مركز المشروعات الدولية الخاصة

ملحوظة

في حالة ظهور رموز غير مفهومة في النص الذي بين يديك يرجع هذا إلى خطأ في الطباعة وبإعادة طباعته بصورة سليمة يرجى زيارة الرابط الآن www.cipe-arabia.org/pdfhelp.asp

بقلم: ألكسندر شكولنكوف

الفرص الاقتصادية الضائعة
بين حكومات منتخبة وسياسات غير ديمقراطية

تشير البيانات التي صدرت مؤخرا عن الرأي العام من عدد من البلدان التي تطبق الديمقراطية إلى وجود اتجاه يثير القلق نحو التخلي عن الإصلاحات الديمقراطية من أجل العودة إلى الحكم الشمولي. ولا ينبثق هذا الاستياء الشعبي من زوال الإيمان بمبادئ ومزايا الديمقراطية وإنما من الإحباط نتيجة بطء عمليات الإصلاح. ويرى كثير من المواطنين، الذين يشعرون بالإحباط من وضعهم الاقتصادي، أن وجود حكومة مركزية قوية يمكن أن يصلح الأمر بسرعة ويلقون اللوم في انعدام تحسن الأوضاع الاقتصادية بشكل متساوي في البلاد على عمليات الإصلاح نفسها. بينما في كثير من الحالات، لا تطبق هذه النظم الديمقراطية إلا في حدود ديمقراطية صناديق الاقتراع حيث تقوم بعد العملية الانتخابية بالتخلي عن الإصلاحات أو يجرى تنفيذ تلك الإصلاحات بصورة غير مكتملة. ولهذا وبدلا من التخلي عن الإصلاح الديمقراطي وفقدان الحقوق على أمل التحسن الاقتصادي السريع، يجب على المواطنين التمسك بتطوير المؤسسات التي تشكل أساس الديمقراطيات الناجحة واقتصاديات السوق.

نشرت الأمم المتحدة مؤخرا " تقريرا حول الديمقراطية في أمريكا اللاتينية " يعطينا صورة تثير القلق نوعا ما عن مستقبل الديمقراطية في المنطقة. وتشير البيانات التي وردت في التقرير، على غرار المقالات الأخرى التي نشرتها الصحف مؤخرا، إلى شعور الإحباط وخيبة الأمل الذي ينتاب الكثيرين من الناس نحو الديمقراطية في أمريكا اللاتينية وذلك لأن الحكومات المنتخبة بصورة ديمقراطية تفشل في تلبية الحاجات الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين. والحقيقة التي تثير الذعر والفزع أن غالبية الناس، كما جاء في التقرير، يفضلون نظاما مستبدا على نظام ديمقراطي نظرا لوجود حاكم ديكتاتور يستطيع أن يصلح أحوالهم الاقتصادية. ويوافق 60% تقريبا من الزعماء السياسيين الذين تمت مقابلتهم على الفشل الديمقراطي حيث اعترفوا بأن عمل الأحزاب السياسية كان دون خطط واضحة. وتؤكد هذا الاتجاه عملية مسح تمت عام 2002 باسم لاتينو بارومترو Latinobarometro، كشفت أن 38% من الناس في أمريكا اللاتينية يوافقون على أن الديمقراطية فشلت في حل مشكلات بلادهم وأن 52% يقبلون بنظام استبدادي يستطيع أن يوفر لهم فرصا اقتصادية. ولا تقتصر خيبة الأمل نحو النظم الديمقراطية على شعوب أمريكا اللاتينية فحسب، بل هناك عدد من البلدان النامية في أجزاء أخرى من العالم تعبر عن هذه المواقف الشعبية نفسها لأن المواطنين يؤيدون النظم التي يتمتع فيها الزعماء بسلطة قوية. وتسود في كثير من البلدان وجهة النظر القائلة بأن الزعيم القوي أو الديكتاتور المحب للخير يستطيع أن يقود البلاد إلى الاستقرار السياسي والرخاء الاقتصادي. و وفقا لما أعلنته دار الحرية في الولايات المتحدة Freedom House فقد انخفض عدد الديمقراطيات الانتخابية في العالم من 121 دولة إلى 117 دولة فقط. يضاف إلى ذلك، أن العديد من الديمقراطيات الانتخابية أقرب إلى النظم الاستبدادية منها إلى النظم الديمقراطية الليبرالية. و يتضح هذا العامل في الأزمة الديمقراطية في الجمهوريات السوفيتية السابقة، حيث يحكم غالبيتها زعماء يتمتعون بسلطة سياسية و اقتصادية واسعة. وتظل الديمقراطيات الانتخابية في هذه البلدان مجرد اسم دون محتوى حيث يظل الحكم غير ديمقراطي في أغلب الأحيان. وفي روسيا، على سبيل المثال، يتمتع الرئيس فلاديمير بوتن بتأييد شعبي بنسبة 70% ولكن غالبا ما يصف العالم نظامه بأنه استبدادي. وفي الوقت نفسه، ووفقا لمؤشرات "جلوبال بارومتر للحوكمة" يشعر 30% فقط من سكان روسيا بالارتياح نحو طريقة تطبيق الديمقراطية في بلادهم. لماذا يوجد مثل هذا التأييد للنظام الحالي في ظل عدم الارتياح لسبل تطبيق الديمقراطية؟ لعل السبب هو عدم

وجود بدائل أخرى, أو لعله تفضيل الشعب الروسي للديمقراطية مع سلطة قوية.

لقد كانت تجربة روسيا في الديمقراطية الليبرالية مؤلمة للكثيرين نتيجة الطبيعة الفوضوية لعهد يلتسين في التسعينات. ويبدو أن الوضع مؤخرا يتفق مع التفسير الثاني، إذ أن الخطوات الأخيرة من حكومة بوتين التي استهدفت تقوية دور الدولة، مثل الحد من حرية أجهزة الإعلام وإلغاء انتخابات حكام الأقاليم وفرض رقابة على المحاكم العليا، لم تلق الكثير من المعارضة الشعبية.

وفي جورجيا، انتقد خصوم الرئيس الذي انتخب مؤخرا ميخائيل ساكاشفيلي الذي حصل على 96% من أصوات الناخبين وهم من المجتمع المدني، رئيس الجمهورية في بعض الخطوات غير الديمقراطية التي قام بها مثل الحصول على سلطة استثنائية بموجب التعديلات الدستورية وقمع الصحافة. وتوضح الأحداث الأخيرة في جورجيا ظاهرة تثير القلق والانزعاج تمثلت في قيام الزعماء الذين تم اختيارهم في انتخابات حرة بالإعلان عن وعود شعبية بينما يقومون بدعم سلطاتهم بطرق غير ديمقراطية حينما يتقلدون زمام الأمور.وفي غياب وجود آليات تسمح للمواطنين بمحاسبة المسئولين في الحكومة، لا توجد عقوبة لهذه الخطوات. والنتيجة أن مثل هذه الأعمال توجد في روسيا البيضاء، حيث انتخب الرئيس أليكسندر لوكاشينكو بالتصويت الشعبي بصورة شرعية في منتصف التسعينات، غير أنه أقام نظاما مغلقا في السنوات اللاحقة لتوليه السلطة وشدد في مراقبة الإعلام والاقتصاد كما قام بحل جميع المعارضة الديمقراطية. وفي عام 2004 أجرى استفتاء وطنيا حول توسيع صلاحيات الرئيس عن طريق تعديل الدستور. وقد سار الاستفتاء قدما بالرغم من أنه لم يكن دستوريا واحتجت عليه المعارضة الضعيفة على نطاق واسع. وقد حصل الرئيس لوكاشينكو على غالبية الأصوات وسط مزاعم بحصول مخالفات عديدة في التصويت. وجاء في عمليات المسح التي قام بها المعهد المستقل للدراسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية قبيل الاستفتاء أن أكثر من 80% من السكان لا يجدون مرشحا بديلا.

وفي أمريكا اللاتينية، نجد أن تنفيذ حكومات منتخبة لسياسات غير ديمقراطية أمر شائع وعادي. ونظرا لأن غالبية بلدان المنطقة تخلت عن النظم العسكرية والشمولية في العقدين الماضيين وتحولت من تلقاء نفسها إلى الديمقراطية واقتصاديات السوق، كانت تجاربها ونتائجها مختلطة. ونجحت بعض بلدان المنطقة، مثل كوستاريكا نسبيا في تطبيق الديمقراطية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، بينما بلدان أخرى مثل فنزويلا وأوروجواي، غرقت في أزمات اقتصادية وسياسية. و لكن الإحصاءات المخيفة التي تهدم المكاسب الديمقراطية الشاملة هي وجود مستويات الفقر الكبيرة حيث يعيش 30 – 50% من سكان المنطقة في فقر شديد.

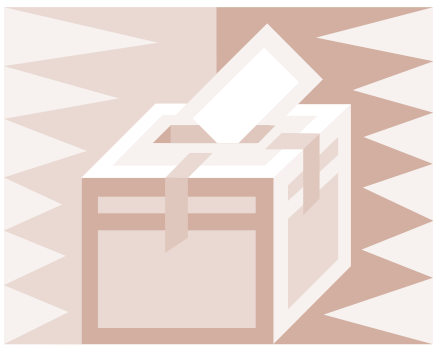
من المسئول؟

إن خيبة الأمل في الديمقراطيات تؤدى إلى تغيير خطط التنمية. فبعد نهاية الحرب الباردة أدى التأكيد على نشر الديمقراطية إلى انتشار عناوين رئيسية لدعم الديمقراطية. وفي الثمانينات والتسعينات انتشرت عملية تطبيق الديمقراطية في أنحاء العالم وكانت التوقعات كبيرة وتظاهر الكثير من المواطنين في الشوارع للمطالبة بالتغيير وشاركوا في عمليات الانتخاب الحرة وتخيلوا أن الديمقراطية سوف تحمل معها الاستقرار والمساواة في التمثيل والرخاء الاقتصادي. وغالبا ما يتمسك الخبراء من الدول المتقدمة بتوقعات وآمال مماثلة. وتوقع الكثيرون مثل هذه التغيرات بين عشية وضحاها. وبالرغم من أن المجتمعات في بعض الدول استطاعت أن تجني فوائد اقتصاديات السوق والنظم الديموقراطية، إلا أن التوقعات لم تتحقق بعد في بلدان أخرى. وقد أدت عملية الخصخصة في هذه البلدان إلى زيادة معدل البطالة وعجزت الإصلاحات الاقتصادية عن إعطاء الناس صوتا حقيقيا في صنع السياسة، ولم تتأصل حرية الكلام والرأي، وظل الوصول إلى المعلومات مقيدا وفشل نظام السوق في تلبية احتياجات الناس.

وكثيرا ما يقال أن "الفقر" و "عدم المساواة " هما أسباب تذمر المواطنين واستيائهم من النظم الديمقراطية. وفي بعض البلاد، وبدلا من أن يشهد الناس مستقبلا اقتصاديا مشرقا كما وعد الزعماء الديمقراطيون الذين انتخبوا مؤخرا، شهدوا تدهور الظروف الاقتصادية وتزايد عدم المساواة في الدخل، واستيلاء النخبة على السوق الاقتصادية. وفي بلدان أخرى، حيث زاد إجمالي الناتج المحلي، حصلت الطبقة المتوسطة العليا على أعظم الفوائد، بينما ظل الفقراء على فقرهم. وربما نجد أن بعض النقد الناتج عن ازدياد عدد الفقراء في الدول لا أساس له نظرا لارتفاع الدخل وهبوط مستويات الفقر في كثير من البلدان التي طبقت الديمقراطية خلال التسعينات. والمشكلة هي أن الدخل لم يرتفع بصورة كافية ولم تنخفض مستويات الفقر بسرعة تكفي لتلبية التوقعات. وبالرغم من المكاسب الاقتصادية المحققة إلا أن الفجوة بين الأغنياء والفقراء اتسعت. وفي حالات كثيرة نمت بعض الدول المتقدمة بسرعة أكبر من الدول النامية، وبذلك اتسعت فجوة التنمية مما جعل

الناس في حالة من الإحباط وخيبة الأمل. وبعد أن عمت الأزمات المالية العديد من الدول حيث توجد بيئات ضعيفة وغير مستقرة، قضى ذلك على الفوائد التي تحققت من قبل مما أنزل الضرر بالطبقة المتوسطة الدنيا.

ولكن المشكلة أكبر من الفقر وعدم المساواة. فقد أصبح المواطنون في الديمقراطيات الجديدة يدركون عدم احتمال قيام حوار بناء مع المسئولين. ولذلك لم تتحقق الثمرة الرئيسية اليانعة للديموقراطية، وهي المشاركة في السياسة العامة. وقد تردد صدى هذه المشكلات في الهياكل السياسية وفي التنمية الاقتصادية الضعيفة. وبقيت مستويات الفساد مرتفعة وتزايدت درجة عدم الثقة في المؤسسات السياسية وبقيت الفرص الاقتصادية نادرة في كثير من البلدان. ولذلك، زاد العداء الكبير حيال النظم الديمقراطية. ومع ذلك، فأن عدم استفادة الكثيرين من النظم الديمقراطية واقتصاديات السوق وتركز الاستفادة منها للسياسيين والنخبة، لم يكن السبب فيه عيوب الديمقراطية كمفهوم وكمؤسسة، حسب مزاعم المعارضة، وإنما يرجع السبب فيه إلى عيوب التصميم غير الديمقراطي الذي أوجدته بعض النظم. كما أن غالبية الديمقراطيات التي فشلت في اكتساب الشرعية لم تكن ديمقراطية حقيقية. وفي كثير من الحالات، لم تكن الطبيعية الديمقراطية للنظم تتجاوز صناديق الاقتراع. ربما مارس الناس



إرادتهم في انتخاب قادتهم، ولكنهم وجدوا فرصا قليلة للمشاركة في العملية السياسية بعد انتهاء الانتخابات. وفي الواقع فإن عدد كبيرا من الزعماء السياسيين في البلدان النامية اختاروا تشديد النظام بعد اعتلاء السلطة، مؤكدين المفارقة والسخرية في العملية الانتخابية. فالأحزاب السياسية تضع سياسات للفوز في الانتخابات والوصول إلى الحكم ولا تضع سياسات لعملية المشاركة فى وضع السياسات، حتى أصبح التناقض بين النظم التي تنتخب بطريقة ديمقراطية وبين السياسات غير الديمقراطية حقيقة واقعة في كثير من البلدان النامية والدول في مرحلة الانتقال.

أما السبب الآخر وراء تذمر واستياء الناس من الديمقراطية فهو التوقعات غير المنطقية للشعوب في الحصول على مكاسب وأرباح الديمقراطية بشكل تلقائي. لقد ظن الكثيرون أنه عندما يتولى زعماء ديمقراطيون زمام الأمور وتخفف الحكومات الرقابة على الاقتصاد، فسوف تنطلق الأسواق وتنهض، وتتدفق الاستثمارات، وتظهر فرص العمل ويرتفع الدخل. ولكن الأسواق لا تنمو في فراغ بل على العكس، تحتاج الأسواق إلى هياكل قوية وقواعد واضحة وإدارة فعالة وتنفيذ قوي.

فالحكم الديمقراطي يمكن أن ينجح ويخلق نظم ديمقراطية تساعد على مشاركة المواطنين ويوفر فرصا اقتصادية كبيرة إذا تم بصورة صحيحة. ولعل دول وسط وشرق أوروبا التي انضمت إلى الاتحاد الأوروبي مثال حي على ذلك، فقد انتهت من المرحلة الانتقالية وهي الآن في المرحلة الثانية من الإصلاح لتقوية مؤسساتها السياسية والاقتصادية. ففي جمهورية التشيك مثلا، ارتفع إجمالي الناتج المحلي للفرد من 6900 دولار أمريكي عام 1993 إلى 15ر700 عام 2003، وفي المجر تضاعف هذا الإجمالي من 6100 دولار عام 1990 إلى 13ر900 عام 2003، وفي الوقت نفسه، انخفضت مستويات الفقر في هذه البلدان بعد أن ساعدت السياسات السليمة والخصخصة الناجحة والاستثمارات الأجنبية المستقرة على بناء قطاع خاص فعال.

ولا تقتصر "معجزة" الديمقراطية على بلدان وسط وشرق أوروبا.. ففي إفريقيا على سبيل المثال، تعتبر بتسوانا قصة نجاح مشابهة، فقد ترجم النجاح الديمقراطي فيها إلى أداء اقتصادي قوي، وفي العقود العديدة الماضية حققت أعلى معدلات نمو في العالم حيث بلغ إجمالي الناتج المحلي للفرد 9500 دولار عام 2003 بعد أن كان 1600 دولار عام 1990. وفي تقرير سنوي للبنك الدولي Doing Business صدر مؤخرا، نجد أن التقرير قد ركز على إزالة العراقيل أمام النمو الاقتصادي واعتبرت بتسوانا واحدة من أفضل 20 اقتصاد في العالم حيث توجد أفضل بيئة للأعمال. وبالرغم من المكاسب الاقتصادية، فإن التحدي أمام صانعي السياسة في بتسوانا يشبه التحديات القائمة في بلدان أخرى تمر بنفس عملية تطبيق الديمقراطية وهو زيادة العمالة وخفض الفقر، مما يؤكد أن النمو الاقتصادي لبلد من البلدان يتحقق بمشاركة جميع المواطنين ولا يقتصر على الطبقة المتوسطة العليا.

شهدت غانا أيضا تجربة ديموقراطية، فقد ازدهر نظام تعدد الأحزاب فيها منذ عام 1993. ووسط عدم الاستقرار السياسي الذي انتشر في دولا أخرى بالمنطقة، ظلت غانا واحة للنجاح الديمقراطي والاستقرار. وباعتبار غانا واحدة من 11 دولة حرة في جنوب الصحراء الإفريقية حسب تصنيف دار الحرية، فقد حصلت على مزايا اقتصادية كبيرة من

نظامها الديمقراطي المستقر ونما إجمالي الناتج المحلي بها خمسة أمثال من 400 دولار عام 1993 إلى 2200 دولار عام 2003.

وتشير عدة عمليات مسح أجريت على مناطق مختلفة إلى تفضيل الشعب للنظم الديمقراطية على المؤسسات السياسية الأخرى. وتبين نفس هذه الدراسات أن الناس يشعرون بخيبة أمل نحو نظمهم الديمقراطية نتيجة تجربتهم السلبية. ويبحث الناس بعد ذلك عن نظم سياسية بديلة، فتتجه الآراء إلى وصف النظم الاستبدادية بأنها البديل الأفضل لتحقيق تحسن اقتصادي سريع.

هذا الاستياء الشعبي لا يتجه عادة إلى فكرة الديمقراطية ذاتها لأن الناس لا يزالون يؤمنون بأن الديمقراطية هي أفضل نظام سياسي من حيث التصميم، وإنما يتجه نحو فشل جهود تطبيق الديمقراطية لتوليد فرص اقتصادية معقولة. وفي النهاية، فإن مقدرة النظام على تمكين الشعب من تحديد مصيره يحدد شرعيته واستمراره. وفي النهاية، فإن النظم التي تخلق مناخ أعمال مناسب لإطلاق قوة روح المبادرة عند المواطنين هي التي تحقق نجاحا فعليا.

الديمقراطية مقابل السلطة

لا شك أن الحجج والرغبات التي تسوقها النظم الشمولية تتداعى عند الفحص الدقيق للمشكلة الأساسية المتمثلة في البحث عن فرص اقتصادية. ولا يمكن للنظم الشمولية في تصميمها أن تنجح في إيجاد اقتصاد سوق عامل يقوم على مبادئ المنافسة النزيهة، ولا يمكن أن تتحقق كفاءة السوق في مناخ تحد فيه الحكومات الحرية الاقتصادية وتحد من مشاركة المواطنين والقطاع الخاص في وضع السياسة الاقتصادية. ولا تخلق الحكومات الشمولية مناخا مناسبا لنمو وتوسع الأسواق. بالعكس، فهذه الحكومات تخضع لسلوك يتسم بالبحث عن استغلال النفوذ لمصالح المطلعين على بواطن الأمور في الداخل، وتصل في النهاية إلى الرقابة المفرطة وتوجيه أنشطة السوق. لذلك تحدد الانتهازية والمحسوبية (وليست المنافسة النزيهة) أنشطة السوق في هذا المناخ وينتشر الفساد ويعم.

وتشير تجربة الفلبين في عهد فرديناند ماركوس وسلوفاكيا في عهد فلاديمير مسيار ورومانيا في ظل نيكولاي شاوشيسكو وشيلي في عهد أوجستو بينوشيه وروسيا في ظل الشيوعية وكذلك مجموعة من البلدان الشمولية وشبه الشمولية، أن النمو الاقتصادي المستدام لا يتحقق في مجتمعات مغلقة. وعلى الرغم من أن بعض تلك البلدان حققت نموا اقتصاديا، فإنه لم يعمر طويلا واقتصرت مزاياه على النخبة. وفي النهاية، يمكن القول أن غالبية الأنظمة الشمولية سقطت تحت وطأة ضغط الاستياء الاجتماعي حيال الأوضاع الاقتصادية فيها والطموحات الكبيرة التي كانت تأمل في تحقيقها.

تشيلي مثل على النظام الاستبدادي "الصالح" في عهد بينوشيه، ولكنها شهدت هبوطا ضخما في الدخل أدى الى مشكلة فقر شديد في نهاية ذلك العهد. حتى أنه في عام 1989 عندما خلف "باترشيو أيلوين" الرئيس "بينوشيه" في انتخابات ديموقراطية، كان 50% من السكان يعيشون في درجة أو أخرى من درجات الفقر ونحو 20% يعيشون في فقر مدقع. وبعد استبدال بينوشيه بدأت مستويات الفقر في الانخفاض, واليوم يعيش 20% من سكان شيلي في درجة أو أخرى من درجات الفقر و5% فقط في فقر مدقع. ويعد هذا المعدل تحسنا كبيرا مقارنة بمستويات عام 1989.

لا شك أن الأنظمة الشمولية ليست جوابا للمشكلات الاقتصادية. لذلك نجد على النقيض من هذا، أن الأنظمة الديمقراطية تهدف إلى السماح للقطاع الخاص بالمشاركة في وضع السياسات العامة، وهو ما يؤدي إلى وضع سياسات اقتصادية سليمة تؤدي إلى نمو اقتصادي مستقر. ونستطيع أن نجد فهما أفضل للعلاقة بين التنمية الاقتصادية والأنظمة الديمقراطية من خلال فحص نظرية التنمية المؤسسية.

المؤسسات والفرص الاقتصادية

عندما قدم الاقتصادي "دوجلاس نورث" الفائز بجائزة نوبل نظريته الاقتصادية في السبعينات بالتركيز على الهياكل المؤسسية، مثل قواعد وهياكل الحوافز التي تساعد الدول على تحقيق إمكانياتها الاقتصادية، غير الطريقة التي ينظر بها الاقتصاديون ومجتمع التنمية الدولي للنمو الاقتصادي. ومنذ ذاك الحين، تم استبدال إستراتيجية التنمية التقليدية التي تدعو إلى "تصحيح هياكل الأسعار" وإستراتيجية اتفاق واشنطن "لوضع السياسات في الإطار الصحيح" بأسلوب "وضع الحوافز والمؤسسات في الإطار الصحيح" لتحقيق التنمية الاقتصادية.

لقد قامت إستراتيجية تصحيح هياكل الأسعار على افتراض أن قوى السوق سوف تدفع الدول إلى الرخاء عند رفع قيود السوق. ولم يكن الافتراض زائفا، ولكنه لم ينجح بالنسبة للدول النامية بسبب عدم تطبيق آليات السوق. وقد حل محل تلك الإستراتيجية فكرة "وضع السياسات في الإطار الصحيح" والتي كانت تعتبر من أحد أسباب فشل الديمقراطيات الجديدة في أمريكا اللاتينية لدفع وتأمين النمو الاقتصادي المستقر خلال الثمانينات والتسعينات. وقد أدى اعتماد دول أمريكا اللاتينية على اتفاق واشنطن إلى توقعات غير حقيقية وهي أن النمو الاقتصادي سوف يتحقق إذا استطاعت تلك الدول أن تتبنى الإصلاحات التي نجحت في الدول المتقدمة.

أما عن واتفاق واشنطن، فهو عبارة عن مجموعة توصيات خاصة بالسياسات صاغتها منظمات التنمية الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي في أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات. وتقوم هذه التوصيات بوصف الإصلاحات "الجيدة" التي تحتاج دول أمريكا اللاتينية إلى تنفيذها لكي تنجح. وهذه التوصيات تشمل الإصلاح الضريبي والانضباط المالي وتحرير سعر الصرف كما تتضمن تنفيذ حقوق الملكية والخصخصة وتحرير التجارة.

يتوقع من الدول التي تتلقى هذه المشورة أن كل ما تحتاج أن تفعله هو تصنيف وتنظيم هذه السياسات وأن تترك الأمر لقوى السوق. ومن المهم ألا يوجه اللوم لهذه البلدان بسبب توقعاتها تلك، لأن هذه التوقعات غالبا تكون ناتجة عن الأسلوب الذي يستخدمه الخبراء أصحاب الرأي والمشورة في الإصلاحات الاقتصادية.

وقد لقيت أراء "دوجلاس نورث" للإصلاح المؤسسي اهتماما كبيرا وقد أعادت صياغة فهم سياسات التنمية. وكانت المشكلة في أمريكا اللاتينية أن السياسات الموجهة للسوق نفذت في مناخ متقلب. بينما تتطلب السياسات أساسا مؤسسيا قويا وكان ذلك الأساس واهيا في معظم دول أمريكا اللاتينية. كذلك لم يأخذ الأسلوب القديم للإصلاحات في اعتباره أهمية المؤسسات الرسمية وغير الرسمية (وتشمل المؤسسات الرسمية القواعد واللوائح والقوانين أما المؤسسات غير الرسمية فهي عبارة عن قواعد وقيم ثقافية سائدة بالمجتمع تسمح بتفعيل الأسواق). وعلى سبيل المثال، كانت سيادة القانون الضعيفة إحدى المؤسسات غير الرسمية التي قوضت الجهود المبكرة لإصلاح السوق في أمريكا اللاتينية.

وفي غياب المؤسسات القوية، غالبا ما تؤدي إصلاحات السوق إلى فوضى ونتائج غير متناسقة. فمثلا كثيرا ما تفشل برامج الخصخصة لأنها لم تلق الدعم من اللوائح والقواعد التي تحكم نشاط السوق، مثل آليات الدخول أو الخروج وتنفيذ التعاقدات وقواعد أسواق المال ومجالس الإدارة ومعايير المحاسبة والآليات المالية. في حالة البرازيل، لم تحقق خصخصة قطاع الطاقة الهبوط المتوقع في أسعار الطاقة أو ارتفاع الكفاءة لأن القواعد التي تحكم السوق لم تتغير بحيث دخل القطاع الخاص ولكن بنفس القواعد واللوائح القديمة فلم يكن مرغما على المنافسة.

وثمة مثال آخر على الفشل في معالجة المشكلات المؤسسية من خلال إصلاحات تقوم على سياسات خاطئة، فقد حاولت الأرجنتين تثبيت عجز الميزانية في أوائل التسعينات وقد قررت آنذاك التعامل مع عجز الميزانية من خلال تمويل العجز عن طريق إيرادات الخصخصة. وقد نجح ذلك لفترة من الزمن، وعندما هبط بيع المشروعات العامة (ومن ثم الإيرادات) عادت الدولة إلى نقطة البداية، نقطة عجز الميزانية، دون تطبيق أية إصلاحات هيكلية لمعالجته.

إن الصلة بين الأنظمة الديمقراطية والنمو الاقتصادي هو محور هذا النقاش حول المؤسسات. والجواب على السؤال الرئيسي لدوجلاس نورث "لماذا تصبح بعض البلدان غنية بينما تظل أخرى فقيرة؟" جواب بسيط.. فالأغنياء استطاعوا أن يكونوا أغنياء لأنهم أقاموا مؤسسات دورها التوجيه ولكنها لا تفرط في مراقبة أنشطة السوق. ولكن عملية بناء المؤسسات تأخذ في الحسبان قيمة المعرفة المحلية وتحتاج لمشاركة الأطراف التي تتعامل مع تلك المؤسسات يوميا. ولا يكون البناء المؤسسي مقتصرا على رغبة المسئولين، وإلا فشل صانعي السياسات في تلبية حاجات واهتمامات المبادرين ومؤسسي الأعمال والمواطنين. لذلك، عند وضع الإصلاحات الاقتصادية، يجب على مجتمع الأعمال أن يتمكن من الوصول إلى صانعي السياسة لعرض أراء وتوصيات القطاع الخاص.

من المعروف أن الأنظمة الديمقراطية

تسمح بمشاركة قاعدة عريضة من القطاع الخاص في السياسة العامة، أما النظم الشمولية فلا تسمح بذلك. وفي النظم الشمولية حيث لا توجد مشاركة للقطاع الخاص، يفتقر المسئولون الحكوميون للمعلومات الدقيقة والكافية، ولذلك تزيد احتمالات فشل السياسات التى ترسمها هذه النظم فى تحريك أنشطة السوق. كما أنه في ظل هذه النظم، نادرا ما يحاسب المسئولون الحكوميون عن أعمالهم، وبذلك تكون لديهم العديد من الفرص لإساءة استخدام سلطتهم من أجل سن سياسات تعود عليهم وعلى أصدقائهم بالثراء على حساب الآخرين.

الحكم الرشيد

لماذا إذن لا يتمتع المواطنون في كثير من البلدان النامية بالنمو الاقتصادي الذي يفترض أن توفره الديموقراطيات؟ السبب هو أن المؤسسات الاقتصادية تحتاج إلى ديمقراطية سليمة عمليا، وأن ضعف المؤسسات الديمقراطية يدمر احتمالات النمو الاقتصادي في كثير من البلدان. يقول "فرنسيس فوكوياما" وهو من أبرز الاقتصاديين في العالم، في أحدث مؤلفاته، إن كثير من الدول في سعيها إلى ديمقراطية عملية وأسواق حرة افتقدت "قوة" الحكومة. وفوكوياما لا يعنى بقوة الحكومة قوتها في الرقابة المفرطة والإدارة الجزئية للاقتصاد، وإنما تنفيذ القانون والعدالة والاتساق فى تنفيذ القانون.

لقد أصبحت جمعيات القطاع الخاص ومراكز الفكر وأجهزة الإعلام التي تبحث عن المعلومات وكذلك منظمات المجتمع المدني الأخرى في العديد من الدول أكثر براعة ومهارة في تحديد أولويات الإصلاح والمؤسسات التي تحتاج لإعادة بناء وتنظيم. ونظرا لأن الحاجة لقواعد ولوائح محلية أخذت تجد طريقها إلى صناع السياسات، فإن التحدي يكمن غالبا في نقل معلومات نوعية إلى صانعي السياسة وإقناعهم باتخاذ التوصيات اللازمة. ولكن حتى عندما تنجح حملات التأثير على السياسة العامة، وعندما يستمع المشرعون إلى صوت القطاع الخاص والمواطنين، عند صياغة قوانين جديدة، غالبا ما تفشل الإصلاحات بسبب ضعف التنفيذ. وفي كثير من الأحيان لا يمكن محاسبة المسئولين الحكوميين على التطبيق الانتقائي للقوانين، خاصة وإن اللوائح، باعتبارها آليات مناسبة لذلك، غير موجودة أصلا أو فاسدة بطبيعتها.

ونظرا لأن التركيز الكبير على المؤسسات قد دفع خطة التنمية قدما خلال العقود الماضية، فإن أحد مبادئ الحكم الرشيد يعطينا نظرة جديدة على عملية التماسك الديمقراطي. والحجة الرئيسة في الحكم الديمقراطي الصالح هو أنه لا يتم استخدام كلمة ديمقراطي فقط بالانتخابات الحرة والنزيهة، ولا يجب أن تعطي الدوائر الانتخابية الزعماء المنتخبين تفويضا عاما (شيك على بياض)، ولكن يجب أن يستمر عمل الديمقراطيات بعد الانتخابات فيقوم الناخبون بمحاسبة المنتخبين على سوء استخدام السلطة المفوضة لهم، ويجب أن يكون من السهل الحصول على المعلومات وأن تطبق اللوائح والقواعد بعدالة. والحكم الديمقراطي الصالح مسئول عن تقوية الصلة بين الأنظمة الديمقراطية المستقرة والنمو الاقتصادي، لأنه يدمج ما بين مفهوم الإصلاح المؤسسي وآليات التنفيذ العادل للإصلاح المؤسسي.

وليس هناك شك في أن العجز في التنفيذ وعدم وجود آليات المحاسبة والمساءلة في كثير من الديمقراطيات ينفر المواطنين ويبعدهم عن العملية الديمقراطية بل ويدفع المجتمعات في بعض الأحيان إلى حل الأمور خارج إطار القضاء وصناديق الاقتراع. ففي أحد الحوادث المزعجة، قام المواطنون في إحدى مدن بيرو مؤخرا بإعدام عمدة المدينة بدون محاكمة لأنه لم ينجز وعوده في الإصلاح. وتعبر مثل هذه الأفعال المتطرفة عن مشاكل أكبر تحت السطح، فالناس في أمريكا اللاتينية، ضاقوا ذرعا بالزعماء الذين يواصلون إدارة حكومات فاسدة تحرم المواطنين من تحسين فرصهم الاقتصادية. ولذلك وبدلا من نفض الأيدي من موضوع الديمقراطيات والتحول إلى النظم الشمولية، يجب التركيز على إنشاء مؤسسات تجعل الديمقراطيات والأسواق تعمل بصورة لائقة. فبناء الديمقراطية عملية لا تنتهي بين عشية وضحاها واقتصاديات السوق لن تظهر لمجرد السماح لها بأن تعمل. بل إن الموضوع في نهاية الأمر يتعلق بإيجاد مؤسسات توفر مشاركة أكبر للمواطن في الحكومة وتضمن التنفيذ العادل للقواعد واللوائح.

ما هو المطلوب إذن؟

للتأكد من أن الحكومات تقوم بدورها بصورة ديمقراطية، يجب توجيه الاهتمام إلى كيفية تنفيذ القرارات الحكومية اليومية. الفساد وهو من أبرز قضايا التنمية، مثال ممتاز على الفجوة القائمة بين السياسات الوطنية والحكم الصالح على مستوى المحليات. معظم الحكومات على الصعيد الوطني تجعل من الفساد قضية انتخابية عليا وتعد بالحد منه واستعادة ثقة المواطنين في نظام عادل يتسم بالشفافية. ومع ذلك، غالبا ما تفشل الجهود في تحقيق النتائج المطلوبة بسبب تجاهل الالتزامات والتفاعلات اليومية التي تتم في نطاق ضيق ويواصل الناس التعامل مع الرشوة والابتزاز. عندئذ يثور التشكك نحو مبادرات الحكومة للحد من الفساد. وعلى الرغم من أن تلك الممارسات تتم على المستوى

المحلى، فأن شكوك المواطنين تتجه إلى الحكومات الوطنية.

ولا قبل تنفيذ الإصلاحات الضرورية، من إصلاح نموذج علاقات الحكومة وشركات الأعمال. وفي كثير من البلدان النامية نجد هذا النموذج بسيطا يتجه من أعلى إلى أسفل وتحدد الحكومة الأولويات وتضع السياسات من تلقاء نفسها، بينما ينتظر مجتمع الأعمال قرارا الحكومة. وما يحكم هذا النموذج هو عدم التيقن، لأن الحكومة تستطيع أن تسلب حريات الأعمال بسهولة مثلما منحتها لهم بسهولة. والإصلاحات التي تتم على هذا النحو غالبا ما يكون مآلها الفشل في معالجة العيوب الحقيقية في النظام.

ومن المهم جدا أن تشارك الأعمال في الإصلاحات ولكي يتحقق هذا النموذج لا بد من قيام حوار بين القطاعين العام والخاص حيث توجد فرصة أمام مجتمع الأعمال للمساهمة في عملية صنع السياسات. ولقطاع الأعمال من كافة الأحجام دور حاسم ومهم في التطوير الديمقراطي ولا يمكن إرغامه على التعامل مع جهود الإصلاح بدون أن يعطى فرصة للاشتراك في وضع القواعد واللوائح. ويحدثنا التاريخ أن أسلوب الإصلاح الذي يعتمد على القاعدة العريضة هو أكثر فاعلية في تحقيق نتائج طيبة.

ويجب أن يعطي الإصلاح أولوية قصوى للشفافية ووضع آليات تسمح بحصول الجمهور بصورة كافية على المعلومات والعمل على تدفق هذه المعلومات. والشفافية هنا هي المفتاح لأنها تجعل من الصعب إخفاء التطبيق الاختياري للقوانين وسوء استخدام الوظيفة العامة. لقد أخذت تبرز نظم الحكومة الإليكترونية كأدوات فعالة لزيادة الشفافية وتحسين عملية الحصول على المعلومات. ومثل هذه النظم لا تقلل من فرص الفساد وسوء استخدام السلطة التقديرية فحسب، بل سوف ترفع من كفاءة الحكومة في تقديم الخدمات العامة للمواطنين.

وفي الختام، وكما قال "دوجلاس نورث" لا توجد قاعدة تقول "أن مقاسا واحدا يناسب الجميع" فالدول تختلف من حيث الثقافة والتاريخ ومستويات التطور الاقتصادي والسياسي. لذلك، لا يمكن أن نستورد مؤسسات من بلدان أخرى بل يجب بناءها لكي تأخذ في الاعتبار القواعد الرسمية وغير الرسمية التي تساعد أسواقا ونظما سياسية معينة على أن تؤدي عملها. ولعل أحد العوامل الذي يجب أن تشارك فيه جميع البلدان هو الطريق إلى الإصلاح المؤسسي. يجب أن تساعد المؤسسات في بناء نظام عادل يقوم فيه كل فرد بالالتزام بالقواعد بحيث تمنح الحوافز والمكافآت لمن يتبعون تلك القواعد. ولا يجب أن تفرض الحكومات "قواعد اللعبة" ولكن يجب أن توضع هذه بعناية من خلال حوار خلاق بين القطاعين العام والخاص.

ألكسندر شكولنكوف هو مسئول البرامج الدولية، مركز المشروعات الدولية الخاصة، 25 أكتوبر 2004

This document was created with Win2PDF available at http://www.daneprairie.com.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.