

جستاری در فسادشناسی^۱

دکتر سعید خانی^۲

چکیده

در این مقاله، تحلیل نظری فساد اداری به صورت نظام‌مند مرور شده است. نوشتار با تاریخچه مختصری از فساد اداری در دنیا و سپس در ایران آغاز شده است. در ادامه، به مفهوم‌شناسی، تعاریف و انواع فساد اداری و همچنین، طبقه‌بندی فساد اداری به صورت شماتیک پرداخته شده است. در نهایت، با توجه به تحقیقات صورت گرفته و ادبیات موجود، عوامل مولد فساد اداری اعم از عوامل شکل‌گیری و تشدید در شش عامل اصلی خلاصه شده است. سپس، مجموعه این عوامل با برخی از نظریه‌های واقع در سه سطح کلان مانند نظریه آنومی، نظریه‌های سطح متوسط و تأکیدشان بر عوامل مؤثر بر پیدایش فساد در سه بخش اقتصاد، دولت و سازمان و نظریه‌های سطح خرد مانند قبح فساد یا فرهنگ فساد توضیح داده شده‌اند. ادعای نظری مقاله آن است که نظریه‌های مذکور در حد بالایی قابلیت توضیح و تبیین مسأله فساد اداری در ایران را دارند.

واژگان کلیدی: فساد اداری، مفهوم، انواع، طبقه‌بندی، دلایل، نظریه‌ها.

۱- این مقاله بخشی از ادبیات و ملاحظات نظری یک پروژه پژوهشی است که نگارنده به عنوان برگزیده جایزه نظام وظیفه تخصصی بنیاد ملی نخبگان در سال ۱۳۹۶ آن را با سازمان بازرسی کل کشور به‌انجام رسانده است.

۲- استادیار گروه جامعه‌شناسی دانشگاه کردستان، سنندج، s.khani63@gmail.com

تاریخچه مختصری از فساد اداری در دنیا

فساد به انواع و شکل‌های مختلف از دیرباز وجود داشته است. بررسی قوانین کیفری تمدن‌های باستانی به روشنی نشان می‌دهد که رشوه یک مسأله جدی در میان یهودیان، چینی‌ها، ژاپنی‌ها، یونانی‌ها، رومی‌ها و آرتیزهای آمریکا تلقی می‌شده است. در هند باستان در حیات اجتماعی، فساد به‌طور گسترده‌ای وجود داشته، همچنین ماهیت و گستره فساد از قرون وسطی تا زمان حاضر در کشورهای شبه‌قاره هند رو به‌تزايد بوده و یکی از بدترین ویژگی‌های حکومت‌های هند در قرون وسطی رشوه‌گیری و دریافت هدایای مختلف بوده است (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸: ۲۵).

کوپر^۱ معتقد است فساد در دوران تسلط انگلستان نیز در هند به‌صورت منظم در میان مقامات در همه سطوح سیاسی و اداری وجود داشته است. در این دوران در میان مقامات اعتقادی موجود بود که آن را به این صورت بیان می‌داشتند: «حالا که خورشید راجه انگلیسی می‌درخشد، بارت را ببند». فساد در ادبیات انجیلی و باستان معضلی جدی بود و در بیشتر دوران‌های تاریخ یافت می‌شود. در دهه ۱۹۶۰ یک مکتب بانفوذ از «تجدیدنظرطلبان» علوم سیاسی نظر خوش‌بینانه‌ای را درباره کاهش فساد در دموکراسی‌های پیشرفته غربی ارائه دادند. برخی از این تجدیدنظرطلبان اظهار کرده‌اند که معضل فساد به آن شدتی که نویسندگان پیشین عنوان داشته‌اند نیست. در بسیاری از کشورهای تازه استقلال یافته که فساد شایع و فراوان فرض می‌شد، کارهای فاسد از نظر ناظران غربی (همچون پرداخت به مقامات جز برای کارهای عادی) از نظر معیارهای محلی فاسد تلقی نمی‌شد. به‌علاوه برخی شکل‌های فساد به فرایند توسعه اجتماعی و اقتصادی آسیب نمی‌رسانند و حتی تأثیر مثبت هم دارند. مثلاً رشوه کارفرمایان شرکت‌های خارجی را قادر به دور زدن تشریفات زائد اداری کرده و ارتقای اقتصادی ملل فقیر را سرعت بخشیده است. در این نوشته‌ها، فساد پدیده‌ای گذرا خوانده می‌شود که در صورت نیل به پیشرفت اجتماعی و اقتصادی کاهش می‌یابد. خط سیر این جریان را می‌توان در تاریخ ایالات متحده و انگلستان مشاهده کرد. در انگلستان، فساد انتخاباتی، فروش عناوین و پُست‌های دولتی و فساد در قراردادهای عمومی تا قرن نوزدهم شایع بود. با معرفی نظام شایسته‌سالاری در انتصاب به پُست‌های دولتی و موفقیت در جنگ علیه فساد انتخاباتی و تغییر در نگرش عمومی نسبت به رفتار دولت، کاهش چشمگیری را در فساد به‌دنبال داشت. کاهشی که با توسعه اقتصادی این ملت هم‌زمان بود. به‌همین شکل در ایالات متحده، فساد در اواخر قرن نوزده و اوایل قرن ۲۰ فراوان بود. در این دوره تغییرات اقتصادی و اجتماعی شدیدی رخ داد. همان‌طوری که «رابرت مرتون»^۲ عنوان داشته، ماشین فاسد احزاب شهری همچون سازمان «حزب دموکرات» در شهر نیویورک شاه‌راه‌هایی را برای مهاجران غیرقانونی

1 - Kuper

2 - Robert K. Merton

ایجاد کرد. پس از جنگ جهانی دوم، عواملی چون پیشرفت در آموزش، افول حمایت‌گری سیاسی و رشد رفاه عمومی باعث کاهش محرومیت‌هایی شد که فساد را برمی‌انگیخت. فرهنگ مدنی جدیدی جایگزین وابستگی به گروه‌های قومی و خانوادگی شد. برحسب نظری رایج، ماشین حزبی و فساد همراه آن محو شده است. این تفسیر اخیراً به چالش کشیده شده است. فساد در کشورهای کمتر توسعه‌یافته چنین بی‌خطر و در کشورهای پیشرفته چنین کمیاب نیست. فرض اینکه پیشرفت در آموزش یا در فنون مدیریت عمومی، توسعه «روحیه مردم‌نگر» یا توسعه اقتصادی باعث کاهش یا محو فساد می‌شود، فرضی غیرواقعی است. رشد فعالیت و اقدامات دولتی در دولت مدرن باعث افزایش فرصت‌ها و وسوسه‌ها برای فساد می‌شود. پیشرفت در آموزش شاید به کاهش فساد نینجامد بلکه ممکن است آن را در شکل‌های جدیدتر و پیچیده‌تری ظاهر کند (کوپر، ۱۹۸۰: ۱۶۴ به نقل از ذاکر صالحی، ۱۳۸۸: ۲۶).

از دهه ۱۹۷۰ برخی مشاهدات، محققین را به توجه بیشتر به معضلات معاصر فساد در دموکراسی‌های پیشرفته و در کشورهای کمونیست تشویق نموده است. در ایالات متحده «واترگیت» در سال‌های ۱۹۷۴-۱۹۷۲ به موجی از بازرسی‌هایی انجامید که صدها اتهام فساد از جمله به معاون رئیس‌جمهور «سایپرو آگنو» وارد آمد. دیگران همچون استانداران ایلی‌نوی، ماری‌لند، اُکلاهوما و ویرجینیای غربی نیز متهم شدند. فسادهای شایعی در برخی ایالات از جمله فلوریدا، نیوجرسی، پنسیلوانیا و تگزاس کشف شد. در انگلستان، نگاه عمومی مبنی بر کاهش فساد در دهه ۱۹۷۰ با چند رسوایی برهم ریخت. افتتاح «پول‌سون» که فساد حاکمان شمال انگلیس و تعدادی از اعضای مجلس در ۱۹۷۲ فاش شد و تأثیرات گسترده‌ای داشت. فساد مقامات محلی ویلز جنوبی، بیرمینگهام و اسکاتلند ثابت شد و در همان حال مقامات بالای پلیس لندن به زندان افتادند. ژاپن و ایتالیا از جمله کشورهای از لحاظ اقتصادی توسعه‌یافته‌ای هستند که اخیراً فسادهایی در آن‌ها کشف شده است (همان).

به‌طور خلاصه، مسأله فساد اداری امروزه به یک پدیده فراگیر بین‌المللی تبدیل شده، این پدیده سرطانی از دهه ۱۹۹۰ سیر صعودی داشته است به گونه‌ای که این دهه را دهه رسوایی‌های بزرگ نام نهاده‌اند (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸: ص ۱ مقدمه). البته، موضوع فساد اداری به مفهوم علمی آن، در سال ۱۹۶۰ ظهور پیدا کرد (ارتیمی و سائو، ۲۰۱۳: ۱). دگرگونی سیاسی دو قرن اخیر در کشورهای غربی و سایر نقاط جهان، دولت‌ها را در پاسخ‌گویی به مردم نسبت به اقدامات و عملکرد خود مجبور کرده است. در نتیجه این تحولات، فساد اداری از حساسیت سیاسی بسیار بالایی برخوردار شده و دولت‌ها به‌خاطر حفظ مشروعیت سیاسی ناچار هستند به این مسأله توجه کنند. اما شواهد نشان می‌دهد قبل از تحولات سیاسی اخیر نیز، پادشاهان، سلاطین و حکومت‌های خودکامه با مشکل فساد اداری

مواجه بودند و در متون باستانی اشارات متعددی به این مسأله شده است که نشان می‌دهد حکومت‌ها همیشه نگران سوءاستفاده شخصی صاحب‌منصبان و کارگزاران دولتی از موقعیت و امتیاز شغلی خود بوده‌اند. کاتیلیا، نخست وزیر یکی از ایالات شمال هندوستان، در حدود ۲۰۰۰ سال پیش در یک نوشته به‌جامانده از آرتاشاسترا چنین نوشته است: «همان‌گونه که اگر ذره‌ای عسل یا سم بر نوک زبان فردی ریخته شود، چشیدن آن اجتناب‌ناپذیر است، امکان ندارد کسی با بیت‌المال سروکار داشته باشد و مقدار کمی از ثروت شاه را نچشد». در چین باستان به‌منظور افزایش مقاومت مسئولان در قبال و سوسه فساد، مبلغی تحت عنوان «غذای ضد فساد»^۱ به آن‌ها می‌پرداختند. در قرن چهاردهم میلادی نیز متفکر برجسته جهان اسلام، ابن‌خلدون، به فساد اداری توجه داشته و علت اصلی آن را علاقه شدید طبقات حاکم به زندگی تجملاتی عنوان می‌کند. به اعتقاد ابن‌خلدون، هزینه بالای تجملات، طبقات حاکم را وادار می‌کند به‌روش‌های فساد اداری متوسل شوند (بلالی و فرامرزی، ۱۳۸۰).

تاریخچه مختصری از فساد اداری در ایران

اما در مورد ایران، کنت دوگوبینو، متفکر و نویسنده نامدار فرانسوی، در کتاب «سه سال در ایران»، به اخلاق و عادات و رسوم ایرانیان با نظری انتقادی می‌نگرد و می‌نویسد: «یکی از بلاهایی که در ایران ریشه دوانیده و قطع ریشه آن نیز کار بسیار مشکل و محال می‌باشد، رشوه‌گیری است. این امر به قدری رایج است که از شاه تا آخرین مأمور جزء دولت، رشوه می‌گیرند. در زمان ناصرالدین شاه، رکن‌الدوله با پرداخت مبلغ صدوپنجاه هزار تومان، حاکم فارس شد». امال واتسون، مورخ انگلیسی، نیز در سفرنامه‌اش می‌نویسد: «... لفظ «مداخل» که معادل آن را در فرهنگ انگلیسی نمی‌توان یافت، لفظی دلپذیر است. مداخل به هرچه می‌توان به رشوه، فریب، زورستانی و از راه نادرست دیگری به‌دست آورد، اطلاق می‌شود...».

از جمله کسانی که با این سنت بد در دربار و طبقه حاکم به‌شدت مبارزه کرد و در نهایت نیز به‌دلیل همین اخلاقی و پاره‌ای دلایل دیگر کشته شد، امیرکبیر بود. وی این مسأله را به‌درستی شناخته و راه‌حلی برای زمان خودش انتخاب کرده بود. قاطعیت وی نیز مسأله را آسان‌تر حل می‌کرد. امیرکبیر برای مبارزه با فساد از دو راه اقدام کرد: نخست، می‌دانست بهترین راه مبارزه با فساد، بهبود بخشیدن و تعدیل زندگی مادی مردم است. بنابراین سعی کلی امیرکبیر، ارتقای سطح زندگی مردم بود تا از برکت بی‌نیازی و تأمین احتیاجات اولیه، کسی در مقام دزدی و سوءاستفاده نباشد و در مرحله دوم، وی که خود مردی پاکدامن و شریف بود، کلیه عناصر فاسد و رشوه‌گیر را مورد بازخواست شدید قرار داد. وسواس امیرکبیر حتی به‌حدی بود که از هدیه و ارمغان نیز بیزار بود و رسم مژدگانی و انعام دادن را نیز منسوخ کرد. امیرکبیر با دو حربه به پیکار با انعام و مژدگانی و ماندانینها پرداخت: اول، با

درستی و پاکدامنی خود، که قانون اعلام رشوه‌خواری را نهاد و دوم، با سیاست سختی که به قانونش نیروی اجرایی بخشید. به تعبیر آن زمان، پایه کار را بر «عدالت و سیاست» گذارد. وی پیش از آن، این قاعده را جاری ساخت که موجب دیوانی و سپاهی بی‌کم‌وکاست در سر هر ماه برسد. همچنین به این معنا پی برده بود که فقر از عناصر فلسفه «مداخله» است. قرارداد ۱۹۱۹ که بین ایران و انگلیس منعقد شد، نمونه بارزی از فساد دستگاه اداری ایران پس از مشروطیت بود. به طوری که در اسناد سری وزارت خارجه انگلیس چنین آمده است: «فتح‌الله اکبر معروف به سپهدار اعظم رشتی و رئیس الوزرای احمدشاه، بابت تصویب قرارداد، مطالبه پورسانت به مبلغ یکصد هزار لیره برای خود و وکلای ذی‌نفوذ، نموده است». پس از انقلاب مشروطیت و آشنایی مردم با زندگی و حکومت کشورهای اروپایی، و مداخله مردم در امور کشورداری و حضور نمایندگان واقعی آن‌ها، به‌ویژه در دوره اول مشروطیت، در مجلس شورای ملی مبارزه با رشوه‌خواری و فساد، شکل جدی به‌خود گرفت، روزنامه‌ها به نشر موارد فساد پرداختند و دولت‌ها در حد توانایی خود به‌منظور حفظ وجهه ملی در این راه قدم‌ها برداشتند (بلالی و فرامرزی، ۱۳۸۰).^۱

براساس منابع دیگر، در ایران، رشوه و فساد مالی و اداری از سابقه بسیار طولانی برخوردار بوده است و از دوران قاجار به‌خصوص حاکمیت ناصرالدین شاه و پس از امیرکبیر به اوج خود رسید تا جایی که گفته می‌شد هیچ کاری در دربار ایران بدون پرداخت رشوه یا پیشکش (بدون هیچ پرده‌پوشی) انجام نمی‌گرفت. در این دوران، شاه ایران به‌واسطه رجال دربار و در قبال دریافت هزینه‌های سفر به اروپا (طرح برنامه سفرها و پیشنهاد نیز از جانب خارجی‌ان علی‌الخصوص انگلیس انجام شده بود) قسمتی از ذخایر، زمینه‌های مساعد اقتصادی، اعمال نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی مردم و در یک کلام حاکمیت ملی را برای مدت طولانی در قالب امتیازات خاص در اختیار طرف‌های خارجی (کمپانی‌ها) قرار می‌داد. این عمل ابتدا به‌طور مستقیم به‌واسطه سفارتخانه‌ها انجام شده و سپس در شکل نوین خود با استفاده از پوشش شرکت‌های اقتصادی و تجاری ادامه یافت. دربار ایران به‌طور گسترده‌ای با اخذ رشوه از طرف‌های خارجی عجین شده و رقابت شدیدی بین رجال برای کسب سود بیشتر در قبال ایجاد زمینه‌های مناسب برای تاراج منابع کشور شکل گرفته بود که از جمله آن‌ها می‌توان به دریافت ۵۰۰ هزار لیره توسط میرزا آقاخان نوری به‌دلیل امضای معاهده پاریس و یا دریافت دو میلیون لیره بابت اعطای امتیاز بانک رویترا اشاره داشت. چنان‌که پس از تحریم تنباکو و تهدید به اعلام جهاد از جانب آیت‌الله میرزای شیرازی و لغو قرارداد از سوی حکومت ایران، «ماژور تالبوت» صاحب کمپانی رژی علاوه بر استرداد خسارت ناشی از سرمایه‌گذاری به میزان قابل توجهی خسارات تحت سواد و جوهر پرداخت شده به افراد ذی‌نفوذ مانند میرزا حسین خان، کامران میرزا، ظل‌السلطان، امین‌السلطان و ... که جمعاً بالغ بر

۱ - مطالب فوق با عنوان تاریخچه مختصر فساد اداری، به‌طور کامل از منبع بلالی و فرامرزی (۱۳۸۰) برگرفته شده است.

۵۰۰ لیره بود را نیز دریافت کرد. در جریان انعقاد قرارداد نفتی بین ایران و انگلیس پورسانت‌های کلان بین رجال صاحب قدرت در ایران توزیع شده بود، از جمله پرداخت ۶۰ هزار لیره برای سفر احمدشاه به اروپا، که پس از اضمحلال قاجاریه و به حکومت رسیدن پهلوی در یک بازسازی ظاهری، رضاه شاه طی انجام حرکت‌های اصلاحی آن‌ها را پس گرفته و در واقع میدان اخذ پورسانت را برای خود و نزدیکان بی‌رقیب می‌نمود (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸: ۳۳-۳۲). حکومت پهلوی نیز یکی از فاسدترین حکومت‌ها بود که شرحی از عناوین فسادهای آن در این نوشتار ضروری به نظر نمی‌رسد. در رژیم پهلوی، حاکمان و وابستگان، بدون رعایت ضوابط به ثروت‌های هنگفتی دست یافته بودند. در صدر فاسدان آن دوره، شخص رضا شاه قرار داشت که با استفاده از قدرت خود توانست طی دو دهه از فردی معمولی به بزرگ‌ترین زمین‌دار ایران تبدیل شود (احمدی، ۱۳۸۹: ۱۱۳). پس از شکل‌گیری حکومت پهلوی، می‌توان از مهم‌ترین اقلام پورسانت به قراردادهای نفتی (نمایش لغو قرارداد «دارسی» که از مدت آن حدود ۳۲ سال مانده بود و عقد قرار جدید ۶۰ ساله در دوران رضاشاه در وزارت تقی‌زاده) که با بازیگری امینی، زاهدی و چند تن دیگر انجام می‌شد و یا خریدهای تسلیحاتی که در اواخر دوران شاه با حضور توفانیان به اوج رسید اشاره کرد، به طوری که بین سال‌های ۵۶-۱۳۵۴ حداقل مبلغ ۳ میلیارد دلار به صورت پورسانت بین دولت مردان رژیم تقسیم شده بود (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸: ۳۳).

معضل اخذ پورسانت پس از پیروزی انقلاب اسلامی با طی یک وقفه کوتاه و با توجه به شرایط خاص کشور، مجدداً نمایانگر شده و به اشکال مختلف در عرصه‌های کشور خود را نشان داد، به نحوی که مجلس شورای اسلامی به‌ناچار در سال ۱۳۷۱ قانون ممنوعیت اخذ هر نوع پورسانت و رشوه و ... را تصویب نمود تا از آن پس با این گونه افراد به‌عنوان مجرم برخورد شود (وفایی، ۱۳۷۵: ۶۲).

مفهوم‌شناسی فساد اداری

تعاریف فساد اداری

در ابتدا چنین لازم می‌آید که تعاریفی مختلف از فساد اداری ذکر و سپس به طبقه‌بندی تعاریف موجود بپردازیم:

- ۱- استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری/ دولتی برای نفع شخصی (تئوبالد^۱، ۱۹۹۰: ۲)؛
- ۲- سوءاستفاده از قدرت عمومی برای کسب سود شخصی (پایگاه اینترنتی شفافیت بین‌المللی، ۱۹۹۶)؛
- ۳- اقدامات غیرقانونی یا سوءاستفاده از مقام دولتی (دایره‌المعارف آمریکانا^۲، ۱۹۸۹: ۲۲)؛
- ۴- زیر پا گذاشتن قوانین و ضوابط برای دستیابی به منافع شخصی (فکوهی، ۱۳۷۵: ۱۶)؛

1 - Theobald

2 - Americana Encyclopedia

- ۵- پول‌پرستی و اختلاس مقامات دولتی، سیاست‌مداران و کارمندان دولت در جهان کاپیتالیست (دایره‌المعارف شوروی کبیر، ۱۹۷۳: ۱۰۴)؛
- ۶- سوءاستفاده از مقام و موقعیت دولتی (عمومی) برای کسب منافع شخصی (باردان، ۱۳۷۸: ۸۲)؛
- ۷- رشوه‌خواری یا هر نوع رفتار دیگر در برخورد با افراد مسئول در بخش دولتی یا بخش خصوصی که موجب نقض وظایف این افراد در مشاغل دولتی، مستخدم بخش خصوصی، عامل مستقیم و یا هرگونه رابطه دیگر از این نوع به قصد کسب امتیازات ناشایست از هر نوع برای خود یا دیگران (شورای اروپا، ۱۹۹۴ گروه چندمنظوره فساد اداری)؛
- ۸- یک کارمند یا مسئول دولتی هنگامی مرتکب فساد اداری شده است که در اتخاذ تصمیمات اداری تحت تأثیر منافع شخصی و یا روابط و علایق خانوادگی و دوستی‌های اجتماعی قرار گرفته باشد (تانزی، ۱۳۷۸: ۲۴)؛
- ۹- آن گروه از اقدامات کارمندان و مسئولین دولت که اولاً به منافع عمومی لطمه بزنند و ثانیاً هدف از انجام آن رساندن فایده به عامل یا به شخص ثالث که عامل را اجیر کرده است، باشد (فریدریش، ۱۹۷۲: ۱۲۷)؛
- ۱۰- هنگامی که براساس عالی‌ترین نظرات و اخلاق سیاسی وقت، نیت و شرایط یک اقدام را بررسی کرده و چنین قضاوت می‌کنیم که این عمل منافع عموم را به خاطر منافع شخصی قربانی کرده است، چنین عملی، فعلی فاسد تلقی می‌گردد (سنتوریا، ۱۹۳۱: ۴۴۹)؛
- ۱۱- طبق قانون جزایی هند، اگر صاحب شغل دولتی و مانند آن از هر کسی هدیه یا شیرینی یا انعام یا رشوه‌ای به هر شکلی برای خود یا برای کسی دیگر قبول کند یا وعده قبول آن را بدهد تا در اجرای وظایف خود، کار کسی را راه بیاندازد و یا نسبت به کسی جیبی یا بغضی روا دارد یا اینکه به‌ازای آن برای کسی خدمتی انجام دهد یا به کسی زیانی برساند و یا بکوشد که چنین کند، مجرم به فساد است (نقل از تانزی، ۱۳۷۸: ۲۳)؛
- ۱۲- در دائره‌المعارف آمریکانا، فساد اداری با بهره‌گیری از مصادیق آن این‌گونه تعریف شده است: «فساد اداری شامل فروش آراء حقوقی، تصمیمات اداری یا قانونی یا مقامات دولتی می‌شود. پرداخت پنهانی به‌شکل هدیه، هزینه دستمزد، استخدام، کمک به خویشاوندان، نفوذ اجتماعی، یا هرگونه رابطه‌ای که منافع عمومی و رفاه آن را مختل سازد چه حاکی از پرداخت یا عدم پرداخت پول باشد، معمولاً به‌عنوان فساد شناخته می‌شود» (دایره‌المعارف آمریکانا، ۱۹۸۹: ۲۲)؛

1 - Great Soviet Encyclopedia

2 - Council of Europe

3 - Senturia

4 - Americana Encyclopedia

- ۱۳- فصلنامه مسائل مالی و توسعه وابسته به بانک جهانی تعریف دیگری از فساد اداری ارائه کرده است: «سوءاستفاده از اختیارات محوله به نیت حصول نتایج تعریف نشده در مسئولیت‌های محوله» (مسائل مالی و توسعه^۱، ۱۹۹۸: ۳)؛
- ۱۴- انجمن حسابداران خبره نیز تعریف مشهور فساد اداری را برگزیده است: «سوءاستفاده از امکانات و اختیارات دولتی به نیت تأمین منافع شخصی و خصوصی» (انجمن حسابداران خبره^۲، ۱۹۹۸: ۳۰)؛
- ۱۵- ترک معیارها (استانداردها)ی رفتاری توسط صاحبان قدرت به خاطر سود فردی نامشروع (کوپر، ۱۹۹۴: ۱۶۴)؛
- ۱۶- فساد اداری، به رفتاری اطلاق می‌شود که ضمن آن فرد به دلیل تحقق منافع خصوصی خود و دستیابی به رفاه بیشتر و یا موقعیت بهتر، خارج از چارچوب رسمی وظایف یک نقش دولتی عمل می‌کند (اسکات^۳، ۱۹۷۲: ۴)؛
- ۱۷- فساد اداری، عبارت است از هر اقدامی که در چارچوب فعالیت‌های اداری از دید مردم یک جامعه غیراخلاقی و مضر باشد (هایدن‌هایمر، ۱۹۷۸)؛
- ۱۸- فساد اداری، انجام دادن اعمال اداری توسط مأموران دولتی به شکل ناقص و غیرصادقانه شناخته شده است (کمیسون مستقل ضد فساد، ۱۹۹۸: ۲۲)؛
- ۱۹- فساد اداری، بهره‌برداری نادرست و غیرصحیح از جایگاه‌های دولتی برای برآوردن منافع شخصی است (توماس و دیگران^۴، ۲۰۰۰)؛
- ۲۰- اِرتیمی و سانه (۲۰۱۳: ۱)، فساد اداری را سوءاستفاده از قدرت عمومی برای منافع شخصی می‌دانند.
- وجه مشترک کلیه تعاریف فوق، نقض یا تغییر در قوانین برای رسیدن به نفع فردی، گروهی یا خانوادگی است. این مفهوم با معنایی که از مفاد ریشه لاتینی واژه Corruption برمی‌آید و به معنی شکستن است، سازگاری دارد اما تعریف جامع این واژه کار آسانی نیست. فساد یک مفهوم اجتماعی، حقوقی، اقتصادی و سیاسی است که در حاله‌ای از ابهام قرار داشته و در نتیجه، نظرات مختلفی در مورد آن ظهور کرده است. این ابهام از این نکته ناشی می‌شود که شیوه‌های موازی برای فهم فساد وجود دارد. طبیعتاً تعاریف صورت‌پذیرفته از فساد هر کدام بر یکی از جنبه‌های این پدیده متمرکز شده‌اند. در میان انواع و اقسام تعاریفی که از مفهوم فساد ارائه شده است به نظر می‌رسد ذکر تعریفی

1 - Finance and Development

2 - International Federation of Accountants (IFAC)

3 - Scott

4 - Thomas, Dailami, Dhareshwar, Kaufmann, Kishor, Lopez & Wang

جامعه‌شناختی از فساد نیز، بهتر و دقیق‌تر می‌تواند پدیده فساد را از دیگر پدیده‌های مشابه متمایز سازد و حدود مفهومی آن را تعیین نماید. از این منظر، فساد تبدیل روابط اجتماعی به مبادله‌های سودمندانه تبعیض‌آمیز است که در طی آن اهداف عام جای خود را به اهداف خاص می‌دهد و خیری نامحدود (نظیر قانون‌گرایی، امانت‌داری، حلال‌خواری، شرافت‌کاری، رعایت موازین حرفه‌ای و تخصصی، وفاداری، تعهد، صداقت، فضیلت، حریت، علم، حق‌طلبی و از این قبیل) به‌خاطر خیری محدود (نظیر پول، مقام و منصب، مدرک، پرستیژ، نفوذ و اعتبار اجتماعی) قربانی می‌شود. از این رو، فساد واجد ویژگی‌های زیر است:

۱) فرایندی اجتماعی است که در آن افراد متعدد درگیر و در ارتباط با هم‌اند، ۲) دربردارنده مبادله‌هایی آگاهانه است که در نظر افراد یا گروه‌های درگیر سودمند است در عین حال که در مقام تعریف، به زیان بخش دیگری از افراد جامعه این مبادله‌ها جریان می‌یابد، ۳) در طی این فرایند خیری نامحدود به پای خیری محدود قربانی می‌شود. به‌همین دلیل، فساد امری غیراخلاقی است، ۴) فساد مستلزم نوعی تغییر در روابط کارکردی و عملکردی در حیطه فعالیت معین است (که برحسب تعریف خبرگان و اهل فن آن حوزه، ذاتی و ضروری آن نوع فعالیت است). فساد نیازمند ایجاد مجاری جدید معامله‌گری است که اشخاص فاسد می‌کوشند آن مجاری را عادی و قانونی جلوه دهند و انواع روش‌های پنهان‌سازی و توجیه‌گری و برقراری روابط جدید را برای این عمل به کار می‌گیرند. بنابراین، فساد مستلزم تغییر در روابط و نوعی تبانی یا ساخت‌وپاخت است، اما ایجاد هر نوع تغییر در روابط مصداق فساد نیست، و ۵) بنا به بند فوق، فساد عموماً مستلزم بسط روابط میان افراد یا گروه‌های درگیر است، اگرچه هر نوع بسط روابط منتهی به فساد نمی‌شود. به‌عبارت دیگر، یکی از نشانه‌های تشخیص فساد مشاهده بسط روابط میان طرفین است اما وجود این نشانه، لزوماً دال بر وجود فساد نیست (حسینی هاشم‌زاده و محدثی، ۱۳۸۶ در دوگراف و دیگران، ۱۳۹۴: ۴۲-۴۱).

در یک جمع‌بندی کلی، نگاهی به تعاریف و مفهوم‌پردازی‌های یاد شده نشان می‌دهد که فساد مفهومی چندوجهی و متغیر است، و نه فقط از کشوری به کشور دیگر، بلکه از زمانی به زمان دیگر هم تغییر می‌کند. برای مثال، آنچه عموم امروزه در غرب به‌عنوان «عمل فاسد» محکوم می‌کنند، در گذشته محکوم نمی‌کردند، یا در جوامعی دیگر محکوم نمی‌شود. فساد مفهومی پیچیده است و این پیچیدگی مانع از آن می‌شود که بتوان به همه علل و عوامل مؤثر بر آن پی برد. ضمن اینکه، عامل‌هایی که در ظهور فساد دخالت دارند ضرورتاً علت آن به‌شمار نمی‌روند. همچنین، فساد دامنه‌ای از رفتارهایی را شامل می‌شود که دلالت بر نقض حقوق مشخصی دارند و به هنجارهای اجتماعی آسیب می‌زنند. بنابراین، رفتارهای معطوف به فساد کم‌وبیش غیراخلاقی، غیرعرفی و ضداجتماعی نیز هستند. در حالی که می‌توان بروز فساد یا اعمال فسادآمیز را در همه جوامع و سازمان‌ها محتمل و حتی مسلم فرض

کرد، میزان و گستره فساد به تفکیک افراد، آژانس‌ها (کارگزاری‌ها)ی بخش عمومی، فرهنگ‌های مدیریتی و مناطق جغرافیایی متفاوت است. خلاصه این که، دستیابی به تعریف و مفهوم‌سازی واحدی از فساد بسیار مشکل است، برای اینکه اشکال کنشی و اعمال مشخصی که فاسد یا مفسدانه پنداشته می‌شوند با هنجارها و آداب و رسوم و قوانین ملت‌ها و جوامع مرتبط است. این بدان معنا است که فساد همیشه پس‌زمینه اجتماعی، فرهنگی، حقوقی و سیاسی مساعدی دارد و در واقع، یک ایجاد اجتماعی و فرهنگی است (حسینی هاشم‌زاده، ۱۳۹۴ در دوگراف و دیگران، ۱۳۹۴: ۴۶-۴۵).

انواع فساد اداری

فساد به شکل‌های مختلفی ظاهر می‌شود که عبارتند از: قبول پول و سایر مزایا در قبال عقد قراردادهای مختلف، نقض قوانین و مراحل رسمی برای پیشبرد منافع شخصی، دریافت مبالغی از برنامه‌های توسعه یا شرکت‌های چندملیتی، دریافت پول در ازای حمایت قانونی، استفاده از منابع عمومی برای استفاده شخصی، نادیده گرفتن فعالیت‌های غیرقانونی، دخالت و اعمال نفوذ در مراحل دادرسی یا قضایی، پارتی‌بازی، اختلاس شراکتی، گران‌فروشی، دریافت بودجه طرح‌هایی که وجود ندارد، کلاهبرداری و تدلیس در ارزیابی مالکیت‌ها. این شکل‌های متفاوت فساد را می‌توان در قالب ماهیت آن‌ها نیز طبقه‌بندی نمود. فساد می‌تواند دارای عوامل خارجی، نهادی و یا ناشی از رسوایی سیاسی و اداری باشد. در فساد اداری عوامل خارجی، عاملان اصلی همانا مقامات رسمی، سیاست‌مداران، نمایندگان دولت برای دریافت کمک‌های خارجی هستند. نخبگان سیاسی، سیاست‌مداران، تجار و دلالان می‌توانند مسئول رسوایی و فساد باشند. فساد در نتیجه حمایت نخبگان سیاسی، سیاست‌مداران، تجار و کارمندان یقه‌سفید می‌تواند به پدیده‌ای نهادینه تبدیل شود. در سوءاستفاده‌های اداری، مقامات دولتی و افراد ذی‌نفع جزو بازیگران اصلی ماجرا هستند (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸: ۲۱).

در دیدگاهی دیگر، فساد را به سه دسته تقسیم کرده‌اند: فساد دارای ماهیت تبانی، فساد اجباری و فساد غیرربطی. در فساد دارای ماهیت تبانی گونه، عاملان با میل و رغبت دست به این کار زده و از فساد اداری به عنوان ابزاری برای انجام اعمال غلط یا بی‌تفاوتی در قبال کارهای صورت‌پذیرفته استفاده می‌کنند. در این نوع فساد، مقامات از مزایای بیشتری در مقایسه با هزینه فساد در صورتی که شخصاً به انجام آن مبادرت ورزند، بهره‌مند می‌شوند. در فساد اجباری، فساد به عامل انجام‌دهنده آن از طرف مقامات بالاتر تحمیل می‌شود. در فساد غیررابطی، منافع به قیمت از دست دادن حقوق دیگران کسب شده و قربانیان این فساد از این مسأله آگاه نیستند (همان).

هایدن‌هایمر (۱۹۹۰) محقق علوم سیاسی، فساد اداری را به سه گروه تقسیم کرده است:

۱) فساد سیاه: که از نظر توده‌ها و نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه شود. برای مثال می‌توان از دریافت رشوه برای نادیده گرفتن استانداردها و معیارهای ایمنی در احداث مسکن

نام برد، ۲) فساد خاکستری: که از نظر نخبگان منفور است اما توده‌های مردم در مورد آن بی تفاوت هستند. مثلاً کوتاهی کارمندان در اجرای قوانینی که در بین مردم محبوبیت چندانی ندارد و فردی جز نخبگان سیاسی به مفید بودن آن‌ها معتقد نیستند، و ۳) فساد سفید: که در ظاهر مخالف قانون است اما اکثر نخبگان سیاسی و مردم عادی آن را مضر نمی‌دانند و مثال گویای آن نقض مقرراتی است که بر اثر تغییرات اجتماعی و فرهنگی موضوعیت خود را از دست داده است (به نقل از لافری و موریس، ۲۰۰۴: ۶۰۲).

حیبی (۱۳۷۵) در کتاب خود فساد اداری را به دو گروه عمده، الف) درون دولت و ب) روابط دولت با شهروندان تقسیم نموده و مصادیق هر گروه را برشمرده است. به زعم حیبی، انواع فساد اداری در درون دولت عبارتند از: ۱- استفاده شخصی از وسایل و اموال دولتی، ۲- کم کاری، گزارش مأموریت کاذب، صرف وقت در اداره برای انجام کارهایی به غیر از وظیفه اصلی، ۳- دزدی مواد اولیه و مواد مصرفی متعلق به دولت توسط کارمندان و کارکنان، ۴- استفاده از امکانات اداری برای پیشبرد اهداف سیاسی توسط کارمندان عالی رتبه و سیاستمداران، ۵- فساد قانونی برای انتفاع سیاستمداران و کارمندان دولت، ۶- فساد در توزیع حقوق و مزایا و فرصت‌های شغلی بین کارمندان، و ۷- اختلاس و سوءاستفاده مالی.

همچنین طبقه‌بندی دیگری بر مبنای تقسیم به فساد قانونی و غیرقانونی ارائه کرده است. فساد غیرقانونی نیز به دو گروه فساد در داخل دولت و فساد با مشارکت بخش خصوصی تقسیم شده است. مورد اخیر نیز متناسب با اینکه در قوه مجریه، مقننه یا قضائیه رُخ دهد به سه گروه مختلف طبقه‌بندی می‌شود. در شکل ۱، خلاصه‌ای از طبقه‌بندی فساد اداری نشان داده شده است.

شکل ۱- خلاصه‌ای از طبقه‌بندی فساد اداری



منبع: ذاکر صالحی، ۱۳۸۸: ص ۲۴

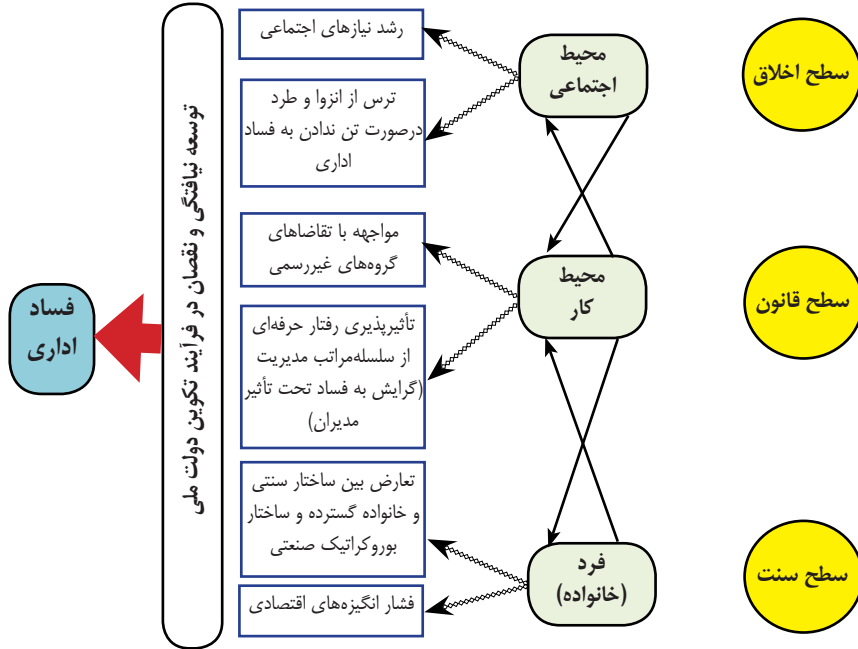
در سمیناری که به وسیله مؤسسه مطالعات توسعه وابسته به دانشگاه ساکس تحت عنوان «بهبود امور اداری و توسعه و مسائل مربوط به فساد اداری» با شرکت مقامات عالی‌رتبه از ۱۶ کشور جهان برگزار شد، هفت عامل اصلی مؤثر بر فساد اداری مورد توجه قرار گرفته است که نماینده ایران در گزارش خود از این سمینار، این موارد را به شرح زیر برشمرده است:

۱- اعطای اختیارات و قدرت بیش از حد به وزارتخانه‌ها و کارکنان دولت و سوءاستفاده از آن،

۲- تشکیلات ناقص سازمانی و فقدان سیستم کنترل، ۳- فقدان تأمین زندگی و آتیه کارکنان دولت، ۴- عدم تأمین شغلی: طبق شواهد، تأمین شغلی بیش از حد و همچنین عدم تأمین کافی برای حفظ شغل و مقام، هر دو مورد به فساد اداری منتهی می‌شود زیرا آن‌که تأمین شغلی کافی ندارد فکر می‌کند بهتر است در مدت محدود تصدی، حداکثر بهره‌برداری را به نفع خویش بکند و شخصاً تأمین آتیه‌اش را فراهم سازد. صاحبان مقام و متصدیان اموری که احساس می‌کنند که برای مدت نامحدود و همیشه در رأس آن کار هستند کم‌کم ارتباطشان با صاحبان صنعت و تجارت زیاد می‌شود و به علت احساس امنیت بیشتر و عدم احساس خطر از دست دادن کار، تمایل آن‌ها به سوءاستفاده برای مقاصد شخصی زیادتر خواهد شد، ۵- بی‌اطلاعی مردم از حقوق و وظایف خود: زمانی که مأموران دولت با بوروکراسی و وقت‌کشی، کارها را به تأخیر می‌اندازند و آن‌را نشدنی و صعب‌الوصول جلوه می‌دهند، مردم عادی به علت جهل و بی‌اطلاعی ناشی از کم‌سوادی یا بی‌سوادی، فکر می‌کنند این تأخیرها و ناکامی‌ها و سدها مسیر اصلی و اصولی کار است. لذا برای تغییر این مسیر و تسریع روند کار، سعی می‌کنند کار خود را با ارتشاء جلو بیاورند و با رغبت و رضایت یا نادانسته، زمینه بروز فساد اداری را فراهم می‌سازند، ۶- نفوذ قدرت‌های اجتماعی: کارمندان و مجریان دولت به علت وابستگی و پیوستگی به خانواده، فرقه، همسایه، همشهری و اجتماعات صاحب قدرت به جای اجرای قوانین و مقررات، منافع اقربا و حمایت از گروه‌های اجتماعی مذکور را ترجیح می‌دهند، و ۷- فقدان روش‌های کار و تعلل: به علت نبودن روش کار و اینکه غالب تصمیم‌گیری‌ها باید به وسیله سطوح بالا صورت گیرد، فرصت تعلل و تأخیر در سطوح پایین نیز فراهم می‌گردد. به این ترتیب که افراد سطوح پایین به حق و یا به ناحق انجام کار را موقوف به اخذ تصمیم و صدور دستور از جانب مقام بالایی دستگاه می‌کنند و انجام امور مراجعان را به روزهای دیگر و حتی آتیه نامشخص به تعویق می‌اندازند. ارباب رجوع برای به گردش انداختن کار خود و تسریع آن به پرداخت رشوه و هدیه متوسل می‌شود و هنگامی که مسئول مربوط دست از کاغذبازی و تعلل برمی‌دارد و نسبت به انجام خواسته ارباب رجوع اقدام می‌کند، فرد متقاضی به تصور اینکه درباره او لطفی شده و باید آن را جبران کند، فساد و ارتشاء را با رغبت می‌پذیرد. در این گونه موارد، قبح فساد و ارتشاء از بین رفته و فرد رشوه‌دهنده و رشوه‌گیرنده آن را خلاف قانون و اخلاق نمی‌دانند. از جمله این امور عبارت‌اند از: گرفتن گواهینامه، رونوشت، تأییدیه، پرداخت مالیات و عوارض، جریمه، پروانه کسب و ساختمان، برگ صدور سهمیه و ... (نقل از ذاکر صالحی، ۱۳۸۸: ۴۲-۴۰).

فکوهی (۱۳۷۵)، الگویی سه سطحی برای فهم عوامل مولد فساد اداری ارائه نموده است که بر گرفته از آموزه‌های روان‌شناسی اجتماعی است. این الگوی قابل تأمل در کنار تکیه بر شش عامل تعیین‌کننده، یک عامل کلیدی دیگر را نیز مدنظر قرار داده است و آن، توسعه‌نیافتگی فرایند تکوین دولت ملی در

کشورهایی است که با این پدیده دست به گریبانند (شکل ۲-۲).
 شکل ۲-۲ مدل سه سطحی عوامل مولد فساد اداری



منبع: فکوهی، ۱۳۷۵ با تعدیل نگارنده

فکوهی (۱۳۷۵) در توضیح مدل سه سطحی فوق می‌نویسد: در سطح نخست، یعنی خانواده، گرایش به فساد به‌ویژه در شرایطی به‌وجود می‌آید که یک ساختار بوروکراتیک خاص دوران صنعتی شدن با یک ساختار سنتی خانواده- خانواده گسترده که خاص جامعه پیش‌صنعتی است- با یکدیگر ترکیب شوند. در چنین حالتی، رفتار عامل اجتماعی به‌شدت از خانواده تأثیر می‌پذیرد و بدیهی است که فساد می‌تواند از خلال شبکه خانوادگی به‌سرعت از یک عضو و یا گروهی از اعضا به عضو یا اعضای گروه دیگری سرایت کند.

در سطح دوم، رفتار حرفه‌ای افراد در محیط کاری، کاملاً به یکدیگر و به سلسله‌مراتب مدیریتی وابسته است. به‌عبارت دیگر، رفتار حرفه‌ای فرد می‌تواند به‌طور جزئی یا کلی از رفتار شخصی و خارج از محیط کار او متفاوت باشد. مشاهده فساد در سلسله‌مراتب مدیریتی، به‌خصوص در رده‌های بالا، انگیزه‌های بسیار قوی برای گرایش به فساد در رده‌های پایین‌تر است. از این گذشته، در این سطح اغلب با شبکه‌های فسادپذیر یا دار و دسته‌های غیررسمی روبه‌رو می‌شویم که هر فرد جدید را به‌سرعت بر سر دو راهی قرار می‌دهند به‌صورتی که یا جذب آن شبکه شود و یا به کلی از محیط کاری دفع گردد. عامل اجتماعی در چنین محیطی، با تن ندادن به فساد، در بهترین حالت به انزوا کشیده می‌شود و در بدترین حالت، خود مورد شک و اتهام قرار می‌گیرد.

سومین سطح وفاق، میان فرد و محیط اجتماعی ایجاد می‌گردد. در چنین حالتی، جامعه برداشت و داوری عمومی خود را درباره فساد به عامل اجتماعی منتقل می‌کند. این داوری در شرایط توسعه‌یافتگی اقتصادی - سیاسی بسیار سخت‌گیرانه و در شرایط توسعه‌نیافتگی با تسامح بسیار همراه است. عامل اجتماعی در هر دو حالت ناچار است خود را با این برداشت و داوری عمومی انطباق دهد (همان: ۱۹). در روند توسعه اجتماعی، ارزش‌های بازدارنده سنتی به تدریج به ارزش‌های بازدارنده قانونی بدل می‌شوند. سنت در جامعه پیش‌صنعتی دارای ابزارهای مؤثر اجتماعی بوده است که می‌توانسته‌اند رفتارهای اجتماعی افراد را تحت کنترل گرفته و امر نظارت اجتماعی را به منظور مشارکت تأمین کنند. در جامعه صنعتی با تضعیف ارزش‌های کنترل‌کننده سنتی، قانون باید بتواند با ابزارهای غیرشخصی و حقوقی جای ابزارهای قبلی را پر کند. جایگزینی قانون در محل سنت، در یک فرایند طولانی انجام می‌گیرد و چنانچه این فرایند نتواند به‌درستی انجام گیرد (چیزی که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه شاهد آن هستیم)، جامعه دچار حالت ناهنجاری یا آنومی می‌شود، به‌صورتی که در همان حالی که ارزش‌های سنتی از میان می‌روند، ارزش‌های حقوقی جدید جای آن‌ها را نمی‌گیرد و یا اگر جایگزینی هم انجام بگیرد صوری بوده و اعتقاد عمیقی را به‌همراه ندارد. به‌عبارت دیگر، جامعه باورهای کهن خود را از دست می‌دهد اما هیچ باور جدیدی نیز به‌جای آن‌ها نمی‌گذارد. لذا این حالت، بهترین زمینه را برای رشد فساد فراهم می‌کند، زیرا به این ترتیب هیچ عامل بازدارنده‌ای در برابر آن وجود ندارد (همان: ۲۰). دلاپورتا^۱ (۱۹۹۷) معتقد است که رشد فساد با رشد دموکراسی در یک جامعه رابطه معکوس دارد. از نظر وی، فساد در جامعه در حال گذار (پیش از دموکراسی) مرتبط است با: (۱) باز شدن فضای سیاسی در غیاب احزاب سازمان‌یافته (میانجی)، (۲) توسعه شتابان شهرها، (۳) مهاجرت گسترده روستائیان و تولید انبوه شهروندان سرگشته روبه‌رو با دستگاه پیچیده اداری، (۴) پیشرفت سریع ابزارهای مدرن و (۵) مدرن‌سازی شتابان فرهنگی. بنابراین، فساد تدبیری است غیررسمی به‌منظور تنظیم ساختاری و ترمیم بافت اجتماعی که زیر فشار اقتصاد و سیاست از هم گسیخته شده است (دلاپورتا، ۱۹۹۷: ۳۹).

مشفق (۱۳۸۹) عوامل دخیل در بروز و شیوع فساد اداری را در چند مورد شامل عوامل اداری، حقوقی، دولت و مطبوعات آزاد طبقه‌بندی می‌کند و در نهایت، مؤلفه‌های اثرگذار بر فساد اداری را در موارد زیر خلاصه کرده است:

- ۱) فقدان ثبات سیاسی و مدیریتی، ناامنی شغلی و وجود آینده‌ای نامطمئن (از منظر اқشار مختلف جامعه)،
- ۲) شفاف نبودن مقررات نظام بانکی و شناور و متغیر بودن مقررات و قوانین اقتصادی اعم از نرخ سود و ...،
- ۳) وجود انحصارات جدید و غیررقابتی بودن بازار در عرصه تولید، توزیع و قیمت‌گذاری،
- ۴) ثابت نبودن و متغیر بودن نرخ بهره و پیروی نکردن آن از یک منطق اقتصادی و شرایط بازار،
- ۵) چندنرخ بودن ارز که باعث ایجاد رانت و فساد در لایه‌های خاص می‌شود،
- ۶) بزرگ شدن هر چه

بیشتر حوزه عمل اقتصاد پنهان و زیرزمینی (رقابت باندهای اقتصادی با دولت)، (۷) پایین بودن حقوق کارکنان دولت در بخش‌های مختلف به‌ویژه پلیس، گمرکات، دستگاه قضایی، مأموران وصول مالیات و عوارض، شهرداری، منابع طبیعی، محیط زیست، مؤسسه استاندارد و ... (۸) ملزم نبودن سازمان‌ها، دستگاه‌ها، نهادها و شرکت‌های دولتی به ارائه عملکرد شفاف، و عدم پاسخ‌گویی شفاف برخی از مسئولان، (۹) بی‌اطلاعی مردم از امتیازات، تسهیلات اختصاص‌یافته بانک‌ها و مؤسسات پولی و در جریان قرار داشتن افراد خاص و دارای ارتباط و نفوذ، (۱۰) فقدان عملکرد شفاف در برگزاری مزایده‌ها، مناقصات و واگذاری اغلب پروژه‌های ملی و منطقه‌ای به پیمان‌کاران خاص اعم از بخش خصوصی و دولتی، (۱۱) فقدان نهادهای نظارت‌کننده اعم از احزاب، نهادهای مدنی (NGO) ها و رسانه‌ها بر عملکرد مجموعه دستگاه‌ها، سازمان‌ها و دیگر موارد، (۱۲) وجود نظام‌های استخدامی، رابطه‌ای، خویشاوندی، گروهی، سیاسی و مانند اینها، (۱۳) سیال و متغیر بودن سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی و تغییر مداوم آن بر اساس تغییر دولت‌ها، (۱۴) فقدان تعاریف شفاف برای جرایم اقتصادی، مالی و اداری و عدم آموزش و توجیه مجریان و مشتریان نسبت به سیاست‌ها و قوانین موضوعه، (۱۵) برخورداری بعضی از گروه‌های قدرت از مصونیت همه‌جانبه و فقدان توانایی مجریان قانون در برخورد با مفاسد اقتصادی بعضی از عناصر قدرت، (۱۶) سیطره و مالکیت دولت بر تمامی عرصه‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، و ناتوانی نظارت نهادهای نظارتی، مردمی و مدنی بر کانون‌های قدرت و ثروت، (۱۷) مصونیت برخی از مدیران ارشد به دلیل پایگاه‌های قدرت و اطمینان از عدم حساب‌کشی و نظارت‌پذیری، (۱۸) ثبات طولانی‌مدت بعضی از کارکنان و صاحب‌منصبان در پُست‌های کلیدی، که امکان تبانی و گرفتن رشوه و فساد در درازمدت را بیشتر می‌کند، (۱۹) فقدان نقش مؤثر احزاب، نهادهای مدنی، حقوق‌دانان و مطبوعات در فرایند قانون‌گذاری و عدم تناسب قوانین مصوب با شرایط جامعه، روحیات و فرهنگ حاکم بر مردم ایران و گذشته تاریخی آنان و تحولات سریع در عرصه‌های مختلف، (۲۰) فقدان تبیین روشن مفاهیم و مصادیق فساد اقتصادی، مالی و سیاسی به‌صورت شفاف و آشنا نبودن کارمندان دولت و مردم با مصادیق فساد اداری، مالی و اقتصادی به‌ویژه در حوزه‌هایی که زمینه فساد بیشتر متصور است، (۲۱) مشخص نبودن جرایم اقتصادی به‌صورت صریح و روشن در قوانین جزایی کشور، (۲۲) عدم کفایت مجازات‌های تعیین‌شده برای جرایم اقتصادی و مالی، و برخورد فصلی و مقطعی با این پدیده، (۲۳) قانون‌گریزی، قانون‌شکنی، پارتی‌بازی، رانت‌خواری، واسطه‌گری، دلالتی و تبدیل آن به هنجار در جامعه و عادی شدن این پدیده در میان بخش‌های زیادی از افراد جامعه، (۲۴) طولانی بودن مدت زمان صدور مجوزها، گواهی‌ها و پایان کار شهرداری‌ها، پرداخت وام‌ها و زمان‌مند نبودن خدمات ارائه شده توسط دستگاه‌ها، (۲۵) وجود ساختار بیمار نفتی و یارانه‌ای و تغذیه اقتصاد از نفت و گاز، (۲۶) محدودیت در آزادسازی اقتصادی و رقابتی نبودن بازار در عرصه تولید، توزیع و وجود انحصارات در دستان تعدادی افراد و گروه‌های ذی‌نفوذ، (۲۷) چندگانگی نرخ ارز، تخصیص سهمیه‌های ارزی و اعتبارات

دولت به صورت غیر عادلانه و غیر شفاف، وجود سیاست‌های صنعتی تبعیض آمیز، سهمیه‌بندی واردات، کنترل دستوری قیمت‌ها و مانند اینها، ۲۸) پایین بودن سطح حقوق کارکنان دولت، ۲۹) عوامل خارجی به‌ویژه سیاست‌های دوگانه کشورهای خارجی در قبال کشورهای تحت نفوذ، ۳۰) وجود نهادها و سازمان‌های بازرسی موازی و وابسته به دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی، و فقدان اختیارات مستقل از دستگاه‌ها برای برخورد با سوءاستفاده‌ها و عناصر فاسد، ۳۱) ترجیح مصلحت‌اندیشی‌های فردی بر مصالح نظام و حقوق اساسی مردم در برخورد با برخی از عناصر فساد، ۳۲) عدم برخورد با پدیده قاچاق کالا، ارز، احتکار و کمبود کالاهای مورد نیاز مردم، به‌ویژه در شرایط بحرانی توسط باندها و مافیاهای اقتصادی، ۳۳) عدم قاطعیت مورد انتظار دستگاه قضایی در برخورد قاطع با قاچاقچیان کالا، مواد مخدر، ارز و زمین‌خواران بزرگ و دیگر موارد، ۳۴) مهاجرت شتابان روستائیان و ساکنان شهرهای کوچک به شهرها و کلان‌شهرها به‌منظور یافتن شغل و درآمد بهتر، رشد شتابان بیکاری و ناکارآمدی سیاست و برنامه‌های اشتغال‌زایی دولت، ۳۵) گسترش و رشد روزافزون پدیده حاشیه‌نشینی در شهرها و عدم انطباق عناصر مستقر در قطب‌های حاشیه‌ای شهرها با فرهنگ شهرها و کلان‌شهرها، و به‌تبع افزایش ناهنجاری‌ها و بزهکاری و جرایم مختلف و تبدیل بعضی از عناصر فوق به سربازان پیاده نظام مواد مخدر، کالای قاچاق و انواع بزه‌ها و مفاسد، ۳۶) نادیده گرفتن سوابق و تجربه‌های هزاران مدیر کارآمد در اداره کشور با ملاحظات سیاسی، حزبی و ...، ۳۷) خروج سرمایه‌های مادی و فکری از کشور در طول دهه‌های گذشته و به فراموشی سپردن آن و عدم تمهید زمینه‌های بازگشت این سرمایه‌ها به کشور به‌منظور رونق اقتصادی، کاهش وابستگی به سود نفت و ارتقای سطح رفاه مردم، ۳۸) عدم استفاده بهینه از سرمایه‌ها و بنگاه‌های اقتصادی واگذار شده، و فقدان نظارت شفاف بر عملکرد درآمدها و هزینه‌های آنان، و ۳۹) ناکارآمدی نهادهای فعلی در برخورد با فساد اداری به دلیل فقدان اختیارات لازم.

عباس‌زادگان (۱۳۸۳) عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری را در چهار عامل عمده و یک سری خُرده‌عامل طبقه‌بندی کرده است. این عوامل عبارتند از الف) عوامل فرهنگی و اجتماعی شامل فقدان وجدان کاری، انضباط اجتماعی و عدم توجه به مبانی ارزشی جامعه، ناآگاهی یا آگاهی کم افراد از حدود وظایف و فعالیت‌های دستگاه‌های گوناگون، و نظام تأمین اجتماعی ناکارآمد؛ ب) عوامل اداری و مدیریتی شامل ضعف ساختارهای نظارتی و فقدان هماهنگی‌های لازم در بُعد نظارت، عدم تطابق قوانین و مقررات با واقعیت‌های ملموس، عدم توجه به شایسته‌سالاری، نبود انگیزه ناشی از عدم وجود نظام تشویق و تنبیه مناسب، انحصار فعالیت‌های اداری برای گروه‌های خاص، نبود شفافیت و پاسخ‌گویی در فعالیت‌های نظام اداری، اعطای اختیارات و قدرت بیش از حد، توزیع نامناسب درآمدها بین گروه‌ها در سازمان، عدم ثبات مدیریتی و ابهام در سیاست‌ها، قوی نبودن فرهنگ سازمانی، و بی‌توجهی به مشکلات اقتصادی کارکنان؛ ج) عوامل اقتصادی شامل فقر اقتصادی جامعه و د) عوامل سیاسی شامل نحوه تقسیم قدرت سیاسی، میزان آزادی‌های سیاسی به‌ویژه قدرت نقد حاکمیت، میزان

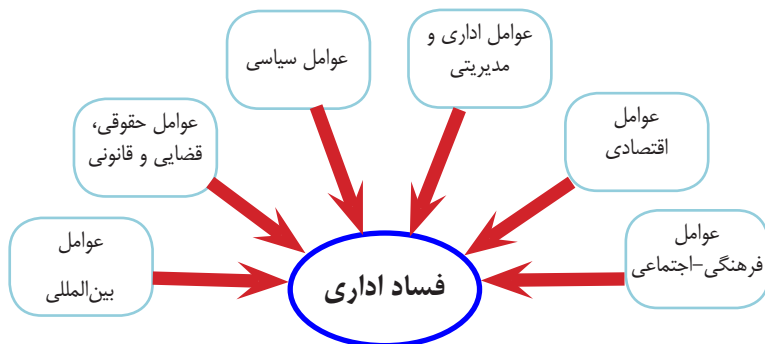
اثبات سیاسی و وسعت دخالت‌های دولت در امور اقتصادی.

قادری (۱۳۸۸: ۱۱۲) در مدلی علل اصلی (ریشه‌های) فساد اداری را دو عامل فرهنگی-اجتماعی شامل مادگرایی، فردگرایی، مصرف‌گرایی و ضعف ایمان؛ و اقتصادی شامل بی‌ثباتی اقتصادی، رکود اقتصادی، کاهش درآمدها، بی‌عدالتی و مادی‌گرایی، و همچنین عوامل تسهیل‌کننده آن را دو عامل سیاسی شامل عدم استقلال قوه قضائیه، فشار گروه‌های ذی‌نفوذ، جو سازی، عدم آگاهی مردم از حقوق سیاسی خود؛ و اداری شامل فقدان نظام شایسته‌سالاری، وجود تبعیض، نارسایی در نظام حقوق و دستمزد، ترجیح اهداف گروهی به اهداف سازمان، پیچیدگی قوانین و مقررات و تعدد بخشنامه‌ها معرفی کرده است.

قلی‌پور (۱۳۸۴) نیز، عوامل مؤثر در ایجاد فساد اداری را در چهار عامل اقتصادی شامل وضعیت اقتصادی جامعه و کارکنان دولت، چندنرخ بودن ارز، محدودیت‌های تجاری و واردات کالا، یارانه‌های دولتی؛ فرهنگی شامل روابط خویشاوندی و آشنایی با کارکنان دولت، ارتباط مستقیم و مکرر ارباب رجوع با کارکنان دولت، عدم حساسیت جامعه نسبت به ترویج معیارهای اخلاقی؛ مدیریتی و سیاسی شامل پاسخ‌گویی کم و ناکافی بخش دولتی، وسعت دخالت‌های دولت در امور اقتصادی، افراط در وضع قوانین و مقررات به‌منظور محدود نمودن بخش خصوصی، عدم اصلاح یا تغییر قوانین مالیاتی و عدم تأثیر روش‌های نظارتی سازمان‌های بازرسی و نظارتی خلاصه کرده است.

در مجموع، با توجه به تحقیقات صورت گرفته و ادبیات موجود عوامل مولد فساد اداری اعم از عوامل شکل‌گیری و عوامل تشدید آن را می‌توان در شش عامل اصلی که در شکل ۳ آمده است، خلاصه کرد.

شکل ۳- عوامل مولد فساد اداری



عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری در سطح کلان

نظریه‌های کلان کمک می‌کنند تا علل پیدایش یک پدیده در قالب و چارچوب وسیع‌تر جست‌وجو شوند (رفیع‌پور، ۱۳۸۵: ۲۵). مطابق با این نظریه‌ها - که بیشتر ملهم از رویکردهای نظری کارکردگرایی ساختاری و آسیب‌شناسی هستند، فساد اداری از خانواده «آنومی»^۱ (آشفستگی اجتماعی)^۲ محسوب می‌شود. نظریه‌پردازانی که به تبیین مسائل (انحرافات اجتماعی و جرایم) از منظر آنومی یا آشفستگی اجتماعی پرداخته‌اند امیل دورکهایم و رابرت مرتون هستند. نظریه‌های این دو جامعه‌شناس وجوه اشتراکی با هم داشته و هر دو بر پایه تولید نیاز و عدم ارضاء نیاز بنا شده‌اند که موجب نارضایتی افراد و تمایل آن‌ها به کارهای خلاف، مثلاً فساد (گرفتن رشوه و امثال آن) می‌شود. از نظر دورکهایم، در فرایند بحران‌های اقتصادی و یا رشد سریع اقتصادی، عده‌ای به فقر و عده‌ای به ثروت زیاد می‌رسند. به‌طور هم‌زمان در پی این فرایندها، نظام ارزشی و هنجاری سنتی و معمول جامعه به‌سرعت دگرگون شده و قدرت اثرگذاری خود را از دست می‌دهند (دورکهایم، ۱۹۵۱: ۲۴۱). طبق آن نظریه، مشاهده ثروت و فقر زیاد در کنار یکدیگر منجر به تمایل برخی از افراد به فساد در ادارات و سازمان‌ها می‌گردد. از نظر مرتون، انحراف اجتماعی در پی تفاوت یا فاصله بین انگیزه‌های اصلی (ارزش‌ها و نیازهای) منبث از نظام فرهنگی جامعه و امکانات تحقق این انگیزه‌ها به‌وجود می‌آید. به‌بیان ساده، جامعه و فرهنگ در انسان‌ها انواع ارزش‌ها و نیازها را تولید می‌کنند (مثلاً با تبلیغات و یا با مشاهده وضعیت خانواده‌های ثروتمند و امکاناتی که آن‌ها در اختیار دارند). حال وقتی که امکان دستیابی به این اهداف محدود یا مسدود شود، افرادی که در ساختار اجتماعی تحت فشار قرار گرفته‌اند منحرف شده و کوشش می‌کنند که از راه‌های غیرمشروع (در اینجا، فساد اداری) به اهداف و آرزوهای (تولید شده) در خود دست یابند (رفیع‌پور، ۱۳۸۵: ۲۷).

البته، همان‌گونه که بعدها در کار دیگران به درک و تفسیر بیشتر این نظریه‌ها پرداخته شد، مسئله انحرافات (برای نمونه فساد، اختلاس، رشوه و امثال آن) تنها از نابرابری، وجود فقیر و ثروتمند و نمایش ثروت در جامعه سرچشمه نمی‌گیرد، بلکه به‌علت وجود لایه‌ها و طبقات مختلف اقتصادی - اجتماعی در جامعه و مقایسه کردن خود با برخی انسان‌های دیگر (فستینگر^۳، ۱۹۵۴)، و پس از آن، به‌وجود آمدن احساس «محرومیت نسبی»^۴ در آن‌ها است (رانسیمان^۵، ۱۹۶۶). احساس محرومیت نسبی یا احساس بی‌عدالتی نسبی زمانی در یک شخص به‌وجود می‌آید که او خود را با یک شخص دیگر مقایسه نماید (و شاید چشم‌وهم‌چشمی در اینجا تشدید می‌گردد). بنابراین، شاید وجود نابرابری واقعی در یک جامعه

1 - Anomie

2 - Social Disorder

3 - Festinger

4 - Relative Deprivation

5 - Runciman

آن قدر اهمیت نداشته باشد و ثبات و کارکرد آن جامعه را آن قدر تهدید نکند، بلکه مهم آن است که احساس نابرابری در بین افراد جامعه چقدر رایج شده است. لذا، احساس نابرابری و بی عدالتی در جامعه به ویژه در عرصه اداری و سازمانی، عامل مهمی در گرایش افراد به سمت انحراف (فساد اداری) محسوب می شود.

گرچه نظریه های فوق بسیار گویا و تبیین کننده هستند، اما تنها افراد فقیر و متعلق به قشر پایین نیستند که به علت احساس نیاز از یک طرف و مسدود بودن و محدود بودن امکانات از طرف دیگر، به فساد روی می آورند. در صورتی که بسیاری از مفاسد کلان از جانب اقشار بالای جوامع انجام می گیرد که ممکن است در آن ها هم مبتنی بر مقایسه و احساس محرومیت نسبی باشد. لذا، دو عامل دیگر وجود دارند که هم در میان فقرا و هم ثروتمندان تبیین کننده فساد هستند. آن دو عامل کنترل های درونی و بیرونی^۱ است. طبق این نظریه که توسط افرادی چون رایزمن^۲ (۱۹۵۸) و اتکینسون^۳ (۱۹۶۴) ارائه شده است، عاملی که کارهای نامشروع (به عنوان مثال، فساد اداری) را در یک جامعه تسهیل می کند، تضعیف سیستم کنترل درونی (مانند تضعیف پایبندی های مذهبی و اخلاق مبتنی بر مذهب) و فقدان یا ضعیف بودن نیروهای کنترل کننده بیرونی و همچنین نظام مجازات ها می باشد.

عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری در سطح متوسط

نظریه های این سطح بیشتر منبعث از رویکرد اقتصاد نهادی هستند. لویتدکه و شوایتزر^۴ (۱۹۹۳) عوامل مؤثر در پیدایش فساد را در سه بخش اقتصاد، دولت و سازمان جست و جو می کنند. آن ها اظهار کرده اند که زمانی که یک معامله در دایره دولت صورت می گیرد (نفوذ و دخالت همه جایی دولت)، احتمال بروز فساد بیشتر است. به زعم آن ها، در این فرایند چند عامل انجام فساد را تقویت می کند: میزان نابرابری در جامعه، و اجتماعی شدن (بزرگ شدن و رشد یافتن) در محیطی که تمایلات قومی و خاص گرا در مقابل تمایلات جمع گرایانه وجود داشته باشد. لذا، در آن صورت، افراد در مورد وظایف دولتی، احساس مسئولیت چندانی نمی کنند و منافع شخصی را بر منافع جمعی ترجیح می دهند. در بخش سازمانی نیز، چند عامل این وضعیت را تقویت می کند: کمبود کنترل، نبود مجازات، پنهان کاری و شفاف نبودن فعالیت کنشگران (کارمندان). در پی این عوامل، فساد نامشهود به تدریج به فساد علنی تبدیل می شود و بخش های جامعه را فرا می گیرد (به نقل از رفیع پور، ۱۳۸۵: ۳۵-۳۴). ویزه^۵ (۱۹۹۴) هم، معتقد است که در پی گسترش فرد گرایی و حاکمیت آن، افراد بنابر رفتار عقلانی، در پی افزایش نفع شخصی خود بر خواهند آمد (در نتیجه، این امر عاملی برای تمایل به سوء استفاده و فساد است) (همان). نکته ای که در

1 - Internal and External Control

2 - Riesman

3 - Atkinson

4 - Luedtke and Schweitzer

5 - Wiese

نظریه رُز-اُکرمن هم به آن اشاره شد.

استرک^۱ (۱۹۹۵) در مقاله خود با عنوان «دادن و گرفتن» بر این نظر است که فساد به طور حساب شده از جانب سرمایه داران و قدرتمندان اقتصادی در یک جامعه آغاز می گردد. آن‌ها در پی نفع هر چه بیشتر خود هستند و کوشش دارند از طرق مختلف و غیرقانونی به مواهب بیشتر دست یابند (به نقل از رفیع پور، ۱۳۸۵: ۳۶). رُز-اُکرمن هم، در نظریه خود به نکته فوق اذعان کرده است.

جانسون و دیگران^۲ (۱۹۹۸) در مطالعه خود بیشتر بر روی متغیر پیدایش فساد، یعنی اقتصاد غیررسمی^۳ تأکید نموده‌اند. این اصطلاح بدان معنی است که مردم و شرکت‌هایی که با دولت سروکار دارند، سعی می کنند به منظور پرداخت هزینه‌های کمتر دولتی (مالیات) کار خود را از کانال‌های غیررسمی با پارتی‌بازی یا دادن رشوه راه بیاندازند. رُز-اُکرمن هم، در نظریه خود به نکته فوق اشاره کرده است.

جانستون^۴ (۲۰۰۰) تأکید می کند که کنترل بیش از حد شهروندان باعث کاهش اعتماد ایشان و افزایش فساد می شود. در تحقیقاتی که در اندونزی انجام گرفت، یکی از علل فساد را در همین نکته، یعنی قوانین بیش از حد زیاد و پیچیده کنترل دیده‌اند که در واقع به معنی عدم کنترل عمل می کنند و در نتیجه در لوای قوانین پیچیده، یک کارمند متخصص هر کاری بخواهد می تواند انجام دهد. در همان بررسی، به عوامل دیگری همچون سیستم قانون گذاری معیوب، سیستم قضایی معیوب، مخلوط کردن وظایف رسمی با شخصی، عدم حسابرسی دولت، حقوق اندک کارکنان، و عدم آگاهی مردم نیز اشاره شده است و مهم ترین بخش های آسیب پذیر را سیستم قضایی، پلیس، مجلس، هیأت دولت، سازمان های دارایی، گمرک و ارتش دیده‌اند (مشارکت برای اصلاح حکومت، ۲۰۰۰).

عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری در سطح خُرد

نظریه‌های این سطح بیشتر ملهم از رویکرد وبری فساد، یعنی فرهنگ فساد و فساد نظام مند می باشند. سانگیتا^۵ (۲۰۰۳) عوامل سطح خرد در پیدایش فساد را این گونه بیان می کند: هر چه اندازه یک سازمان بزرگ تر باشد، احتمال فساد افزایش می یابد، زیرا احتمال کنترل و نظارت کاهش می یابد. به علاوه، هر چه یک مدیر آرام و بی جنب و جوش تر باشد، احتمال فساد در سازمان او بیشتر می شود. اما مدیرانی که اشراف و نظارت کامل بر روی سازمان خود دارند، مرتباً با کارکنان ارتباط دارند، به همه چیز توجه می کنند و پویا هستند، احتمال فساد در سازمانشان کمتر می شود.

یکی دیگر از نظریه‌ها در سطح خرد، قبح فساد و پیامد آن (رفیع پور، ۱۳۸۵) است. عمل «قبیح» یک عمل خلافی است که بیشتر از نظر هنجارها و ارزش‌های اجتماعی یا اخلاق جمعی، منفی تلقی می شود.

1 - Streck

2 - Johnson, Kaufmann and Zoido-Lobaton

3 - Unofficial Economy

4 - Johnston

5 - Partnership for Government Reform

6 - Sangita

اگر این عمل در عین حالی که با موازین اخلاقی و ارزش‌های جمعی در تضاد باشد، هم‌زمان نیز با قانون رسمی مغایرت داشته باشد، در آن صورت تحمل آن عمل قبیح در جامعه بسیار کمتر می‌شود. پس با این حساب، برخی از کارهای خلاف «قبیح» تلقی می‌شوند و برخی نه. و اگر یک کار خلاف قبیح تلقی شود، شخص خاطی نه فقط با مجازات قانونی روبه‌رو می‌شود، بلکه باید او و خانواده و بچه‌هایش در مقابل مردم (دوستان، آشنایان، محیط مدرسه و کار) هزینه زیاد حیثیتی بپردازند. بر این اساس، فساد تا موقعی که در یک جامعه یک کار قبیح تلقی شود، یک مکانیسم درونی کنترل در افراد به وجود می‌آورد و آن‌ها هزینه انجام کار خلاف (مجازات قانونی و مجازات حیثیتی) را زیاد ارزیابی می‌کنند و از آن بیشتر پرهیز می‌کنند، حال اگر «قبیح» فساد گرفته شود، شخص خاطی فقط یک هزینه مجازات قانونی می‌پردازد که در مقابل هزینه حیثیتی چندان مهم نیست و در آن صورت، هزینه کار خلاف (فساد اداری) کمتر از فایده آن خواهد بود.

فرهنگ فساد^۱ هم از نظریه‌های سطح خرد برای تبیین پیدایش و گسترش فساد است (رفیع‌پور، ۱۳۸۵). وقتی در جامعه وسایل و راه‌های رسیدن به اهداف مسدود یا محدود باشد، مردم برای رسیدن به اهداف خود از راه‌های نامشروع استفاده می‌کنند. در نتیجه، وقتی «بیراهه» رفتن شروع شود، بعد از مدتی به عنوان یک روش، هنجار و فرهنگ باب می‌شود. وقتی در زندگی اجتماعی افراد احساس نیاز به دستیابی به اهداف دارند، به همه ابزار ممکن متوسل می‌شوند و از آنجا که فرهنگ ایران یک فرهنگ قبیله‌ای و ایلی است و نقش دولت، قانون و هنجارهای رسمی بسیار ضعیف یا برطبق رویکرد وبری، بوروکراسی نابالغ است و اقتدار عقلانی - قانونی هنوز ظهور نکرده و حتی از جانب خود مسئولان نیز رعایت نمی‌شود، مردم همواره از افراد ایل و قبیله خود برای دستیابی به اهداف مشروع یا نامشروع (که عموماً از نظر خود فرد، مشروع و «حق» تلقی می‌شود) انتظار کمک دارند. از این طریق این فرایند در جامعه به یک فرهنگ تبدیل می‌شود. وقتی فساد (به‌ویژه در سازمان‌ها و ادارات) به یک فرهنگ تبدیل شد، کسی دیگر فکر نمی‌کند که کارش غلط است، زیرا از یک طرف می‌بیند که همه این‌طور رفتار می‌کنند و از طرف دیگر از او نیز انتظار دارند که او نیز آن‌گونه رفتار کند. از همه مهم‌تر اینکه، راه ارضای نیازها مسدود و تنها از این طریق ممکن است (رفیع‌پور، ۱۳۸۵: ۴۹-۴۸).

فهرست منابع

- ۱- احمدی، اصغر (۱۳۸۹). عوامل فرهنگی بروز فساد اداری و موانع فرهنگی مبارزه با آن، فصلنامه پژوهشنامه، مرکز تحقیقات استراتژیک، سال چهارم، شماره ۵۲، صص ۹۴-۹۷.
- ۲- باردان، پیراناب (۱۳۷۸). فساد اداری و توسعه، ترجمه جواد روحانی رصاف، مجله برنامه و بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شماره ۴۲، صص ۹۴-۷۹.
- ۳- بلالی، اسماعیل و داود فرامرزی (۱۳۸۰). بررسی نظری مسأله فساد اداری، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۳۷، صص ۸-۳۷.
- ۴- تانزی، ویتو (۱۳۷۸). مسأله فساد، فعالیت‌های دولتی و بازار آزاد، ترجمه بهمن آقایی، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۴۹ و ۱۵۰، صص ۱۸۹-۱۷۸.
- ۵- حبیبی، نادر (۱۳۷۵). فساد اداری؛ عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه، چاپ اول، تهران: مؤسسه فرهنگی انتشاراتی وثقی.
- ۶- دوگراف، خیالت، و اخنار، پیترو و پتریک فون‌مارافیک (۱۳۹۴). چشم‌اندازهای نظری فساد، ترجمه هانیه هژیرالساداتی، داود حسینی هاشم‌زاده، جلیل یاری و محمد فاضلی، چاپ دوم، تهران: انتشارات آگاه.
- ۷- ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۸۸). راهبردهای مبارزه با فساد اداری، چاپ دوم، تهران: انتشارات جنگل.
- ۸- رفیع‌پور، فرامرز (۱۳۸۵). سرطان اجتماعی فساد، چاپ دوم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- ۹- عباس‌زادگان، سیدمحمد (۱۳۸۳). فساد اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- ۱۰- فکوهی، ناصر (۱۳۷۵). توسعه‌نیافتگی فسادپرور است، ماهنامه صنعت حمل و نقل، شماره ۱۵۳.
- ۱۱- قادری، مهدی (۱۳۸۸). فساد اداری در ایران؛ تحلیلی جامعه‌شناختی، مجله معرفت، سال هجدهم، شماره ۱۳۸، صص ۱۱۸-۱۰۵.
- ۱۲- قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۸۴). تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری، فصلنامه مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره ۳، شماره ۳، صص ۱۲۷-۱۰۳.
- ۱۳- مشفق، محمدعلی (۱۳۸۹). آسیب‌شناسی اجتماعی فساد اداری و اقتصادی در ایران، فصلنامه پژوهشنامه، مرکز تحقیقات استراتژیک، سال چهارم، شماره ۵۲، صص ۱۷۲-۱۴۵.
- ۱۴- وفایی، حسن (۱۳۷۵). رشوه در سیستم اداری ایران، مجله زمینه، سال ششم، شماره ۵۷ و ۵۸، صص ۶۵-۵۸.

15- Americana Encyclopedia (1989). Vol. 8, Pp. 2223-.

16- Atkinson, J. W. (1964). An introduction to motivation, Princeton, N. J., Van No strand.

- 17- Council of Europe (1994). Group of States against Corruption (GRECO), Valetta, 19th Conference of European Ministers of Justice: Corruption to be addressed at European Level.
- 18- Della Porta, D. (1997). The Vicious Circles of Corruption in Italy, in Della Porta, D. and Mény, I. (Eds.), *Democracy and Corruption in Europe*, 1971a, London: Pinter, Pp. 3549-.
- 19- Durkheim, E. (1951). *Suicide: A Study in Sociology*, New York: the Free Press.
- 20- Ertimi, B. E., and M. A. Saeh (2013). "The Impact of Corruption on Some Aspects of the Economy", *Int. J. of Eco. & Fin.*, Vol. 5, No. 8, Pp. 18-.
- 21- Festinger, L. (1954). "A Theory of Social Comparison Processes", *J. of Hum. Rel.*, Vol. 7, Is. 117, Pp. 116140-, at <http://hum.sagepub.com>.
- 22- *Finance and Development Journal* (1998). "Fighting Corruption Worldwide", March, Vol. 35, No. 1, P. 3. International Monetary Fund.
- 23- Friedrich, C. J. (1972). *The Pathology of Politics*, New York, Harper and Row.
- 24- *Great Soviet Encyclopedia* (1973). Macmillan, Vol. 1, Pp. 104106-.
- 25- Heidenheimer, A. J. (1978). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Reprint Edition, Transaction Books, New Jersey.
- 26- Johnson, S., Kaufmann, D., and P. Zoido-Lobaton (1998). *Corruption, Public Finances and the Unofficial Economy*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, at <http://repositorio.cepal.org/handle/1136234372/>.
- 27- Johnston, M. (2000). *Corruption and Democratic Consolidation*, Prepared for a Conference on "Democracy and Corruption", Shelby Cullum Davis Center for Historical Studies, Princeton University, March 12, 1999, Revised, June 2000.
- 28- Independent Commission against Corruption (1998). *A Major Investigation into Corruption in the Former State Rail Authority of New South Wales*, Independent Commission Against Corruption, Sydney.
- 29- International Federation of Accountants (IFAC) (1998). *Fighting Fraud and Corruption*.
- 30- Kuper, A. (1994). *The Social Science Encyclopedia*, Rutledge and Kegan Paul, London.
- 31- LaFree, G., and N. Morris (2004). *Corruption as a Global Social Problem*, Pp. 600618-, in *Handbook of Social Problems: A Comparative International Perspective*, edited by George Ritzier, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

- 32- Partnership for Government Reform: Launching Indonesia's Governance Partnership (2000). Jakarta, October 2000.
- 33- Runciman, W. G. (1966). *Relative Deprivation and Social Justice: A Study of Attitudes to Social Inequality in Twentieth-Century England*, Berkeley: University of California Press.
- 34- Sangita, S. N. (2003). "Anti-Corruption Strategies, Concepts and Perspectives", CVC Vig. Newsletter J., Government of India, the Central Vigilance Commission, Vol. 1, Is. 1, August.
- 35- Scott, J. C. (1972). *Comparative Political Corruption*, 1st Edition, Prentice Hall, New Jersey.
- 36- Senturia, J. J. (1931). *Corruption Political*, Encyclopedia of Social Sciences.
- 37- Theobald, R. (1990). *Corruption, Development, and Underdevelopment*, Duke University Press, Carolina.
- 38- Thomas, V., Dailami, M., Dhahreshwar, A., Kaufmann, D., Kishor, N., Lopez, R., and Y. Wang (2000). *The Quality of Growth*, Working Paper, World Bank, Washington D.C, USA.
- 39- Transparency International Organization (1996). *Global Corruption Report 1996*, available at: www.transparency.org.