

الحكومة المحفزة: التوجيه بدلاً من التجديف

إن كلمة حكومة مشتقة من كلمة إغريقية معناها «التوجيه». فمهمة الحكومة هي توجيه القارب، لا التجديف فيه. وتقديم الخدمات تجديف. والحكومة لا تجيد التجديف.
- آ. س . سافاس.

قبل خمسة عشر عاماً [أي في عام 1977]، كانت سانت بول بولاية مينيسوتا، مدينةً مهملة غير جذابة، واقعة على حزام الصقيع بحيث بدت وكأنها تحتضر، وقد هبط مستوى معيشة سكانها إلى مادون أيام الكساد الكبير [1929 - 1933]. وكانت منطقة الأعمال التجارية في وسطها قد فقدت 41 في المئة من قيمتها بالتجزئة على مدى الأعوام الخمسة عشر السابقة لذلك الحين [أي منذ عام 1962]. وكانت لجنة من مواطنيها قد نشرت دراسة تتوقع هجرة مستمرة للناس والاستثمار إلى الضواحي.

وكان جورج لايمر، الذي انتخب رئيساً لبلديتها عام 1975، يعرف أنه لن يحصل على دولارات الضرائب التي يتطلبها حل مشكلات مدينة سانت بول، وهكذا فقد شرع في إعادة «نشر موارد المدينة» - «عن طريق الجمع بينها وبين موارد القطاع الخاص التي كانت أكثر منها جداً».

وبدأ لايمر من قلب المدينة التجاري، أكثر رموز مرض سانت بول بروزاً للعيان.

ولقد كانت هناك فسحة كبيرة تتسع لمجمعين من المباني في وسط المدينة ظلت خالية - بانتظار من يقوم بتميمتها - زمناً طويلاً، بحيث بدأ السكان يعدونها من المعالم التاريخية؛

فعتبر لا تيمر بسرعة على شريك من القطاع الخاص، وأوجد واحدة من أولى المنح الاتحادية لأعمال التنمية المدنية. وقاما معاً ببناء فندق للتمتع بدفء الشمس، وبرجين مرتفعين للمكاتب، وحديقة للمدينة محوطة بسور زجاجي، ومكان للتسوق من ثلاثة طوابق مغلقة.

وكانت أسوأ منطقة هي المدينة الدنيا، فهي فسحة كبيرة تتسع لخمس وعشرين مجماً، كأنها مستودع يمثل الثلث الشرقي من منطقة الأعمال التجارية. وكان لا تيمر ونائبه ذلك برويكر قد حلما بفكرة تأسيس مصرف تنمية خاص برأسمال تأسيسي، للمساعدة على تنشيط حركة الاستثمار في المنطقة. وفي عام 1978 طلبا من مؤسسة ماكنايث عشرة ملايين دولار لدعم الفكرة، فحصلوا عليها.

وبدأت شركة تنمية المدينة الدنيا تجتذب مستثمرين، وتقدم قروضاً وضمانات للقروض، وتنظم مشروعات صفقات مع المصارف، وشركات التأمين، وأي شخص يقبل أن يستمع إليها. وعلى مدى السنوات العشر السابقة [أي منذ عام 1968]. لم يكن المستثمرون قد وضعوا في المدينة الدنيا سوى 22 مليون دولار. أما شركة التنمية المذكورة فقد اجتذبت في السنوات العشر الأولى من عمرها 350 مليون دولار من الاستثمارات الجديدة - فأعادت توزيع أموالها بنسبة 30 أو 40 إلى واحد. وتم إنشاء تسع وثلاثين بناية أو تجديدها، وبحلول عام 1988 كانت المدينة الدنيا تولد ما يقرب من ستة أضعاف ضرائب الملكية التي كانت تخرج منها في العقد السابق لذلك العام، وشرعت شركة التنمية هذه تولد أرباحاً.

وقام لا تيمر وبريكر بتأسيس شركة جديدة لتطوير أول نظام في أمريكا، لإسالة الماء الساخن إلى بيوت المدينة الدنيا، وشركة تالته لتطوير بيوت سكن قيمتها معقولة يستطيع الناس دفعها. ثم استخدمنا منظمات طوعية لتشغيل برامج إعادة تدوير المواد، وتدقيق حسابات الطاقة، وإدارة حديقة عامة، ثم قاما بتسليم جميع النفايات ومكتب خدمات شباب المدينة إلى القطاع الخاص. واستخدما ما يعادل ملايين الدولارات من أوقات المتطوعين في حدائق المدينة، ومراكز الترفيه، والمكتبات، والمراكز الصحية. وأوجدا شركات مع مؤسسات أكثر مما فعلت أي مدينة أخرى من قبل ومنذ ذلك الحين.

وعن طريق الاستمرار في تحفيز حلول خارج نطاق القطاع العام، استطاع لاتيمر أن يزيد تأثير حكومته، في حين قلص عدد موظفيها بنسبة 12 في المئة، وحافظ على الميزانية ونموضرائب الملكية دون معدل التضخم، وأنقص ديون المدينة من دون تسريحات كبيرة - بل على العكس، فإنه قد أغنى حياة الموظفين العامين- وأعطى الناخبين ما كانوا يريدون: أي حكومة تعمل أكثر ولكن تنفق أقل.

إعادة تحديد حسن الإدارة

ولم تكن لدى لاتيمر خطة إستراتيجية كبرى، بل كان ببساطة يستجيب لضغط مزدوج من تضاؤل الموارد الضريبية ومن الحاجات الملحة العاجلة، غير أنه بعد أن أمضى في منصبه عقداً من الزمن، فهم أنه كان يعيد تحديد دور الحكومة. وفي خطابه عن حالة المدينة عام 1986 لخص رؤيته الجديدة قائلاً:

إن حكومة المدينة من أجل أن تنجح في المستقبل، يتعين عليها أن تجري بعض التعديلات، وبطرق تعيد تحديد دورها التقليدي. وأعتقد أن المدينة كثيراً ما ستحدد دورها بوصفها محفزاً ومسهلاً، وستجد المدينة نفسها أكثر فأكثر تؤدي دور تحديد المشكلات، ثم تجميع الموارد للآخرين؛ كي يستخدموها في معالجة تلك المشكلات. وسوف يتعين على الحكومة أن تصبح أكثر استعداداً للجمع بين الموارد الشحيحة العامة والخاصة من أجل تحقيق أهداف مجتمعنا.

إن هذه الرؤية هي نقيض الطريقة التي يرى بها رؤساء البلديات، والحكام، ومديرو المدن أدوارهم. فطوال الخمسين عاماً الماضية، كان القادة العامون يفترضون أن دور الحكومة له بعد واحد: وهو جمع الضرائب وتقديم الخدمات. وبالطبع، فإنه قبل عام 1930 كانت كثير من الخدمات «العامة» تقدمها مؤسسات غير حكومية: كالمجموعات الدينية، والروابط العرقية وبيوت المقاصة. ولكن التقدميين وأنصار البرنامج الجديد [الذي أوجده روزفلت في الثلاثينيات]. كانوا يعتقدون أن الحكومات ينبغي أن تستخدم الموظفين العامين لإنتاج معظم الخدمات التي يقررون تقديمها. وكانوا يقلقون من ميل المنظمات الدينية وغيرها من المنظمات الخاصة، إلى استبعاد الذين ليسوا من طائفتها الدينية أو العرقية. وكانوا

مصممين على إيقاف الفساد الواسع الانتشار الذي شوه سمعة التعاقدات الحكومية، وكانت تتقصهم تقانة المعلومات التي نملكها اليوم لمراقبة أداء المتعاقدين. وهكذا فقد وضعوا كل شيء من الناحية العملية في أيدي الموظفين العاميين.

وعند حلول سبعينيات القرن العشرين، لم يكن هناك سوى عدد قليل جداً من رؤساء البلديات أو الحكام أو المرشحين الذين يمكنهم أن يتصوروا طريقة أخرى؛ بل كانوا مقيدين بعربة الضرائب والخدمات. وكان هذا جيداً ما دامت الضرائب ترتفع بنسبة 5,3% كل عام، كما كان يحدث من عام 1902 إلى نهاية عام 1970. ولكن عندما تباطأ النمو الاقتصادي ووقعت الأزمة المالية، تغيرت المعادلة. وعندما ظهرت المشكلات وأخذ الناخبون يطالبون بالحلول، لم يكن لدى القادة العاميين سوى خيارين، فإما أن يرفعوا الضرائب، وإمّا أن يقولوا لا. ومن وجهة نظر المسؤولين الراغبين في أن يعاد انتخابهم، لم يكن هذا خياراً على الإطلاق.

وفي واشنطن تهرب قادتنا من المأزق باقتراض الأموال. ولكن في حكومات الولايات والحكومات المحلية، حيث يجب أن تتوازن الميزانيات، بدؤوا يبحثون عن أجوبة تقع في مكان ما بين الإيجابتين التقليديتين «نعم» و«لا»، فتعلموا كيف يؤلفون بين المجموعات والمؤسسات الاجتماعية؛ لبناء بيوت لدوي الدخل المنخفض؛ وكيف يجمعون بين المشروعات التجارية، والقوى العاملة، وأساتذة الجامعات؛ لتنشيط التجديد الاقتصادي وإيجاد فرص العمل؛ وكيف يربطون بين مجموعات سكان أحياء المدن وإدارات الشرطة؛ لحل المشكلات الكامنة وراء الجرائم. وبعبارة أخرى فقد تعلموا كيف يسهلون حل المشكلات بالمساعدة على تنشيط العمل عبر المجتمع كله - أي كيف يقومون بالتوجيه بدلاً من التجديف.

وفي إنديانا بوليس بولاية إنديانا، عمل رئيسا البلديتين ريتشارد لوغار وبيل هدنوت مع لجنة تقدم إنديانا بوليس الكبرى، على تأسيس مجموعة من القادة المدنيين ورجال الأعمال لإعادة تنشيط المدينة. فحيث عملوا معاً على تطوير رؤية وخطة إستراتيجية، فقرروا أن يجعلوا إنديانا بوليس عاصمة رياضات الهواة في أمريكا. فأوجدوا شركات، واستغلوا موارد مؤسسات، وأخذوا يوجهون طاقات ألوف المتطوعين - فحركوا أكثر من 11 مليار دولار من الاستثمارات الجديدة، وأنشؤوا 11 فريقاً رياضياً جديداً في 10 سنوات.

وقد أوضح هدنوت ذلك بقوله:

لقد شغلنا أنفسنا بكثير من عمليات إعادة الانتشار الخلاق، وعندما أنشأنا قبة هوزييه، جمعنا 30 مليون دولار من مؤسسات غير هادفة للربح قبل أن نذهب إلى الولاية، لسن تشريع تمكيني يجعل المدينة قادرة على القيام بدورها في جباية ضريبة. وفيما يتعلق بملعب التنس، أصدرت المدينة سنداً بقيمة 4 ملايين دولار، فقام القطاع الخاص بتجميع 3 ملايين منها.

وفي إدارة المدينة يتعين عليك أن تدرك أن الحوار أهم فقرات جدول الأعمال - أي جعل الناس يتحدثون ويعملون ويفكرون في مَنْ نكون نحن، وإلى أين نريد الذهاب، بدلاً من أن يقتصروا على الانشغال بفقرات محددة في جدول الأعمال. فرئيس البلدية هو أكثر من موصل خدمات، وقد صار هذا واضحاً في ثمانينيات القرن العشرين. إنه عاقد صفقات واتفاقات يجمع القطاعين العام والخاص معاً.

وفي لويل، بولاية ماساشوسيتس، التي هي مدينة صناعية أخرى مبتلاة بالركود، قام بول تسونغاس، عضو الكونغرس آنذاك، بإقناع صياغة المدينة في أن يضعوا جانباً واحداً على عشرين من أصول موجوداتهم الجماعية، لتقديم قروض منخفضة الكلفة للأعمال التجارية الراجحة في التوسع، أو تغيير مقراتها في وسط مدينة لويل التجاري. فعمل مع قادة الحكومة، ثم قام بتطوير خطة لويل - وهي اتفاقية يقوم بموجبها كل عمل تجاري بتنفيذ أحد المشروعات الكبرى لتحسين لويل. وقد أدت الجهود الموحدة لرجال الأعمال والقيادة السياسية، إلى إقناع مختبرات وانغ ببناء ثلاثة أبراج للمكاتب في المدينة، وإقناع حكومة الولاية بإقامة أول حديقة للتراث الحضري في لويل، وإقناع الحكومة الاتحادية بتقليدهما بإقامة الحديقة المدينة الوطنية الأولى في أمريكا، فساعدت هذه الجهود على تحويل لويل في عشرة أعوام من مدينة فيها بطالة بنسبة 16 في المئة إلى مدينة لا تزيد البطالة فيها على 3 في المئة.

وبحلول عام 1980 كان التمرد الضريبي قد أحدث تغييراً جذرياً في المعادلة المالية لمعظم المدن الأمريكية. وفجأة أخذت الإستراتيجيات التي استخدمتها مدن حزام الصدأ في غمرة اليأس - كما في حالة سانت بول وإنديانا بوليس ولويل - تظهر في سائر أنحاء البلاد:

- فمدينة نيوارك بولاية نيوجيرسي لجأت إلى المنظمات الاجتماعية ومبادرات القطاع الخاصة لمعالجة المشكلات، من السكن، إلى الإيدز، إلى التشرد، في حين قلصت جدول رواتبها من عشرة آلاف دولار إلى أربعة آلاف في عام 1988.
 - ووسعت ولاية ماساشوسيتس تمويلها للمنظمات غير الحكومية لتقديم الخدمات الاجتماعية، من 25 مليون دولار في عام 1971، إلى 750 مليون دولار - موزعة على 3500 من العقود والمنح المنفصلة - في عام 1988.
 - وأقامت سان فرانسيسكو، وبوسطن، وغيرهما من المدن برامج «ربط» ريادية تقوم بموجبها الشركات الراغبة في إنشاء المباني في وسط المدينة، بتقديم خدمة مقابل السماح لها بذلك، مثل رعاية الأطفال وبيوت السكن لذوي الدخل المنخفض.
 - وتفاوضت إدارة النقل بولاية كاليفورنيا على منح اتفاقيات امتياز لأربع مجموعات متحدة من الشركات الخاصة، لإنشاء طرق عامة تُجَبى فيها أجور مرور.
- وبينما كنا نستعرض الحكومات عبر أمريكا، وجدنا ما لا يقل عن 36 بديلاً منفصلاً لإيصال الخدمات المعتادة - وهي 36 سهماً مختلفاً في جعبة الحكومة. وكان بعضها راسخاً منذ زمن طويل، مثل التنظيم، وسياسة الضرائب، والتعاقد، والمنح. وكانت بعض البدائل الأخرى أكثر إثارة للتعجب. فوجدنا حكومات تستثمر رؤوس أموال في مشروعات، وتوجد مؤسسات مالية خاصة، وتستخدم متطوعين لإدارة الحدائق والمكتبات، وتستبدل ممتلكات عقارية، بل تعيد تركيب الأسواق لتشجيع توفير الطاقة، وإعادة التدوير، وحماية البيئة.
- ومن المدهش أن الحكومة الاتحادية أخذت منذ مدة تعتمد اعتماداً ثقيلاً على كثير من هذه البدائل. «إن هذا الاعتماد الثقيل على أطراف ثالثة لتنفيذ أهداف عامة، قد أصبح في الحقيقة نمطاً قياسيًّا سائداً في العمليات الاتحادية في المجال المحلي؛ بحسب ما يقول ليستر سالامون، في جامعة جونز هوبكنز. إن هذا النموذج من «حكومة الطرف الثالث» يستخدم «الحكومة فيما هي قادرة على القيام به على النحو الأفضل - أي تجميع الموارد ووضع الأولويات

المجتمعية عبر عملية سياسية ديمقراطية- في حين يستخدم القطاع الخاص فيما هو قادر على تأديته على النحو الأفضل - أي تنظيم إنتاج البضائع والخدمات. وفي أثناء هذه العملية، فإن هذا النموذج يوفق بين العداء الأمريكي التقليدي للحكومة، وبين الولوج الأمريكي الحديث بالخدمات التي يطالب المجتمع الحديث الحكومة بتقديمها على نحو متزايد.

حتى الرمز القيادي البارز لليبرالية في البرنامج الجديد، حاكم نيويورك ماريوكومو، قد أوضح خطوط النهج الجديد، فقال للنيويورك تايمز: «ليس واجب الحكومة تقديم الخدمات، بل الإشراف على التثبيت في كونها قد تم تقديمها».

أصغر ولكن أقوى

يعرف القادة الرياديون اليوم أن المجتمعات تكون بصحة جيدة عندما تكون أسرها، وأحيائها المجاورة، ومدارسها، ومنظماتها الطوعية، وأعمالها، التجارية بصحة جيدة - وأن أعمق دور للحكومة هو توجيه هذه المؤسسات نحو الصحة. وكما قال لوتون تشايلز حاكم ولاية فلوريدا في أثناء حملته الانتخابية عام 1990: «إننا نؤمن بأن الغرض المركزي لحكومة الولاية هو أن تكون عاملاً محفزاً يساعد المجتمعات على تقوية بنيتها التحتية المدنية. وبهذه الطريقة نأمل أن نمكّن مجتمعاتنا من حل مشكلاتها بنفسها».

وعندما يتخلصون من التصاقهم بعربة الضرائب والخدمات، فإن قادة مثل لوتون تشايلز وجورج لاتيغر يتعلمون أنهم يستطيعون التوجيه بطريقة أكثر فاعلية إذا تركوا الآخرين يقومون بالمزيد من التجديف. ويكون التوجيه صعباً جداً إذا كانت أفضل قوى المنظمات وأدائها مخصصة للتجديف. وكما قال بيتر دركر في كتابه الصادر عام 1968، بعنوان: عصر انقطاع الاستثمار:

إن أي محاولة لربط الحكم بـ «العمل» على نطاق واسع، سوف تشل القدرة على اتخاذ القرار. وأي محاولة لجعل أجهزة اتخاذ القرارات تقوم «بالعمل» الفعلي أيضاً، تعني «عملاً» سيئاً جداً. فهي ليست مركزة على «العمل»، وليست مجهزة له، بل إنها ليست معنية به على نحو أساسي.

أسهم كثيرة في الجمعية

إن البدائل الـ 36 التي وجدناها لإيصال الخدمات على نحو قياسي، على أيدي الموظفين العاملين، تراوح من التقليدي إلى الطليعي. وقد صنفناها على نحو اعتباطي في ثلاث فئات هي:

التقليدية

- | | |
|---------------------------------|---------------------|
| 1- إيجاد أحكام قانونية وقواعدها | 5- السياسة الضريبية |
| 2- وضع ضوابط تنظيمية أو إلغاؤها | 6- المنح |
| 3- الرقابة والتحقق | 7- حالات الدعم |
| 4- الترخيص | 8- القروض |
| | 9- ضمانات القروض |
| | 10- التعاقد |

التجديدية

- | | |
|---------------------------------|---|
| 11- إعطاء الامتيازات | 20- المساعدة التقنية |
| 12- الشراكات العامة - الخاصة | 21- المعلومات |
| 13- الشراكات العامة - العامة | 22- الإحالات |
| 14- الشركات المتحدة شبه العامة | 23- المتطوعون |
| 15- المشروعات العامة | 24- الكفلاء الضامنون |
| 16- المشتريات | 25- أجور التأثير |
| 17- التأمين | 26- التحفيز المساعد للجهود غير الحكومية |
| 18- المكافآت | 27- جميع القادة غير الحكوميين |
| 19- تغيير سياسة الاستثمار العام | 28- استخدام وسائل الإقناع للتأثير في السلوك |

الطليعية

- | | |
|-------------------------------------|--|
| 29- الأموال التأسيسية | 33- البديل أو التعويض المقابل |
| 30- استثمارات الأسهم العادية | 34- إدارة الطلب |
| 31- الروابط الطوعية | 35- بيع الممتلكات أو مبادلتها أو استخدامها |
| 32- الإنتاج المشترك أو مساعدة الذات | 36- إعادة تركيب السوق |

إن كثيراً من هذه الطرق يمكن استخدامها مجتمعة، فمثلاً عندما ساعدت مدينة فيساليا على إيجاد شركتها السكنية غير الهادفة للربح باسم «الفيساليون المهتمون بالسكن الممكن دفع كلفته»، أقنعت القطاع الخاص بهذا المشروع. وحفزت الجهد غير الحكومي. وقدمت أموالاً تأسيسية، وباعت ممتلكات عقارية للشركة المذكورة. وقدمت لها معونة تقنية فنية.

وللاطلاع على تعاريف وأمثلة لكل واحدة من هذه الطرق الـ 36، انظر الملحق أَلْف. وبنافش الفصل العاشر أيضاً عدة طرق (ص 290 - 298 من النص الإنكليزي).

وإذا عملت الحكومة أقل، فقد يتساءل المرء: أليست تلك حكومة أضعف؟ ألسنا نتحدث عن تقويض قوة القطاع العام؟ وتلك قضية قد تتكون في ذهن الليبرالي التقليدي، الذي تتساوى القوة عنده مع الدولارات وعدد الموظفين. ومع ذلك، فإن الحكومات التي رأيناها توجه أكثر مما تجدف - كما في حالة سانت بول - كانت هي الأقوى بوضوح؛ ذلك أن الذين يوجهون القارب لديهم سلطة على إيصاله إلى المكان الذي يقصده أكثر كثيراً من الذين يجدفون فيه.

إن الحكومات التي تركز على التوجيه بفاعلية، تمثل مجتمعاتها، ودولها، وأممها، وتتخذ قرارات سياسية أكثر، وتقوم بتحريك مؤسسات اجتماعية واقتصادية أكثر، بل إن بعضها يقوم بتنظيم أكثر. فهي بدلاً من استئجار مزيد من الموظفين، تتوثق من أن مؤسسات أخرى توصل الخدمات وتلبي حاجات المجتمع.

وعلى عكس ذلك، فإن الحكومات المشتغلة بإيصال الخدمات، كثيراً ما تتخلى عن مهمة التوجيه هذه. فالقادة العامون المحبوسون في طاحون الروتين الممل للضرائب والخدمات، يُضطرون إلى العمل بمشقة كبيرة للإبقاء على تماسك أنظمة الخدمات - فكأنهم يركضون أسرع فأسرع للبقاء في المكان نفسه، بحيث لا يبقى لديهم وقت للتفكير في التوجيه.

فمجالس إدارة المدارس تشتغل بالتفاوض على إرساء العقود وتجنب التسريجات من العمل إلى درجة أنها تنسى كل شيء عن الاهتمام بجودة نوعية التعليم فيها. ومديرو المرور العابر ينهمكون في إبقاء حافلات الركاب شغالة، وطلب المزيد من الإعانات، إلى درجة أنهم لا يتساءلون: هل نماذج المرور في عصر ما قبل السيارات - وهي نظام مركزي يشغله موظفون عامون - لا تزال معقولة؟ ويشتغل الزعماء الاتحاديون بالكلفة المتزايدة على الدوام للرعاية الصحية والمعونة الطبية، بحيث يتجاهلون قواعد حركة نظام الرعاية الصحية الشامل عندنا.

والمفارقة هي أنه بينما تدفع حكومتنا 40 في المئة من جميع الفواتير الصحية، فإنها تترك أطباء القطاع الخاص ومشافيه ومنظماته الطبية الصحية تمثل السوق. وبينما يدفع الكونغرس 500 مليار دولار لإنقاذ المدخرات والقروض الفاشلة، فإنه يترك المصارف، وشركات التأمين، ومؤسسات الاستثمار هي التي تقرر السير العام للأسواق المالية، وتتحكم

بصحتها. وبعبارة أخرى، فإن الحكومات التقليدية تشتغل بالتجديف إلى درجة أنها تتسى التوجيه. فهل الحكومات قوية أم ضعيفة؟

إن القدرة على التوجيه لها أهمية خاصة اليوم، مع ظهور الاقتصاد العالمي. فمعظم الناس يفهمون تأثير المنافسة العالمية في الصناعة الأمريكية، ويعلمون بانهيار صناعة الفولاذ، والتسريجات الكثيرة بالجملة من مصانع السيارات، ولكنهم لا يفهمون مدى تأثير المنافسة العالمية في الحكومة. ولو توقفت وفكرت في هذا الأمر لحظة، فإنه سيصبح واضحاً جلياً.

فإن كان يراد للشركات أن تنجح في أسواق اليوم العالمية، التي يشتد فيها التنافس المفرط، فإنها بحاجة إلى أجود أنواع «المدخلات» التي يمكنها الحصول عليها، وإلى أكثر العمال معرفة، وإلى أفضل البحوث العلمية الخارقة، وإلى أرخص رأسمال، وإلى أجود أنواع البنية التحتية. وهذا يجعل أدوار الحكومة المختلفة كمعلم، ومدرّب، وممول للأبحاث، ومنظم، وواضع للقواعد، ومشغل للبنى التحتية أهم كثيراً مما كانت عليه قبل ثلاثين عاماً مضت.

ففي عام 1960 لم يكن مهماً ألبتة أن يكون 20 في المئة من عمال شركة جنرال موتورز أميين من الناحية المهنية؛ وكان 20 في المئة من عمال فورد وكريسler عاجزين عن القراءة كذلك. ولكن عندما أخذ اليابانيون يبيعون سيارات يصنعها عمال قادرين كلهم على القراءة، وجد صناع السيارات الأمريكيون الثلاثة الكبار أنفسهم عاجزين عن المنافسة.

وفي ثمانينيات القرن العشرين، أدرك قادة الحكومة والأعمال التجارية فجأة أن اقتصادنا سوف يعاني ما لم نحسن مدارسنا، ونرفع سوية أنظمتنا التدريبية، ونسيطر على تكاليف رعايتنا الصحية. غير أننا لكي نقوم بهذه الأشياء، فإنه ليس كافياً أن نعيد تركيب هيكل مؤسساتنا وأسواقنا، بل إن علينا أن نرغم بالقوة بعض أقوى مجموعات الضغوط المصلحية في بلادنا على إدخال التغيير - ومنهم المدرسون، والمديرون، والاتحادات، والأطباء، والمشايخ. إننا نعيش بالضبط الصدمة نفسها التي تعرضت لها الصناعات الاحتكارية كالسيارات والخطوط الجوية، عندما تم زجّها في بيئات تنافسية. فجأة كان هناك ضغط هائل للتغيير، وتعين على القادة تفضيل تنفيذ المصلحة العامة على المصالح الخاصة، التي كانت تريد الإبقاء على الأمر الواقع.

وعند ربط هذا الضغط الجديد بفرض الناخبين دفع ضرائب أعلى - وسبب ذلك جزئياً هو أن المنافسة العالمية تدفع بمستوى المعيشة إلى التدني إلى الأسفل - ، فإن هذا الضغط يتطلب من الحكومة سلوكاً مختلفاً جداً. فجأة يتناقص المال للحكومة للقيام «بعمل» الأشياء وإيصال الخدمات. ولكن صار هناك طلب أكثر للحكومة وحسن الإدارة، من أجل «قيادة» المجتمع، وإقناع مجموعات الضغوط المصلحية المتنوعة فيه باعتماد أهداف وإستراتيجيات مشتركة. وهذا مع ذلك، سبب آخر لجعل قادتنا العاميين يركزون أكثر على التحفيز المساعد وتسهيل التغيير، بدلاً من التركيز على إيصال الخدمات؛ ولكي يقدموا قدراً أقل من الحكومة، ولكن قدراً أكبر من حسن الإدارة.

فصل التوجيه عن التجديف

وفي عالم اليوم، فإن المؤسسات العامة تحتاج أيضاً إلى المرونة، كي تستجيب لظروف معقدة أخذة في التغيير بسرعة. وهذا صعب إذا كان صناع السياسة يستطيعون استخدام طريقة واحدة فقط - هي الخدمات التي تتجهها بيروقراطيتهم نفسها، وهذا مستحيل من الناحية العملية، إذا لم يكن بالإمكان نقل موظفيهم عندما تتغير الحاجات، بحيث يتحولون إلى خدمة منظمات غير حكومية، عندما يستطيعون تأدية مهمة بطريقة أفضل، أو يتم فصلهم بسبب سوء الأداء. فالحكومات البيروقراطية لا تستطيع القيام بهذه الأشياء بسهولة؛ بسبب تعليمات الخدمة المدنية عندهم، وأنظمة استخدامهم. وفي النتيجة، فإنهم أسرى لمجهزين احتكاريين ذوي مصدر وحيد: هم موظفونهم أنفسهم. (وإذا كنت تشك في أن هذا هو المعيار، فاسأل نفسك لماذا يُسمى أي شيء آخر «الطريقة البديلة لإيصال الخدمات»). وليس هناك أي عمل تجاري يستطيع تحمل مثل هذا الوضع مدة طويلة.

إن المجهزين الاحتكاريين يصبحون مشكلة عندما يقرر صناع السياسة تغيير إستراتيجياتهم. فعندما تقرر أقسام الشرطة مهاجمة جذور الجريمة بالعمل مع المجتمعات لحل مشكلاتها الاجتماعية والاقتصادية، فإن ضباط الشرطة نادراً ما يملكون مهارات تنظيم المجتمع - ولكن أقسام الشرطة ليست لديها من تتعامل معه غير هؤلاء الضباط. وعندما تتطلب مجالس المدينة تركيب نظام نضحي (سلسلة أنابيب سقفية ذات صمامات، تفتتح تلقائياً عند درجة حرارة معينة لإطفاء الحرائق) في جميع المباني الجديدة، فإن

حاجة هذه المجالس إلى رجال الإطفاء تتناقص بالتدرج - ولكنها مضطرة للتعامل معهم. وعندما تتجه إدارات الرفاهية إلى عملية تدريب زبائنهم وإيجاد وظائف لهم، فإن عمالها المستحقين لذلك نادراً ما تكون لديهم المهارات المهنية الاستشارية المطلوبة - ومع ذلك فإن هذه الإدارات مضطرة إلى التعامل معهم. وعندما يحاول المديرون أن يلتفوا على موظفيهم باستخدام منظمات خاصة لتقديم الخدمات الضرورية، فإن اتحادات الموظفين العاملين كثيراً ما تقيم عليهم دعاوى، وتلجأ إلى الإضراب أو الاحتجاج.

ونتيجة لذلك، فقد بدأت الحكومات الريادية تتحول إلى أنظمة تفصل قرارات السياسة (أي التوجيه) عن إيصال الخدمات (أي التجديف). وقد لاحظ دركر منذ زمن طويل أن المنظمات الناجحة تفضل الإدارة العليا على العمليات؛ كي تتيح للإدارة العليا أن تركز على التوجيه واتخاذ القرارات. فقال دركر: إن العمليات التشغيلية ينبغي أن يديرها موظفون منفصلون، «ولكل عملية منها مهمتها وأهدافها الخاصة بها، ومجال عملها الخاص، واستقلالها الذاتي». والإفان المهمات التشغيلية سوف تشتت انتباه المديرين، وتمنع اتخاذ القرارات التوجيهية الأساسية.

فالتوجيه يتطلب أناساً يرون عالم القضايا والإمكانيات كله، ويستطيعون أن يوازنوا بين المطالب المتنافسة في الموارد، في حين يتطلب التجديف أناساً يركزون بانتباه على مهمة واحدة ويؤدونها جيداً. وتحتاج منظمات التوجيه إلى العثور على أفضل الطرق لتحقيق أهدافها، في حين تميل منظمات التجديف إلى الدفاع عن طرقها «الخاصة بها» بأي ثمن كان.

وتقوم الحكومات الريادية بتجريد التجديف من التوجيه على نحو متزايد. وهذا يترك «الحكومات تعمل، على نحو أساسي، كمشتري ماهر يوزع مختلف المنتجين بطرق تحقيق أهداف سياستها»؛ بحسب ما أوضح تيد كولديري، الذي أدت نظريته عن «عصبة المواطنين ومشروع إعادة تصميم الخدمات العامة» إلى تحفيز كمية هائلة من التفكير الجديد في مينيسوتا. وتبقى الوكالات الحكومية كمنتجة للخدمات في حالات كثيرة - بالرغم من أنها كثيراً ما تضطر إلى التنافس في هذا الامتياز مع منتجين من القطاع الخاص، ولكن منتجي الخدمات العامة هؤلاء منفصلون عن منظمات إدارة السياسة؛ والإنتاج داخل البيت» ليس سوى واحد فقط «من البدائل المتاحة».

إن إعطاء مديري السياسة حرية البحث في الأسواق عن أفضل مجهزي الخدمات فاعلية وكفاءة، يساعدهم على اعتصار فائدة أكثر من كل دولار يتم إنفاقه. ويتيح لهم أن يستخدموا التنافس بين مجهزي الخدمات، ويحافظ على أقصى حد من المرونة في الاستجابة للظروف المتغيرة. ثم إن ذلك يساعدهم على الإصرار على المساءلة عن جودة نوعية الأداء: فالمتعاقدون يعرفون عندئذ أنه يمكن الاستغناء عنهم إذا ساءت نوعية أدائهم. أما موظفو الخدمة المدنية، فيعرفون أنه لا يمكن تسريحهم.

إن فرانك كيف، الأمين السابق للإدارة والمالية في ولاية ماساشوسيتس، يلخص الأمر كما يلي: «إن التعاقد مع بائعي القطاع الخاص أرخص، وأكثر كفاءة وصحة وأصاله ومرونة وقابلية للتكيف... فالعقود تعاد كتابتها كل عام، فيمكنك إجراء التغيير. ولكنك لا تستطيع التغيير مع موظفي الحكومة الذين يتمتعون بكل أنواع الحقوق والامتيازات الثابتة».

ثم إن المنظمات التوجيهية التي تبحث في الأسواق، تستطيع أن تستخدم مجهزي الخدمات المتخصصين الذين لديهم مهارات فريدة في نوعها، في التعامل مع السكان ذوي الحالات الصعبة: كاستخدام منظمة للمتعافين من إدمان الكحول للعمل مع مدمني الكحول: واستخدام سجناء سابقين للعمل مع الشباب المدانين بجرائم. ولم يكن هذا الأمر شيئاً جوهرياً قبل 40 عاماً. ولكن - كما تشير صحيفة البوسطن غلوب - فإن:

كثيراً من الخدمات التي تقدمها الحكومة اليوم لم يكن أحد يفكر فيها في الأيام القديمة، عندما كانت الدولة تقوم بإدارة مؤسسات هائلة، وتقدم الخدمات بنفسها مباشرة؛ ذلك أن الأطفال المدمنين على مخدر «الكراك»، ووباء الإيدز، والمستوى المذهل لمدى إساءة معاملة الأطفال، لم يكن لها كلها وجود في خمسينيات القرن العشرين. ونظراً للانفجار الداخلي لعدد كبير من الأسر، فإن هناك 16000 طفل تحت رعاية الدولة اليوم، وتؤويهم مرافق سكنية صغيرة مبنية على أساس اجتماعي.

بل إن المنظمات التوجيهية التي تبحث في الأسواق، تستطيع أن تشجع التجريب والتعلم من حالات النجاح. فالطبيعة تجرب عن طريق الاختيار الطبيعي: وعملية التطوير تقدم طرقاً تكيف تعمل بنجاح. ثم إن التنافس في القطاع الخاص يعمل بالطريقة نفسها: فالأفكار

الجديدة الناجحة تجتذب زبائن، وغير الناجحة تموت وتنتلشى، ثم إن استخدام عدد كبير من مجهزي الخدمات المختلفين يساعد القطاع العام على استغلال الظاهرة نفسها والاستفادة منها. ويقول برايان بوزوورث، الرئيس السابق لمنظمة توجيهية تُدعى مجلس إنديانا للتنمية الاقتصادية: «إننا بحاجة إلى مجهزين عديدين في الأسواق، ونحتاج إلى أنظمة حساسة للتعلم من خبرتهم، ثم نحتاج إلى طرق لننقل بها ما تعلمناه إلى الآخرين». وأخيراً، فإن المنظمات التوجيهية التي تبحث في الأسواق تستطيع أن تقدم حلولاً أكثر شمولاً، فتهاجم جذور المشكلة. وهي تستطيع أن تحدد المشكلة - سواء أكانت استخدام المخدرات، أم الجريمة، أو سوء الأداء في المدارس - كلها، ثم تستخدم منظمات كثيرة مختلفة لهاجمتها، وتستطيع المنظمات التوجيهية أن تُشرك في العملية السياسية جميع أصحاب المصلحة، وبذلك تضمن سماع جميع وجهات النظر، وتحفيز جميع الفاعلين المهمين للمشاركة في الحل.

وعلى عكس ذلك، فإن الحكومات التي تصنع التوجيه والتجديف ضمن منظمة واحدة، إنما تقيد نفسها بإستراتيجيات ضيقة نسبياً. وبذلك يتحدد خط هجومها بالبرامج لا بالمشكلات.

ففي عام 1986، كان هناك تقرير إلى البيت الأبيض يوثق 59 برنامجاً كبيراً للمساعدة العامة، و31 برنامج منح أخرى لذوي الدخل المنخفض. ثم إن دراسة أخرى قد استنتجت أن أسرة منخفضة الدخل في مقاطعة يقرب عدد سكانها من نصف مليون، ستكون مضطرة إلى تقديم طلبات إلى 18 منظمة منفصلة؛ كي تصل إلى جميع مصادر الإعانة المختلفة التي يحق لأفراد الأسرة التوجه إليها. وكما استنتج تقرير البيت الأبيض:

فإن كل برنامج يبدأ بأساسه المنطقي الخاص به، فمثلاً، كقصد المسؤولين العاميين معالجة حاجة متصورة. ولكن عند النظر إلى البرامج بوصفها نظاماً، فإنها ترقى إلى تشابك معقد من الأغراض، والقواعد، والوكالات، والتأثيرات.

ومن جهة أخرى، فإن الجهود الناجحة لمكافحة الفقر هي في العادة ذات نزعة كلية شاملة. فهي تشمل إشراك مجهزي خدمات من مهن وكالات مختلفة، ممن لا يعملون معاً

في العادة؛ كما تذكر ليزبيث شور في تقريرها المعنون: في متناولنا: تحطيم دورة الحرمان. وإن الطريقة الواقعية الوحيدة لتطوير مثل هذه الإستراتيجيات الكلية الشاملة، هي فصل التوجيه عن التجديف، بحيث يستطيع مديرو السياسة أن يحددوا إستراتيجية شاملة ويستخدموا مجدفين مختلفين كثيرين لتنفيذها.

الموظفون العامون:

ضحايا أم منتفعون؟

وبالطبع، فإن الخوف الكبير من استخدام المؤسسات غير الحكومية للتجديف، هو أنه سيكلف كثيراً من الموظفين العاميين وظائفهم؛ وهذا خوف مشروع. والواقع أن شبح التسريجات الكثيرة هو أحد الحواجز التي تمنع الحكومات من الاتجاه إلى طريقة عملٍ أكثر تحفيزاً.

غير أننا وجدنا أن الانتقال يمكن إدارته من دون تسريجات كبيرة ومهمة؛ فالحكومة النموذجية تفقد 10 في المئة من موظفيها كل عام. وبالاستفادة من هذا الاستنزاف واستغلاله، تستطيع الحكومات غالباً أن تتجنب التسريجات. فمقاطعة لوس أنجلوس، التي لها أكثر من مئة من العقود المنفصلة مع مؤسسات من القطاع الخاص، نجحت في تغيير أماكن عمل الناس ضمن حكومة المقاطعة. والحكومة الاتحادية تطالب المتعاقدين معها أن يقدموا أول فرصة عمل تتفتح للعمال، الذين أدى العقد إلى تسريحهم. وهناك حكومات أخرى تقوم بالأمرين معاً.

فليست هناك ضرورة ليصبح الموظفون العامون ضحايا للحكومة الريادية، بل إنهم هم أول المستفيدين منها في أماكن مثل سانت بول وفيساليا. وإن العدد الإجمالي للوظائف التي أوجدتها مثل هذه الحكومات لا يتغير كثيراً؛ بل إن بعض تلك الوظائف تنتقل ببساطة إلى مؤسسات خاصة ومنظمات مجتمعية. ولكن إرضاء العمال بالوظائف يزداد على نحو كبير لافت للنظر.

ويشعر كثير من موظفي الحكومات البيروقراطية أنهم عالقون، فهم مقيدون بقواعد وتعليمات تنظيمية، ومخدرون بمهمات روتينية مملة، ومكلفون بمهمات يعرفون أنهم يستطيعون إنجازها بنصف الوقت لو سُمح لهم فقط باستخدام عقولهم، ولذا فإنهم

يعيشون حياة من اليأس الهادئ الخامل. وعندما تتاح لهم فرصة العمل مع منظمة ذات مهمة واضح، وحد أدنى من الروتين البيروقراطي - كما في فيساليا وسانت بول - فإنهم ينتعشون وكأنهم ولدوا من جديد. وعندما يتم نقلهم إلى القطاع الخاص، فإنهم كثيراً ما يعيشون الشعور نفسه من التحرر.

والحكومات التي تنتقل من التوجيه إلى التجديف لديها موظفون عاديون أقل، ولكن لديها عدداً أكبر من مديري السياسة، والمحضرين، والوسطاء. ولديها عدد أقل من العاملين المكتبيين على الورق، وعدد أكبر من العمال ذوي المعرفة. وانظروا إلى وكالة إعادة التنمية المجتمعية في مدينة تامبا بولاية فلوريدا. ففي عام 1985، كان لديها (ولدى الوكالة التي اندمجت فيها فيما بعد) 41 موظفاً، وكانت منظمات تقليدية بيروقراطية تستخدم أموالاً اتحادية لقروض إعادة تأهيل لممتلكات ذوي الدخل المنخفض. وفي عام 1985، قدم الموظفون الـ 41 قروضاً وصل تعدادها إلى 37 قرصاً.

وعندما شنت ساندي فريدمان حملتها لمنصب رئيسة بلدية في ذلك العام، وعدت بأن تعمل شيئاً ما فيما يخص الإسكان، وكان نحو ثلث وحدات السكن في المدينة بحاجة إلى درجة ما من إعادة التأهيل. فقررت مع فرناندو نورييغا، مدير إعادة التنمية المجتمعية، أن المدينة لا تستطيع مواجهة المشكلة عن طريق نهجها التقليدي. وهكذا قررا أن يستخدموا المدينة كعامل مساعد للتحفيز والتوسط من أجل إعادة تكوين السوق؛ فأقتعا عدة مصارف في مدينة تامبا بإيجاد صندوق لمواجهة التحدي بمبلغ 13 مليون دولار؛ بحيث تقدم المصارف قروضاً بفوائد منخفضة المعدلات يتم تسديدها على مدى خمسة عشر عاماً، يتمكن بها أصحاب الممتلكات من تجديد مبانيهم. وتضمن المدينة كل قرض من هذه القروض في سنواته الخمس الأولى، من أجل تقليص المخاطر التي تتعرض لها المصارف. وتقوم وكالة غير هادفة للربح تابعة للكنيسة الميثودية بمعالجة القروض عملياً - بموجب النظرية القائلة إن ذوي الدخل المنخفض سيكونون أكثر ارتياحاً في التعامل مع منظمة اجتماعية، من التعامل مع البيروقراطيين أو الصيارفة.

وفي أثناء هذه العملية، قام نورييغا بدمج منطمتيه السكنيتين، وقلص عدد موظفيهما بتسريح 22 منهم (وقد حقق ذلك عن طريق الاستنزاف، فلم يسرح سوى خمسة أشخاص).

وأعاد تدريب موظفيه، وخرج من نظام الخدمة المدنية، وقام بتركيب وكالته وكأنها مصرف. ورفع مستوى الرواتب بنسبة 50 بالمئة، وبدأ يعامل موظفيه كمهنيين محترفين، وكلفهم بتحقيق أهداف شهرية - بحسب أحجام القروض، وكميات الدولارات، وما يتصل بذلك من الإجراءات، ولكنه ترك لهم حرية القيام بالمهمات كما يرونه مناسباً. ويقول نورييغا: «إنهم اليوم موظفون أكثر سعادة وإنتاجاً، وبرواتب أفضل؛ ولهم تأثير أكبر. حيث تقوم الوكالة الآن بتسهيل ألف قرض في العام، بنصف عدد الموظفين وبتمويل اتحادي أقل. وهذا يؤدي إلى زيادة الإنتاجية بنسبة 3000 بالمئة.

ويعلن نورييغا أن الإجابة عن خفض التمويل الاتحادي ليس خفض الخدمات، بل العثور على طرق جديدة لعمل الأشياء.

ولسبب ما، فإن الفلسفة في القطاع العام هي:

«عند خفض التمويلات، لا يبقى هناك طريق سوى تقليص الخدمات». ولكن رأيي هو أن أفضل الفرص تأتي أحياناً عندما تضطرك التخفيضات في الميزانية إلى العثور على طرق جديدة لعمل الأشياء. فقد اضطررنا إلى استخدام القطاع الخاص - فإلى أي مكان آخر كان بوسعنا أن نذهب؟.

إيجاد «منظمات توجيهية»

عندما تفصل الحكومات إدارة السياسة عن إيصال الخدمات، فإنها كثيراً ما تكتشف أنها لا تمتلك طاقة حقيقية لإدارة السياسة؛ فإدارتها التجارية، وإدارات الترفيه، وسلطات الإسكان - كلها يحركها إيصال الخدمات. أما إدارة السياسة فتتم إما على نحو عابر ومتقطع، أو لا تتم على الإطلاق. وبينما تعتنق الحكومات دوراً تحفيزياً أكبر، فإنها كثيراً ما تُضطر إلى تطوير منظمات جديدة لإدارة الدور التوجيهي.

فالمنظمات التوجيهية تضع السياسة وتوصل الأموال إلى الأجهزة التشغيلية (العامة والخاصة) وتقوم الأداء - ولكنها نادراً ما تؤدي دوراً تشغيلياً بنفسها. وهي كثيراً ما تتجاوز الحدود البيروقراطية التقليدية؛ والحقيقة أن أعضاءها كثيراً ما يتم سحبهم في بعض الأحيان من القطاعين العام والخاص معاً.

● إن مجالس الصناعة المقامة بموجب القانون الاتحادي لشركات التدريب على الوظائف، تجمع بين قادة القطاعين العام والخاص لإدارة أنشطة التدريب على الوظائف ضمن منطقتهم. وهم يستخدمون على نحو أولي عقود الأداء مع منظمات أخرى لإنتاج التدريب الفعلي.

● تستخدم ولاية أوهايو المجالس المحلية لإدارة الصحة العقلية للمرضى الخارجيين والخدمات المقدمة للمعوقين عقلياً. ومعظم المجالس لا تلعب أي دور تشغيلي: فهي متعاقدة مع زهاء 400 مؤسسة للصحة العقلية غير الهادفة للربح، لتشغيل برامج مكافحة المخدرات، ومراكز المعالجة اليومية، والبرامج الأسرية وغيرها من الخدمات الأخرى.

● وفي بتسبيرغ، فإن اللجنة الاستشارية حول التشرّد وانعدام المأوى، المكونة من القادة الحكوميين، والجامعيين والاجتماعيين والدينيين، تُسَقِّ استجابة المدينة لمشكلة التشرّد. فهي تستخدم الأموال الاتحادية، وأموال الولايات والشركات لتمويل العشرات من مصارف الأغذية، والمطابخ، ومراكز الإغاثة، وبرامج التدريب على الوظائف، والمبادرات الإسكانية. ويقول تقرير لصحيفة *الواشنطن بوست*: «إن هذا النوع من الاستجابة لمشكلة التشرّد قد ساعد هذه المدينة، التي يقطنها 387 ألف مواطن، على تجنب الرصاصة التي تصيب بالكساح والشلل مدناً مثل: نيويورك، وشيكاغو، وواشنطن».

● وقد قامت مقاطعة مونتغمري، بولاية ميريلاند، بتأسيس جهاز لإدارة مواصلات المقاطعة في مدينة سيلفر سبرنغ يضم جميع أرباب العمل، مع أكثر من 25 موظفاً، في محاولة تسيقية منظمة لخفض عبور المرور. وعن طريق الربط بين الحوافز المالية وحالات الحسم المتقطع، وبين مطالبة كل أرباب العمل بتطوير خطط تقليل المرور، والمشاركة في مسح استطلاعي سنوي لمرور العابرين الذين يقودون سياراتهم وحدهم، نجح هذا الجهاز في تقليص نسبتهم من 66 بالمئة إلى 55 بالمئة. وعلى الرغم من أن هذا الجهاز هو ذراع لحكومة المقاطعة، فإنه يملك مجلساً استشارياً مكوناً من المواطنين وقادة الأعمال التجارية.

● إن جهاز مستقبل أوكلاهوما، الذي يصف نفسه بأنه «المجلس المركزي لتخطيط سياسة التنمية الاقتصادية بولاية أوكلاهوما»، لديه خطة إستراتيجية خمسية تدرج قائمة بالأعمال المتوقعة من أكثر من 25 منظمة منفصلة، من الـ CIO - AFL إلى وزارة التجارة في الولاية، ويوافق على خطط الأعمال التجارية السنوية لعدة سلطات إنمائية أخرى في الولاية.

وقد قامت إدارة الخدمات الصحية بولاية أريزونا بنقل هذا المبدأ خطوة أبعد، عن طريق تعاقدات فعلية لتأدية الدور التوجيهي. فهي متعاقدة مع تسع وكالات غير هادفة للربح، ومع حكومات محلية - يتعين عليها أن تتنافس كل ثلاثة أعوام على تكليفها، بوصفها أجهزة إدارية - بإدارة نظامها للصحة العقلية للبالغين. وقد أدت هذه الطريقة إلى خفض كلفة الإدارة ضمن النظام إلى أقل من 7 بالمئة، مع السماح لإدارة الخدمات الصحية بالعمل عبر وجود 62 موظفاً فقط متفرغين بدوام كامل (باستثناء المشفى الذي تملكه الولاية، ومركز الصحة العقلية).

والجهاز الإداري في فينكس الجنوبية، التي هي واحدة من أفقر مناطق ولاية أريزونا، هو المنظمة المجتمعية المتحدة لمعالجة تعاطي المخدرات، والصحة العقلية، وخدمات مكافحة إدمان الكحول. وكانت قد ولدت قبل عشرين عاماً بصفحتها منظمة مجتمعية فاعلة النشاط. وهي اليوم مثال كامل للمنظمة التوجيهية. فهي تدير عقوداً في الولاية تقرب قيمتها من 17 مليون دولار مع أكثر من 50 برنامجاً لمعالجة الإدمان على المخدرات، وعلى الكحول، ورعاية الصحة العقلية في فينكس الجنوبية. وهي تقوم بمراجعة كل واحدة من تلك العقود كل سنة. فتحفظ بالمنظمات ذات الأداء الجيد، وتقطع الصلة بالمنظمات ذات الأداء السيئ؛ أما تلك التي تصرف نفقات إضافية زائدة، فيتم إرغامها على خفض تلك النفقات.

وفي العام الأول لهذه المنظمة كجهاز إداري، خفضت النفقات الإدارية الإضافية بين مجهزي خدماتها من 21 بالمئة إلى 17 بالمئة. وأرغمت أكبر مركز للصحة العقلية في فينكس الجنوبية على خفض نفقاته العامة غير المباشرة بمبلغ 15 ألف دولار. وفي العام الذي تلاه، قدم المركز طلباً لتشغيل برنامج علاج سكني جديد، فلم يحل على الموافقة.

ويتذكر مدير المنظمة التنفيذي الآن فلوري: «لقد كانوا مجانيين في الحقيقة، وهكذا قلت لهم: «دعونا نتحدث».

وكان هناك ثلاثة متنافسين في هذا العقد، كما قلت لهم. وكان سبب عدم تمويلكم واضحاً حقاً؛ فقد كنتم تريدون أن تقوموا بالعمل مقابل 300 ألف دولار، وكانوا يريدون القيام به مقابل 200 ألف دولار، وكانوا يريدون استئجار 15 موظفاً، في حين كنتم تريدون أن تستأجروا ستة! وتابعت بالقول: «تياً! إن هذا لا يبدو لي معقولاً».

ويسارع فلوري إلى تعداد فوائد استخدام منظمات غير حكومية، مثل المنظمة المجتمعية المتحدة لمعالجة تعاطي المخدرات، والصحة العقلية، وخدمات مكافحة إدمان الكحول، كأجهزة توجيهية، قائلاً:

إننا نستطيع عندئذٍ أن نستجيب بسرعة أكبر، ولا نعاني قيود حكومة الولاية. فالولاية تستغرق من ثلاثة أشهر إلى ستة لتحصل على تعديل في العقد عبر النظام؛ في حين يمكنني إجراء تعديل في عقد عبر يوم واحد. والولاية تستخدم موظفين مدنيين؛ فلا تستطيع تبديلهم. فقد أجروا تخفيضات قبل خمسة أعوام، وانتهى بهم الأمر إلى بقاء الناس الذين كانوا هناك سنوات وسنوات؛ لقد احترقوا، والولاية عاجزة عن طرد أي شخص؛ أما العاملون معي فأستطيع أن أدفعهم وأجعلهم يعملون بمشقة وجدية.

وقد تعاقد فلوري مع منظمات غير هادفة للربح، ومع حكومات محلية، ومع مؤسسات هادفة للربح. وهو يقول: «إن المنظمات غير الهادفة للربح هي الأفضل»، فهناك خدمات اجتماعية كثيرة هي ببساطة غير مناسبة جيداً للشركات، التي دافعها الأساسي هو الربح. فما هي كمية الربح، على كل حال، في مساعدة الناس على معالجة إدمان الكحول؟ «إن المؤسسات الهادفة للربح والوكالات الحكومية كانت في نظرنا مشكلات حقيقية. فالمؤسسات الهادفة للربح تقوم بعملها التجاري للحصول على المال، أما وكالات القطاع العام فليس لها أي اهتمام يذكر بتوفير المال».

قطاع عام ، أم قطاع خاص،

أم قطاع ثالث؟

لقد تعلم معظم الناس أن القطاعين العام والخاص يحتلان عالمين متميزين، وأن الحكومة ينبغي أن لا تتدخل في الأعمال التجارية؛ وأن الأعمال التجارية ينبغي أن لا يكون لها تعامل مع الحكومة. ولقد كان هذا معتقداً مركزياً للنموذج الليبرالي، ولكن كما رأينا، فإن الحكومات اليوم -تحت ضغط شديد لحل المشكلات من دون صرف أموال جديدة- تبحث عن أفضل طريقة تستطيع العثور عليها، بغض النظر عن القطاع الذي تشمله. فليس هناك سوى خدمات قليلة جداً يقدمها تقليدياً القطاع العام مما لا يقدمه القطاع الخاص اليوم في مكان ما - والعكس صحيح. فالأعمال التجارية تدير مدارس عامة، وإدارات مطافئ. والحكومات تشغل فرقاً رياضية محترفة، وتدير صناديق لرؤوس أموال المشروعات. والمنظمات غير الهادفة للربح تعيد تأهيل المجرمين المدانين، وتسير المصارف، وتعمل في تنمية الممتلكات العقارية، وإن أولئك الذين لا يزالون يعتقدون بوجود بقاء الحكومة والأعمال التجارية منفصلين، يميلون إلى معارضة هذه التجديدات، سواء أكانت تعمل بنجاح أم لا. ولكن العالم قد تغير إلى درجة أكبر من أن تسمح لعقلية عتيقة الطراز، فات أو انها، أن تخنقنا بهذه الطريقة. فقد كتب هارلان كليفلاند في كتابه موظف المعرفة التنفيذي: «إننا نحسن صنعاً إذا فرحنا وتباهينا بتلاشي الخطوط الفارقة بين ما هو عام وما هو خاص، بدلاً من أن نستمر في محاولة رسم خط على الماء أخذ في الاختفاء».

وعندما نسأل الناس أنفسهم عن أي قطاع يستطيع أن يؤدي مهمة معينة على النحو الأفضل، فإنهم يميلون أيضاً إلى التفكير في قطاعين فقط، هما العام أو الخاص. ولكن، كما أوضح الآن فلوري، فإن المنظمات «الطوعية» أو «غير الهادفة للربح» كثيراً ما تكون مختلفة تماماً عن المنظمات العامة والخاصة، والأعمال التجارية الهادفة للربح.

إن القطاع الطوعي يلعب في الحياة الأمريكية دوراً، نادراً ما يلقي التقدير الكامل. فعند حلول عام 1982 كانت المنظمات غير الهادفة للربح تستخدم 8 بالمائة من مجموع العمال، و14 بالمائة من كل عمال الخدمات في الولايات المتحدة. وما بين عامي 1972 و1982، كانت

هي القطاع الأسرع نمواً في الاقتصاد، فيما يتعلق بأمور العمالة والتوظيف. فقد استنتج استطلاع للرأي أجرته مؤسسة غالوب عام 1989 حول الأنشطة الطوعية، أن ما يقرب من نصف الأمريكيين الذين هم في سن الرابعة عشرة أو أكبر - وعددهم 93,4 مليون نسمة - كانوا يتطوعون بوقتهم بطريقة ما. وقد قدر القطاع المستقل، الذي طلب إجراء الاستطلاع، قيمة وقتهم هذا بما يعادل 170 مليار دولار.

إن تحديد هذا القطاع قد يكون ملتبساً ومراوفاً؛ فلا كلمة «طوعي» ولا عبارة «غير هادف للربح» تقدم وصفاً دقيقاً له، فمنظمات مثل: الصليب الأحمر، أو الصليب الأزرق/الدرع الأزرق لا تكاد تكون طوعية، فهي تستخدم أوفياءً من المهنيين المحترفين برواتب. ثم إن عبارة: «ليس للربح» لا تصفها بدقة. ففي عام 1985، كانت منظمة الصليب الأزرق/الدرع الأزرق في ماساشوسيتس تخدم ثلاثة ملايين عضو، وقد حققت «ربحاً» قدره 43 مليون دولار، ولم تكن تتميز في سلوكها عن الأعمال التجارية الهادفة للربح.

ويبدو لنا أن هذا القطاع مكون من منظمات يملكها ويسيطر عليها القطاع الخاص، ولكنها موجودة لتلبية حاجات عامة أو اجتماعية، لا لمراكمة ثروات خاصة. وبموجب هذا التعريف فإن المؤسسات الكبيرة غير الهادفة للربح، الموجودة على نحو أولي لمراكمة الثروات، ليست مؤهلة ليشملها التعريف. ولكن المؤسسات الهادفة للربح الموجودة لتلبية حاجات اجتماعية أو عامة (مثل مصاريف التنمية)، ستكون مؤهلة ليشملها التعريف. وبسبب انعدام وجود اصطلاح أفضل، فإننا نسمي هذه المؤسسات «القطاع الثالث».

وعندما تتحول الحكومات من إنتاج الخدمات بنفسها إلى دور ذي طابع تحفيزي مساعد، فإنها كثيراً ما تعتمد اعتماداً ثقيلاً على القطاع الثالث؛ فمعظمنا يفترض أن الحكومة تعمل الأشياء المهمة، في حين تملأ الجهود الطوعية الفراغات المتبقية. ولكن بحسب رأي ليستر سالامون -الذي يقود مشروع بحث استغرق عدة أعوام حول المنظمات غير الهادفة للربح في المعهد المدني- فإن القطاع هو «الآلية التي يفضلها المجتمع لتقديم البضائع الجماعية». ذلك أن القطاع الثالث قد وُجد قبل زمن طويل من وجود معظم الحكومات. وكان يعالج مشكلات اجتماعية قبل زمن طويل من تولي الحكومات هذا الدور. فلم تتدخل الحكومات

إلا عندما ثبت أن القطاع الثالث غير قادر على معالجة مشكلات معينة. حتى يومنا هذا، فإن المدن التي فيها مستوى عالٍ من نشاط القطاع الثالث، مثل بتسبيرغ والمدينتين التوأمين (مينيا بوليس وسانت بول، بولاية مينيسوتا)، هي الأكبر فاعلية كثيراً في معالجة المشكلات الاجتماعية. ففي مكافحة التشرد وانعدام المأوى في بتسبيرغ «فإن القاعدة المتماسكة الرئيسية تتكون من الأفراد، والكنائس، والحكومات هي القادم المتأخر إلى هذا الميدان»؛ كما يقول روبرت نيلكين، مسؤول مقاطعة أليني.

ومن المذهل رؤية العدد الكبير للخدمات «العامة» التي توصلها بالفعل منظمات القطاع الثالث؛ حتى قبل عقد مضي من السنين، بحسب ما جاء في استطلاع أجراه فريق سالامون في المعهد المدني، كانت المنظمات غير الهادفة للربح توصل 56 بالمائة من جميع الخدمات الاجتماعية التي تمويلها الحكومة، وتقوم بـ 48 بالمائة من التوظيف والخدمات التدريبية، و44 بالمائة من الخدمات الصحية. وكانت الحكومة هي أهم مورد لدخل تلك المنظمات التابعة للقطاع الثالث. وإن افتراضاتنا القديمة تعمي بصرنا عن هذه الحقيقة، ولكنها واضحة لأي شخص يعمل في ميدان الخدمات الإنسانية.

وكثيراً ما كان رونالد ريغان يجادل في أن خفض نفقات القطاع العام يمكننا من تحرير الجهود الطوعية من ذراع الحكومة القمعية. وفي الأماكن التي تابعنا فيها هذا الاتجاه أو الدليل، ولاسيما في مشروعات إسكان ذوي الدخل المنخفض، كنا نجد الأثر العكسي، وهو شل حركة المنظمات ذات القاعدة الاجتماعية، فهذه هي المخاطر التي يواجهها المرء عندما يعمل مستنداً إلى أساس افتراضات عتيقة فات أو أنها.

الخصخصة هي إحدى الإجابات

وليس الإجابة الوحيدة

لقد ظل المحافظون زمناً طويلاً يجادلون في أن الحكومات ينبغي أن تحيل كثيراً من مهماتها إلى القطاع الخاص - بالتخلي عن بعض هذه المهمات، وبيع بعضها الآخر، والتعاقد مع مؤسسات خاصة للقيام بمهام أخرى. ومن الواضح أن هذا معقول في بعض الحالات. فالخصخصة أحد الأسهم في جعبة الحكومة، ولكن مما يعادل ذلك في الوضوح أن

الخصخصة ليست هي الحل الوحيد، وإن الذين يدافعون عنها على أسس عقديّة -لأنهم يعتقدون أن الأعمال التجارية متفوقة على الحكومة- إنما يريدون إقناع الشعب الأمريكي بحلول مزيّفة غير فاعلة.

فالخصخصة هي ببساطة نقطة بداية خاطئة لمناقشة دور الحكومة. فالخدمات يمكن التعاقد بشأنها مع آخرين أو إحالتها إلى القطاع الخاص، ولكن لا يمكن عمل ذلك مع الحكومة وحسن الإدارة. إذ يمكننا خصخصة مهمات توجيهية فردية منقطعة، لا عملية حسن الإدارة كلها على نحو شامل. ولو فعلنا ذلك، فلن يكون لدينا آليات لاتخاذ قرارات جماعية، ولا طريقة لوضع قواعد السوق، ولا وسيلة لفرض قواعد السلوك، وسوف نفتقد كل معنى للإنصاف أو الإيثار ونكران الذات: وعندئذٍ، لن تكاد تقوى على الوجود الخدمات العاجزة عن توليد الربح، سواء أكانت عمليات إيجاد المأوى للمشردين أم الرعاية الصحية للفقراء؛ فمنظمات القطاع الثالث لن تستطيع البتة أن تتحمل العبء كله.

إن الأعمال التجارية تعمل بعض الأشياء بطريقة أفضل من الحكومة. ولكن الحكومة تعمل بعض الأشياء بطريقة أفضل من الأعمال التجارية. وعلى سبيل المثال، فإن القطاع العام يميل إلى أن يكون أفضل في إدارة السياسة، والتعليمات التنظيمية، وضمان الإنصاف، ومنع التمييز أو الاستغلال، وضمان استمرار الخدمات واستقرارها، وضمان التلاحم الاجتماعي (عن طريق اختلاط الأعراق والطبقات في المدارس العامة مثلاً). وتميل الأعمال التجارية إلى أن تكون أفضل في تأدية المهمات الاقتصادية، كالتجديد، واستنساخ التجارب الناجحة، والتكيف مع التغيير السريع، والتخلي عن الأنشطة غير الناجحة والعتيقة الطراز، وتأدية المهمات المعقدة أو التقنية. أما القطاع الثالث فيميل إلى أن يكون الأفضل في تأدية المهمات التي لا تولد ربحاً يذكر، وتتطلب الرحمة والالتزام بالأشخاص، وتتطلب ثقة كبيرة من جانب الزبائن أو المتعاملين، وتحتاج إلى اهتمام مباشر ووجود شخصي (كالرعاية اليومية، والإغاثة، والمشورة الدفاعية، وخدمات المعوقين أو المرضى)، وتتضمن تطبيق قوانين أخلاقية، ومسؤولية شخصية عن السلوك (وللاطلاع على تفاصيل الفقرات على نحو محدد، انظر الملحق ألف).

وبالمثل، فإن الأسواق الخاصة تعالج مهمات كثيرة بطريقة أفضل مما تفعل الإدارات العامة - لا كل المهمات، فسوقنا الخاصة للتعليم العالي تعمل على نحو جيد جداً. ولكن

من دون الجامعات العامة، والكليات المجتمعية العامة، والمساعدة المالية العامة، فإن كثيراً من الأمريكيين سوف يحرمون من فرصة الذهاب إلى الكلية. وإن إدارتنا العامة للمدارس الابتدائية والثانوية لديها مشكلات كثيرة، ولكننا إذا أعطينا التعليم كله للسوق الخاصة، فإن كثيراً من الأمريكيين لن يتمكنوا من دفع تكاليف التعليم الابتدائي. حتى إذا استخدمنا كفالات ضامنة عامة، فإننا سوف نفقد واحدة من الفوائد الأساسية للتعليم العام - وهي فرصة وجود الأطفال معاً إلى جانب آخرين من كثير من مناحي الحياة ودروبها. (ويستطيع القادرون على الدفع أن يضيفوا أموالهم إلى الكفيل الضامن، لشراء تعليم أفضل لأطفالهم، مما يؤدي إلى فصل شديد وتفرقة بين الناس بحسب فئات دخلهم). وقد لا تكون هذه التجربة المشتركة مناسبة في سياق السوق، ولكنها فاعلة في جعل الديمقراطية تعمل بنجاح.

إن الذين يؤدون الخصخصة في كل الحالات - لأنهم لا يحبون الحكومة - إنما هم مضللون تماماً مثل الذين يعارضون الخصخصة في كل الحالات؛ لأنهم لا يحبون الأعمال التجارية. والحقيقة هي أن امتلاك بضاعة أو خدمة - سواء أكانت عامة أم خاصة - هو أقل أهمية من ديناميكية حركات السوق أو المؤسسة التي تنتجها. فبعض الأسواق الخاصة تعمل على نحو جميل؛ وبعضها الآخر لا يعمل (وتشهد على ذلك أزمة المدخرات والقروض). وبعض المؤسسات العامة تعمل على نحو جميل (ويشهد على ذلك التعليم العام).

إن العوامل الحاسمة للبت في هذه الأمور لها علاقة بالحوافز التي تحرك الناس الذين هم ضمن النظام. فهل هناك ما يحثهم على الإبداع على نحو ممتاز؟ وهل يخضعون للمساءلة عن النتائج التي يحققونها؟ وهل هم متحررون من القواعد والتعليمات التنظيمية ذات القيود المفرطة؟ وهل السلطة لا مركزية بدرجة كافية لإتاحة مرونة مناسبة ولاتقة؟ وهل المكافآت تجلّي نوعية أدائهم؟ ومثل هذه الأسئلة هي المهمة، لا إن كان النشاط عاماً أم خاصاً، وعندما تخصص الحكومات نشاطاً ما - كالتعاقد مع شركة خاصة لجمع النفايات أو تشغيل سجن على سبيل المثال، فإنها كثيراً ما ينتهي بها المطاف إلى تحويل ذلك النشاط إلى احتكار خاص، وبذلك تزداد الكلفة وعدم الكفاءة سوءاً!

إن من المعقول أن يوضع إيصال كثير من الخدمات العامة في أيدي القطاع الخاص (سواء أكان هادفاً للربح أم غير هادف) إذا كانت الحكومة بذلك تستطيع الحصول على كفاءة وفعالية وإنصاف أكثر، أو خضوع للمساءلة أكثر. ولكننا يجب ألا نخطئ ونعد ذلك عقيدة كبرى لحكومة تقوم بالخصخصة. فعندما تتعاقد الحكومات مع أعمال تجارية خاصة، فإن المحافظين والليبراليين على حد سواء كثيراً ما يتحدثون وكأنهم يحولون مسؤولية عامة أساسية إلى القطاع الخاص. وهذا هراء: إذ إن الحكومات تحول إيصال الخدمات، لا المسؤولية عن الخدمات. وكما قال تيد كوليبي ذات مرة، فإن «إنشاء طريق على يد متعاقد من القطاع الخاص لا يجعل ذلك الطريق خاصاً». وعندما تُلزم الحكومات القطاع الخاص بعقود بعض الأنشطة، فإن تلك الحكومات تستمر مع ذلك في اتخاذ قرارات السياسة وتقديم التمويل. ولكي تفعل ذلك فإنها يجب عليها أن تكون حكومات نوعية.

حتى بيتر دركر -أول مدافع عن الخصخصة، وهو الذي نحت هذا المصطلح، وأسماه في الأصل إعادة الخصخصة- جادل في أننا بحاجة إلى المزيد من حسن الإدارة، لا إلى تقليدها. وقد قام دركر بهذين الأمرين معاً في عام 1968 في كتابه عصر انقطاع الاستثمار:

إننا لا نواجه «ذبول الدولة وتلاشيها». بل على العكس، نحن بحاجة إلى حكومة نشيطة، وقوية، وفاعلة جداً. ولكننا نواجه بالفعل خياراً بين حكومة كبيرة ولكنها عقيمة، وحكومة قوية، لأنها تقتصر على اتخاذ القرار والتوجيه، وتترك «العمل» للآخرين. [إننا نحتاج إلى] حكومة قادرة على الحكم وتمارس الحكم حقيقةً، وهي ليست حكومة «تعمل»؛ وهي ليست حكومة «تدير»؛ بل هي حكومة تحكم.

