

8 من التحليل إلى الإصلاح

النظر إلى الفساد بطرق جديدة

من غير المحتمل أن يتمكن هذا الكتاب من إقناع العالم بأن الفساد يظهر على شكل أربع متلازمات محددة، كما هو مناقش تماماً في الفصول السبعة السابقة. هدفي من وراء ذلك أكثر تواضعاً وعمقاً ويتجسد في أن تتمكن الحجج المطروحة من تغيير نظرتنا إلى الفساد والتنمية والإصلاح. لقد حان الوقت لإعادة النظر في التركيز الحالي على نتائج مؤشرات الفساد التي تتطوي على وجود ذات المشكلة في كل مكان متمثلةً بالنظر إلى الفساد على أنه السبب الأساسي وراء المعوقات في البلدان النامية وأن الإصلاح يعني استئصال السلوكيات الفاسدة من خلال محاكاة ديمقراطيات السوق الغنية. لا يمكننا القول: إن تلك الأفكار خاطئة بشكلٍ مطلق؛ فقد ساعدت في وضع قضية الفساد مرة أخرى على جدول أعمال السياسة الدولية كما عززت من الضغوط على القادة في العالم لتحسين الطرق التي يحكمون بها. غير أن فهم الفرق بين متلازمات الفساد يمكن أن يؤدي إلى مناقشة جديدة وناجعة للتنمية الديمقراطية والاقتصادية والإصلاح والعدالة. وحتى لو أدت هذه المناقشة في نهاية المطاف إلى تجاوز معظم ما تناولته في الكتاب - كما هو من المرجح - فسيكون قد لاقى النجاح.

الهدف من هذا الفصل الختامي يتلخص في نقطتين. أولاً سأعود إلى بعض المواضيع الأساسية التي تناولتها في الكتاب بشكلٍ جزئي لاستخراج المشكلات التحليلية التي تحتاج إلى المزيد من التوضيح. بعد ذلك سأنتقل إلى موضوع الإصلاح؛ ففي كثير من الأحيان كنت أقترح أن مشكلات الفساد المنظم المختلفة تحتاج إلى ردود فعل مختلفة وأن فهم الأسباب الجذرية لها أمرٌ لا غنى عنه. والسؤال الذي يجب أن نطرحه هنا لا يتعلق بخيارات السياسة المتبعة فحسب بل

يرتبط أيضاً بالتوقعات: ما الذي نتوقع تحقيقه من إصلاحات محاربة الفساد، وكيف لنا أن نعرف أننا نجحنا في محاربة الفساد؟ المناقشة التي سأنتهجها لن تقدم أي نوع من «أدوات» محاربة الفساد - أو أي «خطط عمل وطنية» - فأنا أعارض اتباع مثل هذا النهج. عوضاً عن ذلك، فإنها ستقدم اقتراحات لطرق الاختيار بين إجراءات الإصلاح التي تعتبر في معظمها مألوفة، لكن هناك حاجة للتعريف بها بشكل جماعي وتسلسلي يناسب الفروق التي تكمن في درجة المشاركة وفي المؤسسات المعنية.

ما الذي تعلمناه؟

بدأنا بطرح ثلاثة أسئلة: ما هي الروابط بين التحرر السياسي والاقتصادي من جهة وقوة أو ضعف مؤسسات الدولة السياسية والاجتماعية وأنواع الفساد التي تمر بها المجتمعات من جهة أخرى؟ ما هي متلازمات الفساد الناتجة عن مختلف أشكال تلك العوامل مجتمعة وكيف تختلف عن بعضها؟ ما هي أنواع الإصلاح المناسبة وغير المناسبة لمشكلات الفساد المختلفة هذه؟

يتطلب الرد على السؤال الأول بشكل واضح نقداً شاملاً للنظام العالمي الجديد كونه يمثل رزمة من العمليات ويخلف أثراً على صنع السياسة الدولية في آن واحد، إضافة إلى المعرفة بشكل كامل بدرجة الفساد الذي يمكن أن نعاني منه في أي يوم من الأيام. ومع ذلك، حاولت إظهار الروابط من خلال المقارنة بين الطرق التي ينتهجها الأشخاص لإدارة واستخدام وتبادل الثروة والسلطة في سياق المؤسسات المختلفة من حيث القوة والهيكلية. ومن بين السمات المحددة للمتلازمات الأربع المطروحة، تناولت تيارات التحرر السياسي والاقتصادي من الناحية النظرية وفي تحليل البيانات مفاهيمياً. أقدم هنا فهماً واسعاً «للمؤسسات» لا يقتصر على الأوجه الدستورية أو الإدارية بل يتجاوزها إلى الأوجه السياسية والاجتماعية. وفي بعض الحالات اعتبرت البيروقراطية الوطنية الأساس المؤسساتي بينما اعتبرت حالة الأحزاب السياسية أو نماذج

السلطة التقليدية في المجتمع هي الأهم في حالاتٍ أخرى، وهذا مستوى من التنوع تنزع الوصفات الإجماعية حول الحوكمة إلى تجاهله. أما الإجابة على السؤال الثاني فتمهد لها دراسة مجموعات متنوعة من المشاركة والمؤسسات، كما هو مبين في الفئات والسيناريوهات المقدمة في الفصل الثالث. إن فكرة المتلازمات فكرة مهمة: فهي لا تقتصر على التركيز على نماذج الفساد المختلفة بل تتعداها إلى دراسة شبكة معقدة من مسبباته والآثار الناجمة عنه.

أما الإصلاح - وهو القضية الثالثة - فهو عبارة عن تعزيز المشاركة والمؤسسات وخلق توازن بينها على المدى الطويل. فالخطط الناجمة لإصلاح الإدارة العامة وتعزيز المجتمع المدني موجودة بوفرة، كما هي الدعوات للتسلح بـ «الإرادة السياسية»، لكن لا بد من وجود رهانٍ كبير على النجاح الذي تسعى النخبة والمجتمع إلى تحقيقه لدرجة أن قياس النجاح لا علاقة له بانخفاض المستويات الإجمالية للفساد: غالباً ما يكون من المستحيل الحكم على ذلك، خاصة عندما يكون التغيير الحاصل نوعياً. من ناحية، يمكن لعمليات الإصلاح الناجحة أن تساعد المجتمع على التصدي للفساد بحيث تأخذ المشكلة نفسها أشكالاً أقل تعظيلاً. لكن من ناحية أخرى أهم، فالقضية هي قضية تحقيق «العدالة» - تعزيز قدرة المواطنين على السعي لتحقيق مصالحهم الاقتصادية والسياسية والدفاع عنها في وجه الظلم والاستغلال الذي تلجأ إليه النخب من رجال السياسة والاقتصاد. وتعد فرصة المشاركة في عمليات سياسية واقتصادية مفتوحة، وتنافسية، وعادلة، ومقدرة المؤسسات على جعل تلك العمليات مستدامة، والربط فيما بينها، مع قمع أي محاولة للخروج عنها من الميزات الأساسية للمتلازمات الأربع والأهداف النهائية للإصلاح.

المتلازمات والحالات

تتمحور المجادلة المركزية حول وجود أربع متلازمات أساسية للفساد تختلف نوعياً. والسّر لا يكمن في الرقم أربعة: إذ يمكن تخيل وجود الكثير من مجموعات المشاركة والمؤسسات؛ كما يمكن للتحليل العنقودي أن يعزل من

المجموعات بعدد الحالات. إلا أن المؤشرات الإحصائية تشير بالفعل إلى نزعة غير مثالية في المشاركة والمؤسسات تقوى أو تضعف وفقاً لأنماط واسعة. وأعتقد أن النماذج المثالية الأربعة التي أقترحها ليست سوى تنويعات شائعة. ففي الوقت الذي لا توجد فيه صعوبة في تحديد الحالات الاستثنائية، نجد أن التحليل العنقودي للبيانات في نحو مئة بلد يظهر إمكانية تصنيفها في أربع مجموعات تعكس تلك التنويعات. لا توجد لدينا بيانات محددة لكل بلد، كما أن بعض الحالات تتجاوز حدود مجموعاتها. ولهذا السبب وضعت بعض تلك البلدان بين الحالات الدراسية. وليس هناك ما يشير إلى أن الفساد ضمن المجموعات متطابق في كل حالة من الحالات. ولهذا فإن المقاربة المتبعة هنا تهدف فقط إلى التساؤل فيما إذا كنا قادرين على استخدام الدليل على المشاركة والمؤسسات لتحديد مجموعات البلدان بشكل منسجم يساعد على توجيه الحالات الدراسية التي تعدّ اختباراً حقيقياً للخطة.

قد تنشأ أسئلة أخرى تتعلق بتأكيدي على الدولة. فالدول تختلف من حيث القوة والمصدقية والأهمية اليومية فيما بين البلدان وداخلها على حد سواء؛ وفي النظام العالمي الجديد حتى الدول الأقوى نادراً ما تكون ذات كيانات مستقلة. إلا أن الدول تبقى ذات أهمية؛ وإلا فلماذا يتكبد الأشخاص التكاليف والمخاطر من أجل إفسادها؟ إن اختلاف مستويات وحدة الدول (بمعناها الحقيقي) واستقلالها ينعكس بشكل منقوص في البيانات التي قدمناها حول المؤسسات. لكن التعامل مع البلدان الكاملة كوحدات للتحليل يفترض وجود أهمية للأمة - الدولة ودرجة من الانسجام داخل كل منها، وقد يكون هذا غير مناسب خاصةً حيث يكون الفساد في أشد حالاته.

هل تختلف الحالات بطرق متوقعة؟ بالنسبة لتلك البلدان، حاولت تحديد أخطر قضايا الفساد فيها وفقاً لفكرة مشكلات الفساد المنظم المطروحة في الفصل الثاني والتي تنطوي على التركيز على أهم قضايا الفساد بالنسبة للتنمية الديمقراطية والاقتصادية. في معظم الحالات، عكست الدراسة إجماعاً عاماً

حول أهم أنواع الفساد التي يجب الأخذ بها. (في الوقت ذاته هناك تداخل كبير في بعض المستويات: فعلى سبيل المثال، تعاني البلدان في كل من المجموعات الأربع من الفساد في قوى الشرطة). الهدف من ذلك هو دراسة الاختلاف النوعي: من سيء استعمال الثروة والسلطة بحثاً (أو دفاعاً) عن ماذا وما هي تبعات ذلك؟ ولا بدّ أن المجازفة هنا تكمن في نبذ إستراتيجية تهدف إلى تحديد الفروق لصالح إيجادها. وقد حاولت تجنب الخوض في ذلك من خلال تناول البلدان التي تختلف عن بعضها بطرق كثيرة داخل كل مجموعة ومن خلال تحديد مسبق لأشكال التنوع التي توقعت الحصول عليها.

لكن في الكثير من الحالات كانت الفروق المتوقعة هي التي تظهر للعيان. فمجموعة أسواق النفوذ لديها قضايا فساد تمنع التنافس السياسي وتقلل من أهمية مصداقية وفعالية العمليات السياسية؛ وهذه حقيقة تتجاهلها مؤشرات الفساد أحادية البعد. يمكن للروابط بين الثروة والسلطة أن تشكل مشكلة متأصلة حتى عندما يكون العطاء والكسب قانونيين ويتمان علناً. لكن الأهم من ذلك هو أنه في الوقت الذي تكون فيه بلدان أسواق النفوذ ذات أثر على وضع أجندات إصلاح دولية، إلا أنها تختلف نوعياً عن غيرها من البلدان. أما بلدان كارتيلات النخبة فهي تمتلك عادة مؤسسات متوسطة القوة فقط بينما الهيمنة الكاملة هي القاعدة لكن من خلف واجهة من التنافس السياسي. وتستولي الأحزاب على البيروقراطية متواطئة مع بعضها لتجميد المنافسين المحتملين. بالنسبة لبلدان حكم الأوليغاركات والعائلات فهي تمتلك مؤسسات أضعف، وتكون معظم السلطة في قبضة نخبة من المتنافسين المدعومين من قبل شبكات شخصية تسيطر على السياسة، والاقتصاد، وأمالك الدولة، والمصالح الخاصة. ويتميز الوضع في تلك الدول بحالة من انعدام الأمن بحيث يرتبط الفساد بالعنف بطرق يندر وجودها في كارتيلات النخبة وينعدم تقريباً في أسواق النفوذ. الفئة الرابعة هي حالات المسؤولين الحكوميين التي تقلب حالات أسواق النفوذ رأساً على عقب، فالسلطة الرسمية، وليست الثروة، هي الدافع وراء معظم

نشاطات الفساد، حيث ينهب المسؤولون الاقتصاد بعد أن يصلوا إلى السلطة، ويتم تبادل الخدمات والصفقات، غير أن الحالات الكبرى لا تعدو كونها سرقة واضحة. فمؤامرات التهرب من الضرائب والرسوم في الصين والمسؤولين الحكوميين في الفلبين الذين تمتد شبكاتهم الشخصية إلى أعماق الدولة والاقتصاد والتحالفات السياسية التي تستند إلى الشركات العائلية الكبرى في كوريا ليست فقط «أكثر فساداً» من فضائح التبرعات السياسية في بلدان أسواق النفوذ، بل تجسد أيضاً نماذج مختلفة من المشاركة والمؤسسات وأنماط مختلفة من الروابط بين الثروة والسلطة.

إن التركيز على المتلازمات يغير من نظرتنا إلى القضايا الإقليمية. ثمة قدر كبير من التخمين حول التباينات بين الفساد «الآسيوي» والفساد «الأفريقي» خاصة بالنظر إلى الاختلافات الكبيرة بين اقتصادات هذه المناطق. فالدول الأفريقية تنزع إلى التجمع ضمن فئة المسؤولين الحكوميين، لكن هناك تباينات محيرة: فعلى سبيل المثال، تمثل بنين حالة حكم الأوليفاركات والعائلات، بينما تنتمي بوتسوانا إلى كارتيلات النخبة. لهذا السبب، يجب أن نكون حذرين في إصدار أي تعميمات حول «الفساد الأفريقي» وعلى الأقل يجب الأخذ بالحسبان الآثار التي تتجاوز النقاط المشتركة الجغرافية والثقافية (وهذه افتراضات أكثر منها انعكاسات للواقع في معظم الأحيان). وبشكل مماثل، نجد الدول الآسيوية موجودة في المجموعات الأربع دون استثناء، حيث تظهر كل من اليابان وكوريا والفلبين وأندونيسيا اختلافات أساسية. من الصعب الادعاء أن البلدان الآسيوية سريعة النمو قد صادفت بعض أشكال الفساد «المفيد» لمدة ثلاثين عاماً في الوقت الذي تختلف فيه مشكلات الفساد بالشكل الذي نراه. قد يكون من الأفضل أن نبحث في كيفية تصدي أو عدم تصدي اقتصادات تلك البلدان لنتائج الفساد لمدة من الزمن، وبالتحديد من خلال السياسات والعمليات السياسية بين النخب وكيفية تغير هذه الروابط عبر الزمن.

بعض نقاط التباين الأخرى التي ظهرت أو لم تظهر تشير أسئلة محيرة. ويطرح الفصلان السادس والسابع أفكاراً حول كيفية وأسباب اختلاف مشكلات الفساد في كلٍّ من الصين وروسيا. إلا أن العديد من المحللين المتخصصين بشرق آسيا سيدهشون لمعرفة أن اليابان وكوريا تقعان في فئتين مختلفتين (وقد لا يقتنعون بذلك). كما أن وجود المكسيك في المجموعة نفسها مع روسيا والفلبين قد يواجه اعتراضات، خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار مدى حداثة إطلاق اسم «حالة كارتيلات النخبة» عليها. أحياناً يتم التعامل مع حالتي «الزعماء والأتباع» والمحسوبية كمتلازمتين متميزتين. وحسب التصنيف الذي اتبعته، نجد الأولى في مجموعتي «الأوليغاركات والعائلات» و«المسؤولين الحكوميين»، بينما تأخذ «المحسوبية» عدة أشكال في الحالتين السابقتين وفي حالات «كارتيلات النخبة» أيضاً. إلا أن جعل التركيز مقتصرًا على تقنيات الفساد من شأنه طمس عوامل كامنة مهمة: «فالمحسوبية والمحابة» في كل من كوريا والفلبين وكينيا، على سبيل المثال، تتطوي على وجود عدة أنواع للمشاركين وهي ذات نتائج مختلفة تعكس (على ما أعتقد) تباينات منهجية.

ثمة قضية أخرى تتعلق بنقاط الاختلاف ضمن المجموعات. فوضع بلدين في المجموعة نفسها لا يعني أن الفساد الذي تعاني منه البلدان متطابق في جميع جوانبه، كما قد يوحي التوزيع الضعيف نسبياً لمجموعة «المسؤولين الحكوميين» في الشكل 4.3. ففساد «كارتيلات النخبة» تسبب بمأزق سياسي في إيطاليا بينما ساعد النخبة التقليدية التحديثية في بوتسوانا على جعل السياسة ذات مصداقية تكفي لإطلاق نمو مستدام. والسبب في ذلك هو أن إيطاليا مرت بمرحلة استعمار واسع للاقتصاد وجهاز الدولة على يد الأحزاب الأساسية، بينما ركزت أهم حالات بوتسوانا على أجهزة محددة مثل المصارف التتموية ومهام محددة مثل بناء المساكن¹. في كلتا الحالتين استخدمت النخب حوافز فاسدة للدفاع عن هيمنتها وإثرائها وإخماد المنافسة المحتملة. إلا أن بوتسوانا مجتمع

صغير فيه نخبة تتناسب مع حجمه، وكان فيها حزب واحد مهيمن، ولم تكن تمتلك اقتصاد إيطاليا الناضج وقطاع الدولة الكبير والبيروقراطية المتضخمة. وبالتالي، فإن فساد «كارتيلات النخبة» في كلا البلدين يعكس تباينات، مع التأكيد بأن المقارنة أفضل بكثير من أي ادعاء فارغ بأن أياً من البلدين هو «أكثر فساداً» من الآخر.

تصبح الفروق ضمن المجموعات أعظم عندما تنتقل من أسواق النفوذ باتجاه المسؤولين الحكوميين. من ناحية، فإن هذا لا يثير الدهشة: حيث إن ديمقراطيات السوق الغنية تتشابه بين بعضها بطرق كثيرة، وسيكون من المستغرب عدم وجود نقاط مشتركة مهمة بين مشكلات الفساد فيها. لكن كلما انتقلنا باتجاه المجموعات الأخرى نجد أن المؤسسات تصبح أضعف وأجواء الفرص السياسية والاقتصادية أكثر تشعباً وتغيراً، كما تزداد صعوبة التنبؤ بالمخاطر التي تكتف صفقات الفساد. وكما هي الحال لدى عائلات تولستوي السعيدة والتعيسة، تصبح الأنظمة السياسية والاقتصادية المتقدمة متقدمة بطرق متشابهة بينما يمكن للأنظمة الأضعف أن تعاني من مشكلات شتى وخاصة بها. ففي الأولى تكون القوانين والمؤسسات غير الشخصية قوية نسبياً. بينما تضعف في الأخيرة المساءلة، وتصبح الأجندات الشخصية والعلاقات الداخلية بين النخب السياسية والاقتصادية ذات أهمية يمكن أن تتنوع بدرجة كبيرة.

أبحاث الفساد المقارنة

من بين النقاط الأساسية التي يُعنى بها هذا الكتاب الحاجة لإجراء أبحاث مقارنة شاملة حول الفساد. ويقدم كلٌّ من التحليل الموضح في الفصول والحالات الدراسية المفصلة إسهامات أساسية تضيف إلى معرفتنا لكن، وكما تمت الإشارة سابقاً، فإن المقاربة الأولى تفرض نماذج مشتركة على عدة حالات مختلفة في الوقت الذي تحدّ فيه من اختلاف الدرجة؛ بينما تركز المقاربة الثانية على نقاط التباين والتفاصيل المهمة، لكنها في معظم الأحيان لا تجري مقارنة منهجية بين الحالات. والمستوى المتوسط للمقارنة المطلوبة هنا لن يكون مرضياً تماماً من

خلال اتباع معايير أي من المقاربتين: فهو، على سبيل المثال، لا يعطي وزناً توضيحياً نسبياً للعوامل التي تعرف مجموعاتها الأربع، كما أنه غير قادر على تفسير التعقيد الكامل لقضايا الفساد في أي بلد. ويتناول التحليل الآثار الدولية للفساد من خلال التأكيد على الإجماع على وجهات نظر وسياسات عالمية، ومن خلال مقاييس التحرير الاقتصادي (وإلى حد أدنى السياسي)، لكن بسبب التركيز على نماذج الفساد ضمن البلدان نجد أنها قد تشكل جزءاً من خلفية الحالات الدراسية أكثر مما قد نرغب.

قد يجادل العديدون بأن ثمة تجاهلاً للعوامل الثقافية، خاصة فيما يتعلق بمشكلة ترتبط بشكل وثيق بالقيم الاجتماعية. في الحقيقة أنا لم أستخدم الثقافة بشكل واضح للتعريف بالمتلازمات الأربع؛ وثمة عدة أسباب لذلك. السبب الأهم هو خيارى الإستراتيجى بالتركيز على المشاركة والمؤسسات كجوانب مفتاحية في التغيير العالمى وفي السياسة التى تصوغه؛ كى نرى فيما إذا كانت تساعد على التمييز بين متلازمات التغيير. إضافة إلى ذلك، هناك عدد من الإشكاليات حول دور العوامل الثقافية في دراسة الفساد، فغالباً ما تكون النقاشات المستمدة من الثقافة غير متسقة وتؤكد على أفعال يمكن التسامح بشأنها أو الإشادة بها ضمن ثقافة محددة لكنها لا تؤكد على الأفعال المحظورة. وتطرح الثقافة لتبرير الحالات الاستثنائية - وكسبب لعدم إمكانية إجراء مقارنات واستنتاج حالات تشابه عبر المجتمعات - في الوقت الذى تقل فيه المطالبات الصريحة بتوضيح ما يمكن للثقافة أن تفسره. هناك ثلاث مشكلات أخرى ذات علاقة بالتفسير نفسه. أولاً، التفسيرات الثقافية المنشأ غالباً ما تتسم «ببعد نظر» مبالغ فيه؛ حيث تُستعمل تقاليد قديمة لتفسير نشاطات معاصرة، بينما يتم في الوقت نفسه استبعاد تأثيرات أكثر صلة ووضوحاً. أو أنها تكون انتقائية وتبادلية الأثر، أي أننا نقول: إن الناس يقومون بأشياء محددة؛ لأن ثقافتهم تملئ عليهم ذلك، إلا أننا نستنتج عناصر الثقافة من أنماط سلوكهم. ثالثاً، إن المجادلات المستمدة من العوامل الثقافية المتجزرة غير مناسبة على الإطلاق لتبرير التغيير².

ومع ذلك، فأنا لا أجادل بالتأكيد بأن الثقافة غير مهمة فيما يتعلق بالفساد، بل أقول بضرورة تحديد وتوضيح مواطن الأهمية التي تتميز بها الثقافة بدلاً من جعلها أول تفسير نلجأ له. ترتبط الثقافة بالتحديد بالإصلاح وهي نقطة سأعود إليها فيما يلي من نقاش. إن الطريقة التي يستجيب بها الناس للفساد وللفرص المتغيرة والعوائق التي تصوغ أشكاله وللنخب والمؤسسات كلها أسئلة ذات أبعاد ثقافية عميقة (خذ على سبيل المثال دور الأسرة والمنطقة الجغرافية في كوريا أو الهوية القبلية في كينيا) وهذه الروابط موضحة في الحالات الدراسية التي تناولتها. كما أن دور الضامنين لصفقات الفساد له علاقة متينة بالثقة الاجتماعية وتقاليد السلطة والتبادل (لنتذكر أهمية الجريمة المنظمة كضامن أساسي في جنوب إيطاليا). وكذلك الأمر بالنسبة للأهمية، بالمعنى الأوسع للكلمة، التي يجدها الأشخاص في قضايا الفساد. وفي سياق البحث، سيتم تصغير الكثير من المشكلات المذكورة أعلاه وعندها سيكون من الضروري فهم المتلازمات المتنوعة للفساد لتحقيق الاستفادة القصوى من التبصرات الثقافية.

الأنماط والبيانات

إن أي أنماط كتلك المستخدمة هنا لا تعدو كونها تبسيطاً مفيداً. وهي تعكس مجموعة من الافتراضات والخيارات، كما ذكرنا أعلاه، وستمهد للمفاهيم والعلاقات الداخلية بشكل عام. تنشأ الفئات الأربع المقترحة في الفصل الثالث من أول سؤال طرحناه من بين أسئلتنا الثلاثة المتعلقة بالروابط بين التحرير السياسي والاقتصادي، وقوة المؤسسات، والأشكال المختلفة للفساد. وجميعها تستند إلى افتراضات عدة: أولاً، أن الفساد لا «يحصل» لمجتمع من المجتمعات، بل يكمن في عمليات أعمق من التغيير الاقتصادي والاجتماعي. ثانياً، أن تلك التغيرات ليست مجرد سمات تميز البلدان، بل تعتبر أيضاً فرصاً وعوائق حقيقية، وثالثاً، أن الأشخاص سيستجيبون لتلك الفرص والعوائق بطرق مفهومة. لهذا السبب من الأفضل اعتبار متلازمات الفساد المفترضة أنماطاً مثالية³ مفيدة للقيام بتحليل أكثر تفصيلاً للحالات.

إن تطبيق النماذج يثير المزيد من المشكلات. ذلك أن المؤشرات السياسية والاقتصادية على مستوى البلد، والتي يعدّ بعضها أكثر فعالية ومصداقية من غيره، أخذت بالازدياد في السنوات الأخيرة. وكلها تقريباً محاولات لقياس الجوانب المحيرة لمهام الدولة (المساءلة، وضمان حقوق الملكية، وبالطبع الفساد). معظمها يستند إلى مسوح لرأي الجمهور والخبراء، ولو جزئياً على الأقل، لكن بعضها حديث جداً من حيث المنشأ لدرجة أنه ليس بالإمكان تقضي أثرها أو تقييم موثوقيتها. وفي الوقت الذي تتحسن فيه المناهج المتبعة وتتسع قواعد البيانات، تبقى تلك المؤشرات ذات قيمة دلالية في أفضل حالاتها. وتتعدّد المشكلات بالتحديد فيما يتعلق بالتغيرات التي تحصل في حالاتنا: فالمكسيك، على سبيل المثال، انتقلت من حالة كارتيالات النخبة إلى فساد حكومة الأوليغاركات والعائلات، في الوقت الذي مرت فيه كل من إيطاليا واليابان وكوريا والفلبين وأندونيسيا بتغيرات سياسية ذات أنماط وأحجام مختلفة. وفي بعض الحالات من غير الواضح فيما إذا كان من المفترض مناقشة إحدى المتلازمات بصيغة الحاضر أو الماضي. هناك حالات أخرى مثل روسيا ربما يقال: إنها تعاني من أزمة مستمرة، والتعميمات حول سياستها واقتصادها والفساد فيها تتقدم بسرعة كبيرة. مع أن البيانات المتوافرة تغطي مدداً زمنية محددة فقط ويتم جمعها ضمن مدد تمتد من عام إلى خمسة أعوام، لكن مع ذلك لا يمكنني القول كيف تطورت عناقيد المجموعات وما طول المدد الزمنية التي تفصل بين الأزمات والتغيرات النوعية في الفساد في حالات محددة. للإجابة عن ذلك بشكل أفضل لا بدّ من انتظار نشر سلسلة بيانات أطول وملاحظة المزيد من التغيرات المنهجية والتدقيق المستمر لهذا التحليل.

حاولت في هذا الكتاب التعامل مع مشكلات البيانات بطريقتين:

الأولى: هي التأكيد على صحة التراكيب، أي مدى ارتباط عدة مقاييس مع بعضها بطرق متوقعة نظرياً، وبالتحديد مع بيانات تتمتع بدرجة عالية من

ثقتنا⁴. في الفصل الثالث تمّ التعريف بالمجموعات الأربع باستخدام تحليل عنقودي لستة مؤشرات ومن ثمّ مقارنتها حسب عدد من البيانات الإحصائية الأخرى (الجدول آ - ج) من الملحق). من ثم، وفي الفصول من الرابع وحتى السابع بإجراء مقارنة أخرى باستخدام الاعتبارات النوعية لقضايا الفساد. وبشكل عام فإن النتائج منسجمة مع الأنماط والافتراضات الأساسية. ثانياً، تم استخدام الإحصائيات لصياغة الأسئلة بدلاً من تقديم الإجابات: فالتحليل العنقودي هو بشكل أساسي طريقة للتعريف بمجموعات البحث في الوقت الذي يتم فيه التقليل من احتمال الانتقاء الاستباقي للوصول إلى نتائج متوقعة. تشير تلك الحالات إلى أن فهم التيارات ونقاط التباين في المشاركة والمؤسسات يساعد في تحديد المتلازمات المختلفة للفساد. ويكمن التحدي الآن في تحسين الدليل الإحصائي وتطوير نماذج تقدم إشارة أوضح إلى العلاقات والأولويات بين الأشكال المتنوعة، ومتابعة تطوير حالات دراسية أكثر غنى وبالتحديد في البلدان التي تخضع لعمليات تحليل أقل من غيرها. قد ينتج عن مثل هذا البحث عدد أكبر أو أقل من المجموعات، ولا بدّ من أنه سيغيّر من فهمنا للفساد الموجود ضمن كل مجموعة، غير أنه سيؤجج الجدل المقارن الذي يهدف هذا الكتاب إلى تشجيعه.

العلاقات بين المجموعات

ثمة سؤال أخير منهجيّ وجوهريّ في آن معاً. لقد توصلنا إلى الفئات التي تشرح بشكل عام الفوارق الكمية والكيفية المهمة. لكن أليس من المحتمل أن يكون ذلك مجرد اكتشاف للآثار الناتجة عن ازدياد مقادير الفساد؟ هذا سؤال جاد، لكنني سأجادل بأن الإجابة عليه ليست على القدر نفسه من الأهمية وذلك لعدة أسباب، أحدها أن مؤشرات الفساد المستخدمة في الرسوم البيانية في الفصل الثالث - والتي يجدر التذكير بأنها لم تستخدم في تعريف المجموعات الأربعة -

مشكوك بمصداقيتها بدرجة كبيرة، وبدرجة أقل، بموثوقيتها⁵. فربما كانت هناك مبالغة في نقاط التباين الكلية بين ديمقراطيات السوق الغنية وبعض المجتمعات مثل روسيا وكينيا وأندونيسيا، حسب المؤشرات المستتدة إلى الملاحظة والتي تؤكد ارتفاع مستويات الرشوة في تلك البلدان. وحتى لو لم يكن ذلك صحيحاً، إلا أن «المزيد من الفساد» يمكن أن يعني الكثير من الأمور المختلفة - مثل الحالات المتكررة، وتورط المستويات العليا، وارتفاع باهظ في التكاليف السياسية والاقتصادية، ووجود روابط مع العنف - والتي تنطوي على وجود عدد من الرهانات المحتملة والمشاركين، كما أظهرت الحالات الدراسية التي قدمناها.

علاوة على ذلك، فإن الاعتقاد بأن حجم الفساد يفسر أنواع الفروق الموجودة في حالاتنا الدراسية يضع عبئاً توضيحياً كبيراً على عامل واحد. تلك الفروق متعددة الأبعاد ومتواجدة على عدة مستويات تتراوح من المواقف تجاه السياسة والثقة الاجتماعية إلى السلوك مثل السرقة والعنف وعوامل أخرى مثل حماية الممتلكات وقوة المجتمع المدني. ومن غير المحتمل توضيح نقاط التباين تلك من خلال عامل واحد فقط. أضف إلى ذلك أنه من غير الواضح فيما إذا كان الفساد بحد ذاته يلقي الضوء على الكثير من مشكلات التنمية، كما يقال لنا أحياناً. الفساد يكمن في عمليات معقدة من التغيير ويتفاعل معها. إنه بالفعل أحد مظاهر تلك العوامل وليس مسبباً لها، وما هو إلا تفسير ارتجاعي للفقر⁶ والأمراض السياسية، من وجهة النظر العامة التي تنظر إلى الفساد على أنه سبب ونتيجة في الوقت نفسه للصعوبات التي يواجهها التحرير الاقتصادي. لكن فيما يتعلق بكل من الحالات المطروحة هنا، هل يمكن القول: إن الحد من الفساد بنسبة «س» سينتج عنه كمية «ع» من النمو الإضافي أو تحسّن بنسبة «ص» في الديمقراطية؟ إن القيام بالتغييرات المنهجية المطلوبة للتصدي للفساد من شأنه تحقيق أرباح اقتصادية وديمقراطية مهمة، إلا أن هذا يعيدنا مجدداً إلى السؤال المتعلق بماهية مشكلات الفساد في المجتمعات المختلفة وأسبابها الكامنة.

تختلف النشاطات التي نشهدها في المجموعات الأربع عن بعضها في الكثير من الجوانب التي تشمل: «سياسة المال»، العملية المعقدة لتبادل حوافز الفساد من خلال التشبيك بين عدد من النخب، وقيام المسؤولين الحكوميين ببناء الإمبراطوريات الاقتصادية والسياسية، والاستغلال المطلق الذي تمارسه الشخصيات السياسية المتنفذة وأتباع هذه الشخصيات. وتشير لوحات التبعر في الفصل الثالث إلى وجود نموذج متقطع: معظم حالات أسواق النفوذ وكارتيلات النخبة تحظى بمحصلات تنمية مرتفعة على الرغم من وجود الفساد فيها بمستويات ضخمة وأشكال متنوعة. بينما تُظهر حالات حكومة الأوليفاركات والعائلات والمسؤولين الحكوميين تنوعاً كبيراً في مستويات التنمية لديها على الرغم من محصلات الفساد المرتفعة نسبياً فيها. وهذا الانقطاع يخلق صعوبة في تفسير نقاط الاختلاف بين مجموعتنا الأربع على أساس تراكم نتائج نموّ الفساد. فهناك شيء يتغير في إحدى مراحل العلاقة بين الفساد والتنمية. وأعتقد أن أفضل طريقة لفهم ذلك «الشيء» هي دراسة الاختلاف في أنواع الفساد في المجتمعات واختلاف قدراتها على التصدي له، وهذا يقودنا إلى مناقشة الإصلاح.

الإصلاح: توسيع وجهة النظر العالمية

لقد أصبح الإصلاح المناهض للفساد أحد المقومات الأساسية لسياسات التنمية وهدفاً للكثير من الشركات. فالنظرة التقليدية لتقديم الرشوة والابتزاز على أنهما «زيت» لعجلات البيروقراطية أو تكلفة غير مباشرة يمكن تحملها للقيام بالأعمال في بعض مناطق العالم قد أكدت على اعتبار الفساد عائقاً في وجه التنمية، وتهديداً للممتلكات والمكاسب المشروعة، وضريبة يدفعها أصحاب النزاهة، كما هو مذكور في الفصلين الأول والثاني.

لكن كانت هناك صعوبة في تحقيق نتائج ملموسة، فالمشكلات متجذرة بينما تعد حركة الإصلاح الحالية حديثة النشأة. لقد مضى على تأسيس منظمة الشفافية الدولية أكثر بقليل من عقد من الزمن، كما أن البحث في موضوع

الفساد بقي محدوداً جداً في البنك الدولي حتى عام 1995. أضف إلى ذلك أن معاهدة منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي لمكافحة الرشوة والتي تشكلت فتحاً في هذا المجال - والتي أطلقت الجهود بين الحكومات لمعالجة الفساد على نطاق عالمي ومحاربة جذوره في البلدان الغنية والفقيرة على حد سواء - لم تدخل حيز التنفيذ إلا في عام 1999⁷. ويواجه الإصلاح تحديات كبيرة: فالفساد يعود بالفائدة على أشخاص يرتبطون مع بعضهم بشكل وثيق ولن يقوموا بالتخلي عن مصالحهم بسهولة. وغالباً ما تزداد الحاجة للإصلاح حيث تكون المؤسسات والمعارضات في أضعف حالاتها؛ وكما ذكرنا سابقاً لا يمكننا قياس الفساد بدقة.

هناك مشكلات أخرى أهم، لبعضها علاقة بأجندة التحرير التي صاغت سياسات التنمية: ليس من المبرر أن يعارض الكثيرون فكرة الخيارات السياسية والاقتصادية الأوسع، فجزء من الفساد ينمو بالفعل من «نقاط ضغط» حقيقية ومفتعلة في العمليات العامة. لكن هذا لا يعني أن الأسواق - أو العمليات السياسية الأشبه بالأسواق - مثل الانتخابات - قادرة وحدها على أن تحل محل دولة ومؤسسات سياسية واجتماعية قوية. ذلك أن تقليص دور الدولة ليأخذ شكلاً من أشكال «الحوكمة» - أي إن تكون نوعاً من الحكم الاجتماعي - يزيد من صعوبة تعبئة المشاركين في الحياة العامة والحد من مخاطر الإصلاح على المواطنين العاديين. ولم يثبت فقط وجود صعوبة في تطوير التنسيق المأمول بين التحرير الاقتصادي والسياسي⁸. بل إن التحرير في أي من المجالين من دون وجود مؤسسات قوية وقادرة على تحمل المسؤولية يتحول بسرعة إلى فرص تمتلكها أقلية متنفذة، وحالة من عدم الاستقرار والحرمان بالنسبة للكثيرين، وروابط مشبوهة بين الثروة والسلطة.

تكتيكات من دون إستراتيجية؟

إن هذه المقاربة للإصلاح غالباً ما تحكم على البلدان التي تعاني من مستويات فساد مرتفعة من حيث ما قد تفتقر إليه عند مقارنتها بديمقراطيات السوق

الغنية، وليس من حيث القوى التي تصوغ مشكلات الفساد فيها. وغالباً ما تأتي الإصلاحات المستوردة من المجتمعات المتقدمة على شكل مكافحة الجريمة حيث يتم من خلالها استخدام العقاب و(على نحو أقل) الحوافز الإيجابية لاستهداف أنواع محددة من السلوكيات الفردية أو الاعتماد على نموذج للشفافية مؤسس على دور الإعلام والمواطنين كناخبين أو مستهلكين في تجنب الفساد أو المعاقبة عليه من خلال خيارات خاصة بهم، بصرف النظر عما إذا كان الأشخاص أو الصحافة قادرين على أداء تلك المهام. لا توجد أي مشكلة في معظم هذه الأفكار سوى أنها لا تهتم كثيراً بالعوامل المنهجية التي تصوغ الفساد وتجعله مستديماً أو بالبنى المؤسسية والاجتماعية التي يتطلب أي نموذج إصلاح وجودها. وبشكل مماثل، نجد أن دور المجتمع المدني الذي تتزايد أهميته في معظم نماذج الإصلاح يتجسد بتجارب ديمقراطيات السوق الغنية، على الرغم من أن تلك المجتمعات تعاني في معظمها من الفقر والتفرقة والترهيب وكل ما ليس له علاقة بما هو مدني.

لتلك الأسباب نجد أن إجراءات مكافحة للفساد في إحدى السياقات قد تكون غير مناسبة أو ضارة في سياق آخر. على سبيل المثال، هناك اعتقاد بأن إطلاق انتخابات تنافسية في كل من كينيا وأندونيسيا قبل توفير الموارد المشروعة ونظام قضائي وحزبي فاعل جعل الفساد يتفاقم فيها. كما أن خصخصة الاقتصاد الروسي في ظل غياب هيكلية مؤسسية داعمة، ووجود نظام سياسي مشكوك بقدراته لم يؤدي إلى تفضي ظاهرة الفساد وحسب، بل أدى أيضاً إلى ظهوره بأشكال مدمرة. فحتى عندما تتمتع الدولة بنوع من المصداقية، نجد أن توسيع القوانين وتشديد العقوبات قد يؤدي فقط إلى إخراج «الهوة» من اللعبة تاركين الساحة لكبار «المحترفين» ليتولوا الأمر. كما أن هذا قد يخلق فرص فساد جديدة أمام المسؤولين عن إنفاذ القوانين. وفي أسوأ الحالات، عندما يكون هناك دفع عام باتجاه الإصلاح، فإن ذلك يكون من قبيل ذر الرماد في العيون لإخفاء الحالات المستمرة من إساءة استعمال السلطة. وبالفعل فعندما ننظر إلى الفساد

على أنه مشكلة تظهر على شكل صعوبات تنموية ونقاط خلل في التوازن على المدى البعيد، فإن العجب ليس في وجود قدر كبير من الفساد، بل في أنه كان من الممكن السيطرة عليه في أي وقت من الأوقات. لكن وجهة النظر هذه قد تقدم لنا مفاتيح مهمة للنجاح إذا ما فكرنا في الإصلاح ليس كإجراءات محددة يتم اتخاذها، بل كعملية تنموية أساسية بحد ذاتها.

استجابات منهجية لمشكلات منهجية

ثمة إغراء مفهوم في أن نمطر الفساد بكل الأفكار الجيدة التي قد تخطر على البال. تقدم «مجموعة الأدوات» مجموعة متنوعة من «الممارسات الفضلى»، لكن كيف يمكن أن تنجح أو تفشل هذه الإصلاحات في سياق محدد؟ ومتى يكون مجتمع من المجتمعات مستعداً لتنفيذها بشكل فاعل؟ إن الإصلاح الذي يؤكد على العقاب والوقاية غالباً ما يتعامل مع صفقات الفساد على أنها مشكلات مستورة ومع مرتكبيها على أنهم منحرفون. لكن إذا كانت المشكلة منهجية ومتجذرة في المجتمع وتنميتها، فإن على الإصلاح أن يعبء مصالح وطاقات المجتمع نفسه.

إن القوى التي تبقي على الفساد ضمن حدود معينة في مجتمع متقدم ليست هي بالضرورة القوى نفسها التي بدأت بالسيطرة عليه في الأصل. فالقوانين والعقوبات والمواقف الفاعلة المناهضة للفساد هي «نتائج» التنمية الديمقراطية والاقتصادية بقدر ما هي «أسباب» لها. وبهذا يكون للإصلاح أبعاد اجتماعية مهمة: يجب أن «نُرى» القوانين والإجراءات على أنها تتسجم مع القيم الثقافية ومفاهيم العدالة والسلطة المشروعة، وكذلك الأمر بالنسبة لردود الفعل المتوقعة من المواطنين. ففي بعض المجتمعات، يساعد حثّ المواطنين على الإبلاغ عن حالات الفساد على توليد ردود فعل مفيدة. لكن في مجتمعات أخرى يرفض المواطنون القيام بذلك لأسباب تتراوح بين عدم الثقة بالحكومة وقوى الأمن وبين ما علق في أذهان الناس من المراحل التي كان يجبر فيها المواطنون على إدانة بعضهم (فرنسا ما بعد الحرب هي مثال على النوع الأخير). ولذلك ينبغي أن

تأخذ جهود تعبئة المجتمع المدني بعين الاعتبار الأنماط ذات العلاقة بالهوية، والطبقات الاجتماعية، ومستويات الثقة، ومواقف المواطنين والقادة من الفساد⁹، وتقاليد المعاملة بالمثل، والنظم القانونية المعقدة. على سبيل المثال، أدت الجهود التي بذلتها الهيئة المستقلة لمكافحة الفساد في هونغ كونغ لمدة ثلاثين عاماً إلى وضع أصبح فيه سبعة مواطنين من أصل عشرة يقولون: إنهم راغبون بالإبلاغ عن حالات فساد. إلا أن الوصول إلى تلك المرحلة تطلب عملية طويلة من الربط بين الإصلاح من جهة واللغة والعلاقات الاجتماعية والقيم التقليدية من جهة أخرى¹⁰. وفي الوقت الذي يجب أن ينسجم فيه السلوك مع القانون، لا بد للقوانين من أن تتناسب مع المجتمعات بطرق واقعية، كما هو الحال في مجتمعات أسواق النفوذ (وربما بإفراط في بعض الأحيان). فمراقبة الفساد والمعاقبة عليه تكون أكثر فعالية عندما يدعمها الرأي العام، وعندما يكون لدى الأشخاص بدائل سياسية واقتصادية حقيقية للتعامل مع ممارسات الفساد وأصحابه. ثم إن الإصلاح عملية مستمرة: فكما رأينا في ديمقراطيات السوق الغنية، هناك حاجة إلى القيام بتجديد مؤسسي وتعزيز المشاركة والمنافسة من وقت لآخر.

على الرغم من أن مجتمعات أسواق النفوذ وكارتيلات النخبة تعاني من مشكلات فساد متأصلة وذات أكلاف مرتفعة، إلا أنها تتحمل الفساد الذي تعاني منه على المدى البعيد. حيث تشير المتلازمات والحالات الدراسية التي نتناولها إلى أنها تحقق ذلك بطرق مختلفة - أولاً من خلال هيكلية مؤسسية مشروعة وفاعلة، وثانياً من خلال التسويات السياسية بين النخب الأساسية¹¹. وتشكل إستراتيجية الحوكمة الأولى نواة أجندة الإصلاح العام، بينما قد تكون الثانية متاحة أكثر بالنسبة للكثير من المجتمعات على المدى القصير إلى المتوسط. ومن الجدير بالذكر أنه لا يمكن اعتبار أيٍّ منهما حلاً مناسباً لكل الأوقات: لناخذ على سبيل المثال، بالنسبة للحالة الأولى، المشكلات السياسية في الولايات المتحدة وعدم المرونة الاقتصادية في اليابان، وبالنسبة للحالة الثانية أزمة إيطاليا

السياسية في عام 1993 أو انزلاق المكسيك الظاهر نحو فساد أكثر تعظيلاً. وكما لاحظنا سابقاً، يمكن لحالة كارتيلات النخبة أن تفقد مرونتها مع الوقت وتصبح هشة¹². فقد يكون فساد كارتيلات النخبة في كوريا ساعد في تحقيق نمو مبكر، إلا أنه أضعف قدرة البلاد على تجنب الانهيار في عام 1997. ومع ذلك نجد أن التسويات السياسية النخبوية قد تساعد على تفسير المفارقة بين النمو الاقتصادي السريع في عدد من البلدان الآسيوية والمشكلات المدمرة في الكثير من البلدان الأفريقية التي كانت تمتلك بعد الاستقلال فرصاً لتحقيق النجاح الاقتصادي مقارنة مع تلك التي امتلكتها منافسوها الآسيويون الفقراء آنذاك. ففي الحالات الآسيوية، استطاعت النخبة السياسية - الاقتصادية إثراء وترسيخ ذاتها عن طريق صفقات الفساد، لكنها في الوقت نفسه اتبعت سياسات تنمية اقتصادية متناسقة مع الحفاظ على الفساد في حدود المتوقع. وبالمقارنة، نجد أن الصعوبات التي مرت بها الكثير من البلدان الأفريقية كانت مصحوبة بجهاز دولة ضعيف ومجتمعات مجزأة و نخب غير آمنة تمارس «فساداً سريعاً ومتقدماً» وبشكل غير محدود¹³.

يوحى مثل هذا التخمين إلى أن مجتمعات أسواق النفوذ وكارتيلات النخبة قد تجسد إستراتيجيتين مختلفتين تماماً للإصلاح - الأولى هي إستراتيجية بيروقراطية - تقنية - إدارية تهدف إلى الحد من الفساد واستئصاله، بقدر الإمكان، والثانية إستراتيجية سياسية لاحتواء آثاره. بالنسبة لبلدان الأوليغاركات والعائلات وبلدان المسؤولين الحكوميين، فهي تفتقر إلى الأسس المؤسسية التي تمتلكها مجتمعات أسواق النفوذ، ومشكلات الفساد التي تعاني منها تجعل من الصعوبة بمكان بناء مثل هذه الأسس. وغالباً ما تكون النتيجة هي الوقوع في شرك ارتفاع الفساد و تدني التنمية¹⁴. إن بناء هيكلية متينة من المؤسسات الاجتماعية والسياسية والحكومية هو مهمة الأجيال فتسويات كارتيلات النخبة قد تقدم أساساً عملياً للتنمية الديمقراطية والاقتصادية على المدى المتوسط، في الوقت الذي لا تهدد فيه النخب التي قد تقاوم الإصلاح. لا بد أن مجتمعات

كارتيلات النخبة ستتابع بناء الهيكلية المؤسسية الوطنية تلك (رغم أنني سأوضح أدناه أن «رزمة الإجماع» على الشفافية والإصلاحات الإدارية قد تكون مناسبة لهذه المتلازمة أكثر من غيرها). وكما ذكرنا سابقاً، تقدم كل من إيطاليا والمكسيك أمثلة تحذيرية حول مخاطر هذه الإستراتيجية. غير أن الرجوع إلى سجلات جهود الإصلاح البيروقراطي في الفلبين أو الانتخابات التنافسية في كينيا وأندونيسيا لا يبعث على قدر أكبر من التفاؤل. فالمجتمع الذي يقوم ببناء اقتصاده بالتدريج ويضع أسساً لمجتمع مدني تحت قيادة تكتل احتكاري قد يمتلك رهاناً أفضل لتحقيق النجاح المنشود.

تهدف المناقشة الآتية للإصلاح إلى طرح أسئلة تتعلق بإستراتيجية المدى المتوسط إلى المدى البعيد. ولن أقدم فيها حلولاً علاجية جديدة تتعلق بالمؤسسات أو بالإدارة العامة. بل سيكون التركيز على تحقيق وتعزيز توازن جديد بين المشاركة والمؤسسات واختيار إجراءات مضادة (معظمها مألوقة) تناسب مجتمعات محددة وتنفيذها وفقاً للتسلسل المناسب وتجنب التغييرات التي تحدث ضرراً بدلاً من تحقيق الإصلاح. إن تنفيذ «الممارسات الفضلى» حيث تهيمن المؤسسات الضعيفة وتسيطر المصالح الفاسدة قد لا يحقق الكثير. ذلك أن الرفع من مستوى التوقعات مع الفشل في تحقيق الإصلاح يضيع فرصاً نادرة ويزيد من صعوبة الجهود اللاحقة. تتطلب إستراتيجية المدى الطويل التفكير بحرص بما هو ممكن كخطوات متوسطة في معظم الأحيان. كما تتطلب إجراءات الإصلاح لبناء الأسس المؤسسية والدوائر السياسية إلى تمكين المجتمعات من التصدي للفساد الذي تواجهه، إذ إن تحويله تدريجياً إلى أشكال أقل دماراً هدف أفضل وأكثر استدامة على المدى الطويل من السعي المباشر إلى استئصال قدر كبير منه.

مثل تنموي

إن لم تقم المجتمعات التي تعاني من مستويات مرتفعة من الفساد بمحاكاة بسيطة لديمقراطيات السوق الغنية أو بالسعي لتحسين علاماتها على قوائم

مؤشرات الفساد، فما الذي ستصبو إلى تحقيقه؟ في الفصل الثاني طرحت نموذجاً تنموياً عاماً جداً: نظام تكون فيه المشاركة السياسية والاقتصادية مفتوحة وفاعلة ومتوازنة بشكل واسع – بحيث لا يهيمن ممثلو السياسة على الاقتصاد، والعكس بالعكس – وبحيث يكون النشاط في كلا المجالين مستداماً وتديره دولة ومؤسسات سياسية واجتماعية قوية. ساعد ذلك المثل على تحديد متلازمات الفساد الأربع التي ذكرناها، لكنه يمكن أن يكون أيضاً بمثابة نجم القطب الذي يرشد عملية الإصلاح. فالمؤسسات القوية والمشاركة المتوازنة تمكّن المجتمعات من معالجة نشاطات الفساد بفعالية أكبر. كما أنها تقدم للمواطنين والمؤسسات خيارات اقتصادية وسياسية غير فاسدة للدفاع عن مصالحهم. ونادراً ما يختفي الفساد في مثل ذلك النظام، لكن إذا كان تحليلنا سليماً فإنه سيظهر بأشكال أقل تعطيلاً. أضف إلى ذلك أنه فيما يتعلق بكون الفساد فعلاً نتيجة وسبباً للتحرير غير الكامل، من غير المحتمل أن تقع الفعاليات السياسية والاقتصادية ذات المؤسسات الجيدة والتنافسية تحت هيمنة النخبة الفاسدة أو أولئك الذين يدفعون الأموال لتحقيق ما يريدونه.

للوهلة الأولى يبدو أن ذلك المثل هو طريقة أخرى للقول: إنه على المجتمعات النامية محاكاة ديمقراطيات السوق الغنية، لكنه في حقيقة الأمر ليس كذلك: فالمجتمعات المتقدمة نفسها غير قادرة على تحقيق هذا المثل، كما تشهد عليها مشكلات الفساد التي تعاني منها. كما أن للمثل أبعاداً عدة – مؤسسات من عدة أشكال وحلبتان مختلفتان للمشاركة – تجعل من الإصلاح يعتمد بقوة على المسار الذي يسلكه. قد تنشأ مشكلات في عدد من المجموعات المختلفة، فالرحلة اتجاه الهدف لن تمر بعد وحيده من تنمية أقل إلى تنمية أكثر، بل ستعتمد إلى حد كبير على مجموعة من الصعوبات المحددة في بلد معين. على سبيل المثال، لا يتحتم على مجتمعات المسؤولين الحكوميين المرور بـ «مرحلة» حكومة الأوليغاركات والعائلات في محاولتها للإصلاح.

بالمقارنة بين متلازمات الفساد الأربع ومثل التنمية يمكننا التوصل إلى عدد من الخطوات الإستراتيجية للتعامل مع كل حالة منها على حدا مع ضرورة تجنب بعض المبادرات.

أسواق النفوذ

في بلدان أسواق النفوذ تكون المؤسسات قوية، وتتمتع بشرعية؛ وفي حالة البيروقراطية تكون مستقلة نسبياً، بما يكفي للنخبة السياسية كي تجد أن الوصول إليها يجتذب اهتمام المصالح الاقتصادية. ويحظى المصلحون بعدد من المزايا، فتحريير السياسة والأسواق إلى حد هو ما أمر واقع، مما يحد من حالة التغيير المستمر وعدم التوازن الذي تمر فيه الكثير من المجتمعات الأخرى، كما يحد من نقاط الضغط التي تدافع عنها المصالح الفاسدة القوية والمحصنة؛ لأنها تحقق لها الأرباح. وبشكل عام تكون قوانين إصلاح مهام الدولة، وتطبيق القانون، والشفافية قابلة للتطبيق وتتمتع بدعم واسع.

إلا أن الفساد يبقى موجوداً في تلك الأنظمة. فالقيام بنشاطات محددة - نظام «دفع المال للحصول على دور» - في حالات الرشى البسيطة في عدد من الولايات والمراكز الأميركية والممارسات المالية السياسية الفضائحية في ألمانيا واليابان، أو على مستوى آخر فساد الشرطة الذي يظهر في الكثير من الديمقراطيات المتقدمة - لا يهدد الازدهار بشكل أساسي. لكن شكوك العامة في السياسة وعمليات التمويل السياسية في الولايات المتحدة، والمصالح المتناحرة، والافتقار الواضح إلى المنافسة بين الأحزاب على كثير من المستويات في حالات أسواق النفوذ ليست مجرد مشكلات ثانوية، بل هي روابط بين الثروة والسلطة تلغي جودة الديمقراطية. ففي الكثير من الديمقراطيات، وبالتحديد في الأنظمة الرئاسية والفيدرالية، تزداد نقاط النفاذ، لكن عندما يتحول النفاذ إلى سلعة تجارية، يصبح أولئك غير القادرين على خوض اللعبة نزاعين إلى الشك، كما تشير بيانات استطلاعات الرأي في الفصل الرابع من الكتاب. كما تضعف المسألة ويخسر الدور الحكومي مصداقيته كمرجع اجتماعي ومدافع عن

الممارسات العادلة - وهو الدور الذي وضعت سياسات التنمية الإجماعية. وخير مثال على تلك التطورات ما حصل مؤخراً من فضائح الشركات في الولايات المتحدة وغيرها من الأماكن، فالتعويضات التي يتقاضاها المديرون التنفيذيون، والذي يعد مفراطاً وفقاً لأي معايير منطقية، لا يرتبط بأداء الشركات بأي شكل من الأشكال، أو بالمعاملة المتعجرفة مع الموظفين العاديين فيها. إن العديد من تلك المشكلات لا ينطوي على اللاشعورية - إحدى سمات التحرير غير المقيد، لكن عندما تصبح مرتبطة بقضايا فساد منظم في نظر الجمهور فإنها تضعف المصداقية العامة للمؤسسات وفعالية مشاركة المواطن.

وبشكل أساسي، تنحرف أسواق النفوذ عن مثلنا التتموي في جانب المشاركة. فمستويات الإقبال على الانتخابات في الكثير من الديمقراطيات الراسخة هي في نسب متوسطة فقط وفي بعض الحالات قد تكون في تراجع كبير. كما أن الثقة المتبادلة بين الأشخاص والآراء تجاه القادة والمؤسسات تشكل مصدر قلق كبير¹⁵. فغالباً ما يكون الفساد الملحوظ عاملاً محبطاً لمستويات الثقة في اليابان¹⁶، كما أن آراء الأميركيين حول تأثير المال (الفصل الرابع) ذات أثر سلبي على زيادة المشاركة في الحياة السياسية هناك. والعكس صحيح أيضاً: إذ هل يمكن للمواطنين الاستجابة بشكل فاعل من خلال انتخاب المشرعين في نظام سياسي يكرّس تدفق الأموال فيه الوضع الراهن وتعاني فيه المنافسة الانتخابية من ضعف - مقارنة مع التنافس بين الأحزاب؟ إن مبدأ التمثيل النسبي أي تقسيم الوظائف حسب التبعيات السياسية في ألمانيا، وعدم رغبة الناخبين وأصحاب القرار بمعاكبة كبار الشخصيات المتورطة في فضائح يدل على أنه حتى حالات الفساد الكبيرة نادراً ما تؤدي إلى تغيير سياسي مهم. وباستثناء قصة حدثت في منتصف التسعينيات من القرن الماضي، مازالت المنافسة السياسية في اليابان تحصل في معظمها داخل حزب الديمقراطيين الأحرار بقدر ما تحصل بين الأحزاب، كما أن الصفقات التي تعقد مع قطاع الأعمال

تهيمن على السياسة بشكل عميق. وبالنتيجة، نجد أن الكثير من مجتمعات أسواق النفوذ ليست منفتحة بالقدر الذي تدعيه عندما توصي بلدان أخرى في العالم باتباع نهج الإصلاح الخاص بها، وفي الوقت نفسه تتجنب قضايا أساسية تتعلق بالعدالة من خلال شرعنة ما قد يعتبره بعضهم إساءة استعمال للسلطة. لكن مع ذلك، لا تعتبر تلك الترتيبات خاصة بكارتيلات النخبة: فالنخب الوطنية لا تستخدم حوافز الفساد لدعم موقفها العام في وجه التنافس المتنامي، كما أن الفساد لا يكرس شبكات نخبوية تضم قادة في مجال الأعمال، وبيروقراطيين، وضباطاً عسكريين كما عرضنا لذلك في الفصل الخامس. أضف إلى ذلك أن العلاقات بين نخب الأحزاب يميزها الجمود وليس التآمر (على الرغم من أنه مألوف)، وتزعم إلى عدم إنتاج نوع من الاستعمار الحزبي للبيروقراطية.

ثمة مفارقة في أن على مجتمعات أسواق النفوذ - والتي تعتبر بشكل واسع ديمقراطيات ناجحة - التنبه لنقاط الضعف السياسية لديها. فلا توجد أي مشكلة في جعل الأحزاب والمرشحين يستعطفون المواطنين المستقلين للحصول على دعم مالي والسماح للأشخاص بالتعبير عن آرائهم السياسية من خلال التبرعات المعقولة. مثل تلك الممارسات قد تكون أحد مصادر الحيوية الديمقراطية. وبالمثل، فإن وجود المسؤولين المنتخبين الأقوياء والعمل على الاستمرارية ضروريان للسياسة الانتخابية. كما أن الأحزاب والمسؤولين المنتخبين سيحاولون دوماً جعل مناصبهم أكثر أمناً. لكن المشاركة تصبح ضحية حيث تكون المنافسة شكلية أكثر منها حقيقية وحيث يعتقد المواطنون - محقين أو غير محقين - أن المصالح المالية تسيطر على السياسة والحياة السياسية. على بلدان أسواق النفوذ إعادة النظر في قوانينها الانتخابية والحزبية والاهتمام بشكل خاص بالأنظمة المالية السياسية. ففي الفئة الأولى، أدى نظام الاقتراع لقائمة الحزب في اليابان إلى تفشي الفساد لسنوات كثيرة. وفي الفئة الثانية، باشر نظام التمويل السياسي الفيدرالي الأميركي في السيطرة على الرشوة المتفاقمة

بدلاً من التشجيع على حياة سياسية منفتحة وتنافسية؛ ومع ذلك نجده يفشل في الاثنين معاً، طبقاً للرأي العام. كما أنه لا يقوم إلا بالقليل نسبياً لكبح خطر الابتزاز الذي قد يمارسه أصحاب المناصب الآمنون والمترهلون. ومن بين التغييرات الإيجابية التي يمكن تحقيقها إعادة تركيز قوانين التمويل السياسي على تشجيع المنافسة بين الأحزاب المختلفة والمنفصلة، وإنشاء المزيد من الدوائر البرلمانية الأحادية الأعضاء للحد من التآمر الحزبي أو تشجيع عدة أشكال من التمثيل الكبير لتجنب نموذج التنافس الياباني الموجود داخل حزب مهيمن، وابتكار طرق وحوافز لتمويل نشاطاتها على نحو واسع. ويمكن لجعل السباقات الفردية أكثر تنافسية، من خلال تقديم الدعم للأحزاب الجديدة، بحيث يسهل عليها تحدي شاغلي المناصب، أن يساعد على الحد من الفساد بطريقة غير مباشرة من خلال زيادة المنافسة والمشاركة العامة. فظهور مقاومة كبيرة بين شاغلي المناصب، الذين يقومون بأنفسهم بوضع القوانين، هو بالتحديد ما يشجع على انتشار اللامبالاة بين الجمهور، ما يعكس وجود مشكلة في التنافس في الولايات المتحدة وغيرها من أنظمة أسواق النفوذ.

لا توجد مجموعة واحدة من الإجراءات التي تضمن إحياء المنافسة السياسية وتجديد المصداقية العامة، لكن ثمة محاولات للتفكير بالأمر بطريقة جديدة، وهناك عدد من الاحتمالات المتوافرة لتجريبها. ففي ولايتين أمريكيتين مختلفتين تماماً - مين وأريزونا - انتشرت مبادرات «الحياة السياسية النظيفة» التي تقدم خيار التمويل الكامل المقدم من الجمهور للمرشحين الذين يحققون في البداية مستويات معقولة من دعم الناخبين لهم وذلك في الدورات الانتخابية الأولى. ويحق للمرشحين الراغبين بالقيام بحملاتهم بموجب القوانين القديمة الحصول على تبرعات خاصة والإفصاح عنها، غير أن المؤشرات تدل على أن مرشحي «الحياة السياسية النظيفة» يتمتعون بشعبية حسب الرأي العام¹⁷. إحدى المقاربات الأخرى المتبعة هي وجود نظام «الثقة العمياء» الذي يتم بموجبه جمع المساهمات الخاصة من خلال بيت مقاصدة مركزي وتوزع على المرشحين

والأحزاب دون أي إشارة إلى مصادرها. ويتم الاحتفاظ بسجلات المساهمات ضمن تلك الهيئة لأغراض قانونية لكنها ليست متاحة للعامة كما، يُمنح المساهمون مدة سماح يستطيعون خلالها استرداد مساهمتهم. الفكرة الأساسية وراء نظام «الثقة العمياء» - التي تنفذ بطرق محدودة في كوريا الجنوبية والمملكة المتحدة، وتحظى باهتمام كبير في تشيلي - لا تتعلق بكون مصادر التمويل سرية بل بعدم قابلية إثباتها بحيث تضعف نفوذ المتبرعين والمرشحين غير المباليين بالاعتبارات الأخلاقية على حدٍ سواء.

وبطريقة أخرى يمكن لصيغة صناديق المنح المالية الموازية مكافأة الأحزاب على تسجيل الناخبين وتحقيق زيادات في الإقبال على الانتخاب، كما يمكنها تحقيق زيادة في الإسهامات الصغيرة على الرغم من أنها قد لا تصل إلى حجم الإسهامات الكبيرة. وإذا ما وضعنا معارضة شاغلي المناصب جانباً للحظة واحدة، يمكننا تخيل وجود «ضريبة» على الإسهامات الكبيرة التي من شأنها قلب النسبة في صندوق للتمويل العام. ما أريد التوصل إليه هو أن هناك الكثير من الطرق التي يمكن تصورها لتعزيز ثقة الجمهور في الحياة السياسية الانتخابية. وحتى شاغلي المناصب الآمنين حالياً يمكنهم الاستفادة من نظام يتمتعون في ظله بالمزيد من المصداقية الشعبية. وأياً كانت خياراتنا ينبغي تثقيف الجمهور بطرق واقعية حول ما يمكن للإصلاح تحقيقه أو عدم تحقيقه وحول المسؤولية التي يضطلع بها المواطنون في إنجاح النظام. فغالباً ما تكون التشريعات الخاصة بتمويل الحملات في الولايات المتحدة مصحوبة بوعود رنانة حول حقبة جديدة من الحياة السياسية النظيفة مما يرفع بذلك التوقعات التي تؤدي إلى المزيد من الانتقاد عندما يتبين أن الأمور بقيت على حالها.

هذا بدوره يشير إلى وجود مشكلة أعمق. فقد حاولت مجتمعات أسواق النفوذ الحد من الفساد جزئياً من خلال شرعنة الدور السياسي للثروة، وبشكل عام فإن اقتصاداتها المفتوحة تعمل بشكل جيد نظراً لهيمنة البنى الحكومية المؤسسية القوية. لكن كما هو متوقع، فإن السياسات التي تصدر عن العملية السياسية تفضّل المصالح المدعومة مالياً في الكثير من الحالات. وسواء أكانت

تلك السياسات حكيمة أم لا، فإن الكثير من المواطنين ينظرون إليها في كثير من الأحيان على أنها نتيجة للنفوذ المجحف أو الفاسد: في الديمقراطيات، كما هو الحال في أي مكان آخر، تعد قضايا الفساد أفضل طريقة لانتقاد نظام الحكم من دون تحدي سلطته أو طريقته في الحكم بشكل مباشر. وبهذا قد تتعرض ديمقراطيات السوق الغنية مع كل إنجازاتها إلى سياسات من شأنها إضعاف ثقة الجمهور ومشاركتها في الحياة السياسية بشكل مستمر.

ينبغي على بلدان أسواق النفوذ أن تنظر إلى مشكلاتها الخاصة بطريقة جديدة أيضاً. فمعظم شركاتها الكبرى لها تاريخ عميق من التورط في الفساد في أماكن أخرى. وبالفعل، قبل التوقيع على معاهدة منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي التي تمت المصادقة عليها مؤخراً لم تكتف العديد من بلدان أسواق النفوذ بالسماح للشركات بدفع الرشوة في الخارج، بل تجاوزت ذلك إلى اقتطاعها من فواتير الضرائب المترتبة عليها في الداخل. وتعد معاهدة منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي تغييراً مرغوباً، كما هو الحال بالنسبة لمعاهدة مماثلة بين أعضاء منظمة الدول الأميركية، إلا أن التكامل الاقتصادي العالمي مستمر ويستمر معه التناحر على أسواق التصدير بين القوى الاقتصادية في الوقت الذي قد يؤدي الدفع إلى مزيد من الانفتاح إلى ضعف الدول في مواجهة الثروة الخاصة. وبينما تنهمك بلدان أسواق النفوذ والمنظمات الدولية في جهود الإصلاح، فإن عليها أن تتجاوز النظر إلى معدلات حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي كمعيار للرفاهية وأن تحاول ألا تسلب مؤسسات البلدان النامية قوتها. كما يتحتم عليها إدراك أهمية الحياة السياسية المفتوحة والتنافسية ليس كمجرد وسيلة لتحقيق غايات التنمية المختلفة بل أيضاً كشيء ذي قيمة كبيرة بحد ذاته.

كارتيلات النخبة

تتمتع معظم بلدان كارتيلات النخبة بتحقيقها لاقتصاد السوق وحياة سياسية متزايدة الانفتاح، لكن غالباً ما تتآمر كبار الشخصيات خلف قناع من التنافس السياسي وتستعمر كل من جهاز الدولة وأجزاء من الاقتصاد. وملتزمة الفساد

هذه مخاطرها والتكاليف الخاصة بها، كما أوضحنا سابقاً، ثم إن مضامينها معقدة وتعتمد على ما يختار أصحاب النخبة القيام به من خلال النفوذ الذي يمنحهم إياه الفساد. على سبيل المثال، تمكنت احتكارات النخبة في كوريا وبوتسوانا من مواصلة أجنداث التنمية لديها بشكل فعال؛ ومن جهة أخرى كان الحكم في كوريا ما قبل الديمقراطية عبارة عن عملية وحشية وعنيفة. كما أن إيطاليا مرت بنمو ثابت خلال مراحل عدة في الحقبة التي سبقت عام 1993 لكن الدولة كانت غير فعالة على الرغم من أنها كانت تبسط سلطتها على نطاق واسع. وبشكل تدريجي، بدأ نظام «حكم الأحزاب» والأحزاب المكونة له يفقد حيويته السياسية - مما يشير إلى أن تسويات كارتيلات النخبة عرضة للفساد بعد مدة من الزمن حتى لو كانت لها فوائد مبكرة. وتؤكد هنا أن الأمر يعتمد على مَنْ في يديه زمام الأمور. فقد تستخدم النخب الأخرى علاقاتها الفاسدة للحفاظ على الهيمنة من أجل الهيمنة. وتعد الباراغواي التي تنضم إلى هذه المجموعة مثلاً على ذلك النمط السياسي خلال المراحل الأخيرة من أيام حكم ألفريدو شتروسنر التي امتدت لخمس وثلاثين عاماً.

لتحويل بلدان احتكارات النخبة إلى المثل التنموي الذي أشرنا إليه آنفاً لا بد من المواظبة على تعزيز المؤسسات الحكومية والسياسية والاجتماعية والتيارات الحالية نحو تنافس مستمر الانفتاح. ففي معظم تلك البلدان نجد أن الانتخابات متعددة الأحزاب واقتصادات السوق (أحياناً تكون الأخيرة مهيمنة إلى حد كبير) مطبقة، إلا أن الأحزاب ضعيفة وأحياناً متواطئة وتخدم الأجنداث الشخصية للقادة عوضاً عن المصالح الدائمة في المجتمع. ويمكن جعل المنافسة السياسية حاسمة أكثر مما هي عليه من خلال تغيير أنظمة الانتخابات: تحرك إيطاليا، مع ظهور حركة «مدينة الرشى» وحركة «الأيدي النظيفة» باتجاه برلمان يضم المزيد من الدوائر الانتخابية ذات الأعضاء المنفردين حيث يأخذ الفائز كل الأصوات كان يهدف إلى الحد من التواطؤ. إلا أن ذلك بحد ذاته لن ينهي استعمار الحزب للبيروقراطية وقطاع الاقتصاد الحكومي؛ إذ لا بد وأن الأحزاب التي تعاني من الفوضى الهيكلية والمالية ستستغل تلك الروابط بضراوة أكبر عندما تنمو المنافسة.

ولهذا السبب يصبح الإفصاح المالي الجدي والمطبق بحذافيره والحد من الإنفاق العام أهم بكثير هنا منه في حالات أسواق النفوذ. في مجتمعات كارتيلات النخبة يحتاج الأمر إلى سلسلة من الانتخابات التنافسية الحقيقية والخيارات التي تتخذها السلطة لتغيير العادات السياسية النخبوية ومفاهيم الناخبين. لكن لو كان المواطنون قادرين على مكافأة الحكومات الفعالة ومعاينة تلك الأكثر فساداً عبر الوقت، لتمكنوا من وضع عقبات قوية في وجه التواطؤ.

تلك الأفكار بحد ذاتها تؤكد على أهمية وجود نظام قضائي مستقل وصحافة حرة وجهود طويلة الأمد لدعم الاستقلال الإداري والمهنية. وتعدّ الديمقراطيات في معظم بلدان كارتيلات النخبة ذات جودة متوسطة، حيث نجدها تتحسن بشكل ملحوظ في بعض البلدان وتتحدّر في بلدان أخرى. كما يعدّ تعزيز الشفافية هدفاً قيماً إلا أن قيمته العملية تعتمد على حصول تنافس سياسي حقيقي ونشوء مجتمع مدني وصحافة قادرة على تطبيق الشفافية وتمتلك الإرادة للقيام بذلك. وتترجع المجتمعات المدنية في كارتيلات النخبة إلى أن تكون قوية ومستقلة بشكل معتدل فقط. لكن في كثير من الحالات نجد أن المجتمع المدني أيضاً مستعمر من قبل الفصائل النخبوية وأحزابها السياسية أو تمزقه التقسيمات الإقليمية أو العرقية أو غيرها التي تجمع بين كونها عميقة الجذور وذات استخدامات سياسية بين النخب الراغبة بتفريق مجموعات المعارضة المحتملة لإبقائها تحت السيطرة.

ويشير فساد كارتيلات النخبة المتميز بالتواطؤ خلف الكواليس والمحابة واستعمار الديمقراطيات والقطاعات الاقتصادية إلى أن «رزمة الإجماع» على التحرير وإصلاح الإدارة العامة وتعزيز الشفافية قد تكون أكثر فعالية في حالة تلك البلدان منها في الحالات الأخرى. ذلك أن البنى المؤسسية فيها قادرة على الحفاظ على تنافس سياسي واقتصادي قوي على الرغم من محاولة احتكارات النخبة احتواءه. لهذا السبب يجب زيادة هذه المنافسة ودورها الحاسم لكن بشكل منظم كما فعلت كوريا؛ فالمنافسة التي تنشأ على نحو مفاجئ جداً قد تشجع

النخبة المزعزعة على التورط في فساد في قاعدة الهرم¹⁸. أو قد تؤدي، من خلال تفتت شبكات النخبة، إلى الانتقال إلى الأنماط التعسفية السائدة لدى بلدان حكومات الأوليفاركات والعائلات التي قد تكون موجودة الآن في حالة المكسيك. ثمة حاجة لتعزيز تمويل البيروقراطيات والأحزاب السياسية من مصادر أقل انفتاحاً على احتكار العصب النخبوية؛ حيث سيكون هناك حاجة إلى أجهزة بيروقراطية و أحزاب سياسية إذا كان لها أن تكتسب استقلالاً وظيفياً، وفي حالة البيروقراطيات هناك حاجة لمراقبة تلك النخب. ولا بد من ضمان الاستقلال القانوني وتوافر مهنية أكبر في الهيئات التي تسيطر على صناديق الإعانة الاجتماعية والاستثمار العام بشكل جدي، وربما يمكننا دعم تلك العملية من خلال تدقيق اللجان المستقلة أو الجهاز القضائي لتجنب حصول أحداث مثل فضائح بنك التنمية في بوتسوانا. فانبثاق مجتمع أهلي أقوى يراهن على حكومة فعالة وقادرة على تحمل المسؤولية لا على نخب محددة يحتاج إلى وقت طويل ويجب المحافظة عليه من خلال عدد من الحوافز¹⁹. وقد لا تحظى الدعوات لمحاربة الفساد ووجود حكومة جيدة بالمصداقية بحد ذاتها، حيث ستواجه في هذه الحالة مشكلات خطيرة بسبب أولئك الذين يمكن أن يستغلوا هذه الدعوات لمصالحهم الخاصة. لهذا فإن أفضل طريقة للمحافظة على مجموعات المجتمع المدني الناشئ هي من خلال قيام تلك المجموعات بالدفاع عن مصالحها حتى لو كان ذلك عبر التنافس بين بعضها بدلاً من التنظيم من أجل الصالح العام.

كل تلك الإجراءات مألوفة. إلا أن هدفها الإستراتيجي هو الكشف عن عمليات السياسة والعمليات السياسية ومنح الدولة والمجتمع المزيد من الاستقلال عن انتهاكات الشبكات النخبوية. ولا تقتصر الأهداف على تحسين جودة العمليات الحكومية بل تتعدى ذلك إلى ردع التواطؤ، ودعم الزيادة التدريجية في التنافس السياسي الحقيقي والحاسم، ووضع حدود عمل أوضح داخل الدولة والعمليات السياسية والاقتصادية، وإعطاء المواطنين فرصة أكبر لمكافحة الحكومات الفعالة، والإطاحة بالفسادة، وردع التداخل في العمليات السياسية والاقتصادية بين

الشبكات النخبوية والبيروقراطية. هذه البلدان في موقع يسمح لها بالاستفادة من الإصلاحات «العامّة» نظراً للأسس السياسية والاقتصادية التي بنتها النخب المتتالية. إلا أن ذلك لا يعني أن متلازمة احتكارات النخبة هي نوع خاص من الفساد المفيد، كما أنه لا يعني، كما تشير الحال في المكسيك، بأن المجتمع النامي سيعاني منه بشكل أساسي حالما ينضم إلى هذه المجموعة. بل، كما أشرنا سابقاً، فإن الكثير من بلدان تلك التكتلات لم تقم بمحاربة الفساد بقدر ما قامت بإيجاد طريقة للتصدي للأثار التي خلفها لمدة من الزمن. إن الاستفادة من تلك الفرصة المحدودة مسألة تتطلب حصول انتقال سياسي تدريجي يتم من خلاله كبح تعسف النخب وشبكاتهما، كما يتطلب من قوى التوازن في المجتمع أن تستجمع قواها. لكن ينبغي ألا يتم هذا بسرعة تحوّل النخب إلى عشائر متنافرة أو تجعلها تتورط في فساد في القاعدة وهي على طريق الخروج من باب السلطة. هذه عملية حساسة بالفعل، عملية تتطلب عملاً سياسياً لا يعتقد من قد يفقد السلطة خلاله من النخب بأنهم قد تعرضوا للنفي إلى البيداء بل إنهم قادرون على تحقيق الفوز في يوم آخر من خلال الالتزامات الصادقة بالحكم الجيد.

حكومة الأوليغاركات والعائلات

أهم حقيقة بالنسبة لفساد حكومة الأوليغاركات والعائلات هي أن النخب الاقتصادية والسياسية الطموحة لا تشعر بالأمان. ففي مناخ من التناحر وانتشار الفرص السريعة النمو والضعيفة مؤسسياً يقوم أولئك ببناء دعم شخصي يمكنهم من استغلال الدولة والاقتصاد في وقت واحد، وحماية مكاسبهم ومصالحهم بكل وسيلة ممكنة. في روسيا ما بعد الحقبة السوفيتية أدت تلك الحالة إلى وجود مزيج سام من النفوذ المطبوع بالفساد والعنف. وفي الفلبين أدى الاستعمار الواسع للدولة والاقتصاد والحياة السياسية على يد عدد صغير من الأسر القوية إلى تشويه التنمية، وفي بعض الأحيان إعاقة العملية الديمقراطية. وبينما انهمكت المكسيك في عملية موسعة من بناء المؤسسات، وشكلت الانتخابات التنافسية المدارة بشكل جيد تطوراً حظي بالترحيب، إلا أن تلك التغييرات التي

كانت مصحوبة بولادة التحرير الاقتصادي ساهمت في تجزئة المؤسسة الوحيدة القوية في البلد وهي الحزب الثوري الدستوري وأخذت الفساد في اتجاهات أخرى خطيرة. فالفساد في حكومة الأوليغاركات والعائلات لا يقتصر على كونه ضارياً وملحوظاً بشكل كبير، لكنه أيضاً فجائي وخطر على مؤيدي الديمقراطية والمستثمرين فيها ومصدر قوي من مصادر الظلم.

ومن غير المستغرب وجود حكومات أوليغاركات في المجتمعات سريعة التغيير. فالاقتصادات والعمليات السياسية حديثة الانفتاح، وبالتحديد تلك التي تعاني فيها المؤسسات من ضعف، تمنح المزايا للأوليغاركات سريعة الوصول والذين يمتلكون الروابط والدعم للاستفادة من الفرص الجديدة²⁰. بيد أن انتشار الفوضى يعني أن العنف سيكون أكثر من جذاب في الوقت الذي قد يكون فيه بناء أساس سياسي أو اقتصادي آمن بوسائل أكثر تقليدية عملية خطيرة تنطوي على تحريك الضعفاء ضد الأقوياء. وقد يجد مؤيدو المصالح العامة في المجتمع، وبالتحديد أولئك المعارضون للفساد، صعوبة في تحديد عمليات الفساد الحقيقية وصعوبة أكبر في تغييرها.

إن مشكلات الفساد في أسواق النفوذ وكارتيلات النخبة تثير مخاوف جدية، غير كلا الحالتين تمتلك أسساً للحكم، حيث توجد مؤسسات حكومية قوية نسبياً ومستقلة في المجموعة الأولى وتتمتع في الثانية بتسويات النخبة السياسية التي يضمنها فساد كارتيلات النخبة نفسه. إلا أن مجتمعات حكومة الأوليغاركات والعائلات تفتقر إلى تلك الأسس وتبتعد عن مثلنا التتموي بعدة طرق. فالمؤسسات الحكومية السياسية والاجتماعية تعاني من ضعف شديد، وعدم فعالية، وسهولة احتكارها من قبل حكومة الأوليغاركات. كما تعد المشاركة الاقتصادية والسياسية، في أثناء تبرعها، محفوفة بالمخاطر، ومقلقة، وواقعة تحت النفوذ الكبير لأصحاب السلطة، وغير مقصورة على المنافسة في الميادين الرسمية (أكثر مما هي الحال في حالات كارتيلات النخبة). هنا نجد صفقات الفساد تتكاثر، لكنها لا تجد من يكفلها جاعلة من أصحابها مشتتين ومزعزعين وعرضة للعنف.

إن التحرير السريع للاقتصاد والسياسة في ظل غياب أسس مؤسسية حيوية قد فاقم من الفساد في حالة حكومة الأوليغاركات والعائلات. كما أن المزيد من التحرير باسم الإصلاح قد يؤدي إلى جعل الأمور أسوأ مما هي عليه، فهو يلغي الحدود الضعيفة بين الثروة والسلطة، والدولة والمجتمع، ويزيد من عدم الاستقرار على جميع مستويات المجتمع. ويعد بناء المؤسسات والقيام بالإصلاحات في الإدارة العامة حاجة ملحة إلا أنها تفتقر إلى الدعم السياسي. فالمجتمعات المدنية الوليدة في تلك البلدان تعاني من التفرقة والترهيب والفقير، كما أن الأحزاب والتبعيات السياسية ضعيفة، وشخصانية، وضيقة جداً، ومحدودة لدرجة لا تمكنها من تولي ما يشبه المهام واسعة النطاق. قد ننصح تلك المجتمعات بالتخلي بالإرادة السياسية، لكن الإصلاح سيكون خطراً على المصلحين والمجتمع برمته، ولا يوجد أي ضمان بأن يواصل رجال السياسة الراغبين بذلك تحقيق الأهداف الديمقراطية. وبالنتيجة يبقى المنافسون السياسيون والمستثمرون الدوليون في مكانهم، وتصبح التنمية غير عادلة ومتقطعة بحيث تستفيد منها الأقلية على حساب الأكثرية، ولا تقدم الانتخابات وحملات الإصلاح المؤقتة للمواطنين سوى فرص حقيقية محدودة لمواجهة الفساد. وفي ظل هذه الظروف تصبح «رزمة الإجماع» على الإصلاحات غير قابلة للتطبيق، ويغدو الإصلاح أسوأ مما هو عليه في الحقيقة، والتنمية أقل توازناً من وضعها الحالي. لكن ماذا إذا كان بالإمكان القيام بشيء ما؟

بدلاً من التوجه المباشر إلى مكافحة الفساد وإشعال السوق والمنافسة السياسية، ربما تتمحور الإستراتيجية الأولية حول الحد من عدم الاستقرار في الوقت الذي يتم فيه خلق بدائل شرعية لطرق الفساد في متابعة المصالح الشخصية والدفاع عنها. وعلى المدى القصير حتى المتوسط، هذا يعني تعزيز المؤسسات التي ترعى الصفقات الاقتصادية المشروعة والحقوق السياسية. ففي الاقتصاد يمكن أن يتم التأكيد على حقوق الملكية، وقوة المصارف والعملية النقدية وهيئات مراقبة السوق وأسواق الأسهم والأوراق المالية، وجباية الضرائب بشكل

عادل وموثوق، وبناء مؤسسات الأعمال والمؤسسات التجارية القادرة على تطوير قوانين لأصول الممارسة مدعّمة بالمكافآت والعقوبات. كما تعد التحسينات الأساسية للنظام القضائي وتطبيق القانون من الأولويات العليا. وفي الجانب السياسي والاجتماعي، يمكن تعزيز الشعور بالأمان من خلال توفير الحريات المدنية، والصحافة الحرة والمستقلة، وحماية المواطنين وكل من يغامر بالإبلاغ عن حالات فساد، وبرامج التحقيق في الشكاوى، وتقديم النصح للمواطنين. تلك المبادرات لن تجعل حكومة الأوليغاركات والعائلات تختفي، لكنها يمكن أن تحدّ من كل ما يشجع على العنف وهروب رؤوس الأموال، وأن تعيد كل النشاطات الاقتصادية والسياسية إلى المؤسسات الرسمية. وبالنسبة للمواطنين العاديين، يمكنهم أن يطلقوا تدريجياً بدائل مشروعة لسلطة الفساد والتعامل من خلالها. وعلى العكس من ذلك، فإن مهاجمة الفرص التي أدت إلى نشأة حكومة الأوليغاركات أو مصادرة مكتسباتها، خيار «الضرب بيد من حديد» - من شأنها إفشال هدف التحولات السياسية وتحولات السوق وخلق المزيد من الفوضى.

أما على المدى الطويل، فالهدف هو نقل الفساد إلى أشكال أقل تعطيلاً في الوقت الذي يتم فيه بناء التسويات السياسية القادرة على الصمود في وجهه. ذلك النوع من الانتقال قادر على تهدئة الشعور بعدم الاستقرار ليس فقط بالنسبة للمواطنين والمصلحين بل أيضاً بالنسبة للزعماء الوطنيين الأوليغاركات أنفسهم. ومن وجهة نظر الفئة الأخيرة، سيصبح عندها من الممكن الحكم بطريقة أكثر وضوحاً ومصداقية، ربما يكون ذلك على شكل كارتيال نخب. والأوليغاركات القادرون على التعامل مع مسؤولين أكثر قدرة على «الحكم» بطرق مشروعة وغير مشروعة سيحتاجون إلى قضاء وقت أقل في بناء ومكافأة أتباعهم الشخصيين وتطوير صلاتهم بالأسر السياسية أو عصابات المخدرات، وسيجد الكثيرون منهم ما يشجعهم على نقل نشاطاتهم في اتجاهات مشروعة. لهذا لا تنصح الأسواق الأكثر فعالية والمحاكم ورعاة حقوق الملكية بمهاجمة ممتلكات حكومة الأوليغاركات والعائلات.

يمكن دعم الإصلاحات البيروقراطية من خلال عمليات العفو العام فيما يتعلق بجباية الضرائب والثروة المصادرة وعائدات الخصخصة. فتلك التحركات، خاصة إذا كانت مصحوبة بضرائب أوضح وأكثر تبسيطاً، من شأنها في نهاية المطاف إعادة رأس المال إلى الاقتصاد المشروع، والمساعدة في رفع التمويل والأجور البيروقراطية المدفوعة بانتظام أكثر، والحد من التشجيع على المضايقات الإدارية، كما تساعد على استعادة الأسواق السوداء إلى الاقتصاد الوطني. ويعد الحصول على حقوق ملكية بسيطة ومعقولة بالنسبة للمواطنين العاديين - والذي يعتبر بالنسبة للكثيرين عفواً خاصاً بهم - وسيلة للحد من تعرضهم للاستغلال، وعلى المدى الطويل، يحفز على نمو منافسين اقتصاديين شرعيين يستطيعون دخول السوق دون الحاجة إلى العلاقات الشخصية للحصول على حماية. ومن الممكن أيضاً منح المسؤولين فرصاً مشابهة لمدة زمنية محدودة تمكنهم من الاعتراف بقيامهم بصفقات فساد مع الاحتفاظ بجزء من المكاسب، وبعد ذلك هناك حاجة لحماية أولئك الذين يقدمون أدلة حساسة. وينبغي توجيه بعض عمليات الإصلاح في القطاع العام إلى الحد من المخاطر داخل السوق - على سبيل المثال تبسيط وتوضيح المهام التنظيمية والجمركية - ومقابلتها بتطوير مؤسسي في القطاع الخاص: فأسواق البورصة والأوراق المالية المستقلة والفاعلة، على سبيل المثال، تُخضع صفقات القطاع الخاص إلى مراقبة مستمرة، وتحدّ من المغامرات الاقتصادية، ويمكنها تطوير موارد رأس المال الأقل ارتباطاً بالاحتكار السياسي والعنف. كما أن تحسين تدفق المعلومات داخل جهاز الدولة وبينه وبين الاقتصاد سيسهل من المبادرات الاقتصادية المشروعة ويزيد من صعوبة المضايقات الإدارية التي يمارسها المسؤولون.

تلك التوصيات أيضاً تشمل عمليات إصلاح مؤسسية مألوفة، لكن المهم هو أنه بدلاً من مواجهة الفساد بشكل مباشر باتباع صيغة مكافحة الجريمة في مناخ تعاني فيه الدولة والمؤسسات السياسية من الضعف، تهدف تلك المقترحات أولاً

إلى الحدّ من الأشكال الأكثر خطورة للمواجهة بطريقة غير مباشرة من خلال تهدئة الشعور بعدم الأمان. بعد ذلك هناك توصية ببناء هيكلية مؤسسية بأدوات سياسية، وقد يكون ذلك ممكناً من خلال تحمّل كارتيلات النخبة لمدة من الزمن ومن ثم العمل على تعزيز المؤسسات الحكومية والاجتماعية بالتدريج، وعندها يمكن استئناف التحرير السياسي والاقتصادي بشكل قوي. ينبغي أن تكون تلك الإستراتيجية مستدامة: فديناميات الفساد في بلدان حكومة الأوليغاركات والعائلات متجذرة في تاريخها أكثر من غيرها من المتلازمات، كما هو واضح في دور الشبكات الأسرية طويلة الأمد في الفلبين، والأثر المستمر لتيارات الحقبة السوفييتية والتطورات في روسيا. علاوة على ذلك فإن أي نهج يحافظ على استقرار حكومات الأوليغاركات والعائلات يمكن اعتباره ثاني أفضل خيار حتى لو كان مصحوباً بقراءة تافؤلية للأمر، حيث توجد إمكانية لتطبيق المراحل الأخيرة من الإستراتيجية بشكلٍ ألي. لكنها مع ذلك إستراتيجية مبشرة أكثر من التحرير من دون توفر أسس مؤسسية وسياسية أو مهاجمة الفساد بطرق مكافحة الجريمة عندما تكون القوى السياسية ضعيفة وفسادة إلى حد كبير. هذا السيناريو ينسجم مع مصالح بعض من حكومة الأوليغاركات والعائلات - ولا يبدأ بمهاجمتها بشكل مباشر - لكنه ينسجم أيضاً مع مصالح المجموعات الرسمية ومجموعات الجمهور التي تفتقر إلى الدعم والاستقرار وأحياناً إلى القوة المطلوبة للتصدي للفساد بشكل مباشر.

كل ما ورد أعلاه بحاجة إلى قيادة سياسية مستقرة بحد ذاتها. وبالتأكيد فإن التنافس السياسي والانتخابي من الأمور الجيدة على المدى الطويل، لكن المبالغة الكبيرة بذلك في وقت مبكر ستؤجج من حالة عدم الاستقرار. وفي البداية ربما تكون هناك حاجة لبناء الأساس السياسي للحكم على المدى الطويل على مستوى النخبة، بالنظر إلى الطبيعة الشخصية للشخصانية للقوى السياسية الأساسية وضعف حالة المجتمع المدني في تلك البلدان. ومن المفيد الاهتمام بالأنظمة المالية السياسية

والقوانين الانتخابية التي تشجع على الائتلاف وتقاسم السلطة بين الأحزاب - حتى لو كان ذلك من خلال وضع العصب المتنافسة تحت مظلة بنية تنظيمية مشتركة كما هو الحال في نموذج حزب الديمقراطيين الأحرار. هذا عكس التوصيات التي قدمناها في حالة كارتيلات النخبة وأسواق النفوذ، غير أن الهدف هنا هو مساعدة أحدهم في تثبيت قدميه بشكل يمكنه من الحكم من خلال المؤسسات الحكومية والسياسية ومن خلال وسائل سياسية بدلاً من اللجوء إلى الرشوة والترهيب.

عندما تكون المؤسسات وقوى مكافحة الفساد الداخلية تعاني من الضعف تصبح المساعدة والنفوذ الخارجيان - من الجهات الخاصة والعامّة على حد سواء - أمراً لا غنى عنه. فالشركات التي تقوم بعمليات استثمار كبيرة لها مصلحة في تدريب الموظفين المحليين على قضايا الفساد والشفافية في العمل وعلى الاطلاع بقدر الإمكان على أنواع محددة من مخاطر الفساد التي تجب مواجهتها. تلك الشركات نفسها يجب أن تمتنع عن كل ما قد يزيد من الفساد. ويعد تطبيق معاهدة منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي لمكافحة الفساد في البلدان الغنية الموقعة عليها وفيما بينها نقطة أساسية بالنسبة للإصلاح في حالة حكومة الأوليغاركات والعائلات وحالة المسؤولين الحكوميين. وعلى المدى الطويل يمكن أن تصادق البلدان الأكثر نجاحاً من الفئات الأخيرة على الاتفاقية أيضاً، الأمر الذي سيجعلها تشارك في عمليات مراجعة نظرائها فيما يتعلق بسياسات مكافحة الفساد وتطبيقها. وتعد «المشروطة» - الامتناع عن تقديم معونات للبلدان التي لا تقوم بخطوات ضد الفساد والمشكلات المرتبطة به - أحد الخيارات الأخرى. وهذه الفكرة فيها الكثير من النقاط المشجعة خاصة إذا فرضت على القادة والمناحين مراقبة التمويلات التي قاموا بتقديمها. لكن المشروطة يجب أن تكون حكيمة: فوضع معايير عليا مبالغ بها من شأنه إقناع المصلحين المحتملين بعدم

قدرتهم على تحقيق الكثير كما أن الحدّ من المعونات بشكل كبير ومفاجئ جداً قد لا يؤدي إلا إلى حالة من عدم الاستقرار. لذلك سيكون من الأفضل تشجيع التقدم باتجاه أهداف محددة وقابلة للتحقيق لبناء المؤسسات. والمشروطة من ذلك النوع تثير موضوع قياس تقدم الإصلاح، وهذا موضوع سيتم تناوله بعد قليل؛ لكن بشكل عام، يشجع المانحون على الإصلاحات البارزة في الإجراءات الجمركية أو الضريبية وتسريع الخطوات المتخذة في منح الرخص والأذونات الروتينية أو الحدّ منها إضافة إلى تشجيع الإصلاحات القضائية المهمة.

تهدف تلك الإجراءات إلى بناء أسس نخبوية عامة للحكم، وبالنتيجة فهي ترجئ الحياة السياسية شديدة التنافس واستئناف التسويق المندفع والإصلاحات التي تجابه مصالح الفساد بشكل مباشر إلى أن يصبح وضع حكومة الأوليفاركات وشبكات النخبة الحاكمة أكثر استقراراً - عندها نصبح قادرين على تحمل ضغط تلك المبادرات وبناء تسوية سياسية بسرعة نسبية تجعل منها الأساس للإصلاح المؤسسي الشامل وبناء الدعم الاجتماعي. أما المصلحون الذين يتوجهون مباشرة إلى تحقيق تلك الأهداف من دون اتخاذ خطوات وسطية فقد يعانون من الضعف بشكل دائم. فالفساد لن يختفي خلال تلك المراحل الأولية التي يكون فيها التغيير شكلياً. ومن وجهة نظر إصلاحية تفضيلية، فإن أصعب ملامح الإستراتيجية هو أنها تتطلب تحملاً مؤقتاً لصفقات الفساد يمكّن من الربط بين النخب الحاكمة ضمن خطوط حزبية وقطاعية وغيرها.

لكن توجيه النخب إلى الإصلاح حالما يصبحون آمنين سيكون على القدر نفسه من الصعوبة. عندها قد يصبح النفوذ الخارجي والمشروطة أمرين أساسيين. حيث لا يوجد ما يضمن أن النخب المتشابكة ستصبح على قدر من الوعي يمكنها بعد أن تستقر من السماح بالمزيد من النظام الديمقراطي. فنظام الحكم الكوري قبل 1988 كان يعاني من فساد كبير على شكل كارتيلات نخبة وكان شديد القمعية عندما يواجه أي خطر، بحيث لم يكن بالإمكان أبداً الانتقال إلى الديمقراطية

«كخطوة مقبلة». إلا أن الماضي الذي شهدته بعض ديمقراطيات أسواق النفوذ يشير إلى وجود مراحل أو حقب نهضت خلالها شبكات النخبة السياسية والاقتصادية المتداخلة وبدأت بالعمل على تحقيق أهداف تنموية مهمة، وفي النهاية تمت تحييتها جانباً على يد متنافسين جدد وعمليات ديمقراطية أساسية: خذ على سبيل المثال المشاريع المشتركة في القرن التاسع عشر وكراتيات النخبة التي قامت ببناء القنوات والسكك الحديدية في الولايات المتحدة²¹.

المسؤولون الحكوميون

تتجلى الروابط بين الإصلاح والعدالة بوضوح أكبر في المتلازمة الأخيرة التي تعتبر الورطة الأساسية فيها الحصانة الرسمية. وتتحرف حالة المسؤولين الحكوميين عن مثلنا التتموي في الكثير من الطرق: فالمؤسسات تعاني من ضعف شديد، والمشاركة العامة في الحياة السياسية ضعيفة أو موجهة من الأعلى، وفي أسوأ الحالات يقوم الزعماء الفاسدون وأتباعهم الشخصيون باستغلال المجتمع والاقتصاد، بما في ذلك المعونات والاستثمارات، بدلاً من تطويرها. لكن هذه الفئة أيضاً متوزعة في بلدان مختلفة، ذلك أن مضامين السلطة المطلقة تعتمد على أجنداث الأفراد الذين يمتلكونها. على سبيل المثال، حقق رئيس سنغافورة لي كوان يو نجاحاً كبيراً في مواصلة أجنداث تنموية مناهضة للفساد منذ توليه للسلطة في عام 1959. وهذه الدولة - المدينة تقع ضمن مجموعة الحالات الأولى لدينا وليس الأخيرة. لكن عندما تصبح السلطة تخدم المصالح الشخصية لقائد مهيم قد تصبح الإصلاحات الإدارية في أفضل حالاتها تحريفاً للحقائق - أو قد تكون سلاحاً في وجه زعماء المعارضة المحتملين.

وبهذا يمكن أن ينحدر الفساد إلى أسفل قائمة الأولويات في بعض تلك المجتمعات: وهذا لا يعني أنه غير ذي أهمية، بل إنه يدل على وجود مشكلات أساسية ومتجذرة بحيث لا يمكن للقيام بإصلاحات محددة أن يحقق الكثير. وفي الحالات الأقل سوءاً يتطلب الإصلاح دراسة موضوع الحصانة. فغالباً ما يكون

الوصول إلى ديمقراطية كاملة مستحيلًا على المدى القريب، بحيث تؤدي التحركات غير الناضجة في هذا الاتجاه إلى حدوث تعسف، كما في حالة الاستيلاء على الأراضي في كينيا. ووفقاً لبعضهم²²، يرتبط وجود الحريات المدنية الأساسية بالاستغلال الأكثر فعالية للمساعدات الخارجية - أكثر من ارتباطه بالديمقراطية الكاملة. فالحريات المدنية تمكّن النقاد وأولئك المتأثرين بسوء استخدام المعونات من التنفيس عن المظالم التي يتعرضون لها - وبالتأكيد يتم ذلك بحرص - كما يمكنهم من تطويع الإعانة التي تقدمها المصالح الخارجية. ومع مرور الوقت قد تظهر حدود وفروق أوضح بين الدولة والمجتمع (على سبيل المثال حقوق ملكية أكثر استقراراً)، وتحظى المجموعات في المجتمع و لو بقدر قليل من الاستقلال عن الشخصيات السياسية (من خلال خطط التسليف الصغير، ومبادرات مشابهة غير واقعة تحت سيطرة الجهات العليا وتعزيز الاتصالات وحرية الصحافة)، بحيث يؤدي ذلك إلى فتح «فسحة للحياة المدنية» تمكّن الفعاليات والمصالح الاجتماعية من استجماع قواها.

إن بناء مجتمع مدني قوي وفاعل عملية تدريجية تتطلب إحداث تغيير سياسي جذري، وهنا أيضاً من الجدير البحث في إستراتيجيات غير مباشرة. فلا يترتب على مجموعات المجتمع المدني اتباع أجندات صريحة لمحاربة الفساد أو الدعوة لحكم رشيد، وإذا ما قامت بذلك بالفعل ستكون نشاطاتها عرضة لخطر أكبر. والأسوأ من هذا هو أنها ستواجه مشكلات يسببها أولئك الذين يستغلون التغيرات لمصالحهم الخاصة، كما رأينا أعلاه؛ ذلك أن الحد من الفساد ووجود حكومة جيدة يحققان الصالح العام. وبالنتيجة - وكما يوضح زوال الكثير من المنظمات المناهضة للفساد في البلدان النامية حالما ينفد التمويل الخارجي الذي تحصل عليه - نجد أن أكثر ما يمكن أن تحققه جهود الإصلاح العلنية هو إقناع المواطنين أنه ليس بالإمكان تحقيق الكثير. غير أن المجموعات التي تدفعها المصلحة الذاتية تكون أكثر استدامة: على سبيل المثال حركة «أمهات الجنود» في روسيا التي شكلتها الأمهات لمعرفة أماكن أولادهن وحمائتهم - وهو هدف شخصي بحث -

ومع الوقت أصبحت تلك الحركة صوتاً يطالب بالمسؤولية الرسمية²³. في أحد الفصول السابقة ذكرت أن الكثير من ديمقراطيات أسواق النفوذ قامت في الماضي بالحد من الفساد في أثناء نضالها المطول حول قضايا أخرى كانت محط اهتمام الشعب. وتعد تعبئة المزارعين ورواد الأعمال والمواطنين العاديين في جو من الحصانة الرسمية تحدياً أساسياً، لكن المجموعات التي تلجأ إلى استخدام حوافز ومطالبات مختلفة تتراوح بين النشاطات الاجتماعية والتقدير ومنح المكافآت وخطط المعونة المتبادلة تتمتع بالقدرة على استجماع قواها²⁴.

وتعد الضغوط والموارد الخارجية في هذه المجموعة عاملاً أساسياً وأكثر أهمية منه في المجموعة السابقة. لكن المشروعية هنا بحاجة لأخذ أشكال قوية ومباشرة: قد يكون على الزعماء الذين مارسوا الفساد وكانوا يتمتعون بحصانة مواجهة تهديدات حقيقية بإيقاف تدفق التمويل الذي يحصلون عليه. وعلى البلدان المانحة التي تفكر باتخاذ تلك الخطوات الاستعداد لمواجهة مقاومة من مصالح الأعمال الداخلية التي اعتادت على عقد صفقات مريحة مع المسؤولين الحكوميين، خاصة أن العديد من بلدان هذه المجموعة يعتمد على استخراج وتصدير الموارد الطبيعية. وفيما يتعلق باستيلاء المسؤولين الحكوميين على أموال المعونات والقروض، يمكن أن تؤدي محاربة الفساد بشكل مبكر إلى خفض تدفق تلك الأموال أو منعه، لكن تحقيق منافع طويلة المدى للمشروعية قد يكون مسبقاً بصعوبات اجتماعية واقتصادية في البلدان المستهدفة. لذلك قد تبقى طريقة «الجزرة والعصا» فاعلة في هذه الحالة: حيث يمكن تقديم المعونات والقروض كمكافأة الضمان الحقيقي للحريات المدنية وتشجيع نمو «فسحة مدنية» كما ذكرنا من قبل.

ينطوي تقديم المعونات والقروض على تحريك الأموال باتجاه البلدان، إلا أن التدفق العكسي مهم أيضاً. فعادة يقوم المسؤولون الحكوميون وعمالوهم (مثل حكومة الأوليغاركات في المجموعة السابقة) بإرسال المكاسب التي يجنونها من

أعمال فساد إلى الخارج، حيث المؤسسات أقوى والعوائد أكبر. وربما لا يكون بالإمكان منع الفساد من خلال اتخاذ إجراءات تعيق إخفاء تلك الأموال - استعمال الأسماء الحقيقية في الحسابات المصرفية - والقدرة على تجميد تلك الأموال بسرعة حال توافر دليل أكيد على أن مصدرها أو استخداماتها فاسدة، والرغبة بالاستيلاء عليها أو مصادرتها عندما يكون ذلك مناسباً، إلا أن تلك الإجراءات ستزيد من صعوبة إخفاء واستخدام المكاسب. ومن بين الخطوات الأولية المهمة مبادرات مكافحة تبييض الأموال التي اتخذتها مجموعة العمل المالية بين الحكومات في عامي 2000 و2001²⁵، وبرامج «اعرف من هو عميلك»²⁶ التي طالبت المصارف ووسطاء الاستثمار بتوثيق مصادر الودائع الكبيرة، إلا أن تلك الخطوات كانت محط انتقاد كبير من قبل مجموعات الأعمال وأنصار مبادئ الحرية²⁷. ومثل معاهدة منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، تعكس تلك الخطوات تنامي الإدراك لانتشار الفساد عالمياً وجهود الإصلاح الذي يحتاج إليه، كما يتطلب تطبيقها بشكل فعال أن تقوم أسواق النفوذ وغيرها من المجتمعات المتقدمة بمراقبة دور المؤسسات المالية لديها في سوق المال الدولية الملوثة.

مرة أخرى نجد أن الإصلاحات المقترحة هنا مألوفة. لكن على القدر نفسه من الأهمية تأتي تلك غير المقترحة، مثل الإسراع في التحرير السياسي أو الخصخصة. فالطريق أمام مجتمعات المسؤولين الحكوميين لتحقيق الإصلاح أطول بالنظر إلى أن معظم إجراءات مكافحة الفساد يجب أن تنتظر تحقيق تطورات أساسية في المؤسسات وعلى الأقل نمو بعض قوى التوازن في السياسة والاقتصاد. ومع ذلك لا ضير بمرور بلدان هذه المجموعة بمرحلة الفساد الذي تمر به حكومة الأوليغاركات والعائلات في طريقها إلى تحقيق ما هو أفضل. إذ يمكن تخيل وجود مؤسسات مثقفة لبناء نظام الحكم تتسم بأجندات وأسس حكم عامة، لا شخصية. إن الافتقار إلى معيقات الفساد والذي يساعد القادة الذين لا يلقون بالأل للاعتبارات الأخلاقية وأتباعهم يمثل بحد ذاته طريقاً يمهّد لإمكانية

محيرة غير موجودة في مجتمعات كارتيلات النخبة وحكومة الأوليفاركات والعائلات. هل يمكن للقادة الجدد الذين يتبنون أجنداث مكافحة فساد استخدام سلطتهم المطلقة مع السيطرة بإحكام على تطبيق القانون ومراقبة التجاوزات من أجل «قلب» مجتمع من المسؤولين الحكوميين إلى حالة جديدة ينخفض فيها مستوى الفساد؟ تخيل لو أن تلك القيادة رفضت المشاركة في الفساد واتخذت إجراءات صارمة ضد الأتباع السابقين واستخدمت سلطتها ومواردها لدعم الخيارات الاقتصادية المشروعة! تلك الجهود من شأنها جعل أصحاب النفوذ أكثر استقراراً من خلال الحد من الضغط الدولي لإحداث تغيير ومن خلال العوائد الاجتماعية التي يحققها النمو الاقتصادي والحد من الاستغلال السياسي. كما أنها قادرة على جعل السلطة مريحة أكثر، إذ أن المكاسب، التي ستصبح أقل بعد الإصلاح، ستكون من نصيبهم هم دون الحاجة إلى تقاسمها مع العملاء. تلك الحوافز تجعل هذا السيناريو أقل خيالية مما قد يبدو عليه للوهلة الأولى.

لكن على المدى الطويل، يحتاج نظام الحكم ذاك إلى الشروع في إصلاحات أكثر تقليدية ترفع الأجور التي يتلقاها أصحاب النزاهة من مسؤولين وقضاة وضباط جمارك وشرطة (ربما يكون ذلك من خلال استرداد عوائد الفساد الماضي) وتعزيز الشفافية، وضمان إعطاء الفرصة للمواطنين والصحفيين من دون أي خوف، وتعزيز المؤسسات التي تقدم الحماية للفرص والمكاسب الاقتصادية. وسيكون عليه التعامل مع استياء العملاء المحتملين بعد أن أصبحوا محرومين من المكافآت المتوقعة وأيضاً مع نقمة المواطنين ومجموعات المجتمع المدني الناشئ من سوء معاملة النظام القديم لهم بعض هذه التغييرات، وبشكل خاص زيادة أجور أصحاب النزاهة والصرامة مع الفساد كطريقة لإعطاء دفعة للنمو تم تنفيذها في سنغافورة خلال مدة قصيرة نسبياً²⁸ وحقت نتائج مذهلة. لكن تحقيق تغير سريع وموجه من هذا النوع أكثر صعوبة في المجتمعات الكبيرة، كما أن دفع مثل أولئك الزعماء للاستسلام في النهاية لحياة سياسية منفتحة

وتنافسية هو أمر يتحتم على سنغافورة مواصلته على الرغم من نجاحها فيه. وعلى الرغم من أن كوريا لم تُمنح فرصة حقيقية للتوصل إلى الديمقراطية بعد الإطاحة بنظام حكم فيرديناند ماركوس في الفلبين في عام 1986، إلا أنها تمكنت من تحقيق تقدم هائل خلال عامين فقط. ولا بد من الاعتراف بأن عناصر هذا السيناريو تتراوح من الممكن إلى الخيالي إلى التفاؤل المرّضي. بيت القصيد هنا هو أننا إذا ما رأينا البلدان تتحرك باتجاه نموذج إصلاح في عدة اتجاهات مختلفة بدلاً من أن تسلك طريقاً واحداً فقط، عندها سنشهد الكثير من عمليات التغيير المختلفة.

عمليات التغيير: الأهداف والوسائل

يبقى علينا الإجابة على سؤالين: كيف لنا أن نقيم آثار إستراتيجيات مكافحة الفساد؟ كيف يمكن إشراك المواطنين في العملية لتلاً تولّد الإصلاحات عدداً قليلاً من الرابحين الجدد وملايين الخاسرين؟

هل وصلنا إلى مبتغانا؟

كيف لنا أن نعرف أن الإصلاح نجح؟ لا توجد إجابة بسيطة على هذا السؤال. لكنني أقترح أن نتجنب استخدام مؤشرات الفساد المستندة إلى الرأي لتتبع التغيير الحاصل. فمدى ارتباط تلك الأرقام بالفساد الحقيقي هو أمرٌ يخضع لجدل كبير، كما أنه لا يوجد دليل قاطع على الدقة التي تعكس الإحصائيات من خلالها التغيير الحاصل²⁹. علاوة على ذلك، فإن تلك المؤشرات غالباً ما تركز على الرشى على مستويات عليا والتي تدخل فيها التجارة الدولية، وبهذا تعطي فكرة عن بعض أنواع الفساد أقلّ من غيرها. إن البلد الذي يشن هجوماً عنيفاً على الفساد قد يجد أن ترتيبه على سلم مدركات الفساد «يتأثر سلباً» عندما تبدأ الإجراءات القانونية، والدلائل المكبوتة لمدة طويلة، وردود فعل الجمهور

بتصدر عناوين الصحف. وتعد المسوح التي تجري حول عمليات الفساد بين الأسر وأصحاب الأعمال والمسؤولين إستراتيجية أفضل في الكثير من جوانبها إلا أنها مرتفعة التكلفة ويجب تكرارها بشكل منتظم. والمجتمعات التي تحتاج إلى تلك البيانات أكثر من غيرها قد تكون هي الأقل قدرة على تحمل تكاليفها.

من الطرق الناجعة لقياس نجاحنا في تحقيق الإصلاح التركيز على جوانب الحكم التي تقدم حوافز للفساد وتوضيح آثاره³⁰. فعملية الترخيص التي تتطلب سبعة أسابيع واثنين وثلاثين خطوة تعد مؤشراً مباشراً على وجود مشكلات: التأخير بحد ذاته، غالباً ما يكون مفتعلاً، يشجع على دفع الرشوة، في الوقت الذي تعد فيه كل خطوة نقطة ضغط محتملة لممارسة الابتزاز. كما أن الحكومة التي تدفع ضعف ما يدفعه جيرانها لقاء البترول أو الإسمت، أو تفرض أسعاراً منخفضة تثير الشبهات على النفط الخام، إما لأنها تمر بعمليات فساد أو تحاول جذب الفساد إليها. وهناك شك بحصول الشيء نفسه إذا ما حققت ضريبة معينة نصف المردود المتوقع أن تحققه، أو إذا كانت الحسابات أو عمليات الجباية فيها تنطوي على قدر كبير من التقدير الشخصي في استخدام الصلاحيات. إن وجود مؤشرات من هذا النوع يشير إلى مواطن ضعف تمكّن من قياس فعالية الإصلاحات. فإذا تم تخفيض عملية الترخيص إلى خمس خطوات وأربعة أيام فقط، هذا يدل على أن المؤسسات قد تحسنت إذ قُطعت أسباب العطاء وفرص الأخذ. وإذا انخفضت الأسعار التي تدفعها الحكومة لقاء الإسفلت إلى حد طبيعي، فهذا يعني حصول انخفاض في الحوافز والفرص المقدمة للابتزاز. لذلك تعد عملية جمع تلك المؤشرات ونشرها عملية بناء مؤسسية. كما أن دعوة المواطنين إلى تقييم جودة الخدمات التي يتلقونها، كما هو الحال في نظام «تقرير المواطن» حول أداء الحكومة المحلية في إقليم بنغالور في الهند³¹، تسهم في بناء المشاركة العامة ليس في عملية الإصلاح فحسب بل أيضاً في الحكم بشكل عام. والمسؤولون الذين يقدمون خدمات أفضل يحصلون على مصداقية سياسية لقيامهم بذلك - فهي المصدر الأساسي للإرادة السياسية - وهنا تبدأ عملية التنسيق والتعاون بين المشاركة والمؤسسات.

ثمة إشارة أخرى إلى تقييم التقدم الحاصل في النظرية الأساسية لمتلازمات الفساد. فالانتقال من فساد أكثر تعطيلاً إلى فساد أقل تعطيلاً، والذي كما ذكرنا سابقاً لا يمر بالضرورة في الأنواع الأربعة للمتلازمات بالترتيب، قد يأخذ وقتاً أطول للظهور إلى العيان، إلا أنه يدل على وجود مشاركة أقوى ومؤسسات أكثر توازناً. والحكم على هذه التيارات قد لا يحتاج إلى تحليل مفصل للبيانات. على العكس من ذلك، فهو يقرب إستراتيجية هذا الكتاب رأساً على عقب، فالبلد الذي ينتقل الفساد فيه من حالة المسؤولين الحكوميين إلى حالة كارتيلات النخبة غالباً ما يحقق زيادة في التنافس السياسي وبناء تسوية سياسية مفيدة. كما أن حالة كارتيلات النخبة التي تصبح أقرب إلى مجتمع أسواق النفوذ تحقق زيادة استقلالها البيروقراطي ومقدرتها بطرق مفيدة، وربما تكون في طور تحقيق زيادة مأمولة في التنافس السياسي الحاسم والمنظم، لكنها من جهة أخرى ربما تكون بحاجة إلى مراقبة تلك المنافسة بحيوية وحرص على المدى الطويل. فربما يكون البلد الذي ينتقل من متلازمة أقل تعطيلاً إلى أخرى أكثر تعطيلاً يسمح بفرص مشاركة تفوق بسرعتها التتمية المؤسسية (تحرك تجاه حكومة الأوليغاركات والعائلات) أو ربما يسمح بإخماد المشاركة على يد القوى السياسية المهيمنة (المسؤولين الحكوميين). في كلتا الحالتين، يمكن لفهم متلازمات الفساد والمشكلات الكامنة المكونة لها أن يساعدنا في استخلاص الأخبار الجيدة أو السيئة وسط فوضى قصص الفساد وادعاءاته. وعلى العكس من ذلك، فمجرد تتبع تلك التغيرات باستخدام مؤشرات الفساد - لدرجة تتأثر بها المحصلات بشكل مطلق - لن يقدم لنا سوى فكرة تشخيصية مقتضبة حول الخلل الموجود في حالة محددة.

«دمقرطة عميقة» وإصلاح

إن «رزمة الإجماع» حول الإصلاحات التي تهدف إلى تحرير الحياة السياسية والأسواق و«دولة حكم» صغيرة لكنها فعالة تقدم فوائد أساسية للمصالح الاقتصادية المنظمة بشكل جيد، إلا أنها تضع أعباء كبيرة على كاهل المجتمعات الفقيرة والتي تخوض عملية ديمقراطية. فهناك حاجة بالدول الضعيفة والمجتمعات

المدنية إلى مواجهة المصالح المحصنة القوية - التي ينشأ بعضها في المجتمعات نفسها التي تحث على الإصلاح. وعادة تُطرح ديمقراطيات أسواق النفوذ كنماذج للإصلاح لكنها لا تقدم الكثير حول كيفية توصل المجتمعات النامية إلى ذلك الهدف - وحول ما يجب القيام به وما يجب تأجيله أو تجنب القيام به - أو حول مشكلات الفساد في المجتمعات المتقدمة.

كنت قد أشرت في السابق إلى أن تسوية كارتيلات النخبة ربما تكون جاذبة للاهتمام بطرق مدهشة. فكارتيلات النخبة ليست سوى إستراتيجية حكم مؤقتة - ثاني أفضل إستراتيجية غالباً وهي مؤقتة وربما تكون مناسبة لبعض المجتمعات فقط. لكنها تعتبر أيضاً حالة وسطية مشابهة لتلك التي تمر بها الكثير من ديمقراطيات السوق الغنية عبر مراحل تطورها. فهي قادرة على تمكين البلدان التي تعاني من مستويات فساد مرتفعة من تحقيق تغيير إيجابي على أساس من التحالفات السياسية النخبوية قبل أن تمتلك المؤسسات الرسمية المشاركة والمشروعية الموجودة في ديمقراطيات السوق الغنية. وكما ذكرنا سابقاً تكون المزايا المكتسبة نتائج للتنمية على المدى الطويل وليست أسباباً لها. لكن لا بد من أن يأتي الوقت الذي يكون فيه على البلد الاستجابة للتحديات الجديدة والانفتاح على الاحتمالات السياسية المختلفة - بما فيها تلك الناتجة عن النجاحات التي يحققها. في ذلك الوقت قد تبدو شبكات النخبة المحكمة متييسة أكثر مما ينبغي.

في نهاية المطاف يحتاج الإصلاح والتكيف المستمر إلى تنافس سياسي حاد بين المجموعات القوية بما يكفي لمطالبة الآخرين باحترام مصالحها وحقوقها وممتلكاتها، وليس فقط استقرارها أو الإصلاحات الإدارية التي تقوم بها. في معظم الأحيان نحن ننظر إلى الإصلاح على أنه عملية تطالب الآخرين بالابتعاد عن مصالحهم الخاصة و بـ «حسن السلوك» أو بمحاولة تقليص الدور السياسي إلى أصغر عدد ممكن من المهام. لكنه في الحقيقة لا يكون مستديماً وفاعلاً إلا عندما تدفعه المصلحة الذاتية وعندما تصبح الفوارق بين الدولة والمجتمع والعام والخاص ليست مجرد مفاهيم مجردة بل حدود مقبولة تضعها وتعديلها وتدافع عنها مجموعات تتنافس بفعالية.

أشرت في مناسبات عدة إلى فكرة روستو³² بأنه ليس من الضروري أن تكون القوى التي تحافظ على الديمقراطية في أقوى حالاتها هي القوى نفسها التي تمكنت من تحقيقها. فمما لا شك فيه أن الثروة، والقدرة على القراءة والكتابة، والطبقة الوسطى، والصحافة الحرة، والقضاء المستقل، والمجتمع المدني القوي (من بين الكثير من الأمور)، تسهم جميعها في حيوية الأنظمة الديمقراطية. لكن من أين أتت تلك العناصر؟ وكيف تجذرت القيم الديمقراطية؟ بالنسبة لروستو، تكمن الإجابة في مواصلة التنافس السياسي بين المجموعات التي تمثل المصالح الاجتماعية الحقيقية حول قضايا ذات أهمية بالنسبة لها³³. وليس بالضرورة أن تكون الديمقراطية والحكم الرشيد هي الهدف من وراء تلك المنافسات، فغالباً ما تدور حول قضايا أكثر مباشرة ووضوحاً، حيث تستخدم وجهات نظرها حول عمل الحكومة على خدمة عدد أكبر من المواطنين كسلاح في الصراع الذي تخوضه وليس كهدف نهائي لها³⁴. وفي معظم الأحيان يمكننا قول الشيء نفسه فيما يتعلق بالسيطرة على الفساد: الكثير من المجتمعات الحالية التي ينخفض فيها مستوى الفساد تمكنت من السيطرة على المشكلة في أثناء نضالها في سبيل قضايا أخرى. ربما تكون القضية المتناولة قضية أرض أو ضرائب أو عقيدة أو لغة لكن السؤال الأهم هو من الذي يمتلك السلطة وكيف حصل عليها وما الذي يمكن أو لا يمكن القيام به حيال ذلك. وتعد الطبيعة المستمرة لتلك الصراعات عاملاً أساسياً في أهميتها: حيث لم تحصل أي مجموعة على كل ما تصبو إلى تحقيقه، إلا أن التسويات التي تم التوصل إليها وضعت حدوداً مقبولة للسلطة السياسية والمصالح الخاصة وحددت بشكل عملي كيفية الحصول على الثروة والسلطة واستخدامهما. ونادراً ما تكون تلك التسويات دقيقة، ولا يمكن أن تكون نموذجاً دائماً؛ فعلى سبيل المثال، تتم غالباً إعادة رسم للحدود بين العام والخاص. لكن السبب في استمراريتها والقبول بها لا يتعلق بكونها «أفكاراً جيدة» بل بأنها تتمتع بثقة الناس.

على سبيل المثال، لم تكن وثيقة ماغنا كارتا إعلاناً رناناً حول حقوق الإنسان أو خطة لأسلوب حكم رشيد، بل مجموعة من القيود وضعها عدد من الأرسقراطيين الذين كانوا يخشون من تعسف القوى الملكية. كما ظهرت مفاهيم الحكومة التي تتمتع بالمسؤولية في إنكلترا إبان حصول صراع دام بين العرش والبرلمان حول النظام الضريبي والدين والمسؤولية الواقعة على عاتق الوزراء الملكيين³⁵ - ولم يكن هذا على يد مصلحين بل على يد نواد تشكلت لحسم نزاع سياسي. وبطريقة مماثلة، فإن الإصلاح الانتخابي في القرن التاسع عشر في بريطانيا - الاقتراع السري، والحد من النفقات، والصراع الطويل حول البلديات الفاسدة - كان يهدف جزئياً إلى كبح «الفساد القديم»، لكنه في الوقت نفسه ساعد زعماء الأحزاب على فرض النظام والسيطرة على تكاليف التنافس القومي المتنامي للحصول على الأصوات³⁶. ومن الطبيعي أن تعاني بوتسوانا من فساد أكبر وأكثر تعظيلاً مما قد يبدو. فإطار عملها السياسي لم يكن تصميماً وضعه أحدهم للإصلاح أو الحكم الرشيد، بل كان تسوية نخبوية متجذرة في المجتمع نفسه عملت على المصالحة بين المجموعات والقيم المهمة، وقدمت أساساً متيناً لأسلوب حكم فاعل. أما في كوريا فمن الأصبغ أن نحدد فيما إذا كان الكأس نصف فارغ أو نصف ملآن فيما يتعلق بحالة الفساد، لكن مما لا شك فيه أن البلد أفضل بكثير مما كان عليه قبل ثلاثين عاماً. ولم تتم مراحل الانتقال وفقاً لخطة شاملة، بل كانت مجرد إجراءات كان للزعماء المهمين ولفصائل المجتمع المتنافسة مصالح فيها.

في الختام نجد أن الفساد والإصلاح مسائل تتعلق بالعدالة. هل يمكن للحكومة حماية حقوق وفرص الأكثرية في مواجهة مصالح الأقلية؟ وهل يمكن مساءلتها؟ هل تكفي الحدود بين السلطات العامة والخاصة لمنع إحداها من أن تدوس الأخرى؟ لقد سعى جيل من التحرر إلى حماية المصالح الخاصة من الدولة المتعدية، لكن في الكثير من المواضع نتج عن ذلك إضعاف المؤسسات

العامة الأساسية، وفرض قيود سياسية أدت إلى سوء استخدام للسلطة الخاصة. في معظم الأحيان كنا ندعي أن إطلاق العنان للمصالح الخاصة سيؤدي إلى سرعة في خلق بدائل تنظيم ذاتي للحكم. لكن من يحمي الضعيف بعد ذلك؟ على العكس مما هو متوقع، قد يؤدي نقل تلك المسؤولية إلى المجتمع المدني إلى إلقاء اللوم على الضحايا!

ولهذا السبب يجب أن ينطوي الإصلاح بالنتيجة على ديمقراطية عميقة. ولا أقصد بهذا مجرد إجراء انتخابات تنافسية أو وضع خطط لتطبيق الشفافية، على الرغم من كونها ذات أهمية، بل تمكين المواطنين من مواصلة الدفاع عن قيمهم ومصالحهم بحرية والتوصل إلى مؤسسات وطرق مقبولة لاستخدام الثروة والسلطة. ومن المسلم به أن المواطنين لا تسقط عليهم الحكمة الجمعية من السماء فجأة، فلا بد لهم من التحلي بالإرادة لبناء تلك التسويات والمحافظة عليها ولتحمل الجهود والمخاطر المترتبة على ذلك. لكن أغلب الظن أنهم سيقومون بذلك دفاعاً عن مصالحهم الشخصية وليس بدافع «عمل الخير». ويجب على أي شخص له علاقة بالحكومة والتنمية والديمقراطية أن يضمن حصول الجميع على تلك الفرص ومصداقيتها ووضعها في أيدٍ آمنة. هناك فجوة كبيرة بين أجندات تحسين الناتج المحلي الإجمالي و الانتخابات التي كان يتبناها الجيل الماضي، من جهة، والنطاق الكامل للتغيير المطلوب للسيطرة على الفساد، وأسباب القيام بذلك، من جهة أخرى. فالمجتمع المنهمك بفعالية في مواصلة الديمقراطية والعدالة سيبقى يعاني من الفساد، وقد يكون عليه أن يشهد ثورات، على الأقل لمدة من الزمن. لكن مع مرور الزمن يمكنه تطوير قدراته على تجنب أسوأ الأزمات التي شهدتها حالاتنا الدراسية، فالقدرات لا تكمن فقط في العقاب والتدابير الإدارية بل أيضاً في حيوية المجتمع نفسه.

الخلاصة

لقد وصلنا إلى نهاية نقاش طويل للفساد والتنمية في حقبة من الديمقراطية والعمولة أدى بنا إلى التفكير في إستراتيجيات القيام بالإصلاح. إلا أن كل هذه القضايا لها أبعاد مشتركة من الديمقراطية والمساءلة والعدالة. وعلى عكس نقاد

كثيرين، أعتقد أن معظم المؤيدين لسياسات «الإجماع» يدفعهم فهم حقيقي لتلك القضايا نفسها. ومع ذلك، فهي تصوغ جدلاً ملحاً حول طرق المحافظة على الثروة والسلطة واستخدامها ومقايضتها، وهو جدل أكثر ما يميزه غيابه في صنع السياسات المعاصرة. تلك هي الأسباب التي تجعل الفساد يستحق منا اهتماماً أكبر بالدرجة الأولى: فجميعها تتمحور حول الحق الأساسي للبشر بعيش حياة كريمة والمشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر فيها. حاولت أن أبين أن نقاط الاهتمام تلك لا تمثل فقط الغايات من وراء الإصلاح، بل هي أيضاً الوسائل الضرورية لتحقيقه.

وكما أوضحنا منذ البداية، أدى تجدد الاهتمام بالفساد إلى إلقاء الضوء على المصالح والمنظمات المركزية بالنسبة للنظام العالمي الجديد، وكان مدفوعاً باعتقاد أن الفساد لا يؤدي فقط إلى عرقلة النمو والتكامل الاقتصادي، بل إنه أيضاً في ازدياد مستمر. وقد تم الربط بين تلك النقاط في معظمها بطريقة تقنية محددة: على مستوى السلوك الملحوظ، كان يُنظر إلى الفساد بشكل أساسي على أنه رشوة، جزء لا يتجزأ من عمليات المقايضة المشوبة بالعيوب والمعاقبة سياسياً، وإلى الحياة السياسية والدولة على أنها، في أحسن الأحوال، عوامل تسهيل تقنية للأسواق، وفي أسوأها على أنها جوهر مشكلة الفساد. لهذا من غير المستغرب أن تبقى المؤسسات العامة لسنوات طوال ثانوية في معظم النقاشات التي تناولت الإصلاح.

وهنا تكمن خطورة غير مدركة حول أجندة التحرير الإجماعية: نحن قادرون على الحد من الفساد بشكل ملحوظ - على الأقل من حيث التعريف - من خلال الاستغناء عن السلطة العامة وأدوارها. لكن هل نكون بذلك قد ساعدنا على الحد من الفساد بكل ما في الكلمة من معنى، أم أننا نكون قد خصصناه وحسب؟³⁷ وفي تلك الحالة هل ستصبح نظرتنا إلى العالم أفضل؟ من وجهة نظري، فإن التحرير الاقتصادي الذي شهده الجيل الماضي قد أظهر مفارقة عندما أوضح أكثر من أي وقت مضى وجود حاجة إلى مؤسسات قوية وقادرة على النهوض بأعبائها التي تعتبر عامة بكل ما تحمله تلك الكلمة من معنى. وبناء

تلك المؤسسات ليست عملية بسيطة، وستواجه مقاومة عنيفة. غير أن الحاجة إلى القيام بذلك والأشكال المختلفة للتحديات الكامنة وراءه تتمثل في عدد من مشكلات الفساد المبينة في هذا الكتاب. فعندما يتعلق الأمر بالفساد، فإن المشكلة لا تتعلق بالحياة السياسية والمؤسسات العامة القوية، كما أنها ليست مصطلحات خاطئة ضمن مخطط اقتصادي أكبر، بل هي الطرق الوحيدة لبناء دول ونظام عالمي أكثر تنافسية، لكنه في الوقت نفسه أكثر نزاهة وإنسانية.

1. Frimpong, 1997.
2. Bufacchi and Burgess, 1998: 90.
3. See Coser, 1977; 223-224.
4. Adcock and Collier, 2001; Babbie, 2001: 143-144.
5. Johnston, 2001a.
6. Sindzingre, 2005.
7. OECD, 2003.
8. Przeworski, 1995.
9. Manion, 2004.
10. Chan, 2005.
11. أشكر محكماً لا يُفصح عن اسمه لأسباب مهنية على كل التعليقات المفيدة فيما يتعلق بهذه المقارنة بالتحديد
12. Nelken, 1996.
13. Scott, 1972: 80-84.
14. Johnston, 1998.
15. Pharr and Putnam, 2000; Putnam, 2000.
16. Pharr, 2000.
17. Common Cause, 1999.
18. Scott, 1972: 80-84.

19. Johnson and Kpundeh, 2002.
20. Khan, 2002.
21. Trent, 1981; Bain, 1999: 675-710; Hauptman, 1999; Ambrose, 2000.
22. Isham et al. 1995.
23. Shelley, 2005.
24. Johnston and Kpundeh, 2002.
25. FATF, 2004.
26. Financial Services Authority, 2003.
27. McCullagh, 1998; Singleton, 1999.
28. Quah, 2003.
29. Johnston, 2001a.
30. Klitgaard et al., 2000; Johnston, 2005b.
31. Wagle and Shah, 2003.
32. Rustow, 1970.
33. Ibid., 1970: 352.
34. Ibid., 1970: 353.
35. Roberts, 1966: 91; Johnston, 1993.
36. O'Leary, 1962; Finer, 1975; Rubinstein, 1983; Cox, 1986.
37. Johnston, 2001a.

الملحق آ: البلدان في كل عنقود والمسافات التي تفصلها عن مراكز العناقيد

المجموعة 1: أسواق النفوذ (العدد 18)

المسافة	الاسم المختصر بالإنكليزية	البلد
7.28073	AUL	أستراليا
3.60012	AUS	النمسا
2.78126	CAN	كندا
3.83813	COS	كوستاريكا
3.64826	DEN	الدانمرك
8.24365	FIN	فنلندا
9.23645	FRN	فرنسا
2.31558	GER	ألمانيا
8.29991	IRE	أيرلندا
2.91684	JPN	اليابان
3.86855	NTH	هولندا
0.91241	NEW	نيوزيلندا
7.65654	NOR	النرويج
8.76099	SWD	السويد
13.65410	SWZ	سويسرا
1.28457	UK	المملكة المتحدة
9.89902	URU	الأوروغواي
3.86244	USA	الولايات المتحدة الأمريكية

الملحق آ

المجموعة 2: كارتيلات النخبة (العدد 21)

المسافة	الاسم المختصر بالإنكليزية	البلد
5.7114	ARG	الأرجنتين
9.06837	BEL	بلجيكا
8.02854	BOL	بوليفيا
3.644045	BOT	بوتسوانا
5.53851	BRA	البرازيل
2.34284	CHL	تشيلي
2.48849	CZR	جمهورية التشيك
9.00947	GRC	اليونان
5.74995	HUN	هنغاريا
6.87926	ISR	إسرائيل
2.97926	ITA	إيطاليا
3.21965	ROK	كوريا الجنوبية
4.57171	NAM	ناميبيا
5.72047	PAN	بنما
4.64561	PAR	الباراغواي
3.74996	POL	بولونيا

2.63078	POR	البرتغال
2.30728	SLO	جمهورية سلوفاكيا
5.51737	SAF	جنوب أفريقيا
7.38652	SPN	أسبانيا
10.62383	ZAM	زامبيا
