



انستیتو مطالعات استراتژیک
پژوهشگاه مطالعات استراتژیک

Quarterly.risstudies.org

Article history:
Received 15 Oct 2023
Accepted 28 Dec 2023
Published online 11 Mar 2024

Strategic Studies Quarterly

Volume 27, Issue 1, pp 87-108



P-ISSN: 1735-0272
E-ISSN: 2980-910X

Prioritizing the Structural Elements of Administrative Corruption in Contemporary Iran

Asghar Partovi ¹, Abbas Moradi ², Abolfazl Rafiee ^{3*}

¹ Faculty member of Islamic Azad University, Zanjan Branch (Political Science Group), Zanjan, Iran

² Faculty member of Islamic Azad University, Zanjan Branch (Political Science Group), Zanjan, Iran

³ Ph.D. student of Political Science, Islamic Azad University, Zanjan Branch, Zanjan, Iran

* Corresponding author email address: arafiey0@gmail.com

Article Info

Extended Abstract

Article type:

Original Research

How to cite this article:

Partovi, A., Moradi, A., & Rafiey, A. (2024). Prioritizing the Structural Elements of Administrative Corruption in Contemporary Iran. *Strategic Studies Quarterly*, 27(1), 87-108.

doi:10.22034/srq.2024.267207.3631



© 2024 the authors. Published by Research Institute of Strategic Studies (RISS), Tehran, Iran. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) License.

Introduction

This study aims to answer the question "What are the key elements of administrative corruption in contemporary Iran?" Based on the results, the factors contributing to administrative corruption include the construction of political power; rentier government; state-controlled and non-competitive economy; political subject culture; weak civil organizations; lack of transparency, accountability, rule of law, and free media; political and administrative instability; weak judiciary and regulatory bodies; inefficient organizational structure; oversized government; the ethical standards of the governing elite; societal values; and the state of political parties and competitions. Despite the implementation of sound policies and measures in the Islamic Republic of Iran, the intended outcomes of an Islamic system in terms of preventing and addressing administrative corruption have not been realized. Furthermore, Iran's position in the rankings of international organizations does not reflect the standards and expectations of the Islamic system and society.



Methodology

This paper employs both quantitative and qualitative approaches. Initially, studies on administrative corruption in contemporary Iran were reviewed, and the underlying causes and structural contexts were identified through qualitative content analysis. Subsequently, Open, axial, and selective (OAS) coding techniques were utilized, and their logical integration across three stages led to the determination of 20 final elements. Upon analyzing the data gathered during the open coding stage, a total of 354 concepts related to the causes and structural contexts of administrative corruption in Iran were ultimately derived. Following this, during the axial coding stage, a logical sequence is established among the identified elements. To discern patterns in the data, a constant comparative analysis is performed again. This process involves comparing and integrating the coded data into suitable components. During the axial coding phase, 20 structural elements were identified. It's worth noting that the roots of all these elements extend beyond the era of the Islamic Republic, tracing back to the times of the first and second Pahlavi governments, and even the Qajar era.

Result and discussion

Given the fundamental distinction between the government of the Islamic Republic of Iran and its predecessors, and its focus on revolutionary ideals, particularly the pursuit of justice and the battle against corruption, it is crucial to address the structural shortcomings in these areas. Hence, the primary recommendations are as follows: lessening reliance on oil (a policy of the siege economy/resistance economy); instituting the rule of law; emphasizing transparency and enacting relevant laws; abolishing monopoly and fostering competition; diminishing the government's role and size; bolstering the private sector; empowering regulatory bodies; ensuring political stability; enhancing democracy and civil organizations; supporting free and independent media; reforming the administrative structure; implementing e-government; advancing access to information; facilitating a platform for public oversight; increasing accountability; fostering religious culture and lifestyle; strengthening the government's internal controls; and promoting education and awareness.

Keywords: *Administrative Corruption; Rentier Government; Rule of Law; Pahlavi Era; Qajar Era*



دانشگاه آزاد اسلامی
مرکز مطالعات راهبردی

Quarterly.risstudies.org

تاریخچه مقاله

دریافت شده در تاریخ ۱۳ آذر ۱۴۰۱
اصلاح شده در تاریخ ۱۵ شهریور ۱۴۰۲
پذیرفته شده در تاریخ ۳۰ مهر ۱۴۰۲
منشور شده در تاریخ ۲۷ اردیبهشت ۱۴۰۳

فصلنامه مطالعات راهبردی

دوره ۲۷، شماره ۱، بهار ۱۴۰۳، پیاپی ۱۰۳، صفحه ۸۷-۱۰۸



شاپای چاپی: ۱۷۳۵-۰۷۲۷
شاپای الکترونیکی: ۲۹۸۰-۹۱۰X

اولویت‌بندی مؤلفه‌های ساختاری فساد اداری در ایران معاصر

اصغر پرتوی

^۱ib، عباس مرادی ^۲ib، ابوالفضل رفیعی ^۳ib

۱. استادیار علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد زنجان، زنجان، ایران.
۲. استادیار علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد زنجان، زنجان، ایران.
۳. دانشجوی دکتری علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد زنجان، زنجان، ایران.

ایمیل نویسنده مسئول: arafiey0@gmail.com

چکیده

اطلاعات مقاله

نوع مقاله

پژوهشی/اصیل

نحوه استناد به این مقاله:

پرتوی، اصغر، مرادی، عباس، & رفیعی، ابوالفضل. (۱۴۰۳). اولویت‌بندی مؤلفه‌های ساختاری فساد اداری در ایران معاصر. فصلنامه مطالعات راهبردی، ۲۷(۱)، ۸۷-۱۰۸.

doi:10.22034/srq.2024.267207.3631



© ۱۴۰۳ حق نشر (کپی رایت) این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY 4.0) صورت گرفته است.

در پژوهش حاضر به این سؤال پاسخ داده می‌شود که اولویت‌بندی مؤلفه‌های ساختاری فساد اداری در ایران معاصر چیست؟ بر اساس یافته‌های این پژوهش، علل فساد اداری به ترتیب عبارتند از: ساخت قدرت سیاسی، دولت رانتیر، دولتی‌بودن و غیررقابتی‌بودن اقتصاد، عدم حاکمیت قانون، فرهنگ سیاسی تابعیت، ضعف نهادهای مدنی، عدم شفافیت، نبود رسانه‌های آزاد، بی‌ثباتی سیاسی و مدیریتی، ضعف نهاد قضایی و سازمان‌های نظارتی، ناکارآمدی و ساختار سازمان، عدم پاسخگویی، وسعت بیش از اندازه دولت، وضعیت اخلاقی طبقه حاکم، ویژگی‌های ارزشی جامعه، وضعیت احزاب و رقابت‌های سیاسی. کاستن از وابستگی به نفت، حاکمیت قانون در جامعه، شفاف‌سازی، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات و نظارت بر اجرای صحیح آن‌ها، رفع انحصار و افزایش رقابت، کاهش تصدی‌گری و اندازه دولت، تقویت بخش خصوصی، توانمندسازی دستگاه‌های نظارتی، ثبات سیاسی، تقویت مردم‌سالاری و نهادهای مدنی، تقویت و حمایت از رسانه‌های آزاد و مستقل، اصلاح ساختار نظام اداری، تحقق دولت الکترونیک، ارتقای شفافیت و دسترسی به اطلاعات، زمینه‌سازی برای نظارت مردمی، افزایش پاسخگویی، ترویج فرهنگ و سبک زندگی دینی و تقویت کنترل‌های درونی و آموزش و ارتقای آگاهی‌ها، پیشنهادهایی است که برای مقابله با این مسئله طرح شده است.

کلیدواژه‌گان: فساد اداری، دوره قاجار، دوره پهلوی، حاکمیت قانون، دولت رانتیر.

مقدمه

فساد اداری، عارضه‌ای است که امروزه گریبان‌گیر همه کشورها است. به سخن دیگر، هیچ کشوری، عاری از فساد اداری در جهان وجود ندارد (خضری، ۱۳۸۴: ۵۱۴). فساد، منشأ چالش‌های بسیاری مانند توزیع ناعادلانه منابع، گسترش بی‌عدالتی و فقر، توسعه نامتوازن و هدررفت منابع کشور شده و بی‌اعتمادی مردم و تنش در جامعه را در پی دارد چراکه به دلیل بروز بحران‌های توزیع، کارایی و مشروعیت، مانع یکپارچگی ملی و موجب تقویت بی‌ثباتی سیاسی است. می‌توان ادعا نمود ثبات یک حکومت به نبود فساد بستگی دارد (رفیعی‌پور، ۱۳۸۸: ۱۶). بررسی‌ها حاکی از وجود فساد اداری در ایران معاصر می‌باشد که اوج آن در دوره پهلوی دوم است. چنانچه یکی از مطالبات جدی مردم در جریان انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷، رفع فساد، تبعیض و بی‌عدالتی بود. شهید مطهری در تبیین ارکان اصلی بقا و تداوم انقلاب اسلامی، معتقد است که مردم خواهان عدالت، در جستجوی آزادی و مدافع استقلال بودند و همه آن‌ها را در سایه اسلام جستجو می‌کردند. ایشان در آسیب‌شناسی انقلاب نیز با ذکر مصادیقی از سیره حکومتی ائمه و پیشوایان اسلام اصیل در زمینه عدالت اجتماعی، تصریح می‌کند اگر انقلاب می‌خواهد با موفقیت به راه خود ادامه دهد، راهی جز اعمال این شیوها و بسط روش‌های عدالت‌جویانه و عدالت‌خواهانه در پیش ندارد (مطهری، ۱۳۷۷: ۱۵۶-۱۴۳). با وجود این به نظر می‌رسد وضعیت کشور از حیث فساد اداری، به هیچ وجه مطابق آرمان‌های انقلاب اسلامی و در شأن نظام جمهوری اسلامی نیست و به‌رغم حساسیت مسئولین نظام و اقدامات سیاستی و تقنینی، نگرانی‌هایی را ایجاد نموده است. مزید بر آن گزارش سالانه سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان شفافیت که سالانه وضعیت کشورهای جهان را از حیث شیوع فساد پایش و رتبه‌بندی می‌کند (ولو با نیات خاص) نیز وضعیت نامطلوبی از وجود فساد اداری در کشورمان ترسیم می‌کند که برای نمونه، تنزل هشت پله‌ای رتبه ایران در سال ۲۰۱۹ در مقایسه با سال ۲۰۱۸ است (دنیای اقتصاد: ۹۸/۱۱/۱۶). حال آنکه کمتر کشوری در دنیا یافت می‌شود که به‌اندازه ایران بر مبارزه علیه فساد اداری تأکید و توجه سیاست‌مداران و تصمیم‌سازان را به خود جلب کرده باشد (خضری، ۱۳۸۷: ۸۱۴). صدور فرمان هشت ماده‌ای مقام معظم رهبری در زمینه مبارزه با مفاسد اقتصادی در سال ۱۳۸۰ و متعاقب آن تشکیل ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی یکی از مهم‌ترین نقاط عطف در زمینه راهبرد نظام در پیشگیری و مقابله با فساد بوده است. همچنین یکی از کلیدواژه‌ها و محورهای اصلی بیانیه گام دوم، «عدالت و مبارزه با فساد» است. در این بیانیه در خصوص ضرورت مقابله با فساد آمده است:

«سوسه مال و مقام و ریاست، حتی در علوی‌ترین حکومت تاریخ یعنی حکومت خود حضرت امیرالمؤمنین (علیه‌السلام) کسانی را لغزاند، پس خطر بروز این تهدید در جمهوری اسلامی هم که روزی مدیران و مسئولانش مسابقه زهد انقلابی و ساده‌زیستی می‌دادند، هرگز بعید نبوده و نیست؛ و این ایجاب می‌کند که دستگاهی کارآمد با نگاهی تیزبین و رفتاری قاطع در قوای سه‌گانه حضور دائم داشته باشد و به معنای واقعی با فساد مبارزه کند، به‌ویژه در درون دستگاه‌های حکومتی». (بیانات مقام معظم رهبری، ۹۷/۱۱/۲۲)

با اینکه خط‌مشی و راهبردهای فوق‌حاکمی از اهمیت موضوع و نشانگر عزم و اراده مسئولین عالی نظام برای پیشگیری و مبارزه با فساد و برقراری عدالت می‌باشد اما شاهد نتایج قابل قبولی در این زمینه نیستیم. این موضوع دلایل متعددی می‌تواند داشته باشد که در این مقاله صرفاً ریشه‌ها و زمینه‌های مزن فساد اداری و مالی بررسی شده چراکه بدون شک این زمینه‌ها و برخی ساختارها کماکان می‌توانند در شکل‌گیری و تکرار مفاسد اداری مؤثر باشند. بنابراین شناسایی و اولویت‌بندی این زمینه‌ها در ایران معاصر و نیز ارائه راهکارهای مناسب ضروری به نظر می‌رسد. در این مقاله تلاش شده تا ضمن به‌کارگیری نظر خبرگان در شناسایی زمینه‌های فساد اداری ایران معاصر با استفاده از روش مناسب پژوهشی نسبت به اولویت‌بندی این زمینه‌ها اقدام؛ و به این سؤال پاسخ داده شود که علل و بسترهای فساد اداری در ایران معاصر چه مواردی هستند و از چه اولویتی برخوردار هستند.

الف) روش‌شناسی پژوهش

در این مقاله روش‌های کمی و کیفی به‌طور تلفیقی به کار رفته است. ابتدا پژوهش‌های مرتبط با همانند فساد اداری در ایران معاصر بررسی و با استفاده از روش تحلیل محتوای کیفی، علل و زمینه‌های ساختاری فساد اداری بر اساس یافته‌های پژوهش‌های همان احصا شدند. سپس با استفاده از روش کدگذاری باز، محوری و انتخابی و ادغام منطقی آن‌ها در سه مرحله، درنهایت ۲۰ مؤلفه نهایی مشخص شد. به‌این‌ترتیب که در مرحله کدگذاری باز، هر مفهوم استخراج‌شده در یک مقوله با عنوان زمینه ساختاری قرار گرفت. در اینجا، به دنبال آن مقوله‌هایی بودیم که تا حد ممکن با مفاهیم منطبق بوده و در ضمن فضای مفهومی بیشتری را اشباع کند. با بررسی داده‌های به‌دست‌آمده در مرحله کدگذاری باز، درنهایت ۳۵۴ مفهوم درباره علل و زمینه‌های ساختاری فساد اداری در ایران معاصر به دست آمد. پس از آن و در مرحله کدگذاری محوری در

حالی که مؤلفه‌های عمده پژوهش مشخص شدند، بین آن‌ها نظم منطقی ایجاد کرده و در مرحله کدگذاری محوری در جهت تعیین الگوهای موجود در داده‌ها، بار دیگر به تحلیل مقایسه ثابت داده‌ها پرداختیم. بدین‌صورت که داده‌های کدگذاری‌شده را با یکدیگر مقایسه کرده و در قالب مؤلفه‌هایی که باهم تناسب دارند، ادغام شدند. در مرحله کدگذاری محوری، ۲۰ مؤلفه ساختاری مشخص شدند. از جمله نکات قابل‌تأمل اینکه عقبه تمامی مؤلفه‌های ساختاری، فراتر از دوره جمهوری اسلامی بوده و به دوره حکومت‌های پهلوی اول و دوم و حتی دوره قاجار برمی‌گردد. درنهایت برای سنجش اعتبار و اولویت‌بندی آن‌ها پرسشنامه خبرگی (دلفی) طراحی و برای نظرسنجی از خبرگان، پرسشنامه به کار گرفته شد. جامعه آماری شامل اساتید دانشگاه، مدیران ارشد و مدیران میانی سازمان‌ها و نهادهای نظارتی قوای مختلف است. برای انتخاب نمونه‌ها روش نمونه‌گیری قضاوتی به کار گرفته شد. جمعیت نمونه شامل شانزده نفر است که هشت نفر از اساتید برجسته دانشگاهی در رشته‌های مرتبط و هشت نفر از مدیران دستگاه‌های نظارتی کشور انتخاب شده است. در مرحله بعد به منظور اولویت‌بندی زمینه‌های فساد اداری در ایران معاصر، بر اساس ابعاد و مؤلفه‌های تأییدشده در مراحل قبل اقدام و اولویت‌بندی زمینه‌ها انجام شد. برای سنجش زمینه‌های فساد اداری در ایران معاصر پرسشنامه محقق با ۲۰ گویه که همان مؤلفه‌های ساختاری هسته‌ای هستند، به کار گرفته شد.

فساد اداری و سطوح فساد

مفهوم فساد اداری، به معنای استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری/دولتی برای نفع شخصی است. در این تعریف، به‌طور ضمنی فرض شده است که مجموعه‌ای از قوانین و ضوابط مدون اداری وجود دارند که چارچوب فعالیت‌های مجاز اداری را تعیین می‌کنند. آن‌گاه هرگونه رفتار اداری که مغایر با این قوانین بوده و انگیزه ارتکاب آن انتفاع شخصی باشد، فساد اداری تلقی می‌شود. البته برخی از محققان معتقدند فساد اداری را بایستی با توجه به دیدگاه‌های عمومی مردم تعریف کرد (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۵-۱۴). ساموئل هانتینگتون فساد اداری را به مجموعه رفتارهای آن دسته از کارکنان بخش عمومی اطلاق می‌کند که در جهت منافع غیرسازمانی، ضوابط و عرف پذیرفته‌شده را نادیده می‌گیرند (هانتینگتون، ۱۳۷۰: ۹۱-۹۰). سازمان شفافیت بین‌الملل فساد اداری را «استفاده از قدرت عمومی برای کسب منافع خصوصی اداری، تحت تأثیر منافع شخصی یا روابط و علایق خانوادگی» و بانک جهانی، فساد مالی را «سوءاستفاده از قدرت و اختیارات دولت به منظور تأمین نفع شخصی» تعریف کرده است (World bank, 1997: 8). در پیش‌نویس

کنوانسیون مبارزه با فساد که توسط کمیته‌ای متشکل از نمایندگان کشورهای جهان در سال ۲۰۰۳ در وین تصویب شد، فساد اداری «سوءاستفاده از مقام و منصب در جهت منافع شخصی» عنوان شده است. مهم‌ترین نکات تعریف فساد در این پیش‌نویس بدین شرح است:

- ارتکاب اعمالی که نشانگر اجرای ناسالم وظیفه یا سوءاستفاده از منصب باشد؛
- داشتن هدف برای رسیدن به یک امتیاز خاص؛
- پیشنهاد یا مطالبه امتیاز به صورت مستقیم یا غیرمستقیم،
- داشتن نفع برای کارگزار یا دیگری (ربیعی، ۱۳۸۳: ۳۵).

قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی نیز فساد اداری را این‌گونه تعریف کرده است: «هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و باهدف کسب هرگونه 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 یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشا، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفای اسناد و سوابق اداری و مالی (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰/۱۰/۰۳).

فساد به دو سطح کلان و خرد تقسیم شده است. در سطح کلان، بیشتر به نخبگان سیاسی، مدیران عالی‌رتبه و مقامات ارشد دولت‌ها مربوط می‌شود. تعبیر دیگر از این سطح فساد، فساد یقه‌سفیدان است. به همین ترتیب، سطح خرد فساد، معروف به فساد یقه‌آبی‌ها عبارتست از: مبادلات، معاملات و بده‌بستان‌های فاسدی که در سطح کارمندان رده‌پایین و در ارتباط مستقیم با ارباب رجوع صورت می‌گیرد (حسنی، ۱۳۹۱: ۱۰۴-۸۱). افراد با توجه به نقشی که در اتخاذ تصمیمات دولتی و چرخه فعالیت‌های دولت ایفا می‌کنند، به سه زیرمجموعه تقسیم شده‌اند. گروه اول؛ رهبران سیاسی و مدیران عالی‌رتبه که گروه معدود افراد دارای قدرت سیاسی در یک کشور بوده و تصمیمات مهم کشوری را در زمینه قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری و تخصیص منابع اتخاذ می‌کنند. دوم؛ کارمندان شاغل در نظام اداری که شامل کسانی هستند به‌طور رسمی یا قراردادی در استخدام ادارات، مؤسسات، نهادها و شرکت‌های دولتی هستند. به این افراد، وظایف مشخصی در چارچوب دستورالعمل‌ها و قوانین اداری محول می‌شود و سوم؛ شاغلین در بخش خصوصی و شهروندان غیرشاغل که شامل کلیه شاغلین در بخش خصوصی و افراد غیرشاغل نظیر

بازنشستگان، بیکاران، افراد شاغل به تحصیل و افراد تحت تکفل (زنان خانه دار، کودکان، از کارافتادگان) می باشند. این گروه، قسمت اعظم افراد جامعه را شامل می شوند (حبیبی، ۱۳۷۵: ۲۳-۲۴).

ج) زمینه های تاریخی فساد اداری

فساد اداری در بیشتر نظام های اقتدارگرا و دیکتاتوری و حتی در بعضی دموکراسی های صنعتی هم یافت می شود. باوجود این، شکل های اداری، عمق و دامنه آن و مجاری و فنونی که از طریق آن ها اعمال می شود، تابع ویژگی های اساسی نظام سیاسی است (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۳۳). نگاهی به ویژگی های ساختار اداری و محیط اجتماعی و سیاسی تاریخ معاصر ایران، نشانگر مفاصد اداری بسیاری بوده است. ضمن اینکه عامل اصلی اعتراضات مردمی و بزرگان دینی چه در عصر قاجار و چه در حکومت رضاخان و پهلوی دوم، ساختار استبدادی و فساد مالی، به همراه اختناق و مفاصد اخلاقی بود (هویدا، ۱۳۷۳: ۹). بحران های اقتصادی به وجود آمده در تاریخ گذشته ایران نیز ناشی از فساد طبقه حاکم، چپاول ثروت های ملی و عمومی و همچنین وجود مقامات بلندپایه حکومتی و دولت های فاسد بوده است (دادگر، ۱۳۸۲: ۲). در ادامه به تفکیک، فساد اداری در دوره حکومت های قاجار و پهلوی بررسی می گردد:

۱. فساد اداری در دوران حکومت قاجار

در دوره حکومت پادشاهان قاجار، هدف عمده دخالت های بی سازمان، افسارگسیخته و خودکامه حکومت پاتریمونیال در زندگی اقتصادی، تأمین نیازمندی های گروه حاکمه بود. حتی عواید مالیات ها مختلف بر اراضی هم به خزانه دربار می رفت و در آن زمان، تفکیک روشنی میان منابع مالی دربار و منافع مالی دولت وجود نداشت (بشیریه، ۱۳۹۴: ۱۱۸). ازسویی مقام و مسئولیت، ثروت کلانی به همراه داشت و بسیاری از افراد با دادن رشوه، به مقام های دولتی و حکومتی دست می یافتند. حاکمان قاجار برای پرشدن خزانه دولت، هرساله حکام ایالات را تغییر می دادند و از این انتصابات رشوه های فراوانی می گرفتند. حاکمان محلی نیز کارهای اداری را به اشخاص متمول می فروختند. دست اندازی به بیت المال، باج گیری و نیز سوءاستفاده های مالی به وفور وجود داشت (مدنی، بی تا: ۲۳). در این دوره، فروش امتیاز بهره برداری از منافع مختلف اقتصادی کشور، وسیله تازه ای برای نیازمندی های دربار شد (بشیریه، ۱۳۹۴: ۸۸). در قراردادهای ترکمانچای، گلستان، تالبوت، داری و... سوءاستفاده های مالی توسط مقامات فاسد نیز نقش اساسی داشته است.

داستان قتل امیرکبیر حکایت از نارضایتی عاملان فساد در دستگاه حکومتی ناصرالدین شاه از اقدامات اصلاحی او دارد (مدنی، بی تا: ۵۹). درباره سرجان ملکم آمده است که زمانی که او وارد ایران می‌شود، به شاه تا دربان دم‌در پول و انعام می‌دهد و با هزینه ۲۷۳۰۰۰ لیره طلا موفق می‌شود یک معاهده سیاسی و نیز یک معاهده تجارتي در پنج ماده با ایران ببندد که به ضرر ایران و سود انگلستان تمام می‌شود (رفیع‌پور، ۱۳۸۸: ۲۴). منوچهر صبوری، برخی از ویژگی‌های ساختار اداری در دوران حکومت قاجار را به این شرح برشمرده است: وجود نظام خرید و فروش مشاغل و مقامات رسمی؛ به مقاطعه‌دادن سازمان‌های اداری در مقابل استفاده از درآمد آن‌ها؛ به مقاطعه‌دادن عایدی اراضی کشاورزی دولتی یا درآمدهای مالیاتی آن‌ها به جای پرداخت حقوق رسمی و منظم به مقامات اداری؛ جدانبودن منابع مالی اداری و شخصی؛ فقدان یک نظام منظم پرداخت حقوق و پاداش در بروکراسی دولتی و به تعویق افتادن حقوق کارمندان، افراد لشکری و پلیس در بسیاری موارد، حتی به مدت یک سال یا بیشتر (صبوری، ۱۳۸۰: ۲۴۹).

۲. فساد اداری طبقه حاکم در حکومت پهلوی

برخی پژوهشگران مدعی شده‌اند که در اوایل دوره رضاشاه در مقایسه با دوره قاجار فساد اداری تا حدی محدود شده است. آنها این روند را ناشی از سه عامل دانسته‌اند: فقیربودن جامعه ایران به علت نبودن درآمدهای خاص از جمله عدم وجود درآمدهای نفتی؛ ایجاد دولت مدرن بر اساس الگوی مدرن اروپایی؛ نگرش شخص رضاخان نسبت به فساد اداری که در زمینه فساد اداری سخت‌گیر بود و کمتر فساد اداری را [در خصوص دیگران] تحمل می‌کرد (همايون کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۳۹۹). با وجود این، پس از کناره‌گیری رضاخان معلوم شد که ثروت و املاک بسیاری تصاحب کرده است. وقتی او در سوم اسفند ۱۲۹۹ کودتا نموده و در ۱۳۰۴ به سلطنت رسید، نه ملکی داشت، نه کارخانه و نه دارایی قابل ذکری، ولی در سال ۱۳۲۰ املاک سلطنتی او حدود دو هزار ملک و شش دانگ برآورد شد و تبدیل به بزرگ‌ترین ملاک ایران شده بود (هویدا، ۱۳۷۳: ۱۲۲). ثروت وی هنگام مرگ سه میلیون پوند و حدود ۵/۱ هکتار زمین برآورد شد. بخشی از این املاک با مصادره و برخی با نقل و انتقالات مشکوک اموال دولتی و بخشی از طریق آبیاری زمین‌های بایر و سرانجام بخشی نیز با مجبورکردن زمین‌داران بزرگ و کوچک برای فروش زمین‌هایشان به قیمت اسمی به‌دست‌آمده بود (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۱۳۹). گزارش‌های سفارت بریتانیا به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین و بزرگ‌ترین حامیان رضاخان نیز مؤید فساد اقتصادی پهلوی اول است. بنا به این گزارش «اشتهای سیری‌ناپذیر وی به اندازه‌ای است که عجیب نخواهد بود اگر

چند صباح دیگر کسی بپرسد چرا اعلی‌حضرت بی‌درنگ همه ایران را به نام خود به ثبت نمی‌رساند؟». همچنین به نقل از وزیرمختار بریتانیا آمده است: «او همچنان در کار انباشت ثروت از راه‌های مشکوک است و فرماندهان ارشد نظامی خود را نیز در کار آزاد گذاشته و درعین حال از هیچ فرصتی برای بی‌اعتبار کردن فرماندهان در صورت سوءظن نسبت به قدرت گرفتن آن‌ها از طریق اندوختن ثروت پرشمار برای بهره‌گیری شخصی دریغ نمی‌کند و البته اگر آن‌ها سهم عده‌ای از ثروت به‌دست‌آمده را به شاه بدهند، او نیز از دزدی‌های آن‌ها چشم‌پوشی خواهد کرد.» آبراهامیان به نقل از میلسیو (مستشار مالی آمریکایی در زمان رضاشاه) آورده است که: «رضاشاه، روی هم‌رفته، مملکت را پاک دوشید؛ روستائیان، عشایر و زحمتکشان را بیچاره کرد و از زمین‌داران باج هنگفت گرفت و در عین آنکه اقداماتش طبقه جدید، انحصارگران، پیمانکاران و مقربین سیاسی را غنی ساخت [اولی] تورم، مالیات‌های سنگین و... سطح زندگی مردم را کاهش داد.» آنچه‌انکه اسناد نشان می‌دهد؛ میلسیو معتقد بود میراث رضاشاه حکومتی فاسد، محصول فساد و برای فساد است... [شاید به همین دلایل بود که] خانم لمپتون وابسته مطبوعاتی وقت انگلیس در ایران گزارش داد که «اکثریت قابل‌توجهی از مردم از رضاشاه بیزارند» (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۱۶۹-۱۷۰).

هرچند در دوره پهلوی اول، فساد تا حد زیادی به رضاخان و اطرافیان بانفوذ او محدود می‌شد، اما در دوران سلطنت پهلوی دوم، اوضاع بدتر شد چراکه از شخص شاه تا خاندان او و دولت‌ها و وابستگان آن‌ها، در زمینه سوءاستفاده از موقعیت، دست‌اندازی و چپاول اموال عمومی، رشوه‌خواری و اخاذی، مشهور بودند به نحوی که این موضوع تأثیر زیادی در شکل‌گیری اعتراضات داخلی و انتقادات خارجی گردید و حکومت را با بحران مشروعیت مواجه کرد. گواه این موضوع، اطلاعات مربوط به ثروت شاه و خاندان پهلوی، درباریان و اطرافیان و اموال به سرقت‌رفته توسط این خاندان هنگام فرار از ایران بود. گزارشات مستند به اظهارات افراد نزدیک به دربار و نشریات داخلی و خارجی، اموال به سرقت‌رفته را از یک میلیارد تا ۱۰۰ میلیارد دلار برآورد کرده‌اند (زاهدی، ۱۳۸۱: ۳۱۳؛ دلد، ۱۳۷۵: ۲۴۲؛ آبراهامیان، ۱۳۷۹: ۴۰۰؛ میلانی، ۱۳۹۲: ۵۱۴ و کیهان، ۹۴/۱۱/۱۴). طبق اسناد تاریخی، شخص محمدرضاشاه در رأس هرم فساد اداری قرار داشت. وی به‌عنوان شاه بودجه کشور را تقریر می‌کرد، برداشت‌ها و حیف و میل‌های بسیاری از خزانه عمومی داشت (فردوست، ۱۳۷۹: ۴۹ و ۲۱۷). در بررسی پرونده‌های مربوط به فروش جنگ‌افزار و تسلیحات به ایران، موارد بسیاری وجود دارد که نه تنها دولت‌ها، بلکه اعضای خاندان سلطنتی و شخص شاه از شرکت‌های مربوط رشوه‌های کلانی دریافت می‌کردند (نجاتی، ۱۳۷۷:

۵۳۶ و ۵۴۶). بنا به نوشته هفته‌نامه آلمانی «فوکوس» شاه برای خرید شش فروند زیردریایی از یک شرکت آلمانی، ۱۰۹ میلیون مارک رشوه دریافت می‌کند. مردم می‌دانستند عامل اصلی خود اوست و شرط اول مبارزه با فساد، پاکسازی دربار می‌باشد. حتی وقتی در زمان نخست‌وزیری هویدا از او پرسیده می‌شود که چرا با تجار فاسد مبارزه نمی‌کنید، می‌گوید: «چه فایده! چون آب از سرچشمه گل‌آلود است و اگر قصد مبارزه با این مفسدین باشد، باید از بالا شروع کرد و اول از همه شاه، خانواده و اطرافیانش را به محاکمه کشید. اگر هر کار دیگری هم غیر از این انجام شود، بی‌نتیجه است» (هویدا، ۱۳۷۳: ۹۰). شراکت هر یک از اعضای خاندان پهلوی در کارخانه‌های ساخت ماشین‌آلات، اتومبیل‌سازی، نساجی، ساختمان‌سازی تولیدات ساختمانی و شرکت‌های معدنی امری بدیهی بود (گراهام، ۱۹۸۰: ۲۵۸-۲۵۰). کسی هم که می‌خواست سرمایه‌گذاری کند، در دام انحصارات خاندان سلطنتی افتاده و مضمحل می‌شد (مسعودانصاری، ۱۳۷۶: ۱۱۶). مجالس و جشن‌های پرخرجی توسط اعضای خاندان سلطنت و وابستگان برگزار شد که اوج آن، مراسم جشن ۲۵۰۰ ساله به مناسبت سالگرد بنیان‌گذاری سلسله پادشاهی و باهدف استحکام سلطنت از طریق معرفی شاه به جهان به‌عنوان وارث شاهنشاهی ایران بود که طی آن یک‌صد میلیون دلار هزینه و حیف و میل زیادی صورت گرفت (زونیس، ۱۳۷۰: ۱۲۴ و هویدا، ۱۳۷۳: ۱۲۳). گسترش فساد در میان نزدیکان شاه و دربار نیز مشهود بود. قاچاق مواد مخدر توسط اشرف (خواهر شاه)، غضب جنگل‌های ملی توسط محمودرضا (برادر شاه)، آلودگی اقتصادی شریف امامی موسوم به آقای ۵ درصد؛ ثروت‌اندوزی‌های آمرای ارتش و خروج میلیون‌ها دلار ارز و پول از کشور توسط افرادی همچون ارتشید اویسی (پانزده میلیون دلار)، نمازی (نه میلیون دلار)، سپهبد مقدم (دو میلیون دلار) و آموزگار (پنج میلیون دلار) نمایی دیگر از فساد سیستماتیک پهلوی دوم محسوب می‌شود (شوکران، ۱۳۷۱: ۴۵۸ و ۳۷۲). فساد مالی و اداری در زمان پهلوی دوم چنان گسترده و آشکار بود که شخص شاه در مقابل انتقادات از فساد اطرافیان خود، نمی‌توانست آن‌را انکار کند بلکه سعی در توجیه آن‌ها داشت. برای نمونه در پاسخ به «اولیویه وارن» خبرنگار فرانسوی مبنی بر اینکه «فساد بخشی از اطرافیان شما را هم در امان نگذاشته است»، شاه گفت: «همه چیز ممکن است ولی در این مورد به‌خصوص باید بگویم که این فساد نیست، بلکه مثل بقیه رفتارکردن است. یعنی مثل کسانی که کاملاً حق کارکردن و معامله‌کردن را دارند و به عبارت دیگر اطرافیان من هم حق دارند در شرایط مشابه با دیگران برای امرار معاش خود فعالیت داشته باشند» (هویدا، همان: ۹۲). یادآوری این نکته ضروری است که در دوره پهلوی اول، اقداماتی تحت عنوان مبارزه با فساد که هدف اصلی آن دست‌اندازی به ثروت بعضی از عمال

حکومتی به نفع شاه و نزدیکان او بود، صورت گرفت و در دوره پهلوی دوم نیز در سه دوره در دولت‌های رزم‌آرا (۲۹-۱۳۲۸)، امینی (۴۰-۱۳۳۹) و اواخر دولت هویدا (۵۶-۱۳۵۲) شعار عوام‌فریبانه مبارزه با فساد مطرح شد که در طبیعتاً هر سه مورد، بی‌نتیجه، سطحی و زودگذر بود و به زودی اولویت خود را از دست داد و به فراموشی سپرده شد (غنی‌نژاد، ۱۳۸۰: ۱۷).

۳. دوره جمهوری اسلامی

جمهوری اسلامی ایران وارث نظام اداری ناکارآمد و فاسد متأثر از نظام استبدادی و سلطنتی چند صد ساله بود و یکی از مطالبات به حق مردمی در جریان انقلاب اسلامی و بعد از استقرار نظام جمهوری اسلامی، مقابله با شقوق مختلف فساد و تبعیض به‌ویژه فساد اداری و مالی بود. شهید بهشتی مهم‌ترین عامل سقوط رژیم شاه را فساد اداری آن رژیم می‌دانست.^۱ ضمن اینکه مبانی عقیدتی و ایدئولوژیک نیز مزید بر علت بود و اراده رهبران نظام و اصول مختلف قانون اساسی برآمده از انقلاب و همچنین متون سایر اسناد بالادستی بر این امر تأکید داشته و دارند. با این حال، آن‌طور که انتظار می‌رفت بعد از انقلاب، شرایط به روال عادی طی نشد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی دشمنان داخلی و خارجی به انحای مختلف نظام را درگیر نزاع‌های داخلی و جنگ تحمیلی هشت‌ساله کرده و فرصت هرگونه اصلاح ساختار فساد اداری را از نظام نوپای اسلامی گرفتند. با پایان جنگ تحمیلی و آغاز دوره سازندگی، شرایط اقتصادی پس از جنگ و لزوم سرعت در بازسازی اقتصادی کشور و ترمیم ویرانه‌های جنگ از یک سو و از سوی دیگر وجود قوانین پیچیده و دست‌وپاگیر، توجهی برای برخی مسئولان و سیاست‌گذاران و دولت‌مردان در دورزدن قوانین و نادیده گرفتن برخی مقررات با هدف سرعت‌بخشیدن به بازسازی قرار گرفت که نتیجه آن تضعیف حاکمیت قانون بود به عبارتی این اغماض همسو با نگرشی با هدف عنوان روغن‌کاری چرخ زنگ‌زده اقتصاد کشور تلقی می‌شد (رویکرد کارکردگرایی ساختاری). تضعیف حاکمیت قانون تأثیر متقابل در ایجاد و گسترش فساد داشت و به تدریج با گسترش این فرهنگ زمینه‌های سوءاستفاده و بروز و گسترش فساد در جامعه پدیدار شد. ضمن اینکه برخی زمینه‌های ساختاری فساد اداری مانند اقتصاد دولتی و دولت رانتیر و ضعف نهادهای مدنی از قبیل احزاب یا رسانه‌ها و امثال آنها نیز مزید بر علت بود. لذا با افزایش حساسیت در جامعه و ارکان مختلف نظام، رهبری

^۱ -خطبه‌های نمازجمعه تهران مورخ ۹۳/۹/۲۳ - امام جمعه موقت تهران با نقل این کلام از شهید بهشتی همچنین افزود: « باید باور کنیم که فساد اداری نه تنها خوره نظام اسلامی بلکه خوره هر نظامی است، هر نظامی که به فساد آلوده شود از بین

به عنوان مسئول تعیین سیاست‌های کلی نظام و هماهنگ‌کننده قوا، اقدام به تبیین اهمیت موضوع و هشدار لازم نمودند و به دنبال آن نهادهای خاص به منظور هماهنگی بیشتر قوا و هم‌افزایی ظرفیت‌ها تشکیل گردید. با وجود این و به‌رغم سیاست‌گذاری و تلاش‌ها، نتایج مطلوب و در شأن نظام اسلامی در زمینه پیشگیری و مقابله با فساد اداری در کشور حاصل نشده است. ضمن اینکه رتبه ایران در فهرست‌های اعلامی سازمان‌های بین‌المللی نیز به‌هیچ‌وجه برآورنده نظام و جامعه اسلامی نیست.

د) ریشه‌ها و زمینه‌های ایجاد و گسترش فساد اداری در ایران معاصر

بی‌تردید بروز و گسترش فساد اداری و مالی در ایران معاصر به‌ویژه حکومت پهلوی، علاوه بر ضعف اخلاقی طبقه حاکم، مرتبط با علل و زمینه‌های ساختاری و شرایط اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی حاکم بر جامعه می‌باشد که در اینجا به اهم عوامل ساختاری زمینه‌ساز و تشدیدکننده آن پرداخته می‌شود:

۱) **ساخت قدرت:** نظام‌های سیاسی و ساختار حکومتی که در طول تاریخ معاصر، مجری قدرت سیاسی در ایران بوده است را می‌توان در قالب اصطلاحاتی مانند استبداد، پاتریمونیاالیسم، سلطانیسم، حکومت خودکامه و موروثی تعریف نمود (عیوضی، ۱۳۸۲: ۳۵). ازسویی جوهره تاریخ سیاسی معاصر ایران، کوشش برای ساخت دولت مدرن مطلقه در درون جامعه مدنی ضعیف بوده است. حتی هدف انقلاب مشروطه، افزایش اقتدار حکومت مرکزی به ایجاد نظام سیاسی یکدست و یکپارچه به‌عنوان جایگزین نظام ازهم‌گسیخته و ضعیف دولت قاجار بود (بشیریه، ۱۳۹۴: ۳۸). در نظام سنتی ایران، دولت از جامعه جدا و در فوق آن قرار داشته، به این ترتیب همه حقوق اجتماعی عملاً در اعضای دولت بوده و حقوقی که هر فرد، گروه و طبقه اجتماعی و حتی کل جامعه از آن برخوردار بوده، اساساً بر مبنای اجازه و اراده دولت قرار داشته است. در چنین جامعه‌ای قانون وجود نداشته و ساختار قدرت در واقع توسط زمامداران و با تصمیماتی که آن‌ها بای امور می‌گیرند، اعمال می‌شود (داوز و لیپست، ۱۳۷۳: ۲۰۵). در چنین جوامعی ساخت توزیع قدرت و تفکیک قوا وجود ندارد. همچنین هرچه افراد بیشتر در نظام سیاسی مشارکت کنند و قدرت بیشتری به دست آورند، سطح عدم امنیت و در نتیجه بدبینی و بی‌اعتمادی افزایش می‌یابد زیرا روند قدرت مقید به نهادها و قواعد مشخصی نبوده بلکه تابع امیال قدرتمندان است (بشیریه، ۱۳۹۴: ۱۶۶ - ۱۶۵).

یکی از تبعات منفی چنین وضعیتی، بی‌ثباتی و سوءاستفاده حداکثری اشخاص از موقعیت‌ها و فرصت‌های به‌دست‌آمده می‌باشد که زمینه‌ساز فساد اداری خواهد بود.

۲) فرهنگ سیاسی: فرهنگ سیاسی، از پشتوانه‌های نگرش و ایدئولوژی هیئت حاکمه

است. در کشورهای توسعه نیافته، جوامع با ساخت یک‌جانبه، افکار عمومی متزلزل بلندپروازانه و نسنجیده و دستکاری‌شده ازسوی مراکز قدرت مواجهند (ظریفی‌نیا، ۱۳۷۸: ۱۰۸). ازسوی دیگر برخوردی عاطفی نسبت به قدرت وجود دارد. در این جامعه، اشخاص در برابر قدرت برتر یا دولت، مطیع و منقاد و صاحبان قدرت به نحوی مقدس هستند (پای، ۱۳۷۰: ۳۹). مصلحت فرد بر مصلحت همگان برتری دارد. تابعیت و آمریت، صاحبان قدرت سیاسی را شخصیت‌هایی ورای جامعه، طبقات و قانون قرار داده که در نظام سلسله‌مراتبی، قدرت خود را بر دیگران اعمال می‌کنند و دیگران موظف به تبعیت از آن‌ها هستند (طاهری، ۱۳۸۸: ۱۰۵). فرهنگ سیاسی در ایران به دلایل مختلف و پیچیده «فرهنگ تابعیت» در مقابل «فرهنگ مشارکت» بوده است. چنین نگرشی با ساخت و رابطه قدرت عمودی یک‌جانبه هماهنگی دارد. فرد می‌کوشد تا به هر نحوی رضایت حاکم را به دست آورد و به حریم او نزدیک شود لذا فضای فرصت‌طلبی و چاپلوسی و فردگرایی منفی گسترش می‌یابد. ماروین زونیس، فرهنگ سیاسی ایت ایران را در چهار ویژگی خلاصه نموده است: بدبینی سیاسی، بی‌اعتمادی شخصی، احساس عدم امنیت آشکار و سوءاستفاده بین افراد (بشیریه، ۱۳۹۴: ۱۵۸-۱۵۹). بدبختی است در جوامع با فرهنگ سیاسی تابع، به دلیل ضعف مشارکت نه تنها جامعه نقش نظارتی و مطالبه‌گری ندارد بلکه با توجه به فضای فرصت‌طلبی، فردگرایی منفی، عدم امنیت و سوءاستفاده، اغلب اشخاص از موقعیت‌های شغلی خود در راستای منافع شخصی سوءاستفاده خواهند نمود.

۳) اقتصاد دولتی: فساد اداری، محصول مداخله دولت در اقتصاد است و شاید بر این

اساس باشد که گری بیکر^۱ اظهار داشته که فساد فقط با برداشتن دولت (بزرگ) از بین می‌رود (خضری، ۱۳۸۴: ۵۱۴). دولت سرمایه‌گذار و کارفرمای اصلی و درعین‌حال، مصرف‌کننده است ولی برای حفظ سطح بالای هزینه‌ها به ابزارهای داخلی تولید و بخش خصوصی وابسته نیست. بخش خصوصی خود از لحاظ دریافت‌های مستقیم و

^۱. Gary Becker (1930- 2024)

غیرمستقیم رفاهی و از طریق هزینه‌شدن درآمدهای نفتی توسط دولت، وابسته به دولت است. از راه همین سازوکار ساده، دولت به تنها سرچشمه قدرت اقتصادی و اجتماعی مبدل می‌شود؛ قدرتی که به علاوه، از تلاش‌های تولیدی جامعه نیز مستقل است. بر همین اساس دولت به تدریج تمامی حقوق و وظایف را در چنگ خود می‌گیرد (همایون کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۳۳-۱۳۲). در همین چارچوب پهلوی دوم، از سه طریق در اقتصاد کشور سلطه یافته بود: نخست اینکه در دهه‌های ۴۰ و ۵۰ مبلغ بزرگی از درآمدهای خود را مستقیماً به صورت سرمایه‌گذاری بخش دولتی وارد اقتصاد کرد. دوم اینکه حکومت سرمایه‌های کلانی را در اختیار بانک‌های تخصصی توسعه، قرارداد داده بود و در نتیجه می‌توانست این بانک‌ها را کنترل کند. سوم اینکه حکومت سطوح مصرف دولتی بسیار بالایی به وجود آورده بود و در نتیجه توان خود را در کاربرد سیاست مالی برای کنترل اقتصاد افزایش می‌داد. همین فعالیت‌های گسترده بازرگانی خاندان سلطنتی و ساختارهای تنظیم‌کننده گوناگون رسمی و غیررسمی، ابزارهای بیشتری را برای کنترل بر اقتصاد به دست حکومت می‌داد (طاهری، ۱۳۸۸: ۱۱۱).

دولت رانتیر: اصطلاح رانتیر یا تحصیل‌دار در مورد دولتی به کار می‌رود که بخش اعظم درآمد خود را از منابع خارجی و به شکل رانت دریافت کند. تدا اسکاچپول معتقد است که دولت پهلوی دولت رانتیر غرق در دلارهای نفتی و پیوندخورده با سیر اقتصاد سرمایه‌داری جهانی بود (اسکاچپول، ۱۳۸۲: ۱۱۹). رانت هیچ‌گونه ارتباطی با فرایند تولید در اقتصاد کشور دریافت‌کننده ندارد. در ایران، رانت به مثابه چرخه‌ای در اقتصاد است که دولت‌سازی را شکل داده است. در این بستر، عواید نفتی برای کل جامعه به صورت یک منبع نامرئی و تقریباً اسرارآمیز فزاینده در می‌آید و با توجه به جنبه‌های فنی و جامعه‌شناسی این عواید، به دولت انعطاف زیادی در مورد پرداخت‌ها، چه در داخل و در خارج می‌دهد (ازغندی، ۱۳۹۳: ۱۶۳-۱۶۲). حال آنکه استقلال دولت رانتیر سبب افزایش فاصله دولت و جامعه به‌ویژه از جنبه فرهنگی و ارزشی گردیده و در مراحل بعد منجر به شورش عمومی و انقلاب می‌گردد (شکاری، ۱۳۷۹: ۱۸۴-۱۷۲). با افزایش درآمدهای نفتی در دوره محمدرضا پهلوی، استقلال رژیم پهلوی از جامعه داخلی به درجه‌ای رسید که در دولت‌های قبل از آن وجود نداشت. بر این اساس حتی دولت دست به تغییر در ساخت اجتماعی زد و کوشید برای خود گروه‌های حامی ایجاد و گروه‌های اجتماعی معارض را تضعیف نماید (همایون کاتوزیان، ۱۳۸۴: ۲۷۹-۲۸۰).

دولت‌های رانتیر با از بین بردن نظام مالیات‌گیری، ارکان مولد نظام‌های دموکراتیک را از بین می‌برند و به جای اینکه به مردم نیازمند و به آن‌ها پاسخگو باشند، این مردم هستند که به دولت‌ها وابسته‌اند. لئونارد واتچکن در سال ۲۰۰۴ با تمرکز بر کارکرد و ویژگی‌های دولت‌های رانتیر به بررسی رابطه میان درآمدهای نفتی و فضای باز سیاسی در کشورهای صادرکننده نفت پرداخت. نتایج مطالعات وی بیانگر این فرضیه است که رابطه میان درآمدهای نفتی و دموکراسی رابطه‌ای بسیار مستحکم و معکوسی است و درآمدهای نفتی تأثیر منفی قابل توجهی بر شکل‌گیری نهادهای مدنی در این کشورها می‌گذارد. وی این نظریه را مطرح می‌کند که میزان بالای تصلب در ساختار سیاسی کشورهای جهان سوم ناشی از وابستگی آن‌ها به منابع طبیعی و نفت است (عسکری، ۱۳۸۹: ۱۸۶). همچنین توماس فریدمن با مطالعه بسیاری از کشورهای صادرکننده نفت، در سال ۲۰۰۶ در مقاله‌ای در ربط درآمدهای نفتی و دموکراسی از آن به‌عنوان اولین قانون پتروپالیتیک تعبیر می‌کند. براین اساس بالارفتن درآمدهای نفتی در کشورها، میزان آزادی‌های سیاسی را به شدت کاهش می‌دهد و در حقیقت میان درآمدهای نفتی و آزادی‌های سیاسی در این کشورها رابطه معکوس وجود دارد (عسکری، ۱۳۸۹: ۱۸۵).

(۵) **ضعف نهادهای مدنی:** عدم وجود یا ضعف نهادهای مدنی جزو علل تشدید فساد اداری به‌ویژه فساد کلان است چراکه این نهادها نقش به‌سزایی در نظارت و مطالبه‌گری دارند و در خلأ یا ضعف این نهادها، مطالبه‌گری عمومی و پاسخگویی دولت‌ها بی‌معنی است. نهادهای مدنی امروز در اکثر کشورهای جهان به ویژه کشورهای پیشرفته نقش مؤثری در توسعه این کشورها در ابعاد مختلف آن داشته‌اند. یکی از مهمترین نقش‌های این نهادها در جلوگیری از فساد اداری بوده است؛ به گونه‌ای که در کنار نهادهای رسمی مبارزه با فساد اداری نقش هم‌تراز و در بسیاری از موارد نقش بالاتری داشته است. نهادهای مدنی دربرگیرنده گروه‌ها، انجمن‌ها، نهادها و تشکل‌هایی است که عمدتاً به منظور بررسی و نقد مسئولیت‌پذیری دولت، شکل می‌گیرند و به عنوان نهادهایی خارج از ساختار دولت، درصدد بازستاندن حقوق شهروندی از حکومت هستند. در شکل عام مثلاً احزاب می‌توانند در هر زمینه اعم از فساد، انتخابات، مسائل اقتصادی و سیاسی و به طور کلی هر موضوع عمومی اظهار نظر و فعالیت نمایند؛ لیکن برخی نهادهای مدنی، صرفاً در مبارزه با فساد فعال بوده و هدف اصلی آنها ایجاد جامعه‌ای پاک و عاری از

فساد است و فلسفه تأسیس خود را نیز به چالش کشیدن فساد و مفسدان تعریف می‌کنند (براتی، ۱۳۹۸: ۲۳۴). نهادهای مدنی به‌ویژه احزاب و رسانه‌ها می‌توانند به اشکال زیر در پیشگیری و مقابله با فساد اداری نقش آفرینی کنند: محدود شدن قدرت دولت به قانون و پاسخ‌گویی آن؛ حاکمیت قانون و مسئولیت‌پذیری جامعه مدنی و در نهایت تسری آن به دولت؛ حضور نهادهای میانجی و به طور کلی جامعه مدنی به عنوان ناظران و تصمیم‌سازان در مبارزه با فساد؛ مبارزه با فساد از طریق تفحص مطبوعاتی؛ فعالیت نهادهای مدنی در حوزه‌های فرهنگ‌سازی و فرهنگی؛ مبارزه با فساد در همکاری با دولت؛ مشارکت در قانون‌گذاری در مبارزه با فساد؛ مشارکت در آموزش و آگاهی‌دادن به مردم در مورد مبارزه با فساد از طریق ایجاد کمپین‌های مدنی در سطح محلی و ملی؛ ایجاد کمپین در عدم اقبال مردم از نمایندگان و دولت‌مردان فاسد در هنگام انتخابات (سیفی و براتی، ۱۳۹۹: ۲۶-۲۷).

بررسی تاریخ معاصر به‌ویژه دوره‌های قاجار و پهلوی، حاکی از آن است که حکومت‌های پادشاهی هیچ نسبتی با نهادهای جامعه مدنی نداشتند و در راستای تحکیم پایه‌های قدرت خود، نسبت به سرکوب این نهادها اقدام می‌کردند. حتی پهلوی اول (که تأسیس دولت مدرن به نام وی ثبت شده) که قدرت خود را بر پایه ارتش و بوروکراسی عظیم دولتی قرار داد، عملاً از گسترش بوروکراسی به مثابه مکانیسمی برای کنترل جامعه مدنی و نیز حفظ رژیم بهره می‌گرفت (موسوی، ۱۹۹۷: ۲۲۲). این موضوع نقش به‌سزایی در تقویت پایه‌های دیکتاتوری حکومت داشت چراکه اصلاحات از بالا تحمیل و سبب تضعیف نهادهای مدنی شد. به عبارتی از آنجا که تنها معیار قضاوت و حرکت نخبگان سیاسی دو قوه مقننه و مجریه در جهت اعمال قدرت حکومتی - و نه تنظیم روابط دولت با قشرها و طبقات مختلف - قرار داشت، خود به سلسله‌مراتبی شدن هر چه بیشتر قدرت سیاسی در دیوان‌سالاری اداری و نظامی کمک کرد و حتی در بخش‌های اقتصادی کشور نیز به شکل حمایت دولت از بورژوازی وابسته و بی‌اعتنایی به خواسته‌های مردم تجلی یافت (ازغندی، ۱۳۸۵: ۱۷۲). در این شرایط، حتی نهادهای دموکراتیک به ابزار مهار مردم و نخبگان سیاسی تبدیل شدند. در پی سقوط دیکتاتوری رضاشاه و در دوره اول حکومت پهلوی دوم، فضای مناسب سیاسی اجتماعی برای شکل‌گیری برخی نهادهای جامعه مدنی مانند احزاب و رسانه‌ها ایجاد شد که در نهایت کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ منجر به بازگشت دیکتاتوری و سرکوب نهادهای مدنی شد.

۶) **عدم حاکمیت قانون:** حاکمیت قانون دارای یک معنای عام است و یک معنای خاص. در معنای عام، وجود نظم در کشور و در معنای مضیق‌تر به معنای اجرای قوانین موضوعه و قوانینی که مجلس و مقامات صالح کشور وضع کرده‌اند، به نحوه درست و در راستای اجرای هدف آن قانون. حاکمیت قانون یعنی وجود زمینه‌های ذهنی و عینی برای تطبیق قانون و برتری قانون نسبت به تمام مراجع دیگر در جامعه (جعفری لنگرودی، ۱۳۶۳: ۵۷۱). حاکمیت قانون دارای وجه دیگری نیز هست، اینکه شهروندان جامعه در سطحی قرار بگیرند که قانون‌پذیری به ویژگی فرهنگی‌شان تبدیل شود. یعنی قانون‌پذیری میان شهروندان جامعه به یک ویژگی عام تبدیل شده و ضمانت‌های اخلاقی برای آن مهیا شود. تعریف کاربردی از حاکمیت قانون در سال ۲۰۰۴ توسط سازمان ملل متحد انجام شد و به‌خوبی اندیشه‌های عمده فلسفی و علمی موجود درباره حاکمیت قانون را در خود جمع می‌کند. حاکمیت قانون به یک اصل حکومت‌داری اشاره می‌کند که بر اساس آن همه اشخاص، سازمان‌ها و نهادهای دولتی و خصوصی به شمول خود دولت، در برابر قوانینی که به‌صورت عمومی اعلان، به‌طور مساوی تطبیق و به‌صورت مستقل داوری شده و مطابق با نرم‌ها و معیارهای بین‌المللی حقوق بشر هستند، پاسخگو می‌باشند. حاکمیت قانون همچنین مستلزم اقداماتی برای تضمین متابعت از برتری قانون، مساوات در برابر قانون، پاسخگویی به قانون، انصاف در تطبیق قانون، تفکیک قوا، مشارکت در تصمیم‌گیری، قطعیت حقوقی، اجتناب از خودسری و شفافیت طرزالعملی و حقوقی است. در ایران معاصر قانون یعنی چارچوبی که تصمیمات دولت به آن محدود و در نتیجه قابل‌پیش‌بینی باشد، وجود نداشت. اگرچه احکام و اوامر و مقررات معمولاً زیاد بود اما قانون همان رأی دولت بود که هر لحظه می‌توانست تغییر کند (همایون کاتوزیان، ۱۳۷۲: ۸). در دوره قاجار، با ساختار حکومتی پاتریمونیال مواجهیم. در این ساختار، قانون و تعهد متقابل نه در عمل و نه در نظر شاه بین شاه و حکومت شوندگان وجود ندارد و مملکت ملک وسیع شاه محسوب می‌شود. در دوره قاجار هیچ محدودیت قانونی برای شاه وجود نداشت (چلبی و عظیمی، ۱۳۸۶: ۲۸). استبداد نه متکی به طبقات است و نه محدود به قانون. استبداد یعنی خودرأیی و خودکامگی و آن مستلزم نظامی است که در آن دولت و در تحلیل نهایی فردی که در رأس دولت قرار می‌گیرد، در مقابل ملت هیچ‌گونه تعهد و مسئولیتی ندارد. یعنی نظامی که اساس آن حکومت بر بی‌قانونی است بدین معنی که قوانین و مقررات تا زمانی نافذند

که مستبد کل یا گماشتگان او صلاح خود را در آن بدانند. به همین دلیل اصطلاحات قانون و ضابطه در نظام استبدادی معنا ندارد. حتی در جریان انقلاب مشروطه، منظور مشروطه خواهان از قانون، چیزی بود که قدرت دولت را به حدود مشخصی محدود می‌کرد (همایون کاتوزیان، ۱۳۷۲: ۸-۹).

نتیجه‌گیری

چنانچه ملاحظه شد در پژوهش حاضر به این سؤال پاسخ داده شد که اولویت‌بندی مؤلفه‌های ساختاری فساد اداری در ایران معاصر چیست؟ برای پاسخ به سؤال از روش دلفی استفاده شد. در این مقاله روش‌های کمی و کیفی به‌طور تلفیقی به کار گرفته شد و با استفاده از روش تحلیل محتوای کیفی، علل و زمینه‌های ساختاری فساد اداری در ایران معاصر، بر اساس یافته‌های پژوهش‌های همان احصا شد که همگی در ذیل عناوین کلی سیاسی، اقتصادی، فرهنگی-اجتماعی، سازمانی و حقوقی می‌باشند. برای رسیدن به مؤلفه‌های اصلی و اولویت‌بندی آن‌ها، با استفاده از روش کدگذاری باز، محوری و انتخابی، تمامی مؤلفه‌ها در سه مرحله ادغام و ۲۰ مؤلفه نهایی مشخص گردید. باتوجه به اینکه بررسی‌ها حاکی از ریشه‌دار بودن اغلب زمینه‌ها و عوامل ساختاری در دوران حکومت‌های پهلوی و حتی قاجار می‌باشد، لذا برخی مستندات تاریخی، ارائه و در ادامه اهم زمینه‌های ساختاری فساد اداری در ایران معاصر تشریح گردید. باتوجه به تفاوت ماهوی دولت جمهوری اسلامی با حکومت‌های تاریخ معاصر ایران و در راستای آرمان‌های انقلاب به‌ویژه تحقق یکی از مهم‌ترین محورهای بیانیه گام دوم انقلاب مبنی بر عدالت و مبارزه با فساد لازم است نسبت به رفع نقاط ضعف ساختاری اهتمام شود. بنابراین اهم پیشنهادات به شرح ذیل ارائه می‌گردد: کاستن از وابستگی به نفت (از سیاست‌های اقتصاد مقاومتی)، حاکمیت قانون در جامعه، شفاف‌سازی، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات و نظارت بر اجرای صحیح آن‌ها، رفع انحصار و افزایش رقابت، کاهش تصدی‌گری و اندازه دولت، تقویت بخش خصوصی، توانمندسازی دستگاه‌های نظارتی، ثبات سیاسی، تقویت مردم‌سالاری و نهادهای مدنی، تقویت و حمایت از رسانه‌های آزاد و مستقل، اصلاح ساختار نظام اداری، تحقق دولت الکترونیک، ارتقای شفافیت و دسترسی به اطلاعات، زمینه‌سازی برای نظارت مردمی، افزایش پاسخگویی، ترویج فرهنگ و سبک زندگی دینی و تقویت کنترل‌های درونی و آموزش و ارتقای آگاهی‌ها.

منابع

- آبراهامیان، پرواندا (۱۳۷۹). *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه کاظم فیروزمندی و دیگران، تهران: نشر مرکز، چاپ سوم.
- ازغندی، علیرضا (۱۳۸۵). *نخبگان سیاسی ایران بین دو انقلاب*، تهران، نشر قومس، چ سوم.
- ازغندی، علیرضا و روزان حسام قاضی (۱۳۹۳). «سیری بر هویت طبقه متوسط جدید طی سه دهه بعد از انقلاب اسلامی در ایران»، *سیاست‌پژوهی*، دور اول، شماره ۱، ص ۸۵-۱۲۱.
- اسکاچپول، تدا (۱۳۸۲). «دولت رانتیر و اسلام شیعی در انقلاب ایران»، ترجمه محمدتقی دلفروز، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، سال ششم، ش ۱، ص ۱۱۹-۱۴۱.
- آبراهامیان، پرواندا (۱۳۸۹). *تاریخ ایران مدرن*، ترجمه محمد ابراهیم فتاحی، تهران، نشر نی.
- براتی، امیرنظام (۱۳۹۸). حکمرانی خوب و مبارزه با مفاسد اقتصادی «بررسی حقوق ضد فساد در نظام ملی و بین‌المللی»، تهران، انتشارات مجد.
- بشیریه، حسین (۱۳۹۴). *موانع توسعه سیاسی در ایران*، تهران، گام نو، چاپ نهم.
- پای، لوسین (۱۳۷۰). «فرهنگ سیاسی و توسعه سیاسی»، ترجمه مجید محمدی، *نامه فرهنگ*، ش ۵ و ۶، ص ۳۷-۴۷.
- جعفری‌لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۶۳). *ترمیم‌ولوژی حقوق*، انتشارات گنج و دانش.
- چراغی، بهاره (۱۳۹۸). «شاخص ادراک فساد»، *دنیای اقتصاد*، شماره ۴۸۲۰، چاپ ۹۸/۱۱/۱۶.
- چلبی، مسعود و غلامرضا عظیمی (۱۳۸۶). «مطالعه تطبیقی- تاریخی رابطه ساختار سیاسی با توسعه اقتصادی»، *مجله جامعه‌شناسی ایران*، دوره هشتم، شماره ۱، ص ۱-۳۶.
- حاجی‌یوسفی، امیرمحمد (۱۳۸۲). «ظهور و تثبیت دولت رانتیر در ایران»، *رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی*، شماره ۴، ص ۷۱-۱۱۱.
- حبیبی، علی (۱۳۹۶). «انقلاب مشروطه؛ تغییر فکرها و ساختارها در جامعه ایران»، *خبرگزاری مهر*، ۱۴/۹۶/۵/.
- حبیبی، نادر (۱۳۷۵). *فساد اداری*، تهران، نشر وثقی.
- حسنی، علی و عبدالحمید شمس (۱۳۹۱). «راهکارهای مبارزه با فساداداری بر اساس ارزش‌های اسلامی»، *اسلام و پژوهش‌های مدیریتی*، ش ۵، ص ۸۱-۱۰۴.
- خضری، محمد (۱۳۸۴). «تحلیل نهادی فساد اداری»، *مطالعات راهبردی*، شماره ۲۹، ص ۵۱۳-۵۳۰.
- خضری، محمد (۱۳۸۷). «رقابت بر سر رانت نفت»، *روزنامه کارگزاران*، چاپ ۸۷/۹/۲۴.
- دادگر، حسن (۱۳۸۲). «فساد مالی در تاریخ معاصر ایران». *مجله زمانه*، سال دوم، شماره ۹، ص ۱۳-۱۹.
- داوود، رابرت و مارتین لیپست (۱۳۷۳). *جامعه‌شناسی سیاسی*، ترجمه محمدحسین فرجاد، تهران، انتشارات توس.
- دلد، اسکندر (۱۳۷۵). *زندگی و خاطرات امیرعباس هویدا*، چاپ چهارم، تهران، گلفام.

- ربیعی، علی (۱۳۸۳). *زنده باد فساد: جامعه‌شناسی سیاسی فساد در دولتهای جهان سوم*، تهران، انتشارات سازمان چاپ و انتشارات.
- رفیع پور، فرامرز (۱۳۸۸). *سرطان اجتماعی فساد*، تهران، شرکت سهامی انتشار، چاپ دوم.
- زاهدی، اردشیر (۱۳۸۱). *۲۵ سال در کنار پادشاه*، به کوشش ابوالفضل آتابای، تهران، نشر عطایی.
- زونیس، ماروین (۱۳۷۰). *شکست شاهانه*، ترجمه عباس مخبر، چاپ دوم، تهران، انتشارات طرح نو.
- سیفی، بهزاد و امیرنظام براتی (۱۳۹۹). «بررسی تطبیقی نقش جامعه مدنی تخصصی در مبارزه با فساد در کشورهای ایران و فیلیپین»، *پژوهشنامه حقوق تطبیقی*، دوره ۴، شماره ۲، ص ۲۳ - ۳۷
- شکاری، عبدالقیوم (۱۳۷۹). *نظریه دولت تحصیل‌دار و انقلاب اسلامی*، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول.
- شوکراس، ویلیام (۱۳۷۱). *آخرین سفرشاه*، ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی، تهران، انتشارات البرز.
- شهابی، هوشنگ و خوان لینز (۱۳۸۰). *نظام پهلوی در ایران: نظام‌های سلطانی*، ترجمه منوچهر صبوری، تهران، شیرازه.
- شهبازی، عبدالله (۱۳۹۲). *ظهور و سقوط سلطنت پهلوی*؛ خاطرات ارتشبدسابق حسین فردوست، تهران، انتشارات اطلاعات.
- صبوری، منوچهر (۱۳۸۰). *جامعه‌شناسی سازمان‌ها*، بوروکراسی مدرن ایران، تهران، نشر سخن.
- طاهری، ابوالقاسم (۱۳۸۸). «تأثیر دولت رانتیر بر دموکراسی در ایران (پهلوی دوم)»، *فصلنامه تاریخ*، سال چهارم، شماره ۱۲، ص ۹۱ - ۱۲۲.
- ظریفی‌نیا، حمیدرضا (۱۳۷۸). *کالبد شکافی جناح‌های سیاسی ایران*، تهران، انتشارات آزادی اندیشه، چاپ دوم.
- عسکری، محسن (۱۳۸۹). «تأثیر درآمدهای نفتی بر ایجاد دولت رانتیر و دموکراسی، *نشریه علوم سیاسی*، شماره ۱۳، ۱۸۱ - ۱۹۷.
- غنی‌نژاد، موسی (۱۳۸۰). *فساد مالی حاکمیت «زمینه‌های فساد در ساختار اقتصادی ایران*، مؤسسه فرهنگی خانه خرد، چاپ اول.
- فردوست، حسین (۱۳۷۹). *ظهور و سقوط سلطنت پهلوی*، تهران، انتشارات اطلاعات.
- مدنی، جلال‌الدین (بی‌تا). *تاریخ سیاسی معاصر ایران*، جلد اول، قم، دفتر انتشارات اسلامی.
- مسعودانصاری، احمدعلی، محمد برقی و حسین سرافراز (۱۳۷۶). *من و خاندان پهلوی*، تهران، نشر پیکان، چاپ پنجم.
- مطهری، مرتضی (۱۳۷۷). *پیرامون انقلاب اسلامی*، تهران، انتشارات صدرا.
- معصومی‌نیا، غلامعلی و حسن دادگر (۱۳۸۳). *فساد مالی*، تهران، انتشارات کانون اندیشه جوان.
- میلانی، عباس (۱۳۹۲). *نگاهی به شاه*، تورنتو، پرشین سیرکل.
- نجاتی، غلامرضا (۱۳۷۷). *تاریخ سیاسی بیست و پنج ساله ایران*، جلد اول، تهران، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- هانتینگتون، ساموئل (۱۳۷۰). *سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی*، محسن ثلاثی، تهران، انتشارات علم.

- همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۷۲). *استبداد دموکراسی و نهضت ملی*، تهران، نشر مرکز.
- همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۸۴). *اقتصاد سیاسی ایران*، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران، نشر مرکز.
- هویدا، فریدون (۱۳۷۳). *سقوط شاه*، ترجمه ج.ا. مهران، تهران، انتشارات اطلاعات.
- World Bank (1997). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank (English)*. Washington, D.C.: World Bank Group.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/799831538245192753/Helping-countries-combat-corruption-the-role-of-the-World-Bank>