

گذاشته شده است.

تفویض اختیار و مسئولیت بیشتر مستلزم اطمینان داشتن از تعهد کارکنان خط مقدم به تلاشهای تغییر می باشد. مطلبی که تحت عنوان مدیریت مشارکتی<sup>(۲۸)</sup> و تواناسازی<sup>(۲۹)</sup> کارکنان مطرح گردیده است. تجاربی که در مورد حلقه های کنترل کیفیت<sup>(۳۰)</sup> مالزی و مدل کاسکید هنگ کنگ وجود دارد، مثالهای بارزی از "چگونگی" یا روشهای دستیابی به تعهد کارکنان فراهم می آورد.

ج) کوچک سازی خدمات دولتی و احصاء راههای بیشتر صرفه جویی آرایه خدمات از طریق مقاطعه کاری با شرکتهای سازوکارهای بازار، خصوصی سازی و مشارکت با سازمانهای غیردولتی<sup>(۳۱)</sup> زمینه را برای عملکرد با کیفیت دولت مساعد می سازد.

اکثر کشورهای حاضر در همایش نیاز مناسب سازی خدمات دولتی را بسخاطر محدودیتهای بودجه ای یا نیاز به تعریف

مجددی از نقش و وظیفه دولت تشخیص داده و به آن پی برده اند. واکنش نسبت به این گونه فشارها و الزامات متعدد است و از سازوکارهای متغیر برچیدن مؤسسات عمومی موازی یا ادغام آنها تا واگذاری و خصوصی سازی، پیمانکاری با شرکتهای مشارکت با بخش سوم بهره می گیرند. موضوع قابل توجه و برجسته همه بحثها و تبادل نظرها مسئولیت پذیری شرکتهای خصوصی است که هم اکنون اداره فعالیتهایی که قبلاً بر عهده بخش دولتی بوده را عهده دار می باشند. از جمله در مورد کشور مالزی، از طریق اقدامات اداری و مجاری قانونی به این موضوع پرداخته شده است.

د) ابتکار عملهای نوین در مدیریت منابع انسانی واقعیت آن است که برای کشورهای عضو اروپا، مدیریت خدمات دولتی به منزله بزرگترین کارفرما تا سالهای مدیدی از قرن بیست و یکم حاکمیت خود را استمرار خواهد

- 28- Participatory management
- 29- empowerment
- 30- Quality Control Circles (QCC)
- 31- NGO

بخشید. و توسعه منابع انسانی<sup>(۳۲)</sup> مهمترین سرمایه دولت محسوب خواهد شد. در بسیاری از مقالات که به موضوع توسعه منابع انسانی پرداخته شده، به موارد متعددی از ابتکار عملهای موفق و نوین در حوزه‌هایی از قبیل ارزشیابی عملکرد و آزمون استخدامی، توفیق کارکنان در دستیابی به رایه خدمات بهتر، افزایش انگیزش کارکنان از طریق نظام تشخیص و پاداش و نمونه‌های خاص کاربرد فن‌آوری اطلاعات در مدیریت امور کارکنان اشاره گردیده است.

فراگیر شدن اعمال خلاف و تخلفات اداری و فسادهای مالی از جمله دلنگرانیهای شرکت‌کنندگان بوده است که تأکید بر موضوع اخلاق و ارزشهای انسانی در کار و نیز پرداخت پاداشهای مادی به جبران عملکرد یا کیفیت را موجب گردیده است. و نیز بستن

قراردادهای استخدامی موقت، پیمانی و یا نیمه وقت بیش از پیش برای رایه خدمات دولتی مورد توجه واقع شده است.

ه) جلب مشتری از طریق رعایت استانداردهای دقیق کیفیت در خدمات عمومی از مقاله‌های رایه شده تحت عنوان مدیریت کیفیت، چنین برمی‌آید که با در نظر گرفتن مراتب مختلف رشد و توسعه و انتظارات مردم، مراحل مختلفی وجود دارد که در آنها ابتکار عملهای مشتری‌گرایانه به اجرا درمی‌آید. از یک سو، تجربه کشور مالزی و دیگر کشورها را در اجرای برنامه مدیریت کیفیت فراگیر (مکف) و ایزو ۹۰۰۰<sup>(۳۳)</sup> برای تضمین کیفیت مطلوب پیشرو داریم، و این درحالیست که در کشورهای دیگر به علت ضرورتهای اقتصادی و اجتماعی خود، ابتکار عملهای متعادل‌تر و عادی‌تری را شاهد هستیم.

## مدیریت عملکرد برتر

مدیریت حفظ و تأمین منافع مردم، شامل فراهم آوردن تمهیدات رفاهی بخصوص برای

اساس مدیریت عملکرد برتر با پایبندی به اصول بنیادی اداره امور عمومی در مضمون

افراد بی بضاعت و ندار، و نه برای کسب منافع شخصی یا گروهی خاص، استوار است.

مسئولیت‌پذیری و فرایند جبران به موقع، اصول منافع عمومی و خدمات دولتی را

مورد حمایت قرار می‌دهد. و بازبودن، شفافیت، مقررات و کنترل به یاری پاسخگویی و تفاهم مدیریت با مردم و بازار می‌شتابد.

## جنبه اخلاقی ارایه خدمات به مردم

مدیریت دولتی همواره باید جنبه اخلاقی خدمت به مردم، صداقت و عزت نفس را حفظ کند. و این بدان معنا نیست که سازمانهای عمومی امروزی کارایی و اثربخشی کمتری داشته باشند و یا مدیریت، به منظور توجه هزینه یا عملکرد خود، کمتر

تحت فشار و پاسخگو باشد، بلکه مدیریت نوین برای دستیابی به عملکرد برتر کلاً باید فراتر از معیارهای اقتصادی بیاندیشد و می‌بایست بر پایه اصول اخلاقی که جوهر و ماهیت اداره امور عمومی است، استوار باشد.

## موضوعات در حال بروز و روندهای آتی

### بحران اقتصادی و آگاهی و هوشیاری نسبت به هزینه‌ها

یکی از موضوعات اندوهبار و هراس‌انگیزی که در سخنرانی افتتاحیه وزیر دپارتمان نخست‌وزیری به آن اشاره شد ورود مدیریت دولتی به هزاره جدید با وظیفه سخت و سنگین ایجاد تعادل و متوازن ساختن حصول به عملکرد کیفی برتر با توجه بیشتر به کم کردن هزینه‌های عمومی است. جهانی شدن و آزادسازی اقتصادهای بازار، آشوب و بحران

اقتصادی کنونی، که اکثر کشورهای منطقه آسیای جنوب شرقی با آن روبرو هستند، همه در سده بیست و یکم به ناگزیر آنها را همراهی خواهد کرد. در اینصورت ندای کمربندها را محکم کنید ضرورت صرفه‌جویی در حیطة اداره امور دولتی و بسته شدن راههای افراط بر ولخرجیهای احمقانه را متذکر می‌شود و نیاز به اجرای اقداماتی که هزینه کمتری در

اداره کردن امور عمومی را می‌طلبید. اعلام می‌کند. حرف آخر اینکه مدیران و مجریان بایستی از بینش کارآفرینی بیشتری برخوردار گردند و یاد بگیرند که هنر صرفه‌جویی را پیشه کنند و کارهای بیشتری را با هزینه کمتری انجام دهند.

موضوعی که در اینجا با آن روبرو می‌شویم اینست که آیا بخش خدمات دولتی با گسترش بیش از حد خود بخصوص در اقتصادهای

در حال توسعه می‌تواند از عهده‌آرایی خدمات کیفی بهتر برآمده و از عهده‌انتظارات روزافزون ارباب رجوع و صاحبان سهام در آینده برآید. در همین راستا مبارزه با فقر عمومی و اصلاح بی‌عدالتیهای اجتماعی که در صدر دستورکار برنامه‌های توسعه ملی کشورها قرار دارد، خدمات عمومی جهت استمرار عملکرد با کیفیت برتر را تحت الشعاع خود قرار داده و روزگار دشواری پیش‌رو خواهد بود.

## دولت یکپارچه و هم‌نوا<sup>(۳۴)</sup>

اصولاً عقیده بر این است که فعالیتهای دولت از گستردگی خاصی برخوردار است و لذا سرانجام این دیوانسالاریها وجود شهروندانی است که با فقر خدماتی روبه‌رو هستند و کارکنانی که روحیه ضعیفی دارند و سازمانهایی که هدف و رسالت خود را گم کرده‌اند.

و اثربخشی بیشتر باشد، مطلبی که لیسندن راسل<sup>(۳۵)</sup> آنرا "دولت یکپارچه و هم‌نوا" می‌خواند. چنین دولتی بجای فعالیتهای درونی بر پیامدها و نتایج تأکید دارد، نتایجی که برای عموم مردم حائز اهمیت است و از طریق سازمانهای دولتی باید آرایه گردد. در این رویکرد تقسیم وظایف و هرم سلسله مراتب جای خود را به ساختارهای تخت سازمانی، توزیع افقی اطلاعات و کار گروهی همگانی می‌دهد. فن‌آوری در عدم تمرکز فعالیتها مورد استفاده قرار می‌گیرد، تأمین سریع نیازهای مشتری ارج نهاده و دارای

نابسند و نامتناسب بودن مدل دیوانسالاری برای جهان امروز یک واقعیت انکارناپذیر است. یک واکنش نسبت به تحول مؤسسات و نهادهای دولتی آن است که دولت باید دارای برخوردی مشفقانه‌تر و با بهره‌وری

34- seamless government

35- Linden Russel

قیمت است و اساس سنجش و میزان کارآیی و اثربخشی، رضایت مشتری و ارباب رجوع است.

نتیجه استفاده از فن آوری اطلاعات<sup>(۳۶)</sup> بمثابة ابزاری توانمند در مدیریت عمومی موجب نزدیک تر شدن شهروندان به دولت می شود. یکی از نتایج مستقیم و صریح پیشرفتهای بدست آمده در زمینه رسانه ها و

فن آوری فراهم سازی امکان دستیابی یکجا به خدمات و کالاهای عمومی مورد نیاز با یک بار مراجعه به مراکزی است که<sup>(۳۷)</sup> تمامی تسهیلات در این مکانها دسترس پذیر است. با وجود چنین مراکزی نسل آینده دیگر نیازی به مراجعه های متعدد به سازمانهای دولتی یا ایستادن در صفهای طولانی محل عرضه خدمات عمومی نخواهد داشت.

## جامعه مدنی

هم اکنون روندی به سوی ایجاد مشارکتی بهترین بخش عمومی و سازمانهای غیردولتی به عنوان پایگاهی جهت قدرت بخشیدن، توانمندسازی و تشدید مشارکت شهروندان در فرایند حکومت و مدیریت در حال ظهور است. در همین راستا، نیاز به تأکید بیشتر بر تقویت پیوندهای بین این سه مؤلفه با ایجاد

توازن و تناسب بین آنها احساس می شود. که بصورت چالشی در حال ظهور، مستلزم آمادگی لازم جهت روبه رو شدن با آن می باشد. بدیهی است که یافتن و تدوین راهبردهای روشنتر در این بستر جهت برانگیختن تلاشها در تفویض اختیار و مسئولیت به واحدهای پائینتر دولت نیازی محسوس می باشد.

## نوآوری در ارائه خدمات

نوآوری، در روند کنونی جهانی، برای گذار و انتقال از اداره امور عمومی موجود به

مدیریت و مهندسی مجدد در ارائه خدمات عمومی حایز اهمیت است. در این راستا، مدل

دولتی جهت آرایه خدمات عمومی بدست می‌دهد. با وجودی که اساس فرضیه‌های این مدل به نظر منطقی و عقلانی می‌آید، با این حال، محدودیتهایی در خصوص تفاوت‌های اساسی بودجه‌ای بین واحدهای تجاری بخش خصوصی و بخش عمومی غیرانتفاعی وجود دارد که عوامل محدود کننده‌ای در پیش روی چنین نوآورها و کنشهای مبتکرانه به حساب می‌آید.

کاسکید یعنی کسب تعهد کارکنان نسبت به بهبود مستمر، موردی است که بایستی در آن با تعمق اندیشید. این مدل اصول سنجش و اندازه‌گیری، تشخیص و شناخت، سازگاری و انسجام، دخالت و اعتقاد به ایجاد تعهد و انگیزش در آرایه خدمات عمومی بهتر را برجسته ساخته و مهمتر از همه الگو و شالوده فکری مدون و نظام‌مندی<sup>(۳۸)</sup> را برای مدیران

## نتیجه‌گیری

در جمع‌بندی، هفدهمین اجلاس اروپا، به چند نکته با اهمیت و برجسته در معرفی ابتکار عملیاتی برای دستیابی به عملکرد با کیفیت برتر در خدمات دولتی در آستانه ورود به قرن آینده اشاره کرده است. حال این سؤال مطرح است که برغم همگرایی چشمگیری که در طیف وسیعی از رویکردها و فنون مدیریت عملکرد توسط کشورهای مختلف وجود دارد آیا ابتکار عملیاتی اصلاحی یا "بهترین تجربه‌ها" در جوامع مختلف قابل انتقال و الگوبرداری می‌باشد؟" به هر حال نباید تفاوت‌ها را از نظر دور داشت. این بدان معناست که راههایی که به عملکرد با کیفیت برتر منتهی می‌شود فراوان و متفاوت است و راه حل منحصر بفردی وجود ندارد. به اعتقاد من، اجلاس نیز سعی نداشته است راه حل واحدی جهت تلاش در این راستا پیشنهاد کند. بدون تردید، روشن و آشکار است که هر کشوری باید رهیافتهای مناسب خود را، برای مدیریت عملکرد که با نیازها، آداب و رسوم و بطور کلی فرهنگ و اولویتهای ملی آن سازگار است، جستجو کرده و برگزیند. واگرچه در مواردی کشورهایمانی توانند به تنهایی و انفرادی ابتکار عملیاتی خاصی را برای آرایه خدمات با کیفیت برتر تجربه کنند، البته مواردی هم وجود دارد که اعضای اروپایی توانند بصورت گروهی باهم به فعالیت پردازند و در این راستا است که این سازمان<sup>(۳۹)</sup> بستری لازم را جهت همکاری و تشریک مساعی بیشتر فراهم می‌آورد.

38- Systematic Paradigm

39- Eastern Regional Organization for Public Administration (EROPA).

# فساد: واقعیتها

نوشته: دانیل کوفمان<sup>(۱)</sup>

برگردان: اکبر شکوهی

(پادشاه) راههای تجارتي را از مزاحمت درباريان، کارکنان دولت، راهزنان و نگهبانان مرزی حفظ خواهد نمود... (و) افسران مرزی آنچه را به یغما رفته باشد تاوان خواهند داد... درست همانطور که غیر ممکن است از چشیدن عسل یا سمی که در نوک زبان است خودداری نمود. همانطور هم برای کسی که با وجود دولتی سروکار دارد غیر ممکن است که حداقل جزء کوچکی از ثروت پادشاه را به یغما نبرد.

برگرفته از مقاله ارتاشاسترا<sup>(۲)</sup> نوشته کاتی لیا<sup>(۳)</sup> (وزیر اعظم پادشاه در

هند باستان)، تقریباً ۳۰۰ سال قبل از میلاد مسیح تا سال ۱۵۰ میلادی

این گفتار طبیعت کهن فساد را، که سوء استفاده از منصب دولتی برای کسب منافع خصوصی است، نشان می دهد. در عین حال گفتار مزبور نشانگر آن است که حتی در آن زمان هم فساد را موجب انحطاط دولت تلقی می کردند و لذا انجام اقدامات مشخص را برای مقابله با آن ضروری می دانستند. مشاور پادشاه هوشمندانه به ارتباط بین تجارت غیر آزاد، مزاحمت های دیوانسالاری در مرزها و فساد اشاره نموده است. بعلاوه او می دانست که دامنه فساد بسیار فراتر از رشوه خواری

1- Daniel Kaufmann

دانیل کوفمان استاد میهمان در مؤسسه توسعه بین الملل هاروارد می باشد. در سالهای اولیه دهه ۱۹۹۰، وی رئیس هیأت مأمورین بانک جهانی در اوکراین بود. در دانشگاه هاروارد و بانک جهانی راجع به مباحث متنوعی از موضوعات توسعه و گذار تحقیق و تألیف نموده است. در آفریقا، آمریکای لاتین، و کشورهای اتحادشورو ی سابق نیز کار عملی انجام داده است.

2- Arthashastra

3-Kautilya

است زیرا صراحتاً به سرقت درآمدهای عمومی اشاره نمود.

برعکس، در سالهای اخیر نظریه‌ای مغایر نظریه فوق آرایه شده مبنی بر اینکه احتمالاً فساد نه تنها با توسعه ناسازگار نیست، بلکه گاه ممکن است حتی آنرا ارتقاء بخشد. برای مثال در اواخر سالهای ۱۹۷۰ ناتانیل لَف<sup>(۴)</sup> از دانشگاه کلمبیا استدلال می‌کرد که «ممکن است فساد عنصر رقابت را وارد صنعتی کند که در غیر این صورت کاملاً» انحصاری می‌بود... (و) پرداخت سنگین‌ترین رشوه‌ها یکی از ضوابط اصلی تخصیص منابع (می‌شود) ... و بدین ترتیب گرایش به کارآیی وارد نظام می‌شود...» فرانسیس لوی<sup>(۵)</sup> در یکی از شماره‌های مجله اقتصادسیاسی سال ۱۹۸۵ اظهار داشت که «راهبردهای ارتشاء... میانگین ارزش هزینه‌های زمانی معطل شدن در صف را تقلیل داده ... و در مواردی که رشوه خواری مجاز باشد (کارمند) را به تسریع در آرایه خدمت ترغیب می‌نماید.»

هرچند امروزه نظراتی این چنین جسورانه، بندرت آرایه می‌شود، معذالک تعابیر ظریف تر هنوز هم فراوان است. تعابیر معاصر فساد را در هاله‌ای از ابهام می‌پوشاند. برای مثال گفته می‌شود مفهوم فساد در فرهنگهای مختلف در هاله‌ای از ابهام قرار دارد، بدین معناکه آنچه در غرب فساد تلقی می‌شود، در چارچوب آداب و رسوم اقتصادهای نوظهور به نحوی دیگر تعبیر می‌گردد. ارزیابی اینگونه نظرات از تأثیرات فساد بر رشد اقتصادی نیز بطور مشخص دچار همین ابهام می‌باشد. ابهامی ناشی از این واقعیت که بعضی از برهه‌های آسیا در عین دارا بودن سطح بالایی از فساد به رشد اقتصادی فوق‌العاده‌ای دست یافته‌اند.

ابهام دیگر در مورد «تعهد واقعی» نخبگان در ریشه‌کن ساختن فساد در کشورهای آنها و همچنین تردید درباره اینکه آیا برای حذف فساد واقعاً می‌توان کاری انجام داد، می‌باشد. سرانجام اینکه در مباحثات راجع به تأثیرات اصلاح بازار بر فساد نیز ابهاماتی وجود دارد.

هیچکس نمی‌تواند ضایعات اخلاقی ناشی از فساد را انکار کند. با این حال ابهامات راجع به فساد، علل، نتایج و درمانهای آن موجب می‌شود عده زیادی در باب اینکه آیا مبارزه با فساد واقعاً اولویت دارد یا این مبارزه منحصر به سخن پردازی می‌شود، تردید داشته باشند. در این حقیقت تردیدی نیست که در سخن پردازیها برای مبارزه با فساد اولویت قائل می‌شوند. در سالهای اخیر

4-Nathaniel Leff

5-Francis Lui



انبوهی از نوشته‌ها از کنفرانسها و مقالات روزنامه‌ها به این موضوع پرداخته‌اند. بسیاری از نوشته‌ها حکایت از این دارد که فساد در تعداد کثیری از کشورها فراگیر شده است. در بسیاری از کشورها، جامعه مدنی با صدای بلند خواهان رسیدگی به این مسئله شده است. سازمانهای غیر دولتی نظیر شفافیت بین‌الملل<sup>(۶)</sup> شبکه‌هایی بوجود آورده‌اند که اطلاعات راجع به شاخصهای فساد در کشورهای مختلف را عرضه می‌نماید. با وجود این، سئوالات مهم همچنان بدون پاسخ باقی مانده‌اند. آیا فساد برای رشد اقتصادی مفید است یا مضر، یا ارتباطی با آن ندارد؟ آیا اصلاحات در جهت ایجاد اقتصاد بازار آزاد در مانگر فساد است یا پدید آورنده آن؟ آیا ضروری است اقتصاد به مرحله معینی از رونق برسد تا بعداً بتوان فساد فراگیر را مهار نمود؟ آخرین تحقیقات و اطلاعات چه نکاتی را درباره پاسنهای احتمالی به این سئوالات روشن می‌سازد؟

## فساد: بلا یا نعمت

اینان در خلق، تکثیر و تفسیر مقررات مضر مختارند. بدین لحاظ فساد بجای آنکه گریسی بر چرخهای زنگ زده یک نظام اداری سفت و سخت باشد، خود موجب مقررات زائد و اختیاری بیشتر می‌شود. این سازوکاری است که فساد از طریق آن از خود تغذیه می‌کند. علاوه بر بعضی نوشته‌های دانشگاهی، مکتب «توجیه‌کنندگان فساد» استدلال می‌کند که ارتشاء، از طریق تقلیل قابل ملاحظه زمان مورد نیاز برای صدور جوازا و مکاتبات، می‌تواند موجب ارتقاء کارآیی شود. اشکال وارد بر این استدلال «رشوه برای تسریع» این

مضمون اصلی استدلال «گریسی زدن چرخها» آنست که ارتشاء می‌تواند راهی مؤثر برای دور زدن مقررات مزاحم در یک نظام حقوقی غیر اثربخش باشد. این توجیه نه تنها خاستگاه الگوهای نظری دانشگاهی پیچیده بوده، بلکه رفتار شرکتهای خصوصی را هم که برای کسب منفعت به ارتشاء متوسل می‌شوند مشروعیت بخشیده است. بادقت بیشتر در این استدلال، درمی‌یابیم که اشکالات فراوانی دارد. اولاً، اختیارات بسیار وسیعی را که بسیاری از سیاستمداران و دیوانسالاران، بویژه در جوامع فاسد، دارند نادیده می‌انگارد.

نمی‌توانست در فرآیند تصویب تسریعی بعمل آورد، زیرا کارمندان زیادی در این امر مداخله داشتند، اما وی خدمات خود را برای کند کردن روند تصویب کارشرکتهای رقیب ارایه می‌کرد.

فرضیه است که هر دو طرف را واقعاً مقید به معامله می‌داند و اینکه درخواستهای دیگری برای رشوه وجود نخواهد داشت. در هندوستان، کارمند عالی‌رتبه‌ای که رشوه گرفته بود

## آیا کشورهای فقیرتر فاسد و کشورهای غنی‌تر منزّه‌ترند؟

توجیهاتی که تفاوت‌های فساد را مابین کشورهای مختلف «ناشنی از تفاوت‌های فرهنگی» می‌داند (و حامی فساد بنظر می‌رسد) اعتبار خود را از دست داده است. حتی در یک محیط سنتی هم هنجارهای هدیه دادن از سوء استفاده فاسد کاملاً متمایزند. این نظریه که کنترل فساد صرفاً زمانی مقدور است که کشور کاملاً صنعتی شده باشد نیز مورد تردید است. هرچند بین سطح توسعه یک کشور و میزان فساد رایج در آن ارتباط متقابل وجود دارد، لیکن باید گفت بین گروه‌های بین‌گروه‌هایی که در مراحل یکسان توسعه قرار دارند از لحاظ میزان فساد تفاوت‌های بسیار وجود دارد. اطلاعات موجود حتی فراتر از این را حکایت می‌کند: شاخص فساد ارایه شده توسط شفافیت‌بین‌الملل؛ شیلی، جمهوری چک، مالزی، لهستان، و افریقای جنوبی را «منزّه‌تر» از کشورهای صنعتی نظیر یونان و ایتالیا رتبه‌بندی می‌کند.

عوامل تعیین‌کننده فساد در کشورهای در حال توسعه اغلب چندگانه و پیچیده‌اند. نهادها (منجمله حکومت قانون)، آزادیهای مدنی، نظام اداری و سیاستهای اقتصادی، همچنین سایر خصوصیات هر کشور در این زمینه حائز اهمیت است. با توجه به ماهیت پیچیده فساد، در اینجا ما درک نتایج سیاستهای اقتصادی را بر فساد در کانون توجه خود قرار داده‌ایم، هرچند که تأکید می‌نماییم سایر عوامل هم در این مورد نقشی برعهده دارند. معذالک عوامل اقتصادی و غیر اقتصادی مستقل از یکدیگر نیستند. اجرایی اصلاحات اقتصادی در کشورهایهایی که در مبارزه با فساد دست به اصلاحات حقوقی و نهادی زده‌اند اغلب موجب تقویت تلاشهای آنان می‌گردد.

هستند. قوانین ساده و شفاف ساختمانی، مقررات معقول راجع به محیط زیست، مقررات روشن برای تضمین سلامت نظام بانکی، مقررات دقیق راجع به تجارت مواد

حتی در جوامعی که هزاران نوع مقررات مضر وجود دارد که زمینه را برای رشوه گرفتن مهیا می‌کند، یقیناً قوانین و مقرراتی هم وجود دارد که در خدمت اهداف مفید اجتماعی

هسته‌ای در هر جامعه‌ای ضرورت دارد. استدلالی که فساد را بمنزله «گریس» معرفی می‌نماید بخصوص در این زمینه‌ها زیان بار است. زیرا رشوه موجب تخلف از چنین مقررات و لطمه به اهداف اجتماعی می‌شود. برای مثال بهره‌برداری غیر قانونی از درختان جنگل‌های مناطق استوایی ممکن است نتیجه پرداختهای نامشروع به مسئولان باشد. عامل دیگری که موجب ارتشاء می‌شود اختیار سیاستمداران در محدود کردن دسترسی رقبای رشوه دهنده است. همانطور که در رسواییهای اخیر در بخشهای گاز و ارتباطات دور در روسیه و اکراین اتفاق افتاد. مقادیر بیسابقه‌ای از «گریس» در این موارد ساختارهای انحصاری غول آسایی را تقویت می‌کند. عملکردهای فاسد، که ذاتی نظامهای مالی بدون نظارت است، در بحرانهای اخیر اقتصاد کلان آلبانی و بلغارستان دخالت داشته است. شکل اقتصاد پیچیده دیگری از استدلال «گریس سودمند»، این نظریه است که ارتشاء به عرضه و تقاضا اجازه عمل کردن می‌دهد. این نظریه که بشدت از آن دفاع می‌شود می‌گوید در شرایطی که برنده شدن در عقد یک قرارداد دولتی رقابت آمیز باشد، کسی که بیشترین رشوه را می‌دهد برنده می‌شود، و کم هزینه‌ترین شرکت قادر به پرداخت بیشترین رشوه خواهد بود. این گفتار هرچند از لحاظ

نظری زیبا، اما در واقع غلط است. اولاً این استدلال با تأکید صرف بر ارتشاء، فراموش می‌کند که فساد نشانگر سرقت از منابع عمومی است. این رشوه‌ها در نهایت از درآمدهای خزانه می‌کاهد، و به ثبات اقتصاد کلان لطمه می‌زند زیرا دریافت کننده این رشوه تمایل به ارسال این وجوه به حسابهای خارج از کشور خود خواهد داشت، که احتمال استفاده مفید از چنین وجوهی را در کشور منتفی می‌سازد. برای مثال نیجریه شاهد ارسال میلیاردها از بودجه خود در دهه‌های اخیر بوده است. ثانیاً این تصور اشتباه است که توانایی ارایه بالاترین پیشنهاد از کارآئی در صرف هزینه کمتر سرچشمه می‌گیرد، برعکس این امر اغلب از کیفیت نازل نشأت می‌گیرد. علاوه بر آن بندرت اتفاق می‌افتد که سیاستمداری پرداخت پول غیر قانونی را در معرض پیشنهادهای رقابتی قرار دهد، زیرا وی محتاطانه کسی را بر می‌گزیند که بتواند برای رشوه گرفتن به وی اعتماد کند، باین دلیل که در شرکتهای فاسد پنهان کاری یک ضرورت است. در اوکراین یک شرکت ساختمانی برای کاشی کاری یک ساختمان عمومی پیشنهاد ده دلار آمریکا به ازای هر مترمربع ارایه کرد، مسئول مربوطه بلافاصله وی را غیر واجد شرایط اعلام کرد، زیرا مقاطعه کار «جرات کرده بود» پیشنهادی ارایه دهد که از حداقل هزینه مناقصه یعنی ۳۰

دلار آمریکا برای هر مترمربع کمتر باشد. بعید است برنده چنین مناقصه‌ای کارآمدترین شرکت از لحاظ هزینه بوده باشد.

تلقی ارتشاه بعنوان سازوکاری برای ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضا این حقیقت رانادیده می‌گیرد که بسیاری از کالاهای دولتی رانمی‌توان به کسی اختصاص داد که بالاترین پیشنهاد راعرضه می‌کند. هدف بسیاری از برنامه‌های اجتماعی و ضدفقر تخصیص منابع بر حسب نیازهای دریافت کنندگان است، اما در مواردی که ارتشاه بعنوان سازوکار

تخصیص غلبه دارد این هدف از بین می‌رود. ارتشاه به اجرای برنامه‌های اجتماعی درباره جمعیت‌هایی که مورد نظر بوده‌اند لطمه وارد ساخته و فساد اغلب به فقرا آسیب رسانده است. بالاخره نظریه‌ای که فساد را موجب انطباق عرضه و تقاضا می‌داند، براین اساس استوار است که رشوه دهنده درازای رشوهای که پرداخته است نتایج دلخواه خود را بدست می‌آورد و حال آنکه اغلب اینطور نیست زیرا معاملات فاسد را از طریق مراجعه به دادگاه نمی‌توان بمورد اجرا گذاشت.

طرح موضوع فساد در صحنه بین‌المللی تا کنون بیشتر موجب ارایه تجزیه و تحلیلها، کنفرانسها و نوشته‌ها بوده است تا اینکه منجر به عمل شده باشد.

بعلاوه ارتشاه و کسب درآمدهای نامشروع هزینه اقتصادی گزافی را تحمیل می‌کند. تخصیص استعدادها به شیوه نادرست صورت می‌گیرد. مشاغلی که احتمال کسب درآمدهای بادآورده رادارند کسانی رابه خود جلب می‌کنند که در غیراین صورت پذیرای مشاغل واقعاً مولد باپادشاهای مالی متناسب می‌شوند. دیوانسالاران فاسد تصمیمات نادرست می‌گیرند، زیرا ترجیح می‌دهند از طرحهای زیر استاندارد، پیچیده، پرهزینه و سرمایه‌تر حمایت کنند تا آسان‌تر بتوانند مبالغ هنگفتی را به سود خود برداشت نمایند بدین

جهت ممکن است یک طرح بزرگ دفاعی یا زیربنایی به احداث صد هادمرسه ابتدایی و درمانگاه ترجیح داده شود. طرحهای بی‌فایده و متعدد «نمایشی» که مسئولان دولتی و مجریان آنراغنی می‌سازند. حتی بیش از اینها به روند توسعه لطمه می‌زند. یک مثال دراین زمینه احداث چهار کوره در لاگوس است که هیچیک از آنها به درستی کار نمی‌کند. علاوه بر اینها کارفرمایان و مسئولان دولتی که به فعالیت‌های فاسد اشتغال دارند وقت زیادی را تلف می‌نمایند. ایستادن در صف، مذاکره، اطمینان از پنهان ماندن معامله و پرداختهای

نامشروع و آمادگی در برابر خطر همیشگی امتناع از امضاءها یا مجوزهایی که وعده داده شده است، همینطور لزوم انجام مذاکرات مکرر یا پرداخت رشوه اضافه به دیوانسالار دیگر، فعالیتهایی بسیار وقت گیر هستند. همه این فعالیتها به هزینه دولت‌ها و شرکت‌هایی که فعالیت مولد دارند، انجام می‌شود.

درحقیقت، شواهدی از کشورهای مختلف وجود دارد که نشان می‌دهد بین وسعت ارتشاء و میزان وقتی که مدیر یک کارفرما با مسئولان دولتی صرف می‌نماید رابطه ای مستقیم وجود دارد. مطالعه‌ای که در سال ۱۹۹۶ راجع به شرکت‌ها در اوکراین انجام شد، نشان داد صاحبان شرکت‌هایی که رشوه بیشتری می‌پردازند در مقایسه با کسانی که رشوه کمتری می‌پردازند، ناچارند تقریباً یک سوم وقت بیشتر با مسئولان دولتی صرف نمایند. به علاوه شرکت‌هایی که رشوه بیشتری می‌پرداختند ناگزیر بودند در هر سال زمانی معادل ۷۵ هفته کارآمدی برای تماس با مسئولان دولتی وقت صرف نمایند. در مقایسه با میانگین ۲۲ هفته کارآمدی در هر سال برای شرکت‌هایی که رشوه کمتری می‌پرداختند. با استفاده از اطلاعاتی که در سال ۱۹۹۶ توسط محفل اقتصاد جهانی در گزارش

مربوط به قابلیت رقابت در جهان در مورد ۲۰۰۰ شرکت در ۴۹ کشور جمع آوری شده است، طبق محاسبات ما در محیط‌هایی که دخالت مقررات و دیوانسالاری دولتی در فعالیتهای انتفاعی بیشتر است، انجام اعمال فاسد بنحو چشمگیری افزایش دارد. علاوه بر این هر قدر اختیار مسئولان دولتی در اجرای مقررات وسیعتر باشد، شیوع رشوه خواری بیشتر است. مطالعات انجام شده در کشورهای اتحاد شوروی سابق نشان می‌دهد که مقررات و مالیاتهای بیشتر با پرداخت رشوه بیشتر برای زنده ماندن ملازمه دارد. این شرایط هزینه گزافی را بر فعالیتهای انتفاعی تحمیل می‌نماید. به علاوه شواهدی که توسط محفل اقتصاد جهانی درباره ۴۹ کشور، مورد مطالعه قرار گرفته حکایت از آن دارد که هر جاساد رایجتر باشد، هزینه سرمایه و سرمایه‌گذاری نیز برای شرکتها بیشتر است.

اطلاعات و تحقیقاتی که نشانگر آثار زیان بار فساد بر رشد است رو به افزایش دارد. مطالعه عملی که اخیراً توسط پائولو مورو<sup>(۷)</sup> اقتصاددان انجام شد منتهج به این گردید که یک کشور فاسد از کشوری که نسبتاً فاسد نیست احتمالاً "به سطحی در حدود ۵ درصد کمتر سرمایه‌گذاری کل نائل می‌شود و در هر سال

حدود نیم درصد از رشد تولید ناخالص داخلی را از دست می‌دهد. بعلاوه مرور دریافت که فساد احتمالاً "هزینه‌های عمومی را منحرف می‌سازد: بنظر می‌رسد کشورهای فاسد پول کمتری برای تعلیم و تربیت صرف می‌کنند. لطمه‌ای که سرمایه‌گذاری ناکافی در تعلیم و تربیت بر توسعه می‌زند بخوبی شناخته شده است. لیکن آثار بیسوادی بر فساد کمتر از آنچه واقعاً هست، ارزیابی شده و بندرت مورد مطالعه قرار گرفته است.

شواهدی وجود دارد مبنی بر اینکه فساد سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را تقلیل می‌دهد، تحقیقاتی که اخیراً توسط شانگ جن وی<sup>(۸)</sup> اقتصاددان انجام شده نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری در یک کشور نسبتاً فاسد، در مقایسه با یک کشور غیر فاسد معادل ۲۰ درصد مالیات (خصوصی) اضافی بر سرمایه‌گذاری می‌باشد. رابطه آماری بین فساد و سرمایه‌گذاری کمتر خارجی در همه مناطق مصداق دارد. برخلاف تصور رایج، هیچ شواهدی وجود ندارد که سرمایه‌گذاران خارجی نسبت به فساد در اقتصادهای شرق آسیا کمتر از آن در سایر کشورهای جهان حساسیت داشته باشند. بعلاوه این یافته‌ها در تعارض با نظریه‌ای است که می‌گوید

تجربه شرق آسیا نشان می‌دهد که فساد به سرمایه‌گذاری و رشد لطمه‌ای نمی‌زند. استدلال مذکور این واقعیت را نادیده می‌گیرد که فساد صرفاً یکی از عواملی است که رشد و توسعه را توضیح می‌دهد، حتی چند کشور معهود شرق آسیا که بنحو قابل ملاحظه‌ای فاسد هستند حاکمیت قانون را بشکلی معتبر استقرار بخشیده، مدیریت سالم اقتصاد کلان را حفظ کرده، شیوع فساد را محدود ساخته و از نفوذ عملکردهای فاسد در سیاست‌های صادراتی خود جلوگیری کرده‌اند.

عموماً فساد با اهداف توسعه رابطه معکوس دارد. دیوانسالاران و سیاستمداران فرصت طلب که می‌کوشند منافع خود را بدون اعتنا به تأثیر زیان‌بار آنها در حجم وسیعی از آشفستگی، به حداکثر برسانند ممکنست مسئول اصلی نتایج زیان‌باری باشند که فساد در بعضی از کشورهای آفریقایی، جنوبی آسیا و اتحاد شوروی سابق دارد.

تحقیقات بعمل آمده از مسئولان بلند مرتبه اقتصادهای نوحاسته شواهد تکمیلی در این زمینه ارائه نموده است. آنان فساد بخش دولتی را مهمترین مانع توسعه در برابر کشورشان توصیف نموده‌اند و در این خصوص هیچ تفاوت مهمی بین مناطق مختلف وجود

ندارد. همه جا، نخبگان سیاست اعتقاد داشتند که فساد نه تنها تسهیل کننده توسعه نیست،

بلکه مهیب ترین مانع درمقابل آن می باشد.

## آیا اصلاحات فساد را ترویج می کند؟

درسالهای اخیر دانشگاهیان و مفسران استدلالی رادررسانه های گروهی مطرح ساخته اند مبنی براینکه دراقتصادهای درحال گذار (بویژه درکشورهای اتحادشوروی سابق و اروپای شرقی)، آزادسازی بازار و خصوصی سازی فساد را بنحو چشمگیری افزایش بخشیده است. آنان اعتقاد دارندکه این اصلاحات منافع مسلم نخبگان فاسد را تأمین می کند. حتی دانشگاهیان بسیار معتبر نیز دراین مقوله خاص باباهام بسیار روبرو هستند و احتیاط فوق العاده ای را درشروع اصلاحات اقتصادی، قبل از ایجاد نهادهای حقوقی توصیه می نمایند. رابرت لایکن<sup>(۹)</sup> در شماره زمستان ۹۷ - ۱۹۹۶ این مجله نوشته است «هرجا که فساد مستقر است، اصلاحات بازار و اصلاحات اداری... ممکن است حتی زیان آور هم باشد... کمتر کردن کنترل های دولتی می تواند فعالیت اقتصادی نامشروع... را تسهیل نماید. بعلاوه، دیوانسالاران برای جبران درآمدهای از دست رفته «عوارض» جدیدی را از محلهای

دیگر وصول می نمایند.»

اشکال وارد بر این دیدگاه آنست که آنچه بعنوان اصلاح اقتصادی به تصویب می رسد اغلب اصلاح اقتصادی نیست، اصلاحات ناپخته، باطراحی ضعیف و اجرای نیم بند درجهت اقتصاد بازار، درواقع ممکن است فساد را افزایش دهد. اصلاحات درجهت اقتصاد بازار که بخوبی طراحی و بطور مناسب اجرا شده باشد، چنین نتیجه ای راندارد. انحصار دولتی که، از طریق معاملات مبهم داخلی به انحصاری خصوصی و تحت کنترل معدودی سهامدار تبدیل می شود (همانطور که درآرژانتین قبل از اصلاحات اتفاق افتاد) یقیناً مثال خوبی برای موفقیت در مبارزه علیه فساد نیست. برعکس، انحصار دولتی چنانچه بدو لغو و سپس از طریق فرآیند مزایده شفاف و بین المللی خصوصی شود اوضاع را بهتر خواهد کرد. به علت مقررات زدایی و آزادسازی تجارت، دیوانسالاران به اندازه گذشته نمی توانند رشوه بگیرند و رقابت شدید هم



بازار کمتري در اختيار فساد قرار مي دهد. عوارض واردات رادر هر محموله مي دهد،  
 اين حال، چنانچه مقرراتي که به مأمودين تغيير نيابد، تقليل تعرفه هاي واردات تاثير کمي  
 گمرک اختيار تصميمگيري در مورد ميزان بر محدود نمودن فساد خواهد داشت.

## اصلاحات بازار در اروپاي شرقي

اغلب اصلاحات بازار را موجب افزايش فساد در کشورهاي سابقاً کمونيست اروپاي مرکزي و شرقي  
 اعلام و مورد نکوهش قرار داده اند، اما با انجام تحقيقات بيشتري درباره اين اقتصادها تصويري متفاوت  
 پديدار مي شود. در حالیکه بيشتري اقتصادهاي اروپاي مرکزي و شرقي و بالتاليک در طول نيمه اول سالهاي  
 ۱۹۹۰ به اصلاحات وسيع اقتصادي دست زدند (تثبيت اقتصاد کلان، خصوصي سازي، آزادسازي، مقررات  
 زدائي، و ايجاد نهادهاي بازار)، بعضي از کشورها در اتحاد شوروي سابق در اين زمينه ها بسيار عقب  
 مانده اند. همانطور که در صفحه بعد نشان داده شده است، کشورهايي که به اصلاحات جامع اقتصادي  
 دست زدند رونق اوليه اقتصاد زير زميني را بعد از کمونيزم از بين برده اند. در حالیکه اصلاحات ناقص  
 با مجال بخشيدن به اختيارات دلخواه مسئولان دولتي يا ايجاد ساختارهاي انحصاري فساد قبلي را شايسته تر  
 ساخته اند.

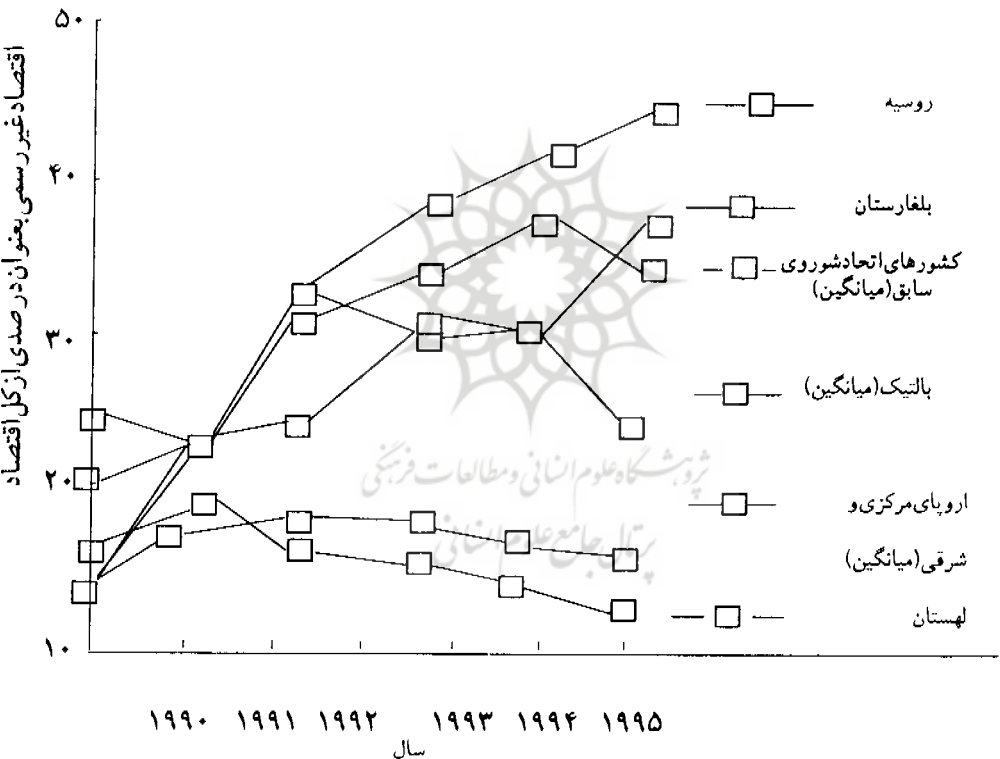
در اقتصادهاي کمتر اصلاح طلب چه چيزي قسمت اعظم اقتصاد را به زير زمين رانده است؟ مطالعات  
 انجام شده درباره شرکتها توضيحاتي رادراين زمينه آرايه مي دهد. در صد وقتي را که صاحب شرکت  
 (يا مديران ارشد) بجای اداره مولد شرکت خود صرف مراجعه به مسئولان دولتي مي کنند، مقايسه کنيد در  
 شيلي، السالوادور و اروگوئه اين وقت ۸ تا ۱۲ درصد و در ليتواني ۱۵ درصد است؛ در حالیکه در روسيه و  
 اوکراين (بين کشورهاي در حال گذار که در چنگ نيستند، بزرگترين اقتصاد غير رسمي را دارند) اين سهم  
 بالغ بر ۳۰ تا ۴۰ درصد وقت آنان مي شود. ميزان نامتناسب وقتي که صرف مراجعه به مسئولان مي شود  
 نتيجه هزاران مقررات و پروانه است که هر شرکت براي کار و کسب خود بدانها نياز دارد. وقت زيادي صرف  
 چانه زدن درباره نظام مالياتي بسيار بيچيده و اختياري مي شود. شرکتها براي ادامه حيات ناگزير از  
 پرداخت رشوه براي کم کردن ماليات و عبور از موانع حقوقي هستند. سرانجام اينکه، مجموعه شواهد  
 عملي حکايت از آن دارد که خصوصي سازي مي تواند کمک کننده باشد: معاملات خصوصي سازي کمتر از  
 معاملات ديگر فاسد بوده است و بسياري از کشورهايي که خصوصي سازي را به تاخير انداخته اند، شاهد  
 رشد سريع حجم اقتصاد زير زميني خود بوده اند.



بعلاوه تحلیلگرانی که اصلاحات درجهت اقتصاد بازار را منشاء فساد می‌دانند، اغلب به میزان فساد که در صورت عدم اجرای اصلاحات اقتصادی مناسب وجود خواهد داشت توجه نمی‌نمایند. فقدان اصلاح اقتصادی ممکن است موجب تداوم

فساد شود. زیرانخبگان باگردآوری قدرت مالی بیشتر از طریق ساختارهای انحصارطلبانه خود را تحکیم خواهند بخشید. این «صندوق جنگ» در جلوگیری از اصلاحات یا منحرف ساختن آن سلاخی مهم بشمار می‌رود.

### تحولات اقتصاد غیر رسمی



و ساده که برای مجریان اختیارات کمی در آن وجود دارد، در تقلیل فرصتهای بروز فساد

برعکس، دخالت‌های قانونی و تجاری کمتر، تثبیت اقتصاد کلان و نظام‌های مالیاتی متعادل

تأثیر زیادی دارد.

البرتو آدس<sup>(۱۰)</sup> و رافائل دی تلالا<sup>(۱۱)</sup> اقتصاددان، با تجزیه و تحلیل اطلاعات گردآوری شده از بسیاری کشورها، دریافته‌اند که آزادی تجارت و رقابت محصول، فساد را کاهش می‌دهد و حتی در جاهایی که نهادهای حقوقی هنوز بخوبی تکامل نیافته‌اند، آزاد کردن اقتصاد بیشتر موجب تقلیل فساد

می‌شود.

مطالعه پاسخهای نخبگان اقتصادهای نوظهور هم این عقیده را رد می‌کند که اصلاح اقتصادی فساد را ترویج می‌نماید. اکثریت پاسخ دهندگان می‌گویند اصلاح اقتصادی در زمینه‌های مقررات زدایی و آزادسازی، بودجه و نظام مالیاتی و خصوصی سازی بیشتر فساد را تقلیل می‌دهد.

## آیا در مبارزه علیه فساد می‌توان پیروز شد؟

آن را تقریباً سرعت کاهش دهند. علاوه بر هنگ کنگ و سنگاپور، بوتسوانا یکی از کم-فسادترین کشورها تلقی می‌شود. شیلی، مالزی، و پرتغال تقریباً در دوازده سال گذشته به موفقیت‌های مهمی در این زمینه نائل شده‌اند، بولیوی، فیلیپین، لهستان و اوگاندا هم از کشورهای بوده‌اند که اخیراً به موفقیت‌هایی دست یافته‌اند.

بارزترین وجوه مشترک این موفقیت‌ها چیست؟ واحدهای ضدفساد، از قبیل شورای مستقل مبارزه با فساد در هنگ کنگ و انواع نهادهای کوچکتر نظیر آن در بوتسوانا، شیلی، مالزی و سنگاپور در مبارزه علیه فساد برای خود کسب اعتبار نموده‌اند. بولیوی و اوگاندا

معتقدین به «تقدیر» اغلب یادآور می‌شوند که تلاش‌های ضدفساد بندرت موفقیت داشته است. معمولاً تأکید دارند که معدودی از کشورها توانسته‌اند در ظرف مدتی کمتر از یک قرن فساد را بنحو قابل ملاحظه‌ای تقلیل دهند. هنگ کنگ و سنگاپور کشورهایی هستند که اخیراً سرعت از بسیار فاسد بودن به نسبتاً منزه بودن تغییر نموده‌اند. پیش از آن بریتانیا برای اصلاح ساختارهای نسبتاً فاسد خود چندین دهه وقت صرف کرد.

معدولک در این طرز تفکر مطلق‌گرا نسبت به موضوع، موفقیت‌های نسبی نادیده گرفته می‌شود؛ کشورها اگر نتوانسته باشند فساد را بکلی ریشه کن سازند، اما نتوانسته‌اند میزان

10-Alberto ades

11-Rafael Ditella

باتوسل به نگرشهای وسیعتر سازمانی موفقیت‌های مثال زدنی بدست آورده اند. در بولیوی، شهردار اصلاح طلب لایاز در سالهای میانی ۱۹۸۰ اصلاحات ساختاری عمیقی را در مؤسسات شهری آغاز کرد. در اوگاندا دولت موزونی<sup>(۱۲)</sup> که در سال ۱۹۸۶ به قدرت رسید راهبردی را بمورد اجرا گذاشت که مشتمل بود بر اصلاح نظام اداری، تقویت دفتر حسابرس کل، اعطای قدرت به یک بازرس کل مشهور برای تحقیق و تعقیب فساد و مبارزه با فساد از طریق بالا بردن آگاهی عامه مردم. لیکن، مطالعه پاسخ‌های گاه‌گاهی راعرضه می‌کند که اندکی متفاوت است، زیرا اکثر پاسخ دهندگان برای چنین واحدهای ضدفساد اهمیتی قایل نیستند. آنها اعتقاد داشتند چنین نهادهایی برای آنکه اعتباری داشته باشند ناگزیر باید سرمشق خوبی از درستکاری رهبری را در معیت خود داشته باشند. در غیر این صورت نهادهای ضدفساد فوری بی‌فایده خواهند شد، یا حتی از آن بدتر برای کسب منافع سیاسی مورد سوء استفاده قرار خواهند گرفت. علاوه بر آن پاسخ دهندگان بر اهمیت اصلاحات اقتصادی مکمل تأکید نموده، اظهار می‌داشتند در مواردیکه دیوانسالاران و سیاستمداران با اعمال محدودیتهای قانونی به دلخواه خود، در امور مداخله می‌نمایند، ایجاد سازمانهای

ضدفساد هیچ نتیجه‌ای ندارد.

پاکسازی هیأت بازرسی فیلیپین (دفتر درآمدهای داخلی) در سالهای ۱۹۷۰ تحت رهبری فرمند و بسیار منزه قاضی افرن پلانا<sup>(۱۳)</sup>، و بررسی جامع نظام متورم تأمین اجتماعی در آرژانتین که در حال اجراست، جلوه‌های بارز اصلاح سازمانی اثربخش می‌باشد. در هر دو مورد مذکور فرآیند کار مشتمل بر اخراج فوری کارکنان فاسد، حرفه‌ای کردن کارکنان، نظامهای جدید کنترل، و نظامهای جدید انگیزشی و ارزشیابی عملکرد، بود. حتی در این صورت هم اصلاحات اقتصادی نقش مهمی رابعده دارد. در فیلیپین، اصلاحات مالیاتی همزمان با اصلاح ساختار دفتر درآمدهای داخلی بمورد اجرا گذاشته شد، نرخهای مالیاتی ساده شد، و معافیت‌های مالیاتی به میزان قابل توجهی کاهش یافت، این اقدامات، انگیزه‌ها و اختیارات را در اخذ رشوه بشدت کاهش داد. در مورد آرژانتین، رقابت به پاکسازی داخلی و کوششهای اصلاح طلبانه کمک نموده است: نظام دولتی تأمین اجتماعی آرژانتین دیگر عرضه کننده منحصر بفرد تأمین اجتماعی نیست، زیرا مؤسسات بازنشستگی خصوصی هم تأسیس شده اند. بسیاری دیگر از موارد موفقیت‌های «سازمانی»، در کشورهای از قبیل

12-Museveni

13-Efren Plana

وتسوانا، شیلی، هنگ‌کنگ، مالزی، لهستان، سنگاپور و اوگاندا، در عین حال با آزادسازی اقتصادی و تقلیل مقررات اختیارات همزمان وده است. تفاوت کشورهای مزبور با بعضی از کشورهای اتحادشوروی سابق بسیار بارز است. رئیس جمهور اوکراین، نگران از رشد ساد دستورات سازمانی متعددی برای حل

مشکل صادر نموده است. معذالک در همین زمان تکثیر مقررات ادامه داشته است. برای مثال، اخیراً استان کیف مقرر ساخته است هر شرکتی که در داخل ۱۴ شهرستان مختلف استان کالا می‌فروشد، باید مجوز بازرگانی بگیرد. در چارچوب چنین سیاستی هیچ اقدام ضد فساد نمی‌تواند به موفقیت نائل شود.

## نخبگان کشورهای در حال توسعه درباره فساد چه فکری کنند؟

مؤلف از ۱۵۰ نقر اعضاء نخبگان ۶۳ کشور در حال توسعه و کشورهای سابقاً کمونیست که در برنامه‌های آموزش ضمن خدمت و سایر دوره‌های آموزشی تابستانی دانشگاه هاروارد در طول سال ۱۹۹۶ شرکت کرده بودند تحقیقی بعمل آورده است.

تقریباً یک سوم پاسخ دهندگان اعتقاد داشتند در ده سال گذشته فساد در کشورشان افزایش یافته است و یک سوم دیگر اعتقاد داشتند که تقریباً بهمان اندازه باقی مانده است. فساد را در بخش دولتی بسیار رایج‌تر از بخش خصوصی می‌دانستند. هنگامی که از آنان خواسته شد در بین ۱۱ مورد از موانع احتمالی رشد و توسعه، درجه اهمیت هر یک را تعیین نمایند، فساد بخش عمومی جدی‌ترین مانع معرفی گردید. (نگاه کنید به نمودار میله‌ای شماره ۱۵)

شرکت کنندگان در تحقیق با این نظریه موافقتند که فساد و فقدان اصلاح اقتصادی دست در دست یکدیگر دارند. آنان معتقدند که کشورشان در انجام اصلاحات اقتصادی باید پیشرفت بیشتری می‌داشت و صاحبان منافع فاسد را بنیوان یکی از دلایل مهم جلوگیری از انجام اصلاحات مورد نکوهش قرار می‌دهند. در عین حال آنان اعتقاد دارند که اصلاحات اقتصادی - بویژه مقررات زدایی و آزادسازی، نوسازی نظام بودجه و مالیات، و خصوصی سازی - می‌تواند در تخفیف فساد نقش کلیدی ایفاء نماید. (نگاه کنید به نمودار میله‌ای شماره ۲۵)

در حالیکه پاسخ دهندگان بر علل داخلی فساد تأکید داشتند، در حدود دوسوم آنان فساد خارجی را هم حداقل بهمان اندازه مهم تلقی می‌کردند. اکثریت اعتقاد داشتند که کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) باید به اقدامات ضد فساد علیه بازرگانان و سرمایه گذاران در خارج دست بزنند و اینکه مؤسسات بین‌المللی باید تحدید فساد را در اولویت و پیش شرط اعطای کمک به کشورهای پاسخ دهندگان قرار دهند.

## اصلاح بیشتر، فساد کمتر

شواهد به روشنی نشان می‌دهد که پیشبرد اصلاح اقتصادی راهی برای مقابله با فساد است. برنامه اصلاح اقتصادی در بسیاری از کشورها هنوز خاتمه نیافته و توان فساد-ستیزی آن کمتر مورد عنایت قرار گرفته و حتی نسبت به آن عناد ورزیده شده است.

در طراحی برنامه‌های اصلاحی، مشخص کردن اقتدراتی که نحوه استفاده از آنها در اختیار سیاستمداران و دیوانسالاران است حائز اهمیت می‌باشد. اکثریت سیاستمداران مزده هستند، شهروندانی با ذهنیت مدنی، اما اقلیتی بسیار فاسد، می‌تواند خساراتی بزرگ بر اقتصاد وارد نماید، نوعاً فعالیت‌های اصلی که به اصلاح نیاز دارد فعالیت‌هایی است که متضمن اختیار است، از جمله:

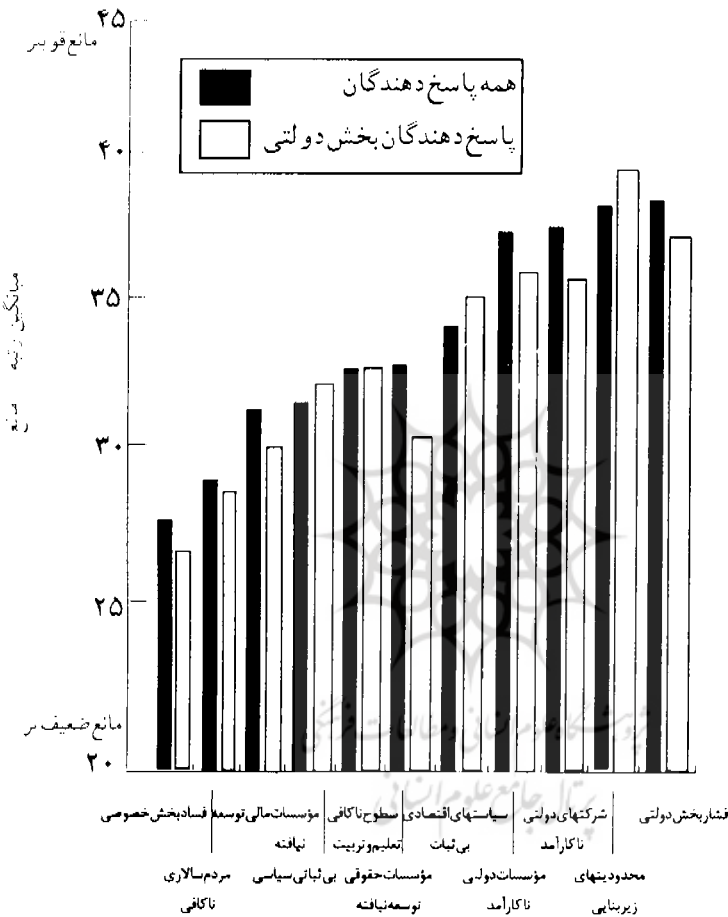
صدور گواهینامه، مجوز، محدودیت‌های مقداری واردات (سهیمه)، گذرنامه، انطباق حقوق گمرکی و عبور مرزی با مقررات، و گواهیه‌های بانکی؛ کنترل قیمت‌ها؛ ممنوعیت فعالیت شرکتها و سرمایه‌گذاران جدید و در دست داشتن قدرت انحصاری؛ اعطای قرارداددهای خریدهای دولتی؛ اعطای یارانه‌ها، اعتبارات ارزان و ساده، معافیت‌های

مالیاتی و مستمریهای گزاف و تجویز فرارهای مالیاتی؛ اجرای اختیاری مقررات سودمند اجتماعی از قبیل مقررات راجع به بهداشت عامه و محیط زیست و نگهداری حسابهای بودجه‌ای مبهم یا محرمانه و هم‌چنین سایر «رخنه‌ها» از بودجه به حسابهای شخصی.

اقتدارات نظارتی و اختیاری مسئولان را از طریق مجموعه‌ای از اصلاحات اقتصادی می‌توان بشدت محدود ساخت. گرچه بعضی از مقررات را بخاطر سودمندی اجتماعی آنها باید حفظ کرد، لیکن سازوکارهای شفاف بازار را برای محدود ساختن سوء استفاده‌ها می‌توان بکار گرفت (برای مثال حراج سهمیه‌هایی که در آنها تقلب شده). با این حال بسیاری از مقررات اقتصادی را باید بکلی از بین برد. اصلاحات متداول اقتصادی از طریق تشبیت اقتصاد کلان می‌تواند نتایج مهمی را ببار آورد، زیرا اختیار اعطای:

- یارانه و اعتبارات ارزان و ساده را از بین می‌برد، از طریق خصوصی سازی، شرکتهای متعلق به دولت را غیر سیاسی می‌نماید، و محیطی را ایجاد می‌نماید که از رقابت و آزادسازی وسیع بازار حمایت می‌شود.

نخبگان موانع توسعه را رتبه‌بندی می‌کنند



اجرای مشخص، اصلاح دولت و بودجه (ایجاد سازوکارهایی شفاف و ازلحاظ مالی درست برای درآمد و هزینه) و در درازمدت اصلاحات سازمانی (نوسازی حقوقی گمرکی و حذف وزارتخانه‌ها و سازمانهای زاید) و

با اینحال اصلاح سیاستهای اقتصادی کلان به تنهایی کافی نیست. آزادسازی بیشتر، مقررات زدایی اقتصاد خرد، اصلاح مالیاتی (تعیین نرخهای مالیاتی ساده، متعادل و یکسان و نظامهای بدون معافیت با ضمانت

اصلاح خدمات اداری و نظام حقوقی باید مورد تأکید بیشتر قرار گیرد. اصلاح نظام پرداخت خدمات کشوری، که دارای انگیزه‌های دستمزدی کافی و مجازات‌های قابل اجراء در مورد تخلفات باشد، نیز بهمان اندازه حیاتی است. کشورهایی هم که برای پرداخت پاداش به کارمندان کشوری نظامی بوجود آورده‌اند که با بخش خصوصی قابلیت رقابت دارد فساد را کاهش داده‌اند. علاوه بر این بسیاری از کشورها نیازمند بذل توجه بیشتری به تکامل بخش مالی می‌باشند، زیرانترخ‌های بهره‌ای که بازار تعیین کرده، نظارت بهتر بر بانکداری، لزوم نگهداری ذخیره قانونی توسط بانک‌ها در بانک مرکزی و نظام‌های پرداخت همگی احتمال وقوع بحران‌های مالی ناشی از کلاهبرداری را تقلیل می‌دهد. علاوه، موارد مذکور گریزگاه‌هایی را محدود می‌سازد که از آن طریق ارسال پول به خارج از کشور

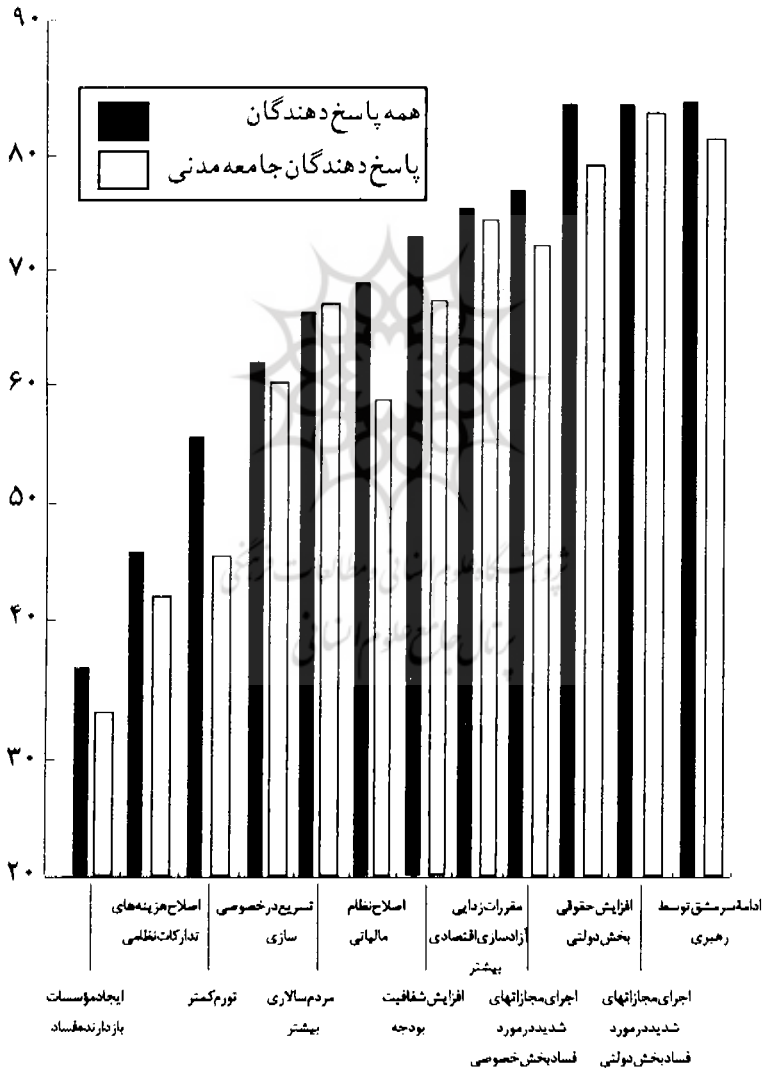
از کنترل خارج می‌شود.

ستون‌های دوگانه مرحله بعدی اصلاحاتی که در بالا گفته شد - یعنی اصلاح دولت و مقررات - در بسیاری از اقتصادهای در حال توسعه و در حال گذار مسورد بی توجهی قرار گرفته است. در این زمینه ها به اندازه تثبیت اقتصاد کلان یا آزادسازی تجارت، که دیرگاهی است داوران رای خود را در باب اینکه چه باید کرد و چگونه باید عمل کرد، داده‌اند، پیشرفتی بدست نیامده است. ضروری است که اقتصادهای نوظخته و جامعه بین‌المللی اولویت اصلاح در این زمینه‌ها را مورد عنایت بیشتر قرار دهند. انجام کامل این اقدامات دشوار و وقت‌گیر اهمیت اساسی دارد، در واقع همه اقدامات اصلاحی اقتصادی، مقررات‌زدایی و اصلاح دولت نه تنها به تقلیل فساد کمک خواهد کرد، بلکه موجب حفظ راهبردهای رشد ملی نیز خواهد شد.

## نمودار میله‌ای شماره ۲

با فساد چه باید کرد.

در صد پاسخ دهندگانی که رتبه‌های بالا را تعیین نموده‌اند.





می‌توان به آنان فشار وارد ساخت، زیرا اغلب بخشهای خصوصی که تشخیص آنها نسبتاً آسان است دچار این بلیه می‌شوند. در بعضی از کشورهای بلوک شوروی سابق صنعت گاز را می‌توان متذکر شد، در جاهای دیگر هم مثالهای دیگری وجود دارد. وجود فساد در یک صنعت اغلب ناشی از قواعدی است که رقابت را ممنوع می‌سازد، در بخشهایی که تحت تسلط دولت است فساد از عملکردهایی سرچشمه می‌گیرد که روشهای خرید و کارپردازی را مبهم می‌سازد. اتخاذ موضعی قاطع و هماهنگ توسط بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سایر سازمانهای چندجانبه و دوجانبه - همچنین امتناع سازمانهای سرمایه‌گذاری و افزایش صادرات و بانکها از حمایت اینگونه بخشها، تا وقتی که رقابتی و شفاف نشده‌اند - تأثیرات مهمی بدنبال خواهد داشت. رویکرد هماهنگ توسط سازمانهای بین‌المللی ذریب و ملتهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)، اهمیت حیاتی دارد. صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی، سازمان تجارت جهانی، سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، سازمانهای آمریکایی، سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، سازمانهای تخصصی سازمان ملل متحد و بانکهای منطقه‌ای توسعه می‌بایست مبارزه با فساد را در روند توسعه

گرچه پاسخ دهندگان به تحقیقی که درباره نخبگان انجام شد، معتقدند که با توسل به اصلاحات داخلی می‌توان با فساد در اقتصادهای نوظهور کشورشان مقابله کرد، اما در عین حال فکر می‌کنند که کشورهای صنعتی هم باید انگیزه‌های ارتکاب اعمال فاسد در خارج را تقلیل دهند. برای مثال، ملل صنعتی می‌توانند تقلیل مالیات را بدلیل تجویز مخارج رشوه متوقف سازند (در صورت وجود چنین تجویزهایی)، برای جرم شناختن ارتشاء در همه جای دنیا گامهایی بردارند، و اقداماتی برای جلوگیری از ارسال پول به خارج از کشور توسط مراکز مالی بین‌المللی بعمل آورند.

بنظر می‌رسد جامعه مدنی و قسمت اعظم بخش دولتی در این اقتصادهای نوظهور از حمایت مؤسسات مالی بین‌المللی در انجام اصلاحات ضد فساد در کشورهای خودشان استقبال می‌نمایند. در تحقیق مورد بحث بسیاری از پاسخ دهندگان حتی از درج شرایط مشخص ضد فساد در برنامه‌های اعطای وام مؤسسات مالی بین‌المللی پشتیبانی می‌کردند. امتناع جامعه بین‌المللی از حمایت مالی کشورهای شدیداً فاسد علامت آشکاری است که بوسیله آنها داده می‌شود. در کشورهای نسبتاً فاسد، با امتناع از حمایت صنایع فاسد

بعنوان هدف مشترک تلقی کنند. در نشست سالانه سران گروه هفت مسئله فساد باید جایگاه ممتازی را به خود اختصاص دهد و این گروه می‌بایست عزم قاطع و مسئولیت کشورهای صنعتی را در این زمینه جدأ یادآور شود.

بااین همه، تاکنون بیش از آنکه عملاً اقداماتی در خصوص فساد در صحنه بین‌المللی انجام شده باشد، موضوعی برای تجزیه و تحلیلها، کنفرانسها، و نوشته‌ها بوده است. سخنرانی ضد فساد رئیس بانک جهانی در نشست سالانه اخیر صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی و کنوانسیون ضد ارتشاء سازمان کشورهای آمریکا، همچنین توصیه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه به اعضای خود مبنی بر اینکه تقلیل مالیات را درازای هزینه‌های ارتشاء جرم محسوب نمائید، اولین گامهای مثبت در این زمینه محسوب می‌شود. اینک زمان مساعد برای انقلاب فرارسیده است: بسیاری از اقتصادهای نوحاسته هم اکنون آماده‌اند که در جامعه بین‌المللی از مبارزه علیه فساد بشدت پشتیبانی نمایند. پشتیبانی جامعه بین‌المللی می‌تواند تلاش در زمینه تعلیم و تربیت عمومی و برنامه‌های آموزشی در روزنامه نگاری تحقیقی، حسابداری، و حسابرسی را ارتقاء دهد.

بانک جهانی که آماده انجام اقدامات قاطع است، علاوه بر آن می‌تواند برنامه‌های کمکه‌های فنی برای تجدید سازمان مؤسسات گمرکی، ایجاد ادارات خزانه داری شفاف و اثربخش، انجام اصلاحات در خرید و حسابرسی در داخل دولت را ارائه دهد. باهمکاری شفافیت بین الملل و مؤسسات داخلی که حسابرسی در داخل دولت را ارائه دهد. باهمکاری شفافیت بین الملل و مؤسسات داخلی که خواهان رهبری تلاشهای مربوط به پاکسازی هستند، می‌توان بسرعت برنامه‌های پیشگام را آغاز کرد، پشتیبانی از فعالتهای شفافیت بین الملل در تعلیم و تربیت عمومی و نقش اطلاع رسانی آن در انتشار راهی که هر یک از کشورها در مبارزه علیه فساد پیموده‌اند نیز احتمالاً نتایج بسیار مطلوب خواهد داشت.

و بالاخره اینکه مؤسسات بین‌المللی برای تشویق گرایشهای مشارکت جوینانه در این کشورها می‌بایست اقداماتی بعمل آورد تا فعالتهای ضدفساد و اصلاحات مربوط مقبولیت عام یابد. البته جامعه مدنی در مصاف بافساد احتمالاً متحد قدرتمندی برای مؤسسات بین‌المللی خواهد بود. بیش از همه این متحد است که خواستار حمایت قاطع سازمان و کشورهای غربی در مبارزه علیه فساد می‌باشد.