

بررسی آشکار پدیده فساد^۱

مترجم: سید مهرزاد میربهاری*

چکیده^۲

فساد صرف نظر از میزان توسعه یافتگی، گریبانگیر تمام کشورهاست. در واقع، برخی از کشورهای در حال توسعه در مقایسه با بسیاری از کشورهای توسعه یافته از میزان فساد کمتری برخوردارند. یک برآوردی که به تازگی به روز شده است، حاکی از آن است که بین ۱/۵ تا ۲ هزار میلیارد دلار (حدود ۲ درصد تولید ناخالص داخلی جهان) رشوه در هر سال در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه پرداخت می‌شود. صندوق بین‌المللی پول، با توجه به اثرات بالقوه فساد بر ثبات اقتصاد کلان و رشد پایدار اقتصادی، به صورت فعالی در جهت ارائه کمک به کشورهای عضو این صندوق برای طراحی و اجرای راهبردهای مقابله با فساد اقدام کرده است. در این مقاله، خانم کریستین لاگارد، مدیر عامل صندوق بین‌المللی پول به تشریح چشم‌اندازهای صندوق بین‌المللی پول در زمینه اثرات اقتصادی فساد پرداخته و به غنای تجارب صندوق در کمک به کشورها برای طراحی و اجرای راهبردهای ضروری جهت رسیدگی و بررسی پدیده فجیع فساد افزوده‌است.

واژگان کلیدی: فساد، اثرات اقتصادی فساد، راهبردهای رویایی با فساد.

طبقه‌بندی JEL: D60, A14

۱. ترجمه‌ای است از: Lagarde, Christine. (2016). Addressing Corruption Openly. IMF.

m.mirbahari@cbi.ir

* کارشناس اداره بررسی‌ها و سیاست‌های اقتصادی بانک مرکزی.

۲. چکیده توسط مترجم تدوین شده‌است.

۱. مقدمه

در گذشته مقامات رسمی کشورها از بحث و گفتگوی علنی راجع به فساد، آشفتگی و عصبی می‌شدند؛ اما در چند سال گذشته میزان تمایل رهبران کشورها به گفتگوی صادقانه راجع به این مشکل برای من شگفت‌آور است. البته، این دگرگونی تنها به خاطر آشکار شدن میزان هزینه‌های اقتصادی فساد نیست، بلکه تقاضای فزاینده برای تغییر نیز به آن دامن زده است. بر اساس یک نظرسنجی^۱ که به تازگی در سطح بین‌المللی انجام گرفته است، فساد مهم‌ترین موضوع مورد بحث توسط عموم مردم بوده و فقر و بیکاری در رده‌های بعدی قرار داشت. به نظر من، با توجه به آن که فقر و بیکاری خود علایم فساد حاد هستند، این نظر مردم کاملاً قابل توجیه است.

در این مقاله می‌خواهم نظر صندوق بین‌المللی پول در زمینه اثرات اقتصادی فساد و تجربه سازمان ما در زمینه کمک به کشورها برای طراحی و اجرای راهبردهای لازم برای برخورد با آن را با شما در میان بگذارم.

باید اذعان کنم که تعاریف بسیاری هم به صورت گسترده و هم در یک محدوده مشخص در خصوص فساد وجود دارد. با توجه به هدف این مقاله که متمرکز بر فساد بخش دولتی است، تعریف فساد شامل هرگونه سوء استفاده از پست و مقام دولتی است که می‌تواند ناشی از انگیزه‌های مالی و یا مداخلات سیاسی باشد.

در این رابطه، سه نکته اصلی باید مورد توجه قرار گیرد:

- نکته اول: در حالی که هزینه‌های مستقیم اقتصادی فساد کاملاً شناخته شده است، ولی هزینه‌های غیرمستقیم آن می‌تواند حتی قابل توجه‌تر و مخرب‌تر باشد و به کاهش رشد و نابرابری درآمدی منجر شود. افزون بر آن، فساد اثر فرسایشی گسترده‌تری بر جامعه دارد؛ زیرا اعتماد به دولت را زایل می‌کند و استانداردهای اخلاقی شهروندان را از بین می‌برد.
- نکته دوم: اگرچه فساد پدیده کاملاً پیچیده‌ای است، ولی این گزاره و یا افسانه که فساد اصولاً یک مشکل فرهنگی است که مقابله با آن چندین نسل به طول خواهد انجامید، از

نظر من قابل پذیرش نیست. کشورهایی وجود دارند که در یک زمان نسبتاً کوتاه توانسته‌اند در مقابله با آن به پیشرفت‌های مهمی دست پیدا کنند.

- نکته سوم: تجربه نشان داده است که برای مقابله با فساد یک رویکرد کل‌نگرانه و در عین حال چند وجهی مورد نیاز است. رویکردی که انگیزه‌های مناسب و حاکمیت قانون را ایجاد می‌کند، شفافیت را افزایش می‌دهد و اصلاحاتی اقتصادی را ارائه می‌کند که هرگونه فرصت انجام اعمال غیرقانونی را از بین می‌برد. شاید مهم‌ترین جزء یک رویکرد موفقیت‌آمیز ضد فساد ایجاد نهادهای قدرتمندی باشد که مرکزیت آن باید در داخل دستگاه اداری حرفه‌ای دولتی باشد. این دستگاه باید هم از نفوذ اشخاص غیردولتی و هم مداخلات سیاسی به میزان کافی مصون باشد.

۲. هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی

فساد گریبان تمام کشورها را در هر مرحله از توسعه‌یافتگی می‌گیرد. در واقع، برخی از کشورهای در حال توسعه در مقایسه با بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته، فساد کمتری دارند. در حال حاضر، مطالعه جدیدی که میزان کل فساد جهانی را به صورت کمی نشان دهد، صورت نگرفته است؛ ولی می‌توان بر اساس میزان رشوه‌ای که هر سال پرداخت می‌شود، به ابعاد بزرگ مشکل پی‌برد. بنا بر برآوردی که به‌تازگی به روز شده است، بین ۱/۵ تا ۲ هزار میلیارد دلار (حدود ۲ درصد تولید ناخالص داخلی جهان) رشوه در هر سال در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه پرداخت می‌شود.^۱ با در نظر گرفتن این نکته که رشوه زیرمجموعه طیف وسیعی از تمام اشکال ممکن فساد است، هزینه کلی فساد (هم در شکل قابل اندازه‌گیری و هم به صورت هزینه فرصت آن)، سر به فلک می‌زند.

هزینه مستقیم اقتصادی فساد به سادگی توسط عموم مردم قابل درک است. دو شکل بسیار مشخص فساد، رشوه‌ای است که برای فرار از پرداخت مالیات و برنده شدن در مناقصات دولتی پرداخت می‌شود. شکل اول به طور مستقیم باعث کاهش درآمدهای دولتی می‌شود و شکل دوم هم ممکن است همزمان به افزایش مخارج دولت و کاهش کیفیت سرمایه‌گذاری‌های بخش دولتی منجر شود.

1. Daniel Kufman. (2005).

فساد اثر مخربی بر اقتصاد دارد. فساد گسترده باعث می‌شود که اجرای سیاست مالی مناسب مشکل‌تر شود. به‌طور مثال، بر اساس داده‌های مجموعه‌ای از کشورها، به این نتیجه رسیده‌ایم که عدم رعایت قوانین مالیاتی رابطه مثبتی با میزان فساد دارد. فساد از طریق تضعیف سیستم مالیاتی و مدیریت اجرایی آن، فرار مالیاتی را افزایش می‌دهد. اگر با پرداخت رشوه بتوان معافیت مالیاتی را به‌دست آورد، دیگر تعجب برانگیز نخواهد بود که مردم تمایل کمتری به رعایت قوانین مالیاتی داشته باشند.^۱

از سوی دیگر، فساد باعث می‌شود که بخش‌های مشخصی از مخارج دولتی کاهش یابند که در نتیجه، عملکرد کلی اقتصاد صدمه خواهد دید. به‌طور مثال، فساد باعث می‌شود که هزینه برای آموزش کاهش یابد و سرمایه‌گذاری دولتی دچار انحراف شود، زیرا عامل تعیین‌کننده رشوه است و توجیه اقتصادی نقشی در این زمینه ندارد.^۲ با توجه به اهمیت افزایش سرمایه‌گذاری‌های کارای دولتی در راستای تقویت زیرساخت‌ها و افزایش رشد اقتصادی، انحراف در سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی بسیار زیان‌بار است.

هزینه غیرمستقیم اقتصادی فساد ممکن است بسیار قابل ملاحظه‌تر باشد.^۳ مشخص است که در ارتباط با فساد، بررسی روابط علیتی کار مشکلی بوده و در تحلیل‌های کمی، اثر معنادار فساد بر رشد یافت نشده است.^۴ با این حال، در مطالعات مقایسه‌ای در خصوص داده‌های ملی، فساد با یک سری از شاخص‌های کلیدی همراه است. کشورهای با درآمد سرانه پایین معمولاً با فساد بیشتری روبه‌رو هستند و کشورهایی که با فساد بالا دست به گریباندن نیز معمولاً رشد اقتصادی کمتری را تجربه می‌کنند. بر اساس مطالعات صورت گرفته فساد به اشکال زیر می‌تواند بر رشد اقتصادی تأثیر بگذارد.

نخست آنکه فساد می‌تواند مانع از سرمایه‌گذاری خارجی و داخلی شود. هزینه‌های اضافی که فساد باعث آن می‌شود، در واقع مانند مالیات بر سرمایه‌گذاری است که باعث کاهش سرمایه‌گذاری در

1. IMF. (2015 a).

2. Mauro. (1998).

3. Ugur and Dasgupta. (2011).

4. Svensson. (2005).

تحقیق و توسعه کسب و کار و نوآوری محصولات می‌شود. افزون بر آن، فساد با دامن‌زدن به نااطمینانی در خصوص چگونگی اجرای چارچوب مقرراتی، ریسک‌های کشوری مرتبط با یک پروژه مشخص سرمایه‌گذاری را افزایش می‌دهد.^۱ در ابعاد کلی‌تر، فساد محیط کسب و کار نامساعدی را ایجاد می‌کند که در آن، ایجاد مؤسسات جدید امکان‌پذیر نیست و به همین دلیل پویایی اقتصاد دچار افت می‌شود.^۲

دوم، فساد پس‌انداز را کاهش می‌دهد. استفاده غیرقانونی از وجوه دولتی برای تملک دارایی‌ها در خارج از کشور، کل پس‌انداز اقتصاد را که می‌توانست برای سرمایه‌گذاری استفاده شود، کاهش می‌دهد و در نتیجه سرمایه‌گذاری نیز کاهش می‌یابد.

سرنجام، فساد ناکارایی را تداوم می‌بخشد. از آنجا که اقتصادی با مقررات بیش از حد، فرصت‌های دریافت رشوه را برای مجریان قانون ایجاد می‌کند، فساد انگیزه قوی برای به تأخیر انداختن آزادسازی اقتصادی و نوآوری را نیز به وجود می‌آورد.

اثرات فساد بر جنبه‌های اجتماعی نیز قابل ملاحظه است. در سیستم‌های درگیر فساد، هزینه‌های آموزش و بهداشت معمولاً کمتر است. این امر به نوبه خود باعث افزایش نرخ مرگ و میر نوزادان و اطفال، کاهش وزن نوزادان در هنگام تولد، کاهش دسترسی به آموزش و افزایش نرخ ترک تحصیل می‌شود.^۳

این عوامل به شدت بر فقرا تأثیر می‌گذارد؛ زیرا فقرا اتکای بیشتری بر خدمات دولتی دارند که در نتیجه فساد، هزینه آنها افزایش می‌یابد. افزون بر این، فساد باعث می‌شود که پتانسیل کسب درآمد فقرا کاهش یابد، زیرا در موقعیتی نیستند که بتوانند از فساد، درآمدی به دست آورند. در مجموع، این عوامل باعث تشدید نابرابری درآمدی و فقر می‌شود.^۴

۱. در دهه گذشته، مؤسسات رتبه‌بندی ریسک متوجه شدند که مدل‌های پیشین آنها که تنها متکی بر متغیرهای اقتصادی بود، ریسک‌ها را به صورت مطلوبی برآورد نمی‌کند، در نتیجه، در مدل‌های خود عوامل فساد و حکمرانی مانند شاخص‌های حکمرانی جهانی (Worldwide Governance Indicators) را وارد کردند.

۲. در مواردی فساد باعث شده است که جریانات ورود کمک خارجی به یک کشور قطع شود.

3. Gupta, Davoodi and Tiongson. (2002).

4. Gupta, Davoodi and Alonso-Terme. (2002).

فساد همچنین باعث بی‌اطمینانی مردم نسبت به دولت می‌شود. بروز فساد ظرفیت دولت را برای وصول درآمد و انجام وظیفه خود به عنوان عرضه‌کننده خدمات و کالاهای دولتی، تنظیم‌کننده بازارها و کارگزاری برای توزیع مجدد در جهت اهداف جامعه کاهش می‌دهد. زمانی که اشخاص صاحب نفوذ در عرصه کسب و کار با هم متحد شوند تا کنترل مؤسسات دولتی را در دست گیرند، روند فساد به تسخیر دولت و یا به بیان دیگر به "خصوصی‌شدن سیاست دولتی" منجر می‌شود.

نتایج همه‌گیر شدن فساد کاملاً مشهود است: توازن قدرت‌های با نفوذ سیاسی کاهش می‌یابد، ارزش‌های عمومی تضعیف می‌شوند و در مجموع کیفیت کلی زندگی کاهش می‌یابد. اثرات غیراقتصادی فساد، یک دور باطل کاهش عملکرد را در بخش دولتی به وجود می‌آورد که برای اقتصاد در بلندمدت ضرر دارد. ساختار اخلاقی جامعه نیز در معرض خطر قرار می‌گیرد. مشکل تنها آن نیست که رشوه به صورت جزئی از زندگی روزمره جامعه در می‌آید، بلکه در زمانی که در یک جامعه، موفقیت بستگی به آن داشته باشد که چه کسی را می‌شناسید و به شایستگی‌های فردی شما ارتباطی نداشته باشد، انگیزه جوانان برای کسب آموزش عالی تضعیف می‌شود.

۳. راهبردهای رویایی با فساد

با توجه به اثرات بالقوه فساد بر ثبات اقتصاد کلان و رشد پایدار اقتصادی، صندوق بین‌المللی پول به صورت فعالی در جهت ارائه کمک به کشورهای عضو برای طراحی و اجرای راهبردهای مقابله با فساد حرکت کرده است. صندوق در سال ۱۹۹۷ سیاستی را در مدیریت خود در پیش گرفت که متضمن چگونگی برخورد در زمانی است که مسائل مربوط به نحوه حکمرانی یک کشور از جمله فساد، تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر اقتصاد کلان دارد.

از آن زمان، ما در زمینه کمک به کشورهای عضو برای طراحی و اجرای راهبردهای مقابله با فساد به تجربیات قابل ملاحظه‌ای دست یافته‌ایم. این امر به ویژه در زمان بحران‌های اقتصادی اهمیت پیدا می‌کند، زمانی که اقدامات مؤثر ضد فساد برای بازگرداندن اعتماد عمومی حیاتی هستند. در برخی از مواقع مشکل چنان حاد بود که صندوق گزینه دیگری بجز قطع کمک خود نداشت؛ مگر این که راهبرد اصلاحات معتبر از سوی کشور مورد نظر به اجرا گذاشته شود.

بدیهی است که هر راهبرد مقابله با فساد باید با توجه به شرایط خاص هر کشور طراحی شود. با این حال، به این نتیجه رسیده‌ایم که برای موفقیت یک استراتژی ضد فساد باید چندین ویژگی حمایتی مشترک وجود داشته باشد که در زیر به صورت کوتاه ارائه می‌شوند:

۳-۱. ایجاد انگیزه و مشوق‌های درست

همان‌طور که یک متخصص در زمینه فساد گفته است "فساد یک جرم اقتصادی است، نه جرمی که مبتنی بر شور و هیجان باشد. رشوه‌دهندگان و رشوه‌گیرندگان به مشوق‌ها و مجازات‌ها واکنش نشان می‌دهند."^۱ برخی از ابزارها که در مفهوم گسترده‌تر، ماهیت تنبیهی دارند (چماق‌ها) می‌توانند پاسخگویی اشخاص را ارتقا دهند. ابزارهای دیگر می‌توانند انگیزه‌های مثبت را تقویت کنند (هویج‌ها). تجربه صندوق نشان‌دهنده آن است که یک رویکرد مؤثر ضد فساد به هر دو اقدام تشویقی و بازدارنده نیاز دارد.

تقویت حاکمیت قانون برای افزایش پاسخگویی اشخاص ضروری است. صندوق در زمینه تقویت چارچوب قانونی که برای ارتقای پاسخگویی اشخاص طراحی می‌شود، نقش فعالی اتخاذ کرده و برنامه‌های کمک خود را به این موضوع مشروط کرده است. به‌طور مثال، برنامه کنونی کشور اوکراین که مورد حمایت صندوق است، شامل اصلاح قوانین در برخی از حیطه‌ها به‌ویژه قانون ضد فساد است. با این حال، تا زمانی که قانون به‌صورت مؤثری اجرا نشود، نمی‌تواند برای مقابله با فساد اعتبار داشته باشد. بدون وجود نهادهای کارا که مسئولیت اجرایی قوانین را دارند (شامل پلیس و نهادهای دیگر تجسسی، دادستانی و دادگاه‌ها)، حتی محکم‌ترین چارچوب‌های قانونی در زمینه مبارزه با فساد نیز مؤثر نخواهند بود. بنابراین، زمانی که فساد در جامعه چنان رواج یافته که به نهادهای پیش‌گفته نیز رسوخ کرده است، بزرگترین چالش‌ها پدیدار می‌شوند. در این گونه مواقع شاید لازم باشد که نهادهای موقت تخصصی ایجاد شوند به این امید که این نهادها بتوانند به‌صورت مؤثرتری با فساد در تمام حوزه‌ها شامل حوزه‌های سنتی اجرای قوانین مقابله کنند و در عین حال، همزمان اصلاحات

1. Klitgaard. (2015).

گسترده‌تر نهادی نیز انجام گیرد. این نهادهای موقت شامل کمیسیون‌های مستقل و دادگاه‌های تخصصی مقابله با فساد است که نمونه‌های آن ابتدا در اندونزی و سپس در اوکراین ایجاد شده است.^۱ در این رابطه، صندوق به این نتیجه رسیده است که ایجاد چارچوب‌های ضد پول‌شویی برای مبارزه با فساد یک اقدام اساسی است. الزام بانک‌ها به گزارش معاملات مشکوک یک اهرم کارا برای ممانعت از فعالیت‌های مجرمانه است. این واقعیت که قوانین مربوط به مبارزه با پولشویی دارای الزامات مربوط به بازرسی دقیق‌تر مقامات بلند پایه سیاسی هستند^۲، ما را به این نتیجه می‌رساند که در یک راهبرد ضد فساد، در نظر گرفتن این قوانین اقدام بسیار مناسبی است.

افزون بر اقدامات اجرایی پیش‌گفته، یک سیاست مؤثر ضد فساد باید متکی بر شفافیت باشد. شفافیت همچون نوری بر تصمیمات و معاملات انجام‌گرفته توسط دولت تابانده می‌شود و مردم را قادر می‌سازد که اقدامات دولت خود را کنترل کنند که خود این امر از رفتارهای فسادآمیز ممانعت به عمل می‌آورد. افشای موارد فساد و اقداماتی که در مورد آنها صورت گرفته است، می‌تواند به عنوان مانعی برای فعالیت‌های فسادآمیز در آینده عمل و اعتماد به دولت را تقویت کند. به همین خاطر است که صندوق فعلا نه بر شفافیت بیشتر در کل اقتصاد و فضای مقرراتی آن تأکید می‌کند.

ما استانداردها و اصول مربوط به بهترین روش‌ها را در حوزه‌هایی همچون انتشار اطلاعات، شفافیت مالی و سیاست‌های مالی و پولی تدوین کرده‌ایم.^۳ ارتقای شفافیت در صنایع استخراجی، حوزه دیگری است که صندوق به‌صورت فعالی در قالب کمک‌های فنی خود دنبال کرده است. در چارچوب برنامه "ابتکار عمل در شفاف‌سازی صنایع استخراجی"^۴، هم‌اکنون یک الگو برای گزارش‌دهی و کنترل درآمدهای دولت از محل منابع طبیعی در دسترس قرار دارد.

البته، شفافیت تا حدی می‌تواند مؤثر باشد. برای آن که بتوان به‌صورت محکم و قوی از فساد ممانعت به عمل آورد، لازم است علاوه بر شفافیت از پاسخگویی نیز استفاده کرد. در این رابطه، این نکته از اهمیت حیاتی برخوردار است که مقامات و نهادهای دولتی در چارچوب انتظاراتی که از آنها

1. IMF. (2015b) and IMF. (2004).

2. Politically Exposed Persons

3. IMF. (1997)

4. Extractive Industry Transparency Initiative (EITI)

برای اقدامات عملی می‌رود، دستورالعمل و وظایف مشخصی داشته باشند. افزون بر آن، ضروری است که سازوکارهای نظارت نیز وجود داشته باشد تا این اطمینان حاصل شود که مقامات و نهادها، آن چیزی را که از آنها انتظار می‌رود، انجام می‌دهند. از این رو است که صندوق به صورت فعال از کشورهای عضو حمایت می‌کند تا نهادهایی را که بر مدیریت وجوه دولتی نظارت دارند، تقویت کرده و پاسخگویی مالی نهادهای دولتی را ارتقا بخشند. همچنین، صندوق به کشورهای عضو برای کنترل استفاده از منابع دولتی و یک کاسه کردن وجوه خارج از بودجه در بودجه کمک کرده است.

با این حال، حتی مقامات دولتی درست کار هم اگر حقوق مناسبی دریافت نکنند، ممکن است وسوسه شوند که به فعالیت فسادآمیز دست بزنند. یافته‌های پژوهش‌ها نشان می‌دهد که بین افزایش دستمزدها و بهبود "شاخص درک فساد"^۱ هر کشور همبستگی وجود دارد.^۲ به همین خاطر است که برنامه‌های مورد حمایت صندوق در برخی از مواقع شامل افزایش در حقوق بخش دولتی به عنوان جزئی از یک رویکرد ضد فساد است.^۳ در این رابطه باید دو نکته بسیار مهم مد نظر قرار گیرد؛ نکته نخست آن که لازم است نظام حقوق و دستمزد بخش دولتی شفاف و بر اساس شایسته سالاری باشد، زیرا در غیر این صورت، افزایش دستمزدها تنها به عنوان ابزاری برای افزایش نفوذ سیاسی در نظر گرفته می‌شود. نکته دوم آن که مطالعات نشان می‌دهد که افزایش دستمزدها اثر کمی بر جلوگیری از فساد خواهد داشت مگر آن که این افزایش همراه با این هشدار روشن باشد که ارتکاب به فعالیت‌های فسادآمیز از سوی مقامات دولتی به از دست دادن شغل آنها منجر خواهد شد.

۳-۲. آزاد سازی اقتصادی و مقررات مؤثر

همان‌طور که اشاره کردم، یکی از هزینه‌های فساد آن است که ناظران یک سیستم که در جریان روند تصویب طرح‌ها به دنبال دریافت رشوه هستند، تمایل دارند که آزادسازی اقتصادی را که رشد پایدار اقتصادی را به وجود می‌آورد، به تأخیر اندازند. زمانی که یک اختیار به یک مقام در خصوص تصویب

1. Corruption Perceptions Index (CPI)
 2. Van Rijckeghem and Weder. (2002).
 3. IMF. (2006).

یک فعالیت اقتصادی اعطا می‌شود، ریسک سواستفاده از این اختیار نیز مطرح خواهد شد. در نتیجه، آزادسازی هدفمند اقتصادی می‌تواند یک ابزار قدرتمند ضد فساد باشد.

صندوق، در راستای بخشی از رئوس اصلی برنامه کار خود، به‌صورت فعال کشورها را به آزادسازی تجارت، قیمت‌ها و سیستم مالی تشویق کرده است. در ضمن، ما طرفدار مقررات ورود آزاد و منصفانه به بازار و نیز انتشار آمارهای صحیح و ایجاد شفافیت هستیم. نکته مهم آن است که در زمانی که آزادسازی شامل خصوصی‌سازی باشد، باید به این امر حیاتی توجه کنیم که اقدامات احتیاطی شامل رویه‌های مناسب و شفاف برای آن در نظر گرفته شود تا فروش دارایی‌ها با فساد مواجه نشود.

البته تجربه نشان می‌دهد که وجود مقررات در اقتصاد مبتنی بر بازار برای رشد پایدار و ثبات مالی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. با این حال، چالشی که با آن روبه‌رو هستیم، آن است که چارچوب مقرراتی را به‌گونه‌ای طراحی کنیم که بین منافع حاصل از مقررات و حداقل کردن فرصت‌هایی که اختیارات اعطاشده برای مقامات ایجاد می‌کند، توازن حاصل شود. به همین دلیل است که صندوق در هسته اصلی گروه‌های تخصصی خود مجموعه‌ای از مقررات، رویه‌ها و شرایطی را تدوین کرده که تا حد امکان هدفمند، روشن، ساده و شفاف است. حوزه‌های این مجموعه‌ها مدیریت مخارج دولتی، سیاست‌گذاری و اجرای قوانین مالیاتی، سیستم‌های ارزی و بانکداری و مدیریت داده‌ها را در بر می‌گیرند.^۱

۳-۳. نقش بخش خصوصی

زمانی که مردم از وجود فساد گله و شکایت می‌کنند، شاید به دلیل ساده‌اندیشی فراموش می‌کنند که در مقابل هر رشوه‌ای که یک مقام دولتی دریافت می‌کند، شخصی از بخش خصوصی وجود دارد که این رشوه را پرداخت می‌کند. روشن است که یکی از اجزای مهم هرگونه استراتژی مؤثر ضد فساد، برخورد با این رفتار بخش خصوصی است. ولی چطور می‌توانیم این کار را انجام دهیم؟

در برخی از مواقع باید از طریق اقدامات اجرایی مانع رشوه شویم. به‌طور مثال، در کشورهایی که پذیرای سرمایه‌گذاری خارجی هستند و رشوه در این حوزه به‌صورت امری متداول برای آنها درآمده

1. IMF. (1997).

است، این نکته از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است که کشورهای سرمایه‌گذار خارجی قوانینی را تصویب کنند که مانع از رویه‌های فسادآمیز در روند سرمایه‌گذاری خارجی شود. در این رابطه می‌توان از "سازمان همکاری اقتصادی"^۱ و "کنوانسیون توسعه برای مبارزه با رشوه مقامات دولتی خارجی در معاملات بازرگانی خارجی"^۲ کمک گرفت.^۳

افزون بر آن، تجربه نشان داده است که بخش خصوصی می‌تواند در مبارزه با فساد به صورت یک شریک مؤثر درآید. برخی از مواقع گفته می‌شود که کسب و کار می‌تواند از فساد منتفع شود، زیرا فساد می‌تواند چرخ‌های یک بوروکراسی خشک و ناکارآمد را روغن‌کاری نماید. من با این موضوع مخالفم. بر اساس تجربیات شخصی اعتقاد دارم، سرمایه‌گذاران در واقع به دنبال کشورهایی هستند که می‌توانند به آنها اطمینان دهند در صورت انجام سرمایه‌گذاری، دیگر تهدیدی در خصوص دریافت رشوه متوجه آنها نیست. از آنجا که فساد به میزان خیلی زیادی بی‌اطمینانی برای کسب و کار ایجاد می‌کند، استراتژی‌های ضد فساد می‌تواند به صورتی طراحی شود که حمایت بخش خصوصی را جلب نماید.

من تجربه اندونزی را در زمینه مشارکت با بخش خصوصی به‌طور خاص روشن‌گر می‌دانم. در یکی از سمینارهایی که به‌تازگی توسط صندوق در زمینه فساد برگزار شد، "سری مولیانی ایندراواتی"^۴ وزیر دارایی سابق اندونزی (که در حال حاضر سمت مدیر عملیاتی در بانک جهانی را دارد) برای من توضیح داد که چطور به صورت موفقیت‌آمیزی با فعالان کسب و کار مشارکت کرده است؛ به این صورت که در قبال کاراثر کردن رویه‌های گمرکی برای موافقت با ورود و خروج کالا، آنها متعهد شدند که به مقامات دولتی پیشنهاد رشوه ندهند - "قواعد جدید بازی"^۵.

مفهوم "قواعد جدید بازی" اساس بسیاری از کمک‌های فنی صندوق و بانک جهانی را تشکیل می‌دهد. در جریان اصلاح مؤسسات مالیاتی در کشورهای بولیوی، بلغارستان، اندونزی، میانمار، پرو،

-
1. The Organization for Economic Co-operation
 2. Development's Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions
 3. OECD. (1997).
 4. Sri Mulyani Indrawati
 5. IMF. (2015). Annual Meeting.

لهستان و سنگال، دفاتر مربوط به مؤدیان مالیاتی متوسط تا بزرگ ایجاد شد تا این دفاتر، مالیات گروه‌های خاصی از مؤدیان مالیاتی را تحت شرایط مشخص دریافت کنند.

به غیر از صاحبان کسب و کار، جامعه مدنی نیز در مبارزه با فساد نقش دارد. مردم از طریق استفاده از رسانه‌های اجتماعی می‌توانند به صورت یک نیروی قوی در مبارزه با فساد درآیند. رسانه‌های اجتماعی به غیر از آن که می‌توانند به صورت بسیار مؤثری فعالیت‌های دولت را کنترل کنند، می‌توانند اعتبار اقدامات ضد فساد را از طریق مرتبط نمودن وظایف مؤسسات جدید ضد فساد با اقدامات یادشده، افزایش دهند.

۴. ایجاد ارزش‌ها و نهادها

در رابطه با فساد تنها ایجاد یک چارچوب مستحکم متشکل از انگیزه‌ها و آزادسازی اقتصادی که به صورت مناسبی طراحی شده است، نمی‌تواند جای نهادهای کارا و ارزش‌های قوی را بگیرد. البته، روشن است که ایجاد ارزش‌ها در سطح اشخاص و نهادها خارج از کنترل هر دولتی است و نمی‌توان ارزش‌ها را در روند قانونگذاری ایجاد کرد. با این حال، اگر مقامات دولتی به کار خود و استقلالی که از نفوذ سیاسی و بخش خصوصی دارند مباحثات نکنند، تمام کوشش‌ها با شکست مواجه می‌شود.

ایجاد ارزش‌ها در میان مقامات دولت نیاز به آموزش عمومی مداوم دارد. آموزش‌های رسمی می‌تواند در این رابطه مفید باشد، ولی در نهایت ارزش‌ها به صورت مؤثری از طریق چارچوب آموزش، فشار اجتماعی و (همان‌طور که در قسمت بعدی به آن اشاره خواهیم کرد) از طریق الگوی رهبران به دیگران نفوذ خواهد کرد. هدف اصلی آن است که کادری از مقامات دولتی به وجود آید که از نظر مردم تحت نفوذ بخش خصوصی و مداخلات سیاسی قرار نداشته باشند. این صفت مهم‌ترین ویژگی یک نهاد قدرتمند است. در واقع، یک راه برای آن که بتوان از قدرت یک نهاد آگاه شد، آن است که بررسی شود در زمان انتخابات، پست‌های کلیدی آن نهاد به چه میزان دچار تغییرات می‌شود.

عوامل دیگری نیز هستند که از یک اقدام مؤثر در زمینه مبارزه با فساد حمایت می‌کنند که در این رابطه برخی از این عوامل مانند ایجاد شفافیت و پاسخگویی بیشتر توضیح داده شد. حوزه‌ای که صندوق در آن به صورت ویژه‌ای فعال است، ایجاد چارچوب‌های قانونگذاری و نهادی است که استقلال،

پکیارچیگی و مدیریت بانک‌های مرکزی را بر اساس "ارزیابی‌های حفاظتی صندوق"^۱ تقویت می‌کند. یک مثال در این زمینه کاری است که در تونس در رابطه با حمایت از بانک مرکزی در خصوص تقویت استقلال، سازوکارهای کنترل داخلی و اختیارات آن صورت گرفته است. البته ارتقای کفایت و قابلیت کلی فنی مقامات شاغل در این نهادها نیز اهمیت ویژه‌ای دارد. به همین دلیل صندوق منابع قابل توجهی را در ظرفیت‌سازی در دامنه وسیعی از حوزه‌ها، از مدیریت تأمین مالی بخش دولتی گرفته تا تقویت واحدهای اطلاعات مالی مسئول اجرای قوانین ضد پول‌شویی، سرمایه‌گذاری کرده است.

۵. اراده سیاسی

ایجاد مؤسسات حرفه‌ای که تا حد زیادی سیاسی نشده‌اند، در مبارزه با فساد، ضروری است. ولی طنز قضیه آن است که زمانی که نهادها کاملاً به فساد آلوده شده‌اند، وجود یک اراده فعال و مداوم سیاسی یک امر اساسی در زمینه مبارزه با فساد خواهد بود. منافع فراگیر حاصل از فساد که صاحبان آنها را نیز قدرتمند کرده است، تنها زمانی می‌تواند به صورت مؤثری مورد مقابله قرار گیرد که بالاترین فرد در هرم قدرت کشور به صورت روشن و مشخص اعلام کند که کشور به مبارزه با فساد متعهد است.

در برخی از مواقع شاید لازم باشد که تمام مقامات یک مؤسسه که مشهور به داشتن عملکرد فسادآمیز هستند، برکنار شوند. پیگرد قضایی "ماهی‌های بزرگ" قدرتمند که یک امر ضروری در راستای رساندن پیام روشن مبنی بر تعهد به مبارزه با فساد و ایجاد تغییرات است، تنها زمانی حاصل می‌شود که رهبران کشور به صورت علنی از روند مبارزه با فساد حمایت کنند. نکته دیگر آن که رهبران سیاسی نقش منحصر به فردی در زمینه ایجاد الگو در چارچوب سلامت حرفه‌ای دارند. "لی کوان یو"^۲ رهبر سنگاپور در زمانی که این کشور غرق در فساد بود، قابلیت و کفایت زیادی در زمینه اجرای قاطع و بدون گذشت سیاست ضد فساد و ایجاد مؤسسات کارآمد داشت.

1. Fund's Safeguards assessments
2. Lee Kuan Yew

۶. جلوگیری از بروز مشکلات

اگرچه وجود یک رهبری سیاسی فعال و مداوم برای هرگونه مبارزه با فساد ضروری است، ولی این نکته اهمیت دارد که اصلاحات در حوزه مبارزه با فساد تنها به اجرای یک برنامه سیاسی محدود نشود. یک راه برای تشخیص اعتبار کوشش‌های انجام گرفته در زمینه مبارزه با فساد، توجه به این نکته است که آیا اجرای برنامه ضد فساد تنها به تعقیب قضایی رقبای سیاسی محدود شده و یا آن که به حامیان سیاسی دولت نیز گسترش یافته است.

افزون بر آن، باید توجه شود که اقدامات ضد فساد جو ترسی را به وجود نیآورد که مقامات دولتی از انجام وظایف خود اکراه داشته باشند. به طور مثال، در شرایطی که بانک‌های دولتی به شرکتی وام داده‌اند و آن شرکت ورشکسته شده است، اغلب به نفع بانک، شرکت بدهکار و به صورت کلی تر به نفع اقتصاد است که وام تجدید ساختار شود (که حتی ممکن است شامل بخشیدن اصل وام باشد) و در نتیجه شرکت به فعالیت دوباره خود ادامه دهد. با این همه، تجربه صندوق نشان می‌دهد که در برخی از کشورها، مدیران بانک‌های دولتی از انجام چنین اقداماتی اکراه دارند. آنها از این واگمه دارند که موافقت با هرگونه بخشش وام به تعقیب قضایی آنها در راستای قانون ضد فساد کشور به اتهام تلف کردن دارایی‌های دولتی منجر شود؛ در حالی که روند بازسازی وام ممکن است در عمل مطالبات بانک را در مقایسه با گزینه دیگر که انحلال شرکت است، در وضعیت بهتری قرار دهد.

سرانجام، اگرچه اصلاح مقررات می‌تواند سهولت و فرآیند خودکار انجام کارها را ارتقا بخشد، ولی در خصوص برخی از حوزه‌ها مانند نظارت بانکی، اعطای اختیار به مقامات، ضروری است. به همین دلیل اصلاح مقررات همیشه نمی‌تواند جانشینی برای نهادهای کارا باشد.

۷. ملاحظات پایانی

به عنوان رئیس یک سازمان بین‌المللی، اذعان دارم که در خصوص این که صندوق بین‌المللی پول بر فساد نوری بتاباند، حساسیت قابل توجهی وجود دارد. با این حال، روی گرداندن و توجه نکردن به موضوع فساد، گزینه مناسبی نیست. در سیاست‌های کنونی صندوق، ارزیابی چشم‌انداز اقتصادی یک

کشور عضو که با مشکل فساد همه‌گیر مواجه بوده و فساد بر عملکرد اقتصادی آن تأثیر عمده‌ای دارد، با توجه صرف به سیاست‌های پولی، مالی و بخش مالی آن کشور، معقول نیست. در این گونه مواقع صندوق به ارتباط سازنده با کشورهای عضو در زمینه طراحی و اجرای راهبردهای ضد فساد ادامه خواهد داد و از تجربیات به دست آمده از کشورهای دیگر استفاده و با سازمان‌های دیگر بین‌المللی که در این حوزه تجربیات مستند دارند، همکاری خواهد کرد.

منابع

- Gupta, S., Davoodi, H. and Alonso-Terme, R. (2002). Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? *Economics of Governance*, (3), PP. 23–45.
- Gupta, S., Davoodi, H. and Tiongson, E. (2002). Corruption and the Provision of Health Care and Education Services. In: G. T. Abed and S. Gupta, eds. *Governance, Corruption and Economic Performance*. Washington DC: IMF, pp. 245– 279.
- IMF. (1997). *The Role of the Fund in Governance Issues – Guidance Note*. News Brief, No. 97/15. Washington DC: IMF.
- IMF. (2004). *Legal, Judicial and Governance Reforms Indonesia*. Indonesia: Selected Issues, IMF Country Report No. 04/189. Washington DC: IMF.
- IMF. (2006). *Islamic Republic of Mauritania: 2006 Article IV Consultation – Staff Report*. Washington DC: IMF.
- IMF. (2015 a). *Current Challenges in Revenue Mobilization*. Washington DC: IMF.
- IMF. (2015 b). *Ukraine – Request for Extended Arrangement*. IMF Country Report No. 15/69. Washington DC: IMF.
- IMF. (2015 c). *Republic of Mozambique – Fiscal Transparency Evaluation*. Country Report No. 15/32. Washington DC: IMF.
- Kaufmann, D. (2005). *Myths and Realities of Governance and Corruption*. Washington DC: World Bank, pp. 81–98.
- Klitgaard, R. (2015). *Addressing Corruption Together*. Paris: OECD.
- Mauro, P. (1998). Corruption and the Composition of Government Expenditure. *Journal of Public Economics*, (69), PP. 263–279.
- OECD. (1997). *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. Paris: OECD Publishing.
- Svensson, J. (2005). Eight Questions about Corruption. *Journal of Economic Perspectives*, 19(3), PP. 19–42.

- Ugur, M. and Dasgupta, N. (2011). Evidence on the Economic Growth Impacts of Corruption in Low-Income Countries and Beyond: A Systematic Review. London: EPPI-Center, Social Research Unit, Institute of Education, University of London.
- Van Rijckeghem, C. and Weder, B. (2002). Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Wages in the Civil Service Affect Corruption and by How Much? In: G. T. Abed and S. Gupta, eds. Governance, Corruption and Economic Performance. Washington DC: IMF, PP. 59–88.

