





حکمرانی و فساد

هدایت کارگوشورکی: مترجمان ریچارد رز و گرین پینر
سعید عطار

(دانشیار گروه حقوق و علوم سیاسی دانشگاه یزد)



سرشناسه: رز، ریچارد، ۱۹۳۳ - م. Rose, Richard
عنوان و نام پدید آور: حکمرانی بد و فساد/ [ریچارد] رز، گرین پیفر؛ مترجمان هدایت کارگر شورکی، سعید عطار.
مشخصات نشر: تهران: روزنه، ۱۴۰۰.
مشخصات ظاهری: ۳۱۶ ص. جدول، نمودار؛ ۲۱/۵ × ۱۴/۵ س.م.
شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۲۳۴-۴۰۶-۱
وضعیت فهرست‌نویسی: فیبا
یادداشت: عنوان اصلی: Bad Governance and Corruption, 2019.
یادداشت: کتابنامه: ص. ۳۰۹ - ۳۱۹.
موضوع: فساد سیاسی Political corruption
ارتباط در سیاست Communication in politics
شناسه افزوده: پیفر، گرین
شناسه افزوده: Peiffer, Caryn
شناسه افزوده: کارگر شورکی، هدایت، ۱۳۵۷ - مترجم
شناسه افزوده: عطار، سعید، ۱۳۶۰ - مترجم
رده‌بندی کنگره: JF1081
رده‌بندی دیویی: ۳۶۴/۱۳۲۳
شماره کتابشناسی ملی: ۷۵۵۸۸۰۷



حکمرانی بد و فساد

ریچارد رز و گرین پیفر

مترجمان: هدایت کارگر شورکی، سعید عطار

طرح جلد: سید صدرالدین بهشتی

چاپ اول: ۱۴۰۰

قیمت: ۸۴۵۰۰ تومان

چاپ و صحافی: پردیس دانش

آدرس: خیابان مطهری، خیابان میرزای شیرازی جنوبی، پلاک ۲۰۲، طبقه ۳، انتشارات روزنه

تلفن: ۸۸۸۵۳۷۳۰ - ۸۸۸۵۳۶۳۱ 📞 نمابر: ۸۶۰۳۴۳۵۹ 📠

سایت: www.rowzanehnashr.com 🌐

📱 rowzanehnashr

📷 rowzanehnashr

ISBN: 978-622-234-406-1

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۲۳۴-۴۰۶-۱

🌟 تمام حقوق برای ناشر محفوظ است 🌟

تقدیم به آنهایی که
ایران را عمیقاً دوست دارند و
اگر ناامید هم شوند،
باز هم برای آینده‌اش تلاش می‌کنند



فهرست

| | |
|---|------------|
| پیشگفتار | ۹ |
| مقدمه نویسنده: چرا این کتاب، مهم است؟ | ۱۵ |
| درباره کتاب | ۲۷ |
| درباره نویسندگان | ۲۹ |
| فصل اول: تعیین استانداردهایی برای حکمرانی خوب و حکمرانی بد | ۳۱ |
| مقدمه | ۳۳ |
| ۱. فساد چیست؟ | ۴۳ |
| ۲. کشورهایی که نظام‌های ترکیبی از حکمرانی خوب و حکمرانی بد دارند | ۴۷ |
| ۳. شواهدی از حکمرانی فاسد | ۵۳ |
| فصل دوم: دریافت خدمات از نظام حکمرانی | ۵۷ |
| مقدمه | ۵۹ |
| ۱. توسل به ضوابط مکتوب، روابط یا رشوه | ۶۰ |
| ۲. سلامت پیکره سیاسی | ۶۹ |
| ۳. مقایسه توضیح‌های متفاوت از فساد | ۷۴ |
| فصل سوم: بهره‌جویی حکومت ملی | ۸۱ |
| مقدمه | ۸۳ |
| ۱. فساد در رأس حکومت | ۸۵ |
| ۲. سنجش فساد در سطح ملی | ۹۰ |
| ۳. تبیین تفاوت کشورها در زمینه فساد | ۹۹ |
| فصل چهارم: بهره‌جویی مردم عادی | ۱۱۱ |
| مقدمه | ۱۱۳ |
| ۱. دیدگاه مردم نسبت به نهادهای عمومی | ۱۱۴ |
| ۲. تفاوت در خدمات عمومی | ۱۱۸ |
| ۳. تفاوت در میزان مراجعه بر اساس نوع خدمات | ۱۲۳ |

| | |
|-----|--|
| ۱۲۶ | تجربیات متفاوت رشوه‌خواری |
| ۱۴۱ | فصل پنجم: بهره‌جویی رشوه‌دهندگان |
| ۱۴۳ | مقدمه |
| ۱۴۴ | ۱. نظریه‌های رشوه‌دهندگان |
| ۱۴۹ | ۲. دو سطح مهم فساد: فساد کلان و فساد خرد |
| ۱۵۷ | ۳. تفاوت میان خدمات |
| ۱۷۵ | فصل ششم: بدرفتاری سیاستمداران |
| ۱۷۷ | مقدمه |
| ۱۸۰ | ۱. رفتار قابل تحمل و رفتار شرم‌آور |
| ۱۸۷ | ۲. میزان بدرفتاری سیاسی |
| ۱۹۶ | ۳. مجازات در دادگاه افکار عمومی |
| ۲۰۳ | فصل هفتم: تأثیر فساد بر شهروندان |
| ۲۰۵ | مقدمه |
| ۲۰۸ | ۱. نظریه‌های تأثیر فساد |
| ۲۱۲ | ۲. تأثیر اندک فساد بر رأی‌دادن |
| ۲۱۷ | ۳. تأثیر شدید فساد بر کاهش اعتماد |
| ۲۲۹ | فصل هشتم: شفاف‌کردن حکومت |
| ۲۳۱ | مقدمه |
| ۲۳۳ | ۱. شرایط ممکن‌شدن شفافیت |
| ۲۴۰ | ۲. ذینفعان داده‌های باز |
| ۲۵۹ | فصل نهم: کاستن از فساد |
| ۲۶۱ | مقدمه |
| ۲۶۴ | ۱. تحول در نهادها |
| ۲۷۲ | ۲. هدف‌گذاری خدمات اولویت‌دار |
| ۲۷۵ | ۳. تحول در خدمات ارائه شده به مردم |
| ۲۸۵ | ۴. به سوی حکمرانی بهتر |
| ۲۸۹ | پیوست‌ها |
| ۳۰۲ | منابع و مآخذ |

پیشگفتار

این کتاب، کوشش ارزنده‌ای برای نشان دادن اثرات گوناگون فساد بر حکمرانی است. حکمرانی را اگر (۱) رابطه صاحبان قدرت با جامعه و مردم عادی و (۲) شیوه به کارگیری قدرت توسط اصحاب قدرت و (۳) برونداد آن از حیث میزان دستیابی به منافع عمومی و خیر عامه تعریف کنیم، فساد و رشوه از جمله مهمترین عواملی هستند که حکمرانی را بی‌تردید بد و نامطلوب می‌سازند. قدرت که در شکل‌های گوناگونی ظاهر می‌گردد، با توجه به ذات و طبیعت بشر، میل به تمرکز داشته و مستعد طغیان و کج‌روی است. با نگاه به تاریخ بشر، آنچه مشاهده می‌کنیم عمدتاً حکمرانی بد است (مگر در جوامع کوچک انسانی و در مقاطع خاص و استثنایی از تاریخ که نهاد مشورت و توجه به حقوق همگانی موقتاً برقرار بود). آنچه رایج بود حکمرانی به شکل توزیع نامتقارن قدرت، به نحوی که قدرت تقریباً تمام و کمال در قبضه اقلیت قدرتمند حاکم بود و در نقطه مقابل نیز خیل عظیم بی‌قدرتان دیده می‌شدند.

اما طی چند سده اخیر، با ظهور و قدرت‌یابی نهادهای دموکراسی و نظام بوروکراسی فراگیر و بی‌طرفانه در جوامع مختلف، قدرت از ویژگی محدود و چرخشی شدن برخوردار گردید و حاکمان را مجبور به پاسخگویی در پیشگاه ملت ساخت که به شکل تصویب و اجرای قوانین و مقررات عادلانه و باکیفیت، استانداردهای مناسب با شمولیت همگانی، احزاب و رسانه‌های آزاد، شفافیت و از این قبیل دیده می‌شود. کتاب حاضر چندین ویژگی ممتاز و بی‌بدیل دارد که مطالعه آن را برای همه

علاقه‌مندان به اصلاح نظام اداری، کاهش فساد و کمک به حکمرانی خوب برای بهبود زندگی طبقات فقیر جامعه، ضروری می‌سازد:

(۱) نویسندگان کتاب علاوه بر استفاده از آمارهای رسمی نهادهای بین‌المللی و سازمان‌های معتبر خصوصی، این شانس و فرصت بی‌نظیر را داشتند تا داده‌های واقعی از کشورهای مختلف درباره انواع مسائل مرتبط با فساد و رشوه و نگرش مردم به سیاستمداران بدکردار و از این قبیل را گردآوری کنند. این رویکرد کتاب، منحصر به فرد است و به تحلیل داده‌هایی می‌پردازد که از مصاحبه با بیش از ۱۷۵ هزار نفر با طیفی متنوع از ۱۲۵ کشور دنیا در افریقا، آسیا، خاورمیانه، اروپا و امریکای شمالی و جنوبی درباره تجربیات‌شان از تعامل با نظام حکمرانی کشورهای‌شان به دست آمده است. اتکاء به انواع نظرسنجی‌ها درباره رفتارهای بد و شرم‌آوری که دولتمردان و سیاستمداران در برخورد با مردم و ارباب رجوع دارند از جمله مزیت‌های کتاب است. پیوست آماری انتهای کتاب نیز درصد پرداخت رشوه برای هر کدام از ۵ خدمت سلامت، آموزش، مجوزها، نیروی انتظامی و دادگاه‌ها محاسبه کرده است. اما در بین ۱۲۵ کشور پیمایش شده، متأسفانه جای ایران خالی است و هیچ داده و تحلیلی از کشور ما در کتاب وجود ندارد.

(۲) نویسندگان به جای طرح مطالب کلی و کلیشه‌ای و نگاه از بالا داشتن به مبحث فساد و حکمرانی بد، خواننده را به نحوی دقیق با طرز کار دستگاه‌های دولتی در برخورد با مردم از زبان خود مردم، همچنین محدودیت‌ها و ضعف‌ها و ایرادات گوناگون نظام بوروکراسی که دولت از طریق آن اعمال قدرت می‌کند آشنا می‌سازند. آن‌ها در هر فصل از کتاب یک جنبه از فساد را گام به گام با صبر و حوصله و طرح انواع تئوری‌ها تشریح کرده و موارد استثنا و نقض را برای خواننده حلاجی می‌کنند سپس با کمک داده‌های معتبر موجود، آزمون‌های آماری مختلفی انجام می‌دهند تا به درک واقعی‌تری از مساله نزدیک‌تر شوند. به این ترتیب، دیدی وسیع و البته عملیاتی‌تر نسبت به جنبه‌های مختلف فساد پیدا می‌کنید.

از جمله کارهای مهم در رشته‌های مختلف علوم اجتماعی، پرهیز از پیشنهادات کلی دادن است که همزمان هم درست بوده و هم قادر به حل مشکلی نباشد. در نتیجه، باید پدیده‌ها و مفاهیم مهم را به اجزای ریزتر جداسازی^۱ کنیم تا بتوان ابعاد و زوایای مختلف آن را تحلیل کرد. همان کاری که اقتصاددانان

نهادگرا برای مفهوم بسیار مهم اما مبهم نهاد انجام می‌دهند.^۱ پس ابتدا نیاز به تعاریف و ملاک‌ها و استانداردهایی است تا کمک کند اجزای گوناگون فساد را متوجه شویم و بدانیم از کجا باید به آن حمله کنیم. کتاب در این زمینه مثال‌های عملی و گویایی ارائه می‌دهد و برای مثال نقل‌قول‌های جالبی از سیاستمداران می‌آورد که چگونه با کلمات و مفاهیم بازی می‌کنند تا تشخیص سره از ناسره ناممکن شود. همچنین در یک نمونه از تغییر موضع فکری سیاستمدارها وقتی از حزب مخالف به حزب حاکم می‌رسند می‌بینیم تونی بلر وقتی نماینده مجلس بود از تصویب قانون آزادی اطلاعات و ابلاغ آن به دولت حمایت می‌کرد. اما به محض اینکه به نخست‌وزیری انگلستان رسید نظر خود را درباره اصل شفافیت تغییر داد و گفت احزاب و روزنامه‌نگاران حزب مخالف از اطلاعات به عنوان اسلحه سیاسی استفاده می‌کنند. «حقیقت آن است که قانون آزادی اطلاعات بیشتر مواقع توسط «مردم» بکار گرفته نمی‌شود بلکه روزنامه‌نگارها از آن استفاده می‌کنند. تأثیر این مساله بر رهبران سیاسی، شبیه آن است که به دست کسی که با عصایش به سر شما می‌زند، پتکی بدهید و بگویید بهتر است این را امتحان کنی!»

۳) نویسندگان بر اولویت و اهمیت نهادهای بوروکراسی و دموکراسی در کاهش فساد تاکید دارند. بر اساس تحلیل نهادی که با پدیده وابستگی به مسیر روبرو هستیم کشورهایی مثل نروژ و استرالیا با وجود درآمد هنگفت منابع طبیعی، چون در استقرار بوروکراسی و نظام سیاسی دموکراتیک پیشتاز بودند و بسیار زودتر اقدام کردند موفق به مدیریت بهتر منابع طبیعی و نفتی شدند و فاسد نگردیدند. اما ضعف و کوتاهی در استقرار نهادهای بوروکراسی و دموکراسی در کشورهای نفت‌خیزی مانند ونزوئلا روسیه، نیجریه یا ایران باعث فساد گسترده در این کشورها شد که به «معمای فراوانی» معروف است. البته آن‌ها گوشزد می‌کنند اگرچه رهبران امروز کشورهای فاقد سابقه پیشگامی در استقرار بوروکراسی را، نمی‌توان به دلیل آنچه مدت‌ها پیش از به قدرت رسیدن آن‌ها رخ داده است، مورد سرزنش و بازخواست قرار داد، در عین حال نمی‌توان متهم فساد امروز در این جوامع را فاسد بودن رژیم‌های گذشته یا دوران استعماری قلمداد کرد چرا که تحلیل‌های آماری نشان می‌دهد این دو عامل پس از گذشت ۵۰ سال تأثیر معناداری بر احتمال فساد ندارند. به شهادت آمارهای پژوهشی موجود، دو عامل مهم تأثیرگذار بر فساد عبارتند از خودداری

1- Acemoglu D. and Johnson, S. (2005), 'Unbundling Institution', The Journal of Political Economy, 113(5): 949-995.

دولتمردان از پاسخگویی در برابر نهادهای دموکراتیک و سوءاستفاده شخصی آنان از منابع عمومی که باید صرف توسعه کشور شود، که هر دو عامل به شرایط کنونی حکمرانی در کشورها مربوط است و دولتمردان امروزی، مسئول چنین وضعیتی هستند.

برای میلیاردها نفر از مردم جهان، واژه فساد موضوعی برای پژوهش علمی نیست بلکه تجربه‌ای آشنا از تعامل چهره به چهره با مقامات دولتی است. این کتاب، بر تجربیات مردم عادی تمرکز دارد که به شیوه‌های مختلف در تعامل با حکومت‌هایشان بوده‌اند. این تجربیات، زمانی به دست آمده‌اند که مردم عادی برای دریافت خدمات عمومی به مقامات مراجعه می‌کردند. متقاضی یک خدمت از دولت ۳ مسیر را طی می‌کند: توسل به ضوابط مکتوب، توسل به روابط، و توسل به پرداخت رشوه (یا دروغ و فریبکاری). اگر نظام اداری و بوروکراسی به شکل روالمند کار کند شبیه دستگاه خودپرداز می‌شود که با همه به یکسان رفتار می‌کند (به یک نفر پول نو و دیگری پول کهنه نمی‌دهد). برآورد می‌شود که سالانه حدود ۱/۸ میلیارد نفر از مردم جهان مجبور به پرداخت رشوه هستند تا خدماتی از قبیل مراقبت‌های درمانی را که حق آنهاست دریافت کنند یا بتوانند مقررات سختگیرانه‌ای را دور بزنند که مثلاً برای صدور جواز دستفروشی در خیابان وضع شده‌اند. دیگر اثر زیانبار فساد به شدت ناعادلانه بودن آن است. قربانیان اصلی فساد، فقرا و بی‌چیزهایی هستند که هیچ‌گونه رابطه و پولی ندارند تا با واسطه‌تراشی یا پرداخت رشوه مشکل‌شان در بوروکراسی اداری حل شود.

وقتی از کشوری با ویژگی حکمرانی خوب یا بد نام می‌بریم، یعنی این نوع حکمرانی در آن نظام سیاسی تجلی بیشتری یافته است، اما هیچ کشوری وجود ندارد که به طور کامل از فساد عاری باشد. برای مثال رتبه‌بندی شاخص ادراک فساد که بر تفاوت درجه حکمرانی خوب یا بد متمرکز است مقیاس ۱۰۰ امتیازی دارد که بهترین و بدترین کشورها به ترتیب معادل ۹۰ و ۱۰ امتیاز کسب کرده‌اند و کشور میانه امتیاز ۳۸ به دست آورده است. چون حکمرانی دربرگیرنده فعالیت‌های متفاوت و متعددی است انتظار می‌رود هر کشور در برخی بخش‌ها، بد و در دیگر بخش‌ها، خوب باشد. کتاب از ۹ فصل به شرح زیر تشکیل شده است. در فصل اول، تمایز میان تعریف محدود و رسمی از اصطلاح فساد با تعریف گسترده و غیررسمی آن تشریح می‌شود.

فصل دوم کتاب درباره روش‌های دریافت خدمات مورد نیاز مردم از نظام حکمرانی است: ضوابط، روابط و شل کردن سر کیسه! اگر کارکنان دولتی با پیروی از ضوابط در چارچوب مقررات اداری، رضایت مراجعان را تأمین نکنند. مردم آنچه را نیاز دارند به ناچار با توسل به روابط شخصی خود برای دور زدن قانون و مأموران دولتی به دست می‌آورند؛ و اگر این راهکار نیز مؤثر نبود، رشوه می‌دهند تا به خواسته‌شان برسند. فصل سوم کتاب به بررسی آماری مهمترین نظریات توضیح‌دهنده دلیل تفاوت فساد بین کشورها می‌پردازد. دلایل اصلی عبارتند از تفاوت در پیشینه تاریخی، میزان پایبندی به دموکراسی و نیز کمک‌های اقتصادی خارجی یا رانت منابع معدنی که به جیب مقامات سیاسی سرازیر می‌شود. در فصل چهارم تفاوت خدمات عمومی از نظر فرصت‌های رشوه‌خواری مقامات دولتی بحث می‌شود. در نتیجه، افرادی که خدمات متعددی دریافت کرده‌اند ترکیبی از حالت‌ها را تجربه می‌کنند، یعنی گاهی مجبور به پرداخت رشوه بودند و گاهی خیر. فصل پنجم تحلیل آماری نشان می‌دهد تفاوت در پیشینه تاریخی و شرایط فعلی جامعه، درست به اندازه تفاوت میان افراد در گرایش به سمت پرداخت رشوه هنگام دریافت خدمات دولتی اهمیت دارد. مقامات دولتی به سختی قادرند رفتارهای خصوصی و عمومی خود را از یکدیگر تفکیک کنند. در فصل ششم کتاب، یافته‌های پیمایش ویژه‌های گزارش می‌شود که در آن از شهروندان کشورهای انگلستان، فرانسه و اسپانیا درباره برداشت‌شان از بدرفتاری‌های سیاستمداران و مقامات دولتی سؤال شده است. شایع‌ترین شکل بدرفتاری از نظر پرسش‌شوندگان این است که سیاستمداران برای جلب آرای مردم در انتخابات شعارهایی می‌دهند و سپس خلاف آن عمل می‌کنند. در فصل هفتم با داده‌های پیمایشی در افریقا، امریکای لاتین و اروپای شرقی، اثر حکمرانی بد بر معیارهای رفتاری شهروندان مانند انگیزه شرکت در انتخابات و انسجام بین شهروندان و اعتماد به نهادهای سیاسی بررسی می‌شود. در فصل هشتم با ارائه شواهدی نشان می‌دهد کشاندن موضوع حکمرانی به سطح قضاوت‌های عمومی، آرامش حکمرانی بد را برهم می‌زند. شفافیت باعث کاهش فساد رسمی و غیررسمی خواهد شد چون مقام‌های دولتی از ترس مجازات‌های قضایی، رشوه نمی‌گیرند و سیاستمداران نیز از ترس رسانه‌ها و محکوم شدن در دادگاه افکار عمومی از بدکرداری سیاسی

منصرف می‌شوند. در دموکراسی، رسانه‌های گروهی و احزاب رقیب باعث شفافیت می‌شوند. کتاب که با هدف تشخیص علل فساد آغاز شد، در فصل نهم درباره معرفی راهکارهای کاهش این پدیده شوم پایان می‌یابد.

از مترجمان کتاب حکمرانی بد و فساد بابت انتخاب این کتاب جدید کاربردی و عملیاتی در حوزه شناسایی ابعاد گوناگون فساد و روش‌های مبارزه با آن سپاسگزاری می‌کنم و امیدوارم انتشار و توجه به مطالب آن، کمک شایانی به بهبود این جنبه مهم از حکمرانی در کشور بکند.

دکتر جعفر خیرخواهان