

حكومة التوقعات: الوقاية بدلاً من العلاج

على مدى قرون، تعلمنا أن نبجل أسلافنا ونبقى أوفياء لتقاليدنا، وكان حسناً أننا فعلنا ذلك. أما الآن، ومع كمية التحديات الجديدة الهاجمة علينا من المستقبل، فإننا بحاجة إلى القيام بشيء لم نفعله من قبل ألبتة، وهو شيء أخشى أننا قد لا نكون قادرين على عمله الآن: وهو وجوب تبجيل نسلنا؛ إذ يجب علينا أن نحب أحفادنا أكثر مما نحب أنفسنا.

- جيم داتور، المختص بدراسة المستقبل بجامعة هاواي.

تركز الحكومات البيروقراطية التقليدية على تقديم الخدمات لمكافحة المشكلات. فهي تمول خدمات الرعاية الصحية لمعالجة المرض، وتمول المزيد من رجال الشرطة لمعالجة الجريمة، وتشتري المزيد من سيارات الإطفاء لمكافحة الحرائق.

وقد كان هناك وقت كانت حكوماتنا تركز فيه على الوقاية أكثر: على بناء أنظمة إسالة المياه ومجاري التصريف للوقاية من المرض؛ وعلى سن قوانين صيانة المباني للوقاية من الحرائق؛ وعلى فحص الحليب، واللحوم، والتفتيش على المطاعم للوقاية من الأمراض؛ وعلى البحوث المؤدية إلى اكتشاف لقاحات وعلاجات طبية أخرى لاستئصال المرض.

ولكن مع تنامي قدرة الحكومات على إيصال الخدمات تحول اهتمامها. فعندما صارت إدارات المطافئ محترفة في مهنتها، طورت فن إطفاء الحرائق، لا الوقاية منها. وعندما صارت إدارات الشرطة محترفة، أخذت تركز على مطاردة المجرمين، لا على مساعدة المجتمعات على منع الجريمة. حتى الوكالات البيئية، بالرغم من سرعة إدراكها الأهمية الفائقة للوقاية، وجدت نفسها بطريقة ما تنفق معظم أموالها على تنظيف التلوث.

فالنموذج البيروقراطي جلب معه اشتغالاً بإيصال الخدمات أي بالتجديف. والمنظمات التي تركز أفضل طاقتها على التجديف نادراً ما تقوم بكثير من التوجيه؛ فهي تطور رؤية عبر الأنفاق. ولما كانت مبرمجة للتفكير في الحكومة بوصفها إيصالاً للخدمات على أيدي محترفين وبيروقراطيين، فإن هذه المنظمات تنتظر حتى تصبح المشكلة أزمة، ثم تقدم خدمات جديدة للذين أثرت فيهم الأزمة - للمشردين بلا مأوى في الشوارع، ولتاركي المدارس، ولتعاطي المخدرات. ومن هنا يأتي صرفنا مبالغ هائلة على معالجة الأعراض - بزيادة أعداد رجال الشرطة، وفتح المزيد من السجون، ودفع المزيد من الإعانات الاجتماعية، والمزيد من النفقات الطبية - في حين تبقى إستراتيجيات الوقاية مفلسة بلا دعم. وتأملوا فيما يلي:

● القتل هو السبب الأول لموت الذكور الملونين الذين تراوح أعمارهم بين سن الخامسة عشرة والرابعة والثلاثين. ومنذ عام 1986 زادت الجروح الناجمة عن إطلاق الرصاص على الأطفال من سن السادسة عشرة فما دون بنسبة 300 بالمائة في المناطق الحضرية الكبرى. وتصاعدت حالات الموت من الجروح الناجمة عن إطلاق النار بين الشباب الملونين، في حين ظلت حالات الموت من طرق العنف الأخرى مستقرة على مستواها. ومع ذلك، فإننا لا نفضل شيئاً لمنع امتلاك البندقيات والمسدسات.

● في كل عام تنتج الصناعة الأمريكية أكثر من طنين من النفايات الخطرة لكل رجل وامرأة وطفل في أمريكا، وتستطيع الصناعة أن تنقص هذه الكمية إلى النصف في خمسة أعوام، بحسب تقدير مكتب التكنولوجيا التابع للكونغرس. ومع ذلك، فإن وكالة حماية البيئة تتفق 99 بالمائة من ميزانيتها على إدارة التلوث، لا على منعه أو الوقاية منه.

● تحتل الولايات المتحدة المرتبة العشرين في العالم من حيث وفيات الأطفال؛ أي إنها متقدمة في هذا المجال على اليونان فقط بين الديمقراطيات الصناعية. وبحسب تقديرات اللجنة الوطنية لمنع وفيات الأطفال، فإن الكلفة الوسطية في المشافي للأطفال المنخفضي الأوزان عند الولادة هي نصف مليون دولار، أي أكثر من المعدل الوسطي لكلفة الرعاية الطبية في أثناء الحمل بمئتين وخمسين مرة على الأقل. وتثبت الدراسات الطبية الجديدة الدقيقة أن الرعاية الوقائية في أثناء الحمل توفر أموالاً: تراوح تقديراتها

من دولارين إلى عشرة دولارات عن كل دولار يستثمر في مجال الوقاية. ومع ذلك، فلا يزال هناك عشرون امرأة وطفلاً في أمريكا بلا ضمان صحي.

● في عام 1991 وصل الدين الاتحادي إلى 3.6 تريليون دولار؛ أي 14 ألف دولار عن كل رجل، وامرأة، وطفل في أمريكا. وفي كل عام تنفق 200 مليار دولار من الضرائب الاتحادية؛ كي ندفع ببساطة فائدة على ذلك الدين. وهذا يصل إلى 3000 دولار من الضرائب الإضافية على كل أسرة متوسط عدد أفرادها أربعة. وإذا استمرت الاتجاهات الحالية، فإنه عند حلول العام 2000 ستكون الأسرة المكونة من أربعة أفراد كمدل وسطي مضطرة إلى دفع 5000 دولار ضرائب سنوياً، فقط من أجل دفع الفائدة على الدين.

وهذه إحصائيات تقدم اتهاماً مخيفاً لحكوماتنا، فسفينة دولتنا تشبه عابرة محيطات ضخمة ثقيلة، توجد على سطحها كل كماليات الرفاهية الباذخة ولكنها بلا رادار، ولا أنظمة ملاحه، ولا صيانة وقائية في الأسفل. وقد كتب ألفين توفلر في الكتاب المعنون: صدمة المستقبل: «بدلاً من توقع مشكلات المستقبل وفرصه، فإننا ندلف مترنحين من أزمة إلى أزمة. فنظامنا السياسي «أعمى عن المستقبل».

وبالمثل، صارت ثقافتنا عمياء عن المستقبل كذلك. ومع التأثير المتغلغل للتلفاز - ولا سيما الإعلان التلفازي - فإن المثل الأخلاقية القديمة للعمل الجاد الدؤوب، والادخار والتوفير، ونكران الذات قد تراجعت أمام الأخلاق الجديدة للانغماس في إشباع الرغبات الآنية على الفور. فتحن نشترى الآن وندفع فيما بعد، فتستهلك أكثر وندخر أقل من أي شعب آخر على وجه الأرض. ففي واشنطن، نحن نقترض دولاراً من كل خمسة دولارات نصرّفها؛ وهذا ليس عن كل سنة، بل سنة بعد سنة باطراد لا ينقطع. فإدارات ريغان وبوش زادت الدين الوطني إلى ثلاثة أضعاف في عشر سنوات، فحولت أمريكا من أكبر دائن في العالم إلى أكبر مدين.

وفي عصر يأتي فيه التغيير بسرعة مخيفة، فإن العمى عن المستقبل عيب مميت. ويقول بيل دونالدسون مدير المدينة المشهور بقيادته الريادية المغامرة في سكوتسديل بولاية أريزونا؛ وتاكوما بولاية واشنطن؛ وسينسناتي بولاية أوهايو: «لقد رأينا جميعاً شركات كانت تدار بجودة استثنائية، أو مدناً جيدة الإدارة - تعمل كل شيء بطريقة صحيحة تماماً، ثم تغيرت البيئة حولها فجأة، فأخذت تتساقط».

وفي عالم اليوم الذي صار قرية، فإن الحوادث في اليابان أو الكويت يمكن أن تقلب عالمنا فجأة رأساً على عقب. وأسأل ولايات حزام الصدأ، التي شهدت موت صناعات برمتها في مطلع الثمانينيات. أو أسأل الدول النفطية، التي شهدت انخفاض عائدات الضرائب إلى ما تحت القاع عندما انهارت أسعار النفط. ويقول العالم السياسي جون برايسون: «يمكن أن تنام الحكومة زمناً طويلاً، ولكننا ننام الآن على سرير مائي، ولسنا وحدنا في السرير. فعندما يتحرك أي شخص على السرير، فإننا جميعاً نستيقظ».

ولحسن الحظ، يبدو أن رصاص الساعة أخذ يميل في آخر الأمر إلى الجهة الأخرى. فالحكام الجدد لثلاث من أكبر ولاياتنا - كاليفورنيا، وفلوريدا، وإيلينوي - قد جعلوا الوقاية موضوعاً مركزياً لإداراتهم. وتقوم الولايات، والمدن، والمقاطعات على نحو متزايد بمنع بيع الملوثات غير الضرورية: كالمواد الكيميائية المذيلة للأوزون، والأكواب المصنوعة من رغوة البوليستر، ومواد التغليف المطاطية البلاستيكية غير القابلة لإعادة التدوير. وتقوم الولايات بتحويل الدولارات من أدوية التقانة العليا المصممة لإطالة حياة الضعفاء، إلى الدواء الوقائي المصمم لإعطاء المواليد الجدد بداية صحية.

ويقول حاكم كاليفورنيا بيت ولسون: «إن تقديم الرعاية قبل الولادة لضمان صحة جيدة لخمسين أو ستين من المواليد الجدد، أفضل جداً من دفع الأموال بعد الولادة لرعاية طفل واحد سيئ الصحة. وإن منع الحوامل من تعاطي المخدرات أفضل جداً من التعرض لوباء من أطفال المخدرات».

إن حكومات التوقعات تفعل شيئاً أساسيين: فهي تستخدم قيراط وقاية بدلاً من قنطار علاج، وهي تفعل كل شيء ممكن لإدخال بُعد النظر في صنع قراراتها.

وفي بيئة سياسية تضغط فيها مجموعات المصالح باستمرار على القادة العاميين لاتخاذ قرارات قصيرة الأجل، ليس أي واحد من هذين الشئيين الأساسيين سهلاً. ومن هنا يأتي اضطراب حكومات التوقعات إلى تغيير الحوافز التي تحرك قادتها. فقد طورت أنظمة ميزانية ترغ السياسة على النظر إلى تبعات كل قرارات الإنفاق مدة عشر سنوات. وطورت طرق محاسبة ترغم السياسة على الحفاظ على البرامج والبنى التحتية التي ينشئونها. وقد

بدأت حكومات التوقعات تهاجم العملية الانتخابية - بلجانها الخاصة بالعمل السياسي، والتبرعات للحملات، والجمل الدعائية المذاعة من الخطب السياسية التي لا يزيد طولها على 30 ثانية، والتي تنتج ساسة عمياناً عن المستقبل. وسوف نعود إلى هذه المحاولات والجهود في وقت لاحق من هذا الفصل.

الوقاية: حل المشكلات بدلاً من إيصال الخدمات

«عند إعادة صياغة كلمات الاقتصادي الراحل إرنست شوماخر نقول: إن الشخص الذكي هو الذي يحل المشكلات، والعبقري يتجنبها. فالوقاية من المرض أسهل وأرخص من معالجته. ومنع الجريمة أسهل وأرخص من معالجتها». هكذا كتب ديفيد موريس، مؤسس معهد الاعتماد المحلي على الذات، في ورقته المقدمة إلى مدينة سانت بول في عام 1983 بعنوان «الاقتصاد النامي في الوطن».

وقد أثبتت سانتا كلارا هذه العقلية عندما كافحت لتحفظ بحديقتها ذات الموضوع الرئيس المسماة «أمريكا العظيمة» لمنع المشكلات المرورية في المستقبل.

وأثبتت سان خوزيه هذه العقلية عندما فحصت كل قطعة تملكها من البنية التحتية ووضعت جدولاً للصيانة، والتجديد، وإعادة التركيب. وكانت الفكرة هي القيام بكل قطعة من العمل، في اللحظة التي يمكن فيها إثبات الحصول على أقصى مدة من الحياة المفيدة بسعر هو الأفضل، من حيث فاعلية الكلفة.

وأثبتت نيوجيرسي هذه العقلية عندما سعت إلى منع التشرذم بالتدخل قبل أن يفقد الناس بيوتهم بقروض مرة واحدة، وإيداعات للضمان، أو دفع الإيجارات. وبحسب رأي مسؤولين في الولاية، فإن هذا الجهد قد ساعد 15 ألف أسرة في أعوامه الستة الأولى بسعر هو 13/1 من كلفة وضعهم في فنادق الإعانة الاجتماعية.

منع الحرائق

لعل أشد التناقضات حدة بين حكومة رد الفعل والحكومة الوقائية يمكن العثور عليه في مكان لا يفكر أحد في البحث فيه: وهو إدارات مطافئنا الوطنية. فمعظم المدن تنفق ثروة

على إدارات مطافئها كثيراً ما تصل إلى 20 بالمئة من الصندوق العام كله. ومع ذلك، فإن الولايات المتحدة لها سجل رهيب. فبحسب رأي الرابطة الوطنية للحماية من الحرائق، فإن لدينا أعلى معدل من الوفيات في الحرائق في العالم الصناعي. لماذا؟ لأننا ننفق معظم أموالنا في الاستجابة للحرائق لا لمنعها.

إن كثيراً من الثقافات الأفقر منا تغرس في نفوس مواطنيها قيمة منع الحرائق؛ لأنها يمكن أن تكون كارثية. ففي أوروبا، تغرم أمم كثيرة مواطنيها على الإهمال وعدم الاهتمام بمنع الحرائق. وهناك أمم أخرى تشترط في التأمين من الحريق - الذي هو إلزامي - أن تكون هناك تلبية صارمة لشروط الوقاية منه ولقوانين المباني؛ وأمم أخرى لا تسمح لشركات التأمين بتعويض المالكين إلا عن جزء من خسائرهم الناجمة عن الحريق، بحيث يكون لدى المالكين حوافز لمنع الحريق.

ونحن لدينا قوانين للمباني، ولكننا نعتمد بالدرجة الأولى على الاستجابة الكثيفة بمجرد بدء اشتعال الحريق. ويقول توم روبرتسون، رئيس مطافئ بالم سبرنغز، والرئيس السابق لرابطة رؤساء إدارات مطافئ كاليفورنيا: «نحن أمة مبدرة، إننا معجبون بالتكنولوجيا الأمريكية إلى درجة الاعتقاد أننا قادرون على حل أي مشكلة بعد أن تقع الواقعة.

وإدارات مطافئنا لديها حوافز قوية لإبقاء الأشياء على هذه الحال. فلو أنها منعت الحرائق بالفعل - عن طريق التركيز على تفتيش المباني، وتنفيذ القوانين، ومنع إحراق الأشياء المحظورة، وتفقد أنظمة الرش، وما إلى ذلك - لاحتاجت إلى عدد أقل من رجال الإطفاء (فمدينة فريزنو - بولاية كاليفورنيا - كانت تتطلب إقامة أجهزة رش مياه في المباني في جميع أنحاء المدينة على مدى عشرات السنين؛ وبالرغم من أن عدد سكان المدينة قد تضاعف مرتين، فإن إدارة مطافئها ظلت بالحجم نفسه). ولا حاجة إلى القول: إنه ليست هناك إدارات مطافئ ترغب في أن تتقلص.

ولو أن إدارة مطافئ أعطيت ميزانية من رقم إجمالي وسُمح لها بالاحتفاظ بأي وفورات تدخرها، لتغيرت هذه الحوافز؛ لأن المنع يصبح فجأة مفيداً للإدارة؛ لأنها ستوفر المال عن

طريقه. وهذا بالضبط هو ما حدث في سكوتسدیل بولاية أريزونا، التي تعاقدت منذ عام 1984 مع شركة خاصة لتشغيل إدارة مطافئها.

وكانت تلك الشركة هي رورال ميترو، التي أسسها مراسل صحفي كان يعيش في ضواحي فينكس، ولم تكن لديه حماية من الحريق. فاشترى مع جاره عربية إطفاء لحماية المنطقة. ولكن جيرانهما جبنوا فتقاوسوا عن مشاركتها. ولتسديد أقساط العربية، أخذ المراسل يبيع حماية من المطافئ على نحو فردي لأصحاب البيوت. وكانت سكوتسدیل في ذلك الوقت بلدة صحراوية صغيرة، فقررت أن توقع على شراكة مع المراسل المذكور. واليوم، تشغل شركة رورال ميترو إدارات مطافئ وخدمات إسعاف في ستين مجتمعاً عدد سكانها خمسة ملايين نسمة، وهي منتشرة في أنحاء أريزونا، وتكساس، وتينيسي، وفلوريدا، وأوريغون. وهي شركة هادفة للربح يملكها موظفوها البالغ عددهم 1475 شخصاً.

وتتوسع رورال ميترو بتقديم نوعية متفوقة الجودة مقابل سعر أقل. ومن هنا فإن لديها حافظاً هائلاً لمنع الحرائق. ويقول بوب إدواردز، الذي يدير عمليات الشركة في سكوتسدیل: «استغرق وصولنا إلى هنا ثلاث دقائق، ولكن المكان ظل يحترق بالطبع طوال 25 دقيقة؛ وكان خسارة كاملة. إننا نتحدث عن منع الحرائق أكثر مما نتحدث عن الحماية منها».

وقد عمل إدواردز ست سنوات لإقناع سكوتسدیل على إقرار أمر محلي يتطلب نصب أنظمة رش في كل بناية جديدة يتم إنشاؤها؛ فكانت أول بلدة في أمريكا تتضمن كل مبانيها السكنية الجديدة مثل هذا الأمر. وقد بدأ تنفيذه ابتداء من كانون الثاني / يناير 1986. فأنقص خسائر الحرائق، ومعدلات دفع التأمين، وتكاليف إدارة المطافئ. بل إنه يوفر 23 بالمائة من تكاليف البنى التحتية؛ لأن المدينة تحتاج إلى أنابيب مياه، وأنظمة تخزين، ومضخات مياه أصغر حجماً، وما إلى ذلك. وقد أقر هذا الأمر عندما كان ثلث أراضي المدينة فقط معمرأ. وهو سيوفر 7 ملايين دولار من كلفة البنى التحتية بحلول الوقت الذي تصبح فيه مبنية على نحو كامل؛ بحسب تقديرات المدينة. ويقول إدواردز: «وأنت توفر أيضاً تنامي إدارة المطافئ. فعندما تكون لديك أجهزة رش، فإنك لن تحتاج إلى جيش لمكافحة الحريق؛ لأنك عند وصولك إلى المكان إما أن تجد حريقاً صغيراً، أو تجد أن النار قد أطفئت».

وتعمل شركة رورال ميترو بطريقة وثيقة من التعاون مع المقاولين العقاريين. وهناك اثنان من مهندسيها المختصين بالحماية من الحرائق مقرهما في مبنى البلدية، بالرغم من أنهما ليسا من موظفي المدينة، وهما في القسم الذي يدقق خطط البناء. ويقول إدواردز: «إننا نعمل مع المقاول العقاري منذ البداية؛ فلا يمكن افتتاح أي بناية من دون موافقتنا».

وقد جعلت رورال ميترو سكوتسديل أيضاً أول مدينة في الولاية تستخدم الماء الرمادي -المخلوط بمياه المجاري- في نظام مكافحة الحرائق فيها. وكانت نتيجة كل هذا التجديد: أن إدارة مطافئ سكوتسديل تكلف قليلاً فقط من نصف المعدل الوسطي الوطني لمدينة في حجمها. وفيها أيضاً بنايات أسلم، وبين عامي 1986 و1991 تصاعدت القيمة المقدرة للممتلكات في سكوتسديل بنسبة 86 بالمئة، وانخفضت خسائر الحرائق بنسبة 15 بالمئة.

وشركة رورال ميترو يحركها دافع الربح، وهو حافز قوي بوجه خاص في شركة يملكها موظفوها. فإدارة السلامة العامة في فيرفيلد (التي تشمل الشرطة والمطافئ معاً) لا تحصل على أرباح، ولكنها تحصل على مبلغ إجمالي واحد لميزانيتها، ويسمح لها بالاحتفاظ بتوفيراتها. ومن هنا فإن لديها شيئاً من حوافز رورال ميترو. ولذلك فليس عجباً أنها عينت عدداً من الناس ليعملوا على منع الحرائق. ويقوم أعضاء قسم الإطفاء بعمل كل شيء، من تطبيق القانون، والتفتيش المتكرر على سلامة المشروعات، إلى تركيب أنظمة الرش والمنبهات من الدخان لكبار المواطنين وللمقعدين. وكانت نفقات مطافئ فيرفيلد هي سادس أقل نفقات في 65 مدينة في منطقة الخليج، عندما قامت المدينة باستطلاعها منذ عهد قريب. ومع ذلك، فإن فيها معدلات تأمين أفضل من جميع مدن مقاطعتها، عدا مدينتين أخريين.

وقد ظهرت أنماط أخرى من منع الحرائق، حتى في مدن مثل بوسطن ونيويورك، اللتين خفضتا معدل الحرائق المتعمدة عن طريق دراسة أنماط الحرائق، ومعدلات الشواغر، وحالات التخلف عن تسديد الضرائب، ثم التدخل في المناطق التي يظهر أن الحرائق المتعمدة فيها محتملة. وتقوم عدة مدن في كاليفورنيا بتشغيل برنامج تعاوني للتأمين على البيوت، يستحق بموجبه مالكو البيوت دفع معدلات أقساط تأمين أقل (من شركة خاصة) إذا نجحوا في عملية تفتيش شاملة عن احتياطات السلامة. ويحصل ملاك البيوت على

حافز مالي لاتخاذ إجراءات وقائية، وتحصل المدينة على حصة ربحية من شركة التأمين، إذا كانت الخسائر من الحرائق فيها منخفضة بما فيه الكفاية.

الرعاية الصحية

في أثناء سبعينيات القرن العشرين، قدر كبير الأطباء في الولايات المتحدة أن 50 بالمئة من حالات المرض مرتبطة بالسلوك، و20 بالمئة منها مرتبطة بالبيئة، و20 بالمئة بالنسبغيات الوراثية، و10 بالمئة مرتبطة بالرعاية الصحية. فتدخين السجائر يسبب السرطان، والوجبات الغذائية الكثيرة الدهون تسبب أمراض القلب، وتلوث الهواء يسبب إنفاقاً على الرعاية الصحية قدره أربعون مليار دولار سنوياً، وضغط التوتر يكلف الأعمال التجارية أكثر من 150 مليار دولار سنوياً بموجب بعض التقديرات. وقد قام فريق أبحاث في جامعة لوزيفيل بتلخيص الوضع كما يلي: «إن طراز عيشنا نفسه، والطريقة التي نحيا بها تظهر اليوم بوصفها السبب الرئيس للمرض».

ومع ذلك، فإننا نستجيب للمرض بالرعاية الصحية بالدرجة الأولى. ففي عام 1983 صرفنا على الرعاية الطبية سبعة أضعاف ما صرفناه على ضوابط البيئة، وصرفنا على الرعاية الطبية عشرين ضعف ما صرفناه على طب الرعاية الذاتية، وتجهيزات اللياقة البدنية، والتغذية؛ بحسب تقدير مكتب التكنولوجيا التابع للكونغرس.

ومع انتهاء الفترة الصناعية ومجيء عصر المعلومات، بدأ الناس يولون انتباهاً أكثر لصيانة الصحة. وبدأ الأمريكيون يمارسون رياضة المشي والهرولة، والتدريبات البدنية لتقوية جهاز التنفس والدورة الدموية، ورفع الأثقال. وترك كثيرون التدخين، وغيروا أنظمة غذائهم. وأعطت الشركات موظفيها حوافز للاشتراك في النوادي الصحية، وفعلت منظمات صيانة الصحة الشيء نفسه مع مرضاها.

وحاولت حكوماتنا أيضاً أن تغير سلوكنا؛ فالتحذيرات الصحية على علب السجائر كان لها بعض التأثير، ومنعت الحكومة الاتحادية التدخين على متن الطائرات، وطالبت سلطات كثيرة بتخصيص أماكن بلا تدخين في المطاعم، أو منعت التدخين في المباني العامة. وطالبت كاليفورنيا بوضع تحذيرات صحية على كل المشروبات الكحولية وفي كل أماكن بيع الكحول.

وبدأت حكومات أخرى بتحويل نفقاتها على الرعاية الصحية على نحو تدريجي طفيف من العلاج إلى الوقاية. وأوجبت الحكومة الاتحادية في عام 1990 تغطية أوسع من الرعاية الطبية للحوامل، والرضع، والأطفال دون سن السادسة. وقامت عدة ولايات منذ عهد قريب بوضع المزيد من الأموال في الخدمات الوقائية للنساء الحوامل ذوات الدخل المنخفض ومواليدهن. وقد جاءت أجراً الحركات من أوريغون، التي أوقفت تمويل الرعاية الطبية لزراعة الأعضاء في عام 1987، واستخدمت الأموال بدلاً من ذلك لتوسيع رعاية الأمهات الحوامل. ثم طلبت الولاية تازلات اتحادية لإلغاء تمويل المساعدة الطبية لإجراءات أخرى معتمدة على التكنولوجيا العليا؛ كي تتمكن الولاية من دفع تكاليف التغطية لثمانين ألفاً من الفقراء المستحقين للإعانة الاجتماعية الآن. وقال الدكتور جون كيتجابر، كبير الأطباء المسؤولين عن جهود ولاية أوريغون: «كان علينا أن نسأل: هل هدفنا هو ضمان وصول جميع أهالي أوريغون إلى الرعاية الصحية، أم إبقاؤهم جميعاً في صحة جيدة؟ فقررنا أن الهدف هو إبقاء جميع أهالي أوريغون في صحة جيدة».

الحماية البيئية

ولقد خطت الوقاية أعظم خطواتها الواسعة في حلبة البيئة، وقد لخصت مجلة الحكم الوضع كما يلي في عام 1991:

إن التعليمات التنظيمية الاتحادية وفي الولايات -ومن ثم في معظم التنمية التقنية- تركز الآن على تدمير النفايات وفصلها. والقصد هو معالجة الملوثات وتقليل مستوى الانبعاثات في الجو من المدخنة، وماسورة السحب الطاردة للغازات المستنفدة أو نظام تصريف المياه.

وفي هذه الأثناء، هناك اتجاه متزايد نحو منع التلوث وتقليل النفايات؛ وهذا يستتبع خفض إنتاج التلوث في مصدره، عن طريق إعادة التدوير، وتقليل استخدام المواد الملوثة، واستخدام مواد أقل تلويثاً، والاعتماد على مصادر طاقة أنظف.

ولقد سجلت الوقاية بعض الانتصارات الملحوظة فعلاً، مثل قوانين الإلزام بالتخلص من الرواسب في القناني التي أقرتها عشر ولايات، والحظر الاتحادي على إدخال الرصاص

في الدهانات وفي البنزين، والحظر الاتحادي على مواد كيميائية سامة أخرى. بالإضافة إلى ما يلي:

- منعت فيرمونت بيع السيارات الجديدة التي تستخدم مواد كيميائية مزيلة للأوزون في وحدات تكييف الهواء فيها.
- قامت 30 سلطة تقريباً بمنع البوليسترين (الرغوة الستيرية) وغيرها من مواد التغليف البلاستيكية، وفي ذلك السلطات في ولاية مينيسوتا، ومين، وفيرمونت.
- في عام 1990 أقرت كاليفورنيا خطة تتطلب تخفيضات كبيرة في التلوث الناجم عن السيارات.
- في عام 1989 طالبت ماساشوسيتس الشركات المنتجة لنفايات سامة أن تقلل من إنتاجها؛ وقدمت الولاية مساعدة تقنية لتمولها ضريبة فرضت على المؤسسات التي تستخدم مواد سامة.
- عند حلول عام 1990 كانت عشر ولايات، وعشرات المدن، وفيها مدينة نيويورك، قد نفذت الخطط الإلزامية لإعادة التدوير.
- أقرت نيويورك، وكاليفورنيا، وكونيكتيكت وويسكونسن قوانين أو تفاوضت على اتفاقيات تطالب ناشري الصحف أن يستعملوا نسبة مئوية معينة من الورق المعاد التدوير.
- إن المجلس الاستشاري لإدارة النفايات الصلبة في ولاية أوهايو، وهو منظمة توجيهية على مستوى الولاية كلها، قد تبنت خطة شاملة تطالب بخفض في النفايات المدفونة في باطن الأرض، بنسبة 25 بالمئة في خمسة أعوام، عن طريق إعادة التدوير والوقاية.
- قامت مقاطعة صفولك بولاية نيويورك بمنع البلاستيك غير القابل للتدوير، ومواد التغليف المصنوعة من البوليسترين، وكلوريد البوليفينيل. وقد اتخذت القرار بعد أن عجزت مركبتها البحرية السيئة الصيت للنفايات عن العثور على مأوى في عام 1987، فأمرتها الولايات بإغلاق مدافن نفاياتها بحلول عام 1990.

وقد انضمت ولايات كثيرة إلى موضة الوقاية، إلى درجة أن الصناعة قد حشدت جهودها لكبح إنتاج الملوثات على أساس طوعي؛ لاستباق إجراءات أشد قسوة. فقامت دوبون،

وبروكتر، وغامبل، وشركات كبيرة أخرى للنفط والمواد الكيميائية والمنتجات الاستهلاكية بتأسيس مجلس إيجاد الحلول للنفايات الصلبة، الذي التزم بهدف إعادة تدوير 25 بالمئة من كل القناني البلاستيكية بحلول عام 1995. وتوقفت مطاعم مكدونالدز عن بيع الأطعمة في حاويات مصنوعة من البوليسترين. ودفنت شركة داو الكيميائية برنامجاً بعنوان (تقليل النفايات مفيدٌ دائماً)، يطلب من الموظفين تقديم أفكار لكبح استخدام الشركة المواد الكيميائية السامة. وفي السنة الأولى وحدها من هذا البرنامج، أدى استثمار 3 ملايين دولار إلى إزالة 57 مليون رطل (زهء 30 مليون كيلو غرام) من الملوثات، وولد مردوداً للاستثمار بنسبة 84 بالمئة؛ بحسب رواية شركة داو.

الحكم مع بعد النظر السابق:

توقع المستقبل

إن بعض الحكومات لا تقتصر على محاولة منع المشكلات، بل تعمل أيضاً على توقع المستقبل؛ كي تعطي نفسها جهاز رادار. وهذا صعب جداً في القرارات السياسية القصيرة الأمد اليوم. ولكنه مهم جداً أيضاً، إذا أخذنا بالحسبان إيقاع خطوات التغيير والضغط الهائل على الساسة لإقناع الناس بالاهتمام بالمستقبل.

ويقال: إن هناك ثلاثة أنماط من الناس في العالم هم: الذين يجعلون الأشياء تحدث؛ والذين يتفرون على حدوثها؛ والذين لا يعرفون ما الذي أصابهم. وهذا صحيح بالقدر نفسه فيما يتعلق بالحكومات. ولسوء الحظ، فإن معظم حكوماتنا لا تعرف ما الذي أصابها.

وعندما قام المؤتمر الوطني للهيئات التشريعية للولايات بسؤال القادة المشرعين قبل عشر سنوات عما تحتاج إليه حكومات الولايات أكثر من غيره لإجراء التحسينات، كانت الإجابة الجماعية من الناحية العملية هو قدرتها على التصارع مع المشكلات الطويلة الأمد. ويقول أندريه دانكان، الذي يدير السلطة السكنية في لويزفيل: «نحن في الحكومة نتصرف برد الفعل إزاء الأزمة؛ فننتظر حتى يصبح لدينا مأزق، ثم نسأل: «ماذا نفعل الآن؟». وذلك بدلاً من أن نفكر: حسناً... ما هو الشيء القادم على الطريق؟ دعونا نخطط له ونتوقعه سلفاً».

وتكمن جذور المشكلة جزئياً في تلاشي الكتل الكبرى في المجتمع الأمريكي. ففي أثناء العصر الصناعي، تطور نظامنا السياسي ليستجيب لحاجات مجتمع متكامل كبير. فكانت السلطة تتقاسمها كتل كبيرة وتشارك فيها، وهي على نحو رئيس الأعمال التجارية، والقوى العاملة، والزراعة. وكان لكل منها منظمات تمثلها: غرفة التجارة، وAFL-CIO، ومكتب الزراعة. وكانت الحملات السياسية تمولها مثل هذه المجموعات، وكان التوافق السياسي يتم عن طريق التوسط والمساومات بين مثل هذه المنظمات. أما اليوم فقد تشقق مجتمعنا المتكامل إلى ألوف القطع. فقد كتب آلفين توفلر قبل أكثر من عشر سنوات: «بدلاً من بضعة شعارات مسموعة الصوت على نحو واسع، وقائمة على أساس طبقي تطالب مثلاً بالوظائف، أو الإسكان، أو الضمان الاجتماعي، فإن صانع القرار السياسي اليوم يواجه ضجة من المطالب المتنافسة التي كثيراً ما تكون متناقضة من مجموعات ذات مصلحة وحيدة؛ ذلك أن النظام مصمم في الأصل؛ كي يستجيب للحركات الكبيرة، ولرأي الكتل الجماعية، ولوسائل الإعلام، وللتدفقات الكبيرة من المعلومات البسيطة نسبياً؛ ولكن النظام الآن يكافح في وجه موجة طوفانية من الحركات الصغيرة غير المتكثلة جماعياً، والآراء غير الجماعية، وأجهزة الاتصال المتزايدة الابتعاد عن الكتل الكبيرة، وشلالات متدفقة من البيانات التخصصية عبر قنوات أخذة في التكاثر بسرعة».

وقد جادل توفلر في أننا بحاجة إلى أنظمة سياسية قادرة على غربة هذا الضجيج للعثور على مصلحة مشتركة وإلى عمليات قادرة على تجميع كثير من جماهير الناخبين معاً لصياغة رؤية جماعية للمستقبل. وفي نهاية كتابه المعنون: (صدمة المستقبل)، المنشور في عام 1970، صاغ توفلر عبارة للحل الذي يريثيه: (ديمقراطية التوقع السابق).

لجان المستقبل

في السنوات العشرين الماضية، صارت عمليات التوقع السابق شائعة على نحو متزايد. وأبسط طريقة في البيئة السياسية هي لجان المستقبل - وهي عملية يقوم عن طريقها المواطنون بتحليل الاتجاهات، وتطوير السيناريوهات البديلة للمستقبل، ويثبتون توصيات

المجتمع وأهدافه. ولجان المستقبل كثيراً ما توجد لها مجتمعات سبق لها أن عانت بعض الصدمات المؤذية، كالانهيار الاقتصادي.

والواقع أن أول مشروع كبير عن المستقبل حدث في دالاس، بعد صدمة اغتيال الرئيس كيندي. فقد وصفت وسائل الإعلام الوطنية دالاس فجأة بأنها عاصمة الكراهية في البلاد، فوجدت دالاس نفسها معرضة للهجوم؛ بسبب نزعتها الشديدة للمحافظة المتطرفة، وتركيبه السلطة فيها الواقعة تحت سيطرة الأعمال التجارية، ومقاومتها الحقوق المدنية. ولجابهة هذه الصورة، استقال رئيس البلدية ليخوض معركة انتخابية ضد عضو الكونغرس المحافظ الذي كان يحتل مقعد دالاس آنذاك، وقامت رابطة مواطني اللائحة، التي يسيطر عليها رجال الأعمال، بترشيح رجل أعمال نشيط يدعى إيريك جونسون لمنصب رئيس البلدية.

فاقترح جونسون برنامجاً عنوانه «أهداف دالاس»، وهي عملية منهجية منظمة للبت فيما يجب عمله، وكيف سنعمله، ومتى نعمله، وما هي الأدوات والموارد المتاحة. وكانت الفكرة هي إبعاد حكومة المدينة عن وضعيتها ووقفها القصيرة الأجل. وقد أوضح جونسون فيما بعد قائلاً: «عندما جئت إلى بلدية المدينة، وجدت أننا كنا من الناحية الجوهرية نعيش على أساس سنة واحدة. فأنت تقدم للمجلس ميزانية سنة واحدة في 15 آب/ أغسطس. وفي 1 تشرين الأول/ أكتوبر تقبل الميزانية النهائية أو ترفضها... وكان هذا كل ما تفعله في السنة الثانية، وهذه ليست طريقة لتسيير سكة حديد أو مدينة».

وقد بدأ برنامج (أهداف دالاس) في عام 1965، عندما عين جونسون لجنة تخطيط من 26 مواطناً من المتنفذين مدة سنة واحدة. فأمضوا تسعة أشهر في تطوير مجموعة من 98 هدفاً في 12 مجالاً عاماً. ثم عقدوا سلسلة من الاجتماعات في مناطق الجوار المحلية، مع مراجعة الأهداف بين كل جولة وجولة من تلك الاجتماعات. وبعد أن طبعوا ونشروا أهدافهم النهائية، نظموا اثنتي عشرة لجنة لدفع الوكالات العامة والخاصة المعنية ذات الصلة، لتنفيذ تلك الأهداف. وبحلول عام 1972 كانت المدينة قد حققت ما يقرب من 27 بالمئة من الأهداف، وأحرزت تقدماً كبيراً باتجاه تحقيق 43 بالمئة من الأهداف الأخرى. وقد اشترك في تلك العملية أكثر من 100 ألف مواطن.

ومن المستحيل تثبيت السبب والنتيجة بأي دقة. ولكن استفتاءات عامة أجريت في عامي 1967 و1972 عن إصدار سندات دين لإعادة تنمية وسط مدينة دالاس، وتحسين نظام ضبط الفيضان، وبناء مطار، وما إلى ذلك. وكان من الأهداف الأخرى التي تحققت زيادة هائلة في المساحة الخضراء، وتوسع كبير في نظام الكليات المجتمعية. فكان للعملية كلها تأثير مهم في حكومة المدينة. وقال مدير المدينة جورج شريدر: «إن برنامج (أهداف دالاس) كان مسؤولاً عن ميزانية المدينة الأكثر تعقيداً وتفصيلاً، وعن نظام المعلومات الأفضل، وعن تحسين النظام الإداري بوجه عام. فقد أرغمت المدينة على إجراء هذه التحسينات من أجل الاستجابة للأهداف التي وضعها المواطنون».

وقد تتبعت 170 حكومة على الأقل خطى مدينة دالاس؛ بحسب رأي معهد بدائل المستقبل، وفيها إدارة كارتر في جورجيا. ومع تراكم التجربة والخبرة، صارت المشروعات المستقبلية مصقولة ورفيعة المستوى تماماً. فمشروع (البدايل لواشنطن)، الذي يبادر إليه الحاكم إيفانز في عام 1974، استخدم المؤتمرات؛ واستطلاع دلفي (سلسلة من الاستبيانات، كل واحد منها يبني على التغذية الراجعة من الاستبيان السابق)؛ وسلسلة من البرامج التلفزيونية تصف السيناريوهات المخططة لبدايل واشنطن المستقبلية؛ واستبياناً على مستوى الولاية كلها يطرح عدداً من المخططات المختلفة، ويطلب من الناس أن يختاروا ما يفضلونه منها؛ واستطلاعات للآراء تطلب تغذية راجعة حول أسئلة محددة؛ ووفقاً لدراسة الكلفة/ الفائدة؛ واجتماعات في المدينة.

ولعل أنجح مشروع للمستقبل كان هو الذي قام به مجلس النواب في فلوريدا؛ فمُنصب رئيس ذلك المجلس في فلوريدا دوار يتغير مرة كل عامين. وفي عام 1985 أقتع جون ميلز سلفه بالسماح له بترؤس اللجنة الاستشارية لرئيس المجلس حول المستقبل، المكونة من 45 مواطناً وسبعة من أعضاء مجلس النواب. وتحت قيادة ميلز، أمضت تلك اللجنة سنتين في تطوير مجموعة من القضايا والأهداف الطويلة الأمد، ثم نشرت ما أطلقت عليه تقرير شروق الشمس.

وعندما أصبح ميلز رئيساً لمجلس النواب في أواخر عام 1986 كان لديه جدول أعمال جاهز. وفي حركة عدّها كثير من المراقبين انتحارية؛ لأنها أوجدت نظام اختبار عاماً، أطلق

ميلز ما يقرب من ثلاثين مبادرة تشريعية كانت اللجنة المذكورة آنفاً قد أوصت بها قبل كل جلسة. ومع ذلك، فقد تمكن من رعاية 80 بالمئة منها وتميرها حتى تم إقرارها. وقد شملت هذه المبادرات سلسلة من القوانين البيئية، ومبادرة لإصلاح الإعانة الاجتماعية أطلق عليها اسم (مشروع الاستقلال)، وبرنامجاً إسكانياً لذوي الدخل المنخفض، ولجنة إصلاح الضرائب والميزانية الموصوفة في الفصل الرابع من هذا الكتاب.

التخطيط الإستراتيجي

إن التوقع السابق للمستقبل شيء، واتخاذ القرارات المبنية على بعد النظر شيء آخر تماماً. وقد حاولت أعداد متزايدة من المؤسسات العامة أن تفعل ذلك، مستخدمة نظام ضبط مسلكياً يعرف في القطاع الخاص باسم التخطيط الإستراتيجي؛ وهو في جوهره عملية تفحص الوضع الحالي لمنظمة أو لمجتمع ومساره المنحني في المستقبل، ووضع أهداف، وتطوير خطة إستراتيجية لتنفيذها، وقياس النتائج. فعمليات التخطيط الإستراتيجي المختلفة لها طرق تجديد مختلفة. ولكن معظمها ينطوي على عدد من الخطوات الأساسية:

- تحليل الوضع الداخلي والخارجي على حد سواء.
- دراسة القضايا المهمة التي تواجه المنظمة أو تحديدها.
- تحديد المهمة الأساسية للمنظمة.
- التفصيل الواضح للأهداف الرئيسية للمنظمة.
- إيجاد رؤية: كيف يبدو النجاح.
- تطوير إستراتيجية لتحقيق الرؤية والأهداف.
- تطوير جدول زمني لتلك الإستراتيجية.
- قياس النتائج وتقويمها.

وفي الحكومة، هناك عنصر مهم: وهو التوافق في الآراء؛ فالحكومة لها أصحاب مصالح أكثر مما للعمل التجاري؛ ومعظمهم له صوت في الانتخابات. ولتغيير أي شيء مهم يجب

الحصول على موافقة أصحاب المصالح هؤلاء. وهذه هي القطعة التي تفتقر إليها معظم نسخ القطاع الخاص من التخطيط الإستراتيجي؛ بحسب رأي جون برايسون، مؤلف كتاب: التخطيط الإستراتيجي للمنظمات العامة وغير الهادفة للربح.

إن صندوق مدينة نيويورك يشغل برنامج تبادل مع طوكيو. وقد أخبرنا غريغ فارل، المدير التنفيذي السابق للصندوق: «عندما نأخذ جماعتنا إلى اليابان يعودون من هناك بشعور من الرهبة من درجة الجدية التي يوليها اليابانيون للتخطيط. فهم يتحدثون طوال الوقت عن القرن الحادي والعشرين». فحكومة العاصمة اليابانية تبدأ بعملية تخطيط طويلة الأمد، توجهها رؤية لما ستظهر عليه طوكيو في القرن الحادي والعشرين. ثم تطور خطة أمدها عشر سنوات للمشروعات التشغيلية والرأسمالية، بأهداف وتكاليف محددة بدقة. ومن هذه الخطة تتدفق خطط مالية وإدارية، أمد كل منها ثلاث سنوات إلى أربع، يتم تطويرها بتفاصيل كثيرة. وأخيراً، تأتي عملية وضع الميزانية السنوية التي تحاكي خطة السنوات الثلاث أو الأربع.

وتستخدم صانيفيل بولاية كاليفورنيا خطة شديدة الشبه بهذه. ثم إن فينكس، وفيرفيلد، وسلطة الإسكان في لوزيفيل، وإدارة شرطة ماديسون، وكلية فوكس فالي التقنية تقوم كلها بالتخطيط الإستراتيجي. بل إن أو كلاهوما قد أسست منظمة عامة - خاصة تدعى (مستقبل أو كلاهوما) تطور خطة خمسية إستراتيجية لاقتصاد الولاية كله، وهي خطة تضع أهدافاً لعدد من المنظمات العامة منها والخاصة.

والتخطيط الإستراتيجي ليس شيئاً يتم مرة واحدة، لتطوير خطة، بل هو عملية تتكرر بانتظام. والعنصر المهم ليس خطة بل التخطيط. فعن طريق إيجاد توافق آراء حول رؤية للمستقبل، تبني المنظمة أو المجتمع إحساساً بالمكان المقصود الذهاب إليه بين جميع الأعضاء. وهذا يتيح للجميع - لا للقادة وحدهم - أن يفهموا أي اتجاه يحتاجون إلى أخذه. ويساعدهم على انتهاز فرص غير متوقعة، والتعامل مع أزمات غير متوقعة، من دون انتظار كلمة من الأعلى.

والتخطيط الإستراتيجي لا يعدُّ بأن القرارات ستكون صحيحة؛ بل إنه يعدُّ فقط بأنها ستُتخذ مع بعد نظر سابق؛ ذلك أن أحسن الخطط الموضوعة قد تتحرف أو تخفق، ولا سيما

في الحكومة، حيث قد يقوم القادة بحركات التخطيط، ولكنهم مع ذلك يتخذون قرارات تستجيب للضغوط السياسية. وإن جزءاً من قيمة التخطيط الإستراتيجي هو أنه يساعد منظمة ما على إدراك أخطائها وتصحيحها.

وبالطبع فإن أنظمة التخطيط يمكن أن تتدهور إلى ممارسات لا معنى لها. فعبر السنة الأخيرة لبوب غراهام، بوصفه حاكماً لولاية فلوريدا، دفع عبر الهيئة التشريعية للولاية نظاماً طموحاً للتخطيط البعيد المدى، يتضمن خطة شاملة للولاية، وخطة تشغيلية مدتها عشرة أعوام لكل وكالة، وخططاً إقليمية أعدتها مجالس التخطيط الإقليمية. ولسوء الحظ، فإن الحاكم الجديد مارتينيز تجاهل هذا النظام عندما غادر غراهام منصب الحاكم. فتدهور بسرعة إلى شيء غير مهم، ولكنه يُعطى للناس لإبقائهم مشغولين! وعندما يحدث ذلك، فإن الخطط الإستراتيجية لا تضيع كميات هائلة من الوقت والمال فحسب، بل قد تصبح عوائق فعلية تعرقل التجديد.

غير أن التخطيط الإستراتيجي في أفضل حالاته يتغلغل في ثقافة منظمة ما، فيوجد إحساساً يكاد يكون غريزياً بالجهة التي تقصدها المنظمة، وبما هو مهم. ويستخدم جون برايسون المضاهاة مع لاعب الهوكي العظيم واين غريتسكي، صاحب الإحساس العالي الدقة بالإستراتيجية، ولكنه إحساس غريزي محض: «إنني أترحلق إلى المكان الذي أعتقد أن القرص المطاطي سيكون فيه». ففي المنظمة ذات التوقعات السابقة، يعمل الأعضاء متجهين نحو المكان الذي يعتقدون أن المنظمة ستكون فيه. ويقول برايسون: «إن التفكير والتصرف الإستراتيجيين هما المهمان، لا التخطيط الإستراتيجي».

تغيير الحوافز

إن التخطيط الإستراتيجي هو نقيض السياسة؛ فهو يفترض بيئة عقلانية على نحو كامل، وهذا شيء لا يوجد في الحكومة على الإطلاق. حتى في أفضل الأوقات، ليس هناك ساسة ينظرون إلى ما هو أبعد من الانتخابات اللاحقة. وكما قال نائب عمدة بمدينة نيويورك ذات مرة: «التخطيط قصير الأمد هو النيوبيورك بوست هذا المساء، والتخطيط بعيد الأمد هو النيوبيورك تايمز غداً صباحاً».

ومشروعات المستقبل فيها مشكلة مماثلة. حتى أكثر المدافعين عنها تحمساً يعترفون أنها لم تغير سلوك المسؤولين المنتخبين. يقول نيل بيرس، كاتب العمود الصحفي البارز في البلاد عن حكومات الولايات والحكومات المحلية: «الحق أن هناك عدداً غير قليل من الساخرين الذين يقولون: إن الهيئات التشريعية والتخطيط للمستقبل لا تمتزج إلا كما يمتزج الزيت والماء؛ والسبب هو أن حياة المشرعين تطوف حول الدورات الانتخابية. والسياسة ترغمهم على الاشتغال بالمشكلات المحلية أو الإقليمية في مناطقهم. فيختارون المردودات السريعة القصيرة الأمد، بدلاً من التفكير والتصرف بحسب مقتضيات المدى الطويل».

وفي أثناء السبعينيات، عملت دار مقاصة الكونغرس حول المستقبل بطريقة جدية وشاقة؛ لإدخال بعد النظر إلى الكونغرس الأمريكي. وإذا حكمنا بحسب سجل الثمانينيات، فإن المحاولة قد فشلت. فمنذ عام 1978 قام زعيم تلك الدار، عضو الكونغرس تشارلي روز، بقراءة المشكلة على النحو الآتي:

إن الكونغرس بوصفه هيئة تمثيلية لا يتصرف، بل يعمل بردة الفعل. فأعضاء الكونغرس يستجيبون لرغبات ناخبهم ونزواتهم؛ فنحن نبحث عن حلول سريعة للمشكلات؛ لأن النتائج القصيرة الأجل يحتمل أن تبقىنا في مناصبنا أكثر من المحاولات الباكرة والمكلفة لتوقع المشكلات الآخذة في الظهور واستبقاها.

حتى الوقاية يصعب إقناع الآخرين بها في بيئة سياسية. وحيثما اعتنقها القادة، فإنهم قد اندفعوا إلى ذلك بفعل ضغوط مالية أو سياسية لا يمكن تجنبها: مثل العثور على نفايات سامة في مياه الشرب، أو مدافن نفايات تم إغلاقها، أو نظام مساعدة طبية تتضاعف كلفته كل خمسة أعوام.

وليس الوقاية جذابة للساسة بطريقة تقرب من جاذبية الاستجابة لأزمة على نحو ظاهر للعيان. فالوقاية هادئة، ولكن الساسة الذين يشنون حملات شاملة على الأعراض يولدون شعبية كبيرة. والوقاية تهدد الصناعة أيضاً؛ لأنها تتطلب تغييرات صعبة في عمليات الإنتاج. وهي مدمرة للشركات التي تبيع العلاج - وهذا يفسر لماذا تعمل شركات النفايات الصلبة كثيراً على عرقلة محاولات تقليل حجم القمامة؛ بل إن الوقاية تمثل تهديداً ضمن

البيروقراطيات العامة؛ لأنها تلغي أدوار بعض حلالي المشكلات المحترفين، مثل الباحثين الاجتماعيين ورجال المطافئ.

وعندما كانت الأحزاب السياسية أقوى، فإنها كانت قادرة في بعض الأحيان على التغلب على مثل هذه الضغوط. فكان الرئيس يحدد منطلقاً متماسكاً بعيد الأمد، ويستخدم مسلك الحزب المنضبط لإرغام المشرعين على محاكاته، ويعطيهم غطاءً سياسياً عندما يفعلون ذلك. «إنني أعرف أن ناخبينا لا يحبون ذلك، ولكنني فعلته من أجل رئيسي». وهذه لا تزال هي الحال في الأنظمة البرلمانية. وأما في الولايات المتحدة، فإن أحزابنا السياسية ضعيفة إلى درجة أن المشرعين يعملون بوصفهم أفراداً إلى حد كبير؛ فهم يجمعون أموال حملاتهم بأنفسهم، ويصعدون أو يسقطون بحسب سمعتهم وسجل تصويتهم. ومن هنا فإنهم من الناحية العملية لا يملكون حافزاً للنظر إلى ما هو أبعد من مصالح ناخبهم القصيرة الأجل. وفي نظام انتخابي يتحكم فيه المال، فإن هذا يعني مصالح أكبر المتبرعين لحملاتهم.

إن هناك طرقاً لإدخال بُد النظر، بالرغم من البيئة السياسية، ففي فلوريدا تجاوبت الهيئة التشريعية مع هذا الطلب؛ لأن رئيسها جون ميلز قاد المحاولة. وفي أماكن أخرى، قام الحكام أو رؤساء البلديات الأقوياء بفرض بعد النظر على الهيئات التشريعية أو المجالس. ولكن إذا اعتمدنا على القيادة الخارقة للعادة، فإن حكومة التوقعات السابقة ستظل هي الاستثناء، ولكي نجعلها القاعدة، يجب علينا أن نغير الحوافز الدافعة لصنع القرارات. وقد حاولت الحكومات الريادية المغامرة أن تفعل ذلك بطرق عديدة: بتغيير أنظمة الميزانيات، وتغيير أنظمة المحاسبة، وإيجاد حكومات إقليمية، وإصلاح النظام الانتخابي.

وضع الميزانيات للمدى الطويل

معظم الحكومات الأمريكية تستعمل ميزانيات مدة سنة، وبعض الحكومات تضع ميزانياتها مدة سنتين كل مرة. وفي كلتا الحالتين يتصرف قادتها بمعلومات عن التأثير القصير الأجل فقط لقراراتهم. وعلى نحو نموذجي، ليست لديهم فكرة عما سيحدث للإنفاق أو لعائدات بعد السنة الأولى أو الثانية. وفي عالم اليوم، فإن هذا يعادل الإقلاع بطائرة 747 عبر الضباب من دون أدوات ملاحية.

وليس من الضروري أن تكون الأمور على هذه الشاكلة. فمدينة صانيفيل بولاية كاليفورنيا تعرض كل العائدات والتكاليف في ميزانيتها التشغيلية، وفي ميزانيتها الرأسمالية على حد سواء، على مدى السنوات العشر الآتية. وعندما ينظر المجلس في مبادرة جديدة، أو تغيير في مستوى الخدمات، فإنه لا يرى أثر ذلك في سنة واحدة، بل في عشر سنوات. وإذا كان يناقش تصليح طريق في هذه السنة أو الانتظار، فإنه يرى أن الكلفة سترتفع إلى ثلاثة أضعافها إذا انتظر أربع سنوات، وإذا كان يريد أن يقرر هل يريد شراء أرض لحديقة، فإنه يرى كم سيكلف تعيين الموظفين في الحديقة وصيانتها مدة عشر سنوات.

إن هذه العملية تجعل تكاليف القرارات على المدى البعيد واضحة على نحو مؤلم للصحافة ولعمامة الناس. ويجادل المتشككون أن من المستحيل التنبؤ بالنفقات والعائدات بأي قدر من الدقة قبل عشرة أعوام من حدوثها؛ وهم في ذلك على حق. ولكن النقطة هنا هي ليست القيام بإسقاطات تكون دقيقة مئة بالمئة. فعن طريق التجربة والخطأ، صارت صانيفيل محنكة البراعة في إسقاطاتها؛ ولكنها لا تزعم أنها تتنبأ بالمستقبل. والنقطة ببساطة هي الإشارة إلى المشكلات التي تلوح من بعيد. وإن أي خفض في العائدات أو الريوع - مهما كان مدى دقة تحديد المرء لقسوته - يستحق أن يُعرف مقدماً. وهذا ينطبق بالمثل على التكاليف.

يقول رئيس البلدية السابق جون ميرسر: «إن الإسقاطات الممتدة على مدى عشر سنوات تجعلنا نبدأ بإجراء تغييرات في سياستنا قبل أن نصل إلى حافة الجرف المالي». وهو يجد أنه أمر لا يصدّق أن معظم المدن تنظم ميزانيتها على أساس سنة واحدة: «فليست هناك طريقة تمكنهم من القول إن كان بالإمكان دعم برنامج جديد على امتداد أجل طويل».

وقد زاوجت صانيفيل بين نظام ميزانيتها ونظام التخطيط لأمد طويل؛ فمجلس المدينة ولجانه الاستشارية يطورون خططاً بعيدة المدى لكل عنصر من عناصر الميزانية: المواصلات، والترفيه، وتنفيذ القانون وما إلى ذلك. ثم يخصص المجلس سنة الفراغ من ميزانيته التي دورتها سنتان للتخطيط الطويل الأجل. فتبدأ تلك السنة بورشة عمل تستغرق يوماً كاملاً، يضع المجلس فيها أولوياته للسنة القادمة. ويشير الموظفون سلفاً إلى أي شيء لم تتم معالجته بعد في خطط مدينتهم الطويلة الأمد. ثم إن الموظفين واللجان الاستشارية

يقدمون توصيات في أوراق تقدير للموقف مكونة من صفحة واحدة. وفي ورشة العمل يصنف المجلس الفقرات من أعلاها إلى أدناها من حيث الأولوية.

ثم يعود الموظفون إلى اجتماع ثانٍ ومعهم تقديرات لما سيكلفه تحقيق كل أولوية من أولويات المجلس، ويبني المجلس تقويمه عن السنة حول قضاياها ذات الأولوية، فيتحققها واحدة واحدة. وعند نهاية السنة يكون مستعداً لإدخال أولوياته الجديدة في الميزانية التي مداها سنتان.

وهذا النظام يتيح لقادة صانيفيل أن يكونوا استباقيين بدلاً من أن يعملوا برد الفعل. ومديرو المدينة في العادة ساخرون تماماً في موقفهم من السياسيين، ولكن توم ليوكوك مدير مدينة صانيفيل يقول: إنه قد اكتشف شيئاً مدهشاً:

في البيئة الصحيحة، تساقطت أمامي كل الأساطير عن كيفية سلوك المسؤولين المنتخبين؛ فهم ليسوا مضطرين إلى أن يكونوا مفكرين على المدى القصير، بل بوسعهم أن يكونوا مفكرين على المدى الطويل، فليسوا مرغمين على أن يقول الواحد منهم: أنا أعرف أن هذا أهم من ذلك، ولكننا سنصرف وقتنا على ذلك، لأن وراء ظهري ناخبين يضغطون عليّ. إنهم ليسوا مضطرين إلى أن يكونوا من هذه الأشياء.

ويستطيع ليوكوك أن يستشهد بأمثلة لا نهاية لها. ففي إحدى السنوات خصص المجلس قضية المساحات المفتوحة بوصفها واحدة من أولوياته. فبدأ بدراسة تعثرت بإحصائية تفتح العيون: فبسبب التغيرات السكانية الديمغرافية كانت نصف مدارس المدينة قد أغلقت أو ستغلق على مدى العقد القادم من الزمن. وهذا من شأنه أن يوجد مشكلات؛ لأن معظم الحدائق كانت تقع بجوار مدارس، وتعتمد على استخدام ميادينها الرياضية، مثل ساحات التنس والمرافق والتسهيلات الأخرى. فكان السؤال هو: كيف تستطيع المدينة أن تشتري المدارس المغلقة وتحمل التكاليف، وخاصة بعد أن أُلغى الاقتراح رقم 13 ثلثي قاعدة ضريبية ممتلكاتها؟

فطور المجلس خطة، وأدرج أسماء المدارس التي شعر بأن على المدينة أن تملكها، وتلك التي تستطيع الاستغناء عنها. ثم قال للمنطقة المدرسية: إذا أردتم أن تبيعوا شيئاً، فبيعوا

هذه المدارس من فضلكم، وبعد عشر سنوات، عندما تكون مدارس كثيرة قد بيعت لمقاولين عقاريين، لن نكون قد خسرنا مدرسة واحدة مما أردنا أن نحفظ به». وكما يقول ليوكوك: «لدينا نظام حدائق أقوى، وعشرة ملايين دولار من الأموال الاحتياطية في ميزانيتنا للحصول على أي مواقع باقية قد تصبح شاغرة». وقد كانت ميزانية السنوات العشر فاعلة التأثير؛ لأن المجلس عندما تبنى خطة المساحة المفتوحة، احتوت الميزانية على تكاليف الحصول على الحدائق على مدى عشر سنوات. ونتيجة لذلك، فإن الأموال التي كانت تبدو كأنها فائضة، تم وضعها في هذا الصندوق الاحتياطي للمساحات المفتوحة.

وكان هناك مثال آخر يعالج صيانة الشوارع. فقد أجرت المدينة دراسة أظهرت ما الذي يجب عليها أن تستثمره كل عام لحماية الشوارع من التدهور إلى حد تتصاعد فيه تكاليف صيانتها إلى السماء. ولكن بعد الاقتراح رقم 13 لم يكن المجلس متلهفاً على إنفاق المبلغ الإضافي المطلوب الذي يتراوح بين 400 ألف و500 ألف دولار سنوياً. غير أنه عند وضع هذه المعلومات في خطة السنوات العشر، اتضحت للمدينة النفقة العالية التي كانت ستتحملها لإعادة الشوارع إلى حالتها الجيدة؛ لو أنها لم تخصص أموالاً جديدة للصيانة. ويقول ليوكوك: «كان الشيء الذي ظهر لنا بوضوح هو أننا كنا سنفسد لو لم ننفق الأموال الجديدة الآن».

قال مدير البلدية: «إذا لم نفعل ذلك الآن، فلن نكون قادرين على تحمل التكاليف، وهكذا فإن القرار هو صيانة الطرق بالأسلوب الصحيح، أو ترك نظام الطرق يتهاوى ويتمزق. فالصورة واضحة هكذا كأنها بالأبيض والأسود». فاتخذ المجلس بالإجماع قراراً بصرف المال. والمديرون يخبرون المجالس بهذه الأشياء طوال الوقت، ولكن عليك أن تضعها في إطار يصددهم بحيث تجعلهم يقولون: «نعم، نحن نفهم ذلك».

وفي عام 1988 أشارت ميزانية السنوات العشر إلى نقص يلوح على بعد خمس سنوات، بسبب تباطؤ النمو السكاني. فطلب المجلس إجراء دراسة للمشكلة مدتها عام، تنظر إلى النفقات والعائدات مدة عشرين عاماً. فاستنتجت الدراسة أن المشكلات ستبرز عند حلول العام الخامس، ولكنها ستصبح قاسية بعد عشر سنوات. وكانت صانيفيل قد بدأت باحتياطات كبيرة، وكانت ميزانيتها الكلية 125 مليون دولار فقط. ولكنها عند حلول العام 2010 سوف تعاني عجزاً قدره 150 مليون دولار. ولتجنب هذه المشكلة، كانت المدينة بحاجة

إلى تجميع 3.5 ملايين دولار سنوياً على شكل ريع جديدة أو تخفيضات في المصاريف؛ أي ما يراوح بين 5% و10% من ميزانيتها التشغيلية. وقد امتص المجلس هذه الصدمة واستوعبها، ولكنه تعرض لضربة الركود التي خفضت عائداته بمبلغ آخر هو 1.5 مليون دولار سنوياً في عام 1990.

ورداً على ذلك، قام الموظفون بتمشيط ميزانية السنوات العشر بحثاً عن إمكانيات للتوفير. فوافق المجلس على توصياتهم بعدة زيادات في الأجور، وإلغاء عدة تحسينات رأسمالية كانت مخططة، وإجراء بضعة تغييرات أخرى. ويقول ليوكوك: «هذه فقرات رخيصة وخالية من الآلام نسبياً».

ولكنها سدت فجوة سنوية مقدارها 5 ملايين دولار. ومن دون نظام الإسقاطات والتوقعات الذي عندنا، ما كان أحد ليقدر على تحديد المشكلة. فلم يكن لدينا عجز، بل كانت لدينا احتياطات كثيرة... فأنت لا ترى مشكلة في ميزانية واحدة مدتها سنة أو سنتان. ولكننا استطعنا أن نحدد إلى المستقبل وأن نرى متاعب قادمة. فجعلنا مجلسنا يركز على مشكلة سوف تصبح خطرة بعد عشر سنوات، ثم يتخذ إجراءً لمجابهتها الآن، وأنا لا أزال غير قادر على أن أصدق أننا قد فعلنا ذلك.

ويقول ليوكوك: «إن السر هو إعادة قولبة المعلومات التي بموجبها يتخذ الساسة قراراتهم، وإن أحد المفاتيح في الحكومة هو أخذنا لأشياء غير المقبولة سياسياً في السياق المعتاد وتغيير السياق لإيجاد طريقة جديدة لصناع الأرض في النظر إلى تلك الأشياء». وعندما تفعل ذلك، «فإن القضية نفسها بالذات تتحول لتصبح مقبولة من الناحية السياسية».

إن مينيسوتا هي المضاوية لصانيفيل على مستوى الولاية. فهي تستخدم ميزانية مدتها سنتان، ولكنها تسقط توقعات جميع التكاليف والعائدات على مدى أربع سنوات (ونبراسكا أيضاً تسقط قرارات الإنفاق المتوقعة على مدى أربع سنوات). وكلما نظرت لجنة تشريعية في تغيير السياسة، فإن الإدارة المالية تقدم «مذكرة مالية» تعطي تفاصيل تداعيات التغيير على مدى أربع سنوات. ويقول المفوض المالي السابق بيتر هاتشينسون: «وهذا يرغم الهيئة التشريعية على مواجهة التداعيات الطويلة الأمد لما يفعله المشرعون. وهم يتحدثون عن

ذلك طوال الوقت، وعندما لا يتحدثون يتحدث حاكم الولاية». ومنذ أن بدأت الولاية تجري إسقاطات ميزانية على مدى أربع سنوات في أواخر الثمانينيات أخذت الهيئة التشريعية توازن ميزانيتها مدة أربع سنوات بدلاً من سنتين. يقول هاتشينسون: «كنا نضع ميزانيات بعيدة جداً عن التوازن في السنة الثانية من ميزانية السنتين، وهذا لم يعد يحدث».

وكثير من الولايات تجري الآن إسقاطات للعائدات مدة طويلة الأجل، وتقوم كاليفورنيا وفلوريدا بتحضير إسقاطات جديدة للعائدات سلفاً. ثم إن فيرفيلد، ودالاس، وسان أنطونيو، وفورت وورث تهَيَّئُ تنبؤات طويلة الأمد للنفقات. أما في واشنطن فإن مكتب الإدارة والميزانية ومكتب ميزانية الكونغرس ينشران إسقاطات مدتها خمسة أعوام عن النفقة والعائدات، بحسب الفئات الكبرى. (وكل هذه التنبؤات تقوم بإسقاطات النفقة المتوقعة، وتتكشف من دون أي تغييرات في السياسة).

وكل هذه الإجراءات تساعد على الإشارة إلى مشكلات المستقبل واتجاهاته. ولكن إذا لم تكن داخلة في تركيب الميزانية، فإنها لا ترغم صناع القرارات على مواجهة العواقب الطويلة الأمد لأعمالهم، ولا تسمح للصحافة برؤية تلك العواقب. وعندما يقترح موظفو حاكم إحدى الولايات فقرة لوضعها في الميزانية، أو يوافق مشرّع على تخصيص، فلا أحد يرى إسقاطات الإنفاق مدة عشر سنوات، إلا إذا قدمتها مذكرة مالية. (فالكونغرس يفصل لوائح التخصيصات عن عملية وضع الميزانية، بحيث إن تنبؤاته لها تأثير أقل من ذلك في فرادى حالات التخصيص). ونتيجة لذلك، فإن المشرعين يتصرفون بجهل مريح، زاعمين أنهم اتخذوا قرارات مسؤولة. وبذلك لا يتضح كون المشرعين عقلاء بتوفير البنسات وحمقى بتبذير الجنيهاً إلا في وقت لاحق، عندما يبين التنبؤ اللاحق الاتجاهات التي ستبرز على مدى خمس سنوات أو عشر. يقول ليوكوك: «إذا لم تضع الإسقاطات المالية في السياق الفعلي لصناعة القرار، فإنها لن تكون كبيرة الفائدة».

ومن الواضح أنه في بيئة عقلانية مثل صانيفيل، فإن ذلك أسهل مما هو عليه في حالة مدينة أو ولاية مسيّسة إلى حد مرتفع. فهو يتطلب من الساسة أن يتقوا بموضوعية التنبؤات، ثم يوافقوا على أخذها على محمل الجد، وكثيراً ما يفضل المسؤولون المنتخبون أن يتجاهلوا

الأخبار السيئة، وهكذا فإنهم يشككون في دقة الأرقام. ومن أجل جعل وضع الميزانية الطويلة الأجل يعمل بنجاح، فإن على كل مجتمع أن يصوغ حل مشكلاته الخاصة به بنفسه. ففلوريدا تستخدم عملية توافق في الآراء تشمل الموظفين من الهيئتين كلتيهما ومعهم موظفو مكتب الحاكم: فلا يمكن القيام بأي تبؤ حتى يتفقوا جميعاً. وقد تضطر مجتمعات أخرى إلى استئجار مؤسسة تبؤ اقتصادي متفذة؛ لإيجاد السلطة الضرورية ولضمان الحياد، ومهما كانت الطريقة فإن الثقة لها أهمية حاسمة.

وضع ميزانية تربط ما بين الإدارات

إن نظام صانيفيل لا يقتصر على الإشارة إلى التبعات المستقبلية لقرارات الإنفاق المتخذة اليوم، بل إنها تشير أيضاً إلى تأثير القرارات الخاصة بإحدى الإدارات على جميع الإدارات الأخرى. فالمذكرات المالية في مينيسوتا تشمل التأثير في الإدارات الأخرى وعلى السلطات المختصة الأخرى، مثل الحكومات المحلية والمناطق المدرسية.

وعلى نحو نموذجي فعندما تخفض الحكومات الإنفاق في إحدى الإدارات أو في أحد الفقرات المدرجة كي توفر المال، فإنها تجد أنها قد زادت الإنفاق في إدارة أخرى أو فقرة مدرجة أخرى. فعندما واجهت ماساشوسيتس عجزاً شديداً، أقرت تخفيضات شديدة في رعاية الأطفال، وفي حالات دعم الإيجارات في ميزانيتها للسنة المالية 1992. وكان الجميع يعرفون أن ذلك سيزيد الإنفاق على الرعاية الاجتماعية وإيواء المشردين. فعثرت صحيفة البوسطن غلوب على الأمهات العازبات اللواتي سيرغمن على العودة إلى الاعتماد على الرعاية الاجتماعية، إذا فقدن دعم رعاية الطفولة ونشرت صورهن على صدر صفحاتها. ولكن لما كان المشرعون مضطرين إلى التصويت على فقرات الميزانية، التي تحدد كم ستكون كلفة كل خفض على الإدارات الأخرى، فقد أغمضوا عيونهم وخفضوا الميزانية خفضاً كبيراً. ولو أن حكام الولايات وهيئاتها التشريعية كانوا مرغمين على معالجة تبعات كل قرارات الصرف على الإدارات الأخرى، لكان ذلك أصعب.

والجانب الآخر صحيح أيضاً: فلو أن الميزانيات تظهر التأثيرات في الإدارات الأخرى، فقد تستثمر الحكومات أموالاً أكثر في الوقاية. وفي الكتاب الذي ألفته ليزبيث شور عن برامج

مكافحة الفقر الناجحة، سألت المؤلفة لماذا تكون الحكومات «أكثر استعداداً لتخصيص الأموال لإصلاح كارثة من تخصيصها للوقاية منها؟». واستنتجت أن أحد الإجابات هي أن نفقات الوقاية تأتي بنحو نموذجي من ميزانية إحدى الإدارات، أما المدخرات فتذهب إلى إدارة أخرى. ولذا فليس لدى أي إدارة حافز للاستثمار في الوقاية.

صناديق الطوارئ، أو الأيام الماطرة

إن أبسط وجه من وجوه تنظيم الميزانية الطويلة الأمد وأوسعها انتشاراً هو صندوق الاحتياطي، الذي يخفف وطأة الصدمة عندما يحدث الركود. فكثير من الولايات تطلب أن توضع 3% إلى 5% من جميع الإيرود والعائدات في صندوق للطوارئ، بوصفها محاولة لتلقائية من ميل الساسة إلى إنفاق كل فلس. فبعد أن أدى ركود عام 1982 عملياً إلى إفلاس كثير من الولايات، فإنها تبنت هذه الممارسة. وعند حلول عام 1982 كانت 28 ولاية تطالب بتخصيص أموال لما أسمته «اليوم الماطر»؛ ولو أن قليلاً من تلك الاحتياطات كانت تصل إلى 5 بالمئة من العائدات العامة، وهو الرقم الذي أوصى به المؤتمر الوطني للمجالس التشريعية للولايات.

فأوكلاهوما، التي عانت هبوطاً كارثياً في العائدات عندما انهار سعر النفط، أوجدت واحدة من أكثر مجموعات القواعد شدة وصرامة. فليس بوسع مجلسها التشريعي أن يخصص أكثر من 95 بالمئة من العائدات الضريبية المقدرة في كل عام. فإذا دخلت الخمسة بالمئة الباقية، فإنها تذهب للإيداع في حساب يحصل على فائدة مصرفية، ويستعمل لسد أي نواقص في المستقبل. وأي شيء يزيد على مئة بالمئة يذهب إلى صندوق منفصل لليوم الماطر؛ أي: للطوارئ.

تدوين حسابات النقل الطويل

في أي مؤسسة يولي الناس اهتماماً لما يُحسب. والميزانية هي إحدى طرق الحساب، ونظام المحاسبة طريقة أخرى. وفي الحكومة فإن أنظمة المحاسبة تهمل الأمد الطويل ولا توليه اهتماماً.

فالأعمال التجارية والحكومات تمارس نوعين من المحاسبة شديدي الاختلاف؛ فالأعمال التجارية تستخدم «محاسبة التراكم» التي بموجبها يكون أي تعهد (مثل الدين أو الالتزام

بدفع راتب تقاعدي) محسوباً على أنه نفقة. أما الحكومات، فهي تستخدم في العادة المحاسبة النقدية التي بموجبها لا تحسب النفقات إلى أن يتم دفع المال فعلاً (أو طريقة تختلف اختلافاً طفيفاً عن ذلك تسمى المحاسبة التراكمية المعدلة). ومن هنا فإن الحكومات يمكن أن ترهق نفسها بالتزامات مستقبلية هائلة أكثر جداً من قدرتها على الدفع؛ ومع ذلك، تبدو حساباتها وكأنها كاملة التوازن. وبعبارة أخرى، فإن المحاسبة الحكومية عمياء عن المستقبل.

فلماذا تنظم الحكومات دفاتر حساباتها بهذا الأسلوب القصير النظر كما هي الحال في كثير من أنظمتنا العامة؟ فإن الإجابة تأخذنا إلى عصر الحقبة التقدمية، عندما أعدنا اختراع حكوماتنا آخر مرة. وقد وصف هيرمان ليونارد العملية في كتابه: «الصكوك غير المتوازنة: الجانب الهادئ من الإنفاق العام»: «لقد تطورت مهنة المحاسبة العامة استجابة لفزع عامة الناس من فساد الحكومة في السنوات الأولى من القرن العشرين»؛ كما يوضح ليونارد. فكان التركيز على أنظمة «الضبط»، لجعل السرقة صعبة. ولما كان الاحتيال يتعامل في العادة مع الصفقات أو العمليات الحالية لا مع التزامات المستقبل، فقد ظل التركيز منصباً بوجه يكاد يكون كلياً على الأجل القصير.

فكانت النتائج فاسدة وسلبية. ولما كانت التزامات الرواتب التقاعدية صفقات، فإنها لم تكن تحسب مصروفاتٍ جارية. ومن ثم فإن كثيراً من الحكومات تجاهلت مسؤولياتها عن بناء احتياطات كافية لتسديد التزامات المستقبل. ولم تكن الائتمانات والتخفيضات الضريبية، أو حالات دعم القروض تحسب على أنها فقرات نفقة؛ لأنها هي الأخرى لم تكن صفقات. ولكن لعل أسوأ مشكلة كانت هي التعامل مع الأصول والموجودات المالية، كالطرق، والمرات المائية، والمباني، والمكينات.

فالأصول المادية هي استثمارات: فعندما تبني الحكومة طريقاً عاماً أو سداً، فإنها توجد شيئاً ذا قيمة، يكاد يشبه حساب توفير. وعندما يشيخ ذلك السد ويهترئ فإن قيمته تتضاءل؛ لأنه من دون تصليح غالي الكلفة، لذا فالسد سيتهوى. فهذا الاستخدام هو وجه من وجوه الإنفاق: وهو في الأعمال التجارية يدعى تناقص القيمة. ولكن كما أشار ليونارد، فإن «أنظمة محاسبتنا لا تكاد تلاحظ». فلما كانت هذه الأنظمة مصممة لمتابعة الصفقات والمعاملات النقدية، فإنها لا تسجل القيمة المتناقصة للأصول المادية.

على جميع مستويات الحكومة، تبدي سجلات المحاسبة تجاهلاً يكاد يكون كلياً للأصول المملوكة، وحالتها من الصلاحية وقيمتها. ولذا فإن هذه الأنظمة تشير ضمناً إلى أن استخدام الأصول الموجودة لا يكلف شيئاً. وبدلاً من ذلك، فإنها توحى بالعكس؛ فعبر تصنيف تكاليف الصيانة كنفقة جارية، فإنها تجعل استهلاك الأصول يبدو أرخص من الحفاظ عليها في حالة صلاحية جيدة الاستعمال.

وبهذه الطريق، فإن المحاسبة العامة تعزز ميل الساسة الطبيعي، لتفضيل بناء هياكل جديدة مثيرة للإعجاب تكسب لهم الأصوات، إلى صرف الأموال على صيانة الهياكل الموجودة (ويقتبس ليونارد من آ. س. سافاس قوله: «هل رأيت ألبنة سياسياً يترأس الاحتفال بقص شريط مصرف مياه قذرة قد تم إصلاحه؟»). ثم إن أنظمة محاسبتنا تتيح للساسة أن يخفضوا نفقة الصيانة في أثناء أزمات الميزانية - وهم كثيراً ما يفعلون ذلك - من دون أن يظهر أنهم يسببون أي نفقة. وفي الحقيقة، فإنهم يكسبون نفقات هائلة للمستقبل. وبموجب المحاسبة التراكمية، تظهر هذه النفقات كمصروفات جارية، على نحو تناقص في القيمة. ولكن بموجب المحاسبة النقدية يكون تناقص القيمة غير ظاهر للعيان.

ولذلك فعندما نعيد اختراع حكوماتنا المرة الأولى بعد الحقبة التقدمية، ليس غريباً أن تكون هناك الآن جهود منسقة لتحويل الحكومات إلى نمط من المحاسبة التراكمية (وهناك بلد واحد على الأقل قد قام بهذا التحويل فعلاً، وهو نيوزيلندا).

وفي أثناء أواخر سبعينيات القرن العشرين، بعد أن كادت مدينة نيويورك وكليفلاند تفلسان، بدأ الكونغرس يناقش طرق فرض مقاييس محاسبة أفضل على حكومات الولايات والحكومات المحلية. فقد خشيت الرابطة الوطنية لحكام الولايات وثمانية هيئات مماثلة من إجراء قد تتخذه واشنطن، فأوجدت مجلس مقاييس المحاسبة الحكومية؛ كي تقوم بالعمل بنفسها. فأغلبية حكومات الولايات والحكومات المحلية مطالبة في دساتيرها أو موثيقها باستخدام ممارسات المحاسبة المقبولة عموماً. ولما كان مجلس مقاييس المحاسبة الحكومية يحدد هذه المقاييس للقطاع العام، فإن أغلب الحكومات لا خيار لها غير مجازاة الخطوط التوجيهية لهذا المجلس.

وفي أثناء الثمانينيات نشر المجلس مقاييس جديدة للرواتب التقاعدية، وفي عام 1990 نشر مقاييس تتطلب من الحكومات أن تعتمد وجهاً من الوجوه من أنماط المحاسبة التراكمية، يبدأ العمل به ابتداء من شهر تموز/ يوليو عام 1994. وكما قال جيمس ف. أنطونيو، رئيس المجلس، لصحيفة الحكم، فإن «التوجه الكلي ليس لتوعية الحكومات بالمسؤوليات الحالية فحسب، بل بما ستواجهه من الأشياء القادمة على الطريق». وقد صاغ عضو في المجلس الاستشاري لمجلس مقاييس المحاسبة الحكومية هذا الأمر بصراحة أخش عندما قال: «إن المسؤولين المنتخبين لا يفكرون في الأزمة حتى ينهار الجسر. حسناً... إن المحاسبة التراكمية تجعلك على وعي بأي أزمة محتملة؛ فهي تسمح لك بأن تخطط وتبرمج على نحو مسؤول».

وتتعامل مقاييس المجلس مع الالتزامات المالية المستقبلية، مثل المعاشات التقاعدية والمطالبات القانونية، ولكن لما تمردت حكومات كثيرة على التهديد بإلزامها بمقاييس تناقص القيمة السائدة في القطاع الخاص، فإن هذه المقاييس تستبعد تناقص القيمة. ولا يزال المجلس يتصارع مع قضية تناقص القيمة هذه، محاولاً أن يعثر على ما يعادل في القطاع العام تناقص القيمة عند الأعمال التجارية، على أن يكون لهذا المعادل معنى معقول. والهدف هو شيء يشبه «تسعيرة دورة الحياة»، أي مقياس محاسبة يُظهِر الفشل في صيانة أصل مادي بعد هذا الفشل نوعاً من النفقة الجارية، بحيث إن الساسة سوف يتسببون في تكلفة تدرج في الميزانية، حتى إذا تخلو عن الصيانة أو تجاهلوها. وهذا سيؤدي بجرة قلم إلى إلغاء الحافز الدافع لتأجيل الصيانة.

ومعظم الحكومات تستخدم ميزانيات رأسمالية لتمويل أصولها وموجوداتها الطويلة الأجل. وهي تتطلب ميزانيات تشغيل متوازنة. ولكنها تقترض لتمول نفقات فوائدها البعيدة الأمد؛ تماماً كما تفعل الأسر عندما تشتري بيتاً أو سيارات. غير أن الحكومة الاتحادية ليست لديها ميزانية رأسمالية. فهي لا تميز ألبتة بين الصرف على صكوك الإعانة الاجتماعية، والصرف على أصل له قيمة مستمرة، مثل طريق عام. بل هي ببساطة تقترض بلا تمييز، وهكذا فالدين لا علاقة له بالاستثمار. فالشعب الأمريكي ليست لديه طريقة لتقييد اقتراضه الاتحادي باستثمارات أصيلة في مستقبله.

ثم إن الحكومة الاتحادية تتجاهل مقاييس مجلس مقاييس المحاسبة الحكومية. ولكن مدير الميزانية ومراقب المحاسبات العام قاما بتجميع المجلس الاستشاري لمقاييس المحاسبة الاتحادية، الذي يعمل في تثبيت مقاييس المحاسبة التراكمية. ومثل العناصر الأخرى في التحول من الحكومة البيروقراطية إلى الحكومة الريادية المغامرة، فإن التيار يبدو غير قابل للتراجع. وفي عالم من التغيير العنيد الذي لا يرحم، فإن الحكومات التي تظل عمياء عن المستقبل تعرض نفسها لمخاطرة أكبر من أن تتحملها.

الحكومة الإقليمية

من أجل تحويل التنبؤ السابق إلى وقاية، تحتاج الحكومات إلى سلطة للتعامل مع المشكلة المطروحة. يقول جورج لايمر: «إنني أجد أن أهم المشكلات وأعقدها هي المسائل التي لا تتوقف عند حدود المدينة». وبناء عليه فإن حلها يجب أن تكون إقليمية لا بلدية.

لقد كبرنا وتجاوزنا نطاق حكوماتنا؛ فحجّارو بناء اقتصادنا اليوم هي اقتصاديات إقليمية تتشعب من مدينة أو مجموعة مدن: مثل منطقة بوسطن الكبرى، ومنطقة شيكاغو الكبرى، ومنطقة لوس أنجيلوس الكبرى. وكل منطقة لها حاجات متكاملة للنقل العام، ولأنظمة إسالة المياه ومجاري التصريف، ولعلاج النفايات الصلبة، وللتنمية الاقتصادية، ولكنها نادراً ما تملك حكومات متكاملة. ولقد كانت حكومات المقاطعات تلعب هذا الدور ذات مرة، ولكن كثيراً من المناطق قد كبرت عن طوق مناطقها.

وفي ستينيات القرن العشرين، دفعت الحكومة الاتحادية الحكومات المحلية إلى تأليف «مجالس طوعية للحكومات»، ولكن سلطة معظمها كانت ضئيلة إلى درجة أنها لم تكن فاعلة. وقد أوجبت الحكومة الاتحادية إقامة مجالس تخطيط إقليمية لاستخدام الأراضي، ولكنها كانت غير فاعلة كذلك.

ولقد كان الأمريكيون دائماً يفضلون الحلول الخاصة العملية على الإصلاحات الشاملة الكاسحة لإقامة حكومات جيدة. وهذه بالضبط هي كيفية معالجتهم للمشكلة الإقليمية. فبدلاً من إقامة حكومات إقليمية، فإن معظم المناطق أخذت تقيم هيئات إقليمية لمعالجة مهمات محددة: سلطة نقل إقليمية، وسلطة مياه إقليمية، وسلطة تخطيط إقليمية.

وقد اندمجت أكثر من عشرين مدينة في مقاطعاتها لإيجاد حكومة إقليمية أكثر فاعلية كما فعلت إنديانا بوليس. ومنذ عام 1985 أوجبت ثماني ولايات -تقودها فلوريدا وفيرمونت- إقامة منظمات تخطيط إقليمية لاستخدام الأراضي لإدارة التنمية. وفي مناطق أخرى نشأت هيئات إقليمية قوية من تلقاء نفسها، مثل لجنة خليج كيب كود.

وكانت مينيسوتا، أرض الحكومة العقلانية، واحدة من الأماكن القليلة التي أنشأت حكومة إقليمية حقيقية. ففي منتصف الستينيات، أوصت عصبة المواطنين بإقامة مجلس بلدي له سلطة كافية، بحسب كلمات مديره آنذاك تيد كولديري «لتوجيه النمو في المنطقة البلدية للمدينتين التوأمتين برمتها». وفي عام 1967 أوجدت هيئة مينيسوتا التشريعية مجلساً كهذا أو منحته سلطة مراجعة مشروعات الحكومة المحلية المؤثرة في المنطقة كلها وتجميدها. فكان فاعلاً في بعض المجالات: في فرض حلول لمشكلات النفايات الصلبة في المنطقة، وفي تطوير نظام إقليمي للحدائق، وفي حفر طرق حرة واسعة، وفي تركيب هيكل النقل الجماعي الكثيف. ولكنه كان أقل فاعلية في مجالات أخرى.

وبالرغم من هذا السجل المختلط، فإن بعض الناس يجادلون في أن هذا المجلس البلدي كان أهم تجديد للمدينتين التوأمين. ويقول جون برايسون: «إن فرادى الحكومات يمكن أن تكون من الرياديين المغامرين الرائعين، ولكن إذا لم يكن هناك أحد يتطلع للبحث في أمور المنطقة كلها، فيمكن أن تذهب تلك المنطقة إلى الجحيم».

ومن الواضح أن المناطق المختلفة تختار مسارات مختلفة، ولكن من الواضح كذلك أن معظم المناطق واقعة تحت الضغط للعثور على طريقة تمكنها من وضع يدها على المشكلات الجديدة للمنطقة البلدية.

تغيير النظام السياسي

إن هذا الكتاب عن حسن الإدارة لا عن السياسة. ولكن عندما تكافح الحكومات لإطالة الأفق الزمني لمسؤوليها، تكتشف بسرعة أن جزءاً كبيراً من المشكلة ينبع من الحوافز القصيرة الأجل الداخلة في تركيب العملية الانتخابية. ومع مطلع عقد التسعينيات، تزايدت قوة الحركة لتغيير تلك الحوافز.

ففي فلوريدا قام عضو الكونغرس الأمريكي السابق لوتون تشايلز بترشيح نفسه لمنصب حاكم الولاية، داعياً لإصلاح تمويل الحملات الانتخابية للحد من تأثير جماعات الضغط للمصالح الخاصة على القادة المنتخبين. وفي أشهره الأولى في منصبه، مرر عبر الهيئة التشريعية لائحة تحدد التبوع للحملات بمبلغ خمس مئة دولار لكل مرشح في كل تنافس في عملية انتخاب، مع إيجاد تمويل عام جزئي لانتخابات الحاكم والمسؤولين الحكوميين. وأقر مجلس مينيسوتا التشريعي لائحة قانون تجمع بين التمويل العام للمرشحين لعضوية الكونغرس الأمريكي، وحدود الإنفاق الطوعي للذين يقبلون المال العام. وأقرت نيوهامبشاير قانوناً يحدد الإنفاق على انتخابات الكونغرس، وبدأ إصلاح تمويل الحملات الانتخابية الوطنية يشق طريقه نحو الكونغرس الأمريكي.

وفي تلك الأثناء أقرت كاليفورنيا، وأوكلاهوما، وكولورادو استفتاءات تحدد المدة الزمنية لمسؤوليها المنتخبين. وقد جادل المؤيدون لذلك في أن تحديد عدد مرات ترشيح المسؤول للمنصب، سوف يحد من ميل المرشحين إلى التضحية بحكمة الأجل الطويل على مذبح إعادة الانتخاب القصير الأجل. وبالطبع فنحن نقوم بذلك الآن فيما يتعلق بمنصب الرئيس وكثير من مناصب حكام الولايات.

ولعل أكثر الجهود فاعلية لم تكن تلك التي غيرت العملية الانتخابية، بل تلك التي أوجدت جماهير قوية من الناخبين للمستقبل. فعلى مدى السنوات العشرين الماضية، نشأت ووجدت في الميدان مئات من ائتلافات القيادة المدنية، بأسماء مثل البناء في بالتيمور، ولجنة التقدم في منطقة إنديانا بوليس الكبرى، وتجمع سانت لويس. ومن الناحية الجوهرية فإنها تعمل للمحافظة على جدول الأعمال الطويل الأمد. وبالتركيز على القضايا الكبرى التي تلوح في المستقبل، فإنها توجد منبراً للتفكير الاستباقي، ثم إنها تهتمك في العمل كنشطاء سياسيين وضاعطين مصالحيين، وبهذا فإنها تحول جدول الأعمال المذكور إلى سياسة حكومية بعد ذلك. وحيث فشلت الأحزاب السياسية والزعماء المنتخبون في الاستجابة للحقائق الجديدة، فإن هذه المنظمات أصبحت عملياً هي الطريقة الوحيدة التي يستطيع بها المجتمع أن يضع يده على المشكلات الطويلة الأمد ليعالجها.

ولا يجادل أحد في أن هذه الجهود تقطع بنا شوطاً كافياً. ففي أثناء مدة العصر التقدمي أعاد الشعب الأمريكي عملياً اختراع نظامه السياسي برمته - فأدخل المبادرة، والاستفتاء، وإقالة الموظفين الحكوميين بتصويت شعبي، وانتخابات أعضاء مجلس الشيوخ الأمريكي على نحو مباشر، وتحرير النساء للمشاركة في الانتخابات، وتسجيل المقترعين، وألف حكومة مديري المجالس، وإصلاحات كثيرة أخرى. وسيفعل الشعب الأمريكي الشيء نفسه مع نضوج موجة إعادة الاختراع. وقد عبر عن ذلك ألفين توفلر بطريقة جيدة في كتابه ديمقراطية التوقع السابق:

إنني لا أستطيع أن أرى كيف يمكن أن تكون لدينا ثورة تكنولوجية، وثورة اجتماعية، وثورة معلوماتية، وثورة أخلاقية، وجنسية، ومعرفية، من دون أن تكون لدينا ثورة سياسية كذلك... فالمسألة ببساطة هي أن التكنولوجيا السياسية للعصر الصناعي لم تعد مناسبة وكافية للحضارة الجديدة الآخذة في التكوّن من حولنا. فسياساتنا صارت عتيقة الطراز عفى عليها الزمن.

