

4 أسواق النفوذ: نفوذ للإيجار وقرارات للبيع

قيمة النفوذ

يدور فساد أسواق النفوذ حول استعمال الثروة سعياً لتحقيق النفوذ داخل مؤسسات سياسية وإدارية قوية ويتم ذلك غالباً بعرض السياسيين إمكانية النفوذ إليهم لاستئجار نفوذهم. يمتلك العديد من الناس، في ديمقراطيات السوق، مصالح يسعون لتحقيقها والوسائل اللازمة لتحقيق ذلك. عندما تكون المؤسسات قوية وذات مصداقية فإن معظم عمليات تعبئة الدعم تحدث ضمن حدود مقبولة، إلا أن مجتمعات أسواق النفوذ أيضاً تطورت بطرق تكيفت فيها مع النخب السياسية والاقتصادية. وهكذا فإن متلازمة الفساد هذه لا تهدد عادة قابلية المؤسسات للحياة أو المنظومة الأوسع؛ وحقيقة الأمر أنه إذا حدث ذلك فإن من شأنه أن يقلل من قيمة النفاذ المراهن عليه.

تتمثل الرهانات في تفاصيل السياسات، تمويل برنامج أو منح عقد، أو إعلان إعفاء مجموعة ما من ضريبة ما، أو تغيير قواعد برنامج ما. الأطراف الخاصة تعرض الرشاوي، والمسؤولون يمارسون الابتزاز، إلا أن هذه الممارسات تشكل الاستثناء وليس القاعدة في معظم بلدان أسواق النفوذ، أو أنها تقتصر على هيئات وقرارات محددة. قد يكون من الصعب أحياناً التمييز بين التبرعات السياسية القانونية والخدمات التي يقدمها الممثلون المنتخبون لناخبيهم عن التعاملات الفاسدة، وهو عامل يسهم في العلامات الجيدة التي تحظى بها ديمقراطيات السوق على المؤشرات التي تؤكد على الرشاوي المباشرة. هذا لا يعني أن البيروقراطيات في بلدان أسواق النفوذ لا تتواطأ مع المسؤولين المنتخبين والمجموعات ذات المصالح. لكنه من الأسهل والأقل مخاطرة عادة بالنسبة للمصالح الخاصة أن تحصل على معاملة تفضيلية من خلال التبرعات السياسية من أن تسعى لرشوة البيروقراطيين الذين يعرضون خدماتهم. تلك

الخدمة هي جزء مما يقدمه سياسي فاسد. من الواضح أن التعاملات غير القانونية تشكل مخاطرة بالنسبة للبيروقراطيين؛ ولذلك فقد يكون عقد صداقات مع سياسيين نافذين أو الأمل بالتحول إلى مجال الأعمال في المستقبل هو الطريق المفضل إلى الثروة.

لا يجادل هذا الفصل بأن المال السياسي مفسد بطبيعته، ففي الديمقراطيات، تعتبر التبرعات السياسية شكلاً مشروعاً من التعبئة والتحفيز، كما أن الحملات التنافسية الكبيرة تكلف مالياً. لكن حتى ولو تدفقت كافة الأموال من خلال قنوات مشروعية يمكن أن تبقى مخاوف أساسية تتعلق بالفساد. إن الاعتقاد بأن إساءة استعمال النفوذ أمر شائع وضعف ثقة المواطنين الذي يمكن أن ينتج عن ذلك تشكل قضايا ملحة بالنسبة للفساد في منظومات أسواق النفوذ. وينطبق الشيء ذاته على الافتقار إلى المنافسة السياسية، بين الأحزاب أو بين المسؤولين الذين يحتلون مواقع المسؤولية وأولئك الذين ينازعونهم على تلك المواقع. حتى عندما يبدو أن الآثار الاقتصادية متواضعة، يمكن لفساد أسواق النفوذ أن يحد من حيوية وتنافسية الحياة السياسية.

ثلاث ديمقراطيات سوق

اليابان، وألمانيا، والولايات المتحدة هي ثلاث من أغنى وأقوى الديمقراطيات في العالم. إن شركاتها القوية، والتأثير العالمي لسياساتها، والدور الذي تلعبه مصارفها وأسواقها في تأمين (وأحياناً تبييض) عائدات الصفقات الفاسدة في أماكن أخرى لها كلها مضامين وتبعات رئيسية بالنسبة للمجموعات الثلاث الأخرى من البلدان. ويصح الشيء ذاته بالنسبة للإصلاح: الولايات المتحدة بشكل خاص تتبنى وتدافع عن معايير، لحسن أو لسوء الحظ، تهيمن على أجندة مكافحة الفساد. والدول الثلاث عانت من فضائح كبيرة خلال العقود الأخيرة، من ووترغيت في الولايات المتحدة إلى قضايا فليك وإيلف/ أكوينتين في ألمانيا، إلى قضايا لوكهيد، وركروت وساغادا تراكينغ في اليابان. رغم ذلك فإن الفساد

لم يهدد في أي من البلدان الثلاثة الترتيبات السياسية والاقتصادية. أدت فضائح كبرى في اليابان إلى هزة سياسية في مطلع تسعينيات القرن العشرين أنهت مؤقتاً سيطرة حزب الديمقراطيين الأحرار ودشنت أساليب جديدة في الحملات، وغيّرت العلاقات بين السياسيين والبيروقراطيين، وأطلقت جهوداً قانونية لوضع ضوابط للسياسة المرتبطة بالمال. إلا أنه وفي معظم المجالات فإن السياسة ووضع السياسات في اليابان المعاصرة تستمر كما كانت. المميز في هذه المنظومات ليس أنها تجنبت الفساد - فهذا لم يحصل - بل إن المؤسسات القوية، مصحوبة بممارسات سياسية واقتصادية ليبرالية عريقة، تؤثر في الشكل الذي يتخذه الفساد ويمكّنها من مواجهة آثاره.

هذه الخصائص العامة تبدو معززة في الجدول 1.4 الذي يقدم العديد من المؤشرات الإحصائية التي تمت مناقشتها في الفصل الثالث. إن الليبرالية السياسية وتحرير الأسواق أمر واقع في ألمانيا واليابان والولايات المتحدة. في حين تشير البيانات إلى بعض التراجع في الجانب الاقتصادي، فإن حقوق الملكية تبقى مضمونة، والتدخل في الاقتصاد يبقى انتقائياً، ويخضع المسؤولون عموماً للمساءلة. وتحظى البلدان الثلاثة بعلامات عالية في القدرات المؤسسية والاجتماعية والتنمية الإجمالية. تحتل اليابان مرتبة أقل إلى حد ما من ألمانيا والولايات المتحدة (لكنها تبقى فوق الوسط بكثير) فيما يتعلق بفعالية الحكومة وجودة الأنظمة. وتظهر المؤشرات أن لديها قدرأ أكبر نسبياً من الفساد من ألمانيا والولايات المتحدة، رغم أن البلدان الثلاثة تبقى فوق المتوسط بمسافة كبيرة.

ما مدى مشروعية مقارنات الفساد؟ يصعب تحديد ذلك، إذ أن علامات المؤشرات تبقى تقريبية في أفضل الأحوال. العديد من الفضائح اليابانية تحدث على قمة نظام سياسي مركزي واقتصاد تتم مراقبته عن كثب وبالتالي تكون مرئية بدرجة كبيرة.

*الوسيطات بالنسبة للبلدان الثمانية والتسعين مصنفة في عناقيد إحصائية (الفصل الثالث)؛ بالنسبة لمؤشر مدركات الفساد/ الشفافية الدولية 2003، فإن الوسيط هو للبلدان الثمانية والتسعين المتضمنة في مؤشر مدركات الفساد وفي العناقيد. ما لم يتم ذكر غير ذلك فإن العلامات المرتفعة تشير إلى مستويات أعلى للخاصية.

المصادر:

FI =Fraser Institute <http://www.freetheworld.com>

HDR=Undp Human Development Report 2003 <http://www.undp.org/>

Hf =Heritute foundation Index of Economic Freedom reports <http://www.heritage.org/research/features/index>

KKZ=Kaufman, Kraay, and zoido-Lobation, " Governance Matters III" dataset, 2002

<http://info.worldbank.org/governance/kkz2002/tables.asp>

P= Transparency International Corruptoin Perceptions Indexes for 2001 and <http://www.transparency.org/>

WB=World Bank Data Query online data source (GDP and population used to calculate GDP per capita)

<http://www.worldbank.org/data/dataquery.html>

WEF=Wprld Economic Forum , Yale Center for Envir-onmental law and policy , and CIESIN (Columbid University), 2002 Environmental

Sustainability

Indexes <http://www.columbia.edu/>

الجدول 1.4: المؤشرات الإحصائية لبلدان «أسواق النفوذ»

المؤشر (الوحدات/ النطاق) والمصدر	ألمانيا	اليابان	الولايات المتحدة	وسطي 98 بلدا*
علامة نظام الحكم 2001P	10	10	10	7.0
مرتفع = ديمقراطية أكثر/ 0 إلى 10 P	10	10	10	7.0
القدرات المؤسسية والاجتماعية 2002 (0 إلى 100) WEF	75.6	75.1	74.2	44.7
حقوق الملكية 2002 (منخفض = أمن/ 1 إلى 5) HF	1.0	2.0	1.0	3.0
الحرية الاقتصادية 1990 (مرتفعة = حرية أكثر/ 0 إلى 10) FI	8.08	8.18	8.76	5.15
الحرية الاقتصادية 2001 FI	7.30	7.10	8.30	6.45
مؤشر مدركات الفساد/ الشفافية الدولية، 2003 (0 إلى 10 معكوساً) TI	2.3	3.0	2.5	*6.3
علامة التنمية البشرية/ الشفافية الدولية، 2003 (0 إلى 1.00) HDR	921.	.932	.937	.75
حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، 2001 WB	\$350,25	\$25,130	\$34,320	\$5,940
السيطرة على الفساد 2002 (-1.89 إلى 2.39) KKZ	1.82	1.20	1.77	.22-
الشفافية الحكومية 2001 (1 إلى 5) KKZ	1.76	1.07	1.70	.10
الأنظمة الحكومية 2001 (1 إلى 5) HF	2.0	1.5	2.0	3.0
جودة الأنظمة 2002 (-2.31 إلى 1.93) KKZ	3.0	3.0	2.0	3.0
الصوت/ المساءلة 2002 (-2.12 إلى 1.72) KKZ	1.51	.97	1.51	.06

على النقيض من ذلك، فالولايات المتحدة دولة فيدرالية تحتوي على عدة فروع حكومية، وتجري فيها حملات سياسية لا مركزية، وتحتوي على آلاف من السلطات المحلية. تتخذ القرارات المهمة على كافة المستويات وثمة انتشار واسع لنقاط النفاذ، بالرغم من ذلك فإن التعاملات بين رؤساء البلديات المحليين والمتبرعين لا تظهر على أي جداول ترتيب دولية. ألمانيا أيضاً دولة فيدرالية تتفق حكوماتها الوطنية والمحلية مبالغ كبيرة على البناء؛ وقد شكلت الرشوة والابتزاز مشكلات على ذلك المستوى¹. وفي البلدان الثلاثة اقتصادات خاصة ومجتمعات مدنية متحررة نسبياً من التدخل من قبل الحكومة أو من الاعتماد عليها. معظم القرارات والعمليات في هذه البلدان تتخذ في القطاع الخاص، أما السياسة والنظام القضائي فتعكس تلك الحقيقة. الفضائح الأميركية مثل إنرون، وورلد كوم وغيرها من عمليات الاحتيال في مجال الأعمال، واستغلال الأطفال جنسياً في الكنسية الكاثوليكية، وتحويل الأموال إلى غير مقاصدها، والعمليات المحاسبية المشبوهة من قبل الجمعيات الخيرية يونايتد واي²، تنازع المصالح بين قادة اللجنة الأولمبية الأميركية³، وعمليات الاحتيال في المباريات الرياضية الجامعية كلها تتطوي على معاملات خاصة. في حين قد تكون هذه البلدان الثلاثة أكثر نجاحاً من غيرها في السيطرة على الفساد، إلا أنه من الصعب تحديد شقة الاختلاف بينها وبين تلك البلدان.

التركيز على الانتخابات

لا تعتمد أسواق النفوذ على أي تقنية بعينها، ولا يسود في هذه المجتمعات نوع واحد فقط من الفساد. يمكن للأهداف أن تشمل عمليات انتخابية، وتشريعية، وبيروقراطية والمسؤولين عن هذه العمليات؛ وقد تقوم شخصيات عامة أو خاصة باتخاذ المبادرة. تشترك ألمانيا، واليابان، والولايات المتحدة في مجموعة من الممارسات الفاسدة، مثل إساءة استعمال النفوذ في التعاقدات المحلية (وهذا أقل في ألمانيا) وفي مجال الشرطة. غير أن تمويل الحملات الانتخابية وهو الموضوع

الذي يحظى بأكبر قدر من الجدل في مجال الفساد في كل منها سيكون موضع تركيزنا في هذا الفصل. إنه يطرح قضايا بالغة الأهمية فيما يتصل بالمشاركة والمؤسسات: ما الذي يشكل سياسة عادلة ومستجيبة لمطالب الناس في مجتمعات السوق التنافسية؟ هل يمكن ضبط إساءة استعمال النفوذ دون تهديد قيم مهمة؟ يمكن لتعاملات أسواق النفوذ - وبعضها قانوني - أن تهدد حيوية وتنافسية الممارسات السياسية، وانفتاح الاقتصادات، والمساءلة التي تخضع لها المؤسسات كما يمكن للإصلاحات أن تفاقم من هذه المشكلات.

تمويل الحملات الانتخابية في الولايات المتحدة: لمن اليد العليا؟

تعود المخاوف بشأن دور المال في الحياة السياسية الأميركية إلى ما قبل الجمهورية، فالحملات الانتخابية لمجلس النواب في ولاية فيرجينيا والتي شاركت فيها شخصيات بارزة مثل جورج واشنطن شهدت توزيعاً واسع النطاق للأغذية والمشروبات الروحية⁴، والتي رأى فيها بعضهم عمليات شراء أصوات. وساعد بنك الولايات المتحدة في تعهد الحملة الرئاسية لهنري كلاي عام 1832، مما أعطى أندرو جاكسون قضية استعملها بفعالية وأعيد انتخابه⁵، أول قانون فيدرالي حول التمويل السياسي، والذي صدر عام 1867، حمى عمال نيفي يارد من المطالبة بتبرعاتهم⁶، كانت الآلات السياسية في أواخر القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين تضغط على الشركات المحلية للحصول على الأموال، ثم انخرطت في شراء الأصوات، حيث كان يتلقى المقترعون «الجوالون» مبالغ مالية للتصويت لعدد من المرار. في الانتخابات الرئاسية لعام 1896 جمع الممول مارك هانا وأصدقائه مبلغاً غير مسبوق هو 3.5 مليون دولار (تعادل نحو 77.5 مليوناً عام 2005) نيابة عن ويليام ماكنلي⁷، قاد ذلك إلى أول مقترح جدي للتمويل العام للانتخابات الفيدرالية، قدمه ثيودور روزفلت عام 1905. قانون تيلمان عام 1907 حظر تبرعات الشركات والمصارف الوطنية؛ وفي عام 1910 طلب من الحملات الانتخابية للكونغرس الإفصاح قانونياً عن المعلومات المالية، وهو شرط تم توسيعه ليصل إلى انتخابات مجلس الشيوخ عام 1911.⁸

بعد فضائح هاردينغ، أصدر الكونغرس قانون الممارسات الفاسدة الفيدرالي عام 1925، فإرضاً قيوداً إنفاقاً على الحملات الانتخابية لمجلسي النواب والشيوخ، إلا أن تلك القيود كانت منخفضة جداً، بحيث كانت الفرص شبه معدومة في تطبيقها. علاوة على ذلك فإن تلك القيود كانت تنطبق على لجان الحملات العاملة في ولايتين أو أكثر، دون أن يكون هناك أي قيود على عدد اللجان التي يمكن للمرشح أن يشكلها. وكانت البنود المتعلقة بالإفصاح ضعيفة، حيث كان بإمكان المرشحين إعفاء أنفسهم كلية بالادعاء بأنهم لم يكونوا على علم بما أنفق نيابة عنهم. ولم يطبق القانون على الانتخابات الأولية على الإطلاق - مما يمثل عقبة رئيسية عندما يكون ترشيح الحزب المهيمن بمثابة انتخاب⁹. رغم نقاط ضعف القانون، أو ربما بفضل هذه النقاط - لم تتم ملاحقة أي مرشح بموجب بنوده، ووصفه ليندون جونسون، وهو الخبير بالآليات السياسية، بأنه عبارة عن «ثغرة قانونية أكثر منه قانوناً»¹⁰. وبقي قانون عام 1925 على الدفاتر لأكثر من نصف قرن.

قواعد اللعب

بدأ النظام الفيدرالي الحالي حول تمويل الحملات الانتخابية في الولايات المتحدة بالنشوء عام 1966، عندما أصدر الكونغرس تشريعاً ينص على التمويل العام للانتخابات الرئاسية العامة من خلال التبرعات للأحزاب. ألغى القانون بعد عام من صدوره، إلا أن البند الذي ينص على وجود خزانة على استثمارات الضرائب الفيدرالية يدعو الأفراد لتخصيص جزء من ضرائبهم لتمويل الحملات الانتخابية أعيد العمل به في قانون الإيرادات لعام 1971. وفي العام نفسه أصدر الكونغرس قانون الحملات الانتخابية الفيدرالية، الذي فرض قواعد إفصاح شاملة على التبرعات والنفقات في كافة الحملات الانتخابية الفيدرالية، الأولية منها والعامة، ووضع قيوداً على الإنفاق من الأموال الشخصية للمرشحين؛ وألغى قانون 1925. فضيحة ووترغيت في مطلع سبعينيات القرن العشرين أطلقت مجموعة أخرى من التشريعات في عام 1974؛ أدى الحكم الصادر عن المحكمة

العليا في قضية باكلي ضد فالينو (424 الولايات المتحدة، 1976) بين أشياء أخرى إلى إبطال القيود على الإنفاق بموجب التعديل الأول للدستور وإلى مزيد من التعديلات عام 1976. سمحت قرارات المحاكم والتشريعات التي صدرت في أواخر السبعينيات وخلال الثمانينيات بما يسمى «الأموال الناعمة» - تبرعات غير محدودة للأحزاب من أجل نشاطات بناء المنظمات ودفعت الناس إلى التصويت - وغيرت العمليات التي تصدر من خلالها لجنة الانتخابات الفيدرالية أنظمتها¹¹. ولم تحصل مراجعات رئيسة حتى صدور قانون إصلاح الحملات الانتخابية للحزبين الرئيسيين عام 2002، والذي سنناقشه أدناه.

تمثل القيود على التبرعات والإفصاح عن البيانات جوهر المنظومة. يتم توفير الأموال العامة للمرشحين الرئاسيين فقط على شكل مبالغ توازي التبرعات الفردية في مرحلة ما قبل الترشيح والمنح الإجمالية لمرشحي الحزب الرئيسيين (كما يتوافر تمويل عام محدود للأحزاب؛ لتدفع جزءاً من نفقات مؤتمرات الترشيح). يجب على أولئك الذين يقبلون التمويل العام الالتزام بقيود الإنفاق، في حين يمكن للمرشحين أن يرفضوا التمويل العام ويجمعوا وينفقوا بالقدر الذي يشاؤون، وهو خيار يزداد شيوعاً. لا يقدم أي تمويل لانتخابات مجلس الشيوخ والنواب، وبالتالي ليس هناك أي قيود - وكما سنرى فإن هذا الوضع يساعد أولئك الذين يحتلون مقاعد المجلسين أصلاً. شكلت تعديلات عام 1971 لجان عمل سياسي لتشجيع المواطنين على دفع التبرعات الطوعية، لكن من غير المفاجئ أن نجد أنها تُستعمل بشكل رئيس من قبل المصالح المنظمة. حدد قانون 2002 الحد الأقصى للتبرعات الفردية بألفي دولار أميركي لكل حملة، مما يستعيد حوالي نصف القيمة الشرائية للحد الأقصى الذي كان مفروضاً عام 1974 وهو ألف دولار أميركي، ومبلغ إجمالي قدره 95,000 دولار طيلة الدورة الانتخابية التي تستمر سنتين. حُدِّدت تبرعات لجان العمل السياسي بخمسة آلاف دولار لكل حملة، لكن ليس التبرعات الإجمالية. إن البيانات المتعلقة بالتبرعات والإنفاق متوافرة بشكل منتظم ويمكن الوصول إليها بسهولة¹²، رغم أن الإفصاح، كما سنرى، يمكن أن يعمل ضد الذين يطالبون به أحياناً.

ما مدى نجاعة القوانين؟

إذا نظرنا إلى هذه المنظومة بحد ذاتها لوجدنا أنها تعمل بشكل جيد، حيث تحظى القيود المفروضة بالقبول ويتم الالتزام بها، بالرغم من أنها تعرضت للالتفاف عليها منذ أواخر ثمانينيات القرن العشرين عن طريق «الأموال الناعمة». تطبق لجنة الانتخابات الفيدرالية القوانين بشكل فعال بالرغم من الهجمات الدورية التي تتعرض لها موازنتها من قبل الكونغرس، كما أن استقلالها السياسي لم يتعرض لأي تشكيك جدي. لقد زاد الإنفاق على الحملات الانتخابية بشكل فعلي؛ فقد ازداد الإنفاق الكلي على الحملات الانتخابية للكونغرس بالقيمة الثابتة للدولار الأميركي لعام 2000 من 647.9 مليوناً عام 1981-1982 إلى 1,006 بليون عام 2000، وهي أحدث دورة انتخابية تتوافر بيانات كاملة بشأنها¹³. إلا أن هذا الاتجاه لم يكن دائماً على النحو نفسه، إذ إن الإنفاق على انتخابات مجلس النواب يزداد بشكل كبير في سنوات الانتخابات الرئاسية، وتراجع قليلاً خلال الحملات التي ليس فيها انتخابات رئاسية. أما الإنفاق على انتخابات مجلس الشيوخ فقد بقي ثابتاً تقريباً. إذا استبعدنا الحملات الافتتاحية المكلفة في نيويورك ونيوجيرسي من إجمالي عام 2000، فقد أنفق المرشحون الناجحون المبالغ نفسها، بعد تعديلها على معدل التضخم، التي أنفقوها عام 1986.¹⁴ أما نفقات الحملات الانتخابية بالنسبة للفرد فقد زادت حتى بشكل أقل دراماتيكية - من 3.81 دولارات للشخص بعمر الاقتراع عام 1981 - 1982 إلى 4.89 دولارات، بالقيمة الثابتة، عام 2000. إذا أضفنا الإنفاق على الانتخابات الرئاسية، يصل إنفاق الشخص على الانتخابات الفيدرالية في عام 1999 - 2000 إلى 8.22 دولارات فقط¹⁵. وعلى نحو مماثل فإن العدد المسجل للجان العمل السياسي التي توصف عادة بأنها تنتشر بشكل خطر - كان هو نفسه تقريباً في عام 2000 (4,499) كما كان عام 1986 (4,596)، وانخفض فعلياً بشكل كبير في فئتي الشركات والعمال - في الدورة الانتخابية لعام 1999 - 2000 تبرع ثلث لجان العمل السياسي المسجلة بخمسة آلاف دولار فقط أو أقل لمرشحي الانتخابات الفيدرالية، ونحو واحدة من كل ست لجان

لم تتبرع بشيء على الإطلاق¹⁶. في واقع الحال فإن زيادة الإنفاق لا تتعلق بالفساد بقدر ما تتعلق بانعدام الأمان بالنسبة للذين يشغلون المناصب المنتخبة - مع وجود تغييرات في قواعد الحملات الانتخابية، أو في التوازن بين الحزبين لدى المقترعين، أو وجود متحدٍ قوي في أي عام¹⁷.

هذا النظام يعمل لصالح شاغلي المناصب المنتخبة بعدد من الطرق. يستفيد الشاغلون من أن الناس تعرف أسماءهم وفق الشبكات الموجودة للتمويل وإدارة الحملات. الموظفون الدائمون العاملون في واشنطن وفي الدوائر الانتخابية والذين يقبضون رواتبهم من الدولة يستطيعون تقديم خدمات للمقترعين. ويتمتع الشاغلون بإمكانية النفاذ إلى إستوديوهات الإذاعة والتلفاز مجاناً، ويحظون بخدمات بريدية مجانية، ومواقع إنترنت مدعومة فيدرالياً. هذه المزايا هي جزء من عملية تمثيل الدوائر الانتخابية ونتاج لها، وليست فاسدة بأي حال من الأحوال. بالرغم من ذلك، فإن شاغل المنصب ومتحدّيه، اللذين ينفقان المبالغ المالية نفسها، يخوضان سباقاً انتخابياً غير متكافئ. كما أن القانون يميل لصالح شاغل المنصب. إن التمويل العام أو القواعد التي تسمح بواحد أو اثنين من التبرعات الفردية الكبيرة يمكن أن تساعد المتحدّين على إطلاق حملات ذات مصداقية وجمع تبرعات أخرى: يمكن للقيود على الإنفاق أن تمنع الشاغلين من إنفاق مبالغ أكبر بكثير من المبالغ التي ينفقها متحدّوهم. غير أن التمويل العام لا ينطبق على انتخابات الكونغرس، وتطبق مبالغ التبرعات نفسها على كل المرشحين، وحظر «باكلي» من تطبيق قيود الإنفاق على المرشحين الذين لا يتلقون أموالاً عامة. وللإفصاح آثار أقل وضوحاً. بموجب النظام الذي كان سائداً قبل سبعينيات القرن العشرين، كان المتبرعون يقدمون مبالغ مالية كبيرة لشاغلي المناصب، لكنهم كانوا أيضاً يتبرعون بمبالغ صغيرة لمتحدّيهم الواعدين، بحيث يضمنون النفاذ إليهم بصرف النظر عن الفائز. لكن بما أن التبرعات تظهر في السجلات العامة، فإن العديد من المتبرعين يجدون من الحكمة أن يتبرعوا للشاغلين فقط. كما يستعمل الشاغلون الإفصاح لإحباط المتحدّين المحتملين، وذلك بجمع مبالغ كبيرة والإعلان عنها «كأموال أولية».

إحساس بالإقصاء

يعتقد العديد من الأميركيين أن «سياسة المال» فاسدة. في استطلاع أجرته مؤسسة غالوب عام 1997 أجاب العدد الأكبر من المستطلعة آراؤهم بأن المسؤولين المنتخبين في واشنطن يتأثرون بضغط المتبرعين (77 بالمئة) من أولئك الذين قالوا: إنهم يتأثرون بمصلحة البلاد (19 بالمئة)، وأجاب عدد أكبر من المستطلعة آراؤهم بأن الانتخابات «يكسبها المرشح الذي يستطيع أن يجمع مبالغ أكبر من المال» (59 بالمئة) من أولئك الذين يعتقدون بأن الانتخابات «يكسبها المرشح الأفضل» (37 بالمئة)¹⁸. في عام 2003 سألت مجلة «نيوزويك» ما إذا كان النظام السياسي «في قبضة المصالح الخاصة والولاء الحزبي بحيث لا يستطيع الاستجابة للاحتياجات الحقيقية للبلاد». 70 بالمئة من المستطلعة آراؤهم ردوا بالإيجاب¹⁹. مسح أجرته مؤسسة هاريس عام 2004 حول «السلطة والنفوذ في واشنطن» وجد أن 83 بالمئة من المستطلعة آراؤهم قالوا: إن «الشركات الكبرى» تتمتع بسلطة ونفوذ أكثر مما ينبغي؛ و81 بالمئة قالوا: إن الشيء نفسه ينطبق على لجان العمل السياسي، و72 بالمئة قالوا بأن ذلك ينطبق على جماعات الضغط السياسي. 18 بالمئة قالوا: إن الرأي العام يتمتع بنفوذ أكثر مما ينبغي، و72 بالمئة قالوا: «أقل مما ينبغي»²⁰، وهي أجوبة تتسجم مع نتائج استطلاعات سنوات سابقة.

في كانون الثاني 2000، أظهر مسح أجرته «نيوزويك» أن 58 بالمئة من المستطلعة آراؤهم قالوا: إن حقيقة أن «الأشخاص الجيدين لا يتشجعون للترشح بسبب التكاليف المرتفعة للحملات الانتخابية»، وأن ذلك يشكل مشكلة رئيسة للبلاد، و57 بالمئة قالوا: إن حقيقة أن «التبرعات السياسية تتمتع بنفوذ أكثر مما ينبغي على الانتخابات والسياسات الحكومية»، تشكل مشكلة رئيسة للبلاد. بالنسبة لكلا البندين، 10 بالمئة فقط أجابوا بأن ذلك «لا يشكل مشكلة كبيرة»²¹. في عام 2001، سألت «واشنطن بوست» ما إذا كان «السياسيون يقدمون خدمات

خاصة للأفراد والمجموعات التي تقدم تبرعات لحملاتهم الانتخابية». 80 بالمئة أجابوا أن ذلك «يحدث غالباً»، و13 بالمئة قالوا: «يحدث أحياناً». ومن بين المجموعتين، 67 بالمئة قالوا: إن تلك الخدمات تشكل «مشكلة كبيرة». في تلك المجموعة نفسها نشأ تباين مثير للاهتمام. 74 بالمئة وصفوا تلك الخدمات بأنها «غير أخلاقية»، في حين وصفها 46 بالمئة بأنها «غير قانونية»، و48 بالمئة بأنها قانونية²². شريحة كبيرة من السكان تعتقد أن النظام الحالي يفشل في منع السلوك غير الأخلاقي، لا بل يسمح به.

محفل الأوغاد

هل ثمة مدعاة لمخاوفهم الكبيرة؟ إن درجة من التشكك أمر جيد في نظام ديمقراطي، كما أن الرشوة كانت دائماً موجودة في التاريخ السياسي للولايات المتحدة. حتى عام 1912 على سبيل المثال، كان يتم اختيار الشيوخ من قبل المجالس التشريعية في الولايات، وكان دفع مبالغ مالية من قبل الطامحين للمشرعين أمراً مألوفاً في بعض الولايات. في عام 1912 تم إبطال انتخاب سيناتور إيلينوي وليام لوريمر لعام 1909 من قبل مجلس شيوخ الولايات المتحدة على خلفية رشوة²³. أمثلة أكثر حداثة تتضمن جيمس ترافيكانت (ديمقراطي عن ولاية أوهايو)، الذي تم طرده من مجلس النواب عام 2002 لتبادل خدمات رسمية مقابل تبرعات ورشى، ابتزاز موظفين لاقتطاع مبلغ من رواتبهم، واتخاذ إجراءات لإخفاء هذه الاقتطاعات، وتقديم عائدات ضريبية مزورة، والكذب على هيئة محلفين كبرى²⁴. تكونت مجموعة «خمسة كيتغ» من السيناتور جون ماكين وديفيس ديكونسيني (جمهوري وديمقراطي على التوالي من أريزونا)، وألان كرانستون (ديمقراطي - كاليفورنيا)، ودونالد ريغل (ديمقراطي - ميشيغان)، وجون غلين (ديمقراطي - أوهايو). اتهم خمستهم بتقديم خدمات غير مشروعة للمتبرع الكبير تشارلز هـ. كيتغ الابن، الذي كان يملك مؤسسة للادخار والإقراض «سيفينغز أند لون» عام 1987، بما في ذلك ترتيب اجتماعات مع مسؤولي الهيئات الناظمة الذين كانوا يعالجون موضوع إنقاذ شركته²⁵. وتمت

إدانة دونالد إي "باز" لوكينز (جمهوري - أوهايو) في عام 1996 بالرشوة والتآمر عندما كان عضواً في مجلس النواب، وكان لوكين قد طرد من منصبه عام 1990 في أعقاب فضيحة جنسية²⁶. النائب جيم رايت (ديمقراطي - تكساس)، الذي كان رئيس مجلس النواب، استقال عام 1989 في أعقاب تحقيق أجري على عائدات كتاب ووظيفة قدمت لزوجته من قبل رجل أعمال خاص، وقاد التحقيق رئيس مجلس النواب المستقبلي نيوت غينغريتش (جمهوري - جورجيا)، والذي أصبح هو نفسه عرضة لاتهامات في منتصف تسعينيات القرن العشرين²⁷. حملة مكتب التحقيقات الفيدرالي في المدة 1970-1980 تحت اسم «عملية أبسكام» قامت بتصوير سياسيين يتلقون مبالغ نقدية من عملاء لشيخ عربي مزيف في منزل مستأجر في فيلادلفيا. أدين أربعة نواب بقبول رشوة، وتم طرد النائب مايكل «أوزي» مييرز (ديمقراطي - بنسلفانيا) من مجلس النواب؛ كما أدين السيناتور هاريسون ويليامز (ديمقراطي - نيو جيرسي) فاستقال²⁸.

حالات أكثر حداثة تتضمن النائب ألبرت بوستمانتي (ديمقراطي - تكساس)، الذي أدين عام 1993، بالتهريب والرشوة، والنائب جاي كيم (جمهوري - كاليفورنيا)، الذي اعترف عام 1997 بأنه تلقى أكثر من 230,000 دولار على شكل تبرعات غير قانونية لحملته الانتخابية. النائب نيكولاس مافروليس حكم عليه بالسجن عام 1993 للاحتيال والغش فيما يتعلق بالضرائب وقبول هدايا غير مشروعة؛ كما أدين النائب دان روستينكوسكي، وهو ديمقراطي قوي من إيلينوي عام 1994 بجنح تضم اختلاس الأموال العامة وأموال الحملات الانتخابية، وقضى أكثر من عام في السجن²⁹. قضايا أخرى شملت رشواي قدمت على شكل تبرعات انتخابية، وأجور مبالغ فيها مقابل إلقاء خطاب (تم منعها قانوناً على أعضاء الكونغرس)، وهدايا لأصدقاء السياسيين، وأفراد أسرهم، وشركائهم في الأعمال، أو حتى الجمعيات الخيرية المفضلة لديهم، وهدايا عينية مثل العطلات، ورحلات جوية على طائرات الشركات، ومقاعد متميزة في النشاطات الرياضية. كما يمكن تقديم وظيفة في القطاع الخاص بعد مغادرة المسؤول لمنصبه الحكومي بوصفها نهاية عملية تبادل الخدمات.

الوضع المميز لشاغلي المناصب

إن الفيدرالية والأحزاب السياسية الضعيفة نسبياً في الولايات المتحدة تعزز من وضع الحملات الانتخابية المستقلة، حيث تكون كل منها مسؤولة عن تنظيم ذاتها وتقريباً عن كامل تمويلها. وبالنظر إلى كلفة الحملات الانتخابية والمزايا التي تحصد من السياسات، وفي ضوء النمو السريع لتبرعات الأموال الناعمة والتي بدأت في أواخر ثمانينيات القرن العشرين، فقد يبدو من المفاجئ ألا تكون الرشوة أكثر انتشاراً. غير أن المتبرعين ليسوا بالقوة التي يعتقد بأنهم يتمتعون بها، ولا المرشحين والمسؤولين المنتخبين بالضعف الذي يعتقد أنهم يعانون منه. إن الأموال لا تحدد بحد ذاتها نتائج الانتخابات، بل إنها تنزع إلى التدفق نحو أولئك الذين من المرجح أن يفوزوا على أي حالة، ويكونون عادة من شاغلي المناصب. ما يدفع الإنفاق الإجمالي عادة هو المبالغ التي يتمكن المتحدون من جمعها، مما يجعل الشاغلين يردون بإنفاق مبالغ أكبر. المتبرعون (وخاصةً لجان العمل السياسي) الذين يرون أنه من غير المرجح أن يفوز المتحدون، يقدمون لهم بعض "الأموال الصلبة" ويطلقون نبوءة ترضي ذواتهم: في عام 2000، ذهب 63 بالمئة من تبرعات لجان العمل السياسي لانتخاب الكونغرس إلى شاغلي مقاعد مجلس النواب، و 8 بالمئة فقط لمتحديهم³⁰. ويرجح أن تزداد هذه المزايا التي يتمتع بها شاغلو المناصب المنتخبة بموجب قانون إصلاح الحملات الانتخابية الذي يهدف إلى قصر النظام على «الأموال الصلبة».

وهكذا فقد أنفق الشاغل المتوسط في مجلس النواب 985,461 دولاراً خلال الدورة الانتخابية التي تستمر سنتين حتى 2004، أما متحديهم فقد أنفقوا وسطياً 283,134 دولاراً (بانخفاض نحو 25 بالمئة عن دورة 2000). أما في مجلس الشيوخ فقد أنفق الشاغلون وسطياً 6,137,888 دولارات والمتحدون 2,182,732 ومرة أخرى بانخفاض يقدر بالربع عن عام 2000. (الإنفاق في حملات مجلس الشيوخ أصعب مقارنة من انتخاب إلى آخر بسبب تغير عدد سكان الولايات، كما

أن ثلث المقاعد ينتخب كل دورة). وإذا قورنت بهذه المبالغ الإجمالية، حتى الحد الأقصى لتبرعات الأموال القاسية للفرد (ألف دولار في انتخابات عام 2000) أو تبرعات لجان العمل السياسي (5,000 دولار) فهي مجرد فكة - ومعظم المتبرعين سواء كانوا أفراداً أو لجان عمل سياسي فإنهم يدفعون أقل من الحد الأقصى.

معظم شاغلي المناصب الذين يسعون إلى إعادة الانتخاب يفوزون بسهولة. بين عام 1980 و2004، كانت نسبة الشاغلين الساعين لإعادة الانتخاب ومن ثم الفائزون بتلك الانتخابات بين 90.5 بالمئة و98.8 بالمئة، ونسبة أولئك الذين فازوا بما لا يقل عن 60 بالمئة من الأصوات تراوحت بين 65.0 و88.0 في عام 2004 تعرض خمسة شاغلين فقط للهزيمة (فرضت إعادة رسم حدود المقاطعات على شاغلين اثنين آخرين الترشح ضد بعضهما). نحو ربع شاغلي مقاعد مجلس النواب يواجهون في معظم السنوات معارضة رمزية أو لا معارضة على الإطلاق. أما في مجلس الشيوخ فمعدلات إعادة الانتخاب أقل بقليل: في عام 1980، وهي السنة التي حقق فيها الجمهوريون انتصاراً ساحقاً كبيراً بما يكفي لإزاحة رئيس شاغل، فاز 64.0 بالمئة من أعضاء مجلس الشيوخ الذين أعادوا ترشيحهم، 40 بالمئة منهم حصلوا على ستة أصوات من عشرة أو أكثر. بين عامي 1982 و2004 تراوحت نسبة الشاغلين الذين فازوا في حملات إعادة انتخابهم بين 75.0 و96.9 بالمئة، في عام 2004، انتصر 25 من 26 عضواً في مجلس الشيوخ على متحديهم، وحصل 69.2 بالمئة منهم على أكثر من 60 بالمئة من الأصوات³¹.

تكون الميزة النسبية لإشغال المنصب أقل حسماً في الانتخابات الرئاسية، التي تجتذب متحدين يتمتعون بمواقع سياسية قوية ومانحين رئيسيين، وحيث يخضع الشاغلون لقيود المدينين. في هذه الحالة لا يساعد القانون على بقاء الشاغلين في مناصبهم بقدر ما يرسخ نظام الأحزاب الحالي. تواجه الأحزاب الجديدة، وكذلك المرشحون المستقلون، عتبة أعلى (5 بالمئة من الصوت الشعبي) من أجل التأهل كجزء يسير من التمويل العام الذي يقدم إلى المرشحين من

الحزبين الرئيسيين، إضافة إلى أنهم يستطيعون المطالبة بتلك الأموال فقط بعد الانتخابات. لو كانت قواعد اليوم مطبقة عام 1860، لكان أبراهام لنكولن ترشح عن حزب الأحرار.

إن نجاح شاغل المنصب قد يعكس القدرة على العمل بفعالية لصالح ولاية أو مقاطعة، أو توفير خدمات جيدة لدائرة انتخابية، إضافة إلى أن اسم الشاغل يصبح مألوفاً ومعروفاً لدى الناخبين بحكم شغله لمنصبه. لكن إذا كان المتحدون نادراً ما يفوزون على الشاغلين فإن ذلك يؤدي إلى الإحباط ويمكن أن يغني هؤلاء المتحدين فقط من أن يكونوا مرشحين جديدين. لقد أصبحت الحملات الانتخابية التي تقدم نطاقاً واسعاً من وجهات النظر التي يتبناها مرشحون واعدون هي الاستثناء لا القاعدة. كما أن دور المتبرعين يتأثر أيضاً، فالشاغلون يعلمون أن بإمكانهم الفوز مع أو بدون متبرع معين، ويمكنهم أن ينفقوا وبسهولة أكثر من معظم المتحدين، ولذلك فإنهم لا يدينون لذلك المتبرع بشيء. في الواقع فإن الأشخاص ذوي الباع الطويل في تعبئة المسؤولين لاتخاذ مواقف وقرارات معينة، وكذلك المتبرعين الأفراد، لا يقدمون عروض واحد مقابل واحد، بل يهزؤون بمن يقوم بذلك. وبالفعل استنتجت إحدى الدراسات أن الشاغلين ينعمون بأمان كبير في مناصبهم، وأن تأثير المانحين عليهم محدود جداً، إلى درجة أن التبرعات تشبه الأموال التي تدفع مقابل الحماية أكثر مما تشبه الرشاوي القانونية³². العديد من المانحين ينتقدون النظام الحالي والعلاقات التي يرسخها³³، وهذه ليست النتائج التي يمكن للمرء أن يتوقعها إذا كانت التبرعات هي ببساطة عبارة عن شراء سياسة مناسبة لمصالح معينة. قد تكمن المخاطرة الحقيقية للفساد في الابتزاز الذي قد يمارسه القادة التشريعيون؛ فقد ازدادت قدرتهم في السنوات الأخيرة على إعادة كتابة مشاريع القوانين في مراحل متأخرة جداً من عملية التشريع³⁴.

لم يعثر الباحثون على أدلة دامغة على أن التبرعات يمكن أن تشتري الأصوات بشكل مباشر³⁵. قد يكون هذا مناقضاً للنظرة السائدة في ضوء حالات مثل مشاريع قوانين «إصلاح إجراءات الإفلاس» التي أتت في أعقاب حملة تميزت

بتبرعات كبيرة جداً قدمتها لجان العمل السياسي في قطاع المصارف³⁶ ولجان العمل السياسي في صناعة الأدوية التي أتت تبرعاتها قبل قانون «ميديكير» المتعلق بالأدوية التي تصرف بوصفات طبية لعام 2003³⁷. إلا أن القول بأن هذه التبرعات هي وحدها وراء صدور ذلك التشريع يعني تجاهل الديناميات السياسية الأوسع. في حالة الإفلاس كانت إدارة جمهورية داعمة لقطاع الأعمال قد تولت السلطة ولجاناً بجمهوريين تسيطر على مجلسي الشيوخ والنواب. يوفر قانون الأدوية التي تصرف بوصفات طبية معاملة جيدة للصناعات الدوائية بالفعل، إلا أن مجموعات «المواطنين المسنين» ساهمت بشكل كبير في حشد التأييد لهذا القانون. في كلتا الحالتين كانت المعارضة ضعيفة وسيئة التنظيم. كان المتبرعون يتمتعون بقدر أكبر من النفوذ على مستويات أقل ظهوراً - على سبيل المثال، في مرحلة تأشير اللجان الفرعية على مشاريع القوانين، وعندما يتفاعل السياسيون بين بعضهم بشكل غير رسمي ومع المسؤولين الآخرين حول التفاصيل الجزئية للسياسات والتي لا تحظى عادة بكثير من الاهتمام لا من قبل المشرعين ولا من قبل أعضاء الدوائر الانتخابية³⁸. غير أن فرص تقديم هذه الخدمات تظهر من وقت إلى آخر فقط. العديد من المجموعات تتبرع للمرشحين والمسؤولين الذين يتفهمون مصالحهم أصلاً؛ ففي حين يمكن لمرشح يمثل مقاطعة تعمل في صناعة الألبان والأجبان أن يأخذ أموالاً من لجان العمل السياسي في هذه الصناعة، يكون لديه أسباب قوية أصلاً لدعم مصالحهم في جميع الأحوال. وعلى النقيض من ذلك، فإن العديد من المصالح ذات الارتباطات القوية لا تسعى إلى التغيير بقدر ما تأمل بمنعه، ومن الصعب تحديد الأشياء التي لم تحدث بسبب التبرعات. لقد كانت مصالح الأثرياء دائماً قوية في السياسة الأميركية، ويتم تقديم التبرعات مع توقعات من غير المرجح أن يمتلكها المواطنون العاديون. غير أن هذه المصالح يمكن أن تكون قوية في أي نظام تمويل حملات انتخابية يمكن أن نتخيله، كما أن قدرتها على جمع تبرعات كبيرة هي على الأقل نتيجة لقوتها بقدر ما هي سبب لتلك القوة.

يتفق المتبرعون والمرشحون، والعاملون في جماعات الحشد والتأثير بشكل عام، على أنه في حين أن التبرعات لا تشتري أصوات المقترعين، فإنها بالفعل تشتري إمكانية النفاذ - أي فرصة تقديم وجهة نظر فيما يتعلق بقضية معينة. النفاذ محدود ولا يضمن نتائج ملائمة، لكن لا يمكن تحقيق الكثير بدونها. ولذلك فهو يستحق ما يُدفع للحصول عليه. رغم ذلك فإن سوق النفاذ يطرح أسئلة حول حيوية السياسة: يمكن للاهتمام المفرط بجمع التبرعات أن يحول الانتباه عن الجماعات والقضايا، وعن العمل في الدائرة الانتخابية، والتي يجب أن تكون الأولويات الأهم. إن الآثار التراكمية لقضاء أحدهم معظم أوقات فراغه بصحبة الأثرياء ونظرتهم إلى العالم، والتوقعات المترتبة على ذلك بين الأثرياء بأن لهم حقوقاً خاصة، تقلل من جودة الديمقراطية التمثيلية.

مشكلة الفساد: ليست الرشوة بل الترتيبات السياسية السيئة

تعاني الولايات المتحدة من مشكلة فساد جهازية تتعلق بالتمويل السياسي، لكنها ليست المشكلة التي تعتقد شريحة كبيرة من الناس أنها تعاني منها. إن تقديم الرشوة إلى المسؤولين الفيدراليين المنتخبين أمر غير شائع، وليس هنالك دليل قوي على أنه يمكن للمتبرعين الكبار أن يشتروا أصوات الكونغرس. يتم التعامل بقدر أكبر من الرشاوي على المستويات الأدنى، لكن نطاقها محدود أيضاً. في الولايات المتحدة أكثر من نصف مليون منصب منتخب. وكلها باستثناء 537 منصباً من خلال انتخابات الولايات والانتخابات المحلية. إلا أن القضية الإشكالية هي حيوية ومصادقية العمليات السياسية الانتخابية. تعتقد الأغلبية الشعبية أن عملية تمويل الحملات الانتخابية هي عملية مفسدة، وأن ثمة فجوة كبيرة بين القوانين، والقيم الاجتماعية، والثقافة السياسية للخبذة فيما يتعلق بأنماط السلوك المقبولة. علاوة على ذلك، فإن قوانين تمويل الحملات الانتخابية تحمي الشاغلين، وبذلك (وبالارتباط مع تطورات أخرى) تحد من المنافسة السياسية والقيمة الظاهرية للتصويت كآلية من آليات المساءلة. تعاني المؤسسات

الناظمة للصلات بين الثروة والسلطة في العملية الانتخابية في الولايات المتحدة من مشكلات خطيرة تتعلق بالمصداقية، وتتم مشاركة المقترعين في بيئة تتميز بقدر محدود من المنافسة الفعلية على العديد من المناصب. كل هذا يتراكم؛ ليشكل مشكلة فساد جهازية بالمعنى الذي تم شرحه في الفصل الأول.

من المرجح أن يضيف قانون إصلاح الحملات الانتخابية للحزبين إلى المزايا التي يتمتع بها الشاغلون. بصرف النظر عن مثالبها الأخرى، فإن الأموال الناعمة، يمكن أن تستعمل من قبل قيادة الحزب لمساعدة المتحدّين من خلال نشاطات التشجيع على التصويت ومن خلال الإعلانات الحزبية. يقصر القانون الجديد عمليات التبرع والإنفاق على «الأموال الصلبة» فقط والتي تشكل مجالاً يتفوق فيه الشاغلون كثيراً على المتحدّين. وعلى نحو مماثل، فإن الإعلانات المرتبطة بالقضايا - التي كانت تستعمل في الماضي من قبل المجموعات الكبيرة على مستوى الولايات المتحدة والساعية إلى إحداث تغييرات أكثر مما كانت تستعمل من قبل الجهات الداعمة للشاغلين - يمكن أن تحوّل عن طريق «الأموال الصلبة» فقط، وبالتالي تُحظر على مجموعات التحفيز، في المراحل الأخيرة للحملات الانتخابية. قد يكون الجزء الأكثر ملاءمة للشاغلين في قانون إصلاح الحملات الانتخابية للحزبين هو البند المتعلق بـ «الخصم المليونير». بالنسبة لمرشحي مجلس الشيوخ والنواب، ترفع حدود المرشحين بالنسبة للتبرعات الضرورية، وتُزال السقوف على إنفاق الأحزاب نيابة عنهم، حيث يتجاوز الإنفاق من الأموال الخاصة سلسلة من العتبات. في حين أن القانون يطبق على كل المرشحين، فإن التمويل الذاتي أهم بكثير بالنسبة للمتحدّين منه للشاغلين: في معظم السنوات يقوم المتحدّون في انتخابات مجلس النواب (العديد منهم سياسيون جدد) يدفعون 15 إلى 20 بالمئة من تمويل حملاتهم الانتخابية من أموالهم الخاصة³⁹. حتى لو أنفقوا مبالغ طائلة من أموالهم الخاصة للفوز في المرة الأولى، فإن الشاغلين يمكن أن يمولوا حملات إعادة انتخابهم عن طريق «الأموال الصلبة». الآن، حتى عند مواجهة متحدّين أقوياء، فإن الحصول على «الأموال الصلبة» سيصبح أسهل.

مسألة ثقة

قد يكون أداء النظام الأمريكي في تمويل الحملات الانتخابية جيداً نسبياً في منع الرشوة المباشرة، إلا أن أثره أقل بكثير في تشجيع العمليات السياسية التنافسية والمفتوحة، أو في تعزيز شعور الناس بفعالية المشاركة. إن الإفصاح عن التبرعات والإنفاق - والذي يهدف إلى تشجيع المقترعين على معاينة الأوغاد في صندوق الاقتراع - يؤدي إلى إظهار صور لطوفان من أموال المصالح الخاصة. قد يكون التصور الواسع الانتشار بأن العمليات السياسية الانتخابية تسيطر عليها الثروة هو التركة الأكثر أهمية للإصلاحات التي أجريت في الماضي. أظهر استطلاع للرأي أجرته محطة سي بي إس الإخبارية عام 2000 أن 11 بالمائة من المقترعين المسجلين يعتقدون أن ثمة حاجة «لتغييرات طفيفة» لتحسين الطريقة التي تمول بها الحملات الانتخابية في الولايات المتحدة، في حين دعم 43 بالمائة إجراء «تغييرات جوهرية» و42 بالمائة قالوا: «لابد لنا من إعادة بناء النظام برمته»⁴⁰. المفاجئ هو أن إجراء مزيد من الإصلاحات لا يحظى بدعم شعبي يذكر: في عام 2000، على سبيل المثال، وفي مسح وطني أجرته قناة فوكس نيوز الإخبارية، ذكر 1 بالمائة فقط إصلاح تمويل الحملات الانتخابية على أنه «أحد القضايا الأكثر أهمية التي ينبغي على الحكومة الفيدرالية معالجتها»⁴¹. وأجاب 59 بالمائة في استطلاع أجرته مؤسسة غالوب لاستطلاع الآراء عام 1997 بأنه حتى ولو أجريت إصلاحات جذرية «فإن المصالح الخاصة ستجد دائماً طريقة للمحافظة على سلطتها في واشنطن». وعندما كُرر السؤال عام 2000 كانت نسبة الذين قالوا: إن «المصالح الخاصة» ستحتفظ بسلطتها 64 بالمائة⁴².

إن أسواق النفوذ الموصوفة هنا وتبعاتها هي قانونية في المقام الأول، مما يبوح بالطريقة التي تراعي بها القوانين أنماط السلوك ربما بالمقدار نفسه أو أكثر مما يدل على أي قيمة أخلاقية متأصلة في العملية. رغم ذلك فإنها تتسجم مع فكرتنا المتعلقة بمشكلات الفساد الجهازية. قد تكون إحدى الطرق الأقدم في التفكير فيما يتعلق بالفساد - يمكن أن نسميها الطريقة الكلاسيكية - ذات فائدة

هنا. طبقاً لوجهة النظر تلك، فإن الفساد لا يمثل خاصية لشخص أو لفعل معين، بل هو حالة وجود جمعية - يشكل في الواقع تردياً لقدرة دولة من الدول على استنهاض ولاء مواطنيها⁴³. إذا أصبحت السياسة مجرد امتداد للأسواق - أو إذا كان عدد كبير من الناس يعتقد أنها كذلك - فإن المنظومة تخاطر بفقدان ثقة المواطنين وقدرتها على الاعتماد على المشاركة والخيارات الخاصة في رسم سياسة شرعية وعامة بمعنى الكلمة. المشكلة الجوهرية لا تكمن في انتهاك القوانين بحد ذاته، بل في الاعتقاد واسع الانتشار أن المنظومة بأكملها، ومعها الفرص والضمانات التي يفترض أن تقدم للمواطنين، قد أصبحت سوقاً للنفوذ يتم إفسادها بالتواطؤ بين الثروة والسلطة.

ألمانيا: اقتسام المغنم

تمتلك ألمانيا، كالولايات المتحدة، نظاماً فيدرالياً، ونمطاً سياسياً ديمقراطياً، واقتصاداً متطوراً جداً. وتحظى بترتيب جيد على جداول الفساد، رغم أن لديها مشكلات على المستويات المحلية، وتعمل فيها شركات دولية أدت معاملاتهما إلى فضائح. يختلف فساده عن المثال الأمريكي إلى حد ما بسبب نظام الأحزاب في البلاد، ومفاهيم الديمقراطية، ودور الدولة في الاقتصاد. رغم ذلك فإن وضع ألمانيا يتوافق بشكل كامل مع متلازمة أسواق النفوذ.

يلاحظ سيبييل⁴⁴ أن حقبة ما بعد التوحيد تميزت بعدد كبير من الفضائح الصغيرة، وأن القضايا الصغيرة تجتذب في الغالب اهتمام الصحافة والرأي العام في حين أن القضايا الأكثر أهمية تمر مرور الكرام دون أن يلحظها أحد. وهو يعزو هذا النمط إلى الضعف طويل الأمد في القيم الديمقراطية. اكتسبت ألمانيا دولة بيروقراطية حديثة قوية قبل أن تحرر نظامها السياسي؛ تم إعطاء الديمقراطية من عل بدلاً من بنائها من القواعد. لم تكن الرايخشتات (دولة القانون) الألمانية، بجوهرها الإداري، غير قابلة للفساد، غير أن المواطنين اعتبروها ولوقت طويل نظيفة نسبياً⁴⁵. إلا أن مشكلات أخرى تظهر في

السوزياالستات، ذاك الفرع من الحكومة الذي يمك بالإيرادات الرئيسة ويعطي مزايا مهمة. في عام 1999 ذكرت مجلة «الإيكونوميست» (9 كانون الأول) أن الشرطة الألمانية حققت في العام السابق 2,400 حالة فساد، وهو عدد الحالات لعام 1996. يستشري الفساد بشكل كبير في عقود البناء التي تمنحها الحكومات المحلية على سبيل المثال⁴⁶. تتنافس مجموعة من المصالح المختلفة للحصول على العقود والمزايا الأخرى، ويقدم النظام السياسي اللامركزي في ألمانيا نطاقاً واسعاً من نقاط النفاذ حيث يعمل السياسيون والأحزاب كوسطاء.

ثلاثة أحزاب كبيرة ذات تمويل وتنظيم جيدين تهيمن على السياسة الألمانية وتربط تلك المصالح بعمليات وضع السياسات. وهذه الأحزاب، من اليسار إلى اليمين، هي الديمقراطيون الاجتماعيون، الديمقراطيون الأحرار، والاتحاد المسيحي الديمقراطي المعروف في بافاريا بالاتحاد المسيحي الاجتماعي. وهناك حزب الخضر، وهو حزب مهم رغم أنه أصغر بكثير ويظل منقسماً على نفسه. توفر هذه الأحزاب مجموعة متنوعة من الارتباطات: عمودياً، بين مستويات الحكومة؛ وأفقياً، بين الولايات وتقسيماتها الفرعية؛ وقطاعياً بين المصالح الاجتماعية والاقتصادية المتنازعة. كما في الولايات المتحدة، تعمل أسواق النفوذ على الحد من المنافسة السياسية. إن النظام الفيدرالي والبرلماني في ألمانيا يشجع - بل يحكم - على قيام تحالفات بين الأحزاب على كافة المستويات. الأحزاب الرئيسة نادراً ما تكون خارج السلطة، فحتى بعد الهزائم والفضائح فإنها وزعماءها تحتفظ بالنفوذ السياسي. وهكذا فإن من المفيد الاحتفاظ بصداقة قادة بضعة أحزاب. علاوة على ذلك، ورغم التمويل العام السخي، تبقى الحملات الانتخابية الألمانية باهظة التكاليف، وقد كانت أشهر الفضائح السياسية في ألمانيا تتعلق بجمع التبرعات السياسية⁴⁷. وغالباً ما تكون معظم الأحزاب ضالعة في هذه الفضائح، حيث تتقاسم المزايا، المشروعة وغير المشروعة، طبقاً لقوة كل منها، وهو ما ينعكس في الممارسة المسماة «بروبورز» أو التمثيل النسبي. وهذا التمثيل هو بمثابة القانون غير المكتوب على مستوى

المقاطعة وعلى المستويات المحلية، وفي الفضيحة الأكبر على المستوى الفيدرالي - قضية فليك - تطاحنات كافة الأحزاب الرئيسية باستثناء الخضر على تقاسم المغانم. يمكن لبعض هذه الخصائص أن تظهر جلية في بعض الفضائح الرئيسية في الجمهورية الفيدرالية⁴⁸.

المشتريات الفيدرالية من العربات المصفحة في خمسينيات القرن العشرين، والقاذفات المقاتلة لوكهيد في ستينياته، تم تسهيلها من قبل أوتو بينز، عضو البوندستانج (المجلس الأدنى) عن يمين الوسط والذي كان يرتبط بعلاقات مع الشركة المصنعة من جهة ووزير الدفاع من جهة أخرى. ودفع الرجل مبالغ مالية كبيرة للحصول على النفوذ السياسي على شكل تبرعات كبيرة جداً للأحزاب وليس على شكل رشاءٍ، وتبين فيما بعد أن الطائرات والعربات فيها الكثير من الأعطال، وبرز اسم الوسيط أخيراً في فضيحة لوكهيد الدولية في سبعينيات القرن العشرين.

وفي عقد السبعينيات نفسه قام مجمع فليك الصناعي ببيع كتلة رئيسة من أسهمه في دايملر - بينز، مما ترتب عليه ضريبة تقدر بـ 1.1 مليار دولار أمريكي أو أكثر. سعى مجمع فليك للحصول على إعفاء ضريبي يمكن منحه قانونياً إذا استثمرت الأموال في قضايا ذات نفع عام. قام وزيراً اقتصاد من حزب الديمقراطيين الأحرار، هانز فريديريكس وخلفه، غراف لامبسدورف، بمنح الإعفاء، ليتبين لاحقاً أنهما تلقيا مبالغ مالية كبيرة من المدير العام لفليك، إيبهارد فون بروشيتخ، وكانت تلك الأموال جزءاً من خطة أكبر بكثير وصلت ربما إلى 25 مليون دولار أمريكي على شكل مساهمات للأحزاب الكبيرة وقادتها. في حين سرّعت فضيحة فليك في سقوط الحكومة الائتلافية التي ضمت الديمقراطيين الأحرار والديمقراطيين الاجتماعيين، فإن التداعيات القانونية كانت ضئيلة، فقد أسقطت القضايا التي رفعت ضد ويلي براندت، رئيس الحزب الديمقراطي الاجتماعي، وهيلموت كول، رئيس حزب الديمقراطيين الأحرار

(المستشار السابق والمستشار المستقبلي على التوالي). تمت إدانة فون بروشيتخ، وفريدريكس ولامبسدورف بجنح تتعلق بالضرائب فقط. وبقي لامبسدورف زعيماً للديمقراطيين الأحرار حتى مطلع تسعينيات القرن العشرين.

في عام 1999 اعتُقل أمين خزانة سابق في حزب الاتحاد الاجتماعي المسيحي بتهمة تلقي مليون مارك ألماني من شركة تعهدات أسلحة ثيسين - هينشيل، التي كانت قد حاولت بيع دبابات إلى السعودية خلال حرب الخليج الأولى. ادعت ثيسين أن الأموال كانت تبرعات حزبية، وأنكر الحزب الاجتماعي المسيحي استلام الأموال. وكشفت التحقيقات اللاحقة عن شبكة واسعة من الحسابات الحزبية السرية مولتها الأسعار المضخمة التي دفعها السعوديون. أمينة الشؤون الدفاعية في الحزب، أغنيس هورلاند - بونين تلقت بضعة ملايين كمستشارة في ثيسين بعد تركها المنصب. كما ساعدت حكومة كول على ترتيب صفقة بين ثيسين وعملاق النفط الفرنسي إلف - أكويتين على شراء مصفاة نفط هرمة في لونا، في ألمانيا الشرقية سابقاً، وتسويق منتجاتها. بلغت الأموال التي تلقاها كول من هذه الصفقات مليوني مارك ألماني أو أكثر؛ وأدى رفضه الإفصاح عن مصادر هذه الأموال (بعد خسارته في الانتخابات عام 1999) إلى استقالته كرئيس فخري للحزب الاجتماعي المسيحي وإلى مزيد من التحقيقات. كافة الأحزاب الرئيسة تلقت أموالاً. تقول إحدى الروايات: إن المبلغ وصل إلى مئة مليون مارك في حين ادعى أحد العملاء أن حزباً واحداً فقط تلقى 85 مليون مارك ألماني.

خذ المال واهرب

ما يساعد على إجراء هذه الصفقات هو وجود ضوابط قانونية وسياسية ضعيفة. بالرغم من أن ألمانيا أدخلت ضوابط جديدة على التبرعات للأحزاب السياسية في ثمانينيات القرن العشرين، لكن ليس هناك حدود للمبالغ التي يمكن للشركات أن تتبرع بها، كما أنه ليس هناك حظر على دفع تلك المبالغ نقداً⁴⁹. تقديم الرشى إلى أعضاء البرلمان هو عمل غير قانوني، إلا أن

القانون لا يطبق بصرامة. كما أن دفع الرشاوي إلى أو من خلال الأحزاب السياسية غير مشروع أيضاً، ويفرض على الأحزاب إعادة الأموال التي تتلقاها بشكل غير شرعي، إضافة إلى غرامة، إلى رئاسة البرلمان، التي تحول هذه الأموال إلى الجمعيات الخيرية⁵⁰. غير أن معظم عبء مراقبة هذه التبرعات يقع على عاتق الأحزاب ذاتها⁵¹. وأخيراً، وكما تظهر الحالات المذكورة أعلاه، فإن المسؤولين الكبار يتمتعون بحصانة «الأمر الواقع»⁵²، فالأحكام بالسجن نادرة، والتهم الجنائية تتعلق غالباً بالتهرب الضريبي وليس بالرشوة. وتستمر المسيرة السياسية للمعنيين دون تأثير يذكر على مكانتهم. إدموند ستويبر، وزير الداخلية في بافاريا عن حزب الاتحاد الاجتماعي المسيحي، الذي اعترف في مطلع تسعينيات القرن العشرين بتلقيه خدمات شخصية من شركات تجارية، أصبح رئيس وزراء بافاريا. وبحلول عام 2002، كان قد أصبح زعيم الحزب الاجتماعي المسيحي ومرشحاً لمنصب المستشار. قد تكون ديناميات الديمقراطية الألمانية المشار إليها أعلاه قللت من قيمة مساءلة الديمقراطية، في حين أكدت على مجرد توزيع المزايا الاجتماعية⁵³. وعلى أي حال فإن الامتعاظ الواضح من أسواق النفوذ الذي يبديه المواطنون الأميركيون لا يظهر في ألمانيا.

وهكذا، فإن ألمانيا تظهر كيفية تكييف أسواق النفوذ مع الوقائع السياسية. يتمتع عضو مجلس الشيوخ أو عضو مجلس النواب في الولايات المتحدة بقدر أكبر من التأثير في السياسات مما يتمتع به عضو في البوندستاغ الألماني، إلا أن النفوذ في النظام الألماني يمكن أن يتركز في المستويات الأعلى، على الأغلب بين قادة أكثر من حزب سياسي. لهؤلاء القادة ولأحزابهم مصلحة مشتركة في نظام سياسي وانتخابي يتقاسمون فيه السلطة وفي الاستمرار في توزيع المزايا المادية. كما يتميز الاقتصاد الألماني بوجود شركات خاصة كبيرة جداً، واتحادات عمال أو مجموعات أخرى تمتلك أموالاً طائلة تحت تصرفها. والنتيجة ظهور سوق نفوذ يزدهر على المستويات العليا، وبشكل عابر للأحزاب، وينطوي على قدر محدود من المخاطر.

ماذا عن التبعات بعيدة المدى؟ تتميز العمليات السياسية في ألمانيا بالمرونة والتنافسية، إلا أنها كانت بطيئة في العقود الماضية في التكيف مع الوقائع الجديدة، وخاصةً فيما يتعلق بمدى قدرتها على توفير المزايا الاجتماعية على نطاق واسع، هذه المزايا التي تعتبر عاملاً مركزياً في القبول الجماهيري للسولزاليستات. لقد كان استيعاب ألمانيا الشرقية (سابقاً) عبئاً رئيساً تسبب في الكثير من الامتعاض. تظهر الحالات المتكررة للكشف عن صفقات النفوذ على المستويات العليا (وبتكلفة باهظة)، إضافة إلى القيود القانونية الضعيفة وتسامح الناس أو تسليمهم بهذا الواقع، تظهر أنه هنا أيضاً تخضع أسواق النفوذ لمصالح النخبة، لكن بتكلفة باهظة من حيث التجاوب السياسي. وبالفعل فإن قدرة ألمانيا على إجراء التكيّفات اللازمة في مجال السياسات الاقتصادية والاجتماعية خلال العقد القادم يمكن أن يرينا إلى حد بعيد حجم هذه الأكلاف.

أسواق النفوذ في اليابان: قادة، وعُصَب، وقبائل

في اليابان أيضاً أسواق نفوذ تساعد فيها الشخصيات السياسية على ربط المصالح الخاصة، العديد منها في قطاع الأعمال، بصانعي القرار في دولة قوية ذات مؤسسات راسخة. لكن ثمة تباينات مهمة أيضاً. لقد أنتجت أسواق النفوذ في اليابان فساداً مستشرياً، ومربحاً، وذي بنية عصبوية. وقد رفعت البيروقراطية القوية، والمركزية، والبعيدة عن الناس من قيمة الوساطة التي يقدمها زعماء العصب السياسية الذي يبنون هم أيضاً شبكاتهم البيروقراطية والبرلمانية. تعود العصبوية في «الدايات» (البرلمان) الياباني إلى ظهور السياسة الانتخابية في ثمانينيات القرن التاسع عشر⁵⁴، وفي المجتمع بشكل عام إلى وقت أقدم من ذلك بكثير. لكن وللعديد من السنوات شجع حكم الحزب الواحد المعدل والنظام الانتخابي الغريب إلى حد ما والذي يفرض على المرشحين في الحزب نفسه التنافس مع بعضهم، «سياسة المال» على نطاق مدهل. تتضح في اليابان عناصر أساسية لفساد أسواق النفوذ وكذلك تختبر حدود هذه المتلازمة، مظهرة لنا طرقاً تعكس فيها أسواق النفوذ تنوعات في المشاركة، والمؤسسات، والخصائص التاريخية والثقافية.

الفساد ليس جديداً في اليابان. يبين ميتشيل⁵⁵ أنه كان يشكل إحدى حقائق الحياة السياسية قبل العصر الحديث كما هو في العصر الراهن. في عام 1914 كُشف النقاب عن فضيحة أطرافها مجمع سيمنز الصناعي وهيئات اتخاذ القرارات بشأن المشتريات في الأسطول الياباني⁵⁶، لقد تورط تسعة من أصل خمسة عشر رئيس وزراء عن حزب الديمقراطيين الأحرار انتخبوا بين عام 1955، عندما تم تأسيس نظام الأحزاب الحديث، والانفصال السياسي الذي جرى عام 1993، في فضائح كبيرة⁵⁷؛ وتكشفت الفضائح الوطنية بشكل سنوي تقريباً خلال تلك المدة⁵⁸. لقد كان فساد الشرطة مشكلة دائمة، حيث تستشري الممارسات غير المشروعة على المستوى المحلي والمستويات الأوسع، ويلاحظ بعض المراقبين نزعة مقلقة تتمثل بالممارسات غير المشروعة من قبل الموظفين البيروقراطيين أنفسهم⁵⁹. غير أن السوق المرتفعة الأسعار للنفوذ البيروقراطي على المستوى الوطني كانت ولا تزال حقيقة واقعة في الحياة السياسية الوطنية إلى درجة أن أطلق عدد من المراقبين على هذه المشكلة اسم «الفساد البنيوي»⁶⁰. جونسون يقبل بالتعبير «بنيوي» لكنه لا يتفق مع فكرة «الفساد»⁶¹.

صفقات النفوذ على الطريقة اليابانية

تتطبق هذه المتلازمة على وضع اليابان بشكل خاص بين عامي 1955 و1993. كان حزب الديمقراطيين الأحرار وسياسيون آخرون يقايضون النفوذ والنفوذ إلى الجهاز البيروقراطي ذي التركيبة المؤسسية الراسخة مقابل المال الذي تدفعه الشركات⁶². وكانوا يستعملون الأموال التي يحصلون عليها في حملاتهم الانتخابية، ويوزعونها أيضاً على مؤيديهم في عصب الحزب، وفي «الدايات»، وفي دوائهم الانتخابية، وفي الدعوات والحفلات الضرورية لكسب عملاء في الجهاز البيروقراطي، وكذلك لإثراء أنفسهم بالطبع.

غير أن أسواق النفوذ لا تتشابه على الإطلاق، والنسخة اليابانية منها تعكس جملة من التأثيرات المختلفة. إن استثناء الفساد، والمبالغ المالية الكبيرة التي يتم تداولها بموجبه، والأبعاد الثقافية أيضاً (أعراف التبادل والمواقف اتجاه السلطة،

حيث تشكل الأخيرة المجموعات المتنافسة داخل الأحزاب وردود الفعل على الفضائح) تميز اليابان عن غيرها من البلدان. يمكن للمبالغ المالية التي يتم تبادلها أن تكون كبيرة إلى درجة مذهلة، عندما اعتقل نائب الأمين العام لحزب الديمقراطيين الأحرار كاثيرمارو شين بتهمة التهرب الضريبي، قدرت قيمة الممتلكات الثمينة التي صودرت من منزله بـ 3.6 مليار ين، أو نحو 30 مليون دولار. يقدر بويسو⁶³ وبشكل محافظ أن حزب الديمقراطيين الأحرار كان ينفق في المرحلة الأخيرة من هيمنته في أواخر تسعينيات القرن العشرين حوالي ثمانية مليارات دولار سنوياً على تسيير آلتة الحزبية، بعض هذه الأموال جمعت بشكل مشروع، لكن جزءاً كبيراً منها كان غير مشروع. كانت العمولات التي يتلقاها سياسيو حزب الديمقراطيين الأحرار من الشركات التي ترسو عليها عقود الأشغال العامة ثلاثة بالمئة من القيمة الإجمالية للعقد⁶⁴. عندما نفكر أنه في منتصف ثمانينيات القرن العشرين بلغت قيمة مشاريع الإنشاءات المحلية 53.6 تريليون ين سنوياً⁶⁵ - نحو 225 بليون دولار بسعر صرف تلك الأيام - أو أن 15 بالمئة من التبرعات المعلنة لحزب الديمقراطيين الأحرار كانت تأتي من مصالح الإنشاءات والعقارات، في حين بقيت تبرعات أخرى كثيرة طي الكتمان⁶⁶، فإننا نحصل على فكرة تقريبية لحجم تلك العمليات. وتتضمن الحالات الرئيسة في مرحلة ما بعد الحرب ما يلي، طبقاً للمراجع المدونة في الحواشي⁶⁷.

بدأت فضيحة بناء السفن عام 1953 بصدور تشريع يعطي شركات بناء السفن الحق في اقتراض رأس المال بفوائد أقل من سعر السوق. كُشف في العام المقبل عن أن مكاتب حشد النفوذ والتأثير الداعمة للقانون كانت قد دفعت رشاي كبيرة للسياسيين وبعض البيروقراطيين. سقطت حكومة يوشيدا في أعقاب الفضيحة، لكن كان هناك تبعتان مهمتان أخريان. النفوذ السياسي الكبير أوقف إجراءات المحاكمة، مما شكل بداية لنمط من التطبيق الضعيف لقوانين مكافحة الرشوة وصدور عدد كبير من الأحكام المعلقة. وسرّعت الفضيحة من اندماج أحزاب محافظة متناحرة في حزب الديمقراطيين الأحرار، وهي خطوة دعمها

كبار رجال الأعمال في سعي لتجنب الأكلاف الباهظة للنفوذ الذي اتضح في حالة بناء السفن. فضيحة «الضباب الأسود» (1966-1967) لم تتطو فقط على انتهاكات محددة، مثل الرشاوي التي دفعتها شركة سكر كيودا بل على مناخ عام لحكومة ساتو إياساكو. قيل حينذاك إن الرشوة تغلف السياسة كالضباب الأسود. واتسع التعبير في النهاية ليشمل حالات رشوة في فرق البسيبول الرئيسة في اليابان. تلقى سيغيما سيشي، رئيس سابق لشركة كيودا ووزير زراعة سابق، مبالغ مالية كبيرة، كما فعلت ذلك شخصيات عديدة من الحزب الاشتراكي وحزب الديمقراطيين الأحرار. بينما استعملت المعارضة والمنشقون عن حزب الديمقراطيين الأحرار القضية للدفع باتجاه انتخابات وطنية. بنت مجموعة ساتو في الحزب حملتها الانتخابية على أساس الاقتصاد القوي وفازت.

فضيحة الفساد الأشهر في اليابان كانت فضيحة لوكهيد التي بدأت عام 1976. دفعت لوكهيد نحو 500 مليون ين (نحو 1.6 مليون دولار عام 1976) لرئيس الوزراء وزعيم إحدى عصب حزب الديمقراطيين الأحرار لمدة طويلة من الزمن، تاناكا كاكوي. أدين تاناكا بتهمة الفساد في ثمانينيات القرن العشرين، لكنه وبسبب الاستثناءات المتكررة لم يسجن؛ وانتهت القضية بموته عام 1993. تم التحقيق مع 460 شخصاً آخر وأعلن عن أسماء سبعة عشر من أعضاء البرلمان فيما يتصل بمبالغ مالية، لكن لم يتم توجيه أي اتهامات أخرى. في الولايات المتحدة كانت لوكهيد موضوعاً لجلسات استماع في الكونغرس مما أدى إلى صدور قانون الممارسات الفاسدة الأجنبية.

في ثمانينيات القرن العشرين، أصدر ريكردت كوزموس، وهو مجمع للعقارات والاستثمارات، أسهماً لكبار الساسة، والبيروقراطيين، والشخصيات المهمة الأخرى قبل ظهور أسهمه في السوق، مقدماً في كثير من الأحيان تمويلاً دون فائدة من خلال أموال يتم تحويلها من الدعم الحكومي. وكان يمكن بيع تلك الأسهم لاحقاً وبأرباح كبيرة. ومقابل ذلك منحت عدة وحدات تابعة لريكرت تسهيلات سياسية وبيروقراطية. وكشفت فضيحة كبيرة بدأت عام 1988، كشفت

لاحقاً أن تلك الصفقات اتسعت لتشمل معظم كبار السياسيين اليابانيين. في عام 1991 تم الكشف عن أن كيودا، وهي شركة إنشاءات وتصنيع حديد، دفعت مبالغ كبيرة لأبي فوميو، زعيم إحدى الجماعات المهمة في حزب الديمقراطيين الأحرار ورئيس سابق لهيئتي تنمية إقليمية. استعمل أبي علاقاته السياسية، بما في ذلك مع رئيس الوزراء الأسبق سوزوكي، للحصول على إذن لكيودا لبناء مضمار غولف (وهو مشروع عقاري رئيس في اليابان). في النهاية حكم على أبي بالسجن.

قضية ساغادا كيوبين في المدة 1993-1991 لعبت الدور الأكبر في إسقاط حزب الديمقراطيين الأحرار عام 1993. دفعت ساغوا، وهي شركة شحن وتسليم بضائع كانت تسعى للحصول على إذن بالتوسع على مستوى البلاد، مبالغ مالية كبيرة لسياسي حزب الديمقراطيين الأحرار من أصحاب المصالح في مسائل النقل. الملاحظة المنذرة بالشؤم كانت أن مبالغ دفعت أيضاً لمجموعات الجريمة المنظمة. كان كانيمارو شين يتعامل مع ساغوا بينما كان يعمل لانتخاب رئيس الوزراء تاكسيتا. أدى انكشاف ارتباطاته في دوائر السياسة والأعمال والجريمة المنظمة إلى تدهور الثقة الشعبية في حزب الديمقراطيين الأحرار وفاقمت في امتعاض المرشحين الأصغر سناً والمرشحين الريفيين الذين حرموا من المغنم، وبالرغم من ذلك كان عليهم أن يتنافسوا مع زملائهم من سياسيي حزب الديمقراطيين الأحرار المدعومين بأموال ساغوا. كما كان كانيمارو متورطاً أيضاً في عمليات تهرب ضريبي واسعة النطاق وقضايا إثراء شخصي.

ساد اعتقاد لسنوات بأن كبار البيروقراطيين - شخصيات رفيعة المستوى في المجتمع وداخل الدولة - كانوا بشكل عام يتحلون بالنزاهة، إلا أنه وبحلول نهاية تسعينيات القرن العشرين تبين أن موظفاً كبيراً في وزارة الصحة والرفاه تلقى مبالغ نقدية وضيافات كثيرة من شركات بناء، وتلقى آخرون في المصرف المركزي الياباني ووزارة المالية أموالاً مقابل معلومات حول عمليات تفتيش «مفاجئة» كانت تقوم بها الجهات النازمة. في عام 2000، أصبحت ارتباطات ناكاو إيتشي الوثيقة بشركة تعهدات بناء في طوكيو خلال المدة الوجيزة لتولييه وزارة الإنشاء (أيار/

مايو - تشرين الثاني/ نوفمبر 1996) موضوعاً للتحقيقات. شركة واكاشيكو للإنشاءات دفعت لناكاو 60 مليون ين للمساعدة في إدراج الشركة كعارضة لتعهد مشاريع الأشغال العامة. واتسع كرم واكاشيكو ليشمل سياسيين آخرين بمن فيهم أعضاء حاليين، في ذلك الحين، وسابقين في الحكومة.

ما وراء الفضائح

لقد وصف بليشينغر⁶⁸ العلاقات التي تربط الأحزاب بالأعمال في اليابان كنوع من اتفاق الخدمات المتبادلة، حيث يقدم حزب الديمقراطيين الأحرار النفاذ وتقدم الشركات التبرعات. أوجد نظام الحزب الواحد المعدل ما يكفي من المنافسة السياسية⁶⁹ بحيث جعل من المجزي للداعمين أن يدفعوا الأموال لإبقاء حزب الديمقراطيين الأحرار في السلطة، ومنحهم ما يقارب الاحتكار على النفاذ، مما منح زعماء الجماعات الحزبية سيطرة على المانحين لا يمكن لأي سياسي أميركي حتى أن يبدأ في ممارستها. هذا، إضافة إلى الحجم الهائل للنفقات والعقود المطروحة، يمكن أن يفسر مستوى ونطاق العمليات غير المشروعة. إلا أن هذا الفساد لم يمنع ظهور معجزة اقتصادية استمرت أربعة عقود؛ في الواقع فقد كان الفساد يتغذى على ذلك الرخاء. إلا أن أسواق النفوذ اليابانية كان لها أكلاف سياسية مهمة فاقمت في الانقسامات بين المجموعات المختلفة المكونة لحزب الديمقراطيين الأحرار مما أدى على سقوطه (مؤقتاً) عام 1993 وقد تكون أسهمت في إجراءات التكيف الاقتصادي غير الفعالة خلال الخمسة عشر عاماً الماضية. وودال⁷⁰ يسمي هذا التباين «اقتصاد من الدرجة الأولى وسياسة من الدرجة الثالثة».

ثمة طبقتان من المؤسسات الرسمية وغير الرسمية أثرتا في المشاركة السياسية والاقتصادية بأشكال مهمة، مما وفر أرضية لتسويق النفوذ البيروقراطي بأسعار باهظة. تتمثل إحدى هاتين الطبقتين في «نظام 1955» للأحزاب السياسية الذي سيطر عليه حزب الديمقراطيين الأحرار الموحد،

والذي أصبح يتكون من الأحزاب اليمينية المتنازعة سابقاً، إضافة إلى المعارضة الاشتراكية الموحدة لكنها الأقل فعالية⁷¹. والطبقة الأخرى تتمثل في «نظام 1941» الذي يتكون من «التحالف الصناعي البيروقراطي الذي يقوده الجهاز البيروقراطي»⁷²، والذي هيمن عليه مسؤولون حكوميون فوقيون يتمتعون بكفاءة عالية وامتيازات كبيرة - وهو نظام لم يتمكن فقط من تحمل وتجاوز الحرب، والدمار، وإعادة البناء، بل تمكن أيضاً من توجيه بروز اليابان كقوة اقتصادية عالمية. نظام 1941 جعل من النفوذ البيروقراطي والنفوذ إلى الجهاز البيروقراطي أمراً جوهرياً، في حين حولها نظام 1955 إلى سلع سياسية قابلة للتسويق. وكان من شأن وضع نظام 1955 فوق نظام 1941 السماح لكبار السياسيين ذوي العلاقات المتينة بالجهاز البيروقراطي بتقديم التزامات تتمتع بالمصداقية⁷³.

ورفعت المؤسسات البيروقراطية القوية الرهان حيث كان البيروقراطيون رفيعو المستوى يتخذون قرارات مهمة ويتابعونها بقدر كبير من الكفاءة. وكان الافتقار إلى النفاذ يعني عدم تلقي دعوة للمشاركة في تقديم العروض لعقود الإنشاءات، على سبيل المثال، أو - بالنسبة لسياسي محلي طموح - عدم التمكن من ادعاء الفضل في إقامة مشاريع أو منح دعم في دائرة انتخابية ما. كان الاتجار بالنفوذ على المستويات العليا يتطلب شبكة من القبائل السياسية. كانت هذه القبائل تربط بين أعضاء البرلمان الذين تجمعهم مصلحة في نوع معين من السياسات أو قطاع من الاقتصاد من جهة والبيروقراطيين من جهة أخرى، وقد أصبح بعض أفراد هذه القبائل ناطقين فعليين باسم صناعات معينة⁷⁴.

لكن إذا كان حزب الديمقراطيين الأحرار قد تمتع بشبه احتكار، فلماذا كانت السياسات الانتخابية باهظة التكاليف؟ يكمن الجواب في العصبوية من جهة والطريقة التي كان أعضاء البرلمان ينتخبون بها قبل عام 1994 من جهة أخرى⁷⁵. كانت معظم المناطق تنتخب بين عضوين وستة أعضاء في البرلمان على ورقة اقتراع لا تحدد عليها الأحزاب قائمة من المرشحين. وكان النفوذ الفعلي يعتمد على كون المرء عضواً في البرلمان عن حزب الديمقراطيين الأحرار، إلا أنه كان

على مرشحي العصب المختلفة التنافس مع بعضهم. ونظراً لعدم قدرتهم على تمييز أنفسهم عن غيرهم على أساس السياسات، فقد كان عليهم شراء تأييد الناخبين. وكانوا يفعلون ذلك بحضور الأعراس، والجنائز، وغيرها من المناسبات العائلية (أو إرسال واحد من وكلائهم المحليين إلى مناسبات كذلك) وتوزيع مبالغ مالية، غالباً ما تكون مغلفة ببطاقة مزينة، للأشخاص المعنيين⁷⁶. وبمرور الوقت كان السياسيون يقيمون شبكات تأييد محلية تتكون من أشخاص ذوي اهتمامات ترفهية أو ثقافية مشتركة إضافة إلى الالتزام السياسي - من خلال تلك التبرعات. صرح أحد الأعضاء العاديين في المجلس الأدنى من البرلمان في عام 1976 بأنه كان يوزع ثلاث وتسعين هدية من هذا النوع في الشهر بكلفة قد تتجاوز بسهولة المليون دولار في السنة⁷⁷. وكان الحصول على مبالغ بهذا الحجم يعني تأييد زعيم إحدى عصب حزب الديمقراطيين الأحرار الذي تتعزز بالتالي مكانته داخل الحزب من خلال العدد الكبير من الأتباع النشيطين. كان هذا النوع من «سياسة المال» سائداً قبل عام 1955⁷⁸. ويعيده ساميويانو⁷⁹ إلى حكومة كيشي التي حكمت في مطلع مرحلة ما بعد الحرب. أما ميتشيل⁸⁰ فيتتبع «الفساد البنيوي» إلى ثلاثينيات القرن العشرين. إلا أن النظام الحزبي لعام 1955 المتشابك مع النظام البيروقراطي لعام 1941 شجع سوق نفوذ كانت نشيطة، ومربحة، وجوهريّة لتمويل أسلوب يتصف بقدر كبير من العصبوية والشخصانية في السياسة الانتخابية.

قيود ضعيفة

أدت ردود الفعل الضعيفة ضد الفساد إلى تفاقم تلك الحوافز⁸¹. منذ فضيحة بناء السفن وما بعد، كانت التحقيقات في الفساد تتعرض بشكل روتيني للعرقلة وتوقف لاعتبارات سياسية. وكان المحققون، الذين كانوا عادة يتمتعون بقدر كبير من المكانة والسلطات في حالات أخرى، يعاملون الاتهامات بالفساد بحذر، خاصةً عندما يتعلق الأمر بشخصيات رفيعة المستوى. وكان يمكن لإجراءات الاستئناف المطولة أن تطيل في إحدى قضايا الفساد لعقود: كانت

أحكام الإدانة التي تلقاها تاناكا كاكوي في قضية لوكهيد ما زالت في مرحلة الاستئناف عندما توفي عام 1993. وفي عام 1978 كانت تسعة من كل عشرة أحكام إدانة في قضايا الفساد تنتهي بأحكام معلقة⁸². قبل عام 1993، كان بإمكان السياسيين، الذين كانت الفضائح ستلحق بهم العار لو كانوا في بلدان أخرى، أن يستعيدوا قوتهم ومكانتهم بعد قضاء بعض الوقت في دوائرهم الانتخابية وإعادة انتخابهم⁸³.

يكن عدد من الأسباب وراء هذه القيود الضعيفة. الثقافة السياسية في اليابان، على مستوى النخبة، تشجع الانسجام وأحياناً الاختلاف لكنها لا تشجع على المواجهة⁸⁴. وعلى مستوى المواطنين، فإن القبول التقليدي للسلطة، والتأكيد على العلاقات الشخصية بدلاً من الأدوار الرسمية، وفكرة أن الخدمات الشخصية (بما في ذلك التأييد السياسي) تستحق مقابلًا مساوياً (مثل الهدايا والمشاريع الحكومية المحلية التي تعود بالربح على المؤيدين والمحاسيب) ترسخ التسامح إزاء الفساد⁸⁵. كما أن دولة ما بعد الحرب عملت بشكل جيد، فقد بنت بلداً مدمراً ووفرت مستويات معيشية غير مسبوقة.

من الناحية القانونية، كانت الأحزاب السياسية اليابانية تعتبر ولوقت طويل منظمات خاصة، وكانت عمليات تمويلها وإدارتها الداخلية تعتبر مسائل خاصة أيضاً. علاوة على ذلك فإن أحكام الإدانة في قضايا الفساد تحتاج إلى أدلة قاطعة ومفصلة. ينبغي إثبات ليس فقط أن أموالاً دُفعت وقُبضت، بل أيضاً أن المتلقي كان يعرف أنها رشوة وأنه يتمتع بالسلطة للقيام بما دفع له للقيام به⁸⁶. وهكذا يمكن للسياسي أن يدعي أن الأموال كانت تبرعات للحملات الانتخابية، أو أن يقول: إنه ما كان بوسعه تقديم المزايا المتوقعة، وبالتالي فإن هناك فرصة كبيرة في أن يخرج بريئاً أو أن يتلقى حكماً معلقاً. والتدخلات السياسية لإيقاف أو تحويل التحقيقات في اتجاهات أخرى تعكس حقيقة أن رئيس الوزراء هو الذي يعين النائب العام. وينبغي على المحققين أن يبلغوا رؤسائهم باستمرار

بخططهم والتقدم الذي يحرزونه، وفي بعض الأحيان يتخذون قرارات كرد فعل على الضغوط السياسية المتوقعة⁸⁷.

أزمة عام 1993

غير أنه بحلول عام 1993، بدا أن الفساد البيئي ينهار تحت ثقل وزنه. كانت فضائح أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات قد شوهدت صورة حزب الديمقراطيين الأحرار في أذهان الناس، وهي مشكلة تفاقمت عندما كشفت قضية ساغاوا عن علاقات مع الجريمة المنظمة، والاعتقاد بأن الفساد بدأ بالوصول إلى البيروقراطية المركزية. كما كانت أكلاف «سياسة المال» ترتفع بسرعة يغذيها الثراء والمنافسة بين العصب. في تموز/ يوليو تعرض حزب الديمقراطيين الأحرار المنقسم على نفسه للهزيمة بهامش ضيق في صناديق الاقتراع وللمرة الأولى منذ تأسيسه⁸⁸. من المغري اعتبار ذلك انعطافاً سياسياً، غير أن سبب تلك الهزيمة لم يكن اشمئزاز الناس من «سياسة المال» بقدر ما كان الصراع الداخلي بين العصب المختلفة في الحزب⁸⁹. تمرد السياسيون الشباب وأولئك القادمون من مناطق أفقر ومن المناطق الريفية ضد التكاليف المرتفعة للحملات الانتخابية - خاصةً لأن العديد منهم شعروا بأنهم لا يأخذون حصتهم من أموال عصبتهم - في حين أصبح الصراع على القمة حول قضايا تعود إلى مرحلة لو كهيد وما قبلها شديد المرارة⁹⁰. إلا أنه ما من حزب سياسي كان بإمكانه ادعاء الفضيلة، حيث انخرطت جميع الأحزاب (ربما باستثناء الشيوعيين) في «سياسة المال»، وكانت تفتقر إلى القوة كي تحكم بمفردها. وبحلول عام 1994 كان حزب الديمقراطيين الأحرار قد عاد إلى السلطة كجزء من ائتلاف قلق، وبقي في السلطة منذ ذلك الحين. غير أن الصراعات العصبوية ما زالت موجودة⁹¹. وأصبحت في الواقع جزءاً من الثقافة الداخلية للحزب.

أحدثت إصلاحات 1994 ثلاث مئة دائرة انتخابية لكل منها عضو واحد - وهو إجراء كان يهدف إلى الحد من المنافسة الباهظة التكاليف داخل

الأحزاب نفسها - وتركت مئتي مقعد يتم ملؤها عن طريق التمثيل النسبي. وتم فرض سقوف جديدة وقواعد إفصاح عن التبرعات، وتم تطبيق التمويل العام للأحزاب - التي منحت ظاهرياً مكانة عامة - لمدة خمس سنوات⁹². كان الإصلاحيون يأملون بأن النظام الجديد سيحد من قوة العصب القبلي، ويجعل من الصعوبة بمكان على الزعماء مراكمة النفوذ واستغلال أموال الحملات الانتخابية، ويقلص حوافز الدفع بالنسبة للشركات وحوافز شراء تأييد الناخبين بالنسبة لأعضاء البرلمان. ولا بد من مرور بعض الوقت قبل أن يصبح من الممكن تقييم آثار هذه الإصلاحات. على سبيل المثال فإن بنود التمويل العام لم تصبح نافذة فعلاً إلا في مطلع عام 2000. ولقد كان التحول المرجو نحو منافسة حزبية أكثر توحداً وأكثر تمحوراً حول خيارات واضحة في السياسات بطيئاً⁹³؛ أما الممارسات السياسية المرتبطة بالمشاريع الحكومية الموزعة على المحاسيب فلا تبدي علائم الاضمحلال، وخاصةً على المستوى المحلي⁹⁴. وفي هذه الأثناء تتواصل الفضائح، مطاولة أحياناً بيروقراطيين رفيعي المستوى في وزارات مثل وزارة الخارجية⁹⁵.

غير أن الأكلاف السياسية الجهازية للفساد كانت مرتفعة جداً، فقد أظهرت مسوحات أجريت عام 2001 أن 9 بالمئة فقط من اليابانيين البالغين يثقون بالبرلمان و8 بالمئة فقط يتقنون بالبيروقراطية المركزية.

في حين أن تلك النسبة كانت 44 بالمئة عام 1994⁹⁶ وينبغي أن ينظر إلى هذه النتائج في سياق الأدلة التي قدمها فار⁹⁷ أن الرضا والثقة في السياسيين لم يكونا مرتفعين في أي وقت من الأوقات في اليابان المعاصرة مقارنة بالديمقراطيات الأخرى. بالرغم من ذلك فإن فار يظهر أن إساءة استعمال المناصب الحكومية وليس المشكلات الاقتصادية، أو الأداء السيء في السياسات، أو أي ضعف جوهري في المجتمع المدني، هو السبب الرئيس لضعف الرضا السياسي في اليابان.

لقد طرأت بعض التغييرات السياسية في طرق التعامل مع الفضائح منذ أزمة عام 1993. الدوائر الانتخابية ذات العضو الواحد بحدودها الجديدة أضعفت الروابط بين بعض السياسيين ومجموعات مؤيديهم المحليين، مما جعل هذه المجموعات عرضة لتنافس المرشحين. وتراجعت قدرة زعماء العصب الحزبية إلى حد ما على التحكم بأعضاء البرلمان أو بالناخبين المحليين⁹⁸. أصبح السياسيون ينكرون تهمة الفساد بشكل أكثر قوة ويلجؤون أحياناً إلى الإجراءات القانونية، ويحاولون أن يبنوا بأنفسهم عن إساءات السياسيين الآخرين. أصبح من المحتمل أكثر من ذي قبل أن يتحمل أعضاء الحكومة المسؤولية عن الرشاوي في وزاراتهم، وقد يستقيلون في حال تم الكشف عنها. وأصبح من الصعوبة بمكان على السياسيين الذين لحق بهم العار أن يعودوا إلى مناصبهم⁹⁹. إلا أن فساد أسواق النفوذ لم يتوقف بأي حال من الأحوال؛ كل ما هنالك أنه تكيف مع تشريعات الإصلاح والممارسات السياسية لما بعد عام 1993.

أسواق النفوذ في اليابان: بدائل مستقبلية

يصعب تقييم آثار الفساد في اليابان خلال نصف القرن الماضي. في منتصف تسعينيات القرن العشرين كان بوسع جونسون¹⁰⁰ أن يجادل، وثمة ما يبرر ذلك، بأن أكلافه الاقتصادية لم تكن كبيرة جداً. كما في الولايات المتحدة فإن معظم الضرر كان سياسياً، وبالتالي يصعب قياسه. واقتصرت المنافسة إلى حد بعيد على حلبات النخب والعصب المتنافسة داخل حزب الديمقراطيين الأحرار. كان الناخبون يمتلكون الخيار، إلا أن مساءلة الحزب في صندوق الاقتراع كانت شبه مستحيلة. غير أنه يمكن أن يكون لانعدام المساءلة أكلاف اقتصادية غير مباشرة إلى حد أن الحكومات تجد من الصعوبة (أو من غير الضروري) تغيير السياسات استجابة للتغيرات الاقتصادية¹⁰¹. طالما كان النمو سريعاً وطالما استمرت مستويات المعيشة في الارتفاع، قد يكون الناخبون استنتجوا أن صفقتهم مع الدولة، ومع حزب الديمقراطيين الأحرار الذي كان الواسطة بين الدولة

والمجتمع، كانت صفقة جيدة. لكن مع تراجع حظوظ اليابان الاقتصادية خلال العقد الماضي تزايد الامتعاض من الفساد. ولاشك أن ميتشيل¹⁰² محق في المجادلة بأن الإصلاح الحقيقي سيتطلب ليس فقط قوانين انتخابية جديدة، بل تغييرات جوهرية في العلاقات بين الثروة والسلطة.

يصعب التنبؤ بمستقبل الفساد في اليابان. لقد أدى ضعف العصب المتنافسة في حزب الديمقراطيين الأحرار، وظهور أنماط جماعية للنفوذ داخله، وازدياد المنافسة بين الأحزاب، وانتخابات وطنية أكثر حسماً، يمكن لهذه العوامل جميعاً أن تنتج سوق نفوذ أكثر لا مركزية. ربما كذلك الموجود في الولايات المتحدة. قد يبقى تواتر الرشى وحجم المبالغ المتداولة مرتفعاً بالمقاييس الأمريكية، إلا أن السياسيين المنفردين، الذين لا يمتلكون نفوذاً بيروقراطياً يضعونه في السوق عندما يترشحون ضد منافسين حقيقيين من أحزاب أخرى في مناطق المرشح الواحد، لن يكون بإمكانه الحصول على رشاو بالمستوى الذي كان سائداً قبل عام 1993. عندها تصبح العضوية في حزب الديمقراطيين الأحرار وفي

القبيلة السياسية أصول أقل قابلية للبيع. وإذا كان الناس والشركات أقل اعتماداً على الدولة الآن¹⁰³، فإن من شأن ذلك أيضاً أن يمثل عائقاً لفساد أسواق النفوذ. ستبقى الممارسات السياسية في اليابان عصبوية، وستستمر قوة بيروقراطية الدولة المركزية كحقيقة من حقائق الحياة، غير أن الفساد يمكن أن يصبح شبيهاً بنظائره في بلدان أسواق الفساد الأخرى¹⁰⁴.

غير أن ثمة احتمالاً لسيناريو آخر أكثر تشاؤماً. يجادل ميشيما¹⁰⁵ بأن المكانة الرفيعة والنخبوية التي تتمتع بها البيروقراطية ساعدت على «ضبط» السياسات خلال سنوات هيمنة حزب الديمقراطيين الأحرار، لكنه يلاحظ بأن إمكانية النفاذ إلى البيروقراطيين أصبحت أكبر وأصبحوا هم أكثر «تصالحاً» مع عالم السياسة. ويجادل ميشيما أنه نتيجة لذلك أصبحت البيروقراطية أقل فعالية في صياغة وتنفيذ السياسات. ولنا أن نفترض أن الشفافية البيروقراطية المعززة يمكن أن تجعل وضعاً كهذا أسوأ - خاصة إذا أدت هذه الجهود إلى تكاثر عدد

نقاط النفاذ إلى المسؤولين وعمليات وضع وتنفيذ السياسات. وفي مناخ من التنافس السياسي المتزايد يمكن أن يؤدي ذلك إلى وجود عدد أكبر من الوسطاء الساعين إلى إقامة صداقات بيروقراطية: في أسوأ الأحوال، يمكن أن تتحول أسواق النفوذ إلى مجموعة مفككة من الاحتكارات غير المنسقة¹⁰⁶، حيث تصبح القدرة على التنبؤ أقل والضرر أكبر من الناحية الاقتصادية مما كان عليه الوضع في نموذج ما قبل عام 1993.¹⁰⁷

فساد أسواق النفوذ: أكثر مما يبدو للناظر

إن التبرعات السياسية والعملية المرتبطة بالنفوذ ليست فاسدة بطبيعتها، إلا أنها تطرح أسئلة رئيسة تتصل بالعلاقة بين الثروة والسلطة في الديمقراطيات. لقد توصلت معظم مجتمعات أسواق النفوذ إلى صيغ قانونية وسياسية من شأنها أن تضبط أسوأ التجاوزات دون أن تقيد كثيراً النخب السياسية والاقتصادية. بالرغم من ذلك فإن العديد من مواطني تلك المجتمعات يعتبرون "سياسة المال" ذات تأثير مفسد بشكل عام. من الواضح أن الديمقراطيات الراسخة لم تتمكن من حل مشكلة الفساد رغم تصويرها لأنظمتها على أنها نماذج معيارية للإصلاح. قد يكون الوصف الأكثر دقة هو القول بأن لدى هذه البلدان متلازمة خاصة بها تهدد القيم وحيوية الممارسات السياسية أكثر مما تهدد التنمية الاقتصادية. وهذه المتلازمة لا تحظى كثيراً باهتمام المنظمات والمصالح المعتادة على التفكير بأكلاف الفساد من الناحية الاقتصادية فقط. بالرغم من ذلك فإن هذه المتلازمة تستحق الكثير من الاهتمام وتثير قدراً لا يستهان به من القلق.

من الصعب تحديد نطاق فساد أسواق النفوذ، حيث يتعذر تمييز التبرعات الفاسدة والنفوذ الفاسد عن نظائرها المشروعة. والأكلاف تكون بعيدة المدى، وموزعة على نطاق واسع، وتتخذ شكل تقلص في حيوية الممارسات السياسية الانتخابية وجودة السياسات العامة، وليس فقط الأضرار المترتبة على حصة من الصفقات المحددة. قد تتمتع مصالح الثروة بقدر كبير من النفوذ السياسي بحيث

لا يعود الفساد الأوسع انتشاراً ضرورياً؛ أو أن أولئك وزبائنهم قد أصبحوا بارعين في إخفاء أي أدلة ضدهم أو تغطية نشاطاتهم بشكل يكون أكثر قبولاً لدى الناس. إذا كان أحد الاحتمالين أو كليهما صحيح، فإن ديمقراطيات أسواق النفوذ تكون قد شرعت أو خصصت الروابط بين الثروة والسلطة وجعلتها لا مركزية، في حين اتخذت هذه الروابط أشكالاً فاسدة واضحة. وهذه النقطة ذات صلة ليس فقط بالمراتب الجيدة نسبياً التي تحظى بها معظم بلدان أسواق النفوذ، بل أيضاً بالمضامين الأبعد مدى باعتبار التحرير الاقتصادي إستراتيجية مناهضة للفساد. كما يصعب الحكم على الآثار الاقتصادية المحتملة. لن نعرف ما إذا كانت هذه الاقتصادات الثلاثة كانت ستتمو بسرعة أكبر أو بطرق أكثر عدالة أو ملاءمة دون فساد أسواق النفوذ. تجد ألمانيا واليابان صعوبة في التكيف مع الاقتصاد العالمي الجديد، وهي مشكلة يمكن إعادتها جزئياً إلى دور أسواق الفساد في إجهاض التنافس والتغيير السياسي. هذا، وينبغي ألا ننسى الفساد الموجود في التعاملات الدولية بين الشركات التي تنتمي إلى بلدان ديمقراطيات السوق. وستظهر هذه الحالات، كما سنوضح في الفصول الآتية، كمشكلات في البلدان الأقل نمواً.

تتشرك حالات أسواق النفوذ في العديد من الصفات، ألا أنها ليست متطابقة بأي حال. إن عوامل المشاركة الاقتصادية والسياسية تحدث تنوعات عليها، وكذلك المؤسسات، بما فيها ليس فقط قوانين مكافحة الفساد وتنفيذ هذه القوانين بل أيضاً أنظمة الأحزاب، والأسس القانونية للأسواق، والأنظمة الانتخابية، وقواعد التمويل السياسي. كما أن العوامل الثقافية، التي غالباً ما تُستحضر في البلدان المكونة لعناقيدنا الثلاثة الأخرى، مهمة أيضاً. فالمنطق الليبرالي للسياسة والاقتصاد يشكل في المحصلة ثقافة سياسية واجتماعية. يتأثر السلوك في أسواق النفوذ بمفاهيم المواطنة والسلطة، والتبادل، والالتزام، وبالطبع بمفاهيم الصح والخطأ - وهي قيم وأحكام تتأثر بأنواع التجارب اليومية

والحقائق التي تتبناها وتتكون منها الثقافة في كل مكان¹⁰⁸. وأخيراً كما يذكرنا ثيوبالد¹⁰⁹ فإن القومية الأبوية وصلة القربى، والعرقية، وغيرها من الروابط الأساسية ليست غائبة بأي حال في الأنظمة الليبرالية. ستستمر أسواق النفوذ في التطور بطرق مشروعة وغير مشروعة.

سؤال أخير يستحق الطرح. هل تنتمي اليابان فعلاً إلى هذه المجموعة؟ إن تواتر الفضائح وحجم الأموال المتبادلة كان ولوقت طويل أكبر بكثير مما كان موجوداً في الولايات المتحدة وألمانيا، في حين أن العصبوية داخل حزب الديمقراطيين الأحرار والهيمنة الناتجة عن الفساد التي تمتع بها ذلك الحزب تذكر بالكارتل السياسي الذي يسيطر عليه الحزب الديمقراطي المسيحي الذي هيمن على إيطاليا حتى عام 1993.¹¹⁰

في الواقع فإن كلا الحزبين تعرض لهزيمة كبرى في ذلك العام. غير أن أزمة الفساد في إيطاليا كانت مدفوعة جزئياً بظهور جيل جديد قوي من القضاة، وربما كان مدفوعاً أيضاً بالآثار المتراكمة للتحرير الاقتصادي وسياسات الاتحاد الأوروبي على الشركات¹¹¹. لقد أدت هذه الآثار إلى تفكيك الروابط بين السياسة والأعمال ومزقت النظام الحزبي القديم. على النقيض من ذلك عاد حزب الديمقراطيين الأحرار إلى الحكم خلال عام واحد كشريك في الحكومة الائتلافية ولا زال في الحكم منذ ذلك الحين. لقد تعرضت الطبقة السياسية وقيادات قطاع الأعمال في اليابان لهزة لكنها بالتأكيد لم تسقط¹¹².

ويرسم بواصو مقارنة أيضاً بين الطريق التي سلكتها كل من اليابان وألمانيا إلى الديمقراطية، ملاحظاً (كما لاحظ سيبل بالنسبة لألمانيا) أن المركز الإداري المحدث للدولة كان له الأولوية على الديمقراطية، وكان العمود الفقري للنظام. ويجادل أنه كما هي الحال في ألمانيا، فإن العمليات الديمقراطية تحظى بقيمة أقل من الخبرات المادية التي يمكن للدولة أن تقدمها¹¹³. عندما نهضت الأحزاب السياسية المتنافسة، لم تكن الصوت المعبر عن الشرائح المتنازعة في المجتمع بقدر ما لعبت دور الحجاب الذين يمنعون ويمنعون الوصول إلى النفوذ

البيروقراطي. وكذلك في ألمانيا، يلاحظ سببيل التأكيد على النتائج - من يحصل على ماذا - وليس على العمليات الديمقراطية كقيمة بحد ذاتها، ويشير إلى أن الأفكار القائلة بالمنصب العام كسلطة غير شخصية يُحتفظ بها كأمانة مؤقتة لم يتم تطويرها بالشكل الكافي.

ثمة مقارنة أخرى ذات صلة باليابان. إن «سياسة المال» فيها تشبه ظاهرياً تلك الموجودة في كوريا. بالنظر إلى أوجه الشبه الإقليمية والتاريخ المعقد والمتشابه لهذين البلدين، فإن وضعهما في فئتين منفصلتين قد يبدو خطأً. إلا أن هناك تباينات مهمة أيضاً. لقد دارت الممارسات السياسية اليابانية لمعظم مدة ما بعد الحرب حول الانتخابات التنافسية - حتى ولو كانت المنافسة تجري داخل حزب الديمقراطيين الأحرار بقدر ما تجري بين هذا الحزب والأحزاب الأخرى - في حين بقيت كوريا ديكتاتورية. ما زالت كوريا حتى الآن تقوي العمليات السياسية الديمقراطية والمؤسسات الناظمة الرئيسة. وكان ينظر إلى البيروقراطية اليابانية على نطاق واسع على أنها كانت مستقلة - وحتى منعزلة - لكنها على قدر كبير من الكفاءة لمعظم تلك المدة، في حين كانت نظيرتها الكورية أكثر تسيباً - ومستعمرة إلى حد بعيد من قبل الشبكات الخاصة لكبار الشخصيات في البلاد. تسيطر على الاقتصاد في البلدين مجموعات صناعية عملاقة، إلا أن المجموعات اليابانية لم تكن عرضة للاستغلال من قبل القادة السياسيين بنفس الطريقة التي كانت عليها نظيرتها الكورية للعديد من السنين. إن النخبة السياسية اليابانية أكبر وأقل ترابطاً من مثيلتها الكورية. لقد تشكل الفساد في كوريا إلى حد أكبر عن طريق التواطؤ بين أعضاء النخبة الشديدة الترابط - تلك النخبة التي فرضت للعديد من السنوات احتكاراً سياسياً يقوم جزئياً على الإكراه ولكن أيضاً على تقاسم مغانم الفساد. ومؤخراً استعملت النخب الكورية النفوذ الفاسد لمقاومة المنافسة السياسية الناشئة والتحرير الاقتصادي - على عكس نظائرها اليابانية التي وجدت في تهديد المنافسة السياسية أداة مفيدة للحصول على المال من الشركات.

لقد كانت «سياسة المال» هي بالفعل أسلوب الفساد في اليابان وكوريا، إلا أن

مجموعة المصالح التي كانت تخدمها، أو علاقتها بالمنافسة السياسية، والدور الذي لعبته مؤسسات الدولة القوية (اليابان) والضعيفة (كوريا)، كانت مختلفة إلى حد بعيد لمعظم نصف القرن الماضي - بما يكفي لتبرير تصنيف البلدين في فئتين مختلفتين من فئات الفساد. هذه التباينات تعكس تراكيب للمشاركة والمؤسسات تختلف عن متلازمة أسواق النفوذ. وستصبح هذه التباينات أوضح عندما ننظر إلى كوريا، بصحبة إيطاليا وبوتسوانا، في نقاشنا لفساد احتكارات النخبة في الفصل الخامس.

1. Seibel, 1997: 85-86.
2. New York Times, January 23, 2003.
3. Ibid., January 26, 2003, 2 March 2003.
4. Thayer, 1973; Troy, 1997.
5. United States, Federal Election Commission, 1995: 1.
6. Ibid. 5.
7. Ibid., 1; Inflation Calculator, 2005.
8. United States, Federal Election Commission, 1995: 1.
9. Johnston, 1982: ch 6.
10. Lukas, 1976: 186.
11. United States, Federal Election Commission, 1995: ch.1.
12. United States, Federal Election Commission, 2004a, 2004b.
13. United States, Federal Election Commission, 2001a, Inflation Calculator, 2005.
14. Ornstein, Mann, and Malbin, 2002.
15. United States, Federal Election Commission, 1996, 2000, 2004b.
16. United States, Federal Election Commission, 2003b.
17. Ornstein, Mann, and Malbin, 2002.
18. Gallup, 1997.
19. Pollingreport.com, 2004.

20. Pollingreport.com, 2004.
21. Citizen Research Foundation, 2002.
22. Pollingreport.com, 2004.
23. US Senate, 2004.
24. Your Congress, 2004.
25. Thompson, 1993.
26. United States Department of Justice, 1995; Political Graveyard, 2004.
27. Williams, 2000: ch 5.
28. Greene, 1981.
29. Morris, 1996.
30. Ornstein, Mann, and Malbin, 2002.
31. Common Cause, 2002; Ornstein, Mann, and Malbin, 2002; Campaign Finance Institute, 2004.
32. Keim and Zardkoohi, 1988.
33. Green, 1998.
34. Sinclair, 2000.
35. Snyder, 1992; Wright, 1996; Wawaro, 2001.
36. Opensecrets.org, 2001.
37. Opensecrets.org. 2004a; opensecrets.org, 2004b.
38. Etzioni, 1984: 9; Denzau and Munger, 1986; Gierzynski, 2000: 9; Levine, 2004.

39. Ornstein, Mann and Malbin, 2002.
40. Pollingreport.com, 2004.
41. Citizens Research Foundation, 2002.
42. Pollingreport.com, 2004.
43. Dobel, 1978; see also Euben, 1978.
44. Seibel (1997: 98-99).
45. Seibel, (1997: 86.90-92).
46. Seibel, (1997).
47. Seibel, 1997: 86, Alemann, 2002.

48. الحالات التالية مستمدة من:

Glees, 1987, Glees, 1988, Seibel, 1997

49. Alemann, 2002.
50. Seibel, 1997: 89,94-96.
51. GRECO, 2004.
52. Seibel, 1997: 96-99.
53. Seibel, 1997: 96-00.
54. Mitchell, 1996: 131.
55. Mitchell, 1996.
56. Johnston, 1005; Mitchell, 1996: 28-31.
57. Boisseau, 1997: 132.
58. Mitchel, 1996: 109.

59. Johnson, 2001-1-2: Berkofsky, 2002.
60. Mitchel, 1996: 139-140.
61. Johnson, 1995: 15 and ch 9 and 10.
62. Johnson, 1995: 202.
63. Boisseau, 1997: 133-135.
64. Johnson, 995:208.
65. Woodall, 1996:1.
66. Woodall, 1996, 11.
67. Johnson, 1995: 194-201, 218-225, Mitchel, 1996: 109-130, Pascha, 1999: 3-5, Blechinger, 2000: 8-9, Johnson, 2000: 60-62, 46-68, Samues, 2001; 13).
68. Blechinger, 1999: 57.
69. Pempel, 1998.
70. Wodall, 1996: 3.
71. Johnson, 1999: 214, Mitchell, 1996: XVI, 109.
72. Johnson, 1982: Johnson, 1995:226.
73. Woodall, 1996:20, Paschar, 1999: 10.
74. Blechinger, 2000: 3.
75. Christensen, 1996, Seligmann, 1997.
76. Pharr, 2005.
77. Iga and Auerbach, 1977.

78. Johnson, 1995: 188-189.
79. Samuels, 2001.
80. Mitchel, 1996:XVI
81. Castberg, 1997, Castberg, 2000: 437, Johnson, 2000: 64-76.
82. Mitchell, 1996: 135.
83. Blechinger, 1999: 48-49.
84. Johnson, 1995:8.
85. Mitchell, 1996: 135-137.
86. Johnson, 2000: 68-72.
87. Mitchell, 1996, 114-115, Johnson, 2000: 46-68.
88. Boisseau, 1997: 142-146,
89. Boisseau, 1997: 143-144.
90. Johnson, 1995: Ch 9, 10.
91. Cox, Rosenbluth, and Thies, 1999.
92. Mitchell, 1996: 128, Christensen, 1998: 987-989, Blechinger, 2001: 1.
93. Christensen, 1998.
94. Fukni and Fukai, 1996.
95. Berkofsky, 2002.
96. Tachino, 1999: 14-15.
97. Pharr, 2000: 174-175.
98. Cox, Rosenbluth and Theis, 1999: 56.

99. Blechinger, 1999: 46-53.
 100. Johnson, 1995: 202, see also Pascha, 1999: 8-11.
 101. Mann and Susaki, 2002, Katz, 2003.
 102. Mitchell, 1996: XVII.
 103. Schoppa, 2001.
 104. Cox, Resenblath, and Theis, 1999: 56.
 105. Mishima, 1998.
 106. Shliefer and Vishnym, 1993.
 107. Campos, Lien, and Prodhan, 1999; Pascha, 1999: 16.
 108. Johnston, 1986b, 1991.
 109. Theobald, 1990.
 110. Johnston, 1995.
- انظر أيضاً الفصل الخامس من هذا الكتاب
111. Golden, 2002.
 112. Boisseau, 1007.
 113. Boisseau, 1997: 135.