

2 البيئة الدولية: السلطة، والإجماع، والسياسات

حياة جديدة لقضية قديمة

لقد عاد الفساد؛ ليحتل مكاناً على الأجندة الدولية بعد غياب جيل كامل؛ لأن مصالِح سياسية واقتصادية مهمة وضعت على هذه الأجندة. لقد غير واضعو السياسات من الطرق التي نسعى من خلالها لتحقيق التنمية والإصلاح، في حين أن الشركات الدولية والحكومات التي أصبح لها مصالح متزايدة في نجاح تلك الشركات وسّعت من مشاركتها في الاقتصاد العالمي وفي المناظرات المتعلقة بالسياسات. لقد قدم الباحثون ومجموعات التوعية والمنافحة نظرية جديدة وبيانات مهمة نقلتنا إلى ما وراء الدوامات المتعلقة بالفساد. العديد من هذه النشاطات تعكس رؤى عالمية ذات توجهات ترتبط بالتجارة والأعمال، ومصالح المنظمات، ورؤى تحليلية تدافع عن الأسواق والسياسات المتحررة.

بالنسبة للفساد، فإن هذه النظرية العالمية والقوة الكامنة وراءها لها على الأقل ثلاثة مضامين رئيسية. المضمون الأول والأكثر وضوحاً هو التوجه العام نحو تحرير وخصخصة النشاط الاقتصادي، إضافة على انسحاب الدولة إلى وظائف أكثر تقنية ومحدودية. هذا المضمون هو الذي صبغ التنمية العالمية في الجيل السابق. هذه التغييرات تؤثر بالطرق التي يسعى من خلالها الأشخاص للحصول على الثروة والسلطة واستعمالهما وتبادلها، وهي تشكل كما رأينا متلازمات بطرق بالغة الأهمية. ثانياً، الشركات والأعمال التي تتخذ من البلدان الغنية قاعدة لها تلعب أدواراً مهمة في الفساد الذي يحدث في المجتمعات النامية، وفي كثير من الأحيان بمباركة من حكوماتها الوطنية، فحتى وقت قريب كانت بعض المجتمعات الغنية تسمح لشركاتها الدولية باقتطاع مبالغ تدفع على شكل رشاًو في الخارج من فاتورة ضرائب هذه الشركات. ثالثاً، لقد ظهر إجماع جديد حول أصول الفساد وتبعاته وعلاجاته. العديد ممن يشاركون في هذا الإجماع تدفعهم

رغبة قوية لتحسين حياة الناس في البلدان النامية، وقد فعلوا الكثير لتحقيق ذلك الهدف. لكن، ورغم قوة الأطراف الداعمة لهذا الإجماع والتطرق الواسع لادعاءاته، يبقى هذا الإجماع رؤية جزئية تفرض تشخيصاً عاماً وإستراتيجية عامة على حالات متباينة. يكون لمقاربات الإجماع تأثير كبير على المستويات العليا للعموميات، لكنها لا تقول الكثير عن المجتمعات التي تكون المشكلة فيها في أسوأ حالاتها.

هذه التطورات الثلاثة جميعها قضايا مهمة في هذا الكتاب. سيلعب التوجه الواسع النطاق نحو التحرير الاقتصادي، والأسئلة التي يطرحها حول دور وسلامة مؤسسات الدولة والمؤسسات السياسية والاجتماعية دوراً مباشراً في العملية التي أعرف من خلالها متلازمات الفساد وتقصي البلدان الواقعة في كل منها (الفصل الثالث). وسيوضح دور بعض الشركات الدولية في مشكلات الفساد في بلدان معينة في العديد من الحالات الدراسية التي سنعرض لها (الفصول 4 - 7). هذا الفصل يعالج بشكل رئيس الرابطة الثالثة، أي الطرق التي تضافرت فيها أوجه السياسات والنواحي التحليلية لرؤية الإجماع على المستوى العالمي للتأثير في الفساد وفي طرق فهمنا له. لقد أصبح يُنظر إلى الفساد كسبب وأثر للتحرير الاقتصادي غير الكامل أو غير المتسق وللدولة المتدخلة وغير الفعالة. إن ترتيب البلدان حسب ارتفاع أو انخفاض معدل الفساد فيها يعرف المشكلة على أنها هي نفسها في كل مكان، ويُحكم على مداه وآثاره من الناحية الاقتصادية بشكل أساسي. ويُعتقد أن الإصلاح ينقل المجتمعات نحو مثل ليبرالي جديد من اقتصاد السوق وعمليات سياسية شبيهة بعمليات السوق تقوم بتسييرها دولة رشيقة وكفاءة تقنياً لا تلعب أكثر من دور الحكم في الحلبة الاقتصادية. وهكذا تنزع أجنات مكافحة الفساد إلى الاختلاف بقدر يسير من بلد إلى آخر.

المشكلة لا تكمن في أن هذه الأفكار خاطئة تماماً، إذ هناك كما سنرى أسباباً مقنعة للاعتقاد بأن الفساد يؤخر، ويشوه، ويحرف التنمية الاقتصادية والديمقراطية، وقد أغنت البيانات والأبحاث الجديدة معارفنا كثيراً في هذا

المجال. الصعوبة هي أن الرؤية العالمية مهيمنة وغير كاملة. إنها تصرف انتباهنا عن الأسباب المعقدة والمتباينة التي تكمن وراءها وعن الاختلافات النوعية في معاناة المجتمعات المختلفة مع الفساد. لقد قيل الكثير، على مستوى الإصلاح، عن تطبيق إستراتيجيات مكافحة الفساد على المجتمعات المختلفة، غير أن المقاربة الأكثر شيوعاً لا زالت تتمثل في جمع مجموعة أدوات تتكون من أفكار أثبتت نجاعتها في مكان ما، بينما لا يتم تقديم الكثير من التوجيه من حيث ما ينبغي أو لا ينبغي فعله في بيئات محددة. لا يستطيع هذا الكتاب هدم رؤية الإجماع العالمية، بل إنه يبني عليها في بعض الأوجه. ما أهدف إليه، بالأحرى، هو تغيير الطرق التي نفكر فيها بالفساد، وزيادة وعينا حول كيف ولماذا يختلف بين مجتمع وآخر وداخل المجتمعات أنفسها وتقديم رؤية أكثر واقعية حول تحديات الإصلاح.

الإجماع ومواطن قصوره

إن إطلاق كلمة «إجماع» على أي رأي هي عملية تحفل بالمخاطر بطبيعتها. إن الأفكار تتطور باستمرار حول قضايا مثل دور مؤسسات الدولة في التنمية والإصلاح. بالرغم من ذلك، فإنه من المدهش ملاحظة كيف أن المناظرات التي جرت في الماضي حول الفساد - والتي غالباً ما كانت تبقى معلقة حول تعريفاته، وتنقسم حول آثاره، وتغرق في نسبية محبطة - تلاشت وأفسحت المجال لاتفاق شامل. قضية «التعريفات» لم يتم حلها بقدر ما تم تجاوزها - وبحكمة في معظم الأحيان - من أجل التركيز على عمليات يمكن أن توصف بالفساد طبقاً لأي تعريف. بالرغم من ذلك، فقد أصبحت الرشوة - وخاصةً على المستويات العليا في سياق المساعدات والتجارة والاستثمارات الدولية - مرادفة للفساد بحكم الأمر الواقع. وداخل هذه البؤرة الضيقة، لم يعد هناك الكثير من الجدل حول "الأثار" الواسعة، حيث إن ثمة نظريات وأدلة قوية على أن الفساد يؤخر ويشوه النمو الاقتصادي، ويكافئ عدم الكفاءة والمنافسة المفتوحة بين عدد محدود من المتنافسين¹. أما النتائج المتعلقة بالتنمية الديمقراطية فهي أقل². ويعود ذلك

جزئياً إلى أنه طبقاً للإجماع يُنظر إلى السياسة والدولة كعقبتين تعيقان التحرير الاقتصادي. رغم ذلك فإن الأدلة تشير إلى وجود مستويات منخفضة إلى معتدلة من الفساد في معظم الديمقراطيات³. أما المشكلات الأكثر خطورة فتحدث عندما تكون مؤسسات الدولة⁴، والمجتمع المدني⁵، والحريات المدنية⁶ ضعيفة، وعندما يكون هناك عوائق على المنافسة السياسية⁷، وحيث يعمل المسؤولون الحكوميون دون مساءلة. أما «النسبية»، بمعنى أن قضايا الفساد في كل مجتمع يتم تشكلها بطرق فريدة وعبر الاختلافات التاريخية والثقافية، وأن المقارنات بين المجتمعات المختلفة غير مأمونة، فقد عكست دوافع جديدة بالثناء لكنها لم تثمر سوى أكثر التعميمات غموضاً. لقد تم تجاهل ذلك الموقف لصالح ترتيبات رقمية للبلدان في جداول الفساد العالمية ولصالح مقترحات ونتائج تغطي أعداداً كبيرة من المجتمعات⁸. لقد تم التخلي عن الإصرار على مناقشة الفساد في البلدان النامية وفي الهيئات والبرامج التي تسعى لمساعدتها لصالح إدراك أنه لم يعد من الممكن تجاهله أو تجاوزه كمسألة تتعلق بالعادات والقيم المتباينة.

رؤى جزئية

سواء كانت هذه الرؤية ترقى إلى مستوى «الإجماع» أم لا فإنها مكنتنا من تجاوز بعض المناظرات غير المجدية. إننا نعرف الآن أكثر بكثير مما كنا نعرف قبل جيل مضى، وتوفر لنا قدر أكبر بكثير من الموارد لدراسة المشكلة. لكن من نواح أخرى فقد يكون هناك إجماع أكثر مما ينبغي. إن إعادة إحياء الاهتمام كانت مدفوعة بشكل رئيس من قبل قطاع الأعمال وكذلك هيئات المساعدات والإقراض الدولية - المجموعات التي ترى في الفساد سبباً وتبعية للتحرير الاقتصادي غير الكامل أو غير المتسق. كثيراً ما ينظر إلى الدولة وإلى السياسة على أنهما جزء من المشكلة، وليس كعناصر أساسية في التنمية والإصلاح⁹. ويختزل الحكم إلى وظائف الإدارة العامة في حين تجري معالجة المسائل المعقدة المتعلقة بالديمقراطية والعدالة من خلال «الحكومة الرشيدة» السليمة تقنياً وليس من خلال السياسة.

ولا تبذل محاولات جادة للتمييز بين مشكلات الفساد، سواء كان ذلك بين المجتمعات المختلفة، أو داخل المجتمع الواحد. وبدلاً من ذلك تسعى أبحاث كثيرة لتفسير التباينات بين الدرجات الكلية التي تحصل عليها البلدان على مؤشرات الفساد أحادية البعد. وهكذا فليس ثمة تباينات كبيرة بين الإصلاحات المقترحة، ولا بين كثير من التوجيهات حول ماهية العلاجات التي يجب أن تطبق أولاً، وفي مرحلة لاحقة، وأي العلاجات ينبغي عدم استعمالها على الإطلاق.

يمكن رؤية بعض نقاط القصور هذه في بيانات إستراتيجيات مكافحة الفقر التي كانت تصدر في أواخر تسعينيات القرن العشرين عن مؤسسات دولية رئيسة. الوكالة الأميركية للتنمية الدولية في مطبوعتها «كتيب الوكالة الأميركية للتنمية الدولية حول مكافحة الفساد»¹⁰ عام 1998 قدمت حالات دراسية جيدة عن هونغ كونغ، والمكسيك، وتنانيا¹¹. لكن في حين اعترفت الوثيقة بالحاجة إلى استجابات مرنة وناقشت الأسباب الاجتماعية والمؤسسية فإنها لم تقدم الكثير من المقارنة بين الحالات. وقدمت وثيقة الإستراتيجية التي أصدرها البنك الدولي بعنوان «مساعدة البلدان على مكافحة الفساد» نطاقاً من إجراءات الحوكمة الرشيدة ودافعت عن التحرير الاقتصادي المتواصل، إلا أنها عالجت إصلاحات مكافحة الفساد بقدر كبير من التعميم ولم تميّز بين أنماط الحالات¹². ورقة النقاش التي أصدرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بعنوان «الفساد والحوكمة الرشيدة» اقترحت مهاجمة المنطق «الجزئي» للرشوة¹³، إلا أنها لم توسع التحليل إلى أنواع أخرى من الفساد. ومرة أخرى تصدت الإصلاحات المقترحة في معظمها لتطبيق القوانين على نحو أفضل ولإدارة العامة¹⁴. منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، في مطبوعتها «الفساد ومبادرات تحسين النزاهة في البلدان النامية»¹⁵ (1998) ناقشت بعض القضايا المفاهيمية لكنها لم تميز بشكل منتظم بين أنماط الحالات. كان التأكيد سيتركز على الإرادة السياسية على المستويات العليا، وتطبيق القوانين، والإصلاح المؤسسي والمهارات التقنية، وتعبئة المجتمع المدني، والتحرير الاقتصادي (منظمة التنمية والتعاون

الاقتصادي 1998). «الكتاب المرجعي»¹⁶ الذي أصدرته منظمة الشفافية الدولية عام 2000 اعترف بأربعة أنواع من الرشوة، لكن باستثناء ذكر الابتزاز والاختصاص فإنه لم يستكشف أنواع الفساد الأخرى. وهو يجزم عند نقطة معينة بأن الفساد في الصين ... لا يختلف في الواقع عن ذلك الموجود في أوروبا¹⁷.

وتعكس النظرة نفسها في أشهر مطبوعات الشفافية الدولية «مؤشر مدركات الفساد»¹⁸. وهذا المؤشر هو بمنزلة «مسح المسوح» حيث يتم حساب متوسط النتائج المأخوذة من أعداد مختلفة من المسوح للوصول إلى ترتيب لأكثر من 100 دولة، حيث تعطى كل دولة مرتبة تدل على درجة فسادها. تطرح عدة مكونات من هذه المسوح أسئلة على الأشخاص الذين يشملهم المسح تتعلق بحكمهم على مدى انتشار الرشوة، أو طلب الرشوة، في بلد من البلدان. مسح أخرى تأخذ عينات من رجال أعمال محليين أو دوليين، وبعضها يسأل الأشخاص المستطلعة آراؤهم عن الحد الذي يضر فيه الفساد ببيئة الأعمال. ومرة أخرى تضع هذه المسوح الفساد في إطار الرشوة، والأعمال، والأسواق. إن العلامات الممنوحة على «مؤشر مدركات الفساد»، كغيره من مؤشرات العلامة الواحدة على مستوى البلدان، يختزل الاختلافات النوعية إلى مسألة درجة في حين يخفي التباينات داخل المجتمعات¹⁹.

ما هي مشكلة هذه الصورة؟ الأمر لا يعود بالتأكيد إلى أن هذه التقارير أو «مؤشر مدركات الفساد» يستند إلى أفكار سيئة؟ ولا لأن كل حالة دولة تتطلب سياسة أو نظرية فريدة (رغم أن فهم أهمية العناصر المشتركة بينها يتطلب الاهتمام بالحالات المتباينة). في بعض الحالات تكون المنظمات الراعية لهذه الوثائق مقيدة من حيث القضايا الداخلية للبلدان التي يمكن أن تناقشها. أما الجانب الإيجابي فهو أن الوكالة الأميركية للتنمية الدولية قد كونت قدرات مكافحة فساد كبيرة، كما شكلت معاهدة مكافحة الرشوة التي وضعتها منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي إنجازاً بارزاً. لقد ساعد «مؤشر مدركات الفساد» وفروعه الوطنية العديدة في جعل الفساد قضية ذات أولوية في أماكن يفضل

أصحاب السلطة فيها أن يتم تجاهلها. تقوم منظمة الشفافية الدولية بتوثيق مصادر ومنهجية «مؤشر مدركات الفساد» بعناية²⁰، وهي صريحة فيما يتصل بمواطن قصور المؤشر، وعلى أي حال فهي غير مسؤولة عن الطريقة التي تستعمل بها البيانات من قبل الآخرين. تتطابق نتائج «مؤشر مدركات الفساد» كما هو متوقع مع إجراءات تنموية أخرى، ما يعطيها مصداقية كبيرة. وما من سبب يدعو للاعتقاد بأن الترتيبات التي يعطيها المؤشر خاطئة بشكل كبير. في الواقع فإنني سأستعمل هذا المؤشر بشكل محدود في مرحلة لاحقة من هذا الكتاب.

المشكلة تكمن في النظرة العالمية وفي التحليل. كما يمكن للتركيز الكلي على قطاع الأعمال الدولي أن يدفعنا إلى التوقع بأن «الفساد» تجري معاملته في معظم الأحيان كمرادف «للمرشوة» في الواقع كنوع من «المقابل» الذي يتميز بطبيعته غير المشروعة وإلا فإنه قد يكون مفتوحاً للتحليل بصفته عملية أخرى من عمليات التبادل. قد تكون الرشوة، خاصةً عندما ينظر إليها من منظور واسع؛ لتضمن الانتزاع (عندما يطلب الموظف مبالغ مالية)، هي أكثر أشكال الفساد شيوعاً؛ وهي بالتأكيد أسهل أشكاله على النمذجة. إلا أن الوساطة والمحسوبية، والسرقة التي يقوم بها الموظفون، والغش والاحتيايل، ومشكلات تنازع المصالح على سبيل المثال، لا تتطابق مع نموذج الرشوة بشكل جيد. في بعض التبادلات الفاسدة، مثل الوساطة والمحسوبية، قد يمر وقت طويل بين تلقي خدمة وردها بخدمة أخرى. وقد يكون التبادل محكوماً بعوامل أخرى غير الكسب المباشر²¹. قد يكون من الصعب عملياً ربط الخدمتين المتبادلتين ومقارنتهما. في حالات أخرى، مثل الخدمات التي يقدمها المشرعون لبعض ناخبيهم، قد يكون الصعب تمييز النشاطات غير المشروعة عن النشاطات المشروعة. وقد لا يكون الفساد في التبادل بحد ذاته بل في الآثار المتراكمة لنوعية العمليات السياسية²². رغم ذلك فإن أنواع أخرى - الصلات بين الفساد والعنف، وتزوير الانتخابات، والاختلاس، أو استعمال الموارد الرسمية في الأعمال تتم من تحت الطاولة - ليست تبادلات على الإطلاق. إن الفساد السياسي بشكل عام لا يتم التركيز عليه كما يتم التركيز على الأنواع البيروقراطية للفساد.

وتتضح مشكلات أخرى على مستوى التحكم بالفساد أو ضبطه. غالباً ما يتم اختزال المخاطر السياسية لمواجهة الفساد ومشكلات العمل الجماعي الكامنة في تعبئة المواطنين لمحاربه²³ إلى دعوات إلى «الإرادة السياسية». ومعظم إصلاحات الإجماع تظهر على شكل توصيات بأن تقلد المجتمعات النامية القوانين والمؤسسات الموجودة في المجتمعات المتقدمة؛ حيث ينظر إلى الإجراءات المضادة كغاية بحد ذاتها دون الاهتمام بكيفية نشوئها واكتسابها للدعم في المجتمعات التي تطبقها. إن الضوابط المالية والإدارية الأقوى، وقدرأً أكبر من الشفافية والمساءلة، والمراقبة من قبل جهاز قضائي مستقل، ووسائل أعلام حرة، وقدرأً أكبر من المنافسة في السياسة والاقتصاد، ومجتمعاً مدنياً أقوى - وهذه بعض الإصلاحات التي تتكرر التوصية بها - تساعد على الحد من الفساد في العديد من المجتمعات. غير أن هذه الإجراءات لم تأت من عدم. لقد ظهرت في كثير من الأحيان نتيجة للدمقرطة والتنافس السياسي، وجرى تصميمها من قبل مجموعة تحاول حماية أنفسها وليست كمخطط "للحوكمة الرشيدة" في المجتمع بشكل عام. كي تكون هذه الخطوات فعالة فإنها تتطلب دعماً مستمراً من مصالح مهمة في المجتمع والمشروعية فيما يتعلق بالقيم الاجتماعية الرئيسة. وعندما تكون قوى مكافحة الفساد جديدة، قد يكون الدعم الاجتماعي ضعيفاً، أو قد يحتاج إلى الوقت؛ كي يكتسب القوة. قد تكون آثار الإصلاحات ضارة أكثر منها نافعة إذا افتقرت إلى الموارد الرئيسة والدعم الاجتماعي. وكما سنرى، فإن التطبيق غير الناضج للانتخابات التنافسية في مطلع تسعينيات القرن العشرين أدت إلى استثناء الفساد بشكل أكبر في كينيا وأندونيسيا.

إن الاتجاهات التحليلية واتجاهات السياسات المعروضة هنا تتسع؛ لتشمل نطاقاً واسعاً من المؤسسات والمصالح، وبالطبع فإن لكل مقولة أطلقها هنا استثناءات. كما أن هناك علامات على التغيير. مع حلول نهاية تسعينيات القرن العشرين أصبح هناك اعتراف متزايد بقيمة المؤسسات في المحافظة على العمليات السياسية والاقتصادية التحريرية وضبطها. بعد خمسة عشر عاماً

وقف التحرير الاقتصادي وحيداً تقريباً في مركز الأحداث. لقد أصبح تعزيز قدرات الدولة الآن أولوية كبرى بالنسبة لمؤسسات مثل البنك الدولي. وأصبحت هيئات مثل الوكالة الأميركية للتنمية الدولية تتبنى منظوراً أكثر تمحيصاً للفساد كمشكلة كامنة في السياقات الاجتماعية، وهي تحاول إيجاد طرق تمكنها من تمييز أشكاله المختلفة. بالرغم من ذلك فإن المصالح والمؤسسات المهمة بشكل رئيس بالتنمية الاقتصادية ستستمر في وضع أجندة مكافحة الفساد لبعض الوقت. كي نجعل تلك الأجندة أكثر استجابة لتنوع وتعقيدات الفساد، فإننا بحاجة إلى فهم الأسباب الكامنة وراء الفساد وكيفية تباينها في مجتمعات العالم المختلفة. تتمتع هذه التباينات بأكثر من مجرد أهمية نظرية؛ ففي مجتمعات تتغير بسرعة، تؤدي إلى مشكلات تنمية وفساد مختلفة نوعياً وليس فقط كمياً.

التغيير من الداخل

قبل سنوات عديدة أشار دينيسون روستو²⁴ إلى أن العوامل التي تحافظ على الديمقراطية في المجتمعات التي تكون فيها قوية، مثل القدرة على القراءة والكتابة أو الثراء، والنشاط السياسي متعدد الأحزاب، ووجود طبقة وسطى، ليست هي العوامل نفسها التي أدت إلى ظهورها في المقام الأول. وجادل بأن الديمقراطية نمت نتيجة صراع سياسي طويل وغير منته ... يجب أن يمثل المتنافسون قوى راسخة في المجتمع. كما ينبغي أن يكون للقضايا معنى عميق بالنسبة لهم²⁵. وفي تلك الصراعات، «لم تكن الديمقراطية هي الهدف الأصلي أو الرئيس؛ بل تم السعي إليها كأداة تؤدي إلى غاية أخرى، أو أنها أتت كمنتج جيد مصاحب للصراع»²⁶. وينطبق الشيء ذاته على الإصلاح. إن الضوابط والتوازنات، والقادة المعرضين للمساءلة، والأسواق الحرة، والانتخابات التنافسية، والشفافية الإدارية تفعل الكثير لضبط الفساد في البلدان التي يكون فيها هو الاستثناء وليس القاعدة، وحيث تتمتع هذه العوامل بشرعية ذات قاعدة واسعة. إلا أن هذا لا يعني بالضرورة أن غياب هذه العوامل هو الذي يفسر وجود الفساد في البلدان التي يكون فيها واسع الانتشار،

ولا يعني أن استحداث هذه العوامل سينهي المشكلة. تاريخياً، تمكنت العديد من المجتمعات من الحد من الفساد وهي تتصارع على قضايا أخرى أكثر أساسية تتعلق بالسلطة والعدالة²⁷. لم تكن الضوابط التي وضعت لمنع مختلف أشكال إساءة استعمال السلطة خططاً للحكومة الجيدة بقدر ما كانت تسويات سياسية - قواعد يمكن للمصالح المتنازعة العيش معها وتطبيقها بالوسائل السياسية، بشكل يسمح لها بالسعي لتحقيق مصالحها الخاصة وفي الوقت نفسه حماية أنفسها من الافتراس من قبل الآخرين. إن المؤسسات والأعراف في المجتمعات التي تنخفض فيها معدلات الفساد لا تقوم فقط بتشكيل المشاركة السياسية والاقتصادية؛ بل إنها تعتبر على المدى البعيد منتجاً من منتجات هذه المشاركة. إنها تصادق على التسويات الكامنة وتقويها في استعمال قيود الثروة والسلطة. لقد تم وضعها وتستمر في العمل ليس لمجرد أنها «أفكار جيدة»، بل لأنها تشرك وتحمي مصالح دائمة في المجتمع.

وهكذا فإن فهم الفساد حيث يكون شائعاً لا يتطلب مجرد وضع قائمة بما هو مفقود مقارنة بالبلدان التي لا ينتشر فيها الفساد على نطاق واسع، بل يتطلب تحليلاً لما يؤثر في التنمية الاقتصادية والسياسية لهذه البلدان. ما هي طبيعة الفرص السياسية والاقتصادية الموجودة، ومن يستعملها أو يستفيد منها، وما هي الاتجاهات في هذين المجالين؟ ما هي المؤسسات التي تشكل، وتقيّد، وتحافظ على المشاركة السياسية والاقتصادية، وما هي درجة فعاليتها؟ لا يمكن بسهولة اختزال هذه التأثيرات في بعد واحد، فالبلدان التي تتمتع بديمقراطيات سوق غنية تبتعد عن المثل الذي تم عرضه في الفصل الأول بأشكال عديدة. ونتيجة لذلك علينا أن نتوقع مواجهة عدة أنواع من مشكلات الفساد التي تعكس أصولاً مختلفة، وتؤثر في المجتمع بأشكال متباينة، وتتطلب إجراءات مضادة ملائمة ومصممة بعناية. غير أنه ثبت أن إدراك وفهم تلك التباينات أمر صعب في ظل قيود رؤية الإجماع.

لِمَ القلق بشأن الفساد؟

إذا كانت التنمية تعكس تأثيرات متشابكة، فلماذا يتم إبراز الفساد كمصدر لهذا القلق؟ بالنظر إليه من جانب، فإنه يبدو كشكل آخر من النفوذ، وصنع القرار، والتبادل. و«التنمية» بشكل عام تتطلب توسيع هذه العمليات وتعميقها. علاوة على ذلك، وفي حين أن الفساد يعتبر غير شرعي رسمياً، فإن هذا لا يعني بالضرورة أن الإجراءات والمؤسسات المتفق عليها أخلاقية أو فعالة بالضرورة. قد تكون السياسات الرسمية بذاتها غير عادلة؛ أي وزارة تنمية تسعى لتنفيذ سياسة خاطئة بشكل جوهري ستفشل في مهمتها حتى لو تم القضاء على الفساد. إن إطلاق نعت «الإصلاحات» على السياسات والإجراءات الجديدة لا يجعلها مفيدة؛ ففي كثير من الأحيان تخفي لغة الإصلاح أجندات تحقق مصالح عدد قليل جداً من الناس. إن بلداً فقيراً لكن غير فاسد سيواجه، رغم ذلك، كل المشكلات المرتبطة بالفقر.

في الواقع، وخلال الجولة الأولى من المناظرة حول الآثار التنموية للفساد، بين أواخر خمسينيات ومنتصف سبعينيات القرن العشرين، جادل أحد أطراف المناظرة بأنه قد يكون للفساد فوائد سياسية واقتصادية جمّة²⁸. وجادل أولئك بأن الفساد كان وسيلة تستعملها النخب للحصول على الدعم السياسي في المجتمع وللحصول على التعاون في البرلمان والأجهزة البيروقراطية، وطريقة تمكّن رواد الأعمال والمستثمرين من تجاوز الاختناقات البيروقراطية، وإيجاد نظام تسعير غير رسمي في الاقتصادات الخاضعة لأنظمة صارمة، ووسادة تقي من أسوأ آثار الخلخلة الاجتماعية التي تترتب على التنمية. مجادلة مختلفة إلى حد ما²⁹ أشارت إلى أنه يجب أن يحكم على الفساد بالمقارنة مع البدائل المتاحة في وقت ما، لا بالمقارنة مع كليات مثالية؛ فقد تكون بعض تلك البدائل أكثر إيذاءً من الفساد. رؤية أخرى أيضاً تقول: إن أساليب راسخة ومقبولة في فعل الأشياء قد توصف بالفساد من قبل جهات خارجية لا تفهم الوظائف غير الرسمية التي

قد يلعبها مثل ذلك السلوك في المجتمع. فهكذا أفعال أو تبادلات قد تسبغ مكانة أو تدعم هذه المكانة، أو تبني تحالفات اجتماعية، أو تحد من الصراع بين الأشخاص والجماعات، على سبيل المثال. إن الحكم على نشاطات كهذه فقط من منظور آثارها السياسية والاقتصادية يتجاهل المزايا غير الملموسة التي تحدثها على المستوى الشخصي أو الاجتماعي. إن الإصلاحات التي لا تتصدى لتلك الوظائف الاجتماعية بطرق بديلة قد تكون محكومة بالفشل.

إلا أن كثيراً من المثالب تميز هذه الآراء، فهي تستند في كثير من الأحيان إلى أمثلة افتراضية وتعالج المعاملات الفاسدة بشكل منعزل، بدلاً من استكشاف مضامينها الأوسع والأبعد مدى³⁰. بعض الذين دافعوا عن الوظائف الاجتماعية غير الرسمية للنشاطات الفاسدة يبحثون بتدقيق أكبر عن المضامين المفيدة من بحثهم عن المضامين الضارة؛ ويفترض في كثير من الأحيان أنه إذا وجدت طريقة معينة للتبادل، أو في السعي إلى السلطة والمكانة واستعمالهما في مجتمع ما لبعض الوقت، فلا بد أن تكون أفضل من الأفكار الناشئة في أمكنة أخرى. كما سنرى أدناه، فإن الأبحاث الحديثة تجعل من الصعب الاعتقاد بأن ثمة شيئاً جيداً في الفساد. رغم ذلك فالآراء المتباينة التي سيقت طيلة سنوات تمثل تذكيراً مفيداً بأن الفساد لا يمكن فهمه دون الإشارة إلى البيئة السياسية، والاقتصادية، والمؤسسية، والاجتماعية التي يحدث فيها.

أكلاف الفساد

لقد أظهرت الأدلة الجديدة والنظريات المطورة خلال الخمس عشرة سنة الماضية أن الفساد على وجه الإجمال يؤخر ويشوه التنمية السياسية والاقتصادية. وعلى عكس المحاولات الوظيفية فإن هذه النتائج تركز على العمليات الفعلية والتبعات الجهازية القابلة للقياس بدلاً من الارتكاز على مثل محددة أو افتراضية مأخوذة بمعزل عما حولها³¹. يمكن للعمليات الفاسدة، من خلال الإشارات التي ترسلها والحوافز التي تمنحها، أن تحدث آثاراً في مناحي

الاقتصاد كلها أو النظام السياسي. فالرشى التي تؤدي إلى منح العقود العامة إلى عارضين غير أكفاء تكافئ عدم الكفاءة ولا تشجع الشركات الكفأة على الدخول إلى اقتصاد البلد. أما «أموال السرعة» التي تدفع للموظفين فإنها لا تسهل اجتياز الاختناقات الإدارية³²؛ بل تقنع الموظفين الحكوميين الآخرين بأنهم هم أيضاً يمكنهم كسب بعض المال عن طريق التباطؤ.

بعض الضرر الذي يسببه الفساد يكون واضحاً ومباشراً. عندما يحوّل السياسيون وأخدانهم من رجال الأعمال المساعدات والاستثمارات إلى حسابات مصرفية خارج بلادهم، فإن البلدان الفقيرة تصبح أفقر. عندما يمكن شراء القرارات السياسية والبيروقراطية فإن ذلك يعرض للخطر الإجراءات القانونية، والحريات المدنية، والحقوق الأساسية، وتصبح السياسات الرسمية إطاراً شكلياً لا معنى له. في كلتا الحالتين تتدفق المزايا والفوائد على القلة وذوي الارتباطات المحكمة في حين يدفع المجتمع بأسره الأكلاف، وفي المحصلة فإن ذلك ينعكس سلباً على الفقراء والضعفاء بشكل أساسي. وثمة آثار أخرى غير ملموسة، وجماعية وبعيدة المدى بطبيعتها: عندما تكون العلاقات الفاسدة هي التي تقود عملية اتخاذ القرارات، فإن القيم والمشاركة الديمقراطية تصبح غير ذات أهمية وتحجب الفرص عن أولئك الذين هم في أمس الحاجة إليها. في بعض الأحيان يحصل المواطنون العاديون الفقراء على بعض المزايا؛ ففي بعض الأحيان كان السياسيون المحليون في باليرمو يوزعون فردة حذاء لكل ناخب قبل الانتخابات والفردة الثانية بعد الانتخابات إذا ثبت لهم أن أوراق الاقتراع كانت كما توقعوا³³. غير أن هذه الحوافز قصيرة الأمد تأتي بكلفة على المدى البعيد؛ لأنها لا تقدّم كرماء بل للاحتفاظ بالسيطرة، كما أن قبولها يعني التنازل عن الخيارات السياسية. ولا يقلل من حقيقة هذه الأكلاف كونها غير قابلة للقياس.

من الصفقات الفاسدة إلى الآثار الجهازية

كيف تصبح أكلاف صفقات فاسدة محددة ضارة جداً للتنمية؟ لننظر، في ضوء المثل الذي عرضناه في الفصل الأول، الصيغة المعروفة التي اقترحها كليتغارد³⁴:

الفساد يساوي الاحتكار زائد حرية التصرف، ناقص المساءلة

يستعمل كلتيغارد هذه الصيغة لتحديد وتحليل الحالات التي من شأنها أن تؤدي إلى الفساد البيروقراطي. يمكن للمسؤولين الحكوميين استعمال العقود المربحة لانتزاع دفعات مالية فاسدة، على سبيل المثال، إذا كان بإمكانهم استغلال الاحتكار - سلطة منح عقود غير متوافرة في مكان آخر - وحرية التصرف - القدرة على الاختيار بين العارضين. كما أن عدم وجود مساءلة يعني أنه ليس هناك ما يمنع الاستغلال وكذلك عدم تمكن الخاسرين من المراجعة والاعتراض. يستطيع العارضون الذين يستطيعون دفع الرشاوي أن يجهضوا عملية العرض التنافسي، ومكافأة الاستعمال الفاسد لحرية التصرف، والإطاحة بالإجراءات الشفافة الخاضعة للمساءلة. إن معادلة كلتيغارد لا تهدف أصلاً إلى تفسير لماذا يصبح أفراد معينون فاسدين أو غير فاسدين، أو كيفية استجابة زبون معين لطلبات أو فرص الفساد. بل إنها تقدم وسيلة أفضل من غيرها لتفسير الفساد البيروقراطي والرشوة. لكنها تبقى نموذجاً مفيداً للغاية للحالات التي من شأنها نشر الفساد³⁵.

ولأغراض بحثنا هنا، فإن كلتيغارد يظهر كيف أن الفساد ودينامياته الكامنة تقوّض المشاركة المنتظمة والتنافسية والمؤسسات السليمة. إن الاحتكارات، من حيث التعريف، تقوّض المنافسة، وعندما تكون مصحوبة بحرية التصرف فإنها تشجع العمليات غير القانونية وتكافئ العلاقات الشخصية والمصلحية وليس عمليات اتخاذ القرار الواضحة والنزيهة. الأجهزة السياسية، على سبيل المثال، هي احتكارات انتخابية تعطي رؤساءها حرية التصرف بمكافأة داعميهم ومعاقبة خصومهم، دون خشية التعرض للمساءلة على أفعالهم. إن حرية التصرف في غياب المساءلة هي تقييد المؤسسات الفعالة في السياسة وفي السوق؛ حيث تتعرض الحدود الفاصلة بين السياسة والاقتصاد، أو بين المصالح العامة والخاصة إلى الإضعاف والتقويض. وكذلك الأمر بالنسبة لقواعد اللعب العادلة،

عندما تصبح إمكانية الوصول إلى صنّاع القرار بضاعة قابلة للبيع والشراء. وفي هذه الحالة يتم التحكم بالعلاقات والروابط والحدود بين الثروة والسلطة من قبل المسؤولين الحكوميين الفاسدين وأخذانهم، وليس من قبل القوانين والهيئات الخاضعة للمساءلة. يكمن للأسواق والسياسة والسياسات أن تتعرض للتشوه: في كوريا الجنوبية، على سبيل المثال، كانت الشركات الصناعية المقربة من السياسيين تتمتع بمعدلات فائدة تفضيلية وإمكانية الحصول على القروض، في حين تُركت تلك التي كانت ترفض إرسال دفعات نقدية إلى البيت الأزرق (مقر الرئاسة الكورية) لتواجه مصيرها في أسواق رأس المال الأعلى كلفة وعانت من المضايقات الحكومية³⁶. وهكذا فإن الفساد في أشكاله الخطيرة، يعكس ويديم حالة الضعف في المشاركة والمؤسسات؛ كما أن احتمال وجود مزايا فاسدة على شكل حوافز يسيء إليهما معاً، وتكون النتيجة هي تسهيل مزيد من الفساد في حين تصبح معارضته صعبة، أو حتى خطيرة.

التبعات الاقتصادية

تمكن ملاحظة أكلاف الفساد في العمليات الفردية وتبعاتها الأوسع³⁷. بإحلال عمليات دفع مبالغ مالية غير مشروعة والمحاباة غير المشروعة محل التبادل الحر والنظام المرن للتسعير في السوق، فإن الفساد يعزز من عدم الكفاءة ويكافئها في التعاملات بين الدولة والمصالح الخاصة³⁸ ويقضي على المنافسة بين الشركات. قد يبدو الفساد، على المدى القصير، آلية غير مكلفة وذات مفعول سريع، مقارنة بعملية تقديم العروض المعقدة والمكلفة التي تتم من خلال القنوات المشروعة. إلا أن الرشاوي والمبالغ المالية الابتزازية تمثل طريقة باهظة التكاليف للحصول على نتائج يكون الشخص أصلاً مؤهلاً للحصول عليها، أو عندما تكون هذه النتائج مكافأة للكفاءة. يتم تحويل الموارد إلى عمليات دفع فاسدة في حين تتراكم أكلاف التفاوض مع الجهات المعنية، وتقديم البيانات، وتعبئة الاستثمارات، والسماح بعمليات التفتيش، وانتظار النتائج؛ لأن المسؤولين يخرجون بمتطلبات

جديدة ويفرضون مزيداً من التأخير. يكون الفساد أكثر انتشاراً، ويكون النمو والاستثمار أقل في البلدان التي تعاني من التأخيرات البيروقراطية، كما أنه ليس ثمة دليل على أن الفساد يساعد في «تجاوز العقبات البيروقراطية»³⁹. وتظهر المسوح التي أجريت على الشركات وعلى البيروقراطيين أنه عندما يكون الفساد واسع الانتشار تكون المتطلبات والتأخيرات أكبر بكثير وليست أقل على الإطلاق⁴⁰. علاوة على ذلك فإن الفساد يمثل شكلاً من النفوذ الحافل بالمخاطر والذي لا يمكن الركون إليه، إذ إن المسؤولين الحكوميين الذين يتمتعون بما يكفي من القوة لتأسيس احتكارات ومقاومة المساءلة يتمتعون أيضاً بما يكفي من القوة للتملص من التزاماتهم في صفقات معينة. إن الصفقات الفاسدة تضع أولئك الذين يدفعون خارج حماية القانون ويمكن أن تنتج سلسلة من الأدلة التي تقود إلى التجريم والتي يمكن أن تستعمل لممارسة مزيد من الضغوط.

ثمة عدد من الروابط السببية بين الفساد والنمو المنخفض. ومن بين هذه الروابط الآثار التي تنعكس على الاستثمار⁴¹. لقد أظهر واي⁴² أن الفساد يشكل في الواقع «ضريبة» كبيرة على الاستثمار الأجنبي المباشر، ويقدر أن ارتفاع حجم الفساد من المستويات المنخفضة في سنغافورة إلى المستويات الأعلى في المكسيك يعادل ضريبة بمقدار 21% على الاستثمار. ويبدو أن الاستثمار يتضرر أكثر ما يتضرر عندما تكون درجة الفساد مرتفعة والقدرة على التنبؤ بفوائده منخفضة⁴³، وهذا ما يعكس على الأرجح الآثار السلبية للمؤسسات ذات الأداء السيء⁴⁴، كما أن جودة وتنفيذ السياسة البيئية تعاني أيضاً في الأنظمة الفاسدة⁴⁵ وكذلك جهود الصحة والتعليم⁴⁶. ويوجد مورو⁴⁷ أن الإنفاق العام في البلدان التي يسود فيها الفساد يتم تحويله من التعليم إلى نشاطات مثل المشاريع الإنشائية الكبيرة حيث تتوافر الرشى الكبيرة بكثرة⁴⁸. ويرتبط قدر كبير من الفساد بالأنظمة والخدمات والبنية التحتية ذات الجودة المتدنية⁴⁹ وتحصيل الضرائب وإدارتها بشكل غير فعال⁵⁰. وتنخفض احتمالات استعمال المساعدات الدولية بشكل فعال في البلدان التي يسود فيها الفساد⁵¹. ويؤدي الفساد إلى

تحويل المواهب - الرسمية والريادية - والموارد، والجهود من النشاطات الإنتاجية إلى الأعمال التجارية المضمونة⁵². كما يشجع التعاقد غير الكفء للحصول على خدمات لا حاجة لها: وظفت الآلة السياسية الأسطورية لدانييل أوكونيل في ألباني، نيويورك، ثمانية وستين مستخدماً لصيانة المقر الحكومي في المدينة والمكون من ستة طوابق، وهو عدد المستخدمين العاملين أنفسهم في بناية إمبايرستيت⁵³.

وبشكل ينسجم مع مناقشتنا للمشاركة والمؤسسات، تشير البيانات إلى مستويات أعلى من الفساد في الاقتصادات ذات المستويات المتدنية من المنافسة، والتي تطبق فيها سياسات منع احتكار سيئة، وحيث تسيطر قلة من الشركات الكبرى على السوق⁵⁴. ويوجد إيليو⁵⁵، «أديس ودي تيلا»⁵⁶، وبيك ومارتن⁵⁷ علاقة سلبية بين الفساد والانفتاح الكلي للاقتصاد. ويلحق بعض أكبر الضرر بالشركات الصغيرة التي كان يمكن أن تتمتع بالحماية في ظل مؤسسات قوية وقواعد الممارسات العادلة، حيث تجبر هذه الشركات على العمل في الاقتصاد غير المنظم⁵⁸ وتضيع فرصة إشراك الفئات المهمشة في الاقتصاد عن طريق هذه الشركات. ولهذه الأسباب يجب أن ينظر إلى «الفساد الصغير» على أنه قضية خطيرة⁵⁹، وليس مجرد صدى للتعاملات غير القانونية على المستويات الأعلى.

يرتبط الفساد المكثف مع الفقر المستوطن والواسع الانتشار، رغم أن هذه العلاقة السببية تذهب في كلا الاتجاهين⁶⁰. بعض البلدان تبقى فقيرة؛ لأنها فاسدة، إلا أنها يمكن أن ينتشر فيها الفساد بكثافة لأنها فقيرة. عندما تكون الحوافز المشروعة نادرة الوجود تكون الحوافز لتقديم الرشاوي وطلبها أكثر قوة. وفي هذه الأثناء فإن من غير المرجح أن تسهم الصفقات الفاسدة في النمو عندما تتجاوز الرشاوي عتبة التعويض عن الرواتب المنخفضة (وهي قضية معقدة)⁶¹، فمن الأرجح أن تنفق هذه الرشاوي على السلع الكمالية أو تتدفق خارج البلدان الفاسدة إلى الاقتصادات التي تقدم عائدات أفضل وحسابات مصرفية أكثر أمناً.

إن الوفرة بحد ذاتها ليست دليلاً على أن البلد لا يعاني من مشكلات فساد كبيرة⁶²، ولا الديمقراطية أيضاً. علاوة على ذلك فإن اتجاهات الناتج المحلي الإجمالي هي حتماً مؤشر غير كامل لرفاه المجتمع. كما أن التركيز على التبعات الاقتصادية المحلية فقط يمكن أن يؤدي إلى منح العديد من البلدان الغنية "علاوة نجاح" في قضايا الفساد لا تستحقها بالضرورة. وسيناقش الفصلان الخامس والسادس عدداً من الديمقراطيات الراسخة التي يتاجر فيها السياسيون بالنفوذ التشريعي والبيروقراطي الذي يكون ذا قيمة أكبر بحكم قوة المؤسسات المعنية. في الديمقراطيات الأضعف مؤسسياً، سنرى أن الفساد يساعد مجموعة من النخب على بناء شبكات والمحافظة على مواقعها. ويمكن لهذه النخب أن تنتهج بعد ذلك سياسات مشجعة للنمو بفعالية نسبية، غير أن ذلك ليس مضموناً بأي شكل من الأشكال. وسأشير إلى أن تحفيز النمو الاقتصادي بتلك الطريقة يمكن أن يترتب عليه أكلاف كبيرة لاحقاً.

تبعات الفساد على التطور السياسي

يسيء الفساد أيضاً إلى العمليات السياسية المفتوحة والتنافسية - بما في ذلك لكن دون أن يقتصر على الانتخابات⁶³. ثمة اثنتان من الفرص الثلاث التي يعتقد داهل⁶⁴ أنها جوهرية لتطوير البوليأركية* فرص التعبير عن التفضيلات - أن يتم وزن وتقييم هذه التفضيلات بشكل متساو من قبل أصحاب القرار - وهما لا تتسجمان مع احتكار النفوذ وغياب المساءلة الواردتان في معادلة كليتغارد. قد يجعل الاحتكار السياسي الذي تفرضه شبكة واسعة من المصالح الشخصية، أو الناشئ عن التزوير الانتخابي، من غير المجدي أو من الخطر التعبير عن وجهات نظر معارضة، في حين أن الاستعمال غير المشروع للصلاحيات في عملية وضع السياسات يعني أن تفضيلات المجموعات التي لا تحظى بالرعاية لن تحظى بوزن

* البوليأركية مصطلح أدخله روبرت داهل، الأستاذ السابق للعلوم السياسية في جامعة ييل الأميركية. طبقاً لداهل، فإن المبدأ الجوهرى في الديمقراطية هو أنه عندما يتعلق الأمر بالقرارات الجماعية الملزمة، ينبغي أن تعامل مصالح كل الأفراد الذين يعيشون في كيان سياسي بالتساوي. وهكذا فإن البوليأركية هي دولة - أمة تتبع إجراءات معينة تكون شروطاً ضرورية لتحقيق مبدأ الديمقراطية (المترجم).

كبير. وعلى نحو مماثل، فإن الحرية الحقيقية في التصويت، وتشكيل المنظمات المستقلة، والتنافس على الدعم الشعبي - وهي جميعاً أجزاء من قائمة داهل⁶⁵ للضمانات الديمقراطية الرئيسة - يمكن الالتفاف حولها من قبل المسؤولين الفاسدين وعملائهم الخاصين. عندما تكون الحريات المدنية مصونة، وتتوافر بعض البدائل السياسية أو الاقتصادية، فإن ضحايا الفساد يمكنهم مجابهة المشكلة بشكل مباشر، على الأرجح بما سماه آلام⁶⁶ بطرق التفاضلية وذلك بالخروج من السياسة أو الاقتصاد المنظم، أو الحصول على مزايا اقتصادية، أو الابتعاد - أو بطرق غير مشروعة، بالرد بفساد مقابل فساد. قد يكون من شأن هذه الردود أن تحمي الأفراد على المدى القصير، لكن أثرها محدود جداً في تعزيز الديمقراطية ولا تؤدي قطعاً إلى الحد من الفساد، بل إنها تساعد على المدى البعيد في تحقيق المصالح الفاسدة. يبدو أن الاعتقاد بسعة انتشار الفساد يشجع المواطنين على التهرب من دفع الضرائب⁶⁷ والذي يضعف بدوره قدرة الحكومة على الاستجابة للتفويضات السياسية ومنح رواتب مناسبة. كما يمكن للأكلاف السياسية غير المرئية أن تكون خطيرة أيضاً؛ لأن الاعتقاد بسعة انتشار الفساد يمكن أن يضعف من شرعية الأنظمة والقادة ومستويات الثقة في علاقة الأفراد ببعضهم⁶⁸.

ولأن الفساد، كشكل من أشكال النفوذ، يتطلب موارد نادرة (المال، والصلات، والخبرة) فإنه غالباً ما يكون لمصلحة الذين يملكون على حساب الذين لا يملكون. قد تؤدي شبكات العلاقات الشخصية إلى إشراك أعداد كبيرة من الناس في العملية السياسية، لكنها تفعل ذلك بشروط القيادة ولمصلحتها - أي التحكم بالمجموعات التابعة ومصالحها وليس تعيبتها. إن أكبر قدرة كامنة يمتلكها الفقراء، أو المواطنون العاديون، والمتمثلة في قوة الكثرة العددية، يمكن تقسيمها وهزيمتها، وذلك بمنح أو منع المكافآت الملموسة على أساس الممارسة المسيئة للصلاحيات⁶⁹. في حين أن لعب دور المعارضة السياسية لا يعني أكثر بكثير من حرمان المرء نفسه من الغنائم، فإن المنافسة السياسية المنظمة يمكن أن تؤدي إلى التابعة إلى حزب واحد أو النزاحم على الفتات. وفي كلا الحالتين فإن الفساد

بديل سيء للسياسة. عندما يهدد التغيير السياسي أمن النخب، قد ينتج عن ذلك تضخم في الفساد إذ يندفع أولئك الذين لم يعودوا واثقين من إحكام قبضتهم على السلطة إلى أخذ كل ما يستطيعون وبأسرع ما يمكن⁷⁰.

الديمقراطيات الراسخة تستفيد من المجتمعات المدنية القوية، والإجماع العملي على معايير الممارسات العادلة والقيود على النفوذ السياسي والاقتصادي، والنظم القضائية المستقلة ومجموعات المعارضة، ومن قدرة المقترعين على إسقاط الحكومة دون الإطاحة بالنظام الدستوري. ويمكن للعقوبات الاجتماعية - سواء من خلال الرفض الجماهيري⁷¹، أو من خلال الأعراف الأخلاقية المختلفة والعقوبات التي يمكن أن تفرضها الجمعيات المهنية أو التجارية - أن تشكل ضوابط مهمة. وقد تكون الميزة الأكثر أهمية في هذه المجتمعات هي الشرعية التي تكتسبها الحكومة والقانون بشكل تراكمي من خلال الأداء الفعال. لكن هنا أيضاً يمكن للفساد أن يلحق أضراراً سياسية - وهي آثار مثيرة للهواجس سواء بحد ذاتها أو بسبب تبعاتها على نقاط القوة غير الملموسة في تصديها للفساد، والتي تمت الإشارة إليها قبل قليل⁷².

لننظر، على سبيل المثال، في أهمية المنافسة السياسية. يجادل دويغ⁷³ أن أكثر حالات الفساد خطورة تظهر عندما تكون المنافسة السياسية ضعيفة⁷⁴. يمكن للنخب المتحكمة أن تشتري أو ترهب أحزاب المعارضة والمقترعين أو تعقد تحالفات غير معلنة واسعة إلى حد أنه حتى عندما تخسر فئة ما الانتخابات فإنه يمكنها أن تحتفظ بحصة من السلطة. في بيئة من هذا النوع، فد تكون الخيارات السياسية أو الأدوات التنظيمية المتاحة لأنصار الإصلاح محدودة جداً. في الأنظمة الفيدرالية، يمكن للخصوم أن يستأنفوا أمام مستويات أعلى من الحكومة ويحصلوا على الدعم؛ ففي القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين، نجحت بعض الجماعات في العديد من المدن الأميركية في إقناع الحكومات بالتدخل لقمع حالات الفساد المحلية. إلا أن اللامركزية لها ثمنها⁷⁵؛ لأنها أيضاً تؤدي إلى

تضاعف نقاط النفاذ التي يمكن للمصالح الخاصة أن تسعى من خلالها إلى النفوذ أو إلى ممارسة الفيتو بوسائل مشروعة وغير مشروعة، وقد تؤدي إلى مآزق سياسية تشجع الرشوة لتسريع بعض الإجراءات.

عندما يتصدر بناء الاحتكارات السياسية وانتزاع المزايا الفاسدة أجنداث النخب، فقد تتمترس الأحزاب في مناطق نفوذها في الدولة والمجتمع، متجنبين المنافسة من جهة ومعززة للدعم المالي الذي تتلقاه من المصالح الخاصة التي ترعاها من جهة أخرى. وعندما تتقاسم هذه النخب السلطة في مجال نفوذ معين فقد تلجأ أيضاً إلى تقاسم الموازنات والمداخيل (على سبيل المثال، ممارسات البروبورز في المنظمات الحزبية المحلية في ألمانيا والمفصلة في الفصل الرابع). تؤدي هذه الممارسات إلى انحسار ثقة والتزام الناس، إذ يرى المواطنون في هذه العملية لعبة يلعبها الأغنياء وأن اختياراتهم هم يوم الانتخابات لا تؤدي إلى خير ورفاه أسرهم ومجتمعاتهم. يمكن للفساد في مثل هذه الحالات - وخاصة في الديمقراطيات الراسخة - أن يظهر على شكل إضرار بالقيم والعمليات الديمقراطية أكثر من كونه انتهاكاً للقوانين⁷⁶؛ وبالفعل يمكن للمسؤولين ذوي المواقع القوية أن يضعوا تشريعات انتخابية لا تقيّد حملاتهم ونشاطات داعمهم.

مشكلات فساد متباينة

تظهر الأبحاث الحديثة بقوة أن الفساد يضر بالتطور السياسي الديمقراطي والاقتصادي. إلا أن ثمة نقطتين إضافيتين تظهران من النقاش السابق. أولاً، إن الفساد هو في الوقت نفسه سبب وأثر لهذه المصاعب، وفي كثير من الأحيان يكون عرضاً لمشكلات عميقة في نشوء المؤسسات والمشاركة فيها والتوازن فيما بينها. ثانياً، إن هذه الصلات المتبادلة معقدة ومتنوعة. ثمة العديد من الأشكال ونقاط القوة والضعف والمشاركة في المؤسسات. ولذلك فمن غير المرجح أن يكون الفساد هو نفسه في كل مكان، كما أن ترتيب البلدان على المؤشرات أحادية البعد لا يكشف الكثير حول أوضاع مختلف أشكال المجتمعات.

الفساد كما يعيشه الناس

ينعكس الفساد على الأفراد والمجتمعات بطرق مختلفة ومتنوعة. هناك آلاف العلاقات الخاصة والمحسوبة (الحزب الثوري الدستوري في المكسيك)، الشركات غير المنظمة والتعاملات في المنطقة الرمادية بين القطاعين العام والخاص (الصين)، قيام المرشحين بدفع مبالغ مالية للمقترعين (اليابان)، سياسات الإقراض والتمية ذات الصبغة السياسية (كوريا)، الفضائح المحيطة بإسهامات المصالح الخاصة للأحزاب والمرشحين (الولايات المتحدة والعديد من الديمقراطيات الأخرى)، السرقة الرسمية للأراضي العامة واستعمالها كمكافآت للداعمين السياسيين (كينيا)، والابتزاز الذي تمارسه الشرطة ضد الشركات الصغيرة والمزارعين الصغار (العديد من البلدان). كل ذلك يتأثر بالأشكال المتباينة للسلطة والموارد، ويستفيد من المشكلات المؤسسية المختلفة ونقاط الهشاشة الاجتماعية، ويؤدي إلى نشوء أنماط مختلفة من الرابحين والخاسرين، ويجسد توزيعات متباينة وعلاقات متنوعة بين الثروة والسلطة.

وتكثر التباينات على مستويات أخرى أيضاً. لم تؤد الديمقراطية في معظم أنحاء أوروبا الشرقية وفي الفلبين إلى تخفيف حدة الفساد بشكل كبير. وتستمر الديمقراطية في الهند رغم وجود قدر كبير من الفساد والفقر المدقع. إيطاليا واليابان ديمقراطيتان راسختان تتمتعان باقتصاد قوي نسبياً وتراث طويل من الفساد المستشري، والذي ظهر جلياً في الماضي على شكل فضائح كبيرة. في بعض الأماكن يرتبط الفساد بالعنف بشكل وثيق، وفي أماكن أخرى قد يكون الفساد بديلاً للعنف⁷⁷. ولأكثر من ثلاثين عاماً تعايشت مستويات رفيعة من الفساد والنمو الاقتصادي (وقد يكون الفساد ساعد على النمو بشكل ما) في شرق وجنوب شرق آسيا، أما في أفريقيا فقد ساهم الفساد في إفقار الناس والبلدان. في الولايات المتحدة والعديد من الديمقراطيات الأخرى تحاول المصالح الخاصة شراء النفوذ داخل الحكومة؛ وفي العديد من الأماكن الأخرى، يقوم

المسؤولون الحكوميون الأقوياء، بنهب الاقتصاد. بعض هذه الأمثلة يتناسب مع فلسفة الإجماع أكثر من غيرها؛ إلا أنها جميعاً تظهر أن مشكلات الفساد يمكن أن تتباين بشكل كبير.

سيتباين نطاق ومضامين الفساد من حالة إلى أخرى وقد يتخذ أشكالاً متعددة في المجتمع نفسه أو حتى في جزء من ذلك المجتمع. يتباين نفوذ المسؤولين طبقاً لنمط وعدد المصادر المتنافسة للمزايا التي يمكن أن يقدموها⁷⁸؛ وحسب درجة وجودة المراقبة السياسية التي يقوم بها الجهاز البيروقراطي⁷⁹، وأيضاً حسب قدرة الصحافة، والمجتمع المدني، والمنافسين السياسيين على المطالبة بالمساءلة. ويمكن للفساد أن يتفاوت من حيث النوعية أيضاً وليس فقط من حيث الشدة، إذ إنه يتخذ مسهمين ومصالح وممارسات جديدة عندما يحل نظام محل نظام وعند ظهور سلع وفرص وحتى إصلاحات جديدة. العديد من الأمم التي تطلق عمليات تحول ديمقراطية وتحولات في الأسواق تعاني من ارتفاع كبير في مستويات الفساد والفضائح - وهي ليست مترادفات بالطبع - حيث تتراجع العلاقات الراسخة للنخب؛ ليحل محلها تنازع أكثر تشظياً على الغنائم، والفرص الاقتصادية والسياسية الجديدة التي تبدأ بالظهور وعندما تتضح نقاط الضعف في الدولة الاحتكارية السابقة ومؤسساتها السياسية.

أنماط أوسع

تبدأ هذه التباينات بالظهور عندما ندرس الروابط بين الفساد والتنمية بشكل أكثر تفصيلاً. يقدم مؤشر التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام 2003⁸⁰ والمستند إلى بيانات من عام 2001، وهي أحدث بيانات متوافرة عن «مؤشر التنمية البشرية»، و«مؤشر مدركات الفساد» لعام 2003⁸¹، فكرة أولية على الأقل. «مؤشر التنمية البشرية» هو عبارة عن علاقة مركبة على سلم يتدرج من 0 إلى 1.0 للعديد من العوامل المؤثرة في الرفاه الإنساني، بما في ذلك ليس فقط حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، بل أيضاً متوسط العمر

المتوقع، ومعدلات الأمية وإمكانية الوصول إلى التعليم. وبالتالي فهو لا يعكس فقط الوفرة بل أيضاً فعالية المؤسسات والسياسات العامة. أما «مؤشر الشفافية الدولية» فهو، كما أشير سابقاً، يرتب البلدان طبقاً لدرجة فسادها المفترض. إن علامة 10 على «مؤشر مدركات الفساد» يعني وجود حكومة نظيفة وعلامة 0 تعني وجود فساد مستشر. ولجعل ما يلي من نقاش أكثر حسية، فقد اقتطعت علامات من عشر؛ كي تشير القيمة الأكبر إلى الاعتقاد بوجود درجة أكبر من الفساد.

بالنسبة للبلدان المئة وثمانية وعشرين التي تظهر على كلا المؤشرين فإن علاقة التناسب بين «مؤشر التنمية البشرية» و«مؤشر الشفافية الدولية» «المقلوب» هي: $P=0.000$ 71 يبدو أن الفساد المستشري يرتبط فعلاً وبقوة بالمستويات الأدنى للتنمية. إلا أن مخطط الانتشار يظهر أن المسائل أكثر تعقيداً (الشكل 2.1).

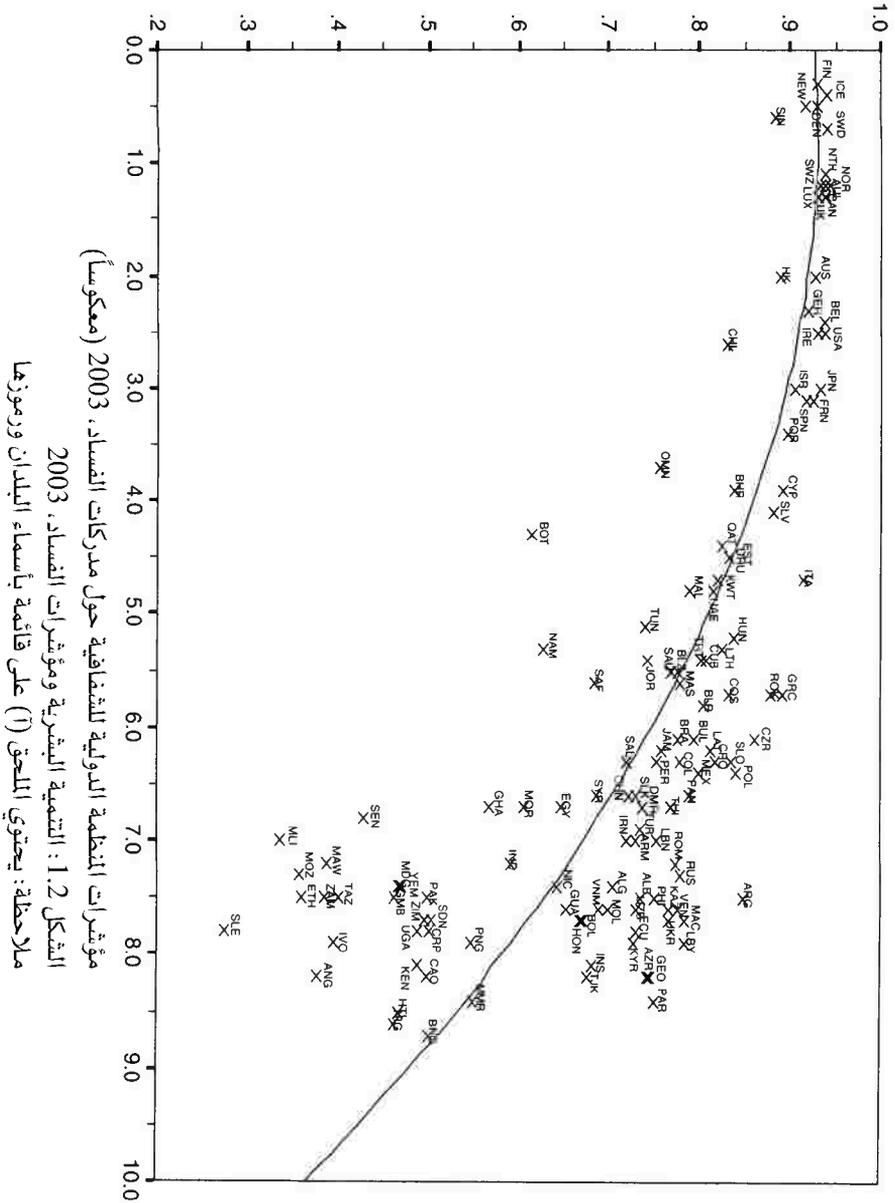
ثمة عدد من الحالات في الجهة اليسرى العليا ومن بينها البلدان الإسكندنافية - نيوزيلاندا، أستراليا، المملكة المتحدة وكندا - تتمتع بمستويات عالية من التنمية وحياء سياسية ديمقراطية (تشكل هونغ كونغ (HK) وسنغافورة (SIN) استثناءات بارزة فيما يتعلق بهذه النقطة الأخيرة)، ويُنظر إليها على أنها خالية من الفساد نسبياً. وبالانتقال إلى الجزء الأيمن الأسفل نجد البلدان التي تعتبر أكثر فساداً وتواجه مشكلات تنموية أكثر خطورة. ويظهر الخط الرباعي التراجعي أنه بازياد الفساد فإن أكلافه تتراكم بمعدلات متزايدة، غير أن الصلة ليست بسيطة أو مثابة. بصرف النظر عن مشكلات المؤشرات نفسها، فإن الصلات بالتنمية تكون في أقوى حالاتها عندما يعتقد أن الفساد أقل ما يكون أهمية. فعندما ترتفع الدرجات على مؤشر تقدير الفساد، تقل شدة تراكز النقاط حول الخط التراجعي. وثمة عدد كبير من المجتمعات المنتشرة عند أعلى الشكل تتمتع بمستويات عالية من التنمية رغم المقادير المتفاوتة من الفساد الظاهر. علاوة على ذلك فإن إيطاليا (ITA) الغنية على سبيل المثال تحصل على علامة أسوأ من علامة بوتسوانا (BOT) الأفقر بكثير، وتقع فوق ناميبيا (NAM) بقليل.

تشيلي (CHL) والأرجنتين (ARG) متشابهتان من حيث التنمية البشرية، لكنهما تحصلان على علامتين مختلفتين تماماً على «مؤشر الشفافية الدولية». في الواقع إذا استبعدنا ديمقراطيات السوق الغنية والمعروفة بـ (قلة الفساد) في الجزء الأعلى الأيسر وركزنا على البلدان التي يعتبر فيها الفساد هو الظاهرة الأهم، فإن العلاقة تقاوم أي وصف بسيط. في تلك الحالات يبدو أن هناك العديد من القصص المختلفة عن الفساد والتنمية.

وهناك أيضاً المنطقة المحيرة الفارغة في الجزء الأسفل الأيسر: إذ يبدو أن هناك عدداً قليلاً جداً من المجتمعات التي تعاني من قدر ضئيل من الفساد وتتمتع أيضاً بقدر قليل من التنمية. من المفري استنتاج أن البلدان في الجزء الأسفل الأيمن سترتقي سلم التنمية حالما تتمكن من السيطرة على الفساد. الأرجح أن المجتمعات المتقدمة قد قلصت من مقدار الفساد خلال عملية بناء المؤسسات، ومن خلال ضمان الحقوق والفرص وإجراء تغييرات ساعدت أيضاً في تحقيق التنمية⁸² وساعدت الناس على السعي لتحقيق مصالحهم والدفاع عنها. والتنمية من ناحيتها توفر بدائل سياسية واقتصادية تجعل الناس أقل عرضة للاستغلال الفاسد. وجدير بالذكر أيضاً أن العلامات المحرزة على «مؤشر التنمية البشرية» تعكس إحصاءات الناتج المحلي الإجمالي إلى حد بعيد. في الواقع إذا قارنا العلامات على «مؤشر الشفافية الدولية» مع الأجزاء غير المتعلقة بالناتج المحلي الإجمالي على مؤشر التنمية فإن العلاقات تصبح أضعف بكثير من تلك الملاحظة أعلاه. وقد يعكس ذلك في المحصلة قضايا التجارة والأعمال التي تطرحها أرقام الناتج المحلي الإجمالي والتي تؤثر في «مؤشر الشفافية الدولية». إن فهم تلك العمليات وفصل التوزيعات المعقدة لحالات الفساد المستشري يتطلب دراسة وثيقة لأنماط المشاركة والمؤسسات داخل إطار يمكن أن يكون ذا معنى في جملة من التباينات والتنوعات.

الشكل 1.2

مؤشر التنمية البشرية 2001 (تقرير التنمية البشرية 2003)



الخلاصة

هل نظرية الإجماع خاطئة إذن؟ والجواب هو لا بأكثر من شكل؛ فلا شك أن الفساد يضر بالتنمية، ويغذي نقاط الضعف المؤسسية والمزايا السياسية والاقتصادية غير العادلة، ويؤدي إلى مزيد من المشكلات السياسية والاقتصادية. إلا أن هذه الرؤية غير كاملة. ففي حين يشكل ذلك عرضاً قوياً على مستوى رفيع من العمومية (كما في العلاقات الإحصائية بين مفاهيم الفساد وبيانات التنمية) فإنه ليس بذات الفائدة فيما يتعلق بالأسباب الكامنة والمشكلات المتباينة للفساد الموجودة في مجتمعات متنوعة. إن ديمقراطيات السوق الغنية التي تشكل نماذج للتحرر والإصلاح تشبه بعضها بعضاً في مجموعة من النواحي. على النقيض من ذلك، ثمة أشكال عديدة من الأنظمة التسلطية، والعديد من جذور الفقر، والعديد من أشكال الضعف المؤسسي. وهذا يطرح الفرضية المعقدة ومؤداها أن الفساد ليس مشكلة مفردة بل إنه يستوطن سياقات متنوعة، وفي أشكاله الأكثر خطورة تكون أصوله ومضامينه الأكثر تنوعاً واختلافاً.

في الفصول الآتية من هذا الكتاب أقدم مجادلة مفادها أن بإمكاننا تحديد ومقارنة المتلازمات الرئيسة للفساد والناعبة من أنماط كامنّة في المشاركة السياسية والاقتصادية - بالطرق التي يسعى فيها الناس للحصول على الثروة والوصول إلى السلطة، وفي الطريقة التي يتبادل فيها الاثنان ويستعملونها - وفي ضعف أو قوة المؤسسات التي تغذي هذه النشاطات الاجتماعية وتقيدتها. إن هذه المقاربة لا تقدم فقط فهماً أفضل للطرق المتباينة التي تتطور فيها المشكلة وتعمل في بيئات حقيقية. كما يمكن أن تطرح إجراءات مضادة ملائمة في بيئات مختلفة، وطرق لتجنب إحداث أضرار غير مقصودة من خلال الإصلاحات غير الحكيمة. إن هذه الجدالات التي تتطلب مقاربات تفصيلية للأدلة المتوافرة فيما يتعلق بالمشاركة والمؤسسات، وتلك هي الأجندة في الفصل الثالث.

الحواشي

1. Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobaton, 1999; Rose-Ackerman, Hall and Yago, 2000; Mauro, 2002. . 1999: ch 2-5.
2. Doig and Theobald, 2000; Moreno, 2002.
3. Lipset and Lenz, 2000.
4. Knack and Keefer, 1995; Rose-Ackerman, 1999.
5. Ruzindana, 1997; Johnston, 2005a.
6. Isham, Kaufmann, and Pritchett, 1995.
7. Johnston, 2002; Della Porta, 2004.
8. See, for example, Friedman, Johnston, Kaufmann, and Zoido-Lobaton, 2000; Sandholtz and Koetzle, 2000; Triesman, 2000; Kaufmann, 2004.
9. Weingsat, 1993; Schneider, 1998.
10. USAID Handbook for Fighting Corruption, 1998.
11. USAID, 1998: 21-39.
12. World Bank, 1997: chs 2-6.
13. UNDP, 1997: 52-59.
14. Ibid, ch 3.
15. OECD, Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries, 1998.
16. Transparency International, Sourcebook, 2000: 16-17.

17. Ibid., 15-16.
18. <http://www.transparency.org/cpi/>
19. Khan and Sundaram, 2000:9-10; Johnston, 2001a.
20. Lammbdsdorf, 1999 See also <http://www.transparency.org/cpi/index.html#cpi>
21. Johnston, 1979.
22. Thompson, 1995; Moroff, 2002.
23. Johnston and Kpundeh, 2002.
24. Denison Rustow, 1970: 341-350 See also Anderson, 1999.
25. Rustow, 1970: 352.
26. Ibid, 353.
27. Roberts, 1966; Johnston, 1993.
28. Leff, 1964; Bayley, 1966; for opposing views, Andreski, 1068; Myrdal, 2002.
29. Leys, 1965.
30. Rose-Ackerman, 2002.
31. Rose-Ackerman, 2002.
32. Wei, 1999.
33. Chubb, 1981.
34. Klitgaard, 1988: 75.
35. See also Rose-Ackerman, 1978; Della Porta and Vannucci, 1999; Della Porta and Rose Ackerman, 2002.

36. Moran, 1999; Kang, 2002a.
37. Rose Ackerman, 1999: ch 2; Rahman, Kisunko, and Kapoor, 2000; Moreno, 2002.
38. Elliot, 1997b; Seyf, 2001; Rose-Ackerman, 2002.
39. Mauro, 1998; Mauro, 2002; see also La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer, and Vishny, 1999; Gupta, Davoodi, and Alonso-Terme, 2002; Tanzi and Davoodi, 2002a; Tanzi and Davoodi, 2002b; Lambsdorff, 2003a; Lambsdorff, 2003b.
40. Kaufmann and Kaliberda, 1996; Wei, 1999; Heeman and Kaufmann, 2000; Reinikka and Svensson, 2002; Heman and Kaufmann, 2004.
41. World bank, 1997; Mauro, 1998; Seyf, 2001.
42. Wei, 1997; Wei, 2000; see also Mauro, 1998; Fisman and Svensson, 2000.
- .43. World Bank, 1997; Campos, Lien, and Pardhan, 1999
44. Knack; and Keefer, 1995.
45. Esty and Porter, 2002.
46. Gupta, Davoodi, and Tiongson, 2001.
47. Mauro, 1998.
48. See also Rauch, 1995; Ruzindana, 1997.
49. Rose-Ackerman, 2002.
50. Mauro, 1998.

51. IMF, 1995; Isham, Kaufmann, and Pritchett, 1995; Kilby, 1995.
52. Murphy, Shleifer, and Vishny, 1993; Mauro, 1998; Gaviria, 2002.
53. Kennedy, 1983:341.
54. Ades and Di Tella, 1994.
55. Elliott, 1997b.
56. Ades and Di Tella, 1999.
57. Blake and Martin, 2002.
58. Kaufmann and Kaliberda, 1996; Rose Ackerman and Stone, 1996.
59. Elliott, 1997b.
60. UNDP, 1997.
61. See Besley and McLaren, 1993.
62. Kang, 2002a.
63. Doig and Teobald, 2000; Moreno, 2002; Lipset and Lenz, 2000.
64. Dahl, 1971.
65. Dahl, 1971: ch 1.
66. Alam, 1995.
67. Torgler, 2003; Uslander, 2003.
68. Seligson, 2002; Anderson and Tverdova, 2003.
69. Wilson, 1960; Webman, 1973; Johnston, 1979.
70. Scott, 1972: ch 5.

71. Weber, 1958; Elster, 1989.
72. Lauth, 2000.
73. Doig, 1984.
74. See also Blake and martin, 2002; for contrary US evidence, Schlesinger and Meier, 2002.
75. Fjelsted, 2002; Gerring and Thacker, 2004.
76. Thompson, 1995.
77. Huntington, 1968.
78. Rose-Ackerman, 1978; Shleifer and Vishny, 1993.
79. Rose Ackerman, 1978.

80. التقرير والبيانات متوافرة على

<http://www.undp.org/hdr2003/>

81. البيانات والوثائق المتعلقة بالعام الحالي والأعوام السابقة متوافرة على

<http://www.transparency.org/cpi/index.html#cpi>

إنني أستعمل مؤشر الشفافية الدولية لعام 2003 هنا؛ لأنه يتضمن عدداً أكبر من البلدان من تلك التي تتضمنها مؤشرات السنوات السابقة. وهو يعتمد على عدد من المسوح المجموعة بين عامي 2001 و2003، وبالنسبة للبلدان المتضمنة في مؤشري 2001 و2003 فإن الدرجات تتكافأ مع +99 (P=.000).

82. Rodrik, 2003.