سال (25.9 سال) و 5 تا 10 سال (17.5 درصد) بوده‌اند.

**جدول 11: ترکیب پاسخ‌دهندگان به لحاظ سابقه خدمتی**

سابقه خدمت	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
زیر 5 سال	14	٪4.2	٪4.2	٪4.2
5 تا 10 سال	58	٪17.5	٪17.5	٪21.7
10 تا 15 سال	93	٪28.0	٪28.0	٪49.7
15 تا 20 سال	86	٪25.9	٪25.9	٪75.6
20 تا 25 سال	35	٪10.5	٪10.5	٪86.1
بالای 25 سال	46	٪13.9	٪13.9	٪100
مجموع	332	٪100	٪100	

**نظام گزارش‌گری فساد**

براساس مطالعات صورت گرفته در بخش مطالعات نظری و تطبیقی، و همچنین الگوی نظری تحقیق، در صورتی که بخواهیم یک نظام گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران داشته باشیم، این نظام بایستی دارای 5 بعد یا کارکرد باشد.

- 1) مشخص بودن مرجع دریافت و رسیدگی به گزارشات فساد در شهرداری تهران
- 2) مشخص بودن رویه‌ها و کانال‌های ثبت و پیگیری فساد یا تخلفات مشاهده شده
- 3) حمایت قانونی از گزارش‌گران فساد (عدم افشای هویت و حفاظت در برابر اقدامات تلافی‌جویانه)



- 4) ارتقاء فرهنگ گزارش‌گری فساد (حمایت مدیران ارشد، آموزش کارکنان، گزارش نتایج و ...)
- 5) تشویق گزارش‌گری فساد (ارائه پاداش‌های مادی و قدردانی از گزارش‌گران فساد)
- نمودار ۶: ابعاد نظام گزارش‌گری فساد



براین اساس، در بخش نخست پرسشنامه از پاسخ‌دهندگان سوال شده است که هر یک از این ابعاد به چه میزان در تشویق و ایجاد انگیزه در کارکنان شهرداری تهران به گزارش‌گری فسادها و تخلفاتی می‌شود که در سازمان مشاهده می‌کنند. خلاصه نتایج این سوال، برحسب تعداد داده‌های معتبر در بررسی هر بعد و نیز میانگین امتیاز داده شده به هر بعد به لحاظ اهمیت، به شرح جدول ذیل است:

جدول ۱۲: خلاصه نتایج یافته‌های بررسی ابعاد نظام گزارش‌گری فساد

واریانس	انحراف معیار	میانگین	تعداد داده معتبر	ابعاد نظام گزارش‌گری فساد
1.75	1.32	3.56	329	1. مشخص بودن مرجع رسیدگی به گزارشات فساد در شهرداری
1.28	1.13	4.08	329	2. مشخص بودن رویه‌ها و کانال‌های ثبت و پیگیری فساد یا تخلفات
1.34	1.16	4.38	330	3. حمایت قانونی (عدم افشای هویت و حفاظت مقابل اقدامات تلافی‌جویانه)
1.39	1.18	4.09	330	4. ارتقاء فرهنگ (حمایت مدیران ارشد، آموزش کارکنان، گزارش نتایج و ...)
1.85	1.36	3.72	330	5. تشویق گزارش‌گری (ارائه پاداش‌های مادی و قدردانی از گزارش‌گران فساد)

در ادامه نتایج به دست آمده در مورد میزان تاثیر هر یک از ابعاد بر ایجاد انگیزه در کارکنان شهرداری تهران به گزارش‌گری فساد، به تفکیک هر یک از ابعاد 5 گانه نظام گزارش‌گری فساد، ارائه شده است.



جدول ۱۳: تاثیر مشخص بودن مرجع رسیدگی بر تمایل کارکنان به گزارش‌گری فساد

میزان اهمیت	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
بسیار کم	40	٪12.0	٪12.2	٪12.2
کم	33	٪9.9	٪10.0	٪22.2
متوسط	53	٪16.0	٪16.1	٪38.3
زیاد	110	٪33.1	٪33.4	٪71.7
بسیار زیاد	93	٪28.0	٪28.3	٪100
مجموع	329	٪99.1	٪100	
داده‌های از دست رفته	3	٪0.9		
مجموع	332	٪100		

جدول ۱۴: تاثیر مشخص بودن رویه‌ها و کانال‌های ثبت و پیگیری بر تمایل کارکنان به گزارش‌گری فساد

میزان اهمیت	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
بسیار کم	16	٪4.8	٪4.9	٪4.9
کم	23	٪6.9	٪7.0	٪11.9
متوسط	34	٪10.2	٪10.3	٪22.2
زیاد	103	٪31.0	٪31.3	٪53.5
بسیار زیاد	153	٪46.1	٪46.5	٪100
مجموع	329	٪99.1	٪100	
داده‌های از دست رفته	3	٪0.9		
مجموع	332	٪100		

جدول ۱۵: تاثیر حمایت قانونی از گزارش‌گران بر تمایل کارکنان به گزارش‌گری فساد

میزان اهمیت	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
بسیار کم	21	٪6.3	٪6.4	٪6.4
کم	13	٪3.9	٪3.9	٪10.3
متوسط	16	٪4.8	٪4.8	٪15.2
زیاد	49	٪14.8	٪14.8	٪30.0
بسیار زیاد	231	٪69.6	٪70.0	٪100
مجموع	330	٪99.4	٪100	
داده‌های از دست رفته	2	٪0.6		
مجموع	332	٪100		

جدول ۱۶: تاثیر ارتقاء فرهنگ گزارش‌گری فساد بر تمایل کارکنان به گزارش‌گری فساد

میزان اهمیت	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
بسیار کم	20	٪6.0	٪6.1	٪6.1
کم	21	٪6.3	٪6.4	٪12.4
متوسط	32	٪9.6	٪9.7	٪22.1
زیاد	92	٪27.7	٪27.9	٪50.0
بسیار زیاد	165	٪49.7	٪50.0	٪100
مجموع	330	٪99.4	٪100	
داده‌های از دست رفته	2	٪0.6		
مجموع	332	٪100		





جدول ۱۷: تاثیر وجود سیستم انگیزشی گزارش‌گری فساد بر تمایل کارکنان به گزارش‌گری فساد

میزان اهمیت	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
بسیار کم	32	9.6%	9.7%	9.7%
کم	37	11.1%	11.2%	20.9%
متوسط	59	17.8%	17.9%	38.8%
زیاد	64	19.3%	19.4%	58.2%
بسیار زیاد	138	41.6%	41.8%	100%
مجموع	330	99.4%	100%	
داده‌های از دست رفته	2	0.6%		
مجموع	332	100%		

## وضعیت گزارش‌گری فساد

در این بخش به ارائه یافته‌های تحقیق در مورد وضعیت گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران برحسب ابعاد 5 گانه نظام گزارش‌گری فساد می‌پردازیم. به منظور بررسی وضعیت موجود گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران، از پاسخ‌دهندگان سوال شد که با توجه به شناخت خود از شهرداری تهران، درخصوص وضعیت موجود گزارش‌گری فساد در شهرداری، برحسب ابعاد و مولفه‌های ذکر شده، پاسخ دهند.

## 1. مرجع رسیدگی به گزارشات

در مورد بُعد مشخص بودن مرجع دریافت و رسیدگی به گزارشات فساد در شهرداری تهران، نتایج بدست آمده برحسب هر یک از سوالات مطرح شده، به شرح جداول ذیل است:

جدول ۱۸: آیا فرد/ واحد خاصی به عنوان مرجع رسمی دریافت گزارش‌های فساد تعیین شده است؟

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
بله	68	20.5%	20.7%	20.7%
خیر	127	38.3%	38.7%	59.5%
اطلاع ندارم	113	34.0%	34.5%	93.9%
سایر	20	6.0%	6.1%	100.0%
مجموع	328	98.8%	100.0%	
داده‌های از دست رفته	4	1.2%		
مجموع	332	100.0%		

جدول ۱۹: آیا فرد/ واحد خاصی مسئول بررسی گزارش فساد یا تخلف و انجام تحقیقات تکمیلی است؟

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
بله	57	17.2%	17.3%	17.3%
خیر	133	40.1%	40.4%	57.8%
اطلاع ندارم	126	38.0%	38.3%	96.0%
سایر	13	3.9%	4.0%	100.0%
مجموع	329	99.1%	100.0%	
داده‌های از دست رفته	3	0.9%		
مجموع	332	100.0%		



جدول ۲۰: آیا به کارکنانی که فساد را گزارش کرده‌اند، در خصوص نتیجه بازخورد داده می‌شود؟

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
بله	13	3.9	4.0	4.0
خیر	145	43.7	44.2	48.2
اطلاع ندارم	151	45.5	46.0	94.2
سایر	19	5.7	5.8	100.0
مجموع	328	98.8	100.0	
داده‌های از دست رفته	4	1.2		
مجموع	332	100.0		

جدول ۲۱: ساختار مرجع رسیدگی به گزارشات فساد در شهرداری بایستی چگونه و در چه قالبی باشد؟

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
فرد/ واحد زیر نظر شهردار	72	21.7	21.9	21.9
فرد/ واحد زیر نظر شورای شهر	43	13.0	13.1	35.0
NGO مستقل از شهرداری	169	50.9	51.4	86.3
سایر	45	13.6	13.7	100.0
مجموع	329	99.1	100.0	
داده‌های از دست رفته	3	9.		
مجموع	332	100.0		

## 2. نظام و رویه‌های گزارش‌گری فساد

در مورد بُعد مشخص بودن رویه‌ها و کانال‌های ثبت و پیگیری فساد یا تخلفات مشاهده شده در شهرداری تهران، نتایج بدست آمده برحسب هر یک از سوالات مطرح شده، به شرح جداول ذیل است:

جدول ۲۲: آیا در شهرداری برنامه، قانون، بخش‌نامه، دستورالعمل یا ... برای گزارش‌گری فساد وجود دارد؟

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
بله	69	20.8%	21.2%	21.2%
خیر	88	26.5%	27.0%	48.2%
اطلاع ندارم	158	47.6%	48.5%	96.6%
سایر	11	3.3%	3.4%	100%
مجموع	326	98.2%	100%	
داده‌های از دست رفته	6	1.8%		
مجموع	332	100%		

جدول ۲۳: برای گزارش فساد یا تخلف، کدام یک از کانال‌های زیر در اختیار کارکنان شهرداری قرار دارد؟

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
گزارش حضوری	89	23.7%	23.9%	23.9%
خط تلفن امن داخلی	39	10.4%	10.5%	34.3%
کانال مبتنی بر وب	34	9.1%	9.1%	43.4%
اطلاع ندارم	171	45.6%	45.8%	89.3%
سایر	40	10.7%	10.7%	100%
مجموع	373	99.5%	100%	
داده‌های از دست رفته	2	0.5%		
مجموع	375	100%		

**جدول ۲۴: آیا کانال‌های ارتباطی جهت گزارش فساد، در تمامی ساعات و ایام هفته در دسترس هستند؟**

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
داده‌های معتبر	بله	46	٪13.9	٪14.0
	خیر	99	٪29.8	٪44.2
	اطلاع ندارم	176	٪53.0	٪97.9
	سایر	7	٪2.1	٪100
	مجموع	328	٪98.8	٪100
داده‌های از دست رفته	4	٪1.2		
مجموع	332	٪100		

**جدول ۲۵: آیا شهرداری به صورت مستمر برنامه گزارش‌گری فساد خود را بازبینی و به روز می‌کند؟**

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
داده‌های معتبر	بله	14	٪4.2	٪4.3
	خیر	114	٪34.3	٪39.3
	اطلاع ندارم	189	٪56.9	٪97.2
	سایر	9	٪2.7	٪100
	مجموع	326	٪98.2	٪100
داده‌های از دست رفته	6	٪1.8		
مجموع	332	٪100		

**جدول ۲۶: شهرداری کدام یک از آمار و اطلاعات زیر را در مورد گزارش‌گری فساد گردآوری می‌کند؟**

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
داده‌های معتبر	گزارش‌های دریافتی	39	٪10.5	٪10.7
	گزارش‌های بررسی شده	23	٪6.2	٪17.0
	اقدامات تلافی‌جویانه	9	٪2.4	٪19.5
	ارزش ریالی تخلفات	20	٪5.4	٪25.0
	ارائه نمی‌شود	61	٪16.4	٪41.8
	اطلاع ندارم	204	٪54.8	٪97.8
	سایر	8	٪2.2	٪100
	مجموع	364	٪97.8	٪100
داده‌های از دست رفته	9	٪2.4		
مجموع	372	٪100		

**3. حمایت قانونی از گزارش‌گران فساد**

در مورد بُعد حمایت قانونی از گزارش‌گران فساد (عدم افشای هویت گزارش‌گران و حفاظت در برابر اقدامات تلافی‌جویانه) در شهرداری، نتایج بدست آمده برحسب هر یک از سوالات مطرح شده، به شرح جداول ذیل است:



## جدول ۲۷: آیا شهرداری برنامه، قانون، بخش‌نامه یا ... برای حمایت و حفاظت از گزارش‌گران فساد دارد؟

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
بله	23	6.9%	7.0%	7.0%
خیر	146	44.0%	44.4%	51.4%
اطلاع ندارم	153	46.1%	46.5%	97.9%
سایر	7	2.1%	2.1%	100%
مجموع	329	99.1%	100%	
داده‌های از دست رفته	3	0.9%		
مجموع	332	100%		

## جدول ۲۸: آیا در شهرداری، کارکنان می‌توانند یک فساد یا تخلف را به صورت ناشناس گزارش دهند؟

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
بله	68	20.5%	20.7%	20.7%
خیر	134	40.4%	40.9%	61.6%
اطلاع ندارم	115	34.6%	35.1%	96.6%
سایر	11	3.3%	3.4%	100%
مجموع	328	98.8%	100%	
داده‌های از دست رفته	4	1.2%		
مجموع	332	100%		

## جدول ۲۹: آیا کارکنان می‌دانند اقدامات تلافی‌جویانه، اقدامی غیرقانونی است و تخلف محسوب می‌شود؟

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
بله	108	32.5%	33.0%	33.0%
خیر	94	28.3%	28.7%	61.8%
اطلاع ندارم	104	31.3%	31.8%	93.6%
سایر	21	6.3%	6.4%	100%
مجموع	327	98.5%	100%	
داده‌های از دست رفته	5	1.5%		
مجموع	332	100%		

## جدول ۳۰: آیا برای گزارش‌گران فساد، امکان گزارش اقدامات تلافی‌جویانه وجود دارد؟

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
بله	76	22.9%	23.1%	23.1%
خیر	101	30.4%	30.7%	53.8%
اطلاع ندارم	140	42.2%	42.6%	96.4%
سایر	12	3.6%	3.6%	100%
مجموع	329	99.1%	100%	
داده‌های از دست رفته	3	0.9%		
مجموع	332	100%		

**جدول ۳۱: شهرداری به چه روشی از گزارش‌دهنده تخلف، در مقابل اقدامات تلافی‌جویانه حمایت می‌کند؟**

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
برنامه کاری (شیف، ساعت کاری و ...) فرد گزارش‌دهنده فساد یا تخلف تغییر داده می‌شود.	25	٪6.4	٪7.2	٪7.2
محل کار (اداره، قسمت، منطقه، معاونت یا ...) فرد گزارش‌دهنده فساد یا تخلف را عوض می‌کند.	54	٪13.8	٪15.6	٪22.8
برای افراد متخلفی که اقدامات تلافی‌جویانه انجام دهند، تنبیهات انضباطی در نظر گرفته شده است.	38	٪9.7	٪11.0	٪33.7
یک فرد / بخش مستقل حین و پس از انجام تحقیقات از فرد گزارش‌دهنده فساد و تخلف حمایت می‌کند.	18	٪4.6	٪5.2	٪38.9
متخلفان به شیوه غیررسمی فرد یا افراد گزارش‌دهنده تخلف را مجبور به ترک محل کار، استعفا یا ... می‌کنند.	116	٪29.7	٪33.4	٪72.3
سایر	96	٪24.6	٪27.7	٪100
مجموع	347	٪89.0	٪100	
داده‌های از دست رفته	43	٪11.0		
مجموع	390	٪100		

داده‌های معتبر

**جدول ۳۲: در زمان رسیدگی به فساد، چگونه اطلاعات هویتی گزارش‌دهنده مدیریت می‌شود؟**

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
این اطلاعات هیچ‌گاه در جریان رسیدگی و انجام تحقیقات در خصوص تخلف، فاش نمی‌شود.	71	٪20.0	٪22.9	٪22.9
این اطلاعات در جریان انجام تحقیقات، بدون نیاز به تأیید گزارش‌دهنده به اشتراک گذاشته می‌شود.	29	٪8.2	٪9.4	٪32.3
این اطلاعات در جریان انجام تحقیقات، فقط در صورت تأیید گزارش‌دهنده به اشتراک گذاشته می‌شود.	19	٪5.4	٪6.1	٪38.4
این اطلاعات توسط روابط یا شبکه‌های غیررسمی افشا می‌شود.	115	٪32.4	٪37.1	٪75.5
سایر	76	٪21.4	٪24.5	٪100
مجموع	310	٪87.3	٪100	
داده‌های از دست رفته	45	٪12.7		
مجموع	355	٪100		

داده‌های معتبر

**4. ارتقاء فرهنگ گزارش‌گری فساد**

در مورد بُعد ارتقاء فرهنگ گزارش‌گری فساد (حمایت مدیران ارشد، آموزش کارکنان، گزارش نتایج و ...) در شهرداری تهران، نتایج بدست آمده برحسب هر یک از سوالات مطرح شده، به شرح جداول ذیل است:



## جدول ۳۳: آیا مدیران ارشد شهرداری به گزارش‌گری فساد توجه دارند و از گزارش‌گران حمایت می‌کنند؟

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
داده‌های معتبر	بله	39	٪11.7	٪12.1
	خیر	159	٪47.9	٪61.5
	اطلاع ندارم	108	٪32.5	٪95.0
	سایر	16	٪4.8	٪100
مجموع	322	٪97.0	٪100	
داده‌های از دست رفته	10	٪3.0		
مجموع	332	٪100		

## جدول ۳۴: آیا آمار و اطلاعات گزارشات فساد و تخلفات در داخل شهرداری تهران ارائه می‌شود؟

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
داده‌های معتبر	بله	31	٪9.3	٪9.6
	خیر	173	٪52.1	٪63.2
	اطلاع ندارم	106	٪31.9	٪96.0
	سایر	13	٪3.9	٪100
مجموع	323	٪97.3	٪100	
داده‌های از دست رفته	9	٪2.7		
مجموع	332	٪100		

## جدول ۳۵: در صورت مثبت بودن پاسخ قبل، نتایج کجا و از چه طریقی در درون شهرداری ارائه می‌شود؟

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
داده‌های معتبر	بولتن‌ها و نشریات داخلی	17	٪5.0	٪13.4
	نشست‌های عمومی	14	٪4.1	٪24.4
	اتوماسیون	15	٪4.4	٪36.2
	اینترنت	21	٪6.2	٪52.8
	سایر	60	٪17.7	٪100
مجموع	127	٪37.5	٪100	
داده‌های از دست رفته	212	٪62.5		
مجموع	339	٪100		

## جدول ۳۶: آیا آمار و اطلاعات گزارشات فساد و تخلفات به خارج از شهرداری تهران ارائه می‌شود؟

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
داده‌های معتبر	بله	24	٪7.2	٪7.5
	خیر	84	٪25.3	٪33.9
	اطلاع ندارم	204	٪61.4	٪97.8
	سایر	7	٪2.1	٪100
مجموع	319	٪96.1	٪100	
داده‌های از دست رفته	13	٪3.9		
مجموع	332	٪100		



**جدول ۳۷: در صورت مثبت بودن پاسخ قبل، نتایج کجا و چگونه در خارج از شهرداری ارائه می‌شود؟**

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
وب سایت شهرداری	19	5.6%	17.6%	17.6%
خبرنامه‌های عمومی	12	3.6%	11.1%	28.7%
گزارش سالانه	1	0.3%	0.9%	29.6%
روزنامه‌ها	11	3.3%	10.2%	39.8%
سایر	65	19.3%	60.2%	100%
مجموع	108	32.0%	100%	
داده‌های از دست رفته	229	68.0%		
مجموع	337	100%		

**جدول ۳۸: کارکنان شهرداری به چه میزان از برنامه حمایت از گزارش‌گران فساد و تخلفات اطلاع دارند؟**

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
بسیار کم	190	57.2%	60.1%	60.1%
کم	86	25.9%	27.2%	87.3%
متوسط	30	9.0%	9.5%	96.8%
زیاد	8	2.4%	2.5%	99.4%
بسیار زیاد	2	0.6%	0.6%	100.0%
مجموع	316	95.2%	100.0%	
داده‌های از دست رفته	16	4.8%		
مجموع	332	100.0%		

**جدول ۳۹: آیا از کارکنان در خصوص آگاهی از برنامه حمایت از گزارش‌گران، نظرسنجی می‌شود؟**

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
بله	7	2.1%	2.2%	2.2%
خیر	241	72.6%	75.5%	77.7%
اطلاع ندارم	65	19.6%	20.4%	98.1%
سایر	6	1.8%	1.9%	100%
مجموع	319	96.1%	100%	
داده‌های از دست رفته	13	3.9%		
مجموع	332	100%		

**جدول 40: آیا به کارکنان شهرداری تهران در خصوص گزارش‌گری فساد، آموزش داده می‌شود؟**

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
بله	9	2.7%	2.8%	2.8%
خیر	257	77.4%	80.8%	83.6%
اطلاع ندارم	46	13.9%	14.5%	98.1%
سایر	6	1.8%	1.9%	100%
مجموع	318	95.8%	100%	
داده‌های از دست رفته	14	4.2%		
مجموع	332	100%		



## جدول ۴۰: جدا از آموزش، شهرداری تهران چگونه کارکنان را از گزارش‌گری فساد آگاه می‌سازد؟

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
شبکه داخلی سازمان (اینترنت)	57	15.6%	16.6%	16.6%
خبرنامه / بولتن داخلی سازمان	22	6.0%	6.4%	23.0%
بخشی خاص در گزارش سالانه	12	3.3%	3.5%	26.5%
بررسی عملکرد سالانه	10	2.7%	2.9%	29.4%
ارائه در جلسات	15	4.1%	4.4%	33.8%
هیچ کدام	203	55.6%	59.2%	93.0%
سایر	24	6.6%	7.0%	100%
مجموع	343	94.0%	100%	
داده‌های از دست رفته				
مجموع				

## 5. تشویق گزارش‌گری فساد

در مورد بُعد تشویق گزارش‌گری فساد (ارائه پاداش‌های مادی و قدردانی از گزارش‌گران فساد) در شهرداری تهران، نتایج بدست آمده برحسب هر یک از سوالات مطرح شده، به شرح جداول ذیل است:

## جدول ۴۱: آیا شهرداری به کسانی که اقدام به گزارش‌گری فساد می‌کنند، پاداش مادی می‌دهد؟

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
بله	3	0.9%	0.9%	0.9%
خیر	161	48.5%	50.2%	51.1%
اطلاع ندارم	150	45.2%	46.7%	97.8%
سایر	7	2.1%	2.2%	100%
مجموع	321	96.7%	100%	
داده‌های از دست رفته	11	3.3%		
مجموع	332	100%		

## جدول ۴۲: آیا شهرداری از کسانی که اقدام به گزارش‌گری فساد می‌کنند، قدردانی و تقدیر می‌کند؟

گزاره	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد تجمعی
بله	11	3.3%	3.4%	3.4%
خیر	147	44.3%	46.1%	49.5%
اطلاع ندارم	155	46.7%	48.6%	98.1%
سایر	6	1.8%	1.9%	100%
مجموع	319	96.1%	100%	
داده‌های از دست رفته	13	3.9%		
مجموع	332	100%		

## ۲-۳-۴- جمع‌بندی بخش کمی تحقیق

در جمع‌بندی نتایج حاصل از نظرسنجی صورت گرفته، و به منظور تکمیل نظام گزارش‌گری طراحی شده، نخست میزان اهمیت هر یک از ابعاد نظام گزارش‌گری فساد تعیین می‌شوند، سپس نتایج حاصل از بررسی وضعیت موجود گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران جمع‌بندی می‌شوند.





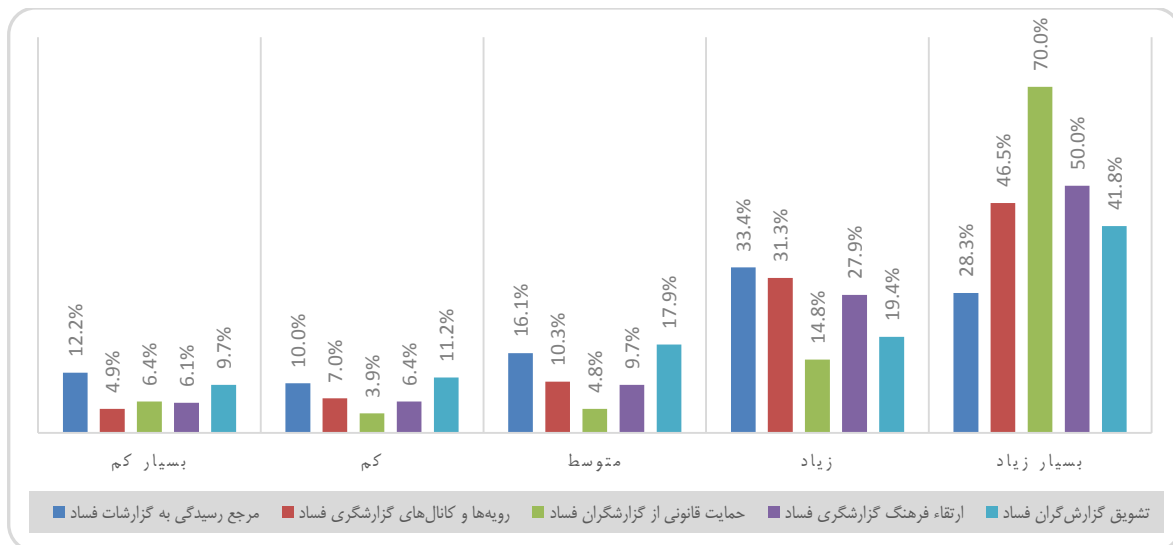
## نظام گزارش‌گری فساد

به منظور تکمیل نظام گزارش‌گری فساد، در این مرحله میزان اهمیت هر یک از ابعاد نظام گزارش‌گری فساد تعیین می‌شود. بدین طریق که با جمع‌بندی نتایج پرسش از پاسخ‌دهندگان در مورد این که هر یک از ابعاد به چه میزان در تشویق و ایجاد انگیزه در کارکنان شهرداری تهران به گزارش‌گری فسادها و تخلفاتی موثر است، میزان اهمیت هر یک از ابعاد نظام گزارش‌گری تعیین می‌شود. تفصیل پاسخ‌های پاسخ‌دهندگان در بخش قبلی ارائه شده است.

جدول ۴۳: نتایج یافته‌های بررسی میزان اثرگذاری ابعاد نظام گزارش‌گری فساد

میزان اثرگذاری					ابعاد نظام گزارش‌گری فساد
بسیار زیاد	زیاد	متوسط	کم	بسیار کم	
12.2%	33.4%	16.1%	10.0%	28.3%	1. مشخص بودن مرجع رسیدگی به گزارشات فساد در شهرداری
4.9%	31.3%	10.3%	7.0%	46.5%	2. مشخص بودن رویه‌ها و کانال‌های ثبت و پیگیری فساد یا تخلفات
6.4%	14.8%	4.8%	3.9%	70.0%	3. حمایت قانونی (عدم افشای هویت و حفاظت مقابل اقدامات تلافی‌جویانه)
6.1%	27.9%	9.7%	6.4%	50.0%	4. ارتقاء فرهنگ (حمایت مدیران ارشد، آموزش کارکنان، گزارش نتایج و ...)
9.7%	19.4%	17.9%	11.2%	41.8%	5. تشویق گزارش‌گری (ارائه پاداش‌های مادی و قدردانی از گزارش‌گران فساد)

نمودار ۷: نتایج یافته‌های بررسی میزان اثرگذاری ابعاد نظام گزارش‌گری فساد



اگر نتایج بدست آمده در خصوص میزان اثرگذاری هر بعد برحسب طیف لیکرت را جمع‌بندی نماییم، به جدول زیر خواهیم رسید. میانگین امتیاز هر یک از ابعاد برحسب توان ترغیب کارکنان شهرداری تهران به گزارش‌گری فساد، به شرح جدول شماره (44) ذیل خواهد بود. براین اساس، میزان اهمیت ابعاد نظام گزارش‌گری فساد به ترتیب زیر است:

- 1) حمایت قانونی از گزارش‌گران فساد (عدم افشای هویت و حفاظت مقابل اقدامات تلافی‌جویانه)
- 2) ارتقاء فرهنگ گزارش‌گری فساد (حمایت مدیران ارشد، آموزش کارکنان، گزارش نتایج و ...)
- 3) مشخص بودن برنامه، رویه‌ها و کانال‌های ثبت و پیگیری فساد یا تخلفات مشاهده شده
- 4) تشویق گزارش‌گری فساد (ارائه پاداش‌های مادی و قدردانی از گزارش‌گران فساد)



## 5) مشخص بودن مرجع رسیدگی به گزارشات فساد در شهرداری تهران

## جدول ۴۴: خلاصه نتایج یافته‌های بررسی ابعاد نظام گزارش‌گری فساد

واریانس	انحراف معیار	میانگین	تعداد داده معتبر	ابعاد نظام گزارش‌گری فساد
1.75	1.32	3.56	329	1. مشخص بودن مرجع رسیدگی به گزارشات فساد در شهرداری
1.28	1.13	4.08	329	2. مشخص بودن رویه‌ها و کانال‌های ثبت و پیگیری فساد یا تخلفات
1.34	1.16	4.38	330	3. حمایت قانونی (عدم افشای هویت و حفاظت مقابل اقدامات تلافی‌جویانه)
1.39	1.18	4.09	330	4. ارتقاء فرهنگ (حمایت مدیران ارشد، آموزش کارکنان، گزارش نتایج و ...)
1.85	1.36	3.72	330	5. تشویق گزارش‌گری (ارائه پاداش‌های مادی و قدردانی از گزارش‌گران فساد)

## وضعیت گزارش‌گری فساد

در این مرحله، نتایج حاصل از بررسی وضعیت موجود گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران، به تفکیک هر یک از ابعاد نظام گزارش‌گری فساد، ارائه می‌گردد:

## 1. مرجع رسیدگی به گزارشات فساد

## مرجع رسیدگی به گزارشات فساد

- وجود مرجع رسیدگی: در حدود 80 درصد از پاسخ‌دهندگان اعتقاد دارند که در شهرداری تهران فرد یا واحد خاصی به عنوان مرجع رسمی دریافت گزارش‌های فساد یا تخلف تعیین نشده است و یا این که آنها از وجود چنین مرجعی اطلاع ندارند (صرف نظر از دستگاه‌های نظارتی نظیر سازمان بازرسی، حراست شهرداری، ذیحسابی و ...).

- ساختار مرجع رسیدگی: در خصوص ساختار مرجع رسیدگی به گزارشات فساد در شهرداری تهران: 22 درصد اعتقاد دارند که بایستی فرد/ واحد زیر نظر شهردار تهران بایستی مرجع رسیدگی به گزارشات فساد باشد، 13 درصد اعتقاد دارند که بایستی فرد/ واحد زیر نظر شورای شهر تهران متولی این امر باشد و 51 درصد اعتقاد دارند که بایستی این مرجع در قالب یک NGO مستقل از شهرداری تهران فعالیت نماید. البته برخی ساختارهای دیگری پیشنهاد داده‌اند، نظیر:

- واحدی زیر نظر وزارت کشور
- واحدی زیر نظر وزارت اطلاعات
- واحدی زیر نظر دیوان عدالت اداری
- واحدی زیر نظر تحت نظر یک دستگاه نظارتی
- ساختاری غیرفردی متشکل از شبکه‌ای از افراد
- تیمی مستقل از شهرداری و شورای شهر
- تیمی ترکیبی متشکل از عوامل غیر منتفع
- تیمی ترکیبی متشکل از نمایندگان نهادها و دستگاه‌های مختلف
- تیمی ترکیبی متشکل از خبرنگاران، افراد با سابقه و بی‌طرف به انتخاب کارکنان
- تیمی ترکیبی متشکل از نمایندگان واحدهای مختلف مرتبط در شهرداری تهران



## ثبت و پیگیری گزارشات فساد

- ثبت و رسیدگی به گزارشات: در حدود 83 درصد از پاسخ‌دهندگان اعتقاد دارند که در شهرداری تهران فرد یا واحد خاصی مسئول بررسی گزارش فساد یا تخلف دریافتی و انجام تحقیقات تکمیلی نیست و یا این که آنها از وجود چنین مرجعی اطلاع ندارند (صرف نظر از دستگاه‌های نظارتی نظیر سازمان بازرسی، حراست شهرداری، ذیحسابی و ...).
- ارائه بازخورد به گزارش‌گر: در حدود 44 درصد از پاسخ‌دهندگان اظهار داشته‌اند به افرادی که فساد را گزارش کرده‌اند، در خصوص وضعیت و نتیجه پرونده بازخورد داده نمی‌شود؛ 46 درصد نیز اظهار داشته‌اند که از ارائه چنین بازخوردهایی اطلاع ندارند؛ و تنها 4 درصد اظهار داشته‌اند که چنین بازخوردهایی وجود دارد.

## 2. نظام و رویه‌های گزارش‌گری فساد

### سیستم و برنامه گزارش‌گری فساد

- وجود سیستم و برنامه گزارش‌گری فساد: در حدود 79 درصد از پاسخ‌دهندگان اظهار داشته‌اند که در شهرداری تهران سیستم، برنامه، قانون، بخش‌نامه، دستورالعمل یا ... برای گزارش‌گری فساد وجود ندارد و یا این که آنها از وجود چنین برنامه یا قانونی اطلاع ندارند.
- بازبینی و به روزرسانی سیستم و برنامه: در حدود 95 درصد از پاسخ‌دهندگان اظهار داشته‌اند که در مورد بازبینی و به روزرسانی سیستم، برنامه و رویه‌های گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران بی‌اطلاع هستند و یا اصلاً چنین سیستم و برنامه‌ای مورد بازبینی و به‌روزرسانی قرار نمی‌گیرد.

### کانال‌های گزارش‌گری فساد

- وجود کانال‌های گزارش‌گری فساد: در حدود 55 درصد از پاسخ‌دهندگان اظهار داشته‌اند که چنین کانالی وجود ندارد و یا این که آنها از وجود چنین کانال‌هایی اطلاع ندارند. از میان افرادی که اظهار داشته‌اند کانال گزارش‌گری فساد وجود دارد، این کانال‌ها را به این شرح دانسته‌اند:

- گزارش حضوری: 23.9 درصد
- گزارش تلفنی: 10.5 درصد
- گزارش از طریق سایت: 9.1 درصد

- دسترسی به کانال‌های گزارش‌گری فساد: در حدود 14 درصد از پاسخ‌دهندگان، دسترسی به کانال‌های ثبت گزارش فساد فوق‌الذکر را مناسب دانسته و در حدود 30 درصد آن را نامناسب دانسته‌اند. همچنین در حدود 54 درصد هم از سهولت دسترسی به کانال‌های ثبت گزارش فساد ابراز بی‌اطلاعی کرده‌اند.
- گردآوری آمار و اطلاعات گزارش‌گری فساد: در حدود 75 درصد از پاسخ‌دهندگان، اظهار داشته‌اند که آمار و اطلاعاتی درباره گزارشات فساد کشف و ثبت شده، گردآوری نمی‌کند و یا در آنها از گردآوری چنین اطلاعاتی مطلع نیستند. همچنین، در حدود 24 درصد نیز اظهار داشته‌اند که در شهرداری تهران آمار و اطلاعات گزارشات فساد در قالب‌های ذیل گردآوری می‌شود:



- میزان گزارش‌های دریافتی از بروز فساد
- میزان گزارش‌های بررسی شده بروز فساد
- میزان ارزش ریالی تخلفات ثبت و کشف شده
- میزان اقدامات تلافی‌جویانه در برابر گزارش‌گران فساد

### 3. حمایت قانونی از گزارش‌گران فساد

#### حمایت قانونی از گزارش‌گران فساد

- وجود قانون حمایت از گزارش‌گران فساد: تنها 7 درصد از پاسخ‌دهندگان اظهار داشته‌اند که در شهرداری تهران قانون، بخش‌نامه یا ... برای حمایت و حفاظت از گزارش‌گران فساد وجود دارد و در حدود 93 درصد گفته‌اند که چنین قانونی وجود ندارد یا در صورت وجود آنها از وجود آن مطلع نیستند.
- امکان ثبت ناشناس گزارش فساد: در حدود 42 درصد از پاسخ‌دهندگان اظهار داشته‌اند که در شهرداری تهران کارکنان نمی‌توانند یک فساد یا تخلف را به صورت ناشناس گزارش دهند و در حدود 36 درصد نیز گفته‌اند که در مورد امکان و وجود رویه گزارش دادن فساد به صورت ناشناس، اطلاع ندارند.
- حفظ اطلاعات هویتی گزارش‌دهنده: تنها در حدود 23 درصد از پاسخ‌دهندگان اعتقاد دارند که اطلاعات هویتی گزارش‌دهنده فساد هیچ‌گاه در جریان رسیدگی و انجام تحقیقات در خصوص تخلف، فاش نمی‌شود و بقیه افراد معتقدند که یا این اطلاعات توسط روابط یا شبکه‌های غیررسمی افشاء می‌شود (37 درصد)، یا اطلاعات در جریان انجام تحقیقات، بدون نیاز به تأیید گزارش‌دهنده به اشتراک گذاشته می‌شود (9.4 درصد)، یا اطلاعات در جریان انجام تحقیقات، در صورت تأیید گزارش‌دهنده به اشتراک گذاشته می‌شود (6.1 درصد) و 24 درصد هم سایر روش‌ها را ذکر کرده‌اند.

#### حمایت در برابر اقدامات تلافی‌جویانه

- اطلاع از غیرقانونی بودن اقدامات تلافی‌جویانه: تنها در حدود 33 درصد از پاسخ‌دهندگان اظهار داشته‌اند که کارکنان شهرداری تهران مطلع هستند که انجام اقدامات تلافی‌جویانه توسط افراد خاطی در قبال گزارش‌دهنده فساد و تخلف، اقدامی غیرقانونی است و خود تخلف محسوب می‌شود
- نحوه حمایت در برابر اقدامات تلافی‌جویانه: در حدود 34 درصد از پاسخ‌دهندگان اعتقاد دارند که متخلفان به شیوه غیررسمی فرد یا افراد گزارش‌دهنده تخلف را مجبور به ترک محل کار، استعفا یا ... می‌کنند. همچنین پاسخ‌دهندگان معتقدند شهرداری تهران بایستی به روش‌های ذیل از گزارش‌دهنده فساد و تخلف، در مقابل اقدامات تلافی‌جویانه متخلفان حمایت و حفاظت کند:
  - برنامه کاری (شیف، ساعت کاری و ...) فرد گزارش‌دهنده فساد یا تخلف تغییر داده می‌شود.
  - محل کار (اداره، قسمت، منطقه، معاونت یا ...) فرد گزارشگر فساد یا تخلف را عوض می‌کند.
  - برای افراد متخلفی که اقدامات تلافی‌جویانه انجام دهند، تنبیهات انضباطی در نظر گرفته



شده است.

- یک فرد / بخش مستقل حین و پس از انجام تحقیقات از فرد گزارشگر فساد حمایت می‌کند.
- امکان گزارش اقدامات تلافی‌جویانه: تنها در حدود 23 درصد از پاسخ‌دهندگان اظهار داشته‌اند که در شهرداری تهران برای فرد یا افرادی که فساد یا تخلفی را گزارش کرده، این امکان هست که اقدامات تلافی‌جویانه متخلفان در قبال خود را گزارش نماید. در حدود 31 درصد گفته‌اند که چنین امکانی وجود ندارد و در حدود 43 درصد گفته‌اند که از وجود یا عدم وجود چنین مکانیزمی اطلاع ندارند.

#### 4. ارقاء فرهنگ گزارش‌گری فساد

##### حمایت مدیران ارشد

- حمایت مدیران ارشد از گزارش‌گری فساد: تنها در حدود 12 درصد از پاسخ‌دهندگان اظهار داشته‌اند که مدیران ارشد شهرداری تهران به گزارش‌گری فساد و تخلف توجه دارند و از گزارش‌گران فساد حمایت می‌کنند. در حدود 50 درصد پاسخ‌دهندگان به عدم توجه و حمایت مدیران ارشد اعتقاد دارند و در حدود 34 درصد از پاسخ‌دهندگان نسبت به گرایش یا عدم گرایش مدیران ارشد شهرداری تهران به حمایت از گزارش‌گری فساد، اظهار بی‌اطلاعی کرده‌اند.

##### آگاه‌سازی و آموزش کارکنان

- اطلاع کارکنان از برنامه حمایت از گزارش‌گران فساد: در حدود 3 درصد از پاسخ‌دهندگان اظهار داشته‌اند که کارکنان شهرداری تهران از برنامه حمایت از گزارش‌گران فساد و تخلفات اطلاع دارند. در حدود 10 درصد این آگاهی را در سطح متوسط، و در حدود 87 درصد نیز میزان آگاهی کارکنان از این برنامه را کم یا بسیار کم ارزیابی کرده‌اند.
- آموزش کارکنان درباره برنامه حمایت از گزارش‌گران فساد: بیش از 80 درصد از پاسخ‌دهندگان اظهار داشته‌اند که به کارکنان شهرداری تهران در زمینه برنامه حمایت از گزارش‌گران فساد هیچ آموزشی داده نمی‌شود. در حدود 15 درصد در مورد وجود چنین آموزش‌هایی اظهار بی‌اطلاعی کرده‌اند و تنها در حدود 3 درصد اعلام داشته‌اند که چنین آموزش‌هایی ارائه می‌شود.
- اخذ نظر کارکنان درباره برنامه حمایت از گزارش‌گران فساد: بیش از 75 درصد از پاسخ‌دهندگان اظهار داشته‌اند که نظرات کارکنان شهرداری تهران در خصوص برنامه حمایت از گزارش‌گران فساد اخذ نمی‌شود. در حدود 20 درصد در مورد وجود چنین نظرخواهی اظهار بی‌اطلاعی کرده‌اند و تنها در حدود 2 درصد اعلام داشته‌اند که نظرات کارکنان در خصوص گزارش‌گری فساد مد نظر قرار می‌گیرد.
- آگاه‌سازی کارکنان درباره برنامه حمایت از گزارش‌گران فساد: در حدود 70 درصد از پاسخ‌دهندگان اظهار داشته‌اند که شهرداری تهران، به هیچ شیوه‌ای کارکنان را از گزارش‌گری فساد آگاه نمی‌سازد. همچنین، پاسخ‌دهندگان بیان کرده‌اند که در شهرداری تهران بایستی از شیوه‌های ذیل به منظور آگاه‌سازی کارکنان درباره برنامه حمایت از گزارش‌گران فساد، بهره گرفته شود:



- شبکه داخلی سازمان (اینترانت)
- خبرنامه / بولتن داخلی سازمان
- بخشی خاص در گزارش سالانه
- بررسی عملکرد سالانه
- ارائه در جلسات عمومی

#### اطلاع‌رسانی و گزارش‌دهی

- انتشار درون سازمانی آمار و اطلاعات گزارشات فساد: تنها در حدود 9 درصد از پاسخ‌دهندگان اظهار داشته‌اند که آمار و اطلاعات گزارشات فساد در داخل شهرداری تهران منتشر می‌شود؛ در حدود 54 درصد پاسخ‌دهندگان بیان کرده‌اند که چنین اطلاعاتی منتشر نمی‌شود و در حدود 33 درصد از پاسخ‌دهندگان نیز در این خصوص اظهار بی‌اطلاعی کرده‌اند. همچنین، پاسخ‌دهندگان گفته‌اند که در شهرداری تهران بایستی از شیوه‌های ذیل جهت انتشار درون سازمانی آمار و اطلاعات گزارشات فساد، بهره گرفته شود:

- اینترانت
- اتوماسیون
- بولتن‌ها و نشریات داخلی
- نشست‌های عمومی سازمان

- انتشار برون سازمانی آمار و اطلاعات گزارشات فساد: تنها در حدود 7 درصد از پاسخ‌دهندگان اظهار داشته‌اند که آمار و اطلاعات گزارشات فساد به مراجع بیرون از شهرداری تهران ارسال می‌شود؛ در حدود 26 درصد پاسخ‌دهندگان بیان کرده‌اند که چنین اطلاعاتی منتشر نمی‌شود و در حدود 64 درصد از پاسخ‌دهندگان نیز در این خصوص اظهار بی‌اطلاعی کرده‌اند. همچنین، پاسخ‌دهندگان گفته‌اند که بایستی از شیوه‌های ذیل جهت انتشار برون سازمانی آمار و اطلاعات گزارشات فساد، بهره گرفته شود:

- وب سایت شهرداری
- خبرنامه‌های عمومی
- گزارش سالانه
- روزنامه‌ها

#### 5. تشویق گزارش‌گری فساد

##### تشویق مادی گزارش‌گران فساد

- تشویق مادی گزارش‌گران فساد: کمتر از 1 درصد از پاسخ‌دهندگان اظهار داشته‌اند که شهرداری تهران به کسانی که گزارشات فساد را ارائه می‌دهند، پاداش مادی داده می‌شود. در حدود 50 درصد اعلام کرده‌اند که به گزارش‌گران فساد چنین پاداشی داده نمی‌شود و در حدود 47 درصد نیز از وجود یا عدم وجود چنین مکانیزیمی اظهار بی‌اطلاعی کرده‌اند.



### تشویق معنوی گزارش‌گران فساد

- تشویق معنوی گزارش‌گران فساد: در حدود 3 درصد از پاسخ‌دهندگان اظهار داشته‌اند که در شهرداری تهران از کسانی که گزارشات فساد را ارائه می‌دهند، قدردانی و تشکر می‌شود. در حدود 46 درصد اعلام کرده‌اند که از گزارش‌گران فساد قدردانی صورت نمی‌گیرد و در حدود 49 درصد نیز از وجود یا عدم وجود چنین مکانیزیمی اظهار بی‌اطلاعی کرده‌اند.

**فصل پنجم:**

**جمع بندی و پیشنهادات**





## فصل پنجم: جمع‌بندی و پیشنهادات

در بخش پایانی گزارش، نخست نتایج بدست آمده از مطالعات کمی (نظرسنجی از کارکنان و مدیران شهرداری) و مطالعات کیفی (مصاحبه با خبرگان) تحقیق، تحت عنوان "عملکرد موجود شهرداری تهران"، به صورت مختصر جمع‌بندی و ارائه می‌گردد. سپس تیم تحقیق در قالب "پیشنهاد نظام مناسب گزارش‌گری فساد"، 54 توصیه را به منظور طراحی نظام گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران ارائه می‌کند، که در واقع این توصیه‌ها چکیده یافته‌های تیم تحقیق در مطالعات نظری، مطالعات تطبیقی، مصاحبه عمیق با خبرگان و همچنین نظرخواهی از کارکنان و مدیران شهرداری تهران می‌باشد.

### ۵-۱- عملکرد موجود شهرداری تهران

در تحقیق حاضر تلاش شد عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد، با توجه به اقدامات صورت گرفته در شهرداری تهران برحسب ابعاد مختلف نظام گزارش‌گری فساد، ارزیابی شود. بدین منظور نخست برحسب مطالعات نظری، تطبیقی، کمی و کیفی، نظام گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران طراحی شد، سپس مجموعه اقدامات شهرداری تهران برحسب هر یک از ابعاد نظام گزارش‌گری فساد، از دیدگاه کارکنان بخش‌های مختلف شهرداری تهران، مورد ارزیابی قرار گرفت.

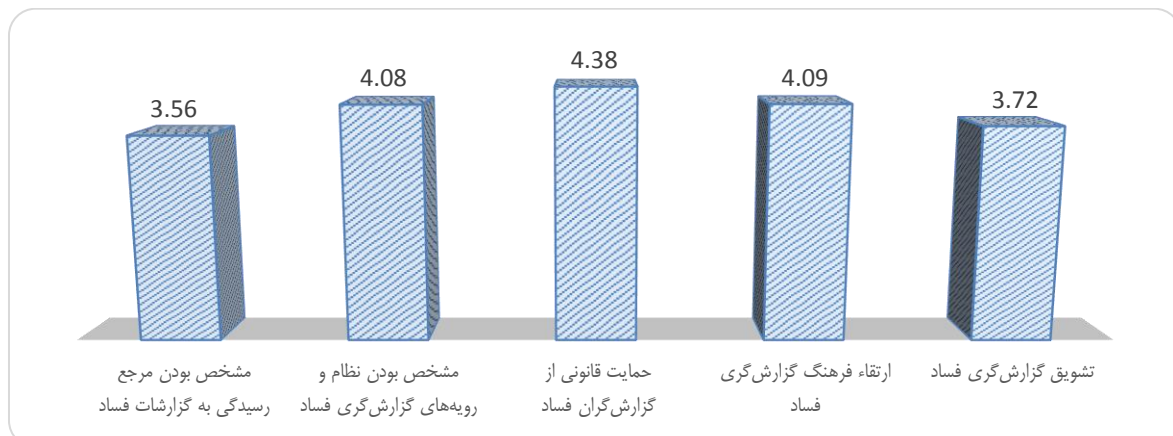
#### ۵-۱-۱- نظام گزارش‌گری فساد

لازم به ذکر است، برای بررسی عملکرد شهرداری تهران در گزارش‌گری فساد، نخست میزان اهمیت (وزن) هر یک از ابعاد نظام گزارش‌گری فساد محاسبه گردید. براساس نقطه نظرات کارکنان و مدیران شهرداری تهران میزان اهمیت هر یک از ابعاد نظام گزارش‌گری فساد به شرح جدول ذیل می‌باشد:

جدول ۴۵: میزان اهمیت هر یک از ابعاد نظام گزارش‌گری فساد

ردیف	ابعاد نظام گزارش‌گری فساد	میزان اهمیت
1	مشخص بودن مرجع رسیدگی به گزارشات فساد	3.56
2	مشخص بودن نظام و رویه‌های گزارش‌گری فساد	4.08
3	حمایت قانونی از گزارش‌گران فساد	4.38
4	ارتقاء فرهنگ گزارش‌گری فساد	4.09
5	تشویق گزارش‌گری فساد	3.72

نمودار ۸: میزان اهمیت هر یک از ابعاد نظام گزارش‌گری فساد



**۲-۱-۵- عملکرد شهرداری تهران**

همچنین در ادامه بررسی عملکرد شهرداری تهران در گزارش‌گری فساد، وضعیت موجود هر بُعد برحسب شاخص‌ها و مولفه‌های مختلف مربوطه، از دیدگاه کارکنان و مدیران شهرداری تهران، مورد ارزیابی قرار گرفت. برای تشریح وضعیت هر بُعد از 3 وضعیت "مناسب"، "نامناسب" و "عدم اطلاع" استفاده شد. بدین ترتیب که در بررسی هر بُعد، شاخص یا مولفه از پاسخ‌دهندگان خواسته شد که ارزیابی عملکرد شهرداری تهران در گزارش‌گری فساد را برحسب این مفاهیم و یا مفاهیم مشابه (که بعداً به این 3 مفهوم هم‌سان‌سازی شده است) اعلام نمایند.

به منظور کمی کردن این 3 وضعیت، پس از تعیین داده‌های معتبر در مورد هر مولفه (خارج کردن تعداد پاسخ‌های افراد غیرمطلع و یا افرادی که سایر گزینه‌ها را ذکر کرده‌اند)، نسبت خالص وضعیت "مناسب" نسبت به وضعیت "نامناسب" محاسبه گردید.

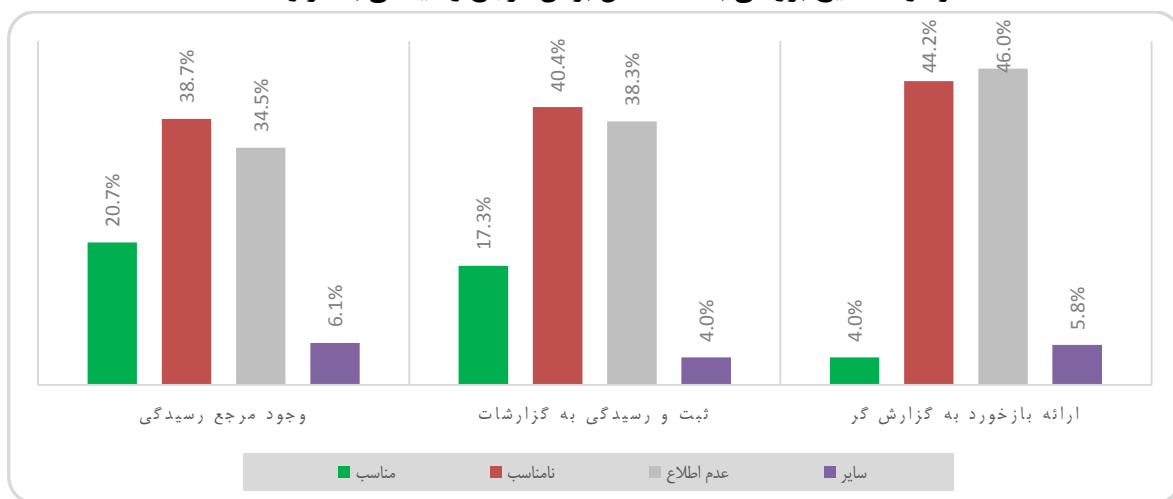
در ادامه، خلاصه نتایج حاصل از بررسی عملکرد شهرداری تهران در گزارش‌گری فساد به تفکیک هر یک از ابعاد، شاخص‌ها و مولفه‌ها تشریح شده است.

**بُعد مرجع رسیدگی به گزارشات فساد**

عملکرد شهرداری تهران در این بُعد، برحسب مشخص بودن مرجع رسیدگی به فساد، ثبت و رسیدگی به گزارشات فساد و ارائه بازخورد نتایج گزارش‌گری فساد به افراد گزارش‌گر مورد ارزیابی قرار گرفته است. نتایج ارزیابی این بُعد برحسب وضعیت‌های ذکر شده، در جدول ذیل قابل مشاهده است:

**جدول ۴۶: نتایج بررسی بُعد مشخص بودن مرجع رسیدگی به گزارشات فساد**

مجموع	نوع عملکرد				مولفه‌ها	شاخص‌ها
	سایر	عدم اطلاع	نامناسب	مناسب		
٪100.0	٪6.1	٪34.5	٪38.7	٪20.7	وجود مرجع رسیدگی	مرجع رسیدگی به گزارشات فساد
٪100.0	٪4.0	٪38.3	٪40.4	٪17.3	ثبت و رسیدگی به گزارشات	ثبت و پیگیری گزارشات فساد
٪100.0	٪5.8	٪46.0	٪44.2	٪4.0	ارائه بازخورد به گزارش‌گر	

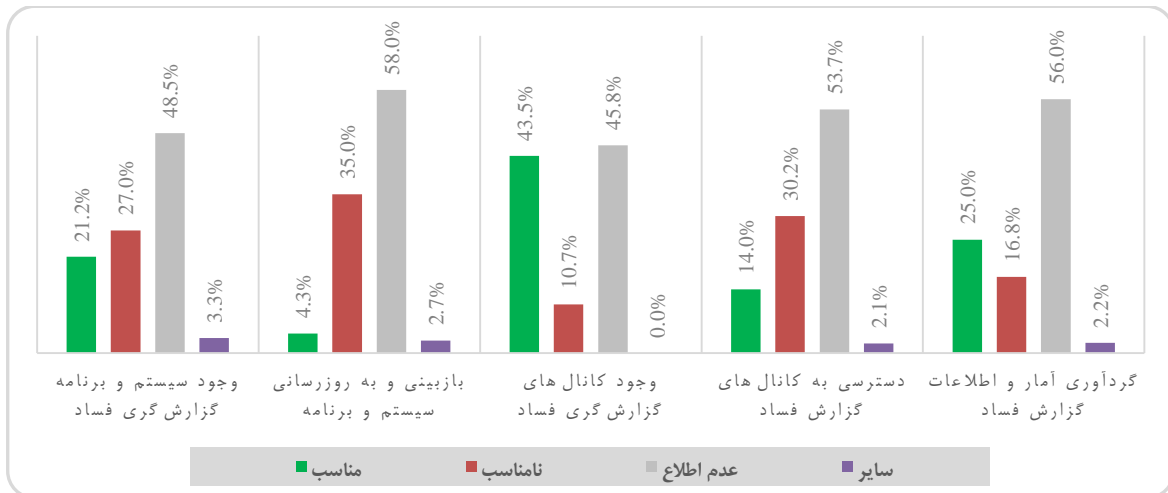
**نمودار ۹: نتایج بررسی بُعد مشخص بودن مرجع رسیدگی به گزارشات فساد**

**بُعد نظام و رویه‌های گزارش‌گری فساد**

عملکرد شهرداری تهران در این بُعد، برحسب وجود سیستم و برنامه گزارش‌گری فساد، بازبینی و به روزرسانی سیستم و برنامه، وجود کانال‌های گزارش‌گری فساد، دسترسی به کانال‌های گزارش فساد و گردآوری آمار و اطلاعات گزارشات فساد مورد ارزیابی قرار گرفته است. نتایج ارزیابی این بُعد برحسب وضعیت‌های ذکر شده، در جدول ذیل قابل مشاهده است:

**جدول ۴۷: نتایج بررسی بُعد نظام و رویه‌های گزارش‌گری فساد**

نوع عملکرد					مولفه‌ها	شاخص‌ها
مجموع	سایر	عدم اطلاع	نامناسب	مناسب		
٪100.0	٪3.3	٪48.5	٪27.0	٪21.2	وجود سیستم و برنامه گزارش‌گری فساد	سیستم و برنامه گزارش‌گری فساد
٪100.0	٪2.7	٪58.0	٪35.0	٪4.3	بازبینی و به روزرسانی سیستم و برنامه	
٪100.0	٪0.0	٪45.8	٪10.7	٪43.5	وجود کانال‌های گزارش‌گری فساد	کانال‌های گزارش‌گری فساد
٪100.0	٪2.1	٪53.7	٪30.2	٪14.0	دسترسی به کانال‌های گزارش فساد	
٪100.0	٪2.2	٪56.0	٪16.8	٪25.0	گردآوری آمار و اطلاعات گزارش فساد	

**نمودار ۱۰: نتایج بررسی بُعد نظام و رویه‌های گزارش‌گری فساد****بُعد حمایت قانونی از گزارش‌گران فساد**

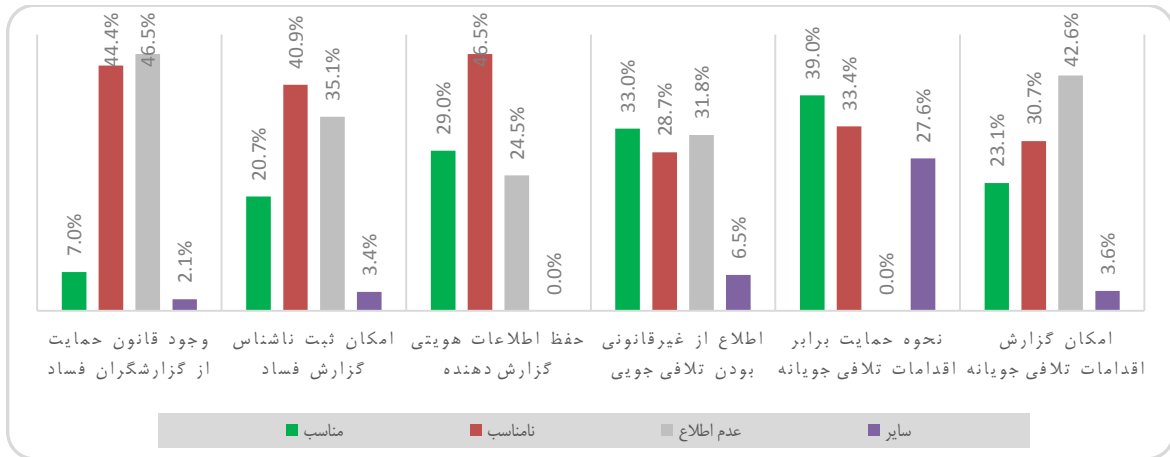
عملکرد شهرداری تهران در این بُعد، برحسب وجود قانون حمایت از گزارش‌گران فساد، امکان ثبت ناشناس گزارش فساد، حفظ اطلاعات هویتی گزارش‌دهنده، اطلاع از غیرقانونی بودن اقدامات تلافی‌جویانه، نحوه حمایت در برابر اقدامات تلافی‌جویانه و امکان گزارش اقدامات تلافی‌جویانه مورد ارزیابی قرار گرفته است. نتایج ارزیابی این بُعد برحسب وضعیت‌های ذکر شده، در جدول ذیل قابل مشاهده است:



جدول ۴۸: نتایج بررسی بُعد حمایت قانونی از گزارش‌گران فساد

نوع عملکرد					مولفه‌ها	شاخص‌ها
مجموع	سایر	عدم اطلاع	نامناسب	مناسب		
٪100.0	٪2.1	٪46.5	٪44.4	٪7.0	وجود قانون حمایت از گزارش‌گران فساد	حمایت قانونی از گزارش‌گران فساد
٪100.1	٪3.4	٪35.1	٪40.9	٪20.7	امکان ثبت ناشناس گزارش فساد	
٪100.0	٪0.0	٪24.5	٪46.5	٪29.0	حفظ اطلاعات هویتی گزارش‌دهنده	
٪100.0	٪6.5	٪31.8	٪28.7	٪33.0	اطلاع از غیرقانونی بودن اقدامات تلافی‌جویانه	حمایت در برابر اقدامات تلافی‌جویانه
٪100.0	٪27.6	٪0.0	٪33.4	٪39.0	نحوه حمایت در برابر اقدامات تلافی‌جویانه	
٪100.0	٪3.6	٪42.6	٪30.7	٪23.1	امکان گزارش اقدامات تلافی‌جویانه	

نمودار ۱۱: نتایج بررسی بُعد حمایت قانونی از گزارش‌گران فساد



### بُعد ارتقاء فرهنگ گزارش‌گری فساد

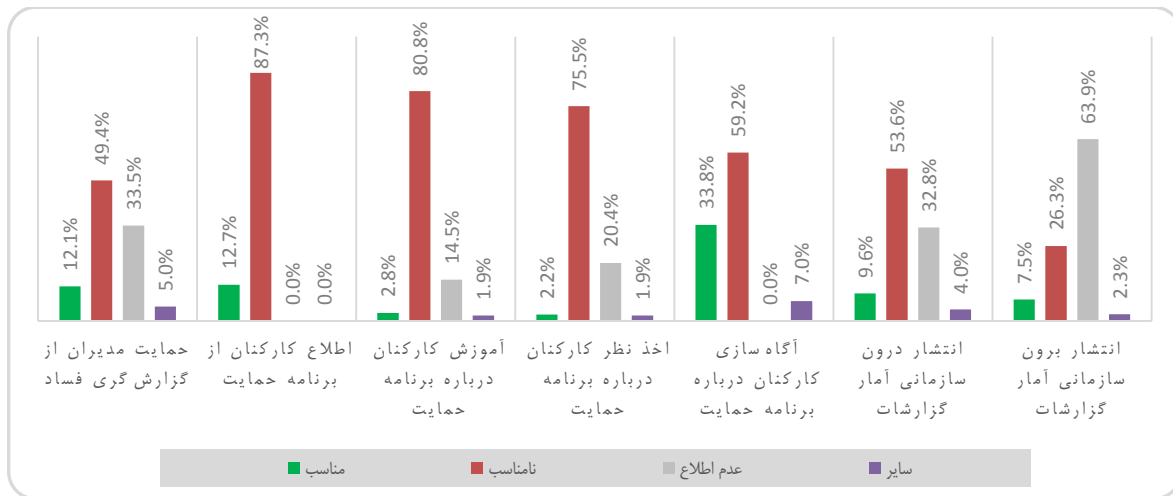
عملکرد شهرداری تهران در این بُعد، برحسب میزان حمایت مدیران ارشد از گزارش‌گری فساد، اطلاع کارکنان از برنامه حمایت از گزارش‌گران فساد، آموزش کارکنان درباره برنامه حمایت از گزارش‌گران فساد، اخذ نظرات کارکنان درباره برنامه حمایت از گزارش‌گران فساد، آگاه‌سازی کارکنان درباره برنامه حمایت از گزارش‌گران فساد، انتشار درون سازمانی آمار و اطلاعات گزارشات فساد و انتشار برون سازمانی آمار و اطلاعات گزارشات فساد مورد ارزیابی قرار گرفته است.

جدول ۴۹: نتایج بررسی بُعد ارتقاء فرهنگ گزارش‌گری فساد

نوع عملکرد					مولفه‌ها	شاخص‌ها
مجموع	سایر	عدم اطلاع	نامناسب	مناسب		
٪100.0	٪5.0	٪33.5	٪49.4	٪12.1	حمایت مدیران ارشد از گزارش‌گری فساد	حمایت مدیران ارشد
٪100.0	٪0.0	٪0.0	٪87.3	٪12.7	اطلاع کارکنان از برنامه حمایت از گزارش‌گران فساد	آگاه‌سازی و آموزش کارکنان
٪100.0	٪1.9	٪14.5	٪80.8	٪2.8	آموزش کارکنان درباره برنامه حمایت از گزارش‌گران فساد	
٪100.0	٪1.9	٪20.4	٪75.5	٪2.2	اخذ نظر کارکنان درباره برنامه حمایت از گزارش‌گران فساد	
٪100.0	٪7.0	٪0.0	٪59.2	٪33.8	آگاه‌سازی کارکنان درباره برنامه حمایت از گزارش‌گران فساد	اطلاع‌رسانی و گزارش‌دهی
٪100.0	٪4.0	٪32.8	٪53.6	٪9.6	انتشار درون سازمانی آمار و اطلاعات گزارشات فساد	
٪100.0	٪2.3	٪63.9	٪26.3	٪7.5	انتشار برون سازمانی آمار و اطلاعات گزارشات فساد	



### نمودار ۱۲: نتایج بررسی بُعد ارتقاء فرهنگ گزارش‌گری فساد



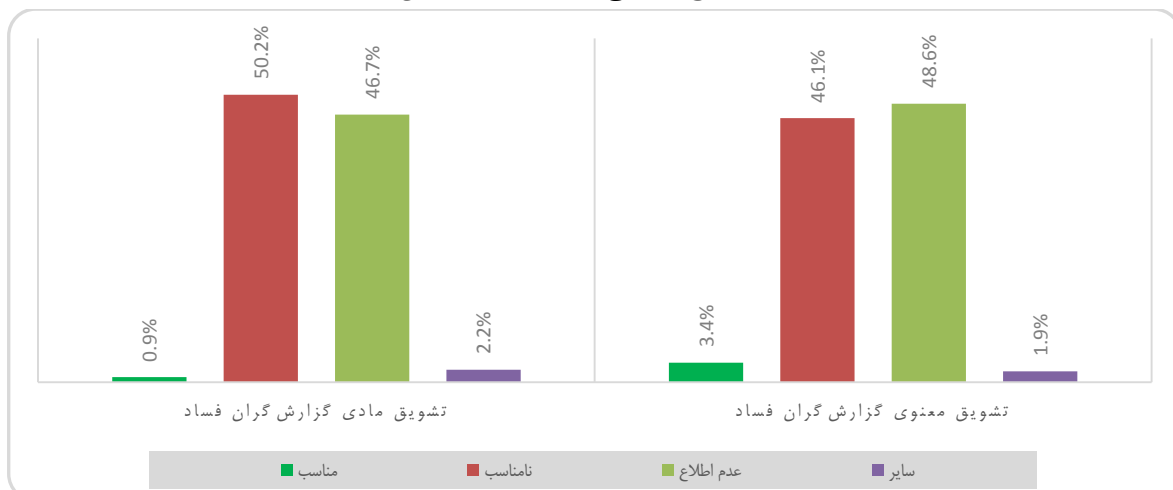
### بُعد تشویق گزارش‌گری فساد

عملکرد شهرداری تهران در این بُعد، برحسب میزان تشویق مادی گزارش‌گران فساد، و همچنین میزان تشویق معنوی گزارش‌گران فساد مورد ارزیابی قرار گرفته است. نتایج ارزیابی این بُعد برحسب وضعیت‌های ذکر شده، در جدول ذیل قابل مشاهده است:

جدول ۵۰: نتایج بررسی بُعد تشویق گزارش‌گری فساد

مجموع	نوع عملکرد				مولفه‌ها	شاخص‌ها
	سایر	عدم اطلاع	نامناسب	مناسب		
٪100.0	٪2.2	٪46.7	٪50.2	٪0.9	تشویق مادی گزارش‌گران فساد	تشویق مادی گزارش‌گران فساد
٪100.0	٪1.9	٪48.6	٪46.1	٪3.4	تشویق معنوی گزارش‌گران فساد	تشویق معنوی گزارش‌گران فساد

### نمودار ۱۳: نتایج بررسی بُعد تشویق گزارش‌گری فساد



### ارزیابی عملکرد شهرداری تهران

همانگونه که تشریح شد، به منظو ارزیابی عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد، نخست وضعیت ابعاد و شاخص‌ها و مولفه‌ها مربوط به هر بُعد، برحسب 3 وضعیت "مناسب"، "نامناسب"



و "عدم اطلاع" تعیین شد. در اینجا برای کمی کردن این 3 وضعیت، پس از تعیین داده‌های معتبر در مورد هر مولفه (خارج کردن تعداد پاسخ‌های افراد غیرمطلع و یا افرادی که سایر گزینه‌ها را ذکر کرده‌اند)، نسبت خالص وضعیت "مناسب" نسبت به وضعیت "نامناسب" محاسبه شد و امتیاز هر شاخص و مولفه بدست آمد و در نهایت برحسب اوزان هر بُعد، امتیاز نهایی عملکرد شهرداری تهران بدست آمد.

#### جدول ۵۱: امتیاز نهایی عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد

امتیاز کل	امتیاز	امتیاز بُعد	ضریب اهمیت	ابعاد نظام گزارش‌گری فساد
21.1	19.2%	27.0%	71.2%	مشخص بودن مرجع رسیدگی به گزارشات فساد
	34.6%	42.4%	81.6%	مشخص بودن نظام و روبه‌های گزارش‌گری فساد
	34.4%	39.3%	87.6%	حمایت قانونی از گزارش‌گران فساد
	14.2%	17.4%	81.8%	ارتقاء فرهنگ گزارش‌گری فساد
	3.2%	4.3%	74.4%	تشویق گزارش‌گری فساد

شرح این عملیات و محاسبات در ذیل ارائه شده است:

$$\text{Dimension 1} = \frac{(\text{Var1} + \text{Var2} + \text{Var3})}{3} = \frac{34.8\% + 30.0\% + 8.3\%}{3} = 27.0\%$$

$$\text{Dimension 2} = \frac{(\text{Var1} + \text{Var2} + \text{Var3} + \text{Var4} + \text{Var5})}{5} = \frac{44.0\% + 10.9\% + 80.3\% + 31.7\% + 59.8\%}{5} = 42.4\%$$

$$\text{Dimension 3} = \frac{(\text{Var1} + \text{Var2} + \text{Var3} + \text{Var4} + \text{Var5} + \text{Var6})}{6} = \frac{13.6\% + 33.6\% + 38.4\% + 53.5\% + 53.9\% + 42.9\%}{6} = 39.3\%$$

$$\text{Dimension 4} = \frac{(\text{Var1} + \text{Var2} + \text{Var3} + \text{Var4} + \text{Var5} + \text{Var6} + \text{Var7})}{7} = \frac{19.7\% + 12.7\% + 3.3\% + 2.8\% + 36.3\% + 15.2\% + 22.2\%}{7} = 17.4\%$$

$$\text{Dimension 5} = \frac{(\text{Var1} + \text{Var2})}{3} = \frac{1.8\% + 6.9\%}{2} = 4.3\%$$

به منظور محاسبه امتیاز نهایی عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد، امتیاز هر بعد در میزان اهمیت آن ضرب شد و میانگین عملکرد در مجموعه ابعاد محاسبه گردید. براین اساس، امتیاز نهایی عملکرد شهرداری تهران 21.1 از 100 بدست آمد.

$$\begin{aligned} \text{Total Score} &= \frac{(\text{Dim1} \times \text{M1}) + (\text{Dim2} \times \text{M2}) + (\text{Dim3} \times \text{M3}) + (\text{Dim4} \times \text{M4}) + (\text{Dim5} \times \text{M5})}{5} \\ &= \frac{(27.0\% \times 71.2\%) + (42.4\% \times 81.6\%) + (39.3\% \times 87.6\%) + (17.4\% \times 81.8\%) + (4.3\% \times 74.4\%)}{5} = 21.1\% \end{aligned}$$



## ۵-۲- پیشنهاد نظام مناسب گزارش‌گری فساد

رویه‌ها و سیاست‌های منسجم و قوی گزارش‌گری فساد، از ارکان و هسته‌های اصلی ایجاد یک نظام کارآمد مبارزه با فساد، به ویژه در عرصه خدمات عمومی است. چنین رویه‌هایی در راستای ترویج و تشویق فرهنگ شفافیت، راستی، صداقت و مسئولیت‌پذیری بسیار مؤثر هستند.

یک نظام مؤثر مقابله با فساد، می‌بایست گزارش‌گران را تشویق به گزارش موارد تخلف و فساد نماید. افراد داخلی سازمان به لحاظ افشای تخلفات از منابع اصلی اطلاعاتی در ساختارهای مدرن و پیچیده مبارزه با فساد محسوب می‌شوند. در حقیقت، گزارشاتی که گزارش‌گران فساد از موارد فساد ارائه می‌دهند، رایج‌ترین شیوه برای شناسایی تخلفات و فساد سازمانی محسوب می‌شود. ترکیب مؤثر همه این اقدامات در حفاظت از منافع عمومی و ترویج فرهنگ صداقت و درستی در بخش عمومی از اهمیت بالایی برخوردار است. علاوه بر این، با چنین اقداماتی این پیام به محیط داخلی و خارج از سازمان مخابره خواهد شد که مسئولین نسبت به مسائل اخلاقی و درستی و سلامت دغدغه‌مند هستند و هر گونه اقدامات تلافی‌جویانه و انتقام از گزارش‌گران فساد را تحمل نخواهند کرد. با این وجود، برای کسب اطمینان از این که سیاست‌ها و رویه‌های افشاگری در راستای دستیابی بدین اهداف عمل می‌کنند، کارکنان و کارمندان بخش عمومی می‌بایست از این موضوع اطمینان حاصل نمایند که کانال‌های گزارش‌گری فساد، جهت جلوگیری از هر گونه اقدامات تلافی‌جویانه علیه آنها، به صورت محرمانه و سری می‌باشند.

اما حتی مهم‌تر و فراتر از ملاحظات قانونی، اقدامات و عنایت ویژه‌ای است که شهرداری تهران می‌تواند در راستای ایجاد محیطی بر پایه شفافیت، درستی و صداقت در سطح سازمان و فراتر از آن، به وجود آورد. در حالیکه در سال‌های اخیر درک عمومی از موضوع گزارش‌گری فساد تقویت شده است اما می‌بایست اقدامات بیشتری در راستای متقاعد کردن و همراه کردن کارکنان و ذی‌نفعان صورت گیرد. باید برای آنان مسجل شود که مسئولین در مبارزه با فساد اقدامات قاطع، مناسب و صحیحی انجام می‌دهند و شاهد جهت‌گیری‌ها و حمایت‌های آشکار و صریح مدیران ارشد شهرداری تهران در این خصوص باشند.

با مقدمه ذکر شده، در این بخش از گزارش براساس یافته‌ها و تحلیل‌های صورت گرفته در بررسی مبانی نظری، مطالعات تطبیقی، نظرخواهی از کارکنان و مصاحبه با خبرگان و صاحب‌نظران، مجموعه‌ای از اقدامات و توصیه‌ها در قالب "نظام مناسب گزارش‌گری فساد" پیشنهاد می‌شود که در مجموع می‌تواند در ایجاد محیط مناسب برای گزارش‌گری فساد و تخلفات احتمالی که در شهرداری تهران رخ می‌دهد، مؤثر باشند. البته بدیهی است، اجرای یک باره این توصیه‌ها، بدون برنامه‌ریزی و ایجاد ساختار مناسب، شهرداری تهران را با چالش‌هایی رو به رو می‌کند. زیرا این امر علاوه بر اقتضائات ساختاری و اجرایی، نیازمند تغییر در نگرش‌ها و تصورات عمومی نسبت به نقش مهم گزارش‌گران در مبارزه با فساد است.

### اقدام ۱: تعیین مرجع رسیدگی به گزارشات فساد

#### ۱-۱- تعیین مرجع رسیدگی به گزارشات فساد

- توصیه ۱: در درون شهرداری تهران یک فرد یا واحد تعیین شود که به عنوان مرجع رسیدگی



- داخلی، مدیریت نظام گزارش‌گری فساد را در درون شهرداری تهران برعهده داشته باشد.
- **توصیه 2:** در بیرون از شهرداری تهران یک فرد یا نهاد تعیین شود که این قدرت و اختیار را داشته باشد که به عنوان یک کانال جایگزین گزارشات فساد و تخلفات را در اختیار داشته باشد و موارد تخلف و گزارشات فساد را به عنوان یک مرجع رسیدگی بیرونی، بررسی و پیگیری نماید.
  - **توصیه 3:** در هر یک از معاونت‌ها، مناطق، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری تهران یک مقام ارشد منصوب شود به عنوان رابط مرجع رسیدگی به گزارشات فساد، که مسئول دریافت، ثبت و پیگیری گزارشات دریافتی از تخلفات و فساد باشد.
  - **توصیه 4:** سازوکارهای هماهنگی بین مراجع مسئول دریافت و رسیدگی به گزارشات فساد از منابع داخلی و خارجی، با مقامات و مسئولین حقوقی، برای اطمینان از پیگیری‌های کیفی در صورت تأیید، ایجاد شود.

## ۱-۲- تعیین ساختار مرجع رسیدگی به گزارشات فساد

- **توصیه 5:** مرجع مسئول داخلی رسیدگی به گزارشات فساد در شهرداری تهران، بایستی فرد یا واحدی زیر نظر شهردار تهران باشد.
- **توصیه 6:** مرجع مسئول بیرونی رسیدگی به گزارشات فساد در شهرداری تهران، بایستی فرد یا واحدی مستقل از شهرداری تهران باشد.

## اقدام ۲: تعریف نظام ثبت و پیگیری گزارشات فساد

### ۱-۲- تعریف گستره و دامنه مناسبی برای نظام گزارش‌گری فساد

- **توصیه 7:** تعریفی دقیق و مناسب از اصطلاحات "فساد"، "تخلف" و "گزارش‌گری فساد" در قوانین شهرداری تهران گنجانده شود.
- **توصیه 8:** تعریف "فساد" و "تخلف" بایستی با "قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد" و "قانون رسیدگی به تخلفات اداری" هماهنگ باشد.
- **توصیه 9:** اصطلاح "گزارش‌گر فساد" بایستی به گونه‌ای تعریف شود که بیانگر این باشد که افراد گزارش‌گر فساد درصدد حفاظت از منافع شهرداری تهران و جامعه هستند.
- **توصیه 10:** جهت جلوگیری از درز اطلاعات حساس و یا منافع استراتژیک، بایستی برای افشای عمومی اطلاعات تدابیر محافظتی در نظر گرفته شود. بدین منظور دستورالعمل و راهنمایی تهیه شود که به طور واضح نشان دهد جهت تقویت پاسخگویی و شفافیت در درون سازمان و جامعه، چه اطلاعاتی می‌تواند افشا شود و چه اطلاعاتی با توجه به ماهیتی که دارند نباید در محافل عمومی گزارش و افشاء شوند.

### ۲-۲- ایجاد کانال‌های امن، متنوع و شفاف برای افشای تخلفات

- **توصیه 11:** افرادی مطمئن و در دسترس جهت دریافت گزارشات حضوری گزارش‌گران فساد تعیین شوند، بدون افشای اطلاعات هویتی گزارش‌گران.





- **توصیه 12:** خطوط تلفن امن و 24 ساعته جهت دریافت گزارشات تلفنی گزارش‌گران فساد راه‌اندازی شوند، بدون افشای اطلاعات هویتی گزارش‌گران.
  - **توصیه 13:** یک بستر اینترنتی برای برقراری ارتباط میان گزارش‌گران فساد و مراجع دریافت گزارش فساد ایجاد شود، بدون این که اطلاعات هویتی گزارش‌گران فساد افشا شود.
  - **توصیه 14:** از اعداد و کدهای قابل پیگیری برای ناشناس ماندن گزارش‌گران فساد استفاده شود تا احتمال درز و افشای اطلاعات هویتی گزارش‌گران فساد کمتر شود و تا جایی که ممکن است تعداد افرادی که هویت واقعی گزارش‌گران فساد را می‌دانند، محدود شود.
- ۲-۳- نظارت بر اثربخشی نظام گزارش‌گری فساد و عملکرد گزارش‌گران فساد**
- **توصیه 15:** از دانش و تجربه پژوهشگران و صاحب‌نظران مختلف، در جهت طراحی یک نظام کارآمد گزارش‌گری فساد و ترویج فرهنگ گزارش‌گری فساد، بهره گرفته شود.
  - **توصیه 16:** جهت بررسی دوره‌ای نظام، ساختار و مقررات قانونی گزارش‌گری فساد شهرداری تهران، کمیته‌ای از خبرگان و کارشناسان شامل نمایندگان از معاونت‌ها، مناطق، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری تهران، دستگاه‌های نظارتی و نمایندگانی از کارکنان تشکیل شود.
  - **توصیه 17:** برای ارزیابی اثربخشی چارچوب و ساختار گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران، شاخص‌های مربوطه تعریف شود.

### **اقدام ۳: حفاظت و عدم افشای هویت گزارش‌گران فساد**

#### **۳-۱- تعریف حمایت‌های قانونی از گزارش‌گران فساد**

- **توصیه 18:** گزارش‌گران واجد شرایطی که گزارشات فساد و تخلف را به مراجع داخلی و بیرونی مربوطه گزارش می‌کنند، بایستی مورد حمایت قانونی قرار گیرند.
- **توصیه 19:** گزارش‌گرانی که اطلاعات را با حسن نیت ارائه می‌دهند، باید از حمایت قانونی برخوردار شوند خواه این اطلاعات را در داخل سازمان افشا کنند یا این که آنها را به مراجع بیرونی تعیین شده گزارش کنند.
- **توصیه 20:** اگر گزارش‌گران فساد احساس کردند که با اقدامات تلافی‌جویانه رو به رو هستند این امکان را در اختیارشان قرار دهید که چنین مواردی را در مراجع ذی‌صلاح اداری مطرح کنند.
- **توصیه 21:** زمانی که شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد سلامت و امنیت جانی گزارش‌گران فساد به خطر افتاده است، بایستی برنامه حفاظتی برای این گزارش‌گران در نظر گرفته شود.
- **توصیه 22:** اعطای حمایت‌های قانونی از گزارش‌گران واجد شرایطی که اجازه افشای اطلاعات را در محافل عمومی دارند.
- **توصیه 23:** ارائه تضمین قانونی برای حفاظت از گزارش‌گرانی که هر گونه اطلاعات مرتبط با موارد زیر را فاش می‌کنند:
  - \* هر گونه جرم جنایی.
  - \* عدم رعایت هر گونه تعهد و الزام قانونی.



- \* محیطی که از فساد آسیب دیده و یا در حال آسیب دیدن است.
- \* سلامت و ایمنی کارکنان که به خطر افتاده یا در حال به خطر افتادن است.
- \* سوء استفاده از قدرت و اختیار که صورت گرفته یا در شرف صورت گرفتن است.

### ۲-۳- تعریف صحیح حمایت‌های قانونی از گزارش‌گران فساد

- **توصیه 24:** بایستی معنای "حسن نیت" در گزارش‌گری فساد و عکس آن به صورت دقیق مشخص شود تا حمایت‌های قانونی از افرادی که گزارش‌های نادرست و گمراه‌کننده می‌دهند، سلب شود. به عبارت دیگر، نباید با عنوان حسن نیت از افرادی که ادعایشان غلط است، حمایت قانونی کرد.
- **توصیه 25:** بایستی اطمینان حاصل شود که قانون از گزارش‌گرانی که گزارش‌های فسادهای نادرست یا گمراه‌کننده انجام داده‌اند، حمایت نمی‌کند.
- **توصیه 26:** در مواردی که فردی تحت عنوان گزارش‌گری فساد، ادعاهای نادرست و گمراه‌کننده‌ای مطرح می‌کند، نه تنها نباید هیچ‌گونه حمایت قانونی از وی صورت گیرد بلکه فرد یا افرادی که به آنها اتهام وارد شده است می‌توانند علیه وی اقامه شکایت و دعوی کنند.

### ۳-۳- منع صریح هر گونه اقدام تلافی‌جویانه علیه گزارش‌گران فساد

- **توصیه 27:** امنیت و سلامت گزارش‌گران فساد در برابر هر گونه جرم و اقدام کیفری تضمین شود مگر نسبت به گزارش‌گری فساد که با سوء نیت انجام شده باشد.
- **توصیه 28:** مکانیزمی جهت حل سریع و مؤثر اختلافات میان گزارش‌گران فساد بالقوه و مدیران آنها فراهم کنید؛ از جمله در مواردی که احتمال وقوع اقدامات تلافی‌جویانه وجود دارد.
- **توصیه 29:** ممنوعیت کیفری علیه هرگونه اقدامات تلافی‌جویانه در قانون لحاظ شود تا در حمایت از گزارش‌گرانی که فساد را افشا و یا اطلاعات مربوط به نقض قوانین را ارائه می‌کنند، قابل اجرا باشد.
- **توصیه 30:** اطمینان حاصل شود گزارشاتی که از اقدامات تلافی‌جویانه به مسئولین مربوطه ارائه می‌شود به صورت دقیق و صحیح رسیدگی می‌شود و همچنین اطمینان حاصل شود آموزش‌های لازم و مناسب نیز به مسئولین رسیدگی به این پرونده‌های مربوط به اقدامات تلافی‌جویانه علیه گزارش‌گران فساد، داده می‌شود.

### ۴-۳- جبران هر گونه اقدام تلافی‌جویانه و تبعات وارده به گزارش‌گران فساد

- **توصیه 31:** برای جبران هرگونه اقدام تلافی‌جویانه و تبعاتی که به واسطه گزارش‌گری به گزارش‌گران فساد وارد شده است، راه‌حل‌های مؤثری متناسب با شرایط گزارش‌گران فساد در شهرداری تهران، ارائه شود.
- **توصیه 32:** در قانون برای جبران هرگونه خسارت وارده به گزارش‌گران فساد که مورد اقدامات تلافی‌جویانه قرار گرفته‌اند راه‌حل‌های خاص وضع شود. این راه‌حل‌ها می‌تواند، اقداماتی از جمله: جابجایی محل خدمت، انتقال به سازمان دیگر، لغو اقداماتی که وضعیت کاری گزارش‌گر فساد را تحت تأثیر قرار می‌دهد و ... باشد.
- **توصیه 33:** در مفاد قانونی شفاف‌سازی شود که مسئولیت و بار اثبات فساد یا تخلف بردوش



شهرداری تهران است و اطمینان حاصل شود که هیچ گونه اقدام تلافی‌جویانه‌ای علیه کارکنان صورت نخواهد گرفت.

#### اقدام ۴: حمایت مدیران و ترویج فرهنگ گزارش‌گری فساد

##### ۴-۱- حمایت مدیران ارشد شهرداری از ایجاد فضای مناسب افشای فساد

- **توصیه 34:** یک رویه و نظام روشن و شفاف تدوین شود که تضمین کند، همواره با افراد فاسد و متخلف در هر رده سازمانی، برخورد می‌شود.
- **توصیه 35:** مدیران و مقامات ارشد شهرداری تهران، نسبت به دریافت، بررسی و تحلیل موارد و گزارشات فساد و تخلفات مسئول و پاسخگو باشند و در بررسی و ارزیابی عملکرد آنها نیز این موضوع لحاظ شود.
- **توصیه 36:** اطمینان حاصل شود که تصمیم‌گیری برای انجام یا عدم انجام تحقیقات در مورد فساد و تخلفات و محتوای یافته‌های آنها، شفاف و مبتنی بر دلایل منطقی و روشن است.
- **توصیه 37:** به منظور تقویت و افزایش اثربخشی نظام گزارش‌گری فساد و برای ارزیابی بهتر و مؤثرتر آن، تصمیمات منوط به بازرسی از طریق نهادهای ذیربط و یا سازمان‌ها مستقل بیرونی انجام شود.
- **توصیه 38:** اطمینان حاصل شود که افراد منصوب در واحد گزارش‌گری فساد برای دریافت، بررسی و تجزیه و تحلیل تخلفات گزارش شده، ظرفیت‌ها لازم را دارند و آموزش‌های مناسب جهت انجام وظایف را دیده‌اند.

##### ۴-۲- کسب اطمینان از شفافیت در تصمیم‌گیری‌های حوزه گزارش‌گری فساد

- **توصیه 39:** رویه‌های تعریف‌شده که از پاسخگویی و ارائه بازخورد توسط مراجع رسیدگی به گزارشات فساد، به گزارش‌گران فساد و یا سایر افراد ذینفع، اطمینان حاصل شود.
- **توصیه 40:** اطمینان حاصل شود که شخص و یا اشخاصی که مانع اجرای عدالت شده‌اند (اعم از متخلف، مدیران، کارکنان و یا حتی مراجع رسیدگی به گزارشات فساد)، مشمول مجازات‌های مناسب می‌شوند.
- **توصیه 41:** اطمینان حاصل شود که مسئولین مربوطه حداقل یک بار یک بررسی اولیه برای تأیید صحت گزارشات فساد انجام می‌دهند، مشروط بر استثناهای محدود و مشخص (برای مثال، جاهایی که به موجب قانون مصادیق فساد قبلاً مشخص شده و یا اینکه افشای آن به وضوح توهین آمیز و گمراه‌کننده باشد).
- **توصیه 42:** در هر معاونت، منطقه، سازمان و شرکت تابعه شهرداری تهران یک فرد مسئول تعیین شود که با مرجع رسیدگی به گزارش‌های فساد همکاری دارد. 3-4- افزایش آگاهی کارکنان نسبت به اهمیت و ضرورت گزارش‌گری فساد
- **توصیه 43:** استراتژی ارتباطی جامع با هدف تقویت نگرش کارکنان در مورد گزارش‌گری فساد و



- تأکید بر نقش مهم آنها در حفاظت از منافع عمومی، طراحی و اجرا کنید.
- **توصیه 44:** جهت تقویت و افزایش اعتماد به کانال‌های گزارش‌دهی، به ویژه کانال‌های داخلی، تأکید شود از جانب شهرداری تهران اقدامات صحیح و مقتضی صورت خواهد گرفت. امنیت و اطلاعات هویتی گزارش‌گران فساد حفظ می‌شود و با هر گونه اقدام تلافی‌جویانه برخورد قانونی خواهد شد.
  - **توصیه 45:** تربیت یک سری مربی به منظور اجرای آموزش مناسب در یک بازه زمانی کوتاه در بخش‌هایی از شهرداری تهران که بیشتر در معرض ریسک فساد هستند.
  - **توصیه 46:** برای تقویت و بهبود تصورات کارکنان از گزارش‌گری فساد و همچنین جهت آگاهی کارکنان از اینکه گزارش‌گری فساد جزئی از حقوق اساسی آنها است.
  - **توصیه 47:** برای اطلاع و درک بیشتر کارکنان شهرداری تهران از موارد و مصادیق تخلف و فساد، نمونه‌های واقعی از تخلفاتی که افشا شده‌اند منتشر شود و مشخص شود چه اقداماتی و در چه شرایطی مصداق تخلف و فساد محسوب می‌شود.
  - **توصیه 48:** از هر معاونت، منطقه، سازمان و شرکت تابعه شهرداری تهران خواسته شود که گزارش‌گری فساد و فرهنگ گزارش‌گری فساد را تبلیغ و ترویج کنند و فضای مناسب گزارش‌گری فساد را فراهم نمایند.

#### ۴-۴- افزایش آگاهی جامعه نسبت به اهمیت و ضرورت گزارش‌گری فساد

- **توصیه 49:** یک بخش ویژه جهت انجام فعالیت‌های اطلاع‌رسانی و آگاهی‌بخشی در مورد گزارش‌گری فساد برای عموم و در سطح جامعه ایجاد شود.
- **توصیه 50:** جهت انجام فعالیت‌های آگاهی‌بخشی در کل جامعه که از اجرای چارچوب گزارش‌گری فساد پشتیبانی می‌کند، با سایر سازمان‌ها و نهادها همکاری شود.

#### اقدام ۵: ارائه پاداش‌های مادی و قدردانی از گزارش‌گران فساد

##### ۵-۱- تقدیر و تشکر از گزارش‌گران فساد

- **توصیه 51:** دستورالعملی برای تقدیر و تشکر به صورت اختصاصی و در مجامع عمومی از گزارش‌گران فساد تهیه شود.

##### ۵-۲- ارائه مشوق‌های مادی به گزارش‌گران فساد

- **توصیه 52:** دستورالعملی برای اعطای جوایز مادی به گزارش‌گران فساد، متناسب با ماهیت و گستردگی فساد گزارش شده، تهیه شود.
- **توصیه 53:** در مواردی که گزارش‌گران فساد در شهرداری تهران برای حفاظت از منافع عمومی به صورت شایان و برجسته کمک کرده‌اند یا باعث بازپس‌گیری مبالغ بیش از حدود تعیین شده در دستورالعمل شده‌اند، جوایز افتخاری و مادی بیشتری برایشان در نظر گرفته شود.

##### ۵-۳- اعطای کمک‌های موقت به گزارش‌گران فساد



- **توصیه 54:** برای گزارش‌گرانی که مشخصاً به دلیل گزارش‌گری فساد درگیر اقدامات تلافی‌جویانه شده‌اند و در فرآیند قانونی پیگیری جبران چنین آسیب‌هایی هستند کمک‌های موقتی صورت گیرد (در شرایطی مانند وضعیت متزلزل گزارش‌گران فساد از لحاظ مالی و نداشتن منبع مشخص درآمدی).



## فهرست منابع و مآخذ

### منابع فارسی

- ابراهیمی، شهرام و صفائی، حامد (1394)؛ رویکرد قانونگذار در پیشگیری از وقوع جرم در قانون نظام سلامت اداری و مقابله با فساد؛ مقاله تحقیقات حقوق جزا، سال ششم، جلد 2
- پرنیان، احسان، رزقی، ابوالفضل، پرهیزکاری، عباس (1396)؛ استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای مبارزه و پیشگیری از فساد (بررسی تجربیات کشورهای منتخب)؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- حیدرنژاد، کیوان، بدیع‌زاده، یوسف (1393)؛ حمایت کیفری از بزه‌دیدگان و شهود در قوانین ایران و اسناد بینالمللی؛ همایش ملی ایران و چالش‌های حقوقی بینالمللی؛ دانشکده علوم انسانی، شعبه مراغه، اسفند 93
- علی بن محمد لیثی واسطی، عیون الحکم و المواعظ؛ موسسه علمی فرهنگی دار الحدیث، سازمان چاپ و نشر: قم، ۱۳۷۶
- کریمی، فاطمه (1395)؛ رویکرد پیشگیرانه به حمایت از گزارش‌گران فساد؛ مجله کارآگاه، سال نهم، زمستان 1395، شماره 37
- الماسی، مجید (1397)؛ پیشگیری و مبارزه با فساد (راهبردهای قوه مقننه در پیشگیری از وقوع فساد؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- محمد بن حسن طوسی، تهذیب الأحکام (دار الکتب الإسلامیة: تهران، ۱۳۶۵)، ج 6، 181
- محمد بن حسین شریف الرضی، نهج البلاغه (صبحی صالح) (موسسه دار الهجرة: قم، ۱۴۱۴)، 444، نامه 53
- محمد بن علی ابن بابویه، الخصال (جاویدان: تهران، ۱۳۶۲)، ج 1، 27، حدیث 95
- ناصر مکارم شیرازی، پیام قرآن (دار الکتب الإسلامیة: تهران، ۱۳۸۱)، ج 4، 455
- ناصر مکارم شیرازی، تفسیر نمونه (دار الکتب الإسلامیة: تهران، ۱۳۷۴)، ج 23، 372
- نیاز پور، امیرحسین (1383)؛ قانون پیشگیری از جرم در ایران؛ مجله حقوق قضایی؛ شماره 48-49

### منابع لاتین

- Alford, C. F. (2001). Whistle-blower: Broke lives and organizational power. Ithaca: Cornell University Press
- Alleyne, P., Hudiab, M., & Pike, R. (2013). Toward a conceptual model of whistle-blowing intentions among external auditors. *The British accounting Review*, 45(1), 10-23.
- Andrade, J. A. (2015). Reconceptualising whistleblowing in a complex world. *Jornal of Business Ethics*, 128(2), 321-335.
- Antonetti, P., & Makla, S. (2016). An extended model of moral outrage at corporate social irresponsibility. *Jornal of Business Ethics*, 135(3), 429-444.
- Ayers, S., & Kaplan, S. E. (2005). Wrongdoing by consultants: An examination of employees' reporting intentions. *Jornal of Business Ethics*, 57(2), 121-137.
- Bailey .A.A (2005). Non-fulfillment of promotional deals: The impact of gender and company reputation on consumers' perceptions and attitude. *Journal of Retailing and consumer services*, 12(4), 285-295.
- Bailey .A.A., & Bonified, C.M. (2010). Broken(promotional) promise: The impact of firm reputation and blame. *Journal of Marketing Communications*, 16(5), 287-306.
- Barnett, T. (1992). A Preliminary investigation of the relationship between selected organizational characteristics and external whistleblowing by employee. *Journal of*



- Business Ethics,11(12),949-959.
- Barnett, T, Cochran,D.S.,& Taylor, G.S.(1993).The internal disclosure policies of private sector employers: An initial Look at their relationship to employee whistleblowing. *Journal of Business Ethics*, 12(2),127-136.
  - Barnett, T, & Valentine,S. (2004). Issue contingencies and marketers' recognition of ethical issues, ethical judgments and behavioral intentions, . *Journal of Business Research*, 57(4),338-346 .
  - Beck,L., & Ajzen, I.(1991). Predicting dishonest actions using the theory of planned behavior,*Jornal of Research in Personality*,25(3)285-301.
  - Benson, J. A., Ross, D.L.(1998). Sundstrand : A case study in transformation of cultural ethics. *Journal of Business Ethics*. 17(14),1517-1527.
  - Berry, B.(2004). Organizational culture: A framework and strategies for facilitating employee whistleblowing. *Employee Responsibilites and Rights Journal*, 16(1),1-11.
  - Bhal, K,T.,& Dadhich, A.(2011). Impact of ethical leadership and leader-member exchange on whistleblowing. The moderating impact of the moral intensity of the issue.*Jornal of Business Ethics*, 103(3),485-496.
  - Bjorkelo, B., Einaresen,S., & Matthiesen,S.B.(2010). Predicting proactive behavior at work: Exploring the role of personality as an antecedent of whistleblowing behavior. *Journal of occupational and organizational psychology*, 83(2), 371-394\.
  - Bocchiaro,P.,Zimbardo,P.G.&Van Lange,P.A. (2012). To defy or not to defy: An experimental study of the dynamic disobedience and whistle-blowing. *Social Influence*, 7(1), 35-50.
  - Bouville, M. (2008). Whistle-blowing and morality.*Journal of Business Ethics*, 81(3), 579- 398.
  - Brody, R.G., Coulter,J.M., & Lin .S.(1999). The effect of national culture on whistleblowing perceptions. *Teaching Business Ethic*, 3(4), 383-398.
  - Brown,A.J. (2008). Whistleblowing in the Australian public sector: Enhancing the theory and practice of internal witness management in public sector organizations. Canberra: ANU E Press.
  - Buchanan, N.T., Settles, I.H., Hall,A.T.,& O'Connor,R.C.(2014). A review of organizational strategies for reducing sexual harassment: Insight from the US military. *Journal of Social Issues*, 70(4), 687-702.
  - Callahan,E,S., & Collins, J.W.(1992). Employee attitudes toward whistleblowing: Management and public policy implications. *Journal of Business Ethics*, 11(12),939-948.
  - Callahan, E.S., & Dworkin,T.M.(1994). Who blows the Whistle to the media and why: organizational characteristics of media whistleblowers. *American Business law Journal*, 32(2), 151-184 .
  - Carter,C.R.(2000). Ethical issues in international buyer-supplier relationships: A dyadic examination. *Journal of operations management*, 18(2),191-208.
  - Cassematic,P.G., & Wortley,R.(2013). Prediction of whistleblowing or non-reporting observation: The role of personal and situational factors. *Journal of Business Ethics*, 117(3),615-634.
  - Chen,C.P., & Lai, C.T.(2014). To blow or not to blow the whistle: commitment on



- whistleblowing intentions and behavior. *Business Ethics*, 23(3), 327-342.
- Chiu, R.K. (2003). Ethical judgment and whistleblowing intention: Examining the moderating role of focus of control. *Journal of Business Ethics*, 43(1-2), 65-74.
  - Craft, J. (2013). A review of empirical ethical decision making literature: 2004-2011. *Journal of Business Ethics*, 117(2), 221-259.
  - Crane, A., & Matten, D. (2007). *Business ethics: Managing corporate citizenship and sustainability in the age of globalization*. Oxford: Oxford university Press .
  - Dalton, D., & Radtke, R.R. (2013). The joint effects of Machiavellianism and ethical environment on whistle-blowing. *Journal of Business Ethics*, 117(1), 153-172.
  - De Bock, T., & Van Kenhove, P. (2011). Double standards: The role of techniques of neutralization. *Journal of Business Ethics*, 99(2), 283-296.
  - Dhamija, S. (2014). Whistle blower policy: Time to make it mandatory. *Global Business Review*, 15(4), 833-846.
  - Dworkin, T. M., & Baucus, M. S. (1998). Internal vs. external whistleblowers: A comparison of whistleblowing processes. *Journal of Business Ethics*, 17(12), 1281-1298.
  - Dworkin, T.M., & Near, J.P. (1997). A better statutory approach to whistleblowing. *Business Ethics Quarterly*, 7(1), 1-16 .
  - Dyck, A., Morse, A., & Zingales, L. (2010). Who blows the whistle on corporate fraud? *The Journal of Finance*, 65(6), 2213-2253.
  - Elliston, F.A. (1982). Anonymity and whistleblowing. *Journal of Business Ethics*, 1(3), 167-177 .
  - Ferrell, O.C., Gresham, L.G., & Fradrich, J. (1989). A synthesis of ethical decision models for marketing. *Journal of Macromarketing*, 9(2), 55-64.
  - Fleischman, G., & Valentine, S. (2003). Professionals' tax liability assessments and ethical evaluations in an equitable relief innocent spouse case. *Journal of Business Ethics*, 42(1), 27-44.
  - Gao, J., Greenberg, R., & Wong-on-Wing, B. (2015). Whistleblowing intentions of lower-level employee: The effect of reporting channel, bystanders, and wrongdoer power status. *Journal of Business Ethics*, 126(1), 85-99.
  - Geva, A. (2006). A typology of moral problems in Business, A framework for ethical management. *Journal of Business Ethics*, 69(2), 133-147.
  - Grappi, S., Rpmanni, S., & Bagozzi, R.P. (2013). Consumer response to corporate irresponsible behavior: Moral emotions and virtues. *Journal of Business Research*, 66(10), 1814-1821.
  - Gundlach, M. J., Douglas, S.C., & Martinko, M.J. (2003). The decision to blow the whistle: A social information processing framework. *Academy of Management Review*, 28(1), 107-123 .
  - Henik, E. (2008). Mad as hell or scared stiff? The effects of value conflicts and emotions on potential whistle-blower. *Journal of Business Ethics*, 80(1), 111-119.
  - Henik, E. (2015). Understanding whistleblowing: A set-theoretic approach. *Journal of Business Research*, 68(2), 442-450.
  - Hersh, M.A. (2002). Whistleblowers, heroes or traitors? Individual and collective





- responsibility for ethical behavior. *Annual Reviews in control*, 26(2),281-293.
- Hill, J.A., Eckerd, S., Wilson,D.,Greer,B.(2009). The effect of unethical behavior on trust in a buyer-supplier relationship: The mediating role of psychological contract violation. *Journal of operations Management*, 27(4),281-293 .
  - Hollings,J.(2013).Let the story go: The role of emotion in the decision making process of the reluctant, vulnerable witness or whistle-blower. *Journal of Business Ethics*,114(3),501-512.
  - Huber, F., Vollhardt,K.,Matthes,L.,&Vogel.,J.(2010). Brand misconduct: Consequences on consumer brand relationships. *Journal of Business Research*,63(11),1113-1120.
  - Hunton,J.E., & Rose.J.M(2011). Effects of anonymous whistleblowing and perceived reputation threats on investigation of whistle blowing allegations by audit committee members. *Journal of Management Studies*,48(1),75-98.
  - Hwang, D., Staley,B.,Te Chen,Y.,& Lan,J.S.(2008). Confucian culture and whistleblowing by professional accountants: An exploratory astudy. *Managerial Auditing Journal*,23(5),504-526.
  - Jones,T.M.(1991). Ethical decision making by individuals in organizations: An issue-continued model. *Academy of Management Review*,16(2),366-395.
  - Jubb,P.B.(1999). Whistleblowing: A restrictive definition and interpretation. *Journal of Business Ethics*, 21(1),77-94.
  - Kaplan,S., Pany,K.,Samuel,J.,& Zhang,J.(2009). An examination of the association between gender and reporting intentions for fraudulent financial reporting.*Journal of Business Ethics*,87(1),15-30.
  - Kaplan, S.E.,& Schultz, J.J.(2007). Intentions to report questionable acts: An examination of the influence of anonymous reporting channel, internal audit quality and setting. *Journal of Business Ethics*, 71(2),109-124.
  - Kaptein,M.(2011).From inaction to external whistleblowing: The influence of the ethical culture of organizations on employee responses to observed wrongdoing. *Journal of Business Ethics*,98(3),513-530.
  - Keenan,J.P.(1990). Upper-Level managers and whistleblowing: Determinants of perceptions of company encouragement and information about where to blow the whistle. *Journal of Business and Psychology*. 5(2),223-235.
  - Keenan,J.P.(2002). Whistleblowing: A study of managerial differences. *Employee Responsibilities and Rights Journal*,14(1),17-32.
  - Kennan,j.P & Mclain,D,L.(1992). Whistleblowing: A conceptualization and model. In J.L.Wall & K.R.Jaunch(Esd), *Academy of Management Best papers Proceedings* (pp.350-352). Las Vegas, NV.
  - Keil, M., &Park, C.(2010). Bad news reporting on troubled IT Projects: Reassessing the mediating role of responsibility in the basic whistleblowing model. *Journal of Systems and Software*,83(11),2305-2316.
  - King,G,I,I,(1999). The implications of an organizations structure on whistleblowing. *Journal of Business Ethics*,20(4),315-326.
  - Lacayo,R. & Ripley, A. (2002). Persons of the year 2002: The Whistleblowers. *Time*, December 30,2002.



- Lee, J. Y., Heilmann, S. G., & Near, J. P. (2004). Blowing the whistle on Sexual harassment: Test of a model of predictors and outcomes. *Human Relations*, 57(3), 297-322.
- Lewis, D. (2011). Whistleblowing in changing Legal climate: Is it time to revisit our approach to trust and loyalty at the workplace? *Business Ethics*, 20(1), 71-87.
- Liyanarchchi, G., & Nedwick, C. (2009). The impact of moral reasoning and retaliation on whistleblowing: New Zealand evidence. *Journal of Business Ethics*, 89(1), 37-57.
- Loe, T. W., Ferrell, L., & Mansfield, P. (2000). A review of empirical studies assessing ethical decision making in business. *Journal of Business Ethics*, 25(3), 185-204.
- Lowe, D. J., Pope, K. R., & Samuels, J. A. (2015). An examination of financial sub-certification and timing of fraud discovery on employee whistleblowing reporting intentions. *Journal of Business Ethics*, 131(4), 757-772.
- MacNab, B. R., & Worthley, R. (2008). Self-efficacy as an interpersonal predictor for internal whistleblowing: A US and Canada examination. *Journal of Business Ethics*, 79(4), 404-21.
- Marks, L. J., & M. A. (1991). An empirical test of a model of consumer ethical dilemmas. *Advances in Consumer Research*, 18(1), 720-728.
- May, D., Luth, M., & Schworer, C. (2014). The influence of business ethics education on moral efficacy, moral meaningfulness and moral change: A quasi-experimental study. *Journal of Business Ethics*, 124(1), 67-80.
- Mclain, D. L., & Keenan, J. P. (1999). Risk information and the decision about response to wrongdoing in an organization.? *Journal of Business Ethics*, 19(3), 255-271.
- Mesmer-Magnus, J. R., & Viswesvaran, C. (2005). Whistleblowing in organizations: An examination of correlates of whistleblowing intentions, actions and retaliation. *Journal of Business Ethics*, 62(3), 277-297.
- Miceli, M. P., Dreyfus, S., & Near, J. P. (2014). Outsider whistleblowers: Conceptualizing and distinguishing bell-ringing behavior. In A. J. Brown, D. Lewis, R. Moberly & W. Vandekerckhove (Eds). *International handbook on whistleblowing research* (PP.71-94): Edward Elgar.
- Miceli, M. P., Near, J. P. (1984). The relationships among beliefs, organizational position and whistleblowing status: A discriminant analysis. *Academy of Management Journal*, 27(4), 687-705.
- Miceli, M. P., Near, J. P. (1988) Individual and situational correlates of whistleblowing. *Personnel Psychology*, 41(2), 267-281.
- Miceli, M. P., Near, J. P. (1994). whistleblowing: Reaping the benefits. *The academy of Management Executive*, 8(3), 65-72.
- Miceli, M. P., Near, J. P. & Dworkin, T. M. (2008). *Whistleblowing in organizations*. New York. Roulledge, Taylor and Francis Group.
- Miceli, M. P., Near, J. P. & Dworkin, T. M. (2009) .(
- Miceli, M. P., Near, J. P. & Rehg, M. T., Van Scotter, J. R., (2012). predicting employee reactions to perceived organizational wrongdoing: Demoralization, justice, proactive personality, and whistleblowing, *Human relations* 65(8), 923-954.
- Miceli, M. P., Near, J. P. & Schwenk, C. R., (1991). Who blows the whistle and why.



- Industrial and Labor Relations Review,45(1),113-130 .
- Nayir,D.Z.,& Herzing, C.(2012). Value orientation as determinants of preference for external and anonymous whistleblowing. *Journal of Business Ethics*,107(2),197-213 .
  - Near,J.P.,& Miceli,M.P.(1985). Organizational dissidence: The case of whistleblowing. *Journal of Business Ethics*, 4(1),1-16.
  - Near,J.P.,& Miceli,M.P.(1995). Effective whistleblowing. *Academy of Management Review*, 20(3),679-708.
  - Near,J.P.,& Miceli,M.P.(1996). Whistleblowing Myth and reality. *Journal of Management*, 22(3),507-526.
  - Near,J.P., Rehg, M.T., Van Scotterm, J.R. & Miceli,M,P.(2004).Does type of wrong wrongdoing affect the whistleblowing process? *Business Ethics Quarterly*,14(2),219-242.
  - O'sullivan,P., & Ngau, O.(2014).whistleblowing: A critical philosophical analysis of the component moral decisions of the act and some new perspectives on its moral significance. *Business Ethics*,23(4),401-415.
  - Painter-Morland,M.(2010).Questioning corporate codes of ethics. *Business Ethics*,19(3),265-279.
  - Palazzo,G.,Krings,F.,& Hoffrage,U.(2012).Ethical blindness. *Journal of Business Ethics*,109(3),323-338.
  - Park,H.,& Blenkinsopp,J.(2009). Whistleblowing as planned behavior. A Survey of South Korean police. *Journal of Business Ethics*,85(4),545-556.
  - Park,H.,& Blenkinsopp,J.,Oktem,M.K.,&Omurgonulsen,U.(2008). Cultural orientation and attitudes toward different forms of whistleblowing: A comparison of South Korea, Turkey and the UK. *Journal of Business Ethics*,82(4),929-939.
  - Park,H.,& Blenkinsopp,J.,&Park,M.(2014). The influence of an observer's value orientation and personality type on attitudes toward whistleblowing. *Journal of Business Ethics*. 120(1),121-129.
  - Park,H., Rehg,M.T.,&Lee,D.(2005).The influence of Confucian ethics and collectivism on whistleblowing intentions: A study of South Korean public employees. *Journal of Business Ethics*,58(4),387-403.
  - Pastin,M.(2014). Why embracing whistleblower could save your reputation. *Special to the Globe and Mail*, Available at: <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/careers/leadership-lab/why-embracing-whistleblowers-could-save-your-reputation/article17858924/>
  - Patterson,D.M.(2001). Casual effects of regulatory, organizational and personal factors on ethical sensitivity. *Journal of Business Ethics*,30(2),123-159.
  - Pearson,K.C.(2014). "Outside" whistleblower in senior care industry to receive \$5.7 milion. Available at: <http://lawprofessors.typepad.com/elder-law/2014/02/false-claim-act-cases-can-an-outsider-be-a-whistleblower-html>.
  - Pedersen, L, J.T.(2009). See no evil: Moral see no evil: Moral sensitivity in the formulation of business problems. *Business Ethics*, 18(4),335-348.
  - Rachagan, S., & Kuppusamy, K.(2013). Encouraging whistleblowing to improve corporate governance? A Malaysian initiative. *Journal of Business Ethics*,115(2),367-382.



- Rest, J.R. (1993). *Moral development: Advance in research and theory*. New York: Praeger.
- Rest, J.R. (1994). *Background: Theory and research*. In J.R. Rest & D. Narveaz (EDS) (
- *Moral development in the professions: Psychology and applied ethics* (PP.1-26)
- Reynolds, S.J. (2008). *Moral attentiveness: Who pays attention to the moral aspects of life?* *Journal of Applied Psychology*, 93(5), 1027-1041.
- Robey, D., & Keil, M. (2001). *Blowing the whistle on troubled software projects*. *Communications of the ACM*, 44(4), 87-93.
- Robinson, S.N., Robertson, J.C., & Curtis, M.B. (2012). *The effects of contextual and wrongdoing attributes on organizational employees' whistleblowing intentions following fraud*. *Journal of Business Ethics*, 106(2), 213-227.
- Seifert, D.L., Sweeny, J.T., Joireman, J. & Thornton, J.M. (2010). *The influence of organizational justice on account whistleblowing*. *Accounting, Organizations and Society*, 35(7), 707-717.
- Sims, R.L., Kennan, J.P. (1998). *Predictors of external whistleblowing: Organizational and intrapersonal variables*. *Journal of Business Ethics*, 17(4), 411-421.
- Singer, M., Mitchell, S., & Turner, J. (1998). *Consideration of moral intensity in ethicality judgements: Its relationship with whistleblowing and need-for-cognition*. *Journal of Business Ethics*, 17(5), 527-541.
- Somers, M., & Casal, J.C. (2011). *Type of wrongdoing and whistleblowing: Further evidence that type of wrongdoing affects the whistleblowing process*. *Public Personnel Management*, 40(2), 151-163.
- Sparks, J.R., & Hunt, S.D. (1998). *Marketing Research ethical sensitivity: Conceptualization, measurement, and exploratory investigation*. *Journal of Marketing*, 62(2), 92-109.
- Sparks, J., & Pan, Y. (2010). *Ethical judgement in business ethics research: Definition and research agenda*. *Journal of Business Ethics*, 91(3), 405-418.
- Stansbury, J.M., & Victor, B. (2009). *Whistleblowing among young employees: A life-course perspective*. *Journal of Business Ethics*, 85(3), 281-299.
- Sylianous, A.C., Winter, S., Niu, Y., Giacalone, R.A., & Campbell, M. (2013). *Understanding the behavioral intentions to report unethical information technology practices: The role Machiavellianism, gender and computer expertise*. *Journal of Business Ethics*, 117(2), 333-343.
- Tavakoli, A.A., Keenan, J.P., & Cranjak-Karanovic, B. (2003). *Culture and whistleblowing an empirical study of Croatia and United States managers utilizing Hofstede's cultural dimensions*. *Journal of Business Ethics*, 43(1-2), 49-64.
- Taylor, E.Z., & Curtis, M.B. (2010). *An examination of the layers of workplace influences in ethical judgment: Whistleblowing likelihood and Perseverance in public accounting*. *Journal of Business Ethics*, 93(1), 21-37.
- Teo, H., & Caspenz, D. (2011). *Dissenting discourse: Exploring alternatives to the whistleblowing/silence dichotomy*. *Journal of Business Ethics*, 104(2), 237-249.
- Trongmateerut, P., & Sweeney, J.T. (2013). *The influence of subjective norms on whistleblowing: A cross-cultural investigation*. *Journal of Business Ethics*, 112(3), 437-451.



- Tseng,L,M(2014). Blowing the whistle on workplace sexual harassment: Examining the role of harasser status and types of sexual harassment. *Equality, Diversity and Inclusion: An international Journal*, 33(6), 510-522.
- US Securities and Exchange Commission: Office of the whistleblower (2015). Who is an eligible whistleblower? Available at: <http://www.sec.gov/about/office/owb-faq.shtm#p5-1383>.
- Vadera,A.K., Aguilera,R.V., & Caza,B.B. (2009). Making sense of whistleblowing's antecedent. *Business Ethics Quarterly*,19(4), 553-586.
- Van Liedekerke,L., & Dubbink,W.(2008). Twenty years of European business ethics: Past developments and future concerns. *Journal of Business Ethics*, 88(2), 273-280.
- Vandekerckhove,W.(2010). European whistleblowing policies: Tiers or tears? In D.Lewis (Ed), *A global approach to public interest disclosure: What can we learn from existing whistleblowing legislation and research?* Cheltnan: Edward Elgar.
- Vandekerckhove,W.,& Commers,M.S.R.(2004). Whistleblowing and rational loyalty. *Journal of Business Ethics*, 53(1/2), 225-233.
- Vandekerckhove,W., & Lewis,D. (2012), The content of whistleblowing procedures: A critical review of recent official guidelines. *Journal of Business Ethics*, 108(2), 253-264.
- Vemeir,I.,& Van Kenhove, P.(2008). Gender difference in double standards. *Journal of Business Ethics*, 81(2), 281-295.
- Yetmer ,S. A., & Eastman,K.K.(2000). Tax practitioners' ethical sensitivity: A model and empirical examination. *Journal of Business Ethics*, 26(4), 271-288.
- Zhang, J., Chiu, R., & Wei,L.(2009). Decision making process of internal whistleblowing behavior in China: Empirical evidence and implications. *Journal of Business Ethics*, 88(1), 25-41.



## Abstract

In Tehran Municipality, which is constantly dealing with a wide range of citizens, corruption should be addressed in a structured, coordinated and planned manner. Which designing and identifying the necessary areas for establishing corruption reporting in the municipality as an institution that has a direct relationship with the citizens, is necessary .

Public oversight can be one of the most effective ways to deal with corruption if municipality support reporting people. In fact, staff and clients are one of the key factors in identifying and reporting corruption, and their support can significantly prevent corruption. However, due to the lack of up-to-date mechanisms, it is sometimes observed that corruption reporters are punished and harmed, which leads to a loss of trust and disregard for corruption reporting and naturally leads to the spread of corruption .

The importance of this issue in Tehran Municipality is such that the third plan of Tehran Municipality mentions the establishment of mechanisms to support corruption reporters. Accordingly, the present research was developed with the aim of reviewing the situation of Tehran Municipality in terms of supporting corruption reporters and providing executive mechanisms to support corruption reporters in Tehran Municipality.

In the present study, an attempt was made to examine the status of Tehran Municipality's support for corruption reporters after modeling. In the modeling section, first, a theoretical model of corruption reporting was designed by combining the results of theoretical and comparative studies. Then, by conducting a qualitative study (interviewing 10 experts inside and outside Tehran Municipality) and a quantitative study (obtaining the opinions of 430 managers and employees of deputies, regions, organizations and companies affiliated to the municipality), the framework of Tehran Municipality Corruption Reporting System was designed .

This system has five dimensions: corruption reporting authority; Corruption reporting system and procedures; Legal protection of corruption reporters; Promoting a culture of corruption reporting; Encourage corruption reporting.

Then, the set of actions proposed in terms of each dimension of the corruption reporting system. Finally, after determining the importance of each of these dimensions, the current status of the dimensions, and indicators and components were determined and the final score of Tehran Municipality in supporting corruption reporters was calculated. Accordingly, the final score of Tehran Municipality in supporting corruption reporters was 21.1 out of 100.

Keywords: Corruption, Corruption Reporting, Corruption Reporters, Support for Corruption Reporters



مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران