

حكومة توجهها مهمتها تحويل المنظمات التي توجهها القواعد

لا تقل للناس ألبتة كيف يعملون الأشياء، بل قل لهم ما الذي تريد أن تحققه؛
وسوف يدهشونك ببراعتهم.

- اللواء جورج س. باتون

إن الإسكان العام هو أحد أكثر الأنظمة مركزية، وبيروقراطية، واختلالاً وظيفياً في الحكومة الأمريكية. فوزارة الإسكان والتنمية الحضرية الاتحادية تسيطر على كل شيء تقوم به عملياً كل سلطة إسكان محلية. وتقول أندريه دنكان، المدير التنفيذي لسلطة الإسكان في لويزفيل: «إن مكتب الإسكان والتنمية الحضرية الذي عندنا هنا، يستحوذ عليه، إلى درجة الهوس كتابُ التعليمات التنظيمية الذي لديهم. فإذا ابتعدتَ عنه أقل ابتعاد، فإنهم يضطرون إلى كتابة تقرير ينتقدك على نحو مبالغ فيه. وإذا اشترطتَ إحدى المواصفات أن يكون طول البرغي ثلاثة أرباع الإنش، ثم استخدم المكاوّل براغي طول كل منها نصف إنش، فإنهم يطالبون بإخراجها وتبديلها كلها».

ولما كانت دنكان وزملاؤها من النوع الريادي، فقد فكروا في طريقة للالتفاف حول قواعد الإسكان والتنمية الحضرية: فأقاموا لسلطتهم مؤسسة فرعية غير هادفة للربح، أطلقوا عليها اسم: «خدمات إسكان لويزفيل»، تستطيع أن تعمل أشياء لا تحلم لسلطتهم الإسكانية بفعلها. فبوسعها أن تنفق أموالاً على مكافآت وحفلات عشاء لموظفي سلطة الإسكان. وتدير برنامجاً للزمالات الدراسية للأطفال في مشروعات الإسكان العام، بل تطور مساكن جديدة. وتقول دنكان: «لقد أقمنا هذه المؤسسة فقط لنبتعد عن التعليمات التنظيمية لمكتب الإسكان والتنمية الحضرية، ولنتمكن من التحرك بطريقة أسرع قليلاً».

وكان أول مشروع كبير لخدمات إسكان لويزفيل هو بيعها مجعماً من مئة وحدة لسكان مشروعات السكن العام. وكان ثاني مشروعاتها هو إنشاء 36 وحدة سكنية جديدة باعتهها لعدد آخر من سكان مشروعات السكن العام. واقتضت المال (مستخدمة الدخل من أول مئة رهن عقاري كضمان جزئي للقرض)، وبُنَتْ وحدات جديدة من الملكيات السكنية المشتركة في خمسة أشهر فقط، وباعتهها بسعر يراوح بين 32000 و36000 دولار لكل وحدة.

وقالت لنا دنكان على سبيل المقارنة:

«ولا أزال أعمل في برنامج التنمية الذي بدأنا به قبل عامين مع مكتب الإسكان والتنمية الحضرية، وقد أقمنا المباني هناك، وكل ما بقي علينا عمله هو تأهيلها. فلم نحرز أي تقدم؛ لأن المباني مكسوة بدهان رصاصي؛ ومكتب الإسكان المذكور لا يعرف ماذا يعمل، وكيف يزيل الدهانات ذات الأساس الرصاصي، لأنهم لم يحسبوا حساب ذلك في الميزانية، وليس هناك ما يكفي من المال، ولا يسمحون لنا بالاستمرار حتى يحصلوا على إذن بذلك. ولا يستطيعون الحصول على إذن حتى تذهب المسألة إلى المنطقة، ومن ثم صعوداً إلى واشنطن، والعودة إليهم مرة أخرى. أقصد أن هذا جنون؛ فهذه المباني خالية. وفي تلك الأثناء في مؤسستا الفرعية، لم نقتصر على استكمال ترتيب الصفقة فقط، بل صار لدينا أناس يعيشون في الوحدات، وقد حان وقت التحرك لمتابعة الصفقة اللاحقة؛ فليست هناك مقارنة بيننا وبينهم».

والشاهد الحاسم هنا؟ إن مؤسسة خدمات إسكان لويزفيل ليس لديها موظفون. بل يشغلها مستشار يعمل بدوام جزئي، فيتعاقد مع مؤسسات من القطاع الخاص، أو يستأجر موظفين من سلطة الإسكان خارج أوقات دوامهم، عندما يحتاج إلى عمل شيء ما.

وقد رأينا هذا النمط نفسه مئات المرات على مدى الأعوام العشرة الماضية: فالرياديون من القطاع العام، الذين يشعرون بالإحباط من بيرقراطياتهم الضخمة المثقلة بالقواعد المتحكمة فيها، فيبتعدون عنها ببساطة ويؤسسون منظمات أصغر توجهها مهمتها. وهذا هو السبب الذي يجعل السلطات العامة والمناطق الخاصة أسرع أنماط التنظيم الحكومي نمواً اليوم.

فولاية ماساشوسيتس لديها على الأقل دزينة من الشركات شبه العامة للقيام بالتنمية الاقتصادية والتدريب المهني. فقد قام مشفى تامبا العمومي بتأسيس منظمة فرعية تابعة

له لمكافحة وفيات الأطفال. وأسست سانت بول ومينيا بوليس شركة غير هادفة للربح لتمويل إسكان ذوي الدخل المنخفض. وفي سنواتها العشر الأولى، ساعدت أكثر من 1700 أسرة على شراء بيوت، وساعدت على تمويل أكثر من 2000 وحدة استئجار أو وحدة تعاونية، وساعدت على إقامة أكثر من 1000 وحدة سكنية للناس المهجرين بالتشرد، وأقامت على وجه السرعة شركة تنمية ساعدت منذ ذلك الحين على بناء أو تجديد أكثر من 1800 وحدة، وهذه الشركة فيها موظف واحد.

وذلك الموظف، توم فولتون، هو أول من شرح لنا بشيء من التفصيل الواضح مفهوم الحكومة التي توجهها مهمتها. كان الوقت متأخراً في مساء يوم جمعة، في مكتبه في مينيا بوليس. وكنا قد سمعنا عن «صندوق سكن الأسر» الذي يعمل فيه فولتون. فأمتعنا بحكايات عن حالات الجمود والكسل والتضييع التي واجهها عندما كان يتعامل مع البيروقراطيات الاتحادية وبيروقراطيات الولايات، وعن كراسات التعليمات التنظيمية المكونة من 35 صفحة، وعن الآراء القانونية التي يملأ كل منها عشرين صفحة، وقال: «هل تعرفون أنه ليس لدينا استثمار طلب، ولكن هذا ليس معناه أننا لا نعرف ماذا نريد: إن لدينا قائمة معايير مكونة من صفحتين؛ وعندما يأتي إلينا شخص يريد قرضاً، فأنا الذي أتعامل معه. وليست لدينا ألف قاعدة؛ بل نحن نتقدم بسرعة نحو جوهر الصفقة المصفى؛ فمناظرتنا توجهها مهمتها بدلاً من أن توجهها القواعد».

وكان فولتون يعني أن القوة الموجهة وراء كل شيء يقوم به «صندوق سكن الأسر» هي مهمته؛ أي غرضه الأساسي. وقد يبدو هذا شيئاً بدهيّاً، ولكنه نادر في الحكومة. فمعظم المنظمات الحكومية لا توجهها مهماتها، بل توجهها مزاياها وقواعدها التنظيمية. فلديهم قاعدة لكل شيء يمكن تصور وقوع خطأ أو خلل فيه، وفقرة مدرجة لكل فئة فرعية من فئات الإنفاق في كل وحدة من كل دائرة أو قسم أو شعبة. وبعبارة أخرى، فإن الصمغ الذي يلصق البيروقراطيات الحكومية معاً مثل مركب الأوكسيد: يأتي في أنبوبين منفصلين؛ أحدهما فيه القواعد، والآخر فيه الفقرات المدرجة؛ فإذا خلطتهما معاً تحصل على الإسمنت.

والحكومات الريادية تستغني عن الأنبوبين كليهما؛ فهي تتخلص من كراسات القواعد القديمة، وتذيب الفقرات المدرجة، وهي تحدد مهماتها الأساسية، ثم تطور أنظمة ميزانية وقواعد تحرر موظفيها ليتابعوا تلك المهمات.

إن بعض القواعد ضرورية لتسيير أي منظمة. ولكن بحسب ما كتب جيمس ك. ولسون، فإن «الولايات المتحدة تعتمد على القواعد لممارسة الحكم أو القرار الرسمي، اعتماداً يفوق ما هو سائد في أي دولة صناعية ديمقراطية أخرى». وهو يعزو هذا الاتجاه إلى نظام المراقبات والتوازنات عندنا، وهو نظام يجعل كل مركز قوة سلطه ضعيفاً، إلى درجة أن كل شخص يلجأ إلى القواعد ليسيّطر على كل ما يستطيع أن يفعله أي شخص آخر. ولكن هذا الاتجاه قد تصاعد على نحو كبير ومفاجئ في أثناء المدة التقدمية، عندما كان المصلحون يكافحون للسيطرة على بوس تويد وأزلامه ومحاسيبه. فمن أجل السيطرة على الخمسة بالمئة الذين كانوا غير شرفاء، أوجد التقدميون روتيناً حكومياً معقداً يربط الخمسة والتسعين بالمئة الباقية إحباطاً شديداً.

حتى يومنا هذا، فإنه عندما يقع خطأ أو خلل يرد عليه الساسة بعاصفة من القواعد الجديدة؛ فالعمل التجاري يكتفي بفصل الأشخاص المسؤولين عن حدوث الخطأ أو الخلل. ولكن الحكومات تبقى على المخطئين وتعاقب أي شخص آخر عن طريق تغطيتهم بالروتين. أي إنها تغلق باب الحظيرة بعد أن يكون الحصان قد هرب؛ فتحبس في الحظيرة كل رعاة الماشية.

إننا نحتضن قواعدنا وروتيننا؛ كي نمنع حدوث أشياء سيئة طبعاً. ولكن تلك القواعد نفسها تمنع حدوث الأشياء الجيدة؛ فهي تبطل حركة الحكومة إلى إيقاع حلزون، وهي تجعل الاستجابة للبيئات السريعة التغير مستحيلة، بل إنها تفرس وقتاً وجهداً ضائعين في نسيج المنظمة نفسه.

فعندما احتاجت إدارة الطيران الاتحادية إلى تجنيد مراقبين للحركة الجوية، وتدريبهم ونقلهم بسرعة في الثمانينيات، فإن إجراءات الخدمة المدنية جعلت ذلك مستحيلاً؛ فعندما كان مراقبو النقل الجوي يحتاجون إلى أبسط قطع المعدات، كانت العملية الإجرائية للحصول عليها تستغرق من تسعة أشهر إلى اثني عشر شهراً.

وعندما قررت إدارة ريع ماساشوسيتس أنها تستطيع توليد 100 مليون دولار من الربوع الجديدة لو كان لديها أربعون مدققاً إضافياً للحسابات، استغرقت عملية إيجاد مناصبهم وحدها سنة كاملة.

وعندما سنت ماساشوسيتس سلسلة من الضوابط بعد فضاءات البناء والإنشاءات في سبعينيات القرن العشرين، تأخرت حركة عملية الإنشاء إلى خطوة زاحفة بطيئة وتصاعدت أسعارها إلى عنان السماء. وقال مدير إعادة التنمية في بوسطن فرانك لوغ: «إن المصلحين شرّعوا غياب مظهر العمل الخاطئ على حساب انعدام الإنتاج، فأوجدوا بذلك عملية جعلت من كل فرد شخصاً جباناً».

وتملك خدمة البريد الأمريكي كتاب قواعد بحجم قاموس جامعي. أما نظام مدارس نيويورك، فكتاب قواعده بحجم قاموسين جامعيين. ولا يستطيع المديرين في نيويورك أن يقولوا للأوصياء على المدارس متى يفتحونها ومتى يغلقونها، ولا يعرفون متى يطبقون عقوبات سلوكية على أولئك الأوصياء أو متى يطردونهم، بل إنهم غير قادرين عملياً على فصل المدرسين، ومجلس التعليم لا يستطيع أن يفصل مديراً أو ينقله، بمجرد أن يمضي ذلك المدير ثلاثة أعوام في مدرسة ما.

ويقول أندرو شتاين، رئيس مجلس المدينة: «لقد صنعنا وحشاً بيرقراطياً يعمل كدولة لها مصالحها الخاصة بها، وهي دولة تتم فيها حماية امتيازات كل مجموعة قوية، وتكريم المطالب الخاصة لكل شخص من الأوصياء، والمديرين، والـ (110) بيرقراطيين في شارع لونغستون، ومجلس الممتحنين، أي كل شخص عدا الأطفال».

وكل هذا له تأثيره الفادر على الموظفين. وهو كما يقول توم فولتون و«خانق، ومورط، مثل غيلفر، وهو مربوط مشدود بلا حراك. وكثير من الموظفين العاميين يستسلمون ببساطة؛ بسبب عدم قدرتهم على عمل ما يعرفون أنه صحيح، ولأنهم يخافون من التعرض للعقاب إذا اكتشف أحد أنهم يتجاهلون القواعد. وهكذا يكتبون مذكرات تلو مذكرات، عملاً بالتقليد المرعي منذ أقدم الأزمنة، وهو تقليد «تغطية نفسك وحمايتها».

وهناك تلخيص كامل لذلك يقدمه فرناندو نورييغا، مدير وكالة إعادة التنمية الاجتماعية في تامبا، بولاية فلوريدا، وهي وكالة تحركها مهمتها: «إن ما حدث في القطاع العام كان محاولة هائلة مكثفة لتدمير الحوافز المحركة للموظفين، بمنعهم من تشغيل

عقولهم وبتلقينهم ما هو المطلوب منهم عمله بالضبط، ومتى يعملونه، وكيف يتعين عليهم أن يعملوه».

وهذا الدافع للسيطرة مدفون عملياً في كل مجموعة من القواعد التي تعمل بموجبها الحكومة: في نظام الميزانية، وفي نظام الموظفين، وفي نظام المشتريات، وفي نظام المحاسبة أيضاً. وقد تم وضع كل قاعدة مع وجود أفضل النوايا في الأصل، ولكن التأثير التراكمي لذلك كله هو ازدحام خانق يشل الحركة.

والثمن الذي ندفعه مدوخ؛ فالحكومة التي توجهها القواعد قد تمنع بعض الفساد، ولكن بكلفة هائلة من التبذير والضياع. فمن يعرف بالضبط كلفة ما نخسره نتيجة استسلام الموظفين؟ ومن يعرف ما تكلفنا إياه البيروقراطيات التي تتضخم باطراد؛ لأنها محجوزة بقواعد وفقرات مدرجة تجعلها عاجزة عن عمل أي شيء من دون إضافة مزيد من الناس ومن الموارد؟

إن الذين يوجهون نقداً توبيخياً قاسياً ضد «التبذير، والفساد، وإساءة الاستعمال»، يجب عليهم أن يفكروا مرتين عندما يقول لهم أحد السياسيين في المرة القادمة إنه يتعين علينا أن نسيطر على البيروقراطيين، كي لا يضيعوا أموالنا. إن آليات السيطرة نفسها التي يؤيدها أولئك الساسة تجعل التضییع محتوماً؛ وهو تضییع مدوخ وهائل.

فوائد الحكومة التي توجهها مهمتها

إن المنظمات التي توجهها مهماتها، تطلق لموظفيها الحرية لمتابعة مهام المنظمة بأكثر الطرق التي يستطيعون العثور عليها تأثيراً. فلهذا فوائده الواضحة.

المنظمات التي توجهها مهمتها أكثر كفاءة من التي توجهها القواعد: فخدمة سكن لويزفيل مثلاً لا تستخدم سوى مستشار واحد بنصف دوام. وصندوق سكن الأسر كان لديه موظف واحد طوال عشرة أعوام؛ ولديه الآن ثلاثة. ثم إن سانت بول، وفينكس، وإنديانا بوليس - كلها لديها موظفون أقل جداً من معدل الموظفين لكل فرد. وكما لاحظ مورتون هـ. هالبرين قبل زمن طويل، فإن البيروقراطيات كثيراً ما تكون سعيدة بإنفاق أموال أقل مقابل احتفاظها بسيطرة أعظم.

والمنظمات التي توجهها مهمتها أكثر فاعلية أيضاً من التي توجهها القواعد: فهي تعطي نتائج أفضل: انظر إلى التعاكس بين خدمة سكن لويزفيل أو صندوق سكن الأسر، وبين هيئة الإسكان والتنمية الحضرية؛ أو تأمل في التعليم. إن الأبحاث كلها تظهر أن الاستقلال الذاتي الإداري والأهداف الواضحة لها أهمية حساسة لنجاح المدارس، وكما يقول سي فليغل في هارلم الشرقية، فإن «كل مدرسة ناجحة لها مهمة، ولها حلم».

والمنظمات التي توجهها مهمتها أكثر تجديداً من التي توجهها القواعد: إن المنظمات التي توجهها القواعد تخنق التجديد؛ لأنه يوجد دائماً قاعدة تقف في طريقه. ويصف ستيوارت بتلر وأنا كوندراتاس مثلاً تقليدياً كلاسيكياً في كتابهما: الخروج من مصيدة الفقر: عندما قررت عصاة شباب من فيلادلفيا أن تتوب وتستقيم، تقدّم زعماءها باقتراح إلى المدينة لتخليص الشوارع من السيارات المهجورة. فبعد كل شيء، من كان يعرف أكثر من أفراد عصابتهم كيفية تعرية السيارات من كل شيء يمكن استخلاصه منها؟ فاهتم مدير المدينة بهذا الاقتراح كثيراً. ولكن شيئاً واحداً وقف في الطريق: فقد كانت قواعد المدينة تقضي بأن أولئك الشباب يجب أن يكون مؤمناً عليهم؛ فمن سيدفع التأمين؟ فشعر الشباب بالإحباط وخيبة الأمل وعادوا إلى الشوارع.

المنظمات التي توجهها مهمتها أكثر مرونة من التي توجهها القواعد: إذا كانت هناك وكالة تؤدي مهمة بسيطة، ونمطية، ومتكررة، فإن عملياتها يمكن تركيبها بفاعلية بحسب القواعد. حتى في يومنا هذا، تدار مطاعم مكدونالدز وفق قواعد شديدة التحديد والدقة. ولكن الأشياء البسيطة والنمطية والمتكررة التي تعملها الحكومة آخذة في التناقص شيئاً فشيئاً.

فمن أجل استغلال غير المتوقع، يجب أن تكون لدى المنظمات قواعد وميزانيات مرنة. فالمعلمون في هارلم الشرقية قادرون على إدارة مدارس فاعلة؛ لأن لديهم إذناً بكسر القواعد. ويقول مايكل فريدمان من هارلم الشرقية: «سأخبركم بشيء»، ويشير إلى كتاب ثخانتة ست إنشآت يُدعى الإجراءات القياسية لعمليات التشغيل. مجلس التعليم. مدينة نيويورك: «لو أنكم اضطررتم إلى اتباع هذا الكتاب، لما أمكنكم تشغيل أي واحدة من هذه المدارس، ولما كان باستطاعتكم أن تعملوا الأشياء الخاصة التي تقوم بها».

المنظمات التي توجهها مهمتها لديها روح معنوية أعلى من التي توجهها القواعد: إن الزائر لهارلم الشرقية لا يمكن أن تفوته روح الجماعة السائدة بين الطلبة والمعلمين. والشيء نفسه يلاحظه بسرعة كل من يزور إدارة لاتييمر في سانت بول. لقد كانت ببساطة تامة واحدة من أسعد المنظمات التي قابلناها على الإطلاق. ولم لا؟ فقد قال لنا أحد الذين استخدموهم حديثاً: استأجروني لأتي لهم بأفكار جديدة. وأعطوني فسحة حرية واسعة، وقالوا لي أن لا أقلق من الدوس على أصابع أقدامهم. وقالوا لي: «إن الناس لن يعدوك مقصراً في أثناء تفرغك للتمتع بشهر عسلك، بل قد تكون هذه هي الطريقة الوحيدة التي سيتم بها تنفيذ بعض أفكارك الجديدة».

كشط القشور اللزجة على سفينة الدولة

كيف توجد حكومات توجهها مهمتها؟ إن المهمة الأولى هي كشط الحِمل الساكن من القواعد المتراكمة، والتعليمات التنظيمية، والأنشطة العتيقة المهجورة. إن كثيراً من الناس يتفهمون الحاجة إلى إلغاء التعليمات التنظيمية للقطاع الخاص، ولكن قليلين منهم يطبقون التفكير نفسه على القطاع العام. حتى إدارة ريفان كافحت لضبط البيروقراطيين، لا لإلغاء تعليماتهم.

وبالطبع، فإن الحكومة تحتاج إلى بعض القواعد؛ سفينة الدولة بحاجة إلى طبقة أو اثنتين من الدهان؛ فإذا كشطناها إلى المعدن العاري فسوف تصدأ. والمشكلة هي أن معظم الحكومات صارت مكسوة بعشرات من طبقات الدهان، وطبقة فوق طبقة من القشور اللزجة. وإن الهدف من إلغاء التعليمات التنظيمية هو العودة إلى طبقة أو طبقتين من الحماية التي نحتاج إليها حقاً؛ كي تتمكن السفينة من التحرك مرة أخرى.

وقد قررت فيساليا أنه يجب إلغاء مجموعتين من هذه التعليمات في مقابل كل مجموعة جديدة يتم التوقيع عليها. وسمحت ولاية واشنطن لمدارسها للقرن الحادي والعشرين بالتخلي عن أي قواعد تقف في طريقها. ثم إن برنامج بوب ستون المسمى المنشآت النموذجية سمح بالشيء ذاته لأمري القواعد، ثم قال: «عندما يعيشون التجربة المنعشة لخيلائهم وكبرياتهم في تحدي التعليمات التنظيمية الغبية ودحرها، فإنهم لا يبقون على حالهم السابقة البتة».

إن القادة الرياديين لا يستغنون عن القواعد التنظيمية العتيقة الطراز فحسب، بل يستغنون أيضاً عن البرامج العتيقة الطراز. ففي كل عام تُضطر بعض الأعمال التجارية النموذجية إلى غرلة بعض منتجاتها وخدماتها لأنها لم تعد تباع. ولكن المديرين في الحكومة لا حافز لديهم لغرلة مزيج نتائجهم؛ بل هم ببساطة يضيفون مزيداً فمزيداً من الخدمات والتعليمات التنظيمية، حتى تجبرهم أزمة مالية أو تمرد ضريبي في آخر الأمر على إجراء اقتطاع كبير كثيف، يتم تنفيذه نموذجياً بطريقة مؤلة كأنها اقتطاع اللحم بفأس حادة.

في عام 1803، أوجد البريطانيون مفرزة لتقف على جروف دوفر وتترقب مجيء نابليون. وفي عام 1927 تركوا تمويلها في آخر الأمر.

وفي عام 1939 منعت ولاية مينيسوتا الوكالات النظامية من شراء أي مادة تكلف أكثر من 50 دولاراً من دون موافقة هيئة المشتريات المركزية. وفي منتصف الثمانينيات رفعوا هذا الحد في آخر الأمر إلى 1500 دولار.

وقبل قرن مضى، كانت الولايات تطالب الصانعين بتقييم شعر الخيل في المفارش، وعرض ملصقة تبين أنها خضعت للتفتيش والترخيص على الوجه اللائق والمناسب (وأنت تعرف الملصقات. فما هو مكتوب عليها يقول: «لا تبعد هذه الملصقة، تحت طائلة العقاب القانوني»). وقبل خمسين عاماً توقفت صناعة المفارش عن استعمال شعر الخيل. وفي عام 1990 قامت ولاية واحدة أخيراً بإلغاء قانونها هذا.

وفي عام 1935 أوجد الرئيس فرانكلين روزفيلت إدارة كهربية الريف لجلب الكهرباء إلى أمريكا الريفية. وكان عملها، كما يقول مديرها السابق هارولد هنتر: «قد تم منذ وقت طويل طويل». وهي اليوم تقدم قروضاً بفوائد منخفضة لمؤسسات اتصالات ضخمة بكلفة يتحملها دافع الضرائب قدرها ملياران ومئة مليون دولار سنوياً.

وللتخلص مما هو عتيق الطراز مهجور، جربت الحكومات طرائق متنوعة:

قوانين غروب الشمس: تضع تاريخاً سوف تموت فيه بعض البرامج أو التعليمات التنظيمية ما لم تتم إعادة إقرارها وبهذه الطريقة فإنك تفرض إجراء مراجعة وإعادة نظر. وقد أقرت كولورادو أول قانون لغروب الشمس عام 1976. وبحلول عام 1983 كانت

هناك 35 ولاية لديها قانون من هذا النوع أو غيره. وذهبت فلوريدا إلى أبعد حد من بين تلك الولايات، فهي تغيب الشمس عن جميع التعليمات التنظيمية، وجميع صناديق الأمانات، وجميع اللجان الاستشارية، والهيئات، والمجالس، ومجالس الإدارة. (وإذا كان ذلك يبدو لك إفراطاً في التقطيل، ففكر مرة أخرى، إذ إن كاليفورنيا تنفق تسعة مليارات ومئة مليون دولار سنوياً على 400 لجنة استشارية، ومجلس، ومجلس إدارة).

ولسوء الحظ، فإن قوانين غروب الشمس لم تحقق وعدها. فما لم تقم الحكومات بقياس نتائج أنشطتها وتعليماتها فإن لجان مراجعة غروب الشمس تجد صعوبة في معرفة هل تلك اللجان والمجالس جديرة بالإبقاء عليها. وعندما قامت هيئة «القضية المشتركة» بمسح استطلاعي للولايات التي فيها قوانين غروب الشمس في عام 1982، قال 46 بالمئة: إن القياس غير الكافي لأداء الوكالات يوجد مشكلات مهمة. غير أنه لو تم قياس النتائج ففكروا ماذا قد يكون تأثير ذلك لو كان كل نشاط حكومي يتطلب تصويتاً دورياً على الثقة به كي يستمر.

لجان إعادة النظر: تخصصوا التعليمات التنظيمية للحكومة أو أنشطتها لاقتلاع ما هو عتيق الطراز ومهجور. ومرة أخرى، ذهبت فلوريدا إلى أبعد حد. ففي كل 20 سنة يتم تعيين لجنة مراجعة دستورية لإعادة النظر وتغيير دستور الولايات، وفي كل عشر سنوات تدعى لجنة إصلاح الضرائب والميزانيات للاجتماع، لإعادة النظر في ضرائب الولايات وميزانياتها وأنظمة التخطيط فيها، وحاجاتها للربوع، وكفاءاتها، وإنتاجياتها. ولهذه اللجنة صلاحية اقتراح تغييرات دستورية على الهيئات التشريعية، ووضع هذه التغييرات الدستورية للتصويت.

والميزانيات القائمة على الصفر تطلب من الوكالات تبرير كل فقرة في ميزانيتها كل عام. وعلى الرغم من أن هذه فكرة جيدة نظرياً، فقد أثبتت من الناحية العملية أنها ثقيلة ومعوقة وتستهلك وقتاً أكثر من اللازم، ومحملة بعمل ورقي أكثر من اللازم، ويسهل على المديرين أن يتلاعبوا بها، وقد ماتت وتلاشت من وزنها نفسه في معظم الأماكن.

وقد طورت فينكس تعديلاً ناجحاً: يطلب من كل مدير أن يقدم لائحة أولويات للاقتطاعات والتخفيضات التي تصل إلى 10 بالمئة من ميزانيته كل عام. ويصنفها مجلس المدن ويصوت على إلغاء ما يمكن الاستغناء عنه. وقد اقترح برانشاد حاكم أيوا مراجعة كاملة للميزانية في كل إدارة مرة كل خمسة أعوام، يتم فيها إلغاء كل برنامج، إلا إذا أعادت إقراره الهيئة التشريعية.

إيجاد نظام ميزانية توجهه مهمته

إن قواعد الحكومة تتجمع لتصبح أنظمة، أنظمة ميزانيات، وأنظمة موظفين، وأنظمة مشتريات، وأنظمة محاسبة. ولكن المردود الحقيقي يأتي عندما تلغي الحكومات التعليمات التنظيمية؛ لأنها توجد بذلك حوافز تحرك الموظفين. وإذا كان المديرون يأمرن موظفيهم أن يركزوا على مهمتهم، ولكن أنظمة الميزانية والموظفين تأمرهم باتباع القواعد، والإنفاق ضمن ما هو محدد لكل فقرة، فإن الموظفين عندئذ سيطيعون أوامر الأنظمة. وعندئذ فإن مهمة المديرين سوف تختفي مثل السراب.

فليس خارج الحكومة أناس يولون أي اهتمام لأنظمة الميزانية. ولكن الميزانيات تسيطر على كل شيء عمله أي وكالة. والميزانيات مرهقة وشاقة وموجودة في كل مكان، وغير مفيدة، ومهنية. وهي تمتص كميات هائلة من الوقت فتبعده عن العمل الحقيقي، وهي تحتجز المديرين في مصيدة أولويات الأمس، التي سرعان ما تصبح تذبذبات الغد.

وعند جذور هذه المشكلات يكمن وَغْدُ. فمعظم الميزانيات العامة تخصص أموال الوكالات في عشرات من الحسابات المنفصلة التي تسمى فقرات مدرجة. وكان ذلك يتم في الأصل لضبط البيروقراطيات ومحاصرتها من كل جانب؛ كي لا تستطيع إنفاق فلس واحد أكثر مما يلزمها المجلس أو الهيئة التشريعية بصرفه على كل فقرة من فقرات الحكومة. ولكن، مرة أخرى، فإن محاولتنا منع سوء الإدارة قد جعلت الإدارة الجيدة مستحيلة.

إنك إذا بدأت عملاً تجارياً، فإنك ستطلب من محاسبك أن يتتبع كم أنفقت على السفر، وعلى الإمدادات، وعلى الموظفين وما إلى ذلك. ولكن من المؤكد أنك لن تسمح لمحاسبك بالسيطرة والتحكم فيما تصرفه تحت كل فقرة. والشيء نفسه ينطبق على ميزانيات الأسر؛ فأنت قد تعزل مبلغاً لإنفاقه على شراء البقالة، ومبلغاً آخر للرهن، وآخر لمصاريف السيارة كل شهر. ولكن إذا تعطلت الغسالة، فإنك تجد المال اللازم لتصليحها، وإذا عرض الصانعون تخفيضات على أسعار سيارات جديدة، فإنك تستغل هذه الفرصة.

ولا يستطيع المديرون العامون أن يفعلوا ذلك. فأموالهم معزولة ومخصصة ضمن الفقرات المدرجة، التي كثيراً ما تكون ضيقة إلى حد سخيف وغير معقول. ففي أحد الفروع

العسكرية يوجد لدى مديري القواعد 26 حساباً مختلفاً لفقرة التصليحات المنزلية وحدها، والمدير النموذجي لإدارة في مدينة لديه 30-40 فقرة مدرجة لكل برنامج أو قسم. وفي معظم المدن وفي كثير من الولايات، فإن المشرعين لا يكتفون بإملاء الفقرات المدرجة، بل يخبرون كل وحدة بعدد الموظفين المتفرغين الذين يمكن أن يداوموا فيها دوماً كاملاً.

ومن الناحية النظرية، يستطيع مدير ما أن يستأذن من المكتب المالي أو من الهيئة التشريعية؛ لإجراء نقل الأموال عبر حواجز الفقرات. ولكن ذلك فيه مخاطرة؛ لأن الإجابة التي سيتلقاها ستكون كما يلي: «يسعدنا أن نعرف أنك لا تحتاج إلى هذا القدر من المال في حساب هذه الفقرة، وسوف نسترجع الفائض، ولكننا أسفون؛ لأن كمية المال شحيحة، فلا نستطيع السماح لك بنقله إلى حساب الفقرة الأخرى».

ونتيجة لذلك يلتزم المديرون بالفقرات المدرجة لديهم. وهذا يؤدي إلى عواقب فاسدة لا تكاد تصدق. ففي إحدى القواعد العسكرية، كانت هناك منطقة سكنية ليست فيها ممرات جانبية. ولم يكن لدى الأمر فقرة صرف مدرجة لبناء ممرات جانبية، ولكن كان لديه حساب لصرفه على الإصلاحات، فأصلح الممرات في المنطقتين الأخريين وترك سكان المنطقة الثالثة يمشون في الوحل. وفي مديريات الإعانة الاجتماعية، توجد أموال التدريب المهني وأموال التعيين في وظائف، وما أشبه تحت فقرات مدرجة منفصلة من أموال منح الإعانات الاجتماعية. وإن زيادة الإنفاق على التدريب والتوظيف في العادة توفر مالا للمنح الاجتماعية. ولكن عندما تشتد الضائقة، فإن الولايات تخفض حساباتها المخصصة للتدريب والتوظيف؛ وهذا من حقها، مدفوعة بعدد الناس المتقدمين بطلبات للحصول على الإعانة، مما يؤدي إلى تصاعد حساب الإعانات كانطلاق الصواريخ نحو السماء.

وبعبارة أخرى، فإننا عندما نحتجز الأموال تحت فقرات مدرجة حصراً، نضيع مليارات الدولارات كل عام.

ولكن الأمر يزداد سوءاً. وكما أوضحنا في المقدمة، فإن المديرين إذا لم ينفقوا كل ميزانياتهم عند حلول نهاية السنة المالية، فإنهم يفقدون المال الذي وفروه، ويتلقون مالا أقل في السنة القادمة. ومعظم المديرين العامين يعرفون من أين يمكنهم تشذيب 10 إلى

15 بالمئة من ميزانياتهم. ولكن لماذا تعرض نفسك لمتاعب المناقشات وتسريح الناس إذا لم يكن بوسعك استعمال المال لشيء أكثر أهمية؟ خاصة إذا كانت توفيراتك سوف تعطى لمدير آخر تخطت مصروفاته حدود ميزانيته؟ وأي عاقل يُقدم على توفير أي مال تحت هذه الظروف؟

إن المديرين العاميين الأذكياء ينفقون كل فلس من كل فقرة مدرجة، سواء أكانوا بحاجة إلى ذلك أم لا. وهذا يفسر لماذا تصبح المنظمات العامة منتفخة متورمة إلى هذا الحد: إن أنظمة ميزانياتنا في الحقيقة تشجع كل مدير عام على تبذير الأموال وتضييعها.

ميزانية فيرفيلد لضبط الإنفاق

في عام 1979 اخترعت مدينة فيرفيلد حلاً في كاليفورنيا الشمالية. وكما هي الحال على الأغلب، فإن الحل قد نبغ من عقل شخص خارجي لا تعرفه معرفة «أن الأمور كانت تسير على هذا النحو دائماً». كان مساعد المدير المالي في فيرفيلد مهاجراً من الفلبين، حيث كان يعمل صيرفياً. فلم يستطع أن يصدق طريقة وضع فيرفيلد ميزانيته، فاقترح على مدير المدينة غيل ولسون أن تنظم فيرفيلد ميزانيته كما كان مصرفه يفعل في الفلبين، أي بطريقة قريبة الشبه من تنظيم الأسرة ميزانيته. فالأسرة تخصص حسابات لمختلف النفقات الكبرى، ولكن إذا تعطل شيء في منزلها أو ظهرت لها فرصة ما، فإن الأسرة تحول المال من فقرة صرف إلى فقرة أخرى.

وقد تفهم ولسون هذه الحجة، ولكنه تشكك في إمكانية قبولها في مجلس المدينة. ثم جاء الاقتراح رقم 13 في عام 1978. ليحدث ثقباً قاسياً في ميزانية فيرفيلد. وعندئذ قرر ولسون أن بإمكانه الحصول على إذن لإجراء تغيير. فاقترح ميزانية صندوق عام تلغي الفقرات المدرجة، وتسمح للإدارات بالاحتفاظ بالأموال التي لم تصرفها. بحيث تتقرر ميزانية كل إدارة بموجب صيغة تقضي بإعطائها كمية مال تعادل ما تلقته في العام السابق، مضافاً إليها مبلغ تعديلي يماشي التضخم، ويتكيف بحسب تزايد سكان المدينة (ويستطيع مدير المدينة أن يعدل هذه الكميات. وعندما تتناقص ربوع المدينة ويفشل مجلس المدينة في التصرف، تدخل إلى الميزانية تلقائياً حصةً تتخطى الحواجز الفاصلة بين الفقرات).

واقترض النظام الجديد أن الإدارات سوف تحافظ على المستوى نفسه من مزيج الخدمات عند حد أدنى. فإذا أراد المجلس القيام بمبادرة كبرى جديدة، فسوف يخصص لها أموالاً إضافية. ويستمر المديرون في استخدام الفقرات المدرجة لمتابعة نفقاتهم، ولكن المجلس لا يرى تلك الفقرات ألبتة ولا يصوت لها؛ بل إنها تصبح طريقة مبتكرة للإعلان لمساعدة المديرين، وليست وسيلة ضبط للسيطرة عليهم ضمن حدود معينة.

وقد أقتع تيد غاييلر مدينة فيساليا باعتماد النظام الجديد بعد ذلك بستة أشهر، واقترح على ولسون أن الفكرة سوف تنتشر بطريقة أسرع إذا أعطوها اسماً سياسياً جذاباً. وهكذا أطلقوا عليها اسم «ميزانية ضبط الإنفاق».

وأدى النظام الجديد إلى تحول في طريقة تفكير المديرين في الأموال التي تحت تصرفهم، ففي الماضي كان رئيس الشرطة إذا احتاج إلى مزيد من الضباط، يطلب مزيداً من المال. فإذا رفض المدير أو مجلس المدينة، وجّه اللوم إليهما. فلم يكن الخطأ خطأه ألبتة. إذ لم يكن أحد يتوقع منه تمشيط الميزانية التي لديه في الأصل، بحثاً عن توفيرات.

أما الآن، فقد تغيرت الحركة. حيث تراجع شعار: «اصرف المال المخصص لك أو اخسره»، ليحل محله «وفره واستثمره». وهذه مفارقة سافرة يراها تشاك هوتشل، رئيس السلامة العامة كل يوم. فقد جاءت ميزانية مدينته بالطريقة الجديدة، ولكن إدارة الشرطة عنده كانت تجري مناقلات بعدد لا بأس به من المنح، التي جاءت بالطريقة القديمة. فقال: «إنه لشيء مدهش، فإلناس أنفسهم يتصرفون بطريقتين مختلفتين بمصدرين من مصادر المال».

فبالمنح الاتحادية، نهيت ميزانية سلفاً. ونرتدي كل أجراسنا وصفاراتنا وبدلاتنا المزخرفة - فنحاول أن نتوقع سلفاً كل شيء قد نحتاج إليه. وعندما نحصل على التفويض، ننفق كل شيء على القائمة، سواء أ كنا بحاجة إلى ذلك أم لم نكن؛ فالناس لا يقولون: «آه... أستطيع أن أوفر بعض المال هنا، أو أستطيع أن أستعمله بطريقة أخرى الآن»؛ لأنه مسجل في الخطة. فليست لديك الحوافز للتوفير في التكاليف؛ لأنك إذا لم تنفق المال، فعليك أن تعيده .

أما فيما يتعلق بأموال المدينة، فإنهم يعرفون أن أي أموال يتمكنون من توفيرها سوف يتم صرفها على برامج أخرى أو معدات أخرى. وهكذا فإنك تقول: «هيه، أنا لا أحتاج إلى هذا المال في الحقيقة؛ كي أجعل البرنامج يعمل بنجاح. ولهذا فلن أصرفه». وبالإضافة إلى ذلك، فإنهم يصبحون مبدعين في مجال توفير المال، فقد كنا بحاجة إلى غطاء من الطقس فوق مضخة غاز؛ كي نحمي الناس من المطر في أثناء تعبئة الغاز في سياراتهم. وكان التصميم المعماري لمبنى محطة الغاز قد وصلت كلفته إلى نحو 30 ألف دولار. فاعتقدنا أن ذلك شيء منكر وقاضح. فقال بعضهم: «وماذا عن الأغنية التي تعلق مواقف الباصات - المحوطة بالزجاج؟» فتحريئنا عنها، وكانت كلفتها 2500 دولار، فوضعنا واحداً منها في المحطة وعمل بنجاح لطيف.

إن النتائج تتحدث عن نفسها. فبحلول عام 1981 كانت كاليفورنيا قد أدرجت مدينة فيرفيلد واحدة من أكثر مدنها الأربع سلامة وعقلانية من الناحية المالية. وبحلول عام 1991 كانت إدارات المدينة قد أنفقت أقل من الأموال المخصصة لها بـ 6.1 مليون دولار. وكان الصندوق العام آنذاك 30.2 مليون دولار، فأنفق أقل من ريوعه بـ 28.8 مليون دولار. وهذا أتاح للمدينة أن تهتم بمعالجة التزامات عليها لم يكن لها تمويل، وأن تدخر احتياطياً غير محدد كحاجز للحماية من الركود، وأن تنشئ صندوق قروض للخدمات فيما بين الحكومات بمبلغ 20 مليون دولار، يستخدم قرضاً ابتدائياً تأسيساً لمشروعات رأسمالية جديدة، وأن تبني مسرحاً ومجمعاً للألعاب الرياضية.

وقد أثبت نظام الميزانية الجديد نفسه عندما تناقصت المبيعات، وريوع ضرائب الممتلكات في أثناء ركود عام 1991. فقررت الحكومة أولاً سحب نصف احتياطياتها البالغ 10 ملايين دولار على امتداد السنوات الثلاث الآتية؛ للحد من الاقتطاعات المطلوبة في الإنفاق. وعندما حولت الولاية بعدئذ عدة مصادر ريع إلى المقاطعات - بحسب ثقب المدينة المالي - فقد غيرت فيرفيلد صيغة ميزانيتها للسنوات الثلاث اللاحقة؛ هكذا ببساطة. فمن 1 تموز/ يوليو 1991 إلى 30 حزيران/ يونيو 1994 لن تتلقى الإدارات زيادات للتعويض من التضخم ونمو عدد السكان.

وقال بوب ليلاند، المدير المالي الذي عمل سابقاً في مكتب الولاية المالي: «عندما جئت إلى هنا من ساكرامنتو، كان رد فعلي الغريزي هو الشعور بأن هذا النظام جنوني، فهو غريب عن كل شيء جربته، ولكنني سرعان ما انقلبت إلى مؤيد له، ولن أستبدل به شيئاً الآن».

وعلى مدى السنوات العشر الماضية، قامت عدة مدن أخرى بتبني ميزانية ضبط الإنفاق، ومنها مدن سكوتس فالي، وكونغزبيرغ، وبورتفيل، بولاية كاليفورنيا؛ وتشاندلر بولاية أريزونا؛ ولاس فيغاس بولاية نيومكسيكو. ثم إن مقاطعة ديد، بولاية فلوريدا تستخدم نظاماً مماثلاً تسميه وضع الموازنة التشغيلية. في حين تخلت مدن أخرى عن فقراتها المدرجة دون أن تسمح للإدارات بالاحتفاظ بأي شيء من وفوراتها. وعلى مستوى الولاية، تخلصت أريزونا من الفقرات المدرجة عدة سنوات في أيام حاكمها بروس باييت بنجاح كبير. وتستخدم ولايات أخرى ميزانيات يتم دفع قيمتها دفعة واحدة - أو مع عدد قليل جداً من الفقرات المدرجة - في بعض الوكالات والإدارات.

حتى وزارة الدفاع جربت تنظيم ميزانيات توجهها مهمتها، كما أوضحنا في مقدمة هذا الكتاب. وبعد أن قرأ بوب ستون عن استخدام فيساليا ميزانية ضبط الإنفاق، طور اختبار الميزانية الموحدة الذي يسمح بست قواعد لمناقشات المال بين الفقرات المدرجة؛ وإحدى القواعد الست هي جواز الاحتفاظ بالوفورات. وهناك ثمانية قواعد جوية لا تزال تستخدم ميزانية موحدة، ثم إن الجيش قد قلل أو ألغى كثيراً من تقييدات ميزانيته (ولسوء الحظ فإن أمري تلك القواعد لا يزالون خاضعين لقاعدة: اصرف الأموال التي تحت تصرفك أو اخسرها). وهناك بضع وكالات اتحادية تشمل خدمة الأحراج والغابات الأمريكية، ومكتب شؤون الهنود [الحمراء]، قد تحولت أيضاً إلى الميزانيات الموحدة.

والتحول جارٍ حالياً في دول أخرى. فالسويد، وكندا، وبريطانيا، والدانمرك، وأستراليا تنظم ميزانياتها بحسب فئات سياسية واسعة وعريضة. وتسمح كندا للمسؤولين عن كل فئة -تسمى «الغلاف» أو «المظروف»- أن يحتفظوا بوفوراتهم وأن يعيدوا استخدامها.

قوة تنظيم الميزانية التي توجهها مهمتها

ومن الناحية الأساسية، فإن ميزانية ضبط الإنفاق تمكن المنظمات من متابعة مهماتها، من دون أن تعرف لها فئات الإنفاق المعتمدة بالأمر؛ وهذا ما نسميه الميزانية التي توجهها مهمتها، وفوائدها لها الغلبة الساحقة.

الميزانيات التي توجهها مهمتها تعطي كل موظف حافزاً لتوفير المال؛ وهكذا يبدأ كل شخص بالنظر إلى الأشياء بطريقة مختلفة: هل نحتاج فعلاً إلى تشغيل تكييف الهواء طوال اليوم؟ هل يمكننا العثور على صفقة أفضل لأجهزة معالجة الكلمات؟ ففي فيساليا، عندما قرر المهندسون الميكانيكيون أنهم بحاجة إلى أدوات جديدة، بدؤوا بالبحث عن وفورات. وكانت إحدى مدفئات الورشة تضخ الهواء الساخن إلى الخارج طوال سنوات، بحيث كانت موضوعاً قائماً للفكاهة؛ فأغلقوها، وأصلحوا عدة مدفئات أخرى، وفتحوا أبواباً صغيرة في أبواب السيارات الضخمة في الورشة، بحيث يمكنهم إغلاقها في الشتاء. وفي 18 شهراً كانوا قد خفضوا استهلاك الطاقة بنسبة 30 بالمئة. فاستعملوا الوفورات لشراء آلات جديدة.

الميزانيات التي توجهها مهمتها تحرر الموارد لاختبار أفكار جديدة: يلاحظ بيترز ووترمان أن المديرين المغامرين يهربون الموارد باستمرار - «فيحصلون قليلاً من المال، وقليلًا من الطاقة البشرية» - ليقوموا بتجارب جديدة. والميزانيات التي توجهها مهمتها تعطي المديرين العاملين القدرة على عمل ذلك بطريقة مشروعة.

الميزانيات التي توجهها مهمتها تعطي المديرين الاستقلال الذي يحتاجون إليه للاستجابة للظروف المتغيرة: إن ميزانيات الفقرات المدرجة تحبس الموارد في أنماط قديمة. ففي فيرفيلد وفيساليا يقوم المديرين بالمناقلة، فيحولون مواردهم لتلبية الاحتياجات الجديدة، وتصفية الأنشطة العتيقة المهجورة تدريجياً؛ وهذا الاستقلال لا يقتصر على تغذية الحكومة المستجيبة وتعزيزها، بل إنه يبني الروح المعنوية ويطلق الطاقات المبدعة.

الميزانيات التي توجهها مهمتها توجد بيئة يمكن التنبؤ بها: يعرف المديرين ما الذي ستكون عليه ميزانيتهم قبل ستة أشهر من بداية السنة المالية. فلا يمضون شهراً إلا وعرفهم يتصعب من عكوفهم على تنظيم الميزانية، والتفاوض مع الإدارة المالية، وإجراء

توازن دقيق في عشرات الحسابات، فقط ليتفرجوا على المشرعين ذوي الدوام الجزئي الذين لا يعرفون شيئاً في مجالهم هذا، وهم يقطعون لهم ميزانيتهم في الدقيقة الأخيرة، عملاً بنزوة سياسية. فلا شيء أكثر من هذا يكون مدعاة لإحباط الموظف العمومي وتخيب آماله، ولا شيء أكثر من هذا توليداً لروح السخرية واليأس.

الميزانيات التي توجهها مهماتها تبسط عملية الموازنة على نحو هائل: فيما يتعلق بالناس الذين في داخل الحكومة، فإن موسم الميزانية هو ستة أشهر من الجحيم. ففي الأنظمة التقليدية، يأتي المديرون بقائمة رغباتهم قبل موعد الميزانية بستة أشهر إلى ثمانية أشهر؛ لتقدمها إلى المكتب المالي (وفي وزارة الدفاع يقدمون طلباتهم قبل ثلاث سنوات من موعد الميزانية). وتمضي الإدارة المالية شهوراً وهي تتصارع مع قوائم الرغبات محاولة لتبليتها. وفي آخر الأمر، تبعث بميزانية ضخمة إلى المجلس أو الهيئة التشريعية (كانت الميزانية الاتحادية عام 1990 تتكون من 1376 صفحة، وكانت ثخانة ميزانية سان فرانسيسكو قديمين تماماً، وكانت ميزانية فيساليا صفحتين اثنتين). ثم تعكف اللجان التشريعية على ألوف الفقرات المدرجة؛ لكي تقوم بإثبات اقتطاعاتها وإضافاتها الخاصة بها، هي الأخرى.

وبعد شهور من الكدح والتعب والاضطراب -يضطر فيها المشرعون إلى الإجابة بنعم أو لا مئات المرات على طلبات عشرات من مجموعات الضغط المصلحي- تظهر الميزانية في آخر الأمر. ثم في أسابيع تبدأ الإدارات بتقديم طلبات؛ لإجراء تعديلات على الميزانية؛ لتغطية نفقات لم تكن متوقعة، وهذا يستهلك مزيداً من وقت الهيئة التشريعية. ويقول بوب ليلاند: «هذا نوع من السحر هنا [في فيرفيلد]. فأنت تخبر الناس بما هو موجود لديهم، وسوف يبقون ضمن حدوده، ويتدبرون الأمر على المدى الطويل».

الميزانيات التي توجهها مهمتها توفر الملايين على المدققين وضباط الميزانية: فلا أحد يضطر إلى العمل الشاق لمعالجة طلبات ميزانيات الإدارات. ولا أحد يضطر إلى قضاء السنة كلها مدققاً ليتحقق أن المديرين لن ينفقوا أكثر من اللازم على أي واحد من فقراتهم المدرجة. فمدينة فيرفيلد لديها محلل ميزانية واحد فقط في إدارتها المالية.

وأخيراً، فإن الميزانيات التي توجهها مهمتها تحرر المشرعين ليركزوا على القضايا المهمة: إن من البدهي في الحكومة أن كمية المال في فقرة مدرجة لها علاقة عكسية بكمية الوقت التي تقضيها الهيئة التشريعية في مناقشتها. فالمشروعون، وأعضاء مجالس المدن، وأعضاء مجالس إدارة المدارس كثيراً ما يكونون محامين أو أصحاب أعمال تجارية صغيرة. فهم مطلعون على قرارات شراء آلات الحاسوب واستئجار أمناء السر. فهم يشعرون بأنهم مفيدون عندما يقدرّون على المساعدة في اتخاذ مثل هذه القرارات. ولكن ليس هناك شيء هياهم للتعامل مع قرارات السياسة حول القضايا الأكبر، مثل مرض الإيدز، أو الجريمة، أو المدارس الضعيفة الرديئة، وهكذا يشعرون براحة أقل في هذا المجال.

فالميزانيات التي توجهها مهمتها تخلص المشرعين من القرارات الإدارية الصغيرة، فتحررهم؛ ليركزوا على المشكلات الأكبر التي تم انتخابهم لكي يحلّوها. وعندما يصبح لديهم هذا الترف، فإنهم في العادة يتعلمون أن يتمتعوا به. ومن بين جميع مجالس المدن التي اعتمدت ميزانية ضبط الإنفاق، لم نعرث على أي مجلس يريد أن يتراجع عنها.

تحويل نظام موظفين تُوجَّهُ القواعد

إن الشيء الوحيد المدمر أكثر من نظام ميزانية الفقرات المدرجة هو نظام موظفين مبني حول الخدمة المدنية. فمعظم أنظمة الموظفين في الحكومة الأمريكية مستمدة من القانون الاتحادي للخدمة المدنية عام 1883، الذي تم سنّه بعد أن قام باحث خائب الأمل عن عمل باغتيال الرئيس غارفيلد. فالخدمة المدنية، بوصفها إصلاحاً تقديمياً نموذجياً، كان جهداً حسن النية لضبط إساءات محددة: كاستئجار الرعاية والتلاعب السياسي بالموظفين العاميين. وقد حققت الخدمة المدنية أهدافها في معظم الأماكن. ولكن مثل جلب مدفع لإطلاقه على النمل، فإن الخدمة المدنية تركتنا مع مشكلات أخرى. فهي مصممة لحكومة من الكتاب، وهكذا أصبحت الخدمة المدنية سترة مجانيين مقيدة للحركة في عصر العمال ذوي المعرفة.

وقبل خمسين عاماً لم تكن الحكومات مكونة من اتحادات، ولم تكن المحاكم قد منعت استئجار الرعاية للحماية وطردهم، وعدّ ذلك خروجاً على القانون، ولا حَمَّتْ معظم الموظفين

من التسريح التعسفي. وبعبارة أخرى، فإن أغلب الأشياء التي تأسست إجراءات الخدمة المدنية لمنعها، صارت منذ ذلك الحين غير قانونية، أو مستحيلة بفضل اتفاقات المساومة الجماعية. ومع ذلك، فإن عقلية الضبط والسيطرة لا تزال مستمرة، ولا تزال توجد شللاً يوقف الحركة، ويحول الإدارة العامة إلى ضرب من المستحيل.

وقبل عدة أعوام، قامت مؤسسة دافعي الضرائب في ولاية ماساشوسيتس، وهي مجموعة رقابة غير هادفة للربح، باستطلاع آراء المديرين في الولاية، ثم خرجن منه بتقرير قالت فيه: «إنه لا توجد قضية... أنتجت ردود فعلية سلبية شديدة ومستمرة، مثل إجراءات استئجار موظفي الخدمة المدنية. فالمديرون كلهم يجدون أنها تعرقل بدلاً من أن تساعد في استئجار الموظفين المناسبين، وهم يستشهدون بالخدمة المدنية بمرارة، بوصفها أخطر عقبة تعوق تحقيق مهمتهم». وهكذا فإن المؤسسة أطلقت على الخدمة المدنية لقب «الكابوس»، و«الفضيحة»، و«الكارثة الطامة».

أما في الأعمال التجارية، فإن الموظفين مهمتهم هي الدعم؛ لمساعدة المديرين على القيام بإدارة أكثر فاعلية. ولكنها في الحكومة مهمة ضبط وسيطرة؛ والمديرون ساخطون عليها بمرارة. ثم إن قواعد الخدمة المدنية معقدة، إلى درجة أن معظم المديرين يجدونها غير قابلة للاختراق. وللاستشهاد بمثال واحد فقط، فإن كراس الموظفين الاتحاديين طوله 6000 صفحة. تأملوا في عدد قليل من المشكلات الكبرى:

الاستئجار: إن المديرين في أنظمة الخدمة المدنية لا يستطيعون أن يستأجروا كما يفعل المديرون العاديون: أي بالإعلان عن منصب شاغر، وتلقي الملاحظات، ومقابلة الناس، والتحدث مع المراجع التي أوصت بهم، بل إن على المديرين أن يستأجروا معظم الموظفين من قوائم بأسماء الذين دخلوا امتحانات كتابية للخدمة المدنية. وكثيراً ما يتعين عليهم أن يأخذوا صاحب أعلى العلامات، أو واحداً من أصحاب أعلى العلامات - بغض النظر هل ذلك الشخص مندفع أم مؤهل بطريقة أخرى. (وفي سان فرانسيسكو، إذا تعادل متقدمان في أعلى العلامات، فإن صاحب رقم الضمان الاجتماعي الأعلى هو الذي يحصل على الوظيفة).

وتستغرق عملية الاستئجار زمناً يمتد إلى الأبد. وعندما قام آ. س. سافاس بدراسة نظام مدينة نيويورك، في أثناء سبعينيات القرن العشرين، وجد أنه كلما ارتفعت علامات الناس في امتحانات الخدمة المدنية، تناقصت احتمالات استئجارهم؛ لأنهم يملكون معرفة العثور على وظائف أخرى في أثناء مدة الأشهر السبعة، التي تمر بين دخول الامتحان وبين الاستئجار.

وتأتي قصة الرعب المفضلة عندنا من ميتشيغان، حيث إن وزارة الخزينة، التي تستثمر 20 مليار دولار في صناديق تقاعد الولايات، يتوقع منها أن تستأجر رأسماليين أصحاب مشروعات من بين الذين يحصلون على علامات جيدة في امتحان الخدمة المدنية.

التصنيف: إن وظائف الخدمة المدنية مصنفة على جدول مدرّج، والرواتب ضمن كل صنف مقرر بحسب طول مدة الخدمة، لا بحسب الأداء. وتمضي إدارات الموظفين ألوفاً وألوفاً من الساعات غير المفيدة للبت في هل الوظيفة الفلانية هي من رتبة موظف عام من الدرجة 12، أم موظف عام من الدرجة 13 من الجدول العام، وفي إخبار المديرين أنه ليس بمقدورهم دفع الراتب الذي يريدون؛ لأن التصنيف لا يسمح بذلك، وإعاقة جهودهم لإعادة تصنيف الناس. حتى عندما تتم الموافقة على إعادة التصنيف، فإن العملية تستغرق زمناً يمتد إلى الأبد. وفي ماساشوسيتس، حيث يتعين على الحكومات المحلية أن تحصل على الموافقة من الولاية، فإنها يمكن أن تستغرق سنتين.

الترقية: عندما يصل الناس إلى آخر سقفٍ لسلم رواتبهم، فإنهم لا يستطيعون الحصول على علاوة من دون أن يكسبوا ترقية إلى نمط جديد من العمل. ولكن الترفيعات خاضعة لسيطرة إدارة الموظفين لا لسيطرة المدير. ونادراً ما يكون للترقية أي علاقة بالأداء. وفي وظيفة نموذجية مدرجة في التصنيف - في إدارة الشرطة، أو في مكتب لمعالجة البيانات - يتعين على المديرين أن يرفعوا من بين أولئك الموجودين من قبل على المسار المهني المناسب، الذين حصلوا على أعلى العلامات في امتحان الترفيع.

الطرد: هناك مقولة قديمة: «موظفو الحكومة مثل المسامير التي لا رأس لها: فأنت تستطيع إدخالها، ولكنك لا تستطيع إخراجها». فالموظفون الاتحاديون لا يمكن طردهم إلا إذا أمضى مديرهم شهوراً (إن لم تكن أعواماً) وهو يوثق سوء أدائهم بعناية، ويكون الموظف

قد مرَّ عبر ثلاث محاولات استئنافية فاشلة، تستغرق العمليتان الأوليان منها وحدهما ما معدله 224 يوماً. وللحكومة المحلية وحكومة الولاية نسختاهما الخاصتان بهما من هذا المشهد أو السيناريو المحتمل. فالعملية صعبة ومستهلكة للوقت، إلى درجة أنه ليس هناك مديرون يطردون أي شخص. (ويقدر جيمس ك. ولسون أنه في إحدى السنوات الأخيرة، لم يُطْرَدَ إلا أقل من ثلثي عشر الواحد بالمئة من موظفي الخدمة المدنية الاتحادية). وبدلاً من ذلك، فإن المديرين يتحملون الموظفين غير الأكفاء، أو ينقلونهم، أو يقذفون بهم إلى الطابق العلوي من المبنى.

التسريحات: عندما تقلص الحكومة أعداد موظفيها عبر التسريحات، فإن موظفي الخدمة المدنية الأقدم يستطيعون أن يزيحوا أمامهم الأقل منهم قَدَمًا. فمديرو التصنيفات الوسطى يستطيعون إزاحة أمناء السر، الذين يستطيعون بدورهم إزاحة الكتّبة. وفي اقتطاعات إدارة ريفان عام 1981، فإن أمينة سرِّ في وزارة الطاقة، كانت قد شقت طريقها حتى وصلت إلى مرتبة مشغلة برنامج - وكانت فخورة بذلك - تم خفض وظيفتها بإعادتها إلى مرتبة أمينة سرِّ. وعندما سرّحت نيوجيرسي ألف موظف في عام 1991 تلقى عشرون ألف شخص إشعارات أنهم قد يزاحون من أماكنهم ليحل محلهم الأقدم منهم.

وعلى نحو نموذجي، فإن التسريحات تقتلع الموظفين الشباب المتحمسين، وتترك وراءهم الذين لا خير فيهم، وفي وظائف لا يعرفونها ولا يريدونها. ويقول روجر روزنتال، العالم السياسي بجامعة روتجرز: «فيما يتعلق بالمدير، فإن ذلك يشبه لعبة الروليت التي فيها خمس غرف في طاخونة المسدس كلها محشوة بالرصاص». وقد قال لنا مدير سابق: أن الإزاحة في الوكالات العلمية «تطيح بالخبراء المديرين ليحل محلهم أناس بلا خبرة ولا معرفة في المجال. فهي ترفع أهمية القَدَم إلى الحد الأقصى، وتزيد التدمير إلى الحد الأقصى».

والنتيجة هي نظامٌ مديروه عاجزون عن الإدارة، والذين لا خير فيهم يتم الاحتفاظ بهم، وتهبط الروح المعنوية إلى القاع. وعندما استعرضت مؤسسة استشارية موظفي سانت بول، وجدت أنه حتى غير الإداريين منهم - الذين أوجد النظام لحمايتهم - كانوا متضجرين ساخطين. وبينما كانت اتحاداتهم تدافع عن النظام - ولا سيما عن كون الرواتب والترفيعات بحسب الأقدمية - كان 67 بالمئة من الموظفين يفضلون أن تكون الرواتب على أساس الأداء، وقال

96 بالمئة من الموظفين إن الأداء يجب أخذه في الحسبان عند إجراء الترفيعات. وبعد ذلك عدة أعوام، سألنا مدير الموظفين عن مدى تقييد الخدمة المدنية للنزعة المبدعة لدى البيروقراطية، حتى بعد سلسلة من الإصلاحات، فأجاب: «إلى كم فوق المئة بالمئة يمكنني أن أصعد؟».

وعلى المستوى الاتحادي، قد تكون الأشياء أسوأ من ذلك. فالموظفون الاتحاديون الذين نعرفهم يصفون زملاءهم الذين يمضون أيامهم في قراءة المجلات، أو التخطيط لرحلات بحرية، أو بيع الأسهم وشرائها. بل إن سكوت شوجر، الذي أجرى مقابلات مع عدة عشرات من الموظفين لمصلحة مجلة واشنطن منثلي، وجد أن معظمهم قدروا عدد «الموظفين غير المفيد» في مكاتبهم بـ25 بالمئة إلى 50 بالمئة.

إن التبذير والتضييع في هذا النظام يدوّخ العقل. فمع وجود 5,17 ملايين موظف مدني حكومي (زهاء 15 مليوناً منهم بدوام كامل)، فإن فاتورة رواتبنا العامة تقرب من 50 مليار دولار سنوياً، في حين تضيف العلاوات إليها مئة مليار أخرى أو ما يقربها. وقد وجدت إحدى الدراسات أدلة إحصائية لا على كون الخدمة المدنية تزيد الإنفاق فقط، بل كذلك على أن الزيادات «مرتبطة إيجابياً بطول المدة الزمنية التي كانت فيها الخدمة المدنية سارية المفعول». ولا أحد يستطيع القول كم يمكن أن تنخفض تكاليف موظفينا بوجود نظام عقلائي، ولكن 20 بالمئة ليست تقديراً غريباً أو بعيداً.

وبعض الحكومات -خاصة على الصعيد المحلي- قد اتخذت إجراءات؛ فرئيس البلدية لاتيمر مرّر بعض التغييرات في سانت بول، على الرغم من أنه لم يكن شيء منها قريباً مما كان يريد. وتسمح ولاية أيوا الآن للمديرين بالاستئجار من بين عشرات الناس الذين يحصلون على واحدة من أعلى ست علامات في اختبار القابلية العامة. وتسمح للمديرين بتجاوز الأقدمية في أثناء التسريحات، بإذن من إدارة الموظفين. وسان فرانسيسكو تحاول أن تصلح نظامها.

وقد جاءت أكبر حركة مفاجئة في ولاية فلوريدا، حيث قام حاكمها لوتون تشايلز بإقناع الهيئة التشريعية بالتخلي عن نظام الخدمة المدنية، مع تخويل إدارتين بحرية اختراع بديل. وهكذا فإذا لم تعد الهيئة التشريعية إقرار ذلك النظام بحلول يوم 30 حزيران/ يونيو 1992، أو أقرت نظاماً جديداً، فإن نظام الخدمة المدنية بالولاية سوف يختفي ويغيب.

وعلى الصعيد الاتحادي، كان قانون إصلاح الخدمة المدنية عام 1978 يحمل بعض الوعود، ولكن إدارة ريغان لم تفعل شيئاً لاستغلاله. وكان الاستثناء الوحيد هو ما يسمى تجربة تشاينا ليك، المشروع التوضيحي الذي أقره وسمح به ذلك القانون.

وقد أحدثت هذه التجربة ثورة في نظام الموظفين في مركز الأسلحة البحرية في تشاينا ليك، بولاية كاليفورنيا، مركز أنظمة أساطيل المحيط في سان دييغو. فقد صنفت كل الوظائف في خمسة ممرات عملية فقط (مهنية، وتقنية، وتخصصية، وإدارية، وكتابية). وطوت كل درجات الجدول العام الثماني عشرة في أربع حزم من الرواتب، أو خمس، أو ست ضمن كل مسار. وسمحت للمديرين بدفع رواتب كالرواتب السائدة في السوق لتجنيد الناس، وبزيادة رواتب الموظفين المتفوقين من دون الاضطرار إلى إعادة تصنيفهم، وبإعطاء علاوات وزيادات في الرواتب على أساس الأداء. وأخذت تزيح على نحو تلقائي الموظفين الذين يتلقون تقييمات متكررة لكون أدائهم هامشياً، فتهبط بهم إلى حزمة الرواتب الأدنى الآتية. وقيدت الإزاحة بمسار مهني واحد، وجعلتها مبنية على نحو أساسي على تقديرات الأداء لا على الأقدمية.

والتجربة، المستمرة الآن، تعدّ على نطاق واسع نجاحاً صارخاً. فلم يعد المسؤولون عن الموظفين مضطرين إلى تمضية وقتهم كله في التعامل مع قضايا التصنيف الفامضة كالألغاز، بل صاروا قادرين الآن على مساعدة المديرين على أن يديروا. وتناقصت معدلات التحول وإعادة التنظيم، خاصة فيما يخص الموظفين الذين يعدهم المديرون أصحاب أفضل أداء. أما المديرون الذين كانوا يتذمرون في الماضي من عجزهم عن الاحتفاظ بأمهر أتباعهم، فقد صاروا قادرين على تحسين نوعية مستخدميهم المهرة. وفي استطلاعات للرأي أجريت عام 1987 فإن أكثر من 80 بالمئة من الموظفين الذين أجابوا بتفضيلهم النظام الجديد على القديم و70 بالمئة أيدوا الدفع بموجب الأداء.

وكانت النتائج سارة للمكتب الاتحادي لإدارة الموظفين بما يكفي؛ لجعله يضع مسودة تشريع تسمح للوكالات الأخرى بتبني النظام الأساسي نفسه. ولسوء الحظ، قررت إدارة ريغان أن ذلك التشريع يجب أن يكون «محايداً من حيث الكلفة» - بمعنى أن أي زيادة في الرواتب أو علاوات يجب دفعها بتخفيض الموظفين أو الرواتب في مكان آخر. ولهذا السبب، وكذلك لأن اتحادات الموظفين العاميين عارضت أي دفع للمال على أساس الجدارة، فقد تشاءب الكونغرس متقاعساً.

ومع ذلك، فإن تجربة تشاينا ليك تبين الطريق المؤدية إلى نظام حديث للموظفين بتوضيحها لنجاح:

- التصنيفات وحزم الرواتب العريضة.
 - الرواتب المضاهية رواتب السوق.
 - الرواتب القائمة على أساس الأداء.
 - الترقيات والتسريجات بحسب الأداء، لا الأقدمية.
- وتشمل العناصر المهمة الأخرى:
- أنظمة الاستئجار التي تتيح للمديرين أن يستأجروا أكثر الناس تأهيلاً (ضمن الخطوط التوجيهية للقانون والعمل الإيجابي).
 - التجنيد الهجومي لأفضل الناس.
 - تحديث عمليات الاستئناف للموظفين المطرودين وتبسيطها.

وليس هدف المهمة هو إصلاح الخدمة المدنية بقدر ما هو تحديد نظام الموظفين المناسب لحكومة حديثة، وإيجاد هذا النظام.

وعندما نسأل المديرين العامين الرياديين المغامرين عما يريدون أن يفعلوه بالخدمة المدنية، يقول أغلبهم ببساطة: «نشطبها ونبدأ من جديد». والحق أن بعض أكثر المنظمات العامة التي نعرفها نزوعاً إلى الريادة - وفيها فيساليا، وسلطة لويزفيل السكنية، وكثير من السلطات العامة والشركات شبه العامة - تسيّر أمورها جيداً من دون خدمة مدنية. حتى قبل خمسين عاماً، فإن القادة الذين كانوا مصممين على إيجاد منظمات توجهها مهماتها - مثل إدارة الضمان الاجتماعي ومكتب التحقيقات الاتحادي - جعلوا وكالاتهم تُعفى وتُسْتثنى من النظام. وتدبرت تكساس أمر بقائها من دون خدمة مدنية على طول الخط.

ومثل المحرك البخاري، كانت الخدمة المدنية إنجازاً خارقاً في عصرها، ولكن عصرها ذلك قد مضى منذ زمن طويل، ومن الواضح أننا نحتاج إلى الحماية ضد الاستئجار والطرده على أساس الخطوة بالرعاية. ولكن حان الوقت لنستمع إلى رؤادنا العاميين، ونلغي نظام خدمة مدنية مصمماً للقرن التاسع عشر، لنحلّ محله نظام موظفين يكون مصمماً للقرن الحادي والعشرين.

بناء منظمات توجهها مهماتها

عندما تكشف المنظمات قشور ميزانيات الفقرات المدرجة، كالخدمة المدنية والقواعد والبرامج العتيقة المهجورة، تصبح وظيفتها الآتية هي تحديد مهمتها والبناء حولها. فالسفينة المحررة من القشور ليست بُعداً في خط سيرها نحو مقصدها، والرياديون العامون يستخدمون عدداً من الإستراتيجيات لبناء منظمات توجهها مهماتها.

صياغة بيان المهمة

ربما يكون وضوح المهمة هو أهم رأسمال موجود لدى منظمة حكومية؛ فالوكالات العامة تبحث عن الوضوح على نحو متزايد، عن طريق بناء بيانات عن مهماتها. ويشرح ذلك ديفيد كوبر، رئيس شرطة ماديسون، بولاية ديسكونسين، بقوله: «إن دور بيان المهمة هو التركيز على غرض المنظمة، ولفت الانتباه إلى ما هو مهم، ووضع أهداف المنظمة؛ كي تتراصّ الممارسات مع القيم على نحو متماسك».

إن مزج الغرض الأساسي لمنظمة ما -بمناقشة جميع الافتراضات والآراء المختلفة التي يؤمن بها أعضاؤها، والاتفاق على مهمة رئيسة واحدة- قد يكون تجربة قوية. فعندما يُصاغ بيان المهمة على نحو صحيح، فإنه يستطيع أن يحرك منظمة برمتها من أعلاها إلى أسفلها. ويمكنه أن يساعد الناس على كل المستويات على أن يقرروا ما الذي يجب عليهم عمله، وما الذي يجب عليهم التوقف عن عمله.

التقطيع والتجميع

إن المنظمات العامة تعمل على أفضل وجه عندما تكون لها مهمة واضحة واحدة. ولسوء الحظ، تميل الحكومات إلى تحميل كل وكالة بعدة مهمات مختلفة -وكثيراً ما تكون متناقضة- مع مرور السنين. ففي عام 1989 ذكر النائبان لي هاملتون وبنيامين جيلمان أن الكونغرس أعطى وكالة المساعدة الدولية 33 هدفاً، و75 أولوية، و288 طلباً للإبلاغ وتقديم التقارير. وكان من بين مهماتها الثلاث والثلاثين: كسب الأصدقاء في العالم النامي، وإطعام الجائعين، ومواجهة مبادرات الاتحاد السوفييتي، وتصريف الفائض الزراعي الأمريكي، وبناء مؤسسات ديمقراطية، وتقوية النظام الأمريكي لمنح الأراضي للكليات والجامعات

السوداء تاريخياً. فلا عجب أن وكالة المساعدة الدولية قد أخفقت في مهمتها الأولية: وهي تحريض التنمية الاقتصادية في العالم الثالث.

وفي عالم من الأسواق الصغيرة المنعزلة في زوايا، تصبح المشكلة أكثر حدة؛ ذلك أنه من الناحية التاريخية، فإن معظم المؤسسات العامة مصممة لخدمة أسواق الجملة الكبيرة: فالمدارس لتعليم كل الأطفال، وخدمة البريد لإيصال كل الرسائل. أما اليوم فإننا بحاجة إلى مؤسسات مهمتها خدمة زاوية واحدة. وإن دوغ روس - الذي كان يدير قسم التجارة في ميتشيغان في أثناء الثمانينيات - واجه هذه المشكلة على نحو مباشر، ففصل مهمات الوكالة الإنمائية عن مهماتها التنظيمية، وأوجد ضمن القسم دائرة إنمائية فيها 400 شخص، ثم قسم الدائرة الإنمائية إلى 10 فرق عمل، يركز فريق منها على الأسواق الرأسمالية، وآخر على تكنولوجيا التصنيع، وثالث على الأعمال التجارية الصغيرة. وأعطى كلاً منها استقلالاً ذاتياً كبيراً - والواقع أنه حوّل عدة فرق منها بسرعة إلى منظمات منفصلة - وشجع كل واحد منها على صياغة بيان مهمته بنفسه.

وأطلق بيترز ووترمان على هذه العملية اسم التقطيع (تقسيم المنظمات الكبيرة إلى مجموعات صغيرة)، والتجميع (تأليف فرق ومنظمات جديدة).

التنظيم بحسب المهمة لا بحسب الحلبة

إن المهمات لا تحترم الخطوط الفاصلة بين الحلبات؛ ففي كتاب خدمات الأحياء المحلية - الذي ألفه جون ماد، الموظف السابق بمدينة نيويورك - توضيح لذلك بهذه الطريقة: «إذا عُثِرَ على فأر في شقة، فهذه مسؤولية التفتيش المنزلي، فإذا هرب إلى مطعم، فإن المسؤولية تقع ضمن صلاحية وزارة الصحة، فإذا خرج من المطعم ومات في زقاق ضيق، تولت أمره الأشغال العامة». وبالمثل، إذا كانت هناك امرأة فقيرة بحاجة إلى رعاية صحية، فإنها تنضم إلى المساعدة الطبية، فإذا كانت بحاجة إلى المال، فإن عليها أن تزور دائرة الإعانة الاجتماعية، وإن كانت بحاجة إلى عمل، فإن عليها أن تتلمس طريقها عبر شبكة من برامج التدريب المهني والتوظيف، وإذا كانت محتاجة إلى سكن، فإن عليها أن تجد طريقها عبر شبكة مماثلة. وليس تحسين حياة الفقراء هو المهمة الجوهرية لأي من هذه الوكالات أو البرامج؛ فكل منها ببساطة يقدم خدمة منفصلة.

والمنظمات المبنية حول الحلبة بدلاً من المهمة، تميل إلى أن تكون مصابة بالفِصام. فإدارات التجارة التي تتعامل مع القضايا المتصلة بالأعمال التجارية -لا بمهمة محددة- يجب أن تقوم في الوقت نفسه بتنظيم الأعمال التجارية الموجودة، وتجنيد أعمال جديدة. وإدارات الإعانة الاجتماعية التي تتعامل مع حلبة الإعانة -لا مع مهمة مساعدة الفقراء- كثيراً ما تحث الناس على الحصول على عمل بييد، وباليدي الأخرى تسلب التغطية الصحية من الذين ينجحون في الحصول على عمل.

الحل هو إعادة التنظيم حول المهمة، لا حول الحلبة. فعندما أصبح جورج لاتيمر رئيساً لبلدية سانت بول، كانت هناك خمس منظمات تتعامل مع التخطيط والتنمية، وهي: سلطة الميناء، وسلطة الإسكان وإعادة التطوير، ومكتب تخطيط المدينة، ومكتب التنمية المجتمعية، وهيئة التخطيط؛ وكانت كلها تندفع في اتجاهات مختلفة. فقدم لاتيمر عملية تنظيم أبقث على ثلاث وكالات منها فقط، بحيث تركز كل واحدة على مهمة محددة، فتفوقت كل منها على نحو خارق الفاعلية في متابعة تلك المهمة.

إيجاد ثقافة حول المهمة

ولإيجاد تأثير للمهمة ظاهر على أعضاء المنظمة القائمة بها، يعتمد القادة إلى بناء ثقافة حولها. فيوضحون قيمتهم على نحو مفصل، ثم يرسمون نموذج السلوك الذي يريدونه.

وقد قضى بوب ستونَ عشرَ سنواتٍ وهو يحاول أن يفعل ذلك في وزارة الدفاع. وكان ستون من الأتباع الأوائل للمفاهيم السائدة في كتاب البحث عن التمييز. فجعل المديرين الستة لموظفيه يقرؤون الكتاب. ثم اصطحبهم إلى مكان منعزل مدة يوم واحد ليتحدثوا عن الكتاب وهناك قرروا أن قيمتهم الأساسية ليست هي الإنتاجية، أو الكفاءة، أو التقشف، بل التمييز. فقرر ستون أن يقيم بينهم مسابقة ليرى أيهم سيطلع بشعار يلتقط هذه القيمة على أفضل وجه. فكان لشعار الفائز هو «المنشآت الممتازة - مؤسسة الدفاع». حتى هذا اليوم، لا يزال هذا الشعار مطبوعاً على ترويسات القرطاسية والمنشورات.

وكان أحد قادة الشركات الذي جمع بيترز ووترمان معلومات عنه هو رن مكفيرسون من شركة دانا، الذي لخص في صفحة واحدة بياناً عن فلسفة الشركة، ليحل محل كراسات عن

سياستها وصلت ثخانتها إلى 22. 5 إنشأت. فقرر ستون وموظفوه أن يكتبوا بياناً عن القيم على غرار بيان مكفيرسون. فأطلقوا عليه اسم «مبادئ المنشآت الممتازة» (انظر الصفحة الآتية).

وسرعان ما اقترح أحدهم أن يصوغ ستون نسخة مكثفة عن البيان على «بطاقة ذهبية» بحجم محفظة توضع في الجيب. وكان ستون وموظفوه قد جندوا أكثر من عشرين ألف عسكري، وفيهم أناس من أعلى الرتب في البنتاغون [مبنى وزارة الدفاع الأمريكية الخماسي الأضلاع]؛ كي يوقعوا على المبادئ ويحملوا البطاقة.

ويلقي ستون خطاباً في كل دورة لقادة الأسطول (وهي دورات مدة كل منها ثلاثة أسابيع، تقام لأمري القواعد البحرية الجدد) حول سيرة المنشآت الممتازة. وقد قام رئيس أركان الجيش، اللواء فونو، بإيجاد برنامج المجموعات الممتازة في الجيش على أساس مبادئ الامتياز. وكل أمر قاعدة في الجيش، وكل قائد فرقة، وكل منتسب للمشاة يقع عليه الاختيار ليقود، تغرس فيهم قيمة الامتياز حتى يتشربوها ويستوعبوها. وتتسابق قواعد الجيش كل عام للحصول على جوائز تصل قيمتها إلى عشرة ملايين دولار، على أساس مدى جودة تمثيلها تلك القيمة.

وستون في العادة شخص متواضع تماماً، ولكن عندما سألناه عن ماهية الأثر الذي يعتقد أن المبادئ قد أحدثته قال:

أعتقد أنها غيرت طريقة تفكير أكبر العسكريين نفوذاً حول المنشآت العسكرية. فقد استسخنت تلك المبادئ في أماكن من كل الأنواع. وقد زارني قبل أسبوعين أناس من خدمة تدقيق حسابات الأساطيل، وكانوا يتذمرون من هذا الشخص اللعين في السلك البحري، الذي ظل يلح بأن من الصحيح بناء ثكنات بحرية جديدة، على الرغم من أن الثكنات الموجودة تحاكي الحد الأدنى من مقاييس الملازمة الكافية. وقالوا لي: «قلنا له: إن ذلك مضيعة للمال». ولكنه ظل يقول: «إن بوب ستون يقول: إن ذلك صحيح». وقال لنا: «إنه ليس من المفروض أن يكون لدينا حد أدنى من مقاييس الملازمة». وأرادوا أن يعرفوا كيف يفحمون ابن العاهرة هذا ويثبتون بطلان ما يقول. فقلت لهم: «إنه على حق؛ فهذه هي السياسة الرسمية لوزارة الدفاع - فسياستنا هي تقديم ثكنات ممتازة، لا ثكنات من الحد الأدنى.

وزارة الدفاع

مبادئ المنشآت الممتازة

هذه المبادئ توجه كل أعضاء فريق المنشآت الممتازة

شجع أمري المنشآت على تولي الأمور واستعمال كل السلطة المتاحة لهم، وطالب بالتخفيف من التعليمات التنظيمية المفرطة الخانقة، وبممارسة روح جديدية.

الدفع للامتياز

إن الدفاع لا يطبق حمل ما هو أقل من الامتياز. ولا يوجد شيء اسمه استثمار سيئ في المرافق الممتازة لشعبنا؛ لأن المرافق الممتازة تولد الفخر والاعتزاز - غذاء الإحجاز الإنساني.

احموا منشآتنا من التدهور. في كل عام، استبدلوا بالثمة على الأقل من الصنع المادي. وقوموا بأعمال تصليح وصيانة أكثر من العام السابق. شجعوا القوات ومكونها من تحسين مرافقها بنفسها. فهم يحصلون عليها في وقت أسرع جداً، ويشعور أكبر بالفخر والملكية.

عززوا نهج المنشآت الممتازة

تابعوا مكافحة الاتجاه الطبيعي للمنظمات الكبيرة لعقلنة السلطة، والمركزية المفرطة، وزيادة التعليمات التنظيمية. ساعدوا أي شخص يحاول تشجيع فكرة المنشآت الممتازة. أوجدوا أمثلة على ما حققه نهج المنشآت الممتازة، وأبرزوها كنماذج للآخرين.

الغرض

تزويد زبائننا، الجنود، والبحارة، ومشاة البحرية، ورجال الجو الذين يدافعون عن أمريكا بأماكن ممتازة للعيش والعمل. وخدمات ممتازة لقواعدهم.

خدمة زبائننا

نحن هنا فقط من أجل خدمة زبائننا وأسرتهم. اعرف زبائننا ورغباتهم.

اخرج وحدث معهم. واستمع إليهم في أماكن عملهم، وبيوتهم، ومجتمعاتهم.

أخبر الشعب الأمريكي، والكونغرس، رؤساءنا في العمل بما يحتاج إليه زبائننا باستخدام قصص من الحياة الحقيقية يستطيع الناس فهمها والاتصال بها.

افضح الالتزام المفرط غير المسوّغ. من أجل تحسين التسهيلات والخدمات لزبائننا.

إدارة من أجل الامتياز

إن مئات الألوف من الناس - في الزي العسكري أو المدني - العاملين في منشآت وزارة الدفاع هم أهم رصيد لنا.

أعطهم الحرية والحوافز لإطلاق اندفاعهم وعفريتهم الريادية.

شجع التنافس بإعطاء العاملين في المنشآت كثيراً من المعلومات حول كيفية قيام الناس بوظيفة ماثلة في منشآت أخرى. ثم احتفل بالفائزين.

إن حملة ستون - التي استغرقت عقداً من الزمن - تبين العديد من التقنيات الأساسية التي استخدمتها مئات من المنظمات العامة، والمنتجات، والمنتجات، والتنافس الاجتماعي، والمكافآت وبيانات القيم. ويستخدم قادة آخرون قصصاً، وأساطير، وتعايير مجازية لإيصال قيمهم. أما جورج لاتيهر فقد استخدم الشعارات، مثل: «المدينة المعتمدة على نفسها»، و«الاقتصاد النامي في الداخل»، واستخدم الرموز أيضاً. وعندما صار توفير استهلاك الطاقة من أولوياته في أواخر السبعينيات، أسس لجنة للطاقة مع فتح الانضمام لها أمام أي شخص في المدينة، ثم أغلق مقر البلدية ثلاثة أيام؛ كي يرسل أي مواطن في المدينة مستعد للتطوع؛ ليضافوا إلى مئات المتطوعين من المجتمع للعمل في الأحياء المحلية المجاورة؛ للمساعدة في تعليم الناس كيف يكيفون الطقس داخل منازلهم. فكان هذا رمزاً قوياً جداً لروح التطوع، ونزعة العمل النشط، والحفاظ على الطاقة في احتفال لاتيهر بقيمه طوال تلك الأيام الثلاثة.

إيجاد الإذن بالفشل

في خطاب في عام 1987 طرح أ. م. غراي - أمر السلك البحري - سؤالاً على قاده: «ما هو الشيء الوحيد الذي أستطيع أن أعد به أي شخص حول القتال؟ إنه انعدام اليقين. فكيف يتعامل الناس مع انعدام اليقين؟ وكيف تجعلون الناس يمسون بزمام المبادرة، ويمسكون الجراءة على التصرف؟».

«إنك تتعلم ذلك في مؤسسة تسمح لك بعمل الأشياء، وتتعلمه في مؤسسة تسمح لك بالأخطاء».

فالرياديون هم أناس يفشلون عدة مرات. وقد طلب توم بيترز وروبرت ووترمان من المديرين أن يتوثقوا من كون منظماتهم تولد عدداً معقولاً من الأخطاء؛ لأنهم إذا لم يفشلوا في بعض الأحيان، فذلك لأنهم لا يحاولون أن ينجحوا محاولات فيها جدية كافية. وإن دليل إدارة ولاية فلوريدا يؤكد نقطة مماثلة: «إذا كان مدير منظمة أو برنامج ما لا يملك فرصة الأشياء بطريقة خاطئة، فإنه يفترق إلى السلطة لعملها بطريقة صحيحة».

وقد اخترعت فيساليا جائزة لأروع فشل سنوي لافت للأنظار، وأطلقت عليها اسم جائزة نوغماير، بحسب مزيج من الاسمين الأسريين لجوانا نوجينت وروي سبرينغماير، اللذين ابتكرا فكرتها. وقد فاز به تيد غايبيلر في إحدى السنوات، على اقتراحه على التلفاز بإعادة

حصة من فوائض المدينة بدفع «علاوة» لجميع المواطنين، من دون إجراء مشاورات سلفاً مع مجلس المدينة؛ فكانت الرسالة إلى موظفي المدينة واضحة: من الجائز ارتكاب الأخطاء؛ سوف نضحك عليها معكم.

نظام جديد للمساءلة

من الصعب تصور اختيار أي شخص لنظام الخدمة المدنية، أو مقارنة ميزانية فقرات مدرجة تقليدية مع ميزانية توجهها مهمتها واختيار الأولى منها؛ فهذه الأنظمة مستمرة في العيش، لا لأن أي شخص يحبها، ولكن لأنها مثل الأثاث: فقد ظلت في أماكنها مدة طويلة، حتى صرنا نفترض أن هذه هي أمكنتها.

هناك ثلاث عقبات رئيسة تعرقل انتشار أنظمة الموظفين وأنظمة الميزانية التي توجهها مهماتها. فالعقبة الأولى منها، هي التركيبة العقلية التي وصفناها للتو، «لقد كنا نعمل الأشياء بهذه الطريقة دائماً». والعقبة الثانية، هي رغبة بعض المسؤولين المنتخبين في الإبقاء على سيطرتهم على المشروعات الحكومية، التي تعود على أنصارهم ومحاسبيهم بمكاسب كبيرة عن طريق الفقرات المدرجة. أما العقبة الثالثة، فهي قص الثقة المعتاد بين المشرعين والمنفذين. حتى المشرعون المستعدون للتخلي عن مشروعاتهم تلك غالباً ما يتشككون في إعطاء المنفذين مهلة سماح. بل يتساءلون: «ما الذي سيحدث إذا عجز المديرون عن الأداء؟ وماذا إذا سرقوا الأموال، أو استخدموا نصفها لأسفارهم؟ وماذا إذا استأجروا كل العاملين في حملاتهم؟ إننا منتخبون لضبط مثل هذه الأشياء».

لقد قررت المحكمة العليا أن كل عمليات تعيين المحاسبين المحميين وطردهم هي من الناحية العملية غير دستورية، وأن نظام الموظفين الحديث من شأنه أن يضع لذلك حدوداً خاصة به. أما فيما يتعلق بالإفناق، فإن المدققين لا يزالون يدققون الفساد في الميزانيات التي توجهها مهمتها. فليس هناك أي ريادي عام يريد أن يسمح لأي شخص بالاحتيال على دافع الضرائب. والسؤال هو: هل يجب علينا أن نطوي المدفع الرشاش كلما ظهر الفساد؟

وقد لاحظ بيتر دركر منذ زمن طويل «أن ضبط العشرة بالمئة من الظاهرة يكلف دائماً أكثر من ضبط التسعين بالمئة الأولى منها». فإذا كانت إزالة الفساد تكلف أكثر مما يوفره

بهذه الإزالة، فهل تستحق عملية الإزالة هذا الثمن؟ وإذا كان جعلنا للفساد مستحيلاً سيؤدي أيضاً إلى استحالة الأداء الجيد عملياً، فهل نكون قد قمنا بعمل جيد؟ وهل تقييدنا للجميع بقواعد تقوض الروح المعنوية للموظفين العامين بحيث يستسلمون، يستحق الكلفة الكبيرة التي نتحملها بتحويل أولئك الموظفين إلى أناس مشلولين لا خير فيهم؟

إن هناك طريقة أخرى؛ فالحكومات الريادية تعتمد على المعلومات عن نتائج الإنفاق الحكومي - عن تكاليف البرامج الحكومية ونوعيتها - لاكتشاف الغش والاحتيال وسوء الاستعمال. فقبل قرن من الزمن، كان إخفاء الفساد سهلاً إلى حد ما. أما مع تقانات المعلومات اليوم فإنه أصعب. فعن طريق قياس النتائج بحرص ودقة، تستطيع المنظمات الريادية أن تقلل الحاجة إلى القواعد إلى حد أدنى.

فهذه هي المبادلة الضرورية للحصول على إذن بكشط القشور، وهي الإجابة عن السؤال الأول الذي طرحه المشرع: «وماذا إذا عجز المديرون عن الأداء؟». فمن أجل النجاح في تسييس البيئات ذات الحد الأدنى من الثقة، تحتاج الحكومات التي توجهها مهمتها إلى المزاوجة بين أنظمة ميزانياتها وبين مقاييس الأداء. وإذا كان يراد للمشرعين أن يوقفوا مساءلة المديرين عن اتباع مئات القواعد، وعن إنفاق كل فلس في كل فقرة مدرجة، فإنهم سيحتاجون إلى مقياس آخر. وكما سنرى في الفصل الآتي، فإن الحكومات الريادية تعتمد مبدأ المساءلة عن النتائج.

