

آسیب‌شناسی روش‌های مبارزه با فساد اداری در ایران

محمد خضری*

چکیده

هدف این مقاله، آسیب‌شناسی روش‌های مبارزه با فساد اداری در ایران است. در این مقاله، استدلال شده که علت اصلی ناکامی اقدامات و تلاش‌های دولت یا اثربخشی اندک آنها در آسیب‌هایی است که در مبارزه با پدیده فساد اداری، نادیده یا دست کم گرفته می‌شوند. عمده‌ترین آسیب‌هایی که در این مقاله به آنها اشاره و تحلیل شده است، عبارتند از رویکرد اخلاق‌گرایانه به فساد اداری، خطای تعمیم بوروکراسی وبری، پنهان‌کاری و شفافیت‌گریزی در رسیدگی به فساد اداری، بی‌توجهی به بعد تقاضای (شهروندان) فساد اداری، اقتدار بوروکراتیک، مخدوش‌بودن حقوق ارباب رجوع و شکنندگی بالای آن در دستگاه بوروکراسی کشور، تقلای دلسوزانه در محیط رانتی، مالکیت متمرکز رسانه‌ها و مطبوعات و اعمال محدودیت‌های دولتی بر کم و کیف گزارش‌دهی آنها، استفاده ناقص از روش‌های بازارگرا، فشار افراد و گروه‌های خاص برای جلوگیری از پیگیری جدی مبارزه با فساد اداری و بی‌اعتمادی به نهادها و سازمان‌های مستقل ضدفساد اداری.

کلیدواژه‌ها: فساد اداری، بوروکراسی دولتی، پنهان‌کاری، محیط رانتی، رانت‌جویی

*دکترای اقتصاد از دانشگاه اصفهان، استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد جنوب تهران و همکار علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال یازدهم • شماره چهارم • زمستان ۱۳۸۷ • شماره مسلسل ۴۲

مقدمه

متأسفانه بر اساس آمار و شواهد موجود داخلی و بین‌المللی، ایران یکی از فسادپذیرترین کشورهای جهان است. (۱) بر اساس نظرسنجی علمی واحد تحقیقات ماهنامه اقتصاد ایران که در سال ۱۳۸۱ انجام گرفته، مشخص شده است در حدود دوسوم پاسخ‌دهندگان با معضل رشوه دست به گریبان بوده و رشوه پرداخته‌اند. (۲) فساد اداری آنچنان در کشور دامن‌گستر شده که رئیس‌جمهور در رقابت انتخاباتی سال ۱۳۸۴، مبارزه با فساد اداری را از جمله اولویت‌های اساسی برنامه‌های دولت خود اعلام کرد. همچنین، در تازه‌ترین آماري که به وسیله سازمان بین‌المللی شفافیت^۱ برای سال ۲۰۰۸ در مورد میزان شیوع فساد در کشورها انتشار یافته، رتبه فساد ایران معادل ۱۴۱ (از بین ۱۸۰ کشور جهان) ارزیابی شده که در مقایسه با ۵ سال گذشته ۵۴ پله تنزل داشته است. (۳)

این در حالی است که شاید کمتر کشوری در دنیا یافت شود که به اندازه ایران بر مبارزه علیه فساد اداری تأکید کرده و توجه سیاستمداران و تصمیم‌سازان را به خود جلب کرده باشد. در واقع، آمارها و شواهد نشان می‌دهند به رغم کوشش‌ها و زحمات‌های زیاد و نیز منابع مالی و انسانی هنگفتی که در راه مبارزه با فساد اداری صرف شده، نتایج اندک و ناچیزی به دست آمده است. بنابراین، منابع کمیاب ملی که در این راه هزینه شده‌اند، به میزان زیادی هدر رفته است. دلایل گوناگونی برای توجیه ناکامی کوشش‌های علیه فساد اداری در کشور می‌توان برشمرد. در این مقاله، استدلال می‌شود که علت اصلی ناکامی‌ها در آسیب‌هایی است که رویکرد به مبارزه علیه فساد در کشور و روش‌های مبارزه از آنها رنج می‌برند.

رویکرد به فساد اداری در اقتصاد ایران

اصولاً روش‌های مبارزه با فساد اداری در هر کشور و نیز ابزارهایی که برای این کار به کار گرفته می‌شوند، تابع رویکرد سیاستمداران و به طور کلی نظام سیاسی آن کشور به پدیده فساد اداری است. فساد اداری در هر کشوری وجود دارد و محصول فرعی مداخله دولت در اقتصاد،

به بهانه اصلاح موارد شکست بازار^۱ است. شاید بر این اساس باشد که گری بیکر معتقد است فساد تنها با برداشتن دولت (بزرگ) برداشته می‌شود. (۴) در واقع، هیچ کشور پاک‌تری به لحاظ فساد اداری در دنیا وجود ندارد. در فهرست سازمان بین‌المللی شفافیت نیز، که هر ساله کشورها را بر حسب میزان شیوع فساد در آنها رتبه‌بندی می‌کند، هیچ کشوری از قلم نمی‌افتد، مگر آنکه، آماری در خصوص شاخص‌های فساد در مورد آن کشور موجود نباشد. (۵)

به طور کلی، دو رویکرد عمده به فساد اداری را می‌توان از یکدیگر متمایز کرد. در رویکرد نخست، به فساد اداری به مثابه ضعف ترتیبات نهادی نگریسته می‌شود. ملاحظه فهرست کشورهایایی که هر سال به وسیله سازمان بین‌المللی شفافیت، به لحاظ میزان شیوع فساد در آنها، رتبه‌بندی می‌شوند، بیانگر این نکته است که کشورهای با ترتیبات نهادی انعقاد یافته^۲، فساد کمتری را تجربه کرده و از برون‌دادهای منفی^۳ این بد عمومی^۴، به میزان کمتری آسیب دیده‌اند. (۶) اگر از منظر این رویکرد به فساد نگریسته شود، باید سراغ نهادها و میزان کارایی آنها رفت. در واقع، به این مسأله پرداخته می‌شود که آیا قواعد بازی و محدودیت‌های نهادی کافی و مناسب برقرار شده است و آیا ترتیبات نهادی کنونی اثربخشی لازم را دارند یا نه؟ همچنین، کفایت نظام انگیزشی بازبینی می‌شود. به عبارت دیگر، در رویکرد نهادی به فساد اداری، به این پرسش اساسی پرداخته می‌شود که چرا بوروکرات‌ها از مناصب دولتی‌شان در راستای انتفاع شخصی بهره‌برداری می‌کنند؟ (۷)

در رویکرد دوم، فساد اداری به مثابه نوعی کژرفتاری و کج‌منشی^۵ بوروکرات‌ها نگریسته می‌شود. در این رویکرد اخلاق‌گرایانه، سراغ افراد رشوه‌ستان و در واقع، نمودهای فساد اداری گرفته می‌شود و در بهترین حالت، سعی می‌شود بوروکرات‌های فاسد و خاطی با کارکنان به لحاظ اخلاقی به اصطلاح درستکار و صادق‌تر، جایگزین گردند. در این رویکرد، جوهره فساد

1 . market failures

۲. زمانی که گفته می‌شود نهادی همچون مالکیت شخصی در جامعه انعقاد یافته نیست، منظور این است که نهادها و سازوکارهای شایسته و کارآمد برای تعریف، اجرا و حفاظت از آن در جامعه برقرار نشده است، هر چند ممکن است در قانون اساسی یا قوانین عادی در مورد آن بحث شده باشد.

3. negative externalities

4 . public bad

5 . moral hazards

اداری هدف قرار نمی‌گیرد و بنابراین عواملی که به آن دامن زده‌اند، تعدیل یا برداشته نمی‌شوند.

متأسفانه در اقتصاد ایران، بیشتر از منظر این رویکرد به پدیده فساد اداری نگریده شده است. به همین علت، کارایی روش‌های مبارزه با فساد اداری بسیار پایین بوده و همواره در برابر ملاحظات و مصلحت‌اندیشی‌های سیاسی و جناحی آسیب‌پذیر بوده‌اند. تحقق نیافتن وعده‌های مسئولان کشور در مورد افشای موارد فساد کشف‌شده و نیز پرهیز از برخورد قاطع با مفسدان را باید، به میزان زیادی، ناشی از این آسیب‌پذیری دانست.

خطای تعمیم بوروکراسی وبری

یکی از خطاها و آسیب‌های مبارزه علیه فساد اداری در کشور، تعمیم بوروکراسی وبری به عالم واقع است. در بوروکراسی ایده‌آل وبری، بوروکرات‌ها (به عنوان نماینده دولت) صرفاً مجری منویات دولت و دریافت‌کننده ساختارهایی هستند که از طرف دولت اعلام می‌گردند. در واقع، آنها صرفاً مجری دولت و کانال مستقیمی برای ایجاد ارتباط بین دولت و شهروندان هستند. در عین حال، چون سیاست‌های دولت معمولاً شفاف نیستند و نیز به دلیل ویژگی‌های خود بوروکراسی‌ها، نمونه وبری آن به ندرت در دنیای واقعی وجود دارد. (۸)

در مدیریت بخش عمومی کشور، که به میزان زیادی بر اساس نظریه وبر استوار شده است، این واقعیت رفتاری که هر بوروکراتی همواره در پی منافع خویش است، دست کم گرفته می‌شود. در واقع، هیچ دلیلی وجود ندارد بر این باور باشیم که بوروکرات‌ها، منافع عمومی را، حتی اگر بپذیریم که بر سر تعریف آن اجماع وجود داشته باشد، بر منافع خود، حزب مورد نظر، دوستان و آشنایان، اولویت دهند. بنابراین، زمانی که مدیریت منابع عمومی به آنها سپرده می‌شود، نباید انتظار داشت منابع و مالیات‌های مردم را به همان طریقی هزینه کنند که مالیات‌دهندگان می‌خواهند. بی‌گمان، آنها در مقام بوروکرات، زمانی این کار را انجام می‌دهند که مالیات‌دهنده‌ها و تأمین‌کننده‌های منابع عمومی تمایل به مراقبت از مالیات‌هایشان داشته باشند. (۹) پذیرش این فرض رفتاری، که مغایر با فرض رفتاری الگوی وبر است، به این معنا نیست که بوروکرات‌ها درستکار نیستند یا غیراخلاقی‌اند، بلکه به اعضای جامعه امکان می‌دهد

قواعد بازی و ترتیبات نهادی را به گونه‌ای ایجاد کنند که فرصت‌ها و مزیت‌های حاصل از فرض رفتاری مزبور در راستای منافع همگان هدایت شود. در فقدان قواعد بازی و ترتیبات نهادی شفاف و انعقاد یافته، سازوکار مدیریت منابع، خود بوروکرات‌ها خواهند بود^۱ و این کار با هر نیتی - حتی خیرخواهانه - انجام شود، فسادآمیز است.

بی‌گمان، استوارکردن بخش عمومی و بوروکراسی بر پایه این فرض رفتاری و پیری که بوروکرات‌ها به وسیله خدمت به نفع عموم تحریک و هدایت می‌شوند، نه تنها جامعه را به میزان زیادی از پرونده‌های مثبتی که بوروکراسی می‌تواند به بار آورد، محروم می‌کند (۱۰)، بلکه موجب می‌شود مبارزه با فساد اداری به میزانی کمتر از حد لازم عرضه گردد. در خوشبینانه‌ترین حالت، این فرض رفتاری شرط لازم و نه کافی برای مدیریت سالم بخش عمومی کشور است.

در ایران، بیشتر سعی می‌شود از طریق سازوکارهای حقوقی همچون گزینش، افرادی به دستگاه بوروکراسی راه پیدا کنند که واجد شرایط دستگاه گزینش باشند. در واقع، تصور بر این است که چنانچه افراد با ویژگی‌های مد نظر دستگاه گزینش، مناصب دولتی را تصاحب کنند، مشکلاتی همچون فساد اداری نیز ظهور و بروز پیدا نمی‌کند. اما تجربه جهانی، از جمله کشور ایران، این نگاه به تعدیل فساد اداری را بی‌اعتبار کرده است. زمانی که بوروکرات‌ها به عنوان افرادی فارغ از نیت و انگیزه‌های فردی به مردم معرفی می‌شوند، ناگزیر باید فساد اداری آن‌ها را توجیه و بیشتر نوعی بدگمانی و بزرگنمایی قلمداد کرد که چه بسا دشمنان و افراد نابکار در

۱. برای تأیید این ادعا، کافی است نحوه برگزاری مناقصات دولتی و قراردادهای منعقد شده از سوی دستگاههای اجرایی کشور در طی دو دهه گذشته را ملاحظه کنیم. در این رابطه، سخنی به گراف نخواهد بود اگر ادعا شود در هر مناقصه و قرارداد دولتی، درجاتی از فساد اداری وجود داشته است. در این زمینه، می‌توان به گزارش‌هایی که به وسیله دفاتر مختلف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به ویژه در حوزه مخابرات، انتشار یافته است، مراجعه کرد. مناقصه‌ها و قراردادهای دولتی دربردارنده رانت‌های هنگفتی برای واجدین شرایط و طرف‌های قرارداد است. بوروکرات‌ها به خوبی از این امر اطلاع دارند. بنابراین، همواره امکان دارد دوستان و هم‌حزبی‌های خود را در زمره واجدین شرایط درآورند و مناقصه‌ها و قراردادها را به آنها واگذار کنند. همچنین، احتمال دارد آنها در ازای اعطای امتیازات و مزیت‌های دولتی به متقاضیان، درصدد برآیند بخشی از رانت‌های حاصله را به خود انتقال دهند.

تحریک بوروکرات‌ها به ارتکاب آن دست داشته‌اند. نباید فراموش کرد که حضور افراد درستکار و صادق در دستگاه بوروکراسی شرط لازم و نه کافی برای تعدیل پدیده فساد اداری کشور است.

پنهان‌کاری در مبارزه با فساد اداری

به زبان اقتصادی، تقاضای بوروکرات‌ها برای فساد اداری، به میزان زیادی به قیمت نسبی آن بستگی دارد. به بیان بهتر، پایین‌بودن قیمت فساد، انگیزه ارتکاب آن را افزایش می‌دهد. عوامل گوناگونی در کاهش قیمت و هزینه فساد اداری دخیل‌اند.^۱ از جمله این عوامل، پنهان‌کاری در رسیدگی به فساد اداری بوروکرات‌هاست. متأسفانه در ایران، اخبار و اطلاعات راجع به فساد اداری (دامنه آن، حوزه‌های فساد اداری و مفسدان) به ندرت انتشار پیدا می‌کند و مردم و افکار عمومی چندین اقدامات مبارزه با فساد اداری و نتایج آن قرار نمی‌گیرند. در توجیه این پنهان‌کاری، معمولاً استدلال می‌شود که دولت نمی‌خواهد موجبات تشویش اذهان عمومی و ناامنی فضای کسب و کار را فراهم آورد. بعضاً، به بهانه اینکه مبادا شخصیت و حیثیت مفسدان مخدوش گردد، این پنهان‌کاری‌ها و عدم شفافیت‌ها صورت می‌گیرد. در مواردی نیز این کار به دلیل فشار افراد و گروه‌های خاص و سایر ملاحظات انجام می‌شود. این درحالی است که افکار عمومی و اطلاع‌رسانی به آن، یکی از مؤثرترین روش‌های مبارزه و پنهان‌کاری در انتشار اطلاعات و اخبار مربوط به فساد اداری، یکی از آسیب‌های جدی رویکرد به مبارزه با فساد اداری است.

متأسفانه در ایران، با اخبار و اطلاعات راجع به فساد اداری چنان برخورد می‌شود، گویی در صورت انتشار آنها، حیثیت و آبروی کلی نظام سیاسی یا بخشی از آن خواهد رفت. بنابراین، سعی می‌شود بر وقوع فساد اداری در بوروکراسی سرپوش گذاشته شود؛ درست

۱. برخی از عواملی که در کاهش قیمت فساد اداری و در نتیجه، افزایش تقاضا برای آن مؤثر است، عبارتند از اهمال‌کاری و آسان‌گیری دستگاه قضایی، برخوردهای مصلحتی و ملاحظه‌محور با مفسدان، دست‌داشتن سیاستمداران در فساد اداری و کارایی پایین دستگاه‌های نظارتی و بازرسی در شناسایی موارد فساد. برای مطالعه بیشتر در این زمینه رجوع کنید به: خضری، محمد، «تحلیل نهادی فساد اداری»، فصلنامه مطالعات راهبردی، ش ۲۹، زمستان ۱۳۸۴.

همان‌گونه که اعضای یک خانواده سعی در کتمان خطاها و امور حیثیتی اعضا دارند تا مبادا آبروی کل خانواده برود. بدون شک، این برخورد با اخبار و اطلاعات مربوط به فساد اداری و کوشش‌های انجام‌شده در مبارزه با آن، نه تنها اثربخشی تلاش‌ها و اقدامات علیه فساد اداری را کاهش می‌دهد، بلکه خود محرک و دعوتی است برای وقوع بیشتر فساد اداری.

بی‌توجهی به بعد تقاضای فساد اداری

فساد اداری در هر کشوری بر ایند تعامل عرضه و تقاضا برای این پدیده است. همواره افرادی هستند که متقاضی اقدامات فسادآلود از جانب بوروکرات‌ها می‌باشند و بوروکرات‌ها نیز بی‌رغبت نیستند برای برآوردن تقاضای آنها تقاضای متقابلی را ارائه دهند. در واقع، متقاضی فساد اداری چیزی (همچون کاهش هزینه فعالیت اقتصادی، گرفتن مجوز یا امتیاز، تسریع در روند کار اداری، انجام کاری غیرقانونی) از بوروکرات می‌خواهد و تمایل دارد در ازای دریافت آن، چیزی به بوروکرات عرضه‌کننده خدمات مزبور پرداخت کند تا جبران زحمت شود. (۱۱)

در بسیاری موارد، مردم در ازای خدماتی که به وسیله بوروکرات‌ها عرضه می‌گردد، به آنها هدیه و پاداش می‌دهند، چنانکه گویی مردم به مقامات و بوروکرات‌های دولتی بدهکارند. (۱۲)

در نظرسنجی واحد تحقیقات ماهنامه اقتصاد ایران از مردم، در مورد علت پرداخت رشوه و تقاضای آنها برای فساد اداری، حدود ۶۵ درصد اظهار داشتند که از روی ناچاری، ۵۱ درصد برای تسریع در کار و ۱۷ درصد نیز برای انجام کار غیرقانونی، تقاضای فساد اداری از بوروکرات‌ها کرده‌اند. (۱۳)

این شواهد آماری، گویای چند کاستی اساسی در دستگاه بوروکراسی کشور است: ۱) اقتدار بوروکراتیک، مخدوش‌بودن حقوق ارباب رجوع و شکنندگی بالای آن در دستگاه بوروکراسی، ۲) بی‌اعتنایی و دست‌پایین گرفتن هزینه‌های فرصتی متقاضیان کالاها و خدمات دولتی از جانب بوروکرات‌ها، ۳) پایین‌بودن قیمت فساد اداری، ۴) پایین‌بودن قیمت کالاها و خدمات دولتی در مقایسه با بازار خصوصی و ۵) ابهام و شفافیت‌گریزی در آیین‌نامه‌ها و مقررات دولتی و کم‌اطلاعی مردم از آنها.

این موارد، تقاضا برای فساد اداری از جانب مردم و عرضه کج‌منشی از سوی بوروکرات‌ها را تحریک خواهد کرد. متأسفانه، به دلیل حضور همیشگی کاستی‌های مزبور در بوروکراسی کشور، اثربخشی اقدامات مبارزه علیه فساد اداری بسیار اندک بوده است.

تقلای دلسوزانه در محیط رانتی

فساد اداری به معنای سوءاستفاده از مناصب دولتی و فروش اختیار عمومی در راستای انتفاع شخصی (حزب، دوستان و آشنایان و جز اینها) است. (۱۴) بنابراین، جوهره فساد اداری توانایی بوروکرات‌ها در سوءاستفاده از مناصب دولتی و فروش اختیار عمومی در جهت منافع شخصی‌شان است. سیاسی‌بودن تخصیص منابع اقتصادی و ایجاد کمیابی‌های ساختگی (از طریق وضع قوانین و مقررات اقتصادی و در واقع، تنظیم اقتصاد توسط بوروکرات‌ها)، از جمله منابع اصلی توانایی بوروکرات‌ها در سوءاستفاده از مناصب دولتی است. زمانی که تخصیص منابع سیاسی می‌شود، بوروکرات‌ها و بوروکراسی، سازوکار تخصیص منابع خواهند شد. 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 به وسیله بوروکرات‌ها کنترل می‌شود، خریداری کنند. بوروکرات‌ها نیز بر این نکته واقفانند که موقعیت‌های انحصاری و امتیازات دولتی برای افرادی که به آنها دست پیدا می‌کنند، مازاد غیرتولیدی قابل ملاحظه‌ای (یعنی رانت) به همراه دارند. از این‌رو، سعی می‌کنند از طریق دریافت رشوه از آنها بخشی از مازاد غیرتولیدی را به خودشان انتقال دهند. (۱۵) در واقع، تنظیم اقتصاد به وسیله بوروکرات‌ها و ایجاد محدودیت‌ها و کمیابی‌های ساختگی (دولتی) برای افراد و گروههایی که از آنها بهره‌مند می‌شوند، رانت و برای بوروکرات‌ها، رشوه ایجاد می‌کند. (۱۶)

بر این اساس، فساد اداری محصول فرایند رانت‌جویی و در واکنش به آن صورت می‌گیرد. از یک طرف، تقاضای فساد اداری از سوی افراد و گروههای رانت‌جو و پرداخت رشوه به بوروکرات‌ها، یکی از شیوه‌های دستیابی به رانتهای قانونی است. (۱۷) از طرف دیگر، مقررات اقتصادی و مجوزهای دولتی، نوعی قدرت انحصاری به مقامات دولتی می‌دهد که ممکن است

از آن برای استخراج رشوه از افراد و گروههایی که به مجوزها و اختیارات دولتی نیاز دارند، بهره‌برداری کنند.

کوشش‌های دلسوزانه مبارزه با فساد اداری در کشور، در فضایی صورت می‌گیرد که در آن، دولت با تنظیم بیشتر اقتصاد و وضع قوانین و مقررات اقتصادی و ایجاد کمیاب‌های ساختگی، زمینه را برای رانت‌جویی و در نتیجه، فساد بیشتر فراهم می‌آورد. به عبارت دیگر، در اقدامات و تقلای دولت برای مبارزه با فساد اداری، نوعی تناقض وجود دارد. در عین حال، دولت، به بهانه‌های گوناگون، جامعه را از پتانسیل‌های سایر منابع و ابزارهای غیردولتی مبارزه با فساد اداری محروم کرده است. اگر مروری بر برنامه‌های توسعه کشور در دو دهه گذشته داشته باشیم، آشکارا متوجه می‌شویم به رغم آنکه کوچک‌کردن حجم دولت، همواره یکی از راهبردهای اساسی این برنامه‌ها بوده است، در عمل، بر گستره مداخله دولت در اقتصاد افزوده شده است. به هر حال، تقلای مبارزه با فساد اداری در اقتصاد به شدت دولتی و رانتی، آب در هاون کوبیدن است و دستاوردی جز اتلاف منابع ملی به همراه نخواهد داشت.

پرداخت رشوه از جانب متقاضیان کالاها و خدمات دولتی به بوروکرات‌هایی که متولی تنظیم اقتصادند و در ایجاد کمیاب‌های ساختگی نقش دارند، اقدامی کاملاً عقلایی و منطقی است. در اقتصاد رانتی و تنظیم‌شده توسط بوروکرات‌ها و قوانین اقتصادی دولتی، رشوه، از یک طرف، بیانگر مابه‌التفاوت قیمت کالاها و خدمات دولتی و موارد مشابه آنها در سایر بازارهاست و از طرف دیگر، نشان‌دهنده ارزش زمان برای متقاضیان کالاها و خدمات دولتی و یا بالابودن هزینه‌های فرصتی دستیابی به کالاها و خدمات دولتی است. بنابراین، ظاهراً گناه یا تقصیری متوجه رشوه‌دهندگان و متقاضیان فساد اداری نیست.

همین استدلال را می‌توان در مورد طرف عرضه فساد اداری نیز به کار برد. زمانی که وظیفه تخصیص کمیاب‌های ساختگی دولتی (مجوزها، تخفیف‌ها، امتیازات، یارانه‌ها و غیره) به بوروکرات‌ها سپرده می‌شود و سازوکار تخصیص و شرایط برخورداری از آنها را نیز بوروکرات‌ها تعیین می‌کنند، کاملاً عقلایی خواهد بود که افرادی واجد شرایط دریافت این کالاها و خدمات شوند که قیمت بالاتری برای آنها پرداخت می‌کنند. در واقع، در حالی

بوروکراتی را که به رشوه‌ستانی اقدام کرده، مقصر می‌دانیم که اگر افراد دیگری هم در موقعیت او قرار می‌گرفتند، ممکن بود همان اقدام را انجام دهند.

کژراهه‌روی و بی‌اعتنایی به اصول راهنما

فساد اداری علل گوناگونی دارد و به همین دلیل، مبارزه با آن آسان نبوده و از جبهه دولتی امکان‌پذیر نیست. در واقع، مبارزه مؤثر با فساد اداری، فعال‌شدن جبهه‌های غیردولتی و بهره‌مندی از ظرفیت‌های مبارزه آنها را نیز می‌طلبد. در این رابطه، اصول راهنما و تدابیر تجربه‌شده‌ای وجود دارد که در صورت بهره‌گرفتن از آنها، می‌توان از گستره فساد اداری کاست. در اینجا به دو مورد از اصول راهنما اشاره می‌شود.

نخست اینکه، تجربه کشورهای موفق در مبارزه با فساد اداری حاکی از آن است که اطلاع‌رسانی، دشمن شماره یک فساد می‌باشد. در این میان، مهم‌ترین و کم‌هزینه‌ترین سازوکار اطلاع‌رسانی نیز هنوز مطبوعات و رسانه‌ها هستند. متأسفانه، تصور حکومت در ایران بیشتر این است که آزادی نسبی مطبوعات و انتشار اخبار و اطلاعات مربوط به فساد اداری موجب دلسردی و بی‌اعتمادی مردم به مسئولین و به طور کلی مجموعه دولت می‌شود و یا اینکه ناامن جلوه‌دادن فضای کسب و کار در کشور، از دامنه سرمایه‌گذاری‌های فعالان داخلی و خارجی بخش خصوصی می‌کاهد. همچنین، گمان می‌رود انتشار اطلاعات و اخبار مربوط به فساد از طریق مطبوعات و رسانه‌ها، ممکن است موجب دلخوری و نارضایتی افراد و گروه‌های خاص شود. در هر صورت، مالکیت متمرکز رسانه‌ها و مطبوعات و اعمال محدودیت‌های دولتی بر گزارش‌دهی و اطلاع‌رسانی آنها، جامعه را از توانایی این سازوکار در افشای فساد اداری و پاسخگوکردن بوروکراسی محروم می‌کند.

دوم اینکه، چون فساد اداری در هر کشوری از مرکز بوروکراسی آن کشور ناشی می‌شود، قاعدتاً هرگونه روش دولتی مبارزه با فساد اداری نیز کمتر از حد مورد انتظار ارائه خواهد شد و نباید انتظار داشت اثربخشی در خوری داشته باشد. استدلال ساده و ظریفی در ورای این گزاره وجود دارد و آن این است که هیچ هستی‌ای حاضر نیست بر علیه خودش اقدام کند. از طرف دیگر، چون بوروکرات‌های متولی مبارزه با فساد اداری از موارد کشف و شناسایی فساد

و تعدیل آن به طور خصوصی منتفع نخواهند شد، این کار کمتر از حد عرضه خواهد شد و همواره در برابر مصلحت‌جویی‌های گوناگون آسیب‌پذیر است. بنابراین، امید بستن به صرف روش‌های بوروکراتیک برای کاهش فشار در بوروکراسی، ساده‌انگارانه خواهد بود. کارایی روش‌های دولتی مبارزه با فساد اداری، به ویژه در کشورهایی که نظام سیاسی آن چندان شفاف نبوده و مقید به قواعد اساسی انعقاد یافته‌ای نیست و نیز در جایی که بخش زیادی از منابع عمومی از محلی غیر از مالیات‌ها تأمین می‌شود، بسیار اندک خواهد بود. در این شرایط، روش‌های دولتی مبارزه با فساد اداری بیشتر به گسترش بوروکراسی و در نتیجه، مزمن شدن فساد می‌انجامد.

بر این اساس، برای تعدیل کاستی‌های روش‌های بوروکراتیک مبارزه با فساد اداری و تقویت جبهه مبارزه، نهادها و سازمان‌های غیردولتی مستقل می‌توانند خدمات ارزنده‌ای عرضه کنند. فراهم کردن بستر شکل‌گیری سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی مستقل مبارزه با فساد در داخل - همانند آنچه در سطح بین‌المللی وجود دارد^۱ - و میدان دادن به مردم در تقویت جبهه مبارزه با فساد اداری، بیش از روش‌های دولتی مؤثر خواهد بود.

متأسفانه، دولت‌ها در ایران، چندان روی خوش به سازمان‌ها و نهادهای غیردولتی در مبارزه علیه فساد نشان نداده و آنها را به بازی نگرفته‌اند. این بی‌اعتنایی، به هر دلیلی که صورت گرفته باشد، به منزله دست‌شستن و چشم‌پوشی از بخشی از توان ملی برای مبارزه با فساد اداری است و این به منزله هدر دادن بیشتر منابع کمیاب کشور می‌باشد.

استفاده ناقص از روش‌های بازارگرا

چون بوروکراسی منبع اصلی فساد اداری است، کاهش مداخله دولت در اقتصاد، در تعدیل فساد اداری مؤثر خواهد بود. واگذاری فعالیت‌های اقتصادی دولت به بخش خصوصی (یا خصوصی‌سازی)، از جمله روش‌های بازاری کاهش مداخله دولت در اقتصاد و در نتیجه، کاهش فساد اداری است. با این همه، تجربه کشورهای مختلف در این زمینه حاکی از آن است

۱. از جمله نهادهای مستقلی که در سطح بین‌المللی با فساد مبارزه می‌کند، سازمان بین‌المللی شفافیت است.

که در کشورهایی که این روش به صورت ناقص اجرا شده و بسترهای لازم برای کارگری آن فراهم نشده باشد، خود این ابزار به منبع فساد تبدیل می‌شود؛ به این معنا که خصوصی‌سازی هم ابزار اصلاحی ضدفساد است و هم منبع بالقوه جدیدی برای فساد اداری. خصوصی‌سازی زمانی به عنوان روش مبارزه با فساد اداری کارگر می‌شود که محیط اقتصادی، رقابتی و شفاف باشد و بخش خصوصی قدرتمند و مستقل از اراده بوروکرات‌ها شکل گرفته باشد. پنهان‌کاری و شفافیت‌گریزی در واگذاری‌های دولتی و انحصار اطلاعات مربوطه، به ویژه در اقتصادی که از بخش خصوصی مستقل و مقتدر بهره‌مند نباشد، خصوصی‌سازی را به کانونی برای رانت‌جویی و فساد اداری تبدیل خواهد کرد.

متأسفانه در اقتصاد ایران، مجموعه دولت باور چندانی به کارایی ابزارهای بازارگرا در مبارزه با فساد اداری ندارد و از کاربست آنها نیز اکراه دارد. حتی در مواردی که اثربخشی و کارایی آنها محرز هم باشد، سعی می‌شود در حیات خلوت دولتی به کار گرفته شوند. به این مفهوم که دولت می‌خواهد از ابزارهای بازاری بدون کاهش موانع فعالیت بخش خصوصی و مساعدکردن محیط کسب و کار و در نتیجه، تحریک و تقویت رقابت اقتصادی در مبارزه با فساد اداری بهره بگیرد. به عنوان نمونه، چندی پیش، مجموعه دولت در قالب تدوین لایحه‌ای ۱۷ ماده‌ای بر آن شد با کاربست ابزارهای بازاری (همچون ایجاد شفافیت در بوروکراسی، پاسخ‌گویی دولت، کوچک‌سازی اندازه دولت در اقتصاد و غیره) و روش‌های غیردولتی (مانند شکل‌گیری سازمان‌های غیردولتی)، به مبارزه با فساد اداری بپردازد، اما چون دولت تمایلی به رقابتی‌ترکردن محیط اقتصادی و فراهم‌کردن رشد سریع بخش خصوصی در اقتصاد نداشت، نه تنها امیدی به اثربخشی این لایحه به وجود نیامد، بلکه بعد از مدتی، مسکوت ماند.

نتیجه‌گیری

متأسفانه، با وجود منابع (مالی، انسانی و زمان) هنگفتی که طی سال‌های اخیر صرف مبارزه با فساد اداری در کشور شده است، همچنان شاهد روند رو به گسترش این پدیده در کشور هستیم؛ چنانکه گویی مهارشدنی نیست و هرگونه کوششی در این راه، دستاوردی جز اتلاف منابع ارزشمند ملی نخواهد داشت.

مشکل از کجاست؟ چرا تلاش پرزحمت و تقلاي دلسوزانه ملي براي تعديل پديده فساد اداری حاصل چندانی نداشته است؟ آیا دولت در مبارزه با فساد اداری مصمم است و آیا می‌توان در این راه به صرف روش‌های بوروکراتیک امید بست؟ آیا شناخت کافی در مورد چیستی و ماهیت فساد اداری در دولت وجود دارد؟ در این مقاله، کوشش شد پاسخی در خور به این سؤالات داده شود.

جوهره فساد اداری، توانایی بوروکرات‌ها در سوءاستفاده از اختیار عمومی یا مناصب دولتی در راستای انتفاع شخصی است. در این مقاله، استدلال شد که روش‌های مبارزه با فساد اداری در کشور جوهره آن را آماج قرار نداده‌اند و از این‌رو، کارایی و اثربخشی اندکی داشته‌اند. فساد اداری محصول فرعی مداخله دولت در اقتصاد به بهانه اصلاح موارد شکست بازار است. بنابراین، هرگونه روش مبارزه‌ای که در پی کاهش مداخله دولت در اقتصاد و قوانین و مقررات اقتصادی (تنظیم دولتی اقتصاد) نباشد، عبث و بیهوده خواهد بود و راه به جایی نخواهد برد. در عین حال، سؤال این است که آیا بوروکراسی حاضر است علیه خودش اقدام کند؟ این سؤال، فارغ از پاسخی که به آن داده می‌شود، بیانگر کارایی پایین روش‌های بوروکراتیک مبارزه با فساد اداری است و بر ضرورت بهره‌گیری از سایر ظرفیت‌ها و توان ملی - از جمله نهادها و سازمان‌های مستقل غیردولتی - تأکید می‌کند.

فساد اداری در ایران محصول ضعف ترتیبات نهادی، نظام انگیزشی فرصت‌طلبانه و تنظیم بیش از حد دولتی اقتصاد است. بنابراین، هرگونه کوششی برای مبارزه با فساد اداری، اگر این نامطلوب‌ها را هدف قرار ندهد، دستاوردی جز اتلاف زمان و منابع کمیاب اقتصادی نخواهد داشت.

یادداشت‌ها

۱. به نقل از شبکه اطلاع‌رسانی قسط در مورد فساد (www.ghest.net)، مورخه ۸۴/۴/۱۴
۲. ماهنامه اقتصاد ایران، آبان ماه ۱۳۸۱، ش ۴۵، ص ۲۶.
3. www.Transparency.org/publications/global_corruption_report/gcr_2008.
۳. به نقل از روزنامه دنیای اقتصاد، سه‌شنبه ۱۳۸۵/۸/۱۶، ص ۲.
4. Becker, Gary S., "To Root out Corruption, Boot out Big Government" *Business Week*, 31 January 1994, p. 18.
۵. خضری، محمد، «تحلیل نهادی فساد اداری»، فصلنامه مطالعات راهبردی، ش ۲۹، زمستان ۱۳۸۴، ص ۵۱۴
۶. در این رابطه به گزارش‌هایی که توسط سازمان بین‌المللی شفافیت (TI) تهیه شده است و در سایت سازمان (www.Transparency.com) موجود می‌باشد، مراجعه کنید.
7. Jain, A.K., "Controlling Power and Politics", in Jain, A.K.(ed.), *The Political Economy of Corruption*, London, Routledge, 2001, p. 214.
8. Tanzi, V., "Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures", *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No.4, 1998, p. 587.
9. Jain, A.K., op.cit., p. 218.
۱۰. خضری، محمد، پیشین، ص ۵۲۶
11. Tanzi, op.cit., p. 587.
۱۲. رزاکرمن، سوزان، «فساد و دولت: علل، نتایج و اصلاحات»، در راغفر، حسین، دولت، فساد و فرصت‌های اجتماعی، انتشارات نقش و نگار، ۱۳۸۳، ص ۳۲۶.
۱۳. ماهنامه اقتصاد ایران، پیشین، ص ۲۶.
14. Rose – Ackerman, S., *Corruption and Government; Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, 1999, p. 91.
15. 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.
16. Vishny, R.W. and Shleifer, A. "Corruption", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3, 1993, p. 599.
17. Mbaku, J.M. "Bureaucratic Corruption in Africa: the Futility of Cleanups", *Cato Journal*, Vol. 16, No.1. 1996.