

فساد و ابعاد آسیب‌شناسی آن در نظام اداری ایران

نگارش: دکتر رضا علی محسنی*

۱- بیان مسأله

سبب است که در این جوامع شرایط بهتری برای بروز فساد وجود دارد؛ انگیزه ثروت‌اندوزی سخت‌نیر و مند است و این انگیزه را تهیدستی و پایین بودن درآمد کارمندان تقویت می‌کند. با توجه به بهره‌مندی 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 در آمد دولت را کاهش و هزینه‌های آنرا افزایش می‌دهد و در نتیجه به افزایش کسری بودجه دولت می‌انجامد. همچنین فساد مالی، بر نابرابری درآمدها می‌افزاید زیرا به کسانی که وضع مناسبی برای سوءاستفاده و رشوه‌خواری دارند، امکان می‌دهد به بهای پامال کردن حقوق دیگران، به تأمین منافع خود بپردازند.

آسیب‌شناسی فساد را از یک سو باید در چارچوب 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

فساد اداری و اقتصادی، پدیده و مسأله‌ای جهانی است که به گونه چشمگیر در سایه تحولات سیاسی-اقتصادی و اجتماعی، ابعادی تازه و پیچیده‌تر یافته است. فساد بویژه فساد مالی یک بیماری پیشرفته اقتصادی-اجتماعی است (مانند سرطان) که افزون بر متلاشی کردن سازمان از درون، بی‌رحمانه از یک سازمان به سازمانی دیگر و از یک نهاد به نهادی دیگر سرایت می‌کند و به فروپاشی نظام سیاسی می‌انجامد.

پژوهش‌ها نشان می‌دهد که فساد به کاهش سرمایه‌گذاری 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 سربر آوردن سازمانهایی هراس‌انگیز مانند «مافیا» فراهم سازد.

فساد در کشورهای رو به توسعه و در حال گذار بسیار گسترده‌تر از کشورهای توسعه یافته است و این به علت متفاوت بودن شهروندان این کشورها نیست، بلکه بدان

از چنین ساختار و شرایطی است، تحلیل کرد.

۲- ضرورت مبارزه با فساد

گسترش فساد مالی به درستی بعنوان یکی از مهمترین موانع فراراه پیشرفت‌های اقتصادی برشمرده شده است و درجه بالای فساد مالی می‌تواند به ناکارآمدی سیاست‌های دولت بینجامد. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که فساد سبب کاهش سرمایه‌گذاری می‌شود و در نتیجه فعالیت‌های اقتصادی را از مولد بودن به سوی رانت‌ها و فعالیت‌های زیرزمینی می‌راند.

فساد گسترده و فراگیر یکی از نشانه‌های ضعف حاکمیت است؛ هرچند کارکرد ضعیف حاکمیت می‌تواند به گونه مستقیم روندرشد 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 کجرفتاری‌های 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 تأمین منافع شخصی نیست بلکه می‌تواند در راستای تأمین 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 برداریم، فساد هم برداشته می‌شود. از دید «بکر»، سهم بزرگ فساد در کشور مربوط به دولت است یا در دولت رخ می‌دهد؛ هرچند فساد در بخش خصوصی هم وجود دارد.

«گری» و «کافمن» فساد را بهره‌برداری از ادارات دولتی برای سود شخصی تعریف کرده‌اند (Gray, Kaufman,

1998) «گونار میردال» فساد را به معنایی گسترده‌تر نگریده و معتقد است همه گونه‌های انحراف یا اعمال قدرت شخصی و بهره‌جویی نامشروع از مقام شغلی را می‌توان فساد دانست. گذشته از تقسیم‌بندی‌های ماند 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 دریافت رشوه برای نادیده گرفتن استانداردها 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 کوتاهی 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 زیان آور و با اهمیت نمی‌دانند که خواستار تنبیه کسانی باشند که مرتکب آن می‌شوند. نمونه گویای فساد سفید، چشم‌پوشی از موارد نقض مقرراتی است که بر اثر دگرگونی‌های اجتماعی و فرهنگی ضرورت خود را از دست داده است. (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۵۱۶)

○ فساد اداری و اقتصادی، پدیده و مسأله‌ای جهانی است که به گونه چشمگیر در سایه تحولات سیاسی-اقتصادی و اجتماعی، ابعادی تازه و پیچیده‌تر یافته است. فساد بویژه فساد مالی یک بیماری پیشرفته اقتصادی-اجتماعی است (مانند سرطان) که افزون بر متلاشی کردن سازمان از درون، بی‌رحمانه از یک سازمان به سازمانی دیگر و از یک نهاد به نهادی دیگر سرایت می‌کند و به فروپاشی نظام سیاسی می‌انجامد.

- ۴- فساد در قراردادهای پیمانکاران 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 بر می‌گیرد. 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 مراجعہ کنندگان، پیش انداختن کار دوستان و آشنایان و... را نیز نمونه‌هایی از فساد اداری به شمار می‌آورند. (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۴).
- «مورنوآ کامپو» و «هربرت ورلین» میان فساد تصادفی و فساد نظام مند فرق گذاشته‌اند. 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 گونه‌ای 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. مورنوآ کامپو فساد نظام مند را «فساد حاد» می‌نامد.
- همچنین فساد را می‌توان 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 زدوبندهای سیاسی، همزاد این گونه فسادها به شمار می‌آید. اصطلاح «فساد بالانشینان یقه سفید» را برای مورد نخست می‌توان به کار گرفت. این گونه مفاسد در بخش واردات، مزایده‌ها، مناقصه‌ها، 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 کارسازیهایی غیر قانونی در این

○ فساد در کشورهای رو به توسعه و در حال گذار بسیار گسترده‌تر از کشورهای توسعه یافته است و این به علت متفاوت بودن شهروندان این کشورها نیست، بلکه بدان سبب است 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 بهره‌مندی افراد فاسد از رانت اقتصادی، بویژه درآمدهای ناشی از فساد مالی کلان، بیشتر آنان وضع و ارتباطات بهتری نسبت به افراد درستکار دارند.

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

- ۱- بهره‌جویی شخصی از ابزارها و اموال دولتی
 - ۲- کم کاری، گزارش مأموریت ساختگی، گذراندن 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- بهره‌جویی از امکانات اداری برای پیشبرد اهداف سیاسی از سوی کارمندان بلندپایه و سیاستمداران
 - ۵- فساد قانونی با هدف سود بردن سیاستمداران و کارمندان دولت
 - 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

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 درآمد سرانه کاهش می‌یابد. از سوی دیگر، چنین می‌نماید که روند سرمایه‌گذاری خارجی با سطوح رشوه‌خواری ارتباط مستقیم دارد.

شاخص فساد (Corruption Perception Index) نخستین بار از سوی «سازمان بین‌المللی شفافیت» در ۱۹۹۵ منتشر شد. این سازمان شاخص فساد را چون دیگر متغیرهای اقتصادی، اندازه‌گیری و معرفی می‌کند. شاخص فساد (CPI)، میزان فساد را از صفر تا ده اندازه‌گیری می‌کند. بر پایه این شاخص، صفر بیشترین فساد و ده، کمترین فساد را نشان می‌دهد. برای نمونه در ۲۰۰۱، فنلاند با رقم ۹۰۹ پاک‌ترین کشور بوده و بنگلادش با ۰/۴ بیشترین فساد را در میان کشورهای جهان داشته است. در واقع CPI «طرف عرضه فساد» را نشان می‌دهد.

سازمان بین‌المللی 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 اندازه‌گیری می‌کند. این شاخص نیز همانند CPI با ارقام

سطح صورت می‌گیرد. (همان ص ۳۱-۳۰) گذشته از رشوه‌دهی به مقامات رسمی داخلی و خارجی که در همه اسناد منطقه‌ای پیشین و نیز «کنوانسیون پالرمو» مصداق فساد شناخته شده است، موارد زیر نیز به‌شمار می‌آید:

- سوءاستفاده 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
- سوءاستفاده از مسئولیت برای سود شخصی
- ثروت‌اندوزی غیر قانونی در سایه سوءاستفاده از مسئولیت و مقام رسمی
- بهره‌جویی از اطلاعات طبقه‌بندی شده یا محرمانه با هدف انتفاع شخصی
- تغییر کاربری و بهره‌برداری نادرست از اموال عمومی
- به دست آوردن سودهای نامشروع
- پول‌شویی
- جرایم مرتبط با حسابرسی
- دلالتی نفوذ از سوی افراد
- «سازمان جهانی شفاف‌سازی»، رشوه دادن و رشوه گرفتن را نیز از نشانه‌های آشکار فساد می‌داند.

۶- پرسشهای آغازین:

- ۱- آیا فساد متأثر 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 سرمایه‌گذاری 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؟

○ گسترش فساد مالی به درستی بعنوان

یکی از مهمترین موانع فراراه پیشرفت‌های اقتصادی بر شمرده شده است و درجه بالای فساد مالی می‌تواند به ناکارآمدی سیاست‌های دولت بینجامد. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که فساد سبب کاهش سرمایه‌گذاری می‌شود و در نتیجه فعالیتهای اقتصادی را از مولد بودن به سوی رانت‌ها و فعالیت‌های زیرزمینی می‌راند.

همچنین جدول ۲، وضع ۱۰۰ کشور جهان را از لحاظ فساد اداری در سال ۲۰۰۳ نشان می‌دهد. (ریبسی، ۱۳۸۳: ۱۸۷)

جدول ۲: رتبه‌بندی کشورهای جهان (منتخب) از حیث فساد اداری در سال ۲۰۰۳

رتبه کشور	نام کشور	نمره شاخص (CPI)
۱	فنلاند	۹/۷
۲	ایسلند	۹/۶
۳	دانمارک	۹/۵
	نیوزیلند	
۵	سنگاپور	۹/۴
۶	سوئد	۹/۳
۷	هلند	۸/۹
	استرالیا	۸/۸
۸	تروژ	۸/۸
	سویس	۸/۸
	کانادا	۸/۷
۱۱	لوکزامبورگ	۸/۷
	انگلستان	۸/۷
۱۴	اتریش	۸
	هنگ کنگ	۸
۱۶	آلمان	۷/۷
۱۷	بلژیک	۷/۶
۱۸	ایرلند	۷/۵
	آمریکا	۷/۵
۲۰	شیلی	۷/۴
۲۱	اسرائیل	۷
	ژاپن	۷
۲۳	فرانسه	۶/۹
	اسپانیا	۶/۹
۲۵	پرتغال	۶/۶
۲۶	عمان	۶/۳
۲۷	بحرین	۶/۱
	قبرس	۶/۱
۲۹	اسلونی	۵/۹
۳۰	بوتسوانا	۵/۷
	تایوان	۵/۷
۳۲	قطر	۵/۶
۳۳	استون	۵/۵

صفر تا ۱۰، بیشترین فساد تا کمترین فساد را اندازه‌گیری می‌کند. (محمودی، ۱۳۸۲)

نکته مهم در این زمینه، اندازه و دامنه فساد است چرا که از دید برخی اقتصاددانان فساد در همه کشورهای وجود دارد ولی درجه و دامنه آن بسیار متفاوت است. مقادیر عددی این شاخصها نیز همگی درجه و اندازه فساد را نشان می‌دهد. بر پایه شاخص CPI در ۱۹۹۹ فنلاند، سوئد، کانادا و سنگاپور به ترتیب پاک‌ترین کشورهای بوده‌اند و روسیه با رقم ۲/۴ بیشترین فساد را داشته است.

در ۲۰۰۲ نیز کشورهای یاد شده در کنار هلند باز هم از پاک‌ترین کشورهای بوده‌اند و مانند دوره‌های پیش روسیه با رقم ۲/۷ از کشورهای پر فساد معرفی شده است. (همان، ۲۴)

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 بین‌المللی شفافیت» که در مجله اکونومیست در اول فوریه ۲۰۰۳ به چاپ رسیده است، فنلاند و سنگاپور همچنان با بالاترین رقم CPI پاک‌ترین کشورهای نیجریه و بنگلادش بعنوان کشورهای گرفتار فساد مالی زیاد معرفی شده‌اند.

جدول ۱: شاخص فساد در کشورهای منتخب

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

۳/۳	دومینیک	۷۱	۵/۵	اروگوئه	
۳/۳	مصر	۷۲	۵/۲	ایتالیا	۳۵
۳/۳	غنا	۷۳	۵/۳	کویت	
۳/۳	مراکش	۷۴	۵/۲	مالزی	۳۷
۳/۳	تایلند	۷۵	۵/۲	امارات عربی متحده	
۳/۲	سنگال	۷۶	۴/۹	تونس	۳۹
۳/۱	ترکیه	۷۷	۴/۸	مجارستان	۴۰
۳	ارمنستان	۷۸	۴/۷	لیتوانی	۴۱
۳	ایران		۴/۷	نامیبیا	
۳	لبنان		۴/۶	کوبا	۴۳
۳	مالی		۴/۶	اردن	
۳	فلسطین		۴/۶	توباگو	
۲/۸	هندوستان	۸۳	۴/۵	بلیز	۴۶
۲/۸	مالاوی		۴/۵	عربستان سعودی	
۲/۸	رومانی		۴/۴	موریس	۴۸
۲/۷	موزامبیک	۸۶	۴/۴	آفریقای جنوبی	
۲/۷	روسیه		۳/۴	کاستاریکا	۵۰
۲/۶	الجزایر	۸۸	۳/۴	یونان	
۲/۶	ماداگاسکار		۳/۴	کره جنوبی	
۲/۶	نیکاراگوئه		۴/۲	بلاروس	۵۳
۲/۶	یمن		۳/۹	برزیل	۵۴
۲/۵	آلبانی		۳/۹	بلغارستان	
۲/۵	آرژانتین		۳/۹	چک	
۲/۵	اتیوپی	۸۹	۳/۸	جامائیکا	۵۷
۲/۵	گامبیا		۳/۸	لاتویا	
۲/۵	پاکستان		۳/۷	کلمبیا	۵۹
۲/۵	فیلیپین		۳/۷	کرواسی	
۲/۵	تانزانیا		۳/۷	السالوادور	
۲/۵	زامبیا		۳/۷	پرو	
۲/۴	گواتمالا	۱۰۰	۳/۷	اسلواکی	
۲/۴	قزاقستان		۳/۶	مکزیک	۶۴
۲/۴	مولداوی		۳/۶	لهستان	
۲/۴	ازبکستان		۳/۴	چین	۶۶
۲/۴	ونزوئلا		۳/۴	پاناما	
۲/۴	ویتنام		۳/۴	سریلانکا	
			۳/۴	سوریه	
			۳/۳	بوسنی و هرزگوین	۷۰

در خصوص رتبه بندی «سازمان بین المللی شفافیت»،
تحلیل زیر در خور توجه است:
۱- گرچه فساد اداری و مالی به خودی خود،

این ثبات، از يك سو از نهادینه شدن نظارت‌های عمومی و از سوی دیگر کاهش مداخله دولت به کمترین اندازه منطقی در عرصه فعالیت اقتصادی بازمی‌گردد.

۶- فساد در ایران و زمینه‌های تاریخی آن

سازمان بین‌المللی شفافیت به علت نداشتن دسترسی به آمار و اطلاعات مورد نیاز نتوانسته است رتبه ایران را بر پایه شاخص CPI یا BPI نشان 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 بعنوان شاخص جانشین برای CPI به کار برد، کشورها را بر پایه درجه آزادی اقتصادی رتبه‌بندی می‌کند و بیان می‌دارد که هرچه آزادی اقتصادی کمتر و مقررات دست و پاگیر 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. بدین‌سان بر پایه این شاخص ایران در شمار کشورهایی است که به علت پایین بودن درجه آزادی اقتصادی گرفتار فساد مالی چشمگیرند. (محمودی، ۱۳۸۲: ۲۴۰-۲۳۹)

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 را بهتر دریافت. برخی از ویژگی‌های ساختار اداری در آن مرحله چنین بوده است:

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

- به مقاطعه دادن درآمد زمینهای کشاورزی دولتی یا درآمدهای مالیاتی آنها (و مالیاتها به‌طور 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

○ «مورنوآ کامپو» و «هربرت ورلین» میان فساد تصادفی و فساد نظام‌مند فرق گذاشته‌اند. فساد تصادفی مانند خطا در بازی فوتبال است که داور با زدن يك ضربه مستقیم آن را جریمه می‌کند؛ اما فساد نظام‌مند مانند تشویق خشونت در بازی فوتبال است به گونه‌ای 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. مورنوآ کامپو فساد نظام‌مند را «فساد حاد» می‌نامد.

موضوعی دیرپا است که از صدها سال پیش مطرح بوده، اما مجال کار و برنامه‌ریزی در این زمینه به تازگی فراهم شده است.

۲- در بررسی سایت سازمان بین‌المللی شفافیت (غیر دولتی) اطلاعات موجود نشانگر رتبه‌بندی کشورها بر پایه شاخص‌های این سازمان از سال ۱۹۸۰ تا کنون 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 رتبه‌بندی‌ها نشانگر دگرگونی چشمگیر وضع برخی از کشورهای رو به توسعه است. بر پایه رتبه‌بندی سال ۱۹۹۷، هند و پاکستان و روسیه به ترتیب در رده‌های ۴۵ و ۴۸ و ۴۹ بوده‌اند، در حالی که در رتبه‌بندی سال ۲۰۰۳ که ایران در رده ۷۹ آمده است، هند و پاکستان و روسیه به ترتیب در رده‌های ۸۲ و ۹۲ و ۸۶ جای گرفته‌اند که این، از يك سو نشانگر دگرگونیها در رتبه‌بندی و از سوی دیگر بدتر شدن وضع این کشورها در سنجش با ایران در رتبه‌بندی سال ۲۰۰۳ است.

۳- رتبه برخی از کشورهای توسعه یافته مانند آلمان و دانمارک دستخوش دگرگونی چشمگیر نشده است.

- جدا نبودن منابع مالی اداری و شخصی از هم
- نبودن يك نظام منظم پرداخت حقوق و پاداش در
بورو کراسی دولتی و به تعویق افتادن حقوق کارمندان دستگاه
دولت، ارتشیان و... در بسیاری موارد حتی تا يك سال یا
بیشتر. در چنین شرایطی این احتمال که مقام اداری بیشتر
همانند يك سوداگر رفتار کند، افزایش می‌یابد. در این
ساختار سنتی، او شغل خود را يك منبع درآمد انحصاری
می‌شمارد؛ منبعی که با خریدن یا در سایه گونه‌ای رابطه
سیاسی، خوبشاوندی یا شخصی به دست آمده است. از این
رو می‌کوشد تا هنگامی که این انحصار را در اختیار دارد
بیشترین بهره‌برداری را از آن بکند. (صبوری ۱۳۸۰:
۲۴۹-۲۴۸) در نظام استبدادی پیش از مشروطیت،
دیوان‌سالاری دولتی در واقع دستگاهی استوار بر زور و ستم
بود که در آن، شاهزادگان، امیران، خانها و بزرگ مالکان بیشتر
مقامهای بالای اداری را در اختیار داشتند. رشوه‌خواری،
تقلب، اخاذی و سرقت نه تنها در رده‌های بالا که در سطوح
پایین دستگاه اداری نیز رایج بود و بلندپایگان و دولتمردان در
این کارها با یکدیگر رقابت می‌کردند (همان، ص ۱۰۰).
در چنین شرایطی انگیزه فساد اداری ممکن بود از سوی
مقامات اداری یا دیگر گروه‌های پرنفوذ در ارتباط با آنها پدید
آید. برای نمونه، بزرگ مالکان و بازرگانان و دیگر گروه‌ها به
مقامات اداری رشوه می‌دادند. البته بزرگ مالکان، خود
برخی از مقامات اداری را در دست داشتند، مانند حکام
ولایات که عهده‌دار وصول مالیاتها بودند و امور محلی را اداره
می‌کردند. گذشته از این گروه‌ها، گروه‌های دیگری برای
نمونه نانوایان و قصابها و... به مقامات شهری رشوه یا
باصطلاح «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 باز می‌گذاشتند.
اصلاحات اداری در ایران، بویژه در ارتباط با فساد اداری،
پیشینه‌ای 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
رشوه‌خواری، بخشنامه‌هایی خطاب به دستگاههای دولتی و
حکومت‌های محلی در ولایات 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» (مستوفی، ۱۳۶۴: ۱۱۸).

اما این اقدامات و اصلاحات بیهوده بود و نتوانست جلوی
گسترش فساد اداری را بگیرد. مستوفی، علت بی‌نتیجه
ماندن این کارهای 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 نمی‌کرده‌اند یا با ظاهر سازی به اجرا
می‌گذاشته‌اند. (همان، ص ۱۰۳)

بررسی‌ها در ایران گویای آن است که در دو دهه اخیر
فساد اداری و مالی گسترش چشمگیر یافته و رفته رفته
به گونه پدیده‌ای عادی در آمده است.

با توجه به پیچیدگی، و گوناگونی و گستردگی پدیده فساد
و روندر و به 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 تأکید مقام معظم رهبری بر
ضرورت مبارزه با مفاسد اقتصادی و برخورد قانونی و بهنگام
با مفسدان اقتصادی، فعالیت چشمگیر داشته است.

در شهریور ۱۳۸۴، حجة الاسلام والمسلمین عبدالرضا
ایزدپناه سخنگوی ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی در
گزارشی از عملکرد چهار ساله 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
بیت‌المال خبر داد. (آفرینش، ۱۳۸۴: ۲)

وضع فساد اقتصادی و اداری در کشور به گونه‌ای است
که از دید برخی کارشناسان و مسئولان به زودی به يك
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
برکناری آنان از مناصب دولتی، جلوی فساد پیش از رخ دادن
گرفته شود.

ادامه دارد