

## سندرم فساد و بروکراسی شکننده در جوامع گذار

فاطمه میرعباسی<sup>۱</sup> - احمد ساعی<sup>۲</sup> - علیرضا ازغندی<sup>۳</sup>

دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۱۹ - پذیرش: ۱۳۹۸/۱۰/۲۱

### چکیده

مقاله درصدد فهم ماهیت و علل بازتولید فساد بوروکراتیک در جوامع گذار از منظر جامعه‌شناسی حقوقی است. به‌زعم نویسندگان، از آنجا که عملکرد نظام دیوانسالاری در درجه نخست توسط ماهیت نخبگان قدرت و روابط ساختی موجود در جامعه تعیین می‌شود؛ بر این اساس، ذهنیت حامی‌پرورانه و فاقد نظارت نخبگان مسلط در کنار فقدان حاکمیت قانون، عامل محوری رشد فساد در جوامع گذار است. این معضل به تدریج به شکل‌گیری وضعیتی آنومیک در ساختارهای مختلف دیوانسالاری و تبدیل آن به میدان بازی‌های رانتی انجامیده و بدین‌سان، فرایند توسعه را به محاق می‌برد. در نتیجه، جامعه را به لحاظ روحی و اخلاقی دچار تناقض و آشفتگی و به لحاظ اقتصاد سیاسی در معرض انفعال و افول فزاینده قرار می‌دهد. برآیند نهایی این وضعیت، بحران سرمایه اجتماعی و شکنندگی سرمایه انسانی است.

مقاله با رهیافتی تبیینی و در قالب ترکیبی از نظریات مختلف جامعه‌شناختی نشان می‌دهد که چرا و چگونه فساد بوروکراتیک در جوامع گذار همچنان بازتولید شده و در پایان به بنیان‌های سیاست ضد فساد و الزامات آن می‌پردازد.

**واژگان کلیدی:** سندرم فساد، دیوانسالاری، قدرت عمومی، حاکمیت قانون، آشفتگی و بحران.

---

۱. دانش‌آموخته دکتری، علوم سیاسی، مسائل ایران، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران mirabasi.2009@yahoo.com  
۲. دانشیار، گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول) saie@ut.ac.ir  
۳. استاد، گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران a-azghandi@srbiau.ac.ir

## طرح مساله

فساد یکی از مسائل مهم اجتماعی است و امروزه به عنوان یک پدیده فراگیر در اکثر کشورهای جهان به چشم می‌خورد. به گونه‌ای که نه تنها در کشورهای فقیر یا در حال توسعه، بلکه در کشورهای توسعه‌یافته نیز بطور دامنه‌دار در میان مقامات عمومی و سیاستمداران کشور و همچنین شرکت‌های خصوصی و سازمان‌های غیرانتفاعی و صاحبان ثروت نیز مشاهده می‌شود. با این وجود، فساد در کشورهای در حال گذار ابعاد گسترده‌تر و نگران‌کننده‌تری دارد، نه به این دلیل که مردمان آن در مقایسه با مردمان کشورهای ثروتمند، فسادپذیرتر هستند، بلکه به این دلیل است که در اینگونه کشورها زمینه و بستر لازم برای فساد و منتفع شدن بیشتر وجود دارد و همین امر کارکرد جوامع را مختل می‌سازد.

با رشد جمعیت و در پی آن با گسترش اجتماعات بشری، هماهنگی میان این مجموعه وسیع بسیار دشوارتر می‌شود. تا زمانی که انسان‌ها در اجتماعات کوچک زندگی می‌کردند تابع قوانین طبیعی نانوشته و قانونمندی‌های اجتماعی محدود محیط خود بوده‌اند. اما با پیچیدگی جوامع امروزی بیش از گذشته نیازمند قوانین کارآمد، عقلایی و عام هستند. همچنین لازم است تا نهادها و دستگاه‌های اداری و مدیران شایسته زیادی وجود داشته باشند تا بطور هماهنگ قواعد را کنترل و افراد را به سوی نظم و آرامش هدایت کنند. چرا که هرگونه اختلال در این نظام توانمند، جامعه را با بحران و تهدیدهای جدی روبرو می‌سازد. در واقع، فساد بنا به ماهیتی که دارد اگر به درستی شناخته و کنترل نشود، به سرعت و به شکل سندرمی<sup>۱</sup> فراگیر می‌شود. بنابراین، مهمترین عامل موثر در کارکرد یک نظام اجتماعی گسترده و بزرگ، داشتن قواعد مناسب و کارآمد و از آن مهمتر رعایت قواعد همه‌جانبه در آن جامعه است.

با توجه به اهمیت مسئله، این نوشتار برای پاسخ به چرا و چگونگی بازتولید فساد بوروکراتیک در جوامع گذار دو هدف محوری را که رابطه متقابل با هم دارند مورد بررسی قرار می‌دهد. نخست؛ بررسی عوامل تقویت‌کننده حاکمیت قانون و مقبولیت آن در حوزه‌های مختلف و دوم؛

۱. سندرم در اصطلاح پزشکی، شوک سمی مربوط به وجود ژن معیوب یک عضو در بدن است که با فعالیت‌های خود باعث رشد مواد سمی و سرایت آن به دیگر لایه‌های بدن و به مرور به سندرم سرطانی خانوادگی تبدیل می‌شود. حتی اگر مشخص شود که سرطان موجود در بدن ارثی است، آنچه به ارث می‌رسد همان ژن معیوب است، نه خود سرطان. در واقع، عامل ژنی است که توانسته با جهش در میان ژن‌های مستعد، زمینه اختلال و آشفتگی را در بدن ایجاد کند. به این‌سان، تکرار فساد و شکسته شدن قبح آن در یک سیستم نیز باعث می‌شود که فساد به دیگر لایه‌های سیستم که مستعد فسادپذیری هستند رخنه کرده و به مرور به سندرم سرطانی سیستمی تبدیل و شکنندگی نظام اداری را فراهم سازد.

بررسی علل پیدایش فساد، شرایطی که در آن بروز می‌یابد و با شناخت مداخله‌های فساد، راهبردها و پیامدهای ناشی از آن را برای کنترل آن در جوامع گذار پیشنهاد بدهد.

### چارچوب نظری

بررسی چرا و چگونگی بازتولید فساد، مستلزم بررسی علت وقوع آن است که در مقام تبیین نیازمند بهره‌گیری از نظریه‌های گوناگون و به ظاهر رقیبی است که برخی صبغه اثباتی دارند و مشاهده و تجربه کلید ساخت و قضاوت نظریه آنهاست تا پیامدهای کارهایی که اکنون یا در آینده انجام می‌دهند را پیش‌بینی کنند (Nicholson, 1996: 132) و برخی صبغه هنجاری دارند، نظریاتی که مربوط به کاربرد قدرت عمومی هستند و رابطه میان افراد و آن نهاد را مشخص می‌سازند. چرا که این نظریات با انسجام داخلی استدلال‌ات اخلاقی سروکار دارند و برای اندازه‌گیری انسجام، از شیوه‌های استدلالی بهره می‌برند که عمدتاً از منطق صوری و فلسفه تحلیلی اخذ می‌شوند و اینکه در این نظریات از رشته‌های علوم اجتماعی مانند انسان‌شناسی اجتماعی و تاریخ برای آزمون صحت فرض‌های اولیه استدلال‌ات یا آشکار ساختن مشکلاتی که در استدلال‌ات اخلاقی وجود دارد و با استدلال‌های انتزاعی آشکار نمی‌شود، بهره می‌برند. در نهایت این نظریه‌پردازان نتیجه‌گیری استدلال‌ات خود را با بینش شهودی می‌سنجند. البته این امکان وجود دارد که نظریه‌پردازان هنجاری در اهمیتی که به هر یک از سه جزء مذکور می‌دهند، با یکدیگر متفاوت بوده باشند (مارش و استوکر، ۱۳۸۴: ۵۱)، اما در پی درک تبعات و دلالت‌های گزاره اخلاقی برای رفتار واقعی اجتماعی و سیاسی هستند (مارش و استوکر، ۱۳۸۴: ۵۰).

### قدرت عمومی<sup>۱</sup> و حاکمیت قانون

بر اساس اهدافی که در مقدمه ذکر شد، این بخش از نوشتار به واکاوی مفهوم حاکمیت

۱. قدرت عمومی در اصطلاح علوم اجتماعی به معنی توانایی افراد یا گروه‌ها برای کسب منافع شخصی خود از راه واداشتن دیگر افراد جامعه به انجام دادن کاری خلاف خواسته و نظر آن افراد است. قدرت یک مزیت اجتماعی است که در قشربندی مورد توجه قرار می‌گیرد. می‌تواند از طریق عضویت در یک طبقه اجتماعی یا پذیرفتن یک نقش سیاسی و اداری بدست آید. البته نوع فعالیت‌ها و ویژگی‌های فرد، ثروت، نوع رابطه و عامل زور نیز می‌تواند در افزایش قدرت و کسب منفعت بیشتر و برخورداری از رانت موثر بوده باشد.

قانون و بررسی معیارهای مناسب برای مقبولیت آن می‌پردازد و در ادامه رابطه نظام حقوقی با نظام سیاسی و رابطه مقبولیت قانون و فساد را مورد بررسی قرار می‌دهد.

### الف - حاکمیت قانون

با وجود سبقه تاریخی، تعریف واحدی از حاکمیت قانون وجود ندارد. این نوع حاکمیت بطور کلاسیک در برابر حاکمیت افراد مطرح می‌شود و در معنای حاکمیت، قواعدی مشخص و از پیش اعلام شده در مقابل حاکمیت خودسرانه‌ی فردی است.

حاکمیت قانون همواره با قواعدی گره می‌خورد که افراد آن را وضع و پشتیبانی می‌کنند. در هر نظام حقوقی نیز لازم است درجه‌ای از صلاح‌دید شخصی برای امر قانونگذاری به افراد در نظر گرفته شود، صلاح‌دید با پشتوانه قدرت نظام سیاسی که امکان دارد به اعمال جانب‌داری اعم از معرفتی و منفعتی در آن صورت پذیرد و «حاکمیت قانون» را به «حاکمیت به وسیله قانون»<sup>۱</sup> تبدیل نماید. در حاکمیت قانون، قانون مافوق همه چیز است که می‌تواند مانع سوء استفاده از قدرت شود. در حالی که در حاکمیت به وسیله قانون، قانون بسان ابزاری عمل می‌کند که در دست قدرتمندان قرار می‌گیرد تا سوء استفاده‌های مالی و سیاسی خود را تحت پوشش قانونی انجام دهند.

حاکمیت قانون نیز مستلزم شاخصه‌های معتبری است که بر پایه مولفه‌های محتوایی و رویه‌ای مانند مسئولیت‌پذیری، احترام به حق‌های بنیادین، فقدان فساد و دسترسی به عدالت شکل گرفته باشد. بنابراین باید چهار اصل محوری در آن اعمال شود: دولت و مقامات رسمی آن، افراد و شخصیت‌های خصوصی باید در برابر قانون مسئولیت‌پذیر باشند؛ قوانین حاکم باید صریح، باثبات و عادلانه باشد؛ مجریان این عدالت باید بی‌طرف، شایسته و اخلاقی عمل کنند؛ فرایند وضع، اجرا و اعمال قانون نیز قابل دسترس، منصفانه و کارآمد باشد تا ارزش مقبولیت بیابد.

مقبولیت قانون، زمانی محقق می‌شود که دارای معیارهای معینی بوده باشد. دیوید بیت‌هام مقبولیت را در پیروی از فرمان‌ها بدون استفاده گسترده از «اجبار» یا «ترس دائم از عدم اطاعت» می‌داند. وی با اشاره به جمله معروف روسو می‌گوید: «قوی‌ترین قدرت هرگز توانایی

کافی برای کنترل و تفوق ندارد، مگر آن که در قدرت مزبور «حق» و اطاعت از آن «تکلیف» محسوب شود. مقبولیت حاکمیت در کل (اعم از قانون یا حاکمیت) به اعتماد، تأثیرپذیری و دیرپایی حاکمیت مزبور در جامعه می‌انجامد (Beetham, 2006: 109). بنابراین، مقبولیت هر نوع حاکمیتی، اعم از حاکمیت قانون یا دستگاه اداری-سیاسی، به باور و «پذیرش» اکثر جامعه از حاکمیت اشاره شده در هر چهار حوزه اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی باز می‌گردد.

در حوزه اجتماعی، باور مردم به برحق بودن حاکمیت قانون به میزان «دلبستگی» آنان به قانون مزبور بستگی دارد که از رعایت هنجارهای اجتماعی (عاطفه‌مندی، اخلاق‌محوری، نبود ترس و شرم) نشأت می‌گیرد.

در حوزه فرهنگی، اگر قانون بتواند اکثر افراد جامعه را به پیروی از خود مجاب سازد، مردم آن را «درست» تلقی می‌کنند و اطاعت از آن را وظیفه خود می‌دانند.

در حوزه اقتصادی، اگر قانون برای اکثر افراد جامعه قابلیت انتفاع داشته باشد و نفع اکثریت در آن ملحوظ شود بطور یقین برای افراد جامعه مقبولیت می‌یابد.

در حوزه سیاسی، اگر اکثر افراد جامعه، قانون را به عنوان ابزار سرکوب در دست قدرتمندان ببینند شاید از روی ترس و اجبار از آن پیروی کنند، اما این قانون مقبولیت چندانی نمی‌یابد. بنابراین مقبولیت قانون در حوزه‌های گوناگون به رابطه نظام حقوقی با سایر خرده‌نظام‌های جامعه مرتبط است.

#### ب- رابطه نظام حقوقی با نظام سیاسی-اداری

تلقی افراد جامعه از قانون در حوزه سیاسی به عوامل فراوانی بستگی دارد. مهمترین آنها مقبولیت نظام سیاسی حاکم است. نظام سیاسی یکی از نظام‌های اصلی جامعه است که از خرده‌نظام‌های گوناگونی مانند خرده‌نظام حقوقی و خرده‌نظام اداری-سیاسی تشکیل می‌شود. رابطه خرده‌نظام اداری-سیاسی، به منزله هسته اصلی نظام سیاسی جامعه، با خرده‌نظام حقوقی در میزان حاکمیت قانون و مقبولیت آن نزد شهروندان تأثیر فراوانی دارد. به لحاظ تحلیلی می‌توان حداقل سه نوع رابطه میان نظام‌های گوناگون در نظر گرفت (چلبی، ۱۳۸۳: ۴۶):

نخست؛ با تسلط یک نظام بر سایر نظام‌ها، قانون درونی نظام غالب، مسلط می‌شود و نظام‌های مغلوب تحت تأثیر قانون درونی نظام غالب عمل می‌کند (چلبی، ۱۳۸۳: ۴۶). در این حالت، اگر نظام غالب از نوع نظام‌های تغییر دهنده (مانند نظام اقتصادی) باشد، قدرت نظم‌دهندگی نظام‌های کنترلی (در جایگاه نظام مغلوب) کم می‌شود. بر عکس، اگر نظام غالب از نوع نظام‌های کنترلی باشد، امکان انطباق با اوضاع و احوال جدید از دست می‌رود یا حداقل کاهش می‌یابد (چلبی، ۱۳۸۳: ۴۷).

دوم؛ نظام‌هایی که در انزوای متقابل به سر می‌برند و بدون تأثیر از یکدیگر و به نحوی کاملاً مستقل عمل می‌کنند (چلبی، ۱۳۸۳: ۴۷). در این حالت، نظام‌های گوناگون از کارکردهای یکدیگر بی‌بهره می‌مانند و از خودبسامانی نظام کل کاسته می‌شود. سوم؛ روابط میان نظام‌ها از نوع «نفوذ متقابل» است. در این حالت در عین ارتباط با یکدیگر استقلال نسبی خود را حفظ می‌کنند (چلبی، ۱۳۸۳: ۴۷۲) و از کارکرد یکدیگر بدون بهره‌اند.

در اصل، بهترین نوع رابطه میان نظام‌ها نفوذ متقابل است که منجر به تکمیل نظام‌ها و پیشرفت آن‌ها می‌شود و نظام کل را به اهداف خود نزدیک می‌سازد. اگرچه استقلال نظام حقوقی برای تحقق حاکمیت قانون، حفظ بی‌طرفی و ایجاد قواعدی غیر شخصی به منظوری مقبولیت قانون، نظم و پیشرفت جامعه است، حقوق برای کسب اقتدار و الزام قواعدش به «قدرت»، برای انطباق با محیط به «منابع مالی» و برای پایبندی به قواعدش به «تعهد» نیازمند است. در نتیجه باید با سایر نظام‌های جامعه ارتباط برقرار کند. بنابراین، لازم است تا قدرت حاصل از نظام اداری-سیاسی، پس از ورود به نظام حقوقی (خرده‌نظام اجرای قانون)، صبغه حقوقی بیابد تا به صورت «قدرت غیرشخصی حرفه‌ای» یا «قدرت نهادی» پشتوانه‌ای برای حاکمیت قانون باشد. با این حال، ورود قدرت از نظام اداری-سیاسی علاوه بر اینکه تهدیدی بالقوه برای استقلال نظام حقوقی است، همواره ارتکاب فساد (هم برای قدرت و هم برای قانون) برای منافع شخصی و اعمال جانبداری را آسان می‌سازد و باعث کاهش مقبولیت نظام سیاسی حاکم می‌شود. از آنجا که پشتوانه نظام حقوقی قدرتی برآمده از نظام اداری-سیاسی است، مقبولیت قدرت مزبور، به منزله پایه اقتدار قانون در جامعه، عامل مهمی برای افزایش

مقبولیت قانون در نظر مردم آن جامعه محسوب می‌شود.

دیوید بیتهم با اشاره به انواع رژیم‌های سیاسی (اعم از سنتی، فاشیستی، کمونیستی، دینی، لیبرال-دموکرات و نظامی) عوامل موثر بر مقبولیت نظام اداری - سیاسی را در «منبع اقتدار»<sup>۱</sup>، «روش‌های کسب رضایت»<sup>۲</sup> و «اهداف حکومت‌ها»<sup>۳</sup> می‌داند که در شکل قانون و میزان مقبولیت آن تأثیر بسزایی می‌گذارند. به‌زعم بیتهم به جز نظام‌های مبتنی بر مردم‌سالاری، سایر نظام‌های سیاسی در برابر خطاهای اجرایی خویش بسیار آسیب‌پذیر خواهند بود و چون اقتدار آنها فاقد منبع اعتباربخش است، با اندک خطای اجرایی مقبولیت خودشان را از دست خواهند داد. در حالی که نظام‌های سیاسی مردم‌سالار با قابلیت خوداصلاحی قادرند، بدون آنکه خدشه‌ای بر مقبولیت‌شان وارد گردد، با تغییرات اجتماعی سازگار شوند (Beetham, 2006: 112).

اسوتلوزار اندریو به سه شیوه اشاره می‌کند که توأمان سبب کسب مقبولیت سیاسی می‌شود:

۱- مقبولیت خروجی<sup>۴</sup>: کارایی نظام سیاسی در زمینه حل مسائل شهروندان مقبولیت آن را افزایش می‌دهد؛

۲- مقبولیت ورودی<sup>۵</sup>: میزان مشارکت<sup>۶</sup> و رقابت<sup>۷</sup> شهروندان برای ورود به نظام سیاسی، عاملی موثر در افزایش مقبولیت آن نزد شهروندان است (Andreev, 2005: 14). جان نلسون نیز مشارکت را نمایانگر آزادی می‌داند که در تعمیق حس مقبولیت و افزایش ثبات سیاسی موثر است (نلسون، ۱۳۷۹: ۱۵۰).

۳- مقبولیت قانونی<sup>۸</sup> (قانون اساسی): حاکمیت قانون در جامعه بر میزان مقبولیت نظام سیاسی می‌افزاید (Andreev, 2005: 14). بر این اساس، مقبولیت قانون با میزان مردم‌سالاری، قانونمندی و کارایی نظام سیاسی، حداقل غیرمستقیم رابطه دارد به طوری که مقبولیت قانون با افزایش میزان مردم‌سالاری، قانونمندی و کارایی نظام سیاسی افزایش می‌یابد. در کنار این عوامل، نوع و میزان مقبولیت ایدئولوژی سیاسی حاکم نیز تأثیرگذار است.

1. Source of Authority
2. Modes of Consent
3. Ends of Government
4. Output Legitimacy
5. Input Legitimacy
6. Participation
7. Competition
8. Constitutional Legitimacy

چنانکه پارسونز اشاره می‌کند، «تعیین هدف» و «بسیج منابع» کارکرد اصلی هر نظام سیاسی برای نظام جامعه‌ای کل است (چلبی، ۱۳۸۳: ۳۶). هدف‌گذاری عمدتاً بر عهده خرده‌نظام ایدئولوژی و بسیج منابع بر مبنای اهداف و خط‌مشی‌های مزبور بر عهده نظام اداری - سیاسی است. در واقع، عملکردهای نظام سیاسی - اداری بر مبنای ایدئولوژی سیاسی حاکم، معنا و گاه توجیه می‌شود (گیدنز، ۱۳۸۶: ۱۰۰۱). از سوی دیگر، اهداف و خط‌مشی‌های کلی هر نظام سیاسی که برآمده از ایدئولوژی آن است و در قوانین اساسی کشورها بازتاب می‌یابد، مبنایی است برای تقنین که خطوط اصلی قانونگذاری را مشخص می‌کند. بنابراین، بین هر سه نوع مقبولیت (مقبولیت قانون، مقبولیت نظام اداری - سیاسی و مقبولیت ایدئولوژی سیاسی حاکم) رابطه‌ای متقابل وجود دارد. از آنجا که قانون به پشتیبانی قدرت نظام اداری - سیاسی نیازمند است، مقبولیت آن به مقبولیت نظام اداری - سیاسی پیوند می‌خورد. تفسیر قدرت مزبور بر مبنای ایدئولوژی سیاسی حاکم، مقبولیت نظام اداری - سیاسی را به مقبولیت ایدئولوژی نظام مرتبط می‌کند. از سوی دیگر، با توجه به این نکته که میزان قانونمندی نظام اداری - سیاسی از عوامل اصلی مقبولیت آن در جامعه است، بین مقبولیت قانون و مقبولیت نظام اداری - سیاسی رابطه مستقیم برقرار است. از آنجا که قانون و نظام اداری - سیاسی تا حدود زیادی نماینده ایدئولوژی حاکم است، میزان مقبولیت آن دو نیز در میزان مقبولیت ایدئولوژی سیاسی حاکم تأثیرگذار است. در واقع، کسب مقبولیت قانون اثر کاهنده‌ای بر ارتکاب فساد در جامعه دارد و از رشد سندرمی آن جلوگیری می‌کند.

### قدرت عمومی و فساد سیستماتیک

فساد سیستماتیک نیز یکی از عوامل اصلی عدم حاکمیت قانون و نبود مقبولیت آن در حوزه سیاست است. در حقیقت، «انحصار قدرت» زمینه‌ساز فساد و ترکیب قدرت با منافع فردی و یا گروهی همراه با فقدان نظارت، باعث ریشه‌دار شدن سندرم فساد و تبدیل آن به سندرم سرطانی سیستمی می‌شود. به این دلیل نیز توجه و حساسیت مجامع ملی و بین‌المللی نسبت به آن افزایش یافته است. از اینرو، در این بخش از نوشتار تلاش می‌شود تا علل و پیامدهای فساد در نظام اجتماعی بررسی شود. اما پیش از آن، برای درک ابعاد متفاوت این



پدیده اجتماعی، تعریف و بیان انواع آن و بررسی رابطه فساد با قدرت عمومی ضروری است که در ذیل به آن پرداخته می‌شود.

### الف- تعریف و تحدید فساد

واژه فساد در انگلیسی برگرفته از واژه لاتین «کوروبتوس»<sup>۱</sup> به معنای شکستن است. فساد یکی از مهمترین مسائل اجتماعی است که امروزه در اکثر کشورهای جهان کم و بیش دیده می‌شود. آثار مخرب فساد تا جایی است که گورنال میردال آن را یکی از موانع توسعه اجتماعی می‌داند (Bunge, 2009: 122).

فساد نوعی مبادله غیرقانونی<sup>۲</sup> بین مقام‌های رسمی و افراد و آژانس‌های خصوصی برای غنی کردن خودشان به هزینه کل جامعه است. در واقع، مقام‌های حکومتی (نخبگان مسلط) با تحمیل هزینه بر شهروندان از موقعیت‌شان سوء استفاده می‌کنند. از نظر فردریک نیز الگوهای فساد در جایی تحقق می‌یابند که به حضور صاحب منصبانی مسئول نیاز باشد. در این منصب، مقام‌های غیرمسئول و ناشایست با کسب وجوه مالی و سایر امتیازهایی که به لحاظ قانونی مجاز به دریافت آن نیستند به اجرای اعمالی مضر برای منفعت عمومی ترغیب می‌شوند (Desta, 2006: 427). در واقع، فرصت‌طلبی مقامات فاسد منجر به خسارت به منافع عمومی می‌گردد.

در باب فساد، تقسیم‌بندی‌های متفاوتی وجود دارد که در زیر به دو تقسیم‌بندی مهم آن اشاره می‌شود:

نخست، «فساد کلان» در مقابل «خرده فساد» است که به تعبیر سوزان رزاکرمن «ماشین تولید رشوه» محسوب می‌شود که سبب تسری فساد به سطوح پایین‌تر جامعه می‌گردد. این نوع فساد کارکردهای حکومت را مختل می‌کند، آن را در معرض شکست قرار می‌دهد و اقتصاد را سست و شکننده می‌کند (Roze- Ackrman, 2008: 331). منظور از خرده‌فساد، سوء استفاده از موقعیت رسمی برای انتفاع شخصی مقام‌های رده پایین است. پرداخت رشوه به کارمندان عادی اداره‌های دولتی نمونه بارز خرده‌فساد است. البته هدف اصلی از ارتکاب این نوع فساد عمدتاً تسهیل و تسریع روند کند اداری است. خرده‌فسادها در کوتاه‌مدت دارای کارکرد

1. Corruptus  
2. Illegal Transation

مثبت می‌باشند. اما نهادینه شدن آن در جامعه پیامدهای مخرب جبران‌ناپذیری چون بی‌اعتمادی، تزویر، اهمال‌کاری و ضعف اصول اخلاقی را در سطح جامعه به همراه دارد. دوم، فساد «نظام‌مند» در مقابل فساد «تصادفی یا اتفاقی»؛ فساد نظام‌مند فساد است که در سطح جامعه نهادینه شده است (Nicholls/Daniel 2006). این فساد به تعداد معدودی از افراد محدود نمی‌شود بلکه، در نهادهای سیاسی - اقتصادی جامعه ریشه می‌دواند. اما فساد تصادفی محدودتر و فاقد روند مستمر و دائمی است.

با تأمل در مطالب فوق می‌توان گفت فساد، سوءاستفاده از قدرت عمومی برای کسب منافع شخصی است که دارای دو محور اصلی می‌باشد. یکی، قدرت «سیاسی - اداری» که مستقیم یا غیرمستقیم در انواع فساد دیده می‌شود، به منزله وسیله و دیگری «منفعت شخصی» که به امید کسب آن فساد صورت می‌پذیرد. با توجه به این دو محور، فساد می‌تواند علل و پیامدهای متفاوتی در حوزه‌های گوناگون جامعه بخصوص حوزه سیاست و اقتصاد داشته باشد که در ذیل به آن پرداخته می‌شود.

### ب- عوامل موثر در پیدایش فسادهای سیستماتیک

#### علل سیاسی و پیامدهای فساد

توزیع مزایا و مضرت‌ها در جامعه تا حد فراوانی در کنترل حکومت‌ها و نظام بازار است. مقامات رسمی در سطوح متفاوت حکومت به نسبت از قدرت تصمیم‌گیری در منابع مزبور برخوردارند. اگر چه در حالت ایده‌آل فرض بر آن است که قدرت مزبور باید در زمینه حفظ منافع عمومی مصرف گردد، ترکیب «قدرت سیاسی - اداری» با «منفعت شخصی» خطر وقوع فساد را به همراه دارد. جمله معروف لرد اکتون مبنی بر این که «قدرت فساد می‌آورد و قدرت مطلق فساد مطلق» موید این خطر است (Girling, 2002: 2). به عبارت دیگر، فساد منبث از دو علت اصلی «کنترل نشدن قدرت» و «معیارهای پایین اخلاقی» است.

اصلی‌ترین دلایل فساد در حوزه سیاست به شرح زیر است:

- فقدان فرایندهای سیاسی شفاف و مسئولیت‌پذیر؛
- فقدان خط‌مشی استخدام نیروهای انسانی بر اساس ملاک‌های شایسته سالارانه؛
- فقدان نظامی موثر و کارآمد برای گزارش‌دهی درباره فساد؛

- سطح پایین دستمزد مقامات رسمی؛
  - گرایش‌های خویش خدمتی مقامات رسمی.
- به نظر دیوید بیتهام و کوپن بویل فساد سیاسی در شرایط زیر رونق می‌گیرد (بیتهام و کوپن بویل، ۱۳۷۶: ۱۰۴):
- درآمد نسبتاً پایین و ناکافی برای مسئولان دولتی؛
  - وابستگی کامل اقتصاد خصوصیه تصمیمات تبعیض آمیز دولتی؛
  - احتمال کم فاش شدن فساد و تنبیه و مجازات خاطیان.
- بر این اساس بیتهام چهار راه‌حل زیر را پیشنهاد می‌دهد (بیتهام و کوپن بویل، ۱۳۷۶: ۱۰۴):
- حقوق متناسب برای مسئولان دولتی؛
  - محدود کردن تصمیم‌های دولتی بر فعالیت‌های اقتصاد خصوصی در چارچوب قوانینی کاملاً روشن و دقیق؛
  - وجود نظام قضایی سالم و حرفه‌ای که بدون واهمه به تخلفات رسیدگی کنند؛
  - ایجاد و تکامل بخشیدن به مقوله فرهنگ خدمت‌رسانی به مردم تا فرهنگی با سوگیری سوداگرایانه.
- به‌زعم جان گیرلینگ در صورت انحصاری بودن قدرت، فساد در سه مرحله بروز می‌کند: در مرحله نخست، فساد به صورت جزء لاینفک «قدرت فاقد نظارت» ظاهر می‌شود. سپس، زمانی که سوء استفاده از قدرت (فساد مرحله نخست) مخالفت و مقاومت مردم را بر می‌انگیزد و بین مردم و حکومت فاصله می‌افتد و زمانی که اقتصاد دچار رکود و بحران می‌شود و مردم تحت فشار قرار می‌گیرند، فساد در مرحله دوم در شکاف‌های نظام غیرمنعطف مزبور ظاهر می‌شود. عبور غیرقانونی از موانع دست و پاگیر اداری نمونه بارز فساد در این مرحله است. سرانجام، فساد شیوه زندگی در «مرحله انتقال»<sup>۱</sup>، مرحله سوم خواهد بود. زمانی که نظام در حال تغییر است و قواعد نسبتاً ناسازگار در جامعه حضور دارد، هیچ هنجاری تأثیر لازم را ندارد و در چنین شرایطی فساد امری معمول تلقی می‌شود (Girling, 2002: 21-22).
- نظریه‌های پیشگیری از فساد بر اهمیت اصلاحات نهادی تأکید می‌کنند که شامل افزایش

شفافیت و مسئولیت‌پذیری مقامات عمومی، افزایش مستمری مسولان رسمی، گسترش راه‌های ارتباط با شهروندان عادی و ایجاد آژانس‌های کنترل فساد در سطوح گوناگون حکومت است (Shen/Williamson, 2005: 328).

سوزان رزاکرمن، به وضعیت‌های انتزاعی فساد در دو سطح خرد و کلان می‌پردازد که به لحاظ سیاست‌گذاری‌های عملی می‌تواند بسیار راه‌گشا بوده باشد. به‌زعم وی در چهار وضعیت، احتمال وقوع فساد در سطح خرد فراوان است (Roze-Ackrman, 2008: 330):

- در جایی که صلاحیت تخصیص منابع عمومی کمیاب به مقامات رسمی واگذار شود، در چنین وضعیتی متقاضیانی که بالاترین مبلغ رشوه را پیشنهاد کنند صاحب منفعت مزبور می‌شوند.

- فرض کنید که امتیازی فقط به متقاضیان خاصی بطور مثال به زلزله‌زده‌ها داده می‌شود. در این موارد نیز مقامات رسمی فاسد منابع مزبور را به متقاضیان واجد صلاحیتی می‌دهند که بیشترین رشوه را پرداخت کنند.

- روند اداری یک منبع با تأخیر همراه است. در این هنگام انگیزه فساد در متقاضیانی پدید می‌آید که در صدد عبور سریع از منابع کند اداری هستند.

- برخی از برنامه‌های اجرایی (مانند جمع‌آوری مالیات با مبارزه پلیس با فعالیت‌های غیرقانونی) هزینه‌هایی را برای متخلفان به همراه دارد. در این وضعیت‌ها مقامات رسمی فاسد با گرفتن رشوه، جمع‌آوری نکردن مالیات یا فعالیت‌های غیرقانونی آن افراد را نا دیده می‌گیرند (Roze-Ackrman, 2008: 330).

فساد در سطح خرد به «عدم کارایی»، «توزیع غیرمنصفانه منابع کمیاب»، «تخریب اهداف برنامه‌های عمومی» و «تشویق مقامات رسمی به ایجاد تشریفات دست و پاگیر اداری»، «افزایش هزینه اجرای کار» و «کاهش مقبولیت دولت» می‌انجامد (Roze-Ackrman, 2008: 331).

همچنین، رزاکرمن در خصوص فسادهای کلان به سه وضعیت انتزاعی اشاره می‌کند (Roze-Ackrman, 2008: 330):

- شاخه‌ای از بخش عمومی ممکن است به صورت «ماشین تولید رشوه» عمل کند. برای مثال در مقیاس وسیع، ممکن است مقامات رده بالای پلیس با گروه‌های مربوط به جرایم

سازمان یافته در ارتکاب فساد همکاری کنند.

- دموکراسی صوری ممکن است نظام انتخاباتی فاسدی به همراه داشته باشد.

- حکومت‌ها بطور منظم برای پروژه‌های عظیم ساخت و ساز قرارداد می‌بندند، به تخصیص منابع می‌پردازند و بسیاری از شرکت‌های دولتی را خصوصی می‌سازند. در چنین وضعیتی، سیاستمداران رده بالای حکومت ممکن است با نفوذشان برای جمع‌آوری رشوه از شرکت‌های خصوصی استفاده کنند.

به‌زعم رزاکرمن فساد در سطح کلان پیامدهای زیر را دارد (Roze-Ackrman, 2008: 331):  
- دولت‌های فاسد فاقد مقبولیت سیاسی‌اند. این فقدان مقبولیت ممکن است به خشونت در شکل شورش‌های ضد دولتی مردمی منجر شود که رشوه‌گیری مقامات عمومی، آنان را به ستوه آورده است. همچنین در حکومتی نامقبول، مردم متقاعد می‌شوند که مالیات نپردازند. شرکت‌ها نیز رشوه فراوان دریافت می‌کنند، چرا که در نظر شهروندان حکومت در دست مقاماتی فاسد است.

- «سطوح پایین درآمد و رشد» هم علت فساد و هم پیامد آن است. سطح بالای فساد در جامعه سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی را متوقف می‌کند. کشورهای ثروتمند با میزان بالای رشد معمولاً حکومت‌های کارآمدتری هستند و فساد کمتری در آن‌ها گزارش می‌شود.  
- کاهش اعتماد بین شخصی یکی دیگر از عوامل شکل‌گیری فسادهای کلان است. میزان اعتماد در جامعه تا حد فراوانی متأثر از نوع حکومت یا به تعبیری اعتماد سیاسی در سطح جامعه است. افزایش اعتماد سیاسی در جامعه اعتماد را در حوزه اجتماعی تقویت می‌کند و بر عکس بی‌اعتمادی به قدرت سیاسی حاکم یکی از عوامل کاهش‌دهنده اعتماد در حوزه اجتماعی جامعه می‌باشد. از سوی دیگر، ثبات هر نظام سیاسی تا حدود فراوانی به اعتماد شهروندان بستگی دارد. اگر بی‌اعتمادی در جامعه نهادینه شود، با گسترش سوءظن و بدبینی، ترس و اضطراب و آینده‌ای مبهم انرژی افراد برای کنترل یکدیگر به هدر می‌رود. افراد مجالی برای ابتکار فردی پیدا نمی‌کنند، فرصت‌های مناسب کسب منفعت نیز کاهش می‌یابد و شایسته‌سالاری کم‌رنگ و تقدیرگرایی و خرافه‌پرستی در جامعه افزایش می‌یابد. از این‌رو، در این جامعه برای تمرکز بر حفظ منفعت شخصی و بدبینی به جمع، فساد به عنوان بهترین راه‌حل

کسب منفعت انتخاب می‌شود. در نتیجه در این جامعه چرخهٔ بیمار بی‌اعتمادی، ترس، تبعیض، تزویر و فساد و به نوعی روزمرگی حاد رشد می‌یابد.

- عامل دیگری از فساد نابرابری در توزیع درآمد و نابرابری در توزیع منابع مولد اقتصادی است، که یک نوع رابطهٔ علی میان این نابرابری‌ها با فساد وجود دارد، بطوری که هر یک زمینه‌ساز دیگری است. به این معنی که فساد از طریق مسیرهای علی مختلف، می‌تواند در گسترش نابرابری‌های جامعه موثر بوده باشد. در این خصوص، چهار مکانیسم عمده وجود دارد که سبب افزایش نابرابری در درآمد می‌شود.

### مکانیسم‌های موثر در افزایش نابرابری در درآمد

اولین مکانیسمی که سبب افزایش نابرابری در درآمد می‌شود مکانیسم کاهش میزان رشد اقتصادی است. مطالعات تجربی حاکی از آن است که فساد یکی از عوامل کاهندهٔ میزان رشد اقتصادی کشورها است. از سوی دیگر، بین درصد رشد اقتصادی با میزان فقر و میزان نابرابری درآمد رابطه معکوس برقرار است. بر این اساس، فساد از طریق کاهش میزان رشد اقتصادی سبب افزایش میزان نابرابری در درآمد می‌شود. نمونهٔ بارز این مکانیسم، وضع قواعد جانبدارانه است که در آن معافیت‌های گستردهٔ مالیاتی نقش دولت را در بازتوزیع درآمد (از ثروتمندان به فقرا) دچار اختلال می‌کند (Desta, 2006: 221-249).

مکانیسم دیگری که با عوامل یاد شده ارتباط تنگاتنگ دارد، مکانیسم اجرای جانبدارانهٔ قوانین و خط‌مشی‌ها است. با توجه به ضعف حاکمیت قانون در جوامعی که میزان فساد در آنها بیشتر است قوانین کم و بیش برای منافع شخصی صاحبان قدرت و ثروت تفسیر و اجرا می‌گردد که این امر باعث افزایش نابرابری در جامعه می‌شود. بطور مثال، می‌توان به فراورده‌های مالیاتی هنگفت آن افرادی اشاره کرد که موقعیت‌های ارتباطی و مالی پرنفوذی دارند.

در محیط‌های فاسد اجرای خط‌مشی‌ها نیز با جانبداری همراه است. بطور مثال، ممکن است به علت وجود فساد، برنامه‌های اجتماعی که با هدف کاهش فقر و نابرابری طرح‌ریزی شده است از مسیرهای اصلی خود منحرف گردد و بودجه مالی آن‌ها را از افراد صاحب نفوذ برای کسب منافع شخصی تصاحب و به نوعی اختلاس کنند.

آخرین مکانیسم، مکانیسم شکل‌گیری نامتوازن سرمایه‌های انسانی است. فساد از راه‌های متفاوتی مانع دسترسی افراد کم‌درآمد به امکانات مناسب آموزشی و بهداشتی می‌شود. دسترسی نداشتن به امکانات آموزشی مناسب، افراد کم‌درآمد را از کسب مهارت‌های لازم برای ورود به مشاغل پردرآمد محروم می‌سازد. در برخی از این جوامع؛ نخبگان ثروتمند شهری، کم و بیش درصد هستند تا از طریق لابی کردن با مقامات حکومتی هزینه کردن‌های اجتماعی را به طرف آموزش عالی (به جای آموزش‌های همگانی در سطوح پایین‌تر، مانند مبارزه با بی‌سوادی) و بخش خدمات بهداشتی ویژه (که معمولاً ثروتمندان توان استفاده کردن از آن را دارند) سوق دهند. در چنین شرایطی فرصت‌های مناسبی برای ارتکاب فساد فراهم می‌شود.

در رابطه نابرابری با فساد، اولین مکانیسم تأثیرگذار بر میزان فساد جامعه، «مقایسه اجتماعی» است که «محرومیت نسبی»<sup>۱</sup> نامیده می‌شود. محرومیت نسبی حاصل مقایسه اجتماعی است و در شرایطی ایجاد می‌شود که نابرابری در درآمد مشهود باشد. در این شرایط که معمولاً با آنومی اجتماعی همراه است، مقایسه اجتماعی سبب می‌گردد تا افراد کم‌درآمد جامعه، کم و بیش، احساس بی‌عدالتی و غضب اخلاقی کنند. این افراد که خود را «بازندگان محق» تلقی می‌کنند، علت باخت خود را تا حد فراوانی ناشی از قواعد غیرمنصفانه جامعه و اجرای جانبدارانه آن‌ها می‌دانند (Jung-Sung, 2005). این افراد ممکن است کسب ثروت را از طریق قانونی و مشروع امری نسبتاً غیرممکن تصور کنند و نقض قانون برای منفعت شخصی را راهی برای احقاق حق از دست رفته خویش انتخاب کنند.

مکانیسم دیگر «مکانیسم نیاز» است. جوامعی که میزان نابرابری درآمد در آن‌ها بیشتر و متوسط درآمد اکثر افراد پایین است دسترسی به ابزار معیشتی پایه‌ای چون آموزش، مسکن و مراقبت‌های بهداشتی برای قشر عظیمی از جمعیت دشوار می‌شود. نیاز افراد به این گونه ابزار معیشتی از جمله عواملی است که احتمال ارتکاب خرده فسادها را در سطح جامعه افزایش می‌دهد. مانند مقدار کم مستمری کارمندان اداری از جمله عواملی است که آنان را به ارتکاب خرده فسادهایی چون اخذ رشوه از طریق «پورسانت» و یا پرداخت «زیرمیزی» وادار می‌کند.

آخرین مکانیسم که سبب افزایش احتمال ارتکاب فساد می‌شود «مکانیسم حفظ موقعیت

برتر» است. در جامعه‌ای نابرابر، قشر ثروتمند انگیزه و فرصت فراوانی برای ارتکاب فساد به منظور حفظ موقعیت برتر خود دارد. برای مثال، با افزایش نابرابری و فقیرتر شدن نسبی اکثر افراد جامعه تقاضا برای بازتوزیع درآمدها از طریق افزایش مالیات بیشتر می‌شود. فشار ناشی از افزایش مالیات، انگیزه اغنیا را برای بهره‌مندی از فساد سیاسی با هدف کاهش میزان مالیات و فساد اداری با هدف فرار از پرداخت مالیات افزایش می‌دهد (Jung-Sung/Khagram, 2005).

در خصوص پیامدهای فساد می‌توان گفت: فساد بی‌ثباتی سیاسی را تشدید می‌کند و یکی از موانع توسعه سیاسی به شمار می‌رود. زمانی که نخبگان سیاسی حاکم، بوروکراسی دولتی را خصوصی می‌کنند، اگرچه ترس و سرکوب در کوتاه‌مدت مانع هرگونه تهدید جدی از سوی گروه‌ها و افراد مخالف است، فساد حاصل مانعی جدی برای توسعه سیاسی است که انجمن‌های داوطلبانه را به شدت تضعیف می‌کند (Desta, 2006: 430).

برای جلوگیری از شیوع فساد، به دو صورت می‌توان بر آن نظارت داشت: «نظارت درونی» (اخلاقی) و «نظارت بیرونی» (سیاسی).

- **نظارت درونی:** این نظارت صبغه اخلاقی دارد. فساد نوعی حمله به قواعد اخلاقی و اجتماعی است (Levine, 2005: 725). چرا در بیشتر مواقع با دروغ، تزویر و عهدشکنی، سوء استفاده از اعتماد عمومی و خسارت به منافع دیگران همراه است. در نتیجه، بین فساد و اخلاق رابطه وثیقی برقرار است.

در بُعد نظری، اخلاق بر پایه عقل قرار می‌گیرد. اما در بُعد عملی، اخلاق تا حدی نیازمند احساس است. احساس در نقش پایه عملی اخلاق به آن جنبه اجتماعی می‌بخشد. هیچ عملی بویژه عمل اخلاقی از وظیفه محض منتج نمی‌شود، چرا که نیازمند «تمناپذیری» است (Lukes, 1977: 413).

دورکیم به نقل از کوزر و رزنبگ، برای اخلاق دو ویژگی اساسی «تکلیفی بودن» و «تمناپذیری» بودن را مطرح می‌کند. به زعم دورکیم اخلاق با زندگی در گروه آغاز می‌شود. او اصول اخلاقی را اساس زندگی اجتماعی می‌داند و در واقع اخلاق را بر دو پایه «عقل» و «عشق» بنا می‌کند. تأکید اصلی وی بر اجتماعی بودن اخلاق (و نه تعقل فردی) است. او وجدان اخلاقی هر فرد را نشانی از اخلاق جمعی می‌داند (سافر دلبیو جی، ۱۳۷۸: ۱۱۵).



در زمینه اخلاق حرفه‌ای، مسئولیت شخصی می‌شود. مسئولیت شخصی برای ارتقای اخلاق حرفه‌ای نیازمند محیط اجتماعی مناسب به منظور تسهیل انتخاب‌های اخلاقی افراد است. در خصوص فساد موجود در مشاغل عمومی، به نظر آرجیریادس اگرچه وجود ضمانت اجرا تا حدودی در استراتژی ضد فساد کارساز است، لازم است ارزش‌های اخلاقی در افراد درونی گردد تا آنان به طور ارادی (و نه از روی ترس) از هرگونه فساد حذر کنند. در واقع، می‌توان گفت که پیروی از قواعد اخلاقی نیازمند احساس تکلیف و تعهد به این قواعد است. میزان احساس تکلیف برای پیروی از قواعد اخلاقی به عوامل مختلف اجتماعی بستگی دارد (Argyriades, 2005: 164).

**نظارت بیرونی:** این نظارت در خصوص حوزه سیاسی است که از عوامل اصلی بازدارنده فساد به شمار می‌رود و خود انواعی دارد. گذشته از نظارت‌هایی که از درون حکومت‌ها بر بخش‌های گوناگون آن اعمال می‌گردد، بهترین و قابل اطمینان‌ترین نوع نظارت بیرونی نظارت مردم است. نظارت مردم بر قدرت سیاسی - اداری از راه‌های گوناگونی چون رسانه‌های جمعی در سطح ملی و محلی، انجمن‌های داوطلبانه ملی و محلی، احزاب سیاسی و نمایندگی‌های غیرمستقیم در پارلمان اعمال می‌شود. دموکراسی یکی از راه‌حل‌های پیشنهادی اعمال نظارت مردم بر حکومت و از جمله راه‌حل‌های پیشنهادی برای برهم زدن ترکیب حضور قدرت و فقدان نظارت است (Desta, 2006: 430).

وجود دموکراسی مستلزم دو اصل کلی «نظارت همگانی بر تصمیم‌گیری جمعی» و «داشتن حق برابر در اعمال این نظارت» است. حکومت دموکراتیک از طریق رقابت به قدرت می‌رسد و پاسخگوی مردم است. همه افراد جامعه از حق مساوی انتخاب کردن و انتخاب شدن برخوردارند و قانون، متضمن حقوق مدنی و سیاسی آن‌ها می‌باشد. بیتهام و کوبن بویل معتقدند هر نظام دموکراتیک دارای چهار رکن اصلی «برگزاری انتخابات آزاد و عادلانه»، «حکومت شفاف و پاسخگو»، «رعایت حقوق مدنی و سیاسی» و «وجود جامعه مدنی پویا» است (بیتهام و کوبن بویل، ۱۳۷۶: ۱۷).

در خصوص انتخاب آزاد و عادلانه، رقابت عمده‌ترین ابزاری است که مقامات رسمی را

ناگزیر به پاسخگویی در برابر مردم و تن دادن به نظارت آنان می‌کند. تضمین برابری سیاسی شهروندان در دستیابی به مناصب رسمی و ارزش رأی آنان از دیگر ویژگی‌های انتخابات آزاد است.

شفافیت و پاسخ‌گویی حکومت نیز دو جنبه دارد: یکی پاسخگویی حقوقی که پایبندی مسئولان نظام را به قوانین در دادگاه‌ها نشان می‌دهند و دیگری پاسخگویی سیاسی که در مقابل مجلس و مردم مطرح می‌شود (بیتهم و کوین بویل، ۱۳۷۶: ۵۴). همچنین، مراد از حقوق مدنی و سیاسی؛ آزادی‌هایی چون آزادی بیان، آزادی اجتماعات، آزادی مطبوعات و مهاجرت است. به نظر بیتهم و بویل فقط در صورت وجود تشکلهای غیردولتی (جامعه مدنی) افکار عمومی از پایین به گوش دولتمردان می‌رسد و می‌توان قدرت حکومت را محدود کرد (بیتهم و کوین بویل، ۱۳۷۶: ۵۴).

به لحاظ تجربی، شاخص‌های گوناگونی برای سنجش دموکراسی پیشنهاد شده است. یکی از شاخص‌های جالب توجه برای سنجش میزان دموکراسی، شاخص دموکراتیزاسیون ونهن<sup>۱</sup> است که از ترکیب «مشارکت سیاسی» و «رقابت سیاسی» شکل می‌گیرد. ونهن میزان مشارکت و رقابت سیاسی را در هر جامعه معرف میزان دموکراسی در آن جامعه می‌داند. در تعریف دموکراسی، ونهن آن را به مثابه نظامی سیاسی می‌بیند که در آن گروه‌های مختلف اجتماعی و ایدئولوژیکی به لحاظ قانونی حق رقابت را برای کسب قدرت سیاسی دارند و در این نظام، مردم صاحبان قدرت را انتخاب می‌کنند و آنان در مقابل مردم پاسخگو هستند (Vanhanen, 2000: 252).

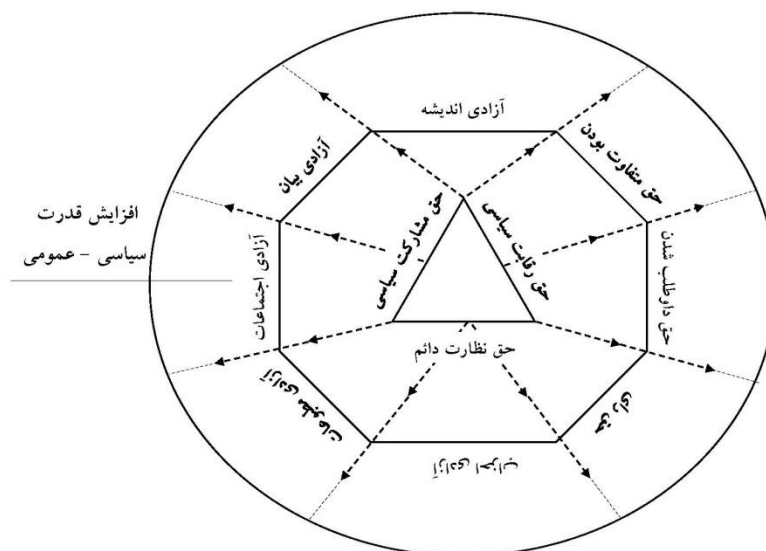
دموکراسی در معنای هسته‌ای آن، حکومت «برای مردم»، «با مردم» و تحت «حاکمیت قانون مصوب مردم» است. رزاکرمین سطوح پایین فساد را با سطوح بالای آزادی اقتصادی و دموکراسی‌های قوی مرتبط می‌داند. او در کتاب فساد و دولت «پارادوکس ثبات» را در دموکراسی‌ها مطرح می‌کند. بر اساس این پارادوکس، سیاستمدارانی که در پی انتخاب مجدد هستند درباره احتمال انتخاب شدن‌شان نباید خیلی مطمئن و نه خیلی نامطمئن باشند. تمایل برای انتخاب مجدد، حرص سیاستمداران را محدود می‌کند. هر نظام سیاسی رقابتی عاملی بازدارنده برای فساد است. برای سیاستمداران منتخب، مجازات اصلی در پای صندوق‌های رأی رخ می‌دهد (رزاکرمین، ۱۳۸۵: ۲۲۷). انتخابات آزاد و رقابتی که معمولاً با آزادی‌های

مدنی و سیاسی (همچون آزادی بیان و اجتماعات) همراه است، حکومت‌هایی باز و شفاف را به دنبال دارد که در آن احتمال ارتکاب فساد کاهش می‌یابد. در واقع حضور رای دهندگان و مخالفان در حکومت‌های دموکراتیک انگیزه‌ها و قابلیت‌های کنشگران سیاسی را برای ارتکاب فساد محدود می‌سازد (Rose- Ackerman/ Kunicova, 2009: 6).

ترکیب «قدرت سیاسی- اداری» و «نفع شخصی» با «فقدان نظارت» احتمال ارتکاب و زایش فساد را افزایش می‌دهد. هر اندازه قدرت سیاسی- اداری «مترکم‌تر»، «متمرکزتر» و «متداوم‌تر» باشد ترس از تعدی به منافع عمومی کمتر می‌گردد و احتمال سوء استفاده از قدرت (فساد) افزایش می‌یابد. در بعد سیاسی، سه رکن اصلی یا به تعبیری سه حق اساسی در دموکراسی‌ها به نارسایی سندرم فساد در جامعه کمک می‌کند:

- حق رقابت سیاسی برای همه شهروندان؛
- حق مشارکت سیاسی برای همه شهروندان؛
- حق نظارت دائم برای همه شهروندان.

در پرتو این سه حق، حق‌ها و آزادی‌های دیگری چون آزادی اندیشه، آزادی بیان، آزادی اجتماعات، حق تشکیل احزاب، آزادی مطبوعات، حق رأی، حق داوطلب شدن و حق متفاوت بودن منتج می‌شود.



شکل ۱: سه حق اساسی دموکراسی‌ها برای کاهش فساد

در جامعه‌ای که «مشارکت»، «رقابت» و «نظارت» به معنای واقعی (و نه صوری) وجود دارند و فرهنگ دموکراسی در سطوح گوناگون جامعه ریشه دوانده است؛ «تمرکز»، «تراکم» و «تداوم» قدرت کم می‌شود و ترس در معنای اعم (شامل افشا و رسوایی یا عدم انتخاب مجدد تا اعمال مجازات) مانع تعدی صاحبان قدرت به منافع عمومی و سوء استفاده از قدرت که همان فساد است، می‌شود. برعکس، «تمرکز»، «تراکم» قدرت قابلیت دستیابی انحصاری به سایر منابع ارزشمند جامعه یعنی ثروت، رابطه و اطلاعات را که همه قابل تبدیل به یکدیگرند، تسهیل می‌کند و چنین چیزی دقیقاً مصداق فساد است. البته حکومت‌های دموکراتیک هم با پاسخگویی، شفافیت، حاکمیت قانون، حفظ حقوق شهروندی و وجود روابط انجمنی قوی و پایدار مولد اعتماد، نیازمند اعتماد هستند. با وجود این، از آنجا که قدرت، رسانه اصلی هر نظام سیاسی است و ترکیب آن با منفعت شخصی احتمال خطا و سوء استفاده را از آن افزایش می‌دهد، بی‌اعتمادی به قدرت که لازمه حفظ آن از هرگونه فساد است، به منزله «اصل برتر» در دموکراسی پذیرفته می‌شود (Kohn, 2008: 109). اعتماد لازمه دموکراسی است، اما پیش‌نیاز آن تردید در خصوص حکومت و کنترل دائم آن است. با توجه به این که فساد نوعی سوء استفاده از قدرت عمومی درباره منافع شخصی است، بی‌اعتمادی به قدرت از عوامل اصلی کنترل فساد است، به نحوی که از دل آن اعتماد سیاسی پدید می‌آید (Catterberg / Moreno, 2005: 32).

در هریک از «اصول ده‌گانه دموکراسی» نوعی بی‌اعتمادی به قدرت نهفته است که از بطن آن‌ها اعتماد سیاسی منتج می‌شود (Sztompka, 1999: 140-143):  
 اولین و مهمترین اصل در دموکراسی «مقبولیت» است. فرض اساسی و بنیادین دموکراسی، تردید به تمامی قدرت‌هاست. تنها قدرتی که از اراده عمومی منبعث شود و در انتخابات آزاد در مقام نماینده اکثر مردم در جهت منافع آنها در جریان باشد مقبولیت دارد.  
 دومین اصل «انتخابات دوره‌ای و مقطعی بودن تصدی موقعیت‌های رسمی» است که حاکی از بی‌اعتمادی به حاکمان برای واگذاری ارادی قدرت به دیگران است.

اصل سوم «تفکیک قوا» است که نشان دهنده تردید و بی‌اعتمادی به نهادهای قدرت به علت گرایش‌های آن‌ها به گسترش، انحصاری کردن و سوء استفاده از قدرت است.

اصل چهارم «حاکمیت قانون» است که بر مبنای آن قانون فراتر از هر چیز است. این اصل حاکی از نوعی بی‌اعتمادی به قدرت و مانعی جدی در مقابل هرگونه سوء استفاده از آن است. اصل پنجم «محوریت قانون اساسی» است که نوعی بی‌اعتمادی به انسجام بخش‌های مختلف قانونگذاری است و آن‌ها را از تصویب یا تغییر قوانین به نفع مقاصد خود باز می‌دارد. اصل ششم «حراست از حق» است که حاکی از بی‌اعتمادی به نهادهای اجرایی قانون است. اصل هفتم «حقوق مدنی» است که گویای بی‌اعتمادی به اراده قدرت‌ها در رفع نیازها و تحقق منافع شهروندان است.

اصل هشتم «اجرای قانون» نوعی بی‌اعتمادی به پیروی ارادی از قوانین است. اصل نهم «ارتباطات آزاد» است که همانند سایر اصول بر نوعی بی‌اعتمادی به بیان حقایق از سوی افراد و نهادها در جامعه اشاره دارد.

اصل دهم «سیاست‌های جماعتی» است که بر اساس آن دموکراسی فرصت لازم برای فعالیت‌های شهروندی داوطلبانه، نهادهای مدنی و قدرت‌های محلی فراهم می‌کند. این اصل نیز حاکی از نوعی بی‌اعتمادی به توانایی‌های حکومت و بخش عمومی برای تأمین منافع مردم در بخش‌های گوناگون است.

اما بر خلاف حکومت‌های دموکراتیک که فرض بر تردید و بی‌اعتمادی بود، در حکومت‌های استبدادی فرض بر عدم هرگونه شک و تردید به حکومت است و مردم باید حکومت را فارغ از هرگونه خطا بدانند. بنابراین نیازی به نظارت بر حکومت نیست و مردم هم می‌پذیرند که هرگونه کسب منفعت شخصی از طریق فساد امکان‌پذیر نیست. از اینرو، در این نوع حکومت علاوه بر فساد کلان، خرده‌فسادهای بسیاری نیز شایع می‌شود. با زایش فساد در سطح جامعه و قربانی شدن شهروندان جامعه، اعتماد در حوزه اجتماعی بطور چشمگیری کاهش می‌یابد و این نیز عامل تشدید کننده فساد است و در نهایت منجر به بروز بحران در تمامی عرصه‌ها خواهد شد.

در مجموع، جامعه‌ای که در آن سندرم فساد بیداد می‌کند همه کم و بیش حائز «سه نشانه»

سیاسی مهم» هستند که هر سه از معرف‌های علی فساد نیز محسوب می‌شوند:

- فقدان حاکمیت قانون؛

- فقدان آزادیهای اساسی؛

- فقدان شایسته‌سالاری.

پیش‌تر گفته شد فساد، سوء استفاده از قدرت سیاسی - اداری برای کسب منفعت شخصی است. این منفعت فقط شامل امتیازات سیاسی نیست بلکه، امتیازات اقتصادی را نیز در بر می‌گیرد که در ذیل به آن پرداخته می‌شود.

### علل اقتصادی و پیامدهای فساد

در نظام‌هایی که درجه بالایی از «تمرکز اقتصادی» (انحصار) وجود دارد، اعم از دولتی یا خصوصی، فرصت سوء استفاده از موقعیت‌های انحصاری برای کسب منافع شخصی افزایش می‌یابد. در جامعه‌ای که مالکیت دارایی‌ها در دست گروه کوچکی متمرکز می‌شود احتمال شکل‌گیری خط‌مشی‌های اقتصادی - اجتماعی مغرضانه و مبتنی بر منافع شخصی افزایش می‌یابد. تمرکز بالای اقتصادی با تأخیر در خط‌مشی‌گذاری‌های اقتصادی و افزایش میزان نابرابری درآمد موجب بیشتر شدن میزان فساد در جامعه می‌شود.

یکی از موضوعات مطرح در خصوص انحصار دولتی، بحث کنترل قیمت‌ها و دستمزدها از سوی دولت است که معمولاً اقتصاددانان با باورهای ایدئولوژیکی متفاوت به این نوع کنترل‌ها خرده می‌گیرند. به نظر هانت و شرمن «رادیکال‌ها و بعضی از محافظه‌کاران در این نکته اتفاق نظر دارند که یک بوروکراسی بزرگ نه تنها حائز قدرت سرکوب‌کننده عظیمی است، بلکه به طور گسترده‌ای شرایط را برای وقوع فساد فراهم می‌کند» (Hunt/ Sherman, 1978: 482).

یکی از منابع زایش فساد و بحران در حوزه اقتصاد، «کنترل» انحصاری در بخش نفت است که فرصت‌های بیشماری را برای سوء استفاده‌های شخصی فراهم می‌آورد (Mcperson/ Macsearaign, 2007: 197). بنظر مک فرسون و همکارانش انحصار احتمال فساد را در شکل‌گیری خط‌مشی‌ها، قوانین، کنترل دسترسی به زیر ساخت‌ها و تنظیم عملیات اجرایی برای ایجاد شرکت‌های نفتی افزایش می‌دهد. سوزان رزاکرمن حکومت‌های فاسد را به چهار نوع

حکومت‌های کلپتوکراسی، انحصار دوجانبه، حکومت‌های فاسد تحت سلطهٔ مافیا و رشوه‌خواری رقابتی، تقسیم‌بندی می‌کند که انحصار اقتصادی در سه نوع نخست دیده می‌شود.

- **حکومت‌های کلپتوکراسی:** در این حکومت‌ها همه چیز از جمله منابع قدرت اقتصادی در اختیار کامل یک حاکم فاسد و اطرافیانش است. بنابراین، می‌توان گونه‌ای از انحصار دولتی خاص را در آن مشاهده کرد. در واقع، کلپتوکرات‌ها با در اختیار گرفتن منابع قدرت انحصاری از آن‌ها به صورت منابع سود شخصی سوء استفاده می‌کنند. با این وجود، در برخی حکومت‌های کلپتوکرات خصوصی‌سازی نیز دیده می‌شود. در بیشتر این موارد خصوصی‌سازی به گونه‌ای طراحی می‌شود که متضمن فروش اجباری شرکت‌ها و موسسات دولتی با قیمتی نازل به حاکم و اطرافیانش است (Mcperson/ Macsearaigh, 2007: 208).

- **حکومت‌های انحصار دوجانبه:** که در آن رشوه‌گیرندگان اندک در رأس حکومت با تعداد معدودی رشوه‌دهنده در بخش خصوصی مواجه‌اند (انحصار بخش دولتی و بخش خصوصی). در این انحصار دوجانبه فرصت‌های کسب منفعت شخصی به ناحق برای طرف فراهم می‌شود. قدرت نسبی آنان شیوهٔ تقسیم منافع و میزان کل آن را تعیین می‌کند (Mcperson/ Macsearaigh, 2007: 27).

- **حکومت‌های فاسد تحت سلطهٔ مافیا:** که در آن قدرت خصوصی بر بخش دولتی مسلط است (انحصار بخش خصوصی) و همکاری مقامات دولتی را از طریق تهدید و تطمیع به دست می‌آورد. انحصار بخش خصوصی ممکن است مافیای داخلی، شرکتی بزرگ یا الیگارش‌ی منسجم باشد که با دموکراسی ناکارآمد یا حکومتی خودکامه با رئیس دولتی ضعیف روبرو است (Mcperson/ Macsearaigh, 2007: 27). در این نوع حکومت‌ها تعداد بیشماری رشوه‌گیرنده در سطوح گوناگون حکومت در برابر تعداد اندک رشوه‌دهنده قرار می‌گیرند.

انحصار قدرت اقتصادی در دست گروهی خاص، فرصت «رقابت» برای دستیابی به منابع ارزشمند اقتصادی - اجتماعی و فرصت «مشارکت» در تصمیم‌گیری‌های حساس اقتصادی را به‌طور منظم از دیگران سلب می‌کند. با کاهش فرصت رقابت و مشارکت اقتصادی، امکان نظارت همه‌جانبه بر نحوهٔ اعمال قدرت مزبور کم و زمینه برای رشد سندرم فساد در زمینه‌های

مختلف فراهم می‌گردد. از سوی دیگر، بنظر می‌رسد این سندرم ریشه‌دارتر در سطوح بالای اقتصادی-سیاسی جامعه نیز به تقویت و تداوم انحصار در جامعه کمک می‌کند.

آمنولدسن معتقد است با انتقال امکانات از بخش دولتی به بخش خصوصی فساد شکل می‌گیرد. وی در تعریف فساد می‌نویسد: فساد «یک سوء استفاده از کالا و امکانات دولتی و مردمی توسط مأمورین دولتی برای بهره‌ شخصی است (Amunldsen, 2000: 5). سپس انواع و ابعاد فساد را به صورت زیر تشریح می‌کند:

- رشوه<sup>۱</sup>: رشوه دادن نیز به گونه‌های مختلف انجام می‌گیرد؛ از جمله پرداخت «پورسانت» و یا پرداخت «زیرمیزی». تصدی یا کنترل یک اداره به دارنده آن اجازه می‌دهد تا در برابر بر عهده گرفتن وظایف واقعی یا خیالی، پاداش و رانت دریافت کند. رشوه دادن نیز به گونه‌های مختلف انجام می‌گیرد؛ از جمله پرداخت «پورسانت» و یا پرداخت «زیرمیزی».

- اختلاس<sup>۲</sup>: فسادی است که فرد ورای قانون و مقررات با روش‌های غیرقابل کنترل و غیرقابل مجازات عمومی، از قدرت خود سوء استفاده می‌کند. صاحبان قدرت به طور سیستماتیک از دفتر کار سیاسی خود در جهت تأمین و گسترش اهداف اقتصادی شخصی خود سوء استفاده می‌کنند. در برخی از کشورها، سیاستمداران برجسته، تجارت خارجی و منابع انحصارات را (اسماً) ملی کرده‌اند و از این طریق آنرا مجدداً بین اعضای خانواده‌های حکام توزیع (سرازیر) می‌کنند. همچنین با نام «خصوصی سازی» تعداد زیادی از شرکت‌های دولتی و نیمه‌دولتی به قیمت بسیار نازل به دوستان و خانواده وزرا و رئیس‌جمهورها منتقل می‌شوند (Amunldsen, 2000: 3).

- حربه‌های اقتصادی<sup>۳</sup>: روشی است غیرقانونی و غیرقابل دید. به طور مثال وقتی مأمورین و نمایندگان دولتی در یک شبکه غیرقانونی تجارت مشارکت دارند و انواع وسایل و مواد را بطور قاچاق وارد یا صادر می‌کنند. این مسأله اینگونه اتفاق می‌افتد که «وزرا و مسئولان رأس سازمان‌ها چشمان خود را ببندند (و کاری به این کارها نداشته باشند) تا سهم خود را از این‌گونه تجارت‌ها بگیرند. بایارت و همکاری‌اش این روش را «کلک‌های کثیف سیاسی»<sup>۴</sup> می‌نامند که

1. Bribery
2. Embezzlement
3. Fraud
4. Dirty Tricks Politics



شامل وارد کردن زباله‌های سمی و اتمی از کشورهای غربی، چاپ اسکناس برای پرداخت کارمندان و ارتشیان، تجارت مواد مخدر و پول‌شویی در کشور می‌شود (Amunldsen, 2000: 3).

- **باج‌گیری:** این نوع از فساد به دو شکل صورت می‌پذیرد:

نخست، باج‌گیری از پائین؛ وقتی است که نیروهای غیردولتی مانند مافیا در روسیه و ایتالیا قادر به اعمال نفوذ بین اعضای دولت و تمام سازمان‌های حکومتی از طریق تهدید، ترساندن و کشتن (ترور) باشند. آنچه این افراد بدست می‌آورند: امتیازات شغلی، آزادی از پرداخت مالیات و آزادی از مجازات‌های قضایی است.

دوم، باج‌گیری از بالا؛ وقتی است که دولت خود بزرگترین مافیا است. به طور مثال وقتی حکام از بخش خصوصی باج می‌گیرند و یا از طریق مالیات‌های زیاد و محدودیت امتیازات، کنترل و بازرسی بیرحمانه پلیس، انتظارات تأمین مادی تبلیغات ریاست جمهوری باج‌گیری پلیس و ارتش در جاده‌ها، عصاره آنها را می‌کند (Amunldsen, 2000: 4).

- **امتیاز دادن:** امتیاز دادن به دوستان و نزدیکان و افراد خاص (امتیاز ایلی)، به طور مثال خصوصی کردن یک کارخانه و دادن آن به اقوام، دادن پست و مقام با پارتی‌بازی.

آمنولدسن می‌نویسد: بسیاری از رئیس‌جمهورها، اقوام و بستگان خود را بر سر پست‌های مهم سیاسی و اقتصادی و نظامی قرار می‌دهند... و برخی زمین‌های دولتی یا بایر را به قیمت ارزان می‌خرند و سپس از آن برای کارهای مختلف دولتی (از طریق شهرسازی، ساختن کارخانه و دوباره فروشی به قیمت گرانتر) بهره‌برداری می‌کنند. از این طریق ثروت ملی کشور به ثروت خصوصی برخی از افراد و خانواده‌هایشان تبدیل می‌گردد. این امتیاز دادن نه تنها از آنجا نشأت می‌گیرد که یک نظام حقوقی و قضایی و کنترل قوی وجود ندارد، بلکه به علت نبود توانایی در کاربرد اقتصاد فعال تولیدی و بهره‌گیری از امکانات رشد واحدهای خرد اقتصادی و سازماندهی اجتماعی و اقتصادی کشور بر اساس یک نظام اقتصادی فاسد می‌شود (Amunldsen, 2000: 5).

مطابق «تئوری توزیع مجدد فساد» آمنولدسن، در تعامل فساد بین دولت و بخش خصوصی، دولت بازیکن ضعیف و بازنده است. چرا که عوامل ایجاد فساد فعال و دولت منفعل است.

1. Extortion
2. Favouritism

همچنین، عوامل فساد از دولت بیشترین بهره‌گیری را می‌کنند. سیاستمداران خریده می‌شوند در نتیجه در پایان زنده ماندن یک حکومت به آن بستگی دارد که تا چه حد منافع یک گروه خاص را تأمین نمایند. بنابراین در این بازی، بازنده دولت است. برندگان کسانی هستند که منابع ملی و عمومی را بطور استثنایی ارزان می‌خرند و تا پایان این بازی، از هرگونه گزند مصون می‌مانند. نهایت این بازی، باختن دولت در زمینه سیاسی و اقتصادی است (Amundsen, 2000: 11).

رزاکرمن در خصوص عوامل موثر اقتصادی بر فساد معتقد است که سرمایه‌گذاری زیربنایی افراطی دولتی، سرمایه‌گذاری غیرمولد، عدم بهره‌برداری از سرمایه‌گذاری گذشته، افزایش فقر در کشور و امتیازات بیشتر کنشگران اقتصادی بی‌وجدان موجب پیدایش فساد می‌شود. وقتی این سیاست اقتصادی (سرمایه‌گذاری افراطی و غیرمولد) نتیجه ندهد، سیاستمداران معمولاً نمی‌خواهند باور کنند که سیاستشان اشتباه بوده است در نتیجه به دنبال عوامل ترمیمی برمی‌آیند که معمولترین آن استقراض خارجی است. دریافت وام‌های خارجی نیز یکی از علل زایش فساد در جوامع است، به این خاطر که کشورها به سازمان‌های وام دهنده از نظر مالی وابسته می‌شوند و تحت نفوذ و تأثیرگذاری آنها در می‌آیند و از این طریق سازمان‌های وام دهنده نظرات خود را به کشورهای زیر نفوذ تحمیل می‌کنند. یکی از مهمترین روش‌ها جهت دادن به سیاست داخلی کشورهای وام‌گیرنده است. بعد از این اتفاقات و شکست چنین برنامه‌های اقتصادی، این خطر به وجود می‌آید که یک «تفسیر مثبت از فساد به عنوان نشانه رشد اقتصادی» مطرح شود. رزاکرمن از دیگر عوامل موثر در پیدایش فساد را اقتصاد غیرتولیدی رانت‌خواری می‌داند که موجب کاهش کارآمدی سیاست‌های صنعتی و تشویق تجارت غیررسمی و تهدید قوانین مالیاتی و مقررات‌ها و در نهایت کاهش مشروعیت حکومت می‌شود (Rose-Ackerman, 1999).

یکی دیگر از فرایندها و شیوه‌های فساد اقتصادی در بانک‌های مرکزی صورت می‌پذیرد. این بانک‌ها منبع و سرچشمه فسادهای اقتصادی و همچنین تغییرات اجتماعی هستند، چرا که انحصار قدرت تولید پول ملی در دست بانک‌های مرکزی است. در نتیجه می‌توانند برای رسیدن به اهداف خود پنهان‌کاری کنند.

وقتی بانک مرکزی نتواند به اهداف و وعده‌های خود برسد، موجب افزایش تورم می‌شود.

این امر موجب می‌شود افرادی که مشغول فعالیت‌های اقتصادی هستند اعتماد خود را نسبت به بانک مرکزی و قدرت و قول‌های آن از دست بدهند و انتظار تورم را داشته باشند. انتظار تورم برای سیاستگذاران اقتصادی بانک مرکزی ایده‌آل است به این علت که می‌تواند بر اساس این انتظار عمل کنند و یک تورم واقعی و زیاد را به وجود آورند. از این‌رو، انتظار تورم، خود تولید کننده تورم است.

فساد در بانک مرکزی موجب می‌شود که اقتصاد غیر رسمی گسترش و تقاضا برای پول در آن کشور افزایش یابد. این دو عامل کمک می‌کنند تا درآمد دولتی از طریق چاپ اسکناس افزایش یابد و یا تأمین شود. چاپ اسکناس برای بهره‌گیری در جهت اهداف شخصی بانکداران و یا استفاده آن دسته از سیاستمدارانی است که این افراد به آنها وابسته می‌باشند. به این ترتیب، درآمد فاسد بانکداران مرکزی و یا سیاستمدارانی که این افراد را کنترل می‌کنند عرضه پول را در این کشور افزایش می‌دهد و موجب افزایش نقدینگی می‌شود.

نوع دیگری از فساد در بانک‌های مرکزی زمانی اتفاق می‌افتد که بانکداران مرکزی با بانک‌های خاص و نزدیک خود تبانی کنند و برای انباشت سود و سوء استفاده، اطلاعات داخلی و محرمانه درباره اقدامات مالی آینده را به آنها بفروشند. در این حالت، بانکداران مرکزی با پول‌های محلی خود (یا تهیه شده) دلار می‌خرند و از سویی دیگر، ارزش پول ملی را در مقابل دلار کاهش می‌دهند و باعث ایجاد تورم می‌شوند. در نهایت دلارهای خریداری شده را به بانک‌ها می‌فروشند و از این طریق سود سرشاری را بدست می‌آورند. از این طریق علاوه بر سودجویی فردی بانکداران، تورم و نقدینگی در کشور بالا می‌رود.

این اقدامات بانک‌ها معمولاً هماهنگ با سیاستمدارانی انجام می‌گیرد که بانکداران به آنها وابستگی دارند. این گونه اقدامات بانک مرکزی با هماهنگی و همبستگی قوی در درون شبکه بانکی انجام می‌گیرد. به عبارتی، این فرایند وابسته به یک شخص نیست و یک مجموعه در این مسیر فعالیت می‌کنند (Lambsdorff / Schinke, 2002).

تأمین ناعادلانه منافع برخی از افراد، مدیران ارشد بوروکراتیک و نیز گروه‌های مرجع و حامی آنها مهمترین عامل عدم مقبولیت قانون در حوزه اقتصادی، سیاسی-اداری است. تنها قانونی می‌تواند از مقبولیت برخوردار باشد که قبل از تبدیل شدن به یک نظام پربندالیستی،

بتواند نفع اکثریت جامعه را به نحوی تأمین کند. لازمه تأمین عادلانه منفعت اکثر افراد در قانون، سازگاری «اصل برابری» با «اصل کارایی» است. با این وجود، هر نابرابری که با کارایی همراه است لزوماً عادلانه نخواهد بود. عادلانه بودن قانون، مستلزم رعایت چهار نوع «اصل برابری» از نوع زیر است:

- برابری در آزادی‌های اساسی؛

- برابری منصفانه فرصت؛

- برابری فرصت در دستیابی به موقعیت‌های ممتاز اجتماعی؛

- برابری در حداقل شرایط لازم برای زندگی.

اگر قانون ضمن توجه به کارایی نظام حقوقی به چهار اصل برابری در قانون جامعه عمل ببوشاند، علاوه بر اینکه اکثریت افراد آن را همسو با منافع خود می‌دانند، نابرابری‌های اقتصادی، سیاسی- اداری و اجتماعی و احساس بی‌عدالتی نیز کاهش می‌یابد که در نهایت از احتمال فساد و بحران در جامعه کم خواهد کرد. اما اگر اهداف مقرر شده برای مسئولین و ادارات به موضوعی درجه دوم اهمیت بدل شود، منجر به گسترش فساد به صورت نظام‌مند در جامعه می‌شود که ضمن پیامدهای سیاسی- اداری پیامدهای اقتصادی و اجتماعی زیر را به دنبال دارد:

- کاهش رشد اقتصادی؛

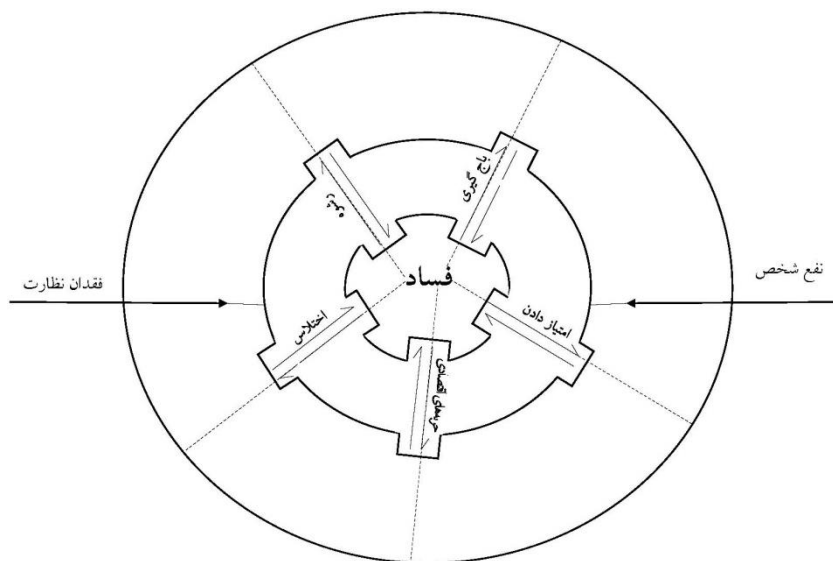
- افزایش نابرابری در توزیع منابع مولد اقتصادی؛

- افزایش نابرابری در توزیع درآمد؛

- افزایش نابرابری در چشم‌انداز آتی افراد؛

- افزایش نابرابری در فرصت دستیابی به موقعیت‌های ممتاز اجتماعی.

این شرایط، نتیجه‌ای به غیر از شکل‌گیری وضعیتی آنومیک در ساختارهای مختلف دیوانسالاری و تبدیل آن به میدان بازی‌های رانتی که فرایند توسعه را به محاق می‌برد، نخواهد داشت. در نتیجه، جامعه را به لحاظ روحی و اخلاقی دچار تناقض و آشفتگی و به لحاظ اقتصاد سیاسی در معرض انفعال و افول فزاینده قرار می‌دهد که در نهایت بحران سرمایه اجتماعی و شکنندگی سرمایه انسانی را به همراه خواهد داشت.



شکل ۲: انواع و ابعاد فساد

### راهبردهای پیشنهادی

در کنار علل منبعث از ساختار اجتماعی، اقتصادی و فرهنگ نهادینه شده در یک اجتماع، ساختار سیاسی کشور نیز در رابطه با عوامل یاد شده مستعد فساد است. بنابراین چگونگی آسیب‌پذیری مدیران ارشد بوروکراتیک بسیار قابل تأمل است. فراهم شدن زمینه رشد سندرمی فساد در میان آنها، قطعاً اعتماد به حکومت و نخبگان حاکم بر آن را در حوزه اجتماعی از مردم سلب و تردید و بدگمانی را جایگزین آن می‌کند. از منظر مردم، دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی، نه به عنوان مکانی برای حل و فصل امور که محلی برای منفعت‌طلبی برخی از نخبگان پارادایم قدرت<sup>۱</sup> است که توجهی به امور خاصه مردم ندارند. این بدگمانی و بی‌اعتمادی مردم به عملکرد نظام دیوانسالاری که هسته اصلی نظام سیاسی است، قطعاً اعتراض‌های مردمی را به همراه خواهد داشت و پایه‌های نظام را متزلزل خواهد کرد. مگر آنکه سیاست‌های ضدفساد و الزامات آن مورد توجه قرار گیرد:

۱. پارادایم قدرت از رهیافت تئوریک «پارادایم قدرت» وام گرفته شده است. این رهیافت بدیلی برای نظریات «دولت» و «نظام سیاسی» است و برای اشاره به «ساخت قدرت مستقر در یک جامعه» و توضیح رابطه این ساخت قدرت با جامعه و نیروهای اجتماعی بکار می‌رود. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به (رک ستاری، ۱۳۹۰).

- ۱- شفافیت‌سازی از طریق انتشار عمومی هزینه‌ها و معاملات دستگاه‌های حاکمیتی (دولت، نهادهای عمومی، قوه مقننه و قضائیه، شهرداری‌ها)
  - ثبت و اعلام عمومی دارایی‌ها و درآمد مدیران از صدر تا ذیل (قبل و بعد از مسولیت)؛
  - ارائه گزارش‌های درخواستی به مردم درباره پروژه‌ها، مناقصات، وام‌های دولتی و ... ؛
  - انتشار عمومی گزارش عملکرد دستگاه‌های حاکمیتی مبتنی بر شاخص‌های استاندارد و قابل مقایسه بین واحدهای مشابه در مقاطع روند زمانی؛
  - انتشار جریان رسیدگی، گزارش پرونده و احکام صادرشده بدون بیان مشخصات شاکی و متهم؛
  - اجرای دقیق و کامل حاکمیت شرکت‌های عضو بورس اوراق بهادار.
  - ۲- کاهش فرصت‌های رشوه و اختلاس
  - اصلاح مأموریت و ساختار دولت؛
  - اصلاح عملکرد و ساختار نظام بانکی؛
  - دالان کسب و کار.
  - ۳- تقویت اصول اخلاقی در خدمات بخش عمومی و مدیریت شرکت‌ها.
  - ۴- آموزش تخصصی روش‌های کشف فساد برای عموم افراد بخصوص داوطلبان.
  - ۵- تقویت مطالبه مردمی مبارز با فساد.
  - ۶- وجود مطبوعات و رسانه‌های مسئولیت‌پذیر در راستای جمع‌آوری، تحلیل و افشای اطلاعات جمع‌آوری شده درباره مفسدان.
  - ۷- حمایت و حفاظت از افشاگران فساد.
  - ۸- ردیابی تراکنش‌های مالی.
  - ۹- تدوین و اجرای سیاست‌ها و مقررات ضد فساد در نظام‌های مالی و اقتصادی.
  - ۱۰- سرعت عمل و شفافیت دستگاه‌های قضایی در برخورد با فساد.
  - ۱۱- محدودیت‌های شغلی برای مقامات دولتی فاسد.
- واقعیت آن است که برخورد سنتی با مسأله فساد و پرداختن به پوسته ظاهری آن و پیگرد قانونی یک سری افراد متخلف عادی، نه تنها باعث ریشه کن شدن فساد و نابودی مفسدان

نخواهد شد، بلکه زمینه‌ساز بحران‌هایی در درون سیستم اداری-سیاسی، اقتصادی و اجتماعی یک کشور خواهد شد که موجب شکنندگی و ناکارآمدی بروکراسی در آن نظام را فراهم خواهد کرد.

## منابع

### الف - فارسی

- بیتهام، دیوید؛ کوین بویل، (۱۳۷۶)، *دموکراسی چیست؟*، ترجمه شهرام نقش تبریزی، تهران: انتشارات ققنوس.
- چلبی، مسعود، (۱۳۸۳)، *چارچوب مفهومی پیمایش ارزش‌ها و نگرش‌ها و نگرش‌های ایرانیان*، تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- گیدنز، آنتونی، (۱۳۸۶)، *جامعه‌شناسی*، ترجمه حسن چاوشیان، تهران: نشر نی.
- رزاکرمن، سوزان، (۱۳۸۵)، *فساد و دولت: علت‌ها، پیامدها و اصلاح*، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: پردیس دانشگاه شیراز.
- سافر، دلیو، جی، (۱۳۷۸)، «رسوم اخلاقی» در نظریه‌های بنیادی جامعه‌شناختی، جمع‌آوری از لوئیس کوزر و برنارد روزنبرگ، ترجمه فرهنگ ارشاد، تهران: انتشارات نی.
- ستاری، سجاد، (۱۳۹۰)، «پارادایم قدرت» به مثابه رهیافت نظری جدید و جایگزین نظریات «دولت» و «نظام سیاسی»، پژوهشنامه علوم سیاسی، سال ششم، شماره ۳.
- مارش، دیوید و استوکر، جری، (۱۳۸۴)، *روش و نظریه در علوم سیاسی*، ترجمه امیرمحمد حاجی یوسفی، چاپ دوم، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- نلسون، جان‌ام، (۱۳۷۹)، «مشارکت سیاسی» در: *درک توسعه سیاسی*، از مایرون وایز و ساموئل هانتینگتون، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.

### ب - انگلیسی

- Argyriades, Demetrios, (2006), "Good Governance, Professionalism, Ethics and Responsibility", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 72, No. 2.
- Amnuldson, Inge, (2000), "Corruption: Definitions and Concepts" Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights. Amnuldson-etico.liep.unesco.org.
- Andreev, Svetlozar, (2005), *Corruption, Legitimacy and Quality of Democracy in Latin America and Central and Eastern Europe*, London: Centre, Centre for Study of Democracy, University of Westminster. Beetham, David, (2006), "Political Legitimacy", in the Blackwell Companion to Political



Sociology, ed. Kate Nash and Alan Scott, Oxford, Blackwell, 107- 117.

- Bunge, Mario, (2009), *Political Philosophy: Fact, Fiction, and Vision*, New Jersey: Transactions Publishers, Catterberg, Gabriela; Moreno, Alejandro, (2005), "The Individual Bases of Political Trust: Trends in New and Established Democracies", *International Journal of Public Opinion Research*, Vol.18, No. 1.

- Desta, Yemane, (2006), "Designing Anti-Corruption Strategies for Developing Countries: A Country Study of Eritrea", *Journal of Developing Societies*, Vol. 22, No. 4.

- Girling, John, (2002), *Corruption, Capitalism and Democracy*, London: Rutledge.

- Hung, E. K.; Sherman, Howard J, (1978), *Economics (An Introduction to Traditional and Radical Views)*, New York: Harper and Row.

- Jong-Sung, You, (2005), *Corruption and Inequality as Correlates of Social Trust: Fairness Matters More than Similarity*, The Hauser Center for Nonprofit Organizations and the John F. Fennedy School of Government Harvard University.

- Jong-Sung, You; Khagram, Sanjeev, (2005), "A Comparative Study of Inequality and Corruption", *American Sociological Review*, Vol. 70.

- Kohn, Marek, (2008), *Trust (Self- Interest and the Common Good)*, Oxford University Press.

- Lambsdorff, Johann and Michael Schinke, (2002), "Non- Benevolent Central Bank", Center for Globalization and Europeanization of the Economy, Universities Goettingen, Discussion Paper 16.

- Levine, David P, (2005), "The Corrupt Organization", *Human Relations*, Vol. 58, No. 640.

- Mepheron, Charles; Macsearaigh, Stephen, (2007), "Corruption in the Petroleum Sector", In *the Many Faces of Corruption*, ed. J. Edgardo Campos and Sanjay Pradhan, Washington, DC., The World Bank.

- Nicholls, Colin; Daniel, Tim; Polaine, Martin; Hatchard, John, (2006), *Corruption and Misuse of Public Office*, Oxford University Press.

- Nicholson, M, (1996), "The Continued Significance of Positivism" in Smit et al, Rose-Ackerman, Susan; Kunicova, Jana, (2009), "Electoral Rules and Constitutional Structures as Constants on Corruption", Corruption, Development and Institutional Design, ed. Janos Kornai, Laszlo Matyas and Gerard Roland, New York, Palgrave, 3-24.

- Rose-Ackerman, Susan, (2008), "Corruption and Government", *International Peacekeeping*, Vol. 15, No. 3.

- Rose-Ackerman, Susan, (1999), *Corruption and Government*, Cambridge University Press.

- Shen, ce; Williamson, John. B, (2005), "Corruption, Democracy, Economic Freedom and State Strength: A Cross-National Analysis", *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. 46, No. 4.

- Sztompka, Piotr, (1999), *Trust (A Sociological Theory)*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Vanhanen, Tatu, (2000), "A New Dataset for Measuring Democracy (1810-1998)", *Journal of Peace Research*, Vol. 37, No. 2.

- Lukes, Steven, (1977), *Emile Durkheim (His Life and Work: A Historical and Critical Study)*, New York: Penguin Books.