

الفصل 1

أبعاد الدولة المفقودة

الدولة مؤسسة إنسانية قديمة، يرجع عهدها إلى المجتمعات الزراعية الأولى التي نشأت في بلاد ما بين النهرين، قبل حوالي ستة آلاف عام. كذلك قامت في الصين دولة منظمة ذات بيروقراطية عالية التدريب على امتداد آلاف السنين. أما الدولة الحديثة التي ظهرت في أوروبا، والتي حشدت الجيوش الكبيرة وفرضت الضرائب وامتلكت بيروقراطية مركزية استطاعت ممارسة سلطة السيادة على مناطق وأقاليم شاسعة، فدولة أحدث عهداً، يرجع تاريخها إلى فترة توطيد حكم الأنظمة الملكية الفرنسية والإسبانية والسويدية قبل أربعمئة أو خمسمئة عام. والمعروف أن قيام هذه الدول الحديثة، بقدرتها على توفير النظام والأمن وحكم القانون وحماية حقوق الملكية، سمح بظهور العالم الاقتصادي كما نعرفه اليوم.

تتمتع الدولة عموماً بمدى واسع من الوظائف المختلفة، تسخره لخدمة أغراض سلبية وإيجابية على حد سواء. فسلطة القسر والإكراه التي تتيح للدولة حماية حقوق الملكية وتوفير الأمن والسلامة العامة، هي السلطة ذاتها التي تخولها مصادرة الأملاك الخاصة والاعتداء

على حقوق مواطنيها. كما إن احتكار شرعية السلطة التي تمارسها الدول لا يتيح للأفراد تجنب ما أسماه هوبز "حرب كل إنسان ضد كل إنسان آخر" على الصعيد المحلي فحسب، بل يشكل أيضاً أساس النزاعات والحروب على الصعيد الدولي. إن مهمة علم السياسة الحديث كان ولا يزال تدجين سلطة الدولة، وتنظيم ممارستها في ظل حكم القانون، وتوجيه نشاطاتها نحو أهداف تعتبر شرعية بنظر الشعوب التي تحكمها.

بهذا المفهوم، تبقى الدول الحديثة أبعد ما تكون عن العمومية والعالمية، فهي لم توجد على الإطلاق في أجزاء واسعة من العالم، كالدول الإفريقية الواقعة جنوب الصحراء قبل فترة الاستعمار الأوربي مثلاً. وقد أدت تصفية الاستعمار بعد نهاية الحرب العالمية الثانية إلى انهماك البلدان النامية بشكل محموم في عمليات بناء الدولة، التي كانت ناجحة في دول مثل الهند والصين، في حين لم تحدث إلا اسمياً في أجزاء عديدة أخرى من إفريقيا وآسيا والشرق الأوسط. كما أدى انهيار آخر إمبراطورية أوربية - وأعني بذلك الاتحاد السوفياتي الأسبق - إلى الشروع بعمليات مماثلة لبناء الدولة، قادت بدورها إلى نتائج متباينة وفي أحيان كثيرة موازية في إشكالياتها.

كانت مشكلة ضعف الدول والحاجة إلى بناء الدولة، إذن، قائمة لسنوات طويلة خلت، لكن هجمات 11 أيلول/ سبتمبر جعلتها أكثر وضوحاً. إن الفقر ليس السبب المباشر للإرهاب، فالأشخاص الذين نظموا ونفذوا الهجمات على مركز التجارة العالمي ومبنى البنتاغون في ذلك التاريخ ينتمون بمجملهم إلى الطبقات الوسطى، ولم يكتسبوا

راديكاليتهم في أوطانهم الأم بل فعلياً في دول أوروبا الغربية. لقد لفتت هجمات أيلول/ سبتمبر انتباه الغرب إلى مشكلة مركزية هي أن العالم الحديث يقدم رزمة جذابة جداً، تجمع بين الرخاء المادي الذي توفره اقتصاديات السوق من جهة، وبين الحرية السياسية والثقافية المتجذرة في صلب الديمقراطية الليبرالية من جهة أخرى. وكما يثبت تدفق المهاجرين واللاجئين باتجاه واحد على الأغلب، من الدول الأقل إلى الدول الأكثر تقدماً، فإن الكثير جداً من شعوب العالم يود الحصول على رزمة المغريات تلك.

بيد أن حداثة الغرب الليبرالي بعيدة المنال على العديد من مجتمعات العالم. صحيح أن بعض دول شرق آسيا استطاعت تحقيق هذه النقلة بنجاح في الجيلين الماضيين، لكن غالبية الدول النامية في الفترة نفسها إما بقيت تراوح مكانها أو نكصت وارتدت فعلياً إلى مراحل سابقة. القضية المحورية تكمن فيما إذا كانت مؤسسات وقيم الغرب الليبرالي كونية وعالمية حقاً أم أنها، كما قد يجادل صموئيل هنتنغتون (Huntington, 1996)، مجرد امتداد للعادات الثقافية السائدة في جزء معين من عالم أوروبا الشمالية. إن حقيقة فشل الحكومات الغربية ووكالات التنمية في تقديم ما يكفي من العون والمساعدة، أو حتى النصح المفيد للدول النامية، يناقض الأهداف الأسمى التي تسعى إلى تبنيها.

دور الدولة المتنازع عليه

يصح القول إن السياسة في القرن العشرين تشكلت إلى حد بعيد بتأثير الجدل الخلافية حول حجم وقوة الدولة المناسبين. بدأ القرن العشرون بنظام عالمي ليبرالي تزعمته بريطانيا العظمى، الدولة

الليبرالية الرائدة آنذاك. لكن مدى نشاطات الدولة الليبرالية، خارج المجال العسكري، لم يكن واسعاً جداً في بريطانيا أو في أي من القوى الأوروبية الرئيسية الأخرى؛ وكان أضيق مدى في الولايات المتحدة. لم تكن هناك ضرائب دخل، مثلاً، ولا برامج مكافحة الفقر، ولا قواعد وشروط صحيحة لضمان سلامة الأغذية. مع مرور السنين وتسارع الأحداث التي شهدها القرن - بدءاً بالحرب العالمية الأولى، فالثورة السوفياتية، ففترة الكساد الاقتصادي في أميركا وأوروبا، فالحرب العالمية الثانية - انهار ذلك النظام العالمي الليبرالي واستُبدلت بالدولة الليبرالية الأدنى (*). دولة عالية المركزية والنشاط في معظم أرجاء العالم.

قاد أحد تيارات التطور السياسي والاجتماعي في القرن العشرين إلى ما أسماه فريديش وبريزنسكي (Friedrich & Brzezinski, 1965) الدولة "الشمولية"، التي حاولت إلغاء المجتمع المدني برمته وإخضاع الأفراد المتذريين الباقين لأغراضها السياسية الخاصة. وقد لاقت النسخة اليمينية من هذه التجربة نهايتها عام 1945 بهزيمة ألمانيا النازية، في حين تهاوت النسخة اليسارية تحت ضغط تناقضاتها الداخلية بانهيار جدار برلين عام 1989.

تزايد حجم ومدى وظائف الدولة في البلدان غير الشمولية أيضاً، بما في ذلك كل الديمقراطيات الغربية تقريباً خلال ثلاثة أرباع القرن العشرين الأولى. ففي حين كانت قطاعات الدولة في معظم مجتمعات أوروبا الغربية والولايات المتحدة تستهلك أكثر بقليل من 10٪ من الناتج

(*) قليلة التدخل في الشأن العام (minimalist).

الإجمالي المحلي في بداية القرن، ارتفعت هذه النسبة إلى حوالي 50٪ (بل 70٪ في السويد الاشتراكية الديمقراطية) بحلول الثمانينيات.

أدى هذا النمو المطرد، وما نجم عنه من انعدام الكفاءة ونتائج أخرى غير متوقعة، إلى ردة فعل قوية جسدها "الثاتشرية" و "الريغانية". وتميزت سياسات العالم في الثمانينيات والتسعينيات بصعود الأفكار الليبرالية مجددا في معظم بلدان العالم المتقدم، مع محاولات الحد من نمو القطاع الحكومي والإبقاء على مستوياته الحالية، إن لم يكن عكس مساره التصاعدي (Posner, 1975). ثم أعطى انهيار الشيوعية، باعتبارها صيغة حكم الدولة الاستثنائي الأكثر تطرفا، دفقا إضافيا إلى الحركة الليبرالية لتقليص حجم الدولة في البلدان غير الشيوعية. وهكذا، بعد أن تعرض فريدريك أ. هايك للسخرية والتشهير في منتصف القرن، بسبب إشارته إلى وجود علاقة بين الشمولية وبين دولة الرفاه والرعاية الاجتماعية الحديثة (Hayek, 1956)، وجد هايك نفسه قبل وفاته عام 1992 أن أفكاره تؤخذ بشكل أكثر جدية في نهايات القرن - ليس فقط في الأوساط السياسية، حيث تسلمت الأحزاب المحافظة وأحزاب يمين الوسط مقاليد الحكم، بل أيضاً في الأوساط الأكاديمية، حيث اكتسب الاقتصاد الكلاسيكي الجديد شعبية هائلة وتبوأ مكانة مرموقة، إلى حد اعتباره الفرع الرائد في علم الاجتماع.

كان تقليص حجم القطاع الحكومي الموضوع السياسي السائد خلال الأعوام العصيبة في الثمانينيات وأوائل التسعينيات، عندما تحرر طيف واسع من دول العالم الشيوعي سابقا، إضافة إلى العديد من

دول آسيا وإفريقيا وأمريكا اللاتينية، من براثن الحكم السلطوي فيما أسماه هنتنغتون "الموجة الثالثة" للديمقراطية (Huntington, 1991). لم يكن ثمة شك في الحاجة إلى تحجيم القطاعات الحكومية الشاملة بشكل دراماتيكي في العالم الشيوعي الأسبق، لكن عدوى تورم الدولة وتضخم دورها كانت قد أصابت لتوها العديد من الدول النامية وغير الشيوعية. ففي المكسيك، مثلاً، زادت حصة الدولة من الناتج الإجمالي المحلي من 21% عام 1970 إلى 48% عام 1982، وبلغت ديون الخزينة 17% من الناتج الإجمالي المحلي، الأمر الذي مهد الطريق أمام أزمة الدين الخانقة في تلك السنة (Krueger, 1993, p. 11). كما انخرطت قطاعات الدولة في العديد من الدول الإفريقية الواقعة جنوب الصحراء بنشاطات اقتصادية مثل إدارة الشركات الكبيرة التي تمتلكها الدولة، وإدارة عمليات تسويق منتجاتها الزراعية، مما ترك آثاراً سلبية على مستوى الإنتاجية (Bates, 1981, 1983).

رداً على هذه التوجهات، شددت النصائح التي أسدتها المؤسسات المالية الدولية، كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي بالإضافة إلى حكومة الولايات المتحدة، على ضرورة اتخاذ مجموعة تدابير تهدف إلى الحد من درجة تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية. أحد المشاركين في صياغة رزمة التدابير هذه أطلق عليها اسم "إجماع واشنطن" (Williamson, 1994)، في حين أسماها نقادها وأعداؤها في أمريكا اللاتينية "الليبرالية الجديدة". تعرض إجماع واشنطن إلى هجوم شديد ومتواصل في بدايات القرن الحادي والعشرين، ليس فقط من قبل المتظاهرين ضد العولة، بل أيضاً من قبل أكاديميين يتمتعون بمصداقية

Rodrik, 1997; Sti- (انظر: عالية ومكانة مرموقة في عالم الاقتصاد (انظر: Rodrik, 1997; Sti- (glitz, 2002).

إن المراجعة المتبصرة لأحداث الماضي تثبت أن لم يكن ثمة خطأ في إجماع واشنطن بحد ذاته، فقطاعات الدولة في الدول النامية شكلت في حالات كثيرة جدا عقبات حقيقية أمام النمو الاقتصادي، ولم يكن إصلاحها على المدى البعيد ممكنا إلا من خلال الليبرالية الاقتصادية. المشكلة تكمن في أن الحاجة إلى تقليص دور الدولة في بعض المجالات كان يجب أن يتزامن مع تقوية دورها في مجالات أخرى. وقد أدرك الاقتصاديون الداعون إلى إجراء إصلاحات ليبرالية هذه الحقيقة تماما على الصعيد النظري، لكن التركيز النسبي في تلك الفترة انصب بشكل أكبر بكثير على تقليص نشاطات الدولة، الأمر الذي يمكن إساءة تفسيره عمدا، أو الخلط بينه وبين محاولة تحجيم قدرات الدولة في المجالات كافة. إن أجندة بناء الدولة، والتي لا تقل أهمية عن أجندة تقليص دورها، لم تُعط قدراً موازياً من الاهتمام والتفكير، فكانت النتيجة فشل الإصلاحات الاقتصادية الليبرالية في تحقيق الوعود التي قطعها على نفسها في العديد من دول العالم. وفي العديد من دول العالم، أدى غياب الإطار المؤسسي الملائم إلى ترك تلك الدول في وضع أسوأ مما كان يمكن أن تكون عليه في الواقع بغياب تلك الإصلاحات. لقد كانت المشكلة الحقيقية فشلا مفهوماتيا أساسا بأبعاد الدولة الواجب تحريرها، وبالعلاقة هذه الأبعاد المختلفة بعملية التطوير الاقتصادي.

المدى مقابل القوة

سوف أبدأ تحليل دور الدولة في عملية التطوير الاقتصادي بطرح السؤال التالي: هل تعتبر الولايات المتحدة دولة قوية أم ضعيفة؟ يقدم مارتن ليبست (Lipset, 1995) إحدى الإجابات الواضحة والصريحة بقوله: إن المؤسسات الأميركية مُصمَّمة عن عمد لإضعاف القدرة على ممارسة سلطة الدولة أو الحد منها. فقد ولدت الولايات المتحدة تاريخياً في ثورة ضد سلطة الدولة، وتم التعبير عن الثقافة السياسية السائدة والمعادية للدولة في جملة القيود المفروضة على تلك السلطة. كالنظام الفدرالي وفصل السلطات والحكومة الدستورية التي تتمتع بأليات واضحة ومحددة لحماية حقوق الفرد، وما إلى ذلك. ويشير ليبست إلى أن دولة الرفاه والرعاية الاجتماعية في أمريكا نشأت في فترة لاحقة، وبقية محدودة جداً، مقارنة مع مثيلاتها في الديمقراطيات المتقدمة الأخرى (ليس هناك مثلاً نظام رعاية صحية شامل في الولايات المتحدة). أضف إلى ذلك أن الأسواق الاقتصادية الأميركية تبقى أقل تنظيماً، وأن الولايات المتحدة كانت في طليعة البلدان الساعية إلى إعادة تحجيم دولة الرعاية الاجتماعية وتقليص دورها في الثمانينيات والتسعينيات.

من الجهة المقابلة، ثمة فهم آخر تبدو الولايات المتحدة من خلاله دولة بالغة القوة. عرف ماكس فيبر (Webber, 1946) الدولة على أنها "مجتمع إنساني يمارس (بنجاح) حق احتكار شرعية استخدام القوة في منطقة معينة". بعبارة أخرى، جوهر الدولة القسر والإكراه، وهي حقيقة واقعة تتجسد في نهاية المطاف بالقدرة على إرسال شخص يرتدي زياً

رسميا ويحمل مسدسا لإجبار الآخرين على إطاعة قوانين الدولة والامتثال لمشيئتها. بهذا المعنى، تبدو الولايات المتحدة دولة قوية بشكل استثنائي، إذ تمتلك الكثير من مؤسسات القسر والإكراه القادرة على فرض كل شيء تقريبا - من قواعد المرور إلى القوانين التجارية إلى أحكام الانتهاكات الأساسية للأئحة الحقوق - سواء على الصعيد الفدرالي، أم على مستوى الولاية، أم على الصعيد المحلي. ولأسباب معقدة كثيرة، لا يُعتبر الأميركيون مواطنين مطيعين ملتزمين بالقانون، مقارنة بمواطني الديمقراطيات المتقدمة الأخرى (Lipset, 1990)، بالرغم من وجود نظام قضائي مدني وجنائي شامل في أميركا، وبالرغم من أنه غالبا ما يكون صارما شديد العقوبات، ويستخدم سلطات واسعة لفرض أحكامه وتنفيذها.

أي إن الولايات المتحدة تمتلك نظام حكم محدود، عمد تاريخيا إلى تقييد مدى نشاطات الدولة؛ لكنها ضمن ذلك المدى تتمتع بقدرة قوية جدا على وضع القوانين وفرض السياسات المختلفة. بالطبع، هناك الكثير من النقد والتهكم المبررين للذين يوجههما الكثير من الأميركيين إلى حكوماتهم وإلى مدى كفاءتها وحكمتها (انظر مثلا: Howard, 1996). غير أن حكم دولة القانون الأميركي يبقى مثار إعجاب، بل حتى غيرة وحسد الكثير من دول العالم. فكما يقال، إن أولئك الأميركيين الذين لا ينفكون يتذمرون من الطريقة غير اللائقة التي يتعامل بها مكتب المرور المحلي مع السائقين في بلداتهم وولاياتهم، ما عليهم إلا أن يجربوا مشقة الحصول على رخصة قيادة أو دفع مخالفة مرور في مدينة مثل مكسيكو أو جاكارتا.

من المنطقي، إذن، التمييز بين مدى فعاليات أو نشاطات الدولة، الذي يشير إلى الوظائف والأهداف المختلفة التي تضطلع بها الحكومات؛ وبين قوة سلطة الدولة، أي قدرة الدول على تخطيط وتنفيذ سياساتها وفرض القوانين بإنصاف وشفافية - وهو ما يشار إليه حالياً باسم قدرة الدولة أو القدرة المؤسساتية. لعل أحد أسباب الخلط في فهمنا طبيعة الدولة يكمن في استخدام كلمة قوة بشكل اعتباطي لا يفرق بين ما أسميناه هنا مدى الدولة وبين قدرة أو قوة الدولة.

إن التفريق بين بعدي الدولة هذين يتيح لنا القدرة على إيجاد مصفوفة تساعدنا في التمييز بين درجات قوة الدولة في مختلف بلدان العالم. يمكننا ترتيب مدى نشاطات الدولة على متصل يمتد من وظائف ضرورية ومهمة، إلى وظائف محض اختيارية أو مرغوبة، وصولاً إلى وظائف تأتي في بعض الحالات بنتائج عكسية أو حتى تدميرية. ليس ثمة إجماع على تراتبية وظائف الدولة، خصوصاً في قضايا مثل إعادة توزيع الثروة أو السياسات الاجتماعية، لكن معظم الناس يتفقون على ضرورة وجود درجة ما من تراتبية الوظائف، إذ يتوجب على الدولة توفير النظام والأمن العام في الداخل، والدفاع عن مواطنيها ضد الغزو الخارجي، قبل توفير الضمان الصحي الشامل أو التعليم العالي مجاناً لكل المواطنين. ويقدم "تقرير التنمية العالمي"، الذي أصدره البنك الدولي عام 1997 (World Bank 1997)، قائمة معقولة بوظائف الدولة التي تندرج ضمن فئات ثلاث تتراوح بين الوظائف "الدنيا" و"المتوسطة" و"الناشطة" (الشكل 1).

			معالجة مشاكل السوق الاقتصادي	
	حماية الفقراء		توفير الخدمات والمنافع العامة	الوظائف الدنيا
	وضع برامج مكافحة الفقر		الدفاع	
	إغاثة ضحايا الكوارث		النظام والقانون	
			حماية حقوق الملكية	
			إدارة الاقتصاد الجزئي	
			الصحة العامة	
	توفير الضمان الاجتماعي	التغلب على المشاكل التربوية	تنظيم الاحتكارات	الوظائف المتوسطة
	إعادة تخصيص المعاشات التقاعدية	الضمان	تنظيم المنافع العامة	التربية والتعليم
	التعويض العائلي	تنظيم القطاع المالي	منع الاحتكار	حماية البيئة
	تعويض البطالة	حماية المستهلك		
			تنسيق النشاطات الخاصة	الوظائف النشطة
	إعادة التوزيع		رعاية الأسواق	
	إعادة توزيع الأصول		المبادرات الجماعية	

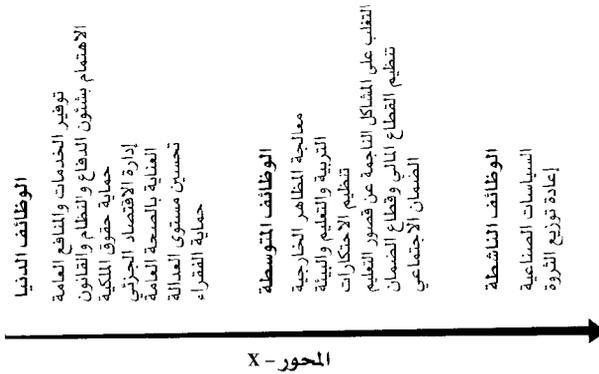
الشكل 1: وظائف الدولة

(المصدر: البنك الدولي، تقرير التنمية العالمي 1997)

من الواضح أن هذه اللائحة ليست شاملة أو حصرية بأية معايير، لكنها توفر نقاط علام مفيدة تساعد في تحديد مدى وظائف الدولة. لو أخذنا تلك الوظائف ورتبناها على المحور - X، كما في الشكل 2، يمكننا تعيين مواقع مختلف الدول على مختلف نقاط المحور، تبعاً لمدى طموح حكوماتها في تحقيق ما تسعى إليه. هناك طبعاً بعض الدول التي تحاول القيام بمهام حكم معقدة، كإدارة الشركات التي تملكها الدولة أو تخصيص الاعتمادات الاستثمارية، في الوقت الذي تعجز فيه عن توفير الحاجات الأساسية لمواطنيها، كالأمن والنظام أو حكم

القانون أو البناء التحتي العام. مع ذلك، سوف نرتب الدول على هذا المحور تبعا لأكثر أنماط ووظائفها طموحا.

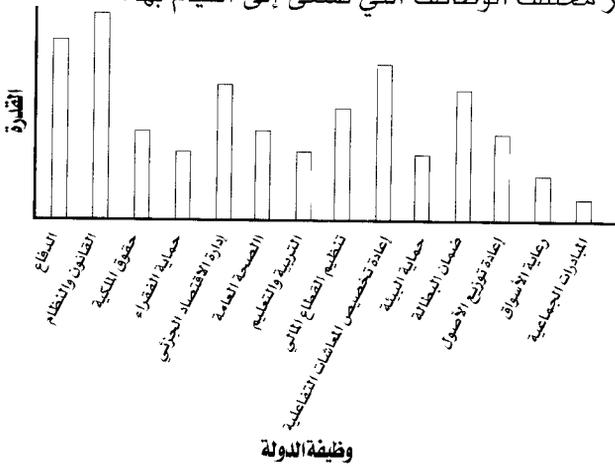
ثمة محور آخر منفصل تماما، المحور - Y، يمثل قوة القدرة المؤسساتية للدولة. كما أشرنا آنفا، يتضمن مفهوم القوة هنا قدرة الدولة على صياغة وتنفيذ السياسات وسن القوانين المختلفة، وعلى الإدارة الكفؤة بحد أدنى من البيروقراطية، وعلى محاربة الفساد والابتزاز والرشوة، وعلى الحفاظ على مستوى عال من الشفافية والمحاسبة في المؤسسات الحكومية، وقبل كل شيء آخر فرض وتنفيذ القوانين.



الشكل 2: مدى وظائف الدولة

هنا أيضاً، ليس ثمة مقياس متفق عليه لتحديد قوة مؤسسات الدولة، إذ يمكن تعيين مواقع مختلف الهيئات والمؤسسات في نقاط مختلفة على امتداد هذا المحور. دولة كمصر، مثلاً، تمتلك جهاز أمن داخلي بالغ الفعالية، لكن الدولة مع ذلك لا تستطيع القيام بمهام بسيطة، كالترخيص للمحال التجارية الصغيرة أو التعامل مع طلبات الحصول على سمات الدخول بشكل كفؤ وفعال (Singerman, 1995).

دول أخرى كالمكسيك والأرجنتين نجحت نسبياً في إصلاح بعض مؤسسات الدولة، كالمصرف المركزي، في حين كانت أقل نجاحاً في السيطرة على سياساتها المالية أو توفير نظام صحي أو تعليم نوعي. نتيجة لذلك، وكما يشير الشكل 3، قد تتفاوت قدرة الدولة إلى حد بعيد عبر مختلف الوظائف التي تسعى إلى القيام بها.

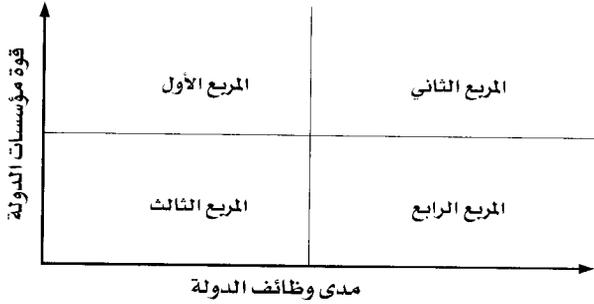


الشكل 3: قدرة الدولة (النظرية)

في التسعينيات من القرن الماضي، ومع تجدد التركيز على أهمية النوعية المؤسساتية، تم وضع عدة لوائح ومؤشرات لتحديد مواقع الدول على "المحور - Y، ومن بينها "مؤشر ملاحظة الفساد" (Corruption Perception Index) في العالم، والذي طورته مؤسسة "الشفافية العالمية" (Transparency International) اعتماداً على بيانات مسوحات أجرتها أساساً على مجتمعات المال والأعمال في مختلف الدول. يطلق على مؤشر آخر اسم "الدليل العالمي لأرقام خطورة الدول" (International Country Risk Guide Numbers)، وضعت مؤسست

خاصة لتحديد مواقع الدول على متصل الخطورة، ويجمع نواتج قياس ثلاثة معايير منفصلة تبين مدى تفشي الفساد والبيروقراطية وسيادة القانون والنظام. كذلك طور البنك الدولي مجموعة مؤشرات تعكس طبيعة الحكم والإدارة في 199 دولة (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2003)، وهي مؤشرات ستة مظاهر مختلفة لأنظمة الحكم والإدارة في مختلف دول العالم، وتتوفر على الموقع الإلكتروني: www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002. هناك أيضاً مقاييس أشمل للحقوق السياسية في العالم، مثل "مؤشر فريدم هاوس" (Freedom House Index) للحريات المدنية والسياسية، وهو دليل يجمع مقاييس شيوع الديمقراطية وحقوق الفرد في دليل رقمي واحد؛ ومؤشر بيانات "بوليتي 4" (Polity IV Data) لخصائص أنظمة الحكم في العالم⁽¹⁾.

إذا دمجتا بعدي الدولة - المدى والقوة - في رسم بياني واحد، فسوف نحصل على مصفوفة مشابهة للشكل 4. تتوزع هذه المصفوفة بدقة على أربعة مربعات يترتب عن كل منها نتائج شديدة التباين بالنسبة للنمو الاقتصادي في مختلف البلدان. من وجهة نظر الاقتصاديين، المربع الأول هو المكان الأمثل لوجود الدول، كونه يجمع بين المدى المحدود لنشاطات الدولة مع قوة قدرتها المؤسساتية. بالطبع، يتوقف النمو الاقتصادي تماماً إذا اقتربت الدولة كثيراً من بداية المحور - x ، حيث تعجز عن أداء وظائفها الدنيا، كحماية حقوق الملكية. من الجهة المقابلة، يفترض أن تتدنى نسب النمو الاقتصادي طردياً مع ابتعاد مواقع الدول باتجاه اليمين على امتداد المحور - x .

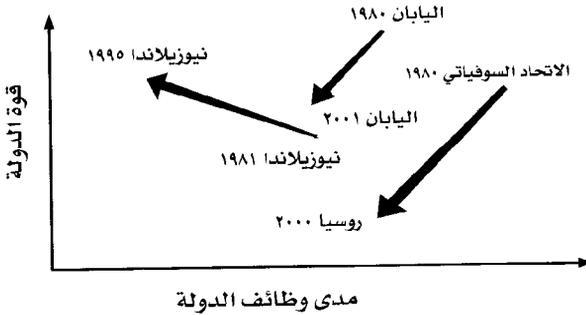


الشكل 4: الدولة والكفاءة

لا يشكل النجاح الاقتصادي السبب الوحيد لتفضيل مدى معين لوظائف الدولة، فالعديد من الأوروبيين يجادلون في أن الكفاءة الاقتصادية على الطراز الأميركي تتأتى دوماً على حساب العدالة الاجتماعية، وأنهم لذلك سعداء بالبقاء في المربع الثاني بدلاً من المربع الأول الذي تقبع فيه الولايات المتحدة. من الجهة الأخرى، يبقى المربع الرابع المكان الأسوأ لتواجد الدول من حيث الأداء الاقتصادي، حيث تضطلع دول عديمة الكفاءة بمدى طموحٍ جداً من النشاطات التي لا تستطيع القيام بها، ولسوء الحظ هنا تحديداً يتواجد عدد كبير من الدول النامية.

قمت بتعيين مواقع بعض الدول في هذه المصفوفة على سبيل التوضيح (الشكل 5). الدولة في الولايات المتحدة، مثلاً، أقل شمولاً من مثيلتها في فرنسا أو اليابان، فهي لم تعتمد إلى إدارة عمليات تحويل قطاعات صناعية عريضة، كما فعلت اليابان في الستينيات والسبعينيات، من خلال تخصيص الاعتمادات المصرفية في سياستها الصناعية آنذاك؛ ولا تتبجح الولايات المتحدة بوجود شريحة

بيروقراطية نوعية على أعلى المستويات، كما تفعل فرنسا الفخورة بكلياتها ومعاهدها العليا التي تخرج كوادر هذه النخبة. لكن نوعية البيروقراطية الأميركية تبقى أعلى مستوى من بيروقراطيات معظم البلدان النامية. على النقيض من ذلك، ضخت الدولة في تركيا والبرازيل قدرا كبيرا من الناتج الإجمالي المحلي عبر قطاعاتها الحكومية، فأدارت الصناعات المؤممة، ونظمت وحميت طيفا واسعا من النشاطات الاقتصادية.

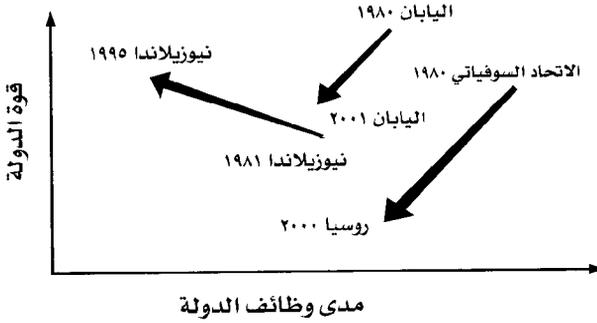


الشكل 5: مصفوفة الدول

لا يمكن تحديد مواقع الدول ضمن المربعات بدقة لأسباب كثيرة، لعل أبسطها تباين قدرة الدولة في البلد الواحد عبر مختلف مؤسساتها الإدارية. تبدو دولة الرفاه والرعاية الاجتماعية في اليابان، مثلاً، أقل شمولاً من مثيلتها في فرنسا أو ألمانيا، إذا قسنا حجمها بالبرامج الاجتماعية أو تحويلات الدخل الإجمالية. لكن اليابان تستخدم بدلا عن ذلك مجموعة نظم وضوابط (مثل قوانين حماية المؤسسات الأسرورية الصغيرة لتجارة التجزئة) وبعض مؤسسات الاقتصاد الجزئي، كنظام الأجور حسب الأقدمية والتوظيف مدى الحياة، التي

توفر بمجملها شبكة أمان اجتماعية موازية في القطاع الخاص. مع ذلك تبقى السياسات الصناعية اليابانية تاريخيا أكثر تدخلية، وتظل مستويات تنظيمها المحلي على الدوام أعلى بكثير من مثيلاتها في معظم دول أوروبا الغربية. لذلك ليس من السهل تحديد موقعها على المصفوفة والإقرار بما إذا كان يجب وضعها إلى يمين أو يسار دولة الرعاية الاجتماعية الأوروبية التقليدية.

ينبغي أن تتضح أيضا حقيقة قدرة الدول على الانتقال وتغيير مواقعها داخل المصفوفة مع مرور الزمن. إن إحدى أهم قيم المصفوفة في الواقع إظهارها دينامية التغييرات التي يمكن أن تطرأ على طبيعة الدولة في مختلف البلدان. على سبيل المثال، انتقل الاتحاد السوفياتي الأسبق من دولة ذات مدى شامل جدا (حيث لم يكن هناك ملكية خاصة على الإطلاق) وقوة قدرات إدارية معتدلة، إلى دولة ذات مدى وظائف أضيق بكثير مع درجة موازية من تناقص قوة وقدرات الدولة. يمكن قول الشيء نفسه عن اليابان في العقدين الماضيين، إذ قامت بمحاولات خجولة ومترددة لتحرير أسواقها الاقتصادية، وخصخصة بعض الشركات التي تملكها الدولة، وتخفيف القيود المفروضة على بعض صناعاتها المحلية (إلى حد كبير بسبب الضغط الدولي)، في حين شهدت بيروقراطيتها التي طالما تفاخرت بها (خصوصا في وزارة المالية) ترديا واضحا في نوعيتها أو وقوعها أسيرة الشؤون المجتمعية. وهكذا وجدت روسيا واليابان قطاعاتها الحكومية تتحول بخطى وثيدة في الاتجاه الجنوب - غربي نفسه خلال الفترة الواقعة بين عامي 1980 و2000 تقريبا، برغم أنهما بدأتا من موقعين متباينين جدا على المحور وتحركتا بوتيرتين مختلفتين (الشكل6).



الشكل 6 : التغيرات الطارئة بمرور الزمن على قوة مؤسسات ومدى وظائف الدولة

تتناقص حالتا روسيا واليابان بشكل حاد مع وضع نيوزيلندا، التي بدأت سلسلة إصلاحات اقتصادية ليبرالية في أواسط الثمانينيات بإشراف وتوجيه حزب العمل ووزير ماليته روجر دوغلاس. في بداية الثمانينيات، كانت نيوزيلندا قد طورت إحدى أكثر دول الرفاه والرعاية الاجتماعية شمولا، وكان من الواضح أنها تتجه إلى أزمة اقتصادية حقيقية مع تصاعد الدين العام والانخفاض المطرد في حسابها الجاري. لكن نيوزيلندا بدأت مجموعة إصلاحات أولية عام 1984، حيث عوّمت الحكومة قيمة الدولار النيوزيلندي، وألغت القيود المفروضة على تداول العملة، ثم ألغت الدعم الحكومي للمنتجات الزراعية والمواد الاستهلاكية ورخص الاستيراد وحوافز التصدير، وغيرت بنية نظامها الضريبي فتحوّلت من الضرائب المفروضة على الدخل والمبيعات إلى قاعدة عريضة من ضريبة الاستهلاك، ثم خصّصت الصناعات الحكومية (New Zealand State Services Com-mission 1998) - وهذه كلها إجراءات كلاسيكية لتحجيم مدى الدولة. مع إقرار "قانون القطاع الحكومي" عام 1988، بدأت نيوزيلندا مرحلة

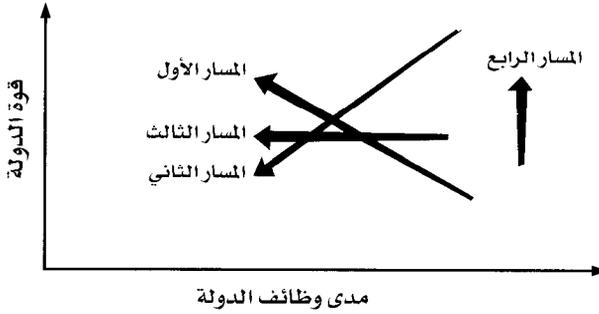
إصلاح ثانية سعت إلى تقوية القدرة الإدارية لمؤسسات الدولة المحورية المتبقية. فرضت هذه الإصلاحات على مختلف أقسام المؤسسات الحكومية تقديم تقارير مالية شهرية تستخدم معايير حسابية تجارية، ووضعت تلك التقارير تحت تصرف مدراء تنفيذيين تم استخدامهم على أساس عقود عمل تجارية تحدد شروط التوظيف، وتخولهم سلطات وصلاحيات إدارية أوسع للسماح بتغيير مجموع المدخلات الاقتصادية واستخدامها لتقديم مخرجات متفق عليها مسبقا، ثم أنشأت نظام محاسبة داخل الحكومة يفرض تدابير وإجراءات صارمة أشبه ما تكون ببنود العقود التجارية (Schick, 1996; Boston et al., 1996). وهكذا انتقل موقع نيوزيلندا على المصفوفة في الاتجاه الشمال - غربي الصحيح بحلول منتصف التسعينيات.

المدى والقوة والتطوير الاقتصادي

تغيرت أجندة التطوير بشكل دراماتيكي في العديد من المؤسسات المالية الدولية في التسعينيات من القرن الماضي. ويمكن توضيح هذه التغيرات الطارئة على النحو التالي: دون أدنى شك من الأفضل أن تكون الدولة في المربع الأول لا المربع الرابع، ولكن هل الأفضل أن تكون في المربع الثاني وتتمتع بمؤسسات قوية ومدى شامل، أم في المربع الثالث بمؤسسات ضعيفة ودولة محدودة؟ في بداية التسعينيات، فضّل الكثير من الاقتصاديين المربع الثالث على أساس أن الأسواق سوف تنظم نفسها بنفسها في النهاية، أو أن المؤسسات وقدرات الدولة المتبقية سوف تهتم بطريقة ذاتية ما بشؤونها الخاصة. وكان ما يسمى "إجماع واشنطن" في الواقع مجرد قائمة بمجموعة إجراءات حكيمة

وعقلانية تماما، إذ ليس هناك سبب منطقي يبرر إقدام البرازيل مثلا على تشغيل وإدارة مصانع الفولاذ، أو سعي الأرجنتين لإيجاد صناعة سيارات محلية. وقد قدم إجماع واشنطن جملة تدابير مألوفة في السياسة الاقتصادية، صممت خصيصا لدفع الدول باتجاه اليسار على امتداد المحور - x، وذلك بإجراء عمليات الخصخصة، وتخفيف الحماية الجمركية، وخفض الدعم الحكومي، وتحرير الأسواق، وما إلى ذلك. في حالات كثيرة، نصح إجماع واشنطن العديد من الدول ذات الأسواق الفتية أو الانتقالية بالتحول إلى دول أضيق مدى بأقصى سرعة ممكنة، على اعتبار أن الفرصة السياسية السانحة لإجراء هذا النوع من الإصلاحات سوف لن تدوم طويلا، وأن من الأفضل تحمل آلام التكيف الاقتصادي دفعة واحدة وإلى الأبد.

المشكلة بالنسبة للعديد من الدول أنها، أثناء عملية تقليص مدى الدولة، قامت إما بالتقليل من قوتها أو بتوليد الحاجة إلى أنماط جديدة من قدرات الدولة التي كانت إما ضعيفة أو غير موجودة أصلا. لقد تحولّ التقشف الذي تقتضيه سياسات الاستقرار والتوازن والتكليف البنوي للاقتصاد في بعض البلدان إلى ذريعة لتقطيع أوصال الدولة وتقليص قدراتها في كل المجالات، وليس فقط النشاطات الواقعة على الجانب الأيمن من المحور - x. بعبارة أخرى، في حين أن مسار الإصلاح الأمثل كان يجب أن يسعى إلى تقليص المدى وزيادة القوة في آن معا (المسار 1 في الشكل 7)، عملت دول كثيرة على تقليص كل من مدى وقوة الدولة، فاتخذت بذلك الوجهة الجنوبية - الغربية (المسار 2)، وبدلا من الانتهاء في المربع الأول، وجدت نفسها في المربع الثالث.



الشكل 7: مسارات الإصلاح

حدثت تغييرات كهذه في الربع الأخير من القرن العشرين في الدول الإفريقية الواقعة جنوب الصحراء، حيث تواجدت أنظمة حكم شاعت تسميتها "بالوقفية الجديدة" - أي أنظمة تجعل السلطة السياسية وقفا على شبكة زبائية من مؤيدي قادة الدولة وتسخرها لخدمة مصالحهم (Joseph, 1987; Fatton, 1992). في بعض الحالات، كحالة موبوتو سيكي سيكو في زائير، أنتجت الأنظمة الوقفية الجديدة ما أسماه إيفنز (Evans, 1989) سلوك "النهب المتوحش"، إذ أقدم شخص ضار واحد على سلب قسم كبير من موارد المجتمع بأكمله. في حالات أخرى، اقتصر الأمر على المحاباة واستغلال النفوذ السياسي - حيث استخدم القطاع العام لإعادة تخصيص حقوق الملكية لمصلحة مجموعة أو شأن معين، أي توجيهه لخدمة مصالح أسرة أو قبيلة أو منطقة أو فئة إثنية واحدة. وكما يشير فان دي ويل (Walle, 2001)، تتعايش الأنظمة الوقفية الجديدة المتجسدة عادة في شخص الرئيس جنبا إلى جنب مع شريحة البيروقراطية العقلانية التي تحدث عنها فيبر، والتي نشأت على الأغلب في الفترة الكولونيالية وظلت تؤدي

مهام الإدارة العامة الروتينية. وقد درجت العادة أن تشعر شبكة الوقفية الجديدة وزبانية النظام أن وجود قطاع الدولة الحديث في العالم النامي يهدد بقاءها وينافسها على الموارد المتوفرة.

إن الطبيعة المزدوجة لمثل هذه الدول الأفريقية يعني بالضرورة أن برامج التوازن والتكيف البنيوي للاقتصاد، التي فرضتها الدول المانحة للمساعدات في الثمانينيات والتسعينيات، كان لها بالضرورة نتائج عكسية غير مقصودة. لقد طالب مجتمع الدول المانحة بتقليص مدى القطاع الحكومي في الدول النامية عبر تنفيذ برامج متشددة لتكييفه وتحريره من سلطة الدولة، لكن الأنظمة الوقفية الجديدة، بما لها من هيمنة سياسية مطلقة، استغلت الشروط الخارجية ذريعة لتحجيم قطاعات الدولة الحديثة وحماية - بل في أغلب الأحيان توسيع - مدى الدولة الوقفية الجديدة. وهكذا انخفض الاستثمار في البناء التحتي الأساس، كمشاريع الصحة العامة وبناء الطرق، بشكل دراماتيكي في السنوات العشرين من القرن الماضي، تماما كما انخفضت الاستثمارات في قطاعي الزراعة والتعليم الابتدائي. من الجهة المقابلة، شهدت الفترة نفسها ارتفاعا دراماتيكيًا موازيا في حجم الإنفاق على ما يسمى "الشئون السيادية"، كالقوات المسلحة والسلك الدبلوماسي والوظائف المرتبطة بمكتب الرئاسة (ارتفع عدد موظفي مكتب الرئيس في كينيا، مثلا، من 18213 موظفا عام 1971 إلى 43230 موظفا عام 1990). من المؤكد أن لم يكن ثمة مؤسسة إقراض واحدة في العالم، ولا أية دولة مانحة للمساعدات عبر اتفاقات ثنائية، ترغب في حدوث نتائج كهذه في أي وقت من الأوقات، لكن أيا منها لم تستطع هيكلة شروطها

بطريقة تمنع حدوثها، وذلك بسبب عجزها عن التحكم في النتائج السياسية المحلية.

يدعي الكثير من أنصار إجماع واشنطن اليوم أنهم بالطبع كانوا يدركون أهمية المؤسسات وحكم القانون والتسلسل المناسب لإجراء الإصلاحات. غير أن قضايا المحور - x، المتعلقة بقدرة الدولة وبنائها، كانت إلى حد بعيد غائبة عن النقاشات السياسية في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات. كان هناك القليل جدا من التحذيرات الصادرة عن صناعات السياسة في واشنطن حول مخاطر الإصلاحات الاقتصادية الليبرالية وتحرير الأسواق في ظل غياب المؤسسات المناسبة، بل في الحقيقة كانت النزعة السائدة بين صناعات السياسة آنذاك اعتبار أن أية درجة من الليبرالية الاقتصادية سوف تكون على الأرجح أفضل من لا ليبرالية على الإطلاق⁽²⁾.

لقد اقتضى البدء بإجراء تغيير جذري في طريقة التفكير بهذه القضايا حدوث الأزمة الاقتصادية الآسيوية عام 1997 - 1998، ثم المشاكل التي واجهتها روسيا وبقية الدول ما بعد الشيوعية. في القضية الأولى، ارتبطت الأزمات المالية التي شهدتها تايلند وكوريا الجنوبية بشكل مباشر بتحرير رأس المال الاستثماري قبل أوانه، وغياب الهيئات والمؤسسات التنظيمية الملائمة والقادرة على مراقبة القطاعات المصرفية المحلية، التي وجدت نفسها فجأة غارقة في فيض هائل من رأس المال الأجنبي الموظف في استثمارات قصيرة الأمد في كلتا الدولتين (Lanyi & Lee, 1999; Haggard, 2000). في هذه الظروف، وكما توضح المراجعة المتبصرة لأحداث الماضي، قليل من الليبرالية قد

يكون أسوأ وأكثر خطورة من لا ليبرالية على الإطلاق. على سبيل المثال، قامت كوريا الجنوبية بتحرير رأس مالها الاستثماري كشرط لدخولها منظمة التعاون والتطوير الاقتصادي (OECD)، دون تحرير مواز لأسواق الأسهم والسندات الثابتة، ودون توفر قدر أكبر من الاستثمارات الأجنبية المباشرة. كانت النتيجة أن المستثمرين الأجانب الطامعين في الحصول على قطعة من كعكة المعجزة الاقتصادية الكورية وظفوا استثماراتهم في حسابات قصيرة الأمد يمكنهم سحبها مع أول بادرة تذر بوجود مشكلة. وعندما بدأت الحسابات الجارية في كوريا الجنوبية تتراجع عام 1996 - 1997، واجهت عملتها ضغوطات لا يمكن مقاومتها مع سحب رأس المال الاستثماري قصيرة الأمد، الأمر الذي مهد الطريق أمام الأزمة الاقتصادية الخانقة أواخر عام 1997.

تختلف المشكلة التي واجهتها روسيا وبقية الدول ما بعد الشيوعية بعض الشيء، فخصخصة المشاريع الحكومية تشكل بالطبع هدفاً ملائماً للإصلاح الاقتصادي، لكنه يتطلب درجة معتبرة من القدرة المؤسسية لتنفيذه كما ينبغي. كل أشكال الخصخصة تؤدي بالضرورة إلى عدم تساوق هائل في المعلومات، ومن واجب الحكومات تصحيح ذلك الخلل. ينبغي، مثلاً، تحديد الأصول وحقوق الملكية بشكل ملائم، ومن ثم تقييمها وتحويلها بشفافية؛ ويجب حماية حقوق الأقلية الجديدة من حملة الأسهم لمنع تجريد الأصول أو إخفائها أو غير ذلك من أساليب الاستغلال وإساءة التعامل. وهكذا، في حين تقتضي الخصخصة تقليص مدى وظائف الدولة، فإنها تحتاج أسواقاً فعالة ودرجة عالية من قدرة الدولة على التنفيذ. هذه القدرة لم تكن متوفرة

في روسيا، مما أدى إلى أن الكثير من الأصول المخصصة لم تصل في النهاية إلى أيدي رجال أعمال مبدعين وقادرين على جعلها مثمرة ومنتجة. إن سرقة الموارد العامة من قبل "الأوليغارشيين" الجدد أسهم إلى حد بعيد في نزع الشرعية عن الدولة الروسية ما بعد الشيوعية.

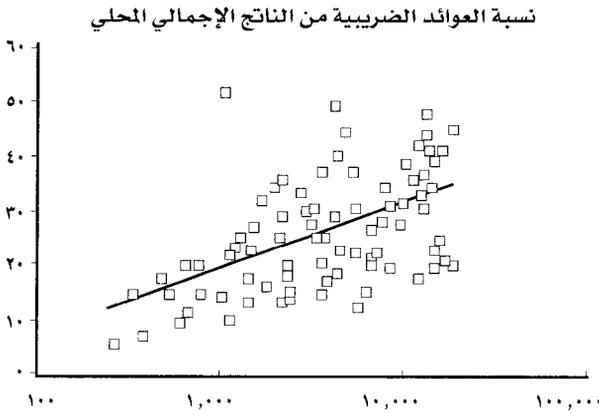
ينعكس هذا الإدراك الجديد لأولوية القوة على المدى في تعليق أدلى به ملتون فريدمان، عميد اقتصاديي السوق الحرة المتشددين عام 2001. لاحظ فريدمان أنه في العقد الأسبق كان لديه ثلاث كلمات يقولها للدول التي تقوم بعملية التحول عن النظام الاشتراكي: "خصخص، خصخص، خصخص". "لكني أخطأت"، أضاف فريدمان: "لقد تبين لي أن حكم القانون ربما أكثر محورية من الخصخصة" (Interview with Milton Friedman, Gwartney & Lawson, 2002).

أيهما أكثر أهمية، من منظور الكفاءة الاقتصادية، تقليص مدى الدولة أم زيادة قوتها؟ بكلمات أخرى، إذا أُجبرت الدولة على الاختيار بين المسارين الثالث والرابع في الشكل 7، أيهما يؤدي إلى نمو اقتصادي أكبر؟ بالطبع، يستحيل التعميم في هذا السياق، لأن الأداء الاقتصادي سوف يعتمد على القدرات المؤسساتية المحددة ووظائف الدولة المعنية، علاوة على طائفة أخرى من العوامل الكثيرة. مع ذلك، ثمة دلائل تشير إلى أن قوة مؤسسات الدولة أكثر أهمية بالمعنى العام من مدى وظائف الدولة، وخير دليل على ذلك سجل النمو الاقتصادي في أوروبا الغربية نفسها، حيث يبقى مدى نشاطات الدولة أكبر بكثير من مثيله في الولايات المتحدة، مع أن مؤسساته قوية أيضاً. كنت قد بينت في مكان آخر (Fukuyama & Marwah, 2009) بأن السبب في الأداء الأفضل

لدول شرق آسيا، مقارنة بدول أميركا اللاتينية على امتداد السنوات الأربعين الماضية، يرجع على الأرجح إلى النوعية المتفوقة لمؤسسات الدولة في المنطقة الآسيوية أكثر منه إلى أية اختلافات في مدى الدولة. فالاقتصاديات عالية الأداء في شرق آسيا تتنوع بشكل هائل من حيث مدى الدولة، بدءا من الدولة الأدنوية في هونغ كونغ وانتهاء بالدولة عالية التدخلية في كوريا الجنوبية. خلال فترة نموها الاقتصادي، كان معدل الحماية للصناعات المحلية في الدول الآسيوية يوازي مثيله في الأرجنتين (Amsden, 1989)، لكن الدول الآسيوية كافة استطاعت تحقيق معدلات عالية جدا في نمو الناتج الإجمالي المحلي لكل فرد. على النقيض من ذلك، كانت النتائج التي حققتها أميركا اللاتينية كمنطقة متكاملة أسوأ بكثير من الدول الآسيوية، في كل بعد من أبعاد الحكم والإدارة تقريبا.

هناك سبب آخر يدعونا للاعتقاد بأن قوة الدولة أكثر أهمية من مداها في تحديد معدلات النمو الاقتصادي بعيد الأمد. ويكمن هذا السبب في وجود علاقة إيجابية قوية في طيف واسع من الدول المختلفة بين الناتج الإجمالي المحلي لكل فرد ونسبة ما تقتطعه الحكومات من هذا الناتج (الشكل 8). بمعنى آخر، تنزع الدول الغنية إلى ضخ نسب أعلى من ثروتها الوطنية في مختلف قطاعات الدولة (World Bank 2002)، ويعتبر معدل الضرائب المقتطعة بالطبع مقياسا لمدى الدولة، خصوصا بالنسبة للدول ذات المستويات العالية من الناتج الإجمالي المحلي لكل فرد، لكنه يبقى أيضا مقياسا لقدرة الدولة الإدارية (ويجري استخدامه باطراد كمعيار قياسي من قبل المؤسسات

المالية الدولية). هناك العديد من الدول التي تود استيفاء نسب أعلى من الناتج الإجمالي المحلي على شكل ضرائب مقطوعة، لكنها غير قادرة على ذلك لعجزها عن مراقبة الالتزام الضريبي لمواطنيها، أو فرض وتنفيذ القوانين الضريبية. إن وجود علاقة إيجابية قوية بين نسبة الاقتطاع الضريبي ومستوى التطور الاقتصادي، يشير عموماً إلى أن الآثار السلبية لمدى الدولة المفرط في شموليته تتعدل على المدى البعيد بالآثار الإيجابية للقدرة الإدارية الأكبر⁽³⁾.



الناتج الإجمالي المحلي الحقيقي للفرد مع تعديل العملات المحلية
إلى الدولار (مقياس لوغاريتمي)

الشكل 8: معدلات الاقتطاع الضريبي مقابل الناتج الإجمالي المحلي للفرد.

الحكمة التقليدية الجديدة

يسلم مجتمع العاملين في حقل سياسات التطوير اليوم بالكثير مما قدمناه عن أهمية قوة الدولة، فقد أصبحت حكمته الماثورة منذ العام 1997 على أقل تقدير تتلخص بمقولة: "المؤسسات مهمة" (World

Bank 1997; World Bank 2001). ولطالما كان الانشغال بقوة الدولة قضية محورية في اقتصاديات التطوير والتنمية، إذ اندرجت تحت عناوين ومسميات مختلفة، بما فيها "إدارة الحكم" و "قدرة الدولة" و "النوعية المؤسسية". في كتابه المسار الآخر (The Other Path)، سلط هرناندو دي سوتو (de Soto, 1989) الضوء على أهمية قوة الدولة المؤسسية بالنسبة للكفاءة الاقتصادية، وذكر العاملين في مجتمع التنمية والتطوير عموماً بالنتائج الإيجابية لوجود مؤسسات قانونية/ قضائية فعالة، وبأهمية حقوق الملكية الرسمية على وجه التحديد. أرسل دي سوتو فريق باحثيه لمعرفة الفترة الزمنية التي يستغرقها الحصول على ترخيص رسمي لافتتاح شركة تجارية صغيرة في عاصمة البيرو، ليما؛ وبعد عشرة أشهر تعامل فيها الفريق مع أحد عشر مكتباً حكومياً وأنفق 1231 دولاراً، عاد الباحثون أخيراً بترخيص قانوني. في الولايات المتحدة أو كندا، لا تستغرق العملية ذاتها أكثر من يومين، وقد لاحظ دي سوتو أن عدم كفاءة العملية تشكل عقبة مهمة أمام قيام مشاريع عمل جديدة، وأنها تجبر رجال الأعمال متواضعي الحال على اللجوء إلى القطاع غير الرسمي. والقطاع غير الرسمي هذا ديناميكي وحيوي بطبيعته، ويشكل المصدر الوحيد لبعض البضائع والخدمات في المناطق الفقيرة، لكن انعدام حقوق ملكية رسمية تحميها سلطة القانون أدى إلى تضيق آفاق الاستثمار، ومنع تحول الشركات الصغيرة إلى مؤسسات اقتصادية كبيرة الحجم.

المفارقة أن مجتمع سياسات التنمية والتطوير وجد نفسه في وضع لا يحسد عليه، فقد بدأت فترة ما بعد الحرب الباردة بالهيمنة الفكرية

المطلقة للاقتصاديين، الذين دفعوا بشدة باتجاه الإصلاحات الليبرالية والدولة الصغيرة. لكن بعد عشر سنوات توصل الكثير منهم إلى قناعة بأن بعض أهم المتحولات التي تؤثر على التطوير الاقتصادي لم تكن اقتصادية على الإطلاق بل كانت متعلقة بطبيعة المؤسسات وبالقضايا السياسية. كان ثمة بعد كامل مفقود للدولة لا بد من تقصيه - وأعني بذلك بناء الدولة - وهو جانب من جوانب التطوير جرى تجاهله في غمرة التركيز الشديد وأحادي البعد على مدى الدولة. لذلك وجد الكثير من الاقتصاديين أنفسهم ينفضون الغبار عن كتب الإدارة العامة التي يزيد عمرها عن خمسين سنة، أو يعيدون اختراع العجلة بتطوير استراتيجيات محاربة الفساد.

لقد أصبح القول بأن المؤسسات متحول حيوي في التطوير الاقتصادي ضربا من الحكمة التقليدية اليوم، بعد أن قدمت مجموعة كبيرة من الدراسات في السنوات القليلة الماضية التوثيق العلمي والتجريبي المطلوب على أنها فعليا كذلك (انظر على سبيل المثال لا الحصر: Robinson & Acemoglu, 2000; Easterly, 2001; van de Walle, 2001). كما توفرت في الفترة نفسها أدبيات كثيرة ومتنامية باطراد حول المؤسسات والتطوير المؤسساتي في مختلف الدول (انظر: Klitgaard 1995; Grindle, 1997, 2001; Tandler, 1997; World Bank 1997, 2000, 2002).

بيد أن مختلف أشكال "الحكمة التقليدية" ينبغي أن تدفعنا إلى توخي الحيطة والحذر. يتحدث ولكوك وبريتشيت (Woolcock & Pritchett, 2002) عن مشكلة الوصول "إلى وضع الدانمرك"،

و"الدانمرك" هنا ترمز عموماً إلى الدولة المتقدمة التي تتمتع بمؤسسات حكومية تؤدي وظائفها على ما يرام. بالطبع، كلنا يعرف كيف تبدو "الدانمرك" اليوم، وكيف ولدت الدانمرك تاريخياً، لكن إلى أي حد يمكن تحويل تلك المعارف وسحبها على دول تبعد ثقافياً وتاريخياً عن الدانمرك بعد الصومال أو مولديفيا؟ إلى أي حد هنالك، أو يمكن إيجاد، نظرية مؤسسية قابلة للتعميم توفر أساساً ودليل عمل لسياسات الدول الفقيرة؟

دعونا نعود إلى المشكلة السابقة ونفكك ما تعنيه عبارة "مؤسسات" في الوقت الراهن. منذ بداية التسعينيات، ومع تحول الفضاء الخطي لدراسات التطوير إلى أبعاد أعلى وأكثر تعديدية، أصبح الميدان فوضوياً ومختلطاً من جوانب عدة. لقد أضيفت الديمقراطية، والفدرالية، والمشاركة، وتفكيك البنية المركزية للاقتصاد، ورأس المال الاجتماعي، والثقافة، والجنوسة، والاثنية، والصراعات الإثنية، إلخ.. إلى قِدر التطوير كمكونات تؤثر على طعم الطبخة النهائي (Einhorn, 2001). هل تشكل كل هذه المفاهيم جوانب من التطوير المؤسسي؟ وإن كان الأمر كذلك، فكيف؟ وهل تتمتع كلها بأولوية متساوية؟ وهل يرتبط أحدها بالآخر؟ وبأية طرائق تحفز التطوير وتشجع عليه؟

المؤسسات من جهة العرض

إذا كانت القدرة المؤسسية القضية المركزية التي نحاول فهمها، يمكننا البدء من جانب العرض بالسؤال التالي: ما هي المؤسسات الحيوية للتطوير الاقتصادي وكيف ينبغي بناؤها؟ هناك أربعة جوانب متداخلة للدولة ينبغي تناولها بالبحث:

- (1) التصميم التنظيمي والإدارة.
- (2) تصميم النظام السياسي.
- (3) أساس الشرعية.
- (4) العوامل الثقافية والبنوية.

التصميم التنظيمي والإدارة

يقابل المستوى الأول من التصميم التنظيمي والإدارة حيز الدراسات الإدارية (ومعاهد إدارة الأعمال) في القطاع الخاص، وميدان الإدارة العامة في القطاع الحكومي. تعتبر الإدارة العامة في الوقت الراهن ميدانا واسعا ومتطورا يشمل طائفة كبيرة من العلوم الفرعية التخصصية، ومجموعة خبرات وكفاءات يمكن للمرء تلقي تدريب وتعليم معتمدين فيها. ولكن، برغم الجهود المتكررة لإسباغ الصفة المنهجية العلمية على مجموعة المعارف المتوفرة حول المؤسسات وتحويلها إلى جسم نظري مشابه لنظرية الاقتصاد الجزئي (ينظر بعض الاقتصاديين إلى علم الإدارة العامة باعتباره في الواقع فرعاً من الاقتصاد الجزئي)، فإن تلك الجهود لم تحقق بعد نتائج مرضية تماما. في الفصل الثاني من الكتاب الحالي سوف أناقش أسباب استحالة وجود نظرية متكاملة في المؤسسات.

تصميم النظام السياسي

يرتبط الجانب الثاني من طبيعة الدولة بالتصميم المؤسساتي على مستوى الدولة ككل، لا على مستوى الهيئات الفردية التي تشكله. هذا أيضا ميدان معرفي واسع يقابل من مناح عدة ميدان العلوم السياسية عموما. في الفترة التي سبقت قيام الحرب العالمية الثانية، ركزت العلوم

السياسية على دراسة تصميم المؤسسات السياسية والقانونية/ القضائية في مقاربة حجبتها في الجيل التالي التفسيرات الأكثر بنوية وتأثراً بعلم الاجتماع لطبيعة المؤسسات ووظائفها. كان من المؤلف قبل الثمانينات التأكيد على أن المؤسسات غير مهمة، أو أنها نفسها تتحدد بالأساس الاقتصادي والاجتماعي "التحتي". وقد شهدت المؤسسات في السنوات الأخيرة عودة محدودة إلى الأضواء في ميدان السياسات المقارنة الفرعي، وظهر العديد من الدراسات حول مدى تأثير النمو الاقتصادي بالنظم البرلمانية مقارنة بالرئاسية، وبمختلف أنواع الأنظمة الانتخابية والفرديّة والحزبية وما إلى ذلك (انظر مثلاً: Cowhey and Haggard, 2001).

مقارنة الإدارة العامة أو النظرية التنظيمية، لا يقدم الجسم المعرفي المتوفر حالياً حول التصميم المؤسساتي على مستوى الدولة إلا القليل جداً من حيث النظرية المنهجية أو من حيث شمولية مبادئ الاقتصاد السياسي وقابليتها للتطبيق. ما هو متوفر حالياً من هذه النظرية يميل إلى معالجة التسويات بين أهداف التصاميم السياسية المختلفة، مثل "التمثيلية" و "قابلية الحكم" (انظر على سبيل المثال: Diamond, 1990)، أو بين وحدة الغرض وتوفر الضوابط والموازن (Haggard and McCubbins, 2001)، أو بين توزيع أو تركيز السلطة (MacIntyre, 2003). نظراً لأن الأهداف الاقتصادية تتنافس مع الأهداف الأخرى، كالتوزيع العادل للثروة أو التوازن الاثني في معظم المجتمعات، يستحيل وجود مجموعة مؤسسات مثالية، بل مؤسسات تنزع فقط إلى تفضيل إحدى مجموعات أهداف على مجموعات أخرى.

يمكن أيضا للمؤسسة ذاتها أن تحفز أو تحد من سوية النمو الاقتصادي، تبعاً لتوفر المؤسسات المكملة التي تزيد من فعالية وظائفيتها. على سبيل المثال، جرى الترويج للفدرالية واللامركزية على نطاق واسع باعتبارهما طريقتين لجعل الحكومات أكثر استجابة وشفافية من الناحية السياسية، وأكثر دعماً وتعزيزاً للنمو الاقتصادي (انظر مثلاً: Weingast, 1993). لكن افتقار روسيا على سبيل المثال إلى آليات فرض القانون الضريبي أدى إلى تنافس الحكومات المحلية مع الحكومة الفدرالية نفسها (World Bank 2002). ونظراً لأن المستوى المحلي يتمتع بسبل أفضل للحصول على المعلومات، كانت النتيجة انهيار العائدات الضريبية على المستوى الفدرالي في التسعينيات. كذلك كان نظام الفدرالية المالية في الأرجنتين أحد أسباب المصاعب التي واجهتها الدولة في السيطرة على ديون الموازنة (Saiegh and Tommas, 1998)، وهي المشكلة ذاتها التي أفضت أيضاً مضجع البرازيل.

قد تتجم بطريقة مشابهة نتائج معقدة عن تصميم الفرع التنفيذي للمؤسسات. وكان خوان لينتز (Juan Linz, 1990) بدأ حواراً مطولاً حول الميزات النسبية للنظام البرلماني على النظام الرئاسي، إذ حاجج في أن نظام الانتخابات الرئاسي الذي يفوز فيه الرابع بكل شيء، ويحكم لفترات محددة، غالباً ما يؤدي إلى عدم الاستقرار وانعدام الشرعية في دول أميركا اللاتينية وغيرها من المناطق التي يهيمن عليها هذا الملمح البارز من ملامح التصميم الدستوري. أشار مراقبون آخرون إلى أن المشكلة لا تكمن في النظام الرئاسي بحد ذاته بل في نمط النظام الانتخابي المستخدم في الفرع التشريعي للمؤسسة السياسية،

والذي أدى في أحيان كثيرة إلى مشاكل رئيسة مثل "الاختناق السياسي" (أي الجمع بين النظام الرئاسي من جهة ونظام التمثيل النسبي في الهيئات التشريعية من جهة أخرى، وهو النموذج السائد في العديد من دول أميركا اللاتينية (انظر: -Lardey, 1996; Lijphart, 1996; Horowitz, 1990; Cowhey and Haggard, 2001). وتكثر في هذا النظام نزعات تشجيع المحاباة السياسية واستغلال النفوذ لاسترضاء النواب، وذلك بتخصيص مقاطعاتهم الانتخابية بالموارد الفدرالية، لاسيما في الحالات التي تكون فيها الدوائر الانتخابية متعددة الأعضاء، وصغيرة الحجم جغرافياً، وقائمة التمثيل النسبي مفتوحة، مع أن تجذر الرعاية في نظام الأحزاب السياسية يعتمد إلى حد بعيد على السياق التاريخي لتوسع الامتيازات والإصلاحات البيروقراطية (Shefter, 1993). كل هذه الأبحاث تسهم في إيجاد منحى سياقي واقعي، لكنها تبقى محدودة نسبياً من حيث قدرتها على تقديم نظرية واضحة حول التصميم الأمثل للنظام السياسي.

أساس الشرعية

يرتبط مظهر الدولة الثالث عن قرب بمسألة تصميم الجسم المؤسساتاتي، ولكنه في الوقت نفسه يتجاوزه بتضمين بعد معياري للجهاز برمته - أي لا يجب فقط أن تعمل مؤسسات الدولة معا كما ينبغي بالمفهوم الإداري، بل يجب أيضاً أن ينظر إليها كمؤسسات شرعية من قبل المجتمع التحتي. في كتابه النظام السياسي في مجتمعات متغيرة (Huntington, 1968)، جادل هنتنغتون في إمكانية الفصل بين هذين البعدين، بحيث يمكن للدول في مختلف البلدان أن تحكم وتكتسب

خاصية الدولة بمعزل عن أساس شرعيتها. الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة، من وجهة نظره، مجتمعان متطوران من الناحية السياسية، بالرغم حقيقة أن أحدهما ديكتاتورية شيوعية والآخر ديمقراطية ليبرالية. فيما بعد، قدم زكريا (Zakaria, 2003) نسخة مستحدثة من هذا الرأي، مع أن المؤلف أكد على أهمية حكم القانون الليبرالي وأفضليته على القدرة الإدارية للدولة السلطوية.

في الواقع، حتى مع التدبر المتبصر في أحداث الثلاثين سنة الماضية، لا يبدو واضحا ما إذا كان فصل قدرة الدولة (أو التطوير السياسي بمصطلحات هنتغتون) عن شرعيتها ممكنا بمثل تلك البساطة. في نهاية الثمانينات، بدأ الاتحاد السوفياتي بالانهيار وفقدان قدر كبير من قدرة الدولة تحديدا لأن طابعه الديكتاتوري قلل من شرعية النظام بنظر مواطنيه. بمعنى آخر، كانت درجة تطوره السياسي الظاهرة في الوقت الذي كتب فيه هنتغتون مؤلفه مجرد مظهر خداع، تماما كإحدى قرى "بوتمكن" المزيفة. إن الديمقراطية، برغم وجود أشكال مختلفة للشرعية على مر التاريخ، تبقى اليوم المصدر الجدي الوحيد للشرعية في العالم.

هناك جانب آخر لا يمكن الفصل فيه بسهولة بين الديمقراطية وإدارة الحكم الجيد، فالمؤسسة الحكومية الجيدة مؤسسة تخدم حاجات عملائها - موظفي تلك الدولة - بكفاءة وشفافية. في بعض القطاعات، كالسياسات المالية مثلا، تبقى الأهداف واضحة ومباشرة نسبيا (تأمين استقرار وتوازن الأسعار)، ويمكن تحقيقها من قبل شريحة من التكنوقراط المستقلين إلى حد ما. لذلك تبنى المصارف

المركزية عمدا بطرق تحميها من الضغوطات السياسية الديمقراطية قصيرة الأمد. لكن في قطاعات أخرى، كالتعليم الابتدائي والثانوي، يعتمد مردود المؤسسة الحكومية إلى حد بعيد على التغذية الراجعة التي تتلقاها من المستهلك النهائي لخدماتها، ويصعب تخيل أن التكنوقراط قادرين على أداء عمل جيد في هذه المجالات بمعزل عن الناس الآخرين الذين يقدمون لهم تلك الخدمات. لهذا السبب تتمتع الديمقراطية بدور وظيفي أيضا في إدارة الحكم، علاوة على قيمة الشرعية التي تضيفها على الجسم المؤسساتي.

تتوفر اليوم أدبيات شاملة تظهر علاقة التطوير بالديمقراطية (انظر على سبيل المثال لا الحصر: Lipset, 1959; Diamond, 1992; Rowen, 1995; Barro, 1997; Roll & Talbott, 2003) وكان برجنفورسكي والفاريز (Przeworski & Alvarez, 1996) أقاما الحجة على أن مستوى التطوير لا يؤثر فقط على احتمالات التحول إلى الديمقراطية بل التحول إلى الأنظمة الاستبدادية أيضا، لكن العلاقة المعاكسة - أي ما إذا كانت الديمقراطية تساعد أو تعيق التطوير - تبقى مجال بحثنا هنا، لأننا لا نستطيع التسليم بحتمية التطوير الناجح، ولأن العلاقة بينهما لا تزال معقدة ولا تبدو دائما إيجابية.

على الرغم من أن الإجماع في الرأي حول هذه القضية تغير جوهريا في الجيل الماضي، فقد تعاطف العديد من الكتاب في فترة سابقة مع التحول إلى الأنظمة الاستبدادية (Huntington, 1967)، وهو رأي لا يزال يلقي تعاطفا في دول شرق آسيا حيث حقق نجاحا نسبيا. يفترض الكثير من الاقتصاديين السياسيين أن الإصلاح يتطلب

التقشف، وتقليص عدد الوظائف، وتسريح العاملين وغيرها من أنواع الانزياحات قصيرة الأمد التي تولد بالتالي معارضة سياسية وردات فعل عنيفة. لذلك يفضلون أن تضطلع بعملية الإصلاح الأنظمة الاستبدادية القادرة على قمع المطالب المجتمعية، أو نخبة التكنوقراط البعيدة عن الضغوطات السياسية أو المحمية ضدها بطريقة ما. من ناحية أخرى، يرى كوفمان وهاغارد (Haggard & Kaufmann, 1995) أن التحول الديمقراطي يبقى إشكالياً لأنه يطلق العنان لمطالب مكبوتة تسعى إلى الحصول على مساعدات حكومية تتعارض مع أهداف الإصلاح.

في السنوات القليلة الماضية شاع بشكل أكبر تبني رأي سين (Sen, 1999) بأن الديمقراطية نفسها تشكل هدفاً من أهداف التطوير، وإحدى وسائل تحقيق النمو الاقتصادي في الوقت ذاته. هناك عدة أسباب لهذا الرأي، فمن الواضح مثلاً أن ما يحدد النتائج الاقتصادية ليس النظام الاستبدادي بحد ذاته بل نوعية الزعيم المستبد ومجموعة التكنوقراط الذين يقدمون النصح له أو لها. يمكن للدول الاستبدادية ككل أن تعمل بشكل مرضٍ إذا أدارها شخص مثل "لي كوان يو"؛ ولكن، نظراً لأنها قد تدار أحياناً موازية من قبل شخص مثل موبوتو أو ماركوس، فليس من المستغرب أن تظهر الأنظمة الاستبدادية تنوعاً أكبر في نتائج التطور الاقتصادي من الأنظمة الديمقراطية. مع ذلك، تتمتع الأنظمة الديمقراطية - على الأقل - بضوابط مؤسسية ضد أسوأ أشكال الجشع والنهب والتقصير وانعدام الكفاءة، ويمكن ببساطة طرد القادة السيئين وعزلهم من مناصبهم عن طريق التصويت في انتخابات لاحقة.

علاوة على ذلك، تعاني الدول الاستبدادية مشاكل بعيدة المدى في شرعيتها. لقد حاول الكثير من قادة الدول اكتساب شرعيتهم عبر

القدرة على تحقيق النمو الاقتصادي، لكن سرعان ما تبددت تلك الشرعية وقامت الاضطرابات مع توقف النمو أو تحوله إلى تدهور اقتصادي (كما كان الحال في إندونيسيا خلال حكم سوهارتو بين عامي 1997 - 1998). في معظم الأحيان، تبقى الدول الديمقراطية أكثر قدرة على البقاء وتجاوز العوائق والأزمات الاقتصادية، لأن شرعيتها تتأتى من الديمقراطية ذاتها (كما في كوريا الجنوبية بين عامي 1997 - 1998). في الوقت نفسه، كان هناك أمثلة مهمة لدول ديمقراطية، مثل بولندا أو نيوزيلندا، اتخذت بنجاح الخيارات الصعبة في الإصلاح الاقتصادي.

تظل العلاقة الوضعية بين الديمقراطية والتطوير الاقتصادي في نهاية المطاف معقدة وغامضة، فهي لا تعزز التحولات الاستبدادية كمقاربة عامة للإصلاح الاقتصادي، ولا التحولات الديمقراطية كاستراتيجية للنمو والتطوير. وتظهر المسوحات التي أجراها بارو (Barro, 1997) في مختلف الدول وجود علاقة إيجابية متبادلة بين الديمقراطية والنمو على المستويات الدنيا من التطور الاقتصادي، تتحول بعد ذلك إلى علاقة سلبية على المستويات الوسطى من ارتفاع معدلات الناتج الإجمالي المحلي لكل فرد. إن مختلف أشكال الرعاية والمحابة واستغلال النفوذ (في تركيا والأرجنتين والبرازيل)، والشعبوية (فنزويلا)، والفساد (باكستان في عهد بوتو ونواز شريف)، تبقى كلها عيوباً ديمقراطية. وتصبح رؤية علاقة عرضية واضحة بين موجة الديمقراطية التي اجتاحت الدول الأفريقية جنوب الصحراء خلال التسعينيات وبين التحسن الطفيف في أداء القارة الاقتصادية في هذه الفترة.

العوامل الثقافية والبنوية

يرتبط المظهر الرابع من مظاهر قدرة الدولة المؤسساتية بجملة المعايير والقيم والثقافة السائدة، ويبقى مظهرا تحت - سياسي، أو أقل مباشرة في علاقته بالسياسة. يندرج القسم الأكبر من النقاش الدائر مؤخرا حول هذه القضايا في مجتمع التطوير تحت عنوان رأس المال الاجتماعي، حيث تؤثر العادات والقيم والثقافة في المؤسسات بالدرجة الأولى من جهة العرض، وذلك بتمكين أو إعاقة قيام أنماط معينة من المؤسسات، مع أنها تؤثر أيضا من جهة الطلب، وذلك بتوليد حاجات مؤسساتية معينة أو خلق رهاب مؤسسات أخرى.

من المؤلف التفكير في المؤسسات الرسمية والمعايير والقيم الثقافية غير الرسمية باعتبارها منفصلة تماما منهجيا ومفهوماتيا (تستخدم عبارة مؤسسات بشكل مربك في أدبيات الاقتصاد المؤسساتي، إذ تشير إلى القواعد الرسمية وغير الرسمية التي تحدد الاختيار الفردي (انظر: North, 1990). على سبيل المثال، يجادل تشالمرز جونسون (Johnson, 1982) بأن الأداء المتفوق لليابان في تحقيق النمو الاقتصادي أثناء فترة نموها المرتفع لا يرجع إلى الثقافة (أي المعايير والتقاليد غير الرسمية) بل إلى المؤسسات الرسمية، كالسياسات الصناعية التي يمكن تبنيتها نظريا من قبل أية دولة أخرى.

في حين يمكن بسهولة تغيير القواعد الرسمية، لكونها مسألة سياسة عامة، لا يمكن تغيير القواعد الثقافية أو توجيهها لخدمة التطوير الاقتصادي بالسهولة نفسها، مع أنها تتغير مع مرور الزمن. ومن غير المرجح صحة عزو النجاح النسبي الذي حققته اليابان في

إدارة سياستها الصناعية إلى وجود مجموعة محددة من المؤسسات الرسمية. لقد أشرت آنفا إلى أن النوعية المؤسساتية لدول شرقي آسيا تبقى بكل المعايير، أعلى من مثيلتها في أميركا اللاتينية، الأمر الذي كان عاملا مهما في تفسير تفوق أدائها الاقتصادي. لكن السؤال المهم الذي يطرح نفسه في هذا السياق: ما الذي يحدث لو انتقلت مؤسسات التخطيط الاقتصادي على الطراز الياباني أو الكوري الجنوبي إلى البرازيل أو باكستان؟

إن التفكير مليا في هذا السؤال يوضح بجلاء أن تطوير المؤسسات الرسمية يتأثر إلى حد بعيد بالعوامل الثقافية. فالنوعية المؤسساتية لهيئات التخطيط الاقتصادي التي ظهرت في اليابان وكوريا وتايوان بعد نهاية الحرب العالمية الثانية لم تأت من كتيبات ودلائل عمل التكنوقراط، بل كانت متجذرة في صلب تقاليد كبار الموظفين البيروقراطيين التي يرجع عهدها إلى قرون عديدة في كل واحدة من هذه الدول. لقد تركت مواقف النخب التي أدارت تلك الهيئات تأثيرا كبيرا على نجاحها النهائي، فقد كان من الممكن اعتبار المنصب الحكومي فرصة لاستغلال النفوذ ونهب الثروات، لكن ذلك لم ينتشر على نطاق واسع. بعبارة أخرى، كان للدولة بمفهوم فيبر جذورا ضاربة وسوابق تاريخية في المجتمعات الآسيوية جعلتها أقل عرضة لخطر الإضعاف والتقويض، أو الوقوع أسيرة سياسات الوظيفية الجديدة أو المحاباة والزيائنية.

يقدم رأس المال الاجتماعي ودوره في تحديد علاقات الدولة بالمستفيدين من خدماتها مثلا آخر لطرائق تأثير العادات غير

الرسمية في المؤسسات الرسمية. يعتبر إخضاع مؤسسات الدولة للمساءلة العامة والمحاسبة العلنية قضية مرتبطة إلى حد ما بالتصميم المؤسساتي والضوابط والموازن الداخلية، لكن الناس الذين يفترض أن تخدمهم الدولة يبقون في نهاية المطاف مسئولين عن مراقبة أدائها وفرض معايير الشفافية والسلوك الإيجابي. إن المجتمع الذي ينتظم أفراده ضمن فئات متماسكة - سواء في جمعيات الآباء/ المدرسين، أم جماعات التدقيق والمراقبة، أم المنظمات المدافعة عن قضية ما - يظل أكثر إلحاحاً في المطالبة بالمساءلة ومحاسبة المسئولين، وبالتالي الحصول على هذا الحق، مقارنة ببقية المجتمعات المكونة من أفراد متذريين وغير منظمين. من الجهة المقابلة، يمكن أن يتحلل المجتمع المدني إلى مجموعات مصالح تستغل نفوذها لا لتحقيق المزيد من المسؤولية والمحاسبة بل المزيد من الدعم الحكومي، أو استبدال دور الحكومة بدور المجتمع المدني. ومما لا شك فيه أن سيادة أحد هذين الأثرين يعتمد على طبيعة المجتمع المدني نفسه أكثر من اعتماده على التصميم المؤسساتي.

المعارف المؤسساتية القابلة للتحويل

يتوقف توفر المؤسسات، إذن، على أربعة مكونات على أقل تقدير يلخصها الجدول 1. ويوضح هذا الجدول إلى حد بعيد حقيقة أن معظم المعارف القابلة للتحويل تكمن في العنصر الأول - أي في مكون الإدارة العامة وتصميم المؤسسات الفردية وإدارتها. على هذا المستوى الجزئي، يمكن ترميم أو تدمير أو إعادة خلق المؤسسات، أو إدارتها بطرق أفضل أو أسوأ، اعتماداً على التجربة التاريخية لطيف واسع من

الدول. إلى الحد الذي نستطيع فيه القول بإمكانية تشكيل نظرية تنظيم أو نظرية في الإدارة العامة، يمكننا القول بإمكانية تحويلها بدرجة المصادقية نفسها إلى مناطق أخرى في العالم. سوف أتطرق في الفصل الثاني من الكتاب الحالي إلى ذلك الحد الذي يمكن فيه صياغة وتأطير مثل هذه النظرية منهجيا.

العنصر	العلم	قابلية التحويل
التصميم التنظيمي والإدارة	إدارة الأعمال، والإدارة العامة، والاقتصاد	عالية
التصميم المؤسساتي	العلوم السياسية، والاقتصاد، والقانون	متوسطة
أساس الشرعية	العلوم السياسية	متوسطة - إلى - منخفضة
العوامل الاجتماعية والثقافية	علم الاجتماع، وعلم الإناسة (الانثروبولوجيا)	منخفضة

الجدول 1: عناصر القدرة المؤسساتية

هناك بعض المعارف الأخرى القابلة للتحويل في العنصرين الثاني والثالث - التنظيم المؤسساتي على مستوى النظام ككل، وعلى وجه التحديد تصميم الأنظمة السياسية الديمقراطية العملية والناجحة. في الفترة الواقعة بين عامي 1776 و 1789 كانت الولايات المتحدة عمليا إحدى تلك المحاولات لبناء نظام سياسي ديمقراطي قائم على كل من معايير التصميم النظرية والتجربة المؤسساتية للدول الأخرى. كذلك كان دستور ألمانيا واليابان نتاج محاولات تصميمية واعية بعد نهاية الحرب العالمية الثانية.

لا تكمن المشكلة على هذا المستوى في عدم وجود المعارف المفيدة، بل في أن الفرص المتوفرة لتطبيقها عمليا لم تكن كافية ومستمرة. قلما

يعاد بناء الدول على مستوى النظام ككل، وما إن يجري اعتماد أحد تلك الأنظمة حتى تسيطر عليه المسارات التابعة (أي أرجحية البقاء ضمن مسار محدد، نظرا لارتفاع تكلفة الانتقال من مجموعة مؤسسات قائمة إلى نمط مؤسسات آخر) وتجعل من الصعوبة بمكان إجراء إصلاحات جذرية عليه (Krasner, 1984). وغالبا ما يقتضي إيجاد الشروط السياسية المناسبة لإجراء إصلاح مؤسساتي شامل حدوث أزمة معينة - سواء خارجية، كالحرب أو ضغط الحكومات الأجنبية، أم داخلية، كالثورة أو الانهيار الاقتصادي.

يمكن استغلال السياسات العامة للتأثير على العنصر الرابع من مكونات الدولة، أي المعايير والقيم الثقافية، من جهة العرض، وإن يكن بصعوبة وحصرها على الهوامش والأطراف. فالقيم الثقافية تتشكل في الواقع بتأثير التربية والتعليم والقيادة والتفاعل مع المجتمعات الأخرى، لكنها برغم رسوخها تتغير تدريجيا مع مرور الزمن. على سبيل المثال، تطورت نوعية الشريحة العليا من طبقة التكنوقراط الاقتصاديين في أميركا اللاتينية بشكل هائل في الجيل الماضي، نتيجة التعليم الذي تلقاه أفرادها في أوروبا وأميركا الشمالية، وتشربوا من خلاله قيما مهنية جديدة في الشفافية والمحاسبة تركت تأثيرها في بلدانهم. لكن التغيير الضروري في عموم المجتمع يبقى عملية طويلة ومعقدة، إذ لا يمكن تغيير القيم الثقافية في المدى القصير إلا على المستوى الجزئي - أي ضمن المؤسسات الفردية أو المدارس أو القرى.

المؤسسات من جهة الطلب

أتحول الآن من العرض إلى الطلب على المؤسسات، فالتطوير والإصلاح المؤسساتيين لا يمكن إجراؤهما بغياب مثل هذه الحاجة.

يروى علماء الاقتصاد طرفة مفادها أن أحدهم كان يتمشى مع طالبه في الشارع، فرأى الطالب ورقة نقدية من فئة المئة دولار ملقاة على الرصيف. مد الطالب يده لالتقاطها لكن رجل الاقتصاد منعه، معللاً ذلك بأنها لا يمكن منطقياً أن تكون هناك، لأن أحداً لم يلتقطها (Olson, 1996). بعبارة أخرى، ينزع علماء الاقتصاد إلى الاقتناع بأن توفر الحافز يحث أوتوماتيكياً على نهج سلوك معين، لكن المؤسسات الاقتصادية الجيدة في الحقيقة لا تولد دائماً الحاجة إليها بشكل تلقائي. حتى لو كان وضع المجتمع ككل سيتحسن بوجود مثل تلك المؤسسات الجيدة، فإن كل ترتيب مؤسساتي جديد سوف يترك رابحين وخاسرين، والخاسرون بطبيعة الحال سوف يعمدون إلى حماية مواقعهم والدفاع عن مصالحهم. في حالات أخرى، قد تكون المشكلة مسألة وعي وإدراك، إذ كثيراً ما لا يتفهم المجتمع قضية الكفاءة أو عدم الكفاءة النسبية للمؤسسات البديلة، وهو ما يوازي عملياً عدم ملاحظة الورقة النقدية الملقاة على قارعة الطريق.

انصب كثير من الاهتمام مؤخراً في ميادين الاقتصاد السياسي على الشروط التي تولد الطلب المحلي على المؤسسات الجيدة وعلى الإصلاحات السياسية الضرورية. وقد تم إجراء قسم كبير من الأبحاث في هذا المجال تحت عنوان الاختيار العقلاني في العلوم السياسية، والذي ينطلق من افتراضات مشابهة للمسلمات التي تقوم عليها نماذج العقلانية القصوى للأسواق الاقتصادية - أي الافتراض بوجود إطار مؤسساتي راسخ، وإمكانية التفاوض الطوعي بين الفرقاء للتوصل إلى اتفاق حول مختلف القواعد المؤسساتية. يأتي مختلف اللاعبين

السياسيين (ملاك الأراضي أو نقابات العمال أو البيروقراطيين) إلى طاولة التفاوض، يحملون معهم مصالح اقتصادية محددة، إما تضررت أو استفادت جراء ترتيبات مؤسسية مختلفة، ثم يجري غالبا القيام بلعبة نظرية لفهم الصفقات التي يمكن إبرامها لتحقيق الإصلاح (كدفع مبالغ جانبية لتعويض الخاسرين). يفسر نورث ووينغاست (North & Weingast, 1989) مثلا، ظهور حقوق الملكية الثابتة والمستقرة في إنكلترا، بعد "الثورة المجيدة" عام 1688، باعتبارها حلا لمشكلة "الالتزام المعقول" التي نجمت عن الممارسة الاعتبائية للسلطة من قبل التاج البريطاني، وهو حل طالب به المنتصرون في تلك الثورة.

غالبا ما تكون مثل هذه التفسيرات منقوصة وغير مرضية، ففي كل مفصل تاريخي تقريبا، تُظهر اللعبة النظرية وجود عدة احتمالات لقيام توازنات سياسية مستقرة. وينتج عن العديد من هذه التوازنات ترتيبات مؤسسية أقل من مثالية، الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل عن سبب ظهور الحاجة إلى مؤسسات جيدة في مراحل زمنية معينة. قد تعتمد الإجابة إلى حد بعيد على قيام ظروف تاريخية فريدة من نوعها. وضع غريف (Greif, 1993)، مثلا، نظرية تفسر كيف عمل التجار المغاربة في القرن الحادي عشر على إقامة تحالفات متعددة الأطراف للالتزام بالعقود التجارية وفرض تنفيذها في بيئة لم تتوفر فيها سلطة سياسية عامة تحافظ على النظام وحكم القانون، وكيف أن هذا النظام التعددي كان أكثر كفاءة من آليات الفرض والتنفيذ الثائية. غير أن إمكانية إنشاء مثل ذلك التحالف اعتمد بقوة على عدة شروط سابقة، كحقيقة أن التجار المغاربة كانوا جزءا من شبكة اجتماعية أسسها

المهاجرون اليهود من بغداد إلى شمال إفريقيا. وكان هؤلاء المهاجرون قد نظموا أعضاء شبكاتهم اجتماعيا على أساس "قانون التجار"، الذي كان أداة ثقافية، لا تعاقدية، لضبط السلوك الاقتصادي. بمعنى آخر، في حين كانت المؤسسة بحد ذاتها عقلانية، فقد نشأت تاريخيا عن مجموعة شروط طارئة وغير عقلانية لا يمكن استنساخها وتطبيقها في محيطات وظروف أخرى.

لا يتأتى الطلب على المؤسسات في حالات أخرى عن صراعات داخلية، بل جراء صدمة خارجية شديدة، كأزمة مالية أو فترة كساد اقتصادي أو تضخم استثنائي أو ثورة أو حرب. على سبيل المثال، يجادل تيلي (Tilly, 1975) في تفسيره الكلاسيكي لقيام الدولة - الأمة الأوروبية الحديثة بأن الحاجة إليها نشأت عن الحاجة إلى شن الحروب على نطاق أوسع من أي وقت مضى، الأمر الذي أدى إلى الحاجة لفرض ضرائب، وزيادة القدرة الإدارية، وتشكيل بيروقراطية مركزية في دول مثل فرنسا وإسبانيا والسويد. كذلك كانت الحروب ومتطلبات الأمن القومي مصادر بارزة لبناء الدولة في التاريخ الأميركي، إذ شهدت الحرب الأهلية الأميركية، والحرب العالمية الثانية، والحرب الباردة، حدوث عمليات مكثفة لبناء الدولة الأميركية (Porter, 1994) 4. هناك بالتأكيد أمثلة واضحة لحدوث الشيء نفسه خارج العالم الغربي، كما في اليابان، حيث دفعت سفن الكومودور بيرسي السوداء لإجراء الإصلاحات الميجية؛ أو كما في دخول نابليون إلى مصر، الذي أدى إلى حملة الإصلاحات التي قامت بها الدولة العثمانية في الثلاثينيات من القرن التاسع عشر.

من ناحية أخرى، أشار سورنسن (Sorensen, 2001) إلى أن الحرب لعبت دوراً أقل أهمية في بناء - الدولة في العالم الثالث عنه في أوروبا واليابان، لأسباب معقدة وغامضة. أحد تلك الأسباب، يقول سورنسن، إن الدول التي حققت تقدمها في فترة متأخرة استطاعت ببساطة اكتساب التكنولوجيا العسكرية جاهزة، بشرائها من أسواق السلاح دون الحاجة إلى إجراء إصلاحات مؤسسية قاسية لاستخدامها بالشكل المناسب. إضافة إلى ذلك، شدد النظام الدولي في الفترة التي أعقبت نهاية الحرب العالمية الثانية على حرمة الحدود الدولية، وحاول فرض قواعد وأعراف تمنع الغزو وانتهاك السيادة الوطنية، فتضاءل تحت هذه الشروط خطر إبادة الدولة - الأمة بفعل الحروب، وتضاءل بالتالي دور الحرب كباعث على بناء الدولة.

في معظم الحالات، نجحت عمليات بناء الدولة والإصلاح المؤسساتي عندما استطاع المجتمع توليد طلب محلي ملح على المؤسسات ثم أوجدها بالكامل، إما عن طريق استيرادها من الخارج، أو بتكييف النماذج الأجنبية ومواءمتها مع الشروط المحلية. والأمثلة على ذلك كثيرة، ومنها أوروبا في بدايات العصر الحديث، والولايات المتحدة بعد الثورة الأميركية، وألمانيا واليابان وتركيا في القرن التاسع عشر، وكوريا الجنوبية وتايوان في السبعينيات والثمانينيات. إذا كان ثمة طلب محلي كاف على المؤسسات فإن العرض يتلوه غالباً، مع أن نوعية ذلك العرض تختلف من عقد لآخر.

تبقى عدم كفاية الطلب المحلي على المؤسسات أو على الإصلاح المؤسساتي العقبة الأكثر خطورة في طريق التطوير المؤسساتي داخل

الدول الفقيرة، لأن بروز ذلك الطلب عادة ما يكون نتاج أزمة أو ظروف استثنائية، تخلق فرصة قصيرة أو نافذة صغيرة للإصلاح. في حال غياب الطلب المحلي الملح، يجب توليد الحاجة إلى المؤسسات من الخارج، وذلك من أحد مصدرين، أولهما الشروط المختلفة المرفقة ببرامج ومشاريع الإقراض والتكليف البنوي للاقتصاد التي تفرضها الدول المانحة أو الدائنة أو هيئات المساعدة الخارجية. المصدر الثاني ممارسة السلطة السياسية المباشرة من قبل القوى الخارجية التي تدعي حق السيادة في الدول الفاشلة أو المتداعية أو المحتلة(5).

إن ما نعرفه عن أساليب توليد الطلب على المؤسسات من الخارج واحتمالات نجاحه شامل وغير مشجع بمجمله. فبعد خبرة جيل كامل بالاشتراط الخارجي لتحقيق الإصلاح الاقتصادي، يبدو بوضوح أنه نادرا ما يؤدي النتائج المرجوة منه بغياب الطلب المحلي من قبل النخب الوطنية لإجرائه، كما كان الحال عليه لفترات قصيرة في المكسيك والأرجنتين. في الحالات التي لم تترافق بطلب محلي مواز، كان الاشتراط الخارجي فاشلا تماما. على سبيل المثال، يظهر فان دي ويل (de Walle, 2001) في دراسته مختلف الدول الأفريقية جنوب الصحراء أن لا فرق تقريبا في مستوى المساعدات الممنوحة للدول التي اتبعت النصائح الدولية بإجراء إصلاحات بنوية على اقتصادها، والدول التي لم تقم بتلك الإصلاحات. لذلك يجد المرء دولا سيئة الأداء تعود إلى "معلف" المساعدات نفسه مرة إثر مرة، أحيانا كدول مستفيدة من إعادة هيكلة الديون، وأحيانا أخرى من إلغائها كليا.

هناك عدة أسباب لفشل الاشتراط الخارجي، ويشير إيسترلي (Easterly, 2001) إلى علاقة أحدها ببنية الحوافز التي يضعها مجتمع

الدول المانحة. تدعي الدول المانحة والمؤسسات المالية الدولية أنها ترغب في مساعدة الدول الفقيرة على الإفلات من قبضة الفقر، لكن يرجح في معظم الأحيان أن تكون أسوأ الدول أداءً أكثرها فشلاً في تنفيذ الإصلاحات المؤسساتية والاقتصادية، مما يعني أن الاشتراط يكافئ الدول الأحسن حالاً والتي نجحت في عملية الإصلاح، في حين أن تطبيقه على الدول سيئة الأداء يحرم أكثر الدول فقراً من المساعدات أو التمويل. على الصعيد النظري، يمكن الدفاع عن هذا النوع من "الحب القاسي"، غير أن الدول المانحة في عالم الواقع لا تحب التخلي عن النفوذ والسلطة اللذين يوفرهما اعتماد الدول العميلة عليها وتبعيتها لها، ولذلك لا ترغب في الضغط على الزناد، وإنهاء تلك الدول سيئة الحظ نهائياً. أضف إلى ذلك أن تنوع مجتمع الدول المانحة يضمن أنه في حال أصرت إحداها على فرض اشتراطاتها فعلياً، فهناك دوماً دولة أخرى أكثر ليونة على استعداد لتأخذ مكانها.

حتى لو أمكن فرض الاشتراط بصرامة وحزم، فليس من الواضح ما إذا كان قادراً على إحداث الإصلاح الجدي المنشود. إن تشبث قادة الدول الفقيرة ببنية سلطة سياسية معينة يعتبر في أحيان كثيرة قضية حياة أو موت بالنسبة لهم، وليس ثمة مستوى من التمويل الخارجي للمصالح العامة يمكن أن يقدمه مجتمع الدول المانحة يعوض فقد السلطة والمكانة اللتين تترافقان عادة مع الإصلاح الاقتصادي الحقيقي.

اتخذت إدارة بوش مقاربة مختلفة لتوليد الحوافز الخارجية عبر ما يسمى "حساب تحديات الألفية"، الذي يقدم منحا لقاء أي تحسن ملحوظ وقابل للقياس في الأداء الاقتصادي للدول المتلقية. وتختلف

مقاربة الاشتراط في هذا البرنامج عن المحاولات السابقة بتقديم المساعدة على شكل منح وهبات بدلا من القروض، اعتمادا على مؤشرات أوسع عن وضع الدولة في كافة المجالات. المشكلة في البرنامج أن المعايير المستخدمة في الحكم على صلاحية الدولة وأهليتها لتلقي المساعدات تعني أن العديد من أفقر دول العالم سوف لن تحقق شروط الحصول على المنح في المستقبل القريب. قد يحفز البرنامج الدول التي قطعت شوطا لا بأس به على طريق الإصلاح، لكنه لن يقدم الكثير للدول الفاشلة وبقيّة بلدان العالم الأكثر عرضة للمشاكل والأزمات.

المصدر الخارجي الآخر لإيجاد طلب محلي على المؤسسات هو ممارسة السلطة السياسية المباشرة، إما من قبل دولة أو ائتلاف دول تمثل سلطات احتلال، أو عبر علاقات قوية ومباشرة مع الحكومة المحلية - وهذا ما نطلق عليه اسم "بناء - الأمة". من الواضح أن سلطة الاحتلال تتمتع بنفوذ مباشر أكبر على الحكومة المحلية يفوق بمراحل نفوذ الدائن الخارجي أو وكالة العون في التعامل مع الاشتراطات وتنفيذها. من الجهة المقابلة، تجد معظم الدول والمؤسسات الخارجية العاملة على بناء الأمة بعد فترة قصيرة أن قدرتها على تشكيل المجتمع المحلي محدودة جدا. كما تبقى الدول التي تحتاج عملية بناء الأمة دولا فاشلة أو أنماطاً أخرى من مجتمعات تعيش مرحلة ما بعد النزاع، وتواجه بالتالي مصاعب حكم أشد بكثير مما تواجهه الدولة العادية التي تتلقى قرضا مشروطا.

إذا كان بناء الأمة يعني إيجاد القدرة المؤسساتية لدول مكتفية ذاتيا وقادرة على البقاء بعد سحب الدعم الخارجي والمشورة الأجنبية،

فإن عدد الحالات التاريخية التي تحقق فيها ذلك بنجاح ينخفض إلى رقم يدعو للإحباط، ولا يتجاوز بضعة دول. وتأتي أبرز الأمثلة من التاريخ الاستعماري الأوربي، إذ نجح البريطانيون قبل أي شيء آخر في إيجاد مؤسسات متينة ومستديمة في عدد من مستعمراتهم، كجهاز الخدمة المدنية في الهند، الذي يُعزى الفضل إليه في وضع الأسس الراسخة للديمقراطية التي أعقبت الاستقلال. كذلك كان النظام القضائي/ القانوني في سنغافورة وهونغ كونغ أساس النمو الاقتصادي في هذين البلدين. كما ترك اليابانيون وراءهم بعض المؤسسات المتينة في تايوان وكوريا بعد انتهاء الفترة الاستعمارية، وبرغم الكره الذي يكنه الكثير من الكوريين تجاه اليابان فقد سعت كوريا الجنوبية إلى إعادة خلق العديد من المؤسسات اليابانية، بدءاً بالاتحادات الصناعية وانتهاءً بحكومة الحزب الواحد.

كما يعزى الفضل أحياناً إلى الولايات المتحدة في عمليات بناء الأمة الناجحة في ألمانيا واليابان بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، حين كانت قوة احتلال مباشر. أما من حيث بناء القدرة الإدارية، وهو موضوع بحثنا في الكتاب الحالي، فلم يحدث شيء من ذلك القبيل، لأن ألمانيا واليابان كانتا كلتاهما دولتين بيروقراطيتين قويتين قبل أن تهزهما الولايات المتحدة عسكرياً. في الواقع كانت قوة الدولتين الألمانية واليابانية أصلاً السبب وراء تحولهما إلى قوتين كبيرتين تهددان النظام الدولي قبل نشوب الحرب العالمية. وقد استطاع جهاز الدولة في كلتا الدولتين البقاء أثناء الحرب، وجرى الحفاظ عليه في فترة ما بعد الحرب بتغييرات طفيفة إلى درجة تدعو للدهشة. ما

نجحت الولايات المتحدة بتحقيقه فعلا كان تغيير أساس الشرعية من السلطوية الاستبدادية إلى الديمقراطية، إضافة إلى تطهير أفراد النظام القديم الذين بدأوا الحرب في كلتا الدولتين. أساء الاحتلال الأميركي بشكل خطير تقدير كفاءة وتماسك البيروقراطية اليابانية، فلم يقدّر من تغيير بعض المناصب في قمة الهرم. كذلك الأمر في ألمانيا، حيث طلبت الحكومة الديمقراطية من قوات الاحتلال الحليفة في فترة ما بعد الحرب السماح لها بالإبقاء على سلطة قانون من العهد النازي ينظم جهاز خدمتها المدنية الذي تفخر به. وهكذا أعيد جميع الموظفين الحكوميين الدائمين إلى أعمالهم في النهاية، باستثناء ألف موظف ألماني من أصل 53 ألفا جرى تطهيرهم في البداية (Shefter, 1993).

تدخلت الولايات المتحدة مباشرة، أو عملت كسلطة احتلال، في العديد من الدول الأخرى، بما فيها كوبا والفيليبين وهايتي وجمهورية الدومينيكان والمكسيك وباناما ونيكاراغوا وكوريا الجنوبية وفيتنام الجنوبية (Boot, 2003). وسعت الولايات المتحدة في كل واحدة من هذه الدول إلى القيام بنشاطات ترقى إلى مصاف بناء الأمة، كإجراء الانتخابات وتعزيز التطور الاقتصادي ومحاربة الفساد ومحاولة القضاء على أمراء الحرب. وحدها كوريا الجنوبية استطاعت تحقيق نمو اقتصادي بعيد الأمد، جاء نتيجة جهود الكوريين أنفسهم لا بجهود الولايات المتحدة. أما المؤسسات القوية والراسخة التي تركتها الولايات المتحدة وراءها فكانت قليلة جدا ومتباعدة جدا.

جعل الأمور أسوأ

هناك، إذن، حدود جدية لقدرة القوى الخارجية على إيجاد الطلب المحلي على المؤسسات، وهناك بالتالي حدود للقدرة على نقل المعارف

المتوفرة حول إنشاء وإصلاح المؤسسات إلى الدول النامية. تشير هذه الحدود إلى أنه يتحتم على المؤسسات المالية الدولية والدول المانحة ومجتمع المنظمات غير الحكومية عموماً توخي الحيطه والحذر، وعدم رفع سقف التوقعات على المدى البعيد حول مدى فعاليتها عبارتها السحرية الجديدة: "بناء - القدرة".

المشكلة في الحقيقة أسوأ من ذلك بكثير: إن المجتمع الدولي ليس ببساطة محدوداً في كم القدرة التي يستطيع بناءها، بل متواطئاً عملياً على تدمير القدرة المؤسساتية في العديد من الدول النامية. ويحدث هذا التدمير بالرغم من كل النوايا الطيبة للدول المانحة، ويأتي نتيجة الأهداف المتناقضة التي يفترض في المساعدات الدولية تحقيقها وخدمتها. مما لا شك فيه أن ضعف أو انهيار الإدارة العامة هو لب أزمة التطوير التي عاشتها الدول الإفريقية في السنوات العشرين الماضية، إذ تدنت قدرة الحكومات الإفريقية على تصميم وتنفيذ سياسات التنمية منذ فترة الاستقلال. وكما يقول حكام البنك الدولي الأفارقة: "لقد شهدت كل دولة أفريقية تقريباً تراجعاً منهجياً في قدرتها خلال السنوات الثلاثين الماضية، وكانت معظم هذه الدول إبان استقلالها تتمتع بقدرة أفضل مما تمتلكه اليوم" (اقتباس وارد في كتاب دي ويل: van de Walle, 2002). المفارقة أن تدهور القدرة هذا جاء تحديداً في فترة ازدياد تدفق المساعدات الخارجية وتسارع وتيرته، إلى حد أن أكثر من 10٪ من الناتج الإجمالي المحلي في كل المنطقة يأتي من المساعدات الأجنبية بأشكالها المختلفة.

يكن التناقض في سياسات الدول المانحة بأنها تود زيادة قدرة الحكومة المحلية على توفير خدمات محددة، كمشاريع الري أو الصحة

العامّة أو التعليم الابتدائي، وفي الوقت نفسه تقديمها مباشرة إلى مستخدميها الحقيقيين. في كل الأحيان تقريبا ترجح كفة الهدف الثاني، بسبب حوافز الدولة المانحة، التي يؤمن العديد منها بإمكانية العمل على تحقيق كلا الهدفين بشكل متزامن. غير أن تقديم الخدمات مباشرة في كل الأحيان تقريبا يحد عمليا من قدرة الحكومة المحلية على توفير تلك الخدمات بعد انتهاء برنامج المساعدات الخارجية.

على سبيل المثال، يتفق الجميع على أن من المفيد تصميم برنامج لتوفير الأدوية المثبطة لنشاط فيروس الإيدز، وتوزيعها فوراً على المصابين في الدول الإفريقية الواقعة جنوب الصحراء. ويتوفر لدى الدول الخارجية المانحة إمكانية إنتاج مقاربتين لمعالجة ضحايا المرض، أولاهما العمل كلية من خلال البنية التحتية للنظام الصحي العام في الدولة المحلية، وذلك بتوسيع مداه عبر تدريب بيروقراطيه وأطبائه وبقية العاملين في شئون الرعاية الصحية، ووضع موارد إضافية هائلة تحت تصرف الدولة. المقاربة البديلة أن تتولى الدولة المانحة أمر قطاعات مهمة من برنامج توزيع الأدوية بنفسها، فتوفر بشكل مباشر الأطباء وكادر العاملين في الرعاية الصحية، وأهم من كل ذلك، القدرة الإدارية على وضع الكادر الصحي في ميدان العمل. من المؤكد أن العمل من خلال الحكومة المحلية يعني علاج عدد أقل من ضحايا الإيدز، فربما لا تكون البنية التحتية الصحية متوفرة أصلاً، أو قد تكون غير كفؤة، أو فاسدة إلى أبعد الحدود؛ وقد تجري سرقة الأدوية، أو إهمال السجلات، أو قد تنتهي الاعتمادات المالية التي خصصتها الدول المانحة في أيدي البيروقراطيين بدلاً من ذهابها إلى المرضى

الذين يفترض أن تخدمهم. على العكس من ذلك، يعني الاضطلاع بهذه المهام مباشرة كفاءة أكبر بكثير في تقديم خدمات الرعاية الصحية، ولكن عندما تتجاوز هيئات المساعدة الخارجية الحكومات المحلية، يتحول دور تلك الحكومات من توفير الخدمات إلى الربط والتنسيق مع المؤسسة الأجنبية المانحة. هنا تتعلم البيروقراطية المحلية النوع الخاطئ من المهارات، فلا تمتلك أبداً مسؤولية القيام بنشاطات الرعاية الصحية، وغالباً ما ترى العديد من أكفأ موظفيها وأكثرهم مهارة يتركونها للعمل مع الهيئة الخارجية؛ ونظراً لأن الفرق في الموارد المتوفرة للحكومة المحلية وهيئات المساعدة الخارجية يبقى هائلاً في كل الأحيان تقريباً، يجري تهميش الحكومة المحلية وإقصاؤها عن عملية صنع القرار حول أغراض المشروع وسبل تنفيذه.

برغم كل الجهود التي تبذلها المؤسسات المالية الدولية، كالبنك الدولي، في الدعوة إلى تحقيق مشاركة محلية أكبر في تصميم البرنامج، لا يمكن معالجة مشكلة تدمير القدرة المحلية ما لم تُقدم الدول المانحة على خيار واضح وصعب يجعل هدفها الرئيس بناء القدرة المؤسساتية ذاتها لا الخدمات التي يفترض أن توفرها تلك القدرة المحلية للمستفيدين. في أغلب الأحيان، لا تسمح حوافز الدول المانحة بتحقيق هذا الخيار، فأولئك الذين يسدون فاتورة برامج المساعدات يودون رؤية أكبر عدد ممكن من المرضى قيد العلاج، ولا يريدون أن تذهب أموالهم إلى بيروقراطيين محليين، حتى ولو كانوا المسؤولين الذين يتحتم عليهم توفير خدمات الرعاية الصحية على المدى البعيد. إن التركيز على بناء القدرة المؤسساتية، مثله في ذلك مثل

الاشتراط، نوع آخر من أنواع "الحب القاسي" الذي يصعب جدا على أصحاب النوايا الطيبة تحمله وتحقيقه فعليا. لذا، وإلى حين يتم اتخاذ هذا الخيار الحاسم، سوف نواصل سماع الكثير من التأييد الشفهي لأهمية بناء القدرة المؤسساتية، في حين تستمر عمليا إزاحة وتعطيل تلك القدرة من قبل الدول الخارجية المانحة.

كما أناقش لاحقا في الفصل الثالث، لا تزول هذه المشكلة عندما يتأتى النفوذ الخارجي عبر عمليات بناء الأمة، بل تصبح في الواقع أشد وطأة بكثير من الاشتراط الخارجي الأقل مباشرة وسلطوية. إن المجتمع الدولي يعرف تماما كيفية تقديم الخدمات الحكومية للدول التي تحتاجها، لكن الشيء الذي لا يعرف الكثير عنه هو كيفية إيجاد مؤسسات أهلية قابلة للبقاء ومكتفية ذاتيا.

صحيح أن الحكومات في الدول النامية لا تزال في أغلب الحالات كبيرة ومتورمة أكثر من اللازم، من حيث مدى الوظائف التي تسعى إلى القيام بها. لكن الأمر الأكثر إلحاحا بالنسبة لمعظم هذه الدول يكمن في زيادة قوة القاعدة التي ترتكز عليها مؤسسات الدولة كي تستطيع تقديم تلك الوظائف الجوهرية التي لا يستطيع تقديمها إلا الحكومات. لسوء الحظ، تبقى مشكلة كيفية الوصول "إلى الدانمرك" معلقة، وربما غير ممكنة الحل بالنسبة للعديد من بلدان العالم. غير أن العقبة لم تعد مفهوماتية: كلنا يعرف اليوم كم تختلف الدول النامية عموما عن الدانمرك، وكلنا يعرف طبيعة الحل على الطريقة الدانمركية. المشكلة أننا لا نمتلك الوسائل السياسية للوصول إلى هناك، بسبب عدم كفاية الطلب المحلي على الإصلاح.

بالنسبة إلى الدول التي تتمتع ببعض إمكانات الوصول، ولو جزئياً، إلى أرض الميعاد تلك، يجب علينا التركيز عن قرب أكبر على أبعاد الدولة التي يمكن استغلالها و "بناؤها"، وهذا يعني التركيز على عناصر الإدارة العامة والتصميم المؤسساتي. يتحتم علينا أيضاً التركيز خصوصاً على آليات نقل المعارف حول هذه العناصر والمكونات إلى الدول ذوات المؤسسات الضعيفة. على أقل تقدير، يجب على صناعات السياسة في ميدان التطوير والتنمية أداء قسم الأطباء "بألا يؤذوا" وألا يبادروا إلى الشروع ببرامج تقوض أو تمتص القدرة المؤسساتية للدول الأخرى باسم بنائها، وهذا تحديداً موضوع الفصل الثاني من الكتاب الحالي.

