

حوكمة الدولة: بناء القدرة من أجل التنمية الأدلة، التحليل، الخطوات



تأليف: مات أندروز لانت بريتشيه مايكل ولكوك
ترجمة وتقديم: قيس قاسم العجرش



حوكمة الدولة: بناء القدرة من أجل التنمية
الأدلة، التحليل، الخطوات



مركز البيان
للداسات والتخطيط

حوكمة الدولة: بناء القدرة من أجل التنمية الأدلة، التحليل، الخطوات

تأليف: مات آندروز، لانت بريتشيه، مايكل ولكوك

ترجمة وتقديم

قيس قاسم العجرش

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط



حوكمة الدولة: بناء القدرة من أجل التنمية

الأدلة، التحليل، الخطوات

تأليف: مات آندروز، لانت بريتشيه، مايكل ولكوك

ترجمة وتقديم: قيس قاسم العجرش

304 صفحة

بغداد، آب - أغسطس، 2025

ISBN:978-9922-8871-6-6

جميع الحقوق محفوظة © لمركز البيان للدراسات والتخطيط

ولا يحق لأي شخص أو مؤسسة أو جهة إعادة إصدار هذا الكتاب، أو جزء منه أو نقله بأي شكل أو واسطة من وسائط نقل المعلومات، بما في ذلك النسخ أو التسجيل دون إذن خطي من أصحاب الحقوق.

الطبعة الأولى الإنكليزية 2017

الطبعة الأولى العربية 2025

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد (4097) لسنة 2025

التصحيح والمراجعة اللغوية: د. هاني كنهر العتاي

تصميم وتنفيذ: إبراهيم رعد

تصميم الغلاف: مصطفى محمد

نشر وتوزيع: **العلم والمطبعة**

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

إنّ هذا الكتاب مكرّس إلى أولئك الذين يبذلون جهدهم، ويستيقظون كلّ صباح ويمضون من أجل أن يكون العالم مكاناً أفضل.

أولئك الذين يسعون لجعل الأنظمة التي من المفترض أن تعمل، تعمل فعلاً.

أولئك الذين يتغلبون على المصاعب، وهم في خضم بذلهم للجهد من أجل أداء وظائفهم.

نأمل أن يحوي هذا الكتاب مساهمتنا المتواضعة، وأن يشتمل على مساعدة للأشخاص الذين يؤدّون تلك المهام. وأن نقدّم المساعدة من خلال توفير وسائل ولغة وإطار عمل يسهم في إيضاح ما يعرفه الناجحون من خلال حدسهم، وأن نوضح أسباب الصعوبات التي غالباً ما تمثل عقبة، وأن نساعدهم في بناء مجتمع أكبر، يشتمل على عدد أكثر من الفاعلين القادرين على اتخاذ خطوات ملموسة تدفع إلى الأمام.

مقدمة المترجم

لا يتوافر تحت اليد الكثير ممّا يؤرخ لمفهوم «الدولة الفاشلة»، وأسباب ظهوره أو تعريفاته المحدّدة، بما يكفي لغرض الإحاطة به بوصفه مصطلحاً شاع توظيفه غريباً مع نهايات الحرب الباردة، وكذلك شيوعه في حقبة القطب الواحد التي افتتح بها العالم آخر عقد من القرن العشرين، ومازال هذا القطب يخوض الصراع تلو الآخر، من أجل البقاء في هذه الحقبة.

وعلى الرغم من أنّ المعاني التي يحملها مصطلح «الدولة» وحده، هي الأخرى قد تعرّضت للتبلور والتراكم والإضافة بشكل واسع، وصولاً إلى ما بنتنا نفهمه اليوم من معنى للدولة⁽¹⁾، فإنّ مفهوم الفشل ومعانيه وصفاته قد دخل حديثاً جدّاً في إطار القياس والكشف والاستقراء العلميّ، ضمن حزم واسعة من التطبيقات العالميّة للعلاقات الاقتصادية والتنمية الحديثة.

لكننا، بوصفنا أبناء الشرق الأوسط، الذي شهد ولادات حديثة للدول، بتوصيفاتها الغربيّة، وبمواصفاتها الخرائطيّة، واقتباسات تنظيمات الحكم فيها، نعيش يومياً مع هذا المفهوم ومؤشّراته، ليس لأننا من مُدمني الفشل أو أننا أقلّ ذكاءً! من مجتمعات الدول الناجحة التي توصف بأنها ناجحة، إنّما لأنّ المركزيّة الأوروبيّة فرضت بشكل متعدد الأوجه وعبر مراحل تاريخيّة مؤثّرة، مفاهيمها في الاقتصاد، والسياسة، وترتيب هرم السلطة وكلّ مقاييس الحداثة، على مُستعمراتها السابقة، بالإضافة إلى نظام الهيمنة العالميّ الذي أسّست له، بينما كانت تخوض حربين عالميتين هائلتين في الآثار والعواقب وعدد الضحايا.

وباتت المركزيّة الأوروبيّة بكلّ أذرعها الثقافيّة والفكريّة والاقتصاديّة تتعامل مع هذه الدول الحديثة من منطلق موقف السيّد روبنسون كروزو والشباب الأفريقيّ السيد فرايدي في الرواية المعروفة لدانييل ديفو، أيّ الطرف الذي يعرف كلّ شيء، بإزاء الطرف الذي عليه أن يعرف كلّ شيء (فقط) من خلال الطرف الأول.

وسار هذا الحال مستمراً، لتغيب عن الفضاء السياسيّ والاقتصاديّ قضية أن المستعمرات كانت وما تزال بالأصل بلداناً مُكتملة المعاني قبل أن تكون دولاً بالمعنى المفاهيميّ الأوروبيّ الويستفالي، بلدان لها امتداد حضاريّ وتاريخيّ مؤثّر أكبر بكثير من مُستعمراتها.

(1) Alan Harding «The Origins of The Concept of The State», History of Political Thought magazine. 1994.



إنّ دويلات المدن التي ظهرت في أرض الرافدين منذ خمسة آلاف عام بوصفها أولى الدويلات في التاريخ، كانت كيانات تنظيميّة وسياسيّة واقتصاديّة، وعسكريّة في الوقت نفسه، إلّا أنّها حملت معها الكثير من مواصفات الدولة الحديثة التي نظّر إليها في ما بعد أمثال ماكس فيبر، ويستند الكتاب هنا لهذه التنظيرات لتمييز المنظّمة أو مؤسّسة الدولة التي تنسب إليها معايير القدرات.

لكن، بالنهاية هذا هو الحال الذي سارت عليه الأمور، وصرنا كمشرقين، نتقفى مفاهيم الفشل في منظومة دولنا الحديثة كما تعرّفه الأدبيّات والدراسات الغربيّة، ونحن بحاجة واضحة لتخطّي الفشل، وبناء قدرات الدولة على وفق النظام العالميّ الحديث وأفكاره عن مفهوم القدرات.

أقدّم هذا المدخل، من أجل توفير أرضيّة نفهم من خلالها اختصاص الكتاب؛ إذ تبرز «قدرات الدولة» بوصفها الغاية والمسعى في آن واحد، من أجل إحراز التنمية في إطارها الحديث وفي معانيها الغربيّة تحديداً.

وصحيح أنّ البعد التاريخي لا يمكن إغفاله في مسألة بناء القدرات، وهذا ما نجده حاضراً في السياق النظريّ الذي يصوغه مؤلفو الكتاب الثلاثة، إلّا أن تعليق الفشل «حتى بمعايير المركزية الأوروبيّة المنشأ» على السهم التاريخي والمؤثرات التي طرأت خلال خط الزمن، هو أمر فيه الكثير من التسرّع على أسباب الفشل المحليّة المنشأ والمتاحة أمامنا للتمييز؛ بمعنى: أن الكتاب يختص بطرائق تمييز ومعالجة «الفشل»، والمقاربة الحديثة لهذه المعالجة، المبنية على أسس علميّة ومعرفيّة وتجريبيّة، لكنّه يعزل البعد التاريخي لأسلوب المعالجة، وي طرح فكرة التجريب ومفهومه بوصفه منهجاً يسمّيه بـ «التكيف النمطيّ التكراريّ القائم على المشكلات/PDIA»، بوصفه مساراً يأخذ البعد التاريخي للمشكلة بعين الاهتمام، ويضع عمليّة التكرار والتعلّم والتجريب، كأقطار لدائرة واحدة من العمل، الذي نجح بالفعل في تخطّي استعصاء أو متلازمة الفشل.

وهذا الكتاب، يختص في تحديد هذا المعنى بروحه وعينه وأبعاده.

نجد أنّ ثلاثة من الخبراء الدوليّين؛ مات آندروز، لانت بريتشيه، مايكل ولكوك، يتفقون على وضع تجربتهم الدوليّة في متن هذا الكتاب، من أجل تصوير الممكن من أساليب بناء قدرات الدولة، على ضوء تجربتهم في البلدان التي عانت فشلاً وشهدت تقدماً فيما بعد، ضمن مضامير محدّدة لحل المشكلات.

يحمل الكتاب أبعاداً جديدة، تمتد فيها جذور القرارات التي تحكم بفشل أو نجاح المهمة المطلوبة من المنظّمة، و الوزارة، أو المؤسّسة الحكوميّة، في إطار معيّن يشكل جزءاً من قرارات الدولة وقدراتها.



من مثال ما يطرح في هذه الصفحات، هي السردية (الرواية) الذاتية للمؤسسة عن عملها، ورؤيتها في الإسهام في استدامة وتطوير قدرات الدولة. هذا الركن، الذي قلّما طرحت أهميته، هو في الحقيقة، جزء جامع لمنطلق مسار البحث المطروح في هذا الكتاب.

كيف يرى المسؤول، أو العاملون في الصفوف الأمامية للأداء، دورهم في تلبية متطلبات (سياسة) المؤسسة ومهامها؟.

هذا السؤال، على ما فيه من عمومية، يكشف الكثير، ويصلح أن يكون مفتاحاً ماهراً، للبدء بعملية الإصلاح، كما يطرحها المؤلفون هنا.

وهناك إضاءة مهمة على مسألة توظيف التقنيات التكنولوجية الحديثة في ضبط الأداء، وكثيراً من نشاهد من التجربة اليومية أن مشاريع الإصلاح أو التطوير، أو مشاريع رفع قدرات الأداء للمؤسسات، غالباً ما تترافق مع إدخال دور للتقنية الحديثة (كاميرات، أو أجهزة بصمة، أو قارئ الكرتوني، أو أجهزة دفع آلية...)، لكن الأطروحة هنا، تؤكد ضالة تأثير هذه التحديثات، ما لم يتمكن الإصلاحيون أو القائمون على التطوير من تحديد العقبة الأساسية التي تقف كحجر عثرة أمام عملية تطوير ورفع القدرات. ومن هنا ندرك الفارق بين (المظنة) الابتدائية التي ترى أن تأخر القدرات مرتبط بـ (التخلف) الإلكتروني، وهو ربط لا تثبت صحته دائماً.

وتذهب فلسفة هذا الكتاب بعيداً في مسألة المنح الدولية والتمويل، وتفتح نقاشاً مهماً في تأثيرها الحقيقي، والأسباب المفهومية الكامنة خلف فشل التغيير والإصلاح الممول من خارج الدولة المعنية، والأمثلة كثيرة ومستمرة.

وهي صعوبة تسحب معها فهماً أعمق لقضية الاستنساخ و نقل التجربة، عبر نقل التطبيق نفسه ليجري تنفيذه من دولة نجحت في إدارته، إلى دولة تلقته جاهزاً وبمواصفات اشترطها المانح الدولي أولاً. وهو ما يسمى بالمحاكاة التماثلية التي تطرح في مشاريع الإصلاح، بوصفها حلولاً (مجربة ثبت نجاحها)، إلا أن الواقع والتفكيك يشيران إلى أنها حلول مستوردة، ثبت نجاحها في بيئة مختلفة تماماً لصناعة القرار.

كما يثير المؤلفون أسئلة مهمة، تتعلق بواقعية وموضوعية التوقعات التي تعلق على الحلول التي تطرح بطريقة المحاكاة التماثلية، والنقل المستورد. وهل إنَّ الهدف الحقيقي العميق من طرح هذا الحلول هو الانتقال والإصلاح الفعلي؟، أم هل إنَّ هناك خريطة أكبر للأهداف، تدخل فيها السياسة، والحسابات بعيدة المدى؟



وعلى الرغم من أنّ مؤلفي الكتاب حرصوا على تجنّب العلاقات السياسيّة العالميّة، في بحث هذه الأطر، فإنّ فصول الكتاب كانت مناسبة مهمة لطرح مسار التساؤل عن دور السياسة العالميّة في عرقلة الإصلاح، تحت ادعاء المساهمة المحليّة ومساعدة الدول النامية.

إنّ الدولة الفاشلة ليست قضيّة حتمية أو قدرية، إنّما هي حالة تخضع لأساس مقارنة الحلول، والوسائل التي يجري اعتمادها لتنفيذ الإصلاح، ومدى واقعيّتها وتلائمها مع بيئة العمل وقيمه في المكان محل الإشكال.

ولهذا، يطرح المؤلفون مسار التجريب، والتعلّم واستخلاص الدروس المحليّة، وبناء الخبرة بناء على هذه الدروس، ثم إعادة محاولة التجريب، بعد تجنّب الإخفاقات المميزة من التجريب الأول، وهكذا وصولاً إلى تحقيق مفهوم النجاح والإصلاح، وفق متطلبات ميدانية، بمعزل عن المعايير العالميّة التي تفترضها أجنّدت الممولين والمانحين الدوليّين.

هذا الكتاب نافع بوصفه مصدراً للخبرة ومنهجية التفكير في فضاء الإصلاح، وفي عالم رفع قدرات الدولة. كما أنّه يحمل خبرة مؤلفيه الذين عملوا لسنوات طويلة ضمن برامج دوليّة للإصلاح الإداري والحكوميّ، ولتعزير القدرات، بدعم من جهات دوليّة مانحة.

وحاولنا أن نرفد متن الكتاب ببعض الشروحات والإشارات التي نرى أنّها ستمكّن القارئ من فهم أقوى للنص، أو الإشارة إلى المعاني والمفاهيم المطروحة ضمن السياق.

وفي خلاصة مركزة تذهب جدليّة الكتاب إلى أنّ الإصلاح ورفع قدرات الدولة على الأقلّ خلال القرن العشرين والقرن الحالي، كانت أقرب إلى عمليّة تعلّم قيادة الدّراجة؛ إذ لا ضمانّة أبداً من السقوط عن ظهرها قبل أن يحسن قائد الدراجة استعمالها، ويتقن مهاراتها.

نقدّم للقارئ هذه الترجمة وما أضفناه إليها، أملاً بالإسهام في الجهود الساعية لتعزيز قدرات الدولة، وتيسير عمل الفرق الباحثة في تطوير المواضيع والملفات التي بعهدتها ضمن مسار بناء القدرات.

قيس قاسم العجروش

بغداد- آب/2025

المقدمة

رحلة الاستكشاف الطويلة

السعي إلى أن تبدو على ما غير أنت عليه في حقيقتك، فقط لأنك تشعر بالغيرة، أو باليأس، أو بالخوف.

و«الإصلاحات» التي لا تؤدي إلا إلى السخرية وأوهام التقدم.
و الحصول على المواد غير الملائمة، التي لا تنفع إلا باستخدامها كديكور على أبعد تقدير،
والفشل المتكرر في إيقاف القوى الموجهة بالصد.
والفجوة بين النظرية والتطبيق.

وأهميّة تجنّب الوقوع في فخ الإرضاء قصير الأمد، بدلاً من الانطلاق في رحلة استكشاف طويلة
لحل المشاكل المعقّدة، والتي يجري تعريفها في العادة ابتداءً، بدرجة عالية من الشك والجهل.
هذه الموضوعات التي عبّرنا عنها آنفاً، هي في الحقيقة، ناقلة لجوهر التحدّيات التي يتناولها هذا
الكتاب، ونسعى إلى الإجابة عنها.

وهذا ما يصح، سواء قبل 2500 عام من اليوم، أم في عالمنا المعاصر؛ إذ طالما اشتكى الساعون
إلى تصوّر طريقة أفضل لإنجاز الأمور والمتطلبات، من طبيعة الحلول السائدة التي غالباً ما تكون جزءاً
من المشكلة بالأصل.

وعبر العقود الطويلة الماضية، طرح طيف واسع من المفكرين من ذوي الرصانة، من أمثال تشارلز
ليندبلوم/Lindblom، مثلاً في خمسينيات القرن الماضي، أو ألبرت هيرشمان/Hirschmann،
في الستينيات والسبعينيات، وديفيد كورتن/Korten، ودينيس روندينيلي/Rondinelli، في
الثمانينيات والتسعينيات، ونظرية «التعقيد»⁽²⁾، التي سادت في السنوات الأخيرة، جميعهم جادلوا
بأهميّة اتخاذ سلوك منهج أكثر تكيفاً وتجريباً، من أجل التعامل مع التحدّيات التنمويّة المعقّدة⁽³⁾.

(2) نظرية التعقيد، هي مقارنة بحثية فكرية تعتمد نموذجاً يسعى إلى استكشاف العلاقة التفاعلية بين الإنسان
والبيئة، أو في إطار التكامل بين العلوم الاجتماعية والبيوفيزيائية - المترجم.

(3) See, among many others, Lindblom (1959), Hirschmann (1967), Korten (1980), Rondinelli,
(1993), and Ramalingam (2013). See also Uphoff (1992).

والمصدر الأكثر إهتماماً بـ «وحدات التنفيذ» هو (Barber 2015) داخل الحكومات (مثل ماليزيا وتنزانيا)،



إنّ هذه الدعوات تستحق في جوهرها أن تكرر، لكن فشلها في اكتساب الزخم المستدام يعني أحد الأمرين؛ فإمّا أن التشخيص الأساسي لم يكن كافياً أو واقعياً، وإمّا أن التحدّيات التي يجري استهداف تجاوزها كانت قاسية وشديدة للغاية⁽⁴⁾.

إلا أنّنا نطرح صورة تنص على عنصر مفقود من الجهود السابقة، وهو الفشل في تحديد حركة اجتماعية نابضة، يضطلع فيها المواطنون والباحثون وممارسو التنمية من أجل دعم التغيير الضروري.

إنّ هذا الكتاب ليس «بياناً/مانفيسـتو» لتلك التغيّرات، إلّا أنه يسعى إلى توظيف عمليّة تحليل الديناميكيات في مجال تنفيذ السياسات التنموية، عبر حوار مباشر مع أحدث الأدبيّات الأكاديميّة، وضمن تجارب الممارسين التي جرى اكتسابها بصعوبة.

ونقر هنا بأننا نقف عند هذا المفترق الدقيق من ناحيتي التفكير والتنفيذ. وهو بالفعل، كما وصفت مارغريت ميد / Mead، أنّه «الشيء الوحيد الكائن حدثاً على الإطلاق».

وهنا نسعى إلى ربط هذا المسعى بما ينتج عن تضافر المهارات والاحتياجات الحساسة التي درسها اقتصاديّ مثل (لانـت بريتشيه/ أحد المؤلفين)، الذي سبق له الاشتغال على الجوانب الصحية والتعليميّة، مع عمل المتخصص في الإدارة العامّة (مات أندروز/ أحد المؤلفين)، الذي اختص بإدارة الأموال العامّة وإصلاحات الموازنات، إلى جانب عمل (مايكل ولكوك/ أحد المؤلفين)، الذي اشتغل في مجالات العدالة الاجتماعيّة والحكم الرشيد.

إننا نحن الثلاثة سبق لنا العمل والدراسة في مدرسة هارفارد كندي⁽⁵⁾، وفي البنك الدوليّ، وقد دمجنا خمسة وسبعين عامّاً من الخبرة والمعيشة في البلدان الساعية إلى إيجاد حلول للمشاكل إلى سبق أن شخّصناها.

فإن التركيز بشكل خاص على قضايا التنفيذ له أصل فكري مشابه بشكل عام ولكنه يختلف بشكل واضح في التفاصيل والمنهجية عن النهج الموضح هنا.

(4) من أجل توضيح أقرب لمفهوم «وحدات التنفيذ/ Delivery Units»، فهي توجه متزايد داخل بعض الحكومات نحو إنشاء كيانات متخصصة تركّز على ضمان تنفيذ السياسات والبرامج الحكومية بفعالية، من خلال المتابعة الدقيقة، وتحليل الأداء، وتحديد العوائق، وتقديم حلول عملية لتسريع الإنجاز وتحقيق النتائج الملموسة- المترجم.

(5) (HKS) هي كلية للدراسات العليا والمتقدمة في جامعة هارفارد، تركّز على دراسات السياسات العامّة، والإدارة العامّة، ومهارات القيادة في الحكومات، ودبلوماسية صناعة القرارات- المترجم.

وما تستند إليه أطروحة هذا العمل، ينبع من إدراك أولي مفاده وجود مشكلة مشتركة ومتكررة، عبر اختصاصاتنا، وقطاعاتنا، ودولنا؛ أولاً - علينا أن ندرك أن أيّ صياغة لسياسة تتحلّى بالعقلانية هي شيء، والنجاح في تنفيذها شيء آخر تمامًا.

ولو أخذنا مثلاً موضوع الخطاب التنمويّ، سنجد أنه مليء بالنقاشات حول الآثار المترتبة على تبني سياسات بعينها، وهي قد تكون سياسات ناتجة عن اكتشافات معينة سبقتها أبحاث وتجارب؛ مثل توظيف المعلمين بعقود، أو استعمال البصمة الحيّة لضبط الحضور إلى العمل، أو إدخال أنظمة جديدة للمشتريات من أجل الحدّ من الفساد. لكن من النادر أن يتّبع هذه النقاشات، بحث يستعلم عن: (من بالضبط هو المعني بتنفيذ هذه الآثار؟) أو تحريّ ما إذا كانت الأنظمة الإدارية المعنية والمكلفة بتنفيذ أيّ سياسة مختارة قادرة بالفعل على تنفيذها، أو السؤال: هل النجاح أو الفشل لسياسة معينة يرجع في الحقيقة إلى نقص في «جودة التصميم»، أو ربما إلى رغبة الآليات المساندة للتنفيذ؟ كلّ هذه الأسئلة الرئيسة الخاصة بتكرار وتوسعة نطاق السياسات والبرامج التي قد تُعدّ «ناجحة»، تعود بمسار أكبر إلى السؤال عن وجود قدرة كافية على التنفيذ، قدرة موجودة بالفعل، أو يحتمل وجودها.

لكن، يبدو أنّ تفسيرات وتبريرات التنفيذ الضعيف تنسب في كثير من الأحيان إلى ضعف كفاءة الأفراد، أو ما يصطلح عليه بـ «الحوافز المعاكسة»، أو «نقص الإرادة السياسيّة». وجميع عناصر هذه التفسيرات هي عناصر صحيحة، لكن ما تزال الحاجة قائمة إلى تبني نهج أكثر شمولاً، وأعمّ تفصيلاً لتوجيه العمل.

وواحدة من أكبر المفارقات التي نلمسها في مسارات التنمية المعاصرة، هي أن المشروع الرائع الذي يُعرف باستهدافه جلب قدر من الرخاء والسلام للعالم أجمع قد حقق نجاحاً باهراً وفشلاً كبيراً في آن واحد. لقد نجح هذا المشروع لأنّنا - وعلى وفق العديد من المعايير والمقاييس - نرى أن العالم لم يكن بحالٍ أفضل ممّا نحن عليه الآن.

وعلى الرغم من كلّ شيء يفهم من عناوين الأخبار اليومية، فإنّنا بوصفنا بشرا نعيش اليوم في المتوسط عمراً أطول، ونتمتع بدخل أعلى، ونحظى بتعليم أفضل، ونتمتع بالمزيد الحريات السياسيّة، ومن الناحية الجسدية، فإننا أكثر أمناً بالمقارنة مع أيّ وقت سابق مرّ على البشرية⁽⁶⁾.

(6) See Kenny (2010), Pinker (2011), Deaton (2013), and Radelet (2015) for ample supporting evidence of these broad claims.



وقد تمكّنت معظم البلدان النامية من تحقيق أبرز أهداف الألفية؛ الأهداف الثمانية التي حددها المجتمع الدوليّ في عام 2000، وأقرّ أن تتحقق بحلول عام 2015، وإن بعضها قد تحقق قبل ذلك بكثير. وقد صارت المجاعات الكبيرة والواسعة، والأوبئة والأمراض الطاعنة، التي طالما كانت تمثل آفة للبشرية، إلى أن تصبح إلى حد كبير حكرًا على ما تذكره كتب التاريخ.

حتى أن الحروب أصبحت أصغر ف امتداداتها، وأسفرت عن عدد أقلّ من الضحايا مقارنة بالحروب التي وقعت في النصف الأول من القرن العشرين وما قبله.

لكننا أيضًا، فشلنا فشلًا ذريعًا، لأننا أنجزنا الجزء السهل فقط. ولأنّ المفتاح في الماضي بالخطوات الحيوية اللاحقة، - أيّ بناء مؤسسات قادرة على تنفيذ مهام متزايدة التعقيد، وتحت الضغط، وعلى نطاق واسع، هو مفتاح لم يشهد تحسّنًا بل شهد الأسوأ، وهو أنه عانى من تراجع مضطرد.

وتضمن الجزء «السهل» من التنمية التوقف عن القيام بالخطوات الفظيعة (الإبادة الجماعية، ومعسكرات الاعتقال، و الفصل العنصري، التمييز والإقصاء)⁽⁷⁾، ثم الانتقال من مستوى (لا شيء) إلى مستوى (وجود شيء ما) في مجال توفير الأمور الإيجابية؛ من عدم وجود خدمات عامة على الإطلاق، إلى تقديم مبنى يسمّى مدرسة (يشغله معلمون)، ويستخدمون مواردًا مثل الكتب المدرسية. هذه الإضافات، كانت تمثل من الناحية الحسابية، تحسّينًا مطلقًا للأوضاع، ونتج عنها تقدّم حقيقيّ في رفاهية الإنسان⁽⁸⁾.

وعلى ما في هذه الإنجازات من أهميّة، إلّا أنها تشكّل البداية وليس النهاية لمسألة «التنمية».

(7) إنّ السعي إلى إنهاء العنف والتمييز، بالتأكيد، هو مهمة نبيلة وخطرة في الوقت نفسه، ومن وجهات نظر متعددة فإنّها تعد من الملامح المتماشية للتنمية. ما نطرحه هنا أن إيقاف الدمار والقمع والانقسام يمثل بداية عظيمة، إلّا أنّ الشروع في عملية مطوّلة من بناء مجتمع حديث هي أمر مختلف، والحال نفسه في الاقتصاد والسياسة، وأنظمة الإدارة العامة التي يمكن الركون إليها والاعتماد عليها.

(8) من نافلة القول إنّنا لا نسعى منهجيًا إلى طرح أو إثبات أنّ غياب أجهزة الدولة الرسميّة يعني غياب تقديم الخدمات بشكل كليّ، أو كما طرح أحد الزملاء بالقول: إن مثل هذه الظروف تمثل «لوحًا فارغًا» يتيح لأيّ شخص أن يكتب ما يراه في سبيل التنمية، فالأطفال يولدون، ويتعرعون، وتوزّع العدالة في جميع المجتمعات في كلّ مكان، غالبًا عبر آليات تكون متاحة وتحظى بالشرعية المحليّة. أمّا التحديّ التنمويّ فيكمن في ضمان توفير رعاية صحيّة عالية الجودة لحديثي الولادة، وتوفير التعليم، والعدالة لجميع الأفراد بشكل عادل ومُنصف.

ومن أجل إكمال مراحل التنمية، فإننا بحاجة إلى إنجاز الجزء الصعب، والمتمثل بتعاقد المباني المدرسية، والمعلمين، والكتب المدرسية، بشكل نمطي روتيني، من أجل تحقيق التعليم الفعلي. وهو الأمر الذي سيستولد المعرفة والمهارات، والقدرة على حلّ المشكلات، أيّ تمكين الطلبة ليصبحوا أعضاء فاعلين في الاقتصاد العالمي للقرن الواحد والعشرين، وأن يصبحوا مواطنين ممتلكين للوعي، والمشاركة الفاعلة في النقاشات والحوار السياسي المحلي⁽⁹⁾. وبعد تعريف التعليم على أنّه مجرد انخراط وتسجيل الطلاب، والمساواة بين الجنسين على أنّها مساواة في التسجيل، أصبح من الممكن إعلان النصر وتحقيق الهدف، لكن هذه «المدخلات»، على ما فيها من ضرورة، غير كافية بذاتها لاتخاذ الخطوات اللاحقة نحو إنشاء نظام تعليمي عالي الكفاءة، وقادر على توفير الخدمات العامة عالية الجودة لجميع الأفراد⁽¹⁰⁾.

ولو تجاوزنا مسألة الخدمات التي تحظى بدعم واسع، فإن التنمية تشتمل أيضاً على مسار بناء دولة قادرة على فرض التزامات صعبة بشكل مشروع وعادل-مثل الضرائب، والتنظيم، والعدالة الاجتماعية - وهي التزامات قد يجد المواطنون العاديون، ومعهم الجماعات ذات المصالح القويّة، معها فرصة لمقاومتها بفاعلية.

وهنا يبرز إنجاز مثل هذه المهام ليستوجب وجود «عقد اجتماعي» مُلزم ومتفق عليه بين المواطن، والدولة، ومقدّم الخدمات، تكون فيه الدولة بذاتها لديها القدرة التنظيميّة لتنفيذ هذه المهام. ولكن، لسوء الحظ، فإنّ سجل التجارب في نطاق هذه المهام التنمويّة، في السنوات الأخيرة لم يحمل الكثير من التفاؤل. بل إنّ برز في معظم الدول النامية، ليكشف تدهور جودة المؤسسات المشرفة على هذه المهام، أو أنها جودة ثابتة بشكل ملحوظ.

وكما سيأتي عبر صفحات هذا الكتاب، فإن المهام البسيطة من قبيل تسليم البريد-التي يفترض فيها أنها قليلة الأهميّة، وغير مسببة للجدل وتنتمي إلى إطار الأفعال اللوجستية البحتة، ستظهر الحاجة إلى تنفيذ مهام معقّدة من كثير من الدول ضمن سعيها إلى تحمّل أداء هذه الخدمة البسيطة. وهذا يظهر في عدد كبير من الدول وليس في الفقيرة منها حصراً⁽¹¹⁾.

(9) See Pritchett (2013) for details on this dynamic in the specific case of ducation.

(10) See World Bank (2004).

(11) Chong et al. (2014).



أما «النمو الأخضر»⁽¹²⁾، فهو بمثابة الطلب من الدول النامية، أن تعدو وتركض قبل أن تتمكن من المشي في الأصل. ومثله مسألة بناء نظام عدالة فعال، وتقديم قانون ضريبي تقدّمي، ونظم معاشات ورواتب، قبل أن تتوفر القدرة على حيازة الموارد، أو القدرة على إصلاح الحفر والتخسّف في طرق السير.

وفي قبالة هذه التحدّيات، نجد أنّ الأدبيّات التنمويّة السائدة، ومعها الخطاب السياسي، يعانين من صمت واضح، أو شيء غير قليل من الارتباك. وأنّ ما نقدّمه من أوراق بحثية، وتقارير، ومذكرات، مليء بالدعوات الصارمة إلى تبنيّ مسألة تعزيز «فعاليّة التنمية»، و«الحكم الرشيد»، والترويج ل«سيادة القانون»، و«الشفافية»، و«المسؤوليّة الاجتماعيّة»، و«سعة المشاركة»، و«سعة الشمول»، كلّها بوصفها قاعدة لبناء مؤسسات قويّة، ولكن قلّما يمنح الاهتمام الكافي للآليات والمنطقيّات التي تبرر وتنفذ وتقيّم هذه الأنشطة.

ومع إقرار الممارسين المخضرمين على أنّ «أدوات» الاستجابة لهذه التحدّيات ما تزال بعيدة المنال، فإنّ استجابتنا التي تقارن بالتشبث بالارتدوكسية – والاعتماد على قياس التّجّاح عبر المُدخلات المقدّمة، والموارد التي جرى تخصيصها وتحويلها، ومن خلال «أفضل ما موجود» من الممارسات التي جرى تكرارها، والقواعد التي جرى التزامها بأمانة، فإنّها تأتي بديلة لمحاولات صياغة ستراتيغيّات تستجيب «لأنواع» مشاكل التنمية، فإنّنا مع كلّ هذا نجد أنّ من الضرورة وجود عمليّة «بناء لمؤسسات فعّالة».

(12) يشكل هذا المفهوم، نقطة مفارقة يتحدث عنها هذا الكتاب. حيث يعني من الناحية العملية أن تجري المحافظة على الموارد الطبيعيّة بشكل مستدام، وعلى خدمات النظام البيئي التي تعتمد عليها سبل العيش والأنظمة الغذائيّة والتنموية الاقتصاديّة. لكن أكبر الدول التي تعاني من مستويات عالية من التلوث، هي الهند، وبنغلاديش، والكونغو، وتشاد، والباكستان، أما أكبر منتجي الانبعاثات الكربونية (المسبب الأول لظواهر التغير المناخي) فهي بالتسلسل؛ الولايات المتحدة (22% من الانبعاثات العالميّة)، والصين، والاتحاد الأوروبي، والهند، واليابان. هذا يعني أن المتأثرين في الغالب، هم ليسوا المنتجين. ولهذا ظهر مصطلح الدول الأكثر التقاطاً للكربون. وبشكل عام، فإن متطلبات (رفع القدرة) التي تطلبها الدول المنتجة لانبعاثات الكربون، من الدول المتأثرة بالنتائج، هي مطالب ذات بعد سياسي واقتصادي، لم تتمكن الدول المتقدمة من الإيفاء بها إلا عبر عشرات السنوات من الجهود والفشل والنجاح بالتناوب – المترجم.



إنّ ما نتصوّر أن يثيره ويطرّحه هذا الكتاب، هو الإشارة إلى الاستراتيجيّات المهيمنة والسائدة، التي عادة ما يجري تبنيها من قبل المنظّمات الدُوليّة والوكالات المحليّة، هي في معظم الأحيان تشكّل جزءاً من المشكلة بدلاً من أن تكون جزءاً من الحل.

ولقد لاحظنا أن مثل هذه الاستراتيجيّات تنتج أنظمة إداريّة في البلدان النامية تبدو مثل الدول الحديثة (شكلاً)، إلّا أنّها لا تؤدّي نفس المضمون (فعلاً)، بل إنها غير قادرة على أداء المضمون المشابه؛ فالإصلاحات تؤدّي إلى حزمة وقائع تلبي المحدّدات البيروقراطيّة التي يضعها المانح لرأس المال (وبالتالي تمكّن أموال التمويل من الاستمرار بالتدفق، كما تؤدّي إلى استمرار الشرعيّة)، إلّا أن هذا الأمر يخفي عجزاً واضحاً عن التنفيذ الفعليّ للمزيد من المهام الأكثر تعقيداً.

وهنا تبرز قوانين مكافحة الفساد لتعطينا مثلاً واضحاً، فقد حققت أوغندا في عام 2012، تقييماً يصل إلى 90 %، في معيار منظّمة الشفافية العالميّة/GI، وهي منظّمة غير حكوميّة تتولى المراقبة، نتيجة نوعية قوانينها لمكافحة الفساد. لكن، في يوم وصولنا إلى العاصمة كامبالا للمشاركة في ورشة عمل، كانت عناوين الصحف تحمل أخباراً عن وقف الحكومة البريطانيّة لتمويل مشروع كبير بسبب فضيحة كبرى للفساد.

وهنا نجد في العادة تناقضاً بين ما تبدو عليه الأنظمة في الشكل، وبين ما يمكنها بالفعل القيام به. كما أنّ الأمل أو الادعاء بالقدرة على العمل والفعل، تتضمن افتراضاً أن الشكل الجيد سيؤدّي إلى أداء جيد.

وعلى هذه الجدليّة، نطرح في الواقع أن النقيض هو الصحيح؛ إذ إنّ المؤسّسات التي تؤدّي الوظيفة الصحيحة والفعّالة، في العادة تبدو مختلفة عن صورة «المؤسّسة الجيدة»، وفي الحقيقة إنّ النجاح هو الذي يبيّن المؤسّسة الجيدة وليس الشكل.

وبذلك يغدو تحدّي متعلّقاً بتحسين منوال هذا النجاح، ومثاقته ونوعيته.

ولو تجاوزنا الانتقادات الأرثوذكسيّة⁽¹³⁾، فإننا نسعى إلى تشخيص معالم ستراتيجية وحزمة من التكتيكات التي نرى أنها ستشكل ستراتيجية متماسكة يمكن دعمها من أجل استدامة هذا النجاح.

(13) مجاز عن التمسك بالمسارات والتقاليد الصارمة الكلاسيكيّة والتقليديّة، ورفض التخلّي عنها بسهولة -المترجم.



وسننخص ملامحها وفقاً للسجل التاريخي، والأدلة الحاضرة، وخبرتنا التي اكتسبناها. وبدلاً من السعي إلى «تسويق حلول جاهزة» بعينها، أو عرض «حزمة أدوات»، موصوفة تؤدي إلى «أفضل ما متوفر من ممارسات»، تؤكدنا أدلة قوية، فإننا نطرح استراتيجيات تبدأ من حلّ المشكلات التي يجري ترشيحها محلياً ومنحها الأولوية، وتعمل بشكل تكراري لتحدي الاستجابات الأنسب والأكثر اختصاصاً، أحياناً حتى عبر استغلال التنوع في نتائج التنفيذ.

ويمكن هذا فقط من خلال التعاون مع مجتمع متنامٍ من الممارسين المنخرطين في تبادل المعرفة، والتعلّم على نطاق واسع.

إننا نسمّي هذا المنهج بـ «التكيف النمطي التكراري القائم على المشكلات/PDIA»⁽¹⁴⁾، إننا ندرك وجود آخرين قبلنا قدّموا محاولاتهم، واليوم هنالك حولنا من يعمل على ذات المسارات والمواضيع. لكننا نعتقد أن منهج التكيف التكراري، يتميز بتقديم تفسير مفصّل للمشكلة، واستجابة عملية وقابلة للدعم، مع الالتزام ببناء حركة اجتماعية متنامية، يمكنها تبني هذا النهج. وعلى هذا الأساس، فإن ما نطرحه هنا لن يكون الكلمة الأولى ولا الأخيرة، إنما هو كلمة ثانية في رحلة طويلة من الاكتشاف.

(14) منهج وتكتيك لحل المشكلات بالتركيز على تكرار الاختبار عبر تغذية النتائج، وتعديل المدخلات المفترضة في كلّ مرّة من أجل الاقتراب من الحاصل الأعلى في الدقّة، ويقابله في حلّ المسائل الرياضية ما يسمى بـ (Trial and Error Method). وسيكرر خلال فصول الكتب طرح هذا المفهوم، باعتباره الثيمة الأساسية لفكرة الحلول المبنية على استنباط اوضاع المشكلة نفسها - المترجم.

الجزء الأول

المشكلة - تكوين وتدعيم مصائد القدرات

الفصل الأول

العجز الكبير في قدرات الدولة

كان لانت بريتشيه (أحد مؤلفي الكتاب الثلاثة)، في زيارة إلى محمية طبيعة وحديقة للحيوانات كانت تعاني إهمالاً واضحاً. وقد جرى اصطحابهم هو وعدد من الزائرين الآخرين، في جولة داخل المتنزه تحملهم شاحنة وُضع عليها مصطبات خشبية لجلوس الزائرين. وكان معهم حارس يحمل بندقية قديمة، يجلس هو الآخر في مؤخرة الشاحنة، والمفروض أن مهمته حمايتهم من أيّ خطر قد يتعرض لهم.

ومع مضي الشاحنة على طرقٍ وعرة، ساور الشك لانت بأن السائق لا يقود الشاحنة بشكل صحيح، وأنه قد يلقي بهم على أحد الكثبان الترابية بقيادته الصعبة بين أخاديد الأرض. ونقل شكوكه إلى الحارس، بأن على السائق أن يبقى بعيداً عن تلك الأخاديد. فكانت إجابة الحارس: «لا تقلق، فالسائق يعرف ما يفعل. فقط استمتع بالنظر إلى الحيوانات»، ومَرّت خمس عشرة دقيقة أخرى ولم تكن هناك حيوانات في مرمى النظر، وأعاد لانت تنبيهه بأن القيادة بين تلك الأخاديد الوعرة كانت أمراً خطراً.

وكرر الحارس تعليقه: «إننا نفعل هذا الأمر كل يوم، ونعرف ما نفعل، فقط اتركنا نؤدي مهمتنا».

ولم تمض سوى عشرة دقائق أخرى، حتى قُذِف لانت من الشاحنة، بينما حشرت العجلات في أخاديد وشقوق الأرض، وارتفعت مقدمتها إلى الأعلى. لقد علقت الشاحنة، بينما كانت العجلات الخلفية تدور معلقة في الهواء، وسارع الركّاب إلى القفز منها نحو الأرض، بينما كان الحارس يقول: «اللعة، الشيء نفسه حصل بالأمس». وعلى شاكلة حال هذه الشاحنة في المحمية الطبيعية، فإن عددًا غير قليل من البلدان النامية، والمنظمات فيها، عالقين في ما يمكن تسميته بـ «الركود الكبير»، أو «فخ القدرة»⁽¹⁾، فهي غير قادرة على تنفيذ المهام المطلوبة منها، كما أنّ الاستمرار على فعل ذات الشيء، يومًا بعد آخر لن يتسبب بتحسين الأوضاع، بل على العكس، غالبًا ما يجعل الأمور أسوأ.

(1) من أجل فهم المزيد عن مصطلح «فخ القدرة»، نقرأ في ورقة بحثية، يقدمها المؤلفون الثلاثة أنفسهم، تحت عنوان «فخ القدرة في التنمية. كيف تنجح المبادرات الساعية لتطوير النظم الإدارية، في إحراز الفشل»، تأكيداًهم أن الفاعلين الخارجيين الذين يجري تبرير وجودهم في عملية الإصلاح، ومن أجل تمويل التقدم، فإنهم في الحقيقة يساهمون بنصيبهم في تكريس الفشل المستدام. حيث أنهم يقدمون في العادة عنصرين أساسيين: الأول - هو نماذج المحاكاة المقتبسة في نظم الإصلاح، والثاني - هو تقديم المؤسسة لتحمل الأعباء بشكل مبكر. وكلا الاختيارين، هما في الحقيقة يحملان الجاذبية فقط من وجهة نظر الإصلاحيين المحليين، والممول الخارجي يدعمهما لهذا السبب، فيتأكد الفشل مرّة ثانية - المترجم.



ولو اتفق الجميع على الوجهة المطلوبة للشاحنة التي يفترض أن تسير بها، فإنّ عدم توفر القدرة على تنفيذ الاستراتيجية، هو ما يتسبب بعدم تحقيق النتائج، وعلى الرغم من المال والوقت المبذول، فإنّ الشاحنة لن تصل إلى وجهتها أبداً.

ويسعى هذا الكتاب إلى توثيق قدرة السياسات في البلدان النامية وطبيعتها وقدرتها، وبيان أسباب ووسائل استمرار فخ انخفاض القدرة. إضافة إلى تقديم منهج لبناء قدرة الدولة على تنفيذ مهامها ووظائفها الأساسية (بمعنى آخر. الخروج من حالة الركود - أو فخ القدرة).

وفي هذا المضمار، نؤكد على أنّ البلدان يجري عدها بلداناً متطورة اقتصادياً، ومزدهرة اجتماعياً، وأنها تُحكم سياسياً بشكل جيّد، كلّما ازدادت قدرتها على تنفيذ الأهداف.

كما أن اكتساب هذه القدرة والاستطاعة بشكل مطّرد، هو سمة مميّزة لما يعنيه أن تصبح الدولة «متطورة»، وتبقى في إطار هذا التصنيف، لكن، للأسف، سجلّ الاستراتيجيات المختلفة التي تزعم تحقيق هذه القدرة على مدار الأعوام الستين الماضية، كان ضعيفاً على أقلّ تقدير؛ فما الذي يمكن فعله؟ ومن أين نبدأ؟

ويمكن أن نشرع في بناء تصوّر ابتدائيّ عن التحدّيات، من خلال استقراء ثلاث مجموعات من البيانات ومصادرها، المعنية بقياس مستويات النموّ في البلدان، وقدرات الدولة على تنفيذ السياسات. وبناء على مستوياتها الحالية (2012)، في القدرات على وفق هذه القياسات، فإنّنا يمكن لنا أن نصنف ونقسّم البلدان الـ 102 التي كانت وما تزال توصف تاريخياً على أنها بلدان نامية⁽²⁾. وأن يجري تقسيمها إلى: (ضعيف جداً، ضعيف، متوسط، قوي) في إطار معنى القوة لقدرات الدولة.

كما أن تحليل مستويات النموّ الأخيرة ومعدلاته في الدول يكشف عن انتشار ظاهرة «الركود الكبير» في قدرات الدولة:

(2) اعتمدنا تصنيف الأمم المتحدة للوضع الاقتصاديّ العالميّ وآفاقه، بتوصيفه وفق مصطلح (متقدّم)، وليس مرتفع الدخل، والذي اشتمل 35 دولة. وهي في الأساس من الدول الأعضاء (الأقدم) في منظمة التعاون الاقتصاديّ والتنمية (هذا قبل انضمام دول كانت من الناحية التاريخيّة دائماً ما تعدّ دولاً نامية، مثل؛ المكسيك وكوريا)، فضلاً عن بعض الدول الأكثر تقدّمًا في شرق أوروبا (الجر، بولندا، سلوفينيا، و سلوفاكيا). ومن الواضح أن التوصيف المشتمل على إيراد بعض النجاحات (للدول النامية تاريخياً)، فإن إعادة تصنيف الدول الناجحة مثل كوريا الجنوبية وسنغافورة وتشيلي، كدول (متقدمة)، سيعني أنّ هناك تحييراً في التصنيف - المؤلفون.



- فقط ثمانني من الدول التي كانت تاريخيًا تصنّف على أنّها دول نامية، تمكّنت من تحقيق قدرات قويّة، كما أنّ هذه الدول الثماني، صغيرة الحجم إلى درجة واضحة، مثل (سنغافورة، جزر البهاماز، الإمارات العربية المتّحدة)، وكذلك فإن أقلّ من 100 مليون شخص، أو ما يعادل (1.7%)، من أصل 5.8 مليار نسمة هم سكّان الدول النامية تاريخيًا، يعيشون حاليًا في دول تحوز قدرات تنفيذية عالية.
- إن ما يقرب من نصف عدد الدول المصنّفة تاريخيًا على أنّها دول نامية (49 من أصل 102) دولة، تتوافر على قدرات بتقييم (ضعيف، أو ضعيف جدًّا)، وكما أوضحنا أنّ هذه المستويات المنخفضة من القدرات الحالية، تظهر أنّ وتيرة اكتساب القدرات على المدى الطويل لهذه الدول وتيرة بطيئة للغاية.
- ومما يثير القلق أنّ ثلاثة أرباع هذه الدول (36 من أصل 49) دولة، قد شهدت تراجعًا في نمو قدرات الدولة خلال العقود الأخيرة. وأكثر من ثلث جميع الدول (36 من أصل 102) توافرت على قدرات ضعيفة ومتدهورة، على الأقلّ في المدى المتوسط.
- ولو حسبنا الوقت اللازم للوصول إلى حيازة قدرات عالية، بناء على وتيرة العمل الحالية- أيّ المدّة الزمنية التي ستستغرقها هذه الدول الضعيفة لأجل الوصول إلى قدرات عالية بمعدلات التقدّم الحالية- فإن الوقت اللازم للدول الـ 36 ذات النموّ المتراجع، كي تصل إلى قدرات قوية، هو وقت لا منتهي. أمّا الدول الـ 13 التي تحقق نموًا إيجابيًا، فإن ثلاث دول فقط يمكن أن تصل إلى حيازة قدرات قويّة في مدّة تقل عن 90 عامًا، عبر الاعتماد على معدلات النموّ الحاليّة.
- مشكلة «الركود الكبير»، أو الاستعصاء الكبير، لا تقتصر على الدول ذات القدرات الضعيفة (أو ما اعتاد البعض أن يطلق عليها تعبير «الدول الهشة»، أو «الدول الفاشلة»)، بل تنطبق أيضًا على الدول التي تقف في منتصف الطريق. ومن بين الدال 45 التي تتمتع بمستويات متوسطة من القدرات، شهدت 31 دولة (أيّ أكثر من ثلثي العدد)، تراجعًا في نمو قدراتها منذ عام 1996.
- وتشير حسابات الوقت اللازم للوصول إلى القدرات العالية لهذه الدول ذات القدرات المتوسطة، إلى أنّ ثمانني منها فقط ستصل إلى حيازة هذه القدرات القويّة قبل نهاية هذا القرن (ومن بين هذه الدول، ستحتاج أربع منها إلى أكثر من 50 عامًا بناء على الاتجاهات الحالية).



وبمجرد الوقوع في هذا الاستعصاء والجمود، فإنّ الاستمرار في الأداء الذي جرى فعله بالأمس نفسه (أو في العام السابق، أو في العقد السابق)، ومحاولة زيادة الجهد، فإنه سيكون بالتأكيد حلاً خالياً من الحكمة، مع وجود الحاجة إلى ممارسة شيء مختلف.

الحتميات التنفيذيّة

إنّ عددًا كبيرًا من المهتمين بالتنمية والتطوير، سواء أكانوا من السياسيين المنتخبين أم من المعيّنين، أم من الموظفين الحكوميين، أم المنظّمات غير الحكوميّة، أم المختصّين في الأمم المتّحدة، أم منظّمة التعاون الاقتصادي والتنمية / OECD، أم البنوك التنمويّة، أم وكالات التعاون والمساعدات المتعاونة معها، أم الباحثين، أم الأكاديميين، جميعهم بذلوا جهودًا وأوقافًا في النقاشات والحوارات حول ثلاثة محاور؛ السياسات، والبرامج، والمشاريع.

لكن، ماذا لو كانت هذه الأمور جميعها غير مهمة؟. ماذا لو كانت السياسات التي يجري تبنيها رسميًا، والبرامج التي يجري الموافقة عليها وتمويلها، أو المشاريع التي يجري تصميمها والموافقة عليها هي في الحقيقة ذات أهميّة ثانوية؟.

وإن كانت عمليّة إنتاج البرامج والسياسات والمشاريع لمخرجات المطلوبة تتعلّق على مدى حسن التنفيذ، عندها سيكون العامل الحاسم في الإنجاز هو غير المحاور الثلاثة التي ذكرناها، إنّما سيّتمثل بالقدرة على التنفيذ.

ونرى اليوم أنّ عددًا كبيرًا من الدول تمتلك قدرات غير متوازنة، قدرات تمكّنها من التعامل بشكل دوريّ ومتكرّر مع المحاور الثلاثة المذكورة، إلّا أنّها لا تمكّنها من امتلاك القدرة على التنفيذ.

وقد أظهرت دراسة حديثة أنّ الحكومات المختلفة حين تتبنّى السياسة نفسها تمامًا، فإن النتائج قد تأتي بشكل مختلف بين تلك الدول، وتتراوح من الفشل التام إلى تحقيق النجاح الكامل. وفي دراسة تجريبية حديثة⁽³⁾، قام الباحثون بفحص الفوارق في طرق تعامل الدول مع البريد الدوليّ. وأظهرت النتائج في هذا السياق ملاحظات مثيرة للاهتمام، ليس لأن العمل في مكتب البريد بحدّ ذاته يثير الفضل، أو لأنّ البريد يعدّ وظيفة ومهمة حكوميّة بالغة الأهميّة، بل لأنّ جميع الدول تتبع ذات السياسة بشكل تام، وهي السياسة الموصوفة في اتفاقية الاتحاد البريديّ العالميّ، التي وقّعت عليها 159 دولة حول العالم (تقريبًا جميع دول العالم)، وهي تحدد سياسة مشتركة، ومفصّلة للتعامل مع الرسائل الدوليّة غير القابلة للتسليم، بما في ذلك وجوب إرجاعها إلى البلد المرسل خلال ثلاثين يومًا.

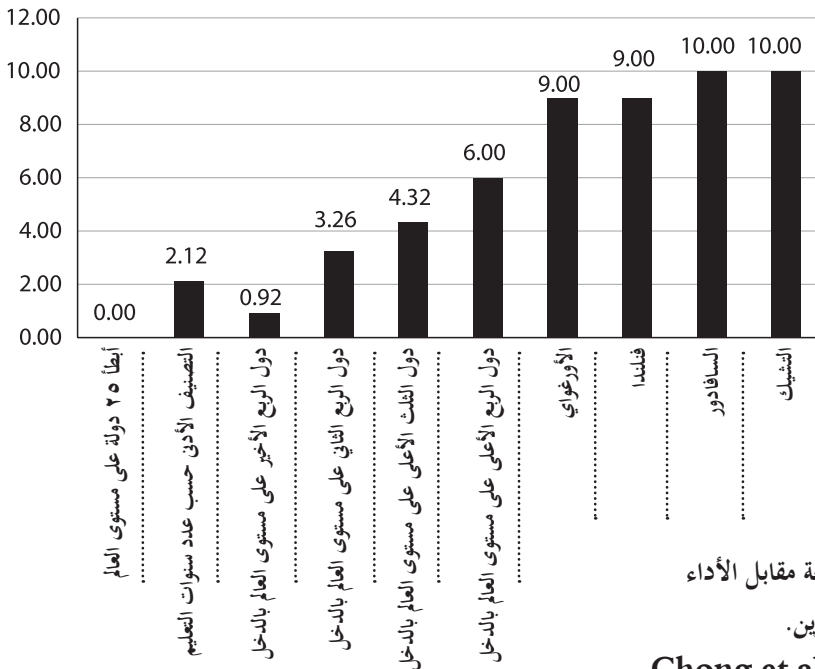
(3) See Chong et al. (2014).



لذلك، لا يمكن تسبيب الفوارق الملحوظة والمسجلة في الأداء بين الدول في التعامل مع البريد إلى اختلافات في السياسة القانونية الرسمية المتبعة في كل دولة.

ومن أجل فحص فاعلية الحكومات، قام الباحثون بإرسال 10 رسائل بريدية جرى عن عمد كتابة عناوينها بشكل مغلوطة، إلى كل واحدة من الدول الـ 159، ثم انتظروا ببساطة ليحسبوا الوقت المستغرق لكل رسالة لإعادتها، هذا إن عادت بالأصل، وجرى القياس بناء على عدد الرسائل التي عادت خلال 90 يومًا (وهي مدة تتجاوز بالفعل السياسة الرسمية التي توصي بإعادتها خلال 30 يومًا). وتراوحت النتائج من صفر، إلى 100.

وفي دول مثل؛ فنلندا، والنرويج، وأوروغواي، عادت جميع الرسائل، أي بنسبة 100 %، خلال 90 يومًا. وفي 25 دولة، من الدول الـ 157، لم تعد أي رسالة خلال 90 يومًا (وفي 16 دولة منها، لم تعد أي من الرسائل على الإطلاق). وشملت هذه الدول ذات الأداء الصفري، دولًا لا تشكّل مفاجئة، مثل؛ الصومال، ميانمار، ليبيريا. لكنها اشتملت أيضًا؛ مصر، وغانا، وفيجي، وهندرواوس، وهي تُعدّ دولًا «متوسطة الدخل». وفي الربع الأدنى من الدول حسب الدخل، جرى إرجاع أقل من رسالة واحدة لكل 10 رسائل (0.92)، وفي النصف الأدنى من الدول من حيث مستوى التعليم، تم إرجاع 2.2 رسالة، من كل 10 رسائل، الشكل (1.1).



1.1

الضياح في البريد، السياسة المتبعة مقابل الأداء
في إعادة الظروف مخطوءة العناوين.

المصدر: Chong et al 2014: table 2



إنّ هذا النطاق من النتائج لا يرجع إلى أنّ بعض الدول لديها «سياسات جيّدة»، بينما هناك دول أخرى لا تمتلكها؛ بل إنّ جميع الدول كانت تتبع السياسات نفسها تمامًا، ولكنّ بعضها لديها مكاتب يريد تنفيذ السياسات المعتمدة، بينما في دول أخرى لا يجري التنفيذ.

وفي إطار تجربتنا المهنيّة في مجالات متنوّعة مثل؛ الماليّة العامّة، والتعليم الأساسي، وإنفاذ القانون، وغيرها، واجهنا نتائج مماثلة تدفعنا إلى الاقتناع بأن ما تحقّقه العديد من الدول من نتائج ضعيفة، يرجع إلى افتقارها للقدرة على التنفيذ، وليس إلى افتقارها لـ «سياسات جيّدة».

وعلى سبيل المثال، فقد تبنّت الحكومات في البلدان النامية سياسة وقواعد للموازنة الماليّة، تعتمد «أفضل الممارسات»، إلّا أن العديد منها ما يزال يواجه فشلاً ذريعاً في تنفيذ خطط الإنفاق، بينما اعتمدت حكومات أخرى سياسات عامة تستهدف زيادة عدد المعلمين المدرّسين في المدارس، ونجحوا في إخضاع وتمرير أولئك المعلمين عبر كليات ومعاهد التدريب، إلّا أنهم لم يستطيعوا ضمان حضورهم الفعّال والنشط في الفصول الدراسية. وبالمثل، فقد أحرزت الكثير من الحكومات في جميع أنحاء العالم تقدماً كبيراً في عمليّة إدخال سياسات تهدف إلى زيادة شراء الأدوية الحيويّة في بلدانهم، لكنها واجهت صعوبات في تأمين إيصال الأدوية إلى المراكز الصحيّة، أو ضمان استخدامها بشكل صحيح. بعد أكثر من خمسة وعشرين عاماً من توقيع الاتفاقية العالميّة لحقوق الطفل، والتزام الحكومات بتسجيل جميع الأطفال عند الولادة، ما تزال دول مثل؛ بنغلاديش، والهند، وموزمبيق، ونيجيريا، وباكستان، وأوغندا تسجل أقلّ من 40 % من الأطفال. لقد توافرت لديهم الأفكار والسياسات والالتزامات التي وجدتتها دول أخرى بما يكفي لتحقيق النجاح، ولكنهم غير قادرين على تنفيذ هذه السياسات بشكل فعّال ومستمرّ.

ولقد أكدنا أنّ بناء القدرة التنظيميّة أو الحكوميّة على التنفيذ هو أمر ذو أهميّة قصوى لتحقيق الأهداف التنمويّة.

وكما سبقت الإشارة، إن بناء القدرة القويّة على التنفيذ، هو بحد ذاته سمة مميزة تكشف عن معنى أن تكون الدولة «متقدمة».

وعلاوة على ما سبق إنّ حيازة هذه القدرة تمثّل تحدياً يتزايد مع تعقّد المهام التي يتحتم على الدولة إكمالها في مجتمعات مزدهرة، ويزداد انفتاحها بشكل مطّرد، من مثل؛ فرض الضرائب على المواطنين، وتنظيم الأعمال التجاريّة، وتقديم الرعاية الصحيّة، وصرف المعاشات. ونرى أن أيّ إخفاق في التنفيذ، سيعوق العديد من الدول عن تحقيق أهدافها التنمويّة المعلنة، والأسوأ من ذلك أن العديد



من الحكومات تفتقر إلى قدرة التغلب على هذه الإخفاقات المتكررة، حتى بعد سنوات من الشروع في الإصلاحات التي تهدف إلى تعزيز قدرات الدولة.

إنّ هذه المشكلة لها تاريخ طويل، فمنذ بداية حقبة التنمية بعد الحرب العالميّة الثانية، ومع تسارع نشوء الدولة القوميّة المستقلّة حديثاً، اندلع نقاش فكريّ وأيدولوجيّ كبير بشأن تحديد ما ينبغي على الحكومات أن تفعله. ومع ذلك، كان هناك نقاش أقلّ وتيرة واتساعاً بشأن كفيّة تنفيذ الحكومات لما اختارت القيام به، بمعنى آخر: نقاش بشأن كفيّة بناء قدرة الدولة؛ وكانت النتيجة أنه بعد أكثر من نصف قرن من حقبة التنمية، ما تزال العديد من الدول تفتقر إلى القدرة على التنفيذ حتى في أبسط الوظائف، مثل تسليم البريد، وهي مسألة غير جدليّة بالأساس.

وكيف يمكن لدول مثل غانا ومصر وهندوروس وفيجي و(معظم الدول النامية الأخرى) أن تفتقر إلى مكاتب بريد تنفذ من خلالها سياسات بسيطة سبق للدولة أن تبنتها؟

وضمن السعي لإيجاد إجابات لهذه الأسئلة نبدأ بالعودة إلى البيانات المتاحة حول قدرة الدولة على المستوى الدوّليّ أن تعزّز قاعدة تجربيّة واسعة تتعلّق بالاتجاهات العالميّة، وفي الفصول اللاحقة، سنشرح هذه الاتجاهات، ونستكشف مظاهرها وعلاماتها في بلدان معيّنة، وضمن قطاعات محدّدة، ونضع ستراتيغيّات عمليّة للاستجابة لها.



البيانات الدولية (العبرة للوطنية)، في إطار قدرات الدولة

وضعت العديد من المنظمات المختلفة مقاييس دولية عابرة للمحلية والوطنية من أجل تمييز مفهوم «الحوكمة»⁽⁴⁾، على الرغم من أنّ كلاً من هذه المقاييس استهدف تحقيق أهداف مختلفة. ومع ذلك، فإنّ مفهوم «الحوكمة» مفهوم واسع للغاية، ويشتمل على العديد من العناصر المفهومية التي تختلف عن قضية قدرة الدولة. وهنا فإننا سنحاول الابتعاد عن قياس أربعة أشياء، غالباً ما يجري دمجها مع الحوكمة. وهي قضايا مهمة إلا أنّها تبقى متميزة ومختلفة من الناحية المفهومية والتجريبية.

وبالدرجة الأولى إنّنا لا نحاول أن نضع معايير للسياسة، وكيف يمكن للمواطن أن يختار (أو لا يختار) من سيقوم بممارسة القوة المستقلة، أو كيف يمكن تقييد هذا الأمر إجرائياً. لذلك، لن نعتمد على مقاييس تشتمل الديمقراطية أو الاستبداد (كما هو الحال في معايير بولتي / Polity)، أو في مؤشرات من شاكلة القيود المفروضة على السلطة التنفيذية. فيمكن لبلد ما أن يكون ديمقراطياً بينما تحوز الحكومة فيه على مستوى منخفض من القدرات، في مقابل امكانية وجود بلد بحكومة اوتوقراطية إلا أنّها تمتاز بقدرات عالية على التنفيذ.

ثانياً- إنّنا لا نحاول أن قياس مديات حماية الحقوق السياسية، أو حقوق الإنسان (كما هو الحال في مؤشر فريدم هاوس / Freedom House Indicator)، أو أصوات المواطنين المباشرة، أو المشاركة في عمليات الحكومة.

كما أن البلدان ذات القدرات العالية أو المنخفضة، يمكن أن تنخرط في ممارسات قامعة لحقوق الإنسان.

(4) يرى د. طارق مهران (جامعة كشمير) أنّ «الحوكمة» يمكن تعريفها على أنّها عملية صنع القرار، والعملية التي يتم من خلالها تنفيذ القرارات أو عدم تنفيذها. وهي مفهوم نشط يشمل البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، المتغيرة بسرعة، إلى جانب البيئة الدولية وظروف الحوكمة العملية. يعتمد المفهوم الحديث للحكومة على المشاركة والاستجابة والتركيز على التوافق والشفافية والمساءلة والفعالية والكفاءة العدالة والشمولية والالتزام بسيادة القانون. كما يرتبط المفهوم بالإدارة الفعالة ضمن إطار ديمقراطي، وما تمثله من إدارة صديقة للمواطنين، تهتم بشؤونهم، وتستجيب لاحترام حقوق الإنسان بشكل عام. وفي عصر العولمة، هناك العديد من التيارات الفكرية التي تدور حول الاقتصاد السياسي وعلم الاجتماع السياسي على المستويات الوطنية والدولية. وكذلك بشأن الديمقراطية والتنمية والحوكمة التشاركية هي إحدى هذه التيارات. كما أنّ الحوكمة والإصلاحات والتنمية تمثل تياراً آخر - المترجم.



ثالثاً- إننا هنا لا نحاول قياس النتائج الاقتصادية (مثل نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي / GDP، أو نسب الفقر)، أو معايير التنمية البشرية (مثل التعليم والصحة ومؤشر التنمية البشرية/HDI) بشكل مباشر؛ إذ إننا نرى أنّ قدرة الدولة تعدّ عاملاً مهماً في تحديد هذه النتائج. ولكننا نتجنب الخلط بين قدرات الدولة والنتائج. على سبيل المثال، مع التقدّم التكنولوجي، أو الزيادة في الدخل، يمكن أن تتحسنّ نتائج التنمية البشرية حتى مع ثبات مستويات قدرات الدولة.

رابعاً- نحن لسنا بصدد قياس فيما إذا كانت سياسات الدولة تعدّ جيدة أو سيئة (وفقاً لأي معيار)، بل إننا بصدد قياس مدى نجاحها في تنفيذ السياسات التي تعتمدها. وقد تكون لدى الدولة سياسة غير فعّالة، ولكنها تنفّذ بكفاءة عالية، أو قد تتوافر على سياسة ممتازة، إلا أنّها غير قادرة على نقلها إلى حيّز التنفيذ.

وسنستخدم ثلاثة مصادر مختلفة بوصفها وسيلة للتأكد من أنّ توصيفاتنا العامة لمستويات قدرة الدولة الحالية، وتطورها ليست مجرد نسخة من مقياس واحد، أو انعكاساً لمعيار تتبعه منظّمة معيّنة.

إن معهد جودة الحكم/QOG⁽⁵⁾، يقدّم لنا مقياساً مشتقاً من بيانات الدليل الدولي للمخاطر الإقليمية/ICRG، وهو حاصل متوسط بسيط لثلاثة مؤشرات مأخوذة من الدليل وهي: «الفساد» (على درجات من 0، إلى 6)، و «القانون والنظام» (على درجات من 0، إلى 6)، و «جودة البيروقراطية» (على درجات من 0، إلى 4)، ثم يعاد ضبطه إلى مدى (0، إلى 1).

ويتميز هذا المقياس، بتوفره منذ عام 1984 لعدّة دول، وإلى غاية عام 2012. وقد احتوى إمكانية المقارنة مع تقدم الزمن.

أمّا مؤشر الدولة الفاشلة/FSI، فإنّه يصنّف الدول بناء على 11 مؤشراً مختلفاً تتعلّق جميعها باحتمالية نشوب الصراع (من مثل «التظلم الجماعي»، أو «النخب المجزأة»، أو «التدخل الخارجي»). لكننا سنستخدم هنا من بين هذه المؤشرات، المؤشر المسمى «الخدمات العامة»، كمؤشر لقدرة الدولة، وهو يقيّم الدول بناء على تنفيذ الوظائف الأساسية للدولة، مثل: حفظ الأمن، ومكافحة الجريمة، والبنى التحتية، والمياه والصرف الصحيّ، والتعليم والصحة.

وأخيراً، فإنّ مؤشرات الحوكمة العالمية/WGI، تشتمل على 6 مكوّنات بالعموم، يمثل كلّ منها مؤشراً يعتمد على بيانات أساسية باستعمال طرق إحصائية معقّدة ومتقدمة، من مثال (Kaufmann)

(5) هو أكاديميّة للأبحاث ضمن جامعة غوتينبيرغ في السويد، ويقدم دراسات في الحوكمة، وبيانات أساسية للباحثين في هذا الشأن حول العالم-المترجم.



(et al. 2009).

وهنا سنستخدم لقياس مؤشرات قدرة الدولة، المتوسط البسيط لقياس «فعالية الحكومة»، و «مكافحة الفساد»، و «سيادة القانون»⁽⁶⁾.

إنّ هذه البيانات متوفّرة للأعوام من 1996، وإلى 2013. ويمكن مقارنتها بين الدول من عام إلى آخر، ولكن يجري ضبط دقّته في كلّ عام، وهي قابلة للمقارنة على مرّ الوقت لدولة بعينها، ومقارنة نتائجها بجميع الدول الأخرى.

ومن أجل مقارنة هذه المصادر الثلاثة المختلفة للبيانات (QOG, FSI, WGI)، فإننا قد أعدنا ضبط كلّ منها على نطاق يمتد من 0 إلى 10، عبر تخصيص أقلّ قيمة ملاحظة مسجلة للدولة\سنة معيّنة، لتكون عند قيمة الصفر (والتي غالبًا ما تكون الصومال)، وأعلى تقييم للدولة\سنة معيّنة، لتكون عند قيمة 10 (وهي عادة ما تكون سنغافورة).

يفترض هذا أنّ كلّ متغير من المتغيرات الأساسية هو إمّا متغير كميّ أو خطّي. ولأنّ هذا المقياس الخطّي هو مقياس عشوائيّ (فيمكن أن يكون من 0 إلى 1، أو من 0 إلى 100)، فإن الطريقة المبدئية لفهم النتائج هي أنّها ستكون على مقياس «من الصومال إلى سنغافورة»؛ أيّ أن التحرك بمقدار نقطة واحدة، على سبيل المثال من 3 إلى 4، يمثل تحركًا بمقدار عُشر الفرق بين الصومال وسنغافورة من حيث قدرة الدولة.

وقبل الشروع في تقديم أيّ تحليل مبنّي باستعمال هذه المؤشرات، هناك ثلاثة أسئلة تجريبية أمبريقية يجب طرحها بشأن هذه البيانات المتعلقة بقدرة الدولة:

أولاً- هل هذه المؤشرات تقيس ذات الأشياء تقريبًا؟، إن العلاقات المزدوجة (ذات الشائيات) للمتغيرات الثلاثة، جميعها فوق 0.83. وفي التحليل الأكثر تقدّمًا يجري الأخذ بالاعتبار ما يحدث من (انحياز التخفيف)، الناتج عن القياس البحث المجرد، وهو يشير إلى أنّ جميع المتغيرات تمتلك

(6) في هذا السياق يتم التأكيد على أن المقاييس مثل «التصويت والمساءلة» تُعدّ مقياسًا للسياسة، وليس من ضمن ما يركز عليه البحث، وكذلك «الاستقرار السياسي/العنف» الذي يُعدّ مقياسًا للنتائج وليس لتقييم القدرة التنفيذية للدولة. كما أن «جودة التنظيم» تُقاس على أساس نوعية السياسات، وهو أيضًا ليس المقصود هنا؛ لأنّ التركيز الأساسي يكون على كيفية تنفيذ السياسات وليس على جودتها بذاتها. بالتالي، البحث لا يعتمد على هذه المقاييس؛ لأنّه يهتم بكفاءة تنفيذ السياسات بدلاً من الحكم على النظام السياسيّ أو نوعية السياسات المعتمدة- المؤلفون.



علاقة خطية تقارب نمط (قيمة واحدة مقابل قيمة واحدة)، وهو أمر متوقَّع في البيانات التي جرت إعادة قياسها⁽⁷⁾. حتى مع السؤال الأكثر إلحاحًا بشأن معدّلات النمو، فإنّ معدلات النموّ على المدى المتوسط (1996 صعودًا)، بالنسبة لمقياس WGI، و QOG، تتمتع بمعامل ارتباط هو 0.55. ثانيًا- أ تقيس هذه المؤشّرات مسألة خاصّة ومختصة بقدرات الدولة المعنية أم إنّها تعكس الفروقات الواسعة بين الدول في مجالات الحوكمة والظروف الاجتماعيّة والاقتصاديّة؟ أيّ ربما يكون الأمر هو وجود أماكن «جيدة» مثل الدنمرك، تتمتع بالرفاهية العالية، والسياسات الجيدة، والتنمية البشريّة بمعدّلات متقدمة، وتتوافر فيها معايير حقوق الإنسان، والقدرة العالية للدولة، في مقابل وجود أماكن «سيئة»، مثل الصومال، أو جمهورية الكونغو الديمقراطية التي تفتقر إلى كلّ هذه العناصر.

ويتناول براين درام (2015)⁽⁸⁾ في دراسته هذا السؤال مباشرة من خلال الأخذ بنظر الاعتبار وتحليل كلّ قياسات المؤشّرات الـ 45 من أربعة مصادر، وهي: WGI (مؤشّرات الحوكمة العالميّة بمتغيّراتها الستة)، و ICRG (الدليل الدوليّ للمخاطر الإقليميّة بـ 12 متغيّرًا)، وال FSI (مؤشّر الدولة الفاشلة بمتغيّراته الـ 12)، و مؤشّر برتلسمان للتحوّل / Bertelsmann Transformation Index (بمؤشّراته الـ 15). وكذلك طرح السؤال التقني فيما إذا كانت كلّ هذه المؤشّرات تركز على عامل واحد أم إنّ البيانات تشير إلى تنوّع في المؤشّرات والمعطيات وإنّما تقيس ظواهر مختلفة قابلة للتمييز؟

إنّ تحليلاته لمؤشّرات الحوكمة الـ 45، تظهر لنا أربعة عوامل أساسية (وليس واحدًا أو اثنين فقط)، وهي التي ميّزها وأطلق عليها «الفعاليّة»، و «الشجاعة والمبادرة السياسيّة»، و «غياب التوتّرات السياسيّة»، و «الدعم السياسيّ وغياب الضغوط الخارجيّة».

وكما طرح أنّ الحوكمة ومؤشّراتها يمكن توظيفها في التفريق بوضوح بين شيء مثل قدرة الدولة (أو ما

(7) باستعمال (الانحدارات العكسية) لتحديد معامل الارتباط، أو (انحدارات متغيرات الأداة)، باستعمال مؤشّر ثالث كأداة لمتغيّر (X)، لتصحيح خطأ القياس (دون محاولة إثبات السببية)، وهو ما يظهر العلاقة الخطية بين كلّ من المتغيرات الأربعة، على أنّها ليست مختلفة إحصائيًا- المؤلفون. هذا يعني أنّ كلّ المتغيرات الرئيسة لديها علاقة خطية قوية للغاية، بحيث يمكن عدّ كلّ منها ماثلاً للآخر تقريبًا عند إعادة القياس؛ ممّا يوضح أنّ هذه المؤشّرات قادرة على تقديم نتائج قابلة للمقارنة بشكل فعال- المترجم.

(8) براين ريتشاردسن درام / Drumm, Brian Richardson. دراسة بعنوان (Distinguishing Earth, Water, Fire, and Air: Factor Analysis to Determine the Four Fundamental Elements of State Capability) 2015 - جامعة هارفارد- المترجم.



يسمىها بالفعالية)، وشيء من مثل الديمقراطية (وهي التي يسميها بالشجاعة السياسية وامتلاك المبادرة). إن توزيع المتغيرات على العوامل يشبه إلى حد كبير اختيارنا قبل أن نطلع على تحليلات درام؛ إذ إن مؤشرات الحوكمة العالمية وما فيها من «فعالية الحكومة»، و «مكافحة الفساد»، و «سيادة القانون» تركز على سمة «الفعالية»، بينما تركز سمة «التصويت والمساءلة» على ما أسماه درام ب «الشجاعة والمبادرة السياسية». أما المؤشرات الثلاثة الخاصة بالدليل الدولي للمخاطر الإقليمية/ICRG، التي تستعمل في مقياس ومعايير معهد جودة الحكم/QOC، «جودة البيروقراطية»، و «سيادة القانون»، و «الفساد»، فإنها من بين المؤشرات التي تركز على «الفعالية».

في حين نجد أن «المساءلة الديمقراطية» من بين مؤشرات الدليل الدولي للمخاطر، فإنها تركز على «الشجاعة السياسية». ومن هنا فإن العلاقة الرياضية بين تقديرات درام في عوامل الفاعلية، وبين متغيراتها فهي باختصار؛ WGI.95، و QOG.87، و FSI.92.

ثالثاً- هل نحن بإزاء التأكيد على أن المؤشرات على مستوى الدول لقياس قدرة الدولة كافية وتغطي كل المعلومات ذات الصلة؟

الإجابة: لا؛ إذ إننا وكما سنوضح في الفصل الرابع، يمكن أن نجد اختلافات هائلة بالقدرات بين المنظمات في القطاع العام داخل الدولة نفسها، وكما سنوضح في الفصل الخامس بأن المهام المختلفة تتطلب أنواعاً مختلفة من القدرات.

ونجد أن الهند في عام 2014، على سبيل المثال، تمكنت من وضع مركبة فضائية في مدار حول المريخ، وهي مهمة تتطلب مستوى عالٍ من القدرات التكنولوجية للدولة. كما أن معاهد الهند التكنولوجية معروفة برصانتها على مستوى العالم. وإلى جانب هذا، فإن مفوضية الانتخابات الهندية، تنجح في العادة بتنظيم انتخابات نزيهة، ضمن أكبر ديمقراطية في العالم من حيث الحجم. وفي الوقت نفسه، فإن قدرة الهند على تنفيذ الأنشطة التي تتطلب تركيزاً في الخدمات؛ مثل الصحة والتعليم ومعالجات المياه وتوفيرها، أو فرض الالتزامات مثل الضرائب والتنظيم، تعد في المستوى ال «المتراجع» وفق دراسة لانت بريتشيه (أحد المؤلفين)⁽⁹⁾، في أفضل الأحوال.

إن الفجوات بين قدرات المؤسسات المختلفة في الهند، أو في الدولة الواحدة نفسها، تعد جزءاً

(9) دراسة بعنوان : هل الهند دولة متعثرة؟: انحرافات على الطريق السريع ذو الأربع حارات نحو التحديث. Is

India a Flailing State?: Detours on the Four Lane Highway to Modernization

2009 - جامعة هارفارد.

أساسيًا من أطروحتنا في هذا الكتاب؛ إذ نؤكد على أن الاستراتيجيات على مستوى المؤسسة أو المنظمة والقطاع، يمكن أن تحقق تقدمًا في بناء القدرات حتى عندما لا تكون الظروف في البلاد مواتية. كما أن المؤشر الذي نستخدمه في تحليل هذا الفصل، هو المتوسط البسيط لمؤشرات: WGI، وQOG، وFSI القابلة للضبط والتدرج في قياس قدرة الدولة. وسنعرض هنا فقط هذه النتائج من أجل التبسيط وإمكانية التوضيح، إلا أننا قد أجرينا تحليلًا مماثلًا لمستويات نمو قدرة الدولة ونسبها، لكل واحد من هذه المؤشرات على حدة، انظر دراسة لانت بريتشيه 2010 (أحد المؤلفين). إلى جانب مؤشرات أخرى، مثل الـ BTI⁽¹⁰⁾، وعامل فعالية الحكومة لـ درام، ومؤشرات البنك الدولي الداخلي، ومؤشرات أخرى لضعف الدولة انظر في هذا الإطار دراسة (دي وير و بلانتشيه/ De Weijer and Pritchett)⁽¹¹⁾

كما نؤكد أن النتائج الأساسية التي نعرضها هي نتائج مدعومة باستعمال جميع هذه المؤشرات المختلفة لقدرة الدولة، إذ لا نركز على النتائج الخاصة بالدول الفردية وترتيبها النسبي أو تقديرات النمو، بل على الصورة العامة. وقد تتحرك الدول للأعلى أو للأسفل قليلًا باستعمال مؤشرات مختلفة، لكن الأنماط العامة عبر الدول التي نعرضها تبقى كما هي.

الاستعصاء (التعثر) الكبير، المستوى والنمو في قدرات الدولة

لقد استعملنا في نتائجنا اثنتين من التقديرات الأساسية لقياس مستوى قدرة كل دولة في عام 2012، ضمن مؤشراتنا لقدرات الدولة وهو المعدل بين مؤشرات (WGI، وQOG، وFSI)، وبتدرج من قيمة الصفر إلى 10، وكذلك الوسيط في النمو لقدرات الدولة، بوصفه المعدل الوسيط لمؤشر الـ QOG، ومؤشر الـ WGI، من عام 1996، إلى عام 2012، أو إلى عام 2013 بالنسبة لمؤشر الـ WGI⁽¹²⁾.

(10) (Bertelsmann Transformation Index) المستخدم في العادة لقياس التحوّل الإنتقالي في مجال الديمقراطية - المترجم.

(11) دراسة بعنوان: الدول الهشة، السقوط في فخ القدرات. Fragile states : stuck in a capability trap. من دراسات مجموعة البنك الدولي- تقرير التنمية العالمي والبحوث الملحقه به. واشنطن- 2011. - المترجم.

(12) إن معدل النمو قد جرى حسابه باستعمال طريقة «معدل النمو بطريقة المربعات الصغرى» على مدى الفترة الزمنية بأكملها، وليس بطريقة مقارنة النهايات (من نقطة بداية إلى نقطة نهاية)، وذلك للتخلص من التغيرات العشوائية وتحقيق تقدير أكثر دقة للنمو الفعلي - المؤلفون.



إنّ الجدول 1.1، يقدّم نتائج تلك التحليلات بالنسبة للبلدان الـ 102، التي عدّت تاريخيًا بلدانًا نامية؛ إذ تتوافر لها بيانات المؤشّرات الثلاثة، ونجد في الجدول بعدين: تصنيف الدول وفقًا لمستوى قدراتها كما في عام 2012، ونمو هذه القدرات منذ عام 1996، وقد قسّمنا البلدان إلى أربعة أقسام، بناءً على القيمة التي تتراوح بين صفر و 10 لقدرات الدولة وفق مقياس SC. فالمستوى الضعيف جدًا يكون في حدود (0-2.5)، والمستوى الضعيف يكون في حدود (2.5-4)، والمستوى المتوسط يكون في حدود (4-6.5)، والمستوى القوي يكون (أكبر من 6.5). إنّ هذه التقسيمات والتصنيفات وسيلة لتبسيط المناقشات، وإلا فإننا لا نعتقد بوجود فوارق جذريّة في قدرات الدولة بين بلدين: أحدهما له درجة 2.5، والآخر له درجة 2.6، وكذلك لا نرى فوارق مهمة وكبيرة تفصل البلد ذا تصنيف 3.9، عن البلد الذي تصنيفه 4.0.

ووفقًا لمدى الالاقينية لهذه المعايير والقياسات⁽¹³⁾، إنّنا سنجد بالتأكيد عددًا من البلدان، يمكن تصنيفها ببساطة على أنها فوق المعدّل كذا، أو تحت المعدّل كذا. لكننا نشك في وجود عدد كبير من البلدان من التي ينطبق عليها معايير مجموعتين من التصنيف في آن واحد (بمعنى: أنّ أقوى البلدان المصنّفة في قدراتها على أنّها ضعيفة جدًا، مثل النيجر، وأنّ أضعف البلدان التي تصنّف على أنّها متوسطة القدرات مثل غانا، كلاهما يتقارب جدًا في تصنيف القدرات، لكن وضعهما في مجموعة واحدة من التصنيف سيكون خطأ).

ولقد اخترنا قيمة 6.5 كحدّ فاصل لمستوى القدرة القوية، وهو معيار ليس مرتفعًا إذا ما عرفنا أنّ هناك دولًا تصل إلى مستوى 10، بينما يصل المستوى النموذجي إلى قيمة 8.0 والدول التي تقترب من الحدّ الأدنى لهذا التصنيف، دول القدرة القويّة، مثالها الأوروبي وكرواتيا، بينما تكون البحرين فوق هذا الحدّ بقليل.

وحين نحسب «الوقت المطلوب للوصول إلى القدرة القويّة»، فإننا لا نفكر في الوصول إلى معيار منظّمة التعاون الاقتصادي والتنمية / OECD القياسي، أو مقارنة الدنمارك التي هي عند قيمة 9.5 إلا أنّنا نعني الوصول فقط إلى 6.5، أيّ ما يتجاوز الأوروبي فقط.

إنّ أولى النقاط المثيرة للاهتمام في الجدول 1.1، هي وجود 8 بلدان فقط من بين البلدان الـ 102، تمتلك قدرة بمستوى «القدرة القويّة»، ومن بين هذه الدول، هناك أربع دول غنيّة بالنفط، وقليلة السكّان، وهي: (الإمارات العربيّة المتّحدة، البحرين، بروناي، قطر)، ودولة مدنيّة صغيرة هي سنغافورة،

(13) See the confidence ranges in Kaufmann et al. (2010) for instance

وجزيرة صغيرة هي الباهاماس، ودولتان كبيرتان نسبياً هما: كوريا الجنوبية، وتشيلي).
إنّ مجموع السكّان لهذه البلدان، يقارب الـ 85 مليوناً، وهو عدد أقلّ من سكّان أثيوبيا لوحدها أو فيتنام.

أمّا الحد الأدنى لقدرات الدولة الذي اخترناه أن يكون تحت قيمة 2.5، (ولنأخذ بعين الاعتبار أن قيمة الصفر، تعني الأدنى لأدنى بلد في العالم)، فهو ما يمثّل أدنى قيمة لمعيار الـ WGI، وهو ما يمثّل الصومال؛ إذ كانت القيمة لهذا البلد تساوي صفر، في عام 2008، ثم ارتفعت إلى 0.58 في عام 2013، رغم أن هذا البلد كان يعاني من انعدام وجود الدولة من الناحية الفعلية.

أمّا الصفر وفقاً لبيانات معهد جودة الحكم / QOG، فنجد فيها ليبيريا في عام 1993؛ إذ كانت في وسط حرب أهلية فظيعة، ونجد كذلك الصومال، في تصنيف يحمل قيمة 1.3، على الرغم من أنّها كانت في حالة فوضى شبه منتظمة في عام 2003.

أمّا الدول التي تصنف القدرة فيها بأقل من 2.5، فهي تطابق تعريف ويبر / Weber لفشل الدولة، وهو ينص على وجود «مجتمع إنساني يدّعي (بنجاح) احتكار الاستعمال الشرعي للقوة المادية داخل إقليم معيّن». ⁽¹⁴⁾

وعلى سبيل المثال، فإنّ مؤشر الحوكمة العالمية / WGI، لعام 2013، حصلت اليمن فيه على درجة 2.5، ومنذ ذلك الحين فقد انهارت كدولة، بينما حصل العراق في نفس السنة على قيمة 2.3، على الرغم من أنه لم يتمكن من الحفاظ على أراضيه ضدّ التوغّل في أراضيه من قبل فاعل غير حكوميّ عام 2014. وللأسف، فإنّ هناك ضعفاً عدد البلدان (7 من أصل 102)، هي في فئة البلدان الهشة، أو الفاشلة مقارنة بالنجاح، كما أنّ هذه الدول لديها عدد أكبر بكثير من السكّان؛ إذ إنّ فيها نصف مليار شخص يعيشون في هذه الدول المصنّفة «بالقدرة الضعيفة جداً».

وعلى هذا، فإنّنا لا نركز فعلياً على هذه الدول في النقاش بشأن النموّ السلبيّ أو الإيجابيّ في قدرة الدولة الضعيفة أو المتوسطة ⁽¹⁵⁾.

إنّ الخط الفاصل بين البلدان التي تصنّف على أنّها ضعيفة، وتلك التي تصنّف على أنّها متوسطة

(14) Weber (1919 [1965: 77]).

(15) هناك ثلاث دول هي: (النيجر، غينيا بيساو، وليبيريا) تشير عودة قوتها الكبيرة من (قدرة ضعيفة جداً)، إلى أنّ «الوقت اللازم للوصول إلى (قدرة قوية) في السيناريو المعتاد» سيكون قصيراً. ومن الجدير بالذكر أنه في اثنتين من هذه الدول الثلاث، أصبح التقدم في قدرة الدولة على المدى القصير (منذ عام 2006) سالباً.



القدرة، يقف عند قيمة 4 على معيار SC، وهو قد يكون الأكثر عشوائية من بين المعايير، لكننا رأينا أنّ من المهم الفصل بين التحدّيات الجادة والملحّة لتحسين قدرة الدولة والوصول بها إلى مستوى «المتوسطة». وفي هذه الفئة نجد البلدان الكبيرة، التي تؤدّي أداءً جيّداً في العموم، والتي هي ليست في خطر الانهيار، ولديها في العادة اقتصاد يتنامى، مثل: الصين والهند والبرازيل والفلبين. وهو يفصلها عن تلك البلدان التي تصنّف «ضعيفة»، إلّا أنّها ليست فاشلة في الوقت الحالي، مثل: أوغندا، هندوراس، وبابوا غينيا الجديدة.

أمّا الإشارة بوصف «ضعيفة» إلى الدول تحت تقييم 4، فهي إشارة منطقية؛ لأنّ الأمر كما جرى إيضاحه في الفصل الرابع، فإنّ لدى الهند العديد من الأمثلة الملموسة والموثقة لضعف القدرة على التنفيذ في مجالات التعليم، والصحة، والشرطة، وإنفاذ اللوائح (مثل التراخيص، ومجالات البيئة، والتعليمات المصرفية). ومع ذلك، فإن الهند تتمتع بتقييم قدره 4.61 على مقياس SC، لذا يمكن أن نطلق على الدول التي لديها تقييم أقلّ من 4 بأنها دول «ضعيفة»، من مثالها: (غامبيا، السلفادور، وبيلاروسيا)، وأضعف الدول التي تصنّف بأنها دول «متوسطة»، هي: (غانا، بيرو، وروسيا). وربما يتحفظ بعض الباحثين على أنّ لهذه الدول قدرات متوسطة، لكن هذه الحدود في الحقيقة تنتج 45 دولة ذات قدرة متوسطة، و32 دولة، ذات قدرة ضعيفة. ونجد القليل من الاعتراضات على تصنيف (غامبيا، والسلفادور، وبيلاروسيا) على أنّها دول ضعيفة.

أمّا البعد الثاني من أبعاد الجدول 1.1، فهو معيار يقيس مدى سرعة نمو قدرة الدولة في المدى المتوسط. ومن أجل هذا القياس، نستخدم أحدث بيانات (WGI، و معهد جودة الحكم/QOG) من بداية عام 1996؛ إذ إنّ بيانات ال FSI، لم تتوفر إلّا اعتباراً من عام 2006، وأنّ سنة 1996 هي السنة التي بدأت فيها بيانات WGI بالظهور، وصولاً إلى أحدث البيانات في عام 2012 (بالنسبة لمقياس QOG)، و عام 2013 (بالنسبة لمقياس WGI)⁽¹⁶⁾.

(16) قد يعترض بعض الباحثين على استعمال معدلات نمو WGI؛ لأنّ المنهج المتبع في حسابه يعيد تطبيق المقاييس مجدداً كلّ عام، بحيث لا يبقى أيّ بلد عابر في قياساته بين الدرجات، وبالتالي يكون معدل النموّ للمتوسّط صفراً بناءً على البناء نفسه. ومن هنا، فإنّ تتبع النموّ في بلد معين يعني فقط تتبع نموه النسبي من عام إلى عام، مقارنة بجميع البلدان الأخرى. ومع ذلك، يمكننا إعادة تقدير معدلات نمو مؤشّر الحوكمة العالميّة/WGI، عن طريق إضافة معدل نمو للمتوسّط عبر البلدان، وعندها ستعكس تقديرات مؤشّر الحوكمة العالميّة التباين بين البلدان وتحتوي على اتجاه مفروض خارجيّاً. لكن الاتجاه المتوسّط في «المدى القصير» (منذ عام 2006) هو:

	سالب سريع $G < -0.05$	بطيء		موجب سريع $G > 0.05$
		سالب $-0.05 < G < 0$	موجب $0 < G < 0.5$	
قوي $SC > 6 > 5$		البحرين البهاماس بروناي	تشيلي (0) سنغافورة (0) قطر (0) كوريا الجنوبية (0)	الإمارات (0)
8 متوسط $4 < SC < 6.5$	0 مولدوفا، غوايانا، إيران، الفلبين، سريلانكا، منغوليا، تايلاند، المغرب، جنوب افريقيا،	3 مصر، المكسيك لبنان، الكويت، كوبا فيتنام، اسرائيل، الأردن، تونس، الصين بنما، جامايكا، عمان الهند، سورينام البرازيل، بيرو	4 كازاخستان (10820) غانا (4632) أوكرانيا (1216) أرمينيا (1062) تركيا (55) روسيا (231) بوتسوانا (102) أندونيسيا (68) كرواتيا (1) البنيا (42) الجزائر (55) الأوروغواي (10) السعودية (28)	1

$QOG=0.0058$, $FSI=0.011$, $WGI=0.0029$

وبالتالي، فإنّ الاتجاه قريب جداً من الصفر في بيانات QOG في الواقع، الوسيط هو صفر، بحيث لا يفقد شيء كبير عند استعمال البيانات الخام لمؤشر الحوكمة العالمية فقط. في الواقع، بالنسبة لبيانات 1996-2013/2012، يكون متوسط النموّ في بيانات هو كالتالي:

$QOG=0.046$, $WGI=0.0023$

وبالتالي، فإنّ استعمال بيانات مؤشر الحوكمة العالمية غير المعدلة لحساب متوسط النموّ لكل بلد يعطي صورة أكثر تفاوتاً بكثير مقارنة باستعمال بيانات QOG فقط.



0	14	18	13	45
اوغندا (6001)، انغولا (2738) تانزانيا (371) بنغلاديش (244) زامبيا (96) اثيوبيا (103)	مالي، كامرون موزمبيق باكستان، ايكوادور اذربيجان سلوفينيا، بوليفيا هندوراس بوركتينا فاسو	غينيا، فيتنام، ليبيا، سوريا، كينيا، دومينيكان، بيلاروسيا، غامبيا، غواتيمالا، فينزويلا السنغال	ضعيف SC 2.5 < 4 <	
0	6	12	14	32
النيجر (66) غينيا بيساو (61) ليبيريا (33)	سراليون (333) العراق (92) السودان (7270) زائير (230)	الصومال، هايتي ميانمار، توغو، كونغو	اليمن ساحل العاج زيمبابوي	ضعيف جداً SC < 2.5
3	4	7	3	17
4	28	40	30	102

الجدول 1.1 (قدرات الدولة - مؤشرات)

العقبة الكبيرة في بناء قدرات الدولة: المستويات المتدنية، النمو المتوقف، فقط 13 بلداً نامياً على المستوى التاريخي، المدينة في الجدول، يمكن أن تحوز قدرات عالية مع نهاية القرن الواحد والعشرين، مع مساهمة اليوم في تنمية الأعمال كالمعتاد. الدول هي: (الإمارات، تشيلي، سنغافورة، قطر، اندونيسيا، كولومبيا، الجزائر، تركيا، كوريا الجنوبية، البانيا، كرواتيا، السعودية، البانيا) المصدر: حسابات المؤلفين، باستعمال متوسط المؤشرات المعدلة، لقدرات الدولة لمؤشر نوعية الحكومة، ومؤشر الدول الفاشلة، ومؤشرات الحوكمة العالمية.

لقد صنفنا أثر النمو إلى مستويات هي: سالب جداً، وسالب بطيء، وموجب بطيء، وموجب سريع. والخط الفارق لتمييز البطيء، هو تحقيق 0.05 نقطة في السنة. وعلى هذا المعدل، فإنه يتطلب 200 عام إلى الانتقال من مستوى قدرات صفرية، إلى حالة «قدرات قوية» (0.05=200\10)⁽¹⁷⁾. وباستعمال مستويات عام 2012، ومعدل النمو المتوسط الذي نحسبه لكل دولة، يمكن أن نحدد «الوقت اللازم للوصول إلى القدرة القوية»؛ وهذه لن تكون مجرد توقعات أو تنبؤات، بل هي

(17) إنَّ المثال المباشر لهذا النمو، هو أن يكون معدل التنامي في الناتج المحلي الإجمالي/GDP، محسوباً للفرد الواحد، محدود 2% سنوياً، ومعدل إذا استمر لمدة 200 عام على هذا النحو، في النيجر مثلاً، فإنه سيصل إلى معدل الفرد في الولايات المتحدة الأمريكية.



عملية حسابية رياضية تجيب عن السؤال الافتراضي: «إذا كانت دولة ما ستستمر في الحفاظ على معدل نموها المتوسط في الفترة الأخيرة في المستقبل، كم من الوقت سيستغرق للوصول إلى 6.5؟»، ومن الواضح أنه بالنسبة للدول السبعين التي شهدت نمواً سالباً مؤخراً، الجواب هو «إلى الأبد»؛ لأن هذه الدول تسير في الاتجاه المعاكس.

وعلى الرغم من حصول ذلك مع الدول التي لديها علامات ودرجات نمو موجبة، فإن هذا الاستقرار يكشف لنا عن أطر زمنية طويلة جداً، وعلى سبيل المثال، لتوضيح هذه النقطة، فإن بنغلاديش لديها اليوم معيار قدرة للدولة عند درجة 3.26. وأن معدل نموها السنوي هو 0.013، وهو ما يعني أن أمامها 244 سنة⁽¹⁸⁾ للوصول إلى تحقيق معايير قدرة الدولة القوية.

التعثر الكبير، الدول ذات القدرات الضعيفة

من أجل تفسير سبب وجود العديد من الدول التي تعاني من مستويات ثابتة أو متراجعة من القدرة على تنفيذ السياسات، يتحتم إجراء فحص تفصيلي أكثر للعوامل التي تشكل ديناميكيات وآليات العمل داخل تلك الدول.

مثلاً يتطلب فحص بيئة ونظام العمل والتنفيذ، والبيئة الأوسع للمساعدة في الوصول إلى معيار التنمية الذي تنتمي إليه.

وللقيام بهذا الفحص، فلا يجب أن نبدأ من الدول الضعيفة جداً (الدول التي تحمل علامة F)، بل يجب البدء من الدول التي يقع تصنيفها في ناحية القدرات بين الدول الضعيفة جداً، والدول المتوسطة القدرات، وهذا يعني أن نبدأ بالدول التي تحمل صفة «قدرات ضعيفة»، وفي هذا الإطار، نجد ثلاثة مبررات يجب أن ندركها.

أولاً- يجب أن ندرك حقيقة وجود العديد من الدول ذات القدرات «الضعيفة» في عالم اليوم، حتى بعد أن اكتسبت معظم الدول السيادة السياسية ومضى على ذلك خمسين عاماً أو أكثر (بعض هذه الدول في أميركا اللاتينية قد نالت سيادتها منذ قرون)، لكن المؤشرات العامة تشير إلى أن التقدم المحرز في بناء قدرات الدولة كان بطيئاً جداً. ونتساءل هنا: أليس من الضروري امتلاك مقاييس ومعايير لقياس قدرات الدولة وتغيرها مع الزمن من أجل قياس التقدم؟، بالتأكيد نحن بحاجة إلى مثل هذه المقاييس، وربما أيضاً لن تكون الحاجة إليها ضرورية.

(18) That is $(6.53.26)/0.013)^{1/4}244$.



ولو تصوّرنا عمليّة مثل المشي في غابة، تواجهنا فيها أشجار مختلفة جدًّا في طولها. وقد يظن المرء أنّه لا يوجد شيء لنقوله عن معدّل نمو تلك الأشجار وسرعة أو بطء ذلك النمو، لكن باستعمال ثلاثة قراءات من المعلومات، يمكن حساب معدّل النموّ على المدى الطويل لكل شجرة.

إذا كنّا نعرف الارتفاع الحالي للشجرة، وارتفاعها في البدء، وعمرها، فحينها سنعرف معدل النموّ المتوسط للشجرة، منذ أن كانت بذرة إلى يومنا هذا، وسيكون معدّلًا دقيقًا إلى حدّ كبير.

لكن هذا المعدّل المحسوب، لا يكشف شيئًا عن ديناميكيات النموّ؛ إن كانت الشجرة مثلاً قد نمت بسرعة عندما كانت صغيرة ثم تباطأت، أو أنّها نمت بشكل أسرع في السنوات الممطرة مقارنة بالسنوات الجافة، أو أيّ شيء عن نموّها المستقبلي، ولكننا في الواقع نعرف النموّ الطويل الأجل من الارتفاع والعمر الحاليين؛ لأنّنا نعلم أنّها بدأت من الصفر.

وباستعمال المثال التوضيحيّ عن نموّ الأشجار في الغابة، فإننا نجد نمو القدرة الحكوميّة في الدول؛ فإنّنا سنعرف إذا ما كانت تلك الدول ما تزال تعاني من قدرة ضعيفة اليوم أم لا، وإذا افترضنا حدًّا أدنى من معيار الحوكمة يبلغ 2.5، فإنّ المسار العام لنموّ قدرة الدولة من هذا الحد الأدنى لا بدّ أن يكون منخفضًا.

وفي غواتيمالا على سبيل المثال، فإنّ تصنيف القدرة الحكوميّة لها هو 3.43، وعلى الرغم من أنّها كانت دولة ذات سيادة سياسيّة منذ عام 1839، فإنّ معدّل نمو قدرة الدولة في ذلك البلد على المدى الطويل، لا يمكن أن يتجاوز 0.0054.⁽¹⁹⁾

لذلك، فإنّ معدل نمو قدرة الدولة في غواتيمالا على المدى الطويل لا يمكن أن يتجاوز 0.0054. حتى في الدول التي كان عهد استقلالها أقرب زمنيًا، والتي تعاني من ضعف القدرة لا يمكن أن تكون قد تحسّنت بسرعة كبيرة. على سبيل المثال، فقد حصلت باكستان على استقلالها في عام 1947، ومعدّل نموها في أعلى حالاته لا يتجاوز 0.017.⁽²⁰⁾

ونعيد التذكير مرّة أخرى، بأنّ هذا الطرح لا يعني نموًّا ثابتًا بهذا المعدّل، إنّما سيكون عندها المؤشّر الشامل يتحرّك بنموّ بطيء للغاية.

ولو لم تتوفر البيانات المتعلّقة بالنمو، فإنّنا يمكن أن نميّز مأزقًا كبيرًا (أو على الأقل ما يمكن وصفه بأنه نمو بطيء جدًّا)، فقط بالاعتماد على المستوى الواطئ الحالي من القدرات.

(19) Since (3.43_2.5)/(2012_1839)¼0.0054.

(20) Since (3.62_2.5)/(2012_1947)¼0.017.



ثانيًا- لدينا بعض البيانات حول نمو قدرة الدولة من عام 1996 إلى 2012، وهي فترة تمتد لستة عشر عامًا أطلقنا عليها «التقدم على المدى المتوسط».

ومن اللافت للنظر أنّه من 32 دولة تصنّف بأنّها من ذوات القدرة الضعيفة، نجد 26 دولة قد شهدت نموًا سلبيًا في القدرة على المدى المتوسط.

وهذا الأمر يعود جزئيًا إلى أسباب في الآليات المتبعة؛ إذ إنّ الدول التي تحقق نموًا سلبيًا سيكون لديها مستويات أقلّ في الوقت الحالي، لكن هذا يعني أنّه إذا قمنا بحساب «سريان الأمور/ تسير الأعمال»، من أجل احتساب «الوقت اللازم للوصول إلى مستوى القدرة القويّة»، فإنّ النتيجة ستكون لمعظم الدول أن هذا الوقت سيستمر إلى الأبد.

أمّا في احتساب النموّ على المدى القصير (أيّ متوسط النموّ منذ عام 2006 للمؤشّرات الثلاثة)، فإنّ 13 دولة فقط سجلت نموًا إيجابيًا حديثًا، و 5 دول فقط شهدت «تقدّمًا سريعًا»، حتى بالمقارنة مع الدول الست ذات القدرة الضعيفة التي تحقق تقدّمًا إيجابيًا في القدرة، فإنّ الوتيرة توصف بأنها بطيئة.

و تتراوح مدة «الوقت اللازم للوصول إلى مستوى القدرة القويّة»، من 96 عامًا في زامبيا إلى 6000 عام في أوغندا. ومن الواضح أنّ هذه ليست «توقّعات»؛ لأنّ (لا أحد) يعرف كيف سيبدو العالم بعد مئة عام، فضلاً عن 6000 عام، لكن هذا يوضح بجلاء أنّ الدول ذات القدرة الضعيفة ليست على مسار يدعو للتفاؤل.

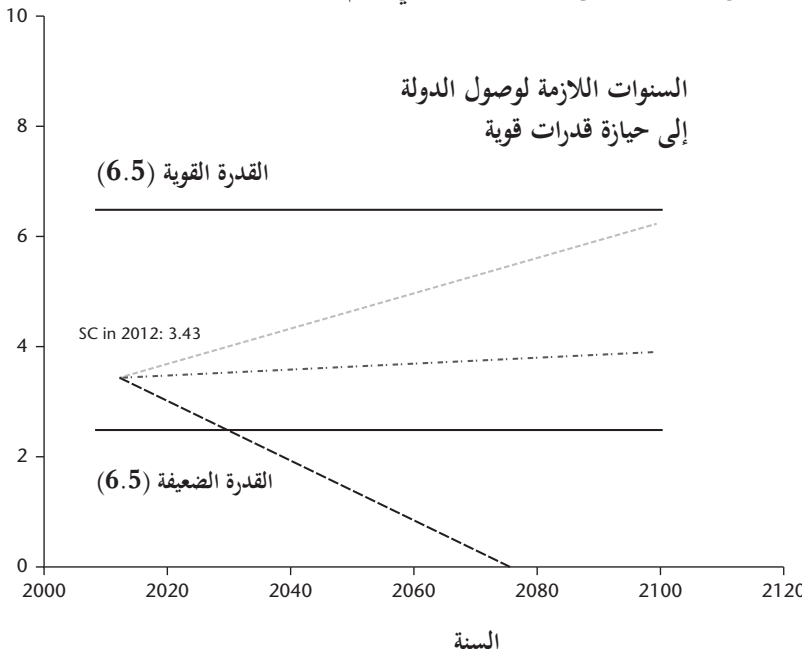
ثالثًا- نجد أنّ الدول ولا سيّما التي تحقّق تقدّمًا سريعًا على المدى المتوسط لا تظهر تقدّمًا سريعًا جدًّا؛ فالمرتبة الـ 90 في درجات نمو قدرات الدولة، لا تصل إلّا إلى 0.032 نقطة سنويًا.

وبوتيرة بهذا المستوى، فإنّ أقوى الدول من ذوات القدرة الضعيفة، والتي تبدأ بمستوى 4، ستحتاج إلى 78 عامًا أخرى (أيّ إلى غاية القرن 22)، للوصول إلى فالـ 90٪ من نمو قدرة الدولة يصل فقط إلى 0.032 نقطة سنويًا. وبوتيرة كهذه، حتى أقوى الدول ذات القدرة الضعيفة التي تبدأ بمستوى 4 ستحتاج إلى 78 عامًا أخرى (حتى القرن التالي) للوصول إلى القدرة القوية ⁽²¹⁾. نعود إلى هذه النقطة في الفصل الثالث؛ إذ نوضح أنّ المحاولات لمعالجة قدرة الدولة التي تفترض أنّ خطة مدتها ثلاث أو خمس سنوات يمكن أن تبني قدرة الدولة ليست «خططًا» بل مجرد أحلام يقظة، وأحلام يقظة قد تكون ضارة.

(21) Since (6.5_4)/0.032)¼78.



ويمكن توضيح النقاط الثلاث المتعلقة بالقدرة في شكل واحد بحسب الوقت اللازم للوصول إلى القدرة القوية تحت سيناريوهات مختلفة. خذ على سبيل المثال غواتيمالا كما هو موضح في الشكل 1.2.⁽²²⁾ كان نموها على المدى المتوسط يساوي: 0.051. ومن الواضح أنه إذا استمرت هذه الوتيرة، فإنّ غواتيمالا لن تحقق أبداً القدرة القوية. لحساب الحد الأعلى للنمو على المدى الطويل، نبدأ بحقيقة أن غواتيمالا كانت مستقلة سياسياً منذ عام 1839. كان متوسط مؤشّر قدرة الدولة (SCPI) لها في عام 2012 هو 3.43. بافتراض 2.5 كحد أدنى لقدرة الدولة، وإذا كانت 2.5 في عام 1839 ووصلت إلى 3.43 فقط في عام 2012، فهذا يعني أن معدل النمو التاريخي الإجمالي (الذي قد يتضمن فترات من التقدم والتراجع أو فترات طويلة من الركود المطلق) كان فقط 0.005 نقطة سنوياً⁽²³⁾ بهذه الوتيرة، سيستغرق الأمر مئة عام لإضافة 0.5 وحدة فقط من القدرة. وعلى المدى الطويل جداً، ستصل غواتيمالا إلى القدرة القوية في عام 2584.



الشكل 1.2

السيناريوهات البديلة لتطور قدرات الدولة في غواتيمالا

(22) This same graph is available for all countries with weak capability on the book's website.

(23) Since $(3.43 - 2.5) / (2012 - 1839) \approx 0.005$.



إننا لا نطرح هنا تنبؤات، قدر ما نطرح حسابات تشير إلى أن المعدّل البطيء للغاية اليوم، سيفرض نموّاً بطيئاً للغاية على المدى الطويل.

وأخيراً، حتى إذا كانت غواتيمالا (موضوع المثال) ستسلك السيناريو الأكثر تفاؤلاً، وتوظف مساره بشكل مستدام، لتكون في المرتبة الـ 90 من النموّ العالميّ، وبمعدل نمو مقداره 0.032، نقطة بالسنة. مع كلّ هذا، سيبقى الأمر يتطلب الانتظار حتى سنة 2108، كي تصل إلى مصاف حيّزة القدرة القوية.

التعثر الكبير والارتباك في منتصف الطريق

لدينا في عالم اليوم ما يقرب من 45 دولة تقع تقييماتها في مجال مقياس قدرات الدولة، في نطاق التقييم «المتوسّط»؛ أيّ أنّها ليست ضمن نطاق الضعيف، ولا القوي، وقد يرى بعض الباحثين أنّ وجود هذا التقييم الوسطيّ يعني أنّ الأمور على ما يرام من ناحية قدرات الدولة، في العديد من البلدان، وأنّ مشاكل التنمية قد أصبحت وراء ظهورنا على أغلب تقدير، لكن الحقائق تقول: إنّ مثل هذه المقترحات، هي في جوهرها نتيجة منطق مشوش، وهو ضارّ أيضاً. منطق يفترض أنّ وجود النموّ السريع في دول مثل الهند والصين يثبت أنّ قدرة الدولة هي في حالة من التحسّن؛ لأنّ الازدهار يعتمد على «المؤسّسات».

لكن الأمور ليست على ما يرام، وإنّ أكثر من ثلثي الدول ذات التقييم المتوسّط، تعاني في الحقيقة من نموّ سلبيّ على المدى المتوسّط، وبالتالي فإنّها، وعلى الرغم ممّا حقّقه من تقدّم كافٍ في الماضي، ليست على المسار الصحيح الآن.

ومثل ذلك الدول التي تحقّق نموّاً إيجابيّاً، فإنّها يندر أن تظهر نمطاً من النموّ يضعها على المسار الصحيح القابل للتوقع نحو حيّزة القدرة القويّة. وهنا مطلوب ممّا أن نوضح الإرباك أو الاشتباك بين وجود أربعة مسارات أو فئات من النموّ وأنماطه.

وضمن الفئة الأولى، سنجد الدول التي تشهد تدهوراً سريعاً في معيار قدرة الدولة، وتشمل هذه الفئة 13 دولة، وفيها العديد من الدول ذات الدخل المتوسّط مثل: جنوب أفريقيا، والأرجنتين، والمغرب، والفلبين، وتايلند، وإيران.

وعلى سبيل المثال، فقد كان تصنيف الأرجنتين في على معيار جودة الحكم/QOG، هو 6.8 في عام 2000، وانخفض إلى 4.8 بحلول عام 2012. ومن الواضح أنّه لم يكن هناك الكثير ممّا



يدعو إلى الرضا في تلك الدول التي تعاني من تراجع في القدرة.

أما الفئة الثانية، فإنّها تضم 18 بلدًا لديها نموًا سلبيًا في معيار قدرات الدولة، وهي تضم الهند (التي يبلغ تقدير نمو قدرات الدولة فيها 0.002 في السنة)، وكذلك الصين (التي يبلغ فيها معيار نمو قدرات الدولة 0.015 في السنة).

مرة أخرى، وعلى الرغم من أنّه قد يبدو شاذًا أنّ العمالة الآسيويين الذين يشهدون نموًا اقتصاديًا سريعًا يعانون من تدهور في قدرة الدولة، فإنّ هذا يتسبب في إيراد خطأ استنتاج قدرة الدولة من ناحية النمو الاقتصادي. وفي الواقع يشعر العديد من المراقبين أنّ النمو الاقتصادي، بينما يوقّر المزيد من الموارد للدولة، قد خلق أيضًا ضغوطًا وتوقعات أدّت إلى إضعاف جهاز الدولة.

إنّ هذه المجموعة تضمّ أيضًا الدول التي لديها صعوبات مستدامة، من مثال ذلك دول الربيع العربي: مصر، وتونس، التي لا يشعر مواطنوها بالرضا عن قدرات الدولة، والتنفيذ التعسفي للقوانين (وفي الوقت نفسه، تظهر مستويات عالية من المحسوبية، والرأسمالية المرتبطة بالسلطة)، وهي قد أدّت دورًا واضحًا في التسبب بالاحتجاجات.

كما أنّ أكبر دولتين في أمريكا اللاتينية (البرازيل والمكسيك) هما أيضًا في هذه الفئة؛ إذ إنّ كليهما تتمتعان بمستوى متوسط من قدرات الدولة، ولكنه مستوى واقع تحت الضغط نتيجة لركود القدرة وزيادة التهديدات من الجهات غير الحكومية (مثل الجريمة في المكسيك)، أو الفساد (كما في الفضائح الضخمة بالبرازيل عام 2015)⁽²⁴⁾.

أما الفئتان: الثالثة والرابعة، فإنّهما يضمّان الدول ذات النمو الموجب، إلّا أننا قسمناها إلى: دول يمكن لها أن تصل إلى مستوى القدرة القويّة إذا واصلت السياق الحالي بإصرار، إلى غاية عام 2100، ودول أخرى لن تتمكّن من الوصول بحلول ذلك العام.

أما المجموعة الثالثة فإنّها تضم ست دول وسيطة، سبق لها أن سجلت نموًا موجبًا في عام 2012، إلّا أنّه كان بطيئًا للغاية، كما أنّها سجّلت تقدّمًا بالمقارنة مع بيانات عام 1996، وهذه الدول هي: كازاخستان، وغانا، وأوكرانيا، وأرمينيا، وروسيا، وبوتسوانا.

(24) في هذه الفضائح، المتعلّقة بالفساد المالي والإداري في تعاملات وصفقات شركة بتروبراس/Petrobras النفطية البرازيلية، استجد أمر إحالة كبار مسؤولي شركات الإنشاء المتعاملين بصفقات الفساد إلى القضاء، وهذا في الحقيقة هو ما جعل قصة الفساد هذه متميزة عند الجمهور؛ إذ لم يسبق أن أحيل مسؤولون ورجال أعمال من هذا المستوى إلى القضاء - المترجم.



إن الوقت اللازم للوصول إلى حيافة القدرات القويّة، بالنسبة لهذه الدول جميعاً، يتجاوز الـ 100 عام، وربما لن تصل، وعلى هذا فإنّ هذه الدول، وعلى الرغم من كلّ التقدّم، ما زالت ضعيفة (وربّما يمكن إعادة النظر في تصانيف روسيا وأوكرانيا، بأخذ النزاع بنظر الاعتبار، ومن نتائجه أنه قد تسبّب في حصول وفرة ماليّة ضخمة لروسيا نتيجة ارتفاع أسعار النفط).

أمّا الفئة الأخيرة فنجد فيها 8 بلدان، وهي التي سبق أن وصفنا الأمور فيها بأنها تسير «كالمعتاد»، أو على ما يرام، وهي بلدان ستحوز قدرات عالية بحلول القرن القادم، وهذه البلدان مقرونة مع عدد السنوات التي ستصل خلالها إلى مستوى القدرة القويّة هي: أندونيسيا (68 سنة)، وكولومبيا (56 سنة)، وتركيا (55 سنة)، والجزائر (55 سنة)، والعربية السعوديّة (28 سنة)، والأوروغواي (10 سنوات)، وكرواتيا (سنة واحدة).



إلى ماذا تفقدنا الأدلة بشأن بناء قدرات الدولة؟.

لقد بدأ عصر التنمية فعليًا مع نهاية الحرب العالميّة الثانية، وهي الحقبة التي انتهت فيها ممارسات الاستعمار المباشر، وبدأت البلدان فيها تشقّ طريقها في مجال السيادة السياسيّة (ودائمًا ما نشير إلى استثناء يتضمّن أنّ بلدان أميركا اللاتينيّة كانت قد حازت على استقلالها السياسيّ مبكرًا منذ القرن التاسع عشر).

إنّ «عصر التنمية» كان قد انطلق مع توافر التوقعات العالية بأنّ تلك البلدان القوميّة الجديدة، يمكن أن تشهد تسارعًا في التحديث، وإنّما ليست بحاجة إلى «إعادة اختراع العجلة»، إلّا أنّها يمكن أن تشكّل مؤسسات فعّالة للدولة، عبر نقل تجربة النجاح. وبينما يقر الكثيرون بأن عوامل بناء الدولة الأمّة، ستكون مسألة عبء طويل الأمد، فإنّ خمسين عامًا أو ستين عامًا كانت كافية لإدراك معنى الدولة المقتدرة وتحديده.

وفي هذا السياق إن النتائج التي أوردها الجدول 1.1، والتي نوقشت في هذا الفصل هي نتائج مثيرة للقلق، ولدينا القليل من النجاحات الواضحة في حالات بناء قدرات الدولة.

كما أنّنا نجد في الأمثلة من كوريا الجنوبية، وتشيلي، وسنغافورة، ما يثبت أن بناء قدرات الدولة هو أمر ليس مستحيلًا، إلّا أن هناك القليل من أمثلة النجاح (ولنتذكر أنّ العديد من أمثلة النجاح المقاسة هي لدول غنيّة بالنفط)، وهذا الشخّ هو أمر مقلق بالضرورة.

علاوة على كلّ هذا، فإنّ هناك ثماني دول أخرى فقط، في ظل الاتجاهات الحالية، في طريقها إلى حيازة مستوى القدرة القويّة خلال هذا القرن.

ولصياغة الأمر بشكل أكثر وضوحًا يمكن القول إنّ «أقلّ من 10% من سكّان العالم النامي سيكون لهم أحفاد يعيشون في دولة ذات قدرة عالية، بحلول نهاية القرن الواحد والعشرين»⁽²⁵⁾.

كما أنّ سيناريو الأمور التي تسير «كالمعتاد»، أو على ما يرام، سينتهي القرن الواحد والعشرين مع 13 دولة من أصل 102 دولة، كانت تاريخيًا في طور التنمية، وقد مستوى قدرة الدولة القويّة.

وفي الجانب الآخر، سنجد 17 دولة (حتى تاريخ كتابة هذه السطور)، تقع في المستوى المنخفض من تدرّجات قدرات الدولة، إلى درجة تكون فيها «الدولة» نفسها في خطر وجوديّ دائم، وهي

(25) 0.8 percent ~ = (Population of these 8 countries)/(Total population of today's developing world) = (~470M)/(~5.9B). And this number is only that high largely because of Indonesia, which accounts for over half the total.

(الصومال، واليمن، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، ومؤخرًا التحقت بهم سوريا)، وهي حالات تغيب فيها الدولة على وفق تعريف ماكس فيبر/Max Weber، (ولتذكر أن البيانات لم تشتمل دولاً فاشلة أخرى مثل جنوب السودان وأفغانستان).

ومن بين تلك البلدان التي تمتلك الحد الأدنى من وجود الدولة وأسباب بقائها، فقد تعرّضت 57 بلدًا من بين 77 (أي ثلاثة أرباع البلدان ذات قدرة الدولة المنخفضة)، إلى تدهور في مستويات قدرة الدولة منذ عام 1996. ولدينا 12 بلدًا من بين أكبر 16 بلدًا ناميًا - بما في ذلك الصين، والهند، والباكستان، والبرازيل، والمكسيك، ومصر، وفيتنام، والفلبين، وتايلند، وجنوب أفريقيا، كلّها قد شهدت اتجاهات سلبية في مستويات قدرة الدولة.

لكن، ماذا تلقي هذه الحقائق الواسعة من ضوء على النموذج المفهوميّة التي ضربناها ووضعناها على سبيل عمليّة الفهم والإدراك، وعلى إطار التحرك نحو مستهدف بناء قدرات الدولة؟

أولاً- إن كانت قدرات الدولة ستظهر في هذه الحالة، فإنّها يجب أن تكون ظهرت بحلول هذا الوقت، وإنّ العديد من الأفكار المبكرة بشأن تسريع عمليّات التحديث تقترح وجود مسار «طبيعيّ» لعمليّة التنمية والتطوير. والأمر شبيه بالعمليّة الطبيعيّة التي يحبو فيها الطفل، ثم يمشي، ثم يعدو. كما أنّ هذا المسار «الطبيعيّ»، عادة ما يكون موجودًا في الأنظمة الطبيعيّة التي تميل إلى العشوائية، أو الفوضى الكونية (الإنتروبي). وعلى غرار هذا الأمر، فإنّ المسار «الطبيعيّ» للدولة الأمّة، أن تتجه نحو تشكّلها بوصفها دولة «حديثة»، تكتسب المؤسّسات التي وصفها ماكس فيبر، ونظامها وقدراتها، والإدارة، والتنفيذ.

وفي هذا النطاق، فإنّ البلدان، أو القطاعات، أو المنظّمات التي تفشل في حيازة القدرات، سيجري التعامل معها بوصفها حالات شاذّة بحاجة إلى تفسير سلوكها. إلّا أن التقدّم البطيء وغير المتساوي وانتشاره يوحي بأن تفسيرات هذا البطء في بناء قدرة الدولة خلال عصر التنمية يجب أن تكون تفسيرات عامّة، سواء في ما يتعلّق بالبلدان، أو القطاعات، كما أنّ السؤال المناسب الذي يجب طرحه هو: ما السمات المشتركة التي تؤثر على الماليّة العامّة، ومكاتب البريد، وقوات الشرطة، وأنظمة التعليم، ووزارات الصحّة، وآليات التنظيم، في العديد من البلدان التي يمكن أن تفسر التقدّم البطيء؟

ثانيًا- إنّ العديد من الأفكار العامّة بشأن طريقة وكيفيّة بناء قدرة الدولة تبدو جذابة (إمّا على صعيد السياسة، أو من جهة أخلاقيّة، أو عبر تطبيقها العمليّ)، مثل أطروحة «الديمقراطية تبني قدرات الدولة»، أو «كلّما انخرط المزيد من السكّان في التعليم، فإنّ قدرات الدولة يمكن بناؤها»، أو



«التقنيات الحديثة يمكن أن تسهم في بناء قدرات الدولة»، أو أن زيادة نسبة «النمو الاقتصادي إلى ارتفاع الدخل، سيؤدي قدرات الدولة»، إلا أن الواقع يكشف أنها أفكار يصعب جدًا استدامتها.

إننا نجد، على سبيل المثال، غيابًا للعلاقة المباشرة بين البيانات، والتأثير على مستوى قدرات الدولة، بل إنها ليست في الاتجاه الصحيح، بينما ترتبط تقريبًا جميع المعايير الجيدة - مثل؛ قدرات الدولة، والنتائج المحلي، أو الإجمالي للفرد، أو قدرة الدولة والتعليم، أو قدرة الدولة والديمقراطية - في مختلف البلدان، نجدها تتربط لأسباب متنوعة، وتكون مترابطة بشكل سببي واضح، إلا أن الترابط بين هذه المتغيرات نفسها، أو بين التغيرات ومعدلات النمو هو أمر أضعف بكثير.

كما نجد أن النمو الاقتصادي على المديين: القصير والمتوسط، غير مرتبط بتحسينات في قدرة الدولة⁽²⁶⁾ (ويرى بعض الباحثين أن النمو مرتبط أصلاً بتقليص قدرة الدولة)⁽²⁷⁾، علاوة على ذلك، فإن إثبات العلاقة السببية بين المتغيرات الإجمالية هو أمر يكاد يكون مستحيلًا. ونجد في الدنمارك، أو فنلندا، أو غنيّة وديمقراطية وعالية التعليم، ولديها قدرة عالية على مستوى معايير قدرة الدولة. أما النيبال، أو هايتي، أو مالي، فليس لديها أي من هذه الموصفات، ومن الصعب أن نميز حقًا ما الحصان؟ أو ما العربة في هذه الحالات؟

وبالمثل، فإننا نجد أنه على الرغم من تحول المزيد من الدول إلى النظام الديمقراطي، واتساع رقعة التعليم بشكل هائل، والتقدم الثوري التكنولوجي في مختلف المجالات (خاصة في تكنولوجيا المعلومات)، والمنتج الإيجابي عمومًا في النمو الاقتصادي على الرغم من التباين، فإنه من الصعب صياغة الاستنتاج بأن هذا يحدث بسبب أو نتيجة أو إسهامًا في تعزيز قدرات الدولة.

ومثال ذلك، هو ازدياد نسب التعليم للسكان البالغين بشكل هائل (من ستين، إلى أربع سنوات)، وبشكل عام وموحد تقريبًا عبر البلدان (دراسة بريتشيه 2013)⁽²⁸⁾.

وإذا كان ضحّ المزيد من فرص التعليم سيتسبب في تحسين قدرات الدولة، فإن هذا التوسع الهائل في التعليم قد يكون جزءًا من سرديّة تفسير أسباب تحسّن وارتفاع قدرات الدولة إذا تحسّنت بالفعل،

(26) أطروحة علميّة تقول إنّه كلّما ارتفعت نسب المداخليل، كان ذلك سببًا لتراجع فعالية الدولة - (الهامش 18) - المترجم.

(27) Kaufmann and Kraay (2002) for instance argue higher incomes lead to lower government effectiveness.

(28) Lant Pritchett, The Rebirth of Education: Schooling Ain't Learning.



ولكنها على أرض الواقع لم تتحسن.

إنّ اللغز المتعلّق باستعصار تحسّن قدرات الدولة على المستوى المتوسط، أو في فئة القدرات المتوسطة للدولة يصبح أمراً مربكاً ويحتاج إلى تفسير؛ إذ إنّ التعليم والديمقراطية، أو الدخل المرتفع، أو التكنولوجيا، أو النشاط العالمي، أو الدعم لبناء الدولة، كلّها قد ازدادت بشكل كبير وفقاً لجميع المقاييس التقليدية.

إنّ هذا التقدّم البطيء في قدرة الدولة ليس بسبب من نقص المحاولات (أو على الأقل الجهود التي تبدو كالمحاولات). فعلى مدار عقود، سعى مشروع التنمية على المستويات العالمية والإقليمية والوطنية لبناء قدرة الدولة.

أما الاستراتيجية التقليدية فقد ركزت على مسألة إصلاح المؤسسات؛ لأنّها بالأصل تعتمد على نظرية التغيير التي ترى أن المؤسسات والمنظمات هي التي تنتج النجاح، وتؤدي بالتالي إلى منح الدولة قدرات عالية.

وبالتالي، فقد كانت المقاربة التقليدية عادةً ما تهدف إلى بناء مؤسسات ومنظمات ناجحة، من خلال نقل أشكال وهياكل المؤسسات الناجحة القائمة (أو استمرار الأشكال الاستعمارية المتبناة). ويتجلى هذا الأمر في تكتيكات عملية، مثل سنّ القوانين لإنشاء المؤسسات والمنظمات، أو إنشاء الهياكل التنظيمية، أو تمويل المنظمات، وتدريب الإدارة والعاملين في تلك المنظمات على تنفيذ السياسات أو الإصلاحات السياسية في الصيغ التي يفترض أن تنفذها المنظمات.

ولا يمكن أن نعدّ أيّاً من تلك الأفكار أفكاراً سيئة بشكل خاص من تلقاء نفسها، ولكنّها معاً تمثّل نظرية تقليدية للتغيير؛ إذ تتبنّى «التحديث المتسارع من خلال زرع أفضل الممارسات»، التي كما سبق أن أظهرنا، قد شهدت فشلاً واسع النطاق، وأحرزت تقدماً بطيئاً في أحسن الأحوال.

نحن لسنا أوّل من يشير إلى النتائج المخيبة للآمال في مسار بناء قدرات الدولة؛ لأنّ هذه النتائج، على الأقل في ما يتعلّق بالبلدان النامية، هي نتائج معروفة على نطاق واسع، ومُعترف بها.

وقبل عشرين عاماً، خلص تقرير أجري عام 1996، كتبه المسؤولون عن القسم الأفريقي في البنك الدولي، إلى: «أنّ كلّ دولة أفريقية تقريباً، شهدت تراجعاً منهجياً في القدرة خلال السنوات الثلاثين الماضية، وأنّ أغليبتها كانت تمتلك قدرات أفضل لحظة استقلالها عمّا تمتلكه الآن. وإنّ هذا الأمر أدّى إلى فساد مؤسسي، وتراخ، وغياب عام للانضباط في قطاع الخدمة المدنية»⁽²⁹⁾.

(29) (World Bank 1996: 5).



لقد بدت الحكومات الأفريقية وكأنّها تسير بمنهجية نحو الضعف، لكن ليس بسبب نقص الجهود المبذولة، لقد تم انفاق ما بين 40 إلى 50 مليار دولار خلال الثمانينيات من القرن الماضي لبناء قدرات الحكومة في الدول الأفريقية⁽³⁰⁾. لكن ارتفاع نسب قضايا الحوكمة والفساد في جدول الأعمال التنموي يعود إلى حدّ كبير إلى الاعتراف في التسعينيات بأن قدرة الدولة في العديد من البلدان كانت في حالة تراجع، إن لم تكن في حالة من الانهيار السريع⁽³¹⁾.

(30) Cited in Lancaster (1999: 57).

(31) Quotes from the World Bank report are taken from Klitgaard (1997). One of the World Bank's leading civil service experts, Barbara Nunberg wrote «basic ersonnel management in many developing and transitional country dministrations is in a state of collapse» and that «[m]echanisms of authority and often probity have broken down.» (Nunberg 1995).



الطريق نحو الأمام

هناك مثلاً شائعاً يقولان: «إذا فشلت في البداية، حاول وحاول مرة أخرى»؛ بينما الثاني يقول: «الجنون هو أن تفعل نفس الشيء وتتوقع نتائج مختلفة».

ولو أخذنا بنظر الاعتبار مسألة التناقض، سيبدو لنا أن صياغة المثل بشكل أكثر دقة ستكون كالآتي: «إذا فشلت في البداية، فعليك أن تحاول فعل أشياء مختلفة».

إنّ هذا الكتاب يهدف إلى إيضاح حقيقة أن اتباع الاستراتيجيات التقليدية في بناء قدرات الدولة، ضمن البلدان النامية قد فشلت، وإنّا نقدّم فرضيات جديدة في تنفيذ الأهداف بشكل مختلف.

والأمر تماماً في مقارنة واضحة، لو قلنا إنّ توماس أديسون لم يخترع المصباح الكهربائيّ القابل للاستعمال التجاريّ عن طريق تجربة الفيل نفسه لعشرة آلاف مرّة، وربما لا تكون التكتيكات والاستراتيجيات وحدها تحتاج إلى تغيير، بل إنّ النموذج الأساسي لبناء قدرة الدولة هو الخطأ. وحين وقت المحاولة لغرض التجديد، وعبر نموذج مختلف. في هذه الحالة، سيظهر أماننا سؤالان مستحقّان وتمييزان مفهوميّاً⁽³²⁾، وهما:

- هل هناك تفسير مقنع، أو مقبول على أقلّ تقدير، لسبب فشل بناء الدولة بشكل عام؟
- وعلى ضوء ما نحن عليه اليوم، وبالنظر للنظام العالميّ والنتائج على مستوى البلدان كما هي، هل لدينا فكرة عمّا يمكن أن تفعله الدول، أو أولئك العاملين في المؤسسات والوكالات والوزارات العامة، أو مواطنيها أو المنظّمات الخارجيّة، للمساعدة في بناء قدرة الدولة؟

إنّ مجمل الكتاب في ما سيأتي، سينشغل بهذين السؤالين. كما أنّ فرضيتنا مبنية على الاعتقاد بأنّنا - من أجل بناء قدرة الدولة - يجب أن نركز على حلّ المشاكل بدلاً من استيراد الحلول. ونظريّة المباشرة في جانب القدرة، تقول: «لا يمكننا التغيير من دون خوض الصراع»؛ وإن القدرة والاستطاعة لا يمكن استيرادها ببساطة. كما أن العجلة يجب أن يعاد اختراعها من قبل أولئك الذين سيستعملونها. ومن هذه الناحية، فإنّ بناء القدرة على التنفيذ هو المعادل التنظيمي لتعلّم لغة ما، أو إمكانية ممارسة الرياضة، أو العزف على آلة موسيقية. وهي يتم اكتسابها من خلال الممارسة

(32) We thank Hunt Allcott for this clarity.



المستمرة، وليس من خلال تقليد الآخرين⁽³³⁾.

وستشرح الفصول، 2، و 3، ما أسميناه بـ «تقنيات الفشل الناجح» التي توافق بين الجهود المستمرة للنموذج التنموي الحالي التي تعطي في العادة انطباعاً بالحركة المستمرة إلى الأمام، مع الواقع المتصف بـ «التعثر الكبير»، بينما تتناول الفصول 4، و 5 بشكل معمق القدرة على تنفيذ السياسات.

إنّ نظريتنا تنطلق من اعتقادنا بأنّ النجاح هو الذي يبني القدرة، وليس العكس. وعليه، فإنّ المؤسسات والمنظمات وقدرة الدولة، هي نتيجة للنجاح، وهي توطيد وتجسيد للممارسات الناجحة. ولهذا، فإنّ هدف منهجنا هو إنتاج النجاح من خلال حلّ هذه المشكلات العاجلة التي تواجهها، بطريقة يمكن تأصيلها وتعزيزها في آليات عمل المنظمات والمؤسسات.

وهذا الأمر يبدأ ممّا أسميناه بـ «التكيّف النمطي التكراريّ القائم على المشكلات/PDIA». وهي عملية لترشيح المشاكل المحليّة، وتخويل ودفع الانحرافات الإيجابية والابتكار لحل المشاكل، والتكرار والتنميط مع فحص التقارير الدورية.

أمّا الجزء الثاني، وهو الذي يضم الفصول من 6، إلى 10، فيقدم استراتيجيتنا للاستجابة لحالات فشل قدرة الدولة.

(33) المثل الشائع القائل بأنه يجب على المرء «التظاهر حتى ينجح»، قد ينجح على المدى القصير للأفراد الذين يؤدّون مهام معينة، لكنّه بعيد عن أن يشكّل استراتيجية قابلة للتطبيق لبناء القدرة على المدى الطويل، خاصّة في المنظمات والمؤسسات التي تقوم بمهام معقّدة ومثيرة للجدل.



الفصل الثاني

الظهور بمظهر الدولة إغراء المحاكاة والتقليد المتماثل

كان مات (مات أندروز وهو أحد المؤلفين) الخبير في الإدارة الماليّة العامّة يعمل في الموزمبيق، وكانت حالة التقدّم في البلاد تدعو إلى التفاؤل، على مختلف الصعد والوجوه، إذا ما قورنت بحالة الحرب الأهليّة التي خرجت منها قبل أكثر من عقدين من الزمن، وتنعكس هذه الحالة، على سبيل المثال، في الانتخابات العامّة المتعدّدة التي جرت في أجواء سلمية، والانتقال في أعلى هرم السلطة. وعند تقييم النظام باستعمال معايير مانحي المساعدات الماليّة لإدارة المال العام، نجدها في مستويات جيدة. وبقياس تقييم الإنفاق العام والرقابة الماليّة المعروفة اختصاراً بـ(PEFA)⁽¹⁾، فإن الموزمبيق ستكون من أقوى الدول الأفريقية – لو استثنينا جنوب أفريقيا وموريتانيا. لكن هناك بعض المشاكل المقلقة، حين نقيّم النظام من الناحية القانونيّة – وفق ما هو موجود في الكتب – فإنّ الموزمبيق ستحصل على تقييم بدرجة B. وحين نقيّمها بناء على الأمر الواقع، فإن التقييم ينخفض إلى مستوى C. وربما ممّا لا يشكل مفاجئة، فإننا نواجه عدداً كبيراً من الأسئلة بشأن مدى ونوعية تطبيق القوانين الجديدة والأنظمة، وما هو يحصل في حقيقة في الحياة اليوميّة، والتعامل اليوميّ لأنظمة الإنفاق العام والرقابة الماليّة.

إنّ عمليّات إدارة الموازنة في مستويات القمّة تكون في العادة عمليّات قويّة، والمستندات المتعلّقة بها تكون مستندات نموذجيّة منظّمة، لكن التنفيذ يبقى إلى حد كبير عبارة عن صندوق أسود. والمعلومات حول مخاطر التنفيذ تكون ضعيفة على الأغلب، مع وجود قصور في الرقابة الداخليّة، وفي التدقيق الداخليّ ونظم المتابعة السنويّة، فضلاً عن التقارير الضعيفة أو غير الموجودة من وحدات تقديم الخدمات والشركات المملوكة للدولة ذات النفوذ السياسيّ والصرف العالي.

ويشير المسؤولون في الوزارات والإدارات والوكالات الحكوميّة المختصة إلى أن النظم الجديدة التي تدعي أنها تمتلك الحل، هي أيضاً باتت جزءاً من المشكلة، فهي تبدو مثيرة للإعجاب، لكنّها غير ملائمة لاحتياجات المستخدمين، وتتطلّب قدرات عالية في العادة لا يمتلكونها، وتحاول أن تقدّم

(1) See Andrews (2008).



نصوصاً وممارسات في العمل تعكس مستويات عالمية وتطبيقات معروفة على المستوى الدولي، إلا أنها بعيدة عن الواقعية السياسية أو التنظيمية على الأرض، ونجد أنّ النظم الجديدة مثيرة للإعجاب، ويجري توظيفها في إدارة المال العام، وتحصل على إشادة من الجهات الدولية، لكنها كانت بمثابة فرص ضائعة لصياغة نظام عمل يعمل فعلياً على حلّ وتلبية احتياجات محدّدة⁽²⁾.

ليست الموزمبيق وحدها من البلدان التي تبدو في مستوى جيد حين نفحصها من زاوية تقييم الانفاق العام والرقابة المالية. فأوغندا كان لديها قوانينها المضادة للفساد، التي جرى تقييمها بأنها تنال 99 من أصل 100. وعلى الورق، فإنّ أوغندا هي أفضل البلدان في مكافحة الفساد في العالم. ومع ذلك، فهي تصنّف من بين البلدان التي لديها أكبر الفجوات بين القانون والتطبيق، وعادة ما تنتشر فيها فضائح الفساد. وحدث أن كانت عناوين الصحف في اليوم الذي وصلنا فيه نحن الثلاثة إلى العاصمة كمبالا، من أجل المشاركة في ورشة تتعلّق بالإنفاق العام والرقابة المالية عام 2013، فقد حملت خبراً يقول: إنّ بريطانيا قد ألغت قرضاً كبيراً كانت قد خصصته لأوغندا والسبب هو الفساد.

ومن أجل صياغة نهج بديل مقنع لبناء قدرة الدولة، نحتاج أولاً إلى تشخيص متماسك حول سبب فشل النهج السائد، كما يجب أن يكون تشخيص الوضع الراهن قادراً على توثيق مسألة عدم قدرة مؤسسات ومنظمات القطاع العام (الفصلان 1، و4)، مثلاً يجب أن تحتوي تفسيراً لكيف ولماذا لم تظهر هذه المؤسسات والمنظمات أيّ تحسن يذكر عبر أكثر من نصف قرن من عصر التنمية؟

لقد كانت قضية بناء قدرات الدول، على الدوام، تمثّل هدفاً معلّناً، على الرغم من النقص الكبير في علامات التحسّن. كما أنّ العديد من الدول قد حافظت على شرعيتها الداخلية والخارجية بما يكفي لتستمر في تلقّي الميزانية المحليّة والتمويل من الوكالات الدوليّة طيلة هذه المدّة، بحجّة أنّها قادرة على التنفيذ، وأنّ التحسّن في القدرة على التنفيذ هو أمر وشيك الحدوث.

وأشرنا إلى هذه الخلطة من الفشل في حيازة القدرة، بينما يجري التمكن من الحفاظ على مظهر الحائز على القدرة، وعلى الشرعية، والاستفادة من الوجود الافتراضيّ لقدرات الدوليّة، بأنّه «الفشل الناجح». وهذا الأمر يضع الأسئلة المهمة، بشأن هوية التكنيكات التي جرى بها هذا الفشل الناجح، والذي سمح للمنظمات والمؤسسات بالفشل سنة بعد أخرى، ومع ذلك استطاعت الحفاظ على نفسها؟

ولماذا نجد أنّ هذه التكنيكات شائعة ومنتشرة بين مؤسسات الدولة في البلدان النامية؟ وكيف أمكن

(2) See Andrews et al. (2010).





لهذه التكنيكات أن تتصرف بطريقة ناجحة ومحكمة في حماية الفشل والخراب؟

في هذا الفصل سنطرح مسألة «المحاكاة المتشابهة»، على أنها التكنيك الأساسي في عملية الفشل الناجح، وهي التي تجمع فخاخ القدرة ورطة أبدية (بريتشيه 2013).

كما أنّ مفهوم المحاكاة المتشابهة ليس مفهوماً جديداً، ولكن لأغراض البحث الحالية، سيعتمد شرحنا على ثلاثة نصوص وأعمال متوافرة.

إنّ المحاكاة المتشابهة تُعدّ نوعاً من التمويه الشائع في العالم الطبيعيّة، كما في بعض البيئات؛ إذ يمكن للحيوانات أن تكتسب قيمة إضافية للبقاء عن طريق التشبّه بحيوانات أخرى. وعلى سبيل المثال، فإن بعض حشرات العثة تحتوي أجنتها على ما يشبه العيون، وبعض الذباب يشبه النحل، حتى أن بعض أنواعه تطوّرت لتتمكن من إصدار صوت يشبه طنين النحل، ولكن ليس لديه القدرة على اللدغ. والثعبان الملكيّ القرمزيّ، يمتلك نفس التلوين الأصفر والأحمر والأسود المائل إلى الشريط كما في الأفعى المرجانية السامة القاتلة، ولكن دون مفعول السم الحقيقيّ، وقد أشار عالم الاجتماع جون ماير / John Meyer، إلى ما أسماه بـ «المحاكاة الهيكلية» للدول القومية في النظام العالميّ (Meyer et al. 1997).

كما أبرز المنظران وودي بويل، Woody Powell، وبول ديماجيو / Paul DiMaggio، المحاكاة بوصفها استراتيجية للمؤسسات والمنظمات الخاصة والعامة (DiMaggio and Powell, 1983).

وأهم ما في هذا المسار أنّ المحاكاة المتشابهة تخلط بين الشكل والوظيفة؛ أيّ أنّ مفردة «يبدو»، تعوّض عن مفردة «يؤدّي». وعلى سبيل المثال فإن تمرير قانون العمل يُعدّ خطوة نجاح، حتى لو أن عدم تنفيذ هذا القانون يعني فعلياً أنّ التجربة والممارسات اليومية للعَمال لم تتغير. وأنّ سياسة الاتفاق على إعادة إرسال البريد الذي تم توجيهه بشكل غير صحيح، ستجعل مكتب البريد يبدو مثل مؤسسة حديثة في أعين الناس، وقد يُعدّ إنجازاً، حتى إذا لم تحدث عملية إعادة البريد أبداً. وإنّ تطبيق الممارسات والطقوس الدورية للتدريب (Swidler and Watkins 2016) قد يُعدّ نجاحاً، حتى إذا لم تتحسن ممارسات وقدرات أحد من العاملين. ويُعدّ وجود الطفل في المدرسة والتحاقه بها نجاحاً حتى إذا لم يتعلّم أيّ شيء. وتُعدّ المستندات الماليةّ الجذّابة نجاحاً حتى إذا لم تحدد نتائج الإنفاق الماليّ.

وتكون المحاكاة المتشابهة مسألة ليست فريدة أو نادرة في البلدان النامية، ولا في توظيفات القطاع



الخاص.

كما أنّ العديد من النظم الطبيعيّة تلجأ إلى التماثل والمحاكاة من أجل تعزيز وجودها وتقوية شرعيّتها. ولتبدو مثل المنظومات الناجحة، وهذا ما أوضحه العمل الرياديّ لكل من دي ماجيو وبويل/ (DiMaggio and Powell 1983)

وجرى تأصيل التعبير بناء على ما قدّمه من دراسة استلهمت العمل في شركات القطاع الخاص في وادي السيليكون، فإذا أردت ان تقنع المستثمرين من أصحاب رأس المال بخوض المخاطر، فيجب عليك أن تقنعهم بأن مشروعك هو التالي والقادم في الأهميّة بعد (أبل / Apple) مثلاً، وبعد ما هو موجود فعليّاً. وأنه يبدو كما لو أنّه كان مشروعاً لـ أبل.

ولو أردنا أن نتبسط في الشرح الجزئي للاستعصاء الكبير في قدرات الدولة، هنا لا يمكننا الاكتفاء بالقول إنّ المنظّمات والمؤسّسات في البلدان النامية تستعمل الـ « محاكاة المتماثلة »⁽³⁾ بوصفها أداة، بل يتوجب علينا أن نشرح لماذا يكون هذا الأمر يسري بما يشبه العدوى الانتقالية واسعة الانتشار، ولماذا هو فعال بشكل خاص في تأخير التقدّم ضمن المنظّمات الحكوميّة بالبلدان « النامية ».

ولهذه الأسباب تحوّلنا من التركيز على المنظّمة أو المؤسّسة إلى التركيز نحو النظام البيئيّ الذي تعمل فيه المنظّمات، وهنا يبرز السؤال: ما الذي يميز النظام البيئيّ الذي تعيش فيه المنظّمات الحكوميّة في البلدان النامية، بما يجعل المحاكاة المتماثلة تمثّل استراتيجية جذّابة، وبشكل متكرّر، وربما حتّى يمكن وصفها بأنها مثالية للاعتماد عليها؟

نحن نرى بأن هناك ميزتين رئيسيتين تتعلّقان بالطريقة التي تتعامل بها تلك الأنظمة مع الحادثة: أولاً- إنّ تلك الأنظمة غالباً ما تكون مغلقة أمام الحادثة، وخاصّة في القطاع العام، انغلاقاً بوجه ظهور معالم الحادثة في المنظّمات أو المؤسّسات الجديدة. وثانياً- نجد أنّ مؤسّسات ومنظّمات القطاع العام في البلدان النامية، غالباً ما تلجأ إلى تقييم الحادثة بشكل صارم، من خلال فحصها إذا كانت تتوافق مع

(3) إنّ أكثر الأمثلة شيوعاً على مفهوم المحاكاة المتماثلة، هو ميل المؤسّسات والدوائر الحكوميّة أن توظف آليات يبدو مظهرها مثل ما هو الحال في المؤسّسات المماثلة في الغرب، حتى في الجوانب المعماريّة، وفي تصميم المكاتب الخدميّة، وفي اقتباسات الديكور والمسمّيات، أذكر على سبيل المثال تغيير بعض المسمّيات الوظيفيّة القديمة في الدولة العراقيّة، إلى مسمّيات مقتبسة من المنظومة الأميركيّة الإداريّة، فمدير الأفراد صار اسمه: الموارد البشريّة، والقيادة العامّة للقوات المسلحة صار اسمها: الأركان المشتركة، وصار هناك مستشار للأمن القوميّ، وفي بعض المؤسّسات صار هناك مجلس للحكماء، وهكذا - المترجم.





الأجندات بدلاً من البحث في قدرة الحداثة على تعزيز وظائف المنظمة أو المؤسسة.

ويشيع هذا التقييم للحداثة والبحث إذا كانت تتوافق مع الأجندات، في بيئات البلدان النامية؛ لأنّ النظام العالميّ يعزّز في العادة ترسيخ أفضل الممارسات، وغالبًا ما تكون الوكالات المانحة هي الناقل لمفاهيم الحداثة⁽⁴⁾، وهناك بالتأكيد أجندات عالمية أخرى تشوّه التغييرات المحليّة، وهذا يؤدي في النهاية إلى ما نسميه بـ «التكاثر المؤسسيّ الأحادي» (Evans 2004).

وطرحنا أيضًا أن الأنظمة المحيطة والبيئية التي تُعدّ فيها المحاكاة المتماثلة استراتيجية تنظيميّة ذات جذب، فإنّها يمكن أن تحافظ على حالة وقوع القدرات في فخ الثبات؛ لأنّه بمجرد أن يتم إغلاق النظام في بيئة مغلقة ومتوافقة مع الأجندات والمنظّمات، وبمجرّد أن يتكيّف القادة والعاملون في الخطوط الأماميّة لتلك البيئة، فإنّ الاستراتيجيّات المعتادة لتحسين الخدمات مثل التدريب، والإصلاح، وتوليد خصائص ودلائل أفضل، كلّها ستفشل.

النظام البيئيّ المحيط الذي تكون فيه المحاكاة المتماثلة هي الخيار الأفضل

الشكل 2.1، هو مخطّط تمثيليّ لنظام بيئيّ للمنظّمات والمؤسسات، يحتوي على ثلاث طبقات، تكون فيها المنظمة أو المؤسسة في الوسط، وتكون موجودة داخل النظام البيئيّ المحيط بها والمحتوي لها. فالمنظمة على مستوى معيار البيئة المحيطة بها، فإما أن تكون هذه البيئة مفتوحة، أو مغلقة. ومن جهة كيف يمكن ان نقيس جدية وحداثة المنظمة ونقيّمها، فإما أن تكون ناجحة وظيفيًا، أو أن تتبنّى المحاكاة المتماثلة.

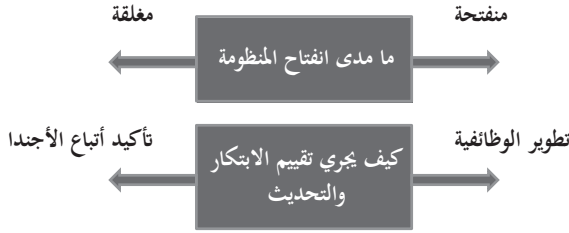
وبالنسبة للعوامل، فهي المنطقة التي نميّز فيها بين «القادة»، و«العاملين في الخطوط الأماميّة»، الذين يعملون ضمن هذه المنظّمات، وهناك فرق أكيد. ويمكن للعاملين في الخطوط الأماميّة (مثل رجال الشرطة، الأطباء، الممرضون، المنظّمون، محصلو الضرائب، البيروقراطيّون) أن يختاروا، إمّا أن يتصرفوا بشكل كامل وفقًا للمصلحة الذاتية البحتة (بما في ذلك التغيب عن العمل، والفساد، وإساءة استعمال السلطة، التساهل، والإهمال). أو أن يتصرفوا بتوجّه نحو تعزيز الأداء. وهو توجه الأداء عندما يتخذ

(4) لم يتعرّض المؤلّفون في هذه الجزئية، إلى الاحتمال الواضح الذي يقدّم لنا الحداثة نفسها - الحداثة المنقولة بواسطة الوكالات المانحة - بأنّها قد تحمل معها أجندة خاصّة سياسيّة المنحى، وهذا أمر غالب في كثير من الأحيان، وفي أمثلة واقعية لا حصر لها - المترجم.

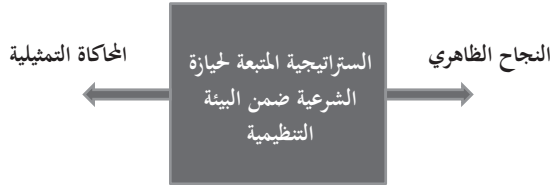


العاملون في الخطوط الأمامية الإجراءات الكفيلة بتعزيز أفضل أهداف المنظمة، وغالبًا ما يتجاوزون الامتثال المجرد للإجراءات السياسية والرسومية.

البيئة التنظيمية للمنظمات



على المستوى التنظيمي



على مستوى العناصر والعملاء



الشكل 2.1

البيئة التنظيمية للعمل، من حيث الفواعل والعملاء، والمنظمات، والمنظومة المستعملة.

إنّ المنظّمات تصبح ناجحة حين يتصرف العاملون في الصفوف الأمامية فيها، بمسار عمل يستهدف الإنجاز. وكما فصلنا هذا الأمر في الفصل الرابع، أمّا المؤسسات والمنظّمات الضعيفة، فإنها ستعجز حتى عن تحفيز مسار العاملين على الامتثال نحو الإنجاز.

يمكن لـ «قادة» المنظّمات (ولا يعني هذا رئيس المؤسسة أو المنظّمة فقط، بل يعني أولئك الذين يشغلون مناصب السلطة والمسؤولية، ويشكلون القيادة) أن يختاروا مسار عملهم من طيف متنوع من



الاختيارات، يبدأ من الاستمرارية البحثية للمنظمة، إلى خلق قيمة عامة⁽⁵⁾. ويمكن للمديرين المسؤولين عن العمل في الخط الأمامي (أي القادة)، أن يستعملوا الموارد والسلطة التي يمتلكونها لتحقيق أغراضهم الخاصة، وهذا ما نسميه بـ «استحواذ النخبة»، مع استمرارية المنظمة (التي تكون قيامتها تعتمد بالأساس على الأداء)، أو يمكن لهم قيادة المنظمة نحو مستويات أعلى من الأداء.

كما أنّ المنظمات لديها مجموعة من الاستراتيجيات، وهنا نحن لا نتعامل مع المنظمة بوصفها كيانا خاضعا تمامًا لسيطرة القادة، لا بوصفها وحدة فاعلة واحدة، بل بوصفها كيانا له وضع وجودي مستقل، وفي ضرب المثال المتشابه مع التطور، فإنّ الدافع الرئيس للمنظمات هو البقاء، ونفترض أن المفتاح لبقاء المنظمة هو «الشرعية»، (وهنا نحن نضع إطارًا يشتمل المنظمات المتنوعة، مثل؛ قوات الشرطة، أو الطوائف الدينية، أو البنوك المركزية، أو المستشفيات، أو الجامعات، أو المنظمات غير الحكومية، والمبررات الخيرية، فضلًا عن الشركات الخاصة التي تستهدف الربح)⁽⁶⁾.

وهنا تكون الشرعية جزءًا أساسيًا من قدرة المنظمة على جذب الموارد البشرية والمالية. وفي العادة تتبنّى المنظمات وسيلتين أساسيتين للحفاظ على الشرعية: الأولى هي «المحاكاة

(5) The expression «creating public value» is the title of Moore (1995).

إنّ مصطلح «خلق القيمة العامة»، أو «خلق القيمة العمومية»، يعود إلى دراسة مارك هاريسون مور، التي حملت عنوان: خلق القيمة العامة، الفكرة الأساس للإدارة الاستراتيجية في عمل الحكومة.

Creating public value: Strategic management in government: (Cambridge, MA: Harvard University Press) by Mark Moore.

(6) إنّ الفكرة المبسطة التي طرحها مارك ه. مور، تنضوي على استكشاف ميل المديرين في المؤسسات العامة، إلى توظيف الموارد التي عهد بها إليهم، من أجل إقناع الجمهور بالقيمة العمومية لعملهم. وهذه الموارد في العادة يجري جمعها من خلال القدرة على فرض الضرائب. لكنها تشمل أيضًا غالبًا سلطة الدولة في تنظيم سلوك الجهات الخاصة إما لمنعها من إلحاق الضرر بالرفاهية العامة، أو كي تفرض عليها تقديم مساهمات في المصلحة العامة الشاملة. وقد تشمل أيضًا قدرتهم على تحفيز أو الاستفادة من «الروح العامة» الموجودة مسبقًا التي تشتمل أيّ رغبات المواطنين في المساهمة في الأغراض العامة المهمة، أو على الأقل أداء واجبهم أو تقديم حصتهم العادلة في الجهود المشتركة.

لخلق «القيمة العامة» نحتاج إلى مديرين عموميين لديهم «خيال مُضطرب، يسعى للقيمة» كما يقول مور، يبحثون عن الفرص للقيام بذلك، ويكتشفون كيفية استغلال هذه الفرص، ثم يقومون بذلك. هذه هي أسلوب الإدارة الريادي الذي يمكن تحقيقه في القطاع العام فقط إذا كان الشخص يفهم تمامًا ويعمل بما يتوافق مع العمليات الهامة للشرعية الديمقراطية والمساءلة العامة - المترجم.



المتماثلة»، والثانية هي تبني وسائل «النجاح القابل للإظهار». ويمكن القول إنّ جميع المنظّمات توظف خليطاً من هاتين المسألتين، إلى جانب استراتيجيات أخرى وبنسب متفاوتة.

ومن الضروريّ ملاحظة أن أفعال المنظّمات وخطواتها، والقيادة، والعمّال في الخط الأمامي، ستعمل بشكل أفضل إذا كانت متسقة ومتناغمة؛ أيّ أنه سيصعب الحفاظ على المنظّمة المتسمة بالتماثل، إذا كانت استراتيجيتها الأساسية للشرعيّة مع العمّال موجهة نحو الأداء، وهذا بسبب أنّ أداء العاملين لا يمكن تقييمه ومكافأته بناء على معايير متعلّقة بالأداء، إذا كانت المنظّمة نفسها لا تمتلك استراتيجية لتحقيق النجاح وإظهاره.

وعندما تكون المنظّمات قائمة على محاكاة نماذج مشهورة بالنجاح، فإنّ التقييم الداخليّ (للقادة والعاملين في الخط الأماميّ) يميل في العادة للتحوّل إلى تقييم للامتثال البسيط. أو إلى ما هو أسوأ، وهي عمليّة قياس خصائص العمّال وروابطهم التي لا علاقة لها بالأداء، أو التي قد تكون قد شرّعت المنظّمة له محاولة خلق ما هو شبيه بالنجاح.

ونرى في الشكل 2.1 أنّ هذا الأداء يميل إلى التماسك في الجهة اليمنى من الشكل، بينما (جهة شرعيّة المنظّمة، وقدرتها على إظهار النجاح الشكليّ)، بينما يبدو التماسك المنخفض للمؤسّسات والمنظّمات في الجزء الأيمن من الشكل.

والسؤال المطروح هنا: ما الخصائص الأبرز للنظم البيئيّة، أو البيئات التي تعمل فيها المنظّمات، بحيث تصبح عمليّة المحاكاة المتماثلة استراتيجية متبناة وجذابة؟ وهنا سنطر عنصرين أو مكوّنين من مكوّنات النظام البيئيّ الذي تعمل في المنظّمات: أهو نظام مفتوح أم مغلق؟ أو يتمكّن هذا النظام من تقييم أداء المنظّمة بناء على الوظائف التي أظهرتها، أم وفقاً لتوافق الأجندة؟

ونرى أنّ هاتين الخاصيتين للنظام يمكن أن تساعد في تفسير انتشار واستمرارية المحاكاة المتماثلة، وفشلها أو نجاحها بوصفها استراتيجية للعديد من المنظّمات الحكوميّة في الدول النامية.

ولقد استعملنا مصطلح «بدعة» / Novelty Carlile and Lakhani 2011، لتجنّب الأبعاد الإيجابية لكلمة «ابتكار» / Innovation؛ فالابتداع يعني الاختلاف والحدّثة، وليس بالضرورة أن يعني ما هو أفضل.

إنّ الأنظمة التي تظهر سلوكاً شبيهاً بالتطوّر، تحتوي على مصادر توليد الابتداع، ثم على مصادر تعمل على توجيه هذا الابتداع وإرشاده.

ومع حالات من الفشل أو النجاح، تزداد أو تتراجع، فهي تعمل على القضاء على الابتداع السلبيّ،



والإكثار من الابتداع الإيجابي. وإنما هنا لا نبدأ من افتراض «أن المختلف هو الأفضل»؛ لأنّ التطوّر عادة ما يشهد طفرات جينية، والكائنات الحيّة لديها طرق مستمرّة للتخلص من الطفرات الضارة، والتقليل من تأثيرها.

المنظمة نفسها مفتوحة أم منغلقة بإزاء الابتداع؟

إنّ البيئة التي تتفاعل فيها المنظمة، يمكن أن تكون منغلقة أو مفتوحة أمام الابتداع، وفقاً لمسارين: الأول: يتعلّق بالنظام نفسه: أكان منغلّقاً أم مفتوحاً أمام دخول منظّمات جديدة؟ والثاني: يتعلّق بالمنظّمات في المحيط أو الإطار نفسه: أهي منغلقة أم مفتوحة؟

إنّ ما يميّز منظّمات ومؤسسات القطاع العام في العادة، هو أنّها تمتلك ميزة الاحتكار والفردانية في التحكم، وإن لم يكن هذا الاحتكار موجوداً على صعيد تقديم الخدمات أو الالتزامات، فإنّه موجود في ميزة تلقّي الموارد العامّة لتمويلها.

كما أنّ استعمال سلطة الدولة لفرض تأدية الالتزامات، هو بطبيعته أمر من أمور الاحتكار، وفي نظام عدليّ وقضائيّ واحد، يجب أن يكون هناك جيش واحد، وجهاز واحد للشرطة، وجهاز واحد لتحصيل الضرائب، وحكم واحد لتحقيق حقوق الملكية، أو لتنظيم انبعاثات تلويث الهواء، ومحكمة استئنافية واحدة في ذلك النطاق.

وتنشأ أيضاً حالات شبيهة بالاحتكار في نطاق تقديم الخدمات. بعضها عائد إلى أسباب تتعلّق بالحجم الأفضل اقتصادياً؛ إذ إنّّه على سبيل المثال، سيكون من الأفضل اقتصادياً توفير موزّع واحد للطاقة الكهربائية في منطقة معيّنة، أو سكّة حديد واحدة، أو مجموعة واحدة من الأنابيب الناقلة للمياه. وتساعد هذه الأوضاع، سواء أكانت مملوكة وتدار من قبل الدولة أم أنّها تعمل بتفويض من الدولة، على وضع مصدر آخر للإغلاق. هذا المصدر مفاده أن القطاع العام في بعض الخدمات، يعمل بوصفه حكماً للقيمة، وبالتالي سيكون مستعدّاً لدفع الأموال العامة مقابل خدمة معيّنة فقط، وعلى سبيل المثال، في العديد من الدول، يجري تمرير الأموال العامّة المخصصة للتعليم الابتدائيّ حصريّاً من خلال المدارس التي تمتلكها وتديرها الدولة، والحكومة هنا تكون وسيلة للتحكم في مستوى التعليم الذي يتلقّى الدعم الحكوميّ (راجع مور، وبريتشيه و فيارينغو / Moore and Viarengo Pritchett 2015). وبالتالي، يمكن أن تنشأ منظّمات ومؤسسات جديدة لتقديم التعليم الابتدائيّ إلّا أنّها لن تنال الدعم الحكوميّ العام.



وفي المنظومات الفرعية، أو ضمن قطاع من اقتصاد السوق المنافس المفتوح، مثل المطاعم، يوفر «السوق» مساحة لظهور شركات جديدة، ويتم تقييم حداثة هذه المنظّمات الجديدة في النهاية بالكامل من الناحية الوظيفية – بحسب قدرتها على جذب الموارد من العملاء الذين يدفعون. ويتطلّب بالنجاح في مثل هذا القطاع إلى التنافس بين الشركات الموجودة مع القادم الجديد (وقد تتنافس الشركات الحالية بوسائل عادلة أو غير عادلة، من أجل إغلاق المساحة ومنع الوافدين الجدد من الحصول على المبيعات)، أو أن يتمكن الوافدون الجدد من توليد الجديد داخل نظام جرى إعداده لمكافئة المنظّمات ورؤاد الأعمال (القادة) القادرين على تقديم ذلك.

هذه الأنظمة البيئية تخلق تعلماً وتقلّماً بيئياً، وصفه شومبتير / Schumpeter، بطريقة متفردة حين قال عنه: إنّه نوع من «التدمير الإبداعي»، تزداد فيه الإنتاجية الإجمالية مع استبدال الشركات الأكثر إنتاجية محلّ الشركات الأقلّ إنتاجية. وتسهّل الأنظمة المفتوحة ظهور الجديد، بينما قد تكون الأنظمة المغلقة أكثر كفاءة بشكل ضيق في بعض الظروف، لكنها تكون معرضة للخطر من حيث إمكانية انغلاقها مجدداً⁽⁷⁾.

ومن أهم الدروس المستنبطة من هذه الأسواق التنافسية في البيئة التي تتفاعل فيها الأنظمة والمؤسسات، بأنه ليس كلّ الشركات الخاصة (قطاع خاص) ستكون ذات نتائج رائعة، وأنها ستكون قادرة وفعّالة في التأقلم، والتعلّم والاستجابة للتغيير، إلّا أنّها بوجه من الوجوه، قد تؤدي إلى العكس تماماً، وقد يوضح هذا الأمر مدى صعوبة إنشاء منظّمة أو مؤسّسة جديدة كي تدوم، ومدى صعوبة استجابة المنظّمات للظروف المتغيرة.

في الولايات المتحدة، نجد أنّ نصف الشركات الجديدة تختفي خلال خمس سنوات من التأسيس، وما هو أكثر جذباً للانتباه حتى الشركات الناجحة، والمهيمنة، فإنها غالباً ما تفشل في الاستجابة للظروف المتغيرة، وقد تنكمش وتفلس.

ونجد في دراسة (بيترز وواترمان/ Waterman Peters and 1982)، عن الإدارة، بأنها تناولت 43 شركة من بين أفضل الشركات الخاصة في الولايات المتحدة الأميركية، من أجل أن تستنبط منها دروساً في الإدارة، وأن العديد من تلك الشركات الكبرى التي تم تمييزها بوصفها أفضل الإدارات قد اختفت منذ ذلك الحين أو أفلست. وفي نظام يفتقر إلى الانفتاح على الوافدين الجدد، قد تكون

(7) See the related discussion in Brafman and Beckstrom (2006) on the distinction between «spider» (centralized, closed) versus «starfish» (decentralized, open) systems.



شركات من مثل وانغ لابز / Wang Labs، أو ديجيتال إيكويمننت / Digital Equipment، ماتزال تبدو أسماء مألوقة، وربما لم تكن شركة طيران ديلتا / Delta Airlines، لم تكن تتجه نحو الإفلاس. لقد شهد قطاع البيع بالتجزئة في الولايات المتحدة تحولات أساسية، ليس لأن شركة سيرز / Sears، التي كانت تهيمن في ثمانينيات القرن الماضي قد تعلّمت من تجاربها، وصارت تطبّق أساليب جديدة بنجاح، إنّما لأنّ شركات جديدة نشأت من سيرز، إلى كي مارت / Kmart، وولمارت / Walmart، وصولاً إلى أمازون. وإنّ بناء القدرة دون وجود عامل التعلّم من البيئة النشطة التي يدمجها الوافدون الجدد، أو الضغط الذي يمارسونه على الشركات القائمة، يجعل الديناميكيات في مجال بناء القدرة أكثر صعوبة.

وبناء على ما سبق، فإنّ الاستراتيجية المطلوبة لبناء قدرات الدولة يتحتم عليها أن تواجه مشاكل مزعجة، تتمثّل في ضرورة تشجيع، ومكافأة الابتكار في المنظّمات التي تمتلك احتكاراً في استعمال سلطة الدولة ومواردها (لأيّ سبب كان).

يتوجّب فعلياً أن تكون هناك قوّة واحد للشركة (على الرغم من وجود العديد من شركات الأمن الخاصة)، لذا لا يمكن الاستفادة من الانفتاح في الأسواق التنافسية، سواء لتسهيل إدخال الجديد، أو لفرض الضغوطات في الأداء على الشركات القائمة.

والعنصر الآخر في تأثير مدى انفتاح أو انغلاق النظام بوجه الجديد، هو ما إذا كانت المنظّمات نفسها منفتحة إزاء الابتكار، بمعنى ما إذا كان لديها آليات فعّالة لتوليد الأفكار الجديدة. ويتعيّن على جميع المنظّمات موازنة الإشارات التأكيدية (مرحباً، نحن نقوم بعمل رائع)، أو الإشارات التي تنقض هذا (مرحباً، هناك شيء غير صحيح هنا).

وإذا كانت هناك إشارات تأكيدية كثيرة، فسيجري تجاهل المشاكل حتى تفاقم وتصبح أزمة، وإذا كانت هناك إشارات ناقضة كثيرة، فقد تفقد المنظّمة شرعيّتها الداخليّة. وتقوم العديد من المنظّمات بقمع ظهور الجديد (ومن ذلك الأدلة الجديدة حول الأداء)؛ لأنّها قد تكشف عن إشارات ناقضة مضافة. وعندما تتنافس المنظّمات على الشرعيّة الداخليّة والخارجيّة، من الممكن أن تصبح الحالة بصيغة: «من الأفضل أن تكون جاهلاً» (بريتشيه 2002)؛ أيّ أنّه قد يكون من الأفضل تقليل توفر الأدلة من خلال فحص الأداء، من أجل نقل الإشارات التأكيدية بشكل أكثر فاعلية ليخبرنا بأن كلّ شيء على ما يرام.

وبينما تمتلك جميع المنظّمات وسائلها الخاصّة لتقليص تأثير الجديد، فإنّ هذا قد يصح أكثر من



غيره في المنظّمات الحكوميّة والبيروقراطيّات.

وعندما تفهم البيروقراطيّة على أنها تنفيذ لسياسة معيّنة، أو برنامج محدّد مسبقاً، فقد تشير «بيئة التفويض» (مور 1995)، ضمن السياق السياسي والاجتماعي، إلى القادة والعاملين في الصفوف الأماميّة، وتخبرهم بأن مهمتهم ليست السؤال عن السبب. وربما في بعض الحالات يكون هذا هو «الاختيار الأمثل»، كما هو الحال في الأنشطة اللوجستية الروتينية، مثل اصدار رخص القيادة؛ إذ إنّ تحقيق الامتثال هو ما تتطلبه المنظّمة فقط، فلا حاجة أو رغبة في إيجاد ما هو جديد. ولكن قد يعني هذا أيضاً أنه حتى القيادة في المنظّمات الحكوميّة لا تدرك أن البحث عن الجديد (حتى الابتداء) هو أمر في صلب مسؤوليّاتها.

وقد توضح القصّة التالية هذه الميول؛ إذ كان لأحد الأصدقاء طريقة يتبعها في التدريس غير تقليدية، وعمل على تطويرها وأثبت أنها فاعلة ومفيدة في رفع درجات القراءة لدى الأطفال، وذهب إلى المسؤول الأعلى في الإدارة، في الوزارة المعنية بالتعليم وأخبره بهذه الطريقة الجديدة، حينئذ كان ردّ المسؤول على هذه الفكرة الجديدة: «أن تسيء فهم عملي، إنّ عملي هو أن أحافظ وأؤكد من أن الوزارة تعمل وفقاً للقوانين والتعليمات الحالية، أمّا تطبيق الطرق التعليميّة لتحسين مستوى التعلّم فهو ليس من واجبي».

كما تأتي قصّة أخرى مستحقة ومعها بيانات (مما يجعلها قصّة بيانيّة)، من إحدى المحاولات لإجراء تقييم صارم لأثر طرق تحسين أداء قوّة الشرطة في منطقة راجستان بالهند. Banerjee et al. (2012). كان الباحثون هناك يعملون عن كثب مع ضابط في خدمة الشرطة الهنديّة، وهذا بدوره كان يمتلك السلطة الرسميّة على الشرطة. وقد استقرّوا على عدد من الابتكارات المحتملة، بهدف معرفة أيّ منها إذا ما تم اعتمادها، سيؤدّي إلى تحسين في مقاييس فعالية الشرطة. وقاموا بتشكيل مجموعة للمعالجة، ومجموعة للتحكّم كما هو معتاد، وما وجدوه لم يكن الفعاليّة النسبيّة للابتكارات المختلفة، بل وجدوا أنّه وبالنسبة لعدد من الابتكارات (مثل تلك التي تؤثر على جدولة عمل رجال الشرطة)، فإنّ مدى المعالجة والتعامل في المجموعة نفسها، هو نفسه مدى التحكّم.

لكنّهم لم يغيّروا ذلك ببساطة؛ إذ كانت هذه المنظّمة مغلقة أمام نوع معيّن من التحديث، وإن كان هذا التحديث يجري بناء على طلب من القائد نفسه.



كيف يتم تقييم الابتداع والتحديث؟ عبر التوافق مع الأجندة أم عبر التوافق مع الفاعلية؟

تأتي الخصيصة الثانية للنظام البيئي الذي تعمل فيه المنظومات لتشكّل «الطريقة التي يجري بها تقييم التحديث».

بمعنى أنّ المنظّمة إذا اقترحت القيام بشيء مختلف، فكيف نتوقّع أن تجري عمليّة تقييم هذا التحديث من قبل الجهات الفاعلة، الداخلية والخارجية التي تمنح المنظّمة شرعيّتها؟.

إنّ أحد أهم الأقطاب يتمثّل في أن التحديث والابتداع، يجري تقييمه على أساس «التوافق مع الأجندة»، إذا كانت تعزّز أو تكثّف الأجندة الحاليّة؟ أمّا القطب الآخر فيتمثّل في أن التحديث يجري تقييمه بناءً على «تحسين الفاعليّة»، أيّ هل الطريقة الجديدة تعزّز قدرة المنظّمة على تنفيذ وظائف إنتاج المخرجات التي هي غاية المنظّمة (أيّ الغايات الرسميّة أو المثاليّة)؟ ويشرح هذا القسم التباين بين التوافق مع الأجندة وتحسين الفاعليّة.

إنّ «الإطار المنطقيّ» للعمل، أو «نظريّة التغيير»، أو نموذج أيّ برنامج، أو أيّ سياسة أو مشروع عادة ما يكون مقصوداً له أن ينساب مثل سلسلة منطقية كاملة ومتسقة، وصحيحة، ابتداءً من المدخلات، ووصولاً إلى الأنشطة، ثم انتهاء بالمخرجات أو النتائج.

بعبارة أخرى، إنّ كنت تسعى إلى قيادة أكثر أماناً، فبالإمكان توفير «المدخلات» (الماليّة مثلاً، أو التفويض اللازم من الدولة)، إلى مؤسّسة أو منظّمة تعمل على إصدار رخص القيادة، لأولئك الذين يمتلكون كفاءة في قيادة المركبات.

وستؤدّي هذه المدخلات إلى أنشطة من قبل العاملين في الخطوط الأماميّة، مثل إجراء التقييمات المحدّدة لمهارات القيادة لدى المتقدمين. كما أنها ستؤدّي إلى تقسيم الأفراد، إلى من يمتلكون المهارة اللازمة لقيادة السيارة، وإلى آخرين لا يمتلكون تلك المهارة. ومن المنطقي أن تؤدّي هذه المخرجات إلى نتيجة تتمثّل في قيادة للسيارات أكثر أماناً.

إنّ هذه السلسلة المتكونة من «مدخلات - أنشطة - مخرجات - نتائج»، لأيّ نشاط هادف تقوم به المنظّمة، من مثل: التنظيم البيئي، تعزيز الوصول إلى التمويل، جمع الضرائب، منح حقوق ملكية الأراضي، الرعاية قبل الولادة، تعزيز جهود الحد من انتشار فيروس الإيدز، وغير ذلك...

لكن الفرق الرئيس بين «التوافق مع الأجندة»، و«تحسين الفاعليّة»، يكمن فيما إذا كانت عمليّة التحديث يجري تقييمها في الطرف القريب من السلسلة: (هل تم إنفاق المزيد من المدخلات؟ هل جرى تنفيذ الأنشطة وفقاً للعمليات المحدّدة؟ هل جرى «تكثيف» الأنشطة؟) أو في الطرف البعيد



من السلسلة: (هل تم إنتاج المزيد من المخرجات بالفعل؟ وهل أدّت تلك المخرجات إلى النتائج المقصودة والمرجوة؟).

وهناك العديد من الأنواع الشائعة من حالات التطابق مع الأجندة، ومنها ما يركز على التوافق والامتثال للعمليات، وما يتعلّق بالمشاكل والحلول المربكة، والتكثيف.

المُدخلات: إنّ أبسط ما يمكن للمنظمة أن تفعله هو أن تطلب المزيد.

وطلب المزيد من الميزانيّة (أو المُدخلات)، هو طلب بسيط غالباً ما يحفز الدعم الداخلي أو الخارجيّ الواصل إلى المنظمة أو المؤسسة، وعلى سبيل المثال أن تنفق جميع البلدان 4% من ناتجها القومي الإجمالي على التعليم، على الرغم من أنه لا يمكن أن يكون هدفاً يتبناه أيّ شخص هو أن تنفق البلدان الأموال، سواء أكان لها التأثير على الطلاب أم أنّها تندرج ضمن الامتثال للعمليات ولـ «التحكّم».

وهناك عنصر شائع آخر في مسعى التوافق مع الأجندة، يتمثّل في التحديث، والذي يجري ادعاء زيادة الامتثال للعمليات، أو زيادة السلطة الإدارية، تحت جناحه، وهذا يجري بغض النظر عمّا إذا كان هناك أيّ دليل على أن العمليات مرتبطة فعلاً أو «بشكل دقيق ووثيق» بالمُخرجات والنتائج.

إعادة تصنيف المشاكل والحلول: عادة ما يشجع سلوك معيّن بإزاء المشاكل، يتلخّص في أن يجري تعريف «المشكلة» بأنها غياب حلّ معيّن، وأنّ البحث عن حلّ وتبنيه سيكون هو الحل في النهاية، سواء أتمكّن هذا الحلّ من فكّ عقد مشكلة ما أم لم يتمكّن.

يمكن للباحث أن ينطلق من مشاكل حقيقية، تتعلّق بتسرّب الميزانيات مع مرور الوقت، وهي مشاكل تؤدّي إلى عواقب سلبية حقيقية تؤثر في توقيت المشاريع (مثل الطرق التي تترك غير مكتملة)، ويمكن بعدها الجدل بشأن أحد الحلول الممكنة بأنها كانت تأتي على شاكلة اعتماد ما يسمّى بـ (إطار الإنفاق على المدى المتوسط / MTEF) (8).

وهما تكون العلة بتعريف مشكلة الميزانية، ليس وفقاً إلى المخرجات والنتائج، إنّما هو غياب إطار الإنفاق على المستوى المدى المتوسط، وإذا كان هذا هو تعريف المشكلة، فإنّ اعتماد إطار الإنفاق متوسط المدى، يعني هو «الحلّ» للمشكلة التي سبق تعريفها على أنّها غياب الحل، سواء أجرى بالفعل حلّ المشكلة الفعلية (مثالها الطريق غير المكتمل) أم لا.

(8) هي في العادة خطّة لتقسيم الإنفاق على مشروع معيّن، على مدى وسيط (3 - 5 سنوات مالية) - المترجم.



التكثيف، أو «أفضل الممارسات». وهي إحدى طرق التوافق مع الأجندة، وتتمثل في تبني وسيلة جديدة للإدخال (الكومبيوترات على سبيل المثال)، أو التدريبات (بناء القدرات)، أو (الترقيات) التي تستقطب الدوائر الداخلية، بصرف النظر عن تأثيرها على المخرجات والنتائج.

وفي جزر السولومون مؤل أحد المانحين بناء مجمع حديث للمحاكم، على أرقى طراز ومزود بتكنولوجيا متقدمة، كنوع من الإعانة بعد الحرب الأهلية التي شهدتها حقبة الألفية الثانية، كما أن أحد الأسباب الكامنة خلف هذا البناء، هو ما جرى اعتباره من ضعف في نظام العدالة الجنائية (Allen & Dinnen 2010). وجرى بناء المحكمة باستعمال العمال المحليين، ومواد بناء محلية، وانتهى المشروع دون مشكلة كبيرة، وجرى وضعها في موقع يلتقط النسائم البحرية؛ مما ألقى الحاجة إلى نظام التكيف، وأدى إلى ضمان الامتثال لقوانين البناء الصديقة للبيئة، وتمكينها من التفاخر بأنها مبنى ذو بصمة كربونية منخفضة.

إن مثل هذه المشاريع تعدّ مصدر سعادة للمانحين، فهي تلتزم بجميع المتطلبات الإدارية وتتفوق عليها، وتبدو مثيرة للإعجاب، وجذابة في مظهرها البصري، وترضي كبار المسؤولين، وبالتالي تتوافق بسهولة مع المطالبات بأن تكون أوجه الإنفاق واضحة وشفافة بالنسبة للمواطنين دافعي الضرائب.

لكن المحكمة نادراً ما تستعمل، وعلى مبعدة مبنى واحد منها، ما يزال قسم الشرطة يعاني من تراكم مئات القضايا، معظمها ليست بحاجة إلى محكمة للوصول إلى حلّ رضائي؛ فالقضايا المتعلقة بالعدالة بعد النزاعات التي يواجهها معظم سكان جزر السولومون، في معظم الأوقات، تكون ليست من ذلك النوع الذي يمكن حلّه عبر الأنظمة الرسمية الباهظة التكاليف التي تستهلك الوقت، وتبدو غريبة في الآن نفسه. كما تقول كرسثيانا تاه/Christiana Tah، وهي وزيرة العدل السابقة في ليبيريا؛ إذ وصفت الحالة بشكل لافت، وتضيف قائلة: أمّا ما يتعلّق بهذا النوع من المشاكل، في البلدان بمرحلة ما بعد النزاعات، فليس هناك من حلّ سريع، وليس هناك كتاب دليلي للحلول. وليس هناك أفضل الممارسات، وما يوجد بدل من هذا، هو الحاجة إلى التعمّق والتحري في جذور القضايا، التي تقف خلف مشاكل بعينها. وهي ما سيقود إلى التنمية والتطور، وتطبيق الابتداعات والابتكارات، التي ربما تكون فريدة في نوعها، ونأمل أن تكون مناسبة لظهور الحلول التي من المحتمل لها أن تكون مستدامة⁽⁹⁾.

وبناء على الصفة الاحتكارية في المنظّمات والمؤسسات الحكوميّة، فإنها عادة ما يطلب منها عبر

(9) Cited in Desai et al. (2012: 54).



العمليات السياسية، تحقيق العديد من المخرجات والنتائج المختلفة وغالبًا ما يكون ذلك أكثر مما هو متاح لها فعليًا في أفضل الأحوال (ونقدّم المزيد عن هذا الموضوع في الفصل الثالث). وكما يقول المثل: إذا كانت المؤسسة لديها أكثر من ثلاثة أهداف، فإنّها عمليًا لا تمتلك أهدافًا واضحة.

ولأنّ المنظّمات الحكوميّة هي مؤسسات شاملة، ينبغي عليها تلبية احتياجات العديد من الدوائر المختلفة، ولا يمكنها أن تكون فعّالة في قطاع واحد أو سوق محدّدة.

طبعًا هذا الأمر يزيد من الضغط نحو تحقيق أهداف مبعثرة. وأخيرًا، فإن العلاقة السببية بين أداء وخطوات المنظّمة والنتائج، غالبًا ما تكون معقّدة ويصعب إثباتها. وفي مثل هذه الحالات ستسعى جميع المنظّمات تقريبًا للحصول على الشرعيّة بين أصحاب المصالح الداخليين والخارجيين، من خلال الاتفاق على الاجندات، بدلًا من تعزيز المحاسبة على خطى تحقيق الأهداف المحدّدة المتعلّقة بالنتائج المرجوة.

ومن هنا، فإنّ البيئة المغلقة التي تعمل فيها المنظّمة (مغلقة بإزاء الداخلين الجدد، أو بإزاء الابتداع نفسه)، والطريقة التي يجري فيها تقييم الابتكار والابتداع على أسس اتباع الأجندة والتوافق معها، عادة ما تفتقر هذه المتجهات للاتفاق بشأنها، مثلما تفتقر إلى توفر تقارير منتظمة تقييم المدخلات والمخرجات، ثم ينضج هذا الأمر على سلوك المنظّمات، والقادة، والعاملين في الصفوف الأولى فيها. وعادة ما تبحث المنظّمات في اختيارها الأفضل عن وسيلة تطبق فيها المحاكاة المتماثلة، وتسلك مسار السعي لتحقيق التوافق مع الأجندة، لكن هذا يترافق مع التأكيد بأن الإصلاح وأهدافه ستمثّل وظيفة مهمة ومعزولة، ولا تمثّل استراتيجية للمنظّمة.

كما أنّ القادة في القطاع العام، عادة ما يختارون إدارة وتعزيز الامتثال والتوافق مع العملية الجارية، بدلًا من التغيير من أجل تحسين القيمة المنتجة أو المضافة.

ويواجه العاملون في الخطوط الأماميّة صعوبة في أن يكونوا «موجّهين نحو الأداء» عندما تعجز المنظّمة نفسها أو القادة، عن تقديم مقاييس واضحة ومتسقة لنوعية الأفعال التي تؤدّي إلى رسم رؤية المنظّمة للأداء، وتعدّد المحاكاة التماثليّة متسقة مع الملاحظة التي تشير إلى أنّ المنظّمات والقادة مشغولون دائمًا بـ «الإصلاحات» التي يفترض أن تحسّن الأداء، ومع ذلك يجري تحقيق تقدّم ضئيل للغاية في جانب الأداء.



المنظومات العالمية، والتوافق مع الأجندات، والمحاكاة التماثلية.

إنّ الشروط التي تجعل استعمال المحاكاة التماثلية في أداء المنظّمات أمراً واسع الاستعمال والاتباع، بوصفه تكتيكاً لتحقيق (الفشل الناجح) الذي يدعم تكوّن فخاخ القدرة (أي، الأنظمة المغلقة، التي يجري تقييم أدائها بمبدأ التوافق مع الأجندة⁽¹⁰⁾)، هي شروط ترتبط بشكل خاصّ بالمنظّمات الحكومية في البلدان النامية. كما أنّ المنظّمات حول العالم، المرتبطة بكل من النظم الوطنية وبالنظام العالمي الذي تحدّد في البرامج، تترابط عبر عمليّات غالباً لا تعكس الظروف الفعلية التي تواجهها تلك البلدان.

يوظّف المؤلّفون في هذا الفصل مفردة (الأجندة)؛ للدلالة على البرنامج السياسيّ المحتوي على غرض، ربما لا يتطابق مع أهداف المؤسسة أو المنظّمة الحكومية المعلنة، كأن تكون هناك وزارة للتربية تشرف على التعليم العام، إلّا أنّ إدارة هذه الوزارة تحمل هدفاً أيديولوجياً أو غرضاً حزبياً من دفعها مسؤول محدّد لتولّي هذه الوزارة، وهذه المفردة توظف هنا، في قبالة (الوظيفة) التي هي افتراض معلن ومقر يرافق كلّ مؤسسة حكومية أو منظّمة أو كيان إداريّ فاعل - المترجم.

ويحدّد ديماجيو و بويل (DiMaggio and Powell 1983, 1991)، ثلاثة أنواع من الضغوط لاتباع المحاكاة؛ إذ تتبنى هذه المنظّمات:

القسريّة / Coercive؛ إذ يفرض فيها الوكلاء الخارجيّون تبني التماثل أو التشابه على المنظّمة.
والمعيارية / Normative؛ إذ يفرض على المنظّمة اتباع المحاكاة؛ لأنّها أفضل الممارسات المشهود لها.

والتقليد / Mimetic، وفيها تستنسخ المنظّمات ببساطة تجارب وممارسات المنظّمات الأخرى.
إنّ هذه الضغوطات الثلاثة للمحاكاة من النظام العالميّ على مستوى البلدان، أو في مستوى التماثل الهيكليّ (Meyer et al. 1997)، تعمل على تشجيع المنظّمات في البلدان النامية على تبني الأجندات العالمية، و «الحلول» والأشكال والهيكل الرسمية للسياسات التي تُعدّ أفضل الممارسات سواء أكانت تتناول المشكلات المحلية المحددة، أم قد جرى تكييفها مع السياق المحليّ أم لا، بينما تُعدّ

(10) يوظّف المؤلّفون في هذا الفصل مفردة (الأجندة)؛ للدلالة على البرنامج السياسيّ المحتوي على غرض، ربما لا يتطابق مع أهداف المؤسسة أو المنظّمة الحكومية المعلنة، كأن تكون هناك وزارة للتربية تشرف على التعليم العام، إلّا أنّ إدارة هذه الوزارة تحمل هدفاً أيديولوجياً أو غرضاً حزبياً من دفعها مسؤول محدّد لتولّي هذه الوزارة، وهذه المفردة توظف هنا، في قبالة (الوظيفة) التي هي افتراض معلن ومقر يرافق كلّ مؤسسة حكومية أو منظّمة أو كيان إداريّ فاعل - المترجم.



وكالات المساعدة الخارجية غالباً عوامل لهذا التماثل النظامي والعالمي، إلا أن الظواهر الأساسية تكون أكثر عمقاً، وبالتالي تؤثر على البلدان، حتى الأصقاع التي لا يكون فيها وجود أو تأثير كبير للمانحين. في الشكل 2.2، يظهر تمثيل لـ «المجال»، أو «القطاع»، أو «الحقل»⁽¹¹⁾، أو «الحركات»: وهي كلّها مساحة للتكريس تحتوي على أغراض متشاركة. هذا الشكل، يمكن أن يقرن بنوع من المنظّمات (على سبيل المثال، الجامعة، أو النقابة التجارية، أو المتحف)، أو التخصصات المهنية (الأطباء، المحامون، المعمارون، والمدققون)، والقطاع الاقتصادي (الكهرباء، السياحة، الفنادق)، والنشاطات الاجتماعية أو الحركات (حقوق الإنسان، البيئة، الدين)، أو مجالات التخصصات الحكومية (التعليم الأساسي، تنظيم ومحدّدات البيئة، إدارة الأموال العامة).



الشكل 2.2: هيكل النظام العالمي في مجال المساعي والجهود المبذولة

(11) In the sense of Bourdieu (1993).



في كلّ واحدة ممّا سبق، هناك فضاء عام يحتوي الخطاب، وملامح التعاون والخطوات، التي يمكن لكلّ منها أن تكون أضعف أو أقوى تحت التأثير بمسار الأحداث، وكلّ منها يؤدي دوراً معيناً.

وفي الحقيقة فإنّ هناك مستوى من «العالمية»، للتوصيفات، وعادة ما تكون فيه منظّمة أو مؤسسة أو جمعية في القمّة، ويسهل التعرف عليها بشكل عام في ذلك المجال الفاعل، وهذه تعمل في العادة على وضع «ثيمات» تحدّد على المستوى العالمي، وما هو مدرج أو غير مدرج في الأجندة العالمية لذلك المجال.

وتتغير هذه الموضوعات استجابة للتغيرات في العالم (مصل ظهور مرض الإيدز/ أو التغيرات المناخية)، أو التغيرات في الأفكار (مثل الانتقال من برامج السكّان إلى الصحة الإنجابية، والتحوّل إلى البنوك المركزية المستقلّة).

ومن أجل أن تكون هذه الموضوعات فعّالة يجب ترجمتها إلى خطوات عمل على مستويات مختلفة، من المستوى الوطني إلى المستوى المحليّ. وهناك أفراد يتمتعون بالعالمية، أولئك الذين يتفاعلون مباشرة على المستوى العالمي، والذين عادة ما يكونون مسؤولين عن ترجمة الموضوعات العالمية إلى خطط عمل أو أهداف أو أجندات وطنية التي يمكن أن تكون إمّا صريحة أو ضمنية، لكنها ما تزال في مجال الأفكار.

ومن أجل تحويل هذه الأفكار إلى ممارسات، يحتاج الفاعلون الوطنيون إلى ترجمة هذه الأفكار إلى سياسات وبرامج ومشاريع لها ميزات، وأشخاص مكلفين بأدوار ومسؤوليات محدّدة. تلك الأشياء هي التي تحتوي على (المدخلات - الأنشطة - المخرجات - النتائج) التي يمكن من حيث المبدأ تنفيذها. وبالنسبة لبعض الأنشطة مثل أنشطة المصارف المركزية، فإن هذا هو عمق التنفيذ الذي يجب أن تصل إليه. لكننا، وكما فصلنا في الفصل الخامس، فإنّ العديد من الأنشطة هي ذات «معاملات مكثفة»، وتستلزم العديد من الفاعلين لتحقيق النتائج. وهذا هو المستوى الذي يسبق المستوى الوطني (وتحت المستوى الحكومي أو الإقليمي في الدول الكبيرة) الذي يمكن أن نسمّيه بـ «القطاع»، وهو قد يكون مدينة، أو بلدية، أو وحدة إدارية، مثل المنطقة أو الحي، وهذا هو المستوى الذي يكون فيه الناس مسؤولين عن غدارة تنفيذ السياسات والبرامج والمشاريع.

ثم هناك العاملون في الخطوط الأمامية، الذين هم في كثير من الأحيان، وفقاً لصياغة سويدلر و واتكنز (Swidler and Watkins 2016)، الذين عبّروا عنهم بمصطلح «النخب البينية»، وهم أولئك الذين لديهم اتصالات على المستوى الريفي/ المحليّ، ولكنهم يمتلكون القدرة الفنية على



التنفيذ. هؤلاء هم رجال الشرطة، والمهندسون، والمعلمون، والممرضات، والمسؤولون عن تحصيل الضرائب، وغير ذلك، وهم بشكل أو بآخر يمثلون المنفذين اليوميين (البيروقراطيين في الشارع). وهم في حالة تفاعل مباشر مع المواكن في الشارع من خلال تنفيذ وظائفهم، وهم الأكثر عددًا من جميع المواطنين، سواء أكانوا متلقين أو مستفيدين من عمل الدولة.

إنّ الممثلين الفاعلين العالميين في هذه الأنظمة، عادة ما يكونون الثيمات التي تصاحبها مقاييس أو نصوصًا قياسية، وهي التي تعرّف الأهداف، وتتعداها إلى تعريف الأشكال المرغوبة من الخطوات، التي تكون جاذبة للشرعية.

أما مؤشر تقييم الإنفاق العام والرقابة المالية/PEFA، فإنّه يركز في البلدان النامية على تأكيد ملامح وخصائص تعكس «الممارسات الدلوية الجيدة، الحرجة، وإنجاز سياسة صحيحة في الإدارة المالية»⁽¹²⁾ لكن مؤشرات مضي الأعمال، تخبرنا بالطرق التي يمكن من خلالها للحكومات أن تخلق ظروفًا مناسبة للاستثمار، ونجد أنّ المنظّمات التي تمثل القمة في مجال فايروس الإيدز مثلاً، قد أنشأت برنامج الأمم المتحدة المشترك لمكافحة الإيدز، (UNAIDS) وفيه موضوعات لمعالجة الإيدز، كان من المتوقع أن تقوم اللجان الوطنية بترجمتها إلى خطط عمل وطنية. وفي مجالات مثل التعليم الأساسي، تقوم المنظّمات العالمية بصياغة وتعزيز الأهداف والعمليات والممارسات الموصى بها.

إنّ هذه الضغوطات العالمية يمكن أن تشكل قوّة فاعلة نحو الحال الأفضل (أو ربما المقصود نحو واقع الخير)، وأن توجّه الأنظمة الوطنية نحو منطقة ضغط إيجابي، ومناطق توفر الخبرات المتعلقة بها. لكن، للمفارقة، فإنّ الانظمة العالمية يمكن أيضاً أن تكون عوامل دافعة للوقوع في فخ القدرات في البلدان النامية؛ لأنّها تخلق وتعزّز العمليات عبر وسائل يضبطها الفاعلون الدوليون مع اجنداتهم، ومع ميل نحو تقييد التجارب المحليّة. و يمكن أن يؤدي هذا إلى تسهيل استمرار الخلل، حيث يمكن للمنظّمات اكتساب الشرعية الخارجية والدعم من خلال المحاكاة المتوافقة مع الأجندة الخارجية⁽¹³⁾.

(12) . See PEFA (2006: 2).

(13) إنّ حجّتنا على المستوى المؤسسي والتنظيمي مشابهة لتلك التي قدّمها فان دي وال (Van de Walle 2001) بشأن «التكيف الهيكلي» في أفريقيا؛ إذ يشير إلى أن مشاركة الحكومات في عملية الإصلاح - حتى عندما تكون غير مخرصة بشكل واضح من قبل الحكومات وعندما لا يتم تنفيذ الإصلاحات - قد جلبت شرعية خارجية، وهذا ساهم في اللغز المتمثل في أن المنطقة تستمر بذات نتائج التنمية السيئة، على الرغم من أنّ لديها حكومات أكثر استقرارًا.



وتتسبب في بعض الأحيان هذه السيناريوهات العالمية فعلياً في إغلاق المجال أمام الابتكار في نظام التنمية؛ مما يفرض أجندات ضيقة بشأن ما يشكل التغيير المقبول.

ويجري تقييم الدول النامية، والمنظمات العاملة ضمنها بكل منتظم بناء على امثالها لهذه السيناريوهات، واعتمادها الحلول الروتينية والعامة التي تقدّمها من أجل تحقيق «الحوكمة الرشيدة»، وتسهيل نمو القطاع الخاص، وجودة إدارة المال العام، وغير ذلك.

كما أنّ المنظمات من مثل وزارات المالية، أو البنوك المركزية، تكتسب الشرعية من خلال موافقتها على تبني هذه الإصلاحات، بصرف النظر عما إذا كانت تقدّم فعلياً مساراً نحو النجاح المثبت في سياق معين. ويمكن لقادة هذه المنظمات تعزيز مسيرتهم المهنية عبر الموافقة على هذه التدخلات.

ومع ذلك، فإن العاملين في الخطوط الأمامية الذين يفرض أنّهم مطالبون بتنفيذ هذه التغييرات نادراً ما يكونون جزءاً من النقاش حول التغيير، وبالتالي ليس لديهم الحافز أو (الفرصة) للمساهمة بأفكارهم حول كيفية تحسين الأمور.

إنّ مثال إصلاحات الواردات والمشتريات في بلدان مثل ليبيريا وأفغانستان، هو مثال جيد على تطبيق هذه الديناميكيات في مجال العمل الحقيقي.

كما أنّ مؤسسات تقييم الإنفاق العام والرقابة المالية/PEFA، ونماذج الأمم المتحدة لأنظمة الواردات والمشتريات الجيدة إلى المناقصة التنافسية، بوصفها حلاً عاماً للعديد من مشاكل المشتريات، ومن ذلك مشاكل الفساد ومخاوف القيمة مقابل المال.

ويجري ضمان تقديم ووجود أنظمة المناقصات التنافسية من خلال القوانين، وكذلك عبر إنشاء وكالات مستقلة، وتنفيذ القواعد الاجرائية، وإدخال الآليات الشفافية، وهذه المدخلات، يتم تقييمها بسهولة على أنها «أدلة» على أن التغيير قد حدث، وتكافئ الدول والحكومات على تنفيذ هذه المدخلات، إما عبر القروض الجديدة، أو بوضع مسار واضح للإعفاء من الديون، وارتفاع مؤسسات الحكم الرشيد الجيد (وهذه قد تجتذب بدورها المزيد من الاستثمارات الأجنبية).

ويفترض أن الكيانات الحكومية والموردين الذين يخضعون لهذه الآليات سيلتزمون ببساطة بهذه المتغيرات الإدارية وما اقتضته. وفي هذه الحالة، تكون النتيجة هي اتباع نهج يعمل من الأعلى إلى الأسفل لبناء القدرة على المشتريات (وما بعدها)؛ إذ تفرض الأطراف الخارجية نفسها على السياقات المحلية، وتستبعد المساهمات المحتملة التي قد يقدمها الفاعلون المحليون في عملية التغيير، ولدى هؤلاء الفاعلين المحليين حوافز قوية للتعامل مع الإصلاحات بوصفها إشارات وعلامات، وبالتالي تبني



الحلول الخارجية التي قد لا تكون مقبولة سياسيًا، أو ممكنة عمليًا في السياق المحلي. كما أنّ الفاعلين المحليين لديهم حوافز ضئيلة للسعي وراء تحسين الوظائف في مثل هذه الأوضاع، خاصة عندما يُكافأون بشكل سخي على الامتثال لـ «الأشكال» التي يفرضها الخارج (على المظهر). إنّ الأنظمة العالمية تعمل على إحباط وعرقلة الابتكارات التي ليس لها سمعة أو شهرة واسعة؛ لذا يطرح السؤال التالي بوضوح:

كيف يمكن التمييز بين الابتكار المفيد حقًا في ذاته، وبين مجرد المحاكاة لـ «أفضل التطبيقات والممارسات» التي تنتكر عادة على شكل ابتكار؟

ففي عالم الحوسبة مثلاً، نجد أنّ الحواسيب العملاقة قد غيّرت أجهزة الكمبيوتر الشخصية بوصفها وسيلة أو طريقة سائدة في عمليات الحوسبة اليومية.

وفي الثمانينيات، كان من الواضح أن أجهزة الكمبيوتر تمثل الجيل السابق والأدنى من الحواسيب العملاقة الموجودة. ويوضح كريستنسن / (Christensen 1997)، أنها في الحقيقة كانت حواسيب قد تم رفض استخدامها من قبل المهندسين في حينها؛ لأنّ أفضل التطبيقات (في وقتها) كانت تنظر إلى الحواسيب العملاقة بوصفها هي الحل، وأن ما تقدم من حواسيب شخصية، فهي لم تكن سوى مجرد ألعاب للهواة. ولكن، مع مرور الوقت، وعندما بدأت أجهزة الكمبيوتر الشخصية تلبي الأهداف الوظيفية الفعلية لأغلب المستخدمين، وبشكل أفضل من الحواسيب العملاقة، كانت الشركات الممتازة هي التي تم تركها ورائها. ولو كان لمهنة هندسة الحاسوب نفسها الحق في اختيار الابتكار، لما ظهرت أجهزة الحاسوب الشخصية بالأصل.

لكن الأسواق عملت على توفير مساحة للحدثة، وطريقة لتقييم هذه الحدثة، بما يمكن المستهلكين من التصويت عبر لوحات المفاتيح والدولارات من أجل حياة الجديد.

وفي داخل أروقة وكالات التنمية، يمكن للمرء أن يسمع الكثير عن «التفكير التقدمي»، وأهمية انتهاج «مناهج مبتكرة»، لكن كيف يمكن لتلك الوكالات أن تعزز احتمالية أن تظهر أجهزة الكمبيوتر الشخصية (بدلاً من الحواسيب العملاقة الجديدة والمحسنة)؟



المانحون بوصفهم متّجهاً نحو المحاكاة التماثلية (استيراد الحلول)

لقد استمرّت المحاكاة التماثلية معتمدة خلال الطور الحالي الذي هو ثالث أطوار تطبيقات وممارسات التنمية.

أمّا الطور الأوّل فقد كان عبارة عن تراكم لـ «الاندفاع الكبيرة»، في الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي؛ إذ كانت «البلدان الغنيّة لديها المزيد التراكمات (الجسور، والمصانع، والموانئ)، وبأكثر من البلدان الفقيرة، ولهذا فقد تم اعتبار بناء الموجودات ومراكمتها كمدخل أساس للتنمية»⁽¹⁴⁾.

بينما اشتمل الطور الثاني على سياسات الإصلاح أو «ضبط الهياكل»، وهو ما امتد إلى غاية الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي؛ إذ كانت «البلدان الغنيّة تتوافر على سياسات جيدة، وعليه فإنّ تبني سياسات جيدة، سيكون هو مفتاح عقدة التنمية».

والطور الثالث وهو الجاري حالياً فيظهر فيه أن «البلدان الغنيّة هي التي تمتلك مؤسّسات جيدة، وعليه فإنّ تشجيع نمو المؤسّسات الجيدة، سيكون هو مفتاح التنمية».

لم تكن عمليّة المحاكاة أو التقليد التماثلي مجهولة أو غريبة على الطورين الأوّل والثاني؛ إذ إنّ البلدان الفقيرة يمكنها أن تظهر جاذبية التحوّل إلى دولة «متطوّرة»، وتظهر هذا الميل لمواطنيها، وللجهات المانحة، عبر عرض البنية التحتية بشكل يبدو مثيراً للإعجاب (في المرحلة الأولى)، أو عبر الالتزام المبدئي بالإصلاحات السياسيّة (في المرحلة الثانية)، لكن المحاكاة التماثلية في المرحلة الثالثة اليوم هي في حقيقتها خداعة أكثر بكثير؛ إذ تكون المؤسّسات في الوقت نفسه، هشّة ومهمة للغاية. أمّا العمليّات التي يتم من خلالها تحقيق وجود «المؤسّسات الفعّالة»، فإنّها تتواجد في فضاء أنطولوجي يختلف تماماً عن الحيز الذي تجري فيه عمليّة بناء الطرق السريعة، أو تطعيم الأطفال، أو تعديل أسعار الصرف.

ولكن إذا كانت شرعيّة الجهات الفاعلة في التنمية، ونظيراتها في الدول، تعتمد على استمرار روايات النجاح في بناء «المؤسّسات الجيدة»، بينما يكون إثبات النجاح فعلاً يمثّل مشكلة في أفضل السيناريوهات، تصبح عندها عمليّة المحاكاة التماثلية هي التقنية التي من خلالها يستمر العمل كالمعتاد.

(14) لقد وصف رومر (Romer 1993)، هذا الطور الابتدائي من التفكير التنموي، بأنّه قد أخذته الرغبة في ملء الفجوات، وهو ما جعله يفسح المجال للطور الثاني الذي انشغل بملء الفجوات في ساحة الأفكار (التعليم، والسياسات).



وحين يجري اعتماد شكل معيّن بوصفه «التطبيق الأفضل»، فإنّ الرغبة التي تنتظر لنقلها بشكل غير مدروس، ستعمل ضمناً أيضاً على منع ظهور أشكال جديدة. مثلما ستزيح النماذج الحاضرة، أو ببساطة بالتصرّف وكأنّها غير موجودة على الإطلاق، وهو ما يحصل في العادة، والاستسلام لما يسمّى بـ «وهم اللوحة البيضاء»، كما لخصها أحد أصدقائنا وصاغها (Ostrom/1995)، في استعراضه لمشروع للري ممول من البنك الدوليّ.

وفي ذلك المشروع، ورد في الوثائق المتعلقة به، بأنّه سيعمل على جني المنافع المتأخرة لأنّه لم يكن هناك من مشروع للري في الوادي قبله.

لكن، حين تأخر المشروع، وصار هناك اضطراب لإجراء مسوحات إضافية تكشف ان هناك بالأصل 32 نموذجاً لأنظمة الري العاملة فعلياً والموجودة تفاصيلها. لكن؛ لأنّ تلك الآليات كانت تدار من قبل المزارعين ولا تتحكم بها الحكومة، فقد جرى اعتبارها غير موجودة من قبل النظرة الواقعيّة «عالية الحداثة» التي وضعها الباحثون من طرف البنك الدوليّ والحكومة في النيبال.

والأهم من هذا، فإنّ تلك الآليات المستعملة للري، قد لا تكون حديثة بما فيه الكفاية، لكنها ليست بالضرورة أقلّ في قيمتها من الآليات والأنظمة الحديثة المقترحة، ثم بعد ذلك أظهرت الدراسات التفصيلية لآليات الري الحديثة المقترحة، أنّها كانت أقلّ في إنتاجيتها من تلك التي يديرها الفلاحون دون توافر البنية التحتية الحديثة⁽¹⁵⁾، وكانت المفاضلة المتخيّلة قد انعقدت بين الفوائد الفنية للبنية التحتية الحديثة، وبين تآكل أو تحوّل رأس المال الاجتماعيّ اللازم لدعم هذه البنية التحتية. لكن، حينما لم يجر استبدال النظام القديم غير الرسميّ القديم والفعال، بآخر رسميّ وحديث، فإنّ المقترحات الجديدة ستكون عبارة عن خسارة متقابلة؛ أيّ أنّها ستنتج أسوأ ما في رأس المال الاجتماعيّ، مقابل أسوأ النتائج في عمليّة الريّ.

يظهر لنا أن الاعتقاد بأنّ الشكل هو الذي يحدد الوظيفة، سيسمح بل يخلق ضرورة، تؤمن بنقل «أفضل التطبيقات أو الممارسات» من سياق إلى آخر، وهذا يجري خاصّة إذا جرى التحقق منه عبر منهجية نفترض بنفسها أذنا منهجية «صارمة»، ويخطئ العديد من الباحثين وصنّاع السياسات عبر اتخاذهم هذا الادعاء التجريبيّ بوصفه تبريراً لنصح الآخرين بتبنّي هذا النوع من التدخل، مع توقع نتائج مشابهة (بريتشيه وساندفور / Pritchett and Sandefur 2013)، و (وولكوك / Woolcock 2013).

(15) Related work by Uphoff (1992) on irrigation schemes in Sri Lanka reached a similar conclusion.



ومن بين العديد من الصعوبات في النقل، يبرز لنا أنّ المنظّمات المعنية بتنفيذ التدخل في السياق الجديد لا تتمتع بثقافة أداء قوية، سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، وعلى المستوى المحليّ (للخدمات المحليّة)، أو في بعض الأحيان على المستوى النخبويّ.

كما أنّ العمليّة التي تنضوي على شرعيّة «الصراع» الذي يتم من خلاله تحقيق النتائج، هي التي تهم من أجل النجاح، حتى إذا تم تجميع هذا النجاح في أشكال تشبه كثيراً الأشكال الأخرى.

وقد يكون من المحتمل، على سبيل المثال، أنّ جميع مكاتب البريد الناجحة تحتوي على العديد من الميزات المتشابهة جدّاً التي يتم تحفيزها من خلال طبيعة المهمة، لكن من غير المرجّح أن ينجح نقل هذا الشكل دون نقل ملامح الصراع الذي يخلق الثقافة الداخليّة والأداء الخارجيّ المطلوب.

التاريخ مقابل نقل التجارب

إنّ ما نطرحه هنا لا يجادل في أهميّة تقدّم الوظائفيّة بالنسبة لمنظّمات الدولة في البلدان النامية، إنّما نناقش أصل عمليّة نقل التجارب وإعادة توظيفها بشكلها، وبكونها تتناقض مع الحصيلة المرجوة، وتؤدّي إلى مقارنة تعاكس ما هو مستهدف من حيّزة قدرة عالية للدولة.

والسبب الأول في ذلك، هو أنّ الأهميّة تتركّز في العمليّة التي تؤدّي فعليّاً إلى حيّزة الدولة لقدراتها، وهي الأهم في سياق تحقيق النجاح الوظيفيّ المستدام. مثلما يمكن للعديد من الأشكال والأنماط المختلفة أن تنجح في السياق نفسه.

وهذا يتضح بجلء عند دراسة «أفضل الممارسات والتطبيقات العالميّة» في البلدان الغنيّة، ولو أخذنا التعليم على سبيل المثال، فإن نظام التعليم قد يبدو مطابقاً إلى تعريف ماكس فيبر (فيبري/ Weberian) حين ننظر إليه بشكل عام، لكنّه في الواقع مختلف تماماً عن نظرائه في باقي البلدان الأوروبية وأميركا الشماليّة؛ لأنّ هذا النظام بالأساس صمم كي يموّل الطلاب لحضور المدرسة التي يختارونها.

إنّ التعليم في هولندا، لا تديره وزارة خدميّة مركزيّة كبيرة، كما هو الحال في دول أخرى منخرطة في منظّمة التعاون الاقتصاديّ والتنمية/ OECD، بل هو هيكل تنظيميّ فريد ومختص، يموّل بيئة لا مركزيّة للغاية من المنظّمات التعليميّة المختلفة، ومع ذلك، فإنّ بعضاً منها يحث أفضل النتائج التعليميّة من بين دول منظّمة التعاون الاقتصاديّ والتنمية.

لقد تطور هذا النظام بشكل مميز تحت ظروف خاصّة تتعلّق بهولندا بشكل محدّد، وهذا هو



بالضبط المسار الذي تطوّرت فيه أنظمة التعليم في جميع البلدان الغنيّة، سواء أكانت قد أسفرت عن أنظمة كبيرة ومركزيّة أم لا.

ومن أجل أغراضنا الحالية، فإنّنا لا نقدّم حكمًا معياريًا بشأن أيّ نظام هو «أفضل»؛ إنّما النقطة الرئيسة لدينا تتعلّق بالمعايير العالية للتعليم، والوسيلة التي يمكن من خلالها أن تتحقّق بشكل ملموس، من خلال نظام يختلف بشكل كبير عن مثال ماكس فيبر النموذجي⁽¹⁶⁾.

باختصار، يمكن لأشكال مؤسّسية وتنظيميّة متنوّعة أن تحقّق مستويات أداء مشابهة، ويمكن للأشكال المؤسّسية والتنظيميّة نفسها أن تؤدّي إلى مستويات أداء متنوّعة.

إن البلدان النامية تتشابه كثيرًا في احتياجاتها الوظيفيّة، أكثر من تشابه أشكال المؤسّسات فيها، كما أنّ الدراسة المعمّقة للبلدان التي حقّقت مستويات أعلى في معايير الحكم الرشيد (دراسة أندرو/ Andrews 2008)، وبعيدًا عن اشتغالها على خواص نموذج ماكس فيبر، تكشف لنا أن الهياكل الإداريّة التي تميّز تلك البلدان، تكتسب المزيد من التنوّع في مجال أشكال المنظّمات والمؤسّسات الوظيفيّة. وأن بعضها يطابق نموذج ماكس فيبر بشكل تقليدي، بينما يتخالف بعضها الآخر بشكل جلي (مثل ذلك، العلاقة بين المصارف والدولة في اليابان، مقابل العلاقة نفسها في بريطانيا)⁽¹⁷⁾، والأمر نفسه ينطبق على مسألة الديمقراطية؛ إذ بتوافر المؤسّسات الدستورية الراعية للديمقراطية، فالأمر لا يعني إنتاج ذات المستوى من جودة اختيار النظام الديمقراطي، بوجود المؤسّسات نفسها في بلدان مختلفة).

مرّة أخرى نشير إلى أننا نبحت هذه الجزئية، ليس من أجل انتقاد الهيكل المفترض على وفق ماكس فيبر، أو لتقديم نموذج بديل لأنّه مختلف فحسب، إنّما للتشديد على أنّ المثالية في نموذج ماكس فيبر لا تشكّل قاعدة ذهبيّة يتوجّب على الجميع استلهاها، وأن تعتمد بالصدّ من البدائل. وأخيرًا، فإنّه بحضور أعلى حالات التماثل مع النموذج المؤسّساتي لمنظّمات الدولة (على وفق ماكس فيبر)، بأعلى

(16) إنّ كفيّة ظهور مثل هذا النظام تاريخيًا هي أمر حاسم لفهم ما كان يمكن تبنيه في أماكن أخرى ووسيلة هذا النقل، وبالتالي، حتى إذا كان النظام التعليمي الهولنديّ قد قدّم لنا الطلاب الأعلى تحصيلًا في العالم، فإنّه من غير الواضح إن كانت (تشاد)، أو (أوروغواي) يمكنهما تقليده عن طريق استيراد هياكله التنظيميّة ومكوّناته الأساسيّة، ومع ذلك، نحن ندرك أنّ الدولة المعينة قد تمتلك قدرات تكون كافية لخوض تحدّي واحد، ولكن غير كافية لتحدي آخر.

(17) See also the classic work of Hall and Soskice (2001) on the «varieties of capitalism.» Similar arguments can be made for «democracy»; there are all manner of institutional designs that constitute any given democratic country.



كفاءته، من مثال وزارة التجارة الدوليّة والصناعة اليابانية (جونسون/ Johnson 1982) إلّا أنه ليس من الواضح فيما إذا كان هذا الشكل قد نجح بسبب تحقيق شروط نموذج ماكس فيبر، أو أنّه قد نجح بصرف النظر عن اشتراطاته.

لقد تشكّلت مؤسّسات الدولة في البلدان النامية، ضمن حقبة زمنيّة، لم يتوافر فيها النظام الدوليّ على أجندة عالميّة، مثلما لم يقدم في حينها نموذجاً لأفضل الممارسات أو الطرائق. وتعيّن على منظمّات ومؤسّسات الدولة في حينها أن تقاسي من أجل الحصول على الشرعيّة المطلوبة للتحكم بمجال فاعليّتها، في إطار عمليّة شابهها الكثير من العراقيل، ليس فقط من جانب «المصالح الخاصّة»، إنّما بسبب إزاحتها للنماذج المحليّة «الشعبيّة» التي اعتادت أن تنجز الأغراض نفسها⁽¹⁸⁾.

لقد أدّى هذا الأمر إلى عمليّة تدريجيّة يجري فيها تبنيّ الأنظمة «الحديثة»، بينما تبقى الامتدادات إلى الجذور العضويّة قائمة على المستوى الشعبيّ (دراسة كاربنتر/ Carpenter 2001). أمّا أعمال بونتام/ Puntam 1993، في دراسة دور رأس المال الاجتماعيّ في فاعليّة أطوار محدّدة لمؤسّسات الدولة في تاريخ إيطاليا، فقد كانت قويّة ومعتمّقة لانضوائها على مذهب بحثيّ أخذ بنظر الاعتبار، أن الدولة الحديثة التي تطابق نموذج ماكس والتي لا تؤدّي فيها الروابط الاجتماعيّة دوراً صريحاً، كانت تشهد تأثير ما هو غير رسميّ على ما هو رسميّ بشكل واضح ومكثف.

بعبارة أخرى: تعمل أنظمة المساءلة والمحاسبة من أعلى إلى أسفل بشكل معقول إلى حد كبير؛ لأنّ الأعراف الاجتماعيّة للمساءلة الشعبيّة تظلّ حيّة في الممارسة. علاوة على ذلك، بينما يمكن للمرء أن يشتكي من الجوانب المزعجة للبيروقراطيّة الحديثة - الطوابير الطويلة للحصول على رخصة القيادة مثلاً، أو سلوك العاملين المتجهّمين في مجال البريد، أو «الروتين الحكوميّ» للبيروقراطيّة - كان يتعيّن على الحداثة الإداريّة تاريخياً أن تكافح لتثبت فاعليّتها في ظلّه لتتمكن من السيطرة.

(18) . See Hays (1959) on the progressive conservation movement in the United States.



فخ القدرات، هو الفخ

إنّ ما يجعل الفخ فخاً هو أنّك تكون قادراً على تفادي الوقوع فيه بادئ الأمر، لكن ما إن تقع فيه، يصبح من الصعب التخلص منه.

وحين تكون البيئة التي تنشط فيها المنظّمة أو المؤسسة في إطار مجال محدّد، بيئة مغلقة. ويكون فيها تقييم الإبداع والابتكار على وفق ما يتطابق منه مع الأجندة، فإن هذه الظروف تخلق سلوكاً متتابعاً ومتسلسلاً للمنظّمات، وكذلك للقادة وأبرز العاملين فيها.

إنّ المنظّمات تتبع استراتيجيّات تجعلها تبدو وكأنها منظّمات ناجحة، بينما يسعى القادة إلى البقاء، واستمرار تدفق الميزانية (وحياة مسالمة مريحة)، عبر الخضوع لمعايير التوافق مع الأجندة ضمن شروط حيازة الشرعيّة. أمّا أبرز العاملين فإنّهم يختارون الخضوع الروتينيّ (سواء أكان في أفضل الأحوال أم في أسوأ الأحوال، وعبر الفساد وسوء التصرف)، على حساب الاهتمام بالمواطنين أو العملاء الذين يخدمونهم. وما إن ينجح الفخ بالإيقاع بهم، فإنّه يخلق ظروفًا تعزّز نفسها، ويصبح من الصعب الإفلات منها.

وإذا لم تكن هناك عمليّة تقييم للوظيفة، أو لجودة الأداء، عندها لن يكون للمنظّمة (وهي هنا قد تكون نظاماً مدرسياً، أو قوّة شرطة، خدمات للمبيعات، أو فرعاً للمبيعات) أيّ وسائل لتأمين شرعيّتها إنجاز يمكن إظهاره وعرضه أمام الجمهور.

وإذا كانت تلك المنظّمة قد أمنت أو توافرت على موقع احتكاريّ فيمكن لها حينئذ الاستمرار بالبقاء (وربما تزدهر أيضاً)، ببساطة من خلال استظهار مظهر المؤسسة الناجحة، وعبر تبني «أفضل الممارسات»، والإصلاحات المصاحبة لها.

وما إن يعلق المحيط البيئيّ لعمل هذه المنظّمة في مثل هذه الحلقة الدورانية، وكذلك البيئة الإداريّة المشرفة عليها وتعتاد على مثل هذا «التظاهر»، تصبح حينذاك الخيارات المتاحة للمنظّمة كي تنخرط في عمليّة الإصلاح الناجحة، والمعتمدة على وظائفية تلك المنظّمة، خيارات محدودة للغاية.

وإذا كان إطار السيارة قد فقد هواءه، فهذا لا يعني أنّ الثقب في الأسفل؛ لذلك، فإنّ التشخيص للمحاكاة التمثاليّة، يهدف بالأساس إلى تحويل التركيز من قائمة الأغراض المعتادة التي يتم تقديمها لشرح وتبرير الأداء الضعيف. إن المنظّمة مثل الكائن الحي، فهي تواجه باستمرار التهديدات المعرّلة لفاعليتها، والغاية المشتركة هي صياغة جهاز مناعة للمنظّمة، مثلما أنّ المنظّمات التي ولدت من خلال نقل المثال أو التجربة، والتي لم تضطر لخوض الكفاح لتكسب وجودها، تدافع عن شرعيّتها من خلال



ما تضطلع به من دور وظائفٍ، إلّا أنّها كائنات من غير جهاز للمناعة. وفي النهاية، سيتمكن شيء ما من قتل وظيفتها، وستصبح فريسة سهلة لواحد أو أكثر من الأمراض التي تصيب المنظّمات الحكوميّة في العادة.

إنّ البشر الذين يكون لديهم ضعف في جهاز المناعة، يكونون عرضة للموت نتيجة الالتهابات. إلّا أنّ الالتهابات ليست سوى سبب ظاهريّ، والسبب الحقيقيّ هو ضعف الجهاز المناعي، ولو افترضنا أنّ واحدًا من أبرز الأمراض الشائعة قد أصابت وظائف المنظّمة أو المؤسّسة التابعة للدولة، ومن مثالها المحسوبيّة؛ فإذا تمكن السياسيّون من مكافئة أُنباغهم أو مسانديهم بالوظائف الحكوميّة، فسيكون الضغط على المنظّمات قويًّا، وإذا كان دعم المنظّمات الداخليّ أو الخارجيّ مبنيا على قاعدة قوية من الأداء، إلى جانب توفر إجماع قويّ على أنّ الأداء يتطلّب التوظيف والترقية بناء على الجدارة، عندئذ يمكن مقاومة أو تقليل الأضرار الناتجة».

ومن ناحية أخرى، فإنّ التوظيف القائم على الاستحقاق من خلال الجدارة في المنظّمة، سيجري معتمداً على المحاكاة والاقتراس أو أنه مجرد تماثل شكلي، فإنّ هذا الأمر سينتج مقاومة ضعيفة لضغوط المحسوبيّة المنتشرة، إلّا أنّ مشكلة المنظّمة لم تكن تكمن في المحسوبيّة، بل إنّها تكمن في نقص الممارسات المدفوعة بالهدف. وإذا لم تكن المنظّمة قد استسلمت للمحسوبيّة بعد، وكانت ستفشل بسبب شيء آخر. والتصريحات والآراء التي تزعم أنّ البلد سيتقدم إذا كان لديه قادة أقلّ فساداً، وموظفين في الخدمة العامّة يبدون كفاءة أكثر، ستكون آراء قد فوّت فهم الفكرة واستيعاب المشكلة. لقد اسفرت هذه الرؤية والتوجه عن جهود تستهدف ضبط العملاء، وتقليل الفساد والمحسوبيّة عبر تدخل في جهود المنظّمة، مثل عمليّة إصلاح الخدمات المدنيّة، والشؤون الماليّة العامّة، والقضاء التي هي بالأصل عمليّات مقبسة من خارج البيئة.

لكن «فخاخ القدرة» تفرض نفسها وتشكل عامل ضغط؛ لأنّ هناك فارقا كبيرا بين إصلاح منظّمة وظيفيّة لديها مشكلات، وبين إنقاذ منظّمة لا تؤدّي وظيفتها، وإنقاذها من الانهيار. وهناك معيار قابل للتحقيق على مستوى غياب هذه الجهود، يتراوح بين 5 إلى 7 في المائة. وإذا ارتفع معدّل معيار غياب هذه المنظّمة إلى 10، أو 12 بالمائة، إذن سيكون هناك حزمة متنوّعة من الإصلاحات الإداريّة التي يمكن لها أن تخفض من معدّل الغياب أو الفقد.

لكن، على سبيل المثال، فإنّ قطاع الصحة في الهند (ولنتذكر أنّ الهند تصدّرت التقييمات بفئة فوق المتوسط في مقياسنا للقدرة الحكوميّة العامّة في الفصل الأول)، تشير الدراسات بشأنه بأن



معدّل الغياب أو الفقد للعاملين في قطاع الصحة في ولاية راج ستان وكراناتاكا يتراوح بين 40 إلى 70 بالمائة. وما إن يصل مستوى العجز إلى هذه المعدّلات، فإن مبادرات الإصلاح القياسية (مثل إدخال سياسات أكثر صرامة في منح الإجازات، أو تعزيز المراقبة البايومترية للحضور والانصراف للعاملين، أو التهديد بخصم الأجر أو وقت الإجازة) كلّها أظهرت أنها إما كانت عديمة التأثير، أو انها أدّت إلى تأثيرات سلبية. وفي الحقيقة كانت عناوين الأوراق البحثية نفسها تكشف عن مستوى النجاح على ارض الواقع، إذ حملت عنواناً مثل «لواصق على جثث الموتى»، و «العمل مع الشيطان».

وهناك بعض من الأمل في أن يؤدّي «قادة» جدد، أو «تغيير العناصر»، بإحلال أفراد يتمتعون بالديناميكية والمهارات، قد تؤدّي إلى إصلاحات وابتكارات ملهمة، وهذه بدورها ستبني قدرات الدولة، أو تستعيد الفاعلية الوظيفية للمؤسسات، حتى حين تكون البيئة المحيطة، وأفضل ما يمكن تحقيقه من الشرعية هي المحاكاة المتماثلة للحلول والإصلاحات.

لكن أولئك القادة سيتلقون الإعاقات من أعلى المسؤولية ومن أدناها، كما أنّ أولئك الذين تتحمّل المنظمة المسؤولية بإزائهم يعترهم القلق في ظل غياب مقياس محدّد وواضح للفاعلية، كما أنّ الابتكارات قد تعرض المنظمة للخطر.

وإذا كانت هذه الابتكارات التي يقصد منها الإصلاح والترقية، سوف «تبدو» أسوأ، وتظهر وكأنها ولّدت مستويات أقلّ في الرقابة التنظيمية (ربما لأنّ الوكلاء⁽¹⁹⁾ في الخطوط الأمامية نالوا المزيد من الاستقلالية في عملهم)، فإنّها يمكن أن تلاقي افتراضات قويّة من السلطات العليا حتى إذا أدّت هذه المتغيّرات إلى نتائج متفوقة، فإنّه لا يوجد سبيل إلى إثبات ذلك دون اتفاق مسبق على معيار الفعالية، أو معيار خلق القيمة العامة/ وهو أمر غالباً ما يكون هو العنصر المفقود بالتحديد.

من أدنى السّلّم، سيقاوم المديرون التنظيميون والعاملون في الخطوط الأمامية عملية الابتكار؛ لأنّها لن تستصحب معها مقياساً واضحاً للفاعلية. وهنا ستكون استراتيجيتهم المثلى هي الامتثال للعمليات والإجراءات الداخلية التي تحررهم من المسؤولية السلبية المحتملة. وفي مثل هذه الأحوال، فإنّ احتمال ونتائج الفشل المثبت للقادة، تفوق بشكل كبير المكاسب التي قد تنجم عن تحقيق النجاح الظاهري. إنّ هذا لا ينضوي على الادعاء بأنه ليس هناك من مواقع للنجاح، بل إنّها في الحقيقة كانت فقاغات

(19) مفردة (وكلاء/ وكيل) تعني في عموم سياق الكتاب، الفرد أو العنصر المنقذ للسياسة الذي يحمل التفويض، وهو القائم بمباشرة الخطوات التنفيذية في مجال تحويل السياسة المتبعة للمؤسسة أو المنظمة، إلى أوامر وفعاليات على الأرض - المترجم.



متألّفة، تطفو إلى الأعلى ثم تختفي. وهذا يؤدي إلى الظواهر التي اشار إليها ديفيش كابور/Devesh Kapur (2006)، في دراسته عن الهند، والتي يوضح فيها دورة حياة الابتكارات (التي يصورها من خلال النجاح المؤسّس) بما يفيد أن الابتكارات كانت تولد في كلّ الأوقات، بينما كانت هناك ابتكارات في الوقت نفسه تنضج، وتصل إلى مرحلة النضج (على المستوى المحلي أو الإقليمي)، لكن هناك أيضًا إصلاحات تنتهي وتختفي. وإذا كانت معدلات موت الإصلاحات، ومعدلات ولادتها متشابهة، فسيكون لدينا دائمًا تيار من الإصلاحات الجديدة، لكن دون إحراز تقدّم فعلي. وطالما أن الإصلاحات تعتمد على نوع من الموظفين الحكوميين المتورّطين والمهيّئين بشكل خاص، فإنّ هذه الإصلاحات ستختفي غالبًا مع اختفاء هذا الموظف (ومن اجل دراسة حالة الإصلاحات في الهند، كحالة بحثية، انظر دراسة فيكرام تشاند/Vikram r. Chand 2006) (20).

أما الصعوبة الواقعيّة فإنّها تطلّ برأسها لحظة ما يبدأ «فخ القدرات» بالظهور؛ إذ لا توجد محفزات، مثلما لا توجد إمكانية على الأغلب، لأيّ منظّمة أو قائد أو موظف في الخط الأمامي للخروج من هذا الفخ.

ولو كان مجال الابتكار قد أغلق فإنّ غالبًا ما يستعصي إجراء تقييم وظيفي للابتكار؛ لأنّ المنظّمات تقضي بشكل ممنهج على إمكانية تقييمها بناء على أيّ شيء آخر، سوى شكلها وامثالها للإجراءات «المعتمدة» المقبولة مسبقًا.

إن التحلل من النظام والخروج من سكتة ليس حلاً هو الآخر. ونجد أنّ عدداً مهماً من القادة الديناميين ينتقلون خارج القطاع الحكومي، وخارج منظّماتهم التي يعملون بها. ولكن، حتى إذا تلك المنظّمة أثبتت نجاحاً محلياً، فإنّ المساحات المغلقة للابتكار التنظيمي قد تؤدي إلى نجاح محلي قصير الأجل، من دون أن يؤدي بالضرورة إلى أيّ تأثير قابل للاستمرار على كلّ مساحة النظام.

ويمكن أن يفسر هذا التناقض بين مظهر الديناميكية والركود طويل الأمد، وفي كلّ الأوقات، قد يبدو لنا أن هناك العديد من الابتكارات الواعدة وهي في مرحلة «التجربة/بايلوت بلانت»، ولكن في المقابل فإنّ الأداء الوظيفي للنظام لا يتحسن أبداً. هذه التجارب، لا تتوسّع لاحقاً أبداً؛ لأنّه لا توجد مساحة خارجيّة للابتكار، ولا يمكن تبني هذه الابتكارات المولودة كاملاً خارج

(20) دراسة صدرت في كتاب حمل عنوان: Reinventing public service delivery in India : selected case studies. إعادة تشكيل الأداء الخدمي العمومي في الهند- دراسة حالة مختارة. World Bank and Sage Publications, New Delhi, 2006، المترجم -.



النظام، لتكون جزءًا داخليًا منه.

إنّ تطوير قدرات الدولة وتنميتها هي مسألة تتعلّق بتغيير مسار التوازن البيئي (بيئة النظام)، في الشكل (2.1) من اليسار إلى اليمين، وبصياغة أخرى: إنّ «التحديث» عملية مستمرة لاستكشاف وتشجيع الأشكال المؤسسية المتنوعة الخاصة بسياقات العمل التي ستؤدي إلى ظهور أداء أعلى في مستواه. ومع ذلك، فإنّ الاستجابات لفشل المشاريع/السياسات (أو تفسيرات النجاح، على حدّ سواء) عادة ما تركز فقط على العناصر الفردية لهذه البيئة؛ (أي على بناء القدرات للموظفين في الخطوط الأمامية، أو إبداء القلق من أن القواعد و «أفضل الممارسات» لا يتم اتباعها، وما إلى ذلك)، والتي يمكن «قراءتها» وتنفيذها من قبل الجهات الفاعلة الخارجية؛ ونحن نرى أن البيئة الأوسع لملاءمة هذه البيئة لعناصرها المكونة هي التي تسهم أساسًا في تشكيل النتائج المرصودة.

ومن هنا، تكون عملية إيجاد الحلول للمشاكل المحليّة وتضيقها هي حصيلة جهد جامع للقدرات، ويتطلّب منه أن يخوض عملية المحاولة والخطأ. بالضبط، مثلما يفعل الأفراد حين يتعلمون المهارات، مثل اتقان لغة ما، أو ركوب دراجة هوائية، أو العزف على آلة موسيقية، وفي كلّ هذه الحالات ستكون البدايات فضيحة في السوء، قبل أن تتحسن الصورة، وعلى هذا المنوال ينبغي على المنظّمة أو المؤسسة المتخمة بـ «المشاكل العسيرة والخيثة» أن تتعلم الكفاح سوية من أجل تنفيذ الحل الأمثل. ومثلما أن تلقي العديد من المحاضرات بشأن كيفية قيادة الدراجة الهوائية لن يكون بديلاً عن الجلوس الفعلي على مقعدها والإصرار بشجاعة على قيادتها إلى غاية أن يتقن دماغ الشخص اللعبة، ويتمكن من معرفة سر البقاء على ظهر الدراجة باستقامة في أثناء الحركة على عجلتين.

وعلى الشاكلة نفسها، يجري منح الكثير من الاهتمام لأنماط اللعب المختلفة للاعبين التنس المحترفين، إلّا أنّ آليات ضرباتهم الأساسية في الإرسال والضربة الأمامية والضربة الخلفية تكاد تكون متطابقة.

إنّ الفيزياء الحياتية الأساسية تتطلّب إلى حدّ كبير نطاقًا ضيقًا جدًّا من سلوك ضرب الكرة لتوليد السرعة والاتجاه المطلوبين. الحجم الواحد يناسب الجميع تقريبًا. ومع ذلك (وآسف لذلك) لا يمكنك نقل ضربة روجر فيدرير الأمامية إلى طريقة لعبك في التنس، دون كفاحك الشخصي في التدريب، ودون ضرب الكرة تحت الضغط في العديد من المواقف التنافسية، لا يمكنك تطوير ضربة إرسال أمامية ذات أداء عالٍ.

ولو توسعنا في المعنى فإنّ هذا الأمر ينطبق بشكل خاص على الوساطة في النزاعات السياسيةّة





المتجذرة؛ إذ تكون شرعية الوساطة والعملية التي يجري من خلالها التوصل إلى النتيجة أمراً بالغ الأهمية؛ لأنّ حماية الفضاء الذي تحدث فيه هذه النزاعات، وضمان عدالتها إلى حدّ ما، في حدّ ذاتها قدرة جماعية يتم اكتسابها من خلال «كفاح ونضال قدير»⁽²¹⁾. وسواء أكان الأمر يتعلّق بتعلّم التوازن أم ببناء مجلس للتحكيم، فإنّ هناك سببين مميزين، ولكن غير متناقضين، يفسران «لماذا لا يمكن تفادي هذا النضال المجهد؟».

(21) See Adler et al. (2009).



الفصل الثالث

تحمل الأعباء مبكراً الشروع في فعل الكثير، وبشكل عاجل

بناء جسور من ورق

يمكنك بناء جسر من أوراق متلاصقة، وإذا تم تنفيذه بشكل جيد، فإنه قد يبدو مثل جسر حقيقي إلى حد بعيد، وربما سيكون جسراً جميلاً، لكن إذا اختلط الأمر على أحدهم، وحاول قيادة سيارته عبر هذا الجسر، أو العبور بحركة مرور ثقيلة، فسرعان ما سيثبت أن الجسر غير قادر على تحمل الضغط، وسيفشل بسرعة، وستكون النتيجة مأساوية بشكل مذهل.

ومن أجل عبور الهاوية يمكن سحب خيط بسيط، يربط بسهم ويطلق، وباستعمال هذا الخيط، يمكن سحب حبل صغير، ثم هذا الحبل يسحب حبلاً أكثر متانة منه، وفي النهاية سنسحب (كايل) فولاذي، وبمجرد تثبيت هذا (الكاييل) على الجانبين، يمكن إرسال أحمال ثقيلة عبره، ومن البديهي أن إرسال تلك الأحمال عبر الخيط، تماثل وضع الوزن الزائد على الجسر غير القادر على دعمه، وسيؤدي إلى تعطيل كامل العملية، هذه أمثلة على «تحمل الأعباء مبكراً»؛ بأنه لا يفشل في إنجاز المهمة فحسب، إنما سيعيد النكوص والاتجاه نحو الوراء.

ربما تكون اليقينيات والمعلومات في مجال بناء قدرات الدولة شحيحة، إلا أن الهدم والتحطيم بالتأكيد يبدو أكثر يسراً، ومن أجل إنجاز مهمة عبر استعمال مؤسسة ما، أو توظيف منظمة ما، قبل أن تكتمل قدرتها الحقيقية على الإنجاز، فإنه أمر يمكن أن يخلق ضغطاً كبيراً على تلك المؤسسة، وعلى عناصرها، وقد يقود إلى الانهيار ولو أن قدرًا ضئيلاً من القدرات قد تم إحرازها وبنائها.

وحينما تحدث مثل هذه العملية، وتكرر باستمرار، فإن القدرات غير المكتملة أو غير الناضجة ستجذب ما سبق أن شرحناه وعرفناه على أنه «فخ القدرات»، من خلال السعي إلى حيازة «الكثير» من المتطلبات، وعبر «الكثير» من النواقص، وعبر «الكثير» الإسراع، وبتردد «كثير».

هذه الـ «كثيرات» الأربعة، تجعل أصل إمكانية الإصلاح، وقلب الشرعية فيه، وبناء القدرات، كلها محل شك وتهديد.

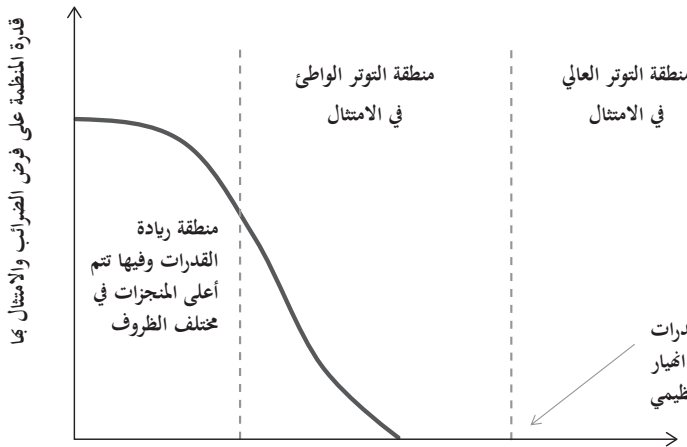
وحين تتعاضد تأثيرات عملية المحاكاة المتشابهة في إيجاد الحلول، والتي سبق شرحها، مع حمل



الأعباء مبكرًا، فهي عملية ستؤدي بالنهاية إلى ترك البلدان عالقة في فخاخ القدرات، وعلى الرغم من الجهود الواعية والمخلصة لتسريع التحديث من قبل الفاعلين المحليين «أبطال الإصلاح»، ووكالات التنمية الخارجية. أما استيراد «أفضل الممارسات» واقتباسها، فإنها تضع توقعات غير واقعية، تفترض أن مستوى الأداء وسرعة التغيير التي تحققت في أماكن أخرى ستكون ممكنة في كل مكان، ومن ذلك «هنا» وهو إغراء قوي المظهر في النهاية.

لكن اقتراح شيء بمستوى أقل من مستويات الكمال، قد تجعل الشخص يبدو متشائمًا، أو مجافًا عما هو غير المقبول الذي لا يريد الأفضل للآخرين. أو قد يبدو متكاسلاً يهدر الوقت والمال في عملية إعادة اختراع العجلة عندما يكون الحل الأفضل معروفًا ومشخصًا بالفعل. هذا الأمر، يؤدي إلى صناعة جسر من ورق متلاصق لا يؤدي إلى شيء.

وتبدو مواطن الضعف التي يتسبب بها حمل الأعباء بشكل مبكر ظاهرة، حين يطلب من المؤسسة أن تؤدي وظيفة مشابهة لما تؤديه المؤسسات المماثلة في البلدان الغنية، وهو ما يجلبها تحت الضغط المباشر على الفور. وهناك الكثير من الأمثلة في مجال التنظيم وفرض الضرائب، ويصف دوباش (Dubash 2008)، الإصلاحات التي قدمت «منظمًا مستقلًا» من أجل وضع وتحصيل أجور الكهرباء في الهند. ومع نقل واقتباس التشريع بحذافيره، وإقامة المؤسسات بطريقة التنظيم المستقل (بالاسم طبعًا) للكهرباء؛ إذ جرى اقتباسها من بلدان أخرى، إلا أن هذا الأمر لم ينتج النتائج المرجوة.



الشكل 3.1

إذا تجاوزت ضغوطات التنفيذ ما يمكن أن تتحمله متانة المنظمة. عندها سيتسبب «تحمل الأعباء مبكرًا» إلى الوصول لنقطة الانهيار.

الضغط على عملاء المنظمة نتيجة عدم الامتثال



وكانت الضغوط وتحديد التعريفات الأعلى التي تسترد التكاليف، عند النظر إلى الوراء، لم تكن أيّ من المؤسسات الخلفيّة، أو المعايير المهنيّة، أو الظروف الاجتماعيّة، أو التاريخ السياسيّ، أو القدرات التنظيميّة المتراكمة التي جعلت هذه الحزمة الإصلاحيّة ناجحة في بيئتها الأصلية موجودة في الولايات الهنديّة التي اعتمدت هذه «أفضل الممارسات العالميّة».

ويوضح الشكل (3.1) حالة افتراضية؛ إذ إنّ قانون الضرائب الخالي يخلق (بسبب التعقيد، ومستوى المعدلات، والتعريف الأساس) ضغوطاً على وكلاء جمع الضرائب الفرديين تدفعهم إلى الانحراف عن الامتثال، وهي ضغوط تتجاوز ما يمكن المنظّمة أو المؤسسة أن تتحمّله، ويتعدى فوق أقصى قدرة تنظيميّة حتى لو كانت تلك العناصر التي هي تحت السيطرة مصمّمة بشكل مثالي.

ويؤدّي هذا إلى انتقال من قدرة عالية إلى قدرة منخفضة يصعب على البلد المعني التعافي منها. إنّ الدول ذات القدرات الضعيفة، والقدرات الضعيفة جدّاً التي سبق أن عرفناها في الفصل الأول (بما فيها الدول الفاشلة/ المتأرجحة/ الهشة) تكون عرضة بشكل خاصّ لمشكلة الأعباء المبكّرة؛ إذ إنّ قوّة تحمّلها الضغط تكون أقلّ من غيرها، وغالباً ما تتفاعل مع جهات خارجيّة تعمل بوصفها ناقلاً للطموحات المفرطة، في حين أنّ وصف لـ «جهود التنمية النموذجيّة»، في حين أنّ أيّ جهود تبذل بإزاء الحالة الهشة ستفتقد للتفاصيل، إلّا أن هناك سمات مبتكرة لهذه الجهود؛ إذ إن معظمها يعتمد على ثلاثة مفاهيم رئيسة: أولاً- هناك افتراض ضمنيّ بأن البلد «لوحة فارغة» بدون قدرة سابقة، أو بقدرة ضعيفة بحيث يمكن استبدالها واستيعابها بسهولة. ثانياً- هناك توقع مسبق بأن الوظيفة ستتبع الشكل المفصّل لها بسرعة. ثالثاً- إنّ خطوات المجتمع الدوليّ في مجال التنمية تسير على نظريّة التغيير نفسها التي أصبحت مألوفة حتى الآن في الكتاب؛ أيّ أنّ أفعالهم وخطواتهم تعتمد على نقل أفضل الممارسات مع قلة الاهتمام بالقدرة الفعلية للمنظّمت والمؤسسات المكلفة بتنفيذها⁽¹⁾. والنتيجة هي تدفق أموال المساعدات إلى الدول الهشة، مصحوبة بالخبرات الفنيّة من جميع أنحاء العالم. ويبدو أنّ جميع العوامل متوافرة لتحقيق الصعود السريع نحو هدف تحسين مستويات المعيشة،

(1) For a detailed analysis of a specific fragile state (South Sudan) in these terms, see Larson et al. (2013); on the challenges of redefining fragile states in ways that incorporate and promote metrics more readily reflecting a given country's trajectory of building state capability for implementation, see Woolcock (2014).

من أجل المزيد من التفاصيل عن دولة هشة بعينها (جنوب السودان)، عبر هذه المفاهيم أنظر المصادر أعلاه. وبشأن التحديات المتعلقة بإعادة تعريف الدول الهشة بطريقة تشمل وتروّج لمقاييس تعكس بشكل أفضل مسار الدولة نحو بناء القدرة المؤسسية على التنفيذ. أنظر المصدر المذكور.



وظهور دولة أكثر فعالية وموثوقة، ومن أجل التلاقي المستمر مع بقية العالم. وللأسف، فإنّ الحقيقة تثبت نفسها أنّها أكثر عناداً من الأمنيات، كما أن التوقعات المتفائلة بشكل مفرط بشأن معدل التغيير الممكن إحداثه في قدرة الدولة، إلى جانب الحوافز المؤسسة التي تركز على الشكل بدلاً من الوظيفة، وتؤدي إلى فشل مستمر في التنفيذ، وعندما يتفاعل المجتمع الدولي مع الدول الهشة، تنشأ الضغوط، وإذا لم تُدَرَّ بشكل جيد، فإنّها في الواقع تقوّض قدرة الدولة بدلاً من بنائها، وفي مثل هذه الحالات، إنّ الخطر لا يقتصر على أنّ الإصلاح أو بناء قدرة الدولة قد يستغرق وقتاً أطول من المتوقّع.

إنّ تعميق تطبيقات «التقليد المتماثل» الذي سبق تفسيره سيؤدي إلى فقدان النزاهة المؤسسية والاتساق، وهو الأمر الذي يظهر فجوة متزايدة بين الوضع القانوني، والوضع الواقعي.

وهنا نجد أنّ الضرورات التنظيمية من كلا الجانبين في المعادلة ستتداخل مع بعضها، بطريقة تعمّق من أثر التقليد المتماثل، وستؤدي إلى وجود عالمين متوازيين توقف التواصل بينهما: عالم المتطلبات الخاصة بالتقارير التي تعلن عن النجاح، ولكنها في الواقع تبني قدرة الدولة فقط على السطح، وعالم تحت السطح، تتسع فيه الفجوة بين الشكل والوظيفة.

كما أن شرعية النظام أمام الجهات الخارجية تستمد بشكل متزايد من اتباع التقليد المتماثل (المحاكاة واستنساخ الحلول والمسارات واستيرادها)، ولكن من دون الشرعية الداخلية التي تأتي من العمل على تكيف الحلول مع أنظمة القواعد الموجودة بالأصل، أو من خلال إظهار تفوّق في الأداء.

وبمجرد أن تُحبس الدولة الهشة في فخّ القدرة، فإنّ التغيير في الفضاء السياسي الافتراضي أو «الديمقراطية» سيكون له القليل من التأثير أو المعدوم على الواقع الفعلي (الأداء الفعلي على الأرض). وعندما توضع هذه المؤسسات والمنظمات الناشئة تحت ضغط التنفيذ الفعلي، فمن المحتمل أن تنهار، وهو ما يؤدي إلى الدخول في حالة أسوأ من قبل؛ لأنّ الفشل المتكرر يفقد النظام شرعية التوقعات التي تتوقع منه أن يتحسن، وهدفنا في هذا الفصل هو توضيح بعض الديناميكيات الأساسية لهذه الأنماط المقلقة.

وفي العادة تتوافر مصادر عدّة لخلق حالة تحمّل الأعباء بشكل مبكر، وربما كان أسهلها للتوضيح هو حين يجري استنزاف منظمة أو مؤسسة عبر تعقيد المهام المطلوبة منها، وبعض المهام تتطلب تفاعلاً بين العديد من الأجزاء والأقسام المتحركة، التي تعد جميعها ضرورية لأداء وظيف بشكل فعال، ونجد أنّ جمع الضرائب هو أحد الأمثلة على ذلك؛ إذ يتطلب دولة قادرة على القيام بهذه المهمة، وقبولاً من





السكان بأن هذه الوظيفة هي وظيفة مشروعة للدولة. وقد قامت الدول التي توصف الآن بأنها دول غنية، ببناء القدرة ببطء، ولكن يتوقع من الدول النامية أن تكتسب القدرة على اداء هذه المهمة بسرعة، على الرغم من تعقيد مثل هذه المهام التي غالبًا ما تكون مصدر إثارة للجدل.

شاهد مبسّط لحالة تحمّل الأعباء بشكل مبكر

تتوافر مصادر وعوامل ومؤثرات عدّة تتسبب في حدوث حالة تحمّل الأعباء بشكل مبكر، وربما يكون أكثرها وضوحًا الحالة التي تهيمن فيها حزمة من التقيدات المطلوبة على عمل المنظمة.

وبالتأكيد فإنّ بعض المهام المحدّدة تتطلّب في العادة تفاعلاً واسعاً من قبل العديد من الأجزاء المتحرّكة في المنظمة، وربما يكون جمع الضرائب هو أحد أبرز هذه الأشكال؛ فهو يتطلّب دولة قادرة على إظهار هذه القدرة، ووجود القبول من قبل السكان إزاء شرعيّة هذه الوظيفة وحصرها بالدولة. وفي الحقيقة فإنّ الدول الغنيّة المتقدمة كانت قد تمكنت من بناء هذه القدرة ببطء شديد، ومع ذلك، فإنّ البلدان النامية تحاط بتوقعات أنها ستمكن من تنفيذ هذه المهام المعقّدة بسرعة، على الرغم من أن الحقائق تظهر تعقيد هذه المهام وأنها غالبًا ما تتسبب بإثارة كبيرة للجدل.

لقد ازداد عدد المهام، واتسع مدى نطاقها وحجمها، وكذلك ازدادت الجودة المتوقّعة من الحكومة تأديتها على مر الزمن بشكل كبير، وغالبًا ما فشلت الدول التي مرّت بحقبة من الصراعات في أن تواكب هذا التوسع، ولا داعي للقول: إنّ تنفيذ كلّ المهام المعقّدة دفعة واحدة ليس بالأمر السهل، خاصّة في بيئات ما بعد الصراع، التي تعاني من وجود ديناميكيات غير متكافئة للقوى، وشحّ في الأمان.

وإلى جانب مسألة التعقيد، فإنّ هناك قيودًا على الموازنات يجب أن تؤخذ بنظر الاعتبار، ويتوقّع من الحكومات الفقيرة أن تؤدّي هذه المجموعة المتنوّعة من المهام الحكوميّة على الرغم من هذا الفقر، ولو عدنا إلى مسألة التعريف، لوجدنا أن هذه الحكومات لديها إيرادات حكوميّة، على مستوى الفرد، أقلّ بكثير مقارنة بالدول الصناعيّة. وهذا الأمر يخلق قيودًا واضحة على ما يمكن أن يجري توقعه من حكومة دولة فقيرة، وأن تقوم به ضمن الإطار الواقعيّ للقدرة.

لكن أم. أي، توماس/ (Thomas 2015)، أثبت في بحوثه أن توقّعات الفاعلين الخارجيين (الدول الممولة لبرامج التنمية في العادة)، في ما يتعلّق بمدى وسعة ما يمكن للحكومات أن تفعله، مبنية على ما يبدو على قراءات استقيت من تلك الدول القادرة على تعبئة إيرادات ضخمة لمواطنيها.



إن بلدًا مثل أفغانستان، لم يتمكن من توفير إلا 10 دولارات سنويًا ليصرفها على مواطنيه، حصّة كل فرد. فهل يمكن أن يقارن ببلد مثل الولايات المتحدة التي تصرف على الفرد مبلغًا يصل إلى 17554 دولارًا سنويًا؟ وعند إضافة المساعدات التي تستلمها أفغانستان، فإنّ الرقم يرتفع إلى 105 دولارات سنويًا للفرد الواحد. ومن الواضح أنّ هذا الرقم لا يشكّل أمرًا مستدامًا للإيرادات. ولو تمكنت أفغانستان من جمع 105 دولارًا مقابل كلّ فرد من سكّانها سنويًا، فإنّ هذا سيجعلها تصل فقط إلى مستوى الهند، التي ما تزال أقلّ بـ 175 مرّة من الولايات المتحدة، وأقلّ بـ 5 مرّات عن حال الولايات المتحدة في مطلع القرن العشرين (أيّ قبل أكثر من 100 عام، عندما كانت في مستوى تنمية دول الدخل المتوسط اليوم). انظر الجدول (3.1).

البلد	عوائد الحكومة محسوبة للفرد (ومنها المساعدات الأجنبية ، عام 2006)	نسبة عائدات الحكومة الأميركية محسوبة للفرد، في عام 1902، إلى البلدان في عام 2006، مع ثبات قيمة الدولار
نيكاراغوا	204	2.6
الهند	102	5.2
أوغندا	120	4.4
طاجيكستان	60	8.8
النيجر	67	7.9
أفغانستان	105	5.0

الجدول 3.1

دخل الفرد في ظلّ بعض الحكومات، ولدورات زمنية مختلفة، محسوب بالدولار الأميركيّ، ومن دون أن تحتسب القوة الشرائيّة.⁽²⁾

المصدر:

Adapted from Thomas (2009), table 4. Government revenues per capita in 1902 were US\$526 in 2006 prices (but not adjusted for PPP).

(2) من أجل فهم أوضح للجدول أعلاه، فهو يعني -على سبيل المثال- أنّ الحكومة الأميركية توافرت لها أموال عام 1902، مقابل كلّ مواطن أميركيّ، أكثر بخمس مرّات ممّا توفر للحكومة الهنديّة مقابل كلّ مواطن هنديّ في عام -2006 المترجم.



تسجيل الأراضي في أفغانستان، المستقبل هو الماضي.

تنضوي استراتيجية التنمية الوطنية في أفغانستان على نوعين متوقعين من المخرجات في ما يتعلق بتسجيل الأراضي، تحت تأثير مسار الحكومة، وسيادة القانون ومبادئ حقوق الإنسان:

الأول: رسم وتحديد خرائط القرى والأحياء السكنية، والهدف أنّه بحلول نهاية 2009، ستقوم الحكومة بإجراء عملية رسم الخرائط السياسية والإدارية للبلاد، مع اعتبار القرى والمناطق السكنية هي الوحدات الأساسية، وسيتم توفير الخرائط السياسية والإدارية على جميع المستويات لغرض الانتخابات، والتخطيط الاجتماعي والاقتصادي، وتنفيذ سياسة الحكم المحلي.

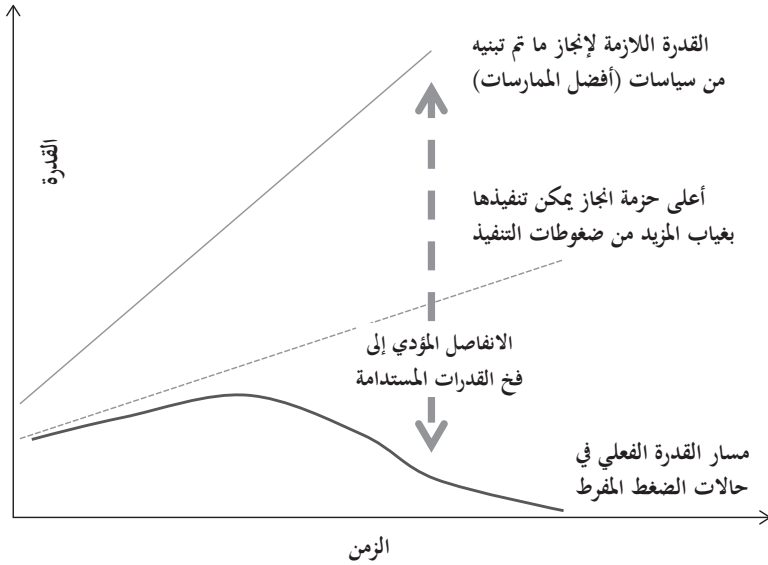
الثاني: إنشاء نظام حديث لإدارة الأراضي، والهدف هو البدء بعملية مجتمعية لتسجيل الأراضي في جميع الوحدات الإدارية، وسيتم البدء في تسجيل الملكيات لجميع المناطق الحضرية والريفية بانتهاء عام 2008.

وبالعودة السريعة إلى الماضي سنكتشف أن محاولة إنشاء نظام لتسجيل الأراضي هي محاولة قد جرت من قبل، وتم إنشاء إدارة المسح العقاري في كابل، بتمويل من وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية/USAID، وقد سبق أن جرى الشروع في المسح العقاري عام 1966. لقد كان هذا المسار يعتمد بشكل كبير على الدعم الأميركي، وقد كانت تكاليفه هائلة بالفعل. وبحلول عام 1977، كان قد جرى مسح حوالي 45% من ملاك الأراضي، وقد جرى تغطية خمس الأراضي الصالحة للزراعة فقط، ولم يتم إصدار أي سند للملكية، وفي نهاية المطاف، تم تعطيل العملية بسبب اندلاع الثورة.



اكتساب الزخم المعياري، أو فصل (ما هو قانوني) ، عن (ما هو واقعي)

يؤدي اتباع تطبيق «أفضل الممارسات» في البيئات ذات القدرات المنخفضة، في العادة إلى حدوث عملية فصل، ينفصل فيها الحدث أو مآلات الواقع الخاضع لقانون أو نظرية، عما هو خاضع لأحداث الأمر الواقع ميدانياً، وعلى وفق هذا تحدث عملية يجري فيها فقدان الزخم المعياري.



الشكل 3.2

التمني غير المدروس لسرعة تطوير القدرات يُؤلد ضغوطاً تطبيقية تضعف من الكفاءة وتعمق مشاكل الأداء.
المصدر: المؤلفون.

ولصياغة صورة مجازية لما يحدث على هذا المنوال، لنتصور عملية سحب قطعة حجر بشريط مطاطي، إلا أنّ هذا الشريط المطاطي أضعف من أن يتحمل سحب الحجارة، فهو في الواقع سيرتد بقوة نحو من يسحبه وينقطع. إن عملية الإصلاح تكتسب في زخماً معيارياً فحسب حين تكون أحداث الأمر الواقع والنظرية، كلاهما يمشي بثبات وتناسب.

وإذا لم يحدث هذا الأمر، فإن وجهة النظر المتفائلة التي نتحدث عن حصول تغيير إيجابي على مستوى النتائج والحصائل الممكنة، تصبح مجرد تمنيات، وهنا تكون المنظمة تنوء بحمل متعب ومهام أملتها رغبة التقليد المتماثل، التي ابتغاها صاحب القرار. وستكون هناك اغراءات لمحاولة الاختباء خلف عملية المحاكاة، من أجل تبرير الأفعال، واستدامة تدفق الموارد. ومع افتراق الواقع عن النظرية، ستصل علاقة التباين هذه إلى نقطة توقف قانونياً أي إجراءات أو تغييرات في السياسة النظرية، وهي التي لن يكون لها أي تأثير حقيقي في الميدان. ويحدث هذا لأنّ الاتصال بين المجالين قد جرى



قطعه تمامًا، والشكل (3.2) يوضح ويكشف هذه العملية، وهنا نضع مثالين مقتبسَيْن من المجال الاقتصادي؛ إذ كلٌّ منهما يظهر تدهور القدرة مع زيادة الضغط.

مثال: مقدار التعرفة الكمركية:

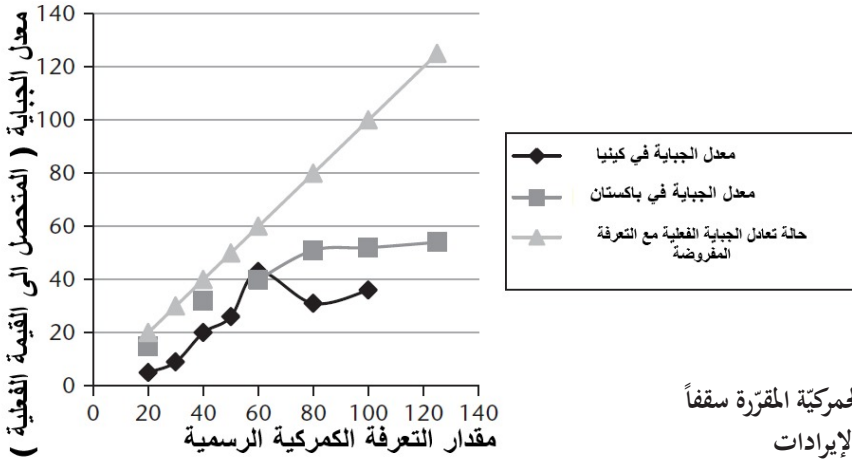
نختار مثالاً قديماً من البيانات الكمركية، وفيه تجري عملية لبحث المقارن في أرقام بند التعرفة الكمركية، ويتضمن مقارنة بين حصيلة التعرفة المفروضة رسمياً، والتعرفة المستحصلة على أرض الواقع؛ أيّ أننا نتحدّث عن النسبة بين التعرفة المستحصلة وما هو مسجّل من البضائع المستوردة⁽³⁾.

وفي كلّ من كينيا وباكستان، وجدنا أنّ التعرفة المستحصلة تزداد مع ازدياد سعر التعرفة الرسمية المفروضة (ليس بنسبة متناسبة، واحد إلى واحد، إلّا أنّها تزداد)، وهكذا وصولاً إلى نقطة ما عند نسبة 60%. وبعد ذلك، يبدأ معدّل المستحصل بالثبات، وبعد تلك النقطة، فإنّ أيّ زيادة في قيمة التعرفة المفروضة ستختفي بين معدّل قيمة التعرفة المفروضة، وقيمة التعرفة المستحصلة، وهذا الاختفاء يحدث حتى في البيانات المعكوسة رسمياً.

ولو ضمّمنا قيم البضائع التي تمرّ تحت غطاء التصريح المُضلل، أو التي تقدّم فواتير مخفضة غير حقيقية، أو التهريب المباشر، فإنّنا سنكون أمام تدهور متسارع في معدّل تحصيل الضرائب. الضغط هنا في هذه الحالة سيكون واضحاً؛ إذ إنّ مع زيادة معدّل التعرفة الكمركية المفروضة، فإنّ المبلغ الذي سيدفعه المستورد لتجنّب دفع التعرفة سيزداد هو الآخر، وبالتالي تزداد المغريات المحتملة أمام المسؤولين عن الكمارك كي ينحرفوا عن القواعد. وهذه الاعتبارات، من بين اعتبارات أخرى، أدّت بالنهاية إلى تقليل التعريفات الكمركية؛ إذ كانت غير قابلة للتحصيل في العديد من البلدان.

(3) يعاني العراق من هذه الثغرة المالية، وهي وجود فرق كبير بين حجم البضائع الواردة، وحجم البضائع التي جرى استيفاء رسم كمركي عنها، وتم اللجوء إلى اعتماد نظام الاسيكودا/ASYCUDA، لتقليص هذا الفارق، وتشبي البيانات إلى حصيلة أولية تقدر بـ 16% من تقليص الفارق، بين منتصف عام 2024، ومنتصف عام 2025. — المترجم.





الشكل 3.3

عندما تجاوزت الرسوم الجمركية المقررة سقفاً محدداً، توقف النمو في الإيرادات

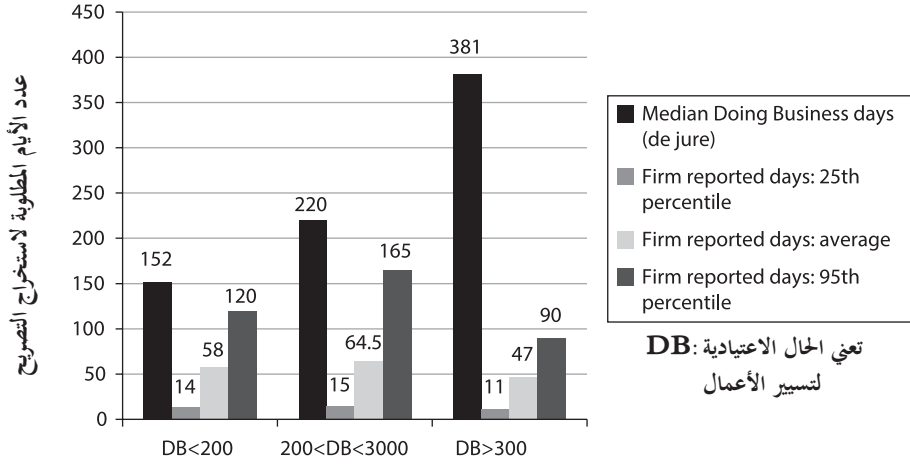
المصدر: Pritchett and Sethi 1994: table 2

مثال: تنفيذ الأعمال مقابل مسوحات الشركات: النظرية مقابل الواقع.

وفي مثال آخر يتناول مقارنة الوقت اللازم «رسمياً» لأجل الامتثال إلى مختلف اللوائح والتعليمات، مثل الحصول على رخصة للاشتغال ببعض الأعمال التجارية، أو تمرير البضائع عبر الكمارك، أو الحصول على تصريح للبناء. ومع مرور الوقت، مع ما تدعي أو تظن الشركات نفسها أنّ هذه المتطلبات تستغرق وقتاً محدداً.

وهناك طريقتان مختلفتان جرى من خلالهما قياس «مناخ الاستثمار»: الأولى هي عبر استطلاع عن القيام بالأعمال التجارية، الذي يقيس من بين أمور أخرى، الوقت الذي تستغرقه أيّ شركة نموذجية للحصول على صريح بناء نموذجي إذا اتبعت القانون.

وهذا يهدف إلى قياس الوقت الذي يستغرقه الأمر مع اتباع الإجراءات التنظيمية الحالية، وليس عبر أسوأ سيناريو ممكن؛ إذ يطلب من الباحثين والمستشارين تقدير الأوقات النموذجية إذا اتبعت الشركات الإجراءات التنظيمية الحالية، مثلاً دون تعيين وكيل عنها؛ أيّ بعبارة أخرى: اتباع طريقة النظرية واحتساب الوقت وفقاً لها عبر استطلاعات القيام بالأعمال التجارية وفق اللوائح.



شكل 3.4

حين تكون الإجراءات الرسمية للحصول على تراخيص البناء أطول زمنياً نجد أنّ الوقت الفعليّ لئيل الرخصة يكون أقصر، على وفق ما صرحت به الشركات.

المصدر: Author's calculations from data as reported in Hallward- (Driemeier and Pritchett (2015

أما الوسيلة الثانية لتقييم مناخ الاستثمار فهو استطلاع الشركات الذي يشتمل فقط على سؤال الشركة عن المدة التي استغرقتها العملية فعلياً في ما يتعلّق بها. واشتمل استطلاع الشركات على سؤال الشركة التي حصلت مؤخراً على تصاريح البناء أن تذكر المدة التي استغرقتها للحصول على التصريح. وفي ما يتعلّق بـ 63 دولة، فإن هناك كمّ متوافر من البيانات الكافية (يشتمل على مقياس «القيام بالأعمال التجارية»، وأكثر من 20 شركة أجابت على سؤال الاستطلاع عن تصريح البناء)، لمقارنة الاثنين. ويوضح الشكل (3.4) النتائج التي تقارن الدول ذات التدابير الرسمية المختلفة في مستويات صرامتها وشدّتها في التنظيم، وتلك التي تستغرق أقلّ من 200 يوم، وتلك التي تستغرق من 200 إلى 300 يوم، وتلك التي تستغرق أكثر من 300 يوم (كما تم إيرادها في استطلاع «القيام بالأعمال التجارية»). وهناك أمران لافتان يتعلّقان بالشكل 3.4: الأوّل أنّ ربع الشركات التي تبلغ عن أسرع الأوقات الفعلية تقول إنها تستغرق 10 إلى 15 يوماً. وهذا بصرف النظر عما يظهر في نتائج بيانات استطلاع «القيام بالأعمال التجارية» بشأن ما ينص عليه القانون.

وأنّ كلّ ما يتطوّر في هذا الشأن، يترافق مع استطالة الوقت اللازم للائتمثال لمتطلبات القانون، وهو في الحقيقة يمثّل «فجوة» بين الوقت اللازم للائتمثال للقوانين، والأوقات التي تفصح عنها الشركات



السريعة، وهو يجري بصرف النظر عما إذا كان عدد الأيام المبلغ عنها في استطلاع «القيام بالأعمال التجارية» هي 100 يوم، أو 200، أو 300، أو 400 يوم، فإنّ هناك مجموعة من الشركات التي تفيد بعدم وجود مشكلة على الإطلاق تواجهها في الحصول على التصاريح.

أمّا الأمر الثاني فهو يتعلّق بالأوقات الفعلية المبلّغ عنها في جميع نقاط توزيع استجابات الشركات، للحصول على تصريح هي الأدنى في البلدان التي تمتلك اللوائح الأكثر صرامة. وفي البلدان التي تبين بيانات استطلاعات «القيام بالأعمال التجارية»، أنّ الحصول على تصاريح يستغرق أكثر من 300 يوم، فقد كان متوسط الوقت المبلغ عنه هو (47) يومًا، وأقل من المتوسط البالغ (58) يومًا في البلدان التي كانت لوائحها أقل من 200 يوم، وي طرح كلّ من هارلود درايمر وبريتشييه/(2015) Hallward-Driemeier and Pritchett أنّه بمجرد أن تتجاوز اللوائح العتبة التي يمكن للبلد فرضها، فإنّ أوقات الامتثال القانونية والفعلية تصبح غير مرتبطة تمامًا. وفي الواقع فإن السؤال عن مناخ الاستثمار في البلدان التي تفتقر إلى القدرة على التنفيذ الفعّال يكون كمن يسأل عن درجة الحرارة في الخارج، بينما يتمتع الجميع بمكيف للهواء، وهنا لا تهم درجة الحرارة، فالمهم هي الدرجة التي تم ضبط ثرموستات المكيفات عليها .

وهناك بالتأكيد طرق عدّة لتفسير الأرقام، وإنّ إحدى هذه التفسيرات هو أنّه عندما تتجاوز اللوائح القانونية قدرة المنظّمة أو المؤسسة القصوى، فإنّ الامتثال ببساطة سينهار، وتصبح النتائج عندها ما نسميه بـ (Deal by Deal)؛ أي أنّ كلّ معطى سينتج ظروفه الخاصة وسيتفاقم بحسب مساره اللحظي، وبمجرد أن تتجاوز المنظّمة تنفيذ سياسات حدّ العتبة نحو الانهيار، سيصبح كلّ شيء غير ذي صلة.

ومن هذا الذي سيتبع القواعد ويمثل لها بينما يمكنه عقد صفقة جانبيه يتجاوز فيها المحدّدات والقوانين؟ وعلى هذا فإنّ الدرس الأول يفيدنا بالتالي: إنّ وضع المنظّمات تحت الضغط، قبل أن تكون قد طوّرت قدرة كافية، سيكون وصفة للكوارث في الواقع، ونتحدث هنا عن المنظّمات أو المؤسسات التي تعتمد قدرتها جزئيًا على المؤسسات الخلفية التي يمكنها الاعتماد عليها لإنشاء نظام من المحاسبة والمساءلة من جهة، وبتّ التحفيز الداخلي من جهة أخرى. وأيضًا فإنّنا نعني بـ «قدرة المنظّمة» ليس القدرة الظاهرة فحسب، بل يضاف إليها الصمود بإزاء الضغوط.

إنّ العالم النامي مليء الآن بالوكالات التي تم تفويضها وتوليتها مسؤولية تنفيذ اللوائح السياسيّة التي لا تتوافق فيها السياسة القانونية والأهداف التنظيميّة المعلنة مع سلوك عملاء المنظّمة بشكل إيجابي أو معياري. بينما قد يكون هذا أمرًا جيّدًا إذا كانت السياسات نفسها هي سياسات تقييدية للغاية إلّا



أنّ الإعاقة التنظيمية تنسرب إلى القدرة نفسها وتعيقها، وتشكل عقبة أمام القدرة على فرض اللوائح، حتى تلك التي تكون مرغوبة وجاذبة.

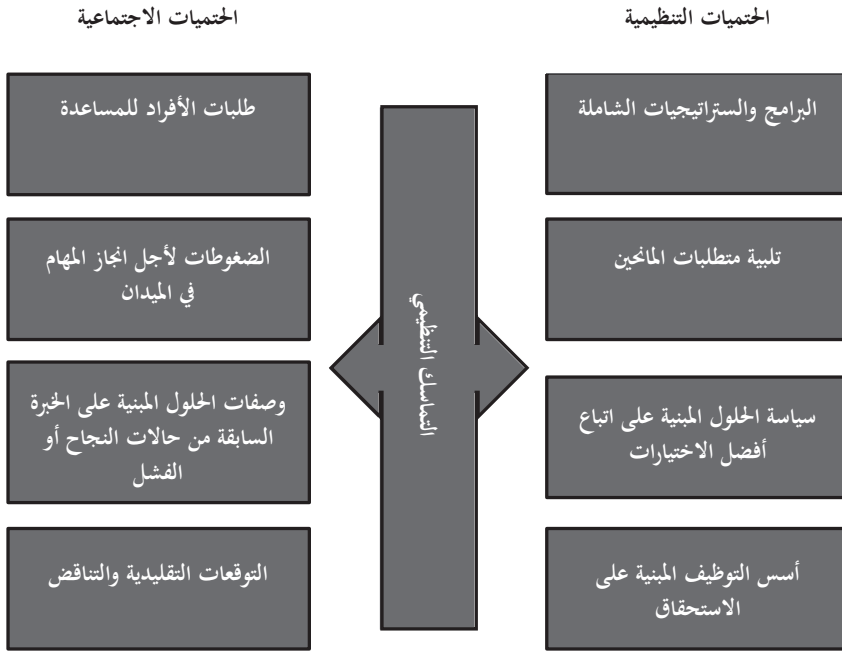
دور الفواعل الخارجيين في فشل المنظمة أو المؤسسة

حين نبدأ منطلقين من توقّعات غير واقعية تتعلّق بالمدى، وبالتعقيد، وبال حجم، والسرعة التي ستمكن منها المنظمة وقدراتها أن تبني وفقاً لها، فإنّ الفاعلين الخارجيين يضعون أنفسهم موضع الفشل، ومعهم أيضاً يصطحبون الحكومات التي يحاولون مساعدتها. وهذا الفشل يتناسب مع التوقّعات (حتى مع توافر مؤشّرات للتقدّم الإيجابي)، وهو يقود إلى تفتيت الشرعية والثقة، على مستويين الداخلي والخارجي. وسنطرح هنا ما مفاده أن هذه التوقّعات غير الواقعية لا تكفي بتكوين ديناميكية من خيبة الأمل المستمرة، بل إنّ هناك مخاطر حقيقية تنطوي على ذلك تتجاوز مجرد عدم الوصول إلى الهدف. إنّ الصعوبة تكمن في الشكل النظري الذي يمكن أن يوضع بجرة قلم، ويمكن للدول أن تتبنّى سياسات سليمة، وتشترع رسوماً تنظيمية، وتعلن خططاً نبيلة الأهداف إلا أنّ هذه التغييرات النظرية تخلق انطباعاً بشيوع ديناميكية إصلاحية إيجابية تكون مُرضية للفاعلين الخارجيين⁽⁴⁾، وكذلك للشرائح المحلية.

لكن وضع الخطط النظرية، دون توافر قدرة حقيقية على التنفيذ، سيخلق عوالم متوازية داخل المنظمة نفسها. وأحد هذه العوالم أو البيئات يتوافر فيه عدد قليل من الأفراد جيدي التعليم، وغالباً ما يتحدثون الانكليزية. أولئك يمتلكون القدرة، وهم من يتفاعل بشكل كبير مع المستشارين الأجانب، ومع أشكال أخرى من المساعدة التقنية، ويعرفون كيفية تلبية متطلّبات المانحين المختلفة.

(4) المقصود الدول المانحة الكبرى التي تدعم خطط التنمية «النظرية» على سبيل المثال - المترجم





الشكل 3.5

تحدّد التوتّرات بين متطلّبات الجهات الفاعلة الداخلية والخارجية التماسك التنظيمي

وعالم آخر سيضم موظفي الخدمة المدنية المتبقيين الذين يشكلون الغالبية العظمى، وخاصة من كان يعمل منهم في الخطوط الأمامية، أولئك الذين هم على اتصال مباشر مع المواطنين، والمواطنون بدورهم يواصلون تقديم مطالبهم لأجل رؤية حلول حقيقية لمشاكلهم الملموسة والواقعية. ومع مرور الوقت ستتسع الفجوة بين مكاتب المجتمع المحلي، والمطالب التي تولدها الضرورات الداخلية لوكالات التنمية. وسيصبح قادة المستويات العليا في المنظّمات الحكومية مدمجين في أنظمة مختلفة في قيمها عن قيم المجتمع، وهو ما سيساعد على إظهار توتّرات متنوعة، ومتضاربة في كثير من الأحيان. انظر الشكل 3.5.

وهنا ستفاقم التوتّرات الداخلية، الناشئة بين العاملين في الخطوط الأمامية من جهة، وقادة المنظّمة من جهة أخرى، ونلاحظ أنّ هؤلاء العاملين في الخطوط الأمامية سيجري وصمهم بأنهم تنقصهم الخبرة، وهم بدورهم سيكونون أكثر استياء وانفصاًلاً عن المجتمع الدولي. كما أنهم سيعيدون أنفسهم وينفصلون تدريجياً عن الجهود التي تبذلها الجهات أو الطبقة القيادية العليا. وسيظهرون ميلاً أقلّ

نحو تنفيذ المهام التي يجري تكليفهم بها من قبل الطبقة العليا، هذا إن كانت تلك المهام التي جرى تكليفهم بها مفهومة في المقام الأول. أو أنهم سيكونون أكثر رفضاً لاتباع معايير السلوك التنظيمي التي تدعّمها تلك الطبقة. وبعد ذلك، ستزداد مغريات هؤلاء العاملين التي ستدفعهم إلى البحث عن مصالحهم الخاصة، بعيداً عن مصالح المنظمة. وستتسع الفجوة بين ما تطمح إليه المنظمة من أهداف نظرية، وما يمكنها فعلياً أن تنفذه.

في مثل هذه الأحوال والظروف، تعاني المؤسسة أو المنظمة من ضغوطات متزايدة، وتجد نفسها في دوامة من الهبوط تفقد فيها النزاهة المؤسسية المفترضة ابتداءً، ولأنّ المنظمة بحاجة دائمة إلى الشرعية من أجل البقاء، فإنها ستضطر إلى «التظاهر» بأنها ما تزال تعمل. وتتورط في تبني أشكال قسرية ونمطية من حالات المحاكاة التماثلية؛ إذ تواصل المنظمة خلق الوهم بأنها منظمة قادرة، وهذا الوهم يبنى عبر تبني مظهر المنظمة القادرة، وتبقى المنظمة على قيد الحياة، لكن الثمن الذي تدفعه هو فقدان حادّ للتماسك التنظيمي، وانخفاض كبير يتبعه في القدرة على التنفيذ.

وتستمر الضرورة المؤسسية في العديد من المنظمات والمؤسسات تدفعها إلى عكس نماذج التفكير الحديثة العالية، على الرغم من التغيير في الخطاب على الورق، ويقاس الأداء غالباً فقط من حيث المدخلات، ومن حيث مؤشرات المخرجات، بدلاً من النتائج التي يمكن أن تعكس مدى إتقان تنفيذ الوظيفة. وهناك افتراض تلقائي، بأنه عندما يتم ادخال المدخلات، وتحقيق المخرجات، والحصول على «شكل» المنظمة الناجحة، فإنّ النتائج النهائية ستتبع هذه الصورة نحو النجاح، وبشكل تلقائي. لكن مجموعة من التساؤلات يجب طرحها هنا، فهل تمت عملية كتابة وثيقة الاستراتيجية؟ وهل جرت عملية إعادة هيكلة المنظمة؟ وهل تم اتباع قواعد الشراء بشكل دقيق؟

إنّ هذا المنظور المنحاز بشكل كبير ضدّ التنفيذ؛ إذ لا توجد آليات للرقابة وضمان التوازن بما يكفي لضمان أنّ التغيير في السياسة قد تم تنفيذه فعلياً على أرض الواقع.

بمعنى آخر: من الممكن تماماً التملّص من ضغط تلبية متطلبات المانحين من دون أن يصل التغيير في السياسة إلى الميدان، وبالتالي يعاني المجتمع الدوليّ للمساعدات من حالة المحاكاة في التقليد؛ أيّ اتباع الإجراءات نفسها التي جرى اتخاذها في مكان آخر مع الحالة الراهنة، وسيعزز هذا الميل إلى التقليد والمحاكاة التماثلية؛ إذ تؤدي متطلبات المانحين إلى تلبية الحاجات الضرورية للحفاظ على الشرعية فقط.

وبناء على هذا، فإن هناك خطراً حقيقياً يؤدي إلى تدخل المجتمع الدوليّ (المانح) إلى تعميق نمط



المحاكاة المتماثلة، وفقدان النزاهة المؤسسية، بدلاً من تعزيز قدرة الدولة، وهذا الأخير هو الهدف الذي تهدف إليه السياسات بوضوح وتسعى إلى تحقيقه، وقد تؤدي هذه الجهود «النييلة» إلى نتائج عكسية، وإلى التقليل من قدرة الإدارة، وقد تعمل «السرعة» التي يجب أن تتطابق بها المظاهر المقدمة تمامًا مع «أنظمة القواعد الحديثة» من أجل كسب شرعية الفاعلين والمساهمين الخارجيين، وقد تؤدي هذه السرعة إلى الافتراق السريع عن الواقع، ولتوضيح هذه العملية بمثال من الواقع دعونا نعود إلى أفغانستان.

مثال الإصلاحات الـ «ميريتوقراطية»⁽⁵⁾، في أفغانستان.

أحد أبرز الأمثلة المؤلمة في إظهار هذا التوتر الموصوف يمكن أن نشاهده في معايير الإصلاح الميريتوقراطي للتوظيف التي تشكل أساس الإصلاح في القطاع العام. ويعتمد المفهوم الميريتوقراطي على فكرة أن جميع الأفراد يجب أن يحصلوا على فرص متساوية، وأن المعاملة التفضيلية للأفراد بناء على معايير تُعدّ «غير ذات صلة أخلاقياً»⁽⁶⁾، مثل الجنس، أو الأثنية، أو القرابة، فهي معايير لا يمكن تبريرها إلا أنها مجموعة من القيم يتم اكتسابها تدريجياً مع مرور الزمن وعبر عملية سياسية واجتماعية عضوية.

تطبيق الميريتوقراطية في أفغانستان

في أفغانستان ينظر إلى وزارة الصحة العامة على أنها نموذج للإصلاح في القطاع العام ومجال بناء القدرات، ومع ذلك، فهي مازالت تواجه المشاكل المتعلقة بالاقتصاد السياسي للتغيير، وعدم التوافق الاجتماعي مع توقعات الأفراد والمجتمع، وقد تم تحديد القضايا التالية⁽⁷⁾:

(5) الميريتوقراطية / Meritocracy، هي اعتمادية مبدأ الجدارة والاستحقاق في المناصب والمهام والتكليف - المترجم.

(6) انظر: دراسة وكتاب جون أي رومر: «المساواة في الفرص».

Equality of Opportunity. Book by John E. Roeme, 1998.

(7) دراسة سارة ليستر (2006/ Sarah Liste)، «التقدم إلى الأمام، تقييم إصلاحات الإدارة العامة في أفغانستان».



- غياب الالتزام السياسي العام بعملية الإصلاح.
- فساد برنامج الدخول الطارئ؛ إذ تم تشخيص أن بعض الأفراد قاموا بتوظيف أصدقائهم وأقاربهم عبر هذا البرنامج.
- استمرار دور شبكات المحسوبية، ومن آثار ذلك استقالة أحد الموظفين المؤهلين الذين تم جلبهم من خلال عملية «الإصلاح وأولويات إعادة الهيكلة/PRR»، ولم يتلقوا الدعم اللازم من الأشخاص الأقوياء داخل الوزارة.
- استمرار عملية التدريب و«بناء قدرات» للأفراد الذين لن يمتلكوا أبداً القدرة على أداء وظائفهم بشكل كافٍ..
- نمو بعض الأقسام نتيجة لبرنامج الإصلاح وأولويات إعادة الهيكلة، بما يتجاوز النطاق المخطّط له، وهذا ناجم عن الضغوط المستمرة لتوظيف موظفين غير مؤهلين، أو أنه في غياب حزمة إنهاء الخدمة، من الحاجة لاستيعاب أولئك الذين لم ينجحوا في التنافس على منصب في برنامج الإصلاح وإعادة الهيكلة.

وبالنسبة للعاملين داخل المنظّمات التي تمتلك منطقاً داخلياً مختلفاً، فإن تطبيق المبادئ الميريتوقراطية ليس أمراً سهلاً؛ لأنّه قد يكون غير متوافق مع الأسس النمطية الموجودة في العديد من المجتمعات، خاصة عندما تكون المخاطر عالية، وعلى سبيل المثال عندما تكون الوظائف الحكومية نادرة تُعدّ أفغانستان مرّة أخرى مثلاً على ذلك.

النقطة الصعبة هي أن المعايير الميريتوقراطية بحدّ ذاتها تشكّل هدفاً يستحق السعي لأجله، لكن ليس الهدف الذي يمكن تحقيقه على الفور بمجرد إعلان ذلك.

ولا يوجد لدينا خارطة طريق حول كيفية الانتقال من نظام يعتمد على المحسوبية وأنظمة الولاء القبلي إلى نظام يعتمد على القواعد العالمية والوصول المتساوي.

وقد يعتقد المرء أن «الدوائر المانحة الدوليّة» ستتعلم ألا تحاول فرض الأعباء المسبقة قبل تأهيل الدول الهشة لها، كما في تجربة أفغانستان وأماكن أخرى، لكن الأمور في الدولة الجديدة جنوب السودان، شهدت إصدار خطة للتنمية، وذلك في آب 2011، بعد شهر واحد من ولادة البلد الجديد وإعلان الاستقلال؛ أيّ أنّ القدرة كانت بالأساس عند الصفر.

كانت الخطة تحمل جميع سمات تحمّل الأعباء قبل إتمام القدرة على التعامل معها، وهي مدفوعة



من قبل المانحين على شكل وثيقة في 413 صفحة، تضم «أهدافا»، في الحوكمة، مثل أن يكون هناك مقدار صفر من التسامح مع الفساد، وهو هدف لم يحققه أي من جيران تلك الدولة الجديدة، ومن أجل نجاح مكوّن «الإدارة العامة» في ركيزة الحوكمة، احتوت الوثيقة أهدافا مثل:

- ضمان إدارة عامة قوية من خلال سنّ القوانين العادلة والفعالة، وتطوير السياسات التي تتسم بالاستجابة الشاملة، بناءً على عمليّات شفافة ومعلومات معروفة وموثوقة.
- تعزيز الأنظمة سواء أكان ذلك من ناحية الهياكل أم من ناحية آليات التنسيق، وعلى جميع مستويات الحكومة؛ لتعزيز تقديم الخدمات المهنيّة والأخلاقية الفعّالة لجميع المواطنين.
- تعزيز وصيانة قدرة المؤسسات الرقابية؛ لتعزيز الإدارة العامة المسؤولة والشفافة من خلال الرصد الفعّال والتقييم والتحقّق.

وقد ورد هذاكلّه في خطّة كان ينوى لها أن تستمرّ لغاية عام 2013، لكنها في الحقيقة لم تكن خطّة، لقد كانت وصفة لكي تنوء المؤسسات بالأعباء مبكراً، وقبل أن تكون لها القدرة على التحمّل.

الشدة والقوة في تحمّل الضغوط، من الإِسبارطيين إلى النُمور الوريّة.

في معركة (ترموبيل / Thermopylae)⁽⁸⁾، تمكّنت قوّة صغيرة من المقاتلين الإِسبارطيين، ومعهم آخرون، من صد هجوم فارسي ضخم، وقد حاربوا حتى آخر رجل، وبقيت أصدااء هذه المعركة تتردّد عبر العصور.

ومن المدهش أنّ هذه المعركة غير المشهورة تاريخياً منذ أكثر من 2000 عام، ألهمت العديد من أفلام هوليوود، ونحو ذلك المحاكاة الساخرة، وبالتأكيد هناك جملة من الأسباب التي تجعل هذه المعركة مشهورة للغاية، ولكن السبب الذي نوّد التركيز بشأنه، هو أنّ الإِسبارطيين يبرزون قوّة التحمّل التنظيميّة لتنفيذ السياسات، من أجل مواجهة الضغوط المعاكسة.

(8) معركة جرت في 480 ق.م، بين الفرس بقيادة أحشويرش الأول الأخميني، والإغريق بقيادة ليونيداس، ملك إِسبارطة. وفيها هزم الفرس الإِسبارطيين والأثينيين، وأحرقوا أثينا. لكن بعد ذلك، تمكن تميستوكلس في سلامينا، ولاحق الفرس، وقد ضرب المثل بهذه المعارك من حيث الدقة في التهيئة، وفي تفوق التدريب والتخطيط الصحيح على الكثرة العددية، كما تسمّى الحرب الميدانية (492 - 449 ق.م) - المترجم.



الخطوات المثالية مقابل الخطوات في العالم الواقعي.

لتهيئة مدخل للبداية نحتاج إلى تعريف للقدرة التنظيمية التي تشتمل مفهوم القدرة التنظيمية على التحمل والصمود أمام الضغوط، وكما لاحظنا في أماكن أخرى من هذا الكتاب، فإن التمييز الأول المهم الذي يجب إجراؤه هو أن قدرة الأفراد من العناصر هي قدرة واحدة، لكنها لا تشكل سوى عنصر واحد من عناصر القدرة التنظيمية.

إن جميع المنظّمات في القطاع العام مثل وزارات: التعليم، وقوى الشرطة، والجيش، والبنوك المركزية، وهيئات جمع الضرائب، لديها أهداف محدّدة، ويمكن تعريف قدرتها التنظيمية على أنها المدى الذي تتخذ فيه عناصر المنظّمة، سواء من الإدارة أم من الموظفين الميدانيين، الإجراءات التي من شأنها السعي إلى تحقيق أهداف المنظّمة، وفقاً لأقصى قدرة من قدرات الأفراد، وعلى سبيل المثال المباشر لهذا التوصيف، فإن القدرة القصوى لأداء مستشفى قد تكون محدّدة بسقف المعرفة الفنية التي يمتلكها العاملون فيها سواء من الأطباء أم من الممرضين.

أما الملمح الثاني المهم فهي ظروف الشدّ والضغط، أو مدى أداء المنظّمة الفعلي في العالم الحقيقي وظروفه، وكما نعلم جميعاً أنّ هناك فارقا دائماً بين ما هو مخطّط له، وما يحدث في أرض الواقع؛ إذ إنّ للأفراد مصالحهم وأهدافهم وغاياتهم الخاصة، ويختار الأفراد أفعالهم لتحقيق تلك الغايات، وهذا لا يعني بالضرورة أن تلك الأهداف يجب أن تكون أهدافاً مالية بالدرجة الأساس؛ إذ إنّ التحفيز الداخلي أو الالتزامات تجاه الهوية المهنية، أو الرغبات النمطية لمساعدة رفاقهم، أو تفادي فقدان «ماء الوجه»، أو «شرف المكانة»، كلّها تؤدّي أدواراً هامة، ولكنّ هناك ضغوطاً على الأفراد من أجل أن يحققوا غايات أخرى، وقد تكون هذه الضغوط أقلّ أو أكثر، وقد يكون من المفيد توضيح ذلك عبر استعمال تشبيه عسكري.

الإسبارطيون ورجال الشرطة المهرجون والنمور الورقية

قد يظهر لنا مثال واضح على هذين البعدين: (القدرة التنظيمية، والضغط) في أن نفكر بأداء الجيش بوصفها منظّمة أو مؤسسة، وفيه سنجد مقياساً معقولاً لقدرتها التنظيمية ببساطة عبر قدرتها على إلحاق الأذى بالآخر.

ولنتخيّل مدى عظم هذه القدرة إذا كان الجيش بأكمله غير خاضع لأيّ نوع من الضغوطات في الميدان المعادي، وكان أفراداً من أكبر ضباط إلى أصغر جندي يعملون بأقصى قدراتهم الفردية.



في هذه الحالة قد تكون القدرة أكبر أو أصغر، وبحسب حجم القوة والمعدات المتاحة، وبحسب مستوى التدريب والخبرة وغير ذلك من محدّدات أخرى، لكن كلّ قائد عسكريّ يعرف أنّ هذا التعريف للقدرة التنظيميّة هو تعريف غير ذي صلة بالظروف الواقعيّة، والسؤال الأهم هو: ما مدى قوّة هذه القدرة على الصمود أمام الضغوط التي يسلطها الخصم؟ وإلى أيّ مدى ستدهور قدرة القوة القتاليّة على التحرك لإلحاق الأذى بقدرة الخصم تحت الظروف الفعلية في ساحة المعركة؟.

نجد بعض الإجابة في كُتيب عقيدة الحرب القتاليّة الرسميّة لقوات البحريّة الأميركيّة (1997)⁽⁹⁾، وهو مطبوع ومنشور ومعلن ويستحقّ القراءة؛ فبالنسبة للبحريّة الأميركيّة إنّ «الحرب هي عمليّة تفاعليّة اجتماعيّة»، تحاول فيها القوى أن تفرض إرادتها على الطرف الآخر، ومن هنا فإنّ التركيز الشديد في العقيدة القتاليّة لا يتّجه إلى تدمير القوّة المعادية من الناحية الماديّة؛ أيّ إيقاع الخسائر البشريّة أو في المعدات، ولكن نحو تدمير إرادة القوّة المعادية في القتال⁽¹⁰⁾، والهدف هنا يكون في تعطيل التماسك التنظيميّ للقوات المعادية بما يكفي حتى يتوقّف الأفراد فيها عن العمل كجسم موحد هادف، وبدلاً من ذلك، جعل (الآخر/ العدو) يسعى كأفراد إلى تحقيق المصالح الفوريّة، وعبر القيام بذلك، تتفكّك القدرة التنظيميّة للقوات المعادية، حتى مع وجود أعداد ضخمة من الأفراد والمعدات الكبيرة، وبالتالي يتحوّل الجيش المعادي من منظّمة اجتماعيّة قادرة على اتخاذ الإجراءات الموجهة إلى حشد من الأفراد⁽¹¹⁾.

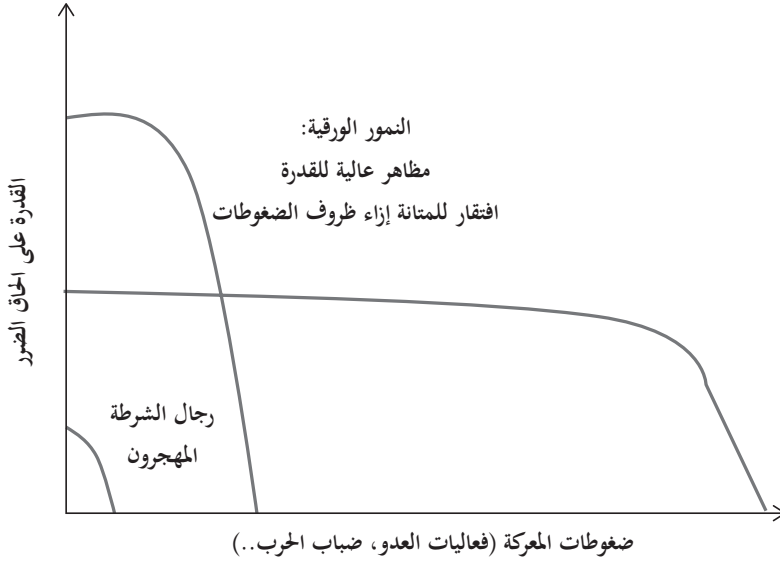
(9) MCDP1 . <https://www.marines.mil/portals/1/publications/mcdp%201%20warfighting.pdf>

(10) لا شيء في هذه العقيدة أصيل بذاته؛ إذ إنّها احتوت الكثير من أفكار المفكر الاستراتيجيّ ب. ليدل هارت/ B. Liddell Hartk التي جرى تحويلها إلى تطبيقات في الجيش الألمانيّ إلى ما يعرف بـ البليتزكريغ/ Blitzkrieg، أو «الحرب الخاطفة»، وفيها يعتمد على التوغّل العميق للوحدات المدرعة المتحركة بسرعة، وبما يكفي لتعطيل قدرة الجيش المعادي على الردّ إلى درجة أنّ قدرة الجيش المعادي تختفي غالباً مع خسائر صغيرة في الأرواح أو المعدات، وقد يكون غزو ألمانيا لفرنسا في الحرب العالميّة الثانية هو المثال النموذجيّ لذلك. وإنّ المراجعة الشاملة لتاريخ الاستراتيجية العسكريّة التي قدمها فريدمان (2013) (Freedman) تتفق مع ما نظرحه هنا، وتتفق أيضاً بشكل أضيق مع الاستنتاج المقتبس كثيراً لهيلموت فون مولتكه/ Helmuth von Moltke ، قائد الجيش البروسيّ في أواخر القرن التاسع عشر؛ إذ يقول: «لم يحدث أن نجحت خطة معركة ما من عواقب التماس الأول مع العدو».

(11) Using the example of an army is hardly original; Wilson's classic Bureaucracy (1989), for example, opens with a martial example.



إنّ أحد أهم عناصر هذه العملية وهو المسؤول عن جعل تاريخ العسكرية أمراً مثيراً هو أنّها عملية لا خطيّة بشكل حاد؛ أيّ أنّ تدهور القدرة التنظيميّة في ساحات المعركة لأحد الأطراف غالباً ما لا يكون عملية خطيّة، ولا تؤدّي الوحدات المتزايدة من الضغط الميدانيّ إلى موحدات ثابتة من التدهور في القدرة، وقد يتسبب فعل صغير في تأثير موجة؛ إذ يعتقد الجنود أن موقفهم أصبح الدفاع عنه غير ممكن، فيفقدون الإرادة للدفاع، وتحوّل المعركة إلى هزيمة منكرة (أو على العكس، يمكن أن تمنع خطوة واحدة فقدان موقع يؤدّي إلى الهزيمة).



وتؤدّي هذه الاعتبارات بشأن قوّة التحمّل للقدرة التنظيميّة بإزاء الضغوطات والديناميكيات غير الخطيّة المتوقّعة إلى سلوك يظهر في الشكل (3.6) الذي يقارن بين ثلاث حالات نموذجيّة: (الإسبارطيين، ورجال الشرطة المهجّجون، والنمور الورقيّة) لقد كان رجال الشرطة المهجّجون من العناصر الأساسيّة في الأفلام الكوميديّة الصامتة في بدايات ظهور السينما، وكانوا فصيلة من رجال الشرطة الذين يندفعون عادة بصخب كبير ونشاط، ويركضون حول المكان لكن دون أن تكون لهم كفاءة، وهذا مثال على منظّمة تعيش الفوضى، ولا تستطيع أن تنجز أيّ شيء في كلّ الظروف حتى الظروف المثاليّة، وبالتالي فهي تمتلك قدرة تنظيميّة منخفضة في كلّ مستويات تعرّضها للضغط.

إلا أن رجال الشرطة المهجّجون يرتدون الزي الرسميّ ويحملون العصي ويشاركون في ممارسات شبيهة بتلك التي يقوم بها رجال الشرطة التي على الأقلّ ظاهريّاً تمكّنهم من التظاهر بأنّهم ضباط شرطة حقيقيّون.



وعلى النقيض من رجال الشرطة المهرجون (Keystone Cops) نجد النمرور الورقية، وهذا المصطلح يشير إلى أي جيش يظهر بشكل مدهش وفعل في الاستعراضات، إلا أنه لا يتمتع بأي قدرات حقيقية أو قدرة على مواجهة الضغوطات في الميدان، وسينهار تحت شدة ظروف الحرب، حتى إذا كانت حرباً متوسطة الشدة، لقد جرى تدريب الأشخاص في هذه الجيوش لتكون لديهم قدرة فردية على تمييز حالات العالم والاستجابة لها. هذا من حيث المبدأ، وتوافرت لديهم الموارد التي يمكن العمل من خلالها، وتوافرت أساليب السيطرة على المنظمة التي تسمح بتشغيلها، مرة أخرى من حيث المبدأ. لكن حين تحل ظروف ساحة المعركة وضغوطاتها تنهار القدرة؛ إذ يتوقف الأفراد عن السعي لتحقيق مصالح المنظمة، وتنهار القدرة التنظيمية، ويلتفتون إلى مصالحهم كأفراد أولاً، وينتهي الأمر إلى أن الجيش الذي كان يبدو رائعاً في الاحتفالات يصبح مجرد مجموعة من الحشود تسعى إلى مصالحها الذاتية لكل فرد⁽¹²⁾.

إن هذا الموضوع يعيدنا إلى الإسبارطيين؛ إذ يذكر التاريخ أن جزءاً من أهداف تدريب الإسبارطيين يستدعي خلق نوع من الأفراد من ذوي القدرات العالية، أي أولئك الذين يعرفون ويتقنون المهارات الفردانية، إلا أن جزءاً آخر من التدريب - بعيداً عن أي تدريب عسكري - كرس لأجل استدامة تلك القدرات ضمن أداء المنظمة حتى تحت أعلى مستويات شدة الضغوط، ويجري تدريبهم على وضع تصرفات الفرد، وحين تكون حياته في خطر يجري الحفاظ على التكامل والانسجام العام للمنظمة، وقد تكون قدرة الإسبارطيين الإجمالية منخفضة، إلا أنهم قادرون على الأداء تحت ظروف يستمر فيها كل عضو فردي في الأداء مع كونه واقعا تحت تهديد خطر شخصي كبير.

ويظهر الشكل (3.6) هذا الأمر، ونجد في المحور العمودي قدرة الجيش على إحداث الضرر وإلحاق الأذى بالعدو، ومن بين ثلاثة أنواع من الجيوش نجد أن هناك انعطافاً حاداً في لحظة الانهيار لا يخضع للعلاقات الخطية المناسبة، وهو ما يمكن تعميمه على أنواع من التفاعلية ضمن المنظمات وديناميكياتها، وفي مختلف نقاط تفاعلية المنظمات.

وتؤدي هذه التوترات بين قراءات ومؤشرات بناء القدرة، والضغوط المتوافرة دوراً حيوياً في أوقات الحرب الفعلية، وفي مثالين على ذلك، حين أعلنت الولايات المتحدة أنها ستدخل الحرب العالمية

(12) هناك ظاهرة مشابهة تحدث خلال ممارسة الرياضات الجماعية الفرقية؛ ففي استراليا على سبيل المثال نجد أن النخبة اللامعة من الرياضيين والمدربين عادة ما يشيرون بتعالي إلى «المتنمرين على الحلبات السهلة»، وهم أولئك الذين يظهرون وكأنهم رياضيين مرعبين يمكنهم أداء العجائب خلال الحلقات التدريبية لكن أداءهم يتراجع بسرعة بمجرد أن تتكشف متطلبات المسابقة الجادة والفعلية.



الأولى، كان الانكليز والفرنسيون في غاية الفرح، فقد عانوا من معدلات كبيرة وفظيعة للخسائر استمرت لمدة طويلة.

ومع ذلك، فقد سعى الجنرال الأميركي المسؤول عن دخول الولايات المتحدة في الحرب، الجنرال جون جوزيف بيرشنغ / Pershing⁽¹³⁾، إلى أن تنتهي الحرب العالمية الأولى، وهناك جيش أميركي قادر، وهذا الأمر خلق توترًا هائلًا مع القادة البريطانيين والفرنسيين الذين كانوا يريدون رؤية الإغاثة بشكل فوري، وبالتالي طلبوا أن ينضم الجنود الأميركيون إلى الجيوش القائمة فعليًا تحت القيادة البريطانية والفرنسية.

إلا أن الجنرال بيرشنغ كان يحمل تصوّرات أخرى، ويعلم أن وضع جيشه تحت إمرة البريطانيين والفرنسيين لن يجعل منه جيشًا قادرًا، ويعلم أن دخول الوحدات الأميركية التي لم يسبق لها أن خاضت حربًا حقيقية، إلى ساحة الحرب وتحت الضغط الألماني، سيعرضها إلى حمل مبكر يهدد بانهيائها. لذلك، لم يرغب أي من الجانبين أن تشكل القوات الأميركية وحدات ميدانية قتالية في وقت مبكر من الحرب، لكن البريطانيين والفرنسيين أرادوا استعمال الجنود الأميركيين لتعزيز قدرة جيوشهم التي هي في حالة حرجة.

وأدّى عناد بيرشنغ إلى المزيد من الخسائر في الصفوف البريطانية والفرنسية بينما كانت تنتظر النصر الأميركية القوية، وفي النهاية كان هناك جيش أميركي قوي ويتمتع بقدرات عالية.

ولقد احتوت القوات الجوية في تدريباتها على محاكاة لمثل تلك الضغوط، في مراحل مختلفة من الحرب العالمية الثانية، سواء للمملكة المتحدة أو لليابان، ومدح تشرشل سلاح الجو الملكي قائلاً: «لم يحدث في تاريخ الصراعات الإنسانية أن يعول الكثيرون على أداء القلّة، كما يحدث الآن».

وهذا الأمر يثير السؤال: لماذا كان العدد قليلاً جداً؟ في الحقيقة فإنه كان قليلاً ليس بسبب شحّة المتطوّعين، إنما لأن بناء القدرات للطيارين هو أمر يتطلّب وقتًا ويستغرق مراحل زمنية طويلة. كما أنّ إرسالهم إلى المعركة في وقت مبكر جداً، سيؤدّي إلى ارتفاع في معدّل الخسائر، ممّا لا يجعل التعويض

(13) الجنرال جون جوزيف بيرشنغ (1860-1948)، قائد القوة الاستطلاعية الأميركية / AEF خلال الحرب العالمية الأولى - وإليه يُنسب العُرف العسكريّ الأميركيّ بأن القوات الأميركية حين تشارك في حروب متعدّدة الأطراف، فإنّها لا تكون تحت إمرة مغايرة على الإطلاق، وبعد ذلك، واعتبارًا من حرب الخليج 1991، لم تذهب الولايات المتحدة إلى أيّ عملية قتالية منفردة أو خوض حرب لوحدها، فقد حرصت على جمع (تحالف)، وإن تشارك بعض الدول فيه ببضعة جنود - المترجم.



أو قدرة التدريب للطيارين الجدد أن تعوّضها، وبالطبع، فقد عالج اليابانيون هذا الأمر في الأيام الیاسة الأخيرة من الحرب، عبر تأهيل طيارين انتحاريين (كاميكازي)، بمهمة باتجاه واحد، تحقق تأثيراً فورياً على حساب القدرة المستقبلية، وكلّ هذه المناقشة حول الجيوش لها علاقة جزئية؛ لأنّ الجيوش تشكل منظّمات كبيرة في القطاع العام، وتتولّى مسؤوليات ذات جوانب تنفيذية ترتبط بالسياسات عالية المخاطر (أي الحفاظ على الأمن الوطني)، ولكنها تطرح بشكل رئيس على شكل مثال مفيد في القضايا العامة، التي تؤثر بدورها على جميع عناصر تنفيذ السياسات من تقديم الخدمات المباشرة مثل: (التعليم، والصحة، والتنمية الزراعية)، إلى عملية «فرض الالتزامات»، مثل: نشاط الشرطة وجمع الضرائب، إلى تنفيذ السياسات الاقتصادية من المستوى الكلي العام (مثل البنوك المركزية) وصولاً إلى المستوى الجزئي (مثل تنظيم التحكيم).

الفشل و «التنمية الكبرى».

إنّهُ لأمر مقلق ويستعري الانتباه وإنّ هذه القوى التي تأتي من عملية المحاكاة المتماثلة، والتحمّل المبكر للأعباء، يمكن أن تؤدّي بشكل دراماتيكيّ إلى فشل تنظيمي، ومن المزعج أن مجتمع المساعدات الدولية غالباً ما يسهم في تكريس هذه العمليات المسببة للفشل. لكن، ماذا يحدث عندما يفشل مشروع تنمويّ بشكل واضح وجلي؟ وما ردّ فعل وكالات التنمية تجاه قضايا فشل التنفيذ وفقدان القدرة العامة؟

1- تبني سياسة «أفضل»: ونجد أنّ أوضح استجابة للفشل تفترض أن السبب وراءه هو السياسة المتبعة، حتى إذا جرى تنفيذها بمستوى عالٍ من الإخلاص، إلّا أنها ما كانت لتتجز الأهداف على أيّ حال، وعليه فإنّ تفادي الفشل يتطلّب تبني سياسة جديدة. لكن، حتى لو كانت السياسة الجديدة أفضل بشكل ظاهر وواضح، إلى درجة أنها تؤدّي إلى مخرجات أفضل حين يجري تنفيذه، إلّا أنّه قد يتسبب بضغط تنظيميّ مماثل أو أعلى أثناء التنفيذ، وسيؤدّي بعد عدد من السنوات المتداخلة إلى المزيد من الفشل.

2- الانخراط في «بناء القدرات»: ويبرز أحد الأشكال الجذابة للاستجابة إلى حالة فشل تنفيذ السياسات، على شكل افتراض بأن المشكلة تكمن في الأفراد الذين ينفذون السياسات، إنّما يفتقرون إلى «القدرة»؛ أيّ أنّهم لن يكون باستطاعتهم تنفيذ السياسات، حتى لو أنهم أرادوا ذلك ورغبوا فيه بشدّة، وغالباً ما يكون هذا الطرح قابلاً للتصديق؛ إذ إنّ تنفيذ السياسات يتطلّب عناصر ومنتسبين يسهل عليهم التعرف بنجاح على حالات العالم، ويعرفون ما عليهم



فعله بإزاء كل حالة (على سبيل المثال، يجب على الممرضة المكلفة بالتواصل مع المجتمع في مجال التغذية أن تكون قادرة على تمييز مجموعة من الأعراض، ومعرفة أيها تجب معالجته، وإعلام الآباء بكيفية استجاباتهم، وأي الأعراض تتطلب أكثر من غيرها زيارة الطبيب). وكيف يمكن أن يكون رد الفعل أكثر وضوحاً لفشل القطاع العام (على سبيل المثال) في قطاع الصحة، أو التعليم، أو المشتريات، أو الشرطة، أو التنميم، أو العدالة، من تدريب العاملين في الصحة، أو المعلمين، أو موظفي المشتريات، أو رجال الشرطة، أو المحامين، خاصة عندما يكون واضحاً أن «القدرة المثالية/ القدرة التنظيمية إذا عمل جميع الأفراد بأقصى طاقاتهم، هي قدرة منخفضة⁽¹⁴⁾. ومع ذلك، ومع ذلك، إذا كانت المنظمة واقعة تحت ضغط مفرط بسبب محاولة تنفيذ السياسات الطموحة للغاية، فقد لا تؤدي الزيادات الممكنة في القدرة المثالية إلى (أ) تعزيز «صلابة» المنظمة وبالتالي تكون غير ذات صلة عملياً، ولا (ب) إلى تحريك حدود القدرة الكاملة بما يكفي لتجنب التوازن منخفض المستوى. في الشكل (3.6)، تظهر حتى التحولات الكبيرة نحو الخارج في حالة القدرة «المنخفضة» بأنها ستؤدي إلى التوازن الذي يعني عدم تنفيذ أي شيء.

3- عزل المشاريع/ أو البرامج/ أو قطاعات معينة: وهناك رد فعل آخر على فشل التنفيذ، خصوصاً عندما تكون وكالات المساعدة الخارجية (سواء أكانت جهات مانحة أو منظمات غير حكومية) على صلة بالأمر، هو أن يجري التأكد وتأمين نجاح «مشروعهم» ضمن بيئة منخفضة القدرات، عن طريق إنشاء أنظمة موازية. هذه الأنظمة الموازية تأتي بأشكال عديدة، من وحدات تنفيذ المشاريع إلى القنوات التي يتم فيها تقديم الأموال مباشرة إلى «المجتمعات». وهنا تكون الصعوبة المشتركة في العزل تتمثل غالباً في فقدان خطة متماسكة حول كيفية توسيع النجاح المعزول ليصبح (أو يحل محل) الممارسة الروتينية. في الواقع، تكون أوضاع التنفيذ المعزولة غالباً مكثفة جداً من حيث الموارد، سواء أكانت الموارد البشرية النادرة «التي تبرع بها المنظمات غير الحكومية» أم الموارد المالية؛ لدرجة أنها غير قابلة للتوسع. مرة أخرى، ويمكن أن يكون العزل تقنية مهمة تسهم في الفشل المستمر، ويمكن للمرء أن يكون لديه العديد من المشاريع الفردية الناجحة بشكل ملحوظ بينما لا يتحسن القطاع نفسه.

(14) علاوة على ذلك، كما يقول المثل التنموي: إن المشروع الذي يعطي الرجل سمكة، فإنه سيطعمه ليوم واحد، أما مشروع تعليم الرجل كيفية صيد السمك، فإنه سيسمح لك بإعطاء صديقك عقد المساعدة التقنية.



4-

الرَّجّ بالمزيد من الموارد: من السهل ملاحظة كيف أنّ عمليتي «المحاكاة المتماثلة»، و «تحمّل الأعباء بصورة مبكرة»، يمكن أن تشكلان شراكة قوية. وحين تضطلع الحكومات بتنفيذ أهداف ضرورية ومرغوبة مثل: (بناء الطرق، أو توفير التعليم للأطفال، أو الحفاظ على النظام والقانون)، وتقوم بذلك من خلال تنفيذ سياسات ناجحة، أيّ نوعية السياسات التي تثبت فعاليتها كخراط من المدخلات إلى النتائج عندما يتم تنفيذها في مكان ما، وتفعّل ذلك من خلال هياكل تنظيمية متشابهة، مثل: قوات الشرطة أو وزارات التعليم التي تكون مخطّطاتها التنظيمية ودليل عمليّاتهم القانونية متطابقة مع تلك الموجودة في الدول الفعّالة، فإن زيادة الرهان تبدو وكأنها استراتيجية الوحيدة القابلة للتطبيق، وبعد كلّ شيء، من المعروف أن هذا التطبيق يؤتي نتائج ويعمل. وهو عامل في الدنمارك على سبيل المثال؛ لأنّ معظم الأماكن التي تتمتع بقدرة محدودة للدولة تكون أيضاً ذات إنتاجية منخفضة، وبالتالي فإنّ الحكومات تعمل بموارد قليلة، ومن الصعب ألاّ نعتقد أن تخصيص المزيد من الموارد لتحقيق أهداف جيدة من خلال تنفيذ سياسات جيدة عبر منظّمات جيدة هو الاستراتيجية الواضحة، إن لم تكن الوحيدة.

إن الأمر لا يقتصر على وجود خيارات جيدة، تكون نتائجها سيئة فقط، إنّما هناك الكثير من الخيارات التي تحتمل الجودة في مكنونها، إلّا أنها في الحقيقة خيارات سيئة بالنسبة للعملاء، أو بالنسبة للمانحين⁽¹⁵⁾.

توسيع وضبط السياسات لتناسب مع القدرة المتاحة على التنفيذ، وهو أمر غالباً ما يكون غير جذاب مهنيّاً وأخلاقياً (أيّ إن التوسع وفقاً لمستوى قدرة النظام السائد قد يبدو على أنّه فعل استعلائيّ أو مهين إذا كان ذلك المستوى في الواقع منخفضاً بشكل محرج).

● توسعة القدرة بطرق قد تكون أكثر قوة، إلّا أنها لا توسع المثالية، وغالباً ما تكون غير جذابة بشكل سافر للممارسين في مجال التنمية، الذين يفضلون الخيارات الحديثة، والمتطورة، والتقنية، التي تمثّل أحدث ما توصّلت إليه التكنولوجيا.

(15) تمت معالجة بعض هذه القضايا في الفصل الأول. انظر أيضاً إلى دراسة بانيرجي وآخرين/ Banerjee et al (2008)، الذين يوضحون مرونة الفشل التنظيميّ العميق في محاولات تحسين أداء الممرضات في ولاية راجستان الهندية، وهذا ما يلفت النظر في هذه الأمثلة هو أنّها جميعاً تأتي من الهند التي تعتبر في المتوسط عبر المؤشرات الأربعة التي نستعملها لقياس «قدرة الدولة»، من الدول النامية في الفئة العليا.



- وتأتي عملية مهاجمة الفشل المنظّماتي لتبدو مسألة غير مرغوبة؛ إذ إنه بمجرد ما يجري تحويل المنظّمة إلى مهمّة جباية الإيجارات، فإنّها غالبًا ما تدمج في النظام السياسي وبطرق تقضي على احتمالية نشوء دوائر لإصلاح المنظّمة.

ونظرًا إلى أنّ التقنيات التي يمكن أن تنتج الفشل المستمرّ وتسمح به، فإنها مخاطر عملية المحاكاة أو التقليد المتماثل ومعها عملية تحمّل الأعباء بشكل مبكر، ستكون شائعة وجاذبة بالنسبة للإصلاحات المحليّة. لكن، وبشكل متناقض سبقت الإشارة إليه، فإنّ الوكلاء الخارجيين يؤدّون دورًا كبيرًا في توليد الفشل واستدامته، وهؤلاء يجري تبرير وجودهم من خلال الحاجة إلى تعزيز وتمويل التقدّم المفترض. إنّ وكالات التنمية، سواء ما كانت منها متعدّدة الأطراف أم ثنائيّة الأطراف لديها في العادة ميول قوية نحو تعزيز تجربة استنساخ المؤسّسات، أو المحاكاة المتماثلة، وعلى سبيل المثال: إن الحكومات تشجع على اعتماد السياسات الصحيحة والمخطّطات التنظيميّة والسعي نحو إصلاحات بطريقة اتباع أفضل الممارسات، دون تهئية وانشاء الظروف التي يمكن من خلالها أن يظهر ما هو جديد بشكل حقيقيّ، ومن الأكثر جذبًا للمانحين قياس نجاحهم إما كمدخلات تم توفيرها، أو جلسات تدريبية تم عقدها، أو «إصلاحات» تم تنفيذها وامثال العمليّات في تنفيذ المشاريع؛ كلّ هذه الأنشطة جديدة بالثناء ويمكن تبريرها بسهولة وعرضها بشكل جذاب في نهاية العام، ومع ذلك قد تؤدّي إلى تحقيق مستوى (صفر) من التحسّن الفعليّ في الأداء الظاهر للنظام.

إنّ المنطق المبني على هياكل النظم الكبرى الدويّة للمساعدات والحوافز الأساسية، والتي يوجهها موظفو المنظّمات الرئيسة للتنمية، هو في الحقيقة يحتوي على نوع من « التآمر » ضد الابتكار المحليّ، ويعيق الانخراط الخاص بالسياقات. ونجد أنّ هذا النظام بدلًا من ذلك، يكافئ أولئك الذين يديرون محفّظات كبيرة مع الحد الأدنى من إثارة الاضطرابات (وهنا نلاحظ أن الانجاز الفعليّ للأهداف سيجري اعتباره أمرًا ثانويًا)⁽¹⁶⁾، كما أنّ هذه النظم تقاوم التقييم الصارم؛ لأنّ مثل هذه الممارسات التقييمية ستكشف أو توثق تجريبيًا الفشل التام في تحقيق الأهداف، وهو فشل لا يمكن تجاهله.

وتركز هذه الهياكل العالميّة بشكل أساسي على قياس المدخلات الواضحة والمادية بدلًا من نتائج

(16) يشير المؤلفون هنا الى أن التغييرات الكبرى والجذرية تستوجب التضحية بحدوث اضطرابات، لكن الدعم الدولي يسعى سياسيًا على الأقل الى (عدم) حدوث اضطرابات، ويتغير الهدف ضمنيًا من (الإصلاح)، الى (المحافظة على الهدوء بأقصى قدر ممكن)، وبالتالي تضعيف الأهداف الأساسية - المترجم.



الأداء، علاوة على ذلك، كلما كان سياق البلد أكثر صعوبة وكانت الاستجابة السياسية المناسبة أكثر غموضًا زادت الحوافز لتشريع أفعال الفرد - للعملاء والزملاء والمشرفين - من خلال التفويض لما يعتبره الآخرون «أفضل الممارسات»، ولتقييم أداء الفرد وفقًا لـ «المؤشرات» القابلة للقياس، التي تميل مرة أخرى إلى أن تكون مدخلات؛ لأنّ هذه على عكس النتائج؛ إذ يمكن التحكم بها وإدارتها والتنبؤ بها بطرق غير إشكالية نسبيًا.

ولأنّ سياقات جميع البلدان النامية بحكم التعريف هي «معقدة» تقريبًا، وتواجه جميع أنواع «الاحتياجات»، فإنّ الحافز النظامي لتحديد «الحلول المثبتة» و «أطقم الأدوات» العالمية سيكون قويًا؛ كما أنّ أولئك الذين يمكنهم توفيرها أو ادعاء تقديمها - من التمويل الأصغر والتحويلات النقدية المشروطة إلى شبكات الماريا و«حقوق الملكية» - سيكونون هم نجوم التنمية.

ماذا يمكن أن نصنع؟ التنقل عبر القفزة الثانية على سفح الهوة.

ماذا سيكون التشخيص للدول العالقة في فخ القدرة؟ من الواضح أن الردود التقليدية من الوكالات الكبيرة للتنمية بإزاء الفشل الناجم عن المحاكاة المتماثلة، وتحمل الأعباء بشكل مبكر لا تعالج المسار السلبي لهذه العمليات الضارة. وللأسف، فإن المشكلة الأكثر إثارة للقلق في تحمل الأعباء بشكل مبكر هي أنّه قد يؤدي إلى نتائج أكثر صعوبة من إصلاح منظّمة مكسورة، أصعب من بنائها من البداية. وفي النقاش حول النقلة التي حصلت في حقبة ما بعد العهد السوفييتي، تردّد قول جرى استعماله لتسويق مقارنة العلاج بالصدمات، وهو: «أنّك لا يمكن أن تعبر الهوة من خلال قفزتين صغيرتين!»⁽¹⁷⁾، فإذا فشلت في العبور من القفزة الأولى، ستكون قفزتك الثانية تنطلق من قعر الهوة، وأنت تعاني من ساق مكسورة.

ومهما كان التفسير لسبب فشل القفزة الأولى، فإن القفزة الثانية تكون مختلفة. والنماذج لبناء

(17) يُنسب هذا القول إلى ديفيد لويد جورج/David Lloyd George بحسب ما تشير إليه نتائج البحث على الإنترنت، رغم أن هناك صيغًا متنوّعة له في ثقافات عديدة (انظر مثلاً الصين، التي قالت في عهد ماو: «تعبّر النهر بخطوات على الحجارة» بعد محاولة سابقة فاشلة لـ«الوثبة الكبرى إلى الأمام»). انظر أيضًا إلى الحوار الذكي بين ممثلي هذين النهجين المتناقضين في إصلاح المؤسسات—القفزة الواحدة مقابل التدرج—في الحقبة التي تلت الاتحاد السوفييتي، كما نُقل في كتاب آدمز وبروك/Adams and Brock (1993). وكما أشار داني رودريك/ Dani Rodrik بسخرية، فعندما تُقدّم الحجج السياسية عبر أقوال مأثورة موجزة، فاعلم أن إسهام علم الاقتصاد في النقاش هو إسهام محدود.





القدرات التي قد تمثل استراتيجيات صحيحة لتنفيذ القفزات الأولى هي نماذج ليست قابلة للتطبيق على القفزات الثانية، إلى الحد الذي انهارت فيه قدرة الدولة تمامًا أو بشكل تقريبي، كما حصل في (ليبيريا أو أفغانستان أو جمهورية الكونغو الديمقراطية أو الصومال أو هايتي)، أو كانت تتراجع القدرات بشدة من مستويات معتدلة، كما تشير بيانات «جودة الحكومة» في باكستان أو كينيا أو فنزويلا)، أو عالقة ببساطة في معدل منخفض من التراجع أو التقدم، أو مزيج منهما، أو مستوى معتدل من القدرة كما يبدو الحال في الهند مثلاً، فإنّ هذه كلّها حالات هي حالات يمكن ادراجها تحت عنوان «القفزة الثانية».

مع انزلاق المنظّمات بعيداً عن سيطرتها النظرية على مهامها، يتجمع عدد من الوكلاء والفاعلين حول مجموعة جديدة من المعايير والممارسات، وستتغير توقّعات المجتمع لسلوك الإدارة مع خلق أنماط سلوكية جديدة، وهنا تكمن صعوبة القفزة الثانية لعبور الهوة، هي أنها قد تؤدي إلى وضع انهيار الأمور، بعد أن حدث الفشل في القفزة الأولى.

وبينما تتأكل الأنظمة السابقة للمسؤولية الشعبية والمعايير الشعبية، فإنّها لا تُستبدل بأنظمة قوية من المسؤولية الخارجية الضعيفة أو المعايير الداخلية القوية للأداء في المنظّمات الحكومية الرسمية⁽¹⁸⁾، بل يجب على الفرد أن يتعامل مع التشاؤم المتأصل، بل «المُستثمر» في حقيقته، داخل المنظّمات، والاغتراب والتشاؤم تجاه المنظّمات الحكومية من الخارج.

وهناك العديد من السيناريوهات الممكنة بالنسبة للفشل في مجال القدرات، وحالات مختلفة في دول مختلفة، وفي وزارات ووكالات مختلفة في الدولة الواحدة، وكلّها يمكن أن تحوز ملامح ومميزات متنوعة ومختلفة⁽¹⁹⁾.

ويمكن لوظائفية الدولة أن تنهار بشكل كامل؛ إذ قد تتحول الدولة إلى دولة استغلالية، ويكون السعي وراء جباية الإيجارات واحتلال الدولة من قبل الأفراد هو النظام السائد؛ أو يمكن لوكلاء الدولة أن يستجيبوا لمطالب المجتمع كلّ، ويستندوا في أفعالهم إلى الأسس المعيارية لعموم المجتمع. يمكننا القول إنّ الصومال تمثل السيناريو الأول، وهايتي ربما تمثل السيناريو الثاني، وكذلك العديد

(18) As our opening epigram from Dewantara conveys.

(19) قد يمكن استحضار تولستوي في هذه الجزئية، وابتداءً من العبارات الافتتاحية الشهيرة له في رواية (آنا كارنينا)، كي نقترح أن الدول السعيدة ذات القدرة العالية هي جميعها متشابهة، ولكن الدول التعيسة ذات القدرة المنخفضة، ستكون تعيسة بطريقتها الخاصة.



من دول أفريقيا وجنوب الصحراء لتمثّل السيناريو الثالث. وكل فشل يجعل النجاح في المرّة القادمة أكثر صعوبة؛ إذ يولد انعدام الثقة بين الفاعلين الداخليين والخارجيين، والتشاؤم بين المواطنين، وموقف «الانتظار والمراقبة» بين وكلاء القطاع العام، عندما يتم الإعلان عن الجولة التالية من «الحلول»، علاوة على ذلك، فإنّه غالبًا ما يأتي العجز مع الفساد وهذا يخلق مصالح خاصّة قوية لاستمرار الوضع الراهن.

ما الذي يمكن فعله بإزاء تحمّل الأعباء في وقت مبكر؟

هل يعني وجود خطر تحمّل الأعباء بشكل مبكر، أو خطر انهيار قدرات الدولة، أنه على الدولة أن تتولى كمّا أقلّ من الوظائف؟ وهل يعني ذلك أنّ كمّا أقلّ من الموارد جرى توجيهه بوصفه مساعدات عبر الدولة؟

في الحقيقة هذا ليس استنتاجًا سيجري استنباطه تلقائيًا؛ إذ إنّ دور الدولة مهم في تقديم المساعدات التنمويّة الفعّالة، فيجب أن نتعامل مع قدرة الدولة بوصفها موردًا نادرًا، أو ربما بوصفه العائق الأكبر أمام التنمية، لكن قدرة الدولة يتوجب لها أن توظف في المجالات الأكثر أهميّة، وذات الاستراتيجيةّ العالية، كما أنّ المهام يجب أن تبقى ضمن حدود ما يمكن تحقيقه فعليًا، حتى مع الإقرار بأن قدرة التنفيذ وتناميها هي سمة مميزة للتنمية، وخاصّة تحت الضغط وعلى نطاق واسع، من أجل تنفيذ مهام أكثر تعقيدًا وجدليّة في الوقت الحالي.

ومع كلّ هذا، فإنّ المجتمع الدوليّ يبدد هذه الموارد الثمينة، من خلال تحميل الدولة مطالب هائلة لأغراض غير إنتاجيّة، مثل متطلبات التقارير وإعادة هيكلة المؤسسات والمنظّمات المستمرة بالعمل. ويمكن الاستعانة بمصادر خارجيّة للوظائف غير الاستراتيجيةّ، كما يمكن وضع خطة استراتيجيةّ لتحويل المسؤوليّة بشكل تدريجيّ إلى الدولة، ومع ذلك فإن هناك حاجة إلى نقاش حقيقيّ حول المهام التي يمكن للحكومة أن تنفذها بشكل واقعي في لحظة معينة. وحين يكون متاحًا تنفيذ المهام على نحو متساوٍ من قبل فاعلين آخرين، سيكون ممكنًا تقليص دور الحكومة، وربما يمكن استكشاف المزيد في هذا المجال، بما يحقق الفائدة العامّة.

ووفقًا لما طرحه توماس/ (Thomas 2015) في دراسته، فإن السعي إلى تأسيس دور أقلّ في مستوى الطموح، أو على الأقل أن يكون دورًا واقعيًا للدولة، فإنه أمر «لا يتعلّق بالأيدولوجيا، بل هو نوع واضح من البراغماتية»، ففي الدول ذات المستويات العالية من القدرة، يدور في العادة الكثير من النقاش بشأن أولويات ما تفعله قدرة الدولة، والحالة المثالية التي يرغب بها أكبر قطاع ممكن. وهذا



الأمر يتذبذب وفقاً للطيف الأيدولوجي الموجود، تارة نحو اليسار، وتارة نحو اليمين.

أمّا الحال في الدول الهشة، فإنّ الأمل والأفكار تدور إذا كانت الدولة بالأصل يمكنها أداء المهام المحدودة التي يتعيّن أداؤها، فضلاً عن المسؤوليات والأدوار التي مهما كانت جذابة من حيث المبدأ وعلى المدى الطويل، فإنّها قد تكون في الواقع أسوأ من مجرد كونها غير مفيدة.

إنّ المعضلة التي يواجهها المجتمع الدوليّ في تعامله مع الدول الهشة، أو الدول في حالات النزاع، هي معضلة من نمط (Catch-22). كذلك فإن القدرة المنخفضة للدولة تكون أمراً ظاهراً، ويبدو أنّ الإصلاح بات ضرورياً لزيادة القدرة، وفي الوقت نفسه قد يؤديّ الدفع المفرط المبالغ به نحو الإصلاح إلى تسليط ضغط كبير على النظام؛ ممّا يؤديّ إلى التراجع بدلاً من التقدّم، ويصح هذا الأمر بشكل خاص بالنسبة للإصلاحات المثيرة للجدل التي تسبّب أكبر قدر من الضغط على النظام، وهذا هو فتح القدرة الذي تجد العديد من الدول الهشة نفسها عالقة فيه، والذي تساهم فيه الدول المانحة والمجتمع الدوليّ بشكل غير مقصود، على الرغم من توافر النوايا الطيبة.

إنّ شرح هذه الحالة المزرية قد يكون هو الجزء السهل، أمّا الجزء الأصعب فهو تقديم البديل المترابط الذي يكون قابلاً للدعم والتنفيذ، لاسيّما أنّ النقد اللاذع لوحده لا يولّد البدائل بالضرورة، ولأنّ الحاكم الحالي دائماً ما تكون له اليد العليا، لكننا نرى أنّ ما يوجب على العاملين في مجال التنمية، إعادة تعريف أسلوب عملهم؛ إذ إنّ تصاميم المشاريع المثالية وانتشار القوالب الإصلاحية لم تنجح.



الفصل الرابع

القدرة على تنفيذ السياسات

حين كان لانت برتشيه/Lant Pritchett يعمل في أندونيسيا لحساب البنك الدولي، أنيطت به مهمة التحقق من دقة التقارير الحكومية التي تفصل أعداد الأسر التي تتلقى الرز المدعوم، وهو برنامج تم توفيره للتخفيف من أثر الأزمة الاقتصادية الكبيرة، وحين كان مسافراً من عاصمة الولاية إلى القرية، كان يتلقى تطمينات من المسؤولين على جميع المستويات (الولاية، ثم المنطقة، ثم المستوى المحلي) بأن جميع الأسر التي أفادت بأنها تحصل على الرز كانت تحصل على كامل الكمية المخصصة، وأن تلك الأسر وحدها تتلقى الدعم، لكن، عندما وصل إلى القرية، استغرق الأمر ربع ساعة فقط لاكتشاف أنه بمجرد تسلّم رئيس القرية حصّة الرز من الوكالة المعنية، كان يوزّع على عدد أكبر بكثير من الأشخاص مقارنة بالقائمة المحددة.

وكان لدى لانت بالفعل سبب وجيه للاشتباه في أنّ هذه الفوائد كانت توزع بشكل غير رسمي؛ إذ إنّ التقارير عن هذا الأمر كانت قد انتشرت طوال الشهور السابقة، وكان هذا الأمر مفهوماً تماماً على ضوء ديناميكيات العلاقات في القرية، وربما كان مرغوباً به في بعض الجوانب، وهذا هو السبب الذي دفعه أن يسافر إلى القرية ليرى بنفسه الحقائق.

ولكن الفكرة الحقيقية ظهرت عندما التفت لانت إلى المسؤولين الذين كانوا يرافقونه في الرحلة وسألهم: «لماذا كنتم تخبروني طوال الوقت أنّ كلّ شيء كان مطابقاً للتقارير؟» وبعد بعض النظرات الخفية المتبادلة، قال أحدهم: «حسناً، أنت من البنك الدولي. ولم يرغب أيّ منكم في معرفة الحقيقة من قبل».

تعريف قدرات المنظّمة من ناحية تنفيذ السياسات

سبق أن وثقنا في الفصل الأوّل معنى المستويات المنخفضة أو المتوقّفة في قدرات الدولة، مستعملين مؤشّرات على المستوى الوطني، مثل «سيادة القانون»، أو «نوعية البيروقراطية»، أو «كفاءة الحكومة». في هذا الفصل سنركز على منظّمات معينة ونطرح التساؤل: ماذا يعني بالنسبة لمنظّمة ما أن تحوز القدرة على تنفيذ السياسات؟ ولأجل هذا نحن بحاجة إلى تحديد ما نعنيه بالأصل حين نقول:



«سياسة»، أو «قدرة المنظّمة».

وفي دراسة أجريت بالهند، من قبل برتراند وآخرون/ (Bertrand et al 2004)، بشأن الحصول على رخصة قيادة السيارات، تمكنت مفرداتها من استظهار المفاهيم الأساسية بهذا الشأن؛ إذ طلب الباحثون مشاركة الأشخاص الذين تمكنوا من الحصول على رخصة قيادة، ووثّقوا كيف حصل أعضاء «مجموعة التحكم» في تجربتهم على الرخصة (أو لم يحصلوا)، وكانت السياسة الرسميّة، النظرية، للحصول على رخصة قيادة في نيودلهي تشبه إلى حد بعيد أيّ مكان آخر في العالم: يذهب الشخص إلى مكتب حكوميّ ليثبت بعض الحقائق الشخصيّة حول الأهلية (مثل الهوية، والعمر، والإقامة)، وبعد ذلك يظهر القدرات البدنيّة المرتبطة بالقيادة (مثل درجة البصر)، ثم يظهر القدرة على القيادة من خلال اختبار عمليّ، ومن حيث المبدأ، يحصل أولئك الذين يستوفون المتطلبات على رخصة قيادة، بينما لا يحصل عليها أولئك الذين لا يستوفونها.

لكن المرء قد يخيّن بسهولة أن ليس هذا هو كلّ ما كان يحدث، فقد وجدت الدراسة أنّ 70% من الذين حصلوا بنجاح على رخصة القيادة، قد لجأوا إلى استئجار معقب (شخص يسهل الأمور)، من أجل أن يساعدهم في إتمام العملية، وكان أولئك المعقّبون يضطّلعون بما هو أكثر من تسهيل مجريات الطلب والتعامل مع البيروقراطية؛ إذ إنّ 12% فقط من أولئك الذين استأجروا معقّبين لمساعدتهم، كانوا قد أوفوا بكامل الالتزامات القانونيّة وما يتطلّبه اختبار القيادة، وفي مقابل ذلك، كانت نسبة 94% من الذين لم يستأجروا معقّبين، تعيّن عليهم أن يخوضوا ما يفرضه القانون، وأن يدخلوا الاختبار العمليّ فعليّاً، وقد فشل ثلثاهم في الاختبار، ولم يحصلوا على الرخصة، أو أنّهم لم يحصلوا عليها في اختبارهم الأول، ولجأ معظمهم إلى استئجار معقّب في المحاولة الثانية.

إنّ توسيط المعقّبين لم يسرّع من العمليّة والإجراءات فحسب، وإنّما هو في الحقيقة قلب الغرض الأساس من عمليّة الاختبار، وقامت الدراسة باختبار أولئك الذين حصلوا على رخصة القيادة من خلال استئجار معقّبين، ووجدت أنّ ثلثهم لا يحسن القيادة، وأنّهم لو خضعوا إلى تطبيق السياسة والمتطلّبات الفعليّة، لما نجحوا بالأصل في الاختبار.

وعلى قدم المساواة، كان أولئك الذين استأجروا شخصاً للوساطة والتعقيب، وحصلوا على رخصة أكثر عرضة بنسبة 38% للرسوب في اختبار قيادة مستقلّة مقارنةً بمن حصلوا على رخصة دون استئجار وسطاء.

وبالاطلاع على نتائج تلك الدراسة، يحضر السؤال التالي: ما «سياسة» الحصول على رخصة قيادة



السيارات في نيودلهي؟

ويمكن للمرء أن يعدّد القواعد الرسميّة أو صيغة السياسة، ولكن بالقدر نفسه من الإقناع يمكن القول إنّ السياسة الفعلية هي في الحقيقة «استئجار وسيط، والحصول على رخصة» في إطار تعريفنا العمليّ، وتحتوي «السياسة» على أربعة عناصر رئيسة، وهي: صيغة تربط بين الأفعال والحقائق، وعمليات لتحديد الحقائق ذات الصلة بالسياسة، ومجموعة من الأهداف، ونموذج سببيّ مناسب.

إنّ «صيغة» السياسة تمثّل في الواقع مرتسماً للطريق الممتد من الحقائق، وصولاً إلى الأفعال من قبل عملاء ووكلاء المنظّمة. كما أن هذه الصيغة من الحقائق، أو الظروف والاشتراطات، أو «دول العالم» إلى الأفعال والخطوات المتخذة من قبل الوكلاء هي التي ما توصف عادة بأنّها «سياسة»، وقد نجد في «بوليصة تأمين ضد الحريق أن تذكر: إذا كانت حقيقة أنّ منزلك قد احترق عن آخره، فإليك ما يتوجب فعله من قبل الشركة، ومن خلال عملائها فإنها ستتخذ المسؤوليات التالية»، على الرغم من أنّ هذه الجملة يمكن أن توردها شركات التأمين وتشرحها عبر مئات الصفحات، فإننا نطلق على هذا الموضوع «صيغة السياسة المعتمدة»؛ لأننا في درس الرياضيات تعلمنا أنّ الدالة تربط بين المجال والنطاق (المجال المقابل)؛ وصيغة السياسة هي ارتباط؛ إذ يكون المجال هو «الحقائق» والنطاق هو «الإجراءات التي يتخذها وكيل المنظّمة».

وغالباً ما يجري الخلط بين مخرجات السياسة المتبعة، والصيغة التي كانت عليها السياسة المتبعة. على سبيل المثال، فإنّ سياسة التعرف الكمركية، هي قضية متنوّعة بين أنواع وقيم الواردات المختلفة (الحقائق المتعلّقة بالسياسة) والإجراءات المصرح بها للوكلاء في جمع الإيرادات.

لكن إجمالي إيرادات التعرف الكمركية التي تم جمعها ليس هو «صيغة السياسة»؛ بل هو «نتيجة» تطبيق صيغة السياسة على مجموعة من الحقائق. ويمكن للصيغة نفسها للسياسة أن تنتج نتائج مختلفة تماماً: قد يكون لدى بلدين مقدار التعرف الكمركية نفسه تماماً، ومع ذلك يختلفان في الواردات التي يجري جمعها إذا اختلفت تكوينات وتنوعات وارداتهما.

ولأنّ صيغة السياسة تنوّع ويجري تقريرها بين الحقائق والخطوات، فإنّ السياسة يجب أن تكون ذات محدّدات وخواص تتعلّق بالطريقة التي سيجري إدارتها بها ربط الحقائق وكيفية احتسابها، أو تبسيطها لو اقتضى الأمر. إنّ «صيغة» الحصول على رخصة القيادة في المثال المذكور أعلاه تنص على: إذا كانت الحقائق الإدارية تقول بأنك يمكن لك أن تقود السيارة (وحتى تلبية باقي الشروط) فإنّ الفعل التالي هو إصدار رخصة قيادة لك، كما أنّ جزءاً مهماً من أيّ سياسة يقتضي التعريف بشكل



واضح وصريح بمن له السلطة وأي منظمة لها هذه السلطة في أن تعلن عن تشخيص ماهية الحقائق التي تقرّها الإدارة.

قد لا يكون لهذه الأمور أيّ علاقة بالحقائق الشائعة أو القابلة للتطبيق في تنفيذ السياسة؛ إذ إنّ صيغة سياسة ضريبة الملكية تطبّق معدل ضريبة على القيمة القابلة للضرائب للممتلكات التي تهم الإدارة.

وقد تكون قيمة الممتلكات كما تحدّدها أسعار السوق أو قيمتها بوصفها ضماناً غير ذي صلة تماماً بالحقائق المتعلقة بتطبيق السياسة بشأن قيمتها لأغراض الضرائب (سواء أكانت نظرية أم واقعية)، فإنّ هناك عملية يتم من خلالها تحديد تلك القيمة.

إنّ المزاجية بين «صيغة السياسة»، بوصفها أداة ترابط بين الحقائق الإدارية المهمة وصولاً إلى الإجراءات التي يتخذها الوكلاء، و«عملية احتساب وتحديد الحقائق»، تعني أنّ السياسات، والمنظّمات، مترابطات بشكل وثيق جداً، وأنّ جزءاً أساسياً من السياسة العامة هو توافر آلية تنظيمية محدّدة لتنفيذها، وعلى العكس فإنّ معظم المنظّمات في القطاع العام يجري تعريفها بلحاظ السياسات التي يسمح لها بتنفيذها.

ويؤدّي التركيز على المنظمة المخوّلة لتنفيذ السياسة، بوصفها جزءاً لا يتجزّأ من السياسة العامة، إلى المساعدة على التمييز بين المنظّمات والمؤسسات، وتعرّف المؤسسات في العادة على أنّها تشكل حزمة من المعايير، أو القواعد، أو الأدوات البشرية، التي تؤثر على سلوك الأفراد، وتؤجّل تنظيم تفاعلات مجموعة معيّنة من الأشخاص.

وتشمل هذه التعريفات للمؤسسات مجموعة واسعة للغاية من الممارسات البشرية، بدءاً من تلك المرتبطة بـ «مؤسسة» الزواج، وصولاً إلى «مؤسسة» الملكية الخاصة وإلى «مؤسسة» الدين.

وقد يتم تنفيذ بعض المؤسسات الرسمية من خلال سياسات رسمية ومنظّمات قانونية مسؤولة عن التنفيذ، لكن المؤسسات يمكن أن تكون أيضاً «غير رسمية»، من دون صيغة سياسية مكتوبة ومن دون منظمة مسؤولة عن التنفيذ. إنّ التمييز بين المنظّمات والمؤسسات وبين «القواعد أو المعايير» الرسمية وغير الرسمية هو أمر حاسم؛ لأنّ المنظّمات الرسمية غالباً ما تفتقر إلى القدرة على التنفيذ؛ لأنّ هناك معايير غير رسمية لها تأثير أكبر على سلوك وكلاء التنفيذ من القواعد والعمليات الرسمية، كما سنوضح في عدة حالات، يؤدّي هذا إلى خلل في السياسة.

ويمكن تحديد صيغة السياسة؛ أيّ تحويل المسار من الحقائق إلى الإجراءات التنفيذية، وكذلك



العمليات التنظيمية للتنفيذ؛ أي كيفية تحديد الحقائق والفضل بينها واتخاذ الإجراءات، وأن يكتمل هذا التحديد، إلا أن نهج دراستنا ومقاربتنا هنا يرى أن «السياسة»، تنضوي على عنصرين إضافيين، وهما: (الأهداف)، وتوافر (نموذج سببي).

إننا نحدّد الأهداف بوصفها عنصراً جوهرياً في السياسة، وقد تفتقر العديد من السياسات إلى الإعلان الصريح عن الأهداف أو الأغراض، وسواء أكانت هذه الأهداف ضمنية أم صريحة، فإن السياسة قد وجدت من أجل القيام بشيء ما؛ مثل، تعليم طفل، أو الحد من الأضرار البيئية، أو منع الفساد، أو حلّ النزاعات لتجنّب العنف. كما أننا نركز على الأهداف المعنوية للسياسة التي قد تختلف عن الأغراض الفعلية التي توظّف من أجلها المنظّمة، أو يجري ضبط السياسة على وفقها؛ أي أن الهدف المعنوي (للضرائب على سبيل المثال) هو جمع الإيرادات للحكومة، بينما قد تكون الأغراض التنظيمية الفعلية هي استعمال التفويض لتحصيل بعض الضرائب، وأيضاً تأمين بعض الإيرادات التي تتدفّق إلى الآخرين بشكل غير قانوني، ولكن يمكن للباحث أن يعدّ السياسة والمنظّمة التنفيذية مرتبطتين مع الأهداف المعنوية.

ويتوفر للسياسة نموذج سببي عرضي آخر، ويكون هذا النموذج رابطاً بين صيغة السياسة، وهي التي تضبط وتحدّد النقلة من الحقائق إلى أفعال وخطوات العملاء المنقّذين، وأهدافها من جهة أخرى.

وتعتمد المنظّمات إلى عدم إبراز هذا النموذج السببي، أي أنّها تمارس الإخفاء في ما يتعلّق بارتباط «صيغة» السياسة، وأهدافها، ويأتي هذا الإخفاء أو عدم التقديم، على الرغم من أنّ النموذج السببي يُعدّ جزءاً بالغ الأهمية من السياسة؛ لأنّه جزء من ادعاء المنظّمة بالشرعية، وهذا يكون أمام بيئة عملها «المخوّلة لها»، أو داخلياً أمام وكلائها⁽¹⁾.

إنّ تقسيم «السياسة» إلى أربعة عناصر أساسية، وهي: صيغة السياسة، وإجراءات المنظّمة لتحديد الحقائق، والأهداف المعيارية، والنموذج السببي، كما موضح في (الجدول 4.1) كلّها تعمل على إبراز طريقتين متميزتين، يمكن للسياسة أن تفشل من خلالهما في تحقيق أهدافها المعيارية. وقد تكون صيغة السياسة مبنية على نموذج سببي خاطئ في ما يتعلّق بالعلاقات بين أفعال الوكلاء (المنفّذين) وارتباطها بالحقائق والأهداف المعيارية؛ أي العلاقة بين ما يفعلها الأفراد في المنظّمة وما تهدف له المنظّمة في لوائحها. وقد تكون صيغة السياسة مبنية على نموذج سببي خاطئ في ما يتعلّق بالعلاقات بين أفعال الوكلاء المرتبطة بالحقائق والأهداف المعيارية. وفي هذه الحالة لن تتحقّق الأهداف السياسية (أو

(1) انظر دراسة مور/ Moore 1995



الترويج لها) حتى لو تم تقييم الحقائق المتعلقة بسياسة المنظمة بشكل صحيح، وجرى اتخاذ الحقائق المحددة وفقاً لصيغة سياسية، والأمر كما سبق شرحه في مثال حالة البريد والرسائل الدولية في الفصل الأول، أو في حالة تراخيص قيادة السيارات في دلهي، أو الأمثلة المتعلقة الأخرى، فإن السياسة قد لا تنفذ.

إن اختبار قيادة السيارات، قد يقلل من حوادث السيارات، أو قد لا يقلل، لكن الأفراد يحصلون على رخصة القيادة دون الخضوع للاختبار، فإن الأمر لم يعد مهماً بالأصل، كما أن وجود الممرضات القابلات في العيادات التي تقدم الرعاية في مرحلة ما قبل الولادة قد يقلل أو لا يقلل من معدل وفيات الأطفال عند الولادة؛ ولكن إذا لم يكن هناك ممرضات قابلات بالأصل، فإن السؤال يصبح غير ذي معنى.

وقد وجدنا أن معظم (تقريباً جميع) التحليلات التي تتعلق بالسياسة العامة تركز على محاولة معرفة أي من صيغ السياسات تستند إلى نماذج سببية صحيحة؟ بحيث إذا تم تنفيذها فإنها ستؤدي إلى نتائج أفضل.

على سبيل المثال، في إطار التحليل الاقتصادي، نجد غالباً ما يجري تقديم نبوءات مختلفة تماماً تتعلق بتأثيرات توسيع الحكومة لجهود توفير السلع؛ لأنها تفترض أن المستهلكين يتصرفون بالفعل (فقط) من دافع تأمين ما يطلبونه.

إن هذا التصور قد يعني أن السياسات تستند إلى نموذج ساذج لتأثير العرض، وستفشل في التنبؤ بالنتائج الفعلية حتى لو جرى تنفيذ السياسة بشكل مثالي، ونحن نؤيد المزيد من التحليل العلمي الأفضل لتأثير السياسات ووقع نتائجها، ولكن مقارنة «الصندوق الأسود»، لتقييم البرامج/السياسات/المشروعات، لا يمكنه واقعياً أن يميز بين الفشل في تحقيق النتائج المرجوة من سبب وجود نموذج سببي غير صحيح يربط المدخلات بالنتائج، والفشل في تنفيذ السياسة؛ بمعنى فشل الوكلاء المنفذين في تنفيذ ما اقتضت السياسة منهم أن ينفذوه، وأياً كان السبب، فإن هذا الأمر سيؤدي إلى عدم تحقيق المدخلات للنتيجة المرجوة، وعدم التمكن من إجراء التمييز الضروري الذي يؤدي إلى استنتاجات غير دقيقة بشأن أسباب فشل «السياسة»، أو البرنامج أو المشروع.



صيغة السياسات المتبعة		العملية التنظيمية لتحديد الوقائع الإدارية	الأهداف المعيارية	النموذج السببي في تحليل السياسات
الحقائق	الخطوات والأفعال المخولة بالصلاحيات			
فرض الالتزامات				
ضريبة مبيعات بنسبة ٨٪	مبيعات الشركة المشمولة بالضريبة	جباية ٨٪ من المجموع الكلي	سلطات الضريبة في السجلات والمحاسبين	جمع الضرائب لتمويل الحكومة
رخصة قيادة السائق	العمر الأهلية الملائمة قدرات القيادة العيانية	إصدار تحويل قانوني لتشغيل عربة بمحرك	الوكالة أو المكتب الذي يوافق على المتطلبات بما فيها اختبار مهارات القيادة	تقليل حوادث السيارات، وأعداد المصابين والخسائر
مثال القارئ تقديم الخدمات				
التلقيحات والتطعيمات	الطفل في العمل المناسب، تاريخ التلقيحات	اعطاء اللقاح للطفل	تنوع الاعتماد - استعمال مزودي الخدمات الصحية أو المرافق الصحية أو البرامج الرأسية	التقليل من مرض الطفل/ وتقليل نسب الموت من الامراض التي يمكن الوقاية منها
مثال القارئ إدارة وتشغيل شؤون الدولة				
المشتريات	هل هذا العطاء هو الأقل سعراً من بين العطاءات المقدمة؟	توقيع العقد مع المقاول أو مقدم العطاء	وحدة المشتريات في المنظمة	عملية الشراء قادرة على توليد منافسة بين الموردين البديلين تكشف عن أدنى التكاليف

جدول 4.1: عناصر السياسة: الصيغة، والوقائع الإدارية، والأهداف المعيارية، والنموذج السببي



قدرة المنظمة على تنفيذ السياسة

نأسف للسرد الذي وضعناه في القسم الأخير، لقد بدا وكأنه قطعة كبيرة مفترسة تتسلل وتقترب من فريستها بحركات بطيئة، ولم يظهر منها أي تهديد، وربما ظهر التعريف بشكل ممل، إلا أن تعريف «السياسة» لا يقتصر على تعريف صيغها المختلفة، بل بما تشكّله من عملية تنظيمية، أو أهداف، أو نموذج سببي؛ إذ يمكن تعريف القدرة التنظيمية، سواء أكانت قوية أم ضعيفة في تنفيذها للسياسة؛ فالمنظمات ذات القدرة القوية، هي تلك التي يتخذ فيها الوكلاء والمنفذون الإجراءات التي تعزز الأهداف المعيارية للمنظمة.

أما المنظمات ذات القدرة الضعيفة في تنفيذ السياسات فهي تلك التي تكون غير قادرة تهيئة وإعداد وكلائها المنفذين، وتزويدهم بالقدرة والموارد والدوافع، من أجل المضي في تنفيذ أفعال من شأنها تعزيز الأهداف المعلنة للمنظمة.

وهنا نحن بإزاء عنصرين يضمّهما هذا التعريف للقدرة على تنفيذ السياسة التي نحتاجها في نهجنا العام، ولكننا نود أن نلفت الانتباه لها، ومن غير العادة أن يشار إليهما، وهو في مثال القطّة، ما يظهر على أنه قفزة مفاجئة بعد اقتراب وتسلل ممل.

وقد يكون مفاجئاً هنا أنّ التعريف الذي نعتمده لمصطلح «القدرة التنظيمية» على تنفيذ السياسة لا يشير على الإطلاق إلى صيغة السياسة المتبعة، ولقد كان هناك منهج قديم وشائع جداً، يتمثل في تعريف هدف إدارة القطاع العام أو الإدارة العامة عبر مدى امثالها للسياسة، وفي هذا الإطار ستكون المنظمة التي تتمتع بقدرة قوية على تنفيذ السياسة، هي التي تنفذ «صيغة» السياسة، وتتحقق من الحقائق، وتطبق السياسة على تلك الحقائق بأمانة.

في رأينا إنّ هذه المقاربة تبدو جذابة للغاية، بل قد تبدو أنّها من البديهيات إن لم تكن تعريفاً؛ إذ من المعتاد ربط الفهم بأن القدرة التنظيمية العالية يتحتم أن تقاس من خلال تنفيذ السياسة، لكننا نعتقد أن هذا النهج خاطئ بشكل عميق بشأن ما تمثله القدرة وهويتها، بل إنّها في العادة يؤدي إلى نتائج غير مثمرة ومضلة لتقييم قدرة الإنجاز.

لقد ضمّنا في تعريفنا لـ «القدرة التنظيمية»، ما تكتشفه المنظمة وتتصرف على وفقه، من بناء نموذج سببي صحيح في الميدان العملي من أجل تحقيق الأهداف المعيارية للسياسة، ولنأخذ هنا مثلاً متطرفاً في المبالغة؛ لنفترض أن هناك مجتمع يعتقد أنّ الشمس لن تشرق في الصباح إلا إذا جرى تدوير عتلة



ما في خلال أوقات الليل⁽²⁾. ونظرًا لأهميّة شرق الشمس، فقد يقوم هذا المجتمع بإنشاء منظّمة نخبوية مسؤولة عن تدوير العتلة ليلاً، وقد تحقق هذه المنظّمة حالة الكمال والامتثال لصيغة السياسة المطلوبة منها، وتحرص على تدوير العتلة كلّ ليلة من أجل أن تشرق الشمس صباحًا، فهل يصح القول أنّ هذه المنظّمة تتمتع بقدرة تنفيذية عالية؟ فهي بالتأكيد لديها قدرة عالية على الامتثال لصيغة السياسة المطلوبة أو الموجهة إليها.

ولأنّ أيّ قارئ لهذا الكتاب لن يصدق ولا يتبنّى النموذج السببي الذي ينصّ على (أنّ تدوير العتلة ليلاً هي التي تسبب شروق الشمس صباحًا)، فإنّ المنظّمة ليس لديها أيّ قدرة على الإطلاق لتحقيق الهدف المعياريّ وهو شروق الشمس.

لكن، من خلال تفعيل (المحاكاة التماثليّة) التي سبق أن شرحناها في الفصل الثاني، والأجندة المفرطة في الطموح (شرحناها في الفصل الثالث)، فإن العالم النامي مليء بمناهج السياسات الممتازة، وفي كثير من الأحيان، تطبيقات أفضل الممارسات، إلى جانب النتائج السيئة.

ومع كلّ هذا، فإنّ السبب جزئيًا في هذه الحالة هو أن تعريفات القدرة التنظيميّة وبنائها قد جرى فصلها عن تحقيق الأهداف، وتم تقليصها بدلًا من ذلك لتكون مجرد الامتثال.

إنّنا نعتد تعريفًا للقدرة يتعلّق بالأصل بتشخيص الأهداف المعياريّة للمنظّمة، وهو ليس «انتقامًا» من المقاربة التي يعتمدها الوظائفيون (أتباع النظرية الوظيفيّة في علم الاجتماع)؛ إذ يعرفون القدرة للمنظّمة على وفق الدور الذي تؤديه فعليًا في النظام العام، ويسمح هذا التعريف للمنظّمة التي تشارك بالكامل في تنفيذ (المحاكاة التماثليّة) في أن تكتسب صفة «القدرة» إن كانت تؤدي دورًا وظيفيًا من خلال المحاكاة التماثليّة التي تضطلع بها.

وباستعمال تعريفنا لـ «قدرات الدولة» نحدّد خمسة مستويات، وهي:

- **القدرة الماثليّة:** وفيها يضطلع المنفّذون والوكلاء بأداء أفضل الأفعال المتاحة، ويقدمون أفضل مخرجات إنجاز السياسة المتبعة، وفيها نفترض أيضًا أنّ الوكلاء والمنفّذون يسعون إلى تنظيم الهدف المعياريّ للمنظّمة، وهذا يمكن أن يؤدي إلى نتائج أفضل، (وربما أفضل بكثير) من مجرد

(2) وانطلاقاً من كوننا أكاديميين معاصرين يمكننا أن نذهب إلى «ما بعد الحداثة» ونحدّد أهدافاً اجتماعيّة أخرى قد يحققها تدوير العتلة كما هو مُعرّف من داخل سياق اجتماعيّ يعتقد فيه جميع المشاركين فعلياً بنموذج سببيّ خاطئ عن شروق الشمس، وأنّ المنظّمة تمتلك أيضًا القدرة على تحقيق تلك الأهداف التي قد تكون مهمّة، ولكنّها لا تمتلك القدرة على دفع الشمس إلى الشروق.



الامتثال للسياسة المتبناة، ونفترض أن الوكيل أو المنفذ لديه القدرة المثالية لتحديد «حقائق العالم» ذات الصلة، ويمتلك معرفة سببية مثالية بشأن اختيار الإجراءات التي ستؤدي إلى أفضل النتائج والمخرجات، وهو أمر يُعدُّ مستحيلًا في عالمنا غير المثالي. ومع ذلك، فإن القدرة المثالية هي المعيار الذي تطمح إليه أفضل المنظّمات، وفي الواقع تقترب منه كثيرًا.

- **القدرة على الامتثال للسياسة:** وهي تعني أنّ الوكلاء والمنفذين يؤدّون بالضبط ما تحدده صيغة السياسة فقط، ويقوم المنفذون بإصدار رخص قيادة السيارات (المثال السابق) فحسب، حين تتوافق حقيقة العالم مع شروط صيغة السياسة للحصول على رخصة القيادة، وكانت حالة إصدار رخصة القيادة في نيودلهي بالتأكيد أقلّ من مستوى الامتثال للسياسة، ولكن عمليّة الامتثال للسياسة يمكن أن تكون أقلّ بكثير من المستوى المثالي، إذا ما كانت:

- صيغة السياسة أقلّ في مستواها من الحالة المثالية (أو أن تكون ببساطة صيغة خاطئة).
- النجاح يتطلب إجراءات لا يمكن تحديدها بشكل كامل في سياسة مكتوبة.

وفي مجال التعليم من الصعب تصديق أن السياسة قد تحدّد بالضبط ما يجب أن يفعله المعلّمون، بحيث تكون النتائج «موافقة للسياسة»، وتكون تجربة تعليميّة مثالية بالفعل.

- **القدرة الفعلية/ الواقعية:** وهي ما تحدث وتحدّد حين يتخذ الوكلاء المنفذون قراراتهم بأنفسهم، وقد تعاون الوكلاء مع الوسطاء لمنح رخص قيادة السيارات للسائقين الذين لم يجتازوا اختبار القيادة المطلوب رسميًا. وفي هذه الحالة، كانت القدرة الفعلية أقلّ من مستوى مثالية من الامتثال للسياسة، وهي حالة نموذجية لـ «القدرة الفعلية» في العالم النامي؛ إذ يختار الوكلاء تعظيم ومراعاة رفاههم الشخصي، مع دالة الهدف التي تشتمل الدوافع الجوهرية والخارجية، وكذلك الحوافز التي تقدمها لهم سياقاتهم ومساراتهم الاجتماعية والتنظيمية.

وفي حالة المنظّمات عالية القدرة يفضل أن تستجيب القدرة الفعلية، وتمتثل للسياسات؛ لأنّ الوكلاء يمكن لهم أن يخطوا خطوات من أجل تحسين المخرجات، وفي مثل هذه المنظّمات يمثل العمل ضمن قواعد تهديدًا، لأنّه يتسبب بخفض الكفاءة، بينما في البيئات ذات القدرات الضعيفة، يكون اتباع القواعد بمثابة عملية ارتقاء شاملة وكبيرة. ولهذا، فإن القدرة الفعلية ممكن أن تشتمل على ما هو أكثر من القدرة على الامتثال للسياسات، وتكون أقرب إلى المثالية، أو أن تكون أقلّ في امتثالها إلى السياسة (وكثيرًا ما يحدث هذا الأمر)، وفي الحقيقة تقترب من الصفر في هذا الجانب.

كما أنّ القدرة الضعيفة على التنفيذ تظهر في المدخلات التنظيمية والمخرجات والنتائج، ولن يؤدّي



منتسبو المنظمة ووكلاؤها ما يتحتم عليهم أدائه، لأنهم غائبون، أو أنهم لا يبذلون الجهد المطلوب، أو أنهم يتلقون الرشى، أو أنهم غير كفوءين أو أنهم يتسببون بأفعالهم بعرقلة الإنتاج، وهنا تكون النتائج على شكل بنى تحتية لا تدعم الأهداف، ومدربين لا يؤدّون ما مطلوب منهم للتدريس، ورسائل البريد لا تصل، وكذلك فإن الشرطة لا تؤدّي مهام الشرطة، وجامعي الضرائب لا يجمعون الضرائب.

- القدرات الصفرية: وهي ما يحدث حينما لا تكون هناك مؤسسة أو منظمة بالأصل، ويمكن للقدرة الفعلية أن تنحدر إلى هذا المستوى، مع توافر القدرة على الإكراه، ويمكن لمنظمات الدولة استعمال القوة لاستغلال مواطنيها، ومن خلال فرض التزامات دون فوائد مقابلة، وجعلهم في حالة أسوأ تماماً⁽³⁾.

القدرات، ما هو أكثر من مستوى الأفراد، وأقل من مستوى البلدان

تبرز لنا هنا إحدى المهام الرئيسة، ونحن ننتقل إلى مقارنة براغماتية في عملية بناء قدرات الدولة، وهي ضرورة التخلص من مفهوين خاطئين وشائعين، يعملان على توجيه الجهود المبذولة لبناء القدرة، تارة بشكل ضمني، وتارة بشكل صريح.

أحد هذين المفهومين الخاطئين، هو الخلط الشائع بين «قدرة الأفراد»، و «قدرة المنظمات».

وتأتي عبارة: (اقترح المزيد من التدريب) لتحضر بشكل جاهز بوصفها ردّاً شائعاً على وجود القدرة المنخفضة، على افتراض أن قدرة المنظمة تحددها قدرة الأفراد العاملين على تنفيذ سياساتها.

أمّا المفهوم الخاطئ الثاني فهو يفترض أن قدرة الدولة تحدّد بالكامل من خلال الظروف العامة على مستوى الدولة القومية (أو الدولة عموماً أو المقاطعة)، ومن ثمّ فإنّ ما نحتاجه من أجل بناء القدرة هي عملية «إصلاح» واسعة، تؤثر على جميع منظمات الدولة.

(3) على سبيل المثال، يطرح بيتر ليسون في دراسته (2007)، بأن المواطن الصومالي العادي ربما كان في حالة أفضل بدون دولة على الإطلاق مقارنةً بالدولة الوحشية التي كانت موجودة. ويناقد سكوت (2009) كيف أنّ العديد من المجتمعات في جنوب شرق آسيا قد تجنبت «أن تُحكم» بفاعلية؛ إذ كانت الفوضى تُعدّ مفضلة على الدول القاسية والوحشية المتاحة، وكانت دراسته تحت عنوان:

Better off stateless: Somalia before and after government collapse. Journal of Comparative Economics 35(4), pp. 689–710. Petter T.Lesson,(2007).



قدرات المنظمة في قبال قدرات الأفراد

وعلى ضوء هيمنة الأهمية التي تعطى لموضوعة التدريب في البحث بشؤون بناء القدرات، فإن الذهن ينصرف إلى تصوّر أن سعة القدرة للأفراد في المنظمة هي (تقريباً) نفسها في كلّ مكان، وتشكّل دائماً مركزاً وثقلاً محورياً في سعة قدرات المنظمة.

إنّنا نعرّف القدرات التقنية للأفراد على أنّها تمثّل قدرتهم على التمييز وأداء الفعل في إطار نموذج سببي صحيح⁽⁴⁾.

وأحد الأمثلة البسيطة هنا، هي مسألة التغيب عن العمل، ففي هذه الحالة ترسم صيغة السياسة التي تربط الحقائق (التي هي التاريخ والوقت)، وبين وقت ردّ فعل الوكيل وتصرفه في مسألة الحضور.

وأظهرت دراسة أجريت على المعلمين في الهند، وهي من الدول ذات القدرات المتوسطة بشكل عام، أنّ المعلمين لم يتواجدوا في المدرسة طوال وقت يشكل 26% من الوقت الكلّي للحضور، وفي دراسة مستكملة أجريت بعد عقد من الزمن، وبعد الكثير من الاهتمام والتركز بشأن الموضوع، وجد أنّ النسبة قد انخفضت، لكنها انخفضت فقط إلى نسبة 23%، كما أظهرت دراسة حديثة أخذت 8 دول أفريقية أنّ معدّل الغياب كان بحدود 20% في المتوسط.

إنّ هذه المعدّلات تؤدّي في الغالب إلى إحداث قدرة تنظيمية ضعيفة - إذ إنّ تحقق الهدف المعياريّ لتعلّم الطلاب يتأثر بوضوح وبشكل مباشر بغياب المعلمين - لكن من السذاجة أن نتخيل أن أيّاً من هذا الغياب ناتج عن أنّ المعلمين لا يفهمون صيغة السياسة المؤسّساتية التي تقتضي وجودهم يوم الثلاثاء، عبارة بسيطة (كن متواجداً يوم الثلاثاء)، أو أنّهم لا يعرفون الحقيقة الأساسية أنّ (اليوم هو الثلاثاء)/ يعني ببساطة يوم من أيام الدوام الرسمي.

ولدينا هنا مثال ممتاز على التفريق بين القدرات التقنية، والقدرات التنظيمية، في مسألة تنفيذية أكثر تعقيداً، تأتي من دراستين مختلفتين عن مزوّدي الخدمة الصحية في الهند.

الدراسة الأولى أجريت في دلهي لتقييم القدرة الفنية لمقدمي الرعاية الطبية، من خلال تحليل قدرتهم على الاستجابة بشكل صحيح في أمر تشخيص الحالات والتعامل معها، والتي جرى عرضها في شكل سريري (محاكاة) (دراسة داس وهامر / Das & Hammer 2007) ثم جرت مراقبة مقدمي الخدمة أنفسهم في الممارسة الفعلية، وكان القطاع العام يوظف الأطباء المدربين على تقديم الخدمة بوصفها

(4) يمكننا بالقدر نفسه أن نشير إلى «قدرة» المنظمة و«قدرة» الأفراد، إلّا أنّ النقطة الوحيدة هي الإفادة من التمييز بين الاثنين، خاصّة أنّ أحدهما لا يشكّل ببساطة مجموع الآخر؛ ولذلك فإنّ استعمال كلمة مختلفة لكلّ منهما يساعد في ذلك.



رعاية طبية فحسب؛ لذا كانت قدرتهم الفنية في العرض (المحاكاة) أعلى بكثير من مقدمي الرعاية في القطاع الخاص المعتادين (كان العديد من مقدمي الرعاية الصحية في القطاع الخاص درجتهم أقل من درجة التأهيل الكاملة). وقد يصفهم البعض بأنهم دجالون؛ بمعنى (أنهم يوفرون الاستشارات الطبية من دون أن يتوفر لديهم أي تدريب على الإطلاق). لكن، عندما جرى اختبارهم في مراكز الرعاية الصحية الأولية التابعة للقطاع العام، وجدنا أن الأطباء المدربين قد قدموا جزءًا يسيرًا مما تدربوا عليه، ولم يظهروا أنهم يعرفون كيفية القيام به، بينما كان مقدمو الرعاية الصحية في القطاع الخاص يعرفون ويتقنون القليل، إلا أنهم قدّموا وقاموا بما يعرفونه.

وجرت دراسة لاحقة في المناطق الريفية في ماديا براديش، سعت لتقييم مقدّمي الخدمة في مجال الرعاية الصحية، عبر تدريب بعض المتعاونين مع البحث ليؤدوا دور المريض والتظاهر بالمرض، ويظهرون أعراضًا محدّدة، وقدم بعضهم أعراضًا تدل على احتشاء عضلة القلب (أي علامات النوبة القلبية)، والشكوى من ألم في الصدر، ووجد أنّ القليل من مقدّمي الخدمة الطبيّة في القطاع العام وجّهوا الأسئلة الأساسية من أجل التشخيص الابتدائي؛ 45% سألوا عن موقع الألم، بينما سأل 19% منهم عن مدى وشدة الألم، و10% سألوا فيما إذا كان الألم يتوسع ويتزايد انطلاقًا من مركز محدّد (في الحقيقة نحن كرجال في منتصف العمر نمثّل عينة منحازة، لكن حتى نحن نعلم أن الموقع، والشدة، والألم الممتد هي أعراض رئيسة للتعرف على النوبة القلبية).

ونجد أنّ المخرجات هنا لم تكن نتيجة الشح في القدرات التقنية من جانب الأفراد القائمين على التشخيص؛ لقد تقرّرت هذه المخرجات نتيجة لحزمة الأوضاع التي تعيشها وتتسم بها المنظّمة.

كما أنّ الفوارق بين القدرة التقنية والقدرة التنظيمية تتضح لأنّ الدراسة طلبت من «المرضى» أنّ يظهروا أعراضهم في العيادات التي تدربوا فيها، وهي نفسها التي يعمل بها الأطباء العاملين في العيادات العامة، وهم الأطباء أنفسهم الذين كانوا يعملون في عياداتهم الخاصّة بعد انتهاء عملهم الرسمي، والنتيجة كانت تقدّم لنا أن أسوأ رعاية طبية كشفتها الدراسة هي التي جرى تقديمها من قبل الأطباء المتدربين في العيادات العامة، بينما كانت أفضل نتيجة رعاية طبية هي تلك التي قدمها نفي الأطباء في عياداتهم الخاصّة، والاختلافات كانت مذهلة؛ إذ إنّ إتمام قائمة التحقق كان بنسبة أقل من 3% في العيادات العامة (وهي بذلك تمثّل قدرة تنظيمية)، بينما كانت نسبة إتمام التحقق في عياداتهم الخاصّة تصل إلى 27%، وهو فارق في النسبة يكشف أنّ القدرة التقنية للأطباء بوصفهم أفرادًا تتفوق بشكل كبير على تصرّفاتهم عندما يكونون جزءًا من المنظّمة.

ومن خلال تحشيد جهود الأفراد بطريقة بناءة، فإنّ المنظّمة يمكن لها أن تحوز مستوى من القدرات أعلى بكثير من قدرات الأفراد لوحدهم، وفي الحقيقة دائمًا يمكن القول إنّ أحد الأسس الرئيسة لـ



«الحياة الاقتصادية والسياسية الحديثة»، هو صعود المنظمات وتعاضل تأثيرها، سواء أكانت منظمات عامة أم خاصة. وعلى وجه الخصوص تلك المنظمات التي تتمتع بإنتاجية أعلى من إنتاجية الأفراد، وفي مثل هذه المنظمات، يكون «الكل» أكبر بالفعل من مجموع الأجزاء. وعلى الرغم من هذا الامتياز، فإنه من الممكن لتلك المنظمات أن تكون غير فعالة لدرجة أنها تصبح منظمة «مُخصّمة للقيمة»/ تقلل القيمة في أساس عملها، بمعنى أنّ إنتاجية الفرد داخل مثل هذه المنظمة، تكون أقلّ ممّا هي عليه خارجها، ويكون هنا «الكل» أقلّ بكثير من مجموع الأجزاء.

وتأتي هذه الأمثلة عن هذه الظاهرة غير المرغوبة التي تتسبب بانحسار أو خصم القيمة، من دراسات مقارنة بين المعلمين المتعاقدين، ومعلمي الخدمة المدنية (موظفي الدولة)، وفي تجربة جرى تنفيذها في كينيا، تم إضافة معلم جديد إلى الصفوف المبكرة (الابتدائية) لتقليل حجم الفصول الدراسية. وحينما جرى توظيف هذا المعلم الإضافي بوصفه معلماً في الخدمة المدنية، لم يظهر له أيّ تأثير على تحسين درجات اختبار الأطفال، وكان الفرق الوحيد هو أنّ المعلم الجديد تم توظيف بعقد قابل للتجديد بحسب رغبة المدرسة (وسيكون التجديد بناءً على الأداء ومدخلات أولياء الأمور)، ونرى أنّ درجات اختبار الطلاق قد تحسّنت. انظر دراسة دوفلو وآخرون/ Duflo et al. (5).

كما أظهرت دراسة ميدانية أجريت في ولاية أوتار براديش الهندية أنّ الطلاب تعلّموا ضعف ما يتعلمونه من معلم متعاقد، مقارنة بمعلم من موظفي الخدمة المدنية، على الرغم من أنّ راتب معلم الخدمة المدنية كان أعلى بكثير من راتب المعلم المتعاقد. انظر دراسة أثرتون وكينغدون/ Atherton and Kingdon. ويبدو أنّ الشخص الذي يمتلك القدرة الفنية نفسها تماماً يرى أنّ مستوى إنتاجيته قد بدأ بالتناقص، عندما يكون ضمن منظمة من نوع الخدمة المدنية التقليدية؛ إذ تكون المنظمة هي المسؤولة عن تقلص القيمة المضافة⁽⁶⁾.

(5) الدراسة المعنية هي : «تأثير الأقران، ونسب الطلاب إلى المعلمين، ومحفزات التعليم في كينيا»، وأجريت من قبل؛ ايسثر دوفلو/Duflo، وباسكلاين دوباس/ Dupas، ومايكل كرمير/Kremer.

(6) لا ينبغي الاستنتاج من مثل هذه الدراسة أنّ الحل لرفع درجات اختبار الطلاب في جميع أنحاء العالم، هو توظيف معلمين متعاقدين برواتب من ذوي الكلفة الواطئة، إنّما ما نشير إليه هنا هو قدرة المنظمات المؤثرة بشكل قويّ على أداء أعضائها، وأنّه في أسوأ الحالات يمكن للمنظمات غير الفعالة أن تتسبب في تقليص القدرة التقنية، بدلاً من رفع مستواها لأعضائها.



اختلاف قدرة المنظّمات في البلاد الواحدة.

في الفصل الأوّل تناولنا المعايير والمقاييس الوطنيّة لقياس قدرات الدولة، وهي مجموعات واسعة تخفي بكلّ تأكيد تنوعاً في القدرات عبر البلاد الواحدة، وعلى الرغم من هذا فقد اكتسبت العديد من المنظّمات الرائدة في الهند قدرة عالية جداً. وفي أيلول/سبتمبر 2014، نجحت الهند في وضع قمر صناعيّ في مدار حول المريخ، كما شهدت توظيف خريجي معاهد التكنولوجيا الهنديّة بشكل كبير على مستوى العالم. لذلك، المشكلة الأساسية ليست أنّ الهند دولة «فاشلة» بلا قدرة حكوميّة، بل هي دولة «تتعثر»، ولديها منظّمات نخبيّة ذات قدرة عالية، ومع ذلك توجد منظّمات أخرى ذات أداء ضعيف في جوانب أخرى (مثل الشرطة، التعليم الأساسي، الصحة)⁽⁷⁾.

وفي دراسة أجريت في بوليفيا، اشتملت مسح 1000 موظّف من موظفي القطاع العام، وسؤالهم عن معدل الانجاز ومواصفات ومحدّدات باقي الوكالات والمؤسّسات الحكوميّة البوليفيّة⁽⁸⁾.

وقد خلصت النتائج إلى وجود اختلافات نمطيّة كبيرة بين المنظّمات، حتى ضمن البلد الواحد (البلدان ذات التقييم المنخفض في القدرات)، وعلى سبيل المثال، فقد نالت مؤسّسة مفوضيّة الدفاع عن حقوق الإنسان، ومؤسّسة «الكلية الانتخابية»، ومؤسّسة المراقب العام (الرقابة الماليّة) تقييماً للأداء والخدمة من قبل المنتسبين أو الوكلاء في الوكالات الأخرى بلغ 80%، بينما لم تزل الشرطة في سانتا كروز تقييماً إلّا بدرجة 30%. وفي مؤشر الرشوة، تم تصنيف منظّمات من مثل مفوضية الدفاع عن حقوق الإنسان بدرجة تقترب من الصفر، في حين تم تصنيف الأسوأ (مرّة أخرى تظهر مؤسّسة الشرطة في سانتا كروز) لتتألّف ما يقرب من 80%⁽⁹⁾.

ومن هذا المنطلق، فإننا نفترض في أيّ حساب لقدرة المنظّمة أنّه يجب أن يكون قادراً على شرح الفوارق عبر البلدان في القدرة التنظيميّة بإجمالها، أو بمعناها المتوسط. وكذلك الفوارق داخل البلدان بين منظّمات البلد الواحد.

وتظهر دراسة للبنك الدوليّ حول الصّحة والتعليم في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، أن هذا المنطق نفسه يمكن توظيفه لاستكشاف وشرح أسباب التفاوت الكبير في الأداء بين الوكالات العامّة

(7) See Pritchett (2009).

(8) Kaufmann et al. (2002).

(9) لأنّ الدرجات جميعها قد وضعت وفقاً للمتوسّط الحسابي، والانحراف المعياريّ ضمن بوليفيا، فإنّه من المستحيل مقارنة مدى حجم التفاوت بالنسبة للفروقات على المستوى الدوليّ.



(الوزارات والمؤسسات) في القطاع نفسه، وفي البلد نفسه. ففي اليمن، على سبيل المثال، يتراوح معدل غياب الموظفين في العيادات الصحية من 8%، إلى 83%. ويمكن استكشاف دروس مهمة من هذه التفاوتات في الأداء، وأنها من الممكن لها أن تعزز القدرة بالمجمل⁽¹⁰⁾.

كيف تؤثر قدرة المنظمة على تنفيذ السياسات؟

في العادة تكون فعالية السياسة المتبعة في تنفيذ مهام المنظمة، خاضعة بشكل ما لتأثير جودة التنفيذ. وفي مثال عدم إعادة البريد الدولي الموجهة بشكل خاطئ، الذي ذكرناه في الفصل الأول، يظهر لنا أن السياسة نفسها يمكن أن تؤدي إلى نتائج مختلفة تماماً؛ أي في تذبذب يتراوح بين الصفر والـ 100.

إن جميع الدول تتبنى بشكل أو بآخر سياسات مضادة للفساد في المشتريات العامة، ومع ذلك فإن الفساد يغيب تقريباً عن بعض الحالات، بينما يتفشى في حالات أخرى.

عندما يكون التنفيذ ضعيفاً، يمكن أن يكون العكس صحيحاً، ونعرض أدناه حالات تؤدي فيها السياسات النظرية المختلفة تماماً إلى نتائج مشابهة تقريباً.

ولقد أدى ضعف القدرة التنظيمية على تنفيذ السياسات إلى نتيجتين عمليتين، فالحقائق الإدارية تصبح ضرباً من الخيال، كما أن عواقب «إصلاح السياسة» النظامية القانونية النظرية، خصوصاً حين يحدث التغيير في صيغة السياسة، فإنها تكون غير قابلة للتنبؤ تماماً.

ونلاحظ هنا أنّ النقطة الأساسية لا علاقة لها بأثر هذه الأمور على النتائج النهائية، بل إنّها تتعلق بالطريقة التي يؤثر فيها الضعف في القدرة على التنفيذ، وسنتناول كل نقطة لوحدها.

1. الحقائق (المعطيات) تصبح ضرباً من الخيال.

إنّ المبتغى من صوغ السياسة هو تفصيل عملية التحول بصحبة الحقائق ووجودها إلى أفعال وخطوات، وهي التي يفترض بها أن تجعل التنفيذ يبدو سهلاً، لكن الحقيقة المؤلمة تخبرنا بأن ما نفهمه كـ «حقائق» هي في العادة ليست حقائق، كما أنّ المنظمات العامة لا تعمل وفقاً للحقائق العادية القابلة للتحقق، مثل: (السماء زرقاء)، و (اليوم هو الثلاثاء وهو يوم عمل)، و (المطر يبللنا)، بل هي تعمل على التداول والتعامل مع الحقائق الإدارية. هذه الحقائق تتطلب من السياسة المتبعة أن

(10) See Brixi et al. (2015).



تشتمل على تحديد الوكلاء (المنتسبين) الذين لديهم السلطة للإعلان عن الحقائق الإدارية. ومن له الحق والوسيلة في الفصل في النزاعات حول الحقائق الإدارية، كما أنّ إحدى الطرق التي يفشل فيها التنفيذ، لا علاقة لها بالحقائق الإدارية المتفق بشأنها، ولا في كون الوكلاء والمنتسبين المكلفين يفشلون في العمل على تلك الحقائق أو (المعطيات)، بل هي تتعلق بكون الحقائق الإدارية المنصوص عليها في صيغة السياسة يجري التلاعب بها من أجل خلق «امتثال سياسي»، وهي حالة خيالية بالمطلق. ومن هنا، فإن المضي في عالم موازٍ للمعطيات والحقائق الإدارية، والحقائق الفعلية، هي في الحقيقة ممارسة تُعدّ جزءاً من الحياة في معظم البلدان النامية⁽¹¹⁾.

كان أحد الأصدقاء يجري مقابلة مع فتاة في منطقة هندية نائية، يسألها عن حياتها المدرسية، والمدارس العامة في الهند تقدّم بعض الحوافز، مثل: الرّبيّ المدرسيّ، ووجبة إطفام في منتصف النهار، لكنّ المدارس الخاصة منخفضة التكاليف كانت أكثر جودة في التعليم، وأمّا الفتاة فقد كانت تحضر بانتظام في مدرسة خاصة، لكن حين سُئِلَتْ عن مكان دراستها أجابت بأنّها تدرس في مدرسة عامة! وقد أشار صديقنا إلى أنّها في الواقع كانت تجلس في مدرسة خاصة خلال وقت دراستها الذي تمضيه في المدرسة، وفُسِّرَت الفتاة هذا الموضوع بعد لحظات من التفكير بأن اسمها ظهر بالفعل في مدرسة عامة، إلّا أنّها فضلت الذهاب إلى المدرسة الخاصة.

وفي المنظّمات ذات القدرات المنخفضة، نجد أنّ المعطيات والحقائق التي تبدو أنّها جزء من الروتين اليوميّ مثل: عُمرُ شخصٍ ما، نجدها تخضع لإساءة الاستعمال. وقد وثّقت دراسة غوبتا/ Gupta 2012، تفاصيل أنثروبولوجيّة تضمّنت إساءة العاملين في الخطوط الأمميّة التنفيذيّة في تنفيذ البرامج الاجتماعيّة، أنّهم عادة ما يستغلون عدم يقين الأهالي من ناحية أعمار الأفراد لمصلحتهم الشخصية، وعادة ما يطلبون منافع جنسيّة أو ماليّة لصالحهم من المواطنين، في مقابل أن يؤيدوا لهم توافق أعمارهم مع متطلبات البرنامج؛ (أيّ بمعنى من يتجاوز الخمسين من عمره)، وفي مثل تلك الظروف، إنّ تحديد السن يكون بقدر ما يراه الموظف القائم على التنفيذ، أمّا الحقائق الإداريّة فإنّها

(11) نجد تقريباً في جميع الممارسات والدراسات الإثنوغرافية (أو الدراسات التي تسأل الناس ببساطة عمّا يجري) أنّ إساءة الفهم للمهام والعمل بين صيغ السياسات الرسميّة، والعاملين في الصف الأول، والوسطاء الذين في الغالب لا يكون لهم وجود رسميّ، و«المستفيدين»، موجودة، كما نكتشف أنّ ما كان يفترض به أن يكون وكالة بيروقراطية، هي في الواقع بقعة من الأسواق، وهو أمر أشار الباحثون إلى أنّه يتطلّب نوعاً من الاستقرار المعرفيّ والتدريب والعقليّة التي تستوعب هذا الإطار، وتتمرن على عدم رؤية الفجوة. انظر دراسة موس/ Mosse 2005.



تكون عشوائية بشكل فعال، ضمن قضية تكون دقيقة، ويمكن التحقق منها خلال ثواني في المنظمات والسياسات ذات القدرة العالية. وهنا سنذهب إلى عرض أربعة أمثلة أخرى تكون فيها المعطيات والحقائق الإدارية مجرد أوهام أو خيالات في يقينها:

السيطرة على التلوث في ولاية كوجرات: لقد تطلبت عملية السيطرة على انبعاث الملوثات في ولاية كوجرات الهندية، تدخل شركات خاصة، وتكليف شركات خاصة أخرى بصفتها ال «تدقيقية»؛ من أجل تقييم مستوى الانبعاثات، لكن هذه الشركات التي تقيم الانبعاثات البيئية، قد جرى اختيارها والتعاقد معها من قبل الشركات التي أوكلت إليها مهمة تقليل الانبعاثات، وقد تناولت مجموعة من التجارب الحديثة اختبرت ما حدث للانبعاثات المبلغ عنها - قبل وبعد - أن تغيرت الحوافز بحيث لم يعد المدققون يعتمدون على حسن نية الشركات المسببة للتلوث⁽¹²⁾.

وقد لا يثير الاستغراب أنّ الشركات حين تعاقدت مع المدققين من أجل أن يثبتوا ويعلنوا المعطيات الإدارية عن مراقبتهم وتدقيقهم، جاءت الحقائق المعلنة خيالية ووهمية، وقد جرى التبليغ عن حقائق تقول إنّ كلّ الشركات تقريباً لديها نواتج انبعاثات (تحت مستوى) خط العتبة الأعلى المسموح به، كما أنّه لم يكن من باب المفاجأة أيضاً، بأن معظم الشركات كانت تنتج مستوى من الانبعاثات أعلى بمرتين أو ثلاثة من القراءات التي جرى تمريرها في التقارير التدقيقية وتقارير المراقبة. وربما يكون فعلياً أن لبعض الشركات مستوى من الانبعاثات أقلّ بالفعل بكثير ممّا جرى تدوينه في تقارير المراقبة البيئية، وقد يخطر على البال أنّ إيراد معدلات للتلوث في التقارير أعلى من المعدلات الفعلية، هو أمر غير معقول، لكن ما إن جرى التحقق والاعتراف بأن التقارير كانت خيالية ووهمية على مستوى واسع، وبمجرد ما حدث هذا الأمر، أصبح الهدف الوحيد هو أن تكون التكاليف منخفضة (ولماذا بالأصل يجري تنظيم زيارة إلى المصانع؟) وأن لا يتسبب الأمر بجذب انتباه الجهات التنظيمية؛ (لذا يجب الإبلاغ عن قيمة قريبة من المعدل الذي لا يبدو أنّه ينتهك القواعد، ولكن يجب ألا يبدو منخفضاً بشكل مشبوه!).

التطوير الحضري والاجتماعي في كينيا مؤل البنك الدولي برنامج «التنمية المدفوعة من المجتمع/ CDD» في كينيا⁽¹³⁾، وكان أحد أبرز العناصر التي تشكل هذه المشاريع هو استهداف خلق «سبل معاشية»، من خلال توفير الأصول والقواعد المادية للفقراء المستفيدين، وغالباً ما تكون تلك الأصول عبارة عن مواشي مثل الماعز والأبقار والدواجن؛ لأنّ هذا المشروع كان ممولاً من البنك الدولي، فقد

(12) Duflo et al. (2012).

(13) Ensminger (2013).



كانت هناك أنشطة عدّة، منها: الاجتماعات المحليّة التي تهدف إلى تقييم ومسح المستفيدين، ثم وضع التقارير عن تلك الاجتماعات، فضلاً عن التقارير المعتادة عن المشتريات. كان البنك الدوليّ بناءً على الحقائق والمعطيات الإداريّة المبلغ عنها قد صنف أداء المشروع على أنه «مقبول» منذ عام 2003، حتى كشف تدقيق جنائيّ في عام 2010 أنّ الحقائق كانت مجردّ خيالات؛ ممّا اضطرّ المشروع إلى التوقف⁽¹⁴⁾، وأظهر التدقيق الجنائي الذي اشتمل سبع مناطق أنّ 84% من جميع النفقات في مكوّن التنمية المدفوعة من المجتمع في المشروع كانت «مشبوهة أو يُحتمل أن تكون احتيالية». من جهة أخرى، كان سجلّ «المشاركة المجتمعيّة» قد جرت فبركته، وقد احتوى العديد من الأسماء التي أدرجت من دون أن يكونوا قد شاركوا فعلياً أو تسجّل حضورهم، وقد وجدت البحوث الاثنوغرافية أنّ منفذي المشروع على مستوى المقاطعة، كانوا قادرين على التعاون مع الوكلاء على مستوى القرية، من أجل تحصيل فوائد المشروع بالكامل، إلّا أنّهم في الواقع كانوا ينتجون ويحرّرون مستندات وسجّلات تخلق الأوهام والحقائق البديلة بأنّ كلّ شيء على ما يرام.

تسيير الأعمال: إذ يظهر الفارق بين القضايا المتناولة من حيث النظريّة في حقائق الحالة، ومن حيث ما يجري على أرض الواقع. وفي عدد من الحالات يطلب البنك الدوليّ أن يجري تمشية الأعمال في دول معينة، ويجري وضع استفسار أو ما يشبه المسح، عن المدة التي يستغرقها استخراج إجازة لبناء مبنى مثلاً، وصحيح أن المباني والشركات لديها فوارق كثيرة بينها، إلّا أنّ هذا المسح أو البحث يفيد في معرفة الفجوة بين الافتراض النظري لاستخراج الرخصة، وبين ما يجري وما يستغرقه الوقت فعلياً لاستخراجها.

وهنا نجد أنّ مقارنة المقاييس المتعلّقة بالامتثال التنظيميّ تكشف لنا الكثير، وبينما يظن المرء أن استخراج الرخصة سيكون أكثر بطئاً في البلدان التي لديها تنظيمات رسميّة أكثر صرامة، إلّا أن الواقع يظهر تقريباً عدم وجود ارتباط في الوقت المستغرق، بين حالة «ممارسة الأعمال»، أو تمشية الأمور، وبين متوسط الوقت الذي تستغرقه الشركات فعلياً عبر مختلف البلدان، ولن يكون هناك أيّ موضوعية لمحاولة التنبؤ بالوقت المستغرق لإصدار رخصة البناء، وكما سبق أن ظهر في الشكل 3.4 (الفصل الثالث)، فإن البلدان التي كان فيها مقياس «ممارسة الأعمال» أقل من 200 يوم، أفادت فيها الشركات أنها استغرقت فعلياً 58 يوماً لاستخراج التصريح. أمّا في البلدان التي كان فيها مقياس «ممارسة الأعمال» أكثر من 300 يوم، فقد أفادت الشركات أنّها استخرجت التصريح بأقل من 47 يوماً- انظر

(14) See World Bank (2012).



دراسة هالورد- دريمير وبريتشييه / (Hallward-Driemeier and Pritchett, 2015).

إنّ هذا لا يعني أنّ القانون غير مهم على الإطلاق، وليس هذا ما نحاول قوله؛ إذ إنّنا نجد في بيانات المسح للمؤسسات أنّ هناك استجابة من قبل العديد من الشركات، بما يمكننا من مقارنة الوقت المستغرق لاستخراج الرخصة كما أفادت به الشركات «السريعة» في استخراجها (أسرع 25% من المجموع)، والشركات «البطيئة» في استخراجها (وهي النسبة الأكبر)، وقد وجدنا فجوة كبيرة بين الشركات السريعة والبطيئة، ممّا يظهر أنّ الفوارق بين الشركات للبلد الواحد هو أكبر بكثير من الفوارق في الوقت المستغرق لاستخراج الرخصة بين بلدان مختلفة.

وفي البلدان التي كان مقياس «ممارسة الأعمال» المنتظم والافتراضي يقع بين 200-300 يومًا، فقد أفادت الشركات السريعة في استصدار الرخص بأنّها استخرجتها خلال 15 يومًا، بينما أفادت الشركات التي استخرجتها ببطء أنها حصلت عليها خلال 165 يومًا، وهذه الفجوة تعني 150 يومًا. وقد يقول المرء إنّّه بالنسبة للمدة التي تستغرقها الشركة للحصول على التصريح، فإن المكان الذي تتواجد فيه يكون ذا تأثير أقلّ من هوية الشركة نفسها، وأنّ ما يهمّ الشركات حقًا ليس التنظيم الافتراضي والقانوني لاستخراج الرخصة، ولكن الفجوة في التنفيذ بين السياسة والعمل.

حسابات المصارف في الهند: إن النهج الساذج باعتماد «الشراكة بين القطاعين: الخاصّ والعام» لتنفيذ الأغراض العامّة لا يحلّ مشكلة قدرة الدولة؛ لأنّه يعمل فقط على نقل التساؤلات إلى ساحة المنظّمات الخاصّة - التي قد تمتلك القدرة على تحقيق بعض الأغراض - إلّا أنّها لا تمتلك القدرة لتحقيق الهدف المعياريّ للسياسة. أحد تلك الأمثلة أنّ الحكومة الهنديّة، ومن أجل تعزيز الشمول المالي فرضت عبر بنك الاحتياطي الهنديّ على جميع البنوك والمصارف سواء أكانت حكوميّة أم خاصّة، أن تقدّم حسابات منخفضة الرصيد والتكلفة⁽¹⁵⁾، وقد يذهب الظن إلى أنّ هذه الحسابات ستكون متاحة للجميع؛ لأنّ القانون يفرض توافرها، لكن دراسة أجريت في ولاية تاميل نادو الهنديّة في عام 2014، اشتملت إرسال «متسوّقين افتراضيين» إلى المصارف، ليروا فيما إذا كانت ستخبرهم بتوفر إمكانية فتح هذه الحسابات لو طلبوا منها، ولم يجرِ عرض الحسابات منخفضة الرصيد في أيّ نوع من المصارف، وعندما سأل «المتسوّق الافتراضي المجهول» عن نوع الحساب بشكل محدّد،

(15) المقصود إمكانية فتح حساب بسقف مالي واطى، وبتكاليف رمزيّة للعميل، وبفوائد محدودة للغاية على الدفع الإلكتروني والسحوبات، من أجل تشجيع الناس على فتح الحسابات الإلكترونية؛ فتصبح جزءًا من تعاملهم اليوميّ، ويمكن فيما بعد أن ترتفع الأرصدة فيها ويحقق المصرف فوائد أعلى - المترجم.



اعترف 12-25% من فروع المصارف بتوقّره، في حين أنّه كان مفروضًا بحكم القانون. وكما هو الحال، فإن مزودي الخدمة من القطاع الخاص والأجانب، كانوا أفضل في الأداء في ما يتعلّق بمصلحتهم؛ إذ تلقى 85% من الزبائن الافتراضيين مجهولين عروضًا بفتح حسابات بسقف أعلى، مقابل ثلث النسبة في القطاع المصرفي العام، لكنّهم من غير المحتمل أن يفعلوا أو يقدموا أيّ خدمة لا تصب مباشرة في مصلحتهم. وعلى هذا الأساس نجد أنّ القدرة على التنفيذ لا تُحل من خلال نقل التنفيذ إلى القطاع الخاص الذي يمكن بدوره أن يحافظ على الفجوة نفسها بين الحقيقة والأوهام، في غياب حالة القدرة على تنفيذ التنظيمات والتعليمات.

2. القدرات الضعيفة تجعل من الصعب التنبؤ بأثر تغيير صيغة السياسة وأفعالها ومخرجاتها ونتائجها.

إنّ القدرات الضعيفة في تنفيذ السياسات عادة ما توكل إلى عدم الاتباع الصحيح لصيغة السياسة (وستكون لها تأثيرات منعدمة على سلوك وكلاء المنظمة)، وإنّ الأهداف المعيارية للمنظمة أو المؤسسة تتعرض للتقويض، فهذا يعني أن تأثير عملية «إصلاح السياسة» — خاصة الإصلاح بتغيير السياسة نفسها — هو أمر سيكون له تأثير غير قابل للتنبؤ تمامًا، وقد تؤدّي السياسات المعقولة والصحيحة، والسياسات التي تم «إثبات» فعاليتها بشكل دقيق في بيئات تنظيمية أخرى إلى نتائج صفرية أو نتائج معاكسة.

وفي مثال للتوضيح أجريت ثلاثة دراسات مختلفة تستهدف تقليل غياب العاملين في الخطوط الأمامية من خلال إدخال التكنولوجيا لتتبع الحضور والحوافز. وعمل الباحثون مع منظمة غير حكومية محلية؛ إذ نظروا في تأثير استعمال الكاميرات ذات التوقيت للتحقق من حضور المعلمين في مدارس المنظمة غير الحكومية، وقد وجدوا أن التكنولوجيا المطوّرة للتحقق من حضور المعلمين وأنّ زيادة الحضور أدّت بالفعل إلى تحسين مستوى تعلم الأطفال (انظر دراسة دوفلو وآخرون/ (2012) Duflo et al؛ لذا قد يستنتج المرء أن توظيف التكنولوجيا الأفضل لمراقبة الحضور قد نجحت في تحسين حضور المعلمين، وعلى ذلك فإنّ التكنولوجيا الأفضل تؤدّي إلى نتائج أفضل.

وقد عمل أحد الباحثين مع هذه المنظمة غير الحكومية، في محاولة لتحسين حضور القابلات المساعدات في العيادات المحلية، وقدّم هذا البرنامج تكنولوجيا جديدة لمراقبة حضور القابلات



المساعدات، وأدخل إمكانية خصم جزء من راتبهن إذا تجاوز الغياب أكثر من نصف الوقت⁽¹⁶⁾، وأوضح المسؤولية عن الحضور في أيام العيادة بحيث يجب ألا يكون لديهن أي واجبات ميدانية أخرى، واستخدم فحوصات مفاجئة للتحقق من موثوقية مراقبة الحضور باستعمال التكنولوجيا (منها التحقق من إمكانية إحداث ضرر للأجهزة المستخدمة، وإلى ذلك)، فضلاً عن مراعاة واقعية السياسة الصعبة لتغيير سلوك الموظفين الحاليين، وكانت هذه السياسة الجديدة تطبق فقط على القابلات المساعدات المعيّنات حديثاً. ونتيجة لهذا الإصلاح الرائع في السياسة المتبعة الذي استند إلى المعرفة الدقيقة من الورقة السابقة «مراقبة الأعمال»، يتم تلخيصها بشكل مناسب في عنوان الورقة الجديدة «لواصق على جثث الموتى»⁽¹⁷⁾. وما يثير الاهتمام هنا، هي الطريقة التي فشل بها البرنامج بعد ثمانية عشر شهراً من التنفيذ، انخفض معدل الغياب المسجل إدارياً في مجموعة العلاج مقارنة مع المسجل في مجموعة التحكم. وللأسف، فقد انخفض معدل الحضور الفعلي للعلاج. وفي الواقع، فقد تسبب البرنامج بزيادة في الغياب الفعلي، في حين قلل من الغياب الإداري. كيف حصل هذا؟ إذ إنّ الفئة المتمتعة بـ «الإعفاء من الواجب» الذين لم يكونوا في العادة يحسبون من الغائبين، قد ارتفعت بشكل كبير، وفشل هذا الجهد لتحسين الرعاية الصحية من خلال تأمين حضور أفضل للعاملين في الرعاية الصحية؛ لأنّ القدرة التنظيمية لتنفيذ السياسات كانت منخفضة للغاية، لدرجة أن الضغط المتزايد على الغياب المسجل أدى ببساطة إلى زيادة التلاعب بالحقائق الإدارية. ولدينا هنا مثال آخر من ولاية كارناتاكا الهندية، حيث وضعت الحكومة نظاماً بايومترياً لتأكيد ومراقبة الحضور، مع التهديد للعاملين في قطاع الرعاية الصحية بخصم من أيام الإجازة للذين تتجاوز غياباتهم الحد المسموح. وكانت لهذه التجربة نتائج في التنفيذ أكثر غرابة – انظر دراسة دهاليوال وحنا/ (Dhaliwal and Hanna 2014).

أولاً – لم يجر تنفيذ «العلاج!» بشكل كامل؛ إذ إنّ هذه البيانات – على الرغم من تثبيت الآلات البايومترية وتقرير البيانات – في الواقع لم تستعمل لمعاقبة أي من العاملين (ولا يبدو أنّه كان من الممكن تنفيذ ذلك بالنظر إلى الاعتراضات السياسية الداخلية والتحديات القانونية).

لكن نتائج الولادة تحسّنت في المناطق التي تم فيها تقديم تسجيل حيوي للحضور في مراكز الرعاية

(16) أظهرت أعمال ميدانية موسعة سابقة وأبحاث أجراها الباحثون أن متوسط نسبة الغياب في المراكز الفرعية والنقاط الصحية كان 45%، لذلك كان هذا الهدف طموحاً بشكل معتدل فقط (بانيرجي وآخرون/ (Banerjee et al., 2004).

(17) See Banerjee et al. (2007).



الصحية الأوليّة - ولكن ليس للأسباب التي كانت مأمولة. لم يُغير إدخال سجلّ الحضور البايومتريّ في معدل الحضور للأطباء على الإطلاق، لكنّه رفع حضور العاملين الآخرين (مثل الممرضات والصيدلة) في العيادة. ومع ذلك، كانت هذه النتيجة مرتبطة في الواقع بأسوأ التصرّوات لجودة عمل العيادة من قبل المستخدمين؛ ممّا دفعهم إلى تقليل استعمال مراكز الرعاية الصحية الأوليّة التي تم تطبيق نظام الحضور البايومتريّ فيها، وبدلاً من ذلك، انتقلوا إلى منشآت ذات جودة أعلى - متجاوزين مراكز الرعاية الصحية الأوليّة لصالح السعي إلى مراجعة المستشفيات الأكبر، فكانت نتائج الولادة الأفضل هي نتيجة لانخفاض استعمال مراكز الرعاية الصحية الأوليّة لصالح المنشآت ذات نتائج الولادة الأفضل، بمعنى آخر: أنّ المراجعين صار لديهم عزوف عن مراجعة المراكز التي تعتمد تسجيل الحضور البايومتريّ للعاملين فيها.

المعلمون المتعاقدون

وقد يحدث أن تطبيق صيغة السياسة يواجه النجاح في التنفيذ حينما تطبقه مؤسسة أو وزارة ما، بينما يواجه الفشل حين تطبقه وزارة أو مؤسسة أخرى. ويحدث هذا حتى حينما يبدو أنّ «إصلاح السياسات» قد جرى استنساخه بالضبط.

وأظهرت تجربة عشوائية أجريت في مدارس في غرب كينيا أنّ تقليص حجم الفصل من خلال توظيف مُعلّمين بعقود؛ إذ قد لا يتم تجديد عقودهم وفقاً لتقدير المجتمع المحليّ والمدرسة، قد أفضى إلى تحسّن في تعلم الأطفال. وفي البيئة نفسها، لم يتسبب تحسين الظروف بتقليص حجم الفصل بالمقدار نفسه من خلال إضافة معلّمين من الخدمة المدنيّة (موظفين دائميّين) إلى عمليّة تعلّم الطلاب⁽¹⁸⁾. ومن غير المفاجئ أن الحالة التعاقدية أثرت على أداء المعلّمين؛ ممّا أدى إلى تحسين تعلّم الأطفال. لقد تم اختبار هذا الإصلاح السياسيّ بأكثر الطرق صرامة وتم إثبات كفاءته من حيث التكلفة، وحين أرادت كينيا أن تنقل هذه التجربة وتطبقها على مستوى وطنيّ واسع، قام باحثون آخرون بقياس ودراسة الأثر للبرنامج الموسع⁽¹⁹⁾.

(18) Duflo et al. (2007).

(19) في دراسة اشتمل عليها «دليل الجذب والحفاظ على الموظفين»، تبين أنّ أداء الموظفين الوقتيّين المتقدّمين للعمل على استكمال متطلّبات التهيئة الصيفيّة والتحضّيرات، كان (أفضل!) من أداء الموظفين الدائميّين الذين لديهم خبرة أكبر في التعامل مع المتطلّبات - المترجم. المصدر: الهيئة الاتحاديّة للموارد البشرية - دليل الجذب والحفاظ على الموظفين/ 2017، الإمارات العربية المتّحدة.

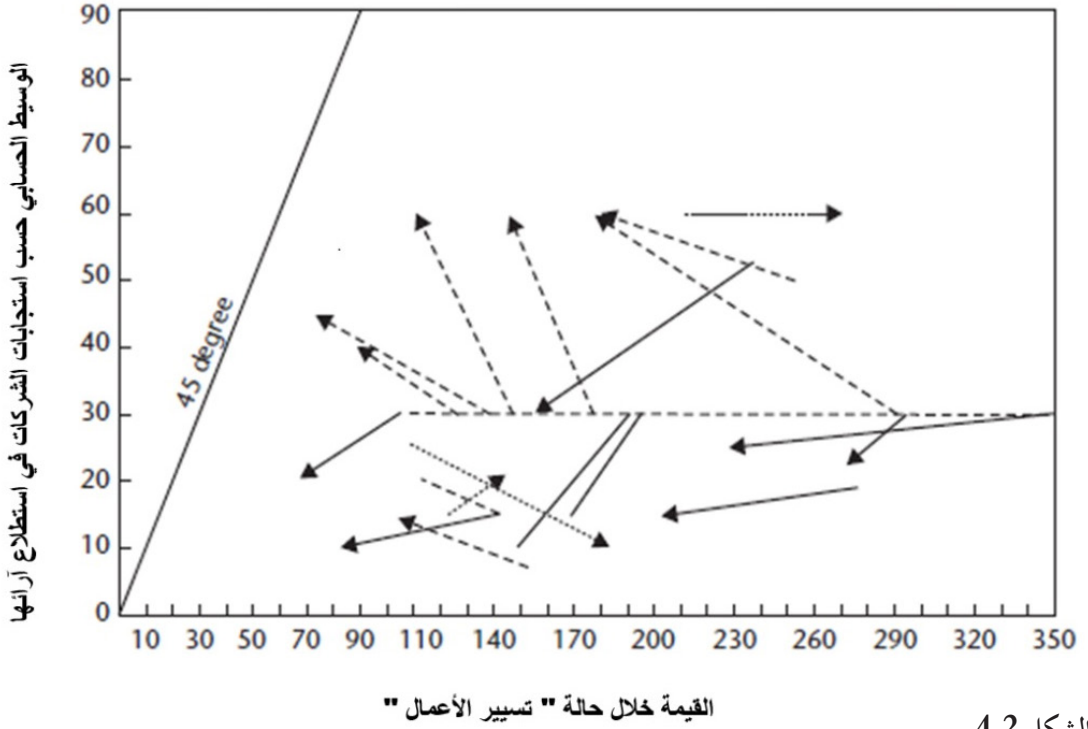


ولحسن الحظ، وعلى قدر تعلق الامر بالعلوم الاجتماعية، فإنّ منظّمة المجتمع المدنيّ غير الحكوميّة، ووزارة التربية، كلاهما لم يستطع ولم يمتلك القدرة على تشغيل البرنامج الموسع على نطاق وطني، ولهذا كانت هناك أجزاء في البلاد تكون فيها منظّمات المجتمع المدنيّ هي المسؤولّة، وفي أجزاء أخرى كانت وزارة التربية هي المسؤولّة، وقد وجد الباحثون الجدد أنه حين جرى تنفيذ سياسة التعاقد الجديدة مع المعلمين، من قبل المنظّمات غير الحكوميّة، فقد تركت التأثير نفسه الذي كتب عنه الباحثون قبلهم. لكن، حينما جرى توسعة نفس صيغة السياسة بالضبط، من قبل وزارة التربية، وتقليص حجم الصف الدراسي، وتوظيف معلمين متعاقدين، فقد كان لهذه الخطوات نفس التأثير للخطوات المماثلة التي اجرتها منظّمات المجتمع المدنيّ غير الحكوميّة، وهو نسبة (صفر) من التأثير⁽²⁰⁾. وهذا يعني أنّ السياسة التي «ثبتت» أنّها تعمل في إحدى المنظّمات ذات القدرة المحدّدة، فهذا لا يعني أنّها ستعمل وتؤتي ثمارها حين يجري تطبيقها من قبل منظّمة أخرى ذات قدرات مختلفة. الارتقاء بمؤشّر «ممارسة الأعمال».

كانت هناك علاقة ضعيفة - كما سبق أن طرحنا آنفاً - بين القواعد المكتوبة كما تم تسجيلها في مؤشّرات «ممارسة الأعمال»، وبين الإجابات التي قدمتها الشركات. لقد سعت العديد من البلدان إلى تنفيذ إصلاحات لتقليص أوقات الامتثال بشكل كبير - الوقت كما تم قياسه بواسطة مؤشّر «ممارسة الأعمال». فما تأثير ذلك على الشركات؟ يظهر الشكل (4.2) أنّ ثلثي البلدان التي خفضت أوقات الحصول على تصريح البناء وفقاً للقانون، أقرّت بأن الوقت الذي أبلغت عنه الشركات إما بقي كما هو أو ازداد، وهنا يكون تأثير إصلاح صيغة السياسة، مع الامتثال المنخفض المبدئيّ أمراً غير قابل للتنبؤ. انظر دراسة هالوارد دريمير وبريتشيه/(Hallward-Driemeier and Pritchett 2015).

ومن هنا يمكن القول إنّ القدرة التي تحملها المنظّمة بإزاء تنفيذ السياسة المرصودة لها، لن تكون حاصل نتاج الانصياع والالتزام بالسياسة وصيغتها. يعني علينا ألاّ نتوقع ارتفاع مؤشّر القدرة كلّما التزمت المنظّمة بالسياسة المخصّصة لها. إنّ القدرة المنظّماتية (قدرة المنظّمة على تحقيق أهدافها المعيارية)، هي القدرة على تجهيز، وتمكين، وتحفيز عملائها ومنتسبيها على فعل الخطوة والأداء الصحيح في الوقت الصحيح، لأجل إنجاز الأهداف المعيارية للسياسة. وغالباً ما تحاول المقاربة الاختزالية





الشكل 4.2

تطوّر عدد الأيام اللازمة للحصول على
تصريح بناء: نتائج ممارسة أنشطة الأعمال
واستطلاع الشركات

في القدرة التنظيمية تقليص ذلك إلى الامتثال ليقصر على صيغة السياسة؛ مما يؤدي بسهولة إلى اختيار اتباع المحاكاة التماثلية (انظر الفصل الثاني)، أو التأكيد على المدخلات التي يجري توظيفها واعتمادها من قبل المنظمة، بدلاً من المخرجات والنتائج المنجزة، أو اختصار فهم القدرة في المنظمة لتقتصر على مفهوم قدرات الأفراد، والتي ستقود إلى تركيز عام على مسألة التدريب التقني ودعمه.

وعلى العكس من ذلك، فإنّ دمج قدرة الدولة مع الخصائص القانونية أو المؤسسية على مستوى الدولة، مثل القوانين ضد الفساد أو التشريعات المتعلقة بالخدمة المدنية الجيدة، يفترض في مسألة إنشاء المنظمات الفعالة أن تطلق الإجراءات على مستوى الدولة، وكذلك تحقيق نتائج أفضل، وهو



أمر يتطلّب قدرة تنظيميّة أفضل لتنفيذ السياسات. كلّ هذا قبل الانتقال إلى وصف نهج عمليّ ومقاربة معقولة لبناء القدرة، وسنحتاج أولاً إلى فحص الأنواع المختلفة من القدرة التي تتطلّبها الأنشطة المختلفة، وهذا ما سنتناوله لاحقاً.

الفصل الخامس

ما نوع القدرة المطلوب من المنظمة حيازتها؟

سقراط: افترض أنّ شخصًا ما جاء إلى صديق لك (الذي هو طبيب)، وقال: «أنا أعرف العلاجات التي ترفع أو تخفض من حرارة أجسام الناس، وأستطيع التحكم بها بحسب ما أريد، ويمكنني أن أجعلهم يتقيّون أو أن أحرك أمعاءهم، وأشياء من هذا القبيل، واستناداً إلى هذه المعرفة، سأزعم بأنني «طبيب»، وأزعم أيضاً أنني قادر على تمرير هذه المعرفة إلى الآخرين، وجعلهم «أطباء»، من خلال نقل معرفتي لهم. ماذا تظنّ أن الناس ستقول له؟

فيدروس: ماذا يمكن أن يقولوا؟ سيّألون إذا كان يعرف لمن يجب أن يطبّق مثل هذه العلاجات؟ ومتى؟ وإلى أيّ مدى؟

سقراط: ماذا لو أجاب: «ليس لدي فكرة، لكن افترض أنّ من سأعلّمه سيكون لديه هذه الخبرة، وهو من سيقدر متى يعطى الدواء وكيف» .

فيدروس: أعتقد أنّهم سيقولون إنّ هذا الرجل مجنون إذا كان يظن أنه طبيب لمجرد أنه قرأ كتاباً، أو صادف معرفة بعض الجرعات؛ فهو لا يعرف شيئاً عن الفن (الطب). (إفلاطون، فيدروس)

مطابقة القدرة

تصوّر نفسك أنّك مدرب رياضيّ، وجاء إليك أحدهم وقال: «أريد أنّ أبنّي قدراتي الرياضيّة، من أجل أن أتمكّن من المنافسة والنجاح في المباريات الرياضيّة».

فإنّ أول سؤال ستطرحه عليه هو: أيّ رياضة تريد المنافسة بها؟.

وإذا كان هذا الشخص راغباً في أن يصبح بطلاً في رياضة الريشة الطائرة، فإن السرعة والرشاقة والمرونة هي القدرات الأساسية التي ينبغي أن يكتسبها. أمّا إذا كان يريد أن يصبح عداء مسافات طويلة، فإنّ تحسين لياقة القلب والأوعية الدموية هو الأمر الرئيس، وأمّا قدرة رافع الأثقال فهي هي أقصى قوة في التكرار الواحد، إذن يجب مطابقة القدرة مع المهمة المطلوبة.

وفي القطاع الخاصّ، نجد أنّ القدرات العالية للمنظمات، تتخذ أشكالاً وأنواعاً متعدّدة، وفي بعض القطاعات نجد أنّ المنظمة ذات القدرات العالية، تنمو وتتوسع بشكل كبير، بينما تبقى منظمات أخرى



(أيضًا تتمتع بالقدرة العالية)، صغيرة جدًا. فيما نجد في مقاربات أخرى للمنظمات أنها لم تنم وتوسع نتيجة التوسع المباشر، إنما حصل ذلك عبر العلاقات.

لقد ظهرت شركة فيسبوك في عام 2004، وخلال 10 سنوات لاحقة، صار لديها 1.2 مليار مشترك فعال. أما شركة محلات ولمارت فقد أُسِّسَتْ سنة 1962، وبعد مضي 50 عامًا لديها الآن 2.1 مليون موظف. ويتفوق عليها في عدد الموظفين فقط وزارة الدفاع الأميركية، وجيش التحرير الشعبي الصيني.

لكن جامعة هارفارد تأسست في عام 1636، وبعد 380 عامًا ليس لديها اليوم سوى 6722 طالبًا في الدراسات الأولية، فيما يبلغ تعداد طلبة الجامعات في الولايات المتحدة بحدود 28 مليون طالب. وتتمكن مطاعم ماكدونالد من خدمة 68 مليون زبون في اليوم، من خلال 35 ألف فرع يحمل اسمها، إلا أنها لا تدير فعليًا سوى 20% من هذا الرقم، بينما باقي المطاعم هي في الحقيقة امتيازات للمشاركة المسجلة. ومن هذه الأمثلة من القطاع الخاص، نجد أن المنظمات وما تبناه من وظائف بشكل حر، تحتوي على تنوع كبير في القدرات، وفي الأنواع والمديات، وكلها تستوعب متجهات بناء القدرة للمنظمة.

ومن هنا نجد أن البحث في سبل بناء القدرة، يجب أن يرتبط بالإجابة عن سؤال: «القدرة على القيام بماذا؟»، وإلا فإنّ من المؤكد أن التساؤل سينتهي إلى خيبة أمل.

ومن هنا فإن فنون بناء قدرة المنظمات الحكومية، يتوجب أن تنطلق من تصنيف الأنواع المختلفة من الأنشطة التي يجب إنجازها، ومن القدرات التي تحتاجها تلك الأنشطة.

وهنا تحضر حزمة من الأسئلة: أتكون تلك القدرات موجهة لتسليم البريد أم لتحديد السياسة النقدية أم لتقديم الرعاية العلاجية في أول مراجعة؟ إن هذا الفصل يطرح تحليلًا تصنيفيًا يستخدم أربعة استفسارات لتصنيف المهام والأنشطة إلى خمسة أنواع من القدرات التنظيمية التي تحتاج إليها. وهذه الأنواع الخمسة هي: صناعة السياسة/الخدمات النخبوية، اللوجستيات، شدة التنفيذ، تقديم الخدمات، وشدة التنفيذ وفرض الالتزامات، والصعوبات الخبيثة (المعقدة).



الإطار الأساسي للمسؤولية

ما الذي يدفع فردًا يعمل معلمًا في أن يؤدّي مهامه في التعليم بصورة أفضل؟ أو ما الذي يدفع الطبيب إلى أن يبذّر أقصى جهوده في تقديم العلاج للمرضى؟ وما الفرق بين جامع الضرائب الذي يؤدّي عمله بكفاءة، وآخر يتقاضى رشوة؟

إن قدرة المنظّمة، غالبًا ما تنحصر في نظام وظيفي للمسؤولية، ونجد أنّ هناك بعدين لهذه المسؤولية؛ المسؤولية المباشرة الرسمية تجاه المنظّمة، والمسؤولية غير المباشرة وغير الرسمية تجاه المجتمع الأوسع، بمعنى آخر: العادات والتقاليد الدينية، والمهنية.

إنّ المسؤولية الرسمية هي علاقة بين كيانيين (شخص مع شخص، أو منظّمة مع أخرى، أو مجموعة من الأشخاص كجماعة مع قيادة المنظّمة، أو علاقة المنظّمة مع شخص)، وتكون هذه المسؤولية مدمجة ومضمّنة في علاقة مستمرة، تعمل على إيجاد مجموعة من المعايير والتطلعات والتوقعات لكلا الطرفين. ولقد استخدم الاقتصاديون نوعًا محددًا من التحليل المسؤولية، وهو نموذج «صاحب المصلحة - الوكيل»، من أجل دراسة سمات حجم المنظّمة، ونطاق تأثيرها وعملها، وتصميم الحوافز بوصفها مشاكل تتعلّق بالعقود. وفي منظّمة تنتمي إلى معادلة السوق بشكل أساسي، هناك نجد مشاكل تتعلّق بالعلاقة بين صاحب المصلحة والوكلاء، كما تتعلّق بالتعامل مع الموارد (ما الذي يتاح للعميل المنتسب أن يعمل به؟)، وبين المعلومات (كيف يلاحظ صاحب المصلحة جهود الوكيل (المنتسب) ونتائج عمله؟)، وبين اتخاذ القرارات (أيّ القرارات يجب أن يتخذها الوكيل، أيها يتخذها صاحب المصلحة؟)، وبين آليات التسليم (مع من يتفاعل الوكيل؟)، وبين الحوافز (إلى أيّ مدى تعتمد المكافآت التي يحصل عليها الوكيل الموظف على نوعية أدائه؟)⁽¹⁾.

وفي إطار أيّ صيغة لعلاقة المسؤولية، نجد أنّ هناك أربعة عناصر تؤطر اختيارات الوكيل أو المنتسب للمنظّمة، ويطلق تقرير التنمية للبنك الدوليّ لعام 2004، على هذه العناصر تسمية «عناصر التصميم» لعلاقة المسؤولية. وبناء عليها إنّ الوكيل يختار مسار خطواته وأفعاله، وأيضًا يتبين وفقًا لها (أداء) الوكيل. وهو في العادة يكون خاضعًا لتأثيراتها، إلّا أنها لا تتحكم به مباشرة.

إنّ العناصر الأربعة لأيّ صيغة لعلاقة المسؤولية هي:

(1) هذا لا يعني بكلّ حال، أنّ تحليل العلاقة بين صاحب المصلحة والوكلاء يستنفد تعقيد مشكلة توفير الخدمة.



- التفويض: أن يجري تحديد ما هو مطلوب من الأطراف الرئيسة للوكلاء (التوصيف الواضح ليفهم المنتسب/ الوكيل ما هو مطلوب منه من قبل كلّ الأطراف وليس الإدارة العليا فقط).
- التمويل/ الدعم: فهم تدفق الموارد من الأطراف الرئيسة إلى الوكلاء.
- المعلومات: بمجرد أن ينفذ الوكيل المهمة المطلوبة، يتم إنشاء وتوثيق بعض المعلومات المتاحة للطرف الرئيس، على الرغم من أن جوهر مشكلة الوكيل - الطرف الرئيس هو أن المعلومات تكون بالضرورة غير مكتملة؛ إذ تحدد العديد من العوامل الأخرى النجاح أو الفشل في النتيجة أو المخرجات القابلة للملاحظة بما هو أكثر من الجهد المجرد للوكيل.
- الدافع: بناءً على المعلومات، يتخذ الطرف الرئيس إجراءات تؤثر على الوكيل، مما قد يؤثر على دوافعه الخارجية أو الداخلية، وكذلك على أولوياته.

إنّ الحياة تتنوع بمختلف أشكال علاقات المسؤولية، وحين ينغلق حوض غسيل الصحون في بيتك، وتستدعي السبّاك لإصلاحه، فأنت في الحقيقة تفوّض وتموّل الرجل السبّاك (من خلال الطلب منه أن يصلح حوض غسيل الصحون، ومنحه وعدًا بأنّك ستدفع له حين ينهي مهامه)، وهو عند ذاك سيختار مستوى معيّن يفضّله من مستويات الأداء (من خلال، إمّا أن يصلح حوض غسيل الصحون بشكل جيد، أو أنه لن يصلحه بإتقان)، وبهذا سيجري تزويدك بالمعلومات (هل جرى تصليح حوض غسيل الصحون؟)، وسيكون لديك هنا بعض السيطرة على الحافز من خلال معرفتك لقابلية التنفيذ (من خلال الاتصال بالسبّاك نفسه، في المرّة القادمة التي ينغلق فيها حوض غسيل الصحون، أو منحه إكرامية مقابل الخدمة الاستثنائية، أو نشر ملاحظات سلبية عنه إن كان أدائه سيئًا، أو مقاضاة السبّاك، أو ببساطة، الاتصال بسبّاك آخر في المرّة القادمة)، وفي كلّ مرّة تذهب فيها إلى الطبيب، ستصبح فيها طرفًا رئيسًا في علاقة بين (رئيس ووكيل)، تحتل قدرًا كبيرًا من المشاكل؛ إذ يمكن أن تحدث عدّة أمور خاطئة، في كلّ عنصر من عناصر العلاقة.

وفي التفويض، فإنّنا نذهب إلى الطبيب من أجل التداوي، حين نستشعر بعض السوء. ولأن الأطباء يمتلكون المعرفة والتدريب والتخصص، فلا يمكن لنا أن نملي عليهم ما يتوجّب عليهم فعله. ولا يمكن أن نخبرهم أو نوجههم لإجراء فحص مختبري ما، أو كيف لهم أن يفهموا النتائج، أو أيّ الأدوية سيختاروا أن يصرفوها لنا، وبدلًا من ذلك، فإنّنا نمّح الطبيب التفويض بطريقة أخرى، عبر الطلب الافتراضيّ بأن يجعلنا في صحّة أحسن.

أمّا مسألة التمويل، فإن الطبيب يجب أن يعوّض بمقدار مقبول، من أجل أن يكون الأمر مستحقًا



للمشفة والوقت الذي يصرف فيه. وكذلك من أجل أن يتمكن الطبيب من استعادة ما أنفقه خلال سنوات الدراسة والتدريب، إلّا أنّ هيئة الترتيبات التي تجري فيها عمليّة التمويل، وما يتلقاه الطبيب من مدفوعات فإنه يعتمد على الخطوات والأفعال المتخذة (إتمام التشخيص، واعطاء العلاج)؛ وهذا يخلق الحوافز التي تدفع الأطباء إلى التمادي والإفراط في علاج المرضى، ممّا يخلق توترًا بين مصالح المريض بوصفه طرفًا رئيسًا (الساعي إلى أن يكون بصحة أفضل)، ومصالح الطبيب.

وفي المعلومات، تفترض أنّك ستسأل نفسك، كيف أشعر الآن؟ هذا بعد أن يقوم الطبيب بما يراه مناسبًا. ومع ذلك، يمكن أن يكون الطبيب قد بذل ما بوسعه وأفضل الأداء، وما زالت صحتك لم تتحسن بعد. وكبديل، فإن الزيارات المتعددة للطبيب تخضع «للتحديد الذاتي وقيّمها المريض بنفسه»، في ظروف قد يتحول فيها إلى الأفضل، سواء أدى الطبيب ما عليه أم لا. كما أنّ صيرورة ومسار تطوّر حالتك الصحيّة ليست بمؤشّر جيد على الإطلاق إذا كان الطبيب قد عالجتك بشكل صحيح أم لا.

وفي دراسة داس و هامر (Das & Hammer 2007)، وُجد أنّ المبالغة في أداء واجبات المعالجة التي تحدث في القطاع الصحيّ الخاصّ، والتي تجعل المريض «يشعر مؤقتًا» بتحسن صحته، لا سيما حقنه بالمحاليل الوريدية الزائفة، كانت من أجل أن تجعل المريض يظن أن مزود الخدمة الصحية في القطاع الخاص هو مزود مسؤول وحريص، بينما في الواقع أن هذه الخدمات لا قيمة لها علاجيًا أو طبيًا.

أمّا الدوافع فبناء على المعلومات المتوافرة خلال زيارة الطبيب، فإن الطرف الأساسي قد يتخذ إجراءات تستهدف؛ إمّا تعزيز رفاهية الطبيب، أو تقليلها. ويمكن أن تكون هذه الدوافع قادمة من مصدر خارجي، أو أنها دوافع «مادية»، مثل تكرار التعامل التجاري، أو إحالة الطبيب إلى جهات أخرى ممّا يزي من دخله، أو أنها دوافع من نوع آخر مثل الشناء المباشر على سلوك الطبيب.

وقد لجأ الباحثون في المجالات الاقتصادية والاجتماعية إلى تحليل علاقة الوكيل بالطرف الأساسي، من أجل اختبار الكيفية التي تتصرف بها الشركات من أجل الربح، وفقط الربح، إذا إنّ هناك بالأساس ثلاثة مشكلات في هذا الإطار:

الأولى: بين أصحاب الشركات بوصفهم الطرف الأساسي، وأولئك الذين يديرون الشركات نيابة عنهم بوصفهم وكلاء.

ويتحتم على أصحاب الشركات أن يضعوا سياقًا دقيقًا، يردع المديرين من الاستفادة من موجودات



وأصول الشركة، بدلاً من إفادة حملة الأسهم. ويبدو أن هذا الأمر معقد؛ لأنه في المؤسسات ذات الإدارة الحديثة تكون الملكية غالباً متوزعة بشكل واسع، وتتطلب تنسيق عدد كبير من الأطراف الأساسية لتحفيز عدد قليل من المسؤولين التنفيذيين.

أما القضية العامة الأخرى في عراقلة الطرف الأساسي بالوكيل في الشركات الخاصة الكبرى، فهي طريقة قيام الإدارة التي تعمل هنا بوصفها طرفاً أساسياً بتنظيم علاقة العمل وهيكل التعويضات لتحفيز الموظفين بوصفهم وكلاء.

وأخيراً، يتحتم على الشركات توليد الإيرادات، ويتم ذلك من خلال تقديم الشركة (بوصفها وكلاء، للخدمات التي يطلبها الطرف الآخر؛ إذ يعمل عملاء الشركة هذه المرة بصفتهن طرفاً أساسياً.

أما مسألة المسؤولية التي تواجه منظمات القطاع العام فإنها أكثر تعقيداً بشكل ملحوظ من الوضع في الشركات الخاصة.

وحين يعمل القطاع العام، فإنه يواجه علاقات مستمرة في الفاعلية على مستوى المسؤولية، بين أنواع وأعداد مختلفة من الفاعلين. كل من علاقات المسؤولية هذه، لها أربعة عناصر مميزة من التفويض، والتمويل، والمعلوماتية، و الدوافع.

وعلى صعيد (السياسة) يعمل المواطنون بوصفهم أطرافاً أساسية، على مسألة السياسيين، بوصفهم وكلاء عن كيفية ممارستهم للسلطة السيادية.

وفي مجال (الاتفاق) تمارس السلطات التنفيذية والتشريعية للدولة، بوصفها أطرافاً أساسية، دورها في دفع مؤسسات القطاع العام (كالبنوك، وقوات الشرطة، والهيئات التنظيمية البيئية، والمعلمين، والمحاكم)، إلى تقديم وظائفها المصممة من أجلها.

وفي مجال (الإدارة) تقوم الإدارة العليا لمؤسسات القطاع العام، بوصفها طرفاً أساسياً، بتحفيز العاملين في الخطوط الأمامية، بوصفهم وكلاء داخل المؤسسة، للقيام بوظائفهم.

أما على صعيد (قوة العملاء)؛ فالمواطنون يعملون بصفتهن أطرافاً أساسية مباشرة على مزودي ومقدمي الخدمات والمنظمات في الخطوط الأمامية لمسئلتهم، بوصفهم وكلاء، عن تقديم الخدمات. وبناء على هذا، فإن الضعف في قدرات المنظمة، يمكن أن يكون مصدره الضعف والعجز عن تماس علاقات المسؤولية داخل المنظمة نفسها، وعلى وجه الخصوص، علاقات الإدارة.

لكن إذا كان إطار السيارة فارغاً، فهذا لا يعني أنّ هناك ثقباً في أسفله. ويمكن أن تبدأ نقاط الضعف في المؤسسات الحكومية من ضعف في السياسة، بحيث لا يهتم السياسيون وصانعو السياسات



بالمؤسسات الفعّالة، أو أنّه ناتج عن الضعف في العقد، حيث لا توفر الأجهزة التنفيذية للدولة الظروف اللازمة لنجاح المؤسسات.

وبشكل عام، فإنّ هناك أربعة سبل نمطية يمكن أن تفقد فيها المسؤوليّة في المؤسسات تماسكها: - فقدان التوافق وتشابك بين ما هو مطلوب (عناصر التفويض) والموارد (التمويل): وهذا يحدث على مختلف المستويات، وكما سبق أن عرضنا حين ناقشنا التعرض المبكر للأعباء، في الفصل الثالث، فإنّه في العادة نجد أنّ الأهداف الموضوعة من قبل الدولة للمنظمة، وعناصر التفويض (المطلوبات)، ما تكونان بعيدة عمّا هو ممكن تنفيذه من خلال الموارد والتمويل المتوفر.

ونجد أنّ الحالة في العديد من البلدان النامية، تتكون من سيطرة الحكومة على مقدار قليل من الموارد، من أجل أن تنجز الوظائف المطلوبة على الشاكلة التي تعرف بها دوليًا (وكما يجري تعرضها للضغط الخارجي الداعم لاستخراج مثل هذا الأداء). وقد وصفت دراسة ثوماس/ Thomas 2015، الحالة في أفغانستان بعد الغزو الأميركيّ؛ إذ كان فيها هذا البلد يواجه توقّعات بأن يقدّم مجموعة واسعة من الخدمات، تبدأ من توفير الأمن ولا تنتهي عند الصّحة والتعليم والبنى التحتية. وقد وردت هذه التوقّعات مع وجود معدّل لجمع الضرائب على مستوى الفرد لا يرتقي حتى إلى ما كانت تجمععه حكومة الولايات المتّحدة قبل أكثر من 100 عام، وفي وقتها كان الحكومة الأميركيّة الاتحادية تضطلع بالكم القليل جدًّا من المهام. إن غياب هذا التوافق، وفقدان الموائمة، يذهب بالحكومات والمنظّمات إلى مستويات كبيرة من الفشل، وهو نوع من التراجع لا يمكن أن تتحمل مسؤوليته إذ إنّّه يعد ضررًا من المستحيلات.

- غياب التوافق بين التفويض والمعلومات المتوفرة: وفي حالة أخرى شائعة من تفكك المسؤوليّة، نجد أنّ التفويض يكون موجّه رسميًا على الأقل نحو أهداف معيارية، لكن المعلومات التي يجري جمعها تقتصر في أفضل الأحوال على استعمال المدخلات، والامثال للإجراءات، ونجد أنّ هذه السمة شائعة في علاقة الدولة بالمؤسسات، وقد نصّطح عليه بأنّه «العقد» في العلاقة، وكذلك نجدها داخل المؤسسات الحكوميّة نفسها؛ أيّ في مضمار الإدارة. وعلى سبيل المثال، وجدت دراسة عن تنظيم عن تنظيم السلامة المهنيّة في البرازيل أن هدف الوكالة كان تحقيق أماكن عمل أكثر أمانًا، لكن المعلومات المتوفرة لديهم كانت تقتصر فقط على زيارات المفتشين والمخالفات الموجهة للشركات.

وعلى مدى سنوات، لم تقم المؤسسة بتتبع إجراءات السلامة فعليًا في أماكن العمل، وبالتالي لم



يكن بالإمكان تحفيز العاملين نحو السعي لتحقيقها، وتحقيق الهدف المعياري من المؤسسة. إلى غاية أن شرعوا بهذه الإجراءات لاحقاً، وستتناول هذا المثال لاحقاً بالمزيد من التفصيل. وأن أي شخص سبق له العمل ضمن حلقات بيروقراطية حكومية، يعلم أن يتم قياسه هو ما ينجز، وإذا كان الجميع يعلم أن ما يجري قياسه ليس هو ما يهم حقاً. وسبق أن عرض للمناقشة في الفصل الثاني، حين يكون التفويض غامضاً، وغير متسق مع المعلومات التي جرى جمعها، فإن المؤسسات يمكن (وقد تضطر) إلى أن تعتمد على اتباع حالات الأداء على المحاكاة التماثلية أي التظاهر والتصنع، بدلاً من الاعتماد على الأداء؛ لأنّ هذا الأخير لا يمكن قياسه.

أما عدم الاتساق والتوافق بين التفويض والدوافع، فإنّه فشل شائع آخر، حتى حينما يعبر التفويض عن أهداف معيارية جديرة بالثناء، فإنّ المؤسسة والعاملين في الصفوف الأمامية، لا يمنحون المجال أو نطاق الاستقلالية اللازم للعمل، كما لا يوجد توافق بين الحوافز الخارجية والدوافع الداخلية. بمعنى أن المؤسسات غالباً ما تحصل على الموارد نفسها عاماً بعد عام، سواء أدت عملها بشكل جيّد وحققت أهدافها المعيارية أم لم تؤدّه بالشكل المطلوب. وهذا يحدث أيضاً في العلاقة التعاقدية مع الدولة، بالنسبة للمؤسسة، ويحدث في العلاقة الإدارية مع المؤسسة بالنسبة للعاملين.

- غياب الاتساق في الأغراض في الأعراس بين مختلف الفاعلين: حتى لو كانت هناك علاقة متماسكة وقوية في المسؤولية، فإنّ المؤسسة لن تكتسب القدرات إن كان هناك تفكك بين علاقات المحاسبة والمسؤولية الحقيقية، على مختلف مستويات المسؤولية وعلاقاتها. وعلى سبيل المثال، فإنّ إدارة المؤسسة أو المنظمة قد تسعى إلى تعزيز علاقات الإدارة من خلال جمع معلومات أفضل عن مخرجات وحصائل العمل، وأن تحاول تحفيز (على طريقة العصي والجزرة) مزوّدي الخدمة نحو أن يقدموا الأفضل.

ومع ذلك قد يتعارض هذا التوجّه مع دوافع أخرى لدى السياسيين في وظيفة التفويض. فقد يرغب السياسيون في استعمال مؤسسات القطاع العام بوصفه وسيلة لتوفير وظائف محسوبة لأنصارهم. وهذا يتعارض بوضوح مع هدف عملية فصل العاملين غير الفاعلين أو ذوي الاداء السيئ.

ونرى هذا التناقض واضحاً في صفوف الجدول (5.1)؛ إذ إنّ الفاعلين المختلفين في دورهم كـ «أصلاء» للوكلاء لديهم في الواقع أهداف مختلفة للغاية. ومرة أخرى، يمكن للمرء أن يتوقع فشل نظام القطاع العام الذي يمتلك فيه المواطنون، والسياسيون، وواضعو السياسات، وقادة مؤسسات القطاع العام، والعاملون في الخطوط الأمامية مفاهيم مختلفة تماماً حول ما معنى النجاح، وما يعدّونه «نجاحاً» للمؤسسة.



لكن قبل أن يتمكن المرء من مناقشة كيفية بناء علاقات فعالة ومنسجمة للمساءلة والمسؤولية داخل المؤسسات، والحكومات، وفي الأنظمة الأوسع نطاقاً، يجب أولاً أن يكون هناك تحليل واضح لنوع القدرة المطلوبة، وكيفية توافق تلك القدرة مع الاختصاص للمحاسبة والمساءلة وتحمي المسؤولية.

	العلاقة بين العملاء والوكلاء			
	السياسات المواطنون بإزاء الدولة العديد من عناصر P مقابل عنصر واحد من A	وقع الأداء أو الأثر الدولة بإزاء المنظمات عنصر واحد P إزاء عنصر واحد A	الإدارة المنظمات بإزاء المزودين في الخطوط الأمامية عنصر واحد P إزاء عدة عناصر من A	الصوت قوة الزبون مستلمو الخدمة الابناء\الابناء العديد من عناصر P إزاء عنصر واحد A
أربعة عناصر تصميمية لكل نوع من علاقات المحاسبة بين الوكيل (P)، والعميل (A)	التمويل: تحديد الموارد التي يوفرها P الى A	المعلومات: P يجمع معلومات عن أداء A	الدوافع: كيف تعتمد رفاهية A على أدائه. عبر التالي: - دوافع داخلية نابعة من ذاته. - دوافع خارجية ترتبط بالخوافز - دوافع الأقضاء (الاجبار على الخروج) - أداء الوكيل الناشء من ذاته.	

جدول (5.1)

أربعة أنواع من علاقات المساءلة (الأعمدة) مقابل أربعة عناصر لكل علاقة من علاقات المساءلة بين الطرفين الأصليين (بين الوكلاء والعملاء)، مؤشّر تشخيصي لأنظمة المساءلة والمحاسبة التي تعمل في إطارها المؤسسات الحكومية.



تصنيف القدرات المطلوب توافرها في المنظّمة، أربعة أسئلة مستحقّة

وجّهنا سؤالاً إلى عدد من القراء يتضمّن أن يفكروا في أيّ غرض قوي من أغراض السياسة العامة. الأكثر تحديداً من بينها في المهام، وكذلك تعيين الأكثر وضوحاً في اختيار السياق العامل به. وكانت الإجابة هي «التعليم»، وهو الغرض الأوسع ذكراً وطرحاً.

إلى جانب ذلك، كان غرض «معالجة نقص القدرات على القراءة في إقليم بيهار/ الهند»، أو غرض «التدريب المهني في إقليم السند بباكستان»، هو المستوى المرغوب من التفصيل. أما غرض الحصول على «إدارة مالية عامة» فقد كان عاماً جداً. وغرض «تمويل المشاريع الصغيرة» كان غرضاً واسع الاختيار.

في حين أن الغرض المدرج تحت عنوان «إدارة المشتريات للسلع والخدمات المتوسطة الحجم في الموزمبيق» هو الاختيار المناسب. وفي الأغراض الأكثر تحديداً، كانت لدينا «برامج الادخار الصغير للعمال في القطاع غير الرسمي في المناطق الحضرية في ديربان، جنوب أفريقيا»، و«توفير التمويل لتعزيز ريادة الأعمال للمؤسسات المتوسطة الحجم في المملكة العربية السعودية». وسيكون من المفيد للقارئ أن يأخذ بعض الوقت لكتابة هدف سياسي، يهمله قبل المتابعة. وسنتظره حتى يجد قلمًا وورقة. نرغب من القارئ أن يجيب على أربعة أسئلة عمّا يتطلّبه الأمر من أجل إنجاز أهداف سياستك التي اخترتها. والهدف، هو تصنيف نوع القدرات المطلوبة في المنظّمة، والتي ستكون ضرورية من أجل تحقيق النجاح.

وكل سؤال سيبدأ ب: «هل يتطلّب الإنجاز الناجح لأهداف السياسة التي اخترتها، خطوات وأفعال وأنشطة تكون ؟.....؟».

1- عن «كثافة الخطوات والمعاملات»: إنّ أول سؤال سيكون عن إنجاز المهمة، فيما إذا كان ذلك يتطلّب عددًا كبيرًا من الأشخاص، أو عددًا قليلًا (أو على أقلّ تقدير إنه سيتطلّب عددًا كبيرًا من المعاملات والخطوات). على سبيل المثال، يمكن للبنك المركزي أن يضع بعض السياسات الاقتصادية والنقدية الكبرى من خلال قرارات يتخذها عدد قليل من الأفراد، وهي إلى حد ما تنفذ نفسها بنفسها. وعلى هذا، وعلى الرغم من أنّ اقتصاد الولايات المتحدة البالغ حجمه 20 تريليون دولار، هو اقتصاد معقّد بشكل لا يصدّق، فإنّ العناصر الأساسية في السياسة النقدية يجري تقريرها واتخاذها من قبل حوالي عشرة أشخاص فقط، وهم يعتمدون بدورهم على عدد قليل جدًا من الأفراد. وهذا لا يُعد نشاطًا كثيف المعاملات أو كثير الخطوات. في المقابل، فإن التعليم



الابتدائيّ يتطلّب أن يعمل فيه العديد من المعلمين، مع العديد من الطلاب يوميًا. والتدريس في التعليم الابتدائيّ هو نشاط كثيف المعاملات. ومع ذلك، هناك عناصر في التعليم الابتدائيّ، مثل وضع المنهج الدراسي، أو تأليف الكتب المدرسية، قد يشارك فيها عدد قليل نسبيًا من الخبراء، وبالتالي لا تُعتبر هذه الخطوة كثيفة المعاملات.

ولو تناولنا عمل الشرطة، سنجد أنه نشاط كثيف المعاملات، لكن سنّ القوانين ليس نشاطاً كثيف المعاملات، وحل النزاعات هو نشاط متشعب وكثيف المعاملات. أمّا عمل المحاكم الاستئنافية فهو ليس كذلك، والمشتريات وإنفاق الميزانيات هي أنشطة كثيفة المعاملات، وتحديد الميزانية ليس كذلك. لكن، هل يتطلّب تحقيق الهدف السياسيّ بنجاح، تنفيذ إجراءات أو أنشطة تعد كثيفة المعاملات؟. لو أنّ القارئ يكتب الإجابة.

ونحن ندرك أن إجابات العديد من القراء ستكون باختصار: «إن الأمر أكثر تعقيداً ممّا نصف»، ومع ذلك، نطلب من القارئ أن يتجاهل هذا الدافع مؤقتاً، ويكتفي بالإجابة والاختيار بين «نعم»، و «لا».

1- «العنصر التقديريّ»، فإن الخدمات تُعدّ عملية خاضعة للتقدير، إلى الحد الذي تتطلّب فيه عملية تقديمها قرارات من قبل الوكلاء المسؤولين عن التنفيذ، وقد تبني على معلومات تصنف على أنها معلومات مهمة لتحقيق النجاح، لكنها بطبيعتها غير محدّدة بشكل كامل، وغير مكتملة. الأمر الذي يجعل من المستحيل تحويلها إلى عملية آلية.

وبالعودة إلى تعريف «معادلة السياسة» في الفصل الرابع، بوصفها ربطاً بين «الحقائق» و«أفعال الوكيل»، فإنّ ما إذا كان تحقيق الهدف السياسيّ يتطلّب من الوكلاء ممارسة التقدير (الاختيار) يعتمد على ثلاثة جوانب من معادلة السياسة:

- أيتطلّب التنفيذ الناجح من الوكلاء أن يوظفوا تجربتهم المهنيّة في التدريب والقدرة على الحكم، أم إنّ الحقائق المتعلقة بصيغة السياسة هي واضحة ويسهل التحقق منها؟ وهل يمكن اختزال مسألة تنفيذ السياسة بجدول ونقاط متسلسلة يعوّل على المعلومات الصعبة أو الضعيفة؟.
- كم ستكون التكلفة بالنسبة لطرف ثالث، كي يتأكد ويتحقق بطريقة قابلة لأن تكون باتّة وقاطعة، بشأن الحقائق المتعلقة بحالة معينة بأنها ستكون ثابتة وصادقة؟.
- إلى أيّ مدى من الحساسية سيكون الربط بين الحقائق والأفعال بالنسبة للعملاء أو الوكلاء؟ وكذلك بالنسبة للنتائج؟



توضح مسألة اللقاحات الطبية، والرعاية العلاجية المتنقلة، الفرق في «السلطة التقديرية»، فكلاهما يتطلب تفاعلات مكثفة؛ إذ يتضمنان لقاءات وجهًا لوجه بين وكيل (وهو مقدّم لرعاية من نوع ما)، والشخص الذي يتلقى الخدمة من أجل أن يكون التنفيذ ناجحًا. لكن الرعاية العلاجية المتنقلة تتطلب أن يتم تخصيص الإجراء المتخذ لكل مريض، بحيث يمكن التوصل إلى العلاج المناسب (إن توفر)، من خلال عملية تشخيصية. فالشخص الذي يعاني من ألم شديد يمتد من منطقة الصدر، يجب أن يعالج بطريقة مختلفة عن شخص آخر يعاني من ألم في الركبة لكي تكون الرعاية العلاجية فعالة.

وفي المقابل، يحصل تقريبًا كل طفل على اللقاحات نفسها ضد أمراض الطفولة، فالعامل الأساسي في سياسة اللقاحات هو عمر الطفل وتاريخه التطعيمي، وكلاهما لا يتضمن معلومات يصعب التحقق منها، أو يصعب الوصول إليها.

وفي التعليم الابتدائي كون عملية توفير الكتب المنهجية لكل مدرسة في الوقت المحدد هي مهمة عالية الأهمية، إلا أنها لا تتطلب توافر السلطة التقديرية. في المقابل، فإن جودة التدريس والتعليم في الفصول الدراسية، تتطلب تفاعلًا مستمرًا، يقوم فيه المعلمون بتكييف أفعالهم مع الطلاب، سواء على المستوى الفردي أم الجماعي. وبشكل شبه دائم؛ إذ إن هذه المقررات المحلية التي تتطلب سلطة تقديرية، غالبًا ما تعتمد على معرفة مهنية وفنية واسعة يجري اكتسابها من خلال التدريب أو تراكم الخبرة، أو يتطلب توافر معرفة غير رسمية خاصة بالسياق⁽²⁾.

«هل يتطلب تحقيق هدف سياستك بنجاح اتخاذ إجراءات أو أنشطة تتطلب من المنفذين ممارسة سلطة تقديرية محلية؟»

اكتب الإجابة.

إذا كانت بعض عناصر تحقيق الهدف تتطلب سلطة تقديرية وأخرى لا تتطلبها، فحدّد أيها كذلك وأيها لا.

سننتظر. حسنًا.

(2) نرجو أن تسامحونا على أي لبس محتمل؛ إذ إنّ مصطلح «اختياري/ تقديرية Discretionary»، يشير بدقة أكثر إلى أسلوب تنظيم نشاط ما (ويُعدُّ، إلى حد ما، قرارًا داخليًا)، في حين أننا نستخدم هذا المصطلح للإشارة إلى الخصائص الجوهرية للنشاط التي تؤدي إلى تقديمه بطريقة اختيارية للمستفيد (أو تعرضه لخسائر في حال عدم توفير الترتيبات التي تسمح بالاختيار).



2- «إما تقديم الخدمات، أو فرض الالتزامات»، حين يتفاعل وكيل الحكومة مع المواطنين، في إطار التنفيذ، فهو سيكون في حالة من اثنتين، إما أن يقدموا خدمة ما، أو أنه يفرض تعليمات ومحددات والالتزامات. فالضرائب، على سبيل المثال، هي نتيجة المعيشة الحضرية، وفي الديمقراطيات، فإن «الشعب» بالمجمل يقبل بالخضوع للضريبة (انظر بريتشيه وآيار/ Pritchett and Aiyar/ 2015). لكن، في تطبيق جمع الضرائب عن الأملاك، أو عن المبيعات، أو عن الدخل، فإن الوكلاء يكونون مسؤولين عن تفعيل عملية جمع الضريبة وتطبيقها، وهم بذلك يفرضون قسراً التزاماً بعينه. وعلى الشاكلة نفسها، فإن الشرطة تضطر إلى التعامل التفاعلي مع المجرمين، وبينما يمكن عدُّ هذا التفاعل خدمة للمجتمع الأكبر، إلا أنه بالنسبة يعد بالنسبة لأولئك الذين يتهربون من القانون، بمثابة «فرض قسري للالتزامات» عليهم.

إنّ هذا التمييز والتفريق بين (إن كان العنصر التنفيذي يقدم خدمة)، أو (أنه ينفذ فرض التزام، خلال عملية التفاعل)، سيكون مهماً لسببين:

الأول: أنّ هذا التمييز يؤسس لتحديد إمكانية استعمال تفاعل العنصر التنفيذي، لتكون وسيلة للمساءلة والمسؤولية. فعندما يكون الهدف هو «تقديم خدمة»، فإن الأخذ بعين الاعتبار ملاحظات المستخدمين المباشرين (للمياه، أو المدارس، أو خدمات الصحة، أو الطرق) سيجري تضمينها في محاسبة ومساءلة المنفذين، وهو ما سيوسع من نطاق المدخلات والمعلومات المتاحة من أجل تقييم الأداء.

وعلى النقيض من ذلك، سيكون من الصعب جداً استطلاع آراء المجرمين حول كفاءة تعامل الشرطة معهم، أو التركيز المفرط على «إرضاء العملاء (وهم المستفيدون من عامة الناس في هذه الحالة»، في ما يتعلق بمفتشي ومدققي الضرائب أو الجهات التنظيمية البيئية (كما سبق أن أُشير في الفصل الرابع إلى أن تمكين الشركات» وهي تمثل الجانب الوكيل والمتسفيد في آن واحد»، من التعاقد لإعداد تقارير عن الانبعاثات البيئية الخاصة بهم، وهو ما أدى إلى النتيجة المتوقعة وهي تقارير مُتحيزة).

أما السبب الثاني فيأتي في سياق فرض الالتزامات؛ إذ قد تكون القرارات المتخذة، تنضوي على مخاطر عالية أثناء التنفيذ. ومن ثم، فإن الضغوط التي تمارس على المنفذين (وكلاء المؤسسة أو المنظمة) من أجل ان يحرقوا الحقائق المتعلقة بالصيغة العامة للسياسة، ستكون عالية. هذا الضغط يستهدف الوصول إلى نتيجة مرغوبة لدى المواطن - ولكنّها تتعارض مع الهدف السياسي - وقد تكون الضغوط كبيرة للغاية. ويعد الفساد خطراً دائماً الحضور في سياق فرض الالتزامات. وقد بينا في الفصل الرابع، أنه حتى الالتزامات البسيطة جداً - مثل اكتساب مهارة قيادة السيارة وفق القواعد لأجل إتقانها والحصول



على رخصة - يمكن تقويضها كهدف عبر دفع الرشى للمنقذين.
«أقوم المنقذون، في أنشطتهم الروتينية، بتقديم خدمة أم بفرض التزام؟»

3- ووفقًا لما متعارف عليه من التكنولوجيا الحديثة، إنّ العديد من المهام، مثل مهام الرعاية الصحية المتنقلة، تكون معقدة وتتطلب من المنقذين قدرًا من ممارسة التقدير الشخصي، ولكن يمكن للأطباء الاعتماد على مجموعة من المعارف، والخبرات، والتدريبات، والكتيبات، بل على البروتوكولات التي يمكن اتباعها لتشخيص متطلبات العلاج. كما أنّ إدارة البنك المركزي ليست مهمة سهلة، ولكن هناك مجموعة من المعارف، والأدلة التجريبية، وإجماع مهني قوي حول العديد من مكوّنات اتخاذ القرار التي يمكن لقادة وموظفي البنك المركزي الاعتماد عليها (أو ربما تجاهلها على مسؤوليتهم وحسب تقديرهم). ومع ذلك، غالبًا ما يتطلب النجاح أن يتجاوز المنقذون في المؤسسة مجرد اتباع البروتوكولات المعمول بها؛ إذ يجب عليهم في الواقع أن يبتكروا ويتجاوزوا حدود التكنولوجيا المعروفة، ويتخطوا الممارسات المقبولة من أجل تحقيق النجاح.

إنّ هذا يتطلب الذهاب إلى ما هو أبعد من التكنولوجيا المتعارف عليها، وفي الحقيقة يتطلب ابتكارات يمكن لها ان تبرز لأسباب عدّة.

أحد الأسباب هو أنّ الأوضاع الجديدة والتحولات التكنولوجية قد تعني أن التكنولوجيا المعروفة لم تعد تنطبق، ولكن لا أحد متأكد (حتى الآن) ممّا هو المناسب. والسبب الآخر هو أن البشر هم كائنات معقدة للغاية، ولا يمكن اختزال نمط وكيفية تحفيزهم على القيام بأشياء معينة دون غيرها إلى مجرد صيغة.

لذا، على الرغم من أنّ تكنولوجيا فقدان الوزن (على سبيل المثال) معروفة نسبيًا، فإنّ هناك برامج قليلة جدًا تنجح في تحقيق فقدان الوزن لدى الآخرين، وهذا لا يعني أنّ الأشياء بقيت مجهولة عن الموضوع، ولكن، على سبيل المثال، فإن الرعاية العلاجية المتنقلة، أو علاج الحالات المرضية المحددة التي يعاني منها المرضى عند حضورهم إلى المراكز الصحية، تستند إلى تقنية ومنهج معروف، في حين أن دفع السكّان لتقليل المخاطر قد ثبت أنه أمرٌ أكثر تعقيدًا بشكل كبير.

والسبب الأخير الذي قد يجعل النشاط صعبًا للغاية، هو أنك تروج لشيء مثل «ريادة الأعمال»، والتي تعني بحد ذاتها أن الأفراد يحتاجون إلى الابتكار.



لذا، ينبغي تدوين الآتي:

«هل يتطلب التنفيذ الناجح الابتكار من قبل الفاعلين، بدلاً من الاعتماد على تكنولوجيا سارية المفعول ومعروفة مسبقاً؟».

تصنيف المهام وفقاً لمتطلبات حيالة القدرة

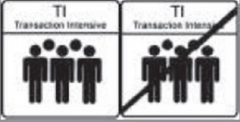
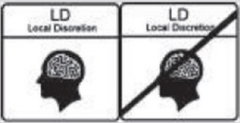

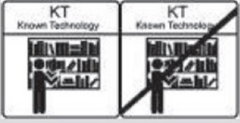
وبناء على ما سبق من الأسئلة الأربعة (المبيّنة في الشكل 5.1)، فقد وضعنا تصنيفاً يتضمن خمسة أنواع رئيسة من المهام بناءً على نوع القدرة التنظيمية المطلوبة، وكيفية تسهيل المهمة لبناء هذه القدرة أو تعقيدها:

- وضع السياسات و/أو تقديم الخدمات المركزة (للنخب).
- الخدمات اللوجستية.
- تقديم الخدمات التي تتطلب تنفيذاً مكثفًا.
- فرض الالتزامات الذي يتطلب تنفيذاً مكثفًا.
- والمهام شديدة الصعوبة

وضع صيغ السياسات و(الخدمات المقدمة للنخبة)

تتميّز الفئة الأولى عن جميع الفئات الأخرى بطبيعتها غير المكثفة من حيث المعاملات، وهي في الواقع مزيج من فئات تتطلب عملية تنفيذها عدداً قليلاً نسبياً من الأشخاص. وفي العادة، تكون مهمة صنع السياسات نفسها؛ أيّ صياغة السياسة وأهدافها ووضع النموذج السببي، في العادة يمكن إنجازها بعدد قليل نسبياً من الأشخاص، حتى إذا لم تكن سياسة مرغوبة.



هل إن نشاطاتك..	هل هناك مخرجات ناجحة من نشاطاتك؟
<p>كثيفة المعاملات؟</p> 	<p>تتطلب توظيف الكثير من العملاء أو العدد القليل منهم يكفي</p>
<p>تقديرية على المستوى المحلي؟</p> 	<p>تتطلب من عملاء التنفيذ أن يقرروا بدقة ويميزوا بين حالة العالم، وهل إن هذا التمييز هو صعب أم سهل على أي طرف ثالث أن يقدره؟</p>
<p>تنصوي على خدمات أو فرض التزامات</p> 	<p>هل إن الناس الذين هم في تماس مباشر مع عملنا، راغبون في نجاح هؤلاء العملاء أم لا؟</p>
<p>تستند الى تكنولوجيا معروفة</p> 	<p>هل يتوفر دليل أو هيئة تلبى متطلبات المعرفة لما تفعله؟، أم أن الأمر بحاجة الى إبتكار وليس فقط الى سياقات محددة؟</p>

الشكل 5.1

أربعة أسئلة تحليلية جوهرية تتعلق بالنشاط المعين من أجل تصنيف القدرات المطلوبة.

ويمكن أن تشمل هذه الفئة أيضًا المؤسسات العليا أو النخبوية في العديد من القطاعات، إذ إنها في إطار السياق الأوسع تتطلب عددًا قليلًا جدًا من الأفراد. فكل قطاع تقريبًا يحتوي على مؤسسات أعلى - مثل المستشفى التخصصي، الجامعة البحثية، محكمة الاستئناف العليا، أو البنك المركزي. وهذه المؤسسات قد تضم فقط بضع مئات من المهنيين الأساسيين، فلن يكون العمل فيها كثيف المعاملات.

والأمر نفسه داخل المؤسسات؛ إذ غالبًا ما نجد وحدات «نخبوية»، كما هو الحال في معظم الجيوش، وعندما تكون هذه الوحدات في إطار مؤسسات مستقلة أو متميزة ضمن مؤسسة واحدة، فإنها تخلق ديناميكية مختلفة للقدرة التنظيمية، حيث إن طبيعتها المركزة والهرمية تجعل من الرقابة بين الأقران وروح الجماعة (esprit de corps)، وآليات المساءلة الأساسية. فجزّاحو القلب يهتمون

برأي زملائهم الجراحين فيهم، وأفراد القوات الخاصة البحرية (يهتمون برأي زملائهم بقدراتهم. نذكر هذا لأن العديد من الدول تحتفظ بمؤسسات نُخبوية أو هرمية قوية بشكل ملحوظ، حتى في البيئات التي تعاني عمومًا من خلل وظيفي أو فساد واسع. ومع ذلك، فإن هذه النجاحات لا تشير بالضرورة إلى وجود إمكانية لتحقيق نجاح أوسع في بناء القدرات للأنشطة التي تتطلب كثافة في المعاملات.

اللوجستيات

و النوع الثاني من القدرات هو قدرة المؤسسات على دفع أعداد كبيرة من الأفراد إلى اتباع سيناريوهات بسيطة نسبيًا في العمل، تعتمد على حقائق يمكن ملاحظتها والحكم عليها بسهولة. في الشؤون المالية، على سبيل المثال، تمثل المعاملات المصرفية للأفراد مثالًا واضحًا، حيث يمكن تنفيذ العديد منها بواسطة موظف مبتدئ (أو عبر آلة في المعاملات الروتينية)⁽³⁾. ومن أجل تنفيذ «برنامج»، فإن الوكلاء أو المنتسبين في المؤسسة لا يحتاجون سوى الالتزام بـ«سيناريو» ثابت نسبيًا (انظر دراسة ليونارد/Leonard (2002)، ودوبن/Dobbin؛ إذ تكون الخيارات محدودة، والحكم على مدى ملاءمة الخيار للموقف سهل نسبيًا.

تقديم الخدمات الحاوية على تنفيذ كثيف

إن المهام التي تعتمد على التقدير الشخصي، بما يعاكس نوعية الخدمات اللوجستية، والمهام كثيفة المعاملات (على عكس السياسات أو الخدمات النخبوية)، يمكن أن نصنفها على أنها «كثيفة التنفيذ»؛ لأنها تتطلب منظمات كبيرة الهيكل، وبها وكلاء ينخرطون في أعمال معقدة، كما أن التمييز الأساسي هنا يكمن فيما إذا كانت هذه الأعمال مخصصة لـ«الخدمات» التي يتفاعل فيها الوكلاء مع اشخاص، يفترض ضمناً أنهم سيستفيدون مباشرة من التنفيذ الناجح لها. فرض الالتزامات كثيفة التنفيذ.

ويمكن أن يكون فرض الالتزامات هو الآخر كثيف التنفيذ، كما هو الحال في عمل الشرطة،

(3) يمتاز استعمال مصطلح «برامج» بأنه يتماشى مع التسميات الشائعة في مجال التنمية مثل (السياسات مقابل الممارسات)، كما أنه يستحضر أيضًا فكرة «البرنامج الحاسوبي»، ليشعر في تشغيله.



وجمع الضرائب، والتنظيم. ومن أجل تنفيذ مثل هذه المهام، يتطلّب أولاً التغلب على مقاومة أولئك الذين تفرض عليهم هذه الالتزامات، فقد يلجأ المستهدفون إلى كلّ شيء، من المقاومة السلبية إلى التهديدات الجسدية، وصولاً إلى الحوافز المادية، ومنها (الرشوة)، لإقناع الوكلاء أو المنفذين بعدم الالتزام بواجباتهم.

شديدة الصعوبة

إنّ أصعب المهام هي تلك التي تجمع بين كونها كثيفة المعاملات (أي تتطلّب مشاركة عدد كبير من الوكلاء)، وفي الوقت نفسه، تعتمد على التقدير الشخصي (حيث تُبنى قرارات الوكلاء على معرفة يصعب التحقق منها)، ولا تعتمد على أيّ تقنية معروفة. هذه المهام تستحق تصنيفاً خاصاً بها. ولأنّ مقر عملنا يقع في مدينة بوسطن، فقد اعتدنا على تسميتها بـ المهام ذات الصعوبة القاسية والشريرة/ Wicked Hard، وهي تعني في اللهجة المحليّة أنها «شديدة» الصعوبة، وليست «شريرة».

ولو أردنا أن نكون أكثر تحديداً ودقّة، فإنّ ما اعتدنا من تصنيف، يسمح لنا بالتفكير بشكل تحليلي في تنوّع المهام داخل كلّ قطاع بعينه.

ومن هذا المنطلق، يكون التصنيف على مستوى «المهام»؛ لأنّ هذه التصنيفات لا تتطابق بدقّة مع القطاعات، فليس من الصحيح أن قطاع التعليم بمجمله يقع ضمن «تقديم الخدمات كثيفة التنفيذ»، كما أنه ليس صحيحاً أن قطاع الشؤون الماليّة بأكمله، يندرج تحت مضلة «المؤسّسات المركزة/ النخبوية»، بل إنّ كلّ قطاع، وكلّ تفرّع تفصيلي بداخله، يحتوي على أمثلة من كلّ نوع من أنواع المهام.

ولو افترضنا على سبيل المثال أنّ فتاة التحقت بالمدرسة الابتدائيّة، وهي متحمسة لنيل التعليم، فما الخطوات أو الأحداث التي يجب أن تحدث من أجل توفير تعليم عالي الجودة لها؟ يتوجب على المعلّم/ أو المعلمة، أن يعرف على وجه الدقّة ماذا عليه أن يعلم؟ ومتى عليه أن يفعل ذلك؟

وهذا يعني أنّه يجب توفر منهج دراسي محدّد، ومن الأفضل أن يكون مصحوباً بمعايير واضحة لتوقّعات التعلّم لكل صف دراسي.

وهذه مهمة تتعلّق بـ «وضع السياسات»؛ لأنّها في جوهرها مسألة تكنوقراطية وليست مسألة كثيفة المعاملات. مثلما يتوجّب على الفتاة أن تكون قريبة من مدرسة تحتوي على أنشطة ومرافق تعليميّة



مناسبة، ومواد تعليمية كافية. وهذه مشكلة «لوجستية»؛ لأنّ بناء المدراس، وشراء السبّورات والمقاعد، يمكن أن يختزل في عملية معيارية (إلى حدّ معقول).

كما أنّه يجب أن يكون هناك معلم أو معلمة تعرف ماذا تدرّس، وتجيد المادة الدراسية، وتجيد عملية إيصالها.

وهذه «خدمة تقديم تنفيذية مكثفة»؛ إذ تمارس المعلمات أو المعلمين، حكماً تقديرياً محلّياً، وساعة بساعة، وصفاً بصفه، ليس فقط للحفاظ على المستويات في مجال التعلّم.

وهناك أيضاً عناصر المهام شديدة الصعوبة؛ إذ تكون هناك حاجة إلى الابتكار لتجاوز هذه العقبة، وليس من أجل الحفاظ على مستويات التعلّم فحسب، بل لراجل تطويرها ورفعها مع مرور الوقت. والأمر يبدو مشابهاً مع مسألة المشتريات؛ إذ إنّ القواعد والصيغ قد تحددها لجنة مختصة (عملية تشكيل السياسات)، لكن مع ضمان أن جميع الموظفين المعنيين في المؤسسة يعرفون هذه القواعد، وقد يتطلّب الأمر إعداد دليل إرشادي ودورة في اللوجستيات الإلكترونية لاختبار المعرفة. بينما تغدو معرفة كيفية تطبيق هذه القواعد في الحالات الهامشية أو الجديدة أو الغامضة، تتطلّب حكماً تقديرياً كبيراً من جانب المسؤولين.

أما «الخدمة التنفيذية المكثفة»، وعملية فرض هذه القواعد، في الحالات التي تعرض فيها الرشى أو المكافآت المالية المغرية، فغالباً ما تعتمد على الالتزام (فرض التزامات كثيفة في التنفيذ)، وضمن المعايير المهنية الصارمة، ومدونات السلوك الداخلية.

الآثار المترتبة على المؤسسات نتيجة تصنيف القدرات

استهدفنا في ما سبق من أقسام هذا الكتاب أن ننشئ تصنيفاً قائماً على التحليل الدقيق لأنواع القدرات التنظيمية، ويُعدّ هذا التصنيف ضرورياً؛ بسبب وجود ميل في الممارسة العملية، وفي المجال الأكاديمي، إلى التمييز بين صياغة السياسات من جهة، وتنفيذها من جهة أخرى.

وثُعدّ مسألة القدرة من جانب صياغة السياسات، بمثابة الاستطاعة والقابلية على تشكيل الأهداف وتأطيرها، وتحليل الخيارات، واختيار أفضل السياسات بناء على الطرق والمسارات ذات العلاقة والأدلة المتوفرة، كما تحتسب القدرة في تنفيذ السياسات من منظور لوجستيّ بحث؛ إذ تُفهم على أنها عملية إنشاء إجراءات تنظيمية تؤدّي إلى امتثال الوكلاء والمنتسبين للعملية وفقاً للسياسة التي جرت صياغتها واعتمادها. وإنّ كلّ ما تقوم به جهات القطاع العام، يعد عملاً «لوجستياً» بمعنى الكلمة،



كما نستخدمه هنا. وكانت لدى هذه المؤسسات القدرة الكافية بالفعل، فلن يكون هذا النهج سيئًا. ويشير جيمس ويلسون (James Q. Wikson 1989) في دراسته عن البيروقراطية⁽⁴⁾، إلى أنّ إدارة الضمان الاجتماعي في الولايات المتحدة، كانت جميعها تقريبًا بالكفاءة والفاعلية أنفسها - سواء أكانت منظماتها خاصة أو عام - في جانب إيصال شيكات المعاش التقاعدي للمستحقين، ويرجع ذلك إلى أن المهمة كانت لوجستية بالكامل، فصيغة السياسة هنا، تتعلق بالأهلية، وهي محدّدة بوضوح من خلا لحقائق موضوعية (مثل العمل، وفترة المساهمات). وترجم إلى إجراء بسيط وواضح (إرسال شيك بالمبلغ المعين عبر البريد)، ثم ينتهي الأمر. وفي المهام اللوجستية مثل هذه، لا شيء يتفوق أو أفضل من البيروقراطية.

بينما تناولت دراسة كاربنتر (Carpenter 2001)، تاريخ ظهور خدمة البريد الأمريكية، بوصفها بيروقراطية حديثة على النمط الذي وصفه ماكس فيبر، وأفرنتها بالحقبة التي كان يُنظر فيها إلى البيروقراطية، من قبل الإصلاحيين المتطلعين إلى المستقبل، على أنها الحل للمشكلات التي كانت تعاني منها الأنظمة القائمة، والتي كانت آنذاك واقعة تحت سيطرة المصالح السياسية المحلية وشبكات المحسوبية.

وقد شقت البيروقراطية طريقها إلى الوجود من خلال تشريعاتها على تعزيز السيطرة البيروقراطية على جهاز البريد، مستندةً إلى كفاءتها الفائقة. بل إن الأمر وصل إلى أنّ هذه الشركات - حتى مع تحوّل مكاتب البريد حول العالم إلى مؤسسات شبه تجارية، وانتقال العديد من الوظائف إلى شركات القطاع الخاص - تتنافس لتصبح بيروقراطيات أكثر فعالية. وإذا قارنا بين فيديكس / FedEx، أو DHL، أو UPS وخدمة البريد الأمريكية / USPS، نجد أنها متشابهة تقريبًا في الطريقة التي تُنظم بها وتعمل بها - لأنها تتنافس لتكون «بيروقراطية أفضل» في أداء المهام اللوجستية⁽⁵⁾.

(4) Wilson, J.Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York.

(5) لمدة طويلة، رفع البريد الأمريكي شعار «إننا نعشق اللوجستيات»، وكان أمرًا مهمًا يسترعي الانتباه. أمّا اليوم، ولأغراض دراستنا، فإنّها عمليًا تعادل شعار «اتحاد واضعي الحلول للمشاكل».



وفي التطبيقات الواقعية، لم نصادف إلى اليوم ما يمكن أن نسميه بشركة كبيرة لأطباء الأسنان، فالجميع يعرفون طبيهم الخاص للأسنان في عيادته⁽⁶⁾. ولكن في اقتصاديات السوق، فإن طبيب الأسنان يعمل بالعادة لمفرده، أو أنه في شراكة مع طبيب أو اثنين آخرين، إن طب الإنسان لا يحتوي على قدر كبير من صناعة السياسات، وليس فيه من العمل اللوجستي أو الخدمات اللوجستية الكثير. فالأطباء لديهم بالأساس أداؤهم الخاص في العيادة.

والعيادة هي الشكل التنظيمي لتقديم الخدمات التي تعتمد على التنفيذ بشكل مكثف، خاصة عندما لا تكون جزءاً من القطاع العام. ومعظم مكاتب المحاماة، وعيادات الأطباء، والجامعات، ومقاولي المنازل، والمعالجين النفسيين، ومستشاري الزواج، ومدرسي الموسيقى، ومدرسي الرياضة⁽⁷⁾، هي مؤسسات صغيرة للغاية بالمقارنة مع السوق الوطني.

وعلى الرغم من أن هذه المهام هي مهام كثيفة المعاملات، فإن الحاجة إلى «الاجتهاد المحلي» تجعلها غير متوافقة مع منطق الضرورات اللوجستية المرتبطة بالرقابة الإدارية واسعة النطاق، ذات الصلة الروتينية المبنية على التحكم في الوكلاء لضمان الامتثال للإجراءات⁽⁸⁾.

إن البيروقراطية الكلاسيكية تكون في العادة مناسبة للمهام اللوجستية، والتي يكون فيها منسوب

(6) لا ينبغي أن يُفهم مصطلح «العيادات» كما نستخدمه على أنه مشابه لمفهوم «القرارات من الدرجة الثانية» الذي طرحه سنستين وألمان-مرغاليت/ (Sunstein and Ullmann-Margalit 1999)، وهو مفهوم مثير للاهتمام يصف الاستراتيجيات المختلفة التي يتبعها الفاعلون الأساسيون - مثل القضاة، والسياسيين، والإداريين - في البيئات المعقدة لتجنب اتخاذ قرارات تقديرية فعلية. نقاشنا هنا أقرب في طبيعته، بل يُبنى جزئياً، على التمييز المفيد الذي طرحه هايفتزر (1994) بين اتخاذ القرارات «الفنية» و«التكيفية».

(7) الاستثناء الذي يؤكد القاعدة في صناعة «التدريب» (مثل دروس الموسيقى أو تعليم الرياضة) هو ظهور منظمات كبيرة تقدم دورات تدريبية تعد الطلاب لاجتياز امتحانات موحدة.

(8) في مجال الشرطة، على سبيل المثال، خلص غولدستين/ (Goldstein 1990:8) إلى أن «الدراسات كشفت عن الفجوة الهائلة بين ممارسة العمل الشرطي والصورة المتوقعة والمشكلة لنشاط الشرطة. وقد حددت هذه الدراسات مشكلات في العمل الشرطي لم تكن ناتجة ببساطة عن سوء الإدارة، بل كانت انعكاساً للتعقيد المتأصل في طبيعة وظيفة الشرطة؛ إذ تبين أن الترتيبات غير الرسمية كانت أكثر شيوعاً من الالتزام بالإجراءات الرسمية المقررة؛ كما تبين أن أفراد الشرطة يمارسون، بشكل روتيني، قدرًا كبيراً من الاجتهاد الشخصي في كيفية التعامل مع التنوع الهائل من المواقف التي يواجهونها.



المساءلة بسيطاً وكافياً لتحقيق الأداء المناسب. ويمكن فيها اختزال «التفويض»؛ أي ما يتوجب على وكيل المؤسسة أن يفعله، و «المعلومات»؛ أي قياس أداء الوكيل، أن تختزل إلى حقائق يسهل الحكم عليها. ومكتب البريد هو مثال نموذجي لذلك؛ إذ إن كل ما يتعلق بما يجب على الموظف فعله مع كل طرد بريدي يمكن تلخيصه في بضعة مربعات إشارة معلوماتية (العنوان ونوع الخدمة مثلاً). وهذا الأمر يخلق حزمة من ثقافة الأداء الداخلية المتعلقة بالإدارة، أو الخارجية المتعلقة بالنواحي السياسية، أو العقديّة، أو قوة العملاء. وتكون كلها متوافقة، سواء أكانت على المستوى الرسمي أم غير الرسمي. وما يتوقع من موظف البريد أن يفعله من قبل مديره هو إجابة لسؤال مبسط: (هل تمكن من إيصال البريد؟)، وهو أمر يمكن قياسه بالمعايير نفسها التي يقيس بها العملاء الخدمة: (هل وصل بريدي؟). وكذلك بها يمكن قياس أداء المؤسسة كلها: (ما هي النسبة المئوية للطرود التي تم تسليمها في الوقت المحدد؟). ويمكن أيضاً للنظام السياسي استعمالها في النقاش: (هل يقوم مكتب البريد بعمله مقابل تكلفة معقولة؟)⁽⁹⁾.

ومن المهم ملاحظة أن هذه الصفات تتركز في المهمة وليس في القطاع النشط. والأمر لا يتعلق بكونها في الفضاء العام أو في الإطار الخاص. في الولايات المتحدة، تبدو الآليات الداخلية وحجم وهيكل المنظّمات التي تقدم خدمات توصيل الطرود في القطاع الخاص مثل؛ FedEx، وUPS، و DHL، متطابقة تقريباً من الناحية التنظيمية مع مكتب البريد؛ إذ إنّها تشغل الشاحنات نفسها، ولديها زيّ موحد مشابه، ومستوى محاسبة ومساءلة محدود يتم تتبعه من خلال معلومات محدودة.

إنّ كلّ شيء في مسألة ميل المنظّمة وطريقتها في تنفيذ العمل يعتمد على المهمة التي تواجهها، وما يكمن في «القلب التشغيلي» لها، كما أوضح ذلك مينتزيبرغ/ Mintzberg في دراسته (1979). ولدى جميع المنظّمات الكبرى عناصر متعدّدة، ولدى هذه العناصر قابليات وقدرات متفاوتة، ومتطلبات مختلفة لها، إلّا أن «القلب التشغيلي» لها، هو ذلك الجزء الفريد من المنظّمة الذي يقدم القيمة والأسباب التي يتعلّق البقاء بها، وسبب وجود المنظّمة.

وهنا تكون شركات المحاماة والجامعات ومكاتب الهندسة المعمارية جميعها تمتلك وحدات تتولى المحاسبة، لكن المحاسبة ليست «القلب التشغيلي» لهذه المؤسسات؛ بل هي وظيفة خدمية يتم توظيفها لخدمة النواة التقنية الأساسية؛ أي الخدمات القانونية، والتعليم والبحث، وتصميم المباني،

(9) جدير بالذكر أنّ إدارة خدمة البريد نفسها تسعى بحمة إلى تقديم رواية أكثر نبلاً عن أنشطتها، فهناك نقش محفور حرفياً على الحجر في المتحف الوطني للبريد في واشنطن العاصمة، يذكر الزوار بأن عامل البريد هو في الحقيقة: «رسول تعاطف ومحبة/ خادم للأصدقاء المفترقين/ مواسٍ للوحّاء/ رابط لأفراد العائلة المتفرقة/ ومؤسّس للحياة المشتركة».



على التوالي.

وعندما تتوفر الحرية للمنظمات في أن تختار هيكلها العاملة، فإن الحجم العام، ونطاق العمل والنشاط لها، والثقافة التنظيمية، كلها تتشكل وفقاً لخصائص «القلب التشغيلي»، فإذا كان هذا القلب لوجستياً، فإن المنظمة ستعكس ذلك. وإذا كان هذا القلب عبارة عن «عيادة أو ورشة» مهنية، فإن الهيكل التنظيمي سيعكس هذا الطابع، مع دمج الوظائف الخدمية لتؤدي دوراً لوجستياً.

إن أسوأ ما يمكن أن يحدث حين لا يتوفر لدينا تصنيف لقدرات المنظمة، هو الاشتباك وعدم التوافق في المقاربة المستخدمة لبناء منظمة كفوءة، بينها وبين المهمة التي يحملها قلبها أو نواتها التقنية.

وكما سندرج في الفصول القادمة، فإن الميول المهيمنة على المنظمات في القطاع العام تتضمن الرغبة في فرض فكرة كامنة في نواتها، تتضمن أنها مؤسسات «صانعة للسياسات»، أو أنها مؤسسات «لوجستية»، وهو ما يؤدي في كثير من الأحيان إلى ظهور مشكلات من نوع خاص؛ إذ تعامل المنظمات المسؤولة عن التنفيذ بوصفها بيروقراطيات تقليدية وفقاً لتصنيف ماكس فيبر، وقد يكون هذا الأمر مقبولاً إذا كانت المهام اللوجستية هي التي تشكل النواة التقنية، لكنه غير مناسب إطلاقاً، بمعنى: أنه قد يؤدي إلى فشل كبير، عندما تكون الأنشطة التي تتطلب تنفيذاً مكثفاً هي التي تشكل القلب أو النواة التقنية.

لقد أوضح لانت بريتشيه في دراساته التي سبق أن أشرنا إليها (2013، و 2014) هذا التباين في التعليم الابتدائي. وكما رأينا أعلاه، فإن التعليم الابتدائي يتطلب مهاماً من مستويات وأنواع مختلفة من القدرات. من مثل: صنع السياسات/ النخبوية مثل: (المعايير، المناهج، والتقييم)، أو في إطار المهام اللوجستية: (بناء المدارس، وتوفير المستلزمات)، بينما نجد أن تقديم الخدمة يتطلب تنفيذاً مكثفاً (مثاله التدريس في الفصول الدراسية). ومن الواضح أنه في حال جرى تقديم التعليم الابتدائي خارج سياق القطاع العام، وحين يكون التدريس هو «القلب التقني» للمنظمة، فإن المنظمات عادة ما تنظم على شكل «ممارسات/ عيادات/ ورش»؛ لأن العملية تتطلب تنفيذاً مباشراً ومكثفاً.

ومع ذلك، ولأسباب تاريخية وسياسية وفكرية متعددة، أصبح التعليم الابتدائي خاضعاً لهيمنة منظمات من نوع «العنكبوت»⁽¹⁰⁾ التي تعاملت مع التعليم العام على أنه «مشكلة لوجستية» تتمثل في

(10) مصطلحا «العنكبوت»، و «نجم البحر» مأخوذان من دراسة برافمان وبيكستورم / Brafman & Beckstorn 2006)، وصدرت في كتاب تحت عنوان «العنكبوت ونجم البحر.. القوة التي لا يمكن إيقافها للمنظمات التي لا قيادة لها - المترجم.



توسيع معدلات الالتحاق. وقد أدى هذا التباين بين هيكل تنظيمي مهيا بشكل جيد للمهام اللوجستية، وبين طبيعة التعليم التي تستلزم تنفيذاً كثيفاً، إلى واقع حال يتم فيه تحقيق هدف توسيع الوصول (المزيد من التحاق الطلبة) من خلال بناء المدارس، وشراء المستلزمات، وتوظيف المعلمين. لكن في المقابل، اعترفت العديد من الدول بوجود «أزمة تعلّم»؛ إذ إنّ جودة التدريس وتعلّم الطلاب كانت ضعيفة للغاية، بشكل غير مفاجئ، بالنظر إلى طبيعة قلب النواة التشغيلية.

وفي إحدى الولايات الهندية أدّت الزيادة في الميزانية والبرامج إلى تحسين جميع المؤشرات المتعلقة بالمرافق واللوجستيات، ومع ذلك، وخلال مدّة أقلّ من عقد، فقد النظام مليون طالب لصالح مزوّدي التعليم الخاص (المدارس الأهلية)؛ إذ فضّل الآباء دفع تكاليف التعليم الخاص بدلاً من تسجيل أطفالهم مجاناً في النظام العام.

المحاسبة والتفسيرات والروايات في إطار المساءلة

وبالعودة إلى علاقات المساءلة، وأنظمة التدقيق والمحاسبة، في ضوء التصنيف الذي استعرضناه توّاً. فمصطلح «المساءلة/ Accountability»، يتضمن في طياته مفهوميّن مختلفين جذريّاً، ومُدمجين في مُشتقين مختلفين من الكلمة نفسها، وهو الحساب/Account، والمحاسبة/Accounting. إنّ الحساب سرديّة تبريريّة أرويهها لنفسي، والقصة التي أرويها عن أفعالي التي تتصالح مع هويتي في إطار الإجابة عن التساؤل: هل أؤدي واجبي؟ والحساب هو قصة أفعالي التي أخبر بها أولئك الذين يهمني رأيهم (بمن فيهم نفسي، والعائلة، والأقارب، والأصدقاء، والزملاء، ومن يشاركونني العقيدة، والأشخاص الذين يعملون في مهنتي، وغيرهم ممن أطمح إلى نيل إعجابهم). وهذه السردية تفسّر لماذا كانت أفعالي متوافقة (أو إذا كان الحساب بمثابة اعتراف، فإنّها ستكون غير متوافقة) مع رؤيتي الإيجابية لنفسي بوصفي فاعلاً ووكيلاً عن المؤسسة لأداء مهام معينة⁽¹¹⁾.

(11) وجهات نظرنا ووصفنا لـ «الحساب/Account» متأثرة بشكل كبير بدراسة ماكنتاير/ (MacIntyre 2007) وآرائه حول المفاهيم الأرسطية للفضيلة - المؤلفون. وصدرت في كتاب «ما بعد الفضيلة، دراسة في النظرية الأخلاقية/ الاسدير ماكنتاير - منشورات جامعة تورندام - المترجم.



واستنادًا إلى المفهوم الذي طوّره غيرتز/(Geertz 1973)⁽¹²⁾، عن «التوصيف الكثيف»⁽¹³⁾، فإننا نميز هنا بين «المساءلة الكثيفة»/الحساب، ومفهوم «المساءلة الرقيقة»/المحاسبة أو القياس⁽¹⁴⁾. والمساءلة الكثيفة هي بطبيعتها عملية شعبية تُشكّل السلوك من خلال الأعراف غير المكتوبة وغير الرسمية، في حين أنّ المساءلة الرقيقة يمكن إنتاجها أو إعادة إنتاجها ضمن المنظّمات الرسمية في القطاع العام.

لكن ما نطرحه هو أنّ المنظّمات الناجحة تعتمد على خليط من المساءلة الكثيفة، والمساءلة الرقيقة، وكلاهما يعملان بصفة خارجية أو بصفة داخلية للمنظمة.

وبمجرد أن يفقد الوكلاء الإحساس بوجود «حسابهم» - سواء أكان ذلك أمام مؤسستهم أم أمام المواطنين أم أمام زملائهم المهنيين - الذي يعتمد على أدائهم لواجباتهم الرسمية، فإنّ أيّ قدر من «المحاسبة» لن يُحدث فرقًا. وهنا تبرز الحاجة إلى سردية قوية (حساب)، بل إلى مساءلة كثيفة فعليًا، في تقديم الخدمات العامة التي تعتمد بشكل كبير على التنفيذ (وخاصة في الحالات التي تكون بالغة الصعوبة والتعقيد).

وكما رأينا في الفصل الرابع، عندما يحدث تباعد بين الرواية (الحساب/Account)، والمحاسبة/Accounting)، يمكن للمنظّمات في كثير من الأحيان أن «تُصلح» جانب المحاسبة، وبالتالي تجعل «الحقائق الإدارية» الناتجة عنها مجرد خيال تام.

إن الرواية (الحساب)، التي يقدمها الموظف العام تستند أساسًا إلى العديد من المفاهيم الشعبية غير الرسمية

ما رؤية (أو رواية/حساب) الطبيب في الدراسة التي أعدها ماديا براديش، وهو الذي لا يترك

(12) لقد أقرّ غيرتز نفسه بأسبقية جيلبرت رايل/ Gilbert Ryle في طرح فكرة «الوصف الكثيف» عنه، لكنه كان أبرز من عمل على إشاعة المفهوم وتأصيله، وجعله موقفًا منهجيًا في البحث.

(13) «التوصيف الكثيف»، ورد في كتاب غيرتز/ (تأويل الثقافات/The Interpretation of Cultures)، وهو يشير إلى ممارسة عملية إثنوغرافية دقيقة ومفصلة، خصوصًا في علم الأنثروبولوجيا، ويحتمل وصف الثقافات، والمجتمعات، والعلاقات بين الأفراد بتفصيل واسع، وذلك بهدف تزويد جمهور البحث بفهم غامر ومعمّق للعالم الاجتماعي. - المترجم.

(14) جرى استخدام مصطلح «المساءلة الكثيفة» أيضًا من قبل دوبيك/ (Dubnick 2003)، حيث يصف المفهوم بمعانٍ ودلالات مشابهة جدًا لتلك التي نستخدمها هنا.



الحديث عبر الهاتف أثناء تعامله مع مريض يشكو من آلام في الصدر؟
وما رواية المعلم الذي لا يتسم للطلاب (فضلاً عن أنه لا يضحك أو يمزح أو يتحدث معهم)؟
ما رواية الشرطي الذي يتلقى رشاوى من السائقين؟ أو الموظف البيروقراطي الذي يُصدر التراخيص دون استيفاء الشروط؟

إنّ إصلاح مسار المحاسبة لا يمكنه أن يُصلح الرواية (الحساب)؛ لأنّ الرواية تنتمي إلى عالم الثقافة الشعبية والفهم الاجتماعي غير الرسمي في العادة.

وما نظرحه هنا هو أنّ المنظّمات الناجحة، تتوفّر لديها روايات (حساب)، داخلية أو خارجية، تدعمها المُحاسبة، وتؤدّي فيها دورًا ما لكنها ليست الأساس. ولو فكرنا في أيّ منظّمة، تمتلك سجلاً طويلاً من النجاح في تحقيق أهدافها؛ جامعة أوكسفورد مثلاً، أو الكنيسة الكاثوليكية، أو منظّمة الصليب الأحمر، أو قوات مشاة البحرية الأميركية، أو شركة أكسون موبيل، فإن هذه المنظّمات تستمر وتزدهر لأنّ الفاعلين الأساسيين فيها يؤمنون بأن روايتهم (ورؤيتهم) عمّا يفعلونه (الحساب)، وربما أيضاً عن هويتهم، يجب أن تكون متوافقة مع أهداف المنظّمة.

وفي الحقيقة، يمكننا نحن الثلاثة (مؤلفو الكتاب) أن نشهد من خلال خبرتنا أن الجامعات عالية الكفاءة لا تزدهر؛ لأنّ الأساتذة فيها يدونون تقارير عن سلوكهم، بل تزدهر لأنّ الأساتذة في الجامعات المزدهرة يمتلكون رواية ورؤية عمّا يفعلونه، لأنهم أساتذة، وهذه السردية والهوية مهمة بالنسبة لهم. علاوة على ذلك، فإنّه يتعيّن على المنظّمة أن تبرّر وجودها أمام بعض الجماهير الخارجية من أجل الحفاظ على شرعيّتها، فتضمن استمرار مواردها.

هذه المسألة الخارجية لا تُحرّكها المحاسبة (رواية وكيل المنظّمة عن عمله)، ولا القياسات التفصيلية لفعاليّة المنظّمة، من حيث التكلفة أو الأدلة الصارمة على الأثر، ولا يمكن اختزالها في أرقام دقيقة، لكنها تتطلّب من المنظّمة أن تثبت باستمرار أمام الفئات الأساسية الداعمة لها أنها تقوم بعملها بجدارة - لأنّ هناك منافسين على هذه القاعدة من الداعمين: الطلاب، وأعضاء هيئة التدريس في حالة الجامعات، الأتباع في حالة الأديان، المتبرّعين والمتطوعين في المنظّمات الخيرية، التمويل مقابل استخدامات عامة أخرى في حالة القوات المسلحة، والأسواق الرأسمالية والعملاء في حالة شركة إكسون.

وإذا لم يعد هؤلاء الفاعلون الخارجيون يؤمنون بالرواية التي تطرحها المنظّمة، فإنها تفقد تأثيرها سواء أكان على وكلائها الداخليين أم على جماهيرها الخارجية بغض النظر عمّا تقوله المحاسبة.



ولو نظرنا إلى حالة كثافة المعلومات⁽¹⁵⁾.

فإنّ وجود معلومات «رقيقة» غير كثيفة الإشارة، يغري بالتعامل معها على أنها المعلومات التي يمكن اختزالها بسهولة إلى «معلومات» بالمعنى الذي قصده شانون (Shannon 1948)؛ أيّ الرسائل المشفرة في شكل وحدات رقمية (بتات وبايتات).

ومثال على ذلك: «هل اليوم هو الثلاثاء (هنا والآن؟)» — هذا سؤال «رقيق/خفيف» يمكننا جميعاً الاتفاق عليه بسهولة، وإذا لزم الأمر، يمكن لجهة خارجية محايدة أن تحسم ما إذا كانت هذه هي الحقيقة بالفعل. ومن السهل إنشاء حوافز قوية بناءً على المعلومات الرقيقة، مثلاً:

«سأدفع لك 10 دولارات إذا وصل الطرد في يوم الثلاثاء، و5 دولارات فقط إذا وصل في يوم الأربعاء»، هذا عقد قابل للتنفيذ؛ لأنّ حقيقة «يوم الثلاثاء» قابلة للحكم الموضوعي، وبالتالي يمكن تضمينها في العقد (contractible).

لكن معظم ما نعيشه في العالم، هو في الحقيقة أمور «كثيفة للغاية»، ولا يمكن اختزاله بمعلومات «رقيقة» فقط. والقليل فقط من وجودنا اليوم يمكن التعبير عنه بمعلومات قابلة للقياس الدقيق والمباشر، فمثلاً:

هل كان يوم الثلاثاء يوماً جميلاً؟

هل كان سائق الحافلة فظاً معك يوم الثلاثاء؟

هل كان موظف ستاربكس ودوداً معك يوم الثلاثاء؟

هل كنت في مزاج جيد يوم الثلاثاء؟

هل كان غداؤك لذيذاً يوم الثلاثاء؟

(15) إنّ القضية المركزية في «اقتصاديات المعلومات» هي تكلفة البتّ في صحّة المعلومات، وتُعدّ «اقتصاديات المعلومات» تفسيراً لسلوكيات المؤسسات والمنظّمات، حيث بدأت مع ويليامسون / Williamson (1975)، ثم تطورت من خلال نظرية الرئيس-الوكيل (principal-agent theory)، لتشمل نُظُم التعويض داخل المنظّمات، كما درسها لازير / Lazear (1995)، وستراتيجيات المنظّمات (ميلغرم و روبرتس / Milgrom and Roberts 1992)، وتوزيع السلطة (أغيون و تايرول / Aghion and Tirole 1997)، وصولاً إلى نظرية حدود الشركة بوصفها مسألة تعاقدية (مثلاً: هارت وهولمستروم / Hart and Moore 2010). وقد طُبّق هذا النهج أيضاً على مجالات مثل التفويض، والعقود، ونطاق عمل منظّمات القطاع العام (مثلاً: هارت وآخرون 1997؛ لافون وتيرول 1993).



هل كنت منتبهًا لشريكك يوم الثلاثاء؟

هل بذلت جهدك في العمل يوم الثلاثاء؟

وكل هذه الأسئلة قد تكون محدّدات مهمة لرفاهيّتنا، لكنّها ليست قابلة للإدراج في مضامين العقود بسهولة؛ أيّ أنّها غير قابلة للقياس أو الحكم الموضوعيّ بشكل دقيق، كما أنّها غير قابلة للحسم في جواب محدّد، وذلك بسبب صعوبة التوصل إلى اتفاق مشترك بين أطراف خارجيّة (طرف ثالث) حول الحقائق المتعلّقة بيوم الثلاثاء:

هل كان جميلًا؟ هل كان السائق فظًا؟ هل كان الموظف ودودًا؟ هل كان الغداء لذيذًا؟ هل كنت غير منتبه؟ هل بذلت أقصى جهدك؟ وهكذا.

لكن كيف نربط كيف يرتبط التمييز بين «الكثيف» و«الرقيق»، بعلاقة مع قدرة الدولة على تنفيذ السياسات؟

عندما تكون محاولات تحقيق «المساءلة الرقيقة»؛ أيّ ربط مكافآت الوكلاء بجمعهم لحقائق يمكن الحكم عليها موضوعيًا⁽¹⁶⁾، مثل: (تسجيل الحضور، أو ما إذا كانت الضرائب مستحقة فعليًا)، هو أمر غير ممكن بسبب ضعف البيئة المؤسسية العامّة، فإنّ استعمال الحوافز لن يكون فعالًا حتى في هذه الحالة⁽¹⁷⁾.

استخدم بيزلي وماكلارين/ (Besley and McLaren 1993) نموذجًا لتحصيل الضرائب والتفتيش الضريبيّ من أجل إيضاح أنّه عندما يكون من الصعب فرض العقوبة استنادًا إلى الأفعال والمخالفات المرصودة؛ أي (عندما تكون الاحتماليّة منخفضة لإجراء تدقيق فعّال يقترن بالعقوبة)، يكون عندها من غير المجدي دفع أجر ثابت مرتفع للوكيل (المخالف أو المرتشي)، بما يكفي لردع الفساد، أو لتشجيع المفتشين النزهاء.

(16) من المفيد الإشارة بشيء من الشرح إلى نظريّة (الرئيس - الوكيل)، وهي باختصار تختص بفهم وقياس العلاقة التبادليّة بين وكيل منظّمة معينة (موظف في دائرة لخدمة عامة مثلاً)، ورئيس تلك المنظّمة الذي يمثّل «قلب المسؤوليّة والإرادة والتخطيط والمسعى والهدف»، وقد تكون هذه العلاقة تفاعليّة بمستوى من الذاتية؛ إذ يسعى الوكيل عادة إلى مراعاة مصلحته الشخصية في إطار فهمه لدوره في المؤسّسة - المترجم.

(17) نجد أنّ إحدى الأفكار الأساسية في نظريّة (الرئيس - الوكيل)، تنصّ على أنّه كلّما قلّت إمكانيّة القياس الدقيق لمدى الرغبة والقبول بأفعال الوكيل كانت الحوافز أقلّ قوّة من الناحية المثاليّة.



وفي نموذجهم، عندما لا يمكن تضمين الأفعال ضمن عقد قانوني، فإن «أجر الاستسلام»⁽¹⁸⁾؛ أي دفع أجور منخفضة والاعتراف ضمناً بأن جميع المفتشين الذين لا تتم مراقبتهم سيكونون فاسدين - يُصبح هو الاستراتيجية التي تحقق أعلى صافي إيرادات، على الرغم من أنها تؤدي إلى نظام ساخر وفاسد تماماً من المفتشين.

ويستعرض بيزلي وغاتاك / (Besley and Ghatak 2005)، في دراستهما هذه المسألة من خلال بحث المنظّمات التي تحمل «رسالة»، وهو ما نشير إليه بـ «الثقافة الشعبوية الداخلية للأداء» وإثبات أنه إذا تمكنت المنظّمات من التوافق مع رسالتها، فإن هذا الشكل غير المالي من الحافز سيقفل الحاجة إلى الحوافز المالية القوية، وربما يجعلها غير مرغوبة أساساً. وكلما كانت المنظّمة أكثر قدرة على استقطاب أفراد تحفّزهم الرسالة/ المهمة (أي الأفراد الذين يتمتعون بمساءلة شخصية كثيفة في ما يتعلّق بمهام المؤسسة نفسها)، قلّ اعتماد المؤسسة على المساءلة الرقيقة أو الروتينية.

وكما سبق أن ذكرنا، فإنّ المنظّمات ذات الطابع اللوجستي في العمل، مثل فيدكس للبريد، يمكن لها أن تعوّل على المسؤولية الرقيقة (المحاسبة الرقيقة)، من أجل أن تؤدي عملها ووظيفتها. وفي المنظّمات التي تنجز مهاماً تهيم عليها التعقيد والمستوى الأعلى من الصعوبة، والطابع غير اللوجستي (أي أنّها مهام، مركزة، تتضمن تنفيذ وتقديم خدمات مكثفة، وكذلك فرض التزامات مكثفة، وذات مستويات صعوبة عالية)، ومن النوع الذي تتطلب ثقافة الأداء الداخلية، ستكون في مواجهة الثقافة الرسمية التي تتبنّى المحاسبة الرقيقة. انظر الجدول 5.1.

تطلب الجامعة أو المستشفى ذات الأداء العالي، سواء أكانت في القطاع العام أم الخاص، مستوى معيّن من ثقافة المساءلة والمسؤولية بخصوص الأداء، لكن هذا لا يعني تتبّع الأساتذة دقيقة بدقيقة عبر نظام تحديد المواقع، ال GPS؛ إذ لا يمكن اختزال ما يجب أن يقوم به الأستاذ ليكون أستاذًا عالي الجودة إلى سلسلة من البيانات الرقمية، وينطبق الأمر نفسه على الممرضين، وعلى رجال الشرطة أيضاً. إنّ بعض معايير الأداء يجري عدّها معايير سطحية «رقيقة» مثل الحضور، إلّا أن ما سبق تثبيته

(18) لمزيد من الإيضاح لهذا المفهوم «أجر الاستسلام/ capitulation wage» الذي يشجع على الفساد، لكنه يحدّ من انتشاره، ويسيطر على الأموال المدفوعة، هو الأجر الذي يتقاضاه العامل في محطة الوقود، بينما تدرك الإدارة جيداً أنه يتقاضى من الزبائن (أصحاب السيارات) تعرفه أعلى من قراءة العداد، لكن الإدارة تفترض «محدودية» ما سيتقاضاه الوكيل (عامل المحطة) خارج فاتورة الوقود المسجلة؛ إذ إنّ الزبائن لن يدفعوا في العادة إلّا النسبة المتعارف عليها، وهنا تنشأ رغبة غير مسيطر عليها لممارسة الابتزاز أو التحايل أو الخداع من جانب عامل المحطة - المترجم.



عبر عقود من الدراسات حول المدارس، على سبيل المثال، هو أن جوانب المساءلة والمحاسبة «السطحية/ الرقيقة» لا تؤثر كثيرًا على جودة التعليم.

والمعلمون الجيدون الذين يُقَيَّمون وفقًا لأدائهم يؤثرون بشكل حاد في قدرات الطلاب على التعلّم، إلّا أنّ تعريف «المعلّم الجيد» لا يمكن اختزاله في معايير سطحية مثل: الشهادات، أو العمر، أو عدد سنوات الخدمة، أو ما يمكن أن نجادل فيه إن كان سينحصر في تعلّم الطلاب فقط.

وعلى الشاكلة نفسها، فإنّ المدخلات لوحدها، لن يكون لديها رابط مباشر قويّ مع التعليم الذي يناله الأطفال، وهنا نتحدث عن المدخلات من النوع الذي يمكن لإدارة المعلومات التعليمية أن تتبع وتخضعه للقياس. وكلّ هذه، ومعها عدم المساوات في المخرجات بين المدارس، يمكن أن توصف على أنّها «تقديم لخدمات كثيفة التنفيذ»، ولهذا فإنّ المدارس الجيدة بحاجة إلى محاسبة قويّة ومن النوع الكثيف، إلى جانب المحاسبة الرقيقة (السطحية والظاهرية)، سواء أكان ذلك من داخل المؤسسة أو من خارجها. (انظر دراسة بريتشيه وفيارينغو / Pritchett and Viarengo 2009 -).

وفي برامج التنمية المركزيّة الكبرى المصمّمة لمعالجة قضايا مهمة، قد يجري إقصاء عوامل وممارسات شعبية محليّة مهمة، وعدم أخذها بنظر الاعتبار مثل: (حالة التربة، أنماط الطقس، تدفقات المياه) على الرغم من أنّها معارف فريدة تتعلّق بمتغيرات حيوية بالنسبة لرفاهية الفقراء. (انظر دراسة سكوت / (Scott 1998)، ودراسة أوستروم / (Ostrom 1990).

لقد طوّرت المجتمعات الأصليّة، على وجه الخصوص وعبر آلاف السنين، عددًا لا يُحصى من الفعاليّات «الممارسات» غير الرسميّة لمعالجة هذه التحدّيات. وقد لا تكون هذه الممارسات ملائمة لتعقيد واتساع نطاق الحياة الاقتصاديّة الحديثة، لكن لا يمكن الانتقال من هذه الآليّات إلى غيرها بخطوة واحدة.

صحيح أنّ عدم محاولة الانتقال على الإطلاق يعني استمرار الفقر، إلّا أن الثوريين من ستالين إلى ماو إلى جوليوس نيريري، وصولًا إلى «معالجي الصدمات» المعاصرين، جميعهم تصوّروا أنّه من الممكن والمرغوب فيه تجاوز كلّ المراحل، والانتقال مباشرةً وبقسوة إلى نموذج ماكس فيبر البيروقراطيّ، لكن النتائج كانت كارثية بوضوح.

وفي المساحة الرماديّة والغامضة الواقعة بين خدمات الدولة، ونُظم إدارة المخاطر لكل من:



«جيبوتي» و«الدنمارك» تبرز الحاجة إلى صياغة أكثر دقة وتوازناً بين النظم التقليدية والحديثة، وهي صياغة يصعب على التكنوقراطيين والبيروقراطيين في وكالات التنمية (وغيرها) الكبرى استيعابها والتعامل معها بطبيعتها.

وفي هذه الأمثلة الواضحة لفشل البيروقراطيات واسعة النطاق، نجد أنّ لها ما يقابلها في عدد كبير من الحوادث اليومية الأصغر، التي يتكرّر فيها فشل آليات الإيصال المعيارية في تقديم الخدمات الأساسية للفقراء.

بعض هذه المشكلات، بطبيعة الحال، تنبع من حقيقة أنّ الدولة في كثير من الحالات، ولأسباب متنوّعة، كانت غير قادرة أو غير راغبة في توفير الخدمات التي يحتاجها المواطنون. ومع ذلك، فإن ما يقلقنا هنا هو حالات الفشل المنتظمة في تقديم الخدمات، والتي كانت تحدث بشكل روتيني حتى في السياقات التي كانت فيها النوايا والموارد تتوفر بشكل معقول إلى حد كبير.

وفي تصنيفنا لمتطلبات حياة القدرات في مختلف الأنشطة، نود أن نؤكد على أن نقل منظّمة ما من حالة «انعدام القدرة»، إلى حالة «امتلاك القدرة»، هو بحد ذاته أمر بالغ الصعوبة.

بمعنى آخر، إذا كان هناك مكتب غير فعّال للبريد، ولا يوزع البريد بشكل مناسب، فإن القدرة المطلوبة هنا هي القدرة اللوجستية البحتة، ولكن تحويل هذه المنظّمة (مكتب البريد)، من عدم امتلاك القدرة على تنفيذ المهام اللوجستية إلى امتلاكها بالفعل، هو أمر في غاية الصعوبة.

لماذا؟ لأنّ بناء القدرات، حتى عند استعمال نهجنا القائم على ما سبق أن عرّفناها بـ «التكيف النمطي التكراريّ القائم على المشكلات/ PDIA»، هو في النتيجة لا يمكن عدّه تقنية واضحة أو معروفة. فتغيير المنظّمات يعني تغيير سلوك الأفراد، والعديد من جوانب السلوك البشري معقّدة للغاية، بحيث لا يمكن الادّعاء بإمكانية اختزالها في صيغة بسيطة.

وينطبق الأمر ذاته على عملية نقل المنظّمات من حالة امتلاك القدرة على الجوانب اللوجستية فقط، إلى حياة القدرة على تنفيذ المكوّنات التي تتطلّب كثافة في التنفيذ ضمن ما يجب على المنظّمة القيام به، وفي إطار مهامها.

فعلى سبيل المثال، عند إنشاء نظام تعليم أساسي قادر على تحقيق التعلّم، يمكن اختزال بعض العناصر—مثل بناء المدارس، وتوزيع المعلمين على المدارس، وضمان الحضور—إلى مهام لوجستية. لكن عناصر أخرى، مثل إظهار المعلمين للاهتمام، لا يمكن اختزالها بهذه الطريقة.



كما أن نقل منظّمة واسعة النطاق من القدرة اللوجستية، إلى القدرة على التنفيذ المكثّف هو بحد ذاته أمر بالغ الصعوبة، ويتطلّب نهجًا مثل التكيّف التكراريّ القائم على المشكلات/PDIA. وفي الجزء الثاني من الكتاب، سنعرض المهام العملية ضمن بناء القدرات، وستكون ضرورية لتحقيق النجاح.



الجزء الثاني

ستراتيجية للعمل
التكيف التكراري القائم على حلّ المشكلات

الفصل السادس

التحدّي في بناء القدرات الحقيقية للدولة في مجال التنفيذ

هناك قصّة قديمة عن طبيبة كانت تصف الأسبرين في كلّ مرّة يشتكي فيها المرضى من صداع في الرأس. وفي بعض الأحيان يصادف أن الحالة تتطلب فعلاً الأسبرين بوصفه علاجاً مناسباً، ويؤدّي العلاج إلى تحسّن عام، وإن كان المريض - في بعض الأحيان - يتفادى نوبة قلبية أو سكتة دماغية، وغالباً ما كان ذلك يحدث كأثر جانبي غير مقصود وغير متوقّع.

ومع ذلك، لم ينجح العلاج مع جميع مرضى الطبّية، فقد عاد بعضهم وهم ما يزالون يعانون من الصداع، على الرغم من تلقيهم علاجات متكرّرة ومكثّفة بالأسبرين، وكان هؤلاء المرضى يعانون في العادة من أمراض أخرى تتطلّب علاجات مختلفة وأكثر تعقيداً - مثل تنظيف الجيوب الأنفية، أو تقليل التوتر، أو استئصال لأورام.

وقد فشلت الطبّية في علاج العديد من هؤلاء المرضى بسبب نهجها المحدود، وعجزها عن تعديل التشخيص والعلاج بما يتناسب مع كلّ حالة. وكان فشلها أكثر وضوحاً مع المرضى الذين لم تكن أجسادهم قادرة على تحمّل علاج الأسبرين مثل: (المصابين باضطرابات النزف الداخلي الشديد، أو الربو، أو أمراض الكبد والكلى)، فهؤلاء المرضى تعرضوا لمضاعفات بعد تلقيهم علاج الأسبرين، وصلت أحياناً إلى مشاكل طبيّة مهدّدة للحياة حتى الوفاة.

إنّ هذه القصّة البسيطة تساعدنا على تلخيص وجهة نظرنا في الإجابة عن التساؤل: لماذا يكون للكثير من التدخلات التطويرية أو التنموية، أثر محدود، وخاصّة لماذا تكون لجهود بناء قدرات الدولة نتيجة لا تذكر (كما رأينا في الفصول السابقة). لقد أخذت هذه الجهود في العادة شكل الحلول التي تتّصف بأنها شائعة الاستخدام، وتمثّل «أفضل الاختيارات»⁽¹⁾ مثل: (قصة الأسبرين)، والأعلى في مستويات تصميمها وتخطيطها، وأنها قد جرى استخدامها فعلياً في أماكن أخرى عديدة، وأنها يتوقّع أو يؤمل من استخدامها أن تلاقي نجاحاً مرّة ثانية، حتى لو كان الأمر يجري في سياق مختلف.

(1) المقصود بأفضل الاختيارات هو أنّ هذا الحلّ قد جرى قياسه على مشكلة مشابِهة، فصار شائعاً أنّه يمثّل «أفضل الخيارات» أو الممارسات الموجودة، ولكنه مع ذلك، لم يثبت إحاطته بجميع جوانب المشكلة المعنية - المترجم.



وثعُد ممارسات أنظمة التدقيق الداخلي الحديث مثلاً على ذلك، فهو أداة إدارية حديثة نسبياً (تم تقنينها لأول مرة في عام 1979)، وهي تهدف إلى تعزيز قدرة المنظمة على إدارة المخاطر وضمان المساءلة والمحاسبة، وهما عنصران يُفترض أنهما يدعمان تطوير القدرات المؤسسية.

وقد ظهرت هذه الممارسة في الغالب في الدول الأنجلو-ساكسونية، وأصبحت الآن عنصراً أساسياً في مبادرات بناء قدرة الدولة حول العالم. (انظر دراسة أندرو/Andrews، في 2011، و2012، و2013).

تنجح مثل هذه التدخلات أحياناً، خاصة عندما يعالج «العلاج» فعلياً المشكلات القائمة في السياق.

أمّا عندما تختلف المشكلات في سياقاتها فإنّ العلاج يصبح مجرد «محاكاة شكلية متطابقة»، ويبدو جيداً في الظاهر لكنه لا يشكل حلاً فعلياً للمشكلات الحقيقية.

وقد كانت العديد من إصلاحات التدقيق الداخلي من هذا النوع؛ إذ قامت الحكومات بإصدار قوانين ومتطلبات تدقيق جديدة، لكن دون أن تجد طريقها إلى التنفيذ عملياً.

وغالباً ما لا تتمكّن منظمات التنمية من رصد هذه الحالة، فتستمرّ في تقديم الحلّ نفسه مراراً وتكراراً - على أمل الحصول على نتائج مختلفة- لكنّها بذلك تفرض الوقوع في «فخ القدرة» وفق سياق السياسة المتبعة، في حين أن ما هو مطلوب فعلياً هو تشخيص جديد ووصفة جديدة.

وفي بعض البلدان يكون للعلاج أثر أسوأ؛ إذ يؤدي إلى ما يمكن تسميته بـ «التحمّل المبكر للأعباء»؛ أي أنّ المؤسسات المعنية لا تكون قادرة على تحمل ما يُفرض عليها أو ما يتوقع منها من مهام.

وكما يحدث للمرضى الذين ينزفون بسبب الأسبرين، فإنّنا نجد البلدان في هذه الحالة، حيث تكون الحلول الخارجية تتجاوز قدراتها المحدودة، ممّا يقوّض إمكانية ومشروعية إصلاح المؤسسات وتنفيذ السياسات، ويُضعف الجهود الرامية إلى بناء الثقة والقدرة داخل سياقات أوضاعها الوطنية.

لقد رأينا هذا الأمر يحدث في بعض الدول، وإن توافرت فيها إجراءات وأدوات تبدو غير ضارة مثل التدقيق الداخلي؛ إذ نجد أنّ الحكومات التي تحاول استعمال هذه الأداة تواجهها أحياناً المشاكل الإضافية، بوصفها عنصراً غريباً ومربكاً للغاية لأنظمتها الإدارية القائمة.

وعلى ضوء اهتمام القارئ هنا، بقراءة كتاب حول بناء قدرة الدولة على التنفيذ، نفترض أنّه يطرح سؤالاً بشأن ما يمكن فعله لتحسين أثر الجهود المبذولة في هذا المجال، وهل هناك مناهج بعينها



للتنمية يمكن تطبيقها عندما لا يُجدي «الأسبرين» نفعاً؟

يقدم هذا الفصل مقدّمة لفهم أبرز هذه المناهج الذي نُطلق عليه اسم «التكيف النمطي التكراري القائم على المشكلات/PDIA».

ويبني هذا الفصل محتواه وصولاً إلى مناقشة هذا النهج ومبادئه الأساسية، من خلال استعراض رحلتنا نحو التعرّف على PDIA /⁽²⁾، وشرح سبب اعتقادنا بأنه أداة مناسبة لبناء قدرة الدولة، ومتى يكون هذا النهج الأكثر ملاءمة.

نبدأ بتمرين بسيط في قاعة الدراسة يركّز على وضع استراتيجية للسفر من شرق الولايات المتحدة الأميركية إلى غربها، في عام 2015 وعام 1804.

قد يبدو التمرين بعيداً بعض الشيء عن الخبرة في التنمية، لكنّه يقودنا إلى مناقشة التحدّيات المختلفة المرتبطة ببناء قدرات الدولة في البلدان النامية، وإلى أهميّة وجود استراتيجيات مختلفة للتعامل مع هذه التحدّيات المتنوّعة.

إحدى هذه الاستراتيجيات هي PDIA / التي نراها مناسبة للتعامل مع التحدّيات المعقّدة الشائعة عند محاولة بناء قدرات الدولة.

ونختتم الفصل بالدعوة للتفكير في التحدّيات التي تواجهها كلّ مشكلة، وأيّ منها يندرج ضمن هذه الفئة، وأين يمكن البدء بتطبيق مبادئ PDIA.

بناء القدرات من أجل الذهاب غرباً

نتوجّه نحو أخذ العديد من المتخصصين في التنمية الذين نعمل معهم في تمرين بسيط عند تقديم «التكيف النمطي التكراري القائم على المشكلات/PDIA» بوصفه استراتيجية جديدة لبناء قدرة الدولة.

يهدف هذا التمرين إلى توضيح سبب الحاجة إلى مناهج مختلفة عند بناء قدرة الدولة في البلدان النامية، كما يهدف إلى تقديم التكيف النمطي التكراري بوصفه نهجاً فعالاً ومفيداً بشكل خاص.

(2) Our initial work on PDIA was published as Andrews et al. (2013).



التحديات في عام 2015.

نبدأ بطلب من المتخصصين وضع خطة تمكنهم، بأسرع وقت ممكن، من السفر بالسيارة من مدينة (سانت لويس) إلى مدينة (لوس أنجلوس) في الولايات المتحدة عام 2015.

وتتوفر خريطة طرق وجدول يُظهر المسافات بين المدن، وقد يرغب القارئ في تجربة هذا الأمر بنفسه، باستعمال الشكل 6.1، والجدول 6.1 بوصفهما مساعدتين. ودعونا لا نتردد في الرسم على الخريطة، وتوضيح تفاصيل الرحلة بدقة، بما فيها من الطرق التي سيسلكها والمسافات والأوقات وغير ذلك.

ولو نفكر في ذلك كستراتيجية لبناء «قدرة 2015» على السفر نحو الغرب.



الشكل 6.1

خارطة الطرق الرابطة بين سانت لويس، والغرب الأمريكي، كما هي اليوم

المدينة	كراند جنكشن/ كولورادو	دينفر/ كولورادو	دالاس/ تكساس	البوكيركي/ نيو مكسيكو	ويتشيتا/ كنساس	رينو/ نيفادا
المسافة	1103	858	633	1041	443	1849
المدينة	اوكلاهوما سيتي	لوس انجليس	لاس فيغاس	كنساس سيتي	سان دييغو	فينيكس
المسافة	496	1840	1606	253	1858	1504

الجدول 6.1

المسافة بالأميال، من مختلف المدن إلى مدينة سانت لويس (شرق الولايات المتحدة).

في النهاية، يتمكّن جميع المتخصّصين الذين نعمل معهم من تقديم حلّ خلال مدة زمنية قصيرة نسبيًا. ومن المثير للاهتمام أنّهم يحدّدون عادةً أحد طريقيّن: إما عبر مدينة (دنفر) في الشمال، أو عبر مدينة (ألباكركي) في الجنوب.

وثعّد هاتان المدينتان، على ما يبدو، «أفضل الاختيارات» في هذه الحالة؛ لأنّهما الأقصر والأكثر مباشرًا. وربما كان القارئ بنفسه سيختار أحد هذين الطريقيّن.

لكن، حين يجري السؤال عمّا يمكن للمتخصّصين أن يختاروا لو أن المشكلة عرضت عليهم، في العادة ما تكون القائمة طويلة في احتوائها على مختلف الإجابات، وقد تحتوي على أشياء من قبيل التالي:

”إنّنا نفترض أنّ الخارجة كانت حقيقيّة ومعبرة»، ونفترض أنّ المسافات التي تظهرها الخارطة كما هي في الحقيقة»، و «ونفترض أنّه سيكون هناك تواجد لرجال الشرطة من أجل توفير النظام في السير» (وأن لا يوقفوننا من أجل استحصال بعض الرشى).

ولقد وجّهنا سؤالاً عن السبب الذي يجعلهم يضعون عددًا كبيرًا من الافتراضات ابتداءً، وجاء الجواب في العادة بما يشبه القول التالي: «إنّ هذه الفرضيات آمنة؛ لأنّنا نتعامل مع الولايات المتّحدة، حيث نعرف أنّ مثل هذه الأمور هي حقيقيّة وتصدّر الواقع».

وأفادوا أيضًا أن افتراضاتهم كانت ممكنة؛ لأنّهم كان لديهم نقطة بداية وأخرى للنهاية، واضحة ومحدّدة. وهناك إشارة أخرى إلى حقيقة أنّهم سبق لهم أن اتبعوا الخارطة نفسها من قبل، وهي تجربة تمنح المصدقيّة لافتراضاتهم الحالية. (يمكن الاعتماد على الخرائط في الولايات المتّحدة، فيمكن أن نعتد على هذه الخارطة المتاحة أيضًا).

واختتمنا هذا الجزء من التمرين، بطرح سؤال عن نوع القدرات التي يحتاجونها من أجل إكمال الرحلة، وإن كانت رحلة فيها شيء من المخاطرة، وأي نوع من القيادة سيكون مطلوبًا من أجل إتمامها؟ وسيكون الجواب مرّة أخرى سريعًا ومعروفًا: «نحتاج إلى شخصين لديهم رخص لقيادة السيارة، وهاتف خلويّ، وبعض الخرائط، ولن تكون هناك مخاطر حقيقيّة».

واستفسرنا عن عدد الأشخاص الذين في الغرفة ممن لديهم القدرات المطلوبة، ورفع الجميع تقريبًا أياديهم. إنّ هذا يظهر لنا كم إنّ الرحلة قابلة للتحقّق، وتتطلّب قدرات شائعة، ولن يكون فيها تقريبًا أيّ مخاطر بناء على اختيار أفضل المسارات التي تعرف أنّها موجودة.

أما التساؤل عن القيادة المطلوبة فقد جرى اختصاره كالتالي: أنت بحاجة إلى شخص ليراقب



السائقين فحسب، ويتأكد أنهما يتبعان المسار كما جرى تعريفه وتحديده. ويمكن لفرد واحد القيام بهذه المهمة إن جرى منحه التحويل والسلطة اللازمة على السائقين، مع قدرات أساسية ظاهرة، وسيوافقه القليل من المصاعب أو احتماليات الفشل، والقليل جداً من المقاومة من جانب السائقين.

ما الدافع الذي يقود الخطوات؟	حلول سبق تشخيصها وتعريفها بوضوح
كيف يجري تشخيص الفعل، وكيف يجري تنفيذه؟	الاعتماد على المعرفة والخبرة المتوفرة، ورسم مسار محدد ضمن خطة واضحة، وتنفيذها وفقاً للتصميم الموضوع.
ما القيادة والسلطة المطلوبة؟	جهة تفويض واحدة تضمن الالتزام بالخطة، دون وجود مطالب أو توترات إضافية.
من الجهات أو الأفراد الذين ينبغي إشراكهم؟	مجموعة صغيرة من الأفراد المؤهلين بشكل متوسط

الجدول 6.2

ستراتيجية الذهاب غرباً كما هي في عام 2015.

(المصدر: 2015a: Authors' work, based on Andrews)

ولخصنا هذا النقاش، من خلال الطلب من المشاركين تحليل العناصر الرئيسة في الاستراتيجية التي يقترحونها للانتقال من مدينة (سانت لويس)، إلى مدينة (لوس انجليس) في عام 2015؛ «كيف ستبني القدرة على القيام بهذه المهمة؟».

وقد قدموا ذلك من خلال الإجابة عن أربعة أسئلة:

ما الذي يدفع إلى اتخاذ الإجراء؟

كيف يتم تحديد الإجراء وتنفيذه؟

ما نوع السلطة أو القيادة المطلوبة؟

ومن الذي يجب أن يشارك؟

ويظهر الجدول (6.2) الإجابات الشائعة على كل من هذه الأسئلة؛ إذ تُظهر هذه الإجابات، في جوهرها، أنّ العمل سيكون مدفوعاً بحلّ مُسبق التحديد، يتم تحديده بالاستناد إلى المعرفة والخبرة المتاحة، ويُخطط له بالتفصيل، ويُنفذ كما هو مخطّط له.

ويتطلب ذلك وجود شخص واحد فقط مخوّل أو قائد؛ نظرًا لتحديد المهمة بدقة وضيق نطاقها، وكلّ ما يحتاج إليه هذا الشخص هو التأكد من الالتزام التام بالخطّة، مع إشراك عدد قليل جدًا من الأفراد في العملية؛ شريطة أن تكون لديهم المهارات المناسبة، مع وجود مشاكل محدودة تتعلق بالموارد البشرية، مثل: (الحاجة إلى تحفيزهم على المشاركة أو تشجيعهم على تحمل مخاطر إضافية).

التحدّي في عام 1804

بعد ذلك قلّنا متجه الموضوع قليلًا، ومنحنا المهنيين الذين نعمل معهم خرائط للولايات المتحدة كما كانت عليه الأوضاع سنة 1804؛ أيّ قبل أن يجري استكشاف الغرب الأميركي كليًا. وقتها كانت مدينة (سانت لويس) إحدى مدن الغرب⁽³⁾، لكن لم تكن هناك فكرة واضحة عامة عن الساحل الغربيّ، أو ما يقع بين سانت لويس وخط الساحل.

ومع وجود خارطة فارغة تقريبًا أمام المشاركين، وجّهنا لهم السؤال أن يتصوّروا أنّهم في سانت لويس سنة 1804، ثم يتعيّن عليهم أن يرسموا استراتيجية للعثور على خط الساحل الغربيّ. هنا صار عليهم أن يأخذوا زمام التحدّي بأنفسهم، ومن خلال الخارطة الموضحة في الشكل (6.2)، مع ملاحظة أن هذه الخارطة في الحقيقة تظهر (أكثر) ممّا كان معروفًا في عام 1804؛ إذ أضفنا حدود الساحل الغربيّ عليها، لكن لا أحد فعليًا كان يعرف في وقتها أين يقع خط الساحل، ولو فكرت فيها على أنّها هذه هي استراتيجيةك لبناء قدرة على السفر إلى الغرب في عام 1804.

(3) سانت لويس تقع على الحدود بين ولايتي ميزوري وإلينوي، وعلى نهر المسيسيبي، وهي تقريبًا تقع في وسط الولايات المتحدة اليوم، وتبعد عن الساحل الغربيّ حوالي 3 آلاف كيلومتر، لكن في عام 1804، كانت هي آخر مدينة في «الغرب» الأميركيّ، ولم يكن ما بعدها قد جرى استكشافه، وبالتالي فما بعدها هو «المجهول» بالضبط ولهذا فهي تناسب المثال/ التمرين المشروح في هذا الكتاب - المترجم.





الشكل 6.2

الطريق الموصلة إلى الساحل الغربي انطلاقاً من
مدينة سانت لويس، كما في عام 1804.

ولحسن الحظ، فإنّ هذا الأمر لم يكن مهمة عسيرة . لكنه كان يمثل كذلك للعديد من الذين عملنا معهم، وحاول البعض منهم ان يجربّ الاستراتيجية التي جرى اتباعها لعام 2015، لتكون معتمدة في عام 1804، وسياقها العام: «خذ نفس المسار إلى غاية مدينة (دنفر)، ثم بعد ذلك انزل باتجاه لوس أنجليس».

وذكّرناهم بأن مدينتي دنفر و لوس انجليس لم تكونا قد وجدتا بعد، وأنّ سانت لويس هي الأخرى لم تكن وجدت في مكانها الحالي.

إنّ هذا الوضوح في وضع المحدّدات والظروف عادة ما يقابل بأسئلة محبطة ومربكة، من قبيل: «كيف يمكننا إيجاد بدون طرق أو خريطة؟»؛ أو «من المؤكد أن هناك من يعرف مكان الساحل الغربي ويمكنه إرشادنا إليه؟»؛ أو «لابد أن لديك بعض المعلومات الإضافيّة لتشاركنا بها.

وما إن يدرك المشاركون المحترفون أنّ المجاهيل قد تم إخفاؤها عمداً، وأنّها في الواقع معلومات مجهولة بصورة فعليّة على المغامرين، فإنّ البعض يذهب مباشرة إلى الإعلان بأنّ المهمة مستحيلة.

«إن كنا لا نعلم إلى أين نحن ذاهبون، كيف يمكن أن نضع استراتيجية للوصول إلى هناك؟»، «كيف يمكن لن أن نشخص المسار إن لم تكن هناك بالأصل مسارات لنختار من بينها؟»، «وإذا

لم يكن هناك من يعلم أي شيء، فلماذا بالأصل نخوض في محاولة الوصول إلى الساحل الغربي؟». لكن آخرين قالوا: إنّ الاستراتيجية المطلوبة يجب أن تكون ممكنة بالنهاية، وقد وجد أحدهم طريقه إلى الساحل الغربي، إلّا أنّ أيّ استراتيجية فاعلة، في حقيقتها ستكون معتمدة على الحظ. وكان الاقتراح الأكثر شيوعاً من قبل هؤلاء المشاركين، هو اقتراح بسيط، وقدري إلى حد كبير: «شخص اتجاه الغرب بواسطة البوصلة، واتجه إلى هناك ... على أمل أن يكون كل شيء على ما يرام».

ونقّر بأن الحظ يجب أن يؤدي دوره في النهاية في أيّ مبادرة تتضمن قدرًا أساسيًا من الشك واللايقين والضعف (أو عدم التوفر بالأصل) من ناحية المعرفة والمعلومات. لكن في الوقت نفسه، نضع السؤال فيما إذا كانت الاستراتيجية يمكن لها أن تحتوي على المزيد من التفاصيل أكثر من مجرد: «اتجه نحو الغرب، سر بالطريق، وضع الأمل في الأفضل».

في جوهر الأمر، إنّنا نسأل عما إذا كان من الممكن صياغة عملية تهدف إلى تعظيم حظ المرء في مثل هذه الرحلة، أو خلق الحظ أثناء التحرك غربًا.

ومع مواجهة هذه التحديات، نجد أنّ المشاركين يميلون إلى الشروع بالتفكير بما هو أكثر من المسار الحرفي للمعطيات، ويقدمون أفكارًا مهمّة تثير الانتباه عن الاستراتيجيات المحتملة للتحرك، ويبدأ معظم المشاركين بملاحظة أنّه من الضروري أن يكون هناك فريق لإنجاز هذا العمل، وعلى سبيل المثال، تشكيل هيئة متعدّدة الأفراد تضم عناصر بمهارات متعدّدة، ويمكنهم أداء وظائف مختلفة لأدوارهم المناطة بهم.

وعادة ما تضمنت القوائم التي وضعوها بشأن القدرات أو المهارات التي يحتاجها هذا الفريق تحتوي على طبيب وطاه وجنود وبنّاءين. وعادة ما نضيف بعض المهام والأدوار إلى هذه القائمة، بما فيها مسّاح؛ لكي يضع الخرائط للمسار، بما يمكن الجميع من العودة وسلوك الطريق نفسها، وكذلك دليل محليّ؛ كي يقدم المساعدة للفريق في استطلاع الطريق والمسارات التي لم يجر بعد تعيينها، لكن يمكن أن تسلك إذا توفرت المعرفة بوجودها، وهذه المعرفة يجري تدوينها من خلال خوض التجربة. وكذلك ضرورة وجود متحدث مخوّل يمثّل الجهة التي سترسل الفريق، وكذلك من أجل المناقشة ما باقي الممثلين السياسيين على المسار، والتأكد من توفر الدعم المستمر للرحلة.

وعادة ما ذهب بعض المحترفين المتخصصين الذين عملنا معهم، إلى تقديم ضرورة يرونها، وهي أنّ الفريق بحاجة إلى تغييرات منتظمة في تكوينه؛ إذ إنّهم يرون صعوبة معرفة وتثبيت المهارات المطلوبة بدقّة مع الانطلاق ومنذ البداية، أو اختيار من سيغادر الفريق خلال الرحلة، أو متى ستنشأ الحاجة



إلى قائد جديد. لذلك، يجب أن يكون لدى الفريق طريقة أو آلية لإضافة أعضاء جدد، أو تغييرهم استجابة للتحديات الناشئة، وعادة ما يدفع هذا الرأي جميع المشاركين للتفكير في الحدود العامة لمسألة التخطيط المسبق للرحلة؛ إذ لا يمكن تحديد تشكيلة الفريق بدقة، أو المسار الذي يجب اتباعه منذ البداية.

وعلق بعض المشاركين بأن هذا النوع من المهام يستدعي إتباع منهج مقارنة الخطوة بالخطوة؛ إذ يتقدم الفريق باتجاه محدّد لبضعة أيام، ويتم تحديده بناء على «أفضل تخمين ممكن»، باستعمال المعرفة أو الخبرة المتاحة، ثم يجري اتخاذ قرار بشأن الاتجاه التالي، وهكذا...

ثم يذهب الفريق إلى رسم خارطة للأصقاع أو الأماكن التي مرّ بها أثناء التقدم، ثم يتوقف لإقامة المخيم وإعادة النظر وفحص التقدم الحرز. وقد يرسل الأعضاء المصابين للعودة، واستدعاء تعزيزات؛ لأجل الانضمام إلى الطريق نفسها، ثم التفكير في الخطوة التالية استنادًا إلى الدروس المستنبطة والتي ظهرت على الطريق؛ أيّ فرص أو صعوبات غير متوقّعة جرت مواجهتها.

وقد يفاجأ الفريق بمدى انفتاح وسعة المسار الذي اختاره، وسيواصلون السير لأيام قبل الحاجة إلى التوقف، أو أنهم قد يصادفون تحديات غير متوقّعة، مثل (الأنهار سريعة الجريان)، قد تستدعيهم للوقوف مبكرًا، وربما التراجع أو تغيير الاتجاه بشكل جذريّ.

أشار بعض من عملنا معهم إلى أنّ الرحلة - على الأرجح - ستكون تشكيلة من هذه الخطوات، والتي يمكن أن نطلق عليها مصطلح «تكرارات تجريبية»، كما أنّ هذه الخطوات ستجتمع لتشكّل مسارًا جديدًا ينطلق من بداية معروفة، نحو وجهة تستلهم الجهود نحوها، وتتضح مع التقدم في الرحلة؛ لأنها لم تكن معروفة مع انطلاقة الرحلة.

ويشير بعضهم إلى أنّ الفريق قد يواجه احتياجا، على الأرجح، يتضمن المزيد من هذه الخطوات في الرحلات الأطول، كما يلاحظون أيضًا أن هذه الخطوات تميل إلى أن تكون أقصر، وستتطلب تنوعًا أكبر عند المرور عبر تضاريس صعبة ومفاجئة مثل: (الجبال، أو الأنهار)؛ إذ سيحتاج الفريق إلى تجربة عدة طرق محتملة، والعودة إلى المخيم الأساسي لمناقشة أيّها سينجح ولماذا، ثم يجري اتخاذ القرار بشأن الطريق الذي يجب اتباعه.

ولقد تأملنا في هذه الفكرة بعمق، مع ملاحظة مدى اختلافها عن الاستراتيجية التي جرى عدّها مناسبة للتوجّه غربًا في عام 2015؛ إذ إنّ التوجّه إلى الغرب في هذه الأيام يتطلّب ببساطة عددًا قليلًا من الأفراد الذين يستعملون مهارات تقنية شائعة، لاتباع خريطة موثوقة ومبنية على أفضل الممارسات المعروفة.



أمّا الترحال إلى غرب الولايات المتحدة في عام 1804، فإنّ يتطلّب مجموعة متعدّدة من المهارات، تتحرك خطوة بخطوة نحو المجهول، وتتعلم وتتأقلم باستمرار، وتصوغ خارطة واضحة مع كلّ تقدم تحرزه.

ويشير المهنيون الذين نعمل معهم إلى أنّ رحلة عام 1804، كانت بلا شك أكثر خطورة ومشقة من تحدي عام 2015. ونتيجة لذلك، يلفتون الانتباه إلى أنه ينبغي علينا توقّع أن تختبر الرحلة عزيمة الجهات التي أعطت تخويلها بالانطلاق؛ أي الجهات التي تموّل وتدعم الرحلة، وأعضاء الفريق، بطريقة لا تفعلها رحلة 2015.

وهنا نطرح سؤالاً مفاده: ما الذي يمكن للفريق فعله كي يحافظ على تمويل ودعم الرحلة؟، وما الذي يمكن فعله لضمان عدم تمرّد أعضاء المجموعة، أو تراجعهم ومغادرتهم في منتصف الطريق؟

يقترح بعض المشاركين استعمال الحوافز الماليّة لتشجيع جميع المعنيين، لكن البعض الآخر يشير إلى أن هذا قد يكون أمراً مكلفاً جداً (نظراً لدرجة عدم اليقين والمخاطر العالية المرتبطة بهذه المهمة)، وقد لا يكون أمراً فعالاً في دفع المشاركين إلى اتخاذ خطوات محفوفة بالمخاطر. ويقترح البعض الآخر أن مثل هذه الحوافز قد تؤديّ حتى إلى احتجاجات أو إضرابات خلال الرحلة؛ إذ يطالب بعض الأعضاء بمزيد من المال مقابل اتخاذ خطوات معينة في المستقبل.

وقدّم مشاركون آخرون فكرة شاعت بينهم، مفادها أن يجري حتّ المشرفين المخوّلين (الممولين)، وباقي أعضاء الفريق عبر التأكيد على أهميّة العمل بمجمله، وعلى وجه الخصوص: كيف أنّه في حال نجاحه سيقبّل من التهديدات والمشاكل التي تواجههم وتواجه عوائلهم، وأصدقائهم، وجيرانهم؟ واتفق معظم أعضاء الفريق والمخوّلين على أنّهم سيقفون في حالة من التواصل بالرحلة، إن وجدوا أنّ رحلتهم تسير على أحسن ما يرام، وخاصّة مع مواجهة المشاكل لحلها.

كما أشاروا إلى أنّ هذه المقاربة والنهج سيتطلّبان إنشاء سرديّة ملهمة حول المشكلة التي يجري حلّها، وتقديم مراجعة (نتائج وحصائل) مستمرة على طول الطريق حول كفيّة التقدّم فعلياً في حلّ المشكلة، لكلّ من الجهات المموّلة وأعضاء الفريق، من أجل الحفاظ على تحفيزهم.

ويلاحظ المشاركون أنّ هذا النوع من التحفيز سيكون مطلوباً في نقاط متكرّرة خلال الرحلة، وسيتميّز توجيهه إلى مجموعات متنوّعة من الممولين وأعضاء الفريق.



مشكلة محفزة يشعر بها جميع الأطراف المعنية أو المشاركين	ما الدافع الذي يقود الخطوات؟
عبر تكرارات تجريبية تقوم فيها الفرق باتخاذ خطوة عملية، ثم التعلم منها، والتكيف وفقًا للنتائج، ثم المضي في خطوة تالية.	كيف يجري تشخيص الفعل؟ وكيف يجري تنفيذه؟
وجود جهات تفويض متعددة تتولى إدارة مخاطر المشروع من خلال تحفيز الفرق وغيرها من الآليات، مع تقديم الدعم لعمليات التجربة	ما القيادة والسلطة المطلوبة؟
فرق أو مجموعات متعددة الأفراد تضم مجموعة واسعة من المسؤوليات الوظيفية والمهارات المتنوعة.	من الجهات أو الأفراد الذين ينبغي إشراكهم؟

الجدول 6.3

استراتيجية الذهاب غرباً كما هي في عام 1804.

ودائمًا سيكون هناك العديد من الأطراف التي تعمل بوصفها جهات مخوّلة، على سبيل المثال، من بينهم من يقدّم التمويل الأولي، أو من يتيح للفريق المرور عبر الأقاليم الجديدة، أو يتيح لهم الوصول إلى موارد جديدة. وستحتاج كلّ من هذه الجهات المختلفة إلى تحفيز بطرق مختلفة، تمامًا كما هو الحال بالنسبة لأعضاء الفريق الذين يأتون من خلفيات متنوعة، ولديهم اهتمامات شخصية ومهنية مختلفة.

هذا النوع من التحفيز لن يكون ضروريًا إذا كان أحدهم يقود سيارته من مدينة سانت لويس إلى مدينة لوس أنجلوس في عام 2015؛ لأنّ الرحلة لا تنطوي على مخاطر، ولا تتطلب الكثير، سواء أكانوا من الجهات الممولة أم من المنقّذين الذين سيكونون أفرادًا وليسوا مجموعات.

لقد وضعنا وصغنا هذه الحوارية، عبر توجيه السؤال إلى أولئك الذين نعمل معهم من أجل تشخيص العناصر الاستراتيجية التي تظهر خلال النقاش، وعلى ضوء الأسئلة نفسها في ما يتعلق بالجدول (6.2)، و (6.3) التي تلخص الأجوبة العامة والشائعة، والتي تقترح على سبيل المثال، بأنّ الأفعال والخطوات المطلوبة يجب أن تستند إلى حوافز ودوافع عالية بإشكالياتها، التي يواجهها ويشعر بها أولئك الأفراد. ولا يمكن تحديد العمل والخطوات المطلوبة مسبقًا، بل يجب أن تنبثق من خلال تكرارات تجريبية، حيث يتخذ الفريق خطوة، ثم يتعلّم مواجهتها، ويتكيف، ويتخذ خطوة أخرى وهكذا. وسيكون من الضروري وجود عدّة جهات مخوّلة لإدارة مخاطر المشروع ودعم عملية التجربة.

وأخيرًا، سيتطلّب هذا العمل مشاركة وجهودًا من مجموعات متعددة الأطراف، أو عدد من فرق



تمتلك مسؤوليات وظيفية ومهارات متنوعة، وليس فقط من عدد قليل من الأفراد ذوي المهارات المناسبة.

ولو افترضنا أنّ هذا النهج قد تم اعتماده فعلياً في بعثة لويس وكларك في عام 1804، في الولايات المتحدة التي وجدت طريقاً تجارياً إلى الساحل الغربي للولايات المتحدة تحت التفويض الأساسي الممنوح لهم من الرئيس توماس جيفرسون، ولكن أيضاً بتفويض إضافي من قادة قبائل الأميركيين الأصليين على طول الطريق⁽⁴⁾.

لقد ركزت تلك البعثة على مشكلة متعددة الأبعاد، تمحورت حول الحاجة إلى إنشاء طريق تجاري مائي بالكامل، يصل إلى المحيط الهادئ، وكانت هذه المشكلة التجارية ذات أولوية قصوى في الكونغرس، الذي كان عليه أن يمرر موافقته بتمويل الرحلة حتى قبل أن تبدأ، وكانت في وقتها مشكلة ملحة شعر الكونغرس بأهميتها بشكل كبير؛ لأنّ بعض المجتمعات الجديدة في منطقة الغرب الأوسط كانت بحاجة إلى فرص تجارية موسعة، وقد ساد في وقتها شعور بأن دولاً أخرى كانت تسعى لاكتشاف نفس الطرق.

وشملت البعثة أكثر بكثير من الرجلين اللذين تُنسب إليهما اسما (لويس وكларك/ Lewis and Clark). فقد كان هناك فريق كامل من الأشخاص ذوي خلفيات ومسؤوليات متنوعة، كما زاد عددهم مع تقدم الرحلة؛ إذ أذى المرشدون المحليون دوراً حيوياً، وخاصة ساكاجاويا/Sacagawea، المرأة الأمريكية الأصلية المشهورة بدعمها للبعثة، وقد قام الفريق أيضاً بالكثير من عمليات «التكرار التجريبي» خلال رحلتهم، مستخدمين الخرائط الموجودة لتوجيه الخطوات الأولية، لكنهم كانوا يضيفون إليها باستمرار أثناء التقدّم، ويتعلمون ويعدّلون مسارهم بشكل متواصل.

وتشير الوثائق والسجلات إلى أنّ تلك البعثة انقسمت إلى مجموعات أصغر وفرق متعددة، لعدة مرات، وخاصة حين كانوا يواجهون تحديات غير متوقعة مثل: (الأنهار والجبال)، وعلى سبيل المثال، فقد اتبعوا هذا التكنيك من أجل استكشاف المزيد من الممكّنات، ومديات مختلف المسالك الوعرة والبرية على طول الطريق.

(4) The best resources to reference for those unfamiliar with this initiative are at the PBS website, in an active section where one can learn about the «Journey into the Unknown.» This is what motivated the exercise. See <http://www.pbs.org/lewisandclark/into/index.html>



من الاتجاه غربًا إلى بناء قدرات الدولة

لقد استنتجنا ملاحظتين مهمتين من خلال تمرين (التوجّه غربًا):

الأولى: في هذا العالم هناك العديد من التحدّيات التي تواجه عمليّة بناء القدرات، وواحدة منها (تحدّيات 2015) التي تتضمن فعل الأشياء التي نعلمها بالأصل، ويتمثّل النوع الأول في استعمال المعرفة التي تم اكتسابها بالفعل، مع وجود عدد قليل جدًّا من العناصر المجهولة في السياق وقليل من المخاطر. يصف الفصل الخامس هذا النوع بأنه «تحدّي لوجستي»، في حين أنّ البعض قد يسميه تحدّيًا بسيطًا أو معقدًا (غلوبيرمان وزيرمان / Glouberman and Zimmerman 2004)⁽⁵⁾. أمّا النوع الثاني فهو (تحدّي عام 1804) (وفق المثال الذي سبق شرحه)، فينطوي على القيام بأشياء لا نعرفها، نظرًا لغياب المعرفة اللازمة بشأن ما يجب فعله، ووجود العديد من العناصر المجهولة في السياق، وتعدد المصالح، وكثرة التفاعلات التي تزيد من مستوى المخاطر. يشبه هذا ما أسمىه في الفصل الخامس بـ «التحدّيات شديدة التعقيد»، أو «التحدّيات المعقّدة»، (انظر غلوبيرمان وزيرمان وسنيدر / Glouberman & Zimmerman 2004) and Snyder (2013).

● الثانية: إنّنا بحاجة إلى استراتيجيّات مختلفة من أجل مواجهة مختلف التحدّيات، أما الاستراتيجية المتعلّقة التي جرى استخدامها لمواجهة تحدي 2015، فقد كانت مبسطة في ذاتها: شخص الحلول، وخطط لتنفيذها، ثم نفذها كما خطّطت، مع إشراف قوي واختيار الأشخاص المناسبين، ستكون الاستراتيجية المناسبة لمعالجة تحدي عام 1804 المعقّد هي أيضًا أكثر تعقيدًا: تحديد مشكلات التحفيز، السماح للحلول بالظهور من خلال التكرار التجريبي، وضمان الاستمرار والتوسع في التفويض للعمل من قبل فرق من الوكلاء ذوي المهارات المتنوعة والأدوار الوظيفيّة المتعدّدة.

(5) إنّ التحدّي البسيط هو ذلك التحدّي الذي نعرف كيفيّة التعامل معه، ويمكننا معالجته دون الحاجة إلى موارد متخصصة أو باهظة الثمن، مثل: اتباع خريطة في رحلة عبر البلاد، وهي مهمة يمكن لأي شخص يحمل رخصة قيادة عادية القيام بها. بينما المهمة المعقّدة هي أيضًا شيء نعرف كيفيّة القيام به، لكنها تتطلّب بعض الموارد المتخصصة، مثل: بناء صاروخ للذهاب إلى الفضاء، وهو يتطلّب توظيف الأشخاص المناسبين (الباهظي التكاليف) لاستعمال التكنولوجيا المعروفة بطريقة دقيقة.



في حين أن هذه الملاحظات تنشأ من تمرين أساسي، نجد الكثير من المواد للتفكير عند التأمل في تحدي بناء قدرة الدولة في التنمية. وتتمثل هذه في سؤاليين:

- 1- أشمل الجهود لبناء قدرة الدولة تحديات من نوع 2015 أو 1804، أم مزيجًا من كليهما؟
- 2- هل تعمل استراتيجيات 2015 أو 1804 بشكل أفضل عند محاولة بناء قدرة الدولة الحقيقية للتنفيذ؟

أنتنمي عملية بناء قدرات الدولة إلى تحديات نموذج عام 2015، أم إلى تحديات نموذج عام 1804؟

إنّ ما نراه هنا هو أنّ جميع التحديات تميل إلى احتواء أبعاد تمتد إلى النموذجين الذين طُرِحا هنا: نموذج تحديات عام 1804، ونموذج تحديات عام 2015.

ولقد وجدنا دليلاً في علاقة تجريبية/ Empirical، تدعم هذا الطرح من خلال دراسة مسح لحالات 30 مبادرة للإصلاح في القطاع العام، كانت تعتبر ناجحة بما فيه الكفاية لتدرج في قاعدة البيانات، العائدة لبرنامج (جامعة برنستون للمبادرات المجتمعية الناجحة/ISS) (انظر دراسة أندرو / 2015).

قمنا ببناء العينة بحيث تمثل شريحة مهمة من مبادرات بناء الدولة في سياق التنمية. وتشمل هذه المبادرات جهودًا تتعدد من؛ تحسين أداء وكالات تحصيل الضرائب إلى تعزيز إدارة البلديات، وتقديم خدمات حكومية محلية أفضل، وتحسين تشكيل السياسات في الحكومة المركزية، وما يتجاوز ذلك. هذه الإصلاحات شائعة في بلدان متعدّدة حول العالم، وتعكس جهودًا ناجحة لبناء قدرات تُعد مهمة في العديد من السياقات. وبناءً على ذلك، رأينا أن دراسة التحديات المرتبطة بهذه المبادرات ستوفر منظورًا مفيدًا لطبيعة تحديات بناء الدولة بشكل عام.

ولقد سعينا إلى ترميز كلّ حالة لمعرفة ما إذا كانت تشابه التحديات اللوجستية لنموذج عام 2015، أو أنها تشابه التحديات بالغة الصعوبة لعام 1804.

وهذا قد يشتمل تقييم مدى إظهار كلّ حالة للخصائص التي سبق أن أوردناها في الفصل الخامس: هل ستكون الحالة كثيفة المعاملات أو لا؟ وهل تعتمد على إدخال التكنولوجيا أو لا؟ وهل يمكن تعريفها على أنها خدمة أو أنها فرض التزام؟ وكذلك مدى الاعتماد على التقدير الشخصي.

ومع ذلك، فقد تبين أن عملية الترميز والتصنيف كانت صعبة للغاية؛ لأنّ كلّ حالة كانت تحتوي على العديد من الأبعاد التي أظهرت خصائص مختلفة. على سبيل المثال، فإن إنشاء وكالة ضرائب



جديدة هي مهمة تتضمن بعض التحديات اللوجستية مثل: (إصدار قانون ضريبي جديد ينشئ الوكالة)، بالإضافة إلى العديد من التحديات المعقدة والصعبة مثل: (بناء القدرة على تحصيل الضرائب فعليًا من المواطنين المتنقلين رغم ثرائهم). وبالمثل، فإن إنشاء وحدة سياسات على مستوى عالٍ يعد جزئيًا تحديًا لوجستيًا مثل: (تحديد الموقع والأساس القانوني للعمل)، وجزئيًا تحديًا معقدًا وصعبًا مثل: (تحديد السياسات التي ينبغي دراستها، وكيفية بناء الدعم للأفكار السياسية الجديدة).

وهنا وجدت الدراسة أن كل حالة من الحالات، تتضمن مزيجًا من التحديات، بعضها يشبه التحديات في نموذج الذهاب غربًا في عام 2015 (أي إنها تحديات لوجستية)، وبعضها الآخر يشبه نموذج عام 1804؛ أي إنها تحديات معقدة وصعبة. وهذا الأمر يؤكد وجهة نظرنا بأن جميع الجهود لبناء قدرات الدولة هي في الحقيقة تتضمن طيفًا واسعًا من التحديات، بحيث لا توجد حالة تحتوي على التحديات اللوجستية لوحدها، أو أنها تحتوي على تحديات معقدة وبالغة في الصعوبة بشكل بحت.

ومن المثير للاهتمام أننا وجدنا أن خمسًا وعشرين من أصل ثلاثين حالة كانت تهيمن عليها الأبعاد المعقدة والصعبة؛ أي تلك التي تتسم بكثافة المعاملات، وضرورة التقدير الشخصي، كما تنطوي على التزامات، ولا توجد لها حلول معروفة، وهذا يعني أن تحدي بناء قدرات الدولة هو - على الأرجح دائمًا - تحدٍ مرّكب، لكنه يحتوي على أبعاد من نموذج عام 1804، تكون شائعة وغالبًا ما تكون مهيمنة، ويجب التعامل معها لتحقيق تأثير حقيقي.

كما أنّ ما وجدنا، يتناغم مع تجربتنا المستحصلة الشخصية من الميدان في بناء قدرات الدولة. حيث أنه يكون من الصعب إيجاد سياسة بعينها كي تتبع، أو برنامج معين يكون هو الأفضل، أو مشروع يكون خاليًا من خليط التحديات المعقدة.

ومن الناحية العملية، فقد وجدنا أنّ معظم التحديات تهيمن عليها صيغة نموذج عام 1804، والتي تظهر غالبًا في الأنشطة اللاحقة للمبادرة؛ أي بعد معالجة التحديات اللوجستية المشابهة لنموذج عام 2015. فعلى سبيل المثال، غالبًا ما تتضمن مشاريع التعليم بعض مبادرات بناء المدارس، وهي بطبيعتها مسائل لوجستية؛ أي إنّها تحاكي نموذج عام 2015، لكنها تشمل أيضًا جهودًا لتحسين أداء المعلمين والطلاب في المدارس التي تم بناؤها، وهي في ذلك تشبه تحديات عام 1804.

وتطرح إصلاحات التدقيق والمحاسبة الداخلية تحديات لوجستية مثل: (إصدار قوانين جديدة وتعميم التعليمات)، وغالبًا ما تُستكمل هذه التحديات قبل أن تظهر العديد من التحديات المعقدة



من نموذج 1804 مثل: (بناء القبول بفكرة التدقيق والمحاسبة الداخلية، وإنشاء وحدات مختلفة في الوكالات الحكومية للقيام بالتدقيق، وضمان استعمال المديرين لتلك التدقيقات بعد إنجازها). كما تركز العديد من مشاريع قطاع الصحة على بناء القدرات لشراء الأدوية بشكل مركزي، وهو تحدٍ لوجستي من نموذج عام 2015 في الغالب، ثم تنتقل إلى التركيز على توزيع هذه الأدوية على المقاطعات والمناطق، وصرفها في المراكز الصحية، وضمان استخدامها حسب الحاجة من قبل الأطباء والمرضى، وكل ذلك ينطوي على العديد من التحديات من نموذج عام 1804.

ما الاستراتيجية التي تقود إلى النجاح في بناء قدرات الدولة؟

وعلى ضوء هيمنة التحديات من نموذج عام 1804 على مسألة بناء قدرات الدولة، فإننا يجب أن نتوقع ضرورة استحضار الاستراتيجيات التي تعالج مشاكل نموذج عام 1804، وما يلحق بها من جهود ناجحة من أجل تحقيق النتائج المرجوة.

وهذا بالفعل ما وجدناه حين عمل الباحثون على حالة جمعية المبادرات المجتمعية الناجحة/ISS، في دراسة آندرو 2015، لكن مع بعض التحفظات. وطلب من العاملين على التصنيف والترميز أن يسجلوا درجة بين 1 - 5، تعكس: أولاً- إن كانت الجهود مدفوعة بمشكلة أو إن حلاً معروفاً يقف خلفها ويلهمها.

ثانياً- إن كانت الخطوات والأفعال والإجراءات محدّدة سلفاً ضمن خطة أم تطورت من خلال التجريب التكراري؟ (مقارنة بين أفكار استراتيجيات عامي 2015 و1804، كما هو موضح في الجدولين 6.2 و6.3)، كما طُلب منهم تقييم ما إذا كان القيادة والتفويض قد جرت من قبل جهة واحدة أو عدة جهات؟ وهل كانت المبادرة تنفذها مجموعة صغيرة ومتجانسة أو مجموعة متنوعة من الأطراف الفاعلة؟ (أيضاً كجزء من المقارنة بين الجدولين 6.2 و6.3).

لكن ما يثير الاهتمام هو أن كلّ النقاط التي جرى تسجيلها للحالات التي تمتلك كلا النوعين من الاستراتيجيات، فإنها تكشف عن مقارنة مختلطة لبناء قدرات الدولة.

ومع ذلك، فإن الأدلة تظهر إتباع المبادرات الناجحة في الغالب لاستراتيجية هي أقرب إلى نهج نموذج عام 1804، من نهج نموذج عام 2015.

فعلى سبيل المثال كانت هذه الحالات مدفوعة في الغالب بالمشكلات، أكثر من الحلول، كما يتوضّح من متوسط الدرجات 4.2، و 2.4 في هذه الأبعاد.



وبالمثل، فقد ظهرت النجاحات بشكل أكثر انتظامًا من خلال عملية من التجريب والتعلم، وليس عبر مسار مخطط له مسبقًا، وهو ما يتجلى في الدرجات: 3.4، و2.3 في هذه الأبعاد.

وأخيرًا تضمنت معظم النجاحات مشاركة قادة، أو مخولين مفوضين عديدين، ومجموعات واسعة من الفاعلين، بينما لم تكن هناك سوى حالات قليلة فقط من النجاحات، جرت قيادتها من قبل أفراد يعملون ضمن عدد محدود، أو مع عدد محدود من الوكلاء أو المنتسبين.

وعلى ضوء هذه النتائج وجدنا بأن الاستراتيجيات المختلفة يجب أن توضع محل التفعيل من أجل مواجهة مختلف التحديات لمعظم الحالات، وهو السبب الذي يجعلنا نرى أن المطلوب هو خليط من الاستراتيجيات.

فعلى سبيل المثال تبنت إحدى المبادرات التي ركزت على إعادة تنظيم العمل في وزارة المالية في أندونيسيا، استراتيجية تشبه تلك التي تتعلق بنموذج عام 2015، مدفوعة بإيجاد الحلول لتطوير (إجراءات التشغيل الموحدة/SOPs)؛ إذ عمل الوزير مع فريق صغير لتحديد الإجراءات وضمان توفرها لـ 64000 موظف. (انظر دراسة جمعية المبادرات المجتمعية الناجحة/ISS). ومع ذلك، فقد جرى استعمال عملية أقرب إلى نهج نموذج 1804، مدفوعة بالمشكلات، لضمان قبول هذه الإجراءات واستخدامها داخل المنظمة؛ إذ تم إنشاء عدة فرق لتجريب الإجراءات، وجمع الملاحظات بشكل مستمر حول مواقع تحقيق النجاح، ولماذا تحقق النجاح.

وقد جرى تكييف الإجراءات استنادًا إلى هذه الملاحظات، والعمل تدريجيًا نحو منتج نهائي. كما لاحظنا أنّ استراتيجيات نموذج عام 1804، كانت أكثر بروزًا في الحالات؛ لأنها كانت حاسمة في تحقيق النجاح في المبادرات. فقد أحدثت الاستراتيجية التجريبية المدفوعة بالمشكلات من نوع عام 1804 في إندونيسيا، الفرق بين مجرد وجود إجراءات تشغيل موحدة، ووجود منظمة تعمل فعليًا وفقًا لتلك الإجراءات.

وعلى الرغم من هذا فقد جرى استعمال عملية أكثر قربًا من نهج نموذج عام 1804 مدفوعة بالمشكلات؛ من أجل ضمان قبول هذه الإجراءات واستخدامها داخل المنظمة؛ إذ جرى إنشاء فرق متعددة لتجربة هذه الإجراءات، وجمع الملاحظات بشكل مستمر حول حقيقة النجاح، وأسبابه، ومن ثم تكييف الإجراءات بناء على هذه الملاحظات، والعمل تدريجيًا على الشكل النهائي للتنظيم.

ولاحظنا أيضًا أنّ استراتيجيات نموذج عام 1804 كانت أكثر بروزًا في الحالات لأنها كانت



حاسمة لضمان نجاح المبادرات، فقد شكّلت الاستراتيجية التجريبية المدفوعة بالمشكلات⁽⁶⁾ من نوع نموذج عام 1804 في إندونيسيا الفرق بين وجود إجراءات تشغيل موحدة لوحدها، ووجود منظّمة تعمل فعلياً وفقاً لتلك الإجراءات.

إنّ هذه الأدلة تشير إلى حقيقة وضرورة أن تكون الاستراتيجيات المعتمدة لبناء قدرات الدولة، هي استراتيجيات مختلطة المناهج، مع أهميّة وجود استراتيجية نموذج عام 1804، ضمن الجهود. وهذا الأمر يستند إلى المنطق نظراً إلى أن تحدي بناء قدرات الدولة يجمع بين الأبعاد التي سبق شرحها في نموذجي مقاربات عام 1804، وعام 2015.

وعند التفكير في هذا النوع من الاستراتيجيات، نتذكر مرّة أخرى ما كتبه هيرشمان / Hirschman، عن تنفيذ مشاريع التنمية وأهميّة النظر إلى هذا النوع من المشاريع بوصفها « رحلة » بلا يقين عن متنهاها، كما ورد في أحد الاقتباسات في بداية هذا الكتاب:

«إنّ مصطلح (التنفيذ) يقلّل من تعقيد مهمة تنفيذ المشاريع التي تتأثر بدرجة عالية من اللامعلومية وعدم اليقين في بداياتها. ففي هذه الحالة قد تعني عبارة (تنفيذ المشروع) في الواقع رحلة طويلة من الاكتشاف في مجالات متنوّعة للغاية». (انظر هيرشمان 1967. صفحة 35).

منهج التكيف النمطي التكراري القائم على المشكلات/PDIA والتحديات التي ستواجهها

سيلاحظ القارئ أنّ هذا المنهج، سيوفر اختصارات للاستراتيجيات التي غالباً ما تظهر في مناقشاتنا الدراسية (وكذلك جرى عرضها في الجدول 6.2، و6.3). الأول: «SLDC»، وهو اختصار لـ «التغيير المدفوع بالحل والقيادة» يشير إلى تدخل ينبثق من حلّ محدّد مسبقاً، أو تصوّر لإجراء ما على أنّه هو الحلّ، ويجري تنفيذه من خلال خطة منضبطة ومتطورة إلى حدّ كبير، ويقوده فرد يتمتع بسلطة عالية، ويعمل مع مجموعة من الخبراء.

أمّا الثاني فهو «PDIA»، وقد سبق شرحه، وهو المقاربة الأكثر ملائمة للتعامل مع التحديات المعقّدة والصعبة التي غالباً ما ترافق جهود بناء القدرات للدولة. وهي كما سبق أنّ بيّنا اختصار لـ «منهج التكيف النمطي التكراري القائم على المشكلات والتكيف المتدرج مع التنفيذ»، وهي استراتيجية عملية لا تعتمد على النماذج الجاهزة أو الحلول المعروفة بوصفها مفتاحاً لبناء قدرات الدولة.

(6) المقصود بها: بداية تبني الحلول على منهج التكيف النمطي التكراري القائم على المشكلات/PDIA المترجم.



وعلى النقيض من ذلك التوجّه نجد أنّ منهج PDIA، يجمع أربعة مبادئ رئيسة للتعامل مع التعقيد، وتشكّل إطاراً للتفكير والعمل في مشاريع التنمية، وهي:

- 1- التركيز على مشكلات محدّدة في سياقات محلّية معيّنة، يتم ترشيحها وتحديد أولوياتها من قبل الفاعلين المحليّين.
- 2- تعزيز التجريب النشط والمستمرّ مع الأفكار الجديدة، وجمع الدروس من هذه التجارب لتحويل الأفكار إلى حلول.
- 3- إنشاء «بيئة تفويض/ بيئة التحويل بالسلطة»⁽⁷⁾؛ لاتخاذ القرار بما يشجع على التجريب والانحراف الإيجابي عن المألوف.
- 4- إشراك مجموعات واسعة من الفاعلين لضمان أن تكون الإصلاحات قابلة للتطبيق، وتحمل الشرعيّة وذات صلة؛ أيّ مدعومة سياسياً وقابلة للتنفيذ عملياً.

ومن المرجح أن يجري التعرّف على هذه المبادئ بوصفها مكوّنات أساسيّة للاستراتيجية القريبة من منهج عام 1804، وهي اللازمة للتعامل مع التحدّيات المعقّدة، خاصّة التي تنطوي على العديد من المجهولات والمخاطر، ويظهر هذا المنهج تكرار هذه المبادئ بموضوع عند تحليل الجهود الناجحة في بناء قدرات الدولة في سياق التنمية.

كما سنشرح كلّ واحد من هذه المبادئ بالتفصيل في الفصول القادمة، وسنصف كيف أنّها تفتح مجالاً وطريقة فعّالة لبناء قدرات الدولة، وخاصّة في مواجهة التحدّيات المعقّدة، ونذكر بجلاء أن القارئ ربما يكون على دراية بالأصل ببعض هذه المبادئ؛ إذ إنّها ليست جديدة كليّة في مجال التنمية،

(7) «بيئة التفويض»: تحتاج المؤسسات العامّة في العادة إلى السلطة لتنفيذ مهامها أو إرادتها، وهذه «السلطة» لا تأتي من مصدر واحد. وقد تأتي بأشكال متعدّدة. ومن هنا فإنّ بيئة التفويض ستشمل: البيئة الرسميّة، أو (الصلبة) مثل ما تمنحه التشريعات ونصوص القوانين، والتعليمات، وهي قوية إلا أنّها لا تكفي وحدها لإنجاح مساعي المؤسسة؛ لذلك نجد شكلاً من البيئة غير الرسميّة للسلطة، أو (الناعمة)، وتشتمل على الجهات أو الأفراد الذين يمدّون نطاق أو بيئة العمل بالسلطة، مثل الوزراء والمديرين، والهيئات المركزيّة والوكالات المعنية. ومن هنا يكون بناء علاقات إيجابية مع السلطات غير الرسميّة أو «الناعمة» أمراً ضرورياً لإنشاء بيئة تفويض توفر الشرعيّة والدعم والإجماع حول القضايا والتوصيات المطروحة؛ إذ يمكن أن تصبح هذه الجهات مصادر رئيسة للمخاطر التي تعيق تحقيق الأهداف إذا لم يتم إشراكها مبكراً وإدارتها بفعاليّة، وسيساعد التخطيط لإشراك أصحاب المصلحة في تحديد الجهات التي تُعد حاسمة ضمن بيئة التفويض الخاص بالخطة - المترجم.



ويرجع ذلك إلى أنها تستند إلى أفكار الآخرين وتدمجها، فيجب النظر إليها بوصفها امتداداً لأعمال سابقة.

ومن بين الذين طرحوا أطروحات مماثلة، واستعملوا تعبيرات من قبيل «منظمات التعليم» سينغا/ (Senga 2006)، وتعبير «المشاريع بوصفها تجارب لصناعة السياسة» روندينيلي/ (Rondinelli 1993)، وتعبير «المشكلات التكوينية مقابل المشكلات التقنية» هيفيتز/ (Heifetz 1994)، و «الانحراف الإيجابي» مارش وآخرون/ (Marsh 2004). ومصطلح «الفلاحة الأحادية المؤسسية، في مقابل التداول والتنوع»⁽⁸⁾. إيفانز/ (Evans 2004).

وكذلك، مصطلح «الديمقراطية بوصفها أداة لحل المشكلات» دي سوزا بريغز/ (De Souza 2008). و «الاقتصاد السياسي المدفوع بالمشكلات» فريتز وآخرون/ (Fritz 2009). ونجد أيضاً أنّ منهج التكيّف النمطيّ التكراريّ القائم على المشكلات/ PDIA يعتمد على العديد من أساليب التنفيذ القائمة، نظراً إلى أنّ الآخرين قد طوّروا طرقاً عمليّة لتطبيق الأفكار التي تستند إلى المبادئ الأربعة.

وتشمل الأمثلة في هذا السياق على: التفكير التصميمي، وأساليب التنفيذ ذات النتائج السريعة، والقدرة المرنة على صياغة السياسات، واستعمال مرتسمات المشكلات، ومخططات إيشيكاوا أو مخطّط العظام السمكية في تحليل المشكلات، والتشخيص المستند إلى المشكلات في جوانب الاقتصاد السياسي، وأساليب ومناهج التعليم ذات الحلقات المزدوجة⁽⁹⁾، وغيرها.

(8) ينضوي هذا المصطلح على استعارة من عالم الزراعة، فمصطلح «الفلاحة أو الزراعة الأحادية» المؤسسية يشير إلى عملية الزراعة المفردة بزرع محصول واحد مراراً وتكراراً، فتتحدّر إنتاجيّة الأرض، وتقلّ الغلّة، وتراجع إمكانية المزارع. أمّا في مجال التنمية والحوكمة فإنّ الزراعة الأحادية المؤسسية تعني تطبيق نموذج مؤسسي واحد وموحد - مثل البيروقراطية الغربية أو النظام القضائيّ أو الهيئات التنظيمية - على بلدان وسياقات مختلفة من دون مراعاة الخصوصيات المحليّة أو السياق الثقافيّ أو القدرات الفعلية. ويعتمد هذا النهج على افتراض أنّ ما نجح في مكان معين - غالباً في دول الشمال العالميّ - سينجح بالضرورة في أماكن أخرى، لكنّ هذا التعميم غالباً ما يؤدي إلى الفشل؛ لأنّه يتجاهل الحقائق المحليّة، ويُعيق الابتكار، ويمنع التكيّف المطلوب - المترجم.

(9) أسلوب في مناهج التعليم يعتمد على الطلب من المتعلّمين أن يفكروا في تعديل الأهداف أو قواعد اتخاذ القرار في ضوء الخبرة المكتسبة؛ ففي هذا النوع من التعلّم لا يكتفي الأفراد أو المؤسسات بتصحيح الأخطاء استناداً إلى القواعد أو الافتراضات القائمة، وهو ما يُعرف بالتعلّم ذي الحلقة الواحدة، بل يتعدّى ذلك إلى التساؤل وتعديل الافتراضات والأهداف والأعراف الأساسية التي أدّت إلى تلك الأفعال. تستعمل الحلقة



وبعض هذه الأفكار الأساسية والطرائق التنفيذية لم يجر اعتمادها بشكل واسع في مجال التنمية، كما لم يتم تفعيلها لتشغيل في الاستعمال الروتيني ضمن الجهود الرامية لبناء قدرات الدولة.

كما نجد أنّ معظم السياسات، والبرامج، والمشروعات، تعتمد مقارنة استراتيجية تماثل وتحاكي نموذج عام 2015، من خلال تحديد الحلول سلفاً، وتثبيت خطط التنفيذ عبر آليات جامدة لا طار العمل المنطقي، والاعتماد على تفويض الأفراد ليكونوا «أبطال الإصلاح» في تنفيذ العمل.

ويؤدّي هذا التحيز نحو استراتيجيات نموذج عام 2015، في كثير من الحالات، إلى خلق «فجوات القدرة»؛ إذ تمتلك الحكومات القدرة المرتبطة بتحديات نموذج عام 2015، لكنّها في الوقت نفسه تفتقر إلى القدرات المطلوبة لمواجهة تحديات نموذج عام 1804 (انظر دراسة أندروز/Andrews 2012، 2011)، ونرى أمثلة على ذلك في جميع أنحاء العالم وفي مجالات تنموية مختلفة.

- تم بناء مبنى حديث ومتطوّر جداً للمحكمة في جزر السليمون، شكل كفوء، وكاستجابة لتحديات من نموذج عام 2015، وباستعمال استراتيجية نموذج عام 2015، لكنّ الجلسات لا تُعقد فيها إلّا بضع مرّات في السنة، كما أنها لا تستجيب بشكل كافٍ لأنواع مُشكلات العدالة والحياة القضائية التي يواجهها معظم المواطنين في معظم الأوقات، وهي في الغالب تحديات من نوع نموذج عام 1804، وتتطلب استراتيجية تحاكي نموذج عام 1804.
- تم إدخال نظام معلومات الإدارة العامّة الماليّة في مالاوي بهدف تحسين السيطرة على النفقات، وهو تحدّي يحاكي نموذج عام 2015، وتم التعامل معه بالاستراتيجية نموذج عام 2015، لكن الأموال استمرّت في التدفق إلى غير أوجه صرفها المناسبة؛ بسبب التحديات السياسيّة والاجتماعيّة العميقة التي هي بطبيعتها تحديات من نموذج عام 1804، ولا يمكن التعامل معها بفعاليّة إلا من خلال استراتيجية نموذج عام 1804.

الأولى الأهداف أو قواعد اتخاذ القرار، بينما تمكّن الحلقة الثانية من تعديلها، ومن هنا جاءت التسمية «التعلم ذو الحلقة المزدوجة». ويعترف هذا النوع من التعلّم بأنّ الطريقة التي يتم بها تعريف المشكلة وحلّها قد تكون نفسها مصدراً للمشكلة، ويمكن أن يكون هذا النوع من التعلّم مفيداً في التعلّم التنظيمي؛ لأنّه يمكن أن يدفع نحو الإبداع والابتكار، متجاوزاً مجرد التكيف مع التغيير إلى التنبؤ به أو الاستعداد المسبق له - المترجم.



• أدخلت إصلاحات Fundescola (التمويل من أجل تنمية المدارس)، في البرازيل أدوات إدارة جديدة في قطاع التعليم في البلاد، وهو تحدّي لوجستي في الغالب من نموذج عام 2015، وتم التعامل معه من خلال استراتيجيات نموذج عام 2015، لكنّ هذه الأدوات غالباً لم تُستعمل في المدارس الفقيرة في الشمال الغربي، بسبب قيود القدرات، والتعقيدات السياسية، وغيرها من التحديات، وهي جميعها بطبيعتها تحديات من نموذج 1804، وتحتاج إلى معالجتها باستعمال استراتيجيات 1804.

إنّنا نرى هنا أن المزاجية بين منهج التكيف النمطي التكراري القائم على المشكلات/PDIA، والاستراتيجية المفيدة وفق نموذج عام 1804، يمكن أن تسهم في غلق هذه الفجوات في عملية بناء قدرات الدولة، كما نعتقد بإمكانية أن منهج التكيف النمطي التكراري يمكن تطبيقه على مدى واسع من الطرائق واختيارات التنفيذ، وهو ليس ببرنامج منفرد أو «حل» بذاته، لكنّه يتطلّب الكثير من التواصل والاندماج من الفاعلين (أصحاب القرار المحتملين) في اختيار الأداة التي ستستعمل من قبل الرياديين في صنع السياسات، أو أصحاب المحاور الإصلاحية والمحفزين نحوها، وكذلك يتطلّب منهم تشخيص موضع التركيز.

وهنا سيكون مطلوباً من القارئ، من أجل المزيد من الفهم، أن يتفاعل بهذه الطريقة في الفصول القادمة، من خلال التأمل في الأفكار التي نعرضها حول المبادئ الأربعة كافة، وتجربة بعض الأدوات التي نستخدمها عادةً لتجسيد هذه المبادئ.

ومن أجل القيام بذلك، سيكون من المفيد التفكير في التحديات التي تبرز حالياً، وخاصّة التحديات التي يكون تواجدها حالياً وخاصّة التحديات التي يكون معها منهج التكيف النمطي التكراري القائم على المشكلات (PDIA) أكثر صلة بها.

هذه هي تحديات نموذج عام 1804 في بناء قدرة الدولة؛ إذ لا يعرف على وجه الدقّة ما يجب فعله، وتواجه حالة من عدم اليقين وضعف المعلومات، وتحتاج إلى بذل جهدا كبيرا لتحفيز مجموعات واسعة من الفاعلين، ومن المرجّح أن تكون هذه هي التحديات التي تعاني منها أكثر من غيرها؛ إذ تلاحظ ضعف الإنجاز ويسود شعور بقلق بالغ بإزاء الفجوات في قدرة الدولة، وهي معروضة بشكل عام كما في الجدول (6.5).



التحديات التي نواجهها	التحديات على نمط نموذج عام 1804	التحديات على نمط نموذج 2015

الجدول (6.5)
كيف تبدو التحديات أمامنا؟

الفصل السابع

التعامل والإجراءات المنطلقة من إدراك المشكلات العمل القائم على المشكلات

في تسعينيات القرن الماضي شاع تأسيس هيئات مكافحة الفساد بوصفها «أفضل الممارسات» التي تثمر عن الحلول، بالنسبة للبلدان التي تنوي التعامل مع مشكلات الفساد، وكانت تلك البلدان تتبع النموذج الذي سارت فيه هونغ كونغ؛ إذ أنشأت هيئة خاصة أو مفوضية لمكافحة الفساد في سبعينيات القرن الماضي، وكانت دولة (مالاوي) الأفريقية مثالاً على هذا الإلتباع، وأُسِّسَ مكتب مكافحة الفساد/ ACB فيها في عام 1994، حين مرّ ذلك البلد بانتقالة ديمقراطية، ودفع المانحون بأجندات تحتوي الكثير من ممارسات مكافحة الفساد. (انظر دراسة أندريس/ Anders 2002).

لكنّ الأمور لم تصادف نجاحاً كبيراً؛ إذ جرت بعض الملاحظات والمتابعات التنفيذية حين كانت الأوضاع تمتلئ بأزمات الفساد التي يبدو أنّها كانت تتسارع. ولم يساند القادة السياسيون هيئة مكافحة الفساد، ولم يمنحوها الاستقلالية التي تجعلها تنشط بكفاءة وتتعامل مع البيروقراطية المتخندقة في البلاد، ومع الفساد السياسي.

كانت تلك التجربة نقيضاً تاماً لتجربة هونغ كونغ «نموذج هونغ كونغ»؛ إذ إنّ هيئة مكافحة الفساد قد ظهرت استجابة لوجود أزمات حقيقية في الفساد، وخاصة في داخل قوات الشرطة، وقد ساندت القوى السياسية الهيئة؛ لأنّه كان يتعيّن عليهم مضطرين إلى التعامل ومواجهة هذه الأزمات، وعليه فقد حصلت هيئة مكافحة الفساد في هونغ كونغ فعلياً على استقلاليّتها المطلوبة، ومتطلّبات فرض عملها وملاحقاتها القانونية بالقوّة.

وعادة ما يتبين لنا أنّ المجهودات الناجحة في تأسيس قدرات معقّدة للدولة مثل (جهود مكافحة الفساد في هونغ كونغ) هي جهود مدفوعة من الوعي بالمشكلة (عمل قائم على المشكلات)؛ لقد ركزوا بلا هوادة على حلّ مشكلة محدّدة وجاذبة للانتباه. وعلى النقيض من ذلك، فإنّ العديد من المبادرات الأقلّ نجاحاً مثل (تلك التي جرت في مالاوي) تبدو غالباً مدفوعة بالحلول أكثر من تركيزها على المشكلة نفسها، أو إنّها تركز على السياق الذي تظهر فيه هذه المشكلة.

في الواقع، يبدو أنّ هذا هو الفرق الأكبر بين تجارب تطبيق «أفضل الممارسات» وتلك التي تحاول



تقليديها؛ لأنّ «أفضل الممارسات» هي في الحقيقة قرار نشأ استجابةً لمشكلات محدّدة، وغالبًا ما كان هذا هو سبب نجاحها، بينما تفتقر النسخ المقلّدة غالبًا إلى التركيز الواضح على المشكلة؛ فتُعاني في مسألة إحداث تأثير فعليّ أو تغيير في السلوك كما هو متوقّع.

ونرى هنا أنّ غياب التركيز على المشكلة يؤدّي في كثير من الأحيان إلى تكرار الفشل في الإصلاحات، كما هو الحال مع لجنة مكافحة الفساد في ملاوي: فكلّ بضع سنوات يُلاحظ أحدهم أنّ اللجنة لا تعمل كما يجب، ويحاول تحسينها من خلال «مضاعفة الزخم» في تصميم الهيئة وتنفيذه بطريقة أفضل؛ ليواجه في النهاية الإحباط نفسه.

وباستعمال الاستعارة من الفصل السادس (مسألة الاتجاه غربًا)، فإنّ هذا يُشبه إلى حدّ كبير افتراض الفريق الذي يروم الاتجاه غربًا عام 1804، لوجود طريق جرى فتحه وتهيئته على وفق معايير عام 2015، ويتوافق مع الإصرار على أن يسلك المغامرون ذلك الطريق؛ على الرغم من أنّه من الواضح أن لا وجود لذلك الطريق، والمشكلة التي يواجهها مغامرو عام 1804 هي كيفة الوصول غربًا دون وجود طرق بالأصل (انظر دراسة أندروز وآخرين / (Andrews et al. 2015).

إنّ هذا الفصل يبحث في أهميّة التركيز على المشكلات التي يهتم لها أبرز الوكلاء حين يشرعون في محاولاتهم بناء قدرات معقّدة للدولة، وهذا هو أول مبدأ في منهج التكيّف النمطيّ التكراريّ القائم على المشكلات/PDIA، وفي هذا الفصل سنبحث في الأسباب التي تجعل المشكلة نقاطة انطلاق مهمة لمواجهة التحدّيات المعقّدة في بناء قدرة الدولة. وفي الفقرات المتتابة في هذا الفصل سنستعمل مثال ملاوي وأمثلة أخرى قمنا بدراستها أو المشاركة فيها؛ لتوضيح كيف يمكن استعمال المشكلات بوصفها قوّة دافعة في عمليّات بناء قدرة الدولة عمليًّا؛ وذلك في ظلّ الحاجة إلى صياغة المشكلات، وتفكيكها، ثم الدفع نحو تسلسل من الإجراءات والخطوات قائم على المشكلات.

وأظهرت دراسة تابعت 44 مشروعًا في القطاع الصحيّ، أجريت من قبل البنك الدوليّ، ومؤسّسة التمويل الدوليّة في أواخر التسعينيات ومطلع الألفية الثالثة، الأهميّة البالغة للمشاكل بوصفها دوافع لبناء قدرات بناءً للدولة.

وفي محاولة للإجابة عن سبب عدّ بعض المشاريع أكثر نجاحًا من غيرها، وجدنا أدلّة تشير إلى بعدين أساسيين وحيويين: الأول كان يتعلّق بـ «التركيز الإشكاليّ»⁽¹⁾، ضمن تصميم المشروع، في إطار

(1) التركيز الإشكاليّ: هو محاولة معالجة المشكلة التي تمثّل العقدة الأوضح والأقرب إلى الإدراك العياني من دون معالجة المشكلة الأكبر التي لها ظواهر وملامح قد يبدو بعضها ظاهراً أو غير ظاهر - المترجم.



شكل قابل للظهور ومستمرّ الحدوث، وهذا يعني أنّ المشاريع بدأت بوصفها ردود فعل لمشكلات محدّدة محلياً؛ إذ تم قياس المؤشّرات الأساسيّة لهذه المشكلات في المراحل الأولى من المشروع، وتم تحديد أنشطة المشروع مباشرةً بوصفها حلولاً مثاليّة لهذه المشكلات، كما تم تقييم التّقدم في حلّ المشكلات بشكل دوريّ والأخذ في الاعتبار عند تعديل محتوى المشروع.

لقد ضمنت طبيعة هذه المشاريع القائمة على المشكلات أو إدراكها والانطلاق من هذا الإدراك، أن يكون الهدف هو حلّ المشكلات المحدّدة فعليّاً بدلاً من تقديم حلّ مُسبق التصميم؛ ونتيجة لذلك كانت هذه المشاريع قابلة للتكيّف؛ ممّا أتاح تغييرات مستمرة في التصميم لضمان معالجة المشكلة بفعاليّة.

وسبق لعدد من الأدبيّات التي طرحت في هذا الشأن أن تصدّت لتفسير سبب كون العمليّات المدفوعة بالمشكلات، لها أهميّة كبيرة في معالجة المشاكل المعقّدة، مثل تلك التي تنضوي على الفساد، أو المشكلات المتداخلة في قطاع الرعاية الصحيّة.

واشتهر أبرز الباحثين في مجال الإدارة، ومنهم جون كوتر / John Kotter⁽²⁾، على سبيل المثال، بالتركيز على أهميّة الأزمة في إطلاق تغييرات عميقة في هيكل المنظّمة. وأما باحث مهم آخر، هو كيم كاميرون / Kim Cameron، وقد افترض أيضاً أنّ «التغيير المؤسّسي والتطوير خاضعات بشكل أكبر للمعرفة بالمشكلات، وليس من خلال المعرفة بالنجاحات».

ويطرح فكرته بأنّ الموظفين البيروقراطيّين من الأرجح أنّهم سيدعمون مبادرات التغيير التي تهدف إلى «تجاوز العقبات التي تعيق الفعاليّة المؤسّسية الأساسيّة»، أكثر من دعمهم لمساعي تحسين مؤسّسات هي ما تزال فعّالة بالفعل (انظر دراسة كاميرون / Cameron 1986: 69).

وفي السياق نفسه ترى الباحثة في شؤون المؤسّسات كريستين أوليفر / (Christine Oliver 1992: 564) أنّ «مشكلات الأداء» تولّد ضغوطاً سياسيّة واجتماعيّة ووظيفيّة تدفع نحو التغيير

(2) يطرح جون كوتر / John Kotter، في كتابه «قيادة التغيير» فكرة مهمّة في هذا السياق، مفادها أنّ الفشل التحالفات الساعية إلى التغيير (العاملة في منظومة أو مؤسّسة)، يرجع إلى غياب وحدة المساعي (المعلنة أو المضمرة)، وتظهر حالة بأن الأفراد ضمن جبهة التغيير في المنظّمة لا يثقون بالأقسام الأخرى من المنظّمة نفسها، ويعملون على تحقيق مساعٍ جزئية تتعلّق بأقسامهم وفروعهم أكثر ممّا تتعلّق بالهدف الأعلى لأداء المؤسّسة أو المنظّمة - المترجم.

John Kotter, «Leading Change», Harvard Business School Press. 1998.



المؤسسي؛ لأنها «تثير تساؤلات جدية حول مدى ملاءمة أو شرعية الوضع القائم». وبالمثل، يُشير سيو وكريد/ (Seo and Creed 2002) إلى أنّ العملية القائمة على المشكلات تُجبر على تنفيذ تحوّل في الوعي الجمعي حول قيمة الآليات الحالية، وهو أمر ضروريّ لتعزيز التغيير على المدى الطويل. وعلى ضوء هذه الأبحاث ووجهات النظر الأخرى رأينا أنّ المشكلات عادة ما تجبر صنّاع السياسات والذين يضطلعون منهم بالإصلاحات على طرح تساؤل عن الأساليب السائدة في أداء وتنفيذ الأمور، وتدفع نحو البحث عن بدائل تُقدّم حلاً فعلياً بدلاً من مجرد توفير طرق جديدة لأداء الأمور، وفي انعكاس لهذا الرأي يناقش سبارو/ (Sparrow 2008) كيف أنّ الفهم الدقيق لطبيعة المشكلة يمكن أن يُطلق جهوداً حقيقية لحلّها.

علاوة على ذلك، تُوفّر المشكلات نقطة التقاء لتنسيق عمل الفاعلين المتوزعين، الذين قد يصطدمون ببعضهم البعض في عملية التغيير لولا توفر قاعدة الالتقاء هذه. ومن هذه الزاوية يُنظر أحياناً إلى التحالفات على أنها مجموعات من أطراف غير متجانسة تعمل معاً لحلّ مشكلات مشتركة، لكنّها تكون في العادة غير قادرة على حلّها بمفردها (انظر دراسة زاكوكز/ Zakocs 2006، وانظر أيضاً دراسة بيريس/ Pires 2011).

تشير هذه الطروحات إلى أنّ المشكلات تُوفّر نوافذ مشتركة يضطر من خلالها الفاعلون إلى إعادة فحص السياقات التي يعملون فيها، وتحديد التغييرات اللازمة، واستكشاف البدائل لإيجاد حلول مناسبة.

وتُذكر فكرة «نوافذ المشكلات» في أبحاث كينجدون/ (Kingdon 1995) حول التغيير في السياسات. إذ تُشير تطبيقات نظريته حول «تيارات السياسات المتعدّدة» إلى أن الوعي بالمشكلات يُساهم في إدراج القضايا ضمن أجندة التغيير (انظر أبحاث بارزيلاي وغاليجو/ Barzelay and Gallego 2006؛ غولدراندسون وفوسوم/ Guldbrandsson and Fossum 2009؛ وريدي/ Ridde 2009). وعندما يواجه الفاعلون مشكلات لم يعد بإمكانهم تجاهلها، يكتسبون وعياً بنقاط الضعف البنيوية التي غالباً ما يغفلونها، ويبدأون في التعاون وتكريس الجهد الجماعي لإيجاد حلول لها.

واستناداً إلى هذه الفكرة، فإننا نؤمن بجدوى اتباع نهج قائم على المشكلات في أيّ إصلاح معقد أو مبادرة سياسية، مثل تحدّيات القدرة من على وفق نموذج عام 1804 التي نواجهها كثيراً في مجال التنمية.



لكننا لا نعني فقط تحديد المشكلات مع الشروع في أي تدخل، فمجرد القول بأنك تحدد مشكلة لا يعني بالضرورة أنّ التأثيرات المطلوبة لتعزيز التغيير الفعّال ستتحقق.

في الواقع نجد أنّ العديد من السعاة إلى الإصلاح الذين يدعون أنّهم يتبعون نهجاً قائماً على المشكلات لا يفعلون ذلك فعلياً، فهم يُعرّفون المشكلة على أنها غياب الحل المفضّل، وليس على أنها ضعف في الأداء، كما أنّ استراتيجيّتهم لا تحتوي على وسائل حقيقيّة لتسليط الضوء على الحاجة إلى التغيير، أو توفير نقطة التقاء لبناء تحالفات، أو تقديم «اتجاه واضح» نحو الهدف المتمثّل في «حل المشكلة» ليكون مصدر توجيه وتحفيز وإلهام للعمل.

فعلى سبيل المثال، لا يزال العديد من المانحين في مالايو الأفريقية يرون أن المشكلة في الفساد تكمن في أن لجنة مكافحة الفساد / ACB لا تؤدّي واجبها كما يجب. إن هذا النوع من تعريف المشكلة يرسّخ ما يُعرف بـ«فخ القدرة»، الذي سبق استعراضه في الفصول السابقة؛ إذ تكرّر الدول تنفيذ الإصلاحات نفسها مراراً وتكراراً وتواجه الفشل باستمرار، ومن غير المرجّح أن يؤدّي إلى التغيير السلوكي الذي يقترحه منظرو السياسات مثل كينغدون / Kingdon.

ونعتقد أنّ السبب في ذلك هو أنّ مثل هذه التعريفات للمشكلة لا تتوافق بالأصل مع خصائص «المشكلة الجيدة»⁽³⁾، التي تُحفّز وتُحرّك التغيير.

إنّ المشكلة الجيدة عادة ما تتمتع بالخصائص التالية:

- المشكلة الجيدة لا يمكن تجاهلها، وهي تهّم الفاعلين الرئيسيين في عمليّة التغيير.
- المشكلة الجيدة يمكن تفكيكها إلى عناصر سببية، ويمكن التعامل معها بسهولة.
- المشكلة الجيدة تتيح استجابات حقيقيّة، ومتسلسلة، واستراتيجيّة.

(3) المقصود بالمشكلة الجيدة، هي التي يمكن تكييفها منهجيّاً لتلائم مسار الحلول، أو أنّها بالنهاية يمكن حلّها؛ إذ إنّ هناك مشاكل لا يمكن حلّها، وبالتالي ستدخل الحلول في إطار العبث، دولة داخلية مثلاً ليست لها إطلالة على البحر، المشكلة هنا إذا جرى تعريفها على أنّها «الحاجة إلى صنع منفذ بحريّ» ستكون عصيّة على الحلّ بالتأكيد، وهي مشكلة «سيئة»؛ لأنّها لا حلّ لها؛ لهذا يجب تعريف وتكييف منطوق المشكلة بصورة تلائم منهجيّة الحلّ - المترجم.



بناء مشكلات ذات أهمية

لقد سبق أن أيدنا في طروحاتنا اتباع عملية قائمة على المشكلات؛ لأنها تُحفّز التفكير، وتُحرّك الانتباه، وتعزّز المشاركة الموجهة والمتحسّسة للسياق.

ومع ذلك، ومن أجل تحقيق هذه التأثيرات نرى أنّ المشكلة المحورية يجب أن تعكس قصوراً في الأداء لا يمكن إنكاره أو تجاهله، وأن تكون ذات أهمية للفاعلين الرئيسيين في التغيير، ولو فكّرنا، على سبيل المثال، في نوع صياغة المشكلة التي من شأنها أن تجمع فريقاً ماهراً معاً للانطلاق غرباً في عام 1804؛ إذ كان التحديّ غامضاً ومحفّوفاً بالمخاطر، وكان احتمال وفاة المغامرين مرتفعاً.

وغالباً ما يتطلّب الأمر لصياغة هذا النوع من المشكلات التي يمكنها تحفيز هذه المجموعات، ولجذب الانتباه إلى الإخفاقات التي تتفاقم مع الوقت، ولكن يجري تجاهلها باستمرار، أو تقبّل وجودها كأنها أمر طبيعي أو لا مفر منه أو ينظر إليها على أنها صعبة، ومن الخطر الشديد معالجتها، كما هو الحال مع العديد من التحديات في مجالات التنمية ومهام الأداء الحكوميّ بشكل عام.

وتأخذ هذه التحديات شكل ما يصفه كينغدون بأنه «الظروف» التي تجري الشكوى منها إلا أنها تكون مقبولة - مثل ألم الورك المزعج الذي يتعلّم الإنسان التعايش معه، ولا يبذل المجهوداً لمعالجته طالما أنه قادر على تحمّله.

ولكن عندما يستيقظ المرء ذات يوم ولا يستطيع المشي، تتحول الحالة إلى مشكلة تتطلب الانتباه، ويجد الشخص القوة لتقبّل التغيير اللازم مثل (الخضوع لعملية جراحية في الورك).

وعلى غرار هذا المثال، يشير كينغدون إلى أنّ العديد من الحالات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية لا تكتسب صفة «المشكلة» إلا بعد أن يتم تشكيلها سياسياً واجتماعياً لتلفت الانتباه. ولا ينبغي توقّع أيّ تغيير فعليّ قبل حدوث ذلك.

ونرى أنّ الأمر مشابه في العديد من تحديات بناء قدرة الدولة؛ إذ تستمر نقاط الضعف بالتأثير والموجودة لسنوات دون أن تستقطب الانتباه الذي تستحقه. وتتضمن عملية البناء هذه رفع مستوى الوعي بهذه الثغرات المستمرة من خلال أحداث بارزة تُركّز الانتباه، مثل الأزمات، أو استعمال المؤشرات الإحصائية، أو توظيف رجع الصدى من التجارب السابقة.

إنّ هذا الحال هو أول الخطوات والدرجات على سلّم منهج التكيف النمطيّ التكراريّ القائم على المشكلات/PDIA؛ أي صياغة المشكلات انطلاقاً من الأوضاع القائمة، وتبسيط الضوء على الحاجة إلى التغيير، ووضع هذا التغيير «بوضوح» على الأجندات الاجتماعية والسياسية والإدارية.



وتتضمن عملية الصياغة هذه تجميع العوامل الأساسية للتغيير من أجل الإجابة عن أربعة أسئلة:

- ما المشكلة؟
- لماذا هي مهمة؟
- المشكلة مهمة لمن؟
- ما الأمر الذي يتطلب المزيد من الاهتمام؟

وأخيراً، السؤال المتعلق بالأربعة السابقة: كيف نجعلهم يولون المزيد من الاهتمام؟

ومن المهم، سواء من حيث المبدأ أم من حيث التطبيق العملي، تكريس التفكير في من يتعين عليه الإجابة هذه الأسئلة، ومن يضع إطار المشكلة. من حيث المبدأ يجب إدراك وسائل التفاعل الديناميكي للقوة الحاضرة في اختيار بعض الفاعلين للقيام بهذا العمل واستبعاد آخرين.

على سبيل المثال، وضرورة إشراك من هم خارج دوائر السلطة الذين قد يكونون أكثر وعياً بالمشكلات. ومن الناحية العملية، من الضروري ضمان إشراك الفاعلين القادرين على دفع الخطوات التالية المطلوبة في عملية التغيير. ويتطلب تحقيق هذا التوازن إشراك كل من المحركين الذين لا يكونون عادةً في موقع سلطة، وكذلك صانعي القرار الذين غالباً ما يكونون في السلطة في عملية صياغة المشكلة.

والأهم من ذلك أن جميع هؤلاء الفاعلين يجب أن يكونوا من داخل السياق المستهدف بالتغيير؛ ممّا يعني أن هذه العملية لا يمكن أن تُنفذ من قبل أطراف خارجية، بل يجب أن تشمل أولئك المتأثرين مباشرة بالتغيير المرتقب.

كما يجب أن تستند الإجابات عن هذه الأسئلة إلى الأدلة في جميع الأوقات؛ لإقناع الفاعلين بصحتها وتمكين المجموعة من صياغة بيان واضح للمشكلة يجده الآخرون مقنعاً. وسنعرض أمثلة واقعية في الفصل الثامن القادم، لكن في ما يلي سيجد القارئ بعض التوضيح لهذا المبدأ عملياً:

لو افترضنا أن معنياً محتملاً بالإصلاح في ملاوي، يحمل قلقاً بإزاء نتائج فشل مكتب مكافحة الفساد هناك/ACB، وهنا سيحاول على سبيل المثال أن يقنع الآخرين بضرورة إنشاء مكتب أفضل لمكافحة الفساد، وتحسين الحل الذي كان يمثل أفضل الخيارات، وهو مثال حي للإصرار على اتباع النهج نفسه، الذي سبق أن شرحناه سابقاً.

وقد يرى بعضهم أن مكتب مكافحة الفساد ما يزال في طور التشكّل، وأنه سيعمل بشكل فعال في المستقبل، بينما قد يشير آخرون إلى أن الفساد كان موجوداً دوماً ومن الصعب معالجته سياسياً. ومع الأخذ بهذه المعطيات في قيد الاهتمام، نجد أن المعني بالإصلاح سيدرك تماماً الحاجة إلى تحويل



«الظرف»، إلى «مشكلة»⁽⁴⁾، من خلال بناء المشكلة. وسيحتاج في البداية إلى جمع مجموعة صغيرة من المحرّضين وصنّاع القرار، وطرح الأسئلة المذكورة أعلاه، ولنتخيّل نوع النقاش الذي قد يدور، وكيف يمكن أن يركّز جدول أعمال الإصلاح.

- «المشكلة تكمن في أنّ هيئة مكافحة الفساد/ACB، لا تتصدّى للفساد بكفاءة».
- ولماذا يهمّ هذا الأمر؟ «لأنّ ما زال لدينا الكثير من حالات الفساد في الحكومة، ويمكن أن نظهرها من خلال العديد من المؤشرات».
- ولماذا يهمّ هذا الأمر؟ «لأنّنا نخسر الأموال بسبب الفساد، وهي مقادير يمكن تقديرها من خلال البيانات المتوفرة في التقارير المالية».
- ولماذا يهمّ هذا الأمر؟ «لأنّ فقدان الأموال يقود إلى عرقلة الخدمات وتراجعها، وهو أمر يمكن أن نراه في مختلف القطاعات، ومن ذلك التعليم والرعاية الصحيّة والماء».
- وهنا لدينا الآن مشكلة في التعريف تشير إلى تراجع في الأداء الحقيقي، بما لا يمكن تجاهله، وهي أمور نرى أنها مهمة بالنسبة لعناصر التغيير الأساسيين.
- من سيكون معنيًا بهذه المشكلة ومهتمًا بها؟ «لكلّ أولئك الذين يستلمون ويستفيدون من الخدمات من المواطنين والسياسيين الذين يمثلونهم. وهؤلاء هم عناصر التغيير الأساسيين، وبشكل خاصّ على المستوى المحلي».
- من يتحمّ عليه أن يولي المزيد من الاهتمام؟ «أبرز وأهم صنّاع القرار في الحكومة، مثل وزير المالية، والموظفين المسؤولين عن إعداد الموازنات المحليّة».
- كيف نجعلهم يبدون اهتمامًا أكبر؟ «عبر توفير بيانات تظهر حجم الخسائر في الأموال التي يستنزفها الفساد، وكيف يتحوّل هذا الاستنزاف في تراجع في الخدمات. هذه البيانات قد تتضمن إحصاءات عن نفاد المخزون في العيادات، أو مدى توفر الكتب المدرسية في المدارس، ويمكن تقديمها لمختلف الدوائر الانتخابية لإقناع السياسيين الأفراد بضرورة اهتمامهم بالأمر».

(4) هذه اللمحة تعني أنّ عموم ما هو مفهوم ومعلوم من المشكلة، لن يكون «مشكلة» بحدّ ذاته، إنّما الظروف التي أدّت إلى استدامة المشكلة مع كلّ تغيير لعناصرها الأساسية - المترجم.



إنّ هذه العمليّة التي تتضمن إعادة هيكلة المشكلة ستساعد على تجنّب تعريف المشكلة على أنّها «الحاجة إلى حلّ مفضّل». وبدلاً من ذلك، فإن هذا النوع من تركيز الحوار سينقل إلى القائمين على الإصلاح نحو مواطن فشل تقديم الخدمات، وخاصّة تلك التي تظهر بسبب الفساد، والتي هي في حقيقتها مشكلة وظائفية في الأداء ستلاقي العديد من العملاء ممن يولونها الاهتمام؛ ومن المحتمل أيضاً أن تحشد الاهتمام والجهود من أجل وضع حلّ للضعف المتفاقم في قدرات الدولة.

هذا كلّه يأتي على النقيض من حالة الحديث عن مشكلة فشل هيئة مكافحة الفساد/ACB، التي بدأ منها الجهد الإصلاحيّ. وهو أمر قد لا يلاقي اهتمام العديد من الأطراف، ومن المرجّح أن يؤدي فقط إلى ايجاد حلّ تقني لمشكلة تقنية، تماماً كما لو أعطينا ذلك الشخص الذي يعاني من ألم عظم الورك عكازاً بدلاً من إجراء عمليّة جراحية ضروريّة ولكنّها مرهقة. وقد يقبل المساعدة، لكنّها من الناحية العمليّة ستسهم في استمرار المشكلة، وبدلاً من إجباره على مواجهتها والتعامل معها فعلياً.

وعلى ضوء ما يتركّز من اهتمام على الحاجة للتغيير، فإنّ عمليّة هيكلة المشكلة بهذه الطريقة يمكن نقل حلّ ما، وتحويل الحالة الإجرائيّة إلى «مشكلة جيدة» تعزّز بناء الدولة الحقيقيّ وما يتطلّبه ذلك غالباً من تفكير عميق وشامل وتغيير واسع النطاق.

ونرى أهميّة هذا النوع من جهود البناء المفهوميّ في مثال حالة إصلاح الميزانية في السويد⁽⁵⁾:

استمرّ الخبراء في وزارة الماليّة بمحاولة وضع وصياغة إصلاحات تقنية منذ أواسط عقد الستينيات في القرن الماضي، وهم يستهدفون تطوير إدارة الأموال العامّة، وتأطير العلاقة الحكومة المركزيّة والحكومات المحليّة، وترضين عمليّة صناعة القرار من أجل احتواء التصاعد في المتطلبات الماليّة.

وما بين أعوام الستينيات والثمانينيات جرّبوا تنفيذ العديد من الصفات الدّوليّة التي احتوت «أفضل الممارسات» ومنها برامج إدارة الموازنة، ووضع الموازنات لعدة سنوات سلفاً، والإنجاز والأداء، وتنظيم النواتج وفق الموازنة، وتنفيذ العديد من الإصلاحات المحاسبية، إضافة إلى إصلاحات داخليّة ضمن الجهاز الحكوميّ نفسه، والاتجاه نحو الإدارة لتحقيق الأهداف المقصودة. لكن معظم هذه الجهود

(5) The discussion on Sweden's case draws on work undertaken for Andrews (2015a) and reflecting various sources, including von Hagen (1992), Premfors (1991), Olson and Sahlin-Andersson (1998), Fudge and Gustafsson (1989), Burkitt and Whyman (1994), Brunsson (1995), Lundquist (2001), Molander (2000), Mattisson et al. (2004), Wehner (2007), Pollitt and Bouckaert (2004),

Paulsson (2006), Miyazaki (2014), Molander and Holmquist (2013).



جاءت في طريقة خاطئة، ومع حلول مطلع تسعينيات القرن الماضي كانت السويد تفتقر إلى العناصر الأساسية التي تمكنها من وضع موازنة مالية حديثة، مثلما تفتقر إلى المحاسبة المؤسسية، ونظم الإدارة بما فيها من وجود تقويم متماسك للموازنة، ونظام وزارة المالية للمسؤولية المحاسبية المشتركة للإنفاق، وغير ذلك.

كلّ هذا أدى إلى ما يسميه المنظرون «القيود المرنة للموازنة»⁽⁶⁾؛ إذ تمّ السماح بزيادة الإنفاق العام دون رقابة تُذكر، وقد شكّل هذا مشكلة حقيقية للسويد؛ ممّا جعلها في عرضة لأيّ صدمة قد تحصل، واستدعى إجراء تغييرات جذريّة في تركيبة الحكومة لتوفير قدرات للتحكّم في الإنفاق. ومع ذلك، تم التعامل معه إلى حدّ كبير بوصفه مسألة تقنية حتى عام 1991، عندما تعرضت البلاد لأزمة اقتصادية كبرى.

بدأت الأزمة في الأسواق الماليّة الأوروبية، لكنّها سرعان ما انتشرت إلى السويد وتسبّبت في فوضى في الماليّة العامّة، نظرًا للهشاشة التي كان الخبراء قد أعربوا عن قلقهم منها. ولم يكن من الممكن تعديل التزامات الرعاية الاجتماعيّة بالسرعة الكافية للاستجابة لانخفاض الإيرادات، وسرعان ما واجهت البلاد عجزًا كبيرًا؛ إذ بلغ حوالي 11 % من الناتج المحليّ الإجمالي في عام 1992.

وربط معظم المراقبين والمحلّلين العجز «الإشكاليّ» بالأزمة الأوروبيّة، وبمستويات الإنفاق المرتفعة في البلاد، وهو الذي قاد إلى ظهور دعوات إلى اعتماد خفض الإنفاق بوصفه الحلّ الشامل. وعلى الرغم من ذلك فإنّ فريقًا من خبراء إعداد الموازنة بدأ بصياغة سردية ووجهة نظر موازية تربط بين «حالة» القيود المرنة للموازنة والأزمة، على أمل تعزيز إصلاحات أعمق في نظام الميزانية.

وفي ذلك تعاونوا مع خبير اقتصاديّ مرموق؛ لإثبات أنّ السويد حصلت على ثاني درجة في إطار مؤشر رئيس لفاعلية نظام الموازنة؛ أيّ في مرتبة مماثلة لمرتبة إيطاليا واليونان، وكلاهما لا يعدّان نموذجًا يحتذى به؛ ممّا أثبت أنّ هناك «مشكلة موجودة». وإضافة إلى ذلك، فقد ساعدوا صانعي القرار على فهم الدراسات الأكاديميّة التي أظهرت أنّ الدول التي حصلت على درجات أعلى في المؤشّر، كانت في الحقيقة تتمتع بقدرة أكبر على ضبط الإنفاق؛ فتجنّبت العجز.

(6) وهي حالة من الإنفاق العام تسري تحت مظنة أن العجز سيجري تعويضه (حصول عوائد كبيرة متوقّعة، أو على سبيل المثال، توقع ارتفاع أسعار النفط الخام مع إعداد الموازنة الاتحادية العراقية، وإتخام مفرداتها بعجز كبير، على أمل أو رؤية أن العوائد ستكون كافية على أوسط التقديرات. وهذه الحالة تشتمل أيضًا استبعاد توقع حصول انهيار اقتصاديّ نتيجة تفاقم العجز، باعتبار أنّ هنا دائمًا وسيلة ما لسدّ العجز الحاصل في ميزان الإنفاق - المترجم



كما ساعد ذلك صانعي القرار على إدراك مفهوم الإجابة لسؤال: «لماذا كانت المشكلة مهمة؟» من خلال ربط ضعف الأنظمة بالعجز المؤلم الذي كانت السويد تعاني منه. وقد ركزوا جهودهم على أعضاء البرلمان، لعلمهم بأنهم هم يمثلون الجهات التي كان دعمها ضروريًا لتحقيق التغيير. وفي نهاية المطاف بدأ هؤلاء الفاعلون وغيرهم بالاهتمام أكثر ورؤية تلك الحالات بوصفها مشكلات فعلية؛ مما أضفى شعورًا بالإلحاح على عملية الإصلاح، وأتاح تنفيذ إصلاحات واسعة النطاق.

يُعدُّ هذا مثالًا قويًا على كيفية تمكّن القائمين على الإصلاح من تنشيط جهود بناء القدرات لتجاوز التقليد والحلول التقنية السطحية، وتركز بدلًا من ذلك على معالجة المشكلات الحقيقية التي تستدعي التغيير.

و نرى أنّ بناء المشكلة أو هيكلتها، ستحقق هذا التركيز وجذب الانتباه في تجارب أخرى أيضًا. في أحد البلدان، والتي سنطلق عليها اسم (نوستريا) مثالًا، كانت تكافح من أجل تحقيق التوازن بين الطلب والعرض في قطاع تحقيق العدالة، وتجلّى على شكل تراكم عدد كبير من القضايا.

كانت البلاد تفتقر إلى القدرات لإدارة هذا التراكم، وخاصة في ظل عدم قدرتها على تخصيص الموارد العامة إلى الأماكن التي كان فيها الطلب أكبر.

وكان المانحون قد دعموا مشروعًا لإنشاء نظام لإدارة القضايا يساعد في تعزيز هذه القدرات، ولكن بعد خمس سنوات من العمل، لم يُسفر المشروع عن شيء.

وجزء من السبب كان أن الإصلاح تم تأطيره على أنه معالجة حالة تقنية تتلخص في التشخيص التالي:

«ليس لدينا نظام لإدارة القضايا» وهو الأمر الذي لم يُحفّز أو يثير الاهتمام أو التفاعل الكافي عبر مجموعة واسعة من الفاعلين المتأثرين الذين كان دعمهم ضروريًا للإصلاح. ومع ذلك، ظلّت مجموعة صغيرة من هؤلاء الفاعلين ملتزمة بالإصلاح حتى بعد هذه التجربة، وحاولوا إعادة إطلاق مشروع نظام إدارة القضايا. في مواجهة فقدان الحماسة من بين الفاعلين الآخرين، بدأوا في بناء المشكلة كما نقترح هنا، من خلال السؤال عن سبب أهميّة عدم وجود النظام، ومن يهمله ذلك، وكيف يمكن جعله أكثر أهميّة.

كانت العملية مهمة، وقد اشتملت على حقائق ومواجهة، مثل: «إنّ النظام مهمّ لأننا لن نتمكن من تقرير أين يتطلّب تخصيص الموارد (القضاء، أو الأبنية، أو المدعين العامين، وآخرون) من غير أن يشخصها النظام»، «وإنّه مهمّ لأننا لن نتمكن من وضع موازنة كافية في طلباتها دون أن نعرف ما ينبغي



أن نطلبه، وأن نكون قادرين على تدعيم طلباتنا بأدلة حقيقية، «وهو مهمٌّ لأننا لا نحصل أبدًا على نوع التمويل الذي نحتاجه لإدارة قطاع العدالة من دون أن ترفض طلباتنا للميزانية بشكل روتيني» .

إنّ هذا التوصيف يعكس مشكلة في الأداء، وليس مجرد حالة تقنية، وهي مشكلة كانت تستشعرها عدد من الجهات المعنية بتقديم خدمات العدالة، وكان من الممكن تأطيرها باستعمال بيانات حقيقية تُظهر الفجوة بين المتطلبات على أرض الواقع، وبين الاعتمادات الفعلية في الميزانية، إضافة إلى سرديات شخصية؛ إذ تعكس الوكالات شعورها بالإحباط من تكرار طلب التمويل دون استجابة. ونتيجة لذلك، وجدت مجموعة الإصلاح أنّ هذا الأسلوب في التأطير فعال جدًّا في جذب فاعلين مهمين إلى عملية الإصلاح، وفي كسب الدعم لإطلاق مسارٍ إصلاحٍ جديد.

كانت حكومة أخرى، في بلد سنطلق عليه اسم «مانتيو» مثلاً، تحاول تعزيز قدراتها لدعم تنمية القطاع الخاص. وركزت مجموعة صغيرة في وزارة الصناعة على تنشيط قطاع معين من الاقتصاد كان يعاني من ضعف في الأداء، وحددت الحاجة إلى تحسين بيئة الأعمال التي تواجهها الشركات في هذا القطاع. وقد أولت اهتمامًا خاصًا للسياسات التي تهدف إلى تحسين مؤشرات سهولة «ممارسة الأعمال» في هذا القطاع، من خلال التقليل من أنواع مختلفة من الأعباء التنظيمية.

لكن هذه المبادرة كانت صعبة للغاية، وسبب الصعوبة جزئيًّا؛ لأنّ المجموعة لم تكن تملك السلطة على العديد من اللوائح التي كانت تحاول تغييرها؛ إذ كانت هذه اللوائح تخضع لسيطرة وزارات مثل: المالية، أو مؤسسة إدارة الأراضي، بالإضافة إلى عدد من المكاتب البلدية. لم تكن هذه الجهات الأخرى جزءًا من عملية الإصلاح، ولم تكن ترى ضرورة لإجراء الإصلاحات التنظيمية. وبشكل أساسي، كانت ترى ضعف أداء هذا القطاع كأمر طبيعي، وليس شيئًا يستحق اهتمامًا كبيرًا، أو على الأقلّ ليس اهتمامها هي.

قام الإصلاحيون المحتملون في وزارة الصناعة بإطلاق عملية «بناء المشكلة» لمعالجة هذا الخمول. وبدأوا بتحديد المشكلة على أنّها «انخفاض في درجة سهولة ممارسة الأعمال، نتيجة اللوائح غير الفعالة».

ولكن عندما تم طرح السؤال: «لماذا تُعد هذه المشكلة مهمة؟» بدأت المجموعة في تقديم أفكار جديدة مثلاً: «الشركات لا يمكنها النمو في هذا البيئة... وإذا لم تتمكن من النمو فلن نحصل على وظائف أو صادرات كافية... ونحن في أمس الحاجة إلى الوظائف والصادرات».

وطُلب من أعضاء المجموعة تقديم بيانات تُظهر الفجوة بين مستويات التوظيف التي كانوا يعتقدون



بضرورة توفرها في القطاع الذي اختاروه، والمستويات الفعلية المتوفرة في الميدان. وقد استُخدمت هذه البيانات بعد ذلك لإقناع الوزراء وكبار المسؤولين الحكوميين والمسؤولين المحليين بالمشكلة. ساعد بناء المشكلة بهذا الشكل على ضمان دعم هؤلاء الفاعلين للتغيير، وهو ما أدى إلى تسريع وتيرة الإصلاح وتعميقه خلال الأشهر التالية.

إنَّ هيكلية المشكلة، ووضعها في إطار ما أسمىناه بـ «بناء المشكلة»، يجب أن يكون مخطّطاً له بشكل مسبق أن يحفّز الفعل، لكن الأمر يمكن أن يكون له فعل انعكاسيّ مناقض إن ذهب تركيز «البنايين» إلى المشكلة لوحدها. وستبرز الحاجة إلى إجراء موازنة إيجابية للتغلب على إزاء مثل هذه الانعكاسات المتوقعة؛ بتوفير ما يمكن أن يلهم ويشجّع وجهة النظر.

إنَّ هذه الجزئية هي في الحقيقة إحدى الدروس التي نستخلصها من العمل على منهج «الاستقصاء التقديري» والذي غالباً ما يُقدّم على أنّه النقيض للعمل القائم على المشكلات. فهو يدعو إلى «الاستقصاء الجماعيّ في أفضل ما هو موجود، من أجل تخيل ما يمكن أن يكون، ويتبعه تصميم جماعي لحالة مستقبلية مرغوبة تكون جاذبة لدرجة لا تتطلب استعمال الحوافز أو الإكراه أو الإقناع لتحقيق التغيير المخطّط له» (انظر دراسة بوش / Bushe 2013: ص1) (7).

ومن أجل الدقّة، فإنّنا لا نعتقد أن هذا النهج يتعارض فعليّاً مع النهج القائم على المشكلات الذي نعرضه هنا، بل إنّهُ يؤكد على أهميّة «الجانب الآخر من العملة» في هذا النوع من العمل؛ أيّ التساؤل: «ما الذي سيُحقّقه العمل القائم على المشكلات؟». وعند التفكير في هذا، ينبغي على المجموعات

(7) في دراسته الموسومة بـ «عملية توليدية ابتكارية ونتائج توليدية مبتكرة، الإمكانيات الانتقالية للاستقصاء التقديري» يشير غيرفاز بوش / Gervase R. Bushe، وهو باحث وأستاذ في جامعة سايمون فيزرز الكندية، إلى أن «التوليدية - الابتكارية / Generativity» على أنّها تشمل إنشاء صور جديدة، واستعارات، وتمثيلات مادية، وغيرها، تتسم بميزتين: أنّها تغيّر طريقة تفكير الناس بحيث تُتاح لهم خيارات جديدة لاتخاذ قرارات أو إجراءات، وأنّها صور مُحفّزة يرغب الناس في العمل على تحقيقها. تُستعرض الأبحاث والخبرات التي تشير إلى أنّ «الإيجابية»، وخاصّة المشاعر الإيجابية، ليست كافية لإحداث تغيير تحويلي، بل إنّ «التوليد / الابتكار» هو الرافعة الأساسية للتغيير في حالات التحول العميق. يُقدّم نموذج يشرح الخصائص المختلفة للتوليد، وتُناقش الطرق التي يمكن من خلالها أن يكون «الاستقصاء التقديري» عملية توليدية، وأن يُعزز القدرة التوليدية، ويؤدّي إلى نتائج توليدية مبتكرة. كما تُعرض طرق لتعزيز الطابع التوليدي للاستقصاء التقديري من خلال مواضيع توليدية، وأسئلة توليدية، ومحادّثات توليدية، وإجراءات توليدية - المترجم.



التي تقوم بهذا العمل أن تجعل أسئلتها حول المشكلة متبوعة بسؤال إضافي يهدف إلى تعزيز الرؤية الإيجابية هو «كيف ستبدو المشكلة عندما تُحل؟».

وفي مثال مالايو المذكور سابقاً ينبغي أن تذكر المجموعة أنّ خدمات قطاعي التعليم والصحة ستصبح أقوى، وأنّ الأموال ستندفق إلى المدارس والعيادات بشكل أكثر فعالية. وسترکز المجموعة على أهداف محدّدة لتحسين توفر الأدوية في العيادات وتوفير الكتب المدرسية في المدارس، مع التأكيد مجدداً على هذه الأهداف لكل دائرة انتخابية على حدة، لضمان دعم الممثلين السياسيين المعنيين، كما أنّ الحصول على هذا الدعم يُتيح البدء في اتخاذ إجراءات فعلية ضمن عملية التغيير، وهو أمر بالغ الأهمية.

لقد اتضح أمامنا دليل على ذلك في الطريقة التي تمت بها عملية بناء الموازنة في السويد مطلع تسعينيات القرن الماضي. ولم يترك المسؤولون الذين قادوا هذا البناء، صانعي القرار في موقف قائم أو غامض وهم يواجهون مشكلة قد يمثلها بعضهم بأنها مجرد ميل إلى العجز المالي، بل استعملوا البيانات التي جمعوها لإظهار أن السويد، وعلى الرغم ممّا تبدو أحوالها في ذلك الحين بأنها شبيهة باليونان أو إيطاليا، وتشاركهما في مشكلة ضبط الإنفاق، فإنّ الإصلاحات يمكن أن تساعد البلاد في تطوير أنظمة مماثلة لتلك الموجودة في دول أوروبية أخرى، كان العجز فيها تحت السيطرة.

وقد مكّنهم ذلك من بناء هدف طموح يتمثّل في وصف واضح وهو «حلّ المشكلة»؛ إذ لن تواجه البلاد عجزاً بنسبة 11% من الناتج المحلي الإجمالي، بل إنّها يمكن أن تحقق مستوى منخفض من العجز، أو إنّها قد تذهب إلى تحقيق فائض. ولم تقلل هذه الرسالة من مستوى الضرورة والإلحاح الذي تمثّله المشكلة، إلّا أنّها أضفت عليه بعداً من الأمل والرؤية المستقبلية، وقد أثبتت التصرّوات المماثلة لمفهوم «المشكلة المحلولة» أهميتها الحيوية في المثاليين السابقين اللذين تمت مناقشتهم.

وبالعودة إلى مثال من (نوستريا) الافتراضية، والمجموعة التي تتصدّى للإصلاح في النظام العدلي والقضائي؛ إذ كانت مأخوذة بحجم ما تواجهه من مشاكل (وخاصة في الوصول إلى بيانات القضايا وتنظيمها).

ويمكن أن نعزو ترددهم إلى التأثير بحقيقة فشل مشروع سابق. وقد تم التغلب جزئياً على هذا التردد من خلال مطالبتهم ببناء رؤية لما ستكون عليه المشكلة عند حلّها. وقد أتاح ذلك نقاشاً إيجابياً؛ إذ حدّدت المجموعة بدقة أنواع البيانات التي ستكون متاحة، وأشارت إلى أن هذه البيانات ستساعد في تحديد الموارد المطلوبة، وشرحت كذلك أن هذه البيانات ستستخدم في طلب التمويل من موازنة



الدولة، وفي نهاية المطاف، توصلوا إلى تقديرات حول مدى توسع ميزانياتهم نتيجة لهذا العمل، وعدد القضايا الإضافية التي سيتم البت فيها سنوياً بفضل هذه الأموال.

وقد أصبحت هذه الصورة لـ«المشكلة المحلولة» ما يسميه بعض خبراء القيادة بـهدف العثور على «الشمال الحقيقي»⁽⁸⁾، وهو بالنسبة للمجموعة يشكل هدفاً أساسياً، ملهماً، ويُعدُّ مقياساً حقيقياً للنجاح.

ويعمل المسؤولون في هذا البلد (مانتيا) على موازنة عملية بناء وهيكلية المشاكل مع رؤية تتبنى مبدأ «المشكلة قد حُلَّت» بوصفه مخرجاً نهائياً.

إنّ هذا الأمر يجري من خلال تقدير عدد الوظائف المفقودة التي يمكن استيلاؤها وابتكار وجودها في القطاع المتعثر الذي كانوا يركّزون عليه، خلال ستة أشهر، أو سنة، وما بعد ذلك، في حال جرى تنفيذ الإصلاحات.

وقد سمحت هذه التقديرات بتحديد نطاق من مستويات خلق فرص العمل الجديدة التي رأت المجموعة أنها ممكنة نتيجة لعملها. وكانت هذه هي المرة الأولى التي يرى فيها بعض أعضاء المجموعة أن عملهم يمكن أن يؤثر في شيء مهم مثل الوظائف؛ لأنّهم كانوا ينظرون إلى عملهم عادةً على أنه مجموعة مهام إدارية وبيروقراطية.

لذلك كان هذا الأمر مصدر إلهام، وأضفى حماساً إضافياً وغاية أعمق إلى العمل، كما كان تصور «حل المشكلة» أساسياً في كسب دعم السياسيين، ومعه الرأي العام الناخب الذين كانوا متحمسين لدعم عملية قائمة على المشكلة، لكنهم احتاجوا إلى رؤية إيجابية تؤطر هذه المبادرة.

لقد وجدنا أنّ العديد من الجهود في بناء قدرات الدولة لا تتصدى إلى مسألة هيكلية المشكلة على وفق الحال الذي وصفناه.

وهذه المبادرات تفترض أنّ المشاكل هي بالأصل مقبولة، وأنّها تجتنب الاهتمام اللازم، وأنّ من يعمل على حلّها يمتلك رؤية تمثل المشكلة المحلولة.

(8) استعارة من عالم الرحلات؛ إذ يمكن أن تشير البوصلة إلى الشمال المغناطيسي بينما يقص الرحالة ان يتجه إلى الشمال الجغرافي، وبينهما فرق بالتأكيد - المترجم.



	ما المشكلة؟ وكيف يمكننا قياسها أو سرد قصص عنها؟
	لمن تهم هذه المشكلة؟ وكيف يمكننا قياس هذا الأمر، أو وضع سرديّة عنه؟
	لماذا تكون هذه المشكلة مهمة؟ وكيف يمكن قياس هذا الأمر؟
	استمرّ في طرح هذا السؤال: لماذا تهمّ؟ حتى تصل إلى النقطة التي يمكنك فيها الإجابة بفعالية على السؤال التالي، بأسماء أكثر من اسمك فقط.
	كيف يمكننا جذب انتباههم بشكل أكبر؟
	كيف ستبدو المشكلة عندما يجري حلّها؟
	هل يمكننا تخيل كيف سيبدو التقدم في غضون عام، أو خلال ستة أشهر؟

الجدول 7.1

تنسيق وهيكلية المشكلة على وفق نموذج التحدّيات لعام 1804

وفي أغلب الأحيان يتبيّن أن هذا الافتراض غير صحيح؛ إذ إنّ الفاعلين في السياق المعني يفتقرون إلى الدافع، أو يختلفون فيما بينهم بشأن ما ينبغي عليهم فعله، وغالبًا يتجسد هذا الأمر بفشلهم في كسب الدعم أو الحفاظ عليه من أجل التغيير، أو في عدم القدرة على إثارة التفكير العميق اللازم لمواجهة التحدّيات المعقّدة والصعبة.

وبالنظر إلى ذلك نودّ من القارئ أن تأخذ بضع دقائق أو أكثر، لبناء مشكلة من واحدة أو أكثر من التحدّيات المشابهة لنموذج عام 1804 التي أدرجناها في الفصل السابق حول تحدّيات عامي 2015 و1804. وباستعمال الجدول (7.1) بوصفه دليلًا إرشاديًا في هذه العملية نقترح أن يقوم القارئ بالتمرين أولاً بشكل فرديّ، ثم يطلب من بعض الزملاء أو الشركاء المعنيين القيام به أيضًا. بعد ذلك، يمكن دمج الأعمال معًا، وتطوير نسخة موحدة. ومن المرجّح أنّ يُطلق هذا التمرين رؤى إبداعية ستساعد الجميع على فهم أفضل لما يجري التعامل معه.



المشكلات المفككة هي مشكلات قابلة للإدارة

إنّ عمليّة التغيير التي تنطلق من هذا النوع من تأسيس وهيكلية شكل المشكلة، فإنّها على أكثر الاحتمالات ستستولد على الفور أسئلة عن الحلول التي من المفترض توظيفها. وهذه الأسئلة يمكن أن تكون اجوبتها على قدر عالٍ من الصعوبة؛ لأنّها مشاكل من النوع المعقد، والحل «الصحيح» لا يمكن تشخيصه بسهولة أبدًا. وقد يحدث أن يتعثر القائمون على الإصلاح في هذه النقطة بالذات؛ نظرًا للطبيعة المستعصية للمشكلة، فإنّها غالبًا ما تكون كبيرة ومعقدة للغاية لدرجة يصعب معها فهمها أو التعامل معها. وقد يؤدي ذلك إلى الاندفاع نحو حلول مثالية مفضّلة يُعتقد أنها لن تسهم في بناء قدرة حقيقية للدولة، لكنّها على الأقل تقدّم شيئًا يمكن القيام به. فعلى سبيل المثال، قد يستمرّ القائمون على الإصلاح في ملاوي في الدعوة إلى تقوية هيئة مكافحة الفساد/ABC، بوصفها نوعًا من الحلّ المحدّد للمشكلة، على سبيل المثال.

ومن أجل تحييد هذا النوع من المخاطر، يجب التأكيد أن القائمين على العمليّة الإصلاحية هم بصدد تفكيك المشكلات إلى مكوّنات أصغر، تكون أكثر استجابة للحلول المحليّة، ويتضمن ذلك تفكيك المشكلة للكشف عن أعمق أسبابها، ثم اختيار الحلول الأنسب لعلاج تلك الأسباب.

ويساعد مثل هذا التفكيك على تحويل المشكلة إلى «مشكلة جيدة»، أيّ أنّها من المشاكل التي يمكن من خلالها «صياغة مظالم الفئات المتضررة بفاعلية، وتحديد المسؤوليّة»، وتحديد الخيارات المباشرة للمعالجات (انظر دراسة سنو و بنفورد/ 1992، Snow and Benford).

وبشكل أساسي، فإن هذا النهج يحوّل مجموعة من التحدّيات غير القابلة للإدارة، والمرتبطة بأي مشكلة، إلى مجموعة من النقاط المحورية القابلة للإدارة والتفاعل معها، حيث يمكن طرح الأسئلة حول ما يسير بشكل خاطئ، وأسبابه، والبحث عن حلول عمليّة لهذه المشكلات.

كما أنّ تفكيك المشكلات بهذه الطريقة يساعد في تحديد نقاط متعدّدة يمكن من خلالها تحقيق نجاحات قصيرة، أو متوسّطة المدى، أو ما يُعرف بـ «الانتصارات السريعة»، وهي ضروريّة عند التعامل مع مشكلة كبيرة لا يتوقّع حلّها إلّا على المدى الطويل، وقد لا تجذب الدعم السياسيّ المطلوب على المدى القصير أو المتوسط.

وهنا نقترح استعمال أدوات من قبيل: «تقنية الطرق الخمسة»، والمرسم الإجرائيّ الهيكليّ، ومخطّطات إيشيكاوا، أو مخطّط العظام السمكية في مثل عمليّات التفكيك هذه، وإنّ هذه الأدوات ظهرت ضمنياً وفي سياق نظريّة عمليّات الإنتاج.



الجواب الأول	الجواب الثاني	الجواب الثالث
لماذا يجري فقدان الأموال خلال عمليات تقديم الخدمات؟	ما رصد من أموال يتسرب إلى تلبية خدمات أخرى.	تكاليف الشراء مرتفعة بشكل مبالغ فيه؛ مما يؤدي إلى تسرب الأموال.
لماذا يحدث هذا الأمر؟	الثغرات في أنظمة الصرف تسمح بإعادة التخصيص.	غالبًا ما تُنفَّذ عمليات الشراء بشكل جزئي.
لماذا يحدث هذا الأمر؟	أنظمة الصرف تفتقر إلى الضوابط الأساسية.	غالبًا ما تتم عمليات الشراء على عجل.
لماذا يحدث هذا الأمر؟	تصميمات أنظمة الصرف كانت غير كافية ولم يتم تحسينها قط.	تُؤجَّل قرارات شراء السلع مرارًا وتكرارًا كل عام.
لماذا يحدث هذا الأمر؟	نحن نفتقر إلى الموارد والمهارات اللازمة لتحسين تصميم الأنظمة.	تأخر قرارات الميزانية التي تُطلق قرارات الشراء.
		المسؤولون المحليون، يستنزفون الموارد من أجل مصالحهم الشخصية.
		المسؤولون يشعرون أنهم مضطرين لإعادة توزيع الأموال والتخصيصات.
		يتوقع المواطنون من المسؤولين إعادة التوزيع.
		تجعل الأعراف المحلية من المقبول «المشاركة» بهذه الطريقة.
		المجتمعات المحلية فقيرة وتعتمد على هذا النوع من «المشاركة».

الجدول 7.2 نموذج للطرق الخمسة في المناقشة والحوار

وعلى وجه الخصوص في تجربة شركة تويوتا (انظر دراسة ليكر/2004. ودراسة أونو/Ohno 1988)؛ إذ وظّفت شركة تويوتا هذه الأدوات لفحص المشكلات التي تواجهها في عملية تصنيع السيارات، لضمان أنّ أيّ حلول التي تم اتخاذها ستعالج الأسباب الجذرية لتلك المشكلات، وستُتيح لأقسام الإنتاج تنفيذ حلول مستدامة، وتُقلّل من احتمال تكرار المشكلة. وهكذا يتم بناء القدرة الحقيقية في شركة تويوتا؛ إذ تتعلم فرق الإنتاج «مواجهة المشكلة أولاً، ثم تفكيكها وفحصها، وحلّ أسبابها الجذرية، وتثبيت الحلول بحيث لا تتكرر المشكلة مرّة أخرى».



وهذه الأدوات تتطلب اشتراك أولئك المنغمسين فعلاً في عملية بناء قدرات الدولة، من أجل أن يطرحوا بشكل متتابع سؤال « لماذا؟ » قد حدثت المشكلة وتشكّلت. وبعد ذلك يدونون الأجوبة في مخططات ومرسمات بشكل مرئي، من أجل اكتشاف عديد جذور المشكلة، وهذا ما يسمح بتشخيص وتحديد الجذور المتعددة، واستقصاء كل سبب وقضية عبر التعمق فيها.

الجدول (7.2) يظهر كيف يمكن لهذا المسار أن يركّز على مشكلة الفساد في تقديم الخدمات في مالاي على سبيل المثال، من خلال التفكير في ثلاث إجابات محتملة فقط على أسئلة «لماذا». إن النقاش المُلحّص في الجدول (7.2) هو مجرد جزء من الصورة، وبالطبع يمكن توقع عدد من الإجابات على السؤال الرئيس: «لماذا يُفقد المال في عمليات تقديم الخدمات؟»، وقد تركز هذه المسارات أو الأبعاد السببية على الفشل في العمليات، أو التدخلات السياسية في مسار تدفق الأموال، وغير ذلك.

ويتفرّع كل مسار إلى مجموعة متنوعة من الأسباب الفرعية التي ستحتاج جميعها إلى اهتمام إذا كان التغيير سيُكتب له النجاح، وإذا كان الهدف هو تعزيز القدرات.

وسيدأ مختلف الفاعلين بسلاسل تفكير مختلفة؛ ممّا يؤدي إلى تفكيك أكثر شمولاً وعمقاً للمشكلة، خاصة عند العمل في مجموعات بدلاً من أداء التمرين بشكل فردي.

كما إنّنا نوصي بالأخذ بعين الاعتبار وتضمين أكبر عدد من مسارات التفكير والمقترحات التي يقترحها أعضاء المجموعة، والمواجهة بالتحدي التساؤلي لكل من يقترح «أسباباً»، أو «أسباباً فرعية» جديدة، بأن يقدم الدليل الذي يدعم إدراجها.

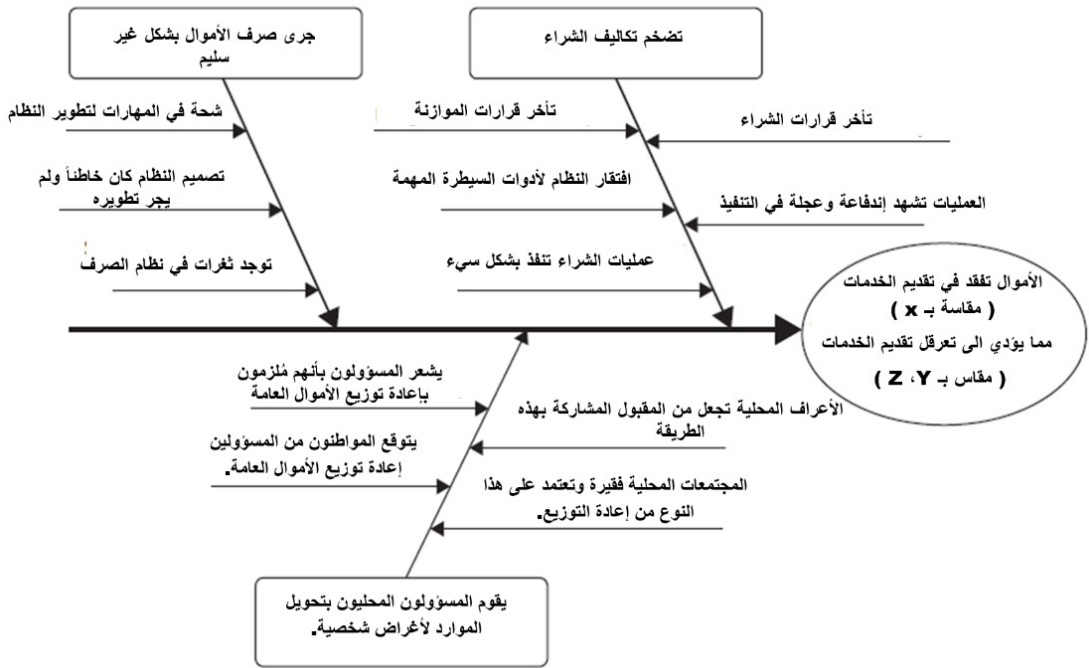
على سبيل المثال، قد يُطرح سؤالاً، مثل: «هل هناك دليل يُظهر أن تكاليف المشتريات مبالغ فيها، ممّا يؤدي إلى تسرّب في الأموال المخصصة للمدفوعات؟» وهذا النوع من الأسئلة يساعد في توضيح هذا البُعد من المشكلة، وهو أمر ضروري لإقناع الآخرين بأنه يستحق الاهتمام.

ومع ذلك، فليس من الحكمة استبعاد أيّ من الأسباب المحتملة بشكل مبكر تحت افتراض أنه سبب «غير منطقي»، أو «لا يوجد دليل يدعمه»، فهذا ليس تمريناً أكاديمياً، إنّما هو دخول عمليّ يهدف إلى توضيح المشكلة بأكبر قدر ممكن، وإذا بدا أنّ بعض الأسباب المقترحة هي أسباب صعبة التبرير، يمكن تضمينها بعلامة (*) مثلاً؛ للدلالة على أنها بحاجة إلى المزيد من الأدلة، ويجب عدم تجاهلها أو نسيانها، فقد تبين لاحقاً أنها ذات أهمية كبيرة.

يمكن عرض المسارات المختلفة أو الأبعاد السببية للمشكلة بشكل مرتسم تفرعي يُعرف أحياناً



بمخطط عظام السمكة الذي يُقدّم تفكيكاً بصرياً للمشكلات الكبرى، كما هو موضح في الشكل (7.1)، ويحدد هذا المخطط أثر المشكلة على الجانب الأيمن، باستعمال بيانات تساعد على جذب الانتباه، وتُعرض الأسباب المحتملة، والأسباب المحتملة الفرعية، على شكل تفرّعات (عظام السمك)، كما يظهر في المثال الذي يتضمن ثلاث مشكلات: مشكلات في عمليات صرف الأموال، ومشكلات في إجراءات المشتريات، واستعمال المسؤولين العموميين للأموال العامة لأغراض خاصّة. إن السماح بتحديد «عظام» متعدّدة سيمكّن عدداً أكبر من الفاعلين من المشاركة في مناقشة الحلول، لأنّه يُجزئ المشكلة المعقّدة والمستعصية في العادة إلى أجزاء أصغر قابلة للإدارة والفهم. فعلى سبيل المثال، من الأسهل التفكير في حلول لسد الثغرات في نظام الصرف، أسهل من التفكير في حلول لمشكلة أكبر وأكثر تجريداً مثل «الفساد».



الشكل 7.1

تفكيك المشكلات المعقّدة وفقاً لمخطط إيشكاوا.



إنّ الحلّ الحقيقيّ للمشكلات الكبرى يأتي في الواقع على شكل عدد كبير من الحلول الصغيرة، تقابل العدد الكبير للأبعاد السببية للمشكلة. ونرى بالضبط هذا النوع من التفكير في الطريقة التي سلكها المسؤولون السويديّون في البحث عن وسيلة لإصلاح موازناتهم المالية في تسعينيات القرن الماضي.

وكما سبق أن طرحنا وناقشنا في هذا المجال، فإن مجموعة صغيرة من الخبراء التقنيين يمكن أن يسهموا في إعادة هيكلة المشكلة بطريقة تضمن إسناد البرلمان والوزراء وكبار المديرين الإداريين. وما إن يظهر هذا الدعم في محله، سيكون من السهل ضغط الموازنة واختصار التكاليف العالية، بعد أن كان من الصعب معرفة من أين يبدأ الإصلاح. لم يستعمل المسؤولون الطرق الخمسة (لماذا؟ X 5)، أو مرتسم عظام السمكة، إنّما اعتمدت استراتيجيّتهم على جهود عميقة ومخلصة لهيكلة المشكلة وترتيب شكلها. وتضمّنت هذه الجهود تعريف واستظهار العوامل الأساسية التي تُعدُّ «سببية» لمشكلة القيود المرنة للموازنة، والتي تضمّنت ضعف السيطرة على قرارات الإنفاق، وتكرار الإنفاق، والارتباك حول الأدوار في عمليّة الميزانية. وشملت عمليّة التفكير العديد من الفاعلين الجدد، كلّ منهم يساهم بآرائه حول «لماذا» كانت قيود الميزانية ضعيفة جدًّا أدّت العمليّة إلى جدول أعمال قابل للتنفيذ، وإلى دائرة أوسع من الأطراف المعنية التي التزمت بتحقيق هذا الجدول.

أثبتت هذه العمليّة أهميتها في تجارب الأمثلة في بلد (نوستريا)، و (مانتيا) التي تم وصفها أعلاه؛ إذ تم استعمال طرق (لماذا؟ X 5)، ومخططات هيكل عظام السمكة بشكل صريح:

- كانت أنشطة التفكير في مقدمة العديد من السياقات والإجراءات التي اتخذت في (نوستريا)، وقد ساعدت هذه العمليّة في جذب عناصر جدد، إلى فريق ناشئ ضمّ أعضاء من وكالات متأثرة متعدّدة، وكان لدى هؤلاء العناصر جميعاً آراء حول سبب عدم قدرة قطاع العدالة على إنشاء موازنات قائمة على البيانات، ممّا أدى بالمجموع والمحصّلة إلى تحديد عدة «عظام» في المرتسم: «ليس لدينا بعض البيانات التي نحتاجها»، «البيانات التي لدينا غير موثوقة»، «نحن لا نشارك البيانات الموجودة»، «لا نعرف كيفيّة تحليل البيانات التي لدينا». وطُلب من أعضاء الفريق توضيح كلّ سبب من خلال أدلة حقيقيّة، على سبيل المثال، إظهار أيّ من البيانات كانت مفقودة بالفعل وأيّ البيانات كانت ببساطة موجودة في وكالات مختلفة غير مشتركة. وغالباً ما كانت هذه الأدلة لا ترقى إلى المثالية، لكنها ساعدت في إقناع الجميع بأن السبب المُرشح كان بالفعل يستحق الاهتمام. ثم تعمّق الفريق في فحص كلّ «عظم سمكة» في المرتسم، من أجل التحقيق بشكل أكبر في الأسباب. وعند مناقشة «لماذا» لم يتم مشاركة البيانات؟ على سبيل المثال، أشار الفريق إلى فشل الاتصال بين المنظّمات الذي نشأ من



التوترات السياسية والبيروقراطية، ولكن أيضاً هناك حزمة من القضايا التكنوقراطية مثل (حقيقة أن المنظمات المختلفة كانت تستعمل برامج إحصائية مختلفة مما حدّ من إمكانيات المشاركة). وفي النهاية، وفي غضون أيام قليلة، حدد الفريق عدداً من الخيوط السببية التي يمكنهم البدء في التفكير بشأنها، وكان واضحاً أمامهم أنه لم يكن هناك حلّ واحد للمشكلة العامة أيضاً، ومن ثمّ كان «نظام إدارة الحالات» الذي رغبوا فيه بالبداية ليس هو الحل الشامل.

● كان المسؤولون في (مانتيا) مقتنعين في البداية بانهم لديهم القدرة على تنشيط وتحفيز قطاعهم الاقتصادي الأساسي، عبر معالجة القضايا التنظيمية المضمنة في مؤشرات «تمشية الأعمال». ومع ذلك فقد قرروا عدم افتراض وجود هذا الحل ببساطة، وشرعوا في عملية طرح سؤال «لماذا؟» كان التوظيف أقلّ ممّا يجب أن يكون. وأسفر هذا الأداء عن قائمة تضم أكثر من (42) تحدياً كانت تواجهه شركات هذا القطاع. والتي نظمها فريق المسؤولين على شكل مرسوم عظام السمكة، من خمسة اجزاء رئيسية؛ إذ تشير كل «العظام» إلى المواضيع السببية مثل: تكاليف التوظيف، الصعوبات في التفاعل مع الحكومة، تكاليف الانخراط في التجارة، والقيود على الابتكار. وكانت كلّ عظمة رئيسية تمثّل سبباً رئيساً للمشكلة، بينما أظهرت العظام الإضافية الأسباب الفرعية (كما في مثال مالوي في الشكل 7.1). وكان المسؤولون مندهشين للغاية في نهاية هذا التمرين، خاصة ممّا تعلموه من طرح سؤال «لماذا» استمرت المشاكل بدلاً من الاستقرار على حلّ جاهز. بينما كانت العديد من التحديات البالغ عددها (42) هي جديدة على المسؤولين، ولم تكن مدرجة في جداول الأعمال السياسية من قبل.

لقد وجدنا أنّ هذا النوع من تفكيك المشكلات هو وسيلة تمكينية وتنويرية في الوقت نفسه، وأنّها تدفع القائمين على الإصلاح، وكذلك صانعي السياسات المحتملين، على طرح التساؤلات عن المشكلة التي يظنون غالباً أنهم يفهمونها تماماً. وغالباً ما يؤدي ذلك إلى فهم مختلف وأعلى دقة للمشكلة. وبالإضافة إلى ذلك، تساعد عملية التفكيك القائمين المحتملين على الإصلاح على تقسيم المشكلة إلى أجزاء أصغر يمكن التعامل معها. وهذا يشجع العديد منهم، ويُمكّن من التفكير العمليّ حول الأماكن التي يمكن أن تبدأ فيها الإصلاحات الحقيقية على المدى القصير، وهو نوع التفكير الذي يصعب تحقيقه عند مواجهة مشكلات تتسم بقدر كبير من التعقيد أو المطالب المفرطة.

لكننا لا نريد من القارئ أن يأخذ كلماتنا وطروحاتنا هنا بشكل مسلّم به، وفي الحقيقة فإن قيمة هذه المقاربة ستبرز حينما يجري فعلياً استعمال الأدوات في مسار تطبيقي وسياق واقعي. وبناء على هذا، فإننا ندعو القارئ إلى أن يمرّ بالتمارين والتطبيقات الأساسية المتعلقة بالتفكيك، في التحديات التي



سبق أن قلنا أنها تحاكي نموذج عام 1804، في مثال التوجّه غربًا. (جرت مناقشته في الجدول 7.1). ومرة أخرى، فإننا نقترح العمل ابتداءً عبر عمليّة التساؤلات الخمسة، من أجل تشخيص أكبر قدر ممكن من الأسباب والأسباب الفرعية للمشكلة (باستعمال نموذج 7.1). وبعد ذلك، يجري بناء المرسوم الخاص على وفق النموذج التفرعيّ (عظام السمكة) الذي يظهر مسارات الأسباب.

كما قد يحاول القارئ أن يجعل الزملاء المتأثرين يقومون بذلك أيضًا، ثم ليجتمعوا معًا ويقارنوا الملاحظات. وكذلك بناءً رسم تخطيطي مشترك على شكل عظمة السمكة، متعلّمين من أفكار بعضكم البعض وبناءً سرديّة أكثر شمولًا للمشكلة ممّا كان لديكم في البداية (في النموذج 7.3).

والآن، كيف يبدو التحدي، بالمقارنة مع ما سبق تدوينه في النموذج (7.1) ؟

إنّه يجب أن يكون أكثر تفكّكًا وانفتاحًا عمّا كان عليه الحال قبل ذلك، بتحوّله إلى العناصر السببيّة التي يمكن معالجته بشكل جاد، وهنا تكون المشكلة المفكّكة بصدد أن تظهر لنا أسئلة فوريّة: من أين يجب البدء بحلّ المشكلة؟ وماذا يجب أن نفعل؟ وكيف يمكن التأكّد من أن كلّ المسارات السببيّة قد جرى التصدّي لها؟ وفي الحقيقة إنّ الخطوة التالية في منهج التكيّف النمطيّ التكراريّ القائم على المشكلات/PDIA ستعالج بالضبط هذه الأسئلة .

ورقة تختصر أفكارنا عن «الطرق الخمسة» للتفكير

نموذج 7.1

ورقة مخطّط إيشيكاوا، لتفكيك المشكلة التي نواجهها

نموذج 7.2

ورقة تمثّل مخطّط إيشيكاوا المدمج (محصلة الجمع)

نموذج 7.3



ترتيب التفاعل حسب تسلسل قائم على المشكلة

توفر عملية التفكير الأساس لتسلسل الأفعال القائم أو المدفوع بالمسكلة في عملية التغيير؛ إذ يشير هذا التسلسل إلى التوقيتات والمراحل الخاصة بالتدخلات والتفاعلات المطلوبة، ويكتسب التسلسل أهمية كبرى في تطوير عملية التغيير، كما أنّ التسلسل المؤثر يُعد في الحقيقة عاملاً حيويًا أساسيًا في منهج التكيف النمطي التكراري. ويؤدي الفشل في تطبيقه بشكل فعال إلى تحمّل مبكر للأعباء، سواء على الصعيد النظري أم في التنفيذ والأداء. وفي مثل هذه الظروف، قد يبدأ التغيير قبل أن تتوفر القدرة على إدارته من قبل الدولة المستهدفة أو المنظمة المعنية.

كما أنّ معظم القرارات المتعلقة بالتسلسل وترتيب الخطوات في مجتمع التنمية تعتمد على الحلول، وتشمل عادةً إدخال «الأساسيات أولاً»، لسياسة أو ممارسة جديدة محدّدة مسبقًا، وغالبًا ما يتم تحديدها بطريقة التماثل والمحاكاة. ومع ذلك، فإن مثل هذا النهج لا يطرح السؤال عما إذا كانت هذه التدخلات تعالج فعليًا المشكلات القائمة، أو ما إذا كان من الممكن تنفيذ «الأساسيات أولاً» في سياق التغيير، أو ما إذا كانت «الأساسيات» تُعدّ دائمًا «أساسية» عبر السياقات المختلفة (انظر دراسة أندروز / Andrews، 2006).

وعلى النقيض من ذلك، فإنّ الترتيب المدفوع بالمشكلات، يتضمّن عادة ترتيب التفاعلات بناء على مقارنة التقدّم في معالجة المشكلة، بلحاظ الفرص التي تأتي في السياق والقيود المتعلقة بها أيضًا. وأما المقاربة الأساسية لتنفيذ هذا الأمر، فإنّها تبدأ من الاعتراف بأن معظم المشكلات المفككة تأخذ شكل «مشكلات غُليا»؛ أيّ أنّها تشتمل على العديد من الأبعاد، أو أنّها في الواقع حزمة من المشكلات تأخذ شكل مشكلة واحدة كبرى.

وبالتأكيد فإنّ حلّ هذا الكم من المشكلات، يستلزم أساسًا إجراء عدد من التدخلات والتفاعلات، وهو ما يعني توفر عدّة نقاط للتماس والتدخل من أجل إحداث التغيير. وكلّ سبب أو سبب فرعيّ، هو بالأساس، له مسار تواصل متفرد، وله نقطة من نقاط التفاعل، وكل جهد سببي له بعد متفرد، وفرصة مختلفة للتغيير.

ونُشير إلى هذه الفرصة بـ «فضاء التغيير»، وقد يسمّيها مؤلفون آخرون بـ «الاستعداد»، ويعتمد فضاء التغيير هذا على العوامل السياقية التي تبرز في العادة، وتؤثر على السياسة ونجاح الإصلاحات؛ إذ تشكّل ما يمكن القيام به من أفعال، وحجم ما يمكن تنفيذه في أيّ مبادرة سياسية أو إصلاحية في أيّ وقت.



وقد جرى بحث ومناقشة هذه العوامل بشكل جيد في الأدبيّات الحديثة التي تختص بالتنمية الذكية سياسياً والمُقادة محلياً⁽⁹⁾، وفي أبحاث براين ليفي حول «العمل مع التيار»⁽¹⁰⁾ (انظر دراسة ليفي/ Levy 2014).

وفي العادة يجري اللجوء إلى تبسيط الملاحظات المستخلصة من مثل هذه الأعمال، إلى أسلوب إرشادي يمكن للقائمين على الإصلاح استخدامه لتقييم «فضاء التغيير» في أيّ مجال سببيّ له بعد واضح. هذا الأسلوب الإرشادي ليس نهجاً علمياً لتقييم الاستعداد للتغيير، بل يُنتج مجموعة من الأسئلة المهمة التي يمكن للقائمين أو المتصدّين للإصلاح طرحها عند محاولة تقييم مكان الشروع في المشاركة ونوع الأنشطة التي يجب السعي وراءها.

ويشير الأسلوب الإرشاديّ إلى ثلاثة عوامل رئيسة تؤثر في فرصة التغيير هي: السلطة/ Authority، القبول/ Acceptance، القابلية أو الإمكانية/ Ability؛ (عوامل AAA الثلاثية) (انظر دراسة أندروز/ Andrews 2008؛ وأندروز وآخرون/ Andrews et al 2010).

- السلطة تشير إلى الدعم المطلوب توافره من أجل فرض تأثير الإصلاح أو التغيير السياسيّ، أو بناء قدرة الدولة على المستوى السياسيّ، أو القانوني، أو التنظيميّ، أو الشخصيّ. إنّ بعض التغييرات تتطلّب المزيد من السلطة أكثر من غيرها، وهي مهمة على طول الخط من أجل تقييم مستوى السلطة والتحويل المتوافر بالأصل في مقابل كلّ متطلب من متطلبات بناء قدرات الدولة.
- المقبولة: وهي تتعلّق مباشرة بالمدى الذي سيقبل به أولئك المتأثرون بالإصلاحات أو بتغيير السياسات والتطبيقات ونتائجها. كما أنّ الأشكال المختلفة من التغييرات تتطلّب مستويات مختلفة أيضاً من المقبوليّة من المجموعات الضيقة قليلة العدد إلى المجموعات الأوسع وإلى أعماق أكبر، والعامل الأهم هنا هو تمييز ما هو مقبول ومدى المقبولية، وما هي الثغرات التي يتحتم سدّها من أجل إحداث تغيير معزز.
- القابلية: تركز على الجوانب العمليّة من الإصلاح أو تغيير السياسات، وعلى الحاجة إلى الوقت، والأموال، والمهارات، وما شبه هذه الأشياء، من أجل البدء بأيّ نوع من أنواع

(9) انظر دراسة بوث/ Booth 2011.

(10) المعنى من «العمل مع التيار» هو مواءمة النهج مع الاتجاهات الطبيعيّة أو الواقع القائم للموقف، بدلاً من محاولة فرض تغييرات جذريّة - المترجم.



الفعاليات أو التدخل أو الخطوات. ومن المهم طرح التساؤل عن أي نوع من القابليات أو الإمكانيات الواجب توفرها، وعن أي الثغرات الواجب غلقها.

ويمكن أن نقيم هذه الأسئلة بدرجات متفاوتة من الدقة، وذلك اعتمادًا على السياق وتوافر الأدلة المتعلقة بحالة كل «عامل من عوامل الثلاثي المعرف بـ (A)، وهي: السلطة، والقبول، والقدرة. وفي أبسط المستويات، سنضع تساؤلًا في كل مسار سببي، كيف يبدو السياق الذي يتيح التفويض؟ ومن أين ستأتي السلطة للتدخل؟ ومن الذي نحتاج إلى قبوله للمضي قدمًا؟ وما نوع القدرات المطلوبة لإحراز تقدم حقيقي؟

وهنا نكون بحاجة إلى وضع نقاش وصفي يحثّ الإصلاحيين وصانعي السياسات، على التفكير في العوامل المؤثرة في السياق، والتي تشكل فعليًا ما هو ممكن.

ويمكن استعمال أدوات مختلفة في هذا النقاش، كما نقدم مثالًا بسيطًا على ذلك في الجدول (7.3) الذي يهدف إلى تنظيم النقاش حول هذه العوامل بين القائمين على الإصلاح، وصانعي السياسات المحتملين، وجمع تقديراتهم حول واقع السلطة، والقبول، والقدرة التي يواجهونها.

وغالبًا ما يكون هذا النوع من النقاش جديدًا تمامًا على الكثيرين، كما أن التقديرات الناتجة عنه نادرًا ما تكون مكتملة أو مستندة إلى معلومات كافية. في الواقع، تتطلب هذه التقديرات وضع افتراضات تتعلق بسلوك الآخرين. ونحن نعتقد أن هذه الافتراضات تُعدّ جزءًا من العمل في السياسات المعقدة والإصلاح؛ إذ نواجه الغموض وعدم اليقين ولا نعرف كل ما نحتاج إلى معرفته.

والهدف هو تقديم أفضل تقدير ممكن، وبأكبر قدر ممكن من الشفافية، حتى نتمكن من التعلّم تدريجيًا عن هوية وحقيقة السياق، وتحويل الغموض إلى معرفة أوضح. وبالتالي، نسعى لتوثيق هذه الافتراضات بأفضل شكل ممكن؛ لإدخالها ضمن عملية التعلّم التي سنناقشها في الفصل التالي، وذلك في العمود الأخير من الجدول (7.3).



الافتراضات	التقديرات AAA واطي، متوسط، قوي	الاسئلة التي تساعد على إيضاح سياق فضاء التغيير
		<p>«السلطة على الانخراط»: من يملك السلطة للانخراط: هل هي سلطة قانونية؟ إجرائية؟ غير رسمية؟ أي من الجهات المُفَوَّضة (أو أصحاب القرار) قد يدعم الانخراط في الوقت الحالي؟ أي من هذه الجهات من المرجح ألا يدعم الانخراط في الوقت الحالي؟ بشكل عام، ما مدى القبول الذي تعتقد أنك تتمتع به للانخراط؟ وأين تكمن الفجوات في هذا القبول؟</p>
		<p>«القبول» من الوكلاء (الأشخاص أو المؤسسات) الذين لديهم مصلحة في هذا العمل؟ لكل وكيل، قيم على مقياس من 1 إلى 10: ما مدى احتمال أن يدعم هذا الوكيل عملية الانخراط؟ على المقياس نفسه، ما مدى التأثير الذي يتمتع به كل وكيل على إمكانية الانخراط؟ بعد تقييم جميع الوكلاء: ما نسبة الوكلاء ذوي «القبول القوي» (الذين حصلوا على أكثر من 5 في كلا التقديرين)؟ ما نسبة الوكلاء ذوي «القبول المنخفض» (الذين حصلوا على أقل من 5 في كلا التقديرين)؟ بشكل عام، ما مدى القبول الذي تعتقد أنك تتمتع به للانخراط؟ وأين تكمن الفجوات في هذا القبول؟</p>

		<p>» القدرة «</p> <p>ما قدرتك البشرية؟</p> <ul style="list-style-type: none"> • من الوكلاء الرئيسون (أصغر مجموعة ضرورية) الذين تحتاجهم للعمل على أي مشاركة أولية؟ • كم من الوقت تحتاج من هؤلاء الوكلاء؟ <p>ما قدرتك من حيث الموارد؟</p> <ul style="list-style-type: none"> • كم من المال تحتاج للشروع في المشاركة؟ • ما الموارد الأخرى التي تحتاجها للمشاركة؟ <p>بشكل عام، ما مدى قدرتك على الانخراط، وأين تكمن الفجوات؟</p>
--	--	--

الجدول 7.3

علامات الـ AAA التي تشمل تحليلات فضاء التغيير.

هذه هي المجالات المرتبطة ببطء عمليات الشراء في المثال الذي نعمل عليه هنا؛ إذ يُعتقد أن هناك مساحة كبيرة للتغيير لمعالجة الأسباب الفرعية الرئيسة التالية:

- يتم تنفيذ عمليات الشراء بشكل جزئي في كثير من الأحيان.
- غالبًا ما تتم عمليات الشراء بشكل متسرع.
- تُؤجل قرارات شراء السلع مرارًا وتكرارًا، كل عام.
- تُؤجل قرارات الميزانية التي تُطلق قرارات الشراء.

لقد أكدنا عبر مسارات البحث أنّ التسلسل القائم على تحليل المشكلات يُعد نهجًا استراتيجيًا وواقعيًا في الوقت ذاته؛ إذ يركّز على ترتيب التدخلات بشكل تدريجي لحل المشكلة، مع الأخذ في الاعتبار السياقات والواقع القائم بدلًا من تجاهلها أو افتراض عدم وجودها. والهدف الرئيس هو حل المشكلة فعليًا، ويجب تثبيت هذا الهدف الطموح في أقرب وقت ممكن، مع تحديد مؤشرات واضحة تُبين ما يعنيه «حل المشكلة» بالفعل.

وكل نشاط يتم اختياره بوصفه نقطة انطلاق يجب أن يكون موجّهًا نحو تحقيق هذا الهدف،



بحيث تساهم بعض الخطوات المبكرة في توسيع مساحة التغيير اللازمة لخطوات لاحقة، بينما تستغل خطوات أخرى - بشكل أكثر جرأة - المساحة المتاحة حاليًا للتغيير، عبر إدخال سياسات جديدة أو مبادرات إصلاحية.

وفي إطار هذا النهج المتسلسل نواجه الجهود المبذولة لبناء قدرات الدولة في الحالات الأخرى التي ناقشناها:

- يدرك الفريق العامل على بناء القدرة في ميدان القضاء والعدالة، أن بعض المجالات السببية التي جرى إبرازها في مخططات (عظام السمك)، لم تكن في محل الاستجابة لتغيير الفوري. وعلى سبيل المثال، لم يكن متاحًا إدخال أفكار تشجع تبادل البيانات عبر القطاع مباشرة، إذا كان الأمر يتطلب قبولاً سياسياً مسبقاً. كما لم يكن متاحاً معالجة الفجوات في البيانات على الفور، نظرًا للافتقار إلى القدرة اللازمة لجمع أنواع معينة من البيانات ميدانيًا. ورغم هذا، كان من الممكن البدء في بناء هذه القدرات، بهدف توسيع مساحة التغيير لتنفيذ الإصلاحات المستقبلية. كما كان بإمكانهم أيضًا القيام بأعمال أكثر مباشرة، وأوضح للعيان.
- باشر المسؤولون في (مانتيا) العمل على مخططات تفكيك المشكلات، بالمحاور الخمسة؛ إذ عمدوا إلى تحديد مساحة التغيير في جميع المناطق الفرعية لاثنتين وأربعين سببًا من الأسباب. وقد تم ذلك من خلال تحديد الجهات الرئيسة (الوكلاء) المطلوب تدخلهم في كل مجال، وتسجيل ما إذا كانت هذه الجهات تملك السلطة اللازمة للتصرف، وما إذا كانت ستقبل التحدي على الأرجح، بالإضافة إلى تحديد ما إذا كانت هناك سياسات أو أدوات قائمة تيسر من اتخاذ الإجراءات. وفي عدد من المجالات، كشف هذا التحليل للفريق أن بعض التحديات الاثنتين والأربعين، كانت قد شهدت معالجة بالفعل من خلال سياسات أو مشاريع سابقة، مما وفر فرصًا لتحقيق «انتصارات سريعة». وفي مجالات أخرى، كانت السياسات متوفرة، وتمكن الفريق من الدفع باتجاه اتخاذ إجراءات سريعة، مما مهد الطريق لتحقيق مرحلة ثانية من هذه الانتصارات السريعة. أما في باقي المجالات، فكان من الضروري بناء السلطة وتهيئة القبول الهام بالتحرك، مما استدعى البدء بمبادرات تواصل دقيقة، تهدف إلى إشراك الأطراف الأخرى وكسب دعمها للإصلاح. وبشكل عام، ساعد هذا التمرين الفريق على تحديد ما يتم فعله في جميع المجالات الفرعية الـ 42، وتحديد أولويات بعضها للتحرك الفوري على أمل تحقيق نجاحات مبكرة، والاستعداد للتعامل مع مجالات أخرى في مراحل لاحقة وبشكل أكثر جرأة. كما أنشأ الفريق جدول بيانات لتوثيق الاقتراحات المطروحة في



كلّ مجال، ولتحديد «الخطوات التالية» المقترحة لكلّ منها، وسنناقش ذلك في الفصل الثامن.

الافتراضات	التقييم الثلاثي AAA ضعيف . متوسط . قوي	تقديم الوصف في السياق الحاضر) عبر توظيف الأسئلة السابقة)	
			السلطة والتحويل
			المقبولية
			القدرة

الجدول 7.4

تحليل مساحة التغيير لكلّ سبب فرعيّ في مخطّط إيشيكاوا الخاص بالمشكلة موضوع البحث.

ينبغي أن تؤدّي هذه الخطوات الجريئة المبكرة إلى تحقيق «انتصارات سريعة»، تُظهر فوائد التغيير وتُشير إلى إمكانية تحقيق تغييرات أوسع نطاقاً في المستقبل. ويساعد هذا في تلبية الحاجة المزدوجة إلى خطط إصلاح تكون من جهة واقعية وعملية (تُجيب على أسئلة من مثل: «ما الخطوة التالية؟» و«ما الممكن تنفيذه؟»)، ومن جهة أخرى طموحة وبعيدة المدى تتناول القضايا الكبرى التي يهتم بها أصحاب القرار.

أين سيوصلنا هذا المسار؟

إنّ تبني النهج القائم على تحليل المشكلات / PDIA، لبناء قدرات الدولة هو أمر يختلف تمامًا عن النهج التقليدي الذي يبدأ بالسعي وراء الحل مباشرة. ومع ذلك، فإن هذا النهج يصبح ضروريًا عندما لا يكون «الحل» قد جرى تشخيصه مسبقًا، وحين لا توجد طرق سهلة أو مباشرة لبناء قدرات الدولة المطلوبة للتنفيذ.

وهنا نطرح بأن هذه الحالات المعقّدة تتطلّب نهجًا مختلفًا، يتم فيه تحديد المشكلات أولاً، ثم البحث عن حلول لهذه المشكلات، ومن ثم العمل على ترسيخ هذه الحلول داخل المؤسسات.

وكأنما الأمر يتضمن الوصول إلى تحقيق النجاح قبل البدء ببناء المؤسسات، وهذا الأمر ليس بالمستغرب، وهو معاكس للعديد من التوجهات في بناء قدرات الدولة تأتي تركّز على تقديم وصفة للحل قبل أن تجري عمليّة بناء مؤسسة تتولى الحل نفسه.

ونتوقع من أيّ شخص يتبع بالفعل النهج القائم على تحليل المشكلات، كما ورد في هذا الفصل، سيبدأ في النظر إلى تحدّيات قدرات الدولة بطريقة مختلفة. وفي العديد من تعاملاتنا مع المهنيين في مجال التنمية، نجد أنّ الزملاء يبدوون بتحدّيات تعكس في الواقع غياب حلّ معين، مثل:

«ليس لدينا قدرة متقدّمة لإعداد الموازنة»، أو «لا نملك آليات حديثة لمتابعة أداء المعلمين»، أو «لا يوجد لدينا مكتب فعال لمكافحة الفساد».

ومن خلال هذا المنظور، فإنّهم عادةً ما يدخلون إلى العمل ولديهم فكرة مسبقة عن «الحلّ الصحيح» لتحدّياتهم، مثل: بناء قدرات الدولة من خلال تحديث عمليّة الموازنة، أو آليات متابعة أداء المعلمين، أو إنشاء مكتب فعال لمكافحة الفساد.

لكنّ هؤلاء الزملاء يخرجون من مرحلة تحليل المشكلة في هذا العمل بمنظور مختلف تمامًا عن التحدّي الذي يواجهونه. فقد أعادوا صياغة التحدّي بطريقة تركّز الجهد المبذول على الحاجة إلى التغيير وبناء القدرات الحقيقية، كما قاموا بتفكيك التحدّي ليصبح أكثر قابلية للإدارة، ودرسوا الفرص والقيود السياقية لتحديد من أين يمكن البدء وكيفية ترتيب خطوات التدخل.

عادةً ما يمنح هذا النوع من تحليل المشكلات المشاركين، وخاصّة عند العمل في بلدانهم إحساسًا بأنهم قادرون فعليًا على الإسهام في حلّ المشكلة. ويُعد هذا التمكين بحد ذاته نتاجًا لعمليّة بناء قدرات الدولة عبر منهجية أسلوب الـ PDIA، إذ تتركز القدرة حول الثقة في الإنجاز، والرغبة في تحقيق نتائج جيدة.



ومع ذلك، فإنّ المشاركين الذين يتم تمكينهم بهذه الطريقة يصبحون أيضاً متحمسين وغير صبورين لمعرفة ما هو قادم، ويسألون: أين الحلول؟ ومتى يمكننا البدء في تنفيذها؟

نأمل أن يتمكن هذا الفصل من إيصال القارئ إلى المرحلة نفسها؛ إذ يكون مستعداً للتفكير في العمليات التكرارية للعثور على حلول مناسبة وفعالة. وهذه هي القضايا التي سنتقل للحديث عنها الآن.

الفصل الثامن

إطار البحث الاضطلاع بالتكرار التجريبي

كان أحد طلاب مات أندروز (أحد المؤلفين) يعمل استشاريًا لدى أحد المشاريع الحكومية المحلية.

وأعرب لـ مات عن قلق أو تساؤل محدّد؛ إذ قال له: «لقد توفر لدي تميم لمشروع يحمل أفكارًا جيدة، مبني على حلّ سبق لشركتي أن تبنته في مكان آخر مشابه قبل عام مضى»، «لكنني أعجز اليوم عن تحشيد مجتمع داعم محلّي لدعم هذا العمل».

وقد شجّع مات بالفعل على البدء في هيكلة المشكلة ومن ثم تفكيكها، وتحديدًا نتكلم عن المشكلة التي استدعت تدخله في المجتمع، أي دائرة فعل المشكلة، أولاً بمفرده، ثم عندما شعر أنّه قادر على تحديد ما هي المشكلة، ولماذا هي مهمة؟ ولماذا كانت تتفاقم؟ ليشارك المجتمع في التعامل معها.

وقد عمل بالفعل بتلك النصيحة، وبعد مضي شهر عاد وقال إنه تعلّم العديد من الأشياء التي لا تقدر بثمن: أولاً- يمكن تحفيز المجتمع حول مشكلة لتصبح موضع اهتمامهم، وقد تمكن من تحديد مثل هذه المشكلة معهم. ثانياً- كانت افتراضاته الأولية حول المشكلة غالباً خاطئة، و«الحل» الذي كان يأمل في تقديمه ما كان ممكناً أو فعالاً. ثالثاً- كان أعضاء المجتمع أنفسهم لديهم مجموعة من الأفكار الرائعة للعمل بها. ومدفوعاً بهذه التجربة، تفاعل مع مجموعات مختلفة لتجربة بعض من أفكارهم الخاصة، وبعض الأفكار التي قدمها بناءً على خبرته السابقة.

وفي المجمل، ظهرت أربعة مسارات عمل مختلفة، حيث حاولت مجموعات متعدّدة أن تجرّب «حلولاً» متنوّعة. وكانوا يجتمعون شهرياً لمناقشة التقدم المحرز، وقد قامت المجموعات الأربع جميعها بتعديل عملها استناداً إلى ما تحقق من تعلّم لديهم بشكل تراكمي. وبعد ستة شهور، ركزوا على مسارين فقط من العمل، واستبعدوا المسارين الآخرين. وجرى دمج الأفكار وتراكم الدروس في اثنين من الحلول المحتملة، والتي كان المجتمع قد بدأ بالفعل في تنفيذها، ولم تكتمل القصة بعد، لكن التقدّم جارٍ بالفعل.



وكمثال على هذا، فإننا نرى أن المشكلة الجيدة، ستحتشد الفاعلين من أجل إيجاد الحلول للتحديات المعقدة، مثل التي سبق ان عرضناها في الفصول السابقة. وهذا يحدث جزئياً؛ لأنّ مثل هذه المشاكل تشير إلى « إجراء تصحيحي، يمكن السعي إليه يمكن السعي نحوه بشكل مُجدٍ⁽¹⁾ .

وتساعد الجهود في إطار التفكير وترتيب الخطوات على تعزيز مثل هذا الإجراء؛ إذ يتيح للقائمين على الإصلاح وصانعي السياسات التفكير في أين ينبغي عليهم أن يتصرفوا (أين توجد مساحة كبيرة للتغيير؟ وأين ستكون هذه المساحة محدودة؟)، بل كيف يمكنهم التصرف: (كيف نبني مساحة للتغيير؟ أو نملاً المساحة المتاحة بالفعل؟). ومع ذلك، يبقى التحدي في تحديد «ما الذي” ينبغي القيام به عند اتخاذ الإجراء.

إنّ هذا سيتحوّل إلى تحدٍّ جاد في حالة التعامل مع المشاكل المعقدة، خاصّة حين نكون صادقين بشأنها، عندها يجب الإقرار بأننا في العادة لا نعرف ماذا ينبغي فعله إزاء مشاكل معقدة، تأتي بسياق معقد. وهذا يتأكد بلحاظ ان الأجوبة في العادة لا تكون واضحة وصریحة.

ويتعاطم التحدي حين يجري خارجياً تشخيص أفضل الممارسات بوصفها حلولاً تقدّم لنا، وتعد بأنها ستكون الأجوبة المناسبة، لكنها في الحقيقة تقود إلى تشكيل ما سبق أن أسميناه بفخ القدرة. هذا التحدي يمكن أن يتركنا في حيرة في ما يمكن فعله، وكيف يمكن التدبر بإزاء إغواء أفضل الممارسات، أو الضغط الذي تسببه المحاكاة التماثلية من أجل تبنيها.

وفي مجال الاستجابة لهذه المسببات للتوتر، فقد اقترحنا توظيف مبدأ مهم من مبادئ منهج التكيف النمطي التكراري القائم على المشكلات/PDIA، من أجل تضيق وإيجاد الأجوبة على أسئلة « ماذا؟ » في الحالة المعينة المدروسة.

إننا نفترض ابتداءً أن الأجوبة على هذه الأسئلة هي موجودة، ويمكن إيجادها، إلا أنها تتطلب كما كبيراً من التكرار التجريبي، والتعلّم من الأخطاء.

هذا يعني أنّ الإجابات لا يمكن أن تكون مخطّط لها مسبقاً، أو مطوّرة بطريقة سلبية أو أكاديمية من قبل مُختصين يطبقون معارف من سياقات أخرى، بل يجب العثور على الإجابات داخل سياق التغيير نفسه من خلال الانخراط النشط والتعلّم.

هذا لا يعني أنّه ينبغي تجاهل الأفكار القادمة من الخارج، وما يُعرف بـ «أفضل الممارسات» كإجابات



مُحتملة، أو بوصفها طرُقًا موثوقة إلى حدّ ما لبناء قدرة الدولة، بل المقصود، أن أكثر هذه الممارسات فاعلية، فهو من غير المرجح لها أن تعالج جميع أبعاد المشكلة المحدّدة، والتي سبق أن قلنا أها بحاجة إلى المزيد من الاهتمام. وإذا كانت جديدة تمامًا على السياق، فمن المحتمل أيضًا أن تفتقر إلى القبول السياسيّ اللازم كي تعمل بفعالية⁽²⁾.

لذلك، لا بد من تجربة هذه «الإجابات» وتكييفها من خلال عمليّة تعزّز البحث عن «حلول قابلة للتطبيق تقنيًا لمشكلات يُنظر إليها محليًا» (انظر دراسة غرينوود وآخرون / Greenwood et al 2002). لكن ينبغي معرفة كيف ستبدو عمليّة «البحث والتكيف» هذه؟

لماذا يتحمّم المرور بعمليّة التكرار التجريبيّ؟

وبينما كنّا نحاول الإجابة عن هذا السؤال، كنّا في الحقيقة تحت تأثير الأدبيّات التي تتغنّى بالنهج التدريجيّ. وهذا المسار الفكريّ ينسب بشكل رئيس إلى تشارلز ليندبلوم (Charles Lindblom) (1959) الذي كان أوّل من أشار إلى علميّة صناعة السياسات، خاصّة تلك التي تختص بـ «التخبّط بالأمر»؛ أي أنّ المجموعات تجد حلولًا مؤسّسية من خلال سلسلة من الخطوات والإجراءات الصغيرة والمتدرجة، التي يتم إدخالها وتوظيفها تدريجيًا لمعالجة أجزاء محدّدة مستهدفة من المشكلة. وكما يوضح ليندبلوم إنّ «السياسة توجّه نحو مشكلة ما، ثم تتم تجربتها، وتعديلها، وتجربتها بعد التعديل، وتعديلها مرّة أخرى، وهكذا». ويمكن أن يكون النهج التدريجي يتطوّر خطيًا، حيث تؤدي خطوة واحدة إلى الخطوة التالية المتوقّعة، ثم إلى الخطوة التالية، حتى يتم تبنيّ الحل المخطّط له بالكامل.

لكن هذا النوع من التدرّج لن يصمد في وجه العشوائية التي تتميز بها المشاكل المعقّدة، إضافة إلى غياب اليقين فيها، خاصّة لو ميّزنا أن تلك المشكلات نادرًا ما تسمح أو تتيح إمكانية توقع وتصوّر عدد من الخطوات القادمة بصورة مسبقة، بل إنّ هذه التحدّيات تتطلّب نهجًا تدريجيًا تكراريًا؛ إذ يشمل هذا الأخير أيضًا اتخاذ خطوات صغيرة لمعالجة المشكلات، ولكن بحيث تؤدي كلّ خطوة إلى بعض التعلم حول ما يصلح وما لا يصلح، وهو ما يُرشد إلى الخطوة التالية التي قد تكون مختلفة؛ لمعرفة ما إذا كان الإجراء المعدّل يؤدي إلى نتيجة أفضل أم لا⁽³⁾. ومن ثم، فإن هذه العمليّة ليست خطيّة

(2) انظر دراسة أندروز / Andrews 2006

(3) في دراسة سايل و جوردن / Sabel and Jordan استعملت مفردة «تكراري / Recursive» من أجل توصيف هذه العمليّة.



تماماً؛ لأنّ كلّ خطوة تعتمد على ما يتم تعلّمه من الخطوة السابقة، وهو أمر قد يكشف الحاجة إلى تحوّل جذريّ، أو قد يؤكد أن المسار المقترح منطقيّ بالفعل.

إنّ التكرار بهذا الشكل مشابه لما يسميه البعض طريقة «جرب، تعلّم، تكيف» التي يستعملها بعض خبراء الإدارة الرشيقة (على سبيل المثال: رادنور وواللي / (Radnor and Walley 2008)⁽⁴⁾، و ووماك وجونز / (Womack and Jones 2010). سمات هذه العملية بسيطة؛ يتم تجربة الإجراءات المستهدفة بسرعة، ثم يتم جمع الدروس بسرعة لفهم ما حدث ولماذا، ويتم تصميم الخطوة التالية وتنفيذها بناءً على ما تم تعلّمه في الخطوات السابقة.

ولو فكّرنا في تطبيق هذا التكنيك في رحلة عام 1804 نحو الغرب: فقد يقضي الفريق ثلاثة أيام في التحرك غرباً، ثم يقيم مُعسكرًا، ويأخذ وقتًا للتفكير في العقبات والفرص التي تم مواجهتها والدروس المُستفادة، ثم يقرر الخطوة التالية (مُدتها، مكانها، ومَن سيشارك فيها؟). ويستمرّ التكرار على هذا النحو حتى يتم معالجة المُشكلة بشكل كامل، أو باستعمال لغة تطوير البرمجيات الرشيقة، يمكن القول: «تم تحقيق المتطلبات» في البحث عن حلّ.

ومن الضروريّ النظر إلى هذه العملية من زاوية تجريبية، وربما يمكن العمل ضمن هذا السياق على بعض الأفكار للحلول المحتملة في وقتها بدلاً من العمل على حلّ واحد. ويمكن أيضًا تسريع العملية لضمان أن يكتسب التغيير الزخم اللازم ويحافظ عليه بدرجة أكبر أو أقلّ، اعتمادًا على المرحلة التي تمر بها العملية التغييرية، وما هو الموقع من المشكلات، أو الأسباب، أو الأسباب الفرعية التي يتم التعامل معها. إنّ تجربة عدد من التدخلات الصغيرة من خلال «تجارب» سريعة كهذه تساعد على التخفيف من المخاطر الشائعة في عمليّات الإصلاح والسياسات، مثل الظهور بمظهر المتباطئ في الاستجابة للمشكلة أو التسبب في حصول فشل كبير ومُكلف في بناء القدرات. ويعود ذلك إلى أن كلّ خطوة توفر إجراءً سريعاً بتكلفة منخفضة نسبيّاً وقابل للتعديل، كما أن القيام بعدة إجراءات في وقت واحد يزيد من احتمالات تحقيق نجاحات مبكرة، تُعرف عادةً بـ «النجاحات السريعة».

وهنا يثبت أن الجمع بين انخفاض التكلفة وتحقيق نجاح ملموس، يُميز ما قد يسميه بعضهم: «الانحرافات الإيجابية»⁽⁵⁾، في عملية بناء قدرة الدولة، وهو أمر مهم في السياقات التي يواجه فيها

(4) الدراسة بعنوان: «تعلّم المشي قبل أن نحاول الجري: تكيف أسلوب الإدارة الرشيقة للقطاع العام» - المترجم

(5) See Pascale et al. (2010) for broader applications of the concept of «positive deviance» to difficult policy problems.





التغيير مُعارضة، وهو أمر معتاد في الإصلاحات التي تجربها الحكومات في البلدان النامية. كما تساعد الخطوات الصغيرة أيضاً على كشف أو توضيح التحديات التي تأتي في السياق، ومنها تلك التي تظهر بوصفها ردّ فعلٍ على التدخّلات نفسها.

ويُعدّ تسهيل مثل هذه الانحرافات الإيجابية والدروس السياقية أمراً بالغ الأهمية في البيئات المعقّدة وغير المؤكدة، حيث لا يكون لدى القائمين على الإصلاح وضوح بشأن طبيعة المشكلات والحلول، وغالباً ما يكونوا في حالة تفتقر إلى الثقة في قدرتهم على تحسين الأوضاع.

إنّ هذه المقاربة في مختلفة إلى حدّ واضح عن الطريقة التقليدية المتبعة في تصميم وهيكلة مبادرات بناء قدرات الدولة في العادة التي فيها يتصدى المختصّون عبر دراسات تستهدف وضع «حلّ»، ثم بعد ذلك التقرير بشأن كيف يمكن لهذا الحلّ أن يجري وضعه في السياق الحاصل، ثم بعد ذلك يبدأ التنفيذ.

ومثل هذا الطور من العمل، في رأينا، خاصّة إذا كان يجري تنفيذه ضمن عملية خطيّة، سينتج عملية تعلّم محدودة، أو فرصة ضيقة لتبنّي المعلومات التي أنتجتها عملية التعلّم، سواء أكانت بطيئة أم انفجارية في طبيعتها، لكننا نشاهد على النقيض من هذا في عملية التجريب التكراري وهي تحلّى بالميزات التالية:

- الأفكار الحاوية على حلول متعدّدة يجري تشخيصها ووضعها محلّ التنفيذ.
- إنّ الخطوات التجريبية التكرارية، عبر التقدّم، ستسمح للحلول المتسمة بالشرعية المحليّة الحقيقية بالظهور.
- إنّ التعلّم المنضبط والتجربيّ، القائم على الخبرة والمرونة، يُعزز القدرة على التكيف مع خصوصيات السياق المحليّ.

استكشاف مجال التصميم بحثاً عن عدة حلول محتملة

إنّ العديد من مبادرات الإصلاح وسياساته، تحدد نفسها بسردية من جزأين، حين تفكر في ما ينبغي فعله بإزاء مشكلة ما، وهي:

أ- هناك «حالة الوضع الراهن»، أو طريقة تسير بها الأمور ويجري تنفيذها ضمن سياق المستهدفات، وهذا التنفيذ يعرف من هو في السياق كيف ينفذها، وهي لا تعني أبداً حلّ المشكلة.

ب- توجد ممارسات مثالية في سياقات أخرى، يُعتقد أنها قد نجحت في حلّ مشكلات مشابهة



هناك، لكننا غير متأكدين من كيفية تطبيقها في المكان والزمان المستهدفين.

وغالبًا ما تتركز جهود الإصلاح وتغيير السياسات على استبدال الممارسات الداخلية الحالية بالممارسات المثالية الخارجية. ومع ذلك، نحن نرى بأن لدى القائمين على الإصلاح خيارات أكثر من مجرد هذين الخيارين. ويتمثل أحد المبادئ الأساسية في منهج التكيف النمطي التكراري القائم على المشكلات/PDIA، وتوظيفه في البحث عن وتجريب بدائل متعددة.

إننا نشبه هذه الفكرة بعملية «الزحف» في مجال التصميم المتاح لصانعي السياسات والقائمين المحتملين على عملية الإصلاح، واستنادًا إلى مرحلة توليد الأفكار في منهجية التفكير التصميمي (انظر دراسة غروبر وآخرين/ (Gruber et al 2015)، ودراسة فان مانين وآخرين (van Man 2015)⁽⁶⁾، فإن الاستراتيجية الأساسية هنا تتضمن مطالبة وكلاء التغيير أن يحددوا فكرتين على الأقل لإحداث تغيير في كل بُعد من الأبعاد الفرعية، وفي سياق الأسباب التي يسعون لمعالجتها.

وستختلف هذه الأفكار من حيث المضمون بحسب مساحة التغيير المتاحة؛ فقد تكون هناك حاجة إلى أفكار لممارسات جديدة في حال توفرت مساحة كبيرة للتغيير يمكن استغلالها؛ بينما ستكون الأفكار التي تركز على تحسين السلطة أو القبول أو القدرة أكثر ملاءمة عندما تكون مساحة التغيير محدودة.

ويحتاج وكلاء التغيير أن يشخصوا هذه الأفكار المتنوعة، ثم بعد ذلك يضعونها موضع التطبيق من أجل تعزيز التغيير، وربما سيعمد هؤلاء إلى البحث عن الأفكار في مناطق مختلفة من «فضاء التصميم»، كما هو موضح في الشكل (8.1) الذي يساعد في تفسير مقاربتنا.

(6) تشترك الخطوات الأولية لمنهجية التكيف النمطي التكراري القائم على المشكلات PDIA كثيرًا مع عملية التفكير التصميمي؛ إذ تأتي مرحلة توليد الأفكار بعد مراحل يتم فيها فهم المشكلات بشكل أعمق وهيكلتها، من خلال التعاطف والتحديد، وهو ما يشبه عمليات البناء والتفكيك التي نوقشت هنا. راجع الموجز الذي أعدته ناتاليا أدلر / Natalia Adler من منظّمة اليونيسف حول التفكير التصميمي ضمن مبادرة «القيام بالتنمية بطريقة مختلفة» عبر الرابط التالي:

http://matthewandrews.typepad.com/the_limits_of_institution/2014/10/design-thinking-and-unicef-innicaragua-natalia-dler-will-be-presenting-at-doing-development-differ.html



D			C	
أفضل الممارسات الخارجية (من أجل التعرف عليها، وترجمتها، واختيارها، وتجربتها، وتكييفها، ونشرها)			الانحراف الإيجابي (من أجل اكتشافه، والاحتفاء به، وتوثيقه، ونشره)	
			B	
			A	
			الممارسة القائمة (من أجل تحليلها، وفهمها، والتعلم منها، وتحسينها عند الإمكان).	

الشكل 8.1

فضاء التصميم: من أين يتعين علينا أن نجلب ونعتمد الأفكار لمقاربة الحلول.

ويوضح هذا الشكل مساحة التصميم النمطية التي يواجهها في العادة صانعو السياسات والقائمون المحتملون على الإصلاح، عند تقديم منهج جديد لاتباع سياسات جديدة، أو أفكار إصلاحية استجابةً لمشكلة معقدة، أو عند محاولة بناء قدرات الدولة لمعالجة هذه التحديات، وتتكوّن هذه المساحة من بُعدين، كما هو موضح في المحورين الثنائيين بالشكل:

أفقياً: سيجري الأخذ بعين الاعتبار ما إذا كانت الفكرة ممكنة إدارياً وسياسياً في السياق المستهدف؛ أي: هل جرى التثبت أن هذه الحلول تنجح في هذا السياق؟ وهل يعرف الناس في هذا السياق كيفية تنفيذها؟

عمودياً: سيجري تقييم ما إذا كانت الأفكار صحيحة من الناحية الفنية؛ أي: هل جرى التثبت من أنها تُعالج المشكلة المطروحة بالفعل؟

في الزاوية اليمنى السفلى نجد (الممارسة القائمة)، وهي أول مجال للفرص داخل مساحة التصميم، ويشار إليها بالحرف (A)؛ إذ نعتقد بوجود ممارسة أو قدرة قائمة دائماً، سواء أكانت طريقة لشراء



الكتب المدرسية، أم طريقة للإبلاغ المالي، أم تنظيم السلوك اليومي للطلاب، أو إدارة مخزون الأدوية في عيادة على مستوى مقاطعة.

ويعرف الأشخاص في السياق هذه الممارسة، لكننا نعلم أيضًا أن هذه الممارسة لم تكن كافية لوحدها لحل المشكلات الأساسية. ومع ذلك، فإن الممارسة القائمة توفر فرصة مهمة، بما تحمله من دروس تجريبية بشأن ما يصلح توظيفه في هذا السياق أو ما لا يصلح، ولماذا؟

يساعد العمل الأولي على كشف أوجه الإخفاقات في الممارسات الحالية، وكذلك في تحديد نقاط انطلاق مفيدة ضمن عملية (البحث والمواءمة)، ومن الأدوات التي يشجع استخدامها في هذه العملية:

- تحليل الفجوات.
- تقييم البرامج.
- الزيارات الميدانية.
- مبادرات المعاشية والتفقد.

وفي هذه النقطة الأخيرة يقضي القائمون على الإصلاح، وصانعو السياسات المحتملون وقتًا في التفاعل مع الممارسة القائمة (سير الأعمال كما هو واقع اليوم)، من أجل فهم كيفية جريان العمل الآني، وأين ولماذا يفشل؟ وعلى سبيل المثال يمكن للباحثين في العملية الإصلاحية في مالابو أن يوصوا بفحص عمليات الشراء الحالية، من أجل تحديد مواضع الخلل بدقة، ثم السعي لردم الفجوة المتحققة من هذه الممارسة. (انظر دراسة أندروز وباتكيغا/2013، Andrews and Bategeka).

إنّ التعرّض للممارسة القائمة في الكثير من الحالات يوفر فرصة للتطوير، والاستفادة منها للبدء بالإجراءات، ويجري في العادة تشخيص هذه الفرصة من خلال التفاعل الميداني مع الممارسين الذين تطغي عليهم الرغبة في البحث عن طرق لتحسين الممارسات، ولكنهم يفتقرون إلى ما يحفزهم لمشاركة أفكارهم⁽⁷⁾.

وقد تظهر مثل هذه الأفكار عندما تقوم المصلحة المحتملة في مالابو بدراسة عملية الشراء، خاصة إذا فعلت ذلك بالتعاون مع الممارسين المحليين وطرحت عليهم سؤالاً عمّا إذا كانوا قد فكّروا في طرق

(7) هذا يُعدُّ محورًا أساسيًا في منهجية الاستقصاء التقديري (Appreciative Inquiry)؛ إذ يطرح الباحثون والممارسون بأن لدى الفاعلين المحليين أفكارًا إيجابية ينبغي العمل على استخراجها وتحفيزها للظهور.

(Bushe 2013; Drew and Wallis 2014; Ridley-Duff and Duncan 2015).



لجعل العملية تعمل بشكل أفضل.

وبصرف النظر عن نجاح التحسينات أو فشلها، فإنها غالبًا ما تكون أسرع شكل من أشكال التفاعل يمكن البدء به لمعالجة المشكلات. وهي الساحة الأكثر مباشرة التي يمكن فيها فرض التغيير والتعلّم بوصفهما جزءًا من عملية بناء قدرات الدولة.

كما أنّ الممارسة القائمة هي الممارسة التي يعرفها الوكلاء في سياق التغيير على أفضل وجه، و«البدء من حيث هم»، تُعدُّ طريقة ممكنة وفعّالة لتمكينهم من تطوير فهم سليم وتفكيك المشكلة؛ أي فهم أفضل لأسباب فشل الممارسات الحالية، كما يسهم ذلك في تحقيق الملكية المحليّة لعملية البحث والمواءمة⁽⁸⁾.

أمّا المساحة الأخرى المقبولة في فضاء التصميم، هي ما نطلق عليها «الممارسة الكامنة» والمُشار إليها بالحرف B في الشكل 8.1. وهي تمثّل مجموعة الأفكار والقدرات الحكوميّة التي يُمكن تحقيقها ضمن السياق القائم، على ضوء الواقع الإداري والسياسي، إلّا أنها بحاجة إلى بعض التركيز والاهتمام لكي تظهر.

(انظر دراسة ماتا ومورغان / 2011 - Matta and Morgan).

وربما يجري تقديم الاهتمام بموضوعة التدخلات من النوع المنتج للنتائج السريعة؛ إذ يُطلب من مجموعات من الجهات الفاعلة المعنية العمل على حلّ المشكلة المحورية، أو جزء منها، خلال فترة زمنية محدّدة ومن دون موارد جديدة. وفي مثال تحدّيات الفساد وتقديم الخدمات في ملاوي، يمكن توجيه الجهات المعنية إلى التصرّف بطريقة جديدة في المجالات التي تم تحديد فجوات في العمليّات فيها، مثل إنشاء آلية سريعة لتتبع طلبات الشراء والاستجابات لها.

ويأتي مثال على هذا النوع من الأنشطة من بوروندي؛ إذ تم تنفيذ تدخل سريع حيث جرى اعتماد مبادرة ركّزت على النتائج السريعة وعلى تمكين المسؤولين من ابتكار أفكار كامنة لإيصال الكتب المدرسية التي كانت مخزّنة في أحد المستودعات لعدة سنوات. (انظر دراسة كامبوس / Campos 2013) وقد جرّب المسؤولون عدة جولات من المحاولات لمواجهة هذا التحدي، إلى أن انتهى بهم الأمر إلى إشراك البرلمانين في عملية توزيع الكتب، وكان البرلمانيون دائمًا متاحين للقيام بهذا الدور، لكن لم يُطلب منهم ذلك من قبل.

ويمكن أن تكون هذه الأنواع من المبادرات محفّزة للغاية، ومُعزّزة لقدرات المساهمين والعناصر

(8) See also Chapter 8 of Andrews (2013).



الفاعلة محلياً؛ إذ تتيح لهم رؤية إنجازاتهم بأنفسهم خلال مدد زمنية قصيرة.

كما أنّ الأفكار التي تخرج عن هذه المبادرات السريعة، يمكن أن تشكل الأساس لحلول مستدامة لمشاكل موجودة بالأصل خاصة إذا كانت عملية التعلم قادرة في موضعها وأدائها)، زد إلى ذلك احتمالية كبيرة لتحرر الإمكانيات الكامنة عندما يُنشئ وكلاء التغيير تفاعلاً من نوع هاوثورن/ Hawthorne⁽⁹⁾، إذ يتم إشراك الممارسين الميدانيين في نوع من التجارب الواقعية. ويُؤمل في مثل هذه الحالات أن يؤدي وعي المشاركين بكونهم محلّ ملاحظة إلى تعديل سلوكهم وابتكار أفكار جديدة (انظر دراسة شوارتز وآخرين/ (Schwartz et al 2013).

تركّز هذه الأفكار على استخراج واستظهار الأفكار من الموارد المتوفرة، ومن الفاعلين الموجودين أصلاً، انطلاقاً من الرؤية التي تقول إنّ الابتكار موجود دومًا بصورة كامنة لدى هؤلاء الفاعلين، لكنه يحتاج إلى من يحفّزه ويستخرجه، تمامًا كما أنّ العصور كامنة داخل البرتقالة، لكنّه لا يخرج إلا بعد عملية «عصر جيد».

ويشير مجال «الانحراف الإيجابي» ، المشار إليه بالحرف C في الزاوية العلوية اليمنى من الشكل (8.1) إلى مجال ثالث يمكن لوكلاء التغيير والمنفذين للإصلاحات أن يبحثوا فيه عن أفكار للسياسات والإصلاحات؛ إذ إنّ مفهوم الانحراف الإيجابي يرتبط بالأصل بالأفكار التي يتم تطبيقها بالفعل داخل سياق التغيير، فهي ممكنة من الناحية العملية، وتُظهر نتائج إيجابية؛ أي تساهم في حلّ المشكلة، وبالتالي فهي صحيحة تقنيًا، لكنها ليست هي بالضبط السلوك السائد أو المؤلف، ومن هنا جاء مصطلح «الانحراف». بمعنى آخر: أنّها تمثّل البحث عن حلول ناجحة موجودة بالفعل ضمن السياق المحلي، لكنها غير منتشرة أو غير معترف بها رسميًا، على الرغم من فعاليتها⁽¹⁰⁾ (انظر دراسة

(9) يشير إلى إشراك العاملين أو الممارسين مباشرة في تجارب حقيقية على أرض الواقع، مما يجعلهم يشعرون بأنهم مهمّون ومراقبون. وهذا الشعور يمكن أن يحفّزهم على العمل بجديّة أكبر، ويدفعهم إلى التفكير بطريقة جديدة، ويحرّر إمكانياتهم الكامنة، ويؤدي إلى سلوكيات أو نتائج إيجابية لم تكن لتظهر في ظروف عادية. — المترجم.

(10) يعرف مارش «الانحراف الإيجابي» بأنّه ممارسة غير شائعة تمنح ميزةً للأشخاص الذين يمارسونها مقارنة ببقية أفراد المجتمع، ومن المرجّح أن تكون هذه السلوكيات ميسورة الكلفة، ومقبولة، ومستدامة؛ لأنّها تُمارَس بالفعل من قِبل أشخاص معرّضين للخطر، ولا تتعارض مع الثقافة المحليّة، إلى جانب فعاليتها. وتُبرز هذه التعريفات أن الانحراف الإيجابي لا يعتمد على حلول خارجيّة أو نظريات معقّدة، بل يستند إلى ممارسات محليّة ناجحة موجودة بالفعل بين الأفراد الأكثر تضررًا أو عُرضة للخطر.



مارش وآخرين/ (Marsh et al 2004).

فعلى سبيل المثال، في كلّ بلدة تعاني من ارتفاع معدّلات وفيات الأطفال الرضّع تحت عمر سنة واحدة، يمكن أن نعثر على منزل فيه عدد من الأطفال، ولم يمت أحد منهم/ هؤلاء يمثّلون «انحرافاً إيجابياً»؛ أيّ أنهم يفعلون شيئاً لا يفعله الآخرون، إلّا أنه فعّال في معالجة المشكلة ضمن السياق المحليّ لها.

يحتاج وكلاء التغيير والقائمون والمخطّطون للإصلاح إلى تحديد هؤلاء المنحرفين الإيجابيين، والاحتفاء بهم، ودراسة ممارساتهم الناجحة، بمعنى فهم سبب اختلافهم، ومن ثم نشر المبادئ الأساسية لنجاحهم على نطاق أوسع. وتوفّر عمليّة «الاكتشاف» الأوليّة خياراً عملياً وفورياً لبدء أيّ عمليّة تغيير، وقد تتضمّن البحث في البيانات للعثور على الحالات الإيجابيّة الخارجة عن النمط، والذهاب إلى الميدان لاكتشاف تجارب ناجحة حقيقيّة على أرض الواقع.

هذه المقاربة تركز على البحث داخل السياق المحليّ بدلاً من استيراد حلول من الخارج، وتعزّز قدرة الفاعلين المحليّين على التغيير بالاعتماد على ما هو ممكن ومجرب بالفعل لديهم.

وتوفّر عمليّة التعيين (التحديد) الأوليّة لما سيبدأ منه الإصلاحيّون، خياراً براغماتياً فورياً، يمكن البدء منه لتغيير العمليّات والمسارات، ويمكن أيضاً معه إشراك البحث عن الأدلة أو الممارسات؛ إذ يبحث وكلاء التغيير عن مؤشّرات إيجابيّة وسط مجموعة كبيرة من البيانات، أو أنهم يقصدون الميدان بحثاً عن التجارب الإيجابيّة من الواقع الحقيقيّ.

ومن هذا الترتيب للأفكار يمكن أن نقول إنّ «أفضل الممارسات الخارجيّة»، هي المجال الأخير للأفكار الذي يفرض نفسه كبديهيّة في أيّ فضاء تصميميّ، وهذا المجال المشار إليه بالحرف D في الشكل (8.1)، هو مليء بالأفكار القادمة من خارج سياق التغيير التي يجري استعمالها لمعالجة مشكلات، مشابهة للتي يراد التعامل معها.

هذه المجموعة من الأفكار، غالباً ما تكون هي المجموعة الأولى التي ينظر إليها القائمون على الإصلاح وواضعو السياسات ويقترحونها في البدء، كما أنّ هناك رغبة تسود في العادة لتحديد «أفضل طريقة واحدة» للقيام بالأمور وإنجازها، ولذلك، تظهر فكرة واحدة فقط في كلّ مرّة من هذا المجال. ويحدث هذا في ظل توافر العديد من المؤشّرات العالميّة تتضمن هذه الأفكار وتشجع على تكرارها في سياقات مختلفة.

وعلى أرض الواقع، غالباً ما تتوافر عدة أفكار خارجيّة جيّدة أو تُعدّ أفضل الممارسات يمكن التعلم



منها، وينبغي أن تبدأ عملية البحث والتكيف بتحديد عدد من هذه الأفكار بدلاً من الاكتفاء بواحدة فقط.

ففي حالة مخاوف الفساد في مالواي، على سبيل المثال، يمكن النظر في الكيفية التي تعاملت بها هيئة مكافحة الفساد في هونغ كونغ مع مشكلات الشراء والصرف، ولكن يمكن أيضاً فحص الأفكار في هذا الشأن القادمة من بوتسوانا وجنوب أفريقيا.

وبعد تحديد هذه الأفكار يحتاج الفاعلون في التغيير إلى ترجمة هذه الأفكار إلى خطوات في سياق التغيير؛ أي ضمان إمكانية نقل فكرة أفضل الممارسات من سياقها الخارجي إلى سياق التغيير الجديد، مع شرح سبب تطبيق الممارسة وكيفية تنفيذها. وغالباً ما يكون من الأسهل القيام بذلك عندما تأتي أفضل الممارسات من سياقات مشابهة، وحين تكون «اللغة» السائدة في الحكومة والمجتمع والسياسة متشابهة، (انظر دراسة أندروز/ Andrews 2012). وبمجرد أن يتم نقل فكرة أفضل الممارسة الخارجية المختارة بهذه التفاصيل المترجمة، ستصبح مرشحة للتجريب في سياق التغيير الجديد.

وعلى ضوء الخبرة، ننصح بتجربة أكثر من فكرة جديدة في الوقت نفسه، داخل أي سياق للتغيير، تماماً كما فعل المغامرون المستكشفون في عام 1804، عندما كانوا يجربون مسارين اثنين لعبور جبل لم يتمكنوا من تجاوزه بعد. وفي بعض الحالات، نرى أن إحدى الأفكار كانت تنجح بشكل ملحوظ أكثر من غيرها، وتبرز بوصفها حلاً يمكن البناء عليه وتوسعته وتعميمه. إلا أن الأبحاث والتجارب أظهرت لنا أن هذا الأمر ليس شائعاً. وفي العادة كانت حالات التغيير المعقد، تسفر الإجراءات فيها عن بروز دروس إيجابية وسلبية من كل فكرة، من دون أن تثبت فكرة بمفردها أنها هي «الحل الأمثل». وتؤدي هذه الدروس إلى ظهور حلول هجينة جديدة أو حلول محلية مصممة تجمع بين عناصر ودروس مستخلصة من التجارب على جميع الأفكار⁽¹¹⁾.

ومثال هذا الطرح، نجده في نظام إدارة الأداء الذي جرى تطبيقه من بين الإصلاحات في رواندا، وهو أحد «حالات النجاح» التي تناولتها دراسة مبادرة النظم الابتكارية/ISS، التي اشرنا لها في الفصل السادس؛ إذ يمزج هذا النظام بين الجهات التي توفر المنح لتنفيذ أفضل الممارسات الخارجية، وبين

(11) انظر دراسة أندروز/ (Andrews 2015)، وهذا الطرح يتناغم مع التأصيل التاريخي الذي قدمه بايلي/ (Bayly 2004) في دراسته عن «كيفية تشكل دول بعينها، مؤسسات بهوية وطنية فرعية في مختلف أنحاء العالم خلال القرن التاسع عشر. كما يقدم كينيدي/ (2013)، في دراسته سرداً ذا صلة، عن كيفية قيام «محلي المشكلات» المتفوقين لدى قوات الحلفاء بـ «تغيير مجرى الأمور» في الحرب العالمية الثانية»



الأفكار الجديدة والتخطيط لها، وكذلك الممارسات القديمة التي يعاد إحيائها، والتي تقوم على الانحراف الإيجابي ضمن آلية التعاقد المعروفة باسم «إميهغو» Imihigo⁽¹²⁾.

وما كان لهذه المنظومة أن تعمل لو تم الاعتماد على فكرة واحدة فقط، ولم يكن ليظهر لو لم تقم رواندا بتجربة العديد من الأفكار المختلفة.

ولقد رأينا حلولاً مختلطة مشابهة تظهر في الأمثلة التي نوقشت في الفصل السابع.

- استندت الإصلاحات السويدية في الموازنة المالية والمحاسبة في تسعينيات القرن الماضي إلى العديد من الأفكار. فعلى سبيل المثال، كانت الابتكارات المحاسبية في الغالب تتشكل امتداداً لإصلاحات الثمانينيات، وذات صلة بالممارسات المعتمدة في القطاع الخاص والتي كانت موجودة بالفعل، كما ظهرت أبعاد مهمة في نظام إدارة الأداء من خلال تجارب على مستوى الحكومات المحلية، والتي حفزت أفكاراً كامنة جديدة وكشفت عن حالات إيجابية خارجة عن المألوف، وكان للممارسات الدولية الفضلى أيضاً تأثير مهم، لا سيما في إبراز أهمية إعداد الموازنات لعدة سنوات والقواعد المالية. وقد تم دمج هذه الأفكار المتنوعة على مدار عدة سنوات، مما أدى إلى إنشاء نظام للموازنة والمحاسبة يبدو مختلفاً تماماً عن أي نظام آخر في أوروبا أو خارجها، ويظهر جميع سمات النظام الهجين الفعال محلياً.
- كما ظهرت الحلول من أجزاء مختلفة من مجال التصميم في جهود نوستريا لتحسين إدارة العرض والطلب في إطار خدمة القضاء والنظام العدلي. فقد اكتشف فريق الإصلاح، على سبيل المثال، أن معظم البيانات «المفقودة» كانت تُنتج بالفعل من خلال الأنظمة القائمة، لكن كان من الضروري اتخاذ خطوات لضمان توفر هذه البيانات بسهولة؛ مما أدى أيضاً إلى اتخاذ خطوات عملية لجعل البيانات متاحة. كما وجدوا حالات إيجابية خارجة عن المألوف في هذا القطاع، حيث قدّمت بعض الوكالات والولايات القضائية دروساً لغيرها في كيفية إنتاج البيانات وإدارة الموارد. كذلك تعلمت الأطراف دروساً من بلد مجاور حول كيفية استعمال حزم برمجية معيارية لتحليل البيانات وإعداد الموازنات المالية. وفي النهاية ظهر إصلاحهم

(12) شكل من أشكال التعاقد على التنفيذ والتطبيق (برنامج انتخابي) يستوثق بطريقة محلية تراثية (إميهغو: وتعني باللغة المحلية «الوعود»، أو «العهد المعلن»). ويشتمل على تحديد المهام والأهداف (ماذا سينجز المسؤول؟)، ثم يجري التوقيع عليها علانية، من أجل الالتزام على مستوى شعبي، ثم تجري مراجعة سنوية على أساس ما تم إنجازه أيضاً بشكل علني، وهو ما خلق بيئة تنافسية عالية الالتزام بسبب موجبات ثقافية محلية تطوّق المسؤول من بداية تكليفه - المترجم.



مزيجاً من كلّ هذه العناصر، وليس منتجاً نقياً ينتمي إلى فئة واحدة فقط.

كما سبق أن طرحنا في الفصل السابع، واجه المسؤولون في (مانتيا) اثنين وأربعين تحدّيًا في سعيهم لتعزيز النشاط الاقتصاديّ في قطاع يعاني من ضعف الأداء، وقد وجدوا بعض الحلول في السياسات والبرامج القائمة؛ إذ إن عددًا من هذه التحدّيات كان ينبغي أن تُحل بالفعل من خلال المبادرات السابقة. فعلى سبيل المثال، أشارت بعض الشركات إلى حاجتها إلى دعم مالي من أجل تعزيز الابتكار، بينما كان لدى الحكومة بالفعل صندوق نشط للابتكار، إلّا أنّهم لم يستعملوه. ومارس المسؤولون ضغوطًا لتحفيز الممارسات الكامنة؛ إذ طُلب من الوكالات تقديم تقارير شهرية توضح كيف واجهت التحدّيات، وتم الدفع باستمرار لضمان ظهور الحلول ومن ثم ترسيخها. وجزّبوا أيضًا مجموعة من «أفضل الممارسات» التي رُوّج لها المانحون الدوليّون، طالما أن هذه الأفكار عالجت فعليًا واحدًا من التحدّيات الـ 42. وقد احتفظ فريق الإصلاح بجدول بيانات يضم جميع «الحلول» التي كان يشرف على تنسيقها، مع تحديد المسؤول عن تنفيذ كلّ حل. وتباينت الأفكار الواردة في هذا الجدول بدرجة كبيرة من حيث مصادرها، والأطراف المعنية بها، وما تنطوي عليه من محتوى، ومدى الابتكار الذي تحمله. وقد عكست هذه التباينات مدى ما يتطلّبه بناء قدرات الدولة الحقيقيّة من مزيج مبتكر من الأدوات والأساليب لبناء القدرة على دعم تنمية القطاع الخاص، وغيرها من المجالات.

البعد السببي الفرعي للمشكلة	ما المادة الأساسية التي نحتاجها من أيّ فكرة جديدة؟:	كيف يمكننا العمل على إيجاد أفكار في اثنين على الأقل من مجالات الأفكار التالية؟
	أ. سياسة أو ممارسة جديدة تتناسب مع مجال التغيير الحالي. ب. طريقة لتوسيع السلطة ج. طريقة لتوسيع القبول د. طريقة لتوسيع القدرة	أ. الممارسة القائمة ب. الممارسة الكامنة ج. الانحراف الإيجابي د. أفضل الممارسات الخارجيّة
البعد الفرعي الأول		
البعد الفرعي الثاني		
البعد الفرعي الثالث		

الجدول (8.1)

استراتيجية أساسية لاستكشاف مجال التصميم الخاص لحل المشاكل: البحث عن أفكار للحلول.



هنا نجد أنّ الرسالة مبسطة، وتتضمن إيجاد وتكييف الحلول للمشكلات المعقدة بما يتطلبه أولاً من تحديد لأفكار متعدّدة، ثم تجربتها بطريقة تجريبية، للسماح بظهور حلول هجينة. ويجب أن توفر عمليّة التجريب فرصة كبيرة للتعلّم والتكيف - وهي ما يسمّيه بعض الكتّاب بـ «التركيب الابداعي، أو التوليف العملي - بريكولاج / bricolage»؛ أيّ بناء حلّ ما، باستعمال مجموعة متنوّعة من العناصر، استناداً إلى الدروس المستفادة ممّا ينجح وما لا ينجح في تجريب كلّ منها⁽¹³⁾، ويتطلّب ذلك عمليّة تكرارية، سنناقشها لاحقاً. لكن، قبل الوصول إلى ذلك، نوصي باستعمال الجدول (8.1) للتفكير في الفرص المختلفة المتاحة أمام القائمين على الإصلاح، من أجل استخلاص أفكار جديدة يمكن أن تساعد في إيجاد وتكييف حلول للتحدي الجاري مواجهته.

ماذا تتضمن التكرارات التجريبية؟

وممّا يتوجب ملاحظته أنّ الجدول (8.1)، بما فيه من أسئلة، لا يقدّم حلاً محدّداً لمواجهة التحديّ، وقد يكون هذا الأمر محبطاً للبعض؛ لأنّ العديد من العمليّات الشائعة في مجال السياسات أو الإصلاح تسعى إلى إنتاج حلول واضحة في مرحلة مبكّرة من تحديد المشكلة، ويصبح الحل بعد ذلك محور خطة مشروع تركز على التنفيذ.

تستعمل هذه الخطط آليات مثل الأطر المنطقية لتحديد الخطوات اللازمة لتحويل الفكرة إلى واقع، ممّا يؤديّ إلى الارتباط بتسلسل خطّي من الإجراءات المُصممة لحل المشكلة. ويُعتبر هذا النهج «ممارسة جيدة» بالنسبة للكثيرين في عالم التنمية، لأنّه يوفر درجة من اليقين حول ما سيتمّ فعله، وفي إطار زمني محدّد، وبمحتوى معروف سلفاً.

غير أنّ هذا النهج لا يُناسب التحدّيات المعقدة، حيث لا نعرف فعليّاً ما هو الحل، أو ما هي المفاجآت التي قد نواجهها في السياق عند بدء أيّ مبادرة جديدة.

و يشبه الأمر محاولة المستكشفين في عام 1804 أن يحددوا المسار الدقيق بين مدينة سانت لويس والساحل الغربيّ، قبل أن يعرف أيّ أحد أين يقع الساحل الغربيّ أصلاً، أو ما إذا كان أيّ مسار معيّن هو مسار منطقي ومن الممكن اتّباعه.

وغالباً ما يصطدم هذا النهج بحدوده سريعاً، عندما يواجه القائمون على الإصلاح قيوداً غير متوقّعة، مثل (ظروف سياسيّة معادية، أو ضعف في القدرات المؤسّسية، والتي تقف بمثابة جبال أو

(13) See, for instance, Christiansen and Lounsbury (2013) and Perkmann and Spicer (2014).



أنهار مفاجئة تعيق التقدم). وفي هذه المرحلة، نادرًا ما يكون لدى القائمين على الإصلاح، وواضعي السياسات الأدوات الكافية للتعامل مع الواقع الذي يواجهونه، وهو واقع يستدعي بالتأكيد إجراء تغيير في استراتيجية التنفيذ، وربما أيضًا إعادة التفكير في الحل نفسه الذي يحاولون تطبيقه.

لكن الجمود الموجود في نهج «الإطار المنطقي» للعمل يجعل من الصعب جدًا إجراء مثل هذه التعديلات، وغالبًا ما يؤدي إلى فترات من الركود في عمليات الإصلاح، وتلك المبادرات السياسية الجديدة، نتيجة لغياب المرونة⁽¹⁴⁾.

يتطلب التعامل مع التحديات المعقدة نهجًا مختلفًا؛ إذ يمكن لصانعي السياسات والمصلحين المحتملين تجربة أفكار جديدة، والتعلم مما ينجح ولماذا ينجح، وتكييف الأفكار، وتكرار العملية حتى يتم التوصل إلى حل، وسنطلق على هذا النهج اسم «التكرار التجريبي».

وفي العادة ما يكون هذا النوع من العمليات مدفوعًا بالحاجة الملحة إلى إيجاد حلول وإطار تكييفي لمشكلات معقدة بعينها؛ إذ إن الهدف النهائي المحدد بالطموح منها يتحدد بالحالة التي يكون من المؤمل الوصول إليها عند حل المشكلة، وهي ما سبق تحديده في الجدول (7.1).

ولأن المشكلات المختارة ذات طابع معقد، فإن هذا النهج لا يفترض وجود نقطة انطلاق واحدة منفردة أو فكرة واحدة فقط يمكن التحرك بناء عليها، بل هو يميز وجود نقاط دخول متعددة، كما سبق عرضه في الصندوق (7.4)، وكذلك وجود أفكار متعددة يمكن التعامل معها في كل نقطة دخول.

وهو كذلك لا يفترض أن الأفكار الأولية ستبقى ثابتة إلى غاية تحويلها إلى حلول نهائية، فلا يكون الهدف هو تقديم مخطط مرتسم ومبسط لتنفيذ هذه الأفكار، بل يحدث العكس؛ إذ إن هذا النهج سيقدم عملية منظمة خطوة بخطوة، يجري خلالها اختبار الأفكار، وتعديلها بناء على النتائج والدروس المستفادة، وأيضًا العمل تدريجيًا نحو تشكيل حل فعال يناسب الواقع، ويعالج المشكلة بالفعل.

ومن الضرورة توافر إمكانية تمييز الخصائص التي تجعلنا نطلق على هذه العملية وصف «تجريبية»؛ إذ يجري اختبار نوع من الأفكار لم تُصقل أو تُحسم بعد. ومع ذلك، ينبغي عدم الخلط بينها وبين العشوائية المنضبطة للسيطرة التي تعرف اختصارًا بـ«RCTs»، والتي تضم فكرة يجري اختبارها بطريقة علمية دقيقة، من خلال عشوائية توزيع «العلاج» ومحاولة السيطرة على العوامل الفوضوية في الواقع.

أما النهج التجريبي المقصود هنا، فإنه يحدث داخل سياق معين ووسط واقع معقد وفوضوي، بحيث

(14) See, for instance, Duncan and Williams (2012), Faustino and Booth (2014), Fritz et al. (2014), and Manning and Watkins (2013).



تكون النتائج ممكنة في ظل الظروف الفعلية التي يتم التعامل معها. كما أنّ هذا النهج يتم بسرعة وفي الزمن الحقيقي، وبمشاركة أولئك الذين سيكونون في نهاية المطاف المنفذين للسياسة أو خطوات الإصلاح.

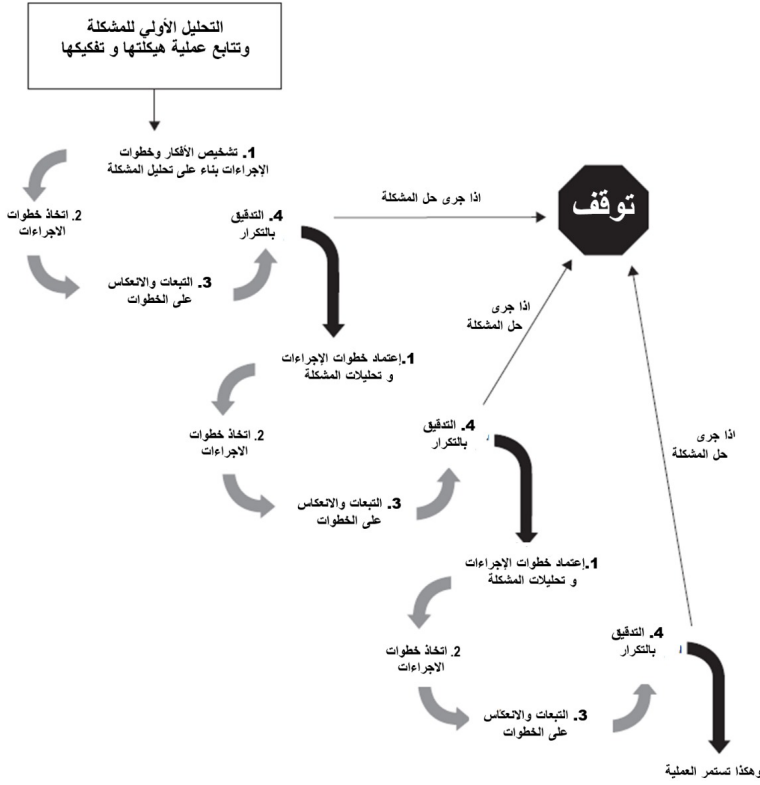
وهذا يوفّر قدرًا من الضمان بأنّ العملية، ومعها كذلك المنتج النهائي من سياسة أو إصلاح، بأنّها ستكون محلّية المنشأ، ومشروعة، ومملوكة من قبل الفاعلين المحليين، ومن المرجح أن تؤدّي إلى تحسينات حقيقية في قدرة الدولة على التعامل مع التحديات.

نضيف إلى هذا أهميّة القدرة على تمييز الخصائص التي تجعلنا نطلق على هذه العملية وصف الـ «تكرارية»؛ إذ يجري تجريب الفكرة مرارًا وتكرارًا، مع التعلّم في كلّ مرّة، إلى أن يتم تحديد الفكرة بشكل دقيق بوصفها حلًّا فعليًّا لمشكلات معيّنة تمّ تحديدها مسبقًا. ويوضح الشكل (8.2) مسار هذه العملية التكراريّة بأبسط صورها. وتبدأ التكرار الأول عبر تحديد خطوات العمل الأولى، استنادًا إلى تحليل المشكلة وتحديد الافكار ممّا تمّ تنفيذه بالفعل. ويجب أن تكون هذه الخطوات الأوبية محدّدة بدقة، مع تحديد واضح لما سيجري فعله، ومن الذي سيضطلع بالتنفيذ لكل خطوة، وكيف سيتمّ تنفيذ كلّ فكرة مختارة.

كما يجب تحديد نقاط بداية ونهاية زمنية لكل خطوة، من أجل خلق حدود زمنية واضحة للمرحلة الأولى، ونحن نقترح العمل ضمن حدود زمنية ضيقة في البداية، وذلك بهدف إرساء ثقافة للعمل موجهة نحو التنفيذ، وبناء زخم تدريجيّ للعملية.

وسيساعد هذا النهج الفريق على التركيز، وعلى التعلّم بسرعة، وتصحيح المسار مبكرًا، ممّا يعزز من فرص الوصول إلى حلّ عملي وفعال⁽¹⁵⁾





الشكل (8.2)
عملية التكرار بشكل مبسط.

تُساعد هذه المدد الزمنية على تحديد لحظة بدء خطوات التنفيذ (المرحلة الثانية من كل تكرار)، ولحظة توقف الإجراءات من أجل أن يبدأ التأمل والتقييم (المرحلة الثالثة)، ومتى سيتم إجراء مراجعة التكرار (المرحلة الرابعة).

ومن المهم أيضاً أن تكون مرحلة تنفيذ الخطوة العملية سهلة الفهم. ففي هذه المرحلة، قد يقوم الإصلاحيون في مالابوي، على سبيل المثال، باتخاذ إجراءات لتجربة بعض الأفكار، مثل؛ القيام بزيارة ميدانية لفحص الممارسات القائمة، أو إطلاق مبادرة نتائج سريعة لتوزيع الكتب المدرسية، أو تجربة آلية تقارير جديدة تم إثبات فعاليتها في جنوب أفريقيا. والهدف هنا هو التحرك الفعلي لتطبيق الفكرة على الأرض، ولو على نطاق محدود، من أجل جمع بيانات حقيقية تساعد في التعلم والتعديل في المراحل التالية.

والمرحلة الثالثة هي مرحلة (التأمل والنظر في مجمل العلامات)، وتتضمن التوقف بعد تنفيذ الإجراء، وعقد نقاش جماعي يُطرح فيه ثلاثة أسئلة رئيسية: ما الذي تحقق؟ وما الذي تعلمناه؟ وما الخطوة التالية؟

أما المرحلة الرابعة فتُسمى (التدقيق بال تكرار) وفحصه؛ إذ يقوم المشاركون في العمل برفع تقرير إلى الجهات المخوّلة حول التقدم المحرز والدروس المستفادة، ويتم تقييم ما إذا كانوا قد حلّوا المشكلة (أو البُعد السببي الفرعي منها) التي كانوا يركّزون عليها، وإذا كانت الإجابة «نعم» تم حلّ المشكلة، فلا داعي لتكرار العملية مجدداً.

وتتحول التحدّيات هذه المرّة إلى كيفة إيقاف عملية التجريب وتوسيع نطاق الحل وتعميمه. وإذا كانت الإجابة «لا» لم تُحل المشكلة بعد، وينتقل الفريق إلى تكرار جديد، ويجري تكييف الأفكار استناداً إلى ما تمّ تعلمه. ويُعاد المرور بالمرحل نفسها من جديد.

ومع مرور الفريق بعدة تكرارات، يقترب تدريجياً من حلّ قابل للتطبيق. وكلما كانت المشكلة أكثر تعقيداً ازداد عدد التكرارات اللازمة للوصول إلى حلّ فعّال.

ومن كلّ هذا، نجد أنّ التجريب التكراريّ بهذا الشكل، يُقلّل من مخاطر الافتراضات الزائدة بشأن الحلول المقترحة أو بشأن السياق الذي يعمل فيه الفريق؛ فكلّ خطوة في هذه العملية تُعد فرصة لاختبار الفرضيات واستخلاص دروس حول ما ينجح بالفعل مع أفكار معينة في سياقات معينة. وفي الحقيقة إنه «إنه نهج عملي وتجريبي»، يتيح التعلّم المستمرّ، ويقلّل من الفشل واسع النطاق، ويُساعد على تعديل المسار مبكراً وبشكل تدريجي.

وقد بات هذا النوع من العمليات يُستخدم بشكل متزايد في مجالات أخرى مثل (التكنولوجيا وريادة الأعمال)، وبدأ خبراء التنمية أيضاً في اعتماده لمواجهة التحدّيات المعقّدة التي لا تنجح معها الحلول الجاهزة أو النهج الخطي التقليدي.

ولقد رصدنا وعايشنا حقيقة أن العديد من الإصلاحات الناجحة قد اعتمدت على هذا النوع من العمليات، ومنها إصلاحات الموازنة المالية العامّة في السويد التي تمت مناقشتها سابقاً في هذا الفصل (وفي الفصل السابع).

فقد خضعت الابتكارات في مجال المحاسبة في السويد لعملية تجريبية بشكل خاص، بدأت في الثمانينيات من القرن الماضي، عندما تم تشجيع الحكومات المحليّة المختلفة على تجربة أساليب المحاسبة المستعملة في القطاع الخاص.



وعلى الرغم من أنّ هذه الجهود وُصفت في وقتها بأنها «مشاريع تجريبية» فإنّها كانت في الواقع أقرب إلى التكرارات التجريبية الموصوفة في هذا الفصل؛ إذ استعملت الحكومات المحليّة أدوات محدّدة خلال فترات زمنية معينة، ثم توقفت لتقييم الدروس المستفادة، وقامت بعد ذلك بتعديل الأدوات وتطبيقها في سياقات جديدة.

ويُشير المراقبون إلى أنّ هذا النوع من التكرار استمر طوال معظم حقبة سنوات الثمانينيات، وأسفر عن ابتكارات محاسبية مفيدة وقابلة للتطبيق، ممّا أتاح توسيع نطاقها وتطبيقها على مستوى الدولة في أوائل حقبة التسعينيات من القرن الماضي.

وهنا نطرح في هذا الكتاب أنّ هذا النوع من العمليّة التكراريّة سيكون مناسباً تماماً لمعالجة المشكلات المعقّدة، وفي الوقت نفسه قادراً على تلبية متطلبات وضع الهياكل لعمليّات المشاريع الرسميّة. وكما تم عرضه، فإن هذه العمليّة تعتمد بشكل كبير على المعلومات والتعلّم، إذ تتطلّب؛ تغذية راجعة مستمرة (إعادة رجع الصدى)، وآليات فعّالة لاستيعاب هذه التغذية الراجعة والانعكاسات، وتعزيز القدرة على التكيف بناءً على ما يتمّ تعلمه.

ويعود ذلك جزئياً إلى إيماننا بأنّ الحوار النشط والمشاركة الفعّالة عنصران حاسمان في عمليّات التغيير المعقّدة، فيجب تمكينهما وتسهيلهما عبر التكرارات⁽¹¹⁾.

بعبارة أخرى: التكرار هنا ليس مجرد تكرار للخطوات، بل هو منظومة ديناميكيّة للتعلّم الجماعيّ والتكيّف المستمرّ، وهو ما يجعله مثاليّاً للتعامل مع بيئات الإصلاح الصعبة والمتغيّرة.

أهمية التعلم المكثف والتطبيقي

غالبًا ما تكون التحديات المعقّدة مليئة بنقاط مجهولة، تفتقر إلى المعلوماتية، وفيها الكثير من نقص المعلومات والمعرفة المحدودة، وهذه هي الحقيقة في العديد من التحديات المرتبطة ببناء قدرات الدولة، لا سيّما في سياق التنمية؛ ففي كثير من الحالات كلّ ما نعرفه هو أنّ هناك نقصًا في القدرات، لكننا لا نعرف لماذا وجدت أصلًا هذه الفجوة؟ أو ما الذي يلزم لسدّها وبناء القدرة المطلوب؟

هذا النقص والافتقار يشكّل قيودًا وأثقالًا حقيقيّة على معظم استراتيجيّات الإدارة المستعملة في مبادرات بناء القدرات، خاصّة على تلك التي تفترض عادةً أن المصممين والمنفذين يعرفون أكثر ممّا يعرفونه فعلاً أو يمكنهم معرفته.

وهذه وصفة مضمونة لفشل السياسات والبرامج والمشروعات، وما هو أسوأ من ذلك، أن المصممين والمخطّطين لمبادرات الإصلاح، ومعهم المنفذين لهذه السياسات والبرامج والمشروعات، غالبًا لا يعرفون حتى بعد الفشل سبب هذا الإخفاق، نتيجة استمرار نقص المعلومات والمعرفة.

ونرى في هذا المضمّار أنّ الدول القادرة تحتاج إلى المعلومات والمعرفة؛ ولذلك ينبغي أن تركز الجهود المبذولة لبناء قدرات الدولة على توسيع المعرفة التطبيقية. ولهذا السبب يجب أن يكون التعلّم عنصرًا أساسيًا في كلّ جهد لبناء القدرات.

وقد تجلّى هذا بوضوح في مشروع بحثي حاول تفسير سبب نجاح بعض إصلاحات قطاع الصحة في بناء القدرات، بينما فشلت أخرى⁽¹²⁾، وأحد العوامل التي ميّزت الجهود الناجحة كان ما سبق أن أسميناه بـ «المرونة»، وهي سمة تتمثّل في القدرة على التعلّم والاستجابة للدروس المستفادة.

وقد كانت هذه المرونة عالية في الحالات التي كانت السياسات والبرامج والمشروعات فيها تتسم بالتالي:

- كانت تستولد الأدلة من التقييم المستمرّ للتقدم والنتائج، وليس من خلال الرصد والتقييم الدوريّ المرتكز على المساءلة والمحاسبة فقط.
- كانت تضمن تغذية راجعة مستمرة (رجع الصدى)، حول مدى التعامل مع المشكلات الرئيسة، والدروس المستفادة، والتحديات التي يتمّ مواجهتها.
- كانت تخلق فرصًا لتعديل محتوى المشروع بناءً على الدروس المستخلصة من التقييمات المستمرة، وتعرض الأفكار الناتجة عن التعلّم وتدمجها في أنشطة المشروع أثناء التنفيذ.



وقد وجدنا أن متوسط «درجة المرونة» في المشاريع الأكثر نجاحًا بلغ (2.72)، مقارنة بـ (1.06)، في المجموعة الأقل نجاحًا (على مقياس من 0 إلى 4). وهذا يعكس ميل المشاريع الناجحة إلى تيسير التعلم والاستجابة الفورية للدروس المستفادة.

وربما يرى العديد من القراء أنّ هذا النوع من التعلم شائع في مجال جهود التنمية، ويشير البعض منهم إلى التجارب التي تنتهج المنهج الذي يجري توظيفه في التجارب العشوائية المنضبطة للسيطرة التي تعرف اختصارًا بـ «RCTs»⁽¹⁶⁾.

ومع ذلك، فإن نوع التعلم الذي ندعو إليه يختلف عن ذلك الناتج عن هذه الأدوات. فالتجارب العشوائية المنضبطة تقدّم دروسًا محتملة حول الصلاحية النظرية لفكرة معينة في بيئة خاضعة للسيطرة، في حين توفر التقييمات اللاحقة دروسًا تُشبه النظر في المرأة الخلفية لمبادرات تم تنفيذها بالفعل. ويتطلب كلا النهجين في العادة تكاليف عالية، وغالبًا ما تُنتج دروسًا موجهة للمتخصصين الذين يعملون خارج سياق التنفيذ؛ أي في مجال نظري أكثر.

وعلى النقيض من ذلك، نحن نتحدث عن تعلم دروس تتعلق بقابلية استعمال الأفكار وصحة الافتراضات ضمن سياقات محدّدة، يتعلّمها الفاعلون المشاركون فعليًا في تنفيذ العمل داخل تلك السياقات، ويتعلّمونها بسرعة بهدف تغذيتها مباشرة في العملية، من خلال تعديل التصميم والاستراتيجية. ناقشت الفقرة السابقة التكرار التجريبي، وقدمت أمثلة على هذا النوع من التعلم في الممارسة العملية. ففي حالة نوستريا، على سبيل المثال، تمحورت الدروس المبكرة حول مسألة توفر البيانات في قطاع العدالة، وطبيعة القيود المتعلقة بقدرات الخبراء الإحصائيين، وحدود السلطة التنظيمية.

وقد تم جمع هذه الدروس خلال جلسات عقدها الفريق المسؤول عن الإصلاح، حيث تم تشجيع الأعضاء على التأمل وإعادة النظر في تجاربهم والملاحظات التي سجلوها أثناء تنفيذ الإجراءات،

(16) هي نمط تجريبي من أساليب تنفيذ التجارب المشتملة على تدخّل محسوب، فيها يجري تقسيم المشاركين أو بيئة التجربة إلى قسمين: الأول - هو مجموعة تجريبية متلقية، تتلقى التدخل أو العلاج المراد تقييمه. والثاني - هي مجموعة ضابطة لا تتلقى تدخلاً أو علاجاً بديلاً. والهدف هو تقليل الانحياز التنفيذي، لضمان أن الفوارق بين المجموعتين هي ناتجة عن التدخل أو المعالجات نفسها، وليس عن سبب آخر. وفي السياق الذي ورد فيه ذكر هذه التجارب، يجري تقييم الصلاحية النظرية للأفكار في بيئات خاضعة للسيطرة، لكنها لا توفر دائماً تعلّماً عملياً وسريعاً داخل سياق التنفيذ الفعلي كما تفعل طرق التعلم التجريبي القائم على الفعل - المترجم.

من خلال ثلاثة أسئلة: «ما الذي تحقق؟» و«ماذا تعلمنا؟» و«ما الخطوة التالية؟»، وقد أتاحت هذه الأنشطة التدقيقية ما يُطلق عليه بعضهم: «التعلّم التجريبي» ضمن مجموعات، وأدّت مباشرةً إلى تعديل أفكار واستراتيجيات الإصلاح.

إنّ مثل هذا التعلّم التجريبي، أو ما يمكن أن يطلق عليه بـ «التعلّم خلال العمل»، هو عمليةٌ للتعلّم من خلال الخبرة وأثناء التطبيق العملي، كما يتضمّن مشاركة المتعلّم بفعاليّة في تجربة شيء ما، ومن ثم بعد ذلك تجري مقارنة النتائج والتأمّل في انسيابها من أحداث تلك التجارب؛ إذ يكون المتعلّم نفسه مصدرًا ومستعملًا للمعرفة الناشئة في وقت واحد، وهذا بخلاف العديد من المناهج الأخرى التي يكون فيها المتعلّم مجرد طرف متلقٍ سلبيٍّ للمعرفة، كما لا يكلف باستعمالها.

وهذا النوع من التعلّم ليس شائعًا بطبيعة الحال في كلّ مسارات اكتساب المعرفة، أو في استعمال العديد من المؤسسات، ولذلك ينبغي تشجيعه وتيسيره عمليًا⁽¹⁷⁾.

وتشمل عملية التيسير تنظيم وقفات تأمل وتدقيق منهجية للمجموعات المشاركة في عملية «البحث والملاءمة» كما هو الحال في التجارب التكراريّة، وتوفير أسئلة تأملية استنباطية موجهة لتلك وقفات بهدف استخلاص الدروس ذات الصلة من المشاركين، ويمكن أن تكون هذه الأسئلة عامة (كما في مثال نوستريا)، أو أن تكون أسئلة محدّدة مثل (أن نسأل أحيانًا: «ماذا تعلمت عن مستوى التفويض والسلطة الممنوح لك؟» أو «ماذا تعلمت عن مدى قابلية الفكرة التي كنت تجربها تطبيقًا؟»).

من المثير للاهتمام أن تُعدّ الدروس المنتظمة والممنهجة غالبًا بوصفها من النتائج الإيجابية للعمل وفق منهج التكيّف النمطيّ التكراريّ القائم على المشكلات/PDIA إذ يرى المخوّلون السياسيّون بالتنفيذ، على وجه الخصوص، قيمة هذه الدروس التي تساعدهم على تحقيق «الرؤية» بشكل أكثر فعاليّة في أيّ سياسة أو إصلاح تجري صياغته.

وبمعنى ما يشبه هذا قيمة فريق من المغامرين الذين يرسمون خريطة الطريق من سانت لويس إلى الساحل الغربيّ في عام 1804 على وفق النموذج الذي سبق طرحه.

كما إن تخصيص وقت للتوقّف والتأمّل والتعلّم وتسجيل الدروس حول أيّ طريق جديد، هو أمر يتيح للآخرين اتباع هذا الطريق مباشرة، وبمشقّة أقلّ وغموض أقلّ، ممّا يمنح المصرّحين السياسيّين مجال تأثير أوسع.

(17) انظر دراسة بامفورد وآخرون/ (Bamford et al. 2015)، وكذلك دراسة اونريتا وآخرون/ Unertl et al 2016.



وفي نهاية المطاف، تؤدي هذه الدروس المتراكمة إلى حالة تُصبح فيها المشكلات المعقدة - مثل الذهاب غربًا في عام 1804 - مشكلات مبسطة يمكن التعامل معها بسهولة كما هو الحال مع نموذج التوجه غربًا في عام 2015.

لكن هذا النوع من التعلم ليس شائعًا في سياق العديد من الجهود الرامية إلى بناء قدرات الدولة. وفوق ذلك، فإن عددًا كبيرًا من السياسيين الحذرين والمسؤولين الإداريين المهنيين، قد يُبدون مقاومة لهذا النوع من التعلم، وكذلك بإزاء العملية التجريبية التي يتضمنها حتى قبل أن يجري الشروع بتنفيذها. وغالبًا ما تعكس هذه المقاومة وجهة نظر مفادها أن هذا النوع من التعلم يفتقر إلى الشرعية والمقبولية، أو أنه سيكون غير منضبط أو غير فعال، أو ببساطة صعب التنفيذ في مؤسسات هرمية قائمة على القواعد⁽¹⁸⁾.

وهنا يجب مواجهة هذا التصور من خلال استراتيجية صريحة ومنضبطة لتعزيز هذا النوع من التعلم. وستساعد هذه الاستراتيجية في توفير إطار منظم لنشاط «التأمل والتفكير» الموضح بوصفه المرحلة الثالثة في دورة التكرار (انظر الشكل 8.2).

ينبغي أن توضح هذه الاستراتيجية التالي:

متى سيحدث التعلم ضمن دورة التكرار؟ أي تحديد الإطار الزمني اللازم؟

ما الأسئلة الأساسية للتعلم؟

من الأطراف المشاركون؟

وكيف سيتم استعمال الدروس المستنبطة؟

ويتضمن الجدول (8.3) هذه الأسئلة، وقد تركناه فارغًا عن عمد لمساعدة القارئ على التفكير في استراتيجية تعلم ضمن عملية البحث والمواءمة الخاصة به، وعند تعبئة هذا الجدول يجب التفكير في التحدي موضوع النقاش، وفي عملية التكرار التجريبية التي جرى وصفها سابقًا. وما الأسئلة الأكثر أهمية التي ينبغي طرحها؟ ومن الأفراد أو الجهات الذين يجب إشراكهم؟ وما مدى انتظام هذا التفاعل؟ وكيف ستستعمل الدروس المستفادة في الخطوات التالية؟

(18) لا ترى أنّ هذا النوع من العمل مستحيل في أيّ سياق، على الرغم من وجود أدلة تشير إلى أنه قد يكون من الصعب إدخاله في بعض السياقات، فقد وجدت دراسة بامفورد وآخرون/ (Bamford et al 2015)، على سبيل المثال، أن الضغوط السياقية مثل (الاستعداد للتغيير وتكلفة التعلم) يمكن أن تؤدي إلى اعتماد جزئي لهذا النوع من التعلم التكراريّ فحسب. (انظر كذلك دراسة لام/ Lam 2000).



الأسئلة الأساسية	أجوبة الباحث عن الحلول
ما الأسئلة التي ترى أنها الأنسب للطرح؟	
من الأشخاص الذين يتحتم اشراكهم؟	
كيف ستشرك هؤلاء العناصر أو العملاء بشكل منتظم؟	
كيف ستوظف الدروس المستخلصة؟	

الجدول 8.3

تعزيز التعلّم التجريبيّ ضمن عملية البحث والمواءمة

كلّ هذا إلى أين يمضي بالقارئ؟

لقد قدّمنا الأفكار الكامنة وراء منهج التكيّف النمطيّ التكراريّ القائم على المشكلات/PDIA، في العديد من البلدان، وفي أغلب السياقات كان يتم استقبال هذه الأفكار بشكل إيجابيّ.

كما ننظر إلى استراتيجية البحث والمواءمة هنا بمثابة «الفطرة السليمة» العاملة لدى كثير من الأشخاص الذين قدّمنا لهم هذا النهج أو عملنا معهم. وقد أخبرنا بعضهم بأنهم وجدوا هذا النهج مفيداً ومثيراً للاهتمام، ولكنه ليس جديداً عليهم.

ومع ذلك، يخبرنا هؤلاء الأشخاص في الوقت نفسه بأنّ تطبيق هذا النهج غير ممكن داخل منظّماتهم، وكما يقال في هذا المجال: «قد يكون هذا نهجاً منطقيّاً، لكن المنطق السليم هو أقلّ الحواس شيوعاً».

والسبب الأكثر شيوعاً الذي يساق بوصفه المانع الأول أمام تبني وتطبيق منهج التحليل القائم على المشكلات وبناء القدرات/PDIA هو: «إننا لن نحص على التفويض أو السلطة المطلوبة للقيام بهذا النوع من العمل».

وهو سبب شائع بالفعل، ينتشر بشكل خاص عند الحديث مع المسؤولين الحكوميين في الدول النامية. وأيضاً قد يطرح بكثرة خلال الحديث مع منظّمات التنمية، أو مع مسؤولي البنك الدوليّ، أو البنوك الإقليمية، أو مع مسؤولي منظّمة التعاون الاقتصاديّ والتنمية.

وعادة ما يقال لنا: إنّ المديرين والسياسيين على حد سواء، لن يدعموا عملية تجريبية من هذا النوع،



طالما أنها قد تؤدي إلى الفشل قبل أن تحقق النجاح؛ إذ لا أحد منهم سيقبل رأي المشرفين بما يرونه من «دروس مستفادة»، على أنه بالفعل شكل مقبول من النتائج، وقد ينتهي بهم الأمر إلى القول إنهم يرغبون فعلاً في العمل بهذه الطريقة، لكنهم ببساطة لا يرون أن ذلك ممكن التحقق.

قد يكون القارئ هنا أيضاً في وضع مشابه مع نهاية هذا الفصل، ربما يرى أن الأفكار المطروحة هنا منطقية، لكنها مختلفة تماماً عما اعتاد القيام به في مؤسسته، وبالتالي تبدو له كأنها لن تحظى بالدعم، وعلى الرغم من هذا، فإننا لا نريد أن نترك القارئ عند هذه النقطة، ولا أن يتوقف تفكيره هنا. إن الأمثلة التي قدمناها هنا - من السويد إلى (نوستريا)، و(مانتيا) - هي حالات حقيقية شهدت إصلاحات كانت فيها عمليات التعلم والتجريب عناصر أساسية، في سياقات هرمية ومشحونة سياسياً، حيث كان المصرّحون يميلون عادةً إلى دعم المسارات السهلة نحو الحلول.

ومع ذلك، فإن عملية البحث والمواءمة التي وصفناها كانت ممكنة في تلك السياقات، ويمكن أن تكون ممكنة في سياقات أخرى أيضاً.

كل ذلك يعتمد على مدى النجاح في إدارة بيئة التفويض الخاصة بالمشكلة، وهو ما سنتناوله في الفصل التالي.



الفصل التاسع

إدارة محيط السلطة والصلاحيات

قبل بضع سنين، كان أحد مؤلفي الكتاب يعمل مع حكومة أفريقية على مسائل تتعلق بملف الصحة، وكانت وزيرة الصحة في وقتها قد أنيط بها بناء قدرات القطاع الصحي العام، وعلى وجه الخصوص في قطاع الصحة النسائية في ضوء مشكلة وفيات الأمهات.

وعمدت الوزارة إلى تعيين فريق مختص، وكذلك دعم إجراء عملية تحليل للمشكلة بشكل كامل عبر هيكلية المشكلة، وتفكيكها، وترتيب أجزائها بالتسلسل. ثم دعمت الفريق في استكشاف مجال التصميم؛ مما أدى إلى توليد عدد من الحلول المحتملة التي يمكن استكشافها من خلال التكرار التجريبي.

ولكن عندما حاول الفريق الشروع في تنفيذ مجموعة الخطوات الأولى، واجهوا مشكلات أخرى، فقد شملت معظم الخطوات إجراءات تُتخذ على مستوى المقاطعات؛ إذ يتمتع المحافظون (الحاكمون في المقاطعات) هناك بسلطة كبيرة، وكان الإداريون هناك أكثر خضوعاً للمساءلة من قبل سلطاتهم المحلية مقارنة بخضوعهم لوزارة الصحة الوطنية.

حاولت الوزارة كسب دعم المحافظين، لكنهم كانوا عموماً متحفظين تجاه فكرة العمل على قضايا صحة النساء بأسلوب تجريبي. وطرح بعض المحافظين تساؤلات حول جدوى التجارب، وقالوا للوزيرة: إنَّ وظيفتها تقديم الحلول وليس تحديد المشكلات واقتراح التجارب، كما أشار آخرون إلى أنهم شهدوا العديد من المشاريع التجريبية في الماضي، وقد سئموا من الإخفاقات المرتبطة بها. وباختصار، رفضوا منح «التفويض للعمل»، والنتيجة كانت أن التكرارات التجريبية فشلت حتى قبل أن تبدأ.

ونستخلص من هذه القصة درساً بالغ الأهمية: لا بد من وجود سلطة لتولي أي مبادرة تهدف إلى بناء قدرات الدولة، وهذه السلطة غالباً ما يكون من الصعب الحصول عليها.

ومن النادر أن تكون هذه السلطة مُتمركزة ومتوفرة في مكتب أو شخص واحد، كما أن من الصعب ترسيخها عندما يتعلّق الأمر بعمل محفوف بالمخاطر، ويواجه هذا التحدي بشكل متكرر في مشكلات من نوع نموذج عام «1804»؛ لأنها عادةً ما تنطوي على قدر كبير من المخاطر وعدم اليقين، وتتطلّب مشاركة العديد من الأطراف الفاعلة التي تستجيب لأنواع مختلفة من السلطات.



وهناك مبدأ ثالث؛ إذ يُقرّ منهج التكيف النمطيّ التكراريّ القائم على المشكلات/PDIA بهذه الحقيقة، ويشير إلى أن كلّ جهد لمعالجة تحدّيات معقّدة من نوع نموذج عام «1804» يجب أن يتضمن استراتيجية صريحة لإنشاء بيئة تفويض مناسبة.

لا يمكن أن تقتصر هذه الاستراتيجية ببساطة على كسب الدعم العام من طرف واحد مفضّو له السلطة ويتمتع بالأهميّة. ففي سياق أيّ جهد لمعالجة تحدّ معقد وشديد الصعوبة من نوع نموذج عام «1804»، تواجه عملية إنشاء «بيئة تفويض مناسبة» عدّة تحدّيات محدّدة أمام القائمين على الإصلاح، وصانعي السياسات، وغيرهم ممن يشاركون في بناء قدرة الدولة على التنفيذ، ويتناول هذا الفصل هذه التحدّيات، ويعرض أفكارًا عملية للتعامل معها لكنه يبدأ أولاً بتقديم مناقشة تمهيدية حول ماهية بيئة التفويض ولماذا تُعد مهمة؟

لماذا تُعدُّ بيئة التفويض والصلاحيّات أمرًا مهمًّا؟

إنّ الصلاحيّة أو السلطة عادة ما تعد نقطة محورية أساسية في أدبيّات المنظّمات. وقد حظيت بمكانة بارزة على أقلّ تقدير، منذ العمل التأسيسي لماكس فيبر الذي تناول فيه الطرق التي تُمارَس بها القوّة الاجتماعية والسياسيّة في المجتمع⁽¹⁾.

قدّم ماكس فيبر رؤية اجتماعيّة - سياسيّة للسلطة (والصلاحيّة باستخدامها)، وعرّفها على أنّها ممارسة النفوذ والسيطرة من قبل بعض الفاعلين على آخرين في السياقات الاجتماعية. ويمكن ممارسة هذه السلطة من خلال أفراد يتمتعون بالكاريزما؛ إذ تؤدّي صفاتهم الشخصية إلى التأثير، أو من يشغلون مناصب تقليدية؛ إذ تحدّد الأعراف مصادر النفوذ، أو من قبل أشخاص يتمتعون بمكانة ناتجة عن قواعد رسميّة؛ إذ يرتبط النفوذ بمنصب سلطويّ تم تحديده قانونيًا ومنحه رسميًّا. وعلى الرغم من وجود اختلافات واضحة في مصدر السلطة في هذه النماذج، والكيفيّة التي جرى التشريع بها، فإنّها جميعًا تصف في جوهرها الوسيلة التي يؤثر بها بعض الفاعلين الأقوياء في سلوك فاعلين أقلّ قوة - فيقيدون بعض الأنشطة، بينما يشجعون أو يدعمون أنشطة أخرى.

وفي ضوء الطريقة التي تدعم بها السلطة أو الصلاحيّات خطوات أو تصرفات محدّدة، يجب أن

(1) في دراسة ماكس فيبر «الاقتصاد والمجتمع، معالم علم الاجتماع التأويلي» - المترجم

Weber, M. 1978. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley, CA: University of California Press.



يذهب الرأي إلى أن هيكل السلطة له أثر ضخم في ما تفعله أو تؤدّيه المنظمة، والطريقة التي تؤدّي فيها المهام أو الأفعال، ومتى تتحرك، ومع من تفعل خطواتها ومعالجاتها⁽²⁾.

وفي ورقة بحثية مهمة ومشهورة في هذا المجال، وضع كلّ من فاما و جينسن (Fama & Jensen 1983)، تشخيصاً ورصدًا لهذه الأشكال المتعدّدة للسلطة، إذ أشارا على سبيل المثال، إلى أن أصحاب السلطة يؤثرون في اختيار المشاريع، وكيفية فرض الطاعة على الموظفين التابعين، وتعيين الأفعال التي تتم الموافقة عليها وإقرارها، ومن يتّم مكافأته ولماذا وكيف.

وتظهر مظاهر مشابهة في المؤسسات العامة؛ إذ تسهم الهياكل السلطوية في تشكيل ما هو ممكن أو غير ممكن عند محاولة بناء قدرات الدولة⁽³⁾؛ فالأشخاص الأقوياء والعمليات التي تمنحهم هذه القوة، هم من يحدّدون ما يمكن بناؤه من قدرات، مثل من سيشارك في هذا البناء، وكيف ستدار العملية، وكم ستستغرق من وقت، وماذا ستضمّن.

وهذا يعني أنّ كلّ من سيتصدّى إلى الإصلاح، سيكون بحاجة إلى الانتباه والتركيز على هيكل السلطة، قبل ان يشرع في أيّ جهود لبناء قدرات الدولة.

وهذا الامر ليس بالجديد بالنسبة لأولئك العاملين في الخطوط الأمامية لعمليات التنمية، سواء مع الحكومات أو المنظمات، وهذا الملف كان موضوعاً مركزياً في أعمال دايفيد بوث / David Booth، وديفيد هولم / David Hulme، (انظر دراسة فاوستينو وبوث / Faustino & Booth 2015، ودراسة روتلي وهولم / Routley & Hulme 2013).

لقد ركّزت تلك الأبحاث والأعمال على أهميّة استطلاع السلطة المحليّة وبيئة عملها، من أجل التوثق أنّ أيّ مبادرة ستكون ممكنة الانقياد محلياً (أو أن يجري تخويلها السلطة محلياً)، وأن تكون على درجة من الحصافة السياسيّة، بمعنى أنّها ستلاقي تأييداً واسعاً وتخويلاً ودعماً.

أمّا كتاب من أمثال مارك مور / Mark Moore، فقد ركّزوا على أهميّة استطلاع بيئة السلطة والتخويل مسبقاً، لمرحلة زمنية أطول، في ضوء حقيقة أن بعض المبادرات تستلزم وقتاً أطول كي تنتج النتائج المرجوة وتقدم قيمة عامة، وهي تتجاوز الأفراد حتى لو كانوا يحملون أفكاراً طيبة (انظر دراسة

(2) See, among others, Aghion and Tirole (1997), Bolton and Dewatripont (2013), Etzioni (1959), Guillén (1994), Presthus (1960).

(3) See Dodlova (2013), Herbst (2014), Hughes (2013), Meyer (1968), Olsen (2015), and Wang and Ap (2013).



مور وخاغرام/(Moore and Khagram 2004)⁽⁴⁾.

«لا يكفي أن يكون لدى المدير العام وجهة نظره الخاصة حول القيمة النفعية العامة، بل يجب أن يشاركه الآخرون هذه الرؤية، وعلى وجه الخصوص يجب أن توافق المجموعة التي تشغل المناصب القادرة على منح الشرعية وتوفير الدعم المالي للمدير على التصور المتبع للقيمة العامة التي يُراد تحقيقها».

لكنه ليس أمرًا سهلاً إيجاد وبناء سلطة كي تحرك وتخطو الخطوات المطلوبة؛ إذ إنّ بيئات التفويض والسلطة، غالبًا ما تكون مجزأة، ويصعب الانتقال بينها، والتحرك في داخلها⁽⁵⁾؛ فالسياسات والبرامج عادة ما تمتد عبر مجالات متعددة الاختصاصات، ومتداخلة؛ إذ تعمل العديد من الأطراف والعمليات المختلفة على تقييد السلوك أو دعمه.

وغالبًا ما تختلف هياكل التفويض من الناحية العمودية أيضًا؛ إذ يتمتع الفاعلون على مستويات مختلفة في المنظّمة أو البنية الحكومية متعددة المستويات، بالتحكم في أبعاد مختلفة من نفس العملية⁽⁴⁾. حُدّ على سبيل المثال الحالة التي بدأنا بها هذا الفصل؛ إذ تمكّن محافظو المقاطعات من تفويض عملية كانت مدعومة من قبل وزيرة الصحة على المستوى الوطني «الأعلى»، ومن المرجّح أن يكون هذا التفتّت أكبر عند التعامل مع تحديات بناء الدولة المعقدة، التي تتطلب مشاركة العديد من الفاعلين والمؤسسات.

وفي معظم الأحيان يسود الطابع غير الرسمي في مثل هذه التحديات، ويتّضح ذلك في هياكل

(4) يقول خاغرام/ Khagram في بحثه عن تخليق القيمة العامة: إنّ المديرين العامين في المصالح الحكومية نادرًا ما يجدون في أنفسهم الميل إلى إيضاح تفسير ونشر الأهداف والأغراض الحقيقية من عمل مؤسساتهم، أو الكيفية التي سينفذون بها هذه الأهداف، وبدلًا من ذلك يكونون مرتبطين بفضاء أوسع هو «البيئة التخويلية - بيئة السلطة»؛ إذ يكونون هناك بإزاء عدد كبير من الأشخاص الذين هم في موقع يؤهلهم لحاسبة أفعال المديرين، أو تحيئة الأموال المطلوبة خلال عملهم - المترجم.

(5) تُعدّ السلطة الموزعة أو المتشظية أمرًا شائعًا في العديد من مجالات السياسات وفي مختلف البلدان؛ فعلى سبيل المثال، يشير فروش وكابلان/ (Frosch & Kaplan 1999) إلى أنّ هياكل السلطة يجري التشارك فيها في مجالات كالطب السريري على سبيل المثال، بينما يطرح ليبرثال ولامبتون/ Lieberthal & Lampton بأن الهياكل السلطوية المجزأة تُعدّ سمة رئيسة من سمات البيروقراطية الصينية، بل إنّ جانويتز/ Janowitz 1998 يذهب إلى القول إنّ التعقيد قد أدّى إلى تفكك السلطة وتوزيعها حتى في السياقات العسكرية التي يُفترض عمومًا أن لديها آليات سلطة مركزية للغاية.



السلطة التي تحركها الشخصيات والعلاقات الشخصية، ونادراً ما تكون هذه الهياكل معروفة وواضحة بشكل جيد، خاصّة للغرباء، ممّا يجعل من الصعب للغاية معرفة من يملك فعلياً سلطة التفويض في أيّ سياق معيّن⁽⁶⁾.

وسواء أكانت هياكل السلطة هذه رسمية أم غير رسمية، فإنّها كثيراً ما تكون متقلبة وغير متسقة، فقد يوافق أصحاب السلطة على أنشطة جديدة لأسباب متعدّدة، لكنّهم قد يفقدون الاهتمام أو الطاقة أو الصبر لأسباب مختلفة أيضاً، وهذا يعني أنّه لا يمكن ضمان استمرار دعم أيّ مفوض مانح للتفويض لأيّ فترة زمنية، بغضّ النظر عن الوعود المقدّمة.

وللأسف، يتعلم الكثير من مديري المشاريع في منظمات التنمية أو في الحكومات المنخرطة في عمليّات الإصلاح هذا الدرس بالطريقة الصعبة، عندما يتوقف وزير ما كان داعماً في البداية عن دعم المشروع بعد وقت قصير من انطلاقه.

ويبدو تقلّب السلطة وتأثيراته بوضوح أكبر عند التأمّل بمبادرات التغيير المحفوفة بالمخاطر التي من المرجح أن تترتب عليها عواقب غير مقصودة أو غير متوقّعة. ومع ذلك، لا ينبغي أن يكون هذا الأمر مفاجئاً؛ إذ يذكرنا الباحثون في شؤون المؤسّسات الجديدة بأن السلطة غالباً ما تُمنح لأولئك الذين يمتلكون القوة، أو لأولئك الذين تُمنح لهم الثقة من قبل الأقوياء⁽⁷⁾.

إنّ هؤلاء الأشخاص نادراً ما يكون تعيينهم في مواقعهم قد حدث من أجل تعزيز إجراءات. بل إنهم، على الأرجح، سيعملون على استدامة حالة الوضع الراهن وصيانتها، وسيقاومون أيّ تغييرات قويّة، وما تجلبه هذه العمليّة من مخاطر. علاوة على ذلك، من غير المرجح أن يتقبل هؤلاء احتمالات الفشل أو حالة عدم اليقين المرتبطة بالتحديات المعقّدة. كما نوقش في الفصل الخامس، فإن مثل هذا النوع من البيئات المخولة لا يُشجّع على الابتكار ولا يدعم عمليّة التغيير عبر منهج التكيف النمطيّ التكراريّ القائم على المشكلات/PDIA. لكن، مع كلّ هذا، فهذه ليست نهاية القصة، ولا نظنّ أنّ

(6) See Chapter 3 in Andrews (2013) and the instances of legal pluralism and development conveyed in Tamanaha et al. (2012).

(7) نرصد هذا المسار في التفكير في الأعمال التي تناولت «مفارقة الاندماج»، والتي تشير إلى أن الأفراد الأكثر اندماجاً في أيّ سياق عادةً ما يمتلكون السلطة ضمنه، وفي الوقت ذاته يكونون على الأرجح الأكثر مقاومة للتغيير، والمفارقة تكمن في أن وجودهم ضروريّ لإحداث التغيير؛ لما يتمتعون به من سلطة. (انظر دراسة غرينود و سودابي/ Greenwood and Suddaby 2006).



الأمر ستتوقف عند هذا الحد. أو أنّها إشارة إلى نهاية منهج التكيف النمطي، أو أي مبادرة تنموية متطورة تتعامل مع التغييرات المعقدة.

وكما سبق مناقشته في هذا الكتاب، فإنّ هناك العديد من الأمثلة التي تبنت فيها بعض الحكومات تطبيق منهج التكيف النمطي التكراري القائم على المشكلات، من أجل تعزيز إجراء التغييرات العميقة. وتعتمد هذه المبادرات على بيئة السلطة والتحويل بشكل كبير وجاد، وتعاطي مع السلطة بوصفها متغيراً وليس أمراً ثابتاً، وبوصفها عاملاً مؤثراً في فضاء التغيير يمكن توسعته عبر اتباع استراتيجية محكمة التدبير، كما سبق مناقشته في الفصل السابع.

وهذا هو ما نريد أن نسلكه في التفكير بمسألة السلطة والبيئة المخوّلة، بينما ناقش أبعاد الاستراتيجية المتبعة في بيئة تحويل، تتصف بالديناميكية الضرورية لتيسير المبادرات ضمن منهج التكيف النمطي التكراري القائم على المشكلات/PDIA. وتتطلب هذه الأبعاد الاستراتيجية الانتباه إلى ثلاثة أسئلة:

- ما نوع السلطة التي نحتاجها؟
- أين يمكننا أن نجد ما نحتاجه، بالنظر إلى كيفية هيكل السلطة؟
- كيف نحصل على السلطة التي نحتاجها، وكيف ننمي هذه السلطة بمرور الوقت؟

أي نوع من السلطة والتحويل نحتاجه؟

عادة ما تبرز الأسئلة بشأن البيئة المخوّلة للسلطة حين نشرح منهج التكيف النمطي التكراري القائم على المشكلات، وكما سبق ذكره، فإن هذه الأسئلة تميل إلى أن تكون مشبعة بالتشاؤم؛ إذ يشكك المشاركون في احتمالية الحصول على السلطة اللازمة لهذا النوع من العمل.

وفي مواجهة هذا التشاؤم، كثيراً ما نطلب من المشاركين في التخطيط أن يشاركوا تجاربهم العامة في الحصول على السلطة لدعم السياسات والبرامج والمشروعات، بالإضافة إلى أكثر قصّة إيجابية وسلبية مرّت بهم في ما يتعلق بالحصول على السلطة والحفاظ عليها خلال عملية تغيير.

وغالباً ما تكون الإجابات مُحبطة للغاية؛ إذ يشير المشاركون إلى مدى صعوبة ضمان الحصول على التفويض المناسب لأيّ عملية تغيير سواء باستعمال نهج التكيف التكراري أم آليات إدارة المشاريع الخطيّة الأكثر تقليدية، وتدور «قصص الرعب» عادة حول أبطال في مجال الإصلاح التزموا بمشروع ما، ثم تراجعوا عن دعمه بعد وقت قصير، أو تم إعفاؤهم من مناصبهم في منتصف العملية واستبدلوا بمخولين أقلّ دعمًا وغير متحمسين. أما أكثر القصص إيجابية، فهي عن أبطال في مجال الإصلاح





بقوا في مناصبهم واحتفظوا باهتمامهم بما يكفي لدعم المبادرات حتى النهاية. وتكشف هذه الأجوبة الكثير عن الاستراتيجية التي ينتشر اعتمادها من أجل الحصول على السلطة والتخويل اللازمين لإجراء خطوات الإصلاح، سواء في السياسات أم في البرامج والمشروعات في إطار بناء قدرات الدولة.

أولاً- إنّ هذه الاستراتيجية قلّما تركز جهودها للحصول على التفويض والسلطة من المُخولين رفيعي المستوى مثل الوزراء الحكوميين.

ثانياً- غالبًا ما تكون الاستراتيجية عامة بطبيعتها، وتركز على مسألة «الحصول على الدعم»، دون تحديد واضح لما هو مطلوب فعليًا من المُخول أو المُخولين أصحاب السلطة.

ثالثاً- تتسم الاستراتيجية بنوع من الحتمية أو القدرة، فإما أن يُقدّم المُخول أو صاحب السلطة رفيع المستوى الدعم المطلوب بالفعل، أو لا يفعل ذلك.

وهنا نطرح أنّ نسحًا من هذا النوع من الاستراتيجيات الضيقة، والعامة، والقدرية، هي نسخ شائعة في مجال التنمية، وقد تكن هذه الاستراتيجية ملائمة بالفعل لبعض أنواع المبادرات. وعلى سبيل المثال، في الاستراتيجية المتعلقة بنموذج الذهاب غربًا وفق نموذج عام 2015 (سبق أن عرضناه في الفصول السابقة)، فقد تضمّنت استئجار سيارة، واتباع الخريطة، مع الحد الأدنى من التفويض المطلوب من جهة قادرة على دفع تكلفة السيارة، ولم تكن هناك حاجة للتفويض في مجال الأنشطة المحفوفة بالمخاطر، أو ضرورة لدعم إجراءات قد تؤدي إلى الفشل، وكان المطلوب من السلطة التفويضية ببساطة أن تقول: «نعم» في لحظة معينة، ثم تخصيص بعض الموارد البسيطة في ذلك الوقت، ثم ينسحب من المشهد.

ويمكن القول: إنّ هذا هو نوع التفويض المطلوب عند تنفيذ مهام لوجستية بسيطة؛ إذ تكون الحلول معروفة مسبقًا، والمعلومات متوفرة بالكامل عن التحدي، ولا توجد حاجة إلى مهارات أو موارد خاصة، ولا تتم مواجهة رهانات كبيرة أو مخاطر عالية.

لكن هذا ليس النوع المعني من السلطة الذي يحتاجه المرء لمواجهة التحديات الأكثر تعقيداً من نموذج 1804؛ لأنّ مثل هذه التعقيدات تفرض متطلبات كثيرة على من يتصدّون لمنح السلطة والتفويض، وكذلك على العمليات التي يتم من خلالها تقديم هذا التفويض.

ولو أمعنا التفكير في ما كانت تحتاجه بعثة لويس وكلارك في عام 1804 للقيام برحلة كاملة عبر النصف الغربي من الولايات المتحدة (كما جرى بحثه في الفصل السادس)؛ كانت بحاجة



إلى مبلغ كبير من المال من الكونغرس من دون وجود ضمان بأنه سيستعمل بشكل جيد أو يجري استرجاعه؛ وكذلك الحاجة إلى عدد من المسؤولين العامين المتخصصين، والجنود الذين كان يجب إعفاؤهم من واجباتهم الأخرى لفترة زمنية غير محدّدة. كما تبرز الحاجة إلى إذن لهؤلاء المسؤولين من المستوى المتوسط بالتفاوض باسم الحكومة عند مواجهة القبائل الأصلية، والحاجة إلى الحق في إنشاء معسكرات وقواعد على طول الطريق، وعبور أراض كانت مأهولة بالفعل، وإلى الإذن بالصيد في المناطق التي كانت قد استقرت فيها شعوب أخرى، وتوفير الطعام والموارد على الطريق، والخيول والقوارب ووسائل النقل الأخرى لاجتياز العقبات وقطع المسافات الطويلة، والمساعدة من المرشدين والمترجمين خلال الرحلة، والعون من قبائل مجهولة وربما معادية، وإلى المزيد.

إنّ هذه القائمة من الاحتياجات، من الواضح أنها ليست طويلة لو تمت مقارنتها من الاحتياجات التي تفرزها الرحلة على أرض الواقع. كما أن القائمة التي تتطلبها الرحلة الاستكشافية، كانت على الأرجح غير مكتملة على أيّ مستوى من التصميم أو الاستعدادات أو التخطيط، حين تواصل كلّ من لويس وكلاارك مع بطل رحلتهم، الرئيس توماس جيفرسون.

إنّ الطبيعة التجريبية لرحلتهم تعني أنهم سيواجهون بالتأكيد احتياجات أخرى خلال الطريق لم يكن بإمكانهم عرضها على الرئيس من البداية، وهذا يعني أنه قد تعيّن على الرئيس القبول بوجود احتياجات إضافية تتطلّب تخويلاً وتفويضاً. وكذلك أن تكون هذه الاحتياجات منفتحة على النظرة التي يحملها لويس وكلاارك على مسار العمليات التفويض مثل المسؤولين المحليين. وهذا يعني أنّه تحتّم على جيفرسون أن يقدم ما نسميه «السلطة المرنة»، و «السلطة التشاركية»؛ إذ سيكون مستعداً للنظر في طلبات التفويض الطارئة، والسماح بمشاركة مفوضين آخرين، متخلياً عن جزء من سيطرته وملكيته خلال هذه العملية.

كما تحتّم عليه أيضاً أن يوفر ما يمكن تسميته «تفويض الصلابة»، وهو تفويض يتسم بالثبات والصبر، والاستعداد لشرح الإخفاقات القصيرة الأمد للمشككين؛ لأنّ هذه الإخفاقات متوقّعة في مثل هذه التحديات. وهذه احتياجات إضافية لأيّ مجموعة تنطلق في رحلة معقّدة وغير متوقّعة لمواجهة تحديات من نوع تحديات عام 1804.

وكان عليه أيضاً أن يوفر ما يمكن تسميته «تفويض العزيمة»، وهو تفويض يتسم بالثبات والصبر، والاستعداد لشرح الإخفاقات القصيرة الأمد للمشككين؛ لأنّ هذه الإخفاقات متوقّعة في مثل هذه



التحدّيات⁽⁸⁾، وهذه كلّها احتياجات إضافية لأيّ مجموعة تنطلق في رحلة معقّدة وغير متوقّعة لمواجهة تحدّيات من نوع تحدّيات نموذج عام 1804.

إننا نعتقد أنّ أيّ شخص يحاول أن يشرع في الجهود المتعلقة ببناء قدرات الدولة، يجب أن يحوز ابتداءً هذه الأنواع والمسارات من التفويض والسلطة المطلوبة، قبل أن يبدأ بالمحاولات الاعتيادية خلال الرحلة. وهذا يتناقض بشكل حاد مع النهج القائم على تقديم المقاربة القدرية؛ إذ يفترض المرء أن المفوّض سيفهم من تلقاء نفسه ما الذي تحتاج إلى دعمه ببساطة ويقوم بتوفيره، أو أنّه لن يقوم بذلك. وغالباً ما تشمل هذه الاحتياجات حقوق اتخاذ القرار بشأن أجندة الإصلاح، وأشخاصاً محدّدين، والوقت، والمال والموارد، والمسائل القانونية والتنظيمية، وآليات لتعليق أو تعديل العمليّات والقواعد غير المفيدة، وغير ذلك.

هذه القائمة متطلّبة، لكنها ربما ليست بمستوى صعوبة العناصر الأساسية التي يحتاجها المخطّط فعلياً لمواجهة التحدّيات المعقّدة عند التجريب للعثور على حلول جديدة وتكييفها: في مجال «المرونة» و«قابلية المشاركة» و«الصلابة» (أو الصبر) - كما سبق ذكره - من قبل من يمنحون التفويض؛ إذ تشير السّمة الأخيرة إلى قدرة المفوّض على التعامل مع فترات الانتظار، والإخفاق، وتغيير الاتجاه، بدافع الشغف لتحقيق الهدف بعيد المدى. وهذه خصائص أساسية للداعمين الذين يخلقون ما يسميه منظّرو القيادة التكيّفية «بيئة الاحتواء»، وهي البيئة التي يُقدم فيها الدعم لأولئك الذين يعملون على السياسات أو البرامج أو المشاريع «على الرغم من القوى الانقسامية التي تولدها الأعمال التكيّفية»، والتي قد تشمل الفشل، وتعلم دروس مزعجة، أو اضطرابات أخرى (انظر دراسة هيفيتز وآخرون/ Heifetz et al، 2009).

ونحن نؤمن بأن تلبية هذه الاحتياجات ممكنة ضمن عمليّات التغيير، ونرى أمثلة على ذلك في تجربة إصلاح الموازنة الماليّة في السويد، وفي حالي نوستريا ومانتيا (كما سبق عرضه في الكتاب، وما ورد في الفصلين السابع والثامن).

● لقد تطلّبت الإصلاحات السويدية توافر سلطة مؤثّرة من البرلمان من أجل دعم التنفيذ بالقوة

(8) لقد اعتمدنا على مفهوم «الصلابة/ Grit» الوارد في أدبيّات الإدارة، ولقد برز هذا المصطلح في أبحاث جامعة بينسلفانيا؛ إذ أثبتت أنّ الصلابة المعرفة بوصفها المثابرة والشغف لتحقيق الأهداف طويلة الأمد، وهي محور مهم ومكوّن أساسي للنجاح في المشاريع المعقّدة، مثل «إنجاز أهداف صعبة، لا تتطلّب فقط الموهبة، إنما تشترط الاستدامة وتركيز تطبيق الموهبة مع الزمن»، (انظر دراسة دوكورث وآخرون/ Duckworth et al 2007)



اللازمة، كما تطلبت من وزير المالية تخصيص أفضل الكفاءات لعمليات التغيير على مدى عدة سنوات. كما تطلّب أيضًا انتظارًا صبورًا لما يقارب خمس سنوات قبل إدخال قوانين جديدة لتقنين هذه التغييرات. ولم تكن هذه الاحتياجات وغيرها سهلة التلبية، لكنها توفرت بمرور الوقت بفضل استراتيجيات محدّدة اتبعها القائمون على الإصلاح.

● وفي نموذج الإصلاحات العدلية والقضائية في نوستريا فقد تكوّن الفريق الإصلاحي من خبراء من مختلف جهات القطاع، ومن ذلك بعض الوكالات التي لم تكن تتعاون عادةً مع بعضها البعض. وكان الفريق بحاجة إلى تفويض من جميع رؤساء هذه الوكالات ليتمكنوا من الاجتماع بانتظام، والعمل معًا، وتبادل المعلومات. كما برزت الحاجة لدى هؤلاء المفوضين أن يتقبلوا أن عملية الإصلاح كانت تجريبية، وأنها لا تقدّم حلولًا فورية، وأنهم سيعملون على مشروع لا يملك حلًا واضحًا أو عائدًا مضمونًا، وكانت مسألة تلبية هذه الاحتياجات قضية صعبة، لكنها تحققت مع مرور الوقت.

● أما الإصلاحات في (مانتيا) فقد تضمنت إشراك وكالات حكومية تعمل بالشراكة مع شركات خاصة. وهنا تظهر حاجة الوكالة القائمة على التنسيق إلى تأكيد مشاركة باقي المؤثرين جميعًا، والإبقاء على تواصلهم مع إجراءات الإصلاح، ودفعهم إلى تخصيص المزيد من الوقت والموارد من أجل توفير مجموعة محدّدة من متطلبات الإصلاح. أمّا الفريق المنسق فإنه سيتمكن من هذا الأداء تحت رعاية أحد الوزراء الذين تعيّن عليهم التحلّي بالصبر في انتظار النتائج، وأن ينفق من رصيده السياسي قبل أن يعرف العائد من ذلك. هذه الاحتياجات عادةً ما يكون من الصعب تلبيتها، لكنها تمت تلبيتها خلال عملية الإصلاح.

أين وكيف يمكن إيجاد التحويل والسلطة المناسبة والضرورية؟

هنا يمكن التخمين بأن القائم على الإصلاح، ستتوافر لديه قائمة طويلة من الاحتياجات كما في الجدول (9.1)؛ لأنّه يتعامل مع تحد من نوع نموج عام 1804، وليس من تحدّيات نموج عام 2015. والتحدّيات التي تقع ضمن هذه الفئة، عادة ما تكون أشد تعقيدًا، وتتطلّب العديد من أشكال الدعم، ممّا يجعلها مُرهقة للغاية على بيئة التفويض أو التحويل.

لذلك، لا يمكن أن تقتصر الاستراتيجية النشطة لإدارة بيئة التفويض (إدارة السلطة المتوافرة) على مجرد تحديد احتياجات التفويض، بل من الضروري أيضًا طرح سؤال جوهري مفاده: من أين



سيأتي التفويض اللازم لتلبية هذه الاحتياجات؟ هذا يعني أنه يجب التفكير في الجهات أو الأفراد الذين يمكن أن يُفدّمو هذا التفويض ويمنحو السلطة المطلوبة، وكذلك في مدى استعدادهم لتقديم الدعم المرن القابل قابل للمشاركة الذي يتّصف بالنفس الطويل، وأيضًا التساؤل: كيف يمكن بناء تحالفات استراتيجية معهم؟ وما الرسائل أو النتائج مثل «الانتصارات السريعة» التي يمكن استخدامها لكسب ثقتهم تدريجيًا؟ ويمكن عنها البدء بالتفكير في مصادر التفويض المناسبة لخوض نوع معيّن من التحديات، وكذلك وضع خطة أولية لإدارة بيئة التفويض في السياق المطلوب.

وكما سبق بحثه في فصول الكتاب، فقد كشفت تجربتنا أن معظم القائمين على الإصلاح يميلون إلى البحث عن التفويض والسلطة للتنفيذ، من أعلى مسؤول في المؤسسة التي تقترح التغيير. وعلى سبيل المثال، غالبًا ما تسعى الجهود الهادفة إلى تعزيز قدرات الدولة من خلال إصلاحات الموازنة، إلى الحصول على تفويض من وزير المالية. وفي المثال المذكور، في بداية هذا الفصل، سعى فريق الصحة إلى الحصول على تفويض من وزير الصحة مباشرة.

والافتراض الكامن هنا، هو أن هذا المسؤول يشغل قمة بيروقراطية هرمية؛ إذ تتخذ القرارات في القمة، ثم تنتقل إلى الأسفل، ويجري تنفيذها كما هو التوجيه⁽⁹⁾. لكن هذه الافتراض، كما سيتضح لاحقًا، لا يكون دائمًا دقيقًا أو كافيًا، خاصّة عندما يتعلّق الأمر بتحديات معقّدة تتطلّب دعمًا أوسع من جهة واحدة فقط.

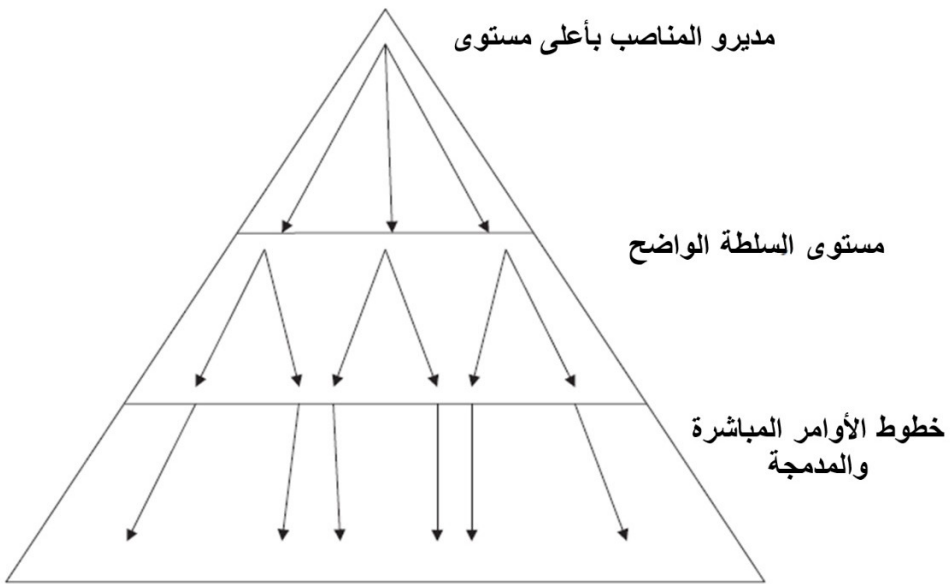
ويعتمد هذا الافتراض على رؤية شائعة ترى أنّ الهيئات الحكومية تعمل كهيكل بيروقراطية هرمية، وأنها تتميز بآليات فعّالة للتفويض من الأعلى إلى الأسفل. لكن يمكن أن تكون هذه الآليات غير رسمية مثل الكاريزما أو الإقناع السياسي للوزير، أو رسمية مثل آليات تسلسل الإدارة الخطية أو التفويض الإداري التي تعزّز وحدة التوجيه والسيطرة.

(9) تعكس هذه الطريقة في التفكير افتراض وجود بيروقراطية من «النموذج المثالي» كما وصفها ماكس فيبر، أو وجود إدارة منظّمة وفقًا لنظرية الإدارة الكلاسيكية كما طرحها غوليك/ (Gulick 1937). ويؤدّي هذا النوع من التفكير إلى تبني استراتيجيات إدارية وصفها نات/ (Nutt 1986)، واصطلاح عليها بأنها «التنفيذ بالأمر المباشر»، لكنّ هناك أدبيات واسعة تُظهر أنّ لهذا النهج حدودًا في معظم السياقات؛ لعد وجود بيروقراطيات مثالية في الواقع، ولأنّ السلطة نادرًا ما تعمل بطريقة مباشرة أو بسيطة بهذا الشكل. وفي كثير من الجوانب، فإن ظهور مفاهيم «الإدارة العامة الجديدة»، و «الاختيار العام»، وأنواع الإصلاح الأخرى، كان نتيجة لفشل البيروقراطيات التقليدية، الأمر الذي كشف عن القيود الجوهرية المقيدة لهذا النمط من التفكير والتنفيذ.



في مثل هذه الهياكل يتوقع أن السلطة تنبع من قمة التنظيم تمامًا كما هو موضح في الشكل (9.1) أن تكون هرمًا بسيطًا تتدفق فيه أوامر القيادة عبر مستويات الإدارة بشكل سلس حتى تصل إلى المستويات الدنيا.

لكن هذا الاستنتاج غير دقيق، كما سيتم توضيحه لاحقًا، فإن هذا النموذج النظري لا يعكس دومًا الواقع المعقد للبيروقراطيات الحكومية، خاصة في البيئات التي تشهد ديناميكيات سياسية ومؤسسية متشابكة تتجاوز التسلسل الهرمي الرسمي.



الشكل 9.1

الفكرة الشائعة عن هرم البيروقراطية المفترض.

إلا أن الواقع لا يتلاقى في العادة، مع هذه التوقعات بامتداد الفعالية عبر السلطة والتحويل نحو الأسفل؛ إذ يكون التفويض والصلاحيات أقل مما يحتاجه الشخص أو الفريق الذي يقود مبادرة الإصلاح، أو أقل مما كانوا يأملون الحصول عليه. بمعنى آخر، حتى في الأنظمة التي تبدو هرمية ومنظمة، قد لا تصل الأوامر أو الدعم من المستويات العليا إلى المستويات التنفيذية بطريقة فعالة أو كافية، سواء بسبب من عدم وضوح الدعم السياسي، والبيروقراطية المعطلة، والتردد في تحمّل المخاطر، أو ضعف التواصل

بين المستويات المختلفة. وهذا ما يدفع القائمين على الإصلاح إلى التفكير في اعتماد استراتيجيات تفويض وصلاحيات بديلة أو تكميلية، تتجاوز الاعتماد الحصري التقليدي على القمة الإدارية. وفي الواقع فإن هناك الكثير من الاسباب لحدوث هذه المسارات، مع أمثلة من مختلف الدول والقطاعات والدلائل كما ورد في مقالات حديثة في هذا الجانب⁽¹⁰⁾:

- في الواقع، يمتلك معظم شاغلي المناصب في المؤسسات العامة سلطة شخصية وفردية محدودة داخل مؤسساتهم، وغالبًا ما يجدون أن محاولاتهم لفرض هذه السلطة هي محاولات غير فعالة. فالموظفون البيروقراطيون الذين قضوا فترات طويلة في المؤسسة غالبًا ما يُعيقون تدفق أوامر هؤلاء المسؤولين عبر المستويات التنظيمية، كما أن الكاريزما الشخصية لا تكون فعالة جدًا في تجاوز مثل هذه الفجوات الهيكلية، خصوصًا في عمل المؤسسات الكبيرة.
- كما أنّ معظم المؤسسات البيروقراطية لا تمتلك خطوط القيادة «النموذجية» المطلوبة للتفويض الهرمي الفعال؛ إذ توجد انقطاعات في هذه الخطوط، ويفشل المديرون في المستويات الوسطى ببساطة في نقل الأوامر، كما تحدث انحرافات عنها؛ إذ يقوم بعض المديرين في المستويات الوسطى بنقل أوامر مختلفة فعليًا، ويمارسون سلطتهم الخاصة في «إقطاعات صغيرة» لا تخضع فعليًا لسلطة المسؤول الأعلى، إضافة إلى أن العديد من هذه المؤسسات البيروقراطية تفتقر إلى آليات التغذية الراجعة التي تصعد إلى المسؤولين رفيعي المستوى لتُطلعهم على هذه الانقطاعات والانحرافات، وهو ما يسمح باستمرار تدهور سلسلة الأوامر دون معالجة.
- لا تقتصر المؤسسات على أنظمة السلطة الخطية عبر سلسلة الأوامر؛ إذ تتدفق الأوامر إلى الأسفل عادة لضمان وجود توجه نحو تحقيق الأهداف، بل تمتلك معظم المؤسسات والحكومات أيضًا آليات تفويض وصلاحيات تعتمد على الموظفين والوظائف. وتشكل آليات تفويض صلاحيات الموظفين الطريقة التي تُستخدم بها الموارد، بينما تخصص آليات التفويض الوظيفي السلطة لأنواع معينة من الأنشطة لمجموعات محدّدة. وغالبًا ما تتصادم هذه الآليات المختلفة. فعلى سبيل المثال، قد يُطلب من موظف إنفاق المال على مشروع معين من قبل مُشرف ضمن سلسلة الأوامر حتى الوزير، لكن إدارة الميزانية قد لا تسمح بهذا الإنفاق وفقًا للقواعد التي تضعها للصرف، وقد يطالب قائد فريق وظيفي بالتمويل نفسه لمشروع خاص. هذا النوع من التصادم يُعيق تدفق السلطة من الأعلى إلى الأسفل، وهي إعاقه غالبًا ما تحدث

(10) See, for example, Campbell (2012), He (2012), Jones et al. (2013), and Poole (2016).



بشكل متعمد، وتحدياً من سلطة حتى أكثر المسؤولين رفيعي المستوى نفوذاً، ويضطر العاملون في المؤسسات غالباً إلى التعامل مع أصوات متنافسة أو خطوط سلطة متعددة، فعلى سبيل المثال، قد يتلقى موظف حكومي محلي يعمل في قطاع الصحة أوامر من الوزير من خلال الوزارة، وأوامر أخرى من مسؤول حكومي محلي آخر مثل العمدة أو كاتب البلدية. كما يمكن أن توجد خطوط قيادة خارج هذه الهياكل البيروقراطية المتنافسة؛ إذ تصدر أوامر من جهات مهنية أو سياسية أو دينية أو عائلية وغيرها؛ إذ يتلقى العاملون توجيهات حول كيفية التصرف، ومن يخدمون، وما الذي يجب أن يعطوا له الأولوية، وغيرها من التعليمات من وكلاء تفويض في هذه المجالات المتعددة التي يعيشون فيها خارج إطار عملهم الرسمي. هذه الأصوات المتنافسة قد تُضعف تأثير خط الاتصال الصادر من أي مصدر واحد.

وحين يجري التعامل والتصدي مع الإصلاحات المعقدة، يكون من المهم التأكد بأن مانحي السلطة والتفويض، لا يكتفون بدعم الخطوات في بقعة معينة؛ إذ يجب أن يكون هناك تفويض صريح للنهج التجريبي الذي يحتاج المجتمع المتعامل مع المشكلة إلى اعتماده، ويمكن لاستراتيجية التواصل أن تساعد في الحصول على هذا التفويض، كما حدث في (نوستريا)؛ إذ استعمل فريق الإصلاح أدلة على فشل الإصلاحات السابقة لتحفيز المفوضين على القيام بشيء جديد. لقد نشر الفريق وروج ضرورة التجريب في هذا السياق، ويمكن استعمال استراتيجيات التواصل أيضاً إلى ترويج جوانب أخرى من عملية الإصلاح المرنة، ومن ذلك الحاجة إلى التعلم من الفشل.

وسيكون المفوضون أكثر دعماً لمثل هذه العملية إذا اقتنعوا بأنها منظمة بشكل جيد، وأن الدروس والعثرات المحتملة ستنتج عن تجارب مستقبلية مدروسة بدلاً من أن تكون نتيجة للكسل أو سوء الإدارة، وأن العملية ستتم بطريقة مسؤولة وبمشاركة عالية، معززة بذلك مبدأ المساءلة⁽¹¹⁾.

لقد رأينا مثلاً على ذلك في العمل الذي جرى في (نوستريا)؛ إذ تم تنفيذ العمل الأولي تحت سلطة أحد الوزراء الذي كان متحمساً ومستعداً لدعم توسيع القدرات في قطاع العدالة.

(11) إنَّ هذا جزء من تعلُّمنا الشخصي، ولكنه يستند إلى دراسات حديثة متعددة حول هذا الموضوع. لقد كان لعمل إيمي إدموندسون/ Edmondson في هذا المجال ذا تأثير خاص، فقد تناولت مع زملائها مشكلة جعل المؤسسات التي تركز على الأداء (والمفوضين) تسمح بالتعلُّم من خلال الفشل. وتجد أبحاثهم أن قائمة الاستراتيجيات التي نوقشت هنا تؤدي دوراً كبيراً في هذه العملية — انظر دراسة إدموندسون وسينجر (2012)، خانا وآخرون/ (Khana et al 2016)، سينج وكيم/ (Senge and Kim 2013)، وسينج/ (Senge 2014).

كان هذا الوزير يشكّل نقطة انطلاق مهمة لتوفير التفويض الأولي: (توفير السلطة الداعمة)، ممّا أتاح للفريق المضي في التجريب الأولي وتحديد نقاط الدخول للعمل.

لكن، كما هو الحال في المبادرات المعقّدة الأخرى، لم يكن تفويض الوزير وحده كافياً للاستمرار على المدى الطويل أو لتوسيع نطاق التغيير. وهو ما يبرز أهميّة الحصول على تفويض أولي من شخصيّة مركزيّة، ثم بناء «تحالف تفويض» أوسع تدريجيّاً لضمان الاستمرارية وتقاسم المخاطر وتعزيز الشرعيّة. كان هذا الوزير على علاقة متوتّرة مع مسؤولين آخرين رفيعي المستوى في القطاع كما هو شائع، فلم يكن قادراً على تفويض كلّ ما هو مطلوب لتحقيق النجاح الكامل.

لذلك، كانت الدورات الأولى من العمل حذرة بطبيعتها، واقتصرت تفاصيلها على التعاون مع مسؤولين داخل الوزارة فقط. ومع ذلك، كانت هذه الدورات سريعة واستهدفت تحقيق بعض النجاحات الواضحة، سواء من حيث الدروس المستفادة حول الفرص المحتملة لتحسين القطاع، أم من حيث توسيع نطاق المشاركة داخل القطاع نفسه.

وتم إطلاع الوزير على الدروس المستفادة، وعلى الأعضاء الجدد الذين انضموا إلى المجموعة، كما جرى استعمال هذه المعلومات لترويج عمليّة الإصلاح بين الوزراء الآخرين. وقد خطى هذه الخطوة بثقة، لأنه كان يعلم أن العمليّة بدأت تُحقّق نتائج متواضعة لكنها نتائج حقيقيّة حتى في الدورات الأولى.

ومع مرور الوقت، عندما بدأت الدورات تشمل خطوات مباشرة لتعزيز مهارات العاملين في وزارتها (مثل دورات في برنامج Excel، على سبيل المثال)، حرصت على أن يكون للجهات الأخرى وصول مجاني وسهل إلى هذه الدورات أنفسها.

وعزّز كلّ ذلك من شرعيّة إشغال الوزير لمنصبه، ومن شرعيّة العمليّة نفسها، وقاد إلى التزام مؤيدين آخرين بالدعم؛ إذ إنهم رأوا في العمليّة نتائج ملموسة بسرعة وبشكل منتظم، وأنها تُحدث تغييرات بوتيرة يمكنهم التعامل معها، سواء هم بشكل شخصي، أو فرقههم.

ومن اللافت أن صَغُر حجم النتائج في المراحل الأولى لم يُثْنِ المؤيدين عن الاستمرار على الرغم من تحذيرات بعض المراقبين في المؤسسات التنمويّة الكبرى من ذلك. لقد رأى المؤيدون أنّ العمليّة مشروعة؛ لأنّ النتائج - مهما كانت صغيرة - إلّا أنها كانت تتحقّق بسرعة وبانتظام. وبمعنى آخر، منحت هذه النتائج المؤيدين «شرعيّة العناوين السريعة» (شيء يمكن ذكره في اجتماع وزاري أو تقرير صحفيّ أسبوعيّ بوصفه دليلاً على التقدم المستمر) بدلاً من «شرعيّة إنجاز مهنيّ كبير» يُعرّف المسيرة المهنيّة.



فالسياسة تتعلّق عادة بالعناوين السريعة بقدر ما تتعلّق بالإنجازات الكبرى، وبالتأكيد فإن نهج التكرار النمطي في حلّ المشكلات، يتيح الكثير من شرعيّة العناوين السريعة، في طريقه إلى تحقيق الإنجازات المهنيّة الكبيرة.

ومن الضروريّ الإشارة هنا إلى أنّنا نعني «الانتصارات السريعة» بمعزل عن غيرها التي تُظهر الدراسات أهميتها، لكنها لا تؤدّي دائماً إلى إصلاحات أوسع نطاقاً⁽¹²⁾.

وهنا نحن نوّكد على استعمال «الانتصارات السريعة» لبناء مساحة جيدة للإصلاح؛ لذا فإن الاستراتيجية التي يتم من خلالها تحقيق هذه الانتصارات والتواصل بشأنها تكتسب أهميّة توازي - أو تفوق في بعض الأحيان - أهميّة الانتصارات نفسها.

النقطة الأخيرة التي نود التأكيد عليها بشأن كسب السلطة وتعزيزها تتعلّق باستعمال التحالفات في إطار نهج التكيف النمطيّ التكراريّ القائم على المشكلات، وكما طرحنا في هذا الكتاب، فإن معظم تحدّيات بناء الدولة معقّدة بطبيعتها. فهي تنطوي على العديد من الأطراف الفاعلة، وتفرض متطلبات متعدّدة على من يسعون إلى الإصلاح أو يتبنون مساره. وغالباً ما تكون هذه التحدّيات عالية المخاطر، وملئمة بالمخاوف وعدم اليقين.

وإنّ العديد من أصحاب الصلاحية (القابضين على السلطة والمسؤوليّة) سيترددون في دعم أيّ تحرك في هذه المجالات بسبب تلك الخصائص، وهذا ما نعدّه من الأسباب الرئيسة لاستمرار حالات التوازن ذات القدرات المنخفضة في العديد من السياقات، وهو أيضاً ما يفسر سبب بقاء الكثير من أوجه القصور المرتبطة بهذه القدرات المتدنية على شكل «ظروف قائمة» من دون أن يُنظر إليها بوصفها «مشكلات حقيقيّة» تستوجب التدخل أو الإصلاح.

وكثيراً ما تذكر المصادر أو الأدبيّات في مجال القيادة في التنمية، أهميّة إدراك محدودية السلطة الفردية في التأثير حتى لو توافرت بكثرة وسهولة (آندروز / Andrews 2013).

تُظهر هذه الأدبيّات بشكل متكرّر أنّ التغيير العميق والواسع النطاق يرتبط في الغالب بعمل تقوم به مجموعات من الجهات المخولة بالسلطة، وليس عبر فرد واحد فقط⁽¹³⁾.

(12) See Bunse and Fritz (2012), Haggard (1997), Porter et al. (20112), and Teskey et al. (2012).

(13) Haggard and Webb (1993), Krueger (2002), Leftwich (2010), and Lewis (1996).

وتذهب هذه المجموعات، بشكل نمطي، إلى التشارك في ائتلافات أو هياكل تحالفات، حيث تتفق على دمج جهودها من أجل مواجهة المشاكل المشتركة التي ما كان ممكناً حلّها بالاعتماد المنفرد⁽¹⁴⁾.

ويؤقّر هؤلاء الفاعلون أنواعاً مختلفة من السلطة اللازمة والتحويل الضروري لتحقيق الحلول، ويتشاركون المخاطر المرتبطة بالعملية. كما أن المبادرات المعقّدة تتطلب دائماً نوعاً من ترتيبات التحالف بين الجهات المخولة بالسلطة.

قد تبدأ هذه المبادرات بجهة مخولة واحدة تتصرف بمفردها، لكن الاحتياجات المتزايدة للشرعية والمخاطر المصاحبة ستتجاوز بسرعة قدرة الفرد الواحد على التعامل معها.

ولذلك، يجب على الذين يسعون إلى تنفيذ الإصلاحات أن يضعوا استراتيجية منذ البداية لبناء « تحالفات تفويض »⁽¹⁵⁾، وأن يعملوا باستمرار على توسيع هذا التحالف وتعزيزه.

فهذا هو المفتاح لإدارة المخاطر المرتبطة بهذا النوع من العمل، وكذلك لتوفير مختلف أشكال السلطة اللازمة في مثل هذه السياقات.

ويقدم لنا الجدول (9.5) شكلاً ملخصاً لمجموعة من الاسئلة التي نرى أنّها يجب أن تُطرح من قبل أيّ عامل على الإصلاح، وخاصة خلال سعيه للحصول على السلطة اللازمة، ومواصلة تنميتها لمعالجة التحديات الصعبة، على شاكلة النموذج الذي جرى بحثه مسبقاً (الاتجاه غرباً في عام 1804). وبالإمكان توظيف هذا الجدول من أجل التفكير في الوسيلة الأنسب لتلبية احتياجات التفويض بالسلطة التي سبق تحديدها في الجدول (9.2)، ونجد أنّ الاسئلة المحورية التي يطرحها

(14) هناك العديد من الاتجاهات الفكرية المثيرة للاهتمام في هذا المجال، كما يتضح في الأعمال والكتابات النظرية الحديثة، فعلى سبيل المثال، تشير دراسة أوبورن وآخرين/(Oborn et al 2011) إلى أنّ رواد السياسات العاقمة، الذين تطرّق إليهم باحثون مثل كينغدون/ Kingdon، عادة ما يحقّقون أكبر تأثير عند جمعهم الفاعلين في تحالفات. أما ناولن/(Nowlin 2011)، فيتناول أهمية التحالفات في دفع عمليات السياسات إلى الأمام، مشدداً على ضرورة تحقيق توازن بين التجانس والتنوع في تصميم هذه التحالفات. كما يناقش فاوست/ (Faust 2010) الطريقة التي تنشأ بها التحالفات لدفع أجندات التنمية، وكيف أنّها تتغير وتتطور مع تطور متطلبات التكرار والإصلاح.

(15) المعنى هو التفكير المسبق في منح حزمة الإصلاح التفويض القانوني اللازم (السلطة والشرعية)، وهذه السلطة تمنح عبر استراتيجية خاصة، تحت خيمة التحالف المفوض لجهة الإصلاح - المترجم.



هذا الجدول، تتعلّق بسعة ما يتوفر آنياً من السلطة لأجل التحرك بثقة، وكذلك نوع الشرعية التي ستكتسب من قبل الجهات المانحة للتفويض، ومن هم الأفراد أو المجموعات التي يجب السعي لإشراكها ضمن تحالف التفويض، وأخيراً يكون السؤال عن الاستراتيجيات التي سيجري اعتمادها لبناء هذا التحالف وضمان استمراره.

إنّ الهدف من هذه الأسئلة هو دعم متاحات التفكير الاستراتيجي بشأن مسألة التفويض، وفهم أن النجاح في المبادرات المعقّدة لا يتطلّب فقط أفكاراً جيدة، إنّما هو بحاجة ماسة إلى دعم سياسي ومؤسّساتي واسع النطاق.

خطوتك الأولى (أو التالية) المقترحة	هل تملك السلطة الكافية لاتخاذ هذه الخطوة بثقة؟	ما نوع الشرعية التي ستجلبها هذه الخطوة للمخول الأساسي؟	كيف يمكن لهذه الشرعية أن تجذب جهات تفويض أخرى للمبادرة؟	من يمكن أن تسعى لإشراكه في تحالف التفويض؟ وكيف قد تساعد هذه الخطوة في بناء هذا التحالف؟

الجدول (9.5)

الأسئلة بشأن الحصول على السلطة والتفويض اللازم لممارستها.

إلى أين يمضي كلّ هذا بالقارئ؟

لقد غطينا الكثير من الجوانب في الفصول الأخيرة، ونأمل أن يكون القارئ قد شارك بفاعلية من خلال التمارين والأمثلة، وإذا كان الأمر كذلك، فمن المحتمل أن القارئ قد شهدت كيف تم تحويل التحدي إلى مشكلة لافئة للانتباه، ثم إلى مجموعة مفكّكة من نقاط الدخول للعمل.

بعد ذلك، تم تحديد عدد من الخيارات لمعالجة القضايا المرتبطة بهذه النقاط، كما جرت صياغة استراتيجية محدّدة لتنفيذ تجارب تجريبية باستعمال هذه الأفكار، بهدف التعلّم ممّا ينبجج منها، ولماذا

ينجح.

وأخيراً، يتم تلبية احتياجات المبادرة من حيث التفويض والشرعية، وإلى أي مدى سيتم الإيفاء بتلك الاحتياجات، وكيفية الحصول على السلطة اللازمة وتعزيزها بمرور الوقت.

لقد كانت مناقشتنا عملية وتطبيقية إلى حد كبير، ونأمل أن تكون قد احتوت على الفائدة، إلا أن الاختبار الحقيقي لكل هذه الأفكار هو عندما يجري تطبيقها على التحدي الفعلي الذي تتم مواجهته، ومن ثم الشروع في تنفيذ عملية التكرار والتجريب.

في هذه اللحظة، سيظهر للقائمين على الإصلاح، ملاحظات تتسبب في تحفيز المشكلات المصاغة بعناية لجذب انتباه الآخرين، وكيف أن التحليل التشاركي للمشكلة يمكن الزملاء من التفكير بطرق جديدة، وسيثبت حينها مقدار ما يمكن تعلّمه من إجراء تجارب بعينها، وتتلوها مرحلة الفحص والمعاينة والتأمل.

وأخيراً، عندما تتحول الأفكار إلى أفعال، سيكون المجال متاحاً للتعلّم، وتشخيص من يملك السلطة والنفوذ حقاً، ومن هو مستعد فعلياً لاستخدامها لبناء قدرات الدولة في المجالات التي تفتقر فيها إلى تلك القدرات.

ونأمل أن تكون الأفكار والأدوات التي تناولناها قد أثارت الاهتمام بما يكفي لتفكير في اتخاذ الخطوة التالية نحو التنفيذ العملي، لكننا نود أن نحذّر من محاولة القيام بذلك بشكل منفرد. كما ندرك وجود حدود لتأثير الجهات المخوّلة الفردية (أصحاب السلطة المنفردة)، ونعتقد أيضاً أن هناك حدوداً للتأثير الفردي، سواء أخرج ذلك من أحد رواد التطوير، أم من أحد القائمين على الإصلاح المحتمل، أم من أحد المحركين للتغيير، أم أيّ صفة أخرى يمكن أن تكون مناسبة.

لذلك نؤكد أن بناء قدرات الدولة هو عمل يتطلّب مشاركة العديد من الأشخاص، يقومون بأدوار متعدّدة ويتقاسمون المخاطر المرتبطة بالعملية. كما أن الانخراط الواسع هو المفتاح لبناء القدرات على نطاق واسع.

وسيقوم الفصل العاشر بشرح سبب أهميّة هذا الانخراط الواسع، كما سيقدم أفكاراً عملية حول كيفية إشراك الآخرين بفعالية في الجهود الرامية إلى تعزيز قدرات الدولة.



الفصل العاشر

بناء قدرات الدولة بمقاييس كبيرة عبر أداء المجموعات

لقد عرض مات أندروز (وهو أحد المؤلفين) حالات مقارنة من إصلاحات المحاسبة الداخلية ضمن القطاع العام، من أجل تقديم المحاضرات والتدريب في مجال بشأن منهج التكيف النمطي التكراري القائم على المشكلات/PDIA. (انظر دراسة أندروز وسيلغمان/ Andrews and Seligmann 2013). وكانت الحالة الأولى تحمل انعكاسات من التجربة الماليزية.

في عام 1979، وتحت اندفاعة قدمتها مجموعة صغيرة من المدققين الداخليين الذين احترفوا مهنتهم حديثاً في كلٍّ من القطاع الخاص ووزارة المالية، ومعززين بتمرير المعايير الدولية بشأن التدقيق الداخلي، مررت البلاد قانوناً يلزم بتبني التدقيق الداخلي في جميع ثنائيا الجهاز الحكومي، ووفقاً لما هو سارٍ في المعايير الدولية.

وقد وضّحت مذكرة تفصيلية كيفية تنفيذ ذلك بعد خمسة وعشرين عاماً أنّها وجدت دراسة بحثية أن 35 من أصل 202 هيئة حكومية محلية وحكومية لديها وحدات تدقيق داخلي. أمّا الكيانات الأخرى فلم تتمكن من تحمّل تكلفة هذه الممارسة، أو أنها لم تلمس أيّ حاجة لوجودها (انظر دراسة علي وآخرون/ Ali et al 2007). واستجابت الحكومة بإصدار مذكرة جديدة تطالب بتبني التدقيق الداخلي في جميع مفاصل الجهاز الحكومي، وقد تحسّن التقدم منذ ذلك الحين، لكن ما يزال الأمر بمجمله بطيئاً وانتقائياً.

وعلى النقيض من هذا، قدّمت بوركيناسو إصلاحاً محاسبياً داخلياً في عام 2007، ولم يكن يسمى في الحقيقة «إصلاحاً محاسبياً داخلياً»، لكنه إصلاح ظهر مع قدوم رئيس جديد للوزراء، أقدم على تعيين أكاديمي مرموق هو هينري بيسن/Bessin، لمعالجة المستويات العالية من الفساد في البلاد التي كانت موضع تركيز في السباقات الانتخابية، ونقطة اهتمام تتعاضد في المجال السياسي. وقد جرى بالفعل دمج ثلاث هيئات قائمة للتفتيش والرقابة لهذا الغرض، وطُلب من البنك الدولي تقديم المشورة بشأن خيارات الإصلاح.

وتبنّى فريق السيد هينري بيسن مقارنة الخطوة تلو الخطوة، منطلقاً من تقرير موحد من الكيانات الثلاثة جميعها، يوضّح ما قامت به لمكافحة الفساد وما تنوي القيام به في المستقبل.



وجرى تقديم التقرير ونشره علانية، ممّا منح رئيس الوزراء مُنتجًا مبكرًا وملموّسًا يمكن من خلاله تأسيس وضع شرعيّ للانطلاق في عمليّات الإصلاح الأوسع في نطاقها. وقد أدّى ذلك إلى خطوة تالية؛ إذ جمع السيد بيسن وزراء الحكومة تحت رعاية رئيس الوزراء، لاستكشاف المجالات التي يمكن أن يبدأ بها فريقه بالتحقيقات الميدانية.

وخلال ورشة عمل، طُلب من الوزراء التحدّث عن أكبر المشكلات في وزاراتهم. وقد قدّم عدد قليل من الوزراء أمثلة، لكن بيسن وزملائه من البنك الدوليّ أوضحوا أن ما جرى طرحه يمثل في الواقع «مخاطر» يمكن رسم خرائط لها ومعالجتها.

واستجابة لذلك وافق بضعة وزراء على استضافة خمس عمليّات تجريبية لـ«رسم خريطة المخاطر»، وقد استندت هذه العمليّات (التجارب) إلى أساليب التدقيق الداخليّ الأساسية التي تم تكييفها لتتناسب مع السياق المحليّ المتبع في بوركينا فاسو، وتم تنفيذها من قبل مسؤولين محليّين ومستشارين في غضون أشهر قليلة.

وقد أثبتت هذه التجارب نجاحها، وأثارت الحماس بين الوزراء الذين جنوا من خلالها فوائد وظيفية وشرعية أكبر. ونتيجة لذلك، تم توسيع العمل من خمس وزارات إلى إحدى عشرة وزارة، وتم إرسال الفرق التي شخّصت ورسمت خرائط المخاطر إلى تدريب دولي في أساليب التدقيق الداخليّ الرسميّة، ثم قاموا بإجراء تدقيقات أداء في مجموعة موسعة من الوزارات، وتبنوا تركيزًا رسميًا على التحقيق في قضايا الفساد، وبحلول عام 2012، كانوا قد أتموا أكثر من 600 تحقيق⁽¹⁾.

ولقد تنامي هذا الدور منذ ذلك الحين، حتى بعد أن تقاعد السيد بيسن من عمله، وجرى الإطاحة بالحكومة في انقلاب جلب حكومة تعمل بالأمر الواقع.

وسنبدأ فصلنا الأخير بهذه القصص؛ لأنّها تتناول أسئلة تتردد كثيرًا حين نناقش الجهود المبذولة لبناء قدرة الدولة، وفق منهج التكيّف النمطيّ التكراريّ القائم على المشكلات/PDIA، مثل:

- «هل يمكن توسيع نطاق هذه الجهود؟»

- «هل هذه الجهود مستدامة؟»

وهذه السرديات تكشف عن إجابات مختلفة لهذه الأسئلة، لكنّها ستساعدنا في شرح العوامل التي نرى أنّها يجب أن يجري تضمينها في أهداف التوسعة والاستدامة في العمليّات المعقّدة لبناء الدولة،

(1) See a 2014 United States State Department Briefing (<http://www.state.gov/documents/organization/227134.pdf>).

وكيف ينبغي السعي لتحقيق هذه الأهداف.

● الحالة الماليزية تروي قصة إيجابية بشكل غريب في ما يتعلق بكلا المفهومين، وباستعمال التفسيرات القياسية لكل منهما. لقد شهدت توسعاً سريعاً، أو ما يطلق عليه بـ «التوسع الانفجاري»، وهو ما أثر على الكثير من الهيئات التي تغطيها قوانين التدقيق، والتي كان من المفترض أيضاً أن تعتمد لك الممارسات فيما يسميه يوفن و ميلر/Uvin & Miller في دراستهما (1996) بمبادرة توسع كمية كبيرة).

وقد استمر التغيير أيضاً؛ إذ جرى الحفاظ على القوانين لمدة خمسة وعشرين عاماً - مع بقاء مستوى التنفيذ المنخفض أيضاً وثابتاً - مما يشير إلى أن الحكومة وصلت إلى توازن ثابت جديد أصبحت فيه الأنظمة والممارسات «دائمة» حتى وإن لم تكن فعالة⁽²⁾.

● وعلى النقيض من هذا نرى أنّ الحالة في بوركينافاسو تشهد توسعاً أبطأ، وأقل شمولاً وأكثر ارتباكاً، من خلال ما يسميه يوفن و ميلر بـ «التوسع»؛ إذ يجري البناء على تجارب واختبارات تجريبية، أو ما يسميه بـ «الارتباط»، حيث يجري البناء من خلال العلاقات، وكانت الأرقام أقل مدعاة للإعجاب؛ إذ احتوى النظام على وجود وحدة إدارية واحدة تقدم خدمات التدقيق الداخلي لمجموعات صغيرة من الكيانات والمؤسسات التي تنمو تدريجياً⁽³⁾.

وعلى الرغم من كلّ هذا، فقد كانت هناك أنواع أخرى من التوسع؛ إذ بدأت الوحدة الجديدة في تنفيذ المزيد من الأنشطة مع مرور الوقت، وتوسيع صلاحياتها، وزيادة مواردها. ويُسمى يوفن و ميلر هذه الأشكال من التوسع بالتوسع الوظيفي والسياسي والتنظيمي، وتتكامل مع المظاهر الكمية الشائعة لتعزيز التوسع متعدد الأبعاد الذي يُسمى «التوسع الرباعي الأبعاد»، نظراً لأبعاده الأربعة.

ومن المثير للاهتمام أن التغيير المستمرّ يشير إلى أنه من غير الدقيق وصف إصلاحات بوركينافا بأنها «مستدامة». وبدلاً من ذلك، فقد ساهمت فيما يُسمى تشامبرز وآخرون/ (Chambers et al. 2013) بـ «الاستدامة الديناميكية»، التي تنطوي على تحسين مستمرّ للأنظمة والقدرات، لكنّها تفتقر إلى هدف

(2) في العادة يتضمن التحجيم «الكتّي» إنتاج «مزيد» من وحدات شيء ما، وهو الفهم الأكثر شيوعاً لما يُقصد بـ «التوسع» أو «أخذ الأمور إلى نطاق أكبر».

(3) ببساطة يشير التضخيم «الوظيفي» إلى تعلم كيفية القيام بالمزيد من الإجراءات والأنشطة، ويعني التضخيم «السياسي» توسيع التفويض والدعم السياسي، أما التضخيم «التنظيمي» فيشير إلى نمو المنظمة نفسها من خلال زيادة الموارد.



نهائيّ أو نقطة استقرار يتم فيها ببساطة الحفاظ على نظام أو قدرة معينة.

إنّنا لا نؤيّد التوسّع السريع والزائف كما حدث في ماليزيا، ولا الاستدامة الجامدة التي شهدتها حالتها فيما بعد التوسع والنمو، بل نعتقد أن نموذج بوركينا فاسو يعد مثلاً جيداً على التوسع والاستدامة في تمارين بناء قدرات الدولة، خاصّة عندما يتعلّق الأمر في معالجة التحدّيات ذات الطابع المعقد. في مثل هذه الحالات، تبرز الحاجة إلى توسّع وتضخم في القدرات رباعي الأبعاد؛ إذ تتوسع القدرات في كلّ بعد من الأبعاد الأربعة:

- التوسّع الكميّ (وفيه ستتأثر كيانات أكثر).
- التوسّع الوظيفيّ (وفيه سيجري إنجاز مهام أكثر).
- التوسّع في السياسات (وهو ما سيجتذب دعماً أكبر من وفيه تتوسع التفويضات والصلاحيّات).
- التوسّع في التنظيم (وهو ما يؤدّي إلى تخصيص المزيد من الموارد للمجالات التي تتنامى فيها القدرات).

يأتي هذا إلى جانب تعلم المنظّمات المزيد من الأمور والمهارات، واكتسابها مساحة سياسيّة أكبر للتحرك، وإمكانية استعمال القدرات الجديدة.

كذلك، هناك حاجة إلى استدامة ديناميكيّة؛ إذ يجري إحراز التحسينات وترسيخها ورعاية تطوّرها باستمرار، بما يعكس توسّعاً تدريجيّاً وتكيفيّاً في القدرات، بدلاً من الوصول إلى نقطة نهاية ظاهريّة ومتسرّعة على المدى المتوسط.

ولو أعدنا النظر إلى نمط التحدّيات التي تماثل نموذج عام 1804 الذي سبق أن ناقشناه في الفصل السادس، لبرزت التساؤلات التالية:

أين كان سينتهي المستكشفون لويس وكلاك لو أنهم تمكّنوا فقط من التوسع من حيث «الأعداد أو الكم»؟ أيّ لو أنهم قطعوا المسافة من سانت لويس إلى الساحل الغربيّ، لكن دون أيّ معرفة موثقة بكيفيّة وصولهم، ودون تفويض سياسيّ إضافي من القادة الأصليين على طول الطريق، ومن دون موارد إضافية للبقاء والعودة مرّة أخرى إلى سانت لويس؟

ولنتخيّل أيضاً لو أنّ الأفراد في الولايات المتّحدة توقفوا بعد رحلة لويس وكلاك، واكتفوا بـ«استدامة» إنجازاتهم بدلاً من البناء عليها: لما كنّا نتمتع بالرحلة السهلة في عام 2015 من سانت لويس إلى لوس أنجليس، إن لم يتبعهم مغامرون بإضافاتهم الديناميكيّة في المعرفة والممارسة، بل في الحقيقة، لما



كانت لدينا مدينة لوس أنجليس أصلاً.

إنّنا نرى أنّ التوسع في الأبعاد الأربعة (4 - D Scaling) والأهداف الكامنة فيه، والاستدامة الديناميكية فيه، يمكن إحرازها من خلال صنع خلطة من «التوسع»، و«التضامن»؛ إذ تكون كلّ الخطوات الصغيرة والتجارب تخدم التعلّم، ثم تخدم الفعل باتجاه التوسعة، كما يكون فيها العديد من العناصر والفواعل والوكلاء مندمجين من أجل حث خطوة التقدم الجديدة التالية.

وهذا على خلاف «الانفجارية»؛ إذ تكون الخطوات الإجرائية التدخّلية تتسم بالابتكار والضخامة المترافقة مع التعجّل والسرعة في التنفيذ.

وفي صلة توضيحية ترتبط بالمثال المجازي لعام 1804، فإننا نرى أنه بالإمكان بناء رحلة كبيرة من خلال خطوات صغيرة متعدّدة، ومن خلال روابط تربط إمكانية التعلّم على طول الطريق، ونشر الدروس والتقدّم الخلاق في المجموعات. ومن الواضح إنه من غير الممكن إحداث انفجار عظيم للتوسع في المبادرات، حين تكون المعرفة مفقودة عما يجب التوسع به، أو أيّ الأشخاص يجب ان ينصب عليهم ومن خلالهم فعل التوسع. أو حينما تكون يكون هناك شحّ في الثقة والمقبولية من قبل أولئك الذين تبنا وعاشوا مع القضايا والفواعل الجديدة التي نكون بصدد توسعتها.

لقد دمجنا الاستراتيجيات المتنوّعة لتعزّز من التوسع رباعي الأبعاد والاستدامة الديناميكية في عمليّة التكيف النمطيّ التكراريّ القائم على المشكلات/PDIA.

وهناك ضرورة للتفكير، على سبيل المثال، في الطريقة التي يُسهم بها تفكيك المشكلة في تسليط الضوء على المجالات التي يتطلّب فيها التوسع فعلياً (حيث تتداخل «أسباب» المشكلة عادة مع المجالات التي تحتاج إلى تغييرات كميّة، أو وظيفيّة، أو سياسيّة، أو تنظيميّة، وغالبًا ما يحدث هذا على نطاق واسع).

كما ينبغي التفكير في وسائل تعزيز العمليّات التكراريّة التعلّم الديناميكي والتكيف، والطريقة التي تسهم بها فرص العمل والتأمل في تحسين التوسع الوظيفيّ والتنظيميّ؛ إذ تحاول المؤسسات القيام بأشياء جديدة، وتعلّم كيفية تنفيذها، وتبني الموارد اللازمة لتكرارها.

وأيضاً يتطلّب التفكير في التكيف النمطيّ التكراريّ القائم على المشكلات/PDIA، وبتركيزه على بناء السلطة والتفويض والتحويل الذي بدوره سيحفّز التوسع كميّاً والتوسع في السياسات مع مرور الوقت.

إنّ الناس عادة ما يكونون في وسط تفاعلات عمليّة التكيف التكراريّ وعناصرها. وقد تعرضنا لذلك



مع حضور مناقشة الحاجة إلى السلطة في فرض وإجراء منهج التكيف النمطي التكراري، وعلاقة هذا الموضوع مع الفرق العاملة ميدانياً على المبادرات الإصلاحية.

وعلى الرغم من كل هذا، فإن المناقشات المعروضة لا تنصف في تشخيص سعة الفاعلية المطلوبة لجعل عملية التكيف النمطي التكراري القائم على المشكلات/PDIA ممكنة، خاصة إذا كان الهدف من عملية التغيير هو تحقيق توسع كبير، وعميق، ويتّصف بالاستدامة الديناميكية.

وهذا الموضوع مركّز عليه هنا في الفصل الأخير؛ إذ نبدأ بتقديم عرض مبسط لحالة بوركينا فاسو، من أجل شرح ما نعنيه ببناء الفاعلية الواسعة، مستنديين في ذلك إلى نظريات حول الفاعلية المتجذرة والتغيير.

كما نطرح التساؤل بشأن «من» نعتقد أنه من الضروري أن يشارك في عملية التغيير والإصلاح، في إطار عملية التكيف النمطي؟ مع التركيز على مجموعة من الوظائف الأساسية التي يتحتم القيام بها في مراحل مختلفة من مسار التغيير.

ثم ننتقل لمناقشة «كيفية» تعبئة الفاعلين للقيام بالأدوار، وتقديم الوظائف المطلوبة، مع التأكيد على استراتيجيات الاستفادة، والتحفيد، والربط بينهم.

ونختتم هذا الفصل والكتاب عموماً بطرح السؤال المعتاد: ماذا يعني هذا بالنسبة لك؟ ما الدور الذي ستؤديّه في عملية التكيف النمطي التكراري القائم على المشكلات/PDIA، بناءً على موقعك أو موقفك في أيّ موقف يتطلّب مواجهة تحدٍّ معين؟

لماذا يعوّل على المشاركة الواسعة؟

إنّ الفجوات والثغرات في قدرات الدولة عادة ما يستفحل أمرها، وفي الوقت نفسه يميل المشتغلون في الحكومة إلى القبول بها ويتقنون التعايش معها، مع مرور الوقت، إلى جانب مضيّهم في عملهم، وتلقّيهم للرواتب، وتسلقّهم للسلم الوظيفي وصولاً إلى المناصب البارزة.

كان هذا هو الحال على الأرجح، في بوركينا فاسو مطلع القرن الحادي والعشرين، فقد كانت تُعدّ مستويات الفساد مرتفعة ومتزايدة في ذلك الوقت، وكان أداء البلاد ضعيفاً في معظم مؤشرات الفساد، وهو ما انعكس، على سبيل المثال، في تراجع تصنيفها في مؤشر منظمة الشفافية الدولية من 34 في عام 2005 إلى 29 في عام 2007.

وقد بدأت هذه المجموعة من الظروف تشكّل معضلة أمام الحكومة؛ إذ تركزت التوتّرات الاجتماعية والسياسيّة بشكل متزايد حول هذه القضية، وبات الناس يتساءلون لماذا لم تعد البلاد تفي حقّ اسمها؛ إذ تعني «بوركيّنا فاسو» باللغة المحليّة؛ «أرض الناس النزهاء أو المستقيمين». وفي هذا الجو، قام الرئيس المخضرم بلايسي كومباوريه⁽⁴⁾ بتعيين رئيس وزراء جديد، وهو تيرتيوس زونغو، ليرأس الحكومة. وقد أصبح زونغو رئيسًا للحكومة، أيّ بما يمثّل الموقع المركزيّ (A) (في الدائرة الكبيرة في الشكل (10.1))، والتي تمثّل شبكة اجتماعيّة أو سياسيّة أو مجاليًا معرفيًا محدّدًا، دعونا نسمّيه «حكومة بوركيّنا فاسو».

لقد كان زونغو ينتمي إلى مجتمعات النخبة في بلاده، وقد أمضى أكثر من 20 عامًا في العمل الحكوميّ، وهو يشغل مناصب عليا قبل أن يصل إلى منصبه الأخير، وقد شغل منصب وزير الماليّة قبلها.

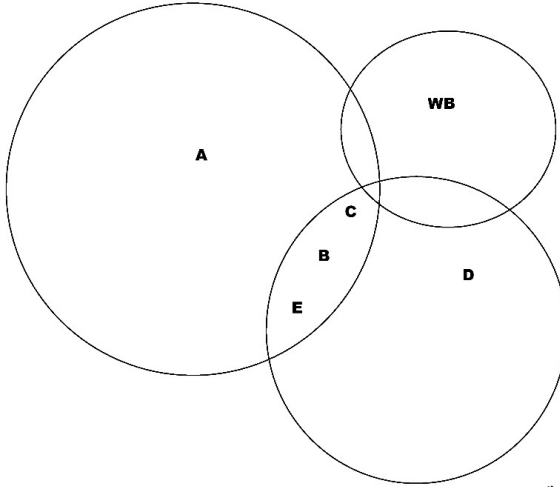
وكما سبق النقاش في الفصل التاسع، فإن الوكلاء المتمركزين في قلب النظام أو النخبة مثل زونغو يُعدّون عادةً الأكثر اندماجًا في السياق المحيط بهم، فهم يتمتعون بسلطة مستمدة من قواعد اللعبة القائمة والهياكل الاجتماعية والسياسيّة، ويُعدّون أكبر المستفيدين من هذا الوضع سواء أكان ذلك من حيث النفوذ أم المناصب الرفيعة أم الرواتب العالية.

وبناء على هذا، فإن نظريّة تدعى «مفارقة الوكالة المندمجة»⁽⁵⁾، تشير إلى أنه لا ينبغي أن نتوقع من النخب إدراك الحاجة إلى تغيير النظام، أو أن تكون لديهم أفكار للتغيير، أو أن يُخاطروا بمصالحهم من أجل الدفع نحو التغيير⁽⁵⁾.

(4) حَكَمَ رئيسًا لبوركينا فاسو من عام 1991، ولغاية عام 2014، إذ أُزيح عن السلطة وهرب إلى ساحل العاج، وفي عام 2022 صدر حكم غيابيّ بحقه بالسجن المؤبد، بعد إدانته بقتل الرئيس السابق ثوماس سانكارا وعدد من معاونيه عام 1987 - المترجم.

(5) See Andrews (2013), Battilana and D'auanno (2009), and Seo and Creed (2002).





الشكل 10.1
مشاركة أطراف متعددة (العمل بوكالة
واسعة) حتى مع بدء عملية التغيير.

ويرى عدد من المنظرين أنّ هذا هو أحد الأسباب الرئيسة لاستمرار وجود فجوات القدرة في العديد من الأماكن؛ لأنّ السلطة اللازمة لحل المشكلات الملحة تكون متركزة في يد من لا يملك الحافز للتغيير⁽⁶⁾. وفي المقابل: الوكلاء في الأطراف، مثل الوكيل B في الشكل (10.1)، هؤلاء يكونون أقلّ اندماجاً في الشبكة القائمة، والكثير منهم ينتمون إلى دوائر اجتماعية أخرى، مثل شبكة مكافحة الفساد في بوركينا فاسو آنذاك.

وهؤلاء يمكنهم التمتع برؤية مشكلات الوضع القائم بوضوح، كما أنّ لديهم أفكاراً لمعالجتها، وهم أيضاً أقلّ عرضة للخسارة عند المطالبة بالتغيير لكنهم يفتقرون إلى السلطة التي تخوّلهم تنفيذ التغيير فعلياً، فهم بحاجة إلى الارتباط بوكلاء لديهم سلطة (مُخَوّلين بشكل أكبر) من أجل تحويل أفكارهم إلى واقع.

في هذه الحالة، يتطلّب التغيير توافر صلة بين الجهة المخوّلة بمنح السلطة، والفرد (أو الأفراد)

(6) يقترح المنظرون الذين كتبوا في معارف القيادة التكييفية (هايفتز وآخرون/ 2009، Heifetz et al) أن الجهات المخولة بالسلطة تجدد نفسها في خطر كبير عند دعم التغيير، حيث يطرح بأن هؤلاء غالباً ما يُستبعدون، أو يُدفع بهم جانباً عندما يتخذون خطوات فعلية لدعم التعديلات على الوضع القائم، وذلك لأن النخب الأخرى تقوم بسحب الشرعية من جهودهم في التغيير، ومنهم شخصياً.

القائمين على تحديد المشكلة، وقد وجد السيد زونغو مثل هذا الشخص في السيد هنري بيسين، وهو أكاديمي له ثقله، كان زونغو يعرفه منذ أيام تدريسه لمادتي المحاسبة والمالية في الجامعة. وكان لدى بيسين ما يكفي من المكانة داخل الحكومة ليتم تعيينه من قبل السيد زونغو رئيسا لكيان جديد لمكافحة الفساد، كما أن بيسين يتمتع بدرجة من الاستقلال الفكري سمحت له بطرح أفكار جديدة، بفضل خبرته السابقة في فرنسا وأماكن أخرى.

ومع ذلك، كان بيسين يفتقر إلى الخبرة التنفيذية داخل بوركينافاسو، وهي الخبرة المتوفرة في المنظّمات القائمة التي كانت تعمل بالفعل على مكافحة الفساد (ومن ذلك هيئات التفتيش والتدقيق والتحقيق)، ولذلك تواصل مع هذه الكيانات وهي (C, E, D) في الشكل (10.1) بدأ عمله بإعداد تقرير مشترك حول ما سبق أن انجزته هذه الهيئات، وما كانت تخطط للقيام به في المستقبل. كما أنه لم يكن لديه خبرة مباشرة في معالجة أنواع الفساد المالي، وفساد تقديم الخدمات التي كانت تهم العديد من المواطنين في بوركينافاسو، إلا أنه وجد أن البنك الدولي يمتلك هذه الخبرة، فاستعان بمساعدته، على الرغم من أن البنك كان ينتمي إلى دائرة اجتماعية مختلفة، ولا تتقاطع معها إلا جزئياً.

هذه كانت طريقة مبسطة ومجردة لعرض المسار الذي اتخذته جهود الإصلاح لغرض الانطلاق والبدء، في حالة بوركينافاسو. ومع ذلك، فمن المهم أن نلاحظ الحاجة القوية منذ البداية لوجود عدة أطراف فاعلة من أجل المضي بالإصلاح. وأن تؤدي هذه الأطراف أدواراً مختلفة ضمن أجزاء مختلفة من شكل العمل على الإصلاح، كما أنه لم يكن جهد شخص واحد، بل نتاج جمع لجهود مجموعة واسعة من الأطراف الفاعلة منذ البداية.

ويساعد هذا النوع من الانخراط والتشارك الواسع على تجاوز عقبات وقيود ما يمكن تسميته بـ «الفاعلية المقيدة»؛ إذ يمكن للجهات المخولة بالسلطة أن تدعم الإصلاحات حتى إذا لم تكن تشخص بدقة المشكلات الأساسية، أو الحلول المناسبة لها، ويجري هذا الأمر بمخاطر أقل فيما لو أنها تصرفت بمفردها؛ فالدعم والانخراط الواسع يساهم في تعزيز شرعية الإصلاح أو التدخل السياسي.



الأشخاص الذين نحتاجهم

تبدو لنا فكرة الاحتياج إلى طواقم واسعة من العناصر والمنتسبين من أجل ضمان التغيير الناجح، على أنها محل تساؤلات يجب أن تثار في هذا الموضوع: من الذي يحتاج إلى التزود بخدمات مثل هذه الوكالات؟ ومتى ستكون الحاجة إليهم ضرورية؟

في عام 2008، أقدمت مجموعة من المانحين الدوليين تحت عنوان مبادرة القيادة العالمية/ GLI، على رعاية نشاط يعنى بالإجابة عن مثل هذه الأسئلة (انظر أندروز وآخرون/ Andrews et al 2010)، وبدأ الباحثون عبر اختيار الإصلاحات التي يبدو أن التغيير يحرز تقدماً من خلالها، ونجاحاً في بعض من أقسى المحاور وأصعبها التي يمكن تخيلها في أفغانستان ما بعد الحرب، وفي رواندا، وجمهورية أفريقيا الوسطى.

ومن أجل فهم التغيير الذي حدث في هذه المبادرات بشكل أفضل، تم تحديد المشاركين والمراقبين الذين هم على تماس مع عمليات الإصلاح وإجراء مقابلات معهم باستعمال بروتوكول منظم. تم طرح أسئلة حول: من قاد الإصلاحات في بدايتها وبعد عدة سنوات؟ ولماذا عُدَّ هؤلاء الوكلاء قادة؟

عندما طُلب من المشاركين تحديد القادة في بداية الإصلاح أشار (148) مشتركاً في الإجابة إلى (103) من الوكلاء، عبر 12 عملية من عمليات الإصلاح. وقد عزز هذا الفكرة القائلة بأن الإصلاحات تتطلب وجود عدد من الوكلاء، لا تقتصر أدوارهم على المشاركة، إنما تتعدى إلى دور تصدير «القيادة».

وقد سُئل الأشخاص الذين تمت مقابلتهم عن سبب تحديدهم لهؤلاء الوكلاء على أنهم «قادة». وقد جرى تفريغ وتدوين جميع الردود، وتلخيصها وتصنيفها وفقاً للمواضيع الناشئة. وقد ساعد ذلك في تحديد الأدوار التي أداها الأشخاص الذين تم تصنيفهم «قادة»؛ إذ تمت ملاحظة الآتي:

- قدّم البعض وأسهم في تصوير السلطة الرسمية اللازمة لإحداث التغيير.
- مارس آخرون نشاطات ملهمة، ودفعوا التغيير من خلال التحفيز.
- تعرّف بعضهم على المشكلات التي تحتاج إلى تغيير.
- قدّم آخرون أفكاراً للحلول.
- أسهم عدد منهم في توفير الموارد المالية اللازمة لبدء التغيير.

- أسهم البعض الآخر في تمكين وكلاء آخرين من خلال تقديم دعم عملي ومستمر وتشجيع دائم.
 - وساهم بعضهم في تقديم نصائح تنفيذية لضمان أن تكون تصاميم الإصلاح واقعية.
 - وساعد آخرون في تفاعل مجموعات صغيرة من الوكلاء بشكل مباشر من خلال «الدعوة للاجتماع» بينهم.
- بينما صنّف البعض الآخر على أنهم «اعضاء ارتباط»؛ لأنّهم تواصلوا مع أطراف خارج المجموعات والفرق الأساسية، ممّا سهل الروابط غير المباشرة مع وكلاء موزعين.
- وفي العمل اللاحق نجد أنّ هذه الوظائف تظهر بشيوع في مبادرات الإصلاح الرئيسة.
- من المثير للاهتمام أننا نجد أيضاً أنّ الشخص الذي يُشار إليه عادةً بـ«البطل» أو «القائد» يؤدّي غالباً ثلاثة أدوار وظيفيّة، ونادراً ما يؤدّي غيرها، وهي: القائم على منح التصريح أو الموافقة⁽⁷⁾، والمُحفّز أو صانع الدوافع، والمنسّق.
- وهذا ما نراه أيضاً في حالة رئيس الوزراء في بوركينا فاسو؛ إذ كان يقوم بتفويض وتنفيذ الإصلاح في مراحل مختلفة، وتحفيز جميع الأطراف عند صدور التقرير وما بعده، وجمع الوزراء لمناقشة الخطوات اللاحقة.
- إنّ الباحثين في مبادرة القيادة العالميّة/GLI شخّصوا (146) عنصراً بوصفهم قادة في تنفيذ (12) مشروعاً للإصلاح.
- كان هذا أكثر بـ (43) شخصاً ممّا تم تحديده في بداية المبادرات؛ أي زيادة بنسبة حوالي 30% في عدد الجهات المسؤولة)
- وعندما سُئل المشاركون في المقابلات عن سبب تحديدهم واعتبارهم لهؤلاء الأشخاص كقادة في تنفيذ المبادرات، ركّزت إجاباتهم مرّة أخرى في الغالب على ما قام به هؤلاء الأشخاص لتيسير التغيير.
- ومن اللافت أن نسبة أكبر من «القادة» كانت تتمتع بسلطة رسميّة في هذه المرحلة مقارنة بالبداية (19% مقابل 16%).
- ويعكس توسّع مجموعة «المخولين رسمياً» هذا التزايد في الطابع الرسميّ لإصلاحات بناء الدولة

(7) يعني من يتحمل مسؤوليّة القرار علانية، وأمام الرأي العام، حتى لو لم يكن مختصّاً أو صاحب لمسة في التخطيط وصناعة مسار الإصلاح من الناحية التنفيذية- المترجم.



بمرور الوقت، وقد تطلبت مزيداً من السلطة الرسميّة، إضافة إلى حقيقة أن معظم الإصلاحات تصبح أكثر توزيعاً خلال مرحلة التنفيذ؛ مما يتطلب سلطة أكثر انتشاراً عند انخراط عدد أكبر من المنظّمات، كما نرى في مثال بوركينا فاسو.

ومن بين الأدوار الأخرى التي أصبحت أكثر بروزاً في مرحلة التنفيذ:

- تمكين باقي المجموعات من المشاركة (إزادات من 9% إلى 12%).
- تشخيص المشاكل والتواصل (ارتفع من 4% إلى 7%).
- تيسير التواصل والارتباط بين المجموعات الموزعة (ازداد من 10% إلى 14%)، وهو ما يظهر أهميّة التواصل حين تكون عمليّات الإصلاح ضخمة).

تشير الأدلة المستخلصة من هذه التدخّلات المخطّط لها ضمن عمليّة الإصلاح إلى أنّ الجهود المبذولة لبناء قدرات الدولة تتطلب مساهمات قيادية من عدّة أطراف خلال مرحلة الإطلاق، وتزداد هذه المتطلبات خلال مرحلتَي التنفيذ والتوسّع.

كما أنّها تُسهم في توضيح أنواع الأشخاص والكوادر المطلوبين في هذه العمليّات، بالنظر إلى الأدوار التي يؤدونها.

يلخّص الجدول (10.1) الوظائف الرئيسة التي يحتاج هؤلاء الأشخاص إلى تأديتها ضمن ثلاث فئات تُستعمل غالباً من قبل مُنظّري الوظائف والباحثين لتحديد الأدوار التي يضطلع بها الأفراد في تعزيز التغيير (انظر دراسة هاكمان ووالتون / Hackman and Walton 1986)، وهي:

«المساهمات الجوهرية» التي تتعلّق بمن يقدمون الأفكار لتحقيق التغيير، و«المساهمات الإجرائية» التي تشير إلى من يتعاملون مع القواعد والأنظمة التنظيمية، و«المساهمات في مجال الصيانة»، وتشمل الأدوار في العلاقات الحيوية لتحفيز الآخرين على المشاركة في عمليّة التغيير.

يجب التأكيد أن المبادرة تضم أشخاصاً يؤدون هذه الأدوار، مع إمكانية أن يتولى «الرؤاد» أو «الداعمون الأساسيون» ثلاثة أدوار (المخوّل، المحفّز، والمنسق)، بينما يوجد آخرون لضمان شغل الأدوار المتبقية.

ولمساعدة القارئ في هذا الشأن يتيح الجدول (10.2) فرصة للتفكير في الأشخاص الذين نرى أنّهم سيؤدون أدواراً مختلفة في الاستراتيجية التي تطوّرهما لمعالجة المشاكل والتحديات المعقّدة التي سبق أن جرى تعريفها في الفصل السادس.



الدور المخطط	مجموعة الوظائف والمهام
<ul style="list-style-type: none"> • بناء المشكلات والتواصل بشأنها • طرح الأفكار لغرض الإصلاح • تقديم وجهة نظر تنفيذية 	المساهمات الجوهرية
<ul style="list-style-type: none"> • توفير وتعزيز السلطة المطلوبة • تحفيز وإلهام عمليات الإصلاح • تمكين الوكلاء الآخرين • تقديم الدعم المالي 	المساهمات الإجرائية
<ul style="list-style-type: none"> • تنسيق عمل المجموعات الصغيرة • ربط الوكلاء الموزعين 	مساهمات الصيانة

الجدول 10.1

الأدوار التي من الضروري أن ينخرط بها الآخرون ضمن مسار الاستراتيجية الخاصة ببناء القدرات.

.....

الجدول 10.2

من سيؤدي الأدوار المطلوبة ضمن المبادرة؟

الوظيفة	الدور	ما الدور الذي ستؤدي؟ ولماذا ؟
مساهمات جانبية	<ul style="list-style-type: none"> • هيكلية المشكلة والتواصل بشأنها. • الخروج بأفكار تنفع في مجال تنفيذ الإصلاح. • توفير رؤية تنفيذية. 	
المساهمات الإجرائية	<ul style="list-style-type: none"> • توفير السلطة الرسمية • تحفيز وإلهام عملية الإصلاح • تمكين الجهات الأخرى • تقديم الدعم المالي 	
مساهمات في جانب الصيانة والمتابعة	<ul style="list-style-type: none"> • منسقو المجموعات الصغيرة • روابط مع الجهات الموزعة 	



ومع أخذ الوقت الكافي لملء الجدول باستعمال أسماء الأشخاص الحقيقيين سنلاحظ الأماكن التي تظهر فيها الفجوات، وكذلك الأماكن التي فيها أسماء محدّدة لتضمينها، وهذه الملاحظات ستعطي فكرة عن الجوانب الضرورية التي تظهر فيها الحاجة إلى «استراتيجية الوكالة أو المنظّمة»، والحاجة إلى تركيز أكبر، أو ربما يمكن التخفيف من التركيز فيها.

تحشيد الناس في عملية بناء القدرة على مستويات كبرى

من المفيد ما سيكون إذا شخصنا الفوارق بين الفاعلين المضطلعين بالأدوار المختلفة، الذين تحتاجهم عملية الإصلاح من أجل إنجاز عملية قادرة على بناء قدرات الدولة، ويمكن للأمر ان يكون مبعث إحباط كذلك؛ لأنّ القائمة تطول على أكثر الاحتمالات، وما يشخصه الناس سيستند إلى زوايا مختلفة في الرؤية وأبعاداً متنوّعة. وقد يكون من مباحث التساؤل والتعجب ما سيصادفه الباحث وهو في طريقه إلى أن يحشد الناس ويعبئهم ضمن عملية منهج التكيف النمطي التكراريّ القائم على المشكلات.

ويقدم هذا القسم بعض الأفكار في هذا الشأن، وهي الأفكار المشتقة من أعمال سيلفيا دورادو/ Dorado، والتطبيقات الأحدث التي جاءت في دراسة ويسلي وآخرين/ Westley et al 2013. لقد وضعت دورادو الوظائف مثلما يظهر في الجدول 10.2 وفيه تظهر «الموارد» التي يوفرها الوكلاء، وما يتكامل منها مع التغيير. (انظر دراسة دورادو 2005)؛ إذ شخّصت هذه المقاربات من أجل حشد وتكريس هذه «الموارد»:

الاستفادة، والتجميع، والتنسيق: غالباً ما نستخدم هذه الأساليب عند تعبئة الفاعلين في عمليات منهج التكرار القائم على المشكلات/ PDIA، مع نهج رابع سنعرّفه باسم عملية «الربط». وتشير «الاستفادة» إلى عملية يُطلق من خلالها فاعلون من ذوي المهارات السياسية، عملية التغيير عبر تحديد المشاريع، ثم بناء دعم داخليّ وقبول خارجيّ لها.

وتعتمد هذه العملية على وجود فاعلين يمكنهم التأثير على التغيير من موقع مركزيّ، وفي الوقت نفسه تحديد الأشخاص الذين يمكنهم تقديم أفكار بديلة وصياغة هذه الأفكار حلولاً قابلة للتنفيذ، وهذا يتطلب وجود جهة مفوّضة تكون مندمجة جزئياً في السياق أو مرتبطة مباشرة أو بشكل غير مباشر بمزوّدي الأفكار والمترجمين الذين ينقلون الأفكار إلى واقع عمليّ.

لقد أدّى رئيس الوزراء تيرتيوس زونغو⁽⁸⁾ دوره بشكل جدليّ في بداية العمل في مسألة الإصلاح في بوركينا فاسو.

ولقد كان منخرطاً في السياسة المحليّة بشكل كثيف إلا أنه تمتع بصلات تتجاوز النطاق المحليّ، وقد استعملها للتعرف على بيسن/Bessin، الذي لم يكن منغمساً بالقدر نفسه في الشؤون المحليّة، وكان بإمكانه أن يضيف صوتاً شرعياً للتغير يدعم رؤية زونغو.

وعادةً ما تنطوي طريقة تحقيق الاستفادة على توظيف استراتيجيّات جرى بحثها في الفصل السابع؛ إذ يعمل أولئك المتعاونون مع الجهة المخوّلة أو السلطة بناء شعور بالإلحاح والقبول حول المشكلات القائمة.

وعلى أرض الواقع، كان هذا ما فعله السيد بيسن (بمساعدة البنك الدوليّ) من خلال دفع الوزراء في الحكومة إلى التأمل في المشكلات التي كانوا يواجهونها، وذلك بوصفها مدخلاً للتغيير، وهي أيضاً الطريقة نفسها التي استعملتها السلطات في مانيتا للحصول على دعم من وزارات وهيئات أخرى؛ إذ قامت هذه السلطات بإظهار أن الشركات كانت تواجه مشكلات تتعلق بمجالات اختصاص تلك الهيئات، ممّا مكّنها من كسب دعمها.

الانتقال إلى ما هو أبعد من الاستفادة من النفوذ: وذلك عبر انتهاج مقاربة «الالتقاء»، وهي نهج يتضمن إنشاء ترتيبات بين منظمات مختلفة، تجمع أشخاصاً مختلفين، هم ومواردهم معهم وقوّتهم الوظيفيّة، من أجل إطلاق عمليّة التغيير. (انظر دراسة دورادو / Dorado، 2005). كما يصح في هذا الإطار توظيف الفعاليات لهذا الغرض مثل ورش العمل بين الوزارات التي نجح تفعيلها في بوركينا فاسو، بالإضافة إلى الآليات العامة مثل التحالفات والفرق الناشطة، كما في حالة تطبيق منهج التكيّف النمطيّ التكراريّ القائم على المشكلات/PDIA، ووضعه حيز التنفيذ في حالات مانيتا ونوستريا اللتين سبقت مناقشتهم.

يمكن لآلية تشكيل «الفرق» أن تكون موضع التقاء، وأداة تجمع بين وكلاء مختارين، تتيح لهم اللقاءات المتكرّرة أن يدمجوا جهودهم للبحث عن حلول لمشكلات مشتركة.

ومن الضروريّ أن نفهم طبيعة نشوء فرص التعاون؛ إذ إنّها لا تنشأ تلقائيّاً، ولا بدّ من وجود جهة منسقة أو محرّكة، والقائم بهذه المهمة سيكون بمثابة عامل محفز، يستطيع الربط بين الأطراف التي يكون بعضها غير مدرك، أو غير متأكد، أو مشكك في جدوى العمليّة التجريبيّة، وسيضطلع هو بدور

(8) رئيس الوزراء في بوركينا فاسو (حزيران 2007-2011) - المترجم.



فتح فرص التعاون. (انظر دراسة كاليغونكار وبروان / Kalegaonkar and Brown 2000).

وفي مثال على هذا، فقد أدى هذا الدور في حالة بوركينا فاسو، كل من رئيس الوزراء زونغو، والسيد بيسين، عبر جمع أعضاء الحكومة لمناقشات وقيادة فرق العمل، وإطلاعهم على خرائط تمثيل المخاطر المتوقعة أيضاً.

ومن المهم ملاحظة أنّ عمليّات الالتقاء حتى تتحقق، فإنها تتطلب من الفرق جهداً كبيراً من أجل أن تعمل بفاعلية، كما أن الحاجة تظهر لاختيار العمليّة الصحيحة لهذا الأداء، ويمكن لبعض العمليّات المضمنة في منهج التكيّف النمطيّ التكراريّ القائم على المشكلات/PDIA، أن تساعد في إطار هذه العمليّة. ومثال ذلك التركيز على الاشتراك في تكرار الخطوات والإجراءات؛ إذ تظهر الدراسات أن الفرق التي تركز على هدف معين وتعمل بتوجيه واضح تكون أكثر فاعلية.

كما أنّ التركيز على تحديد مشكلة واضحة لحلّها، ووضع هدف؛ أي حلّ هذه المشكلة يُعدّ أيضاً أمراً بالغ الأهميّة لأيّ فريق، فقد أظهرت الدراسات أن الفرق التي تتمتع بتركيز ووضوح في الأهداف تميل إلى أن تكون أكثر فاعلية من غيرها.

يؤدّي الموصولون أو لنطلق عليهم ضباط الارتباط دوراً مشابهاً لدور المنسقين إلّا أنهم يربطون بين الأطراف الفاعلة دون ضرورة جمعهم معاً في مكان واحد.

ومن ثمّ، يمنح الموصولون الإصلاحات وغيرها من التدخلات ما يُعرف بـ «الامتداد، أو إدامة التماس» من خلال ضمان إمكانية مشاركة المجموعات الموزعة جغرافياً أو فكرياً على الرغم من المسافات والاختلافات.

ولو فكرنا، على سبيل المثال، في الطريقة التي ربط بها السيد بيسين رئيس الوزراء ووزراء آخرين بخبرات موجودة في شركات استشارية محلّية بشكل غير مباشر، لضمان استفادة المجموعة الأولى من قدرات المجموعة الثانية.

وأظهرت دراسة أندروز وآخرين / Andrews et al 2010، أنّ أهم وظائف القيادة في 12 حالة مدروسة كانت تتعلّق بالتلاقي والتوصيل، وأنّ المنسقين كانوا يشكلون فرقاً صغيرة تتمتع بروابط مباشرة، مثلما أن الموصليين أنشأوا روابط غير مباشرة، ويسروا من عمليّة تبادل الأفكار. هذه الفرق صارت في الواقع تمثّل المركز العصبي لعمليّة الإصلاح، وهؤلاء كان لهم دور أكبر خصوصاً في مرحلة التنفيذ؛ إذ زاد دور الوكلاء الموزعين وبرزت الحاجة لتوسيع نطاق الإصلاح.

وفي هذا النوع من التلاقي في العمل والمنهج والتوجّه تكون الصفات الملحقة بالقائمين على



الإصلاح مهمة، من أجل إنتاج عملية إصلاح ناجحة، وكان المثال في العمل من (مانتيا)، و (نوستريا) يتضمن لقاءات منتظمة على سبيل المثال فإن التنظيم والتنسيق قام عليه اشخاص يتمتعون بالصفات الأساسية الواجب توفرها في «المنسق»، وهي - على سبيل التمثيل - أن يكون محل ثقة، وأن يكون محبوباً للناس، وأن يكون منظماً ومتقبلاً للأفكار. ومن المهم الإشارة إلى أن هؤلاء الأشخاص كانوا غالباً الأكثر هدوءاً في الاجتماعات، وعندما كانوا يشاركون، فإن مشاركتهم كانت تهدف إلى دفع الاجتماعات قدماً أو تسهيل عملية التأمل والتفكير.

وفي كلا المثالين، عمل المنسق، مع فرق صغيرة نسبياً تتكون من خمسة إلى سبعة أشخاص، وكانوا يجتمعون وجهًا لوجه بشكل منتظم. ومع ذلك، كان كل فرد من هؤلاء مرتبطاً بمجموعات وأشخاص آخرين خارج الفريق الأساسي، وهو ما ضمن اتساع نطاق الوصول والتأثير.

وربما يمكن توضيح ترتيبات التنسيق والربط المذكورة هنا بشكل أفضل من خلال استعارة «ندفة الثلج»، كما هو موضح في الشكل في بداية هذا الفصل، وكما استعملت في أعمال تنظيمية أخرى⁽⁹⁾. في هذا النموذج يتم تشكيل فريق أساسي في مركز «ندفة الثلج»؛ إذ يكون كل عضو من أعضائه مرتبطاً بأشخاص آخرين يقومون من جانبهم بالعمل على تنسيق فرقهم الخاصة. وتتيح هذه البنية الهيكلية إمكانية التوسع نحو الخارج مع الحفاظ على الاستقرار، بفضل قوة التنسيق في المركز، كما أنها توفر توازناً مهماً بين مسألتين متعارضتين: الأولى هي تشكيل فرق صغيرة قادرة فعلياً على إنجاز المهام. والثانية هي تحقيق انتشار واسع وشبكة علاقات واسعة النطاق.

ومن المهم والمفيد أن نعرف ونلاحظ أن نسبة «المنسقين» و«الموصلين/ ضباط الارتباط» تكون نسبتهم أكثر من 25% من الأفراد الذين يمكن تسميتهم بـ «القادة» في مجال التغيير الإصلاحي، وعلى الرغم من وجود دور للمحفزين مثل الوزراء، خاصة في البداية، فإن الدافع المعنوي لم يكن وحده كافياً، كما أن المنسقين والموصلين ظلوا أساسيين لاسيما في التنفيذ حين تراجع دور «المحفزين».

وفي آخر استراتيجية نتعرض لها تظهر لنا مسألة «التراكم»، وهي تظهر تصاميم جديدة من خلال تفاعل غير منظم بين عدد كبير من الوكلاء، كما أن هذه التصاميم أو الهياكل للعمل، تظهر غياب وجود «منسق مركزي»، وتنشأ بدلاً منه ديناميكية من خصائص النظام الاجتماعي المفتوح، مثل حرية الوصول إلى المعلومات، أو حرية الحركة، والتفاعل التلقائي. وتمثل هذه الظاهرة ما يعرف بـ «القيادة الناشئة»، في ظل نظريات التعقيد، وفي مثال بارز عنها، يمكن الركون إلى تفاصيل «نظام السوق الحرة

(9) أنظر دراسة ماكيننا وهان/(McKenna and Han، 2014)



الفعال»؛ إذ تظهر فيه الحلول من تفاعل عوامل متعددة دون قيادة مركزية واضحة.

وقد ينظر المنفذون الطرفيون إلى المحفزين المركزيين مثل الوزراء أو عمد المدن، على أنهم أشخاص سلطويون أقوياء يسعون للسيطرة عليهم بوصفهم مرؤوسين، ممّا قد يؤدي إلى مقاومة التغيير. أما المنسقون والموصولون الأقل بروزًا، في المقابل، فيمكنهم بناء علاقات مع المنقّذين الموزعين بشكل أكثر فاعلية، ممّا يؤدي إلى تحفيز مشاركتهم بطريقة أكثر نجاحًا.

ما دور المتصدّي بوصفه إصلاحيًا وعضوا في العملية، في بناء قدرات الدولة؟

من المرجح أن عملية التعبئة والتشديد ستنتطوي دائمًا على مزيج من الاستفادة (الامتيازات)، والتجميع، والربط، والتراكم. ونحن بالتأكيد ندمج أفكار العناصر الثلاثة الأولى في عمل منهج التكيف النمطي التكراري القائم على المشكلات/PDIA الذي ندعمه، وبناء السلطة وسرد المشكلة لتسهيل الاستفادة، وإنشاء فرق للتجميع، وتعزيز الروابط الواسعة، ونأمل في حدوث بروز وتراكم للقوى.

والملاحظة البارزة هي ازدياد أهمية التعبئة والتشديد، ولكن لضمان وجود وكالة واسعة النطاق لتعزيز التغيير⁽¹⁰⁾. نحن نعتقد أنه سيكون من المفيد أن يجري التفكير في مدى جدوى استعمال جميع هذه الاستراتيجيات في سياقات حلّ المشكلة.

(10) يشير هذا المعنى إلى أنّ إشراك عامة الناس في الترويج لجدوى فعل إصلاحي معيّن، يجب أن يترافق مع برنامج تنفيذي يشتمل رقعة واسعة من المستفيدين، ويكون إيضاح هذه السعة، هو في جوهر التعبئة والتشديد لدعم العملية الإصلاحية أو البرنامج الإصلاحي، الذي قد يواجه برفض اجتماعي أو شعبي؛ نتيجة عدم وضوح موطن الاستفادة الجماعية — المترجم .



الميكانيكية- الاستراتيجية	المؤدّون للأدوار الرئيسة	الاعتبارات السياقية
تحقيق الفائدة أو مجال الاستغلال	من هم المحفّزون؟	هل هناك قضايا تتعلق بالثقة والسلطة قد تقوّض الحافز؟ ما مدى تأثير وانتشار المحفّزين؟
الاجتماع والتواصل	من هم الداعون للاجتماع؟ من هم القائمون على التواصل (اعضاء الارتباط)	هل يجري استعمال آليات مثل الفرق بشكل شائع؟ هل يتمتع المحفّزون بالثقة والحياد؟ ما مدى تنظيم القائمين على التعبئة؟
التراكم	لا يوجد	ما مدى انفتاح وسرعة تطور السياق الخاص بك؟ أو إلى أي مدى يُعدّ السياق الخاص بك منفتحاً ومتطوراً بشكل ناشئ؟ هل يمكن للعناصر ان يتواصلوا بحرية بينهم؟

الجدول 10.3

ما العملية التي تناسب حالتك: التعبئة أم الميكانيكية- الاستراتيجية؟

إن الجدول (10.3) يسمح بنشوء هكذا مسارات للتفكير، عبر ما يطلبه من القائم على الإصلاح أو حلّ المشكلة، أن يضع تصوّراته عن أبرز المؤثّرين وأصحاب الأدوار الفاعلين، خاصّة على مستوى استراتيجية التعبئة والتحفيد (المحفّزون، والمستفيدون، والداعون للاجتماع، وأعضاء الارتباط في التواصل).

كما أنّه يدعو القائمين على الإصلاح والمتصدّين للمشكلة إلى التفكير في مدى ملائمة السياق لكلا الاستراتيجيتين. وكما هو الحال في التمارين السابقة، فإن أفكار القائمين على الإصلاح في هذه المرحلة إذا افترض أنهم مازالوا في مرحلة التحضير لمبادرة ما، لن تكون نهائية أو مكتملة. ومع ذلك، فإن هذه الأفكار توفر بعض الهياكل لاستراتيجية الإصلاح المتعلقة بـ «الفاعلين» أو «الأشخاص»، كما تمنح الإصلاحيين أيضاً أساساً يمكنهم استخدامه في تنظيم التعلّم طوال تطوّر عملية الإصلاح.



نحن نتخيل أنّ القارئ سيعود للتفكير في هذه الأفكار عندما يبدأ في استخلاص الدروس من تجاربه المختلفة، وسيقوم باستمرار بتحديد أشخاص جدد لإشراكهم، بالإضافة إلى ملاحظة الفرص والقيود المتعلقة باستعمال آليات التعبئة والتشديد المختلفة.

إنّ التحدي المتمثل في تعبئة الوكلاء والعناصر الفاعلة لأجل بناء قدرة الدولة ليس سهلاً، بغض النظر عن الآلية التي يتم استخدامها، خاصة في الأماكن التي تفتقر فيها الفجوات لفترات طويلة، أو حيث لم تكن هناك قدرة موجودة أصلاً.

وهنا نرغب أن نتعامل مع هذه التحديات بمثابة مغامرات أو بعثات إلى المجهول؛ تمامًا مثل بعثة لويس وكلاارك عام 1804 في مثال التوجّه غرباً التي تمت مناقشتها في الفصل السادس.

كما أنّ أيّ شخص يوقع على الانضمام إلى مثل هذه البعثة يجب أن يكون على دراية بالمتطلبات والمخاطر المرتبطة بالرحلة؛ فهذا الأمر ليس هو نفسه كما في عملية بناء طريق أو اتباع خريطة في سيارة تسير على ذلك الطريق، فالرحلة هنا ستكون خطيرة وقد تكون مكلفة، فيجب الشروع فيها بعناية واعتبار.

ستتضمّن الرحلة فشلاً، وأياً ما يكون فيها من الصعب رؤية هذا الفشل والاستفادة منه للتعلّم الذي نشجعه بالطبع. ومع ذلك، فهي رحلة قد تكون مثيرة ومستحقة أيضاً، وستمنح الطاقة وتمكّن أولئك الذين هم منفتحون على تجربة أشياء جديدة، والتعلّم، والتكيف.



ثم بعد ذلك إلى الأمام

إننا نحمل الامتنان للقارئ الذي تمكّن من قراءة وتطبيق طريقه إلى النهاية عبر ما طرحناه في هذا الكتاب وإلى خواتيمه، وبالتأكيد هذا لا يمكن أن يتم إلا إذا كان القارئ منفتحًا بالتحديد بإزاء هذا النوع من التجارب.

لقد عملنا مع الناس والشعوب والأشخاص حول العالم، وخاصّة أولئك المتعطشين لإيجاد طرق جديدة لتحقيق التنمية والتطور، وعلى وجه الخصوص مع أولئك الذين يعملون مع الحكومات على تنمية البلدان، وربما يمكن للقارئ أن يلتحق بهذا المجتمع المهتم على الرابط التالي:

www.doingdevelopmentdifferently.com

وهنا سيجد أشخاصًا وباحثين يحاولون تجريب طرق جديدة، ووسائل مبتكرة، ومسارات عمل فاعلة، عبر التكرار والمواصلة، وعبر محاولة تخطّي الحدود والمحدّدات. ومن الطبيعيّ ألا يستعمل الجميع مقارنة التكيّف النمطيّ التكراريّ القائم على المشكلات كما قدّمناها هنا، وهذا الأمر صحيح ومهم؛ إذ إنّهُ كلّما تعدّدت الطرائق ازدادت فرص التعلّم منها.

الوظيفة	الدور	ما الدور الذي ستؤدّيه؟ ولماذا؟
مساهمات جانبية	<ul style="list-style-type: none"> • صياغة المشكلات والتواصل بشأنها • ابتكار أفكار للإصلاح • تقديم منظور للتنفيذ 	
المساهمات الاجرائية	<ul style="list-style-type: none"> • توفير السلطة الرسميّة • تحفيز وإلهام عملية الإصلاح • تمكين الجهات الأخرى • تقديم الدعم المالي 	
مساهمات في جانب الصيانة والمتابعة	<ul style="list-style-type: none"> • منسّقو المجموعات الصغيرة • روابط مع الجهات الموزعة 	

جدول 10.4

ما الدور الذي ستؤدّيه ضمن جهودك المختارة لبناء قدرات الدولة؟



وبالنظر إلى ما سيخطوه القارئ المختص بعد قراءة هذا الكتاب نودّ أن نقدّم اقتراحًا أخيرًا: هو محاولة التأمل والفحص للأدوار التي يجري تبنيها عبر مراحل معالجة التحدي الذي سبق العمل عليه منذ الفصل السادس.

ومن الضروريّ استعمال الجدول (10.4) للقيام بذلك، والتأكد بعدم التحديد بأكثر من ثلاثة أدوار حتمًا، فهذه هي القاعدة العامة التي نوصي بها للحد الأقصى من الأدوار التي يمكن لأيّ شخص أن يؤدّيها في أيّ جهد لبناء القدرات الحكوميّة، فكلّ دور ينطوي على مخاطرة، ونعتقد أنّ الأشخاص الذين يؤدّون أكثر من ثلاثة أدوار على الأرجح يتحمّلون مخاطر زائدة وقد يعرضون أنفسهم للخطر. علاوة على ذلك، نؤمن بأن إحداث التغيير وبناء القدرات الحكوميّة يتطلّب العمل الجماعي؛ وإذا شغل القائم على الإصلاح عددًا كبيرًا من الأدوار، فإنّه عمليًا يحدّ من حجم مجموعته العاملة، ونتمنّى الحظ والتوفيق في الجهود لبناء القدرات الحكوميّة، ونتمنّى أن نطلع على التجارب والتقدم في هذا المسار⁽¹¹⁾.

(11) Further updates to the building state capability program can be found at: <http://bsc.cid.harvard.edu>.

الفهرس

5	مقدمة المترجم
9	المقدمة: رحلة الاستكشاف الطويلة
17	الجزء الأول: المشكلة - تكوين وتدعيم مصادد القدرات
19	الفصل الأول: العجز الكبير في قدرات الدولة
51	الفصل الثاني: الظهور بمظهر الدولة
85	الفصل الثالث: تحمّل الأعباء مبكراً
117	الفصل الرابع: القدرة على تنفيذ السياسات
143	الفصل الخامس: ما نوع القدرة المطلوب من المنظمة حيازتها؟
175	الجزء الثاني: استراتيجية للعمل
177	الفصل السادس: التحدي في بناء القدرات الحقيقية للدولة في مجال التنفيذ
201	الفصل السابع: التعامل والإجراءات المنطلقة من إدراك المشكلات
233	الفصل الثامن: إطار البحث
259	الفصل التاسع: إدارة محيط السلطة والصلاحيات
279	الفصل العاشر: بناء قدرات الدولة بمقاييس كبيرة عبر أداء المجموعات



اسم الكتاب	المؤلف
مستقبل النفط العراقي	روبن ميلز
التحالفات المرنة لموسكو في الشرق الاوسط	هانا نوتي
الوفاء بوعود التعليم عبر عملية التعلم	البنك الدولي
مؤتمر البيان السنوي الثاني (1 - 2)	مجموعة باحثين
استراتيجيات التنمية الوطنية في العراق	علي المولوي
سلطنة عمان .. مواقفها الاقليمية والدولية والحياد في سياستها الخارجية	ايمن عبد الكريم الفيصل
التعليم العالي في العراق . مقاربات نقدية ورؤى استشرافية	مجموعة باحثين
الدستور العراقي: تحليل للمواد الخلفية - الحلول والمقترحات-	زيد العلي - يوسف عوف
خطة التعليم في ماليزيا (2013 - 2025) (1 - 2)	وزارة التربية والتعليم الماليزية
لمحات استراتيجية في مكافحة الفساد	فراس طارق مكية
بناء الدولة في العراق.. رؤى سياساتية نحو ديمقراطية مستدامة	هاشم الركابي - علي المولوي - علي الصغار
مدخل للنزاهة ومكافحة الفساد في التشريعات العراقية والاتفاقيات الدولية	حيدر الامارة - رحيم العكيلي - بلال عبد الحي
المكانة المؤسسية لشركة النفط الوطنية	أ.د. جواد كاظم لفته الكعبي
الحل المنسي .. مجلس الاتحاد: ترشيد السلطة وتعزيز التشريع	د. علي عبد الحسين الخطيب - د. باسم علي خريسان
ملامح العدالة الدستورية في ضوء النظام الداخلي الجديد للمحكمة الاتحادية العليا	د. وائل منذر البياتي
خارطة طريق استراتيجية نحو تحويل الطاقة في العراق	هاري إستبانيان - نعام ريدان
احتجاجات تشرين 2019 في العراق من منظور المشاركين فيها	فارس كمال نظمي - مازن حاتم
الابادة الجماعية مستمرة	سعد سلوم
اطفال داعش .. ارث النزاع وعتمة المستقبل	د. عدنان ياسين - د. اسماء جميل رشيد

اسم الكتاب	المؤلف
العدالة والاستقرار السياسي في العراق	علي المعموري
نحو نظام انتخابي عادل في العراق بالاستفادة من التجربة اليابانية	د. عبدالعزيز عليوي العيساوي
قبل أن يدركنا الظمأ .. أزمة المياه في العراق من سياسة الدولة إلى سياسة الأرض	إعداد وتحرير: علي عبدالهادي المعموري
جرائم المخدرات في البصرة .. تحليل للواقع ورؤى مستقبلية للمكافحة	د. أحمد علي أحمد التميمي
المجتمع الساكن والمجتمع الديناميكي .. مسارات العراق في مواجهة النمو السكاني	تحرير: د. عدنان صبيح ثامر
دليل المعارضة السياسية	مجموعة باحثين
مكافحة الفساد في العراق .. اوراق سياساتية	إعداد وتحرير: د. علي طاهر الحمود
وثائق وحقائق الدولة العراقية والمشروع الأمريكي	قيس قاسم العجرش
استراتيجية الحوار والمشاركة في العراق	د. علي طاهر الحمود - علي عبد الهادي المعموري
الشباب وبيئة الاعمال في العراق	د. سلام جبار شهاب
الوقاية من الفساد في العقود الحكومية	د. معتز فيصل العباسي
أهوار الرافدين والأراضي الرطبة: النشأة والسكان وتغيير المناخ	حمزة شريف
التجربة البرازيلية في مكافحة الفقر نحو رؤية في الاستراتيجيات الاقتصادية-الاجتماعية طويلة الأمد	د. لورنس يحيى صالح - منتظر سلمان الجوراني
المصارف الرقمية والوصول السهل الى التمويل	د. فلاح حسن ثويني
تعزيز العدالة في العراق: إجراءات تخصصية لقضايا متنوعة	د. علي طاهر الحمود
المخاطر الموثوقة والمحتملة للتغيرات المناخية	د. احمد قاسم مفتن
مسارات نحو الشمول المالي في العراق	إعداد وتحرير / د. سلام جبار شهاب

321/0285

أ444 أندروز، مات

حوكمة الدولة بناء القدرة من اجل التنمية / مات أندروز، لانت بريتشيه،
مايكل ولكوك، ترجمة: قيس قاسم العجرش. ط1، _ بغداد : مركز البيان
للدراسات والتخطيط، 2025

(304) ص , (24x17) سم

1- الحكومات . (معالجة بيانات) -2 - التنمية -3- بريتشيه، لانت (م.م) -4-
ولكوك، مايكل (م.م) -5- العجرش، قيس قاسم (ترجمة وتقديم) - أ- العنوان

رقم الايداع / 2025/4097

المكتبة الوطنية / الفهرسة اثناء النشر

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد (4097) لسنة 2025

قدرات الدولة

صارت " الدولة " هي الشكل الأكثر شيوعاً لتنظيم الحياة في المجتمعات اليوم، وهي القاسم المشترك الأول في مساعي الأمم والبلدان المختلفة، من أجل المضي بالتعايش والتقدم والتنمية.

لهذا، فإن " قُدرات الدولة "، وأساليب بنائها، صارت هي الأخرى مفتاحاً لأوسع مسارات تحقيق المستهدفات، سواء ما تنشده المجتمعات، أو الأفراد، او الحكومات.

هذا الكتاب، هو تجربة عملية للمؤلفين، مستقاة من مجال عملهم على برامج تمكين جسم الدولة ورفع قدراته. ويشتمل على نظرة واقعية لفهم، لماذا تفشل البرامج ذاته في بلدان معينة، بينما تنجح في بلدان أخرى؟.

ولماذا يجب أن ننطلق من المشكلة ومحيطها، في وضع سياسات الحلول؟

الكتاب يقدم منهجية ممكنة، تكيف نفسها لتلائم مع ظروف كل المشاكل التي تواجهها عملية بناء قدرة الدولة.