



چکیده

نویسنده در این مقاله پس از تعریف فساد اداری، نظریه خود در مورد فساد را در چهارچوب سه نوع جامعه توسعه یافته، جامعه در حال گذار و جامعه سنتی ارائه کرده و تبیین آن را به ساخت سیاسی و اجتماعی ارجاع می دهد. میزان وقوع و حجم فساد نیز براساس میزان نهادمندی و مشروعیت سیاسی توضیح داده می شود. کارکردهای مثبت و منفی فساد اداری در نوسازی و روند تحولات جوامع نیز پادیدی واقع بینانه و کارکردی مورد بحث قرار گرفته اند. نتیجه گیری پایانی نویسنده آن است که فساد اداری در ایران را باید یکی از مسائل فرعی نوسازی و توسعه محسوب کرد.

## ۲- نظریه

بحث فساد اداری در سه نوع جامعه قابل طرح است؛ جامعه سنتی، جامعه توسعه یافته و نوین و جامعه در حال گذار. نظریه های تعیین کننده فساد در جوامع سنتی می توانند «نوع درجه قشربندی جامعه سنتی»، «وجود نظامهای ارزشی گوناگون و رقیب در خود جامعه سنتی»، «اقتدار مطلق و بی مسئولیت در برابر مردم و عدم حاکمیت ملی»، «عدم توزیع عادلانه ثروت و درآمد»، «روابط مبتنی بر خویشاوندی و خاندان نوازی»، «عدم تمایز نقشها» مثل تمایز میان نقش سلطان به عنوان نماد وحدت ملی و نقش او به عنوان کارگزار اجرایی، یا «زیاده خواهی و نفسانیت» براساس یک نظریه سنتی اخلاقی باشند.

نظریه های تعیین کننده فساد در جوامع نوین می توانند «عدم بهیمنگی میان مقدرات و محدودیت ها»، «عدم رقابت نسبتاً کامل یا انحصار»، «فاصله زیاد میان نخبگان و توده»، «انحصار اطلاعات» و «انباشت زیاد سرمایه» باشند؛ ولی در جامعه ایران ما با هیچیک از دو شکل فوق مواجه نیستیم. جامعه ایران حدوداً از یک صد سال پیش در عرصه های مختلف، با نوسازی و پیشرفت مواجه بوده است. در این گونه جوامع می توان گفت که «دامنه فساد با نوسازی شتابان اجتماعی و اقتصادی همبستگی نزدیک دارد»<sup>۱</sup>. فساد اداری در این جوامع تا حد زیادی ناشی از طی دوره گذار از سنت و جامعه سنتی به جامعه نوین است. در این دوره گذار، جامعه به دلیل فقدان نهادمندی سیاسی و اجتماعی یا کارایی اندک آنها که از تعلق ارزشی، یا وجود نظامهای ارزشی متضاد یا بدیل ناشی می شود، نمی تواند ضوابط واقع بینانه،

سازمانهای نظامی یا آموزشی، بهداشتی و درمانی، اداری - به معنای خاص کلمه (کارهای دفتری و دیوانی) - و صنعتی قرار می دهیم.

## ۱- تعریف

پیش از پرداختن به مسائل مذکور، ضروری است تصور خویش را از فساد اداری روشن سازیم: «فساد اداری به رفتار آن دسته از کارمندان بخش عمومی اطلاق می شود که برای منافع خصوصی خود ضوابط پذیرفته شده را زیر پا می گذارند»<sup>۱</sup>. در این تعریف به چند نکته باید توجه کرد. اول آنکه فساد اداری در این بحث به فساد موجود در بخش عمومی اطلاق می شود؛ به همین دلیل این بحث بیشتر در جوامعی به شکل خاد خود مطرح می شود که بخش عمومی فریه و گسترده ای را دارا باشند. دوم آنکه «ضوابط پذیرفته شده» در این تعریف، به وجود یک نظام ارزشی همسان و یکنواخت و یک سلسله مقررات عمومی اشاره دارند که بدون آنها دادن چهارچوب مشخصی برای فساد ممکن نیست. بدین ترتیب در جوامعی که نظامهای ارزشی گوناگون و بدیل یا حتی متضاد و در حال گذار وجود دارند، دادن تصویر مشخصی از فساد دشوار است.

فراتر از افزایش یا کاهش فساد اداری در ایران معاصر - نسبت به دهه های چهل و پنجاه - و فراتر از آرمانگرایی یا واقع بینی نسبت به فساد اداری، وجود آن یک واقعیت چشم ناپوشیدنی است. اگر بنا را بر آرمانگرایی بگذاریم، غایت چنین بحثهایی باید ارائه راه حلهایی برای از میان بردن فساد اداری باشد و اگر بنا بر واقع بینی، باشد، صرفاً روشهای کمتر کردن آن و جستجوی غل و چرای آن مدنظر خواهد بود.

ما در این بحث چند مقدمه و جهت گیری را از پیش پذیرفته ایم: اول اینکه در پی یافتن راه حل برای از میان بردن فساد نیستیم، چرا که معتقدیم فساد را نمی توان از میان برد، بلکه می توان آن را کاهش داد. دوم اینکه افزایش فساد را بالطبع در جهت تضعیف دوام ضعف دیوانسالاری می بینیم و کم کردن آن را تقویت و کارانز کردن آن. سوم آنکه غایت بحث ما در اینجا، توضیح و تبیین چرایی وجود فساد و رابطه آن با نوسازی سیاسی، اجتماعی و اقتصادی است. چهارم، چرایی، جود و چشمگیری تر بودن انواع خاصی از فساد اداری، مثل رشوه گیری، کم کاری، اختلاس، استفاده از امکانات بخش عمومی در جهت منافع خصوصی و خرابی را همی گیریم و سرانجام در مرحله پنجم، انواع سازمانهای اداری را از نظر فساد با هم مقایسه می کنیم. این سازمانها را در پنج مقوله کلی

# فساد اداری در ایران معاصر

مجید محمدی



روشن و کارآیی برای انجام امور وضع و اجرا کند.

رابطه فساد و نوسازی را به طرق زیر می توان تبیین کرد:

الف) نوسازی در جوامع سنتی، ارزشهای بنیادی جامعه را دگرگون می کند؛ بدین ترتیب فساد در این جوامع حاصل انحراف از معیارهای پذیرفته شده نیست، بلکه بیشتر پیامد تعلیق ارزشی یا انحراف معیارها از الگوهای رفتاری جاافتاده است. به عنوان مثال در یک جامعه سنتی ممکن است بخشی از کار یک فرد، شکل ایثار و از خود گذشتگی را داشته باشد؛ در صورتی که در یک جامعه صنعتی، کار اصولاً در برابر حقوق انجام می گیرد. در هر دو شکل، فرد با الگوهای رفتاری جاافتاده و روشنی مواجه است؛ ولی در یک جامعه در حال گذار، فرد ممکن است در موضعی ایثار کند که منافع حاصل از کار او، به جیب دیگری سرازیر شود، یا هر گونه مطالبه حقوق در برابر کار، برخی از روندهای جاری و دارای کارکرد را متوقف کند. در جامعه ای که امکانات مشخصی برای مجموعه افراد جامعه وجود دارد، ایثار یک قشر (مثل معلمان یا اساتید دانشگاه و دیگر کارمندان سازمانهای آموزشی در شرایط امروز ایران) دقیقاً به معنی تخصیص سود حاصل از کار آنان به اقشار دیگر و توزیع نابرابر درآمدهاست و فسادهای زیادی مثل کم کاری یا نقض ضوابط آموزشی را در بخش آموزشی دامن می زند.

ب) در دوره گذار به دلیل همان ابهام ارزشی یا تضاد میان نظامهای ارزشی بدیل، تفاوت میان نقش عمومی و منفعت شخصی چندان ساده نیست. یک کارمند بخش عمومی در شرایط حاضر بخوبی نمی تواند تشخیص دهد که استفاده او از یک امکان خاص عمومی - که منفعت شخصی اش را به دنبال دارد - جایز است یا خیر؛ یا مدیر او در صورت وجود دغدغه اخلاقی و ارزشی نمی تواند براحتهی تشخیص دهد که

استفاده از امکانات حمل و نقل اداره از نظر زمانی به «نفع اوست» یا به «نفع اداره، یا سازمان صنعتی و آموزشی عمومی».

ج) در دورانهای گذار، منابع جدیدی از ثروت و قدرت خلق می شود که رابطه آن با سیاست از سوی هنجارهای سنتی حاکم بر جامعه و شاید هنجارهای آینده نوین تصریح نشده است. همچنین ممکن است صور تازه ای از اعمال و کنشهای سیاسی ایجاد شوند که حد و مرز آن چندان روشن نیست.

د) در دورانهای گذار، هنجارهای نوینی آفریده می شوند که هنوز گروههای مسلط بر جامعه پذیرای آن نگشته اند. این عدم پذیرایی بدان معناست که این هنجارها در عین وجود و حضور، هنوز مشروعیت سیاسی و حکومتی پیدا نکرده اند و افراد میان آن هنجارهای واقعی و مشروعیت سیاسی سرگردان هستند. رفتار در این شرایط براحتهی امکان در غلظت به اصلت منافع مشخصی و حوزه عمومی را در خدمت آن قرار دادن، اقتدارات مطلق و یکه تازی به واسطه انباشت اصول اخلاقی در یک حوزه یا گروه، و آشفتگی و آشوب و انواع تبعیدی از ضوابط مفروض پذیرفته شده را دارد.

در دوره های گذار گنجایش نظام سیاسی تغییر می کند؛ دامنه اقتدار حکومتی ممکن است گسترش یا کاهش یابد و فعالیتهای تابع مقررات حکومتی تکثیر شده یا اندک شود که معمولاً شق اول هر یک از این حالات اتفاق می افتد. در شرایطی که اقتدارات و حوزه عمل حکومت افزایش می یابد و یک نهاد کنترل کننده قوی همانند پارلمان وجود نداشته باشد، امکان فساد غیرقابل کنترل افزایش می یابد.

ر) تحرک اجتماعی؛ در دورانهای گذار تحرک اجتماعی افزایش می یابد و افراد براحتهی می توانند از یک قشر به قشر دیگر صعود کرده یا تنزل یابند. در این شرایط امکان فساد به دلیل غیرقابل کنترل بودن این تحرک، از طریق نهادها

و مؤسسه ها، مقررات و قوانین افزایش می یابد. ز) در این دورانها مردم به تمایز میان مردم عمومی و منفعت خصوصی آگاهی پیدا می کنند ولی هنوز روابط خویشاوندی، مطلق بودن حاکم بر اموال عمومی و خصوصی، و عدم تمایز نقش هنوز وجود دارد و جمع این دو وجود فساد را در اذهان القا می کند.

ژ) در دورانهای گذار، انتظارات مردم حکومت و دولت به شدت افزایش پیدا می کند. دور گذار نه مانند شرایط سنتی است که مردم، رابطه یک طرفه حکومت با آنها خو کرده باشد و نه مانند شرایط نوین است که انتظارات مردم، سطح معقولی رسیده و شأن حکومت را در بر آورده کردن انتظارات خویش به حداقل برسانند. افزایش انتظارات، اگر با ناتوانی حکومت به پاسخ گویی آنها، همراه شود - که معمولاً چنین می شود - دو گونه واکنش بروز خواهد کرد: فساد یا خشونت. فساد و خشونت وسایل غیرمشروع درخواست از نظام سیاسی هستند، اما فساد خود وسیله نامشروع بر آورده ساختن این درخواستها نیز هست. نظامهای سیاسی معمولاً با فساد راحت تر کنار می آیند تا با خشونت؛ چرا که فساد تا وقتی که به نارضایتی حاد و بارز عمومی منجر نشده باشد، به اقتدار سیاسی نظام خدشه ای وارد نمی کند؛ ولی این نکته هم به قوت باقیست، جامعه ای که گنجایش بسیاری برای فساد دارد، استعداد خشونت آن نیز بالاست<sup>۳</sup>.

چنانکه ملاحظه می شود، نکات ذکر شده همگی مؤید این مطلب هستند که تبیین فساد در یک جامعه، دقیقاً به ساخت سیاسی و ساخت اجتماعی آن مربوط می شود. در دورانهای نوسازی، بخش عظیمی از مسئله را می توان با شاخصها، عناصر و نکات مطرح در نوسازی تعبیر و تفسیر کرد.

فساد اداری به رفتار آن دسته از کارمندان بخش عمومی اطلاق می شود که برای منافع خصوصی خود، ضوابط پذیرفته شده را زیر پا می گذارند.

برخی از ویژگیهای فساد اداری در ایران مانند اختلاس و استفاده از امکانات بخش عمومی جهت منافع خصوصی، به تمرکز اقتدار در دوره خاصی از نوسازی سیاسی مربوط می شود.

با آنکه شرایط ذکر شده، قابلیت اطلاق بر همه جوامع در حال گذار را دارد؛ ولی هر یک از این جوامع، به دلیل شرایط خاص خود، اولاً انواع خاصی از فساد را شامل است که چرایی آن نیز قابل تبیین است. ثانیاً وقوع آن در سطوح اداری و نیز انواع سازمانها و ادارات، قابل تحقیق و پیگیری است و ثالثاً حجم آن نیز در سلسله مراتب اداری و سازمانهای مختلف، به توجه خاصی نیاز دارد.

بحث خاص و موردی ما در حول و حوش ایران است. چرا انواع خاصی از فسادها در ایران شایع یا شایع تر است؟ دسته‌ای از فسادهای اداری موجود در ایران، مانند رشوه‌گیری و توجیح رابطه بر ضابطه، به پیشینه‌های تاریخی این مرز و بوم و ساخت سیاسی آن، مثل نظام دربار و نوع ارتباط آن با مردم، نظام تیولداری، روابط عشیره‌ای، قومی و ملی بازمی‌گردد. دسته‌ای دیگر همانند اختلاس و استفاده از امکانات بخش عمومی، جهت منافع خصوصی، به تمرکز اقتدار یک دوره خاص از نوسازی سیاسی مربوط می‌شود. دسته‌ای دیگر مانند کم کاری، ناشی از عادات فرهنگی و ساخت اقتصادی است. در جامعه‌ای که فرهنگ کار به شدت بی‌اهمیت شمرده می‌شود و اقتصاد مبتنی بر نفت، هر گونه تولید را به صورت یک کار پر زحمت و بی‌فایده جلوه می‌دهد، کم کاری یک ویژگی طبیعی و غازی است.

وقوع فساد را میزان ارتکاب اعمال فاسد در میان یک گروه معین، تعریف کرده‌اند. وقوع فساد در سطوح پایین تر اقتدار اداری و سیاسی بیشتر است؛ چرا که اولاً سطوح پایین، حجم بیشتری از کارکنان را در بر می‌گیرند؛ ثانیاً سطوح پایین، نیاز بیشتری (در سطح نیازهای مرتبه اول و دوم مازلو) به انجام فساد دارند. همچنین وقوع فساد در سازمانهای صنعتی و

نظامی، بیش از سازمانهای آموزشی، بهداشتی، درمانی و اداری - به معنای خاص کلمه - در ایران است. به دلیل آنکه اولاً دسته اول، عموماً از سطح اطلاعات و تحصیلات در سطح پایین تری برخوردارند. ثانیاً سازمانهای دسته دوم در ایران، حجم زیادی از بودجه را، به خیل عظیمی از انسانها اختصاص می‌دهند، و طرحهای بسیار بزرگ و هزینه‌های کلان در این زمینه‌ها مصرف نمی‌شود؛ در صورتی که بودجه‌های دفاعی و صنعتی از بالاترین ارقام برخوردار هستند و ثالثاً کوچک تر بودن ساخت سازمانی سازمانهای دسته دوم، امکان بیشتری برای کنترل و نظارت بر آنها را فراهم می‌کند تا سازمانهای نظامی و صنعتی.

حجم فساد را «ارزش متوسط کالای خصوصی و خدمات عمومی در معاملات فساد آمیز تعریف کرده‌اند»<sup>۴</sup>. در جوامع در حال گذار، به دلیل تمرکز قدرت و اقتدار و نامشکول بودن نسبی رهبران و کارگزاران در برابر مردم یا نهادهای برخاسته از حاکمیت مردم؛ با بالا رفتن شخص از سلسله مراتب اداری یا نردبان سیاسی، حجم فساد افزایش پیدا می‌کند؛ به همین دلیل افرادی که به بالاترین سطوح قدرت سیاسی دسترسی یافته‌اند، فرصتهای بیشتری برای دست‌یابی به بیشترین ثروت را در اختیار دارند. سطوح پایین نهادمندی سیاسی و اجتماعی در این جوامع نیز با الگوی فساد در رأس هرم همراه شده و امکان کم کردن فساد از طریق این نهادها را کم می‌کند. بنابراین امکان تحرک عمومی در نظام سیاسی و سهیم شدن در مزایا و امکانات قدرتمندان، می‌تواند تا حدی از فساد بکاهد.

یک استثنای آشکار بر این مسئله - یعنی بالاتر رفتن حجم فساد با صعود به قله قدرت سیاسی در جوامع در حال گذار - نظامهای ایدئولوژیک است که برابری و عدالت اجتماعی را جزء آرمانهای خود قرار می‌دهند. در این جوامع، رهبران ملی و سطوح بالای حکومت، به دلیل وابسته بودن مشروعیت سیاسی به عدم فساد،

حجم کمتری از آن را به خود اختصاص می‌دهند. نهادهای سیاسی ملی و بسیار نیرومند نیز می‌توانند با ارائه و تأکید بر ارزشهای مسئولیت عمومی رهبران سیاسی و بالا بردن توان معنوی و اقتصادی ملی، از حجم فساد در سطوح بالای قدرت سیاسی بکاهند؛ ولی این نهادها در جوامع در حال گذار، از قدرت چندانی برخوردار نیستند.

#### ۴- کارکرد

علی‌رغم تصور عمومی فساد اداری، علاوه بر کارکردهای منفی، می‌تواند کارکردهای مثبتی نیز از دید کلان یا در مرتبه دوم برای ساخت جامعه داشته باشد. در اینجا باید ملاحظات اخلاقی و ارزشی را در تحلیل دخالت نداده و همچون یک تماشاگر به بازی نگاه کرد. کارکردهای منفی فساد را می‌توان در کارکردهای مثبتی در استواری یا مشروعیت سیاسی آن دارد. «مشارکت نابرابر سیاسی یا عدم مشارکت» که نتیجه دلزدگی از سیاست (در سطح تحلیل فردی) و دامن زدن فساد به سست تر شدن مشروعیت و کارکرد نهادهای سیاسی (در سطح تحلیل اجتماعی) است، و «تضعیف یا تداوم بخشیدن به تضعیف دیوانسالاری» خلاصه کرد.

کارکردهای مثبت آن را نیز می‌توان در عناوین زیر خلاصه کرد:

۱. استواری سیاسی. فساد اداری به دو شکل می‌تواند به استواری سیاسی یاری رساند. شکل اول ایجاد مشارکت برای ثروتمندان در مراکز تصمیم‌گیری‌های جوامع است. اگر ثروتمندان نوپدید در جوامع در حال توسعه، در قدرت سهیم نشوند، براحتی می‌توانند در جامعه ایجاد تنش کنند؛ ولی خریدن کرسی‌هایی در مجلس یا مناصبی در قدرت اجرایی و دادن فرصت فاسد



در جوامعی که نظامهای ارزشی گوناگون یا متضاد دارند و با در حال گذار هستند، ارائه تصویر مشخصی از فساد دشوار است.

کردن نظام، آنها را از شکل بیگانه با نظام سیاسی خارج می کند.

اینکه چرا باید در یک جامعه انباشت سرمایه به وجود آید تا ثروتمندان بتوانند مدعی مراکز قدرت شوند، از چهارچوب این بحث خارج است. شکل دوم، پاسخ به برخی نیازهاست که جامعه را از سوق داده شدن به خشونت و فساد بیشتر، باز می دارد. رشوه گیری و ترجیح رابطه بر ضابطه در شرایط مشخص، می تواند از اعتصاب پیشگیری کند. در شرایطی که نهادهای سیاسی و اجتماعی قدرت پاسخ گویی به نیازها را در دوران انتقال ندارند، «رابطه» با همه عوارض منفی آن، برخی نیازها را برآورده می کند. در این حال کار گروهی که در چهارچوب ضوابط قابل انجام نبود، انجام می شود. به برخی از این روابط نباید از نظر اخلاقی منفی نگریست، چه برخی از رابطه بازها در صورت نهادینه شدن امور، قابلیت تبدیل به ضابطه های کارآ، را دارند.

۲- فساد می تواند جایگزین اصلاحات شود. رژیم های سیاسی عموماً از اصلاحات به عنوان عاملی برای بقا و تداوم نفوذ و اقتدار خود استفاده می کنند. در شرایطی که اصلاحات قابل انجام نیست یا حکومت توجه چندانی به آن ندارد، فساد جای آن را می گیرد و تا حدودی می تواند همان کار کردها را داشته باشد. «فساد می تواند جایگزین اصلاحات شود، و اصلاحات و فساد با هم می توانند جانشین انقلاب گردند»<sup>۵</sup>.

۳- برانگیختن رشد اقتصادی. فساد در جوامع در حال توسعه از چند طریق به رشد اقتصادی کمک می کند. طریق اول انباشت سرمایه است که شرط لازم تولید و پیشرفت صنعتی است - نمی گوئیم که تنها راه انباشت سرمایه، فساد است. طریق دوم فراترروی فرایند تولید از ضوابط است. فساد در این مورد تولید را تسهیل می کند. «از نظر رشد اقتصادی جامعه ای که دارای بوروکراسی خشک، بیش از اندازه متمرکز و سالم است، از آن جامعه ای که بوروکراسی خشک، بیش از حد متمرکز و ناسالم

کارکردهای منفی فساد اداری را می توان اخلاق زدایی از نظام سیاسی، عدم مشارکت و دلزدگی از سیاست و تضعیف مشروعیت نهادهای سیاسی دانست

وجود فساد، ضرورت شفافیت اداری را آشکار می کند.

پنهانکاری و ابهام در حوزه اداره و اجرا، همان لوازم پنهانکاری در ساخت سیاسی را در مقیاس کوچکتر داراست.



۴- رشد سیاسی. برخی از صورتها، فساد می‌تواند از طرق متفاوت و غیرمستقیم به رشد سیاسی کمک کند. فساد در یکی از نهادها، حکومتی ممکن است افراد را به خود آگاهی در مورد فواید نهادمندی در شکل دیگر برساند. همچنین وجود فساد می‌تواند افراد را به فواید وجود احزاب سیاسی و نقش نظارتی آن آگاه کند و باعث نهادمندی سیاسی بیشتر جامعه شود. به گفته هنری جان فورد «براستی که حزب و ساد، دو اصل متنازع‌اند؛ زیرا حزب به برقراری پیوندی بر پایه یک تعهد اعلام شده عمومی گرایش دارد؛ حال آنکه فساد بر منافع خصوصی فردی استوار است که خودشان را از دید مردم پنهان‌نگه می‌دارند و از هر گونه پاسخگویی پرهیز می‌کنند. ضعف سازمان حزبی فراهم آورنده فرصت فساد است»<sup>۷</sup>.

به همین طریق است که فساد ضرورت شفافیت اداری را آشکار می‌کند. پنهانکاری و ابهام در حوزه اداره و اجرا نیز همان لوازم پنهانکاری در ساخت سیاسی را در مقیاس کوچکتر داراست.

در اینجا هدف از طرح این بحث تشویق افزایش فساد برای ایجاد رشد سیاسی نیست؛ بلکه صرفاً به فرایند واقعی امور اشاره می‌شود. رفرمهای اخلاقی که معمولاً پس از یک دوره فساد ظاهر می‌شوند و به اصلاحات اداری کمک می‌کنند، پیامد فساد است؛ ولی نمی‌توان فساد بیشتر را برای ایجاد رفرمهای اخلاقی تشویق کرد. اصلاحات اداری در جوامع در حال گذار با اصلاحات در جوامع توسعه یافته، می‌توانند کاملاً متفاوت باشند. اگر خودگردانی در یک جامعه توسعه یافته، بهترین راه حل برای کاهش فساد اداری باشد، این امر در یک جامعه در حال توسعه و بدون تمهید مقدمات نیز می‌تواند در یک نطفه فساد آمیز باشد. اگر برنامه ریزی متمرکز در یک جامعه توسعه یافته سد راه رشد و لذا فسادنگیز باشد؛ در یک جامعه در حال گذار، در

شرایطی، از آن گریزی نیست.

طرح لزوم اصلاحات اداری و بار منفی پیدا کردن بوروکراسی، ویژگی مشترک سه دهه اخیر در بحث مسائل اداری در ایران است. این مباحث که اکثراً جنبه انقلابی و رادیکال به خود می‌گیرند، تنها از یک تحول مهم سخن می‌گویند، بدون آنکه چرایی‌ها و کارکردها و انواع فساد و ریشه‌های تاریخی آن را مورد بررسی قرار دهند. واژه «بوروکراسی» در ایران، دستاویزی است که به علت ابهام می‌توان همه مشکلات را به آن نسبت داد و هیچکس هم راه برون رفتی برای آن نمی‌شناسد.

اصلاح اداری با کم کردن فساد اداری در ایران، پیوندزدن نظام اداری با چهار کارکرد مثبت یاد شده است. نظام اداری ایران به دلیل گستردگی و محافظه کاری ماهوی دیوانسالاری و نیز افت توان اقتصادی و فکری کارکنان بخش عمومی، می‌تواند به استواری و ثبات سیاسی یاری برساند - در اینجا کمتر انتظار ایجاد تنش می‌رود. گستردگی کم کاری و رشوه خواری به صورت گوناگون در این نظام نیز به خرسندی کارکنان دامن زده و به ثبات آن و رفتارهای سیاسی محافظه کارانه از سوی کارمندان کمک می‌کند؛ ولی هنوز ثروتمندان نوکیسه دهه اخیر، توانایی چندانی در ساخت اداری و بوروکراسی پیدا نکرده‌اند و به همین دلیل با تزریق زیاد پول در مواردی خاص در ساخت اداری، تنش ایجاد می‌کنند.

همچنین در جامعه ایران انجام اصلاحات دشوار است و به همین علت این جامعه در صد سال اخیر، چندین انقلاب و تنش سیاسی بزرگ (انقلاب مشروطیت، نهضت ملی، نهضت پانزده خرداد و انقلاب اسلامی) را تجربه کرده است. در شرایط غیرانقلابی، این ساخت اداری گسترده است که با مکانیزمهایی، در جامعه، اعتدال ایجاد می‌کند. همچنین همین نظام اداری با روابط درونی آن و امکاناتی که برای فراتر رفتن از ضوابط و فسادهای مالی فراهم می‌آورد، در

صورت جهت گیری تولیدی در آن، می‌تواند به رشد اقتصادی یاری رساند.

یکی از طرق رشد اندیشه تحزب در ایران معاصر، پذیرش اقدامهای بیرون از دستگاه سیاسی برای کنترل فساد اداری است. هیچ سازمان و نهادی بجز احزاب سیاسی و رقابت میان آنها نمی‌تواند بر دستگاه اداری اعمال نظارت کند. همچنین کادرهای بالای ادارات، به دلیل مشغله اقتصادی کمتر، درگیری بیشتر با مسائل سیاسی و ارتباط با جناحهای سیاسی معاصر، بهترین کادرهای بالقوه احزاب سیاسی هستند. تشکلهای، انجمنها و احزاب سیاسی، هم می‌توانند از مجرای فرد بر کارایی سازمان اداری مؤثر واقع شوند (و افراد حزبی در سازمان اداری کارآیی بیشتری از خود در برابر رقبا نشان دهند) و هم از مجرای گروههای اجتماعی (سازمانهای حزبی از طریق نظارت بر اعمال ساخت اداری به دنبال تضعیف رقبا هستند).

ارتباط رشد سیاسی، رشد اقتصادی، استواری سیاسی و اصلاحات با فساد، نمونه‌های خوبی از ارتباط بنیانی نوسازی با فساد اداری هستند. به همین دلیل فساد در جوامع در حال گذار باید به عنوان یکی از مسائل فرعی نوسازی و توسعه محسوب شود.

### پی‌نوین:

- ۱- هانیتنگتون، ساموئل، محسن ثلاثی، سامان سیاسی در جوامع دستخوشی دگرگونی، نشر علم، تهران، ۱۳۷۰، صص ۹۱-۹۰.
  - ۲- منبع قبل، ص ۹۰.
  - ۳- منبع قبل، ص ۹۷.
  - ۴- منبع قبل، ص ۱۰۲.
  - ۵- منبع قبل، ص ۹۸.
  - ۶- منبع قبل، ص ۱۰۵.
- V- Henri Jones Ford, The Rise and Growth of American Politics (New York, Macmillan, 1856). PP. 322-23.

رفرمهای اخلاقی که معمولاً پس از یک دوره فساد ظاهر می‌شوند و به اصلاحات اداری کمک می‌کنند، پیامد فساد است، ولی نمی‌توان فساد بیشتر را برای ایجاد رفرمهای اخلاقی، تشویق کرد.