



فساد اداری،

تباه کننده نقش دولت

و هزینه‌ای بسیار گران بردوش جامعه

ترجمه: مرتضی کاظمی

V. Tanzi

آیا دولت می‌تواند با کاستن از نقش خود در امور اقتصادی فرصت افراد را در آلوده شدن به فساد کاهش دهد؟ امروزه فساد اداری به صورت و اشکال گوناگون ظاهر می‌شود. تعریف دقیق از مفهوم فساد اداری بسیار دشوار شده است، به نحوی که گاهی شناسایی آن را نیز دشوارتر و مشکلتر ساخته است. لیکن ما در اینجا به این دلیل فساد اداری را چنین تعریف می‌کنیم که فساد اداری عمل یا اقدامی است که با قصد و اراده، در جهت هدفی خلاف قانون و اصول مبتنی بر صحت و درستی یا اصطلاحاً معاملات

بی‌شک و شبهه^۱، انجام گرفته باشد. بنابر اصل یاد شده در بالا روابط شخصی و فامیلی هیچگاه نباید در تصمیمات اقتصادی اشخاص حقیقی یا حقوقی، چه در بخش خصوصی و چه در بخش دولتی و عمومی نقشی داشته باشد. وجود این اصل برای فعالیت و برای کارکرد درست و صحیح در بازار و اقتصاد بسیار حیاتی و ضروری است.

در زبان لاتین که ریشه اکثر زبانها در کشورهای پیشرفته صنعتی است، واژه معادل اصطلاح فساد^۲ به معنی شکستن یا شکسته شدن در زبان فارسی است، و

مفهوم آن این است که شیئی مادی یا غیر مادی شکسته شده باشد. در اینجا منظور شکسته شدن قانون، عرف، اخلاق، رفتار و یا در اغلب موارد تخطی از مقررات دولتی است. البته برای جلوگیری از شکسته شدن مقررات دولتی و تخطی نکردن از آنها، باید قوانین و مقررات از دقت و وضوح کافی و بیشتری برخوردار باشند. اما عامل دیگر در شکسته شدن قوانین، آن است که مأمور قانون‌شکن دولت شاید نفعی اقتصادی و مشخص برای خود یا برای خویشان و دوستان، همقطاران خود در حزب یا در طایفه‌ای خاص و یا هرگونه دسته‌بندی

دیگری انتظار داشته باشد. باید افزود نفع حاصل شده به صورت امتیازات پایاپای و ویژه انجام و تحقق فساد در نظر گرفته می‌شود. اما با همین تعریف بسیار ساده ممکن است احتمالاً پاره‌ای ابهامات آشکار شود.

نخست باید مدرکی دال بر شکسته شدن قانونی مشخص و معین وجود داشته باشد. این امر لزوم تدوین قوانین به بیانی بسیار ساده و دقیق و در خور فهم را می‌طلبد، که جای هیچ‌گونه شک و تردید در معنا و مفهوم خود به جا نگذارند، و هیچ‌گونه تبعیض و استثنایی که خاص مقامات دولتی است در خود نداشته باشند. حال اگر قوانین دقیق تدوین نشده باشند، و به برخی مقامات دولتی پاره‌ای امتیازات تبعیض آمیز هم داده باشند، در این صورت سرانجام کار به کجا خواهد کشید؟ برای مثال در بسیاری کشورها قوانین اعطای تشویق و تخفیف در مالیات، و یا برای اجازه ورود کالا به کشور با تسهیلات خاص در اختیار پاره‌ای مقامات دولتی قرار می‌گیرد. در این قبیل موارد تصمیمگیری درباره نوعی از سرمایه‌گذارها یا نوعی از واردات کالاها به کشور به مقامهای دولتی واگذار می‌شود که به میل خود تفسیر کننده برخی مفاهیم پیچیده و بفرنج این مقررات باشند. بنابراین به یک تعبیر آنان موقعیتی کاملاً انحصاری پیدا می‌کنند، چرا که قادرند مزایایی را بخشیده و یا اجازه‌هایی بدهند که این مزایا و اجازه‌ها از هیچ ارگان یا جای دیگری قابل تحصیل نیست.

اما آیا به منظور چاره‌جویی، فقط وضع قوانین سخت و انعطاف‌ناپذیر جوابگوست؟ طی سالیان متمادی، همواره میان اقتصاددانان در خصوص آنکه سیاست اقتصادی کشور باید طبق قوانین سخت و دقیق اجرا و نظارت شوند یا بنابر پاره‌ای

عوامل انعطاف‌پذیر سیاستگذاری شود، اختلاف نظر و مشاجره وجود داشته است. به ظاهر هر قدر عوامل انعطاف‌پذیر بیشتری دخالت داده شود، احتمال آنکه منابع اقتصادی عمومی و یا بیت‌المال در جهت منافع شخصی افراد به کار گرفته شوند - و نه در جهت منظور اصلی خود - بیشتر خواهد شد. از این رو به نظر می‌رسد ساده‌ترین راه جلوگیری از فساد اداری همان است که قوانینی سخت و انعطاف‌ناپذیر تدوین شود. اما شاید برخی اوقات لازم باشد قوانینی هم با واگذاری اختیارات و قدرت بیشتر به مقامات دولتی در امکان استفاده از منابع در دست آنها و به میل آنان منظور نظر شود. به تحقیق دیده شده است که غالباً تخطی از حدود، در قوانینی است که زمینه مساعدی برای فساد اداری در آنها موجود باشد. به علاوه، چنانچه همه قوانین بسیار سختگیرانه و انعطاف‌ناپذیر وضع شوند، در این صورت سبب ایجاد موانعی در برابر عملکرد موزون و هماهنگ دولت یا یک موسسه و سازمان می‌شود.

دوم آنکه، وقتی روابط و مناسبات اجتماعی به سوی نزدیکتر شدن و شخصی شدن بیشتر تمایل پیدا کند، بسیار دشوار است بتوان رابطه‌ای بین عملی فرضاً مبتنی بر فساد اداری از یکسو و یک فقره پرداخت / دریافت وجهی بابت آن عمل پیدا کرد (رجوع شود به ضمیمه). کارمندی که موقعیت اداری خویش را به نفع خود یا گروهی از آشنایان قرار دهد فرضاً در به

**به تحقیق دیده شده است
که غالباً تخطی از حدود،
در قوانینی است که زمینه
مساعدی برای فساد اداری
در آنها موجود باشد.**

دست آوردن جوازی مهم به آنها کمک کند، یا یک قرارداد دولتی و یا یک شغل و منصب دولتی را به کسی واگذار نماید، سپس با دریافت وجهی بلافاصله و آشکارا پاداش ببیند (که رشوه‌ای علنی است) و یا حتی ممکن است در زمان نسبتاً دورتری مبلغی به ازای آن بگیرد، مثلاً، به صورت هدیه سخاوتمندانه‌ای هنگام عروس یا داماد کردن فرزند خود، و یا فرزند او پس از خاتمه تحصیلات به شغل خوبی گمارده شود، همه اینها به طور نمونه در خور ذکر است. در اینجا هیچ اقدام جبرانی به طور مستقیم و آشکار بلافاصله در برابر نفع حاصل انجام نگرفته است. رشوه پرداختنی ممکن است از زمان حال به زمانی نامشخص در آینده به تعویق افتد (رشوه معوق!) و وقتی پرداخت شود که هیچ ارتباط مشهود و آشکاری با عمل سفارشی اولیه در آن دیده نشود. در برخی موارد طرفین درگیر فساد اداری ممکن است هیچ گفتگویی بلحاظ تعیین مبلغ و شرایط رشوه هم با یکدیگر نداشته باشند، اما بدیهی است اگر فرض شود عمل یا اقدام سفارشی که امروزه برای کسی انجام می‌شود روز بعد، تعهد جبران نفع متقابلی برای طرف دیگر، به همراه داشته باشد؛ به بیان دیگر، سهمی در پیشرفت مادی بخشنده "بیت‌المال" داشته باشد.

در برخی جوامع، بازاری سایه وار^۳ شبیه بازار سیاه از به اصطلاح پارتی‌بازی و توصیه و با توجه به عرضه و تقاضای آن شروع به توسعه و گسترش پیدا کرده است. در این بازار آشکارا پول و نقدینه‌های مختلف رد و بدل می‌شود. لیکن نه در تمام موارد بلکه گهگاه پول به طور عینی مورد استفاده نیست اما به جای آن از تمام انواع معادلهای پولی یا اصطلاحاً "مدیون توهستم"^۴ رواج یافته است. قیمت‌هایی

آشکار برای هر اقدام "خیرخواهانه" شخصی - که می‌تواند حتی به "خیرخواهی" های آتی نیز تسری یابد، هم اکنون مقوله‌هایی کاملاً جاافتاده شده‌اند. در بازار چنین جوامعی بسیار مشکل است بین خیرخواهیهای واقعی و آنچه به وضوح رشوه‌ای علنی است هیچ تفکیک و تمیزی قائل شد. و چون چنین است نمی‌توان کسی را هم به اتهام رشوه دادن یا گرفتن متهم، تعقیب یا پیگرد قضایی نمود.

در اینجا به سومین ابهام می‌رسیم. جوامعی با یک چنین روابط فامیلی خیلی نزدیک و شخصی و یا سایر انواع خویشاوندی که از قوت زیادی هم برخوردارند، بویژه در جاهایی که سنن و عرف اخلاقی - اجتماعی افراد را به قبول انتظارات خانواده و دوستان مجبور می‌کند، ناگزیر نمی‌توان باور کرد، کارکنان بخش دولتی و عمومی خیلی سهل و راحت در رابطه با خویشان و دوستان از حوزه حدود اختیارات و مسئولیتهای عمومی تفویضی به آنان تخطی نکرده و جانب امانت و صداقت را نگهدارند. در این قبیل جوامع به اعتقاد ماکس وبر (Max Weber)⁵ امکان تاسیس و برقراری سیستم بوروکراتیک واقعی و اصیل بسیار مشکل و شاید هم ناممکن باشد. به نظر وبر سیستم بوروکراتیک صحیح به شکلی است که بوروکراتها و یا کارکنان اداری در چارچوب ضوابط و اصولی در آن کار و فعالیت دارند که جایی برای هیچ‌گونه روابط شخصی و یا اصطلاحاً پارتی بازی در آن نیست. و به علاوه هیچ ابهامی هم بین آنچه در مالکیت شخصی یا در مالکیت جمعی و عمومی است، دیده نمی‌شود. اما زندگی واقعی با این دیدگاه کلی، تفاوت بسیار دارد.

در مقابله بین اصول عرفی به‌جا مانده از قرون و اعصار گذشته جوامع سنتی با

رشوه پرداختنی ممکن است از زمان حال به زمانی نامشخص در آینده به تعویق افتد (رشوه معوق!) و وقتی پرداخت شود که هیچ ارتباط مشهود و آشکاری با عمل سفارشی اولیه در آن دیده نشود.

اخلاقیات رفتار اجتماعی نوین که طبق قواعدی به جوامع مذکور وارد شده، غالباً ثابت شده‌است اولی از قوت و استحکام بیشتری نسبت به دومی برخوردار است. مثل قواعد و ضوابطی همچون بی‌طرفی در معاملات، یا دادوستد به شیوه‌ای بی‌شک و شبهه، که اخیراً در جوامع یاد شده وارد شده و متداول و مرسوم گشته است. نادیده گرفتن چنین واقعیاتی ناگزیر به ناکامی و شکست سیاستها منجر می‌گردد. همین امر علت عدم توفیق و شکست بسیاری از برنامه اصلاحات و رفهرمایی است که به توصیه کارشناسان و مستشاران خارجی در کشورهای در حال توسعه صورت گرفته است. در اینجا به وضوح لزوم وجود و برقراری روابطی مبتنی بر دادوستد و معاملات بی‌شک و شبهه در اقتصاد جوامع عقب مانده دیده می‌شود.

در این جوامع همچنین بنا بر همین عامل، بهای تمام شده خدمات نقش اصلاح گری دولت در بازار و اقتصاد جامعه همواره رو به فزونی رفته است. روابط و مناسبات اقتصادی در میان بخش خصوصی نیز به دنبال آن دچار همین عارضه شده و سبب ظهور مشکلات و معضلات عدیده‌ای در برقراری و تداوم فعالیتهای صحیح در

اقتصاد مبتنی بر بازار شده است. بحث صرف، پیرامون وجود روابط شخصی بین کارکنان بخش دولتی و عمومی با اشخاص دیگر که طرف دادوستد قرار می‌گیرند، در این جوامع نشان‌دهنده اقتصادی مبتنی بر فساد اداری است شاید در تئوری درست باشد، اما نکته‌ای در اینجا نادیده گرفته می‌شود و آن نکته این است که چنین روابطی به سهولت منعکس کننده هنجارهای اجتماعی - اخلاقی متفاوت و جداگانه‌ای نیز هست که باید در نظر گرفته شود.

پیامدهای اقتصادی

ابزاری که فساد اداری به واسطه آن ممکن می‌گردد بسیار است که نمونه‌های مهم آن عبارت است از:

الف) اجرا و تصدی مقررات دولت - از قبیل صدور مجوزها و گواهینامه‌ها، و تعیین سهمیه بندیهای منطقه‌ای و سایر انواع ضوابط که ممکن است ارزش اقتصادی چشمگیری داشته باشند.

ب) جرایم وضع شده در قبال متخلفان واقعی یا متهمان به ارتکاب تخلف از مقررات و قواعد موضوعه.

ج) نظارت و کنترل قراردادهای خرید دولتی.

د) نظارت و کنترل بر قراردادهای سرمایه‌گذاری که طی آن بتوان برخی از مناطق و نواحی، یا برخی از پیمانکاران را بر برخی دیگر ترجیح داد.

ه) تشویقها و تخفیفها یا معافتیهای مالیاتی و یا در اعتبارات یارانه‌دار (با سوبسید) و یا نرخهای ترجیحی ارز خارجی.

و) کنترل و نظارت بر استخدام و ترفیعات.

ز) کنترل و نظارت بر توزیع مزایای

تخصیصی و سایر مزایا بین افراد ذی نفع (مثل بازنشستگی، از کار افتادگی، بورسیه‌ها^۷، یارانه‌ها (سوبسیدها).

ح) کنترل و نظارت بر اهرمهای دسترسی به خدمات عمومی با نرخ زیر قیمت مثل آب، برق، تلفن، گاز و غیره.

ط) تصدی و اجرای تصمیمات مالیاتی (شامل حسابرسی و تعیین درآمد مشمول مالیات و نظایر آن).

از نمونه این قبیل موارد بازهم می‌توان زیاد اشاره کرد. بدیهی است هر قدر در کشوری از چنین مواردی بیشتر استفاده شود، ناگزیر زمینه برای احتمال وقوع سوءاستفاده و فساد اداری بیشتر است. کنترل و نظارت بر این قبیل اهرمها به کارکنان بخش دولتی و عمومی اختیار و قدرت سوءاستفاده بیشتری می‌بخشد که - با توجه به محیط و شرایط اجتماعی مناسب و سیستم تشویقی و معافیتهای مربوط به آن، و احیاناً شدت و ضعف کیفی نامشخص و کم اثر در برابر جرایم - همه می‌تواند به سوءاستفاده وسیع از منافع و منابع مالی به نفع خود، خویشاوندان، و دوستان بینجامد.

هرگاه کارکنان دولت به جای استفاده صحیح از ابزارها و اهرمهایی که به منظور تاثیر مثبت بر اقتصاد کشور و به قصد اصلاح و رفع نواقص و کاستیهای آن در اختیار آنان بوده است، بعکس مورد استفاده یا سوءاستفاده شخصی قرار دهند، ناگزیر به تنزل موقعیت و توانایی آن در اجرای سیاستهای اصلاحگری پرداخته‌اند. برای مثال اگر در جامعه‌ای اجرای سیاستهای دولت بنا بر موازین و معیارهای سنتی صورت گیرد دخالت در امور اقتصادی کشور را موجه دانسته و هنوز بدانند، در این صورت فساد اداری مختل کننده تمامی کوششهای دولت خواهد شد. موارد زیر

نمونه و به عنوان مشتبی است از خروار.

● از طریق معافیت غیر قانونی - مثلاً مالیات دهنده‌ای به دلیل برخورد تبعیض آمیزی که ممیز مالیاتی در مورد او به ناحق انجام داده و از تعهدات مالیاتی او کاسته است، در واقع از پرداخت مالیات فرار کرده است. در این صورت زیان وارد شده متوجه تمامی بازار و اقتصاد خواهد شد و اشخاص از کوشش در ارائه حداکثر ظرفیت و کارایی خویش در فعالیتهای آینده سرباز خواهند زد.

● با تطبیق اجباری و غیر واقعی قوانین و مقررات - این موضوع می‌تواند حائز اهمیت بسیار باشد بویژه در زمینه تخصیصها یا عدم تخصیص سهمیه‌های یارانه‌ای (سوبسیدها) و در اعتبارات و یا در واردات کالاها و یا سهمیه‌بندیهای منطقه‌ای و ناحیه‌ای و یا در سایر زمینه‌های صدور مجوزها و جوازهای لازم و ضروری دیگر. به عنوان مثال چنانچه ابزارهای در دست دولت در واقع برای کمک به "صنایعی نوپا" در نظر گرفته شده باشد، در این صورت ابزارها و اهرمهای یاد شده از مسیر خود منحرف شده سر از جاهای دیگری درمی‌آورد و نقش یا وظیفه دولت در این راستا به بیراهه کشیده می‌شود و آثار آن

در تاریخ به نمونه‌های بسیاری از مبارزه بر علیه فساد اداری (و حتی بر علیه فرار از مالیات) برخوردیم، اما تمام آنها ابتدا با جارو و جنجال فراوان شروع شده ولی در پایان با دستاوردهای چندان قابل ذکری روبه‌رو نبوده‌اند.

بازهم به زیان فعالیتهای و کوششهای بازار و اقتصاد کشور خواهد بود.

● از راه تعیین و تخصیص در پروژه‌های عمرانی بخش عمومی و عقد قراردادهای خرید که شرکتها در مناقصه‌های عمومی نه به دلیل توانایی‌شان در انجام پروژه به نازلترین بها برنده شده باشند، بلکه به دلیل داشتن زنجیره‌ای از روابط و با پرداخت رشوه‌هایی به تصمیمگیرندگان ذی‌ربط به هدف خویش نایل گردند.

● از راه استخدام غیر ضروری افرادی، و یا ارتقا و ترفیع شعلی کسانی که استخدام یا ترفیع می‌یابند، بدون آنکه استخدام و ترفیع آنها بر پایه موازین و ملاکهای سنجیده و منصفانه صورت گرفته باشد. انتخاب این قبیل افراد به طور قطع به سهم خود ضرر و زیان جبران ناپذیری بر اقتصاد کشور خواهد بود و باعث صدمه زدن نه فقط به دلیل ناتوانی در تصدی امور و مسئولیتهای محول به آنان است بلکه موجب سرخوردگی و یأس افراد با قابلیت بیشتر و مستعدتر که فاقد رشته‌ای از روابط شخصی بوده و نتوانند شغل مناسب استعدادها و لیاقت خویش پیدا کنند، نیز هست.

● گروهی افراد به جای اشتغال در جایی که مستعدترند، می‌کوشند به مشاغلی رو بیاورند که از مقام و منصب آن شغل بتوانند به نفع خود یا کسانی که می‌خواهند سوءاستفاده کنند. این روش در کشورهای خارج اصطلاحاً به "اجاره بگیریها"^۸ معروف است. در اینجا کارکنان از شغل خود نه به صورت یک مسئولیت اجتماعی بلکه به صورت یک دارایی قابل واگذاری استیجاری نگاه می‌کنند. در بستر فساد اداری چنین خصلتی رونق بیشتری پیدا کرده و همه گیر می‌شود.

فساد اداری همچنین مخل نقش دولت در توزیع مجدد درآمد و فعالیتهای در سطح

اجتماع است. گروهی افراد بی‌لیاقت به کمک ارتباطات ویژه غیر اخلاقی که برقرار می‌کنند به طرق و اشکال بیشمار دسترسی خود را به بهترین مشاغل و پرسودترین قراردادهای و اعتبارات یارانه‌ای دولت و نیز به نرخهای ترجیحی ارز خارجی و نظایر تضمین می‌کنند. در این حالت فعالیتهای دولتی کمتر به سمت هدفهای تعیین شده و در جهت توزیع مجدد و صحیح درآمدها و عادلانه‌تر ساختن نظام اقتصادی در کشور حرکت خواهد کرد.

و سرانجام، فساد اداری با تمام چهره‌ها و نمودهای خود دارای تأثیری بسیار منفی بر نقش یا وظیفه دولت برای ایجاد و حفظ ثبات اقتصادی جامعه، بویژه هنگامی که کاهش کسری بودجه مالی را که غالباً پیش می‌آید، خواهد بود. این پدیده به سهم خود به این دلیل است که اصولاً فساد اداری افزایش دهنده هزینه‌های دولت و در مقابل آن کاهش دهنده درآمدهای آن نیز هست. برای مثال تخصیص اعتبار و بودجه‌ای به نام بازنشستگی و از کارافتادگی کسانی که در واقع از کار افتاده نیستند، یا واگذاری پیمانهای دولتی به پیمانکارانی که رشوه می‌دهند تا پذیرفته شده و برنده مناقصه‌ها شوند و سپس از همین راه هزینه‌های پروژه‌ها را در آینده افزایش دهند، و یا سایر عملیات دزدی و ارتشا از خزانه دولت که پرداخت بابت مخارج طرحهای دولتی را چند برابر می‌کند، به افزایش چشمگیر در ظرفیت و حجم کل هزینه‌های خدمات دولتی منجر می‌شود. به همین دلایل یاد شده، درآمد دولت با تغییر جهت وصولیهای احتمالی بابت مالیاتها، کاهش پیدا می‌کند و یا اینکه به تمامی وصول نمی‌شود. در برخی کشورهای در حال توسعه سنگینی بار مالیاتها که بر دوش اقتصاد جامعه است به نحو چشمگیری از

آنچه رسماً به نام درآمد مالیاتی به خزانه دولت واریز می‌شود بیشتر است، یعنی بخشی از وصولیهای مالیاتی سر از جیب دیگران در می‌آورد.

به طور کلی باید گفت فساد اداری دارای اثری بسیار مخرب است. و این باور یا اعتقاد که همه به آن آلوده‌اند خودبه‌خود کار را به جایی می‌رساند که واقعاً عموم مردم، اگر نه تمام آنها، به آن آلوده خواهند شد؛ و این مصیبت بار است.

چه باید کرد؟

عوامل زیادی در میدان فساد اداری در یک کشور نقش ایفا می‌کنند که عبارتند از: الف) نقش دولت و حدود ابزارها و اهرمهایی که ایفای این نقش در آنها موثر است.

ب) ویژگیهای اجتماعی کشور (مثلاً میزان غلبه یا عدم غلبه روابط مبتنی بر معاملات بی‌شک و شبهه در مناسبات اجتماعی - اقتصادی چقدر است).

ج) ماهیت ساختار سیاسی در کشور چگونه است.

د) نظام کیفری کشور در مقابله با تخلفات و فساد اداری پنهان و مستور چگونه است.

در جوامعی که روابط مبتنی بر معاملات صحیح و بی‌شک و شبهه ظاهراً ناممکن است (به دلیل روابط بسیار نزدیک و دائم میان گروههای شهروندان با همبستگی زیاد که می‌کوشند همه روابط را بر پایه‌ای شخصی و غیر رسمی قرار دهند)، هر قدر نقش دولت در اقتصاد بیشتر شود، احتمال آنکه کارکنان دولت از طریق امکاناتی که در اختیارشان است به نفع خود یا گروههای مورد علاقه‌شان سوءاستفاده کنند بیشتر خواهد شد. و وقتی که چنین شد، ناگزیر هزینه‌های دولت افزایش پیدا می‌کند. و این

در حالی است که توانایی در رفع و اصلاح کمبود و کسریهای اقتصاد و بازار نیز کمتر می‌شود. به دیگر سخن، کنترل موثری که دولت باید بر اقتصاد کشور داشته باشد تحلیل رفته و از بین می‌رود. در این صورت بهترین کار در کاهش فساد اداری، کاهش فرصتهای درگیری دولت در امور جامعه از طریق کاستن نقش آن در اقتصاد کشور است. ملاً عرضه و تقاضا برای کارهای منجر به فساد اداری هر دو به یک اندازه سبب کاهش شدیدی در ارزش و اعتبار نقش دولت، در کلیه جوانب و وجوه آن، می‌شود. از جمله در تحقق مخارج، وصول مالیاتها و فعالیتهای دیگر و بویژه در زمینه انشا و تدوین قوانین و ضوابط اقتصادی در سطح کشور و تقویت آنها.

وقتی از کاهش فساد اداری در جامعه معاصر که بر پایه معیارهای اجتماعی ماکس وبر بنیان نهاده شده سخن رود باید گفت می‌توان با افزودن بر شدت مجازات کسانی که به فساد آلوده می‌شوند و یا با افزودن بر روشنی و وضوح انشا و تدوین قوانین و مقررات و همچنین با کنترل و تقویت نظارت بر کارکنان دولت، فساد را کاهش داد. اما در جوامعی که بیشتر سنتی هستند، چنین رویکردی اگر چه ارزش خود را داراست لیکن بنظر نمی‌رسد به تنهایی آثار بسیار ارزشمندی به بار آورد، بویژه اگر نتایجی دائمی و بلندمدت موردنظر بوده باشد. در تاریخ به نمونه‌های بسیاری از مبارزه بر علیه فساد اداری (و حتی بر علیه فرار از مالیات) برخوردیم، اما تمام آنها ابتدا با جارو و جنجال فراوان شروع شده ولی در پایان با دستاوردهای چندان قابل ذکری روبه‌رو نبوده‌اند. به همین دلیل، صرفاً به کمک قوانین سختگیرانه و انعطافناپذیر نمی‌توان به مبارزه با فساد حرکتی را برانگیخت. یا حتی با کاهش دادن حقوق و

مزایای کارکنان دولت و بی‌توجهی به نیازهای اساسی آنان، با این باور که احتمالاً بعضی از آنان به برخی دریافتیهای ناروای زیرمیزی دست یافته‌اند، به این کار توفیق یافت. بلکه بعکس سطح نازل حقوق و دستمزد، به خودی خود قطعاً دعوتی است برای فساد اداری، تا جایی که به کرات جامعه را حتی به چشمپوشی از مبارزه بر علیه فساد اداری نیز واداشته است. به همین دلیل به یقین می‌توان گفت کاهش در سطح حقوق و دستمزد کارکنان بخش دولتی و عمومی در صورت اجرا هیچ‌گاه با نتایجی سودمند و مثمر همراه نخواهد بود.

نظر به اینکه روابط اجتماعی مبتنی بر مناسبات شخصی و بسیار نزدیک به خودی خود سبب تقویت زمینه لازم برای فساد اداری است، سیاستی که در برخی حالتها ممکن است موثر واقع شود، (مثلاً در مورد مالیاتها) و فساد را کاهش دهد، این است که به طور ادواری و الزامی کارکنان ذی‌ربط به لحاظ جغرافیایی جابجا شوند. یعنی از محل یا حوزه‌ای که در آنجا نزدیکترین روابط و مناسبات دوستی و خانوادگی را برقرار ساخته‌اند آنان را دور ساخت و منتقل نمود. تا زمانی که دوباره چنین روابطی برقرار شود زمان به درازا کشیده و در همین مدت از پدید آمدن زمینه برای فساد اداری جلوگیری شده است. و یا اینکه مسئولیت کارمندان تعویض شود و افراد جدید به لحاظ اداری ابتدا ذهنی خالیتر نسبت به فساد اداری دارند و کارمندان قبلی در مسئولیتهای جدیدتری گمارده شوند. به این ترتیب از برقراری روابط نزدیک و شخصی بین کارکنان دولت و وابستگان آنها نیز جلوگیری شده است. به تجربه ثابت شده است که نقل و انتقال ادواری کارکنان دولت در کشورهای پهناور در کاهش میزان فساد اداری موثر بوده است. البته تمام اینها باید

در کنار مبارزه فرهنگی در سطح آموزش و پرورش و در سنین نوجوانی و جوانی انجام گیرد که به تربیت نسلی منضبط از نظر اخلاقی برای کار با دیدگاه روابط بی‌شک و شبیه کمک کند.

نتیجه‌گیری

اقتصاددانان درباره کارکرد و فعالیت اقتصاد بازار و نقش بخش عمومی در آن نظرات بسیار جالب و صریحی ارائه کرده‌اند. معمولاً نقش مهم و عمده‌ای که از قدیم برای دولت قائل شده‌اند، همانا وظیفه اصلاحگری و حل و فصل نارساییهای اقتصاد بازار است. اما در سالهای اخیر، اقتصاددانان بخش عمومی و کلان به این نتیجه رسیده‌اند که در نارساییهای سیاست اقتصاد بازار ساختار سیاسی کشور نقش دارد، و اولی است که به دنبال دومی به توفیق یا به شکست می‌انجامد.

نارسایی در ساختار سیاسی کشور هنگامی است که کوششهای دولت در

به تجربه ثابت شده است که نقل و انتقال ادواری کارکنان دولت در کشورهای پهناور در کاهش میزان فساد اداری موثر بوده است.

جامعه و نیز عملکرد کارکنان آن در اصلاح کاستیها و نارساییهای بازار تحت تاثیر عوامل یا هدفهایی مغایر با هدف تقویت مصالح عمومی قرار گیرد. و این مشکل عموم جوامع عقب مانده و در ستیز با علل و اسباب ذاتی و درونی خویش است.

به طور اجمال، هر قدر سیستم بوروکراتیک عملاً از اصول مورد نظر ماکس

و بر فاصله بگیرد ناگزیر در چنبره فساد اداری بیشتر و بیشتر غوطه‌ور می‌شود. بنابراین با کنترل کمتر دولت بر اهرمهای اجرایی سیاست خود، از نقش آن در اصلاح و رفع نارساییهای اقتصاد بازار کاسته می‌گردد، جتی تا جایی که نقش اصلاحگرانه دولت هم مشروعیت و قانونمندی خود را از دست بدهد. اینجاست که باید گفت که با کاسته شدن نقش مذکور باید اصولاً ابعاد و دامنه فساد اداری نیز کاهش یابد که منظور و مقصود اصلی است.

ضمیمه

"شاهدی بر مدعا"

فساد اداری آشکار در برابر دیدگان همه بینندگان

مجله اکونومیست (Economist) در بیستم ژانویه ۱۹۹۲ مقاله‌ای از انسانشناس و جامعه‌شناس هندی موسوم به پراکاش‌ردی (Prakash Reddy) منتشر ساخت. نامبرده بر خلاف معمول پژوهشگران غربی برای تحقیق موضوع از کشورهای در حال توسعه، موضوع بورسیه پروژه پژوهشی خود را در روستایی از کشور دانمارک انتخاب کرد. وی چندین ماه را در این روستا گذراند و مشاهدات خود را درباره روابط میان شهروندان ساکن در این روستا به ثبت رساند. پروفیسور پراکاش با شگفتی دریافت، روستاییان مذکور هیچ از حال یکدیگر خبر نداشتند. آنان بندرت از هم دیدن می‌کردند و تماسهای اجتماعی بسیار کمی برقرار می‌ساختند. روستاییان دانمارکی همچنین اطلاعات بسیار کمتری از زندگی و فعالیت یکدیگر و حتی همسایگان داشتند و به موضوع چندان علاقه‌ای نشان نمی‌دادند. بنا به پژوهشهای پروفیسور ردی حتی روابط میان والدین و فرزندان در این روستا فاقد صمیمیت و

نزدیکی زیاد بود. وقتی که فرزندان به سن بلوغ می‌رسند از خانه پدری درآمد و پس از آن نیز فقط گهگاه و بندرت به دیدار والدین می‌رفتند.

پروفسور ردی چنین رفتاری را با رفتار اغلب روستاییان مشابه در کشور هند مقایسه کرد. روستائیان در هند بر خلاف دانمارک، به طور روزانه و روزمره با همدیگر رفت و آمد می‌کنند و هر کس به دانستن و اطلاع بر جزئیات کار و کوشش دیگری علاقه‌مند است. تماسهای خانوادگی با تناوب بسیار زیاد انجام می‌گیرد و اعضای خانواده یا فامیل بزرگ در بسیار جهات به یکدیگر کمک می‌کنند و روابط با همسایگان نیز بسیار نزدیک و صمیمانه است.

این ماجرا به نوعی جنبه‌های مختلف مفهوم معاملات بی‌شک و شبهه را مطرح می‌کند، که به سهم خود در فساد اداری دارای نقش است. در محیطهایی چون روستای دانمارکی به نظر می‌رسد روابط و معاملات بی‌شک و شبهه در داد و ستدهای اقتصادی - اجتماعی بیشتر غلبه داشته باشد تا در محیطی چون روستای هندی. در محیط اخیر به نظر می‌رسد که چنین مناسباتی بسیار عجیب و حتی بیگانه و شاید هم غیر اخلاقی شناخته شود. به لحاظ اقتصادی از دید روستایی هندی هم‌تراز دانستن رفتار با خویشان و دوستان و با غریبه‌ها شگفت‌آور و ناپسند جلوه‌گر می‌شود. چرا که خویشاوند و دوست در این جامعه انتظار رفتاری تبعیض‌آمیز به نفع خود دارد، حال می‌خواهد این رفتار در بخش خصوصی باشد یا در بخش دولتی، تفاوتی ندارد.

حال اگر خواسته باشیم دستگامی دولتی در هر یک از این دو جامعه تشکیل و تاسیس شود که در هر دو از سیستم بوروکراتیک بخواهیم به کمک ابزارهایی که

به طور اجمال، هر قدر سیستم بوروکراتیک عملاً از اصول مورد نظر ماکس وبر فاصله بگیرد ناگزیر در چنبره فساد اداری بیشتر و بیشتر غوطه‌ور می‌شود.

در اختیار دارد و شرح آن رفت، وظایف و نقشهایی را ایفا و بر عهده بگیرد، برای بوروکراسی دانمارکی بنا بر اصول وبر اجرای وظایف بسیار راحتتر و سهلتر است تا برای بوروکراسی هندی. و برعکس در روستاهای هندی بوروکراسی اگر چنان بی‌طرفانه باشد که هیچ جایی برای به اصطلاح پارتنری بازی و آشنا بازی و نظایر آن نباشد به یقین با هنجارهای سنتی - عرفی پذیرفته شده آن مرز و بوم در ارجحیت و اولویت دادن اعضای خانواده و دوستان، در تضاد و رویارویی قرار خواهد گرفت. در چنین جامعه‌ای از کارمند دولت همچون بقیه مردم انتظار این که در درجه نخست به خویشان و دوستان خود با توجهی خاص به نفع آنها رفتار شود، صحیح و درست است، حتی اگر چنین توجه ویژه‌ای، قانون‌شکنی و تخطی از مقررات و انحراف از اصول و قوانین اساسی به همراه داشته باشد. این شخص اگر از ارائه کمک و یاری به خویشان و نزدیکان سرباز زند، به عنوان کسی که سنت و عرف عمومی جامعه خود را نادیده گرفته طرد و محکوم خواهد شد. روستاییان هندی و دانمارکی دو قطب متضاد و دو حالت حداقل و حداکثر از چگونگی رفتار دو جامعه را نشان می‌دهند. حال اگر تعریف پروفسور ردی از این دو جامعه را کنار نهمیم، به هر حال گویای دو

حالت متضاد و متناقض هستند. جوامع جهانی غالباً بین این دو قطب حداقل و حداکثر قرار می‌گیرند. کشورهای اروپایی و پیشرفته با تاثیر از فرهنگ خود به الگوی جامعه روستایی در دانمارک با برخوردی دور یا نزدیک به مفهوم معاملات بی‌شک و شبهه قرار می‌گیرند. همچنین کشورهای شرقی و در حال توسعه متأثر از فرهنگ مرز و بوم خود با درجه‌ای از شدت یا ضعف و دوری یا نزدیکی به الگوی جامعه روستایی هند به مفهوم معاملات بی‌شک و شبهه، قرار دارند.

مقوله تفکیک بین مالکیت شخصی و خصوصی از عمومی و عام‌المنفعه و تاثیر آن بر معاملات بی‌شک و شبهه، و این هر سه با شدت و ضعفی که بر جریان فساد اداری در جامعه‌ای تاثیر می‌گذارند گویای علل اصلی مقاله موضوع بحث هستند. متاسفانه ویژگیهایی که مردم کشوری را در مناسبات آنان با موضوع معاملات بی‌شک و شبهه بی‌طرف و بی‌تفاوت و یا برعکس در درجات متفاوتی از شدت و قوت احساس شخصی قرار می‌دهد عامل اصلی و اساسی در شکل‌گیری جوامع و بازارهای اقتصادی و دولتهای مدرن امروزی نیز هست.

1- Arm's-length relationships

2- Rumpere

3- Shadow market

4- I Owe you (IOU)

۵- Max Weber جامعه‌شناس و انسان‌شناس اندیشمند آلمانی (متولد ۱۸۶۴ و متوفی ۱۹۲۰ میلادی)

6- Disability

7- Scholarships

8- Rent seeking

منبع:

Finance & Development Dec.1995