

## نقش مؤلفه‌های ساختاری بر فساد اقتصادی

(مقاله علمی - پژوهشی)

محمدحسین زارعی\*

محمد اسدی نژاد جمالی\*\*

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۳/۱۷

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۰۳

### چکیده

فساد اقتصادی و نحوه حکمرانی، مقوله‌ای است که در ایران کمتر بدان توجه شده است. اگرچه فساد کلان اقتصادی بیشتر به رشته اقتصاد سیاسی مرتبط می‌باشد، نوع ساختار سیاسی که حکمرانی در قالب آن اعمال می‌گردد، بر میزان فساد کلان در یک جامعه، اهمیت بسزایی دارد. ساختار سیاسی باید به گونه‌ای طراحی شود که کمترین میزان امکان فساد را با خود به همراه داشته باشد و اینجاست که نقش حقوق عمومی در این بین برجسته می‌شود تا تعیین کند یک نظام سیاسی باید دارای چه مؤلفه‌هایی باشد و کدام خصایص را نباید داشته باشد تا کمترین فساد از آن منتج گردد. از این رو، در این مقاله تلاش می‌شود تا نقش مؤلفه‌ها و تأسیسات حقوق عمومی بر میزان فساد اقتصادی تشریح گردد.

### کلید واژگان:

فساد کلان اقتصادی، حامی پروری، پاسخگویی سیاسی و قدرت سیاسی.

---

\* دانشیار، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)

mhozarei@gmail.com m\_zarei@sbu.as.ir

\*\* دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، پردیس دانشگاه شهید بهشتی

mohamad65.asadi@gmail.com

## مقدمه

امروزه بحث از شیوع فساد در کشور و پیشگیری و مبارزه با آن در سطح نخبگان و جامعه بسیار فراگیر شده است. به ویژه با شروع موج جدیدی از برخوردهای قضایی با مفسدین اقتصادی در چند سال اخیر، گروهی از کارشناسان حوزه اقتصاد سیاسی به نقد کارآمدی این شیوه برخورد برای ریشه‌کن کردن فساد پرداخته‌اند. عمده دلیل این گروه سطح گسترده مداخله دولت در اقتصاد ایران بوده و معتقدند تا زمانی که دولت کوچک و چابک نشود، وضع به همین منوال خواهد بود.

اما آنچه خلاً آن احساس می‌شود، عدم ارائه تحلیل‌های حقوقی از نگاه حقوق عمومی به مقوله فساد است. اگرچه حقوقدان‌های کیفری در مورد فساد اقتصادی نظراتی داده‌اند، این نظریات با عنایت به ماهیت حقوق کیفری، بیشتر دائر بر نحوه مواجهه با مرتکبین جرایم علیه اموال و اقتصاد کشور بوده، نه ریشه‌یابی فساد و نحوه پیشگیری از وقوع مجدد آن در این سطح وسیع. از این رو، رویکردهای حقوق عمومی به این مقوله بسیار تعیین‌کننده و راهگشاست و قادر خواهد بود تحلیل‌های صاحب‌نظران اقتصاد سیاسی را با رویکردی عام نسبت به فساد کلان اقتصادی به سمت و سوی مقابله جدی‌تر و ریشه‌ای‌تر در پیشگیری از فساد هدایت نماید.

در این مقاله بنا داریم از نگاه حقوق عمومی و با تکیه بر تأسیسات موجود در حقوق اساسی، مقوله فساد را بررسی نماییم. بدین معنا که تلاش می‌کنیم تأثیر نهادهای موجود در حقوق اساسی از قبیل نحوه توزیع و انتقال قدرت و منابع سلطه را بر فساد کلان اقتصادی بررسی کرده، یافته‌های خود را در چارچوب ایران مورد ارزیابی قرار دهیم تا در نهایت به این غایت برسیم که نوع ساختار قدرت سیاسی چه تأثیری بر افزایش یا کاهش فساد دارد؟ در کشورهایی با شاخص ادراک فساد بالا، نظم حقوقی حاکم باید دارای چه مؤلفه‌هایی باشد که تأثیر منفی بر رشد فساد داشته باشد؟

در این پژوهش، به منظور رعایت اختصار، صرفاً نقش چهار مؤلفه اصلی شکل حکومت، نحوه انتقال و توزیع قدرت و در نهایت حکومت قانون بر فساد کلان اقتصادی مورد کنکاش قرار خواهد گرفت. اگرچه کاملاً واضح و مبرهن است که مؤلفه‌های دیگری نیز در این حوزه وجود دارد که پرداختن به آنها فرصت دیگری را می‌طلبد.

برای تبیین این موضوع، سعی شده است از ادبیات موجود در زمینه فساد و تحلیل‌های حقوقی و سیاسی مرتبط استفاده شود و شاهد مثال‌هایی از تجربیات و وقایع سایر کشورها آورده شود و سپس وضعیت ایران مورد کنکاش و بررسی قرار گیرد.

### ۱. شکل حکومت

در حالی که تمایز میان دولت فدرال و تک‌بافت در سیاست تطبیقی به خوبی شناخته شده است، اما آیا این افتراق هیچ تأثیری بر سطح فساد و حامی‌گرایی<sup>۱</sup> در نظام سیاسی دارد؟ یک فرضیه ساده این است که اگر دولت‌های خودمختار بیشتری در نظام سیاسی وجود داشته باشند، فرصت برای فساد بیش از نظام‌های متمرکز وجود خواهد داشت.

تمرکزگراها تجمع قدرت داخل یک چارچوب دموکراتیک را برای یک زمامداری خوب مناسب‌تر یافته‌اند؛ در حالی که عدم تمرکزگراها معتقدند تجمع قدرت معمولاً به شرارت ختم می‌شود. آنها از مفهوم پاسخگویی دفاع می‌کنند و چنین استدلال می‌نمایند که پاسخگویی کارآمد از روابط سطح محلی بین رأی‌دهندگان در یک حوزه با نمایندگان منتخب خود نشأت می‌گیرد و از طرفی رقابت میان نهادهای سیاسی رقیب با اختیارات مشابه به نظارت و تعادل کمک می‌کند. پاسخگویی بوروکراتیک با نمایندگان نیمه مستقل که حامل احکام ویژه بالا و صلاحیت‌های مشابه‌اند، تضمین می‌شود؛ به طوری که بوروکرات‌ها بر یکدیگر نظارت و تعادل داشته باشند.<sup>۲</sup>

هر دو مدل غیرمتمرکز و تمرکزگرا یک الگوی رقابت انتخابی را به عنوان مهم‌ترین سازوکار در مقابل فساد عنوان می‌کنند؛ با این تفاوت که عدم تمرکزگراها رقابت مداوم بین نهادهای حکومتی و افراد داخل این نهادها را در نظر دارند؛ در حالی که تمرکزگراها یک مدل رقابتی با انتخابات در فواصل ثابت را فرض می‌کنند که در آن عملکرد گذشته احزاب سیاسی مورد قضاوت عمومی قرار می‌گیرد.<sup>۳</sup>

نظام‌های سیاسی مبتنی بر عدم تمرکز با فساد کمتر و پاسخگویی بیشتری قرابت دارند؛ چراکه مسائل و مشکلات مربوط به آگاهی و خبررسانی در سطح ملی کوچک‌ترند؛ همچنین

1. Clientalism

2. Gerring, J., and S, C. Thacker., "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism," *Cambridge University Press*. 34, 2004: P 296.

3. *Ibid*,P:297.

قوانین محلی امکان مناسب‌تری را برای شفافیت عملکرد نمایندگان و مقامات محلی فراهم می‌سازد.<sup>۱</sup>

تمرکززدایی باعث رقابت بین مقامات محلی شده، بنابراین منافع بوروکرات‌ها از فساد را کاهش می‌دهد.<sup>۲</sup> همچنین تمرکززدایی باعث پراکندگی قدرت دولت و ناهماهنگی بین بوروکرات‌ها در استخراج رانت از شرکت‌ها می‌شود.<sup>۳</sup>

تمرکزگراها معتقدند قطعه قطعه شدن قدرت سیاسی ضرورتاً مؤثر و مفید نیست. تحت بعضی شرایط، نظامی که در آن مراکز متعددی حق مخالفت با تصمیمات مراکز قدرت را دارند، شدیداً تحت تأثیرات نابجاست و یک نظام فدرالی می‌تواند به سادگی راه‌گزینی برای ثروتمند شدن رهبران سیاسی دولتی و محلی به هزینه جامعه در اختیار آنها قرار دهد.<sup>۴</sup>

از آنجا که رهبران جامعه، روابط محلی قوی دارند، بسیج توده برای مخالفان مشکل خواهد بود. از طرفی جابه‌جایی مقامات فاسد که از حمایت سیاسی بهره‌مندند، مشکل است. همچنین یافتن جایگزین حرفه‌ای و آموزش‌دیده برای مقامات با تجربه‌ای که در مقابل جابه‌جایی مقاومت می‌کنند، هم مشکل است.<sup>۵</sup>

موضوع دیگر در این خصوص، این است که در شکل عدم تمرکز، روابط سیاسی و اداری در سطح ملی حالتی غیر رسمی به خود گرفته، عواملی مانند ویژگی‌های مشابه قومی، زبانی، مذهبی، طایفه‌ای و دیگر مشخصه‌های محلی در شکل‌گیری این روابط تعیین‌کننده است که حامی‌گرایی را شدیدتر کرده و برای فساد مستعدتر است تا جوامع متمرکز که هنجارهای عمومی و ملی حاکم است و روابط حالت رسمی‌تری دارد، همچنین نهادهای تمرکزگرا منتهی می‌شوند به چشم‌اندازی فراگیر از سیاست‌های عمومی که منطق و مبنای آن ملی است تا محلی و از حساسیت به منافع خاص و فشارهای شخصی مبرا است که ما باید فساد کمتری را در این شرایط

۱. وحید، فریدون، منصور حقیقتیان، ابراهیم انصاری و جلیل عزیزی، **تحلیل تطبیقی توسعه اقتصادی و کنترل فساد**، فصلنامه توسعه اجتماعی، پاییز ۹۲، دوره ۸، شماره ۱، ص ۴۵.

2. Weingas, B., "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Growth." *Journal of Law, Economics and Organization* 11, 1995: P 25.

3. Shleifer, A. & Robert Vishny. *The Grabbing Hand. Government. Pathologies & their Cures*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1998: P 37.

۴. راغفر، حسین، **دولت، فساد و فرصت‌های اجتماعی**، تهران: انتشارات نقش و نگار، ۱۳۹۵، ص ۳۰۵.

5. Gerring, J., and S. C. Thacker., op. cit., P:300.

انتظار داشته باشیم.<sup>۱</sup> در جوامع قومی، مساعدت به گروه‌های قومی توسط افراد آن قوم که دارای مقام یا قدرت عمومی هستند، امری پسندیده است و مشروعیت خود را از این شرایط اجتماعی پذیرفته شده، می‌گیرد.<sup>۲</sup>

در نگاه طرفداران عدم تمرکز، قدرت حزب سیاسی پیامدهای منفی در کیفیت مدیریت عمومی دارد. احزاب متمرکز نخبه‌گرا از کنترل مردمی دور می‌شوند، به‌کارگیری رهبران جدید را محدود می‌کنند، از حرکت‌های اصلاحی درون حزب جلوگیری کرده، مانع ظهور ایده‌های جدید شده، رقابت درون حزبی و پاسخگویی را مشکل می‌سازند.<sup>۳</sup>

تمرکزگراها استدلال می‌کنند که پاسخگویی زمانی که انتخاب بین احزاب صورت بگیرد تا بین اشخاص حقیقی، معنا پیدا کرده و عملی می‌شود؛ چراکه این غیر ممکن است رأی‌دهنده قادر باشد رفتار فسادآمیز یا سالم افراد را شخصاً پیگیری و نظارت کند و این در شرایطی ممکن است که احزاب، مسئول امور کشور شمرده شوند.<sup>۴</sup>

آنچه از یافته‌های اشاره‌شده می‌توان برداشت کرد، رد نظریاتی است که به طور قاطع فدرالیسم و عدم تمرکز سیاسی در این قالب راه، راه‌حلی رهگشا برای حل معضلات و بحران‌هایی چون فساد، به ویژه در ایران، می‌دانند. ساختار اداره کشور در ایران معایب هر دو شکل تکبافت و فدرال را دارد، اما از مزایای هر دو بی‌بهره است. نه همانند کشورهای فدرال امکان واقعی اداره امور محلی توسط نمایندگان حقیقی مردم وجود دارد و نه دارای یک حزب قوی و خوش سابقه مانند کشورهای تکبافتی همچون بریتانیاست. دارای مراجع متعدد تصمیم‌گیری بوده، اما نتیجه آن نه شفافیت و رقابت، بلکه پیچیدگی بیشتر، معضل صنعت جلسات و در نهایت داد و ستد سیاسی دور از چشم افکار عمومی، به ویژه در استان‌هاست که از آثار آن عدم نظارت کافی، چشم‌پوشی و مصلحت‌اندیشی در تعقیب قضایی متخلفین و اغماض در اجرای قانون است.

استاندار، نماینده عالی دولت است، اما در عمل باید با دو نهاد دیگر هماهنگ باشد تا بتواند به معنای واقعی کلمه، مقام اول استان باشد، شورای تأمین استان و نماینده ولی فقیه در استان؛ پس

1. Ibid, P:301.

2. Ali, Z., "Conflict Between Social Structure & Legal Framework: Political Corruption in Pakistan". *Commonwealth & Comparative Politics* 54, 2016:119. Also available online at <http://dx.doi.org/10.1080/14662043.2015.1124497>.

3. Gerring, J., and S. C. Thacker., op. cit., P:302.

4. Ibid.

متمرکز است، اما تصمیم‌گیری از پروسه غیرشفاف مراجع متعدد قدرت باید عبور کند. اینجاست که معضل امتیازدهی به این مراجع پیش می‌آید و از دل آن تخصیص منابع به طرح‌های فاقد منطق اقتصادی و کارشناسی منتج می‌گردد که خارج از حیطه نظارت قوه مجریه است. از طرفی، بخش غیرمتمرکز محلی هم وضعیت مناسبی ندارد. نبود توسعه سیاسی، فقدان احزاب قوی، فرهنگ قومیتی طالب حامی‌گرایی و نبود رسانه‌ها و نهادهای مدنی محلی قدرتمند برای افشای فساد، منتهی شده به شکل‌گیری شوراهایی با نمایندگان ناکارآمد با طمع کسب بیشترین سهم از سمت‌های موجود در شهرداری و پروژه‌های مرتبط با آن که اخبار پرونده‌های قضایی متعدد از فساد شهرداری‌ها و شوراهای شهر نتیجه آن است.

## ۲. انتقال قدرت

فساد در کشورهایی که دارای بی‌ثباتی سیاسی می‌باشند، بیشتر است. زمانی که انتقال قدرت به طور منظم در یک نظام باثبات صورت پذیرد، حزب (گروه) جدیدی که قدرت را به دست می‌گیرد، حساسیت بیشتری برای اصلاحات در خصوص اقدامات فاسد نسبت به سلف خود دارد.<sup>۱</sup> اولسون این استدلال را مطرح می‌کند که دموکراسی‌ها ذاتاً با ثبات هستند. او استعاره غارتگر ایستا و غارتگر سیار را برای تحلیل تمایلات غارتگرانه حکومت‌ها به کار می‌برد. به بیان اولسون، بدترین شرایط حاکمیت در جایی است که جوامع با حاکمانی چپاولگر مواجه شوند که همانند غارتگرانی سیار رفتار می‌کنند. غارتگران سیار بنا به تعریف، چشم‌اندازی کوتاه‌مدت دارند و انگیزه‌ای برای محدود کردن چپاول خود ندارند. گذار از یک حاکم به حاکم بعدی دارای عدم قطعیت زیادی است و به جنگ‌های داخلی مکرر منجر می‌شود. دموکراسی‌ها به این عدم قطعیت پایان می‌دهند و قواعدی برای گذار بدون اصطکاک قدرت فراهم می‌کنند.<sup>۲</sup>

نظام‌های اقتدارگرایی مدرن گاهی با گذشت زمان، غیر نهادینه می‌شوند و فرمانروایان دزدتر و فاسدتر. در این نظام‌ها، گرایش‌های سلطانی، به ویژه گرایش‌های مرتبط با فساد خانوادگی، گاهی نزدیک به پایان دوران زمامداری یک فرمانروا ظاهر می‌شود. یکی از بزرگ‌ترین مسائل رودرروی

1. Geddes, B., "The Political Use of Corruption and Privatization." *Paper Prepared for Presentation at the Annual Meeting of the APSA*. Washington. DC. 1997.

۲. حسین خان، مشتاق، *بازارها، دولت‌ها و دموکراسی*، ترجمه بهنام ذوقی، مشق فردا، مهر و آبان ۹۸، شماره ۲، ص ۱۲۵.

هر نظام غیر دموکراتیکی مسئله جانشینی است؛ چون شمار بسیار اندکی از این نظام‌ها قوانین ثابت و پذیرفته شده‌ای برای تنظیم جریان انتقال قدرت از یک فرمانروا به فرمانروای دیگر دارند. بدین‌سان، رهبران اقتدارگرا اغلب بسیار فراتر از مرحله‌ای که می‌توانند به شیوه‌ای مؤثر به اعمال قدرت بپردازند، در مسند قدرت باقی می‌مانند. در بحران جانشینی، کسانی که بیش از همه به فرمانروای پیر نزدیک‌اند، غالباً اعضای خانواده، می‌توانند در پشت صحنه، نفوذ بسیاری اعمال کنند؛ زیرا در موقعیتی هستند که به شیوه‌هایی که به پیشبرد منافع خود آنها کمک می‌کند، او را آلت دست سازند.<sup>۱</sup>

دموکراسی حداقل از این بُعد می‌تواند باعث برخورد با سیاستمداران فاسد از طریق ابزار رأی دادن شود. بدین معنا که اگر یک تصمیم‌گیرنده عمومی به طور نامحدودی اقدام به ایجاد رانت نموده، آن را فقط به اشخاص محدودی اختصاص دهد، امکان دارد حمایت سیاسی عموم را از دست بدهد و چشم‌انداز روشنی برای انتخابات آینده نداشته باشد؛ از این رو سیاستمداران باید بین این دو، دست به انتخاب بزنند. البته برخی معتقدند، زمانی می‌شود از کاهش فساد در کشورهای دموکراتیک حرف زد که در یک کشور حداقل چهل سال متوالی دموکراسی جریان داشته باشد.<sup>۲</sup>

حمایت از دوستان به عنوان یک هنجار عمومی غیررسمی در بسیاری از جوامع پذیرفته شده است و این امر در بین سیاستمداران، به ویژه سیاستمداران هم‌حزب وجود دارد. اما در مواقعی که یکی از مقامات عمومی یا سیاستمداران از یک حزب معیارهای رسمی و قانونی را نقض کرده، رفتار توأم با فساد را انجام می‌دهد، طبیعی است که دوستان هم‌حزبی او سعی در توجیه رفتار وی و حمایت از او را دارند. اما اگر سیستم سیاسی تک‌حزبی باشد و احزاب مخالف امکان حیات در کنار رسانه‌های آزاد داشته باشند، هم‌حزبی‌های فرد فاسد بین اعتبار خود و حزب متبوعشان و حمایت از دوست و هم‌حزبی فاسدشان باید انتخاب کنند و گزینه منطقی توصیه به هم‌حزبی خود برای کناره‌گیری از مقام عمومی خویش است.<sup>۳</sup> در هر حال، آنچه امروز قابل دفاع می‌باشد، این است که اصولاً فساد در کشورهایی که انتقال قدرت به صورت دوره‌ای و آرام و مبتنی بر اصول

۱. شهبابی، هوشنگ، *خوان لینز. نظام‌های سلطانی*، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: نشر پردیس دانش، ۱۳۹۳، ص ۸۴.

2. Treisman D., "The Cause of Corruption: a Cross-National Study". *University of California* 70. 2000:p 451.

3. Rose R., and Caryn Peiffer., *Bad Governance and Corruption*. School for Policy Studies. University of Bristol. 2019:p 36.

دمکراتیک صورت می‌گیرد، فساد نهادی و نظام‌مند، نسبت به کشورهای اقتدارگرا امکان کمتری برای رشد و نمو دارد.

در ایران، هنگامی که وجه یزدان سالار نظام<sup>۱</sup> در قالب رهبری فرهنگد غالب و مسلط می‌شود، مشارکت در تصمیم‌گیری‌های سیاسی توده‌ای و بی‌شکل و بسیج شده از بالاست. عنصر اندک‌سالاری (الیگارشی) که در ساختار حقوق اساسی ایران مندرج است، برای روحانیان امتیازهایی خاص قائل شده است؛ به طوری که برخی از مشاغل (ریاست قوه قضائیه، فقه‌های شورای نگهبان، وزیر اطلاعات و ...) تنها به روحانیان اختصاص دارد. اگر در شرایط غلبه وجه اندک‌سالاری در نظام سیاسی به طور عمده جریان‌ها و طبقات سنتی جامعه، قدرت را در اختیار داشته باشند و نهادها و انجمن‌های مدنی در حالت ضعف قرار داشته باشند، مشارکت به صورت نفوذی، غیر رسمی، شخصی و مبتنی بر روابط تنظیم می‌شود.<sup>۲</sup>

در این شرایط، خصلت ابزاری نهادهای دمکراتیک در تثبیت بنیاد اصلی نظام مدنظر قرار می‌گیرد؛ محدودیت آزادی‌های مدنی و سیاسی به حفاظت از اصول اصلی حکومت دینی؛ تداوم برخی از ویژگی‌های بسیج توده‌ای در عصر انقلاب و اعمال آن بر انتخابات سیاسی (به عبارتی دمکراسی ابزاری)؛ سلطه گروه‌های نفوذ نیمه‌رسمی متعلق به الیگارشی به جای احزاب سیاسی؛ گسترش شبکه روابط حامی‌پروری در پرتو سلطه الیگارشی در سطوح مختلف نظام سیاسی؛ رقابت‌ها و منازعات داخلی در درون الیگارشی که خود امکان‌گذار از دمکراسی صوری به شبه دمکراسی را فراهم می‌آورد؛ محدودیت شدید فعالیت نیروهای اپوزیسیون؛ محدودیت شدید رقابت انتخاباتی از طریق اعمال نظارت استصوابی شورای نگهبان (شیوه رد صلاحیت)؛ محدودیت رقابت‌های انتخاباتی به گروه‌های وابسته به حکومت؛ گرایش الیگارشی حاکم به استفاده از شیوه‌های شبه‌نظامی و غیره... لاجرم از شرایط موجود در ساخت قدرت سیاسی حاکم بر کشور است.<sup>۳</sup>

۱. با توجه به اینکه نظام حقوقی-سیاسی ایران سه وجه اصلی دارد (وجه یزدان‌سالاری، اندک‌سالاری و مردم‌سالاری) بسته به اینکه کدام وجه غالب شود، کیفیت انتقال قدرت سیاسی متفاوت است.  
 ۲. علوی تبار، علیرضا، روحانیت چگونه در نظام حکمرانی ایران مشارکت کند؟ مشق فردا، مهر و آبان ۹۸، شماره ۲، ص ۲۴.  
 ۳. بشیریه، حسین، *دیباچه‌ای بر جامعه‌شناسی ایران دوره جمهوری اسلامی*، نشر نگاه معاصر، ۱۳۸۷، ص ۵۶.



### ۳. توزیع و موازنه قدرت

فساد به طور عمده یک موضوع زمامداری است. از اصلی‌ترین دلایل فساد در حوزه سیاست، فقدان فرایندهای سیاسی شفاف و مسئولیت‌پذیر می‌باشد.<sup>۱</sup> برخی از محققین حوزه فساد ادعا می‌کنند که فساد داخل طبقه سیاسی نشانه واضحی است که آن جامعه دموکراتیک نیست و چنین فسادی در جوامع دموکراتیک نادر است.<sup>۲</sup>

در برخی نظام‌های سیاسی رویه‌هایی حاکم است که حاکی از سبک‌های غیررسمی (رویه‌های عملی) رفتار سیاسی است که امکان دارد آشکارا غیر قانونی نباشد، اما باز هم حس برابری و بی‌طرفی در نظام سیاسی را از بین ببرد و بدبینی عمومی را درباره نظام سیاسی برانگیزاند. برای مثال، حامی‌گرایی توصیف‌آشنایی از زندگی سیاسی در اروپای جنوبی، امریکای لاتین و دیگر بخش‌های جهان بوده است. ایده اصلی حامی‌گرایی این است که فرد قدرتمند سیاسی در قبال حمایت سیاسی به انتخاب‌کنندگان خود لطف می‌کند.<sup>۳</sup>

نقش نهادهای سیاسی که تأمین‌کننده محیط سیاسی لازم برای برقراری ارتباط میان مردم و حکومت‌اند، برای شیوع یا کنترل فساد بسیار واجد اهمیت است. ساختارهای کلان سیاسی که در ارتباط با نوع نظام سیاسی‌اند، همچون نحوه کنترل موازنه قدرت، نحوه رقابت‌های انتخاباتی و غیره، انگیزه‌ها و مشوق‌های لازم را برای مقامات حکومتی فراهم می‌کند تا درستکار یا فاسد باشند.<sup>۴</sup>

زمانی که منابع فساد هنوز وجود دارند، فساد ثابت باقی می‌ماند و در طول زمان و به سختی می‌توان با سیاست‌ها، آن را تحت تأثیر قرار داد. یک موقعیت دائمی در قدرت، اعتبارات و روابط فاسد و حامی‌گرایانه با خود به همراه می‌آورد.<sup>۵</sup> امروزه برای اینکه سیاست مسئولیت‌پذیری حاکمان نتیجه دهد، به لحاظ کارکردی حکومت در چند بخش تقسیم شده است. به طور کلی،

1. Desta Y., "Designing Anti-Corruption Strategies for Developing Countries: A Country Study of Eritrea." *Journal of Developing Societies* 22 (4). 2006:p 437.

2. Ostrow R., "A Deterioration of Democracy? Corruption, Transparency, and Apathy in the Western World." *SAIS Review of International Affairs* 34 (1) . 2014: p 42.

۳. دوگراف، خیالت، پیتر واختر و فون مارافیک، *چشم‌اندازهای نظری فساد*، ترجمه هانیه هژبرساداتی، داود حسینی هاشم زاده، جلیل یاری و محمد فاضلی، تهران: نشر آگاه، ۱۳۹۴، ص ۱۹۱.

۴. وحیدا و دیگران، پیشین، ص ۴۷.

5. Pellegrini L., &ReyerGerlagh." Causes of Corruption: a Survey of Cross – Country Analyses & Extended Results" *Economics of Governance*. 2007:p 260.

تفکیک قوا (به همراه نظارت و تعادل)، با بخش‌های مختلف حکومت که یکدیگر را به نفع شهروندان تحت انضباط در می‌آورند، به جلوگیری سوءاستفاده از قدرت کمک می‌کند.<sup>۱</sup>

تمرکز قدرت سیاسی در یک فرد یا گروه خاص با افزوده شدن زمان نامحدود زمامداری، امکان شیوع فساد کلان را دوچندان خواهد کرد. از عوامل بالقوه فساد طول مدت زمامداری یا حداقل احساس اینکه قدرت سیاسی با چالش‌ها یا جایگزین‌های واقعی تهدید نمی‌شود، می‌باشد. در نظام‌های غیردمکراتیک، عدم وجود مکانیسم‌های مستقل رسمی که به وسیله آن بتوان قدرت را به طرز جدی به چالش طلبید، امکانات چندگانه‌ای را برای فساد، پیش‌روی مقامات حکومتی و بوروکرات‌ها می‌گشاید.<sup>۲</sup>

در زمان تدوین قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، جیمز مادیسون فرض کرد که افراد فرشته نیستند و به حکمرانی بد گرایش دارند؛ در نتیجه باید با یک سیستم سیاسی نظارت و تعادل محدود شوند. تمایل سیاستمداران یا نماینده‌های آنان در ارتکاب افعال فاسد، نیاز به اعمال نظارت توسط نهادهایی از قبیل یک مؤسسه حسابرسی مستقل و یک نهاد مستقل برای تعقیب اشخاصی که معیارهای مقرر را نقض کرده‌اند، به همراه دادگاه‌هایی با قدرت اجرای قوانین نسبت به آنچه مقامات عمومی باید و نباید انجام دهند، دارند.<sup>۳</sup>

فساد، زمانی که مقام عمومی از قانون تعدی کند و مقام ناظر بر مقام عمومی با وی تبانی کرده، از اقدامات خلاف قانونش چشم‌پوشی نماید، صورت می‌گیرد.<sup>۴</sup> فساد نهادی یا در دولت‌هایی شکل می‌گیرد که قوانین و مکانیزم‌هایی برای نظارت بر اعمال مقامات عمومی وجود ندارد؛ مانند حکومت‌های دیکتاتوری، یا در دولت‌هایی که چنین قوانینی به طور رسمی وجود دارد، اما در عمل یا اجرا نمی‌شود و یا این قوانین و شیوه‌های موجود ناکارآمد است.<sup>۵</sup> در حالی که

1. Laffont J.I., and M. Meleu., "Separation of Powers and Development." *Journal of Development Economics* 64 (1), 2001:p 131.

۲. هیود، پل، *فساد سیاسی*، ترجمه محمد طاهری و میر قاسم بنی هاشمی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ص ۳۳۲.

3. Rose & Peiffer, op. cit, P:40.

4. Lamsdorff J. G., "How Corruption Affects Productivity." *Kyklos* 56, 2003: p 464.

5. Gowder T., "Institutional Corruption & Rule of Law", *University of Iowa*, 9 (1), 2014:89. Also available online at <http://apropos.Erudite.Org/fr/usagers/politigue-dutilisation>.

نهادهای دمکراتیک بر قدرت حکومت نظارت می‌کنند و بنابراین محدودیت در توانایی مقامات عمومی برای تحصیل نفع شخصی و اعمال سیاست‌هایی در این راستا ایجاد می‌کنند.<sup>۱</sup> فساد را می‌توان از طریق موانع نهادی متوقف کرد. پاسخگویی افقی از طریق تفکیک و استقلال سه شاخه قدرت، یک سیستم تعادل و توازن را در درون خود دولت ایجاد می‌کند. تقویت ظرفیت نهادی سیستم قضایی، امروز ضرورتی برای مبارزه با فساد است؛ زیرا مجریان قانون غالباً تحت نفوذ گروه‌های ذی‌نفع قدرتمند قرار دارند و این بدان معنی است که آنان قادر به اجرای قوانین موجود نیستند. بنابراین سیستم قضایی مستقل و قوه مقننه از طریق ظرفیت‌سازی و نظارت می‌توانند تضمین‌کننده آن باشند که قوه مجریه از قدرت خود سوءاستفاده نمی‌کند و در صورت سوءاستفاده با مجازات رو به رو می‌شود. به علاوه، قوه مجریه می‌تواند از طریق آژانس‌های نهادی مانند دفاتر بازرسی ویژه یا آژانس ضد فساد نظارت کند.<sup>۲</sup>

فساد جزء ذات یک رژیم سیاسی است که در آن، فرمانروایی به وسیله توزیع منابع شخصی شده حمایت می‌شود تا حدی که هیچ پایه سلطه دیگری وجود ندارد.<sup>۳</sup> انحصار، رانت را افزایش می‌دهد و مجادلات مربوط به نحوه توزیع، آن را تحریک می‌کند. انحصار می‌تواند نتیجه دخالت دولت باشد و در شرایطی به وجود آید که تصمیم‌گیرندگان عمومی در موقعیتی قرار گیرند که از انحصار حمایت کرده، مانع رقابت با تحمیل قوانین و مقررات مربوطه شوند. در این حالت، گروه‌های نزدیک به قدرت، فعالان اقتصادی و حتی خود دولت، همه ممکن است که درگیر تلاش برای به دست آوردن بخشی از این رانت باشند؛ در این وضعیت، دولت انحصار تخصیص ثروت را داراست و از طریق قوانین خاص، تنظیم‌گری در اقتصاد، یارانه، مالیات، عوارض، اعطای سهمیه واردات و در مناقصات عمومی اقدام به این امر می‌کند. انحصار نیازمند سرمایه‌گذاری برای دفاع سیاسی از مقامات برای حفظ موقعیتشان است.<sup>۴</sup>

1. Bakluti N., and YounesBoujelbene., "Moderation of the Relationship Between Size of Government and Corruption by Democracy." *Journal of the Knowledge Economy* 9, 2016: p 1220.

۲. استنفهرست، ریک، نیل جانستون و ریکاردوپلیزو، *نقش پارلمان در مبارزه با فساد*، ترجمه رضا وفایی یگانه و مریم آقا نصیری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴، ص ۵۱.

3. Eilbaum N., "On the Economic Sociology of Corruption: Argenting in the 1990s." Paper Presented at the Annual Meeting of the American Sociological Association. 2006 August 11th Montreal. Quebec. Canada. Retrieved From <http://www.allacademic.com>.

4. Gowder. Op. cit. p:92.

در ساختار حقوقی جمهوری اسلامی ایران، اصل تفکیک قوا با توجه به مبانی و پیش‌فرض‌های آن در نظریه دولت مشروطه و دولت قانونمند که اقتدار سیاسی تحت حاکمیت قانون قرار دارد، در قانون اساسی لحاظ نشده است و از این روی قوای حکومتی از قانون‌گذاری، قضایی و اجرایی به صورت شکلی تفکیک شده‌اند، اما در واقع هم تداخل قوا وجود دارد و هم نهادهای سیاسی رسمی و غیررسمی دیگری وجود دارند که یا به موازات نهادهای اجرایی و تقنینی قرار دارند و یا بالاتر از آنها استقرار یافته‌اند. مجموع اختیارات اجرایی، قانون‌گذاری و قضایی را می‌توان به نوعی «تقسیم کار» محدود و نسبی صلاحیت‌ها در نظر گرفت.<sup>۱</sup>

در چنین شرایطی، نزدیکان به هسته اصلی قدرت هم خود را غیر پاسخگو فرض می‌کنند؛ کما اینکه قانون اساسی هم راهکار عملی ارائه نداده است؛ بحث ۶۳ حساب قوه قضائیه که در زمان ریاست وقت قوه قضائیه توسط یکی از نمایندگان مجلس دهم مورد سوال قرار گرفت و در نهایت منجر به تشکیل پرونده قضایی برای او شد، خود نمونه بارزی بر این مدعا است.

اینکه در عالی‌ترین بخش حوزه ریاست قوه قضائیه کشور، فردی بدون داشتن رابطه استخدامی مشخص و حتی تحصیلات حقوقی با تکیه بر امکاناتی که در اختیار دارد، در طول تقریباً دو دهه با تطمیع یا تهدید قضات، بزرگ‌ترین مفاسد مالی این قوه را رقم می‌زند و مسئول ارشد وی مورد کمترین بازخواستی قرار نمی‌گیرد، ناشی از همین تمرکز قدرت و عدم امکان پاسخگویی منتج از آن است.

مسئله مهم‌تر و ریشه‌ای‌تر از همه اینها، نوع نگرش مدیریت کلان قوه قضائیه، نهادهای امنیتی و حکومت به این قوه است. در این نگرش، اگرچه قوه قضائیه نسبت به قوای مقننه و مجریه مستقل می‌باشد، استقلال آن نسبت به سایر ارکان حکومت مبهم است. قوه قضائیه خود را حافظ نظام سیاسی می‌داند. این حفاظت منصرف از وظیفه ذاتی قوه قضائیه در صیانت از نظم عمومی و امنیت ملی است که معیارهای آن در همه کشورهای دارای حاکمیت قانون مشخص و تقریباً مشابه است، بلکه منظور حفاظت از قرائت رسمی از ایدئولوژی حاکم در نظام سیاسی کشور و در یک کلام رعایت مصلحت نظام می‌باشد. این مصلحت‌گرایی ممکن است در مواردی با

۱. زارعی، محمد حسین، **حاکمیت قانون و دموکراسی**، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۴، ص ۹۹.

حاکمیت قانون در تعارض قرار گرفته، استقلال قضایی را به ویژه آنجا که به نقض قانون توسط مقامات ارشد نظام یا نزدیکان آنها بر می‌گردد، خدشه‌دار کند.

حاکمیت دوگانه موجود در نظام حقوقی جمهوری اسلامی که در ساختار حقیقی قدرت عملاً به نفع نهادهای انتصابی تمام شده است، به انضمام نگاه سیاسی منبعث از قرائت رسمی از ایدئولوژی حاکم بر این نظام سیاسی که مبتنی بر تقسیم‌بندی خودی و غیرخودی است که ترجمان آن تفکیک وفاداران به قرائت رسمی حاکم و منتقدان آن در داخل گروه‌های معتقد به جمهوری اسلامی است، پدیدآورنده تبعیضی نانوشته شده است که نهادهای ناظر را ملزم به رعایت مصلحت در خصوص نیروهای خودی، در صورت ارتکاب فساد می‌کند.

در ایران ساختار نفتی است؛ یعنی درآمد حاصل از نفت (مهم‌ترین و بزرگترین منبع درآمد) در دست نظام مستقر است و همین قدرتی نظارت‌ناپذیر ایجاد کرده است. این قدرت قانون‌پذیر هم نیست. مقصود این نیست که قانونی وجود ندارد؛ منظور این است که همه قوانین ذیل قانون کلان‌تری که عبارت است از «قانون خواست و اراده بلامنازع و نامحدود قدرت مستقر» قرار دارند. ایدئولوژی این ساختار از قدرت سلسله‌مراتبی‌ای حمایت می‌کند که به هیچ وجه بین حقوق و مسئولیت‌های تناسبی وجود ندارند و نقدناپذیر است. در چنین ساختاری، روابط حاکم بر افراد و گروه‌ها فسادپذیر است؛ به این معنا که قدرت سیاسی با آسودگی می‌تواند قدرت اقتصادی کسب کند، بدون آنکه نگران عواقب آن باشد.<sup>۱</sup>

به هر روی، فساد اقتصادی در ایران، عمدتاً توسط مجموعه‌هایی گسترش یافت که دارای قدرت سیاسی بودند یا اینکه با مراکز قدرت سیاسی روابط نزدیکی داشتند. بسیاری از گروه‌های ایدئولوژی‌گرا، به گونه‌ای تدریجی در موقعیت‌های جدید اقتصادی قرار گرفته، به این ترتیب اهداف خود را با توجه به فضای اقتصادی و سیاسی جدید سازمان‌دهی کردند.<sup>۲</sup>

۱. همتی، شهرزاد و عرفان خوشرو، *مصاحبه با سعید مدنی در خصوص تحلیل فساد سیستماتیک در ایران*، دو ماهنامه مروارید، شهریور و مهر ۹۷، شماره ۱۰، ص ۱۲.  
 ۲. مصلی نژاد، عباس، *آسیب شناسی توسعه اقتصادی ایران*، نشر اختران، ۱۳۹۶، ص ۲۳.

#### ۴. حاکمیت قانون

حکومت قانون از ویژگی‌های یک دولت قانونمند است. در چنین دولتی بین نقشی که مقامات در نهاد متبوع خود دارند و نقشی که در زندگی شخصی خود دارند، تفکیک وجود دارد. در چنین حالتی، دارنده‌ی مقام عمومی قدرت رسمی‌اش را زمانی که شغل خود را ترک می‌کند، کنار گذاشته و هنگامی که در شغل خود حضور دارد، قدرتی را که توسط قانون به ایشان اعطا شده را در راستای اهدافی که قانون مشخص کرده، اعمال می‌کند، نمونه‌ی بارز این نظم، قضات امریکایی-انگلیسی هستند. در مقابل، زمانی که قانونمداری عقیم شود، این جدایی نقش‌ها حاصل نمی‌شود، مقامات دیگر برای اعمال قدرتشان بر اساس قانون محدود نیستند و مقامات عمومی خود را مجاز می‌بینند که از قدرتشان به عنوان بخشی از توان شخصی خود استفاده کنند.<sup>۱</sup>

نئوبری‌ها به ویژگی‌های تیپ ایدئال دولت مدرن تمرکز کرده‌اند که اغلب در کشورهای در حال توسعه وجود ندارند. این ویژگی‌های تیپ ایدئال وبری دولت مدرن بوروکراتیک شامل یک ساختار بوروکراتیک رسمی شایسته‌سالار می‌شود که به قوانین خود پایبند است، در تعامل با شهروندان غیر شخصی برخورد می‌کند و جدایی دقیقی بین سپهر عمومی و سپهر خصوصی را باز می‌نماید. در مقابل، فعالیت‌های دولت در کشورهای در حال توسعه بر اساس تبادل شخصی بین حاکمان و باندهای آنان است، قوانین بوروکراتیک مرتباً شکسته می‌شوند و منافع خصوصی نفوذ عمیقی در سپهر عمومی دارند که توسط شبه‌بوروکراسی نمایندگی می‌شود.<sup>۲</sup>

و بر هیچ کدام از گونه‌های سه‌گانه موردنظر خود، یعنی سنتی، کاریزماتیک و قانونی - عقلانی، را تحت عنوان حکومت شخصی یا شخص‌گرا نام‌گذاری نکرد، لیکن گونه‌شناسی وی پیوند نزدیکی با جنبه‌ی شخصی حاکمیت دارد. وی به چگونگی افتراق و تعارض ماهیت غیر شخصی گونه‌ی قانونی - عقلانی سلطه‌ی مشروع با ماهیت شخصی دو گونه‌ی دیگر اشاره می‌کند. به اعتقاد وی، در سلطه‌ی پاتریمونیالیسم که گونه‌ی فرعی مشروعیت سنتی است، پیروان به فرمانبرداری از شخص رئیس یا سلطان تن در می‌دهند و در مشروعیت کاریزماتیک، از رهبر به واسطه‌ی اعتقاد و ارادت شخصی به وی، اطاعت می‌شود.<sup>۳</sup>

1. Gowder. Op. cit, p:94.

۲. حسین خان، پیشین، ص ۱۳۱.

۳. بروکر، پل، رژیم‌های غیر دمکراتیک، ترجمه علیرضا سمعی اصفهانی، انتشارات کویر، ۱۳۹۷، ص ۸۹.

حاکم پاتریمونیال اقتدار سیاسی را همچون بخشی از مایملک شخصی خود به کار می‌گیرد. سنت‌ها تحدیدکننده و همچنین مشروعیت‌بخش کاربرد اختیارات عمومی می‌باشد که شخص حاکم در کنترل خود گرفته است. اما حاکم پاتریمونیال از میزان یا درجه‌ای از خودسرانگی برخوردار است که در برخی جوامع به خودکامگی می‌انجامد، وضعیتی که وبر از آن تحت عنوان سلطانیسم نام می‌برد.<sup>۱</sup>

روث به جای تجدیدنظر در مفهوم مشروعیت سنتی، مفهوم پاتریمونیالیسم را از مفهوم مشروعیت سنتی تفکیک نمود و بر جنبه شخصی پاتریمونیالیسم تأکید کرد. وی این پاتریمونیالیسم سنت‌زدایی شده شخصی را «حاکمیت شخصی» نامید که به اعتقاد وی مبتنی بر وفاداری‌های شخصی و در «پیوند با انگیزه‌ها و پاداش‌های مادی می‌باشد».<sup>۲</sup>

ویژگی‌های مشترک این نوع از سیاست‌ها به طور جمعی با عنوان پاتریمونیالیسم، حامی‌پروری و سیاست‌های حامی-مشرتی توصیف می‌شوند. ویژگی‌های مشترک آنان شامل شخصی‌سازی سیاست‌ها توسط رهبران باندی و سازماندهی سیاست به شکل رقابت بین باندهاست. شخصی‌سازی رهبری بر اساس احترام سنتی یا حساسیت جوامع در حال توسعه به کاریزما نیست، بلکه پدیده‌ای «مدرن» است که در آن رهبران باندی به حامیانشان پاداش‌هایی ارائه می‌کنند. آنان در عوض، منابع لازم برای ارائه این پاداش‌ها را با بسیج حامیانشان در باندها به دست می‌آورند. در هند که احتمالاً موفق‌ترین دموکراسی در کشورهای در حال توسعه است، نفوذ متقابل سیاست رسمی با ساختارهای غیر رسمی شبکه‌ها و باندها توصیف شده است.<sup>۳</sup>

در کشورهای در حال توسعه مدرن، قوانین پاتریمونیال بر پایه مشروعیت سنتی نیست، بلکه بر اساس فرم‌های مدرن تبادل بین حامیان و مشتریان است. در این تبادل مشتریان قبول می‌کنند در قبال پاداش‌هایی که حامی با استفاده از قدرت سیاسی در راستای کسب منافع عمومی

۱. همان، ص ۹۱.

۲. بروکر، پیشین، ص ۹۲.

۳. حسین خان، پیشین، ص ۱۲۹.

می‌تواند ارائه کند، برای او حمایت سیاسی فراهم کنند. آیزنشتات،<sup>۱</sup> مدارد<sup>۲</sup> و همکاران بر اساس این مشاهده تحلیل نئوپاتریمونالیسم را بنیاد نهادند.<sup>۳</sup>

ویژگی کلیدی دولت نئوپاتریمونالی شخصی‌سازی قدرت است. با دولت به عنوان ادامه‌داری‌های پیشوا برخورد می‌شود و او با کمک حامیانی حکومت می‌کند که در قبال حمایتشان پاداش می‌گیرند. روشن است که اکنون قوانین رسمی اهمیت کمتری نسبت به شبکه‌های غیر رسمی دارند که قدرت پیشوا بر آنها بنا شده است. در حقیقت قوانین رسمی مرتباً نادیده گرفته می‌شوند و فساد رایج است. دولت نئوپاتریمونالی به این مفهوم نقطه‌مقابل عقلانیت بوروکراتیک است. در مقابل تحلیل وبر از پاتریمونالیسم بر اساس مشروعیت سنتی، نظریه‌پردازان نئوپاتریمونالیسم استدلال می‌کنند که اساس این فرم جدید، قانون توانایی رهبران در شخصی‌سازی قدرتشان و اجتناب از پاسخگویی است.<sup>۴</sup>

در نظام‌های دموکراتیک، ساختارهای نهادینه حکومت قانون برای تضمین پاسخگویی عمومی طرح‌ریزی شده‌اند. در عمل، وقتی حکومت‌ها احساس کنند تفوقشان بر قدرت بی‌رقیب است، تمایز حکومت و دولت احتمالاً از چشم دارندگان قدرت در ابهام فرو می‌رود و در نتیجه خطر اقدام فراقانونی پدید می‌آید. حاکمیت قانون در شرایطی که نهاد مجری آن متشکل از قضاتی است که یا از به زیر سوال بردن (تصمیم‌های غیر قانونی و غیر موجه) مقام‌های حکومتی هراس دارند و یا آرای حقوقیشان از پیش تعیین شده است، تأمین نخواهد شد.<sup>۵</sup>

جهت اصلی در بوروکراسی نظام اداری ایران از زمان مشروطه، پیدایش الگوی عقلانی و قانونی بوده است؛ ولی مسلماً این الگو یکباره پیدا نمی‌شود. بعد از انقلاب اسلامی عناصر شخصی و ایدئولوژیک هم در زندگی سیاسی و بوروکراسی ایران تقویت شده است. عناصر سنتی و شخصی طبعاً اختلالاتی در عملکرد عقلانی بوروکراسی در وجوه مختلف آن ایجاد می‌کنند و

1. Eisenstadt

2. Medard

۳. همان.

۴. حسین خان، پیشین، ص ۱۳۳.

۵. هیود، پیشین، ص ۳۴.



یکی از شرایط اولیه تمهید مقدمات توسعه اجتماعی و اقتصادی تصفیة بوروکراسی از چنین عناصر و علایقی است.<sup>۱</sup>

آنچه در ایران امروز قابل درک می‌باشد، عدم وجود منابع سلطه تثبیت شده است. جمهوری اسلامی که دهه اول حیات خود را با تکیه بر مشروعیت کارزماتیک رهبر انقلاب آغاز کرده بود، پس از فقدان وی با تکیه بر ایدئولوژی منبعث از آموزه‌های شیعی به سلطه خود ادامه داد. اگرچه به ظاهر نوع سلطه، عقلانی - قانونی بود، آنچه باید مورد توجه قرار بگیرد، آن است که سلطه عقلانی - قانونی در شکل واقعی خود در قرائت فقهی روحانیت حاکم بر نظام سیاسی اساساً توان عینیت یافتن ندارد.

در این شرایط، منبع مشروعیت، دیگر سلطه عقلانی - قانونی نیست و رگه‌هایی از پاتریمونیالیسم قابل مشاهده است؛ حکومت چاره‌ای جز گسترش حامی‌گرایی در راستای حفظ قدرت خود ندارد که در عمل منتهی به انحصار و در ادامه رانت برای حلقه‌های خودی می‌گردد که شخصی شدن قدرت و غیر رسمی شدن روابط درون آن و در نتیجه گسترش فساد لاجرم اجتناب ناپذیر است.

۱. بشیریه حسین، **نهادهای سیاسی و توسعه**، ماهنامه فرهنگ توسعه، آذر و دی ۷۱، شماره ۳.

### نتیجه‌گیری

فساد اقتصادی معلول فساد سیاسی است. انحصار، هم در عرصه سیاسی و هم در عرصه اقتصادی وجود دارد. جریان‌های صاحب نفوذی که منافعشان به اینگونه انحصار بستگی دارد، علت اصلی بروز فساد اقتصادی هستند.<sup>۱</sup> حکومت‌هایی که بر پایه نظم دسترسی محدود فعالیت می‌کنند، در ذات و ماهیت خود مبتنی بر فساد هستند. چون اگر فساد را طبق تعریف سازمان شفافیت بین‌الملل و بانک جهانی، استفاده از منابع عمومی در راستای منافع شخصی بدانیم، محور و مبنای این نظام‌ها بر اساس روابط شخصی و سلیقه و صلاح‌دید اشخاص است که در نقطه مقابل برقراری قاعده و قانونی است که برای همه مردم باید یکسان اجرا شود. به بیان دیگر، هنگامی که عمده ساختار حکومت بر اساس نظر شخصی و دستور و تشخیص فردی اداره می‌شود و تداوم این نظام و شیوه جلوگیری از خشونت، بر اساس توزیع امتیازات خاص و رانت باشد، پس می‌شود گفت این فساد به شکل ساختاری درآمده است. ایجاد موانع ورود به فعالیت‌های سیاسی و اقتصادی، ایجاد نهادهای موازی و شبه دولتی و خصولتی در ذات چنین نظام‌هایی است.<sup>۲</sup>

در دموکراسی، هرکس حق رأی دارد و دست‌کم این امکان بالقوه هست تا هرکس به نحوی در فرایند سیاسی مشارکت کند. در غیر دموکراسی، فرادستان، دولت نظامی حاکم، یک اقلیت ممتاز یا - در مواردی خاص - فقط یک فرد، تصمیمات را اتخاذ می‌کنند. از این رو، تفاوت این دو از حیث برابری سیاسی امری معنادار است.<sup>۳</sup>

رژیم‌های غیردموکراتیک یک عنصر مشترک دارند: به جای اینکه نمایانگر آمال و آرزوهای همه جامعه باشند، ترجیحات بخشی از جامعه را که «فرادستان» خوانده می‌شوند، نمایندگی می‌کنند. در چین، عمدتاً این خواسته‌های حزب کمونیست چین است که اهمیت دارد. در شیلی،

۱. محمودی، وحید، **فساد اقتصادی و توسعه. اطلاعات سیاسی-اقتصادی**، آذر و دی ۸۲، شماره ۱۷، صص ۱۸۹.

۲. قابل رحمت، فاطمه، **مصاحبه با جعفر خیرخواهان در خصوص فساد در خصوصی سازی رفیق سالارانه**، ماهنامه ایران فردا، آذر ۹۸، شماره ۵۵، صص ۲۳.

۳. عجم اوغلو، دارون و جیمز رابینسن، **ریشه های اقتصادی دیکتاتوری و دموکراسی**، ترجمه جعفر خیرخواهان و علی سرزعی، انتشارات کویر، ۱۳۹۶، صص ۵۲.

اکثر تصمیم‌ها توسط شورای نظامی حاکم اتخاذ می‌شد و به ترجیحات آنها و شاید ترجیحات بخش‌های مرفه جامعه که از دیکتاتوری حمایت می‌کردند، اهمیت داده می‌شد.<sup>۱</sup>

در جامعه ما انواع رانت وجود دارد. شاید بتوان گفت که بخشی از این رانت‌ها ناشی از فضای بسته سیاسی و مصونیت‌های خاص هستند. بخشی از این رانت‌ها ناشی از فضای بسته سیاسی، نوع اداره کشور و برخی زمینه‌های فرهنگی ماست. بسیاری از آنها، رانت‌های اطلاعاتی، اقتصادی، سیاسی و مصونیت‌های خاص هستند. افراد و طبقاتی حاشیه امن دارند. رانت‌های امنیتی مانند ورود نهادهای نظامی و امنیتی به کسب و کار می‌باشد. دغدغه حفظ سلطه سبب شده است که انحصار در حوزه اقتصاد هم وارد شود و یک نوع تبعض در فعالیت‌های اقتصادی هم با رویکردی ایدئولوژیک حاکم شود که منجر به این می‌شود وفاداران به نظام سیاسی دست بالا را در فعالیت‌های اقتصادی داشته باشند و هیئت حاکمه برای حفظ آنها ناگزیر بخشی از منافع اقتصادی را به این سمت گسیل دارد از این رو نظام سیاسی فعلی در واقع یک نظام دسترسی محدود از نوع بالغ<sup>۲</sup> آن می‌باشد.

از طرفی، نوع سلطه در ایران همان‌طور که پیش‌تر اشاره شده، سلطه سنتی است. اما منبع آن نه ایدئولوژی و نه سنت‌های حاکم از قبیل مبانی مذهبی، بلکه وفاداری و اعطای امتیاز و رانت سیاسی و اقتصادی به همراهان با هسته سخت قدرت در نظام سیاسی است. در سال‌های اخیر به نظر می‌رسد ما با نوعی نئوپاتریمونیالیسم در ایران رو به رو هستیم که فارغ از اعتقاد، به صرف اعلام وفاداری به هسته مرکزی قدرت و رعایت ملزومات آن، امکان بهره‌مندی از رانت‌های اقتصادی و مصونیت در مقابل قانون فراهم می‌شود. همین که دستگاه قضایی برای برخورد با برخی مقامات یا منتسبین به آنها باید با سایر نهادهای قدرت، اصل ورود و نحوه و دامنه تعقیب قضایی را هماهنگ کند، یا اینکه قاضی در عمل به طور مستقل امکان احضار یا جلب این گروه

۱. همان، ص ۵۰.

۲. در طیف «بالغ» از جوامع دارای نظام دسترسی محدود، تنوع گسترده‌ای از سازمان‌های خارج و نیز داخل دولت مورد حمایت ائتلاف مسلط قرار می‌گیرند، اما همچنان این نظام، دسترسی به سازمان‌های خصوصی مورد تأیید و حمایت دولت را محدود می‌سازد. بدین ترتیب، ائتلاف مسلط برای رقابت محدودیت به وجود می‌آورد و به خلق رانت دست می‌زند تا خود را حفظ کند و جلوی خشونت را بگیرد (نورث، دی. سی، جان جی. والیس، اس. بی وب، و بی. آر. وینگاست، *در سایه خشونت*، ترجمه محسن میردامادی و محمد حسین نعیمی پور، تهران: انتشارات روزنه، ۱۳۹۶، ص ۴۱).

از اشخاص را ندارد یا چنین افرادی به پشتوانه نسب یا سبب خود با اصحاب قدرت مسیر قانونی مشخص شده در نهادهای اداری را سریع‌تر و حتی بدون تشریفات قانونی طی می‌کنند، همگی حکایت از یک موضوع دارد و آن، عدم وجود بوروکراسی و دادگستری مستقلی است که صرفاً بر اساس قانون عمل نماید.

همچنین عدم توازن در مسئولیت‌ها و اختیارات نیز سبب شده عملاً مردم امکانی برای تغییر شرایط موجود با تکیه بر ساز و کارهای مقرر در قانون اساسی را نداشته باشند؛ چراکه نحوه توزیع قدرت در ایران به گونه‌ای است که مسئولیت در نهادهای انتخابی تعریف شده اما اختیارات در ید نهادهای انتصابی است و عملاً شاخص پاسخگویی و انتخابات در این بین کمرنگ گردیده و به یک معنا گردش نخبگان برای اصلاح امور با توسل به ابزار انتخابات از محتوا تهی شده است.

در این مقاله بر آن بودیم تا تأثیر ساختار سیاسی بر فساد اقتصادی را مورد سنجش قرار دهیم؛ نکات قابل استنتاج کنکاش حاضر این است که در راستای پیشگیری و کاهش فساد کلان اقتصادی، ساختار سیاسی‌ای مناسب است که طراحی و شکل‌گیری آن مبتنی بر بالاترین میزان شفافیت و پاسخگویی و کمترین امکان حیات حامی‌گرایی باشد، تحزب در این ساختار قوی و رسمیت یافته شود، بین جایگاه عمومی و خصوصی صاحبان قدرت تفکیک معناداری شکل گیرد و روابط مرتبط با قدرت عمومی، رسمی و غیر شخصی باشد.

اما در ایران، صرف‌نظر از میزان مداخله دولت در اقتصاد، با یک نابسامانی ساختاری مواجه هستیم؛ چراکه توازن بین مسئولیت و اختیارات برقرار نبوده، نحوه توزیع و گردش قدرت با معیارهای دموکراتیک فاصله داشته و روابط منتج از این شرایط به‌طور کامل رسمی و غیرشخصی نمی‌باشد و از طرفی جامعه سیاسی ایران فاقد نظام حزبی قدرتمند بوده که از اثرات آن تضعیف پاسخگویی و شفافیت ساختار سیاسی و افزایش معضل حامی‌پروری است که خود از عوامل تسهیل فساد می‌باشد.

## فهرست منابع

## الف) منابع فارسی

## کتاب

۱. استفنهارست، ریک، نیل جانستون و ریکاردوپلیزو، *نقش پارلمان در مبارزه با فساد*، ترجمه رضا وفايي یگانه و مریم آقا نصیری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.
۲. بروکر، پل، *رژیم‌های غیر دموکراتیک*، ترجمه علیرضا سمیعی اصفهانی، انتشارات کویر، ۱۳۹۷.
۳. بشیریه، حسین، *دیباچه‌ای بر جامعه‌شناسی ایران دوره جمهوری اسلامی*، نشر نگاه معاصر، ۱۳۸۷.
۴. دوگراف، خیالت، پیتر، واخار، و فون، مارافیک، *چشم‌اندازهای نظری فساد*، ترجمه هانیه هژبر ساداتی، داود حسینی هاشم زاده، جلیل یاری و محمدفاضلی، تهران: نشر آگاه، ۱۳۹۴.
۵. راغفر، حسین، *دولت، فساد و فرصت‌های اجتماعی*، تهران: انتشارات نقش و نگار، ۱۳۹۵.
۶. زارعی، محمد حسین، *حاکمیت قانون و دموکراسی*، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۴.
۷. شهایی، هوشنگ، خوان لینز، *نظام‌های سلطانی*، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: نشر پردیس دانش، ۱۳۹۳.
۸. عجم اوغلو، دارون و جیمز رایینسن، *ریشه‌های اقتصادی دیکتاتوری و دموکراسی*، ترجمه جعفر خبرخواهان و علی سرزعی، انتشارات کویر، ۱۳۹۶.
۹. مصلی نژاد، عباس، *آسیب‌شناسی توسعه اقتصادی ایران*، نشر اختران، ۱۳۹۶.
۱۰. نورث، دی. سی، جان جی. والیس، اس. بی. وب، و بی. آر. وینگاست، *در سایه خشونت*، ترجمه محسن میردامادی و محمد حسین نعیمی پور، تهران: انتشارات روزنه، ۱۳۹۶.
۱۱. هیود، پل، *فساد سیاسی*، ترجمه محمد طاهری و میر قاسم بنی هاشمی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

## مقاله

۱۲. بشیریه حسین، **نهادهای سیاسی و توسعه**، ماهنامه فرهنگ توسعه، آذر و دی ۷۱، شماره ۳.
۱۳. حسین خان، مشتاق، **بازارها، دولت‌ها و دمکراسی**، ترجمه بهنام ذوقی، مشق فردا، مهر و آبان ۹۸، شماره ۲، صص ۱۱۸-۱۴۳.
۱۴. علوی تبار، علیرضا، **روحانیت چگونه در نظام حکمرانی ایران مشارکت کند؟** مشق فردا، مهر و آبان ۹۸، شماره ۲، صص ۱۹-۲۶.
۱۵. قابل رحمت، فاطمه، **مصاحبه با جعفر خیرخواهان در خصوص فساد در خصوصی سازی رفیق سالارانه**، ماهنامه ایران فردا، آذر ۹۸، شماره ۵۵، صص ۲۲-۲۶.
۱۶. محمودی، وحید، **فساد اقتصادی و توسعه**، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، آذر و دی ۸۲، شماره ۱۷، صص ۱۸۹-۱۹۰.
۱۷. وحید، فریدون، منصور حقیقتیان، ابراهیم انصاری و جلیل عزیزی، **تحلیل تطبیقی توسعه اقتصادی و کنترل فساد**، فصلنامه توسعه اجتماعی پاییز ۹۲، دوره ۸، شماره ۱، صص ۲۹-۶۸.
۱۸. همتی، شهرزاد و عرفان خوشرو، **مصاحبه با سعید مدنی در خصوص تحلیل فساد سیستماتیک در ایران**، دو ماهنامه مروارید، شهریور و مهر ۹۷، شماره ۱۰، صص ۱۱-۱۴.
- قانون
۱۹. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

## ب) منابع انگلیسی

## Books

20. Rose R., and Caryn Peiffer., *Bad Governance and Corruption*. School for Policy Studies. University of Bristol. 2019.
21. Shleifer, A. & Robert Vishny. *The Grabbing Hand. Governmen .Pathologies & their Cures*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1998.

## Articles

22. Bakluti N., and YounesBoujelbene., "Moderation of the Relationship Between Size of Government and Corruption by Democracy." *Journal of the Knowledge Economy* 9. 2016:pp 1210-1223.

23. Desta Y., "Designing Anti-Corruption Strategies for Developing Countries: A Country Study of Eritrea." *Journal of Developing Societies* 22 (4). 2006: pp 421-449.
24. Geddes, B., "The Political Use of Corruption and Privatization." *Paper Prepared for Presentation at the Annual Meeting of the APSA. Washington. DC. 1997.*
25. Gerring, John., and Strom C. Thacker., "Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism" Cambridge University Press. 34. 2004: pp 295-330.
26. Gowder T., "Institutional Corruption & Rule of Law", University of Iowa. 9 (1). 2014:pp 84-102. Also available online at <http://apropos.Erudite.Org/fr/usagers/politique-dutilisation>.
27. Lambsdorff J. G., "How Corruption Affects Productivity." *Kyklos* 56. 2003:pp457-474.
28. Ostrow R., "A Deterioration of Democracy? Corruption, Transparency, and Apathy in the Western World." *SAIS Review of International Affairs* 34 (1) . 2014:pp 41-44.
29. Pellegrini L., &ReyerGerlagh." Causes of Corruption: a Survey of Cross – Country Analyses & Extended Results" *Economics of Governance*. 2007:pp 246-263.
30. Treisman D., "The Cause of Corruption: a Cross-National Study". University of California. 70. 2000:pp 399-457.
31. Weingas, B., "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Growth." *Journal of Law, Economics and Organization* 11, 1995:pp 1-31.

#### Electronic sources

32. Ali, Z., "Conflict Between Social Structure & Legal Framework: Political Corruption in Pakistan". *Commonwealth & Comparative Politics*. 54, 2016:115-137. Also available online at <http://dx.doi.org/10.1080/14662043.2015.1124497>.
33. Eilbaum N., "On the Economic Sociology of Corruption: Argenting in the 1990s." Paper Presented at the Annual Meeting of the American Sociological Association. . 2006 August 11<sup>th</sup> Montral. Quebec. Canada. Retrieved From <http://www.allacademic.com>.

