

## فهم جامعه و سیاست در ایران امروز از خلال کشاکش مفاهیم بوروکراسی و پریندالیسم

نوح منوری<sup>۱</sup>

سینا چگینی<sup>۲</sup>

### چکیده:

مفهوم «دولت پریندال» در سال‌های اخیر برای فهم ساختار اقتصاد سیاسی کشورهایی چون ایران، نیجریه، و غیره مورد اقبال قرار گرفته است. در دولت‌های پریندال، نخبگان و صاحب‌منصبان خود را برای برخورداری بیشتر از منابع عمومی ذی‌حق می‌دانند و اساس حکمرانی بر شبکه‌های حامی‌پروری و توزیع منابع میان ذی‌نفوذان قدرتمند و نزدیکان آنها استوار است. به عبارت دیگر، در پریندالیسم نفع شخصی کارگزاران حکومت است که بر اهداف عمومی و قانونی غالب می‌شود. اما استفاده از مفهوم «پریندالیسم» بدون در نظر گرفتن تناظر و تقابل آن با مفهوم «بوروکراسی» به ویژه در متن جامعه‌شناسی وبری ناقص و ناکارآمد خواهد بود. بوروکراسی در معنای وبری -علیرغم تمام آسیب‌هایی که متوجه آن است- عرصه شایسته‌سالاری و اندیشیدن به منافع عمومی در برابر منافع شخصی است. این مقاله تلاشی اولیه برای تحلیل نظری جامعه و سیاست در ایران از منظر مفاهیم پریندالیسم و بوروکراسی است که ضمن مروری تاریخی بر پریندالیسم در ایران به بیان اهمیت کاربردپذیری این مفاهیم در ایران امروز می‌پردازد. همچنین هدف این مقاله، پافشاری بر این نکته است که نگاه به ساختار اقتصاد سیاسی ایران در پرتو مفاهیمی چون دولت پریندال و بوروکراسی می‌تواند فرصت تصحیح و تدقیق و تکمیل رویکردهای دیگر به اقتصاد سیاسی را فراهم کند، رویکردهایی که تنها به بازخوانی برخی روندهای اقتصاد سیاسی در ایران می‌پردازند و از شناخت الگوهای پردوام و تکرارشونده باز می‌مانند.

کلمات کلیدی: دولت پریندال، پاتریمونیالیسم، فساد اداری، حامی‌پروری

<sup>۱</sup> استادیار گروه جامعه‌شناسی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران. [Monavvary@ut.ac.ir](mailto:Monavvary@ut.ac.ir)

<sup>۲</sup> دانشجوی دکتری انسان‌شناسی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران. [Sina.chegini@ut.ac.ir](mailto:Sina.chegini@ut.ac.ir)

## مقدمه و طرح مسئله

تاکنون مفاهیم و نظریه‌های مختلفی برای توصیف و تحلیل ساختار اقتصاد سیاسی در ایران مطرح شده است. از جمله می‌توان به استبداد ایرانی (کاتوزیان، ۱۳۷۲)، دولت‌مداری و بی‌اعتنایی به اقتصاد بازار (طیبیان و همکاران، ۱۳۸۰؛ غنی‌نژاد و همکاران، ۱۳۸۶؛ نیلی و همکاران، ۱۳۸۷)، سرمایه‌داری (سوداگر، ۱۳۶۹)، نولیبرالیسم (اباذری، ۱۴۰۰) اشاره کرد. هر یک از این رویکردها در راه تلاش برای بازشناسی اقتصاد سیاسی در ایران به یکی از دو وجه دولت یا بخش خصوصی بیشتر توجه می‌کنند. بنابراین حداقل از دو جهت جای بحث بیشتر باقی می‌ماند. اول تمام نهادها و بنیادهایی که در میان این دو بخش به عنوان بخش غیرخصوصی و غیردولتی -البته گاه با برجسب عمومی- شکل گرفته و تبدیل به بخشی سرنوشت‌ساز در اقتصاد سیاسی ایران شده است. دوم تمام سازوکارهایی که از خلال گسترش و عملکرد بخش مذکور در ایران به فساد و ناکارآمدی و اتلاف منابع عمومی و ضربه زدن به منافع عمومی منجر می‌شود. نکته مهم این است که چنین اموری را نمی‌توان صرفاً با برشماری برخی روندهای کلی مثل خصوصی‌سازی از یک طرف یا با نامگذاری‌هایی چون خصوصی‌سازی از طرف دیگر تحلیل کرد. بنیادهای مذکور را نمی‌توان بخش خصوصی نام نهاد چون اساس عملکرد آنها بهره‌گیری از جایگاه‌های عمومی و اعمال نفوذ در آنهاست. همچنین آنها را نمی‌توان بخش دولتی دانست زیرا عملکرد دولت اصولاً باید مبتنی بر سازوکارهای بوروکراتیک با تمامی مؤلفه‌های شفافیت و عقلانیت و نظارت باشد. بنابراین نیاز به رویکردی وجود دارد که بتواند اقتصاد سیاسی را دقیقاً از خلال نسبت اقتصاد و سیاست بازشناسی کند.

در این مقاله با محور قرار دادن مفهوم «پریندالیسم»<sup>۱</sup> یا «دولت پریندال»<sup>۲</sup> و مفاهیم نزدیک به آن از جمله «پاتریمونیالیسم»<sup>۳</sup>، «نوپاتریمونیالیسم»<sup>۴</sup>، و «کلائنتالیسم»<sup>۵</sup> (حامی‌پروری) بر آنیم که پس از مرور تعاریف و ادبیات این مفهوم، به ارزیابی اهمیت آن در تحلیل اقتصاد سیاسی ایران پردازیم. بنابراین هدف این مقاله تأکید بر اهمیت مفهوم پریندالیسم به ویژه در تقابل با بوروکراسی برای تبیین پدیده‌های اقتصاد سیاسی در ایران امروز است. باید بر این نکته تأکید کنیم که کاربرد پریندالیسم در این مقاله، صرفاً در جهت نام‌گذاری رویکردی در حکمرانی نیست، بلکه عنوانی هم برای جامعه و هم برای سیاست است؛ کمااینکه جوزف<sup>۶</sup> به صراحت بیان می‌کند که پریندالیسم در نیجریه نه تنها سیاست بلکه کل جامعه را شکل داده است.

## تعریف پریندالیسم

<sup>۱</sup> Prebendalism

<sup>۲</sup> Prebendal State

<sup>۳</sup> Patrimonialism

<sup>۴</sup> Neopatrimonialism

<sup>۵</sup> Clientelism

<sup>۶</sup> Richard Anthony Joseph

در دهه‌های اخیر ریچارد آنتونی جوزف، استاد علوم سیاسی دانشگاه نورث‌وسترن، با بازتعریف پربندالیسم از آن برای تحلیل کشورهای در حال توسعه و به طور خاص نیجریه استفاده کرد. می‌توان گفت مفهوم پردازی وسیع سیاست پربندال مدیون وی است. جوزف بر مبنای توجه وبر به پربندالیسم کار خود را شکل داد. از نظر وبر نظام پربندال که می‌توان آن را نظام مبتنی بر مداخله یا مواجب ترجمه کرد، شیوه‌ای از اداره است که بر واگذاری ادارات و مناصب دولتی به نزدیکان حاکم مبتنی است و در آن اجازه و امکان بهره‌برداری شخصی از مناصب وجود دارد (وبر، ۱۳۸۷: ۲۳۷).

به تعبیر جوزف (۱۹۸۳) دولت در معنای پربندال مجموعه‌ای از مقامات است که مستعد تصرف جمعی و فردی در خدمت اهداف و منافع خویش است. دولت در این حالت شکلی از بازار است که برای توزیع کالاها و خدمات بر سر تصاحب آن رقابت فردی، قومی و طبقاتی وجود دارد. هرکس دولت را بگیرد، به نوعی مجوز و مشروعیت لازم برای توزیع نادرست منابع دولتی را در ابعاد جغرافیایی و قومی به دست می‌آورد. از نظر جوزف، سیاست پربندال با تشدید رقابت بر سر توزیع کیک ملی، مناصب دولتی را به پربند شخصی تبدیل می‌کند؛ به طوری که هرچه مقام تصاحب‌شده بالاتر باشد، بودجه و مشاغل و کنترل و عواید و قراردادهای بیشتر را در اختیار خواهد داشت. چنین سیاستی می‌تواند به تشدید نزاع سیاسی و قومی و تضعیف دموکراسی در قالب «بازی مرگ و زندگی» منجر شود و نیز از طریق گسترش فساد، مانع اصلی توسعه اقتصادی شود.

در ایران نیز طی سال‌های اخیر از مفهوم پربندالیسم به ویژه برای مطالعه فساد اداری و سیاسی استفاده شده است. همتی و همکاران (۱۳۹۸) و همتی و همکاران (۱۳۹۹) با استفاده از کارهای وبر (۱۹۵۱) و جوزف (۱۹۸۷) نظام پربندال را تعریف کردند. وبر برای بحث پیرامون پربندالیسم بین چین و اروپای فئودالی تمایز قائل می‌شود. در چین، موقعیت‌ها و مناصب دولتی بین اعضای خانواده‌های نزدیک شاهزاده‌ها تقسیم می‌شود. در حالی که در غرب فئودالی، زمینداران با توجه به نوع خدمت خود از هم متمایز می‌شدند. در واقع «پربند<sup>۱</sup>» به دفاتر و مناصب دولتی گفته می‌شود که به افراد نزدیک یا خویشاوند پادشاه و حاکم واگذار می‌شود و منبع درآمدی برای دارندگان آن است. در پربندالیسم، تمایزی بین حوزه‌های عمومی و خصوصی نیست. از مناصب عمومی در جهت منافع شخصی و خصوصی استفاده می‌شود. پروژه‌های دولتی و عمومی ابزار تقسیم سود و منفعت بین نزدیکان می‌شود. رقابت و درگیری شدید در پربندالیسم ناشی از تلاش برای کنترل و استفاده از منابع، مناصب و ادارات دولتی است. در پربندالیسم ممکن است روش‌های قانونی و بوروکراتیک به کار گرفته شود اما در همان حال وفاداری‌های شخصی معیار تخصیص منابع قرار گیرد. بدین ترتیب در سیاست پربندال، در حالی که وانمود می‌شود وظایف عمومی در حال انجام هستند از مناصب عمومی به عنوان امتیاز یا ملک شخصی استفاده می‌شود. در واقع دولت ابزاری برای پیگیری منافع شخصی می‌شود. در چنین شرایطی پاسخگویی دولت محدود است و نخبگان الزام کمی برای پابندی به قانون دارند و منابع و درآمدهای عمومی دلبخواهانه توزیع می‌شود.

<sup>۱</sup> Prebend

## پربیندالیسم و حامی‌پروری: کاربست آن در دولت‌های امروزی

نزد وبر، پربیندالیسم در همزمانی و توأمانی با پاتریمونیالیسم معنا می‌یابد (وبر، ۱۳۸۷: ۲۲۹). وبر سه نوع اقتدار (سنتی، کاریزماتیک، عقلانی) را از هم تفکیک می‌کند. مهمترین شکل اقتدار سنتی را «پاتریمونیالیسم» می‌داند که به فارسی معمولاً پدرنسی، پدرمیراثی، یا شه‌پدري ترجمه می‌شود. چنانکه کاظمی (۱۳۹۷)، همتی و همکاران (۱۳۹۸)، و همتی و همکاران (۱۳۹۹) نیز اشاره کرده‌اند در پاتریمونیالیسم، وفاداری‌ها و مناسبات شخصی بر ساختار دولت سیطره دارد. در نظام پاتریمونیال کل دستگاه اداری و نظامی وابسته به شخص حاکم و در واقع ملک شخصی او تلقی می‌شود. نظام پاتریمونیال عبارت است از عملکرد خودسرانه مبتنی بر مناسبات موروثی و خاندان‌سالارانه با مرکزیت دربار و سیطره مناسبات شخصی و حامی‌پرورانه. در واقع در پاتریمونیالیسم چیزی به نام «دولت» موجودیت پیدا نکرده است. در نظام پاتریمونیال تمایزی میان دو حوزه عمومی و خصوصی وجود ندارد و حاکم، شبکه اداری و نظامی خود را از میان نزدیکان برمی‌گزیند.

وبر مؤلفه‌های تعیین‌بخش پاتریمونیالیسم را در همه دولت‌های پیشامدرن از جمله دولت‌های فئودالی قابل مشاهده می‌داند. اگرچه او میان شرق و غرب تفاوت قائل است؛ به این معنی که پاتریمونیالیسم در غرب در قالب پراکندگی فئودال و در شرق در قالب تمرکز سلطانی ایجاد شد. از نظر وبر ویژگی سلطانیسم در شرق این بود که خودکامگی حاکم و رأی و نظر شخصی او مبنای اعمال سلطه قرار می‌گیرد. اما افرادی چون گونار میردال و جوئل میگدال و مایکل مان دیدگاه وبر در مورد جوامع شرقی را مورد نقد قرار دادند. از نظر آنها نمی‌توان جامعه شرقی را صرفاً جامعه‌ای منفعل و توده‌ای دانست بلکه حتی در شرق نیز جوامع شکلی شبکه‌ای، متکثر، مقاوم، و قوی دارند و به همین دلیل این جوامع روابط پیچیده‌ای با قدرت سیاسی داشتند. بنابراین حتی در شرق هم شاهد مقاومت جامعه و روابطه بده‌وبستانی جامعه و دولت هستیم. به این معنی، دولت شرقی صرفاً قدرتی سرکوبگر نیست بلکه مجموعه‌ای از راهبردهای پاتریمونیال برای اعمال کنترل شکننده خود است.

بنابراین عنصر اصلی در حفظ سلطه پاتریمونیال را باید کلانتالیسم یا «حامی‌پروری» دانست که خود را در اشکال مختلفی از جمله توزیع مزایای رانتی، برگزیدن کارگزاران بر اساس شاخص وفاداری و وابستگی به حاکم و خاندان او، ازدواج‌های سیاسی، و بده‌وبستان و مصالحه‌های فراوان با گروه‌های متعدد نشان می‌دهد (کاظمی و عطریان، ۱۳۹۸: ۱۳۲). از این رو پربیندالیسم را باید مکانیسم حامی‌پروری در پاتریمونیالیسم بدانیم. البته که باید بر اساس همین منطق (یعنی نسبت پربیندالیسم و حامی‌پروری)، امتداد پربیندالیسم در دولت‌های مدرن را نیز شناسایی کرد.

کار مهم جوزف (۱۹۸۷) این است که با تمایز قائل شدن بین پاتریمونیالیسم و پربیندالیسم، راهی برای کاربست مفهوم سیاست پربیندال در تحلیل دولت معاصر در کشورهای توسعه‌نیافته باز می‌کند. در پربیندالیسم صاحب‌منصبان و حاکمان برای حفظ اقتدار خود به تبادل منافع و منابع اقدام می‌کنند. افراد در نظام‌های پربیندال به دنبال ارتباط با کارگزاران رده بالا هستند. از این رو نسبت حامی‌پروری با پربیندالیسم مشخص می‌شود. در

چنین نسبتی هم از منابع عمومی برای بهره‌مندی شخصی و ایجاد شبکه‌های حامی‌پروری استفاده می‌شود و هم شاهد نوعی پراکندگی و تشتت ناشی از روابط حامی-پیرو<sup>۱</sup> هستیم (همتی و همکاران، ۱۳۹۹: ۳۹-۴۰). در واقع ویژگی خاص پربیندالیسم که آن را از هر نوع حامی‌پروری دیگری متمایز میکند این است که در پربیندالیسم نوعی از رقابت بازاری بر سر دولت، ادارات آن و منابع عمومی شکل می‌گیرد.

جوزف (۱۹۸۳) به عنوان نمونه‌ای از دولت پربیندال، نیجریه را مثال می‌زند. به نظر جوزف دولت در نیجریه از یک سو بسیار توسعه یافته و از سوی دیگر شدیداً توسعه نیافته است؛ یعنی از یک سو دولت به منزله کانون اصلی تضاد و نزاع برای پیشرفت در همه سطوح جامعه برکشیده شده است و از سوی دیگر همین دولت به شدت فاسد، بی‌انضباط و ضعیف است. ماهیت دوگانه دولت در این کشور، به لحاظ تاریخی هم در دوره استعمار و هم در دوره استقلال ریشه دارد. در دوره استعمار، نیجریه فاقد دولت لسه‌فر در اقتصاد بود. در این دوره رانت‌دهی شرکت‌های استعماری رواج داشت؛ زیرا از یک سو مقامات استعماری وظیفه داشتند رانت-پذیری مؤسسات اقتصادی را تضمین و تأمین کنند و از سوی دیگر خود دولت نیز در این دوره برای تأمین نیازهای اداری و مالی، در جستجوی رشد نفوذش در اقتصاد بود. پس از رفع استعمار و در دوره استقلال نیز این شیوه تداوم یافت. نقطه اوج رشد دولت در اقتصاد این کشور در حد فاصل سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۶۰ بود که در کشاورزی تا حمل و نقل و تولیدات و معادن و مسکن و بانکداری و بیمه، همگی در اختیار دولت قرار گرفت. در دهه هفتاد و دوره حکومت نظامیان نیز حجم دولت و شرکت‌های دولتی از این هم بیشتر شد، به طوری که میزان مخارج دولت از ۱۲ درصد GDP در سال ۱۹۶۶ به ۳۶ درصد در سال ۱۹۷۷ افزایش یافت. در همین دهه حجم درآمدهای نفتی ده برابر و همزمان مخارج دولت نیز چند برابر شد. گرچه اوباسانجو، رئیس دولت وقت در سال ۱۹۷۸ دستور توقف این ریخت‌وپاش‌ها را داد اما دیگر دیر شده بود. طبقه جدیدی از آنتروپرونها در نیجریه‌ای در این کشور پا گرفته بود که جوزف آنها را «سرمایه‌داران انگلی» می‌نامد که هم در دولت و هم در بخش خصوصی پا و جا داشتند. نکته جالب آنکه به تعبیر جوزف، در نیجریه نه سرمایه‌داری دولتی وجود داشت و نه هرگونه ایدئولوژی سوسیالیستی. جوزف در این خصوص می‌نویسد: «زمانی که دولت خودش توزیع‌کننده اصلی منابع مالی می‌شود - در غیاب هرگونه ایدئولوژی سوسیالیستی یا حتی سرمایه‌داری دولتی - همه پروژه‌های دولتی به موضوع فشار شدید برای تبدیل آنها به ابزارهای انباشت فردی و گروهی بدل می‌شود» (جوزف، ۱۹۸۳). نکته مهم در فهم سیاست پربیندالیستی آن است که این شکل از سیاست، نه ربطی به سوسیالیسم دارد و نه حتی به سرمایه‌داری دولتی. در سیاست پربیندال خود دولت رأساً به تسهیم منابع مالی و کنترل منابع کمیاب میان گروه‌های نزدیک و حامی خود دست می‌زند. به همین دلیل تصاحب راس دولت در این شکل از سیاست، بسیار مهم است و بازی انتخابات نیز به معنی مرگ و زندگی است. هرکس دولت را به دست بگیرد، طیفی از مکانیسم‌های غیررسمی در اختیار دارد تا اموال عمومی و مجوزهای واردات و ساخت‌وساز و مبادله مالی و استقراض و غیره را از آن خود و اطرافیانش کند.

<sup>۱</sup> Patron-Client

در پربیندالیسم با «دولت به مثابه بازار» یا «دولت بازارگون» سروکار داریم؛ زیرا رقابت شدیدی بر سر مناصب دولتی وجود دارد تا افراد از خلال دسترسی به آنها صاحب قدرت در تعیین و توزیع منابع و منافع شوند. از نظر جوزف در حامی‌پروری پربیندال، دولت منابع مالی را تأمین و حفظ می‌کند و مجموعه‌ای از روش‌های فاسد، به شکل‌گیری و دوام شبکه‌های حمایتی کمک می‌کند. در چنین نظامی، شبکه‌هایی از افراد ذی‌نفع شکل می‌گیرد که از راه وابستگی به مقامات یا دستیابی به مناصب، خواسته‌های شخصی خود را تأمین می‌کنند. در کشورهای توسعه‌نیافته، توأم با اشکال و ظواهری از اداره نظام سیاسی به شیوه قانونی-عقلانی، سیاست‌ها و رفتارهای پربیندالی و حامی‌پرورانه وجود دارد. پربیندالیسم و حامی‌پروری یکدیگر را تقویت می‌کنند؛ فرد حامی صاحب جایگاه و دفتر می‌شود تا امکان توزیع امتیازات برای نزدیکان خود را داشته باشد (همتی و همکاران، ۱۳۹۹: ۴۵-۴۷).

با محور قرار دادن حامی‌پروری در نظام‌های پربیندال، راه برای طرح پربیندالیسم در نوپاتریمونیالیسم نیز باز می‌شود. بنابراین باید بگوییم که پربیندالیسم درون نوپاتریمونیالیسم جای دارد و شیوه حکمرانی آن را تعیین می‌کند. به عبارت دیگر پربیندالیسم دیگر امری متعلق به تاریخ گذشته نیست، بلکه در دولت‌های امروزی توسعه‌نیافته یا در حال توسعه نیز قابل مشاهده است.

### بوروکراسی: نقطه مقابل پربیندالیسم و فساد اداری

بنا بر دیدگاه وبر (۱۳۸۷) تیپ ایده‌آل بوروکراسی به‌ویژه در برابر پاتریمونیالیسم تعریف می‌شود. در بوروکراسی روش نظام‌یافته‌ای برای انتصاب و اخراج وجود دارد. علاوه بر آن، مسیر شغلی<sup>۱</sup> و ارتقاء و حقوق<sup>۲</sup> و نیز آموزش منظم و تخصصی و نظارت و فرجام‌خواهی<sup>۳</sup> و تعیین دقیق قلمرو اختیارات بر مبنای عملکرد، از ویژگی‌های بوروکراسی است. در بوروکراسی فقط کسانی که صلاحیت‌های عمومی را برای خدمت دارند، استخدام می‌شوند. وفاداری بوروکراتیک، وفاداری غیرشخصی و کارکردی است. در واقع کارمند دستگاه بوروکراتیک در قبال حقوق خود متعهد به سازمان (نه شخص) می‌شود. همچنین ویژگی مهم بوروکراسی جدایی دیوان از قلمرو خصوصی کارمندان است. از این رو هر شکلی از بستن مسیرهای ورود و ارتقای شایسته‌سالارانه در بوروکراسی به تعبیر وبر، آن را مشابه نظام‌های پاتریمونیال و پربیندال می‌کند.

از نظر وبر (۱۳۸۷) هر گونه واگذاری حق استفاده شخصی از مقام به معنای عقب‌نشینی از نوع آرمانی سازمان دیوان‌سالارانه است. در واقع نوع پربیندال اداره با واگذاری حق استفاده اقتصادی از زمین یا مناصب به افراد صاحب‌منصب شناخته می‌شود. در این نوع از اداره امور، اموال واگذار شده برای همیشه به منظور تضمین اقتصادی یک مقام کنار گذاشته می‌شوند. در واقع حق ویژه و امتیازات اربابی با قید ارائه خدمات شخصی به ارباب، برای استفاده شخصی اجاره داده می‌شود. ویژگی مهم دیگر بوروکراسی از منظر وبر (۱۳۸۷)،

<sup>۱</sup> Career

<sup>۲</sup> Salary

<sup>۳</sup> Appeal

یکه سالارانه<sup>۱</sup> بودن آن است. یکه سالاری به معنای خودکامگی نیست، بلکه جنبه‌ای از ویژگی سلسله‌مراتبی بوروکراسی است که طی آن ادارات پایین‌تر زیر نظر ادارات بالاتر قرار دارند. به این ترتیب، در بوروکراسی با تمرکز قدرت روبرویم، بر خلاف پراکندگی قدرت در انواع حکومت پاتریمونیال و پربندال. همچنین شیوه اعمال قدرت در بوروکراسی بر اساس قوانین کلی و مجرد است، بنابراین اعمال قدرت موردی و اتفاقی و شخصی و تفنی نسبتی با بوروکراسی ندارد.

وجه مهم و متمایزکننده بوروکراسی و پربندالیسم، فساد سیاسی و اداری است. وبر فساد سیاسی و بوروکراتیک را نشانه مرحله‌ای نخستین و بسیار ابتدایی از جامعه می‌داند که نهایتاً با غلبه بوروکراسی حرفه‌ای از بین خواهد رفت (روبنستاین و فون مارافیک، ۱۳۹۷: ۷۵). وبر عقیده داشت بوروکراسی آلمانی هم‌عصر او تا حد زیادی از فساد دور است. امروزه می‌توان گفت که وبر در توصیف بوروکراسی‌ها و در بیان ساختارهای کشورهای «مدرن» پیشرفته درست فکر می‌کرده است. تمام شاخص‌های فساد نشان می‌دهند که کشورها و بوروکراسی‌هایی که فساد اندکی دارند، دارای پیشرفته‌ترین وضعیت از لحاظ سواد و تحصیلات و درآمد سرانه و رفاه و رسانه‌های آزاد هستند. در مقابل کشورهای فاسد جهان سوم دارای کمترین نمره در بیشتر شاخص‌های مدرنیزاسیون هستند (روبنستاین و فون مارافیک، ۱۳۹۷: ۸۳). هر چند باید به این موضوع نیز توجه کنیم که بوروکراسی دقیق آلمانی دوره ویلهلم و وایمار به راحتی تبدیل به وسیله‌ای برای انجام جنایات نازی شد. این امر نکته‌ای راجع به بوروکراسی را مکشوف می‌کند. فساد شخصی یا تخطی از قواعد بوروکراسی به سادگی قابل شناسایی است اما در همان حال خود بوروکراسی می‌تواند در خدمت هر نیرو و ایده‌ای در بیاید.

در حالی که بوروکراسی با نفی منافع شخصی شناخته می‌شود، پربندالیسم تنها در خدمت گروه‌های ذی‌نفع قرار می‌گیرد و منابع و منافع عمومی را به خطر می‌اندازد. از نظر جوزف (۱۹۸۷) دو نوع استفاده فاسد از اداره دولتی در پربندالیسم قابل مشاهده است. اول از طریق رشوه‌ها یا درآمدها به عنوان باج مالی و دوم استفاده از جایگاه سیاسی و قدرت دولتی از سوی کارگزاران دولت برای تملک و تصاحب اموال. در نظام‌های پربندال، چرخش نخبگانی محدود است و از حضور نخبگان خارج از شبکه‌های وابستگی و حمایتی در دولت تا حد زیادی جلوگیری می‌شود. در چنین ساختاری، هیچیک از کارگزاران دولت به موقعیتی با سود کمتر رضایت نمی‌دهند. بنابراین مأموران عالی‌رتبه با هم به صورت یک گروه می‌مانند و مانع از تغییر اجزای سیستم از جمله مالیات‌دهی می‌شوند (همتی و همکاران، ۱۳۹۹: ۳۴-۳۵). در واقع در نظم نوپاتریمونیال و پربندال، با ثروت‌اندوزی شخص حاکم و نزدیکان او و نهادهای مالی و اقتصاد وابسته به آنها و بهره‌برداری خودسرانه از منابع عمومی روبرو هستیم (کاظمی و عطریان، ۱۳۹۸: ۱۳۵).

آنچنان که ربیعی (۱۳۸۳) می‌نویسد بر مبنای چنین درکی از فساد، فساد را باید با رهیافتی سیاسی معلول عقب‌ماندگی و عدم توسعه‌یافتگی نظام‌های سیاسی و اقتصادی بدانیم که بستر مناسبی را برای بهره‌برداری یا تخصیص لجام‌گسیخته منابع عمومی بنا به ملاحظات شخصی یا اهداف ویژه را فراهم می‌کند و منجر به پیدایش

<sup>۱</sup> Monocratic

نظام ارادت‌سالاری، عدم شایسته‌سالاری، حامی‌پروری و انسداد سیاسی می‌شود که خود به بقای فساد کمک می‌کند. «فساد سیاسی» به این معنا به ویژه در کشورهای جهانی سوم از طریق قوانین غیرشفاف متعدد، متناقض و ناهماهنگ تبدیل به دژ مستحکم و تسخیرناپذیری در ساختارهای دولتی می‌شود. فساد سیاسی بر مقررات بازی سیاسی و اصول حاکم بر نظام سیاسی تأثیری مستقیم دارد. فساد سیاسی همچنین سبب سوءاستفاده از نهادهای سیاسی و اصول اجرایی و دستکاری در آنها برای منافع خصوصی می‌شود و نهادهای دولتی را مختل و از مسیر اهداف خود خارج می‌کند. این پدیده انحراف از ارزش‌های عقلانی-قانونی و اصول حکومت مدرن است و با نبودن اراده سیاسی برای مقابله با آن و عدم خواست قدرتمندان در تغییر نظام تضمین‌کننده منافع‌شان تداوم می‌یابد. همچنین باید به رویکرد حامی-پیرو ذیل فساد سیاسی اشاره کنیم که تبلور آن را می‌توان در باندبازی، نوجه‌گرایی در انتصاب‌ها و گم‌کردن پیروان در گلوگاه‌های تصمیم‌گیری مشاهده کرد. در بافت یک حکومت فاسد، حرفه سیاسی راهی برای بالا رفتن سریع از پلکان ترقی اجتماعی است. همین امر موجب رشد قارچ‌گونه «میانجی»‌هایی می‌شود که نه کاملاً به محیط سیاسی تعلق دارند و نه کاملاً به محیط تجاری و از همین رو راحت‌تر قواعد هر دو طرف را زیر پا می‌گذارند.

### پیش‌زمینه تاریخی پریندالیسم در ایران: مروری بر سیاست پریندال در عصر پهلوی

نویسندگان و محققان متعددی وجود و تداوم عناصر پریندال و پاتریمونیال در تاریخ معاصر ایران را نشان داده‌اند. کاظمی (۱۳۹۷)، روزخوش (۱۳۹۴)، همتی و همکاران (۱۳۹۸)، و کاظمی و عطریان (۱۳۹۸) — که ما در این بخش از روایت آنها بهره می‌گیریم — بر این امر صحنه می‌گذارند که اگرچه در ایران تلاش برای برقراری دولت مدرن و بوروکراسی به منزله یکی از عناصر مرکزی آن، با پهلوی اول آغاز شد و تا حدی به سرانجام رسید اما در همان بدو پیدایش و تکوین دولت مدرن در ایران، عناصر پاتریمونیالیستی دولت سنتی در کنار عناصر دولت مدرن، شکلی از همزیستی نهادی یافتند. این رویکرد، تکوین دولت مدرن را بر اساس منطق «گسست» صرف از دولت سنتی (بشیریه) یا منطق «تداوم» صرف دولت سنتی (نظریات کاتوزیان، علمداری و اشرف) در نظر نمی‌گیرد؛ بلکه معتقد است که نوعی از همزیستی نهادی به صورت مختلف بین عناصر دولت مدرن و بقایای دولت پاتریمونیال در قالب تأسیس دولت-ملت رضاخانی و پس از آن برجای مانده است که درون خود، عناصر سیاست پریندال را به کار گرفته است.

از منظر تاریخی، پهلوی اول حدی از بوروکراسی و ارتش مدرن، و نظام‌های قضایی و مالی و آمارگیری و آموزش را شکل داد. اما در کنار این عناصر حکمرانی مدرن، بهره‌برداری شخصی از منابع عمومی و اقتدارگرایی شخصی به منزله خصایل سیاست و دولت پریندال همچنان برجا ماند. از این وجه، حکومت پهلوی، اموال عمومی و بودجه دولتی را به منزله نوعی مال و ملک شخصی تلقی می‌کرد. نکته مهم آن است که نباید این شکل از بهره‌برداری شخصی از اموال عمومی را «صرفاً» خوی شخصی شاه دانست بلکه چنین خصلتی نشانگر شکل خاص حکمرانی در اقتصاد سیاسی عصر پهلوی است. به طور مشخص در این دوره، حاکم و



گروه‌های در قدرت، نیاز به منابع بسیاری برای خریداری افراد و گروه‌های پیرو در جهت ابراز وفاداری داشتند تا قدرت خود را تثبیت و تضمین کنند.

صرف‌نظر از شخص شاه و اطرافیانش، از دیگر بخش‌های سیاست پربیندال در دوره پهلوی، دربار و شکل رابطه شخصی آن با اموال و بودجه عمومی کشور است. گرچه قانون اساسی مشروطه نقش دربار را به جایگاهی تشریفاتی بدل کرد اما در دوره رضا شاه و تحت وزارت دربار عبدالحسین تیمورتاش، دربار به نقشی کلیدی در دولت پهلوی دست یافت؛ به نحوی که دربار عملاً نهادهای دولت مدرن همچون بوروکراسی، ارتش، عدلیه و هر چیز دیگر را ابزاری در خدمت امیال و ثروت‌اندوزی شخصی و تعقیب منافع سیاسی خود تلقی می‌کرد. این ثروت‌اندوزی و تسلط شخصی بر دستگاه دولتی برای خرید وفاداری، ایجاد مناسبات حامی‌پرورانه درون ساخت دولت و اعطای پست‌ها و قراردادهای وفاداران به کار می‌آمد. نتیجه این کارکرد دربار، از میان رفتن استقلال نهادی دولت و تبدیل آن به ابزاری شخصی در خدمت شخص حاکم و خاندان وی است. در چنین فضایی، ارتش به ابزار شخصی اعمال زور حاکم و دربار، و بوروکراسی به ابزاری اداری در جهت تحکیم کنترل شخصی و انتصاب وفاداران بدل شد. از سوی دیگر، درون این سیاست پربیندال، هرگونه نقض قواعد وفاداری شخصی و حامی‌پروری از سوی وفاداران، با خطر طرد یا حذف روبرو می‌شد؛ مع‌الوصف «سیاست پاداش-سرکوب» به منزله یکی از اجزای دولت پربیندال در عصر پهلوی عمل می‌کرد. نتیجه چنین کلیتی، شکل‌گیری نوعی از سیاست پربیندالیستی در عصر پهلوی بود که در رأس آن شاه و دربار قرار داشت و در سلسله‌مراتب بعدی سران ارتش، رؤس بوروکراسی، بازرگانان و زمینداران بزرگ قرارداشتند که به «هزار فامیل» مشهور بودند. این سیاست از یکسو منجر به ایجاد فساد در میان مراتب حامیان و از سوی دیگر ایجاد هراس در میان مخالفان مستقل دولت پهلوی شد و در یک کلام، گروه‌های مدنی را سرکوب و کل جامعه را سیاست‌زدایی می‌کرد.

بعد از این منظر تحلیلی، پرسش مهمی که مطرح است شیوه تعین سیاست پربیندال در قالب نهادهای عصر پهلوی است. می‌توان به طور تاریخی، سیر تحول نهادهای مالی سیاست پربیندال را تا آستانه انقلاب ردیابی کرد. پس از برآمدن رضاخان و تلاش او در جهت استقرار دولت آمر مدرن، او اداره املاک اختصاصی پهلوی (۱۳۱۴-۱۳۲۰) را تأسیس کرد. رضاخان تحت این نهاد، بسیاری از املاک زمینداران خرد و سران عشایر و مردم عادی را مصادره و به عنوان ملک شخصی خویش درآورد. اما این شخصی‌سازی اموال عمومی، فقط مخصوص رضاخان نبود بلکه نظامیان زیردست او به تناوب املاک عمومی را در جهت بهره‌برداری شخصی تصاحب کرده و به منزله ملک شخصی تلقی می‌کردند. لازم به ذکر است که در این دوره تمامی املاک خالصه دولتی به نام رضا شاه سند می‌خورد و عملاً لفظ املاک خالصه معنای خود را از دست داده و به املاک پهلوی بدل شده بود. بهره‌کشی شخصی از نیروی کار رعایا نیز بدیهی تلقی شد و تضمین این بهره‌کشی نیز بر عهده نیروی نظامی محلی گذاشته می‌شد. کم‌کم فعالیت اداره املاک اختصاصی پهلوی از حوزه ملک و زمین فراتر

رفت و به پهنه‌های متنوعی نظیر صیادی، شن، ماسه، غلات، کارخانه‌جات، صنایع و هتل‌داری و غیره گسترش یافت. علاوه بر این، میزان سپرده‌های بانکی رضاشاه در داخل کشور در زمان خروج، نزدیک به نیمی از کل نقدینگی کشور بود که همگی از طریق بهره‌گیری شخصی و خصوصی از منابع عمومی کسب شده بود.

پس از خروج رضاشاه از کشور، به رغم مجادلات و کش‌وقوس‌های بسیار در مجلس و فضای عمومی کشور، به جز اندکی از اموال که به افراد پرنفوذ عودت شد، اغلب اموال و املاک همچنان در دست دولت و به طور مشخص محمدرضا پهلوی باقی ماند. شاه جوان پس از ماجرای ترور او در سال ۱۳۲۷ با مانورهای مختلف و به خصوص از طریق خرید مجلس، بار دیگر این اموال عمومی را به مالکیت شخصی خود و دربار بازگرداند و حتی مصوبه مجلس را در سال ۱۳۲۸ برای حفظ ظاهر قانونی آن گرفت. نهادی که محمدرضا در جهات تجمیع و گسترش اموال خود و نیز ابزار و سازوکار حامی‌پروری تأسیس کرد، «سازمان املاک و مستغلات پهلوی» بود که در سال ۱۳۲۸ تأسیس شد. این نهاد در دهه بعد، برای غسل تعمید ظاهری در سال ۱۳۳۷ نام خود را به «موقوفه پهلوی» تغییر داد؛ هرچند همچنان سازوکار پربیندالیستی و حامی‌پرورانه آن باقی ماند و حتی تقویت شد.

تنها در دوره کوتاه نخست‌وزیری دکتر مصدق این املاک و اموال عظیم از شاه و دربار پس گرفته شد. هر چند پس از کودتا شاه بار دیگر این اموال عمومی را در شهریور ۱۳۳۲ به دارایی شخصی خویش و دربار ملحق کرد. دایره فعالیت سازمان املاک و مستغلات پهلوی در این دوره حتی به شرکت‌های نفتی و گردشگری و نظایر آن نیز گسترش یافت. نکته جالب آنکه املاک این سازمان در جریان اصلاحات ارضی، مستثنا شد و بین مردم توزیع نشد.

محمدرضا پهلوی، در سال ۱۳۳۷ نهاد دیگری به نام «بنیاد پهلوی» تأسیس کرد که اگرچه در ظاهر و برای اختفای فساد، وقفی نامیده می‌شد اما ملک شخصی شاه و تحت تسلط کامل وی بود. عرصه فعالیت و مالکیت این بنیاد در اقتصاد ایران و مداخله‌اش در سیاست، بسیار گسترده بود. این بنیاد در چهار بخش بانک‌ها و شرکت‌ها، کارخانه‌ها، حمل‌ونقل و نفت‌کش‌ها و در نهایت هتل، گردشگری و ساختمان‌سازی، نبض اموال و دارایی‌های عمومی را در جهت بهره‌برداری شخصی شاه در دست داشت. شیوه‌های مداخله شاه و دربار در سیاست در دوره پهلوی اول و دوم از طریق این نهادها و بنیادها متنوع و گسترده بود. شاه از طریق و به پشته‌های بهره‌گیری شخصی و خصوصی از این اموال عمومی، می‌توانست در انتخابات از کاندیداهای موردنظر خود پشتیبانی کند، دسته‌های اوباش را اجیر کند، افراد را به شبکه حمایتی خود وارد و آنها را تقویت کند، به روزنامه‌ها پول تزریق کند و حتی در نهایت کودتا کند. سرجمع این بهره‌گیری شخصی از اموال عمومی، موقعیت برتری را به شاه و دربار در مانور سیاسی می‌داد تا رقبا را عقب برانند و مهمتر از همه، کل دستگاه مستقل و عقلانی بوروکراسی اداری و مالی را دور بزنند.

بنابراین چنین نهادها و بنیادهایی همچون ابزارهای حامی‌پروری و پاداش‌دهی در خدمت سیاست پربیندالیستی دولت پهلوی بود. سازوکارهای نقش‌آفرینی این نهادهای اقتصادی در سیاست از طریق پرداخت مستقیم پول، اعطای قرارداد و مناقصه، اعطای زمین، کمک‌های مالی به حامیان، اعطای امتیازات انحصاری عمومی به اشخاص و گروه‌های محدود، اعطای پست و مقام و نظایر آن بود. به عبارت دیگر، نهادها و بنیادهای عظیم اقتصادی نظیر ادارهٔ املاک اختصاصی، ادارهٔ املاک و مستغلات پهلوی، موقوفهٔ پهلوی و بنیاد پهلوی، تنها محمل ثروت‌اندوزی شخصی پهلوی و اطرافیانش، به خصوص دربار از طریق منابع و اموال عمومی نبود بلکه ابزار تحکیم حکمرانی و از میدان به در کردن رقبا و نهادهای قانونی بود که در بستری از روابط فسادآمیز شکل گرفت و همزمان از این فساد تغذیه می‌کرد.

در مقام جمع‌بندی این سیر تاریخی، می‌توان گفت که این نهادهای اقتصادی پشتیبان و نیز ابزار سیاست پربیندال در عصر پهلوی بودند. آنها از یک سو سازوکاری حامی‌پرورانه و فاسد از سوی شاه و دربار را تقویت می‌کردند و از سوی دیگر یک پایگاه قدرتمند و مستقل مالی برای دولت پهلوی در مواقع بحرانی محسوب می‌شدند.

### فساد اداری و سیاسی در ایران کنونی: مصداقی از پربیندالیسم

ایران کنونی در شاخص ادراک فساد در سال ۲۰۲۱ در جایگاه ۱۴۹ میان ۱۷۶ کشور جهان قرار گرفت. رتبهٔ ایران طی دو دههٔ گذشته بین ۱۲۰ تا ۱۶۸ متغیر بوده است. این ارقام نشان‌دهندهٔ سطح بالای فساد اداری در ایران است. در جهت تبیین سطح بالای فساد اداری در ایران، کارهای مختلفی انجام شده است. برخی سرمایهٔ اجتماعی (اسمی‌خانی و حقیقی‌راد، ۱۳۹۵؛ سپهوند و همکاران، ۱۳۹۷)، برخی عوامل سازمانی و مدیریتی (عظیمی و همکاران، ۱۳۸۹؛ زرنندی و همکاران، ۱۳۹۶)، برخی رانت نفت (رحمانی و اصفهانی، ۱۳۹۵)، برخی حکمرانی خوب (رحمانی و همکاران، ۱۳۹۳؛ طبرسا و همکاران، ۱۳۹۴)، برخی شاخص‌های توسعهٔ انسانی (نجار و خورسند، ۱۳۹۸)، و برخی دموکراسی (سپهردوست و برجسیان، ۱۳۹۵؛ علوی و همکاران، ۱۳۹۷) را مورد توجه قرار داده‌اند. هر چند برخی تحقیقات به شبکهٔ روابط غیررسمی در سطح سازمان توجه داشته‌اند (دانایی‌فرد و همکاران، ۱۴۰۰)، اما تبیین فساد اداری و سیاسی به رویکردی کلان در سطح اقتصاد سیاسی، به تحلیل پیوندهای شبکه‌ای، غیررسمی، بده‌بستانی و در یک کلام پربیندالی نیاز دارد تا به این ترتیب از بررسی‌های خرد و جزئی و تک‌علتی فاصله بگیریم و چنین مسئله‌ای را با توجه به ساختار اقتصاد سیاسی مورد توجه قرار دهیم.

فساد سیاسی، فساد است که در بالاترین سطح اقتدار سیاسی انجام می‌شود. این فساد ناشی از فساد سیاستمداران و تصمیم‌گیران است. همچنین فساد اداری یا بوروکراتیک، آن نوع فساد است که در تقسیمات و ادارات دولتی یا در اجرای سیاست‌ها رخ می‌دهد (ربیعی، ۱۳۸۳: ۳۴). فساد اداری در واقع آن دسته از فعالیت‌های کارکنان و مسئولان دولت است که اولاً به منافع عمومی لطمه بزند و ثانیاً هدف از انجام آن، رساندن

فایده به عامل یا به شخص ثالثی باشد که عامل را برای انجام این اقدام اجیر کرده است (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳: ۱۷).

با ساده‌سازی‌ها و ساده‌انگاری‌هایی از قبیل مشکلات فرهنگی، عوامل سطحی اداری، دولت بزرگ و غیره (ربیعی، ۱۳۸۳؛ عباس‌زادگان، ۱۳۸۳؛ رفیع‌پور، ۱۳۸۸) نمی‌توان معضله فساد اداری و سیاسی را شناسایی کرد. فسادها عمدتاً در دو سطح صورت می‌گیرد: سطح اول، مفاسدی است که عمدتاً با نخبگان سیاسی مرتبط بوده و کارمندان عالی‌رتبه و مقامات ارشد دولت‌ها درگیر این نوع فساد هستند. فساد در سطح دوم، میان کارمندان رده‌پایینی است که در این نوع مفاسد، رشوه‌های عمومی، کارسازی‌های غیرقانونی و غیره صورت می‌گیرد (ربیعی، ۱۳۸۳: ۱۳۰).

محققان مختلفی که در مورد فساد اداری و سیاسی در ایران تحقیق کرده‌اند، وجود هر دو سطح فساد در ایران را تأیید کرده‌اند. در متون آنها کراراً به موضوعاتی از این دست اشاره شده است: ارایه امتیازات ویژه به گروه‌های ذی‌نفع، تأثیر گروه‌های ذی‌نفع بر تصمیمات، نقش بنیادهای مختلف در اقتصاد ایران، نقش آفرینی مستقل بخش‌های مهمی از اقتصاد کشور خارج از ساختار دولت، انواع رانت‌خواری‌های اقتصادی و سیاسی و اطلاعاتی، رانت‌خواری توسط مدیران رده‌بالا، رانت‌خواری به واسطه شرکت‌های اقماری دستگاه‌های دولتی، خصوصی‌سازی‌های منجر به تمرکز ثروت در دست گروه‌ها و نهادهای خاص، شرکت‌ها و مدیران چندزیست خصوصی و شبه‌دولتی-شبه‌عمومی، مجوزهای بانک‌های خصوصی و نقش آنها در ارائه تسهیلات خاص به افراد خاص و بروز معضل معوقات بانکی، نقش آفرینی دولت در توزیع رانت به جای استخراج منابع و ثروت از جامعه و بازتوزیع آن، وجود شبکه‌های حامی-پیرو، انتخاب طرح‌های اقتصادی بر مبنای چانه‌زنی نمایندگان و صاحب‌منصبان، غیرتولیدی و رانتی بودن بخش خصوصی، استخدام‌ها جناحی یا خویشاوندی غیرشایسته‌سالارانه، و گردش محدود نخبگان (ربیعی، ۱۳۸۳؛ فرج‌پور، ۱۳۸۳؛ فضلی‌نژاد و احمدیان، ۱۳۸۹؛ پناهی و امینی، ۱۳۹۰؛ عمرانی، ۱۳۹۲؛ جمالی اسگویی و همکاران، ۱۳۹۹).

همه موارد مذکور تأییدی بر ویژگی‌های پربیندالیسم است که از نظر گذرانندیم؛ از جمله تعدد مراکز قدرت، رابطه بده‌وبستانی میان مرکز و گروه‌های ذی‌نفوذ، تسخیر دولت، و بهره‌مندی شخصی از مناصب عمومی. بنابراین آنچنان که رایج است، در بررسی فساد اداری و سیاسی در ایران نباید دیدگاه‌هایی چون «دولت بزرگ» را بپذیریم یا اینکه صرفاً به مفهوم «دولت رانتیر» بدون توجه به نسبتی که چنین دولتی با جامعه برقرار می‌کند، اکتفا کنیم. به عبارت دیگر معضل اصلی نه بزرگی دولت است و نه رانتیر بودن آن، بلکه کانون بحث ماهیت بده‌وبستانی رابطه دولت با گروه‌های اجتماعی و صاحب‌منصبان پرنفوذ است که مفهوم پربیندالیسم آن را نشان می‌دهد.

## نتیجه‌گیری

همانطور که نشان دادیم عناصر مختلفی که معمولاً به عنوان مصادیق فساد اداری در ایران مطرح می‌شود (از جمله انحصار، رانت، پارتی‌بازی، خویشاوندسالاری، و غیره) وقتی به شکل ساختاری در سطح اقتصاد سیاسی مدنظر قرار می‌گیرد نیاز به شیوه‌ای از مفهوم‌پردازی دارد که ضمن اینکه عناصر منفرد و جزئی را ذیل خود معنادار می‌کند، ارزش تبیینی نیز داشته باشد. مزیت مفهومی «پریندالیسم» نسبت به سایر مفاهیم و نظریه‌ها که در آغاز این مقاله به آنها اشاره کردیم این است در ورطه ساده‌اندیشی‌های فرهنگ‌مآبانه و شرق‌شناسانه و همچنین تکنیک‌اندیشی‌های اداری و مدیریتی نمی‌افتد، بلکه نسبت جامعه و حکمرانی را تبیین می‌کند.

اما خطری که چنین مفهوم‌پردازی را تهدید می‌کند درافتادن به ورطه «بازارگرایی» است. جوزف خود تا حدی در تأیید لیبرالیسم اقتصادی و لسه‌فر از این مفهوم استفاده کرده است. اما تکیه بر مفهوم بوروکراسی وبری از قضا کمک می‌کند که از دیدگاه‌های تقلیل‌گرای بازار آزادی فاصله بگیریم. از جمله می‌توان به شرحی که اوانز (۱۳۸۰) از بوروکراسی وبری و اهمیت آن برای توسعه می‌دهد اشاره کنیم. اوانز پس از تأکید بر این نکته که بدون «دولت» بازارها و سایر نهادهای اجتماعی از کار می‌افتند، تصدیق می‌کند که پرسش اساسی نه لزوم وجود دولت (آنچنان که دیدگاه‌های بازارگرا طرح می‌کنند) بلکه پرسش از کیفیت وجود دولت یا بهتر بگوییم بوروکراسی دولتی است. اوانز در ادامه بحث خود انواع دولت‌های توسعه‌گرا و یغماگر را معرفی می‌کند. نتیجه‌ای که از بحث اوانز به دست می‌آید این است که بر خلاف نظر جوزف و بر خلاف ایده رایج در ایران، نقطه مقابل دولت پریندال و راه عبور از فساد اداری و سیاسی، نه تنها نفی و حذف دولت و حرکت به سمت آزادسازی و دولت حداقل نیست، بلکه برعکس شکل گرفتن بوروکراسی ایده‌آل در قالب دولتی توسعه‌گراست. همان تعبیر «کمبود بوروکراسی» اوانز را می‌توانیم در مورد دولت‌های پریندال نیز به کار ببریم. پس بر خلاف نظر جوزف، راه عبور از پریندالیسم نه لسه‌فر، بلکه رفتارهای قانونمند سازمان‌یافته و پایبندی به اهداف مشترک است.

در جمع‌بندی این مقاله نیاز است تا حداقل به دو پرسش دیگر پاسخ داده شود. پرسش اول این است که آیا سیاست پریندال سیاستی بدون بحران است؟ به نظر جوزف ماهیت دولت پریندال نه تنها فاسد بلکه خودویرانگر است به طوری که با کاهش قیمت نفت یا کاهش صادرات آن، نظام پریندال همچون نیجریه در دهه هشتاد میلادی به بحران می‌خورد. به نظر جوزف اوج این بحران را می‌توان در قالب نمایش «مبارزه با فساد و فسادزدایی» در دولت‌ها مشاهده کرد. در وضعیت بحرانی و با اضمحلال مالی دولت پریندال به خاطر کاهش قیمت نفت یا افزایش بدهی بین‌المللی (یا تحریم)، از یک سو افراد صاحب‌منصب به سوءاستفاده از قدرت متهم یا حتی محکوم می‌شوند و از سوی دیگر از طرف نزدیکان و افراد تحت‌الحمایه برای اعطای مزایا و منابع مالی تحت فشار قرار می‌گیرند، به طوری که در نهایت ممکن است کل ساختار را به آتش بکشند و نابود کنند. این موضوع را در وضعیت فعلی سیاست و اقتصاد بحرانی ایران فعلی به وضوح مشاهده کرد.

همچنین نمونه‌ای از این وضعیت در ایران را می‌توان در فروپاشی پهلوی دید. به مرور و پس از حدود شش دهه سلطه پهلوی اول و دوم بر سیاست و اقتصاد کشور، اخبار و اطلاعات فسادها و بهره‌گیری‌های شخصی از منابع عمومی، به افواه و افکار مردم رسوخ کرد و به نوبه خود سهم عظیمی در مشروعیت‌زدایی بیش از پیش از دولت پهلوی داشت. به عبارت دیگر سیاست و دولت پربیندال، همزمان ستون اتکا و نیز پاشنه آشیل دولت پهلوی بود. ولو به شرط دوام، این سیاست خصلتی خودویرانگر و انهدامی داشت و احتمالاً هنوز دارد.

پرسش دوم علت استقرار و تثبیت سیاست‌های پربیندالیستی است. جوزف معتقد است برای فهم این مسئله باید به سراغ درک فرم‌اسیون طبقاتی کشورها رفت. او در نیجریه از «وجود طبقه سیاسی و غیاب سیاست طبقاتی» سخن می‌گوید. بورژوازی نیجریه در نیم قرن گذشته به وجود آمد و در دهه‌های اخیر حجم آن رو به گسترش نهاده است. جوزف میان دو نوع بورژوازی مستقل و بورژوازی غارتگر تمایز می‌گذارد. بورژوازی مستقل، از دولت مستقل است و به همین خاطر می‌تواند نمایانگر انسجام منافع بورژوازی باشد که در نیجریه وجود ندارد. پیدایش این بورژوازی می‌تواند ایجادکننده سیاست طبقاتی باشد. اما در نیجریه نوع دوم بورژوازی یعنی بورژوازی غارتگر و انگلی کاملاً مسلط است که کانون فهم سیاست پربیندال یا همان طبقه سیاسی است. بورژوازی غارتگر نوعی از طبقه است که پیدایش و رزق آن صرفاً به استفاده و سوءاستفاده خصوصی و شخصی از منابع عمومی وابسته است و از طریق بنیادها و سازمان‌های دولتی علیه ایجاد طبقه‌ای مستقل و قوی خارج از دولت عمل می‌کند. همچنین این طبقه با پنهان‌سازی مصرف خصوصی در لوای مصرف دولتی، منجر به کاهش و کسری بودجه دولت می‌شود. این بورژوازی با درآمدهای نفتی خود را فربه می‌کند اما تمایلات مصرف‌گرایانه و کمپرادوریستی آن مانع از هرگونه فعالیت مولد می‌شود. در نتیجه در نیجریه بورژوازی وجود دارد اما جهت‌گیری آن چلانیدن منابع عمومی و دوشیدن دولت است. جوزف نشان می‌دهد که این طبقه بورژوازی غارتگر با ساختار قومی نیجریه نیز گره خورده است و از طریق حامی‌پروری به تضاد قومی در این کشور دامن می‌زند. اجزای مختلف این بورژوازی با ایجاد شبکه حامی‌پرورانه و سلسله‌مراتب عمودی با قومیت یا محلّیت نزدیک به خود، به تضاد قومی و جنگ همه علیه همه دامن می‌زند. افراد هر قومیت از طریق شبکه‌های حامی‌پرورانه می‌توانند به انواع کمک، حمایت و وفاداری در جهت دستیابی به شغل، اخذ مجوز و دستیابی به درآمد ملی در ازای تصاحب قدرت حامی مرتبط با آنها چشم بدوزند. جوزف نقل قولی از رمان جینو آنچه به نام «مرد مردم» می‌آورد که به فهم مناسبات حامی‌پرورانه در سیاست پربیندال کمک می‌کند. یک کارگزار سیاسی و کارآفرین قدرتمند به یک جوان هم‌قوم او می‌گوید: «من فکر می‌کنم تو داری استعدادت را هدر می‌دهی. من می‌خواهم تو به پایتخت بیایی و یک موقعیت استراتژیک در خدمات دولتی بر عهده بگیری. ما نباید همه چیز را به قبایل بالایی واگذار کنیم. منشی من اهل آنجاست. قوم ما باید برای سهم عادلانه از کیک ملی فشار وارد کند» (جوزف، ۱۹۸۳). بنابراین سیاست پربیندال در نیجریه از طریق ایجاد شبکه حامی‌پروری

قومی و محلی، به کل این جامعه شکلی خاص و عمودی می‌دهد و همزمان بر آتش تضاد قومی می‌دمد. هر شخصی از یک قوم که قدرت را به دست آورد، به معنای نابودی منابع اقوام دیگر است.

جوزف معتقد است این سیاست پریندال چه از نظر اقتصادی و چه از نظر اجتماعی و قومی، منشاء بحران مشروعیت و کارآمدی دولت در نیجریه است. پریندالیسم به منزله الگوی رفتار سیاسی در نیجریه، توجیه‌کننده آن است که مناصب و مقامات دولتی می‌توانند برای رقابت و نفع شخصی صاحب‌منصب و گروه‌های حمایتگر آنها مورد استفاده قرار گیرد: «در اینجا ما وجه و خیم نگرشی دیرینه نسبت به اموال عمومی را شاهدیم که ترکیبی آتشین با وجهی بدتر از خصوصی‌سازی ایجاد می‌کند. [پریندها می‌گویند] «منصب دولتی، عمومی است پس به هیچ کس متعلق نیست» یا «از طریق انتخاب یا انتصاب مال من شده است و بنابراین مال ما شده است». پس ما می‌توانیم از آن استفاده یا سوءاستفاده کنیم و حتی طبق منافع خود آن را نابود کنیم. اکثر مردم نیجریه این چرخه ویرانگر از نظر و عمل را تقبیح و محکوم می‌کنند اما هیچ راهی برای نجات از منطق ویرانگر آن نیافته‌اند (جوزف، ۱۹۸۳).

با نگاه به بحث جوزف و شکل سیاست پریندال در ایران می‌توان دو نکته را مطرح کرد. نخست آنکه در ایران نیز نوع دوم بورژوازی یعنی نوع غارتگر آن وجود دارد که نمود آن را می‌توان در نهادها و بنیادهای عمومی مشاهده کرد که از آنها برای بهره‌مندی شخصی و ثروت‌اندوزی و ایجاد منابع مالی گسترده استفاده می‌شود که قابلیت مانور سیاسی و اقتصادی گسترده‌ای به مالکان و نزدیکان به عنوان یک طبقه سیاسی می‌دهد. علاوه بر این، منابع مالی ناشی از این نهادها و بنیادها، برای تأمین مالی گروه‌های هدف، توزیع پست و مقام و اعطای قراردادهای بین گروه‌های تحت حمایت استفاده می‌شود و نقش مهمی در ائتلاف منابع دولتی و دامن زدن به فساد دارد. نکته‌ای که پریندالیسم در ایران را از نمونه نیجریه‌ای آن جدا می‌کند آن است که اگر در نیجریه کارکرد پریندالیسم، تأمین منابع مالی برای گروه‌های قومی است، اما در ایران این وجه کمتر قومی، و بیشتر ایدئولوژیک است.

### بحث پایانی: پیشنهاد برای مطالعات آتی

خط اصلی استدلالی این مقاله در جهت بازشناسی و تصدیق مفهوم پریندالیسم در مطالعه و تحلیل اقتصاد سیاسی در ایران بود و همانطور که در متن مقاله اشاره کردیم، کاربرد مفهوم پریندالیسم در مورد جوامع در حال توسعه توسط جوزف و برخی دیگر از اندیشمندان به رسمیت شناخته شده است. این دسته معتقدند استقرار و تداوم نظام پریندال در برخی جوامع همچون نیجریه منجر به افزایش فساد اقتصادی، ناکارآمدی و تفرق قومی شده و بنابراین به منزله مانع یا سدی در برابر توسعه و پیشرفت سیاسی و اقتصادی کشورها عمل کرده است (جوزف ۱۹۸۳، اونی ۲۰۱۷). اما این تنها نوع استفاده تحلیلی از مفهوم پریندالیسم نیست. دسته دیگری از صاحب‌نظران بر این عقیده‌اند که پریندالیسم در برخی جوامع نظیر چین یا حتی نیجریه توانسته است تا حدی به توسعه اقتصادی یا توسعه سیاسی کمک کند.

از این دسته می‌توان به آنگک<sup>۱</sup> و تحلیل او درباره نقش پریندالیسم چینی در کمک به شیوه توسعه خاص این کشور اشاره کرد. آنگک معتقد است اتکای صرف به تیپ ایده‌آل وبری از بوروکراسی برای فهم و تبیین توسعه کشورها نابسند است زیرا این مدل از بوروکراسی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، بیانگر کل واقعیت نیست و به همین خاطر باید اضافاتی انضمامی بدان اضافه شود تا به شناختی بهتر از وضعیت خاص کشورهای در حال توسعه منتهی شود. آنگک در این خصوص می‌نویسد: «زمانی که ما فرض بگیریم که تنها یک معیار طلایی از مدیریت دولتی وجود دارد، همه اشکال دیگر را که با ایده‌آل وبری همخوان نیستند، به منزله امری مخدوش یا مردود، نادیده خواهیم گرفت» (آنگک، ۲۰۱۷). نمونه مورد اشاره آنگک کشور چین و نقش پریندالیسم در توسعه اقتصادی این کشور است. به نظر وی، مدل بوروکراسی چینی با مدل بوروکراسی مدنظر وبر ناهمخوان است. او نام مدل بوروکراسی چینی را «امتیاز دیوانی» می‌نامد و سپس از طریق مقایسه مدل چینی بوروکراسی با مدل وبری بوروکراسی سعی می‌کند بحث خود را گسترش دهد. در مدل وبری از بوروکراسی، صاحب‌منصبان عمومی نباید مالک ابزار تولید یا مدیریت باشند. همه درآمدها باید به خزانه عمومی واریز شود تا سپس دوباره تخصیص یابد. همچنین در مدل وبری هیچ کس نباید در مقابل بقیه، از مزایای بیشتری برخوردار باشد. اما در مدل چینی، نهادهای عمومی همچون نهادی خصوصی عمل می‌کنند و برای صاحب‌منصبان عمومی، سود و منفعت ایجاد می‌کنند. در مدل چینی، ناهمگنی مالی در همه سطوح وجود دارد و صاحب‌منصبان عمومی همچون آنروپروندهای دولتی عمل می‌کنند. در چنین مدلی، عوامل دولتی همواره مدعی برخورداری از سهمی از درآمدها برای بهره‌مندی مالی شخص خودشان و دریافت پاداش هستند. به عبارت دیگر، شکلی از خودتأمینی مالی در بوروکراسی چینی وجود دارد که بوروکراسی وبری فاقد آن است. بنابراین آنگک معتقد است برخلاف نظر بسیاری از پژوهشگران، نمی‌توان مدل بوروکراسی چینی را صرفاً به دلیل ناهمخوانی با مدل وبری، به سادگی فاسد یا معیوب ارزیابی کرد. به نظر آنگک، مدل چینی متفاوت است اما فاسد یا معیوب نیست. آنگک در ادامه مدلی را در قالب جدول زیر برای مقایسه بوروکراسی وبری و بوروکراسی چینی ارائه می‌کند:

جدول ۱: مقایسه دو تیپ از بوروکراسی: بوروکراسی وبری و بوروکراسی چینی (برگرفته از آنگک، ۲۰۱۷)

|                | مدل وبری                                                                 | مدل چینی                                     |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| مزایا          | مشوق‌های کم‌قدرت                                                         | مشوق‌های قدرتمند                             |
| مضار           | ریسک‌های فرصت طلبانه اندک                                                | ریسک‌های فرصت طلبانه بالا                    |
| ساختار سازمانی | تأمین مالی کامل کارمندان از سوی دولت<br>— جدایی کارمندان از ابزار مدیریت | مالکیت جزئی یا کامل کارمندان بر ابزار مدیریت |

<sup>۱</sup> Yuen Yuen Ang



|             |                                 |                                                |
|-------------|---------------------------------|------------------------------------------------|
| معادل شرکتی | تأمین خدمات درون شرکتی          | برون سپاری خدمات به شرکت های دیگر در بازار     |
| مهارت پرسنل | قانون مدار، صادق، پیش بینی پذیر | کاسب کار و آنتروپرونر، خودانگیزنده و ریسک پذیر |

آنگ می گوید اتکای صرف به مقولات بوروکراسی وبری مثل این می ماند که بخواهیم هوش افراد را «صرفاً» از طریق تست هوش<sup>۱</sup> بسنجیم. او شاخص هایی نظیر «شاخص های حکمرانی جهانی»<sup>۲</sup> در بانک جهانی را نیز دچار همین مشکل می داند؛ یعنی ناهم خوانی شدید بین قواعد صوری با کردارهای واقعی در جوامع مختلف. بنابراین از نظر او وضعیت کشورهای در حال توسعه را با دوقطبی های انتزاعی «وبری» و «غیروبری» نمی توان ارزیابی کرد، درست همانطور که با اتکا به تست هوش نمی توان افراد را در دو گانه «باهوش» و «خنک» قرار داد. از نظر او راه نجات از این دوقطبی ها، مفهوم پردازی هر چه بیشتر بوروکراسی در بستر و زمینه خاص کشورهای مختلف است. برای مثال بوروکراسی در بستر خاص جامعه چین آمیزه ای است از ساختار انتصاب سلسله مراتبی به علاوه مشوق های قدرتمند امتیازدهی شخصی. اما پرسش مهم این است که چرا بوروکراسی در کشورهای توسعه یافته با بوروکراسی در چین و مابقی کشورهای در حال توسعه متفاوت است؟ پاسخ آنگ به این پرسش بسیار مهم است و او تلاش می کند با اتکا به ساختار اقتصاد سیاسی کشورها بدان پاسخ دهد. به نظر او بوروکراسی دولتی در کشورهای توسعه یافته نیاز و ضرورت چندانی برای پذیرش و ادغام شکلی از پریندالیسم ندارد چون دولت در این کشورها می تواند هزینه عوامل عمومی را تأمین کند. در نتیجه این کشورها نیاز به شکلی از بوروکراسی پیش بینی پذیر و غیرهزینه زا دارند. اما در کشورهای در حال توسعه یا در حال گذار، کسری بودجه و کمبود منابع مالی دولت ها بسیار شایع و متداول است. در نتیجه در این کشورها عاملان عمومی به خودتأمینی مالی و کسب درآمد تشویق می شوند. به عبارت دیگر کشورهای در حال توسعه ضرورتاً نیاز به بوروکراسی ای دارند که خودش را تأمین مالی کند و برای کارمندان عواید مالی در پی داشته باشد. به همین دلیل است که دولت در چنین کشورهایی به سوی سیاست های پریندالیستی حرکت کرده و در آن دولت خود به منزله شکلی از بازار عمل می کند. بنابراین پریندالیسم در کشورهای در حال توسعه صرفاً اثرات منفی ندارد و مانند مورد چین، می تواند به افزایش کارآمدی کمک کند. دولت پریندال در نظر آنگ می تواند فاسد باشد یا نباشد و تنها با تحلیل انضمامی و واقعی می توان اثر مثبت یا منفی آن روی توسعه جوامع را فهمید.

لیلا دمارست<sup>۳</sup> محقق دیگری است که نوع متفاوتی از مطالعه پریندالیسم را در پیش گرفته است. او تلاش می کند که نشان دهد شکل خاص پریندالیسم در کشور نیجریه، اگرچه به ظاهر به رانت جویی فسادآمیز منتهی شده اما در ساختار سیاسی این کشور به طرزی متناقض، به تثبیت و حفظ دموکراسی کمک کرده است

<sup>۱</sup> IQ

<sup>۲</sup> WGI

<sup>۳</sup> Leila Demarest

(دمارست، ۲۰۲۱). او برای طرح بحث، به سراغ ساختار سیاسی کشورهای آفریقایی می‌رود و نشان می‌دهد که در این کشورها از جمله نیجریه، همواره رئیس‌جمهور در مقام دیکتاتور صاحب اصلی قدرت بوده و به همین دلیل همواره یا مجلس وجود نداشته یا اگر وجود داشته، تشریفاتی و مطیع رئیس‌جمهور بوده است. اما در نیجریه، رشد سیاست پریندال و دستیابی فردی به رانت‌های عمومی به واقع به حفظ استقلال و تفکیک قوه مقننه یا همان مجمع ملی (مجلس) از قوه مجریه کمک کرده است؛ زیرا در نیجریه دستیابی نمایندگان به رانت، از طریق ابراز وفاداری به رئیس‌جمهور نیست بلکه به رهبری مجمع (مجلس) و بوروکراسی مرتبط است. به عبارت دیگر پریندالیسم به حفظ استقلال مجلس و قاطعیت قانونی آن کمک و آن را تقویت کرده است. کسانی که در مجلس این کشور از رانت بیشتری برخوردارند، قدرت و استقلال قانونگذاری بیشتری نسبت به رئیس‌جمهور دارند. بدین ترتیب دمارست معتقد است پریندالیسم سرجمع به بهبود حاکمیت قانون، استقلال قوا و حفظ دموکراسی در نیجریه به خصوص در دو دهه اخیر کمک کرده است.

آنگ و دمارست به عنوان دو نمونه از کسانی معرفی شدند که دیدگاه‌هایی متفاوت با خط سیر اصلی استدلالی این مقاله دارند. دیدگاه‌های بدیل آنگ و دمارست (صرف‌نظر از نقدهایی ریشه‌ای که به آنها وارد است) کمک می‌کند که کاربرد مفاهیم پریندالیسم و بوروکراسی هر چه بیشتر تدقیق شود و بهتر بتوان نسبت به کاربست انتقادی آنها در ایران سخن گفت.

## منابع

- اباذری، یوسف (۱۴۰۰). بنیادگرایی بازار. انتشارات دانشگاه تهران.
- اسمی‌خانی، فاطمه و حقیقی‌راد، فرزاد (۱۳۹۵). توسعه مدل پویا برای تحلیل فساد اداری در ایران. فصلنامه مجلس و راهبرد. ۲۳ (۸۸): ۱۰۷-۱۳۴.
- اوانز، پیتر (۱۳۸۰). توسعه یا چپاول. ترجمه زندباف و مخبر. انتشارات طرح نو.
- پناهی، محمدحسین و امینی، اشرف (۱۳۹۰). فصلنامه تحقیقات سیاسی و بین‌المللی دانشگاه آزاد شهرضا. شماره ۷: ۵۹-۹۴.
- جمالی اسگویی، جمال و بخشایشی، احمد و بنی‌هاشمی، قاسم (۱۳۹۹). اقتصاد سیاسی فساد در جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه مجلس و راهبرد. ۲۷ (۱۰۱): ۳۳-۵۸.
- دانایی‌فرد، حسن و مولوی، زینب و سهرابی، آرزو (۱۴۰۰). جنبه تاریک سرمایه اجتماعی: بررسی نقش سرمایه اجتماعی در تمایل به فساد اداری. مدیریت سرمایه اجتماعی. ۸ (۳): ۴۲۵-۴۴۹.
- ربیعی، علی (۱۳۸۳). زنده‌باد فساد. سازمان چاپ و انتشارات.
- رحمانی، تیمور و اصفهانی، پوریا (۱۳۹۵). اثر ترکیب فعالیت‌های اقتصادی بر فساد: مطالعه موردی ایران و کشورهای اوپک. فصلنامه مطالعات اقتصادی کاربردی ایران. ۵ (۱۹): ۱۸۷-۲۱۰.

رحمانی، حامد و همکاران (۱۳۹۳). سیستم پیش‌بینی‌کننده استنتاج فازی حکمرانی خوب در مبارزه با فساد اداری، نشریه خط‌مشی‌گذاری عمومی در مدیریت، ۵ (۱): ۱۲-۱.

رفیع‌پور، فرامرز (۱۳۸۶). سرطان اجتماعی فساد. شرکت سهامی انتشار.

روبینستاین، ویلیام دی. و فون مارافیک، پتریک (۱۳۹۷). ماکس وبر، بوروکراسی و فساد در «چشم‌اندازهای نظری فساد»، ترجمه هژبرالساداتی و همکاران. نشر آگاه.

روزخوش، مهدی (۱۳۹۴). تاریخ علیه جامعه. فصلنامه سیاست. ۲ (۶): ۳۵-۵۰.

زرنندی، سعید و همکاران (۱۳۹۶). عوامل موثر بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مجلس و راهبرد، ۲۴ (۹۱): ۱۶۵-۲۰۲.

سپهردوست، حمید و برجیسیان، عادل (۱۳۹۵). تأثیر متغیرهای زمینه‌ای دموکراسی بر کنترل فساد اقتصادی، با تأکید بر حقوق مالکیت. فصلنامه پژوهش‌های پولی-بانکی. ۹ (۲۹): ۴۵۷-۴۸۵.

سپهوند، رضا و همکاران (۱۳۹۷). اثر سرمایه ساختاری بر کاهش فساد اداری با نقش میانجی انگیزه‌های فردی ارتکاب فساد. مدیریت دولتی. ۱۰ (۴): ۵۸۳-۶۰۴.

سوداگر، محمدرضا (۱۳۶۹). رشد روابط سرمایه‌داری در ایران. انتشارات شعله اندیشه.

طبرسا، غلامعلی و قوچانی، فرخ و بادین‌دهش، مهران (۱۳۹۴). بررسی تأثیر حکمرانی خوب بر سرمایه اجتماعی. مدیریت سرمایه اجتماعی. ۲ (۲): ۱۷۷-۱۹۸.

طیبیان، محمد و غنی‌نژاد، موسی و عباسی، حسین (۱۳۸۰). آزادی‌خواهی نافرجام. نشر گام نو.

عباس‌زادگان، محمد (۱۳۸۳). فساد اداری. دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

عظیمی، حسین و عطاfer، علی و شائمی، علی (۱۳۸۹). بررسی عوامل مدیریتی و سازمانی مؤثر بر فساد اداری-مالی در سازمان‌های دولتی مراکز استان‌های اصفهان و زنجان. اندیشه مدیریت راهبرد. ۴ (۲): ۱۲۹-۱۴۷.

علوی، مینا و همکاران (۱۳۹۷). مطالعه ریشه‌های فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران، فصلنامه علوم مدیریت ایران، ۱۳ (۴۹): ۱-۳۶.

عمرانی، ابوالحسن (۱۳۹۲). نگاه پیشگراانه به پدیده رانت و رانت‌جویی. اولین کنفرانس بین‌المللی حماسه سیاسی و حماسه اقتصادی.

غنی‌نژاد، موسی و فرجادی، غلامعلی و طیبیان، محمد و نیلی، مسعود (۱۳۸۶). اقتصاد و عدالت اجتماعی. نشر نی.

فرج‌پور، مجید (۱۳۸۳). موانع توسعه: بررسی فقر، تبعیض و فساد. موسسه خدمات فرهنگی رسا.

فضلی‌نژاد، سیف‌الله و احمدیان، مرتضی (۱۳۸۹). اقتصاد رانتی در ایران و راه‌های برون‌رفت از آن.

ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی. شماره ۱۱ و ۱۲: ۱۲۹-۱۵۸.

کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۷۲). استبداد، دموکراسی و نهضت ملی. نشر مرکز.

کاظمی، حجت (۱۳۹۷). نوسازی نهادی در پادشاهی های سنتی و شکل گیری رژیم نئوپاتریمونیال: تجربه دولت پهلوی اول. فصلنامه سیاست. ۴۸ (۲): ۴۳۳-۴۵۲.

کاظمی، حجت و عطریان، مهدی (۱۳۹۸). نهادهای اقتصادی دربار و حامی پروری در رژیم پهلوی. پژوهشنامه علوم سیاسی. ۱۴ (۳): ۱۲۷-۱۵۸.

نجار، مریم و خورسند، حمید (۱۳۹۸). مطالعه و بررسی رابطه بین شاخص های توسعه انسانی و فساد اداری در کشورهای منتخب طی سال های ۲۰۱۰ الی ۲۰۱۲، فصلنامه مطالعات توسعه اجتماعی ایران، ۱۱ (۲): ۸۵-۹۸.

نیلی، مسعود و همکاران (۱۳۸۷). دولت و رشد اقتصادی در ایران. نشر نی.

ویر، ماکس (۱۳۸۷). دین قدرت جامعه. ترجمه احمد تدین. نشر هرمس.

همتی، محبوبه و کریمی، علی و علویان، مرتضی (۱۳۹۸). ریشه های شکل گیری دولت پریندال در ایران در دوره پهلوی دوم. فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی. ۴۸: ۲۷-۴۸.

همتی، محبوبه و علویان، مرتضی و کریمی، علی (۱۳۹۹). دولت پریندال: چارچوبی تئوریک برای فهم فساد سیاسی. پژوهش سیاست نظری. ۲۷: ۲۳-۵۸.

Ang, Y. Y. (2017). Beyond Weber: Conceptualizing an alternative ideal type of bureaucracy in developing contexts. *Regulation & Governance*, 11(3), 282-298.

Demarest, L. (2021). Men of the people? Democracy and prebendalism in Nigeria's Fourth Republic National Assembly. *Democratization*, 28(4), 684-702.

Joseph, R. A. (1983). Class, state, and prebendal politics in Nigeria. *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, 21(3), 21-38.

Joseph, A, R (1987) Democracy and Prebendal Politics in Nigeria, The Rise and Fall of The Second Republic, Cambridge University Press, New York.

Oni, E. (2017). Governance and prebendalism in Nigeria: The past, the present and the future. *International Journal of Social Science and Humanities Research*, 5(4), 424-436.

Weber, M. (1951) The Religion of China, Confucianism and Taoism, Macmillan Press, New York.

## **Understanding society and politics in Iran through the conflict between the concepts of bureaucracy and prebendalism**

Nooh Monavvary<sup>1</sup>

Sina Chegini<sup>2</sup>

### **Abstract:**

The concept of "prebendal state" has been adopted in recent years to understand the structure of the political economy of countries such as Iran, Nigeria, etc. In prebendal states, elites and officials consider themselves entitled to greater public resources, and the basis of governance is based on advocacy networks and the distribution of resources among powerful and close influential people. In other words, in prebendalism it is the personal interest of government agents that overrides public and legal goals. But using the concept of "prebendalism" without considering its correspondence with the concept of "bureaucracy" would be incomplete and inefficient, especially in the context of Weberian sociology. Bureaucracy in the Weberian sense, despite all the harm it does, is an area of meritocracy and thinking of the public interest over the personal. This article is a preliminary attempt to theoretically analyze society and politics in Iran from the perspective of the concepts of prebendalism and bureaucracy, which while reviewing historical bias in Iran, expresses the importance of the applicability of these concepts in Iran today. The purpose of this article is to insist that looking at the structure of Iran's political economy in the light of concepts such as prebendalism and bureaucracy can provide an opportunity to correct and supplement other approaches to political economy, approaches that only re-read some trends in political economy.

**Keywords:** Prebendal State, Patrimonialism, Corruption, Clientelism

---

<sup>1</sup> Assistant Professor, Department of Sociology, Faculty of Social Sciences, University of Tehran. monavvary@ut.ac.ir

<sup>2</sup> Phd Student of Anthropology, Faculty of Social Sciences, University of Tehran. Sina.chegini@ut.ac.ir