ب ـ ماهيّة السياسة العامة

من الظواهر المميزة للحياة في المجتمع الحديث امتداد سلطة الحكومة ـ أيّاً كان نوعها ـ إلى كافة جوانب حياة ونشاط أفراد المجتمع. فالمواطن يخضع لسيطرة ونفوذ حكومي متشعب يتناول كل ما يمارسه وينظم حياته كعضو اجتماعي. وعلى الرغم من أن الدافع إلى تغلغل سلطة الحكومة قد يكون حماية المجتمع وتنظيم حياة أفراده، فهذا لا يغيّر من واقع أن هذه السلطة تؤثر وتوجّه كل نشاط يمارسه الفرد بدرجة قد لا يتصور البعض مداها.

والواقع أن تدخل الحكومة في حياة الفرد يبدأ قبل مولده ويمتد إلى ما بعد وفاته. فالحكومة تنظم العلاقات الشخصية والزواج، ودورها في هذا الشأن عادة يمتد إلى أبعد بكثير من مجرد تنظيم إجراءات العقد الرسمي للزواج. ففي كثير من الدول تضع الحكومة شروطاً تقيد بها حرية الفرد في اختيار شريك أو شريكة حياته. فمعظم الدول مثلاً لا تسمح لأعضاء سلكها الدبلوماسي ورجال قواتها المسلحة وغيرهم بالزواج من أشخاص يحملون جنسيات دول أخرى. وبعضها ـ مثل الكويت ـ تسنّ القوانين أو تضع الإجراءات التي تهدف إلى عدم تشجيع المواطنين والمواطنات من الزواج بأجانب أو أجنبيات. ودولاً أخرى لا تبيح لمواطنيها الزواج من أشخاص يعتنقون ديناً يخالف دين الدولة الرسمي.

كما أن الحكومة في بعض الدول تتدخل في تخطيط أو تنظيم الأسرة الذي يعني عادة عدد الأطفال الذين يسمح للزوجين بإنجابهم. فالمعروف أن الصين والهند مثلاً من الدول التي اتخذت إجراءات مشددة للحدّ من الزيادة السريعة في عدد السكان، ولجأتا في سبيل ذلك [illegible]

HUAWEI nova 3
AI CAMERA

أثار بعضها استياءاً ـ إن لم يكن استهجاناً ـ وتساؤلات سياسية وأخلاقية هامة. وبالعكس، فهناك دول أخرى ـ مثل الكويت ودول الخليج العربي ـ تتخذ حكوماتها خطوات إيجابية هدفها تشجيع المواطنين على الإنجاب سعياً وراء زيادة عدد أفراد المجتمع.

وينصرف تدخل الحكومة أيضاً على نوع ومستوى الرعاية الطبية والصحية التي تتلقاها المواطنة الحامل. بعبارة أخرى أن الجنين ـ مواطن المستقبل ـ يخضع لنفوذ حكومي هدفه رعاية صحة الأم، وزيادة احتمالات خروج المولود صحيحاً معافاً. فمن المعروف مثلاً أن تحكم الحكومة في أنواع العقاقير والأدوية ـ التي يسمح بتداولها عامة، وتعاطيها أثناء الحمل خاصة ـ له أثر كبير على المواليد. ومن قبيل هذا بعض حبوب منع الحمل التي ثبت علمياً أنها تزيد من احتمالات تشوّه الجنين.

ومن الواضح أن تنظيم الرعاية الطبية والصحية لا يقتصر على ما قبل الوضع، بل يمتد إلى كل مراحل النمو والتطور من الطفولة إلى الشيخوخة. وقد يترتب على ما تقوم به الحكومة لتنظيم وتوفير مستوى عالٍ من الخدمة الطبية أن يقضي المواطن حياة تتميز بمستوى صحي جيد وأن يؤدي هذا إلى إطالة متوسط عمره عن مواطنين في مجتمعات لا تتمتع بنفس مستوى الرعاية الصحية.

وبالإضافة إلى الرعاية الصحية، تتولى الحكومة تحديد نوع ومستوى التعليم والتخصّص الذي يُتاح للمواطن. ولعلّ هذا النشاط الحكومي من أهم ما يحدد مستقبل الفرد والمجتمع. وهو أيضاً من أهم ما يفرّق بين نظم الحكم خاصة الديمقراطية وغير الديمقراطية. فالنظم الديمقراطية عامة ترسم سياساتها التعليمية عادة بما يتيح للمواطن أكبر فرصة ممكنة لتحقيق أعلى مستوى تعليمي يصبو إليه وتقلّل إلى الحدّ الأدنى أي قيود قد تحول بينه والوصول إلى غايته. وبهذا تترك له الباب مفتوحاً لاختيار آفاق العلم التي يرغب في دراستها وتوفر له أنواع ومستويات مختلفة من المؤسسات التعليمية التي تتناسب مع طموحاته. أما النظم غير الديمقراطية فعادة ما تقيد حرية

HUAWEI nova 3
AI CAMERA

الاختيار وتفرض على المواطن تلقي دراسات معينة والتخصّص في ميادين علم تقرر الدولة أنها لازمة لها من ناحية، وأنها أكثر ملاءمة لقدرات واستعدادات وميول المواطن من ناحية أخرى.

يتبع هذا أن الحكومة تتدخل بصورة مباشرة أو غير مباشرة في تحديد نوع ومستوى العمل والتخصّص المهني الذي يمكن للمواطن ممارسته خلال حياته الإنتاجية، درجة المرونة التي يتمتع بها في تغيير مهنته أو تخصصه، وقدرته على انتقاء نوع النشاط الاقتصادي الذي يمارسه. ليس هذا فحسب، بل تتدخل الدولة في تحديد أنواع النشاط الاقتصادي والاستثمار المالي التي يمكن للفرد أن يقوم بها، أين وكيف يمكنه ممارستها، والشروط التي عليه مراعاتها في هذا الصدد. وكثيراً ما تحدد الحكومة مقدار الأجر المالي الذي يمكن للفرد أن يحصل عليه، ومستوى الربح الذي يمكن أن يحققه. كما أن الدولة ـ عن طريق السياسة الضريبية ـ تحدد مقدار ما تتقاضاه من الفرد نظير الخدمات العامة التي تقدمها له، وهذا يؤثر في مقدار فائض الدخل الذي يمكنه ادّخاره أو استغلاله اقتصادياً. ولا يخفى أن للحكومة دور كبير في تنظيم أنواع التصرفات التي يمكن للفرد القيام بها في أمواله خلال حياته، وكيفية التصرّف في تركته بعد وفاته.

وحتى وفاة الفرد وإجراءات وأسلوب ومكان دفنه لا تخرج عن نطاق سلطة الحكومة. فهي التي تقرر الإجراءات التي تتبع في حالة الوفاة وما يمكن وما لا يمكن عمله بالنسبة للمتوفى وتركته. بل إن الحكومة تتولى متابعة التصرّف في تركة المتوفى لسنوات طويلة بعد وفاته، ضماناً لحقوق الدولة والدائنين والقصر من خلفه.

ما تقدم مجرد أمثلة لمدى تشعب وتغلغل دور الحكومة ونفوذها في حياة الفرد في المجتمع الحديث. ولا يخفى وجود تفاوت نسبي ـ كمّي ونوعي ـ بين الحكومات في الدول المختلفة تبعاً لأنظمتها السياسية والعقائدية والإدارية. إلا أنه لا خلاف في أن تفاعل الحكومة مع المواطنين تفاعل شامل ومتغلغل في كافة جوانب حياتهم.

HUAWEI nova 3
AI CAMERA

هذا التفاعل بين الحكومة من ناحية، والمواطن والمجتمع ككل من ناحية أخرى يتم عن طريق سياسات عامة تقررها الحكومة، وتضفي عليها الشرعية وقوة الإلزام القانوني، وتقوم بتنفيذها أجهزة الإدارة العامة في السلطة التنفيذية. وبناءً عليه، فالسياسة العامة هي المنظم لما يمكن وما لا يمكن للفرد أن يمارسه، والكيفية التي يمارس بها ما يريد. وهو المحدد لعلاقات الفرد مع الحكومة والغير. وهي الأدوات التي تستعملها الحكومة لتنظيم حياة الأفراد في المجتمع. وبصفة عامة تعتبر السياسات العامة الوسائل التي تعتمد عليها الحكومة في ترجمة فلسفتها وأهدافها الحكمية إلى واقع عملي. وهكذا يتبين أن السياسة العامة هي أداة الحكومة في تنظيم حياة الأفراد وحماية المجتمع والدولة، وفي تحقيق الأهداف العامة وفق فلسفة الحكم القائمة.

ليس القصد من التأكيد على تشعب السياسات العامة وتغلغلها في حياة الفرد والجماعة وامتدادها إلى كافة جوانب الحياة في المجتمع أن الحكومة تهدف بالضرورة إلى الحدّ من حريات الأفراد والتحكم في أمور حياتهم. فكما سيتضح فيما بعد، قد يكون العكس هو الصحيح، بمعنى أن تدخل الحكومة الموسع قد ينشأ نتيجة حاجة الأفراد وبناءً على طلبهم، وأن الهدف منه قد يكون حماية حرية الفرد والمجتمع بتنظيم العلاقة بين أفراده، وإيجاد حلول مرضية لمشاكل تواجههم لا يستطيعون كأفراد أو جماعات صغيرة حلّها، أو توفير احتياجات يطلبونها.

وأيّاً كان هدفها، فللسياسات العامة أو الحكوميه تأثير نوعي كبير على حياة الأفراد والمجتمع. وهو تأثير إيجابي وسلبي في آنٍ واحد، ولكن بدرجات مختلفة. فقد يكون تأثيرها إيجابي على البعض وسلبي على البعض الآخر، بل وقد تتفاوت كذلك درجة التأثير من شخص إلى آخر. والمقصود بالتأثير الإيجابي أن تطبيق السياسة العامة يترتب عليه انتقال الفرد أو الجماعة المستفيدة من وضعها الحالي إلى وضع أفضل. فإذا كان المواطن الكويتي يتمتع اليوم بدرجة من الطمأنينة والاستقرار والحرية والرفاهية تزيد عمّا كان يتمتع به في الماضي، وقد تكون أكثر مما يتمتع به المواطنين في مجتمعات

HUAWEI nova 3
AI CAMERA

أخرى في المنطقة، فقد يكون السبب في ذلك أن السياسة الحكومية لدولة الكويت أحدثت ارتقاءاً إيجابياً في نوعية حياة مواطنيها. إلا أنه إلى جانب الآثار الإيجابية للسياسات الحكومية، يوجد دائماً جانب سلبي سببه أن كل تدخل حكومي في حياة الأفراد - حتى ولو كان لصالحهم وبناءً على طلبهم - له ثمن ويفرض عليهم تضحية قد تكون مادية أو غير مادية.

فسياسة التعليم المجاني مثلاً لها تأثير إيجابي يتمثل في ديمقراطية التعليم الذي يقوم على أساس أن التعليم حق لكل مواطن يحصل منه على أكبر قدر يتناسب مع طموحاته ورغباته وقدراته. ويترتب على هذه السياسة إتاحة الفرصة لأكبر عدد من المواطنين لدخول المدارس والجامعات والحصول على درجة من التعليم ما كان يمكنهم الحصول عليها لو لم توفر الحكومة لهم فرصة التعليم المجاني. ورغم هذه الفوائد والعوائد الإيجابية لهذه السياسة، فهناك من القرائن ما يشير إلى أن ديمقراطية التعليم - خصوصاً على المستوى الجامعي - أدّت في بعض الدول إلى انخفاض مستوى التعليم بصفة عامة. بعبارة أخرى، قد يكون لسياسة التعليم المجاني في بعض الدول تأثير كمّي إيجابي، وتأثير نوعي سلبي. وعلى المشرّع وراسم السياسة التعليمية في كل دولة المفاضلة والاختيار بين هذين البديلين.

وبالإضافة إلى هذا، فسياسة عدم فرض ضرائب أو رسوم مقابل الخدمات العامة التي تقدمها الدولة لمواطنيها لها تأثير إيجابي متعدد الجوانب على نوعية الحياة في المجتمع الكويتي يوفر للمواطنين - بدون مقابل تقريباً - رعاية صحية واجتماعية وتعليمية وغير ذلك من مختلف الخدمات العامة. يترتب على ذلك ارتفاع الدخل النسبي للمواطن مقارناً بمواطنين في دول تفرض حكوماتها ضرائب أو رسوم على هذه الخدمات. من شأن سياسة عدم تحصيل رسوم أو ضرائب إذن مساعدة المواطن على الارتفاع بمستوى معيشته اقتصادياً، الارتقاء بنوعية حياته، وزيادة قدرته على تأمين مستقبله ومستقبل أولاده الاقتصادي عن طريق تمكينه من ادّخار قدر أكبر من دخله. ومع ذلك، فهذه السياسة العامة آثارها السلبية التي قد تظهر بعض

HUAWEI nova 3
AI CAMERA

الإسراف العام في استغلال هذه الخدمات الحكومية، وفي الميول الاعتمادية والتواكلية على الحكومة، وفي صعوبة التأقلم مع أوضاع اقتصادية قد تضطر معها الحكومة إلى فرض رسوم نظير الخدمات التي تقدمها.

وكما أن للسياسة العامة تأثير إيجابي وسلبي، فتأثيرها قد يكون مباشراً بالنسبة للبعض وغير مباشر بالنسبة للبعض الآخر. فالسياسة العامة التي هدفها رعاية مصالح المحتاجين وتقديم مساعدات وخدمات اجتماعية لهم، لها تأثير مباشر على كل مَن تتوافر فيهم الشروط، وهذا التأثير يتمثل في الفوائد المادية التي يحصلون عليها والعوائد النفسية المترتبة على ذلك. كما أن لهذه السياسة آثار غير مباشرة على آخرين من أفراد المجتمع قد تتمثل مثلاً في عبء ضريبي إضافي يتحمله البعض وتحصل منه الدولة على الموارد اللازمة لتمويل سياسة الرعاية الاجتماعية. والسياسة العامة التي تتخذها الحكومة لتنشيط الاقتصاد القومي في حالة الكساد لها تأثير مباشر وغير مباشر على أفراد المجتمع يختلف باختلاف مراكزهم الاقتصادية ونشاطاتهم الاقتصادية.

نخلص مما تقدم إلى أن السياسة العامة التي تقررها وتنفذها الحكومة تتميز بالتنوع والشمول والتغلغل الذي يمسّ كافة جوانب الحياة في المجتمع، وأن من أهدافها تنظيم حياة الأفراد وحل مشاكلهم وتوفير مطالبهم، وأن لها تأثير مباشر وغير مباشر إيجابي وسلبي في وقت واحد، وأخيراً إن لها مغزى ومعنى موضوعي يتعلق مباشرة بنوع ومستوى حياة الأفراد في المجتمع وما يتمتعون به ـ أو يحرمون منه ـ بالمقارنة بمجتمعات أخرى.

ورسم سياسات حكومية أو عامة لحل مشاكل المجتمع هي عملية سياسية في المقام الأول وتتميز بالصعوبة والتعقيد. وتختلف طبيعة وإجراءات رسم السياسة العامة من دولة إلى أخرى تبعاً للنظام السياسي ودور الأجهزة الحكومية وغير الحكومية في كل منها. وسيزداد هذا الموضوع وضوحاً عند مناقشة رسم السياسة العامة. ولذا يكفي الآن القول بأن السياسة العامة هي نتاج تفاعل ديناميكي معقد يتم في إطار نظام فكري بيئي سياسي محدد تشترك فيه عناصر معينة رسمية وغير رسمية يحددها النظام السياسي. وأهم هذه

HUAWEI nova 3
AI CAMERA

العناصر هي: دستور الحكم في الدولة، الإيديولوجية أو الفلسفة السياسية الحاكمة، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية، الأحزاب السياسية، جماعات النفع العام والخاص، الصحافة والرأي العام، الإمكانات والموارد المتاحة، وطبيعة الظروف العامة للبلد[٩].

مؤدى ما تقدم أن رسم السياسة العامة ليس عملية سهلة بأي حال من الأحوال، بل هي عملية على درجة من الصعوبة والتعقيد. «فوضع السياسة العامة عملية حركية بالغة الحساسية والتعقيد، وتشتمل على العديد من المتغيرات والمؤثرات وعوامل الضغط التي يؤدي تداخلها وتفاعلها المستمران إلى إنتاج سلسلة من ردود الفعل التي تنصرف بدورها إلى كل جوانب العمل داخل النظام السياسي»[١٠].

ومع المبالغة في التبسيط، يمكن تلخيص الكيفية التي تمارس بها الحكومة دورها في العمل على حل مشاكل المجتمع وتوفير احتياجاته بتقسيمها إلى ثلاث مراحل. في المرحلة الأولى، تتولى الحكومة القيام بسلسلة معقدة من الخطوات التي تنتهي بإصدار قانون أو قرار بسياسة عامة ينطوي على تعريف للمشكلة، تحديداً للأهداف المرغوب فيها، ووصفاً لكيفية وأساليب تحقيقها، وتخصيصاً للموارد المالية وغيرها اللازمة للتنفيذ. وكما هو واضح، فهذه الأعمال تدخل بطبيعتها في نطاق العمل السياسي الذي يعتبر من اختصاص السلطة التشريعية بصفة أساسية.

والمرحلة الثانية هي تنفيذ السياة العامة بمعنى القيام بسلسلة معقدة من الخطوات غايتها تحقيق أهداف السياسة العامة. ومن بين هذه الخطوات تكوين جهاز إداري ضمن وحدات السلطة التنفيذية يكلف بمسؤولية تنفيذ السياسة العامة، تنظيم هذا الجهاز داخلياً بما يضمن تنسيق الجهود لتحقيق الأهداف، توظيف الموارد البشرية المناسبة عدداً وتأهيلاً والمدربة عملاً على أداء الوظائف اللازمة، توفير الموارد المالية اللازمة للتنفيذ، وأخيراً قيام هذه

(٩) دكتور مقلد، المرجع السابق، ص ١١٤.
(١٠) دكتور مقلد، المرجع السابق، ص ١١٣.

HUAWEI nova 3
AI CAMERA

البيروقراطية بتوصيل الخدمات إلى المواطنين. وكما هو واضح، فهذه الأعمال تدخل بطبيعتها في نطاق الإدارة العامة أو الحكومية التي تعتبر من اختصاصات السلطة التنفيذية.

أما المرحلة الثالثة فهي متابعة وتقييم نتائج تنفيذ السياسة العامة للتأكد من مدى النجاح في تحقيق الأهداف. وهذه أيضاً مرحلة تنطوي على سلسلة معقدة من الخطوات التي يشترك فيها عدة أجهزة حكومية وغير حكومية منها: السلطة التشريعية، القيادة السياسية للدولة، السلطة التنفيذية عامة والجهاز المسؤول عن التنفيذ خاصة، أجهزة الرقابة المركزية مثل ديوان المحاسبة، المنظمات والجمعيات الأهلية، وجمهور المواطنين الذين يتأثرون إيجابياً وسلبياً بما تقوم به الحكومة. وقد تختلف نتيجة التقييم تبعاً للجهاز الذي يقوم به ومجموعات المصالح المتعلقة بهذا النشاط الحكومي، وقد ينتهي الأمر بالحكم بأن السياسة العامة وأسلوب تنفيذها سليمين، وأن الأهداف تتحقق بالكم والنوع المطلوبين. كما قد ينتهي التقييم بالحكم بغير ذلك مما قد يستدعي إعادة النظر في السياسة العامة ذاتها أو أساليب التنفيذ أو حتى أسس ومعدلات التقييم.

من هذا يتضح أن رسم وتنفيذ وتقييم السياسة العامة هو في حقيقة الأمر جوهر العمل الحكومي الأمر الذي يبرر وصف الحكومة بأنها جهاز الدولة لرسم وتنفيذ السياسة العامة الهادفة إلى علاج مشاكل المجتمع وتوفير حاجاته وتحقيق أهدافه.

HUAWEI nova 3
AI CAMERA