

## کالبدشناسی فساد

چکیده: بررسی و نقد مباحث و فرضیاتی که فونکسیونالیستها در باب فساد در مدیریت سیاسی کشورهای کمتر توسعه یافته مطرح کرده‌اند نشان می‌دهد که ادعاهایی که در این زمینه شده فاقد مبنای تجربی است. ترزهای فونکسیونالیستی در مورد آثار سیاسی، اقتصادی و اداری فساد با واقعیات اکثر کشورهای کمتر توسعه یافته مغایر است. فساد برای جریان توسعه هیچ فایده‌ای را متضمن نیست. مثلاً "به نظر نمی‌رسد که فساد بازار بتواند در کارایی تخصیص منابع بهبود ایجاد کند. فساد با تأثیری که بر فرسایش ظرفیت دولت از لحاظ تدوین و اجرای سیاستهای معطوف به رشد می‌گذارد، مانعی برای پیشرفت اقتصادی است.

### ۱. مقدمه

اگرچه نظر عموم در مورد مسئله فساد در کشورهای در حال توسعه احتمالاً به‌طور کلی منفی است، گرایش بخش مهمی از نوشتارهای علمی موجود در باب این موضوع به سوی نگرشی است که کاملاً مغایر با این نظر است. در این نوشتارها، فساد حاصل تصادم ارزشهای بومی و هنجارهای بیگانه دیوانسالاری نوین قلمداد می‌شود<sup>۱</sup>. بنابراین، فساد امر گریزناپذیری تصور می‌شود و مهمتر آنکه متضمنات آن برای توسعه سیاسی و اقتصادی در مجموع، مفید تلقی می‌گردد. یکی از فونکسیونالیستها با همین نگرش<sup>۲</sup> اظهار می‌دارد که فساد در کشورهای در حال توسعه، "نقش به اندازه کافی مهمی را ایفا می‌کند که اگر به وسیله این ابزار ایفا نشود باید به وسیله ابزار دیگری ایفا گردد؛ در غیر این صورت، به سرعت و، مهمتر از آن، به خصلت کوششهای توسعه بشدت لطمه وارد می‌شود"

منشاء این نگرش فونکسیونالیستی به فساد، نخست عدم درک درست خصلت غالباً<sup>۳</sup> سیستمی آن<sup>۳</sup> و دو دیگر عدم تمایل به بررسی آثار آن از یک دیدگاه پویاست. در اینجا این نظر مطرح می‌شود که درک پدیده فساد در کشورهای در حال توسعه بدون تشخیص نقش واسطه آن در تخصیص ثروت به نفع حکام این کشورها و وابستگان طرفدار ایشان مقدور نیست؛ به دیگر سخن، فساد بتدریج به صورت هدف قدرت درمی‌آید، و نه فقط وسیله‌ای در جهت تداوم آن گذشته از این، در این مقاله ما بعضی از ادعاهایی را که در مورد آثار اقتصادی فساد مطرح می‌شود به دقت مورد تحلیل قرار خواهیم داد و در این زمینه نوآوری را که عموماً "برای فساد برشمرده می‌شود، از جمله بهبود کارایی تخصیص منابع و کمک‌خالص به

تشکیل سرمایه ، بررسی خواهیم کرد . ما نشان خواهیم داد که این فرضها غیر متحمل هستند . اما پیش از آنکه به این مسائل بپردازیم ، بحثی در باب تعریف و طبقه‌بندی فساد خواهیم داشت .

## ۲. تعریف و طبقه‌بندی

فساد ، به‌طور بالقوه ، ویژگی و صفت همه مناسباتی است که به عنوان روابط عامل - آمر طبقه‌بندی شده<sup>۴</sup> و از این لحاظ می‌توان آن را به صورت (۱) فدا کردن منافع آمر در جهت تأمین منافع عامل و یا (۲) نقض هنجارهای معرف رفتار عامل تعریف کرد . فونکسیونالیستها در تعریف فساد دیوانسالاری یا سیاسی از برداشت نخستین احتراز می‌کنند ، زیرا پذیرش آن مستلزم آن است که نخست نفع عمومی تعریف شود . یعنی ، مطلبی که تعریف آن به هر حال مورد اختلاف است . بنابراین ، فساد عموماً " به صورت تخطی از هنجارهای دیوانسالاری نوین (مثلاً " عقلانیت ، انگیزش توفیق و گرایش به منافع عموم و جز آن ) تعریف می‌شود<sup>۵</sup> . اگرچه این برداشت در معرض اتهامات قوم‌مداری یا قومیت‌گرایی قرار دارد ، نظر ما این است که موضوع امکان توسعه اقتصادی و سیاسی در وضعیتی که هنجارهای دیوانسالاری نوین حاکم نیست ، مطلبی است که ارزش مطالعه را دارد .

هر بررسی جامعی در باب فساد باید با طبقه‌بندی فعالیت‌های فاسد آغاز گردد . در زمینه‌های مانند فساد با این همه پراکندگی طبعاً " نمی‌توان در طلب کامل بودن طبقه‌بندی بود . اما با بررسی روش‌های مختلفی که مجریان دولتی به وسیله آن - و در جهت تأمین منافع شخصی خود - مناسباتی را که به موجب قانون و سیاست‌های بین صفات و ویژگی‌های عامل و حقوق (منافع) که می‌تواند مطالبه کند) و تعهدات (هزینه‌هایی که باید متقبل شود) او برقرار شده تحریف می‌کنند ، می‌توان به طبقه‌بندی نسبتاً " جامعی دست یافت . اکنون می‌توان فعالیت‌های فاسد را در چهاررده ، به شرح زیر ، تقسیم‌بندی کرد :

(۱) فساد هزینه‌گاہ - این مورد هنگامی مطرح می‌شود که مجریان دولتی در وضعیت معینی اقدام به کاستن از هزینه‌های عامل یا کارگزار و آوردن این هزینه‌ها به سطحی پایین‌تر از سطح مقرر آن می‌کنند . شکل متعارف این‌گونه فساد کاستن از تعهدات مالیاتی و مراعات نکردن بعضی از مقررات است . پس‌انداز ناشی از این کاهش هزینه را مجری و عامل می‌توانند بین خود تقسیم کنند .

(۲) فساد هزینه‌افزا - فرصت‌های زمینه‌ساز این نوع فساد در سه وضعیت مختلف پیش می‌آید . نخست موقعی است که برای کالاها و خدماتی که رسماً " و به قیمت ثابت عرضه می‌شود - و از جمله وقت خود مجری دولتی - تقاضای اضافی وجود دارد . در این وضعیت ، مأمور دولتی ممکن است درصدد آن برآید که با مطالبه قیمتی که با توجه کشش بازار تعیین می‌کند این رانت ضمنی را به خود اختصاص دهد . این فساد بازار موضوع مورد توجه اقتصاددانانی است که به تحلیل مسئله فساد می‌پردازند .<sup>۶</sup> یک موقعیت دیگر برای افزودن بر هزینه‌ها در مواقعی پیش می‌آید که مجریان دولتی ، که به اتکای اختیارات و کنترلی که در زمینه صدور موافقت‌نامه<sup>۷</sup> ، اجازنامه‌ها و تعیین رویه‌های مربوط دارند از نوعی قدرت انحصاری برخوردارند ، احتمالاً " بخواهند از آن اختیارات در جهت منافع خود سوءاستفاده کنند . در این موارد ،

هدف مجری دولتی آن است که لااقل بخشی از ما به‌زای امتیازی را که اجازه‌نامه متضمن است، به‌نفع خود تحصیل کند. و بالاخره، امکان دیگری که برای افزودن بر هزینه‌ها وجود دارد سوءاستفاده از قدرت قانونی است، مثل مورد وصول غیرقانونی مالیات.

۳) فساد درآمدافزا - این مورد هنگامی پیش می‌آید که مجری دولتی درصدد آن برآید که درآمد یا منفعی را بیش از حد قانونی و مقرر به‌کارگزار منتقل کند، مثلاً "پرداختهای اضافی که به اتکای گواهی غیرواقعی کار انجام شده صورت می‌گیرد. انگیزه این اقدام می‌تواند تهبانی باعامل و شریک شدن درمنافع، نیوتیسم یا جانبداری سیاسی باشد.

۴) فساد درآمدگاف - در این مورد مجریان دولتی مستقیماً "درآمدها و منافعی را که برای عاملان در نظر گرفته شده به خود اختصاص می‌دهند، مثلاً" با تعویق پرداخت وجوه بازنشستگی و برداشت غیر مجاز بهره آن و یا با دزدیدن ملزومات از بیمارستانها. این نوع فساد در مواقعی پیش می‌آید که عاملان آگاه به حقوق خود نیستند. مجریان دولتی می‌توانند با تهدید و زور نیز از درآمدها و منافعی عاملان بگانهند. مقولات پیشگفته در مورد فعالیتهای فاسد در جریان اجرای قوانین و سیاستها پیش می‌آید، اما فساد می‌تواند در جریان تدوین قوانین و سیاستها نیز وارد شود، مثلاً "با تهدید عاملان به اینکه قوانینی که متضمن هزینه بیشتر (یا نفع کمتری) است وضع خواهد شد و یا وعده دادن به آنها در این جهت که قوانینی که متضمن هزینه کمتر (یا نفع بیشتری) است وضع می‌گردد. این دو نوع فساد را به ترتیب می‌توان فساد دیوانسالارانه و فساد سیاسی قلمداد کرد، اما بسادگی می‌توان دریافت که این تقسیم‌بندی در وضعیت فساد سیستمی که ما در فرضیه خود برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه در نظر گرفته‌ایم نمی‌تواند برقرار باشد. در چنین وضعیتی سیاستمداران درصدد برمی‌آیند که سهمی از درآمد حاصل از فساد را که دیوانسالاری وصول کرده برای خودشان تحصیل نمایند.<sup>۷</sup> در این زمینه، ارتباط بین سیاستمداران و دیوانسالاری براساس همزیستی شکل می‌گیرد، بدین معنی که سیاستمداران فرصتهای جدیدی را برای تحصیل این‌گونه درآمدهای غیرقانونی ایجاد می‌کنند و یا فرصتهای موجود در این زمینه را حفظ می‌نمایند، با این تضمین که سهم توافق شده‌ای از این عایدات مالا" به آنها منتقل شود.

### ۳. واقعیات فساد

دسترسی به واقعیات تجربی فساد به آسانی دست یافتن به تحلیلهای نظری این پدیده نیست. بعضی از نویسندگان این امر را ناشی از ماهیت مخفی فعالیت مورد بحث می‌دانند و این عامل را مانعی برای مطالعه موضوع از طریق مصاحبه و پرسشنامه، قلمداد می‌کنند.<sup>۸</sup> اگرچه نمی‌توان اشکالاتی را که در زمینه تهیه اطلاعات منظم در باره فساد وجود دارد کوچک شمرد، در این مورد نیز به هر حال می‌توان با قدری استواری و پشتکار ابزارهای متعارف تحقیق را به کار گرفت. مثلاً "اگر بخواهیم مسئله فساد را در اداره گمرک مورد تحقیق قرار دهیم، مصاحبه را می‌توانیم با واردکنندگان یا مأموران و مجریان بازنشسته این اداره ترتیب دهیم، احتمال اینکه مجریان و مأموران شاغل اطلاعات لازم در این زمینه را عرضه کنند کمتر است، مگر آنکه افراد بسیار صادقی باشند. دلیل اینکه تاکنون این‌گونه مطالعات به این ندرت

صورت گرفته ، بیشتر عدم خواست مسئولان رده بالا در جوامع در حال توسعه بوده است تا مشکلات انجام آن .

بنابراین ، گزارشهایی که در زمینه فساد در اختیار ماست در اکثر موارد در سطحی نیست که بتوان آنها را گزارشهای نظام یافته‌ای تلقی کرد ، و عمدتاً شامل مطالب و شواهدی است که داستان وارطی گزارشهای خبری مطرح شده است و گهگاه نیز شرح تحقیقات رسمی ، مطالعات موردی و نتایج بررسیهاست . شواهدی که می‌توان از این‌گونه منابع کلچین کرد دال بر وجود فساد سیستمی در بسیاری از کشورهاست ، یعنی فساد فراگیر ، سازمان یافته و گسترده در کلیه سطوح مختلف دولت که ما موران دولتی و سیاستمداران هردو به نحوی یکسان و در تقریباً کلیه دستگاههای دولتی در آن مشارکت دارند . کشورهایی نظیر غنا ، نیجریه ، فیلیپین ، هند ، بنگلادش ، اندونزی (دوره سوکارنو) ، تایلند ، مکزیک و هائیتی<sup>۹</sup> در این مقوله قرار دارند . کوتاهی این فهرست از آن جهت است که برای اغلب کشورهای دیگر اساساً اطلاعاتی در دسترس نیست . از جمله کشورهایی که در آنها این‌گونه فساد سیستمی وجود ندارد ، می‌توان کره جنوبی ، تایوان ، سنگاپور و تونس را برشمرد .<sup>۱۰</sup> اگرچه نمی‌توانیم شواهد مربوط به فساد را در همه کشورهای یاد شده بررسی کنیم ، خصالت سیستمی آن را در مورد یکی از این کشورها یعنی هند نشان خواهیم داد . گستردگی فساد در تقریباً کلیه دستگاههای دولتی هند را یک کمیسیون رسمی که یافته‌هایش را در سال ۱۹۶۴ منتشر نموده است ، تأیید می‌کند .<sup>۱۱</sup> به موجب گزارش این کمیسیون ، مسئله فساد در ادارات گمرک ، وصول درآمد ، سازمانهای خرید ، راه آهن و دفاتر و ادارات صادرکننده موافقت نامه‌ها ، جوازها و نظایر آن ، با شدت بیشتری مطرح بوده است .<sup>۱۱</sup> گزارش این کمیسیون در عین حال مؤید ماهیت متشکل این فساد در بعضی از مناطق است : در " همه قراردادهای دولتی مربوط به ساختمان ، خرید و فروش وسایل امور تجاری عادی ، طرفهای معامله درصد معینی را می‌پردازند که به نسبتهای توافق شده‌ای بین مجریان مربوط تسهیم می‌شود " <sup>۱۲</sup> در گزارش قدیمتری که در باره فساد در راه آهن تهیه شده است نیز در مورد فساد سازمان یافته و چگونگی تسهیم درآمدهای غیرقانونی مربوط بین مجریان دولتی سطوح مختلف شواهدی ارائه شده است .<sup>۱۳</sup> اخیراً نیز وید (Wade) گزارش منظمی در مورد فساد سازمان یافته در نظام آبیاری یکی از ایالتهای جنوبی هند ارائه کرده است . او در گزارش خود شواهد مربوط به بازار کار داخلی نسبتاً " فعالی را که وسیله انتقال درآمد حاصل از فساد به بالا بوده ، مطرح می‌کند . شواهدی نیز هست که نشان می‌دهد این‌گونه بازارهای کار داخلی غیرقانونی در وزارتخانه‌های کار ، جنگلداری ، کشاورزی ، بهداشت عمومی ، پلیس ، دارایی و جز آن نیز وجود داشته است .<sup>۱۴</sup>

از مطالب مطرح شده در بالا این‌طور می‌توان استنباط نمود که جانشینی منافع خصوصی برای هدفهای رسمی تشکیلاتی از ویژگیهای دولت هند است . وید در باب این موضوع چنین می‌نویسد : " کار اساسی یک وزیر سیاستگذاری نیست ، وظیفه او تعدیل و تطبیق قواعد و مقررات بر مبنای گرایشهای خاص است ، این کار را او یا به ازای پول و یا به واسطه تعلقات دیگر انجام می‌دهد .<sup>۱۵</sup> اما اگر در مورد دولت هند ، فساد سیستمی به منزله یک ویژگی رفتاری تقریباً " مصداق داشته باشد ، این امر در مورد دولتهای بسیاری از کشورهای در حال توسعه دیگر که در آنها سهم درآمدهای غیرقانونی - نسبت به درآمد ملی -

که مجریان به خود اختصاص داده و یا به دیگران منتقل می‌کنند، به مراتب بیشتر از هند است، به طریق اولی صادق است. در زئیر، دوسوم مستخدمان کشوری در سال ۱۹۷۹ ساختگی بوده، و هزینه سالانه‌ای معادل ۳۰۰ میلیون دلار به بودجه این کشور تحمیل می‌کردند<sup>۱۶</sup>. بین سالهای ۱۹۵۲ تا ۱۹۵۹، سه دیکتاتور آمریکای لاتین (پرون، پرزخیمنز (Perez Jimenez) و باتیستا) ۱/۵ میلیارد دلار از کشورهایشان خارج نمودند<sup>۱۷</sup>. براساس بررسی یک کمیسیون منصوب رئیس جمهور در فیلیپین موجودی حسابهای مارکوس نزد بانکهای سوئیس معادل ۵ میلیارد دلار برآورد شده و تا فوریه ۱۹۸۷ داراییهای مسدود شده وی در فیلیپین برابر با ۱/۵ دلار تخمین شده است<sup>۱۸</sup>. در هنگلادش، دولت ۵۰۰ میلیون دلار وام بین‌المللی را برای خریدن حمایت‌های سیاسی خرج کرده است<sup>۱۹</sup>. و . . . . .

براساس شواهدی که وجود دارد، در هند، فساد در این مقیاسها هرگز اتفاق نیفتاده، و با توجه به ترتیبات نهادی این کشور در آینده نیز وقوع آن غیرمحمتمل است.

#### ۴. علل فساد

فونکسیونالیستها در برخورد با مسئله فساد در کشورهای در حال توسعه بر عوامل تعیین‌کننده رفتاری و ساختاری فساد تکیه می‌کنند<sup>۲۰</sup>. در اینجا کوشش خواهد شد که این عوامل متفاوت همگی در یک چارچوب واحد متحد و یکپارچه شوند. نکته دیگری که مطرح خواهد شد این است که بسیاری از این عوامل که به منزله علل فساد برشمرده می‌شوند، در عین حال اثرات آن نیز هستند؛ بدین طریق، امید داریم که بتوانیم موضوع را از یک دیدگاه پویا بررسی کنیم.

ما چارچوب وحدت بخش خود را براساس بررسی مشوقهای فساد از نظرگاه یک مجری دولتی بنا می‌کنیم. این قالب را می‌توان به صورت خالص منافع غیرقانونی مورد انتظار حاصل از فساد تعریف کرد؛ منافع مزبور الزاما "پولی نیست، لیکن برای آن می‌توان معادل‌های پولی در نظر گرفت، و منافی را که عاید مجری دولتی مورد نظر و یا خویشاوندان و دوستان او می‌گردد، در بر می‌گیرد. براساس این نظر

$$(۱) \quad B(1-\theta_1) - (\theta_t - \theta_{tp})C_t - \theta_{tp}C_p = \text{خالص منافع غیرقانونی مورد انتظار}$$

در رابطه بالا،  $B$  = ارزش پولی یا معادل پولی منافع غیرقانونی؛  $C_t$  = هزینه انتقال پساتن به پست پایین‌تر و شاق‌تر در صورت کشف فساد؛  $C_p$  = هزینه اخراج و مجازات‌های دیگر در صورت کشف فساد؛  $\theta_t$  = احتمال کشف فساد؛  $\theta_{tp}$  = احتمال اخراج در صورت کشف فساد؛ و  $\theta_t - \theta_{tp}$  = احتمال انتقال به پست پایین‌تر و شاق‌تر.

اکنون تحلیل خود را در مورد علل فساد می‌توانیم در دو مجموعه عوامل (غیر مانع‌الجمع) سازمان دهیم: نخست، عواملی که فسادگریزی مجری دولتی را کاهش می‌دهد، یعنی آنچه که جانسون به صورت ارزش نهاد شده بر هر دلار اضافی حاصل از فعالیت‌های غیرقانونی در مقایسه با هر دلار اضافی حاصل از

فعالتهای قانونی توصیف می‌کند؛ و دوم، آن عواملی که ارزش خالص غیرقانونی مورد انتظار را از طریق افزایش مقدار  $B$  و یا کاهش مقادیر  $\theta_t$ ،  $\theta_{tp}$ ،  $\theta_p$  و  $C_t$  بالا می‌برد.

در مجموعه عوامل نخست، قوت تعلقات انحصارطلبانه به گروههای خاص نظیر وابستگی به گروههای خویشاوندی، قومی و مذهبی عموماً "علت فساد در جوامع در حال توسعه قلمداد شده است" <sup>۲۱</sup>. فشار این‌گونه وابستگیهای انحصارطلبانه احتمالاً در موادی به حداکثر می‌رسید (مانند مورد مربوط به اکثر کشورهای آفریقایی در ناحیه استوا) که اعضای موفق یک گروه خویشاوندی متعهد باشند که منافع حاصل از موقعیتشان را به نحوی به اقوام خویش منتقل کنند. اما این فشارها به درجات مختلف در غالب جوامع در حال توسعه که در آنها ارزشهای نوین‌سازی سیاسی هنوز به‌طور گسترده پذیرفته نشده وجود دارد.

عوامل دیگری نیز هست که می‌تواند زمینه‌ساز فساد یا، به عبارت دیگر، کاهش فسادگریزی مجریان دولتی گردد. حقوقهای کم دولتی، که ارزش حقیقی آن نیز اغلب روبه کاهش است، عموماً "سائق و محرکی برای تمایل شرکت در فساد، بویژه در سطوح پایین دیوانسالاری است. در سطوح بالاتر، فشارهای اجتماعی احتمالاً به گونه‌ای است که مجریان دولتی را به تقلید از شیوه زندگی اروپایی می‌کشاند که با توجه به تورم شدید و حقوق و عوارض کم‌رنگی قابل ملاحظه بر کالاهای مصرفی وارداتی، تأمین هزینه آن مشکل است و درآمدهای مجریان در این سطوح تطبیق نمی‌کند" <sup>۲۲</sup>. فسادگریزی کمتر مجریان دولتی در جوامع در حال توسعه می‌تواند در عین حال به این دلیل نیز باشد که در اکثر موارد این مجریان از مراتب پایین اجتماعی به موقعیتهای قدرت پرتاب شده‌اند و بنابراین فاقد احساس وظیفه - شناسی و مأموریت و فاصله اجتماعی با اشخاصی هستند که با آنها سروکار دارند <sup>۲۳</sup>. فقدان بورژوازی ملی نیز برای مجریان دولتی وسوسه‌هایی ایجاد می‌کند که از موقعیتشان برای پرکردن این خلأ استفاده کنند. <sup>۲۴</sup> و بالاخره، عامل دیگر مؤثر بر فسادگریزی همان است که میردال <sup>۲۵</sup> از آن با اصطلاح "فولکلنور فساد" یاد می‌کند، یعنی باورهای مردم در مورد فساد و سیاست دولت در قبال آن. میردال <sup>۲۵</sup> این نکته را مطرح می‌کند که وجود باورهای از این دست که "متجاوزان شناخته شده می‌توانند بدون آنکه خطر مجازات آنها را چندان تهدید کند به فساد خود ادامه دهند، زمینه را برای تقویت این اعتقاد آماده می‌کند که این‌گونه رفتار اهانت‌آمیز غیراجتماعی به‌طور گسترده‌ای شیوع دارد.

عواملی که موجب افزایش خالص منافع غیرقانونی مورد انتظار می‌شوند، عموماً "همانهایی هستند که به گونه‌ای که مشاهده کردیم بر فسادگریزی مجریان دولتی تأثیر می‌گذارند، گرچه تأثیرشان بر متغیر مورد بحث از راههای جدید است. در هر جامعه‌ای، به سبب مشکلاتی که پی‌جویی فساد در بردارد، قدری فساد گریزناپذیر است؛ به عبارت دیگر، احتمال لورفتن و کشف فساد نمی‌تواند برابر یک باشد" <sup>۲۶</sup>. اما نظر ما به این فساد که بدین ترتیب کشف نشده می‌ماند معطوف نیست، بلکه ما می‌خواهیم این مسئله را روشن کنیم که چرا در اکثر کشورهای در حال توسعه مقادیر تا این حد نزدیک به صفر است <sup>۲۷</sup>؛ که البته اگر قرار باشد پدیده فساد سیستمی را درک کنیم، مقادیر باید همین‌گونه هم باشد. اگر ندانیم که فساد چگونه در قالب هدفهای دولت و سیاست در کشورهای در حال توسعه جای می‌گیرد نمی‌توانیم مقادیر

نزدیک به صفر را تبیین کنیم. در اینجا حداقل سه نحوه جای گرفتن فساد در قالب این گونه هدفها تشریح خواهد شد، هرچند که توجه بخش مهمی از مطالعات و بررسیهای علوم سیاسی معطوف به مورد اول آن است.

با توجه به جهت انحصارطلبانه تعلقات در این گونه جوامع، این استدلال نیز مطرح شده است که احزاب سیاسی در نظامهای سیاسی رقابتی برای تأمین تقاضاهای معطوف به منافع خاص گروهی، نقش ماشینهای سیاسی را خواهند پذیرفت. استدلال اسکات<sup>۲۸</sup> (scott) در این زمینه این است که چون قوانین در قالب واژهها و عباراتی تنظیم می شود که معطوف به منافع عام است، بنابراین خواستهای حوزههای محدود و معطوف به ایجاد منافع برای گروههای خاص با به کارگیری ابزار فساد در مرحله اجرا راحت تر قابل تحقق است. اما به نظر نمی رسد که مقدمات این استدلال حکمهای معتبری باشند زیرا قوانین را می شود طوری طراحی کرد که منفعت گروههای قومی، ناحیه ای و جز آن را تأمین کند، کما اینکه عموماً نیز قوانین به همین نحو تنظیم می شوند. گذشته از این، منافع را می توان از طریق طرحهای سرمایه گذاری که عمدتاً در جهت نفع رساندن به گروههای خاصی طراحی شده به جهات خاص مورد نظر هدایت کرد، همان گونه که عملاً نیز چنین می کنند. با وجود این گونه ابزارهای قانونی، چطور و به کمک چه عواملی می توان به کارگیری فساد را به منزله ابزاری برای باز توزیع درآمد تبیین کرد؟ بعضی از دلایلی که در این زمینه به نظر ما می رسد در جهتی است که استدلال فونکسیونالیستها را در باب فساد تضعیف می کند.

اولاً، در مقایسه با قوانین و طرحهای سرمایه گذاری با جهتگیریهای خاص که منتفع شوندگان از آن به طور مشخص معین نیستند، منتفع شوندگان از درآمدهای غیرقانونی حاصل از فساد را می توان به طور مشخص تعیین کرد. فساد در مرحله اجرا در عین حال این مزیت را نیز دارد که با آن می توان انتقالی را انجام داد که عموماً در معرض واریسی و بازرسی عمومی قرار نمی گیرد. به عبارت دیگر، فساد آن طور که لروی جونز<sup>۲۹</sup> (Levoy Jones) آن را توصیف کرده است، تخصیص مجدد از لحاظ سیاسی کارآمدی است که "وضع یک نفر را بهتر می کند بدون اینکه هیچ شخص دیگری را آگاه کند که وضعیتش بدتر شده است." و مهمتر از آن این مطلب است که فساد ابزاری است که وظیفه اصلی اش انتقال منافع به مجریان دولتی است، در حالی که ابزارهایی را که تاکنون ذکر می شده، مجریان دولتی برای انتقال منافع به حوزههای مورد نظرشان به کار می گرفته اند. اگر این سه ملاحظه مطرح شده درست باشد معنای آن این خواهد بود که اعتباری که با قلمداد کردن فساد سیستمی به منزله ماشین سیاسی به آن داده شده کاذب است و فساد سیستمی را بیشتر باید به منزله ابزار راحتی تلقی کرد که در جهت ثروتمند کردن دسته های سیاسی، گروههای قومی و سایر گروههای خاص و به هزینه سایرین طراحی شده است.

تصور این مطلب مشکل نیست که هر گروه قومی یا مذهبی مسلط به واسطه تفوقی که در ارتش و دیوانسالاری دارد می تواند به جای اقدام در جهت ارضا و اطفای مجموعه مفشوشی از تقاضاهایی که با جهتگیریهای خاص از جانب گروههای مختلف مطرح شده، گروههای رقیب را با تمهیداتی از مواضع

قدرت کنار بزند و منافع و عواید حاصل از فساد را کاملاً " انحصاری کند. وضعیت در بسیاری از کشورهای در حال توسعه و بخصوص در کشورهای آفریقایی ناحیه استوا به گونه‌ای است که این الگو از عهده توضیح آن برمی آید. <sup>۳۰</sup> شکل دیگری از فساد سیستمی نیز قابل تصور است و عملاً " نیز مصادیق آن در بعضی از کشورهای در حال توسعه مشاهده شده است. در این حالت، یک چرخه سیاسی خاص از تفرق گروه‌های قدرت مسلط استفاده می‌کند و دستگاه دولت را منحصرآ " در تصرف خود درمی آورد. و سپس برای تثبیت قدرت خویش، بخشی از منافع و عواید غیرقانونی حاصل از فساد را به استخدام عناصر وابسته طرفدار تخصیص می‌دهد و از توانشان برای اعمال زور و وادار کردن مردم به متابعت استفاده می‌کند. <sup>۳۱</sup>

این مطلب عموماً " مطرح شده است که در کشورهای در حال توسعه وظایفی را که دولت در زمینه‌های توسعه، اعمال تصدی و حاکمیت و تنظیم و نظارت عهده دار می‌شود می‌تواند در عین حال با تأثیری که بر افزایش مقدار بالقوه عواید و منافع غیرقانونی دارد به فساد کمک کند، اما آنچه کمتر مطرح شده این است که وابستگی سیاسی دولت‌ها به این گونه منافع غیرقانونی، تأثیری در جهت تداوم و تشدید فساد دارد. به این ترتیب، وظایف دولت در زمینه توسعه صورت‌هایی را می‌پذیرد که آسانتر به فساد تن می‌دهند؛ و هنگامی که این وظایف بدین صورتها درآید، اصلاح آن با منافع دولت در ستیز خواهد بود. طبعاً " همین گرایشها به وظایف اداری دولت نیز لطمه می‌زند. در هر صورت، همه این عوامل به درهم آمیختگی علت و معلول منجر خواهد شد — مسئله‌ای که در بخش بعد به آن خواهیم پرداخت.

### ۵. اثرات فساد

هنگامی که پذیرفته شود که فساد سیستمی اساساً " پدیده‌ای سیاسی است، یعنی کسانی که در مواضع قدرت قرار دارند از دولت برای انتقال منافع و عواید نامشروع به خودشان و وابستگان طرفدارشان استفاده می‌کنند، می‌توان همان‌طور که در بند پیشین اشاره شد نتیجه گرفت که سرامدان (= نخبگان) حاکم با بسط وظایف دولت در زمینه‌های مالی، تنظیم و نظارت، بازار و تصدی، و نیز با حذف یا تضعیف رقابت سیاسی به طور کلی، درصدد برخوردار شدن از جریان منافع و عواید نامشروع را از طریق مجاری رسمی گسترش دهند. این مطلب متضمن این معنا نیز هست که لااقل بعضی از عواملی که قبلاً " به منزله علت فساد مشخص شد، در عین حال می‌تواند نتیجه و معلول فساد نیز باشد. بدین قرار، کاربرد درهم و مرزبندی نشده ابزار مداخله مستقیم در اقتصاد، تداوم و تکثیر وسایل اختیاری سیاستگذاری، رکود رویه‌های دیوانسالارانه " ناشی از وجود لایه‌های متعدد تصمیمگیری، قطعی نبودن و ابهامات زیان‌آور و اتلافگر حاکم بر فضای سیاستهای دولت، گسترش غالباً " کنترل نشده اشتغال در بخش عمومی، تأخیرهای پایان‌ناپذیر در زمینه اجرای عدالت و بیمه‌ریهای مشابه دیگر در بسیاری از کشورهای در حال توسعه را اکنون باید لااقل بعضاً " زاده فساد و سرامدان فاسد حاکم این کشورها قلمداد کرد.

با این نگرش پویا به مسئله فساد، طبعاً "باید بسیاری از مزایایی را که برای فساد برشمرده‌اند، اوهامی بیش تلقی نکرد، زیرا اگر چنین مزیت‌هایی واقعاً وجود می‌داشت و مسائل را حل می‌کرد، فساد نمی‌توانست تداوم یابد. در بحث مربوط به ادعاهای فونکسیونالیست‌ها در باب منافع اقتصادی و سیاسی فساد، این مطلب را بیشتر بررسی خواهیم کرد.

#### ۶. آثار اقتصادی فساد

در اینجا سه مورد از فوایدی که برای فساد برشمرده‌اند، مورد بررسی قرار خواهد گرفت. این موارد عبارتند از: بهبود کارایی تخصیص منابع، افزایش میزان تشکیل سرمایه و جایگزینی برای طرح‌های اشتغالزای دولتی. در بررسی زیر نشان خواهیم داد که اکثر این فواید کاملاً "غیرواقعی هستند.

کارایی تخصیص منابع: غالباً ادعا می‌شود که وقتی دولت وظایف بازار را در اختیار می‌گیرد — مطلبی که عموماً در کشورهای در حال توسعه مصداق دارد — رشوه‌خواری کارایی تخصیص منابع را بهبود می‌بخشد، زیرا این امر قیمت‌های بازار را جایگزین قیمت‌های اجباری تعیین شده از طرف دیوانسالاری می‌کند. لِف (Leff) این نکته را مطرح می‌کند که این گونه تبعیض‌های مجربان دولتی در بلندمدت باید "نصیب کارآمدترین تولیدکنندگان گردد. زیرا فقط این تولیدکنندگان که در مقایسه با دیگران در صنعت مورد نظر می‌توانند بالاترین پیشنهادها (ی رشوه) را ارائه کنند". این گونه استدلال‌ها گرچه ظاهراً درست به نظر می‌رسد، اما در واقع بسیار ساده‌اندیشانه است، زیرا در آن، پیچیدگی‌های متعددی نظیر خطرات لو رفتن و کشف فساد، خطر گریزی، فساد گریزی، وضعیت‌های عدم اطمینانی که به طور مصنوعی در زمینه عرضه کالاها و خدمات ایجاد می‌شود و جز آن، دخالت داده نشده است. این پیچیدگی‌ها در ارتباط با پنج مقوله مختلف که عموماً در کشورهای در حال توسعه مطرح است — یعنی سهمیه بندی نهاده‌ها، قراردادهای صدور موافقت‌نامه‌ها و جوازها، عرضه خدمات عمومی نظیر آب و برق و تلفن و وقت مأموران دولت — بررسی می‌شود. در اینجا فقط به بعضی از پیچیدگی‌های مورد نظر اشاره خواهد شد.

یکی از مهمترین پیچیدگی‌هایی که در این زمینه مطرح می‌شود مربوط به مواردی است که شکایات شرکت کنندگان غیرموفق در مزایده‌ها و مناقصه‌ها — یعنی در واقع رشوه‌دهندگان ناراضی — خطر لو رفتن و کشف فساد را پیش می‌آورد. در این موارد، مجری دولتی فقط به کسانی که بتواند اعتماد کند اجازه ورود به مناقصه یا مزایده را خواهد داد. از آنجا که این اعتماد هیچ‌گونه ارتباطی با کارایی تولید کنندگان طالب کالا یا کالاهای مورد نظر ندارد، این گونه محدودیت‌های ورود کافی است تا نگذارد تبعیض‌ها متوجه کارآمدترین تولید کنندگان شود. گذشته از این، مناهمی را که رشوه‌گیرنده و رشوه‌دهنده برای پنهان کردن و یا صورت قانونی دادن به رشوه مصرف می‌دارند نیز باید در شمار زیان‌های قطعی ناشی از این گونه عطیات غیرقانونی محسوب داشت. نمونه‌ای از این گونه فعالیت‌ها برای قانونی کردن ارتشا، کشایش‌بنگاه‌های تجاری متعدد برای پنهان سازی تخصیص‌های ارزی اضافی

به رشوه دهنده است و همین طور، هنگامی که امکان تقلب در زمینه نهاد یا محصول کنترل شده‌ای وجود داشته باشد، فساد به شکل کاهش کیفیت، یعنی فروش نهاد یا محصول تقلبی به قیمت‌های رسمی، ظاهر می‌گردد. تقلب از خطر گریزی مجری دولتی ناشی می‌شود، زیرا مجری دولتی هنگامی به این کار متوسل می‌شود که در نظر او خطر کشف رشوه خواری بیشتر از خطر کشف فروش محصول تقلبی باشد. هزینه‌های مستقیم این گونه تقلب، مثلاً "در مورد یک نهاد جدید کشاورزی، افت کارایی و بهره‌دهی تولیدات که طبیعتاً از تقلب ناشی می‌شود. هزینه‌های نهایی آن به مراتب بیشتر است، زیرا فروش نهاد تقلبی باعث خواهد شد که زارعان، دیگر نهاد مزبور را به کار نگیرند. یکی از عوامل دیگری که مانع آن است که ارتشا به بهبود کارایی تخصیص منابع منجر شود، تأثیری است که این امر در زمینه بیرون راندن کارآفرینان کارآمد دارد. کارآفرینانی که به دلیل صداقت و یا ترس از خطر لو رفتن و کشف فساد، در بازی رشوه شرکت نمی‌کنند.

در بعضی موارد، کوششهای مجریان دولتی برای به حداکثر رساندن پیشنهادهای رشوه ممکن است سبب تحمیل هزینه‌ها و زیان‌هایی می‌شود. ممکن است مجریان دولتی درصدد برآیند که به‌طور مصنوعی، در مورد عرضه نهادها (یا محصولات) بیک فضای عدم اطمینان به وجود آورند. وید (Wade) چنین رفتاری را در مجریان آبیاری یکی از تواحی هند مشاهده کرده است.<sup>۳۲</sup> ممکن است مجریان دولتی با کد کردن فرایندهای اداری موجبات تشکیل یا طولتر شدن صف‌هایی را فراهم آورند، با این انگیزه که زمینه رشوه دادن برای کسانی که نمی‌خواهند در این صفها منتظر بمانند آماده شود.

لف (Leff) و دیگران تلویحاً چنین فرض می‌کنند که ارتشا به نوعی مزایده غیرقانونی موجودی کالاها یا نظارت شده منجر می‌شود اما، با این حال، از این نکته غافلند که حداکثر کردن درآمد حاصل از رشوه (اضافه قیمت مزایده نسبت به قیمت رسمی ضرب در مقدار فروش) می‌تواند باعث کاهش مقدار کالاهایی گردد که در مزایده عرضه می‌شود. این افت محصول و یا مطلوبیت ناشی از کاهش عرضه کالا را طبیعتاً باید در نظر داشت و اگر ارتشا اصلاً تأثیری در افزایش کارایی داشته و از این طریق سودی را متضمن باشد باید آن را در مقابل زیان ناشی از افت محصول و یا مطلوبیت قرار داد و منجید

همچنین، توالی و استمرار رشوه‌گیری مجریان دولتی در دستگاههای عرضه کننده خدمات عمومی (از قبیل آب و برق و تلفن) باعث می‌شود که اتصالات عرضه شده از ظرفیت نصب شده تأسیسات مربوط فراتر رود. تأثیر این امر طبیعتاً در پایین آمدن درجه اطمینان، قطع شدنهای مکرر و کاهش کیفیت عرضه خدمات و نظایر منعکس می‌شود. زیان ناشی از کاهش بهره‌دهی در این زمینه به مراتب بیشتر از سودی است که تولید حاصل از اتصالات اضافی، که فساد موجد آن بوده، متضمن است.

ما اثرات اقتصادی ارتشا را در دو زمینه دیگر از فعالیتهای دولتی نیز بررسی خواهیم کرد. این دو زمینه یکی اعطای قراردادهای مربوط به پروژه‌های سرمایه‌ای و دیگری مالیات‌هاست. در مورد اول،

با وجود اینکه بالاترین پیشنهاد دهنده قرارداد را می‌برد، این امر هیچ ارتباطی با کارایی بیشتر او ندارد. این رشوه بیشتر را او می‌تواند با تقلب در شرایط قرارداد تأمین مالی کند و این امر می‌تواند با موافقت ضمنی یا بدون آن (یعنی با رشوه) دستگامهای ناظر انجام پذیرد. هزینه‌ای که اجتماع در قبال این نوع ارتشا می‌پردازد، فقط محدود به زیانهای ناشی از کاهش کارایی در تخصیص منابع نیست، بلکه در این مورد عدم تحقق کامل قرارداد هزینه‌هایی را متضمن است که به مراتب قابل ملاحظه‌ترند. عموماً "کاهش ارزش اقتصادی پروژه به مراتب بیشتر از صرفه‌جویی و پس‌اندازی است که از کم کردن کیفیت آن حاصل می‌شود. مثلاً" ۱۰ درصد صرفه‌جویی در هزینه یک پروژه ساختمانی - که با کاستن مثلاً ۲۰ درصد از محتوای سیمان آن انجام شده - می‌تواند عمر مفید طرح مزبور را نصف و یا حتی کمتر کند.

اکنون به مسئله رشوه‌خواری مجریان امور مالیاتی می‌پردازیم. در این مورد ممکن است تصور شود که کاهش درآمد مالیاتی - متناظر با پایه مالیاتی و نرخهای مالیاتی معین - باعث خواهد شد که علاقه مجریان فاسد به گسترش پایه مالیاتی جلب شده و این کاهش درآمد با گسترش پایه مالیاتی جبران گردد. اما تا هنگامی که از امکانات موجود و منابع قبلاً شناخته شده این گونه درآمدهای نامشروع به طور کامل بهره‌برداری نشده، کسی درصدد توسعه پایه مالیاتی برنخواهد آمد. و مهمتر آنکه مجریان دولتی امور مالیاتی حتی ممکن است در قبال دریافت رشوه‌های بیشتر تصمیم بگیرند که اسامی طفره‌روهای مالیاتی را که کشف می‌کنند، از لیست مالیاتی خود حذف کنند. بنابراین، اگر فساد از درآمد مالیاتی بکاهد دولت با افزایش نرخها آن را جبران خواهد کرد. در این صورت، این استدلال که دادن رشوه به مجریان امور مالیاتی با تأثیری که بر کاهش درآمدهای مالیاتی دارد موجب تحریک فعالیت اقتصادی می‌شود، نمی‌تواند در یک زمینه پویا استدلال معتبری باشد اگر کاهش درآمد ناشی از فساد با افزایش نرخهای مالیاتی جبران گردد.

نهایتاً، آیا این احتمال را می‌توان مطرح کرد که تولید کنندگانی که با پرداخت رشوه موفق به کاستن از بار تعهدات و بدهیهای مالیاتی‌شان می‌شوند، غالباً "در زمره تولید کنندگان کارآمدترند. به نظر می‌رسد که از لحاظ فشارهای رقابت، تولید کنندگان کارآمد به شرکت در این گونه فعالیت‌های غیرقانونی چندان نیازمند نباشند؛ محتملتر به نظر می‌رسد که کارآفرینان غیرصادق و کم‌کفایت درصدد برآیند که با تمسک به رشوه دادن از بار مالیاتی خود بکاهند. بدین ترتیب، فساد بازار به صورت عاملی ظاهر می‌شود که مانع عمل نیروهای بازار و تحقق یکی از مزایای مهم حاصل از کاربرد این نیروها است (یعنی وجین کردن تولید کنندگان غیرکارآمد)

از توجه خاص ما به مسئله فساد بازار (یعنی ارتشا) در این بحث نباید این طور استنباط شود که فساد در کشورهای در حال توسعه عموماً "به شکل ارتشا پدیدار می‌شود. برعکس، با ملاحظه کاربرد گسترده فساد به منزله ابزار دولتمداری، می‌توان چنین استدلال کرد که بهره‌مند شدن از تبعیضات دولتی غالباً "با جانبداری سیاسی مرتبط است. پیوندهای خویشاوندی و علایق دیگر نیز می‌توانند از

جمله عوامل مؤثر در این زمینه باشند. اما هنگامی که فساد به صورتهایی ظاهر می‌شود که به بازار ارتباطی ندارد، دیگر بندرت می‌توان برای آن فرض یا احتمالی را از لحاظ بهتر کردن کارایی تخصیص منابع مطرح نمود.

تشکیل سرمایه: اگرچه فساد غالباً "به‌منزله یکی از منابع مهم تشکیل سرمایه قلمداد گشته، لیکن منطق این ادعا کمتر مورد بررسی دقیق واقع شده است. با توجه به چند مورد محدود نظرات و ملاحظاتی که در این زمینه به صورت مکتوب درآمده است، ظاهراً این طور استدلال می‌شود که کارآفرینان یا مجریان دولتی وجوه غیرمشروعی را که از راه فساد تحصیل می‌کنند برای سرمایه‌گذاری به کار می‌اندازند؛ به گونه‌ای که فساد مالا" و به طور خالص به امر تشکیل سرمایه کمک می‌کند. اما واقعا" این طور است؟

برای پاسخ به این پرسش نخست باید منابع عمده درآمدهای غیرقانونی ناشی از فساد را بررسی کنیم، خواه این درآمد عاید مجریان دولتی شود و خواه عاید رشوه دهندگانی که طرف توجه واقع می‌شوند. این منابع عبارتند از انتقالهای غیرقانونی وجوه تخصیص داده شده به سرمایه‌گذاری، رشوه‌های معطوف به کاستن از بار تعهدات و بدهیهای مالیاتی و عواید و منافع نامشروع حاصل از تخصیص و توزیع غیرقانونی کالاها و خدمات. برای تبدیل وجوه اختصاص یافته، به سرمایه‌گذاری به عواید غیرمشروع، راههای متعددی وجود دارد. غالباً این گونه وجوه که ظاهراً "باید صرف اعطای وام به کارآفرینان کارآزموده شود، عمداً یا در اختیار عناصر طرف توجه سیاسی قرار می‌گیرد و یا بین مجریان دولتی و سرمایه‌گذاران ساختگی تقسیم می‌گردد. در این موارد چون واقعا" هیچ تعهدی برای بازپرداخت وامها وجود ندارد، این وجوه به احتمال بسیار زیاد به سمت مصرف منحرف خواهد شد. مورد دیگری که در آن وجوه سرمایه‌گذاری باز به نحوی به ذرون درآمدهای غیرقانونی حاصل از فساد رخنه می‌کند، موقعی است که از رشوه برای گرفتن قراردادهای عمومی پروژه‌های سرمایه‌گذاری استفاده می‌شود. در این موارد، پرداخت رشوه عموماً "از محل صرفه‌جوییهای انجام می‌شود که با تقلب در شرایط قرارداد حاصل می‌گردد. در این باب که آیا عواید نامشروعی که بدین طریق تحصیل شده است به طور خالص کمکی به امر سرمایه‌گذاری می‌کند یا نه، تقریباً "بحثی نمی‌تواند مطرح باشد، زیرا افت ارزش اقتصادی پروژه ناشی از کاهش کیفیت اجرای قرارداد عموماً "از صرفه‌جوییهایی که از این راه انجام می‌شود، فراتر است.

هنگامی که فساد به کاهش بدهیهای مالیاتی منجر شود، اثر آن بر تشکیل سرمایه را باید به مقایسه بین میل نهایی به مصرف دولت با میل نهایی به مصرف مجریان دولتی رشوه‌گیر و منتفع شوندگان از کاهش مالیات موکول کرد. بنابراین، اینکه در پس انداز خالص افزایشی رخ خواهد داد یا نه، مطلبی نیست که از پیش قابل تعیین باشد، و به این بستگی دارد که چه کسانی و با چه ویژگیهای اقتصادی از کاهش مالیاتها منتفع می‌شوند، و اینکه آیا مجریان دولتی می‌توانند آزادانه در حدی بسیار فراتر از امکانات مادی رسمی‌شان زندگی کنند.

احتمال اینکه از محل درآمدهای نامشروع ناشی از انتقال غیرقانونی امتیازات وابسته به کالاها و خدمات کنترل شده، به طور خالص کمکی به تشکیل سرمایه شود، بسیار اندک است. هنگامی که این گونه تخصیصها انگیزه سیاسی وابسته باشد، امتیازات مورد نظر عموماً "به جای استفاده کنندگان قانونی آن به عناصر طرف توجه سیاسی اعطا می‌شود و این گروه اخیر در مرحله بعد سهمیه‌های خود را به همان گروه نخستین، اما به قیمت بازار، می‌فروشند. در این مورد، کاهش تشکیل سرمایه تقریباً" محتوم و قطعی است. در مواردی که این گونه رانت به جای استفاده کنندگان قانونی آن به مجریان دولتی تعلق پذیرد، می‌توان تصور کرد که باز همین نتیجه به دست آید. نامحتمل به نظر می‌رسد که تعامیل نهایی به پس انداز مجریان دولتی بیشتر از تولید کنندگانی باشد که نهاده‌های کنترل شده‌ای نظیر سیمان، کود شیمیایی، ارز و جز آن را به کار می‌گیرند.

بالاخره، در باره تأثیر فساد بر تشکیل سرمایه خالص نکته دیگری نیز هست که باید یادآوری شود. ما پیشتر این ادعا را که فساد متضمن بهبود کارایی تخصیص منابع است، بررسی و نفی کردیم. اگر فساد باعث شود که تولید به سطحی کمتر از سطح مربوط به یک وضعیت سالم تقلیل یابد، باید کاهش پس انداز ناشی از کاهش تولید را نیز در نظر بگیریم. بنابراین، مجموع زیانی که بدین نحو وارد می‌شود، به تعامیل نهایی به پس انداز و کاهش درآمد ناشی از بدتر شدن تخصیص منابع بستگی دارد که خود پیامد فساد است.

فساد به منزله جانشینی برای طرحهای اشتغالزای دولتی: گسترش اشتغال دولتی غالباً "از مکانیزمهای مهم جلب حمایت عمومی است و بعضی از فونکسیونالیستها<sup>۳۵</sup> بر این باورند که گسترش اشتغال دولتی ناشی از نپوتیسم و جانبداری سیاسی را می‌توان به منزله جانشینی برای طرحهای اشتغالزای عمومی قلمداد کرد. این مطلب بویژه در وضعیتهایی صادق است که بیکاری به صورت تهدید-کننده‌ای درآمده و ادامه آن احتمالاً "نارضایتیهای آشکاری در پی خواهد داشت. در مقابل این استدلال باید دید که چه فرصتهایی برای ایجاد مشاغل مولد وجود داشته که در اثر گسترش مشاغل عمومی غیرمولد که با انگیزه‌های صرفاً "سیاسی انجام شده، از دست رفته است. در مصر، تضمینهای دولت در مورد اشتغال فارغ التحصیلان دانشگاهها و سربازان وظیفه معاف شده منجر به ۲۵ درصد اشتغال اضافی در بنگاههای غیرمالی دولتی شده است. در مطالعه‌ای که در این زمینه انجام شده، به اتکای چند فرض معقول نشان داده شده است که با استفاده از مجموع حقوق و دستمزدی که به ایمن کارکنان مازاد پرداخت می‌شود می‌توان ظرف شش سال برای آنها مشاغل مولد ایجاد کرد و در عین حال ارزش افزوده بخش بنگاههای دولتی را نیز معادل ۱۱ درصد افزایش داد.<sup>۳۶</sup>

#### ۷. اثرات سیاسی فساد

بحثهایی که در باب اثرات سیاسی فساد مطرح گشته، متکی به تحلیل علل آن است. عموماً "مشوقهای مادی فساد به منزله جانشینی قلمداد شده است که فقدان علقه‌های ایدئولوژیک، منافع طبقاتی و تعهد

ملی را که محرک افراد برای اجتماع در قالب احزاب سیاسی و یا حمایت از دولتهای درگیر سازندگی ملی است، جبران می‌کند.<sup>۳۷</sup> در کشورهای جهان سوم، وفاداری و تعلق اولیه به خانواده، طایفه و گروههای قومی عامل تفرقه است. بنابراین، در این کشورها، خواستها جنبه انحصارطلبانه و غیرمعطوف به منافع عام داشته و فقط با ابزار فساد و در مرحله اجرای قوانین قابل تحقق است. بیللی (Bayley) می‌گوید: "وقتی عوامل بالقوه متعددی برای تفرقه در کار است - مانند کاست، قبیله، ناحیه، مذهب و یا زبان - نفع مشترک در تاراج، زمینه وحدت موثر سیاسی را، بویژه در چارچوب یک حزب حاکم و مسلط، فراهم می‌آورد."<sup>۳۸</sup>

این نکته را بیشتر مطرح کردم که بر خلاف نظریه اسکات<sup>۳۹</sup>، قانون الزاما "معطوف به منافع عام نیست، بلکه می‌تواند در جهت تأمین منافع نواحی، گروهها و حتی افراد طراحی شده باشد. و این گونه قوانین در اکثر کشورهای در حال توسعه فراوان یافت می‌شود. منافع دارای گرایشهای خاص و غیرهمگانی را می‌توان با انتخاب مناسب زمان و مکان طرحهای دولتی ایجاد کرد، کما اینکه همین‌گونه نیز عمل می‌شود. در این صورت، آیا با گستردگی فساد باید چنین نتیجه بگیریم که وسایل قانونی یاد شده برای ارضای حجم مفرط تقاضاهایی که دارای جهتگیریهای خاصند، کافی نیستند؟ حرف ما این است که فساد عمدتا "به منزله ابزاری برای ثروتمند کردن سرامندان حاکم مسلط به کار گرفته می‌شود و باید بهین این مقوله و تلاشهای حکمرانانی که فساد را به منزله وسیله‌ای برای ملت سازی به کار گرفته‌اند، و از هر جهت دیگر باید آنان را منزله و سالم تلقی داد کرد، فرقی گذاشت.

چنین فسادی به عوض آنکه وظیفه یکپارچه کردن سیاسی را انجام دید، احتمالا "نقش مخالف آن را ایفا می‌کند."<sup>۴۰</sup> وجود درآمدهای غیرقانونی حاصل از فساد، خود، عاملی در جهت تشدید رقابت بین گروههای قومی و دستهای و چهره‌های مختلف برای کنترل این گونه درآمدها خواهد شد. وقتی درآمدهای غیرقانونی ناشی از فساد به انحصار یک گروه قومی درآید، زمینه برای نارضایتی و ناپایداری سیاسی فراهم می‌شود؛ و به احتمال زیاد برای رویارویی با این گونه مخالفتها دستگاہ سرکوب و اختناق دولتی پدید خواهد آمد. اما در عین حال این امکان نیز وجود دارد که درآمد ناشی از فساد به انحصار دسته کوچکی درآید و از بخشی از این درآمد برای خریدن مخالفان و، در صورت فساد ناپذیر بودن آنها، حذفشان استفاده شود. در این حالت، ما دولتی خواهیم داشت که صورت ظاهری یک ماشین سیاسی را دارد، هرچند پویای درونی آن بسیار متفاوت است.

#### ۸. ملاحظات نهایی

ما امیدواریم که تحلیلی که در این مقاله ارائه شد بنیان تزه‌های فونکسیونالیستی را در باب آثار سیاسی، اقتصادی و اداری فساد در کشورهای در حال توسعه سبب کرده باشد. ما نشان دادیم که فواید که برای فساد برشمرده می‌شود، فوایدی قطعی و آشکار نیست و حتی در زمینه‌هایسی چون فساد بازار - که با اطمینان و قطعیت بهمان شده است - نیز نشان دادیم که

این نتیجه‌گیریها سست بنیاد است و مثلاً " به نظر نمی‌رسد که فساد بازار تأثیر در بهبود کارایی تخصیص منابع داشته باشد. و باز محتمل نمی‌نماید که فساد به تشکیل سرمایه به‌طور خالص کمکی کند بلکه بیشتر احتمال دارد که این امر به کاهش سرمایه‌گذاری منجر شود. این نتایج مبین آن است که پیامد فساد به صورت فرسایش ظرفیت دولت در زمینه تدوین و اجرای سیاستهای اقتصادی را نمی‌توان موهبتی پنهان قلمداد کرد. در عین حال، فساد متضمن آن‌فواید سیاسی که برایش برشمرده شده نیز نیست. فساد بیشتر از آنکه بتواند گروههای قومی، مناطق، طایفه‌ها و خانواده‌های با تعلقات محدود و متفرق را به یکدیگر نزدیک کند و بین آنها پیوندهایی برقرار سازد، به این تفرقه‌ها دامن می‌زند. خلاصه آنکه فساد نه برای توسعه اقتصادی مفید است و نه اینکه به منزله ابزاری برای یکپارچه سازی سیاسی ضرورتی دارد.

### یادداشتها

1. G.E. Caiden and N.J. Caiden. "Administrative Corruption." *Public Administration Review* 37,3 (May-June 1977): 301-9.
2. D.H. Bayley. "The Effects of Corruption in a Developing Nation." *Western Political Quarterly* 19.3 (December 1966): 719-32. reprinted in "Political Corruption": Readings in Comparative Analysis, ed., A. Heidenheimer (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970): 533.
3. این نکته در مقاله کیدن و کیدن (caiden and caiden) (مأخذ ۱) نیز مطرح شده است. این مطلب را باید متذکر شد که ماشین سیاسی شهری که نگرش فونکسیونالیستی ابتدا در مورد آن به کار گرفته شده، فساد محدودی را که مجریان منتخب چند اداره امور شهری در ایالات متحده در آن مشارکت داشتند، منعکس می‌کند. در این مورد به مقاله زیر نگاه کنید:
- R.K. Merton. "Some Functions of the Political Machine." in: *Social Theory and Social Structure* (New York: Free Press, 1957): 78-82.
4. E.C. Banfield. "Corruption as a Feature of Governmental Organization." *Journal of Law and Economics*, 18 (1975): 587-605.
5. J.S. Nye. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." *American Political Science Review* 61.2 (1967): 419; S.P. Huntington. "Modernization and Corruption." *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968): 59; and Bayley: 526.

6. N.H. Leff, "Economic Development through Bureaucratic Corruption," *American Behavioral Scientist* 8.3 (November 1964): 8-14, reprinted in Heidenheimer: 510-20; A. Blomqvist and S. Mohammad, "Controls, Corruption and Competitive Rent-Seeking in LDCs," *Journal of Development Economics* 21 (1986): 161-80; S. Rashid, "Public Utilities in Egalitarian LDCs: The Role of Bribery in Achieving Pareto Efficiency," *Kyklos* 34, 3 (1981): 448-60; and R.O. Tilman, "The Emergence of Black-Market Bureaucracy: Administration, Development and Corruption in the New States," *Public Administration Review* (September/October 1968): 437-44.

۷. این کار را می‌توانند با گماردن مأموران حزب در سمت‌های نان و آب‌داری که عموماً "به‌بوروکرات‌های حرفه‌ای اختصاص دارد یا با فروش سمت‌ها و امتیازات دیگر انجام دهند. برای انتقال درآمدهای غیرقانونی حاصل از فساد، که بوروکراسی تحصیل می‌کند، به صندوق حزب یا سیاستمداران قدرتمند، ترتیبات دیگری وجود دارد.

8. G. Myrdal, *Asian Drama*, Vol. 2 (New York: Pantheon: 1968): 947; M. McMullan, "Corruption in the Public Services of British Colonies and Ex-Colonies in West Africa," *Sociological Review* 9, 2 (June 1961): 181-200. reprinted in Heidenheimer: 318-19; and S. Andreski, "Kleptocracy or Corruption as a System of Government," in: *The African Predicament* (New York: Atherton, 1968): 93.

۹. در مورد غنا، نگاه کنید به:

H.H. Werlin, "The Roots of Corruption: The Ghanaian Case," *Journal of Modern African Studies*, 10, 2 (1972): 247-66; R.M. Price, *Society and Bureaucracy in Contemporary Ghana* (Berkeley, CA.: University of California Press, 1975); R.B. Seidman, "Why Do People Obey the Law? The Case of Corruption in Developing Countries," *British Journal of Law and Society*, 5, 1 (Summer 1978): 49-50; and V.T. Levine, *Political Corruption: The Ghana Case* (Stanford, CA.: Hoover Institution press, 1975).

در مورد زیمبابوئه، نگاه کنید به:

D.J. Gould, *Bureaucratic Corruption and Underdevelopment in the Third*

World: The Case of Zaire (New York: Pergamon Press, 1980).

در مورد نیجریه، نگاه کنید به:

R. Wraith and E. Simpkins, Corruption in Developing Countries (W.W. Norton and Co., 1963); V. Eker, "On the Origins of Corruption: Irregular Incentives in Nigeria," The Journal of Modern African Studies, 19, 1 (1981): 173-82; and C. Leys, "What Is the Problem About Corruption?" Journal of Modern African Studies, 3, 2 (1965): 215-24.

در مورد فیلیپین، نگاه کنید به:

J. V. Abueva, "What Are We in Power for? The Sociology of Graft and Corruption," Philippine Sociological Review, 18, 3&4 (July-October 1970): 203-8.

در مورد هند، نگاه کنید به:

Myrdal: 943-46; R. Wade, "The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India," Journal of Development Studies, 18, 3 (April 1982): 287-328; R. Wade, "The Market for Public Office: Why the Indian State Is Not Better at Development." World Development, 13-4 (April 1985): 480, and S. Kohli, ed., Corruption in India (New Delhi: Chetana Publications, 1975).

در مورد بنگلادش، نگاه کنید به:

The Economist (London), Oct. 18, 1968: 23-26 For Mexico. see J. W. Wilkie. The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change (Berkeley: 1967).

در مورد اندونزی، تایلند و هائیتی، نگاه کنید به:

J. C. Scott, Comparative Political Corruption (Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1972): 56-91.

10. Scott: 16 and M. S. Alam. "The South Korean Miracle: Economics, Politics and Beyond (Department of Economics, Concordia University: Discussion Paper No. 10, 1986).

11. Report of the Committee on the Prevention of Corruption (New Delhi: Government of India, 1964): 10, 18, 108-9.

12. Ibid.: 10.

13. Report of the Railway Corruption Enquiry Committee (Delhi Government of India, Ministry of Railways, 1955), quoted in R.Wade. "The Market for Public Office": 480.

14. Wade, "The Market for Public Office."

15. Ibid.: 480.

16. Gould: XIV.

17. E. Lieuwen, Arms and Politics in Latin America (New York, 1960): 149.

18. S. Mydans, "Manila's No. 1 Conglomerate: Panel Seizing Marcos Wealth," New York Times (Feb. 9. 1987): 1.

19. The Economist: 24.

20. O. Johnson, "An Economic Analysis of Corrupt Government. with Special Application to Less Developed Countries," Kyklos 28.1 (1975): 48.

21. McMullan: 321, Myrdal: 947; W.P. Werthien, "Sociological Aspects of Corruption in Southeast Asia." Sociologica Neerlandica, 1, 2 (Autumn 1963): 129-52, reprinted in: Heidenheimer: 210-11; J.V. Abueva, "The Contributions of Nepotism, Spoils and Graft to Political Development." East-West Center Review, 3 (1966): 45-54. reprinted in: Heidenheimer: 535; Price: 148; O.P. Dwivedi, "Bureaucratic Corruption in Developing Countries," Asian Survey, 12, 4 (April 1967): 247; Eker: 175; Andreski 325, etc.

22. Price: 150-1.

23. Leys: 341 and S. P. Huntington, "Modernization and Corruption." Political Order in Changing Societies (New Haven, Conn.: Yale Univ. Press, 1968): 59-71, reprinted in: Heidenheimer: 496.

24. M. Szeftel, "Political Graft and the Spoils System in Zambia: The State as a Resource in Itself," Review of African Political Economy, 24 (1982): 4.

25. Myrdal: 940-42.

26. Banfield.

۲۷. در اکثر کشورهای در حال توسعه، درصد مجریان و مأمورانی که به فساد متهم شده‌اند بسیار کوچک و ناچیز است! گذشته از این، موارد مطرح شده غالباً "جنبه ظاهرسازی داشته و بخش مهمی از اتهامات علیه مجریان کوچک اقامه گشته است.

28. J.C.Scott, "Corruption, Machine Politics and Political Change." American Political Science Review, 63,4(1969):1142-1159.

29. L.P.Jones, "Public Enterprise for Whom? Perverse Distributional Consequences of Public Operational Decisions," Economic Development and Cultural Change, 33,2(Jan. 1985).333.

30. R.Sandbrook, "The State and Economic Stagnation in Tropical Africa," World Development, 14,3(March 1986): 319-32.

۳۱. وضعیت هائیتی در رژیم دو والیر کاملاً "با این توصیف تطبیق می‌کند."  
Scott. Comparative Political Corruption: 84-86.

32. Left 513 and 515

33. Wade. "The Market for Public Office": 485

34. Nye: 419 and J.Abueva. "The Contribution of Nepotism, Spoils and Graft to Political Development.": 538.

35. Bayley: 531.

36. Jones: 340-41.

37. Abueva. "What Are We in Power for"? Abueva. "The Contribution of Nepotism, Spoils and Graft to Political Development". Bayley: and M.Weiner. The Politics of Scarcity (Chicago: Chicago Univ. Press, 1962).

38. Bayley: 530-31.

39. Scott. "Corruption Machine Politics and Political Change.

40. R.Lemarchand and K.Legg. "Political Clientilism and Development: A Preliminary Analysis." Comparative Politics, 4.2(January 1972):173.