

حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه

مشتاق حسین‌خان*

ترجمه: شعبان نجف‌پور** و محمدجواد حق‌شناس***

مقدمه

نهادهای بین‌المللی و به‌خصوص بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول به موضوع حکمرانی و نهادها در کشورهای در حال توسعه توجه بسیاری دارند و یکی از دغدغه‌های مهم آنان، موضوع فساد است. شواهد و مدارک محکم و مستندی وجود دارد که نشان می‌دهد نقش حکمرانی و نهادها در افزایش توسعه و کاهش فقر در کشورهای در حال توسعه بسیار بااهمیت است. این مدارک در عین حال نشان می‌دهند که هیچ مجموعه نهاد مشترکی وجود ندارد که تمامی کشورهای موفق در حال توسعه، در این زمینه با یکدیگر سهیم باشند. موضوع نگران‌کننده‌تر این است که در بیشتر کشورهای در حال توسعه، نهادها اغلب با مدل حکمرانی خوبی فاصله دارند. حتی در بیشتر کشورهای در حال توسعه، فساد ریشه‌دار و مشخصی وجود داشته و حکمرانی خوب در مراحل اولیه توسعه در این کشورها با مشکل مواجه شده است. با این حال این کشورها ظرفیت‌های بالقوه‌ای برای حکمرانی

* پژوهشگر و استاد اقتصاد دانشگاه لندن.

** دانشجوی دکتری سیاستگذاری عمومی دانشگاه تهران و کارشناس سازمان بازرسی کل کشور؛

E-mail: haghshenass@ut.ac.ir

*** دانشجوی دکتری سیاستگذاری عمومی دانشگاه تهران و کارشناس سازمان بازرسی کل کشور؛

E-mail: najafpour@ut.ac.ir

خوب دارند که به آنها این امکان را می‌دهد تا شرایطی را ایجاد کنند که رشد سریع و مشروعیت سیاسی پایدار دولت تضمین شود. از این رو در این کشورها برای کاهش فساد، فشار لازم است، اما به این هدف نمی‌توان دست یافت مگر اینکه به ظرفیت‌های حکمرانی که برای افزایش و رشد پایدار ضروری است، توجه کافی مبذول شود.

هرچند ممکن است برای تسریع و پایداری توسعه اهداف آرمان‌گرایانه حکمرانی خوب موجود نباشد، اما بیشتر کشورها اقداماتی برای مبارزه با فساد و استقرار حکمرانی خوب را به‌عنوان بخشی از استراتژی توسعه پایدار خود برگزیده‌اند.

کشورهای در حال توسعه‌ای که مایل به انجام اصلاحات نهادی و استراتژی‌های ضدفساد هستند، باید درس‌هایی از تجربیات بین‌المللی بیاموزند و برنامه و سیاست‌هایی را اجرا کنند که هم امکان‌پذیر و هم براساس شرایط کشورشان مناسب و قابل دستیابی باشد.

برنامه‌های حکمرانی و ضدفساد فعلی که برخی از کشورهای در حال توسعه در حال اجرای آنها هستند، به‌طور کامل به این اهداف دست نخواهد یافت و حتی امکان دارد به دلیل بلندپروازانه بودن به ضرر توسعه کشور باشد و توجهات را از اصلاحات اصلی حکمرانی منحرف کند.

بخش اول این مقاله به بحث درباره برنامه‌های حکمرانی خوب و سیاست‌های ضدفساد می‌پردازد.

بخش دوم درباره شواهد تجربی‌ای بحث می‌کند که برنامه حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد براساس آن شکل گرفته است. با تفکیک میان دولت‌های در حال توسعه هم‌گرا و واگرا نشان می‌دهیم که میان این دو دسته از کشورها تفاوت‌هایی در حکمرانی و فساد مشاهده می‌شود و به این نتیجه می‌رسیم که تفاوت‌های معناداری در حکمرانی و مبارزه با فساد میان این دو دسته از کشورهای در حال توسعه وجود دارد که این تفاوت‌ها با شاخص‌های مرسوم حکمرانی قابل اندازه‌گیری نیست. مطالعات موردی انجام شده، بعضی از تفاوت‌های موجود در ظرفیت‌های اساسی حکمرانی را میان این

_____ حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه ۲۳۷

کشورها مشخص ساخته است؛ بنابراین سیاستگذاری بایستی به گونه‌ای انجام شود که با شرایط کشورهای در حال توسعه سازگار باشد.

بخش سوم مربوط به مباحث تحلیلی خاصی است که در پس سیاستگذاری‌های ضدفساد قرار دارد که این سیاست‌ها در بسیاری از کشورهای در حال توسعه اتخاذ و توسط نهادهای بین‌المللی حمایت می‌شوند. روند کلی سیاستگذاری ضدفساد بر این فرض بنا شده که علت اصلی فساد، طمع و سوءاستفاده از قدرت توسط مأموران رسمی دولت است. محورهای اصلی سیاستگذاری ضدفساد یعنی آزادسازی، خصوصی‌سازی، افزایش حقوق کارمندان رسمی دولت، حاکمیت قانون، شفاف‌سازی و اصلاحات دموکراتیک همگی از این فرض پیروی می‌کنند، اما مطالعات اقتصادسنجی و مطالعات موردی انجام شده در این مقاله نشان می‌دهد که این سیاست‌ها چندان به هدف خود یعنی کاهش فساد دست نیافته‌اند.

بخش چهارم به چهار نوع فساد و مجموعه‌ای از محرک‌ها و انگیزه‌های فساد در کشورهای در حال توسعه اشاره می‌کند که در سیاستگذاری‌های مرسوم مقابله با فساد مورد توجه قرار نمی‌گیرند.

اولین انگیزه بیان می‌کند علت فساد و رانت‌جویی به مداخلات ضروری دولت مربوط است که نمی‌توان آنها را از طریق خصوصی‌سازی و آزادسازی حل کرد. در اینجا اصلاحات باید بر توانمندسازی ظرفیت‌های دولت برای انجام دادن بهتر این کار کردها مبتنی باشد.

انگیزه دوم فساد به فساد سیاسی مربوط می‌شود که علت آن اقدامات بسیاری از دولت‌های در حال توسعه برای حفظ ثبات سیاسی در یک فضای مبتلابه کمبود شدید مالی است. این محرک فساد را نمی‌توان با استفاده از هیچ‌یک از برنامه‌های مرسوم از بین برد. اینجا اولویت اصلاحات باید شناخت سیاست‌های حامی - پیرو^۱ در آن کشورها و محدود ساختن تأثیرات مخرب آن باشد. راه حل بلندمدت، افزایش بودجه مالی است تا جایی که

بتوان به باثبات‌سازی سیاسی از طریق شفاف‌سازی نقل‌وانتقالات مالی در تمام حوزه‌ها دست یافت.

انگیزه سوم فساد ضعف ساختاری حقوق مالکیت در کشورهایی است که در آنجا بیشتر اموال و دارایی‌ها از دید حقوق عمومی بیهوده و کم‌اثر هستند و در نتیجه طراحی سازوکار مناسبی برای حفاظت از آنها مدنظر قرار نگرفته است. مبارزه با این مشکل ساختاری مورد حمایت شدید اقتصادهای نهاد‌گرای جدید است، اما هنوز در مباحث سیاست‌گذاری ضدفساد جایگاهی نیافته است.

در مجموع درباره اهمیت این محرک سخن گفته و استدلال می‌کنیم چرا حقوق مالکیت ضعیف و فساد ناشی از آن در کشورهای در حال توسعه و حتی در کشورهای در حال توسعه‌ای که رشد اقتصادی بالایی دارند، فراگیر است.

نهایتاً اینکه رانت‌های مخرب از جدی‌ترین مشکلات کشورهای در حال توسعه هستند. درحالی‌که دلایل مختلفی برای ناپدید شدن دولت در عصر کنونی وجود دارد، اما ویژگی مهم این دولت‌ها اضمحلال ظرفیت‌های اجرایی دولت مرکزی است. در اینجا سیاست‌های ضدفساد باید به اهمیت توانمندسازی ظرفیت‌های اجرایی دولت‌ها توجه داشته باشند.

درحالی‌که تمامی انواع فساد دارای آثار زیان‌باری هستند، اما برخی از فسادهای مخرب‌ترند. همه کشورهای در حال توسعه در مراحل اولیه توسعه خود از فساد رنج می‌برند، اما کشورهای با رشد اقتصادی بالا کمتر در معرض فسادهای بسیار مخرب قرار می‌گیرند به‌علاوه استراتژی حکمرانی این دسته از کشورها به آنها این امکان را می‌دهد تا از تأثیرات بسیار زیان‌بار فساد دوری گزینند.

بخش پنجم به نتیجه‌گیری اختصاص یافته است، نتیجه ما در این بخش آن است که به‌طور کلی تمرکز بر فساد و اجرای اصلاحات حکمرانی خوب در کشورهای در حال توسعه توجهات را از سیاست‌های عملی منحرف می‌سازد. هرچند انواع مختلفی از فساد در کشورهای در حال توسعه وجود داشته و نمی‌توان به یکباره با همه آنها به مبارزه برخاست،

اما کسب ظرفیت‌های لازم حکمرانی برای شناخت و محدود ساختن مخرب‌ترین انواع فساد حیاتی است. بنابراین وجود چارچوبی برای شناخت انواع مختلف فساد به منظور تنظیم اولویت‌های اصلاحات نهادی و سیاست‌های موفق ضدفساد ضروری است.

تمامی این مباحث به اهمیت اجرای اصلاحات نهادی و سیاست‌های ضدفساد با توجه به شرایط خاص هر کشور اشاره می‌کند و بدون آن، برنامه‌های اصلاحی و استراتژی‌های ضدفساد به تنظیم اهداف غیرقابل دستیابی و بلندپروازانه منجر می‌شوند که این امر می‌تواند آثار زیان‌باری بر کشورهای در حال توسعه داشته باشد.

۱ طرح جدید حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد

فساد زمانی روی می‌دهد که مأموران رسمی دولت قانون را به خاطر منافع شخصی خود زیر پا می‌گذارند. رشوه و اخاذی از بدترین نوع فساد هستند، اما انواع دیگری از فساد مانند اختصاص منابع عمومی به افرادی خاص برای منافع سیاسی را نیز می‌توان در این گروه قرار داد.

به‌طور مشخص فساد برای بیشتر کشورهای در حال توسعه در بسیاری از زمینه‌ها هزینه‌های هنگفتی دربردارد (به‌عنوان مثال بی‌ثمر شدن طرح‌های توسعه، تغییر جهت برنامه‌ها و منابعی که می‌توان آنها را به‌طور مفید و ثمربخش سرمایه‌گذاری کرد و همچنین ایجاد مشکل در شفافیت و عملکرد عادی بازارها و در نتیجه ایجاد عدم قطعیت و اطمینان برای سرمایه‌گذاران)، اما در سال‌های اخیر در تحلیل‌های منسجمی که از نقش حکمرانی در بهبود چشم‌اندازهای توسعه در کشورهای در حال توسعه انجام شده، به فساد ناشی از نهادهای بین‌المللی تأکید بیشتری شده است.

این تحلیل جدید از فساد، بخشی از یک تحلیل یکپارچه، درباره حکمرانی خوب است. مباحث اصلی این تحلیل برآمده از نظریه نهادگرایی جدید^۱ است که بازار کارآمد را

بازاری با هزینه‌های مبادلاتی پایین تعریف می‌کند. هزینه‌های مبادلاتی، هزینه‌های انجام مبادلات و فعالیت‌ها هستند که به‌طور خاص شامل هزینه‌های چانه‌زنی و اجرای قراردادهاست. اگر این هزینه‌ها خیلی زیاد باشند، در این صورت بازارها ناکارآمد بوده و بعید است در این شرایط اقدامات ضروری مانند سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت انجام شود. بنابراین معلوم می‌شود که شرایط حکمرانی خوب را که بسیاری از افراد در کشورهای در حال توسعه به‌عنوان اهداف توسعه خواهان آن هستند، می‌توان به‌صورت نظری به‌عنوان پیش‌شرط یا ابزاری برای تضمین توسعه دانست، زیرا آنها شرایطی سیاسی و نهادی برای تضمین هزینه‌های مبادلاتی کم در اقتصادهای مبتنی بر بازارند (شکل ۱).

تحلیل اقتصادی حامی و اصلاحات حکمرانی خوب که مورد حمایت سازمان‌های بین‌المللی است در شکل ۱ خلاصه شده است. عملکرد ضعیف در توسعه اقتصادی (پیکان ۱ در شکل ۱) براساس ناکارآمدی و هزینه‌های بالای بازارهای اقتصادی تشریح می‌شود. در مقابل، تداوم بازارهای ناکارآمد (پیکان ۲ در شکل ۱) مبتنی بر مداخلات دولتی که باعث کاهش رفاه و مهم‌تر از آن حقوق مالکیت ضعیف که باعث هزینه‌بر شدن نگهداری و اجرای اموال می‌شود، است. به دنبال آن تداوم بی‌ثباتی حقوق مالکیت و مداخلات کاهنده رفاه در کشورهای در حال توسعه (پیکان ۳ در شکل ۱) براساس فساد و رانت‌جویی تشریح می‌شود. اما سؤال این است چگونه با وجود اندک بودن افراد نفع‌برنده از فساد و رانت‌جویی، آنها قادرند فعالیت‌های خود را به زیان اکثریت مردم ادامه دهند؟ پاسخ این است که (شکل ۱ پیکان ۴) این اکثریت یا از سازمان‌دهی ضعیفی برخوردارند و یا هیچ‌گونه پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری دمکراتیک در مقابل آنها وجود ندارد و یا اگر وجود دارد، بسیار ضعیف است و این امر به اقلیت مذکور امکان استثمار اکثریت را می‌دهد. فقر و توسعه‌نیافتگی، ظرفیت سازمانی اکثریت (پیکان ۵ شکل ۱) را محدود ساخته و در نتیجه سبب می‌شود نظام در فقر و توسعه‌نیافتگی پایدار باقی بماند.

تحلیل حکمرانی خوب از منظر این چشم‌انداز، باعث طرح مجموعه‌ای از اولویت‌های

_____ حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه ۲۴۱

سیاستی موازی و هم‌زمان می‌شود که برای رهایی از دام فقر توصیف شده در شکل ۱ باید به‌طور هم‌زمان دنبال شود.

این مجموعه به هم مرتبط از سیاست‌ها ترکیبی از اصلاحات اقتصادی را با اصلاحات نهادی و سیاسی ترغیب می‌کند که به‌عنوان برنامه حکمرانی خوب شهرت یافته است. برخی از عناصر این بسته در جدول ۱ خلاصه شده‌اند. ویژگی این بسته آن است که به موضوعات مافوق اصلاح اقتصادی و رقابت بازار می‌پردازد و دامنه وسیعی از اصلاحات سیاسی و نهادی را دربرمی‌گیرد. بنابراین برنامه حکمرانی خوب ارائه شده در جدول ۱ بیان می‌کند که به‌جای تمرکزی ساده بر پیکان ۱ در شکل ۱، یعنی اصلاحات اقتصادی از قبیل آزادسازی، ضروری است اصلاحات نهادی که سبب ثبات مالکیت فکری و حاکمیت قانون می‌شود (پیکان ۲ در شکل ۱)، مانند اصلاحات ضدفساد و مبارزه گسترده با رانت‌جویی (پیکان ۳ در شکل ۱) و اصلاحاتی که به ارتقای پاسخ‌گویی دولت‌ها (پیکان ۴ در شکل ۱) منجر می‌شود، به‌طور هم‌زمان دنبال شوند و به همین دلیل روشن است اصلاحات ضدفساد باید نقشی مهم را در برنامه اصلاحی جدید ایفا کند.

۲ شواهد تجربی

شواهد تجربی نشان می‌دهد با وجود اینکه در بهترین حالت، میان شرایط بیان شده در برنامه حکمرانی خوب و بهبود رشد اقتصادی رابطه‌ای ضعیف وجود دارد، اما شرایط مهم‌تری نیز هست که برای تسریع و ثبات بخشیدن به رشد اقتصادی ضروری‌اند، ولی هیچ‌کدام از آنها در رویکرد حکمرانی خوب مشخص نشده‌اند.

شناخت مهم‌ترین شرایط برای تسریع و ثبات بخشیدن به توسعه اقتصادی از اهمیت فوق‌العاده‌ای برای کشورهای در حال توسعه برخوردار است. از این‌رو سؤال این است آیا برنامه حکمرانی خوب شرایط ضروری و اولویت‌های حیاتی برای ایجاد اصلاحات را مورد توجه قرار می‌دهد یا نه؟

پاسخی که به این سؤال در ادامه خواهیم داد این است که، صرف‌نظر از مزایای بالقوه حکمرانی خوب، شرایط آن و به‌ویژه نقش آن در کاهش فساد در بیشتر کشورهای در حال توسعه دست‌یافتنی نیست. مشکل اولیه در این زمینه، آن است که کیفیت حکمرانی و به‌ویژه فساد را نمی‌توان مستقیماً مورد سنجش قرار داد، از این‌رو باید با استفاده از افکار و قضاوت‌های ذهنی، شاخص‌های مرتبطی را برای آن تعریف کرد که این شاخص‌ها نیز خود دارای مشکل تعصبی و ذهنی بودن هستند. با وجود این برخی از مطالعات نشان می‌دهد، حتی اگر این شاخص‌ها را استفاده کنیم (که در جهت حمایت از سیاست‌ها بسیار استفاده می‌شود)، اما برخی از یافته‌های محکم و مستدل درباره حمایت از برنامه حکمرانی خوب، که با استفاده از این شاخص‌ها به‌دست آمده‌اند، قابل توجیه نیست.

بنابراین با توجه به مطالعات وسیع اقتصادسنجی که تا حدودی رابطه بین شاخص‌های حکمرانی از قبیل مبارزه با فساد، حاکمیت قانون و دیگر ویژگی‌های حکمرانی خوب و عملکرد اقتصادی را نشان می‌دهد، این نتیجه دارای اهمیت است.

به‌عنوان مثال میان کیفیت حکمرانی و درآمد رابطه قوی‌تری وجود دارد و برداشت مرسوم این را نشان می‌دهد که کشورهای ثروتمندتر حکمرانی بهتر و فساد کمتری دارند، اما در چنین مطالعاتی ترسیم جهت رابطه علت و معلول بسیار مشکل است، زیرا فقط در حالت کلی می‌توان گفت که درآمدهای بیشتر و سطوح توسعه بالاتر، امکان ایجاد شرایط حکمرانی خوب را فراهم می‌سازد. اما این رابطه بسیار ضعیف است و اغلب با ورود سایر متغیرها از قبیل نرخ سرمایه‌گذاری از بین می‌رود.

هرچند برای رد این ادعا (اگر بتوان به پیشرفت‌های پایدار در مبارزه با فساد و دیگر متغیرهای حکمرانی دست یافت، می‌توان عملکرد کلی اقتصادی را نیز حتی برحسب نرخ‌های رشد تا اندازه‌ای افزایش داد) دلیلی وجود ندارد، اما شواهد اندکی در حمایت از آن وجود دارد و در طراحی و اولویت‌بندی برنامه‌های اصلاحی توجه بیشتری نیاز است. مهم‌ترین مسئله در مطالعات تجربی این است که باید توجه داشته باشیم موضوعات مشابه را

_____ حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه ۲۴۳

با یکدیگر مقایسه کنیم، بنابراین یافتن کشورهایی که تنها برحسب شاخص حکمرانی تفاوت داشته باشند، بسیار دشوار است. به‌ویژه اینکه کشورها در سطوح مختلفی از توسعه هستند ولی برای سنجش عملکرد اقتصادی آنها باید این کشورها را به دو گروه کشورهای پیشرفته (درآمد بالا) و سایر تقسیم‌بندی کنیم.

به‌نظر می‌رسد نتیجه زمانی مناسب‌تر خواهد بود که این کشورها را به دو دسته کشورهای توسعه‌یافته و سایر کشورها تقسیم و گروه دوم را نیز به دو گروه کشورهای هم‌گرا و واگرا دسته‌بندی کنیم.

کشورهای هم‌گرا، کشورهایی هستند که از نظر استانداردهای زندگی به کشورهای پیشرفته نزدیک‌ترند، و از نظر نرخ رشد نیز هم سطح این کشورها یا حتی بالاتر از آنها هستند. اما کشورهای واگرا آن دسته از کشورهایی هستند که میانگین نرخ رشد آنها بسیار عقب‌تر و پایین‌تر از میانگین کشورهای پیشرفته است.

نتیجه این است که تفاوت‌های حکمرانی در بین کشورهای در حال توسعه هم‌گرا و واگرا احتمالاً معنادار است، اما این تفاوت‌ها در شاخص‌های حکمرانی خوب که سیاست‌گذاری‌های مرسوم معمولاً بر آن تمرکز می‌کنند لحاظ نمی‌شود.

در شکل‌ها و جدول‌های ۲ تا ۵، شاخص‌های حکمرانی و فساد مرکز آی.آر.آی.اس^۱ در دانشگاه مریلند که ناک^۲ و همکارانش آنها را تهیه کرده‌اند، استفاده شده است. در حالی که تمامی شاخص‌های حکمرانی دارای مشکل شناخته شده ذهنی‌گرایی هستند، اما این شاخص‌ها به‌طور گسترده استفاده می‌شوند و برای نشان دادن مهم‌ترین ویژگی‌های مسئله، بسیار مناسب‌اند. اگر از شاخص‌های بانک جهانی که توسط کافمن^۳ و همکارانش تهیه شدند نیز استفاده کنیم، نتیجه مشابهی به‌دست می‌آید. اما شاخص‌های بانک جهانی تنها از سال ۱۹۹۶ در دسترس است. شاخص حکمرانی آی.آر.آی.اس از سال ۱۹۸۴ قابل

1. Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)

2. Knack

3. Kauffmann

دسترس و ترکیبی از پنج شاخص فساد در دولت، حاکمیت قانون، کیفیت بوروکراسی، استتکاف از قراردادهای دولتی و خطر سلب مالکیت است. این شاخص در دامنه‌ای از صفر (پایین‌ترین امتیاز) تا ۵۰ (بالا‌ترین امتیاز) قرار می‌گیرد. علاوه بر این ما شاخص فساد را که در دامنه‌ای از صفر (پایین‌ترین امتیاز) تا ۶ (بالا‌ترین امتیاز) قرار می‌گیرد نیز به‌طور جداگانه مورد استفاده قرار می‌دهیم.

از آنجا که شاخص‌های اولیه حکمرانی از سال ۱۹۸۴ تهیه شده است، بنابراین به‌کار بردن این شاخص‌ها برای داده‌های دهه ۱۹۹۰ از صحت کمتری برخوردار است. براساس مطالعات انجام شده انتظار داریم درآمد سرانه بیشتر در طی زمان به حکمرانی بهتر منجر شود و اگر کشوری برای مدتی به‌سرعت رشد کرد، درآمدهای بالاتر ویژگی‌های حکمرانی بهتری را برای آن کشور فراهم خواهد آورد، حتی اگر این ویژگی‌ها در اوایل این دوره وجود نداشته باشد. اما اگر اطلاعات کامل و کافی در این زمینه نداشته باشیم ممکن است به این نتیجه اشتباه برسیم که حکمرانی بهتر سبب رشد بهتر شده است، حتی اگر علت این رشد چیز دیگری باشد.

مقایسه‌های کشورهای در حال توسعه هم‌گرا (که رشد بالایی دارند) و واگرا (که رشد پایینی دارند) در این زمینه بسیار جالب است. این داده‌ها نشان می‌دهد تفاوت در شاخص‌های حکمرانی برای هر دو گروه هم‌برحسب حکمرانی کلی و هم‌برحسب شاخص‌های خاص، قابل اغماض است. ما نیز براساس اختلاف در عناصر شاخص‌های حکمرانی، نتیجه را برای شاخص‌های فساد نشان داده‌ایم.

نمودار ۱ و جدول ۲ که به دهه ۱۹۸۰ ارتباط دارد حاکی از آن است که داده‌های به‌دست آمده برای تمامی کشورها، رابطه مثبت و ضعیفی را میان کیفیت حکمرانی خوب و رشد اقتصادی نشان می‌دهد. اما نگاهی دقیق‌تر گویای آن است که شاخص‌های حکمرانی در کشورهای در حال توسعه هم‌گرا در مقایسه با کشورهای واگرا کمی بهتر است. مهم‌تر اینکه هر دو گروه از این کشورها به‌طور قابل توجهی بدتر از کشورهای پیشرفته هستند.

_____ حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه ۲۴۵

تفاوت بسیار کم بین کشورهای در حال توسعه هم‌گرا و واگرا درخور توجه است، اما در هر مورد تفاوت در نرخ‌های رشد بین کشورهای در حال توسعه هم‌گرا و واگرا با تفاوت بسیار کمی در کیفیت حکمرانی همراه است (نمودار ۲ و جدول ۳).

زمانی که به داده‌ها و اطلاعات دهه ۱۹۹۰ در نمودار ۲ و جدول ۳، نگاه بیاندازیم باز هم مشاهده می‌کنیم که تفاوت‌های قابل توجهی میان کشورهای در حال توسعه هم‌گرا و واگرا وجود ندارد، اما در این دهه متوسط شاخص‌های حکمرانی کشورهای در حال توسعه هم‌گرا در مقایسه با کشورهای در حال توسعه واگرا ضعیف‌تر بوده است.

در دهه ۱۹۸۰ کشورهای در حال توسعه هم‌گرا در شاخص فساد، امتیاز نسبتاً بهتری در مقایسه با کشورهای در حال توسعه واگرا به‌دست آوردند، اما هردوی این کشورها در مقایسه با کشورهای پیشرفته وضعیت بدتری دارند (نمودار ۳ و جدول ۴). اما در دهه ۱۹۹۰ این تفاوت جزئی بین کشورهای در حال توسعه هم‌گرا و واگرا کاملاً از بین می‌رود (نمودار ۴ و جدول ۵). در دهه ۱۹۹۰ شاخص میانگین فساد در کشورهای در حال توسعه هم‌گرا و واگرا کاملاً مشابه هم است، اگرچه امتیاز هردوی این کشورها در شاخص فساد در مقایسه با کشورهای پیشرفته به‌طور قابل توجهی ضعیف‌تر و پایین‌تر است. به‌طور کلی می‌توان گفت رابطه مثبت و ضعیف میان فساد و دیگر شاخص‌های حکمرانی و رشد اقتصادی در اطلاعات به‌دست آمده گمراه‌کننده است. مطالب مذکور به این معنا نیست که تفاوت‌های برجسته‌ای میان حکمرانی کشورهای در حال توسعه هم‌گرا و واگرا وجود ندارد، بلکه به این معناست که تفاوت‌های مهمی در ویژگی‌های حکمرانی آنها توسط چارچوب تحلیلی حکمرانی خوب، تشخیص داده نشده است.

در شکل ۲ گروه ۱ و ۲ مشخص شده است که تفاوت چشمگیری در بین کشورهای در حال توسعه هم‌گرا و واگرا برحسب میانگین و ویژگی‌های حکمرانی وجود ندارد، اما براساس عملکرد اقتصادی‌شان تفاوت‌های بسیاری مشاهده می‌شود.

چالشی که کشورهای در حال توسعه واگرا با آن مواجه هستند، چگونگی ارتقای

رشد اقتصادی است، در حالی که چالش کشورهای در حال توسعه هم‌گرا پایدار کردن رشدی است که قبلاً به آن دست یافتند. براساس برنامه حکمرانی خوب کشورهای واگرا (گروه ۱) می‌توانند با اجرای اصلاحات حکمرانی خوب و حرکت به سمت راست و بالای شکل، به کشورهای گروه ۳ تبدیل شوند. اما این پیشنهاد براساس نظریه و شواهد مذکور است نه براساس مشاهدات تاریخی مربوط به کشورهای در حال توسعه‌ای که، ابتدا ویژگی‌های حکمرانی خود را بهبود بخشیدند و سپس نرخ رشد خود را حتی تا ردیف کشورهای پیشرفته (که به‌عنوان حکمرانی خوب توصیف شد) افزایش دادند.

شواهد تاریخی نشان می‌دهد چالش کشورهای واگرا شناخت تغییرات سیاستی و حکمرانی است. شناخت مذکور به کشورها این امکان را می‌دهد که از گروه ۱ به گروه ۲ بروند. چالش کشورهای گروه ۲ درک بهتر اموری است که آنها با خوش اقبالی به آن دست یافتند یعنی به‌گونه‌ای عمل کنند که بتوانند این عملکردهای خوب خود را طی زمان پایدار کنند. بی‌تردید زمان مطلوب برای انجام اصلاحات حکمرانی خوب در گروه دوم وقتی است که رشد آنها شروع شده باشد تا به کشورها امکان حرکت از گروه ۲ به گروه ۳ را بدهد. اما شواهد و مدارکی که نشان دهد اصلاحات مرحله دوم کاملاً در کشورهای فقیر قابل اجراست اندک بوده و شواهدی وجود ندارد که نشان دهد این اصلاحات پیش شرط رشد در کشورهای با عملکرد ضعیف است.

درباره ظرفیت‌های حکمرانی گروه ۲، پژوهش بسیاری انجام شده است. این پژوهش‌ها برخی از ظرفیت‌های خاص حکمرانی کشورهای در حال توسعه هم‌گرا را مشخص کرده است، که شامل ظرفیت‌هایی برای حمایت از سرمایه‌ها و منابع بخش‌های تولیدی اصلی، هدایت سرمایه‌ها و منابع به این بخش‌ها، کمک به این بخش‌ها برای دستیابی به فناوری‌های پیشرفته‌تر، تنظیم بازار برای رشد بهره‌وری در بخش‌های تولیدی و حفظ و برقراری ثبات اجتماعی و قانون‌گرایی از طریق سیاست‌های بازتوزیعی است.

مشکل اینجاست که در کشورهای مختلف راهی که مجموعه نهادها با تعقیب آن به

_____ حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه ۲۴۷

این اهداف رسیده باشند، وجود ندارد. به‌عنوان مثال سیاست‌ها و استراتژی‌هایی که در کره جنوبی، مالزی، چین و هند دنبال می‌شوند، بسیار باهم تفاوت دارند.

بانک جهانی در مطالعات اولیه‌ای که درباره اهمیت و نقش حکمرانی در توسعه شرق آسیا انجام داد، به نقش حیاتی دولت در توسعه سریع و کسب فناوری و نوآوری اذعان کرد، اما به این نتیجه رسید به خاطر اینکه ظرفیت‌های حکمرانی در برخی از کشورهای در حال توسعه مغفول مانده است، اجرای این استراتژی‌ها برای این دسته از کشورها می‌تواند خطرناک باشد. از یک نظر این نتیجه‌گیری درست است، زیرا بدون ظرفیت‌های مناسب حکمرانی، تلاش دولت برای تسریع و ثبات بخشیدن به توسعه تنها به اشتباهاتی منجر می‌شود که متضمن افزایش هزینه‌های رانت‌جویی است. اما از بُعدی دیگر این نتیجه‌گیری بسیار گمراه‌کننده است، زیرا به‌طور ضمنی نشان می‌دهد هیچ سابقه و مدرک تاریخی برای این موضوع وجود ندارد.

بنابراین بانک جهانی از کشورهایی که در شاخص‌های حکمرانی خوب وضعیت ضعیفی دارند می‌خواهد تا خود را به ظرفیت‌های حکمرانی جدید (حکمرانی خوب) برسانند - که تا کنون هیچ کشور (فقیر) ضعیفی به‌طور تاریخی به این ظرفیت‌ها دست نیافته است - و ادعا می‌کند که این ظرفیت‌های حکمرانی رشد سریع‌تر را تضمین خواهد کرد، اما باز در اینجا می‌بینیم که هیچ مدرک تاریخی متقاعدکننده‌ای در این خصوص وجود ندارد. پاسخ منطقی‌تر به این مسئله این است که بهترین گزینه برای کشورهای در حال توسعه در گروه ۲ که فاقد ظرفیت‌های حکمرانی هستند، تلاش و کسب حداقل بعضی از ظرفیت‌های حکمرانی کشورهایی است که توسعه سریع را تجربه کرده‌اند؛ در این صورت است که آنها این امکان را می‌یابند تا سریع‌تر به نرخ‌های تغییرات و تبادلات اجتماعی دست یابند.

اما اهداف این برنامه سیاست‌گذاری و پژوهشی، یک طرح کلی و ساده نیست که تمامی کشورها به‌راحتی بتوانند آن را دنبال کنند. بلکه هدف آن شناخت استراتژی‌هایی برای

ایجاد اصلاحات سنجیده و امکان‌پذیر حکمرانی در هر کشور و ارتقای عملکرد از طریق یافتن راه‌حل‌های بومی برای برخی از مشکلات است. از جمله این مطالعات می‌توان به پژوهش‌هایی که توسط رودریک (Rodrik, 2003) و نیز خان و جومو (Khan and Jomo, 2000)، انجام شد، اشاره کرد.

پیشنهاد این پژوهش‌ها آن نیست که تمامی کشورهای در حال توسعه می‌توانند از کره جنوبی، چین یا هند پیشی بگیرند و یا باید بگیرند، بلکه آنها از رویکرد متنوع‌تری حمایت می‌کنند و آن توجه به کارکردهای بهتر دولت، توجه به ظرفیت‌های ضروری حکمرانی و نهادهایی است که در زمینه‌های خاص به آن دست‌یافته‌اند. کشورهای دیگر، حتی با کارایی پایین‌تر، برای دستیابی به کارکردهای مشابه باید به این نتیجه برسند که به چه انواعی از ظرفیت‌ها و نهادهای حکمرانی می‌توانند دست‌یابند تا برخی از پیش‌شرط‌های اقتصادی برای تسریع و گسترش تغییرات ساختاری و اقتصادی را بتوانند فراهم کنند.

۳ سیاست‌های رایج ضدفساد

یکی از دلایل اصلی فساد، حرص و طمع مأموران دولتی است که این اختیار و قدرت را دارند که به شهروندان پیشنهاد پاداش بدهند یا در امور آنها اختلال ایجاد کنند. این افراد کسانی هستند که نه به درستی کنترل می‌شوند و نه اینکه به خاطر قانون‌شکنی‌شان مجازات مناسبی متحمل می‌شوند. اگر بوروکرات‌ها و سیاست‌مداران، قدرت تطمیع یا ضربه زدن داشته و در این کار با ریسک اندکی مواجه باشند به احتمال زیاد در فساد درگیر می‌شوند تا خود را قوی‌تر سازند.

مطالعات بسیاری درباره دلایل فساد انجام شده است. اگرچه تفاوت‌هایی در این مطالعات درباره تحلیل فساد وجود دارد، اما در میان آنها شباهت‌هایی نیز درباره انگیزه‌های اصلی فساد مشاهده می‌شود که به ما این امکان را می‌دهد تا آن را در قالب کلی تئوری طمع و قدرت^۱ توصیف کنیم.

1. Greed Plus Discretion Theory

پاسخ سیاستی مناسب برای مبارزه با فساد، به‌طور کلی مبتنی بر مبارزه با انگیزه‌های فساد است که در نظریه‌های طمع و قدرت بیان می‌شوند. از جمله این شاخص‌ها و پاسخ‌های سیاستی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. کاهش قدرت و اختیار مأموران رسمی دولت از طریق آزادسازی و خصوصی‌سازی؛
 ۲. افزایش حقوق مأموران رسمی دولت تا بتوانند مشکلات زندگی خود را برطرف سازند؛
 ۳. افزایش حاکمیت قانون به خاطر اینکه بتوان بوروکرات‌ها و سیاست‌مداران را تحت تعقیب قرار داده یا بازداشت کرد؛
 ۴. تشویق به شفافیت بیشتر در سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌های دولت از طریق عمق‌بخشی به دموکراسی، تمرکززدایی و ایجاد و تشویق دیده‌بان‌های جامعه مدنی.
- اگرچه در کشورهای در حال توسعه، فساد تماماً یا تا اندازه زیادی ناشی از عوامل بیان شده در نظریه قدرت و طمع نیست، اما اتخاذ چنین شاخص‌ها و سیاست‌های ضدفساد در بسیاری از کشورهای در حال توسعه می‌تواند به کاهش چشمگیری در فساد در این کشورها منجر شود.

متأسفانه، آنچه از بررسی‌های عمیق اقتصادسنجی و مطالعات موردی برمی‌آید این است که بسیاری از ابزارهای اصلی سیاست‌گذاری که در نظریه‌های قدرت و طمع مشخص شدند، محدودند هرچند منکر تأثیرات آنها نیستیم.

۱. به‌عنوان مثال، مطالعات وسیعی در شبه قاره هند و اروپای شرقی انجام شده است که نشان می‌دهد سیاست‌های کاهش اختیارات دولت از طریق آزادسازی و خصوصی‌سازی تأثیرات کمی بر کاهش فساد در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار داشته است. در واقع خصوصی‌سازی و آزادسازی در بسیاری از موارد با افزایش‌های چشمگیری در فساد همراه بوده است.

۲. بعید است افزایش حقوق و پاداش مأموران رسمی دولت که در نظریه قدرت و طمع بیان شد، مؤثر واقع شود مگر آنکه پشتوانه این سیاست‌ها آن باشد که در صورت

ارتکاب فساد، این افراد پست‌ها و موقعیت‌های خود را از دست بدهند. از آنجا که اتخاذ چنین پشتوانه‌ای به تغییرات عمیق در ساختارهای سیاسی و قانونی نیاز دارد از این رو این گونه سیاست‌ها به ندرت اتخاذ می‌شوند.

۳. در حالی که برنامه‌های بسیاری برای افزایش حاکمیت قانون در کشورهای در حال توسعه وجود دارد، اما مدارک اندکی درباره تأثیر این سیاست وجود دارد و شواهد تجربی سؤالات جدی را در این باره مطرح می‌کند که تا چه اندازه ارتقای حاکمیت قانون در کشورهای در حال توسعه به کاهش فساد یا دستیابی به دیگر اهداف توسعه کمک کرده است؛

۴. استراتژی ارتقای شفافیت و ایجاد نهادهای جدید از قبیل آموذمان و کمیسیون‌ها، حمایت و هماهنگی میان کشورها توسط نهادهای خارجی را آسان می‌کند. این موضوع نباید تعجب‌آور باشد زیرا حوزه‌ای است که بسیاری از سیاستگذاری‌های بین‌المللی بر آن متمرکز می‌شود. اما در یک بررسی که در دیپارتمان ارزیابی عملکرد بانک جهانی توسط هوترو و شاه^۱ به انجام رسید، مشخص شد که بسیاری از استراتژی‌ها از قبیل استقرار آموذمان و افزایش آگاهی عمومی درباره فساد در کشورهای در حال توسعه‌ای که حکمرانی در آنجا سطحی بسیار ضعیف دارد، بعید است مؤثر واقع شود. با وجود این آنها باز هم در ادامه بیان می‌کنند که کاهش اندازه دولت، افزایش مشارکت شهروندان و (تا اندازه‌ای) ارتقای حاکمیت قانون در چنین کشورهایی بهترین استراتژی است.

در باب ارتباط میان اصلاحات دمکراتیک^۲ و فساد، تریسمان^۳ در تحلیلی مبتنی بر رگرسیون به تحلیل وضعیت کشورها پرداخته و معتقد است که فساد در دمکراسی‌ها کمتر است. دمکراسی کوتاه‌مدت تأثیر کمی بر فساد داشته، اما تأثیری که در بلندمدت ایجاد شده تبیین‌های دیگری هم در بر دارد به خاطر اینکه معمولاً تنها کشورهای موفق از نظر توسعه اقتصادی می‌توانند دمکراسی‌های بلندمدت و پایدار ایجاد کنند.

1. Huther and Shah

2. Democratization

3. Treisman

در باب تمرکززدایی، تحلیل رگرسیونی که در سطح کشورهای پیشرفته و در حال توسعه انجام شده نشان می‌دهد که این سیاست تأثیر چشمگیری بر کاهش فساد دارد. در ضمن این مطالعات نشان می‌دهد، زمانی که تحلیل‌های رگرسیون تنها برای کشورهای در حال توسعه انجام می‌شود، هیچ رابطه‌ای میان تمرکززدایی و کاهش فساد در آنها وجود ندارد. نتیجه بعدی چشمگیرتر است به خاطر اینکه شامل تحلیل کشورهای پیشرفته و در حال توسعه در یک رگرسیون بود که این نتیجه با آنچه قبلاً به آن دست یافته بودیم در تعارض بود.

۴ انگیزه‌های ساختاری فساد در کشورهای در حال توسعه

نظریه طمع و قدرت، برخی از مشکلات ساختاری که کشورهای در حال توسعه با آن مواجه هستند را نادیده می‌گیرد و همیشه سطح بالایی از انواع مختلف فساد را در این کشورها نشان می‌دهد. فهم این محرک‌های ساختاری فساد سبب می‌شود که هم موضع منطقی‌تری در خصوص سیاست‌های ضدفساد در کشورهای در حال توسعه اتخاذ و هم سیاست‌های ضدفساد مناسبی را برای برخورد با انواع مخرب فساد طراحی کنیم. این محرک‌ها شامل موارد ذیل است:

۴-۱ فساد مربوط به مداخلات دولت

یکی از اصول رایج در مقابله با فساد، جلوگیری از سوءاستفاده‌های شخصی در بخش‌های دولتی است. زیرا نه تنها چنین کاری مانع شتاب بخشیدن به توسعه است بلکه موجبات فساد مقامات رسمی را به وجود می‌آورد. درست است که برای شتاب بخشیدن به توسعه اقتصادی باید برخی از مداخلات حساس مانند کمک به تولیدکنندگان داخلی برای استفاده از فناوری‌های جدید را پذیرفت، اما اغلب این مداخلات بیش از حد مداخلاتی است که دولت‌ها برای ایجاد بستری برای حفظ رفاه به آن نیاز دارند. بسیاری از این مداخلات

مفیدند، اما دولت‌ها مجبورند به ظرفیت، تشخیص، حفظ و مدیریت آنها دست یابند. به نظر می‌رسد آزادسازی برای حل این مشکل کافی نیست و می‌توان برخی دیگر از راهبردهای ضدفساد که در برنامه ضدفساد کنونی مورد حمایت واقع شده‌اند را نیز استفاده کرد. برای نمونه، بهبود حاکمیت قانون یا افزایش هزینه فساد برای مأموران رسمی به همراه افزایش حقوق آنها که می‌تواند به کاهش فساد در مناطقی که دولت وظایف حساس دارد کمک کند. با این حال برخی از شواهد نشان می‌دهد که این راهبردها یا موفق نبوده‌اند و یا به زمان طولانی برای اجرا نیاز دارند بنابراین برای بهبود اثربخشی دولت در حوزه‌های حساسی که به مداخله نیاز دارد باید راهبردهای مؤثر دیگری برای مقابله با رانت‌جویی مخرب اتخاذ شود.

در کشورهای پیشرفته، دولت‌ها نقش مهمی در مدیریت اقتصاد ایفا می‌کنند و این موضوع به‌طور اجتناب‌ناپذیر، سبب خلق مشوق‌هایی برای رانت‌جویی گسترده می‌شود. اما رانت‌جویی در کشورهای پیشرفته، مجاری گوناگونی دارد. این امر باعث می‌شود که رانت‌جویی در چارچوبی قانونی اتفاق بیفتد (برای نمونه لابی‌گری گروه‌های صنعتی برای افزایش منافع خود). این در حالی است که رانت‌جویی در کشورهای در حال توسعه اغلب اشکال غیرقانونی به‌خود می‌گیرد که براساس تعریف ما، فساد محسوب می‌شود.

دلیل این مطلب را می‌توان این‌گونه گفت که بخش‌های مدرن در کشورهای در حال توسعه، نوظهور بوده و مداخلات برای کمک به آنها اغلب غیررسمی است، با این حال باید توجه داشت این موضوع در همه کشورهای در حال توسعه به‌ویژه کشورهای توسعه‌یافته‌تر مصداق ندارد.

در اینجا باید میان نتیجه مورد نظر یک مداخله و هزینه رانت‌جویی همراه با این مداخله تمایزی مهم قائل شد. اگرچه ممکن است رانت‌جویی به‌طور جدی بر نتیجه مداخله تأثیر نگذارد، اما منابعی که مورد استفاده قرار می‌گیرد یک هزینه اجتماعی است؛ مداخله می‌تواند خیلی یاری‌کننده و مثبت باشد. اما هم‌توان دولت برای تضمین انجام مؤثر مداخله

_____ حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه ۲۵۳

مهم است و هم نهادهایی که می‌توانند رانت‌جویی را محدود کنند. بنابراین اولویت کشورهای در حال توسعه باید تقویت ظرفیت دولت برای کمک به رشد اقتصادی در حوزه‌های حساسی چون دستیابی به تکنولوژی یا آماده‌سازی زیرساخت‌های مهم برای بخش‌های تولیدی باشد. با وجود این همه کشورهای در حال توسعه می‌توانند از طریق شفاف‌سازی و قانونی کردن این مداخلات دولتی در حوزه‌هایی که قبلاً برای آنها قانونگذاری صورت نگرفته، فساد را به‌طور چشمگیری کاهش دهند. در عین حال نظام سیاستگذاری، باید ظرفیت‌ها و سازوکارهای تنظیمی دولت را تقویت کند تا بتواند مداخله و رانت‌جویی همراه با آن را مدیریت و تنظیم کند.

با نگاه به کشورهای در حال توسعه درمی‌یابیم، درحالی که همه آنها همچنان درگیر فساد حتی در حوزه‌های حساس هستند، اما ظرفیت نهادی آنها در این بخش‌ها باعث می‌شود، وظایف اصلی دولت با مخاطره مواجه نشود. بنابراین باید نقطه اصلی تمرکز راهبردهای ضدفساد تقویت این ظرفیت‌ها باشد که این موضوع در برنامه‌های اصلاحی کشورهای در حال توسعه توجه اندکی را به‌خود اختصاص داده است.

۲-۴ محدودیت‌های مالی و انگیزه‌های ساختاری فساد سیاسی

مواجهه با سایر انگیزه‌های فساد در کشورهای در حال توسعه دشوارتر است و دولت‌ها باید راهبردهای میان‌مدت و بلندمدت را برای دفع تأثیرات مخرب این نوع فساد ارائه کنند. یکی از مشکلات بنیادین دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه، حفظ ثبات سیاسی در شرایطی است که منابع مالی به‌شدت محدود است. حفظ ثبات سیاسی در هر کشور مستلزم فراهم بودن منابع مالی کافی برای کمک به حوزه‌هایی است که دارای قدرت سیاسی یا مشروعیت اجتماعی هستند که این امر در تخصیص درآمد و منابع از طریق فرایندهای اقتصادی، نادیده گرفته می‌شود. مالیات در کشورهای پیشرفته بین ۳۵ تا ۵۰ درصد از تولید ناخالص داخلی است که بخش مهمی از آن در حوزه‌های مختلف به‌منظور حفظ انسجام

اجتماعی و ثبات سیاسی باز توزیع می‌شود. اما در اقتصاد کشورهای در حال توسعه به دلیل ضعف نهادی، آنها تنها می‌توانند حدود ۱۰ تا ۲۵ درصد از تولید ناخالص داخلی را به مالیات اختصاص دهند. در بیشتر کشورهای در حال توسعه پس از آنکه حقوق کارمندان پرداخت می‌شود حتی پولی برای ارائه خدمات ضروری یا ایجاد زیرساخت‌های حیاتی باقی نمی‌ماند. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه هزینه اصلی توسعه از طریق اوراق قرضه داخلی و جریان‌های مالی بیرونی تأمین می‌گردد و پول اندکی برای ایجاد ثبات از طریق باز توزیع شفاف بودجه در بخش‌های مورد نیاز باقی می‌ماند. با وجود این کشورهای در حال توسعه دارای نهادهای نیرومندی هستند که خواستار حفظ ثبات سیاسی‌اند. این مشکل ساختاری، اهمیت شبکه‌های حامی - پیرو را در همه کشورهای در حال توسعه تبیین می‌کند. انتقال منابع از طریق شبکه‌های حامی - پیرو بدون ذکر در سند بودجه، به حوزه‌های قدرتمند، سازوکار معمول برای حفظ ثبات سیاسی در تمام کشورهای در حال توسعه است. این موضوع متأسفانه فرایند بالقوه‌ای برای فساد است زیرا از قدرت سیاسی برای سود رساندن به پیروان خاص به‌طور گسترده استفاده می‌شود تا بتوانند از طریق این سازوکار حامیان سیاسی خود را در قدرت نگه دارند. در حالی که اندیشمندان سیاسی و جامعه‌شناسان صدها شکاف اجتماعی مختلف را که پیرامون دسته‌بندی‌های حامی - پیرو در کشورهای در حال توسعه شکل می‌گیرد نشان داده‌اند، اما روشن ساختن علت حضور گسترده باندهای حامی - پیرو در تمامی کشورهای در حال توسعه بدون توجه به تاریخچه فرهنگی، راهبردهای اقتصادی و حتی نهادهای سیاسی‌شان، نیازمند تبیین جامع‌تری است.

بخش مهمی از این تبیین، مشکل اقتصادی کشورهای در حال توسعه برای حفظ ثبات سیاسی در شرایط کمبود مالی است. از آنجا که به دلیل کمبود منابع نمی‌توان برای تمامی گروه‌های سزاوار، در تمامی حوزه‌ها، منابع مورد نیاز را تأمین کرد، از این رو این انتقالات باید به شیوه‌ای غیر شفاف انجام گیرد. اگر این منابع در بودجه نیز موجود نباشد دولت‌ها مجبورند آن را از طرق غیر بودجه‌ای یعنی فرایندهایی که احتمالاً شامل فساد است، فراهم

نمایند. بنابراین افزایش منابع برای ایجاد ثبات سیاسی و تخصیص حداقل برخی از این منابع برای حوزه‌های مهم احتمال ورود به جریان فساد سیاسی را به همراه دارد. اگر طمع و قدرت، امکان شیوع برخی از این موارد فساد را فراهم کند و نیز به مقامات دولتی اجازه دهد از این محرک‌های نظام‌مند سود بسیاری ببرند، باز هم نمی‌توان قدرت‌طلبی یا طمع مقامات رسمی را انگیزش اصلی این نوع فساد دانست. همان‌طور که در شکل ۳ خلاصه شده محرک اصلی این نوع فساد محدودیت مالی و نیاز به ایجاد ثبات سیاسی است و تا زمانی که نتوان بر محدودیت مالی غلبه کرد، احتمال مقابله جدی با این نوع فساد نیز نسبتاً محدود است.

در حالی که سیاست حامی - پیرو و فساد سیاسی همراه با آن در همه کشورهای در حال توسعه رایج است اما آثار این فرایندها بر توسعه اقتصادی کاملاً متفاوت است. از این رو در برخی مواقع این سیاست می‌تواند به ثبات سیاسی و رشد منجر شود، اما در سایر مواقع به شکست می‌انجامد. علت تفاوت در موفقیت و شکست در برخی از کشورهای در حال توسعه نبود فساد سیاسی نیست بلکه تفاوت در سامان‌دهی این سیاست حامی - پیرو و مدیریت تقاضاهای پراکنده است.

تحلیل ما از انگیزه‌های فساد سیاسی با شواهد فساد سیاسی در تمامی کشورهای در حال توسعه و با عدم موفقیت اصلاحات در این کشورها سازگاری دارد. حتی زمانی که دولت‌هایی با شعار مبارزه با فساد انتخاب و جانشین دولت‌های فاسد می‌شوند با اعمال فشار نظم موجود در دوره زمانی نسبتاً کوتاه خود، دچار فساد می‌شوند. این نمونه نشان می‌دهد که محرک‌های ساختاری قدرتمندی در کار است و این محرک‌ها آنقدر قوی هستند که در نهایت بر نیت دولتمردان متعهد و درستکار غلبه می‌کنند. این تجارب به ما می‌گوید که اصلاح ساختار، شفافیت و پاسخ‌گویی با توجه به محدودیت‌های مالی و مشکل ثبات سیاسی به خودی خود نمی‌تواند مشکل فساد را حل کند. همچنین مطالعات موردی بسیاری وجود دارند که نشان می‌دهند سیاست‌مداران فاسد، حتی زمانی که فساد آنها آشکار شده و

هیچ نوعی از شفافیت در عملکرد آنها وجود نداشته، توانسته‌اند سیاست‌مداران درستکار را در انتخابات شکست دهند.

معنا این استدلال آن نیست که چون مبارزه با فساد سیاسی بسیار مشکل است، آن را بپذیریم بلکه به این معناست که مبارزه علیه فساد سیاسی باید به شیوه‌ای انجام شود که از قبل محکوم به شکست نباشد و نتایج آن با نگاه به اهداف بلندمدت قابل دستیابی باشد. اقدامات اصلاحی در زمینه حکمرانی باید به تضمین ثبات سیاسی کمک کند و به مبارزه با ابعاد مخربی از فساد سیاسی معطوف باشد که توسعه اجتماعی و انسانی را به طور جدی تهدید می‌کند و ثبات و مشروعیت دولت را زائل می‌سازد. تعیین اصلاحاتی که برای حل این مشکلات مناسب باشند، مختص به یک کشور خاص است و امکان اینکه بتوان راهبردهای ضدفساد کلی ارائه کرد که کشورها از آن پیروی کنند وجود ندارد.

تفاوت بین کشورهای در حال توسعه در نحوه اعمال سیاست حامی - پیرو بستگی به تفاوت‌های ظریف در سازمان‌دهی احزاب سیاسی، وظایف و ماهیت گروه‌های حامی - پیرو دارد. تجربیات برخی کشورها مانند کره جنوبی و مالزی نشان می‌دهد امکان دستیابی به ثبات سیاسی حتی اگر سیاست حامی - پیرو فوراً از بین نرود، وجود دارد. برنامه‌ها و سیاست‌های مرسوم مبارزه با فساد هیچ نقطه شروعی برای کشورهای در حال توسعه برای تعیین ضعف‌های ساختاری حکمرانی‌شان در این عرصه‌ها یا کمک به آنها برای اجرای برنامه‌های اصلاحی حکمرانی فراهم نمی‌کند تا بتوانند از آن طریق به ابعاد مخرب‌تر فساد بپردازند.

۳-۴ ضعف حقوق مالکیت و رواج مبادلات خارج از بازار

یکی از مشکلات ساختاری در بسیاری از کشورهای در حال توسعه این است که به دلیل نبود حمایت از مالکیت خصوصی این حقوق مورد مجادله بوده و کمتر حمایت می‌شود. در اغلب تحلیل‌های رایج درباره حکمرانی و فساد در کشورهای در حال توسعه به طور ساده‌انگارانه‌ای فرض می‌شود که با اصلاحات مرسوم حکمرانی و مبارزه با فساد می‌توان از

حق مالکیت به طور چشمگیری حمایت کرد. تحلیل فوق، این واقعیت اقتصادی را نادیده می‌گیرد که تشکیل یک نظام فراگیر ملی درباره حقوق مالکیت که دارای ثبات باشد کاری بسیار هزینه‌بر است و کشورهای پیشرفته نیز نسبتاً در آخرین مراحل توسعه خود (زمانی که اغلب دارایی‌ها به بالاترین سطح بهره‌وری خود دست می‌یابند) به ثبات معنادار در حقوق مالکیت رسیدند.

یکی از نتایج مهم نظریه اقتصاد نهادگرایی جدید که توسط داگلاس نورث و دیگران ارائه شده بر این نکته تأکید دارد که حمایت از حقوق مالکیت اقدامی بسیار پرهزینه است. در یک کشور در حال توسعه، بیشتر دارایی‌ها از بهره‌وری پایینی برخوردارند و هزینه حمایت از آنها بالاست. تعجب‌آور نیست که همه کشورهای در حال توسعه از حقوق مالکیت مورد نزاع و ضعیف رنج می‌برند.

شکل ۴ عوامل این بی‌ثباتی را نشان می‌دهد. زمانی که بیشتر دارایی‌ها در یک کشور هنوز به ارزش بهره‌وری بالا دست پیدا نکرده باشد (که طبق تعریف، وضعیت اقتصادی کشورهای در حال توسعه یا در حال گذار چنین است) پاسخ به این سؤال که چگونه می‌توان حقوق مالکیت را در تمامی مرزها مورد توجه قرار داد، مشکل است. کشورهای در حال توسعه در مقایسه با کشورهای پیشرفته با بی‌ثباتی بسیار بیشتری در حق مالکیت مواجه هستند، اما این موضوع تماماً به دلیل طمع یا سوءاستفاده از اختیارات توسط مقامات دولتی نیست. زمانی که مالکیت امنیت ندارد و هزینه‌های مبادله آن بالاست، به طور اجتناب‌ناپذیری انجام بسیاری از مبادلات از طریق بازار بسیار پرهزینه خواهد بود. به همین دلیل است که در کشورهای در حال توسعه نسبت به کشورهای پیشرفته توزیع کنندگان خارج از بازار در همه جا حضور پررنگ‌تری دارند. این فرایندها در کشورهای در حال توسعه از لحاظ ساختاری، اجتناب‌ناپذیر هستند اما امکان سوءاستفاده و فساد را فراهم می‌آورند. این فرایندها را نمی‌توان همانند سیاست حامی - پیرو و فساد سیاسی، صرفاً از طریق مبارزه با طمع و قدرت مقامات دولتی متوقف کرد زیرا عوامل ساختاری قوی‌تری وجود دارد که محرک این فرایندها

هستند. افزون اینک، مجموعه‌ای ظریف‌تر از عوامل نهادی و سیاسی وجود دارد که باعث شکل‌گیری محرک‌ها و اجارهایی برای بازیگران عمومی و خصوصی می‌شود که از معاملات خارج از بازار سود ببرند، تا سرمایه‌گذاری در بنگاه‌های تولیدی.

مطالعات موردی نیز تحلیل ما را کاملاً تأیید می‌کنند. اگر به چین که در یک سمت طیف رشد اقتصادی است، و به بسیاری از دیگر کشورهای در حال توسعه که در سمت دیگر طیف قرار می‌گیرند نگاه کنیم، می‌بینیم همگی با میزان بالایی از کشمکش بر سر حق مالکیت در اقتصادشان به‌عنوان یک اصل کلی مواجه هستند، هرچند پیامدهای آن برای اقتصاد این کشورها بسیار متفاوت از یکدیگر است. این تحلیل باید توجه ما را به سمت مجموعه مهم‌تری از اصلاحات حکمرانی معطوف سازد که می‌تواند باعث خلق انتظارات پایدار در بخش‌های مهم برای تسریع سرمایه‌گذاری و رشد شود. در عوض، تلاش برای اجرای برنامه‌های اصلاحی به‌منظور دستیابی به ثبات در حقوق مالکیت در کشورهای فقیر فاقد منابع اقتصادی، احتمالاً تنها به ناکامی و رها کردن برنامه‌های اصلاحی منجر می‌شود.

۴-۴ استثمار و سلب مالکیت

مخرب‌ترین نوع فساد در بیشتر کشورهای در حال توسعه، استثمار دولتی است که براساس آن مقامات دولتی از قدرت سیاسی و نظامی خود برای غصب دارایی شهروندان استفاده می‌کنند. سیاست حامی - پیرو در کشورهای در حال توسعه و مبادله دارایی‌ها خارج از بازار در واقع نوعی استثمار هستند و مانع سرمایه‌گذاری و توسعه می‌شوند. مرز بین الگوهای سیاست حامی - پیرو که موجب حفظ ثبات سیاسی می‌شود و نقطه‌ای که در آنجا توسعه صدمه می‌بیند بسیار مبهم است (شکل ۵).

یافتن تفاوت فاحش بین سیاست حامی - پیرو و مبادله از روش‌های خارج از بازار از یک سو و فساد غرض‌ورزانه از سوی دیگر بسیار دشوار است. با وجود این، یکی از ویژگی‌های مشترک همه کشورهای در حال توسعه پراکندگی و شکاف سیاسی و نهادی

در دولت است. این پراکندگی و شکاف به حدی زیاد شده که دولت ناتوان از برخورد با کارمندان سطح پایینی است که برای پر کردن جیب‌های خود (حتی زمانی که این کار به ثبات، درآمد و چشم‌انداز بقای خود دولت آسیب می‌رساند) اقدام می‌کنند. زمانی که دولت یکپارچه است و سازمان‌های مختلف آن از نظر نهادی و سیاسی می‌توانند باهم سازگار باشند، بعید است که سیاست حامی - پیرو رایج یا مبادله از روش‌های غیربازاری، آن را به سرایشی سقوط سوق دهد. اما گاهی سازمان‌های دولتی مافوق به خاطر برخی ملاحظات خود مقامات رسمی پایین‌تر یا سازمان‌هایی را که اختیاراتشان منافع سازمان‌های مافوق را با تهدید مواجه می‌سازد محدود می‌کنند. احتمالاً سازمان‌های مرکزی در صورتی که افق فکری‌شان بلندتر از افق فکری سازمان‌های کوچک باشد به بحث سلب مالکیت تمام‌عیار وارد نمی‌شوند که این ویژگی رهبران در دولت‌های در حال اضمحلال است. نقش مهم یکپارچگی دولت در شکل ۵ خلاصه شده است.

برنامه مرسوم ضدفساد، مشکلات اجرا را در برخی از کشورهای در حال توسعه حل می‌کند. در این کشورها، شفافیت، افزایش حقوق، دیده‌بان‌های ضدفساد و مجازات‌ها به هیچ‌وجه تأثیر لازم را ندارند. تأکید سیاست‌ها در این دولت‌ها باید تقویت ظرفیت دولت باشد تا به شیوه‌ای یکپارچه و مؤثر رفتار کند. به عبارت دیگر، برنامه‌ها و سیاست‌ها در این کشورها باید یک دولت هابزی^۱ را در جامعه‌ای ایجاد کند که دولت از آن جامعه جدا شده است نه بر اصلاحات آدام اسمیتی^۲ که محدودکننده آزادی دولت است تأکید کند. این برنامه بر پایه نظریه طمع و قدرت برای هزاران مشکل دائمی در کشورهای در حال توسعه با توان اجرای ضعیف قرار دارد.

استدلال ما این است که تنزل و سقوط به دام استثمار در برخی از کشورهای در حال توسعه در وهله اول به دلیل حرص و قدرت مقامات رسمی نیست، بلکه بیشتر به علت ناتوانی

1. Habbesian State

2. Adam Smith

مقامات رسمی در تحمیل یا اجرای نظم اجتماعی است. در این کشورها، اصلاحات مبتنی بر تحلیل ناقص و محدود از عوامل فساد می‌تواند به تضعیف هرچه بیشتر دولت‌های ضعیف از طریق محدود کردن توان دولت در انجام اقدامات قاطعانه منجر شود. این تحلیل منکر این استدلال نیست که مشروعیت دولت خیلی مهم است و اینکه دولتی که به شیوه‌های خودسرانه رفتار می‌کند احتمالاً قادر به تحمیل نظم اجتماعی نیست، بلکه منظور این است که نقطه تأکید اصلاحات و به‌ویژه اصلاحات ضدفساد باید این باشد که به‌دقت عوامل اصلی مشکل را تعیین و اقدامات کافی برای پرداختن به مهم‌ترین مشکلات را اتخاذ کند.

بحث ما درباره انگیزه‌های مختلف فساد در این بخش می‌تواند به توضیح این تناقض آشکار کمک کند که به نظر می‌رسد تمامی کشورهای در حال توسعه دارای سطح بالایی از فساد هستند و همگی این کشورها در مراحل اولیه توسعه خود در اجرای حکمرانی خوب با ناکامی مواجه بوده‌اند. این مشاهدات را با این استدلال می‌توان تبیین کرد که بسیاری از محرک‌های فساد و حکمرانی ضعیف (از قبیل حق مالکیت ضعیف)، ساختاری است و بنابراین در همه کشورهای در حال توسعه به‌طور کلی اجتناب‌ناپذیر هستند. با وجود این کشورهای دارای رشد بالا، دارای ظرفیت‌های بالقوه حکمرانی هستند که به آنها اجازه می‌دهد از بیشتر ابعاد مخرب این محرک‌های ساختاری دوری کنند.

۵ تأثیرات سیاست

تحلیل ما نشان می‌دهد که سیاست‌گذاری مبارزه با فساد براساس نظریه قدرت و طمع تنها در جایی مناسب است که انگیزه‌ها، صرفاً برآمده از سوءاستفاده از قدرت یا طمع‌ورزی مدیران باشد. در این وضعیت برنامه‌ها و سیاست‌های مبتنی بر آزادسازی، افزایش حقوق، حاکمیت قانون و شفافیت بسیار مناسب است. با این حال با در نظر گرفتن سایر انگیزش‌های فساد، مانند مداخلات دولتی غیرمفید که هدف مداخله تنها خلق فرصت برای مقامات دولتی به‌منظور ارتزاق از جامعه است، احتمال اینکه این اصلاحات بتواند کاهش ملموسی در فساد

به دنبال داشته باشد، وجود ندارد. این همان چیزی است که زمان اجرای برنامه‌ها به چشم می‌خورد؛ با این حال هیچ دلیلی وجود ندارد که مشکلات ساختاری و دیگر مداخلات مخرب نباید در کشورهای در حال توسعه هدف‌گذاری و حذف شود.

با توجه به لزوم مداخلات دولتی ضروری در کشورهای جهان سوم، برنامه‌های اصلاحی نیز باید کاملاً متفاوت باشد. مشاهدات تاریخی نشان می‌دهد که حتی دولت‌های موفق نیز از میزانی از فساد در این حوزه‌ها رنج می‌برند، اما این کشورها ظرفیت‌های دولتی نیرومندی دارند که دستیابی به پیامدهای مطلوب را برای آنها تضمین می‌کند و نیز هزینه‌های فساد آنقدر زیاد نیست که سود خالص حاصل از این پیامدها را از بین ببرد. در مقابل، دولت‌هایی که موفقیت کمتری داشته‌اند نمی‌توانند وظایف ضروری خود را به‌طور مؤثری انجام دهند و در نتیجه فساد در این عرصه‌ها بسیار مخرب است؛ چرا که هزینه رانت‌جویی را نیز به نتایج ضعیف اضافه کرده است. ما معتقدیم برنامه‌ها و سیاست‌های اصلاحی در این عرصه باید بر تقویت ظرفیت‌های دولت و قانونی کردن و به قاعده درآوردن رانت‌جویی متضمن آن تمرکز کند.

در زمینه فساد سیاسی، تمامی کشورهای در حال توسعه بایستی سطوحی از فساد را که در طولانی مدت قابل رفع نیستند، تحمل کرده و گام‌هایی را به‌منظور محدود کردن این نوع فساد از طریق افزایش بازتوزیع مالی برای حفظ ثبات سیاسی به شیوه‌ای شفاف در طول زمان بردارند. اولویت اصلاحات در میان مدت نیز باید محدود کردن آثار مخرب ناشی از ایجاد ثبات سیاسی از طریق شبکه‌های حامی - پیرو باشد. ممکن است این مشکل در برخی کشورها از طریق تجدید ساختار این ترتیبات سیاسی قابل حل باشد که این مسئله، مشکلی کاملاً داخلی است و کشورهای در حال توسعه باید براساس شرایط داخلی خود به انجام آن مبادرت ورزند.

بی‌ثباتی در حقوق مالکیت و فساد مرتبط با آن نیز یک مشکل تأثیرگذار بر کشورهای در حال توسعه است. اما کشورهای با نرخ رشد بالا دارای ظرفیت‌های نهادی مناسبی برای تضمین انتظارات ثابت در حوزه‌های بااهمیت هستند. در سایر کشورها نیز

اولویت اصلاحات باید بر یادگیری از این تجارب به منظور توسعه ظرفیت‌های ضروری حکمرانی متمرکز باشد حتی اگر ثبات در حق مالکیت در سطحی قابل قبول در تمامی این کشورها در طول سال‌ها قابل دستیابی نباشد.

سرانجام اینکه استثمار مهم‌ترین خطر برای کشورهای در حال توسعه است. همه کشورهای موفق توانستند تا اندازه قابل توجهی از استثمار و سلب مالکیت اجتناب کنند زیرا آنها دارای دولت‌های قدرتمندی بودند که می‌توانستند جلوی مقامات پایین‌تر یا دلال‌ها را در همراهی با مقامات محلی بگیرند تا نتوانند به زیان دولت عمل کنند. درباره توسعه سریع و پایدار توسط دولت‌های فاقد توانایی تحمیل نظم اجتماعی هیچ نمونه‌ای وجود ندارد، اما نمونه‌های زیادی از دولت‌های دارای رشد سریع وجود دارد که از فساد رنج می‌برند. پیام مهم اصلاحات در این مورد این است، تقویت ظرفیت‌های اجرایی در دولت‌هایی که رفتار غارتگرانه دارند بهتر از برچیدن دولت‌هایی است که کارآمد نیستند.

نتیجه‌گیری

برنامه‌ها و سیاست‌های حکمرانی و ضدفساد که مورد حمایت سازمان‌های بین‌المللی مثل بانک جهانی است اهداف حیاتی برای همه کشورهای در حال توسعه را مشخص می‌کند و هیچ بحثی در مطلوبیت حکمرانی خوب وجود ندارد. اما سؤالات مطرح در این مقاله در نقد برنامه‌های مرسوم اینها هستند:

۱. تا چه میزان این اهداف، تنها اهداف توسعه نیستند بلکه پیش شرط‌های ضروری

حکمرانی برای توسعه هستند؟

۲. آیا این اهداف در کشورهای در حال توسعه واقعاً قابل دستیابی هستند؟

۳. آیا تمرکز بر این اهداف نگاه ما را از اصلاحات مهم‌تر و دست‌یافتنی‌تر که دستیابی

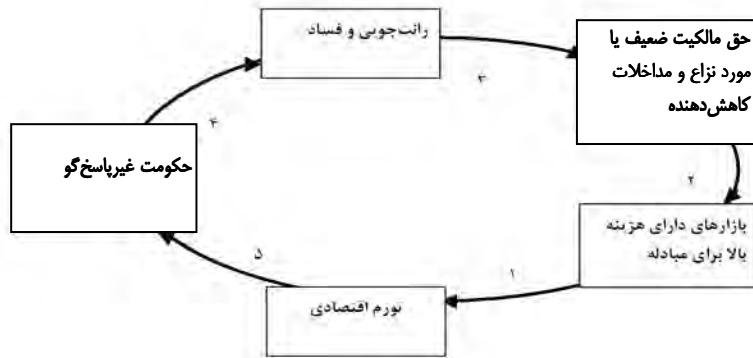
به اهداف حکمرانی را سریع‌تر می‌سازد، منحرف نمی‌کند؟

تحلیل ما به‌طور جدی این سؤال را مطرح می‌کند که آیا می‌توان برنامه‌های حکمرانی

را به‌جای فهرستی از اهداف مهم و مطلوب، به‌عنوان پیش‌نیازی برای توسعه تفسیر کرد؟ ما معتقدیم که حقوق مالکیت ضعیف و انگیزه‌های ساختاری فساد باعث می‌شود دستیابی به این اهداف در کشورهای در حال توسعه صرف‌نظر از عملکرد اقتصادی آنها، غیرممکن باشد. خطر واقعی این است که این انگیزه‌های ساختاری به‌درستی فهم نشوند. طبق تحلیل ما تمایل به برقراری ارتباط بین وام دادن و همکاری با کشورهای در حال توسعه براساس تفاوت‌های جزئی در شاخص‌های فساد و حکمرانی شدیداً نادرست و گمراه‌کننده است. جدای از ذهنی بودن این شاخص‌ها و امکان دستکاری آنها، استدلال ما آن است که تفاوت‌های جزئی در این شاخص‌ها چیزی درباره دورنمای توسعه در کشورهای در حال توسعه به ما نمی‌گوید.

در مقابل، ما معتقدیم برای تسریع تغییرات اقتصادی و اجتماعی در کشورهای در حال توسعه باید ظرفیت‌های مهم حکمرانی را برای هر کشور به‌طور جداگانه تعریف کنیم. در ضمن ما نیاز به چارچوبی برای تمایز بخشیدن بین انواع مختلف فساد داریم تا بتوانیم اولویت‌های ممکن و واقعی را برای اصلاح نهادهای ملی و استراتژی‌های ضدفساد تنظیم کنیم و سرانجام اینکه با تأکید بر فهرستی بلندبالا از اهداف غیرقابل دستیابی به‌عنوان اولویت‌های اصلاحی فوری، فرصت انجام اصلاحات حیاتی که شانس حرکت کشورهای در حال توسعه از وضعیت واگرایی به وضعیت هم‌گرایی را افزایش می‌دهد از دست می‌دهیم. برعکس، این برنامه در معرض خطر ایجاد دلسردی و امکان‌ناپذیری برای انجام اصلاحات است، چرا که دستیابی به اهداف آن ناممکن به‌نظر می‌رسد.

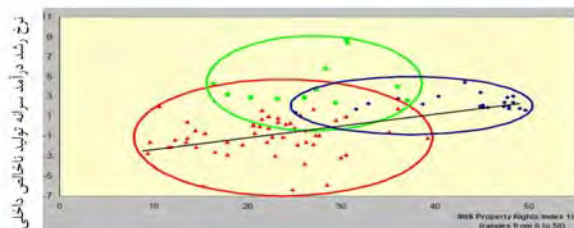
پیوست‌ها



شکل ۱ بنیادهای تحلیل حکمرانی خوب

جدول ۱ ارتباط درونی برنامه اصلاحی حکمرانی خوب

سیاست‌های تثبیت حقوق مالکیت در کشور	سیاست‌های مقابله با فساد و رانت‌جویی	سیاست‌های بهبود پاسخ‌گویی حکومت
سیاست‌هایی برای بهبود حکومت قانون، کاهش خطر سلب مالکیت، تقویت دستگاه قضایی	سیاست‌های ضدفساد، آزادسازی محدودیت‌های سازمان تجارت جهانی بر یارانه‌ها و الزامات مالی صندوق بین‌المللی پول	سیاست‌های کاهش فقر و سیاست بهبود پاسخ‌گویی حکومت (در برخی از کشورها) و اصلاح پاسخ‌گویی و تمرکززدایی



■ کشورهای پیشرفته ■ کشورهای در حال توسعه هم‌گرا ■ کشورهای در حال توسعه واگرا

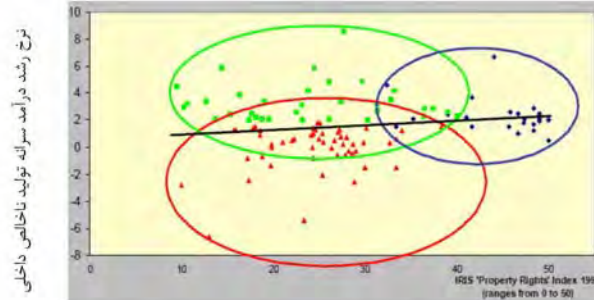
نمودار ۱ حکمرانی و رشد در سال‌های ۱۹۸۰-۱۹۹۰

حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه ۲۶۵

جدول ۲ حکمرانی و رشد در سال‌های ۱۹۸۰-۱۹۹۰

کشورهای پیشرفته	کشورهای در حال توسعه واگرا	کشورهای در حال توسعه هم‌گرا	
۲۱	۵۲	۱۲	تعداد کشورها
۴۵,۱	۲۲,۵	۲۷,۸	میانگین شاخص حقوق مالکیت ۱۹۸۴
۲۵,۱-۴۹,۶	۹,۴-۳۹,۲	۱۶,۴-۳۷	دامنه مشاهده شده شاخص حقوق مالکیت
۲,۲	-۱,۰	۳,۵	میانگین نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه ۱۹۸۰-۱۹۹۰

- شاخص مالکیت فکری از ۰ (بدترین وضعیت) تا ۵۰ (بهترین وضعیت) متغیر است.



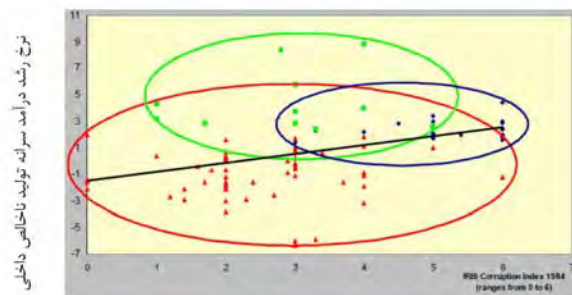
کشورهای پیشرفته (نقطه آبی) کشورهای در حال توسعه هم‌گرا (نقطه سبز) کشورهای در حال توسعه واگرا (نقطه قرمز)

نمودار ۲ حکمرانی و رشد در سال‌های ۱۹۹۰-۲۰۰۳

جدول ۳ حکمرانی و رشد در سال‌های ۱۹۹۰-۲۰۰۳

کشورهای پیشرفته	کشورهای در حال توسعه واگرا	کشورهای در حال توسعه هم‌گرا	
۲۴	۵۳	۳۵	تعداد کشورها
۴۷	۲۵	۲۳,۷	میانگین شاخص حقوق مالکیت ۱۹۹۰
۳۲,۳-۵۰	۱۰-۳۸,۳	۹,۵-۴۰	دامنه مشاهده شده شاخص حقوق مالکیت
۲,۱	۰,۴	۳	میانگین نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه ۱۹۸۰-۱۹۹۰

- شاخص مالکیت فکری از ۰ (بدترین وضعیت) تا ۵۰ (بهترین وضعیت) متغیر است.



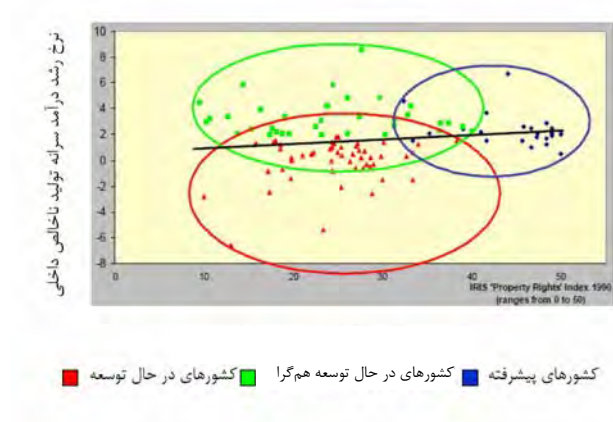
■ کشورهای پیشرفته ■ کشورهای در حال توسعه هم‌گرا ■ کشورهای در حال توسعه واگرا

نمودار ۳ فساد و رشد در سال‌های ۱۹۹۰-۱۹۸۰

جدول ۴ فساد و رشد در سال‌های ۱۹۸۰-۱۹۹۰

کشورهای پیشرفته	کشورهای در حال توسعه واگرا	کشورهای در حال توسعه هم‌گرا	
۲۱	۵۲	۱۲	تعداد کشورها
۵,۴	۲,۶	۳	میانگین شاخص حقوق مالکیت ۱۹۹۰
۳-۶	۰-۶	۱-۵	دامنه مشاهده شده شاخص حقوق مالکیت
۲,۲	-۱	۳,۵	میانگین نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه ۱۹۸۰-۱۹۹۰

- شاخص فساد از ۰ (بدترین وضعیت) تا ۶ (بهترین وضعیت) متغیر است.

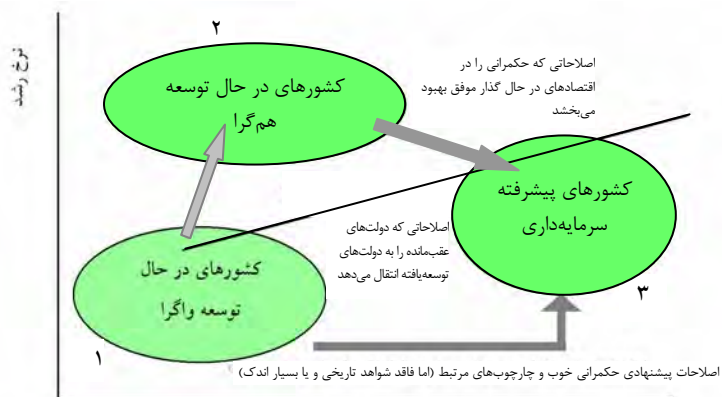


نمودار ۴ فساد و رشد در سال‌های ۱۹۹۰-۲۰۰۳

جدول ۵ فساد و رشد در سال‌های ۱۹۹۰-۲۰۰۳

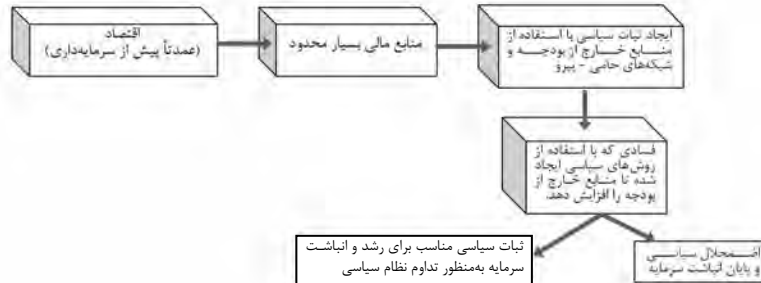
کشورهای پیشرفته	کشورهای در حال توسعه واگرا	کشورهای در حال توسعه هم‌گرا	
۲۴	۵۳	۳۵	تعداد کشورها
۵	۳	۳	میانگین شاخص حقوق مالکیت ۱۹۹۰
۲-۶	۰-۵	۰-۵	دامنه مشاهده شده شاخص حقوق مالکیت
۲,۱	۰,۴	۳	میانگین نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه ۱۹۹۰-۲۰۰۳

- شاخص فساد از ۰ (بدترین وضعیت) تا ۶ (بهترین وضعیت) متغیر است.

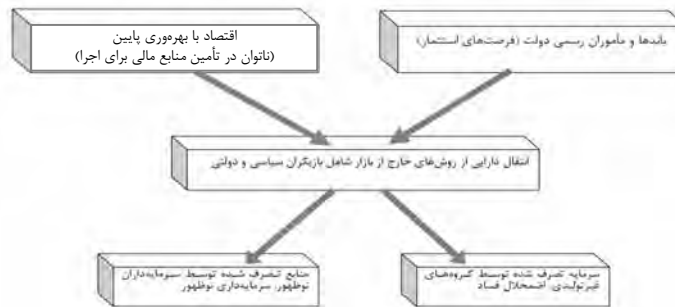


ویژگی‌های حکمرانی (میزان دموکراسی، میزان فساد و ثبات حقوق مالکیت)

شکل ۲ اصلاحات حکمرانی که برای رشد اهمیت حیاتی دارد و اصلاحات حکمرانی خوب



شکل ۳ انگیزش‌های فساد سیاسی در کشورهای در حال توسعه



شکل ۴ عوامل انتقال دارایی به روش‌های خارج از بازار در کشورهای در حال توسعه



شکل ۵ انگیزش‌های اصلی استثمار و سلب مالکیت

منابع و مأخذ

- Amsden, A. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford, Oxford University Press.
- Andvig, J. and K. Moene 1990. "How Corruption may Corrupt?", *Journal of Economic Behaviour and Organization*, Vol. 3, No. 1.
- Bardhan, P. 1997. "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, No. 3.
- Besley, T. and J. McLaren 1993. "Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives", *The Economic Journal*, Vol. 103.
- Carothers, T. 2003. "Promoting the Rule of Law Abroad: The Problem of Knowledge", Carnegie Endowment for International Peace Publication, Rule of Law Series No. 34, Washington.
- Clague, C., P. Keefer, S. Knack and M. Olson 1997. *Democracy, Autocracy and the Institutions Supportive of Economic Growth*. In: Clague C, (ed.) *Institutions and Economic Development: Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Gurgur, T. and A. Shah 2000. *Localization and Corruption: Panacea or a Pandora's Box*, IMF Conference on Fiscal Decentralization November 21 (mimeo) Publication, Washington DC.
- Hall, R. and C. Jones 1999. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No. 1.
- Harriss-White, B. and G. White 1996. "Corruption, Liberalization and Democracy. IDS Bulletin (Liberalization and the New Corruption)", Vol. 27, No. 2.
- Huther, J. and A. Shah 2000. *Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation*, World Bank Operations Evaluation Department Publication, Policy Research Working Paper no. 2501, Washington.
- IRIS-3 2000. *File of International Country Risk Guide (ICRG) Data*, Edited by Stephen Knack and the IRIS Center, University of Maryland Publication, College Park.
- Johnson, S., D. Kaufmann and P. Zoido-Lobaton 1998. "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy", *American Economic Review*, Vol. 88, No. 2.
- Kauffman, D., A. Kraay and P. Zoido-Lobaton 1999. *Governance Matters*, World Bank Publication, World Bank Policy Working Paper No. 2196, Washington.
- Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi 2005. *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*. Available: [HTTP:<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html)
- Khan, MH. 1996. "The Efficiency Implications of Corruption", *Journal of International Development*, Vol. 8, No. 5.
- _____ 1998. "Patron-Client Networks and the Economic Effects of Corruption in Asia", *European Journal of Development Research*, Vol. 10, No. 1.
- _____ 2000a. *Rent-seeking as Process*. In: Khan MH and Jomo KS, (eds.)

- Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia, Cambridge, Cambridge University Press: 70-144.
- _____ 2000b. *Rents, Efficiency and Growth*, In: Khan MH and Jomo KS, eds. *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ 2002. *Corruption and Governance in Early Capitalism: World Bank Strategies and their Limitations*, In: Pincus J. and Winters J. (eds.), *Reinventing the World Bank*, Ithaca, Cornell University Press.
- _____ 2004. *State Failure in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform*, In: Tungodden B., Stern N. and Kolstad I. (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics Europe (2003)*: Oxford University Press and World Bank: 165-195. Available HTTP: <http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000160016_20040518162841>
- _____ 2005a. *The Capitalist Transformation*, In: Jomo KS. and Reinert ES. (eds.), *Development Economics: How Schools of Economic Thought Have Addressed Development*, London and New Delhi, Zed Press and Tulika.
- _____ 2005b. "Markets, States and Democracy: Patron-Client Networks and the Case for Democracy in Developing Countries", *Democratization*, Vol. 12, No. 5.
- _____ 2006a. *Corruption and Governance*, In: Jomo KS. and Fine B. (eds.), *The New Development Economics*, London/New Delhi, Zed Press/Tulika.
- _____ 2006b. *Determinants of Corruption in Developing Countries: the Limits of Conventional Economic Analysis*, In: Rose-Ackerman S. (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham, Edward Elgar.
- _____ 2006c. *Governance, Economic Growth and Development since the 1960s: Background paper for World Economic and Social Survey*, United Nation's DESA Publication, Washington.
- Khan, MH. and KS. Jomo (eds.) 2000. *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- Knack, S. and P. Keefer 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures", *Economics and Politics*, Vol. 7, No. 3.
- _____ 1997. "Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation", *Economic Inquiry*, Vol. 35, No. 3.
- Krueger, AO. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, Vol. 64, No. 3.
- Leite, CA. and J. Weidmann 1999. *Does Mother Nature Corrupt?*, Natural Resources, Corruption and Economic Growth, IMF publication, Working Paper no. 99/85, Washington DC.
- Mauro, P. 1995. "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3.
- _____ 1997a. *The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis*, In: Elliot KA, ed. *Corruption and the*

- Global Economy, Washington, Institute for International Economics.
- _____ 1997b. *Why Worry about Corruption?*, IMF Economic Issues, 97/6.
- Mo, PH 2001. "Corruption and Economic Growth", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 29, No. 1.
- North, DC (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ 1995. *The New Institutional Economics and Development*, In: Harriss J, Hunter J. and Lewis C., eds. *The New Institutional Economics and Third World Development*, London, Routledge.
- North, DC. and J. Wallis 1987. *Measuring the Transaction Sector in the American Economy 1870-1970*, In: Engerman SL and Gallman RE, eds. *Long-Term Factors in American Economic Growth*, Chicago, Chicago University Press.
- Olson, M. 2000. *Dictatorship, Democracy and Development*, In: Olson M and Kähkönen S. (eds.), *A Not-so-Dismal Science: A Broader View of Economies and Societies*, Oxford, Oxford University Press.
- Rauch, JE. and PB. Evans 2000. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", *Journal of Public Economics*, Vol. 75, No. 1.
- Rodrik, D. (ed.) 2003. *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Rodrik, D. and A. Subramanian 2004. *From "Hindu Growth" to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition*, Draft working paper Available HTTP: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/IndiapaperdraftMarch2>.
- Rodrik, D., A. Subramanian and F. Trebbi 2002. *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development*, National Bureau of Economic Research publication, Working Paper no. 9305, Cambridge Mass. Available HTTP: <http://www.nber.org/papers/w9305>
- Rose-Ackerman, S. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*, New York, Academic Press.
- Shleifer, A. and RW. Vishny 1993. "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3.
- Søreide, T. 2006. *Is It Wrong to Rank? A Critical Assessment of Corruption Indices*, Chr. Michelsen Institute publication, CMI Working Papers No. WP 2006: 1, Bergen, Norway.
- Treisman, D. 2000. "The Causes of Corruption: A Cross National Study", *Journal of Public Economics*, Vol. 76.
- Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.
- World Bank 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press publication, Oxford.
- _____ 2005. *World Development Indicators 2005 CD-ROM*, Washington DC, World Bank.