

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۱۱۷
کد موضوعی: ۲۶۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۰۷/۲۴

عنوان گزارش:

فساد حزبی؛ علت‌ها، زمینه‌ها و راهکارها

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

نام دفتر:

مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین:

خیراله خیری اصل

اظهارنظرکننده:

حسین جمور (دفتر مطالعات مدیریت)

ناظران علمی:

مهدی امیری، حسن کریمی‌فرد

گرافیک و صفحه‌آرایی:

زهرا دلآوری

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی راد

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۱۱/۱۵

واژه‌های کلیدی:

۱. فساد سیاسی
۲. احزاب سیاسی
۳. فساد حزبی
۴. شفافیت
۵. رشوه



فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۹	۲. پیشینه پژوهش
۹	۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز
۹	۲-۲. سوابق تقنینی
۱۰	۳. فساد
۱۱	۴. فساد سیاسی
۱۳	۴-۱. کسب و انباشت منابع
۱۳	۴-۲. استفاده از منابع برای حفظ و گسترش قدرت
۱۴	۵. فساد حزبی، زمینه‌ها و عوامل
۱۵	۵-۱. تأمین هزینه‌های مالی
۱۶	۵-۲. خرید رأی
۱۶	۵-۳. فعالیت‌های حزبی در مجلس
۱۷	۵-۴. کنترل حزبی بر منابع دولتی و بازتوزیع منابع
۱۸	۶. راهکارهای جلوگیری از فساد حزبی
۱۸	۶-۱. تجدید ساختار قدرت حزب
۱۹	۶-۱-۱. توسعه زیرساخت‌های نظام حزبی رقابتی
۲۱	۶-۱-۲. تقویت دموکراسی درون حزبی
۲۲	۶-۲. ایجاد شفافیت
۲۳	۶-۳. تنظیم دوباره انگیزه‌ها
۲۴	۷. نتیجه‌گیری و پیشنهادهای سیاستی
۲۴	منابع و مأخذ



فساد حزبی؛ علتها، زمینه‌ها و راهکارها



فقدان رقابت، چشم‌انداز از دست دادن قدرت و وجود انضباط حزبی، از قدرت و اختیارات نظارتی و قانونگذاری خود به ضرر عموم و به سود خود و حزب خود سوءاستفاده کنند. زمانی هم که آنها کنترل منابع دولتی و بازتوزیع این منابع را در دست دارند، منابع را به سمت حزب، دوستان و بستگان خود هدایت می‌کنند.

از منظر سیاستگذاری حزبی راهکار جلوگیری از بروز فساد حزبی ایجاد شفافیت کافی در ساختارها و فرایندهای حزب و نظارت مطلوب از خارج و از داخل بر فعالیت‌های آن است. همچنین ضرورت بازاندیشی در ساختار قدرت حزب، توسعه زیرساخت‌های نظام حزبی رقابتی و تقویت دموکراسی درون حزبی، ایجاد شفافیت و افزایش ریسک فعالیت‌های فسادآمیز مورد تأکید است.

گزارش حاضر، فساد حزبی به عنوان یکی از ابعاد فساد سیاسی و چیستی و چرایی آن را مورد بررسی قرار داده و راهکارهایی را برای جلوگیری از وقوع فعالیت‌های فسادآمیز احزاب سیاسی ارائه می‌دهد. احزاب سیاسی ممکن است برای تأمین هزینه‌های مالی و مبارزات انتخاباتی، کنترل منابع دولتی و بازتوزیع آنها و کسب قدرت، ثروت و حفظ تداوم چرخه قدرت خود وارد فعالیت‌های فسادآمیز شوند. آنها به منظور تأمین هزینه‌های مالی خود کمک‌هایی را از افراد و شرکت‌ها می‌پذیرند و در عوض، رانت‌ها و امتیازهایی را برای آنها ایجاد می‌کنند. احزاب سیاسی همچنین دست به خرید رأی و حمایت‌گرایی می‌زنند و به این صورت انتخابات را از عادلانه بودن منحرف می‌کنند. در پارلمان، احزاب سیاسی ممکن است به دلیل



بیان / شرح مسئله

احزاب سیاسی چه زمانی که در قدرت بوده و بر قوای حکمران سلطه دارند و چه زمانی که در خارج از قدرت به فعالیت‌های سیاسی و انتخاباتی می‌پردازند، از این امکان برخوردارند که به فساد آلوده شوند. آنها در قدرت شانس استفاده از منابع و امکانات در اختیار، تدوین و تصویب قوانین، سیاست‌ها و برنامه‌ها به نفع گروه و حزب، اخذ رشوه و فعالیت‌های غیرقانونی دیگر را دارند. در خارج از قدرت نیز آنها به‌طور غیرقانونی می‌توانند دست به تأمین مالی حزب و مبارزات انتخاباتی و برخی فعالیت‌های اقتصادی فسادآمیز بزنند. فساد حزبی، عامل مهمی در تخریب اعتماد و سرمایه اجتماعی، تشدید تنش‌های سیاسی و اجتماعی و برخی مسائل اجتماعی و اقتصادی دیگر از جمله تبعیض و بی‌عدالتی است. نتیجه بروز فساد حزبی در سطح گسترده‌تر تخریب بنیان‌های جامعه و فروپاشی اجتماعی است. بنابراین مطالعه فساد حزبی باید از اهداف مستمر و دائمی مطالعات جامعه‌شناسی سیاسی باشد. بازاندیشی در سیاست‌های حزبی و طراحی سیاست‌ها به گونه‌ای که فعالیت‌های فسادآمیز احزاب سیاسی را به حداقل میزان ممکن کاهش دهند، از اهداف مطالعات حزبی است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

■ فساد سیاسی شامل دو فرآیند اساسی است:

الف) کسب و انباشت منابع به‌منظور ثروتمند و قدرتمند ساختن خود یا گروه خود به سه طریق اخذ رشوه، اولویت‌دهی به مشاغل که صاحبان قدرت از آنها منتفع می‌شوند و دزدی و اختلاس اتفاق می‌افتد.

ب) استفاده از منابع برای حفظ و گسترش قدرت از طریق خرید حمایت سیاسی و دستکاری نهادهای نظارت و کنترل انجام می‌شود.

زمینه‌ها و عوامل فساد حزبی

تأمین هزینه‌های مالی اداره حزب و مبارزات انتخاباتی، کنترل منابع دولتی و باز توزیع آنها و کسب قدرت و ثروت و حفظ تداوم چرخه قدرت برای ثروت و ثروت برای قدرت مهم‌ترین علت‌ها و انگیزه‌های فساد حزبی نامیده می‌شوند.

■ **تأمین هزینه‌های مالی حزب به صورت فسادآمیز از طریق:** الف) اخذ کمک از افراد و شرکت‌های ثروتمند و ورود پول‌های کثیف به سیاست و ب) اخاذی از نامزدها و نمایندگان

امکان پذیر می‌شود.

■ **خرید رأی:** موجب انتخاب افراد نالایق، شکل‌گیری نهادهای حکمرانی با ویژگی نمایندگی کمتر، تضعیف مشروعیت رهبران سیاسی و تضعیف اعتماد سیاسی میان شهروندان و رهبران سیاسی از یک سو و خود نخبگان سیاسی با یکدیگر می‌شود.

■ **فعالیت‌های حزبی در مجلس:** علل اصلی ورود احزاب سیاسی به فعالیت‌های فسادآمیز در مجلس را می‌توان در سه مورد خلاصه کرد: **فقدان رقابت حزبی، چشم‌انداز از دست دادن قدرت، انضباط حزبی.**

■ **کنترل حزبی بر منابع دولتی و باز توزیع منابع:** احزاب حاکم می‌توانند در صورتی که نظارت منظم و مستمری بر فعالیت‌های آنها از سوی احزاب رقیب یا جامعه وجود نداشته باشد، منابع را در جهت خواست‌ها و علایق خود و حتی برای خود و گروه‌های طرفدار خود سوق دهند. سطوح رقابت حزبی و میزان کنترل حزب بر نهادهای دولتی و جامعه اثر مستقیمی بر توسعه ساختارهای فاسد، دارند. هر اندازه که یک حزب کنترل بیشتری بر نهادهای دولتی و جامعه داشته باشد و هر اندازه که سطح رقابت حزبی کمتر باشد، خطر رفتار فسادآمیز بیشتر است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

راهکار جلوگیری از بروز فساد حزبی ایجاد شفافیت کافی در ساختارها و فرایندهای حزب و نظارت مطلوب از خارج و از داخل بر فعالیت‌های آن است. در این راستا انجام اقدامات زیر می‌تواند تا حدود زیادی از دامنه فساد حزبی در یک کشور بکاهد. در این زمینه لازم است دو هدف: الف) **توسعه زیرساخت‌های نظام حزبی رقابتی** و ب) **تقویت دموکراسی درون حزبی** به‌طور هم‌زمان دنبال شود.

■ **توسعه زیرساخت‌های نظام حزبی رقابتی:** برای شکل‌گیری یک نظام حزبی رقابتی اقدامات زیر مطلوب خواهد بود:

– **اتخاذ نظام انتخاباتی مناسب:** نظام انتخاباتی یک کشور می‌تواند به شکل‌گیری یک نظام حزبی رقابتی کمک کند. برای مثال نظام‌های انتخاباتی اکثریتی، نظام دوحزبی ایجاد می‌کنند، در حالی که نظام‌های انتخاباتی تناسبی موجب شکل‌گیری نظام‌های چندحزبی می‌شوند.

– **تعریف دامنه فعالیت‌ها و اختیارات احزاب سیاسی:** قوانین



رهبران آن می‌شود. حق رأی برابر اعضا و گزارش‌دهی مالی می‌تواند دمکراسی درون حزبی را تقویت کند.

– **حق رأی برابر اعضا در تصمیم‌گیری‌ها، انتخاب رهبران و نامزدهای انتخاباتی:** احزاب برای اینکه واقعاً دمکراتیک تلقی شوند، باید به دنبال روشی در گزینش رهبران حزب و نامزدهای انتخاباتی باشند که بتواند موازنه نسبی مناسبی بین ابعاد مختلف دمکراسی، از قبیل مشارکت، نمایندگی، رقابت و پاسخ‌گویی برقرار سازد.

– **گزارش‌دهی مالی حزب:** گزارش‌دهی مالی رایج‌ترین شیوه در قاعده‌مهندسی فعالیت‌های مالی احزاب است. لذا قوانین و مقررات مربوط باید سازوکارهای شفافیت را در گزارش‌دهی لحاظ کنند.

■ **تنظیم دوباره انگیزه‌ها:** برای جلوگیری از فساد، افزایش ریسک فساد ضروری است. یکی از راهبردها این است که در صورتی که خود نامزدها یا کارکنان ستاد انتخاباتی آنها درگیر فساد یا خرید رأی باشند، انتخاب نامزد مورد نظر کان‌لم‌یکن تلقی شده و صلاحیت او برای نامزدی در دوره‌های بعدی رد شود.

حزبی باید نسبت به تعیین دامنه فعالیت و اختیارات احزاب سیاسی اقدام کنند.

– **اختصاص بودجه عمومی:** تأمین مالی دولتی احزاب موجب کاهش نفوذ و تأثیرگذاری اشخاص و گروه‌های ذی‌نفع بر احزاب و نامزدها و در نتیجه کاهش فساد و شفافیت در مسائل مالی احزاب و نامزدها می‌شود.

– **قانونگذاری برای تأمین مالی احزاب و مبارزات انتخاباتی:** تدوین محدودیت‌هایی برای کمک‌های مالی مستقیم و غیرمستقیم اشخاص به احزاب و مبارزات انتخاباتی آنها و محدودیت‌های هزینه برای فعالیت‌های عمومی و هزینه‌های مبارزات انتخاباتی آنها می‌تواند توزیع نادرست بودجه‌های سیاسی را کاهش و برابری در رقابت سیاسی را افزایش داده و امکان خرید دسترسی به سیاستمداران و اعمال نفوذ بر آنها را کاهش دهد.

■ **تقویت دمکراسی درون حزبی:** حزب فاقد دمکراسی درونی تبدیل به سازمانی استبدادی در خدمت اهداف و انگیزه‌های

۱. مقدمه

فساد سیاسی، پدیده‌ای همزاد سیاست و نظام سیاسی است. با این حال، نظام‌های سیاسی که ساختارهای آنها خوب و مناسب طراحی شده باشند به همراه سیاست‌ها و قوانینی که متناسب با نیازها و واقعیت‌های جامعه باشند، از این ظرفیت و توانایی برخوردارند که میزان فساد سیاسی را به حداقل ممکن کاهش دهند. فساد سیاسی مفهومی عام و دربرگیرنده هر نوع فسادی است که کارگزاران سیاسی در داخل یک نظام سیاسی یا در خارج از آن -در سطح جامعه- به پشتوانه اختیارات، وظایف و اقتدارهایی که دارند، مرتکب می‌شوند.

فساد حزبی از مقوله فساد سیاسی است. احزاب سیاسی چه زمانی که در قدرت بوده و بر قوای حکمران سلطه دارند و چه زمانی که در خارج از قدرت به فعالیت‌های سیاسی و انتخاباتی می‌پردازند، از این امکان برخوردارند که به فساد آلوده شوند. آنها در قدرت شانس استفاده از منابع و امکانات در اختیار، تدوین و تصویب قوانین، سیاست‌ها و برنامه‌ها به نفع گروه و حزب، اخذ رشوه و فعالیت‌های غیرقانونی دیگر را دارند. در خارج از قدرت نیز آنها به‌طور غیرقانونی می‌توانند دست به تأمین مالی حزب و مبارزات انتخاباتی و برخی فعالیت‌های اقتصادی فسادآمیز بزنند. فعالیت‌های فسادآلود احزاب سیاسی محدود به موارد ذکر شده نیست، بلکه اشکال و انواع بسیاری را شامل می‌شوند که در این گزارش به اساسی‌ترین آنها، زمینه‌ها و علل وقوع این نوع فعالیت‌ها و برخی راهکارهای احتمالی آنها پرداخته خواهد شد.

چرا به فساد حزبی پرداخته می‌شود؟ فساد حزبی، عامل مهمی در تخریب اعتماد و سرمایه اجتماعی، تشدید تنش‌های سیاسی و اجتماعی و برخی مسائل اجتماعی و اقتصادی دیگر از جمله تبعیض و بی‌عدالتی است. نتیجه بروز فساد حزبی در سطح گسترده‌تر تخریب بنیان‌های جامعه و فروپاشی اجتماعی است. بنابراین مطالعه فساد حزبی باید از اهداف مستمر و دائمی مطالعات جامعه‌شناسی سیاسی باشد.

در این راستا، گزارش حاضر، فساد حزبی به‌عنوان یکی از ابعاد فساد سیاسی و چرایی آن را مورد بررسی قرار داده و راهکارهایی را برای جلوگیری از وقوع فعالیت‌های فسادآمیز از طریق احزاب سیاسی ارائه می‌دهد. این

گزارش صرفاً یک بحث تئوریک - البته با ملاحظه تجربیات جهانی - را پیش کشیده و درس‌هایی را برای بازاندیشی در سیاست‌های حزبی و طراحی سیاست‌ها به گونه‌ای که فعالیت‌های فسادآمیز احزاب سیاسی را به حداقل میزان ممکن کاهش دهند، عرضه کرده است. بخش دوم این گزارش که در آینده منتشر خواهد شد بر مسئله فساد حزبی در داخل ایران متمرکز خواهد بود.

۲. پیشینه پژوهش

۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

هر چند که در ایران مطالعه مستقلی در حوزه فساد احزاب سیاسی انجام نشده است، مرکز پژوهش‌های مجلس گزارش‌هایی را در خصوص نحوه سیاستگذاری در حوزه احزاب سیاسی تهیه و منتشر کرده که از جمله آنها گزارش «بایسته‌های قانونگذاری درباره تأمین مالی احزاب سیاسی» است. در این گزارش بر ضرورت قانونمندی مسائل مالی احزاب سیاسی تأکید و منابع درآمدی، یارانه‌های دولتی، محدودیت‌های هزینه‌ای، ضرورت گزارش‌دهی، دامنه فعالیت‌ها و مجازات‌های احزاب سیاسی مورد بررسی قرار گرفته است. این گزارش در پایان بر ضرورت شفافیت، وضع محدودیت‌هایی برای منابع درآمدی، میزان کمک‌ها و میزان هزینه‌ها، و وضع مجازات‌هایی برای تضمین رعایت چارچوب‌های قانونی تأکید کرده است [۳۴].

گزارش دیگری که در مرکز پژوهش‌های مجلس در جهت قانونگذاری در امور احزاب سیاسی تهیه و منتشر شده، گزارش «تأمین مالی احزاب سیاسی؛ بررسی تحلیلی - مقایسه‌ای» است. گزارش مذکور با بررسی قوانین و مقررات مربوط به این حوزه در کشورهایمانند بریتانیا، فرانسه، آلمان، آمریکا و ایران، فقدان شفافیت کافی در مسائل مربوط به تأمین مالی احزاب سیاسی در ایران را متذکر شده و بر ضرورت ساماندهی تأمین مالی احزاب، اختصاص یارانه‌های دولتی به احزاب و وضع مقررات قانونی برای تقویت نظارت مؤثر تأکید داشته است.

دو گزارش دیگر با عناوین «جرائم و تخلفات انتخاباتی (۱)؛ مطالعه تطبیقی خرید و فروش آرا در انتخابات» و «جرائم و تخلفات انتخاباتی (۲)؛ مطالعه تطبیقی سازوکارهای قانونی جلوگیری از خرید و فروش آرا در انتخابات» در این مرکز تهیه و تدوین شده است که تا حدودی به موضوع فساد سیاسی می‌پردازند. هر چند که فساد حزبی موضوع بحث مستقیم این دو گزارش نیست، با این حال به جهت اینکه در خرید و فروش آرا در انتخابات، احزاب سیاسی

بازیگران و مرتکبین اصلی شمرده می‌شوند، می‌توان آنها را جزء کارهایی محسوب کرد که به‌طور غیرمستقیم به یکی از اشکال فساد حزبی، یعنی خرید آرا، پرداخته‌اند. گزارش اول، بیشتر به‌طور تئوریک به استراتژی‌های خرید رأی، فلسفه ممنوعیت خرید و فروش رأی و علل و عوامل مبادرت به خرید رأی توسط احزاب سیاسی و کاندیداها پرداخته است. گزارش دوم، تجربه کشورهای مختلف مانند تایلند، مولداوی، تایوان، انگلستان، نیجریه، فیلیپین، برزیل، گرجستان و هند را در مورد خرید رأی توسط نامزدها و احزاب سیاسی و تجربه قانونگذاری این کشورها برای جلوگیری از فساد خرید رأی و آثار قانونگذاری‌ها را بررسی کرده است.

۲-۲. سوابق تقنینی

بند «۶» سیاست‌های کلی انتخابات، ابلاغی رهبر معظم انقلاب اسلامی، نامزدها و احزاب سیاسی را از «استفاده از حمایت و امکانات بیگانگان اعم از مالی و تبلیغاتی» ممنوع و دستگاه‌های ذی‌ربط را به برخورد به‌موقع ملزم کرده است. همچنین بند «۹» آن، بر «تعیین چارچوب‌ها و قواعد لازم برای فعالیت قانونمند و مسئولانه احزاب و تشکل‌های سیاسی و اشخاص حقیقی در عرصه انتخابات مبتنی بر اصول و مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران به‌نحوی که رقابت‌های انتخاباتی منجر به افزایش مشارکت آگاهانه، اعتماد، ثبات و اقتدار نظام شود» تأکید کرده است. در واقع دو بند فوق‌الذکر، دو نوع فساد حزبی یعنی «استفاده از حمایت و امکانات بیگانگان اعم از مالی و تبلیغاتی» و «انجام فعالیت غیرقانونی و غیرمسئولانه» را پیش‌بینی و جرم‌انگاری کرده است.

قانون «نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» مصوب ۱۳۹۵، در سه فصل و ۲۳ ماده و ۴۸ تبصره چارچوب‌هایی را در راستای ساماندهی همه حوزه‌های فعالیت احزاب سیاسی، از جمله نحوه تأسیس، عضویت، حقوق و دامنه فعالیت‌های سیاسی، منابع تأمین مالی، مسئولیت‌ها و مجازات‌های احزاب سیاسی ترسیم کرده و



انتخابات مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۹۸ در ۱۲ ماده و ۱۵ تبصره تلاش کرده شفافیت تأمین مالی، منابع درآمدی، مقدار و موارد هزینه‌های نامزدها و احزاب سیاسی در انتخابات مجلس را تضمین کند.

تا حدود زیادی تلاش داشته است که آنها را از ورود به فساد در حوزه‌های مختلف بازدارد.
«قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در

۳. فساد



«فساد» اساساً به معنای انحراف یا انحراف از یک حالت ایدئال یا شرایط طبیعی است و به نظر می‌رسد دانشمندان تصورات متفاوتی از آن شرایط دارند [۶].

برخی از محققان فساد را انحراف از رفتاری تعریف می‌کنند که در جهت منافع عمومی است. برای مثال، از نظر موریس^۷ فساد رفتاری ناسازگار با تعقیب خیر عمومی است. خیر عمومی که به نظر موریس در هنجارهای سازمانی یک دولت و/یا یک ایدئولوژی مشروعیت بخش تجسم یافته است [۷]. این تعریف که بر پایه منفعت عمومی است به دلیل مبهم بودن آن مورد انتقاد قرار گرفته است. چه کسی باید بگوید چه چیزی به نفع عموم است؟ برای مثال، تئوبالد^۸ مدعی است که در جوامع پیچیده طیف وسیعی از مردم زندگی می‌کنند که هر کدام منافع خاص خود را دارند. پیترز و ولش^۹ معتقدند که تقریباً هر عملی را می‌توان به عنوان ترویج خیر عمومی توجیه کرد. بسیاری از محققان استدلال می‌کنند که برخی از اشکال فساد - به اصطلاح اختلاس صادقانه - ممکن است در واقع منافع عمومی را ارتقا بخشد [۶].

گروه دیگری از محققان، فساد را به صورت محدودتر به عنوان رفتاری که از هنجارهای قانونی انحراف دارد، تعریف می‌کنند. تعریف نای که بیشترین استناد را در مطالعات مربوط به فساد به خود اختصاص داده است در این دسته از تعاریف قرار دارد. نای، معتقد است فساد «رفتاری منحرف از وظایف رسمی یک موقعیت عمومی به منظور کسب منافع مالی یا موقعیتی شخصی (شخصی، خانوادگی و گروهی) است؛ یا رفتاری است که قوانینی را که انواع

فرهنگ‌های لغت انگلیسی مفهوم مرکب «فساد سیاسی»^۱ یا «فساد احزاب سیاسی»^۲ را تعریف نکرده‌اند. باین حال تعریفی که آنها از مفهوم عام «فساد» ارائه می‌دهند بیش از هر نوع فساد، فساد سیاسی را شامل می‌شود. برای مثال، فرهنگ لغت انگلیسی آکسفورد،^۳ آن را «رفتار غیرصادقانه یا غیرقانونی به‌ویژه رفتار غیرصادقانه و غیرقانونی افراد صاحب قدرت» [۱] دانسته و کمبریج^۴ بر «رفتار غیرقانونی، بد یا غیرصادقانه، به‌ویژه از سوی افرادی که در مناصب قدرت هستند» [۲] تأکید دارد. مریام وبستر^۵ «رفتار غیرصادقانه یا غیرقانونی به‌ویژه توسط افراد قدرتمند (مانند مقامات دولتی یا افسران پلیس)» [۳] را فساد به معنای عام آن بر شمرده و در تعریف مشابهی، لانگمن^۶ فساد را «رفتار غیرصادقانه، غیرقانونی، یا غیراخلاقی، به‌ویژه از سوی فردی دارای قدرت» [۴] دانسته است. به رغم توجهی که در بیش از سه دهه گذشته به موضوع فساد مبذول شده است، حتی بر سر اساسی‌ترین پرسش‌ها در مورد آن، توافقی میان پژوهشگران وجود ندارد. از جمله موضوعات اصلی که همچنان باعث ایجاد اختلاف می‌شود، تعریف «فساد» به عنوان یک مفهوم، دلایلی که باعث ایجاد آن می‌شود، چگونگی اندازه‌گیری وسعت و مکان آن، تأثیر آن و بهترین روش برای سنجش آن است. تنها چیزی که اتفاق نظر در موردش وجود دارد این است که فساد امر بدی است که به افراد و جوامع آسیب زیاد و جدی وارد می‌کند و باید کاهش یابد [۵]. دشواری در رسیدن به یک تعریف جامع و مورد توافق، به‌ویژه به این دلیل است که رفتاری که از نظر برخی فساد تلقی می‌شود ممکن است برای برخی دیگر فساد قلمداد نشود.

1. Political Corruption
2. Political Party Corruption
3. Oxford
4. Cambridge
5. Merriam-Webster
6. Longman Dictionary
7. Stephen D. Morris
8. Robin Theobald
9. Peters and Welch

یا به پیشنهاد وی اقدام به دادن رشوه به او می‌کنند، قرار دارد. برخی نظریه‌ها و مفهوم‌سازی‌ها بر کسانی که رشوه می‌دهند و مزایایی که به دست می‌آورند تأکید می‌کنند. این عرضه‌کنندگان عموم مردم یا به عبارت دیگر جامعه غیردولتی و غیرحکومتی اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی (شرکت‌ها، انجمن‌ها و مؤسسات) داخلی و خارجی هستند [۹]. زمانی که کارگزاران بخش خصوصی برای دور زدن سیاست‌ها و فرایندهای عمومی مبادرت به دادن رشوه می‌کنند تا در رقابت با سایرین و در دستیابی به سود، برتری را از آن خود کنند، می‌توان گفت که مناصب دولتی مورد سوءاستفاده قرار گرفته است. سوءاستفاده از قدرت و منابع در اختیار صرفاً در برابر دریافت رشوه اتفاق نمی‌افتد، بلکه حتی در صورتی که هیچ نوع رشوه‌ای صورت نگیرد، مناصب دولتی ممکن است از طریق حمایت‌گرایی و خویشاوندگرایی، سرقت‌داری‌های دولتی یا انحراف درآمدهای دولتی به سود منافع شخصی و خصوصی مورد سوءاستفاده قرار گیرد.

در همه انواع فساد، لزوماً نشانه‌هایی از پرداخت‌های مستقیم پولی دیده نمی‌شود، بلکه ممکن است انگیزه مقامات دولتی از انجام فعالیت‌های فاسدی مانند حمایت سیاسی، دستیابی به مزایای غیرپولی باشد. مقامات دولتی ممکن است برای انجام کاری که باید بنا به وظیفه انجام دهند رشوه درخواست و دریافت کنند، یا برای انجام ندادن وظایف خود برای مثال نادیده گرفتن گزارش بدهی‌های مالیاتی، رشوه بپذیرند.

فساد همچنین در داخل و بین مشاغل خصوصی، در سازمان‌های غیردولتی و بین افراد در معاملات شخصی آنها وجود دارد، بدون اینکه هیچ نهاد دولتی یا مقام دولتی در آن دخالت داشته باشد. فساد همچنین به شکل رشوه، کلاهبرداری، و روش‌های مافیایی در داخل و بین مشاغل خصوصی دیده می‌شود [۹]. با این حال، بیشتر تعاریف فساد، این نوع فساد درون اجتماعی را حذف و بر فساد به عنوان یک رابطه بین دولت و جامعه تأکید می‌کنند [۹].

خاصی از نفوذ شخصی را منع می‌کنند، نقض می‌کند» [۸]. این تعریف قانونی، که اغلب به عنوان تعریف منصب محور (بر پایه منصب عمومی) از آن یاد می‌شود، رایج‌ترین مورد استفاده در آثار مربوط به فساد است. برخی دیگر از محققان تعریف منصب محوری را به دلیل محدود بودن بیش از حد مورد انتقاد قرار می‌دهند. این عده متذکر می‌شوند که همه اعمال غیرقانونی، فاسد نیستند و بالعکس، همه اعمال به ظاهر فاسد، غیرقانونی نیستند. اگر مثلاً مأموران دولتی قانوناً از دریافت هدایا منع نشده باشند، آیا چنین رفتاری یک رفتار فسادآلود است؟ بنابراین، این گروه از محققان استدلال می‌کنند که فساد باید به گونه‌ای تعریف شود که شامل رفتارهایی باشد که نه تنها قوانین مکتوب، بلکه هنجارها یا معیارهای اخلاقی تأیید شده عموم مردم را نقض می‌کنند [۶].

با اتکا به تعاریف مذکور می‌توان گفت فساد یک رابطه خاص (منحرف) میان جامعه و دولت است. در یک طرف دولت یعنی کارمندان، کارگزاران، بوروکرات‌ها و سیاستمداران، یا هر کسی قرار دارد که مقامی در قدرت دارد و به پشتوانه آن می‌تواند به نمایندگی از دولت یا حکومت هزینه‌هایی را بر منابع عمومی (کمیاب) تحمیل کند. در این سو، فساد زمانی اتفاق می‌افتد که این افراد از قدرت عمومی که به آنها اعطا شده است در جهت منافع شخصی سوءاستفاده کنند. رفتار فسادآمیز از این منظر رفتاری است که در آن شخص مسئول، پول یا نوع دیگری از هدیه را می‌پذیرد و سپس به منظور جبران لطف ناروای اهداءکنندگان، شروع به سوءاستفاده از قدرت رسمی خود، به نفع آنان می‌کند. برای مثال، زمانی که یک مقام دولتی برای ارائه خدمت عمومی خاصی که طبق قانون یا مقررات باید رایگان باشد، رشوه می‌گیرد یا هزینه‌ای بیش از هزینه رسمی آن مطالبه می‌کند، عمل فسادآمیزی رخ داده است [۹].

در طرف دیگر یک عمل فسادآمیز، «عرضه‌کننده» یعنی کسی یا کسانی که به شخص صاحب مقام عمومی پیشنهاد رشوه می‌دهند

۴. فساد سیاسی



توجه قرار داده‌اند [۱۰]. حداقل، دو موضوع مهم مانع ارائه تعریفی قابل‌تعمیم از فساد سیاسی است. اول، دشواری مفهوم‌سازی روشن و تعریف دقیق اصطلاح «فساد»؛ دوم، مشکلات روش‌شناختی، عملیاتی‌سازی و اندازه‌گیری فساد سیاسی. مسائل و مصائب مذکور

فساد سیاسی، نیز مفهومی است که ارائه تعریف روشنی از آن و نیز اندازه‌گیری مستقیم آن بسیار دشوار است. از نظر اندازه‌گیری، پژوهشگران اغلب بر روش‌های غیرمستقیم و ادراک افراد تکیه کرده‌اند و از نظر تعریف، طیف وسیعی از معانی عمومی را مورد



را وقف به حداکثر رساندن در آمد خود می‌کند؛ یا زمانی که یک مقام دولتی در توزیع قرار داده‌ها، تهدیدها و پیشنهادهای را در نظر می‌گیرد؛ یا زمانی که مقام دولتی چیزی را به سود حزب یا حوزه انتخابیه - نه برای خودش - به دست می‌آورد و در اثر اقدامی که برای به دست آوردن آن چیز انجام می‌دهد قوانین یا هنجارها شکسته یا زیر پا گذاشته می‌شوند؛ هر چند که بر اساس تعریف، فساد دیده نمی‌شود، اما عقلاً و اخلاقاً فساد سیاسی رخ داده است. فیلیپ استدلال می‌کند که بنابراین ابتدا باید عناصر اصلی فساد سیاسی شناسایی شوند، سپس این عناصر در یک تعریف تقریبی ترکیب شوند. به این صورت، تعریفی به وجود خواهد آمد که هسته یک مفهوم را ترسیم می‌کند و در عین حال، مواردی که همه ویژگی‌های هسته را ندارند هم ممکن است به عنوان فساد محسوب شوند [۱۳].

فیلیپ یک تعریف آزمایشی پیشنهاد می‌کند:

«فساد در سیاست زمانی اتفاق می‌افتد که یک مقام دولتی، قوانین و/یا هنجارهای مربوط به آن مقام را به ضرر منافع عموم (یا بخشی از آن) که ذی‌نفع خاص آن مقام هستند، به منظور نفع رساندن به خودش و شخص ثالث که به او پاداش می‌دهد یا به گونه‌ای دیگر او را تشویق می‌کند تا به کالاهای یا خدماتی دسترسی پیدا کند که در غیر این صورت به دست نمی‌آورد، نقض می‌کند».

تعریف فیلیپ فرض نمی‌کند که رفتار مقام دولتی باید قانون را نقض کند. او معتقد است تعاریف قانونی فساد ممکن است برخی از بدترین موارد فعالیت فاسد را نشان ندهند، چرا که معاملات فاسد را می‌توان در قوانین نهادینه کرد. بنا به گزارش بانک جهانی دولت‌ها در برخی موارد از روابط فاسد برای تصویب قوانینی استفاده کرده‌اند که منافع فاسد «مشروع» را تثبیت، گسترش و اجرا می‌کنند. بانک جهانی چنین مواردی را «تسخیر دولت» نامیده است [۱۳].

در تعریف فیلیپ از فساد سیاسی چند ویژگی و شاخص مورد توجه واقع شده است که آن را نسبت به سایر تعاریف جامع‌تر و در عین حال دقیق‌تر و عینی‌تر می‌نمایاند. فیلیپ صرفاً به هنجارهای قانونی برای تشخیص فساد آمیز بودن رفتار مقامات سیاسی اکتفا نکرده و بلکه هنجارهای عرفی و اخلاقی پذیرفته شده جامعه را نیز در تعریف خود از فساد سیاسی گنجانده است. انحراف رفتار مقامات سیاسی صرفاً از قوانین رسمی نیست که یک رفتار را فساد آمیز می‌سازد بلکه زمانی هم که آنها رفتارها و اقداماتی را در تعارض با منافع عموم (کسانی که وظایف و اختیارات یک مقام دولتی در جهت خدمت به آنها به او اعطا شده است) مرتکب می‌شوند، شائبه

موجب محدود شدن پژوهشگران حوزه فساد به مطالعات موردی شده و در نتیجه، شکل‌گیری درکی جامع از علل کلی فساد سیاسی دشوار - اگر نگوئیم ناممکن - شده است. هر چند که توضیح و تبیین فساد و علل آن در موارد منفرد مفید است، اما برای درک مقایسه‌ای این پدیده کمک زیادی نمی‌کند [۶].

با این حال، بیشتر بحث‌های فساد سیاسی مبتنی بر این فرض است که فساد انحراف از هنجار شکل عقلایی و قانونی اقتدار به معنای مورد نظر ماکس وبر، است. در مدل وبر، روابط بین مقامات و شهروندان به طور رسمی تنظیم می‌شود و مقامات در خدمت دولت هستند. مقام و جایگاه به جای متصدی مهم‌ترین عنصر نظام اداری است و روابط شخص متصدی با مشتریان اداره تابع عناصر رسمی و حرفه‌ای است [۱۱]. بارزترین مورد از این نوع، تعاریف منصب محور است که عمدتاً با رجوع به تعریف جوزف نای ارائه می‌شود. فساد در مطالعات تحلیلی، اغلب به معنای رانت جویی سیاسی فاسد مورد استفاده قرار گرفته است. بر این اساس فساد عمدتاً اعمالی را در بر می‌گیرد که توسط مقامات دولتی در حین تصدی پست انجام می‌شود. مرتکبین، چه مقامات منتخب و چه بوروکرات‌های منصوب، «از مناصب عمومی برای منافع خصوصی سوء استفاده می‌کنند». این تعریف بر دو جنبه از فساد دلالت دارد: اولاً، «سوء استفاده» به معنای انحراف از موازین اخلاقی و قانونی مورد تأیید مردم است. بنابراین فاسد شناخته شدن برای یک مقام دولتی هزینه بسیار دارد، زیرا او احتمالاً تحت پیگرد قانونی قرار خواهد گرفت و در صورتی که یک مقام انتخابی باشد، متحمل هزینه‌های انتخاباتی نیز خواهد شد. به عبارت دیگر محبوبیت خود را از دست خواهد داد. دوم، این تعریف دلالت بر این دارد که یک مقام فاسد، منافعی را در نتیجه رفتار فساد آمیز خود کسب می‌کند [۱۲]. هر چند که در مطالعات مربوط به فساد، غلبه با رویکردهای منصب پایه است، با این حال کشف یا ابداع تعریفی یک خطی از فساد سیاسی ممکن نیست.

مارک فیلیپ^۱ معتقد است اگر «سوء استفاده از مناصب دولتی برای منافع خصوصی» به عنوان یک تعریف پذیرفته شود، ممکن است شاهد شرایطی باشیم که فساد اصطلاح مناسبی برای توصیف آن نباشد. فیلیپ از «خیانت» به عنوان یک مثال خوب برای نقض چنین تعریفی نام می‌برد. به همین ترتیب، ممکن است یکی از شرط‌های فساد وجود نداشته باشد، ولی در عین حال همچنان از اصطلاح «فساد» برای توصیف شرایط پیش آمده استفاده شود. برای مثال؛ وقتی یک سیاستمدار به قوانین پایبند است، اما جایگاه خود

1. Mark Philp

اخذ رشوه، اولویت‌دهی به مشاغل و دزدی و اختلاس.
اخذ رشوه: کسب و انباشت مستقیم می‌تواند از طریق رشوه، «حق دلالی»^۱ و دستمزدهایی که از شرکت‌های خصوصی درخواست می‌شود انجام شود. این نوع فساد، اشکال کلاسیک فساد را شامل می‌شود: دریافت‌هایی که برای اعطاء و ارائه خدمات دولتی، مجوزها، ضمانت‌ها و وام‌ها، پروژه‌ها و قراردادهای عمومی، همچنین دریافت‌هایی که برای «حمایت» از شرکت‌ها، ترجیحات و حقوق انحصاری آنها در قالب اعطای معافیت‌ها و تخفیف‌ها برای مثال از مقررات مالیاتی، حفاظت از محیط زیست و قوانین کار اخذ می‌شود [۱۰].

اولویت‌دهی به مشاغل: نخبگان حاکم می‌توانند با اولویت دادن به مشاغلی که خودشان در آنها مالکیت مستقیم دارند و با اختصاص دادن امتیازاتی برای آنها، مبادرت به کسب و انباشت ثروت و قدرت کنند. صاحبان قدرت، با استفاده از چنین ابزارهایی کسب و کارها و شرکت‌های خصوصی خود را ایجاد می‌کنند. این شامل بسیاری از همان سازوکارهای فوق‌الذکر مانند اعطای خدمات، قراردادهای مجوزها، حمایت از انحصارات ایجاد شده و معافیت‌های نظارتی می‌شود [۱۰].

دزدی و اختلاس: نخبگان حاکم همچنین می‌توانند از طریق دزدی و اختلاس از منابع عمومی دست به کسب و انباشت ثروت و قدرت برای خود بزنند. این شیوه‌ها نقل و انتقالات خارج از بودجه و سوءاستفاده از فرایندهای خصوصی سازی را شامل می‌شود و کسب (و گاهی اوقات ائتلاف) از منابع طبیعی کشور مانند نفت و گاز، مواد معدنی، ماهی، الوار و غیره را در بر می‌گیرد [۱۰].

۲-۴. استفاده از منابع برای حفظ و گسترش قدرت

مقاماتی که پست‌های سیاسی را در دست دارند می‌توانند از طرق مختلفی برای حفظ قدرت استفاده کنند که بسیاری از آنها کاملاً قانونی هستند، با این حال برخی دیگر از این راه‌ها غیرقانونی و فاسدند. سوءاستفاده از قدرت سیاسی برای حفظ و گسترش قدرت ممکن است به شکل خرید حمایت سیاسی از راه‌هایی مانند طرفداری تبعیض‌آمیز، حامی‌پروری،^۲ همدستی، سیاست حمایت و خرید رأی باشد. ابزارها نه تنها شامل توزیع منافع مالی و مادی (پول، هدایا و رانت‌ها)، بلکه شامل توزیع ارزش‌های نمادینی مانند موقعیت و «شمولیت» (داخل در گروه به شمار آمدن) نیز می‌شود.

فساد به وجود می‌آید. فی‌لپ برای دقیق‌تر و قابل‌شناسایی‌تر شدن یک عمل فسادآمیز، به‌ویژه زمانی که چنین رفتاری نه با قانون بلکه با عرف و اخلاق پذیرفته‌شده جامعه که معیاری کیفی است و ارزیابی آن اندکی سخت‌تر از سایر معیارهاست، در تعارض قرار می‌گیرد، دو شاخص دیگر معرفی می‌کند. اولین شاخص در تشخیص یک رفتار فسادآمیز غیراخلاقی (هر چند که تعارضی با قانون نداشته باشد) این است که آن رفتار به ضرر منافع عمومی باشد، دومین شاخص در این جهت، این است که یک رفتار یا اقدام به منظور نفع رساندن به خود آن مقام یا اشخاص دیگری که به او پاداش می‌دهند، باشد. در گزارش حاضر به جامعیت تعریف فی‌لپ از فساد سیاسی سعی شده است از این تعریف به عنوان چارچوبی برای شناسایی و توضیح رفتارهای فسادآمیز مقامات دولتی حزبی استفاده شود. با این حال این یک اصل پذیرفته شده است که هر تعریفی محدودیت‌های خودش را نیز دارد و در همه موارد و همه مکان‌ها نمی‌توان از یک قالب و تعریف برای شناخت مصادیق استفاده کرد.

اگر فساد سیاسی را یک «رویداد» عامدانه و عالمانه قلمداد کنیم که مقامات دولتی به قصد سودجویی مرتکب می‌شوند، باید اذعان کرد که هر رویدادی و بالطبع هر عمل فسادآمیزی از طریق طی فرایندهایی ممکن می‌شود. لذا برای شناخت فساد و جلوگیری از آن یا مجازات مرتکبین آن ضروری است که چنین فرایندها و سازوکارهایی نیز شناخته و تبیین شوند. آموندن در مطالعات خود راجع به فساد سیاسی دو فرایند اساسی را به طور کلی در همه انواع فسادهای سیاسی شناسایی کرده است: ۱) سوءاستفاده از قدرت برای کسب و انباشت منابع به منظور ثروتمند ساختن خود یا گروه خود ۲) استفاده فسادآمیز از این منابع (و سایر منابع عمومی) با هدف حفظ و گسترش قدرت [۱۰] ذیلاً فرایندهای مذکور تشریح می‌شود:

۱-۴. کسب و انباشت منابع

مقامات سیاسی ممکن است از قدرت خود برای به دست آوردن و انباشت منابع به روشی غیرقانونی از طریق رشوه، اختلاس و کلاهبرداری استفاده کنند. انباشت می‌تواند از طریق فرایندهای خصوصی سازی، تخصیص زمین، قراردادهای عمومی، وام‌دهی و از طریق ترجیحاتی که به نفع منافع تجاری صاحبان مناصب است، حتی زمانی که قانونی یا نسبتاً قانونی هستند، محقق شود [۱۰]. در کل می‌توان این نوع فعالیت فسادآمیز را در سه دسته طبقه‌بندی کرد:

1. Commissions
2. Clientism



و می‌توان به کمک آن فرایند تصمیم‌گیری را به سمتی سوق داد که نتیجه آن تصویب مقررات قانونی باشد که مساعد به حال صاحبان قدرت باشد. همچنین صاحبان قدرت می‌توانند با پرداخت مزایای پولی و غیر پولی به کارگزاران مختلف کنترل (بازرسان، ممیزان، حسابرسان و دادستان‌ها) آنها را ترغیب به اخذ تصمیماتی به نفع خود و اعمال کنترل‌هایی صوری کنند [۱۰]. همچنین می‌توان از شرکت‌های خصوصی حمایت‌های مادی برای احزاب سیاسی و تبلیغات سیاسی دریافت کرد. زمانی که منابع دولتی یا سایر مزایا در ازای این حمایت‌ها ارائه می‌شود، می‌توان گفت فساد شکل گرفته است [۱۰].

دو فرایند فساد سیاسی - کسب و انباشت و سوءاستفاده از منابع و قدرت برای حفظ و گسترش هر چه بیشتر قدرت - اغلب به هم مرتبط هستند. بسیاری از رسوایی‌های بزرگ فساد سیاسی هر دو جنبه را شامل می‌شوند: طرح‌های رشوه‌دهی در مقیاس بزرگ زمانی به نتیجه می‌رسند که پول کسب‌شده برای خرید حمایت سیاسی استفاده شود و دایره کامل زمانی ایجاد می‌شود که هدف قدرت، ثروت و هدف ثروت، قدرت باشد.

همچنین دستکاری نهادهای نظارتی و کنترلی مختلف، با ایجاد معافیت‌های گوناگون از مجازات، از دیگر ابزارهای حفظ و گسترش قدرت به شیوه‌های فسادآمیز است [۱۰].

خرید حمایت سیاسی: یکی از اشکال فساد سیاسی برای حفظ قدرت، استفاده از پول و انگیزه‌های مادی برای ایجاد وفاداری و حمایت سیاسی است. این شکل از فساد می‌تواند در همه سطوح، از احزاب مخالف و نمایندگان مجلس گرفته تا شهروندان رخ دهد. وفاداری و حمایت سیاسی را می‌توان به روش‌های مختلفی خریداری کرد: ممکن است به شکل پرداخت‌های مستقیم پولی یا وعده‌های پرداخت پول، پیشنهاد شغل، انتصاب‌ها و اعطای پست و مقام (از جمله پست‌های وزارتی، قضایی، منطقه‌ای و سایر پست‌های ارشد دولتی) یا سمت‌هایی در شرکت‌های دولتی و نیمه‌دولتی و حتی اعطای عناوین و القاب باشد [۱۰].

دستکاری نهادهای نظارت و کنترل: صاحبان قدرت می‌توانند به کمک ابزارهای فاسد، مانند خرید و دستکاری نهادهای عمومی نظارت و کنترل، قدرت خود را حفظ کنند. اکثریت پارلمانی را می‌توان خرید

۵. فساد حزبی، زمینه‌ها و عوامل

سیاسی را حفظ کنند. به علاوه، چشم‌انداز دستاوردهای اقدامات فاسد ممکن است احزاب سیاسی رقیب دولت را ترغیب کند تا تلاش‌هایی را برای سرنگونی دولت‌های منتخب دموکراتیک به عمل آورند [۱۴].

هر چند که احزاب سیاسی فاسد می‌توانند روند دموکراسی‌سازی را متوقف کنند یا حتی از بین ببرند، احزاب سیاسی که به دام فساد نیفتاده‌اند، بخشی از یک چارچوب سیاسی به‌خوبی نهادینه‌شده و رقابتی هستند و می‌توانند نقش حیاتی در تحقق دموکراسی ایفا کنند و کارکردهای سیاسی و اجتماعی ارزشمندی را انجام دهند [۱۴].

اما سوال این است که احزاب سیاسی چرا و با چه انگیزه‌هایی وارد فعالیت‌های فسادآلود شده و با چه روش‌هایی اهداف خود را دنبال می‌کنند؟ پژوهشگران احزاب سیاسی در پاسخ به این سوال و سوال‌های مشابه به علت‌ها و انگیزه‌های مختلفی اشاره کرده‌اند. عوامل، انگیزه‌ها و زمینه‌های فساد حزبی را می‌توان در مطالعات مربوط به چهار حوزه ملاحظه کرد. بیشتر مطالعات مربوط به فساد احزاب سیاسی موضوع نحوه تأمین مالی و هزینه‌های

در همه نظام‌های سیاسی اعم از دموکراتیک و غیردموکراتیک، احزاب سیاسی به‌عنوان بخشی از مشکل فساد در نظر گرفته می‌شوند. راهبردهای مطالعه و مبارزه با فساد، احزاب سیاسی را به‌عنوان بازیگران کلیدی معرفی می‌کنند که از موقعیت قدرتمند خود در نظام سیاسی به‌انحای گوناگون از جمله با اخذ رشوه، تأمین موقعیت‌های سودآور برای اعضا و پیروان خود در بخش عمومی و گروه‌های ذی‌نفع مرتبط، یا با هدایت منابع عمومی به سمت رهبران، اعضا یا هواداران حزب سوءاستفاده می‌کنند. فساد احزاب سیاسی، مشکلی است که به‌ویژه در کشورهایی که نهادهای سیاسی و اقتصادی در آنها هنوز تثبیت نشده‌اند، دیده می‌شود. توزیع مجدد سرمایه عمومی، که بخشی ضروری در این نوع کشورهاست، اغلب تحت تأثیر فساد مختل می‌شود. در بلندمدت، فساد احزاب و رسوایی‌های مرتبط با آن می‌تواند اعتماد عمومی را تضعیف کند و منجر به بدبینی رأی‌دهندگان و سرخورگی از نظام سیاسی شود و در نتیجه حیات نظام و نظم سیاسی مردم‌سالار را تهدید کند. فساد بلندمدت در سطوح بالا همچنین ممکن است انگیزه قدرتمندی برای احزاب سیاسی ایجاد کند تا قدرت

گذاشته و قدرت اقتصادی خویش را به قدرت سیاسی تبدیل کنند. موضوع تأثیر گذاری غیرقانونی بر بازیگران سیاسی نه تنها در مورد افراد و شرکت‌های تجاری که از منابع مالی لازم برخوردارند، بلکه در مورد اتحادیه‌های تجاری و سایر انجمن‌هایی که خط‌مشی خاصی را دنبال می‌کنند نیز واقعیت دارد [۱۶]. استفاده از این کمک‌ها به‌ویژه زمانی که میزان کمک‌ها بالا باشد، احزاب سیاسی را وام‌دار بخش‌های خاصی کرده و در نتیجه آنها را وادار به سوءاستفاده از قدرت و اختیارات قانونی خود به سود کمک‌کنندگان می‌کند.

نامزدها و نمایندگان: احزاب سیاسی گذشته از اینکه از طریق پذیرش کمک‌های مالی اهداکنندگان ثروتمند و نیز از طریق اخذ منابعی از جامعه تجاری، صندوق‌های مالی تبلیغاتی خود را پر می‌کنند، از نامزدها و نمایندگان مجلس هم تقاضای کمک می‌کنند. با اینکه پرداخت کمک‌ها از سوی نامزدها و نمایندگان مجلس به حزب خودشان را می‌توان به‌عنوان حمایت مشروع یک سیاست‌مدار برای ایجاد یک سازمان حزبی قوی و در نتیجه سرمایه‌گذاری در آینده حزب تلقی کرد، اما زمانی که این پول‌ها با این انگیزه به حزب داده می‌شود که حزب نام آنها را به‌عنوان نامزد انتخابات در فهرست انتخاباتی خود درج کند یا در رتبه‌بندی فهرست انتخاباتی نام آنها را در ردیف‌های ابتدایی که شانس انتخاب شدن آنها بیشتر است، درج نماید، به فساد و اخاذی و حتی به رشوه شبیه‌ترند. همین‌طور، زمانی که رهبران حزب کمک‌هایی را از نامزدها با تهدید به حذف نام آنها از فهرست انتخاباتی حزبی، فرستادن آنها به یک حوزه انتخابیه کمتر مطمئن - از نظر احتمال رأی آوردن نامزد - اخذ (اخاذی) می‌کنند، یا زمانی که تغییر نام در فهرست انتخاباتی حزب در ازای کمک‌های مالی را پیشنهاد می‌دهند، با یک عمل فسادآمیز مواجه هستیم. همچنین، زمانی که رهبران حزب کمک‌هایی را به‌عنوان پیش‌نیاز ارتقا در سلسله‌مراتب حزب یا پیش‌نیاز واجد شرایط بودن برای رهبری حزب، از اعضای حزب اخذ می‌کنند، می‌توان مصادیقی از عمل فسادآمیز را دید. شکل دیگری از فساد احزاب در این زمینه، جمع‌آوری منظم بخش‌هایی از حقوق یک نماینده پارلمان توسط رهبران حزب به‌عنوان «کمک مالی» به‌منظور حمایت از حزب در زمان انتخابات است [۱۴]. در دهه گذشته، اکثر احزاب سیاسی هند در فساد دخیل بوده‌اند. اشکال فساد سیاسی در این کشور معمولاً شامل پرداخت‌هایی برای ترتیب دادن فرار سیاسی اعضای یک حزب به حزب دیگر، جمع‌آوری بودجه مبارزات انتخاباتی از راه‌های غیرقانونی، پرداخت به رؤسای حزب توسط نامزدهایی که به دنبال انتصاب سیاسی هستند، و سایر موارد است [۱۷].

احزاب سیاسی را مورد توجه قرار داده‌اند. این دسته از پژوهشگران معتقدند که احزاب سیاسی برای تأمین مالی هزینه‌های جاری و هزینه مبارزات انتخاباتی خود اقدام به پذیرش کمک‌هایی از منابع غیرقانونی می‌کنند و یا میزان کمک‌هایی که اخذ می‌کنند از میزان مشخص شده در قانون بیشتر است. خرید رأی برای اشغال کرسی‌های پارلمان موضوع دیگری است که پژوهشگران معتقدند احزاب سیاسی و نامزدها مرتکب آن می‌شوند.

به‌علاوه، احزاب سیاسی با ورود به مجالس قانونگذاری فرصتی برای سیاست‌گذاری و قانونگذاری به نفع خود و گروه‌های همسوی خود به‌دست می‌آورند. همچنین احزاب سیاسی زمانی که کنترل قوه مجریه را در اختیار دارند، به حکم قانون بر منابع دولتی سلطه پیدا کرده و باز توزیع آنها را به‌دست می‌گیرند. در این شرایط چنانچه نظارت و کنترل کافی بر فعالیت‌های احزاب حاکم وجود نداشته باشد آنها امکان هدایت این منابع به سود خود و گروه‌های همسوی خود را خواهند داشت. ذیلاً حوزه‌های فعالیت فسادآمیز احزاب سیاسی مورد بررسی بیشتر قرار می‌گیرد:

۱-۵. تأمین هزینه‌های مالی

احزاب سیاسی به جهت انجام کارویژه‌های متعددی که ایفا می‌کنند به منابع و درآمدهای مالی زیاد، به‌ویژه در مواقعی که درگیر انتخابات سراسری از نوع انتخابات نمایندگان مجلس، حکومت‌های محلی، ریاست جمهوری یا سایر انتخابات هستند، نیاز دارند. هزینه‌های یک حزب سیاسی برای دایر کردن دفاتر، شاخه‌های محلی، برگزاری میتینگ‌های مکرر و مبارزات انتخاباتی همواره در حال رشد بوده است. به‌ویژه در کشورهایی که تبلیغات سیاسی پولی ابزار اصلی ارتباط با مردم است این هزینه‌ها بیش از پیش رشد یافته است [۱۵]. بنابراین، احزاب و نامزدهای فردی در مبارزه خود برای پیروزی، اغلب سعی می‌کنند از یکدیگر پیشی بگیرند و به همین دلیل، هم نامزدها و هم رهبران حزب ممکن است تحت فشار مالی، پرداخت‌ها و کمک‌های غیرقانونی اهداکنندگان ثروتمند را بپذیرند و در ازای آن وعده‌هایی به آنها بدهند [۱۴]. احزاب سیاسی کمک‌های غیرقانونی از این نوع را عمدتاً از افراد و شرکت‌های ثروتمند و نامزدها و نمایندگان مجلس اخذ می‌کنند.

افراد و شرکت‌های ثروتمند: در یک نظام دمکراسی همه شهروندان باید سهم برابری در قدرت و اعمال نفوذ بر آن داشته باشند. با این حال به‌دلیل نابرابری‌های اقتصادی موجود در جوامع، افراد و شرکت‌های ثروتمند می‌توانند بر سیاست‌مداران تأثیر



۲-۵. خرید رأی

یکی دیگر از مظاهر فساد در حوزه احزاب، خرید رأی است. خرید رأی به عنوان یکی از اشکال حامی‌پروری انتخاباتی نوعی مبادله میان کاندیداها یا احزاب سیاسی و رأی‌دهندگان است که در آن نامزدها و احزاب می‌کوشند با اعطای پاداش‌هایی به رأی‌دهندگان در زمان انتخابات بر رفتار انتخاباتی و رأی‌دهی آنها در جهت منافع خود تأثیر بگذارند [۱۸].

حمایت از رأی‌دهندگان به منظور خرید رأی آنها هم به صورت مادی و هم غیرمادی انجام می‌پذیرد. حمایت مادی به شکل توزیع پول به طور مستقیم یا در قالب کالا و خدمات انجام می‌شود. در این میان احزاب سیاسی در قدرت از پول دولتی برای خرید آرای رأی‌دهندگان به صورت گوناگون و با ظرافت و مهارت خاصی سوءاستفاده می‌کنند. پول دولتی در قالب هدایا، اعانه‌ها، قراردادهای دولتی، معافیت‌های مالیاتی و اعتبارات تضمین شده به رأی‌دهندگان داده می‌شود. به علاوه پول دولتی می‌تواند در شکل تصمیمات اداری و حتی قانونگذاری برای هزینه در پروژه‌های محلی توزیع شود. صدور پروانه‌های اشتغال نیز از جمله اشکال خرید رأی است. صدور پروانه‌های خاص، اجازه ورود به برخی بخش‌های نسبتاً کنترل شده اقتصاد را می‌دهد و لذا برای صاحب آن یک درآمد نسبتاً مطمئن فراهم می‌آورد. شاید بتوان استخدام در بخش دولتی را مهم‌ترین منبع حمایتی و خرید رأی دانست که خود به دو نوع متفاوت حمایت در حوزه خدمات و حمایت در حوزه قدرت تقسیم می‌شود. حمایت در حوزه خدمات مربوط به استخدام یا ارتقای شغلی در ازای وفاداری فرد است. حمایت در حوزه قدرت به تخصیص پست‌های مهم مربوط است. سؤال تعیین‌کننده در گزینش کارکنان این است که فرد پس از انتصاب قادر و مایل به انجام چه کاری برای حزب خواهد بود [۱۹]. حمایت غیرمادی در شکل تعامل غیرقانونی با مقامات و برای دور زدن قانون است. زمانی که واسطه‌های حرفه‌ای مورد حمایت یک حزب دست به تفسیر موسع شرایط برای تخصیص خدمات به برخی از شهروندان به طور تبعیض‌آمیز می‌زنند در واقع حمایت غیرمادی برای خرید رأی صورت پذیرفته است [۱۹].

خرید و فروش رأی به عنوان شکلی از فساد انتخاباتی می‌تواند اصل برگزاری انتخابات آزاد و منصفانه را زیر سؤال ببرد. این پدیده علاوه بر خدشه وارد کردن به آزاد و منصفانه بودن انتخابات، پیامدهای منفی دیگری هم در پی دارد که از جمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: منجر به انتخاب افراد ناشایست شود و به این ترتیب خواست دمکراتیک شهروندان را دچار انحراف کند؛ منجر به شکل‌گیری

نهادهای حکمرانی با ویژگی نمایندگی کمتر شود و در نتیجه افرادی مناصب دولتی را در اختیار بگیرند که نماینده واقعی شهروندان نیستند؛ مشروعیت مقامات سیاسی را تضعیف کرده و به اعتماد سیاسی میان شهروندان و رهبرانی سیاسی از یک سو و خودنخبگان سیاسی با یکدیگر آسیب جدی وارد کند؛ می‌تواند منجر به بروز فساد در سایر حوزه‌ها شود، برای مثال در برخی موارد دست زدن به اقدامات فسادآلود برای پیروزی در انتخابات ممکن است منجر به خشونت و حتی در مواردی جنگ داخلی شود [۲۰].

۲-۵. فعالیت‌های حزبی در مجلس

از جمله دستگاه‌ها و مراکزی که می‌تواند سکو و محملی برای انجام فعالیت‌های فسادآمیز حزبی باشد، پارلمان‌ها هستند. نمایندگانی که به کمک و حمایت احزاب سیاسی به مجالس قانونگذاری راه پیدا می‌کنند ممکن است به نفع حزب سیاسی متبوع خود دست به اقدامات فسادآمیزی بزنند. علل اصلی ورود آنها به فعالیت‌های فسادآمیز در پارلمان را می‌توان در سه مورد خلاصه کرد: **فقدان رقابت حزبی، چشم‌انداز از دست دادن قدرت و انضباط حزبی.** **فقدان رقابت حزبی:** سیاستمدارانی که نمایندگی پارلمان را به دست می‌آورند، اصولاً باید از سیاست‌هایی حمایت کنند که به نفع رأی‌دهندگان آنها باشد و توسعه را براساس ترجیحات آنها و احزاب‌شان شکل دهد. عملکرد آنها در پارلمان توسط رأی‌دهندگان مورد نظارت و ارزیابی قرار می‌گیرد. اگر رأی‌دهندگان از عملکرد نماینده خود در مجلس راضی باشند، معمولاً او شانس خوبی برای بازگشت به سمت نمایندگی دارد. اگر رأی‌دهندگان به طور فعال بر رفتار یک سیاستمدار نظارت نداشته باشند، یا اگر در انتخابات رقابت وجود نداشته باشد و رأی‌دهندگان گزینه‌های زیادی برای انتخاب نداشته باشند و به همین دلیل انتخاب مجدد یک سیاستمدار بدون توجه به نحوه عملکرد او تضمین شده باشد، احتمال زیادی وجود دارد که او در فعالیت‌های فسادآمیز شرکت کند. این موضوع در مورد احزاب سیاسی هم مصداق پیدا می‌کند. احزابی که رفتارشان در پارلمان از سوی احزاب مخالف فعال یا رأی‌دهندگان آگاه نظارت نمی‌شود، و احزابی که جای پای‌شان در قدرت بسیار محکم است، بیشتر به ابزارهای غیرقانونی و سوءاستفاده از قدرت دست می‌زنند. هر اندازه که چنین حالت عدم رقابتی بیشتر طول بکشد یا درجه عدم رقابت بیشتر باشد، می‌توان انتظار فساد بیشتری را داشت. بدترین فساد ممکن در این رابطه زمانی است که احزاب در قدرت، یا به نفع هر

زیمبابوه، رهبران حزب حاکم، کمپین‌های نکوهش را علیه آن دسته از اعضا که علناً علیه فساد رهبری حزب موضع می‌گرفتند، به راه انداختند و از گزینش اعضای منتقد برای انتخاب مجدد در لیست حزب جلوگیری کردند [۱۴].

۴-۵. کنترل حزبی بر منابع دولتی و باز توزیع منابع

احزاب حاکم نه تنها برنامه‌های سیاسی و توسعه نهادی و اقتصادی را شکل می‌دهند، بلکه همچنین بر بوروکراسی نظارت کرده، توزیع و مدیریت منابع عمومی را کنترل و بر فعالیت‌های شرکت‌های دولتی نظارت می‌کنند. احزاب در دولت نقش مهمی در شکل دادن به رابطه بین دولت و جامعه و بین منافع ثروتمندان و قدرت دارند و بالطبع امکان ورود به فعالیت‌های فسادآمیز برای آنها زیاد است. احزاب حاکم می‌توانند در صورتی که نظارت منظم و مرتبی بر فعالیت‌های آنها از سوی احزاب رقیب یا جامعه وجود نداشته باشد، منابع را در جهت خواست‌ها و علایق خود و حتی برای خود و گروه‌های طرفدار خود سوق دهند.

سطوح رقابت حزبی و میزان کنترل حزب بر نهادهای دولتی و جامعه اثر مستقیمی بر توسعه ساختارهای فاسد، دارند. هر اندازه که یک حزب کنترل بیشتری بر نهادهای دولتی و جامعه داشته باشد و هر اندازه که سطح رقابت حزبی کمتر باشد، خطر رفتار فسادآمیز بیشتر است. در کشورهایی که کنترل قوی حزبی بر نهادهای دولتی و جامعه حاکم است، احزاب ممکن است از نفوذ خود در راستای تأمین منافع شخصی اعضا و هواداران حزب سوءاستفاده کنند. همین‌طور، در نظام‌های غیررقابتی، یعنی در نظام‌های تک‌حزبی یا دولت‌های کمونیستی که یک حزب سیاسی واحد کنترل دولت، اقتصاد و زندگی عمومی را در انحصار خود دارد، حزب حاکم حتی اگر درگیر معاملات فاسد شود، احتمالاً کمتر با خطر از دست دادن قدرت مواجه خواهد شد. از سوی دیگر، در نظام‌های سیاسی با رقابت حزبی بالا، تفکیک روشن قدرت، پاسخ‌گویی رهبری حزب و نظام نظارت و تعادل کارآمد و یک جامعه فعال و پر جنب‌وجوش، بازیگران فاسد با خطر زیاد افشای فساد و در نتیجه، با خطر کنار گذاشته شدن از قدرت مواجه هستند و از این‌رو از فساد احتراز می‌کنند [۱۴].

به همین ترتیب، احزاب استبدادی که رهبران آنها تشکیل احزاب مخالف حزب خود را بر نمی‌تابند، اغلب از قدرت انحصاری خود برای

گروهی که آماده پرداخت مبلغ قابل توجهی هستند کار می‌کنند، یا برای قراردادهای وام‌های دولتی و مجوزها کارمزد و رشوه مطالبه می‌کنند. چنین فسادهایی را به درجات مختلف، برای مثال، در حزب انقلابی نهادی^۱ در مکزیک، سازمان ملی متحد مالایایی^۲ در مالزی، یا حزب کمینتانگ^۳ در تایوان می‌توان یافت [۱۴].

چشم‌انداز از دست دادن قدرت: با اینکه معمولاً انتظار فساد از سوی احزابی که با رقابت کمتر مواجه هستند، وجود دارد، اما از سوی دیگر، ممکن است شاهد فساد احزابی باشیم که احتمالاً قدرت خود را از دست خواهند داد یا شاهد فساد از سوی احزابی باشیم که نظام انتخاباتی کشورشان اجازه انتخاب مجدد را به رهبران آنها نمی‌دهد. در کشورهایی با نظام حزبی ضعیف، سطح بالای نوسانات حزبی و گردش مالی زیاد دولت، سیاستمداران و احزاب سیاسی ممکن است با این چشم‌انداز مواجه شوند که تنها پس از یک دوره حضور در قدرت، جایگاه خود را از دست بدهند. در این حالت، به احتمال زیاد آنها ممکن است از پست و جایگاه خود برای به حداکثر رساندن سود شخصی رهبران خود و برای هدایت هر چه بیشتر منافع به سوی حامیان، خانواده و دوستان خود استفاده کنند. اعضای حزب در پارلمان همچنین ممکن است به این دلیل به نفع رهبران حزب خود عمل کنند که تضمینی برای انتصاب‌شان در آینده در جایی دیگر باشد [۱۴].

انضباط حزبی: وجود انضباط و مقررات انضباطی مناسب در درون حزب، عامل وحدت و انسجام حزبی و نیز عامل بزرگی در موفقیت حزب در کارزارهای انتخاباتی، جلب اعضا و حامیان جدید و زیاد، کارآمدی و استمرار حزب است. با این حال انضباطی که در خدمت اهداف و منافع فردی یا گروهی رهبران حزب باشد می‌تواند تبدیل به عاملی در سوق پیدا کردن فعالیت‌های حزب به سمت فساد باشد. یک رهبری قدرتمند حزبی که فعالیت‌های همه اعضای حزب در پارلمان را کنترل می‌کند، می‌تواند از اختیارات خود برای پیشبرد دموکراسی و توسعه به نفع منافع عمومی استفاده کند، البته رهبران حزب همچنین ممکن است تصمیم به حمایت از برنامه‌های گروه‌های ذی‌نفع سازمان‌یافته ثروتمند یا گروه اجتماعی خاص در ازای جبران بگیرند و اعضای حزب در پارلمان را به حمایت از این برنامه‌ها وادارند [۱۴].

همچنین ممکن است از انضباط حزبی برای سرکوب انتقاد اعضا از فعالیت‌های فاسد رهبران حزب استفاده شود. برای مثال، در

1. Institutional Revolutionary Party (PRI)
2. United Malay National Organization (UMNO)
3. Kuomintang (KMT)



مشاهده شد. تحقیقات «دست‌های پاک»^۱ در اوایل دهه ۱۹۹۰ ثابت کرد که احزاب سیاسی ایتالیا توانسته بودند تمام جنبه‌های زندگی عمومی، از بوروکراسی گرفته تا شرکت‌های دولتی و جامعه را سیاست‌زده کرده و کنترل کنند [۱۴].

چنان‌که ملاحظه شد، درک کامل و دقیق فساد در حوزه احزاب سیاسی، مستلزم توجه هم به رقابت حزبی و هم به سطح کنترل حزبی بر نهادهای دولتی و جامعه است. احزاب باید به‌عنوان پیوندهای بین دولت و جامعه و بین ثروت و قدرت فهمیده شوند. فعالیت‌های آنها هم به‌دنیای سیاسی و هم به جامعه مربوط می‌شود و به همین ترتیب، فساد حزبی بر هر دو حوزه تأثیر می‌گذارد.

استثمار منابع عمومی و آلت دست قرار دادن نهادهای دولتی برای انباشت سود شخصی خود و حامیان‌شان استفاده می‌کنند [۱۴].

نظام‌های چندحزبی با رقابت حزبی فعال به‌طور کلی کمتر در برابر فساد آسیب‌پذیرند. رقابت حزبی زمانی که رأی‌دهندگان سیاست حزب حاکم را تأیید نمی‌کنند، جایگزینی را در اختیار آنها قرار می‌دهد و بنابراین از اخاذی احزاب جلوگیری می‌کند. با این حال، حتی نظام‌های چندحزبی نیز در معرض خطر فساد قرار دارند و آن زمانی است که احزاب اصلی و عمده جامعه را سیاست‌زده می‌کنند و از این طریق کنترل بخش‌های مهم تجارت و زندگی عمومی را به دست می‌گیرند. برای مثال؛ چنین موردی از فساد در ایتالیا

۶. راهکارهای جلوگیری از فساد حزبی

دموکراسی در یک کشور تأثیر بگذارند و آن را هدایت کنند. لذا لازم است به‌منظور مبارزه با فساد، سیاست‌هایی برای نهادمندسازی احزاب و فعالیت‌های آنها طراحی و اجرا شوند. در این راستا انجام اقدامات زیر می‌تواند تا حدود زیادی از دامنه فساد حزبی در یک کشور بکاهد.

۱-۶. تجدید ساختار قدرت حزب

فقدان نظام حزبی رقابتی، وجود قدرت بلامنازع برای یک حزب، وجود خلأ قانونی و نقص قوانین، فقدان انضباط حزبی یا وجود انضباط حزبی متصلب و فقدان نظارت و کنترل خارجی و داخلی از جمله عواملی هستند که می‌توانند حزب سیاسی را تبدیل به تنها بازیگر عرصه سیاست کرده و دست آن را برای انجام هر نوع فعالیت غیرقانونی و نامشروع باز گذارند. از این رو اولین گام در نهادمندسازی احزاب سیاسی بازاندیشی در ساختار قدرت حزبی است.

در این زمینه لازم است دو هدف به‌طور هم‌زمان دنبال شود:

توسعه زیرساخت‌های نظام حزبی رقابتی: چنین اقداماتی می‌تواند شامل ایجاد محدودیت‌هایی برای احزاب سیاسی در راستای جلوگیری از انحصاری کردن قدرت و ایجاد انگیزه‌هایی برای افزایش فعالیت‌های مدنی و تحمل تشکیل احزاب رقیب باشد. از سوی دیگر، در کشورهایی که نظام‌های حزبی در آنها ضعیف است، شاید انجام اقداماتی برای تقویت اقتدار و سازماندهی احزاب سیاسی برای ایجاد یک نظام حزبی رقابتی ضروری

فساد حزبی، در بادی امر یک پدیده فرهنگی است. بنابراین از آنجاکه شکل‌گیری هر سنت فرهنگی در طول یک مدت زمانی امکان‌پذیر می‌شود، رفع فساد حزبی نیز امری زمانبر و فرهنگی است. با این حال تاریخی بودن فساد حزبی به‌عنوان یک رفتار مذموم حکایت از این موضوع نیز دارد که با رجوع به گذشته آن می‌توان ریشه‌های شکل‌گیری این پدیده را شناسایی و نسبت به رفع آن اقدام کرد. آنچه پیشتر در همین گزارش به اجمال در توصیف چرایی و چگونگی بروز فساد حزبی بیان شد نشان داد که آن را عمدتاً باید در عدم نظارت و عدم شفافیت کافی جستجو کرد. لذا از منظر سیاستگذاری حزبی راهکار جلوگیری از بروز فساد حزبی ایجاد شفافیت کافی در ساختارها و فرایندهای حزب و نظارت مطلوب از بیرون و از درون بر فعالیت‌های آن است. به عبارت بهتر، برای رفع مسئله فساد در حوزه احزاب سیاسی، طراحی نهادها مهم است.

به‌طور کلی، خطر فساد در نظام‌هایی که در آنها فرایندهای نمایندگی برای تضمین پاسخ‌گویی دولت ضعیف هستند، و نظام‌هایی که سازوکارهای سیاسی برای برکناری دولت‌های فاسد در آنها وجود ندارد یا این سازوکارها محدود هستند، بیشتر است. بنابراین برای از بین بردن فساد در حوزه احزاب سیاسی، اصلاحات باید هم نظام حکمرانی و هم حکمرانی درون حزبی را مورد توجه قرار دهد. احزاب سیاسی که ساختارهای داخلی آنها با شفافیت و پاسخ‌گویی اداره می‌شوند و با احزاب دیگر رقابت می‌کنند و با نهادهای دولتی و جامعه مدنی در تعامل هستند، می‌توانند به‌طور قابل‌توجهی بر تحقق

1. Clean Hands

هستند که در آنها احزاب، نقش قانونی به رسمیت شناخته شده‌ای در فرایند انتخابات ایفا نمی‌کنند. در مقابل، دسته دیگری از کشورها نقش احزاب سیاسی در فرایند انتخابات را رسماً مورد شناسایی قرار داده و به لیست‌های حزبی اجازه دسترسی به صندوق‌های رأی می‌دهند [۲۲]. دیوید فارل، نظام‌های انتخاباتی دسته اول را نظام‌های نامزد محور و دسته دوم را نظام‌های حزب محور نامیده و معتقد است در نظام‌های دسته اول احزاب سیاسی شکل نمی‌گیرند و بازیگران اثر گذاری در عرصه سیاست نیستند، در حالی که نظام‌های دسته دوم شکل‌گیری احزاب سیاسی و کارآمدی هر چه بیشتر آنها را موجب می‌شوند [۲۳].

در نظام‌های دسته دوم، بسته به رویکرد خاص نظام سیاسی مقررات متفاوتی را می‌توان سراغ گرفت که می‌توانند تأثیر متفاوتی بر احزاب سیاسی بگذارند. برای مثال لومز^۱ در بررسی‌های خود نشان داده است زمانی که قوانین دسترسی به برگه‌های رأی، محدود کننده و تأمین هزینه‌های انتخاباتی شدیداً به نفع احزاب تثبیت شده هستند، احزاب مذکور به سطوح بالایی از مرکزیت در نظام‌های حزبی ملی خود دست پیدا می‌کنند. برعکس، زمانی که قوانین حاکم بر دسترسی به برگه‌های رأی، تسهیل کننده هستند و تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی نسبتاً به طور مساوی توزیع شده‌اند، رقابت ممکن است بازتر باشد و احزاب جدید و ضعیف‌تر نیز ممکن است بر هسته اصلی قدرت دست یابند. از این رو دسترسی به برگه‌های رأی و تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی، دو حوزه‌ای هستند که از اهمیت ویژه‌ای در بحث قوانین انتخاباتی برخوردارند. لومز معتقد است سپردن وثیقه و الزامات مربوط به جمع‌آوری امضا برای احزاب سیاسی و نامزدها نیز به این منظور که در انتخابات بمانند، مهم و تفاوت‌ساز است [۲۴]. مثال‌هایی که مولر و زیبرر در این خصوص ارائه می‌دهند قابل توجه است. در حالی که در هلند تنها به ۱۰ امضا نیاز است، قانون انتخابات دانمارک ۲۰,۰۰۰ امضا را الزامی می‌داند. در بسیاری از کشورها علاوه بر جمع‌آوری تعداد خاصی امضا، سپردن ودیعه‌های مالی نیز ضروری است. مبالغ این ودیعه‌ها در حال حاضر بسیار متفاوت است. در حالی که احزاب هلندی برای قرارداد یک لیست در برگه رأی باید ۱۱/۲۵۰ یورو و حدوداً ۱۳/۶۴۱ دلار سپرده بپردازند، در نیوزلند پرداخت ۱,۰۰۰ دلار محلی (۶۸۲ دلار آمریکا) کافی است. این سپرده‌ها در اتریش عموماً غیر قابل برگشتند، ولی در بیشتر کشورها اگر نامزد یا حزب تعداد خاصی از آرا را کسب کند عودت داده می‌شوند [۲۲]. زمانی که

باشد. چنین راهبردهایی شامل ایجاد قانونی برای تعریف دامنه فعالیت‌ها و اختیارات احزاب سیاسی، تعریف بودجه عمومی برای فعالیت‌های حزبی و قانون تأمین مالی مبارزات انتخاباتی برای کنترل هزینه‌های مبارزات انتخاباتی و تدوین و تضمین معیارهای برابر برای رقابت احزاب است.

تقویت دمکراسی درون حزبی: اقدامات لازم در این زمینه شامل قانونگذاری برای انتخابات شفاف و رقابتی در خصوص رهبران و مدیران حزب و رویه‌های انتخاب نامزدهای حزب برای نامزد شدن در انتخابات، ارائه مشوق‌هایی برای رهبران حزب برای پیگیری سیاست‌های غیر جناحی، تدوین و ارائه کدهای رفتاری برای اعضای حزب و چک و بالانس‌های مالی درون حزبی مرتبط است [۱۴].

۱-۱-۶. توسعه زیرساخت‌های نظام حزبی رقابتی

هر چند که اندیشمندان حوزه جامعه‌شناسی سیاسی وجود احزاب سیاسی را برای نظام حکمرانی ضروری قلمداد کرده‌اند، اما در این زمینه واقعیتی که باید به آن توجه کرد این است که هر نوع نظام حزبی عاملی برای کارآمدی نیست. نظام حزبی اولاً، باید رقابتی باشد. ثانیاً، تنها در ارتباط با یک نظام انتخاباتی کارآمد معنا پیدا می‌کند. به عبارت دیگر نظام‌های حزبی و انتخاباتی لازم و ملزوم همدیگر بوده و در کنار هم می‌توانند یک نظام سیاسی کارآمد را هدایت کنند. لذا برای شکل‌گیری یک نظام حزبی رقابتی اقدامات زیر مطلوب خواهد بود:

الف) اتخاذ نظام انتخاباتی مناسب: هدف اصلی و کارکرد اساسی احزاب سیاسی معرفی نامزدهای انتخاباتی و مشارکت در انتخابات برای به دست گرفتن قدرت یا سهمی از آن است. نحوه مشارکت احزاب و نامزدهای مستقل در انتخابات به موجب قانون انتخابات کشورها امکان‌پذیر و مدیریت می‌شود. سیاست‌های انتخاباتی هر کشور در قانون انتخابات آن کشور تجلی می‌کند. درباره این موضوع که احزاب سیاسی در انتخابات شرکت کنند یا خیر و یا چه تعداد از احزاب باید در انتخابات شرکت کنند و مسائلی از این دست که برای شکل‌گیری یک نظام حزبی کارآمد تعیین کننده هستند، در قانون انتخابات تصمیم‌گیری می‌شود [۲۱].

مولر و زیبرر، اولین پیچیدگی در زمینه مشارکت احزاب در انتخابات را به کیفیت دسترسی آنها به صندوق‌های رأی مربوط دانسته‌اند. آنها دو نوع از کشورها را در زمینه نحوه برخورد با مشارکت احزاب در انتخابات نشان داده‌اند. دسته اول، کشورهایی

1. Gemma Loomes



نهادی محکم برای رقابت احزاب و تأکید بر نقش مهم احزاب در سیاست دموکراتیک و در نتیجه کاهش فرصت‌های فساد، مهم است که قوانین احزاب نه تنها بر احزاب به‌عنوان سازمان دهندگان مبارزات انتخاباتی، بلکه به‌عنوان ارکان مهم سیاست دموکراتیک که فعالیت‌های آنها فراتر از تبلیغات انتخاباتی است تمرکز کنند، وگرنه اینکه احزاب در طول دوره مبارزات انتخاباتی در چارچوب قانون عمل کنند، اما در سایر مواقع وارد معاملات فاسد شوند، خطرات زیادی را به دنبال دارد [۱۴].

ج) اختصاص بودجه عمومی: افزایش هزینه‌ها و کاهش درآمد‌های احزاب، ضرورت ایجاد فرصت‌های برابر در رقابت‌های سیاسی و نگرانی از نفوذ منافع خصوصی بر احزاب اختصاص بودجه عمومی به احزاب را توجیه می‌کند [۲۶]. امروزه تأمین مالی احزاب از طریق بودجه عمومی در کشورهای اروپای غربی بیش از پیش مرسوم شده است [۲۱]. البته اختصاص بودجه عمومی به احزاب سیاسی منتقدانی دارد. ورنارداکیس^۱ در انتقاد از روند رو به رشد تأمین مالی احزاب سیاسی از سوی دولت معتقد است، این مسئله در واقع تضمین نهادی وابستگی احزاب به دولت و به‌علاوه ابزار مهمی برای کنترل مرکز محور نظام سیاسی است. با تأمین مالی احزاب از بودجه دولت، اختلاف نظر سازمان یافته درون احزاب به‌طور اختناق آمیزی محدود می‌شود، در حالی که از ظرفیت ایجاد و توسعه احزاب جایگزین به‌شدت ممانعت می‌شود و بخش بزرگی از جامعه کنار گذاشته می‌شوند [۲۷]. این انتقاد به‌طور برجسته‌تر در تز «احزاب کارتل» کاتز و مایر دیده می‌شود. آنها معتقدند که احزاب به‌طور روزافزونی بر یارانه‌های دولتی به‌عنوان شکلی از درآمد‌های دولتی تکیه دارند تا کاهش عضویت حزبی را جبران کنند. براساس نظر کاتز و مایر، احزاب کارتل نظام‌هایی از یارانه‌های دولتی را به‌منظور تقویت کارتل ایجاد می‌کنند تا آنها را در داخل مورد حمایت قرار داده و در بیرون مجازات کنند. این در حالی است که مطالعات بولر و همکارانش دقیقاً عکس این موضوع را نشان می‌دهد. آنها دریافتند که شرایط برای دریافت کمک‌های مالی مرتبط با کارزارها آسان شده است؛ امری که دسترسی احزاب جدید را به بازی سیاست آسان‌تر می‌کند [۲۲].

باین حال طرفداران تأمین مالی دولتی احزاب معتقدند که این رویه سازو کاری برای تحکیم حاکمیت مردمی ایجاد می‌کند [۲۷]؛ نفوذ و تأثیر گذاری اشخاص و گروه‌های ذی‌نفع بر احزاب و نامزدها را کاهش داده و بدین ترتیب به کاهش فساد کمک می‌کند؛ احزاب

وثیقه و الزامات امضا بالا هستند، نامزدهای مستقل امکان مشارکت ندارند و به‌عبارتی مجاز به مشارکت نیستند. یارانه‌های مبارزات انتخاباتی به نفع احزاب تثبیت شده هستند و زمانی که محدودیتی بر هزینه‌های مبارزات انتخاباتی وجود ندارد، احزاب بزرگ در سطوح بالایی از استراتژی‌های قبض قدرت کامل وارد می‌شوند و سعی می‌کنند تا فرصت‌ها را برای سایر احزاب محدود کنند [۲۴]. به‌علاوه باید به این نکته در خصوص نظام‌های انتخاباتی حزب محور اشاره کرد که آنها با اتخاذ یک رویکرد اکثریتی یا یک رویکرد تناسبی تفاوت چشمگیری در نظام حزبی خود رقم می‌زنند. چنان که مشهور است نظام‌های انتخاباتی اکثریتی، نظام دوحزبی ایجاد می‌کنند، در حالی که نظام‌های انتخاباتی تناسبی موجب شکل‌گیری نظام‌های چند حزبی می‌شوند، البته این موضوع متأثر از سایر قوانین و مقررات، از جمله مقررات مربوط به ثبت احزاب، انتخاب کاندیداها از سوی احزاب و مسائل مالی احزاب نیز است [۱۶]. تحقیقات زیادی در مورد ارتباط بین نظام‌های انتخاباتی، قوانین و شیوع فساد انجام شده است. برای مثال، چانگ، نظام‌های انتخاباتی با نمایندگی تناسبی بالیست باز را مورد مطالعه قرار داده و استدلال می‌کند که نامزدهای این نظام‌ها با عدم اطمینان بیشتری در مورد نتیجه انتخابات و همچنین فشار زیاد برای جمع‌آوری آرای فردی به‌دلیل وجود رقابت درون حزبی مواجه هستند. در نتیجه، چانگ، این نظریه را مطرح می‌کند که نامزدها برای تأمین مالی مبارزات انتخاباتی خود نیاز مبرمی به منابع دارند، که به‌نوبه خود بسیاری از آنها را مجبور به مشارکت در فعالیت‌های فاسد می‌کند [۲۵].

ب) تعریف دامنه فعالیت‌ها و اختیارات احزاب سیاسی: دامنه فعالیت و اختیارات احزاب سیاسی عمدتاً در قانون اساسی هر کشور به اجمال تعیین می‌شود. با این حال، این قوانین عادی است که می‌تواند با تصور امکان‌های متعدد و متنوع فعالیت‌های فاسد از سوی احزاب، برای جلوگیری از آنها چاره‌اندیشی کند. به‌ویژه قوانین احزاب در چارچوب بندی بستر و فضایی که احزاب سیاسی در آن فعالیت می‌کنند بسیار مهم هستند. قوانین احزاب، اموری مانند ثبت احزاب، امور مالی و عملیات حزب را نظام‌مند می‌کنند. این قوانین، فعالیت‌های حزبی را مشروعیت می‌بخشند و هم‌زمان مسئولیت‌هایی را برای احزاب تعریف می‌کنند. آنها همچنین ارگان‌های دولتی دارای اختیار نظارت و اجرای قانون در رابطه با احزاب را پیش‌بینی می‌کنند. برای ایجاد یک پایه

1. Vernardakis

دومینویی دارد که اقتصاد را به خطر می‌اندازد، مانع رشد می‌شود و ارائه مؤثر خدمات عمومی را تضعیف می‌کند [۱۲].

توجه و تقنین برای تحدید مقدار هزینه‌های مبارزات انتخاباتی نیز ضرورتی انکارناپذیر است. تقریباً در همه کشورهای جهان، مشکل هزینه‌های مبارزات انتخاباتی بیش از حد وجود دارد. گذشته از اینکه تبلیغات انتخاباتی در کشورهای متفاوت چه انواع و اشکالی ممکن است داشته باشند، روند عمومی صرف حداکثر هزینه برای تبلیغات انتخاباتی در همه کشورها معمول است. محدودیت‌های مخارج مبارزات انتخاباتی اغلب اجرا نمی‌شود یا در کشورهای که قوانین بسیار سفت و سختی برای مبارزات انتخاباتی دارند، مانند ژاپن، احزاب تمایل دارند با صرف بیشتر بودجه‌های تبلیغاتی خود قبل از شروع دوره رسمی تبلیغات، از محدودیت‌های مخارج فرار کنند [۱۴]. کنترل مخارج مبارزات انتخاباتی معمولاً به ایجاد سقف محدود می‌شود. تقریباً ۳۲ درصد از کشورها محدودیت‌هایی را در مورد مقدار پولی که یک حزب می‌تواند خرج کند اعمال می‌کنند و تقریباً ۴۷ درصد کشورها، هزینه‌های نامزدهای منفرد را محدود می‌کنند [۱۲].

با این حال، تعاریف ناقص از آنچه که هزینه‌های انتخاباتی تلقی می‌شود، سقف‌های تمسخرآمیز و نظارت ضعیف، تنها نمونه‌های اندکی از موانعی هستند که مانع اجرای مؤثر محدودیت‌های هزینه‌ها می‌شود. محدودیت‌های هزینه‌ها باید همراه با گزارش‌دهی دقیق و افزایش شفافیت باشد. زیرا اطلاعات یک عامل بازدارنده کلیدی در برابر هزینه‌های بیش از حد مبارزات انتخاباتی است [۲۹]. نظارت دائمی از سوی یک نهاد حاکمیتی پاسخ‌گو به همراه نظارت عمومی از طریق سازمان‌های جامعه مدنی می‌تواند افشای کامل منابع و کمک‌های مالی و نظارت بر آنها چه در خصوص توزیع آنها بین احزاب و چه در خصوص نحوه هزینه آنها درون احزاب را بهبود بخشد و اصل شفافیت و عدالت در تأمین مالی مبارزات انتخاباتی را محقق کند. قوانین حزبی باید مقرراتی را برای نظارت بر منابع و هزینه‌های مالی احزاب اتخاذ کنند. حداقل چهار دلیل متفاوت وجود دارد که وجود چنین مقرراتی را توجیه می‌کنند: جلوگیری از سوءاستفاده، ارتقای رقابت سیاسی عادلانه، توانمندسازی رأی‌دهندگان و تقویت احزاب و تبدیل آنها به بازیگران دمکراتیک کارآمد [۱۵ و ۳۰].

۲-۱-۶. تقویت دمکراسی درون حزبی

دمکراسی در درون احزاب سیاسی برای تداوم حیات و ایفای وظایف آنها مهم و حیاتی است. حزب فاقد دمکراسی درونی تبدیل

را تشویق به قرار دادن تعداد معینی از نامزدهای زن در لیست‌های انتخاباتی خود می‌کند؛ شفافیت در مسائل مالی احزاب و نامزدها را افزایش داده و از بروز فساد مالی جلوگیری می‌کند. به علاوه، چنانچه احزاب و نامزدها فقط از بخش خصوصی منابع مالی خود را تأمین کنند، آن‌گاه نابرابری‌های اقتصادی در جامعه می‌تواند به نابرابری‌های سیاسی در حکومت نیز منجر شود [۱۵].

بودجه عمومی برای احزاب سیاسی می‌تواند ابزار ارزشمندی برای حمایت از توسعه احزاب سیاسی رقابتی و تضمین شفافیت و عدالت در مبارزات انتخاباتی باشد. بودجه عمومی ضمن کاهش وابستگی احزاب به کمک‌کنندگان بزرگ مبارزات انتخاباتی، می‌تواند رهبران حزب را ترغیب به فعالیت‌های سیاست‌محور بیشتری کند. یارانه‌های عمومی در تثبیت نظام‌های حزبی و حمایت از توسعه سازمان‌های حزبی موفق بوده‌اند. با این حال، تجربیات کشورهای اروپایی که سنتی طولانی از یارانه‌های عمومی دارند، نشان داده است که بودجه عمومی همیشه باعث کاهش هزینه‌های مبارزات انتخاباتی نمی‌شود [۲۸].

د) قانونگذاری برای تأمین مالی احزاب و مبارزات انتخاباتی:

گام دیگر در راستای ایجاد فضای رقابتی‌تر برای احزاب سیاسی، قانونگذاری در مورد تأمین مالی مبارزات انتخاباتی است. تدوین محدودیت‌های مشارکت برای اهداکنندگان مبارزات انتخاباتی یا محدودیت‌های هزینه برای فعالیت‌های عمومی حزب و هزینه‌های مبارزات انتخاباتی می‌تواند توزیع نادرست بودجه‌های سیاسی را کاهش و برابری در رقابت سیاسی را افزایش دهد [۵]. در واقع، اعمال محدودیت بر کمک‌های مالی تلاشی است برای کشیدن خط تمایز میان مشارکت مالی و خرید دسترسی به سیاست‌مداران و اعمال نفوذ در آنها. این کار از طریق محدود کردن میزان پولی است که یک کمک‌کننده می‌تواند به یک حزب یا نامزد بدهد و یا یک حزب و نامزد می‌تواند از یک کمک‌کننده قبول کند. این محدودیت‌ها می‌توانند کمک‌های بزرگ را محدود و در عوض ایجاد یک پایگاه مالی متوازن‌تر و متنوع‌تر را در احزاب تشویق کنند [۱۵]. هنگامی که سیاست‌مداران بیش از حد به بودجه تعداد کمی از کمک‌کنندگان وابسته می‌شوند، ممکن است برنامه‌های سیاستی آنها را بپذیرند. انتظارات اهداکنندگان از گیرندگان کمک‌ها می‌تواند شامل سوءاستفاده از منابع دولت، از جمله پولی که به تبلیغات دولتی در رسانه‌های عمومی و خصوصی تخصیص می‌یابد، باشد که می‌توانند به سود منافع شخصی از مسیر خارج شوند. این نوع بده‌بستان‌های رانتی و فسادآلود، نه تنها باعث فرسایش ساختار دمکراسی و روابط شهروندان و نمایندگان می‌شود، بلکه اثری



ب) گزارش‌دهی مالی حزب: گزارش‌دهی مالی رایج‌ترین شیوه در قاعده‌مندسازی فعالیت‌های مالی احزاب است. در کشورهایی مانند بریتانیا، کانادا، ایالات متحده، استرالیا و نیوزلند بر روش گزارش‌دهی مالی به‌عنوان بخشی از رویکرد کلی خود برای قاعده‌مند کردن فعالیت‌های مالی احزاب تکیه می‌کنند. هر چند معمولاً از گزارش‌دهی مالی به‌دلیل افشای عمومی اطلاعات به‌عنوان سازوکاری مناسب برای جلوگیری از فساد یاد می‌شود، اما این سازوکار به‌خاطر پیچیدگی، راه‌های گریز فراوان و تحمیل هزینه‌های اداری بر بازیگران سیاسی و مجریان انتخابات مورد انتقاد قرار گرفته است. برای موفقیت قوانین مرتبط با گزارش‌دهی مالی در جاهایی که بازیگران مختلف سیاسی (احزاب، رسانه‌ها، مجریان انتخابات و غیره) در عرصه انتخابات فعال‌اند، این قوانین باید بتوانند گزارش‌دهی مالی را به سازوکارهای شفافیت و اجرا تبدیل کنند. در نیل به این هدف، رسانه‌ها نقش مهمی از طریق تحلیل اطلاعات گزارش‌دهی مالی و انتقال آنها به مردم دارند. اگر رسانه‌ها نخواهند یا نتوانند در مورد فعالیت‌های مالی احزاب تحقیق و بررسی کنند، ایجاد نهادهای دولتی برای بررسی گزارش‌دهی مالی احزاب و اطلاع‌رسانی در این رابطه به مردم و در نتیجه تضمین حداقلی از اجرای قوانین و مقررات الزامی است. عدم بررسی دقیق گزارش‌دهی مالی احزاب ممکن است سبب تشویق فرهنگ عدم تبعیت از قانون و حتی مشروعیت و نهادینه شدن این فرهنگ شود [۱۶].

۲-۶. ایجاد شفافیت

افشای درآمدها، دارایی‌ها و روابط مالی: افشای درآمدها، دارایی‌ها و سایر اطلاعات مفید برای جلوگیری از فساد، برای مثال، روابط حزب به‌عنوان یک نهاد سیاسی و روابط رهبران حزب با شرکت‌ها یا سایر بخش‌های خصوصی، ابزار مهمی برای افزایش ریسک آلوده شدن در فعالیت‌های فسادآمیز برای سیاستمداران است. افشا، همچنین رأی‌دهندگان را قادر می‌سازد تا بفهمند نمایندگان آنها چه کسانی هستند، چه نیروهای اجتماعی از یک حزب حمایت می‌کنند و حزب از چه سیاست‌ها و منافع حمایت می‌کند [۱۴]. به‌خصوص برای احزاب تازه‌تأسیس در کشورهای در حال توسعه، ممکن است افزایش آگاهی در مورد فساد و مسائل مرتبط با آن نیز مهم باشد. به‌عنوان بخشی از کار مبارزه با فساد، مباحثه‌ها و سمینارهای آموزشی برای اعضای حزب و نامزدها می‌تواند نقش مهمی ایفا کند. چنین تعهداتی می‌تواند برای افزایش آگاهی عمومی در مورد فساد و آموزش سیاستمداران

به سازمانی استبدادی در خدمت اهداف و انگیزه‌های رهبران آن می‌شود. برای بهبود دموکراسی درون حزبی، اعضای عادی یک حزب باید در انتخابات رهبران حزب مشارکت داشته باشند. به‌طور مشابه، رویه‌های شفاف برای انتخاب نامزدها و ثبت نام آنها می‌تواند فرصت‌های فساد را کاهش دهد. یک حزب استبدادی گذشته از اینکه در جذب اعضا و حامیان پرشمار ناکام می‌ماند، از شفافیت و پاسخ‌گویی کافی نیز برخوردار نبوده و در نتیجه با شکست مواجه می‌شود و یا -در صورت موفقیت در به‌دست گرفتن قدرت در نظام سیاسی- با فساد گسترده عجين می‌شود. بنابراین تقویت دموکراسی درون حزبی هم به‌لحاظ رفع فساد حزبی و هم به جهت کارآمدسازی حزب در عرصه سیاست و اجتماع لازم و ضروری است. از جمله مسائلی که برای تقویت دموکراسی درون حزبی باید مورد توجه قرار گیرند، داشتن حق رأی برابر اعضا در تصمیم‌گیری‌ها، نحوه تعیین و معرفی نامزدهای انتخاباتی، انتخاب رهبران و مدیران، افشای دارایی و منابع مالی حزب، کنترل و نظارت درونی و مسائلی از این دست است.

الف) حق رأی برابر اعضا در تصمیم‌گیری‌ها، انتخاب رهبران و نامزدهای انتخاباتی: ساختار و فرایندهای داخلی حزب معمولاً به اساسنامه‌ها و مصوبات داخلی خود احزاب سپرده می‌شود. با این حال نظام‌های سیاسی در پاره‌ای موارد خود را محق و موظف به اعمال سیاست‌هایی در این خصوص می‌دانند [۲۱]. ماده (۱۷) قانون احزاب آلمان رأی‌گیری مخفی در مورد نامزدهای حزبی را ضروری می‌داند و در این زمینه به قانون انتخابات و برای رویه‌های دقیق به اساسنامه‌های احزاب ارجاع می‌دهد. به همین ترتیب قانون احزاب یونان الزام می‌کند که معرفی نامزدها باید از سوی یکی از ارکان حزب که در اساسنامه حزب مقرر شده باشد، انجام گیرد. در نروژ (از ۱۹۲۱) و فنلاند (از ۱۹۷۰) نیز برخی قواعد قانونی برای گزینش نامزدهای احزاب وجود دارد. به‌کارگیری آرای اعضا در تعیین کاندیداها بسیار مورد بحث قرار گرفته است و برخی از احزاب جهت بهبود کارکرد دموکراتیک نظام حزبی و مقابله با احساسات ضد حزبی به آن روی آورده‌اند [۲۲]. احزاب برای اینکه واقعاً دموکراتیک تلقی شوند، باید به دنبال روشی در گزینش نامزد باشند که بتواند موازنه نسبی مناسبی بین ابعاد مختلف دموکراسی، از قبیل مشارکت، نمایندگی، رقابت و پاسخ‌گویی برقرار سازد [۳۱]. به‌علاوه، قانون اساسی برخی از کشورها برای مثال فرانسه، یونان، ایتالیا و پرتغال از احزاب می‌خواهد که اصول دموکراتیک را رعایت کنند. در آلمان، اسپانیا، پرتغال و فنلاند این الزامات به‌طور مشروح‌تر در سطح قانون احزاب بیان شده‌اند [۲۲].

تصمیم‌های آنها با انتظارات کمک‌کنندگان در معرض خطر خشونت یا تهدید یا توهین قرار گیرند.

■ در مواردی که احتمال ارباب در مورد افشای مشارکت‌های خصوصی وجود دارد، ممکن است ترجیح داده شود که از بودجه عمومی به مقدار قابل توجهی برای کمک به احزاب استفاده شود تا از عدم تعادل جدی بین طرف‌های رقیب جلوگیری شود.

■ مشکلات شفافیت در استفاده از بودجه منحصر به ارباب یا خشونت مربوط نمی‌شود. ممکن است مواردی وجود داشته باشد که عدم شفافیت به سوءاستفاده از منابع مالی توسط دریافت‌کنندگان مرتبط باشد.

■ در برخی موارد، پول می‌تواند عنصر مهمی در تشکیل لیست نامزدها و ترتیب قرار گرفتن آنها باشد. شفافیت در این موارد مهم است، زیرا امکان تشخیص معاملات بالقوه ضددمکراتیک نامزدها در انتخاب را فراهم می‌کند.

■ اهمیت بالقوه مشارکت رسانه‌ها و جامعه مدنی در راستی‌آزمایی صورت‌های مالی ارائه‌شده توسط احزاب سیاسی و نامزدها را که می‌تواند کنترل مؤثری در بلندمدت فراهم کند، نباید از نظر دور داشت [۳۲].

۳-۶. تنظیم دوباره انگیزه‌ها

همان‌طور که در قسمت‌های پیشین این گزارش در بررسی علت‌ها و انگیزه‌های سیاست‌مداران از ورود به فعالیت‌های فسادآمیز برشمرده شد، زمانی که سیاست‌مداران اطمینان خاطر دارند که در صورت نارضایتی رأی‌دهندگان از رفتار آنها، احتمال اینکه مورد تعقیب قرار گیرند، یا مجازات شوند، یا کرسی خود را در پارلمان از دست بدهند اندک است، بیشتر به سمت این نوع فعالیت‌ها گرایش پیدا می‌کنند. به عبارت دیگر زمانی که هزینه ریسک فعالیت‌های فسادآمیز سیاست‌مداران و احزاب سیاسی پایین است، آنها با طیب خاطر بیشتری وارد این فعالیت‌ها می‌شوند. به طور مشابه، احزاب در صورتی که چنین رفتارهای فسادآمیزی از طریق صندوق رأی مورد مجازات قرار گیرند، کمتر به دنبال فعالیت‌های فسادآمیز می‌روند یا از رهبران‌شان حمایت می‌کنند. بنابراین برای جلوگیری از فساد، افزایش ریسک فساد ضروری است.

یکی از راهبردها این است که در صورتی که خود نامزدها یا کارکنان ستاد انتخاباتی آنها درگیر فساد یا خرید رأی باشند، انتخاب نامزد مورد نظر کان‌لم‌یکن تلقی شده و صلاحیت وی برای نامزدی در دوره‌های بعدی رد شود، همان‌طور که برای مثال در تایلند انجام می‌شود. از آنجایی که اخراج سیاست‌مداران از پارلمان موجب کاهش

و رأی‌دهندگان در مورد حکمرانی مفید باشد. با این حال، چنین تعهداتی اغلب مربوط به مبارزات انتخاباتی است و اگر اعضای حزب بر اجرای آنها نظارت نکنند و مجازاتی بر رفتارهای نادرست اعمال نشود، کارایی آنها ممکن است فراتر از شعارهای تبلیغاتی نباشد [۱۴].

آگاهی و حساسیت نسبت به فعالیت‌های حزبی: جامعه و مطبوعات آزاد، نقش مهمی در فعالیت‌های مبارزه با فساد در حوزه احزاب سیاسی دارند. در اغلب کشورها، آگاهی رأی‌دهندگان از فساد و نارضایتی آنها از سیاست‌مداران فاسد در حال افزایش است. موارد فساد سیاسی و رشوه، رأی‌دهندگان را به نشانه اعتراض به خیابان‌ها می‌کشاند و سازمان‌های غیردولتی که با فساد مبارزه می‌کنند نفوذ پیدا می‌کنند. در کنار افشای اطلاعات و شفافیت، آگاهی مردم بهترین وسیله برای جلوگیری از فساد است. تنها در صورتی که سیاست‌مداران و رهبران احزاب بدانند که فعالیت‌های آنها به دقت رصد می‌شود و احتمال افشای آنها زیاد است، ممکن است از فعالیت‌های فاسد خودداری کنند [۱۴].

توجه به محدودیت‌های شفافیت: شفافیت یک ارزش حیاتی برای انتخابات است، اما اغلب از نظر مقررات مالی سیاسی و الزامات گزارش‌دهی، قربانی مسائل دیگر می‌شود. تشدید رقابت سیاسی تا حدی است که گاهی به خشونت منتهی می‌شود و این امر افشای حمایت سیاسی را برای بازیگران مخالف به معنای واقعی کلمه خطرناک می‌کند. زیرساخت‌های اقتصادی و سیاسی برخی کشورها فاقد تجربه اساسی، ظرفیت و تعهد سیاسی لازم برای شفافیت به‌عنوان یک رویه عادی و ضروری است.

از این رو لازم است در سیاستگذاری برای بهبود پاسخ‌گویی و شفافیت، محدودیت‌ها و تبعات سیاستگذاری‌ها مورد توجه قرار گیرد. در این راستا چند نکته شایان ذکر است:

■ تنش‌ها و تهدید به اعمال خشونت، دستیابی به شفافیت را دشوار می‌کند. افشای کامل منبع کمک‌های خصوصی می‌تواند اهداکنندگان را در معرض خطر اعمال خشونت از سوی احزاب رقیب قرار دهد و تمایل آنها را برای مشارکت در تأمین مالی احزاب و مبارزات انتخاباتی محدود کند.

■ در مواردی که شکاف‌های قومی زیاد و شدید باشد، مشکل افشای کمک‌های مالی به احزاب و مبارزات انتخاباتی آنها ممکن است به این معنا دریافت شود که وفاداری‌ها از قبل شناخته شده‌اند و نیز ممکن است موجب شود که مشارکت در اعطای این کمک‌ها فروکش کند، یا از الگوهای قومی پیروی کند.

به علاوه، تصمیم‌گیرندگان نیز ممکن است به دلیل عدم تطابق



ممکن است انگیزه‌هایی برای مبارزه با فساد از طریق انضباط حزبی فراهم شود. به این صورت که قوانینی وجود داشته باشند که کرسی سیاست‌مدار در پارلمان را چنانچه دادگاه او را به دلیل فساد محکوم کرده باشد، لغو کنند و صلاحیت او را برای نامزدی در پست‌های رسمی دیگر رد کنند. هر دو مجازات مذکور در بسیاری از کشورهای دمکراتیک مورد استفاده قرار می‌گیرند [۱۴].

تعداد کرسی‌های حزب می‌شود، چنین مقرراتی انگیزه رهبران حزب را برای کنترل رفتار نامزدها و ترویج مبارزات انتخاباتی سالم افزایش می‌دهد. این امر به‌ویژه در نظام‌های رقابتی صادق است. زیرا می‌توان انتظار داشت حزبی که آلوده به فساد است، شانس کمتری برای انتخاب شدن نامزد خود در انتخابات میان دوره‌ای بعدی داشته باشد. به‌طور مشابه، در زمینه فعالیت‌های حزبی در پارلمان،

۷. نتیجه‌گیری و پیشنهادهای سیاستی

عمده راهکارهایی که در این خصوص در پیش گرفته می‌شود تلاش به منظور ایجاد شفافیت هر چه بیشتر در فعالیت‌های حزب به‌ویژه در حوزه تأمین مالی و نظارت نهادمند از خارج و داخل حزب بر فعالیت‌های آنهاست. در گزارش حاضر به اجمال راه‌ها و شیوه‌های فساد حزبی و راهکارهای جلوگیری از بروز فساد بررسی شد. در زیر پیشنهادهایی به‌عنوان قواعد کلی که برآیندی از راهکارهای مذکور هستند برای به سامان کردن فعالیت‌های احزاب سیاسی، ارائه می‌شود:

احزاب سیاسی اغلب -نه همیشه- یک طرف فعالیت‌های فسادآلود سیاسی هستند. فسادهای سیاسی مرتبط با این تشکل‌ها در سراسر جهان بسیار متنوع و از لحاظ کمیت و کیفیت فراوانند. لذا در این گزارش ضمن تشریح چرایی فساد سیاسی و حزبی، به چرایی و چگونگی وقوع آن پرداخته و راهکارهایی برای جلوگیری یا کاستن از دامنه فساد حزبی ارائه شد.

احزاب سیاسی برای تأمین مالی مبارزات انتخاباتی و اداره شعبات و دفاتر و پرداخت دستمزد به کارکنان خود نیازمند به درآمدهایی با مقادیر بالا هستند. آنها برای به دست آوردن منابع مالی به فعالیت‌های فسادآلودی مانند اخذ رشوه، اختلاس، هدایت منابع و امکانات دولتی به سود حزب و رهبران آن و برخی فعالیت‌های دیگر از این دست روی می‌آورند. پیامد این فعالیت‌ها می‌تواند سلطه و نفوذ ثروتمندان بر سیاست‌ها و برنامه‌های دولت شود. از طرف دیگر احزاب سیاسی برای جبران عدم کفایت و عدم محبوبیت خود در میان شهروندان اقدام به حمایت‌گری و خرید رأی می‌کنند که به نوبه خود رقابت و انتخاب عادلانه را مخدوش و نظام حکمرانی را با ناکارآمدی مواجه می‌کند. لذا امروزه مبارزه با فساد حزبی و قانونگذاری برای جلوگیری از بروز این نوع فعالیت‌ها به ضرورتی انکارناپذیر برای نظام‌های قانونگذاری کشورها تبدیل شده است.

- تقویت گزارش‌دهی تأمین مالی سیاسی و فرایندهای افشا.
- در نظر گرفتن بودجه عمومی برای احزاب سیاسی با هدف هموار کردن زمینه فعالیت سیاسی و هم‌زمان تعیین معیارهای تخصیص و توزیع منصفانه و معقول.
- اعمال محدودیت‌های منصفانه و معقول برای کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی.
- تعیین محدودیت‌های مناسب برای هزینه‌های احزاب سیاسی و کاندیداها در طول مبارزات انتخاباتی.
- ثبت دقیق امور مالی احزاب مطابق با شیوه‌های استاندارد حسابداری و ارائه منظم و به‌موقع گزارش‌های مالی احزاب به نهادهای نظارتی [۳۳].

منابع و مآخذ

- [1]. Corruption. Available: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/corruption?q=corruption>
- [2]. Corruption. Available: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/corruption>
- [3]. Corruption. Available: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/corruption>
- [4]. Corruption. Available: <https://www.ldoceonline.com/dictionary/corruption>

- [5]. P. Heywood, *Routledge handbook of political corruption*. Routledge Abingdon, 2015, p. 1.
- [6]. T. D. Lancaster and G. R. Montinola, "Toward a methodology for the comparative study of political corruption", *Crime, Law and Social Change*, vol. 27, pp. 185-206, 1997.
- [7]. S. D. Morris, *Corruption & politics in contemporary Mexico*. University of Alabama Press, 1991, pp. 6-7.
- [8]. J. S. Nye, "Corruption and political development: A cost-benefit analysis", *American political science review*, vol. 61, no. 2, pp. 417-427, 1967.
- [9]. I. Amundsen, *Political corruption: An introduction to the issues*. Chr. Michelsen Institute, 1999.
- [10]. I. Amundsen, "Political corruption", U4 Issue, 2006.
- [11]. D. W. Lovell, "Corruption as a transitional phenomenon: Understanding endemic corruption in postcommunist states", *Corruption: anthropological perspectives*, pp. 65-82, 2005.
- [12]. J. Kunicová, "Democratic institutions and corruption: incentives and constraints in politics", *International handbook on the economics of corruption*, pp. 140-160, 2006.
- [13]. M. Philp, "The definition of political corruption", in *Routledge handbook of political corruption: Routledge*, 2014, pp. 16-29.
- [14]. V. Blechinger, "Corruption and political parties", *Sectoral Perspectives on Corruption*, pp. 1-25, 2002.
- [۱۵]. ترنستروم، مایا و لیندا ادربگ. احزاب و نامزدها. ترجمه: محمدتقی دلفروز، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵.
- [۱۶]. گاوچا، آنیکا. احزاب سیاسی و انتخابات؛ قانونگذاری برای دموکراسی نمایندگی، ترجمه: ابودر گوهری مقدم و داود کریمی پور، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵.
- [17]. R. Johnson, *The struggle against corruption: A comparative study*. Springer, 2004, p. 114.
- [۱۸]. رفیعی قهساره، ابودر. «جرائم و تخلفات انتخاباتی (۱) مطالعه تطبیقی خرید و فروش آرا در انتخابات»، شماره مسلسل: (۱۹۰۴۴)، ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دوره ۳۱، شماره ۴، تیر ۱۴۰۲.
- [۱۹]. مولر، ولفگانگ سی. «حمایت حزبی و استعمار حزبی دولت» در: ویلیام کروتی و ریچارد اس. کاتز. دانشنامه سیاست حزبی، ترجمه: محسن میردامادی و سید علیرضا بهشتی شیرازی، تهران: روزنه، ۱۳۹۵، ۲۷۱-۲۷۹.
- [۲۰]. رفیعی قهساره، ابودر. «جرائم و تخلفات انتخاباتی (۲) مطالعه تطبیقی سازوکارهای قانونی جلوگیری از خرید و فروش آرا در انتخابات»، شماره مسلسل: (۱۹۶۹۳)، ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دوره ۳۱، شماره ۴، اسفند ۱۴۰۲.
- [۲۱]. خیری اصل، خیراله. «چارچوب سیاست‌های حزبی»، شماره مسلسل: (۱۸۱۷۱)، ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دوره ۳۰، شماره ۱، فروردین ۱۴۰۱.
- [۲۲]. مولر، ولفگانگ سی. و اولریش زیبرر. «قانون احزاب»، در: ویلیام کروتی و ریچارد اس. کاتز. دانشنامه سیاست حزبی، ترجمه: محسن میردامادی و سید علیرضا بهشتی شیرازی، تهران: روزنه، ۱۳۹۵، ۵۳۵-۵۴۹.
- [۲۳]. رفیعی قهساره، ابودر. «نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و پیامدهای آن»، شماره مسلسل: (۱۳۰۸۸)، ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دوره ۲۱، شماره ۴، تیر ۱۳۹۲.
- [24]. G. Loomes, "The impact of cartel strategies in France, Greece, Denmark and Ireland", Working Paper 35, Keele European Parties Research Unit. Retrieved 20 May ...2012.
- [25]. UNODC. (2019). *Corruption and Comparative Politics*. Available: https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption_Module_3_Corruption_and_Comparative_Politics.pdf
- [۲۶]. نجبر، احمد. «تأمین مالی احزاب سیاسی؛ بررسی تحلیلی-مقایسه‌ای»، مرکز پژوهش‌های مجلس، تهران، شماره مسلسل: ۹۳۱۸، تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۰۸/۱۸.
- [27]. C. Vernardakis, "The Financing of Parties and its Impact on their Transformation from Institutions of Social Representation to Institutions of state Legitimation. The Case of Greece", *The Legal Regulation of Political Parties*, Working Paper, vol. 42, 2014.
- [28]. V. Blechinger, "Corruption through political contributions in Japan", in Submitted for a Transparency International Workshop on Corruption And Political Party Funding, La Pietra, Italy, 2000: Citeseer.
- [29]. I. Idea. (2019). *Political Finance Transparency* Available: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-finance-transparency.pdf>
- [۳۰]. ترنستروم، مایا و لیندا ادربگ. احزاب و نامزدها، ترجمه: محمدتقی دلفروز، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵، ۶۷-۷۲.
- [۳۱]. هازان، روون و گیدن راهات. «گزینش نامزد: روش‌ها و پیامدها»، در: ویلیام کروتی و ریچارد اس. کاتز. دانشنامه سیاست حزبی، ترجمه: محسن میردامادی و سید علیرضا بهشتی شیرازی، تهران: روزنه، ۱۳۹۵، ص. ۱۶۰-۱۷۶.
- [32]. J. Fischer, M. Walecki, and J. Carlson", *Political finance in post-conflict societies*, ed, 2011.
- [33]. T. Leste, "Political Party Finance Reform in Southeast-Asia".
- [۳۴]. رحیمی مقدم، احمد. «بایسته‌های قانونگذاری درباره تأمین مالی احزاب سیاسی»، شماره مسلسل: (۱۱۰۱۳)، ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دوره ۱۹، شماره ۵، مرداد ۱۳۹۰.

گزیده سیاستی

راهکارهای مبارزه با فساد حزبی، ایجاد شفافیت در فعالیتهای حزب به‌ویژه نحوه تأمین مالی، نظارت نهادمند از خارج و داخل حزب، ایجاد محدودیت بر منابع، مقادیر درآمد و هزینه‌ها و اتخاذ مجازات‌های مناسب برای نقض قواعد و مقررات قانونی است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ | صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ | پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir