

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

حمید تنکابنی\*

### چکیده

نظام دیوان‌سالاری دارای جایگاهی رفیع، تعیین‌کننده، و تأثیراتی شگرف در فرایند توسعه پایدار کشورهای در حال توسعه است. این نقش، به‌ویژه، در آن گروه از کشورهایی پررنگ‌تر می‌شود که دارای دیوان‌سالاری تاریخی‌اند و اقتصاد آن‌ها اساساً متکی بر درآمد سرشار از فروش یک محصول (نظیر نفت) است. رشوه، اختلاس، ویژه‌خواری، و انواع گوناگون فساد سازمان‌یافته و نهادینه‌شده در نظام اداری این قبیل کشورها اگر مهار، تعدیل، و ریشه‌کن نشود، به مرور زمان به نوعی فرهنگ در سازمان اداری کشور تبدیل می‌شود و امکان هرگونه تحول بنیادین در آن و توسعه اداری را منتفی می‌کند. در پی آن، به‌صورت عاملی بازدارنده در توسعه اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، و فرهنگی درمی‌آید و مانع دستیابی کشورها به توسعه‌ای پایدار و همه‌جانبه می‌شود. دور باطل و شیطانی «کژتابی‌های مالی سازمان‌یافته و ماندگار» در تاروپود نظام دیوان‌سالاری کشور و پدیده «توسعه‌نیافتگی» و تأثیرات متقابل این دو در یک‌دیگر، این‌گونه جوامع را به اردوگاه کشورهای همواره عقب‌مانده سوق می‌دهد. بدیهی است این قبیل کشورها با برخورداری از عزم و اراده‌ای ملی می‌توانند با تدوین و اجرای برنامه‌ها و راه‌کارهای مهار، تعدیل، و درنهایت ریشه‌کن کردن این نوع فسادها این چرخه باطل را در هم بشکنند و زمینه و بستری مناسب را برای تبدیل شدن به کشوری توسعه‌یافته فراهم کنند.

**کلیدواژه‌ها:** نظام دیوان‌سالاری، کژتابی‌های مالی - اداری سازمان‌یافته، فساد مالی سازمان‌یافته، خرده‌فرهنگ‌های بزه‌کاری، توسعه پایدار، دیوان‌سالاری تاریخی.

---

\* دانشیار پژوهشکده مطالعات اجتماعی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، tonkadoni@ihcs.ac.ir  
تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۳/۱۶، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۴/۳۰

## ۱. مقدمه

یکی از عوامل تعیین‌کننده و تأثیرگذار در ناکارآمدی نظام دیوان‌سالاری کشورها، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، کژتابی‌های مالی-اداری سازمان‌یافته و نهادینه‌شده در سازمان‌ها و لایه‌های درونی نظام اداری جوامع است. از سوی دیگر، با توجه به جایگاه ویژه و بسیار پراهمیت نهاد دیوان‌سالاری در فرایند توسعه پایدار و تحقق اهداف آن در برخی از کشورها، شناخت نحوه پدیدآمدن و نهادینه‌شدن فساد گسترده اقتصادی-اداری و سلطه خرده‌فرهنگ‌های بزه‌کاری در این حوزه اهمیتی حیاتی در سرنوشت این کشورها پیدا می‌کند. پژوهش در این حوزه خاص، به‌ویژه در گروهی از کشورها که مشخصاتی به شرح زیر دارند، اهمیتی دوچندان و تعیین‌کننده می‌یابد:

الف) از زمره کشورهای در حال توسعه محسوب شوند؛ ب) جوامعی که اقتصاد و چرخه کار و اداره امور آن‌ها بر درآمد ناشی از یک محصول راه‌بردی (تک‌محصولی نظیر نفت) شکل گرفته باشد؛ ج) کشورهایی که دارای دیوان‌سالاری دولتی گسترده باشند؛ د) از پیشینه‌ای طولانی و تاریخی در دیوان‌سالاری برخوردار باشند (کشورهایی با دیوان‌سالاری تاریخی)؛ ه) همراه با آن، از حیث معیارها و استانداردهای نوین، بوروکراسی ناکارآمد و تحول‌نیافته داشته باشند؛ و) جوامعی که در تاروپود نظام دیوان‌سالاری‌شان مؤلفه‌ها و عناصر بدخیم و مانع توسعه و تحول اداری، هم‌چون قانون‌گریزی و قانون‌ستیزی، روحیه فرصت‌طلبی و مجامله، اطاعت محض، طایفه‌گرایی، و رابطه‌سالاری غلبه‌یافته و نهادینه شده باشد؛ ز) کشورهایی که طی تاریخ، رشد فساد اداری سازمان‌یافته در آن‌ها، به‌مثابه یکی از «خرده‌فرهنگ‌های بزه‌کاری»، افزایش فزاینده، صعودی، و پایدار (در برخی مقاطع شتاب‌آلود) داشته و به‌طور دائم تکرار شده باشد؛ و ح) ممالکی که برنامه‌ریزی‌ها و راه‌کارهای دولت‌هایشان، طی تاریخ و عمر چندصدساله و گاه چندین هزارساله حیات سازمان‌های اداری‌شان، در مقابله با این پدیده مخرب و ماندگار (فساد گسترده) و سازمان‌یافته اداری ناموفق مانده، و نه تنها قادر به ریشه‌کن کردن یا تعدیل و مهار آن نشده، بلکه توانایی جلوگیری از رشد پرشتاب و فزاینده آن را نیز نداشته‌اند.<sup>۱</sup>

معمولاً این قبیل کشورها در چرخه باطل «فساد گسترده اداری»، «تحول‌نداشتن نظام دیوانی»، و «توسعه نیافتگی» گرفتار آمده‌اند. به نظر می‌رسد خروج و رهایی از این دور باطل، که به یکی از اصلی‌ترین معضلات این گروه از کشورها تبدیل شده است، بدون

توجه به ریشه‌ها، پیشینه‌ها، علل پدید آمدن، و ماندگار شدن این پدیده در کالبد دستگاه‌های اداری کشور هایشان میسر نباشد. هم‌چنین، برای شماری از این جوامع پدیده‌های هزارتوی فساد اداری سازمان‌یافته و مسلط شدن خرده‌فرهنگ‌های بزه‌کاری در جامعه و نظام دیوان‌سالاری «مشکل» قلمداد می‌شود و نه «مسئله» ای که باید به دنبال راه‌حل آن اندیشه‌ورزی و برنامه‌ریزی کرد.<sup>۲</sup> در مقاله حاضر ضمن مروری بر مفهوم فساد و پیشینه‌های آن، از دیدگاه نظری و تجربی، بسترهای فراهم‌آورنده زمین‌های کژتابی‌های سازمان‌یافته مالی در نظام دیوان‌سالاری را بررسی کرده‌ایم. سپس، آثار بازدارنده فساد سازمان‌یافته در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، مدیریتی، بهداشتی، محیط زیستی، و ... را تبیین کرده، نقش و جایگاه فرهنگی و ارزش‌های جامعه در این زمینه، و سرانجام راه‌کارهای مقابله با فساد را بررسی کرده‌ایم.

## ۲. مفهوم فساد سازمان‌یافته

فساد به سوءاستفاده از امکانات، منصب، مقام، و قدرت به منظور کسب درآمد و سود برای منافع شخصی و یا گروهی اطلاق می‌شود. بدین‌سان، می‌توان فساد را سوءاستفاده از ظرفیت و امکانات دولتی و غیردولتی از سوی کارکنان، کارگزاران، و مدیران دولتی برای مطامع و نفع شخصی توصیف کرد.

در مجموع، مراد از مفهوم فساد در پژوهش‌های انجام‌یافته فساد کلان، گسترده، و سازمان‌یافته (grand corruption) است، و نه برخی سوءاستفاده‌ها و کژتابی‌های اندک مالی (potly corruption) که به فزون‌طلبی‌های جزئی و خرد و کارکنان رده‌زیرین سازمان‌ها اشاره دارد که از پایین‌بودن دست‌مزدهایشان برای امرار معاش و گذران زندگی در رنج‌اند (Amunuldsen, 2000: 5; Gould, 1991: 468).

بنابر روایت برخی نهادها و سازمان‌های بین‌المللی، هم‌چون بانک جهانی، سوءاستفاده از قدرت عمومی برای منافع شخصی و هرگونه توصیه، دادوستد، یا مطالبه هر مقوله باارزش، که بر کردار کارکنان دولت در جریان فعالیت‌های جاری و یا انعقاد قراردادهای معنادار بگذارد، فساد قلمداد می‌شود. کژتابی‌های مالی نظام‌مند و سازمان‌یافته معمولاً در شماری از کشورهای جهان، فارغ از درجه توسعه‌یافتگی یا نیافتگی آن‌ها، رخ می‌دهد، اما بیش‌تر در محل تلاقی و آمد و شد متراکم بخش خصوصی با بخش دولتی صورت می‌پذیرد که مقامات آن از اختیارات و آزادی عمل

قابل ملاحظه در سوءاستفاده از قدرت برای منافع خود و هم‌دستانشان برخوردارند (Anti Corruption Online, 2003; Klitaard, 1991: 85).

برخی پژوهشگران این قبیل کژتابی‌های مالی در سازمان‌های بزرگ را بازتاب رفتارهای تحمیل‌شده بر فرهنگی می‌دانند که از سوی دولت‌های بیگانه و استعمارگر پدید آمده است. شماری از کشورهای در حال توسعه که در گذشته زیر سلطه دولت‌های استعمارگر غربی بوده‌اند و فساد اداری گسترده در آن‌ها مشاهده می‌شود شواهد گویایی در تأیید این دیدگاه به‌شمار می‌آیند (Yoong, 1973: 55).

نتایج برخی پژوهش‌های انجام‌یافته نیز گواه آن است که در کشورهای در حال توسعه رابطه معناداری میان کمپانی‌های بزرگ انحصاری و چندملیتی وابسته به دولت‌ها و کشورهای غربی از یک‌سو و پدیدآمدن فساد سازمان‌یافته از سوی دیگر وجود دارد. بیش‌تر این‌گونه مؤسسات چندملیتی در قبال دادن امکانات و امتیازات عمده مالی، خارج از قوانین و ضوابط، به مدیران، کارشناسان، و کارکنان و صاحب‌منصبان تصمیم‌ساز مقدمات پدیدآمدن فساد در این قبیل کشورهای در حال توسعه را فراهم می‌کنند. برخی گزارش‌ها از تعیین‌کننده‌بودن این عامل در پیدایش، گسترش، و نهادینه‌شدن فساد در نظام اداری این جوامع حکایت دارند (Amnuldson, 2000: 6).

پیامدها و عوارض بسیار فساد سازمان‌یافته در زیرساخت‌های اقتصادی، فرهنگی، و سیاسی جوامع گوناگون دارای جلوه‌ها و نشانه‌های متنوعی است، که شایسته واریسی و تأملات جدی و همه‌جانبه است (Noonan, 1984: 24).

کژتابی‌های سازمان‌یافته مالی از راه‌های گوناگون، و در شماری از موارد در پیوندی تأثیرگذار با یک‌دیگر به‌مثابه سیستمی تکوین‌یافته، در بخش‌های گوناگون اقتصادی، سیاسی، و مالی جامعه و در نظام دیوان‌سالاری کشور ماندگار می‌شوند.

رشوه (bribery)، اختلاس (embezzlement)، ترفندهای اقتصادی (fraud)، قائل‌شدن امتیازهای ویژه (favouritism) برای خود و گروه وابسته، پول‌شویی، نفوذ گروه‌های مافیایی در نهادهای سیاسی و اداری کشورها، ایجاد ساختارهای مخرب شبه‌خصوصی - شبه‌دولتی در فرایند «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 بی‌شماری‌اند که فساد را با همه عوارض و تبعات منفی و مخرب آن به مانعی بر سر راه توسعه پایدار

و پیشرفت واقعی کشورها، در نهادها و ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، و فرهنگی جامعه تبدیل می‌کنند (Alatas, 1990: 58).

### ۳. علل پیدایش فساد

مؤلفه‌ها و عناصر تأثیرگذار در ایجاد و گسترش فساد و انواع آن در ساختارهای اداری، سیاسی، و اجتماعی کشورها متعددند. این پدیده مخرب را، که می‌تواند سرنوشت توسعه کشورها را به چالش بکشد و مانع هرگونه تحول در مسیر پیشرفت جوامع شود، در واقع می‌توان نوعی از انواع برهم‌ریختگی اجتماعی تلقی کرد. برخی اندیشمندان و نظریه‌پردازان حوزه علوم اجتماعی عوامل درهم‌تنیده‌ای را که موجب پدیدارشدن فساد شده‌اند در قالب رابطه‌ای علت و معلولی به شرح زیر برشمرده و تبیین کرده‌اند.

آنان بر این باورند که: الف) وضعیت نسبتاً غیرطبیعی اقتصادی در جوامع، نظیر بحران و یا رشد بسیار پرشتاب اقتصادی، موجب پدیدآمدن قشری از نوکیسه‌گان و صاحبان ثروت‌های بادآورده می‌شود؛ ب) از سوی دیگر، مجموعه این شرایط مقدمات فقر فزاینده شماری از افراد و گروه‌های جامعه را فراهم می‌کند؛ ج) گروه‌های زیرین و آسیب‌پذیر جامعه با مشاهده اوضاع ثروتمندان و خویشاوندان وابسته به آنان در جامعه و مانورهای تجمل‌مآبانه‌شان درصدد مقایسه آنان با وضعیت نامناسب زندگی خویش برمی‌آیند و حداقل‌هایی را برای گذران چرخه زیست خود مطالبه می‌کنند که قبلاً از آن برخوردار نبوده‌اند؛ د) این تعارض و مقایسه وضعیت جامعه و فقر را برای‌شان تحمل‌ناپذیر می‌کند؛ ه) تداوم این وضعیت و شکاف ژرف میان فقرا و ثروتمندان و نیز مشاهدات محرومان جامعه به‌صورت روزمره و تطبیق‌دادن آن با وضع معیشتی و رفاهی خانواده‌های خود موجب پدیدآمدن نوعی دگرگونی در نظام ارزشی و هنجاری سنتی و متعارف این افراد می‌شود؛ و) مجموعه این عوامل منشأ نارضایتی گسترده و عمیق می‌شود؛ ز) سرانجام این انگیزه را ایجاد می‌کند که افراد با توجه به موقعیت‌های اجتماعی، سیاسی، و اداری خود دست به کارهای خلاف و فساد مالی بزنند (Durkheim, 1951: 241).

مرتون شرایط آشفته اجتماعی را که موجب پدیدآمدن تخلفات مالی و اداری می‌شود تبیین کرده است. وی بر این باور است که دگرگونی‌های ارزشی پدیدآمده برای فقیران جامعه از مشاهده وضعیت ثروتمندان مرفه موجب پیدایش اهداف نوینی می‌شود که برای

رسیدن به آن‌ها استفاده از ابزار و راه‌های نامشروع و غیراخلاقی مجاز شمرده می‌شود (Merton, 1968: 217-219).

به سخنی دیگر، نبود تعادل بین اهداف اجتماعی- فرهنگی افراد از یک‌سو، و فقدان وسایل و روش‌های دست‌یابی به آن اهداف از سوی دیگر، جامعه را دچار نوعی آشفتگی اجتماعی می‌کند. این 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 بااهمیت در تحلیل نظریه‌های یادشده آن است که افراد و گروه‌های آسیب‌پذیر بیش‌تر در معرض انحراف‌ها و کژتابی‌های مالی قرار می‌گیرند، زیرا آنان به‌طور مستمر از طریق رسانه‌های عمومی و مشاهدات روزمره در فضای شهری داشتن ثروت و مواهب آن را لمس می‌کنند، اما امکان ارتقا و رسیدن به آن وضعیت را آرزویی محال می‌دانند (Davis and Stasz, 1990: 38). درواقع، مشاهده این نابرابری‌ها میان فقرا و ثروتمندان و نمایاندن و بهره‌کشیدن آن در کوچه و بازار، نظیر آن‌چه هم‌اکنون در شهرهای ایران به‌شکل مانور تجمل و نمایش ثروت مشاهده می‌شود، عامل مهمی در بروز زمینه‌های فساد در افراد و گروه‌هاست، نه خود فقر به‌تنهایی. هرچند این مقایسه محرومیت معمولاً میان پایین‌ترین اقشار با اقشار ثروتمند صورت نمی‌گیرد، بلکه به‌صورت نسبی و از سوی قشرهای میانی و نزدیک‌تر به افراد محروم بروز می‌کند. پس از آن و به همین علت است که احساس محرومیت و بی‌عدالتی، نه به‌صورت مطلق، بلکه به‌طور نسبی در اکثریت افراد پدید می‌آید و در مقیاس وسیعی در جامعه گسترش می‌یابد (Runcima, 1964: 78).

بدین‌سان، می‌توان گفت که آن‌چه حتی بیش از خود نابرابری واقعی در اذهان افراد و جامعه مهم و اثرگذار تلقی می‌شود «احساس بی‌عدالتی» است و این‌که این احساس تا چه میزان در آحاد ملت اثرگذار بوده و جنب‌وجوش برای تعدیل و یا مرتفع‌کردن آن، از راه‌های غیرقانونی و خلاف ارزش‌های اخلاقی، مانند رشوه و اختلاس، پدید آمده است.

گفتنی است که این قبیل نظریه‌ها فقط تبیین‌کننده بخشی از علل و دلایل پدیدآمدن و گسترش فساد در جامعه و نظام دیوان‌سالاری کشورهاست. به‌عبارت دیگر، چرخه احساس نیاز برپایه درآمد اندک، اتکا به مقایسه، و سپس احساس بی‌عدالتی و تبعیض لزوماً توضیح‌دهنده تمامی عوامل تأثیرگذار در پیدایش و افزایش گرایش افراد به کژتابی‌های مالی نیست. در بسیاری از موارد، انحرافات سازمان‌یافته و فسادهای گسترده و کلان‌مالی از سوی افراد و گروه‌های متعلق به بالادستی‌های جامعه صورت می‌پذیرد. بدیهی است در این

وضعیت عنصر مقایسه هم‌چنان نقش‌آفرین است و افراد را برای کسب درآمد و منافع مالی بیش‌تر و ثروت‌اندوزی به‌سوی راه‌های نامشروع و یا ترفندهای نیمه‌مشروع هدایت می‌کند.

#### ۴. مروری بر پیشینه کژتابی‌های سازمان‌یافته مالی (با تأکید بر ایران)

به نظر می‌رسد سابقه انحرافات و تخلفات مالی و استفاده از راه‌های غیرقانونی و غیراخلاقی از سوی افراد و گروه‌ها به صدها سال پیش از میلاد می‌رسد. پژوهشگران ضمن مروری بر خرید و فروش مناصب در دوران باستان، متداول‌شدن این روش را متعلق به پنج قرن پس از میلاد می‌دانند که با تأکید و تأیید امپراتوران بیزانسی انجام می‌پذیرفت، به‌طوری‌که صاحب‌منصبان کلیسا مناصب روحانیت را خرید و فروش می‌کردند و به مزایده می‌گذاشتند (Azfar et al., 2000: 145). گرایش به فساد حتی میان برخی از اندیشمندان و فیلسوفان سیاست‌مدار نام‌آشنای تاریخ بشر مشاهده می‌شود. از آن جمله می‌توان از فرانسیس بیکن (۱۵۶۱-۱۶۲۶)، وزیر خزانه‌داری و رئیس مجلس اعیان انگلیس در سال ۱۶۱۸ میلادی، نام برد؛ متفکری که صاحب‌آثاری چون *نظام نوین* (اثری در توصیف روش علمی، ۱۶۲۰) و *آتلانتیس جدید* (آرمان‌شهری که تلفن را پیش‌بینی کرده بود) است، اما به فساد مالی خود، معادل ۴۰ هزار پوند، اعتراف کرد و پس از محاکمه در برج لندن زندانی شد<sup>۳</sup> (توماس، ۱۳۶۲: ۱۱۹).

بدین‌سان ملاحظه می‌شود که وسوسه کسب مال نامشروع و استفاده ناروا از موقعیت و منصب، به‌مثابه 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 سازمان‌یافته و گسترده و تأثیرات مخرب آن در 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 (ملکم، ۱۳۸۰: ۹۳).

در ایران هم، با نظام دیوان‌سالاری تاریخی در دوره‌های گوناگون، انواع کژتابی‌های مالی و اداری و مفاسد اقتصادی در نظام اداری آن روایت شده است. سلیمان راوندی، مورخ مشهور دوران سلجوقی، در روایت خود در رویدادی مرتبط با سلطان محمد اشاره‌ای

عبرت‌انگیز به نادرستی مالی و اداری در نظام دیوان‌سالاری دارد. او با اشاره به مستندات تاریخی از بند و بست و فساد حیرت‌انگیز 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 سیدابوهاشم 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 (همایون کاتوزیان، ۱۳۹۱: ۱۰۹).

خواجه نظام‌الملک نیز در سیاست‌نامه روایتی از بزه‌کاری‌های مالی و رفتاری وزیر معتمد و امین بهرام گور، راست‌روشن، نقل کرده است: بهرام سرانجام، با تهی‌شدن خزانه و روشن‌شدن فساد مالی و رشوه‌خواری چندین و چندساله وزیر، وی را از وزارت عزل و با الهام از رخ‌دادی ناخواسته و ملاقات با چوپانی که سگش را به جرم دوستی با گرگی ماده و خیانت به وی و به گله بر دار کرده بود فرمان به‌دارآویختن، هفت‌روزه، راست‌روشن و موافقان و همه بیعت‌کنندگان با وی را صادر و اجرا کرد (خواجه نظام‌الملک، ۱۳۷۷: ۲۵-۳۵).

تداوم فساد و «سوءاستفاده‌های دیوانی» و «خرید و فروش مناصب و مقامات» در عهد صفوی به‌نحوی گسترش یافته بود که کروسینسکی (Krusinski) می‌نویسد: در دوره شاه سلیمان و شاه سلطان حسین «مناصب دولتی به جای آن‌که به شایستگان سپرده شود به کسانی واگذار می‌شود که پول بیش‌تری می‌دادند» (فوران، ۱۳۸۸: ۱۰۶، ۱۰۷، ۱۱۸).

در دوره قاجار این قبیل انحرافات و تخلفات مالی-اداری به‌نحو شتابنده‌ای گسترش یافت. رشوه با عناوین پیشکش‌های مرسوم و یا برحسب مورد در مقابل خواسته‌های نامشروع برای کسب مناصب حکومتی و «خریداری منصب» رایج شد (ملکم، ۱۳۸۰: ۷۶۲). دولت‌های انگلیس، روسیه، و فرانسه نیز در گسترش و تعمیق این وضع نابه‌هنجار، بروفق منافع و مطالع خود، نقش عظیمی داشتند.

رشوه، منصب‌فروشی، و اختلاس آن‌چنان در این دوره رواج و رسمیت یافت که میرزا ملکم خان در «پنج فقره» راه‌های مقابله و مبارزه با فساد را دسته‌بندی و بیان می‌دارد. علاوه‌براین، او به‌طور جداگانه، چاکران و عمال دیوانی را که به‌جهت مشاغل دیوانی خود رشوه گرفته‌اند، اشخاصی که از طریق دادن تعارف یا پیشکش از عمال دیوانی شغل یا منصبی گرفته باشند، یا حکام عدلیه به‌علت «جنایت رشوه‌خواری» حکمی صادر یا در تکالیف از عین عدالت تخلف کرده باشند مستوجب «افتضاح دولتی» می‌داند (میرزا ملکم خان، بی تا: ۱۵۶-۱۵۹).



بسیاری از مورخان، سفرنامه‌نویسان، و سفرای کشورهای غربی در توصیف خود از دیوان‌سالاران، مقامات حکومتی، و زمام‌داران ایران آنان را اهل رشوه و پرستنده پول معرفی کرده‌اند. سفرای دولت‌های بیگانه و نمایندگان آنان اگر لازم می‌دانستند، برای منافع کشور متبوع خود و انعقاد معاهده‌های سیاسی و تجاری، از شاه گرفته تا دربان، پول و انعام می‌دادند (ملکم، ۱۳۸۰: مقدمه).

وضعیت نامناسب دستگاه اداری و فساد افسارگسیخته دوران قاجار در زمان ناصرالدین شاه رو به وخامت بیش‌تری گذارد. هرچند تلاش‌های قائم‌مقام فراهانی درمقابله با فساد گسترده در نظام دیوان‌سالاری کشور به جایی نرسید، اما سنتی را پدید آورد که پس از وی امیرکبیر عهده‌دار پاس‌داری از آن سنت در مبارزه با فساد در دستگاه عریض و طویل دولت شد. اصلاحات مالی و اداری امیرکبیر برای دستگاه‌های دولتی «حدود» مشخص کرد، سنت خرید و فروش مناصب را شکست، مستمری‌گزاران درباریان و حتی شخص شاه را قطع یا محدود کرد، و حقوق و دست‌مزد بسیاری از افرادی را که اصلاً وجود خارجی نداشتند قطع کرد. برای نمونه، در حالی که بیش از ۳۰۰ نفر سواره‌نظام وجود نداشت، روی کاغذ به ۴۰۰۰ نفر حقوق پرداخت می‌شد (آدمیت، ۱۳۶۲).

اسناد و مدارک تاریخی گواه آن است که کوشش‌های دولت‌مردان اصلاح‌گر در دوره قاجار، به‌علت ساختارها، رویه‌ها، سنت‌های نهادینه‌شده، و وجود گروه‌های وابسته به دربار، شاه‌زادگان، کارگزاران، و وابستگان به بیگانه عقیم ماند؛ زیرا منافع و حیات این گروه‌ها با نوعی فساد مالی عظیم و پایدار در نظام دیوان‌سالاری درهم‌تنیده شده بود. در این ره‌گذر دولت‌مردان مبارز و وطن‌دوستی مانند قائم‌مقام فراهانی و امیرکبیر جان خود را در این راه فدای پیش‌رفت و توسعه کشورشان کردند. انقلاب مشروطیت هم که برای نخستین‌بار قانون اساسی را بنیان نهاد و قانون‌گرایی و قانون‌مندی را از دستاوردهای خود اعلان کرد، بنا به دلایل و علل گفته‌شده، نتوانست فساد را مهار و تعدیل کند. مخالفت کثیری از مقامات، دولت‌مردان، شاه‌زادگان، و شخص محمدعلی شاه با انقلاب مشروطیت در واقع ناشی از منافع فردی، جمعی، ایلی، و شبکه‌ای آنان بود که اساساً بر رشوه و منصب‌فروشی و انواع دیگری از فساد مالی افسارگسیخته و نهادینه‌شده در ساختارهای سیاسی، اداری، و اجتماعی کشور استوار بود. شگفت آن‌که در این دوره رابطه‌ای معنادار و پایدار میان «طولانی‌بودن قدرت» و «فساد و بی‌کفایتی» مشاهده می‌شود (طول مدت صدارت قائم‌مقام فراهانی هفت‌ماه، امیرکبیر سه‌سال و اندی، و میرزا آقاخان نوری سیزده‌سال بود). بدین ترتیب، 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، به همان میزان به سرعت از مناصب کلیدی کنار زده می‌شد و معمولاً با حذف قدرت اداری و سیاسی این دولت‌مرد جان و مال و دارایی‌اش به تاراج می‌رفت. در واقع، ساختارها و شبکه‌های درهم‌تنیده، فساد، گروه‌های ذی‌نفوذ درباری، و وابستگان به دولت‌های بیگانه مانع از هرگونه اصلاح و تحولی در نظام دیوان‌سالاری و نظام حکومتی کشور می‌شدند.

این وضعیت نامطلوب از انقلاب مشروطیت (۱۲۸۵ ش) تا فروپاشی سلطنت قاجار و تاج‌گذاری رضاشاه پهلوی (۱۳۰۴ ش) هم‌چنان تداوم یافت (آپتون، ۱۳۵۹: ۴۰-۴۳). از این منظر، در دوره پهلوی اول هم این وضعیت تباهی و حاکمیت بندوبست‌چی‌ها، با وجود تأسیس دادگستری و فعالیت‌ها و تلاش‌های انجام‌شده برای استواری قانون و قانون‌گرایی و مهار تخلفات مالی، به‌ویژه طی سال‌های ۱۳۰۶ الی ۱۳۱۲ ش هم‌زمان با نخست‌وزیری مهدی‌قلی خان هدایت، ادامه یافت. در مجموع، به تعبیر مؤلف سیاست در ایران: گروه‌ها، طبقات و نوسازی، طی مجالس قانون‌گذاری عصر پهلوی این بندوبست‌چیان بودند که در دفاع از نظام شبکه‌ای دولت‌مردان و نمایندگان به فساد مالی گسترده در ارکان حکومت و اداره کشور دست می‌زدند و شاه در مرکز این بندوبست‌چیان قرار داشت (آلن بیل، ۱۳۸۷: ۲۰۱-۲۲۰). رضا خان در مدت ۱۶ سال، از ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰ ش، حدود چهار هزار سند مالکیت (یعنی روزی به‌طور متوسط هفت سند) از مرغوب‌ترین دهات کشور را به نام خود صادر کرد، بدین ترتیب توانست عنوان ثروتمندترین مالک ایرانی را به خود اختصاص دهد (ترکمان، ۱۳۷۶).

چنان‌که ملاحظه می‌شود، با تداوم این وضع و ادامه فساد دولتی و در مرکز آن پادشاه و دربار، امکان مبارزه با فساد و حامیان آن در نظام اداری-سیاسی کشور تقریباً محال می‌نمود. فساد، به‌ویژه پس از دوره بی‌ثباتی سال‌های ۱۳۲۰-۱۳۳۲ و از زمان کودتای ۲۸ مرداد به بعد تا سال ۱۳۵۷، آن‌چنان گسترش یافت که هرچند 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 سازمان‌یافته و گسترده در کشور می‌شدند.

فساد نهادینه‌شده و گسترش‌یافته مانع از هرگونه تحول بنیادین در نظام دیوان‌سالاری و به تبع آن مانع توسعه کشور به معنای واقعی آن می‌شد. هرچند انتظار می‌رفت با تأسیس «قانون» در ایران، که از جمله مطالبات اصلی کوشندگان انقلاب مشروطیت بود،

برچیده شدن فساد گسترده و نهادینه شده از تاروپود نظام دیوان سالاری و نظام سیاسی کشور تحقق پذیرد، اما چنین اتفاقی روی نداد و همان گونه که اشاره شد، کژتابی های گسترده و سازمان یافته مالی - اداری تا پایان دوره پهلوی دوم به شکل های گوناگون تداوم یافت. پس از پیروزی انقلاب اسلامی و تا پایان جنگ تحمیلی به نظر می رسد این مطالبه تاریخی جامعه ایران، یعنی ریشه کن شدن فساد، تا حدودی تحقق یافته باشد. حاکم شدن ارزش های اخلاقی و دینی، فداکاری ها، و حماسه آفرینی های جوانان و تلاشگران انقلاب، به همراه ساده زیستی رهبران و مقامات ارشد سیاسی نظام جمهوری اسلامی، مجوز و امکان ظهور و بروز فساد را نمی داد، اما چندسالی پس از پایان جنگ رفته رفته هیولای مهارناشدنی فساد با شتاب پدیدار شد و با تکیه بر پشتوانه موریانه فساد در نظام تاریخی دیوان سالاری ایران، و این بار هم با ارقام حیرت آور و نجومی، چرخه تحول و توسعه کشور را دچار اختلال کرد.

از منظر هگل «تکرار» نقشی حیاتی در تاریخ ایفا می کند. وقتی پدیده یا رخدادی یک بار اتفاق می افتد، می توان آن را به منزله یک «تصادف» یا اتفاق نادیده انگاشت. به سخن دیگر، این امری است که اگر اوضاع به گونه ای دیگر بود می شد از آن اجتناب کرد؛ اما هنگامی که همان رخداد تکرار می شود، نشانه ای است از فرایند تاریخی عمیق تری که در حال بروز و ظهور است. برای مثال، شکست ناپلئون در «لایپزیک»، در سال ۱۸۱۳، نوعی بداقبالی به نظر می رسید، اما شکست مجدد وی در «واترلو» آشکارا نشان داد که دوره او سرآمده است. هرگاه طی تاریخ سیاسی - اداری کشوری، هم چون ایران، با وجود تحولات، انقلابات، و رویدادهای نظیرگیر سیاسی، اجتماعی، و فرهنگی رشوه، اختلاس، ویژه خواری، و فساد گسترده و نهادینه شده بارها و بارها تکرار شد، این امر هشدار است تاریخی و مبین آن است که کشور به بیماری ای مهلک و مزمن مبتلاست، که در صورت بی اعتنائی به آن یا ناتوانی در مهار و ریشه کن 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 می شود: الف) چه عوامل و مؤلفه های سیاسی، اجتماعی، و فرهنگی ای زمینه ها و بسترهای تاریخی را برای فساد مالی سازمان یافته و نهادینه شده در نظام دیوان سالاری کشورها از جمله ایران، که کارکردی هم چون یک خرده سیستم مبتنی بر تخریب دارد، فراهم می کند؛ ب) پیامدها و عوارض سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، و ساختاری مانع توسعه پایدار کشورها، به ویژه در کشورهای در حال توسعه، کدام اند؟

## ۵. ریشه‌شناسی کژتابی‌های مالی سازمان‌یافته در نهاد دیوان‌سالاری

عوامل و مؤلفه‌های تاریخی متعددی در پدیدآمدن، گسترش، تعمق، و نهادینه‌شدن فساد مالی-اداری در نظام‌های اداری-سیاسی کشورها مؤثرند؛ به‌ویژه در کشورهایی نظیر ایران، که نمونه‌ای از نظام «دیوان‌سالاری تاریخی» شناخته می‌شود، طی قرن‌های متمادی عناصری مخرب و بدخیم مانع هرگونه تحول و توسعه در سازمان اداری جامعه شده‌اند.

نظام دیوان‌سالاری تاریخی در ایران پیشینه چندین‌هزار ساله دارد. می‌توان ادعا کرد از جمله دستاوردهای بشری که جهان در اختیارداشتن آن را مدیون ایرانیان است، به‌تعبیر متفکران معاصر هم‌چون ماکس وبر، فن مملکت‌داری و داشتن نوعی نظام دیوان‌سالاری است. ذوق و اندیشه ایرانی، در تاریخ حیات چندین هزارساله خود، توجه ویژه‌ای به تأسیس قوانین کشورداری و نظم‌بخشیدن به آن‌ها نشان داده و تلاش فراوان کرده است تا اصول حکومت و فن سیاست را تنظیم و تدوین کند و روزبه‌روز آن را توسعه دهد. ایرانیان در قرون میانه در اروپا در تدبیر و اداره کشور جایگاه نوآور، بنیان‌گذار، و آموزگار را داشته‌اند (تنکابنی، ۱۳۸۳: ۵).

نهاد دیوان‌سالاری ایرانی طی تاریخ، با وجود ویژگی‌های مثبت و نقاط قوت خود که در بسیاری موارد الگوی اداره امور کشورهای دیگر در نظر گرفته می‌شود، دارای ضعف‌ها، عناصر مخرب، و عوامل مانع تحول بوده است. این مجموعه طی تاریخ زمینه‌ساز و علت‌العلل شماری از کژتابی‌های مالی-اداری، اجتماعی، سیاسی، و فرهنگی ماندگار در کالبد سازمان عظیم اداره امور جامعه ایران شده است. در اوضاع کنونی، که برخی از این نقاط ضعف و از جمله فساد مالی و اداری گسترش فزاینده‌ای یافته است، بدون غور و بررسی دقیق این عوامل و پیشینه سیاسی و ریشه‌شناسی هر یک از آن‌ها، ارائه هرگونه برنامه توسعه کشور، که ضرورتاً به داشتن دیوان‌سالاری پویا و تحول‌یافته وابسته است، امری ناممکن به نظر می‌رسد.

«نبود قانون و فقدان روحیه قانون‌مداری و قانون‌گرایی»، «استقرار نوعی رابطه‌سالاری و تبارگماری و فقدان شایسته‌سالاری»، «روحیه تملق‌گویی و مجامله»، «اطاعت محض و کور از مقامات مافوق»، «فقدان روحیه مدارا و نبود فرهنگ گفت‌وگو برای سامان‌دهی امور»، «طایفه‌سالاری و غلبه فرهنگ ایلی در انتصابات»، «وجود نوعی منصب‌فروشی به شیوه‌های

نوبین»، و در مرکز ثقل همه این‌ها وجود و حضور «استبداد خودکامه فردی» فقط پاره‌ای از نقاط ضعف نظام دیوان‌سالاری کشور در گذشته شمرده می‌شوند. این عناصر، عوامل، و مؤلفه‌ها، به‌مثابه منظومه‌ای جدایی‌ناپذیر از یک‌دیگر، زمینه‌های انواع فساد مالی و اداری را در نهاد دیوان‌سالاری ایرانی، بنا به اقتضای هر دوره تاریخی، فراهم آورده‌اند.

### ۶. تأثیرات متقابل «کژتابی‌های مالی - اداری» و «توسعه‌نیافتگی»

فساد سازمان‌یافته و نهادینه‌شده در نظام‌های دیوان‌سالاری، به‌ویژه دیوان‌سالاری‌های تاریخی، وسیله‌ای است مخرب برای برهم‌زدن تعادل نظام‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی کشورها، که در صورت تداوم به تخریب و نابودی کل نظام اجتماعی، فرهنگی، و حتی سیاسی منجر می‌شود. این پدیده ویران‌گر و عناصر مخرب آن، در مرحله نخست، درون ساختارهای اداری ماندگار می‌شود و سپس هم‌چون موریانه کل پیکره نهادها و ساختارهای جامعه را از درون تهی می‌کند. آن‌گاه پدیده فساد آرام‌آرام و به تدریج به یک «هنجار» تبدیل و در چرخه‌ای معیوب بازتولید و فرهنگی می‌شود. بدین‌سان، این وضعیت زمینه‌هایی را فراهم می‌کند که دیگر ساختارهای نامناسب جامعه نه تنها به‌منظور تحول و ایجاد توسعه‌ای پایدار به‌کار گرفته نمی‌شوند، بلکه به‌منزله عوامل مانع توسعه امکان تحقق هرگونه برنامه‌های رسمی توسعه را از همان ابتدای کار منتفی و ملغی می‌کنند.

فساد و رشوه و گسترش و تعمیق آن‌ها در نظام اداری کشورها، اثرهای مخرب و گاه جبران‌ناپذیری در عرصه‌های گوناگون اقتصادی، اجتماعی، اداری، و فرهنگی از خود بر جای می‌گذارند. هنگامی که غده سرطانی فساد تاروپود ساختارها را ابتدا تضعیف و در ادامه کار نابود کرد، فروپاشی همه‌جانبه در همان عرصه‌ها آغاز می‌شود. در چنین وضعیتی ساختارهای نحیف و آسیب‌دیده و بیمار جامعه دیگر توان یاری‌رساندن به برنامه‌های تحول و توسعه و تحقق اهداف آن را ندارند.

- در قلمرو اقتصاد، فساد سازمان‌یافته موجب اختلال و تخریب در ساختار اقتصادی می‌شود و در ادامه مقدمات 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 خصوصی‌سازی»، «اختلال در فرایند برون‌سپاری مناسب و سالم» (از جمله واگذاری کار به پیمان‌کاران ضعیف)، «دورکردن نیروی کار جامعه از فعالیت‌های مؤکد و غیرفسادزا»،

«افزایش بی‌کاری»، «انحصارگرایی در بازار»، «افزایش غیرطبیعی هزینه‌ها»، «کاهش کیفیت پروژه‌های عمومی و ملی» و ... همگی، همراه با دیگر آسیب‌های پیدای پنهان اقتصادی، موجب رشد منفی اقتصادی در جامعه می‌شوند. این رشد منفی که از اساسی‌ترین و تعیین‌کننده‌ترین عوامل بازدارنده توسعه اقتصادی به‌شمار می‌رود، به‌صورت پایدار، نقش منفی خود را ایفا می‌کند.

— در قلمرو اجتماعیات، پدیده فساد به بی‌ثباتی عوامل اجتماعی، که انتظار می‌رود ثبات و تعادل را در جامعه موجب شوند، دامن می‌زند و در تداوم تحرکات خود و در صورت مهار نکردن آن به تخریب کل نظام اجتماعی منتهی می‌شود. مجموعه آسیب‌های «افزایش فقر و گسترش بی‌عدالتی»، «آسیب به کیفیت زندگی»، «اختلال در برنامه‌های سلامتی برای جامعه»، «اهمال و تأخیر در عرضه 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 انتقال آزادانه افراد و گروه‌ها از لایه‌های زیرین به لایه‌های فوقانی)، «تضعیف نهادهای مدنی و مطبوعات آزاد»، «افزایش نرخ طلاق»، و «افزایش اعتیاد و گسترش آن در میان جوانان»، در کنار کثیری از عارضه‌های منفی اجتماعی دیگر ناشی از فساد، موجب برهم‌زدن تعادل کل نظام اجتماعی می‌شوند. این وضعیت نیز فی‌نفسه مانع تحقق اهداف برنامه‌ای «توسعه اجتماعی» کشور می‌شود.

— در قلمرو اجرا و اداره امور، پدیده رشوه و انواع دیگر فساد اثرهای منفی و بی‌ثبات‌کننده‌ای در روند فعالیت‌های جاری و تحقق اهداف برنامه راهبردی سازمان از خود بر جای می‌گذارد. «واگذاری و تصاحب غیرمعارف و بدون استاندارد مناصب»، «اختلال در راهبردهای استخدام، جذب، و نگهداری نیروی انسانی»، «غلبه رابطه‌سالاری بر شایسته‌سالاری در جذب نیروی انسانی و انتصابات»، «کاهش کارایی، بهره‌وری، و اثربخشی» (به‌علت پرداخت رشوه از سوی شرکت‌هایی که کارآمد نیستند)، و «تأثیرهای منفی و اختلال در تحرک شغلی سازمان‌ها، و ...» همگی، به‌همراه دیگر آسیب‌های مدیریتی و اداری در حوزه سازمان، عوارض منفی ویران‌کننده‌ای در مسیر تحول بنیادین اداری در پی دارند. این امر، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، دارای اهمیت حیاتی برای پیش‌رفت و دگردیسی‌های مثبت جامعه است، از جمله در ایران که نظام دیوان‌سالاری پویا، پرتحرک، و تحول‌یافته به‌شمار می‌آید و ابزار نیرومند و اثرگذار در فرایند توسعه پایدار و تحقق اهداف خود است. بالعکس نظام دیوان‌سالاری ناکارآمد یا

با کارایی و بهره‌وری پایین، ناشی از فساد گسترده و عمیق در کالبد نهاد اداره کشور، می‌تواند مانعی جدی در جریان توسعه باشد.

– در قلمرو سیاست، فساد گسترده و نهادینه‌شده در نظام اداری کشور، به‌علت نقش کلیدی و اثرگذار نظام دیوان‌سالاری در ساختار و کل نظام سیاسی جامعه، مقدمات 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 قدرت‌بخشیدن به گروه‌های ذی‌نفوذ نوظهور در قدرت سیاسی» (نوکیسه‌گان قدرت)، «استفاده از درآمدهای نامشروع در کسب کرسی‌های پارلمان و مناصب دولت» و ... 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 به‌تبع آن توسعه پایدار، محسوب می‌شوند.

– در حوزه فرهنگ، «فروریختن قبح فساد در عادات ذهنی و اندیشگی آحاد مردم» (به‌علت گستردگی و تکرار آن در جامعه و گسترش حاکمیت خود)، «بزه‌کاری در نهادهای فرهنگی و در تاروپود ارزش‌های جاری» (که پیامدهای منفی در کارکرد ساختارها، هنجارها، ارزش‌ها، باورها، عادت‌ها، و روایت‌های سینه‌به‌سینه نسل‌ها پدید می‌آورد)، «تقویت روحیه قانون‌گریزی و قانون‌ستیزی»، «تقویت و گسترش روحیه چاپلوسی، مجامله، و ریاکاری»، «تقویت روحیه اطاعت محض»، «ایجاد، تقویت، و غلبه خرده‌فرهنگ دلالی» (و این‌که افراد همگی قیمت دارند و باور به این‌که با «رشوه» و «انعام» کارهای ناممکن هم ممکن می‌شود)، «تقویت و گسترش احساس ناامنی، 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 خرده‌فرهنگ بزه‌کاری»، «پدیدارشدن گسست در نظام اخلاقی جامعه و تعمیق آن»، «اختلال در نهادها و نظام آموزشی، تربیتی، و علمی کشور»، و ... همگی در کنار مؤلفه‌ها و عوامل فرهنگی خرد و کلان دیگر سد راه هرگونه برنامه راه‌بردی و توسعه فرهنگی و سبب اختلال و شکاف در باور ملی و اراده عمومی ملت، به‌منظور تحقق یافتن اهداف برنامه‌های کلان توسعه پایدار کشور، می‌شوند (Mauro, 1995; Treisman, 2000: 401-452; Mauro, 1997: 712-714; Rose Acherman, 1999: 232-253; Gould, 1991: 465-469).

بنا بر آنچه گفته شد، چنین به نظر می‌رسد که کژتابی‌های مالی-اداری سازمان‌یافته و نهادینه‌شده در دستگاه‌های اداری و نظام دیوان‌سالاری کشورهای در حال توسعه، به‌ویژه آن گروه از کشورهایی که هم‌چون ایران از نوعی دیوان‌سالاری تاریخی برخوردارند، در همه نهادها و ساختارهای اقتصادی، اجتماعی، اداری، سیاسی، و فرهنگی جوامع اثرهای منفی، مخرب، و ویران‌گری بر جای می‌گذارد. این عوامل، مؤلفه‌ها، و آسیب‌ها در پیوندی معنادار با یکدیگر و با توان فزاینده آسیب‌رسانی ضربه‌هایی مهلک و مخرب بر کل پیکر نظام اجتماعی کشور وارد می‌آورند. در واقع، این وضعیت، یعنی وجود موانع راه‌بردی و ماندگار در مسیر توسعه اقتصادی، اجتماعی، اداری، سیاسی، و فرهنگی، امکانی برای موفقیت در مسیر توسعه پایدار و همه‌جانبه کشور باقی نمی‌گذارد. از این منظر است که کشور در چرخه باطل «فساد سازمان‌یافته» و «توسعه‌نیافتگی» قرار می‌گیرد و تأثیرهای متقابل این دو در یکدیگر و تعمیق و تقویت عناصر و عوامل مخرب و ویرانگر یادشده دست‌یابی به توسعه پایدار در کشور را، به معنای واقعی آن، متنی می‌کند.

## ۷. راه‌های پیش‌گیری و مقابله با کژتابی‌های مالی<sup>۶</sup>

به نظر می‌رسد شکست شماری از برنامه‌های مبارزه با فساد سازمان‌یافته دولت‌ها معلول پیچیدگی و چندبعدی‌بودن این پدیده از یک‌سو، بی‌اعتنایی به ریشه‌یابی و پیشینه‌شناسی آن از سوی دیگر، فقدان اراده عمومی و ملی از جانب نخبگان جامعه، به‌ویژه مقامات ارشد سیاسی و اداری کشورها، و نیز شماری از علل و دلایل دیگر باشد. در واقع، برای مهار فساد مالی در نظام اداری کشور شایسته است مطالعات و پژوهش‌های کلان تاریخی در زمینه‌های فرهنگی، اجتماعی، و سیاسی جامعه صورت گیرد، سپس مجموعه‌ای از سازوکارهای پیش‌گیری و مهار فساد، براساس نظریه‌ها و تجربه‌های کشورهای دیگر و با تأکید بر اوضاع و ویژگی‌های بومی کشور، تبیین شود. بدین‌سان، کشور می‌تواند با استقرار نوعی «نظام سلامت ملی» ره‌آورد مناسبی در پیش‌گیری و درمان این بیماری مهلک پدید آورد. هم‌چنین می‌توان تعدادی از راه‌های پیش‌گیری و مقابله با فساد سازمان‌یافته و کژتابی‌های مالی-اداری را به شرح زیر دسته‌بندی کرد: الف) «تمرکززدایی در دولت»، ب) «ایجاد بخش خصوصی فعال، مستقل، و رقابتی»، ج) «ایجاد زمینه‌هایی برای افزایش رقابت در اقتصاد» (شکست انحصارات دولتی و شبه‌دولتی)، د) «برون‌سپاری امور به بخش خصوصی براساس قوانین و رعایت دقیق مقررات»، ه) «تقویت جامعه مدنی، نهادها، و انجمن‌های مردمی»



(به منظور آگاه کردن عموم مردم از فساد، تنظیم و پیش نهاد طرح‌های عملی برای مبارزه با فساد، و نیز پایش اقدام‌ها و تصمیم‌های دولت مردان در زمینه کاهش فساد)، و «تقویت و حمایت از رسانه‌های جمعی و مطبوعات مستقل و آزاد»، ز) «تقویت سازوکارهای نهادی ناظر بر قدرت» (استقرار نظام کنترل، نظارت بر نظام سیاسی، و ایجاد زمینه‌هایی در تعهد به پاسخ‌گویی مقامات ارشد سیاسی و اداری)، ح) «قوة مقننه مستقل و نیرومند»، ط) «استقرار و تقویت نظام قضایی مناسب و مستقل»، ی) «استقرار نظام اداری مبتنی بر شایسته‌سالاری و انضباط مالی»، ک) «تقویت فرهنگ قانون‌مداری و برقراری حاکمیت قانون در جامعه»، ل) «زدودن روحیه چابپلوسی، مجامله، و اطاعت محض در اداره امور»، م) «زدودن روحیه و باور به تبارگماری و رابطه‌سالاری در نظام دیوان‌سالاری»، ن) «پدیدآوردن زمینه‌هایی برای ارتقای فرهنگ سلامت و تقویت جایگاه آموزه‌های فرهنگی و دینی مبتنی بر اخلاق‌مداری جامعه»، س) «تقویت اراده سیاسی بروفق منافع و مصالح ملی برای مبارزه بنیادین با فساد»، ع) «تدوین و اجرای برنامه‌ریزی راه‌برد جامع تحول در نظام اداری کشور» (با تأکید بر مبارزه با کژتابی‌های مالی و اداری در نظام دیوان‌سالاری کشور)، ف) «بهره‌گیری از نقش کلیدی فناوری اطلاعات و ارتباطات در پیش‌گیری و کنترل فساد مالی - اداری».

بدیهی است، عناصر و راه‌کارهای هفده‌گانه یادشده، هم‌چون کنترلالضاعی به‌هم‌پیوسته و مرتبط، در ارتباطی پویا و جدایی‌ناپذیر با یک‌دیگر قرار دارند. این منظومه در صورتی به شکلی موفق، کام‌یاب، و کارآمد تبدیل و ماندگار می‌شود که همگی در یک بازه زمانی به‌طرز مناسبی اجرا شوند. بدیهی است رکود و ناکارآمدی در هر یک از این عناصر رکود و حتی تباهی را در مجموعه موجب می‌شود؛ به‌ویژه این مجموعه در مورد کشور ایران می‌تواند بهره‌برداری شود، که براساس پژوهش‌ها و گزارش‌های انجام‌شده هم‌چنان از روند روبه‌افزایش و رشد نرخ فساد سازمان‌یافته و نهادینه‌شده در نظام دیوان‌سالاری خود رنج می‌برد.

## ۸. نتیجه‌گیری

نقش تعیین‌کننده و تأثیرگذار فساد سازمان‌یافته و نهادینه‌شده در ناکارآمدی نظام دیوان‌سالاری کشور و به‌تبع آن جلوگیری از تحول و اصلاحات بنیادین در آن که زمینه‌های توسعه‌نیافتگی به مفهوم عام آن را فراهم می‌کند، همواره مورد توجه پژوهشگران حوزه علوم اجتماعی و اصحاب مدیریت و سازمان بوده است. در نتایج شماری از پژوهش‌ها

رابطه‌ای معنادار میان افزایش کژتابی‌های مالی گسترده در ساخت و بافت نظام اداره امور کشورها، به‌ویژه 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 به‌وضوح مشاهده می‌شود.

پدیده فساد گسترده و سازمان‌یافته به‌ویژه در جوامعی با دیوان‌سالاری تاریخی، که هم‌چون ایران با تکیه بر درآمد یک محصول (نفت) اداره می‌شود، با درجه تخریب بالاتر و مهلک‌تری موجب توسعه‌نیافتگی کشور می‌شود. در چنین وضعیتی، هرگونه تلاش و برنامه‌ریزی برای تحول در نظام اداری کشور و نیز تدوین و اجرای هرگونه برنامه‌های راه‌بردی توسعه با ناکامی و شکست قطعی مواجه می‌شود.

ریشه‌شناسی و پیشینه‌شناسی پدیده مذموم فساد در دستگاه اداری و نظام دیوان‌سالاری کشور و شناسایی عناصر مخرب و مؤلفه‌های پدیدآورنده و مقوم فساد در آن، نظیر «فرهنگ قانون‌گریزی و قانون‌ستیزی»، «روحیه دورویی و ریاکاری»، «مجامله و چاپلوسی»، «رابطه‌سالاری»، «طایفه‌سالاری»، «خرده‌فرهنگ بزه‌کاری»، «روحیه اطاعت محض»، و «روحیه استبدادپذیری و استبدادگری»، نخستین گام ضروری در مبارزه با این پدیده ویران‌گر به‌شمار می‌آید؛ گام بعدی بهره‌گیری از آرای صاحب‌نظران و پژوهشگران و همچنین استفاده از تجربه جوامع مشابه در تدوین و اجرای برنامه‌ها و راه‌کارهای مبارزه با فساد، با نگرش و رویکرد بومی‌شدن این نظریه‌ها و تجربه‌هاست؛ در گام سوم، و نظر به پدیدآمدن چرخه باطل، بسته، و شیطان‌گسترش و ماندگاری «فساد در نظام دیوان‌سالاری» و پدیده «توسعه‌نیافتگی» و تأثیرهای متقابل این دو بر هم، ضرورت دارد ابعاد هفده‌گانه مطرح‌شده در مقاله حاضر، به‌منظور مهار و ریشه‌کن کردن فساد، به‌مثابه منظومه‌ای به‌هم‌پیوسته و مرتبط با هم در نظر گرفته شوند. در مجموع، چنین به‌نظر می‌رسد که در مورد کشوری نظیر ایران نیز، با توجه به آسیب‌های جبران‌ناپذیر کژتابی‌های مالی سازمان‌یافته و نهادینه‌شده، که عامل بازدارنده تحول نظام اداری کشور و به‌تبع آن مانع توسعه پایدار و همه‌جانبه کشور محسوب می‌شوند، می‌بایست مبارزه و مقابله با فساد را رسالتی ملی تلقی کرد که لازمه آن عزم و اراده ملی است.

## پی‌نوشت‌ها

۱. برخی از کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران، با توجه به تراز جهانی و استانداردهای سازمان‌های معتبر بین‌المللی از نظر گسترش فساد مالی در وضعیت نامناسبی قرار دارند: براساس آمار جهانی فقط طی مدت هشت سال (۱۳۸۴-۱۳۹۲) ایران از نظر شاخص‌های فساد مالی ۵۶ رتبه سقوط کرده و در میان ۱۷۷ کشور به رتبه ۱۴۴ تنزل یافته است. به‌طوری که فقط در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ یازده رتبه تنزل داشته است.
۲. در حوزه‌های گوناگون دانش، از جمله علم پزشکی، تفاوت‌های معناداری میان دو مفهوم «مشکل» و «مسئله» قائل می‌شوند. کارشناسان و متخصصان در هر حوزه‌ای از دانش تلاش می‌کنند، با توجه به ویژگی‌های هریک، «مشکل» را ابتدا تبدیل به «مسئله» کنند سپس، به بررسی و ارائه برنامه‌ها و راه‌حل‌های متنوع برای حل مسئله مبادرت ورزند. در واقع، وظیفه اصلی و نخستین صاحب‌نظران و نخبگان در حوزه‌های اجتماعی، اداری، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، پزشکی، مهندسی، و علوم پایه تبدیل «مشکل»‌های پدیدآمده در آن زمینه‌ها به «مسئله» است. اهم تفاوت‌های این دو مفهوم را می‌توان به قرار زیر خلاصه کرد: الف) «مشکل» مبتنی بر احساس اولیه (مثلاً درد) و «مسئله» مبتنی بر ادراک (تشخیص درد و علت آن) است، ب) «مشکل» سطحی و «مسئله» ژرف است، ج) «مشکل» کلی و «مسئله» متمایز و معین است، د) «مشکل» ذهنی و «مسئله» عینی است، ه) مشکل مرکب و «مسئله» بسیط است، و) «مشکل» مبهم و «مسئله» روشن و واضح است، ز) «مشکل» فاقد روش بررسی و «مسئله» دارای روش بررسی است، ح) «مشکل» حل‌نشده و مسئله حل‌شدنی است، ط) «مشکل» قابل رؤیت برای عامه و «مسئله» بیش‌تر قابل مشاهده از جانب متخصصان و نخبگان است.
۳. الکساندر پوپ، فرانسیس بیکن را عاقل‌ترین، باهوش‌ترین، و در عین حال پست‌ترین بشر می‌شمارد. فرانسیس بیکن به‌گونه‌ای الهیات فلسفی یا طبیعی را تصدیق می‌کرد که به وجود خدا و ذات او تا جایی که در آفریدگان جلوه‌گر است بپردازد (توماس، ۱۳۶۲: ۱۱۹).
۴. سرجان ملکم برای عقد قرارداد و معاهده‌های تجاری و سیاسی (هر کدام در پنج ماده با ملحقاتی بسیار)، در مجموع ۲۷۳ 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 در مقایسه با دیگران شناخت و دقت نظر بیش‌تری به برنامه‌های استعماری دولت انگلیس داشت و تا اندازه‌ای در اجرای مفاد معاهده‌ها تأمل می‌کرد، به دستور فتحعلی شاه قاجار به‌همراه بستگان و اقوامش به طرز فجیعی کشته شد. بعد از آن، پادشاه میرزا شفیق‌مازندرانی را، که هنر اصلی‌اش سازگاری و بندوبست با بیگانگان بود، به سمت صدراعظمی برگزید (ملکم، ۱۳۸۰: سیزده).

۵. «خرده‌فرهنگ‌های بزه‌کاری» نقشی کلیدی در گسترش فساد در نهاد دیوان‌سالاری ایفا می‌کنند. تعدادی از پژوهشگران بر این باورند که برخی از خرده‌فرهنگ‌ها مشوق فعالیت‌های مجرمانه‌اند. بدین ترتیب، بررسی عوامل اجتماعی و اقتصادی منشأ و مولد 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 می‌توان یافت، که مملو از جمعیت مهاجران و اقلیت‌های متعددند. این پدیده از یک‌سو، به بروز میزان بالایی از ناهمگنی اجتماعی و فرهنگی منجر می‌شود و از سوی دیگر، عامل متلاشی‌شدن سازمان اجتماعی و هنجارهایی می‌شود که رفتار منحرف را امری عادی تلقی می‌کنند. کلاوارد و آلین 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 و رفتار به‌هنجار منتج می‌شود. افزایش تعارض در هنجارها که با مهاجرت همراه است و به تکرر سریع جامعه منتهی می‌شود به «تعارض فرهنگی» شدت می‌بخشد و برای بروز جرایم زمینه مساعدی را پدید می‌آورد. در این وضعیت، «خرده‌فرهنگ بزه‌کاری» به نظامی از ارزش‌ها و باورها گفته می‌شود که ارتکاب اعمال خلاف را تشویق، منزلت افراد را براساس این اعمال تعیین، و با افراد خارج از محیط اجتماعی بزه‌کاران روابط خاص برقرار می‌کند. «خرده‌فرهنگ‌های انحرافی بزه‌کاران» اساساً معدل محروماندن طبقات پایین جامعه از فرصت‌های مشروع برای رسیدن به موفقیت تلقی می‌شوند، که در رقابت برای دست‌یابی به منزلت اجتماعی طبقات محروم «خرده‌فرهنگ بزه‌کاری» را پایه‌گذاری می‌کنند (کیدنز، ۱۳۸۳: ۱۴۰-۱۴۶؛ Claward and Ohlin, 1960).

۶. مجموعه‌ای از سازوکارهای پنج‌گانه کنترل فساد شامل «اصلاح مدیریت دولتی و مالی عمومی»، «نهادینه‌کردن نظارت در نظام سیاسی»، «گسترش جامعه مدنی»، «افزایش پاسخ‌گویی مقامات سیاسی»، و «افزایش رقابت در اقتصاد» در آثار پژوهشگران، طی دهه‌های ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۰، ارائه شده است (Wade, 1982; Strausman and Zhame, 2001; Rublin, 1982). برخی نیز ارتقای «نظام سلامت ملی» را در زمینه پیش‌گیری و کنترل فساد سازمان‌یافته در هشت رکن به‌هم‌وابسته، شامل: اراده سیاسی، اصلاحات اداری، نهادهای نظارتی، مجلس، آگاهی عمومی، قوه قضاییه، رسانه‌ها، و بخش خصوصی، در نظر گرفته و درباره آن‌ها 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 می‌شوند. هرگاه این هشت رکن هم‌چون منظومه‌ای به‌هم‌پیوسته از سوی نهادهای مردمی و مدنی مراقبت و نظارت شدند، «نظام سلامت ملی» تکوین و پایدار خواهد شد (Stapenhurst and langseth, 1997: 312).

۷. با توجه به این که شفافیت منهدم‌کننده فساد به‌شمار می‌آید، راه‌بردهای اخیر پژوهشگران

برای مقابله با فساد براساس فناوری اطلاعات و ارتباطات شکل گرفته است. در واقع، بروفق آرای برخی پژوهشگران، «دولت الکترونیک» نماد این فرایند شفافیت در امور و عملکرد دست‌اندرکاران امور به‌شمار 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 ریشه‌کن‌کردن فساد اداری را فراهم می‌کند (Bhargava and Bolorgation, 2001; Mohabbat Khan, 2004). ناگفته نماند که گروهی دیگر از پژوهشگران در این حوزه تأثیر فناوری اطلاعات در کنترل فساد در بخش دولتی را متغیر می‌دانند و بر این باورند که نمی‌توان آن را «نوش‌داروی» کنترل فساد دانست (Porter and Millar, 1995).

۸. نتایج پژوهش در زمینه اندازه‌گیری فساد مالی در ایران با استفاده از «رویکرد اقتصادی» نشان‌دهنده روند شاخص فازی فساد در ایران است. از سال ۱۳۳۶-۱۳۴۸، ۱۳۴۸-۱۳۵۳، ۱۳۵۳-۱۳۵۸، ... و از بعد از جنگ تحمیلی ۱۳۶۸ و نیز ۱۳۷۳-۱۳۸۹ روند افزایش شاخص فازی فساد مشاهده می‌شود. در دوره پهلوی دوم سیر صعودی اختلاس و سوءاستفاده‌های مالی مقامات عالی‌رتبه دولت و حکومت، یعنی فساد سازمان‌یافته و گسترده، در دستان فامیل و وابستگان درباری قرار داشت، که در پی افزایش ناگهانی بهای نفت به اوج رسید. در واقع، می‌توان یکی از دلایل اقبال عمومی مردم به انقلاب سال ۱۳۵۷ را مطالبه تاریخی مهار و ریشه‌کن‌شدن فساد حکومتی دانست. پس از پیروزی انقلاب و خاتمه‌یافتن جنگ، باز هم ماجرای دیرینه‌پای سوءاستفاده‌های میلیاردری و پدیدآمدن گروه‌های ذی‌نفوذ در نهادهای دولتی و حکومتی احیا و مرسوم شد؛ البته این وضعیت نامناسب و نابه‌هنجار همراه با افزایش بهای نفت (طی سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۹۲) و درآمد افسانه‌ای آن برای ایران موجب شکستن حد نصاب نرخ و میزان فساد مالی در تاریخ ایران شد. وضعیتی که به مانعی جدی برای اجرا و تحقق اهداف برنامه‌های توسعه کشور بدل شد.

## منابع

- آپتون، جوزف ام. (۱۳۵۹). *نگرشی بر تاریخ ایران نوین*، ترجمه یعقوب آژند، تهران: نیلوفر.
- آدمیت، فریدون (۱۳۶۲). *امیرکبیر و ایران*، تهران: خوارزمی.
- آلن بیل، جیمز (۱۳۸۷). *سیاست در ایران: گروهی، طبقات و نوسازی*، ترجمه علی مرشدی‌زاد، تهران: اختران.
- ترکمان، محمد (۱۳۷۶). «دارایی رضاشاه»، کتاب هفتم، تهران: مؤسسه مطالعات تاریخ معاصر ایران.
- تنکابنی، حمید (۱۳۸۳). *درآمدی بر دیوان‌سالاری در ایران*، تهران: علمی - فرهنگی.
- توماس، هنری (۱۳۶۲). *بزرگان فلسفه*، ترجمه فریدون بدره‌ای، تهران: علمی - فرهنگی.
- خواجه نظام‌الملک (۱۳۷۷). *سیاست‌نامه (سیرالملوک)*، به کوشش جعفر شعار، تهران: شرکت سهامی کتاب‌های جیبی.

- طباطبایی، محیط (بی‌تا). مجموعه آثار میرزا ملکم خان، تهران: علمی.
- فوران، جان (۱۳۸۸). مقاومت شکننده، تاریخ تحولات اجتماعی ایران (از صفویه تا سال‌های پس از انقلاب اسلامی)، ترجمه احمد تدین، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- گیدنز، آنتونی (۱۳۸۳). جامعه‌شناسی، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: نشر نی.
- ملکم، سرجان (۱۳۸۰). تاریخ کامل ایران، ترجمه میرزا اسماعیل حیرت، تصحیح قمی‌نژاد، به کوشش علی اصغر عبدالهی، تهران: افسون.
- همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۹۱). ایرانیان: دوران باستان تا دوره معاصر، ترجمه حسین شهیدی، تهران: نشر مرکز.
- Alatas, Syed Hussein (1990). *Corruption: Its Nature, Cause and Function*, Aldershot and Brookfield: Avebury.
- Annuldsen, Inge (2000). *Corruption: Definition and Concept*, Chr. Michelsen Institute: Development Studies and Human Rights.
- Anti Corruption Online (2003). 'Professional and Business Women Against Corruption', October 20<sup>th</sup>.
- Azfar, Omar, Young Lee, and Anand Swamy (2000). 'The Causes and Consequences of Corruption', *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 573.
- Bhargava, V. K. and E. Bolorgation (2001). 'Making National Anti Corruption 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: The 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 *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Farazmand (ed.), New York: Marcel Decker, Inc.
- Houghton, J. and S. Burgess (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, Mohammad (2004). 'Political and Administrative Corruption: Concepts Comparative Experiences and Bangladesh Case', August [online], <[www.ti-banglasesh.org/docs/Research/khan.htm](http://www.ti-banglasesh.org/docs/Research/khan.htm)>.

- Noonan, J. T. (1984). *Bribes: The Intellectual History of a Moral Idea*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Porter, M. and V. Millar (1995). 'How Information Gives Goue Competitive Advantage', *Harvard Business Review*, July-August.
- Rose Acherman, Susan (1999). *Corruption and Government: Causes Consequences and Reform*, Cambridge: 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, W. G. (1964). *Relative Deprivation and Social Justice: A Study of Attitudes to Social Inequality in Twentieth Century England*, Berkley: University of California Press.
- Schroth, P. W. et al. (2001). 'Transparency and Information Technology', December 14, <[www.rh-ed-stodder/Be/Tranpit-aabd.d.c](http://www.rh-ed-stodder/Be/Tranpit-aabd.d.c) [14 April 2004]>.
- Stapenhurst, F. and P. 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 M. Zhame (2001). 'Chinese 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*, Vol. 76.
- Wade, R. (1982). 'The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India', *Journal of Development Studies*, Vol. 18.
- Yoong, Siew Wah (1973). 'Some Aspects of Corruption', *National Youth Leadership Training Institute Journal*, January.

