تكلفة الفساد

ممارسات الفساد تتسبب في ضياع الإيرادات الضريبية، ولها أضرار اجتماعية أيضا.

باولو ماورو، وباولو ميداس، وجان-مارك فورنييه

في عام ٢٠١٣، عثر محققون برازيليون كانوا يعملون في قضية غسل أموال روتينية مصادفة على شيء أكبر بكثير: مخطط للرشوة والتلاعب بالعطاءات ضم شركة النفط العملاقة بتروبراس الخاضعة لسيطرة الدولة. فقد كشفت «عملية مغسلة السيارات؟»، وهو الاسم الذي صار يُعرَف به التحقيق، أن بعض أكبر شركات البناء والهندسة في البرازيل دفعت مليارات الدولارات على شكل رشاوى على مدى عدة سنوات للحصول على عقود مربحة من شركة بتروبراس. وتورط العشرات من المسؤولين الحكوميين والسياسيين في هذه الفضيحة.

ومثل هذه المعاملات المشبوهة لا تقتصر بالطبع على اقتصادات الأسواق الصاعدة كالبرازيل. ففي إحدى الحالات الصارخة في السبعينات، تلقى سياسيون في اليابان رشاوى للموافقة على عقود شراء طائرات عسكرية أمريكية. وكانت هذه الفضيحة أحد الدوافع وراء إصدار قانون يمنع الشركات الأمريكية من دفع رشاوى في الخارج. لكن أينما يظهر الفساد أو إساءة استخدام المنصب العام لتحقيق مكاسب خاصة، فإنه يشوه أنشطة الدولة ويؤثر في النهاية على النمو الاقتصادي ونوعية معيشة الشعب.

ويمكن أن يكون للفساد، تبعا لمداه، تأثير ضار عميق على الماليات العامة حيث تتلقى الحكومات حصيلة أقل من إيرادات الضرائب وتسدد مدفوعات أكبر مقابل السلع والخدمات أو المشروعات الاستثمارية. لكن تكلفة الفساد أكبر من مجموع الأموال الضائعة: فالتشوهات في أولويات

الإنفاق تقوض قدرة الدولة على تعزيز النمو المستمر والشامل، إذ تستنزف الموارد العامة بعيدا عن التعليم والرعاية الصحية والبنية التحتية الفعالة—وهي أنماط الاستثمارات التي من شأنها تحسين الأداء الاقتصادي ورفع مستويات المعيشة للجميع.

تراجع ثقة الجمهور

كيف يحد الفساد من الإيرادات؟ من ناحية، يمكنه الإضرار بقدرة الحكومات على جمع الضرائب بطريقة عادلة وكفؤة. فالمشرعون الفاسدون قد يدرجون إعفاءات ضريبية أو ثغرات أخرى في مقابل الحصول على رشاوى مما يقلل الإيرادات الممكن تحقيقها. وكلما زاد تعقيد النظام الضريبي وغموضه، كان من الأسهل على المسؤولين ممارسة التقدير الاستنسابي في إدارته والمطالبة برشاوى أو عمولات مقابل الحصول على نتيجة مواتية. فعلي سبيل المثال، في قضية وردت في صحيفة نيويورك تايمز عام ١٩٩٦، زُعم أن عمال البلدية قبلوا رشاوى لجعل الأمر يبدو وكأن الضرائب غير المدفوعة قد سُددت بالفعل. وبشكل أعم، من شأن تشويه القوانين الضريبية وفساد موظفي الضرائب الحد من ثقة الجمهور في الدولة، مما يضعف رغبة المواطنين في دفع الضرائب.

ويمكن أن يؤدي كبح الفساد إلى فوائد مالية عامة كبيرة، إذ يشير بحثنا إلى أن الإيرادات أعلى في البلدان التي يُتصوَر أنها أقل فسادا؛ فالحكومات الأقل فسادا تتلقى إيرادات ضريبية أكبر بنسبة ٤٪ من إجمالي الناتج المحلي مقارنة بالاقتصادات التي تمر بنفس مستوى التنمية الاقتصادية ذات المستويات الأعلى من الفساد. وأحرزت بعض البلدان تقدما على مدار العقدين الماضيين، وإذا ما تمكنت جميع البلدان من تقليص الفساد بطريقة مماثلة، يمكنها أن تجني تريليون دولار في هيئة عائدات ضريبية مفقودة أو ما يعادل ١,٢٥٪ من إجمالي الناتج المحلي العالمي.

بؤر ساخنة

على الرغم من أن الفساد يمكن أن يحدث في أي مكان تقريبا، فإنه أكثر انتشارا في بضع بؤر ساخنة، إحداها ينطوي على الموارد الطبيعية، خاصة النفط والتعدين. فالأرباح الضخمة المرتبطة باستخراج الموارد الطبيعية تمثل حوافز قوية لدفع الرشاوى أو حتى للسيطرة على الدولة في الحالات التي تتأثر فيها السياسات العامة والقوانين بالممارسات الفاسدة لضمان السيطرة على الثروة الطبيعية للبلد المعني. وفي الواقع، تميل البلدان الغنية بالموارد الطبيعية إلى أن تكون أكثر فسادا لأنها تعاني من مؤسسات أضعف وسوء المساءلة في استخدام ثرواتها الطبيعية.

وينتشر الفساد أيضا بين المؤسسات المملوكة للدولة في الحالات التي قد تكون فيها الإدارة العليا عُرضة للتأثير غير المشروع من جانب موظفي الخدمة المدنية والمسؤولين المنتخبين. ونتيجة لذلك، فإن الشركات المملوكة للدولة في القطاعات الحيوية، مثل الطاقة والمرافق العامة والنقل، تكون أقل ربحية وكفاءة في البلدان التي تعاني من قدر أكبر من الفساد. ويؤكد العديد من تحقيقات الفساد الشهيرة التي تنطوي على مثل هذه الشركات مخاطر إساءة استخدام الموارد العامة، بما في ذلك شركة بتروبراس في البرازيل، وشركة إلف أكويتين في فرنسا (قبل خصخصتها)، وشركتا إسكوم وترانسنت في جنوب إفريقيا. علاوة على ذلك، تشير البحوث إلى أن الفساد هو أحد الأسباب الرئيسية التي تجعل الشركات الخاصة تميل إلى أن تكون أكثر إنتاجية من الشركات المملوكة للدولة. والمثير للدهشة أنه في البلدان التي يكون فيها الفساد أقل شيوعا، تقل أهمية نمط الملكية كثيرا في تفسير الاختلاف في الأداء بين الشركات (دراسة Baum and others، تصدر قريبا).

> "الأرباح الضخمة المرتبطة باستخراج الموارد الطبيعية تمثل حوافز قوية لدفع الرشاوى أو حتى للسيطرة على الدولة"

وتمثل المشتريات الحكومية من السلع والخدمات بؤرة ساخنة أخرى، وهو ما يرجع في جزء منه إلى المبالغ المالية الكبيرة المتضمنة؛ فالمشتريات العامة تشكل ١٣٪ من إجمالي الناتج المحلي، في المتوسط، بين البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، التي تضم ٣٦ اقتصادا متقدما. وتكون المشتريات المتعلقة بالاستثمار العام عُرضة للخطر بشكل خاص لأن المشاريع الكبرى غالبا ما تكون ذات سمات فريدة تجعل من الصعب مقارنة التكاليف ومن السهل إخفاء الرشاوى وتضخيم التكاليف.

ولهذا السبب ترتبط جرائم الفساد الكبرى عادة بمشاريع معقدة ومكلفة مثل البناء ومعدات الدفاع. وبالمقارنة، من الصعب تلقي الرشاوى فيما يتعلق بأجور المعلمين والعاملين في مجال الرعاية الصحية. ونتيجة لذلك، من المحتمل أن يكون الإنفاق على التعليم والصحة أقل حيث يكون الفساد مرتفعا، ما يجعل تحسين إنتاجية العمالة ومستويات معيشتها أقل احتمالا. وبين البلدان منخفضة الدخل، تقل حصة الميزانية المخصصة للتعليم والصحة بمقدار الثلث في البلدان الأكثر فسادا (راجع الرسم البياني في الصفحة التالية).

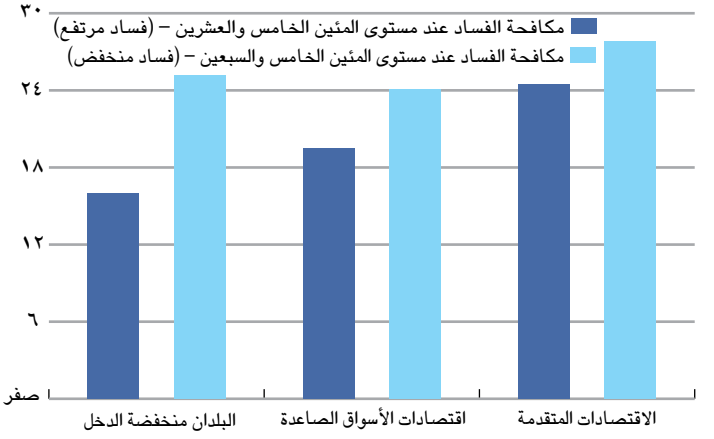
ولا ينبغي أن يكون مفاجئا إذن أن نتائج اختبارات الطلبة تميل إلى أن تكون أقل في البلدان التي يزداد فيها الفساد. فرغم أن الطلاب في البلدان الأكثر فسادا قد يقضون وقتا في الفصول الدراسية مماثلا للوقت الذي يقضيه الطلاب

الصورة: ISTOCK/DIMDIMICH

انحراف الأولويات

الإنفاق العام على التعليم والصحة أقل في البلدان التي يزيد فيها الفساد.

(نسبة من مجموع الإنفاق)



المصادر: صندوق النقد الدولي، إحصاءات مالية الحكومة؛ وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملاحظة: بيانات عام ٢٠١٦.

في البلدان الأخرى، فإن جودة التعليم أسوأ. والمسألة لا تتعلق فقط بالإنفاق الأقل على التعليم. ففي بعض البلدان، يتأثر الحصول على وظائف التدريس في المدارس العامة بالرشاوى أو الواسطة. ويمثل تغيب المعلمين شكلا واسعا من أشكال الفساد الصغير في العديد من الاقتصادات النامية، وقد وجدت دراسة في البرازيل دليلا على أنه في الحالات التي تتعرض فيها التحويلات الفيدرالية إلى الحكومات المحلية من أجل الإنفاق على التعليم للضياع جزئيا جراء الفساد، فإن معدلات التسرب تكون أعلى ونتائج الاختبارات أسوأ.

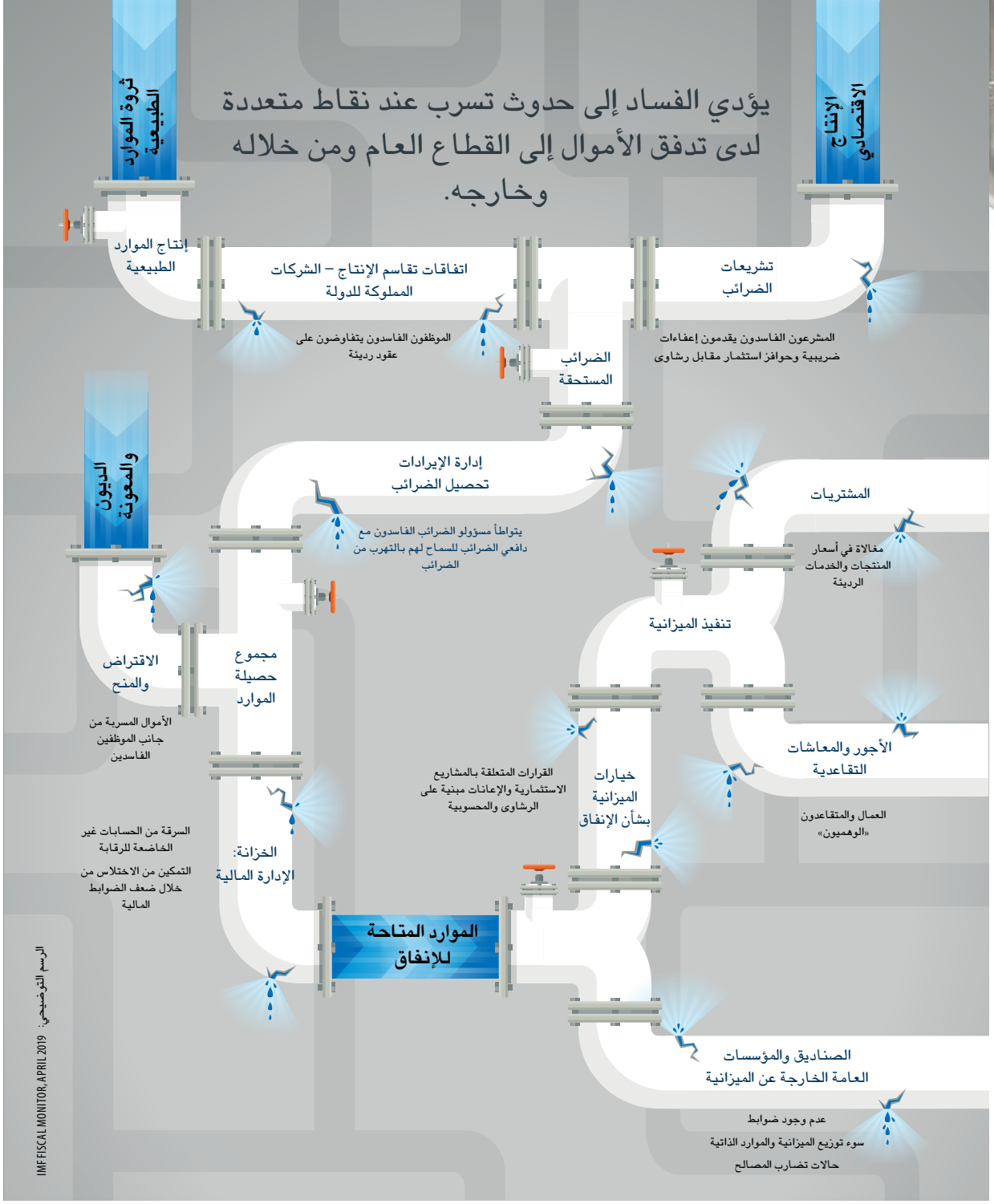
نجاح جورجيا

يمثل الحد من الفساد تحديا، ولكنه يمكن أن يحقق فوائد جمة. فالبلدان التي تقلل الفساد بشكل كبير تُكافأ بزيادات كبيرة في الإيرادات الضريبية. وكان هذا هو الحال في جورجيا، حيث أطلقت حكومة جديدة في عام ٢٠٠٣ حملة قوية للحد من الفساد من مستويات عالية جدا. وكانت النتيجة قفز الإيرادات الضريبية من ١٢٪ إلى ٢٥٪ من إجمالي الناتج المحلي في خمس سنوات، حتى مع انخفاض معدلات الضرائب.

وجاء نجاح جورجيا انعكاسا لثقافة جديدة من الامتثال الضريبي: فحصة الأشخاص الذين شعروا أنه لا يوجد ما يبرر الغش قفزت من ٥٠٪ إلى ٨٠٪ تقريبا. وأدت التحسينات في الخدمات، بما في ذلك تراجع معدلات الجريمة وانخفاض حالات انقطاع التيار الكهربائي وتجدد الثقة في الحكومة، إلى جعل المواطنين أكثر استعدادا لدفع الضرائب. وساعدت زيادة الإيرادات أيضا على سداد متأخرات الأجور والمعاشات التقاعدية، مما عزز الثقة في الحكومة بشكل أكبر.

فما هي الطريقة الفضلى لمكافحة الفساد؟ تتيح التغيرات السياسية الكبرى من حين إلى آخر فرصا لإصلاحات طموحة وتحسينات سريعة، كما هو الحال في جورجيا. لكن في معظم الحالات، من المرجح أن يكون التقدم تدريجيا. ويتطلب النجاح إرادة سياسية ومثابرة والتزاما بالارتقاء المستمر بالمؤسسات على مدى عدة سنوات. ولأجل فهم الخصائص المؤسسية المهمة في تعزيز النزاهة والمساءلة بشكل أفضل، تناولنا بالدراسة مجموعة كبيرة من البلدان. وأسفر تحليلنا عن بعض الدروس المحددة لصانعي السياسات:

- تكون فرص النجاح أكبر عندما تقوم البلدان بتحسين عدة مؤسسات متعاضدة لأجل مكافحة الفساد. وينبغي أن تبدأ البلدان بالمجالات ذات المخاطر الأعلى — مثل المشتريات وإدارة الإيرادات وإدارة الموارد الطبيعية — بالإضافة إلى الضوابط الداخلية الفعالة. ويتطلب إطار حوكمة المالية العامة أيضا خدمة مدنية احترافية وأخلاقية كركيزة أساسية. ويجب على رؤساء الوكالات والوزارات والمؤسسات العامة تعزيز السلوك الأخلاقي من خلال تحديد توجه واضح على مستوى القمة.
- يتعين على الحكومات مواكبة التطور المستمر في التكنولوجيا وفرص ارتكاب المخالفات. فقد وجد تحليلنا أنه عندما تستثمر الحكومات في تقنيات المعلومات والاتصالات وتعزيزات الشفافية، تقل فرص طلب الرشاوى. على سبيل المثال، في شيلي وكوريا، تمثل أنظمة المشتريات الإلكترونية أدوات قوية لتحسين الشفافية والحد من الفساد.
- يساعد تعزيز الشفافية والصحافة الحرة على زيادة المساءلة. فكولومبيا وكوستاريكا وباراغواي تستخدم منصة إلكترونية تتيح للمواطنين مراقبة التقدم المادي والمالي في المشاريع الاستثمارية. ويُظهر تحليلنا الشامل لعدة بلدان أن الصحافة الحرة تعزز من فوائد الشفافية المالية العامة في كبح الفساد. وإصدار البيانات ليس كافيا؛ بل يجب نشرها على نطاق واسع وتفسيرها. وفي البرازيل، كان لنشر نتائج عمليات التدقيق تأثير على احتمالات إعادة انتخاب المسؤولين المشتبه في سوء استخدامهم للأموال العامة، وكان التأثير أكبر في المناطق التي بها محطات إذاعية محلية.



وبجانب الجهود المبذولة لتعزيز المؤسسات المحلية داخل البلدان، فإن التعاون الدولي أمر بالغ الأهمية. فأكثر من ٤٠ بلدا صارت تجرِّم دفع الشركات رشاوى للفوز بأعمال تجارية في الخارج. ويمكن للبلدان أيضا اتخاذ إجراءات صارمة ضد غسل الأموال وتقليل الفرص العابرة للحدود الوطنية لإخفاء الأموال المشوبة بالفساد في المراكز المالية التي تفتقر للشفافية.

من الممكن أن تكون مكافحة الفساد مهمة شاقة، لكنها ضرورية لاستعادة ثقة الجمهور في الحكومة. ويمكن لمكافحة الفساد أن تحقق أيضا مكاسب اقتصادية واجتماعية جمة بمضي الوقت. وهي تبدأ بالإرادة السياسية المحلية، وتقوية المؤسسات باستمرار لتعزيز النزاهة والمساءلة، والتعاون العالمي. FD

باولو ماورو، نائب مدير؛ **وباولو ميداس**، نائب رئيس قسم؛ **وجان–مارك فورنييه**، اقتصادي، جميعهم في إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي. ويستند هذا المقال إلى الفصل الثاني بعنوان «كبح الفساد» (Curbing Corruption) من تقرير الراصد المالي الذي يصدره صندوق النقد الدولي، عدد إبريل ٢٠١٩.

المراجع:

Baum, A., C. Hackney, P. Medas, and M. Sy. Forthcoming., "Governance and SOEs: How Costly Is Corruption?" IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.