الفصل الثاني

الوضع الدولي : السلطة ، الإجماع ، والسياسة

حياة جديدة لموضوع قديم

يعود الفساد ليأخذ مكانه في جدول الأعمال الدولي بعد غيبة جيل بكامله ، لأن المصالح السياسية والاقتصادية وضعته هناك . قد غير صناع السياسة الطرق التي نسلكها إلى التنمية والإصلاح الدوليين ، بينما دوائر الأعمال العالمية والحكومات التي لها مصلحة بصورة متزايدة في نجاح التنمية والإصلاح قد وسعت نطاق أعمالها في عالم الاقتصاد وفي المجادلات السياسية . قد أنتجت الجماعات الأكاديمية وجماعات الدفاع نظريات وبيانات جديدة مهمة ،والتي قد نقلتنا إلى ما وراء الألغاز القديمة المتعلقة بالفساد . يعكس الكثير من هذه الأنشطة آراء عالمية تحمل بصمات دوائر الأعمال والأوساط التجارية ، المصالح التنظيمية ، واستشراف تحليلي دفاعاً عن الأسواق والسياسات المتحررة ، في ذلك الترتيب .

نظراً إلى الرؤية العالمية والقوى المساندة لها حول الفساد ، فإن لها على الأقل ثلاثة مضامين مهمة . أولاً ، والأكثر جدوى يتمثل في الاتجاه

العام نحو تحرر وخصخصة النشاط الاقتصادي ،وفي نفس الوقت أن ترفع الدولة يدها ، وتباشر فقط أنواعاً محدودة وتقنية من المهام ، والتي ميزت التنمية الكونية على مدى جيل . تؤثر هذه التغيرات على الطرق التي يلجأ إليها الناس لاستخدام وتبادل الثروة والسلطة ، وكما سوف نرى ، تشكل أعراض الفساد بطرق حساسة . ثانياً ، تلعب دوائر الأعمار القائمة في بلدان الوفرة أدواراً لافتة في الفساد الذي يحدث في المجتمعات النامية ، وغالباً بمباركة من حكوماتها الوطنية : إلى وقت قريب سمحت بعض مجتمعات الوفرة لدوائر أعمالها الدولية باستبعاد قيمة الرشاوي التي تدفعها في المجتمعات النامية من أوعيتها الضريبية . ثالثاً ، انبثق إجماع جديد حول أصول الفساد ، تداعياته ، وعلاجه . الكثير من الذين شاركوا في الإجماع مدفوعون برغبة صادقة لتحسين حياة الأفراد في المجتمعات النامية ، وقد فعلوا الكثير لتحقيق ذلك الهدف . حتى الآن ، على الرغم من قوة المدعمين، ونطاق حقوقها يبقى الإجماع رؤية جزئية – تلك التي تفرض تشخيصاً واستراتيجية إصلاح عامة حول حالات متنوعة . تعمل مناهج الإجماع بصورة جيدة على مستوى عال من التصميم ، ولكنها تقول لنا القليل حول المجتمعات التي بها مشكلة الفساد الأكثر سوءاً .

كل هذه التطورات الثلاثة تمثل اهتمامات مهمة في هذا الكتاب . الاتجاه العريض نحو التحرر الاقتصادي ، والمسائل التي يثيرها حول دور وصحة الدولة ، والمؤسسات السياسية والاجتماعية ، سوف تلعب دوراً مباشراً في العملية التي أحدد من خلالها أعراض الفساد وأبين مواقع البلدان في إطار تلك الأعراض (الفصل الثالث) . سوف يصبح واضحاً ذلك الدور الذي تلعبه دوائر الأعمال الدولية في مشكلات الفساد داخل بلدان محددة في العديد من دراسات الحالة التالية (الفصل من الرابع – السابع). يتناول هذا

الفصل أساساً الارتباط الثالث : الطرق التي تجمعت بها الأوجه السياسية والتحليلية حول الإجماع الدولي لإحداث تأثير على المستوى الكوني في كل من الفساد والطرق التي نفهمه بها . قد أصبح ينظر إلى الفساد باعتباره السبب والتأثير في عدم انتظام أو اكتمال التحرر الاقتصادي ، وفي تدخل وعدم فعالية الدول . يحدد ترتيب الدول من الأعلى إلى الأدنى فساداً بفاعلية المشكلة باعتبارها متماثلة في كل مكان ، وأن نطاقها وتأثيراتها تظهر أساساً في مصطلحات اقتصادية . ينظر إلى الإصلاح على أساس تحريك المجتمعات في اتجاه هدف تحرير اقتصاديات السوق ، وأيضاً عمليات سياسية مشابهة للسوق ، مع وجود دولة للقيام بدور التسهيل ، غير مترهلة ، ومؤهلة تقنياً ، وأن تكون أكثر قليلاً من نوع الحكم Referee في الميدان الاقتصادي . تتجه جداول الأعمال المقاومة للفساد إلى الاختلاف قليلاً من بلد إلى آخر .

المشكلة أن هذه الأفكار ليست خاطئة بصورة مطلقة : يوجد ، كما سوف نرى ، أسباب وجيهة للاعتقاد بأن الفساد يؤخر ، يشوه ، ويباعد بين التنمية الاقتصادية والديمقراطية ، وأن البيانات الجديدة ، والثقافية قد علمتنا الكثير . ومع ذلك ، تتمثل الصعوبة في أن الرؤية العالمية المهيمنة غير كاملة : إنها تحول انتباهنا بعيداً عن أسباب أساسية معقدة ومتضاربة ، وعن اختلافات كمية في تجارب مجتمعات متنوعة مع الفساد . على مستوى الإصلاح يقال الكثير عن وضع استراتيجيات مقاومة الفساد بالنسبة لمجتمعات مختلفة ، ولكن المنهج الأكثر تكراراً لا يزال يتمثل في صندوق المعدات المليئ بالأفكار التي يمكن أن تكون قد نجحت في مكان ما ، بينما لا توفر الكثير من التوجيهات حول ما تفعله ،وما لا تفعله ، في حالات معينة . هذا الكتاب لا يستطيع أن يهدم الإجماع حول الرؤية العالمية – وفي الواقع ،

في بعض الأوجه يبني عليها . ومع ذلك ، هدفي أن نغير الطرق التي نفكر بها حول الفساد ، وأن نزيد وعينا حول لماذا وكيف يختلف بين وداخل المجتمعات ، وأن نقدم رؤية أكثر واقعية حول تحديات الإصلاح .

الإجماع وحدوده

إطلاق أي حالة رأي على أنه " إجماع " يمثل خطراً حقيقياً ؛ في الواقع ، الأفكار تواصل تطورها حول قضايا مثل دور مؤسسات الدولة في التنمية والإصلاح . حتى الآن ، مما يدعو للدهشة ، كيف مرت سريعاً المجادلات حول الفساد – وتكراراً توقف التعريفات ، الانقسام حول مسألة التأثيرات ، الوقوع في شرك النسبية التي تؤدي إلى الشلل – قد مهدت إلى اتفاق مكثف . موضوع التعريفات لم يكن قد تم حله إلى حد كبير باعتباره مسألة جانبية ، لكي يتم التركيز على العمليات التي يمكن أن توصف كفساد تحت أي تعريف . حتى الآن ، الرشوة – وخاصة عند المستويات العالية في مسار المساعدة ، التجارة ، والاستثمار الدولي – قد أصبحت حقيقة واقعة مرادفة للفساد . في ذلك التركيز الضيق نسبياً يوجد القليل من الجدل من أجل توسيع " التأثيرات " : تفترض النظرية والأدلة القوية بأن الفساد يؤجل ويشوه التنمية الاقتصادية ، يشجع عدم الكفاءة ، ويضيق الخناق على المنافسة المفتوحة . النتائج المرتبطة بالتنمية الديمقراطية أقل وفرة ، جزئياً لأنه داخل سياسات الإجماع ،والدولة ، قد كان ينظر إليها دائماً بصفتها عقبات أمام التحرر الاقتصادي . حتى الآن ، تفترض الأدلة مستويات فساد ما بين معتدلة إلى منخفضة في معظم الديمقراطيات . تحدث مشكلات خطيرة إلى حد بعيد حيث تكون مؤسسات الدولة ، المجتمع المدني ،والحريات المدنية ضعيفة ، وحيث التنافس السياسي مشلول ، وحيث يعمل الموظفون العموميون غير

خاضعين للمساءلة . النسبية – إحساس بأن كل قضايا الفساد في المجتمع تتشكل بطرق فريدة انطلاقاً من التباينات التاريخية والثقافية ، وأن المقارنات بين المجتمعات المتنوعة تكون لذلك ، مشكوكاً في صحتها – تعكس دوافع جديرة بالثناء ، ولكنها لا تشجع الكل فيما عدا التعميمات الأكثر غموضاً . هذا الوضع تعرض للاكتساح من جانب أشخاص كثيرين ذوي مكانة عالية في بلدانهم وهم على موائد اتحادات على مستوى العالم لمناقشة الفساد ، وتقديم مقترحات ونتائج يمتد تطبيقها عبر عدد كبير من المجتمعات . التكتم بالنسبة لمناقشة الفساد في البلدان النامية ، وفي هيئات وبرامج تسعى إلى مساعدتها ، قد فتح الباب واسعاً بأن الفساد لم يعد موضوعاً يشطب باعتباره يمثل عادات وقيم مختلف عليها .

التغير من الداخل

منذ سنوات مضت أشار أحد الباحثين بأن العوامل التي تدعم الديمقراطية حيث تكون قوية – معرفة القراءة والكتابة ، الوفرة الاقتصادية ، سياسة تعدد الأحزاب ، الطبقة المتوسطة – ليس بالضرورة هي نفسها التي تأخذها معك لمواد أساسية لبناء الديمقراطية . إنه افترض بأن الديمقراطية نمت انطلاقاً من " كفاح سياسي طويل الأجل وغير حاسم ... يجب أن يمثل الزعماء المدافعون عن الموضوع عن قوى مدعمة متينة البناء ، وأن تكون القضايا ذا معني عميق بالنسبة لهم " . في مثل حالات النضال هذه ، " لم تكن الديمقراطية الهدف الأصلي أو الأولى ؛ لقد تم السعي إليها كوسيلة إلى بعض الغايات الأخرى ، أو أتت كمنتج ثانوي للكفاح " . يصدق معظم الشيء على الإصلاح . المراجعات والتوازنات ، القادة المسئولون ، الأسواق المتحررة ، الانتخابات التنافسية ، الشفافية الإدارية ، تفعل الكثير للسيطرة على الفساد في

البلدان التي يكون الفساد فيها الاستثناء وليس القاعدة ، وحيث يتمتع الجميع بتشريعات تستند إلى قاعدة واسعة . ومع ذلك ، لا يقال على وجه التأكيد ، بأن غياب مثل هذه العوامل هو ما يفسر الفساد حيث يكون كثيفاً ، أو أن وضع تلك العوامل في صورة مناسبة سوف يسيطر على المشكلة . تاريخياً خفضت مجتمعات الكثير من الفساد من خلال الكفاح الذي تناول موضوعات السلطة والعدالة الأخرى الأكثر تأثيراً . لم تكن المراجعات متمثلة في مشروعات كثيرة تسعى إلى حوكمة جيدة مثل التسويات السياسية – قواعد لكي تستطيع المصالح المتنافسة أن تعيش معاً ، ويمكن فرضها بوسائل سياسية ، بما يسمح لها بتدعيم مصالحها الذاتية ، بينما تحمي نفسها ضد السلب أو الضراوة من الآخرين . المؤسسات والمعايير في البلدان منخفضة الفساد لا تشكل فقط المشاركة السياسية والاقتصادية ؛ وبمفهوم الأجل الطويل تكون هذه أيضاً منتجات لمثل هذه المشاركة . إنها تتشعب وتلزم بتسويات أساسية تتعلق بالاستخدامات والحدود لكل من الثروة والسلطة . إنها قد نشأت وتستمر في العمل ، ليس بسبب أنها أفكار جيدة ، ولكن لأنها توظف وتحمي المصالح الدائمة في المجتمع .

ومن ثم ، يتطلب فهم أين يكون الفساد شاملاً ، ليس فقط من خلال جرد ما يبدو أنه مفقود مقارنة بالبلدان منخفضة الفساد ، ولكن من خلال تحليل ما يؤثر على تنميتها السياسية والاقتصادية . ما أنواع الفرص السياسية والاقتصادية المتاحة ، من الذي يضعها موضع الاستخدام ، وما هي الاتجاهات في هاتين الميدانين ؟ ما هي المؤسسات التي تشكل ، تكبح وتدعم المشاركة السياسية والاقتصادية ، وما مدى فعاليتها ؟ مثل هذه التأثيرات لا تخفض بسهولة إلى أي بعد بمفرده ؛ بلدان ديمقراطيات سوق الوفرة تبعد عن النموذج المثالي الذي وضع في الفصل الأول بطرق كثيرة مختلفة .

نتيجة لذلك ، يجب أن نتوقع مواجهة أنواع كثيرة من مشكلات الفساد التي تعكس أصولاً مختلفة ، والتي تؤثر على المجتمعات بطرق متميزة ، وتتطلب إجراءات مقاومة ملائمة وجيدة التصميم . ومع ذلك، إدراك وفهم تلك المتناقضات قد برهن على أنه صعب في إطار حدود إجماع الرؤية العالمية .

لماذا نهتم بالفساد ؟

إذا كانت التنمية تعكس حقيقة التأثيرات المعقدة والمتداخلة ، لماذا يأخذ الفساد فقط مثل هذا الاهتمام ؟ عندما ينظر إليه من منظور واحد ، فإنه مجرد شكل آخر من أشكال التأثير ، اتخاذ القرار ، والمبادلة ، " والتنمية " من الزاوية الأكثر اتساعاً ، يستلزم توسيع وتعميق مثل هذه العمليات . الأكثر من هذا ، بينما الفساد رسمياً غير مشروع ، فإنه لا توجد ضمانة بأن تلك الإجراءات والمؤسسات المعتمدة أخلاقية أو فعالة بالضرورة . قد تكون السياسة الرسمية أساساً غير عادلة . سوف تفشل " وزارة التنمية " التي تتبني سياسة معيبة جوهرياً ، في رسالتها ، حتى إذا تم القضاء على الفساد . الدعوة للحصول على سياسات وإجراءات " إصلاحية " لا يجعلها مفيدة ؛ غالباً تخفي لغة الإصلاح " أجندات " – جداول عمل – تفيد فئة قليلة جداً . سوف يظل البلد الفقير ، ولكن بدون حالات فساد ، يواجه كل المشكلات المرتبطة بكونه فقيراً .

في الواقع ، أثناء الجولة الأولى من المناقشات حول تأثير الفساد التنموي ، تقريباً ما بين أواخر الخمسينات (1950) ووسط السبعينيات (1970) ، تمثلت رؤية أحد الجوانب في أن الفساد ربما يكون له فوائد سياسة واقتصادية لافتة . سار الجدل ، كان الفساد وسيلة لكي يبني علية القوم تدعيمهم السياسي في المجتمع ، وأن يكسبوا التعاون في كل من

البرلمانات والبيروقراطيات ، طريقة بالنسبة لأصحاب المبادرات والمستثمرين المغامرين لاقتحام أعناق الزجاجات البيروقراطية ، نظام الثمن غير الرسمي في الاقتصاديات ذات اللوائح التنظيمية شديدة الصرامة ، وحماية ضد أسوأ صدمات الاضطرابات الاجتماعية الملازمة للتنمية . يقترح أحد الخبراء حجة مختلفة إلى حد ما بأن الفساد ينظر إليه باعتباره في مقابل بدائل فعلية متاحة في فترة زمنية معينة ، بدلاً من مقارنته بالعمليات النموذجية ، قد تكون بعض هذه البدائل أكثر أذى من الفساد ذاته . لا تزال توجد رؤية أخرى بأن الطرق المستقرة والمقبولة لفعل الأشياء يمكن أن يطلق عليها فاسدة من أفراد خارج دائرة العَمل الذين لا يفهمون المهام غير الرسمية مثل السلوكيات التي يجب أن تؤدي في المجتمع . مثل هذه التصرفات أو التبادلات قد توفر أو تؤكد المكانة ، تبني تحالفات اجتماعية ، أو تخفض الصراع بين الأفراد والجماعات ، على سبيل المثال . الحكم على هذه الأنشطة بمفردها من خلال تأثيراتها النظامية على الاقتصاد أو السياسة ، قد تعني تجاهل ، أقل ظهوراً ، ولكنها تفيد على المستوى الشخصي والمجتمعي . الإصلاحات التي لا تخاطب هذه الوظائف الاجتماعية بطرق بديلة ، قد يكون مصيرها الفشل .

ومع ذلك هذه الرؤي لها عيوب كثيرة . إنها غالباً تستند إلى أمثلة افتراضية وتتناول التعاملات الفاسدة بصورة منعزلة ، بدلاً من اكتشاف مضامينها الأكثر اتساعاً وطويلة الأجل . بعض أولئك الذين أقاموا الحجة على وظائف أنشطة الفساد الاجتماعية غير الرسمية يميلون إلى البحث بجد واجتهاد عن المضامين ذات الفائدة بدلاً من تلك المضامين ذات الضرر ؛ في الغالب الأعم ، عندما توجد طريقة معينة للتبادل أو للبحث عن السلطة والمكانة واستخدامها داخل المجتمع لبعض الوقت يجب أن تكون متفوقة

مقارنة بالأفكار التي تنشأ في مكان ما . كما سوف نرى فيما بعد تجعل البحوث الحديثة من الصعب التحقق بأن هناك شيء ما جيد بطبيعته حول الفساد . حتى الآن ، الآراء المتضاربة التي دار حولها الجدل على مدى سنوات ، تعطي تنبيهات مفيدة بأنه لا يمكن عملياً فهم الفساد بدون الرجوع إلى الترتيبات السياسية ، الاقتصادية ، المؤسستية ، والاجتماعية التي يحدث في إطارها .

تكاليف الفساد

على مدى الخمسين سنة الماضية ، قد أظهرت براهين جديدة ونظريات منقحة أنه بصفة عامة ، الفساد يؤخر ، ويشوه التنمية الاقتصادية والسياسية . على خلاف الحجج القائمة على المهام أو الوظائف تركز هذه النتائج على تداعيات قابلة للقياس ، نظامية ، وذات عمليات حقيقية ، بدلاً من صفقات محددة أو افتراضية في عزلة عن الواقع . عمليات الفساد ، عبر الإشارات التي ترسلها والحوافز التي تمنحها ، يمكن أن تنجز خلال نظام سياسي أو اقتصادي كامل . على سبيل المثال ، الرشاوي التي تكسب عقوداً عامة بالنسبة لمقدم عطاء غير كفء ، يحفز عدم الكفاءة ، وقد يحبط شركات ذات كفاءة من الدخول إلى اقتصاديات البلد . لا يخترق " المال السريع " الذي يدفع إلى البيروقراطيات أعناق الزجاجات الإدارية ، بدلاً من ذلك أنه يرسل إشارة إلى الرسميين الآخرين بأنهم يستطيعون أيضاً جمع الأموال بأن يغمضوا عيونهم .

بعض التخريب الذي أحدثه الفساد الكثيف واضح ومباشر : عندما تنحرف الرموز السياسية ، ومناصروها من دوائر الأعمال في مجالات المساعدة والاستثمار إلى الحسابات البنكية عبر البحار ، تصبح الدول

الفقيرة أكثر فقراً . عندما تعرض حرية التصرف السياسية والبيروقراطية عمليات مستحقة للإيجار ، فإن الحريات المدنية والحقوق الأساسية تكون في خطر ، وتصبح السياسات الرسمية دجل . في كلتا الحالتين ، من المحتمل أن الفوائد والمزايا تتدفق إلى القلة وأقرب المقربين بينما تسحب التكاليف من المجتمع ككل – وفي النهاية من الفقراء والعجزة أكثر من الآخرين . الآثار الأخرى غير منظورة ، متجمعة ، وطويلة الأجل بطبيعتها : حيث تقود ارتباطات الفساد صناعة القرار ، تصبح القيم الديمقراطية المشاركة غير ملائمة ، وتحجب الفرص بالنسبة للكثيرين الذين في أمس الحاجة إليها . في بعض الأحيان يتدفق إلى الفقراء والمواطنين العاديين فوائد ضئيلة جداً ، كما في حالة شراء الأصوات الانتخابية . ولكن تلك الحوافز قصيرة الأجل تأتي على حساب تكاليف طويلة الأجل . إنهم يعطونهم ليس لسواد عيونهم ، ولكن لتحقيق السيطرة ، ولقبولهم كوسيلة للاختيارات السياسية السابقة . مثل هذه التكاليف ليست أقل صعوبة في قياسها .

الفساد يساوي الاحتكار مضافاً إليه
حرية التصرف ناقصاً المساءلة

يستخدم أحد الباحثين هذه الصياغة لتحديد وتحليل مواقف تؤدي إلى الفساد البيروقراطي . يستطيع الرسميون استخدام العقود المربحة المتوقعة لاستخراج مدفوعات فساد. على سبيل المثال ، إذا كان في إمكانهم استخدام الاحتكار – السلطة لمكافأة العقود غير المتاحة في مكان آخر – وحرية التصرف – القدرة على الاختيار من بين مقدمي العطاءات . يعني نقص المساءلة ، إنه ليس هناك الكثير الذي يمنع الاستغلال ، وليس هناك ملجأ للخاسرين . مقدمو العطاء الذين يدفعون الرشاوي ، وفوق ذلك يقدمون

العطاءات التنافسية يكافئون استخدام الفساد لحرية التصرف ، ويدمرون إجراءات الشفافية والمساءلة . ليس ما تقصده المعادلة السابقة أن تفسر لماذا أفراد محددون يصبحون أو لا يصبحون فاسدين ، أو كيف يستجيب عميل معين لطلبات أو فرص الفساد . إنها تؤدي مهمة أفضل في شرح الفساد البيروقراطي ، والرشوة ، بدلاً من التباينات الأخرى . ومع ذلك ، إنها نموذج مفيد جداً في المواقف الأكثر احتمالاً لتدعيم الفساد .

لأغراض هذا الكتاب ، تظهر المعادلة أيضاً كيف أن الفساد وديناميته الضمنية تخرب المشاركة التنافسية المستقرة والمؤسسات السليمة . **الاحتكارات** ، بالتعريف ، تزلزل المنافسة ، وعندما تتحد مع **حرية التصرف** ، تشجع على ترتيب عمليات مكافأة الارتباطات بدلاً من اتخاذ القرار الأمين والصريح . على سبيل المثال ، الآلات السياسية عبارة عن احتكارات انتخابية تعطي الرؤساء حرية التصرف لتدعيم المساندين لهم ، ومعاقبة أعدائهم بقليل من الخوف من أن يطلبوا للمحاسبة على تصرفاتهم . حرية التصرف في غياب المساءلة تتناقص مع المؤسسات السياسية ومؤسسات السوق القوية والفعالة : الحدود بين السياسات والاقتصاد أو بين المصالح العامة والخاصة تضعف أو تدمر . كذلك ، قواعد اللعب العادلة تجعل الوصول السهل إلى متخذي القرار سلعة قابلة للتسوق . الارتباطات والحدود بين الثروة والسلطة سوف يحكمها مسئولو الفساد ، وليس القوانين أو هيئات المحاسبة . الأسواق مثل السياسيين والسياسة ، يمكن أن تصبح مشوهة . لذلك الفساد الخطير يعكس ويؤيد الضعف في المشاركة والمؤسسات ، يخلق توقع فوائد الفساد حوافز للتقليل من شأن الاثنين، والنتيجة أن المزيد من الفساد يكون أكثر سهولة بينما معارضته تصبح صعبة – أو حتى خطرة .

التداعيات الاقتصادية

يمكن النظر إلى التكاليف الاقتصادية للفساد في كل من العمليات الفردية وتداعياتها الممتدة . عندما تحل المدفوعات والمناصب الرفيعة غير الشرعية محل التبادل الحر ، والنظام السلس لأسعار السوق الواضحة ، فإن الفساد يقدم ويكافئ عدم الكفاءة في التعاملات بين الدولة والمصالح الخاصة ، ويستولى على المنافسة بين الشركات . في الأجل القصير ، قد يبدو تأثير الفساد رخيصاً وسريعاً مقارنة بالعطاءات الروتينية المعقدة وباهظة التكاليف من خلال القنوات المشروعة . ولكن مدفوعات الرشاوي والابتزاز ، تعتبر طريقة مكلفة للحصول على نتائج يعتبر المرء مؤهل لها بالفعل ، أو التي يمكن أن تكون مكافأة للكفاءة . تتحول الموارد إلى مدفوعات للفساد ، بينما تكاليف التفاوض مع الهيئات ، توفير البيانات ، استيفاء النماذج والاستمارات، تخصيص حالات التفتيش ، وانتظار المخرجات ، تكون عملياً معقدة لأن المسئولين يحتالون على الأمر بمتطلبات وتأخيرات جديدة . يميل الفساد إلى أن يكون أكثر تكلفة ، وأقل في إجمالي النمو والاستثمارات ، في البلدان ذات التأخيرات البيروقراطية الكثيفة ، كما أنه ليس هناك دليل على أن الفساد وراء كل هذه المشكلات . تظهر مسوحات دوائر الأعمال والبيروقراطيات أنه حيث يكون الفساد أكثر كثافة ، تتجه المتطلبات والتأخيرات البيروقراطية إلى أن تكون أكبر بصورة لافتة وليست أقل . الأكثر من هذا ، الفساد شكل من أشكال التأثير الخطرة والتي لا يمكن الاعتماد عليها . الرسميون الأقوياء بدرجة كافية لخلق الاحتكار ومقاومة المساءلة ، أقوياء بدرجة كافية لأن ينكرون التزاماته أو ينكثون في عهوده . تضع صفات الفساد الأطراف التي تدفع الأموال خارج حماية القانون ، وينشر رائحة دليل اتهام الذي يمكن استخدامه لفرض المزيد من الضغوط .

يوجد العديد من الارتباطات السببية بين الفساد والنمو المنخفض . أساساً من بينها التأثيرات على الاستثمار ، قد أظهرت الدراسات أن الفساد يمثل عبئاً ثقيلاً على الاستثمار الأجنبي المباشر . ويقدر بأن الزيادة في الفساد من المستويات المنخفضة في سنغافوره إلى المستويات الأكثر ارتفاعاً في المكسيك تعادل 21 في المائة تكلفة إضافية على الاستثمارات . يبدو أن الاستثمار يتعرض لتخريب أكبر عندما يكون الفساد أعلى ، وتوقع مكافآت منخفضة ، وبالتالي تعكس التأثيرات السلبية على المؤسسات ضعيفة الأداء . أيضاً تعاني جودة وتطبيقات السياسة البيئية في الأنظمة الفاسدة ، كما يحدث في جهود الصحة والتعليم . أيضاً يتجه الإنفاق العام في البلدان عالية الفساد إلى الانحراف بعيداً عن التعليم في اتجاه الأنشطة مثل مشروعات الإنشاءات الضخمة حيث الرشاوي ذات المبالغ الضخمة تكون متاحة بسهولة . يقترن الفساد الكبير بتنظيم لائحي منخفض الجودة يتناول الخدمات والبنية التحتية ، مع تحصيل وإدارة غير فعالة للضرائب . من المحتمل أن المساعدات الدولية لا تستخدم بفعالية في البلدان عالية الفساد . يحول الفساد الموارد الموهوبة – أصحاب المبادرات في دوائر الأعمال ، والمسئولون في الوظائف العامة – بعيداً عن الأنشطة المنتجة . إنه يشجع على التعاقدات غير المفيدة من أجل خدمات غير مطلوبة : في إحدى البلدان عالية الفساد ، استخدمت الآلة السياسية 68 فراشاً لصيانة مبني من 6 أدوار تقريباً بما يساوي العاملين في برج من 20 طابقاً .

اتفاقاً مع مناقشتنا التي تتناول المشاركة والمؤسسات ، تشير البيانات أيضاً إلى فساد في الاقتصاديات بمستويات عالية بصورة لافتة ، مع مستويات منخفضة في المنافسة ، سياسات وتطبيق ضعيف لمقاومة الاتحادات الاحتكارية ، والأسواق خاضعة لهيمنة عدد قليل من الشركات

الكبيرة . تجد بعض الدراسات والبحوث علاقة سلبية بين الفساد والانفتاح الاقتصادي الشامل . تتعرض بعض دوائر الأعمال الصغيرة إلى أضرار خطيرة جداً والتي كان يجب أن تحظى بحماية من مؤسسات وقواعد قوية من خلال تعاملات عادلة : الكثير منها أجبر على الدخول في قطاع غير رسمي، وقد فقدت إمكانياتها لتقديم حصة في الاقتصاد إلى مجموعات هامشية . لهذه الأسباب ، ما يطلق عليه " الفساد الصغير " يجب أن ينظر إليه على أنه يمثل قلقاً خطيراً ، وليس مجرد صدى لتعاملات غير مشروعة على مستويات أكثر ارتفاعاً .

يميل الفساد الكثيف إلى أن يقترن بالفقر الواسع الانتشار ، والمتواصل على الرغم من أن السببية هنا تسير في الاتجاهين . تبقى بعض البلدان فقيرة لأنها فاسدة ، ولكن العكس صحيح ، فقد توصف بأنها تعاني من فساد مكثف لأنها فقيرة . حيث أن البدائل المشروعة نادرة ، فإن الدوافع لجمع الأموال (المدفوعات) وطلبها يمكن أن تكون الأكثر كثافة . في نفس الوقت ، من غير المحتمل أن تساهم صفقات الفساد في النمو : فيما وراء نقطة معينة ، حيث توجه الأموال إلى المرتبات الضعيفة ، فإن العائدات غير المشروعة من المحتمل أنها تنفق على سلع الرفاهية أو تتدفق خارج البلدان الفاسدة في اتجاه اقتصاديات تقدم عائدات أفضل وحسابات بنكية أكثر أمناً .

الوفرة ، لا تعني في ذاتها بأن البلد ليس بها مشكلات فساد خطيرة ، أو أنها ديمقراطية . الأكثر من هذا ، اتجاهات إجمالي الناتج المحلي في ذاتها تعتبر مقياساً غير كامل عن الرفاهية في المجتمع ، والتركيز فقط على النتائج الاقتصادية المحلية يمكن أن يعطي مروراً للكثير من دول الوفرة حول اجتياز اختبارات الفساد التي لم تدخلها أساساً . في الواقع ، سوف يناقش كل من الفصل الرابع والفصل الخامس العديد من الديمقراطيات المستقرة ، حيث

يتاجر السياسيون في سهولة التواصل البيروقراطي أو التشريعي الذي فعل كل ما هو أكثر قيمة من خلال قوة المؤسسات المشتركة . في الديمقراطية الأقل اعتماداً على المؤسسات سوف ترى أن الفساد يساعد فئة من علية القوم الذين يبنون شبكات ويؤمنون مراكزهم . وحينئذ " قد " يسعون إلى سياسات النمو الموجهة بفعالية نسبية ، ولكن ذلك غير مضمون تحت أي ظروف . سوف اقترح بأن النمو الاقتصادي الذي تأتي مبادرته بهذه الطريقة ، يمكن أن تترتب عليه تكاليف لافتة فيما بعد .

مضامين التنمية السياسية

العمليات السياسية المتفتحة والتنافسية – والتي تتضمن ليس فقط الانتخابات يقلل الفساد من شأنها أيضاً . يمكن القول بأن اثنتين من ثلاثة فرص سياسية ينظر إليها باعتبارها من بين الأسس المحورية للتنمية متعددة الأوجه – الفرص التي تفيد التفضيلات ، وأن يرجع متخذو القرار هذه التفضيلات بصورة متساوية – ولا يتفق مع التأثير الاحتكاري ، ونقص المساءلة التي جاءت في المعادلة السابقة والتي تقول :

الفساد = الاحتكار + حرية التصرف – المساءلة

الاحتكار السياسي الذي تمارسه شركة خيرية ممتدة ، أو تنشأ من خلال تضليل انتخابي ، قد تجعل التعبير عن الآراء المعارضة ليس له معني أو خطر ، بينما الاستخدام غير المشروع لحرية التصرف ، صنع السياسة يعني أن تفضيلات المواطنين و الجماعات غير المقربة سوف لا يعطي لها وزناً ملحوظاً . وبالمثل ، الحرية الأصيلة في التصويت الانتخابي ، تشكيل منظمات مستقلة ، والتنافس من أجل الحصول على تدعيم شعبي – كلها أجزاء في قائمة الضمانات الديمقراطية الأساسية – يمكن تلغي فاعليتها

بواسطة مسئولي الفساد وعملائهم الخصوصيين . بينما الحريات المدنية مؤمنة ، وبعض البدائل السياسية والاقتصادية باقية ، فقد يواجه ضحايا الفساد المشكلة مباشرة . ولكن حيث تهيمن الشبكات الفاسدة على السياسات ، من المحتمل كثيراً أن المواطنين سوف يستجيبون " بطرق مراوغة " – الخروج من العمل السياسي أو الاتجاه الاقتصادي السائد ، يزورونا المزايا الاقتصادية، أو يبعدون أنفسهم تماماً – أوبطرق غير مشروعة ، المقاومة بالمثل ضد تأثير فساد من ذواتهم . قد تحمي مثل هذه الاستجابات الأفراد في الأجل القصير ، ولكنها تفعل القليل لتدعيم الديمقراطية ، ولا شيء لتخفيض الفساد ، في الأجل الطويل يلعبون مباشرة في أيدي أصحاب المصالح الفاسدة . الاعتقاد بان الفساد منتشر يبدو أنه يشجع المواطنين على الهروب الضريبي، والذي في المقابل ، يضعف الحكومات في الاستجابة للالتزامات السياسية ، ودفع مرتبات عادلة . يمكن أن تكون التكاليف السياسية غير المنظورة خطيرة أيضاً : إدراك أن الفساد يستطيع التقليل من شأن شرعية النظم والقادة، ومستويات من الثقة بين الأفراد .

بسبب أن الفساد كشكل من التأثير يتطلب موارد نادرة (أموال ، تواصل ، خبرة) فإنه نمطياً يفيد الذين يملكون على حساب الذين لا يملكون . قد تستعين شبكات الرعاية للتدعيم المادي بعدد كبير من الأفراد الذين تدخلهم العملية السياسية ، ولكنهم يفعلون هذا طبقاً لشروط ومصالح القادة – الهيمنة ، بدلاً من التعبئة للمجموعات من المناصرين ومصالحهم . أكبر ما يمتلكه الفقراء أو المواطنين العاديون من ميزة – قوة الأعداد – يمكن تقسيمها وهزيمتها عن طريق منح ومنع المكافآت المنظورة ، على أساس حرية التسييس . حيث أن لعب دور المعارضة السياسية يعني أكثر قليلاً من مجرد عزل المرء نفسه من حالات السلب والنهب ، قد تتحول المنافسة

السياسية المعدة سلفاً إلى حزب واحد من المناصرين أو الزبائن الدائمين ،أو التدافع غير المنظم حول مصالح تافهة . إن الفساد في كلتا الحالتين بديل ضعف السياسات . عندما يهدد التغير السياسي أمن علية القوم ، قد ينتج عن ذلك فساداً في أعلى مستوياته ، حيث أولئك الذين غير متأكدين من الاحتفاظ بسلطتهم ، فإنهم يأخذون أكثر ما يستطيعون ، وبأسرع ما يستطيعون .

تستفيد الديمقراطيات المستقرة من المجتمعات المدنية القوية ، والتي تعمل انطلاقاً من معايير الدور العادل ، وحدود التأثيرات السياسي والاقتصادي ، ومن النظام القضائي المستقل ، ومجموعات المعارضة ، ومن قدرة الناخبون على التخلص من الحكومة دون سقوط النظام الدستوري . أيضاً يمكن أن يكون الجزاء الاجتماعي – سواء قوة عدم الموافقة العامة ، والمواثيق الأخلاقية المتنوعة ، والعقوبات التي يمكن فرضها عن طريق الجمعيات المهنية ، والتجارية – يمكن أن تكون أيضاً قيوداً ذات معني . ربما الميزة الأكثر أهمية في مثل هذه الجمعيات تتمثل في الأهلية الشرعية التي تجمعها الحكومة والقانون بمضي الوقت خلال أدائها الفعال . ولكن هنا أيضاً يمكن أن يحدث الفساد تخريباً سياسياً – تأثيرات تكون متعبة سواء في ذاتها أو بسبب مضامينها بالنسبة لقوى مقاومة الفساد غير المنظورة .

لندرس ، على سبيل المثال ، حيوية المنافسة السياسية . يفترض أن حالات الفساد الأكثر خطورة تتجه إلى الظهور حيث تكون المنافسة السياسية ضعيفة . يستطيع علية القوم المطوقين سياسياً أن يتخلصوا من الأضرار المعرضين لها بالمال ، أو بتهديد الأحزاب المعارضة والناخبين ، أو إقامة تحالفات خلفية تكون على درجة من الاتساع حتى إذا خسروا بعض الأصوات يستطيعون استرداد حصة من السلطة . في مثل هذه الترتيبات ، قد يكون هناك القليل من الخيارات السياسية والآليات التنظيمية متاحة أمام

المصلحين المحتملين . في النظم الفيدرالية يستطيع الخصوم اللجوء على الأقل إلى مستويات حكومية أعلى لتدعيمهم : في كثير من المدن الأمريكية أثناء القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين ، أقنعت جماعات المقاومة حكومات الولايات للتدخل في حالات الفساد المحلي . ولكن اللامركزية تأتي بثمنها ، لأنها أيضاً تؤدي إلى تكاثر نقاط التواصل على نطاق واسع ، يمكن أن تسعى من خلالها المصالح الخاصة طلباً للتأثير أو ممارسة حق الاعتراض (veto) بوسائل مشروعة وغير مشروعة ، وقد تخلق شللاً سياسياً يشجع على الرشوة التي تحقق الأغراض غير المشروعة .

حيث بناء الاحتكارات السياسية ، واستخراج الفساد يفيد " أجندة " علية القوم المهيمنة ، فإن الأحزاب قد تحفر مخابئ لها داخل مناطق نفوذها الخاصة في كل من الدولة والمجتمع ، متفادية المنافسة بينما تقيم مصدات من التدعيم المادي لأصحاب المصالح المقربين . وحيث يشاطرون السلطة في النظام القضائي ، فإنهم ينحتون ميزانيات ونظم أجور عامة فيما بين أنفسهم (أنظر الفصل الرابع) . قد تبني مثل هذه السياسات ، ثقة والتزام عام محدودتين فقط ؛ قد ينظر المواطنون إلى العملية على أنها مباراة الرجل الثري ، وأن اختياراتهم أثناء الانتخاب غير مرتبطة برفاهية أسرهم ومجتمعاتهم . " الفساد " في مثل هذه الحالات – وخاصة في الديمقراطيات المنشأة حديثاً – قد يعمل على تدمير القيم والعمليات الديمقراطية أكثر من الانتهاك الفعلي للقوانين ؛ في الواقع ، يستطيع الرسميون المطوقون سياسياً أن يكتبوا التشريعات الانتخابية التي لا تنال كثيراً من حملاتهم وأنشطة المناصرين لهم .

تضاد مشكلات الفساد

قدمت دراسة أكاديمية حديثة حالة قوية تظهر أن الفساد يؤذي التنمية السياسية على المستوى الديمقراطي والاقتصادي . ولكن ينبثق عن المناقشة السباقة نقطتان إضافيتان . أولاً ، الفساد عبارة عن السبب والأثر في مثل هذه الصعوبات – من زوايا كثيرة ، إنه عَرَض لمشكلات عميقة الجذور ، في حالة الانبثاق والتوازن بين المشاركة والمؤسسات . ثانياً ، هذه الترابطات المتداخلة معقدة ومتحيزة : يوجد الكثير من التعديل والتغيير المحتمل ، وحالات قوة وضعف في المشاركة والمؤسسات . لذلك ، من المحتمل إلا يمثل الفساد نفس المشكلة في كل مكان ، وعندما يكون له مؤشر ذو بعد واحد فقد يخبرنا بالقليل من أنواع المجتمعات المختلفة .

الفساد كما يعيشه الناس

تعيش الناس والمجتمعات الفساد بطرق متنوعة . آلات الرعاية والتدعيم المادي ، المشروعات غير الرسمية ، والتعامل الذاتي في المنطقة الرمادية بين القطاعات العامة والخاصة (الصين) الأموال الضخمة التي يدفعها المرشحون إلى الناخبين (اليابان) ، الائتمان المسيس وسياسات التنمية (كوريا) إحساس الفضيحة التي يحيط بالمساهمات و بالمصالح الخاصة للأحزاب والمرشحين (الولايات المتحدة وبلدان ديمقراطية كثيرة ، سرقات رسمية من الأراضي العامة لاستخدامها كمكافآت من أجل التدعيم السياسي الدائم (كينيا) ، الابتزاز الذي يمارسه البوليس على دوائر الأعمال الصغيرة والفلاحين (دول فقيرة كثيرة) ، الاعتماد على أنواع متباينة من السلطة والموارد ، استثمار مشكلات مؤسستية متنوعة ، وقابلية التعرض للأضرار

الاجتماعية ، يخلق كل هذا أنواعاً مختلفة من الرابحين والخاسرين ، وتجسد توزيعات وعلاقات مختلفة بين الثروة والسلطة .

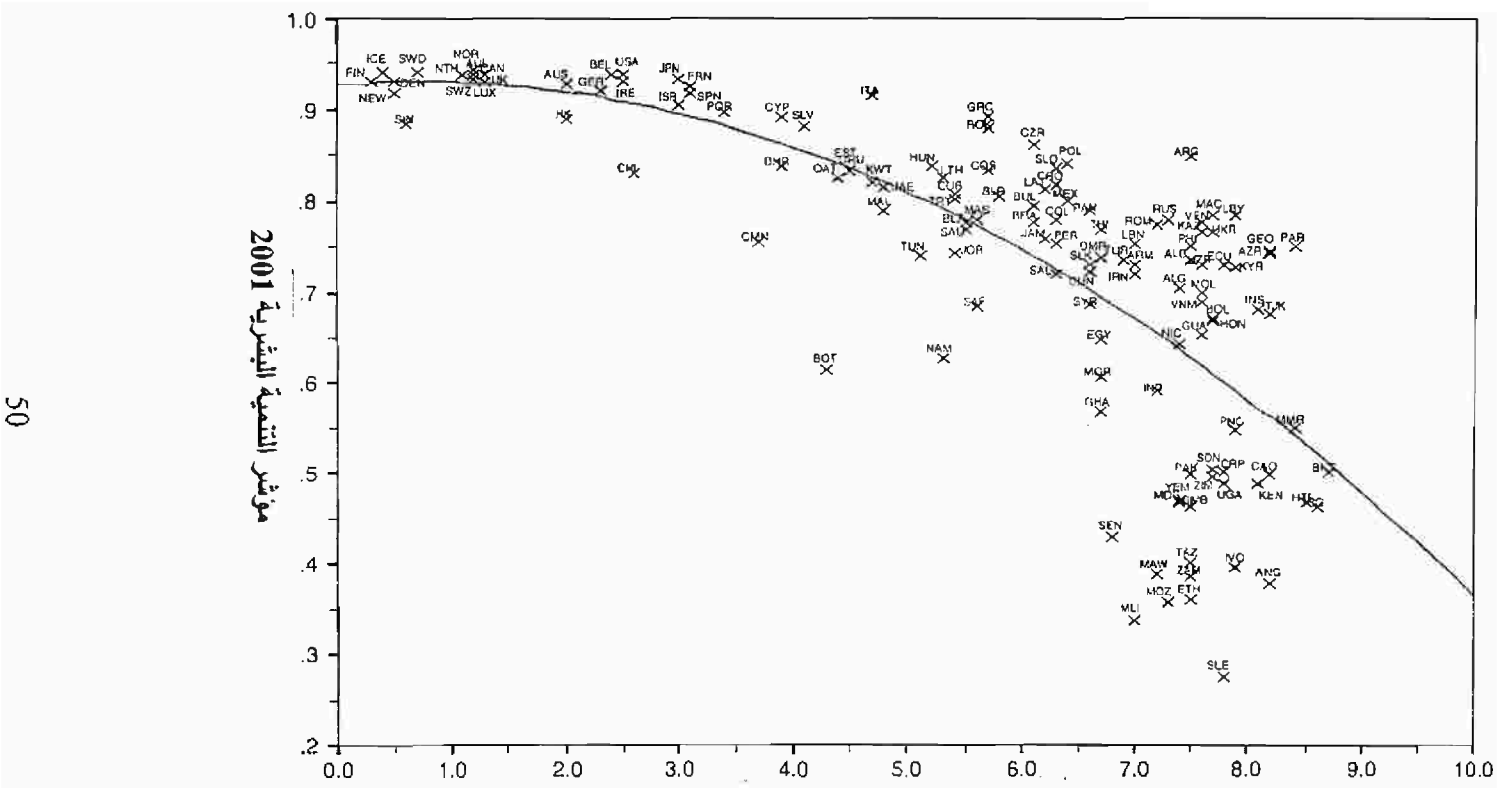
تكثر التباينات على مستويات أخرى أيضاً . لم يخفض التحول إلى الديمقراطية في معظم بلدان أوروبا الشرقية والفلبين الفساد بصورة ملحوظة . تستمر الديمقراطية في الهند في الازدهار على الرغم من الفساد اللافت والفقر المنتشر . إيطاليا واليابان دولتان ذات ديمقراطيات مستقرة ، واقتصاديات مستقرة نسبياً ، وتقليد طويل من الفساد الكثيف ، أشارت إليه فضائح ضخمة في الماضي . في بعض الأماكن الفساد والعنف مرتبطان ارتباطاً وثيقاً ، بينما في أخرى ، قد يكون الأول بديلاً للأخير . على مدى ثلاثين عاماً ، تعايشت مستويات مرتفعة من الفساد مع (وربما قد ساعد ببعض الطرق) النمو الاقتصادي السريع في شرق وجنوب شرق آسيا، بينما في أفريقيا ساعد الفساد في الإبقاء على الناس والبلدان فقيرة . في الولايات المتحدة وكثير من الديمقراطيات الأخرى ، تحاول المصالح الخاصة أن تشتري التأثير داخل الحكومة . بعض هذه الأمثلة تتفق مع الإجماع على الرؤية العالمية أفضل من الأخرى . تقترح كلها أن مشكلات الفساد قد تختلف بطرق مهمة .

سوف يختلف نطاق ومضامين الفساد من حالة إلى حالة ، وقد يأخذ أشكالاً متعددة داخل مجتمعات معينة أو جزءاً منها . تختلف روافع قوة الرسميين بحسب نوع وعدد المصادر المتنافسة ، وبالنسبة للفوائد التي يمكن تقديمها ، وعدد الرسميين الذين يقدمون سلعاً قابلة للمقارنة ، والعلاقات بينهم، ووضع تنظيم للترتيبات ؛ طبقاً لمدى وجودة الإشراف السياسي على البيروقراطية ؛ وطبقاً لقدرة الصحافة ، المجتمع المدني ، والمتنافسين السياسيين على طلب المساءلة . يستطيع الفساد أن يتغير بصورة نوعية

أيضاً، ليس فقط وارتفاعاً وهبوطاً بشدة ، ولكن استخدام مشاركين جدد ، حصص تجارية ، وممارسات عندما يفسح أحد النظم الطريق إلى نظام آخر، أو عندما تنبثق سلع ، فرص ، أو حتى أشكال جديدة . الكثير من الدول التي دشنت عمليات ديمقراطية وعمليات سوق عايشت موجة من الفساد والفضائح – التي لم تكن متماثلة – عندما أعطت علاقات علية القوم الطريق إلى المزيد من التزاحم المتقطع على حالات من السلب والنهب ، بدأت تتفتح فرص جديدة سياسية واقتصادية ، وبدأ يظهر ضعف الدولة المحتكرة والمؤسسات السياسية السابقة .

أنماطاً أكثر اتساعاً

يبدأ هذا التباين في الظهور عندما نفحص الارتباطات بين الفساد والتنمية بطريقة أكثر قرباً . **برنامج تنمية الأمم المتحدة 2003** ، ومؤشرات التنمية البشرية HDI – قائم على بيانات عام 2001 ، الأكثر حداثة في وقتها ، ومؤشرات إدراكات الفساد 2003 التي تصدرها مؤسسات الشفافية الدولية TI أعطت على الأقل نظرة مبدئية . يتكون مؤشر HDI من عوامل كثيرة تؤثر على الرفاهية الإنسانية ، متضمنة ليس فقط إجمالي الناتج المحلي GDP ، ولكن أيضاً توقع الحياة ، القراءة والكتابة ، وسهول التعليم . الاحتمال الأكبر أن المجتمعات المتقدمة قد قللت من تأثير الفساد من خلال بناء المؤسسات ، ضمان الحقوق والفرص ، وإجراء تغييرات أساسية أخرى، والتي ساعدت أيضاً على التنمية ، وذلك يساعد الأفراد على السعي والدفاع عن مصالحهم الخاصة . التنمية ، بدورها ، من المحتمل أنها تخلق بدائل سياسية واقتصادية ، التي تترك الناس أقل قابلية للتعرض إلى الاستغلال الفاسد . وما يستحق الذكر أيضاً أن مؤشرات HDI تعكس



ملحوظة : بالنسبة لقائمة البلدان ومختصراتها أنظر الملحق

إحصائيات GDP إلى حد كبير ؛ في الواقع ، إذا قارنا درجات TI مع مؤشرات التنمية التي بدون GDP ، فإن العلاقات تكون أضعف كثيراً عن تلك التي تشتمل على إجمالي الناتج المحلي GDP . فهم تلك العمليات ، وأيضاً تفكيك التوزيع المعقد لحالات الفساد المرتفع يبدو أنه يتطلب فحصاً دقيقاً لأنماط المشاركة والمؤسسات داخل إطار ، والذي يمكن أن يعطي معني لتنوع التباينات والمتغيرات .

الاستنتاج

هل رؤية الإجماع العام خاطئة ، حينئذ ؟ من زوايا كثيرة " لا " : يوجد سبب متواضع للشك في أن الفساد يضر بالتنمية ، ويتغذى على (أو يدعم) الضعف المؤسستي والمزايا السياسية والاقتصادية غير العادلة ، ويخلق مشكلات سياسية واقتصادية إضافية . ولكن هذه الرؤية **غير كاملة** : بينما تمثل تقريراً قوياً على مستوى مرتفع من التعميم (كما في حالات العلاقات الإحصائية بين إدراكات الفساد وبيانات التنمية) فإن هذه الرؤية لا تخبرنا بالكثير حول الأسباب الضمنية ومشكلات الفساد المتباينة التي وجدت في مجتمعات متنوعة . تشبه ديمقراطيات سوق الرفاهية التي تعمل كنماذج للتحرر والإصلاح – كل منها الآخر من زوايا كثيرة : بالمقابلة ، توجد أنماط كثيرة من النظم التسلطية ، جذور كثيرة من الفقر ، وأنماط كثيرة من الضعف المؤسستي . يؤدي هذا إلى الفرض الخادع بأن الفساد ليس مجرد مشكلة وحيدة ، ولكنه ذلك الذي يكون مطموراً في سياقات متنوعة – وذلك حيث خطورته الأكبر تأتي من أن أصوله ومضامينه قد تختلف كثيراً .

أقدم في الفصول التالية من هذا الكتاب الحجة بأننا نستطيع أن نحدد، وأن نقارن أعراض الفساد الرئيسية التي تنشأ في أنماط ضمنية من المشاركة السياسية والاقتصادية – في الطريقة التي يتبع بها الناس ، يستخدمون ، ويتبادلون الثروة والسلطة ، – وفي حالات ضعف وقوة المؤسسات التي تدعم وتكبح تلك الأنشطة الاجتماعية المتنوعة . يقدم هذا المنهج ليس فهماً أفضل للطرق المتباينة التي تتطور بها المشكلات وتعمل في كيانات حقيقية ؛ يمكنه أيضاً أن يقدم مقاييس مضادة وملائمة في كيانات متنوعة ، وطرق لتفادي القيام بإحداث إضرار غير مقصودة من خلال إصلاحات غير حكيمة . تتطلب مثل هذه المجادلات مقارنات تفصيلية تتناول الإثباتات حول المشاركة والمؤسسات ، وذلك هو جدول أعمال الفصل الثالث .