

## الفصل 2

### الدول الضعيفة وثقب الإدارة العامة الأسود

جادلت في الفصل الأول بأن المعرفة المتعلقة بتصميم وإدارة المؤسسات تبقى أكثر أنماط المعارف المؤسساتية المتوفرة قابلة للتأطير المنهجي والصياغة، وبالتالي أكثرها قابلية للانتقال عبر مختلف الحدود المجتمعية والثقافية. في الفصل الحالي، سوف أجادل بأن ليس ثمة صيغة تنظيم مؤسساتي أمثل، حتى في المجال المحدود للمؤسسات الفردية، لا في القطاع الخاص ولا في قطاع الهيئات والمؤسسات العامة. وحقيقة عدم وجود قواعد ثابتة وصالحة عالمياً للتصميم التنظيمي تعني بالضرورة أن ميدان الإدارة العامة فن أكثر منه علم، ففي حين تشترك معظم الحلول الجيدة لمشاكل الإدارة العامة ببعض ملامح التصميم المؤسساتي، فإنها لا تشكل مجموعة محددة وواضحة من "الممارسات الأمثل"، لوجوب أن تتضمن الكثير جداً من المعلومات الخاصة بسياقات معينة. ويترتب على هذه الحقيقة بدورها عدة مضامين مهمة بالنسبة للسياسات المتبعة في كيفية مساعدة البلدان النامية على تقوية دولها، وكيفية تدريب العاملين والمختصين في هذا المجال. إن الحلول الفعالة لمشاكل الإدارة العامة كافة يجب أن تكون - بمعنى ما - محلية الطابع، الأمر الذي يتطلب إقامة نوعية مختلفة جداً

من العلاقات بين حكومات الدول النامية وبين الدول المانحة والمستشارين الأجانب.

يتمحور كم هائل من النظرية التنظيمية، برغم كل غناها وتعقيدها، حول مشكلة مركزية واحدة: تفويض السلطة والصلاحيات. ويكمن لغز النظرية التنظيمية برمتها في أن الكفاءة الاقتصادية تقتضي تفويض الآخرين سلطة وصلاحيات صناعة القرار، لكن فعل التفويض بحد ذاته يخلق مشاكل في عملية السيطرة والإشراف. بعبارة أحد المنظرين التنظيميين البارزين:

نظرا لاستحالة نقل كل المعلومات المتوفرة إلى صانع قرار مركزي، سواء كان كبير المدراء التنفيذيين في شركة ما، أم مخططا مركزيا في نظام اقتصادي، فإن معظم حقوق اتخاذ القرار يجب تفويضها للأشخاص الذين يمتلكون المعلومات المناسبة. كما أن تكلفة نقل المعلومات بين الأشخاص تولد الحاجة إلى التخفيف من مركزية بعض حقوق صنع القرار داخل المؤسسات والنظام الاقتصادي برتمته. وتقود هذه اللامركزية بدورها إلى ضرورة إيجاد أنظمة للحد من مشكلة الإشراف والسيطرة، الناجمة عن حقيقة أن بعض الأشخاص النفعيين الذين يمارسون حق صنع القرارات نيابة عن الآخرين (والذين يعانون أنفسهم من مشاكل خاصة في التحكم الذاتي)، لا يتصرفون كوكلاء مثاليين ولا يؤدون واجبهم على أكمل وجه.

(Jensen, 1998, p. 2.)

تشكل مسألة تفويض السلطة والصلاحيات أساس مجموعة قضايا واسعة ومهمة في كل من العلوم الاقتصادية والسياسية، إذ تفسر

أسباب كفاءة الأسواق وتفوقها النسبي على التخطيط المركزي في الاقتصاد الجزئي (Hayek, 1945)، وتبين في الآن ذاته ضرورة تبني الشركات المتحدة الكبيرة هيكلية لا مركزية وبنية متعددة الأقسام (Chandler, 1977). كما تعتبر مشاكل الفدرالية والميزات النسبية لصناعة القرار بطرق ديمقراطية مقابل الطرق السلطوية مشاكل متعلقة في التحليل النهائي بتفويض السلطة والصلاحيات، ولذا يترتب على القضايا الجوهرية في النظرية التنظيمية مضامين مهمة بالنسبة للعلوم الاجتماعية بشكل عام.

إن عدم وجود صيغة تنظيم أمثل، أو علم إدارة عامة، ليس فكرة جديدة طارئة على المختصين المخضرمين في ميادين الإدارة، لكنها ربما لا تكون واضحة تماما بالنسبة لأولئك الاقتصاديين الذين سعوا إلى استيراد أدواتهم المنهجية الثقيلة، واستخدامها في دراسة أنظمة الحكم وإدارة المؤسسات. لفترة من الزمن، كان الاقتصاديون ينظرون إلى الشركات والمؤسسات باعتبارها "صناديق سوداء" - أي فعاليات يمكن تفسير سلوكها الخارجي من خلال الافتراضات العادية للمنفعة العقلانية القصوى، في حين تبقى آليات عملها الداخلي إلى حد بعيد مغلقة في وجه التحليل الاقتصادي. في الآونة الأخيرة تبدل هذا الرأي لتحل محله محاولات ضم المؤسسات وإخضاعها إلى طروحات النظرية الاقتصادية الأعم، وهي محاولات أثمرت بعض الرؤى المتبصرة التي كانت مفيدة ومهمة في إصلاح القطاع العام. غير أن الافتراضات السلوكية التي يبني عليها الاقتصاد الكلاسيكي الجديد - خصوصا الافتراض بأن المنفعة الذاتية هي الباعث الأساس لتحفيز العاملين في

المؤسسات المختلفة - تظل في نهاية المطاف محدودة جدا لدرجة تعجز فيها عن تفهم المظاهر المفتاحية للسلوك التنظيمي. إن الاقتصاد كعلم يحدد توليد نظريات متكاملة تقدم حولا مثلى، وهو تحديدا ما ليس ممكنا في العديد من جوانب الإدارة العامة. لذلك يبدو الصندوق الأسود للإدارة العامة من حيث النظرية أشبه ما يكون في الواقع بالثقب الأسود.

لقد حجبت هيمنة الاقتصاديين على ميادين النظرية التنظيمية في الثمانينيات والتسعينيات توجهها نظريا أسبق، تسيده علم الاجتماع، فأخفت بعض أهم الرؤى الثاقبة التي توصلت إليها تقاليده. ويمثل هذا التغيير عمليا نكوصا في العلوم الاجتماعية، لكن إدراك بعض الاقتصاديين محدودية مقاربتهم يدفعهم اليوم إلى الرجوع لهذه النظريات الاجتماعية الأسبق ومحاولة إعادة صياغتها وفق افتراضاتهم المنهجية الخاصة. إنهم عمليا يعيدون اختراع عجلة يناهز عمرها الآن أربعين إلى خمسين سنة، كانوا هم أنفسهم مسؤولين عن تناسي كيفية استخدامها.

### علم الاقتصاد المؤسسي ونظرية المؤسسات

تبدأ النظريات الاقتصادية في المؤسسات<sup>(1)</sup> بنظرية الشركة التي وضعها رونالد كوس (Coase, 1973) والتي أقامت التمييز الأساس بين الأسواق وبين التراتيبات المختلفة، فبينت أن بعض قرارات تخصيص الموارد تتخذ ضمن مؤسسات وهيئات ترابعية نتيجة الحاجة إلى التوفير في تكلفة التعاملات الاقتصادية. إن تكاليف الحصول على معلومات حول المنتجات، والموردين، وتكاليف التفاوض حول العقود

التجارية، ومراقبة الأداء، ومقاضاة الخصوم وفرض العقود بسلطة القانون في أسواق لا مركزية يعني في أغلب الأحيان أن من الأجدى والأكفأ اقتصادياً جمع كل تلك الفعاليات ضمن حدود مؤسسة تراتبية واحدة يمكنها اتخاذ القرارات على أساس علاقات السلطة.

في الحقيقة، لم تكن نظرية الشركة عند كوس نظرية في المؤسسات بحد ذاتها، بل في الأسباب التي جعلت الحدود القائمة بين الأسواق والمؤسسات على ما هي عليه. استخدم وليامسن (Williamson, 1975, 1985, 1993) فيما بعد الإطار العام لنظرية كوس في تكاليف العمليات التجارية، وقدم الكثير من التفاصيل حول أسباب تفضيل المؤسسات التراتبية على الأسواق. بحسب رأي وليامسن، فإن قصور أو محدودية العقلانية تعني الإقرار بحقيقة أن ليس بمقدور طرفي عقد تجاري توقع كل الظروف المستقبلية الطارئة، أو فرض إجراءات وتدابير رسمية للوقاية من كل أشكال الانتهازية الممكنة. لذلك تتيح عقود الاستخدام المفتوحة وعلاقات السلطة ضمن المؤسسات التراتبية قدراً أكبر من المرونة في التكيف مع الحالات المستقبلية وغير المتوقعة في العالم. أضف إلى ذلك أن كفاءة السوق تعتمد على وجود عدد كبير من المشاركين في مختلف الفعاليات الاقتصادية في وضع تنافسي بين بعضهم البعض، لكن أعداد المشاركين في الكثير من الحالات التعاقدية المتخصصة تنخفض إلى درجة تسمح للمتعاقدين باستغلال المعلومات غير المتساوقة. مرة ثانية، كان الحل جمع هذه الفعاليات ضمن حدود التراتبية عبر التكامل العمودي للمؤسسات.

ترك علم الاقتصاد طابعه المميز على النظرية التنظيمية بشكل أوضح عندما بدأ باستيراد فرضياته السلوكية الفردانية واستخدامها

داخل حدود الشركة. بدت المؤسسات من هذا المنظور مجمعات أفراد، يظهرون أنماط سلوك تعاوني وتنافسي أو نفعي في آن معا، بينما كانت المقاربة الأسبق التي انتهجها علم الاجتماع تركز في معظم الأحيان على الجانب التعاوني للمؤسسات، وتستخدم لغة مجازية تؤكد على الوحدة العضوية للمؤسسات، وكأنها كائن حي واحد تتوجه مكوناته الفردية لخدمة غرض مشترك. وتضمن مفهوم كوس للتراتبية وحدة مشابهة في الهدف تتبدى عبر علاقات السلطة، بينما حاجج آلتشيان وديمستز (Alchian and Demsetz, 1972) على النقيض من ذلك بأن ليس ثمة شيء فريد يميز علاقات السلطة عن العلاقات الطوعية بين المشاركين في السوق الاقتصادية، ويمكن بالتالي فهم الشركات الترابية على أنها مجموعة مترابطة من عقود العمل التي يوافق الموظفون الأفراد بموجبها على القبول طوعا بالسلطة الترابية. بالطبع، ثمة حدود لهذا التوافق والقبول، إذ يمكن للموظفين في أي وقت إنهاء عقد العمل الأصلي ضمن هذه الشروط، والسعي لتحقيق منفعتهم الذاتية الفردية وتفضيلها على القبول بسلطة الشركة. حسب آلتشيان وديمستز، يبقى السبب الأساس في وجود الشركات الترابية مشكلة مراقبة النتائج المشترك الذي يصعب فيه تمييز الإسهامات الفردية لعدد من الموظفين. وقد فتحت صعوبات المراقبة الباب أمام احتمالات تقاعس العاملين أو مراوغتهم في أداء العمل، مما أباح للنظرية التنظيمية إدخال مفهوم "الاختيار المضاد" الذي وضعه أصلا أكيرلوف (Akerlof, 1970)، إشارة إلى حقيقة أنه في أي نتاج مشترك يمتلك العامل الفرد معلومات أفضل عن إسهامه/ إسهامها في ذلك النتاج بدرجة تفوق المعلومات المتوفرة لأي طرف ثالث، الأمر الذي يمكن استغلاله لمصلحة العامل.

قيل بالتالي إن السيطرة على هذا السلوك التقاعسي أو المراوغ، عبر أنظمة المراقبة والحواجز داخل أطر الشركة، تبقى أسهل بكثير، مقارنة بعلاقات التعاقد الأقل مباشرة في الأسواق الاقتصادية.

كل منظري المؤسسات الاقتصاديين اللاحقين تقريبا، تقبلوا الرأي القائل بأن المؤسسات ببساطة هي مجموعات عقود عمل فردية، وبأن سلوك الفرد ضمن تراتبية ما يمكن تفسيره من خلال استراتيجيات العقلانية القصوى ذاتها، التي تميز سلوك الأفراد في الأسواق. صحيح أن الأفراد يتعاونون داخل المؤسسات، لكن - حصرا - لأن مصلحتهم الذاتية تقتضي ذلك. وقد أدى هذا التباين في الرأي بين المصالح الفردية والمؤسسية إلى ظهور فرع رئيس في النظرية التنظيمية يحمل عنوان علاقات الرئيس - الوكيل، ويعتبر اليوم الإطار الشامل لفهم مشاكل الإدارة.

أدرك بيرلي ومينز (Berle and Means, 1932) قبل وقت طويل أن الفصل بين الإدارة والملكية في الشركات الحديثة يؤدي إلى مشاكل خطيرة في إدارتها. في معظم الأحيان، يعين ملاك أو رؤساء الشركات مدراء أو وكلاء لرعاية مصالحهم، لكن هؤلاء غالبا ما يستجيبون لحواجزهم الفردية التي تختلف بشكل حاد عن مصالح الملاك أو الرؤساء، وهذه مشكلة كامنة في أشكال وصيغ المؤسسات التراتبية كافة، ويمكن أن تتواجد على مستويات متعددة وبشكل متزامن. لذلك قدم جينسن ومكلنج (Jensen and Meckling, 1976) مفهوم تكاليف الوساطة أو الوكالة، أي التكاليف التي يتوجب على الرؤساء دفعها لضمان تنفيذ الوكلاء أوامرهم، وتتضمن تكاليف مراقبة سلوك الوكيل

وربطه بالشركة والخسائر المترتبة على تصرفه بطريقة مفايرة لمصالحها. افترض جينسن وميكلنغ أن المالكين أو الأشخاص الذين يتحملون مسؤولية الأخطار الناجمة هم من يقوم أساسا بفرض الانضباط داخل الشركة، ووضعاً بناء على ذلك نظرية متطورة عن بنية رأس المال وعلاقته بالإدارة. على النقيض من ذلك، جادل فيما (Fama, 1980) بأن المسؤولين عن الأخطار المترتبة ليسوا المصدر الوحيد لانضباط الوكلاء، فالمدراء أو الوكلاء يراقبون ويضبطون سلوك بعضهم بعضاً، لأن علاقات الوساطة داخل الشركات تتضمن بحد ذاتها تفاعلات تبادلية متكررة، ولأن هناك سوقاً تنافسية للمواهب الإدارية تكتسب فيها تقييمات المدراء أهمية خاصة.

بعد وضع نظرية الرئيس - الوكيل في الشركات الخاصة، أصبح من السهولة بمكان تعديل إطارها لتفسير السلوك الموازي في القطاع العام (انظر: Rose-Ackerman, 1979; Weingast and Moran, 1983; العام (انظر: Weingast, 1984; Moe, 1984; Harris at al., 1995). في القطاع الخاص، يعتبر حملة الأسهم ملاك الشركة أو رؤسائها، ويعتبر مجلس الإدارة وكيلهم، في حين يعتبر أعضاء الشريحة الإدارية العليا وكلاء مجلس الإدارة في الشركة. أما في القطاع العام فالرؤساء هم عامة الناس، ويعتبر النواب المنتخبون في الأنظمة الديمقراطية عملاءهم على المستوى الأول؛ ويؤدي المشرعون مهام المالكين أو الرؤساء بالنسبة لوكلاء الفرع التنفيذي المفوضين بتطبيق السياسات التي وضعها هؤلاء المشرعون. يحدث الفساد السياسي في المؤسسات العامة حين يضع الوكلاء الأفراد - أي الموظفين الحكوميين - مصالحهم المالية الخاصة

فوق مصالح رؤسائهم، لكن الوكلاء يتصرفون أيضا بطرق تخالف مشيئة رؤسائهم لأسباب كثيرة أخرى، مثل رغبتهم في الحفاظ على وظائفهم أو على دور الوساطة التي يؤدونها، أو لبواعث أيديولوجية مغايرة لقناعات من يعملون اسميا لحسابهم.

تعد نظرية الخيار العام فرعاً رئيساً آخر من فروع علم الاقتصاد الحديث، وتنطلق من الافتراضات بأن لوكلاء مؤسسات القطاع العام أجنادات مختلفة جداً عن أجنادات رؤسائهم (رغم أن نظرية الخيار العام لم تستخدم إطار الرئيس - الوكيل بشكل واضح في البداية). وكما يبين تيولوك (Tullock, 1965) وبيوكانن وتوليسن (Buchanan and Tollison, 1972) في توسعهم بشرح نظرية الخيار العام، لا يختلف موظفو القطاع العام عن أي عميل أو وكيل اقتصادي آخر في السعي لتحقيق الحد الأقصى من منفعته الذاتية؛ وكل ذلك الكلام المنمق عن "الخدمة العامة" يوحي ضمناً بأنه في حين يسعى الموظفون الحكوميون بطريقة ما إلى العمل لمصلحة السواد الأعظم من الناس، فإن سلوكهم في الواقع يمكن تفسيره وضعياً بشكل أفضل من خلال دوافع المنفعة الذاتية الأضيق<sup>(2)</sup>. قد يتأثر سلوك الموظفين الحكوميين بالرشاوى أو هبات الحملات الانتخابية أو المبالغ المدفوعة لأفراد العائلة أو الوعود بمستقبل وظيفي أفضل، وهكذا يتحول قسم كبير من نشاط القطاع الخاص عملياً من الابتكار الاقتصادي الذي ينتج الثروة إلى استرضاء الموظفين الحكوميين واستغلال نفوذهم (Krueger, 1974; Buchanan, et al., 1980). في التحليل النهائي، يبقى منظور الخيار العام متشائماً حول إمكانات إعادة تشكيل حوافز الموظفين الحكوميين عبر الأعراف والمعايير السلوكية السليمة.

يسعى القسم الأكبر من العمل الحثيث الجاري حالياً لتحسين أساليب الإدارة، إذن، إلى محاولة ربط حوافز الوكيل ومصالح الرئيس معا بشكل أفضل. وتشجع المقاربة العامة لإقامة مثل هذا الاصطفاف في مصالح الطرفين على إيجاد قدر أكبر من "الشفافية في نشاطات الوكلاء" (وهو التعبير المهدب لتوصيف عملية مراقبة سلوكهم) ومحاسبتهم وجعلهم مسؤولين عن أعمالهم، وذلك باستخدام أنظمة المكافآت والعقوبات. ضمن مدرسة الخيار العام تحديداً، تهدف معظم الجهود المبذولة إلى استتباط مجموعة تدابير دستورية وقضائية/ قانونية تقلل من المحاباة واستغلال النفوذ وغيرهما من أشكال تكاليف الوساطة إلى الحد الأدنى. في مقاربة أخرى - تعتبر أكثر عملية في القطاع الخاص منها في الهيئات العامة - تنصب الجهود على إعادة اللحمة بين المالكين والمدراء بإعطاء الوكلاء خيارات شراء الأسهم بأسعار مخفضة وغير ذلك من أشكال ملكية الأسهم والسندات الثابتة<sup>(3)</sup>.

تطلق النظريات الاقتصادية في المؤسسات، مثلها في ذلك مثل النظريات الاقتصادية الأعم، من فرضية الفردانية المنهجية، أي فهم المؤسسات جوهرياً على أنها مجموعات أفراد يتعلمون التكافل والتعاون اجتماعياً لتحقيق المنفعة الذاتية الفردية؛ لذلك ينزع هذا المنظور إلى التركيز على صراعات المصالح بين أعضاء الجماعة الواحدة ( فهذه في النهاية جوهر كل مشاكل الرئيس - الوكيل)، والتقليل من أهمية مفاهيم أخرى مثل هوية الجماعة، والعلاقات الاجتماعية، والقيادة، وما إلى ذلك.

من المؤكد أن محاولة فهم مشاكل إدارة الشركات أو مشاكل الفساد العام من منظور علاقات الرئيس - الوكيل جديدة بالاهتمام. ومن المجدي أيضا استخدام الإطار العام لعلاقات الرئيس - الوكيل في تصميم مؤسسات تعمل على إقامة اصطفا في حوافز كلا الطرفين. لكن هناك ثلاثة أسباب رئيسة لاستحالة وجود مواصفات منهجية مثلى للمؤسسات الرسمية وفق قواعد وأصول ثابتة، وبالتالي استحالة وجود صيغة تنظيم مؤسساتي أمثل، خصوصا بالنسبة لهيئات القطاع العام.

**السبب الأول** أن أهداف العديد من المؤسسات غير واضحة، فالوكلاء لا يستطيعون تنفيذ ما يريده الرؤساء إلا عندما يعرف هؤلاء الرؤساء ما يريدون من الوكلاء فعله، وغالبا ما لا تكون الأمور كذلك. في أحيان كثيرة أخرى، تظهر الأهداف وتتطور عبر تفاعلات معقدة بين اللاعبين الأساسيين في تنظيم المؤسسة، أو يجري تعريف تلك الأهداف من خلال الأدوار المعطاة لمختلف اللاعبين - أي وفق القاعدة المعروفة باسم "موقعك في المؤسسة يحدد مكانتك" (أو "حيث تجلس هو حيث تقف" Allison, 1971). وظيفيا، يمكن تقسيم العمل والعاملين بطرق مختلفة تفضل بالضرورة أحد الأهداف المؤسساتية على الآخر، لكن يستحيل تقسيمهم بحيث يخدمون أهداف المؤسسة كافة في الوقت نفسه.

**السبب الثاني** أن نظم المراقبة والمحاسبة المنهجية، خصوصا في الإدارة العامة، تؤدي بالضرورة إلى ارتفاع كبير في تكلفة التعاملات الاقتصادية، أو تكون - ببساطة - مستحيلة بسبب افتقارها إلى تحديد خصوصية النشاط التحتي ودقة مواصفاته. في هاتين الحالتين، من الأکفأ اقتصاديا مراقبة سلوك الوكيل عبر معايير غير رسمية، مع أن

عملية مراقبته عبر المعايير الرسمية والمتعارف عليها لها أيضا عوائقها وسلبياتها. لذلك يعتمد خيار المؤسسة بين آليات المراقبة والتحكم الرسمية وغير الرسمية على الحالات والظروف المعينة التي تواجهها.

**السبب الثالث** أن الدرجة المناسبة من السلطة والصلاحيية المفوضة تتباين تبعا للشروط التي تواجهها المؤسسة على مر الزمن، سواء كانت ذات أصول خارجية أم داخلية. كل أشكال التفويض تتضمن تسويات بين الكفاءة والخطورة، وفي أحيان كثيرة يصعب على المؤسسة تحديد درجة الخطورة المقبولة ومستوى التفويض المناسب. النتيجة أن درجة التفويض ذاتها تتجح في وضع وتفشل في آخر، أو تتجح في فترة زمنية محددة وتفشل في أخرى. في الفقرات التالية سوف أتناول كلا من هذه النقاط الثلاث بالترتيب.

### غموض الأهداف

المصدر الأول للغموض التنظيمي التباس أهداف المؤسسة التي غالبا ما تكون غير واضحة أو متناقضة أو سيئة التعيين. في معظم الأحيان، يفترض إطار الرئيس - الوكيل أن المدراء أشخاص عقلانيون يفهمون تماما مصالحهم الذاتية ويفوضون السلطة إلى الوكلاء سعيا لتحقيق تلك المصالح. وتتبع السلطة في هذا المنظور من مصدر واحد، وتتساب من قمة التراتبية إلى أسفلها باتجاه أحادي. إذا حدثت مشاكل في الشركة، مثل الفساد أو مخالفة القانون أو حتى الخمول البيروقراطي أو التقاعس البسيط في الأداء، فمردها السلوك النفعي للوكيل الذي لا يشترك مع الرئيس في بنية الحوافز نفسها، أو الذي يسيء فهم أوامر ذلك الرئيس أو لا يطيع سلطته.

لكن ثمة فرعا رئيسا للنظرية التنظيمية يؤكد منذ زمن بعيد على محدودية وقصور عقلانية المشاركين التنظيميين في مختلف المؤسسات، بمن فيهم الرؤساء الذين يفترض فيهم استخدام سلطتهم لتحديد الأهداف المؤسساتية. وأبرز مثال على ذلك مفهوم "الأداء المقبول" الذي وضعه هيربرت سايمون في كتابه **السلوك الإداري** (Simon, 1957) لتفسير حقيقة أن سلوك الأفراد الممكن مراقبته وضعيا داخل المؤسسات المختلفة ينحرف بالضرورة عن العقلانية القصوى لنموذج السلوك الاقتصادي. وتتضمن الأعمال الأخرى في هذا التقليد كتب سيرت ومارتش (Cyert & March, 1963)، وأولسن ومارتش (Olsen & March, 1976)، ومارتش وكوهين (March & Cohen, 1972)، وكوهين ومارتش وآخرين (Cohen, March, et al., 1972). يجادل كل هؤلاء المنظرين التنظيميين في أن الأهداف لا توجد أبدا بشكل واضح في أية فترة زمنية، بل تظهر تدريجيا نتيجة التفاعلات الداخلية بين مختلف اللاعبين في المؤسسة. والعقلانية التي يتمتع بها اللاعبون محدودة ومقيدة، ليس بمفهوم وليامسن من حيث عدم قدرتهم على توقع أحوال العالم المستقبلية بدقة، بل من حيث أن عملية ملاحظة وتأويل الأحداث بحد ذاتها عملية اجتماعية تلون وتشوه وتغير العملية المعرفية. يتعلم الأفراد بمرور الزمن، لكن المؤسسات تتعلم أيضا بطرق تختلف عن حاصل جمع ما تعلمه الأفراد، لأن للمؤسسات تواريخها وتقاليدها وأساطيرها التي تشكل الإدراك الفردي وتصوغه. مثل هذا المنظور الذي يعتبر المعرفة متجذرة اجتماعيا يستبق بطرق عدة الدراسات الأحدث حول تأثير الشبكات على التعلم المؤسساتي والتنظيمي. إحدى مثالب إطار الرئيس - الوكيل افتراضه جدلا أن السلطة تسير في

اتجاه أحادي، دائما إلى الأسفل. في الحقيقة، يتأتى العديد من الصراعات التي تحدث بين الرؤساء والوكلاء نتيجة اختلاف تفسيراتهم لكيفية تحقيق الأهداف المشتركة بالشكل الأمثل، وربما لا يكون الرؤساء هنا دائما على حق في فهم مصالحهم الحقيقية، أو قد تتباين التاويلات حول ماهية ومكونات مصلحة الرئيس وكيفية تحقيقها بالشكل الأفضل. قبل وقت طويل أشار سايمون وسميثبرغ وآخرون (Simon, Smithberg et al., 1961) إلى أن السلطة لا تنزل من الأعلى إلى الأسفل، بل من الأسفل إلى الأعلى وبشكل جانبي أيضا ضمن المؤسسة الواحدة - أي إن الأقسام المختلفة في المؤسسة، كقسم الحسابات أو التسويق أو الهندسة أو إدارة الموارد البشرية، ترسخ أنواع مختلفة من الخبرات والمعارف في مجالات محددة، ويتحتم الإذعان لسلطتها من قبل كل المعنيين. إن تخصصية وتقسيم العمل يتطلبان خضوع أعضاء المؤسسة ليس فقط لمصادر السلطة الأعلى ضمن التراتبية، بل أيضا للسلطة التي يمتلكها أصحاب هذه المعارف التخصصية بكافة أشكالها. وثمة قوانين رسمية في العديد من المؤسسات تفرض الإذعان لقرارات بعض الاختصاصيين، إذ لا يستطيع كبير المدراء التنفيذيين مثلا أن يتجاوز ببساطة سلطة قسم الحسابات ويفرض تصنيف بعض المصاريف بطريقة معينة. وهذه البنية المركبة للسلطة داخل المؤسسة تظل بحد ذاتها سبب كونها في أحيان كثيرة محافظة وجامدة بل حتى في الواقع "بيروقراطية".

يتعلق قسم مهم من الصراعات والاختلالات الوظيفية داخل المؤسسات تحديدا بهذا النوع من النزاع حول السلطة، أو حول "الأرض"

كما تسمى في التعبير الأكثر شيوعاً. قد يود مدير مدرسة مثلاً توظيف مدرسين مبدعين ليسوا أعضاء في نقابات العمال، بهدف تحسين الدرجات التي يناها الطلاب في الاختبارات العامة؛ ترد نقابة المدرسين بأن القادمين الجدد لا يمتلكون المؤهلات المهنية للتدريس، وبأن المدرسين الحاليين يشكلون مجموعة متحدة ينبغي أن تتحكم فيمن يجري توظيفه. يمثل كل من المدير والمدرسين دور وكلاء الآباء والتلاميذ الذين يستهلكون نتاج المدرسة التربوي التعليمي، ويشكلون بالتالي المعنيين الرئيسيين بها. أي الوكيلين تتناقض مصلحته مع مصالح هؤلاء المعنيين؟ لعلهم المدرسون الراغبون في حماية وظائفهم وامتيازاتهم؛ أو لعله المدير الراغب في توظيف أخيه الذي لا يمتلك مؤهلات المدرس الكفؤ. في هذه الحالة، تتبع سلطة المدرسين على عملية التوظيف أصلاً من كونها أحد أنماط التحكم والرقابة الرسمية على سلوك المدراء وصلاحياتهم، وليس فقط من حيث أنها - وببساطة - تنازل لسلطة المدرسين السياسية. كل الوكلاء يزعمون الدفاع عن مصالح المعنيين والتحدث باسمهم، ويستحيل عملياً معرفة أي الادعاءات صحيح مسبقاً، كما يستحيل تعيين مواصفات بنية السلطة الرسمية التي تضمن التوصل إلى النتائج الملائمة.

في أية مؤسسة مركبة - وفي المجتمعات الحديثة عموماً - تتوزع السلطة بالضرورة وظيفياً، ويشكل هذا المفهوم أصل ما يعرف ازدراءً باسم "أنابيب الموقد". و"أنابيب الموقد" وجدت لأنها تجسد مجموعة معارف وخبرات وبراعة حقيقية ومتجذرة في مختلف الميادين والاختصاصات. في سلاح البحرية مثلاً، يقوم الطيارون بنشاطات

مختلفة تماما عما يقوم به رجال الغواصات أو اختصاصيو حروب السطح، لكن كل تخصص أو "أنبوب" يطور مجموعة مصالح مشتركة تحافظ على بقائه، مع أنها ربما لا تعكس بالضرورة مصالح الكيان الأعم الذي تعتبر جزءا منه. سلاحا البحرية والجيش كلاهما قاوم إنشاء سلاح جو مستقل زمن إقرار قانون الأمن الوطني عام 1948 (Quester 1973)؛ ويعارض طيارو القوى الجوية اليوم نمو فرع عمليات جديد متخصص بقيادة العربات الطائرة عن بعد. مع مرور الزمن تخرج مصالح كل الوكلاء عن الخط السوي بسبب التغييرات التكنولوجية وطبيعة الظروف الخارجية، وغالبا ما تعكس الاختلافات شكوكا معرفية حقيقية حول ماهية ومكونات مصالح المعنيين الأفضل. يدعي طيارو المقاتلات الحربية ذوو التدريب العالي اليوم بأن الإفراط في التركيز على قيادة العربات الطائرة عن بعد سوف يؤدي إلى تدهور مهارات الطيارين التي تعتبر حيوية في الحروب المستقبلية. بالتأكيد، هم يعملون على تعزيز مصالحهم الخاصة بتقديم الحجج على صحة قضيتهم، لكن ما نعرفه اليوم لا يخولنا الجزم في هذا الموضوع، فقد يكونون مصيبين في تصوراتهم حول طبيعة الحروب المستقبلية.

هناك مصادر أخرى للغموض التنظيمي تؤكد استحالة وجود مواصفات رسمية محددة تمكن أية مؤسسة من تحقيق أهدافها على الدوام بالشكل الأمثل، فتقسيم العمل وإسناد المهام والوظائف إلى أشخاص مختلفين سوف يؤثران بالضرورة على الأهداف العامة للمؤسسات كافة. يشير سايمون وسميثبرغ وآخرون (Simon, Smith- burg et al. 1961, p. 151) إلى إمكانية تقسيم العمل وظيفيا حسب

الفرض أو المرحلة أو مجموعة الزبائن أو المنطقة الجغرافية. وتركز المؤسسات على أهداف مختلفة تبعا لألوية الوظيفة وتقديمها على وظيفة أخرى أو اتباعها لها (تبعا لما إذا كان التقسيم الأولي جغرافيا، مثلا، والثانوي مرتبطا بالمرحلة أو العكس). حاولت المؤسسات المختلفة الالتفاف على مثل هذه المشاكل عبر أساليب إدارة القوالب الجاهزة والمصفوفات، أو إدارة المؤسسات القائمة على مشاريع خاصة، لكن أيا منها لم يحل المشكلة الجوهرية للأولويات الثابتة. بعض مشكلات تخصيص العمل يتأثر بالأمثلة الرياضية، في حين لا يتأثر بعضها الآخر بها، لأنه يتضمن تسويات بين أهداف تتحدد منفعتها النسبية سياسيا أو لا يمكن تحديدها على الإطلاق.

### الرؤساء والوكلاء والحوافز

لا يمكن أبدا إيجاد اصطفاك كامل بين حوافز الوكلاء ومصالح رؤسائهم، مع أن قسما كبيرا من النظرية التنظيمية ينشغل بآليات جمع هذه الحوافز والمصالح معا ضمن اصطفاك أوسع. تستحيل في حالات كثيرة مراقبة نتاج الوكلاء بطرق تتيح إخضاعهم للمحاسبة، وجعلهم مسئولين عن أعمالهم، لذلك تلجأ الطريقة البديلة في السيطرة والإشراف على الوكلاء إلى استخدام المعايير والصياغة الفاعلة والدقيقة لمنافعهم الوظيفية. وتشكل قدرة هاتين المقاربتين على التكامل والتعويض إحداهما عن الأخرى المصدر الثاني للغموض التنظيمي.

إن مراقبة سلوك الوكيل وإخضاع الوكلاء عموما للمحاسبة - في القطاع العام تحديدا - أمر بالغ الصعوبة، لأن مؤسسات القطاع العام تقدم بالدرجة الأولى مجموعة خدمات، وإنتاجية قطاع الخدمات

بطبيعتها صعبة القياس. كذلك تبقى مشكلة المراقبة والمحاسبة صعبة بما فيه الكفاية في مؤسسات القطاع الخاص، مع أن هنالك على الأقل مؤشرات الربحية التي تساعد في قياس المردود والانتاجية، بينما يستحيل تقريبا حل مشكلة المراقبة والمحاسبة بالنسبة للعديد من أنماط إنتاج القطاع العام. وإذا لم يكن قياس هذا الإنتاج بدقة ممكنا، فلا يمكن في نهاية المطاف وضع آليات رسمية لاعتماد الشفافية والمحاسبة في مؤسسات القطاع العام.

لتفسير هذه النقطة سوف أقتبس الإطار الذي وضعه وولكوك وبريتشت (Woolcock & Pritchett, 2002) في بحثهما الشهير حول إصلاح القطاع العام، مع إجراء بعض التعديلات الطفيفة عليه، باستخدام الفئات التصنيفية التي طورها إسرائيل (Israel, 1987). أقام وولكوك وبريتشت تمييزا مهما بين مظهرين من مظاهر خدمات القطاع العام: كثافة عملياته وطابعه الاجتهادي. يشير المظهر الأول إلى عدد القرارات التي يتوجب على المؤسسات اتخاذها، والتي تتراوح بين عدد صغير جدا (مثل قرارات تغيير معدلات الفائدة في مصرف مركزي) وكبير جدا (مثل قبول الودائع في نظام مصرفي لتجارة التجزئة أو توفير التعليم الابتدائي). يشير المظهر الاجتهادي إلى نوعية القرار، سواء كان يتطلب اتخاذ حكم صعب مبني على معلومات منقوصة أو غير كاملة من قبل صانع قرارات ماهر، أم كان قرارا عاديا يمكن تميطة وجعله روتينيا. يعتبر النظام المصرفي المركزي وفق هذا المعيار عالي الاجتهادية، بينما لا يعتبر النظام المصرفي لتجارة التجزئة كذلك. أقرحُ استبدال فئة الضبط التي طورها إسرائيل بالمظهر الاجتهادي، إشارة إلى القدرة على مراقبة مردود إحدى الخدمات.

يقدم إسرائيل مثالا عن الخدمة عالية الضبط بصيانة الطائرات، وهي مهارة معقدة يصعب تلقيحها. إذا كان الميكانيكي غير كفؤ فسوف تترتب على ذلك نتائج فورية ومباشرة: في حين يعتبر النصح والإرشاد المدرسي، على النقيض من ذلك، خدمة منخفضة الضبط إلى حد بعيد. قد ينصح الاستشاري طالبا بتغيير توجهاته المهنية، لكن الطالب ربما لا يأخذ بالنصيحة لفوره. وحتى لو عمل بها لفوره فإن تأثيرها على حياة الطالب في المراحل اللاحقة ربما لا تتبدى لسنوات طويلة (إن كان لها أي تأثير على الإطلاق، لأن قياس التأثير يتطلب مقارنة تعتمد على وجود حقائق معاكسة). هذا لا يعني أن الاستشاري لا يؤدي وظيفة مهمة يمكن القيام بها بطريقة أفضل أو أسوأ، بل إنها ببساطة وظيفة لا يمكن قياسها، وبالتالي ضبطها، بسهولة.

وهكذا يمكننا إنشاء مصفوفة تنظم كثافة العمليات مقابل إمكانية الضبط، كما في الشكل 9. وتقدم هذه المصفوفة أيضاً أربعة مربعات، يطرح كل منها مشكلة مختلفة من مشاكل قابلية المراقبة والإشراف. توجد أكثر النشاطات سهولة من حيث قابلية المراقبة في المربع الأول، وهي نشاطات عالية الضبط ومنخفضة كثافة العمليات، والمثال عليها جنرال يقود حملة عسكرية، فالعمليات التي يقوم بها قليلة العدد وعالية الضبط، لأنه إن فشل فسوف يعرف الجميع ذلك. أما أقل النشاطات سهولة من حيث قابلية المراقبة فتوجد في المربع الرابع، وهي نشاطات تتصف بانخفاض الضبط وارتفاع حجم العمليات. بين طرفي النقيض، تبقى نشاطات المربع الثاني عالية حجم العمليات ولكنها أيضا عالية مستوى الضبط، كإدارة شركة اتصالات تعود ملكيتها

للدولة؛ بينما يعتبر المربع الثالث ربما الأقل نشاطا، والمثال عليه إدارة وزارة الخارجية في بلد ما، خلال فترات يسود السلم والهدوء النسبيان المسرح الدولي. في هذه الحالة، ينخفض عدد القرارات التي يتخذها وزير الخارجية، لكن تأثيرها على صلاح حال الدولة غالبا ما يكون صعب التقدير والتأويل، لذا يشكل المربعان الثاني والثالث فئتين متوسطتين تمثلان نمطين مختلفين من مشاكل المراقبة. ويمكن تحديد باقي نشاطات القطاع العام على مواقع مختلفة في المصفوفة، كما في الشكل 10.



الشكل 9: نتائج القطاع العام

ليس من المستغرب أن تقع أكثر مناحي الإدارة العامة إشكالية في المربع الرابع. هناك الكثير من الدول النامية، مثل المكسيك أو الأرجنتين، تتمتع اليوم، أو تمتعت في الماضي، بنظام مصرفي مركزي كفو، وتستطيع إدارة شركات الطيران أو النفط الوطنية بدرجة معقولة من الكفاءة والفعالية، في حين يبقى نظام التعليم الابتدائي أو نظام الرعاية الصحية في مناطقها الريفية ضعيفا وهزيلًا. شركات الاتصالات أيضا عالية الضبط بدرجة تفوق مثيلاتها في مؤسسات

صيانة الطرق السريعة أو السكك الحديدية، الأمر الذي يعلل السبب في أن أجهزة وشبكات الهاتف تعمل عموماً بشكل أفضل من شبكة الطرق السريعة في الدولة نفسها (Israel, 1989). كذلك يعتبر التعليم الجامعي أقل كثافة في حجم العمليات من التعليم الابتدائي، ولهذا ثمة دول تدير مؤسسات نخبوية ناجحة في المدن الكبيرة، حيث يستطيع زبائنهم من أبناء الطبقات الوسطى مراقبة إنتاجها بشكل أفضل من الزبائن الأكثر تنوعاً في نظام التعليم الابتدائي.

إذا اعتبر أحدنا أن المشكلة المركزية في الإدارة العامة تكمن في إيجاد نظام مؤسساتي رسمي، يوفق بين مصالح الوكلاء والرؤساء، فإن أصعب الحالات سوف توجد في المربع الرابع. وأوضح مثال على ذلك نظام التعليم العام الابتدائي والثانوي، فمن الصعوبة بمكان قياس النواتج التربوية والتعليمية، ومن شبه المستحيل إخضاع المدرسين الأفراد للمحاسبة والمسئولية، لأن التعليم العام نشاط عالي حجم العمليات، ويمكن ملاحظته بوضوح شديد في العواصم، بينما يتوارى عن الأنظار في المناطق الريفية. حتى في دولة موسرة وغنية بالبيانات كالولايات المتحدة، كان من الصعب جداً تطوير آليات المحاسبة في هذا المجال. في الحقيقة، يسعى قسم كبير من الحملة الدائرة حالياً لاعتماد الاختبارات القياسية في العديد من الولايات إلى تلبية هذه الحاجة، لكنه يواجه بمقاومة شرسة من قبل المدرسين ومدراء المدارس والمجتمعات المحلية التي لا ترغب في التعامل مع النتائج المترتبة على ضعف الأداء الدراسي.



الشكل 10: القدرة على مراقبة نواتج القطاع العام

يتحدث الكثير من الناس عن "حكم القانون" كما لو أنه حالة ثنائية إما أن تكون بوضعية التشغيل أو الإيقاف، مع أن الأنظمة القانونية/القضائية في الحقيقة فعاليات متوسطة إلى منخفضة الضبط مع أحجام عمليات عالية الكثافة. إن توطيد حكم القانون لا يتضمن إنشاء شبكة كثيفة من القوانين فحسب، بل أيضا المحاكم، والقضاة، والمحامين، وآليات التطبيق والفرص في أرجاء الدولة كافة. ومن المؤكد أن وضع مثل هذا النظام موضع التنفيذ يشكل أحد أكثر المهام الإدارية تعقيدا والتي يتحتم على بناء الدولة إنجازها.

هناك عدة مقاربات ممكنة لمشكلة مراقبة النشاطات منخفضة الضبط وعالية حجم العمليات. إحدى تلك المقاربات التي لا تتوفر عادة لمؤسسات القطاع العام هي المنافسة، أو ما أسماه هيرشمان (Hirschman, 1970) خيار "الخروج". في القطاع الخاص تتنافس الشركات فيمل بينها فتواجه احتمال أن تكسب المزيد من الموارد أو تعلن إفلاسها وتتوقف عن العمل. كذلك تسعى الدعوة إلى خصخصة نشاطات القطاع العام، كشركات النفط والطيران والاتصالات التي

تملكها الدولة، إلى إخضاع هذه المشاريع إلى ضغوطات تنافسية. يمكن أيضا إخضاع خدمات عامة أخرى ذوات حجم عمليات مرتفع، كالتربية والتعليم، إلى ضغوطات تنافسية مشابهة، عبر نظام القسائم التعليمية أو عبر المدارس الفرعية المرخصة، إن شئنا إبقاءها ضمن حيز القطاع العام. غير أن معالجة الخلل في القطاع العام بواسطة حلول قائمة على آليات السوق تثير جدلا كبيرا وتبقى غير مقبولة سياسيا في معظم الاشتراعات.

يطلق هيرشمان على البدائل المتبقية اسم خيارات "الصوت"، التي تسعى إلى إعطاء الرؤساء سبلا أفضل للحصول على معلومات حول سلوك وكلائهم، والتوصل إلى آليات تجعل هؤلاء الوكلاء مسؤولين وخاضعين للمحاسبة. يقع قسم كبير من التركيز على الفيدرالية واللامركزية وقطاع المنظمات غير الحكومية في السنوات القليلة الماضية ضمن هذه الفئة، أي نقل السلطة السياسية على المؤسسات العامة إلى المجتمعات المحلية التي تتأثر بها بشكل مباشر. على سبيل المثال، يفترض نظريا أن تتمتع جمعية الآباء - المدرسين المحلية بسلطة مساءلة المدرسة الحكومية المحلية، وجعلها خاضعة للمحاسبة بدرجة تفوق سلطة الهيئة الوطنية المشرفة على النظام التربوي والتعليمي العام. في هذه الحالة، يجب أن تكون المعلومات المتوفرة لمدراء ورؤساء الهيئة التعليمية المحلية، و مجموعة الحوافز التي تحضهم على المطالبة بقدر أكبر من المحاسبة، أعلى من مثيلتها لدى المنظمة الوطنية.

لكن ثمة عوائق عديدة تحد من فعالية هذه المقاربة وتمنع عمليا ظهور "صوت" هام ومؤثر في الهيئات والمنظمات العامة، خصوصا تلك الموجودة في المربع الرابع. أول تلك العوائق أن اللامركزية تعالج حصريا

مشكلة حجم التعاملات، عبر ربط الرؤساء بالوكلاء المحليين، غير أنها لا تحل مشكلة الضبط، وهي مشكلة تتعلق بالصعوبة المتأصلة في تقييم النشاط التحتي. أضيف إلى ذلك أن المسؤولين المحليين أنفسهم بحاجة إلى تنظيم، الأمر الذي يعطل الاهتمام المتزايد مؤخرا بالمجتمع المدني وقطاع المنظمات غير الحكومية. لكن هذا التنظيم لا يتم عادة بقرار رسمي وليس شيئاً يمكن إحداثه من خلال السياسة العامة، ولا يمكن بالتالي التسليم بسهولة أو أخذه على عواهنه. أخيراً، يتمتع العديد من منظمات القطاع العام بقواعد مستقلة للسلطة السياسية، بحيث أنه حتى لو تم تنظيم الآباء والمدرسين في جمعيات محلية، وحتى لو تم تسليح تلك الجمعيات بالكثير من المعلومات حول أداء مدارسها المحلية، فربما لا تتوفر لها السلطة السياسية الضرورية لمعاقبة المدرسين أو المدراء سيئى الأداء، أو مكافأة نظرائهم المتميزين.

لا "يحل" العديد من المنظمات أبداً مشكلة الرئيس - الوكيل عبر أنظمة مراقبة ومحاسبة رسمية، بل يعتمد على مزيج من الآليات الرسمية والمعايير غير الرسمية، التي تكون عادة أكثر فعالية في تحسين نوعية النواتج منخفضة الضبط. لقد حاول الاقتصاديون المؤسساتيون منذ زمن طويل معالجة مشكلة "العمل الخفي"، كما أسماها ميللر (Miller, 1992)، أي مختلف نشاطات سوق العمل التي لا يمكن فيها قياس مردود العامل الفرد بدقة. وقد أشرنا لتونا إلى بعض مظاهر هذه المشكلة في سياق نقاشنا مفهوم العمل المشترك لدى آلتشيان وديمستز، لكن المشكلة توجد بأشكال أخرى، إذ يمكن أن يتحدد نتاج العامل بعوامل مختلفة خارجة عن إرادته (كالطقس أو

معدلات صرف العملة؛) أو قد يتوجب على العامل توزيع جهده على عدة مهام (Holmstrom & Milgrom, 1991)؛ أو قد يكون مردود العامل ذاته صعب القياس. الحالة الأخيرة تنطبق تحديداً على الخدمات المعقدة، وثمة أدبيات مطولة عن اشتهاار قطاع الخدمات بصعوبة قياس إنتاجيته (انظر على سبيل المثال: Bosworth & Triplett, 2000). كل المحامين والأطباء والمهندسين المعماريين وغيرهم من المهنيين يقدمون خدمات تعتبر من نواح عدة منخفضة الضبط نسبياً. ويستطيع الرؤساء المسؤولون، الذين يوظفون المهنيين كولاء، اكتشاف حالات الخداع أو عدم الكفاءة الواضحة، لكنهم عادة لا يمتلكون الكثير من السبل للحكم على النوعية النهائية لنتاج وكلائهم، مقارنة بالنواتج الأخرى الممكنة. قد تصمم مهندسة معمارية مثلاً ما يبدو وكأنه بيت مقبول، لكن ألم يكن بمقدورها ابتكار أشكال أخرى أكثر إبداعاً وجمالية؟ وألم يكن بمقدورها القيام بالعمل ذاته في فترة زمنية أقصر؟ الأمر نفسه ينسحب على مهندس برمجيات الحاسوب. في أحيان كثيرة لا يستطيع المدير الذي يتمتع بسلطة اسمية فقط على مهندس البرمجيات قراءة أو تقييم الشيفرة المنتجة. قد يعرف ما إذا كان المنتج يحقق الحدود الدنيا للمهمة التي صمم من أجلها، لكنه لا يعرف ما إذا كان هذا البرنامج الأكفأ أو الأميز الذي يمكن تصميمه. لذلك تبقى الخاصيات الكاملة لعمل المبرمج صعبة القياس إلى حد بعيد أحياناً ولدرجة لا يعرفها إلا واضعها (يُعرف عن مبرمجي الحاسوب في بعض الحالات تركهم عمداً "قنابل" أو "شراك" ضمن البرمجيات لا يعرفها سواهم). يطلق على هذه المشكلات التي يشير إليها الاقتصاديون المؤسساتيون مراراً اسم التفاعس أو التملص والمراوغة في أداء العمل، وهنا وحده

العامل يعرف ما إذا كان بذل أقصى ما لديه من جهد أم استطاع الإفلات من تبعات العمل بإحدى طرق الخداع. لقد صرف الاقتصاديون كما كبيرا من الوقت في محاولة ابتكار أنظمة حوافز تجبر العاملين على الكشف عن إنتاجية وظائفهم الفعلية، وتعتبر معدلات إنتاج القطعة إحدى الطرق التقليدية لتحقيق ذلك.

ثمة شيء من قصر النظر في مقارنة هذه المشكلة، مرده الافتراضات السلوكية الأساس التي يقوم عليها الاقتصاد الكلاسيكي الجديد. يسلم الاقتصاديون بدهيا بأن تكلفة اليد العاملة باهظة، وأن العمال يسعون إلى صرف الحد الأدنى من الجهد لقاء أجر معين، بل يفترضون حكما أن العمال يستخدمون قدراتهم العقلية لزيادة المراوغة إلى الحد الأقصى الذي يمكنهم الإفلات فيه من تبعات العمل. المشكلة في مثل هذا الافتراض أن الكثير من العمال لا يراوغون بل يعملون أكثر من الحد الأدنى الضروري، حتى مع إدراكهم التام أن رئيسهم غير قادر على مراقبة "العمل الخفي" الذي يقومون به. معظم العمال في الواقع يعملون ربما أكثر مما هو مطلوب منهم في عقود عملهم، لأن "العمل حسب القواعد" المنصوص عليها في العقود يعتبر شكلا من أشكال الإضراب أو الاحتجاج الذي يلجأ إليه العمال في الحالات الاستثنائية. يشير أكيرلوف (Akerlof, 1982) إلى حالات تعمل فيها شابات الإعلانات في أحد المرافق 17.7% أكثر مما تنص عليه لوائح ومعايير الشركة. وفي اليابان يعتبر نظام العمل مدى الحياة ونظام الأجور حسب القدم مصممين عمدا تقريبا للتشجيع على المراوغة، لأنهما عمليا ينزعان من رب العمل القدرة على تحفيز العاملين من خلال

الأجور أو المكانة أو التهديد بالطرده. مع ذلك يشتهر العمال اليابانيون في أرجاء العالم كافة بكدهم وعملهم الجاد. كيف يتأتى ذلك؟

لا تسعى المؤسسات اليابانية فحسب، بل كل المؤسسات الاقتصادية في كل المجتمعات إلى الحصول على الأداء الأمثل في النشاطات منخفضة الضبط؛ ولا تحقق ذلك بوضع أنظمة محكمة للرقابة والمحاسبة، أو باستخدام أنظمة حوافز فردية معقدة، وإنما اعتماداً على المعايير والأعراف السائدة. المهنيون تحديداً أبعد ما يكونون عن المراوغة، وغالباً ما يقومون بأكثر من "الأداء المقبول"، إذ يعملون حسب معايير وأعراف سلوكية داخلية استتبطنوها على مر السنين، ألغت الحاجة إلى فرض رقابة شديدة على سلوكهم من قبل المؤسسات التي يعملون لمصلحتها. إن رأس المال الاجتماعي - أي مجموعة الأعراف والمعايير الاجتماعية التي تشجع على السلوك التعاوني (Fukuyama, 2000) - يحل محل أنظمة التحفيز الرسمية المعقدة، مع أن الحوافز المادية الفردية تبقى دائماً ضرورية أيضاً، ولكن حصراً كمعرض عام على حسن الأداء.

تصبح أنظمة المراقبة والمحاسبة الصارمة أكثر قابلية للتنفيذ في النشاطات عالية الضبط، كالقطاع الصناعي. وفي هذا المجال، تمثل "التيلورية" (Taylor, 1911) - أو أساليب الإدارة العلمية - مرحلة التطور النهائي لآليات المراقبة والإشراف التي تضمن اصطفاً لمصالح الوكيل والرئيس. تقوم "التيلورية" على التقسيم المنهجي للعمل إلى مهام صغيرة وبسيطة وخاضعة لدرجة عالية من التتميط. ويعتبر النظام "التيلوري" عالي التراتبية، إذ يفصل سلطة وصلاحيات اتخاذ القرارات عن باقي

المهام، ويخصصهما بالشرائح الإدارية العليا، في حين يجري تحفيز العاملين وحثهم على حسن الأداء حصرا عبر مجموعة حوافز سلبية وإيجابية منظمة بدقة في صلب القواعد الإدارية.

تقدم "التيلورية" مستوى عاليا من الشفافية في سلوك العامل ونتاجه وخضوعه الكامل للمحاسبة والمسؤولية. وهي أيضا إطار منهجي لتنظيم المعمل لا يتطلب توفر أي نوع من الثقة بين العمال والإدارة. لكن الرقابة الصارمة التي تقتضيها التيلورية قد تؤدي إلى ارتفاع حاد في تكلفة الوساطة، بالإضافة إلى البيروقراطية والتراتبية والصرامة المفرطة. لهذا السبب يجري حاليا باطراد استبدال صيغة تنظيم المعمل هذه بأشكال تنظيم أكثر أفقية وتسطيحا، كأساليب التصنيع المرن التي تفوض الموظفين في الشريحة الدنيا من التراتبية قدرا أكبر من الصلاحية وحرية التصرف. وهكذا، حتى في القطاع الصناعي، ولأسباب تتعلق حصرا بالكفاءة الاقتصادية الخالصة، ثمة نزعة لاستبدال مراكمة رأس المال الاجتماعي بأنظمة الرقابة والمحاسبة الرسمية.

يتغلغل رأس المال الاجتماعي في المؤسسات كافة، ويعتبر حيويا لحسن أدائها وقيامها بوظائفها على أكمل وجه. ويتمتع كل الأفراد العاملين في أية مؤسسة بمنافع وظيفية معقدة جدا، تتضمن المصالح الاقتصادية الشخصية، إضافة إلى الالتزام بأهداف المجموعة وقيمها. في أحيان كثيرة تتناقض أهداف المجموعة مع المصالح الشخصية، وفي أحيان كثيرة أيضا تتغلب عليها نتيجة المشاعر الطبيعية القوية التي تتأسس عليها الألفة الإنسانية والسلوك الاجتماعي (Fukuyama, 1999). كل المؤسسات الرسمية تعلوها طبقة من التجمعات والفئات

غير الرسمية التي توازي أحيانا تقسيمات وحدود المؤسسة الرسمية، سواء على مستوى المكتب أم القسم أم الفرع أم الهيئة بكليتها. ويعرف كل المدراء الناجحين أن الأعراف والفئات غير الرسمية في نهاية المطاف هي العامل الأقوى في تحفيز العاملين ضمن أية مؤسسة على تقديم أفضل ما لديهم، ولذلك تراهم يصرفون الكثير من الوقت والجهد في ترسيخ ورعاية "ثقافة المؤسسة" المناسبة بدل تثبيت حدود وأطر السلطة الرسمية.

إن حقيقة استبطان القواعد من الداخل بدلا من فرضها خارجيا لا يعني بالضرورة التزاما أكبر بتطبيقها، أو أن الانتهازية والمراوغة في أداء العمل ليستا مشكلتين خطيرتين حتى بوجود الأعراف. فالتقاليد غير الرسمية تعمل بشكل أمثل حين تتكامل مع بنى الحوافز الرسمية، لا حين تحل محلها. كما يقتضي الالتزام بالقواعد غير رسمية مراقبتها ومعاقبة من لا يعمل بموجبها. وتتمتع المعايير غير الرسمية بألياتها الخاصة للمراقبة والفرص، والتي تكون في أحيان كثيرة أكثر دقة ومرونة من مثيلتها الرسمية. قد يصعب على المشرف الخارجي مراقبة "العمل الخفي" مثلا، لكن ذلك لا يخفى على أعضاء فريق العمل أنفسهم الذين يستخدمون آليات خاصة، مثل النبذ أو الإشعار بالخزي والعار، لضبط المراوغين وإبقائهم ضمن الخط العام للجماعة.

تقدم المؤسسات العسكرية أكثر الأمثلة تطرفا عن الطريقة التي يمكن للهيئات العامة من خلالها الاستفادة من الأعراف السائدة ورأس المال الاجتماعي. إن الحوافز الاقتصادية العادية لا يمكنها دفع الفرد إلى المخاطرة بحياته في المعارك، والمؤسسات العسكرية لا تحل هذه

المشكلة بزيادة الحوافز المادية بل باستبدال هوية الجماعة بالهوية الفردية، وبتعزيز هذه الهوية الجماعية من خلال الأعراف والتقاليد والطبوس الاجتماعية، ومجموعة التجارب المشتركة التي خبرتها الجماعة، والتي تهدف إلى توثيق اللحمة الوجدانية والشعورية بين الجنود. في أثناء التدريب الأساسي لقوات مشاة البحرية الأميركية، لا يسمح للمتدربين حتى بالإشارة إلى أنفسهم بأسمائهم الشخصية بل بتقبل اسم "جندي البحرية" فلان (Ricks, 1997). والمعروف أن أقوى الروابط لا تتشكل تجاه المؤسسات الكبيرة أو القضايا المجردة، كالوطن والأمة؛ بل تجاه الفئة القريبة من الجنود في الفصيل أو الفرقة، الذين يشعر الفرد تجاههم بالخجل والخزي إن هو أقدم على سلوك جبان (Marshall, 1947). وحده الدعم المتكرر لروابط الجماعة تلك يمكن الأفراد من التغلب على خوفهم الطبيعي من الموت.

بالطبع، لا تطالب معظم مؤسسات القطاع العام أعضائها بالمخاطرة بحياتهم أو تقديم تضحيات استثنائية باسم المجموعة الأكبر، لكن أفضل المؤسسات إدارةً تبقى تلك التي ترسخ لدى أفرادها إحساساً قوياً بثقافة مشتركة تدفعهم إلى التماهي مع أهدافها، تماماً كما كان الحال عليه في "مصلحة الغابات الأميركية" بإدارة "غليفلورد بينتشتوت"، أو "الوكالة الفدرالية للأغذية" بإدارة "هارفي ويلي"، أو "مكتب التحقيق الفدرالي" بإدارة "ج. إدغار هوفر" (Wilson, 1989).

تكمن أهمية الأعراف بالنسبة للمؤسسات في أنها تترك حيزاً كبيراً من السلوك الناجم عنها داخل المؤسسات حراً وغير محدد. وقد عرف الإنسان الاقتصادي الصرف (Homo economicus) على الدوام

بأنه مجرد صورة كاريكاتورية للطريقة التي يتصرف بها البشر فعليا في الحيز الاقتصادي، لكن تشابهه بدرجة كافية مع سلوك البشر الفعلي في الأسواق الاقتصادية تحديداً منحه شيئاً من القدرة على التنبؤ بسلوكهم المستقبلي. في الحقيقة، يبقى سلوك الإنسان الاقتصادي صرف دليلاً قليل المصدقية ولا يمكن التعويل عليه كثيراً في السلوك المؤسسي، لأن ثمة توازناً أكثر تعقيداً في السلوك داخل المؤسسات بين الدوافع القائمة على الحوافز الفردية وبين أعراف وأهداف المجموعة التي يشكلها أعضاء المؤسسات المختلفة.

يمكن أيضاً استخدام الأعراف لإيجاد اصطفاًف بين حوافز الوكيل والرئيس، لكنها تبقى هنا سيفاً ذا حدين. من جهة، تستطيع الأعراف ترسيخ مصالح واهتمامات المعنيين، كالتزام المدرسين بتقديم أفضل تعليم ممكن لطلابهم، بيد أنها تنزع في الوقت نفسه إلى اتخاذ حياة أو منحى خاص بها. كثيراً ما يؤدي تنوع ولاءات وهويات الجماعة المختلفة إلى صرف انتباهها عن مصالح أخرى تبقّيها خارج نطاق اهتمامها، بما في ذلك مصالح المؤسسة الأعم التي تتبعها المجموعة اسمياً. ويشكل هذا مصدراً إضافياً لمشكلة "أنايبب الموقد" التي أتينا على ذكرها آنفاً، حيث يجد أحد الفروع أو الأقسام أن بقاءه أكثر أهمية من أهداف المؤسسة الأم. كذلك تبقى الأعراف متحجرة ولصيقة بكل ما هو غابر، إذ يرى الناس الولاء للجماعات وقيمها شيئاً إيجابياً بحد ذاته، فيكروهون التخلي عنها حتى عندما يثبت خللها الوظيفي.

تجدر الإشارة إلى أنني - حتى الآن - لم أكتب شيئاً يعلل سبب كون مشاكل الأداء في القطاع العام أكثر حدة في الدول الفقيرة عنها في

الدول الغنية. في كل الأحوال، وبغض النظر عن مستوى التطور، من الأصعب دائماً تقديم نتائج جيدة لنشاطات المربع الرابع مقارنة بمثيلتها في المربع الأول. كيف يمكن لأية مجتمعات، إذن، تقديم خدمات عامة معقولة في المربع الرابع، أو على الأقل خدمات يمكن اعتبارها نسبياً أنجح من غيرها؟

ترتبط إحدى الإجابات الواضحة بنوعية الموارد المتوفرة، إذ تعمل المؤسسات ضعيفة التمويل بالضرورة بطريقة أقل جودة وكفاءة على المستويات كافة. لذلك لا يبدو مستغرباً أن تواجه الهيئات العامة في الدول الفقيرة، بكوادرها سيئة التدريب وبنائها التحتية غير الملائمة، صعوبات أكبر في تقديم خدماتها. يرتبط السبب الآخر بالأعراف السائدة التي تعطل أداء النشاطات منخفضة الضبط بصورة أكثر كفاءة في الدول المتقدمة عنها في الدول المتخلفة. كل أنماط الأعراف التي يجري استبطانها داخلياً، والتي تحفز العاملين على بذل جهد أكبر من الحد الأدنى المطلوب لقاء أجورهم، لا تتأتى بشكل طبيعي في أي مجتمع من المجتمعات؛ بل هي نتاج التربية والتعليم والتدريب والعملية الاجتماعية التي يعتبر جزء منها خاص بمهنة محددة في حين يتم تمثيل الجزء الآخر من المجتمع المحيط. إن المجتمعات الحديثة تضاعف أشكال الهويات المختلفة، وبالتالي تضاعف أعداد الجماعات والأعراف التي يشعر الأفراد بالتعلق بها والانتماء إليها، مما يرقق أشكال العلاقات الرئيسة التي يطورها الناس بصورة طبيعية وتلقائية تجاه أسرهم وأصدقائهم. كما تؤكد المجتمعات الحديثة على أهمية الهويات التي تحددها المهنة أو مكان العمل، وتشدد في أنظمتها التربوية على

ضرورة أن تحظى هذه الهويات بالأولوية والسيادة على الهويات الأساسية. بالطبع، يتصرف العمال في الدول النامية أيضا بدرجة مهنية عالية، لكن روابطهم الأساسية تبقى قوية جدا بحيث تترك آثارا عكسية تضعف مدى الاشتراك الاجتماعي في أعراف وتقاليد المهن المختلفة، في الوقت الذي تكون فيه صيغ رأس المال الإنساني الأخرى أقل تطوراً. ويقلل هذا بدوره من إمكانات تشكل رأس مال اجتماعي قادر على أن يحل محل آليات المراقبة والمحاسبة الرسمية، مما يجعل أداء المهام منخفضة الضبط أقل كفاءة. كل الدول غير الغربية التي استطاعت تحقيق التطوير والتحديث بأقصى سرعة كانت دولاً شرق آسيوية، تمتلك لتوها أعرافاً مهنية عالية التطور في قطاع الخدمات العام حتى قبل قيامها بعملية التحديث.

لعل ثمة عاملاً آخر يفعل فعله. يمكن تعلم الأعراف في المؤسسات عبر أساليب التربية والتعليم والتدريب التقليدية، لكن هذا السلوك المؤسساتي في أحيان كثيرة يترسخ في الذهن العام من القمة إلى القاعدة، أيضاً عبر عملية قيادة المجتمع والدولة. بمقدور القادة استنباط المعايير والأعراف وترسيخها ليس فقط باستصدار القوانين وإشاعة القواعد والأنظمة، بل أيضاً بقوة شخصيتهم الكاريزماتية، وبسلطة المثال المحتذى الذي يقدمونه لشعوبهم. بهذا المعنى، لا تعتبر البيروقراطية العقلانية الحديثة التي تحدث عنها "فيبر" في الحقيقة عقلانية و"فيبرية" تماماً، لأنها تعتمد على جملة أعراف والتزامات لا عقلانية، وتستتسخ ذاتها إلى درجة ما عبر القيادة الكاريزماتية. من الجهة المقابلة، ورغم المفارقة التي تتضمنها العبارة، فقد نجحت

البيروقراطيات الحديثة في ترميط إنتاج القيادة الكاريزماتية ( يختلف إنتاج الكاريزما النمطي عن مفهوم "فيبر" لتتميط الكاريزما). إن المؤسسات القوية - وهنا تتبادر المؤسسات العسكرية تلقائياً إلى الذهن - تركز على تدريس فن القيادة باعتباره الجزء الجوهرى من هويتها المؤسساتية.

على النقيض من ذلك، يبقى إنتاج قادة البيروقراطيات العقلانية - "الفيبرية" الحديثة حكراً على المجتمع الأعم في العديد من البلدان النامية، حيث يكثر القادة مع أنهم في أغلب الأحيان يقودون شبكات رعاية تستجلب أعراف المجتمع المحيط إلى داخل المؤسسة، بدلاً من ابتكار نظام قيادة مؤسساتي يستسخ ذاته داخل أطر الدولة الحديثة.

### اللامركزية والصلاحية

لا يرتبط المصدر الثالث لغموض التصميم التنظيمي بكيفية السيطرة على الوكلاء ومراقبتهم، بل بدرجة السلطة والصلاحية الواجب تفويضها إليهم على مختلف مستويات التراتبية. هنالك بعض القواعد القياسية والأحكام التجريبية التي لا ترقى إلى مصاف النظرية الرسمية في هذا السياق، لكنها تستخدم في تحديد درجة اللامركزية الملائمة. على سبيل المثال، ينبغي أن يتطابق حيز المسؤولية الممنوح على مستوى معين في التراتبية مع المشاكل الفريدة الخاصة بنطاق سيطرته، وهو ما يعرف في علم السياسة بمبدأ التبعية، أي وجوب اتخاذ القرارات على مستويات حكومية لا تزيد عن الحد الضروري لأداء وظيفة معينة. بمعنى آخر، يتوجب على مدير مصنع، أو مشرف برنامج، اتخاذ القرارات الملائمة الخاصة بمصنعه أو برنامجه حصراً، دون التدخل في القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد المناسبة

لمختلف معامل الشركة، أو القرارات المتعلقة بباقي البرامج في هيئة أو وكالة دولية.

ثمة أسباب تدعو للاعتقاد بأن درجة التفويض المناسبة وظيفياً تعتمد على التكنولوجيا المتوفرة، وبالتالي تتغير مع مرور الزمن. استفاد العديد من التكنولوجيات الجديدة في أواخر القرن التاسع عشر - مثل السكك الحديدية ومصادر الطاقة التي تعتمد على الفحم الحجري، وصناعة الفولاذ، والصناعات الثقيلة عموماً - من اقتصادات الحجم الكبير، فشجع بدوره على المركزية. 4 على النقيض من ذلك، واعتماداً على أطروحة كوس حول العلاقة بين تكلفة التعاملات والتراتبية، توقع مالون وييتس وآخرون (Malone, Yeats et al., 1989) أن قدوم تكنولوجيا المعلومات الرخيصة سوف يخفض تكاليف التعاملات في كافة المجالات، بحيث تنهار التراتبيات ويحل محلها الأسواق أو أشكال تنظيم أكثر لا مركزية ولا توجد فيها الوحدات التعاونية ضمن علاقات تراتبية إحداها مع الأخرى. إن تكنولوجيا المعلومات التي خفضت تكلفة التعاملات الاقتصادية، وفرت أيضاً المبرر النظري للعديد من الشركات لتسوية وتسطيح تراتبياتها الإدارية، أو الاعتماد على مصادر العمل الخارجية، أو تحويل بناها إلى هيكليات "افتراضية".

قبل قدوم ثورة المعلومات المعاصرة بزمن طويل، أشار هايك (Hayek, 1945)، مقتنياً بذلك أثر فون ميسيز (von Mises, 1981)، إلى أن ازدياد تعقيد تكنولوجيا الاقتصادات الحديثة يفرض درجة أعلى من اللامركزية في صناعة القرار الاقتصادي. لاحظ هايك أيضاً أن الغالبية العظمى من المعلومات المستخدمة في اقتصاد ما تبقى محلية

الطابع، ومرتبطة بالشروط المحددة التي لا يعرفها عادة إلا اللاعبون المحليون. كما بين هايك أن هذا البعد المحلي يعطل فشل نظام التخطيط المركزي الاشتراكي وعدم قابليته للتطبيق والاستخدام في ظل التعقيد التكنولوجي المعاصر، إذ ليس بمقدور أي مخطط كان استيعاب كل المعارف المحلية التي يولدها الاقتصاد الحديث، ومن ثم العمل بمقتضاها، بل يمكن أداؤها بشكل أفضل بكثير من قبل صناع قرار لا مركزيين يتفاعلون داخليا عبر الأسواق الاقتصادية. ينسحب الاعتبار ذاته على المستوى الجزئي للمؤسسات، فالشخص الذي يعرف من المورد مباشرة أن هنالك مشكلة في نوعية منتج ما لا يكون عادة نائب المدير القابع خلف مكتبه في مركز الشركة الرئيس، بل الأرجح أن يكون العامل العادي الذي يثبت ذلك المنتج على الهيكل العام فعليا على أرض المعمل. في السنوات القليلة الماضية جاء القسم الأكبر من التجديد المؤسساتي الذي أدى إلى قيام ممارسات مبتكرة، مثل التصنيع المرن والمرحلي والمؤسسات المستوية، نتيجة هذه الرؤية المتبصرة - أي ضرورة تفويض الوكلاء المحليين سلطة وصلاحيات العمل بموجب المعارف المحلية، وبالتالي تجنب كل التكاليف المترتبة عن نقل المعلومات أعلى وأسفل التراتبيات المختلفة (Fukuyama, 1999).

كما أن نقل سلطة اتخاذ القرار إلى أسفل التراتبية، بحيث تكون في موقع أقرب إلى مصادر المعلومات المحلية، يتيح للمؤسسات فرصة الاستجابة بسرعة أكبر لأنماط معينة من التغييرات في البيئة الخارجية. وتكتسب هذه القدرة أهمية خاصة في فترات التغيير التكنولوجي السريع الذي يتحتم على المؤسسات التكيف معه بمرونة.

عندما تكون تلك التغييرات طفيفة أو دقيقة نسبيا، غالبا ما تكون المؤسسة اللامركزية أكثر قدرة على تعديل سلوكها للتلاؤم معها، لأن وحدات المستوى الأدنى في التراتبية أصغر حجما وأقل التزاما بطريقة محددة في ممارسة عملها. كذلك يفترض أن يتم التجديد والابتكار في المؤسسات اللامركزية بوتيرة أسرع، نظرا لأن وحدات المستوى الأدنى تتمتع بصلاحيات المغامرة وتجربة تقنيات أو طرق جديدة في الأداء.

تزداد الحاجة إلى تفويض السلطة والصلاحيات أيضا حين يكون عمل الوكيل معقدا أو يتطلب درجة عالية من الاجتهاد والمحاكمة، كما هو الحال في إنتاج قطاع الخدمات الذي يتضمن تكامل مستويات عالية من المهارة مع كميات كبيرة من المعلومات السياقية، مثل الطب والحاسبة والقانون وما إلى ذلك. ولا يمكن تمييز هذه الفعاليات تماما بالمعنى الذي قصده "فيبر"، أو تحديدها عبر القواعد الرسمية، أو إجراءات العمل المعيارية. عندما ينضج اقتصاد ما ويتحول من المرحلة الصناعية إلى ما بعد الصناعية، ويزداد اعتماده على المعلومات وعلى مستويات أعلى من مهارة العامل، ينبغي أن تزداد طردا درجة السلطة والصلاحيات المفوضة.

تتدرج اعتبارات مشابهة في السياسة، كما في المؤسسات، تحت عنوان الفدرالية. منذ الثمانينيات يشهد مجتمع التطوير السياسي ضغطا هائلا من الداخل باتجاه لا مركزية السلطة السياسية لمصلحة حكومة الولاية والحكومة المحلية. ولا تختلف الأسباب السياسية عن مثيلها في المؤسسات الاقتصادية، فصناعة القرار اللامركزية أقرب إلى مصادر المعلومات المحلية، ولذلك تبقى بطبيعتها أكثر استجابة للشروط

والتغيرات في البيئة المحلية. كذلك تبقى صناعة القرار السياسي أسرع إن تمت محليا؛ وعندما تنتشر على عدد أكبر من الوحدات يزداد التنافس بينها ويكثر الابتكار (Wildavsky, 1990). أضف إلى ذلك أن الفدرالية، في السياسة، تعني بقاء الحكومة أقرب وأكثر اهتماما بمصالح الناس الذين يفترض أن تخدمهم، مما يعني نظريا وجوب ازدياد المحاسبة ومن ثم ارتفاع مستوى الشرعية وتحسن نوعية الديمقراطية.

دفعت مثل هذه الاعتبارات بعض المراقبين لاقتراح أن تكون هنالك نزعة مستقلة بعيدة الأمد تقود بالضرورة إلى درجات أعلى من اللامركزية وتسطيح البنية المؤسساتية. لكن تلك النزعة تبقى مثار شك، لأن ثمة عيوباً موازية تعانيها المؤسسات اللامركزية لا يمكن أن تتأثر أبداً بالحلول التقنية. على سبيل المثال، غالباً ما تولد المؤسسات اللامركزية تكاليف تعاملات داخلية مرتفعة، وقد تكون أقل حسماً وأبطأ من المؤسسات المركزية. لذلك تحتفظ المؤسسات العسكرية عادة بدرجة عالية من السيطرة المركزية على قرارات المستوى الاستراتيجي أو العملياتي، رغم أنها تفوض قدراً كبيراً من سلطة القيادة المحلية إلى أدنى الرتب والشرائح القيادية الممكنة.

يرتبط أهم عيوب اللامركزية بالأخطار المترتبة على تفويض السلطة، لأن ذلك يعني بالضرورة تخويل مستويات المؤسسة الدنيا صلاحية المخاطرة. قد يكون ذلك ملائماً في بعض المجالات، كالابتكارات التكنولوجية، حيث تبقى المخاطرة المستمرة على مستوى ضيق ضرورية دائماً؛ لكن في حالات أخرى قد تفوض المؤسسات قدراً مفرطاً من السلطة والصلاحية لوحدات تابعة يمكن أن تؤثر على

صلاح حال الشركة ككل. على سبيل المثال، مرت شركة "سيرز ريبوك" في الخمسينيات والستينيات بفترة من اللامركزية الداخلية في عهد كبير مدراءها التنفيذيين، الجنرال "روبرت إي. وود"، تم فيها تفويض مدراء المتاجر المحلية سلطة تحديد شروط المبيعات وحملات التسويق وما إلى ذلك. وتصاعدت هذه اللامركزية قدما إلى أن تورطت بعض فروع الخدمة الذاتية بعمليات غش وخداع أضعفت سمعة الشركة ومكانة العلامة التجارية نفسها (Miller, 1992). في مثال آخر، فوضت مؤسسة الاستثمار البريطانية المرموقة "بارينغز" سلطة المراهنة عمليا بكامل مقدرات الشركة إلى شخص واحد، "نيك ليسن"، وهو شاب يعمل في تجارة العملة في سنغافورة. قام ليسن بعمليات مضاربة بالعملة مستخدما مبالغ كبيرة جدا فوضت بنية رأس مال الشركة، وأجبرت "بارينغز" في النهاية على إعلان إفلاسها.

تطرح الفدرالية مشكلة مشابهة، فتفويض السلطة إلى حكومة الولاية المحلية يعني بالضرورة تقريبا اختلافا و تفاوتا أكبر في الأداء الحكومي. في أحيان كثيرة، يكون التفاوت والاختلاف مطلوبين، عندما تتهمك الولايات في تنافس على تجارب الإصلاح السياسي مثلا؛ لكن، في حالات أخرى، قد يعني الاختلاف تخطي الوحدات التابعة عتبة التحمل الدنيا. بالطبع، كانت المشكلة التاريخية في الفدرالية الأميركية تفويض الولايات سلطة وضع القواعد والأحكام المتعلقة بالعبودية، الأمر الذي قوض مبدأ المساواة الأساس، الذي قامت عليه الدولة الأميركية برمتها، كما بين ابراهام لنكولن.

على مستوى أكثر تواضعا، غالبا ما يعني تفويض السلطة إلى حكومة الولاية أو الحكومة المحلية في بلدان العالم الثالث تمكين النخب

المحلية وشبكات الرعاية الزبائنية من الاحتفاظ بسطوتها وسيطرتها على شؤونها الخاصة، بمنأى عن آليات الرقابة والتدقيق الخارجية. أحد أهم أسباب إعادة مركزة السلطة السياسية في العالم ضمان حد أدنى من معايير السلوك السليم والبعيد عن الفساد في مختلف مجالات الإدارة العامة. في إندونيسيا مثلا، ترافق استبدال نظام ديمقراطي بنظام سوهارتو الاستبدادي مع إحداث تغييرات في الدستور فوضت المزيد من السلطة والصلاحيات إلى حكومات الأقاليم والسلطات المحلية. لكن توزيع السلطة وانتشارها أديا ببساطة إلى ازدياد فرص الفساد (انظر مقال ريتشارد بورسوك: "السلطة تضاعف فرص الرشوة والفساد في إندونيسيا"، Richard Borsuk, "In Indone-sia, Power Multiplies Opportunities for Bribery, Corruption," Wall Street Journal, 30 Jan. 2003)، ليس فقط في قمة التراتبية السياسية بل عبر مختلف طبقاتها وشرائعها.

هنالك إذن طائفة معقدة من العوامل الاجتماعية والتكنولوجية التي تؤثر في مسألة تحديد الدرجة الملائمة من اللامركزية في المؤسسات. بالإضافة إلى ذلك، لا تجري اليوم مقارنة قضايا تفويض السلطة من وجهة نظر وظيفية فحسب، بل في أحيان كثيرة من وجهة نظر معيارية أيضا. لقد ارتبطت مركزية السلطة السياسية مع الحداثة والتقدم عبر تقليد طويل، يمتد من الثورة الفرنسية إلى الثورتين الروسية والصينية؛ كما ترتبط اللامركزية اليوم بمستويات أعلى من المشاركة والسلطة الشعبيتين، وبالتالي بقيم إيجابية كالديمقراطية، وتعتبر غاية بحد ذاتها.

ثمة بعد إضافي يجعل من المستحيل رسمياً تحديد الدرجة القصوى من اللامركزية في أية مؤسسة من المؤسسات. ويرتبط هذا البعد بطبيعة الحكم السياقي، وبدرجة الثقة الواجب توفرها في الوحدات والمستويات التابعة كي تستطيع المؤسسات اتخاذ أنواع معينة من القرارات.

كما يشير القول المأثور الذي يعزى عموماً لأرسطو، "الحكم بسلطة القانون لا بسلطة البشر"، قامت الدولة الدستورية الحديثة ودولة القانون أساساً بهدف الحد من صلاحية استخدام سلطات الدولة. لكن حكم القانون بحد ذاته لا يكفي لإيجاد حكومة فاعلة، لأن ذلك يتطلب قدراً من الصلاحية وحرية التصرف، أو كما تسميها الصحف الفدرالية، "حيوية السلطة التنفيذية". لذلك تسعى دول حكم القانون إلى إعادة الصلاحية في مجالات محددة بدقة إلى السلطة التنفيذية المركزية، خصوصاً في ميادين مثل القيادة العسكرية والسياسات المالية التي تجمع بين البراعة التقنية والحاجة إلى الحسم. في حقيقة الأمر تعتبر الصلاحية شرطاً ضرورياً لممارسة أي نوع من السلطة، وتوجد فعلياً على مستويات الإدارة العامة كافة.

إن تحديد درجة الصلاحية وحرية التصرف التي تمنحها مؤسسة ما لقسم أو فرع أو مكتب أو فرد تابع لها هو أحد أهم القرارات التي يمكن اتخاذها في ميادين التصميم المؤسساتي. وتبقى المؤسسات الأكثر فعالية بالضرورة تلك التي يديرها أفراد ذوو كفاءة عالية، يتمتعون بقدر كبير من الصلاحية المخولة لهم، ويواجهون القليل نسبياً من الضوابط المؤسساتية الرسمية. في نهاية المطاف، لا يمكن تأطير القرار الجيد

والصائب بشكل منهجي، لأنه يعتمد على موازنة عوامل سياقية معقدة على خلفية التجربة الإنسانية التي توفر نماذج عامة لسلوك البشر. يشير الاقتصاديون مرارا إلى وجود مجموعة معارف مضمرة لا يمكن اكتسابها من الكتب والمصادر النظرية، بل تنبع من التفاعل الداخلي والحيوي بين العامل والمعدات التي يتعامل معها. مثل هذه المعارف الضمنية لا تقتصر على أرض المعمل بل تتجاوزها إلى كافة الميادين، وتشكل جزءا من ذخيرة كل الرؤساء ومدراء البرامج والمشرفين وكبار المدراء التنفيذيين الأكفاء.

بالطبع، لا يمكن التسليم بصوابية قرار أو حكم الوكيل، وتبقى هذه الحقيقة القائمة السبب الأساس في أن المؤسسات لا تستطيع المغامرة بتفويضه قدرا كبيرا من السلطة والصلاحيات. ونظرا لأن احتمالات الحكم الخاطئ توازي على الأقل احتمالات الحكم الصائب، يتحتم على المؤسسات تطوير ضوابط رسمية ومجموعة إجراءات عملياتية معيارية تقيّد صلاحيات الوكلاء الذين تفوضهم السلطة. بشكل عام، ينبغي أن تعتمد درجة تقييد الصلاحيات على مدى التهديد الذي تشكله السلطة التنفيذية على أهداف المؤسسة، مع أنها تنقاد في أحيان كثيرة بعوامل أخرى خارجية المنشأ. على سبيل المثال، تبقى المشتريات الحكومية في النهاية أعلى تكلفة بكثير من مشتريات القطاع الخاص، لأن مسؤولي القطاع العام لا يتحملون إلا قدراً صغيراً جداً من مخاطر تفويض السلطة. والخوف من أن تؤدي الصلاحيات المفرطة إلى الفساد أو إساءة الاستخدام يقود بدوره إلى انتشار قواعد الشراء الرسمية المعقدة (قوانين الملكية الفدرالية) التي تحدد الصلاحيات، غالبا دون النظر إلى

تكاليف الوساطة في هذه السياسات المعادية لتحمل المخاطر. بالإضافة إلى ذلك، يثقل مسؤولو القطاع العام كاهل عملية صنع القرار بأغراض خارجية أخرى، كالمساواة العرقية أو تكافؤ الفرص بين الجنسين أو تشجيع المهن والأعمال التجارية الصغيرة بطرق تقيد الصلاحية وحرية التصرف إلى حدود أبعد.

في الدول النامية، تبقى الدوافع السياسية لتحديد صلاحية وكلاء القطاع العام ربما أكبر أسباب تصلب القواعد والقوانين المفرط، وفي أحيان كثيرة لا عقلانياتها، وكلاهما يرتبط في الذهن العام بالبيروقراطية وترهل الحكومة. عندما وظفت "زوي بيرد" مربية أجنبية تقيم في الولايات المتحدة بصورة غير شرعية، لم تدمر عملياً فرصها في تولي منصب المدعي العام في إدارة الرئيس كلينتون فحسب؛ تلك الحقيقة أدت أيضاً إلى وضع قواعد وأنظمة تفرض على كل المرشحين الفدراليين لتولي مناصب سياسية في المستقبل الخضوع لتدقيق صارم بإشراف مكتب التحقيق الفدرالي بحثاً عن أية انتهاكات محتملة لقوانين العمل والتوظيف. غالباً ما يحدث العكس تماماً في بلدان العالم الثالث، حيث لا يولد النظام السياسي قدراً كافياً من الضغوطات لتحديد صلاحية البيروقراطيين. في هذه الحالات، يؤدي انتشار المزيد من القواعد والأنظمة الرسمية إلى الحد من الفساد، لكنه يرفع بشكل ملحوظ تكاليف التعاملات الاقتصادية.

في كل الأحوال، تكمن المشكلة المفهوماتية ببساطة في أن ليس ثمة نظرية قادرة على تقديم توجيهات دقيقة وقابلة للتعميم حول المستوى الملائم من الصلاحية الواجب تفويضها في حيز الإدارة العامة، لأن

درجة الصلاحية نفسها قد تعمل على ما يرام في بعض المجتمعات دون غيرها، أو قد تثبت فعاليتها داخل أحد المجتمعات في مرحلة أو فترة زمنية معينة ولا تكون عملية في مرحلة أو فترة زمنية أخرى.

لعل خير مثال على ذلك السياسات الصناعية فيما يسمى بالدول الإنمائية، مثل اليابان وكوريا وتايوان. وتتضمن السياسات الاقتصادية هنا تدخل الدولة في تخصيص القروض الاستثمارية وتسريع عملية التطوير الصناعي عما يمكن أن تكون عليه لو تركت للأسواق الاقتصادية وحدها. تتطلب هذه السياسات بالضرورة تفويض قدر هائل من الصلاحية لهيئات التخطيط الاقتصادي التي تقوم بإدارتها، والتي تتمتع بسلطة "اختيار الربحين والخاسرين" ومكافأة كل القطاعات الصناعية عمليا. في الحقيقة، يمكن استخدام السياسات الصناعية بشكل فاعل للتعويض عن عدم كفاية أو كفاءة المعلومات في الأسواق المالية المتخلفة، لكن حصرا إذا كانت تلك السياسات بأيدي بيروقراطية تكنوقراطية كفؤة وبعيدة عن الفساد، نظرا لإمكانية استغلالها - بخلاف ذلك - في توجيه مصادر الاستثمار لمصلحة فئات مفضلة أو نافذة سياسيا، أو ببساطة إلى جيوب أصدقاء وأقارب صناع القرارات.

كما أشرت في الفصل الأول، اشتهر وزراء التخطيط الاقتصادي في العديد من دول شمال شرق آسيا بكفاءتهم النسبية ومهنتهم واستقلاليتهم وبعدهم عن محاباة مصالح الفئات المجتمعية المختلفة. في وزارة المالية اليابانية تحديدا، استطاعت الشريعة البيروقراطية البقاء معافاة تقريبا من آثار نظام تخصيص القروض أثناء الحرب، وتابعت عملها طوال الجيل التالي بحد قليل نسبيا من الرقابة

الخارجية (Sakakibara, 1993; Hartcher, 1998). لو أن هيئة تخطيط اقتصادي تتمتع بنفس المواصفات الرسمية قامت في المكسيك مثلا أو في البرازيل لأدت حتما إلى نتائج مختلفة تماما. وتباين الأسباب في ذلك، لأن الدولة في أميركا اللاتينية لم تكن تتمتع بدرجة استقلالية الدولة في اليابان، وكان لا بد أن تتعرض لضغوطات مجتمعية أكبر تسعى إلى الاستيلاء على عملية تخصيص القروض. كذلك لا بد أن تختلف نوعية الشريحة البيروقراطية في الدولتين، لأن كلا منهما تغذيه أنماط مختلفة من التقاليد والمؤسسات التدريبية، علاوة على التباين في رغبة أجزاء من المجتمع التحتي في البلدين في تقبل سلطة الدولة.

حتى في الحالة اليابانية ذاتها، تباينت درجات فعالية المؤسسة نفسها في فترات مختلفة. على سبيل المثال، بدأ الاستقلال الذاتي الذي طالما تفاخرت به وزارة المالية اليابانية عبر العصور بالتدهور التدريجي مع مرور الزمن. فبحلول الثمانينيات لم تقع فقط أقسام هامة من وزارة المالية في قبضة قطاعات فردية، كالقطاع المصرفي أو قطاع المدخرات أو القروض الصناعية، بل هيمنت عليها أيضا زمر وجماعات مؤثرة داخل الحزب الليبرالي الديمقراطي الحاكم. كذلك تدهورت كفاءة بيروقراطيتها الشهيرة، كما تشير إدارتها الكارثية للطفرة المالية التي أعقبت اتفاقية بلازا عام 1984 (Hartcher, 1998). واليوم لا تزال نقاط الضعف المؤسساتية هذه قائمة على حالها، وتعلل إلى حد ما فترة الركود الاقتصادي الطويلة التي تعيشها اليابان منذ عام 1991.

تتمتع كل المؤسسات المركزية واللامركزية، إذن، بحسنات ومثالب مكافئة. ويعتمد الحسم على أية حسنات سوف يثبت جدواها في

النهاية على مجموعة شروط خارجية لا يمكن بالضرورة التنبؤ بها أو معرفتها مسبقاً. لذلك تبقى أفضل المؤسسات في أحيان كثيرة تلك التي تستطيع الانتقال بمرونة من مستوى مركزية إلى آخر استجابة لتغيير الظروف الخارجية.

### إضاعة وإعادة اختراع العجلة

يعتبر تفويض السلطة والصلاحيات المركزية التي تواجهها كل المؤسسات. وترتبط بهذه المشكلة مصادر الغموض المؤسساتي الثلاثة التي تناولناها بالنقاش أعلاه - محدودية وقصور العقلانية في وضع الأهداف المؤسساتية، وفي انتهاج المقاربات البديلة للسيطرة على سلوك الوكيل، وفي الشكوك حول تحديد حجم الصلاحيات الواجب تفويضه. ويوحى هذا الغموض ضمناً بعدم وجود نظرية قادرة على وضع الطرق الأمثل لتعيين حقوق وصلاحيات اتخاذ القرار داخل المؤسسة، حيث يعتمد كل شيء على السياق، أو التاريخ الغابر، أو هوية اللاعبين المؤسساتيين، بالإضافة إلى طائفة أخرى من المتحولات والعوامل المستقلة. بمعنى آخر، بدلاً من التوازنات أو حلول "باريتو" الأمثل للمشاكل المؤسساتية، ليس هناك في الواقع إلا تسويات مستمرة على امتداد سلسلة طويلة من الأبعاد التصميمية.

يتصف علم الاقتصاد بوجود كم كبير من النظريات المجردة التي تفترض وجود قواعد كونية للسلوك الإنساني. عندما يجري تطبيقها على الأسواق الاقتصادية، تتمتع هذه النظريات بدرجة كافية من الصرامة والمنهجية لتحديد شروط التوازن والكمال المؤسساتيين. كما تكون صارمة في تجريبياتها وتمتلك معايير واضحة لاختبار الفرضيات واستعمال البيانات العملية.

وعندما تستخدم الأدوات المنهجية نفسها في تحليل محتويات الصندوق الأسود للمؤسسات من الداخل، تقدم نتائج مفيدة ومهمة من حيث التفاعل الداخلي لأعضاء المؤسسات المختلفة كأفراد يسعون لتحقيق منفعتهم الذاتية. لكن التفاعلات غير المباشرة التي تميز سلوك الأفراد في الأسواق الاقتصادية تختلف جذريا عن تفاعلاتهم المباشرة داخل المؤسسات، حيث ثمة حضور أكبر بكثير لجملة الأعراف والقيم والتجارب المشتركة والعلاقات الاجتماعية الكثيفة، التي تتبدى على مستويات مختلفة وتسهم كلها بطريقة فاعلة في تشكيل أفضلويات اللاعبين ومنفعتهم وعلاقاتهم الوظيفية<sup>(5)</sup>. على سبيل المثال، قد تتضمن موظفة إلى فرع مؤسسة ما ببساطة للحصول على عمل، لكنها تظهر فيما بعد ولاء شديدا للأعضاء الآخرين في فريق عملها، فتعمل بدوام مسائي وفي عطلات نهاية الأسبوع لتساعد فريقها في هزيمة فريق عمل منافس. وقد يحمل موظف آخر كرها شديدا لزميل عمل ويفعل ما بوسعه لإضعافه والإساءة إليه، حتى على حساب مصلحة المؤسسة الأعم، أو على حساب مستقبله المهني. وقد يلقي مدير شركة ما خطابا ملهما عن الأهداف السامية للمؤسسة، يدفع أحد الموظفين إلى التخلي عن وظيفة أعلى أجرا في مؤسسة أخرى. بالطبع، تظهر في الأسواق الاقتصادية أيضا أنماط دوافع كهذه لا علاقة لها بالعقلانية، لكنها تبقى أقل شيوعا بكثير مقارنة بالمؤسسات.

إن استحالة التأطير المنهجي لدراسة إدارة الأعمال أو الإدارة العامة بدرجة موازية لمنهجية نظريات الاقتصاد الجزئي، لا يرجع سببها إلى أن ميدان البحث لم يشهد بعد مقاربة على قدر كاف من

الصرامة والدقة في التحليل، بل لأسباب متأصلة في صلب الموضوع. المؤسسات بطبيعتها مشبعة بالأعراف والمعايير ومصادر السلوك التي لا علاقة لها بالعقلانية، والتي يترتب عليها نتائج سلوكية مهمة. ويرجع سبب قصور العقلانية ومحدوديتها في السياق المؤسساتي إلى أن أعضاء المؤسسات يدركون العالم، ويحسبون النتائج المستقبلية من خلال مرشح اجتماعي أقامه زملاؤهم في العمل؛ فهم يستبدلون المحاكمة الفردية بالمحاكمة المؤسساتية؛ ويرضون بالأداء المقبول لا الأمثل، لأن فضاء قرارهم يحدده دورهم الاجتماعي أو وظيفتهم الاجتماعية؛ ولا يقتصر مصدر تحفيزهم العالي ببساطة على المنفعة الذاتية بالمعنى الاقتصادي الضيق، بل تشكله أيضا أعراف الولاء أو تبادل المنفعة أو الكبرياء المهني أو الرغبة في الحفاظ على التقاليد. إن الأسواق نادرا ما تشكل إحساس الأفراد بهويتهم الخاصة كما تفعل المؤسسات.

لا تعتبر أية واحدة من هذه الرؤى جديدة، لأن ثمة تقليدا أقدم وأقرب إلى علم الاجتماع يضع القضايا الأخلاقية أو المعيارية في طليعة قضايا نظرية المؤسسات، وهو تقليد بدأ بتشستر بارنارد وكتابه الشهير **وظائف الجهاز التنفيذي** (Barnard, 1983).

وضع بارنارد كتابه جزئيا ردا على فريدريك تيلور والفهم الميكانيكي الذي أشاعته التيلورية للمؤسسات. وافق بارنارد من حيث المبدأ على أنه يتحتم على المؤسسات تشجيع التعاون عبر أنظمة حوافز عقلانية، لكن القسم الأكبر من كتابه يعالج أعراف التعاون غير الرسمية التي توجد جنبا إلى جنب مع بنية الشركة الرسمية. نقطة الاختلاف الأوضح مع الاقتصاديين المعاصرين تكمن برأي بارنارد في

أن الأفضليات ليست محددة وثابتة بل تجري صياغتها بشكل فاعل من قبل المؤسسات والقادة. بحسب عبارات ليفيت ومارتش:

تتضمن استراتيجيات بارنارد.. اهتماما واعيا بتحول الأفضليات، إذ تنظر إلى تغير الدوافع باعتباره جزءا مهما من الإدارة، كما هو الحال في إيجاد قوانين أخلاقية جديدة. بالإصطلاحات الحديثة، يقترح بارنارد أن يعمل الجهاز التنفيذي على إيجاد وتعزيز ثقافة قائمة على مجموعة معتقدات وقيم تدعم التعاون. ولا يحتكم بارنارد إلى المقايضات أو إلى حلول "باريتو" الأمثل، أو إلى البحث عن أنظمة حوافز، بل إلى إنشاء نظام أخلاقي يتصرف المشاركون الأفراد فيه باسم المؤسسة - ليس لأن من مصلحتهم الذاتية فعل ذلك بل لأنهم متماهون مع المؤسسة ومستعدون للتضحية بجوانب من ذواتهم في سبيلها (Levitt & March, 1990, p. 13).

استبق بارنارد أيضا ملاحظة سايمون عن قصور العقلانية ومحدوديتها في المؤسسات، فأشار إلى أن السلوك يبني على سلسلة إجراءات نمطية تعتبر بحد ذاتها تأويلات للماضي لا توقعات لحالات العالم المستقبلية.

جرى لاحقا تطوير موضوعي العقلانية المحدودة والبنية المعيارية للمؤسسات، اللذين ظهرا أول الأمر في كتابات بارنارد، من قبل تيار عريض من المنظرين، بمن فيهم هربرت سايمون وفيليب سلجنك وريتشارد إم. سيرت وجيمز ج. مارتش ومايكل كوهين وإدغار شين وجيمز كيو. ولسن (ويمكن ضم أولفر وليامسن إلى هذه الفئة، على

الرغم من أن القسم الأكبر من عمله يسعى إلى دمج السلوك المؤسساتي بالإطار الأعرض للاقتصاد الكلاسيكي الجديد). لقد أشرت لتوي إلى مفهوم "الأداء المقبول" لدى سايمون، لكنه يشدد أيضا على طبيعة المؤسسات القائمة على أعرف الجماعة، إذ يركز في الفصلين الرابع والخامس من كتابه الشهير الإدارة العامة (Simon, 1961) على "تشكيل الجماعات" وعلى "قيم الجماعة"، ويجادل على طريقة بارنارد بأن الهيئات العامة تصوغ بشكل فاعل أفضليات عاملها.

أحد الأركان الرئيسة لهذا التقليد فكرة أن الأعرف والقيم الثقافية تقدم بديلا لأنظمة المراقبة والمحاسبة الرسمية، وهي فكرة فصلناها آنفا. على سبيل المثال، يشير سايمون وسميثبرغ (Simon & Smithburg, 1961) إلى كل من "فلسفة المكتب" (أي الثقافة المؤسساتية أو البيروقراطية السائدة) وقواعد "السلوك المهني" باعتبارهما نوعين من الضوابط غير الرسمية التي تعمل في غياب الضوابط الرسمية للمؤسسات. كذلك يقدم فيليب سلجنك الملاحظة التالية في دراسته حول "سلطة وادي تينيسي" (Selznick, 1951, p. 50):

تتعرز إلى أبعد الحدود إمكانات تحقيق اللامركزية الإدارية، دون الإضرار بالسياسة الرسمية، حين يجري توضيح وجهة نظر أساسية ودمجها بشكل متكامل في التركيب النفسية لقادة الصف الثاني والثالث من الشريحة الإدارية، إن لم يكن حتى على مستوى الرتب الأدنى في المؤسسة. بالطبع، يتحتم بدهيا تقريبا فرض إجراءات الرقابة والضوابط الرسمية من القمة إلى القاعدة في المؤسسات الحديثة التي لا يمكن الوثوق فيها بتقيد الكادر

الإداري التام بوجهة نظر الإدارة. مع ذلك، وبعد أن يتم تلقين السياسة الرسمية وإشاعتها بشكل كاف، يمكن تخفيف الضوابط الرسمية المفروضة، بحيث يمكن الاستفادة من الأفكار والمواقف التي تتبناها شريحة القيادة الأدنى، والتي يمكن أن تؤدي دور مجموعة بدائل تنوب عن أنظمة القواعد والضوابط الرسمية.

بكلمات أخرى، من الأسلم تفويض السلطة والصلاحيات في حالات يشترك فيها الوكلاء والمدراء في إطار القيم والأعراف نفسه، حتى بغياب هيكليات الرقابة والحوافز الرسمية. كذلك يقتضي سلجك أثر بارنارد في الإشارة إلى أن المؤسسات تصوغ أفضليات وخيارات أعضائها. "إن الوظيفة التربوية المشتركة لكل هذه البنى تسهل"، يقول سلجك، "صياغة وجهات نظر الأعضاء الجدد في المؤسسة بشكل فاعل، وإن يكن غير مباشر، فتوضح بذلك قواعد التفكير وصنع القرار في المؤسسة بطريقة غير رسمية ولكن فاعلة أيضا. ويجري إدراك ذلك تماما في الممارسة العملية، وينعكس باستخدام التصنيفات المؤسساتية (مثل رجل "مصلحة الغابات"، أو "الأخصائي الزراعي"، الخ..)، بحيث يمكن تحديد مواقف واتجاهات خاصة أو تشكيل منهجيات إدارية مميزة". (Selznick, 1951, p. 50).

لقد شدد كل كتاب هذا التقليد تقريبا على أهمية القيادة كمصدر للثقافة المؤسساتية. بالطبع، تأتي الأعراف والقيم من المجتمع الأعم وتتأثر بعناصر البنية الاجتماعية السائدة، كالتبقة والفئة الاثنية، لكن على المستوى الجزئي للمؤسسات، يمكن تشكيل الأعراف بطريقة فاعلة من خلال بنية السلطة التراتبية. في الواقع كثيرا ما

يولي العديد من كتاب هذا التقليد الوظيفية المعيارية للتراتبية أهمية أكبر من سلطاتها الرسمية، فكما يجادل سلجنك في كتابه القيادة في الإدارة (Selznick, 1957, pp. 27-28)، "ينبغي التمييز بوضوح بين دور القيادي المؤسساتي ودوره 'البيشخصي'... إن إسهام القيادي الرئيس ينصرف إلى كفاءة المشروع، في حين يبقى القيادي المؤسساتي قبل كل شيء آخر خبيراً في تعزيز وحماية القيم".

خفت بريق خط بارنارد - سايمون - مارتش في التنظير المؤسساتي أمام طغيان إطار علم الاقتصاد المؤسساتي. وكان أحد أسباب هذا التغيير أن المقاربة السابقة لا تتماشى بسهولة مع النمذجة المنهجية والرسمية التي يفضلها الاقتصاديون، فتراخي الافتراضات حول العقلانية، وإضافة قيم الإيثار أو الأفضليات الاجتماعية وتقديمها على وظائف المنفعة الفردية، تجعل السلوك الإنساني في المؤسسات أكثر غموضاً باطراد، وأقل قابلية للتحديد والتأطير. وبالفعل، يتحول كتاب مثل مارتش وسيرت وكوهين في نهاية المطاف إلى كتاب توصيفيين وتصنيفيين أكثر منهم تنظيريين حقيقيين في مناقشتهم طبيعة المؤسسات. أعاد الاقتصاديون تضيق هذه الافتراضات وأرجعوها إلى حالاتها الأبسط، حيث يجري التسليم بأن الأفراد عقلانيون ونفعيون بالمعنى الاقتصادي الأضيق للمصلحة الفردية. استعاد الاقتصاديون بالتالي إمكانية وضع نظريات رياضية وتبويّة في السلوك المؤسساتي، ولكن بثمن باهظ دفعوه في النزعة إلى الاختزالية والابتعاد عن الواقع في افتراضاتهم ومسلّماتهم الأولية. وهكذا أصبحت النظرية المؤسساتية ساحة حرب أخرى في صراع المنهجيات الأعم والدائر في ميادين العلوم الاجتماعية كافة.

يمكن الوقوع عرضة المبالغة في التشديد على الاختلافات بين المقاربة الاجتماعية الأقدم والمقاربة الاقتصادية الأحدث عهدا في التنظير المؤسساتي. فبارنارد وأتباعه فكروا مليا في طبيعة الحوافز والبنية الرسمية للمؤسسات؛ ومن الجهة المعاكسة، يقر الاقتصاديون المؤسساتيون اليوم بأهمية الأعراف والثقافة، وبالطرق التي يمكن أن تدعم الحوافز الرسمية في المؤسسات أو تحل محلها. وكما أشرنا سابقا، يوصف أكيرلوف (Akerlof, 1982) اتباع العمال أعراف تبادل الخدمات، ويتفهمه، كونه عالم اقتصاد، كشكل من أشكال تبادل الهدايا. الفرق بين المقاربتين يكمن في نقاط التركيز، إذ ينزع الاقتصاديون إلى صرف القسم الأكبر من وقتهم وجهدهم في نمذجة بنية نظام الحوافز في المؤسسة، وابتكار استراتيجيات معقدة للبلوغ به حد الكمال، في حين تصرف المدرسة الأقدم وقتا أطول بكثير على وضع استراتيجيات مفصلة لتشكيل بيئة الأعراف والمعايير. مع ذلك، يصح القول أن قلة قليلة من الاقتصاديين المؤسساتيين على استعداد لقضاء وقتهم في الكتابة، كما فعل شين (Schein, 1988) مثلا، حول مواضيع مثل دور القيادة في المؤسسات، وكيفية تدريب القادة، وتحديد دورهم في التواصل مع العاملين وإلهامهم. كان الاقتصادي غاري ميللر أحد تلك الاستثناءات القليلة، إذ يستتج في خاتمة كتابه معضلات إدارية (Miller, 1992, p. 217) أن القادة "يشكلون في ذهن أتباعهم جملة توقعات حول التعاون بين الموظفين، وبين هؤلاء الموظفين ورؤسائهم الأرفع منزلة في سلم التراتبية. ويتم ذلك من خلال مجموعة فعاليات تقع تقليديا ضمن ميادين السياسة أكثر منها في ميادين الاقتصاد، مثل الاتصال والتواصل واستثارة الهمم ورمزية توزع

المناسب". إن ميللر - للأسف - يعيد اختراع عجلة دارت رحاها قبل أكثر من خمسين سنة! تلك طبيعة التقدم في العلوم الاجتماعية.

### بناء القدرة المؤسساتية في ظل الغموض التنظيمي: المضامين السياسية

يترتب على الاستنتاج النظري بأن ليس ثمة مؤسسات أمثل عدة مضامين عملية مهمة، أولها دعم النتيجة التي توصل إليها وولكوك وبريتشت (Woolcock & Pritchett, 1992) بأنه يتحتم علينا في سياسات التطوير توخي الحذر الشديد في التأكيد على وجود مجموعة قواعد أو دروس عامة وقابلة للتطبيق، يمكن استخدامها في إصلاح القطاع العام أو إدارة المشاريع أو توفير الخدمات. ويركز وولكوك وبريتشت على ذهنية "الممارسة الأمثل" والخلل الوظيفي المتكرر التي تميزت وتسببت فيه، حيث يجري للفرور تعميم ممارسة ما، نجحت في جزء من العالم وتحولها إلى أنموذج تحتذي به بقية أرجاء العالم. في أحيان كثيرة، تبقى البرامج الناجحة مغرقة في خصوصيتها وفردانيتها، وتتضمن ما أسماه جيمز سكوت (Scott, 1998) "التهجين" (\*) - أي القدرة على استخدام المعارف المحلية لتوليد حلول محلية.

إن أهمية الأعراف وتفشيها في إدارة الأعمال والإدارة العامة يوحيان ضمنا بأن التطوير المؤسساتي سوف يبقى مدمجا إلى حد بعيد بالبنية الاجتماعية والثقافة ومتحولات أخرى لا تقع في نطاق السيطرة المباشرة للسياسة العامة. تستنبط المؤسسات الأعراف عبر التنظيم

الاجتماعي والتدريب، لكن الأعراف تنسرب أيضا من المجتمع المحيط. إذا كانت الالتزامات تجاه القريب في مجتمع ما سوف تتغلب في نهاية المطاف على الالتزامات تجاه الغريب، برغم كل الروابط والتقيود القانونية والتعاقدية. فلا بد من حصول أنماط معينة من الخلل الإداري الوظيفي، بغض النظر عن كل الضوابط المؤسسية الرسمية الموضوعية لمحاربة الفساد.

ينبغي ألا نستغرب واقع كون الإدارة العامة موضوعا مغرقا في خصوصية الفردية وعصيا على التعميمات المطلقة. لقد تقبلنا عن طيب خاطر مقولة هايك: "إن معظم المعارف في اقتصاد ما تبقى محلية الطابع"، واعتبرناها حقيقية قائمة في صلب تفضيلنا اللامركزية والنظام الاقتصادي القائم على السوق المفتوح. لماذا، إذن، نسمح بدرجة عالية من التنوع - بل فعليا نشجع عليها - في طرائق تنظيم الشركات أنفسها واتخاذ قراراتها، في حين نصر على أن نطبع الهيئات والمؤسسات العامة بطابع واحد وقالب وحيد تنسكب فيه كل الممارسات الإدارية الأمثل؟

مقارنة مع إدارة القطاع الخاص، تبقى مثلية الإدارة العامة الأكبر أنها لا تخضع لمنطق المنافسة والانتخاب في عملية التطور الدارونية الصارمة التي تخضع لها الشركات الخاصة. في مقاله الشهير بعنوان "الشك والنشوء والنظرية الاقتصادية"، أشار آرمن آلتيان (Alchian, 1950) إلى أن التحول العشوائي في استراتيجيات وتنظيم الشركات سوف يكون بمرور الزمن كافيا لإحداث نشوء وارتقاء باتجاه الكفاءة، نتيجة زوال الشركات الأضعف والأقل كفاءة. ليس هناك نظام عقوبات

مواز للممارسات الأسوأ في القطاع العام، ويمكن بالتالي بقاء الترتيبات الإدارية في مكانها لفترات طويلة من الزمن، على رغم أنها أبعد ما تكون عن الترتيبات الأمثل. لذلك تزداد الحاجة باطراد إلى بعد النظر العقلاني وضرورة أخذ نماذج الإدارة البديلة بعين الاعتبار.

إن حقيقة وجود الغموض المؤسساتي لا تعني أن نرفع أيدينا ونستسلم، جازمين بأن "كل شيء ممكن" في الإدارة العامة. ربما لا يكون ثمة ممارسات أمثل ينبغي احتذاؤها، أو ممارسات أسوأ يجب من الجهة المقابلة تجنبها. في الحقيقة، الوجهة العامة لعلم الاقتصاد المؤسساتي في نمذجة بنى الحوافز الرسمية والوصول بها إلى حد الكمال، ليست خاطئة بل مفيدة جدا لاكتشاف وإصلاح الخلل في أنظمة الحوافز الضعيفة أو التي تعاني قصورا وظيفيا. المشكلة تتحصر في أن هذه المقاربة تبقى ناقصة كحل لكافة أشكال الخلل المؤسساتي. كذلك تفضي المغالاة في التشديد على أهمية الأعراف ومراعاة شكلية العادات والتقاليد المحلية إلى ترك العديد من بنى الحوافز البالية وغير المجدية في محلها، في حين يمكن إصلاحها بسهولة من خلال السياسة العامة.

من بين مختلف عناصر القدرة المؤسساتية، تبقى الإدارة العامة أكثرها قابلية للتأطير المنهجي والتنظيم والتحويل، وما انتشر مدارس الإدارة العامة في كافة أنحاء العالم إلا شاهد على هذه الحقيقة. كما يمكن الاستفادة من أنماط الإصلاحات والتغييرات المؤسساتية في بنى الحوافز الرسمية التي أسهمت في إيجاد أنظمة حكم أكثر مهنية وأقل فسادا، كما في الولايات المتحدة وبريطانيا وغيرهما من دول العالم المتقدم، ومن ثم تطبيقها بدرجة نجاح معقولة في الدول النامية.

يقترح هذا النجاح بالتالي أجندة بحث: إننا بحاجة إلى فهم أفضل لأنماط الفعاليات الأكثر قابلية للتحليل والنمذجة المنهجيين في القطاع العام؛ وعلينا أن نعرف من الجهة المقابلة أي تلك الفعاليات يرجح أن تشهد درجة عالية من التفاوت والاختلاف المحليين. لعل المصنوفة في الشكل 10 أعلاه توفر نقطة بداية مفيدة، إذ تبرز بعض الفعاليات عالية الضبط وقليلة حجم التعاملات، كنشاطات المصرف المركزي، التي لا تسمح بدرجة مرتفعة من الاختلاف في البنية والمقاربة المؤسساتيتين. هذه تحديدا مجالات الإدارة العامة الأكثر قابلية للإصلاح التكنوقراطي، حيث يمكن (بتعايير وولكوك وبريتشت) إنزال "عشرة بيروقراطيين لامعين" من الجو في دولة نامية وإحداث تغييرات هائلة في السياسة العامة نحو الأفضل. وهذا ما حدث فعلا في سلسلة من الدول على امتداد العقود الماضية، بما فيها تشيلي وبوليفيا والأرجنتين والمكسيك.

على النقيض من ذلك، تبقى أصعب مجالات الإصلاح المؤسساتاتي تلك الفعاليات منخفضة الضبط وعالية حجم التعاملات، كالقطاعات التربوية والقانونية/ القضائية. ليس ثمة نظام قانوني/ قضائي في العالم كله يمكن إصلاحه بعشرة تكنوقراط، بغض النظر عن درجة ذكائهم وأمعيتهم. يرجح أن تكون هذه أيضا مجالات الإدارة العامة الأكثر خصوصية وفردانية، والأكثر عرضة للتفاوت تبعاً للشروط المحلية. لذلك يبقى العامل الأكثر حيوية في هذه المجالات مجموعة المدخلات والتصاميم المستمدة من أناس خبروا الظروف المحلية وتشربوها. وقد يتوجب علينا النظر في هذه الحالات إلى كل عملية

باعتبارها مختلفة بمعنى ما، بحيث نأخذ بالحسبان التنوع الإثني والمناطقى والديني وبقية أنماط الاختلافات داخل المجتمع. لقد أدرك وولكوك وبريتشت تعقيد وتنوع الحلول الجيدة الممكنة، فأشارا إلى أن أنجح مدراء المشاريع هم أولئك الذين يتمتعون بدرجة عالية من السلطة والصلاحيّة، وبدرجة عالية من الخبرة الميدانية التي تمكنهم من تفهم دقائق البيئة المحلية وخصوصيتها.

أصعب الحالات على الإطلاق تلك التي تقع في منتصف المصفوفة، أي بمستوي ضبطٍ وحجم عملياتٍ معتدلين، وبدرجة محدودة من قابلية التأثير بتصميم الممارسات الأمثل. المشكلة هنا أن الغريباء عن مجتمع ما، قد يميلون إلى الاعتقاد بأنهم يمتلكون أكثر مما يعرفونه فعليا حول مؤسسة ما، أو ممارسة إدارية معينة.

انظر مثلا إلى مسألة إصلاح قطاع الخدمة المدنية وأنظمة الموظفين الحكوميين. كان إلغاء نظام الرعاية مفتاح بناء القدرة الإدارية في دول متقدمة مثل بريطانيا والولايات المتحدة، وجاء نتيجة جهود إصلاحية حديثة جسدها عمليا "إصلاحات بيل" (Peel Reforms) و"قانون هاتش" (Hatch Act). أما البيروقراطيات العامة في الدول النامية فمنخورة بآثار الفساد والرعاية والمحاباة، ولطالما كان تطهيرها من ربة تلك الآثار، عبر تطبيق أنظمة الخدمة المدنية "الحديثة"، هدفا مركزيا للإصلاح المؤسساتي.

حتى في هذا المجال، ثمة طرق متعددة للقيام بفعل التطهير وسلخ قشرة الفساد المستشري. وتظهر البيروقراطيات "الحديثة" في مختلف أرجاء العالم المتقدم تنوعا معتبرا في طرق تجنيد وتدريب وتحفيز

وفرض الانضباط على موظفيها المدنيين. فأنظمة "كبار الموظفين" في اليابان وفرنسا تختلف كثيرا عن المقاربة المتبعة في الولايات المتحدة، إذ تتيح للبيروقراطيتين اليابانية والفرنسية فرص القيام بفعاليات يصعب القيام بها في الولايات المتحدة. وقد أدى تجاهل هذه الاختلافات إلى إخفاقات سياسية مهمة في الماضي.

عندما جاءت الولايات المتحدة كقوة احتلال إلى اليابان عام 1945، شرعت العمل في مشروع "بناء الأمة" ذائع الصيت لتحويل اليابان إلى دولة ديمقراطية. وقد استورد اليابانيون فعليا العديد من المؤسسات الغربية، بما في ذلك الدستور الجديد الذي كتبه مساعده وأركان حرب الجنرال ماك آرثر، بدرجة نجاح مذهشة (انظر: Dower, 1999). في مجالات أخرى، لم تتجح المقاربات الأميركية لتحقيق الإصلاح المؤسساتي، إذ أدت محاولة الولايات المتحدة تفكيك التكتلات الصناعية اليابانية الكبرى، أو ما يعرف باسم "زايباتسو" (zaibatsu)، ببساطة إلى عودة ظهور تلك المؤسسات في العقد التالي بصيغة جديدة، تعرف اليوم باسم "كيرتيسو" (keiretsu). أما أبرز مجالات الفشل الذريع فتجلت في الجهود الأميركية لإصلاح البيروقراطية اليابانية، وهي مهمة اضطلع بها موظف أميركي اسمه "بليين هووفر". قدم "ثيودور كوين"، مفوض شئون العمل في هيئة أركان ماك آرثر، الرواية التالية عن مهمة هووفر (Cohen, 1987, p. 381):

تولى رئاسة البعثة الجديدة.. بليين هووفر، رئيس جمعية الموظفين الحكوميين في الولايات المتحدة وكندا، وهي جمعية مرموقة تتمتع بمكانة واحترام كبيرين.. كان أساس

الخبرات والمهارات التي يمتلكها أعضاء البعثة، إن لم يكن حاصل جمعها، ينحصر في أنهم قضوا حياتهم في إدارة شؤون الموظفين داخل نظام الخدمة المدنية الفدرالي في الولايات المتحدة.

لدى وصولها إلى اليابان في شهر تشرين ثاني / نوفمبر عام 1946، بدأت البعثة سلسلة لقاءات مكثفة مع الهيئات المعنية في قيادة القوات الأميركية في اليابان للتعرف على الوضع... بدا لي أن أعضاء البعثة في اجتماعي معهم كانوا يغربلون ما أقوله، فيتقبلون البيانات الواقعية التي يعتقدون بإمكانية الاستفادة منها، ويرفضون المعلومات التي لا تناسب أفكارهم المسبقة. عندما حاولت شرح علاقة الموظف - صاحب العمل في اليابان كنوع من تبادل الحماية لقاء الولاء، لا المال مقابل العمل، كما هو الحال في الغرب، تجمدت عيونهم في محاجرهما. وعندما تحدثت عن شبكة الراعي - الزبون (oyabun-kobun) التي تعم كل المؤسسات اليابانية الكبيرة، بما فيها البيروقراطية الحكومية، لم يطرحوا أية أسئلة متابعة. كانت تلك بالنسبة لي القضية المركزية في "اجتثاث الإقطاع" داخل أطر النظام البيروقراطي (kanbatsu) الياباني... كان رجال البعثة أكثر اهتماما بمقارنة سلم رواتب العاملين في القطاعين الحكومي والخاص. لم يكن ثمة مكان شاغر في أذهانهم المثقلة بمشاغلهم واهتماماتهم الخاصة لنفسية ومواقف الناس الذين طُلب منهم تقديم نظام إداري حديث وعلمي وغير إقطاعي إليهم.

بدلاً من ذلك، استخدم أعضاء البعثة المفاهيم الأميركية الصرفة عن تكافؤ الفرص في الترقّيات، أو العدل والإنصاف في التعامل مع الموظفين الحكوميين كافة، أو الأفكار النبيلة عن خدمة العامة.

نطق هووفر بالحكم في إدانته الخطايا السبع القاتلة في النظام الإداري الياباني: زيادة عدد الموظفين عن الحد اللازم، وعدم الكفاءة، وقلة الانضباط، وقلة التدريب، وعدم فاعلية التقييم الإداري والاستفادة من الموظفين، والتصنيف على أساس مرتبة الخدمة المدنية لا المهام والواجبات وفترة تلك الخدمة، ونظام امتحانات الخدمة المدنية الذي يركز على المعارف العامة لا التخصصية. لذلك لم يكن مستغرباً أن تأتي توصيات اللجنة بشكل عام تقليدية: مجموعة اختبارات جديدة لأهلية وجدارة الموظفين، وتوصيفات "علمية" للوظائف، وتصنيفات جديدة للرواتب ومعدلات الكفاءة، إضافة إلى سلطة مستقلة لإدارة شؤون الخدمة المدنية. ما علاقة كل ذلك بالإقطاع واجتثاثه؟ لا شيء! كل ما هنالك أن مجموعة تدابير أميركية مصممة تاريخياً للقضاء على نظام السلب الغربي، كان يجب تطبيقها على دولة ليس فيها مثل ذلك النظام ولا تعاني المشاكل نفسها. يتراءى لي أحياناً لو أن البعثة كانت أرسلت إلى الدائرة القطبية لا اليابان ل جاءت بالوصفة نفسها للإسكيمو والفقعات والنوارس.

قد تصعب معرفة أيهما أكثر إثارة للدهشة والاستغراب - جهل لجنة هووفر بالظروف المحلية أم غطرستها وتكبرها؟ إن النظرة

المتبصرة في أحداث الماضي تؤكد أن البيروقراطية اليابانية عام 1946 كانت في منح عدة نخبوية، وكفوءة، ومحمية من متطلبات نظام الرعاية والمحابة السياسية بدرجة تفوق نظيرتها الأميركية. لذلك لم ينجح المصلحون الأميركيون إلا بإزالة الشرائح الأعلى في النظام الإداري القائم في اليابان، وأبقوا على الآليات التي ولدت في فترة قصيرة جدا هيئات ومؤسسات، مثل وزارة المالية ووزارة الصناعة والتجارة الخارجية، التي أثارت رعب الأميركيين وعذبته طيلة سنوات الحرب التجارية في العقود اللاحقة.

يشير الطابع المحلي للمعارف التي يتطلبها تصميم أنواع مختلفة من الممارسات الإدارية الجيدة، إلى أن القدرة المؤسساتية لا تنتقل عمليا من مجتمع إلى آخر عبر مجموعة إداريين لامعين، يتم استيرادهم من العالم المتقدم لتقديم محاضرات إلى نظرائهم من الدول الأقل تقدما، حول كيفية أداء مهامهم في دولهم أو في دول أسطورية مثل "الدانمارك". إن المعرفة العامة بالممارسات الإدارية الأجنبية تقتضي دمجها بفهم عميق للضوابط والفرص والعادات والأعراف والظروف المحلية. وهذا يعني أن الحلول الإدارية والمؤسساتية لا يجب تطويرها فقط بالاعتماد على مدخلات يقدمها الموظفون المحليون، أو يمكن شراؤها منهم؛ وليس فقط بمشاركة، بل من قبل، هؤلاء الموظفين المحليين الذين سيقومون بإدارة المؤسسات المحلية مستقبلا. صحيح أن دول شرق آسيا التي استطاعت تحقيق تطور سريع، وتميزت بقوة نظمها الإدارية استوردت في فترة ما بعض المؤسسات الأجنبية، لكنها عدلتها على نطاق واسع لتلائم مجتمعاتها. إن دول شرق آسيا بالتأكيد

لم تتقدم عبر السماح للدول المانحة بإقامة مؤسسات أجنبية على أرضها، تسعى إلى حشر المؤسسات المحلية وإخراجها من سوق العمل.

إذا أردنا حقا زيادة القدرة المؤسساتية للدول الأقل تقدما فعلينا تغيير الاستعارات المجازية التي توصف ما نتمنى فعله: علينا ألا نهبط في دولة نامية مجهزين بحفاراتنا وكتلنا الإسمنتية ورافعاتنا ومخططاتنا النهائية، دوما على استعداد لاستخدام السكان المحليين في المساعدة على بناء المصنع الذي صممناه؛ علينا المجيء بدلا عن ذلك محملين بالموارد والاستثمارات لتحفيز السكان المحليين على تصميم مصنعهم، ومساعدتهم على التفكير في كيفية بنائه وإدارته بأنفسهم. يتحتم علينا اعتبار كل مساعدة تقنية خارجية تحل محل قدرة موازية لها في المجتمع المحلي بمثابة سيف ذي حدين، وبالتالي التعامل معها بأقصى درجات الحيطة والحذر. ويتحتم علينا كغرياء، ربما قبل كل شيء آخر، تجنب الاستسلام لغواية الرغبة بتسريع المراحل عبر إدارة المصنع بأنفسنا.

ما يعنيه ذلك عمليا بالنسبة للمؤسسات الأجنبية، الراغبة في بناء القدرات الإدارية للدول النامية - سواء كانت مؤسسات مالية دولية، أم دولا مانحة للمساعدات عبر اتفاقات ثنائية، أم منظمات غير حكومية - الحاجة القصوى إلى تقديم هباتها ومنحها مباشرة إلى الهيئات الحكومية في الدول العميلة لبناء قدرتها الذاتية. وينبغي لتلك المؤسسات ألا تضع شروطا محددة حول كيفية استخدام هذه الموارد، بل فرض معايير صارمة للمحاسبة بغية الحصول على أنماط نتائج معينة. مثل هذه السياسة تهدف إلى محاكاة النظام الذي تفرضه

الأسواق التنافسية على الشركات، فطالما حققت الشركات أرباحا لا تبالي الأسواق بما إذا كانت تلك شركات مساهمة عامة أم قائمة على الشراكة، أو إذا كانت مركزية أم لا مركزية البنية، أو إذا كانت أقسام نسقتها الأول منضدة جغرافيا أم وظيفيا. وتتشابه هذه السياسة إلى حد بعيد مع أسس المقاربة الجديدة التي تنتهجها الولايات المتحدة في تقديم المساعدات، أو ما يعرف باسم "حساب تحدي الألفية"، والتي تقدم بموجبها المنح والهبات لقاء تحقيق أنماط أداء قابلة للقياس. يجب أن تتوفر في هذا المفهوم حاجة مسبقة لدى المؤسسة أو الدولة المرشحة لتلقي المنح والمساعدات، دون التدخل في طريقة إنفاق الاعتمادات أو إخضاعها لاعتبارات الإدارة الجزئية الخارجية، طالما حققت النتائج المنشودة والقابلة للقياس.

بالطبع، لا يمكن لمقاربة بناء القدرات هذه أن تعمل على ما يرام، ما لم يتحل المانحون بالصبر والأناة، وما لم يباليوا كثيرا بأن يقدم مصنع ما منتجاته في المدى المنظور. كما أشرت في الفصل الأول، هناك صراع دائر في أهداف المانحين بين بناء القدرة المؤسساتية من جهة، وبين توفير الخدمات التي يفترض أن تقدمها تلك القدرة إلى المستفيدين النهائيين بشكل فوري. في نهاية المطاف، كل المعنيين يريدون أن يعمل المصنع بكامل طاقته، ولكن من الأهمية بمكان أن يستطيع العمال المحليون تشغيل ذلك المصنع لتلبية الحاجات المحلية. في الحقيقة، يصعب التفاوض بقدرة المانحين على التحلي بدرجة كافية من الصبر والأناة للتركيز على بناء القدرة المؤسساتية، وإن يكن على حساب توفير الخدمات الفعلية والفورية، نظرا لأن ممولهم وداعمهم

يطالبونهم عادة بنتائج ملموسة. 6 إن مشكلة تسييس المساعدات في مختلف هيئات ووكالات الغوث التي تعتمد الاتفاقات المتبادلة، كالكوالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID)، أصبحت واضحة للجميع منذ عقود خلت، لكن لا يبدو أنها قابلة للحل بسهولة (Tendler, 1975). فالحكومات التي تتلقى المساعدات لا تستطيع السيطرة على كل المتغيرات المؤدية إلى تحسينات في الأداء يمكن قياسها بدقة. قد تتمكن تلك الحكومات من إصلاح قطاع الاتصالات لا قطاع شركات النفط الحكومية، مثلاً؛ وقد يكمن إصلاح الخلل في السياسة المالية لا السياسة التربوية العامة؛ وقد تحدث إصلاحات حقيقية لا تظهر نتائجها على مؤشرات الأداء الإجمالي على الإطلاق. في كل الأحوال، إذا نجح العمل في بعض المجالات وفشل في مجالات أخرى، يتحتم على المانحين مقاومة الرغبة الشديدة في العودة ثانية إلى الإدارة الجزئية للإصلاح.

لطالما راود العلوم الاجتماعية حلم تحويل دراسة السلوك الإنساني إلى علم حقيقي، وبالتالي الانتقال من مجرد التوصيف إلى وضع نماذج منهجية تغلل سببية السلوك الإنساني، وتتمتع بقدرة تنبؤية مهمة، اعتماداً على الملاحظة التجريبية الصارمة. في الوقت الحالي، يمكن تحقيق هذا المشروع الحلم في بعض مجالات السلوك الإنساني بسهولة أكبر من بعضها الآخر. تبقى الأسواق الاقتصادية أكثر قابلية لمثل هذا التحليل، لذلك أصبح علم الاقتصاد أمير العلوم الاجتماعية في أواخر القرن العشرين. أما المؤسسات فقضية إشكالية ومعقدة، إذ يهتم الأفراد داخلها بمنفعتهم الذاتية الضيقة، وفي هذا المجال تقدم

المنهجية الفردانية التي يتبناها الاقتصاديون رؤى ثابتة حقيقية. لكن، من الجهة المقابلة، تؤثر الأعراف والروابط الاجتماعية على خيارات الأفراد وسلوكهم ضمن المؤسسات إلى حد أبعد بكثير من تأثيرها في الأسواق. الخطورة هنا تكمن في محاولة أن نكون "علميين" أكثر مما تسمح به طبيعة الموضوع الأساس، بحيث ندفع ثمننا باهظا يعمينا عن التعقيدات الحقيقية للإدارة العامة كما تجري ممارستها فعليا في مختلف المجتمعات.

