



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

رأس المال الاجتماعي والفساد في الأراضي الفلسطينية

لوقا أندرياني

2011



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

رأس المال الاجتماعي والفساد في الأراضي الفلسطينية

لوقا أندرياني

2011

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تأسس في القدس عام 1994 كمؤسسة مستقلة، غير ربحية متخصصة في أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية. يوجه عمل ماس من قبل مجلس أمناء يضم شخصيات مرموقة من أكاديميين ورجال أعمال من فلسطين والدول العربية.

رسالة المعهد

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ملتزم بعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية وفق أولويات التنمية في فلسطين بهدف المساعدة في صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز المشاركة العامة في مناقشتها وصياغتها.

الأهداف الاستراتيجية

- ✧ عمل أبحاث ودراسات وفق أولويات واحتياجات صانعي القرار للمساعدة في اتخاذ قرارات ورسم سياسات مستندة للمعرفة.
- ✧ تقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتبيان تأثيرها على مختلف المستويات، وذلك لمراجعة وتصحيح السياسات المطبقة.
- ✧ توفير منبر حر للنقاش العام والديمقراطي حول قضايا السياسات الاقتصادية والاجتماعية للمهتمين وأصحاب الشأن.
- ✧ تقديم ونشر معلومات ونتائج الأبحاث الحديثة عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية.
- ✧ تقديم الدعم الفني والمشورة المتخصصة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لدعم مشاركتهم وانخراطهم في عملية صياغة السياسات.
- ✧ تقوية القدرات والمصادر لعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

مجلس الأمناء

غانية ملحيس (الرئيسة)، سامر خوري (نائب الرئيس)، غسان الخطيب (أمين الصندوق)، لؤي شبانة (أمين السر)، نبيل قديمي، نبيل قسيس، محمد مصطفى، رجا الخالدي، رامي الحمد الله، رضوان شعبان، صبري صيدم، سمير حليلة، سمير عبد الله (المدير العام).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2011 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ص.ب. 19111، القدس وص.ب. 2426، رام الله

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: info@mas.ps

الصفحة الإلكترونية: www.mas.ps



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

رأس المال الاجتماعي والفساد في الأراضي الفلسطينية

لوقا أندرياتي

2011

رأس المال الاجتماعي والفساد في الأراضي الفلسطينية

الباحث: لوقا أندرياني

المراجعة والتقييم: د. نعمان كنفاني، مدير الأبحاث في ماس وجامعة كوبنهاجن

التسويق الفني: ليلى عبد الله

التمويل: تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

القدس ورام الله

2011

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

ISBN 978-9950-374-13-3

تقديم

يسر معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) أن يقدم للقراء دراسة رأس المال الاجتماعي والفساد في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وهذه الدراسة هي الثامنة والأخيرة في برنامج "توظيف رأس المال الاجتماعي في خدمة التنمية في الأراضي الفلسطينية"، الذي ينفذه المعهد بدعم من الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي.

تهدف هذه الدراسة إلى البحث في إشكالية العلاقة بين مكونات رأس المال الاجتماعي والفساد في الواقع الفلسطيني، وتحديد طرق توظيف رأس المال الاجتماعي في مكافحة الفساد. وقد اعتمد الباحث على المسح الذي أجراه المعهد عام 2007 لقياس رأس المال الاجتماعي، وعلى مسوحات قياس الفساد التي أجرتها مراكز الأبحاث الفلسطينية المتخصصة. وقد نجح الباحث في الوصول إلى نتائج هامة حول علاقة رأس المال الاجتماعي والفساد في السياق الفلسطيني. وتشكل تلك النتائج قاعدة موثوقة لاستخدام مفهوم رأس المال الاجتماعي في مكافحة الفساد.

يقدم معهد ماس شكره للباحث على تقديم تحليل معمق ومركز، والتوصل الى استنتاجات مفيدة لاستخدام رأس المال الاجتماعي في تحسين المجتمع وزيادة مقاومته للفساد. نشكر أيضاً الباحثين الذين قيموا الدراسة على إسهامهم في تطويرها وتدقيق نتائجها. والشكر الجزيل للصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي على دعمه لهذه الدراسة، ودعمه للنشاط البحثي للمعهد.

د. سمير عبدالله

المدير العام

الملخص التنفيذي¹

تتمثل العديد من الأدبيات دور رأس المال الاجتماعي في مكافحة الفساد والحد من بعض السوكيات السلبية كالتهرب من دفع الضرائب على سبيل المثال. تسعى هذه الدراسة إلى قياس وتقدير دور رأس المال الاجتماعي في الحد من الفساد في الأراضي الفلسطينية. ومن أجل هذا التقدير، سيتم تطبيق نماذج رياضية (اقتصاد رياضي) يكون فيها الفساد متغير تابع في حين تؤخذ مؤشرات رأس المال الاجتماعي على أنها المتغيرات المستقلة (التفسيرية). وقد تم لهذا الغرض استخدام بيانات "مسح رأس المال الاجتماعي" التي تم جمعها عام 2007 من قبل معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). ويتألف المسح من مجموعة من الإجابات حول درجة الانخراط في الشبكات الاجتماعية، والثقة بالأفراد والمؤسسات، والقيم المشتركة، والموقف من الفساد وقضايا أخرى. علماً بأنه تم إجراء المسح على عينة من 2,350 شخص يمثلون سكان الضفة الغربية وقطاع غزة.

اشتملت المؤشرات على مجموعة من الأسئلة المتعلقة بتصورات الفلسطينيين حول أهمية مكافحة الفساد، واستخدام الرشاوى في العمل، والتهرب من دفع الضرائب. وتشير الأدلة التجريبية إلى ازدياد احتمال الموقف ضد الرشوة والتهرب الضريبي بين الأفراد الذين يتمتعون بمستويات ثقة عالية بمن حولهم. علاوة على ذلك، ترجح النتائج إلى أن تبرير استخدام الرشاوى في العمل والتهرب من الضرائب أمر غير مقبول أبداً عند الأفراد الذين يعتبرون سيادة القانون مهمة.

1. المقدمة

يمكن تعريف رأس المال الاجتماعي على أنه الشبكات الاجتماعية، والثقة، والقيم التي يمكن أن تحسن كفاءة عمل المجتمعات عن طريق خفض تكاليف المعاملات وتسهيل الإجراءات الجماعية وخفض السلوك الانتهازي (Grootaert 2001). من ناحية أخرى، يمكن تعريف الفساد بأنه "إساءة استخدام السلطة بهدف تحقيق مصلحة خاصة" (Seldadyo and Haan 2006 p.2). عادة ما يحدث الفساد بالسر لا بالعلن، لذلك فإن حدوث الفساد يتطلب درجة معينة من الثقة

¹ هذه ترجمة انتقائية لبعض الفصول وبعض المقاطع من الدراسة التي وضعت أصلاً بالانكليزية. ولقد تجنبنا ترجمة الأجزاء التقنية من الدراسة كما ركزنا فقط على الأفكار الرئيسية في التحليل وعلى النتائج والتوصيات (المحرر).

والإخلاص بين الجهات المشاركة فيه (Warren 2001). وعلى ذلك، فإن النظرة الإيجابية لرأس المال الاجتماعي ودوره في الحد من ظاهرة الاتكالية والانتهازية، يساهم أيضاً وبشكل غير مباشر في انتشار الفساد. في هذه الورقة نطلق على هذه الازدواجية اسم "مفارقة دور رأس المال الاجتماعي في مكافحة الفساد". تطلق الأدبيات على مستوى الثقة بين أفراد المجتمع الواحد مصطلح "الثقة بشكل عام". تجدر الإشارة إلى أن هذا المصطلح لا يعكس مستوى الثقة في شخص معين، بل مستوى ثقة الفرد تجاه الآخرين عندما لا تتوفر معلومات إضافية تمكن من تأسيس الثقة على معايير أخرى (Sonderskov, 2008).

تحتاج العديد من الدراسات بأن المجتمعات التي تتمتع برصيد عالٍ من "الثقة بشكل عام" هي أكثر احتمالاً لتحقيق مستوى أعلى من التنمية الاقتصادية والحد من الفساد (La Porta et al 1997, Uslaner 2002). من ناحية أخرى، يؤكد العديد من الباحثين على أن عواقب رأس المال الاجتماعي ليست دائماً بالإيجابية (Fukuyama 2001, Putnam 2000, Warren 2001). إن التمتع بدرجة عالية من الثقة يعني أن الموارد المتوفرة لمجموعة ما هي موارد محظورة على مجموعة أخرى. في هذه الحالة هناك سيناريوهين، على الأقل، للحصول على الموارد. أولاً؛ أن الحصول على الموارد المتاحة مرتبط بالدرجة الأولى بعضوية الفرد ضمن مجموعة معينة وليس على أساس الجدارة في استحقاق الموارد. ويبين السيناريو الثاني أن حصول الأفراد غير الأعضاء على هذه الموارد ممكن في ظل تكبد رسوم إضافية أو دفع رشوة (Bjornskov 2003). إن كلا السيناريوهين يعبران عن حالات فساد. إذن رغم الاعتقاد السائد بدور رأس المال الاجتماعي في الحد من عيوب السوق، فإن الفساد (المبني على الثقة بين المشاركين فيه) يمكن أيضاً أن يساعد على تخريب السوق.

تحتل دراسة هذا الموضوع في الأراضي الفلسطينية أهمية خاصة وذلك لثلاثة أسباب. أولاً، تميز المجتمع الفلسطيني بقوة الروابط الاجتماعية التي تعود إلى بدايات القرن الماضي (Sullivan, 1996). ثانياً، إن السياق الجيوسياسي يدفع المجتمع الفلسطيني إلى تبني نظام حوكمة غير مرتبط ومستقل عن التراتبات التقليدية. أخيراً، إن الأراضي الفلسطينية هي واحدة من الدول القلائل المتغيبية عن قائمة الدول المشاركة في احتساب مؤشر الفساد الدولي (Corruption Perception Index) الذي تعده مؤسسة الشفافية الدولية. نأمل أن تساهم هذه الدراسة في لفت الأنظار لأهمية احتساب هذا المؤشر في الأراضي الفلسطينية أيضاً.

تم اعتماد ثلاثة متغيرات لتمثل مستوى الفساد في الأراضي الفلسطينية، هي: موقف الفلسطينيين من أهمية مكافحة الفساد (*corr1*)، وموقفهم من استخدام الرشاوي في العمل (*corr2*)، الموقف الأخلاقي من التهرب من دفع الضرائب (*tax-moral*).

أما المتغيرات الممثلة لرأس المال الاجتماعي فإنها تتكون من:

- ✧ متغيرات الشبكات الاجتماعية: تشمل علاقات الافراد الاجتماعية مع الأسرة والأصدقاء والجيران
- ✧ متغيرات الثقة: وتشمل مستوى ثقة الأفراد بمن حولهم بشكل عامن ومستوى الثقة بالمؤسسات.
- ✧ متغيرات المشاركة المجتمعية: وتشمل مستوى انخراط الأفراد في نشاطات اجتماعية وسياسية.

سنقوم بتطبيق نموذج الانحدار اللوغاريتمي لتقدير دور رأس المال الاجتماعي في الحد من الفساد. وسنأخذ مؤشرات الفساد على أنها المتغيرات التابعة في حين نأخذ مؤشرات رأس المال الاجتماعي على أنها المتغيرات التفسيرية. وسوف نستخدم بيانات "مسح رأس المال الاجتماعي" التي تم جمعها عام 2007 من قبل معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).

2. رأس المال الاجتماعي والفساد: آلية القياس

1-2 رأس المال الاجتماعي ورأس المال الاجتماعي "الأمثل"

تعددت جهود تعريف وقياس رأس المال الاجتماعي على أمل التوصل إلى ما أطلق عليه "بالدام" اسم "القياس الأمثل لرأس المال الاجتماعي - Social Capital Dream" (Paldam 2002). يقترح بالدام أنه إذا كانت Π_N تمثل رأس المال الاجتماعي المؤسس على درجة انخراط الأفراد في شبكات اجتماعية غير رسمية، وإذا كانت Π_T تمثل رأس المال الاجتماعي المؤسس على درجة الثقة، فإن المعادلة التالية تعني أن جميع تعريفات رأس المال الاجتماعي لها نفس الوزن والمعنى والقوة:

$$\Pi_N = \Pi_T = \Pi \quad (1)$$

ولكن المعادلة السابقة ما تزال في إطار "الحلم" بمعنى أنه من الصعب أن تتحقق، وربما هذا لأن مفهوم رأس المال الاجتماعي لم ينضج تماماً بعد (Paldam et al, 2002 p.3).

يتم قياس رأس المال الاجتماعي القائم على الثقة باستخدام المسوحات، مثل مسوحات القيم العالمية والمسح الأوروبي للقيم. ويتم في هذه المسوحات استنتاج أهمية ودور الثقة عبر إجابات عن أسئلة من النوع التالي: "هل تثق بمعظم الناس بشكل عام أو تعتقد أن على المرء أن يكون حذراً تماماً في تعامله مع الآخرين؟". خيارات الأجوبة على هذا السؤال هي التالي: "يمكن الوثوق بمعظم الناس"، أو "يجب التعامل بحذر مع كل الناس"، أو "لا أعرف". إجابات المواطنين على هذا السؤال يمكن صياغتها كنسب مئوية واستخدامها كمؤشر على درجة الثقة الموجودة في المجتمع. على أن هناك مشكلة تواجه عملية القياس هذه، وهي التباين في فهم الناس، ذوي الثقافات المختلفة، لكلمة "الثقة" وكلمة "معظم الناس" (Sabatini 2005).

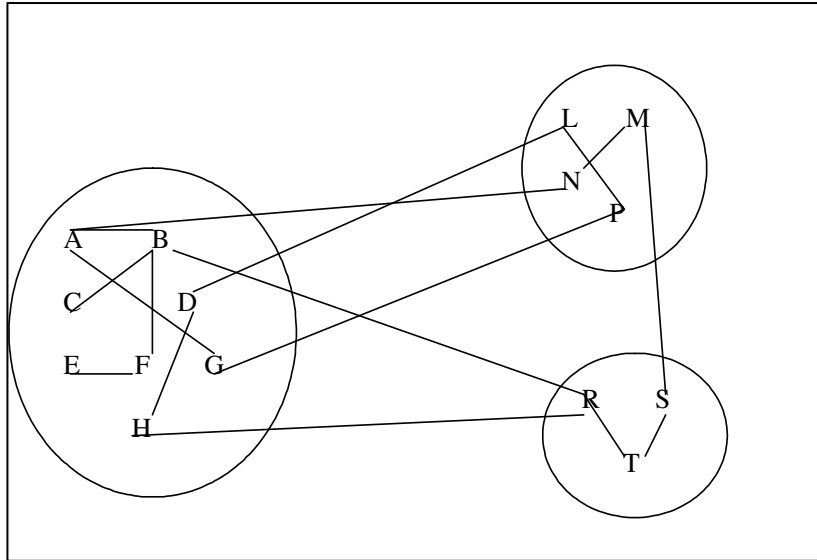
أما قياس رأس المال الاجتماعي المؤسس على درجة انخراط الأفراد في شبكات اجتماعية فهو مبني على فكرة أن التفاعل بين أفراد المجتمع الواحد تولد ثروة للمجتمع يمكن مراكمتها. إلا أن أحد المشاكل المرتبطة بهذا المقياس هو تكميم كثافة التفاعل بين أعضاء الشبكة الواحدة (Paldam 2000). يشير لين (Lin 2001) إلى أنه إذا تم تعريف رأس المال الاجتماعي عملياتياً بأنه الموارد المتولدة من الروابط الاجتماعية، فهناك عنصران أساسيان يجب أن يأخذا بعين الاعتبار. أولاً: أن رأس المال الاجتماعي يمثل الموارد المتولدة من التفاعل الاجتماعي بين الأفراد وليس من الأفراد أنفسهم. ثانياً: أن استخدام هذه الموارد يقتصر على أعضاء الشبكة الواحدة فقط. هذا يعني أن استفادة الشخص من شبكة علاقاته الاجتماعية مرهون بتحقيق شروط معينة.

أطلق غرانوفيتز (Granovetter 1973) على مفهوم الشبكات الاجتماعية والموارد المتولدة عنها مصطلح "قوة الروابط الضعيفة". لنضرب مثلاً لتوضيح ذلك. افترض أن هناك فرد ينتمي إلى حلقة اجتماعية ما. في البداية سيميل هذا الشخص إلى التفاعل مع أعضاء آخرين لديهم نفس سماته (على سبيل المثال يسعى المهاجر في المراحل الأولى لدى انتقاله إلى التفاعل مع مهاجرين آخرين من موطنه يتحدثون نفس اللغة). بطبيعة الحال، أوجه التشابه هذه سوف تؤثر على نوع الموارد المتراكمة. أي أن المعلومات المتبادلة بين أعضاء الحلقة الاجتماعية الواحدة متشابهة. وعند الحاجة للحصول على معلومات إضافية يصبح هناك ضرورة للتواصل مع أعضاء حلقة اجتماعية أخرى. يطلق على الروابط بين الحلقات الاجتماعية المختلفة مصطلح "جسور". وفي غياب هذه الجسور تصبح كل حلقة مستقلة عن الأخرى (Lin, 2001).

عادة ما تكون الروابط بين أعضاء الحلقة الواحدة قوية ويطلق عليها في الأدبيات اسم "رأس المال الاجتماعي الترابطي". يدلل رأس المال الاجتماعي الترابطي على العلاقات بين الأفراد ذوي الصفات المتشابهة (أسرة واحدة، مجموعة عرقية واحدة). أما الروابط والعلاقات بين الحلقات الاجتماعية ذاتها فعادة ما تكون ضعيفة ومتباعدة، وهي علاقات بين مجموعات عرقية مختلفة، أو أشخاص من شركات مختلفة أو لهم مصالح متباينة. ويطلق عليها في الأدبيات اسم "رأس المال الاجتماعي التجسيري". وفقاً لـ غرانوفيتز (Granovetter 1973; 1985) فإن العلاقات التجسيرية تسهم في تدفق المعلومات وبالتالي تتيح الفرصة أكثر أمام التعرف على الحلقات الاجتماعية الأخرى.

يبين الشكل 1 ثلاث حلقات اجتماعية مختلفة، كل حلقة تضم أشخاص مختلفين عن أعضاء الحلقات الأخرى. أما الأسهم فتشير إلى الروابط بين الاعضاء. إن الروابط بين أعضاء الحلقة الواحدة (على سبيل المثال C-B أو L-P أو R-S) تمثل روابط قوية، بينما تمثل الروابط بين الحلقات المختلفة (M-S أو R-B) جسوراً أو "روابط ضعيفة".

شكل 1: الروابط التجسيرية والترابطية



هناك مقياس شائع آخر لرأس المال الاجتماعي يطلق عليه "أداة بوتنام" (Putnam's instrument). تشير أداة بوتنام إلى نسبة العمل التطوعي في منطقة/دولة ما. تقوم فكرة هذا المقياس على أن الأفراد الذين يقومون بالانخراط في شبكات تطوعية تتعزز لديهم المشاركة المدنية وبالتالي يزداد مستوى التعاون والثقة بينهم. وينتج عن ذلك منفعة ومكاسب تتعكس على الأداء الاقتصادي والاجتماعي للمجتمعات (Putnam 1993; 2000). إلا أن المشكلة هنا تكمن أيضاً في تكميم كثافة وجدية النشاطات التطوعية التي ينخرط بها الأعضاء. أحد الاستراتيجيات للحد من هذه المشكلة هو التمييز بين الأعضاء الخاملين في الجمعيات (المسجلين فقط) والأعضاء النشطين الذين يساهمون بشكل فاعل في نشاط الجمعيات (Beugelsdijk et al 2005). عند إضافة "أداة بوتنام" إلى معادلة "رأس المال الاجتماعي الأمثل" تصبح كالتالي:

$$\Pi = \Pi_N = \Pi_T = PI \quad (2)$$

2-2 رأس المال الاجتماعي ومفارقة الفساد

يصف ناريمان وولكوك (Naryan and Woolcock 2000) رأس المال الاجتماعي بالسلاح ذو الحدين. فهو يمكن أن يكون رصيماً ثميناً لتحقيق التنمية الاقتصادية. ولكن الروابط القوية يمكن أن تكون أيضاً تكلفة وعبئاً على المجتمعات دون أن تؤدي إلى منفعة إضافية. إن تعاون أعضاء المجموعة الواحدة لا يعني بالضرورة أنه تعاون للصالح العام (Portes, 1998; Field, 2008). على سبيل المثال، على الرغم من أن أعضاء الحلقة الاجتماعية الواحدة من الممكن أن ينتفعوا من الموارد المشتركة فيما بينهم، فإن ذلك قد يسبب استبعاد وعزل الأشخاص خارج هذه الحلقة. وهذا بدوره من المرجح أن يؤدي إلى الفساد (Warren, 2001). إن استبعاد الغرباء وفرض قيود على حرية الأفراد تعكس بعض الآثار السلبية لرأس المال الاجتماعي (Portes, 1998). ويؤدي ذلك إلى انتشار الفساد على شكل حصر تبادل المعلومات مع أعضاء آخرين محددين تم بناء نوع من الثقة فيما بينهم. هذا يقود إلى السؤال الرئيسي في هذه الدراسة: هل رأس المال الاجتماعي يساعد في الحد من الفساد أم يؤدي إلى انتشار الفساد؟ وهذا هو السؤال الذي أطلقنا عليه في هذه الدراسة اسم "مفارقة دور رأس المال الاجتماعي في مكافحة الفساد". هذا السؤال يمكن صياغته رياضياً على الشكل التالي:

$$\frac{\partial corr}{\partial sc} > 0 \quad \text{أم هل} \quad \frac{\partial corr}{\partial sc} < 0 \quad (3)$$

يشير رأس المال الاجتماعي إلى ميل الناس ذوي القيم والعادات المشتركة إلى التعاون فيما بينهم لتعزيز المشاركة المدنية. وتؤدي زيادة المشاركة المدنية إلى تقليل الغش والخداع والسلوك الانتهازي، كما تؤدي إلى زيادة الاحساس بالعدالة، وبالتالي إلى خفض مستويات الفساد. بناءً على هذا المفهوم، قام (Bjornskov 2003) بدراسة العلاقة بين مستوى الثقة بشكل عام وانتشار الفساد في مجموعة من الدول وتوصل إلى وجود علاقة عكسية بين هذين المتغيرين. تتفق نتائج هذا الباحث مع نتائج مجموعة من الباحثين الآخرين الذين سبقوه إلى دراسة هذا الموضوع (Uslaner 2001 و Paldam and Svendsen 2002). هذه الأدبيات تؤكد على الشق الثاني من المعادلة (3): كلما ازداد رأس المال الاجتماعي قل انتشار الفساد في الدول. ومع ذلك، أظهرت الأدلة التجريبية في دراسات أخرى إلى وجود علاقة طردية بين هذين المتغيرين. قامت هاريس (Harris 2007) بصياغة مؤشر مركب لرأس المال الاجتماعي الترابطي باستخدام "مسح القيم العالمي" وتوصلت إلى أن رأس المال الاجتماعي الترابطي يساعد على انتشار الفساد في الدول. وتؤكد هذه النتائج التجريبية الفرضية القائلة بأن الروابط القوية بين أعضاء الحلقة الواحدة، واستثناء أعضاء الحلقات الأخرى، يزيد من احتمال انخراط الأفراد في المحسوبية والفساد.

2-3 مقاييس الفساد

كما هو الحال بالنسبة لمفهوم رأس المال الاجتماعي، يعاني مفهوم "الفساد" من مشاكل تعريف وقياس. تشير هاريس إلى "أن ما ينظر إليه من قبل الأفراد على أنه فساد يعتمد بالدرجة الأولى على القيم والمعايير السائدة في ذلك المجتمع" (Harris 2007). إذ تستند معظم مؤشرات الفساد التي تم اعتمادها في الأدبيات على التصورات الذاتية للأفراد عن الفساد.

لعل أكثر مقاييس الفساد انتشاراً هو المؤشر الذي تقوم على اعداده "مؤسسة الشفافية الدولية" لمجموعة من الدول (Perception Index Corruption)². وفقاً لهذا المؤشر، يُعرّف الفساد بأنه إساءة استعمال الوظيفة العامة بهدف الكسب الخاص. يرتب هذا المؤشر الدول من الرقم 0 (الأكثر فساداً) إلى 10 (الأقل فساداً). يظهر الجدول 1 الدول العشر الأقل فساداً في العام 2010 والدول الخمس الأكثر فساداً في نفس العام.

² يغطي هذا المؤشر أرقام من 178 دولة في تقرير المنظمة للعام 2010.

جدول 1: مؤشر الفساد لمنظمة الشفافية
الدولية للعام 2010

النقاط	الدولة	الترتيب
9.3	الدنمارك	1
9.3	نيوزلندا	2
9.3	سنغافورة	3
9.2	فنلندا	4
9.2	السويد	5
8.9	كندا	6
8.8	هولندا	7
8.7	استراليا	8
8.7	سويسرا	9
8.6	النرويج	10
1.6	أوزباكستان	174
1.5	العراق	175
1.4	أفغانستان	176
1.4	مبنمار	177
1.1	الصومال	178

المصدر: منظمة الشفافية الدولية، 2010.

تضمنت المتغيرات التي تم استخدامها لحساب مؤشر الفساد على أسئلة حول استخدام الرشاوي في الوظيفة العمومية، واستخدام الرشى في مجال المشتريات العامة، واختلاس المال العام، والجهود المبذولة من القطاع العام لمكافحة الفساد.

يعتمد البنك الدولي على مؤشر آخر لقياس الفساد في الدول وهو "مؤشر السيطرة على الفساد" (Control of Corruption Index). كما هو الحال بالنسبة لمؤشر منظمة الشفافية الدولية، فإن مؤشر الفساد المعتمد من قبل البنك الدولي هو عبارة من مؤشر مركب عن تصورات الأفراد للفساد في القطاع العام وفي أوساط السياسيين والقضاة، فضلاً عن تصوراتهم حول درجة تأثير العلاقات غير الرسمية على رسم السياسات وسن القوانين.

أحد الأسباب الرئيسية لاستخدام ذات المتغيرات في حساب مؤشر الفساد هو تسهيل عملية عقد المقارنة بين الدول. من ناحية أخرى، فإن كلا مؤشري الفساد لمنظمة الشفافية الدولية والبنك

الدولي ليسا بمنأى عن النقد. في الواقع إن كلا المؤشرين مبنيان على تصورات الأفراد بشكل عام وهو ما يجعل المؤشر "ذاتي" مبني على تصورات الافراد وعلى الخلفية الثقافية التي ينتمون إليها. يبين كينغستون (Kingston 2005) أن استخدام مؤشرات شخصية (تصورات الأفراد) في حساب مؤشر الفساد يقود إلى الشك في دلالة وصدق المؤشر خاصة عند المقارنة بين الدول ذات الثقافات المختلفة. أعطى كينغستون مثلاً لثلاث دول (روسيا والهند وتزانيا) حصلت على قيمة واحدة في مؤشر فساد منظمة الشفافية الدولية، ولكن مما لا ريب فيه أن كل دولة من هذا الدول الثلاث لها مشاكلها الخاصة المختلفة كلياً عن مشاكل الدولتين الأخرتين. ولقد قام جول ونيلسون (Goel and Nelson 1998) بمحاولة لتخليص مؤشر الفساد من طابع التقييم الذاتي الشخصي وذلك باعتماد عدد الاتهامات (الإدانات) الموجهة للمسؤولين الحكوميين بإساءة استخدام المناصب العامة كمؤشر للفساد في الولايات الأمريكية. المثلث في هذه الحالة هو أن زيادة عدد الإدانات قد تدل على درجة انتشار الفساد حقاً، ولكن قد تدل في نفس الوقت على مدى تطبيق القانون في الولايات المختلفة.

2-4 مخاطر الفساد

هناك إجماع واسع بين الاقتصاديين على أن الفساد هو أحد العوامل الأساسية المسببة لعمل وكفاءة السوق. إذ يشوه الفساد التحصيل الضريبي ويقلل من الموارد المتاحة لإعادة توزيع الدخل (Shleifer et al, 1993). كما يؤدي إلى إبطاء عجلة النمو نتيجة توجيه الموارد إلى المصالح الخاصة على حساب المصالح العامة (Uslaner, 2001; Mauro, 1995; 1998). وبما أن الفساد هو سلوك غير قانوني، عادة ما يتم بسريّة تامة. لنفترض مثلاً أن حكومة ما عليها الاختيار بين تطبيق السياسة A أو B. إذا كان أخذ الرشى دون اكتشاف ذلك ممكن أكثر بظل سياسة A عنه بظل سياسة B، عندها فإن الحكومة الفاسدة سوف تبذل جهوداً كبيرة لتجنب تبني السياسة B. وهذا سيتم حتى لو كانت السياسة B تفي أكثر باحتياجات المواطنين ومطالب التنمية.

يرى شليفير وآخرون (Shleifer et al 1993) أن هذه الفرضية يمكن أن تفسر تبني الحكومات الفاسدة، ذات الموارد المحدودة، سياسات تتناقض مع مصالح شعوبها، لأن هذه الحكومات تطبق سياسات قطاعية تسمح وتوسع فرص الحصول على الرشى. أما في ظل وجود "طاقة رقابية" فعّالة، فإن احتمالية حدوث المثال السابق تصبح أقل. يُعرّف شليفير "الطاقة الرقابية" بأنها مجموعة من العوامل تتضمن سيادة القانون واستقلالية القضاء وعدالة المحاكم والاستقرار

السياسي وفعالية الحكومة. وتتضمن هذه أيضاً قوانين تنظيم سوق العمل وإجراءات حل النزاعات. إن "الطاقة الرقابية" لدى عدد من المؤلفين هي المساهم الأول في تحديد تصور الناس للفساد.

3- الفساد في الإطار الفلسطيني

3-1 الطاقة الرقابية الفلسطينية

يشير تقرير أمان (2009) إلى أن المشكلة الأساسية في "الطاقة الرقابية" الفلسطينية تكمن في الافتقار إلى الإطار القانوني الواضح والشفاف القادر على مكافحة الفساد بفعالية. إحدى النتائج المترتبة على عدم فعالية هذه الطاقة الرقابية هي "حالة متفارقة من الإحباط بين المواطنين... مما يؤدي بهم إلى فقدان الثقة باستعداد السلطة الوطنية الفلسطينية لمحاسبة الفاسدين على جرائمهم" (أمان 2009 p.42). ويؤكد التقرير أن هذا النقص في الشفافية ليس نتاجاً للثقافة الفلسطينية، وإنما هو مستمد من الظروف الجيوسياسية المؤسفة التي أثرت تاريخياً على الإطار المؤسسي والقانوني في الأراضي الفلسطينية المحتلة. إذ تتعرض الأراضي الفلسطينية إلى احتلال عسكري صارم منذ عام 1967. ولقد جرى في العام 1994 تأسيس أول حكومة فلسطينية، من دون سلطة تشريعية، على قاعدة اتفاقية أوسلو. وورثت السلطة الوطنية الفلسطينية آليات الحكم الأصلية من حركة المقاومة لمنظمة التحرير الفلسطينية، والتي لم تكن الشفافية والإدارة العامة من ضمن أولوياتها.

خلال فترة ما بعد أوسلو، أصبحت السلطة الوطنية الفلسطينية مسؤولة عن الإطار الاجتماعي والسياسي في الضفة والقطاع، حيث توجب عليها تطبيق سيادة القانون. و"لازالت سلطات الحكومة القضائية والتنفيذية مندمجة معاً، في الوقت الذي بقي فيه نظام التحكيم والقضاء المتماسك والذي يمكن الوصول إليه، في مراحله الجنينية" (Jamal, 2007: p.23-24). إن النظام الهرمي الذي أسسه الرئيس عرفات جند العلاقات العمودية بين الروابط والجمعيات والسلطة الوطنية. وعلى الرغم من أن دعم الجمعيات للسلطة كان مرحباً به ومطلوباً إلا أن ذات الجمعيات كانت أيضاً بحاجة لاعتراف السلطة بها. ولقد لاحظ جمال (2007)، أن من شأن هذا البنيان الهرمي أن يشجع المحاباة والمحسوبية بين الجمعيات والروابط والموظفين العموميين، ولا سيما خلال فترة بناء الدولة على أساس العلاقات العمودية. وبعبارة أخرى، فإن

الجمعيات التي تدعم السلطة الوطنية الفلسطينية تتاح لها فرص أفضل للحصول على الموارد المحلية والدعم والمكانة والشرعية بالمقارنة مع الجمعيات غير المؤيدة أو الداعمة (Jamal, 2007: p.21).

بعد وفاة عرفات في عام 2004، "فتحت نافذة وتوفرت فرصة ... لتعميق الإصلاحات الفلسطينية". واقترح عدد من الكتاب والمراقبين ضرورة توجيه اهتمام خاص في أجندة الإصلاح لمحاربة الفساد. وشدد هؤلاء أيضاً على ضرورة بناء نظام قضائي فعال ومستقل، وتعيين موظفين عموميين كبار يتمتعون بالنزاهة والكفاءة المهنية (مثل النائب العام، ورئيس الشرطة، والمراقب العام).

جرت الانتخابات الرئاسية لعام 2005 والانتخابات التشريعية لعام 2006، تحت إشراف لجنة انتخابية محايدة وغير متحيزة. وعلى الرغم من المساهمة الايجابية لهذه اللجنة في نجاح الانتخابات، فإن تقرير أمان يعتقد بأن الشفافية والأمانة في العملية الديمقراطية الفلسطينية لا تزال في مرحلة متدنية. في الواقع، تسبب النزاع الذي نشب بين فتح وحماس بانقسام جغرافي، وسياسي، ومؤسسي بين طرف متمركز في غزة، والآخر في الضفة الغربية. وفقاً لتقرير أمان (2009)، فإن هذا "الانقسام السياسي" أدى ويؤدي إلى تشجيع الوساطة والمحسوبية والمحاكاة في عملية التوظيف، حيث تلعب الانتماءات السياسية والأمنية دوراً رئيسياً. في الواقع، يشير التقرير إلى أن الافتقار إلى "الطاقة الرقابية" ما زال يؤثر على مختلف المناطق والهيئات المؤسسية، ويرجع ذلك أساساً إلى حقيقة أن الانقسام السياسي بين قطاع غزة والضفة الغربية أدى إلى تعليق عمل المجلس التشريعي الفلسطيني. وقد تم إلغاء أدوات الرقابة المتاحة للمجلس التشريعي، بما في ذلك المساءلة، والاستجابات وتشكيل لجان التحقيق. بالإضافة إلى ذلك، فإن على ديوان الرقابة المالية والإدارية الآن أن يتعامل مع العديد من العقبات الفنية، والمالية، والإدارية، والتي بدورها تقوم بالحد من قدرته على مكافحة الفساد³. كذلك يؤثر غياب الشفافية على وسائل الإعلام أيضاً، حيث تستخدم الوساطة والمحسوبية في عملية التوظيف. وعلى الرغم من نشر التقارير المالية لوزارة المالية بانتظام على الموقع الإلكتروني، إلا أنه ليس هناك نظام رقابة قائم وفعال مسؤول عن النظر في صحة هذه التقارير. وفي الوقت نفسه، فإن الوضع في غزة أكثر سوءاً. إذ لم يتم في العام الماضي نشر أي تقرير مالي على

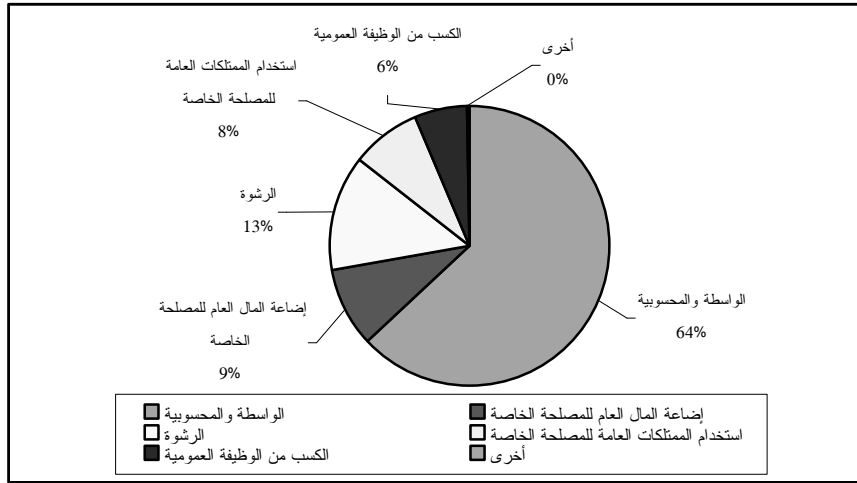
³ قامت الحكومة المقالة في غزة بتعليق عمل وأنشطة ديوان الرقابة المالية والإدارية في غزة.

الإطلاق⁴. ووفقاً لتقرير أمان (2009)، فإن النظام القانوني يعكس الوضع المؤسساتي، وغياب استقلال القضاء وعدم فعالية تطبيق القوانين. وكل هذا يساهم في استمرار حالة عدم التيقن والشك.

3-2 تصورات الفلسطينيين بشأن انتشار الفساد في الأراضي الفلسطينية

وفقاً للاستطلاع الذي أجرته أمان (2009)، تمثل الوساطة، والمحسوبية، والمحاباة، أكثر أشكال الفساد انتشاراً في المجتمع الفلسطيني. إذ يعتقد 63% من المستطلعين أن هذه الظواهر الثلاث هي الأشكال الأكثر شيوعاً للفساد في القطاع العام (انظر الشكل 2). كما يبرز الاستطلاع أيضاً، أن بعض الأفراد ما زالوا يستخدمون هذه الوسائل للحصول على المكاسب الشخصية، وأن الفلسطينيين لديهم قناعة بأنه يمكن الحصول على الخدمات العامة باستخدام الوساطة. هذه الملاحظات والنتائج ذات أهمية كبيرة للتحليل الذي سنقوم به في الدراسة.

شكل 2: الأشكال الأكثر انتشاراً للفساد في القطاع العام في عام 2009
حسب مسح العينة



المصدر: أمان (2009)

⁴ بررت الحكومة المقالة ذلك بأن كافة التقارير المالية ضاعت نتيجة الغزو الإسرائيلي (أمان، 2009).

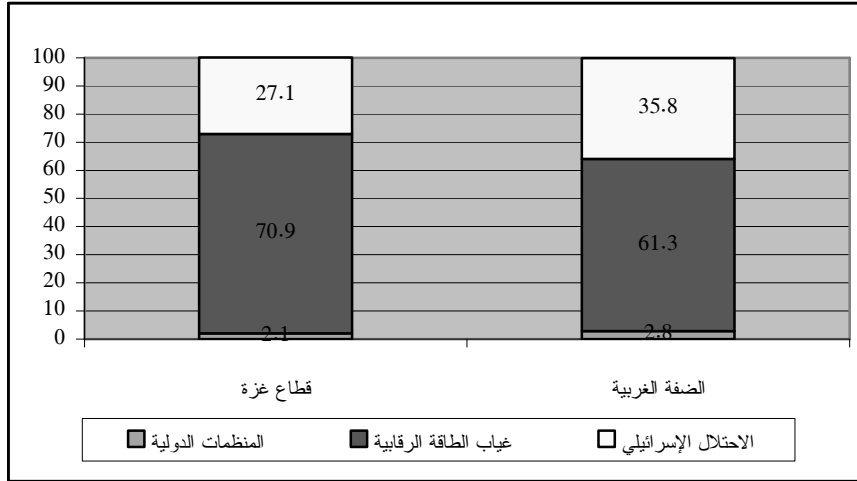
كما ناقشنا سابقاً، الوساطة هي مؤشر على الجانب المظلم للعلاقات والمحسوبيات. في هذه الظروف، فإن القول الشائع بأن "قيمة الشخص تحسب بعدد معارفه وأصدقاءه" يحمل دلالة سلبية. إذ كأى شكل آخر من أشكال الفساد، فإن الوساطة تأخذ من العلاقات الشخصية قاعدة لها.

إن السبب الرئيسي للفساد، وفقاً للاستطلاع، ينبع من عاملين محددتين: الاحتلال الإسرائيلي (32.8%)، وغياب سيادة القانون والمساءلة (20.9%). ومن خلال استخدامنا للاستطلاع، قمنا بوضع مؤشراً للـ "الطاقة الرقابية" بالاستناد إلى الأصعدة الثلاثة المذكورة في تقرير أمان:

- ✧ غياب سيادة القانون
- ✧ عدم كفاية التشريعات العقابية
- ✧ ضعف المؤسسات الرقابية

يشكل مجموع هذه العناصر الثلاثة مؤشر "الطاقة الرقابية". ويوضح الشكل 3 توزيع هذا المؤشر بين الضفة الغربية وقطاع غزة.

شكل 3: مسببات الفساد حسب آراء العينة (2009)



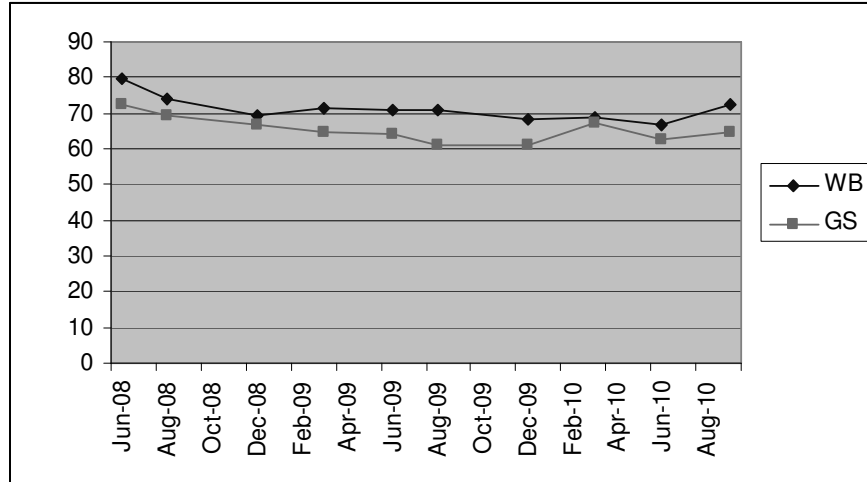
المصدر: قام الباحث ببناءها بالرجوع إلى بيانات أمان (2009)

ومن الملفت للنظر، كما هو مبين في الشكل، أن غياب "الطاقة الرقابية" يتم النظر إليه في غزة على أنه أكثر أهمية مقارنة بالضفة الغربية. من ناحية أخرى، فإن "الاحتلال الإسرائيلي" يحظى بحصة كبيرة نسبياً كمسبب للفساد في كل من الضفة والقطاع، على الرغم من انخفاض طفيف في قطاع غزة.

يمكن بناء سلسلة زمنية قصيرة حول تصور الفلسطينيين للفساد العام باستخدام البيانات الربعية التي يوفرها المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية (PCPSR). تم تجميع البيانات للفترة من حزيران 2008 إلى آب 2010، وتم تفصيلها لكل من قطاع غزة والضفة الغربية. تستند مؤشرات الفساد هذه إلى سؤالين رئيسيين

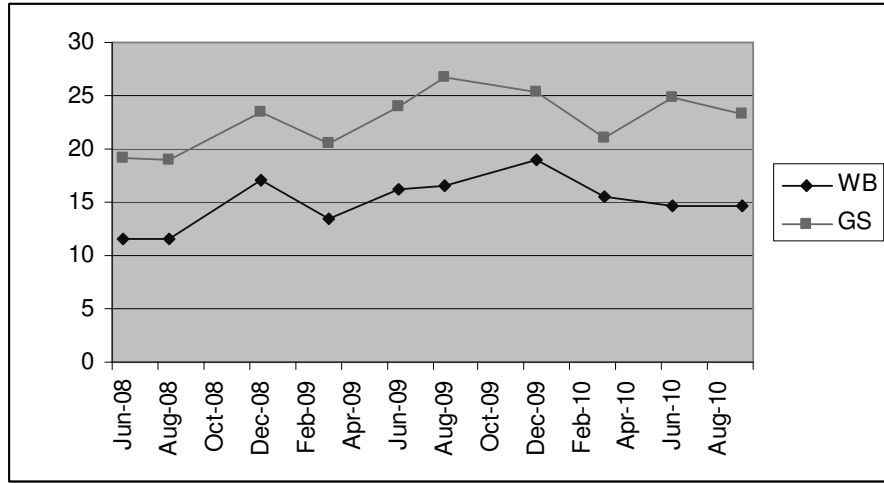
- 1) هل تعتقد بوجود فساد في مؤسسات السلطة الفلسطينية؟
الأجوبة الممكنة: (أ) نعم (ب) لا (ج) لا أعرف
- 2) إذا كان الجواب نعم، هل تعتقد بأن هذا الفساد سيزداد، أو يتناقص، أو يبقى كما هو في المستقبل؟
الأجوبة الممكنة: (أ) سيزداد (ب) سيبقى كما هو (ج) سيتناقص

شكل 4: النسبة المئوية للفلسطينيين الذين يعتقدون أن هناك فساداً في مؤسسات السلطة الفلسطينية (2008-2010)



المصدر: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية

شكل 5: نسبة الفلسطينيين الذين يعتقدون أنه لا يوجد فساد في مؤسسات السلطة الفلسطينية (2008-2010)



المصدر: المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية

من المثير للاهتمام، أن نسبة الفلسطينيين الذين أجابوا بـ "نعم" على السؤال الأول هي أعلى في الضفة الغربية منها في قطاع غزة (الشكل 4)، في حين أن الفجوة بين المنطقتين تزداد عند الجواب بـ "لا" (الشكل 5). وعلى الرغم من أن السلاسل الاحصائية تظهر بعض التفاوت بين الضفة الغربية وقطاع غزة إلا أن أكثر من 60% من الفلسطينيين يعتقدون أن هناك فساد في المؤسسات العامة.

وإذا ما نظرنا إلى نتائج الإجابة على السؤال الثاني نلاحظ أن هناك علاقة موجبة بين آراء سكان الضفة الغربية وغزة حول مستقبل الفساد. وهذه النتيجة ملفة للنظر بظل الانفصام الجغرافي بين المنطقتين. إذ على الرغم من التباين في مستوى الحياة والنشاطات العامة لسكان الضفة الغربية وغزة إلا أن تصوراتهم لمنحنى الفساد في المستقبل هو واحد.

4- النتائج والتوصيات

الاستنتاج الرئيسي للتحليل التجريبي للمسوح واستطلاعات الرأي في الأراضي الفلسطينية هو أن غالبية المواطنين يرون أن محاربة الفساد أمر مهم للغاية، وأنه ليس هناك ما يبرر الرشاوى في العمل العام على الإطلاق، وأن التهرب من دفع الضرائب أمر غير مقبول بناتاً. بعبارة أخرى، فإن الفلسطينيين، بوجه عام، يفضلون أن يكون السياق الاجتماعي والمؤسسي مبنياً على النزاهة وحسن السلوك، حيث يتم تقليص تعاملات الفاسدين إلى الحد الأدنى، وحيث يستطيع الجميع المساهمة في الصالح العام بطريقة عادلة ومتساوية. إلا أن هذه الصورة العامة تقوم على بعض العوامل الشرطية. إذ يدل التحليل الوصفي على أن نسبة الأفراد الذين يعبرون عن رفضهم للفساد أعلى بكثير من نسبة الذين يعارضون التهرب من الضرائب. ويتأثر الموقف من التهرب من دفع الضرائب بطبيعة عمل وعمر المجيب. في الواقع، تشير النتائج إلى أن الأفراد الذين تزيد أعمارهم على 30 سنة أكثر معارضة للتهرب الضريبي مقارنة مع الذين تقل أعمارهم عن 30 سنة.

من ناحية أخرى، يميل الأفراد العاملون في القطاع العام إلى تبرير التهرب من الضرائب بشكل أقل من العاملين في القطاع الخاص، أو حتى من أولئك الذين يعملون لحسابهم الخاص. من المرجح أن العاملين في القطاع العام هم أكثر وعياً بالعواقب المحتملة للتهرب الضريبي. إذ يمكن أن يتم تعويض هبوط الإيرادات العامة بسبب انخفاض إيرادات الضرائب برفع الضرائب على موظفي القطاع العام أنفسهم (Cannari et al, 2007).

أما بالعلاقة مع مؤشرات رأس المال الاجتماعي، تبين النتائج التجريبية أن "مفارقة" العلاقة بين رأس المال الاجتماعي والفساد تنطبق على السياق الفلسطيني أيضاً كما في الدول الأخرى. إذ أن هناك علاقة طردية بين مستوى "الثقة بشكل عام والثقة بالمؤسسات" لدى الأفراد من جهة والرأي بأنه لا يمكن تبرير الرشاوى والتهرب الضريبي على الإطلاق. من ناحية أخرى، هناك علاقة عكسية بين المشاركة المجتمعية للأفراد والموقف من الرشاوى والتهرب الضريبي. أي كلما ازدادت المشاركة في النشاطات الاجتماعية، كان موقف الأفراد أكثر تساهلاً تجاه الرشاوى والتهرب من الضرائب. ويرى (Jamal 2007) أن التمرکز وآلية الحصر في الروابط الاجتماعية الاختيارية كانت سبباً رئيسياً وراء انتعاش المحسوبة وشبكات المحاباة والواسطة

في الماضي. وفي الحقيقة فإن تضامن أفراد المجموعات المغلقة يمكن أن يوفر الظروف والمبررات لانتعاش المحاباة.

لم يظهر التحليل التجريبي وجود علاقة سلبية بين الروابط الأسرية وتصور الأفراد حول أهمية مكافحة الفساد خلافا لتوقعات (Harris 2007). وعلاوة على ذلك، إن العلاقة الإيجابية بين الروابط التجسيرية ومتغيرات الفساد، صحيحة فقط بالعلاقة مع موقف الفلسطينيين من أهمية مكافحة الفساد. في حين ليس هناك علاقة بين رأس المال التجسيري والرأي المتعلق بالرشوة والتهرب من الضرائب.

تماشياً مع استطلاع أمان (2009) وتحليلات (Seldadyo et al 2006)، فإن "الطاقة الرقابية" توفر أقوى تفسير لتباين مواقف الفلسطينيين من الفساد. في الحقيقة، إن نتائج التحليلات الرياضية أوضحت أن الأفراد الذين يقيمون سيادة القانون على أنها مهمة جداً، يرفضون الفساد أيضاً ولا يبررون التهرب الضريبي على الإطلاق.

من الصعب صياغة توصيات محددة من هذه الدراسة على الرغم من أن هذا أمر مهم وضروري. يقترح التحليل التجريبي أن السياسات التي من شأنها أن تزيد عدد المنظمات غير الحكومية في الأراضي الفلسطينية، يمكن أن لا تعطي العائد المتوقع منها من حيث المشاركة المدنية كما يفترض بوتنام مراراً وتكراراً (Putnam, 2000; Putnam et al, 1993). هذا يعزز فكرة أن رأس المال الاجتماعي لا يمكن أن يختزل فقط في نشاط الجمعيات والروابط. عوضاً عن ذلك، فإن زيادة الثقة بالمؤسسات وتعزيز "الطاقة الرقابية" يمكن أن تكون مفاصل أساسية في محاربة الفساد. وكلا هذين العاملين يتقويان عبر الإصلاحات التي تهدف إلى زيادة الشفافية المؤسساتية وتأسيس حكومة أفضل، وأقل فساداً (Islam, 2006)

في هذا الصدد، يبدو أن السلطة الوطنية الفلسطينية تسير في الاتجاه الصحيح. إذ بدأت الحكومة وبعض المؤسسات في تحسين استخدامها لتكنولوجيا المعلومات الحديثة لتوفير المزيد من الشفافية المالية والإصلاحات الإدارية. إذ تقوم وزارة المالية بنشر تقارير مالية شهرية وسنوية على موقعها الرسمي على الإنترنت. وعلاوة على ذلك، فإن وزارة الصحة تقوم بنشر الوظائف الشاغرة، وتقارير الصحة الفصلية والسنوية، والمناقصات، والشكاوي والاقتراحات على موقعها على الإنترنت. مع ذلك، فإن تحسين الشفافية يمكن أن يزيد الثقة في المؤسسات فقط إذا رافقتها

تدابير مكافحة الفساد الأخرى (Bauhr et al, 2010). على سبيل المثال، إن تحسين الشفافية تصبح أكثر مصداقية إذا ما ظهر هناك قطيعة واضحة مع الماضي وإذا ما جرى تطبيقها من قبل أفراد يتمتعون بالنزاهة والكفاءة المهنية. وإذا لم يكن هذا متوفراً فإن تحسين الشفافية ستؤدي على الأرجح إلى خلق توقعات عالية فقط، دون أن يؤدي إلى نتائج عملية على الأرض وهو ما سيؤدي بدوره إلى تدهور الثقة بالمؤسسات والمشاركة المدنية.