

اندیشه‌های حقوقی
سال دوم، شماره هفتم، پاییز و زمستان ۸۳
ص ۱۱۷ - ۱۴۹

فساد و حکومت ؛ علل و راهکارهای برون رفت *

حسین رحمت‌الاهی **

چکیده

این مقاله در پی تبیین نقش فساد در جوامع و تأثیر آن بر حکومت است. برای رسیدن به این سؤال، ابتدا وارد ادبیات مفهومی شده و تعریف نسبتاً جامعی از فساد - بویژه فساد سیاسی که منشأ اصلی مفاسد دیگر می‌تواند باشد - ارائه شده است. آن گاه به سطوح فساد پرداخته شده و فساد در سطح نهادها و به صورت فردی بررسی شده و فساد در میان مسئولان و کارگزاران یک جامعه مورد مطالعه قرار گرفته است. انواع فساد بحث بعدی است. همچنین در این مقاله علل ظهور و تعمیق فساد در دو سطح خرد و کلان مورد بررسی قرار گرفته و فساد در اسناد بین‌المللی نیز در بخش مستقلی مطرح شده است. نتیجه‌گیری و ارائه راهکارها پایان بخش این مقاله است.

واژگان کلیدی: فساد، حکومت، دولت رانتیر، فساد نهادی، فساد نظام‌مند، قدرت دولتی، منابع

عمومی، رشوه، سودای غیر مشروع.

مقدمه

هنگامی که منتسکیو، فیلسوف فرانسوی، به تبعیت از نظریه پردازان پیش از خود، نظریه "تفکیک قوا" را مطرح می‌کرد، یگانه هدف او مبارزه با فساد بود؛ چه، پیش از آن سوء استفاده از قدرت به منظور پیشبرد اهداف شخصی و منافع گروهی به صورت هنجاری رایج در آمده بود. در حقیقت وی به تأسی از نظریه پردازان پیشین همچون هابز و جان لاک، با هدف‌گیری علیه فساد، یگانه راه پیروزی را جلوگیری از تمرکز قدرت در فرد یا گروه می‌دانست.

منتسکیو نیک دریافته بود که قدرت غیر مسؤول و غیر پاسخگو به طور طبیعی میل به بسط ید و گسترش دایره اقتدار دارد و چون هیچ فرد یا نهادی بر چگونگی استفاده از قدرت نظارت نمی‌کند، خود به خود زمینه‌های بروز فساد از طریق به کارگیری قدرت در راه منافع شخصی و مطامع گروهی فراهم می‌آید. به این ترتیب، باید گفت که قدمت فساد به اندازه قدمت مفهوم دولت است. بنابراین هر جا که قدرت و ثروت متمرکز می‌گردد و هر جا دولتی وجود دارد، فساد سیاسی و اقتصادی نیز امکان حضور دارد.

مسأله فساد در دوران پیدایش مفهوم دولت‌های جدید، گاهی چنان برای برخی جامعه شناسان و محققین علوم سیاسی حائز اهمیت بوده که این پدیده را عامل تحولات زیر بنایی اجتماعی در برخی جوامع دانسته‌اند. در این باره یک نویسنده چنین می‌گوید:

"گه گاه قربانیان سر به راه فساد مالی سر به شورش می‌گذارند تا به این پدیده پایان بخشند و این یکی از علت‌های مکرر و گاه اصلی انقلاب‌ها بوده است. برای مثال، اصلاحات پروتستان در اعتراض به سوء استفاده‌های روحانیت کاتولیک ریشه داشت" (لوئیس،^۱ ۱۳۷۵، ص ۱۵).

به اعتقاد اکثر متفکران، فساد یک بیماری انکارناپذیر در همه حکومت‌هاست و مختص یک قاره، منطقه یا گروه قومی خاص نمی‌باشد. فساد در تمامی رژیم‌ها (دموکراتیک، اقتدارگرا) و اقتصادها (سرمایه داری، سوسیالیستی و...) یافت می‌شود و مربوط به دوران معاصر نیست، بلکه تاریخی به قدمت جهان دارد.

هر چند امروزه فساد به عنوان مسأله‌ای حاد و رایج در میان مردم مطرح بوده و تقریباً امری فراگیر هم‌زمان و شاخص قضاوت در مورد مشروعیت یا عدم مشروعیت سیاسی

1. Loies.

رژیم‌ها شناخته می‌شود و دسته بندی فساد در کشورها آن‌ها را به بیمار، بیمار مزمن و بیمار وخیم تفکیک نموده است؛ با این وصف، تعدادی از نظریه پردازان، فساد را لازمه ادامه حیات دولت‌های جهان سوم دانسته، حتی برخی به طور افراطی فساد را لازمه رشد و توسعه این کشورها می‌دانند. این نظریه پردازان حیات اجتماعی و معیشتی بسیاری از مردم جهان سوم را در گرو رفتارهای فساد آمیز مالی، رشوه، پارتی بازی، خویشاوند گرایی و کار چاق کنی و عجین با این عوامل می‌دانند که در این جوامع به صوت یک هنجار قابل قبول در آمده است.

نظریه پردازان مزبور از جهتی دیگر، ولی همسو با افرادی هستند که در دورانی نه چندان دور، وجود فساد را در جوامع جهان سوم یک "فرصت" برای رهایی از تنگناهای بوروکراسی و دیوانسالاری و خیزش توسعه‌ای تعبیر می‌کردند. آن‌ها فساد را روغن کاری چرخ دنده‌های توسعه محسوب نموده، حداکثر آن را از نشانه‌های مراحل گذرای پیش از ظهور دموکراسی می‌دانستند. به زعم اینان، فساد بویژه هنگام گذار (اغلب شتابان) از جامعه سنتی به یک نظام مدرن رشد می‌کند؛ نظامی که در آن تمایز میان عرصه دولتی و خصوصی روشن‌تر بوده و با باز شدن فضای سیاسی - آن هم در غیاب حزب‌های سازمان یافته‌ای که بتوانند نقش میانجی را میان شهروندان و دولت ایفا کنند - توسعه شتابان شهرها و مهاجرت گسترده روستاییان (که انبوهی از شهروندان جدید و سرگشته را پدید می‌آورد و آنان را با دستگاه پیچیده و سرد و خشک دیوانسالاری رو به رو می‌کند) پیشرفت سریع ابزارهای مدرن تولید که همه چیز را تابع قوانین بازار می‌کند؛ و سرانجام هم سطح سازی و مدرن سازی شتابان فرهنگی که نظام و ارزش‌هایی متفاوت و اغلب متعارض را در هم می‌آمیزد، مرتبط است. به این عبارت، در واقع فساد در برابر تغییر و تحول‌های شتابان، تدبیری "غیر رسمی" به منظور تنظیم ساختاری و ترمیم بافت اجتماعی که زیر فشار اقتصاد و سیاست از هم گسیخته شده، می‌باشد. این افراد تحلیل می‌کنند که به محض عادی و بهنجار شدن نیروهای بازار و دموکراسی، این پدیده رو به نابودی می‌گذارد (دلپورتا،^۱ ص ۱۸).

هر چند فساد فراگیر و عمیق در بسیاری از کشورهای در حال توسعه حضور دارد و این امر به دلیل ساختارهای سست و آسیب پذیر این کشورهاست؛ آثار این امر بر حقوق

مالکیت، قوانین و انگیزه‌های سرمایه‌گذاری در این جوامع انکارناپذیر است. در حقیقت فساد نظام‌مند و نهادی شده، اصلاحات سیاسی و اقتصادی اعمال شده در این کشورها را به طور جدی تهدید می‌کند. بسیاری از نظریه پردازان برآنند که میان فساد و توسعه نیافتگی رابطه‌ای مستقیم را مطرح کنند؛ اما نمی‌توان انکار کرد که این بیماری در باثبات‌ترین دموکراسی‌های جهان نیز که ساختارهای پیشرفته سیاسی - اقتصادی در آنها حاکم است، ریشه دوانده است؛ آن چنان که "آلاتاس" می‌گوید: فساد مسأله‌ای فراسیستمی است (هیوود،^۱ ۱۳۸۲، ص ۱۸). نویسنده کتاب "فساد سیاسی" با توجه به این نکته می‌گوید که دیگر هیچ دولتی، حتی بالغ‌ترین دموکراسی‌ها از فساد ایمن نیست (همان، ص ۲۱)؛ ولی هم او در پایان نتیجه می‌گیرد که:

"این مسأله که فساد سیاسی - بویژه در سطح عالی - در دموکراسی‌ها بیش از انواع سیستم‌های سیاسی دیگر امری جدی است به این معنا نیست که فساد سیاسی در دموکراسی‌ها بیش از نظام‌های غیر دموکراتیک اهمیت دارد، بلکه دلیل آن است که فساد به دموکراسی صدمه بیش‌تری وارد می‌آورد؛ فساد از این راه اصول بنیادین دموکراسی را بیش‌تر تضعیف می‌کند، چیزی که در مورد غیر دموکراسی‌ها صدق نمی‌کند" (همان، ص ۲۲).

وی می‌گوید:

"اثرات فساد بر دموکراسی‌ها ویرانگرتر است: فساد با حمله به بعضی از اصول اساسی که دموکراسی بر آنها استوار است - خصوصاً، برابری شهروندان در برابر نهادها، به عبارت دیگر، خدشه بر اصل لزوم رفتار منصفانه و محترمانه مقامات دولتی با افراد - به مشروعیت‌زدایی از سیستم‌های سیاسی و نهادی که در آنها ریشه می‌دواند، کمک می‌کند. به همین دلیل است که فساد سیاسی بدرستی کانون اصلی نگرانی در دموکراسی‌های عصر حاضر می‌باشد!"

به این ترتیب، در می‌یابیم که فساد مسأله‌ای مربوط به همه سیستم‌های حکومتی با هر نوع اقتصاد است؛ ولی شدت و ضعف و گستره و عمق آن با توجه به جوامع گوناگون و فرهنگ‌های مختلف تفاوت دارد (همدمی خطبه سرا، ۱۳۸۳، ص ۱۳).

در نوشتار حاضر، ابتدا تعریف فساد - با تأکید بر فساد سیاسی به عنوان منشأ اصلی

بروز فساد - مورد مطالعه قرار می‌گیرد. آن گاه به سطوح و انواع فساد پرداخته‌ایم. بررسی علل ظهور و تعمیق فساد سیاسی در دو سطح کلان و خرد بحث بعدی است که مورد مطالعه قرار گرفته است. فساد در اسناد بین المللی نیز در این تحقیق به صورت موجز بیان شده است.

تعریف فساد

"فساد سیاسی" عمدتاً متوجه فعالیت بازیگران سیاسی در حوزه عمومی است و این مطلب نیز با هدف‌گیری چنین امری از دخالت در عرصه خصوصی پرهیز دارد، به همین دلیل در ادبیات مفهومی این موضوع، برخی سخن از "سیاستمداران تجارت پیشه" بر زبان می‌رانند؛ یعنی نسل جدیدی از سوداگران سیاسی که میانجیگری سیاسی به معنای سنتی آن را با میانجیگری در معاملات تجاری - عمدتاً غیر قانونی - و شرکت مستقیم در فعالیت‌های اقتصادی ادغام می‌کنند. از سوی دیگر، ارائه تعریفی تعمیم پذیر و غیر متناقض از "فساد سیاسی" اگر ممکن نباشد، بسیار دشوار است. این است که برخی آن را در مقابل مفهومی از سیاست "غیر آلوده به فساد" مفروض می‌گیرند. این درحالی است که ممکن است، مفهوم فساد سیاسی با ماهیت سیستم سیاسی مورد بحث فرق داشته باشد؛ به این معنا که فساد سیاسی در یک جامعه سیاسی دمکرات ممکن است از مشابه خود در جامعه‌ای غیر دموکراتیک متفاوت باشد. از این رو تعریف گسترده و عام در بهترین حالت نقطه شروع شناخت و تحلیل انواع مختلف فساد سیاسی است.

از سوی دیگر، باید بین تعریف‌های "دولت محور" و "بازار محور" تفاوت قائل شد. تعریف صریحی که رهیافت‌های بازار محور ارائه می‌کند، میل به تقلیل گرایی و توسل به هنجارهای حقوقی دارد: "فساد سیاسی هنگامی روی می‌دهد که یک کارگزار، قانون را به نفع شخص خود با قربانی کردن منافع حاصله از یک اصل حقوقی نقض می‌کند" (همان، ص ۲۴).

در حقیقت، "غیر قانونی بودن"، مسأله محوری بسیاری از تعریف‌های فساد سیاسی است. باید گفت که ارائه تعریف حقوقی از فساد سیاسی با معضلی دو گانه رو به روست: نخست آن که، قوانین ضرورتاً در کشورهای گوناگون تفسیر یا کارکرد یکسان ندارند. به عبارت دیگر، آنچه در کشوری غیر قانونی است، ممکن است در کشوری دیگر قانونی نباشد و از این رو به وضعیتی می‌انجامد که بتوان رفتاری نظیر یکدیگر را تنها بر اساس محل و

نوعشان، فساد یا غیرفساد تعریف کرد.^۱

دوم این که در تعریف فساد با تمسک به هنجارهای حقوقی، امکان فهم ویژگی پیچیده این پدیده از بین می‌رود. مثلاً در یک جامعهٔ دموکراتیک، "پاسخگویی عمومی" در امر تصمیم‌گیری، از بنیان‌هایی است که خدشه‌بردار نیست؛ اما پاسخگویی زمانی عملی است که اقدام دولت "شفاف" و "بی‌ابهام" باشد. وقتی شهروندان از اعمال انجام شده مطلع نباشند، چگونه می‌توانند از رهبران - حتی منتخب - خود بخواهند که در مقابل اقداماتشان پاسخگو باشند؟ در این جا باید اذعان داشت که یکی از پیچیدگی‌های اساسی تعریف "فساد سیاسی" مسألهٔ "صداقت" است. این جاست که نویسنده‌ای می‌گوید: "وقتی به اصل دموکراسی خیانت می‌شود، یکی از شرارت‌بارترین انواع فساد سیاسی روی می‌دهد" (هیوود، ۱۳۸۳، ص ۲۵).

در حقیقت، وقتی از نخبگان سیاسی فعالانه می‌کوشند به شهروند تضمین دهند که چون در فلان مسأله مفروض اطلاع صحیحی در اختیار ندارند، می‌توانند از اجرای وظیفه پاسخگویی خودداری کرده یا طفره روند؛ می‌توان استدلال کرد که استفاده شبه قانونی از منابع دولتی در پوشش قانون در یک نظام دموکراتیک را هم می‌توان به فساد تعبیر کرد. رهیافتی دیگر برای تعریف فساد سیاسی که به دنبال پرهیز از تمسک به تعریف‌های حقوقی هم هست، استدلال می‌کند که فساد به صورت اجتماعی تعریف می‌شود: آنچه عموم مردم در هر دولت فساد تلقی می‌کنند، فساد است (همان، ص ۲۷).

این تعریف سه اشکال عمده دارد: اول آن که، تعریف یاد شده به آن دسته از افکار عمومی متکی است که از اقداماتی که فساد تلقی می‌شوند و عملاً در حال وقوع هستند، "آگاه" است. در حالی که یکی از انواع فساد دقیقاً می‌تواند تلاش برای دور نگه داشتن عموم از اخبار صحیح مربوط به اقدامات دولتی باشد. دوم آن که، تعریف یاد شده توانایی اظهار نظر "آزادانه" افکار عمومی در مورد هر موضوع فرضی را مفروض می‌گیرد؛ پیش

۱. برای مثال، گرفتن هدیه توسط مقام‌های رسمی در برخی کشورها - بویژه جهان سوم - امری هنجاری و کاملاً پذیرفته شده است، در حالی که این امر در برخی کشورها در صورت عدم اطلاع مقام‌های مزبور، جرم تلقی می‌شود. نمونه دیگر، تأمین مالی احزاب سیاسی است که در برخی کشورها نسبت به دیگران شرایط سخت‌گیرانه‌ای دارد؛ در بعضی از رویه‌های جا افتاده در بریتانیا، مثل کمک‌های داوطلبانهٔ خصوصی حتی خارج از کشور به صندوق‌های حزبی، نسبت به دیگر نظام‌های دموکراتیک موجب پیگرد قانونی است، در حالی که در آمریکا چنین نیست.

فرضی که حتی در دموکراسی‌ها نیز قابل مناقشه است، اگر در غیر دموکراسی‌ها تقریباً غیر ممکن نباشد. شاید بشود گفت که عدم توانایی اظهار نظر آزادانه بدین معناست که رژیم‌های فاقد دموکراسی ذاتاً به فساد آلوده هستند. بنابراین تفاوت قائل شدن بی معناست. سومین مسأله نیز این است که چگونه می‌توانیم تعیین کنیم که افکار عمومی چه کسانی ارزش دارد؟ مثلاً آیا افکار عمومی اکثریت ساده کافی است؟ آیا افکار عمومی کسانی که به واقعه مورد بحث نزدیک‌تر بوده‌اند، مهم‌تر از افکار عموم کسانی است که از واقعه دور بوده‌اند؟ آیا دیدگاه افشار ذینفوذ و مؤثر اجتماعی را ملاک بگیریم یا توده مردم ملاک قضاوت ما هستند؟

سالنامه شفافیت بین‌المللی^۱ در مورد فساد می‌گوید: "فساد عبارت است از سوء استفاده از قدرت عمومی به نفع منافع خصوصی" (همان، ص ۲۸). برخی برای به دست دادن تعریف فساد سیاسی، آن را در گونه شناسی بسیار متنوعی مطرح کرده‌اند. مثلاً گروهی فساد را به معنای خیانت در امانت به نفع شخصی تعبیر کرده و بین "فساد سوداگرانه" و "فساد غاصبانه" تفاوت قائل شده‌اند (همان، ص ۲۹).

اولی به توافق دو جانبه بین دهنده و گیرنده امتیاز مربوط می‌شود که هر دو طرف فعالانه و به نفع متقابل آن را دنبال می‌کنند؛ در حالی که دومی نوعی حالت اجبار و اضطراب است که معمولاً برای اجتناب از صدمه‌ای که ممکن است وارد آید، صورت می‌گیرد. از دید قائلان به این تفکیک، دیگر انواع فساد حول محور "فساد سوداگرانه" و "غاصبانه" می‌چرخند یا محصول فرعی آن هستند. همچنین "فساد تدافعی" آشکارا با نوع اجحاف گرایانه رابطه معکوس دارد. در حالی که "فساد سرمایه گذارانه" متضمن ارائه کالا و خدمات بدون رابطه مستقیم یا دریافت مساعدتی ویژه؛ اما با توجه به وضعیت‌های آینده است. "فساد آشنا پرورانه" به نصب غیر قابل توجیه دوستان یا خویشاوندان به مناصب دولتی یا نشان دادن رفتار تبعیض آمیز به آن‌ها اشاره دارد. "فساد خودرا" مستلزم وجود شخصی است که از اطلاعات درباره آینده به نفع شخص خود سود می‌برد و "فساد حمایت گرایانه" نیز از اقدامات انجام شده برای محافظت یا تقویت فساد موجود از طریق دسیسه چینی یا خشونت سخن می‌گوید.

پژوهشگران، فساد مالی را به عنوان یک رابطه خاص حکومت - جامعه تعریف کرده و

1. Transparency International.

بین "فساد سیاسی"^۱، "فساد اداری"^۲، "فساد کارکردی"^۳ و "فساد ناکارکردی"^۴ تفاوت قائل می‌شوند.

آن‌ها فساد مالی را به عنوان ساز و کار "نشت از بالا" یا "توزیع مجدد رو به پایین" دسته‌بندی کرده‌اند (ربیعی، ۱۳۸۳، ص ۲۹).

بانک جهانی، فساد مالی را "سوء استفاده از قدرت و اختیارات دولت به منظور تأمین منافع شخصی" تعریف نموده است (همان).

از سوی دیگر، کمیسیون عالی سنا در هند، فساد سیاسی را شامل هر گونه "اعمال ناشایست و خودخواهانه قدرت و نفوذ مبنی بر اختیارات یک اداره دولتی یا موقعیت خاص فردی در زندگی عمومی" دانسته است (همان).

تعاریف دیگری که از فساد - عموماً - و فساد سیاسی - بویژه - شده است، عبارتند از:

- فساد، تلاش برای کسب ثروت و قدرت از طرق غیر قانونی؛

- سود خصوصی به بهای سود عمومی؛

- سوء استفاده از قدرت دولتی برای منافع شخصی؛

- رفتاری ضد اجتماعی که مزایایی را خارج از قاعده و بیجا و بر خلاف هنجارهای

اخلاقی و قانونی اعطا کرده، قدرت بهبود شرایط زندگی مردم را تضعیف می‌نماید؛

- پول پرستی و اختلاس مقام‌های دولتی، سیاستمداران و کارمندان دولت در جهان

کاپیتالیست (همان، ص ۲۹)؛ و بنابر یک تعریف دیگر؛ تمام دولت‌ها - چه خیر خواه چه

سرکوبگر - کنترل توزیع اعانات یا منافع ارزشمند و انجام دادن مخارج و هزینه‌های

سنگین را در اختیار دارند. توزیع این منافع و هزینه‌ها عموماً تحت کنترل مقام‌های دولتی

است که دارای قدرت و اختیار هستند و تعیین مصلحت‌ها در اختیار آن‌هاست. افراد

شخصی و بنگاه‌هایی که خواهان برخورد مطلوب و ویژه هستند، ممکن است برای به دست

آوردن آن حاضر باشند مبالغی بپردازند. این پرداخت‌ها، پرداخت‌های فاسدی هستند،

چنانچه به صورت غیر قانونی به عناصر دولتی و با هدف کسب یک منفعت یا اجتناب از

1. Political Corruption.
2. Bureaucratic Corruption.
3. Functional Corruption.
4. Disfunctional Corruption.

هزینه‌ای پرداخت شود (همان، ص ۳۰).

در این تعاریف - چنان که دیدیم - از فساد سیاسی، همنشینی فساد قدرت و فساد مالی را می‌توان دید. همچنین اگر مرز بین دولت و جامعه را به حوزه‌های عمومی و خصوصی تفکیک نماییم، تأکید بر حوزه عمومی و فعالیت‌های فساد آلود سیاسی و مالی در درون این حوزه است. بر این اساس، توجه فساد بر بخش دولتی و تمایز بین فعالیت خصوصی و رسمی، تعریفی به دست می‌دهد که نقطه شروع مفیدی محسوب می‌شود: "فساد، رفتاری منحرف شده از وظایف رسمی یک نقش عمومی، به علت ملاحظات خصوصی (شخصی، خویشاوندان نزدیک، محفل خصوصی) و دستاوردهای پولی و شغلی است؛ یا شیوه برخورد حاکمان در اعمال انواع معینی از نفوذ بر اساس ملاحظات خصوصی است" (همان). سرانجام آن که، فساد سیاسی رفتار انحرافی کارگزاران حکومتی از ضوابط و وظایف رسمی بنا به ملاحظات خصوصی و یا ملاحظات گروهی، قومی و منطقه‌ای است.

سطوح فساد

- فساد در چه سطوحی باید بررسی گردد؟
- در سطح شخصیت‌ها و نقش‌ها؛
 - در سطح نهادها و سازمان‌ها؛
 - در سطح سیاست‌ها و خط مشی‌ها؛
 - در سطح تصمیم‌های اجرایی و مدیریتی.

مطالعه عملکرد رفتار داخلی دولت‌ها نشان می‌دهد که فسادها عمدتاً در دو سطح صورت می‌گیرد: سطح اول، مفاسدی که عمدتاً با نخبگان سیاسی مرتبط است و کارمندان عالی رتبه و مقامات ارشد دولت‌ها درگیر این نوع فساد می‌باشند. احزاب سیاسی نیز در این نوع از مفاسد درگیر بوده، زد و بندهای سیاسی، همزاد این نوع فسادها محسوب می‌شود. تعبیر "فساد بالا نشینان یقه سفید" را در سطح اول می‌توان به کار گرفت. این نوع مفاسد در بخش‌های واردات، مزایده‌ها، مناقصه‌ها، خریدهای خارجی و داخلی کلان، بخش‌های مرتبط با فروش منابع زیر زمینی، و پروژه‌های بزرگ عمرانی رخ می‌دهد.

فساد در سطح دوم، میان کارمندان رده پایینی است که در این نوع مفاسد، رشوه‌های عمومی، کارسازی‌های غیر قانونی در این سطح صورت می‌گیرد. فساد در سطح دوم عمدتاً با بخش خصوصی و جامعه درگیر و در ارتباط می‌باشد (همان، ص ۳۰-۳۱).

از سوی دیگر، به تعبیر پل هیوود، تصور مقوله‌های دیگری که می‌تواند به گونه شناسی

فساد سیاسی یاری برساند، دشوار نیست. بین فساد سطح بالا و پایین (فساد کلان در مقابل فساد خرد) می‌توان تفاوت قائل شد. همچنین فساد در سطح محلی و ملی (که اولی مثلاً جایگاه فساد گسترده در قراردادهای مربوط به امور عمومی شهرداری است)؛ بین فساد شخصی و نهادی (یعنی بین فساد با هدف ثروت شخصی و فساد که به دنبال منتفع کردن یک نهاد مثل یک حزب سیاسی است)؛ بین اشکال سنتی و مدرن فساد (مثلاً آشناپروری و حامی پروری در مقابل اختلاس پول با وسایل الکترونیکی)؛ و غیره می‌توان تمایزاتی قائل شد (هیوود، ۱۳۸۳، ص ۳۰).

انواع فساد

فساد سیاسی پدیده‌ای مزمن در طول تاریخ و تمامی جوامع بوده است. امروزه اشکال و درجات بسیار متفاوت آن را در تمامی انواع سیستم‌های سیاسی، در کشورهای در حال توسعه و دردمکراسی‌های غربی می‌توان یافت. این پدیده صرفاً یا حتی عمدتاً پیامد خطای اخلاقی یا عقب ماندگی فرهنگی نیست. در اروپا، همچنین در ژاپن، آمریکای لاتین و ایالات متحده، علت ریشه ای فساد را می‌توان در اختلاط قدرت اقتصادی و سیاسی یافت. اگر فساد را استفاده نامشروع از مشاغل و منابع دولتی در جهت منفعت شخصی بدانیم، این منفعت اغلب به گروه‌های بزرگ منجمله احزاب سیاسی بر می‌گردد. مزیت تعریف فوق این است که انواع بسیار متفاوت فساد را در یک مقوله جای می‌دهد؛ از سوء استفاده از موقعیت و مقام دولتی و صرف نظر کردن از منافع عمومی در جهت افزودن به منفعت شخصی تا اجرای سیاست‌هایی که به جای آن که منافع رانصیب همگان سازد، آن را به یک گروه ویژه اختصاص می‌دهد؛ مانند واگذاری انحصار ارائه خدمات در محدوده بخشی معین به شرکت‌های بزرگ.

در این حال علاوه بر تقسیم بندی‌های متنوع از قبیل فساد کلان و فساد خرد، فساد ساختاری یا رفتاری، یک تقسیم بندی دیگر، فساد را به "تصادفی" و "نظام مند" تقسیم نموده است. از دیدگاه برخی صاحب نظران، این شکل دوم فساد است که توسعه برخی از کشورها را تهدید می‌کند (ربیعی، ۱۳۸۳، ص ۳۱). در این حال، فساد مالی بیش‌تر، از رابطه متقابل دولت و اقتصاد بازار ناشی شده است و در مواقعی که خود دولت بخشی از فعالیت اقتصاد بازار را درون خود داشته باشد، نمود افزون تری می‌یابد.

فساد مالی را می‌توان پدیده‌ای چند وجهی و پیچیده با شیوه‌های متفاوت قلمداد نمود؛ به طوری که از یک عمل ساده مانند پرداخت غیر قانونی به یک کارمند دولت تا

ناکارآمدی فراگیر نظام سیاسی و اقتصادی را در بر می‌گیرد و از سوء استفاده نخبگان سیاسی و کارمندان عالیرتبه از اختیارات خود تا یک ارتشای ساده تعریف آن تغییر می‌یابد.

با وجود این، فساد مالی به طور متعارف به عنوان رفتار منفعت جویانه شخصی توسط افرادی که نمایندگی دولت‌ها را بر عهده دارند و از اختیارات دولتی برخوردارند و به نوعی اقدام به سوء استفاده برای مقاصد و منافع شخصی می‌نمایند، قلمداد می‌گردد. برخی از مصادیق فساد مالی عبارتند از: رشوه، قراردادهای دولتی، مزایای دولتی^۱، تلاش برای اخذ مجوزها (همان، ص ۳۳ و ۳۴).

با توجه به تقسیم بندی فساد با نگاه به زمینه‌های عینی آن، فساد با انواع مالی، سیاسی و اداری شناخته می‌شود. همچنین نوعی از فساد با توجه به رایج بودن آن در مرحله قبل از قبض قدرت سیاسی، به عنوان فساد حزبی و انتخاباتی یاد شده است. برخی دیگر، با نگرشی جامع به مقوله فساد، آن را در سه دسته زیر طبقه‌بندی می‌کنند:

۱- فساد سیاسی؛

۲- فساد بوروکراتیک؛

۳- فساد انتخاباتی.

۱- "فساد سیاسی" در بالاترین سطح اقتدار سیاسی انجام می‌شود. این فساد هنگامی اتفاق می‌افتد که سیاستمداران و تصمیم گیران سیاسی که برای تنظیم، ایجاد و اجرای قوانین از طرف مردم مکلف هستند، خودشان فاسدند.

۲- "فساد بوروکراتیک" در تقسیمات و ادارات دولتی یا در اجرای سیاست‌ها رخ می‌دهد و فساد است که شهروندان روزانه در اماکنی مانند بیمارستان‌ها، مدارس، ادارات دولتی، دفاتر مالیاتی و غیره با آن مواجه هستند.

۳- "فساد انتخاباتی" شامل خرید رأی با پول، قول دادن منصب یا مساعدت‌های خاص، اجبار، ارعاب و مخدوش کردن آزادی انتخابات می‌باشد. پرداخت‌های مبدل به شکل هدایا، عوارض قانونی، دستمزد، مساعدت به نزدیکان، نفوذ یا هر رابطه‌ای که با پرداخت پول یا بدون آن منافع عمومی را فدا کند، نیز به عنوان فساد در نظر گرفته می‌شود (همان، ص

۳۴ - ۳۵).

با توجه به تنوع تعاریف و دسته بندی فساد، به نظر می‌رسد این موارد با توجه به شرایط فرهنگی و تاریخی کشورها، معنا می‌یابد. با این حال، باید گفت که فساد اداری و سیاسی از همنشینی خاصی برخوردار بوده، متقابلاً یکدیگر را تقویت می‌کنند. فساد سیاسی به وسیلهٔ فساد اداری گسترده می‌شود و عوامل سیاسی در رده‌های عالی و گروه‌های سیاسی با رفتار فساد آمیز، فساد اداری را گسترش می‌دهند. در پیش نویس کنوانسیون مبارزه با فساد، تعاریف متعددی از این مقوله ارائه شده که انواعی از فساد نیز حاصل می‌شود:

- ارتکاب اعمالی که گویای اجرای ناسالم وظیفه یا سوء استفاده از منصب است؛
- داشتن هدف برای رسیدن به یک امتیاز؛
- پیشنهاد و یا مطالبه امتیاز به صورت مستقیم یا غیرمستقیم؛
- داشتن نفع برای کارگزار یا دیگری؛
- و نهایتاً؛ فساد سوء استفاده از مقام و منصب در جهت منافع شخصی تعریف شده است.

مفهوم فساد در اسناد بین المللی

۱- کنوانسیون آمریکایی مقابله با فساد

این کنوانسیون که اولین کنوانسیون چند جانبه مربوط به مقابله با فساد، در نوع خود محسوب می‌شود، فساد را بدین شرح تعریف می‌کند:

الف) درخواست یا پذیرش هر نوع شیئی دارای ارزش پولی یا دیگر منافع از قبیل هدیه، پیشکش، وعده یا امتیاز از سوی یک مأمور یا کارمند دولت یا هر فردی که به انجام دادن وظایف عمومی اشتغال دارد، به طور مستقیم یا غیر مستقیم، برای خود یا هر فرد یا نهادی دیگر، در عوض انجام دادن فعل یا ترک فعلی که مربوط به وظایف رسمی عمومی‌اش می‌شود.

ب) پیشنهاد یا اعطای مستقیم یا غیر مستقیم هر نوع شیئی دارای ارزش پولی یا منفعتی، از قبیل هدیه، پیشکش، وعده یا امتیاز به یک کارمند یا مأمور دولت یا هر فردی که به انجام وظایف عمومی اشتغال دارد، برای خودش یا برای فرد یا نهادی دیگر، به منظور واداشتن او به انجام دادن فعل یا ترک فعلی در جهت انجام دادن وظایف رسمی

عمومی وی.

ج) هر گونه فعل یا ترک فعل از سوی یک کارمند دولت یافردي که به انجام دادن وظایف عمومی اشتغال دارد، به منظور کسب منافع نامشروع برای خود یا برای طرف ثالث. (د) استفاده متقلبانه یا اختفای عواید حاصله از هر یک از اعمال مجرمانه فوق. علاوه بر این، "ثروت اندوزی نامشروع" کارمندان و مقامات دولتی با استفاده از منصب عمومی نیز به عنوان یکی دیگر از مصداق‌های فساد منظور شده است (همان، ص ۳۵-۳۶).

۲- کنوانسیون مبارزه با فساد مقامات جوامع اروپایی یا مقامات دولتهای عضو اتحادیه اروپا (۱۹۹۷)

در این کنوانسیون که در واقع اولین سند جامع اروپایی برای مقابله با فساد محسوب می‌شود، فساد به دو دسته "فساد غیر فعال"^۱ و "فساد فعال"^۲ تقسیم شده است. منظور از "فساد غیر فعال"، همان است که در بند الف ماده ۶ کنوانسیون آمریکایی درج شده است. به عبارت دیگر، هر گونه درخواست امتیاز یا سود یا شیئی مادی از سوی یک کارمند یا مأمور دولت یا دارنده هر منصب دولتی یا عمومی، به طور مستقیم یا غیر مستقیم، در ازای انجام یا خودداری از انجام عملی که در محدوده وظایف رسمی وی است، فساد غیر فعال محسوب می‌شود. در واقع صرف چنین تقاضایی، فارغ از این که آیا محقق شده یا خیر، جرم محسوب می‌شود. پذیرش یا دریافت هر گونه امتیاز یا منفعت مادی از سوی کارمند یا مأمور دولت نیز مشمول حکم فساد غیر فعال می‌شود.

"فساد فعال" روی دیگر سکه فساد است. منظور از فساد فعال، هر گونه پیشنهاد اعطا یا وعده دادن امتیازهای مادی به یک مقام دولتی در ازای تعهد وی به انجام دادن یا خودداری از انجام وظایف رسمی او می‌باشد. فساد در این مفهوم، همان است که در بند ب ماده ۶ کنوانسیون آمریکایی ذکر شده است. به عبارت دیگر، در "فساد غیر فعال"، کارمند یا مأمور دولت، یا فرد دارنده منصب دولتی یا شاغل در بخش عمومی، نقش اصلی را دارد، گر چه این به معنای مبراً دانستن طرف دیگر یعنی ارباب رجوع یا مشتری نیست. در حالی

-
1. Passive Corruption.
 2. Active Corruption.

که فساد فعال ارباب رجوع آغاز کننده جرم است. تا جایی که از دو سند فوق می‌توان استنباط کرد، مفهوم فساد به طور عمده چیزی جز همان "رشا و ارتشا" نیست. این موضوع درسه سند مهم در زمینه مقابله با فساد صریحاً ذکر شده است (همان).

۳- کنوانسیون مقابله با رشوه دهی به مقامات عمومی خارجی در معاملات تجارتي بين المللي

در این کنوانسیون که در تاریخ ۲۱ نوامبر ۱۹۹۷ به تصویب کشورهای عضو "سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD)" و پنج کشور غیر عضو (آرژانتین، برزیل، بلغارستان، شیلی و اسلواکی) رسید، "جرم رشوه دهی به مقامات عمومی خارجی" این گونه تعریف شده است:

"هر گونه پیشنهاد، وعده یا اعطای هر نوع امتیاز مادی یا امتیازی دیگر، به طور مستقیم یا از طریق واسطه‌ها، به یک مقام رسمی دولتی (عمومی) خارجی یا فرد ثالث به قصد وا داشتن آن مقام به انجام دادن و یا خودداری از انجام دادن عملی خاص بر خلاف وظایف رسمی وی، به منظور کسب یا حفظ امتیازات تجاری یا سایر امتیازات نامشروع در فعالیت تجاری بین المللی" (همان، ص ۳۷ به بعد).

تعریف ارائه شده در این کنوانسیون، منطبق با مفهوم فساد فعال است، با این تفاوت که در این جا دامنه جرم مزبور به مراودات تجاری بین المللی تسری یافته است.

۴) کنوانسیون حقوق مدنی در خصوص فساد

در این کنوانسیون که با هدف ایجاد هماهنگی بیش‌تری در نظام‌های حقوقی کشورهای اروپایی علیه فساد تدوین گردیده، فساد این گونه تعریف شده است:

"درخواست، پیشنهاد، اعطا یا پذیرش رشوه یا هر امتیاز غیر قانونی دیگر، به طور مستقیم یا غیر مستقیم، که موجب مخدوش شدن انجام دادن صحیح وظایف یا مسؤولیت‌های محوله به گیرنده رشوه شود، یا امتیازات یا عواید غیر قانونی برای او داشته باشد".

با این تعریف، تدوین کنندگان کنوانسیون اخیر با تلفیق مفهوم فساد غیر فعال و فساد فعال تعریفی کلی از آن ارائه داده‌اند (همان).

۵ - کنوانسیون حقوق جزایی در خصوص فساد (شورای اروپا - ۱۹۹۹)

کنوانسیون حقوق جزایی، دسته بندی دقیق تری از انواع فساد ارائه داده است. در این سند، فساد تحت عنوان‌های رشوه‌دهی فعال به مقامات رسمی داخلی، رشوه‌دهی به مقامات رسمی خارجی، رشوه دهی به اعضای مجامع عمومی خارجی، رشوه دهی فعال در بخش خصوصی، رشوه دهی غیر فعال در بخش خصوصی، رشوه دهی به مقامات رسمی سازمان‌های بین المللی، رشوه دهی به اعضای مجامع پارلمانی بین المللی، رشوه دهی به قضات و مقامات دادگاه‌های بین المللی، سوء استفاده از نفوذ و جرائم مربوط به حسابرسی، احصا شده است (همان).

۶ - کنوانسیون بین المللی مقابله با جرائم سازمان یافته فراملی (پالرمو -

۲۰۰۰)

"کنوانسیون سازمان ملل برای مقابله با جرائم سازمان یافته فراملی" اولین و مهم ترین سند چند جانبه بین المللی است که علاوه بر موضوعات دیگر، به جرم فساد پرداخته است. تعریف ارائه شده در این سند با تعاریف ارائه شده در اسناد آمریکایی و اروپایی تفاوت چندانی ندارد و در واقع مجموعه‌ای برگزیده از همه آنهاست.

بر اساس بند ۱ ماده ۸ کنوانسیون، فساد عبارت است از:

الف) وعده اعطا، پیشنهاد اعطا یا اعطای امتیازی غیر قانونی به یک مقام عمومی (دولتی) به طور مستقیم یا غیرمستقیم، برای خودش یا برای فرد یا نهادی دیگر، به قصد واداشتن آن مقام به انجام دادن یا خودداری از انجام دادن عملی که در جهت وظایف رسمی وی می‌باشد.

ب) درخواست یا پذیرش امتیازی غیرقانونی از سوی یک مقام عمومی (دولتی) به طور مستقیم یا غیر مستقیم، برای خود یا فرد یا نهاد دیگری به قصد انجام دادن یا خودداری از انجام دادن عملی در جهت وظایف رسمی وی، به ازای آن.

بدین ترتیب در این کنوانسیون نیز مفهوم فساد، بیش تر به رشا و ارتشا محدود شده است (همان).

اما به نظر می‌رسد جامعه بین المللی درصد ارائه تعریفی موسع از فساد می‌باشد. گواه این مدعا، مذاکراتی است که تا کنون طی یک اجلاس مقدماتی و یک اجلاس اصلی برای تدوین کنوانسیون ویژه علیه فساد صورت گرفته است.

۷- مفهوم فساد در کنوانسیون در دست تدوین مبارزه با فساد

علاوه بر رشوه دهی فعال و غیر فعال به مقامات رسمی داخلی و خارجی که در تمامی اسناد منطقه‌ای پیشین و نیز کنوانسیون پالمو، به عنوان مصداق فساد معرفی شده است، اعمال زیر نیز به عنوان مصداق‌های جرم فساد در نظر گرفته شده‌اند:

- سوء استفاده (یا تجارت) نفوذ^۱ از سوی دارندگان مناصب عمومی و دولتی؛
- استفاده نادرست یا تضییع اموال و دارایی‌های عمومی و دولتی توسط دارندگان مناصب عمومی؛

- اختفای عواید حاصله از ارتکاب فساد؛

- سوء استفاده از مسؤولیت با هدف انتفاع شخصی؛^۲

- ثروت اندوزی غیر قانونی از طریق سوء استفاده از مسؤولیت و مقام رسمی؛

- استفاده از اطلاعات طبقه بندی شده یا محرمانه با هدف انتفاع شخصی؛

- تغییر کاربری و بهره برداری نادرست از اموال عمومی؛^۳

- کسب سودهای غیر مشروع؛

- فساد (رشا و ارتشا) در بخش خصوصی؛

- تطهیر پول‌ها و عواید حاصله از فساد؛

- جرایم مرتبط با حسابرسی؛^۴

- دلالی نفوذ توسط افراد شخصی (همان، ص ۳۸-۴۱).

علل ظهور و تعمیق فساد

علل و عوامل ظهور، گسترش و فراگیری فساد کدامند؟

کدام جوامع مستعد شیوع و تعمیق مفاسد سیاسی هستند؟

اصولاً علل ظهور و تعمیق فساد سیاسی به لحاظ جامعه شناختی و سیاسی در دو

سطح مورد بررسی قرار می‌گیرد:

1. Trading in Influence.
2. Abuse of Functions.
3. Diversion of Property.
4. Account Offences.

- (۱) سطح کلان (نظریه کارکردگرایی ساختی)، که بیش تر به تحلیل نقش ساختارهای کلان جامعه و کیفیت کارکردهای آن‌ها در بروز فساد پرداخته می‌شود.
- (۲) سطح خرد (در قالب نظریه عقلانیت فردی)؛ که ویژگی‌های رفتاری و هنجاری کارگزاران حکومتی و غیر حکومتی مرتبط با آن‌ها بررسی می‌شود.

۱-۱- رویکرد سیاسی در رهیافت کارکردگرایی ساختی (سطح کلان)

در این رویکرد، فساد افزایش یابنده، معلول عقب ماندگی و عدم توسعه یافتگی نظام‌های سیاسی و اقتصادی است که بستر مناسبی برای بهره برداری یا تخصیص لجام گسیخته منابع عمومی بنا به ملاحظات شخصی و یا اهداف ویژه فراهم می‌کند. طرفداران رویکرد سیاسی در این رهیافت معتقدند که اساس فساد کلان بیش تر از آن که یک مقوله اجتماعی و اقتصادی باشد، ماهیتاً مقوله‌ای سیاسی است؛ زیرا پشتوانه اش قدرت سیاسی است که به وسیله مکانیسم‌های دموکراتیک رقابتی و نظارتی قابل کنترل و تعدیل نیست.

در هر جامعه‌ای که نهادهای نظارتی، احزاب سیاسی و نهادهای مدنی و صنفی قادر به نظارت و تأثیرگذاری و تعدیل خط مشی‌ها و تصمیم گیری‌های نهادهای حکومتی نبوده، نهادهای قضایی و اطلاعاتی نیز تحت نفوذ و کنترل قدرت فائقه سیاسی باشند؛ امکان تعمیق و پایداری مفاسد بیش تر می‌شود. از سوی دیگر، فساد و توسعه نیافتگی سیاسی رابطه‌ای مستقیم دارند. برخی جلوه‌های مفاسد در حکومت‌های غربی بیش تر عارضه‌ای بوده و از طریق سیستم نظارتی پویا، شفاف‌سازی اطلاعاتی، بازنگری و ترمیم سیستماتیک نظام حقوقی قابل کنترل می‌باشند. این در حالی است که نظام ارادت سالاری، عدم شایسته سالاری، حامی پروری و انسداد سیاسی از عوامل بروز و پایداری فساد است که خود ریشه در عقب ماندگی سیاسی دارد.

۲-۱ - رویکرد اقتصادی در رهیافت کارکردگرایی ساختی (سطح کلان)

رویکرد اقتصادی، ریشه مفاسد را در ساختار اقتصادی توسعه نیافته می‌داند که آن نیز به نوبه خود، عامل محوری را در این زمینه، دخالت بیش از حد دولت در اقتصاد می‌داند. در واقع اقتصاد دولتی - بویژه تک محصولی - مهم‌ترین پایگاه مفاسد تلقی می‌شود که دولت را قادر به تخصیص و توزیع خودسرانه منابع عمومی و به عبارتی امتیازات ویژه اقتصادی و اجتماعی می‌نماید که این امتیازات ویژه یا رانت‌ها با کنترل و تحدید عملیات

بازار، سهمیه بندی فرایند مبادلات خارجی و مجوز بندی بخشی از فعالیت‌های پر منفعت اقتصادی تشدید می‌گردد.

گذر از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار آزاد با عنوان خصوصی سازی یا آزادسازی بدون تمهیدات حقوقی و نظارتی مؤثر، مرحله دیگر ظهور پایگاه‌های مفاسد است که نه تنها موجب ایجاد بخش غیر دولتی کار آمد نمی‌شود، بلکه باعث حراج اموال عمومی به قیمت‌های کاذب به بخشی از مقربین حکومتی می‌گردد. تجارب بیش‌تر کشورهای اروپای شرقی، روسیه و همچنین ایران، گویای واقعیت‌های تلخ دوره گذر از اقتصاد دولتی می‌باشد.

۲- سطح خرد (نظریه عقلانیت فردی)

در نظریه عقلانیت فردی، فساد به عنوان نتیجه محاسبات عقلانی هزینه‌ها و سودهای کارگزاران حکومتی تلقی می‌گردد. در این مدل، افراد تصمیم‌گیر موجوداتی عقلانی هستند که می‌کوشند منافع خود را در جهانی از منابع کمیاب تحقق بخشند. در رهیافت عقلانیت فردی، فرض بر آن است؛ سیاستمداران و بوروکرات‌ها در پی قدرت سیاسی و مالی هستند. اگر اهداف آن‌ها صرفاً سیاسی باشد، روند سالم رقابت‌های سیاسی، فرآیند تصمیم‌گیری و نظارت سیاسی را مختل کرده و منابع نظام سیاسی را به دنبال اهداف خود می‌کشند. دلیل این امر آن است که بقای سیاسی و حمایت سیاسی از این افراد مستلزم توزیع و تخصیص غیر قانونی منابع عمومی است و اگر اهداف سیاستمداران از ورود در حوزه‌های غیر قانونی، اقتصادی باشد، اهداف کلان و توسعه‌ای تحت تأثیر اهداف اقتصادی و سودجویانه آن‌ها قرار می‌گیرد.

در این چارچوب، گرچه رهیافت دوم نیز توان تحلیل و تبیین ما را در شناخت فساد بالا می‌برد؛ نکته مهم این است که سیاستمداران و بوروکرات‌های فرصت طلب و سود جو و نیز طرف‌های فعالیت آن‌ها عمدتاً قادرند در پناهگاه‌های برجسته فساد موجود در نظام‌های عقب مانده که در رهیافت کارکردگرایی ساختی (رویکرد سطح کلان) ذکر گردید، پرورش و اقتدار یابند.

به این ترتیب، ضروری است که در تحلیل مسأله فساد - بویژه در ایران - در تبیین فراگیری فساد سیاسی و اقتصادی به هر دو رهیافت (خرد و کلان) توجه داشت و از راهبردهای یک وجهی یا تک عاملی پرهیز نمود.

پرسشی که در تبیین مسأله فساد مطرح می‌شود، این است که چگونه برخی کشورها

برای فساد سیاسی مستعدتر از بقیه به نظر می‌رسند؟ آیا فساد علل فرهنگی دارد؟ آیا ظهور فساد سیاسی به عوامل نهادینه تری وابسته است؟ صورت بندی مسأله بر حسب ساختار و کارگزار یکی از پاسخ‌های احتمالی است.

"رهیافت ساختاری" فساد - بویژه سیاسی - به ماهیت توسعه دولت تأکید خاص دارد. سازمان اداری و کارآمدی آن به همراه شیوه نهادینه شدن نظم سیاسی، متغیرهای کلیدی هستند. اگر فرآیندهای مبادله اجتماعی و سیاسی بوضوح از فرآیندهای مبادله سیاسی و اقتصادی تفکیک شده باشند، نفوذ سیاستمداران در درون ساختارهای بوروکراتیک دشوارتر می‌شود.

صرف نظر از این‌ها، وجود "شبکه‌های مزدور پرورانه"^۱ کاملاً جا افتاده، ممکن است به گسترش نوعی وابستگی لجام گسیخته کمک کند که گریختن از چنگال آن تقریباً غیر ممکن می‌شود. چنین وضعیتی را برخی، دور باطل نوچه پروری - فساد - نوچه پروری و مدیریت ضعیف - فساد - مدیریت ضعیف نامیده‌اند (هیوود، ص ۳۲).

رهیافت دیگری که برای تبیین فساد به کار می‌رود، "رهیافت کارگزار محور" است که بر تحلیل انگیزه‌های افراد درگیر در فساد مبتنی است. این رهیافت صور گوناگون دارد: یک دیدگاه این است که ظهور طبقه‌ای از سیاستمداران حرفه‌ای "سودجوتر" (و بنابراین با انگیزه ایدئولوژیک ضعیف تر) باعث زوال آن دسته از اخلاق عمومی شده است که در میان سیاستمداران معمولاً بسیار رایج هستند. فساد پذیری^۲ در سیاست پدیده‌ای بسیار جدید است، اما ظهور "سیاستمداران سوداگر"، گرایش آشکار شمار زیادی از افراد را نشان می‌دهد که عمدتاً به دلیل سود شخصی وارد سیاست می‌شوند (همان، ص ۳۳).

علت دیگر فساد را برخی، سطح پایین پاداش‌های مالی بسیاری از کارکنان بخش عمومی می‌دانند که موجب انگیزه مبادرت به فساد است. نتیجه‌ای که از این امر گرفته می‌شود این است که فساد در جوامعی که بیش‌ترین پاداش‌ها و انگیزه‌ها ارائه می‌شود، کم‌تر خواهد بود؛ در حالی که این نتیجه‌گیری چندان قطعی به نظر نمی‌رسد.

یکی از پرنفوذترین دیدگاه‌ها که اساساً برگرفته از رشته اقتصاد است، فساد را عمدتاً نتیجه "مداخله فزاینده دولت" تلقی می‌کند. در این تلقی، چون بخش عمومی بویژه از راه

1. Cilentalistic.

2. Venality.

گسترش "دولت رفاهی" رشد کرده است، بنابراین تقریباً بیش تر تصمیمات - همچنین کنترل منابع مالی هر چه عظیم تر - به طبقه نخبگان سیاسی واگذار شده است. در تبیین علت فساد، برخی همچنین به بررسی "ساختارهای فرصت سیاسی" تأکید دارند. اینان به ترتیبات نهادینه قدرت سیاسی و اداری اشاره دارند، یعنی میزان شفافیت، عدم انسداد، تسلیم شدن در برابر فشارهای موثر و مانند آن.

یک علت دیگر بروز پدیده فساد، "خصوصی سازی" است. ابهام در حوزه عمومی و خصوصی که نتیجه قهری خصوصی سازی است، همراه با برداشتن قید پاسخگویی از سازمان‌های نظارتی، فرصت مناسبی را برای بروز فساد پدید می‌آورد. یک علت دیگر فساد، "تحلیل مکانیزم‌های بازار در غیاب زیربناهای حقوقی مناسب" است که فرصت‌های فراوانی برای شیوع فساد در برخی کشورها که سابقاً به صورت بسته و اقتصاد دولتی اداره می‌شدند، پدید می‌آورد.^۱ ضروری است به مسأله تأمین مالی احزاب و انتخابات (بویژه در دموکراسی‌های غربی) بپردازیم که از موضوعات اصلی بحث فساد سیاسی به شمار می‌روند. بسیاری از رسوایی‌های بزرگ در دموکراسی‌ها در سال‌های اخیر به طریقی با تأمین مالی مبارزات انتخاباتی و حزبی مرتبط بوده‌اند. فرآیند سیاسی دموکراتیک هزینه‌بر است و افزایش هزینه‌های انتخاباتی همچون اتکای روز افزون به آگهی‌های تلویزیونی، حق الزحمه مشاوران و فعالان سیاسی و تیم‌های حرفه‌ای تبلیغاتی^۲ موجب می‌شود که احزاب سیاسی و داوطلبان انتخابات در جست و جوی درآمدهای سیاسی به روش‌های دور زدن قوانین و یا دست کم منحرف کردن آن‌ها به نفع خود توسل جویند.

عامل دیگری که بالقوه موجب ظهور و گسترش فساد سیاسی می‌شود، "طول مدت زمامداری" یا حداقل حاکمیت این احساس است که قدرت سیاسی با چالش‌ها و یا جایگزین‌های واقعی تهدید نمی‌شود.

نهایت آن که، نبود نهادهای نظارتی، با انجام دادن وظایف مستمر و تعریف شده، ارتکاب به فساد افزایش چشمگیری داشته، این فهم یک علت نهادی دیگر در بروز، گسترش فساد است. حاکمیت فرهنگ خدمت به خود به جای انجام دادن وظیفه برای

۱. نمونه روسیه و بسیاری از کشورهای سابقاً کمونیست مثال بارز این مدعاست (ن).

۲. چنین شیوه‌ای را آمریکایی شدن فرایند سیاست «می‌نامند که کم و بیش در اکثر دموکراسی‌ها وجود دارد

(ن).

جامعه، تبعیت از علقه‌های شخصی و فامیلی^۱ به جای رعایت و تقید به ضوابط عینی، مشروعیت اندک یا عدم مشروعیت دولت (اولیه یا ثانویه) و سیطرهٔ یک حزب یا طیف خاصی از نخبگان بفرایندهای سیاسی و اقتصادی از علل مهم بروز فساد سیاسی است که در برخی کشورها بوضوح قابل مشاهده بوده و نقش غیر قابل انکاری دارند.

آثار و نتایج فساد

بی تردید، توسعه نیافتگی و فساد، همانند یک دور باطل، یکدیگر را تقویت و فساد سیاسی و اقتصادی را به بخشی از ویژگی برخی جوامع تبدیل می‌نمایند؛ اما آن چنان که در مقدمه بحث گفته شد، فساد مختص جوامع توسعه نیافته نیست و اکنون ما شاهد بروز و گسترش این پدیدهٔ خطرناک در بسیاری از جوامع توسعه یافته نیز هستیم. به این ترتیب بررسی آثار و نتایج فساد سیاسی صرف نظر از جوامع میزبان عبارتند از:

- فساد از چندین مسیر، رشد اقتصادی را کند می‌سازد؛ زیرا به صورت نوعی مالیات عمل کرده، سطح سرمایه گذاری را کاهش داده، به سوء تخصیص استعدادهای می‌انجامد. دلیل این امر آن است که انگیزه‌ها را منحرف می‌سازد، منابع مالی را از پروژه‌های کمک رسانی - بویژه در کشورهای جهان سوم - دور می‌سازد، درآمدهای مالیاتی حکومت مرکزی را کاهش می‌دهد که عواقب وخیمی برای بودجه به همراه دارد، کیفیت خدمات عمومی و زیربنایی را تضعیف می‌کند و بالاخره هزینه‌های دولتی را بر هم می‌زند (همان، ص ۴۲-۴۳).

۱. چنین رویکردی منجر به ظهور "طبقه جدید" می‌گردد. این واژه از ابداعات "میلوان جیلاس"، نویسنده یوگسلاو کتاب "طبقه جدید" (انتشارات دانشگاه تهران) می‌باشد. وی در کتاب خود تشریح می‌کند که چگونه بر اثر اعطای فرصت‌ها و امتیازات به حامیان نظام انقلابی در یوگسلاوی (سابق) یک طبقه جدید شکل می‌گیرد که از ویژگی‌های آن، بی‌هویتی عدم تقید به نظام ارزشی جامعه، بی‌وطنی و ... است. نمونه‌ای که در شوروی پیشین و جامعه ایران مشاهده کردیم. در حقیقت، طبقه جدید، سرمایه دارانی هستند که مسیر عادی افزایش ثروت را با تکیه بر کار و نیروی خلاقیت خویش طی نکرده‌اند و در یک نظام حامی پروری به ثروت‌های مشکوکی دست یافته‌اند (ن).

- رابطه منفی بین سرمایه‌گذاری و فساد در سال‌های اخیر به اثبات رسیده است.^۱ یکی از مهم‌ترین یافته‌ها این مسأله است که تلاش برای کنترل فساد از طریق رقابت در بازار تولید در کشورهایی که اعمال قانون در آن‌ها منعطف می‌باشد، بیش‌ترین اثر بخشی را به همراه دارد.

- برخی، استدلال می‌کنند که فساد در کم کردن دامنه آثار "ساختارهای اداری غیر عقلانی" مؤثر است. آنان می‌گویند؛ پرداخت رشوه برای تضمین تهیه بعضی خدمات که در غیر این صورت ارائه نمی‌شدند، یا با کندی بیش‌تری ارائه می‌شدند، کارآمدی سازمانی را افزایش می‌دهد (همان، ص ۴۳).

پل هیوود با این نظر مخالفت کرده، می‌گوید: اولاً اگر خدمتی به یک خریدار رشوه پرداز سریع تر ارائه شود، پس دیگری که به همین نسبت، بالقوه سزاوار دریافت خدمت می‌باشد، ناگزیر به انتظار خواهد بود. امتیاز به یکی، گویای محرومیت دیگری است. ثانیاً، فرایند تصمیم‌گیری به انحراف کشیده می‌شود. در نتیجه فساد، بعضی تصمیمات ممکن است تغییر کنند یا این که تصمیم‌گیران احتمالاً توان خود را به سمت تخصیص درآمد برای سود شخصی سوق می‌دهند که ممکن است به کارآمدی سازمانی آسیب برساند. ثالثاً، عدم کارایی اداری، فرصت‌های بیش‌تری برای مبادرت به فساد می‌آفریند؛ چون در این صورت مدیران رشوه خوار در حفظ سیستم غیر کارآمد دینفع هستند. به نظر می‌رسد ساختارهای سازمانی منافع رشوه خواران را باز می‌تاباند. از این رو، حتی وقتی به نظر می‌رسد فساد به نفع کارآمدی است، در همان حال ضرورتاً نوعی از ناکارآمدی را موجب می‌شود که اثر مثبت آن را خنثی می‌کنند.

- فساد سیاسی و سوء مدیریت از یکدیگر مایه می‌گیرند. فساد سیاسی موجد

۱. به تعبیر "آلبرتو آدس" و "رافائل دی تلا"، هر چند سطح بالای تشریفات اداری روی سرمایه‌گذاری تأثیر منفی دارد؛ شواهد حاکی است که فساد در اصل به جای "روغن"، مثل "ماسه" در ماشین عمل می‌کند. این یافته، در پاسخ به "نئوری نوسازی" در دهه ۱۹۶۰ است که فساد را دارای کار ویژه مثبت در کشورهای در حال توسعه تلقی می‌کرد. در آن هنگام، استدلال این بود که فساد می‌تواند انگیزه سرمایه‌گذاری به وجود آورده، کارآمدی را تشویق کرده، به دور زدن تأخیرها و تشریفات اداری در دیوانسالاری یاری برساند. در این تلقی از فساد، این پدیده مانند روغنی دانسته شده که با ایجاد "انگیزه پنهانی" که جایگزین بی‌کفایتی رویه‌های رسمی اداری می‌شود، به تقویت همگرایی اجتماعی و نیز توسعه اقتصادی یاری می‌رساند (همان، ص ۴۲-۴۳).

هزینه‌های اجتماعی بوده، باری اضافی بر دوش محاسبات عمومی قرار می‌دهد (همان، ص ۴۴).

- فساد با انحراف در تقاضای بخش عمومی، فرایند تنظیم خرید یا تولید کالاها و خدمات برای تأمین رفاه جمعی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

- فساد موجب صعود هزینه‌ها می‌شود. رشوه دهنده و رشوه گیرنده هر دو در ایجاد هزینه‌های رشوه به خرج بخش عمومی برای گسترش حاشیه سودآوری خود نفع مشترک دارند.

- کندی انجام دادن کار در سیستم‌هایی که تأخیرهای طولانی به "قاعده" تبدیل شده‌اند، موجب می‌شود که انجام دادن سریع آن‌ها به "خدمت غیر منتظره" تبدیل شود که باید با پرداخت مابازای مادی جبران شود. به این ترتیب وارد روندی می‌شویم که انجام دادن کار فساد آفرین می‌گردد!

- فساد باعث کاهش فزاینده اعتماد به دولت و افزایش تردیدها نسبت به کارآمدی حکومت می‌شود و در دراز مدت، افزایش تردید نسبت به کارآمدی یک حکومت باعث می‌شود که "مشروعیت سیاسی" آن زوال یافته و تقاضا برای تغییر حکومت فزونی یابد.

- فساد آفت استقرار نهادهای مردم سالار است و اصولاً علت توجه اساسی تر و بیش تر به مسأله فساد در نظام‌های مردم سالار به این دلیل است که فساد به دموکراسی و مردم سالاری صدمه بیش تری وارد می‌کند. فساد اصول بنیادین دموکراسی را بیش تر تضعیف می‌کند؛ امری که در مورد غیر دموکراسی صدق نمی‌کند. فساد با حمله به برخی از اصول اساسی که دموکراسی و مردم سالاری بر آن استوار است، خصوصاً برابری شهروندان در برابر نهادها، به مشروعیت زدایی از سیستم سیاسی و نهادهایی که در آن‌ها ریشه می‌دواند کمک می‌کند. فساد همچنین مشارکت در حیات اجتماعی را تضعیف می‌کند و مانع از دستیابی به عدالت می‌شود (ابراهیم آبادی، گزارش، ۷۲۷، مرکز پژوهش‌ها).

از سوی دیگر در یک تقسیم بندی منطقی تر، برخی آثار و نتایج فساد را در سه سطح سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بررسی کرده‌اند که ذیلأ به ترتیب به آن می‌پردازیم (همان، ص ۲۰ - ۲۳):

۱- پیامدهای سیاسی

فساد پدیده‌ای پنهان و برخوردار از سرشتی مودبانه است که با متزلزل کردن و تحلیل بردن مشروعیت فرآیندهای نظام‌های سیاسی، کیفیت حاکمیت و ثبات سیاسی را مورد

حمله قرار می‌دهد. فساد در نفس خود، شکلی از اخاذی است که شهروندان عادی را (به خاطر ناتوانی در پرداخت آن) به حاشیه می‌راند و نفرت و تحقیر را نسبت به خدمات عمومی می‌پروراند و در نتیجه به بدبینی راجع به سیاست و خط مشی‌ها منتهی می‌شود. فساد موجب انحراف روند تصمیم‌گیری می‌شود که نتیجه آن انجام گرفتن پروژه‌های اشتباه و واگذاری غیر واقعی آن‌ها به مقاطعه‌کاران و گسترش فساد به سطوح پایین‌تر می‌شود. فساد همچنین نحوه ارائه خدمات عمومی را منحرف می‌کند و از دسترسی کسانی که به آن خدمات نیازمندند، دور می‌سازد. اغفال و چشم‌پوشی از چنین اقداماتی عدم ارائه پاسخگویی را تشویق و در همان زمان به نقض حاکمیت قانون کمک می‌کند.

زمانی که مدل موفقیت‌آمیز پرداخت رشوه در روابط میان مقامات و کارگزاران حکومت با ارباب رجوع‌ها نهادینه می‌شود، مقامات فاسد در صدد بر می‌آیند تا به جست‌وجوی روش‌های تازه تری برای کسب پرداخت‌ها و پاداش‌های بیش‌تر روی آورند. بدین ترتیب فساد از خود تغذیه می‌کند و دور تسلسلی از گسترش رشوه و سایر وجوه فساد را ایجاد می‌کند که در نهایت به تضعیف کامل ساختارهای حکومت و ابطال سال‌ها تلاش در جهت رسیدن به توسعه در کشورها منجر می‌شود.

در ساختار سیاسی فاسد، احزاب و جناح‌ها، دیگر همچون وسیله‌ای در انتقال ترجمان سیاسی و شرکت در فعالیت‌ها عمل نمی‌کنند، بلکه نقش اتحادیه‌ها و سندیکا‌های مالی را بر عهده می‌گیرند که خدمات حکومتی را به عنوان پاداش‌هایی برای حامیان‌شان مورد استفاده قرار می‌دهند. در این میان سیاستمداران نقش حامیان و پشتیبانان را می‌یابند که به واگذاری امکانات و خدمات به کسانی متعهد شده‌اند که آن‌ها را برگزیده‌اند، به آن‌ها رأی داده‌اند و به آن‌ها وفادار مانده‌اند.

احزاب سیاسی در این میان، هم از طریق خدمات عمومی و هم از طریق انجام دادن کارهای "رفاقتی" در بخش خصوصی، مراتب استخدام و ارتقای شغلی حامیان‌شان را فراهم می‌آورند. در نتیجه عواقب سیاسی فساد، روند رقابت‌های سیاسی، ناسالم و غیر شفاف می‌گردد و کاندیداها و احزاب بر بودجه اشخاص خاص، شرکت‌ها یا اتحادیه‌های ثروتمند متکی می‌شوند که شرط موفقیت انتخاباتی آنان را تضمین می‌کند. در این میان نه مقدار هزینه‌های انتخاباتی و میزان دریافت هدایای انتخاباتی کاندیدا مشخص می‌شود و نه اطلاعاتی درباره میزان درآمدها و ثروت افراد ارشد و مقامات انتصابی وجود دارد.

۲- پیامدهای اقتصادی

یکی از ملموس‌ترین پیامدهای فساد، تأثیر آن بر روند توسعه اقتصادی در یک کشور است. مطالعات اقتصادی نشان داده‌اند که شاخص‌های فساد با بازده اقتصادی رابطه‌ای معکوس دارند. برخی معتقدند که فساد رشد اقتصادی را به واسطه کاهش سرمایه‌گذاری خصوصی کاهش می‌دهد، توسعه را محدود کرده، سیاستگذاری اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. سرانجام آن که فساد دستیابی به توسعه پایدار را با مشکل رو به رو می‌سازد. رشوه خواری و جست و جوی رانت^۱ به ایجاد هزینه‌های شغلی اضافی، بار مشکلات اضافی برای تشکیلات اقتصادی کوچک و تخصیص نادرست سرمایه انسانی یک کشور منجر می‌شود.

۳- آثار و پیامدهای اجتماعی

پیامدهای سیاسی و اقتصادی فساد که پیش‌تر بیان شد، تأثیرات اجتماعی مشخص نیز بر جای می‌گذارند. "فرهنگ فساد" به دلسردی و تضعیف روحیه جمعیت یک کشور منجر می‌شود. همچنین به فقدان اعتماد به دولت و نهادهای آن و کاهش "سرمایه اجتماعی" منتهی می‌گردد و در مرحله نهایی به فروپاشی خود دولت می‌انجامد. فساد، اعتماد عمومی را از بین برده، سرمایه اجتماعی را تحلیل می‌برد. قوانین و مقرراتی را که به منظور مقاصد اجتماعی سودمندی نظیر حفظ محیط زیست و ... وضع شده‌اند، تضعیف می‌کند و در نتیجه این امر، شهروندان در دنباله روی و تبعیت از قوانین نفعی نمی‌بینند که پیامد این امر تحلیل مشروعیت یک نظام سیاسی است. در چنین وضعیت ناپایداری، "فرار مغزها" پدیده‌ای مشهور و گسترده است و افراد تحصیلکرده و با صلاحیت سعی می‌کنند کشور را ترک کنند و جایی بروند که صلاحیت و توانمندی‌شان را به رسمیت بشناسند. بدین ترتیب، فساد عواقب سیاسی، اجتماعی و اقتصادی مخربی بر نظام‌های

۱. رانت معادل اجاره یا مترادف آن که در اصل واژه‌ای اقتصادی است. حالت فاعلی این واژه رانتیر "اجاره گیر"، کسی است که از مال الاجاره یا به تعبیر دیگر بهره مالکانه برخوردار است. در این جا فرض بر این است که دولتی توان بهره‌گیری کامل یا بهیسنه از منابع خود را به دلایل مختلف سیاسی، فنی و اقتصادی ندارد و از این رو به ابتکار خود یا از سر ضرورت و فشار شرکت‌ها یا دولت‌های بزرگ ناگزیر از نقش اجاره گیر است. مسأله نفت ایران مثال خوبی برای این امر است (قادری، فرهنگ اندیشه، ۱۱، ص ۵۴).

سیاسی وارد می‌آورد و گسترش آن به کاهش سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی، گسترش فقر و نابرابری، کاهش اعتبار و منزلت دولت، تخریب نهادهای سیاسی و منفعل ساختن آن‌ها، افزایش هزینه‌های اجتماعی و کاهش سرمایه اجتماعی و در نهایت تضعیف روند توسعه و استقرار کارآمدی نهادهای مردم‌سالاری می‌انجامد.

نتیجه‌گیری و راهکارها

بی‌شک برخورد با فساد در هر جامعه‌ای، راهکارهای خاص خود را می‌طلبد که آمیزه‌ای از تدبیرهای سیاسی، اجتماعی، حقوقی، اقتصادی و فرهنگی است. در این بخش علاوه بر راهکارهای مزبور، موضوع از دید حقوق عمومی و با توجه به مسؤلیت دولت در حقوق عمومی و اصل "دولت پاسخگو" مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

یکی از راهکارهای مؤثر مقابله با فساد در جامعه، تحقق مراحل توسعه سیاسی و شکل‌گیری جامعه مدنی فعال و نیرومند با حضور تشکلهای مدنی، سیاسی و اقتصادی است. در فرآیند توسعه سیاسی، مناسبات قانونی مانع گسترش مناسبات غیرقانونی و فساد می‌شود. توسعه سیاسی خود، پاسخگویی مسؤولین، نظام اطلاع‌رسانی شفاف و کنترل و نظارت از پایین به بالا را ایجاب می‌کند که در جای خود مطرح خواهد شد. هر جامعه‌ای که دارای رانت جویی سیاسی و فساد است، بی‌تردید کم‌تر توسعه یافته بوده و دارای جامعه مدنی ضعیف است.

از سوی دیگر، مبارزه با فساد - در تمام ابعاد - بشدت به اصلاحات همه‌جانبه در نظام اداری، اقتصادی و سیاسی وابسته است. توسعه سیاسی بدون اصلاحات تداوم نخواهد یافت و شرط مهم مبارزه با رانت جویی سیاسی، قاطعیت تمام و بدون ملاحظه کاری سیاسی است. برخی معتقدند در مرحله قانونگذاری و وضع قوانین برای رقابت آزاد و بدون تبعیض بین سرمایه‌گذاران بخش خصوصی مشکل یا مانعی نیست، بلکه مشکل اصلی در بخش نظام اداری است. هر چند این موضع قابل تعمیم به تمام جوامع نیست؛ می‌تواند به عنوان یک راهکار در بخش فساد مالی و اداری باعث عطف توجه شود.

از سوی دیگر، برخی نویسندگان در تبیین فساد، پنج رویکرد را مطرح کرده‌اند که خود می‌تواند به عنوان راهکارهای مبارزه با فساد مطرح شود (ربیعی، ۱۳۸۳، ص ۲۶ - ۲۸). این راهکارها عبارتند از:

رویکرد هزینه - فایده

این رویکرد معتقد است که افراد در هر پست و مقامی رفتارشان را بررسی نموده و چنانچه نسبت فایده به هزینه بزرگتر از یک باشد، آن اقدام را عملی خواهند ساخت. در حقیقت منافع یک عمل باید بیش تر از هزینه اش باشد. چنانچه در یک سیستم دولتی، تنبیه ها و مجازات ها علیه افراد فاسد ضعیف باشد، اشخاص به رفتار فساد آمیز اقدام خواهند نمود. این رویکرد درون رهیافت عقلانیت فردی قابل تفسیر می باشد.

رویکرد محرومیت نسبی

در این رویکرد، افراد داده های خود را به یک نظام سیاسی و ستاده های خود را از آن نظام با دیگران مقایسه می کنند. چنانچه احساس بی عدالتی نمایند، اقدام به رفتار فساد آمیز خواهند نمود. نابرابری اقتصادی بدون توجیه منطقی، محرومیت های سیاسی و اجتماعی، رشد افراد غیر متخصص و خویشاوند سالاری موجب بروز این محرومیت نسبی می شود.

رویکرد رانت جویی

این رویکرد، پیش تر توضیح داده شد. در این رویکرد، امتیازات ویژه در نظام های اقتصادی، رانت هایی که در اختیار تصمیم گیران سیاسی قرار می گیرد و قوانین و مقرراتی که بر اثر تصمیم های فردی، زمینه را برای ایجاد بازار سیاه مجوزها فراهم می کند، از ویژگی های این رویکرد به شمار می روند. همچنین فاصله بین سود به دست آمده از مجوزها و هزینه های پرداخت شده، رابطه اقتصادی را فاسد می سازد.

رویکرد کارفرما - غیر کارگزار

در یک تقسیم بندی غلط و فساد آمیز، وقتی انجام دادن کارهای کلان به افراد خاص داده می شود، معمولاً همین افراد نیز به عنوان مسؤول کنترل انتخاب می شوند. کارگزارانی که به عنوان مجریان پروژه های مصوب گمارده می شوند، خود امکان تفسیر در زمینه برنامه ها و پروژه ها را در دست دارند. کارگزاران معمولاً برخلاف اهداف کارفرما که سیاستگذاران دولتی هستند، منافع خود را پیگیری می نمایند. دلایل پیش گفته در رهیافت قبلی، کارگزاران دولت را به اتخاذ چنین رویکردی ترغیب می نماید.

رویکرد حامی - پیرو^۱

این رویکرد در درون رهیافت سیاسی قابل تفسیر و تبیین است. ساختار نامناسب اقتصادی، باند بازی در ساخت سیاسی، نوچه گرایی در انتصاب‌ها و گماردن پیروان در گلوگاه‌های تصمیم‌گیری با پشتوانه حامیان قدرتمند، زمینه‌های فساد را فراهم می‌سازد. حامیان هم می‌توانند از میان نخبگان سیاسی باشند و یا این که از میان سرمایه داران و دلالان قدرتمند در بیرون از سیستم اداری یافت شوند. حامی می‌تواند یک عنصر قدرتمند نظامی، یک کارگزار سیاسی و یا یک سرمایه دار باشد. احزاب و گروه‌های فشار و ذینفوذ نیز می‌توانند نقش حامی را ایفا نمایند.

گفتیم که در کشورهای توسعه نیافته، فساد مالی یا سیاسی تنها به عنوان یک مشکل اداری تلقی نمی‌شود، بلکه به عنوان یک بیماری مزمن و خصوصیت ویژه دولت‌ها به شمار می‌آید. همچنین، بررسی‌ها نشان می‌دهد این پدیده در فرایند توسعه و خروج از بن بست عقب ماندگی به عنوان یک مانع جدی تأثیر گذار است. در مباحث پیشین همچنین وجود ارتباط مستقیم بین فساد و ناکارآمدی در کشورهای توسعه نیافته و فساد و بزرگی دولت را گفته و ارتباط معکوس میان فساد و مردم سالاری را یادآور شدیم. علاوه بر این باید یادآور شد که میان بی‌ثباتی سیاسی در کشورهای جهان سوم، ناپایداری منصب‌ها و فساد غارتگرانه دولتمردان ارتباطی مستقیم وجود دارد.^۲

۱. ویژگی‌های بارز نظام‌های سیاسی سنتی که بستر مناسبی برای رانت‌جویی سیاسی فراهم می‌کند، کلانتالیسم (Clientalism) یا حامی پروری است. نظام‌های حامی پرور با زیر پا گذاشتن اقتدار سیاسی و گسترش مناسبات سیاسی و اداری غیر قانونی به جای مناسبات اداری و قانونی، فساد را در جامعه گسترش می‌دهند. در این نوع نظام‌ها، لابی‌گری، رشوه، اخاذی و اختلاس در جامعه فزونی می‌یابد. برخی گروه‌های سیاسی و اشخاصی که نفوذ سیاسی بیش‌تری بر دولت و مقامات دارند، از فرصت بیش‌تری برای کسب رانت‌ها برخوردار می‌گردند (سردار آبادی، ۱۳۸۳، ص ۷۰ به بعد).

۲. علاوه بر این، علل مستقیم و غیر مستقیم فساد نیز گفته شد که فهرست وار عبارتند از: قوانین و اختیارات نامناسب و نامشخص، عدم شناخت قوانین، بویژه قوانین گمرکی و مالیاتی و معاملات و مناقصات، نیاز مالی احزاب سیاسی، گستردگی وظایف دولت، نبود قوانین جزایی، نخبگان فاسد، دیوانسالاری ناکارآمد، سطح دستمزدهای نامناسب، عدم نظارت‌های سازمانی، عدم کفایت مدیران و مسئولان جامعه و ... ذکر این نکته ضروری است که فساد سیاسی بیش‌تر شامل مسئولان سیاسی است، در حالی که فساد مالی و اداری، رده‌های مختلف اداری را شامل می‌شود (سوزان رزاکرمن، ۱۳۸۲).

راهکارهای مبارزه با فساد

باید توجه داشت که مبارزه با فساد یک فرایند دراز مدت بوده، عنصر اصلی مبارزه در این فرایند، اراده و عزم سیاسی است. این فرایند نیازمند پشتیبانی از بالا و حمایت‌های پایین است. تغییر نگرش‌ها و فرهنگی نمودن موضوع، لازمه این مسیر است و در تمام این مراحل، توجه به این که فساد یک پدیده اجتناب ناپذیر بوده و هیچ گاه به طور کامل حل نخواهد شد، قابل توجه است.

توجه به سه مقوله مکمل مقابله عملی، برنامه‌های پیشگیرانه و اقدامات علمی - فرهنگی، لازمه موفقیت این فرایند خواهد بود. علاوه بر این، آموزش مدنی، نظارت جامعه بر رفتار عمومی شهروندان، تقویت احساس تعهد ملی، اجتماعی و مذهبی و وابستگی به سنت‌های اجتماعی و هویت‌های محلی، از دیگر راهکارهای مبارزه با فساد است. همان طور که پیش‌تر دیدیم، بدون اصلاح کار کرد دولت، فساد مالی کاهش نمی‌یابد و این امر لزوم اصلاحات گسترده در پیکره دولت را گوشزد می‌کند. علاوه بر این، عوامل متعددی ضرورت توجه به فساد را تأکید می‌نمایند. این عوامل عبارتند از:

- تلاش دولت‌ها برای توسعه و جذب سرمایه و افزایش هزینه‌ها به دلیل فساد اداری و اقتصادی؛

- حرکت به سوی دموکراسی. این امر ضرورت تقید دولت‌ها را به حرکت ضد فساد توجیه می‌کند.^۱

- حرکت علیه فساد در دو رویکرد:

الف) نهادی، شامل؛ کاهش حجم دولت (نهادهای)، پاسخگویی دولت‌ها در قبال اعمال و اصلاح انگیزش‌ها.

ب) اجتماعی، شامل؛ اصلاح افکار عمومی نسبت به پدیده‌های فساد آفرین.

ذکر این نکته حائز اهمیت است که اتخاذ هر راهبرد باید با شرایط خاص هر کشور تناسب داشته باشد.^۲

۱. حرکت به سمت و سوی دموکراسی، شهروندان را قادر می‌سازد تا از ابزار رأی و آزادی‌های مدنی که رفته رفته به دست می‌آورند (از قبیل آزادی بیان، اجتماعات و ...) برای مقابله با فساد بهره‌برند.

۲. تفکیک کامل قوا، آزادی اصلاحات و تسری حرکت اصلاحی برای مبارزه با فساد در قوه قضائیه، پلیس، گمرکات، مجوزها، روندهای تهیه و توزیع کالاها، خدمات و بخش مالیات از اقدامات مؤثر در این راه است (ن).

سیاست‌های کلیدی

اولین گام در مبارزه با فساد سیاسی و مالی، در نظر گرفتن این اعتقاد بی رحمانه است که نباید تصور شود اشخاص بهره‌مند از قدرت سیاسی، صدیق و قابل اطمینان هستند. بنابراین باید از الگوی تعادل و توازن برای کنترل دستگاه‌های دولتی به وسیلهٔ یکدیگر استفاده کرد؛ به این معنا که با اتکا بر رقابت میان نیروهای سیاسی، آزادی اطلاعات و تفکیک قوا باید تعادلی راهبردی میان سازمان‌های دولتی به منظور کنترل و نظارت بر یکدیگر برقرار کرد. هر راهبرد جدی و اساسی که برای کاهش فساد مالی به کار گرفته می‌شود، در عمل به چهار عامل نیاز دارد:

۱- رهبران جامعه باید برای مبارزه با فساد مالی صداقت داشته، تعهد عملی خود را نشان داده و در مقابل فساد مالی هیچ تسامح و اغمازی از خود نشان ندهند.

۲- سیاست‌ها به گونه‌ای تغییر یابد که بتوان تقاضا برای فساد مالی را از طریق کاهش مقررات و سیاست‌هایی نظیر تشویق‌های مالیاتی، شفاف کردن قوانین و محدود کردن قدرت و اختیارات نامحدود مدیران، به طوری که این اختیارات به حداقل برسد، کاهش داد.

۳- کاهش عرضهٔ فساد مالی، از طریق افزایش دستمزد کارکنان دولت، بالا بردن انگیزه برای درست کار کردن و اعمال نظارت‌های صحیح و مؤثر و حتی در مواردی تنبیه و مجازات کارکنان متخلف.

۴- برطرف کردن مشکل مالی احزاب سیاسی به نحو ممکن.

این در حالی است که سازمان بین‌المللی شفافیت مالی، سازماندهی دولت، داشتن برنامه همه‌جانبه و عمومی، نیروی انتظامی خاص، بالا رفتن آگاهی و فرهنگ عمومی و ایجاد نهادهایی به منظور مطالعه و پیشگیری از فساد مالی را به عنوان عناصری از یک فرایند دراز مدت مبارزه با فساد برشمرده است. از سوی دیگر به اعتقاد بانک جهانی، یک استراتژی ضد فساد مؤثر، بر اساس پنج عنصر کلیدی ذیل شکل می‌گیرد:

۱- افزایش پاسخگویی سیاسی؛

۲- تقویت مشارکت جامعهٔ مدنی؛

۳- ایجاد یک بخش خصوصی رقابتی؛

۴- موانع نهادینه شدهٔ قدرت؛

۵- بهبود و ارتقای مدیریت بخش دولتی.

مطالعه کشورهای که در مسیر مبارزه با فساد گام نهاده‌اند، نشان می‌دهد که در یک طرح جامع سه برنامه به موازات هم که به طور مکمل عمل می‌نماید، قابل پیش بینی است: مقابله با فساد، پیشگیری، ارتقای فرهنگی.

هرچند برخی کشورها برای مبارزه با فساد، "نهادی مستقل" را برای پیگیری راهبردها و نظارت مستمر بر این امر ایجاد می‌کنند؛ در این گونه موارد توجه به بیماری فساد گونه نظام اداری - بویژه در جهان سوم - ضروری است؛ زیرا نهادهای دولتی جدید که به منظور درمان به وجود می‌آیند، خود جزئی از بیماری می‌شوند!

سایر ساز و کارهای آزموده شده برای مقابله قاطعانه با فساد عبارتند از:

- ایجاد نهادهای مستقل مبارزه با فساد؛

- نظارت‌های قانونی مستمر (هر چند این روش امکان کند شدن کار را در پی اگر

دارد)؛

- ایجاد خطوط ارتباطی و کسب اطلاعات در مورد بروز فساد (در کنار این امر،

رسانه‌های آزاد به مثابه چشم و گوش جامعه می‌توانند نقشی غیر قابل انکار در گزارش

اعمال آلوده به فساد ایفا کنند)؛

- دستگاه قضایی و قضات سالم؛

- پاسخگویی^۱ و نظارت مدنی؛

۱. در حقیقت این موارد، از مؤلفه‌های تئوری «حکمرانی خوب» هستند که از اوایل دهه ۹۰ میلادی مطرح شده است. در این تئوری، دیگر بحث حاکمیت و اعمال قدرت از طرف دولت مطرح نیست، بلکه مسأله "دولت مدیریتی" مطرح است که چنین دولتی در قبال اعمال خود پاسخگو است و مالک و حاکم بر هیچ چیز نیست و فقط مدیر (manager) است که در صورت نداشتن قابلیت‌های لازم، بسادگی بر کنار می‌شود. "حکمرانی خوب" (good Governance) علاوه بر پاسخگویی (Accountability)، مؤلفه‌های زیر را نیز داراست:

اجماع محور Consensus oriental، شفافیت اقدامات و عملکرد transparency حساس بودن و واکنش بموقع نسبت به نیازها و مطالبات Responsivness، برابری Equity، اثر بخشی (کارایی)، لیاقت و شایستگی (Efficiency و effectiveness)، حاکمیت قانون The rule of Law و شرکت و همراهی. Participation

نتیجه‌ای که از مؤلفه‌های "حکمرانی خوب" می‌گیریم آن است که این‌ها از ویژگی‌های دموکراسی هستند. بنابراین دموکراسی هم به مبنای حکومت بر می‌گردد (مشروعیت) و هم به مشروعیت عملکردی (مشروعیت ثانویه) بر می‌گردد. حال با توجه به این که مؤلفه‌های حکمرانی خوب روی مبانی دیگر مثل دموکراسی و

- تغییر در طرز تفکر، حساس کردن جامعه نسبت به بروز فساد و بسیج خواست‌های سیاسی؛
- سنجش مستمر از جامعه با هدف ایجاد حس مشترک نسبت به درک بروز، گستره و عمق فساد و کسب بازخورد سیاست‌های اعمال شده؛
- حساس کردن افکار عمومی نسبت به فساد؛
- آزادی‌های مطبوعاتی؛
- سازمان‌های حمایتی مدنی؛
- اعمال سیاست‌های اقتصادی مناسب با هدف محدود کردن زمینه‌های بروز فساد؛
- مدیریت مناسب بخش دولتی؛
- کوچک کردن دولت؛
- شفاف نمودن قوانین؛
- ایجاد موانع نهادینه برای مهار و بازکنترل نهادهای قدرت؛
- برخورد انتظامی؛
- آموزش و ارتقای فرهنگ جامعه؛
- همکاری‌های بین‌المللی (که به دلیل فرا ملی بودن فساد، مبارزه با آن تسهیل می‌شود) (ربیعی، ۱۳۸۳، ص ۱۷۹).

حقوق بشر قرار دارند، چطور می‌شود که آن مبانی را قبول نداشته باشیم؛ ولی به مؤلفه‌های "حکمرانی خوب" پایبند باشیم؟! با توجه به این امر است که صندوق بین‌المللی پول، فساد را تعریف محدودتر "حکمرانی بد" دانسته، آن را سوء استفاده از قدرت یا اعتماد عمومی در جهت منافع خصوصی بر می‌شمارد (ن).

مآخذ

- ۱- ابراهیم آبادی، غلامرضا؛ "فساد در نگاهی دیگر: تأملی چند جانبه در مقوله فساد"؛ تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۷۲۷، بهمن ۱۳۸۳.
- ۲- اسکاچپول، تدا؛ محمدتقی دلفروز، "دولت رانتیر و اسلام شیعی در انقلاب ایران"؛ تهران، فصلنامه پژوهشکده مطالعات راهبردی، بهار ۱۳۸۲.
- ۳- دوناتلا، دلاپورتا؛ "فساد و دموکراسی" پیام یونسکو، شماره ۳۱۳، ۱۳۷۵.
- ۴- ربیعی، علی؛ "زنده باد فساد"، تهران، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۳.
- ۵- زارعی، محمدحسین؛ "حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران"، مجله تحقیقات حقوقی، تهران، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۴.
- ۶- زارعی، محمدحسین؛ تقریرات درس مسؤولیت دولت، دوره دکتری حقوق عمومی، تهران، پردیس قم دانشگاه تهران، نیمسال اول ۸۴ - ۸۳.
- ۷- سردار آبادی، خلیل الله؛ "ساز و کار و ویژگی‌های رانت‌جویی سیاسی در ایران"؛ فرهنگ اندیشه، تهران، مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی، پاییز ۱۳۸۳.
- ۸- رزاکرمن، سوزان؛ (حسین راغفر)؛ "فساد و دولت: علل، نتایج و اصلاحات"؛ تهران، نقش و نگار، ۱۳۸۲.
- ۹- قادری، حاتم؛ "رانت در حوزه فرهنگی - اعتقادی؛ امکان سنجی تعمیم نظری"، فرهنگ اندیشه؛ تهران، مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی، پاییز ۱۳۸۳.
- ۱۰- لوئیس، فلورا؛ "فساد مالی، پدیده‌ای جهانی" پیام یونسکو، شماره ۳۱۳، ۱۳۷۵.
- ۱۱- همدی خطبه سرا، ابوالفضل؛ "فساد مالی، علل، زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن"؛ تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۳.
- ۱۲- هیوود، پل؛ (محمد طاهری، میرقاسم بنی‌هاشمی)، "فساد سیاسی"؛ تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۲.