

قراءة خاصة

رجا الخالدي*

إعادة صوغ خطاب السياسة الاقتصادية الفلسطينية وضع حسان التنمية أمام عربية الحكم

**Mushtaq Husain Khan, George Giacaman &
Inge Amundsen, eds., State Formation in
Palestine: Viability and Governance during a
Social Transformation. London: Routledge
Curzon, 2004. 249 page.**

منذ أول مسعى، في أيار/مايو 2000، لتأمين دعم دولي من أجل إعادة تأهيل سجل الإدارة الاقتصادية للسلطة الفلسطينية، صارت قضايا الفساد والشفافية والإصلاح متداخلة تداخلاً وثيقاً في السجل السياسي القائم. في ذلك الزمن، قام رئيس السلطة الفلسطينية ياسر عرفات، بمساندة من صندوق النقد الدولي، بتأسيس المجلس الأعلى للتنمية من أجل الإشراف على جهود السلطة الفلسطينية في تعزيز الإدارة وتقوية المالية العامة. وكان الدور الاستراتيجي المنوط بهذا المجلس، الذي ضم ثلاثة وزراء، هو المساعدة في إعادة توجيه السياسات الاقتصادية الفلسطينية ودفع السياسة العامة الفلسطينية نحو مزيد من الانسجام مع المعايير الدولية. ولم يجتمع المجلس الأعلى للتنمية إلا بضع مرات، ولم يتحول إلى أداة للإصلاح المالي، مع أن القضايا التي كان مكلفاً معالجتها أصبحت بنوداً مركزية في عملية الإصلاح التي قامت بها وزارة المالية على مدى السنوات اللاحقة. وقد اشتملت هذه على توحيد حسابات العائدات العامة المتباينة، وتقليص النفقات العامة الجارية، والكشف التام عن العمليات التجارية والاستثمارية للسلطة الفلسطينية، وتصميم استراتيجيا خصخصة لأموال السلطة الفلسطينية، وبلورة سياسة السلطة حيال الدين العام.

ومنذ ذلك التاريخ وضعت خطط المئة يوم، والخطط السنوية، والخطط الثلاثية، وعقدت الندوات والحلقات الدراسية الدولية، وأوفدت فرق عمل لا حصر لها من الخبراء الدوليين إلى فلسطين، لمعالجة السجل الفلسطيني في هذا المجال الذي بات حديثاً مجالاً حيويًا من مجالات الأداء الاقتصادي. ومع تراجع إمكانات التقدم في القضايا الفلسطينية الأساسية، وهي الاحتلال واللاجئون والسيادة والقدس بعد سنة 2000، تكتفت الضغوط على السلطة الفلسطينية لإحراز تقدم ما في مجال "الإصلاحات" الداخلية الفلسطينية الواسع. ومن الدلائل على ذلك أن بحثاً على الإنترنت بواسطة أداة غوغل (Google) عن موضوع "الإصلاحات الفلسطينية" في أواسط آذار/مارس 2005 كشف عن وجود 1.400.000 صفحة على الشبكة تتعلق بهذا الموضوع، و7000 بند إخباري في فترة عشرة أيام نموذجية.

إصلاح السلطة الفلسطينية

يعتبر كل الأطراف اليوم (ربما باستثناء السلطة الفلسطينية) أن القضايا المستعصية، كقضية قيام الدولة، لا يمكن أن تعالج قبل أن تباشر هذه السلطة عملية إصلاح واسعة النطاق. فقد ظل المسؤولون في السلطة الفلسطينية خلال عهد ياسر عرفات يقشعرون عند أي تلميح إلى الفساد في صفوفهم، أو أنهم في أفضل الأحوال كانوا يشيرون إلى بلاد أخرى نامية (ومتقدمة) وحركات تحرر وطني ليبيّنوا أن لا أحد كامل. وكان في وسعهم أيضاً أن يحاججوا، بصورة مقبولة، بالقول إن مشكلات سوء الإدارة في الوزارات، وانعدام المساءلة المالية، والفساد، والمحسوبية، إنما تم كشفها والتحقيق فيها من جانب مؤسسات السلطة الفلسطينية (كتقرير ديوان المحاسبة العامة لسنة 1997، وتقرير المجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 1998). لكن منذ تأليف حكومة محمود عباس في سنة 2003 التي لم تعمّر طويلاً، بل إلى حد أبعد من ذلك في ظل نظام ما بعد عرفات، باتت الحسابات المالية، والوظائف، والهيكليات

الوزارية، والأدوار السياسية، ومشاريع القوانين، وخطط التنمية، تخضع كلها لتدقيق فائق من جانب الجهات المانحة والمجتمع الدولي ومؤسسات الرقابة التابعة لهذا المجتمع ولتلك الجهات. وفي حين يستمر بعض المسؤولين في السلطة الفلسطينية في الشكوى معتبراً أن الإصلاح هو أولاً وقبل أي شيء شأن فلسطيني، فإن السلطة الفلسطينية التزمت جملةً من التزامات جديدة في مجال الحكم اقترحتها الجهات المانحة في "اجتماع لندن لدعم السلطة الفلسطينية" الذي عقد في آذار/مارس 2005. وكان معظم التزامات لندن ظهر في وثائق سابقة صادرة في إطار خطة الإصلاح في السلطة الفلسطينية. مع ذلك، فإن ترتيب الأولويات، والتشديد، والموجة في "إصلاح" السلطة الفلسطينية، كل هذا يستدعي اليوم مزيداً من التمويل والدعم الدوليين العمليين، من خلال جملة من منتديات التنسيق بين الجهات والقنوات المانحة وفرق العمل المشتركة مع نظراء من السلطة الفلسطينية.

قبل سنة 2000، كان المجتمع الدولي حريصاً على ألا يهز زورق الإدارة في السلطة الفلسطينية هزاً شديداً كي لا يعوق جني "الثمار الاقتصادية للسلام" التي طالما أعلنها باعتبارها عنصراً أساسياً في نجاح عملية أوسلو. ولذا، فإنه على الرغم من قيام بعض الوكالات وفرق العمل الدولية طوال أعوام بتحديد التحديات العامة التي تعترض السلطة الفلسطينية في مجال بناء مؤسسات الحكم وسيادة القانون (مثل تقرير لجنة روكارد سنة 1999)، فإنه لم يتطرق إلا عدد قليل من هذه التحقيقات تطرقاً صريحاً لأكثر أشكال "الفساد" ذكراً في التقارير (ألا وهو الاحتكارات، والمداخيل العامة غير المعلنة، والإنفاق العام غير الرشيد أو هدر المال العام، والرشوة، والابتزاز، والمحسوبية)، وذلك بأشد العبارات حذراً ودبلوماسية. ووفقاً لما تم توثيقه جيداً في مواضع أخرى، تحركت الجهات المانحة ببطء في الإفصاح عن مصادر قلقها للسلطة الفلسطينية، عاملة بصورة أساسية عبر القنوات الخفية والضغوط الخفية بدلاً من النقاش والحوار الموضوعيين، والشفافين، والبنّاءين. وفي الواقع، امتنعت الجهات المانحة في معظمها امتناعاً واضحاً حتى سنة 2000، من ربط مساعداتها للسلطة الفلسطينية بأية شروط سياسية أو غير سياسية صريحة، وذلك على الرغم من معرفتها الجيدة بحال الإدارة والرقابة المالية في السلطة الفلسطينية.

غير أنه، منذ نهاية مفاوضات السلام، بدأت الدول المانحة تراقب رقابة دقيقة ومتزايدة مالية السلطة الفلسطينية وبرامجها استجابة لتساؤلات القواعد الانتخابية في هذه الدول، وللمزاعم القائلة إن أموال المانحين باتت تحوّل لتمويل جهاز الأمن الذي يشرف عليه عرفات. وقد تبين لاحقاً أن هذه الهواجس كانت في معظمها بلا أساس، وذلك بعد إجراء تحقيقات دولية وتقارير مستقلة، ولا سيما التحقيقات التي قامت بها المفوضية الأوروبية والبرلمان الأوروبي بين سنة 2003 وسنة 2005، وتقرير صندوق النقد الدولي في سنة 2003، الذي وثّق نفقات السلطة الفلسطينية خارج الميزانية، وخلص إلى أن أموال الجهات المانحة لم تحوّل لخدمة أغراض غير شرعية. لكن عند تزايد هشاشة السلطة الفلسطينية والعجز في ماليتها منذ سنة 2004، بدأ انتباه الجهات المانحة يتحول بسرعة نحو تفصيلات سير الجهاز الإداري لمالية السلطة الفلسطينية، وأداء الإدارات المدنية، ودرجة التزامها كلاً من شفافية اقتصاد السوق والتحرر الاقتصادي عامة.

لا شك في أن استخدام الجهات المانحة ومؤسسات الإقراض الدولية "الشروط" التقليدية لم يكن ممكناً في الحالة الفلسطينية لأسباب سياسية/أخلاقية، وأخرى قانونية (أي حالة الاحتلال وواقع أن السلطة الفلسطينية/فلسطين ليست دولة معترفاً بها). لكن بحلول سنة 2005، كان التدخل الدولي في إدارة القطاعين الاقتصادي والعام قد بلغ مستوى من الارتفاع والحميمية جعل التدخل فعلياً بمثابة وصاية مالية دولية على دولة فلسطين المزمع قيامها. فمن خلال مجموعة متنوعة الصناديق المالية الائتمانية، وآليات الإشراف والتدقيق، والرقابة الداخلية على الميزانية، ومشاريع الدعم التقني، باتت الجهات المانحة والمؤسسات الدولية في وضع يمكنها من مراقبة سير الإدارة المالية لدى السلطة الفلسطينية حتى آخر شكيل. وقد شجعت هذه الشفافية المالية التامة ولا شك استمرار دعم الجهات المانحة للميزانية الفلسطينية في مناخ غامض، وهي تعرض باعتزاز من جانب السلطة الفلسطينية وصندوق النقد الدولي باعتبارها نموذجاً للدول النامية. غير أن ذلك يعني أيضاً أن المعونة الدولية لفلسطين تتحرك أكثر فأكثر بدافع "العرض" الذي تحدده أولويات الجهات المانحة، وتتحرك أقل فأقل بدافع "الطلب" الذي تحدده الاستراتيجيات الوطنية للجانب الفلسطيني المتلقي لتلك المعونة.

الاقتصاد الفلسطيني والسعي لإنشاء دولة

لا يزال الاقتصاد الفلسطيني يعاني، في نظر معظم المراقبين الدوليين، تشوهات واضطرابات بنيوية عميقة الجذور. داخل الاقتصاد نفسه وفي قطاعه الخارجي (التجارة الخارجية، والعمالة، والمالية). وتستمر هذه المشكلات نتيجة الاحتلال، والفصل عن الدول المجاورة، والتفتت الداخلي، والحرب، واستنزاف المؤسسات، وعدم التأكد من تنفيذ الحل القائم على وجود دولتين، المتضمن في قرار مجلس الأمن رقم 1397 وفي خريطة الطريق. وفي غياب أية سياسة مقصودة وشاملة تولى اهتماماً لهذه التحديات القائمة، فإن الاقتصاد الفلسطيني يتحول فعلياً إلى اقتصاد كفاف. ومع أن التراجع الذي بدأ سنة 2000 استقر بعد سنة 2003، فإن هذا لم يكن، في أفضل الأحوال، أكثر من ارتداد عن أو تكيف وفق اقتصاد راكد جداً فقد على الأقل خمس قاعدته الاقتصادية على مر السنوات الأربع الماضية. وقد بدأت السلطة الفلسطينية (والجهات الدولية التي تدعمها) مؤخراً التشديد على أنه لا بد لأية عملية سياسية، أو تحرك في اتجاه تخفيف هذه القيود والسدود من أن يجري بموازاة استراتيجية تنمية اقتصادية. مع ذلك، وحتى في غياب أي تقدم سياسي، تمكن الاقتصاد الفلسطيني من إثبات قدرته على التعافي واستخدام استراتيجيات تعامل ناجحة، لا بد من أن توفر العناصر الهادية إلى مشاريع التنمية لما بعد إنهاء الصراع، أو حتى في ظله، التي يمكن أن تعتمد السلطة الفلسطينية والمجتمع الدولي.

لقد سلطت أزمة السنوات الأخيرة الضوء على ضعف الاقتصاد الذي كان حتى قبل انتفاضة الأقصى يفتقر إلى محرك داخلي للنمو، وكان يعتمد إلى درجة عالية على مساعدات الجهات المانحة والعمالة في إسرائيل لتحقيق النمو. وتستمر المؤشرات الاقتصادية الكلية في رسم صورة بيئية معادية وأفاق غامضة للتجارة، أو الاستثمار، أو العمالة، أو الرعاية الاجتماعية. أما بصيص الأمل الاجتماعي في هذا الوضع، إن كان ثمة أمل، فيمثله التماسك الاجتماعي غير المسبوق في المجتمع الفلسطيني على الرغم من كل الأوضاع غير المؤاتية. فعلى سبيل المثال، تمكن هذا المجتمع، في سنة 2003، من تشغيل عدد من العمال أكثر مما في سنة 1999، منهم 77.000 عامل كانوا بين 130.000 عامل يعملون في إسرائيل. ومع أن هذا التحول لم يكن مقصوداً، وكان بأجور وإنتاجية أدنى، فقد أظهر أن الاقتصاد الفلسطيني قادر، في الأوضاع القاسية، على التكيف وزيادة العمالة، بحيث يعيد توزيع ما تيسر له من دخل في ظل الحصار الاقتصادي.

ما كان لنشر كتاب *State Formation in Palestine* أن يأتي في لحظة أفضل من اللحظة الحالية لإثارة نقاش أكثر صراحة وانفتاحاً حيال قضية باتت سجالية أكثر فأكثر في العلاقات بين السلطة الفلسطينية والجهات المانحة. وللمرة الأولى، ينشر تحليل أكاديمي محكم التوثيق في شأن الحقائق والوقائع، والأرقام المتعلقة بإدارة الاقتصاد الفلسطيني منذ سنة 1994، إضافة إلى تفاعلاتها مع البيئة الخارجية والالتزامات التي نص عليها اتفاق أوسلو. إن نتائج مشروع البحث هذا، الذي قام به فريق كبير من علماء الاقتصاد والاجتماع الدوليين والفلسطينيين استضافته مؤسسة مواطن الفلسطينية غير الحكومية، ليست متاحة للاختصاصيين فحسب، بل أيضاً لجمهور أوسع مهتم بالشؤون الفلسطينية، وذلك على الرغم من إطارها المفاهيمي الدقيق.

ففي إمكان الناشطين في مجال التنمية، والعاملين فيه، وصانعي السياسات، أن يستفيدوا كلهم من التحليل الاقتصادي الجاد في هذا الكتاب ومن منهجيته، وذلك بفضل مهارة التحرير التي أظهرها مشتاق خان ومساهماته، وهو محاضر كبير في كلية الدراسات الشرقية والإفريقية في جامعة لندن (SOAS) واقتصادي بارز في دراسات التنمية الاقتصادية. كما أن في وسع الجمهور الأوسع من القراء العاديين، وفي جملتهم المتعاطفون مع السلطة الفلسطينية ومن يفتشون عن عيوبها، أن يستفيدوا من التحليلات التي يقدمها هذا المجلد فيكونوا أكثر احتراساً في طرح تعميمات جارفة عن الأداء السياسي والمؤسساتي غير المتكافئ للسلطة الفلسطينية، والتي تطرح عادة تحت عنوان مقولة "الفساد" الفضفاض والمفرط التبسيط. ومن خلال الرجوع إلى الدراسات الراسخة التي وضعها مشتاق خان وغيرها من دراسات التجارب التنموية الآسيوية، فإن هذا المجلد التعاوني، المستند إلى بحث ميداني مكثف، يتيح فهماً أفضل لظواهر تُعرف في هذا الحقل باسم التماس "الريح" غير المنتج وتوليدته. ويعرف مصدر واضح وغير أكاديمي التماس الريع بأنه "ميل كل إنسان حي إلى الحصول على أكثر ما يمكن من المكاسب لنفسه. وهذا يصدر عن فكرة الريع الاقتصادي، وهو دفعة إضافية فوق تكلفة الفرصة البديلة. ويقال عن الناس إنهم يلتمسون الريع عندما يحاولون الحصول على أجور أعلى، ومزيد من الريع، أو أي دفعة أخرى تفوق الحد الأدنى الذين يقبلون به."*

وكما سيلاحظ القارئ، فإن بعض أكثر أشكال "الفساد" ذكراً في العادة لا تنحصر ممارسته على نطاق واسع في الدول النامية (دع عنك الدول المتقدمة)، بل إن هذه الأشكال أدت، في أوضاع معينة، إلى تنمية دائمة ومكاسب في مجال تكوين الدولة في كثير من الدول التي تشهد هذه الممارسات. وإذ يشير مشتاق خان في كتابه هذا (وفي مواضع أخرى) إلى تجارب دول ككوريا الجنوبية، وتايوان، وماليزيا، وتايلاند، والصين، يبين أن "شواهد الانتقال التاريخي تظهر أن تعاقب الإصلاحات التي أفضت بهذه الدول إلى التطور الرأسمالي الناجح" تتنافى مع المعارف والنهج التقليدي في هذا الحقل (ص 26). وعندما يسلك الباحث هذا النهج في الحالة الفلسطينية بالذات، يبدو أن الترابط بين عمليات صنع القرار الوطني/السياسي والاقتصادي يؤثر تأثيراً قوياً في تواتر وتأثير توليد الربح والتماسه في فلسطين. فمن الواضح في الوضع الفلسطيني أن وجود ودور الفساد الذي ربما كان مشكلة أخلاقية خطيرة، لا يمكن فصلهما عن عمليتين فريدتين هما عملية تكوّن الدولة وعملية التراكم الرأسمالي في أوضاع صعبة جداً. فكي يكون للإصلاح معنى ومنفعة لـ "المصلح"، يجب أن تفهم الممارسات التي يجب إصلاحها، وأن تعالج في إطارها الأعم. ومن شأن قراءة هذا الكتاب بعقل منفتح أن تفتح زاوية جديدة يمكن منها تقويم أداء السلطة الفلسطينية حتى الآن، ووضع تصميم أفضل لسياسات وممارسات إنمائية ممكنة في المرحلة المقبلة من تكوّن الدولة الفلسطينية.

يحدد الفصل الأول من الكتاب الإطار المفاهيمي والتاريخي للبحث ككل، بينما ينظر الفصل الثاني في النتائج المحتملة لعملية تكوّن الدولة وقابلية هذه النتائج للبقاء على هدي هذا الإطار. أمّا البيئة السياسية والتنظيمية للعلاقات الاقتصادية الإسرائيلية - الفلسطينية منذ أوسلو فيغطيها فصل ثالث تعقبه، في الفصل الرابع، مراجعة لتجربة السلطة الفلسطينية السياسية والمؤسسية وأهميتها بالنسبة إلى تكوّن الدولة. وتبحث الفصول الثلاثة الأخيرة في المكونات الأساسية لمالية السلطة الفلسطينية: الاحتكارات، والضرائب، ومساعدات الجهات المانحة. ينطلق الكتاب نحو هدفين أساسيين، تتم متابعتهما بصورة متماسكة في التوليفة المتقنة لمساهمات مؤلفيه الأحد عشر. هدفه العام الأول هو مراجعة، وفي الواقع إعادة تحديد تجربة التنمية المؤسسية للسلطة الفلسطينية بين سنة 1994 وسنة 2000، وما نشأ عنها من تحديات على مستوى الإدارة الاقتصادية. وينظر المؤلفون إلى هذا الأمر باعتباره عملية تكوّن دولة في أوضاع غير مؤاتية، بدءاً بـ "العلاقة غير المتكافئة" مع إسرائيل، المكرسة في اتفاق أوسلو، والمتفاقمة جرّاء الدمار الجاري خلال أربعة أعوام من الحرب وعدم الاستقرار. وعدم التكافؤ هذا يهدد مختلف وسائل بقاء الدولة الوليدة، بدءاً بالوسائل المالية. وتنطوي هذه المقاربة على أنه بدلاً من تحديد سلسلة من عمليات توليد الربح والتماس الربح "الفاقد"، باعتبارها مصادر أساسية لأوجه القصور الاقتصادية والتشوهات التي يجب إصلاحها، فإن من الضروري تحليل هذه العمليات من حيث علاقتها بالضرورات العليا للتطلعات الوطنية الفلسطينية، وتكوّن الدولة، وأهداف التنمية الاجتماعية الاقتصادية. ومن ثم ينشأ السؤال عن مجال التحرك المتاح أمام القيادة الفلسطينية في متابعة أجندتها الوطنية في بيئة معادية؛ أي إلى حد تستطيع أن تمارس "القرار الفلسطيني المستقل" الذي طالما أشار إليه عرفات، والذي كان فعلياً مرادفاً للقسم الأكبر من استراتيجيا عمله الوطني طوال حياته؟

أمّا الهدف الثاني لهذا المجلد، والموازي للأول في الأهمية والتجديد، فهو أن يبين، من خلال بحث جيد التوثيق والتوازن والشفافية، إلى أي حد كانت عملية تكوّن الدولة الفلسطينية وعمليات الإدارة الاقتصادية على مدى الأعوام العشرة الماضية، تتسم بالتعقيد والتعددية. فالوصف الفج والسائد لنطاق وغايات "إمبراطورية عرفات المالية" الأسطورية، والذي عندما وضع في منظور واقعي في مقال استقصائي نشر في شباط/فبراير 2005 في "الفايننشال تايمز" (*Financial Times*)، يبدو أقل إقناعاً في ضوء نظام إدارة الربح المركب والفعال الذي أدارته السلطة الفلسطينية، والذي صورته مشتاق خان وزملاؤه في هذا المجلد. فبعد مراجعة النظام وتقويمه في ضوء التنمية الاقتصادية، يعيد هذا الكتاب إظهار ما يراه المراقب العابر كنظام محسوبة لا رقيب عليه لصيانة الهيمنة السياسية، في صورة عامل عقلائي تماماً جيد الإدارة من العوامل المتبعة في عملية مدروسة لتكوّن الدولة.

ويعالج المؤلفون، في متابعة هذا الهدف، النظرة التقليدية المترسخة في صفوف التيار السائد عند علماء الاقتصاد الليبراليين الجدد على امتداد العقدين الأخيرين في إطار "إجماع واشنطن" حيال السياسات التنموية والاقتصادية، التي ما زالت مؤسسات بريتون وودز (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) تتمسك بها كما هي. ويجد مشتاق خان، الاقتصادي البارز، نفسه على أرض مألوفة في هذا المجال. كما أن التحليل الهادئ والعاقلي الذي يتصف به الكتاب، مشفوعاً بالشجب الأخلاقي المناسب للفساد عامة، يدعمان حجاً قوياً ينبغي لكلا المؤسسات المانحة

وصانعي القرار الاقتصادي الفلسطيني أن يعالجه بالشفافية والواقعية أنفسهما. ويشكل الكتاب أيضاً إضافة تجريبية ومنهجية للأدبيات المتنامية بشأن إدارة الربيع في العالم [أسره].

الحكم الرشيد والنتائج

المحتملة لتكوّن الدولة

يعرّف فصل مشتاق خان الأساسي القارئ بالنظرية الاقتصادية السائدة فيما يخص إدارة الربيع من خلال عرضه أجندة "الحكم الرشيد"، المتجذر في النظريات الاقتصادية النيوكلاسيكية (أي التيار المعاصر الأساسي في الفكر الاقتصادي). وفي السياسة الليبرالية، وفي النموذج "النيوباتريمونيالي" المأخوذ من العلوم السياسية الحديثة. وكلا الإطارين المفاهيميين يحبط الديمقراطية، وسياسات مكافحة الفساد، واقتصاد السوق، وما يلي ذلك من ازدهار، بنوع من الدورة الفاضلة.

وفقاً لسياسة التنمية القائمة على "الحكم الرشيد"، يوصف اقتصاد السوق التنافسي بأنه كفوء بقدر ما يمنع أو يزيل "النقائص" كتوليد الربوع، أو "الدخل المتولد سياسياً، والذي لا وجود له من دون بعض الحقوق المحددة، أو الدعم، أو التحويلات التي تمت المحافظة عليها اصطناعياً من خلال عملية سياسية" (ص 19). أمّا وجود/توليد الربيع الاقتصادي ضمن تقدير الدولة، والتماس الربيع من جانب الجماعات ذات المصلحة والراغبة في إنفاق الموارد للحصول على هذا الربيع، فهما أمران يعزز كل واحد منهما الآخر. وأمّا في التحليل النيوباتريمونيالي، فإن شخصنة السلطة هي نتيجة عدم وجود حكومة ديمقراطية قابلة للمحاسبة: فـ "الدولة هنا هي (ملك) للزعيم الذي يحكم بمساعدة زبائنه" (ص 23). إن الفساد في هذه الحالة راسخ في بنية النظام ويبرز في الاقتصاد "بتراكم سياسي المنشأ للثروة من جانب الزعيم وزبائنه"، وهو الأمر الذي يهك الاقتصاد ويعوقه.

ويذكر فصل مشتاق خان أنه يمكن أن يتولد الربيع في شكل حقوق احتكارية تمنح على بعض السلع المستوردة، أو في شكل من أشكال الدعم، أو التحويلات التي تعيد توزيع الدخل، أو خلق وظائف عامة لا حاجة إليها. وفي الوقت نفسه، كثيراً ما يتم التماس الربيع إما بصورة قانونية (كالنفقات على الاتصالات السياسية أو المساهمات في الأحزاب السياسية)، وإما بصورة غير قانونية (كرشوة المسؤولين الرسميين من جانب الأفراد أو المؤسسات، وتمويل الأحزاب بصورة غير قانونية، وسوى هذه من أنماط التماس النفوذ غير القانونية). وثمة أيضاً مجال رمادي يلتصق فيه الربيع بصورة شبه قانونية، كثيراً ما يستتبع اكتساب امتياز الوصول إلى الدولة ومواردها.

ويذهب منظرو الحكم الرشيد إلى أن أثر التماس الربيع لا يمكن أن يكون إلا سلبياً وغير منتج، ويجب لذلك أن يحال دونه (أو يجب إزالته) من خلال مجموعة من الإصلاحات. ففي صيغتها العامة، "مقاس واحد للكُل"، تشتمل هذه الإصلاحات على خصخصة أملاك الدولة التجارية أو الإنتاجية، وإزالة جميع الاحتكارات المفروضة أو المحمية، وتطبيق الشفافية على المالية العامة، وحصر تدخل الدولة في عمليات السوق بالحد الأدنى، وذلك في جملة نصائح أخرى. واستناداً إلى المذهب السائد فإن هذه الإجراءات تكون أكثر فعالية عندما تطبق في وجود حكومة ديمقراطية، قابلة للمحاسبة، تمنع الجماعات الأقلوية من التماس - وبالتالي تشجيع توليد - الربيع، وحماية الدورة الفاضلة.

وفي حين يؤكد مشتاق خان أن الفساد هو التماس الربيع بصورة غير قانونية، يوضح أيضاً أن "الكثير من التماس الربيع يتكون من أنشطة قانونية تهدف إلى التأثير في المسؤولين العاممين لمصلحة ملتسمي الربيع" (ص 20). وفي هذا المجال، يعتبر التحقيق في مسببات توليد الربيع وإدارته في الإطار الفلسطيني، وفي الدلائل عليها، مهماً بقدر أهمية وضع هذه العمليات في الإطار المفاهيمي المناسب لعملية تكوّن الدولة. ويدرك مشتاق خان إدراكاً تاماً أن التماس الربيع وتوليد يمكن أن يفضيا إلى قيام دولة عميلة، أو سالبة، أو زبونة جزأة، وإلى أنظمة سياسية من هذا النوع. غير أنه يبين أيضاً التجارب التاريخية التي لا تقل أهمية، والمؤدية إلى نتائج أخرى - وخصوصاً ما يسمى الدولة التنموية. ويتميز كل من هذه الأنماط الأربعة من غيره لجهة انتشار الربيع في اقتصاداتها وكيفية إدارة هذا الربيع وأهدافه. لذلك فإنه بينما تتسم الدولة الزبونة عادة بعلاقة عميقة الجذور بفاعل خارجي (دولة أو غير ذلك)، جعلت الدولة السالبة التماس الربيع وتوليد على أساس الفساد جزءاً من نظامها إلى حد يعوق فرص التنمية ويوهنها. أمّا في الدولة الزبونة الجزأة فإنها تعوض عن محدودية موارد الميزانية بتخصيص بعض الموارد لبعض الهيئات الاقتصادية الأساسية من ضمن شبكة منظمة من المحسوبيات.

وفي المقابل، يبين مشتاق خان كيف أن الربيع الاقتصادي في حال الدولة التنموية يمكن أن يتولد، ويدار، ثم يزال بالتدريج ضمن عملية استراتيجية لبناء الدولة تتركز على أجندة وطنية للتنمية. وفي هذا النوع من الدول، يدار

الربيع من أجل الحفاظ على الاستقرار السياسي، ولا يتم تحويله إلى الرأسماليين إلا على أساس الأداء. وينطوي التماس الربيع بالدرجة الأولى على قيام الرأسماليين الناشئين باتصالات بأهل السلطة للحصول على أنواع معينة من الربيع: تحويلات الدخل، ريوع إعادة توزيع الربيع، أو الربيع الاحتكاري الموقت. وفي التجربة التاريخية التي يستشهد بها مشتاق خان كثيراً، يعقب هذه التدابير في دول كهذه نمو اقتصادي معتدل أو عال. أمّا في الدولة الزبائنية، وهي النوع الأقل نمواً، فإن التحويلات من المصادر الخارجية تقوم بدور أساسي في الحفاظ على بقاء الدولة، وهي تسلم إلى فصائل داخلية من خلال وسيط تابع للدولة الزبونية. وتستعمل الموارد وتدار (وتساء إدارتها في أغلب الأحيان) من خلال قنوات غير مشروعة، من جانب مسؤولين رسميين للحفاظ على الأمن والسيطرة السياسية. ويمكن للنتائج الاقتصادية أن تتراوح بين النمو المعتدل، هذا إذا ما اتبعت استراتيجية تكامل اقتصادي مع الدولة/الدول السائدة، وبين النمو الضعيف، وغير المستقر في الحالات التي تكون علاقة الدولة السائدة بالدولة الزبونية تتسم بما يصفه المؤلفون بالاحتواء غير المتكافئ.

ويشتمل الفصل التمهيدي الذي كتبه مشتاق خان، وكذلك الفصل الذي يليه والذي كتبه المؤلف مع عالم الاجتماع جميل هلال، على النتائج المركزية للمجلد في شأن العلاقة المتبادلة بين تكون الدولة الفلسطينية في ظل السلطة الفلسطينية وإدارة الربيع، مع التركيز على خصوصيات ترتيبات الحكم الذاتي الفلسطيني التي أرساها اتفاق أوسلو. وتتوصل تحليلاتهما إلى وجود "أدلة متوسطة" في التجربة الفلسطينية على ممارسات شائعة في نمطي الدولة السالبة والدولة الزبونية المجزأة في صورة بعض حالات الابتزاز والاحتكارات الضارة اقتصادياً، وتخصيص الموارد لبعض الفصائل، على التوالي.

ومن المقولات المركزية في التحليل الوارد في الكتاب مقولة أن اتفاق أوسلو الاقتصادي، ولا سيما الطريقة التي طبق فيها ضمن ظروف التوازن السائد للقوى الاقتصادية والسياسية/الأمنية القائمة بين الطرفين، كان يعتبر (ويستعمل) من جانب إسرائيل كأداة لسياسة احتواء اقتصادي غالبية. والواقع أن الكتاب يقوم السجل الاقتصادي للفترة الانتقالية بين سنة 1994 وسنة 2000، باعتباره كان خاضعاً بالدرجة الأولى لحاجات إسرائيل السياسية/الأمنية التي استتبعت فكاً متدرجاً للارتباط باستراتيجية التكامل الاقتصادي التي يركز عليها نظام أوسلو. ومع أن هذا البحث يسبق خطة الانسحاب الإسرائيلي من غزة لسنة 2004، فإن الحوادث التي وقعت منذئذ إنما عملت على توكيد أن الشرق الأوسط الجديد الذي طالما روجه شمعون بيرس في نزوة عملية السلام في التسعينيات، ليس إلا رؤية منسية (أو سراباً) للتعاون الذي اختزل اليوم إلى حواجز، ونقاط تفتيش، ومناطق محظورة، وعمليات إغلاق. ومع أن الصلات الاقتصادية الكبرى ما زالت باقية، ولا سيما في التجارة والمالية، فإن الطرفين لا يدركان إلا القليل من المصالح المشتركة، كما أن التعاون في مجالات العمل، والاستثمار، وسواهما من مجالات حقبة أوسلو، بات شبه معدوم.

ويناقش الاقتصاديان عادل زاغا وحسام زملط سياسة الاحتواء مناقشة مستفيضة في هذا السياق في الفصل الثالث. ويفسر الكاتبان هذه السياسة بالتفصيل عبر الإحالة على نصوص بروتوكول باريس الخاص بالعلاقات الاقتصادية التي تحكم التجارة الخارجية والعلاقات المالية بينهما حتى اليوم، وتنفيذ هذا البروتوكول من جانب إسرائيل (والسلطة الفلسطينية). وهذه السياسة، علاوة على "دلائل كثيرة" على ربيع الدولة الزبونية (موارد غير معلنة تنفق في سبيل السيطرة على الأمن، وإدارة تخصيص حصص الربيع من أجل تثبيت الاستقرار السياسي) تقود خان إلى اعتبار هذا النمط من الدولة مهماً بصورة خاصة في التجربة الفلسطينية. والدلائل الفلسطينية على ممارسات إدارة الربيع التي يمكن اعتبارها سالبة تشير إلى أن عملية تكون الدولة لم تستقر بعد في اتجاه واضح واحد. غير أنه هو وزملاؤه المؤلفون يرون إجمالاً أن هذه الريوع إنما هي نتيجة لا مفر منها لميزان القوى السياسية والسيادية غير المتكافئ بين إسرائيل وفلسطين. وينبغي لعدم التكافؤ هذا أن يعالج إذا أُريد لإدارة الربيع الفاسدة أن تعالج بصورة مفيدة وفعالة.

توليد الربيع التنموي

وتكون الدولة الفلسطينية

من أهم النتائج التي تم التوصل إليها في هذا المجلد كشف مدى كون بعض عمليات إدارة السلطة الفلسطينية للربيع عمليات تنموية من حيث الغاية وفي الممارسات، على الرغم من محدودية قدرة الدولة على تنظيم هذا الربيع. ويحرص المؤلفون كثيراً على عدم اعتبار أنماط الربيع السالبة أو سواها بمثابة أنماط ربيع تنموية. "ومع ذلك، وعلى

الرغم من عدم الاعتراف الواسع بهذا الأمر، فقد كان ثمة عناصر في طريقة تخصيص الريع التي نظمتها السلطة الفلسطينية يمكن اعتبارها ملائمة لدولة تنموية ناشئة" (ص 55). وأبرز أشكال هذا الريع التنموي كان استخدامها لاجتذاب الرأسماليين الفلسطينيين في المهجر ممن يمتلكون الأموال والتجربة (كان عرفات، مرة أخرى، يشير إلى بحثه عن "روتشيلد فلسطيني")، وتصحيح حصص الريع في اتجاه أصحاب المشاريع الأكثر فعالية اقتصادياً. ولعل أفضل الأمثلة لهذه هي بعض احتكارات الاستيراد التي منحتها السلطة الفلسطينية، وانخراط القطاع العام في النشاطات التجارية، وإن كان الكتاب يتحاشى المبالغة في تقدير فعالية تطبيق هذين الأمرين في تجربة السلطة الفلسطينية حتى الآن.

أمّا الفصل الخامس المثير للإعجاب الذي كتبه محمد نصر، البروفسور المتميز في جامعة بيرزيت، عن الاحتكارات في السلطة الفلسطينية، فيقدم تفسيراً قصيراً للتكلفة الاقتصادية لما يعتبر إجمالاً عدم كفاءة في تخصيص الموارد الناتجة من الممارسات الاحتكارية. وهذا الفصل هو يقيناً الدراسة الأدق والأفضل توثيقاً مما نشر في أي مكان حتى الآن عن هذا الموضوع. وهي توضح مختلف الأدوار والوظائف التي تقوم بها الاحتكارات الخاصة والعامّة، التي كان لكلاهما بعض الآثار الاقتصادية الضارة التي لا يقلل نصر من شأنها. غير أن مساهمة نصر الباقية هي في تبيانها كيف أنه "كان في قدرة بعض الاحتكارات أن يؤدي دوراً إيجابياً في تنشيط الاستثمارات في القطاع الخاص... ولا سيما في البنى التحتية والخدمات، علاوة على التمويل الحيوي الذي كان يوفره من خارج الميزانية بعض احتكارات الاستيراد الحكومية التي "كانت تشكل استجابات عقلانية من جانب السلطة الفلسطينية في سياق المحدودية البالغة لتجارها الخارجية وفرصها الجمركية بفعل بروتوكول باريس" (ص 188).

وليست فصول الكتاب الأخرى أقل قدرة على كشف الوقائع، فالفصل الرابع، الذي أعده عالما السياسة إنجه أموندسن وباسم زيدي، يطرح وجهة نظر مؤسساتية يمكن منها الإحاطة بقصة تكوّن الدولة الفلسطينية، أدلة واضحة على أن السلطة الفلسطينية أظهرت وجود "فرص إيجابية نسبياً لأن تصبح كياناً تنموياً" وأبدت "إرادة سياسية قوية للانطلاق في مسار تنموي اقتصادي لم يكن لها خيار سواه" (ص 162 - 163). وفي هذا المقال، كما في سواه، يحرص المؤلفون على الدقة فيما توصلوا إليه، ولا يتجاهلون مؤشرات تفيد بأن السلطة الفلسطينية كانت تتسم بسمات تنسجم مع نموذج الدولة الزبونة (المنطق الرئاسي والبتريموني). غير أن التشديد هنا، وفي الكتاب برمته، على الأوجه الإيجابية لسجل السلطة الفلسطينية المؤسسي (النظر إلى الكأس باعتبارها نصف ملأنة) يستحق قدراً من الانتباه لا يقل عن الإشارات الكثيرة في موضوعات أخرى إلى كون كأس الحكم الفلسطيني نصف فارغة في أحسن الأحوال.

ويعالج فصل آخر أعده الاقتصاديان أود فيلديشتاد وعادل زاغا معالجة كفاءة موضوع إدارة الضرائب والجمارك الفلسطينية المعقد والحاسم، والذي كان من أهم قنوات الحفاظ على علاقة الدولة الزبونة بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل (من خلال الضرائب على المستوردات واستغلالها ترتيبات التخليص الجمركي وآلياته فضلاً عن قنوات الجهات المانحة). ويسلط هذا الفصل أيضاً الضوء على الإنجازات الوظيفية والمؤسسية للسلطة الفلسطينية في إدارة هذا القطاع، حتى سنة 2000 على الأقل: "لقد كانت السلطة الفلسطينية قادرة على التزام الخط الأصلي للاقتصاد الكلي، موفرة في الوقت ذاته حوافز ضريبية سخية لجماعات مهمة في المجتمع، علاوة على سياسات تقدمية إلى حد ما تمولّ من مداخل مستمدة من علاوات المساعدات الخارجية والاحتكارات" (ص 209). والفصل الختامي الذي يتناول المساعدات التي تقدمها الجهات المانحة، والتماس الريع، وتكوّن النخب، والذي أعده عالما الاجتماع ساري حنفي وليندا طبر، فصل جريء في استتبار التوازن الدقيق للمصالح وتحويلات الموارد بين الجهات المانحة، والسلطة الفلسطينية، والمجتمع المدني. أمّا القسم القصير، بل الرائد الذي يتطرق إلى دور "الجمعيات الأهلية الفلسطينية الاحتكارية العملاقة"، والتماس الريع في قطاع الجمعيات الأهلية، و"بروز رؤساء الجمعيات الأهلية كمنخبة جديدة معولمة" (ص 233 - 236)، فيحوّل مساهمة المجلد إلى فهم أكثر تعمقاً وموضوعية للتجربة الإنمائية الفلسطينية منذ سنة 1994.

غير أن هذا المجلد الشامل لا يعني بتصحيح السجل التاريخي فحسب، وهو أمر يقوم به بصورة باهرة، بل المقصود منه أيضاً تمهيد الطريق لوضع مؤشرات إلى توليد الريع التنموي من شأنها أن تساهم في قدرة الدولة على البقاء في المستقبل. وهذه مهمة ذات أهمية حيوية بالنسبة إلى صانعي القرار الفلسطينيين، إن من حيث الإعداد للمرحلة المقبلة من تكوّن الدولة، أو من حيث تحسين الاستعداد لمواجهة مسائل الشروط التي من شأنها أن تنشأ بصورة شبه مؤكدة عندما يباشرون مفاوضات مركزية تركيزاً أشد مع الجهات المانحة ومؤسسات بريتون وودز.

فالمساعدات بدأت تُربط برفق وتساهل بالتقدم في "مؤشرات الأداء" على صعيد الإصلاح السياسي، والإداري، والقانوني، والأمني، كما بين اجتماع لندن. وقد يبدو أنه لن يمر وقت طويل قبل أن يمتد هذا ليشمل سياسات الاقتصاد الكلي، والسياسات الجمركية، والتجارية. ولا بد من أن يقرع هذا الكتاب نواقيس الإنذار، ويبقى الأمل أن تكون السلطة الفلسطينية مصغية.

ويبين منطلق مشتاق خان الدقيق أن إصلاح عملية إدارة الريع ليس كافياً لضمان قدرة الدولة العتيدة على البقاء، وأن الإصلاح إذا اتبع من دون غيره من السياسات يعرقل هذه القدرة كما تبين الفقرة الأخيرة من الفصل التمهيدي:

إذا ما قبض للنمو الرأسمالي وترسيخ المؤسسات السياسية أن يتحققا بالتوازي، فإن النظام الرأسمالي الناشئ قد يستطيع أن يتعمق سياسياً من خلال الديمقراطية... لكن لما كان الاقتصاد الفلسطيني خلال فترتنا لا يكاد يوصف بأنه استوفى الشروط الضرورية للنمو الاقتصادي المستدام على المدى الطويل، فإن التركيز على الإصلاحات الثانوية الضرورية لترسيخ اقتصاد رأسمالي دينامي سياسياً لن يكون في إمكانه أن يضمن بالضرورة القدرة على البقاء في هذا الإطار. فمن الممكن لأولويات الإصلاح هذه أن تكون شديدة التضليل إذا ما اجتذبت الانتباه بعيداً عن القيود التي حالت دون نشوء دولة فلسطينية قادرة على الحياة. وفي الواقع... كان بعض الإخفاقات الظاهرة في حكم السلطة الفلسطينية فعلاً مجرد استراتيجيات لإدارة الريع في محاولة لتعزيز قدرة الدولة على الحياة اقتصادياً وسياسياً في إطار سياسة الاحتواء. وإذا ما قام الإصلاح بإزالة هذه القدرات من دون معالجة المشكلات التي كانت تحاول التصدي لها، فإن إمكان قيام دولة قادرة على البقاء قد يتضاءل (ص 59 - 60).

لا يشكل هذا الكتاب قطعاً الكلمة الأخيرة في النقاش الذي ينطوي على آثار متزايدة الأهمية بالنسبة إلى قدرة الدولة الفلسطينية العتيدة على البقاء. كما أنه يجب ألاّ يعتبر بمثابة ورقة تين متطورة للتستر على ممارسات احتيالية أو مريبة لتوليد الريع من جانب السلطة الفلسطينية اليوم أو في المستقبل. ومع ذلك، ففي خضم وفرة الدراسات والتقارير الدولية، واهتمام وسائل الإعلام المتزايد بالسجل المفتوح للمالية الفلسطينية، فإن هذه المقاربة البديلة الجديدة تستحق انتباه الباحثين، وصانعي القرارات، والمؤسسات الدولية، وإطلاعاً أكبر للرأي العام الفلسطيني. ومن منظور مصالح التنمية بعيدة المدى للاقتصاد الفلسطيني، فإن الشكل الوحيد الذي قد يكون أكثر سوءاً من ذلك الذي ساد في العقد الماضي، ربما هو شكل يحظى بمصادقة دولية تكون بمثابة شهادة حسن سلوك على الحكم السديد، ويعيد تنظيم وتوزيع الريع الاقتصادي بطريقة ترعى أشكالاً جديدة من الفساد والفاستين ترتبط بعلاقة غير متكافئة بين الزبون والدولة تحت شعار زائف يدعي الإصلاح والنزاهة. ويتعين على الحكومة الجديدة للسلطة الفلسطينية، والمشرعين الذين سيتم انتخابهم قريباً، السير بحذر في أثناء ابتعادهما عن التركة "العرفاتية" في الحكم في مرحلة ما قبل الدولة، وخلال وضعهما لبِن الأساس الأخيرة للدولة الفلسطينية العتيدة، وذلك ضماناً لجعل الإصلاح في خدمة التنمية لا العكس. ■

(*) من كبار الاقتصاديين في الأمانة العامة للأمم المتحدة. والآراء المعبر عنها هنا تمثل آراءه الخاصة لا آراء الأمم المتحدة بالضرورة.

مجلة الدراسات الفلسطينية، جميع حقوق النشر وإعادة التوزيع محفوظة لمجلة الدراسات الفلسطينية، ولا يمكن نشرها أو توزيعها إلكترونياً إلا بإذن من رئيس تحرير المجلة وذلك عبر الكتابة إلى العنوان البريدي التالي: majallat@palestine-studies.org

يمكن تحميل هذه المقالة أو طبعتها للاستخدام الفردي وعند الاستخدام يرجى ذكر المصدر:
http://www.palestine-studies.org/ar_index.aspx