



## نگاهی به پدیده فساد و مقابله با آن در فدراسیون روسیه

نویسنده: میشل مان  
ترجمه: دکتر احمد رشیدی



## بررسی فساد و ساز و کارهای مبارزه با آن در جمهوری چک

نویسندگان: لوبومیر لیاز و اوزن کوچندا  
ترجمه: شعبان نجف پور



## فهرست مطالب

پیشگفتار.....	۳
<b>نگاهی به پدیده فساد و مقابله با آن در فدراسیون روسیه</b>	
مقدمه.....	۵
۱. ماهیت فساد در روسیه.....	۶
۲. پیامدهای فساد در روسیه.....	۹
۳. ریشه‌های فساد در روسیه.....	۱۱
۴. رویکردها و عملکردهای مبارزه با فساد در روسیه.....	۱۳
۵. نتیجه‌گیری.....	۱۵
منابع و مآخذ.....	۱۷
<b>بررسی فساد و سازوکارهای مبارزه با آن در جمهوری چک</b>	
مقدمه.....	۲۰
۱. مقایسه بخشی اشکال غالب فساد.....	۲۱
۱-۱. پلیس.....	۲۲
۱-۲. نظام قضایی و دادگاه‌ها.....	۲۳
۱-۳. بخش مالی و مالیاتی.....	۲۴
۱-۴. صدور مجوز.....	۲۴
۱-۵. مناقصه عمومی.....	۲۵
۱-۶. قوانین و مقررات انحصاری.....	۲۵
۱-۷. آموزش و پرورش.....	۲۶
۱-۸. بهداشت و درمان.....	۲۶
۱-۹. مراقبتهای اجتماعی.....	۲۷
۱-۱۰. کسب و کارهای خصوصی.....	۲۷
۲. سنجش فساد.....	۲۸
۳. برنامه مبارزه با فساد در جمهوری چک.....	۳۰
۳-۱. برنامه آموزشی.....	۳۲
۳-۲. برنامه دولتی «دستان پاک».....	۳۲
۳-۳. بهبود نظام حقوقی و تغییرات پیشنهادی.....	۳۳
۴. پایان سخن.....	۳۴
منابع و مآخذ.....	۳۵

مطالب مندرج در این گزارش پژوهشی نشانگر دیدگاه نویسندگان آن بوده و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نمی باشد.  
کلیه حقوق مربوط به سند حاضر متعلق به سازمان بازرسی کل کشور بوده و هرگونه انتشار مطالب آن بدون کسب اجازه از این سازمان، غیر مجاز می باشد.

## پیشگفتار

ارتباط متقابل بین دو حوزه پژوهش و اجرا رمز باروری و کارآمدی هر دو حوزه است. انجام پژوهش‌های محض بدون توجه به سویه‌های کاربردی و رفع نیازهای سازمانی از یک سو و درگیر شدن در سازوکارهای اجرایی و انجام امور بدون توجه به یافته‌های علمی و پژوهشی از سوی دیگر تلاش‌های فعالان هر دو حوزه را مخدوش می‌سازد. مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی با وقوف به این مهم، در تلاش است تا ارتباط ارگانیک و مستمر بین بخش پژوهش و بخش اجرایی یا صفتی سازمان ایجاد کند. تهیه و ارسال مواد علمی و پژوهشی به واحدهای اجرایی در قالب بولتن پژوهشی و فصلنامه دانش ارزیابی از جمله این تلاش‌هاست. این مرکز انتظار دارد به منظور حفظ تعامل نقطه نظرات آن واحدها را در خصوص پژوهش‌های انجام یافته دریافت دارد تا آنها را به عنوان بازخوران فعالیت‌های خود در کارهای آینده مورد لحاظ قرار دهد. نظر به اینکه پدیده فساد در بسیاری از موارد پدیده‌ای گسترش‌یابنده در مقیاسی جهانی است، آگاهی از ریشه‌ها و پیامدهای فساد در کشورهای دیگر و تلاش‌های انجام یافته در جهت کنترل آن، ضمن کمک به درک جایگاه جهانی کشورمان از حیث فساد، می‌تواند ما را در امور برنامه‌ریزی و اجرای بهینه وظایف و مسئولیت‌های سازمان یاری نماید. این تلاش زمانی ارزنده است که ملاحظات بومی همواره نصب‌العین ما باشد.

گزارش حاضر که ترجمه‌ای از دو مقاله بین‌المللی است ابعاد مختلف فساد و روشهای مبارزه با آن را در دو کشور فدراسیون روسیه و جمهوری چک می‌کاود. لازم به ذکر است مواردی که در این دو مقاله مطرح گردیده به طور کامل مورد تایید مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی نبوده و به جهت رعایت امانت عین مقاله ترجمه گردیده و منتشر می‌شود لیکن شایسته است پژوهشگران و کارشناسان محترم نکات زیر را مد نظر و توجه قرار دهند:

۱. در متون، مقالات و منابع بین‌المللی، بنا به سیاست‌های مراکز پژوهشی جهانی و عموماً وابسته به نهادهای غربی تکیه بسیاری بر مفاهیمی مانند جامعه مدنی و جنبش‌های اجتماعی برای مبارزه با فساد می‌شود که با توجه به اصول و بنیانهای جامعه اسلامی‌ملازم است با احتیاط در مورد آنها سخن گفت و اظهارنظر کرد تا در دام طرح‌ها و برنامه‌های طراحی شده دشمنان گرفتار نشویم.

۲. برخی از زمینه‌ها و ریشه‌های بروز فساد مختص جوامع مورد مطالعه بوده و لزوماً همان عوامل زمینه‌ساز بروز و ظهور فساد در کشورهای دیگر مانند جمهوری اسلامی ایران نیستند و برعکس برخی از زمینه‌ها و عللی نیز وجود دارند که مختص جامعه ما بوده و در کشورهای دیگر چندان قابل توجه نیستند لذا در مورد آنها چندان بحثی صورت نمی‌گیرد. از جمله مباحثی مانند دوری از ارزش‌های اخلاقی دینی در میان مدیران و کارگزاران که در جامعه ما یکی از مهمترین عوامل بازدارنده فساد بوده است در اثر درونی‌سازی فرهنگ غربی در کشور.

۳. مباحثی مانند کنترل‌ها و بازدارندگی‌های درونی و ارتقای آنها در کنترل و مبارزه با فساد در منابع بین‌المللی چندان محلی از اعراب ندارد اما بسیار حائز اهمیت است.

## نگاهی به پدیده فساد و مقابله با آن در فدراسیون روسیه

## مقدمه

جانستون فساد سیاسی را «سوء استفاده از نقش‌ها و منابع عمومی در راستای تامین منافع شخصی» تعریف کرده است. (Johnston, ۲۰۰۵, p. ۱۲) در این تعریف مفاهیم «سوء استفاده»، «شخصی» و «منفعت» مفاهیمی کلیدی هستند که هنگام کاربرد آنها در مورد يك کشور خاص باید باز تعریف شوند. در روسیه تحت تاثیر آزاد سازی سریع به سختی می‌توان تمایز روشنی بین مفاهیم عمومی و شخصی پیدا کرد. همچنین مشکلات مربوط به تعریف مفهوم سوء استفاده نیز از کارآمدی راهبردهای ضد فساد در این کشور جلوگیری کرده است. با نگاهی به وضعیت جامعه روسیه به روشنی می‌توان دریافت که فساد پدیده‌ای فراگیر در زندگی اجتماعی مردم این کشور است؛ تا حدی که زیر ساخت‌های لازم برای توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی آن کشور را در هم ریخته است. بر همین اساس به رغم اینکه از زمان فروپاشی اتحاد شوروی، تمامی رؤسای جمهور روسیه بر عزم جدی خود مبنی بر مبارزه با فساد تاکید کرده‌اند، اما هیچ يك از آنها نتوانستند به این خواست خود جامه عمل بپوشانند. به طور کلی، ضعف نهادها، ضعف ضمانت اجرایی قوانین و مقررات، مبهم بودن مرزهای میان بخش عمومی و بخش خصوصی و بالاخره نبود مشارکت مدنی از عوامل اصلی گسترش فساد در نهادهای رسمی روسیه می‌باشد. تحلیل‌گران مسایل روسیه پیشنهاد می‌کنند برای غلبه بر فساد در این کشور اقدامات زیر به انجام برسد: افزایش شفافیت و پاسخگویی در تمامی سطوح حکومتی؛ توسعه فشارها و اعمال محدودیت‌های قانونی در مقابله با فساد؛ ایجاد و به کار بستن سازوکارهای تشویقی برای رفتارهای مناسب؛ تسهیل فرایند خصوصی سازی؛ و تقویت جامعه مدنی. با این مقدمه، اینک برای تبیین وضعیت فساد در روسیه، نگاهی مختصر به ماهیت، پیامدها و ریشه‌های فساد در این کشور می‌اندازیم و سپس به نقد و ارزیابی رویکردها و عملکرد حکومت‌های مختلف روسیه در مقابله با فساد در این کشور می‌پردازیم.

## ماهیت فساد در روسیه

ادراک‌های مربوط به فساد می‌تواند بطور چشمگیری از یکدیگر متفاوت باشد. در این میان گروهی از تعریف‌های مبتنی بر قوانین و مقررات رسمی طرفداری می‌کنند. با این حال، باید توجه داشت که بسیاری از نظام‌های حقوقی دارای محدودیت‌های زیادی هستند و قادر به حل همه مشکلات نیستند (Gardiner, 1993, p.39). تمامی اشکال فساد و رشوه نمی‌توانند غیر قانونی باشند. برای مثال، در بسیاری از کشورها دادن انعام به خدمتکار امر رایجی است (Bardham, 1997, p.1321). بر همین اساس عده‌ای دیگر در تعریف فساد معیارهای فرهنگی را مورد لحاظ قرار داده‌اند. هانتینگتون استدلال کرده است که فساد شامل رفتار آن دسته از مقامات دولتی است که برای بدست آوردن نتایج شخصی از نرم‌های پذیرفته شده عدول می‌کنند. اما، در کشوری مثل روسیه فساد امری سیستماتیک است و ضرورتاً نمی‌تواند به معنای عدول از نرم‌های پذیرفته شده باشد. به علاوه، در شرایطی که فساد به عنوان ابزاری برای نجات باشد، ممکن است شهروندان تمایلی به کاهش آن نداشته باشند.

نکته قابل توجه در پرداختن به امر فساد در روسیه این است که فساد پدیده‌ای یکنواخت در تمامی مناطق این کشور نیست. بر اساس پیمایشی که شفافیت بین الملل در سال ۲۰۰۲ انجام داده تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای از نظر سطح فساد میان مناطق مختلف روسیه به چشم می‌خورد. برای مثال، مناطق کشاورزی کمربند جنوبی نسبت به مناطق شمالی فساد بیشتری دارند (Chirkova & Bowser, 2005, p.296) در مناطقی که فاسدترین ظاهر فساد تشکیل دهنده شالوده ارتباطات عمومی است تا اینکه امری حاشیه‌ای و یا انحراف از نرم‌های رفتاری باشد. بنابراین ضروری است که در تبیین یک استراتژی کل‌ارآمد برای مبارزه با فساد در روسیه تفاوت‌های موجود در درک ماهیت فساد در این کشور مورد لحاظ قرار گیرد.

ساراتف فساد سیاسی را به دو بخش فساد در سطوح بالا و فساد در سطوح پایین تقسیم کرده است. در رابطه با فساد در سطوح بالا باید گفت فرایند خصوصی سازی در دهه ۱۹۹۰ منجر به تلاش‌های نگران کننده‌ای در میان نخبگان روسیه برای تصاحب دارایی‌های دولتی شد (Johnston, 2005, p.44). همین مسأله خیزش الیکارشی روسی را تسهیل کرد و در این میان افرادی چون میخائیل خودورکفسکی (Mikhail Khodorkovsky) و بوریس برزوفسکی (Boris Berezovsky) از ضعف کنترل اقتصادی استفاده کرده و به سرعت بر اقتصاد روسیه

تسلط یافتند.

بر همین اساس می‌توان همراه با لویتسکی وی (Levitsky & Way, 2006, p.5) تأکید کرد که روسیه دستخوش یک رژیم اقتدارگرای رقابتی است که در آن نهادهای رسمی دموکراتیک بطور چشمگیری در وهله نخست به مثابه ابزاری برای کسب قدرت نگرینسته می‌شوند؛ فرایندی که توأم با تقلب، نقض آزادی‌های مدنی و سوءاستفاده از منابع دولتی و رسانه‌ها تا حدی است که هر گونه نشانی از وجود ارزش‌های دموکراتیک را به تباهی کشانده است. در شرایط ضعف نهادهای دولتی رهبران سیاسی به حمایت شرکت‌های اقتصادی الیگارشیک تکیه زده و از سوی دیگر نهاد قضایی نیز که دستخوش فساد گسترده‌ای است اجازه نمی‌یابد تا بر عملکرد قوه مجریه کنترل و نظارت داشته باشد. در سطوح پایین نیز در میان صاحب منصبان و کارمندان اداری فساد زیادی شایع است. مطابق پیمایش شفافیت بین‌الملل در سال ۲۰۰۸ در روسیه ۶۷ درصد پاسخ‌دهندگان معتقد بودند که صاحب منصبان دولتی به شدت فاسد هستند. در سال ۲۰۰۱ بیش از ۷۰ درصد پرسنل دولتی درآمد آمیخته با رشوه داشتند. (Dvurechenskykh, 2000, p. 32)

بازار سیاه روسیه بیش از سه میلیون نفر را به خود درگیر کرده است. در سال ۲۰۰۱ حدأقل ۴۰ درصد از فعالیت اقتصادی روسیه در بازار سیاه جریان داشت. (Dvurechenskykh, 2001, p. 31) بازار سیاه در دوره شوروی سابق در جهت اصلاح ناکارآمدی اقتصادی شکل گرفت. اما با فروپاشی شوروی بازار سیاه رشد بسیار فزاینده‌ای پیدا کرد. در بخش انرژی در نتیجه خصوصی سازی سریع و به دنبال آن موج جدید دولتی سازی تأسیسات نفت و گاز این کشور مملو از فساد شده است. بخش بانکداری نیز به خاطر حجم عظیم پول در گردش و همچنین اهمیت آن در به گردش انداختن سرمایه‌های ناشی از فساد در معرض آسیب است. ترور آندری کزلف (Andrei Kozlov)، تنظیم کننده مقررات بانکی، نشان داد که روند اصلاحات با موانع جدی مواجه است (Orttung, 2006, p.4). در حوزه قانونگذاری، قوانین و مقررات فراوان و قدیمی به منزله مانعی بر سر راه توسعه سرمایه‌گذاری و تجارت به شمار می‌آیند. همچنین نظام مالیاتی غارت‌گرانه بسیاری از شرکت‌های اقتصادی قانونی را به انجام کارهای غیرقانونی واداشته است (Varese, ۱۹۹۷, p.۵۸۷). در کنار این وضعیت، رشد فزاینده جرایم سازمان یافته به جو ناامنی در روسیه دامن زده است. بانک جهانی اعلام کرده است که ۲۰ درصد بازرگانان روسی در انجام فعالیت‌های خود به رشوه روی می‌آورند. در چنین شرایطی طبیعی است که بازرگانان و سرمایه‌گذاران خارجی تمایل چندانی به ورود در عرصه فعالیت‌های اقتصادی این کشور نداشته باشند (Orttung, 2005, p.4).

در جامعه روسیه فساد با سایر روابط اجتماعی، از جمله روابط دوستی، طایفه‌ای و قومی، ارتباط بسیار تنگاتنگی دارد و رشوه در تمامی ابعاد زندگی اجتماعی رایج است (Saratov, 2001, p.9). نویسنده‌ای استدلال کرده است که در روسیه کلانتالیسم (حامی پروری) شکل ثابت سازمان اجتماعی است. اما در هر حال کلانتالیسم به اندازه جرایم سازمان یافته نهادینه نیست. از دهه ۱۹۹۰ خشونت در این کشور رشد چشمگیری پیدا کرده است. برای مثال، در آگوست ۲۰۰۲ آدمکشان مسلح روسی قتل یک شهردار، یک نماینده پارلمان و یک صاحب منصب امور حمل و نقل را به عهده گرفتند (Johnston, 2005 p.130). به طور کلی، نفوذ روزافزون سازمانهای جنایی با ایجاد ناامنی گسترده انگیزه توسل به فساد را بالا برده است.

جدول شماره ۱: دینامیزم میزان متوسط رشوه در بازار فاسد روزانه در روسیه (INDEM, 2005)

رتبه	مقدار به روبل	حوزه خدماتی
۱۱	۱۴۲۳	خدمات پزشکی آزاد
۸	۲۳۱۲	مدارس
۴	۳۸۶۹	مؤسسات آموزش عالی
۹	۲۲۵۰	حقوق باننشستگی
۶	۳۴۶۷	پرداخت‌های اجتماعی
۱	۱۵۴۰۹	حل مشکلات مربوط به خدمت سربازی
۷	۲۴۴۸	استخدام
۵	۳۷۱۳	زمین
۳	۵۵۴۸	تهیه مسکن
۱۴	۴۰۰	خدمات تاسیسات و تعمیر مسکن
۲	۹۵۷۰	امور قضایی
۱۲	۹۳۰	استفاده از خدمات تشکیلات شبه نظامی
۱۰	۱۴۲۶	ثبت و استفاده از پاسپورت
۱۳	۹۲۰	یاری گرفتن از پلیس

در مقایسه با دیگر کشورهای اروپایی و آسیای مرکزی میزان رشوه در روسیه بسیار بالاست. در ارتباط با اینکه درک روس‌ها از فساد چیست و چگونه با آن برخورد می‌کنند، بر اساس مطالعات انجام یافته از سوی مرکز روسی تحقیقات افکار عمومی و بازار تقریباً تمامی پاسخگویان اکثر نهادهای روسی را تشکیلاتی فاسد معرفی کرده‌اند (Levada, 2001, p.55). در ضمن توان تحمل فساد در این کشور تا حد قابل ملاحظه‌ای بالاست. فراتر از ۵۰ درصد پاسخگویان زندگی در روسیه را بدون نقض قانون غیرممکن دانسته‌اند. تنها ۱۲ درصد معتقدند که باید فساد برچیده شود. همانگونه که گفته شد درک فساد با آنچه که می‌تواند به لحاظ قانونی به عنوان عمل فاسد خوانده شود تا حد زیادی متفاوت است. کوتاه آنکه یافته‌هایی از این دست این مطلب را ثابت می‌کند که فساد در روسیه شیرازه تمامی تعاملات زندگی اجتماعی را تشکیل می‌دهد.



## پیامدهای فساد در روسیه

سطوح فساد در روسیه بطور کلی بسیار زیاد و دامنه آن چشمگیر است. بنیاد ایندم (INDEM)<sup>۱</sup> در تحقیقات خود میزان رشوه پرداخت شده تنها در بازار کسب و کار مسکو را ۳۰ میلیارد روبل برآورد کرده است (Johnston, 2005, p.125). اگرچه بعضاً گفته شده که پس از فروپاشی شوروی جامعه روسیه از نظر فساد وضعیت بهتری پیدا کرده است، اما وفق برآورد نهادهای بین المللی وضعیت وخیم تر شده است (آن ك جدول شماره ۲).

جدول شماره ۲: ارزیابی سالیانه شفافیت بین الملل از وضعیت فساد در روسیه بر اساس شاخص ادراک فساد

سال	رتبه	نمره از ۱۰	تعداد کشورهای مورد ارزیابی
۲۰۱۰	۱۵۴	۲/۱	۱۷۸
۲۰۰۹	۱۴۶	۲/۲	۱۸۰
۲۰۰۸	۱۴۷	۲/۱	۱۸۳
۲۰۰۷	۱۴۳	۲/۳	۱۷۹
۲۰۰۶	۱۲۱	۲/۵	۱۶۳
۲۰۰۵	۱۲۶	۲/۴	۱۵۸
۲۰۰۴	۹۰	۲/۸	۱۴۵
۲۰۰۳	۸۶	۲/۷	۱۳۳
۲۰۰۲	۷۱	۲/۷	۱۰۲
۲۰۰۱	۷۹	۲/۳	۹۱
۲۰۰۰	۸۲	۲/۱	۹۰
۱۹۹۹	۸۲	۲/۴	۹۹
۱۹۹۸	۷۶	۲/۴	۸۵
۱۹۹۷	۴۹	۲/۲۷	۵۲
۱۹۹۶	۴۷	۲/۵۸	۵۴

ایندم این روند را روندی مثبت ارزیابی می‌کند، با این استدلال که بدون فساد اقتصاد روسیه از هم می‌پاشد (Satarov, 2001, p.10). بوخارف هم بر این باور است که برای غلبه بر ناکارآمدی‌های تشکیلات دولتی فساد امری ضروری برای روسیه است. با این همه، با نگاهی کوتاه به پیامدهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی فساد این نتیجه حاصل می‌شود که فساد سد راه توسعه در این کشور است.

به استدلال بوخارف رشوه تا اندازه‌ای در روسیه معمول شده که اساس یک نظام مالیاتی غیررسمی را تشکیل داده است. برای مثال اداره دادستانی و بازرسی مالیاتی از این طریق مبالغ زیادی از منابع مالی را جمع‌آوری می‌کنند. در هر حال، اگرچه ممکن است فساد باعث ایجاد درآمدهای مفیدی شود، اما غیر قابل پیش‌بینی بودن تشکیلات فاسد دربردارنده این واقعیت است که این درآمدها متکی به پیشامدهای کوتاه مدت است. به علاوه، رفتارهای غیرقانونی اعتبار نظام رسمی کشور را خدشه‌دار می‌کند و همچنین موجب رشد هنجارهای

۱. Information Science for Democracy بنیادی است که در سال ۱۹۹۰ تاسیس شده و هدف آن پیشبرد ارزش‌های دموکراتیک از طریق تقویت جامعه مدنی و ارائه توصیه‌های لازم به مقامات روسی است.

غیراخلاقی و ناکارآمدی در نظام خدمات کشوری می‌شود (Karapetian, 2001, p.22). مهمتر اینکه توسعه فساد از طریق محدود کردن سازوکارهای رقابتی توسعه دموکراسی را نیز تهدید می‌کند (Johnston, 2005, p.29). اگرچه ممکن است فساد موجب رهایی از برخی فرایندهای دست و پا گیر و نتیجتاً انجام سریع برخی امور شود، اما باید توجه داشت که این امر به قیمت به خطر افتادن سلامت نظام قانونی و سایر پیامدهای مصیبت‌بار انجام می‌شود و در ارتباط با افکار عمومی، اعتبار دولت را در انظار شهروندان و همچنین جامعه بین‌المللی خدشه‌دار می‌کند (Karapetian, 2001, p.22).

فساد موجب فرار سرمایه‌ها از کشور می‌شود. این موضوع در مورد روسیه بسیار شایع است و به اقتصاد این کشور ضربه می‌زند. زیرا در نظام بانکی روسیه ارتکاب عمل فاسد با این تصور همراه است که تنها راه حفظ امنیت سرمایه انتقال آن به خارج از کشور است. هرچند ممکن است که این سرمایه‌ها پس از طی فرایند پول شویی دوباره وارد کشور شود، اما باید توجه داشت که این سرمایه‌ها همچنان در دست مجرمین باقی می‌ماند. فساد از توسعه بخش خصوصی و ورود تاجر جدید به اقتصاد روسیه نیز جلوگیری کرده است. در سال ۱۹۹۹ بانک جهانی به این نتیجه رسید که در روسیه میزان درخواست رشوه از شرکت‌های جدید نسبت به شرکت‌های سابق بسیار بالاست (Roaf, 2005, p.5). از آنجا که فساد منابع تولید را به جایی هدایت می‌کند که امکان پنهان کردنش آسان‌تر باشد، لذا کیفیت کسب و کار را از بین می‌برد. به علاوه، فساد سطح تولید را پایین می‌آورد. مطابق برآوردهای سازمان شفافیت بین‌الملل افزایش یک واحد فساد در مقیاس یک تا ده موجب کاهش چهار درصدی در تولید ناخالص ملی می‌شود (Lambsdorff, 2005, p.310). سرانجام اینکه در شرایط ضعف نهادها از جمله عدم استقلال دستگاه قضایی و فقدان امنیت حق مالکیت، فساد مانعی برای سرمایه‌گذاری خارجی است (رک جدول زیر). این بدان معناست که سرمایه‌گذاری در روسیه ریسک بالایی دارد.

جدول شماره ۳: شاخص‌های رقابت‌پذیری در روسیه (World Economic Forum, 2004-5)

موسسات عمومی، قراردادهای و قوانین	نرخ ۲۰۰۴ (در بین ۱۰۴ کشور)	نرخ ۲۰۰۵ (در بین ۱۱۷ کشور)
استقلال قضایی	۸۴	۱۰۲
کارآمدی قانونگذاری	۸۰	۹۵
حفظ حقوق مالکیت	۸۸	۱۰۸
حفظ حقوق مالکیت معنوی	۸۴	۱۰۵
محبوبیت مقامات دولتی	۸۵	۱۰۶
بوروکراسی	۸۹	۹۰
قابلیت اتکا به ضمانت اجرای قانونی	۹۰	۹۹
وزن جرایم سازمان یافته در تجارت	۸۸	۱۰۱
کیفیت نهادهای بازرسی و استانداردهای حسابداری	۸۱	۸۹
نقش مالیات به منزله مشوقی برای کار و سرمایه‌گذاری	۷۳	۸۱
آزادی مطبوعات	۸۴	۹۶

فساد مقامات عمومی باعث رشد جرایم سازمان یافته می شود. گالوتی استدلال کرده است که جرایم سازمان یافته در روسیه نقش مثبتی در رابطه با ایجاد شبکه های امنیت اجتماعی ایفا کرده است. این در حالی است که همزمان با رشد اقتصاد روسیه به خاطر افزایش نقش کنترلی سازمان های جنایی در امور خرده فروشی افراد بیشتری مورد هدف آنها قرار می گیرند. این موضوع به روشنی در ماجرای ترور الکساندر سلیساروف در سال ۲۰۰۵ قابل مشاهده است. به طور کلی جرایم سازمان یافته دولت را بی ثبات می کند. زیرساخت های اقتصادی را متوقف و دموکراسی را تضعیف می کند (Wallace, 2005, p.430). ویلیام وگادسون در ارتباط با وضعیت دولت های انتقالی استدلال کرده اند که گروه های سازمان یافته تمایل دارند که این دولت ها را برای همیشه تضعیف کنند و شکوفایی اقتصادی، حاکمیت قانون و توسعه دموکراسی را به تعویق اندازند. جرایم سازمان یافته بدون کاهش فساد در میان مقامات دولتی و حمایت جامعه مدنی امکان پذیر نیست. این در حالی است که در جامعه روسیه اراده چندانی برای مبارزه با فساد وجود ندارد. زیرا چرخه بی اعتمادی در آن شکل گرفته و ادامه دارد. فساد باعث سرخوردگی عمومی شده و همین سرخوردگی نیز به نوبه خود فضا را برای گسترش فساد بیشتر باز کرده است (Bocharov, 2001, pp.38-39).

## ریشه های فساد در روسیه

۳

چنانکه گفته شد فساد موجب عدم توسعه دموکراسی، ضعف اقتصادی و سرخوردگی عمومی در جامعه روسیه شده است. از سوی دیگر روسیه به خاطر دست به دست هم دادن عواملی چون ضعف تشکیلات حکومتی، فقدان حاکمیت قانون و عدم وجود حمایت عمومی نتوانسته در امر جلوگیری از پیامدهای منفی فساد موفق عمل کند. واقعیت این است که وجود چنین شرایطی در میراث اتحاد شوروی ریشه دارد (Johnston, 2005, p.131-132). در چارچوب تشکیلات حزب دولتی راه های بسیار محدودی از پایین برای نفوذ در سیاست روسیه وجود دارد. این وضعیت در زمان حاکمیت اتحاد شوروی نیز وجود داشت. بدین صورت که به لحاظ تشکیلاتی و ایدئولوژیکی مرز روشنی میان جامعه و دولت وجود نداشت تا از رهگذر آن امکان نظارت فراهم شود (Dvurechenskykh, 2001, p.30). از دیگر ویژگی های اتحاد شوروی قدرت زیاد نخبگان روسی بود. بنابراین آنها در سال ۱۹۹۱ این توانمندی را داشتند که با توجه به جایگاه خود و سوء استفاده از معافیت ها و حقوق مالکیت دو فاکتور دارایی های دولتی را تصاحب کنند (Johnston, 2005, p.132). ویژگی دیگر ضعف نهادهای دولتی در حفظ حقوق مالکیت بود. زمانی که در دهه ۱۹۹۰ فرایند خصوصی سازی آغاز شد، گروه های مافیایی کنترل نهادهای ضامن اجرای قوانین را به دست گرفتند و متعاقباً آنها را در راستای منافع خود به کار بستند. و بالاخره، در جامعه شوروی ظرفیت و انعطاف زیادی نسبت به شبکه سازی وجود داشت. ناکارآمدی سیستم اقتصادی گسترش تبدلات شخصی را به دنبال داشت که پایه های

اقتصاد سایه را شکل می‌داد. با سقوط اتحاد شوروی فساد دولتی به فساد بازار تبدیل شد. تمامی این ویژگی‌ها بیان‌دارنده این مطلب است که پدیده جاری فساد در روسیه ریشه در ضعف‌های موجود در نظام شوروی سابق دارد. با این حال نمی‌توان پدیده فساد در روسیه را تماماً معلول شرایط ویژه شوروی سابق دانست. بلکه در این میان عوامل دیگری نیز وجود دارد که زاینده چگونگی آزادسازی اقتصادی و سیاسی در روسیه می‌باشد.

از نظر سیاسی، تغییر نظام اقتدارگرا با اصلاحات قانونی و نهادی همراه نبود. در سال ۱۹۹۱ نظام جدید بر اساس نظام قدیم بنا نهاده شد و بنابراین فساد در آن نهادینه باقی ماند. در حال حاضر قوه مجریه از اختیارات وسیعی برخوردار است و در برابر عملکرد خود پاسخگو نیست (Krasnov, 2001, p. 16-17). زمانی که پوتین به قدرت رسید دستگاه بوروکراسی کشور را گسترش داد و آزادی فعالیت احزاب، نهادهای غیر دولتی و رسانه‌ها را محدود کرد (Orttung, 2006, pp. 1-2). وجود چنین وضعیتی همراه با فقدان ابزارهای نظارتی تشخیص رفتارهای درست از نادرست را مشکل ساخت و لذا فساد و سوء استفاده همچنان ادامه یافت. گروهی از دانش پژوهان استدلال کرده‌اند که فساد در روسیه از شیوه خصوصی سازی املاک دولتی ناشی می‌شود. طی فرایند انتقال از مالکیت دولتی به مالکیت خصوصی، نکته بسیار مهم در سلامت انتقال این است که دولت برای حفاظت از حقوق افراد دخالت مؤثری بنماید. این در حالی است که در فرایند آزادسازی و افول حزب کمونیست و همچنین اضمحلال کنترل آن بر اقتصاد روسیه دولت اینگونه عمل نکرد و لذا فرصت‌های فساد افزایش یافت تا از رهگذر آن اشخاص فاسد بتوانند آنچه را که می‌خواهند تصاحب کنند. در جریان فروش سهام شرکت‌ها و کارخانه‌ها به بخش خصوصی در سال ۱۹۹۵ تنها اقلیتی از تجار و بازرگانان توانستند با توسل به حيله و بکارگیری روش‌های فاسد سهام را خریداری کنند و بدین ترتیب بر گلوگاههای اقتصادی استراتژیک مسلط شوند (Freeland, 2000).

بی‌اعتمادی به دولت در زمان حاکمیت اتحاد شوروی اکنون در روسیه درونی شده و با افزایش جرایم سازمان یافته این بی‌اعتمادی وخیم‌تر شده است (Krasnov, 2001, p. 14). شهروندان روسی بر این باورند که بازرسان نمی‌خواهند رشوه‌خواری را متوقف کنند و بدین ترتیب رشوه جایگزین مالیات شده است. هرچند شهروندان ممکن است از پرداخت مالیات‌های بی‌اصطلاح غیر منطقی امتناع کنند، اما نکته اینجاست که این امتناع به تنهایی به اصلاح امور کمک نمی‌کند. واقعیت این است که اصلاح نظام مالیاتی تا زمانی که دولت درآمدهایی از راه‌های فاسد برای پرداخت حقوق کارمندان کسب می‌کند غیر ممکن به نظر می‌رسد. در چنین وضعیتی دور بی‌اعتمادی میان دولت و شهروندان خود به بازتولید فساد کمک می‌کند.

روسها معتقدند حاکمیت قانون در روسیه امری بیگانه است. بنابراین تحمیل هنجارهای دموکراتیک غربی نمی‌تواند مشکل فساد در روسیه را حل کند. از سوی دیگر تلاش برای حاکمیت قانون نیز با تفسیرهای خودسرانه از اخلاق سیاسی همراه بوده است (Sajo, 2002, p. 13). در حالی که شفافیت امری ضروری برای توسعه اقتصادی می‌باشد، در روسیه این مفهوم جایگاهی ندارد و دموکراسی این کشور توأم با حامی‌پروری و تلاش رهبران سیاسی برای حفظ وفاداری اطرافیان است. گروهی از دانش پژوهان بر این باورند که طی گذار از یک نظام اقتصادی متمرکز به اقتصاد بازار آزاد در رابطه با حاکمیت قانون، وجود بی‌نظمی تا حدودی امری طبیعی به شمار می‌آید و این بی‌نظمی فرصت لازم را برای اعمال فاسد فراهم می‌آورد. در این میان ساجو استدلال کرده است که این وضعیت به تحکیم

ثبات اجتماعی کمک می‌کند. اما در مورد روسیه این امر ثبات اجتماعی را تقویت نکرده و بر عکس توسعه اقتصادی و سیاسی روسیه را با مشکل مواجه کرده است. بر اساس برآوردهای شفافیت بین الملل در رابطه با شاخص ادراک فساد (بنگرید به جدول شماره ۲) پدیده روزافزون فساد تبدیل به يك معضل جدی در روسیه شده و بطور کلی، شیوع فساد در این کشور امید به اصلاح امور را بسیار محدود کرده است.

## رویکردها و عملکردهای مبارزه با فساد در روسیه

### الف) یلتسین

در زمان به قدرت رسیدن یلتسین در سال ۱۹۹۱ روسیه فاقد هرگونه نوآوری و اقدام در راستای مبارزه با فساد بود. تلاش‌های آندروپوف و گورباچف برای کاهش فساد هر دو نا موفق بود. از اینرو مبارزه با فساد در رأس اهداف و برنامه‌های یلتسین قرار گرفت و به همین منظور اقدام به تهیه و تنظیم برخی قوانین و مقررات ویژه کرد. با همه تلاش‌هایی که دولت یلتسین برای کاهش فساد انجام داد، فساد در روسیه کاهش نیافت و به این صورت یلتسین در رسیدن به هدف اعلام شده خود در مبارزه با فساد ناکام ماند؛ به نحوی که در پایان دور دوم حکومت او روسیه از نظر شاخص ادراک فساد بر اساس رتبه‌بندی سازمان شفافیت بین الملل در رتبه ۸۲ (در میان ۹۹ کشور) قرار گرفت. با اینکه یلتسین سیاست آزاد سازی اقتصادی را به پیش برد، اما همزمان با مقررات‌زدایی اقتصادی عملکرد نامطلوب دستگاه‌های دولتی باعث بازتولید فساد در بخش عمومی شد. خلاصه اینکه به رغم تاکید مقامات دولتی، یلتسین در پیشبرد راهبردهای نهادی، بازاری و اجتماعی مبارزه با فساد شکست خورد.

در دهه ۱۹۹۰ فساد در روسیه ناشی از الگوی حکمرانی و ماهیت ادراک عمومی بود. این در حالی بود که یلتسین در تلاش خود برای کنترل فساد بیشتر بر تعقیب افراد فاسدی تمرکز داشت که با عملکرد خود وجهه دولت را تخریب می‌کردند. یلتسین می‌بایست از رهگذرگشودن باب گفتگو با جامعه و حفظ توازن قدرت میان قوای سه‌گانه، ضمن بازگرداندن اعتماد به دولت و تامین حقوق افراد در فرایند خصوصی سازی، چرخه فساد را متوقف سازد. در هر حال، شکاف سیستماتیک بین گفتمان رسمی و خط‌مشی‌های عملی، یلتسین را از رسیدن به هدف ناکام گذاشت (Coulloudon, 2002, p.203). یلتسین به جای افزایش پاسخگویی در بخش دولتی، قدرت قوه اجرایی را به زبان سایر قوا افزایش داد. علاوه بر این ناکامی در پیشبرد سیاست خصوصی سازی به کمک ساختارهای نهادی و قانونگذاری منجر به تقویت ارتباط نامطلوب بین بخش خصوصی و بخش دولتی شد. همچنین یلتسین در ایجاد يك قوه قضایی مستقل برای تضمین اجرای قوانین و مقررات شکست خورد و بدین ترتیب گسترش جو ناامنی به انگیزه‌های لازم را برای عملکردهای فرا قانونی دامن زد. در سرتاسر دهه ۱۹۹۰ بی‌ثباتی سیاسی برای یلتسین صرفاً این امکان را داد تا افزایش اقتدار و تداوم حاکمیت خود را توجیه کند، و نه اینکه در جهت شناخت و از بین بردن ریشه‌های فساد اقدامی انجام دهد. نتیجه این شد که در

دورهٔ حاکمیت او میراث یأس و ناامیدی عمومی، ضعف نهادها و درهم‌تنیدگی بخش خصوصی و بخش دولتی پابرجا ماند.

### ب) پوتین

پوتین نیز همانند سلف خود یلتسین چندین مصوبه در خصوص مبارزه با فساد به کار بست، اما هیچکدام به نتیجه مطلوب نرسید. ناکامی یلتسین در جدا کردن بخش‌های دولتی و خصوصی طی اجرای سیاست خصوصی‌سازی زمینه‌ساز ضعف بنیادی نهادها و به هم ریختگی قوانین و مقررات در روسیه شد. متعاقب این وضعیت، پوتین به منظور ایجاد ثبات و امنیت در صدد حاکمیت قانون در این کشور برآمد. تلاش او در این راستا به قیمت از بین رفتن بخشی از آزادی‌های مدنی و مولفه‌های دموکراتیک تمام شد.

در سپتامبر سال ۲۰۰۶، پوتین اعلام کرد عدم موفقیت او در مبارزه با فساد بزرگترین شکست دوران ریاست جمهوری وی بوده است. در واقع، افزایش فساد نتیجه‌ی مستقیم سیاست‌های پوتین برای تقویت دولت و در هم شکستن بسیاری از عناصر جامعه‌ی مدنی روسیه بود. نتایج گسترش فساد در انتخابات پارلمانی و ریاست جمهوری سال‌های ۲۰۰۷-۲۰۰۸ و بسیاری دیگر از حوزه‌های حیات عمومی روسیه محسوس بود. سازمان‌های اصلی سنجش فساد، از جمله سازمان شفافیت بین‌الملل، بانک جهانی و خانهٔ آزادی همگی موافقند که ظاهراً فساد در روسیه در سال‌های اولیه ریاست جمهوری پوتین در حال کاهش بوده است ولی در چند سال آخر ریاست او افزایش یافته است. اگرچه تعداد کل موارد ارتشا در حال کاهش بوده است ولی حجم رشوه خواری روند فزاینده‌ای داشته است. بر اساس نظر بانک جهانی، «مالیات رشوه» [رشوه به عنوان بخشی از هزینه‌ی سالیانه] در روسیه از ۱/۴ درصد درآمد به ۱/۱ درصد کاهش یافت، ولی حجم رشوه‌ها به طور کلی تا ۵۰ درصد بالا رفت. اگرچه می‌توان در مورد اعتبار متدولوژی سازمان‌های مختلف بحث کرد ولی روندهای کلی روشن هستند.

همانند یلتسین، شکست پوتین نیز تا حد زیادی ناشی از بی‌توجهی او به استفاده از نیروهای اجتماعی در سیاست مبارزه با فساد بود. بی‌میلی هر دو رییس جمهور به مشارکت دادن جامعه مدنی در مبارزه با فساد ترجمان درک نادرست آنها از ماهیت فساد در روسیه بود که نهایتاً به ناکامی آنها در اتخاذ یک راهبرد مناسب ضد فساد انجامید. واقعیت این است که نه یلتسین و نه پوتین فعال کردن جامعه مدنی را به عنوان یک هدف در چارچوب سیاست‌های خود مد نظر نداشتند. هدف یلتسین تنها محکم کردن پایه‌های قدرت خود و حفظ انسجام در حکومت بود. اولویت اهداف پوتین نیز نهادینه کردن قانون و نظم در جامعهٔ روسیه بود. به هر حال، در نتیجه سیاست‌های یلتسین و پوتین سطح پاسخگویی در بخش دولتی روسیه کاهش یافت و ناپایداری در بخش مالی افزایش یافت و جامعه مدنی به شدت تضعیف شد.

### ج) مدودوف

قضاوت در خصوص نتایج تلاش‌های مدودوف در راستای مبارزه با فساد هنوز زود است. گذشت زمان به ما خواهد گفت که او تا چه میزان به اهداف اعلام شدهٔ خود پایبند بوده و تلاش‌های لازم را برای تحقق آنها انجام داده است. مدودوف در برنامه ملی مبارزه با فساد دست کم به لحاظ اصولی عواملی را مورد توجه قرار داده که در کاهش فساد در روسیه مؤثر می‌باشند. تمرکز اصلی او بر تقویت نهادها می‌تواند دامنهٔ ناپایداری‌ها را کاهش دهد. همچنین اگر پاکسازی نهادها عملی شود، مرزهای بین بخش خصوصی و بخش عمومی

شفاف‌تر می‌شود و خطوط رفتارهای قابل پذیرش مشخص می‌گردد. اقداماتی که برای ارتقای سطح کارایی و اثربخشی عملکرد نهادهای دولتی صورت می‌گیرد نقطه شروع خوبی است که می‌تواند حمایت عمومی را به دنبال داشته و متعاقباً توسعه سازوکارهای دیگر را تسهیل کند. طی این فرایند بسیار ضروری است که به منظور حصول اطمینان از تحقق پیامدهای مورد نظر از کاربست سیاست‌ها، مدووف بازخوردهای مستقل را تشویق و تقویت نماید تا از این رهگذر سیاست‌هایی که فاقد نتایج مورد انتظار می‌باشند مورد بازنگری و اصلاح قرار گیرند. با این همه، طرح ضد فساد مدووف خالی از نقاط ضعف نیست. برای غلبه بر این نقاط ضعف لازم است مسأله نظارت بر فرایند امور دولتی جدی گرفته شود. در ارتباط با بخش خصوصی نیز ضروری است در فرایندهای اجرایی شفافیت بیشتری ایجاد شود و موانع موجود بر سر راه عملکرد بازار آزاد مرتفع گردد. برای ایجاد همکاری بین دولت و جامعه مدنی لازم است جامعه مدنی تقویت شود. حتی اگر مدووف مقدمات لازم را برای نظارت شهروندان فراهم کند، این مهم بدون وجود جامعه مدنی قوی که بخواهد در این فرایند مشارکت کند، محقق نخواهد شد.

وجود جامعه مدنی قوی در روسیه می‌تواند کارویژه‌های بسیار مهمی در ارتباط با استراتژی مبارزه با فساد به انجام رساند. از جمله این کارویژه‌ها عبارتند از: تأمین اطلاعات لازم در خصوص حوزه‌هایی که نیاز به انجام اصلاحات دارند. بالا بردن سطح آگاهی عمومی در خصوص مبارزه با فساد و بهبود روابط مردم عادی با حکومت (OECD, 2003). با این حال، واقعیت این است که جامعه مدنی در روسیه بسیار ضعیف است و اکثر مردم نسبت به سیاست مبارزه با فساد دولت بیگانه هستند. به منظور نشان دادن راههای تقویت جامعه مدنی در روسیه، لازم است این کشور نیم نگاهی به تجربیات کشورهای داشته باشد که اقداماتی در راستای افزایش دسترسی مردم به اطلاعات و فرایندهای سیاسی، تسهیل توسعه نهادهای مدنی و گسترش رقابت در حوزه خصوصی به انجام رسانده‌اند. بویژه، تجربه کشور مکزیک به علت شباهت‌های موجود در خصوص ماهیت فساد در دو کشور، موردی بسیار مرتبط است. جانستون در این ارتباط خاطر نشان ساخته است که فساد موجود در هر دو کشور مکزیک و روسیه ریشه در فرصت‌های مبتنی بر منابع طبیعی، ظهور بازار داخلی، قوانین و نهادهای خودسرانه و همچنین تعریف غیر رسمی از فساد دارد (Johnston, 2005, pp. 122-125). افزون بر این، تجربه مکزیک از جهت نقش جامعه مدنی این کشور در تقویت دسترسی مردم به اطلاعات قانونگذاری هم می‌تواند مطلوب باشد (Morris, 2002).

## نتیجه‌گیری

نکته بسیار مهمی که در فرایند طراحی و اجرای سیاست‌های مبارزه با فساد در روسیه مغفول مانده توجه به نقش و جایگاه جامعه مدنی است. زیرا سازمان‌های جامعه مدنی اهرم بسیار قدرتمندی برای ایجاد تغییرات پایدار و از بین بردن بی‌ثباتی بشمار می‌روند

(Puddephatt, 2009, pp. 42-43). بدین سان، توجه به بخش خصوصی به منظور پیشبرد پایدار سیاست‌های ضد فساد امری ضروری است. اگر سازمان‌های جامعه مدنی بتوانند به گونه‌ای منسجم و مؤثر در درون جامعه به همگرایی برسند، می‌توانند کارویژه‌هایی چون انتقال خواسته‌های مردم به دولت، بسیج حمایت عمومی، برقراری ارتباط مستمر با جامعه بین‌المللی را انجام دهند و مهمتر اینکه انطباق سیاست‌های اجرایی با خواسته‌های مردمی را تضمین نمایند (OECD, 2003, pp. 21-22). بر این اساس روسیه باید به منظور موفقیت سیاست‌های ضد فساد به تقویت جامعه مدنی و فراهم کردن امکان مشارکت آن در امور عمومی مبادرت ورزد.

در مقاله حاضر با نیم‌نگاهی به ماهیت فساد در روسیه، به این مهم پرداخته شد که چگونه عدم تمایز مرزهای بخش عمومی و بخش خصوصی تأثیر تعیین‌کننده‌ای در فرایند توسعه اقتصادی و سیاسی روسیه و بویژه ناکامی سیاست‌های ضد فساد داشته است. آگاهی از این واقعیت مشخص می‌کند که برای جبران این ناکامی چه سیاست‌ها و اقداماتی باید در پیش گرفته شود. یلتسین در فرایند اجرای سیاست خصوصی سازی نتوانست مرز روشنی بین این دو بخش برقرار کند و لذا همزمان با آزادسازی اقتصادی فساد در روسیه گسترش یافت. از سوی دیگر، پوتین به منظور اصلاح جامعه فساد زده روسیه ایجاد نظام متمرکز اداری و قانونی را سرلوحه سیاست‌های خود قرار داد. عملکرد وی، با همه ناکارآمدی‌ها در پیشبرد این سیاست، منجر به تضعیف هر چه بیشتر جامعه مدنی در روسیه شد. مدویدوف در چنین وضعیتی به قدرت رسید و استراتژی ملی مبارزه با فساد را بر محور اصلاح قوانین و نهادها بنیاد نهاد. هر چند هنوز زمان برای قضاوت در خصوص نتایج عملی این استراتژی زود است، اما بر اساس تجربه حاصله می‌توان ادعا کرد رمز موفقیت او در مبارزه با فساد در گرو تقویت جامعه مدنی، فراهم کردن پشتوانه‌های مردمی برای انجام اصلاحات و توسعه رقابت در بخش اقتصادی است. این نتیجه‌گیری کاملاً منطبق با توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی است که برای مبارزه با فساد در اقصی نقاط جهان فعالیت می‌کنند. این امر نشانگر این واقعیت است که به رغم متفاوت بودن ماهیت فساد در کشورهای مختلف، تجربیات بین‌المللی در خصوص مبارزه با فساد می‌تواند راهنمای بسیار ارزشمندی در طراحی و اجرای سیاست‌های مقابله با فساد در کشورهای گوناگون باشد. این واقعیت را نمی‌توان انکار کرد که برای طراحی استراتژی ضد فساد در هر کشور باید شرایط خاص آن کشور مورد لحاظ قرار گیرد. زیرا بدون در نظر گرفتن این شرایط نمی‌توان انتظار تحقق نتایج مطلوب را داشت. بطور کلی، شیوع فساد در روسیه ناشی از عواملی چون عدم وجود مرزبندی‌های روشن بین بخش عمومی و خصوصی، ضعف نهادهای رسمی، قوانین و مقررات ناکارآمد، سطح پایین رقابت اقتصادی و نهایتاً ضعف جامعه مدنی است. بسیاری از این ویژگی‌ها در کشورهای دیگر، از جمله ایران، نیز مصداق دارد که با مشکل فساد سیستماتیک دست و پنجه نرم می‌کنند. بنابراین، رویکرد محوری این مقاله در مبارزه با فساد می‌تواند در رابطه با کشورهای دیگر نیز موضوعیت داشته باشد. این رویکرد شامل محورهای زیر است:

۱. تقویت و حمایت از سازمان‌های جامعه مدنی
۲. فراهم کردن زمینه‌های لازم برای مشارکت جامعه در اجرای سیاست‌های مقابله با فساد
۳. تقویت و توسعه بخش خصوصی
۴. اجرای طرح‌های مراقبت اجتماعی



## منابع و مأخذ

- Bardham, P. 1997. 'Corruption and Development: A review of issues'. *Journal of Economic Literature*. 35(3). (September). pp.1320-1346
- Bernstein, J. 2008. 'Will Russia's next anti-corruption campaign succeed where others failed?' *Eurasia Daily Monitor* [online]. Available at <[http://www.jamestown.org/edm/article.php?article\\_id=2372760](http://www.jamestown.org/edm/article.php?article_id=2372760)> [Accessed 24 April2009].
- Bocharov, O. 2001. 'Sickness or hope?'. *Russia-on-Russia*. 4. Corruption in Russia March. Moscow: Moscow School of Political Studies, Centre for Post-Collectivist Studies. pp.37-45
- Chirkova, E & Bowser. D. 2005. 'Corruption in Russian Regions'. *Transparency International Global Corruption Report 2005*. London: Pluto Press. pp.295-298
- Dvurechenskyh, V. 2001. 'People's control versus corruption'. *Russia-on-Russia*. 4. Corruption in Russia. March. Moscow: Moscow School of Political Studies, Centre for Post-Collectivist Studies. pp.29-47
- Freeland, C. 2000. *Sale of the Century: Russia's Wild Ride from Communism to Capitalism*. New York: Crown Business
- Gardiner, J. 1993.. 'Defining Corruption'. In. A. J. Heidenheimer & M. Johnston (eds.). *Political Corruption: Concepts & Contexts*. 2005. New Brunswick: Transaction. pp.25-40
- INDEM. 2005. 'Corruption process in Russia: level, structure, trends'. INDEM [online]. Available at: [http://www.indem.ru/en/publicat/2005diag\\_engV.htm](http://www.indem.ru/en/publicat/2005diag_engV.htm)
- Johnston, M. 2005. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Karapetian, S. 2001. 'Russian law and the struggle against corruption'. *Russia-on-Russia*. 4. Corruption in Russia. March. Moscow: Moscow School of Political Studies, Centre for Post-Collectivist Studies. pp. 21-25
- Krasnov, M. 2001. 'Corruption as a consequence of bad government'. *Russia on Russia: Issue 4, Corruption in Russia*. Moscow: Moscow School of Political Studies: Centre for Post-Collectivist Studies. pp.13-21
- Levada, Y. 2001. 'Corruption in public opinion'. *Russia-on-Russia*. 4. Corruption in Russia. March. Moscow: Moscow School of Political Studies, Centre for Post-Collectivist Studies. pp. 49-58
- Levitsky, S & Way, L. A. 2006. *Competitive Authoritarianism: The Emergence and Dynamics of Hybrid Regimes in the Post-Cold War Era*. Manuscript Draft. Available at: <[http://sitemaker.umich.edu/comparative.speaker.series/files/levitsky\\_with\\_bib.pdf](http://sitemaker.umich.edu/comparative.speaker.series/files/levitsky_with_bib.pdf)> [Accessed 18 July 2010].
- Lambsdorff, J. G. 2005. 'How Corruption Affects Economic Development'. *Transparency International: Global Corruption Report 2005*. London: Pluto Press. pp.310-312
- Orttung, R. 2006. 'Causes and consequences of corruption in Putin's Russia'. *PONARS Policy Memo*. 430. December. American University.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. 2003. *Fighting Corruption: What Role for Civil Society? The Experience of the OECD*. Paris: OECD.
- Puddephatt, A. 2009. 'Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws, World Bank Institute Access to Information: Working Paper Series. Washington, D.C: The International Bank for Reconstruction and Development
- Roaf, J. 2000. 'Corruption in Russia: Conference on Post-Election Strategy'. The

International Monetary Fund: European II Department. Moscow. April 5-7

Sajo, A. 2002. 'Clientelism and Extortion: Corruption in Transition'. In S. Kotkin & A. Sajo (eds.). *Political Corruption in Transition: A Sceptic's Handbook*. Budapest: Central European University Press. Pp.1-23

Saratov, G. 2001. 'Corruption, Western and Russian'. *Russia-on-Russia*. 4. Corruption in Russia. March. Moscow: Moscow School of Political Studies, Centre for Post-Collectivist Studies. pp.5-13

Wallace, W. 2005. Foreign and Security Policy: The Painful Path from Shadow to Substance. In H. Wallace, W. Wallace, and M. A. Pollack (eds.) *Policy-Making in the European Union*, 5th edition. New York: Oxford University Press. pp.429-56.

World Economic Forum. 2004/5. 'Growth Competitiveness Index'. *World Economic Forum*. Available at: <<http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5CGlobal+Competitiveness+Report>> [Accessed 1 April 2010].

## بررسی فساد و سازوکارهای مبارزه با آن در جمهوری چک

## مقدمه

این امر مورد تصدیق و حمایت پژوهش‌های بسیاری قرار گرفته است، که فساد تأثیر منفی بر جامعه و اقتصاد می‌گذارد. تغییرات اقتصادی و اجتماعی در کشورهای اروپایی مرکزی و شرقی به ناچار فرصت‌هایی را برای بروز آسان فساد ایجاد نموده است. در مواقعی که کشورهای در حال تحول، اقدام به آزادسازی و درگیری در تجارت و سازمان‌های بین‌المللی نمایند، فساد به مشکل به مراتب سخت‌تری تبدیل می‌شود. این مقاله به دنبال بررسی و تحلیل وضعیت فساد در جمهوری چک و برنامه‌ها و سیاست‌های مبارزه با آن در این کشور می‌باشد.

با تغییر چشمگیر در نظام سیاسی چک در سال ۱۹۸۹، کل فرآیند تغییرات اجتماعی و اقتصادی، به محیط و فرآیندی برای رشد فساد تبدیل شد. در طی تغییرات اقتصادی و ساختاری، اگر فساد در حوزه‌ای رخ دهد به حوزه دیگری سرایت می‌کند، و گاهی اوقات به رشد فساد در مقیاسی بزرگ منجر می‌شود. فساد، در جمهوری چک ابتدا از حوزه خدمات عمومی و فروش شروع و به ناحیه خدمات اداری و مدیریتی سرایت نمود. به منظور درک سیر تکاملی فساد تحت شرایط فرآیندگذار، ابتدا باید به طور خلاصه ریشه‌های تاریخی و اولیه فساد را مورد بررسی قرار دهیم.

با نگاهی به شمع کلی فساد در دوران رژیم کمونیستی در کشور چک، مشاهده می‌کنیم که قوانین کاملاً برای مبارزه با اشکال سنتی فساد (رشوه گرفتن) مناسب بودند اما برای جلوگیری و ممانعت از مظاهر جدید فساد (رانت جویی و غیره) کاملاً ناکارآمد بودند.

علاوه بر این، روش‌های عمومی قدیمی مبتنی بر ارائه خدمات، دادن هدایا و رشوه‌های کوچک از زمان شکل‌گیری تدریجی آن در دوران رژیم کمونیستی گذشته حتی تا به امروز پایدار باقی مانده و به یکی از هنجارها و نرم‌های رفتاری مدیران دولتی تبدیل شده است. در گذشته، عموم مردم به عنوان بدنه سرکوبگر و مخالف هر یک از بخش‌های تشکیلات دولتی دیده می‌شدند و از آنجا که دولت «یک‌دشمن» دانسته می‌شد، لذا سوء استفاده و سرعت از کالاها و منابع عمومی در مقیاس کوچک به بخشی از اقدامات اپوزیسیون منفعلانه در برابر رژیم کمونیستی تبدیل شد. البته بعد از چهل سال، چنین رفتاری، به یک نرم و هنجار رفتاری مورد پسند نه تنها در سطح مردم و شهروندان بلکه حتی در سطح مدیران نیز تبدیل شده است.

عموم مردم در کشور چک، کارمند و مدیر دولت بودن در هر سطحی را به عنوان یک شغل اجتماعی معتبر و با ارزش نمی‌دانند. درآمد کارکنان و مدیران نسبتاً پایین بوده و تقریباً تمایز درآمدی چندانی بین آنها وجود ندارد. نتیجه اینکه، مدیریت دولتی و کارمند دولت بودن یک فرصت شغلی رقابتی در بازار کار نیست، و افراد با استعداد به سمت آن نمی‌آیند. در نتیجه به طور کلی در سیستم اداری، دیوان‌سالاری و کاغذبازی بی‌اندازه رواج دارد. این علائم سبب می‌شود تا طبقه متوسط تمایل چندانی برای به عهده گرفتن این پست‌ها نداشته و اغلب مقامات اداری متعلق سطح پایین باشند که فاقد صلاحیت برای تصمیم‌گیری مستقلانه و پاسخگویی شخصی برای هر تصمیم می‌باشند. بنابراین، گرایش غالب این است که برای حل بجا و مناسب موضوعات و مسائل، پاسخگویی و مسئولیت به سطوح عالی ساختار اداری واگذار شود. بعلاوه، کارمندان اغلب احساس بی‌اهمیت بودن خود را با برخورد خشک و غیردوستانه با مردم و درگیر نمودن آنها در یک بروکراسی سخت جبران می‌کنند. به طور کلی به توجه به مطالبی که در مورد فساد در جمهوری چک نوشته شده است، فساد در این کشور را می‌توان به دو شکل غالب تقسیم‌بندی نمود:

فساد در سطوح بالا که شامل مقامات منتخب و ارشد دولتی است.

این طبقه‌بندی بویژه شامل تأمین مالی احزاب سیاسی و رقابت‌های انتخاباتی آنها، فعالیت‌های ناکافی و نامناسب لابی‌های پارلمانی، مناقصه‌ها و مزایده‌های عمومی مشکوک در هر سطح از مدیریت دولتی است. در این کشور عمدتاً لابی‌های مدیران سطح بالا، دارای ویژگی فرآیند شفاف موجود در دموکراسی‌های غربی نیست. در عوض، شبیه فعالیت‌های رانت‌جویی سیاسی و تجاری گروه‌های نفوذ است. رز آکرمن (۱۹۹۹) تحلیلی کلی و همه‌جانبه از رابطه فساد و دولت، بویژه در مواردی که فساد در سطوح عالی دولت رخ داده و شامل برنامه‌ها و پروژه‌های اصلی دولت است، ارائه داده و تأثیر اقتصادی فساد را به طور گسترده‌تری مورد بررسی قرار می‌دهد.

فساد در سطوح پایین که شامل مأموران و کارمندان اداری سطح متوسط و پایین است. این طبقه‌بندی، به فساد در شهرداری‌ها، به تمام اشکال ارائه خدمات عمومی که از طریق کارگزاری‌های محلی و منطقه‌ای ارائه می‌شود و همچنین به مراقبت‌های بهداشتی و درمانی توسط دولت اشاره دارد. همچنین طبقه‌بندی مذکور مستلزم ارتباط دورنی بین شرکت‌های خصوصی و ارتباط آنها با دیوان‌سالاری‌های دولتی سطح پایین است. طبق نظرسنجی اخیر بانک جهانی (۲۰۰۰) در جمهوری چک، موانع رشد بنگاه‌های کوچک و متوسط، اقدامات ضد رقابتی و فساد و به دنبال آن مالیات‌ها و قوانین و مقررات دست‌وپاگیر کسب و کار است. اولویت برای دهه بعد از انتقال و تحول، پیشه کردن یک سیاست رقابتی است که تمرکز آن بر کاهش موانع شروع کسب و کار، ارائه شاخص‌هایی برای مبارزه با فساد و جرم و حذف محدودیت‌های بودجه‌ای بر بنگاه‌های صنعتی کوچک باشد.

شیوع گسترده فساد، تمامی فعالیتهای اقتصادی مستقیم و غیر مستقیم را از طریق فرآیندهای اداری تحت تأثیر قرار می‌دهد. در مجموع در بررسی هزینه‌های فساد در سطح کلان اقتصادی باید بر تأثیر آن بر رشد اقتصادی تأکید داشت. در طی فرآیند تحول، مبارزه با فساد یقیناً ارزان و آسان نبوده و نمی‌تواند مستقل از اصلاحات در ساختار دولت باشد. اگر هیچ‌گونه اصلاحاتی صورت نگیرد، به احتمال زیاد فساد به مشکلی بزرگ برای جامعه تبدیل خواهد شد.

## مقایسه بخشی اشکال غالب فساد

در ادامه ما به طبقه‌بندی و توصیف اشکال برجسته فساد بر طبق بخش‌های مختلف جامعه که فساد در آنجا روی می‌دهد، می‌پردازیم. بر اساس اهمیت این بخش‌ها در جلوگیری از فساد، می‌توان آنها را به چهار گروه تقسیم‌بندی نمود. گروه نخست از بخش‌هایی تشکیل شده است که برای مبارزه با فساد و تضمین جایگاه قانونی طراحی شده‌اند. گروه دوم متشکل از طبقات مختلف مدیریت دولتی است. سومین حوزه دربرگیرنده خدمات ارائه شده توسط دولت برای عموم مردم و شهروندان است و در نهایت آخرین گروه شامل بخش خصوصی و

خود شهروندان است.

تقسیم‌بندی ما به شیوه‌ای است که اعضای که زیرمجموعه طبقه بعد هستند انگیزه بیشتری برای فاسد نمودن اعضای طبقه پیشین دارند. قبل از اینکه توسط خود آنها فاسد شوند. سلسله مراتبی که در ادامه بیان می‌شود. عمدتاً شیوه‌های دریافت رشوه را توصیف می‌کند. اما، باید به خاطر داشته باشیم که فساد يك فرآیند تك شیوه‌ای (روشی) نیست. جدول (۱) بیان می‌کند که چگونه ادراك فساد توسط شهروندان عادی در طی دهه نخست فرآیندگذار تغییر یافته است. اعداد داخل جدول نیز به طور ضمنی نشان می‌دهد که در کدام بخش منابع کمیاب‌تر بوده و توزیع آنها به درستی انجام نمی‌گیرد. در این جدول دو تغییر قابل مشاهده است. به عنوان مثال در بخش خدمات و فروش (بخش‌هایی که تقریباً به طور کامل به بخش خصوصی واگذار شده بودند)، کاهش چشمگیری در ادراك فساد مشاهده می‌شود اما از طرفی دیگر در بخش ادارات دولتی، تقریباً يك افزایش ده برابری در ادراك فساد توسط شهروندان ثبت شده است.

بر اساس مقایسه زمانی طبقه‌های مختلفی که ممکن است رشوه در آنها رخ دهد، تقسیم سلسله مراتبی زیر از وقوع فساد را می‌توان شکل داد:

- پلیس، دستگاه قضایی و دادگاه‌ها
- مقامات مالی و مالیاتی، قوانین و رویه‌های صدور مجوز، مناقصه‌ها و مزایده‌های عمومی، قوانین و مقررات انحصاری، و ادارات محلی و شهری و ایالتی،
- آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، و مراقبت‌های اجتماعی،
- شرکت‌های خصوصی و شهروندان

تمامی گروه‌ها و نهادهای بالا، به استثناء مؤسسات خصوصی در گروه آخر، کاملاً یا تا حدودی توسط بودجه عمومی تأمین مالی می‌شوند. از اینرو، همیشه این امکان وجود دارد که نماینده این گروه، سعی کند تا اعضای گروه‌های قبلی (بالا‌تر) را به فساد بکشاند تا یا ابزارهای مالی اختصاص داده شده را افزایش دهد و یا بر سر استفاده از بودجه‌های اختصاص یافته رقابت نماید. یکی از مهمترین دلایل وجود فساد در کسب و کارهای (مشاغل) خصوصی حضور همیشگی و دائمی محدودیت‌های بودجه است.

در ادامه ما شیوه‌های ممکن فساد برای هر بخش از ادارات دولتی را به طور مجزا مورد بررسی قرار می‌دهیم. بررسی مفصل و دقیق نظام کاری پلیس، نظام قضایی و دادگاه‌ها که يك نظام کاملاً پیچیده هستند، از حد توان این مقاله خارج می‌باشد. بنابراین تنها به بخشی از این سیستم‌ها اشاره می‌شود و تنها بر روش‌های فساد تمرکز می‌شود.

### ۱-۱. پلیس

در این بخش يك مشکل مفهومی پایدار و عمده‌ای وجود دارد که از دوران کمونستی گذشته شروع شده و در جامعه بین عموم مردم و ادارات و مدیران دولتی گسترش یافته است. هنوز هم پلیس به عنوان بخش سرکوبگر دولت شناخته شده و به عنوان یکی از مهمترین پیکره‌های جلوگیری از فساد در نظر گرفته نمی‌شود و قدرت ماهیتی آنها و حضور آنها در بین عموم به عنوان آسان‌ترین راه کنترل مردم و حفظ نظم عمومی دانسته می‌شود. مهمترین دلایل فساد در این بخش شامل موارد زیر است: طرح‌های تشویقی نامناسب، تجهیزات فنی ناکافی، در بعضی از موارد عدم تعریف قانونی از وضعیت پلیس و روشن نبودن وظایف آن،

مدیریت و کنترل ضعیف، و ضعف مدیریت منابع انسانی و عدم صلاحیت کارکنان تازه پذیرفته شده.

هر فسادی در پلیس دربرگیرنده سوء استفاده از قدرت است درحالیکه هر نوع سوء استفاده از قدرتی شامل فساد نیست. اشکال دقیق فساد بسته به موقعیت‌های خاص بوده و همچنین از سازمانی به سازمان دیگر متفاوت است (پلیس جنایی، پلیس ترافیکی، پلیس خدمات خارجی و مرزی و غیره)، ملموس‌ترین بخش پلیس شامل پلیس راهنمایی و رانندگی و ترافیکی است که می‌توانند رانندگان متخلف را بیشتر یا کمتر جریمه کنند یا از آنها رشوه دریافت کنند.

ما می‌توانیم دو نوع خاص از سوء استفاده از قدرت پلیس را مشخص کنیم که مربوط به فساد هستند. نوع نخست آن شامل اشکال مختلف لاپوشانی‌های جنایی است. نوع دوم کاملاً برعکس است: یافتن و کشف کردن اقدامات جنایی (مجرمانه) که حتی وجود ندارند. اشکال مزبور فساد شامل موارد زیر هستند: دریافت خدمات آزاد، اقدامات بسیار کند و آهسته یا حتی انفعالی در حین مراحل تحقیق، اخاذی، لاپوش گذاشتن بر اقدامات مجرمانه، پنهان نمودن مدارک و شواهد، محافظه‌گرایی، فراهم نمودن اطلاعات در مورد وضعیت تحقیقات جنایی و امنیتی برای تبهکاران. در سال ۱۹۹۹، ۲۴۵ پلیس مرد برای بیش از ۵۰۰ مورد کوتاهی در تحقیقات و بازرسی، مورد بازجویی قرار گرفتند. بالاترین سهم کوتاهی‌های پلیس در بین مأموران زیر ۲۹ سال سن و کمتر از ۱ سال خدمت، مشاهده شد. (گزارش پلیس سال ۱۹۹۹)

## ۱-۲. نظام قضایی و دادگاه‌ها

قضات در دولت جمهوری چک مستقل بوده و تنها قانون آنها را محدود می‌سازد. این ویژگی باعث می‌شود که آنها تصمیماتی واقعاً مستقل در برابر منافع هر گروهی اتخاذ نمایند. از طرفی دیگر، سنت در تصمیم‌گیری‌ها بیشتر بر تمرکز بر جنبه‌های رسمی موارد است تا تفسیر قوانین (تفسیر وسیع).

این امر نه تنها ناشی از ماهیت قوانین بلکه همچنین به خاطر سنت‌های تاریخی نیز می‌باشد. تصمیم‌گیری در دوران گذار زمانی که قوانین برای تغییر محیطی سریع مناسب نمی‌باشند، دارای محدودیت‌های فراوانی است.

با نگاهی به گذشته نزدیک، حجم زیادی از موارد اقتصادی قانونی، غیرقانونی در نظر گرفته خواهد شد (به عنوان مثال، طرح معروف به پونتی و نمونه‌های مشابه آن)؛ درحالیکه مجلس جمهوری چک این نوع از رفتارها را به وضوح به عنوان رفتارهای غیرقانونی ذکر نمی‌کند. از این رو است که کل بازار سهام چک تقریباً در سراسر جهان به دلیل عدم شفافیت آن، دستکاری قیمت و سوء استفاده از قدرت توسط اکثریت سهامداران، بدنام می‌شود. اگرچه این وضعیت در چندسال گذشته با ایجاد کمیسیون بورس و اوراق بهادار و تصویب قوانین جدید توسط مجلس کمی بهبود یافته است.

دولت چک علاقه خود را برای مبارزه با فساد اظهار داشته و بیان نمود که برنامه آنها «دستان پاک» نام دارد، اما این امر تنها یک موضوع انتخاباتی برای آنها بوده است. از طرفی دیگر تلاش آنها کاملاً معتبر دانسته نمی‌شود. اعضای احزاب اصلی در جمهوری چک به خاطر استفاده غیرقانونی از بودجه‌ها، سوء استفاده از اطلاعات اقتصادی و فرارهای مالیاتی تحت بازجویی و پیگرد می‌باشند.

### ۱-۳. بخش مالی و مالیاتی

قوانین جمهوری چک در مورد جمع‌آوری درآمدهای مالیاتی کاملاً سخت‌گیرانه بوده و راه‌های گریز از مالیات در این کشور بسیار کم است. با این حال گروهی متشکل از پنج مقام رسمی در وزارت کار و امور اجتماعی و وزارت مالیه وجود دارد که می‌توانند افرادی را که به علت پرداخت دیر هنگام مالیات دچار جریمه‌های مالی شدند، را ببخشند. اما تصمیمات این گروه خلق‌الساعه و موقتی بوده، و رویه مشخصی که این فرآیند را توصیف نماید وجود ندارد. از طرفی دیگر، وجود این گروه برای عموم مردم شناخته شده نیست، از این رو شهروندان (مالیات دهندگان معمولی) حتی نمی‌دانند که می‌توانند درخواست عفو مالیاتی نمایند.

اگرچه قوانین مالیاتی در کشور چک کاملاً شفاف و روشن است، اما قوانین ملازم و همراه آن که مربوط به بیمه سلامت و تأمین اجتماعی می‌باشد پیچیده‌تر بوده و کمتر شفاف هستند. مثلاً حتی کارمندان نمی‌دانند که دو سوم از عوارض اجتماعی و بهداشتی، به عنوان مالیات، از حقوق و دستمزد آنها کسر شده و مستقیماً توسط کارفرما پرداخت می‌شود. نمونه‌ای از این ناآگاهی در نظرسنجی که در خصوص دیدگاه افراد کم درآمد نسبت به پرداخت مالیات انجام شد، روشن گردید. آنها اعتقاد داشتند که افراد پردرآمد باید از درآمد خالص خود، مالیات بیشتری (در حدود ۲۵ درصد) بپردازند؛ در حالی که این درک کاملاً برعکس واقعیت بوده؛ چراکه افراد پردرآمد پس از کسر عوارض مذکور چیزی در حدود ۲۹ الی ۴۰ درصد مالیات پرداخت می‌کنند.

بقیه بخش‌های نظام مالی و مالیاتی جمهوری چک نیز دارای مشکلات بسیاری هستند. کلاهبرداری‌ها و اختلاس‌های کاملاً رایجی در جمع‌آوری مالیات بر ارزش افزوده و مالیات بر مصرف (مالیات غیرمستقیم) وجود دارد. این کلاهبرداری‌ها میلیاردری بوده و با جرایم بین‌المللی نیز مرتبط می‌باشند. در این موارد جمهوری چک نه تنها با فساد بلکه همچنین با فعالیت‌های مجرمانه بین‌المللی و سازمان‌یافته روبرو است. به عنوان مثال در سال ۱۹۹۹ دولت شروع به وارد نمودن محصولات نفتی برای سیستم‌های گرمایشی نمود، اما در واقع این محصولات به عنوان سوخت کامیون‌ها وارد و پس از ترخیص کالا از گمرک به این منظور فروخته می‌شدند. دولت در این کار از مالیات بر مصرف چشم‌پوشی کرد، چراکه درآمد دولت از مالیات بر مصرف، بسیار کمتر از سود نهایی فروش به عنوان سوخت کامیون‌ها بود. دولت از طریق فروش، ۱۷٫۵ میلیارد درآمد کسب نمود درحالی‌که از طریق مالیات ۲۰۵ میلیارد درآمد داشت. البته انجام چنین عملی بدون همراهی ادارات و وزارتخانه‌ها و مقامات دولتی از جمله گمرک و مالیات امکان‌پذیر نبود.

### ۱-۴. صدور مجوز

صدور مجوز عمدتاً برای تنظیم دسترسی در حوزه‌های ارتباطات راه دور، پخش رادیو و تلویزیون، بیمه و مالی، تجارت خارجی با کالاهای منتخب (تسلیمات و کالاها با سهمیه‌های وارداتی موجود)، استخراج معادن، مورد استفاده قرار می‌گیرد. اما رویه صدور مجوز شفاف و تک معیار نیست. موارد شناخته شده‌ای از گذشته وجود دارد که رویه صدور مجوز به یک نتیجه مشکوک منتج شده است. مثلاً در بخش بانکداری و امور مالی در شروع دوران تحول دولت، گرفتن مجوز بسیار آسان بود. اما در ادامه این امر سبب شد تا بانکهای کوچک جدید با مشکلات نقدینگی مواجه شده و رو به ورشکستگی بروند. دولت برای حل این مشکل جلوی صدور مجوز را گرفت بجای اینکه قوانین حرفه‌ای و محتاطانه‌تری تصویب کند.



صندوق های سرمایه گذاری، که به تازگی در نتیجه سیاست خصوصی سازی کوپنی تأسیس شد، با چند استثناء، به عاملی برای سلب دارایی و سوء استفاده سهامداران کوچک تبدیل نشدند. هیچ سازوکار کارآمدی برای صندوق های سرمایه گذاری وجود ندارد. فقدان مقررات کامل بازار بورس حتی روند نادرستی و عدم صداقت را، از طریق دستکاری آشکار در قیمت تسریع می کند. این هم دلیلی است که چرا در مقابل طرح اجباری صندوق بازنشستگی خصوصی مخالفت های شدید وجود دارد. این وضعیت در مورد بازار بیمه، علی رغم این واقعیت که مقررات کاملاً شبیه به مقررات مورد استفاده برای صندوق های سرمایه گذاری است، خوش بینانه تر می باشد. از طرفی دیگر، بازار هنوز کاملاً به یک بازار باز تبدیل نشده و صدور مجوز محدودیت دارد.

### ۱-۵. مناقصه عمومی

اکثر موارد فسادی که در رسانه ها افشا می شود، مربوط به مناقصه های عمومی است. انتخاب پیمانکار قبل از انجام مناقصه بیشترین موردی است که در این خصوص ذکر می شود. انتخاب اینگونه شرکتها به امضای قراردادی با ابزارها، شرایط و ضوابط سفارشی و یا حتی تغییر شرایط مناقصه در طی فرآیند آن انجام می گیرد. چنین رفتارهای غیر استاندارد شدیدا مستعد پذیرش فساد بوده و فرصت های بسیاری را برای فساد فراهم می سازد. ابزارهای موجود برای افشا دستکاری های ممکن در طرح های مزبور نیز کاملاً محدود است. چنین رفتاری در دوران تحول، موافق تفسیرهای آسیموغلو و وردیر (۲۰۰۰) است که معتقدند، فضای فساد از طریق انتقال منابع از یک بخش به بخش دیگر و بوسیله مداخلات دولت ایجاد می شود. همانطور که اغلب فساد هدف مداخله را تضعیف و منحرف می کند، دولت تلاش می کند تا از آن جلوگیری نماید. دولت با انجام این کار ممکن است، رانت هایی برای بوروکرات ها ایجاد، تخصیص اشتباه منابع را تحریک و تهییج کند، و اندازه بوروکراسی را افزایش دهد.

تانزی و داوودی (۱۹۹۷) معتقدند که فساد و بویژه فساد سیاسی یا «کلان» به طور کلی فرآیند تصمیم گیری مرتبط با پروژه های سرمایه گذاری عمومی را منحرف می سازد و میزان این انحراف نیز در صورت ضعف سیستم نظارت و کنترل بیشتر خواهد بود. آنها مدارکی از کشورهای مختلف ارائه می دهند که فسادهای بالاتر و کلان تر با سرمایه گذاری های عمومی بالاتر، درآمدهای دولتی کمتر، هزینه های پایین تر در عملیات ها و نگهداری ها، کیفیت پایین تر زیرساختارهای عمومی همراه است. همچنین این مدارک نشان می دهد که فساد سرمایه گذاری عمومی را افزایش می دهد در حالی که بهره وری آن را پایین می آورد. این موارد پنج کانالی هستند که از طریق آنها فساد رشد اقتصادی را کاهش می دهد.

این یافته ها توسط مائورو (۱۹۹۵) نیز مورد تأیید قرار گرفت. وی تأثیر شاخص های ذهنی فساد را بر رشد اقتصادی مورد بررسی قرار داد و به این نتیجه دست یافت که فساد، میزان سرمایه گذاری را کاهش داده و در نتیجه باعث کاهش رشد اقتصادی می شود. بنابراین در کشورهای با فساد بالا، سرمایه گذاری های بالا در بخش عمومی، باید بسیار با احتیاط مورد ارزیابی قرار گیرد.

### ۱-۶. قوانین و مقررات انحصاری

همانند موارد مناقصه های عمومی و صدور مجوز، عمدتاً دولت با استفاده از اختیارات به

تنظیم مقررات انحصاری اقدام می‌کند. علاوه بر این، يك ناظر مستقل و يك اداره نظارتی مستقل نیز در این کشور وجود ندارد. اینگونه نهادها یا زیرمجموعه وزارت خانه‌های دولتی هستند یا از طریق آنها تأمین مالی می‌شوند و برطبق قوانین و مقررات موجود هرگونه اختلافی باید یا توسط وزارت یا توسط اداره نظارتی فرو بنشیند و فیصله یابد.

در بیشتر صنایع شبکه‌ای، که مربوط به صنایع همگانی می‌باشد (آب، برق و...) دولت اکثریت سهم را در اختیار خود دارد. (کوچندا، ۱۹۹۹) از طرفی دیگر، دولت باید به عنوان يك ناظر مستقل عمل نماید، که این خود باعث ایجاد يك مشکل انگیزشی آشکار می‌شود. این مشکل به تنهایی توسط دولت قابل حل نیست. البته فقدان قوانین آشکار، فضا را برای فساد بالاتر باز می‌کند، اگرچه موارد اثبات شده‌ای در این خصوص وجود ندارد.

مسائل مقرراتی و نظارتی، به طور گسترده‌ای توسط جانسون، کافمن، و لوباتان (۱۹۹۸) مورد بحث قرار گرفتند. آنها به بررسی اندازه اقتصادی غیررسمی در مناطق آمریکای لاتین، کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، و اقتصادهای درحال تحول در اروپای مرکزی و شرقی پرداختند و مدارکی دال بر این یافتند که، در کشورهای با مقررات و ادارات بیشتر، سهم اقتصادی غیررسمی در مجموع کل تولید ناخالص داخلی بالاتر است. همچنین آنها به این نکته دست یافتند که موانع مالیاتی بالاتر، به فعالیت‌های غیررسمی بیشتر منجر شده و کشورهای با فساد بالاتر تمایل بیشتری دارند تا اقتصاد غیررسمی بزرگتری داشته باشند. یافته‌های لاکو (۲۰۰۰) چنین دیدگاهی را با مدارک بدست آمده از بررسی اقتصادهای درحال تحول در اروپای مرکزی و شرقی، تأیید می‌کند.

### ۱-۷. آموزش و پرورش

مشکلی عمده‌ای که این بخش با آن مواجه می‌باشد محدود بودن فضا و عرصه است که با تقاضای بسیار بالاتر از ظرفیت‌های خود روبرو است، که این امر خود سبب بروز فساد می‌گردد. به عنوان نمونه در برخی موارد، سؤالات ردوی دانشگاه‌ها و دبیرستانها تا ۳۰۰ دلار فروخته شد، که در این باره نه کسی مسئول شناخته شد و نه کسی مورد پیگیری قرار گرفت. کم‌هزینه‌های سالانه درسی تقریباً ده برابر کمتر از هزینه‌های درسی است. از آنجا که دولت به خاطر احتمال ایجاد برخوردهای اجتماعی در این زمینه (کمک هزینه و هزینه) دخالتی ندارد و پیشنهادی نمی‌دهد، لذا وضعیت فعلی کاملاً تبعیض آمیز و به نفع خانواده‌های متمول است. نظام آموزش عالی عمدتاً از طریق بودجه‌های عمومی تأمین مالی می‌شود. مدارس خصوصی نیز تاحدی از این طریق تأمین مالی می‌شوند. علاوه بر این، از دیگر احتمالات فساد، برخوردهای تبعیض آمیز و پذیرش دانش آموزان خاصی است که والدین شان توانایی پرداخت شهریه‌های سنگین را دارند (انتخاب دانش آموزان در مدارس خصوصی بر اساس موقعیت اجتماعی) یا لابی کردن جهت کسب اعتبارات مالی از طرف دولت (هم در مدارس خصوصی و هم دولتی)

### ۱-۸. بهداشت و درمان

به لحاظ تاریخی، بهداشت و درمان و دریافت خدمات درمانی در جمهوری چک به عنوان خدمات رایگان دانسته می‌شود که توسط دولت ارائه می‌شود. مراقبت‌های بهداشتی از طریق بیمه درمانی اجباری فراهم می‌شود. اما هزینه‌هایی که جهت بیمه سلامت پرداخته می‌شود، هنوز به عنوان يك مالیات دانسته می‌شود تا هزینه دریافت خدمات، ارائه دهندگان

خدمات بهداشت و درمان به عنوان بخشی از خدمات دولتی دانسته می‌شوند نه به عنوان کسب و کارهای خصوصی که مراقبت‌های بهداشتی و درمانی را فراهم می‌کنند و از طریق شرکت‌های بیمه دستمزد می‌گیرند. همچنین از دلایل دیگر این امر نظام غیرشفافی از ترکیب مالیات‌ها، بیمه سلامت، و پرداخت‌های مختلف بیمه‌های اجتماعی است. علی‌رغم این حقیقت که مردم سلامت خود را به عنوان اصلی‌ترین سرمایه خود می‌دانند، اما اغلب اوقات اطلاعات کاملی درباره مراقبت‌های مناسب و موردنیاز و درباره قیمت واقعی و منصفانه آن دریافت نمی‌کنند.

گذشته از آنچه که در بالا ذکر شد، بر صنعت داروسازی به سمت استفاده از داروهای سود آور فشارهایی وجود دارد. این درحالی است که است هیچ تعریف استانداردی از مراقبت‌های بهداشتی تحت پوشش بیمه که توسط قانون تضمین شده باشد، وجود ندارد. قوانین و مقررات موقتی و خلق‌الساعه بوده و گاهی اوقات ارائه دهندگان خدمات بیمه‌ای را به خاطر عملکرد گذشته‌شان تشبیه می‌کند. در مجموع بیماران قادر نیستند تا:

- تشخیص دهند که آیا خدماتی که دریافت می‌کنند، مناسب است و آیا رفتارها و برخوردها اخلاقی است؟

- تشخیص دهند که آیا خدماتی که ارائه می‌شود آیا بسیار گران است یا اضافه و بی‌فایده؟

- کشف کنند که آیا ارائه دهنده خدمات به خاطر عدم تأمین دارو یا عدم تأمین خدمات

مسئول است یا خیر؟

از طرفی دیگر، شرکت‌های بیمه از قدرت خود سوء استفاده می‌کنند.

## ۱-۹. مراقبت‌های اجتماعی

این حوزه عمدتاً بر سیاستگذاری‌های اشتغال دولت توجه دارد. دو نوع سیاست‌گذاری اشتغال وجود دارد. سیاستگذاری فعال، و آن زمانی است که منابعی برای ایجاد مشاغل اختصاص یافته است و سیاستگذاری منفعل که همان پرداخت حقوق بیکاری است. مطالعه موردی که توسط وزارت کار و امور اجتماعی در سال ۱۹۹۸ انجام شد، نشان داد که بیش از ۸۰ هزار خانواده‌ای که از شبکه تأمین اجتماعی سوء استفاده کردند، عمدتاً با سیاست عدم اشتغال و مزایای رفاهی در ارتباط هستند. جمهوری چک روی هم رفته، کمتر از ۳ میلیون خانوار دارد و بنابراین این سوء استفاده در حدود ۳ درصد از خانوارها رخ داده است.

البته در گذشته هم مواردی بوده است که مردم به عنوان افراد بی‌کارت ثبت‌نام کرده و از مزایای سیاست‌های عدم اشتغال بهره‌مند شدند. درحالی‌که در جای دیگر به صورت پاره‌وقت یا تمام وقت بدون قرارداد قانونی مشغول به کار بودند. البته این امر می‌تواند مورد پرسش قرار گیرد که تاچه حدی مأموران دولتی از عدم صحت و قانونی بودن این ادعاها آگاهی داشتند. همچنین برخی از حقوق اداره کار روش‌های ممکن فساد را تعریف می‌کند. این حقوق شامل انتخاب کسب و کارهای خصوصی است، که وام‌های کلانی را برای آموزش دوباره به کارمندان خود دریافت می‌کنند، و البته پرداخت این وام‌ها را فراموش می‌کنند و تمایلی به پرداخت آن ندارند. در اینجا کارمندان فاسدی که با برخی از این کسب و کارها در ارتباط هستند، می‌توانند آنها را برای دریافت وام در اولویت قرار دهند.

## ۱-۱۰. کسب و کارهای خصوصی

لموس‌ترین اشکال فساد در کسب و کارهای بخش خصوصی و همچنین نیمه

خصوصی، شامل انتخاب همکاران قبل از انجام مناقصه است. فساد در بخش بانكداري با اختصاص وام به پروژه‌های غیر معقول و حتی پروژه‌هایی که اصلاً وجود ندارند همراه است. این اقدامات حتی به سقوط و ورشکستگی چندین بانک و از دست دادن سپرده‌های مردم منجر گردید. رشوه‌های همراه با رفتار فسادآمیز، رشوه‌های کلانی بوده و نشان دهنده هزینه‌های قابل توجهی هستند. دامنه ناراحت کننده چنین پدیده‌ای در مطالعه‌ای که در سال ۱۹۹۹ انجام گرفت، مشخص گردید. در این مطالعه ۲۶٫۳ درصد از شرکت‌های جمهوری چک به پرداخت رشوه اعتراف نمودند. شرکت‌های چک به طور میانگین ۵٫۴ درصد از درآمدهای سالیانه خود در رشوه صرف می‌کنند. براساس این مطالعه، رشوه در جمهوری چک رایج‌تر از لهستان و مجارستان می‌باشد.

تفکر و اندیشه درباره موضوع فساد تنها برحسب هزینه‌های اقتصادی آن گمراه کننده خواهد بود. فساد در کسب و کارهای خصوصی با صرف زمان و گرفتن فرصت مدیران همراه است. کافمن و شانگ (۱۹۹۹) نشان دادند که مؤسساتی که رشوه‌های بیشتری را پرداخت می‌کنند، مدیریت آن‌ها نیز زمان و وقت بیشتری را صرف مذاکره با مأموران اداری نموده و همچنین با هزینه‌های بسیار بالاتر سرمایه انسانی روبرو هستند. چنین یافته‌هایی مبتنی بر اطلاعات بدست آمده از سه نظرسنجی جهانی است که در سطح مؤسسات انجام گردید. بنابراین می‌توان گفت که با پرداخت رشوه، زمان مدیریت به هدر می‌رود.

یکی دیگر از جلوه‌های فساد در بخش خصوصی، مربوط به پنهان کاری بخشی از فعالیت‌های شان به منظور کاهش پرداخت مالیات است. مک میلان و وودراف (۲۰۰۰) پیمایشی را در بین مؤسسات تولیدی، درباره میزان فعالیت‌های غیررسمی آنها انجام داده بودند. پیمایش آنها که در برخی از کشورهای اروپای شرقی انجام گرفت نشان داد که بخش عمده‌ای از فساد اداری این کشورها به خصوص کشورهای لهستان، اسلواکی و رومانی، با پنهان کاری خروجی‌ها همراه است. پنهان ساختن خروجی به شدت با توانایی ضعیف (پایین) مدیریت دولتی در جمع‌آوری مالیات مرتبط است. در نظرسنجی دیگری جانسن، کافمن، مک میلان، وودراف (۲۰۰۰) نشان دادند که فعالیت‌های غیررسمی پنهان کشورهای روسیه و اوکراین بسیار بالاتر از سه کشور قبلی است. مقایسه میانگین کشورها نشان داد که مدیران در روسیه و اوکراین با نرخ‌های مالیاتی بالاتر، فساد اداری بدتر، انحصار مافیایی بیشتر، روبرو بوده و نسبت به هم‌تایان در حال تحول و پیشرفته‌تر خود اعتقاد کمتری به نظام دادرسی دارند.

## ۲

## سنجش فساد

در قسمت قبل اشکال غالب فساد براساس بخش‌های مختلف فعالیت توصیف و طبقه‌بندی گردید. در ادامه نیز به طور مختصری درباره چگونگی سنجش این پدیده به دو روش مختلف توضیحاتی خواهیم داد. دو روش اساسی درباره چگونگی سنجش فساد وجود

دارد. روش نخست بر شمارش تعداد موارد (پرونده) کشف شده، کنترل شده و حتی پیگرد قرار گرفته مبتنی می باشد. در این روش از آمارهای پلیس و دادگستری ها استفاده می شود. مزیت عمده این روش آن است که این آمار و ارقام محکم و دقیق و براساس مستندات هستند و مبتنی بر حدس و گمان نمی باشد. اما مشکل اصلی این روش، عدم توانایی آن در سنجش فساد پنهان است. یعنی موارد کشف نشده. به عنوان مثال در محیطهایی که فساد در آنجا بسیار رایج است، و جایی که تحقیقات و تفحص های درست و مستقل غیر ممکن است، چنین سنجشی ممکن است يك سطح فساد بسیار پایین را نشان دهد.

درصد		آیا تاکنون به بخش های زیر رشوه پرداخت کردید؟
سال ۱۹۹۸	سال ۱۹۹۸	
۳۱	۴۲	خدمات بهداشت و درمان
۲	۳۹	خرید کالاهای بادوام
۳۷	۳۶	خدمات بعد از فروش
۱۷	۱۲	ادارات دولتی
۴	۱۱	مسکن
۲	۹	آموزش
۷	۶	اشتغال

منبع: Výzkumný ústav obchodu, 1989, N=1643, data for Czechoslovakia  
 منبع: GfK - Praha, April 1998, N=967, data for Czech Republic

در روش دیگر سنجش فساد، سعی می شود تا بر تعصبات احتمالی موجود در روش قبلی فایق آمد. این روش شامل انجام مطالعات موردی، نظر سنجی و غیره است. هر چند سنجش های بدست آمده از این روش کاملاً دقیق نمی باشد، اما واقع گراتر بوده و منعکس کننده وضعیت و موقعیت کشور و یا يك بخش خاص است. از جمله این شاخص ها می توان به شاخص ادراك فساد سازمان شفافیت بین الملل اشاره نمود. این شاخص از صفر تا ده امتیاز گذاری شده که عدد ۱۰ نشان دهنده کمترین میزان فساد و عدد صفر برعکس و بازگوکننده بیشترین میزان فساد است. جمهوری چک، لهستان و همچنین مجارستان در اواسط (میان) این نظرسنجی جای دارند. در سال ۱۹۹۸ جمهوری چک در بین ۹۹ کشور رتبه ۳۹ قرار داشت که در گزارش های بعدی این سازمان وضعیت به همین منوال بوده و رتبه آن یا اندکی بهتر می شد یا کمی نیز بدتر.

جدول مقایسه سیر تکاملی شاخص ادراك فساد

کشور	۱۹۸۵-۹۲	۱۹۹۶	۱۹۹۷	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۰
جمهوری چک	۵.۱۳	۵.۲۰	۵.۳۷	۵.۲۰	۴.۶	۴.۳
		(۱.۴۵)	(۰.۴۷)	(۰.۸)	(۰.۸)	(۰.۹)
جمهوری اسلواکی		ارزیابی نشد	۳.۹	۳.۷	۳.۵	
			(۱.۶)	(۱.۵)	(۱.۲)	

منبع: Transparency International. Note: Standard errors given in parentheses when available.

براساس گزارش‌های شاخص ادراك فساد، هیچ چیز خوشحال‌کننده‌ای درباره فساد در جمهوری چک و اسلواک وجود ندارد. اشکال جاری فساد در این دو کشور به خاطر تجربه‌های مشترک آنها، دارای ریشه‌های مشابه‌ای هستند. نظام‌های قانونی آنها کاملاً شبیه به هم است، که بیانگر آن است که اگر ما یک بعد از فساد را در یکی از این کشورها مورد بررسی قرار دهیم، احتمال بالایی وجود دارد که فساد بسیار مشابه‌ای در کشور دیگر نیز وجود داشته باشد. ایجاد شاخص ادراك فساد تنها بخشی از کارهای سازمان شفافیت بین‌الملل است که برای مبارزه با فساد انجام می‌دهد. این سازمان در سال ۱۹۹۳ در برلین آلمان به عنوان یک سازمان بین‌المللی برای کمک به مبارزه با فساد و رشوه ایجاد گردید. هدف این سازمان غیردولتی درگیر نمودن تمامی اعضای جامعه ادارات دولتی، بخش خصوصی، کارآفرینان، و فرد فرد اعضا در ایجاد یک نظام چندسطحی مبارزه با فساد است.

بخش ملی سازمان شفافیت بین‌الملل در جمهوری چک در سال ۱۹۹۸ ایجاد گردید. اهداف اصلی این سازمان تسهیل افزایش و بهبود آگاهی درباره مشکلات مربوط به فساد و مسائل و مشکلات مبارزه با فساد است تا به گسترش روش‌هایی برای انجام معاملات شفاف کمک نماید، و به نهادهای دولتی، گروه‌های نمایندگان، نهادهای آموزشی و عموم مردم درباره نحوه محدود نمودن فساد از طریق تکمیل کدهای قانونی اطلاع‌رسانی نمایند و جامعه مدنی را در جمهوری چک گسترش و توسعه دهند. دهمین کنفرانس بین‌المللی مبارزه با فساد در اکتبر ۲۰۱۱ در پراگا، پایتخت جمهوری چک برگزار گردید.

## ۳

## برنامه مبارزه با فساد در جمهوری چک

در سال ۱۹۹۷ دولت جمهوری چک وظیفه‌ای را به وزارت داخله مبنی بر «توسعه و یافتن روش‌های تهاجمی برای شناسایی فساد در خدمات شهری» گمارد. بعد از آن، دولت مبارزه علیه فساد را به عنوان یکی از مهمترین اولویت‌های خود تعریف نمود، وظیفه و هدف اصلی آن مبارزه با فساد در خدمات شهری بود از همین رو برنامه‌ای دولتی برای مبارزه با فساد در جمهوری چک در سال ۱۹۹۹ به تصویب رسید.

علت اصلی نیاز به چنین اقداماتی، به خاطر توسعه ناقص تحت نظام اقتصادی متمرکز گذشته و همچنین رویکرد منفعلانه نظام اداری دولت در طی سالهای نخست فرایند گذار بود. در حقیقت، چنین وضعیتی را می‌توان از طریق نگرش مردم نسبت به پاسخگویی دولتی توضیح داد تا متعاقب آن شاخص‌های مؤثری را برای جلوگیری از فساد اتخاذ نمود. جدول زیر نتایج نظرسنجی عمومی مرتبط با این موضوع را نشان می‌دهد.

سؤال: به نظر شما کدامیک از دولت یا دولتهای زیر موجبات گسترش فساد و رشوه‌خواری را در کشور ما فراهم کرده است؟

دولت	سال	درصد
دولت کمونیست گذشته	۱۹۸۹-۱۹۴۸	۲۶
دولت فدرال آقای کالفا	۱۹۹۰-۱۹۹۲	۵
دولت پیشارد	۱۹۹۰-۱۹۹۲	۴
دولت کلوس	۱۹۹۳-۱۹۹۷	۲۶
دولت توسوفسکی	۱۹۹۷-۱۹۹۸	۰
دولت زیمان	۱۹۹۸	۳
هیچکدام	.....	۳۴

منبع: GfK - Praha, 1999, N = 1066

این چنین فهمیده می‌شود که مفهوم شاخص‌ها و برنامه‌های ضدفساد باید به طور سیستماتیک و منظمی با دیگر برنامه‌های اجتماعی مرتبط گردد. مبارزه با فساد باید به صورت شیوه‌ای ساختار یافته و با هدف جلوگیری از ایجاد و ظهور هرگونه منابع جدید فساد انجام گیرد. هیچ راه حل برنامه‌ریزی نشده‌ای نباید اتخاذ شود، چراکه این راه‌حل‌ها می‌تواند نتیجه‌ای معکوس داشته و یا حتی تهدیدی برای اقتصاد و حقوق و آزادی‌های مدنی باشد به جای اینکه به مهار فساد بپردازد. بنابراین هدف برنامه مبارزه با فساد عبارت است از:

۱. توصیف ماهیت و مقاصد مبارزه با فساد
۲. تعریف روش‌ها و ابزارهای اصلی آن
۳. پیشنهاد و طرح شاخص‌ها و برنامه‌های عملیاتی مشخص برای حوزه‌های مورد نظر
۴. تعریف مسئولیت‌ها و یک برنامه زمانبندی منظم و
۵. مشخص نمودن روش‌های کنترل و نظارت

همان‌طور که قبلاً ذکر شد اولویت اصلی در مبارزه با فساد در جمهوری چک، تمرکز بر فساد در بخش دولتی، یعنی فساد در بین مسئولان و مدیران رده بالای ادارات دولتی، قضات، وکلای دولت، پلیس، مأموران گمرک، مسئولان جمع‌آوری مالیات‌ها، و نهادهای کنترلی و نظارتی دولت است. به طور کلی چنین فسادی برای ثبات و پایداری دولت بسیار خطرناک بوده و می‌تواند مانع از اتخاذ یک برنامه نظام‌مند علیه اشکال فساد و فعالیت‌های غیرقانونی گردد. چنین برنامه‌ای باید موقعیت‌های قانونی و پاسخگویی‌های بالاتر مقامات دولتی در بدنه‌های اداری مذکور را تعریف نماید و محدودیت‌هایی را بر دیگر منابع درآمدی آنها تحمیل نماید.

هدف دیگر این برنامه، باید مبارزه با فساد در بخش خصوصی باشد. چنین فسادی زمانی که جهت‌گیری آن به سوی تأثیرگذاری بر قسمت‌های مختلف بخش دولتی یا تحت تأثیر قرار دادن کارکردهای آن در سطح ملی و بالاتر از همه در بخش‌های آموزش و پرورش، بهداشت و درمان و رسانه‌ها باشد، بسیار خطرناک خواهد بود. هدف این برنامه نباید ایجاد یک نهاد و سازمان جدید و یا تصویب قوانین و مقررات جدید باشد، بلکه در عوض باید از قوانین و نهادهای موجود و همچنین پتانسیل جامعه مدنی چک بهره‌برداری نماید. در این صورت، این

برنامه، همکاری ممکن دولت با سازمان‌های غیردولتی و بخش خصوصی را منتفی و دشوار نمی‌سازد. اگر موقعیت به گونه‌ای باشد که باید نهاد و سازمان جدیدی ایجاد گردد، این امر بر اصول حداقل حمایت مالی از جانب بودجه دولت مبتنی خواهد بود. هدف این برنامه افزایش وسعت و گستره قدرت برای مقامات مالی و مالیاتی و همچنین نیروهای پلیس است که برنامه جرایم اقتصادی را مدیریت می‌کنند و بر آن نظارت دارند.

### ۳-۱. برنامه آموزشی

به منظور افزایش آگاهی درباره فساد و توانایی مأموران دولتی برای مبارزه با آن، دولت يك برنامه آموزشی وسیعی را برای کارمندان و مدیران نهادهای مختلفی دولتی در پیش گرفت. سه وزارت خانه (وزارت دادگستری، وزارت داخله و وزارت آموزش و پرورش، جوانان، و ورزش) برای انجام چندین برنامه آموزشی جهت افزایش آگاهی عمومی و همچنین افزایش توانایی مأموران دولتی انتخاب شدند. تمرکز اولیه برنامه (طرح) ملی آموزش کارمندان و مدیران دولتی، جلوگیری از وقوع فساد بود. در این راستا پلن‌های آموزشی و پلن‌های بحث و گفتگو برای نیروی پلیس، مقامات دولتی، و قضاتی که با موارد فساد سروکار دارند باید برگزار شود تا برای آنها دانش و آگاهی‌های مفصل و دقیق‌تری را درباره جرائم فساد و اقدامات متقابل فراهم آورده. هدف نهایی این برنامه‌ها افزایش آگاهی عمومی از خطرات انواع مختلف فساد است تا شیوه‌ها و ابزارهایی را برای تحقیق و جلوگیری از آن فراهم سازد.

### ۳-۲. برنامه دولتی «دستان پاک»

احزاب سیاسی جمهوری چک به دو صورت کلی (عمده) به اقتصاد مرتبط هستند. نخست، اعضا یا اشخاص وابسته به احزاب سیاسی، شکل‌دهنده بخش‌های مدیریتی و هیئت‌های نظارتی در شرکت‌هایی هستند که تحت کنترل دولت می‌باشند. شیوه دوم از طریق اشخاص «وفادار» است که به لطف ارتباطات سیاسی‌شان، از مراحل اولیه خصوصی‌سازی در این کشور منتفع گردیدند. برنامه دولتی «دستان پاک» با صدای رسا در سال ۱۹۹۸، توسط دولت آن زمان جهت مبارزه با جرایم مالی و فساد، آغاز شد. اما به علت موفقیت‌های بسیار محدود، از جانب احزاب سیاسی مخالف مورد انتقادات بسیاری قرار گرفت. از طرفی دیگر زمانی که اعلام شد که ساختار و ترکیب کمیته تحقیق و تفحص این برنامه محرمانه است، مشروعیت و شفافیت آن به زیر سؤال رفت. این برنامه تاکنون کمتر از ۵۰ مورد پرونده ایجاد نموده فقط موضوع یکی از آنها فساد وزیران و مدیران مالی سابق بود. لذا در سال ۲۰۰۰ نخست وزیر وقت، عدم موفقیت و ناکامی این برنامه را اعلام کرد و در اوایل سال ۲۰۰۰ متوقف شد.

در هر صورت دولت در راستای وعده‌های برنامه انتخاباتی يك کمیسیون بین‌وزارتی در سپتامبر ۱۹۹۸ ایجاد نمود. وظیفه اصلی این نهاد هماهنگ نمودن سیاست‌های ضدفساد بود. در طی يك سال، کمیسیون بیش از ۳۰۰۰ مورد از ابعاد ممکن فساد را شناسایی نمود. تاکنون بیش از ۲۰۰ شکایت مطرح شد. پلیس چیزی در حدود ۷۰ شکایت را بررسی نمود. پلیس از پیگیری مقادیر وسیعی از این موارد به علت کیفیت مشکوک پرونده‌ها اجتناب نمود. همچنین در برخی موارد مدارک و شواهد روشنی وجود ندارد که آیا آن رفتار خاص قابل تعقیب و پیگیری است یا خیر؛ چراکه در قانون به طور واضح و روشن به آن پرداخته نشده است، گرچه ماهیت آن از نظر عقل سلیم و عرف عمومی جرم محسوب می‌شود.



### ۳-۲. بهبود نظام حقوقی و تغییرات پیشنهادی

از آنجا که نتایج برنامه جدید ضد فساد، مشکوک بوده و اقدامات دولتی فاقد هماهنگی، فاقد منابع انسانی و تجهیزاتی و قانون مناسب بود، دولت تصمیم گرفت تا در مسیری راحت‌تر و آسان‌تر گام بردارد و آن تغییر و اصلاحیه‌ای بر قانون مدنی بود که بر اساس آن محکومیت زندان ریشو را از پنج سال به هشت سال تغییر داد. اگرچه قوانین مبارزه با پولشویی با استانداردهای جهانی قابل مقایسه است، اما چند مسئله در این کشور وجود دارد که نیاز به بهبود دارد. از جمله اینکه، این وظایف در بین چند نهاد و وزارت خانه تقسیم می‌گردد و مشکل اینجا است که هماهنگی مناسبی بین آنها وجود ندارد. تغییرات پیشنهادی در قوانین اقتصادی شامل تغییر در اظهارنامه‌های مالیاتی، تغییرات در قوانین انحصاری، تداوم خصوصی‌سازی و اصلاح بودجه عمومی و تأمین مالی احزاب سیاسی است.

اما تغییرات مورد نظر از شفافیت نظام کاسته و بر پیچیدگی آن می‌افزاید و حوزه‌های ممکن فساد را بیشتر می‌سازد. به عنوان مثال، کمیسیون‌های ویژه‌ای در وزارت دارایی و وزارت امور اجتماعی ایجاد گردید که اجازه دارند تا هر نوع مجازاتی که قبلاً از جانب آنها تحمیل شده است را ببخشند. این اقدامات کاملاً غیرقانونی بوده و فضایی را برای سطوح بالای فساد ایجاد می‌کنند. ارزیابی دولتی از اصلاحات پیشنهادی برای مبارزه با فساد، تنها بر مفاهیم قدیمی بازاریابی مبتنی است و ارزیابی خطرات بالقوه آن برای نظام و تحلیل خطرات موجود آن و چگونگی حذف این خطرات با تغییرات ساده را در بر نمی‌گیرد. بنابراین خیلی سخت می‌توان به تأثیرات مثبت این تغییرات اعتقاد پیدا کرد و حتی می‌توان انتظار داشت که اجرای تمامی اصلاحات پیشنهادی، مشکلات بیشتری را در ارتباط با فساد و راه‌حل‌های آن ایجاد خواهد نمود.

مجلس جمهوری چک قانون جریان آزاد اطلاعات را تصویب نمود. طبق این قانون دسترسی آزاد به تمامی اطلاعات به استثناء اطلاعات محرمانه ممکن می‌شود. اما از طرفی دیگر، نظام اداری به دنبال تحمیل هزینه‌های بیشتری جهت پردازش وسیع اطلاعات است تا از انتشار و آشکار سازی اطلاعات جلوگیری کند.

در تابستان ۱۹۸۸ و ۱۹۸۹ مؤسسه پژوهش‌های بازرگانی مطالعاتی را در خصوص سنجش اقتصاد خاکستری جامعه سوسیالیست آن زمان انجام داد. در پژوهش دیگری در سال ۱۹۹۸ مجموعه اطلاعاتی مشابه دو پژوهش قبلی بدست آمد. تحلیل مقایسه‌ای این دو دسته از اطلاعات، نشان می‌دهد که نمونه‌های رفتار فاسد در جمهوری چک در حال کاهش یافتن است. سازمان شفافیت بین الملل در سال ۱۹۹۹، جزئیات این مقایسه را در تحلیلی با عنوان «وضعیت فساد بعد از ده سال» منتشر نمود. براساس این یافته‌ها، حوزه خدمات دولتی از نظر شهروندان به فسادپذیرترین محیط نهادی تبدیل شده است.

اما به طور کلی می‌توان گفت که نباید بیش از حد خوش بین بود، زیرا همان‌طور که گزارش نشان می‌دهد انتقال فساد از حوزه خدمات عمومی و فروش به حوزه خدمات دولتی، به تغییر کارکرد اجتماعی فساد اشاره دارد. سابقاً در این کشور فساد سطح بهتری ارائه خدمات و تأمین کالاهای کمیاب را تضمین می‌نمود. اما امروزه، طبقه‌ای از افراد در حال شکل‌گیری هستند که فساد برای آنها همانند ابزاری ضروری برای موفقیت حرفه‌ای آنها محسوب می‌شود. روند کلی فعلی به سمت تمرکز فساد در ادارات دولتی و ایجاد گروهی از مردم است که وجود آنها شدیداً به فساد وابسته است.

## ۴

## پایان سخن

در کشورهای در حال تحول، همان طور که این کشورها اقدام به آزادسازی و درگیری در تجارت و سازمان های بین المللی می کنند، فساد به مشکل به مراتب سخت تری تبدیل می شود. در این مقاله وضعیت فساد در جمهوری چک و برنامه ها و سیاست های مبارزه با آن در این کشور بررسی شد و برای این کار در ابتدا ریشه های تاریخی و ابتدایی فساد مورد بررسی قرار تحلیل گرفت. و سپس علاوه بر تقسیم کلاسیک از فساد، شامل فساد سطح بالا که دربرگیرنده مدیران ارشد و منتخب و فساد سطح پایین که شامل کارمندان سطح پایین و متوسط بود، بخش های مختلف جامعه و اقتصاد بر اساس اهمیت شان در جلوگیری از فساد به چهار طبقه و گروه اصلی تقسیم شدند که ارتباط هر طبقه با دیگر طبقات به طور مفصل مورد بررسی قرار گرفت. در ادامه این مقاله از بین دو شیوه عمده سنجش فساد، شیوه ای انتخاب شد که مبتنی بر نظرسنجی عمومی و مطالعه موردی بوده است. این سنجش ها هر چند از دقت و صحت کمتری برخوردارند، اما به طور واقع گرایانه تری موقعیت کشور و بخش های خاص را در مقایسه با مواردی که مبتنی بر مطالعات اسنادی هستند نشان می دهد. مثلاً بر اساس گزارش ادراک فساد، محیط فساد در جمهوری چک به آرامی در حال افزایش یافتن است. همچنین در ادامه مقاله برنامه های دولتی مبارزه با فساد توصیف گردید و موفقیت ها و ناکامی های این برنامه مطرح شد. و چنین درک شد که برنامه ها و شاخص های مبارزه با فساد می بایست به طور نظام مندی با بخش هایی مرتبط گردد که با مشکلات جامعه در ارتباط هستند. بنابراین مشخص شد که هدف از برنامه مبارزه با فساد توصیف ماهیت و مقاصد مبارزه با فساد، تعریف روش ها و ابزارهای اصلی آن، پیشنهاد راه حل های خاص برای حوزه های مختلف، تعریف پاسخگویی و برنامه زمان بندی و نشان دادن روش های کنترل و ارزیابی است.

به طور کلی بررسی هایی که از برنامه های مبارزه با فساد به عمل آمد، حاکی از وجود همیشگی فساد در درون جامعه و اقتصاد جمهوری چک است. مطالعات مقایسه ای متعدد نشان داده است که فساد از ویژگی برجسته کشورهای در حال تحول با تاریخچه اقتصاد بسته اتحاد جماهیر شوروی سابق است. با وجود این، بر اساس گزارش شاخص ادراک فساد وضعیت فساد در کشور جمهوری چک، یک مشکل جدی است چرا که این شاخص در طی فرآیندگذار هیچ گونه پیشرفت و بهبودی نداشته است.

## منابع و مأخذ

- Acemoglu, Daron and Thierry Verdier, (2000): "The Choice between Market Failures and Corruption," *American Economic Review*, 90(1), pp. 194-211.
- CESTAT (1999): CESTAT Statistical Bulletin, Czech, Hungarian, Polish, Slovak, Slovenian, and Romanian Statistical Offices, various issues, Prague.
- EBRD (1999): Transition Report, European Bank for Reconstruction and Development, London.
- EC (1999): Accession Report on the Czech Republic, European Commission, Brussels.
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann, John McMillan, and Christopher Woodruff, (2000): "Why
  - do firms hide? Bribes and unofficial activity after communism," *Journal of Public Economics*, Amsterdam, 76(3), pp. 495-520.
  - Johnson, Simon, Daniel Kaufmann, and Pablo Zoido-Lobaton (1998): "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy," *American Economic Review*, 88(2), pp. 387-392.
  - Johnson, Simon, John McMillan, and Christopher Woodruff, (2000): "Entrepreneurs and the Ordering of Institutional Reform: Poland, Slovakia, Romania, Russia and Ukraine Compared Source," *Economics of Transition*, 8(1), pp. 1-36.
  - Kaufmann, Daniel and Shang-Jin Wei, (1999): "Does 'Grease Money' Speed Up the Wheels of Commerce?," NBER Working Paper No 7093.
  - Kočenda, Evžen, (1999): "Residual State Property in the Czech Republic," *Eastern European Economics*, 37 (5), pp. 6-35.
  - Kočenda, Evžen, and Štěpán Cábělka, (1999): "Liberalization in the Energy Sector: Transition and Growth," *Osteuropa Wirtschaft*, 44 (1), pp. 104-116.
  - Lacko, Maria, (2000): "Hidden economy –an unknown quantity? Comparative Analysis of Hidden Economies in Transition Countries, 1989-95," *Economics of Transition*, 8(1), pp. 117-149
  - Lizal, Lubomir, (2000): "Koordinace ekonomické politiky ČR v síťových odvětvích a praxí EU (Coordination of the Czech Economic Policy in Network Industries with Practice in the EU)," *Finance a úvěr*, 9, pp. 488-502.
  - Lizal, Lubomir and Jan Svejnar, (2000): "Financial Conditions and Investment during the Transition: Evidence from Czech Firms," CERGE-EI Working Paper # 153.
  - Mauro, Paolo, (1995): "Corruption and Growth," *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), pp.681-712.
  - Mauro, Paolo, (1998): "Corruption and the Composition of Government Expenditure," *Journal of Public Economics*, 69(2), pp. 263-79.
  - OECD (1999): OECD Communication Outlook, OECD, Paris.
  - Rose-Ackerman, Susan, (1999): "Corruption and government: Causes, consequences, and reform," Cambridge University Press, Cambridge, New York and Melbourne.
  - Stiglitz, Joseph, (1999): "Whither Reform," Annual Bank Conference on Development Economics, Washington, DC, April 28-30, 1999.
  - Tanzi, Vito and Hamid Davoodi, (1997): "Corruption, Public Investment, and Growth," IMF Working Paper WP/97/139.
  - Turnovec, Frantisek (ed.), (1999): Czech Republic 1998, Facing Reality, CERGE UK, Prague, January.

