

## 7 المسؤولون الحكوميون: السلطة، والإفلات من العقاب، ومخاطر حكم اللصوص

في مجتمعات أسواق النفوذ تهدد المصالح الخاصة سلامة ونزاهة المؤسسات العامة، إلا أن هذه المصالح يتم ضبط تصرفاتها من قبل هذه المؤسسات ومن قبل الأحزاب، والمجموعات المتنافسة. وتتحاشى كارتيلات النخبة المنافسة المتنامية ببناء شبكات فاسدة، إلا أنها تبقى مقيدة بالحاجة إلى الموازنة بين مصالح النخب المختلفة وبالهدف الرئيس المتمثل في المحافظة على الوضع الراهن. يواجه الأوليغاركات عدداً محدوداً من القيود لكنهم يديرون الصراع بينهم ويعثرون على أساليب تمكنهم من حماية مكاسبهم. لكن عندما تعمل نخب الدولة في بيئة من المؤسسات الضعيفة، وقدر محدود من المنافسة السياسية، وتوسع في الفرص الاقتصادية، فإن المجال يصبح مفتوحاً للفساد والإفلات من العقاب. في هذه الحالة يمسك المسؤولون الحكوميون - الشخصيات السياسية القوية وأقاربهم وإخوانهم - بكل الأوراق.

في الصين، وكينيا، وأندونيسيا، وبلدان أخرى مثيلة، يستشري الفساد الذي يأتي على شكل استغلال أحادي الجانب من قبل السلطة السياسية وليس على شكل تبادل في المصالح بين المصالح العامة والخاصة. إن سرقة المسؤولين للأراضي والأموال العامة، ووجود شركات تمتلكها شخصيات سياسية وعسكرية، أو برامج التهريب أو التهرب الضريبي التي يضعها البيروقراطيون ويستفيد منها رجال أعمال مقربون هي أمور غير شائعة في مجتمعات أسواق النفوذ وكارتيلات النخبة. في حالات الأوليغاركات والعائلات يصعب الاستمرار في صفقات على هذا المستوى في مناخ يسوده النزاع وانعدام اليقين، حيث تتطلب هذه الصفقات حماية من الفعاليات الخاصة. أما في حالات المسؤولين الحكوميين الأثرياء فإنه ما من شيء يمنع الشخصيات السياسية الطموحة أو عملاءهم من سلب المجتمع والاقتصاد.

ولهذا فإن لتغيير المسؤولين الحكوميين، معنى مزدوجاً، حيث يثري المسؤولون والسياسيون من خلال الفساد كما يشاؤون، منتقلين أحياناً إلى الاقتصاد وذلك بتحويل هيئات حكومية كاملة إلى مؤسسات ربحية، وحيث يتخذ رجال الأعمال الطموحون الذين يتمتعون بالحماية الرسمية من خلال الشركاء مكانة شبه رسمية ويقومون ببناء إمبراطوريات تجارية. وفي كلتا الحالتين فإن مصدر السلطة ليس الدولة بل المسؤولين الذين يستعملون نفوذهم السياسي للحصول على الثروة. وتكون الحدود هنا بين المجالين العام والخاص نفوذة إن لم تكن غير موجودة على الإطلاق. إن العديد من المسؤولين الحكوميين يعملون بالفعل في كيان واقع على الحدود بين الدولة والمجتمع، ويستعملون السلطة والموارد التي لا تكون عامة أو خاصة بشكل واضح<sup>1</sup>. وتكون المناصب العليا مفيدة لبناء احتكارات مختلفة الأنواع يتم استغلالها من ثم دون قيود تذكر. قد تكون بعض الاحتكارات على نطاق محدود في حين قد تسمح احتكارات أخرى للمسؤولين الحكوميين وعملائهم في قطاع الأعمال بالسيطرة على مجالات رئيسية في الاقتصاد وتكون النتائج روابط من نوع خاص بين الثروة والسلطة. إن السعي للحصول على نفوذ بيروقراطي من خلال دفع الأموال للوسطاء السياسيين، كما في حالات أسواق النفوذ يصبح غير ذي معنى، إذ إن عمليات وضع السياسات الرسمية لا تمت بصلة إلى الواقع، وأولئك الذين يتمتعون بالسلطة السياسية أو الدعم السياسي بإمكانهم القيام بما يشاؤون. لا تحتاج كبار الشخصيات في بلدان «المسؤولين الحكوميين» إلى بناء شبكات على شكل كارتيلات؛ لأن المعارضة السياسية ضعيفة في أحسن الأحوال، كما أن عملاءهم يصبحون متخصصين ويستغلون قطاعات من سلطة الدولة والفرص التي يتيحها داعموهم من السياسيين. وعلى عكس الأوليغاركات الذين يجب عليهم دائماً أن يجدوا طرقاً لمكافحة وضبط عائلاتهم من أجل حماية مكاسبهم، فإن أتباع المسؤولين الحكوميين ليس لديهم بدائل أخرى وبالتالي فإن حصول هؤلاء المسؤولين على الثروة والممتلكات لا يتعرض إلى أي تحدٍ.

## أكلاف الإفلات من العقاب

تتمثل القوة الدافعة لفساد المسؤولين الحكوميين في إساءة الاستعمال غير المقيد للسلطة السياسية وبالتالي السلطة الرسمية. قد يكون هناك شخصية طاغية واحدة، كما هي الحال في أندونيسيا وسوهارتو، أو عدد كبير من المسؤولين يديرون احتكاراتهم بطريقة غير منسقة، كما في الصين. وفي كثير من الأحيان يكون لديهم عملاء شخصيون، بما في ذلك الأقارب، ورجال الأعمال، والزعماء المحليون، لكن ليس هناك مبرر سياسي لتقاسم المكاسب مع جمهور أوسع. إن الفرص الاقتصادية تتزايد في هذه المجتمعات (انظر الجدول 1.7)، غير أن هذه الحالات تفتقر إلى المساءلة السياسية والمؤسسات القوية اللازمة لاقتصاد سوق منظم. وهكذا فإن معارضة الفساد قد تكون عملية خطيرة، وحتى أولئك الذين يستأؤون من ذلك بمرارة فإنهم يتركون رفع الحمل على الآخرين.

غالباً ما يكون هذا النوع من الفساد واسع النطاق ومنفلاً من كل عقاب، يعبر الحدود الدولية كما يعبر الحدود بين الدولة والاقتصاد. في الواقع فإن الانفتاح السياسي والاقتصادي أدى إلى تفاقم مشكلات الفساد في هذه المجموعة، كما سنرى في حالات كينيا وأندونيسيا. كحال الشخصيات الفاسدة في أماكن أخرى، فإن المسؤولين الحكوميين يقومون ببناء احتكارات<sup>2</sup>. قد يسيطر أحد السياسيين أو عميله على قطاع كامل من الصناعة في حين يسيطر آخر ببساطة على إصدار التراخيص القيّمة في مكتب محلي. غير أن هذه الشخصيات لا تلقى منافسة تذكر ولا تخضع للقيود القانونية والسياسية.

\* الوسطيات بالنسبة للبلدان الثمانية والتسعين مصنفة في عناقد إحصائية (الفصل الثالث). بالنسبة لمؤشر مدركات الفساد / الشفافية الدولية  
 2003، فإن الوسطي هو للبلدان الثمانية والتسعين المتضمنة في مؤشر مدركات الفساد وفي العناقد. 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 =Heritage 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 Indexs 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 Environmental Law and Policy , and CIESIN (Columbad University), 2002 Environmental

Sustainability

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

الجدول 1.7: المؤشرات الإحصائية لبلدان «المسؤولين الحكوميين الكبار»

وسطي 98 بلداً	اندونيسيا	كينيا	الصين	علامة نظام الحكم 2001 P
7.0	7-	5-	7-	(مرتفع = ديمقراطية أكثر / 0 إلى 10 P)
7.0	7	2-	7-	القدرات المؤسسية والاجتماعية 2002 (0 إلى 100 Wef)
44.7	37.3	35.7	33.7	حقوق الملكية 2002 (منخفض = آمن / 1 إلى 5 Hf)
3.0	4.0	3.0	4.0	الحرية الاقتصادية 1990 (مرتفعة = حرية أكثر / 0 إلى 10 FI)
5.15	6.69	4.98	3.72	الحرية الاقتصادية 2001 FI
6.45	5.60	6.60	5.50	مؤشر مدركات الفساد / الشفافية الدولية، 2003 (0 إلى 10 / معكوساً) TI
*6.3	8.1	8.1	6.6	علامة التنمية البشرية / الشفافية الدولية، 2003 (0 إلى 1.00 HDR 2003)
.750	.682	.681	.721	حصصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، 2001 WB
\$5,940	\$2,940	\$2,940	\$4,020	السيطرة على الفساد 2002 (1.89- إلى 2.39) KKZ
.22-	1.16-	1.16-	.41-	الأنظمة الحكومية 2001 (1 إلى 5) HF
.10	.56-	.56-	.18	جودة الأنظمة 2002 (1.72 إلى 2.31) KKZ
3.0	3.0	3.0	3.0	الصوت / المساءلة 2002 (1.72 إلى 2.12) KKZ
3.0	4.0	4.0	4.0	
.06	.68-	.68-	.41-	
.05	.49-	.49-	1.38-	

يمكن لهذه الاحتكارات غير المنسقة، التي لا تخضع لأي قيود على الأسعار التي تفرضها، أن تخنق بعض النشاطات الاقتصادية<sup>3</sup>؛ كما أن الفساد الذي لا يمكن التنبؤ بنشاطاته يكون ضاراً جداً على التنمية الاقتصادية<sup>4</sup>. حتى عندما يتعايش فساد المسؤولين الحكوميين الأثرياء مع النمو السريع، كما في الصين، تصعب المجادلة بأنه مفيد للتنمية بشكل ما. قد تتمثل بعض الآثار الأخرى في إعاقة الاندماج الوطني للأسواق، وإضعاف المؤسسات الاقتصادية الثانوية، مثل أسواق السندات والأسهم، والوظائف التي تؤديها لجهة اختبار الواقع والاندماج الدولي في الاقتصاد الوطني<sup>5</sup>، وإعاقة نمو المجتمع المدني وذلك بخنق قاعدته الاقتصادية واستقلاله، وتفاقم المشكلات المترتبة على ذلك مثل الإضرار بالبيئة والاضطرابات الاجتماعية.

إلا أن الافتقار إلى المعارضة الانتخابية والمساءلة القانونية لا يعني غياب التحديات. في بيئة من المؤسسات الضعيفة والتغيرات الاجتماعية الكبيرة فإن كبار الشخصيات قد يواجهون حركات انفصالية، وتوترات بين الفئات المختلفة في المجتمع، والفرقاء الشخصيون، أو غير ذلك من القلاقل ومن شأن أي شكل من أشكال انعدام الأمن هذه أن يشجع الفساد المرتبط بالعنف<sup>6</sup>. وللمفارقة فإن الجهود التي تبذل من أجل الديمقراطية، والتي لا تستند إلى أساس مؤسسي متين، يمكن أن تؤدي إلى النتيجة ذاتها كما سنرى. وهكذا فإن الأجنحة الشخصية لكبار القادة يمكن أن يكون لها أثر كبير. قد يرى بعضهم تهديدات لحكمهم، في حين لا يرى بعضهم الآخر ذلك؛ قد يتساهل بعضهم مع الفساد ويشجعه في حين يضع آخرون حدوداً للاستغلال، أو حتى يحاربونه. ليس من المدهش أن هذه المجموعة تتسم بالتنوع في أوضاع الفساد والتنمية.

### ثلاث حالات

سأنظر في هذا الفصل في ثلاث حالات – الصين الشعبية، وكينيا تحت حكم دانييل آراب موي، وأندونيسيا خلال وبعد سنوات حكم سوهارتو – موضوعة في

هذه الفئة بالتحليل الإحصائي الوارد في الفصل الثالث وتوضح معاً مشكلات الفساد المنهجي الذي تم استعراضها أعلاه. لقد عانت كافة هذه البلدان من قدر كبير من الفساد؛ وجميعها رأى النخب الطموحة تستغل الفرص الاقتصادية في حين بقي معظم مواطنيها فقراء فقراً مدقعاً أحياناً. لا يمكن اعتبار أي من هذه البلدان بلداً ديمقراطياً تستند ديمقراطيته إلى مؤسسات قوية، وتسود فيها جميعاً دول غير فعالة لكنها تتدخل في سائر الأنشطة - وهذه سمة انتهاكات المسؤولين الأثرياء - وآليات مساءلة ضعيفة (انظر المؤشرات المقدمة في الجدول 1.7).

تتطابق كينيا والصين مع نموذج المسؤولين الحكوميين من حيث ضعف المؤسسات وازدياد الفرص الاقتصادية والممارسات السياسية غير الديمقراطية. لقد تحسنت مرتبة أندونيسيا بشكل كبير بعد سقوط سوهارتو عام 1998، لكن وكما سنرى فإنها لم تصبح بلداً ديمقراطياً. بعد الصين وكينيا تحولتا نحو السوق - الصين بشكل دراماتيكي - فيما يتعلق بالسياسات الاقتصادية، أما أندونيسيا فقد مضى على تبنيتها اقتصاد السوق بعض الوقت لكنها أصبحت مؤخراً أقل انفتاحاً، طبقاً للبيانات، ربما بسبب الاضطرابات التي أعقبت سقوط سوهارتو. وتبقى كافة هذه الدول فقيرة بشكل عام وهي باستثناء الصين تقع تحت متوسط مؤشر التنمية البشرية الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. فقد حققت توسعاً اقتصادياً غير متوازن لكنه توقف لبضع سنوات بسبب أحداث عام 1998. المؤسسات الحكومية ضعيفة في الدول الثلاث والحوكمة غير فعالة، وحقوق الملكية غير مضمونة تماماً، ومعدلات السيطرة على الفساد فيها تقع تحت متوسط البلدان الثماني والتسعين بكثير. الدولة في البلدان الثلاثة أكثر تدخلاً مما هي الحال في حالات الأوليفاركات والعائلات الثلاث التي درسناها في الفصل السابق، إلا أن معدلات فعالية الحكومية وجودة الأنظمة تتراوح بين المتوسط والضعيف جداً. وأخيراً فإن الإفلات من العقاب الذي يميز فساد المسؤولين الحكوميين ينعكس في المعدلات المنخفضة جداً في هذه البلدان للتعبير والمساءلة، وهي في حالة أندونيسيا تضع علاماتها المرتفعة في حسن إدارة الدولة في سياقها الصحيح.

## الصين: ركوب النمر - في الوقت الراهن<sup>7</sup>

الفساد ليس جديداً على الصين، إذ تعود تقارير عن رشى كان يدفعها شباب طموحون يسعون لتجنب الامتحانات الصعبة للتعيينات الحكومية إلى عدة قرون مضت<sup>8</sup>. وقد كان الابتزاز وتقاضي الرشى على المستوى المحلي مواضيع بارزة أيضاً، تتفاوت خطورتها حسب قدرة الحكومة المركزية على ممارسة السلطة الفعلية. في القرن العشرين كان دفع مبالغ مالية للمسؤولين أمراً شائعاً في ظل الحكم القومي، وكان عاملاً كثف من المعارضة لذلك النظام.

عندما أُعلنت جمهورية الصين الشعبية في تشرين الأول/ أكتوبر، 1949، كان للقضاء على فساد الحقبة السابقة أولوية مهمة. بالرغم من ذلك، بقي الفساد مشكلة مستمرة حتى السنوات الأخيرة التي سبقت وفاة ماو تسي تونغ عام 1976 وإطلاق سياسات السوق عام 1978<sup>9</sup>. كانت الوساطة والمحسوبية شائعتين، وكانت تقارير الإنتاج مزيفة في الغالب<sup>10</sup>، لكن تلك الممارسات لم تكن تستهدف إثراء أحد بقدر ما كانت طريقة لتجنب العقاب بسبب الفشل في تنفيذ الخطط. وكان الفساد من أجل الكسب المادي شائعاً أيضاً لكنه كان تحت السيطرة سواء من حيث النطاق أو من حيث المصالح المعنية<sup>11</sup>. كما كان هناك سيطرة على الأفكار الرئيسية حول ماهية الفساد وأسبابه، فمن وجهة النظر الرسمية كان الفساد أحد بقايا التقاليد الإقطاعية والبرجوازية، أو نتيجة للانحراف الشخصي. وكانت إستراتيجيات مكافحة الفساد تركز على المحاكمات والعقوبات التي تحظى بتغطية إعلامية واسعة، وعلى الجهود السياسية والأيدولوجية لفرض الانضباط والحملات الدورية الشاملة. وتتضمن الأمثلة على تلك الحملات «المكافحات الثلاث»، (مكافحة الفساد، ومكافحة الهدر، ومكافحة البيروقراطية) و«المكافحات الخمس» (الرشاوي، والتهرب الضريبي، وسرقة ممتلكات الدولة، والغش في العقود الحكومية، وسرقة المعلومات الاقتصادية) والتي شنت في مطلع الخمسينيات، وحملات «الرباعي النظيف» (إدارة مجموعات العمل للملكية الجماعية) بعد عقد من الزمن<sup>12</sup>.

## اقتصاد قوي ومؤسسات ضعيفة

في عام 1978 أطلقت حكومة دينغ سياو بينغ إصلاحات تهدف إلى التحول إلى اقتصاد السوق وأحدثت فورة اقتصادية وأفسحت المجال لنمو سريع في الفساد<sup>13</sup>. تم استبدال الأسعار التي كان يتم وضعها وضبطها مركزياً جزئياً بترتيبات تسمح ببيع السلع بحرية نسبية شريطة الالتزام بالمعايير الموضوعية. وتمت الاستعاضة عن العديد من مجموعات العمل الجماعية «بنظام المسؤولية الأسرية» وسمح أيضاً بتأسيس الشركات الصغيرة التي تملكها الأسر. كما جرت إعادة توزيع الدعم الحكومي على شكل قروض؛ وحصل المسؤولون الإقليميون والمحليون على مزيد من الاستقلال الرسمي وغير الرسمي. أصبح بإمكان المديرين الآن اتخاذ قرارات شخصية وقرارات تتعلق بالإنتاج، وأصبحوا أحراراً في الاحتفاظ بنسبة كبيرة من الأرباح بمؤسساتهم. قاوم بعض المسؤولين الإصلاح، خشية أن يؤثر على مكانتهم ووظائفهم. غير أن الأغلبية استفادت من اتساع فسحة اتخاذ القرار والفرص الاقتصادية التي وفرها ذلك وتم فتح الاقتصاد الوطني على التجارة والاستثمار العالميين، رغم أن الممارسات المتعلقة بتنفيذ العقود والشفافية لم تصل بعد إلى تحقيق المعايير الدولية. وأصبحت الصادرات على رأس سلم الأولويات. وجرى مؤخراً إنشاء أسواق أوراق مالية، وطرح برنامج يصبح المواطنون بموجبه حملة أسهم في الشركات الحكومية.

غير أن الإصلاح الاقتصادي تميز أيضاً بما لم يحققه. كانت الحدود بين العام والخاص غير ذات معنى في مرحلة ما قبل الإصلاح في الصين، وكانت المعايير الاقتصادية بيروقراطية وسياسية وبالتالي غير مناسبة للسوق. وعندما أتى الإصلاح فكك دولة الحزب اللينيني لكنه لم يبن مؤسسات الرقابة والتسيير التي تتطلبها الأسواق المفتوحة. وأصبح تربيح المسؤولين الحكوميين مشكلة رئيسية، تتخذ أشكالاً متعددة مثل العمل في القطاع الخاص إضافة إلى عملهم الحكومي، وتلقي الهدايا والرشاوي. تمت إعادة بناء المؤسسات القضائية غير أنها أصبحت

مسيسة وغير خاضعة للمساءلة وكذلك الأمر بالنسبة للإقراض والاقتراض. أما المنظمات المستقلة التي تعنى بشؤون الشركات والتجارة، والعمل، والمستهلكين فلا زالت غير موجودة. ولا زال ضحايا الصفقات المشبوهة، والمطالب السياسية التي تعكس نجاح التحول الاقتصادي والمشكلات التي يواجهها تفتقر إلى المنافذ السياسية المشروعة. القدرات البيروقراطية للدولة متخلفة كثيراً عن انتشار الأسواق، كما أن الحزب دخل مرحلة من الترهل التنظيمي. قوى السوق في نمو مستمر، إلا أن الإطار المؤسسي والتكامل الوطني للاقتصاد - وهي تحديات كبيرة - لازالت متخلفة. تمكّن المسؤولون من بناء احتكارات فاسدة في كافة المناطق والمجالات الاقتصادية<sup>14</sup>.

كانت النتائج الأولية مثيرة للإعجاب، حيث أضحى أمراً معتاداً أن يصل معدل النمو السنوي إلى عشرة بالمئة. يشير بي<sup>15</sup> إلى أن الإصلاح أدى إلى ظهور الرابعين في البداية وتأجيل ظهور الخاسرين إلى مرحلة لاحقة (صرف عمال من الخدمة، إغلاق الشركات الحكومية غير الربحية... إلخ)، ما أكسب العملية دعماً كبيراً داخل الحزب والجهاز البيروقراطي. غير أن نظام الأسعار المزدوجة الذي طبق في الخمسة عشر عاماً الأولى أوجد حوافز لشراء الفحم والحديد والسلع الأخرى بأسعار رسمية غير حقيقية وإعادة بيعها بسعر السوق الذي يبلغ أضعاف السعر الرسمي. لم يحقق الإنتاج أي أرباح بموجب تلك الخطة في حين أدرّ السوق أرباحاً مجزية، فلجأ العديد من المديرين إلى المبالغة في خطط الإنتاج أو تجاهلها كلية وتوجهوا إلى السوق. وكان من الممكن التغطية على تلك الصفقات بإعطاء المسؤولين البيروقراطيين حصة من الأرباح. وانخرط أولئك البيروقراطيون في الأعمال التجارية في معظم الأحيان من مكاتبهم الحكومية. بات المدرسون يفرضون على الطلاب أن يشتروا كتباً ومواد أخرى منهم، وعمال السكك الحديدية يتاجرون بمساحات البضائع والمسافرين، وضباط الجيش يبيعون الوقود، والمؤن، ولوحات ترخيص خاصة تسمح لمشتريها بتجاوز عمليات التفتيش ودفء الرسوم والضرائب<sup>16</sup>.

أفضت اللامركزية إلى ظهور جيوب للإفلات من العقوبة، ونشوء منطقة رمادية تتسع باستمرار بين الدولة والأسواق<sup>17</sup>. كان بوسع مديرين المؤسسات الحكومية استغلال النشاطات المولدة للأموال في مؤسساتهم وإثراء أنفسهم دون وجود احتمال كبير في تعرضهم للعقاب<sup>18</sup>. رفع كوادر الحزب والمديرين البيروقراطيين رواتبهم، وكانوا ينفقون الأموال العامة على منازلهم وولائمهم الباذخة، ويضاربون بالعملات الأجنبية، ويجنون ثروات هائلة في السوق السوداء. قد يتغاضى المسؤولون المحليون عن الالتزامات الضريبية المترتبة على الصناعيين المحليين وفي الوقت نفسه يفرضون رسوماً خاصة على السلع القادمة من مناطق أخرى<sup>19</sup>. لم تكن تسمية المنح السابقة «قروضاً» تعني، في غياب سوق رأس المال والإصلاح المصرفي أنها يمكن أن تمنح على أساس معايير اقتصادية سليمة. بدلاً من ذلك كانت الأموال تقدم إلى المسؤولين السياسيين وأتباعهم من رجال الأعمال، دون أن يتوقعوا السداد في معظم الأحيان. بعد عام 1988 بدأ مسؤولون ببناء تحالفات غير رسمية مع رواد الأعمال تستند إلى المصالح المتبادلة والقوى والأصول المتداخلة، وارتفعت قيمة الصلات السياسية بالنسبة لمختلف نشاطات رواد الأعمال<sup>20</sup>. تبقى سلطة الحزب والدولة العامة، غير أن المراقبة غير الفعالة والانضباط السياسي الضعيف حولاً الأجزاء المتأثرة للسلطة إلى سلع ذات قيمة عالية وقابلة للاستغلال. ولا يقتصر الأمر على المسؤولين الحكوميين، بل يتجاوزهم إلى أصحاب المهن مثل الصحفيين، والمحامين، والمدرسين، والأطباء الذين يطلبون المال والخدمات الخاصة دون رادع منهجي. ووجدت الشركات الأجنبية أن المسؤولين على مختلف المستويات كانوا يتوقعون تلقي مبالغ مالية، وفي حين أن العقود تصف النتائج المتوخاة لكنها لا تضمن النتائج أو تحمي الحقوق.

من المستحيل تقييم النطاق الكامل للفساد في الصين بشكل دقيق. لا يمكن الركون إلى المسؤولين الحكوميين، كما أن الإصلاحات تحدث تغييرات في القواعد الرسمية والأعراف اليومية. يجادل ويديمان<sup>21</sup> بأن الفساد تسارع في مطلع

وأواسط التسعينيات، لكنه يضيف أن الفساد في الصين ليس استثنائياً لا بالمعايير العالمية ولا طبقاً للمعايير التاريخية. في عام 2001 وحده عالجت هيئة المشتريات الحكومية 36,285,477 حالة فساد تبلغ قيمتها 4.1 بليون يوان تورط فيها 40,195 شخصاً. بلغت قيمة 1,319 حالة لا يقل عن مليون يوان (حوالي 120,000 دولار)؛ واشترك في تلك العمليات 9,452 شخصاً 2,700 - منهم مسؤولين على مستوى المقاطعة أو أعلى و ستة على مستوى الإقليم أو الوزارة<sup>22</sup>.

حققت لجان الانضباط في أكثر من 174,633 حالة وعاقبت أكثر من 175,000 مسؤول مدني يحتل 6,076 منهم مناصب على مستوى المقاطعة و 497 في هيئات على مستوى الإقليم<sup>23</sup>. كما ارتفعت قيمة المبالغ المتبادلة في الصفقات الفاسدة أيضاً، فقبل جيل كانت الرشاوي وعمليات الاختلاس تبلغ بضعة آلاف اليوانات أو أقل، أما الآن فقد أصبحت الحالات التي يتم تبادل الملايين فيها أمراً شائعاً. وبشكل إجمالي يقدر بي<sup>24</sup> أن الفساد قد يكلف الصين 4 بالمئة من ناتجها المحلي الإجمالي سنوياً.

### تغير القيم والأعراف

بالنظر إلى التغيرات الاقتصادية والمشكلات التي يعاني منها الحزب، ليس من المفاجئ أن تعاني الصين من أزمة في القيم. أصبحت الأجيال التي تربت على أيديولوجيا المساواة تُحث على أن «تثري وبسرعة»<sup>25</sup>، وحيث يعيش أطفال هؤلاء في بلد - ومجتمع معولم - ربما كان يصعب على ماو تخيله. بدأت الإصلاحات المتجهة نحو نمو اقتصاد السوق في وقت ساد فيه قدر كبير من تبدد الأوهام خلال العقد الذي تلا كارثة الثورة الثقافية، وربما أتى جزئياً كرد عليها. التفت العديد من الشباب إلى السعي نحو الثروة، في حين أن غياب الأعراف الراسخة. أفضى إلى تلاشي الحدود في أنماط السلوك. في تلك المرحلة بات من الصعب تحديد أين ينتهي الفساد وأين يبدأ الإصلاح، ولم يعد هناك أجوبة واضحة على السؤال المتعلق بماهية المقابل الشخصي المقبول أو

العملية الاعتيادية في السوق وماهية المبالغ المالية التي تعتبر فساداً. في بعض الأماكن يتلقى أولئك الذين يدفعون أو يتلقون العمولات المديح، في حين يتعرض أمثالهم في أماكن أخرى للسجن<sup>26</sup>.

على نحو مماثل فإن مفاهيم الفساد التي تركز على المناصب الحكومية أضيفت إليها مفاهيم أحدث تعكس ظهور الأسواق<sup>27</sup>. في أواخر السبعينيات كان الفساد يعني ثلاثة أشياء: تانوو، وشوهوي، وتيكوان. كان التانوو يتعلق بالمسؤولين الحكوميين الذين يسيئون الائتمان على الأملاك العامة بالاختلاس، أو السرقة، أو الاحتيال. والشوهوي كان يعني استعمال المنصب الرسمي للابتزاز أو تلقي الرشى. أما التيكوان فكان يغطي سعي المسؤولين الحكوميين للحصول على امتيازات. إلا أنه ومنذ مطلع التسعينيات أصبح للفساد تداعيات ترتبط "بالفويباي" أو الانحطاط والتحلل، والآن يشتمل على نطاق واسع من إساءة استعمال الثروة إضافة إلى السلطة. تغطي النشاطات التي توصف بالفاصلة في الصحافة الصينية الآن الممارسات الاقتصادية غير القانونية مثل التكسب من الوظيفة الحكومية، والابتزاز، والتهريب، وإقامة اللوائح الباذخة، وتجارة العملات في السوق السوداء، وتأسيس شركات غير قانونية، والتجارة بالسلع المزورة أو المعطوبة، والقمار، والربا، وزيارة العاهرات. هذه بعض الأمثلة فقط، كما توحى القائمة فإن فكرة الأدوار العامة المحدودة، والمصالح والمؤسسات الخاصة، مما يساعد في تعريف الفساد ويضع قيوداً على النخب في مجتمعات أخرى لا تنطبق بسهولة على الصين.

### قابل المسؤولين الحكوميين

يقسم فساد المسؤولين الحكوميين الأثرياء بأنه متنوع وواسع الانتشار، ويشمل الآلاف من الشركات الاحتكارية اللامركزية الصغيرة والكبيرة<sup>28</sup>. سمح تراخي الانضباط الحزبي لكواد الحزب على مختلف المستويات، ممن كانوا أصلاً يتمتعون بامتيازات كبيرة<sup>29</sup>، بجمع واستغلال أجزاء متناثرة من السلطة، والتي أصبحت بدورها طريقاً إلى الثروة. قد تكون القدرة على استغلال تلك السلطة

دون قيود نوعاً من آليات الالتزام، أي أن المسؤول الفاسد الذي يستطيع أن يجري صفقاته الخاصة يمكنه تحقيق ما وعد به، مما يؤدي إلى تقلص مخاوف بعض المسؤولين من أكلاف الفساد<sup>30</sup>. رغم ذلك فإن غياب البدائل السياسية يعني أن الأشخاص غير المستعدين للمشاركة في اللعبة لا يستطيعون اتخاذ إجراءات مضادة<sup>31</sup>. وتعلم رواد الأعمال أن إيجاد شريك في الحزب أو في الجهاز البيروقراطي أمر مفيد لأعمالهم.

يكون بعض الفساد على شكل رشاوي واضحة، ففي مقاطعة هونان سُجن زهانغ كونتونغ بتهمة الرشوة في قضية عقود شق طرقات، وكذلك الأمر بالنسبة للي زهونغ شانغ في مقاطعة سيشوان إلا أن العديد من المسؤولين المركزيين والإقليميين كثيراً ما يكون لديهم أعمال يديرونها «من تحت الطاولة». وتسمى هذه الممارسة أحياناً «قلب البطاقات»، مما يعكس الاختلاط بين السلطات الرسمية والأعمال. تدر هذه الممارسة أرباحاً كبيرة، والثمن، في حال اكتشاف الفاعلون، أكبر، فقد حكم على هو تشانغ كينغ، النائب السابق لمحافظة مقاطعة جيانغسي، بالإعدام عام 2000 لتلقيه الرشاوي ولإثرائه السريع وغير المفهوم. وفي العام نفسه حكم على زهينغ داوفانغ، نائب مدير النقل في مقاطعة سيشوان، بالموت بتهمة تلقي الرشوة، في حين سجن ابنه وزوجته لإثرائهما غير المفهوم. المسألة في مثل هذه الحالات ليس مسألة ثروة بل مسألة توازن في السلطة، حيث أصبحت الاتهامات بالفساد أسلحة في الصراع. في التسعينيات شكلت مهارات رئيس البلدية تشين كيتونغ مثلاً على ذلك الصراع، حيث انخرط تشين وعائلته وعملاءه من السياسيين في عدد كبير من العمليات غير المشروعة، غير أن جريمتهم الفعلية تمثلت في أنه أصبح يشكل تهديداً سياسياً لقيادة الحزب، وجزءاً من التوترات السياسية القديمة بين السياسيين على المستوى الوطني وزعماء مدينة بكين. تم صرف تشين إضافة إلى ابنه القوي والثري تشين كياوتونغ وأربعين آخرين من المسؤولين المحليين. وحُكم هو وابنه وسجنوا بتهمة الفساد. انتحر رئيس بلدية آخر وأدين في وقت لاحق سكرتير الحزب في المدينة بتهمة الفساد<sup>32</sup>.

يمكن أيضاً لعمليات الاحتيال في دفع الضرائب والاختلاس أن تثير المسؤولين الحكوميين وعملاءهم<sup>33</sup>. قام موظف ضرائب ومدير عام سابق بتأسيس شركات وهمية في أواخر التسعينيات وسهلا عمليات تهرب ضريبي زادت عن 7 مليون دولار. تضمنت الخطة نقل حاويات فارغة بشكل متكرر بين غواندونغ وهونغ كونغ واستعمال وثائق مزورة تثبت وجود قيمة مضافة على صادرات وهمية تستوجب استرداد الضرائب. كانت الشركات تنتج بعض السلع لكنها كانت تباع محلياً دون تسجيلها على الدفاتر. نفذ حكم الإعدام بالمسؤولين الثلاثة وأربعة أشخاص غيرهم في مطلع عام 2001. قد يبلغ مجموع مبالغ الاحتيال الضريبي الناتجة عن عمليات تمت في وقت لاحق نحو 50 بليون يوان (حوالي 6 بليون دولار) طبقاً لمكتب جمارك شنغهاي. في أواخر عام 2000 حكم على شو جاي ودو جيانغشينغ الموظفان في مقاطعة غويزهو، بالإعدام لاختلاس ما مجموعه 9 بليون دولار. وفي عام 2001 أدين بضع عشرات من موظفي شق الطرق في المقاطعات بجريمة الاختلاس<sup>34</sup>.

أصبح الفساد في الصين ينطوي بشكل متزايد على التواطؤ بين المسؤولين ويشمل في كثير من الأحيان رجال أعمال مقربين منهم. أمثلة على ذلك حلقة من الموظفين المختلسين في مقاطعة هيبى، وعمليات احتيال في تأجير الأراضي اشترك فيها عشرون رئيس مكتب، وحلقة فساد تضم مسؤولين أمنيين وأحد رجال الأعمال الكبار في مقاطعة كوينغهاي<sup>35</sup>. يمكن لهذه البرامج أن تدر أرباحاً كبيرة، فقد تمكنت شبكة تهريب رئيسة في شيامن في مقاطعة فوجيائي من تهريب ما قيمته أكثر من 6 بليون دولار من النفط، والسيارات، والسلع الأخرى إلى البلاد بين عامي 1996 و1999، متجنباً أكثر من 36 بليون دولار كضرائب. بدأت الصفقة في شركة تجارية دولية لكنها كانت تتطلب مشاركة منتظمة من قبل حوالي 600 من مسؤولي الجمارك المحليين ومسؤولي الموانئ<sup>36</sup>.

تمتد ظاهرة الإفلات من العقاب إلى المدن الأصغر والأرياف أيضاً، بفضل الإصلاحات الاقتصادية. فقد حصل المسؤولون الحزبيون والموظفون المحليون على سلطات أوسع في حين ضعفت عملية المراقبة، مما أدى إلى عدد من حالات إساءة استعمال السلطة على حساب الفلاحين والقرويين. منذ بداية عملية الإصلاح تعلم الموظفون المحليون المسؤولون عن إدارة عمليات إنتاج الحبوب، والحصاد، وتوزيع البذار كيفية تحقيق المكاسب الشخصية<sup>37</sup>. في عام 1992 تفجرت أزمة عندما قام المسؤولون المحليون والمصرفيون (الذين هم جزء من الجهاز الحكومي) في مناطق تشهد نمواً متسارعاً بتحويل الأموال إلى قروض غير قانونية مما أدى إلى نضوب الأموال ودفع أسعار المحاصيل على شكل «أوراق بيضاء» في حين أفلست برامج الدعم الحكومي<sup>38</sup>. تمثلت إحدى نتائج هذه الممارسات الفاسدة في فقدان الثقة، في المناطق الريفية، في جهود الحكم عن طريق القوانين، وتجدد الدعم للحملات التي استهدفت الفساد على الأسلوب الماوي<sup>39</sup>.

قد تبدو أحكام الإعدام المذكورة أعلاه متناقضة مع فكرة الضوابط الضعيفة على السلوك الرسمي لكنها من ناحية أخرى تعبر عن عدم قدرة الدولة والحزب على السيطرة على المسؤولين الحكوميين بشكل مستمر. إن دولة قادرة على المحافظة على العدالة في ممارسة النشاطات الاقتصادية ووضع معايير إدارية في المحاكم والأجهزة الإدارية يمكن أن تطبق جملة من العقوبات المعتدلة بسرعة ومصداقية ولن تحتاج إلى اللجوء إلى إجراءات متطرفة. غير أن الصين تواجه مأزقاً معقداً، فبالرغم من أنها غير قادرة على فرض الانضباط في الحزب وعلى تنفيذ السياسات الاقتصادية بفعالية. فإنها لا تزال تقوض المزيد من الصلاحيات المهمة وسلطة اتخاذ القرار إلى أفراد في سائر أنحاء البلاد. ثمة ضعف متزايد في السيطرة من أعلى وليس هناك وجود لأحزاب المعارضة والمجتمع المدني الذي يمكن أن يساعد في وضع حد لإفلات المسؤولين من العقاب. في اقتصاد تحرر لكنه لم يتمأسس، يتمتع المسؤولون الحكوميون الذين لا يتصرفون بشكل يفوق وزنهم السياسي بفرص كبيرة للكسب، تطال المحاسبة عدداً قليلاً من هؤلاء،

يذكر بي<sup>40</sup> أنه في عام 1996 تم التحقيق في خمس اتهامات بالفساد على مستوى البلديات، أما على المستوى الأعلى فإن عدد الحالات التي يتم التحقيق فيها أقل من ذلك. أما الذين يعاقبون فإنهم يكونون قد ارتكبوا جرائم كبيرة - اقتصادية أو سياسية أو كليهما. قد تستحق تلك الإساءات عقوبات شديدة في كل الأحوال، إلا أن الحزب والدولة اللذين لا تتاح لهما فرص كثيرة لاكتساب المصداقية لقوانين مكافحة الفساد يسعيان لإظهار الحد الأقصى من الشدة.

### الحزب: مسؤولون يبحثون عن أتباع

الحزب الشيوعي هو الذي أسس جمهورية الصين الشعبية ووفر الانضباط والتماسك اللذين سادا في الثلاثين سنة الأولى. توسع التوجيه الأيديولوجي، والتثقيف السياسي والإصلاح الفكري إلى المستويات الدنيا، إلى مجموعات العمل وإلى الجوار. لكن منذ الثمانينيات على الأقل والحزب يعاني من الترهل التنظيمي. يجادل لو شياوبو بأن الحزب فشل في تحويل نفسه إلى نظام إداري عقلاني وفي الوقت نفسه فشل في المحافظة على حيويته الثورية. وعند وقوع الكوارد الحزبية في هذا التناقض فإنهم إما أن ينتقلوا إلى الممارسات والأعراف التقليدية<sup>41</sup> أو أن يسيروا مع التيار. في هذه الحالة تعود الأنماط القديمة والأكثر شخصية في تحقيق ما يراد تحقيقه - مثل القرابة وشبكة العلاقات والخدمات المتبادلة - إلى الظهور<sup>42</sup>. كان قادة الحزب يردون بحملات تأديبية دورية، لكنهم فشلوا في بعث الحياة في التزام الكوادر الحزبية أو في التنظيم على المستوى المحلي. استنتج أحد التقييمات الداخلية التي أجريت مؤخراً أن نصف الخلايا الحزبية الريفية «ضعيفة» أو «مشلولة»، وفي هذه الأثناء فإن وجود الحزب في مؤسسات الأعمال الجديدة شبه معدوم<sup>43</sup>. جزء من المشكلة أن الحزب يحاول أن يقوم بأدوار متعارضة: يجادل غونغ بأن الطهرانية الأيديولوجية تتعارض مع الأوجه العملية للحكم، وخاصةً خلال مرحلة من الإصلاح والتغير السريع، إذ إن الحاجة إلى الانضباط تمنع تطور بيروقراطية مستقلة وفعالة، وتتعارض

الأهداف السياسية مع التنفيذ الفعال للسياسات. وفي النهاية تصبح نخب الحزب والدولة «مجموعة نخبوية قائمة بذاتها وتعمل لذاتها»<sup>44</sup> وهو تعريف عملي جيد لفساد المسؤولين الحكوميين.

إن الفساد هو جزء فقط من مشكلات الصين، إلا أنه يشكل مشكلة مهمة - ليس فقط بسبب نطاقه الذي لا يعرفه أحد بدقة، بل لأنه يتخذ أشكالاً شديدة الضرر. يكون فساد المسؤولين الحكوميين عرضاً لمشكلات أعمق تطرح شكوكاً حقيقية حول قابلية الصين للحكم على المستويين المتوسط والبعيد. يرى بي<sup>45</sup> أن الصين ربما تقترب من أزمة تتعلق بقابليتها للحكم تجتمع فيها نواقص «الدولة الضعيفة، مع حزب متردد لا يستطيع التعامل مع التغييرات التي أطلقها. لقد كانت استجابة الحزب والدولة حتى الآن في كيفية الانفتاح السياسي على المدى المتوسط. تحافظ تلك الإستراتيجية على هيمنة الحزب، وتحد من التأثيرات الشاذة على السياسة والتنمية، أو من وجهة نظر القيادة، تسمح للبلاد ببناء قاعدة مادية للتغيير النهائي. وقد جادل بعضهم حتى بأن تحرير الاقتصاد دون السياسة سمح للصين بتجنب الأشكال العنيفة والمؤذية للفساد التي شهدتها روسيا<sup>46</sup>. غير أن استمرار الهيمنة السياسية للحزب لا يجيب على سؤال القابلية للحكم بقدر ما يتحاشاه، فقد حرم الحزب من المنافسة التي تشجع التغييرات الضرورية، ومن المصادقية التي يمكن أن يكتسبها من الاستجابة بفعالية للمشكلات الاجتماعية. لقد حُرمت الدولة من تغذية راجعة حيوية حول التبعات الاجتماعية للتحويلات الاقتصادية. لا تتوافر للمواطنين ولا الشركات وسائل مشروعنة للتعبير عن مشكلاتهم والإسهام في تنفيذ السياسات، في حين جُرد النظام الكلي من المرونة المشروعة. إذا نظرنا إلى فساد المسؤولين الحكوميين على هذا النحو فإنه لا يغدو مجرد رد على الحوافز الاقتصادية بل يصبح عملية سياسية غير رسمية أيضاً. لكن ولأن السياسة في الصين لا تتكيف وتتحني بشكل طبيعي فإن هناك خشية من أن يتعرض النظام بأسره للانكسار. في غياب نشاط سياسي قادم من مصادر غير متوقعة، فإن أي دفع نحو المساءلة ينبغي أن يأتي من الجهاز البيروقراطي للحزب والدولة ولا يبدو أن أياً منها مؤهل للتصدي لهذه المهمة، ويذكرنا بي<sup>47</sup> بأن الأفكار الغربية حول المساءلة ليس لها نظير صيني مباشر.

### احتمالات الإصلاح: حكم القانون، أو الإصلاح السياسي، أو...؟

غالباً ما لا تستجيب مجتمعات أسواق النفوذ وكراتيات النخبة لانتشار حالات الفساد الخطيرة بتشريعات جديدة أو تفعيل القوانين الموجودة وتنفيذها. حتى مجتمعات الأوليغاركات والعائلات التي تعاني من مشكلات أكبر في المصادقية، فإنها تسعى لتحسين جودة تنفيذ القوانين، أما في الصين فإن أبسط أشكال «حكم القانون» – أي القانون كمجموعة غير شخصية من المعايير التي تطبق على الجميع بطريقة عادلة وحاسمة ونزيهة – لم يلعب منذ وقت طويل دوراً كبيراً في الحكم. لعقود من الزمن بقيت القوانين جزءاً من المضامين السياسية للحزب، يتم تعريفها وتطبيقها والتحكم بها من قبل القيادة العليا. كما أن غياب الجهاز القضائي المستقل أسهم في تسييس النظام القانوني. فقد كانت الاعتبارات الحزبية تطفى دائماً على التشريعات، واستعملت القوانين كأدوات للانضباط السياسي وليس كتفويضات عامة وبالتأكيد ليس كقيود على السلطات الحكومية. إن اتهام أي شخص في السلطة بانتهاك القانون قد يكون مصدر خطورة وعديم الجدوى. كان تنفيذ القانون، خاصةً فيما يتعلق بارتكابات الشخصيات الحزبية، دائماً نادراً، وكانت العقوبات خفيفة مقارنة بالمكاسب المعروضة حتى في الصفقات الفاسدة المتوسطة. وبتنامي زخم الإصلاح الاقتصادي، فإن الدولة الضعيف المسيسة جعلت الفساد أسهل، وعمقت الاختلاط والتشويش في الأعراف فأسهمت في نشوء منطقة اقتصادية "رمادية" نشطة بين الدولة والمجتمع، وعززت من جديد الإحساس بقدرة المسؤولين على مختلف المستويات على الإفلات من العقوبة.

خلال التسعينيات أصبحت المحاكم والمدعين العامين أكثر نشاطاً في مجال مكافحة الفساد، إذ أصبحت الإعلانات الدورية عن التحقيق في أعداد كبيرة من القضايا والعقوبات التي تفرض بحق الضالعين فيها جزءاً رئيساً من إستراتيجية مكافحة الفساد. إلا أن الأكثر أهمية من ذلك هو التغيير التدريجي في دور

القانون نفسه، ليس التطوير الكامل لحكم القانون، بل ظهور نزعة متزايدة لدى القيادة في أن تتصرف طبقاً للقانون<sup>48</sup>. لقد أصبح «مؤتمر الشعب الوطني» مجلساً تشريعياً أكثر نشاطاً في السنوات الأخيرة، يسن قوانين حول المضاربة والرشوة، وأصبح قادة الأحزاب يعتمدون بشكل متزايد على المعايير المكتوبة بعد أن فقد الانضباط السياسي قوته. في عام 1995 صدر قانون مكن ضحايا فساد المسؤولين من المطالبة بالتعويضات، وبالفعل فقد تمخضت مئات الدعاوى التي رفعت بموجب هذا القانون عن تسويات لصالح المواطنين. المفارقة هي أن الفساد قد يدفع الدولة والحزب باتجاه مزيد من الاتكال على القوانين والأنظمة الرسمية في محاولتها للتصدي لتعقيدات، وحيوية، وتكيف (وأحياناً بشاعة) النظام الاقتصادي الذي أطلقته.

إلا أنه لا ينبغي المبالغة في أهمية هذه التطورات. يشير مانيون<sup>49</sup> إلى جهود الإصلاح في مجال القوانين تعاني من توترات وظيفية وقضائية ظهرت بين «الهيئة المركزية للتفتيش والانضباط» وهي الهيئة الحزبية لمكافحة الفساد وبين «الهيئة الشعبية العليا للرقابة المالية» التابعة للدولة، ومن الرسائل المشوشة الصادرة عن القيادة من سلوكها فيما يتصل بأهمية القوانين. رغم ذلك، إذا أصبح المسؤولون ملتزمين بمعايير مكتوبة بدلاً من الأيديولوجيا، وإذا اكتسب المواطنون حقوقاً معترفاً بها والقدرة على الادعاء على النظام، وإذا تجذرت الضوابط الموضوعية على المصلحة الشخصية، يمكن للصين أن تطور المؤسسات التي يحتاجها اقتصاد السوق للازدهار دون أن يلتهم نفسه. إذا تم وضع معايير في إدارة مصادر واستعمالات السلطة أو اكتسب مصداقية بمعزل عن الإرادة الشخصية لكبار القادة، فإنه يمكن فرض قيود أقوى على المسؤولين الحكوميين. إذا تشكل اقتناع بأن الفساد يهدد التحول الاقتصادي في الصين وليس مجرد منتج ثانوي له، فإن من شأن ذلك أن يستجمع الدعم اللازم للإصلاح. تلك بالطبع تغيرات سياسية منهجية وليست مجرد إجراءات لمكافحة الفساد.

وهكذا؛ فإن السيطرة على الفساد قد تعتمد على نوع من الإصلاح لم تجربته الصين بعد. إن طريق الصين في التغيير سيكون طريقاً فريداً وخاصاً بها. إلا أن إشراك المواطنين كقوة فعالة في صياغة هذا الإصلاح وليس كجمهور متلق للحملات الجماهيرية، يشكل خطوة جوهرية. إن الإعلان عن المعايير شيء، أما معالجة شكاوى المواطنين ومشكلاتهم الناجمة عن الفساد فهو أمر آخر. إذا كان الإفلات من العقاب يمثل إحدى الخصائص الرئيسة لفساد المسؤولين الحكوميين، فإن الإصلاح سيتطلب قوى مضادة مستمرة وفعالة. وستكون الحريات المدنية وحقوق الملكية الواضحة والأمنة خطوات رئيسة، كما يمكن للمنافسة السياسية الحقيقية أن توفر للقيادة التغذية الراجعة والإشارات السياسية التي تتمعها الآن (لكن كما سنرى في حالتي كينيا وأندونيسيا؛ فإن النمو السريع في المنافسة يمكن أن يشجع النخب التي تفقد إحساسها بالأمان على أن تسرق أكثر من أي وقت مضى). يمكن للمطالب ذات القاعدة الواسعة من خلال عملية سياسية أن تجبر نخبة الحزب على إيجاد حل للضغوط والاستحقاقات المتصاعدة والتي تحدث أثراً هداماً في الوقت الراهن<sup>50</sup>.

تشكل هذه التغييرات قائمة آمنيات طوباوية لكنها في الوقت نفسه ضرورات ملحة. لقد استند تحول الصين إلى الإصلاح الاقتصادي، إلا أن مآزقها الحالي هو مآزق سياسي. ما الذي ينبغي فعله بشأن آمال وإحباطات مئات الملايين من الناس الذين يرون الآخرين يثرون على حسابهم، والذين لا يجدون من يتلقى شكواهم ويعوضهم؟

لا يمكننا أن نقلل من أهمية التحديات الهائلة في هذه العملية. بالنسبة للحزب، فإن إفساح المجال قد يعني على الأغلب النهاية، في حين ستواجه الدولة ضغطاً مؤسسياً كبيراً. لكن وفي حين يمكن لهذا النظام أن يحدث هزة ويؤدي إلى الترنح، إذا تحلى بالمرونة السياسية فقد لا ينكسر، غير أنه لا يمكن قول الشيء ذاته عن «طنجرة الضغط الصينية اليوم».

## كينيا: «الرجل الكبير» ومسؤولوه

خلال مدة الحكم الطويلة للرئيس الكيني دانييل أراب موي (1978-2002) توسع نفوذ المسؤولين الحكوميين بشكل يمكن لنظرائهم في ديمقراطيات السوق الراسخة فقط أن يحسدوهم عليه. قد يقلق الأميركيون على مستقبل نظام الضمان الاجتماعي لديهم، أما في كينيا فقد تمكنت شخصيات سياسية كبيرة من سرقة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي مرتين<sup>51</sup>، وقام أحد أنصار موي السياسيين بسرقة الأرض التي ازدهر عليها سوق شعبي لعقود من الزمن<sup>52</sup>. وأي مواطن يسعى لرفع حيف هذه الانتهاكات من خلال المحاكم من الأرجح أن ينتهي الأمر به أمام قاض فاسد. جمعت هيئات التحقيق الوطنية أدلة مهمة على حالات فساد كبيرة، لكن لم تتخذ أي إجراءات فعلية. اتخذ الفساد في كينيا شكل عمليات فظة لسرقة كل ما يمكن سرقة مما كان له أثر كارثي على التنمية، وكان كله يستند إلى سلطة قائد وطني مهيمن.

يمكن لكينيا أن تشير إلى عدد من التطورات التي تبعث على الأمل، وقد تم إجراء انتخابات تنافسية منذ عام 1992، وتمكنت المعارضة بزعامة موابي كيباكي من الفوز في كانون الأول 2002. لقد تلقت البلاد مساعدات دولية كبيرة وفي الوقت نفسه خضعت للكثير من المراقبة والتفحص، حيث كانت المساعدات توقّف وتقدم في مراحل حرجة طبقاً لتنفيذ كينيا للإصلاحات الاقتصادية والإدارية. المجتمع المدني نشيط في كينيا والصحافة تنشر تغطيات لا تسر الحكومة وتعليقات تنتقدها، وازداد عدد المنظمات غير الحكومية - التي يدعو العديد منها إلى الإصلاح - بشكل كبير، واستجاب واضعو السياسات الاقتصادية إلى الضغوط والحوافز الدولية بتحقيق المزيد من الانفتاح. ثمة مقترح لدستور جديد يوفر حكومة تخضع للمساءلة بشكل أكبر ويقلص من هيمنة رئيس الدولة وذلك باستحداث منصب رئيس الوزراء. تم تبني مسودة الوثيقة في مؤتمر وطني عقد في مطلع عام 2004، إلا أنه واجه معارضة كبيرة

من قبل شرائح في البرلمان والسلطة التنفيذية. في حين يبقى الكينيون فقراء ومقسمون على أسس عرقية وقبلية، وأثقل كواهلهم تاريخ طويل من الحكم الدكتاتوري، فإنهم قد يكونوا شرعوا أخيراً في الانتقال إلى اقتصاد منفتح وقابل للحياة وحكومة فعالة تخضع للمساءلة.

غير أن مشكلات كينيا العديدة انعكست في نمط جشع من فساد المسؤولين الحكوميين خلال سنوات حكم موي. لقد أوجد احتكار السلطة في بيئة من المؤسسات المتهالكة حوافز قوية للفساد لدى الرئيس وأتباعه، بينما أضعف الضوابط القانونية والقوى السياسية المعارضة. كما في الصين (لكن على نطاق اقتصادي أصغر بكثير)، كان الانفتاح الاقتصادي يعني أن بإمكان السياسيين الذين يتمتعون بالحظوة لدى الرئيس أن يصمموا نطاقاً واسعاً من الاحتكارات المتناثرة، وأن يستغلوا نقاطاً مفصلية دون أن يتعرضوا للمساءلة، بل إنهم كانوا يتمتعون في معظم الأحيان بحماية موي. أما مجموعات المعارضة والجزء الأكبر من المجتمع فلم يجرموا فقط من الفرص بل أصبحوا ضحايا، فقد كان أتباع موي يستولون على أراضي صغار المزارعين والتجار وممتلكاتهم، دون أن يتاح لهؤلاء أي ملاذ سياسي أو قانوني. لم تتخذ المنظمات الدولية إجراءات تذكر ضد الفساد في كينيا، وكانت تنظر إليه على أنه يتمثل في الرشاوي المقدمة إلى المسؤولين الحكوميين الكبار كما أشرنا في الفصل الأول. نتيجة لذلك لم تحظ بعض أسوأ الانتهاكات - وخاصةً الاستيلاء على الأراضي العامة والخاصة من قبل أفراد في الحكومة - سوى باهتمام دولي محدود<sup>53</sup>، وفي تلك الأثناء كان الرئيس وحلفاؤه الشخصيون يسيطرون على الفرص المشروعة والفسادة في العديد من القطاعات. لم يؤد الفساد في كينيا فقط إلى إثراء الرئيس وأتباعه، بل إنه ساعد على تفاقم المشكلات المتمثلة في انعدام الديمقراطية وعدم فعالية وكفاءة الحكومة وفق الشعب.

## إرث من الفساد

كما توحى فكرة المسؤولين الحكوميين الفاسدين، فإن الفساد في كينيا نما في أحضان مؤسسات تعاني من الضعف المزمن، ومع الانفتاح الاقتصادي - الذي ترجم في بلد يسوده الفقر المدقع إلى فرص اقتصادية كبيرة لعدد قليل من الأفراد، وخاصةً السلطة السياسية غير الخاضعة لأي ضوابط منذ الاستقلال عام 1963، كانت السياسة والسعي للحصول على الثروة يدوران حول الرئاسة - وهو منصب ساعد في تقويته الدستور الذي تم وضعه تحت الوصاية البريطانية<sup>54</sup>. وفرت الشخصية الأسطورية لجومو كينياتا قيادة رمزية قوية، لكن كان خلفه تحالف وطني موسع تحلل بسرعة إلى صراع فتوي يهدف إلى استغلال سلطة وهيبة الرئاسة للإثراء وتحقيق المكاسب الشخصية. عند وفاة كينياتا عام 1978 كان يحكم البلاد نظام رئاسي لكنه تسلطي إلى حد بعيد<sup>55</sup>.

أطلق موي، خلف كينياتا، بعض السجناء السياسيين وقاد مرحلة من الانفراج السياسي<sup>56</sup>. لكنه شرع في الانتقال إلى حكم الرجل الواحد وإلى مرحلة سادتها ثقافة عبادة الشخصية. بعد محاولة انقلاب عام 1982 لم يواجه حزب موي، «الاتحاد الوطني الأفريقي الكيني» أي معارضة بين عامي 1969 و1992<sup>57</sup>. وفي عام 1987 تخلص من الاقتراع السري في الانتخابات البرلمانية. حافظ «الاتحاد الوطني الأفريقي الكيني» وشبكات موي الشخصية على بقائهما من خلال نظام قوي وشامل من الولاءات الشخصية، وتوزيع المناصب، والقرارات الإدارية، والمال<sup>58</sup>، وبشكل عزز من الانقسامات العرقية والقبلية. عندما كانت تفشل الجزرات في الإغراء كانت تتوافر العصي دائماً، حيث تعرض نقاد النظام إلى القمع والعنف. في عام 1990 تعرض روبرت أودكو، أحد مكافحي الفساد في حكومة موي، إلى الاغتيال<sup>59</sup>. وتبين في النهاية أن المسؤول عن الاغتيال كان أحد المقربين من موي. وكان لتلك الجريمة أثر كبير على المساعدات والتجارة والاستثمار<sup>60</sup>. دفعت الضغوط الدولية بموي

للموافقة في عام 1999 على تغييرات دستورية تسمح بوجود أحزاب أخرى وإجراء انتخابات تنافسية. إلا أن إرث حكم الرجل الواحد، المغلف بلغة ديمقراطية وقومية كان قد أصبح شديد الرسوخ<sup>61</sup>.

كانت المعارضة التي ظهرت عام 1992 ومرة أخرى عام 1997 منقسمة إلى أكثر من أربعين حزباً ومثلها من المجموعات العرقية<sup>62</sup>. مُنعت التغطية الصحفية الكاملة عن حملاتها الانتخابية ومرشحيها، وخاصةً خارج العاصمة نيروبي. وكانت العمليات الانتخابية، التي تم إصلاحها جزئياً خلال التسعينيات، ما زالت تعاني من التزوير، وشراء الأصوات، ودرجة من العنف، وأسفرت عن تفويضات ضعيفة. على سبيل المثال فقد حمل فوز موي عام 1992، 36 بالمئة فقط من الأصوات في انتخابات على أربع مراحل<sup>63</sup>. الجهاز القضائي كان فاسداً، ويتعرض للتهريب وتحطيم المعنويات، ولذلك فشل ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان، والاستيلاء غير المشروع على الأراضي أو الفساد في الحصول على أي تعويضات.

بموجب اتفاق الانتخابات الذي تم التوصل إليه في مطلع التسعينيات كان على موي أن يترك الحكم بعد مرحلتين رئاسيتين مدة الواحدة خمس سنوات، وفي كانون الأول، 2002، شهدت كينيا أكثر انتخاباتها تنافسية حتى ذلك الحين. كان فوز مويا كيباكي، مرشح «الائتلاف الوطني» على أوهورو كينياتا ابن جومو كينياتا الذي لم يكن يتمتع بخبرة سياسية تذكر، والذي اختاره موي لخلافته - كاسحاً وبهامش 63 إلى 30 بالمئة<sup>64</sup>. غير أن الحكومة الجديدة تواجه مشكلات حادة وضغوطاً في الموارد، إضافة إلى أن كيباكي وجزاً كبيراً من مجموعته السياسية انشقوا مؤخراً عن «الاتحاد الوطني الأفريقي الكيني» نفسه. قد يكون عقد من الانتخابات التعددية ساعد في الواقع على تفاقم مشكلة الفساد إلى درجة كبيرة كما سنرى.

#### تحقيق المنافع الشخصية: فساد وإفلات من العقاب

لم يكن الفساد الذي اتخذ شكل الاحتكار من قبل الرئيس والمقربين منه النوع الوحيد من الفساد الذي ساد في كينيا خلال عهد موي. كان ما يسمى «بالفساد

الصغير» يحدث في سائر المعاملات اليومية؛ وكان المستثمرون الأجانب والشركات متعددة الجنسيات ضالعة في ذلك أيضاً، أحيانا من خلال الرشوة والابتزاز على مستويات عليا، وكذلك من خلال تلقيها فرص تفضيلية في الوصول إلى الموارد. غير أن قدرة الرئيس وحلفائه على نهب الاقتصاد كانت أخطر مشكلات الفساد من منظور التنمية والعدالة. كان الفساد شائعاً خلال حكم كينياتا، إلا أن سنوات حكم موي أحدثت تغييراً. كانت الأشكال الرئيسية للفساد من قبل تأتي على شكل تضخيم الموازنات أو دفع نسب مئوية كعمولات أو رشى فيما يتعلق بمشاريع تنموية مشروعة. إلا أنه، وبعد أن استلم موي الحكم، أصبحت المشاريع نفسها مشبوهة، حيث يتم التخطيط لها وتمويلها لمنفعة الرئيس والمقربين منه<sup>65</sup>.

كانت القدرة على تحقيق مكاسب فاسدة من جهة وضعف الضوابط السياسية والقانونية من جهة أخرى تعودان إلى الموقع المهمين الذي احتله موي. جرى التحقيق في عدد كبير من الحالات من قبل هيئات خاصة ولم ينتج عنها أي عقوبات، وحتى التقارير التي كانت تضعها تلك الهيئات لم تشر<sup>66</sup>. على عكس حالات أسواق النفوذ، فإن الشركات الشرعية كانت في كثير من الأحيان هدفاً لمخططات فاسدة وليست الواضحة. وعلى النقيض من حالات كارتيلات النخبة، فقد أضافت المحسوبية والواسطة وشبكات النخب الفاسدة إلى قوة موي، غير أن حكمه لم يعتمد عليها. لم يكن هناك أي أوليغاركات أقياء خارج دائرة موي ينهبون الدولة الضعيفة أو يبنون قواعد اقتصادية خاصة بهم. بدلاً من ذلك استعمل موي والدائرة المقربة منه، احتكارهم للسلطة لإثراء أنفسهم، وسمحوا لحلفائهم الأقل قوة بالحصول على منافع فاسدة أقل أهمية، واستعملوا العلاقات المبنية على الولاء الشخصي لإبقاء المجتمع مقسماً على أسس قبلية ومعتمداً عليهم بشكل كامل.

كان الرئيس والمقربون منه يستغلون السياسة والاقتصاد في آن معاً. في فضيحة غولدنبرغ في مطلع التسعينيات طالب أحد رجال الأعمال الذين يتمتعون بالحظوة السياسية بإعفاءات ضريبية على أساس صادرات وهمية من

الذهب والمجوهرات. ويقال: إن قادة حزب «الاتحاد الوطني الأفريقي الكيني» ومسؤولين حكوميين تقاسموا المغانم. وبفضل الحماية التي يحظى بها هؤلاء لم يتم تقديم أي بيانات رسمية عن الخسائر، أو المسؤولية حتى عام 2003، عندما قامت إحدى لجان التحقيق بعقد جلسات استماع حظيت بتغطية إعلامية واسعة شملت حالات أخرى لسرقة القطاع العام، اشترك فيها في كثير من الأحيان مسؤولون حكوميين وحلفاءهم من القطاع الخاص، وسرقة صندوق الضمان الاجتماعي الوطني، في مطلع التسعينيات ومرة أخرى عند نهاية مدة حكم موي عام 2002. بلغت المبالغ التي سرقت في المرة الثانية 256 مليون شلن كيني أو حوالي 3.2 مليون دولار. وكان المسؤولون الحكوميون يمارسون التهريب على نطاق واسع. كانت الأغذية المستوردة هي المفضلة في هذا الباب نظراً للرسوم المرتفعة التي استمر فرضها عليها حتى منتصف عقد التسعينيات. ما إن تدخل السلع إلى البلاد حتى تباع بأسعار السوق مما يعني تحويل الضرائب غير المدفوعة إلى أرباح كبيرة في حين تُحرم الحكومة من إيرادات هي في أمس الحاجة إليها<sup>67</sup>.

بقيت الانتخابات حكراً على حزب واحد حتى عام 1998، وكانت تجري دائماً على أرضية من علاقات الولاء الشخصي والتزوير الانتخابي طوال سنوات حكم موي. وكان نظام شامل من المحسوبية وعلاقات الولاء الشخصي تغذيه أموال الدولة والمساعدات الدولية التي يُساء توزيعها يعزز الانقسامات القبلية، ويحرض المجموعات المستغلة ضد بعضها بدلاً من أن تعمل ضد حزب موي. تم توزيع الأموال والوظائف والأراضي وغير ذلك من الامتيازات على المؤيدين، وعلى القواعد السياسية الموالية. ويعتقد أن أفراد قبيلة موي، كالينجين، كانوا مستفيدين رئيسيين من المغانم، وكذلك قبائل الماساي واللو الذين كان شبابهم يعبأ للهجوم على أفراد قبائل المعارضة مثل كيكويو، ولوهيا، وكامبا. وكان عملاء موي يرهبون المقترعين، ويسرقون بطاقات الاقتراع والسجلات الانتخابية، ويحتجزون بطاقات الهوية العائدة للمقترعين من غير أعضاء حزبه. شكلت هذه الانتهاكات جزءاً من الصلة الأوسع بين الفساد وانتهاكات حقوق الإنسان؛ كما أنها ساعدت على المحافظة على الاتكالية والفقر اللذين جعلتا من نظام المحسوبية نظاماً فعالاً في الأصل<sup>68</sup>.

الفساد القضائي كان واسع الانتشار أيضاً، حيث كان القضاة يحكمون في القضايا على أساس القبيلة والحزب، وأحياناً بطلب من الرئيس نفسه. لم يكن النظام القضائي نزيهاً لمعظم مرحلة ما بعد الاستقلال، عندما كان القضاة البريطانيون المهاجرون في كينيا يتساهلون مع بعض أسوأ انتهاكات حقوق الإنسان والأنظمة والإجراءات. كان القضاة يحمون الشخصيات الفاسدة ويساعدون في الحفاظ على ثقافة الإفلات من العقاب؛ وكان العديد منهم يطلبون الرشى ويشاركون في البرامج الفاسدة مع المسؤولين ورجال الأعمال. في عام 2003 أوقف الرئيس كيباكي ثلاثة وعشرين قاضياً عن العمل، وأسس محكمتين خاصتين رفيعتي المستوى للتحقيق. ونظرت المحكمة في حوالي ثمانين قضية أخرى كان قاضي محكمة الاستئناف ريتشارد أوتينو كواتش، أحد أبرز القضاة الضالعين في قضايا عام 2003، قد ترأس لجنة الإصلاحات القضائية قبل عشر سنوات والتي قدمت أول أدلة قاطعة على الفساد القضائي خلال حكم الحزب الواحد<sup>69</sup>.

#### سرقة الأراضي: استعمال السلطة الشخصية والدفاع عنها

تجلى إفلات المسؤولين من العقاب في أوضح الصور وأكثرها ضراوة في السرقة المباشرة للأراضي من المواطنين وسرقة الأراضي العامة<sup>70</sup>. كان الوزراء، والعائلات السياسية، ورجال الأعمال المقربين من السلطة، والزعماء المحليون الحاصلون على الحماية من أعلى المستويات يستولون على أراض ريفية وخصبة قيّمة لأنفسهم في نظام حكم الحزب الواحد، وبوجود قضاء فاسد، ورئيس يعلم أن النقاد يتم إسكاتهم، لم يكن هناك أي جهة يلجأ إليها الضحايا. في عام 1994، على سبيل المثال، كان هناك أرض في منطقة ويستلاندز في نيروبي منحت بشكل رسمي لمجلس المدينة؛ كي تستعمل حصراً كسوق مفتوح. قام بعض مطوري العقارات بزعمامة سياسي في المدينة مدعوم من حزب موي بالاستيلاء على الأرض. باءت مساعي أصحاب عربات البيع في السوق لشراء الأرض لأنفسهم

بالفشل نظراً لمقاومة السلطات الرسمية لذلك. كان معظم الباعة من قبيلة كيكويو وبالتالي اعتقد أنهم يشكلون تهديداً لعضو البرلمان من حزب موي. في عام 1998 تم تسليم أراض عامة في غابة كارورا شمال نيروبي إلى مطوري عقارات؛ ولم تجد احتجاجات الناس نفعاً. في العام المقبل، كشفت وزارة الأراضي، نتيجة ضغوط أعضاء البرلمان المعارضين ومجموعات حقوق الإنسان أن أكثر من نصف الغابة كان قد أعطي لسبعة وستين مطور عقارات. لم يكن من الممكن لوزير الأراضي والمدعي العام أن يسميهم أو أنهم لم يرغبوا بتسميتهم. كانت المعلومات حول تلك هؤلاء على الأقل قد اختفت من مكتب السجل العقاري. تعرض أعضاء البرلمان الذين حاولوا زرع أشجار على الأراضي المستولى عليها للضرب من قبل الحراس الأمنيين. في عام 1997 قامت عملية فيريمبي، وهي عبارة عن احتجاج للمجتمع المدني ضد الاستيلاء على الأراضي، بتوثيق أكثر من 250 حالة من هذا النوع. وكان المسؤولون الحكوميون والمقربون منهم يقومون بخصخصة ممتلكات عامة أخرى<sup>71</sup>.

إن سرقة الأراضي جديرة بالاهتمام بسبب ما تظهره من ديناميات فساد المسؤولين الحكوميين وأيضاً بسبب آثارها على المجتمع. كان الاستيلاء على الأراضي خلال حكم موي من بعض الأوجه امتداداً لممارسات تعود إلى الحقبة الاستعمارية. غير أنه على المدى القصير فإن قضية سوق ويستلاندرز والاستيلاء على أراضي غابة كارورا عكستا سلطة موي الشخصية وتصميمه على مكافأة أتباعه المهمين. ولا بد أن الأمل بالوصول إلى مثل تلك الامتيازات في المستقبل كان عاملاً محفزاً بالنسبة لعملاء موي. وساعد في تسهيل عمليات الاستيلاء على الأراضي الجهاز القضائي الفاسد والبيروقراطية الضعيفة؛ إذ ليس هناك جهة يلجأ إليها الضحايا طلباً للإنصاف أو التعويض. في كلتا الحالتين تم تحويل موارد قيمة إلى أدوات في نظام الولاء الشخصي والمحسوبية دون قيود تذكر.

وتظهر قضايا الاستيلاء على الأراضي أيضاً كيف أن الإصلاحات الليبرالية تتطلب إطاراً يتكون من المؤسسات السياسية ومؤسسات الدولة، ودعمًا من المجتمع المدني. كما يشير كلوب<sup>72</sup> فإن ظهور الانتخابات التنافسية في كينيا في مطلع التسعينيات أتى في وقت جردت فيه التخفيضات التي فرضت على المساعدات التنموية والمراقبة الدولية للقمع السياسي موي وحزبه من العديد من التكاليف التقليدية وبقاء بعض المزايا المتواضعة التي حافظت لوقت طويل على نظام المحسوبية والولاء الشخصي الذي كان يقوده. في حين واجه موي معارضة ضعيفة ومنقسمة، فإنه لم يغامر، ففي وجه تعاضم انعدام اليقين الذي سببته الانتخابات التنافسية أصبحت الأراضي وغيرها من الأصول المهمة مكافآت سياسية جذابة. يجادل كلوب<sup>73</sup> أنه من خلال الاستيلاء على الأراضي وغير ذلك من السرقات الكبيرة حافظ موي على بقاء نظام المحسوبية وقام فعلياً بتحويل بعض تكاليف انخفاض المساعدات إلى المجتمع بأسره. وفي الواقع فإن تركيز المراقبة الدولية وإجراءاتها في مكافحة الفساد على الرشاوي المقدمة على المستويات العليا وتغاضيها عن هذا الشكل الخاص من المحسوبية جعله أكثر فائدة. استنتجت هيومان رايتس واتش<sup>74</sup> بأن الانتخابات التعددية والضغط الدولي من أجل الإصلاح أديا إلى مزيد من الفساد وإلى فساد ذي أشكال أكثر جشعاً وبشاعة خلال التسعينيات حيث صار موي للدفاع عن سلطته بأي وسيلة متوافرة.

#### دولة منفتحة، مجتمع هش

لأن الانفتاح الاقتصادي والانفتاح السياسي الجزئي كانا قد انطلقا دون المؤسسات الضرورية ودون بناء المجتمع المدني، فإن ضحايا الاستيلاء على الأراضي ومعارض هذه الممارسة لم يكن أمامهم العديد من الخيارات. لم يكن بوسعهم تلقي المساعدة من المحاكم أو من الشرطة. أما التصويت للمعارضة فإنه كان سيحرز أثراً محدوداً. في الواقع فإن المعارضة الأقوى كانت تجعل موي يشعر بعدم الاستقرار وبالتالي تكثف من الانتهاكات. كان بوسع الصحفيين الكتابة عن

تلك القصص، غير أن المجتمع المدني بشكل عام، ومؤسسات المساءلة الأفقية والعمودية كانت أضعف من أن تتصدى للمسؤولين الحكوميين. جرت احتجاجات ضد الاستيلاء على الأراضي وربما ساعدت في تقوية المجتمع المدني إلى حد ما على المدى البعيد؛ فقد تم تشكيل منظمات وتسيير مظاهرات. الطلاب، الذين كانوا يرون الصفقات الفاسدة في جامعاتهم، حشدوا أنفسهم ضد الفساد. وكان هذا أحد الأسباب التي دعت المعارضة المفككة إلى التوحد قبل الانتخابات الرئاسية لعام 2003<sup>75</sup>. ما إن اتضح أن موي سيتخلى بالفعل عن الرئاسة حتى ظهرت الانقسامات داخل حزبه، مما أدى في النهاية إلى خدمة مجموعة كيباكي التي انضمت إلى المعارضة لتشكيل التحالف الوطني. إلا أن الأراضي كانت قد سُلبت، مما يشكل دليلاً على مخاطر الانفتاح السياسي غير الناضج وعلى صعوبة بناء قوى موازية كافية للحد من الفساد.

كانت كينيا وما زالت تحتاج ليس فقط للانتخابات بل لعملية تحول أعمق نحو الديمقراطية ودولة سليمة تخضع للمساءلة. وهذا لا يعني فقط تقليص دور الدولة في الاقتصاد، وتوفير انتخابات تنافسية، والافتراض بأن توازناً صحياً للقوى سينمو من تلقاء نفسه. إنه يتطلب أن يرى الناس والمجموعات أن لهم مصلحة شخصية قوية في السياسة والأسواق وأن لديهم فرصة واقعية في الدفاع عن مصالحهم. إن المؤسسات القوية (والفهم الجيد، كما تظهر حالة الصين، لما يعنيه «العام» وما لا يعنيه) ضرورية لذلك النوع من الإصلاح، لكنها لا يمكن تأسيسها من خلال الأوامر، والتشريعات، أو الإجراءات الإدارية المعززة وحسب. لا بد أن تأتي الطاقة الدافعة الضرورية للإصلاح، والتي تستند إلى هويات ومصالح دائمة، من المجتمع نفسه<sup>76</sup>. غير أن تنظيم المواطنين من أجل الإصلاح كغاية اجتماعية نبيلة لن يكون كافياً. الحد من الفساد هو صالح عام غالباً ما يتحقق بعد مخاطر وتضحيات كبيرة. إن المنافسة الواسعة بين القوى الاجتماعية التي تمتلك جذوراً حقيقية في المجتمع أمر ضروري إذا أريد التوصل إلى تسويات سياسية واقتصادية تتمتع بدعم واسع وتحافظ على ديمومتها المصالح الدائمة.

## سلطة بلا مساءلة

يعكس الفساد في كينيا مشكلات أكثر عمقاً. تبلغ حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي نحو 1,000 دولار أميركي سنوياً في هذه المستعمرة البريطانية السابقة التي يبلغ عدد سكانها 31 مليون نسمة. كما تعاني البلاد من واحد من أعلى معدلات الوفيات في العالم. مليوناً شخص مصابون بفيروس الأيدز، ويحصد المرض نحو 600,000 شخص سنوياً. أقل من عُشر مساحة البلاد أرض قابلة للزراعة. وقد جعلت سنوات من انتهاكات حقوق الإنسان، والعنف الذي تمارسه الشرطة، والنظام القضائي الضعيف من حكم القانون فرضية مشكوكاً فيها بالنسبة لمعظم المواطنين<sup>77</sup>. لأجيال مضت عانى الاقتصاد من الركود أو الانكماش، في حين ازداد عدد السكان بمعدل يزيد على واحد بالمئة، وتضخم أيضاً بإضافة ربع مليون لاجئ فروا من المناطق المجاورة. الكينيون الآن أفقر مما كانوا قبل جيل، وكذا تراجع قدرة الدولة على توفير الخدمات الرئيسة<sup>78</sup>.

كما هو الحال في مجتمعات أفريقية أخرى فإن تلك المشكلات لا تحكي القصة كاملة. المجتمع الكيني مجتمع حيوي ترتفع فيه معدلات إجابة القراءة والكتابة ويتمتع بقدر كبير من النشاط على مستوى القواعد. كان الفساد، وانتهاكات حقوق الإنسان، وقضايا البيئة، والعنف ضد المرأة، دائماً يلقي رداً من خلال المظاهرات والنشاطات المنظمة. لقد مضى على وجود حكومة كيباكي في السلطة وقت قصير وهي تواجه مشكلات على نطاق هائل، لكنها تحركت بشدة ضد الفساد في الجهاز القضائي. أظهرت التقارير الأولية تجدد التفاؤل الاجتماعي، ومقاومة للفساد وغيره من الانتهاكات، وتوجهات نحو سلوك حكومي أفضل<sup>79</sup>. هناك مجتمعات أفقر في أفريقيا وغيرها، كما أن ثمة أماكن ابتليت بدرجة أكثر شمولية من العنف. الانتماءات والولاءات القبلية، التي تعتبر مصدراً للنزاع من بعض الأوجه، تستند أيضاً إلى تقاليد تاريخية غنية. رغم ذلك فمن الواضح أن الفساد ساعد على تفتيت هذه القوى الاجتماعية، وتحريضها على

بعضها، بدلاً من تكوين جماعات قادرة على التصدي للانتهاكات التي ترتكبها الجهات الرسمية، وحرم الكينيين من حقوق وفرص أساسية. حتى لو وضعنا الفساد جانباً فإن كينيا كانت ستواجه الفقر، والإيدز، والنمو السكاني السريع، وانتهاكات حقوق الإنسان، وغير ذلك من المشكلات. لكن مع وجود درجة أقل من الفساد فإن البلاد ستتمكن من مواجهة تلك التحديات على نحو أفضل وستستعمل الموارد المتاحة لها بأشكال أكثر فعالية وبدرجة أكبر من المساءلة.

كينيا ليست البلد الوحيد الذي يعاني من فساد المسؤولين الحكوميين بالطبع. تتنوع تفاصيل هذه المتلازمة طبقاً لجملة من العوامل المحلية المتنوعة، بشكل رئيس هوية الحاكم وما يختار أن يفعل بالسلطة السياسية التي يتمتع بها. ولدراسة بعض هذه التنوعات، وللتنظر بعمق أكبر إلى مضامين التحول الديمقراطي على الأنماط الخطيرة من الفساد، نتحول إلى حالة أخيرة هي حالة أندونيسيا.

### أندونيسيا

عانت أندونيسيا من أكثر من أربعين عاماً من فساد المسؤولين الحكوميين في ظل حكم سوهارنو وسوهارتو. تميزت «الدمقرطة الموجهة» في عهد سوهارنو (1955-1965) بإساءة توزيع الأموال الحكومية والمساعدات الدولية للحصول على منافع شخصية، والانتهاكات القضائية والبيروقراطية، وامتلاك السياسيين وضباط الجيش للشركات التجارية، وانتشار المحسوبية والولاء الشخصي على نطاق واسع. وصلت هذه الممارسات مستويات أكبر وأكثر ربحية في ظل «النظام الجديد» بقيادة سوهارتو (1966-1988). من منتصف السبعينيات فصاعداً، أصبحت المحسوبية وامتيازات النخبة ملامح لتسوية سياسية أوسع تساهل بموجبها المواطنون مع الانتهاكات الحكومية والحكم الفردي مقابل النمو الاقتصادي السريع وبعض المغنم السياسية. وكانت هذه العوامل متداخلة بأشكال معقدة؛ فقد تعزز حكم سوهارتو الشخصي بوساطة نظام المحسوبية الذي أنشأه على مستوى البلاد، وهيمنة الحزب الواحد من خلال منظمة «غولكار» التي أنشأها هو أيضاً، وولاء القادة العسكريين الذين أخذوا حصتهم

من المغانم<sup>80</sup>. كان بوسعه أن يمنح ويمنع مكافآت كبيرة، وأن يفرض الالتزامات سواء تلك المتعلقة بالدولة وسياساتها أو بصفقات محددة مشروعة وغير مشروعة، وأن يفرض قيوداً عملية على حجم المغانم التي يحصل عليها أتباعه<sup>81</sup>. وهكذا كان بوسع المستثمرين الدوليين أن يأخذوا الفساد بحساباتهم عندما يضعون خطط عملهم ككلفة يمكن التنبؤ بها، وأن يستفيدوا من خليط جذاب من النظام السياسي، وقوة عمل مسالمة، وأنظمة ضريبية مواتية. تمتعت أندونيسيا بنهضة اقتصادية سريعة بين عقد السبعينيات وعام 1997.

أحدثت إصلاحات مؤسسية طموحة في أعقاب سقوط سوهارتو عام 1998. أصبح الرئيس، الذي كان يُختار من قبل «الجمعية الاستشارية الشعبية» قبل عام 2004، ينتخب من قبل الشعب، وأصبح رئيساً للدولة ورئيساً للحكومة في آن معاً. جرى إصلاح الهيئة التشريعية عام 2004 فأصبحت تتكون من «مجلس النواب» و«مجلس النواب الإقليميين» وكلاهما ينتخب من قبل الشعب مباشرة. أما الاقتصاد، وهو الآن أضعف مما كان قبل «الأزمة الآسيوية» عام 1997، فقد نما في السنوات الأخيرة بمعدل 3 أو 4 بالمئة سنوياً لتصل حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي نحو 3,100 دولار سنوياً.

غير أن أكثر من ربع السكان يعيشون في حالة فقر، وعدد أكبر من السكان إما عاطلين عن العمل أو يعيشون قرب خط الفقر<sup>82</sup>. بالرغم من التحول نحو الديمقراطية - وربما بسببه - فإن الحكومات التي تشكلت بعد سقوط سوهارتو، والتي تفتقر إلى آليات السيطرة التي كانت بجوزته، أقل فعالية في المحافظة على النمو ولم تتجح في وضع حد للفساد.

### فساد «النظام الجديد»

إن أندونيسيا بلد يصعب حكمه في أحسن الظروف. تمتد البلاد التي بقيت مستعمرة هولندية حتى عام 1949 على 3,500 ميل أو أكثر من محيط وجزر من سومطرة في الغرب إلى إيريان جايا في الشرق. يعيش سكانها البالغ عددهم 235 مليون في سبع وعشرين مقاطعة تضم نحو 6,000 من جزرها التي يبلغ

عددها الكلي 17,000 جزيرة، بمساحة كلية تقارب 750,000 ميل مربع. يعتبر سكان جزيرة جاوة (45 بالمئة) المجموعة العرقية المهيمنة، والإسلام (88 بالمئة) الدين الأكثر انتشاراً، غير أن معظم الأمة مقسم عرقياً، ولغوياً، وجغرافياً، مما أدى في مناطق مثل أتشي وتيمور الشرقية - نالت الأخيرة استقلالها عام (2002) - إلى نزاعات كبيرة<sup>83</sup>.

قدم نظام سوهارتو الجديد إلى الأندونيسيين على أنه شكل من الخلاص الوطني، والاجتماعي، والسياسي من خلال القيادة الرئاسية القوية. عندما تولى الجنرال سوهارتو ومجموعة من رفاقه العسكريين السلطة بعد إحباطهم محاولة انقلاب شيوعية عام 1965 وعدوا بتحقيق الأمن - ووضع حد للنزاع بين الزعماء المحليين الذين كانوا يمارسون مختلف الانتهاكات والمتطرفين - والتنمية، التي يسرتها المساعدات الكبيرة<sup>84</sup>. لم يكن الفساد من القمة إلى القاعدة مجرد إغراء، بل إنه كان جوهر الإستراتيجية السياسية: لم يكن من الممكن فرض الولاء على النخب المحلية، والموظفين البيروقراطيين، والقادة العسكريين، والسياسيين ورجال الأعمال الصاعدين في بلاد واسعة كأندونيسيا، لكن هذا الولاء كان يمكن شراؤه. شرع سوهارتو في إشادة نظام محسوبيات وولاء شخصي واسع، بحيث تمكن في الثمانينيات من توزيع المزايا وشراء الدعم في سائر أنحاء البلاد<sup>85</sup>. كان يتم الحصول على المغانم من بنود زائفة في الموازنة الوطنية، أو من أموال المساعدات الأجنبية التي كانت تتعرض ببساطة للسرقة، ومن عائدات الشركات التي يديرها الجيش، على الأقل حتى الانفتاح الاقتصادي في الثمانينيات، ومن العمولات على عقود البناء والتنمية، ومن الشركات الأجنبية التي تحصل على امتيازات كبيرة، ومن سلسلة من «المؤسسات الشخصية» التي كانت تحت الإدارة الكلية لسوهارتو<sup>86</sup>. جرت المحافظة على تعاون البيروقراطيين من خلال المحسوبية والواسطة في توزيع الوظائف والعضوية الإجبارية في منظمات رسمية لموظفي الخدمة المدنية<sup>87</sup>؛ ووجد ضباط الجيش سهولة وربحاً في الانخراط في نشاطات اقتصادية. في غياب إطار مستقل وفعال للدولة (لم يكن ذلك هدفاً لسوهارتو بأي حال) أصبحت هذه الشبكة السياسية الشخصية مؤسسة رئيسة في «النظام الجديد»<sup>88</sup>.

كما في حالات كارتيلات النخبة فإن السلطة الحقيقية في أندونيسيا كانت تمارس من خلال شبكات فاسدة لا من خلال المؤسسات الرسمية العامة. لكن الفرق الحاسم هو أنه على النقيض من حالات كارتيلات النخبة فإن تلك الشبكات لم تكن ائتلافات بين نخب تمتلك قواعد قوة متنوعة وتسعى لتحقيق مصلحة مشتركة تتمثل في قمع المنافسة المتزايدة. كانت تلك النخب هي القوى الوحيدة في الميدان، وكانت تراتبية، ومحكمة السيطرة، وتقدم المنافع غير المتوافرة في أي مكان آخر وتركز السلطة في يد رجل واحد. على قمة الهرم يتربع الرئيس وعائلته ومجموعة مختارة من الأتباع الذين يحظون بأكبر حصة من المغنم. إلا أنه بالنسبة للآخرين الساعين للحصول على الفرص الاقتصادية في أندونيسيا فإن الانضمام إلى هذا النظام ينطوي على الكثير من المنافع في حين أن معارضته تعني خسارة كل شيء. بالنسبة لأولئك الذين ينتمون إلى الشرائح الأكثر تقليدية وبعداً عن المجتمع فإن المحسوبية والنمو التي ساعدت على تحقيقه لم تؤد فقط إلى توفير مزايا متناثرة، بل ساعدت في تركيز التقاليد التراتبية والتي تحث على احترام الأقوى واحترام السلطة والموروثة من حقبة الاستعمار الهولندي، وربما من أيام ملوك جاوة<sup>89</sup>.

### الفساد بأسلوب سوهارتو

مكن «النظام الجديد» سوهارتو من فرض بنية ونظام على الفساد. كان بوسع الموظفين البيروقراطيين، والقادة العسكريين، وشخصيات «الغولكار» أن يحولوا الموارد العامة أو الدخول في قطاع الأعمال، أو فرض الرشى، والعمولات، إلا أنه لم يكن يُسمح لمعاملاتهم أن تعطل النمو الاقتصادي أو النظام السياسي. كان هناك شبكة من ضباط الجيش العاملين أو المتقاعدين يعملون تحت إمرة سوهارتو المباشرة ويقومون بمهمة المفتش العام في كافة الأجهزة البيروقراطية ويفرضون الانضباط<sup>90</sup>. وكان أولئك الذين يتجاوزون الخط غير المرئي يتعرضون للطرد، أو العقوبة، أو للاستهزاء العام – وازداد ذلك بعد عام 1973، عندما كادت فضائح كبيرة تطلق القلاق في البلاد. في عام 1985 على سبيل المثال نجم عن الفساد المفرط في الجمارك تسليمها مؤقتاً لشركة سويسرية خاصة. وتم طرد

موظفين كبار مسؤولين عن استيراد القطن في العام المقبل عندما بدأت ممارساتهم الفاسدة تضر بصناعة النسيج في البلاد، وفي عام 1996 تعرض وزير النقل الذي هدد بإثارة مشكلة سياسية للتشهير العلني. يمكن إظهار بعض هذه الإجراءات - وأبرزها خصخصة الجمارك - على أنها دليل على الإصلاح، لكنها كانت مهمة أيضاً كتحذيرات لمسؤولين آخرين بالمحافظة على تعاملاتهم غير المشروعة ضمن الحدود.

جمع الرئيس ثروة كبيرة، إلا أن الأكثر إثارة للاهتمام هي الشركات، وامتيازات الاستيراد والتصدير، والصناعات الكاملة التي يملكها أبناءه وأحفاده وأبناء وبنات أخوته، وغيرهم من الأقارب. كان أفراد عائلته يملكون حصصاً كبيرة في أكثر من 500 شركة محلية وفي عدد أكبر من الشركات في الخارج، ويسيطرون على أراض تزيد مجتمعة عن مساحة بلجيكا<sup>91</sup>. وكانت حيازاتهم تشمل على مصارف، وشركات صناعية، واليانصيب الوطني، واحتكار وتسويق كبش القرنفل (وهي تجارة مربحة في أندونيسيا حيث يفضل عشرات ملايين المدخنين التبغ المعطر بهذه المادة). كما عقد أفراد العائلة تحالفات مع أبرز شخصيات الأقلية الصينية ذات القوة الاقتصادية الكبيرة في أندونيسيا. بعد تحرير الاقتصاد في الثمانينيات، كانت الصناعات الوحيدة التي استمرت في التمتع بسياسات حمائية هي الشركات التي تملكها عائلة سوهارتو. تقدر إحدى الدراسات التي أجريت عام 1998 ثروة العائلة بأكثر من 15 بليون دولار، وطبقاً لبعض التقديرات فقد مر أكثر من 70 بليون دولار في جيوب أو شركات أفراد العائلة بين منتصف الستينيات و عام 1998<sup>92</sup>.

كان الجيش شريكاً كاملاً في «النظام الجديد» منذ البداية وفي التعاملات الفاسدة أيضاً. كان الإنفاق العسكري الرسمي متواضعاً بالمعايير الإقليمية، لكن كان هناك نفقات أخرى مخفية في الموازنة، أو خارج الموازنة، أو يتم غسلها من خلال هيئات مثل شركة النفط التابعة للدولة. كانت الأموال المتأتية من مؤسسات الرئيس الشخصية تستعمل في شراء الأسلحة المتطورة، مما ساعد على المحافظة على الولاء السياسي للجنرالات. وكانت النتيجة تدفقاً مستمراً للموارد

والتي لا تخضع للمساءلة إلى قادة الجيش، والذين كان العديد منهم نشطاً في قطاع الأعمال أو العقارات، وكان آخرون يتقاضون عمولات على عقود المشتريات العسكرية أو يقدمون المناصب العسكرية الرفيعة مقابل عقود استشارية مريحة أو الحصول على مناصب رفيعة في إدارة الشركات، قبل وبعد التقاعد. ويبقى الجيش حتى الآن قوة اقتصادية وسياسية مهمة<sup>93</sup>.

القضاة والموظفون البيروقراطيون شاركوا في عمليات الإثراء أيضاً. في عام 1995 قدر أحد قضاة المحكمة العليا المتقاعدين بأن نصف القضاة الأندونيسيين يمكن أن يتلاعبوا بالمحاكمات مقابل ثمن معين<sup>94</sup>. كان الموظفون الإداريون الأندونيسيون يتلقون في التسعينيات رواتب تعادل 25 دولاراً في الشهر إضافة إلى «علاوة الرز»؛ ولهذا لم يكن لديهم خيار سوى المشاركة في نظام سوهارتو و«الغولكار» للمحسوبية، وكان ذلك النظام متوافقاً طالما اتخذوا قرارات في مصلحة ذوي الشأن، وكانوا دائماً يتحینون الفرص لتقلي الرشى. وكانت المصارف تقدم دائماً «قروضاً قيادية» لرجال الأعمال المقربين. إحدى الشركات الكندية اكتشفت ما بدا على أنه مصدر كبير لفلزات الذهب، إلا أن طلبها للترخيص احتجز في الأدرج في حين كان أحد أفراد العائلة يعد عرضاً منافساً. وفي المحصلة اضطر العارضان إلى استعمال خدمات أفراد عائلة متنافسين لتسريع طلباتهما مقابل رسوم وعمولات كان يمكن أن تصل إلى مئات ملايين الدولارات. وكان هناك صفقات مشابهة في امتيازات النفط والأخشاب والعروض الدولية لبناء المعامل<sup>95</sup>.

#### بعد سوهارتو - ٩

تزايد الاستياء من الفساد - وخاصةً الثروة التي جمعها سوهارتو والثروات التي كدسها أبناؤه وأقاربه - خلال عقد التسعينيات، وتعزز بفعل العداوات الإقليمية، والدينية، والعرقية. عندما ضربت الأزمة الاقتصادية الآسيوية أندونيسيا بكامل قوتها فإنها عطلت النمو الذي كان قد وفر للعديد من المواطنين حصة متواضعة لكن حقيقية في النظام وجففت مصادر الأموال التي كانت تدعم

شبكة سوهارتو للمحسوبية والولاء الشخصي<sup>96</sup>. مؤسسات الدولة، بما فيها الجهازين الإداري والقضائي، كانت ضعيفة وفسادة منذ أمد بعيد (وتبقى كذلك اليوم)، وهكذا فعندما اهتزت سلطة سوهارتو الشخصية وانهارت التسوية السياسية، نزل الطلاب إلى الشوارع مطالبين بتتحيته، وكان أحد أكثر هتافاتهم تكراراً، «فساد، تواطؤ، محسوبية»<sup>97</sup> يعبر عن مظالم وشكاوى الملايين!

بعد تنحي سوهارتو وتصيب الرئيس ب.ج. حبيبي ازدهرت الآمال بأن «النظام الجديد» وانتهاكاته مضت إلى غير رجعة. ثم تشكيل ما لا يقل عن ستين حزباً سياسياً جديداً في الشهور الأولى من حكومة حبيبي<sup>98</sup>. إلا أن «الفساد والتواطؤ والمحسوبية» لم تنته. في الواقع فإن العديد من هذه الممارسات مستمرة لكنها تفتقر الآن إلى الهيكلية التي كانت توفرها الأواصر العائلية، ورئيس مهيمن، ومراقبة عسكرية، وانضباط «الغولكار». والنتيجة فساد أكثر خطورة وضرراً من حيث ظهور عالم غير مستقر من الإقطاعات والاحتكارات الصغيرة كتلك الموجودة في الصين، وكذلك من حيث الصراع لتأمين الأكلاف المرتفعة للممارسة السياسية في بيئة من تعدد الأحزاب وانتشار لشكل من المحسوبية كالذي رأيناه في حالة كينيا. أنتجت الاضطرابات السياسية ثلاثة رؤساء ضعاف على التوالي ولم تؤد أبداً إلى تقوية مؤسسات الدولة. تحولت الانتخابات إلى صراع للحصول على المال السياسي؛ وعندما ووجه المشرعون بتهمة جمع الأموال للحملات الانتخابية أصبحوا أكثر ميلاً للمطالبة بالأموال مقابل خدماتهم ودعمهم<sup>99</sup>. حققت أندونيسيا انفتاحا اقتصاديا ملموساً منذ منتصف الثمانينيات، كما رفعت حالة القمع السياسي بشكل مفاجئ عام 1998. أما الآن وفي غياب إطار سليم من مؤسسات الدولة والمجتمع المدني، فعليها أن تتعامل مع «مئات من السوهارتوات الصغار»<sup>100</sup>.

#### ما هي الخطوة القادمة بالنسبة لأندونيسيا؟

بدأ فساد «النظام الجديد» في نظام سلطوي محاط بمؤسسات دولة غاية في الضعف، وتجاوز دوائر النخبة؛ ليوزع مختلف أنواع الامتيازات، وساعد في

المحافظة على الحكم الشخصي للرئيس. لكنه أيضاً تغذى وجسد نظاماً للتحكم انتهى عام 1988، وقت تكون التغييرات التي جرت منذ ذلك الحين تدفع البلاد في اتجاه فساد الأوليغاركات والعائلات. حاولت ميغاواتي سوكارنوبوتري، منذ تولت منصب الرئيس، أن تعيد بناء جزء من الماكينة السياسية الوطنية، لكنها رغم ذلك خسرت الانتخابات عام 2004 لصالح الجنرال السابق سوسيلو بامبانغ يودويونو وبهامش 60 إلى 37. يودويونو شخص قدير، ومثقف، وعلى عكس سوكارنوبوتري فهو مهتم بعملية الحكم بشكل فعال<sup>101</sup>. غير أن تفتت الشركات الاحتكارية المسيسة في القطاع العام، والتنافس المحموم بين عشرات الأحزاب التي تفعل كل ما بوسعها للحصول على المال، والعنف المزمّن، والجهاز القضائي الضعيف والفساد، والموارد الطبيعية الرئيسة في أندونيسيا، والفرص الاقتصادية المتاحة، يمكن أن تذكرنا جميعها بروسيا في مطلع التسعينيات. إن هذا الادعاء هو من قبيل التخمين ليس إلا، ويتطلب مزيداً من الدراسات المتأنية؛ حيث تبقى بعض الشخصيات الرئيسة في «النظام الجديد»، والعادات السياسية، وأنماط الفساد البيروقراطي، والنفوذ العسكري، تبقى سائر هذه العناصر قوية<sup>102</sup>.

#### الخلاصة: حالات ميئوس منها؟

لقد قطعنا شوطاً بعيداً منذ بدأنا بأسواق النفوذ التي أسهمت إلى حد كبير في تشكيل التفكير الدولي حول الفساد والإصلاح. من حالات تسعى فيها المصالح الخاصة للحصول على نفوذ محدود نسبياً في مؤسسات قوية وصلنا إلى متلازمة تقوم فيها الدولة القوية والمسؤولين الحكوميين بنهب الاقتصاد والمجتمع كما يشاؤون. إن لهذا النوع من الفساد - كما لمتلازمة الأوليغاركات والعائلات - مضامين مدمرة على التطور الديمقراطي. ومضامينه الاقتصادية أكثر تعقيداً. في الواقع فإن بعض المجتمعات في مجموعة «المسؤولين الحكوميين» تمتعت بمدد طويلة من النمو المستمر في حين ازدهر الفساد، وفي أندونيسيا وبعض جيرانها كان النمو جزءاً من التسوية السياسية الوطنية التي ساعدت المسؤولين الفاسدين على البقاء في السلطة. ربما كانت هذه البلدان ستنمو بسرعة أكبر لو كان الفساد

أقل مما هو عليه، لكن يصعب التيقن من ذلك. إن مسؤولين مثل سوهارتو، يسعون للتنمية ومستعدون لاستعمال النفوذ الفاسد لتأسيس آليات التزام للدولة وكبار رجال الأعمال، يشكلون احتكارات فاسدة، إلا أن أنظمتهم تعمل كاحتكارات تنسق فيما بينها بشكل أفضل بكثير من النوع الهدام غير المنسق<sup>103</sup>.

لابد أن تنتظر هذه الأفكار مزيداً من الاستكشاف في مكان آخر. غير أنه من الواضح أن القول بأن الصين، وكينيا، وأندونيسيا تحتل مواقع أعلى في ميزان الفساد من مجتمعات أخرى، وحيث لا يحيط هذا الميزان بعوامل مثل الإفلات من العقوبة، وضعف المؤسسات، وهشاشة المجتمع، أو التباعد بعيدة الأثر للفساد في تلك المجالات. من الصعب بالفعل أن نعرف ما يعنيه «قدر أكبر من الفساد»: من السهل أن نتخيل نظاماً (كالنظام الكيني ربما) حيث، وبسبب ضعف القوى المنافسة، يكون لعدد صغير من الصفقات الفاسدة على المستويات العليا الآثار المجتمعية نفسها التي يحدثها المال السياسي في اليابان. علاوة على ذلك، فإن الصين تظهر أنه في متلازمة «المسؤولين الحكوميين» يمكن للأفكار الرئيسية للفساد أن تصبح واسعة الانتشار. إن استعمال أرقام المؤشرات لمقارنة هكذا حالات وتغيرات يبدو عديم الجدوى.

ويتمثل أحد التباينات المهمة الأخرى في أن مجتمعات «المسؤولين الحكوميين» قد تبدو الأكثر ضعفاً بين مجموعتنا الأربع<sup>104</sup>. \* قد تستوطن كارتيلات النخبة أجزاء من الدولة، لكنها تبقى تحالفات لمصالح نخبوية مختلفة؛ واستناداً إلى مؤشراتنا الإحصائية، فإن المؤسسات الرسمية تحافظ على مستويات معتدلة من القوة والقدرة. في مجتمعات الأوليغاركات والعائلات تكون الدولة ضعيفة للغاية، إلا أن التأثيرات الفاسدة تكون مجزأة ومتنازعة. على النقيض من ذلك فإن كينيا موي وأندونيسيا سوهارتو كانتا تحكمان من قبل ولصالح زعيمين مهيمنين وعملائهما. أما الصين فأكثر تعقيداً؛ فقد ترتب على دور الحزب في تأسيس الدولة أن الحزب استولى على الدولة منذ البداية، إلا أن الحجم الهائل للمجتمع، وللاقتصاد الناشئ، يقاوم التحكم من قبل أي كان في هذه المرحلة.

من الواضح أيضاً أن حالات «المسؤولين الحكوميين» تختلف فيما بينها بأشكال لا يمكن تجاهلها. تختلف الأجناس الشخصية للمسؤولين الحكوميين كثيراً. وتتزع المؤسسات القوية، في عصر ذي توجهات بيروقراطية ومعلوماتية، إلى أن تتشابه في نواح مهمة، في حين تأتي المؤسسات الضعيفة بأشكال وبأحجام مختلفة، ويمكن أن تتسبب في جملة واسعة من المشكلات. ويصح الشيء ذاته على الاقتصادات في مرحلة الانفتاح؛ حيث يظهر مثال الصين أن تلك الاقتصادات لا تندمج مباشرة في الأنظمة الرأسمالية، بل يمكن أن تطور مزيجاً من آليات السوق وآليات عائلية وبيروقراطية قد لا تكون مندمجة مع بعضها بشكل جيد في مجتمع معين. كما تظهر عملية الانفتاح السياسي في أندونيسيا في مرحلة ما بعد سوهارتو أنه عندما تنهار الديكتاتورية يمكن لانضباط النخب أن ينهار معها. لهذه الأسباب فإن مجموعة «المسؤولين الحكوميين» هي الأكثر تنوعاً في المجموعات الأربع.

بالرغم من ذلك فإن المجتمعات في هذه المجموعة تشترك في مشكلة فساد شائعة - المسؤولون الذين يستطيعون نهب الاقتصادات والمجتمعات دون رادع. قد يكون من الأدق القول بأن تبعات ذلك النوع من السلطة يمكن أن تكون شديدة التنوع. وهذه ليست نقطة تحليلية فقط. إذا كان فساد المسؤولين الحكوميين يختلف نوعياً عن ذلك الموجود في مجتمعات أسواق النفوذ، ويختلف من حالة إلى أخرى أيضاً، فإن الإصلاحات التي تنشأ في ديمقراطيات السوق الغنية يمكن أن تكون غير ذات صلة في أحسن الأحوال. رغم أن تلك البلدان المتقدمة شهدت مدداً من الفساد الأكثر كثافة وضرراً خلال تاريخها، فإن أفكار الإصلاح فيها تنزع إلى التأكيد على العلاجات التي تبقي الفساد في مستويات متوسطة أو منخفضة، وليس بالضرورة تلك التي سيطرت عليه في المقام الأول. إن «الممارسات الفضلى» في تلك البلدان هي على الأرجح نتائج للتطور الديمقراطي والاقتصادي المستمر وليست وسائل لإطلاق هذا التطور - خاصة عندما يكون المسؤولون الحكوميون أو الأوليغاركات أقوياء. يبدو أن التحول نحو الانتخابات

التعددية في كينيا وأندونيسيا في غياب المؤسسات الضرورية كثفت من حدة الفساد. يمكن للمساعدات الدولية أن تصبح مورداً آخر للزعماء السياسيين الأقوياء. أصبح قطاع الأعمال أكثر انتقاداً للفساد مما كان في العقود الماضية، لكن العديد من الشركات تختار التكيف مع واقع البلدان التي سيستشري فيها فساد المسؤولين الحكوميين. وتبدو التوصيات التي تهدف إلى بناء المجتمع المدني عبثية في البلدان التي يعيش فيها المواطنون العاديون حياة تترزأ بالحرمان، وانعدام الأمن والأمان، والقمع والعزلة. إن الدعوة إلى «الإرادة السياسية» في بلدان يحكم حكامها دون رادع تبدو بشكل متزايد كنتكة رديئة.

في الوقت نفسه، لا نستطيع أن نتجاهل الحالات الأسوأ (ولم يقترح أحد القيام بذلك). العديد من البلدان التي ينتشر فيها فساد المسؤولين الحكوميين الكبار هي مجتمعات كبيرة، ومهمة إستراتيجياً من النواحي الاقتصادية، والديمقراطية والأمنية. وتوفر الأنظمة الفاسدة في هذه البلدان ملاذاً آمناً للمجموعات الإرهابية، وشبكات تجارة المخدرات والاتجار العالمي بالأسلحة والممنوعات والأشخاص. إن مستقبل هذه البلاد سيؤثر على النظام العالمي الناشئ بشكل عميق. كما أن المنظور التاريخي مهم أيضاً، إذ لم يراهن الكثيرون على احتمالات السيطرة على الفساد في بريطانيا القرنين السابع عشر والتاسع عشر أو الولايات المتحدة في القرن التاسع عشر، وكذلك الأمر في التاريخ الحديث، ففي مطلع الثمانينيات لم تبد كوريا مرشحاً محتملاً للتحول الديمقراطي.

يمكن للتغيير أن يأتي من اتجاهات مفاجئة أحياناً، كما يمكن له أن يحدث بسرعة، ويمكن للنزعات الإيجابية أن تظهر على شكل إجراءات تسوية، أو حتى على شكل أخبار سيئة. لم تحقق الصين حكم القانون، إلا أن الحكم بوساطة القانون قد يكون خطوة ضرورية وإن لم تكن كافية نحو نظام مبني على سلطات رسمية محدودة ومحددة. إن بناء ماكينة سياسية جديدة في أندونيسيا تحل محل «الفولكار» سيتطلب بعض أنواع الفساد، لكنه يمكن أن يفرض ما يكفي من النظام

لتجنب أنواع أخرى أكثر سوءاً بكثير. علاوة على ذلك، فإن الآثار المحددة للتحقيقات والمحاكمات التي ارتفعت وتيرتها في الصين - وخاصةً تلك التي انتهت بعقوبة الإعدام - يظهر أن التفكير في الفساد كمشكلة إنفاذ للقوانين (وهو ترف مناسب في مجتمعات أسواق النفوذ، لكن ليس في البلدان التي يضع المسؤولون الحكوميون الكبار فيها قوانينهم الخاصة) يمثل نطاقاً ضيقاً للغاية، سواءً للتحليل أو للإصلاح. وعلى نحو مماثل ينبغي التفكير في بناء المؤسسات كعملية متكاملة تكون فيها جهود القواعد والمقاربات المطبقة من القاعدة إلى القمة في أهمية الإصلاحات المنفذة نفسها من القمة إلى القاعدة<sup>105</sup>. وأخيراً، يبدو أن التغيير يكون في أفضل أحواله عندما يكون تدريجياً وتشرف عليه مؤسسات سليمة. ويمكن للسياسة أن تكون جزءاً مهماً من هذا التركيب، وخاصةً إذا نظرنا إليها ليس فقط من منظور الانتخابات، بل من حيث هي علاقات مشاركة وعلاقات تنافس بين الفئات الاجتماعية. قد لا يكون من قبيل المصادفة أن كوريا، التي كان ينظر إليها منذ أمد بعيد على أنها مجتمع يحفل بالتوتر والنزاع، كانت الفائزة المفاجئة في عمليات التحول الديمقراطي في الثمانينيات والتسعينيات.

إن القول: إن أجندات الإصلاح ينبغي أن تتسجم مع وقائع المتلازمات المختلفة للفساد شيء، أما تحديد التباينات والتعديلات الرئيسة التي ستحدث فهو شيء مختلف تماماً. في الفصل الأخير سيتم التركيز على بعض الأفكار الأولية المتصلة بتلك القضية، إضافة إلى الأسئلة المتعلقة بإجراء المزيد من الأبحاث في هذا المجال.

1. Johnston and Hao, 1995.
2. Klitgaard, 1988.
3. Shleifer and Vishny, 1993.
4. Campos, Lien, and Pradhan, 1999.
5. Karmel, 1996.
6. Scott, 1972.
7. Hao and Johnston, 2002.
- وأود أن أشكر يوفان هاو على مساهماته التحليلية، وترجماته،  
ونصائحه الحكيمة.
8. Liu, 1978, 1979; Kriser and Tang, 1992; Reed, 2000.
9. Liu, 1983, 1990; Baum, 1991; Kung and Gillette, 1993; Goodman,  
1994; Gong, 1994; 2002; Kwong, 1997; Bo, 2000; Fabre, 2001;  
Li, Smith and Yao, 2002; Sun, 2004.
10. Kwong, 1997: 111.
11. Hao and Johnston, 1995.
12. Hao and Johnston, 2002.
13. Gong, 1994; Goldman and Mac Farquhar, 1999; Sun, 2002;  
wong, 2004.
14. Gong, 1997: 285; Wedeman, 1997b, Lu, 2000: 193; Cheng, 2004.
15. Pei, 1999: 95.

16. Dryer, 1994, 268; Johnston and Hao, 1995, 1995; Hao and Johnston, 2002.
17. Johnston and Hao, 1995.
18. Cheng, 2004.
19. Wedeman, 1997b: 807.
20. Choi and Zhon, 2001.
21. Wedeman, 2004.
22. People's Daily, 2002b.
23. People's Daily, 2002a.
24. Pei, 1999: 96.
25. Deng, 1983, quoted in Hao and Johnston, 2002: 589.
26. Su and Jia, 1993: 180.
27. This discussion is based on field research by Yufan Hao as reported in Hao and Johnston, 2002: 584-585; see also Sun, 2001.
28. Fabre, 2001: 461-462.
29. Gong, 1994: XVIII
30. I thank Yufan Hao for his comments on that point.
31. Gong, 1994: 151.
32. BBC, 1998, Lu, 1999; ABC News.com, 2000; Bo, 2000; Voice of America 2000, people's daily online, 2001a.
33. Sun, 2004: Ch. 7.

34. Cnn.com, 2001, People's Daily Online, 2001a.
35. Gong, 2002: 86.
36. ABC News.Com, 2000; People's Daily Online, 2001b; Gong, 2002; Yao, 2002.
37. Oi, 1991.
38. Wedeman, 1997b.
39. Li, 2001.
40. Pei, 1999: 10.
41. Lu, 2000; 22.
42. Kipins, 1997; Gold, Guthrie, and Wank, 2002; Ku, 2003; Peng, 2004.
43. Pei, 2002.
44. Gong, 1994. XVIII-XIX, and Ch. 8.
45. Pei, 2002.
46. Sun, 1999.
47. Pei, 1999: 100.
48. Hao, 1949; Feinerman, 2000.
49. Perry, 1999.
50. Lu, 2000; Gong, 1994.
51. Human Rights Watch, 2002: 7-8.
52. Klopp, 2000.

53. Klopp, 2000.
54. Ross, 1992:424.
55. Nyong'o, 1989: 231.
56. Berg-Schlosser, 1982.
57. Ross, 1992: 425.
58. Human Rights Watch, 2002: 4.
59. Ross, 1992: 434.
60. East African Standard, 2003a
61. Ross, 1992: 440.
62. Human Rights Watch, 2002; 4.
63. Holoquist, Weaver, and Ford, 1994: 69.
64. World Factbook Online, 2004.
65. Ross, 1992: 433.
66. Human Rights Watch, 2002: 3-4.
67. Human Rights, Watch, 2002: 7-8; East African Standard Online, 2003b, 2003d
68. Ross, 1992: 430-431; Human Rights Watch, 2002.
69. Ross, 1992, Human Rights Watch 2002: 7, 13-14; East African Standard Online 2003b, 2003c, 2003d, Lacey, 2003b.
70. Klopp, 2000, 2002.
71. Amnesty International, 2000; Klopp, 2000; Human Rights Watch, 2002.

72. Klopp, 2000; Human Rights, Watch, 2002.
73. Klopp, 2000.
74. Human Rights Watch, 2002:7.
75. Human Rights Watch, 2002: 4-7.
76. Klopp, 2002.
77. Ross, 1992: 429; Amnesty International, 2000.
78. Human Right, Watch, 2002: 3.
79. Lacey, 2003a.
80. Liddle, 1985; Cole, 2001; Makarim, 2001.
81. MacIntyre, 2003: 11-13.
82. World Factbook Online, 2004.
83. World Factbook Online, 2004.
84. Cole, 2001: 14.
85. Makarim, 2001:6.
86. King, 2000; Cole, 2001: 15; Makrim, 2001: 6-7; MacIntyre ,  
2003:12.
87. Robertson-Snape, 1999: 592; Cole, 2001, 15.
88. Liddle: 1985; 70,71.
89. Robertson-Snape, 1999: 597-600.
90. Liddle, 1985: 78; Macintyre, 2003:9.
91. King, 2000: 613.

92. Liddle, 1996; Robertson-Snape, 1999; King, 2000; Cole, 2001; Hornick, 2001.
93. Liddle, 1985; King, 2000; Makarim, 2001; Malley, 2003.
94. Hornick, 2001:9.
95. Robertson-Snape, 1999; King, 2000; Hornick, 2001.
96. Roberston-Snape, 1999: 618.
97. Roberston Snape, 1999:589.
98. Seabrook, 1998.
99. Malley, 2003: 14-145.
100. MacIntyre, 2003:17.
101. New York Times, September 22, 2004.
102. Cole, 2001: 16-17; Malley, 2003: 143-145.
103. Shleifer and Vishny, 1993; MacIntyre, 2003.
104. Helman, Jones, and Kaufman, 2000; Kaufman, Helman, Jones, and Schankerman, 2000.
- \* لاستيلاء هؤلاء المسؤولين على الدولة.
105. Carothers, 1999.