

# اقتصاد سیاسی فساد

دکتر حسین راغفر\*

تاریخ دریافت ۸۷/۶/۱۷ | تاریخ پذیرش ۸۷/۸/۶

فساد در اشکال مختلف آن دارای تأثیراتی مخرب بر نظام تصمیم‌گیری‌های اساسی سپس چگونگی تخصیص منابع اساسی و از این طریق بر توسعه اقتصادی ملت‌ها و رفاه نسل‌های آتی آنهاست. اقتصاد انگلی و شکل‌های گوناگون آن از جمله ویژگی‌های اقتصادهای متکی به عواید منابع طبیعی - همچون درآمدهای نفت و گاز - است. اقتصاد انگلی در ایران با تخریب پایه‌های تولید، سبب توسعه دلالی و واسطه‌گری شده و تسهیل‌گر توسعه اقتصاد کشورهای دیگر در بازارهای ایران بوده است. بروز اشکال مختلف تله‌های فقر از جمله آثار اقتصاد انگلی به‌شمار می‌آید. فساد از دیگر دلایل رشد مخارج عمومی نیز هست. نظریه‌های بازار سیاسی و شیوه‌های نفوذ سیاست‌مداران بر تخصیص غلط منابع، این بار نه به نام فساد بلکه در اشکال مختلف کارچاق‌کنی و کسب عایدی از منابع و منافع عمومی، از جمله دلایل اصلی افزایش مخارج عمومی را فراهم می‌آورند. الگوی ایرانی در مدیریت منابع نفتی را می‌توان بر شکل‌گیری نهادهای ضد توسعه‌ای و ضد تولید و در جهت توسعه واردات و همچنین دلالی و واسطه‌گری ارزیابی کرد که تبعات چنین ساختاری در طرف عرضه به صورت سرکوب ساختارهای تولیدی، و در طرف تقاضا به صورت تحریک تقاضا، پدیده تورم ساختاری را در اقتصاد ایران دائمی کرده است. تبعات این تورم ساختاری تقویت‌کننده فعالیت‌هایی است که اشکال دیگر فساد را سبب می‌شوند. شاید نخستین پیامد این تورم ساختاری در ایران دائمی کردن فقر و نابرابری مزمن و شکل‌دهی به اشکال متنوعی از تله‌های فقر و نابرابری است که برندگان آن اغنیا هستند و بازندگان فقر. در این میان طبقه متوسط فارغ از مسئولیت‌های اخلاقی و اجتماعی و تاریخی خود، می‌کوشد با نزدیک شدن به کانون‌های قدرت، سهم خود را از درآمدهای نفتی حداکثر کند. سرریزهای

\* عضو هیئت علمی دانشگاه الزهرا؛

E-mail: raghfhar@alzahra.ac.ir

اجتماعی فعالیت‌های انگلی رو به گسترش در حوزه اقتصاد، آثار و پیامدهای سهمگینی برای نسل حاضر و نسل‌های آتی دربردارد.

اقتصاد نفتی، ظرفیت‌های عمده‌ای را نیز برای فساد فراهم می‌سازد که از جمله آنها قراردادهای نفتی است. انتظاراتی که از خصوصی‌سازی - شعار امروز اقتصاد ایران - به‌عنوان یکی از سازوکارهای حل مشکلات اقتصادی می‌رود، به دلایل گوناگون - همچون کارگزاری، و فقدان نهادهای ضروری برای حفظ منافع عمومی و تعادل و توازن اجتماعی - به ثمر نخواهد نشست و چه‌بسا آثار و تبعاتی جبران‌ناشدنی برای جامعه در پی داشته باشد.

**کلیدواژه‌ها: فساد؛ بخش عمومی؛ فقر؛ نفت؛ خصوصی‌سازی**



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## مقدمه

واژه فساد بسته به زمینه‌های متفاوت، در بردارنده معانی و مفاهیم گوناگونی است. در حوزه عمومی و دولت، فساد به تلاش‌هایی برای حفظ ثروت یا قدرت از طریق وسایل و ابزارهای قانونی، به دست آوردن منافع خصوصی به هزینه جامعه و نظایر اینها اطلاق می‌شود.

شواهد متقنی حکایت از اثر مخرب فساد بر جنبه‌های متعدد توسعه اقتصادی دارند. تحقیقات نشان می‌دهند که سطوح بالای فساد، نرخ‌های رشد تولید ناخالص ملی را بسیار کاهش می‌دهد. مائورو (Mauro, 1997, p. 91) نشان می‌دهد که ۲/۴ واحد کاهش در شاخص فساد (که از ۱ تا ۱۰ درجه بندی شده است) با چهار درصد افزایش امتیاز در نرخ رشد سرانه مرتبط است. این به معنای آزاد شدن منابع عظیمی است که می‌تواند در محیطی سالم‌تر در خدمت رشد و توسعه کشور قرار گیرند. کاهش سرمایه‌گذاری، بخشی از اثر فساد بر رشد را توجیه می‌کند. تأثیر منفی بر روی سرمایه‌گذاری می‌تواند ناشی از خطر اضافی‌ای باشد که فساد وارد محاسبات سرمایه‌گذاران می‌کند.

در پاره‌ای از تحقیقات دیگر، فساد با نابرابری درآمدی مرتبط دانسته شده است. مطالعات بین‌کشوری رابطه قدرتمندی بین فساد و نابرابری درآمدی و فقر را نشان می‌دهند. هرچه نمره یک کشور در شاخص فساد پایین‌تر باشد، به احتمال فزون‌تر نابرابری درآمدی نیز در آن کشور بیشتر است. ۰/۷۸ افزایش در نرخ رشد فساد حکایت از کاهش ۷/۸ درصدی نرخ رشد درآمد سالیانه اقشار فقیر دارد (Gupta, Davoodi and Alonso-terme, 1998, p. 91).

اقتصاد ایران گرفتار فساد است و یکی از تجلیات و نمودهای آن، رفتارهای انگلی است. اگرچه دفع این معضل کاری است بسیار خطیر، اما اقتصاد ایران را می‌توان - و باید - از تار و پودهایی که آن را به مرز ناتوانی پیش می‌برند نجات داد. این مقاله می‌کوشد تا با طرح برخی از زمینه‌های اقتصادی فساد در بستر اقتصاد سیاسی، مواردی از زمینه‌های فساد را که ظرفیت‌های عمده‌ای در اقتصاد و جامعه ایران دارند متذکر شود، تا ضمن معرفی برخی از این موارد، سیاست‌گذارانی را که خود مشمول منافع روابط فاسد نیستند و عزم

راستین برای مقابله با فساد دارند در انجام رسالتشان یاری رسانند. در خاتمه به ذکر جهت گیری های کلی برای مقابله با فساد اکتفا می شود و ارائه راه حل های مشخص به فرصت دیگری واگذار می گردد.

### ۱ انگلها و اقتصاد انگلی

فعالیت های نامولدی که از فعالیت های مولد تغذیه می کنند، در کشورهای در حال توسعه رواج دارند. این فعالیت های انگلی در اشکال مختلفی بروز می کنند. برخی از این فعالیت ها را رؤسای تبهکار خشن و رهبران بی رحم مافیایی هدایت می کنند، و برخی دیگر به دست واسطه ها و دلال های سازمان یافته و یا افراد محرم راز هوشمند و سیاسی راهبری می شوند.

فعالیت های انگلی می توانند کار کردی همچون راهزنی داشته باشند. دسته های جوانان یا گروه های یاغی ممکن است فعالیت های شان را به کارهای موسوم به تبهکاری بدل سازند و از فعالیت های بخش خصوصی اخاذی و زورگیری کنند. اغلب هدف ها فعالیت های غیررسمی با مقیاس کوچک همچون فروشنده های خیابانی و نظایر آنان هستند، اما به هر حال بنگاه های بزرگ و مدرن نیز می توانند هدف قرار گیرند. نمونه ای از این دست را می توان فعالیت های پرسود گروگان گیری و اخاذی در کلمبیا ذکر کرد، که در آنجا چریک ها بیش از یکصد میلیون دلار در سال فقط به تنهایی از صنعت نفت به دست می آورند (Hunter, 1996, p. 569).

سایر فعالیت های انگلی مانند مافیا عمل می کنند، به گونه ای که گروه هایی را که اخاذی می کنند مورد حمایت نیز قرار می دهند؛ یا اینکه قراردادها را به اجرا درمی آورند، و بین مشاجرات و اختلاف ها بر سر پول، دست به واسطه گیری می زنند. در این فعالیت ها برای جمع کردن بدهی ها و اجرای قراردادهای اقتصادی و تجاری، زور به کار برده می شود. «حل مشکلات» که معمولاً به قلمرو دلالت مربوط می شود، به وسیله مدیران خشن و باندهای شان به اجرا درمی آید، و در این موارد طعمه ها باید مبالغی باج پردازند تا متحمل زیان نشوند. این

اشکال جنایات سازمان یافته در کشورهای ثروتمند نیز وجود دارند که سیسلی‌ها و مافیای آمریکا نمونه‌های معروف آنها هستند. به نظر می‌رسد که در کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای به اصطلاح در حال گذار اروپای شرقی و اتحاد جماهیر شوروی سابق، جنایات سازمان یافته متداول‌تر، پرقاب‌تر، و در عین حال غم‌انگیزتر و ظالمانه‌تر باشند.

در اقتصادهای در حال گذار، خلأ نهادی ایجاد شده با فروپاشی کمونیسم، عرصه را برای اخاذی به وسیله انگل‌های مافیای گونه باز کرد. فعالیت‌های آنها متعلق به اقتصاد سایه در حال رشد است. یک نمونه وادار کردن به اجرای قراردادهای اقتصادی و تجاری، از طریق تهدید به اعمال خشونت از سوی باندهای جنایتکار است، که در دنیای تجاری روسیه در دهه ۱۹۹۰ متداول شد و شکلی روزمره به خود گرفت. به عنوان مثال، وولکوف (Volkov, 1999, pp. 741-754) گزارش می‌کند که شرکت‌های روسی قبل از اینکه قراردادی منعقد کنند، اطلاعاتی درباره شرکای اعمال‌کننده زور به دست می‌آورند (با چه کسی کار می‌کنی؟). چنین باندهای جنایتکاری می‌توانند نفوذ گسترده‌ای بر فعالیت‌های تجاری و سودهای آنها اعمال کنند. بر طبق آمار منتشر شده وزارت کشور روسیه، گروه‌های تبهکار در سال ۱۹۹۴ حدود ۴۰,۰۰۰ فعالیت اقتصادی را کنترل می‌کردند (Ibid.). انگل‌ها همچنین می‌توانند آنهایی باشند که هیئت‌های بازاریابی را با قدرت فوق‌العاده انحصار خرید سازمان‌دهی می‌کنند، یا به ارائه اعتبار با نرخ‌های استثماری می‌پردازند. اینها می‌توانند سیاست‌مداران و دیوان‌سالاران فاسدی باشند که رشوه می‌گیرند و از موقعیت‌های شغلی برای منافع شخصی خود استفاده می‌کنند. خودی‌های سیاسی نیز فعالیت‌های انگلی‌شان را برپا می‌کنند، و بخش خصوصی باید از آنها مشورت بگیرد و این خدمات را جبران کند تا قراردادهای خاصی منعقد شوند. برخی از اوقات این فعالیت‌ها را بازی دوطرفه<sup>۱</sup> می‌نامند. به عنوان مثال، در کنیا رئیس‌جمهور مویی امکان گسترده‌ای برای بازی دوطرفه به سیاست‌مداران و دیوان‌سالاران، در مقابل وفاداری به دولت داده بود (Bigsten and Moene, 1996, pp. 177-198).

کلیه فعالیت‌های ذکر شده، دست کم سه مشخصه مشترک دارند. اختصاص‌های رانت انگلی به سمت فعالیت‌های اقتصادی و تجاری بخش خصوصی جهت‌گیری می‌شوند. این فعالیت‌ها در غیاب دولتی که به‌طور مؤثری از حقوق مالکیت حمایت کند و قراردادها را به اجرا وادارد شکوفا می‌شوند. دوم اینکه تخصیص رانت انگلی متفاوت از رانت‌خواهی متعارف است. رانت‌خواهی متعارف دربرگیرنده فعالیت‌هایی است که به سمت دولتی فعال جهت‌گیری می‌شوند که مقرراتی را وضع کرده است که بخش خصوصی یا می‌خواهد از آن اجتناب ورزد و یا از آن منتفع شود. در حالی که رانت‌خواهی متعارف از طریق فعالیت‌های پرنفوذ و پراتلاف در تصمیمات سیاسی اختلال می‌کند، رانت انگلی به خشونت مشروعیت می‌بخشد. سوم اینکه به‌نظر می‌رسد کلیه فعالان اقتصادی در انواع فعالیت‌های انگلی انگیزه مشترک کسب سود را دارند.

در اینجا می‌توان برخی از علت‌ها و پیامدهای تخصیص رانت انگلی را برشمرد. به‌نظر می‌رسد که فقر، هم علت است و هم معلول. وجود تعداد زیادی از فعالیت‌های انگلی می‌تواند جامعه را در ترکیبی از باورها و رویه‌های خودتحمیلی به دیگران قفل کند که نتیجه آن فقر پایدار است. فعالیت اقتصادی از هر دو دسته فعالیت‌های مولد و انگلی تا حدودی از مجموعه‌ای محدود از فعالان اقتصادی استخراج شده‌اند. وقتی چنین وضعی پیش بیاید، افزایش فرصت‌های سود انگلی می‌تواند سبب رکود اقتصادی و عقب‌ماندگی شود، که این به‌نوبه خود سودده بودن فعالیت‌های انگلی را در مقابل فعالیت‌های مولد تشویق می‌کند. بنابراین، اختصاص رانت انگلی می‌تواند موجب ترغیب رکود شود، در عین حال که می‌تواند فعالیت‌ها و رویه‌های انگلی را ترغیب کند. اتصال این دو به یکدیگر سبب می‌شود که اقتصادهای در حال توسعه وارد تله‌های فقر شوند. برای مطالعه تأثیر فرصت‌های سود انگلی بر اقتصاد، می‌توان تخصیص رانت انگلی در درون الگوی توسعه‌ای را در نظر گرفت که در آن میزان توسعه‌یافتگی وابسته به اندازه بازار در اقتصاد است و اندازه بازار نیز خود وابسته به میزان توسعه‌یافتگی است. الگوهایی که این نوع از

صرفه‌جویی‌های مشترک و به هم مرتبط را تبیین می‌کنند، پس از روزنشتین - رودن (Rosenstein-Roden, 1943, pp. 201-202) معمولاً «فشار بزرگ به پیش» نام گرفته‌اند. در جامعه‌ای که وجه برجسته اقتصاد را تخصیص نادرست استعدادها به فعالیت‌های غیرمولد تشکیل می‌دهد، فعالیت‌های انگلی برای کنترل منابع محدود مدیریتی رقابت می‌کنند. این الگوی اقتصادی را می‌توان به صورت الگوهای انتخاب شغل، که ابتدا جان روئمر (Roemer, 1982) مطرح ساخت، نیز در نظر گرفت. در این الگو افراد دست به انتخاب‌های گسسته برای شغل می‌زنند تا درآمدشان را به حداکثر برسانند. اما انتخاب‌های به دست آمده می‌توانند به لحاظ اجتماعی ناکارای یا مستقیماً برای فعالیت‌های اقتصادی مضر باشند. در این الگوی انتخاب شغل این امکان وجود دارد که تله‌های فقر در اثر توزیع نابرابر ثروت و بازارهای ناقص اعتبارات شکل گیرند. نوع تعادلی که این اقتصاد به سمت آن میل می‌کند بستگی به شرایط اولیه اقتصاد دارد. در تبیین اینکه چرا تصمیمات فردی می‌تواند متفاوت از چیزی باشد که به لحاظ اجتماعی بهینه است، می‌توان به قیود و محدودیت‌های اعتباری و نیز ترکیبی از صرفه‌جویی‌های مشترک و انتخاب‌های مدیران خلاق و کارآفرینان اشاره کرد.

## ۲ صرفه‌جویی‌های مشترک، مکمل‌های راهبردی و تله فقر

می‌توان تله فقر را به صورت نتیجه تعادل بد در وضعیتی تعریف کرد که در آن تعادل خوب نیز وجود دارد. از تله‌های فقر نیز می‌توان همچون تله‌های دیگر اجتناب کرد، اما با گرفتار آمدن در تله فقر، گریز از آن به هر حال مشکل است. فرایند پویایی را که به این تله منجر می‌شود، می‌توان به عنوان دورِ شرّ توصیف کرد، در حالی که فرایندهای منجر به تعادل خوب، دورِ خیر به شمار می‌آیند.

دسته مهمی از تله‌های فقر محصول عدم هماهنگی‌اند. شرط لازم برای تعادل‌های چندگانه در چنین الگوهایی آن است که اقدامات کارگزاران مکمل‌های راهبردی باشند.

مکمل بودن راهبردی دلالت بر آن دارد که بازدهی نهایی کارگزار از اقدامی معین با افزایش تعداد کارگزاران دیگری که همان اقدام را انجام می‌دهند افزایش می‌یابد. به عبارت دیگر، در این مورد مکمل بودن راهبردی نتیجه تأثیرات خارجی مثبتی است که بین سطوح سود بنگاه‌ها وجود دارد. مکمل بودن راهبردی می‌تواند به رفتار گله‌ای و جمعی منجر شود، که خود بسته به شرایط اولیه می‌تواند خوب یا بد باشد. از مدل‌های معروف این نوع، الگوی «فشار بزرگ به پیش»<sup>۱</sup> روزنشتین - رودن (همان) است که در آن سودمندیِ مدرن‌سازی بستگی به اندازه بازار دارد و اندازه بازار نیز خود به درجه مدرن‌سازی بستگی می‌یابد. با بروز فرصت‌های سود انگلی، این مکمل بودن به سهولت به تله فقر منجر می‌شود. وقتی مدیران به جای اینکه تولیدکننده باشند به فعالیت‌های انگلی پردازند، هزینه فرصت تولید با تأثیرپذیری از بازدهی فعالیت‌های انگلی تعیین می‌شود. وقتی تعداد تولیدکنندگان افزایش می‌یابد، بازدهی فعالیت‌های انگلی نیز فزونی می‌گیرد و بنابراین هزینه فرصت تولید با افزایش تعداد تولیدکنندگان بالا می‌رود. در چنین موردی سرمایه‌گذاری‌های مولد مدیران مختلف ممکن است به جایگزین‌های راهبردی تبدیل شوند و نه مکمل‌های راهبردی. این مورد حتی با وجود صرفه‌جویی‌های مشترک در تولید نیز به چشم می‌خورد. از این رو فرصت‌های سود انگلی مانعی اضافی برای توسعه ایجاد می‌کنند که می‌توانند آن را به عقب بیاندازند؛ که در غیر این صورت می‌توانست خیز بگیرد و همه را منتفع سازد.

وقتی سرمایه‌گذاری‌های مولد جایگزین‌های راهبردی می‌شوند، با ظهور فرصت‌های سود انگلی، مدیران بنگاه‌های بزرگ علاقه کمتری به سرمایه‌گذاری پیدا می‌کنند. علت این امر آن است که سرمایه‌گذاری مدیران بزرگ، تولیدکنندگان دیگر را ترغیب می‌کند به فعالیت‌های انگلی روی آورند، چون سود کمتری از سرمایه‌گذاری عاید آنها خواهد شد. بنابراین حتی اگر هنوز صرفه‌جویی‌های مشترک در تولید وجود داشته باشد، تولیدکننده‌های مسلط و بزرگ از سرمایه‌گذاری کمتر بهره‌مند می‌شوند و نه از



سرمایه‌گذاری بیشتر، که امکان اجتناب از تله فقر را نیز دشوارتر می‌سازد. در این مورد، وقتی فرصت‌های سود انگلی سرمایه‌گذاری‌های مولد را جایگزین‌های راهبردی می‌کنند، دیگر هماهنگی جزئی برای خارج شدن از تله فقر کافی نیست.

صرفه‌جویی‌های مشترک معمولاً منعکس‌کننده وضعیت‌هایی هستند که برای توسعه مفید می‌نمایند. بدین ترتیب توسعه خیز می‌گیرد و حافظ خود می‌شود. مدیریت خلاق چند نفر می‌تواند مدیریت خلاق بسیاری را ترغیب کند، همان‌طور که صنعتی شدن سودآوری هر پروژه سرمایه‌گذاری جدید را افزایش می‌دهد.

اما با افزایش فرصت‌های سود انگلی، صرفه‌جویی‌های مشترک دیگر تضمین نمی‌کنند که سرمایه‌گذاری‌های مولد مکمل‌های راهبردی باشند. در آن صورت، هزینه‌های سرمایه‌گذاری‌های مولد دربرگیرنده رانت‌های انگلی نیز می‌شود که مدیر مجبور است - به عنوان مثال - از موقعیت سودجویانه در مقام واسطه و دلال یا خودی سیاسی چشم‌پوشد. برای مدیرانی که هیچ‌گونه محدود و مانع اخلاقی ندارند، فرصت‌های انگلی همچون ایفای نقش فرماندهی گروهی جنگجو یا رئیس مافیاست. در نتیجه، ممکن است که مدرن‌سازی یا توسعه متوقف شود، ولو به لحاظ شخصی سودآور باشد. نکته اینجاست که فعالیت‌های انگلی می‌توانند حتی به مراتب سودآورتر باشند و به نوبه خود می‌توانند اقتصاد را به تله فقر هدایت کنند. در درون تله، آنچه که برای تولید خوب است برای غارت هم خوب است؛ و این می‌تواند توضیح دهد که چرا خلاصی از فعالیت‌های انگلی تا این اندازه سخت است.

اینکه وضع اقتصاد به تله ختم شود یا نه، ابتدا به بخش فعالیت‌های انگلی بستگی می‌یابد. جوامع مختلف ظرفیت‌های گوناگونی برای رشد و توسعه دارند و بنابراین قابلیت دستیابی به تعادل‌های چندگانه دارند. اینکه چرا جوامع مشابه به وضعیت‌های کاملاً متفاوتی می‌رسند، به خاطر تفاوت در شرایط اولیه آنهاست. اما الگوهایی را می‌شود در نظر گرفت که بتوان از این تله‌ها به‌طور درون‌زا خلاصی یافت، به شرط اینکه تعداد مدیران خلاق، چندان که لازم است افزایش یابد. اگر یک اقتصاد دارای نهادهای خوب باشد، با پس‌انداز

کافی می‌تواند در مسیر تعادل خیر ایجاد ثروت قرار گیرد. اما با نهادهای بد، ورود منابع مالی بیشتر فقط می‌تواند به افزایش رانت‌خواری بیانجامد، که این به‌نوبه خود وضع را عملاً بدتر هم می‌کند. بازارها نیازمند وجود نهادهای مستحکم و خوب هستند، تا از غارت منابع پیشگیری کنند و به حفظ انگیزه‌ها برای سرمایه‌گذاری و تولید مبادله یاری برسانند. در غیاب چنین نهادهایی، افراد وسایل لازمی را که می‌توانند برای گریز از فعالیت‌های انگلی و فقری پدید آیند، در اختیار نخواهند داشت.

### ۳ بازار سیاسی

در توجیه افزایش مخارج دولت و توسعه نیافتگی نظام مالیاتی کشور، می‌توان به‌دلیلی چون فساد سیاسی - اداری اشاره کرد که به اشکال گوناگون در مدیریت و بهره‌مندی از درآمدهای نفتی متجلی می‌شود. سال‌هاست که نظریه‌پردازان سیاسی و اقتصادی کوشیده‌اند به تبیین تصمیمات مربوط به مخارج عمومی بپردازند. در بسیاری از موارد، دلایل سیاسی در مقابل منافع عمومی، تبیین‌کننده تصمیمات مربوط به چگونگی توزیع منابع عمومی بوده‌اند. یکی از تفسیرها، حضور احزاب و افراد را در انتخابات تعیین عقلانی سیاست‌های‌شان، از جمله سیاست‌های مربوط به مالیات‌ها و مخارج عمومی، به‌منظور حداکثر کردن حمایت برای خودشان در صندوق‌های رأی ارزیابی می‌کند. «از آنجا که دولت در این مدل برای حداکثر کردن حمایت سیاسی‌اش کار می‌کند، آن دسته از اقداماتی را انجام می‌دهد که بیشترین رأی را به‌دست آورد، دولت آن اقداماتی را انجام می‌دهد که بیشترین آرا را به تأمین مالی‌ای که کمترین رأی را از دست بدهد انجام می‌دهد» (Mueller, 2003, p. 4).

نظریه‌های دیگر می‌کوشند تا رفتار افراد را در ترجیحاتشان به مصرف‌کنندگان تشبیه کنند: رأی‌دهندگان و مصرف‌کنندگان اساساً یکی هستند. آقای اسمیت خرید می‌کند و رأی می‌دهد. او در سوپرمارکت و پای صندوق رأی یک آدم است. دلیلی ندارد بپذیریم

که رفتار او در این دو محیط تفاوت اساسی بکند. فرض ما این است که در هر دو محیط او کالا یا نامزدی را برمی‌گزیند که بهترین معامله برای او باشد (Tullock, 1970, p. 4).

جرج استیگلر و طرفداران آرای او، سیاست - و به ویژه انتخابات - را به صورت نوعی بازار می‌دیدند (Stigler, 1971, Posner, 1975, Becker, 1983). اینکه بنگاه‌ها قادر باشند سودهای انحصاری کسب کنند، برای آنها ارزش دارد که مبلغی را - تا مقدار آن سود - پردازند تا سودهای انحصاری‌شان حفظ گردد. از آنجا که اغلب انحصارها حاصل محدودیت‌های قانونی بر بازار آزاد هستند، بنگاه‌ها علاقه‌مند بودند که قانونی داشته باشند - یا مزایای مشابهی همچون تعرفه‌ها و سهمیه‌ها - که از حقوق انحصاری آنها حمایت کنند (Dunleavy, 1991, pp. 36-38). از این فرض، یک نظریه اقتصاد سیاسی یا انتخاب اجتماعی ساخته شد که براساس آن اگر صاحبان منافع صنعتی و مالی و حرفه‌ای پولشان را برای خریدن قانون‌گذاران و هر سیاست‌مدار و مقام رسمی خرج کنند، چنانچه ارزش آن را داشته باشد، باید چنین کنند.

در تفسیر شیکاگویی استیگلر از این نظریه، چنین فرض می‌شود که سیاست‌مداران و مقامات رسمی همان قدر حداکثرکننده سود - یا درآمد - هستند که هر بنگاه، مستخدمی را با هدف کسب سود و درآمد استخدام کند. هدف میانی در مسیر کسب اهداف مالی آنها، پیوستن به احزاب سیاسی به منظور کسب قدرت سیاسی است. هدف دیگر، کسب منصب سیاسی به عنوان قانون‌گذار، وزیر یا اعضای کمیته‌های تصمیم‌گیری است تا از این طریق ارزش خودشان را در چشم و دل آنها بی که در تصمیماتشان ذی‌نفع هستند، حداکثر کنند. آنها در عین حال می‌خواهند از موقعیت‌های کنونی خودشان برای تضمین مشاغل پرنان و آب در دوران بازنشستگی استفاده کنند. به زبان اقتصادی، آنها وارد سیاست می‌شوند تا با به‌دست آوردن و همچنین افزایش و استفاده از قدرت (انحصاری)، با دیگران در آن چیزی همکاری کنند که اغلب موسوم به کارچاق‌کنی<sup>۱</sup> است و هرچه که آنها به اتفاق قدرت انحصاری بیشتری داشته

باشند، منافع یکدیگر را بهتر تأمین می‌کنند، تا جداگانه (Tullock, 1970, pp. 419-428). نظریه شیکاگو می‌تواند در دنیایی بدون فساد - که هیچ‌گاه وجود خارجی نداشته است - عمل کند که در آن انتظارات مالی مشروع قانون‌گذاران، وزیران و سیاست‌مداران بازنشسته به صورت جوایز به آنها پرداخت می‌شود لیکن مادامی که این حکم مالی است، موارد فاسدی را که در آنها سیاست‌مداران قدرتشان را به بالاترین پیشنهاد قیمت می‌فروشند، نیز دربرمی‌گیرد.

نظریه دوم انتخاب اجتماعی - موسوم به مکتب ویرجینیا - در این نکته با نظریه نخست متفاوت است که به سیاست‌مداران اجازه می‌دهد انگیزه‌های دیگری جز کسب پول داشته باشند، به ویژه کسب رأی برای به دست آوردن یا حفظ قدرت. در تفسیرهای پیچیده‌تر، فرض می‌شود که قانون‌گذاران و سایر سیاست‌مداران توابع مطلوبیت خود را حداکثر می‌کنند. در این توابع مطلوبیت، رأی یا حتی ایدئولوژی و نیز پول نقد، برای آنها وزن‌ها و اهمیت‌های متفاوتی دارند (Crew and Rowley, 1998). اما سیاست هنوز بازاری است که در آن گروه‌های ذی‌نفع برای منافع و مزایای سیاسی رقابت می‌کنند. ممکن است عده‌ای از افراد در این گروه‌ها شخصاً به لحاظ مالی علاقه‌ای نداشته باشند، اما علاقه سیاست‌مداران فقط حفظ قدرت یا تضمین بازگشت خودشان، و اگر امکان داشته باشد حزبشان، به قدرت است. در این صورت برای تأمین مالی انتخابات به پول نیاز است.

فرض اساسی هر دو نظریه این است که سیاست و سیاست‌مداران عقلایی هستند. از منظر مکتب شیکاگو، مفهوم آن این است که سیاست‌مداران حداکثرکننده درآمد هستند. در نظریه ویرجینیا آنها حداکثرکننده رأی یا تابع وزنی از پول و رأی هستند. موارد متعددی وجود دارند که جامعیت این نظریه‌ها با تحلیل رویدادهای گذشته ابطال شده‌اند؛ اما می‌توان نشان داد که این نظریه‌ها در مواردی تبیین رفتارها نبوده‌اند و حتی در مواردی غلط هم بوده‌اند، و موارد متعدد دیگری وجود دارند که تبیین‌های مبتنی بر آنها اغناکننده بوده‌اند (Foster, 1994, pp. 489-504). اما با نگاهی به تاریخ، می‌توان دریافت که همان قدر

تصور این نکته که حاکمان و انتخابگران هیچ‌گاه متأثر از پاداش‌های مادی و شخصی یا امتیازهای سیاسی نبوده‌اند نابخردانه است، که فرض شود اینان تنها محرک‌های آنها هستند. پرسش این است که نظریه‌های یاد شده چه کمکی به تبیین سطوح و الگوهای مخارج عمومی می‌کنند. از جمله مؤثرترین روش‌های ترغیب رأی‌دهندگان به رأی دادن در جهت خاصی، این است که مخارج عمومی برای خشنودی آن بخش‌هایی از جامعه که سیاست‌مداران به رأی آنها نیاز دارند افزایش بیابند یا مالیات‌ها کاهش داده شوند. اما هرچه دولت بخواهد حمایت‌های خود را گسترده‌تر کند، باید تعهداتش را نیز گسترده‌تر سازد و از این‌رو لازم است دست به مخارج عمومی بیشتری بزند. هم دولت مستقر و هم گروه‌های رقیبی که می‌خواهند پیروز انتخابات باشند، باید رشوه بیشتری به صورت مخارج عمومی پیشنهاد کنند تا گروه‌های ذی‌نفع مختلف را به هم پیوند دهند و ائتلافی پیروز را به وجود آورند.

امکان دیگری هم وجود دارد و آن این است که سیاست‌مداران قوانین و مقرراتی را وضع یا لغو کنند؛ یا به وضع کردن مجوزها پردازند و در مقابل وجوه نقدی دریافت کنند. در حالی که به لحاظ نظری این مسیر می‌تواند به مقررات‌زدایی بیانجامد، آنهایی که می‌خواهند امتیازهای اختصاصی خود را افزایش دهند عموماً اشتهای سیری‌ناپذیر و جیب‌های عمیقی دارند، به طوری که کشوری که سیاست‌مدارانش این مسیر را دنبال می‌کنند، عموماً به مقررات بیشتر و همچنین حمایت‌گرایی و احتمالاً در انتها به رکود اقتصادی و اختناق دچار می‌شود.

اگر سیاست‌مداران (و دیوان‌سالارها) نفوذی دارند که می‌ارزد برای آن پرداختی به آنها صورت گیرد، به نفع چه کسی باید چنین شود؟ استیگلر به درستی پیش‌بینی می‌کرد که صنعت و تجارت و بخش مالی، هم منفعت اقتصادی دارد و هم منابع لازم را برای پرداخت رشوه. به طور کلی دو فرض کاملاً متفاوت وجود دارند، مبنی بر اینکه این ذی‌نفع‌ها چگونه رفتار می‌کنند. یک فرض این است که از نفوذشان برای پایین نگه داشتن مخارج عمومی و کوچک نگه داشتن بخش عمومی استفاده کنند، مالیات‌ها را پایین نگه دارند و به این ترتیب

منابع موجود برای مصرف خصوصی را افزایش دهند. چنین نظریه‌ای می‌تواند کمک کند که افزایش کم در نسبت مخارج عمومی به تولید ناخالص ملی در سوئیس و ژاپن و چند کشور آسیای جنوب شرقی، توجیه شود. فرض دیگر که می‌تواند حتی با فرض نخست همزیستی داشته باشد، بر آن است که برخی از قسمت‌های بخش خصوصی یا عمومی که علاقه‌مند به قراردادهای دولتی هستند - به‌عنوان مثال، دفاع و ساختمان - از نفوذ و منابعشان استفاده می‌کنند تا مخارج بخش عمومی را در این حوزه‌ها افزایش دهند.

نکته مهمی که تا اینجا بر آن تأکید می‌شود، نقش رفتارهای سیاسی در تبیین الگوی مخارج عمومی است. نقش نیروهای سیاسی در شکل‌دهی به الگوی مخارج عمومی تا حدود زیادی بستگی به وضعیت‌های نهادی کشور مورد نظر دارد. در برخی از کشورها تأمین مالی احزاب سیاسی، بازار تعیین‌کننده و مهمی است. هرچه احزاب برای تبلیغات بیشتر خرج کنند، احتمال بیشتری هم دارد که پیروز انتخابات باشند. وقتی شرکت‌ها به تبلیغات کمک مالی می‌کنند انتظار دارند که منافع عمده‌ای نیز به‌صورت انواع قراردادهای مقررات‌زدایی، بخشودگی‌های مالیاتی و انواع گوناگون دیگری از امتیازات نصیبشان شود. به‌طور کلی صنعت و تجارت و بخش پولی و مالی در استفاده از نفوذ سیاست‌مداران برای کسب امتیازاتی که به کاهش هزینه‌های‌شان یا کسب عایدی از منابع و منافع عمومی<sup>۱</sup> بیانجامد، علاقه‌مند هستند. همان‌طور که در ادامه اشاره می‌شود، این نوع از اقدامات - یعنی کسب عایدی از منابع و منافع عمومی - متفاوت از فساد طبقه‌بندی می‌شوند. چه بسا علت این امر نگاهی نتیجه‌گرا<sup>۲</sup> در برداشت‌های عمومی در حوزه سیاست‌گذاری عمومی در کشورهای صنعتی غرب است. اگرچه در برخی از کشورها کسب درآمد از طریق نفوذ سیاسی، به نفع اقتصاد و سازگار با منافع فعالان اقتصادی صورت می‌گیرد، اما اگر این اقدامات به فساد آشکار

---

1. Pork-barrel  
2. Consequentialism

بیانجامند، در اغلب مواقع می‌توانند منجر به رکود اقتصادی نیز بشوند. این شکل از تبیین سیاسی استفاده از نفوذ سیاسی برای منافع عمومی، چنانچه تصمیم‌گیری درباره مخارج عمومی به نرخ‌های رضایت‌بخش رشد اقتصادی منجر شوند، طرفدارانی دارد. مادامی‌که این اقدامات می‌توانند از طریق نظامی که در آن نفوذ با پول وزن می‌گیرد به شکوفایی سرمایه‌داری بیانجامد، طرفدارانی دارد. اینکه چگونه نفوذ عمل می‌کند، بین کشورهای مختلف متفاوت است - همان‌طور که میزان اثربخشی این اقدامات نیز تفاوت دارد.

در الگوی افریقایی اغلب تصمیمات حوزه عمومی قابل خرید و فروش هستند. این وضعیت غالباً منجر به بروز اشکال فساد آشکار می‌شود، و نه کسب عایدی از منافع و منابع عمومی. اما آنهایی که درگیر فساد سیاسی هستند، آن‌قدر دید کوتاه‌نظرانه و کوتاه‌مدتی دارند که نمی‌توانند منفعی برای رشد اقتصادی داشته باشند بلکه سطوح بالاتر فساد را تقویت می‌کنند.

در الگوی ایتالیایی، عمده خدمات عمومی مشمول نفوذ سیاسی برای کسب عایدی از منابع و منافع عمومی می‌شوند که عمدتاً در نقطه تحویل خدمات پرداخت‌ها صورت می‌گیرند. در این میان برای تضمین اغلب قراردادها نیز پرداخت‌هایی صورت می‌گیرد. سیاست‌مداران دولتی در همه سطوح انتظار دارند که این قدرت را حفظ کنند و اغلب ثروت خود را به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم از طریق چنین پرداخت‌هایی نگاه دارند؛ اما معمولاً رشد اقتصادی قوی و بخش خصوصی سالمی هم وجود دارد. الگوی ایتالیایی اساساً در یک زمینه با الگوی ژاپنی متفاوت است.

در الگوی ژاپنی، دیوان‌سالاری قدرتمندی که ظاهراً به منافع و مزایای زدوبندهای سیاسی بس‌بی‌علاقه است و بسیار قدرتمند نیز هست، به سیاست‌مداران و احزاب اجازه می‌دهد که به نمایندگی از بنگاه‌های فردی اعمال نفوذ کنند و در مقابل به آنها پرداخت‌هایی صورت گیرد، در حالی که چارچوب سیاست اقتصادی قدرتمند مداخله‌گر اما بی‌طرفی را هم در جهت منافع اقتصادی کشور فراهم می‌آورد.

الگوی آمریکایی نه مداخله‌گرایی قدرتمند و بی‌طرف الگوی ژاپنی را دارد و نه فساد در نقطه تحویل خدمات ایتالیایی را؛ اما در طول قرن بیستم در ایالات متحده آمریکا وحدت احزاب سیاسی در تعیین سیاست‌ها دستخوش تباهی شد و کسب عایدی از منابع و منافع عمومی جایگزین این وحدت گردید.

قانون‌گذاران فردی موقعیت‌های شخصی خودشان را در مجلس و کمیته‌های تخصصی آن می‌سازند و از آنها برای حفظ قدرت سیاسی و حداکثر کردن منافع سیاسی و مالی شخصی استفاده می‌کنند. به‌علاوه، شرکت در انتخابات برای مجلس مستلزم سرمایه‌گذاری فراوانی است. از آنجا که عمده منابع مالی از افراد و ائتلاف‌های صاحبان منافع صنعتی و مالی از طریق واسطه‌گران تأمین می‌شود، این پول‌ها به منابع اصلی و اولیه پول و نفوذ تبدیل شده‌اند. شبکه‌هایی از گروه‌های ذی‌نفع نیز شکل گرفته‌اند تا این نظام برقرار بماند. ادارات و نهادهای اجرایی که نیازمند منابع مالی برای حفظ فعالیت‌های خود و گسترش آن هستند، وارد این روابط و مناسبات شده‌اند.

مقامات سیاسی بسته به ترتیبات دقیق قانون اساسی، در بسیاری از کشورها نفوذ مشابهی دارند و منافع کسب‌شده از منابع و منافع عمومی موجب افزایش مخارج عمومی می‌شوند. اگرچه کشورهای مختلف تفاوت‌های زیادی در میزان نفوذ گروه‌های ذی‌نفع در شکل‌دهی به رشد مخارج و مسیرهای استفاده از آنها دارند، اما این مخارج اساساً دارای نقش بازتوزیعی در جهت منافع عمومی نیستند. سیاست‌مداران برنامه‌های مخارج عمومی و مالیات‌ها را به نفع قراردادهای و فرصت‌های دیگری برای فعالیت‌های بخش خصوصی فراهم می‌آورند، و نه در حمایت از برنامه‌های فقرزدایی یا آموزشی یا بهداشتی که فاقد حمایت مناسب مالی از سوی بخش خصوصی‌اند.

الگوی قدیمی بریتانیایی تا حدود زیادی در برابر کارچاق‌کنی یا دستکاری در مخارج عمومی برای کسب منافع مادی و سیاسی مصونیت داشت و حاضر بود که وجوه عمومی را برای بازتوزیع در آمد و قدرت، از داراها به ندارها، مورد استفاده قرار دهد. این الگو تا



زمان بروز بحران مالی در اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی برقرار بود و تا این زمان انتظار می‌رفت که هرگاه قانونی برای تصویب به مجلس ارجاع می‌گشت، یا تغییر مهمی در مقررات پیشنهاد می‌شد، از گروه‌هایی که علاقه‌مند به موضوع سیاستی خاصی بودند از طریق دستگاه اداری نظرخواهی شود و این گروه‌ها مورد مشورت قرار گیرند. در حالی که این فرایند احتمال تغییرات شدید در قوانین را کاهش می‌داد، مانع از به تصویب رسیدن قوانینی می‌شد که اجرای آنها در عمل با مشکل روبه‌رو بود، چرا که پیش از تصویب به قدر کافی مورد انتقاد قرار گرفته بودند (Olson, 1982, pp. 77-78).

اتفاقی که سبب شده است تا الگوی جدید بریتانیایی مطرح شود، این است که قدرت وزرا در برابر قدرت دستگاه اداری افزایش یافته است. دستگاه اداری تنها تبدیل به مجری تصمیماتی شده است که وزرا بر مبنای دیگری جز بی‌طرفی و حفظ منافع عمومی اتخاذ می‌کنند. بسیاری از سیاست‌مداران در پی انجام خواهش‌های نفس‌اند و عده‌ای‌ها هم در استفاده از موقعیت خود برای کسب منافع مالی به افراط دچارند. از آنجا که امروزه اغلب سیاست‌مداران در واقع افرادی حرفه‌ای هستند، در قیاس با پیشینیان خود - که علاقه‌مند به قدرت و منزلت اجتماعی بودند - علاقه بیشتری به سیاست‌گذاری و نفوذ سیاسی دارند (Riddell, 1993). در الگوی جدید، دست سیاست‌مداران برای در نظر گرفتن پیامدهای سیاسی و مالی اقدامات خاصی در تصمیماتشان بازتر شده است. این امکان برای نمایندگان پارلمان و نیز وزرا فراهم شده است که به سهولت بیشتری منافع گروه‌های صاحب قدرت و ثروت را در اقدامات خود و تصمیمات مربوط به تخصیص منابع در نظر بگیرند. از همین رو زدوبندها و ارتباط‌های بنگاه‌ها با سیاست‌مداران برای شکل‌دهی به مقررات و قوانین و تصمیمات آنها، از دهه ۱۹۷۰ بدین سو بسیار افزایش یافته است. به این ترتیب سیاست‌مداران مشتاق و نگران کسب موقعیت و حفظ آن، هم به‌خاطر خود آن موقعیت - منزلت، شهرت و لذت آن - هستند، و هم به‌خاطر اینکه چنین موقعیت‌هایی می‌توانند بر چشم‌انداز و آینده شغلی آنها پس از دوران مناصب عمومی تأثیر مثبت داشته باشند و چه‌بسا بسیاری پس از موقعیت کنونی خود وارد بخش خصوصی شوند.

البته نباید سرریزهای اجتماعی حاکمیت نگرش نتیجه گرا و مشروعیت بخشیدن به این شکل از فساد را به بهانه رشد اقتصادی در کشورهای صنعتی غرب دست کم گرفت. سقوط شدید مشارکت و حضور مردم در انتخابات عمومی کشورهایی همچون ایالات متحده و بریتانیا بیش از هر چیزی حکایت از نقش نفوذ اقتصادی در تعیین سیاست‌مدارانی دارد که بیشتر حافظ منافع شرکت‌های بزرگ و منافع شخصی خودشان هستند تا منافع عمومی. همین امر سبب شده است که بسیاری از افراد در اعتراض به نقش این نوع نفوذ در فرسایش دموکراسی و حاکمیت اراده و خواست مردم در نحوه اداره جامعه از مشارکت در فرایند سیاسی خودداری کنند. نقش یاد شده عبارت است از مشروط کردن تصمیمات بعدی و جهت‌بخشی به مخارج بعدی و شکل‌گیری نهادها و مناسبات خاصی که رفتارهای بعدی را مشروط و مشروع و موجه می‌سازند و به دنبال آنها هنجارهای جدیدی نیز شکل می‌گیرند. این تجربیات باید چراغ راهی برای سیاست‌گذاران در ایران باشد که بدانند برای پرهیز از گرفتار آمدن جامعه در مصائب مشابه چه اقداماتی باید انجام داد.

الگوی ایرانی را نیز می‌بایست به الگوهای نفوذ با استفاده از مخارج عمومی افزود. این الگو که ریشه در ویژگی‌های بارز سیاست امروز در ایران دارد، شدیداً آلوده به تزویر است و سرمایه دیگری از تشنگان قدرت جز صرف تبعیت و اعلام وفاداری به ارزش‌های مسلط طلب نمی‌کند و با تأسف بیشتر همین اندک می‌تواند معجز بسیاری از اقدامات ناصواب را فراهم سازد. این فضا مستعد رشد بی‌اخلاقی، ظاهرسازی و ریا و درعین حال مسموم به حال رشد و تعالی ارزش‌های انسانی است. اما شاید مهم‌ترین اثر الگوی ایرانی در مدیریت منابع نفتی را بتوان بر شکل‌گیری نهادهای ضد توسعه‌ای و ضد تولید و در جهت توسعه واردات، دلالی و واسطه‌گری ارزیابی کرد که تبعات چنین ساختاری بر طرف عرضه به صورت سرکوب ساختارهای تولیدی و در طرف تقاضا به صورت تحریک تقاضا پدیده تورم ساختاری را در اقتصاد ایران دائمی کرده است. تبعات این تورم ساختاری در واقع تقویت‌کننده فعالیت‌هایی است که اشکال دیگر فساد را سبب می‌شوند.

شاید نخستین ارمغان این تورم ساختاری در ایران دائمی کردن فقر و نابرابری مزمن و شکل دهی به گونه‌های متنوعی از تله‌های فقر و نابرابری است که در طرف برخورداران، صاحبان قدرت خیمه زده‌اند و در طرف مقابل خیل عظیم دوزخیان رها شده بر روی زمین جای گرفته‌اند. در این میان جمعیتی که اکثریت آنها با تقلای فزون‌خواهی‌های مبتذل مصرف‌گرا، برده‌وار نمادهای قدرت و ثروت را تقدیس می‌کنند، پاسدار ارزش‌های اصحاب قدرت و ثروت هستند و عامدانه مسئولیت اخلاقی، انسانی، اجتماعی و تاریخی خود را نادیده گرفته‌اند تا آرامش زندگی آنها به هم نخورد. اشکال مختلف فساد، به‌ویژه شکل‌گیری فعالیت‌های انگلی رو به گسترش در حوزه اقتصاد، آثار و پیامدهای سهمگینی در حوزه‌های اجتماعی و فرهنگی دارند که پرداختن به آنها نیازمند فرصت دیگری است.

اما چنانچه نقش قانون‌گذاری و تصویب لوایح و مواد قانونی و نیز نقش نظارتی مجلس در بازار سیاسی مورد معامله قرار نگیرد، مجلس می‌تواند مانع از تصویب لوایح بودجه‌ای به‌شدت تورم‌زا و نیز واردات بی‌رویه و رقابت‌های محلی نمایندگان برای جهت‌دهی منابع عمومی به سمت حوزه‌های انتخابی‌شان شود و با تصویب سازوکارهای لازم، صحت و سلامت قراردادهای بزرگ را تضمین کند.

#### ۴ نفت و فساد

سطوح بالای فساد بیانگر واضح‌ترین ریسک (مخاطره) سیاسی است که می‌تواند از دارایی‌های بزرگ منابع طبیعی ناشی شود. موجودی کوتاه‌مدت دارایی‌های بزرگ مالی فرصت دزدی چنین دارایی‌هایی را به‌وسیله صاحبان قدرت و سیاست‌مداران فراهم می‌آورد. آنهایی که این دارایی‌ها را کنترل می‌کنند، می‌توانند از این ثروت برای حفظ خود در قدرت استفاده کنند و این کار را می‌توانند چه از طریق ابزارهای قانونی (به‌عنوان مثال، مخارج تبلیغات سیاسی) و چه از طریق ابزارهای زور و اجبار (همچون تأمین مالی گروه‌های مسلح) انجام دهند. بنا به برخی از تفسیرها، فساد از مشخصه‌های تجارت نفت

است، اما وابستگی به نفت و گاز نیز می‌تواند به‌طور غیرمستقیم بر فساد تأثیر بگذارد. در ایران، همچون بسیاری از دیگر کشورهای تولیدکننده نفت، وجود ثروت نفت و گاز موجب شکل‌گیری ساختارهای ضعیف دولت شده است که انجام اقدامات فاسد را برای مقامات دولتی به‌شدت ساده‌تر کرده است.

تأثیر مخاطرات سیاسی بر فساد وقتی بدتر می‌شود که رشد بخش نفت و گاز با رشد تمرکز قدرت دیوان‌سالاری تلفیق می‌گردد. در چنین وضعیتی اصحاب قدرت این فرصت را خواهند داشت که حقایق را مخفی کنند و با ارائه آمارهای نادرست به کتمان اقدامات فاسد پردازند. اما همه این اقدامات مانع از آن نخواهند شد که نتایج نامیمون این دسته از اقدامات تا ابد مخفی بمانند. از یک سو وجود اشکال مختلف فقر و ناهنجاری‌های اجتماعی و فرهنگی در داخل کشور بیانگر عمق و گستردگی اشکال مختلف فساد سیاسی است و از سوی دیگر، مقایسه عملکرد کشورهای مختلف با یکدیگر، به‌ویژه کشورهایی که دارای منابع غنی طبیعی هستند، با عملکرد کشورهای مشابهی که فاقد این منابع اند، ملاک ارزیابی دیگری را در معرض قضاوت همگان فراهم آورده است. بی‌جهت نیست که یکی از ملاک‌های ارزیابی فساد در کشورهای مختلف، میزان وابستگی آنها به منابع طبیعی است. فساد مرتبط با منابع طبیعی اشکال متعددی به‌خود می‌گیرد. به‌عنوان مثال، شرکت‌های استخراج نفت که در جست‌وجوی حداکثر کردن سود هستند، اگر دریابند که می‌توانند هزینه‌های به‌دست آوردن منابع را به‌سادگی بیشتری با به‌دست آوردن منابع به‌قیمتی زیر ارزش بازار - از طریق پرداخت رشوه به مقامات دولتی - کاهش دهند، این روش را دنبال خواهند کرد؛ نه اینکه بخواهند تلاش کنند دریابند که چگونه می‌توانند منابع را با کارایی بیشتری استخراج کنند. در موارد دیگر، فروش منابع طبیعی به بنگاه‌های داخلی به قیمت زیر ارزش بازار و یا به میزانی بیش از نیاز بنگاه، این امکان را برای مقامات دولتی فراهم می‌آورد که سهمی دریافت کنند. در عمل، مخاطرات فساد در محیط‌هایی که دارای منابع غنی هستند بسیار بزرگ و زیاد و متنوع است و هزینه‌های چنین فسادی برای اقتصاد ملی بسیار سهمگین است.

## ۵ تقلب

اشکال مختلف تقلب بسیار متنوع و گسترده و رایج‌اند و می‌توانند در انواع قراردادهای دولتی رخ نمایند. در انواع قراردادهای فروش امتیاز و حق بهره‌برداری از منابع طبیعی و یا فروش امتیازهای که منافع کلانی در آنها نهفته است، ظرفیت‌های زیادی برای تقلب وجود دارد. این انواع تقلب‌ها سبب می‌شوند که دولت‌ها از درآمدهایی محروم شوند و منافع سرشاری به هزینه جامعه به جیب عده قلیلی که استحقاق آن را ندارند، سرازیر گردد. تقلب، پدیده‌ای متداول در همه جای دنیاست، با این تفاوت که هر جا نهادهای کنترل‌کننده و نظارتی ضعیف‌تر باشند - که نوعاً از ویژگی‌های کشورهای در حال توسعه است - فرصت‌های بروز این پدیده بیشتر می‌شود. استیگلitz (Stiglitz, 2007, pp. 24-25) از تقلب شرکت‌های بزرگ نفتی جهان در آمریکا گزارش می‌کند و اینکه چگونه شرکت‌هایی چون بریتیش پترولیوم (بی‌پی)، اکسان موبایل و کونوکو فیلیپس در مناطق مختلف آمریکا با تقلب در قراردادها از پرداخت حق امتیاز و بهره‌برداری طفره می‌رفتند. فقط در یک مورد این ایالت توانست شرکت اکسان را به پرداخت ۱۱/۸ میلیارد دلار حق امتیاز، به علاوه ۶۳/۶ میلیون دلار جریمه، محکوم کند. در حالی که چنین مواردی در ایالات متحده با این ابعاد امکان ظهور و بروز دارد، بدون تردید باید انتظار داشت که موارد تقلب به مراتب بیشتری در سایر کشورهای نفتی رخ دهد.

در کشور ما چه بسا یکی از دلایلی که واردات تا این اندازه گسترده می‌شود - به‌ویژه واردات به‌وسیله دستگانه‌های دولتی - وجود ظرفیت‌های بزرگ تقلب در فرایندهای عقد قراردادها و کیفیت کالاها و وارداتی است. بنابراین ملاحظه می‌شود که دلایل دفاع از گسترده‌تر شدن ماشین دیوان‌سالاری دولت چه پشتوانه‌هایی می‌توانند داشته باشند.

راه‌حل ساده‌ای برای خروج از این مشکل وجود ندارد. خصوصی‌سازی - فرایند انتقال کنترل منابع طبیعی به بخش خصوصی - پاسخ این مشکل نیست، یا دست‌کم تنها پاسخ نیست. اما در حالی که راه‌حل ساده‌ای وجود ندارد، برخی از دولت‌ها در گرفتن بخش

عمده‌ای از ارزش منابعی که متعلق به شهروندانشان و همچنین نسل‌های آینده آنهاست بهتر از دیگران عمل کرده‌اند. از جمله اقداماتی که دولت‌ها می‌توانند برای حفظ هرچه بیشتر حقوق مردم انجام دهند، تقویت ساختار نهادی پیش از درگیر شدن در خصوصی‌سازی، ارتقای سطح شرکت‌ها، معرفی اشکال مختلف فروش و مزایده به منظور کسب ارزش واقعی تر حقوق متعلق به جامعه، و ارزیابی دقیق شرایط قراردادهاست.

### ۶ خصوصی‌سازی و مسائل کارگزاری

استیگلیتز (همان) ارتباط بین یکی از مسائل کارفرما - کارگزار را که در کشورهایی که دارای منابع غنی هستند و نقش محوری در مورد فساد ایفا می‌کنند، به شرح زیر بیان می‌دارد. در کشورهایی که به لحاظ منابع طبیعی غنی‌اند، افراد زیادی می‌خواهند تا جایی که می‌توانند دارایی‌های طبیعی را به سمت خودشان منحرف کنند. نظریه مدرن اقتصاد، موضوع کلی ترغیب کارگزار (در اینجا مقامات دولتی) را به اقدام در جهت منافع آنهايي که انتظار می‌رود در خدمت آنها باشند (در اینجا کارفرمایان یعنی به طور کلی شهروندان)، تحلیل کرده است. مسائل کارگزاری وقتی روی می‌دهند که اطلاعات ناقص وجود داشته باشد، و از این رو لازم است که بر شفافیت، یا بر بهبود باز بودن و موجود بودن اطلاعات در تلاش برای کنترل فساد تأکید گردد. می‌توان قیودی را بر رفتارهایی که ممکن است رخ دهند، وضع کرد. وضع قیود بر فرایند تصمیم‌گیری ممکن است بر اندازه انحرافات که ایجاد می‌شود تأثیر بگذارد. به عنوان مثال، نیاز به تأییدهای متعدد می‌تواند تعداد افرادی را که باید به آنها رشوه داده شود تا منابع با قیمت‌های زیر قیمت بازار به دست آید، افزایش دهد. هرچه تعداد افراد درگیر بیشتر باشد، احتمال اینکه دست کم یکی از آنها (و دست کم به قیمت‌های متداول) فاسدشدنی نباشد، بیشتر می‌شود و در این صورت مخاطرات فساد بسیار کاهش می‌یابد.

هر تعامل و دادوستد، میدانی را برای یکی از موضوعات و مسائل کارگزاری می‌گشاید. مسائل کارگزاری در درون بنگاه‌ها، در درون دولت، و در انتقال دارایی‌ها از

کنترل دولت به بخش خصوصی وجود دارند. کل مجموعه قواعد حاکم بر استخراج منابع طبیعی، بر اندازه مسئله کارگزاری - و منافی که از آن منابع طبیعی به جامعه تعلق می‌گیرد - اثر می‌گذارد.

همان‌گونه که در بحث بازار سیاسی مطرح شد، تعجب‌آور نیست که خصوصی‌سازی نتوانسته است مسئله انحراف منابع را حل کند؛ یعنی شرکت‌های خصوصی حداکثرکننده سود به‌طور طبیعی در جست‌وجوی حداقل کردن آن چیزی هستند که بابت حقوق کنترل و استفاده از آن دارایی‌ها به دولت می‌پردازند. این بار استیگلیتز (همان) به تحلیل یکی از کارکردهای آموزه‌های نظریه انتخاب عمومی می‌پردازد. او می‌گوید سرمایه‌داری مدرن کمابیش مبتنی بر حساب ساده‌ای کار می‌کند و آن این است که هر فرد چقدر می‌تواند برای خودش بگیرد. تحت شرایط مفروضی که هیچ‌گاه محقق نشده‌اند، آدام اسمیت درست می‌گفت که تعقیب نفع شخصی، گویی با دستی نامرئی، به کارایی اقتصادی هدایت می‌کند، اما ضمناً ممکن است این‌گونه هم نشود. آدام اسمیت و پیروانش وضعیتی را در نظر گرفتند که در آن اطلاعات کامل بین افراد وجود دارد، یا دست‌کم می‌توان گفت که مشکلات کارگزاری وجود نداشتند (Arnot, Greenwald and Stiglitz, 1994, Greenwald and Stiglitz, 1986). در موارد متعددی تعقیب نفع شخصی (که نام دیگر آن حرص و آز است) به سرمایه‌گذاری کارا منجر نشده است (Stiglitz, 2003).

این آموزه متعارف، دست‌کم در بین اقتصاددانان آمریکایی و در اغلب جوامع تجاری است که بنگاه‌ها باید ارزش بازار سهام را حداکثر سازند. تقریباً همه دانشکده‌های مدیریت آموزش می‌دهند که این، کاری است که انجام آن از مدیران انتظار می‌رود. اگر چنین نکنند، تنبیه خواهند شد، یا اینکه سهامداران آنها را کنار می‌گذارند؛ و یا شرکت دیگری با خرید سهام آن شرکت، کنترل آن را در اختیار می‌گیرد. این آموزه‌ها پیامدهای قدرتمندی دارند: اگر شرکتی بتواند با پرداخت ده میلیون دلار رشوه به مقامات دولتی کنترل یک چاه نفتی را به یک‌دهم قیمت بازار به دست آورد، یک بنگاه حداکثرکننده ارزش سهام شرکت

باید این کار را انجام دهد. اگر لازم است که بنگاهی به مقامی دولتی رشوه دهد، یا به تبلیغات انتخاباتی کمک کند، در این صورت براساس منطق حداکثر کردن سود، اینها فقط هزینه‌های ضروری فعالیت اقتصادی می‌شوند.

به این ترتیب خصوصی سازی در عمل، قلمرو (فرصت‌ها و انگیزه‌ها) را برای فساد افزایش می‌دهد و این کار را از طریق افزایش ظرفیت بالقوه برای همکاری مخفیانه و غیرقانونی بین مقامات دولتی و دیگران برای منحرف کردن منافع عمومی به انجام می‌رساند. بازدهی‌های اقدامات فاسد بیشتر هستند و اکنون طیف گسترده‌تری از سازوکارهای انحراف که کشف آنها سخت است وجود دارد. پیش از خصوصی سازی مقامات دولتی فقط می‌توانند بخشی از جریان درآمدها را منحرف کنند. با خصوصی سازی، مقامات دولتی امروزه می‌توانند بخشی از کل ارزش منابع - ارزش فعلی تنزیل شده جریان درآمدهای آینده - را منحرف سازند. پاداش‌های بیشتر برای فساد، انگیزه‌های بیشتر برای فساد را فراهم می‌آورند - و سابقه نشان می‌دهد که افراد به انگیزه‌ها پاسخ می‌دهند. خصوصی سازی اغلب فرصت‌های فوق‌العاده‌ای را برای روش‌های ظاهراً قانونی (اما نوعاً غیرشفاف) پرداخت قیمت پایین‌تر برای منابع فراهم می‌آورد.

یکی دیگر از استدلال‌های حامیان خصوصی سازی، ارتقای کارایی است. اما بنا به اغلب ارزیابی‌ها شرکت نفت دولتی نروژ، هم کارایی داشته و هم بدون فساد بوده است. در مورد نروژ، شاید تغییر نهادی تفاوت اندکی در هر جهت ایجاد کند، اما جاهای دیگر ممکن است از چنین فرصت‌هایی به سرعت برای انحراف منابع استفاده شود. داستان نروژ از این رو اهمیت دارد که این اصطلاح منسوخ شده را، مبنی بر اینکه حداکثر کردن کارایی و رفاه فقط از طریق خصوصی سازی به دست می‌آید، کاملاً رد می‌کند.

اساساً چهار سازوکار (گاهی به هم مرتبط) برای خصوصی سازی فاسد وجود دارند، که افزون بر سازوکارهای بدیهی اند - که فقط منابع را به اقوام، نورچشمی‌ها، دوستان صمیمی، و سفارش شده‌ها می‌دهند. نخست، باید از رقابت کم کرد؛ دوم، منابع را باید به سمت نزدیکان



سوق داد؛ سوم، اطلاعات داخلی درباره ارزش آن چیزی که قرار است فروخته شود می‌بایست در اختیار نورچشمی‌ها قرار گیرد؛ و چهارم، شرایط به صورت نابرابر اعمال گردد. وقتی رقابت برای منابع محدود می‌شود - به ویژه وقتی مشخص می‌گردد که رقابت محدود شده است - در این صورت قیمت‌های حاکم پایین‌تر خواهد بود. سه روش برای محدود کردن رقابت وجود دارد. روش نخست این است که تعداد زیادی از مناطق نفتی برای اجاره گذاشته شوند - یا عرضه به نحوی افزایش داده شود که قیمت گذاری بر روی هر منطقه نفتی محدود گردد.

روش دوم این است که منابع اعتبارات بانکی به سمت سفارش شده‌ها سوق داده شوند. در اقتصادهای در حال گذار در اتحاد جماهیر شوروی، اغلب از رویکرد دیگری در خصوصی‌سازی‌های فاسد استفاده شده است. دولت به شرکت‌های خارجی اجازه شرکت در مزایده را نمی‌داد، و در مراحل اولیه گذار، تعداد اندکی از پیشنهاددهندگان داخلی، منابع کافی برای خرید داشتند. راه حل روشن برای بنگاه‌ها استقرای از بانک بود. اما در برخی از کشورها، دولت‌ها هنوز بانک‌ها را در کنترل خود دارند - و بنابراین می‌توانند تعیین کنند که چه کسی پول دریافت دارد تا در مزایده شرکت کند و به چه میزان. روش سوم، دادن اطلاعات داخلی به سفارش شده‌هاست که در بسیاری از موارد نفس حضور آنها در مزایده‌ها می‌تواند علامتی به بنگاه‌هایی باشد که قصد و توان شرکت در مزایده سالم را داشته‌اند، مبنی بر اینکه برنده از پیش مشخص شده است. ترک مزایده و مناقصه نیز می‌تواند در بسیاری از موارد پوششی برای واگذاری به توصیه شده‌ها باشد.

## ۷ مالکیت خصوصی و کارایی

بسیاری از مدافعان خصوصی‌سازی در دهه ۱۳۷۰ چندان نگران فساد نبودند و هنوز هم بسیاری از حامیان خصوصی‌سازی چنین حساسیتی ندارند. آنها حتی نگران اینکه دولت ارزش منصفانه برای منابع دریافت نکند نیز نبودند، و توجه آنها معطوف به کارایی بود.

آنها معتقد بودند وقتی منابع به بخش خصوصی منتقل شود، آن منابع با کارایی مورد استفاده قرار می‌گیرند. خصوصی سازی‌های فاسد بر توزیع درآمد تأثیر گذاشتند، ولی مدافعان از بابت آن نگران نبودند. اما آنها در نتیجه گیری‌شان دچار اشتباه بودند، مبنی بر اینکه خصوصی سازی‌های فاسد منجر به کارایی اقتصادی خواهند شد، چون آنها حقوق مالکیت را به عنوان نوعی ساخت اجتماعی درک نکردند. حقوق مالکیت فقط وقتی تأمین می‌شود که مشروع باشد. دارایی‌ای که به صورت نامشروع به دست آمده باشد نمی‌تواند امنیت داشته باشد و از منظر اجتماعی، خصوصی سازی‌های فاسد مولد دارایی‌های نامشروع‌اند.

آنهایی که دارایی را دزدیده‌اند می‌دانند که حقوقشان در مورد دارایی‌ای که در کنترل دارند تضمین نمی‌شود و امنیت ندارد؛ و برای کسانی که آگاهانه دارایی دزدی را خریداری می‌کنند نیز به همین ترتیب است. در این نکته درس مهمی وجود دارد: اقتصاد بازار موفق نیازمند حقوق مالکیت امن است؛ اما در حکومت مردم‌سالار، حقوق مالکیت فقط وقتی می‌تواند امن باشد که مشروع باشد. دارایی‌ای که از طریق تقلب یا زور به دست آمده باشد مشروعیت واقعی ندارد. مباحث مربوط به تقدس حقوق مالکیت باید با سیاست‌ها و اقداماتی همراه شوند که به دارایی‌ها مشروعیت گسترده و تام ببخشند. بدون چنین مشروعیتی، آشفتگی تا بدین حد گسترده در کشورهایی که منابع غنی دارند کماکان ادامه خواهد یافت.

آنهایی که در خصوصی سازی‌های نامشروع صاحب دارایی شدند این نکته را دریافتند. در نتیجه انگیزه‌شان این بود که هر چه قدر از دارایی را که بتوان، باید مورد استفاده قرار داد و بقیه آن را به جای امنی خارج از کشور منتقل کرد. بنابراین آموزه‌های تحرک بازار آزاد سرمایه انحراف منابع را ترغیب و به آن کمک کردند. با فرار سرمایه از کشور تعجب برانگیز نیست که بسیاری از کشورهای دارای منابع غنی، منافی را که انتظار می‌رفت به دست نیاوردند.

استیگلنیتز (Ibid.) دلایل شکست خصوصی سازی را در دستیابی به هدف کارایی اقتصادی حتی معتدل، بدین صورت بیان می کند:

۱. بدون وجود حقوق مالکیت بلندمدت امن، انگیزه حداکثر استخراج در سریع ترین زمان ممکن وجود دارد - استخراج سریع تر از آنچه که بتواند کارا باشد. در مورد منابع تجدیدپذیر، این امر ممکن است حتی مستلزم استخراج بیش از حد و فراتر از سطح قابل دوام و پایداری باشد.

۲. بدون وجود حقوق مالکیت بلندمدت امن، انگیزه های سرمایه گذاری های مکمل مورد نیاز برای استخراج کارآمد تضعیف می شوند.

۳. بدون حقوق مالکیت بلندمدت امن، وام دهندگان راغب نخواهند بود برای تأمین مالی این سرمایه گذاری های مکمل تأمین سرمایه کنند.

۴. به نفع هر شرکت کننده در بازار است که پولش را از کشور خارج کند، اگرچه کارایی اجتماعی مستلزم آن است که آن را در داخل نگه دارند.

## ۸ خصوصی سازی و ساختارهای نهادی

استیگلنیتز (Stiglitz, 2007, pp. 36-37) مسائلی دیگری را درباره زمان بندی و روش خصوصی سازی مطرح می کند. صندوق بین المللی پول در روسیه و جاهای دیگر بر سریع ترین خصوصی سازی ممکن اصرار می ورزید. آنها نگران بودند مادامی که منابع تحت کنترل دولت باقی بمانند، منابع به طور کارا مورد استفاده قرار نمی گیرند، و به همین دلیل میدان برای فساد باز می شود. اما فساد فقط یکی از دلایلی بود که این دولت ها داشتند که از نظر صندوق بین المللی پول برای منابع آنها اهمیت چندانی نداشت. شرکت کنندگان در مزایده می دانستند که دولت ها تحت فشار بودند که به سرعت خصوصی سازی کنند. از این رو آنها پیشنهاد های محافظه کارانه تری ارائه می کردند، و می دانستند که قیمت ذخیره (حداقل قیمتی که دولت خواهد پذیرفت) پایین است.

اما پیامدهای دیگری به دنبال فشار برای خصوصی سازی سریع وجود داشت. خصوصی سازی سریع (در بسیاری از کشورها) به معنای این بود که خصوصی سازی قبل از اینکه زیرساخت های نهادی ضروری ایجاد شوند رخ داد؛ این زیرساخت ها عبارت اند از نظام قضایی توسعه یافته، نظام اداره مالیات که بتواند درآمدهای معوق را جمع آوری کند، ساختار حکمرانی شرکتی که بتواند مشکلات کارگزاری را در درون بنگاه کاهش دهد، یا نهادهای مالی ای که بتوانند پول مورد نیاز برای سرمایه گذاری ها را برای تحقق ارزش کامل منابع فراهم سازند. این امر به نوبه خود پیامدهای متعددی بر اقتصاد روسیه و کشورهای دیگر داشت.

۱. معنای این امر آن بود که قوانین تضمین کننده حکمرانی خوب در شرکت ها وجود ندارند؛ و بدین ترتیب خصوصی سازی موجب می شد که ثروت از شرکت به آنهایی که آن را کنترل می کردند منتقل گردد.

۲. بسیاری از مدافعان خصوصی سازی سریع می گفتند که به دنبال خصوصی سازی، حاکمیت قانون شکل خواهد گرفت و توسعه خواهد یافت، چون آنهایی که منابع را کنترل می کنند خواهان آن خواهند بود. اما این ادعا نه پایه تاریخی داشت و نه نظری؛ بلکه کاملاً برعکس بود. آنهایی که دارایی ها را کنترل می کردند ترجیح می دادند دستگاه قضایی ای بر سر کار باشد که به آنها آزادی عمل بیشتری برای غارت دارایی ها بدهد.

۳. در غیبت زیرساخت مالی، بنگاه ها نمی توانستند به سرمایه مورد نیاز برای بهبود کارایی در استخراج منابع دسترسی داشته باشند. مجدداً، موازنه به سمت غارت دارایی ها تغییر کرد به جای اینکه به ایجاد ثروت بیانجامد، و بدین وسیله همه مشکلاتی که تاکنون به آنها اشاره شد، تجدید قوا و اعاده شدند.

۴. خصوصی سازی ها پیش از توسعه نهادهای مؤثر مالیاتی اتفاق افتادند، به طوری که وضعیت غیرعادی و بی منطق دولت پیش آمد و در حالی که مبالغ فراوانی از ارزشمندترین منابع کشور را در اختیار مدیران بخش خصوصی گذاشتند، وجه کافی برای تأمین مالی تور ایمنی اجتماعی اولیه و برنامه های آموزشی نداشتند.

با در نظر گرفتن کلیه این مشکلات، شاید تعجب آور نباشد که خصوصی سازی در ارائه منافع که وعده داده بود شکست خورد - تعداد اندکی بسیار ثروتمند شدند، اما منفعتی هم نصیب کشور نشد. استیگلیتز (Ibid., pp. 37-38) تراژدی خصوصی سازی در روسیه را به صورتی که در ادامه می آید توضیح می دهد، که حاوی درس های زیادی است.

## ۹ درس های روسیه

روسیه موردی حزن آور است که در آن دولت در مقابل مهم ترین دارایی کشور - یعنی میراث منابع طبیعی - چیزی جز چندرغاز نصیبش نشد. با خاتمه کمونیسم و پوسیدگی دولت مؤثر و مقتدر، روسیه که زمانی ابرقدرت جهان بود، به طور فزاینده ای به منابع طبیعی وابسته شد - بنا به برخی از تخمین ها ۷۰ درصد تولید ناخالص روسیه مستقیماً مرتبط با منابع طبیعی است.

در ۱۹۹۶، یلتسین برای انتخاب مجدد نیاز به کمک داشت و گروه کوچکی از «اشراف و افراد بانفوذ» - ظرفیت سازمانی و مالی لازم را برای کمک به او داشتند - در مقابل، خواهان کنترل منابع طبیعی عظیم کشور شدند. یلتسین به آنها اجازه داد که کنترل این دارایی منابع را به طور قانونی، به قیمتی که جزء ناچیزی از ارزش منصفانه بازار بود، در اختیار گیرند و هر قاعده بازی ای را که به آنها کمک می کرد، به کار ببرند. رویدادهای مهم در سال های ۱۹۹۶-۱۹۹۵ در حراجی اتفاق افتادند که کریستال فریلند آن را «حراج قرن نامید» (Freeland, 2000). مزایده های زیادی وجود داشتند اما با خدعه و فریب به سرعت رفتند. در نتیجه، اشراف منابع طبیعی عظیم کشور را به ثمن بخش به کنترل خود درآوردند - برخی از مقامات عالی رتبه دولت معتقدند که مبالغ «دزدی شده» حدود هزار میلیارد دلار است. اگر روسیه تحت چنان فشاری برای خصوصی سازی نبود، می توانست قیمت های پیشنهادی را رد کند. در تعجیل برای خصوصی سازی، آنهایی که فرایند مزایده را در کنترل داشتند بسیاری از شرکت کنندگان را فاقد صلاحیت اعلام کردند، تا رقابت

محدود را تضمین کنند. هیچ نوع حفاظ و تأمینی برای اطمینان یافتن از اینکه کشور ارزش کامل پول خود را دریافت می کند وجود نداشت. شرط صندوق بین المللی پول سرعت بود، نه اینکه خصوصی سازی چقدر خوب اجرا شود.

خصوصی سازی در روسیه یک دور تسلسل شر را بنا نهاد. خصوصی سازی سریع، حتی بدون فساد نیز همان طور که متذکر شدیم، به معنای این است که دولت کمتر از قیمت منصفانه بازار بهای شرکت هایی را که به فروش گذاشته است دریافت می کند. با وجود فساد، قیمت ها باز هم پایین تر خواهند بود. در هر دو صورت، مشروعیت انتقال منابع عمومی به بخش خصوصی مورد تردید است. سرمایه گذاران، یعنی آنهایی که دارایی ها را در خصوصی سازی های غیرقانونی به دست آوردند، کاملاً به درستی احساس کردند که حقوق مالکیت آنها امنیت ندارد و دولت جدید تحت فشار مردمی ممکن است این خصوصی سازی را وارونه سازد و یا پول بیشتری طلب کند. بدون احساس امنیت، مالکان جدید سرمایه گذاری های خود را محدود کردند و تا جایی که توانستند سودهای شان را از کشور خارج ساختند و موجب توهم زدایی بیشتر از فرایند خصوصی سازی شدند، و باز هم حقوق مالکیت را ناامن تر کردند. اگرچه مشاوران غربی از صندوق بین المللی پول و خزانه داری ایالات متحده آمریکا مکرراً به روسیه گفته بودند که خصوصی سازی منجر به رشد و سرمایه گذاری می شود، نتیجه به هر حال مأیوس کننده بود، به گونه ای که تولید ۴۰ درصد سقوط کرد. فرار عظیم سرمایه نیز وجود داشت. یکی از این اشراف، رومان آبروموویچ مشهور، باشگاه فوتبال چلسی و املاک متعددی را در بریتانیا خریداری کرد (Garrahan and Ostrovsky, 2005). طبیعی است که مردم عادی روسیه نمی توانند درک کنند که این خصوصی سازی چگونه به رشد روسیه کمک کرده است.

روسیه تقلاً کرده است راه مصالحه ای پیدا کند که این اشرافی که دارایی های کشور را به ثمن بخش به دست آورده اند ممکن است بخشی از آن را باز گردانند، و چه بسا در بلندمدت، در مقابل مشروعیت مالکیت و امنیت حقوق مالکیت هم دریافت کنند. گرچه

چنین مصالحه‌ای می‌تواند نه تنها به نفع این اشراف باشد بلکه می‌تواند به نفع کشور نیز باشد - یا به ترغیب سرمایه‌گذاری کمک کند - اما تاکنون که چنین اتفاقی رخ نداده است. درحالی که خصوصی‌سازی روسیه این مشکل را برجسته کرده است، تعارض‌ها بر سر منصفانه بودن خصوصی‌سازی‌های منابع طبیعی و قراردادهای مربوط در سراسر دنیا به صورت همه‌گیر درآمده است. در مورد روسیه، این خود روس‌ها بودند که پول‌ها را از کشورشان دزدیدند. در اغلب موارد دیگر آنهایی که این منابع را استخراج کردند خارجی‌ها هستند، که فقط منجر به تشدید تنش‌ها شدند. به‌خاطر این مسئله دولت‌ها سقوط کردند - همان‌گونه که در بولیوی صورت گرفت - و احساس خشمی که در مردم به‌وجود آمد زمینه را برای حضور دولت‌های عوام‌گرا، همچون چاوز در ونزوئلا، فراهم ساخت. مردم عادی ونزوئلا شاهدند که ونزوئلایی‌های ثروتمند و شرکت‌های خارجی از ثروت آنها منتفع می‌شوند، اما به‌نظر می‌رسد چیزی از این ثروت به آنها نشت نمی‌کند. توانایی چاوز در تجدید مذاکره بر سر قراردادهای قدیمی، و به‌دست آوردن شرایط بهتر برای کشورش، به‌سادگی این اعتقاد را در مردم به‌وجود آورد که در گذشته سر آنها کلاه رفته بود.

### نتیجه‌گیری

از جمله اشکال مختلف فساد بروز جلوه‌های گوناگون رانت‌خواهی و اقتصاد انگلی است. اولی پدیده‌ای متداول است و دومی در جامعه ایران به اشکال گوناگون در مراحل اولیه رشد است. فقر هم علت و هم تخصیص رانت انگلی است، و هم پیامد آن. وجود تعداد زیادی از فعالیت‌های انگلی می‌تواند جامعه را در ترکیبی از باورها و رویه‌های خودتحمیلی به دیگران قفل کند که نتیجه آن فقر پایدار است. افزایش فرصت‌های سود انگلی می‌تواند سبب رکود اقتصادی و عقب‌ماندگی شود که به‌نوبه خود سودده بودن فعالیت‌های انگلی را در مقابل فعالیت‌های مولد تشویق می‌کند. پدیده رانت انگلی در اقتصاد ایران از جمله علل رکود در اقتصاد است که به تشویق فعالیت‌ها و رویه‌های انگلی می‌پردازد. اتصال این دو به هم سبب

می‌شود که اقتصادهای در حال توسعه وارد تله‌های فقر شوند. فرصت‌های سود انگلی مانع اضافی‌ای برای توسعه ایجاد می‌کنند که می‌توانند آن را به عقب بیاندازند که در غیر این صورت می‌توانست خیز بگیرد و همه را منتفع کند. با ظهور فرصت‌های سود انگلی، مدیران بنگاه‌های بزرگ کمتر علاقه‌مند به سرمایه‌گذاری می‌شوند. بنابراین حتی اگر هنوز صرفه‌جویی‌های مشترک در تولید وجود داشته باشد، یک تولیدکننده مسلط و بزرگ عمده‌تاً از سرمایه‌گذاری کمتر بهره‌مند می‌شود تا از سرمایه‌گذاری بیشتر که امکان اجتناب از تله فقر را نیز مشکل‌تر می‌کند. در این مورد، وقتی فرصت‌های سود انگلی سرمایه‌گذاری‌های مولد را جایگزین‌های راهبردی می‌کنند دیگر هماهنگی جزئی برای خارج شدن از تله فقر کافی نیست. فعالیت‌های انگلی می‌توانند حتی به مراتب سودآورتر هم باشند، که این به نوبه خود می‌تواند اقتصاد را به تله فقر هدایت کند. در درون تله، آنچه که برای تولید مناسب است برای غارت نیز مناسب است، و می‌تواند توضیح دهد که چرا خلاصی از فعالیت‌های انگلی تا این اندازه سخت است.

اینکه وضع یک اقتصاد به تله ختم شود یا نه، ابتدا به بخش فعالیت‌های انگلی بستگی می‌یابد. جوامع مختلف ظرفیت‌های گوناگونی برای رشد و توسعه دارند و بنابراین قابلیت دستیابی به تعادل‌های چندگانه دارند. اینکه چرا جوامع مشابه به وضعیت‌های کاملاً متفاوتی می‌رسند، به خاطر تفاوت در شرایط اولیه آنهاست. اما می‌توان الگوهایی را در نظر گرفت که بتوان از این تله‌ها به طور درون‌زا خلاصی یافت، به شرط اینکه تعداد مدیران خلاق به اندازه کافی افزایش یابد. اگر یک اقتصاد دارای نهادهای خوب باشد، آنگاه اقتصاد کشور با پس‌انداز کافی می‌تواند در مسیر تعادل خیر ایجاد ثروت قرار گیرد اما با نهادهای بد ورود منابع مالی بیشتر فقط می‌تواند به افزایش رانت‌خواری بیانجامد، که این به نوبه خود در عمل وضع را بدتر می‌کند. بازارها نیازمند وجود نهادهای مستحکم و خوب هستند تا از غارت منابع پیشگیری کنند و به حفظ انگیزه‌ها برای سرمایه‌گذاری، تولید، و مبادله یاری برسانند. در غیاب چنین نهادهایی، افراد فاقد وسایل لازم برای گریز از فعالیت‌های انگلی و فقری که آنها می‌توانند پدید آورند، خواهند بود.



در هر دو تفسیر شیکاگو و ویرجینیا از فساد سیاستمداران، هزینه‌های عمومی به زیان جامعه و در جهت منافع شخصی سیاستمداران افزایش می‌یابد. سیاستمداران می‌کوشند با مؤثرترین روش‌ها رأی‌دهندگان را به رأی دادن در جهت خاصی ترغیب کنند و به این منظور مخارج عمومی را برای خشنودی بخش‌هایی از جامعه که سیاستمداران به رأی آنها نیاز دارند، افزایش می‌دهند یا از میزان مالیات‌ها می‌کاهند. اما هرچه دولت بخواهد حمایت‌های خود را گسترده‌تر کند، باید تعهداتش را نیز وسیع‌تر سازد. از این‌رو لازم است که مخارج عمومی دولت هم بیشتر باشد. چه دولت مستقر و چه گروه‌های رقیبی که می‌خواهند پیروز انتخابات باشند، باید رشوه بیشتری به صورت مخارج عمومی پیشنهاد کنند تا گروه‌های ذی‌نفع مختلف را به هم پیوند دهند و ائتلافی پیروز را به وجود آورند.

همچنین این امکان وجود دارد که سیاستمداران با تغییر قوانین و مقررات یا لغو برخی از آنها و یا صدور مجوزهایی و جوه نقدی دریافت کنند که به خاطر اشتباهی سیری ناپذیر و جیب‌های عمیق بعضی از آنها، فساد عموماً به مقررات بیشتر و نیز حمایتگرایی، و احتمالاً در انتها به رکود اقتصادی و اختناق منتهی می‌شود.

تأمین مالی احزاب سیاسی، بازاری است عمده و مهم. هرچه احزاب خرج بیشتری برای تبلیغات کنند، احتمال بیشتری دارد که بتوانند پیروز انتخابات باشند. وقتی شرکت‌ها به تبلیغات کمک مالی می‌کنند، انتظار دارند که منافع فراوانی به صورت انواع قراردادهای مقرر زدایی، بخشودگی‌های مالیاتی و انواع گوناگون دیگری از امتیازات به دست آورند. به‌طور کلی صنعت و تجارت و همچنین بخش پولی و مالی در استفاده از نفوذ سیاستمداران برای کسب امتیازاتی که به کاهش هزینه‌هایشان یا کسب عایدی از منابع و منافع عمومی بیانجامد، علاقه‌مند هستند. همان‌طور که در ادامه اشاره می‌شود، این نوع از اقدامات - یعنی کسب عایدی از منابع و منافع عمومی - به شکلی متفاوت از فساد طبقه‌بندی می‌شوند. چه بسا علت آن هم نگاهی نتیجه‌گرا در برداشت‌های عمومی در حوزه سیاست‌گذاری عمومی در کشورهای صنعتی غرب باشد.

سرریزهای اجتماعی حاکمیت نگرش نتیجه‌گرا و مشروعیت بخشیدن به این شکل از فساد در حوزه عمومی، سقوط شدید مشارکت و حضور مردم در انتخابات عمومی، فرسایش مردم‌سالاری و حاکمیت اراده و خواست مردم در نحوه اداره جامعه از مشارکت در فرایند اداره جامعه است. نقش مشروط کردن تصمیمات بعدی و جهت‌بخشی به مخارج بعدی موجب شکل‌گیری نهادها و مناسبات خاصی می‌شود که رفتارهای بعدی را مشروط و مشروع و موجه می‌کنند و به دنبال آنها هنجارهای جدیدی شکل می‌گیرند.

می‌بایست الگوی ایرانی را نیز به الگوهای نفوذ با استفاده از مخارج عمومی افزود. این الگو که ریشه در ویژگی‌های بارز سیاست امروز در ایران دارد، شدیداً آلوده به تزویر است. این خود فضای مستعدی را برای رشد بی‌اخلاقی، ظاهرسازی و ریاکاری فراهم می‌آورد که مسموم به حال رشد و تعالی ارزش‌های انسانی است. چه‌بسا مهم‌ترین اثر الگوی ایرانی در مدیریت منابع نفتی را بتوان بر شکل‌گیری نهادهای ضد توسعه‌ای و ضد تولید و در جهت توسعه واردات و نیز دلالتی و واسطه‌گری ارزیابی کرد که تبعات چنین ساختاری بر طرف عرضه به صورت سرکوب ساختارهای تولیدی است، و در طرف تقاضا به صورت تحریک تقاضا که پدیده تورم ساختاری را در اقتصاد ایران دائمی کرده است. تبعات این تورم ساختاری خود تقویت‌کننده فعالیت‌هایی است که اشکال دیگر فساد را سبب می‌شوند. شاید نخستین ارمغان این تورم ساختاری در ایران دائمی کردن فقر و نابرابری مزمن و شکل‌دهی به اشکال متنوعی از تله‌های فقر و نابرابری است که خود زمینه‌های فساد طبقه متوسط را در ایران سبب شده است که پرداختن به آنها نیازمند فرصت دیگری است.

اما چنانچه نقش قانون‌گذاری و تصویب لوایح و مواد قانونی و نیز نقش نظارتی مجلس در بازار سیاسی مورد معامله قرار نگیرد، مجلس می‌تواند مانع از تصویب لوایح بودجه‌ای به شدت تورم‌زا و نیز واردات بی‌رویه و رقابت‌های محلی نمایندگان برای جهت‌دهی منابع عمومی به سمت حوزه‌های انتخابی‌شان شود و با تصویب سازوکارهای لازم، صحت و سلامت قراردادهای بزرگ را تضمین کند.

نقش مدیریت منابع نفتی در ایران از مهم‌ترین عوامل شکل‌گیری و رشد فساد در میان سیاست‌مداران، بوده است. در اینجا به برخی از اشکال فساد در مدیریت منابع نفتی اشاره شد؛ اما بررسی عمیق‌تر ابعاد این امر نیازمند فرصت‌های دیگر است. از جمله اشکال دیگر فساد سیاست‌مداران تلاش‌های شتاب‌زده آنها در خصوصی‌سازی به‌طور کلی و خصوصی‌سازی منابع طبیعی به‌طور خاص در زمانی است که نهادهای لازم برای صیانت از منافع عمومی و به‌ویژه گروه‌های محروم استقرار نیافته‌اند. مسائل کارگزاری در هر دو حوزه عمومی و خصوصی مانع تحقق کارایی و محیطی عاری از فساد هستند. مسائل کارگزاری همه‌گیر هستند و نمی‌توان آنها را با سحر و جادو دور کرد. راه‌حل‌های جادویی هم وجود ندارند. استقرار سازوکارهای تأمین‌کننده منافع عمومی که بتوانند اموری همچون مزایده‌های منصفانه و رقابتی و کارآمد را به اجرا بگذارند و نیز نهادهایی که بتوانند مالیات‌ها را جمع‌آوری کنند و قراردادها را به اجرا در آورند، پیش از درگیر شدن در کار خصوصی‌سازی الزامی است.

### منابع و مأخذ

- Arnott, R., B. Greenwald, and J. Stiglitz, 1994. "Information and Economic Efficiency", *Information Economics and Policy* 6(1).
- Becker, G. S., 1983. "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*. 93.
- Bigsten, A., and K. Moene, 1996. "Growth and Rent Dissipation: The Case of Kenya", *Journal of African Economies*.
- Bowles, Samuel, Steven N. Durlauf and Karla Hoff (editors), 2006, *Poverty Traps*, Princeton, Princeton University Press.
- Crew, M. A. and Rowley, C.J., 1989. "Towards a Public Choice Theory of Monopoly Regulation", in M.A. Crew, Boston, *Deregulation and Diversification of Utilities*. MA: Kluwer.
- Dunleavy, P., 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Foster, C. D., 1994. "Rival Explanations of Public Ownership", *Public Administration*, 72 (4).
- Freeland, C., 2000. *Sale of the Century: Russia's Wild Ride from Communism to Capitalism*, New York: Crown Business.
- Garrahan, M. and A. Ostrovsky, 2005. "Chelsea Draws as Roman Scores with Oil", *Financial Times*, September 30: 30.
- Greenwald, B. and J. Stiglitz, 1986. "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets", *Quarterly Journal of Economics*, 101(2).
- Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi, and Rosa Alonso-Terme, 1998. "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?", Washington DC, IMF Working Papers 98/76, IMF.
- Humphreys, Macartan, Jeffrey D. Sachs and Joseph E. Stiglitz (editors), 2007. *Escaping the Resource Curse*, New York, Columbia University Press.
- Hunter, T., 1996. "Colombia's Kidnapping Incorporated", *Jane's Intelligence Review* 8 (12).
- Mauro, Paolo, 1997. "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis". in *Corruption and the Global Economy*, ed. Kimberly Ann Elliot, Washington DC., Institute for International Economics.
- Mehlum, Halvor, Karl Moene, and Ragnar Torvik, 2006. *Parasites*, in Samuel Bowles et. Al.

- Mueller, Dennis C., 2003. *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Murphy, K., A. Shleifer, and R. Vishny, 1991. "The Allocation of Talent: Implications for Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 106.
- Murphy, K., A. Shleifer, and R. Vishny, 1993. "Why Is Rent-Seeking so Costly for Growth?", *American Economic Review* 83.
- Olson, M., 1982. *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Posner, R. A., 1975. "The Social Cost of Monopoly and Regulation", *Journal of political Economy*. 83(4).
- Riddell, P., 1993. *Honest Opportunism*, London: Hamish Hamilton.
- Roemer, John E., 1982. *Honest Opportunism*, London: Hamish Hamilton.
- Roemer, John E., 1982. *A General Theory of Exploitation and Class*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- Rosenstein-Rodan, P., 1943. "Problems of Industrialization of Eastern and South-eastern Europe", *Economic Journal*, (53).
- Stigler, G. J., 1971. "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1).
- Stiglitz, Joseph E., 2003. *The Roaring Nineties*, Washington, DC. W.W. Norton.
- Stiglitz, Joseph E., 2007. "What is the Role of the State?", in Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs, and Joseph E. Stiglitz, *Escaping the Resource Curse*. New York, Columbia University Press.
- Tullock, G., 1970. "A Simple Algebraic logrollin Model", *American Economic Review*, 60(3).
- Tullock, G., 1976. *The Vote motive*, London: Institute of Economic Affairs.
- Vicente, Pedro C., 2006. "A Theory of Corruption, Political Exclusion, and Windfalls", In Mark Gradstein and kai A. Konrad, editors, *Institutions and Norms in economic Development*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Volkov, V., 1999. "Violent Entrepreneurship in Post-Communist Russia", *Europe-Asia Studies* 51.