

## ۱- تعریف و دامنه فساد

در ارتباط با فساد اقتصادی یا مالی (corruption) در متون مختلف تعاریف متنوعی مطرح شده است. ساده‌ترین و مصطلح‌ترین تعریف فساد مالی، نقض قوانین موجود برای تأمین منافع و سود شخصی است. در فرهنگ وبستر (Webster) فساد به صورت پاداش نامشروع برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه، تعریف شده است. بنا به تعریف بانک جهانی، فساد، سوء استفاده از قدرت دولتی برای تأمین منافع شخصی است. روشن است که همیشه سوء استفاده از قدرت و امکان دولتی صرفاً برای تأمین منافع شخصی نیست، بلکه می‌تواند در راستای تأمین منافع یک حزب و تفکر سیاسی خاص، طبقه خاص، دوستان، فامیل و... باشد.

فساد به طور کلی در ارتباط با فعالیت‌های دولتی و در جهت برخورداری برخی مدیران و کارکنان از اختیارات انحصاری تعریف شده است، به گونه‌ای که گری بکر، برنده جایزه نوبل، می‌گوید: اگر دولت را بر داریم فساد هم برداشته خواهد شد\*. از دیدگاه بکر، عمده سهم فساد کشور مربوط به دولت است یا در دولت اتفاق می‌افتد، البته روشن است که فساد در بخش خصوصی هم وجود دارد.

فساد مالی یک بیماری پیشرفته اقتصادی-اجتماعی است؛ بیماری مانند سرطان یا ایدز که افزون‌بزم تلاشی کردن سازمان از درون، به گونه بی‌رحمانه از یک سازمان به سازمان دیگر و از یک نهاد به نهاد دیگر سرایت می‌کند، تا آنجا که همه نهادهای موجود را تحلیل می‌برد و به فروپاشی نظام سیاسی حاکم می‌انجامد.

## ۲- ضرورت مبارزه با فساد

رواج فساد مالی به درستی بعنوان یکی از مهمترین موانع فرار از پیشرفت‌های اقتصادی در مورد (مثلاً کشورهای آسیایی و آفریقایی)، بر شمرده شده است. درجه بالای فساد مالی می‌تواند به ناکارآمدی سیاست‌های دولتی منجر شود. پژوهش‌ها نشان می‌دهد فساد به کاهش سرمایه‌گذاری و در نتیجه کاهش رشد اقتصادی می‌انجامد. فساد مالی می‌تواند فعالیت‌های اقتصادی را از مولد بودن به سوی رانت‌ها و فعالیت‌های زیرزمینی سوق دهد. فساد مالی می‌تواند موجب پیدایش سازمان‌های هراس‌انگیزی همچون

مافیا شود. فساد گسترده و فراگیر یکی از نشانه‌های ضعف حاکمیت است، هر چند عملکرد ضعیف حاکمیت می‌تواند مستقیماً و ندر شد و توسعه اقتصادی را نیز روبرو به تحلیل برد.

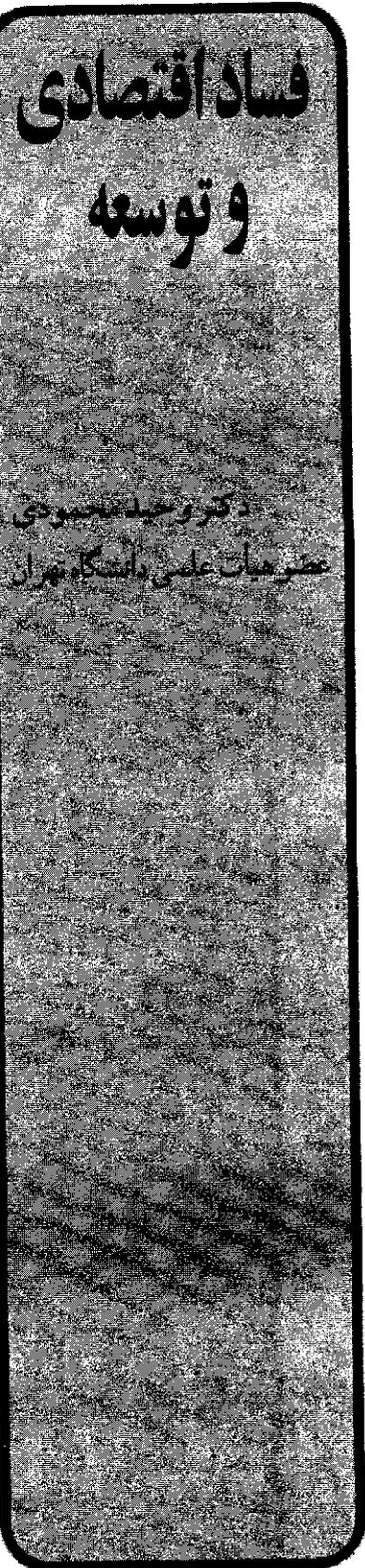
## ۳- کارایی نهادی و فساد اقتصادی

به گفته داگلاس نورث (۱۳۷۷)، نهادها قوانین بازی در جامعه هستند و بنا بر این کلید فهم تغییر و تحولات تاریخی محسوب می‌شوند. تقریباً یک اجماع کلی وجود دارد که نهادها بر عملکرد اقتصادی تأثیری جدی دارند و عملکرد متفاوت اقتصادها در طول زمان اساساً متأثر از تغییر و تحول نهادهاست.

کلید درک آسیب‌های اقتصادی اجتماعی همچون فساد را باید از یک منظر در قالب نهادها و ساختارهای موجود جستجو کرد، چرا که در درون نهادها رفتار و کنش متقابل انسان‌ها شکل می‌گیرد و به عبارتی نهادها حد و مرز مجموعه انتخاب‌های افراد هستند. سازمانها هم به مانند نهادها بر رفتار و کنش متقابل انسان‌ها ساختار می‌بخشند. بنا بر این باید نگاه‌ها به تغییرات نهادی که همانند قوانین و چارچوب بازی در جامعه هستند، معطوف گردد.

به سخن دیگر، باید میان بازیکنان و قواعد بازی فرق گذاشت. باید دید تا چه اندازه بازی مناسبات اجتماعی و اداری امور قاعده‌مند و کار است و تا کجا میدان برای بازیگران خاص باز است و اینکه بازیکنان چه کسانی هستند و از چه سطح دانش و تخصص برخوردارند و تا چه اندازه با آداب و قواعد بازی آشنا هستند. بنا بر این، ماهیت نهادها و ساختارها در سلامت و متقابلاً ترویج فساد اقتصادی نقش مهمی دارد.

برخی مؤسسات بین‌المللی به مطالعه شاخص‌های فساد و کارایی نهادی می‌پردازند. یکی از آنها شرکت «تجارت بین‌المللی» (BI) است که به عنوان یک شرکت خصوصی این گونه شاخص‌ها را تهیه و به بانک‌ها، شرکت‌های چند ملیتی و دیگر سرمایه‌گذاران بین‌المللی می‌فروشد. این شرکت شاخص‌هایی برای کارایی نهادی (institutional efficiency) معرفی کرده است. این شاخص‌ها از صفر تا ۱۰ درجه بندی شده و اعداد بالاتر نشان دهنده وجود «نهادهایی» قوی و مناسب است. شاخص‌های مورد نظر به ترتیب زیر است:



۱- امکان تغییرات سیاسی، به گونه نهادی؛

۲- امکان پذیرى تغییرات ساختار نهادی از راه انتخاب در يك دوره قابل پیش بینی و کوتاه)

۳- ثبات سیاسی؛

۴- درجه احتمال به قدرت رسیدن گروههای مخالف حاکمیت؛

۵- احتمال اینکه گروههای مخالف در يك دوره قابل پیش بینی به قدرت برسند)

۶- ثبات نیروی کار؛

۷- (این شاخص ناظر به ثبات نیروی کار در کارخانه‌ها و مراکز اقتصادی است)

۸- روابط با کشورهای همسایه؛

۹- (شامل روابط سیاسی، اقتصادی و بازرگانی که ممکن است بر کار شرکت‌هایی که در داخل کشور فعالیت می‌کنند اثر مثبت داشته باشد)

۱۰- تروریزم؛

۱۱- (احتمال اینکه افراد یا بازرگانان در معرض خطر باشند)

۱۲- نظام حقوقی و قوه قضاییه؛

۱۳- (کارایی و وحدت رویه حقوقی بر فعالیتهای اقتصادی بویژه شرکتهای خارجی اثر گذار است)

۱۴- بروکراسی اداری؛

۱۵- (فضای اداری - مقرراتی که شرکت‌های خارجی به هنگام گرفتن مجوز با طرح درخواست

با آن روبه‌رو هستند)

۱۶- فساد؛

۱۷- (میزان یا احتمال اینکه مبادلات بازرگانی با

فساد یا پرداخت سؤال برانگیز همراه باشد) بر پایه

مطالعه‌ای که شرکت BI در مورد ۶۷ کشور برای دوره ۸۳-۱۹۸۰ انجام داده است شاخصها به گونه

مثبت و معنی‌دار، هم با یکدیگر و هم با تولید ناخالص داخلی (GDP) سرانه بستگی دارند. برای

مثال، در این مطالعه همبستگی فساد اداری و

بروکراسی اداری ۰/۷۹ ذکر شده است. سه

شاخص نظام قضایی، بروکراسی اداری و فساد

همبستگی زیادی با هم دارند و در واقع می‌توان

میانگین این سه شاخص را به عنوان معیاری برای

«کارایی بروکراتیک» تعریف کرد. به نظر می‌رسد

که معیار «کارایی بروکراتیک» برای اندازه‌گیری

فساد مناسب‌تر است تا خود شاخص فساد. به گونه

مشابه، میانگین شاخص‌های تغییرات نهادی،

تغییرات اجتماعی، شانس به قدرت رسیدن احزاب

مخالف، ثبات نیروی کار، سطوح ارتباط با

کشورهای همسایه و تروریزم می‌تواند معیاری

برای ثبات سیاسی شمرده شود.

جدول ۱، هیستوگرام فراوانی شاخص کارایی

بروکراتیک (BE) برای سالهای ۸۳-۱۹۸۰ را نشان

می‌دهد. بنابر گزارش کشوری BI، از نظر نهادی

جدول (۱) شاخص کارایی بروکراتیک

۱-۹	۹-۷/۵	۷/۵-۶/۵	۶/۵-۵/۵	۵/۵-۴/۵	۴/۵-۱/۵
استرالیا	استرالیا	آرژانتین	آنگولا	الجزایر	مصر
بلژیک	شیلی	ساحل عاج	جمهوری دومینیکن	بنگلادش	غنا
کانادا	فرانسه	کویت	اکوادور	برزیل	هایتی
فنلاند	آلمان	مالزی	یونان	کلمبیا	اندونزی
ژاپن	ایرلند	پرو	عراق	هند	ایران
هنگ کنگ	اسرائیل	افریقای جنوبی	ایتالیا	جامائیکا	لیبریا
هلند	اردن	سريلانکا	کره	کنیا	نیجریه
زلاتندو	زیمبابوه	تایلند	مراکش	مکزیک	پاکستان
نروژ		لورو گونه	نیکاراگوئه	فیلیپین	تایلند
سنگاپور			پاناما	عربستان	زئیر
سوئد			پرتغال	ترکیه	
سوئیس			اسپانیا	ونزوئلا	
انگلستان			ترینیداد و توباگو		
آمریکا					

BE شاخص کارایی بروکراتیک است که به گونه‌ای روشن میانگین شاخصهای بین‌المللی سه عامل نظام قضایی، کاغذبازی و فساد را در

سالهای ۸۳-۱۹۸۰ محاسبه می‌کند. شاخص بالاتر BE دلیلی بر بهتر بودن مؤسسات است.



بر گزار می کند.

یازدهمین کنفرانس آن در سال ۲۰۰۲ و با حضور ۱۶۰ نماینده از کشورهای مختلف جهان در برلین برگزار شد. شاخص فساد (Corruption Perception Index) نخستین بار از سوی سازمان بین المللی شفافیت در سال ۱۹۹۵ منتشر شد. این سازمان شاخص فساد را چون دیگر متغیرهای اقتصاد، اندازه گیری و معرفی می کند. شاخص فساد (CPI)، میزان فساد را از صفر تا ۱۰ اندازه گیری می کند.

بر پایه این شاخص، صفر بیشترین فساد و ۱۰، کمترین فساد را نشان می دهد. برای مثال در سال ۲۰۰۱، فنلاند با رقم ۹/۹ پاك ترین كششور و بنگلادش با ۰/۴ بیشترین فساد را در میان کشورهای جهان به خود اختصاص داده اند. در واقع CPI «طرف عرضه فساد» را نشان می دهد.

سازمان TI در سال ۱۹۹۹ با بررسی ۱۹ کشور، شاخص دیگری به نام شاخص «رشوه دهندگان» (Bribe Payers Index) معرفی کرده است. در این شاخص پرداخت کنندگان رشوه مد نظر هستند.

به عبارت دیگر، شاخص BPI برخلاف CPI طرف تقاضای فساد را اندازه گیری می کند. این شاخص نیز همانند CPI با ارقام صفر تا ۱۰، بیشترین فساد تا کمترین فساد را اندازه گیری می کند.

نکته دارای اهمیت در این باره، اندازه و دامنه فساد است، به بیانی دیگر، وجود فساد مورد نظر نیست. چرا که به نظر برخی اقتصاددانان در همه کشورهای فساد وجود دارد، ولی درجه فساد در آنها بسیار متفاوت است. مقادیر عددی این شاخص ها نیز همگی درجه و اندازه فساد را نشان می دهد. البته درجه فساد برای کشورها به سرطانی تشبیه شده است که اگر درمان آن دیر شود، به صورت پدیده ای سیستماتیک در همه ابعاد جامعه نفوذ می کند و مبارزه با آن دیگر امکان پذیر نخواهد بود.

بر اساس شاخص CPI در سال ۱۹۹۹ کشورهای فنلاند، سوئد، کانادا و سنگاپور به ترتیب پاك ترین کشورهای بوده اند و روسیه با رقم ۲/۴، بیشترین فساد را داشته است.

در سال ۲۰۰۲ نیز کشورهای یاد شده، در کنار

است.

«رشوه» پول یا هر نوع مالی است که شخص می پردازد تا کاری برخلاف حق و قانون انجام شود و در نهایت، او سودی ببرد.

سازمان بین المللی شفافیت (TI. Transparency International) در سال ۲۰۰۲ با یاری مؤسسه گلوب درباره «رشوه»، نظرسنجی های گوناگونی انجام داد. در یکی از نظرسنجیها از پرسش شوندگان خواسته شده بود درباره گسترش و شیوه «رشوه» به تفکیک صنایع نظر دهند و به عبارتی گرایش بخش های مختلف را به رشوه بیان کنند. بدین منظور از شاخص عددی صفر تا ۱۰ استفاده شده، که اعداد کمتر بیانگر فساد بیشتر در آن بخش است.

بر اساس این نظرسنجی، کارهای عمومی و ساختمانی، صنعت تسلیحات و دفاعی، در زمره فاسدترین بخش ها به شمار می آیند.

نتایج زیر از نظرسنجی در بخش های اقتصادی ۱۵ کشور مختلف به دست آمده است:

۱/۲	کارهای عمومی و صنعت و ساختمان
۱/۹	صنایع تسلیحات و دفاعی
۲/۷	فت و گلز
۲/۵	مسکن
۳/۷	مخابرات
۲/۷	اتصال بیرون-اتصالات
۴	مدن
۴/۳	حمل و نقل و انبارداری
۴/۳	صنایع دارویی و خدمات پزشکی
۲/۵	صنایع سنگین
۴/۷	بانک و امور مالی
۴/۹	هواپیمایی
۵/۱	جنگلداری
۵/۱	تکنولوژی اطلاعات
۵/۹	ماهگیری
۵/۹	صنایع سبك
۵/۹	کشاورزی

منبع: سازمان بین المللی شفافیت (TI)

در همین راستا، سازمان بین المللی شفافیت (TI) که با هدف «مبارزه با فساد» برپا شده است، هر دو سال یکبار کنفرانسی با عنوان مبارزه با فساد

فساد برای کشورمان باشیم. هر چند سازمان بین‌المللی شفافیت به علت دسترسی نداشتن به اطلاعات و آمار مورد نیاز موفق به تعیین رتبه ایران براساس شاخص CPI یا BPI نشده است، ولی شاخصی از سوی (Driscoll Holmes - Kirkpatrick) به نام شاخص آزادی اقتصادی (Economic Freedom) در مجله وال استریت در اول نوامبر ۲۰۰۰ به چاپ رسیده که بر پایه آن جایگاه ایران تعیین شده است.

شاخص یعنی EF که آن را می‌توان بعنوان شاخصی جانشین برای CPI به کاربرد، کشورها را براساس درجه آزادی اقتصادی رتبه‌بندی می‌کند و بیان می‌دارد که هر چه آزادی اقتصادی کمتر و مقررات دست و پاگیر اقتصادی در کشور بیشتر باشد، درجه فساد اقتصادی بیشتر خواهد بود و برعکس. این شاخص میزان همبستگی درجه آزادی اقتصادی و میزان فساد مالی را ۹۰٪ محاسبه کرده است.

بر پایه این شاخص، در میان ۱۵۵ کشور مورد مطالعه، ایران در رتبه ۱۵۱ قرار گرفته و این در حالی است که هنگ کنگ رتبه یک آزادی اقتصادی و کره شمالی رتبه ۱۵۵ را به دست آورده‌اند. بنابراین، ایران براساس این شاخص در

هلند باز هم از پاک‌ترین کشورها بوده‌اند و مانند دوره پیش روسیه بارقم ۲/۷ از کشورهای پر فساد معرفی شده است.

شاخص BPI در سالهای ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰ نیز، نشان دهنده پاک بودن کشورهای سوئد، استرالیا، کانادا، سوئیس و اتریش است. برعکس، بالا بودن فساد در روسیه و چین خودنمایی می‌کند. البته در آخرین گزارش سازمان بین‌المللی شفافیت که در مجله اکونومیست در اول فوریه ۲۰۰۳ به چاپ رسیده است، فنلاند و سنگاپور همچنان با بالاترین رقم شاخص CPI، پاکترین کشورها و نیجریه و بنگلادش با پایین‌ترین رقم شاخص بعنوان کشورهای گرفتار فساد مالی زیاد معرفی شده‌اند.

در طبقه‌بندی شاخص‌های فساد در میان کشورها توسط سازمان بین‌المللی شفافیت، نام «ایران» دیده نمی‌شود.

اما با توجه به حجم کلان اقتصاد دولتی و متمرکز در ایران همراه با مقررات گرای، تورم بالا در کنار سطح پایین دستمزدها، پایین بودن درجه رقابت، بوروکراسی شدید و... نباید در انتظار موقعیتی مناسب به لحاظ شاخص‌های

شاخص فساد در کشورهای مختلف

BPI		CPI		کشور
۲۰۰۲	۱۹۹۹	۲۰۰۲	۱۹۹۹	
۸/۵	۸/۴	۹/۷	۹/۵	فنلاند
۸/۴	۸/۳	۹/۳	۹/۴	سوئد
۸/۱	۸/۱	۹	۹/۲	کانادا
۸/۲	۷/۸	۷/۸	۷/۶	اتریش
۸/۴	۷/۷	۸/۵	۸/۹	سوئیس
۷/۸	۷/۴	۹	۹	هلند
۶/۹	۷/۲	۸/۷	۸/۶	انگلستان
۶/۳	۶/۲	۷/۳	۸	آلمان
۶/۳	۶/۲	۷/۷	۷/۵	آمریکا
۶/۳	۵/۷	۹/۳	۹/۱	سنگاپور
۵/۵	۵/۲	۶/۳	۶/۶	فرانسه
۵/۳	۵/۸	۷/۱	۶	ژاپن
۴/۳	۳/۹	۴/۹	۵/۱	مالزی
۳/۹	۳/۴	۴/۵	۳/۸	کره جنوبی
۳/۵	۳/۱	۳	۳/۴	چین
۳/۲	-	۳/۷	۲/۴	روسیه

شود، اما به دلایل گوناگون معمولاً پیوند سازمانی میان گفته‌های سیاسی و کارکردها چندان نیست. نکته مهم دیگر در این زمینه این است که همچنان که بحث تقدّم و تأخّر توسعه اقتصادی و دیگر ابعاد توسعه، مانند توسعه سیاسی بحثی انحرافی است و تنها نگرش جامع به توسعه وافی به مقصود است، در بحث آسیب‌شناسی فساد هم جدا دیدن ابعاد فساد از یکدیگر، کارساز نخواهد بود. فساد اقتصادی معلول فساد سیاسی است. انحصار، هم در عرصه سیاسی و هم در عرصه اقتصادی وجود دارد. جریانهایی صاحب نفوذی که منافعشان به این گونه انحصار بستگی دارد، علّت اصلی بروز فساد اقتصادی هستند. از سوی، فساد اقتصادی نیز می‌تواند مایه فساد اجتماعی باشد.

### ب - شفاف نبودن نظام بودجه‌بندی

از مواردی که اصل پاسخگویی و شفافیت باید در آن نمود عینی داشته باشد نظام بودجه‌بندی است. دولت در ایجاد ساز و کار لازم برای تخصیص بهینه بودجه وظیفه خطیری دارد و در واقع می‌توان درجه اقتدار دولت را به گونه‌ای در نظام بودجه‌بندی آن یافت. برخی از کشورهای در حال توسعه از جمله کشور ما از ساختار بودجه‌ای غیر توسعه‌ای و غیر شفاف رنج می‌برند. بنابراین نبود انضباط مالی و نهادینه نشدن اصل پاسخگویی در نظام بودجه‌ریزی سبب اتلاف منابع، کاهش کارایی و فساد مالی می‌شود و از تسوان دولت در هدایت درست منابع می‌کاهد.

### پ - ضعف شایسته‌سالاری

یکی از نقاط ضعف کشورهای عقب مانده از قافله تمدن و توسعه یافتگی، بی‌توجهی به توانمندی و شایستگی افراد آن جامعه است. در نظام‌های سیاسی اقتدارگرا پدیده «کوتوله‌پروری» رواج پیدا می‌کند و رفته رفته افراد با قابلیت و نوآور به حاشیه رانده می‌شوند. حضور کوتوله‌ها در عرصه‌های مدیریتی و کارشناسی به گرمی بازار چاپلوسی و ریاکاری خواهد افزود و بهترین فضا را برای فساد فراهم خواهد کرد.

زمره کشورهای است که به علّت پایین بودن درجه آزادی اقتصادی گرفتار فساد مالی چشمگیر هستند.

امروزه فساد از دیدگاه‌های گوناگون قابل اندازه‌گیری است و در بسیاری از پژوهشها متغیر فساد بعنوان متغیری کمی در محاسبات و تحلیل‌ها به کار می‌رود. به بیانی دیگر، امروزه فساد يك متغیر صرفاً کیفی نیست بلکه به متغیری کمی تبدیل شده است.

## ۳- علل و عوامل فساد

در زیر، به مهم‌ترین علل و عواملی که بطور مستقیم یا غیرمستقیم در پیدایش و گسترش فساد مؤثر است اشاره می‌شود:

### الف - انحصار قدرت و دسترسی به

#### اطلاعات رانتی

ساختار انحصاری قدرت در دولت (حاکمیت)، امکان مداخله خودسرانه در فعالیتهای اقتصادی را به دست‌اندرکاران می‌دهد. بر خورداری از چنین قدرتی در کنار دسترسی به اطلاعاتی که در اختیار عامه مردم نیست، به ایجاد فرصتهایی برای مقامات دولتی می‌انجامد تا بتوانند منافع خود یا دوستان و نزدیکانشان را به بهای کاهش منافع عمومی افزایش دهند. از سوی دیگر، از منظر سیاسی، انگیزه رفتار آلوده به فساد زمانی پدید می‌آید که مقامات دولتی به‌رغم اختیارات زیاد، مسئولیت چندانی در قبال کارهای خود نداشته باشند. در همین راستا سیاستگذاران ارشد معمولاً نمی‌خواهند فعالیت‌هایشان کاملاً شفاف باشد. از دیدگاه آنان، شفافیت بیشتر می‌تواند با قدرت کمتر همراه باشد، چون ممکن است این موضوع بر میزان رفاه گروه‌های خاص (طرفدارانشان) اثر بگذارد یا آنکه حاکمان برای تحکیم و حفظ قدرت خود نیاز به منابع مالی غیر شفاف داشته باشند. بنابر این مبارزه با فساد ضرورتاً نمی‌تواند مستقل از مهندسی مجدد دولت باشد. در بسیاری از کشورها که دامنه فساد فراگیر است، چه بسا مسئولان رده بالا درباره گسترش فساد هشدار می‌دهند و حتی برخی صادقانه می‌خواهند با این پدیده شوم برخورد

## ت - نبود نظام تأمین اجتماعی

تأمین اجتماعی، زمینه و ابزار اصلی توسعه و نیز هدف آن است. نبود یا نارسایی چتر حمایتی برای اقشار آسیب‌پذیر جامعه، زمینه پیدایش فساد در ابعاد مختلف را فراهم می‌کند. دولت ایران با آنکه در قانون اساسی بعنوان يك دولت رفاه قلمداد شده، کمتر توانسته است در حوزه رفاه اجتماعی کارنامه موفق‌تری ارائه کند. حرکت‌هایی نیز که بتازگی در این زمینه با هدف استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی صورت گرفته، ناقص و نارسا است.

## ث - کمبود نیروهای کارآمد و کاردان در

## بخش دولتی

یکی از علل ناکارایی ساختار اداری کشورهای توسعه نیافته، وجود نیروهایی با تحصیلات و تواناییهای اندک است. برای نمونه، هم‌اکنون در ایران تنها ۲۱ درصد شاغلان کشور مدرک فوق‌دیپلم به بالا دارند، ۴ درصد افراد تحصیل کرده در بخش صنعت و ۰/۴۷ درصد افراد بالای دیپلم در بخش کشاورزی کار می‌کنند. این، بیانگر چگونگی حضور افراد تحصیل کرده در بخش دولتی از دید کمی است، اما این افراد از نظر کیفی نیز، در مقایسه با هم‌معادان خود در بخش خصوصی، در مرتبه پایین‌تری قرار دارند. روشن است که هرچه حضور افراد متخصص، تحصیل کرده و صاحب مهارت در ساختار اداری بیشتر باشد، امکان تحول اداری بیشتر و گذار از مرحله سنتی به مدرن آسان‌تر می‌شود؛ زیرا در فضای سنتی و ناکارآمد و غیر شفاف اداری، زمینه‌های فساد بیشتر خواهد بود.

فشارده کلام اینکه ناکارآمدی نهادی و ساختاری، در کنار عوامل یاد شده در بالا و مواردی چون میزان دخالت دولت در اقتصاد، شفاف نبودن قوانین و مقررات، ویژگی‌های اجتماعی جامعه (مناسبات اقتصادی و اجتماعی)، ماهیت نظام سیاسی، مشروعیت اندک دولت، سیطره يك حزب یا طیف خاصی از نخبگان بر فرآیندهای سیاسی و اقتصادی و اختیارات فراوان صاحبان قدرت سیاسی و اقتصادی، از عوامل بروز

فساد به شمار می‌رود.

با عنایت به موارد یاد شده، اقتصادهایی که از بالا هدایت می‌شوند، بستری مناسبی برای پرورش رشوه‌خواری و فساد مالی هستند. تجربه کشورهای جنوب آسیا مؤید این نکته است زیرا اگر مدیران قدرت فراوان داشته و در عین حال تهیدست باشند، گرایش به فساد مالی تشدید می‌شود. از سوی دیگر، یکی از علل گسترش فساد خاصیت مسری بودن آن است. در پژوهشی که پارلمان ایتالیا در سال ۱۹۹۳ درباره فساد مالی مافیا انجام داد، مشخص شد اعتقاد به این که «دیگران هم همین کار را می‌کنند» از دلایل افزایش فساد مالی بوده است. رفتار فساد آلود مقامات بالا تأثیری فراتر از پیامدهای مستقیم آن رفتار دارد. بنابراین سرخ فساد را باید در میان مقامات بالا جستجو کرد.

## ع - راهکارهای مبارزه با فساد

## الف - مهندسی مجدد ساختار اقتصادی

## کشور

در بحث کارایی نهادی و فساد اقتصادی، به اهمیت نهادها و ساختارها اشاره شد. در اینکه نقش و گستره دخالت دولت در اقتصاد تا کجاست، از زمان آدام اسمیت تاکنون بحثها و نظریات گوناگونی مطرح شده است، اما، چنان که افلاطون نیز اشاره دارد، پیش از هر چیز باید به خود دولت (حکومت) توجه کرد تا نقش آن نهاد و ساختار دولت باید به گونه‌ای باشد که بتواند با کارایی لازم هدایت توسعه را به عهده گیرد.

ساختار کنونی اقتصاد ایران دچار نوعی آشفتگی و نبود انسجام است و با مفهوم کارکردی يك دولت (state) مدرن چندان همخوانی ندارد. ساختار رانتی آن مانع رشد و افزایش بهره‌وری اقتصادی و در نتیجه مانع از هدایت بخش چشمگیری از پس‌اندازها به سوی سرمایه‌گذاری شده است. این ساختار نه با ویژگی‌های يك دولت رشدگرا (growth-oriented) همخوانی دارد، نه با يك دولت رفاه (welfare state).

هرچه انسجام ساختار اقتصادی بیشتر و پراکندگی مدیریت کمتر باشد و کارایی آن

افزایش یابد، فساد مالی و اداری نیز روند نزولی پیدا خواهد کرد. بنابر این ساختار اقتصادی باید به گونه‌ای تنظیم شود که بتواند با نظارت مستقیم پارلمان و همچنین مطبوعات و افکار عمومی از پنهان کاری در روابط اقتصادی جلوگیری کند. با اصلاح ساختارهای سازمانی و قوانین، امکان کاهش زیان‌های ناشی از فساد پدید می‌آید. افزون بر اصطلاحات نهادی، اصلاحات ساختاری در حوزه‌هایی چون نظام مالیاتی، قوانین ناظر به معاملات خصوصی و اجرای پروژه‌های زیربنایی با مسئولیت دولت، ضروری به نظر می‌رسد. به هر حال، مبارزه با فساد جدا و مستقل از مهندسی مجدد دولت (حاکمیت) نیست.

## ب - انحصار شکنی در عرصه اقتصاد و

### سیاست

حجم گسترده فعالیت‌های دولتی و ناکارآمدی نهادی دستگاه دولت از یک سو و سیطره حکومت‌های اقتدارگرا از سوی دیگر، مانع رشد و توسعه کشورهای عقب‌مانده و عامل بسیاری از ناسامانیها و ناهنجاریهای اقتصادی و اجتماعی مانند فساد اقتصادی بوده است. اصولاً مفاهیم «انحصار» و «فساد» همراهی و همبستگی نزدیکی با یکدیگر دارند. لذا انحصار شکنی در عرصه اقتصاد و سیاست می‌تواند در رشد و شکوفایی اقتصادی و کاهش فساد نقشی تعیین کننده داشته باشد.

به دیگر سخن، هرگونه اقدام اصلاحی که شرایط رقابتی را در اقتصاد افزایش دهد، به کاهش انگیزه در ارتکاب فساد می‌انجامد. برای مثال براساس گزارش‌های مستند، بیشتر تخلفات در بخش بازرگانی، ناشی از دولتی بودن نظام توزیع، نظام جیره‌بندی (کالاهای کوبنی) و انحصار دولت در واردات کالاهای اساسی است. بنابر این سیاست‌هایی که دخالت دولت در بازرگانی خارجی را کاهش می‌دهد و در برابر، موانع فعالیت بخش خصوصی را حذف می‌کند و بنگاه‌های دولتی را به رقابت با بخش خصوصی وامی‌دارد، به کاهش فساد کمک می‌کند. نکته دیگر اینکه اصولاً سهمیه‌بندی در اقتصاد همواره با فساد همراه بوده است. در این راستا اگر نظام پرداخت یارانه‌ها

هدفمند شده و به صورت تدریجی حذف گردد، هرگونه رشوه‌خواری در این حوزه نیز از میان خواهد رفت.

مایکل جانستون (Michael Johnston) سخت‌ترین فساد را فساد سیاسی و اداری می‌داند و نشان می‌دهد که در میان مدت این امکان وجود دارد که از دامنه و شدت فساد بکاهیم، مشروط به آنکه آزادیهای مدنی و حقوق اقتصادی پایه را تضمین کنیم و رقابت‌های اقتصادی و سیاسی را افزایش دهیم. بنابر این لازم است در راهکارهای مبارزه با فساد، آزادی نقد قدرت در نظام سیاسی و اقتصادی کشور مورد تأکید خاص قرار گیرد، زیرا با نقد قدرت، امکان پیدایش زمینه‌های شکل‌گیری فساد بلامنازع کاهش می‌یابد.

## پ - تثبیت حاکمیت قانون؛ تضمین و

### افزایش شفافیت‌ها

استحکام، جامعیت و قدرت اجرایی قوانین و بطور کلی تلاش در جهت نهادینه کردن حاکمیت قانون در جامعه، فرصت را از رانت‌جویان و اخلاص‌گران خواهد گرفت. به منظور پیگیری اجرای درست قوانین، باز نقش کنترل‌های نهادی اهمیت می‌یابد و تا اندازه زیادی رفتار بدنه سیاسی حاکمیت را در مواجهه با مسأله فساد نشان می‌دهد. بازرسان و ناظران درستکار و کارآمد، کارکنان دقیق، قوانین شفاف، کشف و حذف فعالیت‌های فسادزا را تسهیل می‌کنند.

قوة قضاییه مستقل از جریان‌های سیاسی، با قدرت کافی در اجرای قوانین و برخورد از سازماندهی کار، در تکمیل چرخه اجرای قانون نقش مهمی بازی می‌کند. در دنیای واقعی، به گونه نسبی، اندکی از افراد برای رفتار فسادآمیز، با وجود دامنه گسترده این پدیده، جریمه می‌شوند. افزون بر این، جز در چند کشور، به نظر می‌رسد شکاف زیادی میان جریمه‌های پیش‌بینی شده در قانون و جریمه‌هایی که در عمل صورت می‌گیرد، وجود دارد. همچنین کسانی که به این مسئله رسیدگی می‌کنند خود در معرض فساد قرار دلرند یا اینکه ممکن است رفتارشان در این خصوص متأثر از وابستگی‌های سیاسی باشد، همه این عوامل، تأثیر جریمه‌های واقعی را در بسیاری



کشورها، بویژه هنگامی که با انگیزه سیاسی باشد. محدود می‌کند.

بنابر این دگرگونی نظام آموزشی، بعنوان مهمترین بستر برای اجرای راهکارهای فرهنگی و اجتماعی، باید مورد عنایت ویژه قرار گیرد، مواردی چون افزایش آگاهیهای عمومی و تقویت ارزشهای اخلاقی و اجتماعی مانند مناعت طبع، قناعت، پاسخ‌گویی، انتقادپذیری، احترام به قانون، رعایت حقوق دیگران، وظیفه‌شناسی و نظم‌پذیری، باید در وجود دانش‌آموزان نهادینه شود.

### ث - عزم ملی و تقویت باورهای

#### اجتماعی

نظامهای رسمی بسیاری از کشورهای در حال توسعه، اغلب روی کاغذ تا اندازه‌ای به کشورهای توسعه یافته شباهت دارد ولی در عمل، اقدامهای غیررسمی است که به صورت هنجار باقی می‌ماند، اصل شایسته‌سالاری نادیده گرفته می‌شود و کارکنان برپایه روابط استخدام می‌شوند یا ارتقا می‌یابند. تداوم این مسأله، روز به روز بی‌عدالتی‌های اجتماعی را در جامعه بیشتر می‌کند و در نتیجه، رفته رفته بحران مشروعیت پیش می‌آید. لذا به میزانی که اعتبار حکومت لطمه می‌بیند، فساد هم گسترش می‌یابد. در چنین شرایطی قانون‌شکنان در حاشیه امن قرار می‌گیرند و این باور در آنها تقویت می‌شود که احتمال شناسایی، دستگیری و برخورد با آنان اندک است، زیرا می‌پندارند که خود نظام عدالت نیز دچار فساد شده است.

استمرار این وضع، باورهای اجتماعی را متزلزل می‌کند و از اعتماد مردم به دولت می‌کاهد، بگونه‌ای که حتی اگر شعار مبارزه با فساد مطرح و پیگیری شود، بسیاری آنرا جدی نمی‌گیرند. بنابر این دولت باید در عمل نشان دهد که در این حرکت جدی است تا بتواند اعتماد مردم را در این خصوص جلب کند و از همکاری آنان بهره‌گیری و با هدایت الگوها و ارزشهای حاکم در جامعه، برای مبارزه با فساد بکوشد.

در چین قدیم به شمار زیادی کارگزاران دولت حق نیفتادن به دام رشوه‌خواری و فساد مالی پرداخت می‌شد (که آنرا یانگ - سین می‌نامیدند)

در بسیاری کشورها نبود قوانین و مقررات و فرایندهای شفاف بستر مساعدی برای فساد فراهم کرده است، در این کشورها قوانین و مقررات غالباً نارسا و مبهم است و متن و محتوای آنها به سادگی در دسترس همگان نیست و تغییرات آنها هم معمولاً بی‌اطلاع عموم صورت می‌گیرد. برخی کشورها، مانند نیوزلند، در سالهای اخیر تلاش زیادی در شفاف‌سازی همه حساب‌ها و فعالیتهای دولت کرده‌اند.

روشن است بحث شفاف‌سازی صرفاً به خود قوانین محدود نمی‌شود بلکه روشن کردن حسابهای مالی و اطلاع‌رسانی به مردم در این خصوص و تضمین آزادی نهادهای مدنی و مطبوعات برای ورود به این عرصه‌ها، گواه شفافیت به شمار می‌آید.

آمار تیاسن برنده جایزه نوبل در اقتصاد، توسعه را عصاره امکانهای آزادی تعریف می‌کند و یکی از پنج امکان آزادی را که به توسعه می‌انجامد، تضمین شفافیت می‌داند (محمودی، ۱۳۸۱). بنابر این، لازم است در این راستا مقوله آزادی مطبوعات بعنوان رویکردی مؤثر در شفاف‌سازی فرایندهای سیاسی و اقتصادی مورد عنایت خاص قرار گیرد. مطبوعات باید با کارکردی فعال و آزادانه بتوانند به طرح مباحث و اطلاع‌رسانی بپردازند و از این راه فضا را برای سلامت دستگاه اداری شفاف و روشن کنند. به هر حال اصلاحات نهادی برای افزایش شفافیت‌ها و پاسخگویی بخش دولتی و کمک به سازمانهای مستقل در جهت فسادزدایی ضروری است.

### ت - آموزش

یکی از دلایل عقب‌ماندگی کشورهای توسعه نیافته، برخوردار نبودن از یک نظام آموزشی کارآمد و توسعه‌ای است. کشوری که دغدغه توسعه یافتگی دارد باید نظام آموزشی توسعه‌ای داشته باشد؛ به بیانی دیگر، متناسب با نیازهای توسعه، نیروی انسانی لازم تربیت کند. اگر نظام آموزشی ما بتواند انسانهای توسعه‌گرا تربیت کند، با پدیده‌هایی چون فساد اقتصادی، کمتر روبرو

## یادداشتها

\* البته در برخی متون از سخن بکر برداشتی نادرست شده و به دنبال آن تحلیل اشتباهی صورت گرفته است، بدین مضمون که نظر بکر این است که راهکار مبارزه با فساد حذف دولت است.

## منابع و مآخذ

- آمار تپاسن، توسعه به مثابه آزادی، ترجمه وحید محمودی، انتشارات دستان، ۱۳۸۱.

- Johnston, Michael: "What can be done about entrenched corruption", Annual World Bank Conference on Development Economics, 1996.

- Tanzi, Vito: "corruption around the world", IMF staff papers, No4, 1998.

- Gupta S. and et. al. "corruption and military spending", IMF Working paper, 2000.

تا انگیزه اطاعت از قانون و سلامت نفس آنان تقویت شود. این اقدام و دیگر تدابیر ترغیبی می تواند کارایی داشته باشد، اما به سختی می توان با رویکرد صرفاً مالی، مانع رشد فساد مالی شد. فراتر از این، تمرکز بر الگوها و ارزشهای غالب ضروری است. به بیانی دیگر، برای درک کامل پدیده فساد مالی باید فرضیه ای که ارزشها و هنجارها را نادیده می گیرد و به این نتیجه می رسد که صرفاً منافع افراد آنان را به سوی فساد مالی سوق می دهد، کنار گذاشته شود. وجود نظامهای شفاف از نظر قوانین و مجازاتها، در کنار اقدامهای جدی می تواند الگوهای رفتاری را تغییر دهد. اولویت دادن به مقوله شرافت و رفتار صادقانه، بی گمان می تواند از جمله ارزشهایی باشد که شخص آنرا محترم می شمارد. احترام به این گونه ارزشها، در حکم حصاری است در برابر فساد مالی.

