

# فساد و ابعاد آسیب‌شناسی آن

## در نظام اداری ایران

نگارش: دکتر رضا علی محسنی

### ۱- بیان مساله

فساد اداری و اقتصادی، پدیده و مساله ای جهانی است که به گونه چشمگیر در سایه تحولات سیاسی-اقتصادی و اجتماعی، ابعادی تازه و پیچیده تر یافته است. فساد به ویژه فساد مالی یک بیماری پیشرفته اقتصادی-اجتماعی است (مانند سرطان) که افزون بر متلاشی کردن سازمان از درون، بی رحمانه از یک سازمان به سازمانی دیگر و از یک نهاد به نهادی دیگر سرایت می‌کند و به فرو پاشی نظام سیاسی می‌انجامد. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که فساد به کاهش سرمایه گذاری و در نتیجه کاهش رشد اقتصادی می‌انجامد. همچنین این پدیده سازمانی می‌تواند فعالیت‌های اقتصادی را از مولد بودن به سوی رانت‌ها و فعالیت‌های زیرزمینی براند و زمینه را برای سر بر آوردن سازمان‌هایی هراس انگیز (مافیای) فراهم سازد. فساد در کشورهای رو به توسعه و در حال گذار بسیار گسترده تر از کشورهای توسعه یافته است و این به علت متفاوت بودن شهروندان این کشورها نیست، بلکه بدان سبب که در این جوامع شرایط بهتری برای بروز فساد وجود دارد؛ انگیزه ثروت اندوزی سخت نیرومند است و این انگیزه را تهیدستی و پایین بودن درآمد کارمندان تقویت می‌کند. با توجه به بهره مندی افراد فاسد از رانت اقتصادی، بویژه درآمدهای ناشی از فساد مالی کلان، بیشتر آنان وضع و ارتباطات بهتری نسبت به افراد درستکار دارند. از این رو نقش توزیعی دولت بر اثر فساد مالی مخدوش می‌شود. فساد مالی درآمد دولت را کاهش و هزینه‌های آنرا افزایش می‌دهد و در نتیجه به افزایش کسری بودجه دولت می‌انجامد. همچنین فساد مالی، بر نابرابری درآمدهای افزایش‌یابنده به کسانی که وضع مناسبی برای سوء استفاده و رشوه خواری دارند، امکان می‌دهد به بهای پامال کردن حقوق دیگران، به تامین منافع خود بپردازند. آسیب شناسی فساد را از یک سو باید در چارچوب نهادها و ساختارهای موجود جستجو کرد چرا که در درون نهادها و ساختارهای موجود جستجو کرد چرا که در درون نهادها، رفتار و کنش متقابل انسانها شکل می‌گیرد و سازمانها نیز همچون نهادها به رفتار و کنش متقابل انسانها ساختار می‌بخشند. از سوی دیگر، فساد را باید بر پایه شرایط ساختاری که فرد در آن قرار می‌گیرد و رفتار او متأثر از چنین ساختار و شرایطی است، تحلیل کرد.

### ۲- ضرورت مبارزه با فساد

گسترش فساد مالی به درستی به عنوان یکی از مهمترین موانع فراراه پیشرفته‌های اقتصادی بر شمرده

است و درجه بالای فساد مالی می‌تواند به ناکارآمدی سیاست‌های دولت بینجامد. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که فساد سبب کاهش سرمایه گذاری می‌شود و در نتیجه فعالیت‌های زیرزمینی می‌راند. فساد گسترده و فراگیر یکی از نشانه‌های ضعف حاکمیت است؛ هرچند کارکرد ضعیف حاکمیت می‌تواند به گونه مستقیم روند رشد و توسعه اقتصادی را نیز تضعیف کند. (محمودی، ۱۳۸۲) از سوی دیگر، با توجه به اهمیت مشکلات و خطرهای فساد اداری و مالی برای ثبات و امنیت جامعه و نهادها و ارزش‌های دموکراتیک، ارزشهای اخلاقی و عدالت و توسعه پایدار و حاکمیت قانون، و نیز با توجه به پیوند فساد با دیگر کج رفتارهای انسانی و اجتماعی و جرایم سازمان یافته، مبارزه با فساد ضرورت دارد.

### ۳- فساد، گونه‌ها و مصادیق آن

در فرهنگ Webster، فساد به معنی پاداش نامشروع برای وادار کردن فرد به سرپیچی از وظیفه است. بنا به تعریف بانک جهانی (World Bank)، فساد، سوءاستفاده از قدرت دولتی برای تأمین منافع شخصی است و روشن است که همیشه سوءاستفاده از قدرت و امکان دولتی تنها برای تامین منافع یک حزب و جریان سیاسی خاص، طبقه خاص، دوستان، خانواده و... باشد. فساد، به طور کلی در ارتباط با فعالیت‌های دولتی و در جهت برخورداری برخی مدیران و کارکنان از اختیارات انحصاری تعریف شده است. "گری بکر"، برنده جایزه نوبل می‌گوید: اگر دولت را بر داریم، فساد هم برداشته می‌شود. از دید "بکر" سهم بزرگ فساد رد کشور مربوط به دولت است یا در دولت رخ می‌دهد؛ هر چند فساد در بخش خصوصی هم وجود دارد. "گری" و "کافمن" فساد را بهره برداری از ادارات دولتی برای سود شخصی تعریف کرده‌اند، (Gray Kaufman, ۱۹۹۸) "گونامیردال" فساد را به معنایی گسترده تر نگریسته است و معتقد است همه گونه‌های انحراف یا اعمال قدرت شخصی و بهره جویی نامشروع از مقام شغلی را می‌توان فساد دانست. گذشته از تقسیم بندی‌های مانند فساد کلان و خرد، فساد ساختاری یا رفتاری، فساد انواع دیگری نیز دارد. هیدن هیمر (Hiddenheimer) پژوهشگر در زمینه علوم سیاسی، فساد اداری را به سه گونه تقسیم می‌کند:

(الف) فساد اداری سیاه: کاری که از دید توده‌ها و نخبگان ناپسند است و عامل آن باید تنبیه شود. برای نمونه می‌توان از در یافت رشوه برای نادیده گرفتن استانداردهای و معیارهای ایمنی در ساخت مسکن نام برد.

(ب) فساد اداری خاکستری: کاری که از دید بیشتر





نخبگان سیاسی ناپسند است اما توده‌های مردم در مورد آن بی تفاوت هستند مانند کوناهای کارمندان در اجرای قوانینی که در جامعه چندان مورد پسند نیست و کسی جز نخبگان سیاسی به سودمند بودن آنها اعتقاد ندارد.

پ) فساد اداری سفید: کاری که آشکارا مخالف قانون است اما بیشتر شهروندان و نخبگان سیاسی آنرا بدان اندازه زبان آور و با اهمیت نمی‌دانند که خواستار تنبیه کسانی باشند که مرتکب آن می‌شوند. نمونه گویای فساد سفید، چشم پوشی از موارد نقض مقرراتی است که بر اثر دگرگونی‌های اجتماعی و فرهنگی ضرورت خود را از دست داده است. (حیبی، ۱۵-۱۳۷۵:۱۶)

در درون دولت انواع فساد اداری می‌تواند وجود داشته باشد، از جمله:

- ۱- بهره جویی شخصی از ابزارها و اموال دولتی
  - ۲- کم کاری، گزارش مأموریت ساختگی، گذاران وقت در اداره برای انجام دادن کارهایی جز وظایف اصلی
  - ۳- دزدی مواد اولیه و مواد مصرفی متعلق به دولت از سوی کارمندان و کارکنان
  - ۴- بهره جویی از امکانات اداری برای پیشبرد اهداف سیاسی از سوی کارمندان بلندپایه و سیاستمداران
  - ۵- فساد قانونی با هدف سود بردن سیاستمداران و کارمندان
  - ۶- فساد در توزیع حقوق و مزایا و فرصت‌های شغلی میان کارمندان
  - ۷- اختلاس و سوء استفاده مالی
- همچنین انواع فساد اداری در روابط دولت با شهروندان عبارت است از:
- ۱- فساد در عرضه کالاها و خدمات دولتی
  - ۲- فساد در فروش اموال و املاک دولتی به شهروندان
  - ۳- فساد در خریدهای دولتی از بخش خصوصی
  - ۴- فساد در قرار دادهای پیمان کاران بخش خصوصی با دولت
  - ۵- فساد در دادن پروانه برای فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی بخش خصوصی
  - ۶- فساد در شناسایی و مبارزه با موارد قانون شکنی
  - ۷- فساد مالیاتی
  - ۸- فساد استخدامی (همان، ص ۲۷) فساد اداری گوناگون است و قانون شکنی‌هایی چند را در رابطه با فعالیت‌های گوناگون دولت در برمی‌گیرد. نمونه‌های شناخته شده فساد اداری مانند اختلاس، رشوه خواری و سوء استفاده از اموال و امکانات دولتی هر یک وجوه گوناگون دارد. گذشته از آن، کارشناسان علوم اداری رفتارهایی مانند کم کاری، تبعیض قائل شدن میان مراجعه کنندگان، پیش انداختن کار دوستان و آشنایان و... را نیز نمونه‌هایی از فساد اداری به شمار می‌آورند.

«مورنواکامپو» و «هربرت ورلین» میان فساد تصادفی و فساد نظام مند فرق گذاشته اند. فساد تصادفی مانند خطا در بازی فوتبال است که داور با زدن یک ضربه مستقیم آن را جریمه می‌کند؛ اما فساد نظام مند مانند تشویق خشونت در بازی فوتبال است به گونه ای که سرشت بازی دگرگون و به ضد بازی بدل شود. از دید این دو، این گونه دوم فساد است که توسعه برخی از کشورها را تهدید می‌کند.

مورنو اکامپور فساد نظام مند را «فساد حاد» می‌نامد. همچنین فساد رامی‌توان به دو بخش فساد کلان (فساد رؤسای دولت، وزیران و کارمندان بلندپایه) و فساد خرد (فساد کارمندان پایین دست) بخش بندی کرد. بررسی دولتها نشان می‌دهد که فساد بیشتر در دو سطح رخ می‌دهد: نخست، مفاسدی که بیشتر به نخبگان سیاسی مربوط است و کارمندان بلندپایه و مقامات ارشد درگیر آن هستند. احزاب سیاسی در این گونه از فساد درگیرند و زودبندهای سیاسی، همزاد این گونه فسادها به شمار می‌آید. اصلاح «فساد بالا نشینان» یقه سفید را برای مورد نخست می‌توان به کار گرفت. این گونه مفاسد در بخش واردات، مزایده ها، مناقصه ها، خریدهای کلان خارجی و داخلی، بخشهای مرتبط با فروش منابع زیرزمینی و اجرای پروژه‌های بزرگ عمرانی رخ می‌دهد. فساد در سطح دوم میان کارمندان رده پایین است و رشوه خواری‌های عمومی و کارسازی‌های غیر قانونی در این سطح صورت می‌گیرد. (همان ص ۳۱-۳۰) گذشته از رشوه دهی به مقامات رسمی داخلی و خارجی که در همه اسناد منطقه ای پیشین و نیز «کونوانسیون پارمو» مصداق فساد شناخته شده است، موارد زیر نیز به شمار می‌آید:

- ◀ سوء استفاده یا تجارت نفوذ (Trading in influence) از سوی دارندگان مقامات عمومی و دولتی
  - ◀ کاربرد نادرست یا تضییع اموال و دارایی‌های عمومی و دولتی از سوی دارندگان مناصب عمومی.
  - ◀ پنهان کردن درآمد ناشی از فساد
  - ◀ سوء استفاده از مسئولیت برای سود شخصی
  - ◀ ثروت اندوزی غیر قانونی در سایه سوء استفاده از مسئولیت و مقام رسمی
  - ◀ بهره جویی از اطلاعات طبقه بندی شده یا محرمانه با هدف انتفاع شخصی
  - ◀ تغییر کاربری و بهره برداری نادرست از اموال عمومی
  - ◀ به دست آوردن سودهای نامشروع
  - ◀ پول شویی
  - ◀ جرایم مرتبط با حساب رسی
  - ◀ دلالتی نفوذ از سوی افراد
- «سازمان جهانی شفاف سازی» رشوه دادن و رشوه گرفتن را نیز از نشانه‌های آشکار فساد می‌داند.

#### ۴- پرسشهای آغازین:

- ۱- آیا فساد متاثر از اندازه و بزرگی دولت است؟
- ۲- آیا افزایش دخالت دولت در فعالیتهای اقتصادی موجب افزایش فرصت‌های بالقوه برای فساد می‌شود؟
- ۳- آیا فساد از ساختارهای مستعد در سازمانهای اداری ایران اثر می‌پذیرد؟
- ۴- آیا فساد کارایی سازمانی دولت را کاهش می‌دهد و

باعث تضعیف دولت می‌شود؟

- ۵- آیا فساد سبب تضعیف حکومت و ایجاد اختلال در توسعه ملی می‌شود؟
- ۶- آیا فساد سرمایه گذاری در جامعه را کاهش می‌دهد؟
- ۷- آیا فساد به فرسایش سرمایه اجتماعی در جامعه می‌انجامد؟
- ۸- آیا فساد به فقر محرومیت در جامعه دامن می‌زند؟
- ۹- آیا فساد در سایه نبود یا ناکارآمدی قوانین و مقررات و شفاف نبودن فرایند کارها گسترش می‌یابد؟
- ۱۰- آیا میان جنسیت و فساد رابطه وجود دارد؟

#### ۵- فساد در جهان

بانک جهانی در گزارش «توسعه جهانی» خود آورده است بررسی‌های انجام شده در سراسر جهان گواه بر آن است که هر چه دامنه فساد در جوامع گوناگون گسترش یابد، رشد اقتصادی و در آمد سرانه کاهش می‌یابد. از سوی دیگر، چنین می‌نماید که روند سرمایه گذاری خارجی با سطوح رشوه خواری ارتباط مستقیم دارد. شاخص فساد (Corruption Perception Index) در ۱۹۹۵ بار از سوی «سازمان بین المللی شفافیت» در ۱۹۹۵ منتشر شد. این سازمان شاخص فساد را چون دیگر متغیرهای اقتصادی، اندازه گیری و معرفی می‌کند. شاخص فساد (CPI)، میزان فساد را از صفر تا ده اندازه گیری می‌کند. برپایه این شاخص، صفر بیشترین فساد و ده، کمترین فساد را نشان می‌دهد. برای نمونه در ۲۰۰۱، فنلاند با رقم ۹.۰۹ پاک ترین کشور بوده و بنگلادش با ۰.۴/۴ بیشترین فساد را در میان کشورهای

جهان داشته است. در واقع CPI «طرف عرضه فساد» نشان می‌دهد. سازمان بین المللی شفافیت در ۱۹۹۹ با بررسی وضع ۱۹ کشور، شاخص دیگری به نام شاخص «رشوه دهندگان» (Bribe Payers Index) معرفی کرده است. به سخن دیگر، شاخص BPI برخلاف CPI طرف تقاضای فساد را اندازه گیری می‌کند. این شاخص نیز همانند CPI با ارقام صفر تا ۱۰، بیشترین فساد تا کمترین فساد را اندازه گیری می‌کند. نکته مهم در این زمینه، اندازه و دامنه فساد است چرا که از دید برخی اقتصاددانان فساد در همه کشورها وجود دارد ولی درجه و دامنه آن بسیار متفاوت است. مقادیر عددی این شاخصها نیز همگی درجه و اندازه فساد را نشان می‌دهد. برپایه شاخص CPI در ۱۹۹۹ فنلاند، سوئد، کانادا و سنگاپور به ترتیب پاک ترین کشورها بوده اند و روسیه با رقم ۲/۴ بیشترین فساد را داشته است. در ۲۰۰۲ نیز کشورهای یاد شده در کنار هلند باز هم از پاک ترین کشورهای بوده‌اند و مانند دوره‌های پیش روسیه با رقم ۲/۷ از کشورهای پر فساد معرفی شده است. شاخص BPI در سالهای ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰ نیز نشان دهنده پاک بودن کشورهای سوئد، استرالیا، کانادا، سوئیس و اتریش و بالا بودن سطح فساد در روسیه و چین بوده است. البته در آخرین گزارش «سازمان بین المللی شفافیت» که در مجله اکونومیست در اول فوریه ۲۰۰۳ به چاپ رسیده است، فنلاند و سنگاپور همچنان با بالا ترین رقم CPI پاک ترین کشورها و نیجریه و بنگلادش به عنوان کشورهای گرفتار فساد مالی زیاد معرفی شده اند.

جدول ۱: شاخص فساد در کشورهای منتخب

کشور	CPI	BPI
فنلاند	۲۰۰۲	۱۹۹۹
سوئد	۵/۹	۸/۴
کانادا	۴/۹	۳/۸
اتریش	۲/۹	۱/۸
سوئیس	۶/۷	۸/۷
هلند	۹/۸	۷/۷
انگلستان	۹	۴/۷
آلمان	۶/۸	۲/۷
آمریکا	۸	۳/۶
سنگاپور	۵/۷	۲/۶
فرانسه	۱/۹	۳/۶
ژاپن	۶/۶	۲/۵
مالزی	۶	۱/۵
کره جنوبی	۱/۵	۹/۳
چین	۸/۳	۴/۳
روسیه	۴/۳	۱/۳
	۴/۲	۲/۳

همچنین جدول ۲، وضع ۱۰۰ کشور جهان را از لحاظ فساد اداری در سال ۲۰۰۳ نشان می‌دهد

جدول شماره ۲: رتبه بندی کشورهای جهان (منتخب) از حیث فساد اداری در سال ۲۰۰۳

۶/۴	نامیبیا	۴۲
۶/۴	کوبا	۴۳
۶/۴	اردن	۴۴
۵/۴	توباگو	۴۵
۵/۴	بلیز	۴۶
۴/۴	عربستان سعودی	۴۷
۴/۴	موریس	۴۸
۴/۳	آفریقای جنوبی	۴۹
۴/۳	کاستاریکا	۵۰
۴/۳	یونان	۵۱
۲/۴	کره جنوبی	۵۲
۹/۳	بلا روس	۵۳
۹/۳	برزیل	۵۴
۹/۳	بلغارستان	۵۵
۸/۳	چک	۵۶
۸/۳	جامائیکا	۵۷
۷/۳	لاتویا	۵۸
۷/۳	کلمبیا	۵۹
۷/۳	کراواسی	۶۰
۷/۳	السالوادور	۶۱
۷/۳	پرو	۶۲
۶/۳	اسلواکی	۶۳
۶/۳	مکزیک	۶۴
۴/۳	لهستان	۶۵
۴/۳	چین	۶۶
۴/۳	پاناما	۶۷
۴/۳	سریلانکا	۶۸
۳/۳	سوریه	۶۹
۳/۳	بوسنی و هرزگوین	۷۰
۳/۳	دومینیک	۷۱
۳/۳	مصر	۷۲
۳/۳	غنا	۷۳
۳/۳	مراکش	۷۴
۲/۳	تایلند	۷۵
۱/۳	سنگال	۷۶
۳	ترکیه	۷۷
۳	ارمنستان	۷۸
۳	ایران	۷۹
۳	لبنان	۸۰
۳	مالی	۸۱
۴/۲	فلسطین	۸۲
۸/۲	هندوستان	۸۳
۸/۲	مالاوی	۸۴
۷/۲	رومانی	۸۵
۷/۲	موزامبیک	۸۶
۶/۲	روسیه	۸۷

رتبه کشور	نام کشور	نمره شاخص (CPI)
۱	فنلاند	۹/۷
۲	ایسلند	۹/۶
۳	دانمارک	۹/۵
۴	نیوزیلند	۹/۴
۵	سنگاپور	۹/۳
۶	سوئد	۸/۹
۷	هلند	۸/۸
۸	استرالیا	۸/۸
۹	نروژ	۸/۸
۱۰	سویس	۸/۷
۱۱	کانادا	۸/۷
۱۲	لوکزامبورگ	۷/۸
۱۳	انگلستان	۸
۱۴	اتریش	۸
۱۵	هنگ کنگ	۷/۷
۱۶	آلمان	۶/۷
۱۷	بلژیک	۵/۷
۱۸	ایرلند	۵/۷
۱۹	آمریکا	۴/۷
۲۰	شیلی	۷
۲۱	اسرائیل	۷
۲۲	ژاپن	۹/۶
۲۳	فرانسه	۹/۶
۲۴	اسپانیا	۶/۶
۲۵	پرتغال	۳/۶
۲۶	عمان	۱/۶
۲۷	بحرین	۱/۶
۲۸	قبرس	۹/۵
۲۹	اسلوانی	۷/۵
۳۰	بوتسوانا	۷/۵
۳۱	تایوان	۶/۵
۳۲	قطر	۵/۵
۳۳	استون	۵/۵
۳۴	اروگوئه	۲/۵
۳۵	ایتالیا	۳/۵
۳۶	کویت	۲/۵
۳۷	مالزی	۲/۵
۳۸	امارت عربی متحده	۹/۴
۳۹	تونس	۸/۴
۴۰	مجارستان	۷/۴
۴۱	لیتوانی	۷/۴

۸۸	الجزایر	۶/۲
۸۹	ماداگاسکار	۶/۲
۹۰	نیکاراگوئه	۶/۲
۹۱	یمن	۵/۲
۹۲	آلبانی	۵/۲
۹۳	آرژانتین	۵/۲
۹۴	اتیوپی	۵/۲
۹۵	گامبیا	۵/۲
۹۶	پاکستان	۵/۲
۹۷	فیلیپین	۵/۲
۹۸	تانزانیا	۵/۲
۹۹	زامبیا	۲/۴
۱۰۰	گواتمالا	۲/۴
	قزاقستان	
	مولداوی	
	ازبکستان	
	ونزوئلا	
	ویتنام	

دهد، ولی شاخصی به نام شاخص آزادی اقتصادی (Economic Freedom) در «وال استریت جورنال» در اول نوامبر ۲۰۰۰ به چاپ رسیده که بر پایه آن جایگاه ایران تعیین شده است. شاخص EF که آنرا می‌توان به عنوان شاخص جانشین برای CPI به کار برد، کشورها را بر پایه درجه آزادی اقتصادی رتبه بندی می‌کند و بیان می‌دارد که هر چه آزادی اقتصادی کمتر و مقررات دست و پا گیر اقتصادی در کشور بیشتر باشد، درجه فساد اقتصادی بالاتر خواهد بود و برعکس. بر پایه این شاخص، در میان ۱۵۵ کشور مورد بررسی، ایران در رده ۱۵۱ جای گرفته و این در حالی است که در زمینه آزادی اقتصادی، کره شمالی رتبه ۱۵۵ را به دست آورده است. بدین سان بر پایه این شاخص ایران در شمار کشورهای است که به علت پایین بودن درجه آزادی اقتصادی گرفتار فساد مالی چشم گیرند. با نگاهی به ویژگیهای ساختار اداری سنتی و محیط اجتماعی و سیاسی در نخستین مراحل پیدایش و گسترش بوروکراسی مدرن در ایران، می‌توان نقش مقام اداری در آن دوران بهتر دریافت. برخی از ویژگیهای ساختار اداری در آن مرحله چنین بوده است:

- وجود خرید و فروش مشاغل و مقامات رسمی
- به مقاطعه دادن سازمانهای اداری در برابر گرفتن بخشی از درآمد آنها
- به مقاطعه دادن درآمد زمینهای

در خصوص رتبه بندی «سازمان بین المللی شفافیت» تحلیل زیر در خور توجه است:

۱- گرچه فساد اداری و مالی به خودی خود، موضوعی دیرپا است که از صدها سال پیش مطرح بوده، اما مجال کار و برنامه ریزی در این زمینه به تازگی فراهم شده است.

۲- در بررسی سایت سازمان بین المللی شفافیت (غیر دولتی) اطلاعات موجود نشانگر رتبه بندی کشورها برپایه شاخصهای این سازمان از سال ۱۹۰۸ تاکنون است. در نخستین سالها، بررسی در مورد کمابیش ۵۰ کشور صورت گرفته و در سال ۲۰۰۳ میلادی شمار کشورهای مورد بررسی به ۱۳۳ رسیده است. وضع کشورها در سالهای گوناگون دستخوش تغییر بوده است. به سخن دیگر، نتایج رتبه بندی ها نشانگر دگرگونی چشمگیر وضع برخی از کشورهای رتبه توسعه است. برپایه رتبه بندی سال ۱۹۹۷، هندو پاکستان و روسیه به ترتیب در ردههای ۴۵ و ۴۸ و ۴۹ بوده اند، در حالی که در رتبه بندی سال ۲۰۰۳ که ایران در ردههای ۷۹ آمده است، هند و پاکستان و روسیه به ترتیب در ردههای ۸۲ و ۹۲ و ۸۶ جای گرفته اند که این، از یک سو نشانگر دگرگونیها در رتبه بندی و از سوی دیگر بدتر شدن وضع این کشورها در سنجش با ایران در رتبه بندی سال ۲۰۰۳ است.

۳- رتبه برخی از کشورهای توسعه یافته مانند آلمان و دانمارک دستخوش دگرگونی چشمگیر نشده است. این ثبات، از یک سو از نهادینه شدن نظارتها عمومی و از سوی دیگر کاهش مداخله دولت به کمترین اندازه منطقی در عرصه فعالیت اقتصادی بازمی‌گردد.

۶- فساد در ایران و زمینه‌های تاریخی سازمان بین المللی شفافیت به علت نداشتن دسترسی به آمار و اطلاعات مورد نیاز نتوانسته است رتبه ایران را بر پایه شاخص CPI یا BPI نشان

دستگاههای دولتی و حکومتهای محلی در ولایت صادر شد. نویسنده کتاب "تاریخ اجتماعی و اداری دوره قاجار" می‌نویسد: «در این زمان شاه و صدراعظم دست به اصلاحات اداری هم زدند که از سالهای ۱۲۶۸ که امیر نظام از کار خارج شده بود تا این تاریخ چنین اقدامات و احکام و دستوراتی سابقه نداشت» اما این اقدامات و اصلاحات بیهوده بود و نتوانست جلوی گسترش فساد اداری را بگیرد. مستوفی، علت بی نتیجه ماندن این کارها را اصلاح طلبانه را منافع مقامات سیاسی و اداری بعدی می‌داند؛ مقاماتی که به نوشته او، شاه کنترل چندانی بر آنها نداشته و بسیاری از دستورهای او حتی احکام نظامی را اجرا نمی‌کرده اند یا با ظاهر سازی به اجرامی گذاشته اند. بررسی ها در ایران گویای آن است که در دو دهه اخیر فساد اداری و مالی گسترش چشمگیر یافته و رفته به گونه پدید ه ای عادی درآمد است. با توجه به پیچیدگی، و گوناگونی و گستردگی پدیده فساد و روند روبه رشد آن، چند سال پیش ستادی با عنوان «ستاد ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با آن» زیر نظر معاون اول رئیس جمهور تشکیل شد که توفیق چندانی نداشت. پس از آن ستادی با عنوان «ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی» زیر نظر سران سه قوه برای رسیدگی به مفاسد اقتصادی به کار افتاد که با توجه به تاکید مقام معظم رهبری بر ضرورت مبارزه با مفاسد اقتصادی و بر خورد قانونی و بهنگام با مفسدان اقتصادی، فعالیت چشمگیر داشته است. در شهریور ۱۳۸۴، حجه الاسلام والمسلمین عبدالرضا ایزدپناه- سخنگوی ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی- در گزارشی از عملکرد چهارساله ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی، از تشکیل ۱۰۹۹ پرونده در طول ۴ سال و بازگشت ۱۰ تریلیون و ۳۸۸ میلیارد و ۱۹۰ میلیون ریال به بیت المال خبر داد. وضع فساد اقتصادی و اداری در کشور به گونه ای است که از دید برخی کارشناسان و مسئولان به زودی به یک بیماری مزمن تبدیل می‌شود و برای جلوگیری از آن، دولت باید به راهکارها و طرحهای تازه و کاربردی بیندیشد؛ راهکارهایی که در پرتو آن، گذشته از کیفر دیدن فاسدان و برکنار آنان از مناصب دولتی، جلوی فساد پیش از رخ دادن گرفته شود.

کشاورزی دولتی یا درآمدهای مالیاتی آنها (و مالیات ها به طور کلی که پس از وصول آنها سهم معینی به مرکز فرستاده می‌شد و باقی مانده متعلق به مقام اداری بوده است) به جای پرداخت حقوق رسمی و منظم به مقامات اداری

«جدا نبودن منابع مالی اداری و شخصی از هم نبود یک نظام منظم پرداخت حقوق و پاداش در بوروکراسی دولتی و به تعویق افتادن حقوق کارمندان دستگاه دولت، ارتشیان و... در بسیار موارد حتی تا یک سال یا بیشتر. در چنین شرایطی این احتمال که مقام اداری بیشتر همانند یک سوداگر رفتار کند، افزایش می‌یابد. در این ساختار سنتی، او شغل خود را یک منبع درآمد انحصاری می‌شمارد؛ منبعی که با خریدن یا در سایه گونه ای رابطه سیاسی، خویشاوندی یا شخصی به دست آمده است. از این رومی کوشد تا هنگامی که این انحصار را در اختیار دارد بیشتر ین بهره برداری را از آن بکند. در نظام استبدادی پیش از مشروطیت، دیوان سالاری دولتی در مواقع دستگاهی استوار بر زور و ستم بود که در آن، شاهزادگان، امیران، خانها و بزرگ مالکان بیشتر مقامهای بالای اداری را در اختیار داشتند. رشوه خواری، تقلب، اخذی و سرقت نه تنها در رده‌های بالا که در سطوح پایین دستگاه اداری نیز رایج بود و بلند پایگان و دولتمردان در این کارها با یکدیگر رقابت می‌کردند در چنین شرایطی انگیزه فساد اداری ممکن بود از سوی مقامات اداری یا دیگر گروه‌های پر نفوذ در ارتباط با آنها پدید آید. برای نمونه، بزرگ مالکان و بازرگانان و دیگر گروه ها به مقامات اداری را در دست داشتند، مانند حکام ولایت که عهده دار وصول مالیات ها بودند و امور محلی را اداره می‌کردند. گذشته از این گروهها، گروههای دیگری برای نمونه نانوايان و قصاب ها و... به مقامات شهری رشوه یا به اصطلاح "پیشکش نقدی" می‌دادند و در برابر، این مقامات که وظیفه نظارت بر نرخ نان و گوشت و... را داشتند، دست آنان را در اجحاف به مردمان بازمی‌گذاشتند. اصلاحات اداری در ایران، بویژه در ارتباط با فساد اداری، پیشینه ای دراز دارد. برای نمونه در سالهای ۱۲۸۸ و ۱۲۸۹ خورشیدی در دوران صدارت میرزا حسین خان مشیرالدوله معروف به سپهسالار اعظم، در راستای مبارزه با رشوه خواری، بخشنامه‌هایی خطاب به

