

دانش

سال دوازدهم/شماره سی و نهم/ زمستان ۱۳۹۹

فصلنامه علمی- تخصصی
سازمان بازرسی کل کشور

۳۹

مقالات علمی

اخذ پورسانت در معاملات خارجی و تحصیل منفعت در معاملات داخلی
علی احمدی

نقش آمبودزمان به عنوان نهاد نظارت فراقضایی در ارتقاء سرمایه اجتماعی
هانیه پورخدا بخشی، هادی رمضانیان فهندری

بررسی نحوه عملکرد فناوری اطلاعات و ارتباطات در کاهش فساد اداری
سعید حسین آبادی، حمید امینی

ارائه راهبرد جهت فرایندهای اولویت‌دار شناسایی شده محمل فساد در شهرداری تهران
روح اله شهیدی پور، علیرضا کرمی، کاوه محمدی، فاطمه عفتی

سه انگاره برای تحلیل فساد
آیت باقری

گزارش تخصصی

بررسی پیامدهای پیدایش کرونا بر بخش‌های اقتصادی ایران

اصغر مبارک

فصلنامه دانش ارزیابی

دوره جدید؛ سال دوازدهم؛ شماره ۳۹؛ زمستان ۱۳۹۹

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: حسن درویشیان

سر دبیر: فرزاد مخلص الائمه

هیأت تحریریه:

حجت الاسلام محمد مهدی عرب انصاری، دکتر حبیب الله فتاحی، دکتر محمد باقری کمار علیا،
مهندس محمد رضا اتفاق کهنمویی، دکتر حمید رضا ملک محمدی، دکتر محمدوزین کریمیان،
دکتر حسین قلجی.

تلفن: ۶۱۳۶۲۸۸۳

bazrasi.research@136.ir

www.daneshearzyabi.ir

مدیر اجرایی: حسین قلجی

ویراستار و صفحه آرا: سمانه پالیزبان

ویراستار انگلیسی: آیت باقری

نشانی: تهران، خیابان آیت الله طالقانی، تقاطع سپهبد قرنی، سازمان بازرسی کل کشور، طبقه نهم (ساختمان جدید)،
دفتر فصلنامه دانش ارزیابی

فصلنامه دانش ارزیابی به استناد مجوز شماره ۹۰/۲۵۳۹۵ وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
منتشر می شود.

مطالب مطرح شده در مقالات موضع سازمان بازرسی نبوده و نظر نویسندگان آنها می باشد و صحت
مطالب به عهده نویسندگان خواهد بود.

فهرست

۷..... اخذ پورسانت در معاملات خارجی و تحصیل منفعت در معاملات داخلی

علی احمدی

۲۱..... نقش آمبودزمان به عنوان نهاد نظارت فراقضایی در ارتقاء سرمایه اجتماعی

هانیه پورخدا بخشی، هادی رمضانیان فهندری

۴۳..... بررسی نحوه عملکرد فناوری اطلاعات و ارتباطات در کاهش فساد اداری

سعید حسین آبادی، حمید امینی

۵۷..... ارائه راهبرد جهت فرایندهای اولویت‌دار شناسایی شده محمل فساد در شهرداری تهران

روح اله شهیدی پور، علیرضا کرمی، کاوه محمدی، فاطمه عفتی

۷۹..... سه انگاره برای تحلیل فساد

آیت باقری

گزارش تخصصی:

۱۰۱..... بررسی پیامدهای پیدایش کرونا بر بخش‌های اقتصادی ایران

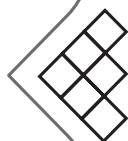
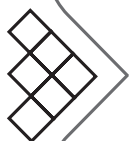
اصغر مبارک

بسم الله الرحمن الرحيم

نوشته‌های علمی، هم از آن جهت که می‌کوشند تا به توصیف و تبیین مسائل بپردازند و هم از آن روی که خوانندگان را با آنچه در سپهر دانشی یک حوزه در جریان است، آشنا می‌سازند، نوشته‌هایی ارزشمند محسوب می‌شوند. فصلنامه دانش ارزیابی در طی فعالیت‌های چندساله خود کوشیده تا این دو جهت را همواره مورد توجه قرار دهد و ضمن فراهم آوردن مجالی برای عرضه اندیشه‌های داخلی و خارجی در عرصه فساد و مبارزه با آن به تقویت ادبیات این حوزه کمک کند. اینجانب ضمن ارج نهادن بر تلاش‌های به‌عمل آمده در حفظ و تداوم این دست فعالیت‌ها، مخاطبان و خوانندگان ارجمند را به مشارکتی فعال‌تر در بازنمایی دستاوردهای علمی عرصه پویای مقابله با فساد در راستای اهداف و برنامه‌های سند تحول دعوت می‌نمایم و شکی ندارم که این تلاش‌ها در بستر زمان به یافتن راه‌های جدید و شیوه‌های نو و اثربخش در برخورد با فساد منجر خواهد شد.

و ما توفیقی الا بالله
حسن درویشیان

مقالات علمی



اخذ پورسانت در معاملات خارجی و تحصیل منفعت در معاملات داخلی

علی احمدی^۱

چکیده

جرایم و تخلفات شغلی کارکنان دولت، مواردی هستند که از طرف کارمندان به اعتبار شغل و وظیفه اداری سر می‌زند. یکی از جرایم خاص کارکنان دولت پورسانت در معاملات دولتی می‌باشد که هم در معاملات خارجی و هم در معاملات داخلی به چشم می‌خورد. برخی حقوق‌دانان ماده ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی را ناظر بر پورسانت داخلی تلقی می‌کنند. ماده واحده قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب سال ۱۳۷۳ نیز قبول هر گونه پورسانت از قبیل وجه، مال، سند پرداخت وجه یا تسلیم مال تحت هر عنوان به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در رابطه با معاملات خارجی قوای سه‌گانه، سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی، نیروهای مسلح، نهادهای انقلابی، شهرداری‌ها و کلیه تشکیلات وابسته را جرم‌انگاری نموده است. پرداخت و دریافت پورسانت موجب بطلان معامله نمی‌شود. مرتکب اخذ پورسانت حتماً باید از کارکنان دولت باشد. رفتار مجرمانه در اخذ پورسانت فعل مادی مثبت در قالب قبول هر نوع پورسانت بوده لیکن، صرف قبول، کافی نیست و لازم است تا به منصبه ظهور برسد و دولت نیز متضرر گردد.

واژگان کلیدی: پورسانت، کارمند دولت، معاملات خارجی، تحصیل منفعت، معاملات دولتی.

مقدمه

لفظ پورسانت در عرف تجاری و عامه مردم با همان تلفظ فرانسوی استفاده می‌شود. معمولاً پورسانت در ۲ معنا به کار می‌رود، معنای اول حق کمیسیون است یعنی پرداخت میزان مشخص از مبلغ معامله به فردی که وظیفه واسطه‌گری و تسریع در معامله را بر عهده دارد و در معنای دوم یعنی مبالغی که مأموران دولتی به شکل پنهانی و غیرقانونی در هنگام انجام معاملات دولتی به نفع خود وصول می‌کنند. قانون‌گذار تعریف خاصی از جرم پورسانت ارائه نکرده است ولی از دیدگاه نظری می‌توان گفت پورسانت عبارت از درصدی از قیمت کالای مورد معامله، درصدی از سود یا در نظر گرفتن امتیاز خاصی است که به اشکال مختلف مانند حق کمیسیون، هدیه یا پاداش توسط فروشنده به خریدار یا نماینده او برای تشویق و جلب مشتری و رقابت با دیگر تولیدکنندگان پرداخت می‌شود. اولین بار در ماده ۱۵۷ قانون مجازات عمومی در سال ۱۳۰۴ این اقدام جرم‌انگاری و پس از آن در سال ۱۳۵۲ در قانون مجازات عمومی اصلاحی تکرار شد، اما هیچ‌یک از این ۲ قانون به صراحت به واژه پورسانت اشاره نکرده بود، حتی ماده واحده قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۸ به‌طور صریح از پورسانت سخنی به میان نیاورده بود تا اینکه در مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ قانون ممنوعیت گرفتن پورسانت در معاملات خارجی به تصویب رسید، در نهایت در سال ۱۳۷۵، ماده ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی بدون اشاره به واژه پورسانت این اقدام مأموران و کارکنان دولتی را ممنوع و درخور مجازات دانسته است. در جرایم مذکور کارمند دولت بودن جزو الزامات است.

۱- تعریف لغوی و اصطلاحی پورسانت

پورسانت یک کلمه وارداتی است. واژه پورسانت (percent) از لغت فرانسوی pourcentage (پورسانتاژ) و واژه انگلیسی percent (درصد)، گرفته شده و به معنای درصدانه، میزان سود و حق دلالی است (نفیسی، ۱۳۷۸: ۴۸۹). هرچند در زبان فارسی، عبارت فرانسوی آن استعمال می‌شود؛ اما معادل فارسی آن براساس نظر فرهنگستان زبان و ادب فارسی، واژه «درصدانه» می‌باشد. در اصطلاح حقوقی نیز دریافت پول، مال یا هر چیز با ارزش توسط مأمورین دولتی در راستای انجام معاملات دولتی به نفع خود یا شخص دیگر (کوشا، و رخ فروز، ۱۳۸۶: ۶۱) بیان شده و قانون‌گذار در هیچ‌یک از قوانین مربوط، جرم پورسانت را تعریف ننموده و صرفاً مصادیق آن را تعیین نموده است.

در تعریف اصطلاحی، پورسانت یا درصدانه عبارت است از مال یا چیز باارزشی که مأموران و کارمندان خرید دولت در اجرای معاملات دولتی، از فروشندگان کالا در داخل یا خارج کشور، که معمولاً به صورت درصد معینی از مبلغ کالا می‌باشد به نفع خود یا شخص موردنظر خود اخذ می‌کنند. در تعریف دیگری می‌توان گفت، پورسانت درصدی است که در معاملات خارجی قوای سه‌گانه توسط کارمندان از طرف خارجی اخذ می‌شود (مهجری، ۱۳۷۹: ۲۰۸).

مبنای شرعی ممنوعیت اخذ پورسانت: خداوند متعال در سوره مبارکه بقره آیه شریفه ۱۸۸ فرموده‌اند: «لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ» (اموالی که بین شما رد و بدل می‌شود به حرام و نامشروع نخورید). اخذ پورسانت بر مبنای این آیه از مصادیق اکل مال نامشروع و به حرام است و لذا خداوند متعال از آن منع فرموده، اخذ پورسانت چون موجب ورود ضرر و زیان به دولت و در نهایت به مردم می‌گردد حسب قاعده فقهی «لا ضرر» که ایراد ضرر به غیر را منع فرموده نامشروع و حرام است.

مبنای اخلاقی بزه اخذ پورسانت: اخذ پورسانت توسط مأموران خرید و دست‌اندرکاران معاملات دولتی موجب سلب اعتماد مردم به کارگزاران می‌گردد، زیرا مردم کارگزاران خود را امین دانسته و لذا این سلب اعتماد توسط مأموران دولتی به علت تمامیت‌خواهی و نفع شخصی از دیدگاه اخلاقی ناپسند است.

۲- مبنای حقوقی و قانونی جرم اخذ پورسانت

الف - اصل ۴۹ قانون اساسی: دولت موظف است ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوءاستفاده از موقوفات، سوءاستفاده از مقاطعه کاری‌ها و معاملات دولتی و سایر موارد غیر مشروع را بازپس گرفته و به صاحب حق رد کند ... اخذ پورسانت از مصادیق سوءاستفاده از معاملات دولتی و کسب مال به طریق غیر مشروع است. بنابراین می‌توان گفت اولین مبنای حقوقی حرمت و جرم بودن اخذ پورسانت قانون اساسی جمهوری اسلامی است.

ب - قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی که در تاریخ ۱۳۷۲/۰۴/۲۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است و همچنین تحصیل منفعت در معاملات دولتی و اخذ پورسانت داخلی مستند به ماده ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) به شرح زیر است.

مبحث اول - عنصر قانونی؛

الف - اخذ پورسانت در معاملات خارجی

مستند به ماده واحد قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۲۷ تیرماه ۱۳۷۲، قبول هرگونه پورسانت از قبیل وجه، مال، سند پرداخت وجه یا تسلیم مال با هر عنوان به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در رابطه با معاملات خارجی قوای سه‌گانه، سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی، نیروهای مسلح، نهادهای انقلابی، شهرداری‌ها و کلیه تشکیلات وابسته به آن‌ها ممنوع است. مرتکب علاوه بر رد پورسانت یا معادل آن به دولت به حبس تعزیری از ۲ تا ۵ سال و جزای نقدی برابر پورسانت محکوم می‌گردد.

تبصره ۱- مجازات شروع به این جرم حداقل مجازات مقرر در ماده مذکور است و در صورتی که نفس عمل انجام‌شده نیز جرم باشد مرتکب به مجازات آن جرم نیز محکوم خواهد شد.

تبصره ۲- در متن ماده واحد رد پورسانت یا معادل آن به دولت از مورخ ۱۳۵۸/۱/۱ مجری خواهد

بود.

تبصره ۳- در صورتی که شخص حقیقی یا حقوقی خارجی طرف معامله، پورسانت می‌پردازد موضوع به اطلاع مسئول دستگاه ذی‌ربط رسانده می‌شود و وجه مزبور دریافت و تماماً به حساب خزانه واریز می‌گردد در این صورت اقدام کننده مشمول ماده فوق نخواهد بود.

با توجه به ماده واحد مذکور نکات کاربردی وجود دارد که به شرح زیر مطرح می‌شود:

- پورسانت، وجه، هدیه یا مالی است که طرف معامله که خارجی است به کارکنان دولت پرداخت و کارمند دولت آن را از اطلاع سازمان متبوع خویش مکثوم می‌دارد. طرف معامله که فروشنده است پورسانت را می‌دهد. این پول، چک، امتیاز یا مالی را که فروشنده می‌دهد، اگر از طرف خریدار گرفته شود اشکالی ندارد، اما حتماً باید به اطلاع سازمان متبوع برسد و به خزانه دولت واریز شود، لذا اخذ پورسانت جرم نیست، مگر این که به قصد تملک باشد.
- پرداخت پورسانت جرم نیست لذا نمی‌توان پرداخت کننده را تحت تعقیب کیفری قرارداد، چه در پورسانت خارجی و چه در پورسانت داخلی.
- پرداخت و دریافت پورسانت موجب بطلان معامله نمی‌شود، در اخذ پورسانت تمامی شرایط صحت معامله وجود دارد.
- حسب مفاد این قانون فقط در معاملات خارجی اخذ پورسانت جرم تلقی شده است و اشاره به معاملات داخلی در آن نیست.
- مستند به مفاد تبصره ماده ۳۶ قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۹۲، انتشار حکم محکومیت قطعی در جرم اخذ پورسانت در معاملات خارجی، در صورتی که میزان مال جرم ارتكابی، یک میلیارد ریال یا بیش از آن باشد، الزامی است و در رسانه ملی یا یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار منتشر می‌شود.

با توجه به این که جرم مذکور از مصادیق بند (ب) ماده ۱۰۹ قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۹۲^۱ است، مشمول مرور زمان تعقیب، صدور حکم و اجرای مجازات نمی‌شود.

ب- تحصیل منفعت در معاملات دولتی / اخذ پورسانت داخلی

مستند به ماده ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات): «هر یک از کارمندان و کارکنان و اشخاص عهده‌دار وظیفه مدیریت و سرپرستی در وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمان‌های مذکور در ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی^۲ که به واسطه در معاملات و مزایده‌ها و مناقصه‌ها و تشخیصات و امتیازات مربوط

۱- ماده ۱۰۹ قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۹۲- جرایم زیر مشمول مرور زمان تعقیب، صدور حکم و اجرای مجازات نمی‌شوند: الف- جرایم علیه امنیت داخلی و خارجی کشور، ب- جرایم اقتصادی شامل کلاهبرداری و جرایم موضوع تبصره ماده (۳۶) این قانون با رعایت مبلغ مقرر در آن ماده، پ- جرایم موضوع قانون مبارزه با مواد مخدر.

۲- هر یک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمان‌ها یا شوراهای و شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌گردند و دیوان محاسبات و مؤسساتی

به دستگاه متبوع، با هر عنوانی اعم از کمیسیون یا حق الزحمه و حق العمل یا پاداش برای خود یا دیگری نفعی در داخل یا خارج کشور از طریق توافق یا تفاهم یا ترتیبات خاص یا سایر اشخاص یا نمایندگان و شعب آنها منظور دارد یا بدون مأموریت از طرف دستگاه متبوعه بر عهده آن چیزی بخرد یا بسازد یا در موقع پرداخت وجوهی که حسب وظیفه به عهده او بوده یا تفریغ حسابی که باید به عمل آورد برای خود یا دیگری نفعی منظور دارد به تأدیه دو برابر وجوه و منافع حاصله از این طریق محکوم می‌شود و در صورتی که عمل وی موجب تغییر در مقدار یا کیفیت مورد معامله یا افزایش قیمت تمام شده آن گردد به حبس از شش ماه تا پنج سال و یا مجازات نقدی از سه تا سی میلیون ریال نیز محکوم خواهد شد.»

۱- کارکنانی که در ماده ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) پیش‌بینی شده‌اند، در معاملات دولتی، منفعتی تحصیل می‌کنند. اگر کارکنان دولت با طرف معامله توافق نمایند منفعتی برای آنان منظور شود، مشمول ماده ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) خواهد بود.

۲- مجازات پیش‌بینی شده در این ماده به دو قسم تقسیم شده است.
الف- وقتی ارتکاب، تغییری در مقدار یا کیفیت مورد معامله و یا قیمت تمام شده به وجود نیآورد، در این صورت مجازات مجرم، تأدیه دو برابر وجوه و منافع حاصله خواهد بود؛
ب- وقتی که ارتکاب این جرم موجب تغییر در مقدار یا کیفیت یا افزایش قیمت مورد معامله بشود، مجرم به حبس از ۶ ماه تا ۵ سال و یا مجازات نقدی از سه تا سی میلیون ریال علاوه بر پرداخت دو برابر وجوه و منافع حاصله محکوم می‌گردد.

مبحث دوم - عنصر مادی جرم پورسانت در معاملات

الف- اخذ پورسانت در معاملات خارجی

۱- رفتار مجرمانه در اخذ پورسانت؛ فعل مادی مثبت در قالب قبول هر نوع پورسانت می‌باشد. علت اینکه در متن قانون از واژه قبول استفاده شده این است که به اعتقاد نگارنده، به نظر می‌رسد قانون‌گذار فرض را بر این گذاشته که پورسانت پرداخت می‌شود و مرتکب آن را مورد پذیرش و قبول قرار می‌دهد اما صرف قبول، کافی نیست، قبولی لازم است که به منصفه ظهور برسد، حتماً باید قبول واقع شود تا پورسانت رخ دهد؛

که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا دارندگان پایه قضایی و به طور کلی اعضا و کارکنان قوای سه گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأمورین به خدمات عمومی اعم از رسمی و غیررسمی وجوه نقدی یا مطالبات یا حوالجات یا سهام و سایر اسناد و اوراق بهادار یا سایر اموال متعلق به هر یک از سازمان‌ها و مؤسسات فوق‌الذکر یا اشخاصی که بر حسب وظیفه به آنها سپرده شده است را مورد استفاده غیرمجاز قرار دهد بدون آنکه قصد تملک آنها را به نفع خود یا دیگری داشته باشد، متصرف غیرقانونی محسوب و علاوه بر جبران خسارات وارده و پرداخت اجرت‌المثل به شلاق تا (۷۴) ضربه محکوم می‌شود و در صورتی که منتفع شده باشد علاوه بر مجازات مذکور به جزای نقدی معادل مبلغ انتفاعی محکوم خواهد شد و همچنین است در صورتی که به علت اهمال یا تفریط موجب تضییع اموال و وجوه دولتی گردد و یا آن را به مصارفی برساند که در قانون اعتباری برای آن منظور نشده یا در غیر مورد معین یا زائد بر اعتبار مصرف نموده باشد.

۲- مرتکب اخذ پورسانت حتماً باید از کارکنان دولت باشد، مستند به ماده ۳۵ قانون محاسبات عمومی کشور^۱ مرتکب اخذ پورسانت حتماً باید مستخدم دولت باشد. واسطه‌ها و دلال‌ها ارتباطی به جرم مذکور ندارند، زیرا پورسانت هدیه، مال یا امتیازی است که در قبال معاملات به کارکنان دولت داده می‌شود. بسیاری از پرونده‌ها، دلالی است، دلالی به معنی اخذ پورسانت نیست؛

۳- این رفتار، در معاملات دولتی است؛ تشخیص معاملات دولتی طبق ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی کشور است؛

۴- ماده واحده قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی، عطف به ماسبق می‌شود. این قانون از تاریخ ۱۳۵۸/۱/۱ لازم‌الاجرا است، درحالی‌که در تاریخ ۱۳۷۲/۴/۷ تصویب شده است، سرایت به گذشته تنها در حوزه استرداد مال است، نه اینکه از حیث جزایی نیز به گذشته سرایت کند (تبصره ۲ از ماده واحده). مستند به تبصره ۳ ماده واحده قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی، در صورتی که شخص حقیقی یا حقوقی خارجی طرف معامله، پورسانت می‌پردازد موضوع به اطلاع مسئول دستگاه ذی‌ربط رسانده می‌شود و وجه مزبور دریافت و تماماً به حساب خزانه واریز می‌گردد در این صورت اقدام‌کننده مشمول ماده فوق نخواهد بود؛

برای مثال: اگر شخص حقیقی یا حقوقی از یک شرکت چینی کالایی خریداری نموده و دولت چین به او پورسانت پرداخت کند، تفاوتی ندارد که پورسانت را طرف معامله بدهد یا دولت متبوع آن. مقنن در هیچ‌یک از قوانین مربوط به این جرم، ذکری از مقدار پورسانت اخذ شده نکرده است و تنها قبول پورسانت را جرم دانسته است، از دیدگاه نگارنده، به نظر می‌آید مقدار پورسانت اخذ شده تأثیری در تحقق یا عدم تحقق جرم مذکور ندارد؛ بنابراین حتی اگر پورسانت اخذ شده ارزش مالی اندکی هم داشته باشد جرم مذکور به وقوع می‌پیوندد.

۱- اتباع خارجی نیز می‌توانند مرتکب این جرم شوند و منعی در این زمینه در قانون وجود ندارد بنابراین اگر اتباع خارجی به‌عنوان مأمور خرید از طرف مؤسسات، سازمان‌ها، سایر ارگان‌های مذکور در قانون، اخذ پورسانت نمایند می‌توان به‌موجب این قانون ایشان را تحت تعقیب قرار داد. در رأی شماره ۳۸۵۱-۷۷/۱۱/۲۶ شعبه ۱۴۱۳ دادگاه عمومی تهران، پورسانت‌گیرنده از اتباع پاکستان بوده که مبلغ یکصد و بیست هزار دلار پورسانت اخذ کرده و یک آپارتمان مجهز برای همسر ایرانی‌اش خریده بود، پس این یک موضوع بعید نیست؛

۲- با توجه به اینکه قانون‌گذار ایران در ماده واحده قانون ممنوعیت اخذ پورسانت لفظ قبول را نام برده است. استنباط می‌شود که برای تحقق جرم مذکور قبض و قباض وجه و مال ضرورت دارد؛

۱ - ماده ۳۵ قانون محاسبات عمومی کشور - کاربرد از مأموری است که از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت دستگاه ذی‌ربط به این سمت منصوب می‌شود و نسبت به خرید و تدارک کالاها و خدمات مورد نیاز طبق دستور مقامات مجاز با رعایت مقررات اقدام می‌نماید .

۳- اخذ پورسانت به صورت مستقیم و غیرمستقیم: لزومی ندارد پورسانت به طور مستقیم توسط مأمور خرید اخذ شود و حتی اگر پورسانت به صورت غیرمستقیم نیز اخذ شود تأثیری در تحقق جرم ندارد؛ زیرا قانون گذار به صراحت عبارت «به طور مستقیم یا غیرمستقیم» را در متن ماده واحده قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی عنوان نموده است؛ بنابراین همان طور که دریافت پورسانت توسط خود مأمورین خرید موجب تحقق جرم مذکور را فراهم می نماید (تدبیر قانون گذار) دریافت مع الواسط پورسانت توسط همسر؛ فرزند، اقربا، موجبات تحقق جرم را فراهم می نماید؛

۴- هدایایی که مسئولین کشور هنگام بازدید از کشور دیگر از سوی مسئولان کشور میزبان دریافت می کنند پورسانت تلقی نمی شود (اصغری، ۱۳۷۵: ۱۳۳)؛

۵- اخذ پورسانت در معاملات خارجی براساس ماده واحده، تنها مزایایی که جنبه مالی دارند را دربرمی گیرد زیرا موضوع این جرم در این ماده، «وجه، مال، سند پرداخت وجه یا تسلیم مال» است. لازم به ذکر است میزان و مقدار پورسانت نقشی در تحقق جرم ندارد.

در این قسمت پس از بررسی مفاهیم فوق حصری یا تمثیلی بودن آن ها نیز بررسی می شود.

الف- وجه: در لغت به معنی رو، چهره، کیفیت، چگونگی، طریق، روش، ذلت و پول آمده است (دهخدا، ۱۳۷۷: ۱۵). استعمال لفظ وجه به جای پول در زبان فارسی قدمت طولانی ندارد؛ اما به هر حال قانون گذار وجه را در این ماده به معنی پول استعمال کرده است در این معنا وجه تکامل هر نوع مسکوک رایج داخلی و خارجی و همچنین اسکناس می باشد و تفاوتی نمی کند وجهی که شخص دریافت کرده است ریال، دلار، یورو و یا سایر ارزهای معتبر باشد.

ب- مال: قانون گذار در قانون مجازات اسلامی و همچنین قانون مدنی تعریف از مال ارائه نکرده؛ از این رو مال به تعریف علمای حقوق به تمام اشیا و حقوقی که دارای ارزش اقتصادی است گفته می شود (کاتوزیان، ۱۳۷۸: ۱۰). بنابراین هوا و نور که فاقد ارزش اقتصادی هستند مال محسوب نمی شوند. حتی اگر مال فاقد ارزش نوعی باشد اما در قرارداد که منعقد می شود دارای ارزش مالی شود باز هم عنوان مال بر آن صدق نمی نماید.

ج- سند پرداخت وجه یا تسلیم مال: در اصطلاح، سند نوشته ای است که در اثبات مطلبی اعم از دعاوی و غیر آن به کار می رود اما در اینجا سندی مورد نظر است که وسیله تحصیل مال می باشد و منظور از سند پرداخت وجه، سندی است که دارای اعتبار بوده و گیرنده می تواند به واسطه آن وجه نقد به دست آورد، مانند چک، برات و سفته.

شایان ذکر است که موارد فوق جنبه حصری ندارد و قانون گذار با استعمال عبارت از قبیل در صدر ماده واحده قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی، جای هیچ گونه شک را باقی نگذاشته که موارد فوق جنبه تمثیلی دارند. عبارت مذکور در قانون یا مال است یا وسیله تحصیل مال می باشد و

از طرف دیگر، در حقوق کیفری قضات موظف به تفسیر مضیق از قوانین کیفری می‌باشند و نمی‌توانند تفسیر موسع نمایند لذا به نظر می‌رسد تنها مزایایی که جنبه مالی دارند را می‌توان مشمول ماده دانست و مزایای غیرمالی از شمول ماده خارج داشت مثلاً اگر در ازای انجام معامله طرف دیگر مبادرت به تعریف و تمجید از مأمور خرید چه به‌طور شفاهی یا کتبی بنماید نمی‌توان آن را اخذ پورسانت دانست؛ اما اگر شرکت طرف قرارداد در ازای انجام معامله نمایندگی شرکت خود را به مأمور خرید واگذار نماید از آنجایی که یک امتیاز مالی محسوب می‌شود می‌توان آن را اخذ پورسانت دانست و شخص را به‌واسطه آن مورد تعقیب قرار داد. در ماده ۱۰۹ قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح نیز مقنن به‌طور مطلق تحصیل منفعت را در معاملات و مزایده‌ها و دیگر موارد جرم دانسته است. اضافه بر آن اینکه قیدی در قانون به کار نرفته است استنباط می‌شود منافع غیرمالی نیز مشمول قانون می‌شود. به‌عنوان مثال: اگر شرکت طرف قرارداد به علت انجام قرارداد همسر، فرزند و یا دوست و خویشان مأمور خرید را در شرکت خود استخدام نماید هرچند نوعی منفعت غیرمالی هست اما طبق این قانون می‌توان شخص را به‌علت تحصیل منفعت، تحت تعقیب قرار داد.

ب- عنصر مادی تحصیل منفعت در معاملات دولتی

۱- در معاملات داخلی، براساس ماده ۶۰۳ ق.م.ا، اخذ پورسانت، شامل منافع مالی و غیرمالی خواهد بود (کوشا و رخ فروز، ۱۳۸۶: ۶۱). نوع رفتار مادی در تحصیل منفعت در معاملات دولتی داخلی موضوع ماده ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) است که اشعار می‌دارد: اعم از معاملات و مرحله تشخیص، اما در قانون ممنوعیت اخذ پورسانت فقط اشاره دارد معاملات دولتی خارجی. معامله زمانی با عنوان معاملات خارجی تلقی می‌شود که یک‌طرف آن خارجی باشد، اعم از اینکه شخص حقیقی یا حقوقی باشد؛

۲- کارکنانی که در ماده ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) پیش‌بینی شده‌اند در معاملات دولتی، منفعتی تحصیل می‌کنند؛ یعنی منظور کردن منفعت برای کارکنان دولت. حال، این سؤال به ذهن می‌رسد که این منفعت را چه کسی منظور می‌کند؟ طرف معامله باید منظور کند، طرف معامله به شخص، پورسانت پرداخت می‌کند؛ که اگر کارکنان دولت با طرف معامله توافق نمایند منفعتی برای آنان منظور شود، مشمول ماده ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) خواهد بود. گویانکه این اموال از کیسه طرف مقابل پرداخت می‌شود، نه از اموال دولتی؛

۳- وضعیت مرتکب در ماده ۶۰۳ تعزیرات به‌عنوان عنصر مادی، به‌این نحو است که مرتکب مستقیماً عهده‌دار انجام معامله نیست، بلکه مدیریت یا نظارت بر معامله را عهده‌دار می‌باشد. البته دراین خصوص که همه کارکنان را در بر می‌گیرد یا فقط مدیران را اختلاف نظر وجود دارد؛

۴- ارتکاب جرم، پیرامون معاملات دولتی باهدف کسب منفعت مادی بوده و متضرر از جرم دولت می‌باشد، ضمن اینکه مرتکب جرم نیز کارمند دولت است؛

۵- برای اینکه جرم اخذ پورسانت تحقق یابد لازم است مزایای مالی که مرتکب اخذ نموده است در رابطه با معامله، اخذ شده باشد و همچنین آن معامله مربوط به سازمان‌ها و مؤسسات باشد که در قانون از آن‌ها یاد شده؛ بنابراین یکی از شرایط تحقق بزه پورسانت این است که در راستای انجام معامله اخذ شده باشد بنابراین اگر مأمور دولتی که متصدی امور کارگزینی اداره دولت است برای استخدام فرد مبادرت به دریافت مالی با عنوان کمیسیون، پاداش و مانند اینها ننماید، عمل وی جرم اخذ پورسانت تلقی نمی‌گردد، هر چند ممکن است مشمول عناوین مجرمانه دیگر شود؛

۶- تشخیص، از مقدمات معاملات است. ماده ۱۷ قانون محاسبات عمومی کشور اشعار می‌دارد: «تشخیص، عبارت است از تعیین و انتخاب کالا و خدمات و سایر پرداخت‌هایی که تحصیل یا انجام آن‌ها برای نیل به اجرای برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی ضروری است»؛

۷- معامله دولتی معامله‌ای است که در قالب یکی از عقود معینه در قانون مدنی، میان اشخاص حقیقی یا حقوقی از یک طرف و مأمورین دولتی از طرف دیگر منعقد گردد و رسیدگی به اختلافات ناشی از آن بر عهده دادگاه‌های حقوقی است.

مبحث سوم - عنصر روانی یا معنوی جرایم یاد شده

الف- رکن معنوی جرم اخذ پورسانت در معاملات خارجی

به اعتقاد غالب حقوق‌دانان، وجود یک عامل مادی که قانون آن را جرم شناخته است برای احراز مجرمیت بزه‌کار و مجازات وی کافی نیست. بزه‌کار از نظر روانی بر ارتکاب جرم انجام یافته قصد مجرمانه و عمد داشته باشد (جرایم عمدی) و یا در اجرای عمل به نحوی از انحاء و بی آنکه قصد منجزی بر ارتکاب بزه داشته باشد خطایی از او سرزند که وی را بتوان مستحق مسئولیت جزایی دانست (جرایم غیر عمدی)؛ رکن معنوی اخذ پورسانت در معاملات خارجی عبارت است از:

- سوءنیت عام: اراده و خواست اخذ پورسانت (علم به قانون و عمد در رفتار فیزیکی در ارتکاب جرم، یا اراده آگاه عامل در ارتکاب جرم)؛
 - سوءنیت خاص: قصد تملک مال (علم به موضوع و عمد در تحصیل نتیجه مجرمانه در ارتکاب جرم، یا اراده آگاه نسبت به مال موضوع جرم یا شخص متضرر از جرم (گلدوزیان، ۱۳۸۴: ۱۸۴).
- خیلی از کارکنانی که دستگیر می‌شوند، مال را هم داده‌اند، اما به آن‌ها گفته می‌شود مشمول تبصره ۳ ماده واحده نمی‌شوند و قصد تملک داشته‌اند، این در واقع برای واقعی جلوه دادن موضوع است و از شمول پورسانت خارج نیست. مثلاً اگر در تاریخ ۱۳۹۲/۱۰/۲۰ توافق حاصل شد و پورسانت گرفته شد، موضوع در ۱۳۹۳/۱۱/۲۰ کشف شده و در تاریخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۵ به حساب خزانه واریز گردید. قبل از این تاریخ، تصرف مالکانه نسبت به آن داشته و قصد تملک نیز وجود داشته است. از طرف دیگر اگر دستگاه را مطلع نکنند، اما به محض دریافت به حساب خزانه واریز کند، باز مشمول تبصره ۳ خواهد بود.

ب- رکن معنوی جرم تحصیل منفعت در معاملات داخلی

جرم موضوع ماده ۶۰۳ قانون تعزیرات از جرایم عمدی مقید است و برای تحقق آن لازم است که قصد خیانت مرتکب دایر بر اینکه آگاهانه و برخلاف وظیفه امانت‌داری دست به اقدامی زده که از نظر قانون جرم است از طرف دادگاه احراز گردد علاوه بر اینکه در انجام یک چنین معامله‌ای با تحصیل پورسانت یا حق‌العمل یا پاداش و مانند این‌ها نفعی را برای خود یا دیگری منظور و تحصیل کرده باشد و موجبات ضرر و زیان دولت را فراهم نماید. یا به سخن کوتاه عنصر روانی جرم مشتمل بر احراز عمد عام ناظر به قصد سوء مرتکب به عمل خیانت‌آمیز خود و همچنین عمد خاص، یعنی تحصیل و به دست آوردن نفعی برای خود یا دیگری است.

مبحث چهارم- تبیین مداخله کنندگان در ارتکاب جرم

مداخله کنندگان در ارتکاب جرم شامل: مباشر، شریک و معاون بوده که در عملیات مجرمانه دخالت دارند.

کسی که جرم را عملاً مرتکب یا شروع به اجرای آن نموده باشد مباشر می‌نامند. در کنار مرتکب مادی، قانون کسی را که در انجام اعمال مادی جرم نقشی نداشته، لیکن موجبات ارتکاب جرم را فراهم یا تسهیل نموده به عنوان معاون، مجرم شناخته و او را همانند مرتکب مادی جرم مجازات می‌کند. گاه پیش می‌آید که دو یا چند نفر در ارتکاب یک یا چند بزه با یکدیگر تشریک‌مساعی می‌کنند و یا به کمک یکدیگر می‌آیند تا عمل یا اعمال مجرمانه‌ای انجام دهند. این نوع همکاری را می‌توان شرکت در جرم یا معاونت در آن حسب موارد خاص هریک نامید. همچنین هر کس با شخص یا اشخاص دیگر در عملیات اجرایی جرمی مشارکت کند و جرم، مستند به رفتار همه آن‌ها باشد خواه رفتار هر یک به تنهایی برای وقوع جرم کافی باشد خواه نباشد و خواه اثر کار آنان مساوی باشد خواه متفاوت، شریک در جرم محسوب و مجازات او مجازات فاعل مستقل آن جرم است. درمورد جرایم غیرعمدی نیز چنانچه جرم، مستند به تقصیر دو یا چند نفر باشد، مقصران شریک در جرم محسوب می‌شوند و براساس ماده ۱۲۵ قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۹۲، مجازات هر یک از آنان، مجازات فاعل مستقل آن جرم است. با توجه به معنای شرکت در جرم، در صورتی که شخصی مستقیم یا غیرمستقیم در اخذ پورسانت یا سوءنیت شرکت داشته باشد، عملش از مصادیق شرکت در جرم بوده و قابل تعقیب کیفری است، شریک باید پورسانت را دریافت کرده باشد.

معاونت در جرم^۱ نیز حالتی است که مرتکب آن صرفاً در عناصر قانونی و روانی یا معنوی دخالت دارند به عبارت دیگر در عنصر مادی جرم یا عملیات اجرایی مستقیم دخالتی ندارند. مستند به مفاد تبصره

۱ - معاون (معاونت در جرم) طبق ماده ۱۲۶ قانون مجازات اسلامی عبارت است از: الف- هر کس، دیگری را ترغیب، تهدید، تطمیع، یا تحریک به ارتکاب جرم کند یا با دسیسه یا فریب یا سوءاستفاده از قدرت، موجب وقوع جرم گردد. ب- هر کس وسایل ارتکاب جرم را بسازد یا تهیه کند یا طریق ارتکاب جرم را به مرتکب ارائه دهد. پ- هر کس وقوع جرم را تسهیل کند.

ماده ۱۲۶ قانون مجازات اسلامی، برای تحقق معاونت در جرم، وحدت قصد و تقدم یا اقتران زمانی بین رفتار معاون و مرتکب جرم شرط است، چنانچه فاعل اصلی جرم، جرمی شدیدتر از آنچه مقصود معاون بوده است، مرتکب شود، معاون به مجازات معاونت در جرم خفیف‌تر محکوم می‌شود؛ بنابراین اگر شخص یا اشخاصی به صورت مندرج در تعریف معاونت در جرم، مرتکب اخذ پورسانت را یاری دهند، همدست و معاون جرم محسوب شده و عمل ایشان قابل تعقیب جزایی است.

تعریف شروع به جرم: هر کس قصد ارتکاب جرمی کند و شروع به اجرای آن نماید لکن جرم منظور واقع نشود، شروع به جرم محقق شده است. اگر عمل متهم به ارتکاب اخذ پورسانت طبق مفاد قانون منع پورسانت در معاملات خارجی باشد، شروع به جرم اخذ پورسانت قابل تعقیب کیفری است.^۱ اگر عمل ارتكابی مشمول مفاد ماده ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی شود و تعریف شروع به جرم در خصوص مرتکب محقق گردد، شروع به جرم محسوب نمی‌شود، یعنی اگر قصد اخذ پورسانت شود ولی اخذ صورت نگیرد، شروع به جرم محقق نشده است، مستند به ماده ۱۳۴ قانون مجازات اسلامی، اگر متهم در راستای ارتکاب جرم اخذ پورسانت مرتکب جرم جعل یا غصب عنوان دولتی و مانند اینها نیز شود تعدد جرم و از نوع تعدد مادی است.

۱- تعدد جرم در بزه اخذ پورسانت: طبق تعریف تعدد جرم در جرایم موجب تعزیر است و هرگاه رفتار واحد دارای عناوین مجرمانه متعدد باشد مرتکب به مجازات اشد محکوم می‌شود.^۲ تعدد جرم به ارتکاب جرایم متعدد گفته می‌شود، مشروط به اینکه متهم برای اتهامات متعدد پیشین خود به محکومیت کیفری قطعی رسیده باشد. خواه این جرایم در فواصل کوتاهی تحقق یافته که امکان تعقیب و محکومیت متهم در زمان اندک وجود نداشته است و خواه متهم متواری بوده یا جرایم او به دلایلی کشف نشده باشد. نظربه اینکه جرم اخذ پورسانت فعل و عنوان واحدی دارد مشمول مجازات اشد تعدد جرم نمی‌گردد.

۲- تکرار جرم اخذ پورسانت: طبق تعریف تکرار جرم هر کس به موجب حکم قطعی به یکی از مجازات تعزیری از درجه یک تا شش محکوم شود و از تاریخ قطعیت حکم تا حصول اعاده حیثیت یا شمول مرور زمان اجرای مجازات، مرتکب جرم تعزیری درجه یک تا شش دیگری گردد، به حداکثر مجازات تا یک و نیم برابر آن محکوم می‌شود.^۳ پس چنانچه بعد از اجرای حکم مجدداً کسی مرتکب جرم قابل تعزیر گردد، تکرار جرم صورت گرفته است. به این ترتیب در صورت تکرار جرم اخذ پورسانت، دادگاه می‌تواند در صورت لزوم مجازات مرتکب را تشدید نماید.

۱ - ماده ۱۲۲ قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۹۲، هر کس قصد ارتکاب جرمی کند و شروع به اجرای آن نماید، لکن به واسطه عامل خارج اراده او قصدش معلق بماند به شرح زیر مجازات می‌شود.

۲ - ماده ۱۳۱ قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۹۲

۳ - ماده ۱۳۷ قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۹۲

۳- شرایط کلی تحقق جرم اخذ پورسانت

- اخذ پورسانت در راستای انجام دادن معامله‌ای باشد؛
- اخذ پورسانت در راستای انجام دادن مناقصه و مزایده باشد؛
- مقصود از معاملات، مطلق معاملات و قراردادهای است بنابراین اگر فرد نظامی در رابطه با قراردادهای شرکت‌های غیردولتی مرتکب اخذ پورسانت شود قابل تعقیب کیفری است.

۴- شخصیت مرتکب جرم: جرم اخذ پورسانت یک جرم همگانی نیست. این جرم تنها برای کارمندان دولت^۱ در نظر گرفته شده بنابراین ممکن است مستخدمان یک شرکت خصوصی اقدام به گرفتن پورسانت کنند. در این صورت آن‌ها مشمول این قانون نخواهند شد. دلیل چنین تبعیضی نیز قابل درک است. ممکن است گرفتن پورسانت در تصمیم‌گیری مأموران و کارمندان اداره مؤثر باشد و به جای توجه به منافع بیت‌المال و اداره سود خود را در خرید و فروش‌ها ببینند. بنابراین گرفتن پورسانت در کشور ما جرم محسوب می‌شود. در این جرم لازم است مرتکب از کارمندان و کارکنان و اشخاص عهده‌دار وظیفه مدیریت و سرپرستی در وزارتخانه‌ها، ادارات و سازمان‌ها، شوراها و یا شهرداری‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت باشند.

نتیجه‌گیری:

به رغم وضع قوانین جزایی با مجازات نسبتاً سنگین، کماکان پورسانت در معاملات به عنوان یکی از جرایم خاص کارکنان دولت وجود داشته و یکی از معضلات و مفاصل نظام اداری است، آنچه باعث کاهش جرم در اجتماع می‌شود شدت مجازات و وضع قوانین مختلف کیفری نیست. بلکه قطعی و حتمی بودن مجازات مجرم است که بازدارنده مجرم از ارتکاب بزه است. وقتی اشخاص ببینند که در اجرای مجازات مجرمین اغماض و گذشت صورت می‌گیرد به ارتکاب جرم تشویق می‌گردند.

در جرم اخذ پورسانت به علت اینکه مرتکبین کارکنان دولت و کارگزاران دستگاه‌ها و دارای مشاغل حساس و اغلب دارای موقعیت ویژه اجتماعی هستند، برخورد قضایی و اداری با آنان به شیوه‌ای خاص صورت می‌گیرد، آمار واقعی این گونه جرایم همواره مبهم و غیر واقعی است، به طوری که حساسیت جامعه را نسبت به این فساد اداری بر نمی‌انگیزاند. نداشتن دانش فنی و فقدان برنامه نیازسنجی آموزشی برای آگاه‌سازی جامعه هدف و در برخی موارد انگیزه سودجویی و همچنین عدم حساسیت مردمی

۱ - مستند به ماده ۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمند دستگاه اجرایی، فردی است که براساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیت‌دار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود. همچنین به موجب نظریه مشورتی اداره حقوقی قوه قضائیه مندرج در روزنامه رسمی مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۷، تمامی کارمندان دولت که رابطه استخدامی با هر عنوان (رسمی، پیمانی، قراردادی، خرید خدمت، روزمزد) با یکی از دستگاه‌های دولتی دارند، در زمره کارکنان دولت تعریف می‌شوند، بنابراین واژه کارمندان دولت را نمی‌توان مختص به کارمندان دولت یعنی رسمی و یا به معنی الاخص (قوه مجریه) دانست. بلکه هرگاه که یکی از کارکنان قوای مجریه، قضائیه یا مقتنه، صرف نظر از هرگونه ماهیت استخدامی، مرتکب یکی از جرایم مالی از جمله اختلاس گردد مشمول قوانین و مقررات مربوط می‌باشد.

عرضه را برای مرتکبین فراهم نموده است. گرچه بسیاری مردم شریف ایران انسان‌های اخلاق‌مداری هستند ولی همواره رعایت این فضیلت‌های اخلاقی و عدم ارتکاب رذایل به‌عنوان امری فردی رواج داشته است، به‌این معنا که انجام دادن کارها به‌طریق غیرمتعارف و غیراخلاقی و غیرقانونی سهل‌تر از انجام دادن کار از مجاری قانونی و اخلاقی است. این فقدان، عاملی است که ارتکاب جرم اخذ پورسانت طبیعی جلوه نماید و به‌عنوان یک رذیله اخلاقی در اجتماع مطرح نباشد. به‌این دلیل می‌توان بااخلاقی کردن جامعه از آن به‌عنوان عامل بازدارنده ارتکاب بزه استفاده نمود.

فهرست منابع:

- ۱- اصغری، محمد، ۱۳۷۵، ص ۱۳۳ ماجرای سفیر ایرانی به خارج از کشور، فصلنامه تاریخ روابط خارجی، ماجرای سفیر ایرانی به خارج از کشور، تهران، وزارت امور خارجه جمهوری اسلامی ایران
 - ۲- دهخدا، علی اکبر، ۱۳۷۷، لغت‌نامه دهخدا، جلد ۱۵، تهران، مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
 - ۳- قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۹۲.
 - ۴- قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶.
 - ۵- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۹۶.
 - ۶- کاتوزیان، ناصر، ۱۳۷۸، دوره مقدماتی حقوق مدنی، اموال و مالکیت، تهران، نشر دادگستر، چاپ دوم.
 - ۷- کوشا، جعفر و رخ فروز، روح‌الله؛ ۱۳۸۶، سیاست جنایی ایران در قبال بزه اخذ پورسانت، مجله نامه مفید، شهر یور، شماره ۶۱.
 - ۸- گلدوزیان، ایرج؛ ۱۳۸۴، بایسته‌های حقوق جزای عمومی، تهران، نشر میزان، چاپ دوازدهم.
 - ۹- محسنی، مرتضی؛ ۱۳۷۵، دوره حقوق جزای عمومی، جلد اول، تهران، انتشارات گنج دانش، چاپ اول.
 - ۱۰- مهاجری، علی، ۱۳۷۹، جرایم خاص کارکنان دولت، چاپ اول، تهران: انتشارات کیهان، چاپ اول.
 - ۱۱- نفیسی، سعید، ۱۳۷۸، فرهنگ فرانسه به فارسی، جلد ۲، تهران، انتشارات صیف علی شاه، چاپ هشتم.
 - ۱۲- نوربها، رضا؛ ۱۳۸۳، زمینه حقوق جزای عمومی، تهران، کتابخانه گنج دانش، چاپ یازدهم.
- 13- Henry, Campbell Black, law Dictionary, 1995, P. 1293

نقش آمبودزمان به عنوان نهاد نظارت فراقضایی در ارتقاء سرمایه اجتماعی

هانیه پورخدا بخشی^۱

هادی رمضانیان فهندری^۲

چکیده

این مقاله با هدف تبیین نقش آمبودزمان به عنوان نهاد فراقضایی در بهبود و ارتقاء سرمایه اجتماعی با روش توصیفی-تحلیلی با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و مطالعات و پژوهش‌های صورت گرفته، انجام شده است.

در نظام‌های حقوقی بسیاری از کشورها آمبودزمان به عنوان یکی از مهمترین ساز و کارهای نظارتی فراقضایی به منظور رسیدگی به شکایات شهروندان و اشخاص بر علیه ادارات دولتی و نهادهای عمومی عمل می‌نماید. ایرادهای وارده در خصوص رسیدگی قضایی به شکایات نظیر فرایند رسیدگی طولانی، هزینه، پیچیدگی و عدم انعطاف این شیوه موجب گرایش به روش غیر قضایی و در نتیجه توسعه نهاد آمبودزمان گردیده است. علاوه بر این، قابلیت‌ها و ظرفیت‌های دیگر آمبودزمان‌ها نظیر انجام نظارت و بازرسی‌های برنامه ریزی شده و در راستای آن ارائه پیشنهادها و راهکارهایی با اهداف پیشگیری از فساد، احقاق حقوق شهروندان، بهبود فرایندها و افزایش کارایی دستگاه‌های اجرایی، موجبات افزایش رضایتمندی و اعتماد عمومی به دستگاه‌های اداری و مشارکت بیشتر مردم را فراهم می‌نماید. این نهاد با نقشی که در ایجاد ارتباط بهتر بین مردم و دستگاه‌های اداری ایفا می‌کند می‌تواند بر بهبود و افزایش سرمایه اجتماعی که ارتباط مستقیمی با کیفیت ارتباطات، مشارکت و اعتماد افراد به یکدیگر و حاکمیت دارد تأثیرگذار باشد.

واژگان کلیدی: آمبودزمان، نظارت فراقضایی، سرمایه اجتماعی، پیشگیری از فساد

۱- دانشجوی کارشناسی ارشد رشته مدیریت نظارت و بازرسی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری
۲- عضو هیات علمی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، نویسنده مسئول، ramazanian@ujss.ac.ir

مقدمه

سرمایه اجتماعی به عنوان مفهومی نوین در چند دهه اخیر مورد توجه گسترده اندیشمندان و محققان قرار گرفته است. در گذشته، تأکید اصلی بر سرمایه‌های مادی و فیزیکی بود، اما امروز در کنار سرمایه‌های انسانی، مالی و اقتصادی، سرمایه دیگری به نام سرمایه اجتماعی مورد بهره‌برداری قرار گرفته است. اهمیت این سرمایه به میزانی است که از آن به عنوان ثروت نامرئی یک کشور یاد می‌کنند (صالحی و امیرانتخابی، ۱۳۹۱: ۶۳-۶۲). سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی و سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه^۱ هم اکنون سرمایه اجتماعی را همانند یک موضوع تحقیق در حال رشد می‌دانند (نصیری، ۱۳۸۷: ۱۱).

سرمایه اجتماعی شامل رسوم، روابط، نگرش‌ها و ارزش‌هاست که بر تعاملات بین مردم حاکم است و به توسعه اقتصادی و اجتماعی منجر می‌شود. با وجود این، سرمایه اجتماعی تنها مجموعه‌ای از نهادها نیست که زیربنای جامعه را تشکیل دهد، بلکه چسبی است که کل جامعه را به هم پیوسته نگه می‌دارد. سرمایه اجتماعی شامل ارزش‌ها و رسوم مشترک برای هدایت اجتماعی است که در روابط خصوصی افراد، اعتماد و یک عقل جمعی مسئولیت «مدنی» ظاهر می‌شود و جامعه را به چیزی بیشتر از مجموعه افراد تبدیل می‌کند (نصیری، ۱۳۸۷: ۱۱). عمده‌تأ سرمایه اجتماعی بر روابط متمرکز شده و عناصر اصلی آن شامل شبکه‌های اجتماعی، تعهد مدنی، هنجارهای متقابل و اعتماد عمومی است (باسونیا و باندری^۲، ۲۰۰۹: ۴۸۰).

سرمایه اجتماعی کارکردهای متعددی دارد و ارتقاء آن می‌تواند در ثبات سیاسی، کارآمدی حکومت، پیشرفت اقتصادی دولت و تحقق حکمرانی خوب موثر باشد. از سوی دیگر، هرچند که مردم منبع اصلی قدرت حکومت‌ها هستند ولیکن در عمل، اعمال سلطه و اختیار امکانات عمومی به سازمان‌های رسمی سپرده شده است تا از این طریق به خدمات رسانی و تأمین منافع مردم بپردازند. در این راستا با توجه به جدایی ناپذیر بودن ارتباط دولت و مردم و نقش تأثیرگذار دولت‌ها بر افزایش سرمایه اجتماعی، لزوم نظارت بر عملکرد دولت به منظور افزایش کارایی و پاسخگو بودن نسبت به افکار عمومی مطرح می‌گردد، لذا به منظور اثربخشی سیستم‌های سازمانی و پیشگیری از فساد، انجام برنامه‌های نظارت و بازرسی ضرورتی اجتناب ناپذیر است. این امر به مدیران در شناسایی مشکلات، تهدیدها، پاسخ دهی به موقع، اثربخشی و اصلاح روش‌ها و ساختارها یاری می‌رساند. سیستم کنترل و نظارت هر اندازه از اقتدار بیشتری برخوردار باشد نظام اداری و دستگاه‌های اجرایی کشور برای حصول اهداف، تضمین بیشتری خواهند داشت. (عباسی و جامعی الف، ۱۳۹۵)

امروزه نهاد آمودزمان با مجموعه‌ای از صلاحیت‌ها و اختیارات در کنار وظایفی شناخته می‌شود

1 OECD

2 Yasunobu & Bhandari

که نقش متولی نظارت غیرقضایی بر دستگاه‌های اجرایی را ایفا می‌کند. البته این نهاد به فراخور ساختار و نیاز هر کشور، ساختار و صلاحیت‌های متفاوت دارد. آمبودزمان‌ها به عنوان «میانجی» بین افراد و دولت‌ها هستند که از این طریق بتوانند مشکلات را مرتفع و تذکرات و پیشنهادهای اصلاحی را ارائه تا نارسایی‌ها و سوء جریان‌های اداری را اصلاح نمایند. در واقع آمبودزمان به عنوان رابط بین دولت و مردم، از یک سو با رسیدگی به شکایات مردمی و حل اختلاف آنان با دستگاه‌ها و از سوی دیگر با نقشی که در اثربخشی و کارآمدی دارد می‌تواند عمل نماید. (جلالی و ضیائی، ۱۳۹۲)

دیدگاه‌های مختلف در مورد عملکرد دولت در بحث سرمایه اجتماعی عبارتند از:

۱. دولت‌ها اهرم‌های متعددی برای ایجاد بسیاری از اشکال سرمایه اجتماعی در اختیار ندارند. سرمایه اجتماعی در بسیاری از موارد یکی از محصولات جانبی، دین، سنت، تجربه مشترک تاریخی و دیگر عواملی است که از کنترل هر دولتی خارج‌اند.

۲. عرصه‌ای که در آن دولت‌ها احتمالاً بزرگ‌ترین قابلیت مستقیم در به وجود آوردن سرمایه اجتماعی را دارند آموزش و پرورش است و سرمایه اجتماعی را به شکل قواعد و هنجارهای اجتماعی نیز منتقل می‌سازند.

۳. دولت‌ها به طور غیرمستقیم ایجاد سرمایه اجتماعی را از طریق تأمین کالاهای عمومی به اندازه کفایت، به ویژه از طریق تعریف و تثبیت حقوق مالکیت و امنیت عمومی ترویج و تحکیم می‌نمایند.

۴. زمانی که دولت‌ها فعالیت‌های خود را به بخش خصوصی یا سازمان‌های مرتبط محول می‌کنند، توانایی خودجوش مردم برای کار کردن افزایش می‌یابد (یارخی جوشقانی، ۱۳۹۶: ۳۳).

در این مقاله با توجه به نقشی که دولت دارد به نحوه عملکرد و تأثیرگذاری آمبودزمان به عنوان نهاد نظارت غیرقضایی بر سازمان‌های دولتی و اثرات عملکرد آن‌ها بر ارتقاء سرمایه اجتماعی پرداخته می‌شود.

مفهوم‌شناسی آمبودزمان

زندگی جمعی و ایجاد سازمان‌های اداری و تشکیلات حکومتی، لزوم کنترل و نظارت را ایجاد نموده و از این رو، در اکثر جوامع بنا به شرایطی که با آن مواجه هستند ساختارهای ویژه لحاظ گردیده است. در غالب کشورها به شهروندان حق دسترسی به دادگستری به جهت اعمال نظارت قضایی بر اعمال حکومت اعطا شده است، ولی این گونه نظارت به علت موانع سیاسی، اجتماعی و روانی چندان کارساز نبوده است، لذا امروزه در سطح بین‌المللی نهاد آمبودزمان، بارزترین نهاد نظارت غیرقضایی و یا به عبارتی فراقضایی بر دستگاه اداری و حمایت از حقوق شهروندان است که به نوعی نهاد «میانجی» نیز نامیده می‌شود. (رستگار مقدم، ۱۳۹۵).

واژه آمبودزمان یک اصطلاح سوئدی به معنای سخنگو، نماینده، میانجی، داور، ریش سفید،

معتمد، واسطه و حل کننده اختلاف است. نهاد آمبودزمان تقلیدی از سیستم تظلم خواهی و نهاد نظارت دولت اسلامی و علی الخصوص امپراتوری عثمانی بوده که از کشورهای اسلامی به سوئد منتقل و از آنجا نشر یافته و از واژه (امات عثمان) به آمبودزمان تغییر نام یافته است. (سیف زاده، ۱۳۹۴: ۸)

در سال ۱۹۷۸ میلادی مؤسسه بین المللی آمبودزمان تأسیس شد که در واقع سازمان جهانی نهادهای بازرسی آمبودزمان است. براساس تعریف مندرج در اساسنامه مؤسسه آمبودزمان بین المللی، وظیفه آمبودزمان رسیدگی بی طرفانه و مستقل به شکایات با هدف اصلاح بی عدالتی و اجحاف نسبت به افراد است که در نتیجه سوء مدیریت اتفاق افتاده است. یکی دیگر از اهداف مهم آمبودزمان این است که خدماتی که به مردم ارائه می شود، با اطمینان از شناسایی و تصحیح ضعف های سیستمیک، بهبود یابد. از ابتدای به کارگیری این مفهوم در اسکندیناوی در سال ۱۸۰۹، مفهوم آمبودزمان در سراسر جهان مورد پذیرش قرار گرفته و گسترش یافته است. ایده آمبودزمان مستلزم رعایت اصول اصلی استقلال، بی طرفی و انصاف می باشد. (اساسنامه مؤسسه آمبودزمان بین المللی: ۱)

اتحادیه بین المللی کانون های وکلا، آمبودزمان را چنین تعریف نموده است: «نهادی که بر پایه قانون اساسی یا به موجب قانون مجلس تشکیل شده و در رأس آن یک مقام عالی رتبه مستقل قرار دارد و در مقابل قوه مقننه یا پارلمان پاسخگو است و شکایات مردم از سازمان های دولتی، مقامات و کارمندان را دریافت می کند یا به ابتکار خود عمل می نماید و دارای اختیار انجام تحقیقات، توصیه اقدام اصلاحی و گزارش موضوعات است.» (سیف زاده، ۱۳۹۴: ۱۰)

نهاد آمبودزمان در کشورهای مختلف دارای عناوین متفاوتی بوده و براساس بسترهای سیاسی، حقوقی و تاریخی کشورها نامگذاری شده است. برای مثال در پاکستان «اداره وفاقی محتسب» یا «آمبودزمان فدرال پاکستان»، در کره جنوبی «کمیسیون حقوق مدنی و مبارزه با فساد»، در چین «کمیسیون ملی نظارت»، در ژاپن «اداره ارزیابی» و در مالزی «اداره شکایات مردمی» نام دارد (صفار، ۱۳۹۴: ۵۷-۵۶).

دلایل گسترش جهانی آمبودزمان

توسعه فراگیر بازرسی و نظارت از طریق آمبودزمان در دو مرحله صورت گرفته است. مرحله اول مربوط به سوء مدیریت و اجحاف اداری است و در مرحله دوم مربوط به نقض حقوق بشر و آزادی های عمومی است. به همین دلیل آمبودزمان تا حد امکان باید از سیاست های میانجیگری و سازش بین دولت و شهروندان پیروی کند (مهرعلیان، ۱۳۹۶: ۱۰۸).

گسترش جهانی آمبودزمان به چند دلیل عمده رخ داده است:

الف- ایرادهای وارده به نحوه رسیدگی از طریق نظارت قضایی محاکم اداری: دسترسی به دادگاه بنا به ملاحظات عملی نظیر طولانی بودن رسیدگی، پرداخت هزینه و سایر موانع قانونی با محدودیت مواجه بود. به علاوه، معیارهای به کار رفته توسط دادگاه برای بازنگری، راه حلی مناسب برای حل همه

مشکلات نبود (طیبی و باقری، ۱۳۹۶: ۳۳).

ب- سادگی و انعطاف پذیری این نهاد نقش مهمی در توسعه آن داشته است. نهاد مذکور هم از لحاظ ساختاری هم از لحاظ صلاحیت و وظیفه نظارت دارای انعطاف فوق العاده‌ای است. این نهاد توانایی انطباق با نظام‌های مختلف حقوقی را دارد به گونه‌ای که این نهاد حتی در کشورهایی که نظام حقوقی متفاوتی از کشورهای اسکاندیناوی دارند با اقبال روبرو شده است (موسی‌زاده و جوکار، ۱۳۹۱: ۳۱).

ج- فراگیر شدن موج دموکراسی خواهی: گسترش دموکراسی، حاکمیت قانون و توسعه اجتماعی- اقتصادی در سراسر جهان باعث شد این نهاد از کشورهایی که از دموکراسی و دولت رفاه ریشه‌دارتری بهره‌مند بودند (به ویژه کشورهای اسکاندیناوی) به کشورهای مختلف اعم از توسعه یافته و در حال توسعه صادر شود (رستمی و جوکار، ۱۳۹۱: ۲۶).

د- گسترش حوزه فعالیت دولت‌ها هم در کشورهای توسعه یافته و هم در حال توسعه در زمینه‌های اقتصادی- اجتماعی: به دنبال افزایش مداخلات دولت در امور اقتصادی و اجتماعی، برخورد حامیان دولت و شهروندان افزایش می‌یابد و نیاز به ساز و کارهایی برای رفع این اختلافات ضروری می‌گردد. در همین راستا، در نظام‌های حقوقی، ساز و کار نظارت قضایی و سیاسی بر اعمال و تصمیمات دولت بوجود آمد؛ اما پس از مدتی مشخص گشت که این مکانیزم‌های خوش رنگ و لعاب به تنهایی برای دولت کافی نمی‌باشند، بنابراین کشورها به تأسیس آمبودزمان روی آوردند (موسی‌زاده و جوکار، ۱۳۹۱: ۳۰).

ه- فشار سازمان‌های بین‌المللی و حکومت‌های کمک کننده بر کشورهای در حال توسعه برای اصلاح ساختارهای حکمرانی و تشکیلات دولتی به مثابه شروط دریافت کمک‌های مالی و فنی به ایجاد و توسعه نهادهای آمبودزمان کمک شایانی نمود (طیبی و باقری، ۱۳۹۶: ۳۲).

و- فعالیت‌های مفید انجمن‌ها و اتحادیه‌های بین‌المللی، قاره‌ای و منطقه‌ای آمبودزمان است. مهمترین این نهادها موسسه آمبودزمان بین‌المللی است که در واقع سازمان جهانی نهادهای آمبودزمان محسوب می‌شود که هدف آن شکوفا کردن مفهوم بازرسی و تشویق و ایجاد انگیزه تحقیق در باب بازرسی و برپایی کنفرانس‌های بازرسی است (موسی‌زاده و جوکار، ۱۳۹۱: ۳۱).

وظایف و ویژگی‌های آمبودزمان

وظیفه کلاسیک و ابتدایی آمبودزمان رسیدگی به شکایات شهروندان علیه ارگان‌های عمومی و دولتی می‌باشد. این وظیفه قریب به اتفاق آمبودزمان‌هاست اما حوزه‌های تحت نظارت آن در هر کشوری متفاوت است (رستمی و جوکار، ۱۳۹۱: ۳۳). چنانکه در کشور قرقیزستان، آمبودزمان فعالیت‌های با هدف پیشگیری از نقض آزادی‌ها و حقوق بشر دارد. در آذربایجان، این نهاد نمی‌تواند

فعالیت‌های قضات را بررسی کند، ولی می‌تواند شکایات مربوط به تعلل در دادگاه‌ها، گم شدن اسناد و تأخیر در اجرای حکم را رسیدگی کند (صفار، ۱۳۹۴: ۲۵).

صلاحیت آمبودزمان‌ها و علاوه بر آن نحوه رسیدگی به شکایات در کشورها براساس نظام‌های حقوقی آن‌ها متفاوت است. آمبودزمان نتایج رسیدگی خود را به صورت گزارش در اختیار نهادهای ذی صلاح قرار می‌دهد که ضمانت اجرای سخت‌تری را در پی خواهد داشت. مثلاً اگر این گزارش به پارلمان تقدیم شود، پارلمان از ابزارهای نظارت سیاسی خود مانند سوال یا استیضاح برای اجبار نهادها و مقامات به گردن نهادن بر تصمیمات آمبودزمان استفاده می‌کند و یا با اعلام عمومی تخلفات عمومی این نهادها، وجهه عمومی آن‌ها را خدشه دار می‌کند و حتی ممکن است گزارش آمبودزمان در نهایت منجر به اتخاذ تصمیمات قضایی از سوی نهادهای اعمال‌کننده نظارت قضایی نیز بشود (رستمی و جوکار، ۱۳۹۱: ۳۸).

نهادهای آمبودزمانی علاوه بر اینکه به شکایات مردم علیه ارگان‌های دولتی رسیدگی می‌کنند، بدون وجود چنین شکایتی نیز می‌توانند سوء عملکرد نهادهای عمومی را مورد رسیدگی قرار دهند. تقریباً در تمام نظام‌های حقوقی آمبودزمان صلاحیت خود را محدود به شکایت خاص واصله از شهروندان نمی‌کند و می‌تواند به صورت خودجوش به سوء عملکردها رسیدگی کند. بنابراین آمبودزمان با اطلاعاتی که خود از وجود سوء عملکرد در دستگاه‌های مختلف به دست می‌آورد شروع به رسیدگی کند. این اطلاعات می‌تواند از طرق مختلفی مثلاً از طریق رسانه‌ها و مطبوعات یا اطلاعات واصله از سوی اشخاص حاصل شود (موسی زاده و جوکار، ۱۳۹۱: ۵۸). وجود چنین اختیاری به آمبودزمان اجازه می‌دهد به مواردی رسیدگی کند که به هر دلیلی رسیدگی به آن‌ها مغفول مانده است.

نهادهای آمبودزمان برای انجام وظایف ذاتی خود نظیر نظارت بر اعمال و تصمیم‌های دستگاه‌های دولتی و رسیدگی به شکایات دارای شاخص‌های بنیادین نظیر استقلال، بی‌طرفی، محرمانه بودن، انصاف، فرایند رسیدگی و تحقیق معتبر، مشارکت دهی شهروندان، تعامل با قوای سه‌گانه و ارائه گزارش سالانه می‌باشند (طیعی و باقری، ۱۳۹۶؛ سیف زاده، ۱۳۹۴).

مؤلفه‌های استقلال نهاد آمبودزمان عبارتند از: استقلال سازمانی، استقلال مالی، مصونیت و تأسیس و تضمین به موجب یک مصوبه قانونی. در واقع استقلال این نهاد، هدف نمی‌باشد، بلکه مراد از استقلال، بی‌طرفی و عدم جانبداری در رسیدگی به شکایات است (موسی زاده و جوکار، ۱۳۹۱: ۸۳-۸۲).

آمبودزمان براساس صلاحیت و قابلیت‌هایی که دارد نقش مؤثری در پیشگیری و مبارزه با فساد، سیانت از حقوق شهروندان، پاسخگو نمودن مسئولان، شفافیت عملکرد دولت، تحقق حاکمیت قانون و افزایش کارایی دستگاه‌های اداری می‌تواند داشته باشد.

مفهوم شناسی سرمایه اجتماعی

سرمایه اجتماعی نخستین بار در سال ۱۹۱۶ توسط هانی فان مطرح شد. او بر جنبه کار خیر، دلسوزی متقابل و رابطه اجتماعی تأکید داشت. لیدا جانسون هانی فان نزدیک به یک قرن پیش به این امر پی برد که بسیاری از مسائل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه ای که در آن زندگی می کند از طریق شبکه های بهم پیوسته و بادوام قابل حل اند. به نظر وی «همکاری متقابل و درک مزیت ارتباط با دیگران موجب آن خواهد شد که تمام افراد جامعه در سود حاصله شریک شوند. وقتی که افراد جامعه با یکدیگر آشنا شوند و برای سرگرمی، مراد، نشاط در مقابل یکدیگر به سر برند، با هدایت این سرمایه اجتماعی به آسانی می توان به پیشرفت عمومی در جهت خواسته های اجتماع دست یافت. اگر چه بحث سرمایه اجتماعی در سال های ۱۹۲۰ توسط هانی فان و در دهه ۱۹۶۰ توسط جین جاکوبز و دهه ۱۹۷۰ توسط گلن لوری و ایوان لایت مطرح شده بود؛ اما به طور جدی توسط رابرت پاتنام، پیر بوردیو، جیمز ساموئل کلمن، فوکویاما و اندیشمندان دیگر، وارد مباحث جامعه شناسی، اقتصاد و علوم سیاسی شد (صالحی امیری و امیرانتخابی، ۱۳۹۲: ۶۴).

با وجود مطالعات گسترده در دهه های اخیر، اجماع چندانی در خصوص ارائه یک مفهوم واحد از سرمایه اجتماعی وجود ندارد و گرایش های مختلفی در بین محققان وجود دارد؛ با لحاظ این نکته به برخی از تعاریف به شرح زیر اشاره می شود:

اندیشه های پاتنام حول محورهای سه گانه ای تحت عناوین شبکه های مشارکت مدنی، هنجارهای معامله ای متقابل یا بده بستان و اعتماد می چرخد که برای تعریف سرمایه اجتماعی نیز از این سه محور سود جسته است. او معتقد است «همکاری و تعاون داوطلبانه در جایی که ذخیره و انباشتی اساسی از سرمایه اجتماعی در قالب مبادله شبکه های تعهد مدنی وجود داشته باشد به آسانی صورت می گیرد. سرمایه اجتماعی دلالت بر اشکالی از سازمان اجتماعی همچون اعتماد، قواعد و شبکه ها دارد که می تواند کارایی جامعه را از طریق کنش های متناسب تسهیل کند، در نتیجه، تعاون خودانگیخته از طریق سرمایه اجتماعی تسهیل می شود» (موسوی و شبانی، ۱۳۹۴: ۴۱-۴۰).

به اعتقاد کلمن، «سرمایه اجتماعی بر مبنای کارکرد آن تعریف می شود. سرمایه اجتماعی ذات واحدی نیست، بلکه مجموعه ای از ذات های گوناگون است که دو عنصر مشترک دارند: اولاً همه آن ها مشتمل بر جنبه ای از ساختارهای اجتماعی اند، ثانیاً برخی کنش های خاص کنشگران - اعم از اشخاص حقوقی یا حقیقی ها را - در داخل مجموعه ساختار تسهیل می کنند. سرمایه اجتماعی مانند سایر اشکال سرمایه، مولد است، یعنی تحقق اهداف معینی را که در نبودش محقق نمی شوند امکان پذیر می گرداند. سرمایه اجتماعی مانند سرمایه فیزیکی و سرمایه انسانی کاملاً قابل معاوضه و جانشینی نیست، بلکه ممکن است مختص فعالیت های معینی باشد. نوع معینی از سرمایه اجتماعی که در تسهیل کنش های معینی سودمند است، شاید برای کنش های دیگری بی فایده یا حتی زیان بخش باشد

(تاج‌بخش، ۱۳۸۵: ۴۹).

از نظر باردیو، تراکم و دوام ارتباطات هر دو اهمیت فراوان دارند: سرمایه اجتماعی نمایانگر «ادغام منابع بالفعل و بالقوه‌ای است که برای مالکیت شبکه‌ای بادوام به کار رفته‌اند». او همچنین اعلام نمود که ارزش ارتباطات یک فرد (یا حجم سرمایه اجتماعی یک عامل) به مقدار ارتباطات فعال شده و حجم سرمایه (فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی) هر ارتباط وابستگی دارد (فیلد، ۱۳۸۵: ۲۶).

دانشمندان و جامعه‌شناسان سیاسی که مفهوم سرمایه اجتماعی را به کار می‌برند بیشتر تحت تأثیر دوتوکویل^۱ هستند که آثارش به اکتشاف پیوندهای بین فرد و دولت و پاسخ به این سوال پرداخته که نظام‌های سیاسی چگونه مشروعیت توده‌ای به دست می‌آورند و مشارکت سیاسی می‌آفرینند (صالحی و امیرانتخابی، ۱۳۹۱: ۶۷).

فوکویاما^۲، سرمایه اجتماعی را مجموعه‌ای از هنجارهای موجود در سیستم‌های اجتماعی می‌داند که موجب ارتقای سطح همکاری اعضای آن جامعه شده و موجب پایین آمدن هزینه‌های تبادلات و ارتباطات می‌گردد. فوکویاما سرمایه اجتماعی را به عنوان یک پدیده جامعه‌شناختی مورد توجه قرار می‌دهد. به نظر او سرمایه اجتماعی با شعاع اعتماد ارتباط تنگاتنگی دارد. هر چه قدر شعاع اعتماد در یک گروه اجتماعی گسترده‌تر باشد سرمایه اجتماعی نیز زیاد خواهد بود و به تبعیت از آن میزان همکاری و اعتماد متقابل اعضای گروه نیز افزایش خواهد یافت (مبشری، ۱۳۸۸: ۱۴۲-۱۴۱).

در مجموع می‌توان گفت اگر چه تعاریف متعددی از سرمایه اجتماعی ارائه گردیده ولیکن این تعاریف در تضاد با یکدیگر نبوده، بلکه مکمل همدیگر محسوب می‌شوند.

انواع سرمایه اجتماعی

مایکل وولکاک^۳ تمایز روشنی میان انواع مختلف سرمایه اجتماعی قائل می‌شود:

الف- سرمایه اجتماعی میثاقی، بیانگر همبستگی بین افراد همانند در موقعیت‌های مشابه، مانند افراد خانوار، دوستان و همسایگان نزدیک است.

ب- سرمایه اجتماعی پل زن، دربرگیرنده‌ی همبستگی‌های دورتر افراد همانند است، مانند دیگران، دوستان دور و غیره.

ج- سرمایه اجتماعی اتصالی، بیانگر همبستگی بین افراد غیرهمانند در موقعیت‌های نامشابه است، مانند آن‌هایی که کاملاً در بیرون دار و دسته هستند و بنابراین اعضا قادرند از منابع دورتر و وسیع‌تر بهره بگیرند (فیلد، ۱۳۸۵: ۶۶).

1 De Tocqueville

2 Francis Fukuyama

3 Wool cock, Michael

سطوح سرمایه اجتماعی

الف- سطح خرد: در سطح خرد، سرمایه اجتماعی در قالب روابط فردی و شبکه‌های ارتباطی بین افراد، هنجارها و ارزش‌های حاکم بر آنها بررسی می‌شود. براین اساس، سرمایه اجتماعی موضوعاتی همچون شدت و کیفیت روابط و تعاملات بین افراد و گروه‌ها، احساس تعهد و اعتماد دو جانبه به هنجارها و ارزش‌های مشترک را شامل شده و شکلی از حس تعلق و پیوستگی اجتماعی در نظر گرفته می‌شود. در این سطح منافع مورد نظر است که فرد به سبب عضویت در گروه و بهره‌برداری از سرمایه اجتماعی به دست می‌آورد.

ب- سطح گروهی یا میانه: در سطح میانی، سرمایه اجتماعی جنبه‌هایی از ساخت اجتماعی را داراست و کنش‌های خاص کنشگران را بدون سیستم یا ساختار اجتماعی تسهیل می‌کند. این مفهوم ارتباطات افقی و عمودی را شامل می‌شود و سازمان‌ها و روابط بینابینی آن‌ها اعم از باشگاه‌ها، انجمن‌ها، شرکت‌ها، احزاب و سازمان‌های مردم‌نهاد^۱ در زمره آنان قرار می‌گیرد. در واقع، سرمایه اجتماعی در روابط اجتماعی و هنجارهای اجتماعی بین گروه‌هایی که کار مشارکتی می‌کنند وجود دارد.

ج- سطح اجتماعی یا کلان: در سطح کلان، سرمایه اجتماعی شامل روابط قراردادی و ساختاری نهادهای کلانی مانند دولت، حکومت سیاسی و نظام‌های حقوقی و قضایی است. در این سطح روابط و ساختارهای رسمی مانند قوانین و مقررات حاکمیت سیاسی، میزان مشارکت سیاسی و شکل‌گیری نهادهای سیاسی اجزای سرمایه اجتماعی را تشکیل می‌دهد. به عبارت دیگر در سطح کلان با سرمایه اجتماعی ساختاری سر و کار داریم که اعتماد نهادی و اعتماد به حکومت، همچنین، اعتماد به نظام‌های تخصصی، مؤلفه‌های اصلی آن را تشکیل می‌دهد. روابط افقی مبتنی بر اعتماد میان نهادهای مختلف جامعه منافع تولید می‌کند که همه اعضای جامعه از آن بهره‌مند خواهند بود (موسوی و شینایی، ۱۳۹۴: ۱۰۹-۱۰۷).

شاخص‌های سرمایه اجتماعی

دسته‌بندی‌های مختلفی درخصوص شاخص‌ها صورت گرفته است که به تناسب موضوع به سه شاخص اعتماد، مشارکت و انسجام اجتماعی پرداخته می‌شود.

۱. اعتماد:

اعتماد به سطحی از اطمینان مردم برمی‌گردد که دیگران همان‌طور که می‌گویند، عمل می‌کنند؛ یا همان‌طور که می‌گویند انتظار می‌رود عمل کنند؛ یا اینکه آنچه می‌گویند قابل اعتناست. سطح اعتماد فرد به دیگری به مقدار زیادی به تصویر فرد از اعتماد شدن به او بستگی دارد، اگر چه مردم می‌توانند اعتماد را در دیگران ایجاد کنند. در حالی که اعتماد می‌تواند به افراد مربوط باشد، می‌تواند به گروه‌ها و

1 Non-Governmental Organization(NGO)

نهادهای در یک جامعه از جمله دولت‌ها هم، مربوط باشد (نصیری، ۱۳۸۷: ۲۰). اعتماد برای ایجاد روابط انسانی مؤثر، برقراری و بهبود ارتباط سازمانی، اعمال رهبری مردمی و تحولی، تشکیل گروه و کار گروهی، ایجاد همکاری و ایجاد تغییر سازمانی موفقیت آمیز امری ضروری و لازم است. روابط اعتماد را در چهار حوزه می‌توان تقسیم کرد:

- ۱- اعتماد شهروندان به شهروندان دیگر،
- ۲- اعتماد شهروندان به نخبگان سیاسی،
- ۳- اعتماد نخبگان به یکدیگر،
- ۴- اعتماد نخبگان به شهروندان.

مهمترین عاملی که اساس ایجاد ارتباطات سیاسی برای فرایند مشارکت مردم در نظام به شمار می‌رود، اعتماد متقابل مردم و نظام است. قبل از اینکه نظامی بخواهد هر عملی درخصوص تغییرات ساختاری در جامعه انجام دهد بایستی میزان درجه اعتماد سطح جامعه و دولت را افزایش دهد؛ چرا که در فضای نامطمئن و بی اعتماد امکان دارد هر گونه عمل نتیجه عکس دهد و تمایل مشارکت و دخالت مردم در نظام بسیار کم خواهد شد. در مرحله بعد، نظام است که باید به مردم اعتماد داشته باشد تا بتواند از مشارکت آنان در سیستم دولتی سود ببرد (ملک محمدی و رفسنجانی نژاد، ۱۳۸۹: ۵۶).

۲. مشارکت:

مشارکت، شرکت فعالانه انسان‌ها در حیات سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و به طور کلی تمامی ابعاد حیات می‌باشد. مشارکت اجتماعی به آن دسته از فعالیت‌های ارادی دلالت دارد که از طریق آن اعضاء یک جامعه در امور محله، شهر و روستا به طور مستقیم یا غیرمستقیم در شکل دادن حیات اجتماعی مشارکت دارند. شبکه‌های مشارکت مدنی یکی از اشکال ضروری سرمایه اجتماعی می‌باشند. هر چه این شبکه‌ها متراکم‌تر باشند احتمال همکاری شهروندان در جهت منافع متقابل بیشتر است. شبکه‌های مشارکت مدنی هنجارهای قوی معامله متقابل را تقویت می‌کنند. این هنجارها شبکه‌های ارتباطی که به کسب حسن شهرت و وفای به عهد و پذیرش هنجارهای جامعه محلی متکی است را تقویت می‌کنند (عباسی و جامعی، الف، ۱۳۹۵: ۱۶۶).

شهروندان برای اینکه بتوانند در جامعه مشارکت اجتماعی و سیاسی داشته باشند، نیاز به اطلاعات جامع و صحیحی درباره مسائل و مشکلات روز جامعه دارند. آن‌ها نیازمند اطلاعاتی هستند که چگونگی انجام کار یا مشارکت آنان را در تمام جنبه‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی مشخص می‌کند. بسیاری از بی‌اعتمادی‌ها نتیجه عدم آگاهی و عدم اطلاع‌رسانی صحیح و به موقع است. زمانی که افراد از ماهیت مسائل اجتماعی آگاه نمی‌شوند و یا از برنامه‌ریزی‌هایی که جوابگوی مشکلات اجتماعی است بی‌خبرند و از اجتماع خود اطلاعات چندانی ندارند، فرصت‌های مشارکت اجتماعی یا ذخیره سرمایه اجتماعی کاهش می‌یابد، بنابراین پیش شرط اولیه مشارکت آگاهی است (جوشقانی یارخی،

(۲۴۵، ۱۳۹۶).

نظارت جامعه مدنی بر تصمیم‌گیری و عملکرد بخش دولتی و مشارکت در این امور یک موازنه‌سازی و ابزار مهم برای مبارزه با فساد است. این فرایند باعث شفاف شدن دولت در منظر مردم و افزایش اختیارات شهروندان برای ایفای یک نقش فعال می‌شود. اهمیت مشارکت مردمی و آحاد جامعه در موضوع مبارزه با فساد و ارتقای سلامت جامعه به حدی است که این مسأله به عنوان ماده‌ای جداگانه در کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد (مصوب ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ میلادی) آورده شده است. طبق ماده (۱۳) فصل دوم با عنوان مشارکت جامعه، هر کشور عضو کنوانسیون در چارچوب امکانات و برابر اصول اساسی قانون داخلی خود اقدامات مقتضی را به عمل خواهد آورد تا شرکت فعالانه افراد و گروه‌های خارج از بخش دولتی مثل جامعه مدنی، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های جامعه‌مدار را برای جلوگیری و مبارزه با فساد ارتقا و آگاهی عمومی را در رابطه با وجود و علل، شدت و تهدید فساد افزایش دهد (عابدی جعفری و حبیبی، ۱۳۸۸: ۳۰۵-۳۰۴).

۳. انسجام:

انسجام اجتماعی در لغت به معنای یکی کردن و بهم پیوستن، انضمام و یکپارچگی، اتحاد عناصر مختلف اجتماع است.

در حقیقت انسجام اجتماعی (یکپارچگی) سنجش برای کیفیت روابط افراد در رابطه با جامعه و اجتماع می‌باشد. افراد باید سعی کنند تا یک حس تعلق به کل دنیا را در خودشان بوجود بیاورند نه اینکه در تمام طول زندگی فقط وابسته به دوست داشتن غیر مشروط خانواده و دوستان باشند. افراد سالم احساس می‌کنند که قسمتی از جامعه هستند، بنابراین انسجام، آن درجه‌ای است که مردم در آن احساس می‌کنند متعلق به جامعه و اجتماع‌شان هستند. برخی درجه انسجام داخلی را شاخص قوت یا ضعف یک دولت می‌دانند. دولت‌های قوی صرف نظر از میزان قدرتی که در اختیار دارند دولت‌هایی هستند که درجه انسجام آن‌ها بالاست و برعکس دولت ضعیف، دولتی است که میزان انسجام در آن پایین است حتی اگر منابع مادی قدرت آن، قابل توجه باشد (عباسی و جامعی الف، ۱۳۹۵: ۱۶۸-۱۶۷). انسجام موجب به هم پیوستگی آگاهانه یک گروه و همبستگی بیشتر آن می‌شود؛ مشروط بر این که اولاً قوانین، قواعد و هنجارهای مستقر و رایج مورد قبول عموم گروه‌های اجتماعی و یا گروه‌های فعال اجتماعی-سیاسی باشد. ثانیاً نهادهای مجری آن قوانین و هنجارها مورد قبول همان گروه‌ها باشد و در نهایت احساس هویت و وحدت در بین گروه‌های مذکور از حیث پذیرش آن قواعد و نهادهای گسترش یابد (یارخی جوشقانی، ۱۳۹۶: ۶۹).

نقش دولت برای دستیابی به هدف توسعه سرمایه اجتماعی

بعضی از نویسندگان، دامنه بسیار وسیعی از سیاستگذاری‌های دولت را شناسایی کرده‌اند که معتقدند

می‌توانند سرمایه اجتماعی ایجاد کنند! اما برخی دیگر یک دیدگاه محتاط‌تری در این زمینه دارند. فوکویاما (۱۹۹۹) می‌گوید: «دولت‌ها بسیاری از اهرم‌های مشخص، برای ایجاد بسیاری از اشکال سرمایه اجتماعی را ندارند. سرمایه اجتماعی اغلب محصول فرعی مذهب، رسوم، تجربه تاریخی مشترک و عوامل دیگر است که خارج از کنترل دولت‌هاست». ولیکن، طرح‌های پیشنهادی مختلف، نظریه‌ها و برداشت‌های دیگری از سرمایه اجتماعی را نشان می‌دهند و اینکه چطور ایجاد می‌شود و تداوم می‌یابد (یا نابود می‌شود). سرمایه اجتماعی ویژگی‌های مختلفی دارد که اگر تنها به بخش خصوصی سپرده شود می‌تواند باعث تأمین ناقص یا عرضه بد شود.

دولت‌ها در کشورهای توسعه یافته تقریباً شماری از وظایفی که می‌تواند از اشکال سرمایه اجتماعی را حمایت یا تقویت کند، متعهد می‌شوند. ایجاد سیستم‌های بنیادی حقوق مالکیت و نظم مدنی معمولاً پیش زمینه‌هایی برای ایجاد اعتماد اجتماعی هستند. همچنین، اغلب برنامه‌های دولتی موجود توسعه اشکال سرمایه اجتماعی را به عنوان یکی از اهداف اصلی خود دارند، حتی اگر اهداف آن‌ها تصریح نشده باشد.

اساساً، این نیز مهم است که دولت‌ها یک محیط توانمندکننده مؤثر برای مبادلات اجتماعی و اقتصادی، ایجاد روابط خانوادگی و عمل کردن جامعه مدنی فراهم نمایند، تا تعاملات غیرمتمرکز و ایجاد هنجارهای اجتماعی در این حوزه‌های فعالیت تسهیل شود (همان، ۱۳۸۷: ۱۲۸).

اجتماعاتی خوب کار می‌کنند که نیازمند محیط مساعد حقوقی و دولتی‌اند. مقایسه‌ای بین سازمان‌های آبیاری تحت مدیریت زارعان در تایوان و جنوب هندوستان نشان می‌دهد که موفقیت بیشتر تایوانی‌ها مرهون دخالت مؤثرتر دولت ملی در تأمین یک محیط مساعد حقوقی و اداره مواردی است که در احکام غیر رسمی اجتماع به تنهایی کفایت نمی‌کند. از یک طرف هم شرایط حقوقی و هم شرایط دولتی‌ای که مکمل توانایی‌های خاص اجتماعات در اعمال حاکمیت هستند و از طرف دیگر الگویی از توزیع حقوق مالکیت که باعث می‌شود اعضای اجتماعات تبدیل به کسانی شوند که از عضویت در آن نفعی ببرند، کلید سیاست ترغیب حل مسائل به روش اجتماعات است (تاج بخش، ۱۳۸۵: ۳۶۵-۳۶۳).

از دیدگاه فوکویاما، مهمترین اقداماتی که توسط دولت‌ها می‌تواند برای ایجاد و تقویت سرمایه اجتماعی انجام شود عبارتند از: تشویق و تقویت تشکیل نهادهای مدنی، تقویت و غنی‌سازی آموزش‌های عمومی، تأمین امنیت شهروندان در جهت حضور داوطلبانه در نهادهای اجتماعی، پرهیز از تصدی‌گری و مدیریت بخش‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی و واگذاری فعالیت‌های مربوطه به نهادهای مردمی برای جلب مشارکت آن‌ها در فعالیت‌ها و زمینه‌سازی ایجاد و تقویت نهادهای اجتماعی و شبکه‌های اعتماد بین آحاد مختلف مردم (مبشری، ۱۳۸۸: ۱۵۴).

آمبودزمان و سرمایه اجتماعی

آمبودزمان با توجه به وظایف و کارکردهایی که در اصلاح فرایندها، پیشگیری از سوء مدیریت و سوء جریان در سازمان‌های اداری دارد و از سوی دیگر، به عنوان نقش میانجی که با دریافت شکایات مردمی و حل اختلاف بین آنان و دستگاه‌های اجرایی می‌پذیرد، می‌تواند موجب افزایش رضایتمندی و اعتماد مردم نسبت به عوامل حکومتی و نیز مشارکت آنان گردد، که این امر زمینه‌ساز توسعه سرمایه اجتماعی گردد.

در مورد نقش آمبودزمان‌ها در تولید سرمایه اجتماعی، باید خاطرنشان ساخت که در این زمینه آمبودزمان‌ها نقش تکمیلی دارند و در راستای عملکرد دولت حرکت می‌کند. در واقع در زمینه تولید سرمایه اجتماعی، این دولت و قدرت سیاسی حاکم است که نقش دست اول را ایفا می‌کند. آمبودزمان از دو طریق کلی و اساسی یعنی بسترسازی و اعتمادسازی می‌تواند به تقویت و رشد سرمایه اجتماعی به عنوان یکی از پیش نیازهای اساسی مردم سالاری و کلید مشکل گشای آن، کمک کند.

- بسترسازی: در این زمینه آمبودزمان باید به ظرفیت‌سازی اجتماعی مبادرت ورزد. بدین معنا که از طریق آموزش‌های مدنی، تبلیغات، بهادادن به افکار عمومی و با استفاده از رسانه‌ها، بسترهای لازم را برای تحریک و تشویق افراد جامعه به همکاری و مشارکت و اقدام‌های جمعی فراهم بیاورد و آن‌ها را از انزوایی، رکود، بدبینی و یأس سیاسی خارج کند.

- اعتمادسازی: در زمینه اعتمادسازی دولت و نهادهای حکومت نقش عمده و اساسی دارند و آمبودزمان نقش مکمل دارد.

به این معنا که این دولت است که باید محیط اعتمادزایی را تدارک ببیند و اعتماد اعضای جامعه را به اقدامات و سیاست‌هایش فراهم آورد. در این رابطه، ثبات در رفتار و سیاست‌های دولت، تسهیل جریان اطلاعات، تمرکززدایی از قدرت، پاسخگویی و شفافیت عملکرد مسئولان، مبارزه با فساد سیاسی و مالی در لایه‌های بالای حکومت و تناسب اقتدار حکومت و جامعه مدنی، نقش اساسی دارد (جلالی و ضیائی، ۱۳۹۲: ۱۵۴).

در این راستا، نهاد آمبودزمان براساس نظارتی که ایفا می‌نماید و توصیه‌ها، تذکرها و هشدارهایی که درخصوص فرایندها، اقدامات و تصمیمات دولت ارائه می‌کند در ارتقای عملکرد دولت و پاسخگویی آن مؤثر بوده که این امر موجب افزایش اعتماد عمومی و در نتیجه تقویت سرمایه اجتماعی می‌گردد. نهاد آمبودزمان برای شهروندان این اطمینان را حاصل می‌کند که بتوانند در سلامت و آزادی زندگی کنند؛ چون به این سازمان قدرت داده شده است تا در کمال استقلال، به کنترل و تعقیب خطاها، زیاده‌روی‌ها و سوء استفاده‌های مراکز قدرت پردازند، بنابراین آمبودزمان در چارچوب تشکیلات مختلف حکومت به عنوان یک نهادی می‌باشد که افراد را به ساختار حکومت و جامعه را به دولت پیوند می‌دهد (موسی‌زاده و جوکار، ۱۳۹۱: ۶۵).

کارکردهای آمبودزمان

اقدامات آمبودزمان که با انجام نظارت و بازرسی ها صورت می گیرد در عمل منجر به حاکمیت قانون و قانون مداری، پیشگیری و برخورد با فساد، حمایت از حقوق شهروندی، پاسخگویی و مسئولیت پذیری دولت و شفافیت می گردد و در منظر کلی موجب کارآمدی نظام اداری می گردد.

۱. تقویت و حمایت از حقوق شهروندی

آمبودزمان ها با ایجاد امکانات ارتباطی نظیر سامانه های الکترونیک و خطوط تلفن ویژه و نیز امکان مراجعه حضوری برای دریافت شکایات، موارد نقض حقوق شهروندان را دریافت و براساس صلاحیت ها به صورت یک نهاد واقع بین و بی طرف به موضوع رسیدگی می کنند و بدین طریق به عنوان رابط بین شهروندان و مراجع قضایی در تحقق حقوق شهروندان عمل می نمایند.

هر حکومتی، حقوقی را برای شهروندان و اتباعش پیش بینی و به آن ها اعطا می کند، در یک نظام مردم سالار که در آن حاکمیت قانون مشاهده می شود، هر شهروند باید به عنوان فردی تلقی شود که حقوق شخصی او با هیچ نوع تبعیض یا بی عدالتی قابل تضییع نباشد. دولت باید طوری عمل کند که توسط همه مورد احترام باشد و به عنوان یک موجود اخلاقی تلقی گردد و متعهد است که از منافع معین شهروندان دفاع کند و اینکه قادر است قوانینی را وضع کند که عامل اعتماد، امنیت و ثبات باشد و از طرف دیگر نظام مردم سالار باید ابزارهای کارآمدی را فراهم کند تا از حقوق و آزادی های بنیادی به طور مؤثر حمایت کند، در همین راستا مفهوم آمبودزمان قدم به صحنه می گذارد. آمبودزمان های سراسر جهان، علی رغم تفاوت های بسیار و گوناگون و با وجود الگوهای ساختاری و نظام های اجرایی متغیر اتخاذ شده، در مخرج مشترکی سهیم هستند: آن ها به عنوان وسیله ای برای شکایت و تظلم علیه تعدی ها، خطاها، قدرت های خودسرانه و یا اغماض و غفلت توسط مقامات کشوری در نظر گرفته شده اند (موسی زاده و جوکار، ۱۳۹۱: ۶۵-۶۴).

۲. قانون مداری و حاکمیت قانون

اینکه تا چه میزان قوانین در یک جامعه واقعی اند و می توان به اجرای آن ها اطمینان داشت، با شاخص حاکمیت قانون ارزیابی می شود. منظور از حاکمیت قانون این است که هر کاری مطابق با قانون مصوب انجام شود؛ این انطباق نباید به این معنا تعبیر شود که قانون می تواند ابزاری برای افزایش قدرت سیاستمداران در اجرای وظایف شان باشد، بلکه تحت قانون عمل کردن، باعث محدود کردن حوزه اختیارات سیاستمداران شده و قدرت آنان را منطقی می سازد. با توجه به معنای مصطلح «قانون» می توان گفت: قانون مداری در نگاه حقوقی، به معنای آن است که بگوئیم تا رفتارهای ما حول قانون تنظیم شود و شکل بگیرد. به دیگر سخن، این را که انجام هر عمل آدمی در اجتماع نخست با قواعد و قوانین مکتوب و موضوعه سنجیده شود و فقط در صورت مطابقت با آن، انجام شود قانون مداری

می‌گوییم. در حقیقت قانون مندی رفتار اجتماعی انسان، همان روش مندی رفتار است. پس تقویت قانون‌مداری، به معنای تقویت رفتار روش‌مند در اجتماع است (عباسی و جامعی ب، ۱۳۹۵: ۴۴-۴۳).

۳. پیشگیری از فساد و کشف آن

کلمه فساد از ریشه لاتین Rumpere به معنای شکستن یا نقض کردن است و آنچه شکسته یا نقض می‌شود، می‌تواند یک شیوه رفتار اخلاقی یا اجتماعی و یا مقررات اداری باشد. فساد سوء استفاده از قدرت، امکانات، اختیار و مناصب دولتی (عمومی) برای تأمین منافع شخصی، حزبی، قومی یا طبقه‌ای خاص است. به عبارت ساده‌تر فساد عدم رعایت عمدی ضوابط و اصول بی‌طرفی از سوی مقام‌های دولتی است که با نیت بهره‌مندی از مزیتی برای خویش و افراد وابسته به خود صورت می‌گیرد (عطایی، ۱۳۸۸: ۱۸۵).

سیستم اجرایی فاسد با سطح سرمایه اجتماعی پایین و محدود خود تداوم می‌یابد. زمانی که معیار را اعتماد تعمیم یافته قرار دهیم، می‌توانیم ادعا کنیم که سیستم اجرایی فاسد موجب شکل‌گیری سطح پایین سرمایه اجتماعی می‌شود. تصور افراد از نهادهای دولتی به عنوان نهادهای عادلانه، منصف و کارا و نیز این واقعیت که بیشتر شهروندان در مواجهه با فساد عملکرد مشابهی دارند بر اعتماد تعمیم یافته افراد تأثیر می‌گذارد. نهادهای دولتی در صورتی اعتماد تعمیم یافته ایجاد می‌کنند که شهروندان این نهادها را قابل اعتماد بدانند. لوی معتقد است که دولت با شفاف سازی اطلاعات و کنترل و نظارت بر قوانین، ایجاد ضمانت اجرا برای حقوق، قوانین و حمایت از اقلیت‌ها، شکل‌گیری قراردادهای ممکن می‌سازد و شکل‌گیری قراردادهای اجتماعی (رسمی و غیر رسمی) به زمینه سازی برای افزایش سرمایه اجتماعی منجر می‌شود. نهادهای نظم و قانون یک وظیفه مهم دارند و آن شناسایی و تنبیه افراد خیانتکاری است که قراردادهای زیر پا می‌گذارند و جرائم مختلف را انجام می‌دهند (شعبانی و سلیمانی، ۱۳۸۹: ۶۴). در این خصوص، آمبودزمان براساس اختیاراتش نقش بسزایی در شناسایی و پیشگیری از مفاسد اداری دارد به طوری که برخی آمبودزمان‌ها تشکیلات تخصصی در این خصوص دارند. برای نمونه نام آمبودزمان کره جنوبی، «کمیسیون حقوق مدنی و مبارزه با فساد» می‌باشد که دارای ساختار تخصصی برای مبارزه با فساد است.

۴. پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری

اعلام مسائل و مشکلات، سوء جریان‌های مربوط به دولت و عملکرد نامناسب کارکنان آن به نهاد آمبودزمان، مشارکت مردم را در امر نظارت عمومی و دخالت آن‌ها در تصمیم‌گیری‌ها را تقویت نموده و در ادامه پیگیری و اقدامات مؤثر آمبودزمان، می‌تواند موجب پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری دستگاه حکومتی گردد.

آمبودزمان‌ها به عنوان نهاد حامی مردم در مقابل سوء مدیریت و تصمیم‌های غیرمنصفانه نقش مهمی در شفاف نمودن اعمال حکومتی و پاسخگوتر کردن حکومت و مقام‌های عمومی در برابر

جامعه دارند. راهکارهایی نظیر الزام مسئولان به بیان دلایل و مبانی تصمیم گیری و شفاف سازی امور، تسهیل جریان آزاد اطلاعات و آگاهی شهروندان از حقوق آنان و نحوه انجام فرایندها در دولت، استفاده از مشورت و دیدگاه های مردمی در تدوین و تنظیم خط مشی ها و امکان انتقاد آنان از عملکردها و برنامه ها و مشارکت در تعیین سرنوشت خود و تدوین منشورهای اخلاق حرفه ای و منشورهای تکریم شهروندان از جمله راهکارهایی است که از طریق آن ها آموذمان می تواند پاسخ گویی مقامات را تسهیل و محقق سازد (جلالی و رضائی، ۱۳۹۲).

نهادهای دولتی، بخش خصوصی و جامعه مدنی باید در برابر مردم مسئولیت پذیر باشند. پذیرش مسئولیت به طور خاص در مورد افرادی است که تحت تأثیر تصمیمات قرار دارند. این اصل با پاسخ گویی و شفافیت ارتباط تنگاتنگی دارد، چرا که توانایی شهروندان در تشویق یا مجازات منتخبین شان به امکان شناسایی مقام مسئول بستگی دارد. به عبارت دیگر مردم کسی را در مقابل خود پاسخگو می دانند که او را به روشنی مسئول فرض کنند. ارائه نمودن اطلاعات کافی به مردم مساوی با مسئولیت ناپذیری و پاسخ گویی مقام مربوطه است. بنابراین روشن است که مسئولیت پذیری یکی از معیارهای پاسخ گویی است و پاسخ گویی با پذیرش مسئولیت معنا می یابد؛ از این رو در یک جامعه مبتنی بر حاکمیت قانون و اصول زمامداری دموکراتیک تمام نهادهای اعمال کننده قدرت در برابر مردم پاسخ گو هستند (عباسی و جامعی، ۱۳۹۵: ۴۴).

۵. کارآمدی

کارآمدی را می توان بیانگر قابلیت و توانایی یک نظام اجتماعی در رسیدن به هدف تعیین شده و حل مشکلات جامعه دانست. یکی از عمده ترین تعاریف، کارآمدی را مساوی موفقیت در راه تحقق اهداف با توجه به امکانات و موانع می داند. در نتیجه کارایی هر سیستمی براساس سه شاخص اهداف، امکانات و موانع آن مشخص می شود. هر قدر سیستمی با توجه به سه شاخص مذکور در تحقق اهدافش موفق باشد به همان مقدار کارآمد است (عباسی و جامعی الف، ۱۳۹۵: ۱۱۳). می توان گفت محصول همه کارکردها و اقدامات آموذمان منتهی به افزایش کارآمدی سازمان های اداری می گردد.

نهاد آموذمان در ایران

براساس وظایف و ویژگی هایی که برای آموذمان تعریف شده است سازمان بازرسی کل کشور نسبت به مراجعی نظیر کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی و هیأت نظارت بر حقوق شهروندی، مشابهت بیشتری با این نهاد دارد و به عنوان نماینده آموذمان کشور در سطح بین المللی معرفی و در این راستا با موسسه آموذمان بین المللی، انجمن آموذمان آسیایی و آموذمان های دیگر کشورها تعامل و همکاری دارد.

طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای

صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل گردید. قانون تاسیس این سازمان در تاریخ ۱۳۶۰/۷/۱۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و متعاقب آن، اصلاحیه‌های بعدی مربوط به سال‌های ۱۳۷۵، ۱۳۸۷ و ۱۳۹۳ می‌باشد. نظارت و بازرسی از نظر این قانون عبارت است از مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدف‌دار به منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های مشمول ماده (۲) این قانون، تجزیه و تحلیل آن‌ها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی، و ارائه پیشنهادهای مناسب در جهت حسن جریان امور. سازمان بازرسی همچنین می‌تواند قبل از اقدامات دستگاه‌های مذکور نیز اطلاعات لازم را جمع‌آوری کند.

حیطه نظارت و بازرسی این سازمان مشمول کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت بنحوی از انحاء بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید، می‌باشد. به موجب این قانون سه نوع بازرسی موردی، برنامه‌ای و فوق‌العاده در نظر گرفته شده است. گزارش تهیه شده توسط سازمان براساس محتوا (کیفری، تخلفاتی، پیشنهاد و هشدار) به مراجع ذیصلاح نظیر دستگاه قضایی، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات یا بالاترین مقام سازمان یا وزارتخانه مربوطه ارسال می‌گردد که شرح آن در قانون و آیین‌نامه سازمان درج گردیده است.

گزارش‌های بازرسی در ارتباط با آیین‌نامه و تصویب‌نامه و بخش‌نامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق‌الذکر باشد جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد.

سازمان می‌تواند به شکایات و اطلاعات اشخاص درخصوص سوء جریان اداری و مالی و نقض قوانین و مقررات دستگاه‌های موضوع بند «الف» ماده (۲) قانون تشکیل سازمان و کارکنان آن‌ها رسیدگی نماید. علاوه بر این، از دیگر وظایف سازمان، ارائه گزارش‌های نظارتی هشدار دهنده به هنگام به مقامات مسئول جهت پیشگیری از وقوع جرم، تخلف و سوء جریانات احتمالی است.

همچنین، در اجرای نظارت همگانی و مشارکت مردم، براساس ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان و نیز ماده ۵۵ آیین‌نامه اجرایی، سازمان می‌تواند از ظرفیت تشکل‌های غیردولتی و مردم نهاد و اشخاص واجد شرایط، در حدود اختیارات قانونی به صورت کسب اخبار و اطلاعات، گزارش آسیب‌شناسی و موضوع‌یابی استفاده نماید.

قطع به یقین میزان اعتماد عمومی جامعه نسبت به عملکرد دستگاه‌های نظارتی در اعمال نظارت بر سیستم اداری کشور و مبارزه با فساد، نتیجه ملموس در جامعه خواهد داشت، در این راستا سازمان

بازرسی کل کشور با دریافت اطلاعات و اطلاعاتها از طریق مرکز نظارت همگانی و رسیدگی به شکایات مردمی، تشکیل پرونده و اعزام و استقرار هیأت‌های بازرسی در بدنه اداری کشور و انجام بازرسی با موضوعات مرتبط با مصادیق فساد و نیز مشکلات و دغدغه‌های عمومی مردم و تهیه گزارش‌های اصلاحی و اختصاصی تعقیب اداری و کیفری متخلفین می‌تواند نقش مهمی در جلب اعتماد عمومی به عنوان یکی از سرمایه‌های اجتماعی را داشته باشد. ضمن اینکه، این سازمان می‌تواند از ظرفیت تشکل‌های غیردولتی و مردم نهاد و افراد واجد شرایط [به‌عنوان بازرس افتخاری] در حدود و اختیارات قانونی و در زمینه‌های مختلف بهره‌مند شود که این مسأله مهمی در افزایش مشارکت مردمی و جلب همکاری آن‌ها در موضوعات نظارتی و مبارزه با مصادیق فساد در ادارات کشور می‌باشد. در این راستا، انسجام اجتماعی می‌تواند یکی از نتایج اعتماد و مشارکت عمومی آحاد جامعه در مقوله نظارت و مبارزه با فساد در کشور باشد که در این صورت دستیابی به موارد پیشین و حصول موفقیت نسبی در این زمینه قطعاً انسجام اجتماعی در موضوع معنونه تا حد قابل قبولی محقق خواهد شد (عباسی و جامعی الف، ۱۳۹۵: ۱۸۰-۱۷۹).

نتیجه

با وجود دیدگاه‌های متنوع درخصوص سرمایه اجتماعی، غالب آن‌ها به منافع عملی و تأثیر آن بر رشد و توسعه جوامع اعتقاد داشته و محققان زیادی بر این باورند که اقدامات و سیاستگذاری‌های دولت می‌تواند بر ایجاد یا حمایت از سرمایه اجتماعی موثر باشد. از سوی دیگر عملکرد نامطلوب دولت، وجود فساد اداری، جرائمی نظیر اختلاس و رشوه، تبعیض، قانون‌گریزی و سوء مدیریت می‌تواند منجر به نارضایتی مردم و سلب اعتماد عمومی نسبت به سازمان‌های دولتی شده که این امر با کاهش مشارکت مردم و انسجام اجتماعی، موجب کاهش سرمایه اجتماعی می‌گردد. بنابراین براساس ضرورت کنترل قدرت نظام حاکم و کمک به افزایش کارایی آن، مراجع نظارتی نظیر آموذمان به فعالیت می‌پردازند. از آنجا که آموذمان با ساختار منعطف، هزینه و زمان کمتر و ارتباط سهل‌تر به رسیدگی به شکایات مردمی در مورد سوء جریانات اداری و اقدامات غیرقانونی و نامناسب کارکنان دولتی می‌پردازد به‌عنوان نهاد رابط از یک سو بین مردم و دولت و از سوی دیگر با ارسال گزارش‌هایی به منظور احقاق حقوق مردم و یا اصلاح امور به مراجع ذی صلاح نظیر مراجع قضایی ایفای نقش می‌نماید. نتایج حاصل از این اقدامات، موجبات افزایش اعتماد مردم به نظام حاکمیتی را فراهم آورده که از ارکان مهم سرمایه اجتماعی است. همچنین، ارائه شکایات توسط افراد و همکاری آنان با آموذمان در کشف مفاسد اداری و سوء جریانات نیز از زمینه‌های مشارکت اجتماعی می‌تواند باشد، کما اینکه در برخی از کشورها از همکاری تشکل‌های غیردولتی و مردم نهاد و علاوه بر آن استفاده از نیروهای مردمی تحت عنوان بازرسان افتخاری (نظیر ژاپن) بهره می‌برند. در صورت حصول اعتماد و مشارکت، زمینه

انسجام اجتماعی نیز مهیا می‌شود که مجموع همه این عوامل منجر به تقویت سرمایه اجتماعی می‌گردد. علاوه بر انتظاری که از دولت‌ها و دستگاه‌های اجرایی در خصوص ارائه خدمات مطلوب به مردم و کارایی آن‌ها وجود دارد، آمبودزمان‌ها نیز عملکردشان باید به گونه‌ای باشد که موجب کاهش اعتماد و مشارکت مردم نگردد. رسیدگی نامناسب به شکوایه‌ها، عدم حمایت از اعلام کنندگان مفاسد اداری، سهل‌انگاری و کشف نمودن به موقع تخلفات و سوء جریانات اداری، ارائه گزارش‌های فاقد کیفیت و یا پیشنهادهای و توصیه‌هایی که منطبق بر واقعیات نبوده و یا اجرایی نیستند، عدم تعامل با دستگاه‌های اداری و از سوی دیگر بهره‌بردن از ظرفیت‌ها و مشارکت مردمی، عدم پیگیری و تحقق پیشنهادهای اصلاحی و یا گزارش‌های کیفری و تخلفاتی، جملگی می‌توانند موجب دلسردی عموم را فراهم سازند. بنابراین آمبودزمان می‌بایست بر کیفیت عملکرد خود نیز مراقبت و نظارت نماید و در این خصوص از جمله اقداماتی که تأثیرگذار است ارائه گزارش سالانه است که در اساسنامه آمبودزمان جهانی نیز بر آن تأکید شده است.

براساس تفاوت‌هایی که در شرایط و اقتضانات کشورها وجود دارد، راهکارهای ارتقاء سرمایه اجتماعی هم می‌تواند تا حدودی متفاوت باشد و از سوی دیگر در قوانین و مقررات، خط‌مشی‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌های کلان کشورها نیز این امر مشهود است. در کشور ما نیز در بعضی از برنامه‌های توسعه فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی کشور مواردی در راستای بهبود و تقویت سرمایه اجتماعی لحاظ گردیده که در همین راستا در اهداف کلی چشم‌انداز بیست ساله نظام، ارتقاء سرمایه اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است، بدین صورت که در بند دوم و ویژگی‌های جامعه ایرانی در افق بیست ساله، ایران کشوری متکی بر (سهم برتر منابع انسانی) و سرمایه اجتماعی در تولید ملی معرفی شده است.

با عنایت به موارد مطروحه فوق و با لحاظ نقش نظارتی نهاد آمبودزمان، سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند در راستای اختیارات و وظایف قانونی، تحقق موارد مندرج در برنامه‌های یاد شده را مورد نظارت و بررسی قرار دهد و با انجام بازرسی، تهیه گزارش و ارائه پیشنهادهای و راهکارهای لازم به تقویت سرمایه اجتماعی در کشور کمک نماید.

فهرست منابع:

- ۱- آقا نصیری، مریم (۱۳۹۰)، نقش سرمایه اجتماعی در ارتقای بهره‌وری نیروی کار، ماهنامه کار و جامعه، شماره ۱۳۷، آبان ماه.
- ۲- تاج‌بخش، کیان (۱۳۸۵)، سرمایه‌های اجتماعی: اعتماد، دموکراسی و توسعه، انتشارات شیرازه، چاپ دوم.
- ۳- جلالی، محمد و ضیائی، رضوان (۱۳۹۲)، نقش آمبودزمان‌ها در توسعه و ارتقاء مردم سالاری،

فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۳۹.

۴- رستگار مقدم، امیرحسین (۱۳۹۵)، ساختار و صلاحیت های نهادهای نظارتی آموذزمانی در ایران، ترکیه و پاکستان، پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه علوم قضائی و خدمات اداری.

۵- رستمی، ولی و جوکار، فضل الله (۱۳۹۱). آموذزمان: نظارت فراقضایی مکمل نظارت قضایی، فصلنامه پژوهش حقوق، شماره ۳۷.

۶- رضایی زاده، محمدجواد و عابدی، سعید (۱۳۸۹)، آموذزمان: پاسدار حقوق شهروندان، مبتکر اصلاحات اداری، فصلنامه حقوق، شماره ۳.

۸- سیف زاده، علی (۱۳۹۴)، آموذزمان چیست؟، گزارش پژوهشی مرکز مطالعات و پژوهش های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور، شماره ۷۶.

۹- شجاعی باغینی، محمد مهدی و همکاران (۱۳۸۷). مبانی مفهومی سرمایه اجتماعی، پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.

۱۰- شعبانی، احمد و سلیمانی، محمد (۱۳۸۹). بررسی آثار فساد اداری بر سرمایه اجتماعی، ماهنامه مهندسی فرهنگی، شماره ۴۷ و ۴۸.

۱۱- صالحی امیری، سید رضا و امیر انتخابی، شهرود (۱۳۹۲). فصلنامه راهبرد، شماره ۶۶.

۱۲- صفار، محمد (۱۳۸۹). آموذزمان در آسیا: ارتقای پاسخگویی در ارایه خدمات عمومی بانک توسعه آسیایی، علوم اجتماعی.

۱۳- طیبی، عبدالله و باقری، آیت (۱۳۹۶) شاخص های نهاد آموذزمان کارآمد، دانش ارزیابی، نشر علوم اجتماعی، شماره ۳۴.

۱۴- عابدی جعفری، حسن و حبیبی، لیلی (۱۳۸۸). مبارزه با فساد: نقش سازمان های مردم نهاد، مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری شورای دستگاه های نظارتی کشور، زمان نو.

۱۵- عباسی، محمد و جامعی، الف (۱۳۹۵). نظارت قضایی و امنیت عمومی در جمهوری اسلامی ایران، دانشکده علوم و فنون فارابی.

۱۶- عباسی، محمد و جامعی، ب (۱۳۹۵). نقش دستگاه های نظارتی قوه قضائیه بر ارتقای امنیت عمومی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه امنیت پژوهشی، شماره ۱۵.

۱۷- عطایی، امید (۱۳۸۸). شاخص های ادراک فساد و راهکارهای اجرای آن، مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری شورای دستگاه های نظارتی کشور، زمان نو.

۱۸- فیلد، جان (۱۳۸۵)، سرمایه اجتماعی، ترجمه جلال متقی، مؤسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، چاپ اول.

۱۹- قانون تشکیل و آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور

۲۰- مبشری، محمد (۱۳۹۴). سرمایه اجتماعی و توسعه اقتصادی، مدیریت و سرمایه اجتماعی (۲)،

- پژوهش نامه پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، شماره ۱۴۰.
- ۲۱- ملک محمدی، حمیدرضا و رفسنجانی نژاد، سیما (۱۳۸۹). نقش توسعه سرمایه اجتماعی در کاهش فساد، دانش ارزیابی، نشر زمان نو، شماره ۳.
- ۲۲- موسوی، میرطاهر و شیانی، ملیحه (۱۳۹۴). سرمایه اجتماعی و سلامت اجتماعی، آگاه.
- ۲۳- موسی زاده، ابراهیم و جوکار، فضل الله (۱۳۹۱)، آمبودزمان و نهادهای مشابه آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، دادگستر.
- ۲۴- مهرعلیان، اردشیر (۱۳۹۶). تطبیق سازمان بازرسی کل کشور با نهاد آمبودزمان و نهادهای مشابه آن، پژوهش ملل، شماره ۱۷.
- ۵۲- نصیری، مرتضی (۱۳۸۷). سرمایه اجتماعی و تأثیر آن بر سیاستگذاری عمومی، پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی، چاپ اول.
- ۲۶- یارخی جوشقانی، حسینعلی (۱۳۹۶). طراحی الگوی سرمایه اجتماعی مؤثر در قدرت دفاعی- امنیتی جمهوری اسلامی ایران، رساله دکتری دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی.

27- Kriebaun, Ursula & stadlmayer, G. Kucsko(2016). Asian Ombudsman Institution, A comparative legal analysis, International Ombudsman Institute, wien , Velag osterreich, Germany.

28- Bhandari, Humnath & Yasunobu, Kumi (2009), What is social capital? A comprehensive review of the concept, Asian Journal of social science 37 (3),480.

بررسی نحوه عملکرد فناوری اطلاعات و ارتباطات در کاهش فساد اداری

سعید حسین آبادی^۱، حمید امینی^۲

چکیده

فساد اداری و افزایش روزافزون آن، یکی از اصلی‌ترین دغدغه‌های دولت‌ها به شمار می‌رود. مطالعات موردی نشان‌دهنده اهمیت استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات در بهبود عملکرد دولت‌ها و کاهش فساد اداری است. تجهیز دولت‌ها به ابزارهای فناوری اطلاعات، به ایجاد پدیده دولت الکترونیک منجر شده است. در بسیاری از موارد دولت الکترونیک می‌تواند به وسیله کنترل و نظارتی دقیق، رفتارهای فاسد را کاهش دهد. در این پژوهش به بررسی عملکرد فناوری اطلاعات و ارتباطات در فساد اداری پرداخته شده است. نتایج بررسی‌ها نشان‌دهنده عملکرد مثبت و ضرورت فرهنگ‌سازی و استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات به منظور کاهش فساد در ادارات است.

واژگان کلیدی: فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT)، دولت الکترونیک، فساد اداری

۱- کارشناس ارشد هوش مصنوعی دانشگاه خوارزمی تهران، بازرسیار گروه فرهنگی و اجتماعی بازرسی کل استان خراسان جنوبی saeed.ha962020@gmail.com

۲- دانشجوی دکترای حسابداری دانشگاه آزاد اسلامی، بازرسی گروه فرهنگی اجتماعی بازرسی کل استان خراسان جنوبی amini88h@yahoo.com

مقدمه

امروزه از فناوری اطلاعات به عنوان ابزاری مهم و اثربخش در تمامی حوزه‌ها یاد می‌شود. یکی از حوزه‌های پرکاربردی که امروزه مورد توجه بسیاری از محققان و دولت‌ها قرار گرفته است، استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT) در کاهش فسادهای اداری است. فساد پدیده‌ای است که به طور گسترده در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه مشاهده می‌شود و به دلیل تأثیرات مختلفی که بر جامعه دارد، موضوعی اساسی در علوم سیاسی و اقتصاد محسوب می‌شود. از آنجایی که فساد یک تهدید بزرگ برای توسعه اقتصادی در بسیاری از کشورها به شمار می‌رود، تاکنون روش‌های بسیاری جهت جلوگیری از وقوع فساد ایجاد شده است که مهم‌ترین روش، تجهیز دولت‌ها به فناوری‌های اطلاعاتی و الکترونیکی یا همان ایجاد دولت الکترونیک است (ولس، ۲۰۰۸).

فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات با توجه به توانایی خود در نظارت، ردیابی، ثبت، تجزیه و تحلیل و به اشتراک گذاشتن حجم عظیمی از اطلاعات، ممکن است کشورها را در شناسایی و پیگرد قانونی مجرمان و جلوگیری از فسادهای آینده یاری کند. مطالعات قبلی نشان دادند که فناوری اطلاعات و ارتباطات ابزاری مهم در کاهش فساد در سطح کشورها است (هاتچرجی و شریواستاوا، ۲۰۱۸). با این وجود محققان بر اساس عقایدشان در رابطه با نقش فناوری اطلاعات و ارتباطات در کاهش فساد اداری، به دو گروه موافق و مخالف با این موضوع تقسیم شدند. گروه اول (موافقین) اعتقاد دارند کشورهایی که مجهز به این فناوری هستند، بار اداری را از دوش شهروندان و کارمندان کاهش می‌دهند و عملکرد، شفافیت و پاسخگویی دولت را بهبود می‌دهند. به عنوان مثال، در پژوهشی تأثیر گسترده دسترسی به اینترنت در کاهش فساد تحلیل شده است (لیو، لیو و اوو، ۲۰۱۱). نتایج مطالعه این تحقیق نشان می‌دهد که دسترسی به اینترنت در دولت‌ها می‌تواند باعث کاهش فساد شود. از سویی دیگر، محققانی هستند که هنوز هم در مورد توانایی ابزارهای فناوری اطلاعات و ارتباطات در کاهش فساد شک دارند (شریازدانوا و باترفیلد، ۲۰۱۷) (بایسال، پودیال و سنو، ۲۰۱۸).

با توجه به نتایج تحقیقات بسیاری که در این حوزه انجام شده است، فناوری اطلاعات و ارتباطات به طرق گوناگونی به بهبود عملکرد دولت‌ها در کاهش فساد اداری منجر شده است. در این پژوهش و در آنچه از پی آن می‌آید، به بررسی نحوه عملکرد ابزارهای فناوری اطلاعات و ارتباطات در کاهش فساد اداری پرداخته شده است.

ادبیات پژوهش

در این بخش به معرفی برخی از مفاهیم پایه به کاررفته در این پژوهش می‌پردازیم.

فساد

فساد از منظر برنامه توسعه سازمان ملل "سوءاستفاده از قدرت و اگذارشده برای منافع شخصی" تعریف شده است (تورپ و اوگل^۱، ۲۰۱۱). تعریف فساد از دیدگاه قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد عبارت است از: "هرگونه فعل یا ترک فعلی 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، ارتشا، 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. فساد شکل‌های متفاوتی اعم از رشوه، تبانی، اخاذی، اختلاس، بی‌عدالتی، سوء استفاده از قدرت و پول‌شویی دارد".

فساد اداری بر اساس ایجاد رابطه بین کارمند دولت فاسد و شهروند به وجود می‌آید. در این معامله کارمند به عنوان ارائه‌دهنده خدماتی فاسد و شهروند به عنوان یک متقاضی ایفای نقش می‌کند. ادبیات واژه فساد به سه موضوع اصلی متمرکز شده است: عوامل تعیین‌کننده فساد، عواقب فساد و استراتژی‌های ضد فساد.

پژوهشگران در سال ۲۰۲۰ میلادی برای فساد سه سطح کلی در نظر گرفته‌اند که در ادامه آمده است (رحمان^۲، ۲۰۲۰):

- (۱) بالاترین سطح فساد که توسط رهبران سیاسی ایجاد می‌شود.
 - (۲) سطح متوسط فساد که توسط بوروکرات‌ها به وجود می‌آید.
 - (۳) سطح پایین فساد که توسط رشوه گیرندگان و رشوه دهندگان بدون اصالت پدید می‌آید.
- ازجمله عوامل شکل‌گیری فساد می‌توان به عوامل شخصیتی (اشاره به ویژگی‌های شخصیتی کارمندان و مدیران)، عوامل فرهنگی (اشاره به تأثیر سطح اخلاق و فرهنگ عمومی در میزان فساد) و عوامل اداری و سازمانی (تأثیر قوانین و فرآیندهای اداری ادارات و سازمان‌ها بر فساد) اشاره کرد.

فناوری اطلاعات و ارتباطات

فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT) اصطلاحی شامل هر نوع دستگاه ارتباطی شامل تلفن‌های همراه، رایانه و سخت‌افزار شبکه، نرم‌افزار، اینترنت، سیستم‌های ماهواره‌ای و غیره است (شیلرو و چو^۳، ۲۰۱۷). بی‌شک این فناوری در تمامی حوزه‌ها تأثیرات مثبت و منفی بسیار زیادی گذاشته است و جهان

1 Thorpe & Ogle

2 Rahaman

3 Schiliro & Choo

امروز را به یک جامعه اطلاعاتی تبدیل کرده است. از جمله تأثیرات مثبت استفاده از این فناوری می توان به کاهش فساد در دولت ها اشاره کرد. جزئیات نحوه انجام این مهم در بخش تجزیه و تحلیل به بحث گذاشته شده است.

دولت الکترونیک

بر اساس کاربردهای گسترده فناوری اطلاعات و ارتباطات، مفاهیم مهمی مانند دولت الکترونیک گسترش یافته است. مطالعات اولیه در حوزه دولت الکترونیک، به استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات در فعالیت های روزمره ای که سازمان های عمومی انجام می دهند، تأکید دارند (هریسون و همکاران^۱، ۲۰۱۲). امروزه دولت الکترونیک به کاربرد فناوری های اطلاعات و ارتباطات در عملکرد دولت با هدف افزایش کارایی، شفافیت و مشارکت شهروندان اشاره دارد. این تعریف نشان می دهد که دولت الکترونیک چگونه از فناوری اطلاعات و ارتباطات به عنوان یک ابزار پشتیبانی در توسعه یک حکمرانی خوب استفاده می کند. متخصصان، دولت الکترونیک را به مثابه سازمانی مجازی می دانند که به شهروندان خدمات ۲۴ ساعته و بدون محدودیت ارائه می دهد. از جمله اهداف دولت الکترونیک به موارد زیر می توان اشاره کرد:

- افزایش رضایت شهروندان
- صرفه جویی در زمان و هزینه
- کاهش فساد اداری و تبادل رشوه
- تأثیرات مثبت بر محیط زیست

تعداد زیادی از پژوهش ها به بررسی رابطه دولت الکترونیک و میزان فساد پرداخته اند که برخی از این پژوهش ها در جدول (۱) آمده است:

جدول (۱) - برخی از پژوهش های انجام شده جهت ارزیابی تأثیر دولت الکترونیک بر میزان فساد

مرجع	هدف پژوهش	نتیجه پژوهش
(لوپو و لازار ^۲ ، ۲۰۱۵)	بررسی اینکه آیا در کشورهای عضو اتحادیه اروپا استفاده از دولت الکترونیکی تأثیری بر کاهش فساد داشته است یا خیر	از نظر آماری کاهش چشمگیر فساد در کشورهای عضو اتحادیه اروپا

1 Harrison et al.

2 Lupu & Lazar

دولت الکترونیکی به طور قابل توجهی شفافیت، کارایی و فساد را تحت تأثیر قرار داده است.	بررسی تأثیر دولت الکترونیکی بر شفافیت، کارایی و فساد	(وال کروز، سندوال و گیل گارسیا، ۲۰۱۶)
دولت الکترونیک نقش اکسیر برای کاهش فساد ندارد و برای این هدف رفتارها باید اصلاح شوند.	تحلیل تلاش‌های قزاقستان برای توسعه دولت الکترونیک و بررسی تأثیر آن در کاهش فساد	(شریازدانو و باترفیلد، ۲۰۱۷)
با توجه به ظرفیت‌های سیاسی و اقتصادی، دولت الکترونیکی می‌تواند به کاهش فساد در سطح کشور کمک کند.	بررسی تأثیر رشد دولت الکترونیکی در کنترل فساد	(نوم، ۲۰۱۸)
به طور کلی دولت الکترونیکی فساد را به میزان قابل توجهی کاهش می‌دهد.	بررسی تجربی تأثیر دولت الکترونیک در کاهش فساد تمام کشورها	(پارک و کیم، ۲۰۱۹)

تجزیه و تحلیل:

در بسیاری از پژوهش‌هایی که از گذشته تا کنون انجام شده است، به تأثیر مثبت فناوری اطلاعات و ارتباطات در کاهش فساد اداری اشاره شده است. در این تحقیق بر آنیم تا چگونگی این تأثیر بر کاهش فساد اداری را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم.

فناوری اطلاعات و ارتباطات با توجه به داشتن توانایی در نظارت و کشف معاملات و داده‌های غیرقانونی، کمک شایانی به جلوگیری از فساد می‌کند. امروزه دولت‌ها از فناوری اطلاعات و ارتباطات به منظور ردیابی و جمع‌آوری شواهدی مبنی بر وقوع فعالیت‌ها و معاملات مشکوک بهره می‌برند. برخی از محققان روش متفاوتی جهت کشف فساد ارائه کردند. در این روش از جرائم رخ داده نقشه‌برداری فضایی انجام می‌شود و بر اساس نتایج، جرائم آتی پیش‌بینی می‌شود (لوین^۱، ۲۰۱۰). خروجی این روش در اختیار سازمان‌هایی که در مبارزه با جرائم فعالیت می‌کنند، قرار می‌گیرند.

از جمله کارکردهای مثبت فناوری اطلاعات در تشخیص و کاهش فساد به موارد زیر می‌توان اشاره کرد:

- پس از اینکه سیستم تدارکات عمومی الکترونیک دولت آلبانی به دلیل دست‌کاری در مناقصه‌ها، جعل امضای الکترونیکی و نقص امنیتی سیستم مورد حمله سودجویان قرار گرفت، دولت با استفاده از ابزارهای فناوری اطلاعات و ارتباطات، فساد و عاملان آن را شناسایی کرد و به دست قانون سپرد (ریسپا^۲، ۲۰۱۶).

1 Levine

2 Respa

وزارت دادگستری لیتوانی در سال ۲۰۰۰ پورتال همگانی برخطی^۱ را ایجاد کرد تا تمامی شهروندان توانایی دسترسی به اسناد دادگاه‌ها و آگاهی از اوضاع اخیر دستگاه‌های قضایی را داشته باشند. همچنین در این پورتال امکان ثبت جرائم و موارد فساد توسط شهروندان وجود داشت و این امر موجب کشف سریع فساد و پیگیری به موقع آن می‌شد (شریازدانوا و باترفیلد^۲، ۲۰۱۸).

در پژوهشی محققان فرآیند تشخیص فساد به وسیله ابزارهای فناوری اطلاعات و ارتباطات را در چهار مرحله معرفی کردند. این فرآیند در شکل شماره (۱) آمده است. مرحله اول جمع‌آوری داده‌های سازمانی است. در ادامه داده‌ها پردازش شده و تجزیه و تحلیل می‌شوند. در نهایت بر اساس نتایج تجزیه و تحلیل داده‌ها، احتمال وقوع فساد اندازه‌گیری می‌شود.

فناوری اطلاعات و ارتباطات به روش‌های متعددی می‌تواند در کشف سریع و مؤثر فساد کمک کند. گروه اول از محققان این روش‌ها را به سه گروه عمده نظارت، ذخیره‌سازی و ایجاد آگاهی عمومی تقسیم کرده‌اند (شریازدانوا و باترفیلد^۳، ۲۰۱۸). هر یک از این سه مورد در ادامه به تفصیل بررسی می‌شوند.

۱) نظارت: ابزارهای فناوری اطلاعات و ارتباطات در کشف فساد به مثابه یک دوربین جاسوسی عمل می‌کنند. در این حالت بدون آگاهی افراد و بدون دخالت‌های انسانی تمامی جریان فعالیت‌ها و اطلاعات ثبت و ضبط می‌شوند (هارتل سه، پارکر و ویدرا^۴، ۲۰۱۴). به عنوان مثال بررسی زمان ورود و خروج کارمندان، بررسی میزان دسترسی هر یک از افراد به اطلاعات سازمانی و پیگیری افرادی که در تغییر داده‌ها دست داشته‌اند، از جمله نظارت‌هایی است که ابزارهای فناوری اطلاعات و ارتباطات بر عوامل تأثیرگذار بر فساد دارند. از جمله کاربردهای دیگر این ابزارها می‌توان به استفاده از تلفن همراه جهت ضبط صدا و تصاویر مربوط به رشوه و اخاذی اشاره کرد.

شکل شماره (۱) - فرآیند کشف احتمال فساد (دارالسلام و همکاران^۵، ۲۰۱۹)



1 Online

2 Sheryazdanova & Butterfield

3 Sheryazdanova & Butterfield

4 Hartle III, Parker, & Wydra

5 Darusalam et al.

۲) ذخیره سازی، بازیابی و تحلیل داده ها: پیشرفت های اخیر در حوزه فناوری اطلاعات و ارتباطات کمک شایانی به ذخیره سازی، پردازش و اشتراک گذاری داده های سازمانی می کند. پایگاه داده های امروزی قابلیت ذخیره سازی داده ها (ساختاریافته و بدون ساختار) با حجمی بالغ بر صدها ترابایت را دارد. این داده ها قابلیت جستجو دارند و به راحتی جهت استخراج و تجزیه و تحلیل در اختیار مجریان بررسی فساد قرار می گیرند.

۳) ایجاد آگاهی عمومی: هم زمان با کمک فناوری اطلاعات و ارتباطات به افزایش بسترهای اطلاع رسانی مانند وب سایت های اینترنتی و شبکه های اجتماعی، آگاهی عمومی درباره فسادهای رخ داده در سازمان ها و جوامع نیز افزایش یافته است. این امر موجب افزایش پشتیبانی و فشارهای عمومی برای بررسی جرائم و برخورد قانونی با فساد شده است. به عنوان مثال برنی مادوف به دلیل استفاده از طرح پونزی و اتهام به بزرگ ترین کلاهبرداری تاریخ، به دلیل آگاهی عموم افراد از این فساد مالی تحت فشار قرار گرفت و به مدت ۱۵۰ سال زندان، محکوم شد.

در طرح پونزی سودهایی کلان برای کوتاه مدت پیشنهاد می شود و افراد را ترغیب به سرمایه گذاری های کلان می کنند. این در حالی است که این سودها کاذب بوده و تنها افرادی که سود اقتصادی ندارند اغوا می شوند. شرکت برنی مادوف در زمانی که سود متوسط سرمایه گذاری تنها ۵ درصد بود، درصد سودی بین ۱۸ تا ۲۰ درصد ارائه می کرد! گروه دوم از محققان راه های مداخله فناوری اطلاعات و ارتباطات در مقابله با فساد را در شش گروه (خدمات عمومی دیجیتال و دولت الکترونیک، بسترهای جمع آوری، ابزارهای افشاگری، پورتال های شفافیت، دفتر کل توزیع شده و هوش مصنوعی) طبقه بندی کرده اند (چانسارکار، ۲۰۲۰). در ادامه به معرفی این شش گروه پرداخته شده است.

الف) خدمات عمومی دیجیتال و دولت الکترونیک: خدمات عمومی دیجیتال به خدماتی گفته می شود که با استفاده از انواع مختلف فناوری، بار اداری کارمندان و زمان انتظار شهروندان را کاهش می دهند. بانک جهانی روابط شهروندان با دولت الکترونیک را به سه روش مطرح می کند:

۱) دولت با شهروند (G2C): در این حالت دولت به شهروندان اجازه می دهد تا به راحتی و در هر زمان و مکانی به اطلاعات و خدمات دولتی دسترسی داشته باشند.

۲) دولت با تجارت (G2B): این روش به ارتباط دولت با بخش خصوصی از طریق ارتباطات برخط اشاره دارد. در این روش نظرات دولت بر بخش خصوصی به وسیله فناوری اطلاعات و ارتباطات تسهیل شده و رقابت بین مشاغل بیشتر می شود.

۳) دولت با دولت (G2G): این روش به همکاری بین ادارات و سازمان های مختلف دولتی اشاره دارد. در این حالت دولت ها برای ارائه مؤثر خدمات و تخصیص مسئولیت ها، به سایر سطوح دولت در

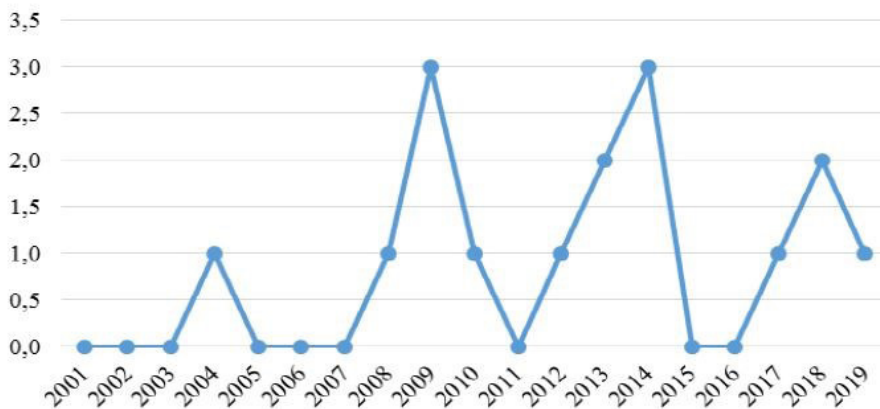
داخل کشور وابسته هستند.

از آنجایی که دولت الکترونیک یکی از مهم‌ترین کاربردهای فناوری اطلاعات و ارتباطات در کاهش فساد است، بیشترین تحقیقات از گذشته تا امروز به بررسی تأثیرات دولت الکترونیک در کاهش فساد پرداخته‌اند. نموداری از تغییرات تعداد پژوهش‌ها از سال ۲۰۰۱ تا ۲۰۱۹ در نمودار ۱ آمده است. این نمودار میزان علاقه‌مندی محققان به این موضوع را نشان می‌دهد.

نتایج بررسی‌های محققان نشان‌دهنده کاهش فساد اداری با تبدیل دولت‌ها به فناوری دولت الکترونیک است. به‌عنوان مثال در پژوهشی محققان علت کاهش فساد در دولت الکترونیک را این دانستند که دولت امکان ردگیری فرآیندهای اداری و شهروندان امکان نظارت بر پیشرفت برنامه‌های خود را دارند (کیم و کی، ۲۰۰۹). تأثیرات مثبت دولت الکترونیک بر کاهش فساد به‌صورت گسترده‌ای در بسیاری از مقالات بررسی شده‌اند که شرح آن در این مقال نمی‌گنجد.

نمودار شماره (۱) - تغییرات تعداد پژوهش‌های مربوط به تأثیر دولت الکترونیک بر فساد

اداری از سال ۲۰۰۱ تا ۲۰۱۹ (راستیارینی^۱، ۲۰۱۹)



ب) بسترهای جمع‌آوری: جمع‌آوری پدیده‌ای است که در آن یک سازمان از افراد عادی و متخصص درخواست می‌کند تا در حل یک مسئله و یا تجزیه و تحلیل مقادیر زیادی از اطلاعات کمک کنند. بسترهای جمع‌سپاری به شهروندان امکان گزارش فساد و ارائه تجارب فردی به‌صورت تلفنی و اینترنتی را می‌دهند. این بسترها در درجه اول به‌منظور ارائه گزارش از فسادهای کوچک در نظر گرفته شده‌اند. یکی از بسترهای محبوب "من رشوه پرداخت کرده‌ام" نام دارد. در این بستر که ابتدا در هند اجرا شد، افراد می‌توانند به‌صورت ناشناس از اینکه در چه مکان، زمانی چه مبلغ رشوه پرداخت کرده‌اند را گزارش دهند، در این بستر امکان ثبت اطلاعات کارمندان در ستکاری که رشوه دریافت نکرده‌اند نیز

وجود دارد. "من رشوه پرداخت کرده‌ام" در ده کشور دیگر نیز مورد استفاده قرار گرفته است. یکی از پیچیدگی‌های این روش ناشناس بودن افراد هنگام ثبت اطلاعات است. در این صورت تشخیص ادعای واقعی و دروغین فرآیند بررسی و تشخیص فساد را دشوار می‌سازد.

با این حال بسترهای جمع‌آوری از جمله دیگر کاربردهای مفید فناوری اطلاعات و ارتباطات است که به تشخیص مکان، زمان و دلیل فساد توسط مقامات کمک شایانی می‌کند.

ج) ابزارهای افشاگری: این ابزارها که کاربردی مشابه با بسترهای جمع‌آوری دارند، به منظور ارائه گزارش افراد از فساد مقامات دولتی استفاده می‌شوند. تفاوت این دو کاربرد در این است که هدف ابزارهای جمع‌آوری، هدف قرار دادن تعداد زیادی از فسادهای کوچک است؛ درحالی که هدف ابزارهای افشاگری تشکیل پرونده قانونی با استفاده از گردآوری گزارش‌های مفصل از فسادهای بزرگ است. بنابراین ابزارهای افشاگری به عمق و اعتبار گزارش‌ها بیشتر از کمیت آن‌ها توجه می‌کند. در این ابزارها یک کارمند می‌تواند در صورت مشاهده تخلف از مافوق خود سریعاً مورد تخلف را به صورت ناشناس افشا کند.

ابزارهای افشاگری بخش دیگری از کاربردهای فناوری اطلاعات و ارتباطات در کاهش سطح فساد هستند. از آنجایی که هر یک از این افشاگری‌ها می‌تواند منجر به یک پیگرد قانونی شود، کاهش فساد اداری را به دنبال دارند.

د) پورتال‌های شفافیت: به بسترهای برخطی گفته می‌شوند که معمولاً توسط دولت‌ها یا سازمان‌های مردم‌نهاد اداره می‌شوند. در این بسترها اطلاعات مربوط به عملکرد دولت منتشر می‌شوند. این بسترها می‌توانند اطلاعات مهمی در مورد جمعیت، بودجه‌های عمومی، آموزش و پرورش، بهداشت عمومی و تجارت ارائه دهند. در این بسترها امکان نظارت عمومی وجود دارد و عرضه اطلاعات دولت‌ها به شهروندان، به مقابله با فساد کمک می‌کند. این امر شفافیت و پاسخگویی رو به پایین را نیز تقویت می‌کند.

ه) دفتر کل توزیع شده (DLT): فناوری دفتر کل توزیع شده یکی دیگر از کاربردهای فناوری اطلاعات و ارتباطات است که در آن برخی از مؤسسات که از لحاظ جغرافیایی در یک جا متمرکز نیستند، یک شبکه را تشکیل داده و تمامی افراد موجود در شبکه می‌توانند به اطلاعات دسترسی داشته باشند. در این حالت اجماعی از داده‌های دیجیتالی که در یکجا متمرکز نیستند، ایجاد شده و اطلاعات معاملات و قراردادها به صورت غیرمتمرکز و غیرقابل تغییر حفظ می‌شوند. در دفتر کل توزیع شده در صورتی که هر یک از افراد موجود در شبکه تمایل به تغییر یا اضافه کردن اطلاعات موجود در پایگاه داده داشته باشد، این تغییرات فوراً برای تمامی افراد موجود در شبکه ارسال می‌شود و بدین صورت امکان دست کاری در داده‌ها عملاً غیرممکن می‌شود.

فناوری بلاک چین نیز در این دسته قرار دارد و باعث می‌شود تمامی داده‌ها رمزنگاری شوند و امکان تغییر و یا حذف آن‌ها وجود نداشته باشد. فناوری اطلاعات و ارتباطات با ارائه چنین خدماتی می‌تواند کنترل مرکزی را حذف و در نقاط بیشتری متمرکز کند. در این صورت امکان خطای انسانی در مدیریت داده‌ها و بروز فساد به شدت کاهش می‌یابد.

و) هوش مصنوعی: هوش مصنوعی یک از مهم‌ترین و به‌روزترین عملکردهای فناوری اطلاعات و ارتباطات در حوزه کشف فساد و جلوگیری از آن است. امروزه الگوریتم‌ها و نرم‌افزارهای هوش مصنوعی توانایی بی‌نظیری در تشخیص ناهنجاری‌ها دارند. هوش مصنوعی به‌عنوان یک ابزار قوی ضد فساد به شمار می‌رود که می‌تواند داده‌های عظیم معاملات مالی را در کمترین زمان و به‌دقت تحلیل و ارزیابی کند.

ازجمله دلایل اثرگذاری فناوری اطلاعات و ارتباطات در کاهش فساد اداری، قوانینی است که در این فناوری وضع می‌شوند. این قوانین به بهبود عملکرد این حوزه در تشخیص درست و به‌موقع فساد کمک می‌کنند (هاتچرجی و شریواستاوا^۱، ۲۰۱۸). سازمان ملل به‌منظور تعیین نحوه تعامل شهروندان با فناوری اطلاعات و ارتباطات و محدود کردن میزان دسترسی آن‌ها، قوانینی را وضع کرده است که "قوانین فناوری اطلاعات و ارتباطات" نام دارد (سازمان ملل^۲، ۲۰۰۷). این قوانین مربوط به ارتباطات الکترونیکی، حفظ حریم خصوصی داده‌ها و امضاهای دیجیتالی است که از سال ۱۹۹۰ در کشورهای توسعه‌یافته استفاده شده است. درحالی‌که این قوانین ضامن حریم خصوصی و صحت داده‌ها و معاملات الکترونیکی هستند، برخی از کشورهای درحال توسعه هنوز هم فاقد این قوانین می‌باشند. در ابتدا برخی از کشورها به دلیل ترس از خطر افشای اطلاعاتشان، مایل به استفاده و پذیرش اطلاعات الکترونیکی در پرونده‌های مربوط به فساد نبودند (کیچی و پتروسکاس^۳، ۲۰۰۴). بااین حال امروزه با توجه به افزایش درک عمومی نسبت به اهمیت فناوری اطلاعات و وضع قوانین یکپارچه الکترونیکی به‌منظور حفظ اطلاعات صحیح، بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه این مهم را در اداره دولت‌هایشان به کار بستند.

قوانین وضع‌شده در فناوری اطلاعات و ارتباطات نقش کلیدی در از بین بردن نگرانی‌ها درباره کیفیت و اعتبار داده‌های ضبط‌شده توسط سازمان‌ها دارد. این قوانین اعم از احراز هویت الکترونیکی، رمزگذاری پیام‌های مبادله شده و صحت امضاهای دیجیتال، به اطمینان بازرسان پیشگیری از فساد درباره صحت اطلاعات ثبت‌شده توسط اشخاص حقیقی و یا حقوقی کمک می‌کند. ازاین‌رو، قوانین فناوری اطلاعات و ارتباطات به‌منظور اطمینان از تأیید هویت داده، یکپارچگی داده و حفظ حریم خصوصی، قضاوت را برای تصمیم‌گیری در مورد فساد آسان می‌کند.

1 Bhattacharjee & Shrivastava

2 UN(United Nations)

3 Kiškis & Petrauskas

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری:

درحالی‌که بسیاری از مطالعات قبلی به بررسی اینکه "استفاده از دولت الکترونیک و فناوری اطلاعات و ارتباطات در کاهش فساد تأثیر دارند" پرداخته‌اند، در این تحقیق به بررسی چرایی و چگونگی این امر پرداخته شده است. فناوری اطلاعات به دلیل کاربردهایی مانند ایجاد نظارت دقیق، ذخیره‌سازی اطلاعات، شفافیت، ایجاد آگاهی عمومی، دولت الکترونیک، دفتر کل توزیع‌شده و هوش مصنوعی به نقش کلیدی و مفیدی در کاهش فساد اداری دارد.

طبق بررسی‌ها، فناوری اطلاعات و ارتباطات نقشی مکمل با قوانین این حوزه در کشف فساد دارند و با وضع قوانین مناسب و افزایش اطمینان و سرعت بخشیدن به فرآیند کشف فساد، به‌خوبی می‌توانند فساد را از بین ببرند. این قوانین بدون سرمایه‌گذاری قبلی در ابزارهای فناوری اطلاعات و ارتباطات و استفاده از آن‌ها نمی‌توانند به‌تنهایی عمل کنند. از آنجایی‌که بیشترین میزان فساد در کشورهایی مشاهده می‌شود که دارای نرخ بی‌سوادی بالا هستند و شهروندانی بدون تخصص در استفاده از ابزارهای فناوری اطلاعات و ارتباطات دارند، نیاز به سرمایه‌گذاری و فرهنگ‌سازی در مورد استفاده از ICT و قوانین آن در کشف فساد به‌شدت احساس می‌شود.

منابع:

- 1- Basyal, D. K., Poudyal, N., & Seo, J.-W. (2018). Does E-government reduce corruption? Evidence from a heterogeneous panel data model. *Transforming Government: People, Process and Policy*.
- 2- Bhattacharjee, A., & Shrivastava, U. (2018). The effects of ICT use and ICT Laws on corruption: A general deterrence theory perspective. *Government Information Quarterly*, 35(4), 703–712.
- 3- Chansarkar, M. (2020). Governance and Technologies--Role in Corruption Control. *Our Heritage*, 68(9), 387–394.
- 4- Darusalam, D., Said, J., Omar, N., Janssen, M., & Sohag, K. (2019). The Diffusion of ICT for Corruption Detection in Open Government Data. *Knowledge Engineering and Data Science*, 2(1), 10–18.
- 5- Harrison, T. M., Guerrero, S., Burke, G. B., Cook, M., Cresswell, A., Helbig, N., ... Pardo, T. (2012). Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity*, 17(2), 83–97.
- 6- Hartle III, F., Parker, M., & Wydra, C. (2014). THE DIGITAL

CASE FILE: THE FUTURE OF FIGHTING CRIME WITH BIG DATA. *Issues in Information Systems*, 15(1).

7- Kim, S., Kim, H. J., & Lee, H. (2009). An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The case of OPEN. *Government Information Quarterly*, 26(1), 42–50.

8- Kiškis, M., & Petrauskas, R. (2004). ICT adoption in the judiciary: classifying of judicial information. *International Review of Law, Computers & Technology*, 18(1), 37–45.

9- Levine, D. (2010). Facebook and social networks: The government's newest playground for information and the laws that haven't quite kept pace. *Hastings Comm. & Ent. LJ*, 33, 481.

10- Lio, M.-C., Liu, M.-C., & Ou, Y.-P. (2011). Can the internet reduce corruption? A cross-country study based on dynamic panel data models. *Government Information Quarterly*, 28(1), 47–53.

11- Lupu, D., & Lazar, C. G. (2015). Influence of e-government on the level of corruption in some EU and non-EU states. Lupu, D., & Lazăr, CG (2015). Influence of e-Government on the Level of Corruption in Some EU and Non-EU States. *Procedia Economics and Finance*, 20, 365–371.

12- Nam, T. (2018). Examining the anti-corruption effect of e-government and the moderating effect of national culture: A cross-country study. *Government Information Quarterly*, 35(2), 273–282.

13- Park, C. H., & Kim, K. (2019). E-government as an anti-corruption tool: Panel data analysis across countries. *International Review of Administrative Sciences*, 0020852318822055.

14- Rahaman, S. A. (2020). Role of Technology and E-Governance in Combating Corruption. *Our Heritage*, 68(9), 378–386.

15- ReSPA. (2016). Abuse of information technology (IT) for corruption. Retrieved from [http://respaweb.eu/download/doc/Abuse + of + Information + Technology + \(IT\) + for + Corruption. pdf/d867df-158b864e8c843c15e5eece5016.pdf](http://respaweb.eu/download/doc/Abuse + of + Information + Technology + (IT) + for + Corruption. pdf/d867df-158b864e8c843c15e5eece5016.pdf)

16- Rustiarini, N. W. (2019). The role of e-government in reducing corruption: A systematic review. *Jurnal Perspektif Pembiayaan Dan Pembangunan Daerah*, 7(3), 269–286.

17- Schiliro, F., & Choo, K.-K. (2017). The Role of Mobile Devices

in Enhancing the Policing System to Improve Efficiency and Effectiveness: A Practitioner's Perspective. In *Mobile Security and Privacy* (pp. 85–99). Elsevier.

18- Sheryazdanova, G., & Butterfield, J. (2017). E-government as an anti-corruption strategy in Kazakhstan. *Journal of Information Technology & Politics*, 14(1), 83–94.

19- Thorpe, A., & Ogle, L. (2011). *Staying on track: Tackling corruption risks in climate change*. New York.

20- UN. (2007). Information and communication technology policy and legal issues for Central Asia. Retrieved from <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ict.pdf>

21- Valle-Cruz, D., Sandoval-Almazan, R., & Gil-Garcia, J. R. (2016). Citizens' perceptions of the impact of information technology use on transparency, efficiency and corruption in local governments. *Information Polity*, 21(3), 321–334.

22- Welsch, H. (2008). The welfare costs of corruption. *Applied Economics*, 40(14), 1839–1849.

ارائه راهبرد جهت فرایندهای احتمالی بروز تخلف و فساد در شهرداری تهران

روح اله شهیدی پور^۱، علیرضا کرمی^۲، کاوه محمدی^۳، فاطمه عفتی^۴

چکیده

پژوهش حاضر با هدف شناسایی و اولویت‌بندی فرایندهای محمل فساد در شهرداری تهران در پی آن است تا از طریق ارائه راهبرد و استفاده از آن در برنامه‌های میان‌مدت سازمان، در راستای کاهش فساد اداری گام بردارد.

این پژوهش با توجه به ماهیت موضوع و هدف‌های موردنظر آن کاربردی و روش به‌کاررفته برای تجزیه و تحلیل داده‌ها، کیفی و به شیوه تحلیل مضمون است. جهت جمع‌آوری داده‌ها، مصاحبه عمیق با ۲۸ نفر از متخصصین، خبرگان و مدیران ارشد بخش‌های مختلف سازمان، اعضای شورای شهر و پیمانکاران یا سایر افراد طرف قرارداد با شهرداری تهران صورت پذیرفت. ضمن آن که جهت اولویت‌بندی فرایندها از جلسه‌های گروه‌های کانونی و مصاحبه‌های تکمیلی استفاده شد.

فرایندهای مربوط به تصمیم‌گیری در کمیسیون ماده ۵ و شورای معماری مناطق، تعیین تراکم و تعداد طبقات ساختمانی، تأیید اجرای ضوابط در صدور پایان کار، خدمات‌رسانی دفاتر الکترونیک، تهاتر (هولوگرام، تراکم سیار و شرکت کارگزاری)، انتخاب و انتصاب مدیران، تصمیم‌گیری در کمیسیون توافقات شهرداری مناطق، صدور آراء تخلفات ماده ۱۰۰ و اجرای آن و ... از فرایندهای فسادزا با اولویت بالا از ۲۲ فرایند نهایی استخراج شده در شهرداری تهران شناسایی شدند و متناسب با هر یک از فرایندها راهبردهایی نظیر ارتقاء شفافیت، کارآمدسازی سامانه‌های مربوط به فرایندها و رویه‌های برخورد با متخلفین، اصلاح زمینه‌های فسادزا در ساختار درآمدی و سازمانی و ... ارائه شد. لازم به ذکر است تمامی راهبردها دارای انطباق کامل با اسناد فرادست می‌باشد که همین امر جامعیت راهبردهای پیشنهادی در اصلاح فرایندها را نشان می‌دهد.

واژگان کلیدی: راهبرد، فرایند اولویت‌دار، محمل فساد، فساد اداری، شهرداری تهران.

۱ مدیر کل ارزیابی عملکرد و بهبود مدیریت شهرداری تهران

۲ معاون بهبود مدیریت - اداره کل ارزیابی عملکرد و بهبود مدیریت شهرداری تهران

۳ رئیس اداره استانداردسازی - اداره کل ارزیابی عملکرد و بهبود مدیریت شهرداری تهران

۴ کارشناس اداره کل ارزیابی عملکرد و بهبود مدیریت شهرداری تهران

۱- مقدمه

مسائل متعدد امروزی، سازمان‌ها را به مراتب پیچیده‌تر از گذشته کرده است و در نتیجه اداره کردن سازمان‌های عصر حاضر دشوارتر از قبل شده است، یکی از تبعات این پیچیدگی پدیده فساد است (آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه، ۱۳۸۳). فساد اداری را می‌توان یکی از موانع مهم پیشرفت در جوامع امروزی به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه دانست، این پدیده صدمات جبران‌ناپذیری را بر سرعت حرکت چرخ توسعه جامعه ایجاد کرده و مسیر توسعه و حرکت به سمت بهبود سازمان‌ها را مسدود و محدود می‌سازد. تصویب قطعنامه شماره ۵۸/۴ مورخ ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ کنوانسیون سازمان ملل متحد، توسط مجمع عمومی سازمان ملل متحد و توافق دولت‌ها مبنی آن است که جهان برای پیشگیری و مبارزه با پدیده فساد گامی جدی‌تر برداشته و در پی ریشه‌کن کردن این غده سرطانی است (رفیع‌پور، ۱۳۸۸). دولت‌های ملی و محلی آگاه‌اند که فساد باعث آسیب‌های بسیاری می‌شود و هیچ حد و مرزی هم نمی‌شناسد (افضلی، ۱۳۹۱). بسیاری از محققان معتقدند که فساد و عدم تأمین سلامت با موضوع توسعه، رابطه عکس داشته (Frisch, 1994, Pillay, 2004, Yadav, 2005)؛ به این معنی که کاهش بروز فساد در افزایش سرعت یک کشور برای رسیدن به توسعه انسانی تأثیر مثبت و بسزایی دارد (عباسی و جمال‌پور، ۱۳۹۰)، این در حالی است که بروز فساد اداری منجر به از بین رفتن حجم منابع مالی و انسانی قابل توجهی شده و به طرز چشمگیری کارایی و اثربخشی سازمان‌ها را دچار نوسان نموده است. باین حال، نوع، شکل، میزان و گستردگی آن در هر کشور متفاوت است. همچنین در سطح سازمان‌ها هر چه اندازه، میزان اهمیت و نقش سازمانی در جامعه پررنگ‌تر باشد احتمال افزایش پیامدهای ناشی از فساد و عدم توجه به سلامت سازمان در جامعه نیز گسترده و بیشتر خواهد شد (رفیع‌پور، ۱۳۸۸).

آمار، اطلاعات و نتایج یافته‌های تحقیقات و نظرسنجی‌های ملی و خصوصاً بین‌المللی از جمله سازمان شفافیت بین‌الملل و بانک جهانی حاکی از آن است که کشور ایران همانند بسیاری از کشورهای اسلامی، به‌رغم داشتن آموزه‌ها و تعالیم اسلامی، ارزشی و اخلاقی در زمینه سلامت اداری از رتبه و جایگاه مناسبی برخوردار نیست (زرندی و معدنی، ۱۳۹۴). آخرین رتبه‌بندی سازمان بین‌المللی شفافیت در سال ۲۰۱۹، رتبه ایران در رابطه با شاخص ادراک فساد اداری ۱۴۶ از بین ۱۸۰ کشور مورد مطالعه بوده است که نسبت به سال قبل از آن ۸ پله سقوط کرده است. همین امر نشانگر ضرورت انجام پژوهش‌ها در خصوص فساد اداری که سرمنشأ فساد در جامعه است بیش‌ازپیش مورد تأکید قرار می‌دهد تا از تشدید آسیب‌ها در آینده، پیشگیری نماید (فرخ سرشت، ۱۳۸۴) و از طریق خروجی‌های آن بتوان اقدامات و سیاست‌گذاری‌های کلان برای مبارزه با فساد اداری و بازنگری در اصلاح نظام اداری تعیین نمود، زیرا اصلاح نظام اداری یکی از اقدامات اساسی برای تحول و توسعه کشورها به حساب می‌آید و بدون این مهم سایر برنامه‌ها و تلاش‌ها نیز به سرانجام نخواهد رسید.

بر اساس مطالعات صورت پذیرفته، شهرداری‌ها یکی از معضل‌دارترین سازمان‌ها در مقوله فساد اداری

شناسایی شده‌اند (فاضلی، ۱۳۸۸؛ رفیع‌پور، ۱۳۸۸). شهرداری تهران به دلیل داشتن وظایف متعدد و طیف وسیعی از خدمات و فرایندهای تعریف شده و نیز دارا بودن بودجه خودگردان (شکیبا مقدم، ۱۳۸۴) زمینه احتمال فساد در آن بیشتر از شهرداری سایر کلان‌شهرهاست.

با توجه به موارد مطرح‌شده از یک‌سو و نقش مهم شهرها در توسعه پایدار از سوی دیگر، مبارزه با فساد اداری و افزایش سلامت سازمانی در شهرداری تهران بسیار حائز اهمیت می‌باشد و به‌عنوان "یکی از مسائل اصلی مدیریت شهری تهران"، مطرح است. مبارزه با فساد اداری در شهرداری تهران به دلیل هزینه‌های سنگینی نظیر کاهش درآمد مالیاتی، افزایش هزینه‌های عمومی شهرداری، کاهش امنیت اجتماعی و سیاسی شهروندان، اختلال در اجرا و تأثیرگذاری تصمیمات سطوح بالای مدیریت شهرداری و... الزامی می‌باشد.

بنا بر آنچه گفته شد، حذف و یا کاهش این پدیده شوم در شهرداری تهران یک ضرورت است. باین حال مطالعات و پژوهش‌های صورت گرفته در راستای علت‌یابی و مبارزه با فساد عموماً در سطح ملی بوده و مطالعات بروز فساد در سطح محلی و شهرداری‌ها مورد توجه چندانی واقع نشده است و تنها به سنجش میزان فساد و سلامت اداری بسنده شده است (عابد جعفری و همکاران، ۱۳۹۱). بر همین اساس پژوهش حاضر درصدد است با بررسی علل بروز، فرایندها و گلوگاه‌های محمل فساد اداری را شناسایی نماید تا بتوان ضمن ارزیابی راه‌های گوناگون، راهبردها و سیاست‌های لازم و بهینه در جهت مقابله با آن را انتخاب و پیشنهاد دهد. تا از خروجی آن در تدوین برنامه‌های میان‌مدت، جهت اصلاح و بهبود ساختار و فرایندهای اداری سازمان به‌منظور کارآمدی و پاسخ‌گویی بیشتر و همچنین کاهش فساد اداری، استفاده نمود. از این‌رو هدف این پژوهش (۱) شناسایی و اولویت‌بندی فرایندهای محمل فساد در سازمان شهرداری (۲) ارائه راهبردهایی جهت مقابله با فساد می‌توان برشمرد.

۲- ادبیات پژوهش

۲-۱- مفهوم فساد و سلامت اداری

تعریف فساد سال‌ها مورد مباحثه‌های متعدد بوده است باین‌وجود، تعریف جهان‌شمولی از فساد موجود نیست و همان‌گونه که "کورر" مطرح نموده است، هر پژوهشی که درباره فساد انجام می‌گیرد، به‌شدت تحت تأثیر چگونگی مفاهیم مطرح‌شده در آن قرار دارد. با این مقدمه لازم است تعدادی از تعاریف موجود، مورد بررسی قرار گیرد.

فساد معادل فارسی واژه "Corruption" است. اکثر پژوهشگران و سازمان‌های بین‌المللی به‌ویژه بانک جهانی "سو استفاده از موقعیت دولتی به‌قصد انتفاع فردی" به‌عنوان تعریف از فساد داشته‌اند (Abdul Jabbar, 2013) سازمان شفافیت بین‌الملل^۱ نیز دقیقاً همین تعریف را از فساد ارائه کرده

1 Transparency International (TI)

است (Sutherland, 2014) در این تعاریف هیچ توجهی به بخش خصوصی و جایگاه فساد در آن‌ها در فساد نشده است. همچنین دفتر مبارزه با جرم و مواد مخدر سازمان ملل (۱۹۹۷) فساد را چنین تعریف کرده است، "رشوه‌خواری و هر رفتار دیگر متناسب به افرادی 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... برای نیل به مزایایی نامشروع و نادرست برای خودشان یا افراد دیگر" (LaFree & Morris, 2004). عده‌ای از نظریه‌پردازان و نیز سازمان‌های بین‌المللی نظیر برنامه عمران سازمان ملل (۱۹۹۸) نیز فساد اداری را قوم‌و خویش پرستی، حمایت کردن از خود یا اطرافیان و دفاع دیگران تفسیر کرده‌اند. در منابع دیگر، فساد اداری از بعد اخلاقی و اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است و آن را به عنوان یک بیماری بی فرهنگی یا بازتاب یک شکست اخلاقی یا جدا شدن از هنجارهای اجتماعی پذیرفته شده یا انحراف نامطلوب اجتماعی در نظر گرفته‌اند، که دستیابی به منافع شخصی غیرقانونی در آن‌ها مورد تأکید می‌باشد.

هر یک از تعاریف فوق در جنبه‌ای قوت و در جنبه‌ای ضعف دارند. وجه مشترک اکثر این تعاریف آن است که در محیط فساد اداری، حقوق ارباب رجوع پایمال یا به ناحق به دیگری واگذار می‌نماید. از این تعاریف می‌توان دریافت که اولاً فساد اداری امری نسبی و مرتبط با نظام ارزشی هر جامعه است. زیرا شاید عملی در یک جامعه فساد تلقی شود؛ اما ممکن است در جامعه دیگر کاملاً عادی و طبیعی قلمداد شود. ثانیاً فساد اداری، بیشتر در دستگاه دولتی و عمومی مطرح می‌باشد.

در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب هفت آبان ماه ۱۳۹۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام، فساد را این گونه تعریف نموده است: فساد عبارت است "هر گونه فعل یا ترک فعلی که توسط شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هر گونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زبانی را به اموال منافع؛ منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشاء، ارتشا، 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".

مفهوم دیگری که در این پژوهش نیاز به تعریف دارد، مفهوم سلامت اداری است. این مفهوم به معنای توانایی سازمان در حفظ بقا و سازش با محیط و بهبود این توانایی‌ها است. برخی سلامت اداری را با بهداشت روانی در محیط کار مترادف دانسته سلامت اداری را سلامتی می‌دانند که میزان افسردگی، ناامیدی، نارضایتی، کم تحرکی و فشار روانی کارکنان را به حداقل ممکن برساند. نیوال در سال ۱۹۹۵ سلامت اداری را یک موضوع کلی می‌داند که با سه مجموعه فشار روانی، بهداشت روانی و اخلاق در

ادارات و یا سازمان‌ها در ارتباط است (عباسپور، ۱۳۸۳).

۲-۲- بررسی پژوهش‌ها و تجارب داخلی و خارجی در زمینه فساد و مقابله با آن

۲-۲-۱ پژوهش‌های داخلی

در ایران مطالعات و پژوهش‌های زیادی در مقوله فساد به‌ویژه فساد اداری در موضوعات مختلف صورت پذیرفته است زیرا سازمان‌های مختلف دولتی و عمومی در ایران به نحوی گسترده درگیر فساد شده‌اند تا جایی که بسیاری از پژوهشگران و صاحب‌نظران با هدف بهبود سلامت اداری و کنترل و کاهش فساد به بررسی ابعاد مختلف فساد در کشور پرداخته‌اند. در جدول ذیل به تعدادی از پژوهش‌ها و نتایج به‌دست آمده به‌صورت خلاصه اشاره شده است. (جدول شماره ۱)

جدول ۱: بررسی مطالعات انجام‌شده در داخل کشور

ردیف	عنوان	محور پژوهش	منبع
۱	اولویت‌بندی و وزن دهی علل فساد اداری در سازمان‌های دولتی بر اساس فرآیند تحلیل سلسله‌مراتبی	علل بروز فساد و پیامدهای آن	(علی‌ئی و اشرفی، ۱۳۹۰)
۲	عوامل مؤثر بر فساد اداری و روش‌های مقابله با آن با استفاده از تکنیک TOPSIS	علل بروز فساد و پیامدهای آن	(ثریایی و همکاران، ۱۳۹۴)
۳	تدوین و آزمون (اعتباربخشی) مدل سنجش سلامت و فساد اداری شهرداری «تهران»	تبیین اشکال فساد و انواع شفافیت	(عابدی و همکاران، ۱۳۹۱)
۴	«نقاط ضعف و قوت لایحه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»	بررسی نقایص و خلأهای موجود مرتبط با پیشگیری و مبارزه با فساد	(مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴)

ردیف	عنوان	محور پژوهش	منبع
۵	استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای مبارزه و پیشگیری از فساد	-	مرکز پژوهش‌های مجلس (شورای اسلامی، ۱۳۹۶)
۶	سند تحویل و تحول شهرداری تهران	بررسی علل بروز فساد و پیامدهای آن	(معاونت برنامه‌ریزی، توسعه شهری و امور شورا، ۱۳۹۶)
۷	گزارش توجیهی پیش‌نویس لایحه	بررسی نقایص و خلأهای موجود مرتبط با پیشگیری و مبارزه با فساد	(مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری سال، ۱۳۹۷)
۸	پیشگیری و مبارزه با فساد- فراتحلیل کیفی مطالعات فساد	بررسی پیشنهادها، توصیه‌ها و راهکارها	(مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷)

۲-۲-۲- پژوهش‌های خارجی

مطالعات صورت پذیرفته در خارج از کشور با تمرکز بر مطالعاتی که به ارائه راهبردهای مقابله با فساد موردبررسی قرار گرفت. در این مطالعات عمده‌ترین عوامل کلیدی مؤثر در ایجاد فساد، نبود مکانیزم شفاف و کارآمد گزارش‌دهی و پاسخگویی مدیران ارشد دولتی در قبال شهروندان، سیاسی بودن انتصاب مدیران ارشد و میانی در سازمان‌های دولتی (بی‌توجهی به ضرورت شایسته‌گزینی بر مبنای تخصص)، بی‌توجهی به اهمیت سرمایه اجتماعی، سوء از خلأهای قانونی و اختیارات سازمانی در اسناد مقابله با فساد در بخش‌های دولتی و عمومی در کشورهای مختلف شناسایی شده‌اند در ادامه به آن پرداخته می‌شود.

در سند مقابله با فساد کشور مجارستان در بخش‌های دولتی و عمومی عوامل کلیدی مؤثر در ایجاد فساد نبود مکانیزم شفاف و کارآمد گزارش‌دهی و پاسخگویی مدیران ارشد دولتی در قبال شهروندان، سیاسی بودن انتصاب مدیران ارشد و میانی در سازمان‌های دولتی (بی‌توجهی به ضرورت شایسته‌گزینی بر مبنای تخصص)، بی‌توجهی به اهمیت سرمایه اجتماعی و سوء از خلأهای قانونی و اختیارات سازمانی شناسایی شده و راهبردهایی نظیر اصلاح نظام حقوقی و قانونی، بازنگری در ساختار و فرآیندهای اجرایی در سازمان‌های دولتی و عمومی، تقویت تشکلهای سازمان‌های جامعه مدنی در نظر گرفته شده است (Jávor & Jancsics, 2013).

در سند مقابله با فساد سنگاپور در بخش عمومی ضعف ساختاری قوانین، پایین بودن سطح آگاهی عمومی مردم نسبت به حقوق شهروندی و وجوه گوناگون فساد، تفاوت قابل توجه سطح حقوق کارکنان سازمان‌های عمومی با شاغلان بخش خصوصی را عوامل کلیدی زیر در ایجاد فساد را شناسایی شده و سپس به تدوین راهبردهای آن نظیر تقویت نقش نهادهای نظارتی، بازسازی الگوی فرایندی امور اداری و بهبود وضعیت معیشتی کارکنان را مشخص و برای هر کدام سیاست‌ها و اقدامات راهبردی را تعریف نموده است (Word Bank, 2006)

در سند مبارزه با فساد در بخش دولتی و عمومی کشور چین (۲۰۰۶)، سه عامل کلیدی در ایجاد فساد نظیر رشد اقتصادی بالا و فقدان زیرساخت‌های نظارتی در سازمان‌های دولتی، تغییر مداوم سیاست‌ها و وضع قوانین ناهمگون مالیاتی و بانکی، وجود ساختار هرمی و روابط سلسله مراتبی بین حکومت و مردم و انباشت رانت اطلاعاتی در میان مقامات ارشد دولتی شناسایی شده و بر اساس آن راهبردهایی نظیر اصلاح فرهنگ سازمانی در ادارات و بهسازی فرایندهای مدیریتی و اجرایی مشخص شد (Zaleha et al, 2014).

کشور کره جنوبی در سال ۱۹۹۹ با راه‌اندازی پورتالی در شهرداری شهر سئول با نام سیستم ارتقا رویه‌های بر خط درخواست شهروندان (o.p.e.n)، توانست در مدت چند ماه میزان شفافیت در روند تصمیم‌گیری را افزایش و وقوع فساد را کاهش دهد. مدیران شهری سئول خود لازمه اجرای این طرح را تعهد رهبران بر از بین بردن فساد (شهردار فرد مستقل سیاسی)، حمایت گسترده شهروندان و ارتباط هم‌زمان بین شهروندان و دولت دانسته‌اند (زرنندی و عابدی جعفری، ۱۳۸۶). در پژوهش که توسط زالیها و همکاران بر روی فساد در مالزی صورت پذیرفت مشخص گردید که حکومت‌های محلی این کشور برای مبارزه با فساد را به موازات برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌های توسعه در زمینه‌های مختلف در دستور کار خود قرار داده‌اند. از جمله برنامه‌های عملیاتی مبارزه با فساد می‌توان به تعیین چشم‌انداز ۲۰۲۰، تشکیل کمیته یکپارچگی مدیریت اداری، اجرای برنامه اصلاح ساختار اداری، بررسی موارد فساد اعلام شده، ایجاد مرکز برنامه‌ریزی مدیریت و مدرنیزاسیون اداری و... اشاره داشت (Zaleha et al, 2014).

۳- روش‌شناسی پژوهش

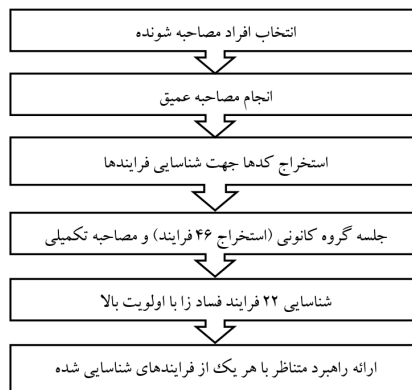
۳-۱- مواد و روش‌ها

پژوهش حاضر با توجه به ماهیت موضوع و هدف‌های موردنظر آن کاربردی و روش به کاررفته برای تجزیه و تحلیل داده‌ها کیفی و به شیوه تحلیل مضمون است. جهت جمع‌آوری داده‌ها، از تکنیک مصاحبه عمیق استفاده شد. تحلیل مضمون فرایندی برای داده‌های متنی است و داده‌های پراکنده و گوناگون را به داده‌هایی غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند (Braun & Clarke, 2006).

نمونه‌گیری جهت مصاحبه‌ها به فراخور موضوع پژوهش به روش هدفمند و براساس هدف و چارچوبی از پیش تعیین شده انجام شد. نمونه‌گیری و مصاحبه تا زمان اشباع داده‌ها و افزودن نشدن داده جدید، ادامه یافت. در پایان با ۲۸ نفر از متخصصین که ترکیب آنان بر اساس سوابق و میزان آشنایی نمونه‌ها با موضوع موردپژوهش یعنی سازوکارهای انجام فعالیت‌ها و فرایندهای فسادزای مختلف شهرداری تهران، انجام گرفت. داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها پس از پیاده‌سازی، کدگذاری شد. لازم به ذکر است به‌منظور ایجاد درک مشترک و جلب اعتماد مصاحبه‌شوندگان، در ابتدای مصاحبه از آن‌ها خواسته شد که تعریف خود از فساد را ارائه دهند و سپس با توجه به حوزه کاری و تعامل آنان به بررسی فرایندهای محمل فساد پرداخته شد.

در مرحله بعد، فرایندهای استخراج شده از مصاحبه‌ها از طریق جلسه‌های گروه کانونی با دو هدف ۱- سنجش یافته‌ها و ۲- اطمینان از جامعیت داده‌های جمع‌آوری‌شده، بررسی و از بین آن ۴۶ فرایند استخراج و اولویت‌بندی شد. سپس مصاحبه‌های تکمیلی برای اطمینان از صحت اولویت‌بندی فرایندهای شناسایی شده، برگزار شد و درنهایت ۲۲ فرایند با اولویت بالا انتخاب و متناظر با هر یک راهبردهایی ارائه شد.

شکل ۱: مراحل انجام تحقیق



۴- یافته‌های پژوهش

۴-۱- تجزیه و تحلیل خروجی‌های مصاحبه

پس از پیاده کردن مصاحبه‌ها، با استفاده از روش تحلیل مضمون مشخص گردید، در نظر مصاحبه‌شوندگان فساد دارای دو تعریف حداکثری و حداقلی است. در تعریف حداکثری با ملاک قرار دادن حقوق شهروندان به عنوان مبنای قضاوت، هر نوع تصمیمی که باعث تضییع حقوق شهروندان شود، مصداق فساد می‌باشد. نگاه حداقلی در تعریف فساد به گونه‌ای است که فساد را فعالیت برخلاف قوانین و مقررات، خارج از ضوابط عمل کردن یا سلیقه‌ای عمل کردن می‌داند.

در مورد نحوه هزینه کرد منابع و بهره‌وری عملکردها و ارتباط آن با فساد اختلاف نظر وجود دارد. برخی بهره‌وری پایین را فساد نمی‌دانند. اما عده‌ای معتقدند که هدر دادن منابع و اموال اداری مصداق فساد است. به‌طور کلی بر اساس محتوای مصاحبه‌ها، سه شاخص تضييع حقوق شهروندان، تخلف از قوانین، هدر رفت منابع، از مصادیق فساد در این پژوهش در نظر گرفته شده است.

۲-۴- تعیین علل اصلی و بسترهای زمینه‌ساز فساد در شهرداری تهران

به‌منظور دسته‌بندی دقیق‌تر یافته‌های مطالعات کیفی از فرایندهای مستعد فساد، از عبارات به کاررفته در جهت تعیین علل و بسترهای اصلی فساد که زمینه‌ساز فساد در فرایندهای اجرایی شهرداری بودند و در تدوین راهبردهای مقابله با فساد در شهرداری تهران، نقشی اساسی ایفا می‌کردند، کدهایی استخراج گردید. که بیشترین فراوانی مربوط به ۵ کد قوانین و دستورالعمل‌ها، فرهنگ سازمانی، ساختار سازمانی، برنامه‌ریزی و محیط بود. بدیهی است این دسته‌بندی بر مبنای معین و هم‌جنسی نبوده و صرفاً بر اساس تکرار موارد و اشاره مصاحبه‌شوندگان بوده است.

۳-۴- فرایندهای شناسایی شده محمل فساد

جهت غربال داده‌ها و مقایسه میان شباهت‌ها و تفاوت‌های کدهای مستخرج، شناسایی مضامین و بازنگری آن‌ها در نسبت میان کلیت داده‌ها و ادبیات پژوهش و عرضه مضامین میان کارشناسان و متخصصین در جلسه‌های گروه کانونی، از فرایندهای استخراج شده از مصاحبه‌ها، ۴۶ فرایند انتخاب و اولویت‌بندی فرایندهای محمل فساد انجام و پس از مصاحبات تکمیلی، ۲۲ فرایند فسادزا با اولویت بالانهایی گردید.

لازم به ذکر است فرایندهای شناسایی شده مذکور، بر اساس حجم مالی، شدت، تعدد، میزان وقوع، حساسیت و دخیل بودن مخاطبان (ارباب رجوع، طرف قراردادها و عموم مردم) در فسادهای رخ داده، بر اساس اشراف پژوهشگران در مصاحبه‌ها، میزان تکرار ارجاع و اشاره به هر فرآیند و نیز ارائه فرایندهای استخراج شده به کارشناسان، مدیران شهرداری و متخصصین شناسایی شدند. (خلاصه ۲۲ فرایند در جدول ۴ آورده شده است).

۴-۴- ارائه راهبردها و سیاست‌های مقابله با فساد متناظر با علل زمینه‌ساز فساد

پس از شناسایی ۲۲ فرایند اولویت‌دار شناسایی شده، با استفاده از تکنیک استراتژی مسئله محور، راهبردهای کلی ارائه شد. راهبردهای پیشنهادی، بر سه گونه مختلف تأکید بیشتری داشته‌اند:

اول- راهبردهایی که بر نظارت همگانی و شفافیت تأکید دارند.

دوم- راهبردهایی که حمایت از گزارشگران فساد را در نظر دارد.

سوم- راهبردهای که کارکرد تنبیهی و اعمال مجازات دارند.

این راهبردها می‌تواند مبنایی کاربردی برای سیاست‌گذاری و حرکت در مسیر برنامه‌های عملیاتی مقابله با فساد در مبادی مختلف شهرداری تهران باشد. لازم به ذکر است، ارائه راهبرد و سیاست با توجه به مصاحبه‌های انجام شده در ۲ مرحله صورت پذیرفت:

مرحله ۱: بر اساس شناسایی علل و بسترهای اصلی فساد در شهرداری تهران، راهبردها و سیاست‌های پیشنهادی مستعد به‌منظور مقابله با فساد در سازمان ارائه شد (جدول شماره ۲).

جدول ۲: راهبردها و سیاست‌های پیشنهادی بر مبنای علل زمینه‌ساز فساد

ردیف	زمینه‌های اصلی	راهبردها	سیاست‌ها
۱	قوانین و دستورالعمل‌ها	* اصلاح قوانین و مقررات * ارتقاء شفافیت * ایجاد حساسیت اجتماعی درباره فساد در شهر * حمایت از مقابله‌کنندگان با فساد	به‌روزرسانی قوانین و دستورالعمل‌ها / مقررات زدایی، ساده‌سازی و اصلاح قوانین و دستورالعمل‌های پیچیده، متناقض و متعدد / شفافیت در قوانین و دستورالعمل‌ها / یکپارچه‌سازی قوانین، ضوابط و دستورالعمل‌ها / دسترسی شهروندان و جامعه مدنی به قوانین و دستورالعمل‌ها / آموزش قوانین و ضرورت اجرای آن به شهروندان.
۲	فرهنگ سازمانی	* اصلاح زمینه‌های فسادزا در ساختار سازمانی * کارآمدسازی رویه‌های برخورد با متخلفین * حمایت از مقابله‌کنندگان با فساد	بازتعریف فساد در شهرداری تهران / تأکید بر اهداف اصلی شهرداری در خدمات‌رسانی به شهروندان / مشارکت دادن کارکنان در تصمیم‌گیری‌ها / تقویت مشوق‌ها به رفتارهای سازمانی سالم کارکنان و مدیران / تدوین و اجرای نظام تشویق و تنبیه کارآمد / ناامن کردن فضای فساد از طریق تشویق گزارشگری فساد.

ردیف	زمینه‌های اصلی	راهبردها	سیاست‌ها
۳	برنامه‌ریزی	* اصلاح زمینه‌های فسادزا در ساختار سازمانی * ایجاد حساسیت اجتماعی درباره فساد در شهر * ارتقاء شفافیت * استاندار سازی فرآیندها * اصلاح زمینه‌های فساد در ساختار درآمدی	توجه به اهداف و مأموریت‌های شهرداری در برنامه‌ریزی / توجه به نیازها و اولویت‌های شهروندان در برنامه‌ریزی / تهیه و انتشار پیوست‌های اجتماعی، زیست‌محیطی، ترافیکی و ... / تعریف و فراگیری استانداردهای لازم در هر بخش و انتشار آن / تقویت نظام ارزیابی فنی و نظارت همگانی / به‌روزرسانی مداوم اطلاعات / شفافیت و انتشار اطلاعات آمایشی شهر.
۴	ساختار سازمانی	* اصلاح زمینه‌های فسادزا در ساختار سازمانی * ایجاد حساسیت اجتماعی درباره فساد در شهر * ارتقاء شفافیت * اصلاح زمینه‌های فساد در ساختار درآمدی * کارآمدی سامانه‌های فرآیندها	کوچک‌سازی ساختار بوروکراتیک / چابک‌سازی سازمان (برون‌سپاری روندهای اجرایی و تقویت نقش نظارت شهرداری بر آن) / بازنگری در اختیارات و تکالیف مدیران شهرداری / بازنگری در مأموریت‌ها و نظام حقوقی سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه / اصلاح چارت سازمانی بر مبنای اهداف و مأموریت‌های شهرداری / معین کردن نقش و اختیارات هیأت‌های مختلف (کمسیون‌ها، کمیته‌ها و ...) / تعریف نظام رصد، پایش و اصلاح سازمان در شهرداری / نظام‌مند کردن ضوابط جذب نیروی انسانی در شهرداری / تقویت نظارت شهروندان و جامعه مدنی درباره شهر و عملکرد شهرداری / اثربخش کردن و شفاف کردن سامانه‌های ثبت شکایت و درخواست‌ها در شهرداری / تعریف نظام تصمیم‌گیری مشارکتی درون‌سازمانی در شهرداری / شفافیت و تقویت امکان‌های رصد شهرداری / بازنگری و یکپارچه‌سازی سامانه‌های شهرداری / ایجاد سامانه اطلاعات پایه از شهر و دسترسی همگانی به آن

ردیف	زمینه‌های اصلی	راهبردها	سیاست‌ها
۵	محیط	* ایجاد حساسیت اجتماعی درباره فساد در شهر * ارتقاء شفافیت * اصلاح زمینه‌های فساد در ساختار درآمدی	استقبال از دیدبانی تشکلی و سازمان‌های جامعه مدنی، دسترسی آزاد به اطلاعات/ افزایش آگاهی شهروندان نسبت به حقوق و تکالیف خود در شهر/ بهره‌گیری شهرداری و شورا از افکار عمومی برای دریافت سهم شهرداری از بودجه/ بهره‌گیری شورای شهر از توان تخصصی سمن‌ها و نهادهای تخصصی مرتبط/ بهبود رابطه شورای شهر با شهرداری/ توسعه زیرساخت‌های لازم جهت گردش آزاد اطلاعات/ مقید کردن دولت و نهادهای قدرتمند به طی مراحل قانونی برای مشارکت در طرح‌های شهرداری

مرحله ۲: به دلیل هم‌پوشانی داشته و یا تکرار راهبردها و سیاست‌های در جدول شماره ۳، سیاست متناظر با هر راهبرد به صورت کلی تر دسته‌بندی شد.

جدول ۳: راهبردها و سیاست‌های مقابله با فساد

سیاست	راهبرد
- ثبت به موقع اطلاعات - به روزرسانی اطلاعات - انتشار و تسهیل دسترسی آزاد جامعه مدنی به اطلاعات	ارتقای شفافیت
- گسترش مفاهیم و احساس نفع جمعی در شهر - بهره‌گیری از نظارت شهروندان و جامعه مدنی	ایجاد حساسیت اجتماعی درباره فساد در شهر
- به روزرسانی سامانه‌ها - یکپارچه سازی سامانه‌ها - ارتقاء و توسعه فناوری اطلاعات جهت رصد فرایندها محقق شده و تخلفات و فسادهای همبسته آن - توجه به گزارش گیری مؤثر (راه اندازی □□ و گزارش گیری مستمر و دوره‌ای و...)	کارآمدسازی سامانه‌های مربوط به فرآیندها

سیاست	راهبرد
- بازتعریف مأموریت‌ها و حیطه اختیارات سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری - تغییر ساختار حقوقی جهت مشمولیت نظارت نهادهای نظارتی سراسری به شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه - انطباق فعالیت‌ها بر مأموریت‌های معین شهرداری و حذف مأموریت‌های زائد - کوچک‌سازی و خصوصی‌سازی - بازنگری در ساختار تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری مبتنی بر جلب مشارکت حداکثری ذی‌نفعان - بازنگری در حدود اختیارات مدیران بخش‌های مختلف شهرداری	رفع زمینه‌های ساختاری فساد
- به‌روزرسانی قوانین - اصلاح قوانین متناقض - حذف پیچیدگی‌های قوانین	مقررات زدایی
- تعریف، ارتقا و فراگیری استانداردها - نظارت بر انطباق فرآیند و با استانداردها	استانداردسازی فرآیندها
- ایجاد بازار رقابتی مدیران - ایجاد بازار رقابتی کار - ایجاد بازار رقابتی در دریافت کالا و خدمات - بهبود نظام رتبه‌بندی مدیران و کارکنان	رقابتی کردن بهره‌گیری از فرصت
- تقویت فرهنگ سلامت در نظام سازمانی - حمایت قانونی و اعمال سیاست‌های تشویقی از گزارشگری فساد	حمایت از مقابله‌کنندگان با فساد
- برخورد به‌موقع با متخلفین - تناسب جریمه با تخلف - عملیاتی کردن اقدامات تنبیهی	کارآمدسازی رویه‌های برخورد با متخلفین

پس از استخراج فرایند اولویت دار و راهبردهای کلی با استفاده از تکنیک استراتژی مسئله محور، متناظر با هر فرایند شناسایی شده، راهبردهایی جهت مقابله با فساد مشخص شد که در جدول شماره ۴ نمایش داده شده است.

	فرآیند	راهبرد
ارتقای شفافیت	*	فرآیند تصمیم‌گیری در کمیسیون ماده ۵ و شورای معماری مناطق
فساد در شهر	*	فرایند تعیین تراکم و تعداد طبقات در پروانه ساختمانی، فرایند تأیید اجرای ضوابط در صدور پایان کار و خدمات‌رسانی، دفاتر خدمات الکترونیک
ایجاد حساسیت اجتماعی درباره به‌فرآیندها	*	فرآیند تهاثر (هولوگرام)، تراکم سیار و شرکت کارگزاری)
کارآمدسازی سامانه‌های مربوط	*	فرآیند انتخاب و انتصاب مدیران
اصلاح زمینه‌های فسادزا در ساختاری سازمانی	*	
مقررات زدایی	*	
استانداردسازی فرآیندها		
رقابتی کردن فرصت‌ها	*	
اصلاح زمینه‌های فسادزا در ساختار درآمدی	*	
کارآمدسازی رویه‌های برخورد با متخلفین	*	
حمایت از مقابله‌کنندگان با فساد	*	

فرآیند	راهبرد	ارتقای شفافیت	ایجاد حساسیت اجتماعی درباره فساد در شهر	به فرآیندها	کارآمدسازی سامانه‌های مربوط	اصلاح زمینه‌های فسادزا در ساختاری سازمانی	مقررات زدایی	استانداردسازی فرآیندها	رقابتی کردن فرصت‌ها	اصلاح زمینه‌های فسادزا در ساختار درآمدی	کارآمدسازی رویه‌های برخورد با متخلفین	حمایت از مقابله کنندگان با فساد
	رسیدگی و تأیید صورت وضعیت پروژه‌ها (قراردادها)	*			*			*			*	*
	فرآیند تصمیم‌گیری در کمیسیون توافقات شهرداری مناطق، فرایند صدور آرای تخلفات در کمیسیون ماده ۱۰۰، فرایند اجرای آن در مناطق	*	*		*	*	*	*		*	*	*
	فرآیند نظارت بر قراردادهای نگهداشت (نگهداری فضای سبز و رفت و روب)	*	*		*			*	*		*	*
	ترک تشریفات و واگذاری قرارداد از طریق شرکت‌های وابسته و دولتی	*	*		*	*			*	*	*	*
	فرآیند برگزاری مزایده‌ها و مناقصات	*	*		*	*		*	*		*	*
	جذب نیروی انسانی در شهرداری	*			*	*			*		*	*
	فرایند رفع سد معبر، فرایند اجرای بند ۲۰ پلمپ و انتقال مشاغل مزاحم	*						*			*	*
	فرآیند قیمت‌گذاری املاک	*	*		*					*	*	*
	فرآیند صدور و تحویل چک مطالبات	*			*							
	فرایند ثبت و بهره‌برداری املاک	*	*		*					*	*	*
	تعریف پروژه	*	*		*			*		*	*	*

فرآیند	راهبرد	ارتقای شفافیت	فساد در شهر	ایجاد حساسیت اجتماعی درباره به فرآیندها	کارآمدسازی سامانه‌های مربوط به فرآیندها	اصلاح زمینه‌های فساد در ساختاری سازمانی	مقررات زدایی	استانداردسازی فرآیندها	رقابتی کردن فرصت‌ها	اصلاح زمینه‌های فساد در ساختار درآمدی	کارآمدسازی رویه‌های برخورد با متخلفین	حمایت از مقابله‌کنندگان با فساد
حسابرسی شهرداری (مناطق / سازمان‌ها/شرکت‌ها)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*

۵- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

این پژوهش با هدف ارائه راهبرد برای فرایندهای اولویت‌دار شناسایی شده محمل فساد، صورت پذیرفت. بر این اساس از طریق مصاحبه‌های عمیق با متخصصین امر و برگزاری جلسه‌های گروه کانونی ۴۶ فرایند شناسایی شد که با انجام مصاحبه تکمیلی ۲۲ فرایند فسادزا با اولویت بالا شناسایی و متناظر با هر یک راهبردهایی ارائه شد.

ارتقای شفافیت، ایجاد حساسیت اجتماعی درباره فساد در شهر، کارآمدسازی سامانه‌های مربوط به فرآیندها، رفع زمینه‌های ساختاری فساد، مقررات زدایی، استانداردسازی فرآیندها، رقابتی کردن بهره‌گیری از فرصت، حمایت از مقابله‌کنندگان با فساد، کارآمدسازی رویه‌های برخورد با متخلفین، اصلاح زمینه‌های فسادزا در ساختار درآمدی و هزینه‌ای شهرداری از جمله راهبردهای ارائه‌شده متناظر با فرایندهای فسادزا شناسایی شده، می‌باشد.

با توجه به این که اسناد فرادست در هر موضوعی محصول زمان طولانی کار فکری و اجرایی نخبگان در آن حوزه است، از آن به عنوان چراغ راه می‌توان بهره برد. بنابراین قبل از تدوین هر برنامه استراتژیک و عملیاتی رجوع به این اسناد الزامی است. در خصوص موضوع فساد نیز به دلیل درگیری بسیاری از نهادها و سازمان‌های دولتی و عمومی به این مسئله، اسناد فرادست فراوان و قابل اتکا موجود است. با توجه به اینکه بنا است راهبردهای ارائه‌شده در این پژوهش به عنوان ورودی برنامه‌ریزی میان‌مدت شهرداری تهران در مقوله مبارزه با فساد اداری، مورد استفاده قرار گیرد، باید منطبق و هماهنگ با اسناد فرادستی باشد تا ضمن بررسی اثربخشی، از ضمانت اجرایی آن نیز اطمینان حاصل گردد. برای این منظور، از طریق ترسیم ماتریس این انطباق بررسی شد (جدول ۵).

نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد تمامی راهبردهای ارائه‌شده به جز مقررات زدایی دارای هماهنگی کامل با اسناد فرادست می‌باشد که همین امر جامعیت راهبردهای پیشنهادی در اصلاح فرایندها و نیز دارا بودن ضمانت اجرایی آن را نشان می‌دهد. بیشترین انطباق راهبردهای مذکور با قانون ارتقاء سلامت نظام

اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۹۰ است.

جدول ۵: ماتریس انطباق راهبردهای پیشنهادی با اسناد فرادست با موضوع فساد اداری

فرآیند	راهبرد	ارتقای شفافیت	اصلاح زمینه‌های فسادزا در ساختار درآمدی	کارآمدسازی سامانه‌های مربوط به فرآیندها	ایجاد حساسیت اجتماعی درباره فساد در شهر	کارآمدسازی رویه‌های برخورد با متخلفین	اصلاح زمینه‌های فسادزا در ساختار سازمانی	مقررات زدایی	رقابتی کردن بهره‌گیری از فرصت‌ها	استانداردسازی فرآیندها	حمایت از مقابله‌کنندگان با فساد
	فرمان ۸ ماده‌ای مقام معظم رهبری (۱۳۸۰)					*					
	سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ (۱۳۹۴)								*		
	برنامه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (۱۳۸۲)	*				*	*		*	*	
	آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه (۱۳۸۳)	*				*	*				*
	طرح تدوین چشم‌انداز و جهت‌گیری‌های استراتژیک تهران (۱۳۸۵)	*	*			*	*				
	قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (۱۳۹۰)	*		*		*	*			*	*
	سیاست‌های کلی نظام اداری (۱۳۸۹)			*		*	*				

راهنبرد	اسناد بالادستی								
		ارتقای شفافیت	اصلاح زمینه‌های فسادزاد در ساختار درآمدی	کارآمدسازی سامانه‌های مربوط به فرآیندها	کارآمدسازی سامانه‌های مربوط به فرآیندها	ایجاد حساسیت اجتماعی درباره فساد در شهر	کارآمدسازی رویه‌های برخورد با متخلفین	اصلاح زمینه‌های فسادزاد در ساختار سازمانی	اصلاح زمینه‌های فسادزاد در ساختار سازمانی
		*	سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی (۱۳۹۱)						حمایت از مقابله‌کنندگان با فساد
		*	آیین‌نامه اجرایی پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور (۱۳۹۲)						استانداردسازی فرآیندها
		*	برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران (۱۳۹۳)	*				*	رقابتی کردن بهره‌گیری از فرصت‌ها
		*	سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه (۱۳۹۴)					*	مقررات زدایی
		*	قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (۱۳۹۵))						اصلاح زمینه‌های فسادزاد در ساختار سازمانی
		*	قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه (۱۳۹۶)				*		اصلاح زمینه‌های فسادزاد در ساختار سازمانی
		*	پیش‌نویس لایحه شفافیت (۱۳۹۷)			*	*	*	اصلاح زمینه‌های فسادزاد در ساختار سازمانی
			پیش‌نویس لایحه قانونی مدیریت شهری (۱۳۹۳)				*	*	اصلاح زمینه‌های فسادزاد در ساختار سازمانی
			طرح راهبردی - ساختاری توسعه و عمران شهر تهران (طرح جامع) (۱۳۸۶)				*		اصلاح زمینه‌های فسادزاد در ساختار سازمانی

نتایج بررسی هم‌پوشانی راهبردهای پیشنهادی جهت اصلاح فرایندهای اولویت‌دار محمل فساد در شهرداری تهران حاکی از آن است راهبردهایی نظیر ارتقاء شفافیت، کارآمدسازی رویه‌های برخورد با متخلفین و سامانه‌های مربوط به فرایندها، حمایت از مقابله‌کنندگان با فساد دارای بیشترین فراوانی می‌باشد. این در حالی است که استانداردسازی فرایندها و رقابتی کردن فرصت‌ها از راهبردهای پیشنهادی با فراوانی کمتر می‌باشند.

راهبرد مربوط به مقررات زدایی بیشتر برای فرایندهای تعریف شده در معاونت شهرسازی و معماری پیشنهاد شده است چراکه بسیاری از قوانین موجود در این حوزه نیاز به اصلاح، بروز رسانی و در بعضی موارد حذف پیچیدگی قوانین دارند.

همچنین استانداردسازی فرایندها برای رویه‌هایی چون رسیدگی و تأیید صورت وضعیت پروژه، نظارت بر قراردادهای نگهداشت، برگزاری مزایده‌ها و مناقصات، رفع سد معبر، فرایند اجرای بند ۲۰ پلمپ و انتقال مشاغل مزاحم، تعریف پروژه، تصمیم‌گیری در کمیسیون توافقات شهرداری مناطق، فرایند صدور آرای تخلقات در کمیسیون ماده ۱۰۰، فرایند اجرای آن در مناطق پیشنهاد شده است.

بر اساس آنچه گفته شد، مهم‌ترین دستاورد پژوهش حاضر، تلاش برای شناسایی مهم‌ترین مسیرهای منجر به فساد در شهرداری تهران در وضعیت موجود می‌باشد و بر اساس مطالعات انجام شده در خصوص تجربه‌های موفق جهانی، اقتضائات درونی سازمان و استناد به اسناد بالادستی، راهبردهایی جهت مقابله با فساد اداری ارائه شد. به این امید که بتواند به‌عنوان راهبردهای اصلی در مقوله مبارزه با فساد اداری در برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت شهرداری که همانا برنامه‌های پنج‌ساله شهرداری تهران قرار گیرد و بستر هدف‌گذاری عملیاتی دقیق‌تر و تعریف اقدامات اجرایی اثرگذار در حوزه‌های گسترده و متعدد خدمات‌رسانی شهرداری تهران را در مقابله با این پدیده فراهم آورد.

فهرست منابع

- ۱- دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله‌العظمی خامنه‌ای، ۱۳۹۱، سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی www.khamenei.ir
- ۲- دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله‌العظمی خامنه‌ای، ۱۳۹۴، سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه.
- دفتر مطالعات اجتماعی، شماره چاپ ۹۳۴، شماره ثبت ۴۲۷، دوره هفتم، سال دوم، شماره مسلسل ۲۰۰۸۰۶۳.
- ۳- دفتر مقام معظم رهبری، ۱۳۸۹، سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبر.
- ۴- افضلی، عبدالرحمن، ۱۳۹۱، فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه، علل پیامدها و راهکارهای بیرون مجله حقوقی بین‌المللی، نشریه مرکز امور حقوقی بین‌المللی ریاست جمهوری، سال بیست و هشتم،

شماره ۴۵ ص ۲۵۴.

۵- برنامه ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد، مصوب هیئت وزیران، ۱۳۸۲، به شماره ۳۷۹۹۵ / ت ۲۸۶۱۷.

۶- ثریایی، علی؛ غلامعلی پورنیا، موسی؛ کریم نژادبائی؛ جعفری لاهیجانی، فاطمه، ۱۳۹۴، عوامل مؤثر بر فساد اداری و روش‌های مقابله با آن با استفاده از تکنیک TOPSIS، کنفرانس ملی رویکردهای نوین در علوم مدیریت، اقتصاد، حسابداری.

۷- رفیع پور، فرامرز، ۱۳۸۸، سرطان اجتماعی فساد، شرکت سهامی انتشار.

۸- زرنندی، سعید و عابد عابدی جعفری، ۱۳۸۶، شهرداری الکترونیک راهی برای کاهش فساد اداری مطالعه موردی شهرداری الکترونیک سئول، اولین کنفرانس بین‌المللی شهرداری الکترونیک، تهران، سازمان شهرداری‌ها و دهرداری‌های کشور.

۹- زرنندی، سعید؛ معدنی، جواد؛ ۱۳۹۴، طراحی مدل بومی مبارزه با فساد اداری در ایران، مجله دانش ارزیابی (سازمان بازرسی کل کشور)، سال هفتم، شماره ۲۴.

۱۰- شکبیا مقدم، محمد؛ ۱۳۸۴، مدیریت سازمان‌های محلی و شهرداری‌ها، انتشارات میر، چاپ اول.

۱۱- عابدی جعفری، حسن؛ محدثی، حسن؛ فاضلی، محمد؛ حسینی هاشمی، سیدداوود و حبیبی، لیلی، ۱۳۹۱، تدوین (اعتبارسنجی) مدل سنجش سلامت و فساد اداری شهرداری تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.

۱۲- عباسپور، عباس؛ ۱۳۸۳، رویکردها، فرایندها و کارکردها، تهران: مدیریت منابع انسانی پیشرفته.

۱۳- عباسی، مهدی؛ جمال پور، میکائیل، ۱۳۹۰، نقش فرهنگ سازمانی و ارتقاء سلامت نظام اداری و سطح رضایتمندی مردم، مجله مهندسی فرهنگی، سال پنجم شماره ۵۵، ۴۴-۵۴.

۱۴- علی ثی، مریم؛ اشرفی، بزرگمهر، ۱۳۹۰، اولویت‌بندی و وزن دهی علل فساد اداری در سازمان‌های دولتی بر اساس فرآیند تحلیل سلسله مراتبی AHP، همایش ملی خصوصی سازی در ایران.

۱۵- فاضلی، محمد، ۱۳۸۸، مقدمه‌ای بر سنجش فساد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۶- فرخ سرشت، بهزاد، ۱۳۸۴، بررسی عوامل مؤثر در بروز فساد اداری به منظور ارائه الگویی برای کاهش اثرات آن در روند توسعه جمهوری اسلامی ایران. رساله دکتری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات.

۱۷- قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. شماره ۱۰۴/۱۰۵۹۸۶.

۱۸- مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری سال ۱۳۹۷، گزارش توجیهی پیش‌نویس لایحه شفافیت.

- ۱۹- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، گزارش دوم.
- ۲۰- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد. www.rc.majlis.ir.
- ۲۱- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶، استفاده از ظرفیت مردمی برای مبارزه و پیشگیری از فساد (بررسی تجربیات کشورهای منتخب- معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی، کد موضوعی ۲۲۰، شماره مسلسل ۱۵۵۱۰).
- ۲۲- معاونت برنامه‌ریزی، توسعه شهری و امور شورا، ۱۳۹۶، سند تحویل و تحول شهرداری تهران.
- ۲۳- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷، پیشگیری و مبارزه با فساد فراتحلیل کیفی مطالعات فساد (مقالات فارسی)، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی، کد موضوعی ۲۲۰، شماره مسلسل ۱۵۸۲۴.
- ۲۴- مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴، سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران. www.parliran.ir.
- ۲۵- شورای اسلامی شهر تهران، ۱۳۸۵، طرح تدوین چشم‌انداز و جهت‌گیری‌های استراتژیک تهران در افق ۱۴۰۴، شماره گزارش ت ۸۵-۱۱۵.
- ۲۶- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲، آیین‌نامه اجرایی پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور، شماره مسلسل ۸۲۴۲۳/ت ۴۹۱۵۱-هـ.
- ۲۷- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۸۶، طرح راهبردی - ساختاری توسعه و عمران "جامع" شهر تهران.
- ۲۸- معاونت برنامه‌ریزی، توسعه شهری و امور شورا، ۱۳۹۳، برنامه پنج‌ساله دوم شهرداری تهران.
- ۲۹- مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، شماره ۹۶۶۸۳/۳۲.
- ۳۰- وزارت کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، معاونت امور شهرداری‌ها، ۱۳۹۳، پیش‌نویس لایحه قانونی مدیریت شهری.
- 31- Abdul Jabbar, S. F., 2013. Corruption: delving into the muddy water through the lens of Islam. *Journal of Financial Crime*, 20(2), 139-147.
- 32- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), pp. 77-101.
- 33- Frisch, D., 1994. Effects of corruption on development in corruption. *Democracy and Human Rights in West Africa*, 601-612.
- 34- Jávör, I., Jancsics, D., 2013. The Role of Power in Organizational Corruption: An Empirical Study, *Administration & Society*, 20(10), 1-32.

35- LaFree, G; Morris, N;.,2004. Corruption as a Global Social Problem. In G. 36- Ritzer, International Handbook of Social Problems (pp. 600-618). Thousand Oaks.CA: Sage Publication.

37- Pillay, S.,2004. Corruption-the challenge to good governance: a South African perspective. International Journal of Public Sector Management, 17(7).

38- Sutherland, E.,2014. Corruption and Internet Governance - Bribery,Coronysim and Neopotism. Emerald Group Limited, 16(2), 1-16.

39- Word Bank, 2006, Goverance and Anti-corrution,independent evaluation group.

40- Yadav, G. J.,2005. Corruption in Developing Countries: Causes and Solutions. In A Paper presented at Global Blues and Sustainable Development: The Emerging Challenges for Bureaucracy, Technology and Governance, a conference of the International Political Science Association (IPSA) Research Committee (Vol. 4, pp. 2324-).

41- Zaleha O., Rohami S., Fathilatul Zakimi., 2014. Corruption – Why do they do it? Procedia - Social and Behavioral Sciences,164,248-257.

سه انگاره برای تحلیل فساد

البرتو وانوچی

مترجم: آیت باقری^۱

چکیده

در طی دهه‌های گذشته، نوعی آگاهی روبه‌رشد درباره ارتباط فساد به‌عنوان یک عامل پنهان که ممکن است بر روند تصمیم‌گیری‌های سیاسی و اقتصادی تأثیر منفی داشته باشد، پدیدار گشته است. در این حال به‌رغم بحث‌های شورانگیز علمی، هنوز هیچ توافق کلی در مورد تعریف عمومی پذیرفته‌شده درباره چیستی فساد وجود ندارد.

مقاله حاضر با تمرکز بر متغیرهای گوناگون (نه لزوماً آشتی‌ناپذیر)، سه انگاره اصلی را از هم متمایز می‌سازد. نخست، انگاره اقتصادی که معمولاً مدل کارفرما-کارگزار فساد را به‌عنوان ستون‌پایه‌ای خود برمی‌گزیند. در این انگاره فساد به‌عنوان برآیند انتخاب عقلانی فردی قلمداد می‌شود و گسترش آن در یک سازمان خاص تحت تأثیر عوامل تعیین‌کننده ساختار هزینه‌ها و پاداش‌های مورد انتظار است. رویکرد دوم انگاره فرهنگی است که به تفاوت‌ها در سنت‌های فرهنگی، هنجارهای اجتماعی و ارزش‌های درونی‌شده می‌پردازد که به ترجیحات اخلاقی افراد شکل می‌دهد و نقش اجتماعی و نهادی آن را بررسی می‌کند. سومین رویکرد موسوم به رویکرد نهادی جدید، سازوکارهایی را مدنظر دارد که مقررات داخلی تعاملات اجتماعی در شبکه‌های فاسد و تأثیرات آن‌ها بر باورها و ترجیحات افراد را میسر می‌سازد. این مقاله بر آن است که فساد برآیند انتخاب‌های فردی و جمعی گوناگونی بوده و افکار عمومی و اشاعه آن در سراسر کشور، بازارها و جامعه مدنی را متحول می‌کند.

واژگان کلیدی: اخلاق عمومی، مؤسسات غیررسمی، انگاره نهادی جدید، مسئولیت‌های نهادها

۱- مقدمه

فساد به رغم کاربرد گسترده آن در مباحث عمومی و دستور کار سیاسی باز هم یک مفهوم مبهم است. در دهه‌های گذشته، آگاهی فزاینده‌ای درباره این پدیده به عنوان یک عامل پنهانی که می‌تواند تأثیر منفی بر فرایندهای تصمیم‌گیری‌های سیاسی و اقتصادی در هر سازمان پیچیده و روابط اجتماعی داشته باشد، به وجود آمد. مسئله اتلاف، سوءاستفاده و تحریف در تخصیص منابع ناشی از فساد نظام‌مند که در درون رژیم‌های دموکراتیک - لیبرال و اقتدارگرا جریان دارد تبدیل به یک نگرانی جدی برای نهادهای بین‌المللی و سیاست‌گذاران ملی در شمار زیادی از کشورها شده است.

همچنین علاقه‌ای مشابه در علوم اجتماعی ظاهر شده اما به رغم مباحث علمی پر جنب و جوش، توافق کلی در مورد تعریف پذیرفته شده از فساد وجود ندارد. کاملاً روشن است که مفهومی چنین قدیمی، میراث تاریخی ژرفی را بر دوش می‌کشد و معانی گوناگونی را در برمی‌گیرد که در میان آن‌ها در نظریه سیاسی کلاسیک اصطلاح فساد برای نشان دادن فرآیند انحطاط مورد استفاده قرار گرفته است. در این چشم‌انداز کلان که مستلزم قضاوت‌های هنجاری مقدماتی یعنی ایجاد تمایز مبتنی بر ارزش بین نهادهای «بهرتر» و «بدتر» است، تمرکز نظریه بر قضایا^۱ و عواقب کلی ناشی از انحطاط نظام‌های سیاسی و ارزش‌های اجتماعی پایه‌گذار آن‌ها قرار دارد.

رویکردی متفاوت - که در علوم اجتماعی غالب است و در اینجا به کار گرفته خواهد شد - فساد را به مثابه یک عمل اجتماعی خاص در نظر می‌گیرد و آن را دارای ویژگی‌های متمایزی می‌داند که می‌تواند در سطح خرد تعریف گردد و مفاهیم و الزامات ارزش محور را به حاشیه براند. فساد نوعی رفتار و یک عمل اجتماعی خاص است که می‌تواند در یک بستر ارتباطی خاص ظاهر شود. با این حال هر تبیینی درباره شرایط و اثرات تسهیل‌کننده آن ممکن است نیاز به تحلیل متغیرها در سطح کلان داشته باشد، اما در اینجا تمایزی آشکار بین اقدامات فردی و زمینه‌ها یا عواقب اجتماعی آن‌ها وجود دارد. شکل‌گیری کم‌وبیش قواعد غیررسمی و سازوکارهای اجرایی می‌تواند الگوهای فساد نظام‌مند را تنظیم کند و تعادل آن در برابر اصلاحات سیاسی و تعقیب قضایی را انعطاف‌پذیرتر سازد.

۲- انگاره‌های سه‌گانه برای تحلیل فساد: رویکرد اقتصادی

عوامل گوناگونی برای توضیح و توصیف ماهیت و سازوکارهای فساد باید مدنظر قرار گیرد. از این رهگذر می‌توانیم سه انگاره اصلی در ادبیات مربوط به فساد را که بر متغیرهای مختلف و نه لزوماً آشتی‌ناپذیر تمرکز دارند از هم متمایز کنیم. نخست انگاره اقتصادی است که غالباً مدل کارفرما-کارگزار^۲ فساد را به عنوان بنیان اصلی خود برمی‌گزیند.

1 - premises

2 - principal-agent model

رویکرد اقتصادی بر نقش حیاتی انگیزه‌های فردی تأکید دارد و منعکس کننده فرصت‌های زمینه‌مند برای مبادرت به فعالیت‌های آلوده به فساد است. فساد از این منظر، به عنوان برآیند انتخاب عقلانی فردی قلمداد می‌شود و گسترش آن در یک سازمان خاص تحت تأثیر عوامل تعیین کننده ساختار هزینه‌ها و پاداش‌های مورد انتظار صورت می‌گیرد. همانند سایر رفتارهای دربرگیرنده انحراف از قوانین و یا هنجارهای غیررسمی، تصمیم فردی برای مشارکت در دادوستدهای فساد نیز به خطر مورد انتظار از افشا و مجازات («تقلب» از سوی دلالان در معامله)، شدت مجازات کیفری و اداری احتمالی و پاداش‌های مورد انتظار در مقایسه با گزینه‌های در دسترس بستگی دارد.

رویکرد هزینه - فایده بر این ایده استوار است که افراد در هر پست و مقامی، همواره کنش‌های خود را بر مبنای معیار هزینه - فایده تحلیل می‌کنند و اصولاً زمانی به اقدام تن می‌دهند که منافع حاصل از آن بر هزینه‌هایش غلبه کند. فساد اداری به مثابه اقدامی غیرقانونی، دربردارنده هزینه‌هایی برای افرادی است که به آن مبادرت می‌ورزند. بازداشت، تعلیق یا انفصال از خدمت، جریمه نقدی و به مخاطره افتادن حیثیت کارمندی که مرتکب فساد اداری می‌شود، از جمله آن‌ها می‌باشند. کیفیت و شدت این هزینه‌ها به عوامل مختلفی از جمله قاطعیت نظام قضایی در برخورد با مفسدین، کارایی سازوکارهای نظارتی و بازرسی در شناسایی موارد فساد اداری، حساسیت رسانه‌ها و افکار عمومی، کیفیت فرصت‌های شغلی در بازار آزاد و قبح و زشتی فساد اداری در فضای عمومی جامعه بستگی دارد. اگر نظام قضایی در تعقیب و مجازات مفسدان اداری تعلل ورزد، سازوکارهای نظارتی از اثربخشی لازم در کشف و شناسایی موارد فساد برخوردار نباشند و سیاستمداران در وقوع و گسترش فساد دست داشته باشند، هزینه‌های ارتکاب آن کاهش و احتمال وقوع آن افزایش می‌یابد.

بنابراین، در این رویکرد، آنچه میزان تقاضا برای فساد را تعیین می‌کند، بهای نسبی آن است. به بیان دیگر، کم هزینه بودن فساد، احتمال ارتکاب آن را افزایش می‌دهد. حقوق و دستمزدهای پایین در بخش عمومی، برخورد جانب‌دارانه و ملاحظه‌محور نظام قضایی با مفسدان و نگرش ارزشی و حیثیتی به فساد اقتصادی در بخش عمومی هزینه‌های فساد را کاهش می‌دهد و به گسترش آن دامن می‌زند. چنان‌که رز-آکرمن می‌گوید:

«در مطالعه فساد می‌توان با مدل‌هایی که علایق و ارزش‌ها را مفروض می‌گیرند و افراد را به عنوان موجوداتی عقلانی تصور می‌کنند که سعی دارند منافع خودشان را در دنیای منابع کمیاب افزایش دهند به پیشرفت‌های مهم رسید. اطلاعات ممکن است ناقص و خطرات فراوان باشند؛ اما تصور می‌شود که افراد بهترین کار ممکن را در چارچوب محدودیت‌های اعمال شده از سوی دنیای محدود انجام می‌دهند».

به عنوان یک قاعده کلی، این امر پذیرفته شده است که: «فساد، جرم برآمده از محاسبه است نه هوای نفس. درست است که هم قدیس‌ها در مقابل تمامی وسوسه‌ها مقاومت می‌کنند و هم مقامات

پاک‌دست مقاومت زیادی از خود بروز می‌دهند اما وقتی میزان رشوه زیاد، شانس افشا کم و مجازات ناکافی باشند بسیاری از مقامات سر تسلیم فرود خواهند آورد». همچنان که سورید خاطر نشان می‌کند:

«نظریه بیشینه‌سازی سود فردی بر این پیش‌فرض استوار است که یک فرد در صورتی که مزایای ناشی از عملی بر هزینه‌های آن پیشی بگیرد مبادرت به فساد خواهد کرد. مزایای مورد انتظار به‌روشنی شامل سود مالی و نیز به‌دست آوردن موقعیت‌ها و قدرت برای خود فرد، خانواده فرد و دوستانش است. فهرست احتمالی هزینه‌ها شامل پرداخت رشوه، هزینه‌های اخلاقی نقض هنجارها و قواعد، تلاش برای مخفی کردن جرم و پول‌شویی و همچنین خطرات قابل تصور کشف و عواقب پیگرد و مجازات است». نظریه کارفرما-کارگزار یکی از نظریه‌های پرکاربرد در علوم سیاسی و علم اقتصاد است. مشکل در روابط کارفرما-کارگزار زمانی رخ می‌دهد که یک گروه (کارفرمایان) اختیاراتی را به گروه دیگر (کارگزاران) تفویض می‌کنند؛ ولی از آنجا که منافع این دو گروه الزاماً هم‌سو نیستند، ممکن است کارگزاران، تصمیماتی را اتخاذ کنند که مطلوب کارفرمایانشان نباشد؛ به این ترتیب، تعارض منافع این دو گروه، منجر به ایجاد مسئله کارفرما-کارگزار می‌شود.

در رویکرد کارفرما - کارگزار، فساد اداری از اینجا ناشی می‌شود که محتوای قرارداد کارگزاری بین سیاستمداران (کارفرما) و مجریان برنامه‌ها و سیاست‌های آن‌ها (کارگزاران) در خصوص تأمین منافع عمومی، مشمول تفسیر و بهره‌برداری شخصی کارگزاران می‌شود. درواقع، در این رویکرد، کارمندی که به قرارداد کارفرما - کارگزار بین خود و سیاستمداران (یا به‌طور غیرمستقیم مردم) ملزم شده است از اختیار عمومی تفویض شده، در راستای انتفاع شخصی بهره‌برداری می‌کند. این رویکرد اشاره به چنین توصیه‌ای دارد که «اگر می‌خواهید کاری درست انجام گیرد، خودتان آن را انجام دهید». بنابراین، هر زمان که تصمیم‌گیری‌های راجع به تخصیص منابع تفویض شوند، امکان بروز رفتارهای مخاطره‌آمیز وجود خواهد داشت. براساس رویکرد کارفرما - کارگزار همواره باید انتظار میزانی فساد اقتصادی در بخش عمومی را داشته باشیم. رابطه کارگزاری بین سیاستمداران و کارمندان دولت (کارگزاران) زمانی مخاطره‌آمیز می‌شود و به فساد اداری می‌انجامد که حداقل یکی از شرایط زیر برقرار باشد:

الف- اطلاعات و برداشت سیاستمداران از عملکرد و ماهیت کار کارگزاران با آنچه خود آن‌ها دارند، متقارن نباشد.

ب- بین اهداف سیاستمداران و کارگزاران هم‌نواپی وجود نداشته باشد. سیاستمداران از کارگزارانشان می‌خواهند منابع جمعی را دنبال کنند اما آن‌ها ممکن است در عمل منافع و نیت خود را پی بگیرند.

ج- هزینه‌های نظارت بر عملکرد کارگزاران برای سیاستمداران و مقامات مافوق زیاد باشد، به گونه‌ای که نتوانند نظارت کارآمدی را انجام دهند.

د- مخاطرات اخلاقی از کارگزاران سر بزنند.

در این میان، عواملی همچون کاهش سرمایه اجتماعی در بین کارمندان، بیگانگی آنان با نوع کار و نیز اداره و سازمان مربوط آنان، پرداخت نامتناسب با هزینه‌های زندگی، احساس بی‌عدالتی در نظام ارتقا و انتصاب‌ها در بخش عمومی، مخدوش بودن نظام گزینشی و عملکردمحور نبودن آن می‌تواند زمینه مخاطرات اخلاقی و در نتیجه فساد اداری را در کارمندان بخش عمومی فراهم کند.

گسترده‌گی بیش‌ازحد و کیفیت نسبتاً پایین بخش عمومی و نیز نبود نظام آماری و اطلاع‌رسانی شفاف و به‌هنگام راجع به آن، نه‌فقط به تشدید شکاف اطلاعاتی بین سیاستمداران و کارگزاران آن‌ها در مورد عملکرد بخش عمومی می‌انجامد، بلکه نظارت حسابداری و نهادی را نیز مشکل و بسیار پرهزینه می‌سازد. براساس این رویکرد، اقداماتی چون کوچک کردن بخش عمومی، پرداخت حقوق و دستمزدهای استحقاق محور و نسبتاً کافی، معیار قرار دادن صلاحیت‌ها و توانمندی‌های کاری کارمندان در ارتقا و انتصاب‌ها، اجبار دستگاه‌های اجرایی به انتشار گزارش‌هایی از عملکرد خویش در طول یک سال مالی و تجلیل از دستگاه‌هایی که عملکرد بهتری داشته‌اند، می‌توانند در تعدیل مشکل کارفرما - کارگزار و در نتیجه فساد اداری مؤثر واقع شوند.

۳- انگاره فرهنگی

رویکرد دوم یعنی انگاره فرهنگی، تفاوت‌های سنت‌های فرهنگی، هنجارهای اجتماعی و ارزش‌های درونی شده را مدنظر قرار می‌دهد و به ترجیحات اخلاقی افراد و نقش اجتماعی و نهادی آن سمت‌وسو می‌بخشد. استانداردهای اخلاقی در موضوع فساد، بسیار مهم تعیین‌کننده هستند که می‌توانند یک عامل عمومی یا خصوصی فاسد را به نقض یا عدم نقض هنجارهای قانونی رهنمون شوند. این موارد به‌عنوان یک عامل تبیین‌گر مرتبط، در ادبیات مبارزه با فساد به شیوه‌های مختلف زیر عنوان‌گذاری می‌شوند: هزینه‌های اخلاقی در نظریه اقتصادی، هنجارهای فرهنگی در سیاست مقایسه‌ای، استانداردهای حرفه‌ای در دیدگاه‌های سازه‌انگاری و قیدوبندهای غیررسمی در نظریه نهادی جدید.

در یک چشم‌انداز اقتصادی، هزینه اخلاقی فساد، یک پیوست منفی^۱ می‌باشد و منعکس‌کننده ترجیحات اخلاقی فردی است که وارد جرگه انتخاب بازیگران فردی برای مبادرت یا عدم مبادرت به دادوستدهای آلوده به فساد می‌شود. با شکل‌بندی مجدد سازوکارهای کنترلی طرف اول^۲ در مورد قواعد خاص، هزینه اخلاقی می‌تواند به‌عنوان موانع هنجاری مدنظر قرار گیرد که بیانگر ترجیحات

1 - negative addendum

۲ - سازوکارهای طرف اول (first-party mechanism) توسط خود بازیگر اعمال می‌شود به عبارت دیگر بازیگری که قواعد و مجازات‌هایی را بر خود اعمال می‌کند، سازوکار کنترلی طرف اول را به کار می‌گیرد. این سازوکار بستگی به ارزش‌های درونی شده و نظام‌های خود-کنترلی دارد که در آن حتی فرد قبل از افشا شدن عمل مجرمانه خود، نوعی احساس گناه یا ناراحتی می‌کند.

اخلاقی و ارزش‌های درونی شده‌ای باشد که کنش‌های وی را مخاطب قرار می‌دهد. موانع هنجاری بستگی به قواعد «خود تحمیلی» و «خود اجرایی» دارد که افراد را ملزم به عدم پذیرش تعاملات آلوده به فساد با بازیگران دیگر می‌کند و شدت آن با «شخصیت اخلاقی» فردی، متناظر است که با چنین وضعیتی روبه‌رو می‌شود. هرچه درجه هم‌ذات‌پنداری فرد با ارزش‌ها و اهداف سازمان بالاتر باشد، موانع هنجاری قوی‌تر می‌شوند. این موارد باعث دست شستن داوطلبانه افراد از مزایایی می‌شوند که به‌واسطه شرکت در کنش‌های غیرقانونی یا قابل سرزنش به‌دست می‌آید. هرچه ارزش‌های اخلاقی در فرد بالاتر باشد، ترجیح وی برای اجرای قواعد رسمی قوی‌تر خواهد بود، یعنی نوعی رنج روانی، ناراحتی و احساس گناه در هنگام قانون‌شکنی - که نوعی خیانت به اعتماد عمومی محسوب می‌شود - فارغ از کشف فساد در او وجود دارد.

افراد متعلق به اجتماعات و سازمان‌های مختلف ممکن است بنا به طبیعت ارزش‌های درونی شده خود و یا به‌وسیله فشارهای اجتماعی به‌سوی فساد سوق داده شوند. درحالی که انگاره اقتصادی در دهه‌های گذشته در پژوهش‌های علمی پیرامون فساد چیرگی داشت، نظریه‌های «ارزش‌های اخلاقی» - یا به عبارت بهتر موانع هنجاری علیه فساد - نه تنها نفوذ متغیرهای کلان بیرونی بر میزان «معدل نفرت اخلاقی» علیه فساد بلکه پویایی‌هایی داخلی هم مدنظر قرار می‌دهد که ترجیحات فردی و قیدوبندهای اخلاقی را شکل می‌دهند. اگر در دیدگاه اقتصادی، فساد به عنوان جرم ناشی از محاسبه نه‌هوا‌ی نفس تلقی می‌گردد، براساس رویکرد فرهنگی، هوا‌ی نفس مسئله مهمی در انتخاب‌های فساد است که به معنای قضاوت‌های اخلاقی، مدنی بودن^۱ و خیرخواهی می‌باشد. به گفته الستر: «گرچه به‌سختی می‌توان اثبات کرد اما من باور دارم نوسان‌های فساد در سراسر کشورها عمدتاً از طریق خیرخواهی مقامات آنها و نه براساس هوشمندی طراحی نهادی قابل توضیح است». به اعتقاد پیزارنو، میزان میانگین «حس دولتمندی» مقامات عمومی و سیاستمداران متغیر بسیار مهمی است و شاید مرتبط‌ترین عامل نوسان فساد در کشورها در مدت‌زمان طولانی باشد. تحلیل چنین عواملی مستلزم انجام پژوهش‌های عمیق پیرامون سازوکارهایی است که به بازیگران امکان ورود و فعالیت در درون شبکه‌های دادوستدهای آلوده به فساد را از طریق انتخاب و فرایندهای اجتماعی شدن که در طول زمان، ارزش‌های درونی شده آنها را شکل می‌دهد، فراهم می‌سازد.

به‌طور کلی هر نظریه‌ای درباره موانع هنجاری باید توضیح دهد که با چه شرایطی ترجیحات فردی درباره نتایج کنش‌ها باهم همپوشان، همگن و یا سازگار با اهداف رویه‌های و قواعد دولتی هستند. در کشورها و سازمان‌هایی که موانع هنجاری محکم‌تری را از خود ظاهر می‌سازند، این اعتماد وجود دارد که اعمال صحیح و مؤثر قدرت تصمیم‌گیری واگذار شده به افراد حتی بدون کنترل‌های سخت‌گیرانه اجرایی، مورد سوءاستفاده و خیانت قرار نخواهد گرفت. برعکس، موانع هنجاری ضعیف موجب فرار

از قیدوبندهای قراردادی و رویه‌ای و در نتیجه بی‌اعتمادی به مقامات می‌شود.

در رویکرد انتخاب عقلانی، مفهوم ارزش‌های اخلاقی به این معنی است که افراد «از نظر منطقی» قادر به سبک و سنگین کردن منافع مختلف و متعاقباً به حداکثر رساندن سود خود هستند. در مقابل، ترجیحات اخلاقی به این امر اشاره دارد که برآورد فردی از هرگونه عمل قابل تصور را - حتی در زمانی که به عنوان مفسد در جامعه خاصی بی‌آبرو می‌شوند - تنها می‌توان در چارچوب ارزش‌های شناخته شده دوجانبه یعنی در یک بعد بین الازدھانی و رابطه‌ای بیان کرد.

برخلاف ارزش‌های اخلاقی، مفهوم موانع اخلاقی درونی شده، ترجیحاتی فرد را منعکس می‌سازد که از راه فرایند اجتماعی شدن و انتقال بین نسلی هنجارها، ارزش‌ها و اصول توسعه می‌یابد. افراد در زمان جهت‌گیری هنجاری، هزینه اقتصادی تخلف از استانداردهای هنجاری درونی شده را که در محافل اجتماعی خودشان با ارزش تلقی می‌گردد، ارزیابی نمی‌کنند.

مفهوم ارزش اخلاقی به صورت صریح یا ضمنی با آن دسته از رویکردهایی تطبیقی به چالش کشیده می‌شوند که تأکید دارند چگونه سازوکارهای چندگانه می‌توانند باعث تغییراتی در ارزش‌ها و فرهنگ‌ها نه تنها در افراد گوناگون بلکه در بین گروه‌ها، زمینه‌های اجتماعی، دولت‌های و دوره‌های تاریخی شوند. توزیع میانگین ارزش‌های اخلاقی ممکن است در طول زمان به عنوان میراث فرهنگی دچار تغییر گردند. تغییرات در موانع هنجاری می‌تواند واکنش‌های فردی گوناگون در برابر فرصت‌های فساد را توضیح دهد. حتی زمانی که چارچوب‌های نهادی قابل مقایسه، ساختار مشوق‌های مشابه به وجود می‌آورند، شیوع فساد سیاسی به دلیل میانگین نگرش‌های اخلاقی در بین شهروندان، کارآفرینان و عوامل عمومی ممکن است متفاوت باشد. در کنار سایر موارد، استحکام و سایر ویژگی‌های سرمایه اجتماعی، مدنی شدن، فرهنگ سیاسی، خانواده گرایی و باورهای مذهبی در ادبیات فساد به عنوان متغیرهایی کلان مدنظر قرار گرفته‌اند که تأثیری مستقیم بر ساختار میانگین ترجیحات اخلاقی بازیگران بالقوه دخیل در بده و بستان‌های آلوده به فساد دارند.

در برخی شرایط، فرایندهای اجتماعی، ترجیحات و ارزش‌های فردی را با باورها و انتظارات غالب درباره واقعیت فساد منطبق می‌سازند. هنگامی که ارزش‌های اجرا شده و منتقل شده از دیدگاه اجتماعی با قواعد و رویه‌های مورد حمایت دولت، دمساز باشد، فساد چه به صورت جمعی یا فردی، یک عمل قابل سرزنش قلمداد خواهد شد، برعکس اگر انتظارات مشترک و هم‌سویی درباره غیرقابل اجتناب بودن و طبیعی بودن آن رواج یابد، فساد به عنوان یک امر عادی و توجیه‌پذیر قلمداد می‌گردد.

در ادبیات فساد، موانع هنجاری/ارزش‌های اخلاقی، حتی زمانی که به عنوان متغیر و نه به عنوان پارامتر بیرونی در نظر گرفته می‌شوند متغیرهایی فراموش شده هستند. هیرشمن یک فرضیه نظری درباره عوامل شکل‌دهنده به موانع هنجاری در طول زمان را ترسیم کرده است که بر این نکته تأکید دارد که چگونه وقوع فساد نه تنها بستگی به فرصت‌های نهادی بلکه بستگی به «اخلاق عمومی» و «روحیه

عمومی» نیز دارد؛ یعنی چه تعداد از افراد در یک جامعه خاص، مستعد فساد یا مخالف آن می‌شوند. تحول در استانداردهای اخلاق عمومی در بین شهروندان و مقامات دولتی ممکن است نشان‌دهنده ناامیدی عمومی پس از چرخه‌هایی از مداخله قدرتمند در مسائل عمومی و اقدام جمعی باشد؛ بنابراین فساد را می‌توان واکنشی در برابر تغییر سلايق در نظر گرفت؛ اما این فرایند معمولاً یکی از تغییرات کوچک در ترجیحات فردی نیست، زیرا عمل فساد تأثیر بیشتر و قدرتمندی بر ترجیحات عمومی - خصوصی بر جای می‌گذارد. هنگامی که اشاعه ارزش‌ها به سمت پیگیری رفاه خصوصی جهت‌گیری کند، تأثیر موانع اخلاقی علیه کاربرد همان منطق برای مدیریت امور عمومی به شکل اجتناب‌ناپذیری کاهش می‌یابد. تغییر در تعادل بین ترجیحات عمومی در مقابل عامه محور افراد - که از نارضایتی ناشی می‌شود - مقدمه‌ای برای گسترش فساد است. زمانی که چنین شیوه‌ای تبدیل به یک ویژگی غالب زندگی عمومی می‌گردد، «الگوی بد» به کاهش این «تغییر ارزش» موانع هنجاری کمک می‌کند. چنان‌که هیرشمن می‌گوید: «فسادی که در وهله اول ناشی از نارضایتی از امور عمومی است به یک عامل تعیین‌کننده برای نارضایتی عمیق‌تر تبدیل می‌شود که به‌نوبه خود صحنه را برای فساد بیشتر مهیا می‌سازد».

درواقع، ساختار ارزش‌ها که زیربنای انگاره نولیبرال را تشکیل می‌دهد - که از دهه ۱۹۸۰ در اقتصاد دموکراسی‌ها و سیاست‌گذاری عمومی کشورهای غربی حکم‌فرما بود - ممکن است نتایج مشابهی را به بار آورد. این فقط چارچوب مقرراتی یا به عبارت بهتر، رویکرد سیاست‌مقررات‌زدایی سیاست‌های نولیبرالیسم نیست که موجب تقویت فساد می‌شود بلکه از خلال تلاش برای کاهش برخی انواع مداخلات دولت در اقتصاد، فضای بیشتری برای برخی از مداخلات دوجانبه بین دولت و شرکت‌های خصوصی فراهم می‌شود که بسیاری از آن‌ها با مشکلات جدی با بازار آزاد و همچنین با سلامت اداری نهادهای عمومی مواجه هستند. تجلیل از «طمع» به مثابه موتور محرک چرخ‌دنده‌های خودتنظیمی بازارها - به روشنی در قالب یک بیان ساده از مرام نولیبرالیسم - از سوی شخصیت داستانی گوردون گکو (تاجر طماع فیلم سینمایی والستریٹ) نمایش داده شده است: «آقایان و خانم‌ها! نکته اینجاست که طمع خوب است، طمع برحق است، طمع کار می‌کند، طمع روشنگری می‌کند، راه خود را می‌یابد و جوهر روح تحول را در تسخیر خود دارد».

نولیبرالیسم غیراخلاقی، آشکارا به عنوان یک «ایدئولوژی آزمندی که براساس آن سود را به هر قیمتی باید به حداکثر رسانید»، ساختاری از ارزش‌ها را تعریف می‌کند که با هرگونه مفهوم قابل‌تصور از اخلاق عمومی و خیرخواهی عمومی در تعارض قرار دارد. به گفته منی «فساد به احتمال زیاد در مواردی گسترش می‌یابد که سیستم‌های دفاع ایمنی گروه شروع به ضعیف شدن می‌کند و ارزش‌های اخلاقی دچار افت می‌شود؛ همچنین هنگامی که مشی عمومی کم‌ارزش‌تر از مشی خصوصی می‌شود یعنی نتایج به‌دست‌آمده مهم‌تر از رعایت استانداردها می‌شود و ارزش‌های پولی بر ارزش‌های اخلاقی

یا نمادین پیشی می‌گیرد».

وقتی این عوامل از طریق اجتماعی شدن به اشتراک گذاشته و منتقل شود مفاهیم و شیوه‌های غیراخلاقی سرمایه‌داری ممکن است به کاربرد مشابه «بنیادگرایی بازاری» در روابط افراد عمومی و خصوصی کمک نماید. از آنجا که فساد در تصمیم‌گیری دموکراتیک دقیقاً به جانشینی منطق عرضه- تقاضا به جای ارزش‌های جهان‌شمول حاکمیت قانون دارد، می‌توان انتظار داشت که نولیبرالیسم غیراخلاقی به عنوان مجموعه‌ای از ارزش‌های درونی‌شده، اثر دوگانه‌ای را ایجاد نماید. اول، موانع هنجاری علیه فساد را به‌ویژه هنگامی که براساس فرضیه هیرشمن با سرخوردگی ناشی از چرخه‌های مشارکت عمومی در فساد همراه باشد، تضعیف می‌کند. دوم، درگیر شدن در فعالیت‌های فسادآلود یعنی استفاده از منطق بازاری در یک محیط «دیوان‌سالاری» و «دولت‌محور» ممکن است در بین محافل دخیل در اقدامات غیرقانونی نوعی تلقی خودمشرعیتی ایجاد نماید. به اعتقاد پیزارنو متغیر بسیار مهمی که به ارزش‌های اخلاقی یا مزایای ناشی از فساد شکل می‌دهد، ماهیت ارزش‌های اخلاقی و معیارهای قضاوت اخلاقی است که اخیراً در درون گروه‌های اجتماعی خاص برای سازمان‌ها به کار برده می‌شوند و در طول زمان ترجیحات اخلاقی افراد را مدل‌سازی می‌کنند. دسته‌ای از بازیگران سیاسی آسیب‌پذیر در مقابل فساد، «سیاستمداران تاجر» و همچنین دیوان‌سالاران منتسب به گروه‌هایی هستند که احترام به رویه‌های حقوقی و قانونی در میان آن‌ها ترویج نمی‌شود. سیاستمداران تاجر را می‌توان به مثابه انسان‌های نوین دانست که از جمهوری رم به بعد وارد سیاست شدند و از آستانه تحمل زیادی در برابر انحراف از هنجارها و رسوم پذیرفته‌شده برخوردار بودند.

پیزارنو به این نکته اشاره داشت که انسان‌های نوین به دلیل برخورداری کمتر از ارزش‌های اخلاقی و رفتارهای غیرقانونی برای مشارکت در فساد، مستعدتر هستند. انسان‌های نوین با ورود به سیاست تمایل به درهم شکستن چیزهایی را دارند که هنوز آن‌ها را به ریشه‌های خود پیوند می‌دهد یا تمایل به کنار گذاشتن نمادها برای جدا کردن خود از گروه‌های مرجعی دارند که در درون آن‌ها اجتماعی شده بودند. از طرف دیگر، سیاستمداران متعلق به طبقات مسلط جامعه که در درون آن‌ها اجتماعی شده‌اند، کنش‌های خود را بر مبنای ارزش‌ها و معیارهای آن گروه‌ها انجام می‌دهد بنابراین از هنجارهای آن‌ها تبعیت می‌کنند. درواقع پاداش‌های پولی و سیاسی به‌دست آمده از راه فساد تنها در صورتی می‌تواند از دیدگاه اجتماعی و شخصی رضایت‌بخش باشد که منجر به از دست رفتن آبروی فرد از سوی گروه‌های مرجع فردی - همان گروه‌هایی که قضاوت‌های اعضای آن‌ها برای افراد اهمیت زیادی دارد- نشود. چنان که انتظار می‌رود درونی شدن هنجارها بستگی به افتخار کردن به جایگاه فرد و پرستیژ خدمات عمومی دارد: هرچه وظایف عمومی‌تر در تلقی مردم با اهمیت‌تر باشد به همان نسبت تمایل اندکی برای نقض رویه‌ها و هنجارها وجود خواهد داشت زیرا خطر یک خروج پرهزینه از آن حلقه‌های اجتماعی را به دنبال دارد.

انطباق قواعد حقوقی تنظیم کننده رفتار عوامل عمومی و هنجارهای غیررسمی که ساختار ارزش های گروه های اجتماعی مانند سیاستمداران، کارآفرینان، کارکنان و متخصصان و دیگر موارد را شکل می دهد، یک متغیر کلیدی است. انسجام بالاتر بین آنها سازوکارهای اجرایی طرف اول (احساس گناهی که توسط موانع هنجاری ایجاد می شود) و طرف دوم (رانده شدن، ننگ اجتماعی و مانند این ها) را محدود می کند. فعال شدن چرخه های «مطلوب» و «معیوب» بین پاسخگویی دولت و جامعه به نوبه خود بر تقویت موانع هنجاری تأثیر می گذارد. در اینجا ناهمگونی محتوا و میزان نهادینه شدن قیدوبندهای غیررسمی که به صورت غیررسمی فعالیت افراد عمومی و همپایان خصوصی آنها را تنظیم می کند، پدیدار می شود؛ اما هنجارهای غیررسمی ساختاری از انگیزه ها را ایجاد نماید که باهم رابطه متقابل دارند. جدا از رفتار ناهنجار، فساد به شکل فراگیر هم ظاهر می شود به همین دلیل تحت قواعد و مقررات سخت گیرانه قرار می گیرد. این دقیقاً موضوعی است که انگاره نهادی جدید روی آن متمرکز است.

۴- انگاره نهادی جدید

سومین رهیافت یعنی رهیافت نهادی جدید نه تنها ارزش های اخلاقی یا انگیزه های اقتصادی بلکه سازوکارهایی را مورد بررسی قرار می دهد که امکان نظارت داخلی بر تعاملات اجتماعی در درون شبکه های فساد و تأثیر آن بر باورها و ترجیحات فردی را فراهم می سازد. مفهوم موانع اخلاقی، زمینه ای برای طرح دو متغیری است که به «چارچوب نهادی» غیررسمی اشاره دارد و در آن دادوستد بین عامل فاسد و شخص مفسد اتفاق می افتد. «تعهدات قراردادی» دوجانبه بین عامل عمومی و شخص فاسد، غیرقانونی است و یا برخلاف ضوابط رفتاری غیررسمی می باشد که فعالیت های آنها را تنظیم می کند. در نتیجه آنها نمی توانند آشکارا توسط سازوکارهای طرف سوم ساماندهی و یا اجرایی شوند. متعاقباً خطر فریب از سوی شرکایی که ممکن است به وعده های خود عمل نکنند، رشوه مورد توافق را پرداخت نکنند و یا هدایای مورد توافق را مهیا نسازند افزایش می یابد. در این موارد، عامل عمومی و شخص مفسد نمی توانند از قاضی تقاضای حفاظت از حقوق مالکیت در مورد منابع ردوبدل شده نمایند. در توافق نامه بین عوامل عمومی و مفسدین: قراردادهای دادگاه قابلیت اجرایی ندارند؛ هرزمان که نهادهای مجری قانون دارای مرتبط با فعالیت های غیرقانونی را شناسایی نمایند، عملیات ضبط دارایی های ممکن است آغاز شود و تمامی مشارکت کنندگان در معرض خطر دستگیری و زندانی شدن قرار گیرند. شرایط محیط طبیعی برای دادوستدهای آلوده به فساد به صورت مخفیانه، بدون شفافیت، با مشارکت شدیداً محدود و هزینه های خروج گزاف می باشد. به عبارت دیگر، هزینه بالای تعاملات، ناشی از عدم اطمینان به نتیجه موفقیت آمیز معامله است: زیرا تعاملات در ورای قوانین رخ می دهد و از این رو فرصت های بسیاری برای طرفین به منظور امتیازگیری از هم به وجود می آید. همچنین وضعیت های متعددی برای

تحریف نظام‌مند اطلاعات به‌منظور بهره‌گیری از طرف خاص در معامله فساد وجود دارد. توافق‌های قراردادی آلوده به فساد را نمی‌توان با ضمانت‌های قانونی به مرحله اجرا درآورد اما سازوکار طرف اول، دوم و سوم در دسترس بازیگران قرار دارد. قواعد نانوشته غیررسمی و شروط و آداب قراردادی ممکن است دادوستدهای فاسد بین عامل و شخص فاسد همراه با ضمانت اجراهای پیوسته به آن را نظم و ترتیب دهند. درواقع بدون هرگونه سازوکارهای اجرایی، دادوستدهای آلوده به فساد محکوم به شکست است. اعتماد به حسن‌نیت شرکای بالقوه به‌خودی‌خود کالایی کمیاب است، چه رسد به معاملات غیرقانونی که جای خود دارد. از وقتی زمینه سازمانی معین و «انطباق فرهنگی» در برابر فساد با کاهش عدم اطمینان بین شرکا در روابط فساد که سودمندتر و از لحاظ اخلاقی کم‌سرزنش‌تر به‌نظر می‌رسد توسعه یافته، ضوابط غیررسمی و ساختارهای حکمرانی نوعی ثبات داخلی و سازوکارهای اجرایی به تعاملات غیرقانونی در حوزه‌های خاصی از فعالیت عمومی اعطا کرده است. به عبارت دیگر، این تحول مشترک انگیزه‌ها و ارزش‌های فرهنگی، وابسته به مسیر حرکت گذشته است؛ میراث فساد در گذشته، بازده‌های فزاینده را در دوره‌های بعدی از رهگذر فراهم‌سازی هنجارهای غیررسمی، یادگیری مهارت‌های تخصصی، سپرهای سازمانی و سایر سازوکارهای حفاظتی علیه مداخله خارجی مقامات و بازیگران فاسد به وجود می‌آورد. رویه‌های غیررسمی فساد ممکن است در طول زمان بر سایر متغیرهای اقتصادی و فرهنگی تأثیر بگذارد زیرا موانع اخلاقی را خنثی می‌کند و فرصت‌های سودمندتری را مهیا می‌سازد که ریشه در رویه‌های غیررسمی و روندهای تصمیم‌گیری دارد.

در شرایطی خاص، «ارزش کلمه تعیین‌شده» به شرکا در دادوستدهای فساد می‌تواند تلقی مثبتی در ترجیحات اخلاقی بازیگران ایجاد کند. برای مثال منبع شخصی و فردی اعتماد و وفاداری درباره همتایان می‌تواند ترجیحات اخلاقی نسبت به «درستکاری در فساد» را پدید آورد، این یک موضوع اخلاقی است که در زمینه چاره‌اندیشی علیه فساد فی‌نفسه ارزشمند است. کنترل‌های طرف اول، زمانی دست‌به‌کار می‌شود که نقض هنجارهای غیررسمی فساد برای آن‌هایی که تعهدات خود را درونی کرده‌اند، نوعی هزینه روانی، احساس گناه یا ناراحتی ایجاد کند. اگر تمام شرکا در معاملات فاسد، هنجارهای درونی شده مشابهی را در بین خود داشته باشند در این صورت اعتماد دوجانبه مورد خیانت قرار نخواهد گرفت و دادوستدهای غیرقانونی با موفقیت به سرانجام می‌رسد.

در شرایطی خاص، مزیت اخلاقی فساد می‌تواند به منبع قدرتمندی از وفاداری جایگزین برای دولت به‌ویژه در جوامعی تبدیل شود که دارای گسست‌های ایدئولوژی، مذهبی، قومی و تفاوت‌های خرده فرهنگی می‌باشند. درواقع مناسبات خویشاوندی، قومی، اجتماعی و مانند آن‌ها، تمایل به تحکیم سازوکارهای اجرایی طرف اول دارند. دادوستدهای آلوده به فساد ممکن است به‌عنوان عاملی برای

تحقق اهداف بلندمدت بازیگران و سازمان‌ها به‌ویژه احزاب سیاسی دارای جهت‌گیری ایدئولوژی قدرتمند مورد قضاوت قرار گیرد.

همچنین سازوکارهایی اجرایی طرف دوم و سوم می‌تواند تضمین‌کننده نظم پنهان در درون معاملات آلوده به فساد باشد: پاسخگویی و قابلیت اعتماد نسبت به شرکا در فساد در تضاد با معنای معمول پاسخگویی در فعالیت عوامل بخش عمومی قرار دارد.

سازوکارهایی اجرایی طرف دوم، مبتنی بر مجازاتی است که مستقیماً با نظارت شرکا در دادوستدهای آلوده به فساد ارتباط دارد و اغلب بر مزایای مورد انتظار معامله خاص متکی است که از روابط مکرر ناشی می‌شود. درواقع در معاملات تکراری، تهدید به پایان بخشیدن به رابطه مبادله (و نیز دیگر اشکال انتقام مستقیم) در صورت توسل به فریب ممکن است در شرایطی خاص مانع فرار و فریب در دادوستدهای آلوده به فساد شود.

سازوکارهای اجرایی طرف سوم، ممکن است در درون شبکه‌های فاسد و بازیگران فاسد به وفاداری گسترده به قواعد غیررسمی اشاره داشته باشد که می‌گوید چگونه در دادوستدهای پنهان رفتار شود و چگونه آن‌هایی را که دستورالعمل‌ها و ممنوعیت را رعایت نمی‌کنند، مجازات شوند. در این دنیای پر ابهام، فریبکاری در درون محافل شرکت‌کنندگان در «بازی فساد» با داغ ننگ و سرزنش اجتماعی همراه است همچنین می‌تواند با به حاشیه راندن و طرد از بازار همراه باشد، یعنی جایی که فرصت‌های سودآور زیادی در خود دارد.

به موازات گسترش دامنه شبکه فساد، افزایش هزینه‌های جمع‌آوری اطلاعات، شناسایی شرکا، نظارت و مجازات شرکای فریبکار، تقاضا برای حفاظت افزایش می‌یابد. مجری متخصص طرف سوم، غیر از بازیگران دخیل در معامله فاسد وارد صحنه شده و خدمات حفاظتی خود را به فروش می‌رساند. افراد یا بازیگران جمعی (سازمان‌ها) می‌توانند از منابع مختلف (نفوذ بر سازمان‌های عمومی؛ پاداش‌های ایدئولوژیک؛ خشونت، اطلاعات، منابع اقتصادی، اعمال قدرت برای تضمین یا منع دسترسی به فرصت‌های سودآور) برای اجرای قواعد و قراردادهای یعنی برای حفاظت از تخصیص حقوق ناشی از دادوستدهای آلوده به فساد استفاده نمایند.

اساس قدرت اجرایی، توانایی مجری برای اعمال مجازات (اعمال ارزش‌ها) می‌باشد. این ارزش‌ها را می‌توان هم با استفاده از خشونت و هم با سایر ابزارها تحمیل کرد. طرف سوم، ارزش‌ها را با ابزارهای گوناگون اعمال می‌کند. دولت، ارزش‌ها را با توسل به قدرت فیزیکی پلیس تحمیل می‌کند و کلیسای کاتولیک نیز از راه تکفیر و تطهیر به این کار همت می‌گمارد. چنان‌که از این مثال‌ها پیداست، توانایی تحمیل ارزش‌ها نه لزوماً به معنای استفاده از زور فیزیکی و نه به معنای نیاز به یک سازمان رسمی است.

اجراکنندگان^۱ غیررسمی طرف ثالث که قیدوبندهای غیررسمی دادوستدهای آلوده به فساد را تنظیم می‌کنند عدم قطعیت را با ایجاد ساختار باثبات (اما نه لزوماً کارآمد) برای تعاملات انسانی کاهش می‌دهند. هم بازیگران عمومی مانند سیاستمداران، دیوانسالاران و مانند این‌ها و هم بازیگران خصوصی مانند کارآفرینان، دلالان و دیگر موارد ممکن است به‌عنوان افرادی با استفاده از ابزارهای گوناگون برای مجازات شرکای متقلب یا فراری، وارد بازار حمایتی شوند. همچنین سازمان‌های خاصی ممکن است تبدیل به اجراکنندگان طرف ثالث در دادوستدهای آلوده به فساد شوند: احزاب سیاسی، شرکت‌ها، مافیا و سایر گروه‌های جنایتکار، انجمن‌های خصوصی، لژهای فراماسونی و اتحادیه‌های تجاری از آن جمله هستند. اجرایی که از سوی سازمان صورت می‌گیرد ممکن است بسته به عوامل متعدد از جمله ماهیت، گستره، پایداری و ساختار داخلی آن کم‌ویش مؤثر واقع شود. برای مثال احزاب سیاسی می‌توانند از نفوذ خود بر فرایندهای تصمیم‌گیری - که اجرایی شدن آن‌ها با قدرت قهرآمیز دولت تضمین می‌شود - برای تحمیل هزینه بر متقلب‌ها در قراردادهای فساد استفاده کنند یا برعکس، مزیت‌هایی را در آینده برای کسانی که به قواعد غیررسمی احترام می‌گذارند، قائل شوند. آن‌ها ممکن است به ارزش‌های ایدئولوژی مشترک برای به‌دست آوردن اطلاعات اعضای فاسد دست یازند. سازمان‌های جنایی، قدرت اعمال زدوبندهای غیرقانونی با استفاده از اجبار را دارند همچنین اعتبار آن‌ها به‌عنوان «دوستان بزن بهادر»^۲ امکان داوری درباره موضوعات اختلاف‌برانگیز را میسر می‌سازد. کارتل‌های شرکت‌های قراردادی ممکن است تهدید به کنار گذاشته شدن از روابط بلندمدت سودآور نمایند. در جدول ۱ به عوامل عمده‌ای که بر توانایی اعمال سازمان‌ها تأثیر می‌گذارد به‌اجمال ارائه شده است. به‌طور کلی کیفیت سازوکارهای حکمرانی تعاملات آلوده به فساد را می‌توان به‌شرح جدول شماره ۱ تعریف نمود.

جدول ۱- سازوکارهای اجرایی در درون دادوستدهای آلوده به فساد

سازوکارهای اجرایی			اجرای قواعد	مجازات	عامل مجازات‌کننده
کنترل‌های طرف اول	مزیت‌های اخلاقی	ارزش‌ها و باورهای اخلاقی درونی‌شده	احساس رنج و گناه روانی	عامل تقلب علیه خود	
کنترل‌های طرف دوم	پاسخگویی پنهان	تعهدات قراردادی غیررسمی	پایان دادن به ارتباط؛ تحمیل هزینه از طریق ابزارهای دیگر از جمله خشونت	شرکای دخیل در دادوستدهای آلوده به فساد	

1 - enforcers

2 - tough guys

سازوکارهای اجرایی			اجرای قواعد	مجازات	عامل مجازات‌کننده
کنترل‌های طرف سوم	کنترل اجتماعی	پاسخگویی پنهان	ضوابط رفتاری غیررسمی که معاملات غیرقانونی را تحت نظم درمی‌آورند.	طرد یا آسیب‌های حیثیتی همراه با از دست فرصت‌های دادوستد؛ در معرض سرزنش قرار گرفتن	سایر بازیگران فردی که دارای نقش‌های گوناگونی در درون شبکه فساد هستند.
-	اجرای شخصی	پاسخگویی پنهان	ضوابط رفتاری غیررسمی که معاملات غیرقانونی را تحت نظم درمی‌آورند؛ تعهدات قراردادی غیررسمی.	محرومیت از فرصت‌های آینده برای دادوستدها؛ خشونت و مانند این‌ها.	اجراکنندگان متخصص طرف سوم که از منابع ناشی از نقششان در درون سازمان بهره می‌برند.
-	اجرای سازمانی	پاسخگویی پنهان	ضوابط رفتاری غیررسمی که معاملات غیرقانونی را تحت نظم درمی‌آورند؛ تعهدات قراردادی غیررسمی.	محرومیت از فرصت‌های آینده؛ دادوستدها؛ نقوذ سیاسی مخالف؛ تصمیمات دیوان‌سالاری؛ طرد ایدئولوژیک؛ خشونت و غیره.	اجراکنندگان متخصص طرف سوم که از منابع ناشی از نقششان در درون سازمانی بهره می‌برند.

۵- برخی اظهارنظرهای قطعی

میل به فساد و یا پاک‌دستی در میراث ژنتیک یا ریشه‌های فرهنگی جامعه خاصی، به ودیعه گذاشته نشده است. فساد، برآیند انتخاب‌های فردی و جمعی متعدد است که توسط ماتریس نهادی، روابط اجتماعی، محافل شناختی و ساختار ارزش‌های اجتماعی و هنجارهای فرهنگی مورد حمایت و ممانعت قرار می‌گیرد. از درآمیختن این عناصر، انتظارات، عادت‌ها، باورها، ترجیحات، روش‌های تفکر و قضاوت درباره خود و نیز دیگران، کنش‌ها پدید می‌آید که سیر تکاملی فساد در طی زمان را هدایت می‌کند و افکار عمومی درباره فساد و اشاعه آن در سراسر دولت، بازارها و جامعه مدنی را تغییر می‌دهد. یک سیاست مؤثر مبارزه با فساد چنان تغییراتی را مدنظر قرار می‌دهد که مانع مشارکت افراد در معاملات

غیرقانونی از طریق عوامل بازدارنده مادی، شناخت اجتماعی ارزش پاک‌دستی و موانع اخلاقی می‌شود. چالش عمده در مبارزه با فساد این است که چگونه به سیاستی دست یابیم که مشکل عبور از فساد نظام‌مند یا فراگیر را تدبیر کند. به‌طور کلی سیاست‌های مبارزه با فساد زمانی مؤثر هستند که فرصت‌های اقدام به فساد را کم می‌کند و موانع اجتماعی و هنجاری علیه آن را افزایش می‌دهند؛ اما هرگونه اصلاحی که بر متغیرهای کلان تأثیر می‌گذارد ممکن است ارتباط اندکی - از منظر شرایط فضایی و زمانی - با شرایط واقعی و محدودیت‌های غیررسمی داشته باشد. این موارد فعالیت‌های مجموعه بازیگران خاصی را تحت تأثیر قرار می‌دهد که می‌توانند رشوه‌ای را پیشنهاد دهند و یا قبول نمایند. هیچ دستورالعمل ساده و یا واحدی برای اتخاذ تدابیر مبارزه با فساد وجود ندارد زیرا فساد بک پدیده پیچیده و چندوجهی و تحت تأثیر بسیاری از متغیرهای به‌هم پیوسته است که منافع پیش‌بینی شده، انتظارات و ارزش‌های شناخته‌شده اجتماعی را که اجازه می‌دهد چنین محاسباتی در وهله اول اتفاق افتد، تحت تأثیر قرار می‌دهد. چنین شرایطی می‌تواند مشکلاتی را که در اجرایی شدن آن‌ها وجود دارد، توضیح دهد. تاریخ کارزارهای مقابله با فساد در سراسر جهان خوش‌یمن نبوده است. در سطوح ملی و محلی، در وزارتخانه و نهادهایی مانند پلیس، تلاش‌های به‌شدت پرسروصدا برای کاهش فساد، محکوم به فراموشی و درنهایت نقش بر آب بوده است.

نکته قابل توجهی که از تحلیل‌های قبلی به‌دست می‌آید این که اصلاحات معطوف به برجیدن فساد نظام‌مند، باید درنهایت علیه ساختارهای حکمرانی پنهان یعنی مقررات داخلی دوباره دادوستدها و روابط خود جهت‌گیری کند. درواقع مسئولیت پنهان تعاملات آلوده به فساد، نیروی قدرتمندی است که اثربخشی سازوکارهای قانونی و اجتماعی کنترل و اجرا را پایین می‌آورد. افزون‌براین، در غیاب نیروهای متعرض خارج از محیط آلوده به فساد مانند ورود رقبای مروج درستکاری در عرصه سیاسی، ممکن است دور باطل اتفاق افتد: هرچه سیاست مبارزه با فساد به‌دلیل فساد نظام‌مند و مرکزگرا که از سوی اشخاص ثالث مؤثر تقویت می‌شود، مورد نیاز باشد به همان میزان احتمال تدوین و اجرایی شدن آن کمتر می‌شود. در این مورد، درواقع، اکثر سیاست‌گذاران مانند مشارکت‌کنندگان در تعاملات غیرقانونی نیز دخیل خواهند بود و درنتیجه در معرض ارباب یا بهره‌مندی غیرمستقیم از رانت‌های حاصل از فساد قرار می‌گیرند. در این شرایط تدابیر سیاست‌گذاری‌های ظاهراً قوی مثلاً نهاد مبارزه با فساد می‌تواند به‌آسانی به یک نهاد عمومی فاسد یا بی‌فایده تبدیل شود که از توان اجرا و تأمین مالی عملیات خود عاجز است.

تنها زمانی که قواعد رسمی با نهادهای غیررسمی منسجم تکمیل شوند می‌توانند نتایج مورد انتظار را برآورده سازند؛ بنابراین زمین حاصلخیز برای هرگونه اصلاحات مبارزه با فساد در دل مجموعه اقداماتی از پایین به بالا قرار دارد که بازیگران اجتماعی را قدرتمند می‌سازد و به آن‌ها اجازه می‌دهد تا عملاً بر روی سیاستمدارانی که قدرت تغییر قواعد رسمی بازی دارند، تأثیرگذار باشند. مداخله جامعه

مدنی و مشارکت جامعه محلی در سیاست‌های مبارزه با فساد می‌تواند جرقه اولیه برای ایجاد بازخورد مثبت و پیدا کردن راهی برای برون‌رفت از فساد نظام‌مند را به‌وجود آورد. ضمن شناخت منابع فرهنگی مناسب در ترویج و پاسداری از سلامت اداری باید خاطرنشان کرد که پروژه‌های مبارزه با فساد باید با ارزش‌های فرهنگی رایج در هر جامعه‌ای دمسازی داشته باشد.

در سال‌های اخیر جنبش‌های اجتماعی ضمن تقبیح رویه‌های دزدسالارانه^۱ و سیاستمداران و کارآفرینان فاسد، چارچوب‌های روشنگرانه‌ی گوناگونی را بسط و توسعه داده‌اند. در نتیجه، جعبه‌ابزار سیاست‌گذاری نیز گسترش یافته است. مبارزه با فساد یکی از پایه‌های اصلی تلاش گسترده شهروندان برای مخالفت با زوال کیفیت روندهای دموکراتیک است. به‌منظور افزایش مقاومت در برابر فساد ضروری است تا در پی بازایی یا کشف سازوکارهای پاسخگویی و شفافیت جدیدی باشیم که امکان کنترل مؤثر شهروندان بر حاکمان را فراهم سازد. این امر به معنای احیای مفهومی از سیاست نه به‌عنوان فن بلکه به معنای وسیله‌ای برای کمک به تحقق مصلحت عمومی است. تجارب و آزمون‌های که فرصت‌های شهروندان برای مشارکت در سیاست‌های عمومی، در مرحله تدوین، تصمیم‌گیری و اجرا را افزایش می‌دهد باعث افزایش اطلاعات قابل‌دسترس برای عموم مردم و اشاعه آگاهی و دانش گسترده‌ای می‌شود که در مفهوم فن‌سالارانه از سیاست با دقت زیاد مخفی نگه‌داشته می‌شود.

فهرست منابع

- 1- Alam, M.S. (1990) Some Economic Costs of Corruption in LDCs. The Journal of Development Studies, 27(1), 8597-.
- 2- Allen, D.W. (1991) What Are Transaction Costs? Research in Law and Economics, 14(3), 118-
- 3- Banfield, E.C., and Wilson, J.Q. (1967) City Politics. Cambridge: Cambridge University Press
- 4- Banfield, E.C., and Wilson, J.Q. (1967) City Politics. Cambridge: Cambridge University Press
- 5- Banfield, E.C. (1975) Corruption as a feature of governmental organisation. The Journal of Law and Economics, 18(3), 587605-.
- 6- Barzel, Y. (1989) Economic Analysis of Property Rights. Cambridge: Cambridge University Press.
- 7- Barzel, Y. (2002) A Theory of the State. Economic Rights, Legal Rights, and the Scope of the State. Cambridge: Cambridge University Press.
- 8- Benson, B.L. (1990), The Enterprise of Law. Justice Without the State.

San Francisco: Pacific Research Institute for Public Policy.

9- Benson, B.L. and Baden, J. (1985) The Political Economy of Governmental Corruption: the Logic of Underground Government. *Journal of Legal Studies*, 14(2), 391410-.

10- Coleman, J.S. (1990) *Foundations of Social Theory*, Cambridge (Mass)-London: The Belknap Press of Harvard University Press.

11- Coleman, J.W. (1987) Toward an Integrated Theory of white Collar Crime. *American Journal of Sociology*, 93(2), 406439-.

12- Cornish, D. (1994) Crime as Scripts, in *Proceedings of the International Seminar on Environmental Criminology and Crime Analysis*, edited by D. Zahm, and P. Cromwell. Coral Gables, University of Miami, 3045-.

13- Cox, G., McCubbin, M. (2001), Structure and policy: The institutional determinants of policy outcomes, in S. Haggard, M. Mc Cubbins (eds.) *The structure of fiscal and regulatory policy*, Wahington, World bank, Policy research.

14- Crouch, C. (2011), *The Strange Non-death of Neo-liberalism*, Malden, Polity.

15- della Porta, D. (1992) *Lo scambio occulto*. Bologna: Il Mulino. della Porta, D. (2013) *Can Democracy be Saved?*. Oxford: Polity.

16- Della Porta, D., J. Font and Y. Syntomer (eds), 2014. *Participatory democracy in Southern Europe*, Rowman and Littlefield.

17- della Porta, D., Vannucci, A. (1999), *Corrupt Exchanges*, New York, Aldine de Gruyter.

18- della Porta, D. and Vannucci, A. (2005) *The Moral (and Immoral) Costs of Corruption*, in *Dimensionen politischer Korruption*, edited by U. von Alemann Wiesbaden: Vs. Verlag, 109134-.

19- della Porta, D., Vannucci, A. (2007), *Mani impunita*, Roma, Laterza.

20- della Porta, D., Vannucci, A. (2012), *The Hidden Order of Corruption*, Farnham, Ashgate.

21- della Porta, D., Vannucci, A. (2014) *Centripetal versus centrifugal corruption: A framework for the analysis of corrupt exchange and hidden governance structures*, Anticorrp project, European Commission, D1.1, in http://anticorrp.eu/wp-content/uploads/201412//D1.1_Part6_Centripedal-versus-centrifugal-corruption.pdf, December 11.

22- Dobel, J. P. (1978), "The Corruption of a State", *The American*

Political Science Review, 72 (3), 958973-.

23- Dobel, J. P. (1978), "The Corruption of a State", The American Political Science Review, 72 (3), 958973-.

24- Ellickson, R.C. (1991) Order without Law: How Neighbors Settle Disputes. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.

25- Elster, J. (1989), Nuts and Bolts for the Social Sciences., Cambridge: Cambridge University Press.

26- Friedrich, C. J., (1972) The Pathology of Politics, New York, Harper and Row.

27- Gambetta, D. (1993) The Sicilian Mafia. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.

28- Gambetta, D. (2000) Can We Trust Trust?, in Gambetta, D. (ed.) Trust: Making and Breaking Cooperative Relations, electronic edition, Department of Sociology, University of Oxford, chapter 13, pp. 213237-, <http://www.sociology.ox.ac.uk/papers/gambetta213237-.pdf>.

29- Gambetta, D. (2002) Corruption: An Analytical Map, in Political Corruption of Transition: A Skeptic's Handbook, S. Kotkin and A. Sajo (eds.), Budapest: Central European University Press, 3356-.

30- Hirschman, A. (1982) Shifting Involvements. Princeton: Princeton University Press.

31- Holznar, B. (1972) Reality Construction in Society. Cambridge (Mass.): Schenkman.

32- Husted, B. (1994) Honor among thieves: A transaction-cost interpretation of corruption in the third world. Business Ethics Quarterly, 4(1), 1727-.

33- Klitgaard, R. (1988) Controlling Corruption. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

34- Klitgaard, R. (1998) "International Cooperation Against Corruption", Finance & Development, 35 (1), 3-6.

35- Klitgaard, R., MacLea-Abroa, R. and Parris, H. L. (2000) Corrupt cities. Washington: World Bank.

36- Lambsdorff, J. (2002) Making Corrupt Deals: Contracting in the Shadow of the Law. Journal of Economic Behavior & Organization, 48(3), 22141-.

37- Lambsdorff, J. (2007) Institutional economics of corruption and

reform. Cambridge: Cambridge University Press.

38- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R.W. Vishny (1997) Trust in Large Organizations. *American Economic Review*, 87(2), 333-338.

39- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R.W. Vishny (1999) The Quality of Government. *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1), 222-279.

40- Mani Pulite (1992) Supplement to Panorama, October. Mény, Y. (2000). La corruption de la République. Paris. Editions de Sciences Po. Paldam, M. 2001. Corruption and Religion. Adding to the Economic Model. *Kyklos*, 54(2413-383), (3-).

41- Newell, J. (2011) Where crime and politics meet: 'It's the culture, stupid!', in Usual and unusual organising criminals in Europe and beyond, *Liber Amicorum Petrus van Duyne*. Apeldoorn: Maklu, 151-172.

42- North, D. C., (1990) Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.

43- Pierson, P. (2004) Politics in time. Princeton: Princeton University Press.

44- Pizzorno, A. (1992) La corruzione nel sistema politico, in Lo scambio occulto, D. della Porta, Bologna: Il Mulino, 1374-.

45- Pizzorno, A. (2007) Il velo della diversità. Milano, Feltrinelli.

46- Reuter P. (1983) Disorganized Crime. Cambridge (Mass.)-London: The MIT Press.

47- Rose Ackerman, S. (1978) Corruption. A Study in Political Economy. New York: Academic Press.

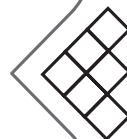
48- Soreide, T. (2014), Drivers of corruption, Washington, World Bank.

49- Stiglitz, J. E. (2012) The Price of Inequality. New York: Norton and Co.

50- Teorell, J. (2007) Corruption as an institution, Gotenburg: QoG Working Paper series n.5

51- Vannucci, A. (2012) Atlante della corruzione, Torino, Edizioni Gruppo Abele.

گزارش تفصیلی



بررسی پیامدهای پیدایش کرونا بر بخش های اقتصادی ایران

اصغر مبارک^۱

چکیده

کرونا با تبدیل شدن به یک بیماری همه گیر جهانی (پاندمی)، پیامدهای اقتصادی بسیاری در پی داشته و همه کشورهای دنیا از آن متأثر شده‌اند و چنین انتظار می‌رود که اقتصاد جهانی سال ۲۰۲۰ را با یک رکود قابل توجه روبه‌رو سازد. در این میان، ایران نیز مانند بسیاری از کشورهای درگیر از پیامدهای اقتصادی ناشی از آن رنج می‌برد. شیوع ویروس کرونا در ایران نیز تأثیر بسیاری بر اقتصاد داخلی داشته و خواهد داشت؛ به باور کارشناسان اقتصادی در ایران، داستان کمی پیچیده تر است؛ در طرف عرضه نیز اقتصاد با فشار کاهشی روبه‌رو شده است. با این حال پیش‌بینی می‌شد که بدون کرونا، اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۹ رشد مثبت غیرنفتی (هرچند اندک) را ثبت کند. شیوع کرونا ویروس جدید از انتهای سال ۱۳۹۸ و تداوم آن در سال ۱۳۹۹، اقتصاد ایران را در وضعیت رکود همراه با نااطمینانی قرار داده است. کاهش تقاضا برای صادرات محصولات ایران (و به‌طور کلی کاهش تجارت جهانی) تقاضای کل را از طرف تجارت خارجی متأثر می‌کند. در بخش داخلی نیز تقاضای کل هم به دلیل کاهش درآمد خانوار و هم کاهش برخی کالاها و خدمات که به شیوع بیشتر ویروس منجر می‌شوند (مانند حمل و نقل، رستوران و هتلداری، پوشاک و ...) تحت تأثیر قرار می‌دهد. از سوی دیگر، عرضه کل اقتصاد نیز به دلیل بروز اختلال در شبکه تأمین مواد اولیه و محدودیت فعالیت برخی از واحدهای صنفی، با شوک عرضه مواجه شده است. ارزیابی آثار اقتصادی شیوع ویروس کرونا بر وضعیت معیشت خانوار نشان می‌دهد که هرچند همه گروه‌های درآمدی از وضعیت جدید متأثر خواهند شد، اما تأثیر پذیری دهک‌های پایین بیشتر خواهد بود.

واژگان کلیدی: کرونا، اقتصاد ایران، شوک عرضه، پاندمی، تجارت جهانی.

۱. مقدمه

همه گیری بیماری کرونا (ویروس کووید ۱۹) همچنان در حال گسترش است. در بیش از ۱۷۵ کشور، مواردی از بیماری ناشی از انتشار این ویروس گزارش شده و تا ۳۰ مارس تعداد موارد ثبت شده از ابتلا به این ویروس به بیش از ۷۳۵۰۰ مورد رسیده که در میان آنها، ۳۵۰۰۰ مورد منجر به مرگ شده است (Graven & et al, 2020). کرونا یک خانواده بزرگ از ویروس ها می باشد. بعضی از ویروس های کرونا در انسان و برخی دیگر در حیواناتی مانند خفاش بیماری ایجاد می کنند. با شیوع ویروس کرونا در چین در اواخر دی ماه (ژانویه ۲۰۲۰) و سرایت و شیوع آن در کشورهای جهان، بازارهای مختلف مالی جهانی از جمله بورس، نفت، طلا و در مجموع اقتصاد اکثر کشورها، تحت تأثیر قرار گرفت. به گونه ای که به اعتقاد کارشناسان اقتصادی، ریسک ویروس کرونا به حدی است که می توان آن را آغازی بر وقوع یک رکود در اقتصاد جهانی دانست. میزان اثرگذاری شیوع ویروس کرونا بر اقتصاد کشورهای مختلف یکسان نخواهد بود و شیوع این ویروس می تواند بر اقتصادهای متکی بر درآمد ناشی از گردشگری تأثیر قابل ملاحظه ای داشته باشد. اثرات اقتصاد جهانی شیوع ویروس کرونا می تواند در قالب هایی از جمله افزایش بیکاری و تحمیل شوک های سنگین به اقتصاد کشورها لطمه ای سنگین به تجارت خارجی اکثر کشورهای درگیر، احتمال بسته شدن مرزهای بین کشوری به روی تجارت خارجی و مانند آن بزند (World Economic Forum, 2020).

شیوع کرونا در ایران نیز تأثیر بسیاری بر اقتصاد داخلی داشته و خواهد داشت. با این همه، داستان اقتصاد ایران به دلیل وابستگی به اقتصاد نفتی کمی پیچیده تر است، زیرا علاوه بر آسیب های اقتصاد جهانی، اقتصاد ایران به دلیل وابستگی به نفت (تک محصولی)، تحریم های بین المللی، رشد منفی اقتصاد، تورم بالا، احتمالاً آسیب های بیشتری را شاهد خواهد بود. اقتصاد ایران با وجود فشار تحریم، تبعات ویروس کرونا را تجربه می کند و با توجه به محدودیت منابع، دولت باید سیاست های حمایتی بهینه اتخاذ کرده و از اجرای سیاست های حمایتی کور (نظیر تخصیص ارز ترجیحی به برخی کالاها) اجتناب کند؛ بنابراین اقتصاد ایران در حالی با معضل کرونا مواجه شده که متغیرهای اقتصاد کلان وضعیت مناسبی را نشان نمی دهند. براساس اعلام مرکز آمار ایران رشد اقتصادی در ۹ ماهه نخست سال ۱۳۹۸، در حدود منفی ۷٫۶ درصد و رشد اقتصادی بدون نفت نیز تقریباً صفر بوده است. همچنین، نرخ تورم نقطه به نقطه نیز در پایان بهمن ماه ۲۵ درصد بوده است. از سوی دیگر دولت به لحاظ منابع مالی در تنگنا قرار دارد و کسری بودجه دولت هم از جمله معضلات مهم اقتصاد ایران برای سال ۱۳۹۹ است (گزارش مرکز آمار ایران سال ۱۳۹۸).

۲. کانال های اثر گذاری همه گیری کرونا بر اقتصاد ایران

در چنین شرایطی، هزینه های تحمیل شده در اثر اپیدمی کرونا و همچنین کاهش تولید ناشی از آن، می تواند اقتصاد را با تورم های بالاتر و رشدهای اقتصادی پایین تر مواجه سازد. از بین رفتن برخی از مشاغل و یا کاهش شدید درآمد در برخی از بخش ها باعث کاهش رشد اقتصادی می شود. هرچند، برخی مشاغل دیگر مانند تولیدات مواد بهداشتی و مانند آن در این بازه زمانی رشد بالایی خواهند داشت. شوک ناشی از کرونا، اقتصاد را هم با شوک عرضه و هم با شوک تقاضا مواجه می سازد. از یک طرف، عرضه نیروی کار کاهش یافته و از طرف دیگر در تأمین مواد اولیه تولید نیز مشکلاتی ایجاد شده است (شوک عرضه). شوک عرضه، شوک تقاضا را به همراه خواهد داشت. تعطیلی کسب و کارها، منجر به تعدیل نیروی کار می شود و کاهش درآمد خانوار، کاهش تقاضا را به همراه دارد. از طرف دیگر عدم اطمینان نسبت به آینده، خانوار را به تصمیم پس انداز بیشتر و به تعویق انداختن خرید اقلام غیر ضروری ترغیب می کند. این امر، کاهش تقاضای کل را موجب می شود، بنابراین انتظار می رود رکود اقتصادی ناشی از شوک ارزی و تحریم ها تشدید شود و لذا لازم است تا سیاست های حمایتی هم از خانوار و هم از کسب و کار صورت گیرد.

بر اساس شکل زیر، چارچوب مفهومی از اثر گذاری ویروس کرونا باهدف مشخص کردن کانال های آسیب پذیری مشخص به صورت شکل ذیل شده است.

شکل (۱) کانال های اثر گذاری همه گیری کرونا بر اقتصاد ایران



منبع: گزارش بانک جهانی - ۲۰۲۰

شیوع کرونا به متأثر شدن تقاضای کل و عرضه کل اقتصاد منجر می شود. کاهش تقاضا ناشی از موارد زیر است:

- کاهش تقاضای مصرفی خانوارها ناشی از عدم تمایل خرید (عمدتاً برای بخش های خدماتی) به دلیل ملاحظات بهداشتی
- کاهش تقاضای مصرفی خانوارها ناشی از کاهش درآمد (برای خانوارهایی که شغل آنها

در این شرایط آسیب دیده است)

- کاهش تقاضای مصرفی خانوارها به خصوص برای کالاهای بادوام و افزایش پس انداز احتیاطی به دلیل نااطمینانی از آینده

- کاهش صادرات به دلیل ملاحظات بهداشتی کشورهای طرف تجاری

در کنار شوک تقاضای کل، اقتصاد با شوک عرضه کل نیز مواجه شده است که در موارد زیر تجلی می یابد:

- تعطیلی اجباری بخش عمده ای از خدمات از جمله فعالیت های گردشگری، ورزشی و تفریحی جهت اجرای سیاست فاصله گذاری اجتماعی

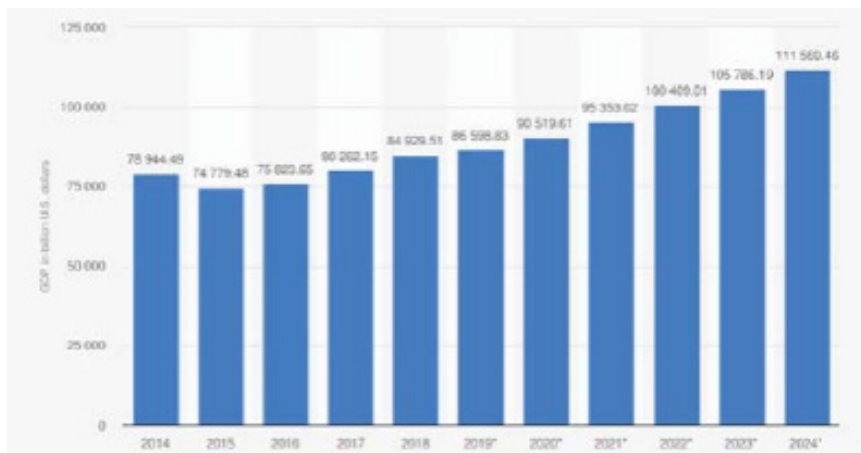
- افزایش هزینه و سخت شدن واردات مواد اولیه

- آسیب دیدن زنجیره تولید کالاها به دلیل موارد فوق الذکر

همچنین با شیوع کرونا و نگرانی مردم از ورود به اماکن عمومی نظیر فروشگاه ها، مراکز خدماتی، بسیاری از مشاغل و کسب و کارها با کاهش تقاضا و فروش کالاها و خدمات خود مواجه شدند. به نظر می رسد بیشترین آسیب را بخش خدمات و زیربخش های آن در مقایسه با سایر بخش ها، اقتصاد شهری در مقایسه با اقتصاد روستایی، کارگران در مقایسه با کارفرمایان و گروه های آسیب پذیر و شاغل در بخش غیررسمی شهری در مقایسه با سایر خانوارها متحمل خواهند شد (گزارش مرکز پژوهش های مجلس سال ۱۳۹۸). بنابراین هرگونه سیاستی برای کنترل شیوع کرونا باید به طور همزمان به بررسی آثار اقتصادی آن نیز بپردازد و در مقابل هرگونه سیاست حمایتی از کسب و کارها و مردم، باید به طور همزمان به کنترل شیوع کرونا نیز کمک کند. شرط اصلی برای کنترل شیوع کرونا، کاهش حداکثری تعاملات اجتماعی غیرضروری در ماه های آینده خواهد بود. لازمه این امر تعطیلی برخی از فعالیت های اقتصادی غیرضروری است که البته هزینه های اقتصادی را به اقشار مختلف تحمیل خواهد کرد.

برآوردهای اولیه بیانگر آن است که اگر کرونا به یک بیماری همه گیر جهانی تبدیل شود، بیشتر اقتصادهای بزرگ دنیا در طول سال ۲۰۲۰ حداقل ۲/۴ درصد از ارزش تولید ناخالص داخلی خود را از دست می دهند. در حال حاضر اقتصاددانان پیشرو پیش بینی می کنند که رشد اقتصادی جهانی ۲/۴ تا ۳ درصد کمتر از برآوردهای پیشین باشد. برای درک واقعی تر این اعداد و ارقام باید گفت که تولید ناخالص داخلی جهانی در سال جاری حدود ۸۶/۶ تریلیون دلار آمریکا تخمین زده شده است، در این صورت ۲/۴ درصد کاهش رشد اقتصادی، چیزی معادل ۲ تریلیون دلار خواهد بود. با این حال این پیش بینی ها قبل از تبدیل شدن - کووید ۱۹ به یک بیماری همه گیر جهانی و قبل از اجرای محدودیت های گسترده در تماس های اجتماعی برای متوقف کردن اپیدمی ویروس انجام شده است (Duffin, 2020).

نمودار (۱) نمودار تولید ناخالص داخلی جهانی (تولید ناخالص داخلی) با قیمت های جاری



(International Monetary Fund, 31 March 2020)

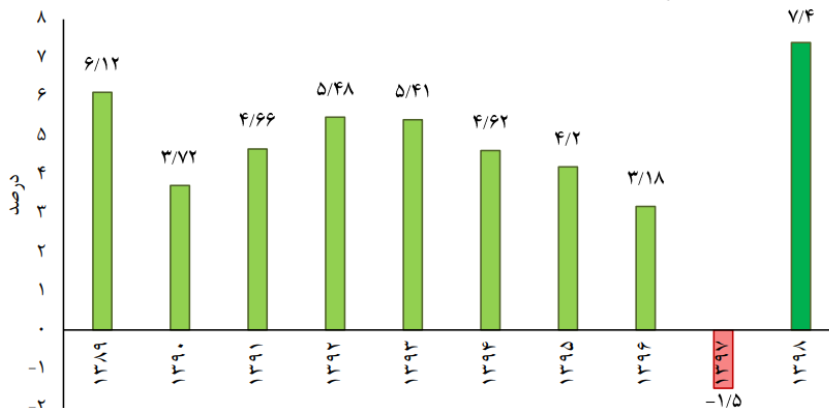
۱.۲. اثرات کرونا بر بخش کشاورزی

کرونا با تأثیر بر زنجیره تأمین، تقاضا و نقدینگی بنگاه ها و با تأثیر بر عرضه نیروی کار، مصارف کالاها و خدمات و به ویژه با کاهش درآمد مصرف کنندگان و تولید کنندگان محصولات کشاورزی در کوتاه مدت و بلندمدت بر اقتصاد خانوارها و اقتصاد بخش کشاورزی تأثیر گذار است. بازار برخی از محصولات در کشورهای دیگر نیز بی رمق شده و بخشی از صادرات محصولات کشاورزی نیز هم به طور مستقیم و غیرمستقیم دستخوش نابسامانی شده است. ضمن اینکه پس زدگی محصولات کشاورزی و عرضه آن به بازار داخلی، موجب افت قیمت این محصولات در کشور می شود که در کوتاه مدت اگرچه موجب رضایت مصرف کنندگان می شود ولی در ماه های بعد و سال آینده موجب کاهش تولید و آنگاه مشکل در عرضه و همچنین افزایش قیمت این محصولات در داخل خواهد شد. بخش کشاورزی به دلیل تأمین امنیت غذایی کشور و تأمین معیشت بخشی از جمعیت کشور به طور مستقیم و غیرمستقیم از اهمیت ویژه ای در اقتصاد برخوردار است. کرونا رویدادی منفی برای اقتصاد اکثر کشورهای دنیاست و اغلب مشکلات ایجاد شده و یا قابل پیش بینی آن در ایران مشابه دیگر کشورهای جهان می باشد. اما به سبب مدت زمان چندماهه از شیوع این بیماری در جهان و حدود دوماهه آن در ایران، زمان اظهار نظر قطعی درباره آثار و خسارت های احتمالی این بیماری کافی نیست. هر چند برخی تصور می کردند که به واسطه نیاز مستمر انسان به غذا، که بخش اعظم تولیدات بخش کشاورزی را تشکیل می دهد، شیوع بیماری کرونا بر بخش کشاورزی و تولید کنندگان آن، اثری نداشته باشد، اما این بحران بر فعالیت های بخش کشاورزی نیز مانند سایر بخش های اقتصادی تأثیر گذار خواهد بود.

بحران کرونا در بخش کشاورزی کشور، در شرایطی که این بخش با مشکلات و چالش‌های اساسی همانند کمبود سرمایه‌گذاری، پایین بودن بهره‌وری، ناکارآمدی بازار و تولید، مواجه است، بر شدت آسیب‌پذیری این بخش می‌افزاید.

کشاورزی در ایران یکی از خصوصی‌ترین بخش‌های اقتصادی است و بیش از ۹۰ درصد آن به‌صورت کاملاً رقابتی اداره می‌شود و سهم ۱۰ درصدی از تولید و ۱۸ درصدی از اشتغال کشور را به خود اختصاص داده است. این بخش، رکن اساسی در تأمین امنیت غذایی بوده و ناپایداری آن چالش‌های فراوانی در مسیر رشد و توسعه اقتصاد کشور ایجاد خواهد کرد. کشاورزی هراندازه که نسبت به حوادث طبیعی آسیب‌پذیر است، در مقابل حوادث مصنوعی، مقاوم‌ترین بخش اقتصادی به‌شمار می‌رود. با توجه به نقش محوری بخش کشاورزی به‌عنوان پیشران بسیاری از زیربخش‌های اقتصادی کشور مانند (صنعت صنایع غذایی، صنایع چوب، صنایع نساجی و پوشاک و ...) و خدمات (بازرگانی، هتل و رستوران، حمل‌ونقل، انبارداری و ...)، هدف‌گذاری برای این بخش باید به‌صورتی باشد که در شرایط فعلی حاکم و احتمال تداوم آن، بخش کشاورزی عامل اصلی رشد مثبت اقتصاد ملی با بهره‌گیری بهینه از کلیه ظرفیت‌ها و لحاظ کردن الزامات تولید پایدار باشد. نمودار ذیل نرخ رشد بخش کشاورزی ایران در فاصله سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۸ را نشان می‌دهد. به‌رغم اینکه در این دهه، تحریم‌های شدیدی بر اقتصاد کشور تحمیل شده، اما بخش کشاورزی ۴۳ درصد بزرگ‌تر شده و در سال اخیر رشد آن به ۷,۵ درصد رسیده است. از این رو، بخش کشاورزی گرانگه اقتصاد کلان در شرایط بحرانی بوده و به تاب‌آوری اقتصاد کشور کمک کرده است. در شرایط شیوع ویروس کرونا نیز انتظار می‌رود که بخش کشاورزی آسیب کمتری را نسبت به بخش‌های صنعت و خدمات تجربه کند.

نمودار (۲) نرخ رشد بخش کشاورزی در یک دهه اخیر



منبع: مرکز آمار ایران سال ۱۳۹۸

با توجه به اهمیت و تأثیر شیوع بیماری کرونا بر تجارت خارجی محصولات کشاورزی کشور، وضعیت صادرات و واردات محصولات کشاورزی در قبل از شیوع بیماری کرونا (قبل از اسفندماه ۱۳۹۸) نیز می تواند قابل توجه باشد.

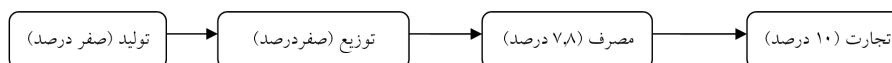
جدول (۱) مقایسه میزان تراز تجاری بخش کشاورزی و غذا تا انتهای بهمن ماه ۱۳۹۸ و مدت مشابه سال قبل

درصد تغییرات		بخش کشاورزی و غذا				نوع تجارت
		سال ۱۳۹۷		سال ۱۳۹۸		
ارزشی	وزنی	ارزش (میلیون دلار)	وزن (هزارتن)	ارزش (میلیون دلار)	وزن (هزارتن)	
-۰.۱۰۴۱۶۶۷	۰	۵.۸۴۶/۲۳	۶.۳۶۸/۸۱	۵.۲۰۵/۲۳	۶.۳۴۷/۸۷	صادرات
۲۳/۹۱	۲۴/۶۸	۹.۴۰۰/۰۹	۱۸.۱۷۳/۸۱	۱۱.۶۴۸/۰۸	۲۴.۶۵۸/۸۳	واردات
		-۳.۵۵۳/۸۸	-۱۱.۸۰۵/۰۰	-۶.۴۴۳/۸۶	-۱۶.۳۱۰/۹۶	تراز غذا

منبع: مرکز آمار و اطلاعات وزارت جهاد کشاورزی

شوگ ناشی از کرونا، در انتهای زنجیره تأمین که شامل مصرف و تجارت است، آثار بیشتری می گذارد و احتمال می رود اثر قابل توجهی بر ابتدای زنجیره شامل تولید و حتی توزیع این محصولات نداشته باشد. با این وجود، کاهش در مصرف و یا تجارت با یک وقفه زمانی می تواند بر تصمیمات تولید کننده و یا توزیع کننده آثار معناداری داشته باشد. در نمودار زیر، برآورد اولیه از میزان اثر گذاری شیوع کرونا بر زنجیره تأمین محصولات کشاورزی در ایران نشان داده شده است. با توجه به زمان شیوع، بخش تولیدات زراعی، دامی و باغی آسیب چندانی ندیده اند، زیرا تصمیم به تولید محصولات کشاورزی پیش از شیوع و ویروس اتخاذ شده است. در بخش توزیع، با توجه به عدم ممنوعیت توزیع محصولات کشاورزی، این بخش نیز آسیب چندانی ندیده است. اما در بخش مصرف، برآوردها حاکی از آن است که کاهش مصرف، باعث کاهش ۷/۸ درصدی در میزان درآمد عرضه کنندگان محصولات کشاورزی شده است. همچنین با توجه به کنترل و محدودیت های اعمال شده در مبادی گمرکات کشور، بخش تجارت نیز با ۱۰ درصد زیان مواجه شده است.

نمودار (۳). میزان زیان احتمالی شیوع و ویروس کرونا بر زنجیره تأمین محصولات کشاورزی در ایران



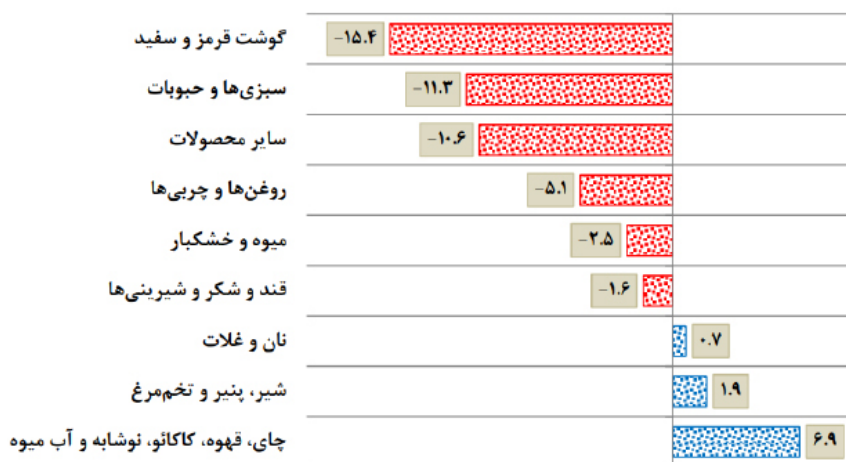
منبع: شبیه سازی گروه تحقیق

از طرف دیگر، شیوع این و ویروس باعث تغییرات قابل توجهی در رژیم غذایی و سبد مصرفی افراد شده است. با توجه به مازاد تقاضای مصرفی از مواد غذایی که در ماه پایانی هر سال وجود دارد، به تبع آن

قیمت‌ها نیز در این ماه نسبت به متوسط یازده ماهه بیشتر است. اما در اسفندماه سال ۱۳۹۸، مورد عجیبی در بسیاری از کالاهای غذایی اتفاق افتاده است. در نمودار زیر، درصد تغییرات شاخص «قیمت اسفند به متوسط قیمت ۱۱ ماهه» در سال ۱۳۹۸ نسبت به ۱۵ سال اخیر نشان داده شده است. برای مثال، در گروه گوشت قرمز و سفید، عرضه‌کنندگان این محصول به ازای هر واحد کالایی فروش رفته به میزان ۱۵,۴ درصد با کاهش قیمت مواجه شده‌اند اما در گروه لبنیات قیمت فروش به میزان ۱/۹ درصد بیش از روند هرساله بوده است. بنابراین، تداوم شیوع این ویروس تا حدود زیادی می‌تواند سبب غذایی را دچار تغییرات قابل توجه کند.

نمودار (۴). تغییرات قیمتی گروه محصولات غذایی در اسفندماه ۱۳۹۸ نسبت به متوسط

قیمت اسفند در ۱۵ سال اخیر



منبع: برآوردهای تحقیق با استفاده از گزارش‌های مرکز آمار ایران

روش محاسبه زیان‌بخش مصرف هرساله تقاضای فصلی در ماه‌های انتهایی سال منجر به تورم قیمت فصلی در این ایام می‌شود. به گونه‌ای که انتظار فروشندگان این بوده که قیمت اسفندماه نسبت به متوسط ۱۱ ماهه هرساله بیشتر باشد. این انتظارات تطبیقی در نتیجه رفتار عوامل بازار در ادوار گذشته بوده و به تبع آن هزینه‌های تولید نیز در این دوره، تورم فصلی را تجربه می‌کند. به‌طور متوسط «قیمت اسفند هرسال» از «متوسط قیمت ۱۱ ماهه همان سال» به میزان ۱۰ درصد بیشتر بوده است. اما در سال جاری برای متوسط کالاهای منتخب فقط به میزان ۲/۲ درصد بیشتر شده است. از این رو افت قیمت در نتیجه این ویروس به میزان ۷/۸ درصد از قیمت فروش بوده

است. از حاصل ضرب این میزان قیمت کاهش یافته در میزان محصول عرضه‌شده در اسفندماه ۱۳۹۸ می‌توان به برآوردی از زیان ناشی از کرونا برای هر محصول دست یافت.

تعطیل شدن بسیاری از کسب‌وکارهای مرتبط با مصرف مواد غذایی مانند رستوران‌ها،

فعالیت های تأمین غذا و اغذیه، هتل ها و مانند آن، که تأمین مواد اولیه غذایی آن ها از بخش کشاورزی است و همچنین حضور افراد در قرنطینه خانگی، سبب تغییر الگوی مصرف غذا در کشور می شود. این تغییر الگو می تواند بر مصرف کننده، تولید کننده، سرمایه گذار و بازیگران زنجیره ارزش اثرگذار باشد. به طور مثال، انتظار می رود مصرف نان های صنعتی مورد استفاده در اغذیه فروشی ها نسبت به مصرف نان های سنتی با کاهش روبه رو شود. همین وضعیت در خصوص تقاضا برای بسیاری از کالاها مانند کنسروها و دیگر غذاهای نیمه آماده تولیدی صنایع غذایی به وجود آید که در کوتاه مدت و میان مدت اثر منفی بر پایداری تولید بخش کشاورزی خواهد داشت و در صورت آسیب به این بخش از زنجیره تولیدات غذایی، رونق مجدد این بخش ها، هزینه بر است. تشدید فضای نااطمینانی که منجر به تغییر الگوی انتظارات مصرف کننده، تولید کننده، سرمایه گذار و بازیگران زنجیره ارزش خواهد شد، به علت غیرقابل پیش بینی بودن در کوتاه مدت، خطای سیستم برنامه ریزی و مدیریت اقتصادی فعالیت ها را با مشکل مواجه می سازد و چه بسا باعث خنثی شدن سیاست ها و راهکارهای اجرایی دولت و حاکمیت شود.

۳.۲. اثرات کرونا بر بخش مسکن

گسترش و شیوع سریع و ویروس کرونا در اسفندماه ۱۳۹۸ به کاهش شدید فعالیت های اقتصادی، تعطیلی مشاغل و کاهش تعاملات اقتصادی منجر شد و به طور مستقیم اثر خود را در کاهش ۲۴ درصدی تعداد معاملات ماهانه مسکن در شهر تهران نسبت به بهمن ماه ۱۳۹۸ و همچنین کاهش نسبت به معاملات اسفندماه ۱۳۹۷ نشان می دهد. پیش بینی درمورد تداوم وضعیت قیمت و تعداد معاملات مسکن تا حد زیادی مبتنی بر سناریوهای زمانی مهار شیوع و ویروس کرونا متغیر خواهد بود، به نظر می رسد تداوم وضعیت قرمز و تعطیلی و کاهش کسب و کارها مستقیماً به کاهش یا ثبات تعداد معاملات و ثبات یا کاهش قیمت ها در فصل بهار منجر شود. در حوزه اجاره بها به نظر می رسد با توجه به آسیب معیشت خانوار، تثبیت اجاره بها در دو ماه ابتدای سال ۱۳۹۹ محتمل باشد، هرچند در ادامه سال احتمالاً به روند افزایشی بین ۲۰ تا ۳۰ درصد سال های اخیر بازخواهد گشت. موضوع مهم در این حوزه، تشدید شکاف استطاعت خانوار با پرداخت هزینه اجاره بهاست که به نظر، نیازمند مداخله دولت است. در همین حوزه، تجارب مشابه جهانی در حمایت از مستأجران در حال افزایش است. در انگلستان با توجه به شرایط پیش آمده در اثر شیوع کرونا، صاحب خانه ها تا سه ماه آینده از جواب کردن مستأجران خود منع شدند. دولت آلمان درصدد کمک هایی، از جمله ممنوعیت اخراج مستأجران واحدهای مسکونی و تجاری در صورت عدم پرداخت اجاره است، بنابراین، انفعال دولت و وزارت راه و شهرسازی در ایفای نقش ساماندهی بازار مسکن استیجاری، تبعات اقتصادی و اجتماعی نامطلوبی خواهد داشت و تعریف گزینه و بسته های حمایتی و تشویقی در این حوزه الزامی

است. هرچند به لحاظ محدود بودن ابزارهای اقدام در حوزه مسکن استیجاری نمی توان انتظار سیاست مؤثر کوتاه مدت در این حوزه داشت.

الف) بخش عرضه مسکن

توقف الزامی یا خودخواسته، فعالیت کارگاه های ساختمانی شهرها که از اسفندماه سال ۱۳۹۸ مطرح و به مرور اجرا شد و تا پایان فروردین ماه سال جاری ادامه یافت و از آن پس به مرور به روال معمول نزدیک شد که به مثابه دو ماه تأخیر در تکمیل واحدهای ساختمانی و حداقل ۱۰ درصد کاهش عرضه در نیمه نخست سال ۱۳۹۹ قابل پیش بینی است. دشواری و محدودیت های تردد برون و درون شهری، ملاحظات سلامت نیروی انسانی و تعطیلی کسب و کارهای مرتبط نیز در این کاهش عرضه مؤثر خواهند بود.

ب) بخش تقاضای مسکن

تداوم رشد قیمت مسکن در واپسین ماه سال ۱۳۹۸ با ۸/۶ درصد رشد قیمت نسبت به بهمن ماه، متوسط قیمت هر مترمربع واحد مسکونی در مناطق ۲۲ گانه شهر تهران در اسفندماه به بیش از ۱۵/۵ میلیون تومان رسید، که یکی از بیشترین نوسانات ماهانه مسکن در سال های اخیر به شمار می آید که در مجموع در سال ۱۳۹۸ با بیش از ۶۰ درصد افزایش قیمت در تداوم رشد ۷۰ درصدی قیمت مسکن سال ۱۳۹۷ (آمار شهر تهران) به شکاف یکسره بین استطاعت خرید مسکن خانوار و تقاضای مصرفی مسکن با قیمت های عرضه مسکن دامن زده است. هرچند درصد کاهش قابل ملاحظه تعداد معاملات مسکن نسبت به ماه قبل و نیز ماه مشابه سال قبل نشانگر عدم کشش بازار مصرفی و احتمالاً سهم بالای تقاضای بازار سرمایه مسکن در امتداد تحولات ارزی و افزایش قیمت مصالح ساختمانی عمده و چشم انداز تحولات اقتصادی سال ۱۳۹۹ قابل تفسیر است. بر این اساس دور شدن متقاضیان واقعی از بازار مسکن و فاصله بیشتر استطاعت مسکن خانوار به کاهش تقاضای مصرفی منجر خواهد شد. تقاضای سرمایه ای، اما بیشتر تابع چشم انداز کلان اقتصادی و وضعیت سایر بازارها خواهد ماند، هرچند اجرایی شدن قوانین در مورد خانه های خالی و گران قیمت می تواند اندکی از این تقاضا بکاهد و وضعیت بازار را تعدیل کند.

ج) اشتغال (مسکن)

همانند سایر حوزه ها، اثرپذیری منفی و افزایش بیکاری ناشی از شیوع کرونا در بخش مسکن و ساختمان نیز قطعی است، اما شدت آن برحسب گروه های فعالیت عمده متفاوت خواهد بود. به نظر می رسد کمترین اثر شغلی منفی در حوزه صنایع و تولیدکنندگان مصالح ساختمانی خواهد بود که قابل اغماض است. در حوزه فروشندگان کالا و مصالح ساختمانی آثار منفی اقتصادی و اشتغال ملموس خواهد بود. در حوزه مشاغل خدماتی مرتبط با مسکن و ساختمان و همچنین فعالیت خرید و فروش و بنگاه های مسکن و مشاورین املاک، آسیب پذیری اقتصادی و شغلی قابل توجه و نیازمند تدارک تمهیدات مناسب است.

۴.۲. اثرات کرونا بر بخش تجارت خارجی

براساس گزارش های بین المللی، شیوع ویروس کرونا، صادرات ایران به کشورهای همسایه را محدود کرده است. براین اساس، درحالی که بیش از نیمی از درآمد کشور از محل کانال های تجارت منطقه ای تحقق می یابد، همسایگان ایران، یکی پس از دیگری مرزهای خود را با کشور بسته یا تبادلات خود را به شدت محدود کرده اند. بنابراین، صادرات ایران به شدت کاهش یافته است.

از آنجا که چین، اولین شریک تجاری ایران است، بعد از اولین گزارش شیوع ویروس کرونا در ووهان چین در ماه دسامبر، ایران نسبت به محدود کردن سفرها به چین و بالعکس تاحدودی بی میلی نشان داد چراکه حدود ۲۳ درصد از صادرات غیرنفتی کشور (بیش از ۸ میلیارد دلار) در ۱۱ ماهه ابتدای سال ۱۳۹۸ به چین بوده است. در شرایطی که صادرات نفت ایران به کمترین میزان خود در ۴ دهه گذشته رسیده بود، حفظ تجارت با چین دور از انتظار به نظر نمی رسید. اقدامی که اگر موقتاً متوقف می شد شاید سطح بحران فعلی از حیث تبعات اقتصادی و انسانی آن به مراتب کمتر بود و چه بسا نیاز به استقراض ۵ میلیارد دلاری از صندوق بین المللی پول برای کنترل شیوع این ویروس در کشور احساس نمی شد.

براساس گزارش های بین المللی، تجارت خارجی ایران در سال ۲۰۲۰ با کاهش ۱۶ میلیارد دلاری به حدود ۷۰ میلیارد دلار خواهد رسید. از طرف دیگر با توجه به کاهش صادرات نفت ایران از ۲۸/۲ میلیون بشکه در روز (۲ سال پیش) به شرایط فعلی با چند صد هزار بشکه در روز، حتی قبل از شیوع ویروس کرونا نیز مقامات کشور به خوبی می دانستند که قادر به کاهش صدمات اقتصادی وارده به خانوارها و به خصوص اقشار کم درآمد جامعه نیستند. از طرف دیگر بودجه سال ۱۳۹۹ کشور با نرخ ۵۰ دلاری فروش هر بشکه نفت تهیه شده است. در این بین، شاهد کاهش قیمت نفت سنگین ایران به زیر ۱۵ دلار در همین ابتدای سال هستیم. براساس پیش بینی های واقع بینانه موجود، نرخ هر بشکه نفت در سال ۲۰۲۰ بین ۱۷ تا ۴۲ دلار در هر بشکه خواهد بود. اتفاقی که باعث می شود میانگین قیمت نفت در این سال بین ۲۰ تا ۲۵ دلار باشد. به طور کلی به نظر می رسد کسری بودجه از این محل می تواند خود باعث اختلالات قابل توجه در اقتصاد داخلی ایران شود. کسری که بخش عمده ای از آن براساس بودجه ۱۳۹۹، باید توسط انتشار اوراق مالی توسط دولت پوشش داده شود. این درحالی است که براساس توصیه نهادهای بین المللی، در شرایط بحران دولت ها باید برای حمایت از اقتصاد اقدام به باز خرید اوراق خزانه کنند. اقدامی که در کشورهای توسعه یافته شامل ایالات متحده انجام گرفت. بنابراین اثرات انتشار ویروس کرونا بر صادرات نفتی ایران را می توان از چند جنبه مورد بررسی قرار داد. نخست اینکه، چین یکی از بزرگ ترین مشتریان نفتی ایران است و کاهش حجم تقاضای نفت این کشور به دلیل شیوع ویروس کرونا، حجم اندک صادرات نفت ایران به این کشور را با محدودیت بیشتری مواجه می سازد. و براساس برآوردها، میزان صادرات نفت خام عربستان به چین، در حدود ۵۰۰ هزار بشکه در روز کاهش یافته و با توجه به وضعیت تحریمی، صادرات نفت ایران به چین بسیار دشوارتر از رقبای آن است. لذا

نخستین اثر ویروس کرونا بر ایران، از حیث کاهش و حتی قطع صادرات نفت خام به چین، قابل توضیح است. دوم اینکه به دلیل سقوط قیمت نفت (به دلیل کاهش تقاضا و اضافه عرضه نفت ناشی از شکست نشست اوپک پلاس)، حتی اگر مقدار صادرات نفت ایران تغییری نداشته باشد، میزان درآمدهای ارزی صادرات نفت حدوداً نصف خواهد شد. البته باید توجه داشت قیمت نفت صادراتی ایران به دلیل درجه چگالی مایعات نفتی و پتروشیمی آن، کمتر از قیمت سبد اوپک است. همچنین به دلیل شرایط تحریمی کشور، برای فروش نفت هزینه‌ها و همچنین تخفیف‌های بیشتری باید در نظر گرفته شود که این امر به کاهش بیشتر درآمد صادراتی نفت ایران منجر خواهد شد.

۵.۲. اثرات کرونا بر بخش‌های پتروشیمی، صنعت و معدن

الف) پتروشیمی

ظرفیت تولیدی مناسبی برای انواع اقلام مورد نیاز از جمله مواد ضد عفونی کننده و شوینده‌ها در کشور وجود دارد. اما بنا به دلایل متعدد از جمله تأمین نیاز داخلی، محدودیت در ورود به بازارهای صادراتی و کمبود مواد اولیه، تولید واقعی شرکت‌های فعال، کمتر از ظرفیت ایجاد شده بوده است. برای نمونه، ظرفیت اسمی تولید اتانول در کشور ۲۱۰ میلیون لیتر در سال است، ولی تولید واقعی معادل یک سوم این مقدار است. این درحالی است که در شرایط معمول مقدار مصرف داخلی ماده ضد عفونی کننده اتانول کمتر از تولید آن در کشور بوده به طوری که ۶/۸ میلیون لیتر آن در سال ۱۳۹۷ صادر شده است. ظرفیت اسمی تولید انواع پودرهای شوینده در کشور حدود ۱۷۰۰ هزار تن است، که بیش از ۹۸ درصد نیاز بازار داخلی به انواع پودر شوینده توسط تولید کنندگان داخلی تأمین می‌شود. این درحالی است که تمامی واحدهای تولیدی کشور در این بخش با ۵۰ تا ۶۰ درصد ظرفیت کار می‌کردند. حجم مصرف سالیانه صابون در ایران رقمی نزدیک به ۶۰ هزار تن است که حدود ۸۵ درصد نیاز بازار داخلی در این بخش توسط تولید کنندگان داخلی تأمین می‌شود. شایان ذکر است از ابتدای اسفندماه ۱۳۹۸ تا ۱۷ فروردین ماه سال جاری، ۲۷/۲ میلیون عدد ماسک و ۱۰/۹ میلیون لیتر الکل توسط واحدها تولید و در اختیار وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قرار گرفته است. همچنین با استفاده از ذخایر الکل، میزان تحویل الکل به شبکه طی این مدت بیش از ۱۸ میلیون لیتر بوده است. با توجه به افزایش تقاضا برای ماسک در شرایط فعلی، از لحاظ تأمین مواد اولیه تولید ماسک مانند پارچه ماسک (ملت بلون و اسپان باند) در کشور مشکلی وجود ندارد. درخصوص تأمین کش قیطانی مورد مصرف در ماسک، مشکلاتی وجود دارد که مقرر شده این مشکل با محوریت وزارت صمت و همکاری تولید کنندگان به قید فوریت مرتفع گردد. باین وجود جدول ذیل عملکرد کمی درخصوص تولید اقلام پیشگیری و مقابله با کرونا ارائه شده است.

جدول (۲). آمار تولید صنعتی اقلام پیشگیری و مقابله با کرونا

ردیف	نام محصول	تولید روزانه قبل از شیوع	تولید روزانه بعد از شیوع	واحد شمارش	نرخ رشد (درصد)
۱	اتانول (الکل)	۱۷۰	۳۰۰	هزار لیتر	۲ برابر
۲	انواع ماسک	۲۰۰	۱۰۰۰	هزار عدد	۵ برابر
۳	مواد ضد عفونی	۵۰	۴۰۰	هزار لیتر	۸ برابر
۴	دستکش طبی	۲	۴,۵	میلیون عدد	بیش از ۲ برابر
۵	لباس یکسره	۱۱۶	۳۲۰۰۰	عدد	۲۵۰ برابر
۶	شیلد محافظ صورت	۷۰	۲۱۰۰۰	عدد	۲۵۰ برابر
۷	مایع دستشویی	۳۳۳	۴۵۰	تن	۳۵ درصد
۸	صابون	۱۸۴	۲۴۱	تن	۳۰ درصد

منبع: گزارش اهم اقدامات وزارت صنعت، معدن و تجارت برای مقابله با ویروس کرونا

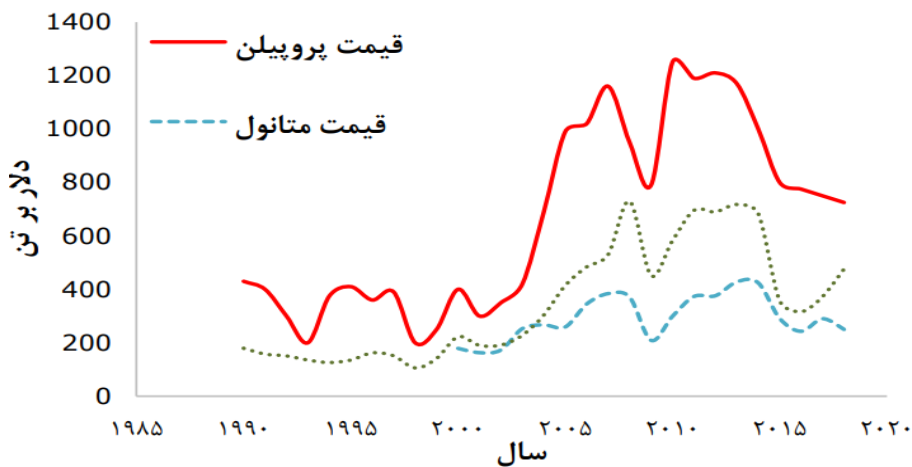
در مجموع با در نظر گرفتن میزان صادرات و واردات در کالاهای فوق، می توان نتیجه گرفت امکان تولید انواع اقلام مورد نیاز برای مقابله با ویروس کرونا در کشور وجود دارد. لکن با افزایش چند برابری تقاضا و ایجاد بازار سوداگرانه، لازم است دستگاه های اجرایی متولی با هماهنگی و تعامل مناسب با فعالان اقتصادی بخش های مربوط با افزایش میزان تولید و برطرف کردن تنگنای احتمالی، نیاز بازار را مدیریت و به خوبی تأمین کنند. **شایان ذکر است ظرفیت های موجود در کشور برای نمونه درخصوص پارچه مورد نیاز برای تولید ماسک بهداشتی به گونه ای است که علاوه بر قابلیت تأمین نیاز داخل امکان صادرات آن نیز وجود دارد.**

در حوزه صنعت پتروشیمی، کاهش فروش و درآمدهای ارزی حاصل از صادرات، کاهش ارزش سهام شرکت های پتروشیمی، از دست دادن بازارهای صادراتی، تشدید مشکلات حمل و لجستیک از جمله چالش های صنعت پتروشیمی کشور در شرایط شیوع ویروس کروناست. در این خصوص راهکارهایی از جمله اعزام هیئت هایی جهت جلوگیری از انسداد مرزهای زمینی با کشورهای همسایه، رایزنی برای برطرف شدن محدودیت ایجاد شده در بخش حمل دریایی و تخلیه بار با کشورهای مقصد، تأمین حداکثری مواد اولیه مورد نیاز صنایع پایین دستی تولید کننده در بورس کالا، پیشنهاد می شود. از سوی دیگر، با بروز بیماری ویروسی کووید - ۱۹ و همه گیری جهانی آن در دنیا، صنعت نفت و گاز در بالادست و پایین دست با دگرگونی فراوانی مواجه شد. کشورهای مطرح صنعتی و مصرف کننده اصلی صنایع پایین دست نفت و گاز خود را به حالت نیمه تعطیل و تعطیل در آورده و قوانین سخت قرنطینه را

اجرا کردند. کاهش تقاضای نفت در کل جهان در پی کاهش تقاضای محصولات پایین دستی صنایع نفت و گاز و عدم هماهنگی کشورهای اصلی تولیدکننده نفت (عربستان، روسیه و آمریکا) درخصوص تعدیل عرضه نفت، سبب افت شدید قیمت نفت شد. در شرایط عادی قیمت محصولات پتروشیمی در گروه‌های مختلف، با الگوی خاص و وقفه‌های زمانی متفاوت تابعی از تغییرات قیمت نفت است. به گونه‌ای که محصولات متانول، آل. پی. جی و آروماتیک‌ها در کمترین وقفه زمانی، پلیمرها در مرحله بعدی و اوره و آمونیاک با وقفه طولانی‌تر متأثر از تغییرات قیمت نفت می‌شوند. اما در شرایط فعلی فراگیری آثار و تبعات ویروس کرونا تا حدودی معادلات مربوط به وقفه‌های زمانی را به هم زده است و قیمت محصولات پتروشیمی همزمان با افت قیمت نفت کاهش یافته است. در نمودار زیر، روند تغییرات قیمت نفت و ست تگزاس اینترمیدیت با دو محصول پتروشیمی متانول و پروپیلن نشان داده شده است.

نمودار (۵). تغییرات کاهش قیمتی نفت و محصولات پتروشیمی متانول و پروپیلن (زمان

شیوع کرونا)



بنابراین براساس وجود همبستگی بالایی بین قیمت نفت و قیمت محصولات پتروشیمی می‌توان پیش‌بینی کرد که درآمد صنعت پتروشیمی در سال ۱۳۹۹ حدود ۳۰ درصد کمتر از درآمد آن در سال ۱۳۹۸ خواهد بود. در مجموع افت قیمت محصولات پتروشیمی و کاهش مقدار فروش محصولات پتروشیمی به دلیل اتخاذ شرایط قرنطینه و بسته شدن مرزهای زمینی توسط کشورهای همسایه و مشکلات پیش آمده در تخلیه بار کشتی‌ها در حمل دریایی و کاهش درآمدهای ارزی حاصل از صادرات محصولات پتروشیمی را در پی دارد.

ب) بخش صنعت

آثار ویروس کرونا در حوزه صنعت، از دو جنبه بین‌المللی و داخلی قابل بررسی است. در صنایع مختلف حوزه ساخت، به خصوص صنایعی مانند خودروسازی که قطعات پیشرفته این صنایع عمدتاً از کشور چین وارد می‌شود، در تأمین قطعات سال ۱۳۹۹ با چالش عمده مواجه می‌شوند. اگرچه شیوع ویروس کرونا موجب کاهش تقاضای خودرو در حال حاضر شده است اما، پیش‌بینی‌ها حاکی از آن است که با فروکش کردن این ویروس در انتهای فصل بهار و افزایش درخواست خودرو برای ابتدای تابستان و سفرهای تابستانی، احتمالاً این بازار با رشد تقاضا روبه‌رو خواهد شد. به لحاظ داخلی، بیشترین آسیب‌پذیری واحدهای تولیدی صنعتی در اثر شیوع ویروس کرونا را می‌توان در سه بخش زیر خلاصه کرد:

- دیون عقب‌افتاده واحدهای تولیدی (بانکی، بیمه تأمین اجتماعی و مالیاتی).
- بلاتکلیفی واحدهای تولیدی در اثر عدم قطعیت در تصمیم‌گیری‌های دولت.
- مشکلات قراردادی شرکت‌های طرح (پروژه) محور در شرایط اپیدمی.

ج) معدن و صنایع معدنی

بخش معدن و صنایع معدنی، حدود ۳۰ درصد از صادرات غیرنفتی ایران را به خود اختصاص داده است. از میان محصولات مختلف صادراتی به سایر کشورها، محصولات زنجیره فولاد، مس، سیمان، سنگ‌های ساختمانی، تزئینی و کاشی و سرامیک مهم‌ترین محصولات صادراتی ایران است. کل صادرات محصولات معدن و صنایع معدنی در ۵ ماهه نخست سال ۱۳۹۹ از نظر وزنی، ۴۸ میلیون تن و از نظر ارزشی ۴/۴ میلیارد دلار بوده است. از مجموع صادرات محصولات معدن و صنایع معدنی، حدود ۲/۳ میلیارد دلار به کشورهای همسایه (صادرات زمینی) انجام شده است.

در حوزه معدن و صنایع معدنی، رکود بازارهای جهانی و کاهش تقاضا، افزایش موجودی انبارهای فلزات اساسی، روند کاهشی قیمت جهانی محصولات معدن و صنایع معدنی و ایجاد محدودیت در صادرات این محصولات به کشورهای همسایه از جمله مهم‌ترین آثار شیوع این ویروس است. از جمله مهم‌ترین آثار شیوع این ویروس بر بازارهای محصولات معدن و صنایع معدنی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- توقف یا کند شدن روند صادرات زمینی به برخی کشورهای همسایه مانند عراق، ترکیه، پاکستان و....
- از دست رفتن بازارهای صادراتی در کشورهای همسایه و جایگزین شدن محصولات صادراتی ایرانی با محصولات سایر کشورها.

- تحت تأثیر قرار گرفتن صادرات دریایی محصولات معدن و صنایع معدنی (افت قیمت و تقاضا).
- کاهش درآمد ارزی کشور از محل صادرات محصولات معدنی و صنایع معدنی.
- رکود بازار داخلی، کاهش مصرف داخلی محصولات معدن و صنایع معدنی و کاهش فروش

تولید کنندگان.

- تعدیل نیروی کار معادن و صنایع معدنی در کوتاه مدت و میان مدت (به ویژه معادن کوچک و متوسط و واحدهای صنایع معدنی بخش خصوصی).

- تحت تأثیر قرار گرفتن بازار بورس و افت ارزش سهام شرکت ها.

از مهم ترین مأموریت های دولت در خصوص کاهش تأثیر ویروس کرونا بر حوزه معادن و صنایع معدنی، علاوه بر اقدامات حمایتی بانکی، بیمه و مالیات، رایزنی مقامات وزارت خارجه ایران با کشورهای همسایه و تعریف پروتکل برای باز شدن مرزها جهت تداوم تجارت زمینی بین ایران و کشورهای همسایه است. از طرفی به منظور جلوگیری از تعطیلی معادن کوچک و متوسط به ویژه معادنی که از طریق صادرات محصولات خود به کشورهای مختلف مانند چین، عراق، افغانستان و... فعالیت می کنند، پیشنهاد می شود با مصوبه شورای عالی معادن، محاسبه حقوق دولتی با توجه به واقعیات موجود و نوسانات بازارهای داخلی و بین المللی انجام شود.

۲.۶. اثرات کرونا بر بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات

فناوری اطلاعات این ظرفیت را دارد که با کاهش تماس فیزیکی از طریق ظرفیت های دورکاری، آموزش الکترونیکی، بانکداری الکترونیکی و خرید الکترونیکی با شیوع ویروس کرونا مقابله کند. دیگر ظرفیت فناوری اطلاعات، کمک به ترویج اطلاعات درست و مبارزه با اطلاعات جعلی است. اما استفاده از این ظرفیت ها نیازمند سیاست گذاری از جنس رفع موانع و تسهیل سرمایه گذاری در توسعه زیرساخت ها است. شیوع ویروس کووید-۱۹ در عین حال که باعث ضربه اقتصادی به شرکت های فعال در بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات شده، ضرورت استفاده از ابزارهای فناوری اطلاعات را برای مدیریت بهینه شیوع بیماری از طریق شناسایی و کنترل افراد ناقل و کاهش تماس فیزیکی پررنگ تر ساخته است. فناوری اطلاعات در بحران ها و مواقع اضطراری قابلیت های متعددی در بهینه سازی استفاده از منابع و انجام امور از راه دور و کاهش تماس فیزیکی عرضه می کند که این قابلیت ها می تواند در بحران شیوع ویروس کووید-۱۹ نیز به کار آید. در ایران، شرکت های فعال در حوزه خدمات فناوری اطلاعات، برای مقابله با آسیب های ویروس کرونا تمهیداتی از جمله عدم استفاده از دستگاه های ثبت تردد مبتنی بر اثر انگشت، شیفتی کردن حضور نیروها، استفاده بیشتر از دورکاری و استفاده از وسایل تردد درستی اینترنتی برای عبور و مرور کارکنان را برقرار کردند. آنچه احتمالاً به کشور ما برای مقابله با شرایط این گونه کمک کرده، رویکرد درست و به موقع در زنجیره تأمین بیشتر شرکت های ایرانی است که انبارهای متعددی از مواد اولیه را همیشه در اختیار دارند. از این جنبه، تأثیر شیوع ویروس کرونا بر شرکت های تولیدی ایرانی حوزه فناوری اطلاعات را می توان تعدیل شده تر از سایر کشورهای جهان پیش بینی کرد.

۱,۶,۲. ظرفیت های فناوری اطلاعات برای مدیریت شیوع ویروس کرونا

این ظرفیت ها در گزارش حاضر به سه دسته کلی شناسایی و کنترل افراد ناقل، کاهش تماس فیزیکی، مبارزه با نشر اطلاعات غلط در رسانه های اجتماعی تقسیم شده است:

- شناسایی و کنترل افراد ناقل

شناسایی و کنترل افراد ناقل شیوع سریع ویروس کرونا منابع بخش بیمارستانی را با کمبود مواجه کرده است. کیت های تشخیص بیماری کرونا هزینه بالایی دارند و به تعداد کافی در دسترس نیستند. از این رو ضروری است که افرادی که احتمال بیشتری دارد که آلوده به ویروس کرونا باشند آزمایش شوند و از مراجعه غیر ضروری یا اشتباه افراد به بیمارستان ها و مراکز درمانی و انجام تست های غیر ضروری جلوگیری شود.

- کاهش تماس های فیزیکی

یکی از مهم ترین عوامل شیوع ویروس کرونا، تماس فیزیکی است. از جمله قابلیت های فناوری اطلاعات نیز فراهم سازی امکان انجام امور در فاصله دورتر است. مواردی از خدمات فناوری اطلاعات که نیاز به تماس فیزیکی را کاهش می دهند عبارت اند از: دور کاری، آموزش الکترونیکی، بانکداری الکترونیکی.

- آموزش الکترونیکی

باید توجه داشت که در شرایط بحرانی پیش آمده، انتظار می رود مشکلات بیشتری برای آموزش الکترونیکی دانش آموزان مناطق محروم بوجود آید. سامانه هایی که برای آموزش انتخاب می شوند یا باید از تلفن های هوشمند قدیمی پشتیبانی کنند یا تنها سامانه های پیام رسان با قابلیت پشتیبانی اتصال از طریق مرورگر تلفن همراه و بی نیاز از نصب نرم افزار جداگانه، از سوی آموزش و پرورش حمایت شوند. نهایتاً باید برنامه ای برای شناسایی دانش آموزان نیازمند که تلفن هوشمند ندارند در دستور کار قرار گیرد. در این زمینه، تجربه کشورهای دیگر در عرضه تلفن هوشمند قفل شده برای کاربردهای خاص به خانوارها و کودکان مناطق محروم برای کاهش شکاف دیجیتالی می تواند مورد توجه قرار گیرد.

- بانکداری الکترونیکی

پول نقد یکی از ابزارهای مهم انتقال آلودگی است. از جمله مواردی که دریافت و پرداخت پول نقد در آن شایع است پرداخت های خرد است. پیشنهاد می شود بانک مرکزی با مبالغ پیش نویس الزامات، ضوابط و فرایندهای اجرایی پرداخت بان در نظام پرداخت کشور که در سال ۱۳۹۷ تهیه شده و الزام و نظارت بر هم پذیرندگی این ابزارها، پرداخت الکترونیکی خرد را ساماندهی کند.

۱.۷.۱. اثرات کرونا بر بخش آموزش

آغاز شیوع ویروس کرونا در دسامبر ۲۰۱۹ در شهر ووهان چین به حدی رسید که مدارس و دانشگاه‌ها از جمله اولین نهادهایی بودند که از سوی دولت چین تعطیل شدند. بر همین منوال، با توجه به خطر انتقال سریع این ویروس به خصوص در مکان‌های پر ازدحام و با عنایت به حجم گسترده جمعیت دانش‌آموزی و دانشجویی در کشور ایران، از همان ابتدای شیوع ویروس کرونا مدارس و دانشگاه‌ها تعطیل شدند. سیاست دولت در این مدت این بوده که «مدارس و دانشگاه‌ها تعطیل است، لکن آموزش و یادگیری تعطیل نیست» بر همین اساس سازوکارهای بسیار گسترده‌ای را برای پیشبرد امور آموزشی و تحقیقاتی با تمرکز بر بستر فضای مجازی و آموزش از راه دور طراحی و تدوین نموده‌اند.

۱.۸.۲. اثرات کرونا بر بخش صنعت گردشگری

بیماری همه‌گیر ویروس کرونا که طی چند هفته در سراسر جهان منتشر شده است، نه تنها تأثیر قابل توجهی در سلامت عمومی داشته بلکه یکی از ارکان اصلی اقتصاد جهان یعنی صنعت گردشگری را نیز تحت تأثیر قرار داده است. برای کنترل شیوع ویروس، بسیاری از کشورها محدودیت‌های مسافرتی اعمال کرده‌اند و به همین دلیل سفرهای بین‌المللی از آوریل سال ۲۰۲۰ تقریباً به‌طور کامل متوقف شده است. درحالی‌که خطوط هوایی شاهد کاهش بی‌سابقه مسافر هستند، سایر شاخه‌های صنعت گردشگری با مشکلات مشابه از بسته شدن صنایع غذایی و آشامیدنی گرفته تا کاهش تعداد میهمانان در بخش هتلداری و اسکان روبه‌رو شده‌اند.

پیامدهای مالی شیوع ویروس کرونا درحال حاضر در صنعت گردشگری آشکار شده و پیش‌بینی‌های سالانه چشم‌انداز نویدبخشی را نشان نمی‌دهند. پیش‌بینی‌ها حکایت از آن دارد که در سال ۲۰۲۰، درآمد جهانی صنعت گردشگری با کاهش ۲۰ درصدی مواجه شده و از ۷۱۱٫۹۴ میلیارد دلار به ۵۶۸٫۶ میلیارد دلار خواهد رسید. اگرچه این روند به احتمال زیاد در سراسر جهان قابل رؤیت است، پیش‌بینی می‌شود صنعت گردشگری در برخی مناطق با آسیب بیشتری نسبت به سایر مناطق روبه‌رو شود. براساس آخرین تخمین‌ها، آسیا با بیشترین کاهش درآمد صنعت گردشگری در سال ۲۰۲۰ مواجه خواهد شد که از این میان چین سهم بیشترین درآمد از دست‌رفته را به خود اختصاص خواهد داد.

در این میان، ایران درحالی‌که تحت تحریم‌های شدید آمریکا به سر می‌برد و اقتصادش با فشار شدیدی مواجه است، به درآمد حاصل از گردشگری نیاز فراوان دارد. کرونا ضربه‌ای سخت را بر این صنعت وارد آورده است. آژانس‌های گردشگری و هتلداران بیشترین ضرر را از نظر تأثیر کرونا ویروس بر صنعت گردشگری دیده‌اند و حداقل برای چند ماه یا حتی یک سال کامل، باید این ضرر را متحمل شوند. این تأثیر تا سال ۲۰۲۱ ادامه پیدا خواهد کرد. ویروس کرونا صنعت گردشگری جهانی را دچار مشکل کرد از جمله هتل‌های زنجیره‌ای بزرگ و پلتفرم‌های دیجیتال مثل بوکینگ، ناوگان‌های

حمل و نقل زمینی، ریلی و دریایی، هوایی و اپراتورهای کروز و ... را وادار به لغو رزروها در کشورهای آسیایی کرد. این ها تنها شمار کمی از ضربه های سخت به صنعت سفر هستند که دچار سریع ترین واکنش ها مخصوصاً در زمانی شدند که این شیوع در سال جدید که یکی از پرتددترین فصل های سفر در آسیا مخصوصاً ایران که در بحران اقتصادی قرار داشته، رخ داده است. ایام عید در ایران یکی از مهم ترین زمان ها (فصل پیک) برای کسب و کار عرصه گردشگری محسوب می شد زیرا به دلیل تعطیلات، بیشترین سفرها توسط گردشگران داخلی صورت می گرفت. سفرهایی که منجر به رزرو هتل های شهرهای مختلف در ایران از جمله مشهد، شیراز، کیش و ... می شد و میزان قابل توجهی از درآمد سالانه معمولاً در اوقات آخر سال کسب می شد که با توجه به ادامه شیوع این ویروس برای بعد از تعطیلات عید احتمالاً برخی از فعالان این حوزه ورشکست خواهند شد.

۱.۹.۲ اثرات کرونا بخش بودجه دولت

گسترش ویروس کرونا جدید از ابتدای اسفندماه ۱۳۹۸ همه ابعاد اقتصادی کشور را تحت تأثیر خود قرار داده است. تعطیلی برخی بنگاه ها، کاهش اشتغال، کاهش تولید، کاهش قدرت خرید، کاهش تقاضا و فهرستی ادامه دار از این دست. با این حال، بودجه دولت به عنوان نهادی که مسئولیت کنترل شوک های بیرونی بر اقتصاد را بر عهده دارد بیش از سایر عوامل فعال اقتصادی تحت تأثیر تبعات گسترش ویروس کرونا است. چرا که از سویی با کاهش فعالیت ها و تولید، درآمدهای مالیاتی دولت کاهش خواهد یافت و از سوی دیگر با توجه به وظایفی چون پوشش هزینه های پزشکی و بهداشتی و حمایتی با افزایش مخارج مواجه است. با توجه به اینکه سازمان بهداشت جهانی شیوع بیماری را پاندمی یا همه گیری جهانی دانسته به نظر می رسد هزینه های دولت در ماه های آینده به طور فزاینده ای افزایش خواهد یافت. در این بخش با تحلیل آسیب شناسانه وضعیت بودجه دولت به پیش بینی میزان آسیب پذیری بودجه دولت از تبعات اقتصادی این ویروس پرداخته می شود. از این رهگذر، ابتدا تصویری از وضعیت درآمدها و مخارج دولت قبل از ورود ویروس کرونا به ایران ارائه می شود و سپس تلاش می شود میزان آسیب پذیری درآمدهای نفتی، درآمدهای مالیاتی و مخارج دولت از شیوع کرونا تحلیل گردد.

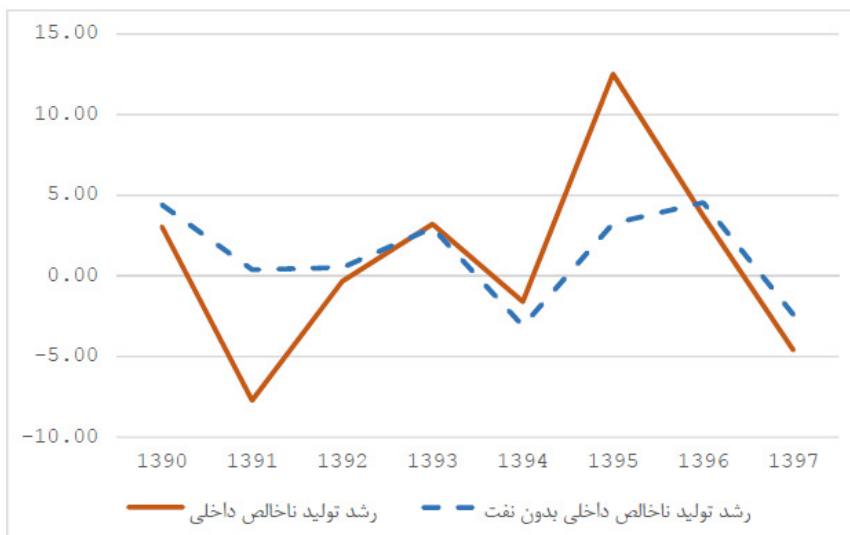
در مجموع از لحاظ منابع با توجه به کوچک شدن اقتصاد به دلیل رکود ناشی از شوک بیرونی ویروس کرونا، کاهش تقاضا برای نفت و افت شدید قیمت نفت در کنار برخی اقدامات و سیاست های حمایتی تولید، چنان که تاکنون برخی اقدامات این چنینی دولت نظیر تعویق پرداخت مالیات ها اعلام شده است، انتظار کاهش در سمت منابع بودجه دولت در سال ۱۳۹۹ را خواهیم داشت. مجموع دو وضعیت ذکر شده، یعنی افزایش مخارج و کاهش منابع به معنای بروز احتمالی کسری بودجه بسیار بزرگ تر از آن چیزی است که تاکنون اقتصاد ایران شاهد آن بوده است.

۱۰,۲. اثرات کرونا بر بخش تولید و اشتغال

الف) تولید

تولید ناخالص داخلی کشور به‌عنوان یکی از مهم‌ترین متغیرهای کلان اقتصادی در دو سال اخیر وضعیت چندان مناسبی نداشته است. خروج آمریکا از برجام در سال ۱۳۹۷ محدودیت‌های زیادی در حوزه مبادلات مالی و تجاری برای کشور ایجاد کرد. بخش عمده‌ای از درآمدهای ارزی کشور از محل فروش نفت حاصل می‌شد که با بازگشت تحریم‌های نفتی، به‌شدت محدود شد. تحریم‌های مالی و تجاری به افزایش هزینه‌های مبادلاتی انجامید که این موضوع به‌نوبه خود تقویت‌کننده افزایش قیمت‌ها شد. افزایش نااطمینانی‌ها و انتظارات تورمی، بی‌ثباتی در بازار ارز و نوسانات سایر بازارها علاوه بر بی‌ثبات کردن اقتصاد و افزایش تورم منجر به صدمه‌های جدی بر پیکر تولید کشور شد. مجموعه چنین عواملی باعث شد به‌رغم رشد مثبت سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ و پیش‌بینی تداوم آن برای سال ۱۳۹۷، در عمل در سال ۱۳۹۷ اقتصاد کشور با رشد منفی ۴,۹ درصدی مواجه شود. در نمودار زیر رشد تولید ناخالص داخلی کشور با نفت و بدون نفت در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۷ نمایش داده شده است.

نمودار (۶). رشد تولید ناخالص داخلی و رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت

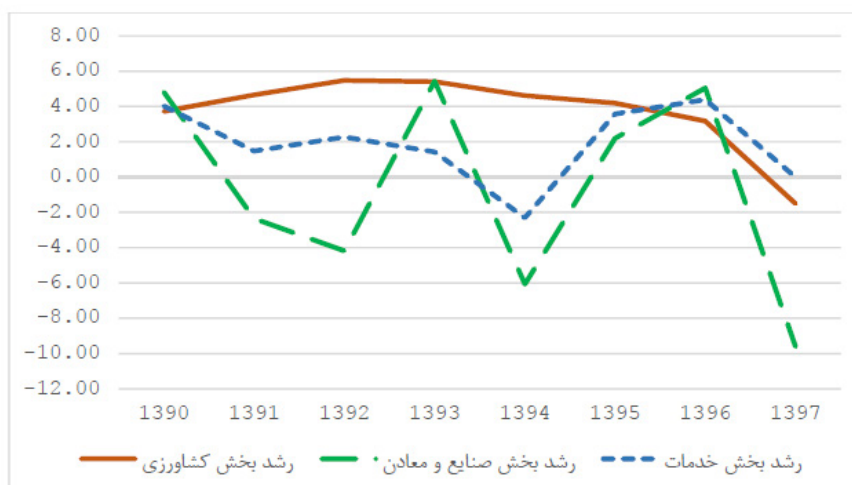


منبع: مرکز آمار ایران

چنان‌که ملاحظه می‌شود رشد تولید ناخالص داخلی بدون نفت در سال ۱۳۹۷ کاهش کمتری را نسبت به کل تولید ناخالص داخلی تجربه کرده (۲,۴- درصد) که با توجه به تحریم‌های شدید نفتی دور از انتظار نبوده است. باید توجه داشت که این رشد منفی تولید ناخالص داخلی سال ۱۳۹۷ در درون

بخش های عمده اقتصادی به طور متناسب رخ نداده است، به گونه ای که بخش صنعت و معدن با بیشترین آسیب مواجه بوده و رشد ۹٫۶- درصدی داشته است. رشد تولیدات کارخانه ای نیز در سال ۱۳۹۷ برابر با ۵٫۶- درصد بوده است. در نمودار زیر، رشد بخش های عمده اقتصادی در سال ۱۳۹۷-۱۳۹۰ آورده شده است. در سال ۱۳۹۷ بخش کشاورزی شد ۱٫۵- درصدی را تجربه کرده و بخش خدمات با رشد صفر نسبت به سال ۱۳۹۶ بدون تغییر باقی مانده است.

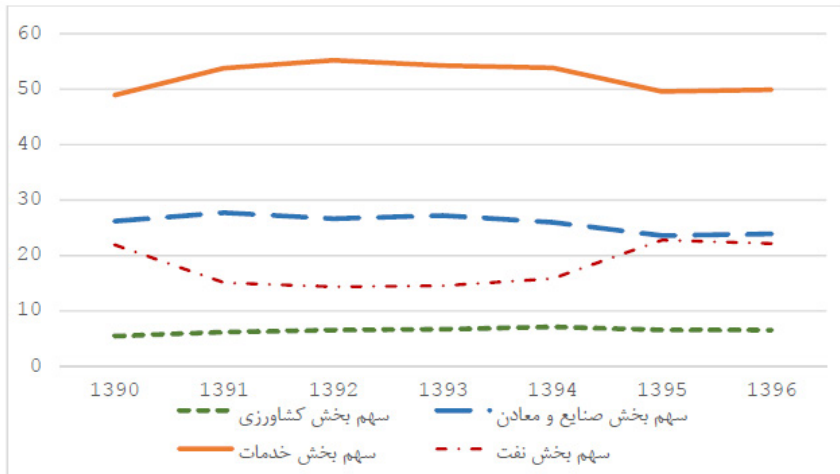
نمودار (۷). رشد بخش های عمده اقتصادی (درصد)



منبع: مرکز آمار ایران

بخش خدمات بیشترین سهم عمده را در تولید ناخالص داخلی دارد و در سال های اخیر سهم در حدود ۵۰ درصدی از تولید ناخالص داخلی را داشته است. در سال ۱۳۹۶ بخش صنعت سهم ۲۴ درصدی و بخش کشاورزی سهم ۷ درصدی از تولید را دارا بوده است. تحول سهم بخش های اقتصادی از کل تولید در کشور در فاصله سال های ۱۳۹۰-۱۳۹۶ در نمودار زیر نشان داده شده است. شناخت کافی از سهم بخش های اقتصادی، بر آوردی از میزان آسیب پذیری تولید در بخش های مختلف را در اختیار ما قرار می دهد. از طرفی، کرونا منجر به تعطیلی بسیاری از کسب و کارهای حوزه خدمات گشته که ۵۰ درصد از بار ارزش افزوده کل اقتصاد را به دوش می کشد که اثر قابل توجهی بر تولید داخلی در سال ۱۳۹۹ خواهد داشت.

نمودار (۸). سهم بخش‌های عمده اقتصادی از تولید ناخالص داخلی (درصد)



منبع: مرکز آمار ایران

چنین پیش‌بینی شده که نرخ رشد تولید ناخالص داخلی با نفت در سال ۱۳۹۸، ۷٫۲- درصد و نرخ رشد محصول ناخالص داخلی بدون نفت به صفر درصد خواهد رسید. صندوق بین‌المللی پول قبل از موضوعیت یافتن کرونا، رشد تولید در سال ۱۳۹۸ را ۹٫۶- درصد و برای سال ۱۳۹۹ مثبت ۰٫۶ درصد پیش‌بینی کرده است که با توجه به اتفاقات مربوط به ویروس کرونا این پیش‌بینی‌ها تعدیل شده و کاهش خواهند یافت.

ب) اشتغال

اشتغال از دیگر متغیرهای کلان اقتصادی است که جزو اهداف دولت بوده و تحولات آن بر نحوه سیاست‌گذاری دولت اثرگذار است. نرخ مشارکت اقتصادی جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر به‌عنوان نماگر میزان عرضه نیروی کار در سال ۱۳۹۷ معادل ۴۴٫۵ درصد بوده است. همان‌طور که در نمودار زیر نمایش داده شده از سال ۱۳۹۴ این نماگر روند افزایشی داشته است. در تابستان ۱۳۹۸ نرخ مشارکت جمعیت ۱۵ ساله و بیشتر به ۴۴٫۹ رسیده است که نسبت به تابستان ۱۳۹۷ افزایش ۰٫۲ درصدی داشته است در تابستان ۱۳۹۸ نرخ مشارکت مردان ۷۲٫۲ و برای زنان ۱۷٫۶ بوده است که نسبت به مقادیر متناظر در تابستان ۱۳۹۷ به ترتیب افزایش ۰٫۵ درصدی و کاهش ۰٫۲ درصدی نشان می‌دهند.

- وضعیت تولید و اشتغال بعد از کرونا

تولید ناخالص داخلی ایران در سال ۱۳۹۷ رشد ۴٫۶- درصدی داشته و برای سال ۱۳۹۸ نیز پیش‌بینی رشد ۷٫۲- درصدی شده بود. این دو رقم، خود به‌اندازه کافی وضعیت نگران‌کننده تولید کشور را

نشان می دهند. با این حال برای سال ۱۳۹۹ قبل از شیوع ویروس کرونا پیش بینی رشد نزدیک به صفر اما مثبت ۰٫۰۶ درصدی شده بود اما گسترش ویروس جدید تولید را از هر دو سمت عرضه و تقاضا با شوک منفی مواجه خواهد کرد. در سمت تقاضا بسیاری از گروه فعالیت ها با کاهش تقاضا مواجه شدند و از ناحیه شوک منفی تقاضا فعالیت های بسیاری در اقتصاد ایران با آسیب های جدی مواجه شده و بعضاً تا آستانه تعطیلی پیش رفته اند. فعالیت های اقتصادی مربوط به اصناف مواد غذایی از جمله رستوران ها، تالارها، طبخ ها، باغ تالارها، سفره خانه ها، کافی شاپ ها و غیره با کاهش فروش محصولات در بازه ۵۰ تا ۹۰ درصدی مواجه شده اند و حتی در مواردی تعطیل شده اند. گروه فعالیت های مرتبط با حوزه گردشگری مشتمل بر تأمین جا، غذا و آشامیدنی ها بیشترین آسیب را دیده اند و باهدف پیشگیری از شیوع ویروس اغلب هتل ها و سایر مراکز اقامتی و فعالیت های زیرمجموعه آنها تعطیل شده اند. گروه حمل و نقل براساس اظهار نظر صنوف با کاهش حداقل ۵۰ درصدی عرضه انواع خدمات مواجه شده اند. گروه فعالیت های فرهنگی شامل سالن های تئاتر و نمایش، باشگاه های ورزشی، موزه ها، ساختمان ها و اماکن تاریخی، کتابخانه ها، شهر بازی ها و سایر فعالیت های سرگرمی و تفریحی طبقه بندی نشده نیز به طور کامل تعطیل شده اند و با کاهش درآمد صد درصدی مواجه شده اند. گروه فعالیت های آموزشی شامل مدارس، مهد کودک ها، دانشگاه ها و سایر فعالیت های آموزشی نیز به طور کامل تعطیل شده اند. گروه پوشاک در همه زیرگروه ها نیز با کاهش تقاضا مواجه شده و بنا بر اظهار نظر صنوف با کاهش فروش حداقل ۵۰ درصدی همه تولیدات مواجه شده اند. فعالیت های دیگر مانند آجیل، خشکبار و سایر محصولات خوراکی و تولید شیرینی، بیسکویت و کیک نیز کاهشی بیش از ۵۰ درصدی فروش را تجربه کرده اند، آن هم در شرایطی که با توجه به نزدیکی عید نوروز انتظار افزایش فروش داشته اند و احتمال خسارت بیشتر ناشی از پیش بینی فروش بالا و خرید مواد اولیه فاسدشدنی بالا نیز وجود دارد. گروه فعالیت هایی مانند آرایشگاه های زنانه و مردانه، شستشو و خشک شویی، فعالیت گرمابه ها، سالن های سونا و ماساژ، فعالیت های مربوط به نظافت ساختمان و نظافت صنعتی و مکانیکی ها و تعمیرکاران خودرو نیز با کاهش تقاضای بیش از ۵۰ درصد مواجه شده و در برخی موارد نیز تعطیل شده اند. همچنین کشورهای همسایه مانند عراق، ترکیه، کویت، پاکستان و ترکمنستان محدودیت های تردد ایجاد کرده اند. این محدودیت های تردد و در برخی موارد بسته شدن مرزها تجارت با کشورهای همسایه را نیز محدودتر خواهد کرد. این موضوع به معنای کاهش (حتی کوتاه مدت) تقاضا برای صادرات کشور ما بوده و علاوه بر تقویت شوک منفی تقاضا به محدود شدن بیشتر ارزآوری کشور می انجامد.

کسب و کارهای آنلاین و استارت آپ ها از شیوع همه گیر ویروس کرونا آسیب دیده اند. به عنوان مثال علی بابا با کاهش ۸۰ درصدی فروش مواجه بوده و ۱۸۲ نفر تعدیل نیروی کار داشته است. اسنپ، تخفیفان، نت برگ، چیلیوری، الو پیک، تی تکس و بسیاری کسب و کارهای آنلاین که در حوزه

حمل و نقل، غذا، سفر و گردشگری، گل و گیاه، مسکن و تبلیغات فعال بوده‌اند با کاهش فروش مواجه بوده‌اند. در مقابل برخی کسب و کارهای اینترنتی که عمدتاً در حوزه بازار آنلاین کالاهای سوپرمارکتی و فیلم فعال بوده‌اند با رشد تعداد مشتری و فروش مواجه بوده‌اند. کسب و کارهایی که بیشترین ضربه را از شرایط موجود دیده‌اند. به همراه اشتغال آن‌ها در جداول ذیل آمده است و این کسب و کارها ۴۸۳۸۹۸۲ نفر شغل که معادل ۲۰/۳۲ درصد از اشتغال کل است را به خود اختصاص داده‌اند. کاهش فعالیت این کسب و کارها می‌تواند منجر به بحران بیکاری شده و رفاه خانوارهای زیادی را تحت تأثیر قرار دهد.

براساس رسته فعالیت‌های آسیب‌دیده در استان‌هایی که بیشترین تعداد مبتلایان به ویروس کرونا را دارند پیش‌بینی می‌شود ۴۰ درصد ارزش افزوده تولیدی کشور در تهران، تحت تأثیر کرونا قرار گرفته است به عبارتی اگر این حوزه‌های فعالیتی دیگر قادر به تولید ارزش افزوده نباشند، ارزش افزوده تولیدی استان تهران ۴۰ درصد کاهش پیدا خواهد نمود و با توجه به سهم ۲۶ درصدی این استان از تولید کشور، اندازه اقتصاد تنها به واسطه تغییرات اقتصادی استان تهران ۱۰ درصد کوچک شده و رفاه اقتصادی مردم به مخاطره کشانده خواهد شد. این موضوع برای سایر استان‌ها نیز قابل توجه و نگران‌کننده است زیرا سهم این بخش‌ها در سایر استان‌های منتخب نیز بسیار بالا است.

در نهایت بر اثر شیوع ویروس کرونا، در حوزه اشتغال هر دو سمت عرضه و تقاضای بازار کار تحت تأثیر قرار گرفته است. تعطیلی و کاهش سطح فعالیت‌های اقتصادی منجر به تعدیل نیرو و کاهش تقاضای کار خواهد شد و عرضه کار نیز کاهش خواهد یافت، زیرا برخی مستقیماً با بیماری درگیر شده‌اند و برخی دیگر، غیرمستقیم با اقدامات خودمراقبتی و کاهش تعاملات، ساعات کاری خود را کاهش داده‌اند. بنابراین به نظر می‌رسد در سال ۱۳۹۹ با کاهش نرخ مشارکت و کاهش اشتغال مواجه خواهیم بود. فعالیت کسب و کارهایی که مستقیماً از بحران کرونا متأثر شده‌اند به شدت کاهش خواهد یافت. کاهش فعالیت این کسب و کارها می‌تواند منجر به بحران بیکاری شده و رفاه خانوارهای زیادی را تحت تأثیر قرار دهد. در این میان بیشترین ضربه اقتصادی را کسانی متحمل خواهند شد که دارای شغل دائم نیستند (مانند دست‌فروشان و کارگران ساختمانی). هرچه فعالیت کسب و کارها کاهش یابد، درآمدهای مالیاتی دولت نیز کاهش می‌یابد. بنابراین با توجه به کاهش ظرفیت‌های مالیات‌ستانی از فعالیت‌های اقتصادی و کاهش قیمت نفت و اقدامات مورد نیاز برای حمایت از کسب و کارها و افراد آسیب‌دیده و همچنین افزایش مخارج دولت در حوزه بهداشت و درمان، کسری بودجه دولت تشدید خواهد شد. با توجه به این موضوع و افزایش نقدینگی، تورم نیز روند صعودی به خود خواهد گرفت.

۳. ارزیابی اقدامات حمایتی دستگاه‌ها از اقشار ضعیف و آسیب‌پذیر

در وضعیت‌های بحرانی علاوه بر اینکه انواعی از کنش‌های جمعی در بطن جامعه شکل می‌گیرد، دولت‌ها نیز مکلف‌اند به‌عنوان اصلی‌ترین نهاد اجتماعی و سیاسی، مجموعه‌ای از اقدامات همگانی و گزینشی را برای حمایت از گروه‌های اجتماعی از یکسو و گروه‌هایی که بیشتر در معرض آسیب هستند از سوی دیگر، طراحی کنند. با توجه به شیوع ویروس کووید - ۱۹ در کشور، شرایط زندگی برای گروه‌های اجتماعی آسیب‌پذیر بیشتر از هر زمانی دشوار شده و ادامه حیات اجتماعی آن‌ها در گرو حمایت‌های اجتماعی پایدار است.

در وضعیت عادی در کشور دستگاه‌های مختلفی مسئولیت تأمین رفاه و حمایت اجتماعی از اقشار ضعیف و آسیب‌پذیر را برعهده دارند که ارزیابی و بررسی عملکرد کلی آن‌ها فرصت خاصی را می‌طلبد اما بررسی مجموعه اقدامات دستگاه‌های حمایتی درخصوص حمایت از اقشار ضعیف برای مبارزه با کرونا جهت بازاندیشی و ارائه تصویری روشن از وضعیت، ضروری است. در این راستا دستگاه‌های دولتی و غیردولتی نظیر سازمان بهزیستی کشور، کمیته امداد امام خمینی (ره)، شهرداری‌ها و بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی از زمان شیوع ویروس کووید - ۱۹ در کشور اقداماتی حمایتی را صورت داده‌اند:

اهم فعالیت‌ها و اقدامات حمایتی از اقشار آسیب‌پذیر

- اختصاص ۵۸ میلیارد تومان ازسوی سازمان بهزیستی کشور به مراکز اقامتی درمان و بازتوانی معتادین، برای اجرای دستورالعمل‌های پیشگیری و کنترل کووید - ۱۹ با سرانه هر مرکز پنج میلیون تومان.

- تخصیص ۲۴ میلیارد تومان ازسوی سازمان بهزیستی کشور به مراکز شبانه‌روزی نگهداری سالمندان و معلولان با ظرفیت ۴۸۰۰۰ نفر، سرانه ۵۰۰ هزار تومان برای هر نفر.

- اختصاص بسته حمایتی معیشتی دولت برای ۳ میلیون نفر از افراد نیازمند (مبلغ ۲۰۰ تا ۶۰۰ هزار تومان) ازطریق وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.

- اجرای توافقنامه استانداری تهران و سازمان بهزیستی درخصوص طرح.

- کمک مبلغ ۵ میلیارد تومانی به سازمان بهزیستی کشور برای حفاظت از سلامت کودکان کار در برابر کرونا ازسوی بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی.

- اختصاص مبلغ ۴۰ میلیارد تومان که ۳۰ میلیارد تومان برای مددجویان کمیته امداد و ۱۰ میلیارد تومان برای سازمان بهزیستی جهت تهیه بسته‌های بهداشتی و مراقبتی در برابر کرونا ازسوی بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی.

- بنیاد مستضعفان هدیه مبلغ یک میلیون تومانی را به درخواست شهرداری تهران برای ۴۰۰۰ نفر پاکبان و کارگر پسماند و بهشت‌زرها (س) در مقابله با کرونا پرداخت کرده است.

- حمایت کامل از گروه‌های جهادی برای ضدعفونی کردن مناطق پُرخطر، غربالگری و آموزش مردم با اولویت ۱۴ منطقه محروم کشور از سوی بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی.
- به‌دنبال شیوع ویروس کرونا و قرنطینه آسایشگاه کهریزک که میزان حدود ۲ هزار سالمند، معلول، بیمار ام‌اس و معلول نخاعی است، بنیاد مستضعفان مبلغ ۳ میلیارد تومان را به این آسایشگاه اهدا کرده است.
- بنیاد مستضعفان مبلغ ۱۰ میلیارد تومان به حساب ۴۰ هزار نفر معلولان ضایعه نخاعی شدید و خیلی شدید مستقر در منزل برای تهیه اقلام بهداشتی و ضدعفونی جهت پیشگیری از کرونا از طریق سازمان بهزیستی کشور تخصیص داده است.
- شهرداری تهران اقداماتی نظیر انجام تست غربالگری کرونا در گرم‌خانه‌ها، آموزش تمامی نیروهای ستادی و ضدعفونی مستمر تمام سطوح در تمام گرم‌خانه و سامان سرا، تجهیز تمام مراکز به تب‌سنج لیزری و ارائه خدمات درمانی و آموزشی و توزیع بسته‌های بهداشتی به کودکان کار و خیابان و زباله گرد و حضور تیم پزشکی در گودها و گاراژهای تفکیک زباله را در جهت حمایت از اقشار آسیب‌پذیر صورت داده است.
- ارائه توصیه‌ها و خدمات بهداشتی و دعوت شهروندان به خودمراقبتی و حفظ قاعده فاصله‌گذاری اجتماعی از سوی سازمان‌های مردم‌نهاد و رسانه‌های اجتماعی.

نکات قابل تأمل در خصوص سازوکارهای حمایتی صورت گرفته در کشور

- از آنجایی که شدت اثر و ماندگاری تبعات مختلف بحران ویروس کرونا به ماهیت و نوع سیاست‌ها و سرعت واکنش دولت‌ها مرتبط است، یافته‌ها نشان می‌دهد اقدامات صورت گرفته تابع سیاست اجتماعی روشنی نبوده و ضعف و تأخیر دولت در تصمیم‌گیری‌های ضروری و انجام اقدامات لازم و به‌موقع (از قبیل منع تردهای غیرضرور درون‌شهری و برون‌شهری، ارائه آموزش‌های پیشگیرانه لازم به اقشار در معرض آسیب، فراهم کردن اسکان موقت برای بی‌خانمان‌ها و غیره)، باعث افزایش شدت اثر و ماندگاری این ویروس در لایه‌های پایین و اقشار ضعیف جامعه شده است.
- از میان دستگاه‌های حمایتی حوزه آسیب‌های اجتماعی و اقشار محروم و آسیب‌پذیر در کشور صرفاً سازمان بهزیستی کشور، کمیته امداد امام خمینی (ره)، شهرداری و بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی و سازمان‌های مردم‌نهاد طی این روزها اقداماتی را انجام داده‌اند، درحالی که جای خالی نهادهای مسئول، هماهنگ‌کننده و نظارتی از قبیل «سازمان امور اجتماعی» محسوس است که بنابر مصوبه شورای اجتماعی کشور (۱۳۹۵) وظیفه مدیریت، هماهنگی و نظارت بر دستگاه‌های حوزه آسیب‌ها و حمایت‌های اجتماعی را برعهده دارد.
- نبود نهاد هماهنگ‌کننده و نظارتی در انجام امور مربوط به حمایت از اقشار ضعیف و

آسیب پذیر، باعث پراکندگی، موازی کاری و عدم هدفمندی حمایت های اجتماعی شده است. رفع این نقیصه در گرو برنامه محوری دستگاه های اجرایی و فعال شدن نهادهای مدیریتی و نظارتی است.

- در مجموع در شرایط بحران کنونی، دستگاه ها برنامه منسجم، عملیاتی و مشخصی در شناسایی اقشار ضعیف و در معرض آسیب برای حمایت اجتماعی ندارند. این امر موجب اقدامات ضعیف و خنثی کننده ای شده است که بعضاً پوشش لازم را ندارند. برای مثال زمانی که بنیاد مستضعفان حمایت مالی را برای هدیه به دست فروشان به شهرداری تخصیص می دهد این هدیه صرفاً افراد دارای پروانه را شامل می شود و دست فروشان دیگری که دارای پروانه نیستند و در معرض آسیب و ابتلای بیشتر ویروس هستند را دربر نمی گیرد. ازسوی دیگر سازمان بهزیستی برنامه عملیاتی و مشخصی را درخصوص چگونگی صرف اعتبار تخصیصی ازسوی بنیاد مستضعفان جهت حفظ سلامت کودکان کار و خیابان اعلام نمی کند و مجموعه اقدامات خود را با همکاری استانداری محدود به طرح جمع آوری ضربتی کودکان کار و خیابان خلاصه نموده است. البته بخش اعظم کودکان کار در خیابان ها و در انظار عمومی نیستند و منطقاً این گروه از کودکان نیز در برنامه ریزی های سازمان بهزیستی به عنوان متولی این حوزه دیده نشده است. بنابراین می توان گفت، عدم تابعیت از یک برنامه عملیاتی مشخص در نحوه اقدام دستگاه ها مشهود است.

- یکی از مهم ترین راهبردهایی که در مواجهه با ویروس کرونا بر آن تأکید می شود، دعوت شهروندان به «**خودمراقبتی**» است. تأکید امروز نظام سلامت بر خودمراقبتی و پیشگیری را باید به فال نیک گرفت، اما درخصوص «حفظ قاعده فاصله گذاری اجتماعی» باید خاطر نشان کرد نظام سلامت، تا به امروز رویکردی درمان محور داشته و بسیاری از افراد جامعه از رفتارهای پیشگیرانه، سبک زندگی سلامت محور و خودمراقبتی آگاهی کافی ندارند لذا به نظر می رسد تأکید صرف بر راهبرد خودمراقبتی در لحظات بحرانی شیوع ویروس کرونا برای همه طبقات صحیح نیست. زیرا همه طبقات و گروه های اجتماعی (مانند روستائینان دورافتاده و مناطق حاشیه ای، بی سوادان و کم سوادان، کارگران خدمات شهری، بی خانمان ها، کودکان کار و خیابان، سالمندان کار و دست فروشان و غیره) فرصت و توان یکسانی برای خودمراقبتی ندارند. بی تردید ترویج خودمراقبتی صرف در بین طبقاتی که فاقد سرمایه برای مراقبت و حمایت از خود هستند، نمی تواند مؤثر باشد. زیرا به همان اندازه که مسئولیت فردی و اجتماعی مردم با اهمیت است و امروز ترویج می شود، مسئولیت پذیری بیشتر دولت نیز حیاتی است، چرا که این روزها، زندگی روزمره مردم بیش از همیشه به سیاست های دولت گره خورده است.

- تجارب تاریخی درخصوص شرایط بحرانی کشور حاکی از آن است که به رغم کنش های جمعی که در مواقع بحران ها ازسوی جامعه در جهت حمایت اجتماعی صورت می گیرد اما به دلیل نبود برنامه منسجم و عدم سازمان یافتگی برنامه های حمایتی، این اقدامات جمعی صرفاً محدود به مواقع بحران ها می شود و سیکل حمایت اجتماعی که مهارت افزایی و توانمندسازی افراد است ناتمام

می‌ماند لذا در شرایط کنونی چگونگی حمایت از اقشار آسیب‌پذیر بیشتر از هر زمانی سخت و دشوار است اما انتظار می‌رود دستگاه‌های حمایتی، اندیشه‌ها، برنامه‌ها و کش‌های خود را معطوف به برنامه‌های کوتاه‌مدت و مقطعی نکنند (که نتیجه آن بازگشت مجدد فرد آسیب‌پذیر به وضعیت گذشته خود شود) و چرخه حمایت‌های اجتماعی را با بهره‌مندی از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد و پایه کار آمدن دستگاه‌های مسئول در این زمینه تکمیل نمایند و حمایت‌های اجتماعی پایداری را در دستور کار خود قرار دهند.

مروار مهم فعالیت‌های دستگاه‌های حمایتی و چگونگی حمایت اجتماعی آن‌ها از اقشار تهی‌دست و آسیب‌پذیر در شرایط کنونی حاکی از آن است که همه دستگاه‌ها و نهادها سعی کرده‌اند که از اقشار نیازمند حمایت کنند درعین‌حال، اقدامات صورت گرفته از یک سو تابع سیاست اجتماعی مشخص و روشنی نبوده و ازسوی دیگر اقدامات ماهیتی تأخیری، پسینی و منفعلانه داشته‌اند. به‌علاوه، ضعف نهادهای هماهنگ‌کننده و نظارتی، منجر به موازی کاری، عدم هدفمندی و ناپایداری حمایت‌های اجتماعی شده است. چنان‌که شواهد و داده‌های تجربی نشان می‌دهند، کرونا در بستر زندگی روزمره تا مدت‌ها ماندگار خواهد بود. تداوم این وضعیت باعث می‌شود اقشار ضعیف و در معرض آسیب در مواجهه با این ویروس تاب‌آوری کمتری داشته و رخدادهای دردناک دیگری را به همراه داشته باشد. ازاین‌رو لازم است مجموعه تصمیم‌گیران، ضمن بازاندیشی در رویه‌ها و اقدامات انجام‌شده، سیاست جدیدی متناسب با شرایط کنونی ابداع نمایند و از اقدامات تأخیری یا تعجیلی غیر کارشناسی پرهیز کنند چراکه رفع این نقیصه در گرو برنامه محوری دستگاه‌های اجرایی و فعال شدن نهادهای مدیریتی نظارتی در راستای هدفمندسازی حمایت‌های اجتماعی است.

۴. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها:

ارزیابی‌ها نشان می‌دهد اثرات کلان اقتصادی ویروس کرونا ابعاد گسترده‌ای دارد. بر اساس پژوهش‌های انجام‌شده، کرونا از سه محور عرضه، تقاضا و عدم اطمینان نسبت به آینده، به اقتصاد حمله می‌کند. درعین‌حال دسته‌بندی کل فعالیت‌های اقتصادی کشور نیز نشان می‌دهد این ویروس بیشترین اثر منفی را به‌طور مستقیم بر فعالیت‌های عمده‌فروشی و خرده‌فروشی و به لحاظ اقتصادی اثر مثبت بر صنایع تولید دارو داشته است.

الف) تأثیر کرونا بر کانال عرضه

ویروس کرونا از طریق ایجاد اختلال قابل توجه در زنجیره تأمین جهانی، توقف فعالیت‌های اقتصادی و بسته شدن کارخانه‌ها و رکود در بسیاری از فعالیت‌های بخش خدمات، عرضه اقتصاد را تحت تأثیر قرار می‌دهد. از طرفی با توجه به اثر مرگ‌ومیر و کاهش نیروی انسانی و اثر بیماری بر کاهش فعالیت و بهره‌وری نیروی کار، شوک در طرف عرضه ایجاد می‌شود. نتایجی چون افزایش اخراج و بیکاری

نیروی کار، نتایج قابل پیش بینی در این خصوص است.

ب) تأثیر کرونا بر کانال تقاضا

در بخش تقاضا نیز در نتیجه شیوع ویروس کرونا کاهش زیادی در مسافرت های تجاری و گردشگری، تقاضای فعالیت های مرتبط با حمل و نقل، کاهش در خدمات آموزشی و کاهش سرگرمی و خدمات تفریحی اتفاق می افتد. این تغییر در تقاضا ناشی از تغییر در ترجیحات مصرف کننده به دلیل ترس و در نتیجه تغییر الگوی مصرف است. انتظار می رود نتیجه کلان این کاهش تقاضا، کاهش سرعت گردش پول باشد.

ج) تأثیر کرونا بر تقویت عدم اطمینان ها

ارزیابی ها نشان می دهد ویروس کرونا از طریق ایجاد عدم اطمینان نسبت به آینده اقتصاد سبب کاهش در مصرف کالاها و خدمات و تأخیر تصمیمات مرتبط با سرمایه گذاری خواهد شد. به عبارتی، افزایش ترس جهانی و عدم اطمینان پیشروی سرمایه گذاران داخلی و خارجی، تصمیمات سرمایه گذاری را به تأخیر می اندازد. تأثیر ویروس کرونا بر اقتصاد ایران به طور کلی به دو دوره تقسیم می شود، دوره اول زمانی که ویروس کرونا وارد ایران نشده بود و دوره دوم زمانی که ویروس کرونا به ایران نیز وارد شد. در دوره اول با کاهش میزان تولید در چین و به دنبال تضعیف زنجیره تأمین جهانی، میزان تولید تمامی صنایع وابسته به نهاده ها و کالاهای واسطه ای چینی در سایر کشورها کاهش یافت. چین مهم ترین شریک تجاری ایران به لحاظ واردات از ایران است. بنابراین هرگونه کاهش توان مالی کشور در واردات یا کاهش قیمت کالاهای وارداتی در چین به طور مستقیم سبب آسیب به تجارت و درآمدهای ارزی ایران می شود. البته از آنجا که مسئله ویروس کرونا در چین رو به اتمام است، در صورتی که ایران بتواند سریع تر مسئله ویروس کرونا را حل کند، پس از کاهش بازده برای مدتی، امکان برگشت و حتی بهبودی سریع برای جبران رکودهای قبلی در برخی بخش ها وجود دارد.

فهرست منابع

- ۱- ارزیابی اثر بیماری کرونا بر اقتصاد ایران، واحد بررسی های اقتصادی، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی اصفهان، ۱۳۹۹.
- ۲- اطلاعات دریافتی از انجمن تولید کنندگان اتانول ایران، ۱۳۹۸.
- ۳- اطلاعات دریافتی از انجمن صنایع شوینده، بهداشتی و آرایشی ایران، ۱۳۹۸.
- ۴- اطلاعات دریافتی از انجمن صنفی کارفرمایان صنعت پتروشیمی، ۱۳۹۹.
- ۵- آمار سالانه گمرک جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۸.
- ۶- سعیدی رضوانی، نوید. برنامه ریزی و تاب آوری شهری در مواجهه با بحران کرونا، ایننا (خبرگزاری کتاب ایران)، ۲۷ اسفند ۱۳۹۸.

- ۷- گروه نویسندگان، درآمدی بر آثار شیوع ویروس کرونا بر اقتصاد ایران، دفتر مطالعات اقتصادی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ۱۳۹۸.
- ۸- گروه نویسندگان، درباره مقابله با شیوع ویروس کرونا، بررسی آثار اقتصادی و پیشنهادهایی برای مدیریت تبعات آن، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸.
- ۹- گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور در ارتباط با کرونا، ۱۳۹۹.
- ۱۰- گزارش عملکرد بازرسی و نظارت سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، ۱۳۹۷.
- ۱۱- گزارش مؤسسه وود مکنزی درباره تأثیر کرونا بر کسب و کارها، ۱۳۹۸.
- ۱۲- نشریه‌های تخصصی انجمن تولیدکنندگان اتانول در کشور، شماره‌های ۴۳-۴۰، سال‌های ۱۳۹۶-۱۳۹۸.
- ۱۳- گروه نویسندگان، بررسی و پایش آثار شیوع ویروس کرونا بر فعالیت‌های اقتصادی، پایگاه خبری بازار سرمایه ایران، ۱۳۹۹.
- 14- Cimpanu, C. (2020). Spying concerns raised over Iran's official COVID-19 detection app | ZDNet. Retrieved from <https://www.zdnet.com/article/spying-concerns-raised-over-irans-official-covid-19-detection-app/>
- 15- Sullivan, B. (2020). Coronavirus could be a tipping point (finally) for telecommuting. Retrieved from <https://www.geekwire.com/2020/coronavirus-tipping-point-finally-telecommuting/>
- 16- Cimpanu, C. (2019). French government releases in-house IM app to replace WhatsApp and Telegram use. Retrieved from <https://www.zdnet.com/article/french-government-releases-in-house-im-app-to-replace-whatsapp-and-telegram-use>.
- 17- Congress.gov. (2010). H.R.1722 - Telework Enhancement Act of 2010. Retrieved from
- 18- <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/1722/text>.
- 19- AFP (2020). Why the novel coronavirus became a social media nightmare. Retrieved from <https://www.bangkokpost.com/tech/1888750/why-the-novel-coronavirus-became-a-social-media-nightmare>
- 20- WHO, 2020, Water, sanitation, hygiene, and waste management for the COVID-19 virus.
- 21- Gundy, P.M., Gerba, C.P. and Pepper, I.L., 2009, Survival of

Coronaviruses in Water and Wastewater, Food Environ Virol, 1:10–14.

22- Craven, Matt, Linda Liu, Mihir Mysore, Shubham Singhal, Sven Smit, and Matt Wilson (March 2020); COVID-19: Implications for business; <https://www.mckinsey.com/business-functions/risk/our-insights/covid-19-implications-for-business>

23- World Economic Forum (2020); Strategic Intelligence: COVID-19; <https://intelligence.weforum.org>

24- International Monetary Fund; economic impact of covid-19; Retrieved 31 March 2020, from <https://www.imf.org/en/Search#q=economic%20impact%20of%20covid-19&sort=relevancy>

25- Statifla; Coronavirus (COVID-19) disease pandemic- Statiflies & Facts; ; Retrieved 1 Apr 2020, from <https://www.flatifla.com/topics/5994/the-coronavirus-disease-covid-19-outbreak/>

26- Carlsson-Szlezak, Philipp, Martin Reeves and Paul Swartz (March 03, 2020a); Harvard Business Review: What Coronavirus Could Mean for the Global Economy; <https://hbr.org/2020/03/what-coronavirus-could-mean-for-the-global-economy>

27-<https://www.citylab.com/design/2020/03/coronavirus-urban-planning-global-cities-infectious-disease/607603/>

28- Bovino, Beth Ann (17 Mar, 2020); Economic Research: A U.S. Recession Takes Hold as Fallout from the Coronavirus Spreads; <https://www.spglobal.com>

29- Duffin, Erin (Mar 18, 2020b); Forecasted change in GDP due to COVID-19, by country and scenario 2020; <https://www.flatifla.com/flatiflies/1102991/covid-19-percent-change-gdp-country/>

30- Duffin, Erin (Mar 18, 2020c); Forecasted monetary global GDP loss due to COVID-19, by scenario 2020; <https://www.flatifla.com/flatiflies/1102971/covid-19-monetary-global-gdp-loss-scenario/>

31-<https://www.thestar.com.my/tech/tech-news/2020/03/19/from-food-to-tech-covid-19-to-spur-urban-planning-rethink>.

32-<https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2020/03/25/the-qualities-that-imperil-urban-places-during-covid-19-are-also-the-keys-to-recovery>.

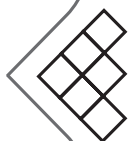
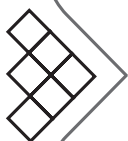
33- Argus Media (Apr 1, 2020); Argus White Paper: The Coronavirus Impact; <https://www.argusmedia.com/-/media/Files/white-papers/>

argus-whitepaper-coronavirus.ashx

34- Duffin, Erin (Apr 3, 2020a); Impact of the coronavirus pandemic on the global economy - Statiflics & Facts; <https://www.flatifla.com/topics/6139/covid-19-impact-on-the-global-economy/>

35- Carlsson-Szlezak, Philipp, Martin Reeves and Paul Swartz (March 27, 2020b); Harvard Business Review: Underflanding the Economic Shock of Coronavirus; <https://hbr.org/2020/03/what-coronavirus-could-mean-for-the-global-economy>.

پښتانه پښتانه



Investigating the consequences of the emergence of the corona on the economic sectors of Iran

Dr. Asghar Mobarak

Abstract

The coronavirus has become a global pandemic with many economic consequences and has affected all countries of the world, and it is expected that the global economy will face a significant recession in 2020. Meanwhile, Iran, like many countries involved, suffers from the economic consequences. The spread of coronavirus in Iran will also have a great impact on the domestic economy; According to economic experts in Iran, the story is a bit more complicated; on the supply side, the economy is facing downward pressure. However, without the corona, the Iranian economy was projected to record positive non-oil growth in 2019. The outbreak of the new coronavirus since the end of 2018 and its continuation in 2019, has put the Iranian economy in a state of recession with uncertainty (uncertainty). The decline in demand for Iranian exports (and the decline in global trade in general) affects aggregate demand from foreign trade. In the domestic sector, aggregate demand is affected both by the decline in household income and by the decline in some goods and services that lead to the spread of the virus (such as transportation, restaurants and hotels, clothing, etc.). On the other hand, the supply of the whole economy has been faced with a supply shock due to the disruption in the raw material supply network and the limited activity of some trade unions. Assessing the economic effects of the coronavirus outbreak on household livelihoods shows that although all income groups will be affected by the new situation, the lower deciles will be more vulnerable.

Keywords: Corona virus, Iranian economy, supply shock, pandemic, global trade.

Three paradigms for the analysis of corruption

Alberto Vannucci

Translated by: Ayat Bagheri

Abstract

In the last decades, a growing awareness emerged in the relevance of corruption as a hidden factor that may negatively affect political and economic decision-making processes. In spite of a lively scientific debate, there is no general consensus on a commonly accepted definition of what corruption is.

This paper distinguishes three main paradigms, focusing on different (though not irreconcilable) variables.

The first is the economic paradigm, which usually takes the principal-agent model of corruption as its founding pillar. In this paradigm, corruption is considered the outcome of rational individual choices, and its spread within a certain organization is influenced by the factors defining the structure of expected costs and rewards.

A second approach – the cultural paradigm – looks at the differences in cultural traditions, social norms and interiorized values that shape individuals' moral preferences and consideration of his social and institutional role. These are leading forces that can push a corrupt public or private agent (not) to violate legal norms.

A third neo-institutional approach considers also mechanisms that allow the internal regulation of social interactions within corrupt networks, and their effects on individuals' beliefs and preferences. Though the corrupt agreements cannot be enforced with legal sanctions, several informal, non-written rules, contractual provisos, and conventions may regulate the corrupt exchange between agent and corruptor.

Keywords: corruption; public ethics; informal institutions; economic approach; neo-institutional paradigm; institutions responsibility; employment.

Providing a strategy for the identified priority processes of corruption platform in Tehran municipality

Rouhollah Shahidi Pour, Alireza Karami, Kaveh Mohammadi,
Fatemeh Effati

Abstract

The purpose of this study is to identify and prioritize corruption platform processes in the municipality of Tehran in order to reduce administrative corruption through presenting strategies and using them in mid-term programs of the organization. This study is an applied research due to the nature of the subject and its intended purposes. The method of data analysis is qualitative and thematic.

For gathering the data, in-depth interviews were conducted with 28 experts, connoisseurs and senior managers from different departments of the organization, city council members and contractors or other people on contract with the municipality. In addition, focus group meetings and follow-up interviews were used to prioritize the processes.

Processes related to decision making in the architectural council of regions and article 5 Commission, e-office services, Set-off (hologram, mobile density, and brokerage company), selection and appointment of managers, decision-making process in Tehran Municipal Agreement Commission, determination the density and number of building floors, issuance of votes for violation Article 100 and its enforcement, approving the implementation of the criteria on the issuance of work completion, were identified as high-priority corruption-related processes out of 22 finalized processes in Tehran Municipality, and appropriate strategies such as promoting transparency, procedural efficiency streamlining systems related processes and procedures dealing with offenders, and reforming corruptive platform in organizational and income structure were proposed for each process. It should be noted that all the strategies presented are in full compliance with the superior documents, which demonstrates the completeness of the proposed strategies for process reform.

Keywords: priority process, corruption platform, administrative corruption, Strategy, Tehran Municipality.

Studying the role of Information and Communications Technology in reducing corruption

Saeed Hoseinabadi
Hamid Amini

Abstract

Corruption is one of the main concerns of governments. Case studies show the importance of using information and communication technology to improve government performance and reduce corruption. Equipping governments with information technology tools has led to the emergence of e-government. In many cases, e-government can reduce corrupt behavior by careful monitoring. This study examines the performance of information and communication technology fighting administrative corruption. The results of the studies show a positive performance and the need to create a culture and use information and communication technology to reduce corruption in offices.

Keywords: information and communications technology (ICT), e-government, corruption in offices.

The role of Ombudsman as an extra judicial institution in the promotion of Social Capital

Haniye Pourkhodabakhshi

Abstract

The purpose of this article is to explain the role of ombudsman as an extrajudicial institution in improving and promoting social capital through a descriptive-analytical method using library resources and studies and researches. In the legal systems of many countries, ombudsman is one of the most impor

tant extra-judicial mechanisms to handle the complaints of citizens and individuals against government departments and public institutions. The Objections of judicial proceedings such as the lengthy process, cost, complexity, and inflexibility of this approach have led to a tendency to be nonjudicial and thus to the development of the ombudsman. In addition, other capabilities of the ombudsman, such as conducting planned supervision and inspections and providing recommendations and solutions with the goals of preventing corruption, enforcing citizen rights, improving processes and enhancing the efficiency of executive bodies increase public satisfaction and trust in office systems and greater public participation. This institution can be effective in creating a better relationship between people and the administrative bodies. Also, it can contribute to the improvement and enhancement of social capital that has direct relation with quality of communication, participation and people's trust in each other and sovereignty.

Keywords: **ombudsman**, extra judicial institution, social Capital, prevention of corruption.

Getting Commission on foreign transactions and make a profit in Domestic Transactions

Ali Ahmadi

Abstract

Administrative laws are among those laws which civil servants and employees may violate deliberately or by negligence. In this sense, One of the specific crimes of civil servants is to get commission on foreign transactions which also exist in domestic ones. Some jurists regard Article 603 of the Islamic Penal Code as a code for domestic transaction. Law on the Prohibition of getting commission on foreign transactions approved in 1373, criminalized accepting any percentage of money, property or any the document of payment under any title directly or indirectly in relation with foreign transactions of The branches of government, organizations, corporations and government agencies, the armed forces, revolutionary institutions, municipalities and all affiliated organizations. However, giving and receiving commission does not invalidate the transaction and Offenders must be civil servants in this crime. accepting the commission is not a crime by itself and the government should be harmed by.

Keywords: commission, civil servant, foreign transactions, government transactions

Articles

Getting Commission on foreign transactions and make a profit in Domestic Transactions	7
The role of Ombudsman as an extra judicial institution in promotion of Social Capital	21
Investigation how Information and Communications Technology in reducing corruption	43
Providing a strategy for the identified priority processes of corruption platform in Tehran municipality	57
Three paradigms for the analysis of corruption	79
Investigating the consequences of the emergence of the corona On the economic sectors of Iran	101

Evaluation Knowledge Quarterly

New course; Volume 12; Number 39; Winter 1399

Properitor: General Inspection Organization (GIO)

Managing Director: Hasan Darvishian

Editor in Chief:Farzad Mokhlesolaemeh

Editorial Advisory Board

Hojjatolislam Mohammamahdi Arabansari, Dr. Habibollah Fattahi,
Dr. Mohammad Bagherikommar Olia, Mohamadreza Ettefagh Kahnammuee,
Dr. Hamidreza Malekmohammadi, Dr. Mohammadvazin karimiyan,
Dr.Hosein Gheleji.

Publications: Publication of Social Sciences

Editor: Ayat Baghery

Excutive Manager: Hosein gheleji

Tel: +9821613622883

bazrasi.research@136.ir

www.daneshearzyabi.ir

Address: 9th Floor (new building), GIO Headquarter, Gharani Crossroad, Taleghani St., Tehran, Iran

Volume 12, Number 39, Winter 2021
The Journal of General
Inspection Organization

Evaluation Knowledge Quarterly

39

Articles

Getting Commission on foreign transactions and make a profit in Domestic Transactions

The role of Ombudsman as an extra judicial institution in promotion of Social Capital

Investigation how Information and Communications Technology in reducing corruption

Providing a strategy for the identified priority processes of corruption platform in Tehran municipality

Three paradigms for the analysis of corruption

**Investigating the consequences of the emergence of the corona
On the economic sectors of Iran**