



Institutional Analysis of Urban Management Mechanisms in Supporting Corruption Reporters

Hossein Mennati^{1*} | Kaveh Lotfi Kia²

1. Corresponding Author, Faculty Member, Jihad Daneshgahi Institute of Humanities and Social Studies. Email: mennati_h@yahoo.com

2. Faculty Member, University of Science and Culture. Email: lotfikia@usc.ac.ir

ARTICLE INFO

Article type:
Research Paper

Article History:

Received: 17 May 2025

Accepted: 11 June 2025

Published Online: 20 June 2025

ABSTRACT

In recent decades, fighting corruption has become a central axis of urban governance. Among the most effective anti-corruption tools is supporting whistleblowers—those who report wrongdoing for the public good. This study aims to evaluate the performance of Tehran Municipality in supporting whistleblowers by employing a mixed-methods approach. The research begins by conceptualizing a five-dimensional framework based on theoretical literature, comparative international experiences, and domestic regulations. Data were collected through semi-structured interviews with 10 internal and external experts, as well as a structured survey completed by 430 municipal employees and managers. The framework comprises five dimensions: existence of a responsible authority, reporting procedures, legal protections, organizational culture, and incentives for reporting. Findings indicate a significant structural gap in Tehran Municipality's readiness to protect whistleblowers. The overall performance score was alarmingly low at 21.1 out of 100. Key weaknesses included the absence of a designated authority for receiving reports, lack of systematic procedures, inadequate legal safeguards, organizational distrust, and a total lack of incentive systems. The study concludes that for whistleblowing to become an effective tool in Tehran's anti-corruption strategy, institutional redesign, political will, and cultural transformation are essential. Specific policy recommendations are proposed to help establish a robust, accountable, and transparent whistleblower protection system.

Keywords: Corruption, Whistleblowing, Urban Governance, Legal Protection, Tehran Municipality, Institutional Support.

Cite this article: Mennati, H. & Lotfi Kia, K. (2025). Institutional Analysis of Urban Management Mechanisms in Supporting Corruption Reporters. *Strategic Urban Management Research*, 1 (1), 41-57.



DOI: <http://doi.org/10.22034/jsrum.2025.231682>

Introduction

Corruption is recognized as a fundamental challenge in governance, particularly at public and local levels, posing a serious threat to social justice, institutional legitimacy, and operational efficiency. Municipalities, due to their direct interaction with citizens and their authority over executive powers and resource allocation, are constantly exposed to corruption. Tehran Municipality, as a complex and resource-rich entity, is susceptible to various forms of systemic and individual corruption. Corruption reporting, or whistleblowing, serves as an effective tool for detecting and exposing misconduct. However, its effectiveness hinges on legal protections and support mechanisms. This study evaluates

the performance of Tehran Municipality in supporting corruption whistleblowers and proposes a five-dimensional framework for the corruption reporting system.

Methodology

This research adopted a mixed-methods approach (qualitative and quantitative). The statistical population included 10 experts (for qualitative interviews) and 430 employees and managers of Tehran Municipality (for quantitative questionnaires). Data collection tools comprised semi-structured interviews and a five-point Likert scale questionnaire. The validity and reliability of the instruments were confirmed through expert reviews and Cronbach's alpha calculations. Qualitative data were analyzed using content analysis, while quantitative data were analyzed using SPSS software (descriptive and inferential statistics). The research's conceptual framework consisted of five dimensions: the investigation authority, the reporting system and processes, legal protections, organizational culture, and incentives.

Results

The evaluation of Tehran Municipality's performance across various dimensions is as follows:

- **Investigation Authority:** 18.2% of employees believe a specific authority exists for handling corruption reports.
- **Reporting System:** 21.9% of employees identified a formal and documented system for reporting, and only 19% were aware of formal channels (online portal, secure hotline).
- **Legal Protections:** 14.5% of employees felt legally secure, and 11.3% believed they would receive organizational support in case of retaliation. 80% considered existing legal protections inadequate and ambiguous.
- **Organizational Culture:** 29% of employees felt senior management is supportive, 24% had received training, and 16% perceived the organizational culture as supportive of honesty and disclosure of misconduct.
- **Incentives:** Only 10.7% of employees reported witnessing an instance of recognition or reward for corruption reporting.

The final score for Tehran Municipality's performance in supporting corruption whistleblowers was assessed at a mere 21.1 out of 100, indicating severe weaknesses across all dimensions.

Conclusion

Despite the stated overarching objectives, Tehran Municipality faces significant challenges in establishing an effective and integrated system for supporting corruption whistleblowers. The absence of a defined investigation authority, a standardized reporting system, adequate legal protections, a supportive organizational culture, and effective incentives severely diminishes employee motivation and trust in reporting corruption. The study revealed that over 75% of employees are unaware of the authority responsible for investigating corruption reports. To improve the situation, a fundamental review of mechanisms, strengthening of support frameworks, and enhancement of transparency and organizational trust are essential.



تحلیل نهادی سازوکارهای مدیریت شهری در حمایت از گزارش‌گران فساد

حسین منتی^{۱*} | کاوه لطفی کیا^۲

۱. نویسنده مسئول، عضو هیئت علمی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی. رایانامه: mennati_h@yahoo.com

۲. عضو هیئت علمی دانشگاه علم و فرهنگ. رایانامه: lotfikia@usc.ac.ir

چکیده

اطلاعات مقاله

در دهه‌های اخیر، مبارزه با فساد به یکی از محورهای اصلی در مدیریت شهری تبدیل شده است. در این میان، حمایت از گزارش‌گران فساد (سوت‌زنان) به عنوان یکی از ابزارهای مؤثر کشف فساد، جایگاه ویژه‌ای یافته است. پژوهش حاضر با هدف ارزیابی عملکرد شهرداری تهران در زمینه حمایت از گزارش‌گران فساد انجام شد. این مطالعه با بهره‌گیری از رویکرد ترکیبی، ابتدا با طراحی الگویی نظری بر پایه تحلیل اسناد، مطالعات تطبیقی و بررسی مبانی مفهومی آغاز شد. سپس، به منظور سنجش وضعیت واقعی، داده‌های حاصل از مصاحبه‌های کیفی با ۱۰ نفر از خبرگان درون و برون سازمانی و پرسش‌نامه کمی از ۴۳۰ نفر از کارکنان و مدیران شهرداری تحلیل شد. نتایج به طراحی چارچوبی پنج‌بعدی برای نظام گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران منجر شد. این ابعاد شامل مرجع رسیدگی، نظام گزارش‌گری، حمایت‌های قانونی، ارتقای فرهنگ سازمانی و مشوق‌ها است. ارزیابی عملکرد شهرداری در هر یک از این ابعاد نشان داد میزان حمایت نهادی از گزارش‌گران فساد کافی نیست و نمره نهایی کسب‌شده فقط ۲۱/۱ از ۱۰۰ بوده است. یافته‌ها نشان می‌دهد تقویت چارچوب‌های حمایتی، ارتقای شفافیت، و افزایش اعتماد سازمانی می‌تواند اثربخشی این نظام را افزایش دهد.

نوع مقاله:

پژوهشی

تاریخ‌های مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۲/۲۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۳/۲۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۳/۳۰

کلیدواژه: فساد، گزارش‌گری فساد، حمایت نهادی، مدیریت شهری، سوت‌زنی، شفافیت، شهرداری تهران.

استناد: منتی، حسین و لطفی کیا، کاوه (۱۴۰۴). تحلیل نهادی سازوکارهای مدیریت شهری در حمایت از گزارش‌گران فساد. *تحقیقات راهبردی مدیریت شهری*، ۱ (۱) ۴۱-۵۷.

DOI: <http://doi.org/10.22034/jsrum.2025.231682>



مقدمه

فساد به عنوان یکی از چالش‌های بنیادین حکمرانی، به‌ویژه در حوزه‌های عمومی و محلی، همواره تهدیدی جدی برای عدالت اجتماعی، مشروعیت نهادی و کارآمدی اجرایی تلقی شده است. در ایران، گسترش فساد اداری و اقتصادی در سال‌های اخیر نه تنها به موضوعی رایج در محافل خبری و رسانه‌های اجتماعی تبدیل شده، بلکه به دغدغه‌ای حیاتی برای نظام سیاسی و اجتماعی کشور نیز بدل شده است. این در حالی است که یکی از نهادهای کلیدی در معرض چنین تهدیدهایی، شهرداری‌ها به‌ویژه شهرداری کلان‌شهر تهران است؛ نهادی که به طور مستقیم با طیف گسترده‌ای از شهروندان، پیمانکاران، و فعالان شهری در ارتباط است و قدرت اعطای مجوز، اعمال نظارت، تخصیص منابع و مدیریت پروژه‌های زیرساختی را در اختیار دارد.

شهرداری تهران به عنوان نهادی پیچیده و پرمفعت، همواره مستعد بروز شکل‌های گوناگون فساد سیستمی و فردی بوده است. تصمیم‌گیری‌های سلیقه‌ای، عدم شفافیت ساختاری، و خلأ در نظام‌های پاسخ‌گویی، فرصت‌هایی را برای سوءاستفاده‌های گسترده فراهم کرده‌اند. در چنین شرایطی، یکی از ابزارهای کارآمد برای مقابله با فساد، بهره‌گیری از ظرفیت‌های داخلی و مردمی برای کشف و افشای تخلفات است؛ فرایندی که در ادبیات تخصصی با عنوان «گزارش‌گری فساد» یا «سوت‌زنی» شناخته می‌شود.

مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد در بسیاری از کشورهای پیشرو، بیش از ۴۰ درصد از موارد کشف فساد از طریق گزارش‌گران داخلی و مردمی محقق شده است. این نسبت در مقایسه با عملکرد سازمان‌های نظارتی رسمی، گواهی بر اثربخشی بالای نظارت همگانی و ظرفیت‌های مردمی در مقابله با فساد است. با این حال، پیش‌نیاز اصلی برای فعال‌سازی این ظرفیت، وجود چارچوب‌های حمایتی و قانونی قوی برای حفاظت از سوت‌زنان در برابر تبعات افشای فساد است. در غیاب چنین سازوکارهایی، ترس از تلافی، اخراج، و تخریب جایگاه شغلی یا اجتماعی، انگیزه گزارش‌گری را به شدت تضعیف می‌کند.

در این زمینه، شهرداری تهران در اسناد بالادستی خود به اهمیت حمایت از گزارش‌گران فساد اشاره کرده است. در برنامه سوم توسعه شهرداری تهران، بر لزوم طراحی و استقرار سازوکارهایی برای حمایت از سوت‌زنان تأکید شده، اما شواهد میدانی و مطالعات موردی حاکی از آن است که این تعهدات هنوز به طور کامل اجرایی نشده‌اند. بررسی شکایت‌های کارکنان، مصاحبه با خبرنگاران، و تحلیل اسناد داخلی نشان می‌دهد مواردی از تلافی‌جویی، بی‌توجهی به گزارش‌ها، و افشای هویت گزارش‌گران همچنان وجود دارد؛ وضعیتی که پیامد آن بی‌اعتمادی ساختاری و امتناع از مشارکت در افشای فساد است.

با توجه به این چالش‌ها، هدف از پژوهش حاضر، ارزیابی دقیق عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد و آکاوای سازوکارهای موجود در این نهاد است. این ارزیابی از دو مسیر نظری و تجربی صورت گرفته است: از یک سو، مبانی نظری و مطالعات تطبیقی داخلی و بین‌المللی، چارچوب مفهومی مناسبی برای گزارش‌گری فساد ارائه می‌دهند؛ و از سوی دیگر، داده‌های میدانی حاصل از پیمایش ۴۳۰ نفر از کارکنان و مدیران شهرداری و مصاحبه با ۱۰ خبره، امکان سنجش دقیق عملکرد نهاد یادشده را در عمل فراهم می‌سازد.

در این راستا، پژوهش حاضر تلاش می‌کند تا با ترکیب تحلیل‌های کیفی و کمی، تصویری جامع از نظام گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران ترسیم کند. این نظام در قالب پنج بُعد اصلی تعریف شده است: مشخص بودن مرجع رسیدگی، وجود رویه‌های مشخص گزارش‌گری، حمایت‌های قانونی از گزارش‌گران، ارتقای فرهنگ سازمانی حمایت از افشاگران، و مشوق‌های مادی و معنوی برای مشارکت فعال در کشف فساد. در ادامه مقاله، هر یک از این ابعاد به صورت جداگانه بررسی شده و عملکرد شهرداری در آن‌ها تحلیل می‌شود.

ساختار مقاله به این صورت طراحی شده است: ابتدا در بخش مبانی نظری و پیشینه، مفاهیم کلیدی نظیر فساد، سوت‌زنی، حمایت نهادی، و گزارش‌گری فساد معرفی و تحلیل می‌شوند. سپس در بخش روش تحقیق، نحوه گردآوری و تحلیل داده‌ها تشریح می‌شود. بخش بعدی یافته‌های حاصل از داده‌های کمی و کیفی را در قالب جدول‌ها و تحلیل توصیفی ارائه می‌دهد. در بخش بحث، نتایج به‌دست‌آمده در چارچوب مفاهیم نظری تحلیل شده و ضعف‌ها و قوت‌های شهرداری در حمایت از گزارش‌گران فساد تبیین می‌شود. در نهایت، در بخش نتیجه‌گیری و پیشنهادها، راهکارهای عملیاتی برای ارتقای وضعیت موجود ارائه می‌شود.

به این ترتیب، مقاله حاضر در پی آن است که تصویری مستند، تحلیلی و سیاست‌مدارانه از عملکرد شهرداری تهران در مواجهه با گزارش‌گران فساد ارائه کند و با شناسایی چالش‌ها، فرصت‌ها و خلأهای موجود، گامی مؤثر در جهت بهبود نظام پاسخ‌گویی و شفافیت در مدیریت شهری بردارد.

مروری بر مبانی نظری و پیشینه پژوهش

۱. فساد و چالش‌های نظری در تعریف

فساد به عنوان یکی از معضلات ساختاری جوامع بشری، همواره در کانون توجه نظریه‌پردازان علوم اجتماعی، حقوق، مدیریت دولتی و اقتصاد سیاسی قرار داشته است. با این حال، تعریف واحد و جهان‌شمولی برای آن وجود ندارد. این تعریف بسته به بافت فرهنگی، ساختار حکمرانی و شرایط تاریخی کشورها، متفاوت و گاه متعارض هستند. سازمان شفافیت بین‌الملل (International, 2006) فساد را «سوءاستفاده از قدرت محول شده برای منافع شخصی» می‌نامد. این تعریف، علی‌رغم سادگی، ظرفیت شمول انواع مصادیق فساد را دارد؛ از جمله رشوه، اختلاس، تبانی، پول‌شویی، تعارض منافع و... در سطح سازمانی، فساد معمولاً به عنوان «انحراف از وظایف رسمی اداری با هدف کسب منافع شخصی» شناخته می‌شود (LaFree & Morris, 2004). در این راستا، دادخدایی (۱۳۹۰) فساد را در سه سطح خرد، میانی و کلان تحلیل می‌کند: در سطح خرد، فساد فردی است؛ در سطح میانی، ساختاری؛ و در سطح کلان، نهادینه‌شده و سیستماتیک. از نظر کافمن، فساد محصول تعامل سه عامل است: انحصار قدرت، نبود پاسخ‌گویی، و حاکمیت فرهنگ تساهل (Kaufmann, 1998). در واقع، هر جا که نظارت مردمی و رسانه‌ای تضعیف، ساختارهای اداری مبهم، و مجازات‌ها ناکارآمد باشند، فساد شکوفا می‌شود.

۲. رویکردهای نظری در تحلیل فساد

نظریه‌پردازان مختلف، رویکردهای متعددی را برای تحلیل فساد ارائه داده‌اند. یکی از چارچوب‌های تأثیرگذار توسط هایدن هایمر^۱ معرفی شده است. او سه رویکرد را از یکدیگر متمایز می‌کند:

۱. رویکرد منصب‌محور^۲: فساد به عنوان سوءاستفاده از مقام عمومی به خلاف قوانین اداری تعریف می‌شود. این دیدگاه بیشترین تطابق را با دیدگاه‌های حقوقی دارد.
۲. رویکرد منافع عمومی‌محور^۳: فساد زمانی رخ می‌دهد که منافع فردی یا گروهی جایگزین منافع عمومی شود.
۳. رویکرد بازارمحور^۴: بر مبنای این دیدگاه، فساد نوعی تبادل اقتصادی غیراخلاقی میان طرفین قدرت و منابع است (Genaux, 2002; Kurer, 2005).

تحلیل این سه رویکرد نشان می‌دهد فساد فقط تخطی از قانون نیست، بلکه محصول یک اکوسیستم نهادی و فرهنگی است که در آن ساختارهای رسمی و غیررسمی بر هم اثر می‌گذارند.

۳. گزارش‌گری فساد: مفهوم، مراحل و جایگاه آن در حکمرانی خوب

گزارش‌گری فساد یا سوت‌زنی به معنای افشای اطلاعات درباره فعالیت‌های غیرقانونی یا غیراخلاقی درون سازمان‌ها توسط کارکنان یا مرتبطین آن سازمان است، با هدف جلوگیری از فساد و حفظ منافع عمومی (George, 2008). به خلاف افشاگری رسانه‌ای که برون‌سازمانی و عمومی است، سوت‌زنی معمولاً از درون سازمان آغاز می‌شود و مخاطب آن، نهادی صلاحیت‌دار برای رسیدگی است.

1. Heidenheimer
2. Public Office
3. Public Interest
4. Market Centric

سوت‌زنی از منظر نظری، فرایندی شامل مراحل زیر است:

۱. شناسایی تخلف توسط فرد مطلع
 ۲. ارزیابی خطر و منافع افشا
 ۳. تصمیم به گزارش‌گری
 ۴. انتخاب نهاد مقصد
 ۵. پیامدهای پس از افشا (حقوقی، شغلی، اجتماعی)
- این فرایند، با تعارض‌های جدی همراه است؛ تعارض بین وفاداری سازمانی و مسئولیت مدنی، ترس از انتقام و اخراج در مقابل دغدغه منافع عمومی، و دوگانه شجاعت یا خامی.
- در پژوهش هریس و همکاران (Harris et al, 2009) مشخص شد که مهم‌ترین متغیر مؤثر در تصمیم به سوت‌زنی، احساس امنیت و حمایت قانونی است. در نبود چنین اطمینانی، کارکنان حتی در مواجهه با فساد آشکار، سکوت را ترجیح می‌دهند.

۴. فلسفه اخلاق سوت‌زنی: میان وفاداری و مسئولیت عمومی

ریچارد تی. جورج (George, 2008) در تحلیل اخلاقی سوت‌زنی، آن را مصداق تعارض دوگانه بین «وفاداری به سازمان» و «تعهد به جامعه» می‌داند. در فلسفه اخلاق حرفه‌ای، هرگاه فردی درون سازمان به تخلفی جدی پی می‌برد، در برابر دو انتخاب اخلاقی قرار می‌گیرد:

- سکوت سازمانی، که منافع شخصی را تضمین می‌کند، ولی ممکن است به گسترش فساد منتهی شود.
 - افشاگری مسئولانه، که ریسک شغلی و روانی دارد، ولی با منافع عمومی هم‌راستاست.
- جورج بر پنج شرط تأکید می‌کند که اگر فراهم باشد، سوت‌زنی از نظر اخلاقی موجه است:
۱. وجود خطر جدی برای منافع عمومی
 ۲. اطلاع مستند و دقیق از تخلف
 ۳. ناکامی سازوکارهای داخلی برای رسیدگی
 ۴. قصد خیر و فقدان انگیزه شخصی
 ۵. افشا از مسیرهای مسئولانه

در غیاب این شرط‌ها، افشاگری می‌تواند به بی‌ثباتی سازمانی یا سوءاستفاده سیاسی منجر شود. بنابراین، در طراحی نظام حمایت از سوت‌زن‌ها، باید به تمایز بین «افشای متعهدانه» و «تخریب هدفمند» توجه کرد.

۵. ساختارهای حمایتی از گزارش‌گران فساد در سطح جهانی

مطالعات تطبیقی نشان داده‌اند حمایت از سوت‌زن‌ها، نه تنها یک الزام اخلاقی، بلکه عنصری بنیادین در حکمرانی پاسخ‌گوست. کشورهایی که توانسته‌اند نرخ کشف فساد را افزایش دهند، عمدتاً دارای ویژگی‌های زیر در نظام حمایت از گزارش‌گران هستند:

۱- وجود قانون جامع حمایت از گزارش‌گران

برای مثال، قانون «Public Interest Disclosure Act» در بریتانیا، یا قانون «Whistleblower Protection Act» در آمریکا، چارچوب‌های کامل برای موارد ذیل فراهم شده است:

- تعریف سوت‌زنی مشروع
- سازوکارهای گزارش‌گری
- ممنوعیت اقدامات تلافی‌جویانه
- جبران خسارت‌ها
- پیگرد ناقضان این حمایت‌ها

۲- امکان گزارش‌گری از مسیرهای مختلف

کشورهایی مانند استرالیا و آفریقای جنوبی، سامانه‌های گزارش آنلاین ناشناس، خطوط تلفن ویژه، نهادهای مستقل رسیدگی، و رسانه‌های مورد اعتماد را به عنوان کانال رسمی پذیرفته‌اند.

۳- مشوق‌های مادی و معنوی

در آمریکا، گزارش‌گران فساد مالیاتی می‌توانند درصدی از بازگشت مالیات را به عنوان پاداش دریافت کنند. این سیاست، انگیزه کشف فساد را به شدت افزایش داده است (ACFE, 2012).

۴- آموزش و آگاهی‌بخشی

در کشورهایی مانند کانادا، سوت‌زنی بخشی از آموزش بدو خدمت کارکنان دولت است.

۶. وضعیت حقوقی و نهادی گزارش‌گری فساد در ایران

به خلاف برخی کشورها که قوانین ویژه و اختصاصی برای حمایت از گزارش‌گران فساد تصویب کرده‌اند، نظام حقوقی ایران فاقد چنین چارچوب جامعی است. مقررات موجود، بیشتر به صورت پراکنده و اغلب بدون ضمانت اجرایی مشخص هستند. برخی از مهم‌ترین مستندات قانونی عبارت‌اند از:

۱- ماده ۱۷ قانون ارتقای سلامت نظام اداری (مصوب ۱۳۹۰)

این ماده دولت را موظف می‌کند تا از گزارش‌گرانی که اطلاعاتی درباره فساد ارائه می‌کنند، حمایت حقوقی، اداری و قضایی به عمل آورد. با این حال، اثربخشی آن محدود به تأیید صحت گزارش توسط مراجع خاص است و به دلیل نبود آیین‌نامه اجرایی، چندان فعال نیست (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹).

۲- قانون رسیدگی به تخلفات اداری

در ماده ۲۱ این قانون، بر لزوم حفظ هویت گزارش‌دهنده تأکید شده، اما ضمانت اجرایی یا تدابیر حمایتی در برابر اقدام تلافی‌جویانه ذکر نشده است.

۳- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

ماده ۴ این قانون، در مواردی اجازه می‌دهد که هویت منبع خبر، با دستور قاضی فاش شود. این بند آشکارا با استانداردهای بین‌المللی در تضاد است.

۴- نبود قانون خاص برای شهرداری‌ها

بررسی گزارش پژوهشی شهرداری تهران (۱۴۰۲) نشان می‌دهد شهرداری فاقد هرگونه آیین‌نامه داخلی در حمایت از گزارش‌گران فساد است. حتی در برنامه‌های توسعه‌ای نیز، تنها به صورت کلی به موضوع اشاره شده و عملیاتی نشده است.

نتیجه آنکه ساختار قانونی حمایت از گزارش‌گران در ایران:

- پراکنده
- غیرالزام‌آور
- فاقد ضمانت اجرا
- و بی‌تأثیر در فضای فرهنگی سازمانی است.

۷. پیشینه پژوهشی داخلی و خارجی

الف) مطالعات بین‌المللی

ادبیات بین‌المللی نشان می‌دهد گزارش‌گری فساد یکی از سازوکارهای مؤثر کشف و پیشگیری از تخلفات اداری است. گزارش Report to the Nations انجمن بازرسان خبره (ACFE, 2012) نشان می‌دهد بیش از ۴۲ درصد کشف‌های فساد در سطح

جهانی از طریق سوت‌زنی صورت گرفته است.

هریس و همکاران (۲۰۰۹) نیز در یک مطالعه فراتحلیلی نشان داده‌اند وجود حمایت‌های نهادی، مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده در تمایل کارکنان به افشای فساد است. پژوهش جورج (۲۰۰۸) از منظر فلسفه اخلاق، سوت‌زنی را در تعارض میان وفاداری سازمانی و مسئولیت عمومی تحلیل می‌کند و تأکید دارد که حمایت اخلاقی و قانونی می‌تواند این تعارض را مدیریت کند. همچنین، پژوهش‌های لافری، موریس^۱ و کوئرر^۲ فساد را پدیده‌ای نهادی و چندبعدی دانسته و نقش سازوکارهای گزارش‌گری را در مهار آن حیاتی معرفی کرده‌اند.

در سطح سیاست‌گذاری جهانی، اسناد UNODC (2004, 2003) چارچوب‌های مشخصی برای حمایت قانونی، محرمانگی، و تشویق گزارش‌گران ارائه داده‌اند. تجربه کشورهای پیشرو نیز شایان توجه است: در آمریکا قانون Whistleblower Protection Act و در بریتانیا قانون Public Interest Disclosure Act بنیان حقوقی محکمی برای حمایت از سوت‌زنان ایجاد کرده‌اند. همچنین، در استرالیا و آفریقای جنوبی، سامانه‌های آنلاین و خطوط تلفنی امن برای گزارش ناشناس فراهم شده است (Brown, 2008). افزون بر این، مطالعات اخیر (OECD (2016) نشان می‌دهد کشورهایی که نظام‌های حمایتی جامع و همراه با مشوق‌های مادی دارند، نرخ کشف فساد بالاتری تجربه کرده‌اند.

ب) مطالعات داخلی

در ایران، اگرچه مطالعات در زمینه گزارش‌گری فساد محدود است، اما طی دو دهه اخیر توجه پژوهشگران و نهادهای سیاست‌گذار به این موضوع افزایش یافته است. محسنی (۱۳۸۵) در مدل علی بروز فساد، ضعف ساختارهای حمایتی را یکی از عوامل کلیدی دانست. دادخدایی (۱۳۹۰) با تحلیل کیفی در سازمان‌های دولتی، به نبود سازوکارهای مؤثر برای کشف فساد اشاره کرد. رحمانی (۱۳۹۲) در بررسی نظام اداری ایران، نشان داد نبود ضمانت‌های اجرایی برای حمایت از گزارش‌گران، به بی‌اعتمادی کارکنان منجر شده است. در پژوهشی دیگر، کریمی (۱۳۹۵) با تمرکز بر تعارض منافع در دستگاه‌های اجرایی، ضعف حمایت از سوت‌زنان را مانعی جدی برای شفافیت معرفی کرد.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی طی سال‌های ۱۳۹۸ تا ۱۴۰۲ در مجموعه‌ای از یادداشت‌های تحلیلی، ضمن نقد اجرای ناقص ماده ۱۷ قانون ارتقای سلامت نظام اداری، خواستار تصویب لایحه حمایت از افشاگران فساد، شده است. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری تهران (۱۴۰۲) نیز با طراحی مدل پنج‌بعدی گزارش‌گری فساد، برای نخستین بار چارچوبی بومی در مدیریت شهری ارائه داده است. علاوه بر این، پژوهش‌های مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری (۱۴۰۱) و دیوان محاسبات کشور (۱۴۰۰) به طور خاص بر ضعف آیین‌نامه‌های اجرایی و نبود رویه‌های شفاف در حوزه گزارش‌گری فساد تأکید کرده‌اند.

۸. چارچوب نظری تحقیق: مدل پنج‌بعدی گزارش‌گری فساد

بر اساس مبانی نظری، یافته‌های پژوهشی داخلی و تجارب بین‌المللی، پژوهش حاضر چارچوبی تحلیلی برای ارزیابی وضعیت گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران طراحی کرده است.

این چارچوب از پنج بُعد کلیدی تشکیل شده که هر یک نمایانگر یکی از مؤلفه‌های حیاتی در اثربخشی و پایداری نظام گزارش‌گری هستند:

۱. مرجع رسیدگی

- پرسش اصلی: آیا نهاد مشخص، مستقل و پاسخ‌گو برای دریافت و پیگیری گزارش‌های فساد وجود دارد؟
- بر اساس اسناد بین‌المللی (TI, UNODC)، وجود این نهاد پیش‌شرط اعتماد سازمانی است.

۲. نظام گزارش‌گری و فرایندها

- شامل وجود رویه رسمی، فرم، سامانه یا سازوکار واضح و قابل‌پیش‌بینی
- تجربه کشورهای نظیر کانادا و کره جنوبی نشان می‌دهد طراحی کانال‌های متنوع (حضوری، آنلاین، تلفنی، ثالث) مؤثرتر از تکیه صرف بر ساختار سلسله‌مراتبی است.

۳. حمایت‌های قانونی

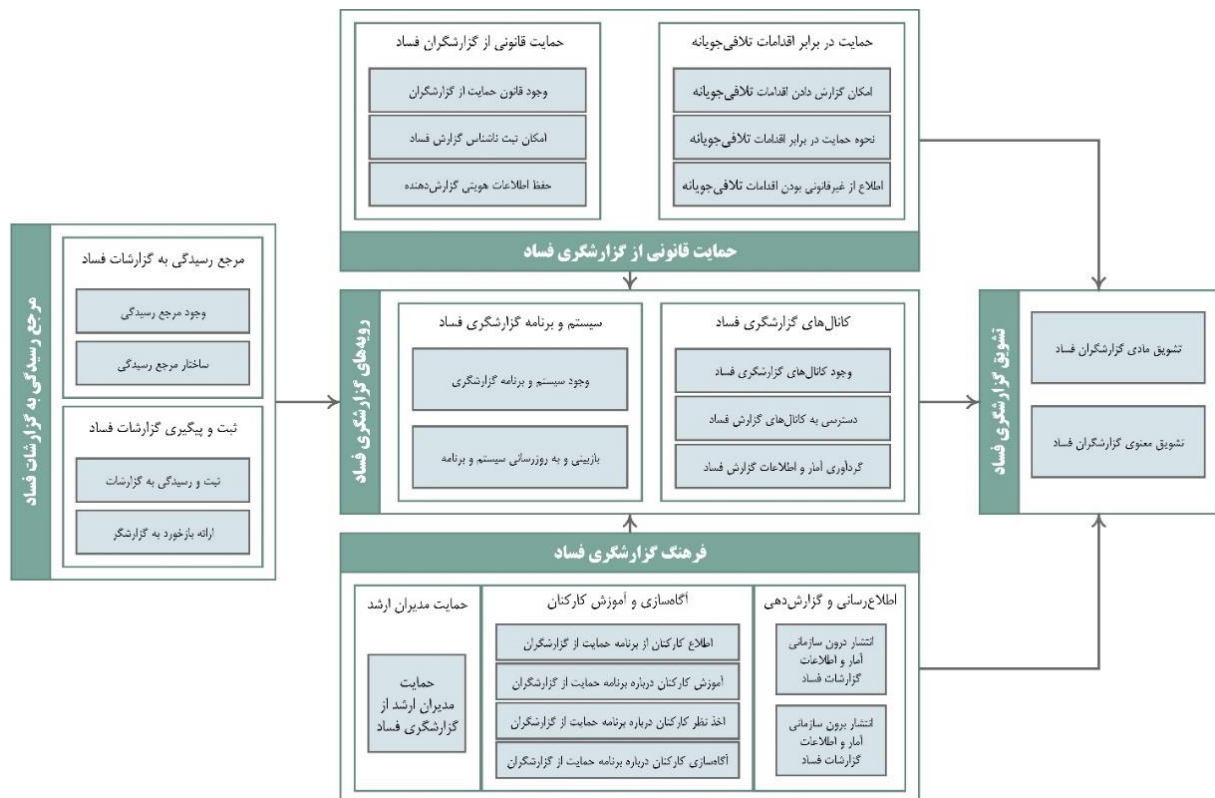
- از منظر نظری، نبود مصونیت قانونی یکی از موانع اصلی گزارش‌گری است.
- پژوهش حاضر تأکید دارد که قوانین فعلی ایران پراکنده، مشروط، و بی‌ضمانت اجرایی‌اند.

۴. فرهنگ سازمانی

- بر اساس یافته‌های میدانی، یکی از عوامل بازدارنده اصلی، نگرش منفی سازمان به سوت‌زن‌هاست.
- بر این اساس، آموزش، الگوسازی و تجلیل از گزارش‌گران مؤثر باید بخشی از سیاست داخلی سازمان‌ها شود (George, 2008).

۵. مشوق‌ها

- در اکثر نظام‌های موفق، مشوق‌های مادی (پاداش) و معنوی (تقدیر، ارتقا، شهرت حرفه‌ای) نقش انگیزشی قوی ایفا می‌کنند.
- در ایران، نظام تشویقی برای گزارش‌گران فساد تقریباً وجود ندارد.



نمودار ۱. مدل مفهومی نظام گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران

۹. جمع‌بندی نهایی

مرور ادبیات نظری و تجربی نشان می‌دهد گزارش‌گری فساد یک پدیده چندوجهی، نهادی و اخلاقی است. موفقیت آن مستلزم چهار پایه است:

- چارچوب حقوقی منسجم
- سازوکارهای اجرایی شفاف
- فرهنگ سازمانی حمایت‌گر
- پاداش و تضمین‌های کافی

در غیاب این ارکان، حتی انگیزه‌های اخلاقی نیز برای افشای فساد سرکوب می‌شوند. شهرداری تهران، به عنوان یکی از بزرگ‌ترین نهادهای عمومی کشور، به دلیل گستره فعالیت و حساسیت منابع، باید در صف نخست نهادینه‌سازی این سازوکارها قرار گیرد.

پژوهش حاضر با بهره‌گیری از چارچوبی دقیق، مبتنی بر ادبیات جهانی و زمینه ایرانی، کوشیده است تا تصویری علمی، کاربردی و سیاست‌پذیر از نظام گزارش‌گری فساد در مدیریت شهری تهران ارائه دهد.

روش تحقیق

انتخاب روش تحقیق مناسب، تضمین‌کننده اعتبار علمی، انسجام تحلیلی و قابلیت اتکای نتایج پژوهش است. پژوهش حاضر به منظور واکاوی عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد، از رویکردی تلفیقی بهره برده است که در آن داده‌های کمی و کیفی به صورت مکمل و ترکیبی به کار گرفته شده‌اند. این رویکرد، که در ادبیات پژوهش به روش تحقیق آمیخته^۱ معروف است، امکان تحلیل جامع‌تری از ابعاد مختلف مسئله را فراهم می‌کند (خاکی، ۱۳۹۴؛ عزتی، ۱۳۷۶). بر اساس هدف، پژوهش حاضر توصیفی و از نوع کاربردی است. از منظر ماهیت داده‌ها، این تحقیق ترکیبی از داده‌های کمی و کیفی است. بخش کیفی، شامل مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با خبرگان درون‌سازمانی و برون‌سازمانی، و بخش کمی، شامل تحلیل آماری پرسش‌نامه‌های استاندارد توزیع‌شده در سطح شهرداری تهران است.

۱. جامعه آماری و نمونه‌گیری

جامعه آماری این پژوهش شامل دو بخش بود:

- در بخش کیفی، جامعه آماری شامل خبرگان و صاحب‌نظران داخلی و خارجی شهرداری تهران بود. از میان آنان، ۱۰ نفر به روش نمونه‌گیری هدفمند انتخاب شدند. معیارهای انتخاب شامل تجربه مدیریتی مرتبط با فساد، آشنایی با قوانین حمایت از سوت‌زنها، و سابقه پژوهش یا مشاوره در این حوزه بود.
- در بخش کمی، جامعه آماری شامل کارکنان، مدیران و کارشناسان معاونت‌ها، مناطق، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری تهران بود. تعداد پاسخ‌دهندگان به پرسش‌نامه‌ها ۴۳۰ نفر بوده که از طریق نمونه‌گیری طبقه‌بندی‌شده انتخاب شدند تا نماینده مناسبی از ساختارهای متنوع سازمانی شهرداری باشند.

۲. ابزار گردآوری داده‌ها

برای گردآوری داده‌ها، از ابزارهای زیر استفاده شد:

- در بخش کیفی، راهنمای مصاحبه نیمه‌ساختاریافته طراحی شد. این راهنما شامل سؤالاتی درباره تجربه عملی در مواجهه با گزارش‌گران فساد، ارزیابی مکانیزم‌های حمایتی، چالش‌های موجود و پیشنهادها برای بهبود بود. مصاحبه‌ها به صورت حضوری و تلفنی انجام گرفت و به طور کامل ضبط و سپس پیاده‌سازی شدند.
- در بخش کمی، از پرسش‌نامه بسته با مقیاس لیکرت پنج‌درجه‌ای استفاده شد که مؤلفه‌های پنج‌گانه نظام گزارش‌گری فساد را پوشش می‌داد. این پرسش‌نامه بر اساس شاخص‌های استخراج‌شده از مبانی نظری و بررسی اسناد طراحی شده و اعتبار محتوایی آن از طریق نظرسنجی از خبرگان مورد تأیید قرار گرفت.

۳. اعتبار و روایی ابزارها

روایی محتوایی ابزارها از طریق بررسی توسط ۵ نفر از اساتید دانشگاهی و کارشناسان مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران تأیید شد. همچنین، پایایی پرسش‌نامه با استفاده از ضریب آلفای کرونباخ برای هر یک از ابعاد پنج‌گانه بررسی شد و مقادیر بالای ۰/۷ برای همه ابعاد گزارش شد که بیانگر پایایی مناسب ابزار کمی است.

۴. روش تحلیل داده‌ها

در بخش کیفی، برای تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها، از تحلیل محتوا استفاده شد. متن مصاحبه‌ها به صورت خطبه‌خط کدگذاری شده و مضامین تکرارشونده در محورهای مربوط به حمایت از گزارش‌گران فساد استخراج شدند. این تحلیل، پایه طراحی شاخص‌های ارزیابی عملکرد شهرداری قرار گرفت.

در بخش کمی، داده‌های پرسش‌نامه‌ها با استفاده از نرم‌افزار SPSS مورد تحلیل آماری توصیفی و استنباطی قرار گرفت. ابتدا شاخص‌های میانگین، انحراف معیار و درصد فراوانی برای هر مؤلفه محاسبه شد. سپس، برای ارزیابی معناداری تفاوت میان ابعاد و سنجش میزان تحقق شاخص‌ها از آزمون‌های t تک‌نمونه‌ای و فریدمن استفاده شد.

۵. مدل مفهومی و ابعاد ارزیابی

بر پایه یافته‌های حاصل از تحلیل داده‌ها و ترکیب آن با مبانی نظری، مدل مفهومی نظام گزارش‌گری فساد در شهرداری تهران با پنج بُعد اصلی طراحی شد:

۱. مرجع رسیدگی به گزارش‌های فساد: بررسی وجود یا فقدان یک نهاد مشخص و پاسخ‌گو برای دریافت، پیگیری و بازخورددهی گزارش‌های فساد.
۲. نظام و رویه‌های گزارش‌گری فساد: تحلیل فرایندهای تعریف‌شده و کانال‌های رسمی و غیررسمی برای گزارش‌دهی.
۳. حمایت‌های قانونی از گزارش‌گران: سنجش میزان وجود مقررات، تمهیدات حفاظتی و مصونیت قانونی برای سوت‌زن‌ها.
۴. ارتقای فرهنگ سازمانی گزارش‌گری فساد: ارزیابی آگاهی، نگرش و تمایل کارکنان نسبت به سوت‌زنی و فضای حاکم بر سازمان.
۵. مشوق‌های مادی و معنوی برای گزارش‌گران: بررسی وجود مشوق‌های تشویقی، اعم از قدردانی، ارتقای شغلی یا جوایز نقدی. هر یک از این ابعاد در قالب چندین مؤلفه سنجش شده و میانگین نمره هر بعد از مجموع امتیازها محاسبه شد.

۶. محدوده‌های زمانی و مکانی

تحقیق حاضر طی مدت شش ماه انجام شده و محل اجرای آن کلیه سطوح مختلف شهرداری تهران بوده است، اعم از معاونت‌ها، سازمان‌ها، مناطق و شرکت‌های وابسته. با توجه به ساختار گسترده شهرداری، پوشش جغرافیایی پژوهش گسترده و متنوع بوده است.

۷. فرایند اجرای تحقیق

اجرای تحقیق به صورت مرحله‌ای انجام شد:

۱. مرحله اول: مرور ادبیات، اسناد و قوانین داخلی و بین‌المللی مرتبط با گزارش‌گری فساد
۲. مرحله دوم: طراحی چارچوب مفهومی بر اساس ترکیب نظریات و تحلیل‌های تطبیقی
۳. مرحله سوم: انجام مصاحبه‌های کیفی و تحلیل محتوا برای استخراج شاخص‌ها
۴. مرحله چهارم: طراحی و توزیع پرسش‌نامه کمی و گردآوری داده‌ها از کارکنان
۵. مرحله پنجم: تحلیل آماری داده‌ها و ارزیابی عملکرد شهرداری بر اساس ابعاد تعیین‌شده
۶. مرحله ششم: ارائه گزارش نهایی و طراحی مجموعه‌ای از پیشنهادهای اجرایی برای ارتقای نظام گزارش‌گری فساد

یافته‌های تحقیق

پژوهش حاضر با هدف ارزیابی عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد، نظام گزارش‌گری فساد را در قالب پنج بُعد کلیدی تعریف و عملکرد نهاد یادشده را بر اساس نظرسنجی از کارکنان و تحلیل داده‌های کمی و کیفی مورد بررسی قرار داده است. در این بخش، نتایج به‌دست‌آمده از ارزیابی هر بُعد به تفکیک ارائه می‌شود.

۱. بُعد نخست: مشخص بودن مرجع رسیدگی به گزارش‌های فساد

یافته‌های حاصل از داده‌های پرسش‌نامه نشان می‌دهد تنها ۱۸/۲ درصد از کارکنان معتقدند که مرجع مشخصی برای رسیدگی به گزارش‌های فساد در شهرداری تهران وجود دارد. این میزان در مقایسه با شاخص استاندارد ۵۰ درصدی در نظام‌های مطلوب گزارش‌گری فساد، نشان‌دهنده ضعف ساختاری شدید در شناسایی مرجع پاسخ‌گو است. به طور مشخص، تنها در ۲۳ درصد از واحدهای سازمانی، واحد نظارتی به عنوان مرجع رسمی شناخته می‌شود و حتی در برخی موارد، کارکنان هیچ‌گونه اطلاعی از چنین ساختاری ندارند.

تحلیل: نبود مرجع رسمی برای دریافت، بررسی و بازخورددهی به گزارش‌های فساد، موجب می‌شود که فرایند گزارش‌دهی به صورت غیررسمی و پراکنده صورت گیرد و اعتماد کارکنان به پیگیری نهادینه‌شده تضعیف شود.

۲. بُعد دوم: وجود نظام و رویه‌های گزارش‌گری فساد

براساس جدول گزارش، در پاسخ به این پرسش که آیا نظام و فرایند رسمی برای گزارش فساد در شهرداری وجود دارد، تنها ۲۱/۹ درصد از پاسخ‌دهندگان پاسخ مثبت داده‌اند. همچنین، مشخص شد که تنها ۱۹ درصد از کارکنان از وجود کانال‌های رسمی مانند سامانه یا خط تلفن امن آگاه هستند. اکثریت افراد (۷۸ درصد) تجربه یا شناختی از استفاده از رویه‌های مستند نداشته‌اند. تحلیل: فقدان نظام مدون، نبود دستورالعمل‌های اجرایی، و تنوع در برداشتها از فرایند گزارش‌گری، موجب شکل‌گیری الگوی ناکارآمدی در مواجهه با تخلفات اداری شده است.

۳. بُعد سوم: حمایت‌های قانونی از گزارش‌گران فساد

در این بخش، میزان آگاهی و اعتماد به حمایت قانونی از گزارش‌گران فساد بررسی شد. نتایج نشان داد:

- تنها ۱۴/۵ درصد از کارکنان احساس امنیت قانونی در صورت گزارش‌دهی دارند.
- ۱۱/۳ درصد معتقدند که در صورت انتقام‌جویی، از حمایت سازمانی برخوردار خواهند بود.
- حدود ۸۰ درصد کارکنان، حمایت‌های قانونی موجود را ناکافی و مبهم ارزیابی کردند.

این موضوع با یافته‌های تحلیل محتوا از مصاحبه‌های کیفی نیز تطابق دارد؛ اغلب خبرگان، ضعف جدی در نهادینه‌سازی ضمانت‌های قانونی و مصونیت قضایی را از موانع اصلی سوت‌زنی برشمردند (مرکز مطالعات شهر تهران، ۱۴۰۲).

۴. بُعد چهارم: ارتقای فرهنگ سازمانی گزارش‌گری فساد

میزان پذیرش فرهنگی گزارش‌گری در سازمان، یکی از متغیرهای مهم در ترویج سوت‌زنی است. یافته‌های تحقیق نشان داد:

- ۲۹ درصد از کارکنان معتقدند مدیران ارشد از گزارش‌گری حمایت می‌کنند.
- ۲۴ درصد آموزش یا آشنایی قبلی درباره مزایای سوت‌زنی دیده‌اند.
- ۱۶ درصد فرهنگ غالب را حامی صداقت و افشای تخلف می‌دانند.

در بسیاری از واحدها، کارکنان از ترس واکنش همکاران، از گزارش تخلف خودداری کرده و آن را نشانه‌ای از «بی‌وفایی سازمانی» می‌دانند.

۵. بُعد پنجم: وجود مشوق‌های مادی و معنوی

وجود سیاست‌های تشویقی برای سوت‌زنان، یکی از مؤلفه‌های حیاتی در افزایش انگیزه است. نتایج نشان داد:

- تنها ۱۰/۷ درصد از کارکنان گزارش داده‌اند که نمونه‌ای از قدردانی یا پاداش برای گزارش‌گری فساد در واحد خود مشاهده کرده‌اند.
 - ۸/۹ درصد از پاداش‌های مادی مطلع بودند.
 - ۶/۳ درصد از وجود حمایت معنوی و ارتقای جایگاه شغلی برای گزارش‌گران آگاه بودند.
- تحلیل: خلأ کامل در طراحی بسته‌های تشویقی - از تقدیر تا ارتقا - انگیزه برای مشارکت در کشف فساد را از بین برده است.

امتیاز نهایی عملکرد شهرداری

براساس تجمیع امتیازات حاصل از پرسش‌نامه‌ها و محاسبه میانگین وزنی هر بُعد، امتیاز نهایی عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد تنها ۲۱/۱ از ۱۰۰ بوده است. این مقدار به‌وضوح نشان می‌دهد شهرداری در هیچ‌یک از ابعاد، عملکرد قابل قبولی نداشته و نیازمند بازنگری اساسی در سازوکارهاست.

بحث

پژوهش حاضر با هدف ارزیابی سازوکارهای مدیریت شهری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد، نشان داد شهرداری تهران با وجود تصریح اهداف و سیاست‌های کلان، هنوز از استقرار یک نظام مؤثر و یکپارچه در این زمینه فاصله دارد. برای تحلیل دقیق‌تر یافته‌ها، در این بخش تلاش می‌شود که نتایج حاصل از بررسی پنج بُعد اصلی نظام گزارش‌گری فساد، در چارچوب مفاهیم نظری، تجارب تطبیقی، و اهداف پژوهش مورد بازخوانی و تفسیر قرار گیرد.

۱. بحران «مرجعیت نهادی» در رسیدگی به گزارش‌ها

مطابق با یافته‌ها، بیش از ۷۵ درصد از کارکنان شهرداری، هیچ شناخت مشخصی از مرجع رسیدگی به گزارش فساد در نهاد خود نداشتند. این در حالی است که یکی از اصول بنیادین در طراحی نظام‌های گزارش‌گری فساد، وجود مرجع پاسخ‌گو، شفاف و بی‌طرف است (Transparency International, 2006). فقدان این مرجعیت نهادی، موجب می‌شود که گزارش‌گر در اولین مرحله با تردید مواجه شود: «به چه کسی باید گزارش دهم؟» چنین ابهامی، هم انگیزه گزارش‌گری را تضعیف می‌کند و هم زمینه‌ساز انکار مسئولیت توسط مدیران می‌شود.

در تجربه کشورهای موفق، یکی از اولین اقدامات، ایجاد واحدهای مستقل رسیدگی به گزارش‌ها، با امکان نظارت و بررسی بی‌طرفانه، خارج از ساختار بروکراتیک متعارف است (UNODC, 2004). نبود چنین سازوکاری در شهرداری تهران، به معنای واگذاری سرنوشت گزارش به ساختارهای مبهم و عمدتاً تابع ملاحظات اداری یا سیاسی است.

۲. غیبت رویه‌های رسمی و سیستماتیک گزارش‌گری

در نبود فرایند شفاف، استاندارد و قابل‌پیش‌بینی برای گزارش‌گری فساد، نهادهای عمومی دچار پراکندگی، بی‌اعتمادی و عدم یادگیری سازمانی می‌شوند. یافته‌های این پژوهش نشان داد کمتر از یک‌چهارم کارکنان، از وجود سامانه یا روش مشخص برای گزارش‌دهی مطلع هستند. این یافته با تئوری‌های سازمانی درباره ضرورت «نظام‌مندی» در مواجهه با فساد همخوان است؛ زیرا تنها از طریق رویه‌های سیستماتیک، می‌توان کیفیت و اثربخشی پاسخ نهادی به تخلفات را تضمین کرد (Kurer, 2005).

افزون بر آن، بررسی تطبیقی حاکی از آن است که در اغلب نظام‌های پیشرفته، مسیرهای متنوعی برای گزارش‌گری فراهم شده است: سامانه‌های آنلاین ناشناس، صندوق‌های فیزیکی، خطوط تلفن امن، و امکان گزارش‌گری از طریق نهادهای ثالث مانند رسانه‌ها یا سازمان‌های مردم‌نهاد. در مقابل، تمرکز صرف بر کانال‌های درون‌سازمانی در ایران، اغلب با بی‌اعتمادی، ترس از افشا، و عدم پیگیری همراه شده است.

۳. فقدان ضمانت‌های قانونی و حمایت‌های اجرایی

یکی از دلایل مهم اجتناب کارکنان از سوت‌زنی، ترس از پیامدهای قانونی، شغلی و حتی شخصی است. پژوهش حاضر تأیید

می‌کند که بیش از ۸۵ درصد کارکنان، هیچ اطمینانی از وجود حمایت قانونی در صورت افشای فساد ندارند. این یافته به‌وضوح با پیش‌بینی‌های ماده ۱۷ قانون ارتقای سلامت نظام اداری در تعارض است، که دولت را مکلف به حمایت از گزارش‌گران فساد کرده است. اما واقعیت میدانی حاکی از آن است که این حمایت‌ها، نه در سطح آیین‌نامه اجرایی نهاده شده‌اند و نه در ساختار قضایی، پشتوانه‌ای مؤثر دارند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹).

در قوانین پیشرفته مانند آمریکا یا استرالیا، حمایت‌های قانونی شامل: حفظ محرمانگی، ممنوعیت اقدام تلافی‌جویانه، امکان جبران خسارت، بازگشت به موقعیت شغلی پیشین و حتی پرداخت پاداش نقدی برای گزارش‌های مؤثر است (George, 2008). در ایران، نه تنها هیچ‌یک از این ضمانت‌ها به طور کامل اجرایی نشده‌اند، بلکه گاه گزارش‌گر با اتهامات قضایی یا محرومیت‌های شغلی مواجه می‌شود.

۴. شکست فرهنگی در پذیرش گزارش‌گری فساد

یافته‌ها نشان می‌دهد کارکنان شهرداری، گزارش‌گری فساد را عموماً با واژگانی همچون «خائن»، «فضول» یا «ضد همکار» توصیف می‌کنند. این نگرش، ریشه در فضای سازمانی نامطلوب و نبود آموزش‌های فرهنگی دارد. بر اساس ادبیات سازمانی، فرهنگ سازمانی در پذیرش و ارتقای گزارش‌گری نقش اساسی دارد؛ یعنی سوت‌زنی باید نه تنها ناپسند تلقی نشود، بلکه رفتاری ارزشمند و مسئولانه محسوب شود (LaFree & Morris, 2004).

در تجربه کشورهای پیشرو، از ابزارهایی همچون «قهرمانان سازمانی»، «جایزه‌های سالانه سوت‌زنی» و «پویش‌های آگاهی‌بخشی» برای ارتقای این فرهنگ استفاده شده است. در مقابل، در ایران و به‌ویژه در شهرداری تهران، آموزش رسمی و عمومی درباره گزارش‌گری فساد تقریباً وجود ندارد، یا اگر وجود دارد، فاقد اثرگذاری واقعی است.

۵. خلأ مشوق‌ها: مشارکت بدون انگیزه

مطالعات روان‌شناختی نشان داده‌اند افراد در شرایط پرخطر تنها در صورت وجود انگیزه‌های مشخص، اعم از مادی یا معنوی، حاضر به پذیرش هزینه می‌شوند. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که فقط ۱۰ درصد کارکنان سابقه‌ای از تشویق سوت‌زنی در سازمان خود مشاهده کرده‌اند. این در حالی است که طبق تجربه نهادهای جهانی مانند ACFE، نظام‌های تشویقی یکی از ابزارهای مؤثر افزایش مشارکت در افشای فساد هستند (ACFE, 2012).

نبود چنین نظامی، نه تنها انگیزه‌ای برای سوت‌زنی ایجاد نمی‌کند، بلکه به بی‌تفاوتی یا سرپوش‌گذاری عامدانه بر فسادهای کوچک و بزرگ منجر می‌شود.

جمع‌بندی تحلیلی

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد شهرداری تهران با وجود الزام در اسناد راهبردی مانند برنامه سوم شهرداری، هنوز از استقرار سازوکار مؤثر حمایت از گزارش‌گران فساد فاصله قابل توجهی دارد. ترکیب فقدان ساختار رسمی، نبود فرایند استاندارد، خلأ حمایت قانونی، ضعف فرهنگی و غیبت مشوق‌ها، ساختاری «ضد سوت‌زنی» شکل داده است.

از منظر نظری، می‌توان گفت که شهرداری تهران هنوز از مرحله «آمادگی نهادی» برای اجرای نظام گزارش‌گری فساد عبور نکرده و در مرحله «تعهد صوری» متوقف مانده است. تعهدات در سطح شعار یا سند، بدون ترجمه به سازوکارهای عینی، نه تنها ناکارآمد، بلکه ضد اعتماد نیز تلقی می‌شوند.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

گزارش‌گری فساد یا «سوت‌زنی» در سال‌های اخیر به یکی از راهکارهای کارآمد کشف فساد در نهادهای عمومی تبدیل شده است. پژوهش حاضر با هدف ارزیابی عملکرد شهرداری تهران در حمایت از گزارش‌گران فساد، بر پایه مدل پنج‌بعدی طراحی شده، وضعیت این نهاد را از منظر ساختار، فرهنگ، قوانین، فرایند و مشوق‌ها بررسی کرده است. نتایج نشان داد شهرداری

تهران، علی‌رغم تصریح سیاست‌های کلان در برنامه‌های توسعه شهری، هنوز از استقرار نظام مؤثر حمایت از سوت‌زنان فاصله زیادی دارد.

عملکرد شهرداری در هر یک از ابعاد پنج‌گانه به طور نگران‌کننده‌ای ضعیف ارزیابی شده و نمره نهایی ۲۱/۱ از ۱۰۰ تأییدی بر این مدعاست. نبود مرجع رسمی و قابل اعتماد برای دریافت گزارش‌ها، فقدان فرایندهای شفاف و مستند، ضعف مشهود حمایت قانونی، فضای فرهنگی بازدارنده و غیبت کامل نظام‌های تشویقی، در مجموع نظام گزارش‌گری فساد در شهرداری را ناکارآمد ساخته‌اند.

یافته‌ها همچنین نشان داد حتی در مواردی که ظرفیت‌های قانونی وجود داشته، مانند ماده ۱۷ قانون ارتقای سلامت اداری، به دلیل اجرا نشدن، کارآمدی واقعی آن‌ها محل تردید است. همچنین، تجربه مصاحبه‌های کیفی حاکی از آن است که گزارش‌گران فساد، با احتمال بالای تنبیه یا تخریب موقعیت خود مواجه‌اند و هیچ‌گونه سازوکار مؤثری برای جبران این هزینه‌ها وجود ندارد.

بنابراین، می‌توان نتیجه گرفت که شهرداری تهران برای حرکت به سوی یک نظام شفاف، پاسخ‌گو و مشارکت‌پذیر، نیازمند بازنگری جدی در سیاست‌ها، ساختارها و فرهنگ سازمانی خود در حوزه گزارش‌گری فساد است.

پیشنهادها

با توجه به نتایج حاصل از تحلیل وضعیت موجود، مجموعه‌ای از راهکارهای عملیاتی برای ارتقای نظام حمایت از گزارش‌گران فساد در شهرداری تهران پیشنهاد می‌شود. این پیشنهادها در راستای پنج بُعد مدل نظری پژوهش، دسته‌بندی شده‌اند:

۱. مرجع رسیدگی

- ایجاد «مرکز مستقل گزارش‌گری فساد» در شهرداری، با صلاحیت مشخص برای دریافت، بررسی و پیگیری گزارش‌ها
- مستقل‌سازی این مرکز از ساختارهای اجرایی سنتی شهرداری و قرار دادن آن تحت نظارت هیئت‌امنای ترکیبی (نمایندگان شورا، سمن‌ها، نخبگان مستقل)
- تعیین فرایند رسیدگی شفاف، همراه با جدول زمانی مشخص و الزام به بازخورد

۲. نظام و رویه‌ها

- تدوین آیین‌نامه جامع گزارش‌گری فساد با شمول انواع تخلف، روش گزارش‌دهی، مسئولیت نهادها و ضمانت اجرا
- ایجاد سامانه گزارش‌گری آنلاین با امکان ناشناس ماندن گزارش‌گر
- ایجاد کانال‌های متعدد (فیزیکی، دیجیتال، تلفنی) برای پوشش اقشار مختلف و تسهیل دسترسی

۳. حمایت قانونی

- اجرای کامل ماده ۱۷ قانون ارتقای سلامت اداری با تدوین دستورالعمل‌های اجرایی روشن برای شهرداری
- تضمین محرمانگی اطلاعات گزارش‌گر از طریق سامانه‌های رمزگذاری شده و منع افشای هویت
- پیش‌بینی مکانیسم «حمایت اضطراری» از گزارش‌گر در صورت اقدام تلافی‌جویانه (بازگشت به شغل، جبران حقوق معوق، پشتیبانی قضایی)

۴. فرهنگ سازمانی

- راه‌اندازی کمپین‌های داخلی آگاهی‌بخشی با محوریت شعار گزارش‌گری فساد، تعهد سازمانی است
- گنجاندن آموزش گزارش‌گری فساد در فرایند جذب و آموزش بدو استخدام
- اعطای نماد افتخاری «همکار شفافیت‌یار» به گزارش‌گران معتبر با سابقه اثرگذاری

۵. مشوق‌ها

- تدوین نظام تشویق مادی شامل پاداش‌های متناسب با اهمیت گزارش از محل جرائم کشف‌شده
- پیش‌بینی امتیازهای غیرمالی مانند تقدیر رسمی، ارتقای شغلی یا دسترسی به منابع حرفه‌ای ویژه
- تعیین «صندوق حمایت از گزارش‌گران فساد» برای تأمین هزینه‌های حقوقی، روانی و حمایتی مورد نیاز

جمع‌بندی نهایی

گزارش‌گری فساد اگرچه در اسناد رسمی شهرداری تهران مورد تأکید قرار گرفته، اما در عمل به دلیل خلأهای نهادی، قانونی و فرهنگی، با سطحی از ناکارآمدی مواجه است که هم مشارکت را کاهش می‌دهد و هم موجب تعمیق فساد ساختاری می‌شود. پژوهش حاضر با تکیه بر داده‌های میدانی و مدل مفهومی طراحی‌شده، نشان داد مسیر اصلاح روشن است، اما اجرای آن نیازمند اراده سیاسی، بازمهندسی نهادی و فرهنگ‌سازی مداوم است.

منابع و مآخذ

- خاکی، غلامرضا. (۱۳۹۴). روش تحقیق در مدیریت (با رویکرد پیمایشی). تهران: انتشارات فوژان. (چاپ سوم، ۳۳۶ ص.)
- دادخدایی، س. (۱۳۹۰). بررسی مفاهیم فساد در سازمان‌های دولتی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- رحمانی، حامد؛ موسی‌خانی، مرتضی؛ معمارزاده طهران، غلامرضا. (۱۳۹۳). «سیستم پیش‌بینی‌کننده استنتاج فازی حکمرانی خوب در مبارزه با فساد اداری». فصلنامه خط‌مشی‌گذاری عمومی در مدیریت، ۵(۱۴)، ۱-۱۲. تاریخ انتشار: ۲۸/۱۱/۱۳۹۳
- عزتی، مرتضی. (۱۳۷۶). روش تحقیق در علوم اجتماعی: کاربرد در زمینه مسائل اقتصادی. تهران: دانشگاه تربیت مدرس و مؤسسه تحقیقات اقتصادی. شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۶۲۳۰-۱۰-۱
- کریمی، فاطمه. (۱۳۹۵). «رویکرد پیشگیرانه به حمایت از گزارش‌گران فساد». فصلنامه کارآگاه، شماره ۳۷ (زمستان ۱۳۹۵)، ۱۲۱-۱۳۴
- محسنی، م. (۱۳۸۵). تحلیل نظری فساد اداری در ایران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبایی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۸). تحلیل عملکرد سامانه حقوق مدیران. یادداشت سیاستی. تهران: گروه مطالعات سلامت اداری.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۹). ظرفیت‌های اراده سیاسی در مدیریت فساد. گزارش پژوهشی. تهران: معاونت پژوهش‌های اقتصادی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۰). ارزیابی قانون رسیدگی به داری مسئولان. یادداشت تحلیلی. تهران: گروه مطالعات شفافیت و سلامت اداری.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۱). چالش‌های تعارض منافع در ساختار اداری ایران. گزارش کارشناسی. تهران: معاونت پژوهش‌های حقوقی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۲). حمایت از افشاگران فساد: درس‌آموخته‌های تطبیقی و راهکارها. گزارش سیاستی. تهران: گروه مطالعات حکمرانی و شفافیت.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۲). طراحی سیاست ملی شفافیت و مرکز هماهنگ‌کننده میان‌قوه‌ای. یادداشت مشورتی. تهران: گروه سیاست‌گذاری کلان.
- مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران. (۱۴۰۲). گزارش‌گری فساد: ارزیابی عملکرد شهرداری تهران. تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- ACFE. (2012). Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse. Association of Certified Fraud Examiners.
- Brown, A. J. (2008). Whistleblowing in the Australian Public Sector: Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations. Canberra: ANU E Press. DOI: 10.22459/WAPS.09/2008.
- Genaux, M. (2002). Social science definitions of corruption. *European Journal of Political Research*, 41(2), 183-198.
- George, R. T. (2008). Whistleblowing and professional responsibility. *Journal of Business Ethics*, 77(1), 147-162.
- Harris, J., Mayhew, M., & Mullen, E. (2009). The antecedents and consequences of organizational whistleblowing: A meta-analytic review. *Journal of Business Ethics*, 85, 265-276.
- Kaufmann, D. (1998). Challenges in the next stage of corruption. *The New York Times*.
- Kurer, O. (2005). Corruption: An alternative approach to its definition and measurement. *Political Studies*, 53(1), 222-239.
- LaFree, G., & Morris, N. A. (2004). Corruption as a governance issue: Causes, consequences and reform. *Law and Society Review*, 38(1), 167-194.
- Transparency International. (2006). *Global Corruption Report*. Berlin: Transparency International.
- UNODC. (2003). *United Nations Convention Against Corruption*. New York: United Nations.
- UNODC. (2004). *United Nations Anti-Corruption Toolkit*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.