

تحلیل نهادی فساد اداری

دکتر محمد خضری

عضو هیأت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی

تاریخ ارائه: ۱۳۸۴/۲/۲۴

تاریخ تأیید: ۱۳۸۴/۳/۲۹

چکیده

هدف اصلی این مقاله آن است که چارچوبی به دست دهد تا به درک بهتر ما از ماهیت، علل و بسترهای شکل‌گیری فساد اداری (اقتصادی) در یک نظام سیاسی - اقتصادی کمک کند. فساد اداری، به معنای سوءاستفاده شخص از اختیار عمومی برای انتفاع شخص - یا حزب، جناح، دوستان، فامیل و غیره - می‌باشد و در واقع زمانی پدیدار خواهد شد که کارکنان دولتی در کاربست اختیار عمومی خویش بین منافع شخصی و عمومی تفکیک قایل نشوند. بر این اساس و در راستای نیل به هدف مزبور نگارنده شش رویکرد به فساد اداری را از یکدیگر تفکیک و علل و زمینه‌های شکل‌گیری فساد را در این قالب‌ها بررسی می‌کند. این رویکردها عبارتند از: هزینه - فایده، محرومیت نسبی، رانت‌جویی، کارفرما - غیرکارگزار، حامی - پیرو و اخلاقی. هر کدام از این رویکردها قادرند بخشی از فساد اداری را تبیین کنند. پنج رویکرد نخست، بسترهای سیاسی و نهادی را در دستور کار تحلیلی قرار می‌دهند که توانایی کارمند بخش عمومی در بهره‌برداری شخص از اختیار عمومی - یعنی جوهره و هسته اصلی فساد - را تحکیم و تقویت می‌کنند. به نظر نگارنده فساد اداری بیشتر نوعی نارسایی نهادی و مرتبط با ترتیبات نهادی و ساختار سیاسی یک جامعه است تا کج‌منشی بوروکرات‌ها. درخاتمه ویژگی‌های راهبرد اثربخش مبارزه علیه فساد برشمرده شده است. این راهبرد دربردارنده توصیه‌های سیاستی پنج راهبرد مزبور می‌باشد.

کلیدواژه‌ها: فساد اداری، دولت، رانت‌جویی، ترتیبات نهادی

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال هشتم • شماره سوم • پاییز ۱۳۸۴ • شماره مسلسل ۲۹

مقدمه

فساد اداری، عارضه‌ای است که امروزه گریبانگیر همه کشورها - توسعه‌یافته یا کم‌تر توسعه‌یافته، دموکراتیک (ضعیف یا قوی) و غیردموکراتیک - می‌باشد. به سخن دیگر، هیچ کشور پاک‌تری به لحاظ فساد اداری در جهان وجود ندارد. در فهرست سازمان بین‌المللی شفافیت (TI)^۱، که هر ساله کشورها را بر حسب میزان شیوع فساد رتبه‌بندی می‌کند، نیز هیچ کشوری از قلم نمی‌افتد؛ مگر آنکه آماری در خصوص شاخص‌های فساد از آن کشور وجود نداشته باشد. در واقع، هر جایی که دولت وجود داشته باشد، فساد اداری نیز کم و بیش وجود خواهد داشت. فساد اداری، محصول مداخله دولت در اقتصاد است و شاید بر این اساس باشد که گری‌بیکر اظهار داشته که فساد فقط با برداشتن دولت (بزرگ)، از بین می‌رود.^(۱) برخی نیز معتقدند که اعضای جامعه باید بین شکست بازار^۲ و فساد اقتصادی یکی را برگزینند.^(۲) بر این اساس، جوامع مختلف با تلقی فساد به عنوان مسأله‌ای نسبتاً اجتناب‌ناپذیر، در پی آن بوده‌اند تا ساختار سیاسی و ترتیبات نهادی خود را به گونه‌ای برپا کنند، که کم‌ترین میزان فساد را داشته باشند. تجربه نشان داده است که کشورهای با ساختار سیاسی - اقتصادی دموکراتیک / رقابتی و دارای ترتیبات نهادی انعقاد یافته‌تر، میزان فساد کم‌تری را تجربه کرده‌اند. شواهد آماری سازمان TI نیز به خوبی این موضوع را تأیید می‌کنند. همچنین، از ملاحظه فهرست کشورهای TI و نیز واقعیت‌های موجود درمی‌یابیم که به رغم اخلاقی‌تر بودن برخی کشورها - مانند ایران - فساد حجم و رواج بیشتری در آنها دارد.

اکنون این سؤال مطرح می‌شود که چگونه می‌توان این تصویر به ظاهر متناقض را توضیح داد و این که چرا برخی نظام‌های سیاسی - اقتصادی، که اغلب شامل کشورهای توسعه‌یافته می‌شود؛ نسبت به بقیه سالم‌ترند؟ در این مقاله نگارنده می‌کوشد از رویکرد نهادی، چارچوبی را فراهم آورد تا خواننده بر مبنای آن بتواند پاسخ پرسش‌هایی از این قبیل را بیابد.

1 . Transparency International

2 . Market Failure

الف. بروندهای منفی^۱ فساد

فساد اداری به معنای سوءاستفاده از اختیار عمومی برای انتفاع شخصی است. (۳) در فساد اداری، قواعد رسمی ناظر بر تخصیص منابع عمومی از سوی کارمندان دولتی در واکنش به پیشنهاد پول یا حمایت سیاسی زیر پا گذاشته می‌شوند. (۴) البته سوءاستفاده از اختیار عمومی می‌تواند برای انتفاع حزب، طبقه، قبیله، دوستان، فامیل و مانند آن نیز باشد. (۵)

ویشنی و شلیفر بین دو نوع فساد تمایز قایل می‌شوند. (۶) مورد اول فساد بدون دزدی است که در آن مقام دولتی درآمد حاصل از فروش کالاها و خدمات عمومی را به دولت تحویل می‌دهد، اما مبلغی نیز از متقاضیان آنها برای خودش می‌گیرد. مورد دوم نیز فساد همراه با دزدی است که در آن مقام دولتی چیزی به دولت تحویل نمی‌دهد و در واقع فروش کالاها و خدمات عمومی را از آن پنهان می‌کند. در این مورد، قیمتی که متقاضیان می‌پردازند برابر با مقدار رشوه است و ممکن است حتی پایین‌تر از قیمت رسمی کالاها و خدمات عمومی باشد. به عنوان مثال، کارمند گمرک می‌تواند در ازای اجازه ورود به کالای وارداتی، مبلغی را از واردکننده آن گرفته و این انتقال را به دولت گزارش نکند. مشکل کارگزاری^۲ این امکان را فراهم می‌کند.

گرچه فساد اقتصادی، انتقال مالی صرف و در واقع نوعی بازتوزیع ثروت از فرد (یا گروهی) به فرد (یا گروه) دیگری در جامعه است،^۳ و قاعدتاً توزیع ثروت را بر هم می‌زند و یک تولید ناخالص داخلی^۴ را بدون تغییر می‌گذارد، ولی بروندهای منفی آن برای جامعه، به ویژه در بلندمدت، بسیار مخاطره‌آمیز خواهند بود. مطالعات اقتصادسنجی با استفاده از شاخص‌های ذهنی فساد نشان داده‌اند که فساد تأثیر منفی روی توسعه اقتصادی دارد (۷) و محیطی را ایجاد می‌کند که می‌تواند به سقوط رژیم‌های سیاسی بینجامد. (۸) همچنین این پدیده

1 . Negative Externalities

2 . Agency Problem

۳. البته باید پیامدهای ناشی از بر هم خوردن تخصیص منابع را نیز مد نظر داشت. به این معنا که ممکن است رفتار دو نفر در کاربست منابع در اختیارشان با یکدیگر متفاوت باشد. به عنوان مثال، یکی ممکن است منابع در دسترسش را در فعالیت مولد به کار بگیرد و دیگری آن را صرف فعالیت‌های بازتوزیعی کند.

4 . GDP Pie

می‌تواند تأثیری منفی بر تدارک خدمات اجتماعی به جای بگذارد. ادبیات نظری، سه مجرا را مشخص می‌کند که این امر از طریق آنها روی می‌دهد. (۹) اول آنکه، فساد قیمت خدمات اجتماعی را افزایش داده و سطح عرضه آنها را پایین می‌آورد؛ دوم آنکه فساد می‌تواند سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی را کاهش دهد و سوم آنکه فساد عایدی دولت را کاهش می‌دهد، که این امر نیز به نوبه خود می‌تواند کیفیت خدمات عمومی را پایین بیاورد. هنگامی که دولت قادر به عرضه خدمات با کیفیت نباشد، تمایل مردم به پرداخت مالیات کاهش یافته و در نتیجه پدیده‌هایی مانند فرار و اجتناب از مالیات امکان بروز می‌یابند. این رفتارها از یک سو به ناعادلانه شدن توزیع درآمد و از سوی دیگر به کاهش خدمات دولتی با کیفیت می‌انجامد و هر دوی این نارسایی‌ها نیز باعث نارضایتی عمومی می‌شوند.

«فساد، مناسبات دولت و مردم را در جامعه به شدت تخصمی و تقابل طلبانه می‌کند. دولتی که عناصری از آن فاسد و رشوه‌ستانند می‌کوشد حقایق از دید مردم پوشیده بماند و مردمی که به هر حال از آن واقعیت‌ها باخبر می‌شوند، بیشتر و بیشتر به حکومت بی‌اعتماد می‌شوند. بی‌اعتمادی مردم به حکومت، مشروعیت آن را کاهش می‌دهد و در نتیجه توان دولت در پیش‌بردن سیاست‌ها را به شدت تضعیف می‌کند.» (۱۰)

فساد، نوعی رفتار کج‌منشانه (مخاطره‌آمیز اخلاقی)^۱ و نیز بهره‌برداری انفرادی از اختیار عمومی - یعنی سواری مجانی گرفتن^۲ - می‌باشد. بنابراین چگالی (گستره و شدت) آن ذخیره سرمایه اجتماعی را تحلیل می‌برد و مانع از انباشت آن می‌شود. فرسایش تدریجی سرمایه اجتماعی در جامعه، تصمیمات جمعی را پرهزینه و وفاق ملی در آن را دشوار و چه بسا غیرممکن می‌کند. همچنین، فساد، بنا به تعریف، قواعدبازی جامعه - یعنی نهادها - را برهم می‌زند و این امر نیز به گسترش هزینه‌های معاملاتی^۳ می‌انجامد. گسترده‌گی هزینه‌های معاملاتی در هر جامعه سرمایه‌گذاری، تولید و کارآفرینی را فاقد مزیت و اقتصاد را زمین‌گیر خواهد کرد.

1. Moral Hazards
2. Free Riding
3. Transaction Costs

ب. رویکردهای تبیین‌کننده فساد اداری

به طور کلی، می‌توان فساد اداری در هر نظام سیاسی را بر اساس شش رویکرد تبیین کرد که عبارتند از: رویکرد هزینه - فایده، رویکرد محرومیت نسبی، رویکرد رانت‌جویی، رویکرد کارفرما - غیرکارگزار^۱، رویکرد حامی - پیرو^۲ و رویکرد اخلاقی. هر کدام از این رویکردها، استلزامات سیاستی خاص خود و البته برخی همپوشانی‌ها با یکدیگر دارند که در ادامه به آنها اشاره می‌شود.

۱. رویکرد هزینه - فایده

رویکرد هزینه - فایده بر این ایده مبتنی است که افراد در هر پست و مقامی، همواره کنش‌های خود را بر مبنای معیار هزینه - فایده تحلیل می‌کنند و اصولاً زمانی تن به اقدام می‌دهند که منافع حاصل از آن بر هزینه‌هایش بچربد. فساد اداری به مثابه اقدامی غیرقانونی، در بردارنده هزینه‌هایی برای افرادی است که به آن مبادرت می‌ورزند. بازداشت، تعلیق یا انفصال از خدمت، جریمه نقدی و به مخاطره‌افتادن حیثیت کارمندی که مرتکب فساد اداری می‌شود؛ از جمله آنها هستند. کیفیت و شدت این هزینه‌ها به عوامل مختلفی از جمله قاطعیت نظام قضایی در برخورد با مفسدین، کارایی سازوکارهای نظارتی و بازرسی در شناسایی موارد فساد اداری، حساسیت رسانه‌ها و افکار عمومی، کیفیت فرصت‌های شغلی در بازار آزاد و قبیح و زشتی فساد اداری در فضای عمومی جامعه بستگی دارد. اگر نظام قضایی در پیگیری و مجازات مفسدان اداری سهل‌انگار و آسان‌گیر باشد، سازوکارهای نظارتی از اثربخشی لازم در کشف و شناسایی موارد فساد برخوردار نباشند و یا سیاستمداران در وقوع و گسترش فساد دست داشته باشند، هزینه‌های ارتکاب به آن کاهش و احتمال وقوع فساد افزایش می‌یابد. (۱۱)

بنابراین، در این رویکرد، آنچه میزان تقاضا برای فساد را تعیین می‌کند، قیمت نسبی آن است. به بیان دیگر، کم‌هزینه بودن فساد، احتمال ارتکاب آن را افزایش می‌دهد. حقوق و دستمزدهای پایین در بخش عمومی، برخورد جانبدارانه و ملاحظه‌محور نظام قضایی با

1 . Principal - Nonagent

2 . Patron - Client

مفسدان و نگرش ارزشی و حیثیتی به فساد اقتصادی در بخش عمومی قیمت نسبی ستاده فساد را کاهش داده و باعث ارزان شدن آن می‌شود.

۲. رویکرد محرومیت نسبی

از منظر رویکرد محرومیت نسبی، فساد اداری واکنشی از جانب افراد و گروه‌های اجتماعی به نظام سیاسی است که احساس می‌کنند منافع و ترجیحاتشان، آنان آنگونه که مورد انتظار است، پوشش داده نمی‌شود. در این حالت، افراد سعی می‌کنند از فرآیندهای سیاسی پذیرفته شده عدول و از نقاط ضعف آن به نفع خود بهره‌برداری کنند. (۱۲) بنابراین، باید برنامه‌ها و سیاست‌های یک نظام به گونه‌ای طراحی شوند که احساس محرومیت نسبی سیاسی و اجتماعی را در بین افراد و گروه‌های اجتماعی کاهش دهند. در واقع، باید توجیهی منطقی برای نابرابری‌های اقتصادی و محرومیت سیاسی و اجتماعی در جامعه وجود داشته باشد. احساس هرگونه نابرابری و محرومیت غیرمنطقی و مبتنی بر ملاحظات سیاسی، قومی، زبانی و ایدئولوژیکی، توجیهی برای بروز رفتارهای مخاطره‌آمیز اخلاقی و نیز فرصت‌طلبانه از جانب آنهایی که مشمول نابرابری و محرومیت ناروا می‌شوند؛ خواهد بود. نظام استخدامی مبتنی بر شایسته‌سالاری، توجه به توانمندی‌ها و عملکردهای افراد در انتصاب و ارتقاها، تخصیص منابع بر اساس برابری فرصت‌های برخورداری در جامعه و توجه به صلاحیت در استحقاق‌ها، می‌تواند در کاهش احساس محرومیت نسبی افراد و گروه‌های اجتماعی مؤثر باشند. کاهش احساس محرومیت و نابرابری بر اساس این رویکرد، به کاهش رفتارهای مخاطره‌آمیز و فرصت‌طلبانه می‌انجامد.

۳. رویکرد رانت‌جویی

رویکرد رانت‌جویی مبتنی بر این ایده است که سیاسی‌شدن تخصیص منابع و ایجاد کمیابی‌های ساختگی توسط دولت، از طریق وضع قوانین و مقررات موردی، فرصت‌های استخراج رانت را برای سیاستمداران، مجریان و مردم فراهم می‌کند و فساد اداری روشی برای دستیابی به این رانت‌هاست. تنظیم اقتصاد توسط دولت، رانت‌هایی را ایجاد می‌کند و پرداخت

رشوه به کارمندان که قاعداً متولی تنظیم اقتصادند، یکی از شیوه‌های دسترسی به این رانت‌ها می‌باشد. (۱۳) در واقع، زمانی که تخصیص منابع، سیاسی می‌شود، این کارمندان دولتند که سازوکار تخصیص منابع خواهند بود. بنابراین افراد و گروه‌هایی که به دنبال حقوق مربوط به موقعیت‌های انحصاری سودآوری هستند که توسط دولت ایجاد می‌شوند، باید آنها را از بازارهای سیاسی شده‌ای که توسط کارمندان کنترل می‌شوند، خریداری کنند. کارمندان دولت بر این نکته واقفند که موقعیت‌های انحصاری و مجوزهای مربوطه برای افرادی که به آنها دست می‌یابند، مزادهای قابل ملاحظه‌ای دارد. بنابراین سعی می‌کنند تا از طریق تقاضای رشوه از آنها بخشی از رانت‌ها را به خود انتقال دهند. (۱۴)

ویشنی و شلیفر خاطر نشان می‌کنند که ایجاد محدودیت‌ها و کمیابی‌های ساختگی توسط دولت و مجوزهای متعاقب آنها برای افراد و گروه‌هایی که به آنها دست پیدا می‌کنند، رانت انحصاری و برای مقامات دولتی رشوه ایجاد می‌کند. (۱۵) تانزی نیز ایجاد کمیابی‌های ساختگی توسط دولت را یکی از زمینه‌های اصلی فساد اقتصادی می‌داند. (۱۶) در این میان، قواعد، مقررات و فرآیندهای مربوط به عرضه کالاها و خدمات عمومی در ایجاد کمیابی‌های ساختگی توسط کارمندان دولت و رشوه‌ستانی آنها، نقش تعیین‌کننده‌ای دارند.

نبود شفافیت در قواعد، بخشنامه‌ها و فرآیندهای عرضه کالاها و خدمات بستر مناسبی برای فساد فراهم می‌کنند. همچنین، تانزی (۱۹۹۸) مقررات و صدور مجوزهای مختلف را نیز یکی از زمینه‌های اصلی فساد به ویژه در کشورهای در حال توسعه می‌داند. (۱۷) وی معتقد است که مقررات و مجوزها نوعی از قدرت انحصاری به مقامات دولتی می‌دهند که ممکن است از آن برای استخراج رشوه از افراد و بنگاه‌هایی که به آن مجوزها و اختیارات دولتی نیاز دارند بهره‌برداری کنند. وجود مقررات - که اغلب شفاف نیستند و در دسترس همگان نیز نمی‌باشند - نیاز به تماس‌های زیاد بین شهروندان و کارمندان دولت را ایجاد می‌کند. بنابراین لازم است که افراد در راستای کسب مجوزها و نیز گفت‌وگو با کارمندان، مقدار زیادی وقت صرف کنند. این امر نیز ضرورت پیشنهاد مبلغی پول برای صرفه‌جویی در وقت را به وجود می‌آورد. البته تانزی خاطر نشان می‌کند که هر بخش عمومی با کیفیت بالا باید مقررات کافی و روشنی برای جهت‌دهی فعالیت‌های اقتصادی (و غیره) داشته باشد؛ اما این مقررات نباید آنقدر زیاد و مبهم

باشند که قدرت اضافی به کارمندان بدهند. وی استدلال می‌کند که چون بسیاری از اشکال مقررات به تخصیص بودجه یا تصویب رسمی نیاز ندارند، پس کمتر مورد مذاقه قرار می‌گیرند و امکان سوءاستفاده‌های بسیار در آنها وجود دارد. (۱۸)

بنابراین بر مبنای رویکرد رانت‌جویی، فساد اداری محصول ایجاد کمیابی‌های ساختگی توسط دولت، فراوانی مقررات و قواعد موردی و صراحت و شفافیت نسبتاً پایین آنها در بخش عمومی است. بر این اساس، هرگونه تلاش برای کاهش فساد اداری چنانچه موارد ذیل را دربرنگیرد، بیهوده خواهد بود:

یک. تعدیل و اصلاح قوانین و مقررات زاید در خصوص عرضه کالاها و خدمات در بخش عمومی؛ به گونه‌ای که تنظیم اداری فعالیت‌های اقتصادی و نیز امکان تفسیر شخصی قوانین و مقررات توسط کارمندان را به حداقل برساند.

دو. شفاف‌شدن رویه‌های تخصیص و مدیریت منابع عمومی.

۴. رویکرد کارفرما - غیرکارگزار

در رویکرد کارفرما - غیرکارگزار، فساد اداری از اینجا ناشی می‌شود که محتوای قرارداد کارگزاری بین سیاستمداران (کارفرما) و مجریان برنامه‌ها و سیاست‌های آنها (کارگزاران) در خصوص تأمین منافع عمومی، مشمول تفسیر و بهره‌برداری شخصی کارگزاران می‌شود. در واقع، در این رویکرد، کارمندی که به قرارداد کارفرما - کارگزار^۱ بین خود و سیاستمداران (یا به طور غیرمستقیم مردم) ملزم شده است، از اختیار عمومی تفویض شده، در راستای انتفاع شخصی بهره‌برداری می‌کند. این رویکرد اشاره به این توصیه دارد که «اگر می‌خواهید کاری درست انجام گیرد، خودتان آن را انجام دهید.» (۱۹) بنابراین، هر زمان که تصمیم‌گیری‌ها راجع به تخصیص منابع تفویض شوند، امکان بروز رفتارهای مخاطره‌آمیز وجود خواهد داشت. بر اساس رویکرد کارفرما - غیرکارگزار همواره باید انتظار مقداری فساد اقتصادی در بخش عمومی را داشته باشیم. رابطه کارگزاری بین سیاستمداران و کارمندان دولت (کارگزاران) زمانی مخاطره‌آمیز می‌شود و به فساد اداری می‌انجامد که حداقل یکی از شرایط زیر برقرار باشد:

یک. اطلاعات و برداشت سیاستمداران از عملکرد و ماهیت کار کارگزاران با آنچه خود آنها دارند، متقارن نباشد.

دو. بین اهداف سیاستمداران و کارگزاران هم‌نواپی وجود نداشته باشد. سیاستمداران از کارگزارانشان می‌خواهند منافع جمعی را دنبال کنند اما آنها ممکن است در عمل منافع و نیت خود را پی بگیرند. (۲۰)

سه. هزینه‌های نظارت بر عملکرد کارگزاران برای سیاستمداران و مقامات مافوق زیاد باشد، به گونه‌ای که نتوانند نظارت کارآمدی را انجام دهند. (۲۱)

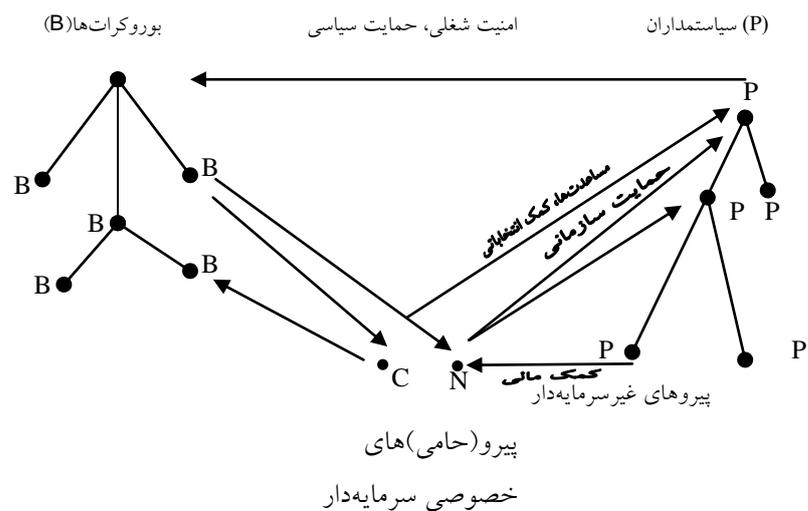
چهار. مخاطرات اخلاقی (کج‌منشی) از کارگزاران سر بزنند.

در این میان، عواملی چون کاهش سرمایه اجتماعی در بین کارمندان، بیگانگی آنها با نوع کار و نیز اداره و سازمان مربوطه آنان، پرداخت‌های نامتناسب با هزینه‌های زندگی، احساس بی‌عدالتی در سیستم ارتقا و انتصاب‌ها در بخش عمومی، مخدوش بودن نظام انگیزشی و عملکردمحور نبودن آن می‌تواند زمینه کج‌منشی و در نتیجه فساد اداری را در کارمندان بخش عمومی فراهم کند.

گسترده‌گی بیش از حد و کیفیت نسبتاً پایین بخش عمومی و نیز نبود نظام آماری و اطلاع‌رسانی شفاف و بهنگام راجع به آن، نه فقط به تشدید شکاف اطلاعات بین سیاستمداران و کارگزاران آنها راجع به عملکرد بخش عمومی می‌انجامد، بلکه نظارت حسابداری و نهادی را نیز مشکل و بسیار پرهزینه می‌سازد. بر اساس این رویکرد، اقداماتی چون کوچک کردن بخش عمومی، پرداخت حقوق و دستمزدهای استحقاق‌محور و نسبتاً کافی، معیار قرار دادن صلاحیت‌ها و توانمندی‌های کاری کارمندان در ارتقا و انتصاب‌ها، اجبار دستگاه‌های اجرایی به انتشار گزارش‌هایی از عملکرد خویش در طول یک سال مالی و تجلیل از دستگاه‌هایی که عملکرد بهتری داشته‌اند، می‌توانند در تعدیل مشکل کارفرما - کارگزار و در نتیجه فساد اداری مؤثر واقع شوند.

۵. رویکرد حامی - پیرو

در رویکرد حامی - پیرو، این ساختار قدرت سیاسی است که به فساد اداری دامن می‌زند. در این رویکرد، فساد اداری در شبکه روابط حامی - پیرو سازماندهی می‌شود که در آن سیاستمداران و گروه‌های ذی‌نفوذ در قدرت، کارمندان بخش عمومی، افراد و گروه‌های همسود خصوصی نقش دارند. طبعاً، کارمندانی که تحت حمایت سیاستمداران و گروه‌های ذی‌نفوذ در قدرت سیاسی فعالیت می‌کنند، مجبورند به جای خدمت به کل جامعه، از امکانات و اختیارات خود برای خوش‌خدمتی به سیاستمداران یا جناح‌های ذی‌نفوذ در قدرت بهره‌برداری کنند. بنابراین، تخصیص منابع و عرضه کالاها و خدمات دولتی بر اساس روابط سیاسی و ملاحظات خاص صورت می‌گیرد. (۲۲) در شکل (۱) نمونه‌ای از شبکه روابط حامی - پیرو فرضی نشان داده شده است.



شکل (۱): نمونه‌ای از شبکه روابط حامی - پیرو

در ساختار قدرت حامی - پیرو، سیاستمداران و گروه‌های ذی‌نفوذ سعی خواهند کرد تا پیرامون خود گروه‌هایی را سازماندهی کنند تا برنامه‌ها و سیاست‌های آنها را در بخش عمومی بیشتر مد نظر قرار دهند. در چنین ساختار قدرتی، تخصیص منابع عمومی و مساعدت‌های

دولتی بر اساس روابط حامی - پیرو صورت خواهد گرفت. افراد و گروه‌های همسود خصوصی (به عنوان مثال سرمایه‌داران) که می‌خواهند از مساعدت‌های دولتی (مانند مجوز، وام کم‌بهره، یارانه و مانند آن) استفاده کنند، باید نظر سیاستمداران و گروه‌های ذی‌نفوذ را برای واجد شرایط کردن خود جلب کنند. این کار نیز ممکن است مستلزم کمک به مبارزات انتخاباتی، پرداخت پول و سایر مساعدت‌ها به سیاستمداران و گروه‌های ذی‌نفوذ در قدرت باشد. در واقع، رابطه حامی - پیرو، بین گروه‌های همسود (حامی) و سیاستمداران یا گروه‌های ذی‌نفوذ (پیرو) شکل می‌گیرد. آنها (در اینجا حامی) نیز از پیروان خود در بخش عمومی خواهند خواست که در اعطای مجوزها، مناقصه‌ها و عرضه کالاها و خدمات ارزان قیمت دولتی، افراد و گروه‌هایی را که آنها معرفی خواهند کرد، در اولویت قرار دهند. در این میان، ممکن است قوانین و مقررات، تفسیر، نقض یا دور زده شوند. بنابراین در این رویکرد، رشوه‌ها به طور مستقیم به سیاستمداران و گروه‌های ذی‌نفوذ در قدرت و بخشی از آنها نیز، به طور غیرمستقیم و چه بسا مستقیم، به کارمندان در بخش عمومی خواهند رسید.

بر اساس این رویکرد، سیاست‌زدگی بخش عمومی، حاکمیت نسبتاً پایین قوانین و انعقاد یافتگی نهادها، عشیره‌ای بودن ساخت سیاسی، محدودیت‌های سنگین بر فعالیت‌های مطبوعات (به عنوان دشمن قاطع و بدون هزینه فساد)، دستگاه قضایی غیر قاطع و نسبتاً جانبدار، در ایجاد و گسترش فساد نقش اساسی دارند. از این‌رو، هرگونه تلاش در جهت کاهش فساد باید به تعدیل نارسایی‌های مذکور بیانجامد.

۶. رویکرد اخلاقی

بر مبنای رویکرد اخلاقی، فساد اداری زمانی اتفاق می‌افتد که کارگزاران دولتی نسبت به اختیار عمومی و نیز بیت‌المال، افرادی امانت‌دار و درستکار نباشند و در واقع کج‌منشی از آنها سر بزنند. بنابراین، در این رویکرد اگر بتوان افراد و کارگزارانی را در مناصب دولتی به کار گرفت که از نظر اخلاقی درستکار باشند، از فساد اداری نیز جلوگیری می‌شود. این رهیافت بیشتر بر پایه این اندیشه قدیمی - که به میزان زیادی به افلاطون نسبت داده می‌شود - استوار است که اگر حاکمان و کارگزاران خوبی به کار گرفته شوند، نظام خوبی نیز برقرار خواهد شد.

افراد، محور این رویکرد هستند و نظامی که بر اساس آن بر پا می‌شود، نظام مبتنی بر افراد - نه قاعده و قانون - خواهد بود. بی‌گمان این اندیشه در بیشتر کشورهای فساد اداری در آنها گسترده است رواج دارد. این در حالی است که در اندیشه جدید، که اکثر نظام‌های سیاسی کشورهای توسعه‌یافته بر آن بنیاد گذاشته شده است، تلاش بر آن است تا نظامی بر پا شود که حتی اگر افراد غیردرستکار هم در رأس امور قرار گرفتند، نتوانند صدمه چندانی به عموم بزنند. (۲۳) رویکرد اخلاقی به فساد اقتصادی بیشتر در نظام‌های سیاسی عشیره‌ای و سنتی نمود دارد. در این نظام‌ها با فساد برخوردی حیثیتی می‌شود. بر این اساس همچنانکه اعضای خانواده بر معایب و کاستی‌های یکدیگر سرپوش می‌گذارند تا آبروی کل خانواده حفظ شود، کارگزاران دولت در نظام عشیره‌ای نیز سعی می‌کنند تا از افشای فساد و ریختن آبروی یکدیگر خودداری کنند. در حکومت‌هایی که بر مشروعیت اخلاقی و معنوی خویش تأکید کرده و خود را حافظ ارزش‌های اخلاقی و معنوی جامعه می‌دانند، مسئولین اجرایی و کارگزاران دولتی به عنوان افرادی پرهیزکار و صادق به مردم معرفی و اخبار مربوط به فساد اداری آنها به شدت سانسور می‌شود. (۲۴)

در این رویکرد، راهبردهای مبارزه با فساد همواره در برابر مصلحت‌اندیشی‌های گروهی و جناحی آسیب‌پذیر بوده و اثربخشی لازم را نخواهند داشت. همچنین، با هرگونه پدیده و تحولی همچون نوگرایی، برون‌گرایی، جهانی‌شدن و مانند آن به بهانه اینکه موجب سست شدن ارزش‌ها و هنجارهای اخلاقی می‌گردند، برخورد سلبی می‌شود. بنابراین، در این رویکرد راهبردهای مبارزه با فساد نه فقط به تعدیل آن منجر نمی‌شوند؛ بلکه دربردارنده هزینه‌های اجتماعی و فرصتی زیادی نیز خواهند بود.

ج. راهبرد مبارزه با فساد اداری

چنانکه که پیشتر نیز اشاره شد، فساد اداری در هر کشوری وجود دارد و در واقع در هر جایی که ردپایی از تفویض اختیار دیده می‌شود، می‌توان سراغ آن را گرفت. فساد، محصول فرعی مداخله دولت در اقتصاد است و متعاقب مداخله آن در اقتصاد به بهانه برطرف کردن و اصلاح موارد شکست بازار به وجود می‌آید. بر این اساس، حتی اگر حجم بخش عمومی نیز

کوچک شود باز هم فساد خواهد بود، اما از بزرگی آن کاسته می‌شود. بنابراین، آنچه اهمیت و ضرورت دارد نحوه کنترل فساد اداری و در واقع گزینش راهبرد مؤثر برای مبارزه با آن است. در عین حال، نوع راهبرد گزینشی به نحوه برخورد ما با پدیده فساد اداری بستگی دارد. اگر از رویکرد نهادی به فساد نگریده شود، سراغ نهادها - یعنی قواعد بازی و محدودیت‌ها در جامعه - و میزان کارایی آنها می‌رویم. در واقع، بررسی می‌کنیم که آیا محدودیت‌های لازم برقرار شده و آیا محدودیت‌های کنونی اثربخشی در خوری دارند یا نه؟ همچنین، کفایت نظام پاداش و تنبیه را در نظام سیاسی بازبینی می‌کنیم. به عبارت دیگر، در این رویکرد در پی پاسخ به این پرسش خواهیم بود که چرا افراد از توانایی و اختیار عمومی در راستای انتفاع شخصی - یا حزب، فامیل، دوستان و مانند آن - بهره‌برداری می‌کنند و چه عواملی این توانایی را به آنها می‌دهند؟ راهبرد نشأت‌گرفته از این رویکرد، جوهره فساد اداری را آماج قرار می‌دهد. اما اگر از رویکرد اخلاقی به فساد نگریده شود، سراغ افراد و رشوه‌ستانی آنها - یعنی نمودهای فساد - می‌رویم. در این مورد، افراد مرتکب فساد اداری را تنبیه یا ارشاد و انذار می‌کنیم و یا اینکه کنترل‌های بیشتری را - که برای جامعه بسیار پرهزینه هستند - برقرار می‌سازیم.

اقدامات تنبیهی و کنترل‌های بیرونی در کاهش فساد و جلوگیری از گسترش آن در بخش عمومی مؤثرند، اما واقعیت این است که از کارایی لازم برخوردار نبوده و همواره در برابر مصلحت‌اندیشی‌های سیاسی و جناحی آسیب‌پذیر خواهند بود. رویکردهای پلیسی - تنبیهی و کنترل‌های بیرونی بیشتر نمودهای فساد، یعنی رشوه‌ستانی کارمندان را هدف قرار می‌دهند تا جوهره و هسته اصلی آن را. چنانکه جین (۲۵) خاطر نشان می‌کند، جوهره فساد، توانایی هر کارمند بخش عمومی برای بهره‌برداری شخصی از اختیار عمومی‌اش است. بنابراین راهبرد مبارزه با فساد باید جوهره و هسته اصلی آن را آماج قرار دهد. بر این اساس، رویکردهایی که پیشتر در خصوص فساد تجزیه و تحلیل شدند، بسترهای سیاسی و نهادی تقویت‌کننده توانایی کارمند بخش عمومی برای بهره‌برداری شخصی از اختیار عمومی را موضوع تحلیل قرار داده‌اند. بنابراین، راهبرد مؤثر مبارزه با فساد در بخش عمومی باید ترکیبی از توصیه‌های سیاستی رویکردهای بررسی شده را دربرگیرد. در این خصوص شایسته است چندموضوع را مدنظر داشت:

اول اینکه، اکثر مطالعات تأکید می‌کنند که در مبارزه با فساد تمرکز اصلی باید روی سیاست باشد. سیاست‌زدگی بخش عمومی، کارایی اقدامات علیه فساد را تحلیل خواهد برد.

دوم اینکه، اهداف و برنامه‌های نظام سیاسی نباید بر این فرض ایده‌آل استوار شود که سیاستمداران، قانون‌گذاران و کارمندان بخش عمومی به وسیله خدمت به نفع عموم تحریک و هدایت می‌شوند. آنها زمانی این کار را خواهند کرد که خود نظام بدانند چگونه منافع خود را پاس می‌دارد. (۲۶) لذا باید آن دسته از ترتیبات قانونی و نهادی را برقرار کرد که جامعه و نظام سیاسی را از رسیدن به نتایج مورد انتظار متعاقب تفویض اختیار عمومی مطمئن سازد. یعنی سازوکارهایی برقرار شوند که حتی اگر افراد با رفتارهای مخاطره‌آمیز نیز در آن قرار گرفتند نتایج مورد انتظار را به بار آورند. بی‌گمان استوار کردن بخش عمومی بر پایه خوب بودن افرادی که در آن وارد می‌شوند، جامعه را به میزان زیادی از برون‌دادهای مثبتی که این بخش می‌تواند به بار آورد، محروم خواهد کرد. گزینش افراد خوب برای بخش عمومی شرط لازم اما نه کافی مدیریت عمومی سالم است.

سوم اینکه، تکریم عملی حقوق متقاضیان کالاها و خدمات بخش عمومی می‌تواند نقش اساسی در کاهش فساد در این بخش داشته باشد. لذا باید به مثابه یکی از مؤلفه‌های راهبرد مبارزه علیه فساد مد نظر قرار گیرد. مطالعات نشان می‌دهند که آزادی‌های مدنی و حفاظت از حقوق شهروندان به فساد کمتری در بخش عمومی می‌انجامد. (۲۷) همانگونه که در رویکرد محرومیت نسبی اشاره شد، فساد می‌تواند واکنش بخش‌هایی از جامعه به نظام سیاسی باشد که تصور می‌کنند منافع و خواسته‌هایشان برآورده و پوشش داده نمی‌شود. آنها ممکن است نتایج سیاست‌گذاری‌ها و تصمیمات عمومی را به طور منفعلانه نپذیرند و فرآیندهای سیاسی و اجرایی را در جهت برآوردن منافع و مطالبات خود تحت تأثیر قرار دهند. بنابراین، از منظر این رویکرد، توجه به آزادی‌های مدنی و حفاظت جدی از حقوق شهروندان در مبارزه با فساد بسیار اساسی است. به نظر رُزآکرمن، نظام‌های سیاسی که امکان ورود افراد و گروه‌های همسود را به عرصه سیاست فراهم می‌کنند، نسبت به آنهایی که آن را محدود می‌سازند، در مبارزه با فساد موفق‌ترند. (۲۸)

نتیجه گیری

در این مقاله، فساد اقتصادی در بخش عمومی بررسی و تحلیل شد. در ابتدا با برشمردن برخی از بروندهای منفی فساد، شدت خطر وفور آن در یک کشور نشان داده شد. فساد اداری محصول فرعی مداخله دولت در اقتصاد است و کم و بیش در هر کشوری وجود دارد و اصولاً زمانی به وجود می‌آید که کارمندان بخش عمومی در کاربست اختیار عمومی خویش بین منافع شخصی و جمعی تفکیک قایل نشوند. در این مطالعه، فساد بیشتر به مثابه نارسایی نهادی قلمداد و بسترهای شکل‌گیری و گسترش آن در قالب شش رویکرد هزینه - فایده، محرومیت نسبی، رانت‌جویی، کارفرما - غیرکارگزار، حامی - پیرو و اخلاقی، تجزیه و تحلیل شد.

پنج رویکرد نخست، بسترهای سیاسی و نهادی را در دستور کار تحلیلی خود قرار می‌دهند که توانایی کارمند بخش عمومی در بهره‌برداری شخصی از اختیار عمومی‌اش - یعنی جوهره و هسته اصلی فساد - را تحکیم و تقویت می‌کنند. در رویکرد اخلاقی به فساد اداری، برای مبارزه با فساد بیشتر بر کنترل‌های بیرونی و رویکردهای پلیسی - تنبیهی تأکید می‌شود. این تلاش‌ها که بسیار پرهزینه هم هستند، بیشتر نموده‌های فساد - یعنی رشوه‌ستانی کارمندان - و نه جوهره آن را هدف قرار می‌دهند و به دلیل آسیب‌پذیری در برابر مصلحت‌اندیشی‌های سیاسی و سایر ملاحظات، کارایی پایینی دارند. راهبرد مؤثر مبارزه با فساد اداری باید جوهره آن را هدف قرار دهد؛ یعنی بسترهای سیاسی و نهادی‌ای که توانایی کارمند بخش عمومی در بهره‌برداری شخصی از اختیار عمومی‌اش را تقویت می‌کنند. بنابراین، می‌بایست سبدهای توصیه‌های سیاستی پنج رویکرد مزبور در تدوین راهبرد مبارزه با فساد اداری فراهم شوند. این راهبرد قبل از هر چیز باید متضمن موارد زیر باشد:

یک. تعدیل و حذف قوانین و مقررات نسبتاً مبهم، غیرشفاف و زاید؛ به گونه‌ای که از یک طرف امکان تفسیر و در نتیجه سوءاستفاده‌های شخصی بوروکرات‌ها از آنها به حداقل برسد و از طرف دیگر از قدرت انحصاری اضافی بوروکرات‌ها کاسته شود.

دو. شفاف‌شدن رویه‌های تخصیص و مدیریت منابع عمومی.

سه. تکریم حقوق متقاضیان کالاها و خدمات بخش عمومی و برقراری حفاظت‌های قانونی و نهادی جدی تأمین‌کننده آنها.

چهار. سیاست‌زدایی از بخش عمومی، به گونه‌ای که سایه سنگین روابط حامی - پیرو بر فعالیت‌های آن را تعدیل کند.

پنج. افزایش قدرت مانور فعالیت‌های مطبوعاتی به گونه‌ای که قیمت نسبی فساد اداری شدیداً بالا رود.

یادداشت‌ها

1. Becker, Gary S., "To root out corruption, boot out big government", *Business Week*, 31 January, 1994, p. 18.
2. Acemoglu, D. and Verdier, T., "The choice between market failures and corruption", *American Economic Review*, Vol. 90, 2000, pp. 194 – 211.
3. Rose – Ackerman, S., *Corruption and Government; Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, 1999, p. 91.
4. Khan, M.H. and Jomo, K.S., "Introduction" in Khan, M. H. and Jomo' K.S. (eds.), *Rents, Rent Seeking and Economic Development; Theory and Evidence in Asia*, Cambridge, University Press p.8.
5. Tanzi, V., "Corruption around the world; causes, consequences, scope, and cures", *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 4, 1998, p. 564.
6. Vishny, R.W. and Shleifer, A., "Corruption", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3, 1993, p. 601.
7. *Rents, Rent Seeking and Economic Development; Theory and Evidence in Asia*, op. cit, p.9. p. 9.
8. Tanzi, V. and Davoodi, H., "Corruption, growth, and public finances" in Jain A.K. (ed.), *The Political Economy of Corruption*, London, Routledge, 2001, p. 89.
9. Gupta, S., Davoodi, H. and Tiongson, T., "Corruption and the provision of health care and education services", in *Political Economy of Corruption*, op.cit, p. 111.
۱۰. سیف، احمد، *مقدمه‌ای بر اقتصاد سیاسی*، تهران، نشر نی، ۱۳۷۶، ص ۵۵.
۱۱. خضری، محمد، *بررسی علل ایجاد و گسترش فساد در نظام بانکی کشور*، پژوهشکده مطالعات راهبردی، گزارش تحقیقاتی، ۶۶-۲-۱-۱۳۸۱، ص ۱۳.
11. Jain, A. K., "Power, politics and corruption" in *The Political Economy of Corruption*, op.cit, p. 7.
12. Mbaku, J.M., "Bureaucratic corruption in Africa: The futility of cleanups", *Cato Journal*, No. 1, Vol. 16, 1996.
13. Mbaku, J.M., "Corruption and rent seeking", in Borner, S. and Paldam, M (eds.), *The Political Dimension of Economic Growth*, London, Macmillan, 1998, p. 201.
14. "Corruption", op. cit, p. 599.
۱۵. تانزی، ویتو، «سرچشمه‌های فساد اقتصادی»، یدالله ابراهیمی، *همشهری*، ۱۳۸۲/۵/۲۱، ص ۲۳.
16. "Corruption around the world", op. cit.
17. Tanzi V., "The role of government and quality of public sector", *IMF Working Paper*, Available at <<http://www.imf.org>>, 2000.
18. Sappington, D.E.M., "Incentives in principal – agent relationships", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 2, 1991, p. 45.
19. Bailey, S.J., *Local Government Economics; Principales and Practices*, London, Macmillan, 1999, p. 103.

20. Walker, B., "Monitoring and motivation in principal – agent relationships: some issues in the case of local authority services", *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 47, No. 5, 2000, pp. 525 – 29.
۲۱. حبیبی، نادر، *فساد اداری*، تهران، انتشارات وثقی، ۱۳۷۵، ص ۱۰۸.
۲۲. غنی‌نژاد، موسی، *فساد سیاسی؛ رهیافت‌ها و راه‌کارها*، (گفت‌وگوی علمی)، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۱-۱-۱-۱.
۲۳. *فساد اداری*، پیشین، ص ۱۴۰ - ۱۴۵.
24. Jain, A.K., "Controlling power and politics, in *The Political Economy of Corruption*, op.cit., p. 214.
25. Ibid. p. 218.
26. Johnson, S., Kaufmann, D. and Zoido – Lobaton, P., "Regulatory discretion and the unofficial economy", *American Economic Review*, Vol. 88, 1998, pp. 387 – 92.
27. "Controlling power and politics", op.cit, p. 215.
28. Rose – Ackermans, S., "Political corruption and democratic structures", in *The Political Economy of Corruption*, op.cit, pp. 35 – 62.