الفساد : التجربتان البولندية والروسية

بقلم تيموثي فراي•

يمنت مواضيع إضفاء الاستقرار على الأوضاع الاقتصادية، والخصخصة، وجعل الإقتصاد أكثر انفتاحاً على المناقشات الأولى حول التحول في مرحلة ما بعد الشيوعية. لكن موضوع الفساد برز مؤخراً على أنه لعله العقبة الأهم في وجه الإصلاح الاقتصادي. وفي حين أن تجربتي روسيا وبولندا تثبتان هذا الأمر، إلا أنهما تكشفان أيضاً عن تباين كبير جداً بشأن التنمية وتأثيرات الفساد على اقتصاديات كل منهما. وتوحي دروس مجتمعات ما بعد الشيوعية بأن خطوات عملية يمكن اتخاذها للحد من تأثيرات الفساد المضرة على نمو اقتصاديات السوق. إن تحليل الفساد في روسيا وبولندا، فضلا عن أماكن أخرى في معظم دول أوروبا الشرقية ودول الاتحاد السوفياتي السابق المستقلة حديثاً، يجب أن يبدأ بفهم للكيفية التي تنظم فيها بيروقراطية الدولة. وهذا ضروري لأن الفساد الذي تقوم به ما تسمى بالبيروقراطيات "غير المنظمة" يسبب ضرراً اقتصادياً أكبر من الفساد الذي تقوم به بيروقراطيات "منظمة".

فكروا برجل أعمال يحتاج الى ١٠ تصاريح عمل مختلفة من الدولة للتمكن من صنع سلعة ما. ووفقاً لسيناريو الفساد غير المنظم، تملك عشرة أجهزة حكومية مختلفة السلطة لإصدار تصاريح لازمة لإنتاج السلعة، ولذلك يتصرف كل جهاز كما لو كان وحده هو صاحب السلطة. وكل جهاز يحدد السعر (أي مقدار الرشوة) لتصاريحه لكي يرفع دخله الفردي الى أقصى درجة. ونظراً الى عدد الأجهزة والوكالات المستقلة التي تصدر تصاريح مختلفة، فان تلك لا تستطيع أن تنسق أعمالها، وهكذا توجد وضعاً تتقاضى فيه كل واحدة سعراً مرتفعاً. واذ يرتفع سعر التصريح رقم ١، ينخفض الطلب على التصريح رقم ٢. وهذا الانخفاض في الطلب على التصاريح من ٢ الى ١٠ يخفض الطلب الكلي، وذلك بدوره، يخفض دخل كل وكالة بيروقراطية. ثم إن رجل الاعمال يعاني من الفساد غير المنظم لأنه لا يستطيع أن يدفع كل الرشاوى المطلوبة منه، فلا ينتج السلعة، ولا يحصل علىدخل. وبموجب سيناريو الفساد المنظم، يكون لجهاز واحد أو وكالة واحدة صلاحية إصدار كل التصاريح العشرة التي يحتاجها رجل الاعمال. وفي هذه الحالة، تتصرف الوكالة كمحتكر مشترك وتحدد سعر التصريح رقم ١ بأدنى ما تحدده الوكالة المختصة في السناريو السابق لأنها لا تريد أن تخفض الطلب على التصريح رقم ٢. وبدورها، تحدد الوكالة السعر للتصريح رقم ٣ منخفضاً كي لا ينخفض الطلب على التصريح رقم ٤ وهكذا. والفكرة الاساسية هنا هي أن رفع السعر على التصريح رقم ١ يخفض الطلب على تصاريح أخرى. وفي حين أن الفساد المنظم يؤدي إلى خلل في تخصيص الموارد، إلا أنه أقل تخريباً للاقتصاد من الفساد غير المنظم لان رجل الاعمال يستطيع أن يحصل على التصريح وينتج السلعة.

-بولنداوروسيا

لقد اختبرت السيناروين الموصوفين أعلاه بأن أجريت استطلاعاً لآراء ٢٥٠ من

• استاذ مساعد ،دائرة العلوم السياسية جامعة اوهايو الولائية

أصحاب الحوانيت في ثلاث مدن في روسيا ومدينة في بولندا عام ١٩٩٦ وعام ١٩٩٨ بشأن قضايا مختلفة تتصل بالتنظيم البيروقراطي والفساد. وقد وجدنا أن البيروقراطيات كانت أكثر افتقاراً الى التنظيم في روسيا منها في بولندا. فبالمعدل، يخضع أصحاب الحوانيت في موسكو لتفتيش من قبل حوالي أربع وكالات مختلفة يتفقد مسؤولوها الحانوت ١٩ مرة في السنة. وفي بولندا يخضع أصحاب الحوانيت لتفتيش من قبل ٢,٦ من الوكالات ويتفقد مسؤولوها الحانوت ٩ مرات فقط في السنة. وبالإضافة الى ذلك، على صاحب الحانوت العادي في موسكو أن يحصل على تصاريح من ٦،٦ وكالة حكومية لكي يفتح تجارته، مقابل ٤,٣ وكالات في وارسو. كما أن عملية تسجيل الحانوت استغرقت ١٠ أسابيع في موسكو وأقل من ٤ أسابيع في وارسو.وكما توحي الأرقام، كانت مستويات الفساد في موسكو أعلى منها في وارسو. وقد سألنا أصحاب الحوانيت: "كم مرة تعتقد أن صاحب الحانوت العادي في مدينتك عليه أن يدفع رشوة، على أساس معيار ١ الى ٥ (١، تقريبا أبداً؛ ٢، نادراً؛ ٣، أحياناً؛ ٤، غالباً؛ ٥، تقريباً دائماً)؟"
وكان الجواب بالنسبة الى موسكو ٢,٩ وبالنسبة الى وارسو ٢،٢ -- وهو فارق ذو شأن إحصائياً. كذلك طلبنا من أصحاب الحوانيت أن يقوّموا أكبر مشاكلهم على أساس معيار من ١ الى ١٠ (١، مشكلة صغيرة؛ ١٠، مشكلة كبيرة). وقد قوّم أصحاب الحوانيت في موسكو الفساد بـ ٧,٤ بينما قوّمه أصحاب الحوانيت في وارسو بـ ٣,١.
لتقليص الفساد في روسيا، يجب العمل على قيام بيئة لا تبقى فيها لوكالات منفصلة السلطة لتحديد أسعار إنشاء مشاريع ومؤسسات الأعمال. والحقيقة، إذ ننظر داخل روسيا، نجد أن المدن التي نظمت منح تصاريح العمل لديها معدلات منخفضة من الفساد. مثلا، إن البيروقراطيات كانت أقل تنظيماً في أوليانوفسك منها في سمولينسك. فصاحب الحانوت العادي في أوليانوفسك عليه أن يحصل على تصاريح من ٦,١ وكالات مختلفة لكي يبقى في عمله مقابل ٤،٤ لأصحاب الحوانيت في سمولينسك. وزيادة على ذلك، فإن صاحب الحانوت العادي في أوليانوفسك عليه أن يحصل على ٨،٨ تصاريح لكي يفتح عمله مقابل ٦,٢ في سمولينسك.
وكما توقعنا، تبين أن الفساد يشكل لأصحاب الحوانيت في أوليانوفسك مشكلة هي أكبر من تلك التي يشكلها لأصحاب الحوانيت في سمولينسك. وقد أشار الذين شملهم استطلاعنا إلى أن صاحب الحانوت عليه أن يدفع، في المعدل، رشاوى في أوليانوفسك أكثر مما يدفع في سمولينسك (٣,٢ مقابل ٢,٦، على أساس معيار الخمس نقاط المشروح أعلاه). وقد وضع أصحاب الحوانيت في أوليانوفسك لمشكلة الفساد مقياس ٦,٣ إلا أن أصحاب الحوانيت في سمولينسك وضعوا لها مقياس ٥,٤ (مستعملين معيار النقاط العشر المشروح أعلاه). ومرة أخرى، نجد البيروقراطيات غير المنظمة تعمد الى توليد فساد غير منظم يرتب على المجتمع تكاليف باهظة. وهذا يوحي بأن تقليص الفساد في روسيا ممكن وبالمستطاع معالجته عن طريق.
تكاليف الفساد والاقتصاد غير الرسمي
توحي الأدلة المستقاة من بولندا وروسيا أن الفساد، سواء كان منظماً أو غير منظم، يمكن أن يرتب على الاقتصاد تكاليف

مدمرة. فهو يخفض الاستثمار بسبب إمكانية حدوث أعمال رشوة من جانب مسؤولي الدولة. وهو أيضاً يخفض المنافسة بمنحه التصاريح للذي يدفع أكثر وليس للأكثر كفاءة. ولكن الفساد له أيضاً تأثير أقل بروزاً على الإصلاح الاقتصادي بسبب تأثيره على الاقتصاد غير الرسمي. فالفساد يعمد الى تضخيم الاقتصاد غير الرسمي لان الصفقات التجارية التي تتناول مسؤولين فاسدين لا يمكن فرض تطبيقها في محاكم الدولة، ونادراً ما تخضع لنسب الضرائب الرسمية. فبدلا من العمل في نطاق الاقتصاد الرسمي، والتقيد بالاحكام القانونية، ودفع الضرائب، يعمل رجال الأعمال الذين يعتمدون على الفساد في الاقتصاد غير الرسمي، ويخالفون الأحكام القانونية، ولا يدفعون اللازم من الضرائب. واذ يدفع الناس ضرائب أقل، تصبح الدولة أقل قدرة على توفير السلع العامة الضرورية للنمو الاقتصادي. بحلول عام ١٩٩٥، نما الاقتصاد غير الرسمي في روسيا وأوكرانيا أكثر بكثير مما نما في بولندا. وقد قدرت دراسة اعتمدت على أجور استعمال الكهرباء في تلك البلدان أن الاقتصاد غير المشروع يشكل ما يصل الى ٤٢ بالمائة من مجمل الناتج المحلي في روسيا، و٤٩ بالمائة في أوكرانيا و١٣ بالمائة فقط في بولندا. وهذا التوسع الكبير في الاقتصاد غير الرسمي، أو غير المشروع، في روسيا وأوكرانيا مثير للدهشة الى حد ما. فقبل عام ١٩٨٩، كانت نسبة الاقتصاد غير المشروع الى الاقتصاد الكلي أكبر بكثير في بولندا منها في دول الاتحاد السوفياتي سابقاً.

العلاج

يقول بعض الخبراء إن العقليات والأعراف السائدة في بعض البلدان هي أكثر تقبلا للفساد منها في بعض البلدان الأخرى. إلا إننا غالباً ما نرى مستويات من الفساد تتغير في بلاد معينة حتى في حين تبقى العقلية والأعراف على حالها. وزيادة على ذلك، فإن ممارسات الفساد متشابهة الى درجة مدهشة في الكثير من البلدان المختلفة الثقافة والأعراف. وبصرف النظر عن الثقافة والأعراف السائدة، أي بلد لا يعرف عملاء جمارك فاسدين؟ لكي نقلص الفساد، علينا ألا ننظر الى ثقافة البلد بل إلى الحوافز التي تواجه الموظفين والمسؤولين الذين يمارسونه. إن الحل المألوف على نطاق واسع لتقليص الفساد هو الحد من السلطة الاستنسابية لموظفي الدولة المختصين. مثلا، بدلا من جعل المسؤول البيروقراطي يمنح رخصة لتصدير سلعة ما (وإتاحة المجال له لقبول رشوة لعمله ذاك)، يجب أن تلغي الدول تراخيص التصدير وبذلك تسمح للعوامل الاقتصادية بأن تقرر ما إذا كانت تلك السلعة جديرة بالتصدير أم لا. إلا أن هذا يمكن أن يوفر حلا جزئياً فقط نظراً الى أن مهام اجتماعية مهمة كثيرة لا يمكن أن تترك الى قوى السوق. وزيادة على ذلك، في غالب الأحيان ليس عملياً من الناحية السياسية أن يعهد ببعض المهام الى قوى السوق لا إلى الدولة. وهكذا، اذا كان يرجى ابقاء الفساد مكبوحاً يجب أن يرافق إصلاح القطاع العام--الذي يجعل الدولة أكثر تنظيماً--الإصلاح الاقتصادي.