

تحلیلی بر نقش «کژتابی‌های مالی - اداری سازمان یافته» در «دیوان‌سالاری» و «توسعه پایدار»

حمید تنکابنی*

چکیده

نظام دیوان‌سالاری از جایگاه رفیع، تعیین کننده و با تأثیرات شگرف در فرآیند توسعه پایدار کشورهای در حال توسعه برخوردار است. بخصوص این نقش در آن گروه از کشورهای نظیر ایران که دارای دیوان‌سالاری تاریخی بوده و اقتصاد آن اساساً متکی به درآمد سرشار از فروش یک محصول (نظیر نفت) باشد، پررنگ‌تر می‌گردد. رشوه، اقتداری، ویژه‌خواری و انواع گوناگون فساد سازمان یافته و نهادینه شده در نظام اداری این قبیل کشورها اگر کنترل، تعدیل و ریشه‌کن نشود. طی قرن‌ها، مبدل به نوعی فرهنگ در سازمان اداری کشور شده، و امکان هرگونه تحول بنیادین در آن و توسعه اداری را منتفی می‌گرداند. سپس و در پی آن، عاملی بازدارنده برای توسعه اقتصادی، توسعه اجتماعی، توسعه سیاسی، توسعه فرهنگی شده و دستیابی کشورها را به توسعه‌ای پایدار و همه جانبه امکان‌ناپذیر می‌کند. دور باطل و شیطانی «کژتابی‌های مالی سازمان یافته و ماندگار» در تاروپود و نظام دیوان‌سالاری کشور و پدیده «توسعه نیافتگی» و تأثیرات متقابل این دو بر یکدیگر، این دست جوامع را به اردوگاه کشورهای همواره عقب مانده سوق می‌دهد. بدیهی است این قبیل کشورها با عزم

* دانشیار پژوهشکده علوم اجتماعی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی tonkadoni@ihcs.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۳/۱۲، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۵/۱

و اراده‌ای ملی می‌توانند با تدوین و اجرای برنامه‌ها و راهکارهای کنترل، مهار، تعدیل و در نهایت ریشه‌کن کردن این نوع فسادها این چرخه باطل را در هم شکسته، و زمینه و بستری مناسب برای تبدیل شدن به کشوری توسعه یافته را فراهم کنند.

کلید واژه‌ها: «نظام دیوان‌سالاری»، «کژتابی‌های مالی اداری سازمان یافته»، «فساد مالی سازمان یافته»، «خرده‌فرهنگ‌های بزهکاری»، «توسعه پایدار»، «دیوان‌سالاری تاریخی»

۱. مقدمه

یکی از عوامل تعیین کننده و تأثیرگذار در ناکارآمدی نظام دیوان‌سالاری کشورها- به ویژه در کشورهای در حال توسعه- وجود کژتابی‌های مالی - اداری سازمان یافته و نهادینه شده در سازمان و لایه‌های درونی نظام اداری جوامع است. از سوی دیگر نظر به جایگاه ویژه و بسیار پراهمیت نهاد دیوان‌سالاری در فرآیند توسعه پایدار و تحقق اهداف آن در برخی از کشورها، شناخت نسبت به نحوه پدید آمدن و نهادینه شدن فساد گسترده اقتصادی- اداری، و غلبه خرده فرهنگ‌های بزهکاری در این زمینه، حائز اهمیت حیاتی در سرنوشت کشورها می‌گردد. واریسی و پژوهش در این حوزه خاص، به ویژه آن گروه از کشورهایی که مشخصاتی به شرح زیر دارند، اهمیتی دوچندان و دوران ساز می‌یابد.

یکم) کشورهایی که دارای دیوان‌سالاری دولتی گسترده باشند. **دوم)** جوامعی که اقتصاد و چرخه کار و اداره امور آن متکی بر درآمد ناشی از یک محصول راهبردی - تک محصولی نظیر نفت- شکل گرفته باشد. **سوم)** از زمره کشورهای در حال توسعه محسوب شوند. **چهارم)** از پیشینه‌ای طولانی و تاریخی در دیوان‌سالاری برخوردار باشند (کشورهایی با دیوان‌سالاری تاریخی). **پنجم)** همراه با آن از حیث معیارها و استانداردهای نوین، دارای بوروکراسی ناکارآمد و تحول نیافته باشند. **ششم)** جوامعی که در درون و تاروپود نظام دیوان‌سالاری‌شان مؤلفه‌ها و عناصر بدخیم و مانع توسعه و تحول اداری - همچون قانون-گریزی و قانون‌ستیزی، روحیه فرصت‌طلبی و مجامله، اطاعت محض، طایفه‌گرایی، رابطه-سالاری و ... - غلبه یافته و نهادینه شده است. **هفتم)** کشورهایی که در طول تاریخ، رشد فساد اداری سازمان یافته، بمتابه یکی از «خرده‌فرهنگ‌های بزهکاری»، افزایش فزاینده، و صعودی و پایدار (در برخی مقاطع شتاب‌آلود) داشته و بطور دایم تکرار شده باشد. و **هشتم)** ممالکی که برنامه‌ریزی‌ها و راهکارهای دولت‌هایشان، در طول تاریخ و عمر چند

صد ساله و گاه چندین هزار ساله حیات سازمان‌های اداری‌شان، در مقابله با این پدیده مخرب و ماندگار (فساد گسترده) و سازمان‌یافته اداری ناکام بوده، و نه تنها قادر نگردیده‌اند آن را ریشه‌کن یا تعدیل و کنترل و مهار کنند، بلکه حتی توانایی جلوگیری از رشد پرشتاب صعودی و فزاینده آن را نیز نداشته‌اند. (۱)

معمولاً این قبیل کشورها در چرخه باطل «فساد گسترده اداری»، «عدم تحول نظام دیوانی» و «توسعه نیافتگی» گرفتار آمده‌اند. به نظر می‌رسد خروج و رهایی از این دور باطل - که مبدل به یکی از اصلی‌ترین مسایل این گروه از کشورها گردیده است - بدون توجه به ریشه‌ها و پیشینه‌ها و علل پدید آمدن و ماندگار شدن این پدیده در کالبد دستگاه‌های اداری کشورهایشان میسر نباشد. همچنان برای شماری از این جوامع پدیده هزارتوی فساد اداری سازمان یافته و مسلط شدن خرده فرهنگ‌های بزهکاری در جامعه و نظام دیوان‌سالاری به عنوان یک «مشکل» بیان می‌شود و نه «مسئله» ای که باید به دنبال راه حل آن، اندیشه‌ورزی، برنامه‌ریزی کرد (۲) اثر حاضر ضمن مروری بر مفهوم فساد و پیشینه‌های آن - به لحاظ نظری و تجربی - به بستریایی که زمینه‌های کژتابی‌های سازمان یافته مالی را در نظام دیوان‌سالاری فراهم می‌آورد، پرداخته است. سپس تأثیرات بازدارنده فساد سازمان یافته در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، مدیریتی، بهداشتی، محیط زیستی و ... را تبیین کرده، نقش و جایگاه فرهنگی و ارزش‌های جامعه را در این زمینه مورد پرسش قرار داده، و سرانجام به بررسی راهکارهای مقابله با فساد می‌پردازد.

مفهوم فساد سازمان یافته: فساد به سوء استفاده از امکانات، منصب، مقام و قدرت، به منظور کسب درآمد و سود برای منافع شخصی و یا گروهی اطلاق می‌شود. آمونولدسن نیز فساد را سوء استفاده از کادر و امکانات دولتی و مردمی توسط مأموران و کارگزاران دولتی جهت منافع شخصی توصیف می‌کند. (Amunuldsen, 2000: 5)

در مجموع مراد از مفهوم فساد در پژوهش‌های انجام یافته، فساد کلان و سازمان یافته (= grand corruption) است، و نه برخی سوء استفاده‌ها و کژتابی‌های جزئی مالی (potly corruption) که به فزون‌طلبی‌های جزء و کارکنان رده زیرین سازمان‌ها اشاره دارد که از پائین بودن دستمزدهایشان جهت امرار معاش و گذران زندگی در رنج-اند. (Gould, 1991: 468)

بنابر روایت برخی از نهادها و سازمان‌های بین‌المللی نیز - همچون بانک جهانی - سوء استفاده از قدرت عمومی برای منافع شخصی و هر گونه توصیه، دادوستد یا مطالبه هر پدیده با ارزشی که بر کردار کارکنان دولت در جریان فعالیت‌های جاری شان و یا انعقاد قراردادهای «پیمان‌ها»، تأثیرات معنادار بگذارد، فساد قلمداد می‌شود (Anticorruption online, 2003). کژتابی‌های مالی نظام‌مند و سازمان یافته معمولاً در شماری از کشورهای جهان فارغ از درجه توسعه‌یافتگی یا نیافتگی آنها - رخ می‌دهد. لیکن بیشتر در محل تلاقی و آمد و شد متراکم بخش خصوصی با بخش دولتی - که مقامات آن از اختیارات و آزادی عمل قابل ملاحظه، جهت سوءاستفاده از قدرت در جهت منافع خود و همدستان‌شان برخوردارند - صورت می‌پذیرد. (Klitaard, 1991: 85)

برخی پژوهشگران این قبیل کژتابی‌های مالی را در سازمان‌های بزرگ، بازتاب رفتارهای تحمیل شده بر یک فرهنگ می‌دانند که توسط دولت‌های بیگانه و استعمارگر پدید آمده است. شماری از کشورهای در حال توسعه که در گذشته تحت سلطه دولت‌های استعمارگر غربی بوده‌اند و فساد اداری گسترده در آنها مشاهده می‌شود نمونه‌هایی در تأیید این دیدگاه به شمار می‌آید (Siew wash 1973: 55)

نتایج برخی پژوهش‌های انجام یافته نیز تأیید کننده آنست که در کشورهای در حال توسعه رابطه معناداری میان کمپانی‌های بزرگ انحصاری و چند ملیتی وابسته به دولت‌ها و کشورهای غربی از یکسو و پدید آمدن فساد سازمان یافته از سوی دیگر وجود دارد. بیشتر این گونه مؤسسات چند ملیتی، در قبال دادن امکانات و امتیازات عمده مالی - خارج از قوانین و ضوابط - به مدیران، کارشناسان و کارکنان و صاحب‌منصبان تصمیم‌ساز، موجبات پدید آمدن فساد در این قبیل کشورهای در حال توسعه را فراهم می‌کنند. برخی گزارش‌ها از تعیین کننده بودن این عامل در پیدایش، گسترش و نهادینه شدن فساد در نظام اداری این جوامع حکایت دارد (Amnuldson 2006: 6).

پیامدها و عوارض گوناگون و متنوع فساد سازمان یافته در زیرساخت‌های اقتصادی، فرهنگی و سیاسی جوامع گوناگون، دارای جلوه‌ها و نشانه‌های متنوعی بوده، که شایسته وارسویی و تأملات جلدی و همه جانبه است (Noonan, 1984: 24).

کژتابی‌های سازمان‌یافته مالی از راه‌های گوناگون و در شماری از موارد در پیوندی تأثیرگذار بر یکدیگر بمثابة یک سیستم تکوین یافته و در بخش‌های گوناگون اقتصادی، سیاسی و مالی جامعه و در نظام دیوان‌سالاری کشور ماندگار می‌شود. رشوه (= Bribery)، اختلاس (= Embezzlement)، ترفندهای اقتصادی، (= Fraud) امتیازهای ویژه (= Favouritism) قائل شدن برای خود و گروه وابسته، پول‌شویی، نفوذ گروه‌های مافیایی در نهادهای سیاسی و اداری کشورها، ایجاد ساختارهای مخرب شبه خصوصی - شبه دولتی در فرآیند «خصوصی‌سازی» (= Privatization) سازمان و شرکت‌های دولتی (یعنی انتقال سهام و دارایی شرکت‌های دولتی به خویشان و افراد وابسته به صاحب‌منصبان دولتی کشورهای در حال توسعه) و ... از جمله راه‌های بی-شماری است که فساد را با همه عوارض و تبعات منفی و مخرب مانع توسعه پایدار و پیشرفت واقعی کشورها، در نهادها و ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جامعه گسترش، نهادینه و ماندگار می‌کند (Alats 1990: 58)

۲. علل پیدایش فساد

مؤلفه‌ها و عناصر تأثیرگذار در ایجاد و گسترش فساد و انواع آن در ساختارهای اداری سیاسی و اجتماعی کشورها، متعدد و گوناگون‌اند. این پدیده مخرب را - که می‌تواند سرنوشت توسعه کشورها را به چالش کشیده و مانع هرگونه تحول در مسیر پیشرفت جوامع گردد- در واقع می‌توان نوعی از انواع برهم ریختگی اجتماعی تلقی کرد. برخی متفکران و نظریه‌پردازان حوزه علوم اجتماعی عوامل درهم تنیده‌ای را که موجب پدیدار شدن فساد گردیده‌اند را در رابطه‌ای علت و معلولی برشمرده و تبیین کرده‌اند.

آنان بر این باورند که: (۱) وضعیت نسبتاً غیرطبیعی اقتصادی در جوامع، نظیر بحران، و یا رشد بسیار شتابناک اقتصادی موجب پدید آمدن قشری از نوکیسه‌گان ثروت‌های بار آورده می‌شود، (۲) از جهات دیگر مجموعه این شرایط، موجب فقر فزاینده شماری از افراد و گروه‌های جامعه را فراهم می‌کند، (۳) گروه‌های زیرین و آسیب‌پذیر جامعه با لمس کردن اوضاع ثروتمندان، خویشاوندان وابسته به آنان در جامعه و مانورهای تجمل‌آبانه‌شان درصدد مقایسه با وضعیت نامناسب زندگی خویش برآمده و استانداردهایی برای گذران چرخه زیست خود مطالبه می‌کنند که قبلاً از آن برخوردار نبودند (۴) این تعارض و مقایسه وضعیت جامعه و فقر را برایشان غیرقابل تحمل می‌کند، (۵) تداوم این وضعیت و شکاف

ژرف میان فقرا و ثروتمندان و نیز مشاهدات محرومان جامعه به صورت روزمره و تطبیق دادن با وضع معیشتی و رفاهی خانواده‌های خود، موجبات پدید آمدن نوعی دگرگونی در نظام ارزشی و هنجاری سنتی و متعارف این افراد می‌شود، ۶) مجموعه این عوامل موجب نارضایتی گسترده و عمیق شده، ۷) و سرانجام ایجاد انگیزه می‌کند که افراد با توجه به موقعیت‌های اجتماعی، سیاسی، اداری خود دست به کارهای خلاف و فساد مالی بزنند (Durkheim 1951, 241).

این شرایط آشفته اجتماعی که موجب و پدید آمدن تخلفات مالی و اداری می‌شود را مرتون تبیین کرده است، وی بر این باور است که دگرگونی‌های ارزشی پدید آمده از مشاهده وضعیت ثروتمندان مرفه توسط فقیران جامعه، موجب پیدایش اهداف نوین می‌گردد که برای رسیدن به آن‌ها استفاده از ابزار و راههای نامشروع و غیراخلاقی مباح شمرده می‌شود (Marton 1969: 217-219).

به سخنی دیگر فقدان تعادل بین اهداف اجتماعی - فرهنگی افراد از یکسو، و وسایل و طرق نیل به آن اهداف از سوی دیگر، جامعه را دچار نوعی آشفتگی اجتماعی می‌کند. همان پیدایش ارزش‌ها و احتیاجات نو، که بیشتر ناشی از رؤیت دو قطب ثروت آنان، و فقر خویش است. بستر خاصی فراهم می‌کند تا افراد برای دستیابی به اهداف جدید و آرزوهای نوین خود به کژراهه‌های مالی کشانده شوند.

نکته بسیار پراهمیت در تحلیل نظریه‌های یاد شده آنست که بر این اساس افراد و گروه‌های آسیب‌پذیر بیشتر در معرض انحراف‌ها و کژتابی‌های مالی قرار می‌گیرند. زیرا آنان به طور مستمر از طریق رسانه‌های عمومی و مشاهدات روزمره در فضای شهری خود دارا بودن ثروت و مواهب آن را لمس می‌کنند. لیکن امکان ارتقاء و رسیدن به آن وضعیت را یک آرزوی محال می‌دانند. (Davis and Stasz 1990: 38) در واقع وجود و مشاهده این نابرابری‌های میان فقرا و ثروتمندان و نمایاندن و به رخ کشیدن آن در کوچه و بازار - نظیر آنچه هم‌اکنون در شهرهای ایران تحت عنوان مانور تجمل و نمایش ثروت مشاهده می‌شود - است که زمینه‌های کشانده شدن افراد و گروه‌ها را به فساد مهیا می‌کند و نه خود فقر به تنهایی. هر چند این مقایسه معمولاً میان پائین‌ترین اقشار محروم با اقشار ثروتمند صورت نمی‌گیرد بلکه این مقایسه محرومیت، به صورت نسبی و توسط اقشار میانی و نزدیک‌تر به افراد محروم در نظر گرفته می‌شود. پس از آن و به همین دلیل است که

احساس محرومیت و بی‌عدالتی - نه به صورت مطلق - بلکه به طور نسبی در اکثریت افراد پدید آمده و در مقیاس وسیعی در جامعه گسترش می‌یابد (Runciman, 1966: 78). بدین سان می‌توان ادعان داشت که آنچه حتی بیش از خود نابرابری واقعی حائز اهمیت و اثرگذار در اذهان افراد و جامعه تلقی می‌شود «احساس بی‌عدالتی» است، و اینکه تا چه میزانی در میان آحاد ملت تأثیرگذار بوده و جنب و جوش - برای تعدیل و یا مرتفع کردن این شکاف تبعیض‌آلود، از راههای غیرقانونی، و خلاف ارزش‌های اخلاقی نظیر رشوه و اختلاس پدید آورده است.

لازم به یادآوری است که این قبیل نظریه‌ها، تبیین‌کننده بخشی از علل و دلایل پدید آمدن و گسترش فساد در جامعه و نظام‌دیوان‌سالاری کشورهاست. به عبارت دیگر چرخه احساس نیاز بر پایه درآمد اندک و اتکا، مقایسه و سپس احساس بی‌عدالتی و تبعیض، لزوماً توضیح‌دهنده تمامی عوامل تأثیرگذار در تولد، حیات و رشد و نمو گرایش افراد به کژتابی - های مالی، نیست. در شماری از افراد انحرافات سازمان‌یافته و فسادهای گسترده و کلان مالی از سوی افراد و گروه‌های متعلق به بالادستی‌های جامعه صورت می‌پذیرد. بدیهی است در این وضعیت عنصر مقایسه همچنان نقش‌آفرین بوده، و افراد را برای کسب درآمد و منافع مالی بیشتر و ثروت‌اندوزی به طرف راههای نامشروع و یا ترفندهای نیمه‌مشروع هدایت می‌کند.

مروری بر پیشینه کژتابی‌های سازمان‌یافته مالی (با تأکید بر ایران)

به نظر می‌رسد انحرافات و تخلفات مالی و استفاده از راههای غیرقانونی و غیراخلاقی افراد و گروه‌ها، به صدها سال پیش از میلاد می‌رسد. پژوهشگران ضمن مروری بر خرید و فروش مناصب در دوران باستان، متداول شدن این روش را ۵ قرن پس از میلاد می‌دانند که با تأکید و تأیید امپراتوران بیزانسی انجام می‌پذیرفت. همچنان که صاحب‌منصبان کلیسا، مناصب روحانیت را خرید و فروش می‌کردند و به مزایده می‌گذارند (Azfar, Lee and (2000: 145)... گرایش به فساد حتی میان برخی از متفکران و فیلسوفان سیاستمدار نام‌آشنای تاریخ بشر مشاهده می‌شود. از آن جمله می‌توان از فرانسیس بیکن (۱۵۶۱-۱۶۲۶) وزیر خزانه‌داری، رئیس مجلس عیان در سال ۱۶۱۸ میلادی نام برد. متفکری که صاحب آثاری چون «نظام نوین» (اثری در توصیف روش علمی، ۱۶۲۰) و «آتلانتیس جدید» (آرمان شهری که تلفن را پیش‌بینی کرده بود) - بوده و لیکن به جرم فساد مالی خود، معادل ۴۰

هزار پوند، اعتراف کرده و پس از محاکمه در برج لندن زندانی می‌شود* (توماس ۱۳۶۵: ۱۱۹).

بدین‌سان ملاحظه می‌شود، وسوسه کسب مال نامشروع و استفاده نامشروع از موقعیت و منصب به مثابه نیرویی رمزآلود و شگفت‌انگیز، چگونه حتی نخبگان و اندیشمندان بزرگی را به کام خویش کشیده و از تعهدات و ارزش‌های اخلاقی دور کرده است. فساد سازمان یافته، گسترده و تأثیرات مخرب آن، بر ساختارهای اداری، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، همواره دلمشغولی بسیاری از نخبگان جوامع اروپایی هم بوده است. ولتر اعظم حکمای عصر خدا، در ضمن نصایح به فردریک کبیر می‌نویسد: در مخارج دولتی هرگاه تنگدستی روی دهد، املاک خود را بفروش، خالصجات دیوان را بفروش، اثاثیه سلطنت را بفروش، حتی رخت عیال خود را بفروش. اما مناصب دیوان را و حکومت ولایات را بفروش، که فروش منصب و حکومت پست‌ترین خبط‌ها و بالاترین بلاهای دولتی است.

در ایران هم که دارای دیوان‌سالاری تاریخی بوده در دوره‌های گوناگون آن، انواع کژتابی‌های مالی و اداری و مفساد اقتصادی، در نظام اداری آن گزارش شده است. سلیمان راوندی مورخ مشهور دوران سلجوقی، در روایت خود، به رویدادی مرتبط با سلطان محمد اشاره‌ای درس آموز از ناراستی مالی و اداری در نظام دیوان‌سالاری دارد. وی با اشاره به مستندات تاریخی، از بندوبست و فساد حیرت‌انگیز فروش بلندپایگان حکومتی چنین روایت می‌کند: «ضیاءالملک احمد» پسر خواجه نظام‌الملک که در آن زمان وزیر سلطان محمد بود، به سلطان پولی داده بود تا «امیرابوهاشم» حاکم همدان را به دست او باز دهد و سلطان این امر عجیب را پذیرفته بود... ولی سید ابوهاشم هم پیش‌دستی کرده، به میزان ۳۰۰ هزار دینار بیشتر - یعنی مبلغ ۸۰۰ هزار دینار پیشنهاد می‌کند به شرط آنکه او را به دست وی باز دهد... و چنین انجام پذیرفت. خواجه نظام‌الملک نیز در سیاست‌نامه روایتی از بزهکاری‌های مالی و رفتاری وزیر مورد اعتماد و امین بهرام گور - راست روتن - دارد. سرانجام بهرام با تهی شدن خزانه و روشن شدن فساد مالی و رشوه‌خواری چندین و چند

* الکساندرپوپ، فرانسیس بیکن را عاقل‌ترین، باهوش‌ترین و در عین حال پست‌ترین موجود بشری می‌شمارد فرانسیس بیکن به گونه‌ای الهیات فلسفی یا طبیعی را تصدیق داشت که به وجود خدا و ذات او تا جایی که در آفریدگان جلوه‌گر است می‌پردازد. (توماس ۱۳۶۵: ۱۱۹)

ساله وزیر، وی را از وزارت عزل و با الهام از یک رخداد ناخواسته و ملاقات با چوپانی که سگاش را به جرم دوستی با گرگی ماده و خیانت به وی و به گله، بردار کرده بود، فرمان به دار آویختن - هفت روزه - راست روشن و موافقان و همه بیعت کنندگان با وی را صادر و اجرا کرد (خواجه نظام الملک ۱۳۷۷: ۲۵ الی ۳۵).

در دوره قاجار این قبیل انحرافات و تخلفات مالی - اداری، بطور شتابنده‌ای گسترش یافت. رشوه تحت عناوین پیشکش‌های مرسوم و یا برحسب مورد در مقابل خواسته‌های نامشروع برای کسب مناصب حکومتی و «خریداری منصب» رایج شد. (ملکم خان سرجان ۱۳۸۰: ۷۶۲). دول انگلیس و روسیه و فرانسه نیز در تعمیق و گسترش این وضع نابه-هنجار - بر وفق منافع و مطالع خود - نقش عظیمی داشتند.

رشوه و منصب‌فروشی و اختلاس آنچنان در این دوران رواج و رسمیت یافت، که میرزا ملکم خان در «پنج فقره» راههای مقابله و مبارزه با فساد را دسته‌بندی و بیان می‌دارد. وی به طور جداگانه، چاکران و عمال دیوانی که به جهت مشاغل دیوانی خود رشوه گرفته، و یا اشخاصی که به واسطه دادن تعارف و یا پیشکش از آنان شغل یا منصبی گرفته باشد، و یا حکام عدلیه به واسطه «جنایت رشوه‌خواری»، حکمی صادر یا در تکالیف از عین عدالت تخلف کرده باشد، را مستوجب «افتضاح دولتی» می‌داند (میرزا ملکم خان، بی تا: ۱۵۹-۱۵۶) بسیاری از مورخان، سفرنامه‌نویسان و سفرای کشورهای غربی، دیوان‌سالاران و مقامات حکومتی و زمامداران ایران اهل رشوه و پرستنده پول توصیف کرده‌اند. سفرای دولت‌های بیگانه و نمایندگان آنان اگر لازم می‌دانستند - در جهت منافع کشور متبوع خود و انعقاد معاهده‌های سیاسی و تجاری - از شاه گرفته تا به دربان، پول و انعام^(۳) می‌دادند (ملکم سرجان ۱۳۸۰: مقدمه).

وضعیت نامناسب دستگاه اداری و فساد افسار گسیخته عصر قاجار، در دوره ناصرالدین شاه رو به وخامت بیشتری گذارد. هرچند تلاش‌های قائم‌مقام فراهانی در مقابله با فساد گسترده در نظام دیوان سالاری کشور به جایی نرسید، لیکن سنتی را پدید آورد که پس از وی امیرکبیر عهده‌دار پاسداری از آن سنت در مبارزه با فساد در دستگاه عریض و طویل دولت گردید. اصلاحات مالی و اداری امیرکبیر برای دستگاههای دولتی «حدود» مشخص کرد، سنت خرید و فروش مناصب را شکست، مستمری گزاف در بیابان و حتی شخص شاه را قطع و محدود کرد. حقوق و دستمزد بسیاری از افرادی که اصلاً وجود خارجی

نداشته قطع کرد. به عنوان نمونه در حالی که ۳۰۰ نفر به عنوان سواره نظام بیشتر وجود نداشت، روی کاغذ به ۴۰۰۰ نفر از آنان حقوق پرداخت می‌شد (آدمیت ۱۳۶۲). اسناد و مدارک تاریخی گواه آنست که کوشش‌های دولتمردان اصلاح‌گر در دوره قاجار، به علت وجود ساختارها، رویه‌ها، سنت‌های نهادینه شده، و به دلیل وجود گروه‌های وابسته به دربار، شاهزادگان، کارگزاران و وابستگان به بیگانه که منافع و حیاطشان، به نوعی فساد مالی عظیم و پایدار در نظام دیوان سالاری درهم تنیده شده بود، عقیم ماند. از این رهگذر دولتمردان مبارز و وطن‌دوستی نظیر قائم مقام فراهانی و امیرکبیر، جان خود را، در این راه فدای پیشرفت و توسعه کشورشان کردند. انقلاب مشروطیت هم که برای نخستین بار قانون اساسی را تأسیس و قانون‌گرایی و قانون‌مندی را از دستاوردهای خود اعلان کرد، بنابه دلایل و علل گفته شده، نتوانست فساد را مهار و کنترل و تعدیل کند. مخالفت کثیری از مقامات و دولتمردان و شاهزادگان و شخص محمد علی شاه با انقلاب مشروطیت، در واقع منافع فردی، جمعی، ایلی و شبکه‌ای آنان بود که اساساً بر رشوه و منصب فروشی و انواع دیگری از فساد مالی افسار گریخته نهادینه شده - در ساختارهای سیاسی اداری و اجتماعی کشور - استوار بود. در این دوران شگفت آنکه، رابطه‌ای معنادار و البته پایداری میان «طولانی بودن قدرت» و «فساد و بی‌کفایتی» مشاهده می‌گردد (طول مدت صدارت قائم مقام فراهانی هفت ماه، امیرکبیر سه سال و اندی و میرزا آقاخان نوری سیزده سال بود). بدین معنا که به میزانی که دولتمردی از تباهی و کژتابی‌های مالی نظام اداری و سیاسی کشور و شبکه‌های پیچیده فساد و در مرکز آن دربار و سیاست‌های حاکم بر آن، فاصله می‌گرفت، بهمان میزان با سرعت بیشتری از مناصب کلیدی کنار زده می‌شد، و معمولاً با حذف قدرت اداری و سیاسی این شخص دولتمرد، جان و مال و دارایی‌اش به تاراج می‌رفت. در واقع ساختارها و شبکه‌های درهم تنیده، فساد و گروه‌های ذی‌نفوذ درباری و وابستگان به دولت‌های بیگانه، مانع از هرگونه اصلاح و تحولی در نظام دیوان سالاری و نظام حکومتی کشور می‌شدند.

این وضعیت نامطلوب از انقلاب مشروطیت (۱۲۸۵ شمسی) لغایت ۱۳۰۴ (فروپاشی سلطنت قاجار و تاجگذاری رضاشاه پهلوی) همچنان تداوم یافت (آپتون، ۱۳۵۹: ۴۰-۴۳). از این منظر در دوره پهلوی اول هم این وضعیت تباهی و حاکمیت بندوبست‌چی‌ها، کماکان - به رغم تأسیس دادگستری و فعالیت‌ها و تلاش‌هایی که در جهت استوار قانون و قانون‌گرایی و مهار تخلفات مالی به ویژه طی سال‌های ۱۳۰۶ الی ۱۳۱۲ که مهدیقلی خان

هدایت نخست‌وزیری را برعهده داشت - ادامه یافت. در مجموع به تعبیر مؤلف اثر «سیاست در ایران گروهها، طبقات و نوسازی» در طول مجالس قانون‌گذاری عصر پهلوی، این بندوبست چنان بودند که در دفاع از نظام شبکه‌ای از دولتمردان و نمایندگان به فساد مالی گسترده در ارکان حکومت و اداره کشور دست می‌زدند. شاه در مرکز این بند و بست چیان قرار داشت (آلین بیل ۱۳۸۷: ۲۰۱-۲۲۰).

پادشاهی که ظرف مدت ۱۶ سال - از ۱۳۰۴ تا ۱۳۳۰ - حدود چهارهزار سند مالکیت (یعنی روزی به طور متوسط هفت سند)، از مرغوبترین زمین‌های کشور را به نام خود - یعنی رضاشاه - صادر کرد. وی توانست عنوان ثروتمندترین مالک ایرانی را به خود اختصاص دهد (ترکمان مقاله دارایی رضاشاه کتاب هفتم مؤسسه تاریخ معاصر)

بدین سان ملاحظه می‌شود با تداوم این وضع و ادامه فساد دولت و در مرکز آن پادشاه و دربار، امکان مبارزه با فساد و حامیان آن در نظام اداری سیاسی کشور تقریباً غیرممکن می‌نمود. فساد، به ویژه پس از دوره بی‌ثباتی سال‌های ۱۳۲۰ الی ۱۳۳۲ و از تاریخ کودتای ۲۸ مرداد به بعد تا سال ۱۳۵۷ آنچنان گسترش یافت، که هر چند سالی دولت و گاه شخص پادشاه پرچم مبارزه با فساد را برافراشته می‌کرد. طنز تاریخ در آن بود که در بسیاری از موارد مرتکبان به فساد و اختلاس، خود متولی و مسئول مبارزه با فساد سازمان یافته و گسترده در کشور می‌شدند.

فسادی نهادینه شده و گسترش یافته، مانع هرگونه تحول بنیادین در نظام دیوان‌سالاری و به تبع آن مانع توسعه کشور به معنای واقعی آن می‌شد. هر چند در ایران انتظار می‌رفت با تأسیس «قانون» - که از جمله مطالبات اصلی کوشندگان انقلاب مشروطیت بود - برچیده شدن فساد گسترده و نهادینه شده در تاروپود نظام دیوان‌سالاری و نظام سیاسی کشور، تحقق پذیرد. لیکن چنین نشد و همانگونه که اشارت رفت، کژتابی‌های گسترده و سازمان‌یافته مالی اداری، تا پایان دوره پهلوی دوم به شکل‌های گوناگون تداوم یافت. پس از پیروزی انقلاب اسلامی و تا پایان جنگ تحمیلی، به نظر می‌رسد این مطالبه تاریخی ایران - یعنی ریشه‌کن شدن فساد - تا حدودی تحقق یافته باشد. حاکم شدن ارزش‌های اخلاقی و دینی و فداکاری‌ها و حماسه‌آفرینی‌های جوانان و تلاشگران انقلاب - به همراه ساده زیستی رهبران و مقامات ارشد سیاسی نظام جمهوری اسلامی -، مجوز و امکان ظهور و بروز فساد را نمی‌داد. لیکن چند سالی پس از پایان جنگ رفته رفته هیولای غیرقابل کنترل فساد با

شتاب پدیدار شد و با تکیه بر پشتوانه موربانه فساد در نظام تاریخی دیوان‌سالاری ایران، و این بار هم با ارقام حیرت‌بار و نجومی، چرخه تحول و توسعه کشور را دچار اختلال کرد. از منظر هگل «تکرار» نقشی حیاتی در تاریخ ایفا می‌کند. وقتی پدیده یا رخدادی یکبار اتفاق می‌افتد، می‌توان آن را به عنوان یک «تصادف» یا اتفاق نادیده انگاشت. به سخن دیگر امری که اگر شرایط به گونه‌ای دیگر بود، می‌شد از آن اجتناب کرد. اما هنگامی که همان رخداد خود را تکرار کرد، نشانه‌ای است از یک فرآیند تاریخی عمیق‌تری که در حال بروز و ظهور است. مثال شکست ناپلئون در «لایپزیک» - در سال ۱۸۱۳ - نوعی بدشانسی به نظر می‌رسید. لیکن شکست مجدد وی در «واترلو» آشکارا نشان داد که دوره‌ی او سرآمده است. هر گاه در طول تاریخ سیاسی - اداری کشوری، همچون ایران، به رغم تحولات، انقلابات و رویدادهای نظریه‌ساز سیاسی، اجتماعی، فرهنگی - رشوه، اختلاس و ویژه‌خواری و فساد گسترده و نهادینه شده بارها و بارها تکرار شد. این امر هشدار می‌دهد که تاریخ و مبین آنست که کشور با یک بیماری مهلک و مزمن مواجه است، که در صورت بی‌اعتنایی به آن یا عدم توانمندی در مهار و ریشه‌کن کردن آن، باید فرصت توسعه یافتن و پیشرفت را برای همیشه از دست رفته دانست.

از سوی دیگر دو پرسش مهم در این زمینه مطرح می‌شود: یکم) آنکه چه عوامل و مؤلفه‌هایی سیاسی، اجتماعی و فرهنگی زمینه‌ها و بسترهای تاریخی را برای فساد مالی سازمان یافته و نهادینه شده در نظام دیوان‌سالاری کشورها را از جمله ایران - که کارکردی همچون یک خرده سیستم مبتنی بر تخریب دارد - فراهم می‌کند. و دوم) آنکه پیامدها و عوارض سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و ساختاری مانع توسعه پایدار کشورها، به ویژه در کشورهای در حال توسعه، کدام است؟

ریشه‌شناسی کژتابی‌های مالی سازمان یافته در نهاد دیوان‌سالاری

عوامل و مؤلفه‌های تاریخی متعددی در پدید آمدن، گسترش، تعمق و نهادینه شدن فساد مالی اداری در نظام‌های اداری سیاسی کشورها مؤثرند. به ویژه کشورهایی نظیر ایران که تحت عنوان «دیوان‌سالاری تاریخی» شناخته شده‌اند، طی قرن‌های متمادی عناصر مخرب و بدخیمی مانع هرگونه تحول و توسعه در سازمان نظام اداری، جامعه شده‌اند.

نظام دیوان‌سالاری تاریخی در ایران پیشینه چندین هزار ساله دارد. می‌توان ادعا کرد از جمله دستاوردهای بشری در جهان، در اختیار داشتن آن را مدیون ایرانیان است، فن

مملکت‌داری و دارا بودن نوعی نظام دیوان‌سالاری - به تعبیر متفکران معاصر همچون ماکس وبر- است. ذوق و اندیشه‌ی ایرانی، در طول تاریخ حیات چندین هزار ساله خود، توجه ویژه‌ای را به تأسیس قوانین کشورداری و نظم بخشیدن به آنها نشان داده، و تلاش فراوان کرده است تا اصول حکومت و فن سیاست را تنظیم و تدوین کند و روز به روز آن را توسعه دهد. ایرانیان از روزگار قدیم در سده‌های میانه در اروپا در تدبیر و اداره کشور، جایگاه نوآور، بنیان‌گذار و آموزگار را داشته‌اند. (تنکابنی، ۱۳۸۳: ۵)

لیکن نهاد دیوان‌سالاری ایرانی در طول تاریخ، به رغم ویژگی مثبت و قوت، که می‌توان بر آن برشمرد - و در بسیاری موارد به عنوان الگوی اداره امور کشورهای دیگر در نظر گرفته می‌شود- دارای ضعف‌ها، عناصر مخرب و عوامل مانع تحول بوده است. این مجموعه، در طول تاریخ زمینه‌ساز و علت و العیل شماری از کژتابی‌های مالی اداری، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی ماندگار، در کالبد سازمان عظیم اداره امور جامعه ایران را فراهم آورده است. در شرایط کنونی - که برخی از این نقاط ضعف و از جمله فساد مالی و اداری، گسترش فزاینده‌ای یافته است- بدون غور و واریسی دقیق این عوامل و پیشینه سیاسی و ریشه‌شناسی هر یک از آنها، ارائه هرگونه برنامه توسعه کشور، که ضرورتاً منوط به داشتن دیوان‌سالاری پویا و تحول یافته است، امری ناممکن به نظر می‌رسد.

«نبود قانون و فقدان روحیه قانون‌مداری و قانون‌گرایی»، «استقرار نوعی رابطه سالاری و تبارگماری و فقدان شایسته‌سالاری»، «روحیه تملق‌گویی و مجامله»، «اطاعت محض و کور از مقامات مافوق»، «فقدان روحیه مدارا و نبود فرهنگ گفتگو برای سامان‌دهی امور»، «طایفه‌سالاری و غلبه فرهنگ ایلی در انتصابات»، «وجود نوعی منصب‌فروشی به شیوه‌های نوین»، و در مرکز ثقل همه اینها وجود و حضور «استبداد خودکامه فردی» تنها پاره‌ای از نقاط ضعف، نظام دیوان‌سالاری کشور در گذشته شمرده می‌شود. این عناصر، عوامل و مؤلفه به مثابه منظومه‌ای جداناپذیر از یکدیگر، و زمینه‌های انواع گوناگون فساد مالی و اداری را در نهاد دیوان‌سالاری ایرانی - بنابه اقتضای هر دوره تاریخی - فراهم آورده است.

۳. تأثیرات متقابل «کژتابی‌های مالی - اداری» و «توسعه‌نیافتگی»

فساد سازمان یافته و نهادینه شده در نظام دیوان‌سالاری‌ها- به ویژه دیوان‌سالاری‌های تاریخی - وسیله‌ایست مخرب برای برهم زدن تعادل نظام‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشورها، که در صورت تداوم به تخریب و نابودی کل نظام اجتماعی، فرهنگی و

حتی یک نظام سیاسی منجر می‌شود. این پدیده ویرانگر عناصر مخرب در مرحله نخست در درون ساختارهای اداری ماندگار شده و سپس همچون موریانه کل پیکره نهادها، ساختارهای جامعه را از درون تهی می‌گرداند. سپس پدیده فساد، آرام آرام و به تدریج مبدل به یک «هنجار» تبدیل شده و در یک چرخه معیوب، بازتولید و فرهنگی می‌شود. بدین سان این وضعیت، زمینه‌هایی را فراهم می‌کند که دیگر ساختارهای نامناسب جامعه نه تنها در جهت تحول و به سوی توسعه‌ای پایدار به کار گرفته نمی‌شود، بلکه به عنوان عواملی مانع توسعه، امکان تحقق هرگونه برنامه‌های رسمی توسعه را از همان ابتدای کار، منتفی و ملغی می‌گرداند.

فساد و رشوه، و گسترش و تعمیق آن در نظام اداری کشورها، تأثیرات مخرب و گاه جبران‌ناپذیری در عرصه‌های گوناگون اقتصادی، اجتماعی، اداری و فرهنگی از خود بجای می‌گذارد. در آن هنگام که غده سرطانی فساد، تارپود ساختارها را ابتدا تضعیف و در ادامه کار نابود کرد، فروپاشی همه جانبه در همان عرصه‌ها، آغاز می‌شود. در چنین شرایطی ساختارهای نحیف و آسیب دیده و بیمار جامعه، دیگر یارای یاری رساندن به برنامه‌های تحول و توسعه و تحقق اهداف آن را ندارند.

۱) **در قلمرو اقتصاد**، فساد سازمان یافته موجب اختلال و تخریب در ساختار اقتصادی شده، و در ادامه موجب انهدام پایه و زیربنای اقتصادی جامعه را فراهم می‌کند. «آسیب به فرایند تخصیص منابع»، «آسیب و اختلال در نظام تولید و مصرف»، «اختلال در روند خصوص‌سازی»، «اختلال در فرآیند برون سپاری مناسب و سالم» (از جمله واگذاری کار به پیمانکاران ضعیف)، «دور کردن نیروی کار جامعه از فعالیت‌های مولد و غیرفسادزا»، «افزایش بیکاری»، «انحصارگرایی در بازار»، «افزایش غیرطبیعی هزینه‌ها»، کاهش کیفیت پروژه‌های عمومی و ملی» و ... همگی به همراه سایر آسیب‌های پیدا و پنهان اقتصادی، موجبات رشد منفی اقتصادی در جامعه‌ای می‌گردد. و این رشد منفی نیز که از اساسی‌ترین و تعیین‌کننده‌ترین عوامل بازدارنده توسعه اقتصادی به شمار می‌رود، به صورت پایدار نقش منفی خود را ایفا می‌کند.

(۲) **در قلمرو اجتماعیات**، پدیده فساد، به بی‌ثباتی عوامل اجتماعی - که انتظار می‌رود ثبات و تعادل در جامعه را موجب شوند - دامن زده و در تداوم تحرکات خود و در صورت مهار و کنترل آن، به تخریب کل نظام اجتماعی منتهی می‌گردد. «افزایش فقر و گسترش بی‌عدالتی»، «آسیب به کیفیت زندگی»، «اختلال در برنامه‌های سلامتی برای جامعه»، «اهمال و تأخیر در عرصه خدمات به شهروندان»، «تخریب سرمایه اجتماعی و اعتماد جامعه و به تبع آن، ویران کردن مشروعیت اجتماعی و ملی دولت‌ها»، «تخریب محیط زیست» (انهدام جنگل‌ها، مراتع و حیات وحش)، «جلوگیری از «تحرک اجتماعی» (امکان عبور آزادانه افراد و گروه‌ها از لایه‌های زیرین به لایه‌های فوقانی)، «تضعیف نهادهای مدنی و مطبوعات آزاد»، «افزایش نرخ طلاق»، «افزایش اعتبار و گسترش آن در میان جوانان» و تمامی این آسیب‌ها در کنار کثیری از عارضه‌های منفی اجتماعی دیگر ناشی از فساد، موجب عدم تعادل کل نظام اجتماعی می‌گردد. این وضعیت نیز به نوبه خود مانع از تحقق اهداف برنامه‌ای «توسعه اجتماعی» کشور می‌شود.

(۳) **در قلمرو اداره امور**، پدیده رشوه و انواع دیگر فساد، اثرات منفی و بی‌ثبات کننده - ای بر روند فعالیت‌های جاری و تحقق اهداف برنامه راهبردی سازمان از خود به جای می‌گذارد. «واگذاری و تصاحب غیرمعارف و بدون استاندارد مناصب»، «اختلال در راهبردهای استخدام، جذب و نگهداری نیروی انسانی»، «غلبه رابطه سالاری به جای شایسته سالاری در جذب نیروی انسانی و انتصابات»، «کاهش کارایی، بهره‌وری و اثربخشی» (به دلیل پرداخت رشوه، توسط شرکت‌هایی که کارآمد نیستند)، تأثیرات منفی و اختلال در «تحرک شغلی» سازمان‌ها، و ...

همگی این نقاط ضعف و آسیب‌ها، به همراه سایر آسیب‌های مدیریتی و اداری در حوزه سازمان، عوارض منفی ویران کننده‌ای در مسیر تحول بنیادین اداری در پی دارد. این امر به ویژه در کشورهای در حال توسعه - از جمله ایران - که یک نظام دیوان‌سالاری پویا، پرتحرک و تحول یافته، ابزار نیرومند و اثرگذاری در فرآیند

- توسعه پایدار و تحقق اهداف آن به شمار می‌آید - حائز اهمیت حیاتی در پیشرفت و دگرذیسی‌های مثبت جامعه است. بالعکس نظام دیوان‌سالاری ناکارآمد و با کارایی و بهره‌وری پائین ناشی از فساد گسترده و عمیق در کالبد نهاد اداره کشور، می‌تواند مانعی جدی در جریان توسعه باشد.
- ۴) **در قلمرو سیاست**، فساد گسترده و نهادینه شده در نظام اداری کشور، به دلیل نقش کلیدی و تأثیرگذار نظام دیوان‌سالاری بر ساختار و کل نظام سیاسی جامعه، موجبات بی‌ثباتی سیاسی و اختلال در کارآمدی نهادها و ساختارهای سیاسی را فراهم می‌کند. «تخریب پایه‌های نهادهای اصلی حکمرانی»، «بی‌ثباتی حکومت‌ها»، «ناپایداری نظام‌های دموکراتیک»، «فروپاشی نظام‌های سیاسی»، «تخریب زیرساخت‌های قدرت سیاسی»، «تقویت و قدرت بخشیدن به گروه‌های ذی‌نفوذ نوظهور در قدرت سیاسی» (نوکیسه‌گان قدرت)، «استفاده از درآمدهای نامشروع در کسب کرسی‌های پارلمان و مناصب دولت» ... همگی در پیوند با شماری از آسیب‌ها و عوامل تأثیرگذار در بافت و ساخت قدرت سیاسی، از موانع جدی و راهبردی توسعه سیاسی کشور و برنامه‌های آن - و به تبع آن توسعه پایدار- محسوب می‌شوند.
- ۵) **در حوزه فرهنگ**، «فرو ریختن قبح فساد در عادات ذهنی و اندیشه‌گی آحاد مردم» (به دلیل گستردگی و تکرار آن در جامعه و گسترش حاکمیت خود)، «فرهنگ بزهکاری» بر نهادهای فرهنگی و در تاروپود ارزش‌های جاری (که پیامدهای منفی در کارکرد ساختارها و هنجارها و ارزش‌ها، باورها و عادات و روایت‌های سینه به سینه نسل‌ها پدید می‌آورد)، «تقویت روحیه قانون‌گریزی و قانون‌ستیزی»، «تقویت و گسترش روحیه چاپلوسی، مجامله و ریاکاری»، «تقویت روحیه اطاعت محض»، «ایجاد و تقویت و غلبه، خرده فرهنگ دلالی» (و اینکه افراد همگی قیمت دارند و باور به اینکه با «رشو» و «انعام» کارهای ناممکن هم ممکن می‌شود)، «تقویت و گسترش احساس عدم امنیت، بی‌اعتمادی و سوءظن»، «فقدان باور به عقلانیت و

استدلال‌پذیری در تصمیم‌گیری‌ها»، «تخریب باور و اعتماد عمومی به مدیران، مقامات اداری سیاسی و اقتصادی کشور»، «تأسیس، تقویت و غلبه خرده فرهنگ بزهکاری»^(۵)، «پدیدار شدن ترک در نظام اخلاقی جامعه و تعمیق یافتن آن»، «اختلال در نهادها و نظام آموزشی، تربیتی و علمی کشور» و ... همگی در کنار مؤلفه‌ها و عوامل فرهنگی خرد و کلانی که سد راه هر گونه برنامه راهبردی و توسعه فرهنگی شده و سبب اختلال و شکاف در باور ملی و اراده عمومی ملت - جهت تحقق یافتن اهداف برنامه‌های کلان توسعه پایدار کشور - می‌گردند.

(Mauro 1995/ Treisman 2000: 401-452/ Mauro 1997: 712-714/
Rose Acherman 1985: 232-253 (Gould 1991: 465-469)

بدین سان و در مجموع چنین به نظر می‌رسد کژتابی‌های مالی - اداری سازمان یافته و نهادینه شده در دستگاه‌های اداری و نظام دیوان‌سالاری کشورهای در حال توسعه - به ویژه آن گروه از کشورهایی که همچون ایران از نوعی دیوان‌سالاری تاریخی برخوردارند - بر کلیه نهادها و ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، اداری، سیاسی و فرهنگی جوامع تأثیرات منفی مخرب و ویران‌گری بجای می‌گذارد. این عوامل، مؤلفه‌ها و آسیب‌ها، در پیوندی معنادار با یکدیگر و با توان فزاینده آسیب - رسانی، بر کل پیکر نظام اجتماعی کشور ضربه‌های مهلک و مخرب وارد می‌آورد. در واقع این وضعیت یعنی وجود موانع راهبردی و ماندگار در مسیر توسعه اقتصادی، توسعه اجتماعی، توسعه اداری، توسعه سیاسی و توسعه فرهنگی، امکانی برای موفقیت در مسیر توسعه پایدار و همه جانبه کشور باقی نمی‌گذارد. از این منظر است که کشور در چرخه باطل «فساد سازمان یافته» و «توسعه نیافتگی» قرار گرفته و تأثیرات متقابل این دو بر یکدیگر و تعمیق و تقویت عناصر و عوامل مخرب و ویرانگر یاد شده، دستیابی به توسعه پایدار در کشور را، به معنای واقعی آن متفی می‌گرداند.

۴. راه‌های پیشگیری و مقابله با کژتابی‌های مالی^(۶)

به نظر می‌رسد شکست شماری از برنامه‌های مبارزه با «فساد سازمان یافته» دولت‌ها، به سبب پیچیدگی و چند بعدی بودن این پدیده از یکسو، و بی‌اعتنایی به ریشه‌یابی پیشینه-شناسی آن از سوی دیگر، و فقدان اراده عمومی و ملی از جانب نخبگان جامعه به ویژه مقامات ارشد سیاسی و اداری کشورها از سوی سوم و شماری از علل و دلایل دیگر باشد. در واقع برای مهار و کنترل فساد مالی در نظام اداری کشور، شایسته است مطالعات و پژوهش‌های کلان تاریخی در زمینه‌های فرهنگی و اجتماعی، سیاسی جامعه صورت گرفته، سپس مجموعه‌ای از سازوکارهای پیشگیری، کنترل و مهار فساد-براساس نظریه‌ها و تجربه‌های کشورهای دیگر و با تأکید بر وضعیت و شرایط بومی کشور خود- تبیین گردد. بدین سان کشور می‌تواند با استقرار نوعی «نظام سلامت ملی»، ره‌آورد مناسبی جهت پیشگیری و درمان این بیماری مهلک پدید آورند. هم‌چنین می‌توان تعدادی از راه‌های پیشگیری و مقابله با فساد سازمان یافته و کژتابی‌های مالی-اداری را به شرح زیر دسته-بندی کرد: ۱) «تمرکززدایی در دولت»، ۲) «ایجاد بخش خصوصی فعال، مستقل، رقابتی» ۳) «ایجاد زمینه‌هایی برای افزایش رقابت در اقتصاد» (شکست انحصارات دولتی و شبه دولتی) ۴) «برون سپاری امور به بخش خصوصی براساس قوانین و رعایت دقیق مقررات» ۵) «تقویت جامعه مدنی، نهادها و انجمن‌های مردمی» (به منظور آگاه کردن عموم مردم از فساد، تنظیم و پیشنهاد طرح‌های عملی برای مبارزه با فساد و نیز پایش اقدام‌ها و تصمیم-های دولتمردان در زمینه کاهش فساد) ۶) تقویت و حمایت از رسانه‌های جمعی و مطبوعات مستقل و آزاد ۷) «تقویت سازوکارهای نهادی ناظر بر قدرت» (استقرار نظام کنترل و نظارت بر نظام سیاسی، ایجاد زمینه‌هایی جهت تعهد به پاسخگویی مقامات ارشد سیاسی و اداری) ۸) «پارلمان مستقل و نیرومند» ۹) «استقرار و تقویت نظام قضایی مناسب و مستقل» ۱۰) «استقرار نظام اداری مبتنی بر شایسته‌سالاری و انضباط مالی» ۱۱) «تقویت فرهنگ قانون‌مداری و برقراری حاکمیت قانون در جامعه» ۱۲) «زدودن روحیه چابلوسی و مجامله و اطاعت محض در اداره امور» ۱۳) «زدودن روحیه و باور به تبارگماری و رابطه سالاری در نظام دیوان سالاری» ۱۴) «پدید آوردن زمینه‌هایی برای ارتقا فرهنگ سلامت و تقویت جایگاه آموزه‌های فرهنگی و دینی مبتنی بر اخلاق مداری جامعه» ۱۵) «تقویت اراده سیاسی بر وفق منافع و مصالح ملی برای مبارزه بنیادین با فساد» ۱۶) «تدوین و اجرای برنامه‌ریزی راهبرد جامع تحول در نظام اداری کشور» (با تأکید بر مبارزه با کژتابی‌های مالی

و اداری در نظام دیوان‌سالاری کشور) ۱۷) «بهره‌گیری از نقش کلیدی تکنولوژی اطلاعات و ارتباطات در پیشگیری و کنترل فساد مالی - اداری» (۶)

بدیهی است، عناصر و راهکارهای هفده‌گانه یاد شده همچون کثیرالاضلاعی به هم پیوسته و مرتبط در ارتباطی پویا و جداناپذیر با یکدیگر قرار دارند. این منظومه در صورتی به شکلی موفق و کامیاب و کارآمد پدید می‌آید و ماندگار می‌شود، که همگی در یک بازه زمانی به طرز مناسبی اجرا شوند. بدیهی است رکود و ناکارآمدی در هر یک از این عناصر، رکود و حتی تباهی در مجموعه را موجب می‌شود. به ویژه این مجموعه در مورد کشور ایران - که براساس پژوهش‌ها و گزارش‌های انجام شده - همچنان از روند رو به افزایش و رشد نرخ فساد سازمان یافته و نهادینه شده در نظام دیوان‌سالاری خود رنج می‌برد، می‌تواند مورد بهره‌برداری قرار گیرد. (۷)

۵. جمع‌بندی و نتیجه

نقش تعیین کننده و تأثیرگذار فساد سازمان یافته و نهادینه شده در ناکارآمدی نظام دیوان‌سالاری کشور، و به تبع آن جلوگیری از تحول و اصلاحات بنیادین در آن، که موجبات توسعه نیافتگی به مفهوم عام آن را فراهم می‌کند، همواره مورد توجه پژوهشگران حوزه علوم اجتماعی و اصحاب مدیریت و سازمان بوده است. در نتایج پژوهش‌های شماری از پژوهشگران، تعیین رابطه‌ای معنادار میان افزایش کژتابی‌های مالی گسترده در ساخت و بافت نظام اداره امور کشورها - به ویژه کشورهای در حال توسعه - با افزایش رشد منفی اقتصادی و انهدام ساختارها و پایه‌های اقتصادی، تخریب معنادار نظام اجتماعی، اختلال در فعالیت‌های اجرایی و راهبردی سازمانی، فروپاشی نظام‌های سیاسی و هم‌چنین فروپاشی نظام فرهنگی، دینی و اخلاقی جامعه وجود دارد.

پدیده فساد گسترده و سازمان یافته به ویژه در جوامعی با دیوان‌سالاری تاریخی که همچون ایران با تکیه بر درآمد یک محصول - نفت - اداره می‌شود، با درجه تخریب بالاتر و مهلک‌تری موجب توسعه نیافتگی کشور می‌شود. در چنین وضعیتی هرگونه تلاش و برنامه‌ریزی جهت تحول در نظام اداری کشور و نیز تدوین و اجرای هرگونه برنامه‌های راهبردی توسعه با ناکامی و شکست قطعی مواجه می‌گردد.

ریشه‌شناسی و پیشینه‌شناسی پدیده مذموم فساد در دستگاه اداری و نظام دیوان‌سالاری کشور و شناسایی عناصر مخرب و مؤلفه‌های پدید آورنده و مقوم فساد در آن، نظیر فرهنگ

قانون‌گریزی و قانون‌ستیزی، «روحیه دورویی و ریاکاری»، «مجامله و چاپلوسی»، «رابطه-سالاری»، «طایفه‌سالاری»، «خرده فرهنگ بزهکاری»، «روحیه اطاعت محض»، «روحیه استبدادپذیری و استبدادگری»، و... نخستین گام ضروری در مبارزه با این پدیده ویرانگر به شمار می‌آید. در گام بعدی بهره‌گیری از آرای صاحب‌نظران و پژوهشگران و هم‌چنین استفاده از تجربه جوامع مشابه دیگر در تدوین و اجرای برنامه‌ها و راهکارهای مبارزه با فساد با نگرش بومی سازی این نظریه‌ها و تجربه‌ها، و در گام سوم- و نظر به پدید آمدن چرخه باطل، بسته و شیطانی گسترش و ماندگاری «فساد در نظام دیوان‌سالاری» و پدیده «توسعه نیافتگی» و تأثیرات متقابل این دو بر هم - ضرورت دارد ابعاد هدفه‌گانه مطرح شده در اثر حاضر، جهت مهار، کنترل و ریشه‌کن کردن فساد، را به مثابه منظومه‌ای بهم پیوسته و مرتبط با هم در نظر گرفته شود. در مجموع چنین به نظر می‌رسد در مورد کشوری نظیر ایران نیز، با توجه به آسیب‌های جبران‌ناپذیر، کژتابی‌های مالی سازمان یافته و نهادینه شده- که بمثابة عامل بازدارنده تحول نظام اداری کشور و به تبع آن مانع توسعه پایدار و همه جانبه کشور محسوب می‌شود- مبارزه و مقابله با آن را، به عنوان یک رسالت ملی که لازمه آن عزم و اراده‌ای ملی است تلقی کرد.

پی‌نوشت‌ها

۱. برخی از کشورهای در حال توسعه از جمله ایران - با توجه به تراز جهانی و با استانداردهای سازمان‌های معتبر بین‌المللی در وضعیت نامناسبی قرار دارند: براساس آمار جهانی فقط طی مدت ۸ سال (طی سالهای ۱۳۸۴ الی ۱۳۹۲) ایران از نظر شاخص‌های فساد مالی ۵۶ رتبه سقوط کرده، و در میان ۱۷۷ کشور به رتبه ۱۴۴ تنزل یافته است. این کشور تنها در سال‌های ۹۱ و ۹۲، ۱۱ رتبه تنزل داشته است.
۲. در حوزه‌های گوناگون دانشی - از جمله علم پزشکی - تفاوت‌های معناداری میان دو مفهوم «مشکل» و «مسئله» قائل می‌شوند. کارشناسان و متخصصان در هر حوزه‌ای از دانش تلاش می‌کنند که «مشکل» را ابتدا تبدیل به «مسئله» کرده- با توجه به ویژگی‌های هر یک - سپس به بررسی و ارائه برنامه‌ها و راه‌حل‌های متنوع و گوناگون برای حل مسئله مبادرت ورزند. در واقع وظیفه اصلی و نخستین صاحب‌نظران و نخبگان در حوزه‌های اجتماعی، اداری، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و پزشکی، مهندسی و علوم پایه، تبدیل «مشکل»‌های پدید آمده در آن زمینه‌ها به «مسئله» است. اهم تفاوت‌های این دو

مفهوم را می‌توان به قرار زیر خلاصه کرد: ۱) «مشکل» مبتنی به احساس اولیه (مثلاً درد)، و «مسئله» مبتنی بر ادراک (تشخیص درد و علت آن) است ۲) «مشکل» سطحی، و «مسئله» ژرف است ۳) «مشکل» کلی، و «مسئله» متمایز و معین است ۴) «مشکل» ذهنی و «مسئله» عینی است ۵) مشکل مرکب، و «مسئله» بسیط است. ۶) «مشکل» مبهم، و «مسئله» روشن و واضح است ۷) «مشکل» فاقد روش بررسی و «مسئله» دارای روش بررسی است ۸) «مشکل» غیرقابل حل، و مسئله قابل حل است ۹) «مشکل» قابل رؤیت برای عامه، و «مسئله» بیشتر قابل مشاهده توسط متخصصان و نخبگان است.

۳. سرجان ملکم به منظور عقد قرارداد و معاهده‌های تجاری و سیاسی (هرکدام در پنج ماده با ملحقاتی بسیار) در مجموع دویست و هفتاد و سه هزار لیره طلا هزینه کرد. این معامله‌ها، تماماً به زیان ایران و به سود دولت انگلیس بود. شایان ذکر است چندین ماه پس از آن، ابراهیم خان اعتمادالدوله، صدراعظم فتحعلی شاه که نسبت به سایرین شناخت و دقت نظری بیشتری به برنامه‌های استعماری که انگلیس داشت و قدری در اجرای مفاد معاهده‌ها تا اندازه‌ای تأمل می‌کرد، به دستور فتحعلی شاه قاجار به همراه بستگان و اقوامش به طرز فجیعی کشته شد. بعد از آن پادشاه، میرزا شفیع مازندرانی - که هنر اصلی‌اش سازگاری و بندوبست بستن با بیگانگان بود - به عنوان صدراعظم برگزید (ملکم سرجان ۱۳۸۰، ص سیزده)

۴. «خرده فرهنگ‌های بزهکاری» نقش کلیدی در گسترش فساد در نهاد دیوان‌سالاری ایفا می‌کند. تعدادی از پژوهشگران بر این باوراند که برخی از خرده‌فرهنگ‌ها مشوق فعالیت فعالیت‌های مجرمانه هستند. بدین ترتیب که بررسی عوامل اجتماعی و اقتصادی جرم در گرو توجه به بحران‌های اقتصادی و مشکلات اجتماعی جامعه است. شماری از جامعه‌شناسان بر الگوی بی‌سازمانی اجتماعی تأکید دارند، که ریشه‌های آن را در شهرهای بزرگ و مناطق حاشیه‌ای این شهرها، که مملو از جمعیت مهاجران و اقلیت‌های متعدد است، می‌توان یافت. این پدیده از یکسو، به بروز میزان بالایی از ناهمگنی اجتماعی و فرهنگی منجر می‌گردد، از سوی دیگر عامل متلاشی شدن سازمان اجتماعی و هنجارهایی می‌شود که رفتار منحرف را امری عادی می‌گرداند. «کلووارد و «اولین» در این زمینه معتقدند افرادی که نمی‌توانند با نظم اجتماعی مشروع یا خرده‌فرهنگ‌های بزهکاری به کسب درآمدهای عظیم نائل آیند دچار بیماری‌های روانی یا اعتیاد می‌شوند. به سخن دیگر جرم از فقدان الگوی اجتماعی روشن، از رفتار به هنجار منتج

می‌شود. افزایش تعارض در هنجارها، که با مهاجرت همراه است و به تکرار سریع جامعه منتهی می‌گردد به «تعارض فرهنگی» شدت می‌بخشد و برای بروز جرایم، زمینه مساعدی پدید می‌آورد. در این وضعیت، «خرده‌فرهنگ بزهکاری» به نظامی از ارزش‌ها و باورهایی گفته می‌شود، که ارتکاب اعمال خلاف را تشویق و منزلت افراد را براساس این اعمال تعیین می‌کند، و با افراد خارج از محیط اجتماعی بزهکاران روابط خاص برقرار می‌سازد. «خرده‌فرهنگ‌های انحرافی بزهکاران»، اساساً معدل محروم ماندن طبقات پائین جامعه از فرصت‌های مشروع رسیدن به موفقیت تلقی می‌شوند، که در رقابت برای دستیابی به منزلت اجتماعی، طبقات محروم، «خرده‌فرهنگ بزهکاری» را پایه‌گذاری می‌کنند ... (گیدنز ۱۳۸۳: ۱۴۰-۱۴۶) / (Cloward, R. & L. Ohlin, 1960)

۵. مجموعه‌ای از سازوکارهای پنجگانه کنترل فساد شامل «اصلاح مدیریت دولتی و مالیه عمومی»، «نهادینه کردن نظارت در نظام سیاسی»، «گسترش جامعه مدنی»، «افزایش پاسخگویی مقامات سیاسی»، «افزایش رقابت در اقتصاد» و در آثار پژوهشگران - طی دهه‌های ۸۰ تا ۲۰۰۰- ارائه گردیده است.

(Wade 1982/ Strausman 2001/ Rublin 1982)

و برخی نیز ارتقای «نظام سلامت ملی» را در زمینه پیشگیری و کنترل فساد سازمان یافته در هشت رکن به هم وابسته - شامل: اراده سیاسی، اصلاحات اداری، نهادهای نظارتی، مجلس، آگاهی عمومی، قوه قضائیه، رسانه‌ها و بخش خصوصی - در نظر گرفته و توصیه کرده و تأکید ورزیده‌اند. اگر چند رکن تضعیف شوند، برخی نتایج این مجموعه از جمله «کیفیت زندگی»، «حاکمیت قانون» و نهایتاً «توسعه پایدار» دچار رکود می‌گردند. هرگاه این هشت رکن همچون منظومه‌ای به هم پیوسته توسط نهادهای مردمی و مدنی مراقبت و نظارت شدند «نظام سلامت ملی» تکوین و پایدار خواهد شد.

(Stalen hurstad langseth 1997: 312)

۶. نظر به اینکه شفافیت، منهدم‌کننده فساد به شمار می‌آید، لذا راهبردهای اخیر پژوهشگران برای مقابله با فساد مبتنی بر فناوری اطلاعات و ارتباطات شکل گرفته است. در واقع، بر وفق آرای برخی پژوهشگران، «دولت الکترونیک» نماد این فرایند شفافیت در امور و عملکرد دست‌اندرکاران امور به شمار می‌آید. در دولت الکترونیک، با دستیابی عموم مردم به اطلاعات و پاسخگویی بیشتر دولت به شهروندان، فساد مهار

می‌شود در واقع شفافیت، همزمان با امکان دستیابی افراد به متصدیان امور در بخش دولتی زمینه‌های ریشه‌کن کردن فساد اداری را فراهم می‌کند (Bhargara and Bolongaita 2001/ Mohabbat Khan 2004). هرچند گروهی دیگر از پژوهشگران در این حوزه، تأثیر فناوری اطلاعات بر کنترل فساد در بخش دولتی را متغیر می‌دانند و بر این باورند که نمی‌توان آن را «نوش داروی» کنترل فساد دانست. (Porter & Miller 1995)

۷. نتایج پژوهش در زمینه اندازه‌گیری فساد مالی در ایران با استفاده از منطق فارس «رویکرد اقتصادی» نشان‌دهنده روند شاخص فازی فساد در ایران - از سال ۱۳۶۳ الی ۱۳۴۸ / ۱۳۴۸ الی ۱۳۵۳ / ۱۳۵۳ الی ۱۳۵۸ ... و از بعد از جنگ تحمیلی ۱۳۶۸ و نیز ۱۳۷۳ الی ۱۳۸۹ - روند افزایش شاخص فازی فساد مشاهده می‌شود (پژوهشنامه اقتصادی، زمستان ۱۳۸۰). در دوره پهلوی دوم سیر صعودی اختلاس و سوءاستفاده‌های مالی مقامات عالی رتبه دولت و حکومت - یعنی فساد سازمان یافته و گسترده در دستان هزار فامیل و وابستگان درباری بود - که در دوره زمانی افزایش ناگهانی بهای نفت به اوج رسید. در واقع می‌توان یکی از دلایل اقبال عمومی مردم به انقلاب سال ۵۷ را، مطالبه تاریخی مهار و ریشه‌کن شدن فساد حکومتی دانست. پس از پیروزی انقلاب و خاتمه یافتن جنگ، باز هم ماجرای دیرینه پای سوءاستفاده‌های میلیاردی و پدید آمدن گروه‌های ذی‌نفوذ در نهادهای دولتی و حکومتی، احیا و مرسوم گشت. البته این وضعیت نامناسب و نابهنجار همراه با افزایش بهای نفت (طی سالهای ۸۴ الی ۹۲)، و درآمد افسانه‌ای آن برای ایران، موجب شکستن رکورد نرخ و میزان فساد مالی در تاریخ ایران شد. وضعیتی که به مانعی جدی برای اجرا و تحقق اهداف برنامه‌های توسعه کشور بدل گشت.

فهرست منابع

- آپتون، جوزف ام، ۱۳۵۹. *نگرشی بر تاریخ ایران نوین*، ترجمه یعقوب آژند، انتشارات نیلوفر.
- آدمیت، فریدون، ۱۳۶۲. *امیرکبیر و ایران*، خوارزمی.
- آلن بیل جیمز، ۱۳۸۷. «سیاست در ایران - گروهی، طبقات و نوسازی»، ترجمه علی مرشدی‌زاد، نشر اختران.
- ترکمان محمد، ۱۳۷۶. *مقاله دارایی رضاشاه*، کتاب هفتم، مؤسسه تاریخ ایران.
- تنکابنی، حمید، ۱۳۸۳. *درآمدی بر دیوان‌سالاری در ایران*، شرکت انتشارات علمی - فرهنگی.
- توماس ۱۳۶۵. *بزرگان فلسفه*، ترجمه فریدون بدره‌ای، شرکت انتشارات علمی - فرهنگی.
- توماس هنری، ۱۳۶۲. «بزرگان فلسفه»، ترجمه فریدون بدره‌ای، تهران، انتشارات علمی - فرهنگی.
- خواجه نظام‌الملک ۱۳۷۷. *سیاست‌نامه (سیرالملوک)*. به کوشش دکتر جعفر شعار، چاپ نهم، شرکت سهامی کتابهای جیبی
- طباطبایی محیط (بی‌تا)، *مجموعه آثار میرزا ملکم خان*، تهران، انتشارات علمی
- گیدنز، آنتونی، ۱۳۸۳. «جامعه‌شناسی» ترجمه صبوری، نشر نی.
- ملکم، سرجان، ۱۳۸۰. ترجمه میرزا اسماعیل حیرت، *تاریخ کامل ایران*، تصحیح قمی‌نژاد، به کوشش علی اصغر عبدالهی، تهران، انتشارات افسون.
- Alatas Syed Hussein 1990. "Corruption: Its Nature, cause and Function Aldershot and Brookfield, Avebury.
- Amnuldson, Inge. 2000, "Corruption: Definition and Concept, Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights.
- Anti Corruption online: Professional and Business Women Against Corruption. October 20th, 2003.

- Azfar, Omar; Young Lee, Anand Swamy. 2000, "The Cause and Consequences of Corruption", Annals of the American Academy of Political and Social Science.
- Bhargava, V.K. and Bolorgation, E. 2001. "Making National Anticorruption Policies and Programs Move Effective: An Analytical Framework" June 18, [www.fac.nus.edu.sg/ppp/docs\[19April2004\]](http://www.fac.nus.edu.sg/ppp/docs[19April2004])
- Cloward, R. and L. Ohlin, 1960. Delinquency and Opportunity, New York: free press.
- Davis, Nanette and Clarice Stasz. 1990, Social control of Deviance: A Critical Perspective. New York: MG Graw Hill.
- Durkheim, Emile. 1951. Suicide: A study in sociology, New York: the free press.
- Gould D. J. 1991. Administration Corruption: Incidence, Causes, and Remedial Strategies in a Farazmand (eds). Handbook of comparative and Development Public Administration New York: Marcel Decker, Inc.
- Houghton, J. and Burgess, S. 2004. "How Information Technology Governance, Control and Assurance Skills Enhance Electronic Records Management Programs" August 17, [www.warbankk.ud.or\[12 April 2004\]](http://www.warbankk.ud.or[12 April 2004]).
- Klitaard, R. 1991, Adjusting to Reality: Beyond State versus Market, in economic Development International Center for Economic Growth, San Francisco. CA.
- Mauro P. 1995. Corruption and Growth Quarterly Journal of Economics LX(3).
- Mauro P. 1997. "Why wavy? about corruption" Economic Issue, Vol.6.
- Merton, Robert. 1968. Social Theory and Social Structure, New York: the free press.
- Mohabbat Khan, 2004. "Political and Administratiive Corruption: Concepts Comparative Experiences and Bangladesh Case" August.
- Noonan J. T. 1984, Bribes. University of California. CA.
- Porter, M. and Millar, V. 1995. "How Information Gives Goue. Competitive Advantage", Harvard Business Review, July-August.

- Rose, Acherman Susan, 1999. *Corruption and Government: causes consequences and reform* Cambridge University Press.
- Rublin, S.J., 1982. *International Aspects of the Control of Illicit Payment*, Syracuse Journal of International Law and Government, Vol.9.
- Runcima, 1964. *Relative Deprivation and Social Justice. A Study of Attitudes to Social Inequality in twentieth century England*. Berkley: U of Cal press.
- Schroth, P.W. et al ... 2001. "Transparency and Information Technology", December 14, www.rh-ed-stodder/Be/Tranpit-aabd.d.c [14 April 2004]
- Siew-Wash Y. 1973. *Some Aspects of Corruption National Youth Leadership Training Institute Journal*.
- Stapen Hurst. F. and Langseth, 1997. *The Role of the Public Administration in Fighting Corruption*, International Journal of Public Sector Management Vol.14, No.5
- Strausman, Jeffiry D and Zhame, M., 2001. *Chinies Administrative Reforms in International Perspective*. International Journal of Public Sector Management, Vol. 14, No.5
- Treisman, Danial, 2000. "The Case of Corruption: a cross national Study", Journal of Public Economic 76.
- Wade, R. 1982. *The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India*. Journal of Development Studies, Vol. 18.