



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۷، شماره ۲۵، زمستان ۹۶

ارزیابی تئوری برنامه سیاست‌های ضد فساد در ایران بعد از انقلاب اسلامی^۱

سلیمان پاک‌سرشت^۲، زین‌العابدین افشار^۳

چکیده

در مطالعه حاضر، سهم ضعف تئوری برنامه سیاست‌های ضد فساد در ناکارآمدی و اثربخشی محدود اعمال این سیاست‌ها در کشور بررسی می‌شود. اصطلاح «تئوری برنامه» در ادبیات ارزشیابی رئالیستی، به فرضیات درونی و نظام علی مولد آثار و تبعات موردانتظار سیاست‌ها و برنامه‌ها اشاره دارد. نتایج این بررسی حاکی است که در دوره بعد از انقلاب، به‌طور کلی، هفت سیاست یا برنامه ضد فساد، وجود داشته است. هر یک از این سیاست‌ها، براساس تئوری برنامه نهفته و مندرج در آن‌ها معطوف به تحقق پیامد خاصی و، از آن طریق، تأثیر بر کاهش فساد بوده است. برنامه‌ها شامل از بین بردن فرصت فساد، بازدارندگی و مجازات، شفافیت و جریان آزاد اطلاعات، آزادسازی و انحصارزدایی، تنظیم امور بودجه‌ای و مالی، آشکارگی و حساب‌کشی، برنامه اصلاح نظام اداری، شایسته‌سالاری و فرهنگ سازمانی است. در اینجا، به دلیل محدودیت‌های تحقیق، تئوری برنامه آزادسازی اقتصادی (خصوصی‌سازی) مدنظر قرار گرفته است. در این برنامه، موادی قانون اجرایی سیاست‌های اصل ۴۴، مکانیزم، فرضیات تئوری برنامه، و مدل تئوری برنامه ارائه شده است. روش مورد استفاده به صورت تلفیقی شامل تحلیل اسنادی، مصاحبه و شواهد عددی است. نتایج نشان می‌دهد خصوصی‌سازی به‌عنوان یک مداخله فعال در فضای اقتصادی کشور، نتوانسته است مکانیزم رقابت و انحصارزدایی را

۱. تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۳/۱۵ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۰/۱۸

۲. دانشیار جامعه‌شناسی سیاسی دانشگاه بوعلی سینا؛ رایانامه: s-pakseresht@yahoo.com

۳. دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی دانشگاه بوعلی سینا (نویسنده مسئول)؛ رایانامه: z.abed2013@gmail.com



فعال کند. فضای کسب و کار نامناسب و نبود آزادی اقتصادی مکفی بستری است که مکانیزم رقابت نتوانسته است در آن رشد کند. حاصل عقیم ماندن مکانیزم رقابت در لابه‌لای بستر فعالیت خود، کاهش نیافتن فساد است.

کلیدواژه‌ها: ارزشیابی رئالیستی، سیاست‌های ضد فساد، زمینه‌ها، مکانیزم‌ها، پیامدها

۱. مقدمه و بیان مسئله

فساد در معنای عام سوء استفاده از منصب عمومی برای منافع شخصی، همزاد اقتدار و مسئولیت در نظام‌های اجتماعی است و در نتیجه قدمتی به درازای امر عمومی یا حکمرانی دارد؛ اما از دهه ۱۹۹۰ م بود که فساد به یک چالش اساسی در نظام حکمرانی کشورها بدل شد و اهمیت پیدا کرد. فراگیری فساد در کشورهایی با تنوع نظام اقتصادی مسلط و یا سطح توسعه یافتگی، گویای این واقعیت بود که فساد پدیده‌ای به شدت پیچیده و چندلایه است و هیچ کشوری از آن مصون نیست. طبق برآورد بانک جهانی، سالانه ۸۰ میلیارد دلار در امور تجاری در جهان رشوه رد و بدل می‌شود و طبق برآورد شفافیت بین الملل، هیچ کشوری در دنیا نیست که در تجارت خارجی رشوه پرداخت نکرده باشد (رسولی، ۱۳۸۷، ۶۲).

طبق آمارهای موجود، ایران در زمره کشورهای پرفساد قلمداد می‌شود. در آخرین نتایج شفافیت بین الملل (۲۰۱۶)، که به طور نظام‌مند وضعیت کشورهای جهان را از حیث شیوع فساد پایش می‌کند، رتبه ایران در بین ۱۶۷ کشور جهان، ۱۳۱ است. طبق برآوردهای بانک جهانی (۲۰۱۴)، در زمینه کنترل فساد، به عنوان یکی از ابعاد شش‌گانه حکمرانی خوب، رتبه ایران در بین ۲۰۰ کشور جهان ۱۳۷ است.

در ایران، اولین اقدام اساسی درباره مبارزه با فساد، ابلاغ فرمان هشت ماده‌ای مقام رهبری بود که در آن خطوط اصلی سیاست‌های ضد فساد اعلام شد. برنامه سلامت اداری و مقابله با فساد در ۱۳۸۲ در دولت خاتمی به تصویب هیئت دولت رسید، ولی بسیاری از مواد آن اجرا نشد. سپس در ۱۳۸۴ قانون سلامت اداری و مقابله با فساد در ۳۵ ماده تقدیم مجلس شد و در نهایت در ۱۳۹۰، مجمع تشخیص مصلحت نظام به طور آزمایشی آن را تصویب کرد. این قانون هنوز آزمایشی است و چندان جدی گرفته نمی‌شود. بسیاری از آیین‌نامه‌های اجرایی آن هنوز تصویب نشده یا به تازگی تصویب شده است. در ۱۳۹۳ هم برخی از جزییات مواد این قانون را دولت (ماده ۲۶) و قوه قضاییه (تبصره ۴، ماده ۶) ابلاغ کرد. در ۱۳۸۷ عضویت ایران در کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد تصویب شد.

سؤال اساسی این است که اقدامات انجام شده در قالب مقررات و قوانین مبارزه با فساد یا نهادهای متولی این موضوع تا چه اندازه توانسته‌اند فساد را در کشور مهار کنند؟ علی‌رغم



اقدامات مورد اشاره، هنوز ایران در زمره کشورهای پرفساد دسته‌بندی می‌شود (شفافیت بین‌الملل: ۲۰۱۶). حجم اقتصاد غیررسمی (که در کشورهای پیشرفته زیر ۵ درصد است) به‌طور متوسط در سال‌های بعد از انقلاب ۱۸ درصد بوده است که توفیق نیافتن سیاست‌های ضد فساد در ایران را نشان می‌دهد (عباسیان و جهانگیر، ۱۳۸۸). آشکار شدن فساد در دستگاه‌هایی که مستقیم و غیرمستقیم مسئول مقابله با فسادند نیز ناتوانی خود سیاست‌ها در مهار فساد را نشان می‌دهد (توکل، ۱۳۹۵).

در پاسخ به سؤال دربارهٔ چرایی عدم توفیق سیاست‌های ضد فساد، تحلیل‌های مختلفی ارائه شده است؛ برخی به‌طور کلی منکر وجود یک استراتژی مبارزه با فساد یا سیاست‌گذاری جامع در کشور شده‌اند و علت ناکارآمدی مواجهه با فساد را در کشور به همین موضوع منتسب کرده‌اند (از جمله رک: ملک‌محمدی و حق‌شناس، ۱۳۹۲؛ الوانی و دیگران، ۱۳۸۹؛ فرهادی‌نژاد و لگزیان، ۱۳۹۰؛ خداداد حسینی و فرهادی‌نژاد، ۱۳۹۰؛ زرنندی و معدنی، ۱۳۹۴؛ فرخ‌سرشت، ۱۳۸۳). برخی دیگر ایراد سیاست‌های ضد فساد را غیرساختاری بودن و فردمحور بودن قلمداد کرده‌اند (خضری، ۱۳۸۷). صرف نظر از این که در بیشتر ادبیات این موضوع تبیین فساد، سیاست‌های ضد فساد و علل ناکامی این سیاست‌ها خلط شده است، ایراد اساسی تحلیل‌های صورت گرفته از عدم توفیق سیاست‌های ضد فساد در کشور، عدم تمرکز بر برنامه‌ها یا سیاست‌های در دست اجرا با این توجه است که اساساً سیاست یا برنامهٔ منسجمی وجود ندارد. مطابق رویکرد ارزشیابی رئالیستی (Pawson & Tilley, 1997) که مبنای اصلی نوشتار حاضر است، هر جا اقدام یا برنامه‌ای در راستای کاهش یا مقابله با فساد در دست اجرا است، یک سیاست و استراتژی مبارزهٔ فساد پیاده می‌شود. منسجم نبودن یا جامع نبودن این اقدامات نمی‌تواند قابلیت ارزشیابی آن‌ها را نقض کند. مطابق این رویکرد هر برنامه یا سیاستی، ولو به‌صورت ضمنی و نهفته، دارای یک تئوری برنامه است که به ترتیب از حیث انسجام درونی و انطباق در عمل قابل ارزیابی است. بنابراین، نه رد وجود استراتژی یا سیاست جامع در مواجهه با فساد و نه حقوقی، فردمحور، اخلاق‌محور و غیرساختاری خواندن آن نافی ضرورت ارزیابی درونی و بیرونی سیاست مواجهه با فساد در ایران نیست.

برای بررسی دقیق علل شکست سیاست‌های ضد فساد در ایران به پیروی از رویکرد ارزشیابی رئالیستی باید به این سؤال جواب داد: چه تئوری برنامه‌ای برای تحقق چه هدفی، تحت چه شرایطی در مورد چه کسانی و یا در چه زمینه‌هایی، چگونه عمل می‌کند؟ (Blamey & Mackenzie, 2007: 447). منطبق این نوع ارزشیابی از پیش فرض‌های فلسفه علم رئالیستی پیروی می‌کند. طبق این ارزشیابی، چند برنامه ضد فساد در ایران وجود دارد؟ هر برنامه چه ویژگی‌هایی دارد؟ منطق عمل هر برنامه ضد فساد کدام است؟ با چه مکانیزمی عمل می‌کند؟



زمینه اجتماعی که قرار است هر مکانیزم برنامه در آن اجرا شود، کدام است؟ آیا زمینه و بستری که قرار است هر مکانیزم برنامه در آن اجرا شود، عملکرد برنامه را دچار مشکل می‌کند؟ پیامدهای هر برنامه کدامند؟ آیا تئوری برنامه کار می‌کند؟

۲. مقابله با فساد در ایران بعد از انقلاب اسلامی

یکی از عوامل زمینه‌ساز انقلاب اسلامی فساد گسترده دستگاہ حکومت و افراد نزدیک به دربار بود (شهبازی، ۱۳۹۲). بسیاری از افراد وابسته به رژیم سابق در محاکم قضایی به جرائم مالی و مرتبط با فساد محکوم و مجازات شدند. بنابراین، سؤال درباره وضعیت مقابله با فساد در دوره بعد از انقلاب، فقط در مورد کم و کیف سیاست‌ها و برنامه‌های مبارزه با فساد نیست، بلکه سؤال درباره کیفیت و تفاوت معنی‌دار استراتژی یا رژیم مقابله با فساد نیز هست. اما محققان در اینکه اصولاً مجموع اقدامات و برنامه‌های اجرا شده برای مبارزه با فساد در دوره بعد از انقلاب را می‌توان ذیل یک رویکرد واحد، منسجم و جامع دسته‌بندی کرد، اتفاق نظر ندارند. همان‌گونه که پیش‌تر نیز اشاره شد، اغلب محققان علت ناکامی سیاست‌های مبارزه با فساد را در دوره بعد از انقلاب همین موضوع می‌دانند (الوانی و همکاران، ۱۳۸۹؛ ملک‌محمدی و حق‌شناس، ۱۳۹۲). بنابراین، اولین موضوعی که باید به آن پرداخت همین سؤال است که آیا سیاست یا سیاست‌های روشنی برای مقابله با فساد در دوره بعد از انقلاب وجود داشته است یا خیر؟ اگر منظور از سیاست ضد فساد، تأسیس سازمان مستقلی با هدف مبارزه با فساد و اختیارات خاص برای مقابله با فساد باشد، جواب منفی است. از طرفی، از پیگیری پرونده‌های متعدد فساد و یا برگزاری دادگاه‌های مرتبط با این موضوع نیز نمی‌توان نتیجه گرفت که سیاستی برای مواجهه با فساد پیگیری شده است یا خیر. منظور از سیاست ضد فساد مجموعه برنامه‌ها، پیش‌بینی‌ها و تنظیم‌گری‌های با هدف مهار زمینه‌های شکل‌گیری و یا کشف و مقابله با فساد است. با چنین تعریفی، مجموعه وسیعی از اقدامات و مقررات‌گذاری‌ها را می‌توان فهرست کرد که در دوره بعد از انقلاب و با هدف مستقیم کاهش فساد اجرایی شده‌اند (شمس، ۱۳۹۰).

بعد از انقلاب، در دهه ۱۳۶۰، قوانین و نهادهای اصلی مقابله با فساد شکل گرفتند. دیوان محاسبات از قبل از انقلاب زیر نظر وزارت دارایی و امور اقتصادی بود، اما بعد از انقلاب، طبق قانون دیوان محاسبات ۱۳۶۱ این نهاد مهم رسیدگی به امور مالی تمامی دستگاه‌های دولتی - که از بودجه دولت استفاده می‌کنند - به مجلس شورای اسلامی واگذار شد. قانون بازرسی کل کشور در سال ۱۳۶۰ با سازمانی با همین نام، مسئول نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری در راستای اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی و زیر نظر قوه قضائیه تصویب شد. این دو قانون و نهاد مربوط دنبال آن هستند که با آشکار کردن امور و



تخلفات، فرایند مقابله با فساد را پیش ببرند. در همین دهه، قانون محاسبات در سال ۱۳۶۶ تصویب شد (قانون قبلی مربوط به سال ۱۳۴۹ بود). این قانون معیاری است که سازمان برنامه و بودجه، سازمان حسابرسی کل کشور، دیوان محاسبات، ذی‌حسابان وزارت دارایی و حتی بازرسی کل کشور از آن به‌طور اساسی استفاده می‌کنند. این قانون معیار حساب‌کشی است که در قانون سالانه بودجه ظاهر می‌شود و نهادهای مذکور براساس آن می‌توانند با فساد مقابله کنند.

در دهه ۱۳۷۰، قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت، مصوب سال ۱۳۷۲، برای مقابله با فساد، ۳۸ تخلف اداری را معرفی کرد. هیئت‌های رسیدگی در تمامی وزارتخانه‌ها مسئول رسیدگی به تخلفات و از جمله فساد هستند. در این دهه، قوانینی مضاف بر موارد قبلی تصویب شد که بیشتر به سیستم قضایی کشور ربط دارد و عبارت‌اند از: قوانین مربوط به منع مداخله وزرا و نمایندگان در معاملات دولتی (مصوب ۱۳۳۷)، قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت (مصوب ۱۳۳۷)، قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی (مصوب ۱۳۴۸)، قانون مجازات افراد مرتکب ارتشا، اختلاس و کلاه‌برداری (مصوب ۱۳۶۷)، قانون مجازات افراد اخلاص‌گر در نظام اقتصادی (مصوب ۱۳۶۹)، قانون ممنوعیت اخذ میزان سود در معاملات خارجی (مصوب ۱۳۷۲)، قانون تصدی بیش از یک شغل دولتی (مصوب ۱۳۷۳) و قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۷۵) و غیره. سیستم قضایی، هیئت‌های رسیدگی و کمیته پژوهش و تفحص مجلس از طریق مجازات و یا تشدید مجازات دنبال مقابله با فسادند.

در دهه ۱۳۸۰، برنامه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد در هیئت‌وزیران تصویب شد. این برنامه درصدد استفاده از ظرفیت‌های حقوقی و نهادی موجود، شفاف‌سازی، حمایت از مخبران، اصلاح ساختاری اقتصاد، کاهش تصدی‌گری، خصوصی‌سازی و... است. طبق ماده ۱۲ این برنامه، قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد در سال ۱۳۹۰ تصویب شد. بنابر همین روال، قانون اجرایی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تصویب شد. با تشکیل شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، عملاً بیشتر نهادها و دستگاه‌های دولتی در اجرایی شدن این قانون درگیر می‌شوند. منطق اصلی که در این اقدامات اصلاحی وجود دارد، استفاده از شفافیت است. با اصلاح و شفافیت می‌توان به‌طور مؤثری با فساد مقابله کرد.

برنامه‌های ضد فساد در ایران بعد از انقلاب وجود دارد، طبق منطقی عمل می‌کنند و مکانیزمی را در زمینه و بستری فعال می‌کنند و درصدد آن هستند تا فساد را کاهش دهند. بنابراین، نمی‌توان گفت سیاست، استراتژی و یا برنامه ضد فساد در ایران وجود ندارد. سیاست‌ها و برنامه‌های ضد فساد پیچیده و گسترده‌ای وجود دارند که باید شناسایی، معرفی و ارزیابی و اصلاح شوند.



۳. چرا سیاست‌های ضد فساد شکست می‌خورند؟

در جهان، ادبیات نظری و تجربی گسترده‌ای در زمینه فساد و ضد فساد تولید شده و مبارزه با فساد تبدیل به یک صنعت شده است که انواع سازمان‌های جهانی - چون شفافیت بین‌الملل، بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، ملل متحد، اتحادیه اروپا، سازمان تجارت جهانی، سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و بانک توسعه آسیا و... - را در برمی‌گیرد؛ اما ادبیات اندکی وجود دارد که به‌طور مشخص و مجزا بر علل شکست سیاست‌های ضد فساد متمرکز شود. آنچه وجود دارد شامل تئوری کنش جمعی، رویکرد اقتصاد سیاسی و تئوری حکمرانی خوب است.

این رویکردها انتقادات جدی بر سیاست‌های ضد فساد دارند که در جهان اجرا می‌شوند، و اکثراً شکست خورده‌اند. با اینکه این رویکردها نکات آموزنده‌ای دارند ولی از منظر ارزشیابی رئالیستی (Pawson & Tilley 1997; Pawson & et al, 2004; Pawson, 2006) ایرادات جدی بر آنان وارد است.

بنابر تئوری کنش جمعی (Groenedijk, 1997; Persson & et al, 2010)، سیاست‌های ضد فساد برای این شکست می‌خورند که مبتنی بر مدل اقتصاد خرد (و نهادی) هستند. در این نوع اقتصاد فرض بر این است که از یک طرف مدیران دولتی افراد سالمی هستند که می‌توانند بر کارمندان نظارت داشته باشند، از طرف دیگر، شهروندان افراد سالمی هستند که می‌توانند بر مدیران دولتی نظارت داشته باشند. مکانیزم نظارت از طریق افزایش هزینه فساد اعمال می‌شود. بنابر تئوری کنش جمعی، فرض سلامت در پیش‌فرض‌های چنین سیاست‌های ضد فساد است که در جهان مقبولیت یافته است، چندان با واقعیت سازگار نیست. اگر شهروندان فاسد باشند، سیاست‌های ضد فساد مبنایی برای شروع مبارزه نخواهند داشت. به عبارتی، مبارزه با فساد با این پیش‌فرض‌ها امکان‌پذیر نیست؛ چون همه از همدیگر انتظار فساد دارند. نتیجه نهایی تئوری کنش جمعی این است که افراد جامعه در هر قامتی برای مقابله با فساد باید هزینه درستی را پرداخت کنند. برای مقابله با فساد باید تغییرات ریشه‌ای در نهادهای اجتماعی اتفاق بیفتد.

رویکرد دیگری که دنبال بررسی علل شکست سیاست‌های ضد فساد است، رویکرد اقتصاد سیاسی است. رویکرد اقتصاد سیاسی (Mutebi, 2008) نیز مانند تئوری کنش جمعی معتقد است که فرض سلامت مدیران و سیاست‌مداران فرض چندان واقع‌بینانه‌ای نیست که در سیاست‌های ضد فساد در جهان نهفته است. سیاست‌مداران خودشان عامل اصلی فسادند. ریشه‌های اصلی فساد به روابط تجاری - سیاسی در سطح بالا برمی‌گردد. برنامه‌های ضد فساد بیشتر فساد خرد را هدف قرار می‌دهد، و در مقابله با فساد در سطح سیاسی ناکام است.



توصیه‌ای که از این رویکرد برای طراحی مقابله با فساد استخراج می‌شود، این است که کنش جمعی - سیاسی راه‌حل مبارزه با فساد است. مقابله با فساد چندان نیاز به ارائه طرح و برنامه از سوی دولت ندارد. کنش سیاسی به صورت مقاومت مؤثر راه‌حل مبارزه با فساد است.

رویکرد آخری که در اینجا مطرح می‌شود، رویکرد حکمرانی خوب است (Huther, 2009; Shah, 2008; Shah, 2000; & Shah, 2000). این رویکرد نظری هم سیاست‌های مبارزه با فساد را ارائه می‌دهد، و هم در همان راستا علل شکست برخی سیاست‌های ضد فساد را ترسیم می‌کند. این رویکرد پیش فرض‌های نهفته در اقتصاد نهادی را به عرصه سیاسی انتقال می‌دهد، و معتقد است برای مقابله با فساد باید از پیمایش عمومی، افزایش دستمزدهای بخش عمومی، کاهش اندازه بخش عمومی، پاسخگویی مالی، استقلال رسانه، استقلال قضایی، مشارکت شهروندان، تمرکززدایی و تغییر فرهنگ بوروکراتیک و... استفاده کرد. چرا این سیاست‌های ضد فساد شکست می‌خورند؟ تئوری حکمرانی خوب معتقد است مشکل اقدامات ضد فساد در سیاست‌ها و برنامه‌های آن نیست، بلکه علت شکست طرح‌های ضد فساد به دلیل جابه‌جایی وضعیت حکمرانی و سیاست‌های ضد فساد است. هر محیطی حکمرانی سیاست ضد فساد خود را می‌طلبد و اگر این موضوع رعایت نشود، چنین سیاست‌هایی شکست می‌خورند. به دو مؤلفه اصلی در مبارزه با فساد باید توجه کرد: ۱) کیفیت حکمرانی (خوب، متوسط، ضعیف) و ۲) میزان بروز فساد (کم فساد و یا پرفساد). با در نظر گرفتن این دو مؤلفه، می‌توان از بین برنامه‌های ضد فساد، توصیه‌ای بیرون کشید. برای مثال، در کشورهایی که کیفیت حکمرانی ضعیف و بروز فساد بالا است، سیاست‌های ضد فساد باید بر بخش عمومی - یعنی ثبات قوانین، تقویت نهادی‌های پاسخگویی و محدودیت دخالت‌های دولت - متمرکز شود. رویکرد حکمرانی خوب از این طریق در سیاست‌گذاری برای مقابله با فساد نسبت به دو رویکرد قبلی - یعنی تئوری کنش جمعی، و رویکرد اقتصاد سیاسی - متنوع‌تر عمل می‌کند.

این رویکردها هر کدام به دلایل ناکامی سیاست‌های ضد فساد در جهان می‌پردازند که کم‌وبیش می‌تواند مهم باشد. رویکردهای کنش جمعی و اقتصاد سیاسی بیشتر دنبال کنش هستند. در اولی، باید ارزش‌های اجتماعی با مقاومت‌های اخلاقی اصلاح گردند؛ و در دومی، باید با مقاومت‌های سیاسی گروه و شبکه‌های فساد را کنار زد. این دو نگاه جای چندان برای ارزیابی سیاست‌های ضد فساد موجود نمی‌گذارند. به عبارتی، معتقدند سیاست‌های ضد فساد کلاً چندان کارایی ندارند و به قولی کارایی هم نخواهند داشت. تلاشی هم برای ارزشیابی دقیق کار نکردن برنامه انجام نمی‌دهند. شاید زمینه اجتماعی باعث شده است مکانیزم‌ها فعال نشوند، تا پیامدها شکل نگیرند. پیش فرض‌های نظری نهفته در برنامه بدون واکاوی اساسی نقد می‌شوند. این دو به آنچه وجود ندارد، می‌پردازند. سایه آنچه وجود ندارد و اگر وجود داشت



سیاست‌ها به‌خوبی کار می‌کردند بسیار سنگین است. به دلیل توجه نکردن به سیاست‌گذاری، توصیه‌های جدی دربارهٔ اینکه چگونه می‌شود سیاست‌های موجود را ارتقا داد و یا اصلاح کرد، وجود ندارد. رویکرد حکمرانی خوب ناسازگاری مدل ارائه‌شده با زمینهٔ اجرا را دلیل اصلی شکست سیاست‌های ضد فساد در جهان می‌داند. اینکه تئوری برنامه ایراد دارد، چندان مورد توجه نیست. زمینه هم مجبور است از سه مدل ضد فساد ارائه‌شده در این رویکردها، مدل مناسبی که آن هم از قبل تعیین شده است، استفاده کند. با تعیین وضعیت کیفیت حکمرانی و میزان بروز فساد می‌توان سیاست ضد فساد را برای کشور موردنظر توصیه کرد. این رویکرد نیز به ارزیابی دقیق آنچه وجود دارد، نمی‌پردازد. توجه به زمینه در این رویکرد چندان واقع‌گرایانه نیست. توجه به زمینه محدود و غیر منعطف است. وجود ایدئولوژی نولیبرالی اجازهٔ چنین کاری را نمی‌دهد. به‌عبارتی، این رویکردها فرصت رسیدن به یک ارزشیابی مناسب را به محققان نمی‌دهند.

بنابر ارزشیابی رئالیستی، این توصیه و هر نوع برنامه ضد فساد دیگری که در کشوری پیاده می‌شود، باید تئوری برنامه و چگونگی عمل استخراج و آزمون شود؛ اگر جای اصلاح داشت، اشکال موردنظر رفع شود، ولی اگر غیرقابل قبول بود باید کنار گذاشته شود و برنامه‌ای مجدداً طراحی شود که از تجربهٔ ارزشیابی همان برنامه قبلی به دست آمده باشد. چنین سیاست‌گذاری را روی پائسون^۴ (۲۰۰۶) سیاست‌گذاری شواهدمحور می‌نامد. قابلیت ارزشیابی رئالیستی در تحلیل علل شکست سیاست‌های ضد فساد به قدرت بررسی دقیق و موشکافانه هر یک از تئوری برنامه‌های ضد فساد برمی‌گردد. این نوع ارزشیابی معتقد است در سیاست‌های ضد فساد در هر کشور تئوری برنامه‌های ضد فساد وجود دارد که هر یک در زمینهٔ ویژه‌ای عمل می‌کنند، و با فعال کردن مکانیزمی پیامد خاصی را رقم می‌زنند. در هر برنامه، مفروضاتی وجود دارد و براساس آن عمل می‌کند. با آزمون تئوری برنامه می‌توان برنامه را پالایش کرد و ارتقا داد.

۴. تحلیل ارزشیابی

هدف تحلیل ارزشیابی این است که نشان دهد چگونه یک طرح، برنامه و یا سیاست می‌تواند به اهداف خواسته‌شده برسد، و اگر نتواند برسد، مشکل کجاست؟ ویژگی اصلی تحلیل ارزشیابی این است که سیاست‌ها و برنامه‌های موجود در هر زمینه را به رسمیت می‌شناسد و دنبال آن است که مشخص کند چگونه و چرا آنان موفق و یا ناکام می‌شوند. تعیین چگونگی و چرایی موفقیت و یا شکست هر گونه سیاستی، وظیفهٔ اصلی تحلیل ارزشیابی است؛ ولی مشکل این

4. Roy Pawson



است که تحلیل‌های ارزشیابی موجود در استخراج و معرفی جعبه سیاه (چگونگی و چرایی) برنامه‌ها چندان موفق نیستند. تحلیل ارزشیابی رئالیستی به عنوان نسل پنجم تحلیل‌های ارزشیابی با انتقاد جدی بر پیش فرض‌های نظری و عملکرد ارزشیابی‌های قبلی کار خود را شروع می‌کند. تحلیل‌های ارزشیابی شامل آزمایشی، پراگماتیستی، برساخت‌گرایانه (طبیعی‌گرایانه)، کثرت‌گرایانه و رئالیستی است (Pawson & Tilley, 1997; Kazi, 2003) در رویکرد آزمایشی، که استنلی و کمپل مطرح کردند، بر گروه آزمایش و کنترل تأکید می‌شود که عامل علی بر گروه آزمایش وارد می‌شود و گروه کنترل فاقد آن است. عامل علی همان عامل دخالت‌کننده‌ای است که در طرح پیش‌بینی شده است. پائسون و تیلی معتقدند که این رویکرد از معرفت‌شناسی شروع می‌شود و به روش‌شناسی، هستی‌شناسی، برنامه‌ریزی و کاربرد می‌رسد که تاکنون خروجی‌های کارایی بیرون نداده است (Pawson & Tilley, 1997: 5-6) رویکرد پراگماتیستی، که پتون^۵ طرح کرد، برعکس رویکرد آزمایشی، از معرفت‌شناسی و تئوری شروع نمی‌شود، بلکه از کاربرد شروع می‌شود و به برنامه‌ریزی، روش‌شناسی، هستی‌شناسی و معرفت‌شناسی می‌رسد. در این رویکرد، بحث سیاست‌گذاری و امر سیاسی بسیار مهم است. مهارت در روش و تکنیک چیزی است که از اهمیت بیشتری نسبت به سایر مؤلفه‌ها (به‌خصوص معرفت‌شناسی) برخوردار است. انتقاد وارد بر این نوع ارزشیابی نیز این است که مهارت در روش‌ها و تکنیک‌ها مشکلات موجود در کارا بودن ارزشیابی را حل نمی‌کند. مسائل معرفتی و تئوریک برای داشتن خروجی کار بسیار مهم‌اند. رویکرد بعدی برساخت‌گرایانه لینکلن و گوبا^۶ است. در این رویکرد مسائل از هستی‌شناسی معناگرا شروع می‌شود و به معرفت‌شناسی و از راهی دیگر به کاربرد و برنامه‌ریزی می‌رسد. در این رویکرد، ارزشیابانه بر افراد ذی‌نفع در شکل‌گیری برنامه تأکید می‌شود. اشکال این رویکرد در این است که از ساختارها در شکل‌گیری برنامه‌ها چشم‌پوشی می‌کند و در هستی‌شناسی خود بیشترین تأکید را بر معنای کنشگران و توافق گفتگوی آنان دارد، درحالی‌که نابرابری در قدرت فراموش می‌شود. کاربردی بودن برنامه و طرح به دلیل نسبی‌گرایی ناکام می‌ماند. رویکرد کثرت‌گرایانه ورسی و کرونباخ^۷ می‌خواهد از سه چشم‌انداز آزمایشی (اثبات‌گرایانه)، پراگماتیستی و برساخت‌گرایانه (تفسیری) استفاده کند. این رویکرد تلفیقی است. ایراد رویکرد این است که چگونه و از کجا باید کار را شروع کرد. نوعی سردرگمی در اینجا وجود دارد و نتایج چندان رضایت‌بخش نیستند (Pawson & Tilley, 1997: 6-27).

ارزشیابی رئالیستی از معرفت‌شناسی (تئوری برنامه‌ها) شروع می‌شود و به هستی‌شناسی

5. Patton

6. Lincoln and Guba

7. Rossi and Cronbach



(زمینه)، روش‌شناسی، برنامه‌ریزی، و کاربردپذیری ختم می‌شود (Pawson & Tilley, 1997: 220). بنابر ارزشیابی رئالیستی، در ارزشیابی هر سیاست و یا تئوری برنامه‌ای باید چهار بعد اساسی در نظر گرفته شود: ۱) مداخله و اقدامات برنامه‌ای؛ ۲) زمینه اجتماعی هدف؛ ۳) مکانیزم فعال‌شده در زمینه اجتماعی توسط برنامه و یا مداخله موردنظر؛ ۴. شکل‌گیری پیامد از طریق مکانیزم (Pawson & Tilley, 1997: 220). زمینه‌های اجتماعی سیاست‌ها را تغییر می‌دهند و دگرگون می‌کنند. این مراحل - یعنی برنامه‌ها (مداخلات)، مکانیزم‌ها و زمینه اجتماعی - مواردی هستند که رئالیست‌ها در ارزشیابی سیاست‌ها و پیامدهای آنان به کار می‌گیرند. برخی سیاست‌ها می‌تواند یک برنامه، و برخی می‌تواند بیش از یک برنامه داشته باشند. ترکیب تئوری برنامه شامل مداخله، زمینه، مکانیزم علی و پیامد است که به‌اختصار به آن ICMO^۸ گفته می‌شود. تئوری برنامه مفروضاتی در مورد ICMO است که به‌طور تجربی باید آزموده شود. سیاست‌های ضد فساد چند برنامه‌ای است؛ به زبان رئالیستی، چند ICMO دارد. این ICMO ها باید استخراج و معرفی و آزمون شوند.

۵. روش تحقیق

با توجه به تئوری برنامه، هر برنامه قرار است به روش خاصی و در زمینه مشخصی با مکانیزمی کار کند، و قرار است پیامد موردانتظاری را رقم بزند. این موارد کدام‌اند؟ این موارد با استفاده از ادبیات فساد و ضد فساد، تحلیل اسنادی و مصاحبه و شواهد عددی مشخص می‌شوند (Kazi, 2003; Pawson et al, 2004; Blamey & Mackenzie, 2007; Wong & et al, 2016; Taplin & Clark, 2016; Wong & et al, 2016). بنابراین، قبل از هر چیز با کمک بررسی اسناد تمام قوانین، مقررات و مصوبات و یا نهادهای مرتبط با ضد فساد شناسایی و معرفی می‌شوند. با توجه به ادبیات نظری فساد و ضد فساد و تحلیل اسنادی قوانین و مقررات منطبق عمل هر برنامه و یا مداخله استخراج می‌شود. سپس تئوری برنامه یا اجزای ICMO معرفی می‌شوند. به دلیل محدودیت‌های یک تئوری، برنامه (آزادسازی یا خصوصی‌سازی) به‌صورت تجربی آزمایش می‌شود.

۶. یافته‌های تحقیق

برنامه‌های ضد فساد شامل قوانین و نهادهای می‌شوند که به‌صورت قانون و یا آیین‌نامه مشخص شده‌اند (رونق، ۱۳۹۴). برنامه‌های ضد فساد در ایران، هفت برنامه را در بر می‌گیرد که هر کدام در نهایت قرار است فساد را کم کنند. این برنامه‌ها که در جدول ۱ به‌صورت مبسوط معرفی

8. intervention-context-mechanism-outcome



شده‌اند شامل هفت تئوری برنامه یا ICMO هستند:

۱. **برنامه از بین بردن فرصت فساد.** شامل قوانین منع، منطبق عمل آن از بین بردن فرصت رفتار فسادآمیز به خصوص برای کارکنان ارشد، مکانیزم شکل‌گیری تعهدی کاری، ترس از تنبیه و پیامد آن کاهش فساد.

۲. **برنامه بازدارندگی و مجازات.** شامل قوانین رسیدگی و مجازات (محاكم قضایی و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری)، منطبق عمل آن کنترل فساد از طریق بازدارندگی و رسیدگی و محاکمه پرونده‌های فسادآمیز افراد فاسد، مکانیزم شکل‌گیری تشویش و ترس از تنبیه و پیامد آن کاهش فساد.

۳. **برنامه شفافیت.** شامل قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، کنوانسیون مبارزه با فساد، قانون پول‌شویی منطبق عمل آن ایجاد شفافیت، جریان آزاد اطلاعات و دسترسی به اطلاعات اسناد مجاز برای همه آحاد جامعه، مکانیزم ترس از روشن شدن امور، ترس از دستگیری و پیامد آن سهل، ساده و روشن شدن امور، مقاوم شدن سیستم در برابر فساد.

۴. **برنامه آزادسازی (خصوصی‌سازی).** شامل سیاست‌های اجرای اصل ۴۴ (به‌ویژه خصوصی‌سازی)، منطبق عمل آن آزادسازی اقتصاد دولتی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی به روش مزایده و بازار بورس، مکانیزم انحصارزدایی و ایجاد رقابت و پیامد آن کاهش فساد.

۵. **برنامه تنظیم امور بودجه‌ای و مالی.** شامل قانون بودجه و قانون محاسبات عمومی و ذی‌حسابی‌ها، منطبق عمل کنترل فساد از طریق تنظیم و کنترل امور بودجه‌ای، مالی و اقتصادی دستگاه‌های دولتی، مکانیزم پاسخگویی مالی و پیامد آن کاهش فساد.

۶. **برنامه آشکارگی و حساب‌کشی.** شامل قوانین دیوان محاسبات، بازرسی کل کشور و سازمان حسابرسی، منطبق عمل آن کنترل فساد (در سازمان حسابرسی و دیوان محاسبات) از طریق حساب‌کشی چگونگی مصرف بودجه کشور در دستگاه‌های دولتی، روشن کردن تخلفات اقتصادی و مالی و (و فقط در دیوان محاسبات) تشکیل پرونده و رسیدگی قضایی مستقیم؛ کنترل فساد (در سازمان بازرسی کل کشور) از طریق نظارت مستمر بر امور اداری کلیه دستگاه‌های دولتی، آشکار کردن تخلفات، تشکیل پرونده، گزارش، پیگیری و رسیدگی تخلفات اداری و مالی در محاکم قضایی به‌طور غیرمستقیم، مکانیزم شکل‌گیری ایجاد ترس از کشف شدن تخلف، ترس از تنبیه و پیامد آن کاهش فساد.

۷. **برنامه اصلاح نظام اداری، شایسته‌سالاری و فرهنگ سازمانی.** شامل سیاست‌های کلی اصلاح نظام اداری، مصوبه شواری عالی اداری، نظام مدیریت و اخلاق حرفه‌ای سازمانی، منطبق عمل آن کنترل فساد از طریق ایجاد تعهد اخلاقی و ارزشی، پاسخگویی و درستکاری



در کارکنان دولت، شایسته‌سالاری، هوشمندسازی اداری و نظارت و ارزیابی، مکانیزم تعهد ارزیابی، درستکاری و پیامد آن کاهش فساد.

جدول ۱. برنامه، منطق عمل، مکانیزم و پیامد سیاست‌های ضد فساد در ایران

| پیامد | منطق عمل و مکانیزم برنامه (چگونه و برای چه کسانی) | برنامه‌های ضد فساد (محتوا و مؤلفه‌های اساسی برنامه‌ها) |
|-----------|--|---|
| کاهش فساد | منطق عمل: کنترل فساد از طریق از بین بردن فرصت رفتار فسادآمیز به خصوص برای کارکنان ارشد مکانیزم: شکل‌گیری تعهد کاری، ترس از تنبیه | قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی، قانون ممنوعیت گرفتن پورسانت در معاملات خارجی، قانون مربوط به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی، قانون مربوط به رسیدگی دارایی وزرا و کارمندان دولت (برنامه از بین بردن فرصت فساد) |
| کاهش فساد | منطق عمل: کنترل فساد از طریق بازدارندگی و مجازات به وسیله رسیدگی به پرونده‌های فسادآمیز افراد فاسد مکانیزم: شکل‌گیری ترس از تنبیه | دادگاه اصل ۴۹ قانون اساسی مربوط به ثروت‌های نامشروع، قانون مجازات اسلامی، قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری، قانون مجازات اخلاط‌الگران نظام اقتصادی، قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی، قانون رسیدگی به تخلفات اداری، قانون نظارت بر رفتار نمایندگان، قانون نظارت بر رفتار قضات، آیین‌نامه اجرایی تبصره ۴، ماده ۶، قانون سلامت اداری (برنامه بازدارندگی و مجازات) |
| کاهش فساد | منطق عمل: کنترل فساد از طریق ایجاد شفافیت، جریان آزاد اطلاعات و دسترسی به اطلاعات اسناد مجاز برای همه آحاد جامعه مکانیزم: ترس از روشن شدن امور، ترس از دستگیری، ترس از دست دادن پول | قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، کنوانسیون مبارزه با فساد، قانون پول‌شویی، ضوابط سامانه الکترونیکی در شبکه بانکی، آیین‌نامه اجرایی، ماده ۳، قانون ارتقای سلامت اداری (پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور)، آیین‌نامه اجرایی شناسه ملی تبصره ۱، بند ب، ماده ۱۲ قانون ارتقای سلامت اداری (شناسه ملی)، آیین‌نامه اجرایی بند الف ماده ۱۲ قانون سلامت اداری (طرح حدنگاری)، آیین‌نامه اجرایی، تبصره بند ج، ماده ۲۸ قانون ارتقای سلامت اداری (شورای دستگاه‌های اجرایی) (برنامه شفافیت) |



| | | | |
|---------------------------|---|---|----------|
| <p>کاهش فساد</p> | <p>منطق عمل: کنترل فساد از طریق ایجاد رقابت، آزادسازی اقتصاد دولتی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی به روش مزایده و بازار بورس مکانیزم: شکل‌گیری توانمندی بخش خصوصی، شکل‌گیری تعهد اجتماعی در بخش خصوصی، انحصارزدایی و شکل‌گیری رقابت</p> | <p>قانون اجرایی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (به ویژه خصوصی سازی) (برنامه آزادسازی اقتصادی)</p> | <p>۴</p> |
| <p>کاهش فساد</p> | <p>منطق عمل: کنترل فساد از طریق تنظیم و رسیدگی و نظارت و کنترل امور بودجه‌ای، مالی و اقتصادی دستگاه‌های دولتی مکانیزم: پاسخگویی مالی</p> | <p>قانون محاسبات عمومی، قانون بودجه (سازمان برنامه و بودجه، ذی‌حسابی‌های وزارت دارایی) (برنامه تنظیم امور بودجه‌ای و مالی)</p> | <p>۵</p> |
| <p>کاهش فساد</p> | <p>منطق عمل: کنترل فساد (در سازمان حسابرسی و دیوان محاسبات) از طریق حساب‌کشی چگونگی مصرف بودجه کشور در دستگاه‌های دولتی، روشن کردن تخلفات اقتصادی و مالی و (و فقط در دیوان محاسبات) تشکیل پرونده و رسیدگی مستقیم و صدور رأی؛ کنترل فساد (در سازمان بازرسی کل کشور) از طریق نظارت مستمر بر امور اداری کلیه دستگاه‌های دولتی، آشکار کردن تخلفات، تشکیل پرونده، گزارش، پیگیری و رسیدگی تخلفات اداری و مالی در محاکم قضایی به طور غیر مستقیم مکانیزم: شکل‌گیری تعهد کاری، ایجاد ترس از کشف شدن تخلف، ترس از تنبیه</p> | <p>قانون دیوان محاسبات، قانون بازرسی کل کشور، قانون سازمان حسابرسی، ماده ۴ قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد (پوشش اطلاعاتی وزارت اطلاعات) (برنامه آشکارگی و حساب‌کشی، پیگیری)</p> | <p>۶</p> |
| <p>افزایش سلامت اداری</p> | <p>منطق عمل: کنترل فساد از طریق پاسخگویی در کارکنان دولت، شایسته‌سالاری، هوشمندسازی اداری و نظارت و ارزیابی مکانیزم: تعهد ارزشی، درستکاری و پاسخگویی</p> | <p>سیاست‌های کلی نظام اداری، مصوبه شواری عالی اداری، نظام‌نامه مدیریت پاسخگویی به شکایات مردم، ماده ۷ قانون ارتقای سلامت اداری (منشور اخلاق حرفه‌ای)، آیین‌نامه اجرایی، تبصره ۱، ماده ۲۵ قانون خدمات کشوری (سوگندنامه و منشور اخلاقی کارمندان)، طرح تکریم مردم و جلب رضایت ارباب رجوع (برنامه اصلاح نظام اداری، شایسته‌سالاری و فرهنگ سازمانی)</p> | <p>۷</p> |



۷. ارزشیابی رئالیستی برنامه آزادسازی اقتصادی (خصوصی سازی)

خصوصی سازی به طور عملی به عنوان بخشی از نخستین برنامه پنج ساله اقتصادی - اجتماعی در سال ۱۳۶۸ آغاز شد. این طرح بخشی از برنامه کلی دولت در زمینه آزادسازی و منطقی کردن محیط اقتصادی پس از جنگ بود و به منظور احیای بخش خصوصی کشور، فروش و واگذاری صدها مؤسسه ملی شده یا مصادره شده در سال های پس از انقلاب اسلامی و اقدامی در جهت تحقق چارچوب قانون اساسی صورت پذیرفت. واگذاری شرکت ها در طول سال های ۱۳۷۰ - ۱۳۷۳ در قالب برنامه اول و مصوبات هیئت وزیران، در سال های ۱۳۷۴ - ۱۳۷۶ براساس تبصره ۳۵ قانون بودجه سنواتی و در سال های بعد به وسیله قانون برنامه سوم انجام شده است. بر این اساس، در سال ۱۳۷۷ با تشکیل کمیته های کارشناسی، بحث ها پیرامون اصل ۴۴ آغاز و سرانجام پس از پنج سال کار مستمر و متناوب، نتایج در سال ۱۳۸۲ در مجمع تشخیص مصلحت نظام ارائه و در سال ۱۳۸۴ مصوبات آن ابلاغ و سرانجام در سال ۱۳۸۷، قانون اجرایی سیاست های کلی اصل چهل و چهارم در مجلس تصویب شد. مسئله اساسی در این تئوری برنامه این است که خصوصی سازی، به عنوان یک اصلاح ساختاری اساسی برای مقابله با فساد، قرار است چگونه عمل کند. خصوصی سازی قرار است با اقدامات خود مکانیزم رقابت و انحصارزدایی را در بستر اقتصادی جامعه ایرانی فعال و از آن طریق فساد را کاهش دهد.

۷.۱. تئوری برنامه

پرسش های اصلی تئوری برنامه عبارت است از:

- برنامه خصوصی سازی در مقابله با فساد چگونه عمل کرده است؟ در کدام قسمت ها موفق عمل کرده و در کدام قسمت ها موفق نبوده است (پیامد مورد انتظار).
- این برنامه چگونه و چطور می خواهد خصوصی سازی را اجرا کند؟ ویژگی های فرایند خصوصی سازی چگونه است. آیا ابزارها و روش ها کافی و دقیق هستند؟ (چستی برنامه).
- این برنامه از طریق خصوصی سازی درباره چه کسانی قرار است انجام شود؟ (گروه های هدف).

- وضعیت اجرای خصوصی سازی چگونه است؟ (چگونگی اجرای برنامه)
- شرایطی که این برنامه و مکانیزم در آن عمل می کند، کدام است؟ آیا شرایط عامل خنثی کردن چگونگی خصوصی سازی و مکانیزم آن است؟ (زمینه اجتماعی).
- مکانیزمی که فعال می کند کدام است؟ آیا مکانیزمی که فعال می شود می تواند جلوی انحصارگرایی را بگیرد؟ (مکانیزم برنامه).

۲.۷. چستی برنامه (مداخله)

- روش‌های واگذاری

طبق ماده ۱۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ هیئت واگذاری، هیئت واگذاری مجاز است حسب شرایط متناسب با مفاد این ماده از همه روش‌های ممکن برای واگذاری بنگاه‌ها و مالکیت (اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال) و واگذاری مدیریت (اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت)، تجزیه، واگذاری، انحلال و ادغام شرکت‌ها، حسب مورد، استفاده کند. همچنین در موارد نیاز، هیئت واگذاری می‌تواند نسبت به دادن مجوز قرارداد اجاره و پیمان مدیریت بنگاه قابل واگذاری به بخش‌های غیردولتی، موافقت کند. در این موارد، هیئت واگذاری موظف است چهارچوب بهره‌برداری از شرکت مورد اجاره را دقیقاً مشخص کند و پس از بررسی صلاحیت فنی و علمی از طریق برگزاری مناقصه یا مزایده اقدام کند. در روش‌های واگذاری به زبان ساده واگذاری مالکیت از طریق فروش کل سهام و یا بخشی از سهام شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت به بخش‌های غیردولتی از روش‌های بورس، فرا بورس، مزایده و مذاکره و به یکی از سه طریق تدریجی، بلوکی و ترجیحی انجام می‌شود.

- عاملیت خصوصی‌سازی و گروه هدف

شرکت‌هایی در اقتصاد ایران قابل واگذاری هستند که جزو گروه ۱ و ۲ قانون سیاست‌های اجرای اصل ۴۴ باشند. این دو، به یک معنا، تمام شرکت‌هایی را در برمی‌گیرد که جزو گروه ۳ نیستند. در زمینه واگذاری شرکت‌های دولتی، وزارت امور اقتصادی و دارایی همراه با دو متولی خود، هیئت واگذاری و سازمان خصوصی‌سازی متولیان اقدام هستند. وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است اطلاعات و مدارک و صورت‌های مالی مربوط به بنگاه‌های قابل واگذاری را دریافت و از طریق سازمان حسابرسی یا حسابداران رسمی بررسی و تأیید کند. همچنین، مکلف است در صورت تقاضای خریدار، اطلاعات، مدارک و صورت‌های مالی تأیید شده را در اختیار آن‌ها قرار دهد. سازمان خصوصی‌سازی مکلف است با رعایت مفاد قانون برای فروش بنگاه‌های مشمول واگذاری بازاریابی کند و فرایند واگذاری را، پس از طی مراحل مذکور در قانون، با زمان‌بندی مشخص دو ماهه انجام دهد. در این راستا، سازمان خصوصی‌سازی به‌عنوان عامل اصلی چندین وظیفه دارد: اعمال نمایندگی وزارت امور اقتصادی و دارایی در امر واگذاری‌ها، برنامه‌ریزی واگذاری سهام شرکت‌ها مشتمل بر شرایط و نحوه واگذاری سهام در چارچوب قوانین و مقررات مربوط پس از تصویب هیئت واگذاری؛ تعیین بانک‌ها، مؤسسات تأمین سرمایه و شرکت‌های سرمایه‌گذاری جهت



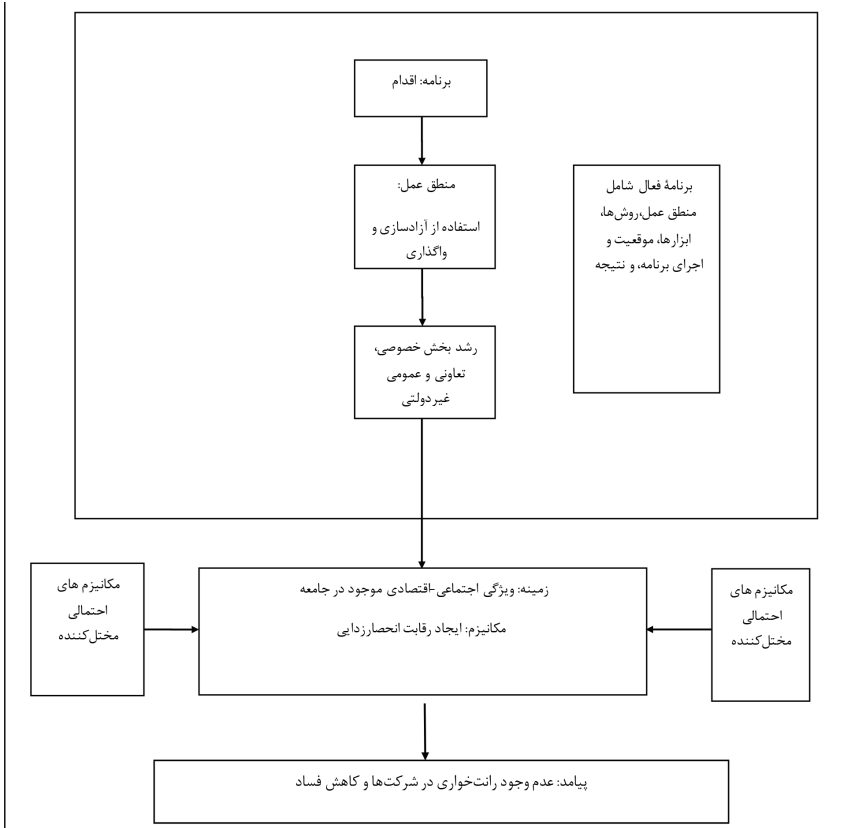
تعهد پذیره‌نویسی یا تعهد خرید سهام؛ شناسایی و انجام اقدامات اجرایی لازم برای تبدیل تصدی‌های قابل واگذاری دولتی که در قالب غیر شرکتی اداره می‌شوند، به شخصیت حقوقی مناسب و انجام عملیات واگذاری آن‌ها؛ انجام وظایف دبیرخانه هیئت واگذاری، انجام سایر وظایفی که برای واگذاری سهام و خصوصی‌سازی در چارچوب برنامه‌های توسعه‌ای کشور و قانون و سایر قوانین و مقررات مربوط، به سازمان محول شده یا می‌شود؛ نظارت بر اجرای دقیق مفاد قراردادهای مربوط به واگذاری؛ نظارت و پشتیبانی بعد از واگذاری برای تحقق اهداف واگذاری.

۳.۷. مکانیزم

خصوصی‌سازی قرار است با اقدام خود باعث فعال شدن بخش خصوصی شود؛ یعنی با گسترش بخش خصوصی و واگذاری شرکت‌های دولتی، بخش خصوصی توانمند می‌شود. اگر خصوصی‌سازی انجام شود، قرار چه اتفاقی بیفتد؟ چه مکانیزم‌هایی فعال می‌شود؟ با اجرای خصوصی‌سازی، مکانیزم‌هایی چون فعال شدن بخش خصوصی، ایجاد رقابت و انحصارزدایی اتفاق می‌افتد. با اتفاق افتادن مکانیزم‌های موردنظر، فساد از دستگاه‌های دولتی به خصوص شرکت‌های دولتی زوده می‌شود. ولی اگر خصوصی‌سازی نتواند چنین اتفاقی را رقم بزند به معنای آن است که زمینه اجتماعی در جای مانع چنین امری شده است.

۴.۷. فرضیات تئوری برنامه

- ۱) خصوصی‌سازی در ایران اجرا شده است.
- ۲) خصوصی‌سازی توانسته است مکانیزم موردنظر را فعال کند.
- ۳) زمینه (و مکانیزم‌های مختل‌کننده آن و یا مداخله ناقص) مانع از فعال شدن مکانیزم موردنظر توسط خصوصی‌سازی شده است.
- ۴) پیامد مبارزه با فساد ناکام مانده است.



شکل ۱. مدل تئوری برنامه آزادسازی (خصوصی سازی)

در تحلیل ارزشیابی رئالیستی، فرض بر این اساس است که با مداخله، مکانیزم ایجاد رقابت و انحصارزدایی در زمینه خاصی فعال می‌شود و عدم وجود رانت خواری رقم می‌خورد. اگر نبودن رانت خواری شکل نگرش برای این است که مکانیزم بر اثر ویژگی‌های مندرج در زمینه نتوانسته است فعال شود. به عبارتی، زمینه مانع کار است. بررسی زمینه و ویژگی‌های آن هدف اصلی است. اگر مواردی باشد که مداخله مکانیزم ایجاد رقابت و انحصارزدایی را فعال کرده باشد در همان زمینه رانت خواری کاهش یافته باشد، می‌توان از این برنامه موفق برای مقایسه استفاده کرد و علل ناکامی موارد ناموفق را بیرون کشید. به عبارتی، هدف استفاده از مدل مقایسه‌ای برای استخراج علل فعال نشدن مکانیزم در زمینه مورد نظر است. در غیر این صورت، بر اساس منطق تک برنامه تحلیل انجام می‌شود.



۷.۶. سؤالات تئوری برنامه

۱. میزان واگذاری‌ها و خصوصی‌سازی چقدر است؟ کم و یا زیاد؟
۲. انحصارزدایی و ایجاد رقابت چقدر است؟ (کم یا زیاد)؟ کجاها زیاد است؟
۳. (اگر زیاد است) آیا بر اثر این ایجاد رقابت فساد کاهش یافته است؟ چه ویژگی زمینه‌ای در آن جا وجود دارد که این مکانیزم عمل می‌کند؟
۴. (اگر کم است) چه ویژگی‌ها و عواملی در بستر اجتماع مانع فعال شدن انحصارزدایی و ایجاد رقابت می‌شود؟

۷.۷. جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها

در این برنامه با دو نفر از کارشناسان سازمان خصوصی‌سازی مصاحبه شده است. برخی شواهد عددی نیز ارائه شده است. برنامه به صورت تک‌برنامه‌ای است ولی از منطبق علیت پیروی می‌کند.

مداخله. واگذاری شرکت‌های دولتی کم‌ویش انجام شده است و می‌توان گفت تقریباً موفق است. از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۶ تقریباً ۱۶۰ هزار میلیارد تومان (براساس پایه پولی ۱۳۹۰) واگذاری انجام شده است. همه واگذاری‌ها طبق قانون بودند. همه واگذاری‌ها به بخش خصوصی نیست اما اگر به بخش عمومی غیردولتی نیز داده شده است، قانونی است. برخی برای ردّ دیون بود و بخشی هم برای سهام عدالت است. سهم بخش خصوصی واقعی، اگر سهم تعاونی‌ها را کم کنیم، ۱۳ الی ۱۷ درصد است. در هر صورت، بهترین شرکت‌ها واگذار شده است. مابقی هم در دست اقدام است. در زمینه فعالیت‌های بانکی هم بانک‌های خصوصی شده و یا به طور خصوصی ایجاد شده ۲۲ بانک (غیردولتی تجاری و قرض‌الحسنه) وجود دارد. بیش از ۲۰ نوع موسسه مالی و اعتباری خصوصی مجاز و غیرمجاز نیز وجود دارد.

مکانیزم. در این زمینه اطلاعات شاید چندان دقیق نباشد، ولی محاسبات (شاخص هر فیندال - هیرشمن) نشان می‌دهد که در قسمت شرکت‌ها رقابت چندان افزایش پیدا نکرده است. به عبارتی، انحصار هنوز وجود دارد. اگر مقدار عددی محاسبه بالای ۰/۱۸ باشد نشان از الگوی پولی سخت و انحصاری است. در ایران شاخص موردنظر بالا است. البته سازمان خصوصی‌سازی مسئول ایجاد رقابت نیست. فرض اصلی این است که با کاهش بخش دولتی، فضای رقابتی و انحصارزدایی شکل می‌گیرد ولی ظاهراً تجربه و محاسبات عکس این را نشان می‌دهد. در حوزه بانکداری، گویا رقابت‌پذیری بیشتر شده است. طبق برآوردها $H=0/45$ نشان از نوعی رقابت انحصاری دارد (از بی‌نهایت منفی تا +۱). این امر شاید با خصوصی‌سازی شکل گرفته باشد و شاید هم اجازه صدور فعالیت بخش خصوصی در فعالیت‌های بانکی شکل



گرفته باشد. نمی‌توان دقیق تعیین کرد، ولی رقابت در این زمینه افزایش یافته است. **زمینه.** رقابت فقط با واگذاری ایجاد نمی‌شود. مهم‌تر از واگذاری فضای کسب و کار و آزادی اقتصادی است. وضعیت فضای کسب و کار چندان مناسب نیست. در ۲۰۱۷ م، رتبه ایران در بین ۱۹۰ کشور که بانک جهانی اعلام کره، ۱۲۰ است. وقتی فضای کسب و کار خوب نیست، چگونه می‌توان انتظار رقابت و انحصارزدایی داشت؟ میانگین شاخص آزادی اقتصادی هریتج در دوره ۲۰۱۱-۲۰۱۵ م برای ایران ۴۱/۸ از ۱۰۰ است. عدد کمتر از ۴۹/۹ نشان از فضای بسته برای فعالیت و رقابت اقتصادی دارد. همچنین، این شاخص نشان می‌دهد با وجود واگذاری‌ها، بخش عمومی هنوز گسترده است (طبق نماگرهای اقتصادی بانک مرکزی نسبت منابع بودجه شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی روندی افزایشی از ۲/۹ در سال ۱۳۸۵ به ۸ درصد در سال ۱۳۹۱ رسیده است). فقط این مورد نیست، بلکه می‌توان از عدم تحقق سرمایه‌گذاری طبق برنامه توسعه صحبت کرد. جذب سرمایه‌گذاری در این چهار سال اخیر، تنها ۱۱ میلیارد دلار است. این مقدار برای ایجاد رقابت کم است. هنوز نمی‌توان گفت انحصارزدایی اتفاق افتاده است. محاسبات کارشناسان هم این را نشان می‌دهد. نظارت مقرراتی ضعیف، فضای کسب و کار نامناسب، نقدینگی زیاد افراد، سودجو بودن سپرده‌گذاران و... باعث شده است رقابت‌پذیری مؤسسات مالی انحراف پیدا کند. بالا بردن نرخ بهره بانکی سپرده‌گذاران تا بالای ۲۵ درصد در فضای اقتصادی که نمی‌تواند پشتوانه مولدی چنین پول‌های باشد رقابت‌پذیری را با مشکل مواجه کرده است. چنین رقابت‌پذیری سودجویانه نمی‌تواند فساد را از بین ببرد. برعکس، خود زمینه جدید فساد است. ورشکستگی مؤسسات مالی چون کاسپین، فرشتگان و آرمان و... همین مورد را نشان می‌دهد. بانک‌هایی چون دی، سرمایه و قوامین و... نیز در این ماجرا شریک هستند.

پیامد. اگر منظور این است که واقعاً بخش خصوصی واقعی کاهش فساد داشته است، برآورد دقیقی وجود ندارد. ولی این بخش هم برای ادامه حیات در فضای کسب و کار نامناسب نیاز به فساد دارد.



جدول ۲. شاخص‌های اصلی

| سال به میلادی | ۲۰۱۲ | ۲۰۱۳ | ۲۰۱۴ | ۲۰۱۵ | ۲۰۱۶ | ۲۰۱۷ |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|
| فضای کسب و کار (زمینه) | ۵۰ | ۸۷ | ۱۰۷ | ۱۳۲ | ۱۱۹ | ۱۲۰ |
| شاخص آزادی اقتصادی (زمینه) | ۲/۴۲ | ۴۳ | ۴۰ | ۴۲ | - | - |
| رقابت‌پذیری (مکانیزم) | ۶۲ | ۶۶ | ۸۲ | ۸۳ | ۷۴ | ۶۹ |
| فساد (پیامد) | ۱۳۳ | ۱۴۴ | ۱۳۶ | ۱۳۰ | ۱۳۱ | - |

بین چهار شاخص مطرح در جدول ۲ ارتباطی وجود دارد. شاخص‌های فضای کسب و کار اقتصادی، رقابت‌پذیری و آزادی اقتصادی چندان مطلوب نیستند. شاخص فساد هم همین‌طور است. البته بین این شاخص‌ها ارتباط علی و معلولی مستقیم مورد نظر نیست. مکانیزم رقابت‌پذیری و انحصارزدایی نمی‌تواند در فضای کسب و کار و همچنین آزادی اقتصادی بسته عمل نماید. بنابراین نمی‌تواند فساد را از بین ببرد. در نتیجه فساد با وجود خصوصی‌سازی هنوز وجود دارد. تئوری اصلی که در برنامه خصوصی‌سازی نهفته، این است که افراد سودجو و منفعت‌طلب با آماده شدن شرایط امکان رشد و ترقی دارند. در اقتصاد دولتی، چنین امری ممکن نیست. به عبارتی، اقتصاد دولتی مفسده‌انگیز و رانت‌خوارانه است. با خصوصی‌شدن اقتصاد، افراد به دلیل سودجو بودن نمی‌توانند علیه منافع خود عمل کنند. در ایران، خصوصی‌سازی فعال است ولی برنامه موفق‌تری تلقی نمی‌شود. آیا می‌توان گفت که تئوری برنامه خصوصی‌سازی کلاً ایراد دارد. مسلماً در مورد شرکت‌های واگذار شده نمی‌توان گفت چون زمینه اجتماعی باعث خنثی شدن مکانیزم رقابت‌پذیری شده است (برعکس کشورهای چون انگلستان، فرانسه و آلمان که شرایط زمینه‌ای را برای خصوصی‌سازی فراهم کرده بودند)؛ ولی در مورد مؤسسات مالی که رقابت‌پذیری تا حدودی شکل گرفته است، جای بحث وجود دارد. مشکل کار همان‌طور که اشاره شد به بی‌نظمی نهادی در این حوزه برمی‌گردد. همین امر باعث شده است تا خصوصی‌سازی چندان موفق نباشد. این برنامه بدون سروسامان دادن به بستر عمل خود نمی‌تواند موفق باشد. آنچه می‌توان در زمینه خصوصی‌سازی گفت، این است که در ابتدا باید زمینه برای به‌گونه‌ای آماده کرد که رقابت شکل بگیرد. در ادامه، باید نظم نهادی حامی رقابت‌پذیری باشد تا به انحراف کشیده نشود. در این صورت، شاید خصوصی‌سازی کاهش فساد منجر شود. چون در ایران چنین اتفاقی نیفتاده است فعلاً در حد فرضیه باقی می‌ماند.

۸. نتیجه

تحلیل ارزشیابی رئالیستی روشی است که کمک می‌کند محققان بدانند یک برنامه و یا مداخله در نهایت قرار است چه پیامدی را رقم بزند؟ همچنین قرار است چگونه پیامد را رقم بزند و در چه بستری این کار را انجام دهد؟ هدف تحلیل ارزشیابی رئالیستی ارزیابی عملکرد به صورت ساده نیست بلکه دنبال این است که چه چیزی، چرا، چگونه و تحت چه شرایطی اتفاق افتاده و یا نیفتاده است. به عبارتی، صرف اقدام و عمل یک برنامه برای موفقیت کافی نیست. اقدامات انجام شده برنامه نمی‌تواند یک برنامه را موفق کند. تفاوت بین برنامه فعال و با یک برنامه موفق وجود دارد. برنامه موفق مکانیزم علی موردنظر خود را در زمینه فعال می‌کند و از آن طریق پیامد موردنظر را رقم می‌زند. تحلیل علیت در ارزشیابی رئالیستی عنصر محوری تلقی می‌شود. سیاست‌های ضد فساد در ایران نیز مداخلات و برنامه‌هایی هستند که قرار است فساد را کاهش دهند. بین برنامه‌های ضد فساد تفاوت‌های معناداری وجود دارد. هر کدام برای اجرای منطق عملی دارند که از طریق آن عمل می‌کنند و قرار است مکانیزم موردنظر خود را فعال کنند. در این میان، برای مثال، برنامه خصوصی‌سازی قرار است با اقدام خود مکانیزم علی رقابت و انحصارزدایی را در بستر اجتماعی - اقتصادی ایران رقم بزند و از این طریق رانت خواری و فساد را کاهش دهد. خصوصی‌سازی برنامه فعالی تلقی می‌شود ولی برای اساس مفروضات تئوریک که قرار است فساد را کاهش دهد، برنامه موفق تلقی نمی‌شود. خصوصی‌سازی نتوانسته است مکانیزم برنامه خود - یعنی رقابت‌پذیری و انحصارزدایی بین شرکت‌ها - را فعال کند و در نتیجه فساد همچنان باقی است. در فعالیت‌های مالی هم که رقابت‌پذیری فعال شده است به دلیل نبود نظم نهادی قوی فساد به گونه‌ای دیگر رشد کرده است.

کتابنامه

- الوانی، مهدی. و همکاران. ۱۳۸۹. «مؤلفه‌های تدوین استراتژی ملی فساد جمهوری اسلامی ایران». نشریه مدیریت دولتی. سال ۲. شماره ۴. صص ۳-۲۲.
- توکلی، احمد. ۱۳۹۵. «دستگاه‌های نظارتی خود آلوده به فساد شده‌اند». دیده‌بان شفافیت و عدالت. قابل دسترس در:
- <http://daad.ir/?p=6020> [۱۳۹۵/۲/۱۳].
- رونق، یوسف. ۱۳۹۴. «مجموعه قوانین و مقررات تأمین و ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد». تهران: فرمانش.
- رسولی، رضا. ۱۳۸۷. «نقش بانک جهانی در مبارزه با فساد». مجله تحول اداری. سال ۸. شماره ۵. صص ۶۱-۷۷.
- زرندی، سعید و جواد معدنی. ۱۳۹۴. «طراحی مدل بومی مبارزه با فساد اداری در ایران». دانش ارزیابی.





- سال ۷. شماره ۲۴. صص ۲۴-۵.
- خضری، محمد. ۱۳۸۷. «آسیب شناسی روش های مبارزه با فساد اداری در ایران». فصلنامه مطالعات راهبردی. سال ۱۱. شماره ۴۲. صص ۸۱۳-۸۳۶.
- خداد حسینی، حمید. و محسن فرهادی نژاد. ۱۳۸۰. «بررسی فساد اداری و روش های کنترل آن». پژوهش های مدیریت در ایران. سال ۵. شماره ۱. صص ۳۷-۵۳.
- شهبازی، عیدالله. ۱۳۹۲. «ظهور و سقوط سلطنت پهلوی، خطرات ارتشبد سابق حسین فردوست». مؤسسه مطالعات و پژوهش های سیاسی. انتشارات اطلاعات.
- شمس، عبدالحمید. ۱۳۹۱. «مقدمه ای بر مهندسی نظام کنترل و نظارت برای جلوگیری از پیدایش فساد نظام مند». فرایند مدیریت توسعه. سال ۲۵. شماره ۱. صص ۱۴۹-۱۷۹.
- عباسیان، عزت الله. و محمد معین جهانگیر. ۱۳۸۸. «ترکیب هزینه های اقتصادی فساد». اطلاعات اقتصادی - سیاسی. شماره ۲۶۳-۲۶۴. صص ۱۰۸-۱۱۹.
- فرخ سرشت، بهزاد. ۱۳۸۳. «بررسی عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری به منظور ارائه الگویی جهت کاهش اثرات آن در روند الگویی جهت کاهش اثرات آن در روند توسعه جمهوری اسلامی ایران». دانش مدیریت. شماره ۶۶. صص ۶۵-۸۴.
- فرهادی نژاد، محسن و محمد لگزیان. ۱۳۹۰. «پیمایش طولی در زمینه فساد اداری و روش های کنترل آن». چشم انداز مدیریت دولتی. شماره ۸. صص ۴۵-۶۰.
- ملک محمدی، حمیدرضا. و محمد جواد حق شناس. ۱۳۹۲. «سیاست گذاری مبارزه با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران و ارائه الگوی مطلوب: مطالعه تطبیق ترکیه و پاکستان». فصلنامه سیاست (مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی). سال ۴۳. شماره ۱. صص ۱۳۷-۱۵۴.

- Blamey, Avril. & Mhairi Mackenzie. 2007. "Theories of change and Realistic Evaluation". *Evaluation*. Vol 13. No 4. pp 439-455.
- Groenendijk, Nico. 1997. "a principal-agent model of corruption". *Crime, Law & Social Change*. No 27. pp 207-229.
- Hall, Matthew. 2009. "the corruption enigma: understanding success and failure of corruption reform program in highly corrupt countries". Old Dominion University. *A dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy*.
- Huther Jeff & Anwar Shah. 2000. "Anti-corruption Policies and Programs: a Framework for Evaluation". World Bank. *Policy Research Working Paper*. pp 25011-18.
- Kazi, Mansoor. 2003. "Realistic Evaluation in practice, Health and Social Work". Sage publications.
- Mutebi. Alex. 2008. "explaining the failure of Thailand's Anti-corruption Regime". *Development and Change*. Vol 39. No 1. pp 147-171.
- Shah, Anwar. 2008. "Why Fighting Corruption Remains a Losing Battle, Governance, Risk, and Compliance". *Handbook: Technology, Finance, Environmental, and International Guidance and Best Practices*. Edited by Anthony Taran-



tino. pp 133-151.

- Pawson, Ray & Nick Tilley .1997. "realistic evaluation". London. Sage.
- Pawson, Ray et al .2004. "Realist Synthesis: an introduction". *RMP methods. Paper 2*. pp 1-47.
- Pawson, Ray .2006. "Evidence-Based Policy. A Realist Perspective". London. Sage.
- Persson, Anna et al .2010. "the failure of anti-corruption policies, a theoretical mischaracterization of the problem". *GOG working paper sereris*. pp 1-28.
- Taplin, Dana H & Helene Clark .2012. "Theory of change Basics: a primer on theory change". New York. *Actknowledge* (www.actknowledge.org).
- Wong, Geoff et al .2016. "reporting standards for realist evaluations". RAMESE II. *BMC medicine*. No 14. 96 (www.ramesesproject.org)
- Wong, Geoff et al .2103. Realist synthesis. London. *RAMESE TRAINING MATERIALS* (www.ramesesproject.org).