

حكومة يوجهها السوق:

تعزيز التغيير عن طريق السوق

بدلاً من العمل مجهزين بالجملة لبضائع أو خدمات معينة... تعمل الوكالات العامة كمسهلات ووسيطات للرأسماليين التأسيسيين في الأسواق الموجودة أو الأولية. وكما علمت عشرات السنين السابقة كثيراً من شركات القطاع الخاص البارزة، فإن هذا الدور الأكثر ريادة لا يمكن تأديته جيداً على أيدي البيروقراطيات التقليدية العاملة بأسلوب إصدار الأوامر.

- الشركة المتحدة لإيماء المشروعات

لو كنت قد انطلقت لشراء بيت في عام 1930 لوفرت 50 بالمئة من سعر الشراء واستخدمتها كدفعة أولية، وقدمت طلباً لمصرفك المحلي للحصول على قرض رهني مدة خمسة أعوام. كانت تلك هي طريقة شراء الناس البيوت عام 1930؛ لأن هذه كانت طريقة قيام المصارف بأعمال تجارية. وفي أثناء البرنامج الجديد [في ثلاثينيات القرن العشرين]، صارت إدارة الإسكان الاتحادية في حكومة الرئيس الأمريكي فرانكلين روزفلت طليعة نمط جديد من الرهن العقاري يتطلب 20 بالمئة من ثمن العقار دفعة أولى، ويسمح للمقترض أن يسدد الرهن على مدى ثلاثين عاماً. وأوجدت شركات حكومية أخرى سوقاً ثانوية، بحيث تستطيع المصارف أن تعيد بيع هذه القروض. وتحولت الصناعة المصرفية. أما اليوم، فإننا نعد القروض العقارية التي تسدد في ثلاثين عاماً ويدفع 20 بالمئة من قيمتها دفعة أولى شيئاً عادياً مسلماً به؛ لأن الحكومة الاتحادية قد غيرت السوق. واسأل نفسك: هل كانت حالنا ستصير أفضل لو أن الرئيس فرانكلين ديلا نوروزفلت أوجد عدداً من برامج الإسكان لذوي الدخل المنخفض والمتوسط؟

لقد كانت إدارة الإسكان الاتحادية تمارس وجهاً من وجوه اللامركزية عندما صارت طليعة لنمط جديد من الرهون العقارية. ولكنه كان مختلفاً عن اللامركزية التي ناقشناها في الفصل التاسع؛ والواقع أنه قد يكون من الأدق أن نسميه إلغاء المركزية؛ إذ إن إستراتيجية إدارة الإسكان الاتحادية قد أتاحت لملايين الأشخاص والمصارف أن يتخذوا قراراتهم بأنفسهم، من دون أوامر من الأعلى أو تمويل من الحكومة. ومع ذلك، فقد حققت هدفاً وضعته الحكومة.

فمن حيث الجوهر كان ما قامت به إدارة الإسكان الاتحادية هو إعادة هيكلة السوق لتحقيق غرض عام. وهذه طريقة قوية واقتصادية تحقق بها الحكومات أهدافها. فمن طريق العثور على حوافز يمكن أن تدعم ملايين القرارات، فإن الحكومة كثيراً ما تستطيع أن تحقق أكثر مما يمكن أن تنجزه بتمويل برامج إدارية.

وفكر بالطريقة التي عالجت بها بعض الولايات النفايات من القناني والعلب. فبدلاً من إقامة برامج معقدة وباهظة لإعادة التدوير، طلبت ببساطة من المشتريين إيداع خمسة سنتات عن كل قنينة أو علبة - تعاد إليهم عندما يعيدون القنينة أو العلبة. وإن أي شخص يعيش في ولاية فيها «فاتورة للقناني» يستطيع أن يرى الفرق الكبير الناجم عن هذه الطريقة: تقليل الزجاج المكسور في الحدائق، وتقليل القمامة في الشوارع، وتقليل النفايات في مدافنها. أما الذين لا يعيشون في ولايات عندها فواتير للقناني، فيستطيعون أن يقرؤوا الدراسات التي توثق هذه التأثيرات: تقليل حاويات المشروبات في شوارع مدينة نيويورك بنصف مليون حاوية كل يوم؛ وخفض بنسبة 4 بالمائة من أطنان القمامة المدفونة في مكبات في جميع أنحاء ولاية نيويورك؛ ووجود الزجاج المكسور في 16 بالمائة فقط من حدائق بوسطن.

وقد استعملت الحكومة الأمريكية آليات السوق دائماً لتحقيق أهدافها بدرجة أو أخرى. فقد استخدمنا الحوافز الضريبية زمناً طويلاً للتأثير في نفقات الأفراد والشركات. وقد استخدمنا تقسيم المناطق زمناً طويلاً لتكوين نمو مجتمعاتنا. وكنا دائماً نضع قواعد السوق، وكثيراً ما غيرناها عندما كنا نريد محصلات مختلفة.

ولكن عند مواجهة مشكلة، فإن معظم الناس الذين في الحكومة يمدون أيديهم بطريقة غريزية إلى برنامج إداري. فهم يعتقدون أن مهمتهم هي «إدارة الأشياء» لا تركيب هيكلية السوق. فهم يتقاسمون افتراضاً صامتاً مع نائب عمدة موسكو يصفه آ. س. سافاس. فقد كان شيوياً من الحرس القديم، فأخذ ينصت بارتياح في حين كان سافاس يناقش الحاجة إلى تنويع إستراتيجيات إيصال الخدمات في مدن أمريكا المتنوعة والمعقدة. وأخيراً أعلن نائب عمدة موسكو بلهجة نهائية حاسمة: «لا يمكنك جعل كل مدير محطة يتولى وضع جدول سكة الحديد! بل يجب جعلها مركزية؛ فيجب أن يسيطر عليها شخص ما».

والحقيقة طبعاً هي أن المدن ليست كثيرة الشبه بسكك الحديد؛ فليست لها جداول رئيسية، ثم إنها لا تعمل على مجموعة واحدة من قضبان الحديد، وليست لها مهمة واحدة. بل إن المدن أكثر شبهاً بالسواق: فهي تجمعات شاسعة معقدة من الناس والمؤسسات، وكل منهم يتخذ قرارات، وكل منهم يتكيف مع سلوك الآخرين المبني على حوافز ومعلومات متاحة لهم.

وفي مدينة، أو ولاية، أو أمة، لا يستطيع المديرون أن يكونوا «الجدول» أو «يسيطروا على القرارات». بل يستطيعون تشغيل جداول إدارية تتحكم بأنشطة محددة. ويستطيعون أن يديروا سكة حديد أيضاً. ولكن من أجل إدارة سياسة برمتها، يجب عليهم أن يتعلموا كيفية التوجيه، كما أكدنا في الفصل الأول. ولعل أقوى طريقة للتوجيه هي هيكلية السوق: أي إيجاد حوافز تحرك الناس في الاتجاه الذي يريد المجتمع الذهاب إليه، مع تركهم يتخذون معظم القرارات بأنفسهم.

وفكروا في التحدي الذي يواجه حكوماتنا اليوم: نظام رعاية صحي في أزمة؛ وبيئة مهددة كما لم يحدث من قبل على الإطلاق؛ واقتصاد عالمي يحتاج فيه العمال الأمريكيون إلى ثقافة أفضل مما لديهم كثيراً، وإلى تدريب مستمر طوال حياتهم المهنية؛ وتركيب أسرة أخذ في التغير، بحيث يجعل الرعاية النوعية للأطفال ضرورة. وأسألوا أنفسكم إن كانت حكوماتكم تملك القدرة على حل هذه المشكلات برفع الضرائب وإنفاق المزيد من الأموال. فالإجابة واضحة في المناخ المالي والسياسي السائد اليوم. ومثلما لم يكن البرنامج

الجديد لفرانكلين ديلا نوروزفلت قادراً على بناء كل مساكن ذوي الدخل المتوسط التي كان الأمريكيون محتاجين إليها، فإن حكوماتنا اليوم عاجزة عن دفع تكاليف ما نحتاج إليه من تقديم كل الرعاية الصحية، والحماية البيئية، والتدريب المهني، ورعاية الطفولة، بل إن الفكرة نفسها غير قابلة للتصور.

فإذا كان ذلك صحيحاً، فإن الحكومة لا تملك خياراً سوى العثور على نهج غير مركزي. فيجب على حكوماتنا أن تستخدم بوعي متعمد كل دعمها الهائل لتركيب هيكل السوق، بحيث يصبح لدى ملايين الأعمال التجارية والأفراد حوافز لتلبية احتياجاتنا في مجالات الرعاية الصحية، ورعاية الأطفال، والتدريب المهني، والبيئة. وليس من المدهش أن هذا بالضبط هو ما تتجه إليه حكوماتنا:

- ففي الرعاية الصحية، النقاش حول الرعاية الصحية الشاملة للجميع هو في الحقيقة نقاش حول كيفية إعادة تركيب السوق. فلا أحد ينصح بنظام صحة عامة على الطراز البريطاني، حيث تدير الحكومة النظام كله، والأطباء والمرضات موظفون عامون.

- وفي حماية البيئة، فإن قانون الهواء النظيف لعام 1990، قد استخدم آلية السوق المعروفة بالتعويض عن الانبعاثات - وهي نمط من الضريبة المفروضة على التلوث - لضبط المطر الحامضي. وقد بدأت المنظمات البيئية تدافع عن إستراتيجية التعليمات التنظيمية، مثل «الضرائب الخضراء»، وبدأت حكومات الولايات تقرها.

- وفي التدريب المهني، بدأت عدة ولايات تستطلع تنويعات من نظام الاستثمار البشري في ميتشيغان. وبدلاً من تمويل المزيد من برامج التدريب المهني التي تديرها الجهات العامة، فإن هذه الولايات تسعى لإيجاد أسواق شغالة للتدريب المهني يملك فيها العمال القوة الشرائية والمعلومات التي يحتاجون إليها.

- وفي رعاية الأطفال، فعندما أقر الكونغرس أول لوائحه الكبرى لرعاية الطفولة عام 1990، كان النقاش بين الذين يريدون أن تمول واشنطن مراكز الرعاية اليومية مباشرة، والذين يريدون استخدام آليات السوق، مثل الائتمانات الضريبية وسندات

الضمان لإعطاء الأسر ذات الدخل المنخفض قدرة على اتخاذ قراراتها بنفسها. ولا حاجة إلى القول: إن الرأي الأخير هو الذي ساد.

إن هذه الاتجاهات قد استحثها انهيار الشيوعية في أوروبا الشرقية، وهو تطور أثبت على نحو صارخ تفوق أنظمة السوق على الأنظمة الإدارية. فمئذ سقطت جدار برلين تبدو الحكومة التي يوجهها السوق وكأنها في الهواء تقريباً. غير أن هذا الاتجاه لا علاقة له بندايات المحافظين الداعية إلى «ترك الأمر للسوق»؛ ذلك أن تركيب السوق لتحقيق غرض عام هو في الحقيقة عكس ترك الأمور «للسوق الحرة» بل إنه نوع من التدخل في السوق.

(وفي الحقيقة فليس هناك شيء اسمه السوق الحرة إذا كنا نقصد بذلك سوقاً متحررة من التدخل الحكومي. فكل الأسواق القانونية مركبة بموجب قواعد تضعها الحكومات. والأسواق الوحيدة المتحررة من التنظيم الحكومي هي الأسواق السوداء - وهي خاضعة لسيطرة القوة ويتم تشغيلها بالعنف، بالضبط؛ لأنها تعمل خارج سلطة الحكومة. وعندما تسمع في المرة القادمة شخصاً يشجب الحكومة ويمجد السوق الحرة، أسأله إن كان يقصد حقاً أن يرفع أمامك تجارة المخدرات كنموذج لذلك).

وتركيب السوق هو أيضاً عكس إيجاد بيرقراطية ذات إدارة عامة لإيصال الخدمات. بل هو طريق ثالث، وبديل عن المناادة الليبرالية ببرامج إدارية من جهة، ومطالبه المحافظين ببقاء الحكومة خارج السوق من جهة أخرى. إنه طريق لاستخدام الإسناد العام لتكوين قرارات خاصة لتحقيق أهداف جماعية؛ وهو طريقة كلاسيكية تقليدية لحسن الإدارة الريادية: حكومة فاعلة من دون حكومة بيرقراطية.

ولسنا نقول: إن آليات السوق تعمل دائماً بنجاح؛ فكثير من أنماط المصلحة الجماعية العامة التي تقدمها الحكومة، من الحداثق إلى السلامة العامة لا يتم الاتجار بها في الأسواق. وكثير من الأسواق فيها عيوب عميقة. فكثيراً ما تطالب الحكومة بالتصرف؛ لأن سوقاً ما قد أوجدت مشكلات اجتماعية أو اقتصادية قاسية. ففي ثلاثينيات القرن العشرين تم اللجوء إلى الحكومة لأن اقتصاد السوق قد انهار. واليوم يتم اللجوء إلى الحكومة؛ لأن السوق تقودنا نحو كارثة بيئية، في حين هي في الوقت نفسه تترك كثيراً من الفقراء وغير المثقفين

بلا وظائف، ولا بيوت، ولا أمل. ولكن كما أثبت فرانكلين روزفلت قبل خمسين عاماً فإن أكثر الطرق فاعلية لحل مشكلة ولدتها السوق هي في الغالب إعادة تركيب تلك السوق.

فآليات السوق لها مزايا كثيرة على الآليات الإدارية، وقد ناقشنا بعضها في فصول سابقة: فالأسواق الغير مركزية هي (في العادة) تنافسية؛ وهي تمكن الزبائن من ممارسة الخيارات؛ وهي تربط الموارد بالنتائج ربطاً مباشراً. وتستجيب الأسواق أيضاً للتغيرات السريعة. وكما هو مؤكد سابقاً، فإن إعادة تركيب الأسواق تتيح للحكومات أن تحقق النطاق الضروري لحل المشكلات الخطرة. فإذا كانت الحكومة قادرة على إيجاد حوافز تؤثر في ملايين القرارات المتخذة في السوق، بدلاً من التأثير فقط في الأنشطة التي تدفع الحكومة تكاليفها فإن بوسعها أن تضاعف تأثيرها ألف مرة.

فالإتجاه نحو حكومة توجهها السوق، مثل انهيار الشيوعية في أوروبا الشرقية، هو نتاج مباشر لعصر المعلومات. فمع اتساع المعلومات بمعدل هندسي، ومع ملاحقة التغيير لنا ملاحقة لصيقة، نحتاج إلى أنظمة تعالج المعلومات بسرعة، وتشر حلقات من التغذية الراجعة، وتنقل المعلومات إلى ملايين الأشخاص - على شكل علامات سعرية - بحيث يستطيعون التكيف عندما تتغير الحقيقة. فلم تعد مجموعة من كبار الموظفين القابعين على قمة إمبراطورية هرمية التسلسل قادرة على اتخاذ قرارات فاعلة بالنيابة عنا؛ فهؤلاء الموظفون الكبار عاجزون ببساطة عن التعامل مع حجم المعلومات أو القرارات التي يجب عليهم معالجتها. ولكن السوق قادرة على ذلك.

فالأسواق في سياق النشاط الاجتماعي والاقتصادي تشبه آلات الحاسوب فيما يخص المعلومات: فهي تستخدم الأسعار كآليتها الأساسية، وترسل الإشارات وتلقاها على نحو فوري تقريباً. فتعالج ملايين المدخلات بكفاءة وتتيح لملايين البشر أن يتخذوا قراراتهم بأنفسهم. وتأمّلوا نظام التعليم العالي عندنا: ملايين من الطلبة (وأبائهم وأمهاتهم) يغربلون مجلدات من المعلومات، ويقارنون بين الأسعار، ويختارون في آخر الأمر مدارسهم المفضلة. وتفضل الكليات والجامعات الشيء نفسه بسجلات الطلبة، والإحالات، والتوصيات، والطلبات. فتحدث مطابقة. فهل هناك نوع من الآلية الإدارية - مثل إحالة الطلبة إلى أقرب

كلية من بيوتهم - يعمل على نحو أفضل؟

متاعب الحكومة بموجب برنامج

كتب فيليب باور وجان أوروبان - لوريان في كتاب أوجد نظام استثمار بشري في ميتشيغان: «عندما نفكر في «الحكومة»، فإن الكلمة التي تدور في الخلد تلقائياً هي «البرنامج». فخذ مثلاً اللحم والبيض، فهما متلازمان في طعام الإفطار. وكذلك تتلازم الحكومة والبرامج. فنحن ندل على أعمال الحكومة حرفياً بوحدات البرامج».

وبالطبع فإن كلمة برنامج تغطي أرضية كبيرة؛ فكثير من «البرامج» هي في الحقيقة آليات سوق. ولكن الغالبية الساحقة هي آليات إدارية: منظمات احتكارية لموظفين عامين في العادة، تتفق أموالاً مخصصة لإيصال خدمة. وعندما نتحدث عن برامج هنا، فهذا ما نعنيه.

ولسوء الحظ، فإن البرامج الإدارية عند مقارنتها بالأسواق نجد فيها سلسلة من العيوب:

فالبرامج تحركها جماهير الناخبين لا الزبائن. وكما يوضح باور وأوروبان - لوريان، فإن البرامج تميل إلى أن تكون موجودة للاستجابة لمطالبة ناخبين بالموارد على نحو جماعي محدد، وليس استجابة لطلب من أفراد أو أسواق عمل. ولكن عضوية مجموعة انتخابية لا يستتبع مطالبة شخص واحد بشيء ما. ونتيجة لهذا الاختلاط الملتبس، فإن الأشياء - النقود، والسلع، والخدمات - تقدمها البرامج بانتظام للأشخاص الذين قد لا يريدونها، أو قد لا يكونون مهيين لاستخدامها بفاعلية. وتوزيع الأشياء التي تقدمها الحكومة يستجيب لتجهيزها لا لطلب الأفراد لها.

وهذا هو السبب الذي يجعل كثيراً من البرامج الحكومية المصممة بأحسن النوايا تقشل على نحو تعيس في تلبية الحاجات الحقيقية للذين يقصد منها أن تساعدهم.

البرامج تحركها المناورات السياسية، لا الحكمة العملية: فمن أجل إيجاد برنامج، يجب على الساسة أن يجمعوا تحالفاً واسعاً يكفي لإقرار لائحة قانونية وتمويل تخصيص. ومن هنا فإن هناك ضغطاً مستمراً لجعل البرنامج - كل الأشياء - لكل الناس. وبحلول وقت أخذ اللائحة طريقها عبر العملية التشريعية تكون أهدافها الأصلية قد تم تخفيفها غالباً إلى درجة جعلها بلا معنى، وقد تكون في الأغلب قد التقطت عدداً من الأهداف التي أضفيت

إليها. وبعضها قد يكون متناقضاً. فقد كان هناك برنامج تنمية في إحدى الولايات هدفه «إيجاد وظائف جديدة» إلى جانب «اعتماد وسائل التكنولوجيا العليا في الإنتاج»؛ وهي وسائل كثيراً ما تلغي الوظائف.

البرامج توجد «حلبة»، ثم تدافع عنها الوكالات العامة بكل ثمن: يقول فيليب باور: «لقد سمعنا جميعاً صرخة الغابة البيروقراطية: برنامجي أنا؛ أموالي أنا؛ زبائني أنا». وقد أصاب باور وأوروبان - لوريان كبد الحقيقة مرة أخرى:

تفترض الوكالات أنها إذا لم تكن الوحيدة التي تقدم الخدمة للسكان من زبائنها، فإنها سوف تخسر تمويل البرنامج؛ فإذا فقدت أموالها فقدت مناصب موظفيها؛ وإذا فقدت موظفيها، فقدت مكانتها؛ وإذا فقدت مكانتها، فقدت التمويل في المستقبل. ولهذا فإن البيروقراطيات تميل على نحو طبيعي إلى صرف وقتها واهتمامها في بناء حلبة والدفاع عنها، لا في إدارة الأمور جيداً.

البرامج تميل إلى إيجاد أنظمة مجزأة لإيصال الخدمات: كما أوضحنا في الفصل السادس، فإن الهيئات التشريعية عندما تضيف برامج جديدة عاماً بعد عام، ولكل برنامج منها أساسه المنطقي الكامل فإن النتيجة تكون خليطاً من القديم والجديد. فيضطر الناس إلى زيادة عدد من المكاتب المختلفة وتقديم طلبات إلى عدد من البرامج المختلفة ليحصلوا على الخدمات التي يستحقونها. وكل مكتب وكل برنامج له قواعده الخاصة به، واستماراته، وحلقاته التي يجب على الناس القفز عبرها. وليس النظام شفافاً، ولا كلياً شاملاً، ولا صديقاً للمستخدم.

البرامج لا تصحح نفسها: عندما تفشل البرامج الحكومية، كثيراً ما يكون مديروها آخر من يعلم، لأنهم لا يقيسون النتائج. وبطريقة نموذجية فإنهم يستخدمون الأرقام للترويج لبرنامجهم، لا لإدارته. ولكن الأسواق تصحح ذاتها. والمؤسسات التي تتبع سلعاً أو خدمات في أسواق تنافسية تعرف عندما تتعرض للفشل، ويعتمد بقاؤها ذاته على قدرتها على تصحيح حالات الفشل تلك. ولأن الأسواق تنطوي على ملايين القرارات المستقلة وكل المشاركين يعيدون تقويم قراراتهم باستمرار - فإن الأسواق تميل إلى تصحيح الأخطاء بسرعة تامة.

البرامج نادراً ما تموت: إن البرامج تستمر في التحرك، سنة بعد سنة، باستثناء الأوقات التي تتعرض فيها لأزمة مالية كارثية رهيبة. وإن كثيراً من الساسة والإداريين قد كسروا خياراتهم وهم يحاولون إلغاء برنامج مهجور مهملاً لا يزال فيه استمرارية. وبينما يبقى عامة الناس ناسين لذلك البرنامج، فإن المستفيدين منه يقاتلون بالظفر والناب لحمايته. فلا يكسب الساسة أصدقاء، بل ينتهي بهم الأمر في مواجهة مجموعة من الأعداء المصممين، الذين ينتقمون منهم يوم الانتخابات.

البرامج نادراً ما تحقق الحجم الضروري لإحداث تأثير مهم: من أجل إقرار تشريع برنامج ما، فإن الساسة كثيراً ما يقبلون مخصصات يعرفون أنها أقل من أن تؤدي المهمة. وعلى وجه الخصوص، فإن البرنامج إذا كان ناجحاً، فإن الطلب سرعان ما يتفوق على التمويل. فمع ميزة الانطلاق، وامتداد نجاح البرنامج زمناً طويلاً، فإنه لا يخدم سوى ثلث المستحقين.

وفي السوق فإن الطلب يوجد عرضه الخاص به. فالأعمال التجارية التي تتبع في الأسواق تتوسع لتلبية أي طلب موجود. ولكن برامج الحكومة التي تتلقى مخصصات عن طريق العملية السياسية لا تتوسع. وقليلة جداً هي المنظمات العامة التي تستطيع أن تنمو بكسب المال، وهكذا فإنها تتجاهل البحث عن مواقع جديدة لها في السوق، وعن خدمات جديدة، وزبائن جدد. حتى عندما تصبح مندفعة فعلاً لتلبية طلب الزبائن، فإنها كثيراً ما تكون عاجزة تقهدها العملية التشريعية. ويقول بيتر بلاستريك، المدير السابق لصندوق ميتشيغان الإستراتيجي: «إذا كان لديك فكرة جيدة ولها سوق كبيرة فعلاً، فإنك لا تستطيع الوصول إلى السوق؛ لأن العملية السياسية مسيطرة على تمويلك».

وقد وصف بلاستريك وزملاؤه في ميتشيغان البرامج الإدارية بأنها «بيع بالمفرق»، في حين أطلقوا على هيكل السوق اسم «البيع بالجملة». وقد صم صندوق ميتشيغان الإستراتيجي لبيع بالجملة عن طريق تغيير أنماط الإقراض المصرفي والمساعدة في تأسيس مؤسسات مالية جديدة. وقال بلاستريك: «عندما تفهم أن مبلغنا المكون من 100 مليون دولار هو مبلغ تافه إذا نظرت فقط إلى الستة عشر مليار دولار من أصول الموجودات المصرفية في الولاية وحدها، فإنك ستدرك بسرعة أنك عاجز عن شراء النجاح - فأنت لا تستطيع ذلك ألبتة؛

إذ إنك لا تملك ما يكفي من المال». وعن طريق البيع بالجملة، فإن الصندوق الإستراتيجي قد دعم النجاح.

وأخيراً، فإن البرامج في العادة تستخدم الأوامر، لا الحوافز: الأوامر شيء ضروري أحياناً. ولكن في عالم اليوم من العمال ذوي المعرفة والمعلومات المطردة الاتساع فإن الحوافز كثيراً ما تكون ذات فاعلية أكبر. وهذا صحيح على وجه الخصوص عندما لا يكون من الممكن تنفيذ الأوامر، كما هي الحال غالباً في السياسة العامة. ومنذ زمن طويل، أتقنت البيروقراطيات فن التظاهر بالطاعة، في حين أنها تتجاهل الأوامر التي تجدها غير ملائمة لها. وقد استطاع أنطوني جاي وجوناثان لين أن يلتقطا هذا الفن ببراعة لامعة في مسرحيتهما التلفازية الساخرة في هيئة الإذاعة البريطانية المعنونة «نعم أيها الوزير». ففي أحد المشاهد يخبر الوزير رئيس موظفيه المدنيين بما يريد فعله وإنجازه، فيعطيهم الموظف المدني إجابة غامضة. فيلج عليه الوزير ويسأله ما الذي يقصده بالضبط:

الموظف المدني: ما أقصده هو أنني خاضع تماماً لأوامرك وبالطبع سأفعل كل ما في وسعي لتنفيذها. ولهذا الغاية أقترح أن نؤلف لجنة من بين الإدارات تكون لها مرجعية واسعة تماماً، بحيث نكون في آخر الأمر في وضع نستطيع معه أن نفكر في الدلالات الضمنية المختلفة، وأن نصل إلى قرار مبني على الحسابات البعيدة الأمل، بدلاً من التحول قبل الأوان إلى تصرف متعجل يحتمل أن يكون متصوراً على نحو سيئ، قد يكون له آثار وعواقب غير متوقعة سلفاً.

الوزير: تقصد لا.

الموظف المدني: نعم.

وقد بين هاري ترومان النقطة نفسها، في حين كان يتأمل في صعود آيزنهاور إلى البيت الأبيض. فقد كان آيزنهاور قائداً لقوات الحلفاء في أثناء الحرب العالمية الثانية. وكان معتاداً على إعطاء الأوامر وعلى رؤيتها تنفذ. ولكنه الآن [عام 1952] سيقود بيرقراطية مدنية. فلاحظ ترومان: «إنه سيجلس خلف المنضدة الكبيرة ويقول: «اعملوا هذا، واعملوا ذلك»، وهل تعرفون ما الذي سيحدث؟ لا شيء».

وفي عام 1961 أمر الرئيس كيندي بإخراج القذائف الأمريكية من تركيا. وبعد ذلك بأكثر من عام، في أثناء أزمة الصواريخ الكوبية، أصابه الذهول من عرض خروشيف إزالة الصواريخ السوفييتية من كوبا إذا نحن أخرجنا قذائفنا من تركيا. فتكشف الأمر عن اضطلاع وزارة الخارجية الأمريكية بمشاورات بطيئة متروية مع حلفائنا حول سحبها، ثم وضعت في آخر الأمر خطة أمدها خمسة أعوام لتفكيك تلك القذائف. وهذا ما يعرف في الأوساط العسكرية باسم «التدحرج البطيء».

ويحدث الشيء نفسه باستمرار في التعليم. فعندما أمرت ولايات كثيرة بإجراء إصلاحات من الأعلى إلى الأسفل في الثمانينيات، سارعت معظم المناطق المدرسية بالإبلاغ عن تلبيتها للأمر. ولكن المصلحين الذين انطلقوا إلى الميدان وجدوا صورة مختلفة جداً. فالدورات الجديدة التي تم طلبها كانت ببساطة دورات قديمة أعيدت تسميتها؛ والخدمات «العلاجية» المطلوبة كانت في أدنى الحدود؛ وقد أجريت الاختبارات المطلوبة، ولكن بعض المدرسين كانوا يعلمون الاختبار عملياً قبل إجرائه (ويقول رالف تايلر، أستاذ التربية بجامعة ستانفورد وقائد في ميدان اختصاصه منذ خمسين عاماً: إن هذا يحدث طوال الوقت، في جميع أنحاء العالم). ومما زاد الأمر سوءاً، أن الأوامر كانت تتطلب من المدرسين ومديري المدارس قضاء مدد هائلة من الوقت في القيام بأعمال كتابية على الورق لتوثيق تلبيتهم المفترضة للأوامر. وقد أوجد ذلك سخطاً شديداً. وكما رأينا في هارلم الشرقية ومينيسوتا، فإن الحوافز تعمل على نحو أفضل كثيراً.

حتى عندما يمكن تنفيذ الأوامر، فإنها كثيراً ما توجد آثاراً جانبية تخريرية ضارة. وعلى سبيل المثال، فعندما أمرت المحاكم الحافلات بإزالة الفصل العنصري من المدارس، هربت أسر البيض من المدارس العامة في المدن. أما اليوم، فإن المناطق المدرسية تستخدم الحوافز على نحو متزايد، كالمدراس الجذابة، والأنظمة المنتقاة، لتحقيق الدمج العنصري في مدارسها، وهذا يحقق نجاحاً كبيراً.

كيف تعيد الحكومات تركيب السوق؟

قد يبدو غريباً أن يجادل المرء في أن هناك بدائل يوجهها السوق لمعظم البرامج الإدارية. ولكن يوجد عدد يكاد يكون غير محدد من الطرق التي تستطيع بها الحكومة تركيب السوق

لتحقيق غاياتها. وهي مستخدمة طوال الوقت؛ وكثير منها طرق شائعة جداً بحيث لا نكاد نلاحظها، مثل الائتمانات الضريبية، والأجور المفروضة على المستخدمين.

إن العناصر الستة المحددة في الإطار على الصفحة القادمة تقترح إستراتيجيات أساسية لتغيير السوق. وقد رأينا عشرات الأمثلة على كل واحدة منها يجري استخدامها عملياً. وتأمل في عدد قليل فقط من العناصر البارزة ذات الأهمية الخاصة (وللاطلاع على مناقشة آليات السوق غير المشمولة هنا، وفي ذلك سياسة المشتريات، والشراكة بين القطاعين العام والخاص، والقروض، وضمانات القروض، واستثمارات الأسهم العادية انظر الملحق ألف):

وضع قواعد السوق: لقد ظلت الحكومات تقوم بهذا العمل منذ يوم اختراع الحكومة. فقوانين تقسيم المناطق تضع القواعد للتنمية العقارية. وقوانين السندات المالية تضع القواعد لعمل الأسواق المالية (البورصات). حتى الشيء البسيط مثل سوق سيارات الأجرة تنظمه قوانين عامة.

والحكومات تغير قواعد السوق باستمرار لتحل المشكلات. وتأمل مثلاً واحداً فقط: هو التأمين على السيارات. فمع اندفاع الأقساط إلى الأعلى بثبات مطرد، جربت الولايات إصلاحات متنوعة للسوق لإبقاء الأقساط ثابتة أو مستقرة. وبعض الولايات، مثل ماساشوسيتس، استخدمت آليات الأوامر والسيطرة، بتنظيم شركات التأمين، وتحديد أقساطها (ويتم ذلك باسم المستهلك، وينتهي به الأمر إلى تكليف المستهلك مبلغاً كبيراً، لأنه يلغي المنافسة). وهناك ولايات أخرى، منها نيويورك وفلوريدا، جعلت أقساط التأمين تنخفض بتحديد قدرة المستهلك على إقامة دعوى (ويعرف هذا بالإصلاح المؤذي). وجعلت ثلاث ولايات أخرى الأقساط تنخفض بتبني أنظمة لا عيوب فيها يتم بموجبها تعويض المتضررين بطريقة تلقائية على حساب شركات تأمينهم نفسها؛ وبذلك تلغى الدعاوى القانونية لإثبات الذنب. واختارت ثمانين ولاية أخرى قوانين لا عيب فيها ولكنها مخفضة، غير أن النتيجة كانت عكسية. وإن عملية إعادة تركيب الأسواق هذه ستظل مستمرة باطراد ما دام الناس يقودون سيارات.

ما الذي يتطلبه جعل السوق تعمل

إن انتقاد البرامج ليس هو المجادلة في أن السوق هي الأفضل دائماً. فبعض الأسواق فيها عيوب عميقة. فعندما يسيطر على السوق عدد صغير من المؤسسات، فإن المناقشة الحقيقية كثيراً ما تختفي، وعندما لا يملك الزبائن معلومات كافية، فإنهم كثيراً ما يصبحون ضحايا. فالمتربحون يفترسون الفقراء وغير المثقفين طوال تاريخنا، من أيام قيام بائعي الحلول المزيفة غير المفيدة بتسويق أدوية كاذبة، إلى أيام الفضائح الأحدث التي استغلت فيها شركات مشبوهة مالكي البيوت الفقراء.

فمن أجل العمل على نحو مؤثر ومنصف، تتطلب الأسواق عدداً من العناصر الموضحة باختصار فيما يلي. فعندما تنظر الحكومة في آلية سوق لحل مشكلة، ينبغي أن تنظر إن كانت هذه العناصر الستة موجودة. وعند عدم وجودها، فإن من الممكن في العادة أن يعاد تركيب السوق لتقديم العناصر المفقودة. وإلا فقد يكون من الأفضل البقاء مع آلية إدارية.

العرض: يجب أن تكون هناك معروضات كافية من الخدمة - سواء أكانت رعاية الأطفال، أم رعاية منزلية للعجائز، أم إسكاناً لذوي الدخل المنخفض، أم بيوتاً جماعية للمعوقين عقلياً. فينبغي أن تكون هناك معروضات كافية لضمان التنافس.

الطلب: يجب أن يكون لدى الزبائن قوة شرائية كافية لشراء المنتج أو الخدمة. ويجب أن تكون لديهم رغبة في تشغيل تلك القوة الشرائية. ففي سوق التدريب المهني مثلاً، يعجز كثير من الزبائن عن دفع كلفة شراء التدريب؛ ثم إن كثيراً من الشركات ليست لديها دوافع لشراء التدريب؛ لأنها كثيراً ما تخسر عمالها المدربين الذين يذهبون إلى منافسيها.

الوصول: يجب أن يكون وصول المشتريين إلى البائعين سهلاً. وكثيراً ما يتطلب ذلك وسطاء لإجراء المعاملات وإبرام الصفقات. فمثلاً: إن مشتري الأسهم لا يقابلون بائعيها؛ وبدلاً من ذلك فإنهم يستخدمون الوسطاء المتعاملين بالأسهم. والوسطاء نادرون في خدمات كالتدريب المهني. وعند وجودهم فعلاً، على شكل برامج عامة، فإنهم نادراً ما يكونون ظاهرين للعيان، أو يسهل وصول عامة الناس إليهم.

المعلومات: وعندما لا يملك الزبائن معلومات كافية عن سعر المنتج أو الخدمة، وعن نوعيته، أو مخاطره، فإن قراراتهم سيكون فيها خلل، وينتهي بهم الأمر إلى دفع ثمن أكثر من اللازم لمنتج معيب متخلف أو إلى أسوأ من ذلك؛ إلى فقدان بيتهم لشركة رهون عقارية بلا ضمير ولا قيم أخلاقية.

القواعد: وهذه في العادة يتم وضعها عن طريق الحكومة.

ضبط الأمن: كما هي الحال في أي نشاط، فإن هناك حاجة إلى أن يعرف الذين يفترسون الناس الذين لا علم لهم أن من الممكن القبض عليهم ومعاقبتهم.

تزويد الزبائن بالمعلومات: إذا كان الزبائن قادرين على الاختيار بين مجهزين متنافسين، فإن الحكومة تستطيع فرض تغييرات أساسية بمجرد أن تنشر معلومات عن نوعية كل مجهز. فعندما بدأت الحكومة الاتحادية بنشر سجلات عن الخطوط الجوية التي تتحرك في وقتها بالضبط كان لذلك تأثير كبير ومفاجئ أكبر مما كان يمكن أن يحققه أي أمر تنظيمي. وعندما بدأت ولاية أريزونا تنشر معلومات عن التأمين على السيارات، والتأمين على البيوت، وأقساط المستشفيات، أرغمت المجهزين على التنافس على أساس الأسعار. وعندما طلبت كاليفورنيا من الشركات أن تكشف عن كل المواد السامة حتى تحكم الولاية بسلامتها، فإنها لم تثبط استخدام تلك المواد فحسب، بل عاقبت الشركات أيضاً على تأخير العملية التنظيمية.

واستخدمت فيساليا المعلومات لتشجيع كفاءة استخدام الطاقة؛ فالناس الذين يبيعون بيوتهم يستطيعون الآن مقابل أجر معين أن يحصلوا على تفتيش على الطاقة وعلى تقدير لتصنيف المرتبة من مجلس الوسطاء العقاريين. ويدفع البائعون أجرة؛ كي يضيفوا قيمة إلى بيوتهم بإثبات كفاءتها في استخدام الطاقة. وهناك الآن عدد كبير من الولايات التي تشغل أنظمة مماثلة. ففي سان فرانسيسكو فإن عمليات التفتيش هذه إلزامية. فالبائعون مطالبون برفع بيوتهم أو مكاتبهم إلى مستوى مقاييس معينة. وتقدر لجنة المرافق العامة في المدينة أن هذا الإجراء قد وفر 5 ملايين دولار من تكاليف الطاقة في سنوات تطبيقه الخمس الأولى، حتى قبل توسيعه ليشمل الممتلكات العقارية التجارية.

إيجاد الطلب أو زيادته: توجد الحكومات الأسواق أو تغييرها طوال الوقت بتحريض الطلب: فتعطي الناس موارد يشترون بها الخدمات؛ أو تشجّعهم على استعمالها، ببساطة. وقد ساعدت سندات الضمان من الولايات (أو ما يعادلها) على تحريض ظهور أسواق شغالة تؤدي مهمة رعاية الطفولة. وأدت لائحة قانون تعليم المجندين المسرحين إلى إيجاد طلب كبير على التعليم العالي بعد الحرب العالمية الثانية. وأدى قانون الطاقة في سان فرانسيسكو إلى إيجاد طلب للتفتيش على الطاقة.

تحفيز مجهزي القطاع الخاص: تعقد الحكومات باستمرار صفقات مع شركات من القطاع الخاص لزيادة الإمدادات المعروضة من منتج أو خدمة ما. ففي عام 1988 قامت إدارة التخطيط والتنمية الاقتصادية في سانت بول بإقناع المصرف الأول بالالتزام بتخصيص 94 مليون دولار على مدى خمسة أعوام بوصفها قروضاً للإسكان والتنمية الاقتصادية في المجتمعات الفقيرة. وفي عام 1990 قام مجلس الاحتياطي الاتحادي بالضغط على مصارف ماساشوسيتس كي تُعد بتخصيص مليار دولار كقروض للمجتمعات الفقيرة.

بل إن بعض المدن قد دمجت مثل هذه الصفقات في عملية تقسيم المناطق. فمن أجل منع تدهور أحياء وسط المدينة، أو جدد سكوتسدليل حوافز للأعمال التجارية؛ كي تقدم مرافق الراحة في البنية التحتية - مثل مرائب وقوف السيارات وتحسين الشوارع؛ فالذين يفعلون ذلك يمكنهم أن يحصلوا على ترخيص بزيادة كثافة مبانيهم، وارتفاعاتها، وعوامل أخرى. وقد طورت سياتيل، وسان دييغو، وتامبا نسخها الخاصة بها من هذا النهج، المسمى تقسيم المناطق التحفيزي.

إيجاد مؤسسات سوقية لسد الثغرات في السوق: كثيراً ما يترك المستثمرون من القطاع الخاص أقساماً من السوق مهملة؛ لأن أرباحها أقل من اللازم، أو لأن المستثمرين يجهلون الأرباح التي يمكن جنيها، أو لأن التحامل المفروض يغيثهم على رؤيتهم. وتشمل الفجوات النموذجية في السوق قروضاً للأعمال التجارية الصغيرة، والأعمال التجارية التي يملكها أبناء الأقليات، أو التي تملكها النساء. واليوم يقوم كثير من حكومات الولايات أو الحكومات المحلية بتحفيز تأسيس شركات خاصة أو شبه عامة لسد هذه الثغرات. وليس هذا عملاً غير مسبوق. ففي وقت باكر من التاريخ الأمريكي، ساعدت حكومات الولايات على تنظيم كثير

من الشركات الخاصة وتدشينها. ثم إن كثيراً من أكبر الأعمال التجارية في اليابان قد بدأت بوصفها مشروعات حكومية.

تحفيز تأسيس قطاعات سوقية جديدة: لا تساعد الحكومات أحياناً على إيجاد شركة واحدة فقط لتوسيع عرض الخدمات، بل على إيجاد قطاع سوقي برمته. وتأمل في منظمات صيانة الصحة. فأول خطة للممارسة الجماعية المدفوعة التكاليف سلفاً - وهي السلف المبشر بمنظمة صيانة الصحة الحديثة - أوجدتها إدارة المياه والطاقة في لوس أنجيلوس عام 1929. وبعد ذلك بأربعة عقود كانت مثل هذه المنظمات لا تزال نادرة. وفي عام 1973 أقر الكونغرس قانون منظمة صيانة الصحة، للتحريض على إيجاد هذه المنظمات. وتطوع بتمويل اتحادي للمساعدة على إقامة منظمات خاصة لصيانة الصحة، وألزم أرباب العمل الذين يدفعون ضماناً صحياً بإعطاء موظفيهم خيار الانضمام إلى منظمة لصيانة الصحة إن كانت هناك واحدة منها في منطقتهم. وعمت الولايات على تحفيز نمو منظمات صيانة الصحة. واليوم يعود الفضل جزئياً إلى جهود الحكومة التي جعلت هذه المنظمات تخدم جزءاً مهماً من السوق.

وفي الثمانينيات تابعت حكومات ولايات عديدة إستراتيجيات مشابهة في التنمية الاقتصادية. فحضرت بنسلفانيا تأسيس صناعة رأسمالية تأسيسية تقدم رأسمال للمشروعات في مراحلها الأولى. وحضرت ميتشيغان صناعة رأسمالية تأسيسية وقطاعاً مالياً جديداً مؤلفاً من أعمال تجارية وشركات تنمية صناعية تخصص بتقديم قروض طويلة الأجل للمؤسسات الصناعية الصغيرة.

اقتسام مخاطر توسيع العرض مع القطاع الخاص: هل تتذكرون قصة وكالة إعادة التنمية في مجتمع تامبا، المروية في الفصل الأول؟ لقد كانت مثلاً تقليدياً كلاسيكياً على تقاسم المخاطر. فعن طريق ضمان القروض المصرفية مدة خمسة أعوام ودعم معالجة عمل القرض، أقتعت تامبا المصارف بتقديم قروض كانت المصارف سوف تتجنبها لولا ذلك الضمان والدعم. ويقول مدير إعادة التنمية المجتمعية فرناندو نورييغا: «لقد قمنا بتركيب السوق وتجميعه، ثم قدمناه للمقرضين من القطاع الخاص».

فتقاسم المخاطر شائع تماماً. ففي ثلاثينيات القرن العشرين دعمت الحكومة الاتحادية النظام المصرفي بتقديم التأمين للمودعين. وتقوم إدارة الأعمال التجارية الصغيرة منذ زمن طويل بدعم الأعمال التجارية الصغيرة والقروض المقدمة للأعمال التجارية للأقليات، بل لقد وجدت الحكومة الاتحادية سوقاً للقروض الطلابية بضمانها القروض المصرفية لطلبة الكليات. وتقاومت مدن كثيرة مخاطر الصفقات العقارية مع مقاولي التنمية العقارية.

تغيير سياسة الاستثمار العام: تستثمر معظم الحكومات كميات مهمة من رأس المال: مثل صناديق تقاعدها، وموازنتها النقدية، وصناديق احتياطياتها. وعن طريق اختيار مكان الاستثمار، يمكن أن يكون لها تأثير مهم في إمدادات رأس المال المعروضة في الأسواق المختلفة. ففي عام 1982 عندما سُمح لإدارة الخزانة في ولاية ميتشيغان باستثمار مبلغ يصل إلى 5 بالمائة من صندوقها العام للتقاعد (المحتوي على 6 مليارات دولار آنذاك) في مشروعات رأسمالية، فإن ذلك قد حولها من ولاية ليس فيها عملياً رأسمال للمشروعات، إلى ولاية تقيض فيها رؤوس أموال المشروعات. وسرعان ما تبعتها ولايات أخرى.

وقد قامت عشرات من حكومات الولايات والحكومات المحلية أيضاً بتطوير سياسات لوضع موازنتها النقدية في مصارف تتابع إستراتيجيات إقراض محددة. وهي معروفة بأنها مرتبطة ببرامج إيداع، وقد تم استخدامها لكل غرض تحت الشمس تقريباً. فقد استخدمت إيلينوي إحدى الموازنات لتشجيع القروض للأعمال التجارية للأقليات، ابتداءً من أواخر الستينيات. ثم إن سانتا مونيكا، بولاية كاليفورنيا، استخدمت موازنة لتشجيع قروض توفير الطاقة بعد ذلك بعشر سنوات. واستخدمت أوهايو موازنة لتشجيع القروض للأعمال التجارية الصغيرة في أثناء السنوات الصعبة من مطلع الثمانينيات. وأعلنت بوسطن عن موازنة لتشجيع القروض في مجتمعات الأقليات في عام 1991.

ويمكن إلغاء استثمار المال العام كما يمكن استثماره. وكما اكتشفت جنوب إفريقية، فإن إلغاء الاستثمار يمكن أن يكون أداة قوية، وقد قامت صناديق التقاعد العامة بإيجاد مجلس المستثمرين المؤسسيين، الذي يثبط أنشطة الشركات مثل «البريد الأخضر» ورواتب الإدارة المتضخمة، عن طريق التهديد بإلغاء الاستثمار.

العمل وسيطاً بين المشتري والبائعين: كما لاحظنا سابقاً، فإن الأسواق التي لا يستطيع فيها المشترون أن يعثروا بسهولة على بائعين تتطلب سماسة ووسطاء. ويستطيع القطاع العام أن يؤدي هذا الدور أحياناً. وإن بطاقات الفرص ومحلات الفرص في ميتشيغان قد صممت لتعمل وسيطاً صديقاً للمستخدم، ويسهل الوصول إليه، بين البائعين والمشتريين لتعليم الكبار وتدريبهم. ثم إن شركة باي ستيت للمهارات بولاية ماساشوسيتس (التي تقلدها الآن عدد من الولايات على الأقل) تعمل وسيطاً بين الأعمال التجارية المحتاجة إلى عمال، وبين بائعي التدريب. فهي تستخدم جاذبية رأس المال التأسيسي - بطريقة نموذجية بنسبة 100 بالمائة في السنة الأولى، و50 بالمائة في السنة الثانية، وحصص صغيرة في السنة الثالثة - لجعل الشركات والمؤسسات التعليمية توجد برامج تدريب جديدة. ولأن دورها الأساس هو جمع المشتريين والبائعين معاً، فهي تمول برامج التدريب التي يريدها المشترون - أي البرامج التي تستجيب لحاجات السوق الأصلية الحقيقية. ونتيجة لذلك، فإن تلك البرامج لديها معدلات عالية جداً من العثور على وظائف يوضع فيها المتدربون.

تسعير الأنشطة عبر القانون الضريبي: لا شك أن الحافز الضريبي هو طريقة أمريكا المفضلة لتغيير الدعم المؤثر عبر السوق. فتحن نستخدم الحوافز الضريبية لتشجيع الناس على شراء البيوت والتبرع للمنظمات الخيرية، ولتشجيع الأعمال التجارية على استئجار الفقراء وعلى الاستثمار في الأبحاث والتنمية، ولتشجيع المؤسسات على اعتماد وضع عدم استهداف الربح أو خطط تمليك الموظفين أسهماً وحصصاً. بل إننا نستخدم الضرائب أحياناً لتثبيط سلوك لسنا مستعدين لتحريمه قانونياً، مثل تدخين السجائر وشرب الكحول. وبوسعنا طبعاً أن نستخدم الطريقة الأخيرة على نحو أوسع كثيراً. وفكر في كل الأشياء التي يجب على الأمريكيين تثبيطها ولكنهم لا يستطيعون قسر أنفسهم على حظرها، كالأفلام الإباحية، ولوحات الإعلانات، والأطعمة غير الصحية، والعنف على التلفاز. ففرض ضريبة قاسية عليها قد يؤدي الغرض.

تسعير الأنشطة بفرض أجور على تأثيرها: إن أجرة التأثير هي نوع من الضرائب مصمم لفرض الأجرة الاجتماعية التي يولدها نشاط ما، مثل قيادة سيارة، أو بناء أقسام فرعية جديدة، على الذين ينهمكون في ذلك النشاط مباشرة. والفكرة بسيطة: تحويل التكاليف العامة إلى تكاليف خاصة، بحيث لا يستطيع الناس والمؤسسات تحويل تكاليف

أنشطتهم إلى عاتق الآخرين. وبحسب رأي شركة راند، فإن الضرائب على السجائر في أمريكا الآن تكاد تكون كافية للقيام بذلك، ولكن ضرائب الكحول غير كافية.

وتأمل قيادة السيارات، التي لا توجد تلوئاً في الهواء فحسب، ولكنها تتطلب طرقاً باهظة الكلفة. والطرق مصلحة عامة وخاصة كذلك -تفيد جميع الأمريكيين سواء أقادوا سيارات أم لا- وهكذا فإن الحكومة لا تطالب أصحاب السيارات بدفع تكاليف الطرق كلها. غير أنه لسوء الحظ، فإن الحكومات لا تكاد تطالب أصحاب السيارات بدفع أي من التكاليف. وقال نورم كنغ، مدير مورينو فالي، بولاية كاليفورنيا، في خطاب له عام 1988: «لقد أجرى أحد الاقتصاديين دراسة أظهرت أنه في مقابل كل ميل جديد من الطرق يتم إنشاؤه في لوس أنجيلوس، فإن الكلفة الفعلية لإنشائه إذا وزعت على السيارات المستخدمة لذلك الطريق فقط، ستصل إلى 13 سنتاً عن كل ميل طوال حياة ذلك الطريق. وإن المبلغ الذي تولده ضريبة البنزين الآن بالضبط هو سنت واحد لكل ميل».

وأشار كنغ إلى أنه إذا أنشأ مجتمع طريقاً عاماً جديداً لتسهيل مرور المتقلين، فإن عامة دافعي الضرائب سيسهمون بأكثر من تسعين بالمئة من الكلفة. «إنني لن أخرج الآن وأطلب من أي منكم أن يدفع ثمن البنزين الذي أحتاج إليه لأصل إلى مكان عملي، ولكن لسبب ما فإننا لا نشعر بوخز الضمير حول مطالبة جيراننا بدفع كلفة الطريق العام لنصل إلى العمل».

وقد أصبحت أجور التأثير شائعة في المناطق ذات النمو المرتفع مثل كاليفورنيا، وفلوريدا، ومقاطعات الضواحي حول واشنطن العاصمة بمقاطعة كولومبيا. وتستخدم هذه الأجور لإرغام المقاولين العقاريين على دفع كلفة الطرق، وأنظمة النقل، ومجاري الصرف، وأنظمة إسالة المياه، والمدارس التي يجعلونها ضرورية عندما يبنون مشروعات تنمية جديدة. وفي عام 1985 طالب قانون إدارة النمو في فلوريدا الحكومات المحلية بامتلاك المال اللازم للبنى التحتية والخدمات كلها قبل الموافقة على مشروعات تنمية جديدة. فتبنت نصف مقاطعات فلوريدا السبع والستين فرض أجور تأثير. وعند حلول عام 1988 كان 58 بالمئة من المجتمعات التي أجابت على استطلاع وطني شامل أجرته الرابطة الوطنية لبناء البيوت يفرضون نوعاً من أجرة التأثير؛ وهو رقم كان قد تضاعف في السنوات الخمس الماضية.

إدارة الطلب بفرض أجور على المستخدمين: والنوع الثالث من موضوع التسعير هو الأجور المفروضة على المستخدمين، التي يمكن استخدامها لإدارة الطلب على الخدمات. فالحكومات التقليدية، التي تركز على نحو كلي على تقديم الخدمات، اكتشفت أنها لا تستطيع اللحاق بالطلب والتفوق عليه ألبتة. فهي تبني الطرق العامة الجديدة لتكافح الازدحام، وفي سنوات فإن تلك الطرق تصاب بالاختناق، وتبني مدافن جديدة للنفايات، وفي سنوات تمتلئ.

ويقول نورم كنج: «إن غريزتنا من الأعماق هي أن نقدم المزيد، فأرضيتنا الخلفية كانت تركز على جانب العرض: أي كيف نبني مزيداً من الطرق العامة، وكيف نبني مصنعاً لمعالجة مياه مجاري الصرف، وكيف نبني مدفناً جديداً للنفايات». ولكن مع حكومات على كل مستوى ممتددة إلى أقصى حد من طاقتها المالية، فإن هذا النهج يقود مباشرة إلى الإفلاس. «إن علينا أن ننظر إلى ما نستطيع عمله للمناورة بالطلب على ذلك المنتج لتخفيضه؛ كي لا نضطر إلى استثمار الأموال في المقام الأول».

فلإبطاء استخدام مدافن النفايات، تعتمد الحكومات الآن إلى رفع سعر جمع النفايات. ولإدارة الطلب على إنشاء الطرق العامة، ترفع رسوم المرور عليها، وتطور طرقاً فرعية خاصة لتجمع السيارات، وتعطي أرباب العمل حوافز لتقليل المرور في ساعة خروج الموظفين باعتماد توقيت مرّن لذلك، وتجميع لسيارات الموظفين وحافلاتهم. بل لقد بدأت تفرض تسعيراً لحمولات الذروة بحيث تزيد رسوم المرور في أثناء ساعات ذروة اشتداد الحركة. (فشركات الهاتف عندنا عمدت إلى فرض تسعيرة على ذروة أوقات استخدام خطوط الهاتف للمكالمات البعيدة المسافة؛ وتعمل الخطوط الجوية الشيء نفسه بأجور السفر بالطائرات). ويفرض نظام مترو الأنفاق في واشنطن أجوراً أعلى للانتقال في ساعات الذروة. وقد تفاوضت إدارة النقل في كاليفورنيا على اتفاقيات امتياز مع أربع شركات خاصة؛ لإنشاء طرق عامة ذات رسوم مرور تفرض فيها تسعيرة أعلى لاستعمالها في أوقات ذروة الازدحام. ثم إن سنغافورة، والنرويج، وهولندا تستخدم كلها تسعيرة خاصة لحمولة الذروة فعلاً. وبحسب ما يقول ستيفن آ. موريسون، فإن عدة دراسات قدرت الفوائد المحتملة لهذه التسعيرة في الولايات المتحدة بنحو ثمانية مليارات دولار.

إن الاعتراض الرئيس المثار ضد إدارة الطلب هو أن الأجور المفروضة على المستخدم تميز ضد الفقراء. ولكن كما لاحظنا في الفصل السابع، فإن ذلك يعتمد على كيفية إنفاق العائدات المتولدة من تلك الأجور. فإذا كُرِّست للنقل العام بالجملة، فإنها ستنتفع الفقراء. والاعتراض الآخر هو عدم كفاية أكشاك رسم المرور وعدم مناسبتها. ولكن تقنية جباية الرسم من السائقين ألياً من دون الأكشاك مستخدمة بالفعل في أماكن عديدة في سائر أنحاء البلاد. فهناك نظام لا يُزَرَّ يقرأ بطاقة إلكترونية مركبة في سيارات المتنقلين بانتظام ويفرض بموجبها رسوماً بحسب وقت المرور في أثناء اليوم.

بناء المجتمع: إن تغيير السوق يعني أكثر من إعادة تركيب الاقتصاد الخاص الهادف للربح. فهو يمكن أن يعني أيضاً تقوية المجتمعات. وعلى سبيل المثال، فإن بعض ولايات تعطي منحاً لشركات تنمية المجتمع، التي تقوّي مجتمعات ذوي الدخل المنخفض عن طريق تطوير الإسكان، وإيجاد الوظائف، وتوسيع السلامة العامة، وما شابه. فمدينة واشنطن بمقاطعة كولومبيا لديها قانون لتحويل الملكية المشتركة يعطي المستأجرين حق شراء البيانات التي يقيمون فيها عندما يحولها أصحابها إلى ملكية مشتركة. فمدينة فورت كولينز بولاية كولورادو وجدت عملية تقسيم للمناطق يجب فيها على مقاولي التنمية العقارية أن يلتقوا مع ممثلي المجتمع، ويحصلوا على موافقتهم قبل الحصول على موافقة المدينة على مشروعات التنمية الجديدة. وبالطبع فإن حكومة الولايات المتحدة الأمريكية تصب مليارات الدولارات كل عام في الكنائس والمنظمات الاجتماعية الأخرى، مع تخفيضاتها الضريبية على التبرعات والإسهامات المقدمة للمنظمات الخيرية.

تطبيق التفكير الذي يوجهه السوق على المهمة الحكومية الأخرى: التنظيم

إن معظم مجادلتنا حول هذه النقطة قد ركزت على تفوق آليات السوق على الآليات الإدارية. ولكن هذه الأخيرة تستخدم على نحو أساس لإيصال الخدمات. أما التنظيم فهو قضية أخرى كلياً. ففي الحلقة التنظيمية، تستخدم الحكومة التقليدية آليات الأوامر والسيطرة: فتضع قواعد وتأمّر الناس بإطاعتها ومراعاتها.

وتقدم حماية البيئة مثلاً كاملاً في هذا المجال. فمنذ أن أوجدت الحكومة الاتحادية وكالة حماية البيئة، اعتمدت على إستراتيجية الأوامر والسيطرة على نحو أساس. وقد جربت واشنطن بعض آليات سوقية: كالاتمانات الضريبية لتوفير الطاقة؛ وعدة تجارب لفرض ضريبة على الانبعاثات الملوثة؛ وضريبة صغيرة على السيارات الكثيرة الاستهلاك للبنزين. ولكن وكالة حماية البيئة قامت على نحو أساس بوضع مقاييس، وأخذت تجر الأعمال التجارية أو الحكومات المحلية إلى المحاكم لانتهاكهم هذه المقاييس. وكثيراً ما ذهبت على حد إملاء التكنولوجيا التي يجب على الأعمال التجارية أو الحكومة استخدامها من أجل مجارة تلك المقاييس.

وقد أعطت هذه الإستراتيجية بعض النتائج الإيجابية. فقد تحسنت نوعية الهواء في معظم مناطق بلديات العواصم، وصارت البحيرات العظمى أنظف مما كانت عليه عام 1970، وتم تنظيف كثير من الأنهار تنظيفاً تاماً. ثم إن الحظر المفروض على المواد السامة، مثل الـ DDT (المبيد للحشرات والهوام) والـ PCB، قد قلل تعرضنا لخطرهما تقليلاً حاداً.

ولكن الأوامر والسيطرة لم تكن إستراتيجية بلا شوائب. فهناك مدن مثل نيويورك، ولوس أنجيلوس، وهيوستن، وبوسطن تتخطى مقاييس وكالة حماية البيئة على نحو روتيني متكرر في مجال نظافة الهواء - بمئة وأربعين يوماً في السنة في حالة لوس أنجيلوس. ولا يزال نصف الأمريكيين يعيشون في مقاطعات تصنف الرابطة الرئوية الأمريكية هواءها أنه غير صحي. ومن بين مئات المواد السامة الملوثة للهواء والماء لم تضبط وكالة حماية البيئة بتعليمات تنظيمية سوى 20 مادة فقط. وكانت المحاولة كلها باهظة الكلفة جداً. وبحسب تقديرات الوكالة نفسها، فإنه بحلول عام 1990 أنفقت الشركات والحكومات والأفراد في أمريكا 115 مليار دولار سنوياً للتقيد بتعليمات البيئة التنظيمية الاتحادية. وتشير بعض الدراسات إلى أن هناك طرقاً أخرى كان يمكنها تحقيق النتيجة نفسها بكلفة تقل عن ذلك بنسبة 25 بالمئة.

ثم إن إستراتيجية الأوامر والسيطرة فيها عدد من العيوب أو العوائق:

فأولاً: إنها لا تغير الحوافز الاقتصادية الكامنة المحركة للمؤسسات والأفراد: ولأن أوامر وكالة حماية البيئة تناقض الحوافز الاقتصادية على نحو مباشر، فإن الأعمال

التجارية والمؤسسات كثيراً ما تبذل أقصى جهدها للعثور على طريقة الالتفاف حولها، قانونية أم غير قانونية. ويتم صرف كثير من الوقت والمال في مكافحة التعليمات التنظيمية والالتفاف عليها. ويتزايد التخلص من المواد الضارة بطرق غير قانونية.

وثانياً: إنها تعتمد على التهديد بالعقوبات - ولكن في بيئة سياسية، فإن كثيراً من تلك العقوبات لا يمكن تقويمها أثبتة: إن القانون الأصلي لنظافة الهواء، الذي تم إقراره عام 1970، قد أمر بأن تكون نوعية الهواء في المدن موافقة لمقاييس وكالة حماية البيئة بحلول عام 1987. ولكن عند حلول عام 1989 كانت هناك 96 مدينة لا تزال عاجزة عن تلبية تلك المقاييس. وكلما كانت الوكالة تحاول أن تفرض عقوبات لها عواقب حقيقية، كان ممثلو المدن المصابة في الكونغرس يثيرون زوبعة.

وثالثاً: إنها عملية بطيئة جداً: فهي تتطلب من وكالة حماية البيئة أن تثبت مستويات التعرض غير السليم لألوف المواد بدقة كافية لجعل ذلك الإثبات يصمد في المحكمة. فالتعليمات التنظيمية للوكالة تميل إلى أن تكون قضية كل شيء أو لا شيء. ولأن العواقب قاسية جداً -تتطلب من الصناعة أن تقلل أو تلغي استخدامها للمادة المعينة- فإن الرهانات مرتفعة جداً. ومن هنا فإن الصناعة تجر كل قرار عبر المحاكم، وكثيراً ما تكافح في الكونغرس كذلك. وهذا لا يستمر إلى الأبد فحسب، بل إنه يجعل فرضي التعليمات التنظيمية شديدي الحذر في التوصل إلى قراراتهم؛ لأنهم يعلمون أنهم سيتعرضون لخصومة شرسة.

ورابعاً: إن التعليمات التي تحدد بالضبط التكنولوجيا التي يجب أن تستخدمها الصناعة لضبط التلوث تثبط التجديد التقني؛ إن معظم التعليمات الاتحادية تتطلب من الصناعة تبني «أفضل تقانة متاحة» عندما تنشئ المعامل الجديدة وتركب فيها التجهيزات. فتحدد وكالة حماية البيئة تلك التكنولوجيا، ويجب على الأعمال التجارية أن تستخدمها. وإذا تم تطوير تقانة أفضل، فإن عليهم إقناع بيرقراطية الوكالة أن تعيد تحديد مقاييسها - وهذه عملية باهظة الكلفة وغير مؤكدة في أفضل الأحوال. وهكذا فعلى عكس السوق التنافسية، فإن تعليمات وكالة حماية البيئة تثبط الأعمال التجارية عن متابعة تقانات جديدة لحل مشكلاتها. ثم إنها تثبط قيام الأعمال التجارية بإغلاق معاملها القديمة الملوثة وفتح معامل أنظف؛ لأن أفضل تقانة متاحة مطلوبة على نحو أساسي في المرافق والصناعات

الجديدة. بل إن اللجنة الاستشارية حول تجديد التكنولوجيا واقتصادياتها التابعة لوكالة حماية البيئة نفسها، قد استنتجت منذ عهد قريب أن نظام التعليمات يثبط تنمية تكنولوجيا التجديد وضبط التلوث.

وخامساً: لأن نهج الأوامر والسيطرة يعمم على البلد كلها المتطلبات من الصناعات نفسها، فإنه باهظ جداً؛ فمهما كانت الكلفة، فإن هذا النهج يتطلب من الجميع أن يستخدموا التقانة نفسها ويلتزموا بالمقاييس نفسها. فنهج «قياس واحد يناسب الجميع» هو نهج مبذر على نحو هائل؛ لأنه يتطلب من الأعمال التجارية النظيفة تطبيق الاستثمارات نفسها التي تطبقها الأعمال التجارية الملوثة، ومن الأعمال التجارية الريفية أن تطبق استثمارات الأعمال التجارية الحضرية نفسها في المدن.

وسادساً: إن نهج الأوامر والسيطرة يرغم وكالة حماية البيئة على التركيز على نحو أساسي على المؤسسات الكبيرة، سواء أكانت تجارية أم حكومية: فبعد عشرين سنة من المحاولة في هذه الحلبة، يعتقد بعض المختصين بالبيئة الآن أنه يمكن الحصول على مردودات أفضل بالتركيز على الأفراد وعلى الأعمال التجارية الصغيرة. ولكن تطبيق ذلك صعب جداً مع نهج الأوامر والسيطرة. ثم إن إصدار الأوامر للأفراد والأعمال التجارية الصغيرة فيه خطورة سياسية، وتنفيذها كابوس.

وأخيراً، فإن تنظيم الأوامر والسيطرة يميل إلى التركيز على الأعراض بدلاً من الأسباب؛ فالتعليمات تتطلب تقنيات محددة على السيارات ولكنها تتجاهل مقدار قيادة الناس لها. ووكالة حماية البيئة تتطلب كاشطات في مداخل المعامل التي تستخدم الفحم وقوداً، ولكنها تتجاهل نوع الفحم الذي تستخدمه المعامل.

السياسة التنظيمية المبنية على السوق:

حواجز بدلاً من الأوامر

طوال عشرين عاماً، ظل الاقتصاديون يخبروننا أن هناك طريقة بسيطة للالتفاف حول هذه المشكلات. فيكتب جيمس ك. ولسون: «عندما أجدت وكالة حماية البيئة، كان الاقتصاديون الذين درسوا القضية قد جادلوا على نحو يكاد يكون إجماعياً في أن أكفاً

طريقة لتقليل التلوث هو تقدير فرض كلفة تدفق المواد الضارة على الملوّثين. فتجاهلت الوكالة هذه النصيحة، وبدلاً من ذلك لاحقت الملوّثين بالدعاوى في المحكمة».

وكما هي الحال مع أجور التأثير، فإن الفكرة هي التوثق من أننا جميعاً، منتجين ومستهلكين على حد سواء سنواجه التكاليف والعواقب الكاملة لقراراتنا - عند اتخاذنا لتلك القرارات. ويتم ذلك بإدخال الكلفة التي يفرضها الملوّث على المجتمع في تركيب كلفة المادة المنتجة؛ سواء أكانت هي البنزين، أم المبيدات الحشرية، أم الكهرباء المولدة من إحراق الفحم، أم منتجات تحتوي على الكلور وفلوروكربونات. وعندما يتم ذلك، يصبح لدى الناس حافز للامتناع عن التلويث. ثم إن الأعمال التجارية التي لا تتفق مالياً أو وقتاً لتقليل التلويث ستضع نفسها في وضع يضر بقدرتها على المنافسة.

ويشير الاقتصاديون إلى هذه التكاليف الاجتماعية بوصفها «عوامل خارجية». ويلاحظ بيتر دركر أننا قد أدخلنا عوامل خارجية في سعر الأعمال التجارية في السابق. «في أثناء القرن التاسع عشر، قام كل بلد متقدم بتحويل الحوادث الصناعية من عامل خارجي إلى كلفة مباشرة للأعمال التجارية. وتبنّى كل بلد متقدم إعطاء تعويض للعمال بموجبه يدفع رب العمل قسطاً تأمين على أساس تجربته وخبرته بالحوادث، مما يجعل أي ضرر ينجم عن عمليات غير سليمة كلفة مباشرة لممارسة الأعمال التجارية».

إن بعض المواد مؤذية إلى درجة أنه ينبغي منعها ببساطة، كما يضيف دركر. ولكن هذا ليس عملياً لكل نشاط مؤذٍ. (إذ هل يمكنك أن تتصور حظراً على سوق السيارات، أو الطيران، أو التنظيف الجاف للملابس، أو شَيّ اللحم؟). ففي مثل هذه الحالات، فإن أجور التأثير، وأجور تدفق المواد الضارة، وحوافز السوق الأخرى لها فوائد ومزايا كثيرة. فهي توجد حوافز اقتصادية قوية للجميع - من الأعمال التجارية والأفراد على حد سواء - لتغيير سلوكهم؛ لأنها ترفع كلفة الأنشطة التي تلوث. ولا يحتاج الزبائن إلى سعة اطلاع لمعرفة أي منتج يضر البيئة أكثر من غيره؛ بل يتعين عليهم فقط أن ينظروا إلى السعر. فإذا كانت قيادة سيارة شديدة التلوث توجد تلوّثاً مهماً للهواء؛ فإنها تصبح غالية الثمن. وإذا كانت الكهرباء من معامل تستخدم الفحم بوصفه وقوداً تصنع مطراً حامضياً، فإنها تصبح غالية الثمن. وإذا كان التخلص من حفاضات الأطفال المطاطية البلاستيكية يملأ مدافن النفايات، فإنها تصبح غالية الثمن.

فهذا النهج لا يعطي الجميع إشارات سعرية عن كلفة التلوث فحسب، بل إنه يتيح لهم أيضاً أن يقرروا أفضل طريقة للاستجابة. فإن كانوا يريدون أن يستمروا في قيادة السيارات الملوثة الكثيرة الاستهلاك للبنزين، فإن بإمكانهم أن يفعلوا ذلك. ولكنهم إذا أرادوا أن يقودوا سيارة كفاءة في استخدام الطاقة، ونظيفة، فإنهم سيوفرون مالاً. وإذا كانوا يريدون الاستمرار في استخدام الكهرباء الغالية، فبوسعهم أن يفعلوا. ولكن إذا أرادوا أن يضعوا ألواحاً للطاقة الشمسية على سطح بيوتهم، فإنهم سيوفرون مالاً.

وإذا أصبح التلوث نفقة مهمة، فإن الصناعات ستفعل ما تستطيع لتجنبه بتطوير تقانات أنظف، وتغيير الوقود الذي تحرقه، وإعادة تدوير المواد، وتوفير الطاقة؛ ذلك أن الدافع للربح حافز قوي للتجديد. فنظام «الضرائب الخضراء»، التي صارت معروفة بهذا الاسم، من شأنه أن يطلق طاقات الشركات الأمريكية للعثور على طرق أنظف للعيش، والعمل، والإنتاج.

والضرائب الخضراء تشجع الناس أيضاً على معالجة جذر المشكلة، بدلاً من التعامل مع أعراضها. ففي الماضي، كنا نرغم المعامل التي تستخدم الفحم وقوداً على تركيب كاشطات. فمن شأن حافز السعر أن يدفعها إلى العثور على أنظف طرق الإنتاج وأرخصها وربما التحول إلى وقود أنظف. وفي الماضي كنا نرغم صناع السيارات على تركيب محولات محفزة. فرسوم الانبعاثات أو الضرائب الخضراء على البنزين من شأنها أن تدفع الجميع إلى العثور على أنظف طرق النقل العملية.

ثم إن الضرائب الخضراء قد تتجنب بعض الممارك القانونية المتطاولة الامتداد التي تأتي مع تعليمات «كل شيء أو لا شيء»؛ لأن المراهنات ستكون أقل قيمة. وتعطي الضرائب الخضراء مرونة أكثر للحكومات: فعن طريق زيادة الأجر أو خفضها تستطيع أن تغير الضغط. وستكون أرخص جداً؛ لأنها ستحقق أهدافها بطريقة أكثر كفاءة. وستولد ريعاً عاماً يمكن استخدامه لتنظيف التلوث والاستثمار في أنشطة تمنعه في الوقت نفسه، كالتنقل الجماعي.

ويظهر أن حوافز السوق هي موجة المستقبل. ففي أواخر الثمانينيات، بدأت في آخر الأمر تجتذب انتباهاً مهماً. فعند مراقبة أوروبا الغربية وهي تناقش الضرائب الخضراء، أيدت منظمات بيئية عديدة هذه الفكرة. (فالأمم الأوروبية كانت فيها دائماً ضرائب عالية جداً

على البنزين، مما ساعد على الحد كثيراً من تلوث هوائها. وقد بدأت الآن تطبق الفكرة نفسها على منتجات أخرى).

وقد بدأت الولايات والمدن تجرب أيضاً. فرضت أيوا، ومينيسوتا، وأوريغون ضرائب على مبيدات الحشرات الزراعية والسمادات، ثم كرسست بعض عائداتها لحماية المياه الأرضية. وأقرت فلوريدا ضريبة على الورق غير المعاد التدوير؛ وقانوناً يتطلب فرض أجور على التخلص من حاويات معينة إذا لم تتم إعادة تدوير 50 بالمئة منها عند حلول شهر تشرين الأول / أكتوبر عام 1992. وأوجدت أوريغون ونيوجيرسي ائتمانات ضريبية استثمارية لشراء معدات وأجهزة لإعادة التدوير. وقامت منطقة إدارة نوعية الهواء في ساحل كاليفورنيا الجنوبي بإقناع وكالة حماية البيئة بإعفائها من شرط «أفضل تكنولوجيا متاحة»؛ كي تتمكن من استخدام التقانات الجديدة عندما تتطور تلك التقانات. وحصلت سياتل على قدر هائل من الاهتمام بوضعها برنامجاً طوعياً لإعادة التدوير يستخدم السعر كحافز داعم له - بفرض 14 دولاراً على كل حاوية نفايات لا يتم فصلها عن إعادة التدوير. وبحلول عام 1990، كانت سياتل تعيد تدوير 37 بالمئة من قمامتها، أي أكثر من أي مدينة أخرى في أمريكا.

وفي واشنطن، أدى قانون الهواء النظيف عام 1990 إلى تفعيل الاهتمام بالإستراتيجيات المبنية على أساس السوق؛ لأنه كان يحتوي على برنامج يفرض غرامات على الانبعاثات من أجل ضبط المطر الحامضي. وهذه الغرامات على الانبعاثات هي آلية سوقية تعمل مثل ضريبة خضراء. وقد جربتها وكالة حماية البيئة أول مرة في أثناء السبعينيات فأعطت ائتمانات للمؤسسات التي خفضت التلوث على ما دون المستوى المحدد بالقانون، وسمحت لها بالمتاجرة بالائتمانات بين مصادر التلوث المختلفة ضمن المؤسسة، أو بيعها لمؤسسات في الموقع العام نفسه. وكانت الفكرة هي تشجيع الأعمال التجارية على تحقيق أهداف وكالة حماية البيئة، ولكن مع تركها تفكر في أفضل طريقة تجديدية واقتصادية للقيام بذلك. فإذا استطاعت خفض أحد مصادر التلوث بطريقة اقتصادية، فإن بإمكانها استخدام الرصيد المتوافر من ذلك لتعديل مصادر تلوث أخرى مكلفة أكثر. وقد حفز ذلك سوقاً محدودة فقط في التعويض عن الانبعاثات، ولكنه مع ذلك وقّر على الأعمال التجارية مبلغاً قدرّ بأنه يراوح بين 5 مليارات دولار و12 ملياراً.

وفي عام 1982 وسعت وكالة حماية البيئة الفكرة لتشمل الرصاص الداخل في تركيب البنزين، فإذا أنتجت المصافي بنزيناً محتوى الرصاص فيه أقل من متطلبات وكالة حماية البيئة فإنها تكسب رصيماً تستطيع بيعه للمصافي الأخرى التي ظل رصاص بنزينها أعلى من المستويات المطلوبة. وقد أنتج ذلك سوقاً نشيطة للأرصدة، وكان سبب ذلك جزئياً يعود إلى أن البائعين والمشتريين كان لديهم وصول كبير متبادل بين بعضهم في صناعة التكرير المتجانسة نسبياً. وقدرت وكالة حماية البيئة أن برنامج التعويض قد وفر 20 بالمئة من كلفة خفض الرصاص في البنزين.

وفي عام 1990 كان المطر الحامضي أكثر الموضوعات التي تواجه الكونغرس إثارة للخلافات. فأوصت إدارة بوش [الأب] بنظام تعويض عن الانبعاثات أقره الكونغرس، وبموجبه تتلقى معامل إحراق الفحم لإنتاج الطاقة الكهربائية ائتمانات على نحو جوهري عن كمية انبعاثات ثاني أكسيد الكبريت المسموح لها بها. وبإمكانها أن تستخدم أي وسيلة لخفض انبعاثاتها. وإذا كانت الانبعاثات أقل من المسموح لها به، فبإمكانها بيع أرصدها الناجمة عن هذا الخفض إلى معامل أخرى. وإن بول بورتني، المسؤول في «موارد المستقبل»، وهي منظمة بحوث ساعدت على زيادة مفهوم حوافز السوق، يقدر أن هذا سوف يخفض كلفة الامتثال والتنفيذ من ثمانية مليارات دولار إلى أربعة مليارات سنوياً.

وبحلول عام 1991 فإن مؤيدي التعليمات التنظيمية البيئية المبنية على أساس السوق وجدوا أنفسهم فجأة وسط الاتجاه السائد. وبدأت الصحافة تكتب عن الضرائب الخضراء والحوافز السوقية الأخرى، وبدأ أعضاء الكونغرس يقدمون لوائح، ومالت الأسرة البيئية للوقوف وراء الفكرة بحذر. وفي عام 1988 كان روبرت ستافينز، من جامعة هارفارد، قد نشر دراسة مع السنااتورين تيموثي ويرث وجون هاينز حددت الخطوط الرئيسية لستة وثلاثين نهجاً مبنية على أساس السوق لمعالجة المشكلات البيئية. وفي كانون الثاني/يناير عام 1991 قال ستافينز لمجلة **فورتن**: «قبل عامين كنا نشكو من عدم إنصات أي أحد لنا. أما الآن فيبدو -تقريباً- أن الليل قد تحول إلى نهار».

ظهور أسواق أذكى

إن الإستراتيجيات المبنية على أساس السوق مثل تلك التي وصفناها للتوّصارت ممكنة فقط؛ لأن عصر المعلومات قد أحدث زيادة جذرية في قدرتنا على قياس التلوث وتحديد مقدار تأثيره. وعلى سبيل المثال، فإننا لم نستطع إلا في السنوات العشر الماضية أن نطور مراقبات مستمرة للانبعاثات لها قدرة على قياس الانبعاثات الكبريتية من معمل لتوليد الطاقة، أو أنظمة إلكترونية قادرة على تسجيل أي سيارة مارة في أي وقت، دون الحاجة إلى كوة تدفع فيها رسوم المرور، بل إن الأعمال التجارية أخذت في تطوير أنظمة تستطيع قياس التلوث المنبعث من عوادم السيارات في أثناء مرورها. وإن مثل هذه التكنولوجيا تجعل من الممكن استخدام آليات السوق بطرق كنا لا نحلم بها قبل عقد من الزمن.

إن معهد بدائل المستقبل، بقيادة المختص بدراسة المستقبل كليمنت بيزولد، يطلق على هذا الاتجاه لقب «الأسواق الأذكى» - وهي أسواق يصل فيها المشترون والبائعون إلى معلومات واسعة أكثر مما كانوا يصلون إليه في السابق. ويشير بيزولد إلى أن إحدى النتائج لذلك هي أن المستهلكين قد بدؤوا «يصوتون عن وعي متعمد لمصلحة قيمهم بدولاراتهم». ثم إن مؤسسات الاستثمار «المسؤولة اجتماعياً» تقوم الآن باستثمار أموال زبائننا فقط في شركات ملتزمة بتلبية معايير معينة. وقد نشر مجلس الأولويات الاقتصادية كتاباً يصنف مراتب الشركات ومنتجاتها وفقاً لتسع قيم. وإن دينس هيزر، المختص بشؤون البيئة الذي أوجد «يوم الأرض» قد دشّن منظمة تعطي شهادات بسلامة المنتجات من الناحية البيئية. وهي تبيع للشركات ختماً رسمياً أخضر لإبرازه على تلك المنتجات. ويقول هيزر: «إن غرضنا هو مساعدة المستهلكين الأمريكيين على التصويت بمواردهم المالية ومصالحهم الاقتصادية على القضايا البيئية. ونتوقع أن يصبح الختم الأخضر محفزاً على تغيير كاسح في عادات الشراء عند المستهلكين».

إن بعض المنتجات صارت تأتي وعليها ملصقات تشير إلى كفاءتها في استخدام الطاقة، مثل السيارات، وسخانات المياه، والأفران، والثلاجات، ومكيفات الهواء. وقد أقامت عدد من الولايات تقريباً أنظمة طوعية لتصنيف مراتب الطاقة للبيوت، كما فعلت فيساليا. وفي

منطقة واشنطن بمقاطعة كولومبيا هناك منطقة ذكية للمستهلكين تصنف الخطط الصحية المحلية في المنطقة بحسب إرضائها للزبائن، وسعرها، وعوامل أخرى لغرض المقارنة العامة في دفتر شيكات المستهلك بواشنطن. وقد بدأ الباحثون في الرعاية الصحية بتطوير معايير أخرى لقياس نوعية مختلف مجهزي الرعاية الصحية.

ومع تكنولوجيا الحاسوب لم يعد من الممكن تطوير مثل هذه المعلومات فقط، بل وكذلك لم يعد من الممكن إتاحتها بسرعة لأعداد كبيرة من الناس. فكروا في نظام ميتشيغان للاستثمار البشري وبطاقة الفرص: فقد كانت محاولات لإيجاد سوق أذكى في مجال التدريب المهني، باستخدام بطاقات ائتمان «ذكية»، وأكشاك معلومات إلكترونية، ونظام أجهزة حاسوب فيه بيانات عن الأداء الذي يظهره كل مجهز للتدريب المهني أو تعليم الكبار في الولاية. وعن طريق تسهيل ظهور أسواق ذكية كهذه، تستطيع الحكومات أن تمكن المواطنين من تأسيس السوق وفق حاجاتهم وقيمهم نفسها.

إعادة تركيب الأسواق ضمن القطاع العام

ليست الأسواق موجودة في القطاع الخاص فقط؛ بل هي موجودة أيضاً ضمن القطاع العام؛ حيث نطلق عليها هناك اسم الأنظمة: مثل نظام التعليم، ونظام التدريب المهني، ونظام الصحة العقلية. ولكنها أسواق بالتأكيد، تماماً مثل كون النظام المالي، والنظام المصرفي، ونظام الرعاية الصحية أسواقاً هي الأخرى. فإذا طبقنا تفكيرنا الذي يوجهه السوق على أنظمتنا العامة، فإننا نستطيع أن نحقق الكثير.

ولسوء الحظ، فإن عدداً نادراً من الناس فقط يفكرون في الحكومة بهذه الطريقة. حتى المشتغلون بالأعمال التجارية يتخلون عن عقلية السوق وتركيبتها عندما يشتغلون مع الحكومة. ويروي نورم كنج قصة مجلس المدينة في بالم سبرنغز، الذي لم يفهم أعضاؤه من رجال الأعمال فكرة خفض الطلب على الماء بزيادة أسعاره:

كانت المفارقة الساخرة هي أن رجال الأعمال المحليين عندنا، الذين كثيراً ما يكونون من المحافظين، الذين تعتمد معيشتهم نفسها على فهم قوانين العرض والطلب لا

يفهمون كيف تعمل مفاهيم العرض والطلب، أو يمكن أن تعمل، في وضع حكومي. وهكذا يكون لديك خمسة أشخاص، كلهم من رجال الأعمال المحليين، وكلهم يعتمدون على العرض والطلب في مهنتهم، ومع ذلك يقاومون فكرة كون الاستهلاك ينخفض إذا فرض على المستهلكين دفع كلفة الماء المستهلك كلها. فلدينا هنا ازدواجية مثيرة للاهتمام جداً؛ فنحن بوصفنا رأسماليين نؤمن بأن قوانين العرض والطلب تعمل جيداً في القطاع الخاص، ولكننا لا نؤمن بصحتها في القطاع العام. وهذا بالرغم من أن أنظمة التسعير المطبقة على نحو مناسب وصحيح سوف تشجع توفير كثير من الموارد الحكومية.

ويصف تيد كولديري ظاهرة مماثلة في حركة الإصلاح التعليمي؛ فيشير إلى أن المؤسسات تعمل بنجاح عندما توجد الحوافز الصحيحة. ومع ذلك، فإن قادة الأعمال التجارية نادراً ما يركزون على الحوافز الداخلة في تركيب النظام التعليمي. وبدلاً من ذلك فإنهم يوجدون «شراكات» ويشرفون على رعاية مشروعات. ويقول كولديري: «إن مشاركة الأعمال التجارية اليوم تشبه قيامك بحل الوظيفة البيئية لابتك؛ فهو عمل إحسان خيري ولكنه إحسان سيئ التوجيه؛ فهو يتكون من:

التبرع بأجهزة حاسوب، وإعطاء مدرسي العلوم تدريبات صيفية، وتعريف المدرسين المتفوقين، وحث الطلبة على التخرج بإعطائهم وعوداً بالحصول على تعليم جامعي في الكليات، والمساعدة على إمرار قوانين تمدد السنة المدرسية أو تشدد صعوبة اختبارات المدرسين. ومن الصعب انتقاد مثل هذه الجهود... [ولكن] الاختيار دائماً هو إن كانت هذه الجهود تغير النظام.

والأعمال التجارية ينبغي أن تكون أشد صلابة. فعند الاقتراب منها لطلب دعمها فإن السؤال المركزي الذي ينبغي أن يطرحه موظفوها التنفيذيون هو: «إذا كانت هذه الأشياء مهمة إلى هذا الحد، فلماذا ليست أهميتها كافية للنظام بحيث يقوم هو بها بنفسه؟ ولماذا لا يتم عملها إلا عندما نمولها نحن؟».

ولو كانت الأعمال التجارية تفكر بطريقة إستراتيجية لساعدت على التوثق من حصول المدارس على الفرص والحوافز للقيام بالتجديد من تلقاء نفسها.

لقد جادلنا في هذا الكتاب كله في أن مفتاح إعادة اختراع الحكومة هو تغيير الحوافز التي تحرك المؤسسات العامة. فهذه ببساطة طريقة أخرى للقول: إن المفتاح هو تغيير الأسواق العاملة ضمن القطاع العام. وفي مجال التعليم، فإن هذا يعني الانتقال إلى سوق تنافسية يملك فيها الزبائن خيارات، وتكون السيطرة الحقيقية الأصيلة فيها لأصحاب المصلحة الرئيسيين (الآباء والأمهات والمدرسين). وأما في التدريب المهني فإنه يعني أن تدخل في تركيب النظام المعلومات عن نوعية جميع مجهزي التدريب، ووضع الموارد مباشرة في أيدي الزبائن، وتزويدهم بوسطاء يسهل الوصول إليهم، وتمكينهم من الاختيار بين المجهزين المتنافسين. وفي مجال الضمان من البطالة، فقد يعني إيجاد حوافز مالية للذين يعتمدون على قبض الضمانات كي يسعوا للحصول على إعادة التدريب؛ وهذا شيء لا تزال ولايات كبيرة تثبطه ولا تشجعه.

إن الفكرة هي تطبيق التحليل نفسه الذي يطبقه المرء على سوق خاصة، من أجل طرح سؤال: ما العيب في هذه السوق؟ وما هو الشيء المفقود فيها؟ وهل هو الطلب؟ أم المعلومات؟ أم التنافس؟ وما هي عناصر السوق المحتاجة إلى تحسين لجعلها تعمل بفاعلية؟ وما هي الأنظمة العامة الأخرى التي يجب أن تتغير لجعل ذلك ممكناً؟ هل هي أنظمة الميزانية؟ أم أنظمة الموظفين؟ أم أنظمة المحاسبة؟ وهذا بالضبط هو نمط التفكير الذي طبقه فيليب باور وزملاؤه على التعليم في مينيسوتا.

وقد يطلق بعض الناس على هذا اسم نهج الأنظمة. وهناك بضع حكومات تستخدم هذا النهج. وعلى سبيل المثال، فإن الذين يعتقدون إدارة النوعية الكلية يتعلمون أن 85 بالمئة من المشكلات في عملية نموذجية تنجم من الأنظمة، و15 بالمئة من الناس. ولكن معظم مشروعات إدارة النوعية الكلية في القطاع العام تركز على أنظمة ثانوية جداً هي الأنظمة الأسهل تغييراً: مثل الجدول الزمني لسائقي شاحنات النفايات؛ وطريقة شراء أسطول سيارات المدينة. إن تغيير هذه الأنظمة مهم، ولكن التحدي الحقيقي هو إن كانت إدارة النوعية الكلية قادرة على معالجة الأنظمة الكبيرة: مثل الميزانية، والموظفين، والمحاسبة، أو التعليم، والتدريب المهني، والتأمين من البطالة؛ ذلك أن توم موسغالر، منسق إدارة النوعية الكلية في ماديسون يعتقد أن

تلك الإدارة سوف تنهي شوطها إذا تعاملت مع الأنظمة الدقيقة الصغيرة فقط. فهو يقول: «إنه لشيء ثمين أن تحسن اصطفاف [شاحنات النفايات] وتخفف أوجاع الظهر، ولكن ذلك لا يغير الثقافة، فإذا لم ترفع الجهود إلى البنى التحتية الأساسية فإن الاتحادات والموظفين سيقولون بعد مدة من الوقت: «هيا أيها الناس، توقفوا عن هذا الهراء».

موازنة الأسواق والمجتمع

إن كثيراً مما ناقشناه في هذا الكتاب يمكن تلخيصه تحت عنوان الحكومة التي توجهها السوق. فليست الأنظمة وحدها هي التي تتغير، بل تتغير أيضاً المنافسة، وخيارات الزبائن، والمساءلة عن النتائج، وبالطبع المشروعات العامة. ولكن آليات السوق هي نصف المعادلة فقط. فالأسواق غير شخصية. والأسواق لا تتسامح. حتى الأسواق المركبة بأشد الحرص والعناية تميل إلى إيجاد محصلات غير منصفة. ولهذا فقد ركزنا وشددنا أيضاً على النصف الآخر من المعادلة: وهو تمكين المجتمعات. فمن أجل استكمال كفاءة آليات السوق وفعاليتها، فإننا بحاجة إلى دفء الأسر، والأماكن المحلية المجاورة، والمجتمعات، ورعايتها. ومع ابتعاد الحكومات الريادية المغامرة عن البيروقراطيات الإدارية، فإنها تحتاج إلى احتضان الأسواق والمجتمعات معاً.

وفي واشنطن يسمى هذا تحركاً إلى اليمين وإلى اليسار في الوقت ذاته، وتسارع الأجهزة السياسية إلى إطلاق لقب «المحافظين» على الذين يعتقدون الأسواق، ولقب «الليبراليين الأحرار» على الذين يمكنون المجتمعات. ولكن هذه الأفكار لا علاقة لها بالأفكار التقليدية عن النزعة الليبرالية أو النزعة المحافظة. فهي لا تعالج أهداف الحكومة؛ بل تعالج طرائقها؛ فيمكن استخدامها لتنفيذ أي جدول أعمال، فهي تستطيع مساعدة مجتمع أو أمة على شن الحرب على الفقر، إن كان لذلك أولوية عندها، أو على خفض الضرائب وتقليص الإنفاق، إن كان لذلك أولوية عندها. إن إعادة اختراع الحكومة تعالج طريقة عمل الحكومات، لا ما تفعله الحكومات. وبغض النظر عما نريد من الحكومات أن تعمله، ألا نستحق حكومات تعمل مرة أخرى؟

