

فساد اداری و توسعه*

نویسنده: پراناب باردان

مترجم: جواد روحانی رصاف●

۱. مقدمه

فساد، مسئله‌ای دیرپا و قدیمی است. کائوتیلیا در رساله‌ای درباره‌ی دستگاه دولت، در کتاب *آرتساسترا*، در سده چهارم پیش از میلاد می‌نویسد:

درست به همان دلیل که نجشیدن عسل (یا زهر) سر زبان ممکن نیست، بالا نکشیدن حداقل اندکی از خزانه پادشاهی هم برای کارمند دولت امکان پذیر نیست. همان طور که درک نوشیدن یا ننوشیدن آب توسط یک ماهی متحرک در زیر آب امکان ندارد، فهمیدن برداشت پول توسط کارمند دولت هم ممکن نیست (کانگل، ۱۹۷۲، ص ۹۱).

کائوتیلیا، با دقتی شایان توجه، در یک قطعه اذعان می‌کند که "چهل راه اختلاس" وجود دارد و سپس این راه‌ها را برمی‌شمارد.

فساد، این بت عیار، همیشه در شکلی از اشکال، با ما بوده، و با درجات آسیب رسانی متفاوتی در زمانها و مکانهای گوناگون، رنگ خاصی به خود می‌گرفته است. در همان حال، در مواردی، این

* Pranab Bardhan (September, 1997). Corruption and Development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*. Vol.XXXV. pp.1320-1346.

توضیح: اصطلاح "فساد" هم در زبان فارسی و هم در زبان انگلیسی (Corruption) دارای معانی و ابعاد گسترده‌ای است. همین گستردگی مفهومی، باعث شده که هاله‌ای از ابهام، این اصطلاح را فراگیرد. به‌طوری که وقتی دو تن درباره "فساد" با یکدیگر سخن می‌گویند، ممکن است، مقصود آنها کاملاً متفاوت باشد و گویی دو مفهوم متفاوت را در نظر دارند. این مقاله، ابعاد مختلف "فساد اداری" را می‌شکافد و به ویژه، دامنه و شمول آن در عرصه اقتصاد را برای ما باز می‌نماید.

● عضو هیئت علمی مؤسسه عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه

سرسختی در ماندگاری، به سادگی موجب نومییدی کسانی می‌شده که در مورد فساد نگران بوده‌اند. با این حال، راه‌هایی وجود داشته، و دارد، که با طیفی از اقدامات قانونی، می‌توان ضربه مؤثری به آن وارد آورد. این مقاله را با بحث در مورد شقوق مختلف مسئله فساد آغاز می‌کنیم؛ سپس به راه‌های آسیب رسانی آن در اقتصاد می‌پردازیم، در حالی که جنبه‌های سازنده فساد را هم، در برخی از موارد، نادیده نمی‌گیریم. آن‌گاه به گوناگونی مسئله فساد در جوامع مختلف می‌پردازیم؛ و در نهایت، به موارد قانونی و عملی مربوط به این مقوله، اشاره می‌کنیم. با توجه به مشکلات ماهوی گردآوری (و بنابراین، نبود) داده‌های خوب تجربی در مورد فساد، روش ما در این مقاله، تحلیل کیفیتی خواهد بود. در حالی که در پیوست مقاله هم، ترتیب درجه‌بندی کشورها برحسب فساد را، که در رسانه‌های بین‌المللی وجود دارد، آورده‌ایم، تا که را به کار آید.

در اصطلاح عام، "فساد" به موارد گوناگونی در زمینه‌های مختلف گفته می‌شود. ولی اگر حتی خود را به زمینه‌های اقتصاد محدود کنیم، و برای مثال، از موضوع‌های مربوط به فساد سیاسی (یعنی منافع نامشروعی که از طریق قدرت سیاسی به دست می‌آید) دوری گزینیم، با انواع مختلف فساد روبه‌رو خواهیم بود. فساد معمولاً، و در بیشتر موارد، به سوء استفاده از مقام و موقعیت دولتی (عمومی) برای کسب منافع شخصی می‌گویند؛ بدین معنا که صاحب منصبی (یا مأموری)، که از طرف مردم (یا رئیس) موظف به انجام وظیفه‌ای شده، برای منافع شخصی خویش، در نوعی عمل غیرقانونی و به گونه‌ای درگیر می‌شود که ردیابی آن برای مردم یا رئیس دشوار است. البته موارد روزمره دیگری از انواع فساد وجود دارد که ممکن است برخی از آنها، به طور کلی، در بخش خصوصی صورت بگیرد. برای مثال، گاهی ممکن است فروشنده‌ای در بخش خصوصی (به جای استفاده از سازوکار قیمت برای تنظیم بازار) عرضه کالای کمیابی را سهمیه‌بندی کند، و ما به راه‌های گوناگون، سعی در تطمیع او یا مأمورش نماییم تا در صف نایستیم (از قبیل خرید بلیط سینما یا نمایش از بازار سیاه از دلال، یا دادن انعام به "محافظی" برای ورود به یک باشگاه شبانه، یا استفاده از "رابطه"، مانند نوعی از رد و بدل کردن هدیه برای به دست آوردن شغلی و موارد دیگری از این قبیل).

گاهی فردی در تشریح دادوستدی، در حالی که دم از رعایت قانون می‌زند، از کلماتی چون "فاسد" و "خلاف قانون" استفاده می‌کند. اما، به روشنی، نه همه دادوستدهای غیرقانونی فاسد هستند و نه

همه موارد فساد و ارتشا غیرقانونی^{(۱)*} (مثل موقعی که شما انعامی به پیشخدمت رستورانی می‌دهید تا جا یا میزی بهتر، از دیگر مشتریان در رستوران به دست آورید، یا موارد بسیار مهمتری از قبیل هدیه دادن گروههای فشار به سیاستمداران، دادن اعانه برای تبلیغات انتخاباتی به کمیته‌های اقدام سیاسی، یا دادن شغل‌های پس از بازنشستگی در بخش خصوصی به دیوانسالاران و کارمندان دستگاههایی که برای قانونمند کردن و نظارت بر آنها به وجود آمده‌اند). بدین ترتیب، باید تمایزی بین دادوستد "غیراخلاقی" و "فاسد" قایل شد. موقعی که پولی به باجگیری می‌دهید، ممکن است کار او را غیراخلاقی تلقی نمایید، در حالی که حق السکوتی می‌پردازید تا اطلاعاتی را که ممکن است نه غیرقانونی باشد و نه فسادآور ولی برای شما ناگوار باشد، فاش نسازد. از سوی دیگر، ممکن است مواردی از فساد و ارتشا وجود داشته باشد که برخی از مردم آنها را غیراخلاقی تلقی نمایند (به ویژه برای کسانی که برآنند که هدف وسیله را توجیه می‌کند)، مانند موقعی که به پلیس رشوه می‌دهید تا متهمی را شکنجه نکند. ضمن اشاره به معانی و موارد مختلف حتی فساد اقتصادی، اجازه بدهید اعلام کنم که در این مقاله، منظور من از کاربرد این اصطلاح، اغلب استفاده از پست دولتی (عمومی) برای به دست آوردن منافع شخصی یا مسئله مأموری است که در بالا به آن اشاره کردم.

حتی در مورد استفاده از اصطلاح فساد، ابهامات فراوانی در میان اقتصاددانان وجود دارد. آیا تلاش برای منافع شخصی، سیاستهایی را هم شامل می‌شود که عمدتاً در جهت افزایش احتمال ماندن در سمتی اعمال می‌شود؟ تمایز بین فساد سیاسی و فساد اقتصادی می‌تواند در اینجا رنگ ببازد، و در نتیجه، در غیاب هرگونه مقیاس عینی عمومی، مسائل و مشکلاتی در کاربرد تطبیقی چنین اصطلاحی پدید آید. ممکن است کشور خاصی از آفریقا، از بعضی جهات فاسدتر از کشور دیگری در آسیای شرقی باشد، حتی اگر مقدار واقعی پولی که به عنوان رشوه رد و بدل شده، در این یکی به مراتب بیشتر از آن دیگری باشد. این امر، احتمالاً به این دلیل است که فساد حاکم در آن کشور آفریقایی، بخشهای وسیعی از دادوستدهای اقتصادیش را فلج کرده است. همچنین مواردی وجود دارد که در آنها ممکن است رشوه (و عدم کارایی ناشی از آن) در هر واحد از دادوستد در مورد فساد غیرمتمرکز (چنانکه بعداً خواهیم دید) بالاتر باشد از فساد در موقعیتهای فساد متمرکز (خرید در

* اعداد داخل دو کمان، به یادداشت‌های پایان مقاله اشاره دارد.

یکجا) که احتمالاً عدم کارایی در آن کمتر است، حتی اگر مقدار کلی رشوه پرداخته شده، بیشتر باشد.

۲. تأثیر فساد بر کارایی

در نوشتارهای مربوط به فساد، جریانی وجود دارد که توسط کارشناسان اقتصاد و دیگر رشته‌ها نضج گرفته، و بر این دلالت دارد که ممکن است با وجود مقررات فراگیر، نافذ، و سنگین در کشورهای در حال توسعه، فساد، کارایی را واقعاً بالا برد و به رشد اقتصادی کمک نماید. اقتصادشناسان نشان داده‌اند که در بهترین حالت، در جهانی که سیاستهای موجود کثری و انحراف را ترغیب می‌کند، انحرافهای اضافی در شکل‌های بازار سیاه، قاچاق، و جز اینها، واقعاً می‌تواند رفاه را افزایش دهد، حتی اگر ناگزیر قسمتی از منابع هم در چنین فعالیتهایی به هدر رود. بحث توسعه کارایی در چارچوب فساد، بسط ساده چنین تفکری است. همان طور که لف (۱۹۶۴، ص ۱۱) به سادگی توضیح می‌دهد: "اگر دولت در تصمیماتش دچار اشتباه شده است، ممکن است راه گشوده شده توسط فساد به مراتب بهتر باشد." چنانکه کارشناسان رشته‌های دیگر معمولاً اشاره می‌کنند، فساد روغن بسیار ضروری برای رفع صدا و گیر چرخهای هر دستگاه دولتی انعطاف‌ناپذیر می‌باشد. هانتینگتون (۱۹۶۸، ص ۳۸۶) آن را بی‌برده چنین بیان می‌کند: "از نظر رشد اقتصادی، تنها پدیده بدتر از جامعه‌ای با دیوانسالاری انعطاف‌ناپذیر، کاملاً متمرکز، و مزور، جامعه‌ای است با دیوانسالاری انعطاف‌ناپذیر، کاملاً متمرکز، و صادق."

حتی صرف نظر از کژیهای موجود، می‌توان به فساد به عنوان بخشی از فرایند چانه زنی کاوس^۱ نگریست که از طریق آن، دیوانسالاری (که درگیر در فعالیت فروش غیرقانونی حق مالکیت به شکل صدور جواز و مجوز است) با یک عامل خصوصی (خریدار آتی) برای رسیدن به یک نتیجه کارآمد و مؤثر در دادوستد، وارد بحث و چانه‌زنی می‌شود. اگر با ارتشاء برای به دست آوردن قراردادی با دولت از طریق مزایده، رقابتی بین بنگاههای خصوصی به وجود آید، و مأمور فاسدی قرارداد را در اختیار

۱. رونالد کاوس (Ronald Coase)، برنده جایزه نوبل اقتصاد در سال ۱۹۹۱، به مناسبت بررسی مفهوم هزینه‌های دادوستد، افزون بر هزینه‌های آشکار تولید و حمل و نقل و درک طرز عمل بنگاهها در نظامهای اقتصادی. هزینه‌های دادوستد، شامل مخارج چانه‌زنی طی قرارداد یا معامله دیگر است.

بیشترین رشوه دهنده قرار دهد، تخصیص بازدهی حاصل شده است، زیرا تنها بنگاهی با کمترین هزینه قادر به پرداخت بالاترین رشوه می‌باشد (این گفته، البته، بدان معناست که هدفهای دیگری مورد تخطی قرار نگیرد: برای مثال، چنین روندی از مزایده مسلماً نمی‌تواند در مورد پذیرش دانشجو در دانشگاه پذیرفتنی باشد.) بعید است که پر کردن جیب دیوانسالاری توسط تولیدکننده‌ای که به خزانه رجوع نمی‌نماید (چنانکه در جراحی عمومی و آشکار برای یک قرارداد باید چنین می‌کرد) در تخصیص بازدهی تأثیری داشته باشد.

به هر حال، این بحث زمانی که رشوه دهنده‌ای از اطلاعات کاملی راجع به سطح هزینه‌ها، و در نتیجه، ظرفیت رشوه دهنده‌گی رقیبان برخوردار نیست، و زمانی که مجبور است ملاحظات درازمدت را در پیشنهاد رشوه خاصی در نظر بگیرد، پیچیده‌تر می‌شود. چنین موقعیتی را می‌توان به عنوان بازی متعادل n - نفره‌ای، با اطلاعات ناقص از طرف هر بازیکن، الگوسازی کرد، و می‌توان به نظریه حراجهای پاکت - سر به مهر، تمسک جست. در چنان متن و محتوایی بک و ماهر (۱۹۸۶) و لین (۱۹۸۶) نشان داده‌اند که معمولاً تحت فرضیات چنین الگویی، کم هزینه‌ترین بنگاه برنده قرارداد می‌شود، و بنابراین رشوه، در وضعیت اطلاعات ناقص، می‌تواند پیامدهای بازدهی روند مزایده رقابتی را باز تولید نماید. البته اگر مأمور ذی ربط، تحت تأثیر ملاحظات غیر از مقدار رشوه باشد، فساد منجر به عدم بازدهی می‌شود: برای مثال، نظر لطف به فرد ویژه‌ای داشتن یا قوم و خویش گرایی؛ یا زمانی که رشوه دهنده‌ای بتواند از پس تولید کالای کم کیفیتی برآمده و آن را به قیمت بالایی بفروشد، و مأمور ذی ربط، اجازه ورود به متقاضیان بی‌صلاحیتی که مشتاق پرداخت رشوه هستند، بدهد؛ یا زمانی که رشوه برای محدود کردن رقیبان به کار رود (مانند رشوه دادن به پلیس یا مأموران مالیات برای اذیت کردن بنگاههای رقیب).^(۲)

بحث کارایی دیگری که به نفع فساد مطرح است، این است که به رشوه به عنوان وجه تسریع کار^۱ (که در کشورهای مختلف، اصطلاحات خاصی برای آن وجود دارد. برای مثال، در فیلیپین، به آن لگی^۲ می‌گویند.) نگاه کنیم که تأخیر در حرکت امور ادارات دولتی را کاهش می‌دهد و از صفهای انتظار کندرو خدمات عمومی جلو می‌افتد. الگوی صف بندی، که توجهات برخی را در نوشتارهای

1. Speed Money

2. Lagay

نظری به خود جلب نموده، موقعیتی را برای مأمور فاسد به وجود می‌آورد تا بین مراجعان، برحسب ترجیح زمانی، تفاوت قیمت قایل شود. لویی (۱۹۸۵) کارکردهای رشوه را، از یک الگوی جالب تعادلی صف‌بندی با تعدادی فرضیات ویژه استنتاج می‌نماید. این الگو، مقدار رشوه (تعیین شده توسط رشوه‌دهنده و نه دست اندرکار صف، یا رشوه‌گیرنده) را با هزینه فرصت از دست رفته ناشی از اتلاف وقت هر مراجعه‌کننده ارتباط داده و نشان می‌دهد که راهبرد ارتشا، یک تعادل ناش^۱ در این بازی مبتنی بر عدم همکاری را شکل خواهد داد (این الگو، ممکن است در طرح برنامه‌های پرداخت تشویقی در ساختار پرداخت کارمندان دولت هم سودمند باشد).

کسی مجبور نیست موضعی اخلاقی (اخلاق گرایانه) در مورد فساد اتخاذ کند تا تشخیص دهد که بعضی از بحث‌های بالا، در مدح تأثیرات کارایی فساد، آکنده از مسائل و مشکلات کلی است، هر چند ممکن است در موارد خاصی جنبه‌های مثبتی از فساد هم مطرح باشد. برای مثال، در بهترین حالت مورد دوم فوق، معمولاً چنین تصور می‌شود که تأثیرات فساد، مجموعه‌ای از کج‌رویه‌ها را تسکین داده، یا بر آنها پیشی می‌جوید. ولی اغلب فراموش می‌شود که فساد خود، این گونه مفاسد و انحرافات را پدید آورده؛ یا، دست کم، آنها را تداوم داده، یا بدتر کرده است. در نتیجه، این انحرافات در نظام، برونزا نیست، بلکه اغلب، بخشی از اعمال فاسد درونی نظام سیاسی مرجع - مراجعه‌کننده می‌باشد. بنابراین، چنانکه در بالا نشان دادیم، ممکن است روند حراج مزایده‌ای هم در چنان نظامی، به عدم کارایی در تخصیص منجر شود.

در مورد وجه تسریع کار هم، میردال (۱۹۶۸)، به نقل از "کمیته سنتانام برای جلوگیری از فساد" منتخب دولت هند در سال ۱۹۶۴، مطرح می‌کند که ممکن است مأمور فاسدی، به جای سرعت بخشیدن به امور، واقعاً باعث تأخیر کارهای اداری شود تا بتواند رشوه‌های بیشتری دریافت نماید.^(۳) (شنیده‌ام که در روسیه مرزبندی واضح و مشخصی بین اصطلاحات مزدویمستفو، یعنی پاداش گرفتن برای انجام کاری که به هر حال به عهده شخص است و باید آن را انجام دهید، و لایکه‌ویمستفو، یعنی پاداش گرفتن برای انجام کاری که شخص نباید انجام دهد، وجود دارد.) منظور از الگوی تعادلی

۱. در نظریه علمی، ضابطه ناش (Nash)، این قضیه است که اگر وضع هیچ برهیچ برای دو بازیکن تقویم شده باشد و اگر جایزه‌های دریافتی بازیکنان به وسیله بازیکنان مانند X و X_1 تقویم شده باشد، تقسیم منصفانه آن است که حاصل ضرب فایده‌های XX_1 به حداکثر رسانده شود.

صف بندی لویی، زیر سؤال بردن اعتبار فرضیات میردال در سطحی نظری بوده است. اما چنانکه اندویگ (۱۹۹۱) اشاره می‌کند، از لحاظ اطلاعات ناقص و ملاحظات راهبردی، صف، به عنوان سازوکاری تخصیصی، بسیار پیچیده‌تر و چند بعدی‌تر از آن است که نوشتارهای مربوط به این موضوع مطرح کرده است، و ممکن است راههای گوناگون تشکیل صف، بر مبنای میانگین زمان انتظار، نتایج گوناگونی در پی داشته باشند. از سوی دیگر، در الگوی بسیار جالب لویی، برای مثال، دو طرف یک معامله فاسد صادق بوده، به این معنا که سر قول خود ایستاده‌اند؛ که، بعد از ورود متقاضی دیگری، پیشنهاد رشوه جدیدی از طریق مشتریان منتظر ارائه نمی‌شود؛ که خطر سوء اخلاق راجع به اعتبار فروش، توسط فروشنده اولویت در صف وجود ندارد، و موارد دیگری از این قبیل. هر چند، نتایج این الگو، متکی به قوت و اعتبار این نوع ملاحظات نیست.

این الگو، همچنین مشکلات نگاه ساده لوحانه به رشوه، به عنوان اضافه پرداخت در فرایند چانه‌زنی کاوس بین مأموران یا سیاستمداران و بنگاه‌ها را هم (حتی جدای از مشکل مأمور که رشوه‌گیرنده نماینده منافع مدیر (مسئول)، یا مردم نیست) بر ملا می‌سازد. البته ممکن است در روند چانه‌زنی، در یک وضعیت نامتعادل اطلاعاتی، رشوه دهنده و رشوه‌گیرنده در باره مقدار متناسب رشوه به توافق نرسند. همچنین هنگامی که چندین بنگاه مجبورند گردهم آمده تا به یک سیاستمدار یا یک کارمند و دیوانسالار رشوه دهند مشکلات "عمل جمعی" رخ می‌نماید. اما از همه اینها مهمتر، واقعیتی است که بویکو، شلیفر، و ویشنی (۱۹۹۵) بر آن تأکید ورزیده‌اند و آن این است که قراردادهای فاسد در دادگاه قابل تعقیب و اجرا نیستند، در حالی که بین دادوستد رشوه‌ای و رد و بدل کردن واقعی کالا یا خدمات مورد نظر، لغزشهایی به وجود می‌آید. حق کنترل بر رشوه‌گیرنده، اغلب اختیاری و نامطمئن است، که خود راه‌گریز فراوانی را برای او در تحمیل نظر خود در مورد درک از مسئله، با رشوه‌دهنده باز می‌کند، یا با تقاضای دیگری برای رشوه برمی‌گردد. (در روزهای اوج قدرت ژنرال نوریگا از پاناما، شایع بود که نمی‌توان او را خرید، اما می‌توان کرایه‌اش کرد). البته ممکن است رشوه‌گیرنده‌ای در درازمدت نگران آبروی خویش در زمینه پایبندی به قول خود باشد (هر چند بسیاری از سیاستمداران فاسد، افق دیدی بسیار محدود از زمان دارند). یا گاهی رشوه‌دهنده‌ای اوباش را برای تأدیب رشوه‌گیرنده اجیر می‌کند (اما هزینه این گونه معاملات و راههای اجرایی، ممکن است بالا باشد).

الف) متمرکز ساختن ارتشا

گاهی رشوه گیرنده‌ای قادر به عمل به قول خود نیست، نه به این علت که می‌خواهد تقلب کند، بلکه به سبب وجود یک نظام چند لایه قدرت فعال صاحب اختیار، که اخذ متمرکز رشوه در برابر نفع تضمین شده را بسیار دشوار می‌سازد. گزارش شده است که یک مسئول بالای دولتی در دهلی‌نو به دوستش گفت: "اگر از من بخواهی پرونده‌ای را سریعتر به جریان اندازم، مطمئن نیستم که کاری از دستم برآید، اما اگر توقف جریان پرونده‌ای را از من بخواهی، بی‌درنگ انجام خواهم داد." این قدرت "توقف پرونده" در نقاط گوناگون (نظامی که برقرار شده تا مراقب مأموران فاسد باشد) می‌تواند به افزایش عدم کارایی، و بالا رفتن رشوه، بینجامد. به طور کلی، فساد متمرکز تأثیرات کمتری بر کارایی دارد تا رشوه‌گیری غیرمتمرکز، زیرا در مورد دوم رشوه گیرنده بعضی از تأثیرات انحرافی فساد را (با فرض قدرت مشابه در تمام سطوح تعیین رانتهای کلی در نظام) درونی می‌کند.

شلیفر و ویشنی (۱۹۹۳) این نکته را در الگوی ساده‌ای، با مقایسه یک مورد انحصارگران مستقل (جایی که اداره‌های گوناگون کالا و خدمات مکمل یکدیگر را به طور مستقل ارائه می‌دهند) با موردی از یک اداره انحصاری که همان کالا و خدمات را یکجا عرضه می‌کنند، نشان داده‌اند. تصور کنید که در این الگو، یک مشتری به دو مجوز یا دو نهاد مکمل از دو اداره مختلف نیاز داشته باشد. هر اداره به عنوان انحصارگری مستقل فروش اداره دیگر را مسلم فرض کرده، و بنابراین، مسئول ذی ربط، قیمت در برگیرنده رشوه را طوری تعیین خواهد کرد که درآمد نهایی برابر با هزینه نهایی باشد، به گونه‌ای که رشوه، در هر واحد از فروش، برابر با تفاوت بین قیمت و هزینه نهایی انحصارگر (یعنی قیمت نهایی کالای ارائه شده) باشد. از سوی دیگر، انحصارگرایی مشترک، تأثیرات یک واحد فروش اضافی را بر روی کالای مکمل، و بنابراین، روی درآمد از رشوه از منابع دیگر را هم در نظر می‌گیرد، چنانکه در تعادل، درآمد نهایی، از عرضه هر کالا، کمتر از هزینه نهایی آن باشد. در نتیجه، در انحصارگرایی مستقل، هر واحد رشوه بالاتر و عرضه هر کالا پایین‌تر از مورد انحصارگرایی مشترک و تبانی آنهاست. بنابراین، درآمد کل، از رشوه، در مورد اول بیشتر بوده، در حالی که مشتری هم از عرضه بیشتری از هر دو مجوز و نهاد برخوردار می‌شود. وضعیت زمانی وخیمتر می‌شود که بتوان مکمل بودن را به طور

مصنوعی ایجاد کرد (درست موقعی که فکر می‌کنید برای گرفتن دو مجوز به دو اداره رشوه داده و کار را تمام کرده‌اید، انحصارگر سومی از راه می‌رسد تا بگوید که به مجوز او هم نیاز دارید تا کارتان راه بیفتد)، و موقعیتهای فساد مشوق ورود مجوزدهندگان جدیدی شود که مسلح به مقررات جدیدی هم باشند. ورود مجانی و آزادانه در این بازی، به مأموران اجازه می‌دهد تا بیش از حد به ماهیگیری در آب گل آلود، و به زبانی در مأمن موقتی خود، بپردازند.

شلیفر و ویشنی، افزایش عدم کارایی منتج از فساد در روسیه پس از فروپاشی کمونیسم را در مقایسه با روسیه کمونیست، با چنین تحلیل و زبانی توضیح می‌دهند. حزب کمونیست، رشوه‌گیری را متمرکز نموده و به گونه‌ای مؤثر (و گاهی به کمک کا.گ.ب) انحراف از الگوهای مورد توافق، فساد را مورد بازرسی قرار می‌داد. در حالی که اکنون وزارتخانه‌های گوناگون، ادارات، و سطوح محلی دولت رشوه‌های خود را در تلاشی مستقل و غیرمتمرکز تعیین می‌کنند تا درآمد خود را به حداکثر برسانند. معمولاً چنین اظهار می‌شود که "دولت مقرراتی" عامل اصلی عدم کارایی حاصل از فساد است که از طریق مقررات گسترش می‌یابد. طبق تحلیل بالا، یک دولت ضعیف مرکزی، که عاجز از متوقف ساختن "موشک‌های" مستقل فساد (نوعی جنگ سالاری اقتصادی) باشد، مسئله و مشکل عدم کارایی را بسیار حاد می‌سازد. چنین تحلیلی احتمالاً در مقایسه بین هند و اندونزی بی‌ارتباط نخواهد بود. طبق جدول ۲ پیوست، در مخیله بازرگانان خارجی چنین جای گرفته که این دو کشور به یک اندازه فاسدند.^(۴) با وجود این، بنابه گزارشهای بسیاری، عملکرد اقتصادی اندونزی بسیار بهتر بوده است. آیا بهتر بودن عملکرد اقتصادی اندونزی بدین علت است که فساد در اندونزی (که عمدتاً توسط خاندان حاکم و سران ارتش همراه با شرکتهای زنجیره‌ای، که توسط چینیه‌ها اداره می‌گردد، کنترل می‌شود) متمرکزتر بوده، و بنابراین، به نوعی قابل پیش‌بینی است؛ در حالی که نظام رشوه‌گیری در هند پراکنده‌تر و اغلب همراه با هرج و مرج می‌باشد؟

تمرکز دستگاه دولتی، داشتن نظامی را که "فساد کلی" را به تقریب مشخص می‌سازد امکان‌پذیر می‌کند، بدون اینکه باعث انحراف تصمیمات فراوانی در حاشیه شود. برای مثال، مطرح شده که در کشورهایی چون کره جنوبی،^(۵) فساد در قالب کمک کلی سران شرکتهای بزرگ به فعالیتهای

انتخاباتی رئیس جمهور صورت می‌گیرد، بدون اینکه باری در حاشیه بر فعالیتهای اقتصادی تحمیل نماید. پرسش مهم در اینجا، این است که چگونه یک حاکم می‌تواند صادقانه قول بدهد که اعانه‌های کلی را گرفته، و به دنبال معامله "یک رأی در برابر یک نفع" به "حاشیه" نرود؟ چنین تعهد صادقانه‌ای یک جنبه از یک دولت قوی است که شمار بسیار کمی از کشورهای در حال توسعه از آن برخوردارند. فکر تأثیرات کارایی نهایی فساد متمرکز در برابر فساد غیرمتمرکز، مشابه اندیشه اولسون (۱۹۹۳) در مورد تأثیرات کمتر انحرافی تحمیل مالیات دولتی به عنوان راهزنی ثابت (که بنابراین، در حوزه‌ای که قدرت رانت بری اعمال می‌شود، دارای منافعی همه جانبه است) در برابر راهزنانی است که هر لحظه در جایی کمین می‌کنند. به هر حال، کسانی هم ممکن است این مسئله را مطرح نمایند که فساد از مالیات انحرافی‌تر است (صرف نظر از بار اضافی مالیاتی که فساد بر خزانه عمومی تحمیل می‌کند). زیرا، چنانکه شلیفر و ویشنی (۱۹۹۳) اشاره می‌کنند، نیاز مبرمی به مخفی نگه داشتن فساد وجود دارد. تلاش برای فرار از بازرسی و مجازات باعث می‌شود تا فساد انحرافی‌تر از مالیات باشد. از آنجا که فعالیتهای گوناگون، دارای احتمالات متفاوتی برای بررسی و کشف رشوه می‌باشند، تأثیرات جایگزینی مختلف ناشی از فساد هم وجود دارد. بنابراین، مأمورین فاسد می‌کوشند تا سرمایه‌گذاری و دادوستد را در جهت فعالیتهایی که کمتر مورد بازرسی قرار می‌گیرد به جریان اندازند (یا با کسانی طرف قرارداد شوند که هر چند ممکن است از کارایی کمتری برخوردار باشند، اهل غوغا و جنجال راه‌انداختن نیستند). برای مثال، ممکن است دیوانسالاران کشورهای فقیر واردات کالاها یا فن‌آوری پیچیده را (که بررسی قیمتهای نامناسب یا اضافه نویسی در فاکتور آنها بسیار دشوارتر است) به کالا یا فن‌آوری استاندارد شده‌تر، و احتمالاً مناسب‌تر برای کشور، ترجیح دهند. به همین دلیل، از نظر مأموران ذی ربط، تخصیص منابع دولتی به تعداد کمی از قراردادهای بزرگ دفاعی، از صرف همین پول در ساختن چندین خانه بهداشت کوچک روستایی جذابتر است. در ضمن، برای تضمین اسرار معاملات، گروه کوچکی از نخبگان می‌کوشند تا موانعی برای ورود افراد بیرونی پدید آورند، که در بسیاری از مواقع، باعث جلوگیری از جریان افکار نو و نوآوری هم می‌شود. پرداختهای مخفیانه، به ویژه به وسیله شرکتهای خارجی هم نه برای مصرف در داخل مملکت که برای خرج در خارج از کشور

انباشته می‌شوند.

ب) رشوه‌های مربوط به رانت

پیش از پایان دادن به موضوع هزینه‌های فساد، اظهارنظر درباره اهمیت رشوه در رابطه با رانتی که باید برای رشوه دهنده ایجاد کند هم می‌تواند مفید باشد. در نوشتارهای اولیه درباره رانت‌جویی، مانند کروگر (۱۹۷۴)، تصور می‌نمودند که فرایند مزایده رقابتی، بین رانت‌جویان، به توزیع کامل رانت منجر می‌شود. از آن زمان تاکنون، الگوهایی از موانع ورود به بخش رانت خواری (از جمله الگوی بازبهای پویای حرکت و ضد حرکت رقیبان رانت خوار) و هزینه‌های گوناگون معاملات و مخاطرات احتمالی که رانت خواران مجبورند با آن روبه‌رو شوند، به وجود آمده است. اما هنوز تعداد واقعاً اندک رشوه رایج، در مقایسه با رانت‌های به دست آمده، مایه تعجب است. تالوک (۱۹۸۰) بسیار زود به این موضوع اشاره کرد. به همین دلیل، این پدیده در نوشته‌های عمومی به عنوان معمای تالوک معروف است. داستانهای مربوط به این قضایا پایان‌ناپذیرند. تالوک (۱۹۹۰) مورد مربوط به ماریو بیایگی - نماینده نیویورک در کنگره - را نقل می‌کند که کوشید تا با به کار گرفتن امکانات دولت فدرال، یک کارخانه عظیم کشتی سازی در بروکلین را از خطر ورشکستگی نجات دهد و در عوض سه سفر تفریحی به فلوریدا به ارزش ۳۰۰۰ دلار به دست آورد. اسپيرو اگنیو مجبور شد به سبب ادامه دریافت رشوه بسیار ناچیزی که از قراردادی که قبلاً در زندگی سیاسی خود بسته بود، از معاونت ریاست جمهوری دولت نیکسون استعفا دهد. بیشتر چنین داستانهایی مربوط به حکومت‌های مردمسالار است. از سوی دیگر، داستانهایی از درآمدهای فاسد، که سر به میلیاردها دلار می‌زند، توسط حکام مستبد کشورهای فقیرتر، چون موبوتو سه سکو در زئیر و فردیناند مارکوس در فیلیپین هم وجود دارند. ممکن است این موضوع به مسئله خاص هماهنگی در گرفتن رشوه در حکومت‌های مردمسالار اشاره داشته باشد که اریک رزمیوسن و مارک رامسیر سعی کرده‌اند الگوسازی نمایند.

آنها از یک بازی هماهنگ در میان قانونگذاران ثروت‌اندوز استفاده کرده‌اند تا این موضوع را نشان دهند که اگر قانونگذاران نتوانند اعمالشان را هماهنگ کنند، ممکن است در برابر رشوه‌هایی

ناچیز، که حتی کمتر از مخارجی است که آنها متحمل می‌شوند، به وضع قوانینی برای منافع خصوصی بپردازند. تنها زمانی که این قانونگذاران بتوانند با یکدیگر توافق کنند و مسئله و مشکل یک زندانی را حل نمایند، می‌توانند به کسب منافع متناسب با قانونی که تصویب کرده‌اند، امیدوار باشند. رزمیوسن و رامسیر (۱۹۹۴) به مثالی ساده متوسل می‌شوند تا تفاوت بین دولت مردمسالار و دولت خودکامه را در این زمینه مشخص نمایند. تصور کنید که لایحه ۱۴ S برای گروه فشار منافع معادل ۱۴ و برای دولت، به فرض، به سبب نارضایتی احتمالی عمومی یا حتی شورش، هزینه‌ای معادل ۵۰ داشته باشد. دولتی خودکامه چنین قانونی را در صورتی خواهد گذراند که پیشنهاد رشوه‌ای معادل ۵۰ دریافت نماید، در صورتی که گروه فشار خواهان چنین پرداختی نیست و بنابراین ۱۴ S تصویب نمی‌شود. فرض بگیریم لایحه دومی، ۸۰ S، هزینه‌ای معادل ۵۰ برای دولت خودکامه و سودی معادل ۸۰ برای گروه فشار داشته باشد، دولت خودکامه چنین لایحه‌ای را در برابر رشوه‌ای بین ۵۰ و ۸۰ از تصویب خواهد گذراند.

حالا حالت مردمسالاری را در نظر آورید که پنج قانونگذار می‌خواهند به لایحه ۱۴ S و ۸۰ S رأی بدهند. ضرر هر نماینده برای هر رأی "آری"، در صورتی که دیگران رأی "نه" بدهند، ۵، و در صورت تصویب قانون، ۱۰ می‌باشد. بنابراین، دولت (برحسب نارضایتی عمومی) در صورت تصویب قانون، ضرری معادل ۵۰ خواهد داشت، درست همان هزینه‌ای که برای دولت خودکامه وجود داشت. لایحه اول ۱۴ S را در نظر بگیریم. اگر هر نماینده‌ای فکر کند که رأی دیگران "نه" خواهد بود، با رأی "نه" خود به تعادل کمک خواهد کرد. گروه فشار با پیشنهاد رشوه‌ای معادل ۵، برای هر نماینده، به سه نماینده بر چنین تصویری فایق خواهد آمد، در حالی که این مقدار، برای لایحه‌ای با ارزش ۱۴، هزینه بالایی است. اما اگر هر نماینده فکر کند که رأی دیگران "آری" خواهد بود، ممکن است او هم با رشوه بسیار کمی رأی "آری" بدهد، زیرا در هر حال، صرف نظر از اینکه چگونه رأی بدهد، ضرر او ۱۰ خواهد بود (بنابراین، هزینه نهایی رأی "آری" او صفر خواهد شد). بدین ترتیب، احتمالاً دولت مردمسالار، یک لایحه تأمین منافع خصوصی را به زیر قیمت به فروش می‌رساند، در حالی که دولت خودکامه چنین نمی‌کند. حالا لایحه ۸۰ S را در نظر بگیریم. در اینجا نیز تعادلی وجود دارد که در آن، لایحه در

قانونگذاری مردمسالارانه با رشوه بسیار اندکی به تصویب می‌رسد، در حالی که دولتی خودکامه با رشوه‌ای هنگفت حاضر به تصویب آن است.

اغلب می‌گویند که حکام خودکامه فاسدتر از حکام مردمسالار هستند، زیرا آنها نگران انتخاب مجدد خود نمی‌باشند (چنین تحلیلی، چندان درست نیست، زیرا که انتخابات هم بسیار پرهزینه شده و دادن قولهای مساعد در عوض اعانه‌های انتخاباتی به یکی از منابع اصلی فساد در رژیمهای مردمسالار تبدیل شده است). در مثال قبلی، عمداً هزینه فساد در هر دو دولت خودکامه و مردمسالار یکسان نگه داشته شده‌اند، و با وجود این، مقدار رشوه تعادلی در دولت خودکامه بیشتر است. مسئله اساسی مربوط به هزینه‌های جانبی است که، در نظام مردمسالاری، رأی هر قانونگذار به دیگر قانونگذاران، زمانی که آنها نمی‌توانند آرای خود را برای تقاضای رشوه‌ای که هزینه جانبی‌شان را جبران نماید هماهنگ سازند، تحمیل می‌نماید. مشکل هماهنگی، در برخی از حکومت‌های مردمسالار موجود، از طریق نظام کمیته‌ای، دسته‌بندی‌های منظم، و دستگاه سیاسی حزبی روبه کاهش است.^(۶) گزارش شده که حزب لیبرال - دموکراتیک ژاپن (به ویژه، شورای به اصطلاح پژوهش امور سیاسی آن، جایی که در آن سیاست‌های مهم وضع شده و تأدیه دیون در پشت درهای بسته هماهنگ می‌شوند) در متمرکز ساختن رشوه‌گیری و بالا کشیدن میلیاردها دلار در فرایند ذی ربط نسبتاً موفق بوده است.

۳. فرایند رشد

فساد نه تنها برای کارایی ثابت ضرر دارد، بلکه تأثیرات زیانباری هم بر سرمایه‌گذاری و رشد دارد. پرداخت رشوه، برای به دست آوردن مجوز سرمایه‌گذاری (حتی جدا از تأثیر بر ترکیب سرمایه‌گذاری)، به روشنی، انگیزه سرمایه‌گذاری را هم (به علت ملاحظات اختفا و عدم اطمینانی که در بخش پیش به آنها اشاره کردیم) کاهش می‌دهد. این را هم باید اضافه کنیم که در نظام مالیاتی بسیاری از کشورها، می‌توان زیانهای (منافع منفی) ناشی از سرمایه‌گذاری مشمول مالیات را از مالیات کسر نمود، اما چنین جبران ضرری در موضوع رشوه وجود ندارد، بنابراین، رشوه به ویژه برای کسانی که ریسک

می‌کنند، در چارچوب نوآوری ضرر آفرین است.

به همین ترتیب، زمانی که منابع عمومی‌ای که برای ساختن زیربناهای تقویت کننده تولید در نظر گرفته شده، به مصارف خصوصی سیاستمداران معطوف می‌شود (از قبیل سیمان راههای عمومی یا سدها که به مصرف خانه‌های مجلل می‌رسد) مشخصاً نرخ رشد تأثیری منفی خواهد پذیرفت. تأثیرپذیری منفی دیگر رشد، از این واقعیت ناشی می‌شود که رشوه بالاتر، خود دلیلی بر کاهش سودآوری تولیدی نسبت به سرمایه‌گذاریهای رانت جوینه است، که در نتیجه، منجر به دفع سرمایه‌گذاریهای تولیدی می‌شود. چنانکه کوین مورفی، شلیفر، و ویشنی (۱۹۹۳) مطرح کرده‌اند، دلایل فراوانی برای گرایش و بازگشت فزاینده به رانت جویی وجود دارد، زیرا افزایش در رانت جویی خود هزینه رانت جویی بیشتر نسبت به سرمایه‌گذاری تولیدی را کاهش می‌دهد. به طور کلی، موقعی که نرخ رشد پایین است، گرایش به کارآفرینی (به ویژه در زمینه تولید کالاهای جدید) نسبت به رانت جویی پایین می‌آید، و افزایش بعدی در سرعت فعالیتهای رانت جوینه، از سرعت رشد می‌کاهد. به علاوه، مخترعان و مبتکران در معرض الطاف ویژه مأموران فاسد قرار دارند، زیرا تولیدکنندگان جدید، بیش از تولیدکنندگان تثبیت شده به کالاهایی از قبیل جواز و مجوز که توسط دولت عرضه می‌شود، نیاز دارند. در هر حال، چنانکه رومر (۱۹۹۴) مطرح نموده، فساد می‌تواند در مجموع، به عنوان مالیات بر سودهای گذشته، ورود کالاهای و فن‌آوری جدیدی را که مستلزم هزینه ثابت سرمایه‌گذاری اولیه می‌باشند، در نطفه خفه نماید.

برخی از این گونه تأثیرات رشد از زبان آمار و داده‌های ممالک مختلف اثبات شده است. بر اساس داده‌های رتبه‌بندی شده فساد، گردآوری شده توسط خبرنگاران "تجارت بین‌المللی"^۱ از ۷۰ کشور در اوایل دهه ۱۹۸۰،^(۷) چنانکه در جدول ۱ پیوست گزارش شده است، پائولومورو (۱۹۹۵) ارتباط منفی معناداری بین شاخص فساد و نرخ سرمایه‌گذاری یا نرخ رشد (حتی بعد از کنترل برای دیگر عوامل تعیین‌کننده رشد، و تصحیح برای تورش احتمالی داخلی در داده‌ها) پیدا کرده است. یک بهبود در انحراف معیار در شاخص فساد، پیوستگی تقریبی با حدود ۳ درصد محصول ناخالص داخلی افزایش در نرخ سرمایه‌گذاری دارد.^(۸) به نظر می‌رسد که چنین رابطه منفی‌ای حتی در نمونه‌های کوچکتری

از کشورهایی که در آنها مقررات دیوانسالارانه سنگین و سخت گزارش شده نیز معتبر است، که خود نشاندهنده این است که احتمالاً فساد به عنوان راهی برای دور زدن این مقررات هم چندان سودمند نبوده است.

البته مورخان به موارد زیادی اشاره دارند که در آنها مقدار فراوان فساد در توزیع جوازاها، وامها، امتیاز معادن و زمین همراه با (و احتمالاً حتی کمک‌کننده به) ظهور طبقه کارآفرین بوده است. این طبقه در تاریخ اروپا از دل فروش حقوق انحصاری، اجاره مقطوع مالیاتها، و دیگر انواع امتیازات دسترسی به منابع عمومی، بیرون آمد. گزارش کرده‌اند که در آمریکا، "عصر طلای" ۱۸۶۰ و فساد مجالس قانونگذاری ایالتی و دولتهای محلی توسط منافع تجاری، و آنها که به دنبال امتیازات عمومی بوده‌اند، به جای مانع رشد بودن، به رشد اقتصادی کمک نموده‌اند.^(۹) از نظر کلی، ممکن است فساد از نظر تاریخی نقش مثبتی در زمینه حل نوسانهای منتج از تعصبات گروهی، که آتش افروز جنگهای قبیله‌ای بوده‌اند، بازی کرده باشد. چنانکه ریث و سیمپکینز (۱۹۶۳، ص. ۶) در مورد تاریخ انگلیس می‌گویند: "برای ۲۵۰ سال پیش از ۱۶۸۸، انگلیسیها برای به دست آوردن قدرت، یکدیگر را به هلاکت می‌رساندند توافقه‌ای ۱۶۶۰ و ۱۶۸۸، آغازگر عصر خرد گشته، و یک نظام حمایتی، ارتشا و فساد را جایگزین شیوه خونین سابق نمود." در این قرن نیز نظام شدیداً فاسد نهادینه شده در "حزب نهادهای انقلابی مکزیک"، مکزیک را قادر ساخت تا خود را از دهه خونین پس از انقلاب نجات دهد. به هر حال، بدون انکار نقش مثبتی که ممکن است فساد در برخی موارد بازی کرده باشد، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه امروزین، فساد آن قدر شایع، بومی، و فراگیر گشته که بعید است تأثیرات خالص مثبتی داشته باشد؛ به دلایلی که پیشتر در این بخش یادآور شدیم و به دلیل اینکه فساد خود را تغذیه (و باز تولید) می‌کند (که در قسمت بعدی درباره آن بحث خواهیم نمود) و بدین دلیل که غیرممکن است که فساد به حوزه تأثیرات مفید نسبی (اگر چنین محدوده‌هایی وجود داشته باشد) محدود شود.

اما تأثیرات فرایند رشد بر گستره فساد کدام است؟ هر چند در این زمینه مدارک سری زمانی برحسب داده‌های دقیق و قوی غایب‌اند، ولی امور و آمار اتفاقی حکایت از این دارند که فساد در طول

صد و چند سال گذشته، برخلاف رشد اقتصادی در اغلب کشورهای ثروتمند، سیری نزولی داشته است (گزارشهایی از برخی از کشورهای در حال توسعه - مانند سنگاپور - هم در دست است که فساد در دهه‌های اخیر به سرعت رو به کاهش نهاده است). بنابراین، در حالی که رابطه تاریخی بین رشد اقتصادی و فساد، در مجموع منفی بوده است، تجسم برخی اتفاقات غیرخطی هم در این زمینه امکان‌پذیر است: به ویژه، در برخی از کشورهایی که در آنها فرایند نوسازی و رشد وجود دارد، فساد احتمالاً پیش از اینکه کاهش یابد، گسترده‌تر می‌شود. چرا چنین می‌شود و چه نیروهایی در جهت افزایش احتمالی فساد در مراحل اولیه رشد اقتصادی مؤثرند؟ در حالی که اقتصاد گسترش می‌یابد و پیچیدگی بیشتری پیدا می‌کند، مأموران دولتی با تصمیماتشان موقعیتهای بهتری برای پول گرفتن پیدا می‌کنند، که از کارکردهایی چون اعمال نظم و قانون و گردآوری عواید ملکی فراتر می‌رود. و چون بازار برای بسیاری از محصولات جدید برای مدت زمانی "محدود" است، میدان عمل برای استفاده از فرایند اعطای حقوق و امتیازات انحصاری برای مأموران فراهم می‌آورند. در دوره گذار از اقتصاد ارشادی به اقتصاد مبتنی بر بازار در اروپای شرقی، چین، و ویتنام ملاحظه شد که حتی با رشد درآمد، عوامل خاصی در گسترش فساد وجود دارند. اقتصاد در مرحله گذار، برای دوره قابل ملاحظه‌ای از زمان، بر یک نظام دو پایه استوار است: هنوز بخشی از تولید تحت نظام ارائه اجباری کالا به قیمت کنترل شده می‌باشد، در حالی که بقیه تولید مجاز است تا به قیمت بازار به فروش برسد. چنین روندی، خود انواع موقعیتهای جدید را برای گسترش فساد پدید می‌آورد. فرایند خصوصی سازی بنگاهها و کارخانه‌های دولتی هم در بسیاری از کشورها کمک به خلق موقعیتهایی برای مأموران دولتی نموده تا بازپرداختی از "رفقای سرمایه‌دار" خریدار و مقاطعه کاران این بنگاهها و کارخانهها دریافت دارند.

با این همه، طرح این مسئله که فرایند رشد اقتصادی، در نهایت، عوامل کافی برای کاهش فساد به وجود می‌آورد، احتمالاً درست است. زمانی که رشد ثابتی وجود دارد پاداش کارآفرینی و سرمایه‌گذاری تولیدی نسبت به سرمایه‌گذاری رانت جوینانه افزایش می‌یابد. همچنین هر اقتصاد شکوفا و پویا، قادر به پرداخت حقوق خوبی به مأموران و خدمتگزاران غیرنظامی خود می‌باشد تا

انگیزه آنها برای آلوده شدن به فساد را کاهش دهد. گستره شکوفایی اقتصادی هم دست کم در درازمدت تقاضای اصلاحات مردمسالارانه از طرف طبقات متوسط را مطرح می‌نماید، و این خود به تأسیس نهادهایی منجر می‌شود که با فساد مقابله و از آن ممانعت می‌نمایند. در مردمسالاری، نه تنها مسئله هماهنگی در اخذ رشوه در میان قانونگذاران، دشوار است، چنانکه در اواخر بخش پیش، در مورد آن بحث کردیم، که از آن مهمتر، نهادهای مردمسالارانه است که سازوکارهای پاسخگویی و شفافیت را در سطوح مختلف پدید می‌آورند، و این خود، تداوم شبکه فساد برای درازمدت را با دشواری مواجه می‌سازد. استثنای این بحث، چنانکه پیشتر هم گفتیم، مربوط به امور مالی تبلیغات در انتخابات مردمسالارانه است که خود از طرف سیاستمداران به نفوذهای ناچیزی منجر می‌شود. بنابراین، در حالی که نظامهای مردمسالاری ثروتمند در اعمال بهتر قوانین نسبتاً موفق بوده‌اند، در برخی از موارد، در کاهش نفوذ پول در فرایند تصویب همان قوانین، موفقیت کمتری داشته‌اند.

۴. تشخیص عوامل وقوع و تداوم فساد

اکنون به این پرسش بازمی‌گردیم که چرا مشخصاً وقوع فساد در کشورهای گوناگون آن قدر متنوع است و چرا در برخی از موارد، فساد چنین مداوم و سرسخت است. البته، اقتصادشناسان لیبرال، پاسخ ساده‌ای برای این پرسشها دارند: این "نظام مقرراتی" است که با نظام گسترده جواز و مجوزش تخم فساد را می‌کارد و کشورهای مختلف با درجات گوناگون الحاق "نظام مقرراتی" به اقتصاد، باعث رشد درجات گوناگونی از فساد می‌شوند. بی‌گمان، چنین توضیحی تا حد زیادی معتبر است، اما کافی نیست. برای مثال، این تحلیل پاسخگوی این نیست که چرا فساد، از نظر بسیاری از ناظران آگاه، در روسیه پس از فروپاشی نظام کمونیستی یا چین پس از شروع اصلاحات بازار، در سالهای اخیر، گسترش یافته است. با نگاهی مقایسه‌ای به کشورهای موجود در جدول ۱ پیوست (مبتنی بر داده‌های آماری تجارت بین‌المللی برای اوایل دهه ۱۹۸۰) این استدلال، پاسخگوی این نیست که چرا باید فساد در مکزیک آن قدر بالاتر از مثلاً کره جنوبی یا تایوان اوایل دهه ۱۹۸۰ باشد (در حالی که دولت این کشورها کمتر از دولت مکزیک مداخله گر نبوده‌اند).

تحلیل دیگر تشخیص تنوع فساد در کشورهای گوناگون، رایج در میان جامعه‌شناسان، این است که هنجارهای اجتماعی در کشورهای گوناگون بسیار متفاوت است. بنابراین، ممکن است آنچه در یک فرهنگ به عنوان فساد تلقی می‌شود، در فرهنگ دیگری جزئی از دادوستد روزمره تلقی گردد (گردشگران غربی اغلب از این که چرا یک مأمور آسیایی و یا آفریقایی، بدون دریافت نوعی بخشش یا انعام، به وظیفه معمولی خود عمل نمی‌کند می‌بهرت می‌شوند، از سوی دیگر، آسیایی‌ها و آفریقایی‌ها تا این حد پولی شدن روابط، حتی در دادوستدهای شخصی، در کشورهای پیشرفته سرمایه‌داری را نوعی "فساد" تلقی می‌نمایند). اما موضوع مهمتری مطرح است. همه می‌دانند که تبادل هدیه، در دادوستدهای تجاری در کشورهای در حال توسعه، یک هنجار اجتماعی مهم است، و اغلب وفاداری به پیوندهای خانوادگی و قبیله‌ای، حتی در میان مأموران حقوق‌بگیر، بروظایف عمومی اولویت می‌یابد. در چنین وضعیتی، استفاده از منابع عمومی برای تقویت پیوندهای خصوصی نسبتاً شایع شده و مورد انتظار روزمره مردم است، در همان حال، خطاست که فکر کنیم نگرانی در مورد فساد عمومی ویژه غرب است. در اغلب کشورهای در حال توسعه، مراجعه به آرای عمومی، نشانگر این است که معمولاً فساد در صدر فهرست مسائلی است که پاسخگویان مطرح می‌کنند. اما جنون خاصی در چنین فریادی وجود دارد: همان مردمی که بیشترین فریاد را می‌زنند، و واقعاً در مورد گستره عظیم فساد و تقلب در حوزه عمومی نگرانند، زمانی که وقت کمک به افراد متعلق به شبکه خانوادگی خودشان می‌رسد، تردیدی در سوء استفاده از منابع عمومی به خود راه نمی‌دهند (تا حدودی مانند نمایندگی از کنگره آمریکا که از سیاست دفاع از منافع شخصی که در اطرافشان گسترده است کبود می‌شوند، اما خود به شدت از منافعی که به خود و حوزه انتخابیه‌شان مربوط شود دفاع می‌کنند). بنفیلد (۱۹۵۸) از شیوع آنچه که او "خویشاوندگرایی غیر اخلاقی" می‌نامد، در مزوجیورنو در ایتالیا می‌نویسد. اما پوتنام (۱۹۹۳) در مطالعه تطبیقی مدنیت در مناطقی از ایتالیا، به این نتیجه می‌رسد که افراد غیر اخلاقی در مناطق کمتر شهری، بیشترین اصرار را برای اعمال سختگیرانه قانون دارند. ینگ (۱۹۸۹) شرح می‌دهد که چگونه مردم چین عموماً استفاده گسترده از گوانشی (رابطه) را برای به دست آوردن منابع عمومی محکوم می‌کنند، اما در همان حال، نبوغ بهره‌برداری افراد آشنای خود از

گواشی (رابطه) را می‌ستایند.

یکی از مشکلات اصلی تحلیل‌های مبتنی برهنجار، این است که می‌توانند به آسانی به همانگویی، تکرار مکررات، و پرحرفی ملالت‌آور تبدیل شوند (کشوری فساد بیشتری دارد، زیرا هنجارهایش نسبت به فساد گذشت بیشتری دارند). در همین زمینه، یک تفسیر قانع‌کننده‌تر باید به این مسئله پردازد که چگونه ممکن است کشوری مشابه (یا مناطقی در یک کشور، مانند شمال و جنوب ایتالیا) با هنجارهای اجتماعی متفاوت، در چارچوب یک بازی تکراری، در تعادل قرار بگیرند، و چگونه ممکن است یک کشور گاهی از یک حالت تعادلی به حالت تعادلی دیگری منتقل شود (چنانکه در دوران اخیر در کشورهای توسعه یافته امروزی در مورد فساد اتفاق افتاده است).

فکر تعادل‌های چندگانه در وقوع فساد در تحلیل‌های اخیر اقتصادشناسان نظریه‌پرداز چشمگیر است. تفکر اصلی این است که فساد بیانگر نمونه‌ای است که "تعادل‌های وابسته - به - فراوانی" نامیده می‌شوند، و منافع مورد انتظار ما از فساد اساساً بستگی به شمار افرادی دارد که توقع داریم فاسد باشند. می‌توان این فکر را در یک سطح بسیار ابتدایی، چنانکه اندویگ (۱۹۹۱)، مطرح کرده، با یک به اصطلاح منحنی شلینگ، مانند شکل ۱، مشخص نمود. فاصله بین مرکز و هر نقطه روی محور افقی، بیانگر تعداد کل افراد (یا دادوستدهایی) است که به فساد مشهورند. بنابراین، مرکز جایی است که هیچ‌کس فاسد نیست. منحنیهای M و N ، به ترتیب، نمایانگر منافع نهایی یک مأمور فاسد و یک مأمور صادق، برای تخصیص‌های گوناگون مأموران باقیمانده در هر دو دسته، هستند. به طریقی که منحنی H رسم شده، منافع مأمور صادق، موقعی که شمار اندکی از مأموران فاسدند، از منافع مأمور فاسد بیشتر است، اما این منافع، به نسبتی که تعداد مأموران فاسد افزایش می‌یابد سیر نزولی پیدا می‌کند، و، در نهایت، وقتی که تقریباً همه دیگر مأموران فاسد می‌شوند، منافع مأمور صادق منفی می‌شود. منحنی M در ابتدا، موقعی که بسیاری از مأموران فاسدند، بالا می‌رود (زیرا آخرین مأمور فاسد، در صورت کشف فساد، زیان حیثیتی کمتری را متحمل می‌شود، احتمال کشف را کمتر می‌کند، هزینه جستجو برای یافتن رشوه دهنده را کاهش می‌دهد، و جز اینها)، اما در نهایت، سیر نزولی در پیش می‌گیرد (موقعی که، مثلاً، مقدار رشوه توسط بسیاری از رشوه‌دهندگان رقیب پایین می‌آید)، هرچند در آخرین نقطه بازپرداخت به یک مأمور فاسد باز هم مثبت می‌ماند.

شکل ۱

در شکل ۱، سه نقطه تعادلی A و B و C وجود دارد. A و C ثبات دارند، در صورتی که B از ثبات چندانی برخوردار نیست. در نقطه A همه صادق هستند و فاسد بودن به صرف نیست، در نقطه C همه فاسدند و صادق بودن به صرفه نیست. در نقطه B هر مأموری (بین فاسد یا صادق بودن) بی تفاوت است، اما اگر تنها یک مأمور اضافی فاسد شود، فاسد شدن به صرفه خواهد بود. از سوی دیگر، تنها کاهش یک مأمور فاسد، باعث خواهد شد تا مأمور آخری صادق بودن را انتخاب نماید. بنابراین، موقعیتهای اولیه مهم هستند: اگر اقتصادی با سطح متوسط روبه بالایی از فساد شروع کند (یا در دست انداز فساد بیفتد) به طرف تعادل بالای فساد، یعنی C، حرکت خواهد کرد، ولی اگر میانگین فساد اولیه پایین باشد، اقتصاد به طرف نقطه تعادل صداقت، یعنی A، متمایل خواهد شد. این شکل به شیوه‌ای ابتدایی نشان می‌دهد که چگونه دو کشور متشابه (از نظر ساختار اجتماعی - اقتصادی و از نظر رفتارهای اخلاقی) ممکن است به دو سطح بسیار متفاوت تعادلی از فساد برسند. این شکل، همچنین بیانگر این است که چگونه اگر یکی از نقطه نزدیک به B شروع نماید، اندک تغییری می‌تواند تأثیر فراوانی بر فساد داشته باشد.

مشکل چنین شکل ساده‌ای این است که سازوکاری که اقتصاد از آن طریق به این یا آن نقطه

تعادلی می‌رسد را کاملاً مشخص نمی‌کند. امروزه چندین الگوی نظری در نوشتارهای مربوط به این موضوع وجود دارد که شدیداً به دنبال مشخص کردن چنین ساز و کاری هستند و از مفروضات ساده لوحانه اطلاعاتی نهفته در این شکل فاصله می‌گیرند. ما به طور خلاصه، به اندیشه‌های اصلی تعدادی از آنها خواهیم پرداخت. کدوت (۱۹۸۷) فساد را به سان قمار الگوسازی کرده است، به گونه‌ای که هرگاه مأموری در موقعیتی دوسویه سراغ رشوه می‌گیرد، خطر گزارش شدن و اخراج او توسط مأمور بالادست وجود دارد. راهبرد مطلوب ناشی یک مأمور فاسد از مفروضات مختلف راجع به ساختار اطلاعات ناشی می‌شود. نتایج موقعیتهای تطبیقی - آماری نشان می‌دهد که نرخ تنزیل زمانی بالاتر، میزان کمی از بیزاری از مخاطره احتمالی و نرخ دستمز پایین، او را در وضعیتهای خاصی، وادار خواهد نمود که فاسدتر شود. کدوت سپس ادامه می‌دهد تا فساد را در سطح مأمور عالیرتبه‌ای که می‌توان (ورای حد معینی) رشوه‌اش داد تا فساد مأمور دون پایه‌ای را لایوشانی کند، معرفی نماید. تعامل فساد در سطوح مختلف سلسله مراتب اداری به تعادلهای چندگانه (یکی تنها با فساد اندک و دیگری با فساد فراگیرتر) منجر می‌شود، چنانکه با شیوع فساد در خدمات کشوری، احتمال اخراج شدن از بین می‌رود، فساد در هر سطحی، از سطوح دیگر تغذیه می‌کند و تقویت می‌شود. در نوشته‌های مربوط به رانت‌خواری توسط هیلمن و کتر (۱۹۸۷) هم اشاره شده که وقتی ساختار سلسله مراتبی به گونه‌ای وجود دارد که یک مأمور دون پایه گمرک مجبور است بخشی از رشوه‌ای را که گرفته به مأمور بالادستش بدهد، هزینه‌های اجتماعی افزایش خواهد یافت. مفروضات معمول این نوشته‌ها - که به هر حال، چنانکه دیدیم، سؤال برانگیزند - مبنی بر اینکه رشوه‌هایی که در به دست آوردن رانت به کار می‌رود، باعث هزینه اجتماعی نمی‌شوند، زیرا آنها تنها انتقال از جیبی به جیب دیگرند، جداً زیانبار هستند، به‌ویژه زمانی که رانت‌جویی چندلایه با موقعیتهای رسمی‌ای که رشوه بدانها تعلق می‌گیرد و رقابت برای به دست آوردن آنها با استفاده از منابع واقعی صورت می‌گیرد، در نظر گرفته شود.

اندویگ و مَعَن (۱۹۹۰) در الگوی خود، مانند الگوی کدوت (۱۹۸۷)، چنین مطرح می‌کنند که به مرور که مأموران بیشتری فاسد می‌شوند، مجازات مورد انتظار برای فساد، در صورت کشف، کاهش می‌یابد، زیرا کشف فساد توسط یک مأمور عالیرتبه فاسد، ارزانتر از کشف آن توسط یک مأمور

عالیرتبه نافاسد است. یک توزیع فراوانی زنگی شکل از مأموران، از نظر قیمتشان در ارائه خدمات فاسد، وجود دارد. در طرف تقاضا، با افزایش مقدار رشوه و کاهش مأموران فاسد تقاضای رشوه‌دهندگان بالقوه برای خدمات فاسد کاهش می‌یابد (که خود هزینه جستجو برای رشوه‌گیرنده بالقوه را بالا می‌برد). این الگو، دو تعادل بدون تغییر با ثباتی از نوع ناش را نشان می‌دهد و مشخص می‌کند که چگونه سودآوری فساد با فراوانی همبستگی مثبت دارد و چگونه ممکن است یک انتقال موقت، منجر به تغییراتی همیشگی در فساد بشود.

سah (۱۹۸۸) یک الگوی فساد با اثرهای بیرونی میان زمانی در چارچوب تلاقی نسلها و فرایند یادگیری بیزی^۱ در شکل‌گیری اعتقادات دارد. دیوانسالاران و شهروندان، هر دو با یک توزیع احتمال ذهنی شروع می‌کنند که به آنها می‌گوید تا چه حد این امکان وجود دارد که عنصری را که آنها در یک دادوستد ملاقات خواهند کرد، فاسد باشد. عناصر فاسد (یا نافاسد) ترجیح می‌دهند عنصری که در طرف دیگر معامله ملاقات می‌کنند، مانند خودشان فاسد (یا نافاسد) باشد، و با هر عنصر فاسدی که ملاقات می‌کنند، تجدیدنظری صعودی در حدس احتمال ذهنی ملاقات مردم فاسد خواهند داشت، و احتمال اقدام به کاری فاسد در دور بعدی توسط آنها بسیار است. بدین‌سان، اعتقاد در باره یک محیط اقتصادی، که فردی با آن مواجه می‌شود، مبتنی بر تجربه گذشته در سرو کار داشتن با آن محیط بوده، و خود تغذیه‌گر و تقویت‌کننده تداوم فرهنگ فساد می‌شود. به همین ترتیب، تعادلهای چندگانه وجود داشته، و دو اقتصاد با مجموعه پارامترهای یکسان می‌توانند دارای سطوح کاملاً متفاوتی از فساد باشند، حالت پایدار ویژه‌ای که اقتصاد بدان می‌رسد، از تاریخ و وضعیت اقتصاد پیش از آن حالت پایدار تأثیر می‌پذیرد.

الگوی ساه به این احتمال اقرار دارد که گاه ممکن است تفاوت‌هایی بین اعتقاد به فراوانی فساد و وقوع واقعی آن وجود داشته باشد. شرح الدنبرگ (۱۹۸۷) از برنامه ادغام زمین در روستاهای شمال هند، مطالعه موردی جالبی را در این زمینه ارائه می‌دهد. برنامه ادغام زمین، شامل تجدید سازمان اساسی نقشه‌کشی زمینهای کشاورزی موجود، ارزش آنها، و ایجاد قطعات جدید در یک روستاست، و بنابراین، زمینه‌های فراوانی برای فساد مأموران جزء، که مسئول هستند، فراهم می‌آورد. اما بررسی

میدانی الدنبرگ، مدارک بسیار کمی از فساد رسمی به دست آورد. شکایتهای فساد معمولاً از طرف کشاورزانی مطرح می‌شد که نتوانستند آنچه که را می‌خواستند کاملاً به دست آورند، و فرایند را دقیقاً نفهمیدند، و بنابراین، فرض کردند که کشاورزان دیگر، که به نظر آنها وضع بهتری داشتند باید حتماً رشوه‌ای داده باشند تا به مقصود خود رسیده باشند. ثانیاً رشوه اغلب به دلایلی داده می‌شد که پولها را به جیب می‌زدند و به کشاورزان می‌گفتند که قصد اصلی، رشوه دادن به مأمور کمک کننده به ادغام است (آنها حتی نمایشی از ملاقات با مأمور ذی‌ربط هم اجرا می‌کردند). ممکن است فساد بیشتری در موارد دیگر وجود داشته باشد، اما الدنبرگ نکته منطقی و درستی را مطرح می‌سازد: در مجموع، دلایل منافع ثابتی در پخش (ضد) اطلاعاتی دارند که "هیچ کاری بدون رشوه‌دادن به مأمور عملی نیست"، و موقعی که همه براین اعتقادند، ممکن است در وادار کردن مأموری در افراط در فساد مؤثر باشد، زیرا تصور شده که او به هر حال فاسد است. این یک تعادل خود - ارضاکنده آشنایی از فساد است.^(۱۰) (نقش دلایل در فساد، مشابه پدیده‌ای است که گامبتا (۱۹۸۸، ص ۱۷۳) در باره مافیا در مطالعه خود ملاحظه کرده است: "یک مافیایی خود در تزریق منظم بی‌اعتقادی به بازار برای افزایش تقاضای کالایی که خود به فروش می‌رساند - یعنی حراست - نفعی دارد.")

در چارچوب تلاقی نسلها، که در آن حیثیت گذشته و حال با هم پیوند پویایی داشته و یکدیگر را تکمیل می‌کنند، تیروول (۱۹۹۶) مطرح کرده است که تداوم فساد در هر جامعه را می‌توان تا حدودی با "حیثیت جمعی" بد نسلهای پیشین توضیح داد: ممکن است نسلهای جوانتر، حیثیت نسلهای پیشین را، با این پیامد که اینها خود هم احتمالاً انگیزه‌ای برای صادق بودن نداشته باشند، به ارث ببرند. این گفته، بدان معناست که اگر به دلایلی زودگذر و موقتی (برای مثال، به علت جنگ یا گسستگیهای دیگری در نظام اقتصادی) فساد در اقتصادی افزایش یابد، تأثیرات پایایی خواهد داشت: بازسازی آبروی جمعی ریخته شده، بسیار دشوار است. به همین ترتیب، کاهش یکباره در فساد (مثلاً از طریق یک مبارزه ضدفساد) ممکن است تأثیر پایایی نداشته باشد: احتمالاً دوره‌هایی چند، و بدون فساد لازم است تا بتوان به راهی بازگشت که منجر به حالت پایدار کم‌فسادی شود.

ما در این بخش، در باره دلایل تداوم فساد بحث کردیم که با تعادلهای بستگی - به - فراوانی یا با اثرهای بیرونی میان زمانی مربوط می‌شد. می‌خواهیم این بخش را با اشاره به دلیل ساده‌تری برای

برخی از انواع فساد به پایان بریم. موارد بسیاری وجود دارد که در آنها فساد به نفع متقابل مأمور و ارباب رجوع می‌باشد، و بنابراین، هیچ‌کدام، نه رشوه دهنده و نه رشوه گیرنده، انگیزه‌ای برای گزارش و اعتراض ندارند، مثل زمانی که مأمور گمرک، اجازه ورود به یک کالای قاچاق می‌دهد، یا مأمور مالیات عمداً یک تخلف مالیاتی را نادیده می‌گیرد و مانند اینها. شلیفر و ویشنی (۱۹۹۳) چنین پدیده‌ای را فساد با دزدی می‌نامند (ممکن است نام بهتر آن فساد ساخت و پاختی یا فساد سازشی باشد)، تا آن را از مواردی که مأمور داد و ستدی را مخفی نمی‌کند و در آن ارباب رجوع قیمت، حق الزحمه، یا جریمه لازم را به دولت پرداخته، اما مأمور مقداری اضافی برای خود گرفته، متمایز سازند، یعنی آنچه که شلیفر و ویشنی فساد بدون دزدی می‌نامند. اولی بسیار خائنانه‌تر، و کشف آن دشوارتر، و بنابراین، پایاتر است. باید اضافه کرد که این نوع از فساد، خود شامل بسیاری از موارد سهل‌انگاری رسمی در ضوابط واریسی کیفیت، در بررسی مسائل ایمنی ساختمانها و پلها یا تهیه مواد غذایی و دارویی، در بازرسی آلودگی، و جز اینها می‌گردد.

۵. مسائل مربوط به سیاستگذاری

اکنون به مسائل مربوط به سیاستگذاری، که از تحلیلهای بالا ناشی می‌شود، می‌پردازیم. به طور کلی، از پرداختن به مواضع سیاسی "اخلاق‌گراها" و "تقدیرگرایان" در مورد فساد اجتناب خواهیم کرد، اگرچه گاهی وسوسه می‌شویم که طرف آنها را بگیریم. اخلاق‌گراها تأکید می‌کنند که بدون تغییرات اساسی در ارزشها و هنجارهای زندگی اجتماعی - نوعی پاکسازی اخلاق از طریق مبارزات فعال در راه اصلاح اخلاقی - نمی‌توان به تأثیرات زیانبار فساد، ضربه‌ای کاری وارد آورد. تقدیرگرایان به مراتب بدبین‌ترند. آنها می‌گویند که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، به نقطه بی‌بازگشتی رسیده‌ایم، و فساد آنچنان فراگیر و جالفتادشده که عملاً کاری از دست کسی برنمی‌آید. بحث ما هم، در بخش پیش، در باره تعادل فساد بالای متکی به تاریخ و نیروهای کوشا برای تداوم آن، به مشکلات از خط خارج شدنش اشاره دارد، اما نمونه‌های موفق در مهار فساد، حتی در تاریخ معاصر کشورهای در حال توسعه هم وجود دارد: کلیتگارد (۱۹۸۸) به چندین مورد اشاره دارد که از آن میان، موارد اداره پلیس هنگ‌کنگ و اداره گمرک و مالیات کالاهای داخلی سنگاپور، از موفقترین آنها به شمار می‌روند. اما از

بعضی نظرها، تلاشهای متهورانه یک مأمور عالیرتبه مالیاتی برای مبارزه با فساد فراگیر اداره مالیات داخلی و تأثیرات چشمگیری که او در دهه ۱۹۷۰ در کشوری سراپا فساد چون فیلیپین، تحت حکمرانی مارکوس، از خود به جای گذاشت، نمونه تکان‌دهنده‌ای را نشان می‌دهد. بدون دست کم گرفتن اندرزهای اخلاقی در مبارزات ضدفساد، تمرکز ما در اینجا روی ساختار، مسائل، و چشم‌انداز اعمال انگیزه‌هایی است که ممکن است هر فرصت طلبی را وادار به پیشگامی در فعالیتهای فاسد بنماید.

نخستین نکته‌ای که، بی‌گمان با توجیهات فراوان مطرح می‌شود، این است که مقررات و تخصیص دیوانسالارانه منابع کمیاب عمومی فسادآور است. بنابراین، وظیفه فوری ما خلاص شدن از دست آنهاست. از برخی جهات، ساده‌ترین و ریشه‌ای‌ترین راه از بین بردن فساد، قانونی کردن فعالیت‌هایی است که سابقاً ممنوع یا تحت نظارت بوده‌اند. چنانکه کلیتگارد (۱۹۸۸) می‌گوید، وقتی هنگ کنگ شرط‌بندیهای مخفی را قانونی کرد، فساد پلیس به میزان چشمگیری کاهش یافت. همچنین هنگامی که سنگاپور اجازه ورود بدون مالیات کالاهای بیشتری را داد، در گمرک فساد کمتر شد. به هر حال، گاهی انتقال کارکرد یک اداره دولتی به بازار، اشاره ضمنی به تغییر از یک انحصار عمومی به یک انحصار خصوصی، با انتقال مشابهی در رانت^(۱۱) دارد، بدون اینکه پیشرفت زیادی در کارایی تخصیصی پدید آورد (بجز آنچه که از طریق حذف انحراف منتج از سرّی بودن به دست می‌آید که در بخش ۲ از آن بحث کردیم).

در حالی که مقررات وضع شده برای توزیع قدرت حمایتی سیاستمداران و دیوانسالاران متداول است، مقررات فراوان دیگری هم وجود دارد که در خدمت هدفهای با ارزش اجتماعی است و ممکن است بده - بستانی بین این هدفها و کاهش فساد از طریق مقررات زدایی وجود داشته باشد. در نظر بگیرید که به تازگی دولت، در کشور فقیری، کالای مصرفی اساسی کمیابی (مانند غذا) را سهمیه‌بندی کرده تا مردم فقیر هم بتوانند به آن دسترسی داشته باشند. اما سهمیه‌بندی را مأموران فاسد اداره می‌کنند. پیامدهای جایگزینی رفاهی چنین نظامی با نظام بازار برای فقر چگونه خواهد بود؟^(۱۲) برای ساده کردن مسئله، اجازه دهید فرض کنیم که دولت تنها منبع غذای سهمیه‌بندی شده است و غذای به دست آمده از طریق سهمیه را نمی‌توان دوباره فروخت، و فساد، شکل فروش کالا توسط

مأمور به قیمتی بالاتر از قیمت سهمیه‌بندی شده را به خود می‌گیرد. در شکل ۲، قیمت سهمیه p با شیب AB مشخص شده و درآمد مصرف‌کننده با OA . سهمیه x ، مقیدکننده است. به این معنا که مصرف‌کننده‌ای با درآمد OA و قیمت سهمیه‌بندی شده p مشتاق خرید x خواهد بود که از x بیشتر است. اگر فساد وجود نداشت، تعادل مصرف سهمیه‌اش، نقطه‌ای مانند G روی خط AB و در طرف چپ D می‌بود. حالا تصور کنید که تعادل غیرسهمیه‌ای بازار با نقطه E مشخص شود، جایی که خط قیمت بازار، که شیب AC می‌باشد، به منحنی بی تفاوتی I' مماس است و مصرف با x' مشخص شده است. تا زمانی که G در طرف راست F (جایی که منحنی بی تفاوت با گذر از E خط AB را قطع می‌کند) باشد، مصرف‌کننده سهمیه‌بندی نافاسد را به نظام بازار ترجیح می‌دهد. حالا در نظر بگیریم که مأمور فاسدی، در حالی که مقدار غذای مشخص شده را توزیع می‌کند، قیمتی بالاتر از قیمت سهمیه از مردم می‌گیرد. منحنی نقطه چین در شکل ۲ محل نقاط مماس روی نقشه (منحنی) بی تفاوتی است، هنگامی که خط قیمت، با شروع از AB ، گرد کانون A می‌چرخد تا برمحور عمودی منطبق شود. تشخیص اینکه این محل همچنین محل نقاط مصرفی است که مصرف‌کننده توسط مأمور فاسد، به میزانی که سهمیه از x به صفر تقلیل می‌یابد، بدان سوق داده می‌شود آسان است، زیرا در هر نقطه روی این منحنی، شیب منحنی بی تفاوتی نمایانگر حداکثر قیمتی است که مصرف‌کننده حاضر است برای سهمیه خود بپردازد. تا زمانی که سهمیه از x' فراتر رود، مصرف‌کننده، برنامه سهمیه‌بندی فاسد را به نظام بازار ترجیح خواهد داد. این مسئله ساده‌ای است، هرچند می‌توان آن را با الگوی پیچیده‌تری بیان نمود، و باید آن را خاطر نشان کسانی کرد که در تعصب خود برای نظام بازار و مقررات‌زدایی، با هدف کاهش فساد، چشم برهدفهای اجتماعی، که این‌گونه مقررات باید در خدمت آنها قرار بگیرد، می‌بندند (تصادفی نیست که رهایی از نظام فاسد توزیع عمومی غذا از طریق برنامه‌های تعدیل ساختاری در کشورهای در حال توسعه، آن قدر از نظر سیاسی منفور واقع شده است). به‌طور کلی، نوشته‌هایی که در مورد فساد نوشته شده، اغلب مفاهیم توزیعی فساد را نادیده می‌گیرند (جدای از توجه به این نکته که فقیران فاقد منابع یا ارتباطاتی می‌باشند که از آن راهها با رشوه به مقصود خود برسند).^(۱۳)

شکل ۲

یکی از راههای کاهش فساد اداری، کاهش قدرت انحصاری دیوانسالار در زمانی است که ارباب رجوعی برای گرفتن جواز، یارانه، یا انتقالی، با او مواجه می‌شود. رز-اکرمن (۱۹۷۸) پیشنهاد کرده است که به جای اینکه به هر مأموری، منطقه نفوذ مشخصاً تعریف شده‌ای بدهیم که در کنترل انحصاری او باشد، باید حوزه اختیارات (و قلمرو قدرت) او را رقابتی کنیم، چنانکه اگر کار ارباب رجوعی توسط مأموری به خوبی انجام نشد، بتواند به مأمور دیگری رجوع نماید. موقعی که تبانی چند مأمور مشکل (آفرین) است، رقابت می‌تواند سطح رشوه را به صفر برساند. البته بدون یک نظام پرداخت مناسب انگیزه (آفرین)، این راه‌حل، باعث تقویت تنبلی در برخی از مأموران می‌گردد، زیرا ارباب رجوعهایی که از انتظار خسته شده‌اند، به جای شکایت به مأموران بالادست، می‌توانند به مأمور دیگری رجوع کنند. همچنین ممکن است در مواردی، که شلیفر و ویشنی (۱۹۹۳) آنها را فساد با دزدی نامیده‌اند، فشار رقابت، دزدی از دولت را افزایش دهد (از جمله کوتاه‌آمدن در رعایت کمترین حد ضوابط کیفی) در همان حالی که رشوه را هم کاهش می‌دهد. بنابراین، در چنین مواردی، رقابت در قوانین خدمات دولتی باید با انگیزه‌های بیشتر نظارت و بررسی همراه باشد تا از دزدی جلوگیری

نماید. رز-اکرم (۱۹۹۴) می‌گوید که ممکن است در چنین حالتی، وجود چندین مأمور با حوزه‌های اختیاری تلافی‌کننده کمک‌کننده باشد، زیرا رشوه‌دهنده بالقوه با دورنمای "متقاعد کردن" همه مأموران ذی‌ربط مواجه می‌شود، که خود هزینه و عدم اطمینان طرح فاسد را بالا می‌برد (گزارش شده که تلافی‌اداره‌های محلی، ایالتی و فدرال درگیر در نظارت بر داروهای غیرقانونی در آمریکا، فساد پلیس را کاهش داده است). به هر حال، چنین راه‌حلی در مورد طرح‌های مشروع اقتصادی به مسئله حق وتوی چندجانبه‌ای، که در بخش ۲ بحث کردیم، می‌انجامد.

در برخی موارد هم، به علت هزینه‌های عظیم ثابت، غیر قابل تقسیم بودن، و مسائل هماهنگی، رقابت‌اداری از طریق تلافی حوزه‌های اختیار مأموران عملی نیست (و اگر مزیت چانه‌زنی هم تحت فشار قرار بگیرد که اصلاً پسندیده نیست)، مواردی چون قراردادهای عظیم نظامی، یا تک‌رقمی‌های گران‌قیمتی مانند هواپیما، یا موقعی که دولت فله‌ای در بازار جهانی کالا (مثل نفت) خرید می‌کند. تعجب‌آور نیست که برخی از رسواییهای بزرگ مربوط به فساد در کشورهای در حال توسعه (با بازپرداخت‌های کلان از پیمانکاران خارجی) شامل سیاستمداران و دیوانسالارانی می‌شود که مسئول تهیه چنین مواردی هستند. باید توجه نمود که در طرف رشوه‌دهندگان، موقعی که رقابت در میان پیمانکاران خارجی فشرده است. کمتر دولتی از کشورهای صنعتی پیشرفته، رشوه دادن به مأموران کشورهای خریدار را منع خواهد کرد (در واقع، قابل کاهش بودن رشوه از مالیات توسط شرکتها، اغلب، مالیات‌دهندگان را شریک جرم در پرداخت چنان رشوه‌هایی می‌نماید). حتی در مورد استثنایی آمریکا که قانون اعمال فاسد خارجی در سال ۱۹۷۷، شرکتهای آمریکایی را از پول دادن به مأموران خارجی منع می‌کند، آنچه را که "چرب کردن سبیل" نامیده می‌شود، برای تسریع در داد و ستدها ممنوع نکرده است (در واقع، متمم سال ۱۹۸۸ قانون مزبور، گسترش طیف چنان پرداخت‌هایی را مجاز می‌شمارد).

بسیاری از کشورها، گهگاهی یک "خانه‌تکانی بهاری" را از طریق مبارزات ضدفساد شروع می‌کنند. اینکه تا چه حد این خانه‌تکانی مؤثر است، در هر زمان و مکانی فرق می‌کند. برای اینکه این تلاشها مؤثر واقع شوند، باید معتبر و همیشگی باشند. چنانکه از طریق الگوهای تعادل بسته - به - فراوانی پیشنهاد شد، شمار بسیاری از افراد فرصت‌طلب باید در طول یک دوره تقریباً طولانی متقاعد

شوند که فساد با صرفه نیست. اما چنانکه به دفعات در تاریخ معاصر در آفریقا یا چین اتفاق افتاده، معمولاً مبارزات ضد فساد موردی بوده، و دشمنان سیاسی، یا در بهترین حالت، متخلفان خرده‌پا را نشانه گرفته، و کله‌گنده‌ها، یا رفقای مهم و شریک جرمهای حکام سیاسی را نادیده گرفته است. مبارزات کوتاه‌مدت و بخشودگی مکرر خطاکاران (که برای پاک کردن پرونده‌ها طراحی می‌شوند) تنها بدبینی مردم را نسبت به دور بعدی چنین مبارزاتی افزایش می‌دهد و به دست‌اندرکاران پیام واژگونه می‌فرستد. همان‌طور که در مورد الگوی میان - زمانی حیثیت از تیروول (۱۹۹۶) مطرح کردیم، چندین دوره طول می‌کشد تا اعتماد بازسازی شده و آب رفته به جوی باز آید. مهم نهادینه کردن انواع گوناگون ساز و کارهای پاسخگو بودن و حساب پس دادن است، مثل اداره مستقل بازرسی عمومی، یک کمیسیون انتخاباتی برای محدود کردن و اجرای مقررات اعانه‌های مبارزاتی در انتخابات مردمسالارانه، ادارت بازجویی مستقل (مانند کمیته مستقل ضدفساد هنگ کنگ که مستقیماً به فرمانده کل گزارش می‌دهد)، یک اداره محل رسیدگی به شکایتها با نظارت بر دیوانسالاری، کمیته‌های مراقبت شهروندی برای تهیه اطلاعات و خدمات نظارتی و تعقیب دعوایی که در آنها منافع همگانی مطرح است، یک شبکه مطبوعاتی نیرومند، مستقل، و حتی جسور در افشای اقتضاحات، تقلیل قوانین تهمت‌زن آبروریزانه سفت و سخت، و قوانین کمتری در حفظ اسرار عمومی، و جز اینها.^(۱۴) برای کمیته‌های مراقبت، نه تنها باید علنی ساختن و به اطلاع عموم رساندن فسادهای بزرگ عمومی مهم باشد، بلکه اعلان و عیان نمودن موارد موثق و قابل اعتماد، که از آن طریق مفروضات خودبه‌خودی و بدبینانه مردم محلی که "مأموران فاسدند" مبالغه ناب از آب درآید، هم مهم است، و خود تأثیرات بازخورد شایعات و نقشه‌های دلالت و واسطه‌ها را نقش برآب می‌کند. اقدامات اصلاحی فراوان دیگری در دستگاههای دولتی پیشنهاد شده است: تقلیل نقش و کارکرد فزاینده اداره‌های دولتی (استفاده از سند، و ایجاد رقابت با عرضه‌کنندگان خصوصی در برآوردن یک نیاز عمومی، وقتی که مشتریها می‌توانند با عمل خود "رأی" بدهند)؛ و تمرکز چنین کارکردهایی عمدتاً در زمینه‌هایی که به سبب عوامل انحصار طبیعی یا کالاهای عمومی یا رعایت استانداردهای کیفی برای مشتریان به آسانی قابل تشخیص نیست، جایی که استفاده از سند، راه کارآمدی برای عرضه این خدمات نیست؛ برقراری دقیق روندهای "بوق و کرنا راه‌انداختن" و تضمین حفظ هویت عاملان

آنها؛ اجازه بررسی ادواری " سرمایه‌های غیر قابل توضیح" اما آشکار مأموران؛ کارکردن گروهی (برای مثال، در سنگاپور از مأموران مالیاتی خواسته‌اند که دوتا دوتا کار کنند) به جای فردی، زمانی که کارمندان دونه پایه باید با ارباب رجوع روبه‌رو شوند، که در این صورت، مراقبتی بفرایند چانه‌زنی به وجود آید (این شکل ساده‌تر مورد تلاقی حوزه‌های اختیاراتی است که قبلاً بحث شد)؛ روند شغلی کاملاً تعریف شده در دستگاه کشوری و رهایی شغلها از تکیه به اظهار لطف سیاستمداران شاغل؛ چرخش ادواری مشاغل، تا کارمندی در یک دوره طولانی با مشتری گرم و صمیمی نشود؛ رمزگذاری دقیقتر مقررات خدمات کشوری برای تقلیل صلاحدید در قضاوت مأموران برای بذل لطف و احسان؛ و موارد دیگری از این قبیل. البته در جهت نفی بسیاری از این موارد هم می‌توان بحث کرد. برای مثال، وضع مقررات فراوان، برای تقلیل صلاحدید و قضاوت در دور زدن انعطاف‌ناپذیری بی‌فکرانه، خود می‌تواند تأثیر عمیقی در ارائه و گسترش موقعیتهای فساد داشته باشد. یا تغییرات پی‌درپی شغلی، ممکن است به مأموران انگیزه بیشتری بچاپول در کوتاهترین مدت ممکن را بدهد،^(۱۵) و فراگیری در حین شغل را تضعیف نماید، و به‌طور کلی، صلاحی در اختیار سیاستمداران (یا مأموران بالادست)، برای انتقال مأموران صادقی که می‌کوشند تا وضع توزیع حمایتی موجود را خدشه‌دار سازند، قرار می‌دهد. گاهی مجوز بررسی امور مالی خصوصی مأموران برضد مخالفان و رقیبان سیاسی مورد سوء استفاده قرار می‌گیرد. کار گروهی در رویارویی با مشتریان نیز ممکن است گاهی به تأخیرهای غیرضروری یا تبانی برای تقاضای رشوه بیشتری منجر شود. موارد دیگری از این قبیل را باز هم می‌توان برشمرد.

۶. پرداختهای انگیزه‌آفرین به مأموران کشوری

اجازه بدهید اکنون به مورد مهم سیاستگذاری برای یک ساختار پرداختی انگیزه‌ای در دستگاه دولتی بازگردیم که اغلب به عنوان یکی از مؤثرترین راههای مبارزه با فساد تلقی می‌شود. در امپراتوری چین، در زمان سلسله چینگ، فوق‌العاده‌ای به نام یانگ - لیین (پولی برای تقویت صداقت) به قاضی یا کلانتر پرداخت می‌شد. کلیتگارد (۱۹۸۸، ص ۸۱) نقل قولی از مکاولی تاریخدان، در باره تلاش رابرت کلیو برای کاهش فساد رایج در کمپانی هند شرقی انگلیس در سال ۱۷۶۵ می‌آورد: "کلیو

به روشنی تشخیص داد که عبث خواهد بود که قدرت و امکانات به کسی بدهی و از او بخواهی در تنگدستی زندگی کند. او به درستی نتیجه گرفت که هیچ اصلاحی، بدون یک برنامه پاداش چشمگیر برای مأموران کمپانی، مؤثر نخواهد بود.^۱ در دوران معاصر هم سنگاپور و هنگ‌کنگ با موفقیت بسیار، سیاست حقوق انگیزه‌ای را برای مأموران کشوری اجرا کرده‌اند. اصلاحات اخیر در اجرای مالیات در بسیاری از کشورها، که شامل انعام برای مأمور مالیات برحسب مالیاتی که می‌گرفت، اغلب با بهبود چشمگیری در گردآوری مالیات همراه بوده است (برای مثال، نگاه کنید به موخرجی، ۱۹۹۵). در برخی موارد (مانند سنگاپور) مزایای حقوقی بالاتر از حقوق بخش خصوصی مفید واقع شده است، که موافق با نظریه کارایی دستمزد می‌باشد. هزینه بالقوه از دست دادن شغل (شامل مزایای حقوقی و بازنشستگی) در بازرسی می‌تواند مقاومت مأموران در وسوسه برای فساد را تشدید نماید. مؤسسه‌های بین‌المللی‌ای که برای سیاستهای تعدیل ساختاری می‌کوشند، گاهی فراموش می‌نمایند که در حالی که مقررات زدایی موقعیتهای فساد را کاهش می‌دهد، ممکن است بخش دیگری از همین مجموعه سیاستها، که به‌سوی کاهش شدید مصارف عمومی نشانه رفته، دستمزد واقعی مأموران کشوری را پایین آورد و انگیزه آنها برای فساد را بالا ببرد. باید این را هم در نظر داشت که زمانی که کشورهای ثروتمند امروزی بدترین فساد را در تاریخ خود مغلوب نمودند، میانگین حقوق هر مأمورشان، چندین برابر مبلغی بود که امروزه در کشورهای فقیر به دست می‌آید.

در حالی که بحث پرداخت انگیزه‌های کاملاً روشن است، گاهی رابطه بین سیاست اجرت عمومی و فساد می‌تواند واقعاً پیچیده باشد. این، بدان علت است که هدف ما تنها کاهش فساد در یک اداره نیست، بلکه در عین حال، ضربه نرساندن به هدفهایی است که آن اداره به خاطر آن تأسیس شده است. بیشتر نظریات مربوط به رانت جویی نگران این موضوع نیستند، زیرا اغلب، فرضیاتشان براین پایه استوار است که دولت چیزی نیست جز دزدی متشکل، و بنابراین، هرچه کوچکتر، بهتر. اما چنانکه پیشتر در مورد توزیع سهمیه‌بندی شده غذا به فقیران دیدیم، اگر هدف با ارزش اجتماعی دیگری را دنبال کنیم، ممکن است مواردی باشد که در آنها نظام اداری فاسد به نظام بازار ترجیح داشته باشد. اکنون از سیاست اجرت برای مجری فسادپذیر مقررات، موقعی که هدف اجتماعی با ارزشی را دنبال می‌کند، بحث خواهیم نمود. اجازه بدهید، برای مثال، مورد مسئول نظارت برآلودگی

یک کارخانه از طرف دولت را در نظر بگیریم. ما الگوی نظریه‌ای موخرجی و پنگ (۱۹۹۵) را برای درک ماهیت تبادل بین فساد، آلودگی، و تلاشهای اجرایی را دنبال خواهیم نمود و به پیامدهای راهبردی تعامل بین کارخانه آلوده کننده و مأمور فسادپذیر خواهیم پرداخت.

فرض بگیریم که قانونگذار نه می‌تواند مستقیماً بر تلاشهای نظارتی بازرس نظارت کند و نه گزارش ندادن او از آلودگی کارخانه‌ای که به خاطر آن رشوه می‌گیرد را کنترل نماید، مسئله انحراف اخلاقی مضاعف در الگوی مأمور اصلی. قانونگذار سه وسیله در اختیار دارد: یک نرخ پاداش r برای بازرس (درصدی کمیسیون مبتنی بر جریمه‌هایی که به خاطر آلودگی از کارخانه می‌گیرد)، یک جریمه p (که بستگی به تعداد گزارش ندادن آلودگی دارد) برای بازرس هنگامی که فساد کشف می‌شود، و یک جریمه q برای کارخانه به خاطر رشوه دادن به بازرس (که از جریمه معمول برای طفره در آلودگی بیشتر است). احتمال اینکه بازرس سطح واقعی آلودگی توسط کارخانه را افشا کند (البته با فرض اینکه زیادی گزارش ندهد) بستگی به تلاشی دارد که قانونگذار برای نظارت اعمال می‌کند. یک احتمال بیرونی هم وجود دارد که قانونگذار، گزارش نکردن بازرس و رشوه پرداخت شده توسط کارخانه را کشف کند. با در نظر گرفتن مجموعه سیاستهای قانونگذار (r, p, q) ، کارخانه و بازرس، به ترتیب، سطح آلودگی و شدت نظارت را به طور همزمان انتخاب خواهند کرد. سپس دو طرف (با فرض خنثی بودن احتمال خطر)، به اشتراک، رشوه را، اگر رشوه‌ای در کار باشد، به عنوان بخشی از راه حل چانه‌زنی ناش تعیین خواهند کرد.

فرض بگیریم که کارخانه محیط را آلوده کرده و بازرس متوجه شده است. اگر رشوه‌گیری ادامه یابد، ممکن است افزایش اندکی در r یا p تنها سطح رشوه را بالا برد: یک سیاست پاداش که با جایزه بیشتر برای بازرس یا جریمه بالاتر برای دریافت رشوه - به سبب گزارش نکردن آلودگی - هزینه تحمیل شده بر او را بالا می‌برد، تقاضای او برای رشوه را افزایش می‌دهد (و دریافت می‌نماید)، و در نتیجه، بردامنه فساد می‌افزاید. موخرجی و پنگ نشان داده‌اند که افزایشی نسبتاً زیاد و مشخص در پاداش یا جریمه لازم است تا فساد از بین برود (تا زمانی که تقاضای بازرس برای رشوه فراتر از تمایل کارخانه در پرداخت آن برود). یکی دیگر از راههای کاهش رشوه، کاهش q ، جریمه بر رشوه‌دهنده (که رشوه‌دادن را برای او پرهزینه‌تر می‌سازد) می‌سازد، در حالی که جریمه p

رشوه‌گیرنده کاهش می‌یابد (چنانکه او تقاضای رشوه بیشتری ننماید): این برخلاف شیوه معمول است که مجازات رشوه‌گیرنده سخت‌تر از رشوه‌دهنده است.

سیاست پاداش از نظر هدف اولیه، یعنی تنظیم آلودگی، چه تأثیری دارد؟ اندک افزایشی در نرخ پاداش r ، از طریق افزایش رشوه، و بنابراین، افزایش قیمت آلودگی، انگیزه کارخانه برای آلوده کردن محیط را پایین می‌آورد. رشوه بیشتر هم انگیزه بازرس برای نظارت را افزایش می‌دهد و باعث برحذر داشتن کارخانه از آلودگی می‌شود. از سوی دیگر، کاهش آلودگی، بازرس را در نظارت سست خواهد نمود. در تعادل، تأثیر خالص چنین فرایندی، کاهش آلودگی است. برعکس، موقعی که قانونگذار نرخ جریمه بازرس p را بالا می‌برد، انگیزه او برای نظارت را کاهش می‌دهد؛ کاهش در نظارت ممکن است جریمه مورد انتظار کارخانه برای آلودگی را کاهش دهد، و در نتیجه، سطح آلودگی را افزایش دهد. بنابراین، اگرچه بازرس از نظر خطر احتمالی خنثی است، شیرینی (پاداش برای گزارش آلودگی) و شلاق (جریمه برای رشوه گرفتن) ممکن است تأثیرات متضادی بر سطح آلودگی داشته باشند. چنین تحلیلی، تلاش برای تضعیف یک نظام پرداخت انگیزه‌ای مناسب در متن و محتوای فساد نیست، بلکه برای نشان دادن ماهیت پیچیدگی‌های آن است.^(۱۶) این تحلیل، همچنین پیشنهاد می‌کند که نظام پاداش باید بیشتر به وقوع خسارت اصلی، که قانونگذار در پی مهار آن است، معطوف شود. (این نکته، نشان می‌دهد که در مورد مهار فساد در اداره گمرک، ارزش پرداخت جایزه به مأموران گمرک باید از طریق تأثیر آنها بر قیمت بازار آزاد محصولی که برای واردات کنترل می‌گردد، تعیین شود).

سرانجام، موارد سیاستگذاری در مورد فساد را نمی‌توان بدون پرسش عمیق‌تر در باره ماهیت دولتی که باید مجری چنین سیاستهایی باشد، به بحث گذاشت. این موضوع بسیار گسترده‌ای است که در اینجا نمی‌توان بدان پرداخت.^(۱۷) اما می‌توان مطرح کرد که تصور اینکه همه دولتها غارتگرند، چنانکه در متون و نوشته‌های تمام در باره کشورهای در حال توسعه مرسوم است، کمکی به درک این نکته نمی‌کنند که چرا در بعضی از کشورها (حتی با اندازه مساوی دخالت دولت) فساد بیشتر از دیگر کشورهاست، و چرا کشورهایی با سطح کلی فساد یکسان، از نظر تأثیر فساد بر تولید و رشدشان با هم فرق می‌کنند. در بخش ۳ دیدیم که رقابت سیاسی، فساد را کاهش می‌دهد (مگر اینکه هزینه داد

و ستد در بازار سیاسی، مثلاً در شکل هزینه مالی تبلیغات، بسیار بالا باشد). اما آنچه که به‌ویژه در تصمیم‌گیری در باره پیامدهای اقتصادی فساد مهم است، گستره تمرکز در ماشین گردآوری و اخذ رانت است. دولتهای ضعیف و چندپارچه (حتی تحت فرماندهی حکام خودکامه) با جنگ سالاری اقتصادی شدید، می‌توانند موجد رژیم غیرمتمرکز غارتگری باشند که برای کارایی ثابت و پویا زیان‌آفرین باشد.

برخی از دولتهای آفریقایی در تاریخ معاصر، نه چون قوی بودند، بلکه به این علت که ضعیف بودند، در گرفتن رانت غارتگر شدند: دولتها قادر به اعمال قانون و حقوق مالکیتی که تأمین‌کننده حداقل زیربنای اقتصاد مبتنی بر بازار باشد، نبوده و در نتیجه اعتبارشان را از دست دادند؛ این بی‌اعتباری و بی‌احترامی سریعاً در میان مأموران، به ناسپاسی، خیانت، و دزدی تبدیل شد. در حالی که دولتهای قوی آسیای شرقی با دستگاه متمرکز اخذ رانت و شبکه متراکم "فراگیر" مبتنی بر منافع اقتصادی، در آن سوی طیف قرار دارند، اگر چه میزانی از فساد هم قابل توجه بوده است. چنانکه در بحث فساد کلی در بخش ۲ تأکید کردیم، شاید توان متعهد شدن مورد اطمینان، یکی از جنبه‌های مهم "قدرت" چنین دولتهایی باشد. این گفته، به معنای انکار این که صرف‌نظر از ماهیت دولت، خلاصی از بسیاری از مقررات بیهوده و ناکارآمد به عنوان نخستین گام در سیاست ضد فساد باقی می‌ماند، نیست. به‌علاوه، نهادینه کردن ساز و کارهای پاسخگویی در سطوح مختلف دولت (که به‌طور خلاصه در بخش ۵ از آن صحبت کردیم) به عنوان بخشی از برنامه کار هر سیاست اصلاحی با معنا در این زمینه، ضروری است.

یادداشت‌ها

۱. ادامز (۱۹۸۸، ص ۱۷۷) اشاره می‌کند که امریه ۵۵۰۰۷ وزارت دفاع آمریکا، هدیه را، در صورتی که بخشی از "تبادل مرسوم در روابط دوستانه اجتماعی بین اشخاص و اقوام بوده و از چنین روابطی منشأ بگیرد و بر مبنای شخصی تداوم یابد، مجاز می‌شمارد".
۲. برای شرحی از بسیاری از چنین اثرهای زیانباری از فساد، نگاه کنید به: رز - اکرم، ۱۹۹۶.
۳. بانرجی (۱۹۹۴) موقعیتهایی که دیوانسالاران مقررات اداری به وجود آورده و آن را برای غریبال

- کردن انواع مختلف ارباب رجوع به کار می‌برند را بررسی می‌کند.
۴. طبق جدول ۱ پیوست، در اول دهه ۱۹۸۰ تصور می‌شد که فساد در اندونزی به مراتب بدتر از هند باشد.
۵. جالب توجه است که از جدول ۱ پیوست چنین استنباط می‌شود که فساد در کره در اوایل دهه ۱۹۸۰ چندان هم با برزیل یا حتی هند متفاوت نباشد.
۶. رز - اکرمن (۱۹۷۸) دریافته که احتمالاً قانونگذاران کاملاً متشکل، قادر به اخاذی بیشتری نسبت به قانونگذاران غیرمتشکل هستند.
۷. یک مشکل این مجموعه داده‌ها، این است که آنها مبتنی بر درک تجار خارجی می‌باشند. کسانی که ممکن است تجربه‌شان با تجربه تجار داخلی در یک کشور متفاوت باشد. تجار خارجی آگاهی درونی کمتری از ریزه کاریهای دیوانسالاری بومی دارند و حتی فرایندهای آهسته‌اش را کمتر تحمل می‌کنند. بنابراین، ممکن است آنها، در نهایت، رشوه بیشتری نسبت به آنچه که تجار داخلی پس از مذاکرات طولانی و نوشیدن قهوه‌های فراوان در نواحی آشنا معین می‌کنند، بپردازند. این تفاوت، ممکن است در هر کشوری فرق کند، و بنابراین، نتایج آماری مبتنی بر چنین مجموعه داده‌ای را متأثر سازد.
۸. این نتایج در کتاب مارو (که به زودی با مجموعه داده‌های بیشتر و روزآمد منتشر می‌شود) تأیید شده است.
۹. برای این بحث، تئوبالد (۱۹۹۰) رجوع نماید.
۱۰. میردال (۱۹۶۸، ص ۴۰۸-۴۰۹) از نهرو، نخست وزیر هند - نقل می‌کند: "تنها فریاد از پشت بامها، که همه فاسدند، جو فساد به وجود می‌آورد. مردم احساس می‌کنند که در جوی فاسد زندگی می‌کنند و در نتیجه آنها خود فاسد می‌شوند."
۱۱. تاریخ خصوصی سازی در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، در ظرف چندسال گذشته، انباشته از موارد انتقالات فاسد به دوستان صمیمی سیاستمداران است.
۱۲. برای تحلیل طبقه‌بندی شده موارد مختلف این مسئله، به گوردون (۱۹۹۴) نگاه کنید. اندیشه شکل ۲ را مدیون تی. ان. شرینیواشان هستیم.
۱۳. در برخی موارد، فقیران کاملاً کنار نمی‌مانند. آنها کالای سهمیه‌بندی شده را پس از مدتها در

- صف ایستادن به دست می‌آورند (مگر اینکه کالایی واقعاً کمیاب شده باشد)، در حالی که ثروتمندان، با رشوه دادن، صف را دور می‌زنند و به جلو می‌پرند.
۱۴. برای بحث در باره برخی از "اعمال خنثی‌کننده" که قربانیان فساد می‌توانند انجام دهند، به ام. شاهد علم (۱۹۹۵) نگاه کنید.
۱۵. در مطالعه موردی وید (۱۹۸۵) در جنوب هند، یک مهندس اجرایی مسئول آبیاری ممکن است تا ۱۴ برابر حقوق سالانه‌اش را به عنوان رشوه بپردازد تا حق اشتغال دوساله‌ای را در محل خاصی به دست آورد. این موضوع، به قشر پایین گوشزد می‌کند که او انتظار دارد در دو سال، چه مبلغ رشوه بگیرد.
۱۶. بسلی و مک لارن (۱۹۹۳) نشان می‌دهند که در مورد مالیات گیرندگان ناهمگون در فساد، گاهی ممکن است مسئولان دارایی یک رژیم، به جای پرداخت دستمزدهای کارآمد فساد در میان مالیات گیرندگان را ترجیح دهند.
۱۷. برای بحث در باره نقش دولت در چارچوب توسعه، نگاه کنید به: باردان، ۱۹۹۶.

منابع

پیوست

جدول ۱

کشور، به ترتیب محصول ناخالص داخلی	شاخص فساد	شاخص کارایی مقررات اداری	شاخص کارایی دستگاه قضایی	کارایی ساختار حکومتی، میانگین ردیفهای (۱) تا (۳)
(۱)	(۲)	(۳)		
سوئیس	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰
ژاپن	۸/۷۵	۸/۵	۱۰	۹/۰۸
سوئد	۹/۲۵	۸/۵	۱۰	۹/۲۵
دانمارک	۹/۲۵	۹/۵	۱۰	۹/۵۸
نروژ	۱۰	۹	۱۰	۹/۶۷
ایالات متحده	۱۰	۹/۲۵	۱۰	۹/۷۵
آلمان	۹/۵	۷/۵	۹	۸/۶۷
اتریش	۸	۷/۲۵	۹/۵	۸/۲۵
فرانسه	۱۰	۶/۷۵	۸	۸/۲۵
فنلاند	۹/۵	۸/۵	۱۰	۹/۳۳
بلژیک	۹/۷۵	۸	۹/۵	۹/۰۸
کانادا	۱۰	۹/۵	۹/۲۵	۹/۵۸
هلند	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰
ایتالیا	۷/۵	۴/۷۵	۶/۷۵	۶/۳۳
انگلیس	۹/۲۵	۷/۷۵	۱۰	۹
استرالیا	۱۰	۹/۲۵	۱۰	۹/۷۵
سنگاپور	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰
هنگ کنگ	۸	۹/۷۵	۱۰	۹/۲۵
کویت	۷/۷۵	۶/۲۵	۷/۵	۷/۱۷
اسپانیا	۷	۶	۶/۲۵	۶/۴۲
اسرائیل	۹/۲۵	۷/۵	۱۰	۸/۹۲
زلاند نو	۱۰	۱۰	۱۰	۱۰

ادامه جدول ۱

کشور، به ترتیب محصول ناخالص داخلی	شاخص فساد	شاخص کارایی مقررات اداری	شاخص کارایی دستگاه قضایی	کارایی ساختار حکومتی، میانگین ردیفهای (۱) تا (۳)
(۱)	(۲)	(۳)		
ایرلند	۹/۷۵	۷/۵	۸/۷۵	۸/۶۷
عربستان سعودی	۴/۷۵	۵/۲۵	۶	۵/۳۳
پرتغال	۶/۷۵	۴/۵	۵/۵	۵/۵۸
یونان	۶/۲۵	۴	۷	۵/۷۵
کره	۵/۷۵	۶/۵	۶	۶/۰۸
آرژانتین	۷/۶۶	۶/۶۶	۶	۶/۷۷
ترینیداد/توباگو	۶/۵	۴	۸	۶/۱۷
مکزیک	۳/۲۵	۵/۲۵	۶	۴/۸۳
اوروگوئه	۸	۶	۶/۵	۶/۸۳
ونزوئلا	۵/۷۵	۴	۶/۵	۵/۴۲
مالزی	۶	۶	۹	۷
برزیل	۵/۷۵	۴	۵/۷۵	۵/۱۷
آفریقای جنوبی	۸	۷	۶	۷
شیلی	۹/۲۵	۹/۲۵	۷/۲۵	۸/۵۸
عراق	۱۰	۳	۶	۶/۳۳
پاناما	۵	۷/۲۵	۶/۷۵	۶/۳۳
ایران	۳/۲۵	۱/۲۵	۲	۲/۱۷
ترکیه	۶	۵/۳۳	۴	۵/۱۱
تایلند	۱/۵	۳/۲۵	۳/۲۵	۲/۵۶
الجزایر	۵	۲/۵	۷/۲۵	۴/۹۲
جامائیکا	۵	۴	۷/۳۳	۵/۴۴
کلمبیا	۴/۵	۴/۵	۷/۲۵	۵/۴۲
اردن	۸/۳۳	۶/۳۳	۸/۶۶	۷/۷۷
اکوادور	۵/۵	۵	۶/۲۵	۵/۵۸
جمهوری دومینیکن	۶/۵	۶	۶/۷۵	۶/۴۲

ادامه جدول ۱

کشور، به ترتیب محصول ناخالص داخلی	شاخص فساد	شاخص مقررات اداری	شاخص کارایی دستگاه قضایی	کارایی ساختار حکومتی، میانگین ردیفهای (۱) تا (۳)
(۱)	(۲)	(۳)		
مراکش	۵/۶۶	۵/۳۳	۶/۶۶	۵/۸۸
پرو	۷/۲۵	۵/۷۵	۶/۷۵	۶/۵۸
کامرون	۷	۶	۷	۶/۶۷
فیلیپین	۴/۵	۵	۴/۷۵	۴/۷۵
ساحل عاج	۶	۷/۷۵	۶/۵	۶/۷۵
اندونزی	۱/۵	۲/۷۵	۲/۵	۲/۲۵
مصر	۳/۲۵	۳	۶/۵	۴/۲۵
زیمبابوه	۸/۷۵	۷/۷۵	۷/۵	۸
سريلانكا	۷	۶	۷	۶/۶۷
غنا	۳/۶۶	۲/۳۳	۴/۶۶	۳/۵۵
پاکستان	۴	۴	۵	۴/۳۳
نیکاراگوئه	۸/۷۵	۴	۶	۶/۲۵
نیجریه	۳	۲/۷۵	۷/۲۵	۴/۳۳
کنیا	۴/۵	۵	۵/۷۵	۵/۰۸
هند	۵/۲۵	۳/۲۵	۸	۵/۵
هائیتی	۲	۲	۲	۲
بنگلادش	۴	۴	۶	۴/۶۷
لیبریا	۲/۶۶	۵	۳/۳۳	۳/۶۶
آنگولا	۸/۶۶	۵/۳۳	۴	۶
زئیر	۱	۲/۶۶	۲	۱/۸۹

مأخذ: مورو (۱۹۹۵). میزان ۱۰ برای عدم فساد و صفر برای حداکثر فساد در نظر گرفته شده است. شاخصها مبتنی بر پرسشنامه‌هایی است که توسط گزارشگران تجارت بین‌المللی که در مورد حدود ۷۰ کشور در سالهای ۱۹۸۰-۱۹۸۳ بوده، پر شده‌اند. این شاخصها، احتمالاً منعکس کننده وضعیتی است که بازرگانان خارجی در کشور خاصی با آن روبه‌رو شده‌اند، و نه لزوماً بیانگر آنچه که شهروندان همان کشور با آن روبه‌رو هستند.

جدول ۲. رتبه‌بندی فساد، ۱۹۹۶

رتبه	کشور	میانگین	واریانس	تعداد نظرسنجی
۱	زلاتند نو	۹/۴	۰/۳۹	۶
۲	دانمارک	۹/۳	۰/۴۴	۶
۳	سوئد	۹/۱	۰/۳۰	۶
۴	فنلاند	۹/۱	۰/۲۳	۶
۵	کانادا	۹/۰	۰/۱۵	۶
۶	نروژ	۸/۹	۰/۲۰	۶
۷	سنگاپور	۸/۸	۲/۳۶	۱۰
۸	سویس	۸/۸	۰/۲۴	۶
۹	هلند	۸/۷	۰/۲۵	۶
۱۰	استرالیا	۸/۶	۰/۴۸	۶
۱۱	ایرلند	۸/۵	۰/۴۴	۶
۱۲	انگلیس	۸/۴	۰/۲۵	۷
۱۳	آلمان	۸/۳	۰/۵۳	۶
۱۴	اسرائیل	۷/۷	۱/۴۱	۵
۱۵	آمریکا	۷/۷	۰/۱۹	۷
۱۶	اتریش	۷/۶	۰/۴۱	۶
۱۷	ژاپن	۷/۱	۲/۶۱	۹
۱۸	هنگ کنگ	۷/۰	۱/۷۹	۹
۱۹	فرانسه	۷/۰	۱/۵۸	۶
۲۰	بلژیک	۶/۸	۱/۴۱	۶
۲۱	شیلی	۶/۸	۲/۵۳	۷
۲۲	پرتغال	۶/۵	۱/۱۷	۶
۲۳	آفریقای جنوبی	۵/۷	۳/۳۰	۶
۲۴	لهستان	۵/۶	۳/۶۳	۴

ادامه جدول ۲

رتبه	کشور	میانگین	واریانس	تعداد نظرسنجی
۲۵	جمهوری چک	۵/۴	۲/۱۱	۴
۲۶	مالزی	۵/۳	۰/۱۳	۹
۲۷	کره جنوبی	۵/۰	۲/۳۰	۹
۲۸	یونان	۵/۰	۳/۳۷	۶
۲۹	تایوان	۵/۰	۰/۸۷	۹
۳۰	اردن	۴/۹	۰/۱۷	۴
۳۱	مجارستان	۴/۹	۲/۱۹	۶
۳۲	اسپانیا	۴/۳	۲/۴۸	۶
۳۳	ترکیه	۳/۵	۰/۳۰	۶
۳۴	ایتالیا	۳/۴	۴/۷۸	۶
۳۵	آرژانتین	۳/۴	۰/۵۴	۶
۳۶	بولیوی	۳/۴	۰/۶۴	۴
۳۷	تایلند	۳/۳	۱/۲۴	۱۰
۳۸	مکزیک	۳/۳	۰/۲۲	۷
۳۹	اکوادور	۳/۲	۰/۴۲	۴
۴۰	برزیل	۳/۰	۱/۰۷	۷
۴۱	مصر	۲/۸	۶/۶۴	۴
۴۲	کلمبیا	۲/۷	۲/۴۱	۶
۴۳	اوگاندا	۲/۷	۸/۷۲	۴
۴۴	فیلیپین	۲/۷	۰/۴۹	۸
۴۵	اندونزی	۲/۷	۰/۹۵	۱۰
۴۶	هند	۲/۶	۰/۱۲	۹
۴۷	روسیه	۲/۶	۰/۹۴	۵
۴۸	ونزوئلا	۲/۵	۰/۴۰	۷

ادامه جدول ۲

رتبه	کشور	میانگین	واریانس	تعداد نظرسنجی
۴۹	کامرون	۲/۵	۲/۹۸	۴
۵۰	چین	۲/۴	۰/۵۲	۹
۵۱	بنگلادش	۲/۳	۱/۵۷	۴
۵۲	کنیا	۲/۲	۳/۶۹	۴
۵۳	پاکستان	۱/۰	۲/۵۲	۵
۵۴	نیجریه	۰/۷	۶/۳۷	۴

مأخذ: Transparency International. میزان فساد به دست آمده، میانگینی است از داده‌هایی از چندین نظرسنجی، که پاسخگویان آنها عموماً مردمی بوده‌اند که با مؤسسه‌ها و بنگاه‌های خارجی کار می‌کرده‌اند: "رأی رأیهاست" (با واریانسی که از نظر سنجیهای گوناگون در ستون چهارم ارائه شده است). میزان ۱۰ برای عدم فساد و صفر برای حداکثر فساد در نظر گرفته شده است.