

فساد

مفاهیم، انواع، دلایل و نتایج (قسمت اول)

نوشته بوریس بگوویچ

معاون مرکز مطالعات لیبرال-دموکراتیک

تئوری اقتصادی دو نظریه اصلی در مورد فساد ارائه می کند، یکی آنکه فساد را برون گرا می داند و دیگری آن که فساد را نسبت به فرآیند های سیاسی درون گرا می داند. صرف نظر از هر یک از این نظریات تئوریک، سه نوع فساد را می توان تعریف کرد: فساد برای تسریع راه اندازی کار، فساد اداری و فساد ناشی از دخالت حکومت. در حالی که در بیشتر موارد بروز فساد به رانت خواری نسبت داده می شود اما از نقش افراد منفعت طلب که به دنبال افزایش رفاه شخصی خود هستند و نیز قوانین پیچیده، نامفهوم و غیر قابل اجراء نیز نباید غفلت کرد.

فساد غیر از نقض قوانین و بالا بردن هزینه معاملات، زمینه های اقتصاد سالم رقابتی را هم تضعیف می کند. این کار از طریق نقض حق مالکیت خصوصی، دلسرد کردن سرمایه گذاران بالقوه و ه در دادن انرژی کارآفرینان در فعالیت های توزیعی و دوباره کاری انجام می گیرد. راه حل ها عبارتند از وضع قوانین مناسب برای کاهش زمینه های رانت خواری، ساده کردن تشریفات اداری برای کاستن از اختیارات کارمندان دولت و افزایش مبلغ پرداختی به کارمندان برای مشارکت فعالانه در مبارزه علیه فساد. اما کماکان اراده سیاسی برای مبارزه با فساد مهمترین پیش نیاز برای تدوین راهبردی مؤثر است.

در حالی که اقتصادهای انتقالی سطوح بالاتری از فساد را تجربه می کنند اما به هرصورت هرکشوری از تخصیص منابع به تولید ثروت بیشتر از صرفاً باز توزیع آن سود می برد.

مفهوم فساد

فساد چیست؟ پاسخ های فراوانی برای این سؤال وجود دارد. اگر با دید تحلیل گرانه صحبت کنیم، مطمئن ترین جواب پاسخ ویثولنزی است: "فساد عبارت است از عدم تطابق عمدی با اصل معاملات آزاد با هدف رسیدن به مزیتی برای خود یا دیگران." سه رکن اصلی در این تعریف وجود دارد.

رکن اول مربوط است به اصل معاملات آزاد، بدین ترتیب که این اصل ایجاب می کند روابط شخصی یا هرگونه روابط دیگر در تصمیم گیری های اقتصادی که بیش از یک نفر را درگیر می کند نقشی نداشته باشد. اگر تمام طرف های درگیر در معامله تجاری، برای کسب منافع و مزایا از فرصتی مساوی برخوردار باشند، شرطی حیاتی برای خوب کار کردن اقتصاد آزاد محقق شده است. تبعیض در اختصاص فرصت ها به یک طرف، قطعاً اصل معاملات آزاد را نقض کرده و شرط لازمی را برای فساد ایجاد می کند. اگر تبعیض نباشد، فساد هم نخواهد بود.

غیر از رکن اول که توضیح داده شد، دو رکن دیگر نیز برای فساد وجود دارد. به عبارت دیگر هرگاه فرصت خاصی به یکی از طرف های درگیر اختصاص یابد، الزاماً فساد نیست، مگر آن که دو

رکن دیگرهم مهیا باشد. رکن دوم آن است که این تبعیض در اختصاص فرصت باید عمدی باشد- تخلف تصادفی از اصل معاملات آزاد به علت مثلاً اطلاعات ناکافی، معرف فساد نیست. رکن سوم آن که باید در این تخلف از اصل معاملات آزاد، مزیت مالی برای فرد وجود داشته باشد، در غیر این صورت فساد وجود نخواهد داشت. مثلاً گاهی تبعیض در اختصاص فرصت ها ناشی از نژادپرستی است که این کارفساد نامیده نمی شود.

رسیدن به یک مزیت یا دست یابی به یک امتیاز برای عامل اقتصادی فساد، اشکال مختلفی دارد. معمولاً فساد را دریافت پول می دانند (این نوع از فساد، اغلب رشوه خواری نامیده می شود) اما همین امر می تواند با دادن هدیه ای نفیس و یا انجام خدمتی هم محقق گردد. مثلاً هدیه کردن جواهرهای گران قیمت به همسر فردی که از اصل معاملات آزاد تخلف می ورزد و یا دادن شغلی با حقوق مکفی (در ازاء کار کم) به پسر آن فرد هم قطعاً فساد است.

دست یابی به یک امتیاز یا رسیدن به یک مزیت می تواند با رفیق بازی و پارتنری بازی انجام گیرد. درواقع از اصل " معامله کنید همچون بیگانگان " تخلف صورت بگیرد. اما این دو کار ممکن است در دو زمان متفاوت رخ دهند. به عبارت دیگر می توان گفت که رفتار فرد فسادگر می تواند باعث ایجاد تعهدی غیررسمی ولی لازم الاجراء برای پرداخت وجه یا انجام کاری برای طرف مقابل بشود که ولو این تعهد درآینده انجام شود معتبرباشد. مثلاً اگر کاری که فرد فسادگر وعده انجام آن را می دهد، دادن شغل با حقوق مکفی به پسر فرد باشد و آن پسر تازه دانشگاه را شروع کرده است. به وضوح می توان گفت فاصله زمانی بین دو عمل وجود دارد. علاوه بر آن در تنظیم قرارداد عمل فساد، عملی که در عوض کار انجام می شود گاهی مشخص نشده است. اما تعهد پذیرفته شده است.

بنا به تعریف متفاوتی از فساد که اغلب توسط بانک جهانی مورد استفاده قرار می گیرد " فساد عبارت است از سوء استفاده از شغل دولتی برای رسیدن به نفع شخصی". این تعریف علت فساد را درمقام دولتی و سوء استفاده از آن می داند و از طرف دیگر فساد را به دولت، فعالیت های آن، دخالت دولت در بازار و وجود بخش خصوصی نسبت می دهد. به عبارت دیگر استفاده از این تعریف امکان فساد را در بخش خصوصی رد کرده و منحصرأ تأکید بر فساد در بخش دولتی دارد. این تعریف با نظر لوریت گری بکر، برنده جایزه نوبل، که معتقد است اگر " دولت را لغو کنیم، فساد را لغو کرده ایم". مطابقت دارد.

مشکل دیگر با این تعریف این است که همه موارد سوء استفاده از شغل دولتی فساد محسوب نمی شود. برخی از این موارد به سادگی دزدی، کلاهبرداری، اختلاس یا اعمال مشابه هستند اما فساد به حساب نمی آیند. اگر یکی از مقامات ارشد دولتی به طور غیرقانونی مبلغی پول را بدون ارائه خدمات به کسی تصرف کند. مرتکب فساد نشده است- این کار چرم است، اما از نوعی دیگر. این عمل از نظر اجتماعی غیرقابل قبول بوده، اما فساد تلقی نمی شود. به عبارت دیگر فساد تنها چیزی نیست که از نظر اجتماعی غیرقابل قبول و غیر قانونی است. مثلاً اخاذی عملی است که به طرز روشنی کسی را وادار به انجام کار خلاف و یا خاصه خرجی می کند (مثلاً یک قاضی یا دادستان را). اما از آن جا که مزیتی برای قربانی اخاذی وجود ندارد، چنین تخلفی فساد نخواهد بود. تمایز میان فساد و دیگر اعمال غیرقانونی، امری مهم و خطیر است.

زیرا عوامل فساد و سیاست های مبارزه با فساد معمولاً کاملاً متمایز از عوامل و سیاست های مبارزه با اعمال غیرقانونی دیگر هستند.

از نقطه نظر اجرا فساد نوعی قرارداد است. نوعی قرارداد غیررسمی که به دلیل غیرقانونی بودنش- هیچ دادگاهی در جهان، اگر مشکلی با اجرا آن وجود داشته باشد، بر این امر صحنه نمی گذارد. برعکس، یک دادگاه منصف، فساد را به عنوان تخلف جنائی رسیدگی می کند. این نوع خاص فساد به عنوان یک قرارداد غیرقانونی، هزینه های اصلی معاملاتی خود را تعمیم می دهد که مهمترین آنها عبارتند از: یافتن نفر مقابل. تنظیم کردن قرارداد(به ویژه به حساب آوردن کلیه امکانات خاص قابل پیش بینی و غیرقابل پیش بینی)، نظارت بر قرارداد و اجرا قرارداد. نمی توان گفت قراردادهای استاندارد قانونی هزینه معامله ندارند، بلکه می توان گفت به جهت ماهیت غیرقانونی قرارداد فساد، هزینه های آن چندین برابر می شوند. موضوع هزینه معاملاتی فساد از اهمیت به سزایی برخوردار بوده و باید زمانی که نتایج فساد مورد بررسی قرار داده می شوند، در نظر گرفته شوند.

از نظر منابع، فساد در بیشتر مواقع نتیجه تخصیص رانت است. رانت عبارت است از درآمدی که معمولاً با داشتن مزیتی خاص بالاتر از درآمد رقابتی به دست می آید. درآمد رقابتی مبلغی است که در بازار رقابتی به دست می آید. در اقتصاد بازار و کاملاً رقابتی، رانت وجود ندارد. فساد ترها نوعی از تخصیص رانت و خرج کردن آن است. کسانی مبلغی را می پردازند یا کاری را انجام می دهند تا رانتی را به دست آورند. این ریشه فساد همیشه باید هنگام مطرح کردن عوامل فساد در نظر گرفته شود. عواملی که رانت ایجاد می کنند زمینه مساعد برای فساد به وجود می آورند. در تعریف فساد چند واژه را باید به جنبه های اخلاقی آن اضافه کرد. برای بسیاری از افراد فساد از نظر اخلاقی غیرقابل قبول است، به عبارتی شیطان است که باید با آن جنگید. زیرا اساس وجودیش ضد اصول اخلاقی است. در بررسی فساد که پس از این آمده است، از نظر اخلاقی آن را خنثی معرفی کرده است. موضوع اخلاق به مسائل این مقاله ارتباط ندارد. بدین ترتیب تعریف تانزی از فساد از نظر اخلاقی خنثی است.

انواع اصلی فساد

تعریف انواع فساد با نظرات تئوریک درمورد فساد کاملاً مرتبط است . تئوری های اقتصادی دو نظریه اساسی در مورد فساد ارائه کرد ه اند. یکی از این نظرات درچهارچوب تئوری عامل اصلی تعریف می شود. اساس این تئوری براین فرض استوار است که عدم تقارن اطلاعات بین عوامل اصلی (سیاستمداران یا تصمیم گیرندگان) و کارگزاران (کارکنان معمولی یا کارمندان اداری) وجود دارد. بنابراین سیاستمداران یا تصمیم گیرندگان نیک اندیش از تخلفات زیردستان خود باخبر نمی شوند. این رویکرد از دید تحلیل گرانه بسیار روشن است و به خوبی توضیح داده شده است. الگوهای تئوریک تعریف فساد بر اساس این رویکرد، از دید تحلیل گرانه برای توصیف رفتار کارمندان دولت در سطحی وسیع از جمله فساد اداری، بسیار غنی هستند . با این وجود این رویکرد نمی تواند فساد سیاسی را توصیف کند. براساس فرضیه اصلی، دولت نیک اندیش است. بنابراین امکان فساد سیاسی وجود ندارد . تنها فساد اداری (فساد کارمندان دولت) را می توان توصیف و پیش بینی کرد. از آنجایی که لیست سیاستمداران فاسد و جار و جنجال های سیاسی مربوط به آن عملاً در همه کشورهای جهان طولانی است، به نظر می رسد نه تنها فرضیه های

این الگو غیرواقعی هستند. بلکه پیش بینی هایش هم در مورد فساد سیاسی درست نیستند. فساد سیاسی را به سادگی نمی توان در چارچوب این قالب روش شناختی توصیف کرد.

جنبه حیاتی این رویکرد آن است که فساد نسبت به فرآیند سیاسی برون گرا است، بنابر این روابط عامل اصلی (و میزان و حدود عدم تقارن اطلاعات او) آن قدر تحت تأثیر فرآیندهای سیاسی و گروه های سیاسی نخواهد بود که تحت تأثیر نتایج این فرآیند. به عبارت دیگر فساد نهادینه ای درکار نیست.

با این وجود، اگر فساد نسبت به فرآیند سیاسی درون گرا تصور شود، نهادینه است و سطح و ساختار آن به نحوه روابط سیاسی درهرجامعه یا درواقع به رژیم سیاسی آن کشور بستگی دارد. فساد چیزی نیست مگر نتیجه فرآیند سیاسی. موفقیت های روش شناختی از این قبیل، اخیراً توسط چاراپ و هارمس به دست آمده است. این رویکرد روش شناختی بر اساس مطالب اخیر آن ها در خصوص جنبه های اقتصادی تضاد و تناسب، جنبه های اقتصادی جرائم سازماندهی شده و اقتصاد سیاسی دیکتاتوری تنظیم شده است.

در چنین چارچوبی، فساد نوعی تخصیص رانت توسط حاکم است. فساد پاسخ مسئله وابستگی درونی گروه های نفوذمتجاوز به حقوق مردم است. کارمندان فاسد دولت خلق شده اند تا خواسته های حاکم را برآورده کرده و وفاداری را با جانبداری تعمیم دهند. خدمات دولتی فاسد چیزی نیست مگر مصداق تخصیص رانت توسط حاکم. رانت می تواند از فروش تعداد محدودی مجوز برای فعالیت های اقتصادی بدست آید. علاوه بر آن واگذاری حق اعطاء مجوز برای متقاضیان به تعدادی از کارمندان دولت، صدور مجوز را از بودجه دولت به منافع شخصی منتقل می کند. کارمندان دولت هم همکاری می کنند چون سهمی هم برای خود آن ها از این طریق بدست می آید. فساد دراین حالت همچنین به عنوان یک راهکار برای کاهش احتمال رویگردانی یا شورش تعدادی کارمند فاسد و سطح پائین دولت به کار می رود. آن ها به گونه ای مؤثر، به علت شرکتشان در این امر ناگزیر از روی آوردن به مردم هستند تا سیستم را متمدن کنند. دیکتاتورها می توانند، در صورت لزوم و در زمان لازم دلیل آن را پیدا کنند که چرا یک کارمند دولت که همکاری نمی کند به فساد متهم شده است. با این وجود برای تقویت وفاداری تهدید و ترغیب هر دو وجود دارند.

این رویکرد زمینه را برای درک و توصیف ارتباط بین فساد و فرآیند سیاسی فراهم می کند. با این وجود این رویکرد روش شناختی چارچوب تحلیل گرانه مشخصی را که بیانگر سطح و ساختار فساد است ارائه نمی کند. مشکل اصلی آن است که انگیزه های تصمیم گیرندگان سیاسی و تغییر این انگیزه ها توضیح داده نمی شوند. بدین ترتیب با وجود آن که این الگو در خصوص انگیزه برای تخصیص رانت اطلاعاتی می دهد اما در مورد نیروی محرک این انگیزه ها اطلاعاتی ارائه نمی کند.

به طور کلی در قالب یک یا چند نظریه تئوریک سه نوع اصلی فساد تعریف می شود. اول فساد برای دستیابی یا تسریع در اخذ نوعی حق خاص که شهروند یا شخص حقوقی از آن برخوردار است. (فساد بدون دزدی به پیشنهاد شلیفر و ویشنی). اگر فردی برای صدور گذرنامه ای که حق اوست یا به عبارتی مانع قانونی برای صدور آن وجود ندارد به کارمند دولت رشوه دهد. این دقیقاً نوع اول فساد است. نوع خاص و رایج تر آن پرداخت رشوه برای جلوگیری از دست زدن در صف برای

دریافت خدماتی کاملاً قانونی است . به عبارت دیگر کارمندان دولت برای انجام وظائف خود یا سریع تر انجام دادن آن به جای انجام ندادن آن به فساد کشیده می شوند . تعدد این نوع فساد نشانه خوبی برای اندازه گیری ظرفیت و کارآمدی سیستم اداری یک کشور و به عبارت دیگر نشانگر خوبی برای درک ضعف توانائی های اداری یا ضعف ارائه خدمات اداری آن کشور است . فراموش نکنید که کمبود ارائه خدمات اداری به ایجاد ظرفیت برای رانت خواری و توزیع آن از طریق فساد منجر می شود.

نوع دوم فساد نوعی است که مقررات قانونی یا اجرای درس ت آن را نقض می کند . این فساد اداری و رایج ترین نوع فساد است. بخش بزرگی از موارد فساد، از انواع همین فساد اداری است. علت آن هم انگیزه های بسیار مشخص عاملان اقتصادی و روابط آشکار بین آن ها است . این نوع فساد با توجه به آن که عرضه فساد (تقاضا برای رشوه به منظور تخلف از قوانین) توسط کارمندان دولت انجام می گیرد . مربوط به مدل عامل اصلی فساد است . مهم ترین و چشم گیرترین نتیجه این نوع فساد آن است که قانون گذاری و سیاست های دولت با عدالت انجام نمی گیرد. پست ترین رویکرد این مورد در بین کشورهای که فساد در آنها رواج بسیار دارد آن است که برخی سیاست های دولت به قدری بد هستند که اجرا نشدن آن برای جامعه بهتر است. بدین ترتیب فساد دومین راه حل بهتر برای این مورد است . بهتر بود این سیاست ها هرگز اجرا نمی شدند. با این وجود، از آن جایی که فرآیند سیاسی منجر به سیاست های بد می شود (و در آینده قابل پیش بینی شق دیگری برای آن فرآیند سیاسی وجود ندارد) فساد به عنوان راه حلی برای سیاست های بد دولت، با هر منبع و ریشه ای تلقی می شود . بدین ترتیب باید هزینه های فساد، خصوصاً هزینه هایی که به عنوان راهی برای پیشی گرفتن از سیاست های بد دولت با خدعه و نیرنگ پرداخت می شوند، در نظر گرفته شوند.

بالاخره آن که " تأثیر گذاری بر دولت " نیز وجود دارد . نوعی فساد که هدف آن تغییر قوانین به قوانینی است که منافع فسادگر را تأمین می کند . مفهوم تأثیر گذاری بر دولت ابتدا توسط بانک جهانی برای توصیف حقیقت زندگی سیاسی در اقتصادهای متغیر مطرح شد. در این مورد فرضیه این است که قانون گذاری و سیاست های دولت قطعاً با رشوه دادن به قانون گذاران توسط معدودی از اغنیاء و ثروتمندان - تاجران با نفوذ تحت تأثیر قرار می گیرد . به عبارت دیگر، سیاست های دولت ناگزیر به گونه ای تدوین شده اند که موافق نظر این عده از افراد باشند نه مردم . با وجود آن که بدون شک چنین فرآیندی وجود دارد و این نوع فساد توصیف کننده برخی از ارکان سیاست دولت در بسیاری از کشورها (نه تنها کشورهای در حال توسعه) است، اما مفهوم تأثیر گذاری بر دولت از وضوح تحلیلی برخوردار نیست. مشکل اصلی آن است که گروه های ذینفع در همه کشورها بر تصمیم گیری قانون گذاران تأثیر می گذرانند . سخنرانی و تبلیغات برای هر طرح و قانونی در کشورهای دموکراتیک اقدامی بسیار قانونی است . مشکل تحلیلی قطعی در این مفهوم این است که تأثیرگذاری بر دولت کجا ناشی از فساد و کجا ناشی از تبلیغات تهاجمی رسانه ها است . نهایتاً سؤال مهم این است که نتایج مربوط به سیاست های دولت ناشی از تبلیغات قانونی و فساد غیرقانونی تا چه حد متفاوت است و خصوصاً آن که آیا سیاست های دولت تحت تأثیر تبلیغات بهتر از سیاست های تحت تأثیر فساد است؟ علاوه بر آن، آیا هزینه های اجتماعی (بر حسب هزینه های منابع مصرفی آن زمان) تبلیغات در مقایسه با هزینه های اجتماعی ناشی از فساد بیشتر است یا کمتر؟ به طور خلاصه می توان گفت با وجود آن که

نوعی فساد تحت عنوان "تأثیرگذاری بر سیاست دولت" را باید در نظر گرفت، اما باید چارچوب تحلیلی بهتری برای توصیف و نیز درک وسیع تر این فرآیند در نظر گرفت.

بنا به بررسی شلیفر و ویشنی، وجه تمایز مهم دیگر در مورد فساد، لانه کردن در ساختار صنعتی است، به این معنی که فساد به صورت مدل های شکل یافته و انحصاری در سیستم صنعتی جلوه گر می شود. پیش نیاز مهم فساد متمرکز، توانایی در اعمال نفع مشترک در رشوه گیری است. این امر دقیقاً به مسئله زد و بند در معدود طبقه مرفه مربوط می شود. نکته قابل توجه آن است که اگر دولت ها دستگاه سیاست گذاری قوی برای کنترل اعمال کارمندان خود داشته باشند، مثل کا. گ. ب. در اتحاد جماهیر شوروی سابق، فساد در آن کشور متمرکز می شود. در چارچوب روش شناختی دولت های رفاهی، بررسی ساختار صنعت آنان پاسخ گوی این سؤال نیست که چرا برخی دولت های رفاهی مجهز به عواملی چون کا. گ. ب. هستند و برخی خیر. جدای از پیش نیاز های ساختار صنعتی متمایز کننده فساد، تمایز مهم مربوط به هزینه های معاملات است. در فساد غیرمتمرکز، یک فسادگر با تعداد زیادی قراردادهای فاسد در معاملات مواجه است تا با یک نفر و بدین ترتیب هزینه معامله چند برابر می شود. به عبارت دیگر مدل فساد انحصاری، از نظر میزان هزینه معاملات از نوع غیرمتمرکز آن بهتر است.