1 الثروة، والسلطة، والفساد

ثلاثة أسئلة

لقد أدى عقدان من التحرير في السياسة والأسواق، والحركة المتسارعة باطراد للأشخاص، ورؤوس الأموال، والمعلومات عبر المناطق وحول العالم، إلى إعادة تشكيل المجتمعات في سائر أنحاء العالم ـ ونحو الأفضل في العديد من النواحي. غير أن هذه التطورات كانت مصحوبة بمخاوف متجددة فيما يتصل بالفساد. توافرت فرص جديدة وكبيرة للسعي وراء الثروة والسلطة وكذلك الوسائل الجديدة لاستعمالهما وتبادلهما بطرق غير مشروعة ولنقل عائدات ذلك عبر الحدود وبسرعة كبيرة. الفساد يعود بالفائدة على قلة من الناس على حساب الأغلبية؛ حيث إنه يؤخر ويشوه التنمية الاقتصادية، وينتهك الحقوق الأساسية والإجراءات القانونية، ويحوّل الموارد عن مقاصدها الأصلية، سواء كانت خدمات أساسية، أو مساعدات دولية، أو الاقتصاد بمجمله. وخاصةً عندما تكون الدول ضعيفة، فإنه يرتبط غالباً بالعنف. ويعود هذا جزئياً إلى أنه بسبب الفساد، فإن «الديمقراطية» تعني مزيداً من انعدام الأمن، و«الأسواق الحرة» تعني أن يصبح الأغنياء أكثر غنى على حساب باقي أفراد المجتمع.

تطرح هذه المشكلات أسئلة جوهرية حول الوسائل التي يسعى من خلالها الأشخاص إلى تبادل الثروة والسلطة، وحول الطرق التي تُحكم من خلالها المجتمعات والاقتصادات. لقد قمنا، ولأجيال حتى الآن، بإحالة الأسئلة الأساسية المرتبطة بالعدالة والسياسة، والمساءلة، والحكم إلى الأسواق، أو حاولنا اختزال السياسة والحكم في عمليات شبيهة بعمليات السوق. لقد نُزع التأكيد عن الأطر الاجتماعية والأطر المؤسسية للدولة، وهي الجوهرية للمحافظة على الديمقراطية والأسواق معاً، وأيضاً لمنعهما من الشطط، أو تم توصيفهما

كمشكلات ينبغي حلها عن طريق المزيد من التحرير. وفي الأثناء نفسها، يتوقع من المجتمعات النامية أن تصل إلى مستويات من الشفافية والاستقامة استغرقت المجتمعات المتقدمة عقوداً للوصول إليها، وأن تفعل ذلك وهي تنافس في الأسواق العالمية وتمر في مرحلة تحول سياسي. ما عقّد المشكلة هو النظرة إلى الفساد التي تتلخص في «قياس واحد يناسب الجميع». بمعنى أنه يتكون بشكل أساسي من الرشوة والتي تختلف فقط في الدرجة بين المجتمعات المختلفة، وإلى الفساد على أنه عملية تقوم على جعل المجتمعات النامية أكثر شبهاً بالغرب.

لكن في حين أن ديمقراطيات السوق الغنية تتشابه في كثير من الأوجه، فإن الفقر والديكتاتورية تتنوع كثيراً، وكذلك الفساد. يشكّل التصدي إلى هذه المشكلات المتنوعة تحدياً تحليلياً وسياسياً، إذ علينا أن نفهم مشكلات الفساد المتناقضة في المجتمعات المختلفة، والتأكيد على قيمة الحكم، والسياسة، و«الدمقرطة المعمقة»، إذا أردنا لمزايا التغيير السياسي والاقتصادي العالمي أن تتوزع على نحو أكثر عدالة.

متلازمات متناقضة

هذا كتاب عن الفساد والتنمية، يركز على الطريقة التي يتم من خلالها استعمال وتبادل الثروة والسلطة في بيئات متنوعة. وأنا أتصدى لثلاثة أسئلة: ما هي الصلات بين التحرير السياسي والاقتصادي، وقوة أو ضعف الدولة، والمؤسسات السياسية والاجتماعية، وأنواع الفساد التي تتعرض لها المجتمعات؟ ما هي متلازمات الفساد التي تنتج عن تضافر هذه التأثيرات وكيفية اختلافها؟ وما هي أشكال الإصلاح الملائمة ـ أو غير الملائمة ـ لمشكلات الفساد المتباينة؟

كمعظم المحليين الآخرين، أعتقد أن الفساد غير ديمقراطي وضار على النمو الاقتصادي. غير أن هذا الكتاب يختلف عن معظم الكتب الأخرى في أربعة وجوه مهمة.

أولاً: أنا أجادل أنه من غير المجدي ترتيب المجتمعات على سلم يتدرج من مستويات عليا إلى مستويات دنيا من الفساد. بدلاً من ذلك، أحدد أربع متلازمات مميزة للفساد تعكس وترسخ مشكلات أعمق في المشاركة والمؤسسات الديمقراطية والاقتصادية.

ثانياً: أتناول في تحليلي مشكلات الفساد في المجتمعات المتقدمة كما في المجتمعات النامية. إن الديمقراطيات الغنية لديها مشكلات فساد خاصة بها ـ إضافة إلى مفاهيم الإصلاح التي رسمتها ـ تسهم بقدر كبير في تكوين الصعوبات والفرص التي تواجه المجتمعات النامية.

ثالثاً: أعترض على العديد من الوصفات الحالية للإصلاح وذلك بالمجادلة بأنه لا يكفي ببساطة تحديد ملامح نموذج دمقرطة سوق مثالية يبدو أن المجتمعات النامية تفتقر إليها. بدلاً من ذلك، ينبغي علينا دراسة القوى والمصالح الفعلية على الأرض والتي تدفع الممارسات السيئة التي تعاني منها تلك المجتمعات. إن القيام بذلك من شأنه أن ينتج إستراتيجيات إصلاح تختلف من مجتمع إلى آخر، لكنها تستمد الدعم من المصالح الدائمة في المجتمع. أخيراً، فإن أحد المواضيع الرئيسة في الكتاب يتركز على قيمة المؤسسات، والسياسة، والدولة. منذ ثمانينيات القرن العشرين، ينظر إلى الفساد غالباً على أنه أثر وسبب للتحرير الاقتصادي غير الكامل، وتعالَج المؤسسات والسياسات العامة على أنها في معظم الأحيان عوائق لهذه العملية. وهكذا فقد أكدت إصلاحات القطاع العام على الأهداف الضيقة «للحكم الرشيد» في حين مضى التحرير في الاقتصاد والسياسة دون أسس مؤسسية جوهرية. أنا أجادل، على النقيض من ذلك، إن الإصلاح ليس فقط مسألة تحسين الإدارة العامة، بل مسألة عدالة. وهذا يتطلب «دمقرطة معمقة». ليس فقط إجراء انتخابات بل الانخراط في مناظرات حيوية حول قضايا حقيقية بين الأشخاص والمجموعات القادرة على الدفاع عن نفسها سياسياً، والتوصل إلى تسويات سياسية تدعمها المصالح الدائمة لهؤلاء الأشخاص وهذه المجموعات. إن هذا التنافس، إضافة إلى «الامتلاك» الاجتماعي الذي يعززه هما اللذان ساعدا في بناء الديمقراطية في

المجتمعات التي بقيت قوية فيها[1]. بدون هذا الأساس الاجتماعي، فإن أفضل أفكارنا حول الإصلاح لن تتمكن على الأرجح من أن تتجذر.

سأقوم بتطوير هذه الأفكار في ثمانية فصول. سيتناول الفصل الأول طبيعة متلازمات الفساد. وسيدرس الفصل الثاني «الإجماع الجديد» الذي يدفعه التحرير الاقتصادي، والذي نشأ فيما يتعلق بالفساد وصلاته بالدمقرطة والتنمية. في الفصل الثالث أعرض أربعة متلازمات تعكس التراكيب المكونة من المشاركة الاقتصادية والمؤسسات. فساد «أسواق النفوذ» ينطوي على جهود تبذلها المصالح الخاصة؛ لتستأجر الوصول والنفاذ إلى عمليات وضع السياسات التي تجري بشكل مؤسسي راسخ، في معظم الأحيان من خلال الشخصيات السياسية كوسطاء. هذا الشكل من الفساد هو الذي يميز ديمقراطيات السوق المتقدمة، لكن في حين أثر هذا النوع من الفساد في المفاهيم الأساسية للإصلاح فإنه يختلف من أوجه مهمة عن ذاك الموجود في العديد من الأماكن الأخرى. فساد «كارتيلات النخبة» يوجد في شبكات النخبة السياسية، والاقتصادية، والعسكرية، والبيروقراطية، أو العرقية والمحلية طبقاً للمجتمع المعني، وتساعد على تعزيز هذه الشبكات. إنه يساعدهم في الدفاع عن هيمنتهم في مناخ من المنافسة السياسية المتزايدة والمؤسسات متوسطة القوة. أما فساد «حكم العائلات والأوليغاركات» فيوجد في بيئات خطرة، وأحياناً عنيفة، تشهد فرصاً اقتصادية وسياسية متعاظمة في ظل مؤسسات ضعيفة. ويسيطر عليه أشخاص يمكن أن يكونوا موظفين حكوميين أو رواد أعمال، تكون سلطتهم شخصية وتجتذب الكثير من الأتباع. «المسؤولون الحكوميون» هم موظفون حكوميون، أو أتباعهم الذين ينهبون الاقتصاد دون رادع. تكون المؤسسات والمنافسة السياسية أضعف ما تكون في هذه الفئة، أما الفرص الاقتصادية فتكون نادرة ويحتدم الصراع عليها. التحليل الإحصائي في الفصل الثالث يستعمل إجراءات المشاركة والمؤسسات لتصنيف نحو مئة بلد في هذه الفئات الأربع.

فصول الكتاب من الرابع وحتى السابع تضع المتلازمات المفترضة موضع الاختبار من خلال سلسلة من الحالات الدرسية. يتم استكشاف أسواق النفوذ في الولايات المتحدة، واليابان، وألمانيا (الفصل الرابع). في حين أن كارتيلات النفوذ

في إيطاليا، وكوريا، وبوتسوانا هي محور الدراسة في الفصل الخامس. انظر في حكم العائلات والأوليغاركات في روسيا، والمكسيك، والفلبين في الفصل السادس، وفي المسؤولين الحكوميين في الصين، وكينيا، وأندونيسيا في الفصل السابع. لن تكون مشكلات الفساد الموجودة في مجموعة من المجموعات متطابقة؛ في الواقع تتم دراسة بعض البلدان؛ لأنها توسع حدود هذه التصنيفات. كما لا يمكن للحالات الدرسية القصيرة أن تغطي كل حالات أو أوجه الفساد في أي بلد من البلدان. إلاّ أن المتلازمات الأربع التي تشكل النموذج المثالي واضحة في الحالات الدرسية، كما أن التباينات الموجودة بينها تتطابق بشكل عام مع تلك المقترحة في الفصل الثالث. وأخيراً، يربط الفصل الثالث بين فكرة متلازمات الفساد وأسئلة أوسع، ويقترح الطرق التي ينبغي أن يتم من خلالها تعديل إستراتيجيات مكافحة الفساد، لتتلاءم مع الأوضاع المتناقضة في المجتمعات المختلفة. لا يتم تقديم النتائج على أنها «مجموعة أدوات» لمعالجة الفساد؛ إلا أنها تساعد على فهم الكيفية التي تتفاوت فيها مشكلات الفساد في بيئات معقدة، وكيف أن التحليل والإصلاح يجب أن يأخذا المشكلات التنموية الأكثر عمقاً بعين الاعتبار.

ربط تقليدين تحليليين

بالرغم من زيادة الاهتمام بشكل كبير بالفساد خلال الخمسة عشر عاماً الماضية، فإن جزءاً يسيراً من الأبحاث الناتجة عن ذلك هي من النوع المقارن بشكل واسع أو منتظم. لقد كان الكثير من العمل الذي أجري مؤخراً عبر ـ قطاعي، يطبق في الغالب الإجراءات والنماذج الإحصائية على أعداد كبيرة من البلدان لمعرفة ترتيبها في مؤشرات الفساد أحادية البعد المختلفة. التقليد الثاني الأكثر رسوخاً يصف حالات أو مجتمعات بقدر كبير من التفصيل، ومع بذل كثير من الاهتمام بالتاريخ، والثقافة، والسياق الاجتماعي. كلا الإستراتيجيتين جوهرية: يمكن للأولى أن تحدد التباينات والاتجاهات الأوسع، ويمكن أن تقدر قوة العلاقات بين عدد من المتحولات. وتسرد الثانية قصصاً مثيرة للاهتمام حول

عمليات الفساد وتذكرنا بأنها مترسخة في التفاعلات البشرية المعقدة. إلا أن في المقاربتين مواطن قصور: فالعمل عبر القطاعي ومؤشرات الفساد تفرض نموذجاً عاماً على كافة الحالات وليست حساسة بشكل خاص للتنويعات الكيفية. في الواقع، فإن هذه النماذج تفترض أن الفساد هو نفسه من حيث الجوهر في الدنمرك، والولايات المتحدة، وبوتسوانا، والصين، ويختلف فقط من حيث الدرجة. من جهة أخرى، فالحالات الدرسية الوصفية لا تؤدي عادة إلى مقارنات منتظمة تتجاوز الأزمنة والأماكن المحددة؛ في الواقع فإن عدداً من الباحثين الذين يقولون بهذا النوع من العمل يقاومون فكرة المقارنة في الأساس. وينزع العمل عبر القطاعي إلى التركيز أكثر من اللازم على الأوجه المشتركة في حين يمكن للحالات الدرسية أن تبالغ في إبراز التباينات وحالات التفرد.

أنا أسعى إلى مستوى متوسط من المقارنة، مستوى لا يتجاوز التقليدين الآنفي الذكر بل يربط بينهما. سيتم توظيف عمليات التنمية الكامنة وراء المتلازمات وذلك باستعمال المؤشرات الإحصائية، إلا أن ما تظهره عن الفساد في مجتمعات معينة سيتم اختباره على حالات وصفية. وستتم مقارنة هذه الحالات الوصفية بدورها مع بعضها في إطار النقاش حول المتلازمات. يمكن لهذه الإستراتيجية أن تظهر لنا ما إذا كانت الأنماط المتوقعة للفساد موجودة في الواقع، وكيف تعكس أنماطاً أعمق في المشاركة والمؤسسات، وكيفية تأثيرها على التنمية السياسية والاقتصادية. هذه النتائج لا تشير فقط إلى فرص رئيسة في الإصلاح بل إنها تساعد أيضاً على تفسير فشل بعض الجهود السابقة التي هدفت إلى ضبط الفساد، أو لماذا كانت آثارها ضارة أكثر منها مفيدة.

مجال أعيد اكتشافه

بعد جيل لم تجتذب خلاله قضية الفساد كثير اهتمامٍ من الباحثين وواضعي السياسات، فقد عادت القضية للظهور على الأجندة الدولية للسياسات في مطلع تسعينيات القرن العشرين. ومن بين الأسباب الممكنة لذلك كانت نهاية الحرب

obeikandl.com

الباردة، التي قلصت الأهمية الجيوسياسية للعديد من الأنظمة الفاسدة وكثفت الضغوط على موازنات المساعدات والقروض؛ والتنافس العالمي المتزايد بين الشركات ومديري رؤوس الأموال، والبلدان الساعية للحصول على استثمارات، مما جعل من الصعوبة بمكان تبرير الفساد «كنفقات نثرية»؛ والصعوبات المصاحبة لعمليات التحول الديمقراطي والتحول نحو اقتصاد السوق؛ والتحولات الأيديولوجية بعيدة المدى في النظرة إلى القطاعين العام والخاص.[2]

لقد شاع إحساس أيضاً بأن الفساد ينمو بسرعة. عندما فقدت الأنظمة المشبوهة غطاءها الأيديولوجي وتحولت بلدان أخرى نحو الديمقراطية والأسواق المفتوحة، أميط اللثام عن العديد من الفضائح، بعضها جديد وبعضها الآخر معروف منذ مدة. إن «الفساد» مصطلح استفزازي ويوفر في ذات الوقت تفسيراً مناسباً لجملة من مشكلات التنمية، والسياسات؛ [3] ولذلك فمن غير المفاجئ أن يصفه الساعون إلى اتخاذ إجراءات معينة فيما يتعلق بمشكلة ما بطريقة درامية. لقد بدأت الشركات الدولية، ومؤسسات المساعدات والإقراض، بالنظر إلى الفساد في البلدان المستهدفة، وكذلك في برامجها وعملياتها الذاتية بقدر أكبر من المباشرة. لقد أدى النمو الاقتصادي والتوقعات المحبطة لأولئك الذين لم يستفيدوا من ذلك النمو إلى تشكل مجموعات اجتماعية أكثر بروزاً ونشاطاً في العديد من البلدان؛ وخاصةً حيث تكون المعارضة خطراً، فإن قضايا الفساد تشكل إحدى الطرق التي يمكن من خلالها مساءلة الأنظمة دون أن تتحدى حقها المزعوم في الحكم.[4] كما أصبح الفساد أيضاً محوراً لعملية مستمرة من التوعية والمتابعة الحثيثة. منظمة «الشفافية الدولية»، على سبيل المثال، والتي تأسست عام 1993، وسّعت مجال عملها وتستمر في العمل الدؤوب على عدة مستويات. إن التقنيات الجديدة في البحث والعثور على الأدلة والتحقق منها تسهم أيضاً في ترسيخ الانطباع بأن الفساد في ازدياد.

في الواقع لا أحد يعرف إذا كان الفساد يزداد فعلياً.[5] إنه عملية سرية في معظم الحالات، حيث يكون لجميع الذين يعرفون بالعمليات غير القانونية مصلحة في التكتم عليها. تشير روز ـ أكرمان[6] إلى أن «الفساد واسع الانتشار» يشكل فكرة معقدة: فهل يعني ذلك أنه نشاط متكرر، أم أنه واضح ومكشوف، أم يحدث على مستويات عليا، أم أنه ينطوي على صفقات كبيرة؟ إن الأفكار المتعلقة بما يعتبر أو لا يعتبر فساداً، وما هي المستويات المقبولة فيه يمكن أن تتغير بسرعة. إلاّ أن القدر الأكبر من المخاوف يعكس إدراكاً أعمق بأن كلفة الفساد، التي كانت فيما مضى موضع نزاع، هي كلفة حقيقية وغير قابلة للترشيد. لهذه الأسباب وغيرها التزمت المنظمات الحكومية الرئيسة، ومنظمات المساعدات الدولية، ومنظمات المجتمع المدني، في مطلع التسعينيات، بالإصلاح.

لكن في حين يحظى هذا الاهتمام المتجدد بالترحيب ـ وهو اهتمام تأخر ظهوره على أي حال ـ فإن الرؤية التي تبلورت خلال العقد الماضي رؤية جزئية في أحسن الأحوال. ففي معظم الأحيان يتم اختزال الفساد إلى مرادف للرشوة واستغلال البيئة الاقتصادية لمصالح شخصية، وينظر إليه على أنه مشكلة للتنمية الاقتصادية. غير أن خطوط انطلاق المجتمعات نحو التنمية والإصلاح يمكن أن تتفاوت بشكل كبير. والأمر نفسه ينطبق على إيقاع التغيير ونطاق القوى التي تدعمه أو تعارضه. وإذا أخذت هذه الاختلافات بعين الاعتبار فسيكون من المفاجئ أن يتفاوت الفساد في بلدان العالم المختلفة من حيث المقادير وحسب. بالرغم من ذلك فإن عدداً قليلاً من النظريات والإصلاحات تتصدى بشكل منتظم لهذه التباينات الرئيسة. تتمثل الخطوة الأولى في فهم التنوعات الكامنة في الطرق التي يسعى فيها الناس لتبادل الثروة والسلطة.

جذور المتلازمات: المشاركة، والمؤسسات، والفساد

لم يكن من قبيل المصادفة أن يأتي انبعاث الاهتمام بالفساد خلال حقبة من التحرير والتكامل الاقتصاديين؛ إذ أن الروابط بين هذه التطورات من جهة

والمخاوف المتزايدة من الطرق التي يستعمل فيها الناس الفرص الناشئة ـ ويسيئون استعمالها، من جهة أخرى، أكثر من أن تحصى. إلاّ أن التركيز الجديد على الفساد جرى الحد منه بطرق متعددة ومختلفة من قبل مصالح ورؤى المنظمات والمصالح التي تقود المناظرة وتقود التغيرات في السياسات. أنا سأجادل بالفعل، في الفصل الثاني بأن «إجماعاً جديداً» ظهر في التسعينيات، إجماعاً يعامل الفساد على أنه رشوة وكأثر وسبب للتحرير الاقتصادي غير الكامل، أو غير المتساوي، أو غير الفعال، والحكم على الدول بشكل أساسي طبقاً لدرجة مساعدتها أو إعاقتها لعمليات السوق. إن الأفكار الكامنة وراء هذا الإجماع ليست وهماً، غير أن مشكلات التنمية تأتي بأشكال عديدة تعكس مصاعب أعمق. والتحرير السياسي ـ بالدمقرطة ـ ليست مجرد صورة طبق الأصل عن اتساع وانفتاح الأسواق، لا يمكن لأي من هاتين العمليتين أن تنتج بمفردها، إذ أن كليهما تتطلبان أرضية مؤسسية ـ وهذا بالتحديد ما هو غير موجود في العديد من البلدان النامية. كما أن إيقاع وتوازن نوعي التحرير يمكن أن يتفاوت أيضاً. ما هي الصلة بين هذه الاختلافات من جهة وأنواع الفساد المتباينة من جهة أخرى، وما هي التفاوتات الأكثر أهمية؟ أعتقد أن المقارنات الأكثر إثماراً هي تلك التي تؤكد ليس فقط مقدار الفساد، أو تقنياته المختلفة مثل الرشوة مقارنة بالابتزاز ومقارنة بالواسطة والمحسوبية، أو بالاختلافات الثقافية (بالرغم من أن هذا العنصر الأخير سيكون بالغ الأهمية لنقاشنا للإصلاح). إن التباينات الأكثر أهمية توجد على مستويات أعمق، إذ تكمن في أنماط «المشاركة» وقوة «المؤسسات» الموجودة في الحلبتين الاقتصادية والسياسية، وتلك التي تربط بينهما.

إن تطوير الأسواق والاتجاه نحو الديمقراطية يعتمدان على «المشاركة» المفتوحة، والتنافسية، والمنهجية في السياسة وفي الاقتصاد، وعلى «المؤسسات» المشروعة والفعالة التي تحمي وتضبط النشاطات في هاتين الحلبتين وفي الوقت نفسه تحافظ على الحدود الفاصلة والقنوات الواصلة بينهما. إن التنافس

الاقتصادي النشيط، بحد ذاته، لا يحقق النمو المستند على قاعدة واسعة، إذ إن السياسات والمؤسسات السليمة التي تيسر وتحمي حقوق الملكية، والاستثمار، والدخول إلى الأسواق، وإعادة التوزيع المعتدل للثروة هي أيضاً جزء من هذا المزيج. كما أن التنافس السياسي بمفرده ـ حتى لو تم التعبير عنه من خلال الانتخابات ـ ليس كافياً؛ إذ ينبغي أن تكون الانتخابات مشروعة وحاسمة إضافة إلى كونها تنافسية. وكذلك الحقوق، وإمكانية النفاذ إلى المؤسسات، والحريات في المدد الفاصلة بين الحملات الانتخابية هي مسائل بالأهمية نفسها. إن المشاركة المفتوحة والتنافسية هي أمر جوهري إذا أريد للناس أن يعبّروا عما يفضلون بحرية وأن يضمنوا أن يزن واضعو السياسات هذه التفضيلات بشكل عادل ـ وهذه ملامح أساسية للديمقراطية بالنسبة لداهل[7] ـ وإذا كان لهم أن يتمكنوا من مكافأة الحكومة الفعالة وأن يسقطوا الحكومة غير الكفأة أو التي تسيء استعمال سلطاتها. إن الأشخاص الذين يمتلكون بدائل سياسية واقتصادية يكونون أقل عرضة للاستغلال والاعتماد كلية على الحكومة. إذ أن المنافسة تضعف من قدرة أي مصلحة اقتصادية أو فئة سياسية منفردة على التحكم بمجال نشاطها. إلاّ أن المشاركة ينبغي أن تكون أيضاً منهجية ومنظمة، حيث إن التحرير الاقتصادي الكامل من شأنه أن يؤدي إلى إثراء القلة وإفقار الأغلبية، وكذلك إذا ترك عشرين أو ثلاثين حزباً سياسياً يصطرعون بحرية كاملة، فإن ذلك لن يؤدي إلى تفويض ديمقراطي. يمكن لانعدام الإحساس بالأمن أن يدفع بالسياسيين غير المطمئنين إلى إحكام قبضتهم على السلطة وإلى أن يثروا بأقصى سرعة، وأن يدفع برواد الأعمال لشراء الحماية الرسمية والإصرار على أعلى حد من العائدات قصيرة الأمد[8].

إن تسمية هذا التوازن «أحد مُثُل التنمية» وليس «المثال التنموي» هو أمر متعمد، ففي حين يمكن أن تساق حجج قوية دفاعاً عن أسلوب حياة توجهه خيارات سياسية واقتصادية جرت في عمليات مفتوحة وتنافسية، فإن رؤية للمجتمع لا تخلو بأي حال من الصعوبات ولا يتمتع بها الجميع. وفي الوقت نفسه

فإنها رؤية تتمتع بدعم واسع على العديد من المستويات، كما أنها المبرر المعلن والهدف الذي تسعى لتحقيقه العديد من السياسات التي تعيد الآن تشكيل النظام العالمي. السؤال العملي، بالنسبة لمعظم المجتمعات، ليس ما إذا كانت ستشارك في السعي لتحقيق ذلك المثال بل كيف يمكن أن تستفيد إلى أقصى حد من التغيرات التي يتم إحداثها باسمه. وثمة نقطة أخرى لا تقل أهمية، وهي أنه في حين يبدو هذا المثال وكأنه طريقة أخرى لتفويض ديمقراطيات السوق في الغرب كنماذج تحتذى لكل المجتمعات، فإن الواقع يظهر خلاف ذلك. كما سنرى، فإن تلك المجتمعات المتقدمة أيضاً لا ترتقي إلى هذا المثال في عدد من الأوجه ـ فلديها مشكلات تنعكس في أشكال الفساد التي تعاني منه. وأخيراً، فإن هذا ليس دفاعاً عن ليبرالية جديدة تحت اسم آخر، ففي حين أن الاقتصاد الحر والمفتوح هو جزء من الصورة المرسومة أعلاه، فإن المؤسسات الاقتصادية، وكبح جماح شططها، هي بالأهمية نفسها. وينطبق ذلك أيضاً على النظام السياسي الحر، والتنافسي والخاضع للمساءلة. كما سأجادل في الفصول الآتية، فإن الإصلاح ـ في الواقع السعي لتحقيق هذا المثل ـ يتطلب اهتماماً بمصلحة ورفاه المواطنين العاديين و«دمقرطة» بعيدة المدى تمكّن وتشجع أولئك المواطنين على تعبئة أنفسهم؛ دفاعاً عن مصالحهم.

توازن معقد

إن المحافظة على مشاركة مؤسسات نشطة ومتوازنة عملية معقدة، حتى في المجتمعات المتقدمة نسبياً [9]. ويعود ذلك جزئياً إلى أن العمليات السياسية الليبرالية غير المنتظمة وغير المتوازنة إلى حد بعيد. لا تستند الممارسة السياسية الديمقراطية إلى المنافسة المفتوحة وحسب، بل أيضاً إلى افتراضات قاعدية من قبيل المساواة والممارسات العادلة التي تختصر في فكرة «شخص واحد، صوت واحد». المصلحة الشخصية هي التي تدفع هذه العملية، غير أن التنازع بين هذه المصالح يجب أن يبقى في إطار حدود معينة. من منظور مثالي،

لا تعبر العمليات الديمقراطية عن المصالح الشخصية المتنوعة، بل إنها تجمعها [10] وتحولها إلى سياسات عامة مقبولة على نطاق واسع. أما الأسواق فهي، على النقيض من ذلك، لا تنطوي على ادعاءات بالمساواة، سواء من حيث العملية أو من حيث النتيجة، فالحقوق والمساءلة هنا تستند إلى الملكية وليس إلى المواطنة. إذ يفترض بالمكاسب في هذه الحالة أن تكون شخصية ومنفصلة وليست عامة ومجتمعة. وبالفعل فإن العديد من الأوجه «العامة» لعمليات السوق ـ العمليات الخارجية ـ تُستبعد من حسابات السوق، أو تؤخذ على محمل الجد فقط بسبب السياسات الحكومية: وفي حين أن المنافسة الاقتصادية مفتوحة للمشاركين الجدد، فهي مستمرة وأقل منهجية من السياسة وتنطوي نتائجها على نطاق أوسع من انعدام الوثوقية. الخاسرون يخرجون من الأسواق، والرابحون يكسبون المزايا، بطرق تفتقر إلى نظائر سياسية مشروعة. الأنظمة السياسية تتمتع بالسلطة على أرض محددة وعلى سكان معينين، في حين أن الأسواق تندمج بشكل متزايد في عمليات عالمية يمكن أن تطغى على اللاعبين المحليين والسياسات المحلية.

لو لم تكن حالات عدم الانتظام والتوازن هذه موجودة لكانت الروابط بين الثروة والسلطة أقل تعقيداً، ولما كان الفساد مشكلة كان يمكن لأي شيء تقريباً، بما في ذلك السلطة والموارد البشرية، أن يباع ويشرى، وكان يمكن للمناصب العامة أو الموارد السياسية الأخرى أن تستعمل كأي موارد أخرى في السعي للحصول على المكاسب الخاصة. لا التدخلات السياسية في الاقتصاد، ولا النفوذ الاقتصادي في عالم السياسة، كان يمكن أن يهدد القيم والعمليات الأساسية. غير أن هذه التباينات موجودة، ولذلك ثمة حاجة لأن تحافظ المؤسسات على المشاركة التنافسية وأن تضبط وتقيد حالات الشطط فيها. المحاكم، على سبيل المثال، تنفذ القوانين العامة والعقود الخاصة على حد سواء، وكذلك فإن معايير الممارسات العادلة، مثل الانتخابات النزيهة والقواعد الأساسية لشفافية الأعمال

تتطلب آليات في التشريع وتطبيق القوانين. وثمة حاجة للحدود التي تميز الدولة عن المجتمع، والأدوار والموارد العامة عن الخاصة، والمصالح الشخصية عن الجمعية، وأنماط التوزيع التجارية والبيروقراطية والتوريثية[11]. دون وجود هذه القيود، فإن المصالح الاقتصادية الكبرى يمكن أن تهيمن على السياسة، كما يمكن للسياسيين الأقوياء أن ينهبوا الاقتصاد.

غير أن المسارات والقواعد المؤسسية الرابطة بين المجالين الاقتصادي والسياسي تتمتع بأهمية موازية كحدود أيضاً. فهي جوهرية في المحافظة على أن تبقى الدولة مسؤولة أمام المجتمع وأيضاً من أجل التغذية الراجعة التي يمكن أن ترسل إشارات بالغة الأهمية لواضعي السياسات. بالرغم من ذلك، يجب أن يتمتع المسؤولون بقدر كاف من الاستقلال للقيام بعملهم بحزم ودون الاضطرار إلى المساومة، في حين لا يمكن للمجموعات في المجتمع والاقتصاد أن تكون مجرد أدوات للسياسيين والبيروقراطيين. إن المحافظة على هذا التوازن أمر معقد حتى في الديمقراطيات الناضجة؛ أما في المجتمعات التي تمر في مرحلة تحول، فإن وضع حدود ومسارات مقبولة يمكن أن يشكل تحدياً جوهرياً. وعندما لا تكون هذه الحدود موجودة أو غير كافية ـ كما في الصين المعاصرة، حيث لا تتمتع المصالح السياسية الجديدة التي أفرزتها الإصلاحات الاقتصادية إلا بمنافذ قانونية محدودة، وحيث يقتطع المسؤولون الإداريون أجزاءً من الاقتصاد لأنفسهم [12]ـ فإن هذه الحدود ستقام بشكل فاسد.

إن المشاركة والمؤسسات المتكاملة والمتوازنة، كما تم عرضها أعلاه تشكل مثلاً تنموياً ـ وهو مثل سيظهر أيضاً في نقاشنا للإصلاح. ما من مجتمع يصل إلى ذلك المثل في كافة الأوجه، كما أن الحركة باتجاهه ليست حركة دائمة بالضرورة. يمكن للمشكلات أن تظهر بأشكال مختلفة. يمكن أن تكون المشاركة ضعيفة أو مقيدة أو يتم استغلالها بشتى الطرق. كما يمكن للمؤسسات أن تكون شديدة التصلب أو شديدة الضعف، أو بعيدة، أو أن النفاذ إليها متاح أكثر من اللازم، أو

أن التنسيق بينها ضعيف. في بعض الأماكن تكون المؤسسات أقوى من المشاركة، في حين أن العكس يمكن أن يكون موجوداً في أماكن أخرى [13]. في الفصول الآتية سأستكشف الأشكال التي يمكن لمصاعب كهذه أن تعزز من خلالها أنواع نمطية من الفساد. أما النقطة التي نحن بصددها الآن فهي أن المجتمعات التي ترتفع فيها مستويات الفساد لا تبتعد فقط عن المثل، لكنها تختلف أيضاً عن بعضها. وعلينا أن نتذكر أيضاً أن مشكلات الفساد الخطيرة لا تعني أن المشاركة والمؤسسات غائبة في المجتمع، بل تعني أنها تتخذ أشكالاً عديدة [14]. قد يكون المجتمع المدني ضعيفاً، وقد تكون الأحزاب السياسية ضعيفة، لكن الشبكات الواسعة للرعاة وعملائهم يمكن أن تهيمن على السياسة وقطاعات من الاقتصاد. قد تكون الأسواق المشروعة في حالة موات في حين تزدهر الأسواق غير المشروعة. قد تكون المحاكم والشرطة غير فعالة في حين تتمتع الجيوش الخاصة بسلطات كبيرة وتسيطر على مناطق واسعة. وسيستمر السعي للحصول على الثروة والسلطة، وستظهر المؤسسات، حتى ولو بشكل غير رسمي وبطرق تخدم قلة قليلة من الناس. وهكذا علينا أن نفهم ليس فقط كيفية اختلاف المجتمعات النامية عن المثل ـ وبالتأكيد ليس فقط كيفية اختلافها عن ديمقراطيات السوق الغنية ـ بل أن نركز على أشكال المشاركة والمؤسسات العاملة فيها.

إن المشكلات التي تعتري المشاركة والمؤسسات لا تسهم فقط في الفساد، بل إنها تشكّله بعدة طرق. في بعض البلدان ينطوي معظم الفساد على محاولة أصحاب الثروات الخاصة التأثير في بيروقراطيات الدولة وأجهزتها التشريعية، أما في بعضها الآخر فيستحوذ المسؤولون الحكوميون والعسكريون الأقوياء على أجزاء من الاقتصاد دون أن يتعرضوا لأي مساءلة. قد يتكون الفساد الانتخابي في بعض البلدان من سرقة الأصوات وترهيب المواطنين، بينما يدور في بعضها الآخر حول سرقة الموارد العامة لمكافأة الأتباع وشراء التأييد. وتستعمل في بعض الأحيان حوافز فاسدة من قبل النخب من أجل منع الانتخابات من أن تكون تنافسية بشكل حقيقي. يمكن لبعض أشكال الفساد أن تقرّب بين النخب في

شبكات منظمة بدرجة ما، في حين ترتبط أشكال أخرى، بالانقسامات العميقة والتنازع فيما بينها. ويرتبط الفساد في بعض المجتمعات بالعنف، في حين يكون بديلاً عنه في مجتمعات أخرى [15]، مما يمكّن الجماعات المهمشة من شراء مشاركتها في العمليات الاقتصادية أو السياسية. قد تكون الرشوة هي الشكل الأكثر شيوعاً للفساد في بعض البلدان ـ خاصةً تلك التي ساعدت بأكبر قدر في صياغة عودة الاهتمام بالمشكلة ـ أما في بلدان أخرى فقد تتمثل التحديات الأهم في الابتزاز، والاغتصاب، والواسطة، والمحسوبية، وتزوير الانتخابات، والتهرب الضريبي والجمركي، والتواطؤ بين السياسيين ورجال الأعمال، أو أعمال السرقة المباشرة من قبل المسؤولين. أنا أقترح في الفصول الآتية أن متلازمات معينة للفساد ترتبط من خلال المشاركة والمؤسسات بمشكلات أعمق في التنمية، وأن فهم تلك الأصول والتباينات أمر بالغ الأهمية في تعميم الإصلاحات المناسبة والفعالة.

ما هو الفساد؟

إن الفساد شأن معياري إلى حد بعيد ويمكن أن يكون موضع جدل حاد. بالفعل، وفي العديد من البلدان التي نعرض لها هنا، فإن «من يقرر» معنى الفساد تعتبر حقيقة مركزية في الحياة السياسية. ولقد كان إيجاد تعريف للفساد موضع جدل طويل[16]، ولا أعتقد أن بإمكاني تسوية هذا الموضوع هنا. في حين أبدأ هذا النقاش بتعريف أساسي للفساد نفسه، فإني سأركز بشكل أساسي على «المشكلات المنتظمة للفساد»، وهي فكرة مختلفة قليلاً تهدف إلى استكشاف التباينات، لا إيجاد حل مسبق لها.

ما الذي يجعل نشاطاً ما فاسداً؟

ينطوي الفساد على إساءة ائتمان، تشتمل عادة على استعمال سلطة عامة في خدمة مصلحة خاصة تأتي في أغلب الأحيان، لكن ليس دائماً بأي حال، على شكل مبالغ مالية. والفكرة الضمنية هنا هي أنه في حين أن للثروة والسلطة

مصادر واستعمالات مقبولة، فإن ثمة قيوداً على ذلك أيضاً. إلاّ أنه وفي مجتمعات تتغير بسرعة فإن ماهية هذه القيود ليست واضحة دائماً، ويمكن استعمال مصطلح «الفساد» على نحو واسع[17]. حتى في المجتمعات الأكثر استقراراً فإن معناه يبقى موضع جدل واستغلال وتحوير. قد يكون من الصعوبة بمكان رسم خط فاصل بين «العام» و«الخاص»[18]، خاصةً خلال مرحلة التحرير والخصخصة. يمكن للتغيرات في السياسات أن تجعل من الأدوار العامة أدواراً خاصة، أو أن تفوض السلطات والموارد إلى منظمات عابرة للحدود بين الدولة والمجتمع، وفي سياق هذه العملية تغيّر القواعد وتغيّر طبيعة المساءلة. قد تكون المزايا والتكلفة غير ملموسة، وطويلة الأمد، وموزعة على نطاق واسع، أو يصعب تمييزها عن العمليات الروتينية للنظام السياسي[19]. خاصةً عندما تكون المشكلة حادة، يمكن للمطالب والتوقعات المتسمة بالفساد أن تكون جزءاً من النظام، بحيث تمر دون الحديث عنها.

وما هي معايير تحديد «إساءة الائتمان»؟ تناصر إحدى المدارس الفكرية التعريفات التي تستند إلى القوانين وغيرها من القواعد الشكلية، نظراً لدقتها واستقرارها النسبيين وتطبيقها الواسع[20]. يجيب النقاد بأن القوانين قد لا تتمتع بالكثير من الشرعية (أو قد تكتب من قبل المسؤولين لحماية أنفسهم)، مما يوجب أن تتصدى تعريفات الفساد إلى مدلوله الاجتماعي ـ وليس فقط معناه الاسمي ـ وأن المعايير الثقافية أو الرأي العام تقدم بالتالي تعريفات أكثر واقعية[21]. غير أن الاعتماد على المعايير الثقافية وحدها قد يؤدي إلى «تنسيب» المفهوم، أو فرض العديد من التمييزات والتصنيفات الفرعية عليه، بحيث يختفي معناه الرئيس ومقارناته المفيدة. بالرغم من ذلك يجادل آخرون بأن أي تعريف يستند في التصنيف إلى إجراءات محددة، بحيث يتجاهل القضايا الأوسع المتعلقة بالأخلاق والعدالة، ويهمل قيماً سياسية مهمة مثل القيادة، والمواطنة، والتمثيل، والمداولة، والمساءلة[22].

أنا أعرّف الفساد على أنه إساءة استعمال الأدوار والموارد العامة للحصول على مزايا خاصة، غير أني أؤكد على أن «إساءة الاستعمال» و«عام» و«خاص» وحتى «مزايا» هي موضع نزاع في العديد من المجتمعات وتعتريها درجات متفاوتة من الغموض في معظم المجتمعات. ولو كان هدفنا هو تصنيف أفعال محددة على أنها فاسدة لشكلت تلك التعقيدات صعوبة جدية، وبالفعل فهي من أسباب الطبيعة غير الحاسمة للجدل الدائر بشأن التعريفات. لكن على مستوى المنظومة، وخاصةً عندما تكون المشكلة جادة، فإن الجدل أو الغموض يمكن أن يصبحا مؤشرين مفيدين للصعوبات أو التغييرات على مستوى المشاركة والمؤسسات. إذ يمكن للجدل بشأن الحدود الفاصلة بين «العام» و «الخاص»، على سبيل المثال، أن يشير إلى مواطن ضعف مؤسسية بالغة الأهمية. وعندما ينتهك المسؤولون القواعد الرسمية دون التعرض للمساءلة، فإن ذلك يشير إلى أن القوى المقابلة في السياسة أو الاقتصاد ضعيفة أو مهمشة. تلك القضايا المتعلقة بالمنظومة يمكن أن تكون بالغة الأهمية في فهم كيفية ظهور متلازمات متباينة للفساد وسبب أهمية تلك التباينات.

وهكذا، فإن تركيزي ليس على الفساد كصفة مميزة لأفعال محددة، بل على مشكلات الفساد الجهازي بمعنى استعمالات الثروة والسلطة والروابط التي تصلها ببعضها مما يضعف بشكل كبير المشاركة المفتوحة والتنافسية و/أو المؤسسات الاقتصادية والسياسية، أو تؤخر أو تمنع تطورها. إن مشكلات الفساد الجهازي تعيق المثل التنموي الذي عرضناه في الجزء السابق بطرق مختلفة تشكل متلازمات لمشكلات المشاركة والمشكلات المؤسسية الكامنة وراءها. عندما ينظر إلى الفساد على هذا النحو، فإنه يصبح عرضاً لصعوبات التنمية ـ وبالتالي أداة تشخيصية مفيدة لفهم ماهية هذه المشكلات ـ وسبباً معززاً في الوقت نفسه.

تختلف هذه المقاربة عن مهمة تعريف فعل فاسد من نواح مهمة. قد تنطوي بعض مشكلات الفساد الجهازي على استعمالات للثروة والسلطة تكون قانونية، لكنها مع ذلك تعيق المؤسسات وتلغي مشاركة الآخرين. وبالفعل سأجادل في

الفصل الرابع أن هذا هو حال الولايات المتحدة والعديد من ديمقراطيات السوق. إضافة إلى ذلك فهي تهدف إلى الإطاحة بتطورات ذات أهمية مركزية لبعض المتلازمات والحالات التي نعرضها. إن حدود ووظائف الميدان «العام» تتغير (كما حالها دائماً)، وهيمنة الأمة ـ الدولة تتعرض للضغوط من أعلى ومن أسفل ـ إلى حد أن ادعاءها بأنها تحكم في بعض البلدان أصبح غير مقنع. حتى عندما تكون المؤسسات قوية، فإن عدداً متزايداً من النشاطات والقرارات الرئيسة يتم اتخاذها في الميادين الخاصة من خلال الأسواق، أو العمليات الشبيهة بالأسواق، حيث تخضع لقواعد وآليات مساءلة أقل تقييداً. يمكن تعريف أو إعادة تعريف نشاطات محددة على أنها فاسدة أو مقبولة في سياق تغييرات كهذه، إلا أن الروابط الرئيسة بين الثروة والسلطة، وقوة وتوازن المشاركة والمؤسسات يمكن أن تبقى هي نفسها ـ أو أن تتغير بطرق لا يمكن لتصنيف نشاطات معينة أن يحيط بها. وسأجادل بالفعل في الفصل الختامي بأن التحرير الاقتصادي المتواصل والتغيرات الحاصلة على دور الدولة يمكن في المحصلة أن تستنزف قدراً كبيراً من معنى تعريفات الفساد المستندة إلى تصنيف السلوك.

وفي الوقت نفسه، فإن هذه المقاربة، بتأكيدها على المؤسسات، لا تستبعد السياسة والمؤسسات العامة. وبالنظر إلى الجدل الذي أثير مؤخراً حول السلطة والمساءلة داخل مؤسسات خاصة من التنوع بحيث تشمل إينرون، والكنيسة الكاثوليكية، واللجنة الأوليمبية الأمريكية، وجمعيات يونايتد واي الخيرية، والبرامج الرياضية الجامعية ـ هذه أمثلة قليلة من الولايات المتحدة فقط حيث الحدود بين العام والخاص واضحة نسبياً ـ فإن ذلك قد يبدو مقيّداً دون مبرر. غير أن الحكومات تبقى مصادر مهمة للقرارات، والمزايا، والعقوبات في كل مكان تقريباً. ولو لم تكن كذلك لما اكترث كثيرون لإفسادها. وعندما تفشل الحكومات بأداء هذه الوظائف بقوة وعدالة، فإن ذلك يمثل مشكلة خطيرة. يمكن للاحتيال في الشركات التجارية أن يشبه الفساد من حيث السلوك، وقد يرتبط به من أوجه متعددة. في قطاع الأعمال، قد تكون الثروة والسلطة هي الشيء ذاته من

حيث الجوهر. إن إساءة الائتمان في القطاع الخاص قد تشير إلى تدهور النسيج الاجتماعي والأخلاقي للمجتمع. إلاّ أن اهتمامي يتركز بشكل رئيس على العلاقات القائمة بين المشاركة والمؤسسات الاقتصادية والسياسية وليس على تصنيف أفعال محددة، كما أننا لا نستفيد شيئاً من توسيع فكرة عن الفساد لتشمل كافة أشكال الأفعال الخاطئة على المستويات العليا. ولدينا سلفاً العديد من المفاهيم، مثل الاحتيال، والسرقة، والفشل في أداء الواجبات الائتمانية، والتي تنطبق بسهولة على القطاع الخاص. ولذلك فإن محور تركيزي سيكون على مشكلات الفساد الجهازي، وحيث تكون الدولة الضعيفة أو الحدود بين العام والخاص ملامح مهمة لبعض متلازمات الفساد التي سندرسها.

الخلاصة

لقد تأثرت سياسات التنمية الدولية وطموحات الشعوب والمجتمعات في سائر أنحاء العالم بشكل كبير، خلال حياة الجيل السابق، بالمثل والمصاعب التي ستكون محور اهتمام هذا الكتاب. استُهلت تسعينيات القرن العشرين بآمال حول تعاون ضمني بين الأسواق الناشئة وحول مزيد من الدمقرطة، غير أن تلك الآمال تُركت للمصادفة في كثير من الأحيان؛ إذ كان من المتوقع للسياسات والاقتصادات التحررية أن تساند بعضها بعضاً، حتى ولو لم يكن أحد يعرف تماماً كيف سيحدث ذلك. وازداد حجم المشاركة، بأشكال نافعة وضارة، في حين تم نزع التأكيد على مؤسسات الدولة، وتراجع دورها، وأصبح ينظر إليها حتماً كأسباب للفساد وعوائق للتنمية. وهكذا، فقد أصبحت «الدمقرطة» تعني مزيداً من الفقر وانعدام الأمان في الحياة الشخصية، والقيادة والسياسات غير الفعالة في الميدان العام.

لكن في الوقت نفسه يمكن تقديم حجة موازية، فقد حققت بعض الاقتصادات المتحولة نجاحاً باهراً، وإن لم يكن متسقاً (الصين، ومؤخراً الهند)، أو حافظت على الأقل على اتجاهات إيجابية (بولونيا، هنغاريا، تشيلي،

بوتسوانا). لكن اقتصادات أخرى عانت من فترات فوضى (روسيا، أندونيسيا بعد عام 1997)، وعودة إلى الوراء باتجاه الممارسات غير التحريرية (بلاروسيا)، أو الفشل الذريع (الأرجنتين وبضعة اقتصادات أفريقية). في البرازيل، اعتبر انتخاب الرئيس لولا دا سيلفا في تشرين الثاني، 2002، على نطاق واسع، رداً شعبياً سلبياً على عملية التحرير الاقتصادي وتبعاته الاجتماعية. وطرح الانهيار الاقتصادي الآسيوي في أواخر تسعينيات القرن العشرين، والأضرار التي أحدثها على الاقتصادات الناشئة التي كانت ولوقت طويل مدعاة حسد العديد من المجتمعات الأخرى، المزيد من الأسئلة حول الفساد، والأسواق، ودور الدولة.

البلدان المتقدمة أيضاً تمر بفترات من الصعوبات السياسية والاقتصادية، وهي كذلك تعاني من الفساد الذي أجادل بأنه أكثر خطورة مما تظهره معظم مؤشرات الفساد. هناك ديمقراطيات فقيرة، مثل الهند، ومجتمعات غنية غير ديمقراطية، مثل الكويت وسنغافورة. وهناك أيضاً قصص نجاح الموجة الثالثة أيضاً، مثل أسبانيا، وبولونيا، وتشيلي. وهكذا، فإن الروابط التي سنكتشفها في هذا الكتاب هي روابط معقدة، ومتلازمات الفساد الأربع التي سأقدمها ما هي إلا خطوة أولى باتجاه تفكيكها وتصميم استجابات لها في السياسات المعتمدة. بالرغم من ذلك فإن التفاؤل الذي طغى على أواخر الثمانينيات وطيلة التسعينيات من القرن الماضي تراجع مفسحاً المجال لإعادة التفكير على نحو أكثر حكمة بتحديات التحرير والتنمية ـ وبانحسار مد التفاؤل تكثف الاهتمام بالفساد. الولايات المتحدة الأميركية، ومن خلال مبادرة حسابات تحدي الألفية، جعلت الفساد والحكم الرشيد قضية تحظى بالأولوية مما يؤثر بطريقة توزيع أو حجب موارد المساعدات التنموية. واتفاقات مكافحة الفساد، التي ترعاها الأمم المتحدة، ومنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، ومنظمة الدول الأميركية تعكس التزامات مماثلة وعلى مستوى أوسع. عندما نفكر بمبادرات كهذه، ونعيد تقييم آثار جيل من عملية التحرير الاقتصادي، ونزع التأكيد على الدولة، نجد أن

الوصول إلى فهم واضح لطبيعة وأصول الفساد أصبح يحتل مكاناً على سلم الأولويات أعلى من أي وقت مضى.

غير أن الفساد كان ينظر إليه في كثير من الأحيان، وفي سياق المناظرة المتعلقة بالسياسات، على أنه مشكلة عامة. أما أصوله الأعمق، وطرق تغلغله في العمليات السياسية والاقتصادية، ودوره كمتلازمة من متلازمات العلاقات المتنوعة والإشكالية بين السلطة والثروة، والمصالح العامة والخاصة، والدولة والمجتمع فهناك إقرار بها لكنها غير مفهومة بشكل عميق. وتوضع مؤسسات وأعراف ديمقراطيات السوق الغنية على أنها الهدف المثالي للإصلاح، ونتيجة لذلك نجد أن التوصيات بالإصلاح لا تختلف كثيراً من مجتمع إلى آخر. ويتم اختزال الكيفية التي يمكن من خلالها للمجتمعات في مرحلة التغيير التقدم إلى موقع أفضل إلى توصيات بتغييرات تقنية في «الحوكمة» والدعوة إلى «الإرادة السياسية»، في حين لا يُبذل الكثير من الاهتمام بالمواقع المختلفة التي تنطلق منها هذه المجتمعات في تلك المرحلة.

كيف وصلنا إلى هذه الرؤية للفساد والإصلاح ومصالح ورؤى من تعكس هذه الرؤية؟ وما هي العناصر المفقودة فيها؟ وما هي مضامينها؟ وهل تفسر بشكل جيد أنماط الفساد والتنمية التي نراها في المجتمعات الفعلية؟ ستكون هذه الأسئلة هي محور التركيز في الفصل الثاني.

obeikandl.com

الحواشي

1. Rustow, 1970.

2. Eliot, 1997 a; Glynn, Kobrin, and Naim, 1997.

3. Sindzinger, 2005.

4. Johnston and Hao, 1995.

5. Williams and Beare, 1999.

6. Rose-Ackerman, 1999: 4.

7. Dahl, 1971: ch.1.

8. Scott, 1972; Keefer, 1996.

9. Weingast, 1993; Scheider, 1998.

10. أشكر الدكتور سالفادور فالديز ـ بريتو، من مركز الدراسات العامة في سانتياغو، تشيلي، على ملاحظاته على هذه النقطة.

11. Johnston and Hao, 1995.

12. Hao and Johnston, 2002.

13. Huntington, 1968.

14. O'Donnell, 2001.

15. Huntington, 1968.

16. See Nye, 1967; Heidenheimer, 1970; Scott, 1972; Thompson, 1993; Thompson, 1995; Johnston, 1996; Philp, 1997; Philp, 2002.

17. Hao and Johnston, 2002.

18. Jowitt, 1983; Wedel, 2001.

19. Thompson, 1993.

obeikandl.com

20. Nye, 1967; Scott, 1972.

21. Peters and Welch, 1978; Gibbbson, 1989.

22. Dobel, 1978; Euben, 1978; Moodie, 1980; Philp, 1987; Thompson, 1993.

obeikandl.com